

토론회

반복되는 낙하산 인사, 해법은 없는가

| 일 시 | 2016년 10월 11일(화) 오전 9시

| 장 소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주 최 | 바른사회시민회의

회 순

사 회

- 양 준 모 (연세대 교수)

패 널

- 이 상 빈 (한양대 경영학부 교수)
- 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 교수)
- 김 영 신 (한국경제연구원 연구위원)
- 김 영 훈 (바른사회시민회의 경제실장)

질의·응답

폐 회

목 차

토 론 문

낙하산 인사 방지대책

: 이 상 빈 (한양대 경영학부 교수)

공기업 개혁과 낙하산 인사 금지, 이제는 실천해야 한다

: 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 교수)

반복되는 낙하산 인사, 해법은 없는가(1)

: 김 영 신 (한국경제연구원 연구위원)

반복되는 낙하산 인사, 해법은 없는가(2)

: 김 영 훈 (바른사회시민회의 경제실장)

<정책토론회> 반복되는 낙하산 인사, 해법은 없는가

패널토론

낙하산 인사 방지대책

이 상 빈

한양대 경영학부 교수

1. 왜 필요?(금융을 예로 들어 설명함)

- 고용 없는 성장과 지나친 무역의존도를 줄이는 지름길은 바로 지식기반서비스산업을 통한 내수활성화이고 이의 중심에 금융이 서 있음
- 금융이 21세기 전략산업이라고 정부가 아무리 외쳐도 관치가 판을 치는 한 금융산업의 선진화는 요원함. 금융은 민간의 창의성과 효율이 전제되지 않는 한 선진화될 수 없음.
- 정부는 금융기관의 건전성 감독에만 국한해야지 은행장 선출 등 경영활동에 정부가 개입하면 정부의 능력이상으로 금융이 발전할 수 없음.
- 한국의 금융을 명들게 하는 관치는 조속히 사라져야 금융이 발전하고 이것이 바로 선진국에 진입하는 최소한의 필요조건임.

2. 문제점

- 현재 사장추천위원회(행장추천위원회, 임원추천위원회. 이하 추천위원회로 지칭함)는 독립성을 상실하고 정부의 의도대로 움직이고 있음. 예를 들어 금융 관련 공기업 내지 협회의 임원을 임명하는 추천위원회는 당해 회사가 금융위원회와의 협의 후 추천위원회를 구성하고 있어 독립성이 취약함.
- 독립성이 상실된 추천위원회는 정해진 각본에 따라 움직이고 있어 낙하산 인사가 성행함. 추천위원회가 각본과 다른 인사를 선임하면 이를 구성한 당해 회사가 곤란한 입장에 빠짐.
- 독립성을 상실한 추천위원회는 실질적인 심사보다 형식 절차에만 치중함.

3. 개선방안: 사장추천위원회(또는 임원추천위원회) 독립성 강화

- 학회 또는 시민단체에서 사전에 위원 pool을 구성하고 추천위원회위원을 위원 pool에서 무작위로 추출하여 구성함.
- 후보자의 발표과정을 인터넷으로 생중계하여 소속직원으로 하여금 자체 판단하여 투표하도록 하고 이의 결과를 추천위원회가 참조
- 사장의 역량이 미흡할 시에는 즉 연례평가가 미흡하면 이를 선정할 추천위원들의 명단도 함께 공개하고 사후 다른 추천위원회 구성할 때 배제함.

4. 효과

- 정권 창출에 기여한 인사라도 함량미달 인사가 선정되는 것을 방지할 수 있다.
- 추천위원회가 독립적으로 활동하기 때문에 정권 창출에 기여하지 않은 인사라도 지원해 선임될 가능성이 높다.

5. 기타

- 공공기관의 모든 인사가 낙하산으로 채워지는 것을 방지하기 위해 별로 중요하지 않은 자리를 미리 지정해 이를 낙하산으로 채우는 절충적인 방안도 생각할 수 있으나 별로 중요하지 않은 자리를 선정하는 것도 문제지만 현재 민간영역까지 낙하산 인사가 횡횡하고 있어 별 실효성이 없음.

공기업 개혁과 낙하산 인사 금지, 이제는 실천해야한다

최 준 선

성균관대 법학전문대학원 교수

1. 서언

공기업 개혁과 낙하산 인사가 그것이다. 지금까지 모든 대통령들은 공기업 수술, 낙하산 인사 폐지를 공약해 왔지만, 좀체 없어지지 않는다.

