

KIPF 공공기관 동향

제3호 [Vol.3]

CONTENTS

제1부 공공기관 이슈

- 1. 공공기관의 보수관리정책 / 김재구 04
- 2. 경영자율권 확대사업의 현황과 정책과제 / 김지영 22

제2부 포커스

- 1. 노르웨이 공익산업의 지배구조 개혁 46
- 2. 주요국의 신재생에너지 정책 동향 53
- 3. 세계 국영 석유기업(National Oil Companies : NOCs)의 동향 및 논의 61
- 4. 경쟁중립성의 의미와 해외경향 / 박한준 79
- [특집인터뷰] 프랑스 국가 투자청(APE) 인터뷰 86

제3부 공공기관 동향

- 1. 해외 공공기관 동향 98
 - 해외의 공공기관 : 인도네시아, 브라질, 스페인
 - 해외의 공공기관 동향
- 2. 국내동향 125
- 3. OECD 동향 145



제1부

공공기관 이슈

1. 공공기관의 보수관리정책

김재구/명지대학교 경영대학 경영학과 교수

2. 경영자율권 확대사업의 현황과 정책과제

김지영/한국조세연구원 부연구위원

※ 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

ISSUE
01

공공기관의 보수관리정책

김재구/명지대학교 경영대학 경영학과 교수

공공기관에서 성과주의를 도입하고자 하는 이유는 공공부문의 임금이 노동시장에 의해 결정되지 않기 때문이다.

I. 들어가는 말

공공기관의 보수관리에 있어서 성과주의 임금체계가 강화되고 있다. 2010년 공공기관운영위원회에서 의결한 공공기관 성과연봉제 권고지침에 따르면 2010년까지 성과연봉제를 도입하도록 하였다. 그 구체적인 내용을 살펴보면, 1) 연봉구성 항목의 단순화, 2) 기본연봉의 누적적 차등인상, 3) 성과연봉 비중의 총연봉 대비 20~30% 이상으로 확대, 4) 전체 연봉의 차등폭을 고성과자와 저성과자 간 20~30% 이상으로 확대 등이다(곽채기, 2011).

이와 같이 공공기관에서 성과주의를 도입하고자 하는 이유는 공공부문의 임금이 노동시장에 의해 결정되지 않기 때문이다. 공공기관은 국민에 대한 보편적 서비스 제공과 국가경제 발전이라는 목표를 위하여 공공재적 성격의 재화와 서비스를 공급하여 왔기 때문에 대개 법, 제도적 측면에서 독점적 지위를 인정받는 경우가 많았다. 이에 따라 안정적 경영활동을 통해 상대적으로 국민들에게 비용부담을 줄였던 측면이 있었으나, 방만경영과 'X 비효율성' 등에 대한 비판적 지적이 높은 것이 사실이었다. 결국 공공기관의 생산성 증대와 경쟁력 강화를 위하여 성과주의 임금제도를 적극 도입하고 있

는 것이 현실이다(윤태범, 2011).

그런데, 공공기관에서 성과주의 임금제도 적용이 효과적으로 이루어지기 위해서는 제도적인 변화라는 측면을 고려하여 변화 관리를 적용할 필요가 있다. 이를 위해서는 이미 변화를 경험한 조직들에서 발생한 내용들을 파악하고 비판적으로 검토하여 향후의 변화 관리에 참고할 필요가 있다.

본 원고에서는 민간기업, 그리고 공기업이었다가 민영화된 기업과 현재 공기업인 기관들에서 펼쳐지는 보상정책, 임금제도를 조사하여 비교함으로써 합리적인 공공기관 보수정책의 수립 및 평가를 위한 기초를 제공하고자 한다.

국내 선진기업에서는 외환위기 이후 지난 10여년간 성과주의 인사제도를 키워드로 하여 선발, 채용, 배치, 교육훈련, 경력관리, 평가, 보상, 이직관리 등에 있어서 큰 변화를 보여 왔다(김동배, 2002; 김재구, 1999, 2000; 배종석 외, 2009; 유규창·박우성, 2007). 이 중에서도 연봉제 도입 등과 함께 임금체계 등 보상관리와 이와 밀접히 연관된 평가관리에서 가장 두드러진 변화가 있어 온 것으로 보고되고 있다. 이와 같은 국내 선진기업들의 임금체계 및 임금수준 등의 변화를 살펴봄으로써 공공기관의 보상관리를 합리적으로 개선하는 데 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

공공기관에서 성과주의 임금제도 적용이 효과적으로 이루어지기 위해서는 제도적인 변화라는 측면을 고려하여 변화 관리를 적용할 필요가 있다.

II. 민간기업, 민영화기업, 공기업의 임금제도 사례비교

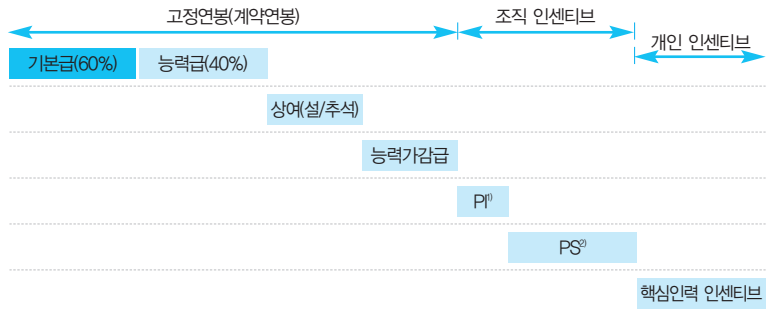
1. 민간기업 사례

가. A사

A사의 임금체계는 다음 <표 1>과 같이 구성되어 있다.

A사의 임금체계는 크게 고정연봉(계약연봉)과 조직인센티브, 그리고 개인인센티브로 나눌 수 있다.

〈표 1〉 A사의 임금체계



주: 1) PI : Productivity Incentive
2) PS : Profit Sharing

A사의 임금체계는 크게 고정연봉(계약연봉)과 조직인센티브, 그리고 개인인센티브로 나눌 수 있다. 고정연봉 중에서 기본급은 기본급과 자기개발비(고정시간외 수당)가 통합된 형태로 제공되는 것을 뜻한다. 그리고 능력급이 있는데, 이는 과거에 존재했던 능력호봉을 직급별 단일금액으로 통일한 것이다. 그리고 상여로서 기본급의 200%가 나온다. 설과 추석에 각각 100%씩 지급된다. 고정연봉을 이루는 마지막 요소는 능력가감급인데, 개인 업적고과와 역량고과에 의해 임금인상의 차등화가 이루어지게 된다. 5단계 평가등급에 따라 능력급의 150%~15% 정도로 차등이 된다.

조직인센티브로 우선 PI가 있다. 이는 생산성 장려금으로 년 2회 지급된다. PI는 총괄 및 사업부 단위의 A,B,C 평가등급에 따라 기본급의 150%, 100%, 0% 등으로 차등 지급되게 된다. 그리고 PS가 있는데, 이는 각 사업부가 실현한 EVA의 20%를 재원으로 하여 지급된다. 개인 계약연봉의 50% 이내로 지급한도가 제한되어 있다.

끝으로 개인인센티브로서 핵심인력 인센티브가 있다. 이는 연구개발/마케팅/기타부문의 우수인력을 유지할 목적으로 제공되는데, 금액은 천만원에서 수천만원 정도에 이른다. 이상의 내용을 간단히 요약하여 정리하면, 다음 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 A사의 임금체계 구분

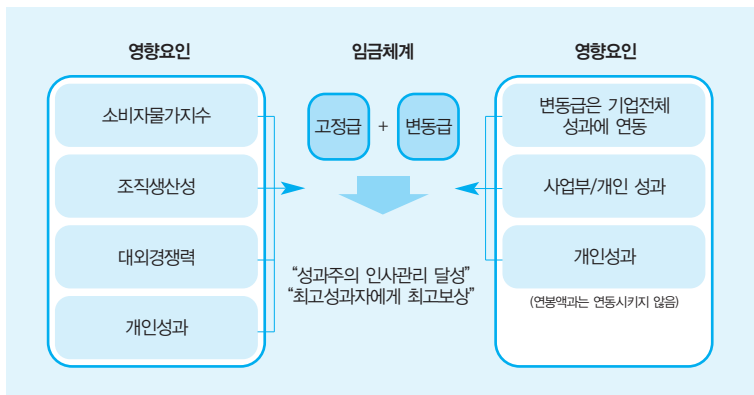
기본급	기본급과 자기개발비(고정시간외 수당)이 통합된 형태
능력급	과거에 존재했던 능력호봉을 직급별 단일금액으로 통일함
상여	기본급의 200%(설/추석 100%씩)
능력가감급	개인 업적과과와 역량과과에 의해 인상임금의 차등화/5단계 평가등급에 따라 능력급의 150%~15% 차등
PI	생산성 장려금으로 년 2회지급/총괄 및 사업부 단위의 A, B, C 평가등급에 따라 기본급의 150%, 100%, 0% 차등
PS	각 사업부가 실현한 EVA의 20%를 재원으로 함/개인 계약연봉의 50% 이내로 지급한도 제한
핵심인력 인센티브	연구개발/마케팅/기타부분의 우수인력 유지 목적(천만원~수천만원 정도)

B사의 임금체계는 크게 고정급과 변동급으로 구성되어 있다.

나. B사

B사의 임금체계는 다음 [그림 1]과 같이 구성되어 있다. 임금은 크게 고정급과 변동급으로 구성되어 있다. 임금수준에 미치는 영향 요인으로 소비자물가지수, 조직생산성, 대외경쟁력, 개인성과 등을 고려하고 있다. 임금체계와 관련하여 변동급은 기업전체의 성과에 연동시키면서 또한 사업부 및 개인의 성과평가에 의해 결정된다.

[그림 1] B사의 임금체계

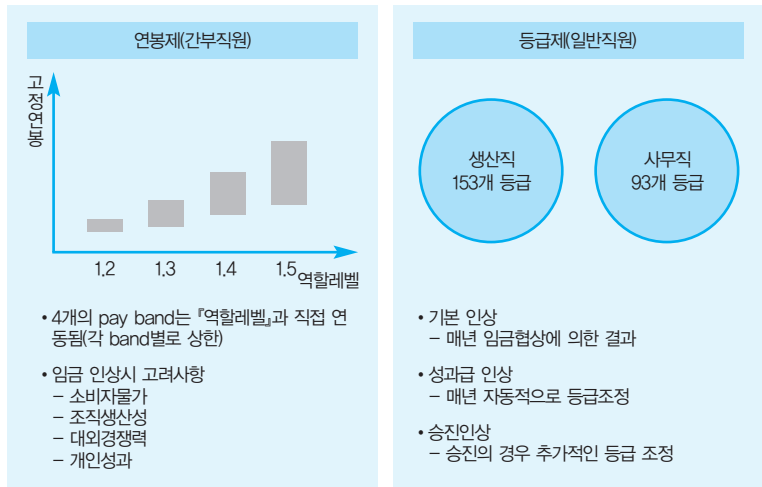


임금수준은 간부직원의 경우에는 역시 소비자물가, 조직생산성, 대외경쟁력과 개인성과 등에 따라 결정된다. 일반직원의 경우 매년 임금협상 결과에 따른다.

고정급여분에 대한 임금체계를 [그림 2]에서 보듯이 다시 자세히 나누어 보면, 간부직원에 대해서는 연봉제를 실시하고 있다. 고정연봉은 4개의 역할레벨로 나뉘어져 있다. 일반직원은 등급제를 실시하고 있으며, 생산직은 153개의 등급, 그리고 사무직은 93개의 등급으로 구분된다.

임금수준은 간부직원의 경우에는 역시 소비자물가, 조직생산성, 대외경쟁력과 개인성과 등에 따라 결정된다. 일반직원의 경우 매년 임금협상 결과에 따르며, 성과급에 따른 인상과 승진에 따른 인상이 있다.

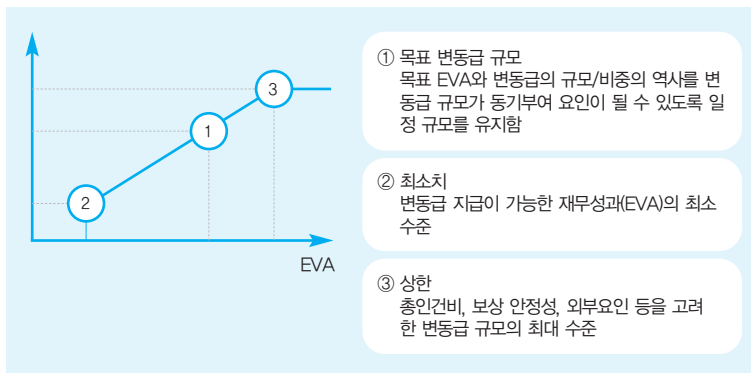
[그림 2] B사의 고정급여 임금체계와 임금수준 결정



[그림 3]에서 변동급여분(인센티브 보너스)에 대한 내용을 자세히 살펴보면, 변동급 규모는 EVA 성과와 연동시켜 결정하고 있다. 먼저 목표 변동급 규모를 설정하는데, 이는 목표 EVA 그리고 변동급의 규모와 비중 등에 대하여 그동안 실행해 왔던 내용들을 고려하여 변동급 규모가 동기부여 요인이 될 수 있도록 일정한 규모를 유지하도록 한다. 그리고 최소치를 설정하는데 이는 변동급 지급이 가능한 재무성과(EVA)의 최소수준을 정해 놓은 것이다. 상한선도

정해두는데, 이는 총인건비, 보상 안전성, 외부요인 등을 고려하여 변동급 규모의 최대수준을 정해두는 것이다.

[그림 3] B사의 변동급여 결정



C사는 1990년에 직능자격제를 도입하여, 직책의 공식이 없더라도 일정 근속(경력)과 능력을 갖춘 직원들을 승진시켜 안정된 직장생활을 영위할 수 있도록 해왔다.

2. 민영화 기업

가. C사

C사는 최근 2010년에 총괄직 이상 연봉제 사원은 경영혁신, 기술개발 등 회사 발전을 선도하는 계층으로서 능력, 창의성 및 혁신 의지에 따라 개인별 성과의 차이가 크다는 판단을 하여 성과주의 인사를 강화하는 것으로 회사 인사정책 방향을 잡고, 이러한 방향에 맞게 총괄직 이상 사원의 인사-보상체계를 재정립하였다.

C사는 1990년에 직능자격제를 도입하여, 직책(post)의 공식이 없더라도 일정 근속(경력)과 능력을 갖춘 직원들을 승진시켜 사회적 지위와 경제적 처우를 향상시킴으로써 직원들이 안정된 직장생활을 영위할 수 있도록 해왔다. 하지만 직능자격제는 우리나라 기업들의 전통적인 인사운영 방식이었던 평생직장과 연공주의에 적합한 제도로써, 1997년 외환위기 이후 성과주의가 확산됨에 따라 유효성이 많이 감소하였다. 이에 따라 많은 기업들이 경력에 따라 처

조직활력을 제고하고
업무성과에 초점을 맞추는
조직문화를 조기에 정착시킬
수 있도록 연봉제 사원의
제반 인사체계를
개선하였다.

우를 상승시키는 연공적인 인사에서 탈피하여 “하는 일과 성과”에 따라 보상하는 성과주의 인사를 강화하는 추세에 있다.

C사도 성과주의 강화를 위해 연봉제를 도입하였으나, 지금까지 직능자격제를 운영하면서 형성된 승진우선 인식이 남아 있어서 연봉제가 제대로 정착되지 않았다. 이와 같이 연공적으로 운영되어 온 직능자격제와 성과주의를 지향하는 연봉제를 병행하는 현행 인사-보상체계를 성과주의 시대에 맞게 연봉제 중심으로 재정립할 필요가 있다고 판단되었다. 또한 승진정체 해소를 위해 2002년에 승진을 확대하였으나 여전히 타 대기업에 비해 승진이 지체되고 있어 회사와 직원에게 부담이 되고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 해소하여 조직활력을 제고하고 업무성과에 초점을 맞추는 조직문화를 조기에 정착시킬 수 있도록 연봉제 사원의 제반 인사체계를 개선하였다.

우선 개선의 기본방향은 급여보상을 연봉제로 일원화하고, 직능 자격은 보직, 호칭 등의 기준으로 활용하기로 하였다. 그리고 연봉 체계를 개선하여 성과에 따른 연봉 차등을 확대하기로 하였다. 한편, 승진규모를 확대하여 승진 정체를 해소하고자 하였다. 이하에 서는 연봉제 개선을 중심으로 살펴본다.

직능자격제와 연봉제로 이원화되어 있는 급여보상을 연봉제로 일원화하여, 직능자격(승진)에 의한 보상을 연봉제로 흡수함과 동시에, 성과에 따른 우열관리를 강화하는 방향으로 연봉체계를 개선하였다.

현행 연봉체계는 월급제의 기본급여(기본급, 직능급)를 기본연봉으로, 상여성 급여(상여금, 체력단련비, 월동비)를 업적연봉으로 전환하여, 인사평가에 따라 차등하고, Base-up은 동일하게 인상하고 있다.

먼저 기본연봉은 월급제의 급여 자연증가분(호봉+직능가급 상승분) 3%를 인사평가(MBO와 능력평가 각 50%)에 따라 차등인상(최고 4%~최저 2%)하고 있다. 이러한 기본연봉은 업적연봉, 연·

월차수당, 성과급 산정의 기준이고, 누적방식으로 운영되고 있다.

한편, 업적연봉은 월급제의 상여성 급여(상여금 400%, 월동비 100%, 체력단련비 50%) 550%를 MBO결과에 따라 차등지급(최고 650%~최저 400%)하는 것이다. 이 업적연봉은 비누적 방식으로 운영된다. 인사평가 등급별 연봉조정 기준은 아래 <표 3>과 같다. 그리고 연도별 임금인상(Base-up)은 차등하지 않고 동일하게 인상하고 있다.

우선 연봉체계는 연공요소를 축소하고, 연봉조정의 유연성을 높이며, 고성과자와 저성과자 간 보상차등을 확대하는 방향으로 개선하였다.

<표 3> 지분구성 변동현황

구분(인원비율)	S(10%)	A(20%)	B(50%)	C(230%)	D(재량)
기본연봉(인상률)	4%	3.5%	3%	2.5%	2%
업적연봉	650%	600%	550%	470%	400%

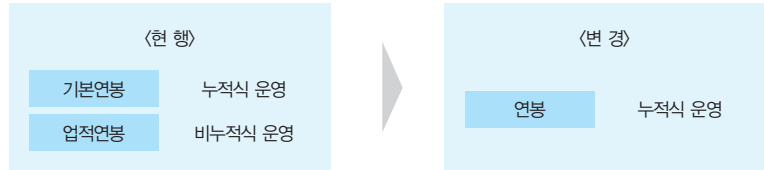
이상에서 설명한 기존의 연봉체계를 개선하였는데, 아래에 자세한 내용을 소개한다.

우선 연봉체계는 연공요소를 축소하고, 연봉조정의 유연성을 높이며, 고성과자와 저성과자 간 보상차등을 확대하는 방향으로 개선하였다. 그리고 기본연봉(누적식)과 업적연봉(비누적식)을 통합하여 누적식으로 운영한다. 현재는 누적식으로 운영하는 기본연봉의 차등이 크지 않아, 지속적으로 높은 성과를 내는 직원과 낮은 성과를 내는 직원 간 연봉차등이 크게 확대되지는 않도록 되어 있다. 앞으로는 기본연봉과 업적연봉을 통합(업적연봉 550% 해당금액을 일률적으로 반영)하고 누적식으로 운영함으로써, 고성과자와 저성과자 간 연봉차등폭이 시간이 경과함에 따라 확대될 수 있도록 하였다.

이와 같은 연봉항목 통합을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

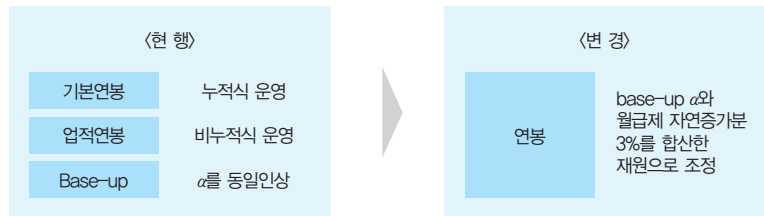
앞으로는 연도별 임금인상률을 차등재원으로 활용하므로, 인사평가 등급별 인상률을 변동하게 하였다.

[그림 4] 연봉항목 통합



연봉항목을 통합함에 따라 기본연봉과 업적연봉의 구분이 없어졌으므로, 기본연봉과 업적연봉을 각각 조정하는 현행 연봉조정 방법을 변경하여, 현행 기본연봉 차등재원(3%)과 임금인상(Base-up) 재원을 통합한 재원으로 연봉을 조정한다.

[그림 5] 연봉 차등재원 운영 : 임금인상(base-up) α 의 경우



한편, 그동안 C사의 연봉조정방법은 인사평가 등급별 인상률이 고정되어 있었으나, 앞으로는 연도별 임금인상률(Base-up)을 차등재원으로 활용하므로, 인사평가 등급별 인상률을 변동하게 하였다. Model은 기본적으로 S와 A등급은 현행보다 인상률이 높게, B등급은 현행수준, C등급은 Base-up수준, D등급은 동결하는 것으로 하였다.

〈표 4〉 연봉조정 Model

구 분	S	A	B	C	D
인상률 (예시)	기준율x1.6 (8%)	기준율x1.25 (6.25%)	기준율 (5%)	기준율x0.6 (3%)	동결 (0%)

주: 1. 인상률 계산식은 임금인상(Base-up)등 고려 매년 탄력적으로 적용
 2. ()는 차등재원 5%인 경우의 인상률 예시임

인사평가 결과에 따른 연봉조정과는 별도로 5% 인원에 대한 연봉동결을 시행한다.

C사의 연봉조정에는 MBO평가를 70%, 능력평가를 30% 반영하기로 하였다. 다음 〈표 5〉에서는 연봉조정의 예를 들어서 보여주고 있다.

