



@공공기관 들여다보기

2016년 5월 31일(통권16-04)

담당자

허지연 정책간사

070-8897-8386, delay@cubs.or.kr

www.cubs.or.kr

공공기관, 얼마나 늘어나고 있나?

1. 공공기관의 증가현황

- ※ 공공기관의 범위는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법이라 함)에서 규정하는 기관보다 「공공감사에 관한 법률」에서 정하고 있는 기관이 훨씬 더 포괄적이지만 활용 가능한 각종 통계가 주로 「공운법」상의 공공기관을 대상으로 작성되고 있기 때문에 본 자료도 이에 근거하여 작성되었음.
- 「공운법」이 시행된 다음 해인 2008년부터 기획재정부가 매년 발표하고 있는 공공기관 지정 현황을 살펴보면 2011년 이후 매년 증가추세를 보여 2016년 현재 323개에 이르고 있음.
- 최근 들어 공기업과 준정부기관은 큰 변동이 없으나 기타공공기관은 꾸준히 늘어나고 있는 추세임. 이는 공기업과 준정부기관에 비해 기타공공기관이 상대적으로 설립이 용이하고 중앙정부의 간섭도 많지 않기 때문인 것으로 보임.

[표 1] 공공기관 수 증감추이

(단위 : 개)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
① 공기업	27	28	30	30	30	30
▪ 시장형	14	14	14	14	14	14
▪ 준시장형	13	14	16	16	16	16
② 준정부기관	83	83	87	87	86	90
▪ 기금관리형	17	17	17	17	17	16
▪ 위탁집행형	66	66	70	70	69	74
③ 기타공공기관	176	177	178	187	200	203
신규	8	5	10	10	20	12
해제	6	3	3	1	6	5
계	286	288	295	304	316	323

<출처: 각 년도 기획재정부 보도자료>

- 공공기관에 대한 정부지원 예산안 규모는 2014년도에 43.9조원으로 정부총지출 예산안 357.7조원의 12.3%에 달하고 있음. 이를 출연, 출자, 국고보조, 재정용자 등 지원방식별로 살펴보면 출연금이 20.9조원으로 47.7%를 차지해 가장 비중이 크고, 출자 3.4조원, 보조금 5.6조원, 기타 정부로부터 이전수입은 11.2조원임. 공공기관에 대한 역대정부의 경영합리화 노력에도 불구하고 지원규모는 꾸준히 증가하고 있음.

[표 2] 공공기관에 대한 정부지원 규모

(단위: 조원, %)

	2011	2012	2013	2014
정부출연금	11.3	17.2	20.9	20.9
정부보조금	6.6	7.1	3.5	3.4
정부출자금	2.9	3.8	5.9	5.6
정부용자금	4.9	1.6	2.6	2.8
기타 정부로부터 이전 수입	9.5	8.6	10	11.2
공공기관 정부지원 예산합계	35.3	38.3	43	43.9

- 주 : 1. 기타 이전수입은 출연, 보조, 출자, 용자 외의 형태로 공공기관에 지원되는 수입임.
 2. 비중은 2014년 공공기관 정부지원 예산안 총계 대비 출연, 출자, 보조금 등이 차지하는 비중임

<출처 : 국회예산정책처>

- 공공기관 임직원 정원 변화를 살펴보면 2011년 254,780명에서 2016년(1/4분기)에는 293,938명으로 15% 이상 늘어났음. 이는 비정규직과 파견·용역·사내하도급 등 소속 외 인력을 포함하지 않은 숫자로 이들을 합친 전체 인력규모는 약 40만 명에 달하고 있음.

[표 3] 공공기관 임직원 정원 변화

(단위 : 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1/4)
① 공기업	94,369	97,390	99,847	102,017	103,565	105,377
▪ 시장형	46,006	47,736	49,742	52,069	53,315	55,069
▪ 준시장형	48,363	49,654	50,105	49,948	50,250	50,308
② 준정부기관	70,449	72,566	74,776	77,479	79,341	81,294
▪ 기금관리형	18,006	18,572	19,248	19,937	20,251	20,638
▪ 위탁집행형	52,443	53,994	55,528	57,542	59,090	60,656
③ 기타공공기관	89,962	93,031	96,995	99,443	104,140	107,267
전체	254,780	262,987	271,618	278,939	287,046	293,938