2012년 이 정부 초기에도 모럴 해저드에 빠진 공기업 대수술에 나섰다. 당시 부총리는 “파티는 끝났다”고 했다. “이제 냉정하게 현실을 직시하고 재정위험 관리에 총력을 쏟아야 할 때”라고도 했다. 그래선지 이 정부 초기 공기업 몇 개가 줄긴 했지만, 현재의 통계를 보면 그 수가 오히려 늘었다.

2. 점점 늘어나는 공기업의 수

기재부는 2008년 ‘공공기관 선진화 계획’에 따라 305개이던 공공기관을 2010년 286개로 줄인 뒤 2012년까지 유지했고, 이번 정부가 ‘공공기관 정상화’라는 목표 아래 꾸준히 통폐합과 기능 조정을 추진했다. 그러나 결과를 보자. 이번 정부가 출범한 이후 △2013년 295개 △2014년 304개 △2015년 316개 △2016년 323개 등으로 공공기관은 매년 증가했다. 4년 전보다 37개(12.9%)나 증가했다. 국회의원의 무리한 입법으로 공공기관의 수가 오히려 증가하였다(한국경제 2016-05-23. 김주완 기자). 그래서 예산이 들어가는 의원입법은 금지하자는 주장까지 나온다.

- 2011년 강승규 전 새누리당 의원이 발의한 ‘사회적기업 육성법 개정안’에 따른 한국사회적기업진흥원
- 2011년 강석호 새누리당 의원이 국회에 제출한 ‘수산지원관리법’에 따른 수산지원사업단

- 2016년 송영근 새누리당 의원이 발의한 ‘국방전직교육원법’에 따른 국방전직교육원
- 정갑윤 새누리당 의원이 발의한 ‘국립대학법인 울산과학기술대학교 설립·운영에 관한 법률 개정안’에 따른 UNIST(울산과학기술원). 이미 KAIST, 대구경북과학기술원, 광주과학기술원, 한국해양과학기술원 등 네 곳의 과학기술원이 공공기관으로 지정돼 있다.
- 2015년 국립낙동강생물자원관 개관. 직원 58명 중 10명(17.2%)이 환경부 공무원 출신

주인 없는 회사는 망한다. 대우해양조선은 공기업은 아니지만 공기업인 산업은행의 자회사가 됨으로써 공기업이나 다름없는 지위를 취득했다. 대우조선은 대우그룹이 해체되는 과정에서 2000년 산업은행 자회사가 되었기 때문이다. 자산 10조원이 넘는 세계적 조선사가 ‘주인’ 없이 국책은행 관리를 17년째 받고 있다. 2016년 과거 10여년 간 경영진과 대주주 관계자가 모두 부패 혐의자가 되어 수사를 받고 있다. 그동안 민영화의 기회가 두세 번 있었으나, 관여자들이 부실에 눈감고 자리보전에 연연한 결과 오늘날의 대형 참사를 불러왔다고 한다.

비극의 원인은 대우조선이 너무 오랜 기간 ‘주인 없는 회사’로 남아 있었기 때문이라 한다. 주인 없는 회사가 상대적으로 경쟁력이 떨어진다는 건 상식이다. 기업은 주인이 있어야 경영성과가 확실하게 나온다는 것은 수많은 경영학 논문에서 증명되었다. 그러나 현실은 반대로 가고 있다. 공기업이 민영화되지 못하는 이유는 여러 가지가 있겠으나, 혈값에 팔면 민·형사 책임이 두렵고, 정작 팔리면 낙하산이 착지(着地)할 자리만 날아가기 때문이었을 것이다.

【표 1】 공기업 이사장 2015년 고액연봉 예시(51개 기관장 평균 1억7천4백만 원)

기관/직함명	연봉액
중소기업진흥공단	2억5천만 원
한전KPS	2억4천만 원
한전원자력연료/(주)강원랜드	2억3천8백만 원
한국전력공사	2억3천6백만 원
한국무역보험공사	2억3천5백만 원
한국벤처투자	2억2천만 원
신용보증재단중앙회	2억1천7백만 원

기관/직함명	연봉액
한국전력기술	2억1천만 원
창업진흥원	2억5백만 원
대통령	2억5백만 원
한국지식재산보호원장	1억8천8백만 원
국무총리	1억5천8백만 원
장관	1억1천7백만 원
차관	1억1천3백만 원

※ 자료=국회의원 김경수

3. 민영화를 꾸준히 추진하여야 한다.

민영화가 중요한 이유를 실증적으로 보여주는 사례가 있다. 한국교통연구원에 따르면 공기업인 서울메트로의 km당 영업비용은 86억 원인데, 민간 회사인 서울시메트로(주)의 9호선은 36억 원이다. 선로 km당 직원은 서울메트로는 75명, 9호선의 서울시메트로(주)는 22명이다. 비슷한 일을 하는데 이렇게 인원과 비용에서 차이가 난다. 9호선은 빅데이터를 이용하여 출퇴근시간에는 주요 역에만 정차하는 급행열차를 집중 배치한다. 반면 지난해 서울시 지하철 공기업들의 적자가 4,100억 원이다.