〈표 5〉 연봉조정 예시

구 분 (반영비율)	상반기MBO (35%)	하반기MBO (35%)	능력평가 (30%)	총 인상율
인상률 (계산식)	2.19% (6.25%×0.35%)	1.75% (5%×0.35%)	2.4% (8%×0.3%)	6.34%

주: MBO평가 상반기 A등급, 하반기 B등급, 능력평가 S등급의 경우(연봉조정 Model을 그대로 적용, 연봉 차등 재원은 5%로 가정)

인사평가 결과에 따른 연봉조정과는 별도로 5% 인원에 대한 연봉동결을 시행한다. 연봉동결은 연봉제를 본격 시행하는 기업에서 보편화된 제도로서 인사평가 결과가 하위인 직원 중에서 별도 심사를 거쳐 대상자를 선정하고, 선정된 인원은 인사평가 결과에 따라 연봉을 조정하지 않고 전년도 연봉을 유지한다.

한편, 특별히 높은 성과를 내거나 핵심역량을 보유하여, 일률적인 연봉조정으로 보상하기 어려운 직원에 대하여는 연봉조정 이외에, 별도 재원을 확보하여 추가보상할 수 있도록 전사 차원에서 선별하고, 보상수준도 개별적으로 판단할 계획이다.

간부직에 해당되는 3직급(차장) 이상은 연봉제를 도입하여 시행하고 있으며, 그 이하의 직급은 이전부터 시행되어 오던 호봉제를 그대로 활용하고 있다.

3. 공기업

가. D사

D사는 임금체계가 직급에 따라 차이가 나는 특별한 모습을 보이고 있다. 즉, 간부직에 해당되는 3직급(차장) 이상은 연봉제를 도입하여 시행하고 있으며, 그 이하의 직급은 이전부터 시행되어 오던 호봉제를 그대로 활용하고 있다. 공기업으로서 연봉제를 적극적으로 도입하려는 D사 경영층의 의지가 있지만, 노동조합과 협의를 통해 현재와 같은 수준으로 간부급에 국한하여 연봉제가 시행되고 있는 것이다.

〈표 6〉 D사의 임금체계

3직급(차장) 이상	연봉제 : 직원 연봉규정
4~5직급	호봉제 : 보수규정 및 시행세칙
6직급(별정)	호봉제 : 별정직관리규정
청원경찰	호봉제 : 경비규정

따라서 D사의 임금체 직원과 연봉제따라서 D사의 임금체 직원과 연봉제 직원이 각기 다르다. [그림 6]의 임금구조를 살펴보면 호봉제 직원의 임금은 기준임금과 기준외 임금 그리고 기타 임금 등으로 구성된다. 기준임금은 기본급과 직능급으로 이루어져 있다. 기준외 임금은 기술수당, 야간근무수당 등 각종 수당들이다. 기타 임금은 휴가보상금, 상여금, 퇴직금 등으로 이루어진다.

연봉제 직원의 경우 기본연봉과 연봉외 수당, 그리고 성과연봉과 능력급 등으로 이루어져 있다. 기본연봉은 연봉제 적용대상 직원의 직급에 상응하는 기본생활 보장적인 성격의 보수이다. 연봉등급은 매년 1회 정기승급된다. 연봉외 수당은 야간근무수당 등 각종

수당이다. 또한 성과연봉이 있는데, 이는 정부투자기관 경영실적 평가결과에 따라 지급되는 인센티브 장려금을 개인 및 부서의 업적 평가 결과에 따라 차등지급되는 보수로서 최대 500%이다. 능력급은 필요한 직무에 대하여 직무의 난이도와 책임성 등을 감안하여 지급하고 있다. 연봉월액은 기본연봉을 12등분한 금액이다.

직능급이란 직원의 업무수행능력의 정도를 등급으로 분류하고 분류된 등급에 따라 지급되는 임금이다.

[그림 6] D사의 임금구조



호봉제 직원들의 기준임금은 기본급과 직능급으로 이루어진다고 하였는데, 이들의 내용에 대하여 자세히 살펴보도록 한다. 기본급이란 근속년수를 기준으로 결정되는 연공급으로서 매년 1회 정기승호가 이루어지게 된다. 이 호봉은 1호봉부터 40호봉까지 단일호봉으로 구성되어 있다.

한편, 직능급이란 직원의 업무수행능력의 정도를 등급으로 분류하고 분류된 등급에 따라 지급되는 임금이다. 직능급은 직무내용의 변동이나 업무내용의 증감 등에 따라 가감될 수 있다. 직능급에 대한 자세한 내용은 아래 [그림 7]에 제시되어 있다.

연봉제는 기본연봉과
 업적연봉 그리고 연봉외
 수당으로 이루어져 있으며
 성과급제는 기본급과
 성과급, 제수당으로
 구성되어 있다.

[그림 7] D사의 직능급체계 (호봉제)

직능급

- 개념 : 직원의 업무수행능력의 정도를 등급으로 분류하고 분류된 등급에 따라 지급되는 임금
- 계산기간 : 전월 16일부터 당월 15일까지
- 직능급 가감 : 직무내용의 변동, 업무내용의 증감 기타 특별한 사유발생시 가감 가능
- 수습기간중의 직능등급 적용 : 총원 예정직급의 해당 직능등급 적용 (신규채용자 일할계산)
- 무보직자의 직능급

기준외 임금

- 법정수당 : 연장근무수당, 휴일근무수당, 야간근무수당, 연차휴가수당
- 임의수당
 - 직무관련수당 : 특수직업수당, 기술수당
 - 생활보조적수당 : 가족수당, 근무환경수당
 - 복지후생적수당 : 급식보조비, 교통보조비, 난방보조비 등

나. E사

E사는 연봉제 및 성과급제 활용을 통한 합리적 보수체계를 갖추고 있다. 연봉제는 기본연봉과 업적연봉 그리고 연봉외 수당으로 이루어져 있으며 성과급제는 기본급과 성과급, 제수당으로 구성되어 있다.

연봉제 구성요소 중, 기본연봉은 기초연봉과 직무연봉으로 되어 있으며, <표 8>, <표 9>은 역량 평가에 따른 누적식 기초 연봉의 차등과 수행 직위에 따른 비누적식 직무연봉의 차등형태를 보여준다.

<표 7> 연봉제의 구성

기본연봉	업적연봉	연봉외 수당
66%	32%	2%

<표 8> 역량 평가별 누적식 기초연봉

등급	S	A	B	C	D
비율	5%	20%	50%	20%	5%
차등인상	2%	1.5%	1%	0.5%	-

〈표 9〉 수행 직위별 비누적식 직무연봉

직위	본부장	처실장	팀장	팀원
지급률	60%	34.3%	33.3%	27%

업적연봉은 성과평가에 따라 비누적식으로 차등을 두어 230%의 차등폭을 보이고 있으며 연봉의 수당은 법정 연차 수당을 포함한다.

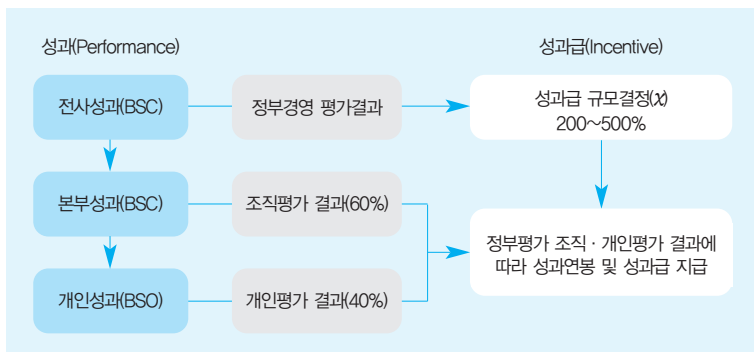
〈표 10〉 기본연봉과 업적연봉의 차등폭

(단위: 월기본급)

구 분	차등폭
기본연봉 (누적식)	32%
업적연봉 (비누적식)	230%

E사는 기존에 수립된 보수전략에 따른 수행과제 이행을 통해 지속적인 보수체계의 선진화를 이루고 연공서열중심에서 성과중심 보수체계의 전환을 통해 성과주의 기업문화의 정착을 유도하였다. 또한 성과주의 기업문화를 정착하기 위해 전사적인 성과창출 동기 부여를 위해 공사, 조직, 개인의 성과를 연계한 성과급 시스템을 갖추었다.

[그림 8] E사의 성과급 체계



성과주의 기업문화를 정착하기 위해 전사적인 성과창출 동기 부여를 위해 공사, 조직, 개인의 성과를 연계한 성과급 시스템을 갖추었다.

한국기업들의
임금체계를 전체적으로
볼 때는 아직 연공급,
직능급, 직무급이 혼재한
가운데 성과주의로
이동중이라고 할
수 있겠다.

성과급 산정 시 다음 <표 11>과 같이 내부평가의 반영비율을 개선하여 조직평가의 비중을 확대하고 소관본부의 정부평가 결과를 반영하여 전략중심의 성과관리를 강화하였다.

<표 11> F사의 내부평가 반영비율

구 분	2008년		2009년	
	조직평가	개인평가	조직평가	개인평가
본부장	70%	30%	80%	20%
처·실장	80%	20%	90%	10%
팀장	80%	20%	90%	10%
팀원	60% (본부)	40%	60% (정부, 본부)	40%

Ⅲ. 사례조사의 시사점

국내 선진기업의 임금체계 및 연봉제 도입, 그리고 임금수준 등을 살펴보면, 성과주의의 확산 추세를 뚜렷하게 볼 수 있다. 한국기업들의 임금체계를 전체적으로 볼 때는 아직 연공급, 직능급, 직무급이 혼재한 가운데 성과주의로 이동중이라고 할 수 있겠다. 이러한 양상은 공기업, 공기업에서 민영화된 기업, 그리고 민간기업 등을 비교해 볼 때 더 분명히 나타나는 것을 볼 수 있다.

민간기업인 A사와 B사는 글로벌 기업답게 철저한 성과평가와 함께 이를 반영한 성과주의 임금정책을 펼치고 있었다. 그러면서도 성과를 제고하기 위한 인센티브 및 성과공유를 위한 제도들을 갖추고 있었다. 민영화된 기업 C사는 과거의 공기업 당시의 제도로부터 성과주의로의 변모를 위해 노력하는 모습을 보여주고 있는데, 이제는 시장원리에 따른 인사제도로의 변화를 확연하게 나타내고 있는 것이 특징이다. 공기업으로서 D사와 E사 사례를 소개하였는데, D

사는 아직 연공주의적 인사제도로부터 성과주의로 이전하는 과정에 있다면, E사는 성과주의제도로의 변화를 거의 마무리하는 단계 있다는 차이를 보이고 있다.

국내 선진기업에서 성과주의로의 변화를 추동하는 것 중 가장 특징적인 것이 바로 연봉제이다. 연봉제라는 임금형태를 도입하면서 임금체계를 조정하고 있는 것이다. 핵심적인 내용은 고정급여와 변동급여의 구분 관리, 개인성과는 물론, 사업부 또는 회사 전체의 성과와 연동, 핵심인재의 확보라는 차원에서 특별 인센티브 등을 들 수 있겠다.

이를 구체적으로 정리해보면 다음과 같다.

- 1) 민간부문에서는 기존의 연공급, 직능급, 직무급 등을 연봉제라는 임금형태로 가져가면서 임금체계를 조정하고 성과주의의 확산을 기하고 있다. 전 직원 연봉제 도입을 위해 보수체계의 단순화를 진행시키면서 임금의 각종 수당 등을 기본급화한다. 그리고 고정급여와 변동급여를 구분하여 관리하고 있다.
- 2) 민간부문에서는 집단성과배분제의 활용이 높아지고 있다. 기업의 성과에 대해 다양한 형태의 금전적 보상을 실시하고 있는데, 집단성과배분제로는 이윤배분제, 성과배분제, 종업원 지주제 등이 있다. 이 중 한국을 대표하는 선두기업들 등 대기업들이 이윤배분제를 적극 활용하고 있다.
- 3) 민간기업들은 임금수준을 결정할 때 물가, 조직생산성, 대외 경쟁력, 개인성과 등을 고려한다. 예산은 기업의 성과에 기초하고 있다. 특히 변동급여의 규모를 정할 때 재무성과(EVA)가 기초가 되며, 상한선과 하한선을 가지고 있다.
- 4) 민간기업은 성과평가제도를 정착시키면서 더욱 정교화하고 있다. 민간기업들은 연봉제의 정착을 위해서 성과평가 시스템을 체계적으로 정비하고 있는데, 이는 다시 성과주의를 강화하는 결과를 가져오고 있다. 대부분의 회사들이 MBO, BSC 등을 도입하여 적극적으로 활용하고 있었다. 성과평가

국내 선진기업에서 성과주의로의 변화를 추동하는 것 중 가장 특징적인 것이 바로 연봉제이다. 연봉제라는 임금형태를 도입하면서 임금체계를 조정하고 있는 것이다.

성과주의라는 틀로의 이양은 시장에 민감하게 반응하여야 하는 민간기업이 가장 앞서 있고, 그 뒤를 공기업이었다가 민영화한 기업, 그리고 마지막으로 공기업부분이 따라가고 있는 양상이다.

에 따라 평가등급 간 격차 확대 및 누적식 적용 확산 등 임금 격차가 확대되는 경향을 보이게 된다.

5) 민간기업에서는 전략적 성과관리시스템을 구축하고 보상과 연계시킨다. 민간기업 보상체계 및 보상관리의 가장 큰 특징 중 하나는 전략과의 연계성을 높이고 있다는 것이다. 보상체계가 공정성 기준뿐만 아니라 기업의 경쟁력과의 연계성이 강조되면서 MBO와 함께 BSC가 급속하게 확산되고, 보상형태도 전략관리의 방향과 부합되는 유형을 선택하고 있었다. 따라서 기업의 환경과 상황, 경영전략, 기술, 구성원, 조직문화 등을 고려하면서, 궁극적으로 기업의 경영목표를 달성하는 데 기여할 수 있도록 설계되고 있는 특징을 보이고 있다.

본 원고에서는 국내 선진기업 사례를 검토함으로써 공공기관 보수정책 발전의 기초자료를 제공하고자 하였다. 이러한 사례들을 기초로 하여 보수정책을 입안하고 변화 관리를 할 수 있을 것이다.

다만 공공기관의 보수체계는 민간기업과 상이한 형태로 발전하여 왔다는 것을 고려할 필요가 있다. 성과주의라는 틀로의 이양은 시장에 민감하게 반응하여야 하는 민간기업이 가장 앞서 있고, 그 뒤를 공기업이었다가 민영화한 기업, 그리고 마지막으로 공기업부분이 따라가고 있는 양상이다. 물론 정부조직에 속한 공무원의 인사제도는 이들보다도 더 늦게 느리게 성과주의를 향해 가고 있다고 평가할 수 있다.

공공기관에서의 성과주의 도입 및 확산은 제도화 이론에 따르면 강압적 동형화(coersive isomorphism) 과정이었다고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 공공기관의 경영시스템이나 조직문화는 기존의 연공제에 입각한 관리에서 성과주의로 이전하기 위해서는 효과적인 변화 관리가 필요한 것으로 보인다.

참고문헌

- 곽채기, 「공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제」, 『공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래』, 한국조세연구원, 2011, p. 55~71.
- 김동배, 「금융위기 이후 인사관리제도의 변화」, 정진호·김재호·조준모·김동배(편), 『기업 내부노동시장의 변화』, 한국노동연구원, 2002.
- 김재구, 『구조조정기의 기업 인사. 조직 혁신 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 김재구, 「구조조정기의 한국기업 인적자원관리 및 조직 변화현황과 조직유효성에 관한 연구」, 『산업관계연구』, 제 10권 제 1호, 2000, pp. 131~165.
- 배종석·김민수·김양민·배종훈·오홍석, 「경제적 패러다임과 인사조직연구 : 자유주의와 공동체 주의를 중심으로」, 『인사조직연구』, 제 17권 제 2호, 2009, pp. 17~94.
- 유규창·박우성, 「경제위기 이후 인적자원관리의 변화와 과제: 중단적 분석을 통한 시사점」, 『경영사학』, 제 22집 제 3호(통권 45호), 2007, pp. 177~207.
- 윤태범, 「공공기관 경영평가제도의 평가와 향후 발전방향」, 『공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래』, 한국조세연구원, 2011, pp. 25~51.

ISSUE
02

경영자율권 확대사업의 현황과 정책과제¹⁾

김지영/한국조세연구원

공공기관은 민간기업과 달리 운영에 필요한 다양한 의사결정 과정이 법률로 정해져 있거나 정부의 규제를 받는다.

I. 서론

공공기관은 민간기업과 달리 운영에 필요한 다양한 의사결정 과정이 법률로 정해져 있거나 정부의 규제를 받는다. 특히 공기업의 경우 기관의 경영 전반에 걸쳐 정부의 규제가 이루어진다. 기관장이 예산, 인력, 투자 등 기업의 운영 과정에서 가지는 결정 권한이 많지 않음을 의미한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업·준정부기관 조직 운영과 정원 및 인사관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등에 대한 지침이 존재하고, 경영목표와 같은 운영 계획은 이사회 의결이 필요하다. 실제로 공공기관의 운영에 관한 지침은 조직·인사·예산 부문과 경영계획 부문으로 구분할 수 있는데, 그 종류를 다음의 표에 정리하였다.

1) 본고는 2010년 연구과제 「공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향」을 일부 보완하여 작성된 것임.

〈표 1〉 공공기관의 운영에 관한 지침

조직·인사·예산에 관한 지침	경영계획에 관한 지침
공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침	공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침
기타공공기관의 혁신에 관한 지침	기타공공기관의 혁신에 관한 지침
공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편	기관장 경영계획서 작성지침
기관장 경영계획서 작성지침	기관장 경영계획서 이행실적 평가지침
기관장 경영계획서 이행실적 평가지침	공공기관의 통합공시에 관한 기준
	공기업·준정부기관 감사기준

'공공기관 경영자율권 확대 시범사업'은 기존의 책임운영기관제도의 한계점을 극복하고 공공기관 운영에 자율성과 책임성을 확산시키기 위하여 정부가 2010년 1월부터 추진하고 있는 제도이다.

그러나 공공기관의 운영이 효율적으로 이루어지기 위해서는 민간기업에서와 같이 기업 경영의 자율성과 책임성이 중요하다는 의견이 제기되기 시작하면서, 공공부문에 이러한 요소들을 도입하려는 움직임이 일어났는데 책임운영기관제도가 가장 대표적인 제도라 할 수 있다. '공공기관 경영자율권 확대 시범사업'은 기존의 책임운영기관제도의 한계점을 극복하고 공공기관 운영에 자율성과 책임성을 확산시키기 위하여 정부가 2010년 1월부터 추진하고 있는 제도이다. 공공기관에 대하여 인력이나 예산 등에 가해지던 기존의 규제를 일부 완화하고, 해당 공공기관의 기관장이 완화된 제약조건 내에서 경영상의 자율권을 행사할 수 있게 하는 것이 주요 내용이다. 사업대상으로 선정된 기관은 확대된 자율권에 대한 사업 계약에 명시된 성과목표를 달성해야 하며, 성과목표 달성 결과에 따라 인센티브가 결정된다. 시범사업 첫 해에는 공모를 통하여 한국가스공사, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사, 중소기업은행의 4개 기관이 대상기관으로 선정되었으며, 2011년 1월에 기존의 4개 기관 외에 한국공항공사와 한국산업은행이 추가로 선정되었다. 확대사업의 평가는 매년 4월에 이루어지는데, 2010년도 평가결과가 2011년 5월 현재 발표되어 있어 제도 시행의 1년을 되돌아보기에 적절한 시점이다. 본고에서는 경영자율권 확대 시범사업의 내용을 책임운영기관제도와 비교하여 살펴보고 지난 1년 동안의 성과를 평가하여, 제도를 내실화하기 위한 앞으로의 정책과제에 대하여 논

의해보고자 한다.

경영자율권 확대사업으로
인하여 기관이 가지게 된
자율권은 크게 인력운영
자율권, 조직구성 자율권,
예산운영 자율권으로
구분할 수 있다.

II. 경영자율권 확대사업의 내용

1. 사업 내용

경영자율권 확대사업의 시범기관으로 지정된 공공기관의 기관장은 정부와 1년 동안의 경영자율계약을 체결하게 된다. 이 계약은 공공기관이 부여받게 되는 자율권의 내용, 계약기간 동안 달성해야 하는 성과목표, 성과목표의 평가방법, 성과목표 달성 시 받게 되는 인센티브와 같은 구체적인 내용들을 포함한다. 계약기간이 만료되면 정부는 계약서에 명시된 평가방법에 의거하여 성과목표 달성 정도를 평가하고, 평가등급에 따라 인센티브를 지급해야 한다. 경영자율계약은 기본적으로 개별 공공기관과 정부 양자간의 계약이므로, 공공기관별로 계약 내용은 모두 상이하다. 특히 자율권의 내용과 성과목표의 차별성이 두드러진다. 자율권의 내용은 기관의 수요에 의하여 결정되며, 대상기관의 특성이 모두 다르기 때문에 성과목표 역시 기업 고유의 특성이 반영된다. 성과목표의 평가방법과 인센티브 체계는 자율권 내용이나 성과목표에 비해서는 상대적으로 서로간에 유사성을 가진다.

먼저 2010년도 사업내용부터 살펴보자. 경영자율권 확대사업으로 인하여 기관이 가지게 된 자율권은 크게 인력운영 자율권, 조직구성 자율권, 예산운영 자율권으로 구분할 수 있다. 인력운영의 자율권은 시범기관에 해당하는 4개 기관 모두 부여받았는데, 해외개발 또는 신규 사업 등을 추진하기 위하여 필요한 인력을 자율경영 계약에 명시된 범위 내에서 증원할 수 있도록 하였다. 조직운영의 자율권은 기관 내에 조직을 신설하고 직위나 직급을 운영하기 위하여 기존에 필요했던 주무부처와의 협의, 결재 과정을 없애고 기관이 조직 구성에 대한 자율성을 가지도록 하는 내용을 포함한다. 중

소기업은행을 제외한 3개 기관이 조직운영의 자율성을 요구하였다. 단, 상위 직급의 비율이 증가되지 않는 범위 내에서 허용되었다. 마지막으로 예산운영의 자율권은 기본적으로 인건비 또는 인센티브 등과 관련되어 있는데, 기존의 공공기관 예산운영 지침에서 벗어나 부가적인 급여 체계 또는 인센티브 체계를 수립할 수 있게 하였다. 이에 따라 인천국제공항공사와 지역난방공사는 초과이익 및 원가절감의 10%를 인센티브 재원으로 활용할 수 있게 되었으며, 가스공사에는 해외사업 전문인력에 대한 별도의 급여체계를 적용하도록 허용하였다. 단, 인센티브는 평가결과 우수기관에 한하여 지급 상한(월봉의 100%) 이내에서 지급하도록 하는 제약이 존재한다.