<출처 : 알리오 공공기관 경영정보시스템>

II. 지방공공기관 증가현황

- 「공운법」상의 공공기관에는 포함되어 있지 않으나 그 성격상 명백한 공공기관인 지방공기업과 지방자치단체 출자출연기관도 갈수록 늘어나고 있음.
- 상·하수도, 공영개발 등 지방자치단체가 직접 경영하는 공기업은 지방공기업법에서 ‘지방직영기업’으로 규정하고 있으며, 이 밖에 법인을 설립하여 간접경영 방식으로 운영되는 ‘지방공사’와 ‘지방공단’인 도시개발공사와 시설관리공단 등이 있음. 2015년 말 현재 ‘직영기업’의 수는 257개, ‘공사·공단’의 수는 143개로 2010년과 비교할 때 약 6% 정도 증가하였음.

[표 4] 지방공기업 현황

(단위 : 개)

연도		2010	2011	2012	2013	2014	2015
계		378	379	388	391	394	400
소계		241	246	251	254	254	257
직영기업	상수도	113	115	115	116	117	116
	하수도	79	82	85	87	87	90
	공영개발	33	33	33	33	32	33
	지역개발기금	16	16	18	18	18	18
소계		137	133	137	137	140	143
공사공단	지하철	7	7	7	7	7	7
	도시개발	16	16	16	16	16	16
	기타공사	32	31	36	36	37	38
	지방공단	82	79	78	78	80	82

<출처 : 행정자치부, 2015 지방공기업 현황>

- 공기업, 공사·공단 외에도 지방자치단체가 출자하거나 출연한 기관들이 있는데, 1999년 지방 출자·출연기관 설립 승인권이 각 지방자치단체로 넘어간 뒤에 전국의 지자체가 경쟁적으로 출자·출연기관을 설립함에 따라 그 수는 2003년 227개에서 10년이 지난 2013년에는 558개로 두 배가 넘게 늘어났으며, 2016년 4월 현재 618개에 달하고 있음.
- 2014년 감사원이 「지방자치단체 출자·출연기관 운영실태」에 대해 감사한 결과 50개 출자기관 중 76%인 38개 기관이 자본잠식 상태인 것으로 드러남.(6개 기관은 완전자본잠식) 이처럼 무분별한 설립을 방지하고자 2014년 9월에 시도 출자출연기관은 행정자치부장관과, 시·군·구 출자출연기관은 시도지사와 사전에 설립협의를 거치도록 「지방자치단체 출자출연기관의 운영에 관한 법률」을 개정하였으나 그 후에도 여전히 설립 증가 추세가 멈추지 않자, 2016년 4월에는 계획 단계부터 행정자치부와 협의하고 해당 지자체가 운영비를 지원하는 기관은 아예 설립타당성 검토를 할 수 없도록 하는 등 설립절차를 대폭 강화하기에 이르렀음.

[표 5] 지방자치단체 출연출자기관 현황

(단위 : 개)

연도	2010년 말	2012년 6월	2013년 말	2015년 1월	2016년 4월
개수	414	453	558	561	618

<출처 : 행정자치부 고시 및 보도자료 취합>

Ⅲ. 공공기관 증가원인

- 우리나라는 정부부문에 비해 공기업과 준정부기관을 포함한 공공기관의 규모와 범위가 상대적으로 큰 대표적인 국가임. 한국의 공기업 자산가치 규모는 OECD 국가 중에서 1, 2위를 다룰 정도(2010년 조세연구원 분석 2위, 2012년 OECD 발표 1위)로 국민경제에서 차지하는 공기업의 위상과 비중이 높음.
- 인구와 소득의 증가에 따라 공공서비스에 대한 요구증가. 이러한 요구충족을 위해 공공부문의 기능과 역할이 확대되는 것은 당연한 일이나 우리나라의 공공부문, 특히 공공기관의 확대는 이러한 공공서비스 본래의 목적보다는 공공부문 종사자들의 조직이기주의에서 비롯된 외연 확장 욕구에 기인하는 경우가 많은 것으로 보임.
- 현행 「공운법」에는 주무기관의 장이 공공기관을 신설하고자 할 때는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 해야 하고, 기획재정부장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사한 뒤 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하도록 되어 있음.
- 이러한 까다로운 절차를 회피하기 위해 최근 들어 정부입법보다 의원입법을 활용하는 사례가 늘고 있음. 즉 국회의원들의 발의로 각종 지원법과 육성법을 통과시킨 뒤 이를 근거로 공공기관을 설립하게 되면 기획재정부와 공공기관운영위원회의 심사를 받지 않아도 되기 때문임.
- 공공기관의 신설과 관련된 법률은 당연히 예산이 수반되기 때문에 「국회법」 제 58조에 따라 정부의 의견을 듣도록 되어 있음. 여기서 말하는 정부는 당연히 예산을 관장하는 부처(기획재정부)를 의미하는 것으로 해석되어야 함에도 불구하고 해당 공공기관 소관부처의 의견을 듣는 것으로 갈음하는 경우가 대부분임. 각 상임위원회는 소관하는 부처의 이익을 지지하는 입장이 일반적이기 때문에 주로 신설을 원하는 부처의 의견만 수렴하는 경우가 많아 공공기관의 신설에 있어 통제장치로 기능을 거의 하지 못하고 있는 실정임.
- 한국법제연구원의 조사에 의하면 2008년부터 2013년까지 신설된 공공기관은 총 31개이나 이 기간 동안 공공기관운영위원회의 심사를 거쳐 설립된 기관은 불과 6개에 불과하다는 사실이 이를 증명해주고 있음. 즉 소관부처에서 공공기관을 설립하고자 할 경우 상당한 제약요인으로 작용하는 「공운법」의 심사절차를 우회하기 위해 의원입법을 통해 설립근거를 마련하는 그릇된 관행이 만연해 있음