나아가 서울시는 서울메트로(지하철 1~4호선)·서울도시철도공사(5~8호선)와 단체협상에서 “노사가 합의하지 않으면 성과연봉제를 도입하지 않겠다”고 밝혔다. 서울지하철 공사의 성과연봉제 도입은 어렵게 되었다. 성과연봉제에 대하여 찬반론이 팽팽하지만, 이 제도는 일 열심히 하고 능력 있는 직원은 월급 올려주고 빨리 승진시키자는 것이어서 잘 운용한다면 생산성을 크게 향상시킬 수 있고 기여도에 따른 공평한 보상으로 정의사회가 실현될 수도 있다. 그러므로 공기업 262곳 중 257곳에서는 이미 성과연봉제를 도입했다. 성과연봉제는 공기업의 경영혁신과 생산성 향상을 위한 개혁과제로 2010년 상반기부터 시작됐으나 6년이 지나도록 마무리가 되지 못했다. 300인 이상 기업의 80%가 시행할 정도로 민간에서는 이미 보편화된 제도이지만, 서울시 산하 서울메트로, 서울도시철도공사, SH공사, 서울농수산물식품공사, 서울시설공단 등 5개 공기업만 빠져 있게 됐다. 이 제도를 반대해온 노조의 사실상 승리이며 서울시장의 무책임한 포퓰리즘이라는 비판이 있다. 야당은 한술 더 떠 ‘사회적 합의기구 설치’ 운운하며 국회로 이 문제를 끌어들이려고 한다. 지금까지의 국회의 운영을 보면

국회가 어떤 문제를 제대로 해결한 것이 몇 번이나 있었던가? 영 믿기지 않는다. 오히려 많은 분들이 걱정하듯이 국회는 분열과 갈등의 판을 더 키워 이득을 보려는 전략이 아닌지?

4. 왜 낙하산이 문제인가?

낙하산 인사의 문제는 전문성도 독립성도 없다는 것이다. 업계에 대하여 아는 것이라고는 도장 찍는 것밖에 없는 인사가 하루아침에 CEO(이사장, 대표이사 사장)나 CFO(감사 또는 감사위원)으로 내려온다.

낙하산 인사의 백미(白眉)는 감사(監事)이다. 기업의 부정을 조기에 적발하여 정상화할 수 있는 마지막 보루가 감사이지만, 아무것도 하지 않는다고 해서 크게 표가 나지도 않는 직책이기도 하다. 제일 만만한 자리인지 아무나 한다. 대우조선해양은 공기업은 아니지만 공기업인 산업은행의 자회사가 되면서 공기업이나 다름없이 되었다. 이 회사의 전 CEO는 감사실을 아예 폐지해버렸다. 감사는 있어도 그만 없어도 그만인 자리쯤으로 생각한 것이다. 감사위원회제도를 도입했기 때문이라고 변명한다. 이는 기업 지배구조에 대한 CEO의 치명적 무지를 보여준다. 감사위원회가 존재한다고 해서 감사실을 폐지한다는 것은 실로 어이없는 궤변이다. 이려고도 망하지 않는다면 이상한 것이다. 주인 없는 회사에 국민 혈세가 투입되고 성과급 잔치를 벌인 노조에, 수백억 원을 횡령한 직원까지 비리에 분노를 넘어 허탈감만 깊어간다.

며칠 전 한국거래소 이사장 인사가 이루어졌지만, 내년 상반기까지 신용보증기금, 자산관리공사, IBK기업은행, 수출입은행, 기술보증기금, KB금융지주, 예탁결제원 등 금융사와 금융공기업 10여 군데의 CEO 인사가 줄줄이 대기하고 있다. 한국거래소 인사는 사전에 낙점설도 파다했는데, 소문대로 실현되었다. 잘 아는 바와 같이 산은과 수은 모두 관료 출신 또는 정권과 가까운 인사들이 행장의 대를 이어왔다. 전형적인 구조는 노조가 낙하산 반대운동을 벌이다가 임금인상·복지혜택을 얻어내면서 낙하산을 용인하는 순서이다. 이는 방만 경영으로 이어져 기업은 도산 문턱으로 질주하게 된다. 천문학적 액수의 국민 세금으로 겨우 살려 놓으면 다음 정권에 가서 다시 시한 폭탄이 된다. 근래 산은 CEO는 거의 예외 없이 퇴임 후 검찰의 수사를 받았다. 한국거래소의 경우도 노조가 새로 선임된 이사장의 출근저지 투쟁과 업무거부 등 강경대응을 선언했지만 뭐가 달라질 수 있을 것인지 두고 볼 일이다.