2011년도 사업을 통해 부여되는 자율권의 형태 역시 시범사업 첫 해와 다르지 않다. 인력운영에서는 해외사업 및 신규 사업 추진을 위한 인력 증원이 허용되었고, 조직운영에서는 조직의 신설과 직위·직급의 자율적인 운영이 가능해졌다. 예산운영의 측면에서는 초과이익·원가절감의 10%를 인센티브 재원으로 활용하고 해외사업 전문인력에 대한 별도의 급여체계가 허용되었다. 이러한 자율권은 전년도 사업대상인 4개 기관에 대해서는 연속적으로 적용되며, 대상기관에 추가된 한국공항공사와 한국산업은행에 대해서는 새로이 적용되는 자율권이다.

경영자율계약을 통해 기관이 부여받은 자율권과 일반 공공기관의 관련 권한을 비교한 결과가 <표 2>에 정리되어 있다. 일반적인 공공기관의 인력과 조직 운영에는 상당한 제약이 존재한다. 인력 증원 필요 시 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전 협의를 하며, 반드시 이사회 의결을 거쳐야 한다. 인력 증원이 필요한 경우에 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소하는 것을 기본으로 하며, 지속적인 인력이 요구되는 경우에 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진해야 한다.

일반적인 공공기관의 인력과 조직 운영에는 상당한 제약이 존재한다.

경영자율권 확대사업을 통한 자율권은 인력, 조직, 예산에 대한 규제를 어느 정도 완화한 것이며, 특히 공공기관의 수요에 따른 자율권을 부여한다는 점에서 의미가 있다.

〈표 2〉 2010년 자율권 확대 기관과 일반 공공기관의 비교

	자율권 확대 기관	일반 공공기관
인력	(인천공항) 미래전략사업 추진 등을 위해 정원의 5% 범위 내에서 증원 (기업은행) 정원의 10% 범위 내에서 증원 (가스공사) 해외자원개발 인력 증원	원칙적으로 정원과 현원을 일체(2010. 1. 1 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과인원 해소) 인력 증원을 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행 인력증원소요 발생시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 인력증원은 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
조직	(기업은행) 직위·직급 자율 운영 (인천공항) 직위·직급 자율 운영 (가스공사) 조직신설, 직위·직급 자율 운영 (지역난방) 조직신설, 직위·직급 자율 운영	조직 확대를 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행 기구신설·확대 필요시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
예산	(가스공사) 해외자원개발 전문인력에 대한 별도 급여 체계 운영 (인천공항) 성과목표 초과이익의 10%를 인센티브로 지급 (지역난방) 성과목표 초과이익(또는 원가절감)의 10%를 인센티브로 지급	일반적으로 공공기관의 장은 예산편성권을 가지나, 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 편성하여 함. 각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급함. 예비비에 계상할 성과상여금의 재원조성 방안 및 기본연봉, 월 기본급 등의 산정 방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정함.

조직 확대를 하고자 하는 경우에도 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 기구 신설·확대 필요시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소함을 기본으로 하며, 기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진해야 한다. 예산편성 및 성과급 체계 역시 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 편성해야 한다. 각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급하는데, 예비비에 계상할 성과상여금의 재원조성 방안 및 기본연봉, 월 기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정한다. 기관장 및 감사의 성과급은 「공공기관 기관장 및 감사

보수체계 개편」에 따라 편성하며, 직원 성과급은 공기업의 경우 월 기본급의 500%, 준정부기관의 경우 기본월봉의 200% 이내로 편성한다. 경영자율권 확대사업을 통한 자율권은 위와 같은 인력, 조직, 예산에 대한 규제를 어느 정도 완화한 것이며, 특히 공공기관의 수요에 따른 자율권을 부여한다는 점에서 의미가 있다.

이러한 자율권에 대응하는 책임성의 강화가 구체적인 성과목표의 제시와 그에 따른 성과평가를 통하여 이루어진다. 자율권 확대에 따른 성과목표는 공통목표와 기관별 고유목표로 구분된다. 공통목표는 국가의 정책 방향에 부합하도록 주무부처가 설정하며, 경영자율권 시범기관에게 일률적으로 적용된다. 공통목표는 주로 공공기관 선진화 계획에 제시된 내용을 포함한다. 시범사업 첫 해에는 경쟁 도입 및 증시 상장 등 공공기관 선진화 과제의 추진 결과와 노사관계 선진화가 주된 공통목표였다. 2011년에는 민영화 추진 노력과 성과가 공통목표의 주된 내용을 차지하는데, 지분매각, 경쟁도입, 운영권 매각 등에 대하여 중점적으로 평가를 받게 된다. 구체적으로 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 지분매각, 중소기업은행과 한국산업은행은 민영화, 한국가스공사는 도매부문의 경쟁도입, 한국공항공사는 청주공항의 운영권 매각이 공통목표에 포함되어 있다²⁾. 이에 반해 기관별 고유목표의 세부 항목은 기관별 특성과 공기업으로서의 공공성을 고려하여 각 기관과 주무부처가 협의하여 선정한다. 2010년과 2011년의 기관별 고유목표의 항목은 다음과 같다.

자율권에 대응하는 책임성의 강화가 구체적인 성과목표의 제시와 그에 따른 성과평가를 통하여 이루어진다. 자율권 확대에 따른 성과목표는 공통목표와 기관별 고유목표로 구분된다.

2) 2011년 이행실적 평가지침(기획재정부 보도자료, 2011. 4. 1).

자율경영실적

평가는 공통목표와
고유 성과목표의
두 부분에 대하여
각각 이루어지며,
고유 성과목표에 대한
계량평가와 공통목표에
대한 비계량평가로
구성된다.

〈표 3〉 기관별 고유목표

기관명	연도	성과목표
인천국제공항공사	2010	동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
인천국제공항공사	2011	동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
중소기업은행	2010	수익창출 역량 강화, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화
중소기업은행	2011	지속성장의 토대 구축, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화
한국가스공사	2010	유·가스전 확보매장량 증대, 해외사업 수익증대, 천연가스 도입 가격 안정, 미공급지역 배관망 건설
한국가스공사	2011	해외사업 확대, 유·가스전 확보매장량 증대, 천연가스 도입가격 안정, 미공급지역 배관망건설, 종업원 생산성 향상
한국지역난방공사	2010	수익성 개선, 저탄소 녹색 성장 추진, 서비스공급단가 개선
한국지역난방공사	2011	수익성 개선, 저탄소 녹색 성장 추진, 서비스공급단가 개선
한국공항공사	2011	항공수요 확충, 기업가치 향상, 신성장사업 매출액 증대, 공항관리 및 운영 효율화
한국산업은행	2011	수익기반 강화, 안정적 자금조달, 산업자금 공급확대, 자산건전성 제고

자료: 기획재정부 보도자료(10. 08. 04, 11. 04. 01)

기관별 고유목표에는 구체적인 성과지표가 포함되며, 각각의 성과지표에 대하여 성과목표치를 설정하고 이를 계약서에 명시하도록 되어 있다. 성과지표에 대한 목표치는 과거 실적을 고려하여 결정하며, 자율경영 실적 평가 시에 사용될 지표별 가중치 역시 경영자율권 계약서에 포함되어 있다.

자율경영실적 평가는 공통목표와 고유 성과목표의 두 부분에 대하여 각각 이루어지며, 고유 성과목표에 대한 계량평가와 공통목표에 대한 비계량평가로 구성된다. 공통목표는 공공기관 선진화 과제와 노사관계 선진화 외에, 자율권 운영의 적정성을 함께 비계량적으로 평가한다. 고유 성과목표는 자율경영계획서에 명시된 성과지표의 목표치 대비 실적을 계량적으로 평가한다. 구체적인 평가방법은 2010년과 2011년에 다소 차이를 보인다. 2010년에는 고유 성과목표 부문에 가중치 100점을 부여하고 공통목표 부문은 가감하는 방식으로 행해졌다. 기관별로 선정된 3~4개의 성과목표에 성과목

표별 가중치를 부여한 다음 이를 100점 만점으로 환산하고, 여기에 공통과제에 포함된 3개의 평가지표 각각에 대한 평균 결과에 따라 총점에서 일정 점수를 가감하는 방식이다. 2010년도 평가지표 및 평가방법을 다음 표에 정리하였다.

〈표 4〉 2010년 평가지표 구성 및 평가방법

	고유 성과목표	공통목표
평가지표	기관별 성과목표	공공기관 및 노사관계 선진화, 자율권 운영의 적정성
점수 부여	성과목표별 가중치 이용하여 100점으로 환산	선진화 부문: 가감방식 (각각 +1.5~△6점/최대 +3~△12점) 자율권 운영 부문: 차감방식(0~△3점)
평가 방법	계량 평가	선진화 부문: 6등급 비계량 평가 자율권 운영 부문: 3등급 비계량 평가

자료: 기획재정부 보도자료(10. 08. 04)

평가방법은 2011년에 다소 변화하였는데, 우선 기관별 고유 성과목표의 총점이 100점에서 85점으로 그 비중이 낮아졌다. 대신 공통목표 부문에 15점의 점수를 부여하였다.

이러한 평가방법은 2011년에 다소 변화하였는데, 우선 기관별 고유 성과목표의 총점이 100점에서 85점으로 그 비중이 낮아졌다. 대신 공통목표 부문에 15점의 점수를 부여하였다. 기존에는 공통목표를 선진화 부문과 자율권 운영 부문의 두 종류에 대해 가감 또는 차감 방식을 적용하던 것과 달리, 공통목표 중 핵심역량 제고 부문에 점수를 일부 배점하였다. 단, 자율권 운영 부문은 여전히 3등급 비계량 평가를 통한 차감방식으로 평가가 이루어진다. 2011년도의 평가지표 및 평가방법은 〈표 5〉에 정리하였다.

종합점수에 따라 시범대상 기관은 우수, 보통, 부진의 3등급으로 평가된다. 평가 등급에 따라 자율권 지속 여부, 기관장 인사, 임직원 성과급 등이 결정된다

〈표5〉 2011년 평가지표 구성 및 평가방법

	고유 성과목표	공통목표
평가지표	기관별 성과목표	핵심역량 제고의 적정성, 자율권 운영의 적정성
점수 부여	성과목표별 가중치 이용하여 85점으로 환산	핵심역량 제고 부문: 15점 자율권 운영 부문: 차감방식(0~△3점)
평가 방법	계량 평가	핵심역량 제고 부문: 9등급 비계량 평가 자율권 운영 부문: 3등급 비계량 평가

자료: 기획재정부 보도자료(11. 04. 01)

개별적인 성과지표별로 도출된 고유 성과목표 점수를 성과목표별 가중치를 이용하여 점수로 환산하고, 여기에 공통목표 점수를 합산하여 종합점수를 도출하게 된다. 종합점수에 따라 시범대상 기관은 우수, 보통, 부진의 3등급으로 평가된다. 평가 등급에 따라 자율권 지속 여부, 기관장 인사, 임직원 성과급 등이 결정된다³⁾.

우수기관에게는 경영자율권 기간을 연장하고, 기관장의 연임을 건의한다. 또한 기관장의 성과급 지급에 자율경영계획서 평가를 50% 반영하며, 직원 성과급을 1등급 범위 내에서 가산한다. 보통기관은 경영자율권 기간을 연장하고 자율경영계획서 평가를 기관장 성과급 지급에 50% 반영하며, 동시에 자율경영계획서를 재점검하게 된다. 부진기관은 경영자율권을 회수하며, 기관장 자진사퇴와 함께 임직원 성과급은 1등급 범위 내에서 차감한다. 특히 경영자율권 회수 시 자율권으로 인하여 증원된 정원 및 신설된 조직은 자율권 이전 단계로 환원해야 한다.

2. 책임운영기관제도와와의 비교

책임운영기관제도는 1998년 1월 「정부조직개편심의위원회」에서 건의되었고, 1999년 1월 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법

3) 중소기업은행은 다른 세 기관과 달리 공공기관 경영평가가 아닌 금융위원회의 국책은행 경영평가를 받고 있어, 기관장 및 임직원의 성과급 체계는 별도로 결정

률」이 제정됨에 따라 10개 공공기관에 시범적으로 도입되었다. 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따르면 책임운영기관은 '공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관'으로 정의된다.

도입 첫 해에 10개였던 책임운영기관은 2011년 현재 38개 기관으로 확장되어 운영중에 있다. 책임운영기관은 사무의 성격에 따라 기업형 기관과 행정형 기관으로 구분한다. 기업형 기관은 많은 경우 특별회계로 운영되며, 재정수입 중 자체수입의 비율이 1/2 이상인 기관이거나, 자체수입이 1/2 미만이지만 자체수입의 성격, 확대잠재성 등을 고려하여 책임운영기관위원회가 기업형 기관으로 운영할 필요성을 인정한 기관이다. 행정형 기관에는 일반회계로 운영되며, 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 기관이 포함된다. 기업형 기관과 행정형 기관은 다시 업무 분야에 따라 다양하게 구분되는데, 현재 행정형 통계기관(5개), 행정형 사업기관(11개), 행정형 연구기관(7개), 기업형 의료기관(9개), 기업형 사업기관(6개)으로 분류되어 관리되고 있다.

책임운영기관에 기업운영의 책임성과 자율성을 부과하는 방식은 경영자율권 확대사업에서와 마찬가지로 기관장에게 기관운영상의 자율권을 부여하는 것이다. 규정상 일반 행정기관에 비하여 기관장의 관리권한과 자율성이 더 많이 주어진다. 책임운영기관으로 선정될 경우 기관장은 공개경쟁을 통해 임명해야 하며, 기관장은 조직·인사·재무상의 자율권을 부여받게 된다. 또한 기관의 성과 평가 결과가 기관장의 성과연봉을 결정한다. 공개경쟁을 통한 임명방식을 제외하면, 자율권의 형태와 인센티브의 형태는 경영자율권 확대사업과 유사하다. 책임운영기관과 일반 행정기관의 운영상의 차이를 <표 6>에 정리하였다.

책임운영기관은 기관장의 채용, 조직 및 정원관리, 인사관리의 측면에서 일반 행정기관과 차이를 보이도록 규정되었다. 기관장 채

도입 첫 해에 10개였던
책임운영기관은 2011년
현재 38개 기관으로
확장되어 운영중에 있다.
책임운영기관은
사무의 성격에 따라
기업형 기관과 행정형
기관으로 구분한다.

책임운영기관이 부여받는 자율권은 일반 행정기관에 비하여 상대적으로 엄격한 성과관리를 조건으로 한다.

용의 경우 일반 행정기관은 장관이 임명하는 것과 달리 책임운영기관에서는 공개모집을 통한 계약직으로 선출한다. 인사 관리에 있어서도 일반 행정기관에 비하여 기관장이 직원 인사권을 가지며 계약직 활용이나 성과상여금 부문에서 자유롭게 결정할 수 있는 여지가 상대적으로 크다.

책임운영기관이 부여받는 자율권은 일반 행정기관에 비하여 상대적으로 엄격한 성과관리를 조건으로 한다. 경영자율권 확대사업이 대상 기관으로 하여금 새로운 성과목표를 제시하게 하고 달성 여부를 평가하여 다양한 보상체계를 제공하는 것에 비하여 단순한 구조라 할 수 있다. 그러나 최근 총액인건비제가 도입됨에 따라 일반 행정기관이 조직·인사·예산을 부분적으로나마 자율적으로 운영하고 직무성과계약제를 통해 성과관리를 하게 되면서 책임운영기관의 독특성이 많이 약화된 상태이다⁴⁾.

〈표6〉 일반 행정기관과 책임운영기관의 차이

구 분		일반 행정기관	소속책임운영기관
기관장채용		장관이 인사권 행사	계약직채용(공개모집) 임기:2~5년
조직 및 정원 관리	정원 관리	4급이상 계급별 정원: 대통령령 5급이하 계급별 정원: 부령	핵심역량 제고 부문: 15점 자율권 운영 부문: 차감방식(0~△3점)
	하부 조직	국장급 이상 기구: 대통령령 과단위 기구: 부령	소속기관: 대통령령 하부조직: 기본운영규정
인사 관리	직원 인사권	장관(청장)이 행사	기관장이 임용권 행사 (책임운영기관법 제 18조)
	계약직 활용	국장급 직위의 20% 이내	계급별 정원의 30% 이내(동법 제 17조) 기능직은 50% 이내
	성과상여금	공무원 보수규정 적용	별도 책정 가능

주: 중앙책임운영기관(통계청)은 중앙행정기관과 동일함.
출처: 문명재 외(2010)

4) 문명재 외(2010)

책임운영기관은 기관의 자율성과 공공기관으로서의 책임성을 동시에 확보하는 것을 목적으로 한다. 제도적으로 자율권을 일부 부여하고 그에 따른 성과평가에 따라 보상체계를 확립하는 기본체제는 경영자율권 확대사업과 유사하다. 그러나 자율성의 내용과 실효성에 있어서는 차이가 있는 것으로 보인다. 책임운영기관은 그 운영에 있어서 현실적으로 조직이나 인사문제 등에 대하여 상위기관의 규제를 받고 있는 경우가 많다. 2002년 책임운영기관법 개정 에 따라 책임운영기관이 자율적으로 기본운영규정을 정하도록 함으로써 기존에 대통령령과 총리령 또는 부령으로 지정했던 하부조직 설치와 사무 분장에 대한 자율성이 한층 높아졌으나, 여전히 인사와 조직관련 계획을 소속 중앙행정기관의 장에게 제출하도록 되어 있어 자율성이 제한되어 있다. 또한 정원관리는 아직도 대통령령과 부령에 의하여 운영되고 있어 전향적인 자율성이 부여되어 있다고 보기는 어려우며, 관행을 이유로 기관장의 조직관리 자율성이 완전히 행사되지 못하는 경우도 많다⁵⁾.

조직의 생산성은 기관의 인사 및 조직 관리를 통해 성과를 제고하고 성과에 대한 충분한 인센티브가 존재할 때 증가할 수 있다. 책임운영기관제도는 자율적인 조직운영원리를 공공기관에 도입하려는 시도를 했다는 점에서 긍정적이지만, 조직·인사상의 자율성이 제대로 부여되지 않았거나 실제적으로 발휘되지 않고 있는 경우가 많다는 점에 대해서는 부정적인 의견이 존재한다. 또한 기관장에 대한 성과급 체계는 기관의 성과에 연동되는 부분이 큰 반면, 기관의 직원들의 경우에는 자율성 활용과 기관 평가 등 업무는 증가되었지만, 법령상 규정에도 불구하고 책임운영기관화 이후 별도의 금전적·비금전적 인센티브는 거의 없는 실정이다. 즉, 법령에 중앙행정기관의 장 혹은 기관장이 기관의 성격과 업무 특성을 고려하여 직원 성과 보상을 위한 지급대상, 지급액, 지급방법 등 운영기준을 따로

조직의 생산성은
기관의 인사 및
조직 관리를 통해
성과를 제고하고
성과에 대한 충분한
인센티브가 존재할 때
증가할 수 있다.

5) 문명재 외(2010)

경영자율권 확대사업은 행정부처에 적용되던 기존의 책임운영기관제도를 자율권의 범위라는 측면에서 확대하여 공공기관에 적용한 제도이다.

정할 수 있도록 하고 있지만 대부분의 기관에서 성과급 지급예산은 별도로 편성되어 있지 않고 일반 행정기관과 동일하게 운영되고 있다⁶⁾.

이처럼 책임운영기관제도의 한계를 크게 자율권의 실질적인 효과성 부족과 인센티브 체계의 부족 두 가지로 고려할 경우, 경영자율권 확대사업에서는 이러한 한계점을 보완하려는 시도가 잘 관측된다. 앞서 <표 2>에서 정리하였듯이, 상대적으로 자유로운 인력 증원과 조직 및 직급의 신설은 기관장의 조직·인사 자율권을 보완하는 성격이 강하다. 또한 인센티브를 충분히 제공하기 위하여 기관장의 성과체계를 평가결과와 연동할 뿐 아니라 초과이익의 일부를 직원 인센티브로 활용하게 하는 것 역시 예산운용체계의 자율성을 확충하는 데 기여하였다. 따라서 경영자율권 확대사업은 행정부처에 적용되던 기존의 책임운영기관제도를 자율권의 범위라는 측면에서 확대하여 공공기관에 적용한 제도라 할 수 있다.

Ⅲ. 경영자율권 확대사업의 성과

1. 인천국제공항공사

인천국제공항공사는 경영자율권 확대사업에 따라 정원의 5%인 41명을 증원할 수 있게 되었다. 정원 증원에 따라 2010년 상반기에 21명을 신규 채용하고, 나머지 인력은 하반기에 추가 채용되었다. 공공기관 선진화 정책의 일환으로 동결된 인력을 경영자율권 확대 사업을 통해 일부 충원한 것으로 볼 수 있다.

조직의 경우 2010년 8월 현재 2개 부처와 2개 팀을 신설하고 상위자가 하위보직을 겸임하는 형태로 조직을 운영하는 형태로 자율

6) 서필연(2002)

권을 운용중이다. 우선 해외사업단과 사업개발단을 신설하여 미래 전략사업 추진을 위한 조직력을 강화하고, 공항건설 노하우를 활용한 R&D 기능 강화를 위해 부사장 직속 ‘연구개발단’의 기능을 확대하였다. 그리고 물류분야 신규수익사업 개발, 물동량 증대, 물류·제조기업 유치 강화를 위해 물류팀을 물류영업처로 확대 개편하였다.

인천국제공항공사의 고유 성과목표는 동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대로 구분된다.