보여주는 것임.

- 지방공기업과 출자·출연기관은 지방자치단체장이나 지방의회의원들의 정치적 요인이 크게 작용하고 있음. 지방자치단체장이나 지방의회 의원들이 자신들의 정치적 영향력을 확대하기 위한 수단으로 지방공기업이나 출자·출연기관을 설립하고 있기 때문임. 특히 단체장의 경우는 공공기관 설립을 자신의 치적으로 삼아 연임을 노리는 사례가 비일비재함.
- 지방정부의 경우 보통 당해 연도 예산 내 범위 내에서 각종 정책과 사업을 추진하므로 예산상의 제약을 피해 공공서비스 공급을 제고하거나 다른 정책사업을 추진하는 수단으로 지방공기업과 출자출연기관을 활용하고 있음. 지방공기업을 통한 사업추진은 지방채 발행에 따른 지방정부 부채의 증가를 피할 수 있고 지방공기업 부채는 지방자치단체의 적자로 계상되지 않기 때문임.

IV. 대책

- 공공기관은 기본적으로 운영의 특성상 독점성이 크고, 효율적 운영이 어려우며, 경제적인 합리성보다는 정치적인 의도가 작용할 가능성이 큼. 또한, 파산의 가능성이 없어 방만하게 운영되기 쉬우며, 효과적인 감시감독이 어려운 관계로 도덕적 해이가 발생하기 쉬운 구조라는 문제점을 안고 있음.
- 이러한 문제점을 개선하고 공공기관의 무분별한 신설을 억제하기 위해 「공운법」 등 관련 법률을 통해 관리하고 있지만 여전히 미흡한 부분이 많아 앞으로 더욱 체계적인 관리 시스템의 개발이 요구됨.
- 특히 소관부처가 의원입법을 통해 「공운법」상의 사전심사를 우회하는 관행이 시정되어야 함. 이를 위해서는 예산이 수반되는 법안을 발의할 때 자원조달 방법을 명시하는 이른바 ‘페이고(pay-go) 원칙’을 하루 속히 도입해야 함. 아울러 공공기관 신설 입법 시에는 소관부처로 하여금 반드시 기획재정부와 공공기관운영위원회의 의견을 수렴하도록 하는 내용을 「공운법」 시행령에 규정할 필요가 있음.
- 또한 지방자치단체의 경쟁적이고 무분별한 지방공기업과 출자출연기관 설립에 제동을 걸 장치가 필요함. 이를 위해 「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자출연기관 운영에 관한 법률」을 철저히 집행하고 특히 경영진단과 평가를 강화하여 부실한 기관에 대해서는 구조조정이나 민영화를 요구하고 기능이 유사한 기관에 대해서는 통폐합을 추진하는 등 관리를 강화해야 할 것임.

【참고자료】

- 기획재정부, 「2016년 공공기관 지정 보도자료」 2016.01.29.
- 행정자치부, 「지방공기업경영정보공개시스템」 <http://www.cleaneye.go.kr>
- 국회예산정책처, 「2014년도 공공기관 정부지원 예산안 평가」
- 한국법제연구원, 「공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구」
- 한국지방재정학회, 「지방자치단체 출자출연기관 체계적 관리방안 연구」