5. 결 어

2008년에 시작된 세계 금융위기의 여파가 아직도 계속되고 있고 도이치뱅크 사태로 다시 국제 금융이 요동치고 있다. 금융기업 인사는 정말 제대로 해야 한다. 누구나 알고 있으면서도 고칠 수 없는 낙하산 인사, 변해야 하는 데도 결코 변하지 않는, 참으로 딱한 이 전통은 의지력 강한 박 대통령도 어찌지 못하는 것 같다. 국민이 이해를 해야 하는 부분인지도 모르겠다. 그렇다면 전문성이라도 철저히 검증해 주기를 기대하는 수밖에 없다.

어느 누구로부터도 영향을 받지 않는 확고한 독립성과 오랜 경륜으로 금융분야의 맥락을 이해할 줄 아는 전문성은 금융기관 임원의 필수 조건이다. 정피아, 관피아가 문제가 아니다. 공기업 중에는 방만한 경영으로 썩을 대로 썩어 외과적 수술이 반드시 필요한 경우도 있을 것이다. 따라서 낙하산이 반드시 나쁘다고만 할 수는 없다. 또한 정권창출에 기여한 분에게 반드시 보상을 해 주어야 할 필요성을 외면하기도 어려울 수 있다. 그렇다면 적어도 그 인사가 전문성이라도 있는지 확실하게 검증해야 한다. 최소한 그것만이라도 제대로 하는 것이 국가 경제를 도탄에 빠뜨리는 것을 막는 길이다.(*).

반복되는 낙하산 인사, 해법은 없는가(1)

김 영 신
한국경제연구원 연구위원

1. 지대추구 관점¹⁾에서 낙하산 인사가 가능한 제도적 허점(loophole)

□ 공공기관운영위원회(이하 공운위)의 구성 및 운영에 대한 기획재정부의 재량적 요인으로 공정성과 신뢰성을 훼손할 소지가 있음

－ 기획재정부 장관이 공운위의 민간위원을 추천하도록 되어 있어 정부의 입장과 배치되는 성향이나 의견을 가진 위원이 선임될 가능성 매우 낮음

- ▶ 공운위는 공공기관 최고의결기관으로 11명 이내의 기획재정부 장관 추천 대통령 위촉 민간위원이 과반수이상으로 구성됨
- ▶ 공운위는 전체 위원장을 포함하여 전체 20인 이내이어야 함.

□ 공운위 산하의 소위원회 운영이 투명하지 않아 주무부처의 선호대로 운영될 가능성 배제할 수 없음

－ 소위원회에 참여하고 있는 위원의 명단이 공개되지 않고 있고, 운영 회의록도 제대로 작성되지 않아 객관성 및 투명성 측면에서 미흡

□ 공공기관 운영에 관한 법률(이하 공운법)의 대부분이 임의규정으로 되어 있어 주무부처 재량적으로 운영될 수 있음

－ 2016년 4월에 공운법 개정이 있었으나 여전히 “~할 수 있다” 와 같은 임의규정이 많이 있음

1) Mueller, D. (2003). Public choice III. Cambridge University Press.

- ▶ 예컨대, 공공기관의 운영에 관한 법률 제11조(경영공시)①공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당되는 경우 또는 주무기관의 장이 국가안보상 필요하다고 인정하여 기획재정부 장관과 협의한 경우에는 해당되는 부분을 공시하지 아니할 수 있다.

□ 공공기관 임원 인사를 추천하는 임원추천위원회(이하 ‘임추위’)를 구성하는 비상임이사를 기획재정부 장관이나 주무장관이 임명하게 되어 있어 공정성과 객관성의 한계가 있음²⁾

- 이사회와 과반수 이상이 비상임이사로 운영되기 때문에 정부의 영향을 받을 수 있는 구조
- 그런데 비상임이사가 외부위원의 선정에 의사결정 할 수 있음
- 외부위원으로 주무부처 공무원이 선임될 수 있어 임추위의 독립성에 한계 존재³⁾