〈표 7〉 조직 개편 전후 비교

변경전	변경후	증감
3본부 2실 19처 74팀 1지사	3본부 2실 21처 76팀 1지사	2처 2팀 증
미래사업 추진실(처급)	<ul style="list-style-type: none"> → 해외사업단(처급) → 사업개발단(처급) 	
역량개발팀(팀급)	→ 연구개발단(팀급)	
물류팀(팀급)	→ 물류영업처(처급)	

기존에는 신규 조직을 구성할 때 주무부처인 국토해양부와 기획재정부와의 협의과정이 필요했으나, 행정 과정이 단축되어 행정적인 절차와 담당자 변화로 인한 비용이 감소하였다는 점에서 긍정적인 변화라 할 수 있다.

이러한 인력 증원과 조직의 자율적인 운영을 통하여 기관의 성과 역시 크게 향상되었다. 인천국제공항공사의 고유 성과목표는 동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대로 구분된다. 첫 번째 성과목표의 경우 국제선항공운송(ATU)가 2009년 대비 14.5% 증가하여 부여된 목표치를 초과 달성하는 동시에 여객운송과 화물운송에서도 높은 수준을 유지하였다. 두 번째 성과목표인 기업가치 제고의 세부 성과지표는 직원 1인당 영업이익률로, 목표치인 10억 2천만원 이상을 달성하였다. 전반적으로 기관의 매출

2010년 말까지 1인당 충전이익은 전년 대비 50% 증가한 수준인 4.88억원으로 은행의 수익성이 크게 증가한 것을 알 수 있다.

액 규모가 증가하였으며 과거의 추세보다 상승세가 가파르게 유지되는 것을 알 수 있다. 마지막으로 해외공항에 대한 서비스 수출의 매출액은 97억원으로, 전년 대비 24% 증가하여 목표치를 초과 달성하였다.

2. 중소기업은행

중소기업은행은 자율권 확대사업을 통하여 740명의 인력 증원을 요청하였으며, 2010년 6월 현재 406명을 신규 채용하였다. 은행의 경우 인력의 축소는 점포 폐쇄로 이어져, 고객 접근성이 감소하게 되고 수익성 감소의 원인이 된다. 따라서 연초에 198명을, 6월에 208명을 신규 채용하여 은행의 신규 점포 배치 등에 활용하였다. 중소기업은행의 경우 특별히 조직 운영의 자율권을 요구하지 않았지만, 일반 공공기관과 달리 은행의 경우에는 점포 신설을 조직 신설로 간주할 수 있기 때문에 충원된 인력으로 22개 신규 점포의 개설이 이루어졌다. 점포 신설에 대해서는 금융위원회와 협의해야 하지만 그 외에 별도 규제가 존재하지 않기 때문에, 중소기업은행의 경우 조직 운영의 자율권은 실질적인 의미를 가지지 않는다고 할 수 있다. 또한 인센티브 재원과 같은 별도의 예산운영 자율권을 부여받지 않고, 충원된 인력에 대한 인건비 증액만이 추가되었다.

성과목표 중 하나인 수익창출 역량 강화 부분을 살펴보면, 경영 자율권 계약시 1인당 충전이익과 연체대출채권비율의 목표치는 각각 3.38억원과 0.99% 이하로 설정되었다. 2010년 말까지 1인당 충전이익은 전년 대비 50% 증가한 수준인 4.88억원으로 은행의 수익성이 크게 증가한 것을 알 수 있다. 또한 연체대출채권비율은 0.67%를 기록하였다. 이는 조직별로 연체감축 실적을 정기적으로 점검하고 표준화된 여신심사체크리스트를 제공하는 등의 심사기능을 강화했기 때문인 것으로 보인다. 시장경쟁력 확충을 위한 1인당 대출금 증대와 공공기능 강화를 위한 중소기업자금 공급 역시 부여

된 목표치를 달성하였다. 중소기업은행의 성과를 종합해 볼 때, 경영자율권 확대사업이 기관의 수익성을 제고하는 데 효과적이었던 것으로 보이며, 이는 인력 운영의 자율권 때문으로 판단된다.

3. 한국가스공사

한국가스공사의 인력운영 자율권은 정원 확충과 해외파견자 별도 운영으로 요약된다. 자율권의 결과 정원의 2% 범위인 56명의 정원이 가산되었으며, 해외법인을 통해 급여가 지급되던 해외파견자 47명이 현원에서 차감되었다.

확보매장량, 배관망 건설, 도입단가 개선 및 수요격차 완화 등의 성과목표에서는 가시적인 성과를 관측할 수 있다.

〈표 8〉 한국가스공사의 자율경영계획을 반영한 정현원 비교

정원		현원		조정후 정현원차(A-B)
조정전	조정후(A)	조정전	조정후(B)	
2,828명	2,884명	2,865명	2,818명	66명

주: 조정후 정원 : 자율적 운영 가능한 정원의 2%(56명)을 정원에 가산
 조정후 현원 : 해외파견자 중 해외법인 급여지급 인원(47명)을 현원에서 차감

조직운영의 자율권을 통해서는 해외법인을 포함한 조직의 신설이 허용되었다. 1본부 2처 3팀이 신설되었으며, 2010년 1월에는 캐나다 EnCana와의 공동투자 사업추진을 위해 현지법인을 설립하였다.

확보매장량, 배관망 건설, 도입단가 개선 및 수요격차 완화 등의 성과목표에서는 가시적인 성과를 관측할 수 있다. 확보매장량의 목표치는 1,600만톤으로, 이라크 유전들에 대한 개발광구 및 캐나다 천연가스 자원을 확보함으로써 배관망 건설은 2010년 3분기 확보매장량이 2,400만톤을 초과하였다. 천연가스 미공급지역에 대한 가스보급 확대를 위하여 포함된 성과목표인 배관망 건설의 경우 총 293km, 1인당 2.14km의 생산성을 목표치로 설정하였는데, 2010까지 489km의 배관망이 건설되고 1인당 배관건설은 2.19km였다. 도입단가와 수

수익성 개선은
영업이익률의 증가에서
관찰할 수 있는데,
2010년 영업이익률은
9.95%를 기록하였다.

요격차 역시 개선되었다. 그러나 해외사업 수익규모와 해외지분 투자
수익률은 목표치를 달성하지 못한 것으로 나타났다.

4. 한국지역난방공사

한국지역난방공사는 인력의 경우 209명의 정원이 확충되었고,
이 중 49명은 2009년 12월에 사전 협의를 거쳐 먼저 채용되었다.
조직의 자율권은 TF와 같은 임시조직을 활용하는 측면에서 이루어
지고 있다.

〈표 9〉 2010년 주요 운영·임시조직 편성현황

- ERP TF - 재무분야 전산화
- RPS TF - 신·재생에너지 발전공급의무 할당제 대응
- 지역냉방 TF - 지역냉방 확대보급
- ESCO TF - 노후화 사용자 시설 개선으로 에너지 손실 최소화
- 핵심원가 절감 TF - 원가절감으로 수익성 개선, 요금인상 억제
- 중소기업 상생협력 추진 TF - 중소기업 지원 및 상생협력 강화

이 외에도 자율경영계약 평가결과가 “우수”인 경우 전체 목표영
업이익(매출액 영업이익률 10%) 초과 달성한 금액의 10% 범위내
(전 직원 월봉의 100% 한도)에서 인건비 총액한도와는 별개로 인센
티브 재원으로 활용할 수 있게 되었다.

부여된 성과목표는 수익성 개선, 서비스 공급단가 개선, 녹색성
장 사업구조 구축이다. 이 중 수익성 개선은 영업이익률의 증가에
서 관찰할 수 있는데, 2010년 영업이익률은 9.95%를 기록하였다.
원가절감과 기관운영 경비의 절감을 통해 이루어진 성과로 보인다.
고정비 인상요인을 억제하여 요금수준을 유지함으로써 서비스 공
급단가 역시 개선되었다. 총 450억원의 고정비 감소효과가 발생한
것으로 나타났다. 그러나 신재생에너지 생산 확대를 통한 녹색성장

사업구조 구축은 신재생에너지 부문의 미성숙으로 목표치를 달성하지는 못한 것으로 보인다.

5. 정책방향

경영자율권 확대사업은 기업적인 성향이 높은 공공기관의 경영진에게 운영의 자율성을 보장해 주면서 성과목표를 달성하게 하여 경영 효율성을 증대하는 데 목적이 있다. 경제발전의 단계가 진행될수록 시장 환경의 복잡성이 커지게 되며, 공기업이 이러한 환경에 적응하도록 하기 위해서는 생산 요소의 투입, 투자와 같은 기업적인 의사 결정을 자율적으로 할 수 있어야 한다. 특히 기관의 장기적인 성장 전략을 추진하기 위해서는 투입의 자율성이 필수적이다. 더욱이 경영자율권 확대사업 이후 기관별 성과목표의 변화와 다른 재무지표의 변화를 분석한 결과를 종합해 보면, 아직 관측 기간은 짧지만 성과목표의 달성과 더불어 매출액, 영업이익, 영업이익률 등과 같은 수익 규모 및 수익성 관련 재무지표도 함께 개선되고 있는 것으로 보인다.

경영 자율성의 확대는 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직한 방향이라 할 수 있다. 공기업으로서의 공공성을 보장하기 위하여 소유권은 정부에서 유지하되, 경영의 자율성은 점차적으로 확대하는 것이다. 특히 시장성이 강한 공공기관에 대해서는 투입에 대한 규제보다 성과에 대한 규제 및 보상이 효율적으로 작용할 수 있다. 투입에 대한 규제의 궁극적인 목적이 성과의 개선이라면, 투입 규제와 성과 규제를 동시에 존속시키는 것은 행정비용의 비효율을 야기할 수 있기 때문이다. 공공기관의 성과목표 수립 시 수익성과 이익성을 가진 목표를 적절히 배분한다면 공공기관 설립의 목적을 충족하면서도 수익성 등 운영의 효율성을 유지할 수 있을 것이다.

따라서 경영자율권 확대사업은 이러한 권한의 분리를 강화한다

경영 자율성의 확대는 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직한 방향이라 할 수 있다.

경영자율권 확대사업에서 시행하였던 인력, 조직, 예산의 자율운영은 기관의 성과를 높이는 데 긍정적인 역할을 수행한 것으로 보인다.

는 점에서 확대 실시될 필요가 있으며, 무조건적인 자율권의 제공이 아닌 성과목표 달성에 대한 조건부로 자율성을 확대함으로써 기업 경영진의 노력을 제고함과 동시에 기관 내에 성과주의를 확산하여 정착하는 데 도움이 될 것이다. 또한 기업의 중장기적 계획에 따른 성과목표와 지표를 구체적으로 제시함으로써, 경영평가제도와 달리 기업의 특성을 고려한 전략을 수립하고 책임 있는 경영을 도모할 수 있다는 점에서도 바람직한 제도라 할 수 있다.

경영자율권 확대사업에서 시행하였던 인력, 조직, 예산의 자율운영은 기관의 성과를 높이는 데 긍정적인 역할을 수행한 것으로 보인다. 공공기관 운영 및 투입과 가장 밀접하게 연관된 규제가 인력 및 예산에 관한 지침이므로, 이에 대한 자율권을 제공한다는 점에서 현 제도의 자율권 분야는 적절한 것으로 판단된다. 그러나 각 자율권의 내용이 제한적이라는 점에서 자율권의 내용을 기관별로 발굴하여 이를 확대, 보완할 필요가 있다. 기관별로 경영상의 특성과 필요한 자율권에 대한 수요가 모두 상이하므로, 자율권에 대한 범위를 한정하는 것보다 일정한 가이드라인하에서 기관이 자체적인 수요에 의해 필요한 자율권을 제시하고 이를 사업 대상기관 선정 시 함께 심사하는 방식이 적절할 것이다. 조직의 경우, 조직의 신설에 대한 자율권만이 부여되고 있으나 기관의 전체적인 조직 형태와 직급별 비중을 효율적으로 운영하기 위해서는 조직 운영의 자율권 폭이 확대됨과 동시에 예산 운영의 자율성이 연계되어야 한다. 예를 들어, 신규 채용을 통한 실무진 강화와 삼각형 구조의 안정적인 직급 구조를 구축하기 위해서는 명예퇴직과 같은 제도를 이용해야 하지만 명예퇴직금의 규모가 예산 규제를 받기 때문에 원활히 이루어지지 못하는 경우가 있다. 또한 직원 인센티브가 경영성과 향상에 대한 동기 부여로 강하게 작동하고 있으므로, 인센티브 재원 활용에 관한 예산 운용 자율권을 강화하는 방안 역시 고려해 볼 수 있다.

성과목표 가운데 공통목표는 계량지표를 이용하여 객관적으로 평가할 수 있는 고유 성과목표와는 달리, 비계량지표 평가가 이루어

어짐으로써 기관에 추가적인 행정비용을 발생시킬 수 있다. 더욱이 지분 매각이나 단체협약과 같은 내용은 의회 입법, 산별 노조와 밀접하게 연결되어 있어 기관의 의지로 개선할 수 없는 외생적인 요인이 많기 때문에 적절한 성과목표로 보기는 어렵다. 따라서 공통목표 설정에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다.

고유 성과목표는 수익성과 공공성, 기관의 성장 목표 등을 반영할 수 있어야 한다. 구체적인 성과지표와 목표치를 제시함으로써 기관과 정부가 성과의 변동을 명확하게 관찰하고 평가할 수 있도록 하고, 투입과 산출 및 그에 대한 평가 결과에 대한 예측이 가능하게 하여 자원의 효율적인 배분을 도모할 수 있다. 단, 추후 경영자율권 사업의 범위를 확대할 경우 성과목표치 설정 방식을 객관화하는 것이 바람직할 것이다. 현재에는 과거 5년간의 실적을 바탕으로 성과지표를 설정하고 있으나, 이는 기관의 자체적인 역량 이외에 경기 변동이나 외부적 충격과 같은 상황적 변수를 고려하기 어렵다는 한계가 있다. 또한 현재의 목표치 산출 방식은 일회적인 시범사업으로서는 무리가 없으나, 사업의 기간을 연장하고 범위를 확대할 경우에는 개선이 필요하다. 목표치가 전년도 실적을 기준으로 설정되어 있는 경우가 대부분인데, 자율경영 사업 이후 성과가 향상되어 계약이 연장되었을 때 목표치에 실적 향상분이 반영되어 가중평균 되기 때문이다.

경영자율권 확대사업은 대상 기관의 수가 적고 평가지표의 수 역시 제한되어 있으므로, 경영평가에서 시행하지 못하는 추세 분석을 통한 목표치 설정도 현실적으로 가능할 것이다. 따라서 기본적인 목표치는 추세 분석 등과 같은 시계열 분석을 통하여 과거 관측치 및 경제적인 상황을 고려하여 설정한 다음, 추가적인 조정은 부처와 협의하여 확정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 경영자율권 계약이 연장되었을 때의 성과목표 산출을 위한 구체적, 객관적인 대안이 마련되어야 할 것이다.

보상체계는 현재 기관별로 차별화되지 않고 일괄적으로 동일한

현재의 목표치 산출 방식은 일회적인 시범사업으로서 무리가 없으나, 사업의 기간을 연장하고 범위를 확대할 경우에는 개선이 필요하다.

자율권 사업을 통한 인력 증원 이후 평가등급이 ‘부진’ 시 인력 증원 등의 자율권 내역을 전체적으로 회수하기로 되어 있으나, 현실적으로 어렵다는 문제점이 존재한다.

인센티브가 제공되고 있다. 초과이익을 이용한 인센티브 재원의 활용은 보상체계의 일부라기보다는 자율권의 일부로 볼 수 있다. 자율권에 대한 책임을 강화하고 성과목표 달성을 위한 인센티브를 강화하기 위하여 보상 체계 역시 기관별로 고유한 특성에 따라 자유롭게 구성하는 것이 바람직할 것이다. 보상체계를 차용한 기관과 차용하지 않은 기관 간에 조직 문화와 경영자율권 사업에 대한 동기 부여에 차이가 관찰됨에 따라, 경영자율권 사업의 동기를 경영진뿐 아니라 기관 내 직원들에게 부여한다는 점에서도 보상체계의 중요성을 간과해서는 안 된다.

마지막으로 자율권 사업을 통한 인력 증원 이후 평가등급이 ‘부진’ 시 인력 증원 등의 자율권 내역을 전체적으로 회수하기로 되어 있으나, 현실적으로 어렵다는 문제점이 존재한다. 증원된 인력을 해소하는 과정에서 인력 구조 불균형의 악순환이 반복될 우려가 있기 때문이다. 인력 회수와 관련하여 법적인 문제를 해소하기 위하여 자율권을 통한 증원 인력은 계약직으로 모집하는 방안을 생각해 볼 수 있으나, 양질의 인력을 채용하기 어렵고 고용 불안정을 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지는 않다. 따라서 ‘부진’ 등급 시에는 증원된 인력을 회수하지 않고, 회수 또는 유지 여부를 기업의 자율적인 결정에 맡기되 총인건비 수준을 일정 비율 삭감하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 실질적인 임금이 삭감되게 되므로 기관이 불필요하게 인력을 유지하려는 유인을 제거하면서, 투입 부문에 대한 규제 역시 재강화하지 않음으로써 경영자율권 사업의 취지에 부합하게 된다.

IV. 결론

경영자율권 확대의 이론적 근거는 신공공관리론, 공공선택이론, 소유권 이론 등 경제학, 행정학, 경영학의 여러 분야에서 찾을 수 있

다. 경영자율권 확대사업의 특성은 크게 자율권의 확대와 책임성의 강화 두 가지로 규정할 수 있는데, 자율권의 확대는 공공선택이론, 소유권 이론, 경영 자율권 이론과 관련이 깊으며 책임성의 강화는 신공공관리론과 연관이 있다. 자율권의 확대는 공공선택이론, 소유권 이론, 경영 자율권 이론의 측면에서 볼 때 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직한 방향이라 할 수 있다. 또한 책임성의 강화는 확대된 자율권에 대한 관리감독체계로서의 작동과 성과지표 달성을 통한 기업의 성과 향상을 도모할 수 있다는 점에서 신공공관리론에 부합한다. 신공공관리론은 투입과 절차뿐만 아니라 산출(outputs)과 결과(results)에도 중점을 두어 성과중심주의로의 전환을 강조하며, 권한위임과 융통성의 부여를 통해 공공부문의 탄력성을 높이되 이에 따른 책임과 통제를 강화해야 한다고 주장한다. 위의 이론들을 종합해 볼 때 경영자율권 확대사업은 공기업의 자율적인 의사결정을 도모함으로써 운영의 효율성 및 투자의 증대를 촉진할 수 있으며, 성과중심주의 책임과 통제 강화를 통하여 확대된 자율권의 효과를 최대화하면서 공공기관의 성과를 향상시킬 수 있다. 실제로 4개 시범사업기관이 주어진 자율권 유지를 위하여 성과목표치를 달성하는 과정에서 다양한 측면의 경영 효율성 개선이 이루어진 것으로 보인다.

경영 자율성의 확대는 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 민간기업과 같이 시장에서 자유롭게 운영될 수 있도록 하여, 결과적으로 공공기관 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 필수적이다. 성과목표의 설정방식이나 보상체계를 보완하는 등의 개선점이 존재하지만, 경영자율권 확대사업은 공기업 정책, 특히 시장형 공기업에 대한 정책이 나아가야 할 바람직한 방향이라 할 수 있을 것이다.

경영자율권 확대사업은
공기업 정책, 특히 시장형
공기업에 대한
정책이 나아가야 할
바람직한 방향이라 할 수
있을 것이다.

참고문헌

- 김일섭, 「국제경쟁력 강화를 위한 공기업 외부규제의 개선방안」,
『공기업논총』, Vol4, No1, 1992, pp. 117~141.
- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열 설계를
통한 13개 공기업의 실증분석」, 『한국행정학보』, 제40권 제
3호, 2006, pp. 219~244.
- 문명재 외, 「책임운영기관의 조직 인사 자율성과 제도적 개선 방향」,
『한국조직학회보』, 제7권 제 1호, 2010, pp. 39~63.
- 기획재정부 보도자료, 2010. 08. 04
_____, 2011. 04. 01
- 한국조세연구원, 『경영자율권 확대사업 성과분석』, 2010. 12
- Clarke, T and Pitelis, C., *The Political Economy of
Privatization*, Routledge, London, 1993
- Mahmood, A., Ayub, A. and Hegstad, S. O., “Management
of Public Industrial Enterprises,” *The World Bank
Research Observer*, Vol. 2, 1987, pp. 79~101

제2부

포커스

1. 노르웨이 공익산업의 지배구조 개혁
2. 주요국의 신재생에너지 정책 동향
3. 세계 국영 석유기업(National Oil Companies : NOCs)의 동향 및 논의
4. 경쟁중립성의 의미와 해외경향

[특집인터뷰] 프랑스 국가 투자청(APE) 인터뷰

※ 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

FOCUS
01

노르웨이 공익산업의 지배구조 개혁¹⁾

▶ 개요

- Jostein Askim과 Dag Harald Claes은 공익산업의 지배구조와 산업환경과의 관계를 중심으로 산업별 지배구조의 유사점과 차이점이 있음을 확인함. 한 국가 내 하위부문의 지배구조상의 유사성과 차이점에 초점을 둔 연구로, 공익산업의 지배구조는 그 분야가 처한 상황에 민감하다는 것을 보여줌.
- 노르웨이 공익산업의 4개 부문(전력, 통신, 철도, 우편 등)에 있어서 자유화에 대한 분석과 4개 부문의 지배구조 개혁과 각 부문의 개혁의 패턴을 추적함.
- 한국의 동일 공익산업 부문의 지배구조 개혁과 어떠한 유사성과 차이점을 통해

공공기관 선진화에 대한 시사점 제시함.

▶ 자유화는 아래의 세 가지 요소의 합으로 요약됨.

- 주요산업 운영자들의 수평적 분리 (horizontal unbundling)
- 주요 산업에서의 사적 소유 인정
- 민간 기업을 포함하는 경쟁시장의 도입

▶ 노르웨이 공익산업 자유화의 특징

- 노르웨이는 민영화로부터 거대수익을 얻을 잠재력이 작고, 자유화를 위한 (사업) 로비가 제한되어 있음.
- 노르웨이 정치 엘리트들은 공익산업에 대한 규제가 강한 노르웨이 복지모델에 기여

1) 노르웨이 공익산업의 지배구조 개혁에 관한 부문은 "Jostein Askim, Dag Harald Claes, "Explaining patterns in Norwegian public utilities," *Utility Policy Journal* (2010) 1-8"의 내용을 주로 참고하여 요약함.

하고 있고, 재정에 대한 제약으로 인해 자유화에 대한 압력에 소극적으로 대응함.

- ▶ 노르웨이 공익산업의 자유화에 영향을 주는 주요 환경요인으로는 기술(Technology), 시장 상황(Market Condition), EU의 경쟁법 등이 있음.
 - 기술의 변화는 산업의 독점적 성격을 약화시키며, 자유화에 우호적인 방향으로 가격 및 접근성을 변화시킴.
 - ex) e-com 산업에서의 디지털화와 모바일폰
 - 만약 시장에 대체재가 존재한다면, 소비자들이 기존의 소비를 대체재로 전환하여 독점시장에서 이탈할 수 있기 때문에 자연독점과 관련된 비효율성은 제한적임.
 - 공익산업의 자유화는 EU의 경쟁법과 같이 자유화의 확대를 지향하는 유럽연합(EU) 등 초국가기구의 규제들로 인해 심화됨.
- ▶ 한국의 경우, 세계적인 자유화 추세와 1997년에 IMF의 구제금융으로 인한 시장개방 및 공공부문 개혁요구로 인해 1990년대 후반 이후 기준에 논의되던 공익산업의 지배구조 개혁이 탄력을 받게 됨.

I. 전력산업에서의 지배구조 개혁

가. 노르웨이의 전력산업 지배구조 개혁

- ▶ 수평적 분리(Horizontal unbundling)
 - 1986년, 주요 전력산업(Statkraftverkene)의 소유주와 운영자가 규제주체인 ‘노르웨이 수자원부(Norwegian Water Resources)’로부터 분리됨.
 - 1991년 : Statkraftverkene은 두 개의 독립적인 정부소유기업(SOE)로 분할됨.
 - Statnett SF: 노르웨이의 고압전력 송배전망 운영 · 관리
 - Statkraft SF: 정부소유의 발전소로부터 발전
 - 2004년, Statkraft SF는 정부소유기업(SOE)에서 정부소유의 유한회사로 전환되면서 수직적으로 분리됨.
- ▶ 시장 지분(Market Share)
 - 민간 지분이 존재하지만, 노르웨이 정부가 전력발전 시장의 84%, 전력 송배전 시장의 87%를 통제함.
 - 1990년에 시장기반의 전력거래 시스템이 확립되어 개인 고객들이 공급자에 대한 자유로운 선택이 가능해짐.

나. 한국의 전력산업 지배구조 개혁

▶ 한국전력의 지배구조 개혁은 초기에는 수평적 분리를 통한 민영화를 추구하였다가 현재 내부 지배구조 개선을 통한 경영효율화를 달성하는 방향으로 선진화 정책이 추진되고 있음.

- 김대중 정부는 1998년 7월 4일 ‘제1차 공기업 민영화 및 경영혁신계획’을 마련, 5개 발전사를 2009년까지 민영화하고 배전부문에 있어서는 2004년까지 6개 자회사를 민영화하되, 송전은 국영체제를 유지하고자 하였음.
- 노무현 정부에서는 한국전력 민영화가 중단됨.
- 한국전력은 현재 발전을 제외한 송배전을 담당하고 있으며, 이명박 정부에서는 민영화보다는 경영효율화를 통한 비효율성 제거에 초점을 둬.

II. 통신산업에서의 지배구조 개혁

가. 노르웨이의 통신산업 지배구조 개혁

▶ 수평적 분리(Horizontal unbundling)

- 1987년, 노르웨이 통신 공기업인 Televerket이 3개의 조직으로 분리됨.
 - Televerket: 기존 Televerket의 독점적 활동 담당

- TBKAS: 경쟁적 서비스 담당

- Norwegian Telecommunications Authority: 규제업무 담당

- 1988년, 케이블TV 사업과 거주지 통신(business and residential telecom)을 위한 네트워크 독점에서 제외됨.
 - 1994년, 노르웨이는 EEA의 협정을 통해 통신시장의 반독점화에 합의함.
 - 독점적 활동을 하던 Televerket이 유한책임회사로 전환되면서 Telenor Communications로 사명을 변경함.
 - 2008년, Telenor에 대한 정부소유지분이 점차적으로 감소하여 54%에 이름.
- ▶ 초국가적 경쟁법(Competition Law)
- 2000년, EU와 노르웨이 정부는 ‘망접근 개방 지침(Open Network Access directive)’을 이행함.
 - 이는 규제당국이 네트워크 접근성이 상대적으로 부족한 서비스 공급자가 기존의 통신망에 비용에 기반한 가격으로 접근할 수 있도록 보장하는 것임.

나. 한국의 통신산업의 지배구조 개혁

- ▶ 2002년 5월, 통신 공기업인 한국통신의 민영화가 완료되었으며 현재는 주요 통신 3사의 경쟁구도가 형성됨.
- 한국통신은 1987년 4월 경제기획원에서

설립한 ‘공기업 민영화 추진위원회’에서 정부지분의 일부 매각이 결정됨.

- 1993년 김영삼 정부에서는 경쟁입찰을 통한 장외매각 방식으로 한국통신의 지분 매각을 추진함.
 - 1997년 「공기업의 경영구조개선및민영화에관한법률」을 제정하여 기업경영과 산업정책을 분리하려 함.
- 1998년에 거래소에 상장되었으며, 2002년 5월에 정부보유지분이 완전 매각되어 민영화가 완료됨.
- 민영화의 구체적인 내용은 아래와 같음.

〈표 1〉 한국통신(KT) 민영화 추진과정

시기	민영화 정책추이	정부보유 주식매각 결과
1987년	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 민영화 추진위원회에서 KT를 한국전력, 포항제철과 함께 정부지분 매각대상으로 지정 • 국민주 방식으로 1990년 25%, 1991년 24%씩 매각하기로 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민주 방식의 재산형성 효과 미흡, 증시안정저해 등을 이유로 지분매각 계획을 폐지
1993년	<ul style="list-style-type: none"> • 경영진단 후 민영화 계획 수정 • 1993~1996년까지 단계적으로 49% 매각하기로 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 1993년, 1994년 각각 10% 매각 • 1996년 8.8% 추가매각(경쟁입찰) • 1997년 주식예약증서(DR, Depository Receipts) 발행 무산
1997년	<ul style="list-style-type: none"> • ‘공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한법률’ 제정 • 정부출자기관으로 전환하여 경영효율성 및 기업가치 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 10월, 정부출자기관으로 전환 • 동일인 지분한도를 3%로 확대

1998년	<ul style="list-style-type: none"> • 신정부 100대 국정과제로 KT민영화를 확정 • 2000년까지 정부지분 71.2%를 33.4%로 축소하기로 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 1998년 12월, 거래소 상장 • 1999년 5월, 해외 DR 발행(14.5%)
2000년	<ul style="list-style-type: none"> • 2002년 상반기까지 완전 민영화 결정 - 정부지분 15%를 일괄제휴 또는 3~5% 분할제휴방식으로 해외 매각 - 2000년 말까지 14.7% 국내매각 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년 2월, 국내에서의 지분매각 실패 • 매각대상 정부지분 4.7% 중 1.1%만이 매각
2001년	<ul style="list-style-type: none"> • 지분매각 위해 ‘특정인의 KT 소유를 허용’하는 방향으로 정책 변경 - KT 지배구조 정책을 ‘선 전문경영인, 후 소유자 지배형’으로 전환 - 동일인 지분한도를 15%로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 2001년 6월 해외 DR (17.8%) 발행 • 2001년 12월, 해외EB (8.8%), MS제휴 (3.0%)
2002년	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 민영화 추진 위원회에서 매각방안 및 소유지배구조 개편방안 확정 	<ul style="list-style-type: none"> • 2002년 5월, 정부보유 주식 28.3% 완전매각(완전 민영화)

자료: 김낙순(2005), 「KT민영화 3년, 평가와 과제」, 『정기국회정책자료집』

III. 철도산업에서의 지배구조 개혁

가. 노르웨이의 지배구조 개혁

▶ 수평적 분리(Horizontal unbundling)

- 1996년 이전까지, 철도시설과 여객·화물 운송서비스는 책임운영기관인 Norwegian State Railways(NSB)의 통제하에 있었음.
- 1996년, NSB가 3개의 기관으로 분리됨.
 - Norwegian National Rail Administration: 철도시설 및 역사운영·관리

- NSB BA: 여객 및 화물 운송 서비스
- Norwegian Railway Inspectorate: 철도시설 및 운송서비스에 대한 통제 및 감독
- 2001년부터 2005년까지, 추가적인 분리 작업이 진행됨.
 - 국가 광섬유케이블망(fibre-optic cables network)을 위한 회사의 설립
 - 철도시설 건축 및 유지보수를 위한 회사의 설립
- 국내 여객운송에 대한 민간기업의 시장지분은 없음.

▶ 초국가적 경쟁법

- 2003년, 노르웨이 철도망에서 국내·국제 화물운송에 대한 경쟁이 도입됨.
- 2007년, EU의 규제에 따라 외국기업의 국내화물운송이 허가됨.

나. 한국 철도산업의 지배구조 개혁

- ▶ 김대중 정부는 2002년 7월에 철도청과 한국고속철도건설공단의 관련 조직을 통합하여 한국철도시설공단을 설립하고, 2003년 7월에 정부 전액출자의 한국철도주식회사를 설립하여 민간에 지분을 점진적으로 매각함으로써 완전 민영화하는 것을 목표로 함.
 - 시설유지보수 업무는 시설공단이 책임과 권한을 가지되, 실제 시행은 철도운영회

사에 위탁시행

- 타 노선의 열차운영과 관련이 적어 독립적으로 열차운영이 가능한 철도노선의 경우, 별도로 분할하여 민간에 위탁운영할 계획이었음.
- 현재, 한국의 철도산업은 한국철도공사와 철도시설관리공단으로 분리되어 운영되고 있음.

IV. 우편서비스(사업)에서의 지배구조 개혁

가. 노르웨이의 우편서비스의 지배구조 개혁

▶ 시장지분

- 우편서비스는 정부소유의 Norway Post AS에 의해 통제됨.
- Norway post는 노르웨이 우편시장의 57%를 점유하고 있음.

▶ 초국가적 경쟁법

- EU는 2011년까지 우편서비스의 반독점화(de-monopolization)를 완료를 담은 계획을 마련함.

〈표 2〉 1990~2010년 동안의 노르웨이 네트워크 산업에서의 지배구조 개혁의 정도

	주요사업자들에 대한 수평적 분리수준	사적 소유권의 인정수준	경쟁수준
전력	+++	0	+++
통신	++	+	++
우편	+	0	++
철도	++	0	+

나. 한국 우편산업의 지배구조 개혁

- ▶ 1948년에 설립된 체신부는 1994년에 정보통신부로 확대·개편되었고, 1995년 5월 정부가 제2차 정부조직 개편을 추진하면서 체신부를 정보통신부의 소속기관으로 분리함.
 - 2000년 7월, 우정사업본부가 출범하였고 정보통신부의 폐지로 소관부처가 지식경제부로 변경됨.
 - 한국의 우정사업본부는 지식경제부 소속의 정부기관이지만, 세금을 재원으로 하는 정부기관과는 달리 독립채산제²⁾로 운영하고 있는 공기업이라 할 수 있음.
 - 정부소유이지만 우편시장 내 경쟁이 심화되고 있고, 조직 내 민간경영기법의 도입 등을 통한 효율화를 도모한다는 점에서 노르웨이와 공통점이 있음.

V. 결론

- ▶ 노르웨이에서 수평적 분리는 자유화를 위한 중요한 요소임.
 - 전력시장은 완전 경쟁적인 반면, 철도산업에서의 경쟁은 매우 제한적임.
 - 통신산업에서는 다양한 행위자들이 존재하지만, 철도 여객운송에 있어서는 민간의 참여가 없음.
 - 네트워크 산업에서 수평적 분리는 경쟁도입을 촉진하는 요소로 작용함.
 - 한국에서도 전력산업에서 일부분 수평적 분리가 진행되었으며, 철도산업의 경우도 시설유지보수와 여객운송 등으로 수평적 분리가 진행된 상태임.
 - 이러한 수평적 분리를 통해 독점시장 내 경쟁을 도입하고자 했다는 점에서 노르웨이와 공통점이 존재함.
- ▶ 노르웨이에서 기술변화는 다양한 산업에서 그 영향이 다르게 나타남.
 - 통신산업에서 기술변화는 지배구조 개혁과 밀접하지만, 철도산업에서는 유의미하지 않음.
 - 기술변화는 전력산업에서의 경쟁을 촉진해옴.

2) 단일기업 또는 공장·사업부 등의 기업 내 경영단위가 자기의 수지(收支)에 의해 단독으로 사업을 성립시킬 수 있도록 하는 경영관리제도로서, 한국에서는 특별회계에 속하는 우편사업·우체국예금·양곡관리·조달 등의 기업특별회계, 재정자금운용·귀속재산처리·국민연금·공무원연금 등의 자금특별회계, 텔레비전방송사업 등의 사업특별회계는 독립채산제가 적용됨.

- 한국의 경우 기술변화가 통신산업 민영화에 결정적 영향을 주었으며, 최근 전력산업에서도 기존의 전력망에 정보기술(IT)을 접목하여 전력 공급자와 소비자가 양방향으로 실시간 정보를 교환함으로써 에너지 효율을 최적화하는 ‘스마트그리드’와 같은 기술이 도입되고 있어 전력산업의 자유화를 촉진할 것으로 기대됨.

▶ 노르웨이의 경우 대체 상품의 이용가능성은 자유화와 큰 관련성이 없는 것으로 보여짐.

- 많은 수의 대체재가 존재할수록 그 사이에서 더 낮은 가격의 대체재로의 이동이 이루어지고, 이것이 자유화의 동인이 될 것으로 기대되었음.
- 그러나 이러한 기대와는 달리, 철도와 우편산업은 대체재의 이용가능성이 높음에도 불구하고 자유화가 덜 이루어졌으며, 대체재의 이용가능성이 낮은 전력과 통신 등에서는 더 많은 자유화가 이루어짐.

▶ 초국가적 경쟁법은 각 국가의 규제상황에 따라 그 영향이 변화하는 요소임.

- 노르웨이에서는 EU의 지침이 효과적으로 작용함.
- EU와 같이 초국가적 기구가 존재하지 않는 국가에서는 경쟁제한을 금지하는 국가간 협약을 수립하고 유지하는 것이 어려움.
- 또한 초국가적인 경쟁법이 존재한다 하더라도

라도 각국의 규제환경에 따라 그 영향이 제한적일 수도 있음.

- 한국의 경우 초국가적 경쟁법이 존재하지는 않았지만, 구제금융 이후 IMF의 권고안을 수용하는 과정에서 정부의 공익산업의 지배구조 개혁을 촉진하게 됨.

〈표 3〉 노르웨이 네트워크 산업의 자유화 요소의 영향

	기술	시장 변화	EU의 규제
전력	예	아니오	아니오
통신	예	예(확장)	아니오
우편	아니오	예(건설)	예
철도	아니오	아니오	아니오

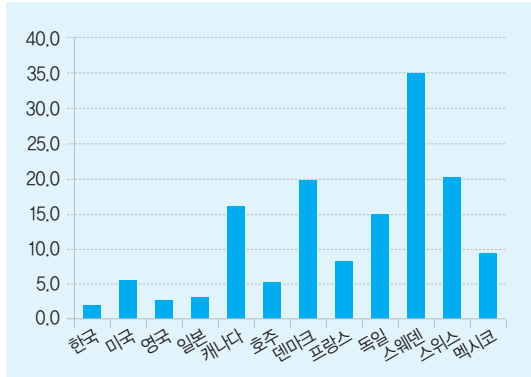
FOCUS 02

주요국의 신재생에너지 정책 동향

- ▶ 신재생에너지란 신에너지와 재생에너지를 통칭하는 것으로 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛, 물, 지열, 강수, 생물유기체 등 재생가능한 에너지를 변환시켜 생산하는 에너지를 의미함. 「신에너지 및 재생에너지 이용·개발·보급 촉진법」 제2조는 다음 11개 분야를 신재생에너지로 지정하고 있음.
 - 신에너지: 연료전지, 석탄액화가스화, 수소에너지
 - 재생에너지: 태양열, 태양광발전, 바이오매스, 풍력, 소수력, 지역, 해양에너지, 폐기물에너지
- ▶ 최근 유가 불안정, 기후변화협약상의 규제, 일본 원전 사태 등 국내외 환경변화에 따라 신재생에너지의 중요성이 새롭게 재인식되고 있음.
- 과도한 초기투자비용이라는 큰 단점에도 불구하고 화석에너지 고갈로 인한 자원부족문제 및 환경문제가 심각해짐에 따라 이에 대응하기 위한 핵심 해결방안으로 신재생에너지 활성화가 크게 주목을 받고 있음.
- 많은 선진 국가들은 일찍이 신재생에너지 분야에 과감한 연구개발 및 사업투자를 추진해 왔으며, 보급정책도 적극적으로 시행해 스웨덴과 같은 북유럽 국가들이 이미 많은 성과를 보이고 있음.
- 다음 그래프는 각 국가별 신재생에너지 공급 비중을 나타냄.

[그림 1] 국가별 전체 에너지 공급량 대비
신재생에너지 공급 비중

(%, 2009년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』(2009), 에너지경제연구원, pp. 72~74

▶ 우리나라 신재생에너지 개발사업의 출발은 선진국에 비하여 다소 늦었으나, 선진국과의 기술격차를 줄이고 신재생에너지 공급 비율을 늘리기 위하여 정부 차원에서 투자가 적극적으로 이루어지고 있음.

- 특별히 공공부문의 선도적 수요창출을 통해 신재생에너지 보급 및 개발을 확대시키고자 하고 있음.
- 공공부문에서의 대규모 신재생에너지 수요는 국내 신재생에너지 시장을 성장시킬 것이며, 궁극적으로 민간으로부터의 투자를 유도할 수 있을 것으로 보임.

▶ 이하에서는 우리나라를 비롯하여, 미국, 영국, 일본, 캐나다, 호주, 덴마크의 신재생에너지 개발 현황 및 관련 정책 동향을 살펴보고자 함.

1. 한국

▶ 배경 및 정책목표

- 환경변화에 능동적으로 대응
- 유가 불안정 해소를 위한 에너지 독립
- 선진국과의 기술격차 해소
- 신재생에너지 분야에서 미래산업 육성 및 고용창출

▶ 실행 방안

- 1987년 제정된 「대체에너지개발촉진법」을 시작으로, 개정을 거듭하여 2004년부터 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」이라는 명칭하에 신재생에너지 사업을 본격화하고 있음.
- 세계시장이 급성장하고 있거나, 국내 연관산업기반을 바탕으로 육성 가능한 태양광, 풍력, LED, 전력IT 분야는 산업화를 집중적으로 지원
- 세계시장의 잠재력이 크기 때문에 기술적 우위 확보가 시급한 수소연료전지, 가스액화(GTL:Gas to Liquid), 석탄액화(CTL:Carbon to Liquid), 석탄가스화복합발전(IGCC:Integrated Gasification Combined Cycle), 이산화탄소 포집·저장(CCS:Carbon Capture and Storage), 에너지 저장 분야는 연구 및 실증 작업에 집중투자
- 현행 자발적 신재생에너지 투자제도인

RPA(Renewable Portfolio Agreement)를 의무화 하여 RPS(Renewable Portfolio Standards)제도, 즉 ‘신재생에너지 의무 할당제’로 전환, 2012년까지는 총발전량 중 3%, 2020년부터는 10% 이상을 신재생에너지로 공급해야 함.

- 현행 임의적 바이오디젤 혼입제도 또한 RFS(Renewable Fuel Standards)로 전환하여 원료수급 상황을 고려한 후 의무화 할 예정
- 의무화 될 경우, 2012까지 총원료의 3%, 2020년까지는 7%를 바이오디젤로 전환해야함.
- 행정중심복합도시의 경우, 총에너지 부하량의 10%를 신재생에너지로 충당할 수 있도록 설계
- 현재 공공건물은 총건축비의 5% 이상을 신재생에너지 설비에 투자토록 하고 있으나, 2012년부터는 총에너지 부하량의 5% 이상을 신재생에너지로 충당하도록 설계
- 민간건물은 신재생에너지 인증제를 도입하여 총에너지부하량의 5% 이상을 신재생에너지로 사용시 인증을 거쳐 인센티브를 부여함. 또한, 신재생에너지 시스템 설치를 위한 비용의 20%에 대하여 즉시 상각 허용.

400MW로, 풍력은 1GW로 확대

- 2030까지 총에너지 공급량의 11%를 신재생에너지로 충당

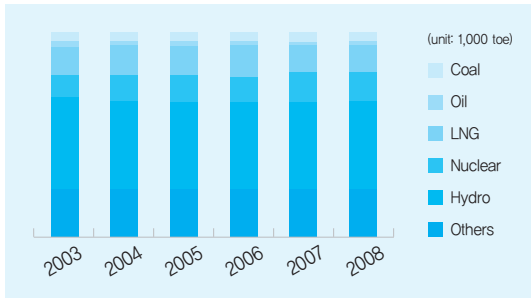
▶ 공공기관에 미치는 영향

- RPS제도 등 신재생에너지 보급 및 개발을 활성화하기 위한 다양한 정책이 본격적으로 시행됨에 따라 발전 공기업 등 에너지 관련 공기업 및 국책연구소에 많은 변화가 예상됨.
- 공공부문이 선도적으로 신재생에너지 수요를 늘려 민간부문도 뒤따라 신재생에너지 사용 및 개발을 적극 실행하도록 하는 것이 기본정책 방향이므로 공공기관의 능동적인 협조가 요구될 것으로 보임.
- 공공건물을 대상으로 신재생에너지 설비의 투자 확대가 의무화됨에 따라 신축·증축을 앞둔 모든 공공기관은 이를 준수해야 함.
- 민간 건물 또한 신재생에너지 설비 투자가 장려됨에 따라 건설분야 공기업의 일부 건축 사업도 이에 대비해야 함.