□ 공공기관 임원 인사에 대해 임명권자의 정치적 영향력을 배제할 수 없기 때문에 현행 공모제의 실효성을 확보하기는 쉽지 않음

- 실제로 여러 명의 후보가 추천되었다 하더라도 적격후보자 부재로 채용모를 실시하는 경우도 적지 않기 때문에 임추위의 기능이 약화될 수 있음

□ 퇴직 공무원이 공공기관에 재취업 할 경우 주무부처와의 유착될 유인이 존재

- 주무부처가 공공기관 경영평가 등에서 공공기관장 평가에 영향 가능
- 퇴직하는 관료가 퇴직일로부터 6개월 이상이 경과해야만 공기업 준정부기관 등 산하단체에 임원으로 취업 가능하도록 되어있지만 실제로는 제대로 지켜지지 않음
 - ▶ 퇴직일로부터 6개월 미만으로 공공기관 임원으로 취임한 사례 다수⁴⁾

2) 김 철(2015), “공공기관 낙하산 인사의 문제점과 개혁 방안”, 워킹페이퍼, 사회공공연구원.

3) 윤태범, 이창길, 권영주, 라영재(2013), 『공공기관 지배구조 개편방안 연구』, 한국행정학회.

4) 제31조(퇴직공무원의 임원선임 제한)

2. 공공기관 임원 선임에 대한 지대추구적 유인의 최소화

□ 공운위의 민간위원 추천권한을 기획재정부에서 국무총리실 산하에 위원회를 조직하여 이전할 필요성

－ 민간위원의 선출의 객관성을 제고하여 독립적인 의사결정 가능하도록 제도적 환경개선

□ 공운위 회의록을 세세하게 작성하여 투명하게 공개해야 할 필요

□ 주무부처 공무원이 임추위 위원으로 참여할 수 없도록 제한

－ 관행적으로 이루어진 전관예우 낙하산 인사의 가능성을 제한

□ 각 공공기관의 특성에 맞는 임원추천에 대한 기준을 만들고 이를 법제화해서 주관적 평가요인을 최소화

－ 추천사유 등 심사의 명확한 기준을 어떻게 적용했는지 구체적으로 공개⁵⁾

－ 임추위를 통해 특정후보가 다시 추천을 받을 수 없도록 독립성과 객관성 확보

▶ 임추위 후보추천 완료 후 불가피한 사유 없는 한 재공모 실시하지 말아야 함

－ 임추위의 전문성 제고를 위해 상설조직화의 필요성

□ 공공기관 임원의 임기보장 강화

－ 정권이 바뀔에 따라 공공기관의 주요 임원이 정치적 영향으로 교체되지 않도록 해임 규정에 대한 객관성을 높여야 함.

5) 허경선(2013), “공공기관임원추천위원회운영현황및발전방향”, 재정포럼, 한국조세재정연구원.

반복되는 낙하산 인사, 해법은 없는가(2)

김 영 훈

바른사회시민회의 경제실장

1. 낙하산 인사, 왜 문제인가?

□ 공공기관 낙하산 문제는 언제나 공기업 문제의 단골 메뉴임. 이 문제를 해결할 정치권이나 통수권자 역시 상황에 따라 입장이 뒤바뀌는 것도 새삼스러운 일은 아님.

- 낙하산 인사는 관련 분야 경험이 풍부한 인사나 다른 분야에서 뛰어난 경영실적 등을 보인 인사가 임명됨으로써, 기관의 발전을 가져올 가능성도 있음. 그러나 통상 부작용이 더 많이 발생함. 우수한 자질과 능력이 아니라 권력자와의 관계에 따라 임명되면서, 조직 장악력이 떨어지고, 이는 경영실패로 이어지게 됨.
- 또한 낙하산 인사가 일반화되면서, 공공기관을 감독해야 할 관련기관들과의 유착 관계가 발생할 개연성도 높음. 조직 내부인사들 역시 업무능력이 아닌 외부 라인에 의해 인사가 반복적으로 결정되면서 왜곡된 조직문화가 만성화될 수 있음.

2. 권한, 분산해야

□ 낙하산 인사의 문제는 비단 한국만의 독특한 상황은 아님. 일본, 미국 등 다른 나라에서도 비슷하게 발생하고 있는 문제임. 일부에서는 대통령의 임명권을 인정하고 대신 책임을 묻자는 식의 엽관제 주장도 제기되고 있음.

- 2014년 국감에선 A기관장은 6개월째 공석인 B총장 자리에 신임 총장 임명이 늦어지는 것을 두고 "위(청와대)에서 허가해야 한다"고 밝힘¹⁾. 이미 임추위 등 기관장 선임절차가 마련되어 있지만, 사실상 유명무실하다는 비판이 제기되는 이유임.

1) 동아일보, 문체부 5개 산하기관장 수개월째 공석, 2014.12.9.일자 보도

□ 공공기관은 사실상 준정부기관의 역할을 하고 있음. 4대강사업, 해외자원개발 등 정부 정책에 적극적으로 동원된 것은 공공기관임. 기재부의 각종 정책발표*에 공기업 투자는 '약방의 감초격'으로 들어가고 있는 것임 현실임.

* 기획재정부, '최근 경제동향과 대응방향'(10.6)

재정보강	▶ 당초 4분기 잔여분 16.6조원 + 집행률 제고(3.2조원) + 지자체 추경(2.6조원) + 공기업투자(0.5조원)	+ 6.3조원
수출금융	▶ 유망신흥국 대상 30억불 이상 금융패키지 조성	+ 3.3조원(30억불)
투자촉진	▶ 기업투자촉진프로그램 4분기 집행규모 확대(0.5조원)	+ 0.5조원
합계		+ 10.1조원

- 이런 상황에서 정부정책을 적극적으로 추진할 낙하산 인사는 정권차원에서라도 필요할 수 있음. 따라서 우선 시장형 공기업의 경우 민영화를 통해 시장의 평가에 맡기는 방안이 필요함. 또한, 이미 제도적으로 마련되어 있는 임원추천위원회 활성화 등을 통해 임명절차의 투명성과 독립성을 보장해야 함.

3. 기관장, 감사만의 문제인가?

□ 공공기관장이나 감사의 문제만이 아님, 민간기업의 경우 경영진을 감시하고, 자문을 담당하는 사외이사가 존재. 공공기관은 비슷한 이유로 비상임이사를 두고 있음. 문제는 이 숫자가 지나치게 과도하다는 것임.

- 민간기업의 경우 상법상 상장회사는 이사총수의 1/4이상의 사외이사를 두어야 하며, 자산총액 2조원 이상인 대규모 상장회사는 사외이사를 3인 이상 두어 이사총수의 과반수가 되어야 함. 2013회계연도 자산총액을 기준으로 보면, 유가증권시장 상장회사의 이사회 규모는 평균 5.73명, 평균 사외이사 비중은 38.8%(2.36명)임.

【표 1】 민간기업의 자산규모별 사외이사 선임현황²⁾

자산규모	회사 수	평균 이사회 규모	평균 사외이사 수	사외이사 비중
2조원 미만	539	5.25	1.80	33.4%
2조원 이상	139	7.58	4.51	59.7%

자산규모	회사 수	평균 이사회 규모	평균 사외이사 수	사외이사 비중
전체	678	5.73	2.36	38.8%

- 공공기관은 공기업(6.3)>준정부기관(7.7)>기타공공기관(9.3)순으로 사외이사가 재직 중임. 공공기관은 평균 8.5명의 사외이사가 있으며 이는 민간부분(2.36명)과 비교해 지나치게 많은 수준임. 공공기관의 사외이사 수는 공공기관운영에관한법률(이하 공운법)³⁾에 따라 최대 15인이지만, 예외조항⁴⁾을 두고 있기 때문에 이보다 많은 사외이사가 재직하는 것이 가능함.

【표 2】 공공기관 사외이사 선임 현황

	전체	공기업(30개)	준정부기관(89개)	기타공공기관(152개)
총 인원수	2313명 ⁵⁾	188명	680명	1445명
평균 인원수	8.5명	6.3명	7.7명	9.3명
최대 인원수	53 ⁶⁾	8명 ⁷⁾	14명 ⁸⁾	53명 ⁹⁾

- 당연직 사외이사로 주무부처 인사가 선임되는 등 정부의 입김이 강한 상황에서 비상임이사의 경영감시와 경영자문 역시 한계가 있음. 공공기관의 경우 수시로 급변하는 시장환경과 경쟁자 분석 등 고도의 경영판단을 요구되는 민간기업보다 비상임이사의 역할이 제한적인 만큼 공공기관이 더 많은 사외이사를 보유하고 있을 이유가 없음.

2) 방문옥, 「유가증권시장 상장회사의 사외이사 선임 현황」, CGS Report 2015년 5권12호
3) 제18조(구성) ① 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 15인을 초과할 수 있다.
4) 공공기관운영에관한법률 제18조(구성) ① (생략)다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 15인을 초과할 수 있다.
1. 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관 중 다른 법률에 따라 지역이나 직종별 기관의 연합으로 설립된 공기업·준정부기관
2. 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이사 정수가 15인을 초과하는 경우. 다만, 제28조제1항 단서의 규정에 따라 지정될 당시 재직 이사의 임기가 보장되는 기간 내에 한한다.
3. 제25조제3항 후단의 규정에 따라 비상임이사를 선임함으로써 15인을 초과하는 경우
5) 중복포함, 당연직포함
6) 한국상하수도협회(이상 1개기관)
7) 한국마사회, 한국전력공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국토지주택공사(이상 6개 기관)
8) 한국연구재단, 한국산업기술진흥원, 독립기념관, 축산물품질평가원 (이상 4개기관)
9) 한국상하수도협회(이상 1개기관)