▶ 향후 목표

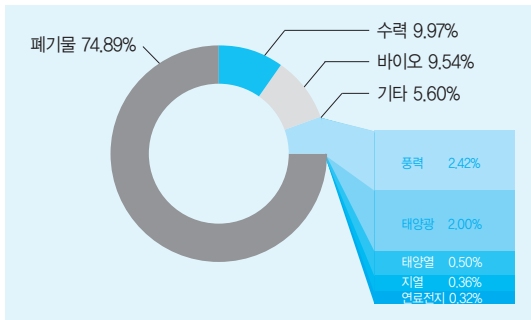
- 태양광은 2012년까지 발전용량을

[그림 2] 한국의 에너지원별 소비분포 추이



자료: "Overview of New and Renewable Energy in Korea 2010", 에너지경제연구원, p. 7

[그림 3] 한국의 신재생에너지원별 공급현황 (2009년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』 (2009), 에너지경제연구원, p. 3

너지 열판, 미시간 프러그인 하이브리드 차량 제조 등을 활용 및 개발 추진

- 에너지독립안보법(2007년)을 통해 재생연료 의무할당제, 재생에너지 의무할당제 법제화
- 공익산업규제정책법(1978년)을 통해 공익사업자들의 신재생에너지 사용 권장
- 재생에너지 생산세액공제 및 투자세액 공제 등 감세 지원
- 청정에너지채권을 발행하여 관련 비영리 기관에 자금 지원

▶ 향후 목표

- 청정에너지에 향후 10년간 총 1,500억달러 투자 계획
- 46만개의 일자리 창출 예상
- 2012년까지 전력의 10%를 2025년까지는 25%를 재생에너지로 공급

2. 미국

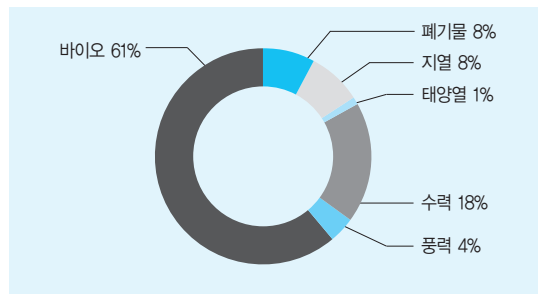
▶ 배경 및 정책목표

- 21세기형 일자리 창출
- 지역경제 회복
- 에너지 산업 육성을 통한 에너지 독립 (대외의존도 감축의지)

▶ 실행 방안

- 펜실베이니아 풍력발전기, 네바다 태양에

[그림 4] 미국의 에너지원별 신재생에너지 공급현황 (2008 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』 (2008), 에너지경제연구원, p. 73

3. 영국

▶ 배경 및 정책목표

- 에너지 안보 및 독립
- 기후변화에 능동적으로 대처
- 에너지 믹스의 다양화

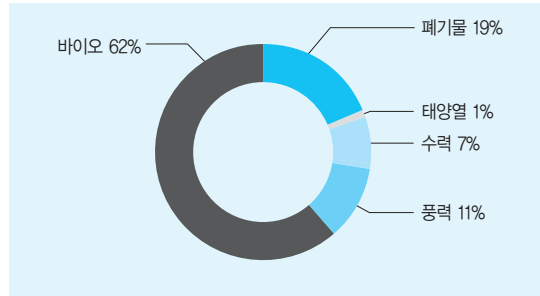
▶ 실행 방안

- 풍력, 바이오에너지, 수송용재생에너지, 바이오매스 보일러, 공기열원 및 지하배열 히트펌프 등을 활용 및 개발
- 에너지법률 제정(2008년), 재생에너지 전략 발표(2009년)
- 재생에너지 의무비율 할당제도 실시(2008년)
- 청정에너지에 대하여 현금보상 실시(2008년)
- 소규모 재생에너지 발전에 대한 소득세 면제

▶ 향후 목표

- 2020년까지 약 1,000억파운드 투자, 약 50만개의 일자리 창출
- 2020년까지 전력생산의 30%, 난방의 12%, 수송연료의 10%를 재생에너지로 생산
- 재생에너지 사용으로 인해 에너지 요금 인상이 예상됨.

[그림 5]영국의 에너지원별 신재생에너지 공급현황 (2008년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』(2008, 에너지경제연구원, p. 73)

4. 일본

▶ 배경 및 정책목표

- 지구 온난화 대책에 공헌
- 에너지 수입의존도 완화
- 신규산업 및 고용창출

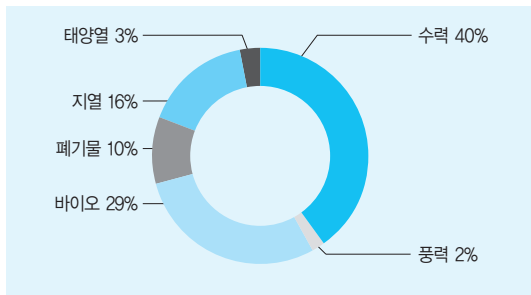
▶ 실행 방안

- 전기사업자의 신에너지 이용에 관한 특별 조치법을 통해 RPS제도 시행(2003년)
- 신재생에너지 시설 설치시 사업비의 50%를 보조
- 에너지 수급구조 개혁추진을 위해 투자촉진세제를 실시하여 관련 설비 설치 시 취득액의 7%를 세액공제해주고, 즉시상각 허용
- 태양광발전을 위한 공사비용의 10%를 소득세액에서 공제 혹은 과세표준을 3년간 2/3로 경감

▶ 향후 목표

- 총에너지공급에서 재생가능에너지의 비중을 2020년 9%, 2030년에는 11.6%로 확대

[그림 6] 일본의 에너지원별 신재생에너지 공급현황 (2008년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』 (2008), 에너지경제연구원, p. 76

5. 캐나다

▶ 배경 및 정책목표

- 온실가스 감축에 공헌
- 녹색경제(Green Economy) 실현

▶ 실행 방안

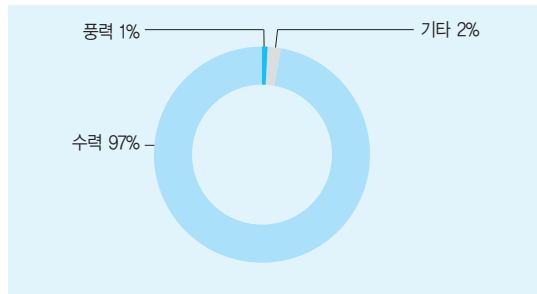
- 2010년까지 차량용 가솔린에 5%의 에탄올 사용 의무화
- 2012년까지 경유 및 난방용 등유에 2% 바이오디젤 사용 의무화
- 일반가정이 신재생에너지원 사용을 위해 주거환경 개조 시 가구당 최대 5,000달러 지급

- 청정에너지발전에 대해서 50%의 가속감가상각 허용

▶ 향후 목표

- 온타리오 주의 경우 2014년까지 석탄발전을 전면 폐지하고, 천연가스 및 신재생에너지로 대체
- 연구개발을 위해 2010년부터 향후 5년간 10억달러를 지원하고, 인프라 구축을 위해 추가 10억달러 지원 계획
- 청정전력 생산에 14.8억달러 지원 계획

[그림 7] 캐나다의 에너지원별 신재생에너지 공급현황 (2008년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』 (2008), 에너지경제연구원, p. 73

6. 호주

▶ 배경 및 정책목표

- 기후변화 문제에 능동적으로 대응
- 신규 산업 및 시장 창출

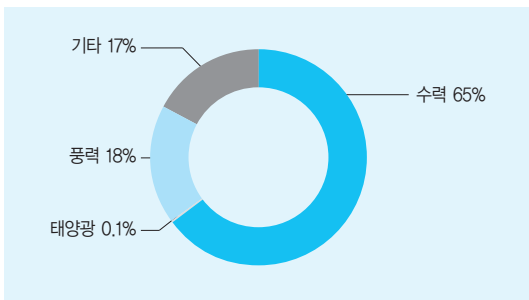
▶ 실행 방안

- 신재생에너지펀드 및 에너지 혁신펀드 도입 및 운영중
- 지열에너지 및 바이오연료에 대한 연구·개발, 태양에너지 기술연구 등을 수행

▶ 향후 목표

- 2020년까지 전력생산의 20% 이상을 신재생에너지원에서 충당

[그림 8] 호주의 에너지원별 신재생에너지 공급현황 (2008년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』 (2008), 에너지경제연구원, p. 76

7. 덴마크

▶ 배경 및 정책목표

- 1970년대 국제석유팽동 위기 이후 에너지 종합정책을 적극적으로 추진중
- 에너지 활용의 효율화
- 환경친화적 재생에너지 사용 확대

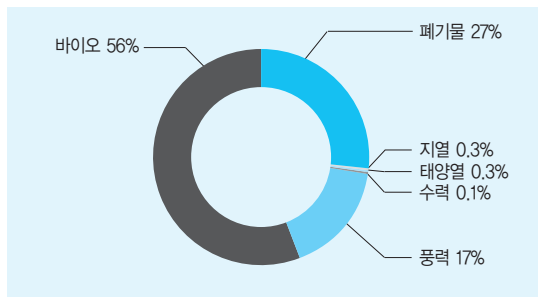
▶ 실행 방안

- 에너지 절감진흥법(2000년) 및 난방공급법(2000)에 기반하여 에너지 효율화 실시
- 2020년까지 자동차 연료 중 바이오연료 비중을 10%로 확대
- 에너지 절감증명서 발급제도 시행
- 재생에너지 보조금 및 개발지원 프로그램 시행

▶ 향후 목표

- 2025년까지 화석연료 사용을 15%까지 감축, 재생에너지 비중을 30%로 확대
- 에너지 소비 규모 매년 1.25%씩 절감

[그림 9] 덴마크의 에너지원별 신재생에너지 공급현황 (2008년 기준)



자료: 『OECD 국가 신재생에너지 통계』 (2008), 에너지경제연구원, p. 73

▶ 시사점

- 대부분의 국가에서 신재생에너지 의무화 당제를 시행하고 있으며, 이를 통해 신재생에너지 사용 비중을 확대시키고자 하고 있음.
- 또한, 감세 지원 및 신재생에너지 설비 관

런 비용을 정부가 보조하는 등 재정적 혜택을 제공하여 초기 대규모 투자비용으로 인한 신재생에너지 기피요인을 최소화시키고 있음.

- 신재생에너지 연구사업 또한 대규모로 시행되고 있으며, 재정 투자를 아끼지 않고 있음. 신재생에너지 산업 활성화를 통해 일자리 창출, 차세대 세계 에너지 시장 선점 및 새로운 에너지 개발을 위한 기술력 확보에 많은 노력을 기울이고 있음.
- 우리나라도 석탄·석유 등 기존 에너지 자원 확보를 위한 노력과 함께 신재생에너지 개발 및 보급 확대를 위한 투자와 지원이 선진국 수준으로 이루어져야 할 것으로 보임.

세계 국영 석유기업 (National Oil Companies : NOCs)의 동향 및 논의

▶ 대부분의 경제 및 산업 부문에서 정부의 역할이 축소되고 있지만 석유 에너지(탄화수소 에너지)산업의 경우는 그 양상이 다르게 나타나고 있음.

- 국영 석유기업(national oil companies: NOCs)들이 전 세계 석유에너지의 대다수를 관리하고 있음이 이를 증명해 줌.

▶ 보유량이 생산량 조절과 가격 결정을 좌우하는 석유 시장의 특성상 국가별로 석유기업에 대한 정부 개입이 매우 크게 나타남.

- 일반적으로 국영 석유기업은 자국의 탄화수소 원료 채굴·개발권에 대한 독점적 권한을 가지고 있기 때문에 석유에너지 관련 사업에서 민간기업의 참여를 사실상 통제하고 있음.
- 2007년 Petroleum Intelligence

Weekly의 석유시장 자료에 따르면, 세계 석유보유량 10위까지 국영 석유기업들이 모두 점하고 있음.

- 국영 석유기업들이 세계 총석유보유량의 77%가량을 점유·관리하고 있으며, 부분 혹은 완전민영화된 러시아 석유기업에서 6%를 관리함.
- 나머지 보유량은 정부와 국제 석유기업 공동 개발 형태로 관리되고 있음.

- ExxonMobil, BP, Chevron and the Royal Dutch Shell 등과 같은 국제 석유기업(International Oil companies, IOCs)들은 전 세계 가스 및 석유 기초 보유량에 근접하지 못함.

▶ 캐나다와 노르웨이와 같은 일부 선진 석유생산국의 국영 석유기업들은 경제 자유화(economic liberalization), 시장경제개혁

(market economy reforms), 전면 혹은 부분 민영화(full or partial privatization) 및 경영 효율화(Western-style management reorganization) 등의 과정을 거치고 있음.

- 석유를 생산하는 동시에 주요 소비국인 중국, 브라질, 러시아, 인도 등 개발도상국에서도 유사한 변화가 진행되고 있음.
 - 이와는 반대로, 여전히 중앙아시아와 남아메리카의 국가들은 국영 석유기업의 독점(monopolies)적 지위를 인정하고, 완전 소유(fully owned) 형태로 정부의 강한 통제하에서 관리되고 있음.
- ▶ 국제 석유시장의 수요-공급의 균형과 규모 결정에 있어 국영 석유기업의 중요성이 증가함에 따라 국영 석유기업의 역할 및 목적, 우선순위 등에 대한 정책적 논의가 중요해짐.
- 향후 지속적으로 국영 석유기업이 공급시장을 주도할 것으로 예상되며, 국영 석유기업에 대한 정책 변화가 국제 석유 가스 시장 발전에 큰 영향을 줄 것임.
- ▶ 이하에서는 국제 석유시장 및 국영 석유기업의 현황을 정리하고 주요 이슈와 정책 방향을 설명하고자 함.
- 국제 석유시장에서 국영 석유기업의 역사적 발달 과정을 소개하고 국영 기업이라

는 고유의 요소(intrinsic factors)와 시작전략 및 목적이라는 측면에서 국영 석유기업의 특성을 설명하고자 함.

- 마지막으로, 세계 지정학적인 영향력과 국제 석유시장 내에서의 국영 석유기업의 역할과 관련된 최신 이슈를 다룸.

I. 세계 주요 석유 공기업의 현황

- ▶ 2007년 세계 석유 보유량¹⁾ 상위 20위 석유기업 중 17개가 국영 석유기업임.
- 나머지 3개의 기업 중 러시아의 Lukoil은 민영화된 기업이며 2개 ExxonMobil, BP만이 민간기업임.
 - 세계 석유 보유량 상위 5위 기업은 사우디아라비아의 Saudi Aramco, 이란의 NIOC, 카타르의 QP, 이라크의 INOC, 베네수엘라의 PDVSA로 나타남.
- ▶ 석유 산업 관련 매체인 Petroleum Intelligence Weekly(PIW)가 발표하는 세계 50대 석유 기업 자료에 따르면 상위 5위 중에서 4개 기업이 국영 석유회사이며 20위 중에서는 13개 기업이 국영 석유회사로 나타남.
- 순위선정을 위한 평가의 기준은 기업의

1) 순위에 따른 수치적 자료는 <부록 1>에 정리하였음.

재무적 성과와 시장에서의 영향력으로서, 이러한 결과는 국제 석유시장에서의 국영 석유기업의 중요성을 확증해 줌.

- PIW의 순위는 석유회사의 규모와 생산 능력등을 다양하게 고려하여 평가함.
 - 석유 : 생산량 (output, 천단위 b/d), 보유량(reserve, 백만단위 Bbl)
 - 가스 : 생산량 (output, MMcf/d), 보유량(reserves, Bcf)
 - 상품 매출 (product sales, 천단위 b/d), 정유 능력 (Distillation Capacity, 단위 b/d)
 - 수익(revenue, US\$ million), 순이익 (Net Income, US\$ million), 총자산 (Total Assets, US\$ million), 종업원 수 (Number of Employees)

〈표 4〉 20대 석유 기업¹⁾ (Energy Intelligence Ranking)

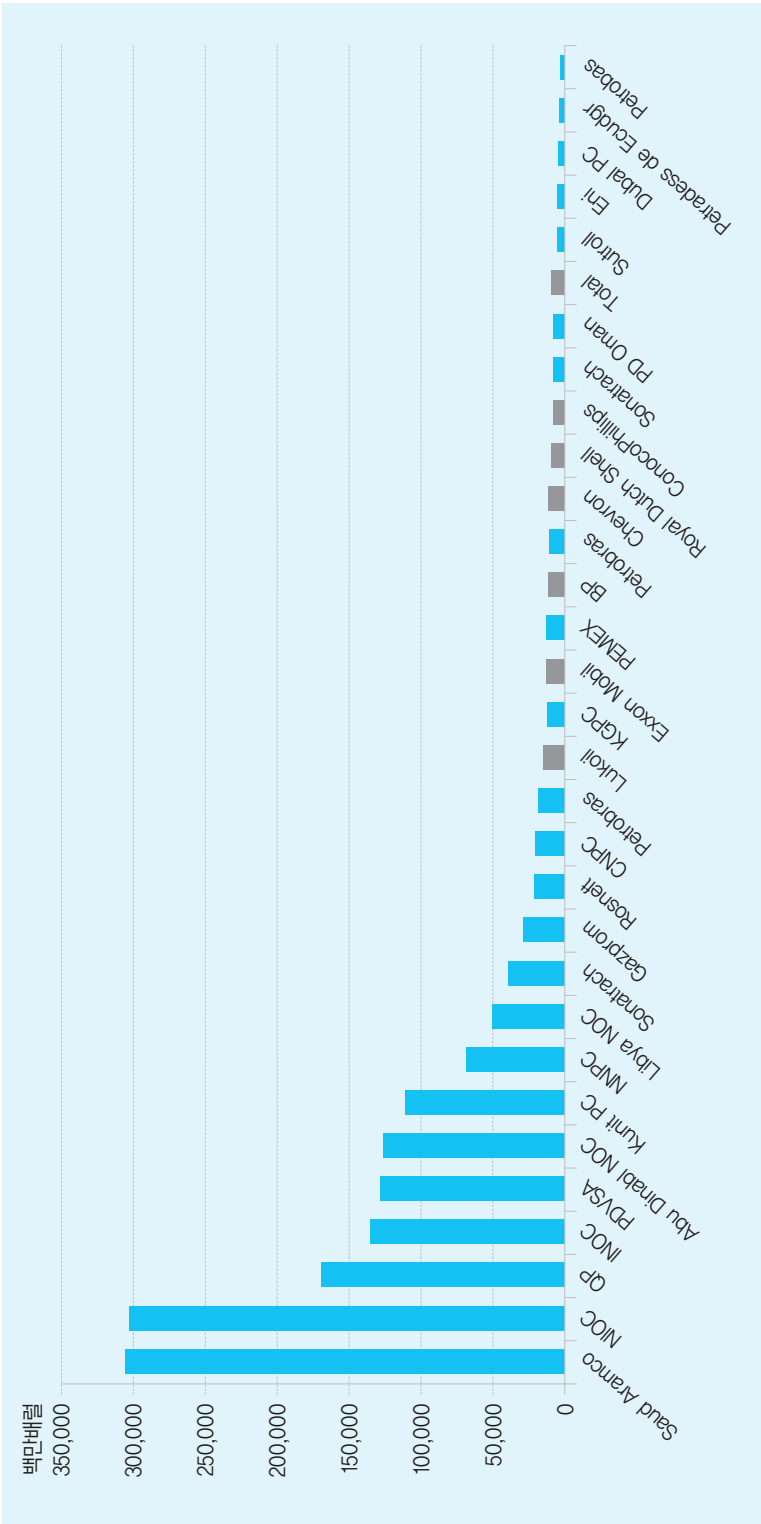
(단위: 2008년 기준, %)

순위	기업명	국가	정부 소유 지분율
1	Saudi Aramco	사우디아라비아	100
2	NIOC	이란	100
3	Exxon Mobil	미국	0
4	PDV	베네수엘라	100
5	CNPC	중국	100
6	BP	영국	0
7	Royal Dutch Shell	영국/ 네덜란드	0
8	ConocoPhillips	미국	0
9	Chevron	미국	0
10	Total	프랑스	0
11	Pemex	멕시코	100
12	KPC	쿠웨이트	100
13	Sonatrach	알제리	100
14	Gazprom	러시아	50.0023
15	Petrobras	브라질	32.2
16	Rosneft	러시아	75.16
17	Lukoil	러시아	0
18	Petronas	말레이시아	100
19	Adnoc	아랍 에미레이트	100
20	Eni	이탈리아	30

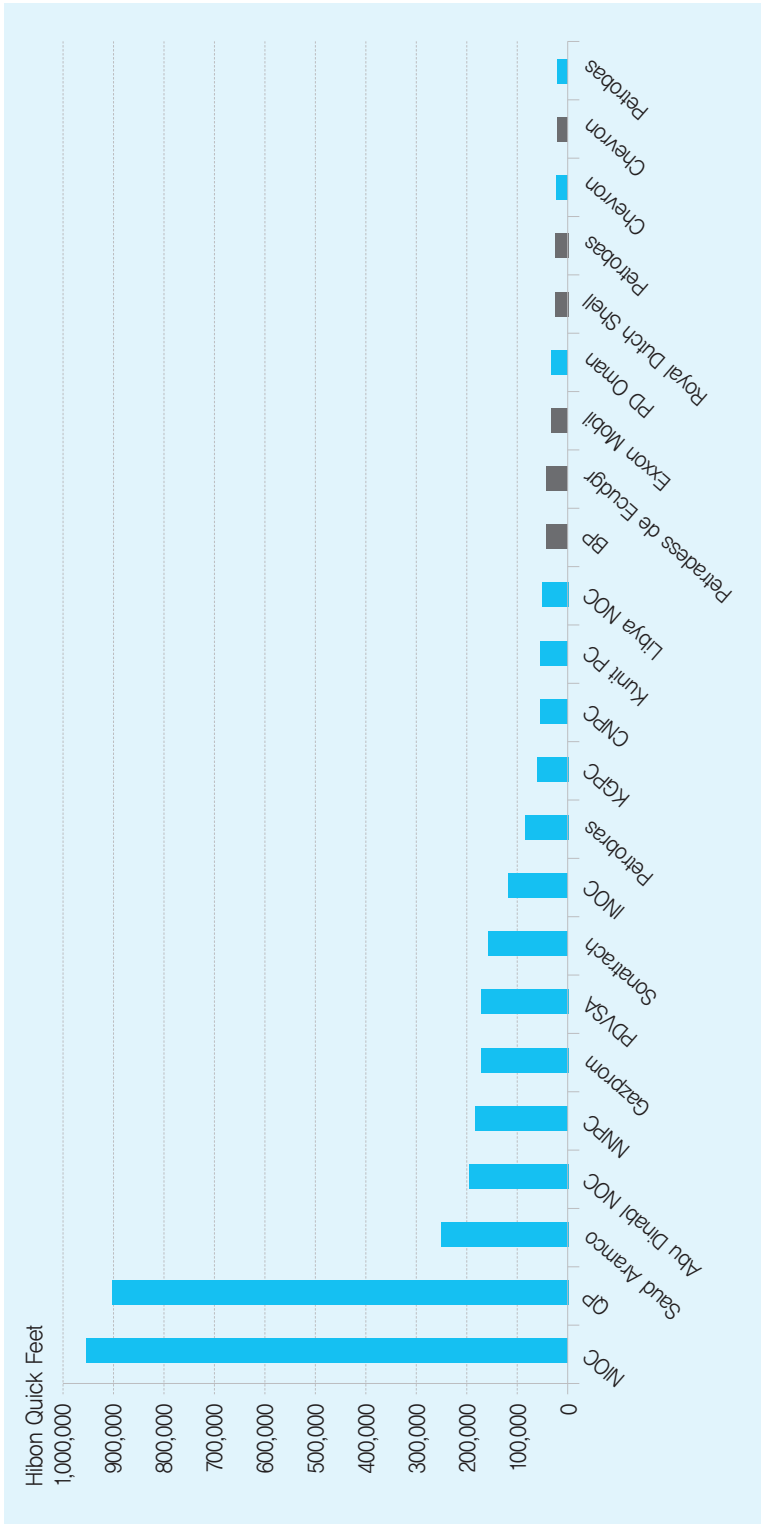
주: 1) 각 국영 석유기업의 재무 자료는 각 기업의 2009년 연차보고서를 인용하였으며, 중동과 아프리카 국가들은 신뢰할 만한 재무자료를 얻기 어려움.