□ 민간기업의 경우 지나치게 과도한 수준을 사외이사 선임기준이 마련되어 있어, 적합한 인재를 찾기 어려운 반면, 공공기관은 반대로 전문성에 대한 기준이 미흡하여 낙하산 논란이 재연되고 있음. 따라서 공공기관의 경우 사외이사의 전문성에 대한 인선기준을 보다 엄격히 강화해야 할 것임. 또한 공운법을 개정해 현재 15인 이내로 되어있는 사외이사 수를 민간기업 수준으로 축소할 필요가 있음.

□ 경영감시와 자문이라는 사외이사의 역할에 충실하도록 하기위해, 권한과 책임을 같은 수준으로 조정해야 할 것임. 최근 대우조선해양 사태에도 불구하고, 책임이 있는 당시 재직사외이사들이 여전히 사외이사 등의 후보에 거론되는 것은 사외이사의 역할에 대한 의문을 제기하게 함.

4. 공공기관장 존재이유는?

□ 공공기관에서 기관장을 비롯한 감사, 이사의 역할에 대해 제고해볼 필요가 있음. 정부정책을 사실상 대행하는 공공기관의 경우, 민간기업과 달리 CEO의 역할이 제한적일 수 있음. 이를 반증하는 것 중 하나는 공공기관장의 공백임. 기관장 경영공백이 발생한 기관수와 총 공백일은 박근혜 정부가 가장 많음. 집권 2년차까지를 기준으로 박근혜 정부는 평균 71.5개 기관에서 총 4004일의 공백이 발생함.

- 공공기관장의 경영공백은 역설적으로 기관장의 역할에 대한 의문을 가져옴.

【표 3】 정권별 공백현황

구분	노무현 정부		이명박 정부		박근혜 정부	
	기관수	총 공백일	기관수	총 공백일	기관수	총 공백일
집권1년차	57개	2496일	129개	6735일	76개	4028일
집권2년차	59개	1740일	27개	1896일	67개	3980일 ¹⁰⁾
집권3년차	70개	2371일	38개	1264일	-	-
집권4년차	44개	1055일	94개	1813일	-	-
집권5년차	52개	3227일	33개	1365일	-	-
평균	56.4개	2177.8일	64.2개	2614.6일	71.5개	4004일

10) 박근혜정부 집권2년차에 전임자가 사임 또는 임기만료하여 조사기준일(2015년 3월20일)까지 후임공백이 발생한 기관 6개, 834일 포함

5. 공공기관 경영평가, 연임과 연계해야

□ 업종이나 시대, 기관의 상황에 따라 가장 적합한 CEO는 달라질 수 있으며, 선발시스템 개선으로 모든 문제가 해결될 수는 없음. 따라서 평가와 피드백이 연계되는 것이 중요함. 수많은 비판에도 불구하고, 유일한 평가시스템은 현재 공공기관 경영평가(이하 경평)임. 문제는 이 경평과 연임/해임이 연계되지 않고 있다는 것임.

- 2013년도 이후부터 재임기간 6개월 미만인 기관장은 기관평가는 받되 평가결과에 따른 인사조치에서는 제외대상에 해당. 2013년도에는 73.3%, 2014년도에는 60%에 이르는 제외율 기록¹¹⁾

【표 4】 공공기관 경영평가 대상 변화

연도	평가대상 공공기관(개) ¹²⁾	인사조치 대상기관(개) ¹³⁾	인사조치 제외기관(개)	인사조치 제외율	합계
2013년도	117	30	22	73.3%	31개 (68.9%)
2014년도	116	15	9	60.0%	

□ 공운법에 따라¹⁴⁾ 기획재정부 장관은 기관장의 임명권자에게 해임건의·요구를 할 수 있음. 기관장 평가결과 경고 혹은 해임건의 등 인사조치 대상 기관은 총 72개(기타공공기관 제외)임. 이 중 2회 이상 경고를 받았거나 해임건의 된 기관장은 총 30명 임

11) 2008~2012년도 경평에서는 재임기간 6개월 미만 기관장의 경우 평가대상에서부터 제외되어 인사조치 대상 자체가 될 수 없었지만, 2013년도부터는 재임기간에 상관없이 공기업·준정부기관은 모두 경평대상에 해당하며, 다만 재임기간 6개월 미만 기관장의 경우 인사조치 대상에서 제외되기 때문에 제외율이 급상승한 것으로 보임

12) 기타공공기관은 법적으로 평가대상이 아니나, 공공기관운영위원회(이하 공운위) 의결에 따라 평가대상으로 지정될 수 있음. 이에 따라 매년 일부 기타공공기관이 평가대상에 포함됨.

13) 공기업 및 준정부기관의 기관장 중 재임기간 6개월 미만 기관장은 평가대상에서 제외

14) ①기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.

⑧ 기획재정부장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.

⑨ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 제50조제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.

□ 해임건의는 있었으나, 경평결과에 따른 공식적인 해임으로 기록된 사례는 없음
총 해임건의된 기관장은 27명(공석 제외)이었으나 실제 경영평가 결과에 따라 해임된 경우는 0명.

□ 공기업 경영평가는 민간기업에 대한 평가와는 다르다는 본질적인 한계는 존재함. 민간기업의 경우 외부지표(주가, 영업이익률 등)이나 내부지표(주주총회 등) 등을 통해 최고경영자(CEO)의 연임 여부가 명확하게 드러남. 반면, 공공기관은 수익성과 공공성의 조화, 높은 정성적 평가비중, 국가정책에 대한 지원 등이 평가에 상당부분 반영되기 때문에 평가기준에 대한 논란이 끊이지 않고 있음

□ 현행 공공기관 경영평가는 사실상 정부정책에 대해 얼마나 적극적으로 협조했는지가 가장 중요한 평가지표라고 할 수 있음. 이에 따라 공공기관 경영평가(이하 경평)의 실효성에 대한 논란은 매년 반복됨. 현행 경평의 실효성을 높인다는 전제하에, 기관장의 연임을 경평과 연계함으로써 낙하산 인사를 방지할 수 있을 것임.

□ 근무기간의 경평 등을 향후 기관장, 감사, 사외이사 등에 반영해야 함. 대우조선 해양사태가 가져온 파장에도 불구하고, 경영진을 감시-견제해야 하는 사외이사에 대한 책임은 묻고 있지 않음. 재직시절의 경평이나 법적인 문제 등에 대해서는 향후 공공기관장, 사외이사 등을 말지 못하게 일정부분 제한할 필요가 있음.

6. 기타

□ 낙하산 방지를 위해 통상 국회의 역할이 강조되나, 국회 역시 행정부와 비슷한 모습을 보이고 있다는 점에 주목해야함. 국회 퇴직 공직자들의 낙하산 역시 적지 않은 수준이고, 무엇보다 낙선한 국회의원 등이 낙하산 인사로 가는 경우를 고려해보면, 국회 역시 이 문제에서 자유로울 수 없음. 따라서 국회에 의한 감시를 넘어, 시민사회의 모니터링이 중요함.

□ 제도적인 낙하산 방지를 위해서는 퇴직 관료들의 현실도 고려해야함. 정년퇴직이 보장받지 않는 상황에서 고위직의 퇴직은 승진적체를 해소하기 위한 조직 차원의 선택임. 공직자윤리법의 강화에 따라 재취업 심사가 강화되면서, 능력있는 관료들의 조기퇴직(재취업 대상자에 포함되지 않기 위한)등은 정부의 정책능력 약화를 불어올

수 있음. 따라서, 승진을 하지 않지만, 전문분야에서 정년까지 일할 수 있는 특정 직군을 만들고 별도의 승진 및 급여체계를 마련하는 방안도 필요함.

□ 낙하산 문제를 단순히 정권과 가깝거나, 대선 캠프, 출신으로 한정하는 것은 전선을 확대함으로써 낙하산 문제의 핵심에서 벗어날 수 있음. 정권과 가깝다는 의미의 낙하산 보다는 직무관련성을 중심으로 이 문제를 논의해야 할 것임. 이미 제도적으로 임원추천위원회가 공운법상 마련되어 있음. 문제는 임추위 자체가 제대로 활용되고 있지 못하고 있다는 비판임. 임추위 명단 및 평가결과 등을 일정 시간이 지난 뒤 공개하고, 이에 대한 책임을 묻는(향우 임추위 구성 시 제외)등 권한과 책임을 보장해야 할 것임.

【참고자료】

- 김영훈·이수영, 2008년~2014년 공공기관 신규지정현황, 2014.10, 바른사회시민회의
- 김영훈·이수영, 공공기관 기관장공백 현황, 2015.5, 바른사회시민회의
- 김영훈·이수영, 공공기관 경영평가와 기관장 해임, 2016.6, 바른사회시민회의



바른사회시민회의

바른사회

CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

서울시 중구 세종대로 14길 38, 3층(북창동 단암빌딩 별관)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>