자료: <http://www.energyintel.com>

[그림 1] 세계 석유기업 : 석유 보유량에 따른 순위



[그림 2] 세계 석유 기업 : 천연가스 보유량에 따른 순위



- ▶ 기업의 투명성 제고는 대부분의 국영 석유회사의 주요 현안임.
 - 국제 투명성 기구(Transparency International)에서 발간한 ‘2011 석유가스기업 보고서’에 따르면 세계적으로 석유기업들과 비교했을 때 국영 석유기업의 투명성 수준이 낮은 것으로 나타남.
 - 투명성 보고서는 44개의 석유기업을 대상으로 정보공개와 투명성 수준을 3개의 범주로 나누어 순위를 평가하고 있음.
 - 첫 번째 범주로, 회사내부에서 반부패 정책의 활용도 및 이행정도를 평가함.
 - 두 번째 범주로, 기업의 자회사에 관련된 정보, 사업장(field of operation) 정보, 회계 정보의 공개와 신뢰성을 평가함.
 - 세 번째 범주는, 관리정부(host government)로의 자금이전을 포함한 운영 및 재무 정보의 공개수준
- ▶ 첫 번째 반부패 정책 범주에 대한 평가에서 Statoil, Eni, Petrobras를 제외하고 모든 국영 석유기업이 평균 이하의 성과를 보임.
 - 특히, 아프리카의 국영 석유기업인 Sonangol, Sonatrach, GEPetro, NNPC와, 러시아의 Gazprom, 아제르바이잔의 SOCAR, Saudi Aramco 등은 하위권에 머물러 있음.
- ▶ 두 번째 정보공개와 신뢰성 범주에서는, 많은 국영 석유기업들이 평균 이상의 성과를 보이고 있으며, 국영 석유기업과 국제 민간 석유기업 간의 차이가 크지 않음.
 - 하지만 나이지리아 NNPC의 정보공개 수준이 가장 낮은 것으로 확인되었고, 적도 기니의 GEPetrol, 이란의 NIOC, Saudi Aramco, 중국의 CNPC, CNOOC 등이 정보공개와 신뢰성 수준의 개선이 필요한 것을 지적됨.
- ▶ 국가 수준의 정보공개와 관련하여서는 Petronas, GEPetrol, CNPC, Sonatrach, 쿠웨이트 PC 등의 투명성이 매우 낮은 것으로 평가됨.
- ▶ 국영 석유기업이 국가의 경제적 발전에 지대한 영향력을 가지고 있기 때문에 기업의 투명성이 매우 강력하게 요구됨.
 - 채굴분야 수익의 투명하고 책임성 있는 관리가 담보되지 않는다면, 광물 석유 자원산업은 대규모의 부패, 빈곤, 불평등, 갈등을 야기할 수 있음.

〈표 5〉 주요 국유 석유기업의 재무 현황 (2009년 기준)

(단위: %, 백만달러, 명)

대륙	기업명	국 가	정부 지분	상장	설립 연도	종업원수	자 산	총매출	순수익
동 아 시 아 (8)	(China National Petroleum Corporation)	중국	100	○	1988	1,618,393	338,01	185,38	13,29
	CNOOC (China National Offshore Oil Corporation)	중국	66,41		1982	65,800	75,93	30,68	3,63
	Sinopec	중국	75,84	○	2000	371,333	131,84	204,65	9,81
	Pertamina	인도네시아	100		1957		0,93	0,95	0,034
	ONGC (Oil and Natural Gas Corporation)	인도	74,14	○	1956	32,826	37,264	21,447	4,089
	PETRONAS (Petroleum Nasional Berhad)	말레이시아	100		1974	39,263	110,9	77,0	15,0
	KNOC (Korea National Oil Corporation)	한국	100		1979		15,09	1,59	0,37
	PPT (Petroleum Authority of Thailand)	태국	51,49	○	1978	7,952	38,57	47,24	2,01
중 양 아 시 아 (5)	Gazprom	러시아	50,0023	○	1989	376,300	290,95	99,1	25,7
	Rosneft	러시아	75,16	○	1993	158,884	63,35	42,91	8,81
	Uzbekneftegaz	우즈베키스탄	100		1992				
	SOCAR (State Oil Company of Azerbaijan Republic)	아제르바이잔	100	X	1992	71,585	18,65	5,27	1,12
	Kazmunaigas	카자흐스탄	100		1991	58,293	35,11	13,47	0,77
중 동 아 시 아 (8)	Saudi Aramco	사우디아라비아	100	X	1933	55,066			
	NIOC (National Iranian Oil Company)	이란	100	X	1948			78,00	
	INOC (Iraq National Oil Company)	이라크	100		1966				
	QP (Qatar Petroleum)	카타르	100	X	1974	10,843	77,52	32,44	9,67
	KPC (Kuwait Petroleum Corporation)	쿠웨이트	100	X	1980	16,331	65,66	100,22	7,41
	ADNOC (Abu Dhabi National Oil Company)	UAE	100		1971				
	PDO (Petroleum Development Oman)	오만	60		1967	5,440			
	SPC (Syria Petroleum Company)	시리아	100		1974				

〈표 5〉의 계속

(단위: %, 백만달러, 명)

대륙	기업명	국 가	정부 지분(%)	상장	설립 연도	종업원수	자 산	총매출	순이익
아 프 리 카 (5)	Sonatrach	알제리	100	X	1963	47,566	78.53	49.28	3.96
	NNPC (Nigerian National Petroleum Corporation)	나이지리아	100	X	1977				
	Libya NOC	리비아	100		1970				
	EGPC (Egypt General Petroleum Corporation)	이집트	100		1956				
	Sonangol	앙골라	100	X	1976	5,000	23.52	13.2	2.43
	GEPetrol	적도 기니	100	X	2001				
유 럽 (4)	ENI (Ente Nazionale Idrocarburi)	이탈리아	30.33	○	1953	80,167	167.09	119.90	7.56
	Statoil	노르웨이	67	○	2007	29,000	101.39	83.84	3.19
	OMV	오스트리아	31.5		1956	37,485	30.44	25.47	1.02
	INA (Industrija Nafte)	크로아티아	44.84		1964	16,274	5.69	3.86	0.12
남 아 메 리 카 (6)	PDVSA (Petroleos de Venezuela)	베네수엘라	100	X	1975	83,457	149.60	74.99	4.49
	Ecopetrol	콜롬비아	89.9		1921	6,695	28.35	14.78	2.81
	PEMEX (Petroleos Mexicanos)	멕시코	100	X	1938	145,146	102.00	83.46	- 7.25
	PETROBRAS (Petroleo Brasileiro)	브라질	64	○	1953	76,919	196.3	93.00	14.7
	Petroecuador (Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador)	에콰도르	100		1989	5,700	7.34	5.66	2.38

II. 국영 석유기업의 역사적 흐름

- ▶ 1950년대
 - 1950년대 각국 정부는 석유 자원의 자급력을 높히려는 목적으로 국영 석유기업을 설립하였음.
 - 이러한 특수한 목적으로 인해 몇몇 국가에서는 세금부과와 정부규제를 통해 외국계 기업이나 민간기업의 활동을 간접적으로 통제하였음.
 - 일부 국가들은 정부가 독점적 권한을 가질 경우 최대한의 수익과 유리한 자본차입 조건(leverage)을 얻을 수 있다고 판단하여 직접적으로 배타적인 통제권을 가진 국영기업을 설립함.
- ▶ 1960년~1970년대 초
 - 유럽의 식민지 통제가 종식되고 민족주의 운동(nationalist movement)이 일어나면서 인도, 리비아, 알제리와 같은 주요 석유 생산 국가는 자국의 석유산업을 국유화하고자 노력하였음.
 - 주요 산유국들은 자국의 이익을 위해 외국 석유기업으로부터의 석유 통제권을 회복함.
 - 이 당시 설립된 국영 석유기업은 자국의 석유자원에 대한 국가 통제를 받았으며, 석유산업을 통한 국가 이익 증대를 목표로 운영됨.
- ▶ 1980년대
 - 석유 에너지가 필수재(required commodity)의 성격을 띠면서 공급이 확대됨에 따라, 유가하락 등 시장변화가 나타나기 시작함.
 - 따라서 국영 석유기업의 수익활동의 안정성이 떨어지고 재정적 위험성이 커지면서 정부부문의 수익 감소를 초래함.
 - 결과적으로, 국영 석유회사들의 효율성 제고를 위한 구조조정이 시작됨.
- ▶ 1980년대 말~1990년대 초
 - 세계적으로 자본주의 시장 경제(capitalistic market economy)가 점진적으로 확산되는 동안 중국정부는 주요한 국영 석유기업을 설립함.
 - 소비에트 연방 붕괴 후 소비에트 중앙정부의 석유 부처(soviet central oil ministry)의 기관들이 또 다른 성격의 국영 석유기업 그룹으로 전환됨.
- ▶ 2000년대 이후
 - 해외 주요국의 국영 석유기업의 완전 및 부분 민영화가 이루어짐.
 - 러시아의 Lukoil, 캐나다의 PetroCanada, 이탈리아의 ENI, 브라질의 Petrobras, 중국의 Sinopec 및 CNOOC가 대표적인 사례임.
 - 몇몇 국가들은 국영 석유기업들이 국제적

인 경영 기법 및 선진 기업지배구조를 도입하기 시작함.

Ⅲ. 국영 석유기업의 특징

- ▶ 많은 국가에 국영 석유기업이 존재하지만, 각 국영 석유기업은 시장의 성격, 기업의 목표와 전략, 자국 내 매장 자원의 특징, 정부와의 기업 간 관계 등에 따라 성격을 달리함.
 - 중동 아시아와 남아프리카 지역 국가의 국영 석유기업은 대개 독점적 지위를 가지고 자국의 석유 시장을 지배하는 경우가 대부분임.
 - 반면에 중국과 유럽의 국영 석유기업의 경우, 탄화수소 연료의 채굴, 생산 및 정제 등 각 영역이 부분적인 경쟁 또는 완전 경쟁 상태에 있음.
- ▶ 또한 정부가 국영 석유기업에 대한 지배력의 정도와 방법, 그 관계에 따라 다양한 모습이 나타남.
 - 이탈리아의 ENI, 말레이시아의 Petronas의 경우 비교적 상업적 목표를 지향하는 경영 전략을 따르고 있음.
 - 나이지리아와 베네수엘라의 국영 석유기업의 경우 상업적 활동을 통해 수익창출에 집중하기보다 정부정책 목표 달성을 우선시하고 있음.
- ▶ 석유 가스자원이 매장된 지정학적 위치에 따라 석유기업에 필요한 기술수준의 차이가 발생함.
 - 일부 국가의 경우 지정학적으로 막대한 양의 석유가 매장되어 있어 채굴과 생산이 비교적 용이하지만 광구 개발을 위해서는 높은 수준의 기술과 많은 노력이 요구됨.
 - 또한 매장되어 있는 자원의 종류에 따라 요구되는 기술이 차별화됨.
- ▶ 오만, 쿠웨이트, 아랍에미레이트, 베네수엘라와 같은 소규모 석유 생산 국가에서는 석유 생산 기업이 정부내부 조직화되어 있음.
 - 정치인들이 석유기업을 정치적인 목적 실현의 위한 수단으로 이용하는 경우가 빈번히 발생함.
 - 석유생산 기업은 정부의 주요 수입원으로서, 정부예산과 재정에 막대한 영향력을 가지고 있음.
 - 따라서 국영 석유기업은 관련 분야에 대해 엄청난 정치적 권력을 행사하고 있음.

IV. 정부가 국영 석유기업에 기대하는 역할

가. 비상업적 목표의 달성

- ▶ 국영 석유기업은 민간 석유기업과 달리 상업 활동을 통한 수익창출뿐만 아니라 다른 정책적 목표를 수행하고 있음.
 - 정부기관 및 정치인들의 의도에 따라 비상업적인 목표가 수립되며 정부의 간섭이 빈번히 이루어짐.
 - 결과적으로 국영 석유기업들은 사회적·정치적 활동을 하고 비수익적 의사결정 (unprofitable decisions)을 내리게 됨.
- ▶ 국영 석유기업의 정책 지향적인 활동과 기업적 견지에서서의 활동의 성과 수준은 기업별로 큰 차이를 보이고 있음.
 - Saudi Aramco, Petronas, Sonatrach 및 중국과 유럽의 부분적으로 민영화된 석유기업의 경우 정부로부터의 요구를 충족시키면서도 높은 수익을 창출하기도 함.
 - 하지만 나이지리아 NNPC, 베네수엘라 PDVSA, 멕시코 PEMEX 등은 자국의 자원 확보에 집중하고 정치적 영향으로부터 자유롭지 못해, 수익 극대화를 실현하지 못하고 재정적 손실을 나타내고 있음.

나. 국가 발전과 부의 창출

- ▶ 국영 석유기업은 국내의 풍부한 자원에 대한 권리를 가지고 자국 자원에 대한 자급자족 개발에 집중하도록 목표가 설정된 보통 국가 경제 개발과 국가의 부의 창출 도구로 여겨 짐.
 - 카자흐스탄 정부는 국가경제가 세계경제 체제에 성공적으로 통합될 수 있도록, 석유산업을 국가경제 발전의 원동력으로 삼고 발전시키기 위해 국영 석유기업 KMG를 설립하였음.
- ▶ 나이지리아 NNPC와 사우디아라비아의 Saudi Aramco, 베네수엘라의 PDVSA 및 이란의 NIOC 등과 같은 많은 국영 석유기업은 국민들에게 석유 생산 수익을 재분배하기 위한 방안으로 내수 연료에 대한 보조금을 지급하고 있음.
 - 이 정책은 에너지 상품을 보다 저렴한 가격으로 제공하도록 하여 변동성이 큰 국제 석유 시장으로부터 국내 경제를 보호하고 산업 발전을 촉진시키는 효과가 있음.
 - 하지만 결과적으로 국영 석유기업의 예산에 큰 부담을 지우게 되며 에너지의 효율적 사용에 대한 인센티브를 제약하는 부정적인 측면이 있음.
 - 나이지리아의 경우 잦은 연료 부족 현상

과 일반시민에게는 보조금 혜택이 돌아가지 못하는 문제로 인해 가격 보조금 정책의 효과가 미미함.

- Saudi Aramco의 경우 예산의 부담 없이 일반 자국민에 대해 저렴한 연료를 공급하였음.
- 전 세계에서 가장 높은 보조금 정책을 시행하는 이란의 경우 인위적으로 낮게 책정된 가격으로 인해 석유연료에 대한 내수가 급증하였고 결과적으로 이란 정부는 국영 석유기업 NIOC에 재무적인 부담을 전가시켰을 뿐만 아니라 내수의 지나친 확대에 의해 오히려 비싼 석유제품을 외국으로부터 수입해야 하는 상황에 놓이게 됨.

▶ 또한 국영 석유기업은 공공사업(public works)에 대한 재원조달(financing) 및 개발이 필요한 영역의 사업을 수행하여 국가 발전에 기여하도록 요구받음.

- 말레이시아의 Petronas는 쿠알라룸푸르의 도시 재정비를 위한 Twin Tower 건설 사업과 새로운 정부 청사 푸트라자야(Putrajaya)의 건설 사업을 재정적으로 지원하였음.

다. 국제 시장 질서와 기준의 통로

▶ 앙고라, 알제리, 에콰도르 등 개발도상국의

국영 석유회사는 경제 발전과 산업화를 견인하는 주요 지원의 수단이기 때문에 국제 교류 또는 국제적인 투자 계약 활동에 대해 정부가 적극적으로 후원하고 있음.

- 따라서 국영 석유회사는 해외 투자 법률 및 절차, 국제 회계·조달·시스템 등 국제적인 시장질서와 표준을 국내에 소개하고 도입하는 통로 역할을 하며, 그 내용이 됨.
- 1991년 소비에트 체제의 붕괴 후 카자흐스탄, 아제르바이잔 및 우즈베키스탄에서는 새롭게 국가 경제를 재건하고 산업을 발전시켜야 했음.
 - 당시 정부는 국영 석유기업을 설립하여 독립적으로 국제 시장에 참여함으로써, 독립 국가로서의 이미지를 제고시키고자 함.
 - 또한 석유기업을 통해 서구 선진국의 산업 전략 등을 습득하여 적용하고자 노력함.

라. 정치적인 도구

▶ 정부가 국영 석유기업을 정치적으로 가장 빈번하게 활용하는 경우는 고용창출의 정책 수단으로 활용하는 것임. 정부가 의도하는 만큼의 일자리 창출을 위해 국영 석유기업을 이용함.

- 중국 국영 석유기업은 정부의 과도한 고

용창출의 결과로 종업원이 약 160만명에 이르며 Sonipex, Gazprom 및 멕시코의 PEMEX에서도 과도한 고용 정책으로 인해 유사한 상황에 놓여 있음.

- 오만, 카타르, 사우디아라비아의 국영 석유기업의 경우에도 전체 고용인원 중 자국 종업원의 비율을 높게 하여 국내 일자리 창출의 정책 수단으로 이용되고 있음.

▶ 러시아와 중국과 같은 대륙 국가에서 국영 석유기업은 고용창출뿐 아니라 특정 지역에 대한 정부의 통제권을 강화시키거나 전략적으로 중요한 지역을 개발하기 위한 수단으로 이용됨.

- 러시아 극동지역의 캄차카 반도²⁾와 남부 지역을 주요 거점으로 활동하는 Rosneft는 수익을 추구하기 보다는 이 지역에 대한 정부의 통제력을 강화하기 위한 것으로 보임.

▶ 국영 석유기업은 국가발전과 같은 경제적 목적 이외에도 자국의 에너지 보안(energy security)에 대한 책무도 요구받고 있음.

- 국가가 석유의 수요와 공급규모를 보장하여 자국의 수급상의 독립성을 확보하는 역할을 함.

- 석유 에너지 수요를 보장하기 위해 몇몇 국영 석유기업은 수직적 통합(vertical integration)³⁾을 통한 운영범위 확대를 꾀함.

- 예를 들어 PDVSA는 베네수엘라 석유에 대한 소매 판매뿐만 아니라 석유 정제사업도 함께 운영하며 거대한 미국의 가솔린 시장에서의 점유율도 점차 확대해 나가고 있음.

- 수직적 통합은 국영 석유회사에 모든 석유관련 산업 시장에 대한 전반적 접근을 허용하는 것으로 다양한 분산 투자를 통해 기업운영의 위험성을 완화하는 기능을 하기도 함.

- 중국과 인도의 국영 석유기업에서 이루어지는 수직적 통합과 해외투자는 자국에서 발생할 수 있는 석유 공급 부족에 대한 대비책이 되어줌.

마. 지정학적 역할

▶ 제2차 세계대전 이후, 석유가 매우 중요한 자원으로 활용되면서, 많은 석유량을 보유하고 있는 국영 석유기업들 자국의 이익을 대표해 세계 정치 구도에 절대적인 영향력을 행사하고 있음.

2) 캄차카(Kamchatka)반도는 러시아 극동에 위치하고 있는 반도인. 동쪽의 태평양과 서쪽의 오흐츠크 해 사이에 놓여 있으며 세계 화산의 집중 지역임.

3) 수직적 통합(vertical integration)이란 한 기업이 모든 공급라인과 단계에 걸쳐 활동하는 것을 의미함. 석유산업에서 수직적 통합 기업은 원료생산시장(upstream market)과 완제품시장(downstream market) 모두에서 활동하는 것임.

- 국영 석유기업이 정부의 의해 외교통상정책의 수행을 지원하는 역할을 담당하는 경우도 있음
- 또한, 외국 국영 석유회사와의 거래를 통해 국가 간 상업적 동맹관계를 강화하고 있음.
- 국영 석유회사 PDVSA는 베네수엘라 Hugo Chavez대통령의 볼리바르 혁명(Bolivarian Revolution)의 주요 추진동력이 되었음.
- Saudi Aramco 역시 정부의 대외 정책의 강력한 도구임.
 - 전 세계 석유 보유량의 상당부분을 소유하고 있어 언제든지 세계 석유 공급량을 현저히 줄이거나 중소규모의 석유생산국의 수출량을 대체할 수 있을 만큼 능력이 있음. 따라서 석유자원을 활용하여 대외관계를 주도하고 있음.
- 중국은 최근 CNPC, Sinopec 등 자국의 주요 석유 공기업에 지나치게 의존하여 외교적인 문제를 접근하려는 경향을 보임.
 - 해당 국영 석유기업은 많은 개발도상국, 특히 아프리카 대륙에 석유탐사·추출을 위해 투자하는 등 국제시장에서 매우 활발하게 움직이고 있음. 또한 러시아, 베네수엘라, 이란의 국영 석유기업과도 협력하고 있음.

바. 내부적 제약에 대한 대처

- ▶ 석유기업은 한정된 매장량이 점차 고갈되어 간다는 점에서 장기적으로 성장의 한계가 내재되어 있음.
- ▶ 이러한 한계를 직시하고 있는 중국, 노르웨이, 말레이시아의 국영 석유기업들은 해외투자의 확대를 통해 이 문제를 극복하고자 함.
 - 노르웨이는 자국 석유 매장량이 점차 성숙단계(mature)로 진입함에 따라 국영 석유 기업인 Statoil의 해외 유전 개발이 활발하게 전개되고 있음.
 - 주요 해외진출 지역인 알제리, 앙고라, 브라질, 이집트, 나이지리아를 포함한 29개 국가에서 석유 개발자(oil extractor), 에너지 공급자(energy producer), 유통업자(retailer)로 활동하고 있음.
 - 많은 국영 석유기업들이 이러한 해외 광구 개발에 집중하고 있음.
 - 브라질의 국영 석유기업 Petrobras는 27개 국가에서 광구 탐사와 채굴을 하고 있으며 말레이시아 국영 석유 기업 Petronas의 해외 사업은 26개 국가에서 이루어지고 있으며 기업의 총수익의 약 30% 이상을 차지함.

〈표 6〉 국영 석유기업의 비상업적 목적과 부정적인 잠재효과

비상업적 목적	전략	잠재적 부정적인 효과	사례
산업화 및 경제발전 (Industrialization and economic development)	<ul style="list-style-type: none"> 석유가격 보조 해외투자법 및 과정의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 이윤극대화의 실패 낮은 에너지 절약의 유인 	Kazmunaigaz, Pertamina, Uzbekneftegaz
국가 자산 창출 (Wealth creation for the nation)	<ul style="list-style-type: none"> 사회·공공사업의 투자 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 예산의 부담 	Saudi Aramco, Pertamina, PDVSA, PEMEX
석유 이익의 사회 재분배 (Oil wealth redistribution to society)	<ul style="list-style-type: none"> 석유가격 보조 	<ul style="list-style-type: none"> 자원 낭비 	PDVSA, Saudi Aramco, NNPC
주요 석유 공급자로서 자국의 영향력 유지 (Sustain the country's importance as a major oil supplier)	<ul style="list-style-type: none"> 자국석유자원의 지급자족 수준향상 	<ul style="list-style-type: none"> 투자자본 부족 	Saudi Aramco, Kazmunaigaz, Rosneft
대외정책 및 국가간 전략적 동맹결성 (Foreign policy and strategic alliance building)	<ul style="list-style-type: none"> 해외 국영 석유기업과의 거래 		Gazprom, NIOC, PDVSA, Saudi Aramco
에너지 안보 (Energy Security)	<ul style="list-style-type: none"> 해외 광구 투자 외국 자산 매입 	<ul style="list-style-type: none"> 효율적 기술 수준에서의 생산 실패 	CNPC, CNOOC, Sinopec, ONGC
국가 정책에 수행 (Participation in national level policies)	<ul style="list-style-type: none"> 미개발지역에서의 전략적 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 원거리 지역에 대한 정부의 통제 증가 	Rosneft
고용창출 (create jobs)	<ul style="list-style-type: none"> 고용기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 인적 자원의 낭비 	CNPC, Gazprom, Sinopec, PEMEX, PDVSA
정부재정의 주요수입원 (Maximize the flow of funds to the government)	<ul style="list-style-type: none"> 기업 경영에 대한 정부의 통제 	<ul style="list-style-type: none"> 내부지배구조 문제 	NNPC, PDVSA

〈표 7〉 국영 석유기업의 자율적 세계시장체제에 대한 개방: 쟁점과 전략

쟁점	활동 및 전략	이득	사례
<ul style="list-style-type: none"> 기업의 의사결정과정에서의 정치적인 개입 낮은 재무적 성과 	<ul style="list-style-type: none"> 관리경영의 책임과 역할을 정의하는 규정 성립 	<ul style="list-style-type: none"> 재무성과 개선 정부 개입 축소 	Saudi Aramco
<ul style="list-style-type: none"> 정부에 대한 자금 제공 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 자본시장을 통한 투자 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 주주의 요구를 만족시킬 수 있는 이윤극대화 투자비용에 대한 정확한 평가 	ENI, Statoil, Petrobras, Sinopec
<ul style="list-style-type: none"> 국제 규정 준수 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 책임성에 관한 국제 기준 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 재무적 투명성 강화 자원 낭비 축소 	상장된 국영 석유기업
<ul style="list-style-type: none"> 이윤극대화 및 이전비용 감소 석유 수요에 대한 변동성 위험 축소 	<ul style="list-style-type: none"> 수직적 통합 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 생산부터 완제품에 이르는 부가가치의 획득 수요의 안정성 확보 	Saudi Aramco, 중국 국영 석유기업
<ul style="list-style-type: none"> 미래 성장을 위한 내부적 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 해외 광구 개발 및 해외 석유 생산 	<ul style="list-style-type: none"> 수요의 안정성 확보 국제 석유기업과의 협업을 통해서 지식의 공유 가능성 확대 	Statoil, Petronas, ONGC, 중국 국영 석유기업
<ul style="list-style-type: none"> 유동적 국제 원유가에 따른 환경의 불확실성 	<ul style="list-style-type: none"> 가격 변동 시 완충작용을 할 수 있는 국제적인 기금 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 국내 에너지 안정성 강화 	Norway, Kazakhstan

V. 국영 석유기업과 정부와의 관계에 대한 논의

- ▶ 국영 석유기업에 관련하여 학술적 논의도 활발하게 이루어지고 있음.
 - 석유시장의 민간기업과 개인 투자자들이 자신의 금전적 이익만을 위하여 석유시장을 강하게 압박할 경우 발생할 부작용에 대한 우려 때문에 국제 경제와 정세에 대한 파급효과가 매우 큰 국제 석유시장을 정부소유의 국영기업을 활용하여 통제해야 한다고 주장함.
 - 이와 반대로 정부의 지나친 개입으로 나타나는 시장왜곡을 막기 위해 석유기업이 정부로부터 독립되어야 한다는 의견도 있음.
 - 석유산업과 정부와의 관계를 어떻게 설정하느냐에 따라 논점과 이에 대한 접근시각이 상이함.
- ▶ 독립적 국영 석유기업의 쟁점
 - 이제까지 정부의 통제와 보호를 동시에 받고 있던 석유기업의 독자적이고 자율적인 경영관계를 위해 고려해야 하는 사안들이 주요 쟁점으로 나타남.
 - 내부조직과 재무적 성과
 - 시장경쟁, 사업의 지정학적 범위, 초기 자원, 영업 분야의 결정
 - 투자자본 원천: 세계시장에서의 자본
- ▶ 비독립적 국영 석유기업의 쟁점
 - 상호협력적관계를 전제한 운영관리가 주요 쟁점임.
 - 관리정부(host government)와 상호작용
 - 정부의 목표와 그 목표달성을 위한 정부의 전략 이해
 - 국가와 국영 석유기업의 재정관계
- ▶ 우리나라 한국석유공사 또한 국영 석유기업으로서 정부가 100% 지분을 소유하고 있으며 국제 석유시장에서 활동영역을 넓히고 있음.
 - 제1차 석유파동 이후 우리나라 에너지 분야에 관한 종합적이고 체계적인 정책 추진을 위해 동력자원부가 신설되었고, 1979년에는 석유자원의 탐사 및 개발, 원유 비축 사업을 수행할 전략기구로서 석유공사의 전신인 한국석유개발 공사가 설립됨.
 - 이후 국내외 석유사업의 동향 파악과 정부의 에너지 정책을 지원하는 기관으로 석유의 안정적인 공급을 위하여 석유를 비축하고, 국내외 석유 탐사 및 개발로 활동영역을 넓혀감.
 - 한국석유공사는 설립 당시 주요사업 목적

유치, 정부보조에 관한 쟁점

- 다른 석유기업과의 공조 범위 등

이 변함없이 유지되어 오늘날도 상업성보다는 국가 에너지정책을 수행하고 국내의 안정적인 에너지 공급에 주안점을 두고 있음.

- ▶ 국제 석유시장의 환경 변화와 에너지 안보라는 관점에서 국영 석유회사인 한국석유공사의 역할과 향후 정부와 관계 변화에 대한 논의와 정책제안이 필요함.

[부록 1] 2007년 석유 및 천연가스 보유량 순위

순위	기업	국가	액화 석유 보유량 (백만 배럴)	천연가스 보유량 (십억 규빗)	석유환산 보유량 ¹⁾ (백만 배럴)
1	Saudi Aramco (Saudi Arabian Oil Company)*	사우디 아라비아	259,900	253,800	303,285
2	NIOC (National Iranian Oil Company)*	이란	138,400	948,200	300,485
3	Qatar General Petroleum Corporation*	카타르	15,207	905,300	169,959
4	INOC (Iraq National Oil Company)*	이라크	115,000	119,940	134,135
5	PDVSA (Petroleos de Venezuela,S.A)*	베네수엘라	99,377	170,920	128,594
6	Abu Dhabi National Oil Company*	아랍 에미레이트	92,200	198,500	126,132
7	Kuwait Petroleum Corporation	쿠웨이트	101,500	55,515	110,990
8	NNPC (Nigerian National Petroleum Corporation)*	나이지리아	36,220	183,990	67,671
9	Libya National Oil Company*	리비아	41,464	50,100	50,028
10	Sonatrach*	알제리	12,200	159,000	39,379
11	Gazprom*	러시아		171,176	29,261
12	AO Rosneft*	러시아	17,513	25,108	21,805
13	CNPC (China National Petroleum Corporation)*	중국	11,706	57,111	21,469
14	Petronas*	말레이시아	5,360	82,992	19,547
15	AO Lukoil	러시아	15,715	28	15,720
16	EGPC (Egyptian General Petroleum Corp.)*	이집트	3,700	58,500	13,700
17	Exxon Mobil Corporation	미국	7,744	32,610	13,318
18	PEMEX (Petroleos Mexicanos)*	멕시코	11,048	12,578	13,198
19	BP Corporation	영국	5,492	41,130	12,523
20	Petrobras (Petroleo Brasileiro S.A)*	브라질	9,613	12,547	11,578
21	Chevron Corporation	미국	7,087	22,140	10,870
22	Royal Dutch/Shell	네덜란드	3,776	40,895	10,767
23	ConocoPhillips	미국	6,320	25,438	10,668
24	Sonangol*	앙고라	9,035	9,530	10,664
25	Petroleum Development Oman LLC *	오만	5,500	30,000	10,628
26	Total	프랑스	5,778	25,730	10,176
27	Statoil*	노르웨이	2,389	20,319	5,862
28	ENI*	이탈리아	3,925	11,204	5,840
29	Dubai Petroleum Company *	아랍 에미레이트	4,000	4,000	4,684
30	Petroleos de Ecuador*	에콰도르	4,517		4,517
31	Pertamina*	인도네시아	903	20,538	4,414
32	EnCana Corp.	캐나다	927	13,300	3,201
33	Occidental Petroleum Corporation	미국	2,228	3,843	2,885
34	China National Offshore Oil Corp.*	중국	1,490	6,232	2,555
35	Devon Energy Corporation	미국	998	8,994	2,535
36	Anadarko Petroleum Corporation	미국	1,014	8,504	2,468
37	Repsol YPF	스페인	952	8,137	2,343
38	Canadian Natural Resources	캐나다	1,358	3,666	1,985
39	XTO Energy	미국	308	9,441	1,922
40	Ecopetrol*	콜롬비아	1,450	2,439	1,867

주: 1) 여러 단위로 표시되는 각종 에너지원을 석유에 맞추어 표준화한 단위의 보유량.
1. 국영석유기업

FOCUS 04

경쟁중립성의 의미와 해외경향

박한준/한국조세연구원 부연구위원

I. 서론

▶ 개요

- 여러 국가에서 공기업은 정부로부터 특혜와 보호를 받아왔으나, 이는 자율경쟁시장의 효율성을 왜곡시키는 주요 원인으로 지적되고 있음.
- 이에 따라, 공기업이 누리왔던 차별적 특혜를 제거하여 경쟁왜곡을 줄이는 방안에 대한 논의가 OECD를 중심으로 꾸준히 진행되어 오고 있음.
- 우리나라도 지속적인 관심을 가지고 공기업의 민영화정책을 추진하는 등, 현재 정부부문이 담당하고 있는 공공서비스를 자율경쟁시장을 통해 공급하고자 하나, 정부를 대행하여 정책사업을 수행하는 공기업들이 다수 존재하고 있어, 현재로는 완전한 자율경쟁시장을 구현하는 데 한계가

있음.

- 향후 우리나라 공기업관리에 적합한 정책 진로를 탐색하기 위해서는 경쟁중립성 원칙의 개념 정의와 가이드라인을 파악하고 해외 주요국의 사례를 검토할 필요가 있음.

▶ 경쟁중립성 논의의 배경

- 정부규제 완화로 공기업과 민간기업들이 공존하는 혼합시장(mixed market)이 급격하게 증가하고 있고, 이와 함께 과거 공공부문이 담당했던 기능들의 시장화 경향도 증가하는 추세임.
- 국제적으로는 공기업 중심으로 발전하고 있는 신흥 경제체제가 세계경제에 대해 막강한 영향력을 가지고 있어, 해외 주요국과 신흥경제국 공기업정책의 중요성이 부각되고 있음.

- 무엇보다도, 민간부문과 경쟁하고 있는 대부분 공기업에게 민간기업과는 차별적으로 제공되어 왔던 정부보조, 세제혜택, 저금리대출 등이 시장의 질서를 왜곡시킨다는 지적이 있음.
- 따라서, 경쟁중립성은 공공기관과 민간기업의 공정한 경쟁을 확보하기 위한 지침으로 논의되기 시작함.

II. 경쟁중립성의 개념과 구성

- ▶ 경쟁중립성의 개념과 의의
 - 경쟁중립성은 민간기업과 경쟁하는 공공기관에 차별적으로 제공되어 왔던 정부보조, 세제면제 등 각종 혜택을 제거하여 시장참여자들 간의 경쟁이 왜곡되는 것을 방지하고 시장효율을 확보하여야 한다는 점을 강조함.
 - 따라서, 경쟁중립성은 과거 공공부문이 독점으로 생산하던 재화나 서비스 공급체계에 경쟁이 도입될 때 더욱 중요하게 인식되고 있음.
 - 경쟁중립성 원칙이 적용되면 투명하고 지속적인 경쟁구조가 형성되어 경쟁주체들 상호간 비용 절감을 위한 혁신과 변화를 촉발하기 때문에, 이전처럼 공공기관들이 정부 특혜에 의지하여 효율적인 민간부문의 생산자보다 낮은 가격책정으로 시장을
- 독점 혹은 우월한 지위를 차지하는 경우에 발생하는 자원낭비 등의 부작용을 예방할 수 있음.
- 즉, 사회 내 효율적 자원배분을 유도하는 규범적 가치로 해외 주요국 산업정책의 변화를 주도하고 있음.
- ▶ 경쟁중립성 원칙의 적용
 - 공공부문과 민간부문의 건전하고 투명한 경쟁관계를 유지하기 위해서 제안되고 있는 대표적인 방안들은 다음과 같음.
 - 공기업은 재화와 서비스 요금을 책정할 때, 동일 산업영역에서 생산하는 민간기업이 시장을 통해 올리는 수익수준에 상응하도록 가격을 결정하여야 함(A Commercial Rate of Return).
 - 공기업도 역시 과세대상으로 민간부문의 경쟁상대와 동일한 수준의 납세의무를 수행하도록 세금감면이나 면제와 같은 차별적 보호나 특혜가 없어야 함(Fiscal Neutrality or Taxation Neutrality).
 - 민간기업과 공기업 모두 동일한 조건에서 경쟁할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 특정집단을 정부규제에서 예외적으로 취급하지 않도록 함(Regulatory Neutrality).
 - 공기업이 채무가 있는 경우, 이에 따라 발생하는 이자비용의 이자율 수준도 민간기업의 채무이자율과 비슷한 수준이어야 함

- (Debt Neutrality).
- 정부의 조달사업 입찰과정 등에서 공기업에 대한 우선권을 인정하는 것은 부당하며, 동일한 조건에서 공기업과 민간기업의 공정한 경쟁이 담보되어야 함(Public Procurement).
- 기본적으로는 공공기관의 활동을 수익목적과 비상업적 공공서비스의무 이행 목적에 따라 분리하여 구분회계를 시행하는 것이 바람직함(Accounting for Public Service Obligation).
- 이상의 활동들이 OECD를 중심으로 경쟁중립성을 확보하기 위한 주요방안들로 논의되고 있음.

III. 경쟁중립성 원칙의 실제와 해외경향

- ▶ 공기업에 대한 차별적 보호의 전통적 근거
 - 현재 경쟁중립성 도입이 궁극적으로 사회후생을 제고할 수 있다는 점에 대해 공감하여 경쟁중립성 강화를 위한 대안들이 다양하게 제시되고 있음에도 불구하고, 여전히 많은 국가에서 경쟁중립성 원칙 적용에 소극적인 행태를 발견할 수 있음.
 - 무엇보다도 정부의 공익지향적인 정책목표를 달성하기 위해, 공기업들이 수익성이 없거나 다른 민간기업들은 생산하지 않을 재화와 서비스를 생산하는 공공서비스 의무(Public Service Obligation or Community Service Obligation) 이행이 차별적 보호 필요성의 주요 논거가 되고 있음.
- 이 밖에도, 특정산업 발전을 위한 정책도구로서 공기업의 기능과 안정적인 재정수입원으로서의 역할, 그리고 공기업이 가지는 정치적·경제적 위치 때문에 많은 나라에서 민간부문과의 공정한 경쟁의 장을 여는 것에 대해 미온적 태도를 가짐.
- ▶ 공기업의 효율적 운영과 경쟁중립성
 - OECD 회원국을 중심으로 경쟁중립성 확보의 필요성을 인식하면서, 이를 통해 공기업의 재정적 건전성을 개선하고 효율적으로 운영하고자 하는 노력을 하고 있음.
 - 국가마다 공공부문의 '상업활동' 범위에 대한 시각이 다르기 때문에 경쟁중립성 원칙 확보를 위한 해외 주요국들의 사례를 비교하는 것은 한계가 있으나, 사례분석을 통해 세계적인 흐름을 파악할 수 있음.
 - 여기에서는 유럽경제권의 주요국들의 사례를 중심으로 경쟁중립성 확보를 위한 조치들을 소개함.
- ▶ 유럽연합에서의 경쟁중립성 확보를 위한 노력과 방향
 - 유럽연합 회원국들과 유럽연합모델을 활용하는 국가들은 일반적으로 EU협약

106조(Article 106 EC)에 해당하는 내용을 자국의 경쟁관련 법안에 규정·포함시키고 있음.

- EU협약 106조에서는 정부관련 기관이나 민간기관에서 정부를 대신하여 생산되는 서비스에 대해 공정경쟁원칙을 준수할 것을 규정하고 있음.
- 50여년 넘게 강조되어 왔던 중립의 원칙을 명확히 정립시킨 EU협약 106조는 공기업도 경쟁법안의 대상임을 명확히 밝히고, 회원국들의 준수 의무를 규정하고 있음.
- EU협약을 통해서 유럽연합소속 국가들의 공공부문 경제활동을 통제할 수 있는 권한을 위임받은 EU위원회는 회원국들에게 경쟁중립성 원칙을 적용할 것을 지속적으로 권고하고 있으며, 경쟁을 해치는 공기업 활동에 대해 제재를 가하고 있음.

▶ 핀란드

- 핀란드 공기업에 대한 법·제도적 환경에서 경쟁중립성 확보에 문제가 될 수 있는 제약요인들 존재.
- 정부소유 기업들의 소득세는 6.2%(2007년 기준)로 유사한 업종의 민간들에 비해 20%가량 낮은 세율을 적용받고 있음.
- 핀란드 파산법(Finnish Bankruptcy Act)상 공기업의 파산을 인정하지 않고 있어, 이행 불가능한 채무는 종국적으로 국가가 책임지도록 되어 있음.

- Finnish Road Enterprise가 받아왔던 조세와 파산에 관한 특혜를 2006년 EU위원회가 지적하면서 경쟁중립성 원칙 준용에 대한 관심이 확대되었고, 무역산업부(Ministry of Trade and Industry, 현 고용경제부 Ministry of Employment and Economy)가 공기업의 경쟁중립성 조사를 위한 작업반을 구성하게 되었음.

▶ 노르웨이

- 노르웨이 공정경쟁위원회(Norwegian Competition Authority)는 공정경쟁법안의 예외규정, 정부규제와 세제상 특혜, 공공조달규정 등에서 경쟁중립성 원칙 확산에 장애요인들이 있음을 확인하였음.
- 예를 들어, 노르웨이 의회가 전력을 생산하는 공기업에 대해 대규모 용자와 지급보증 등의 재정적 지원을 하는 것처럼 공공기관들 간의 교차보조 등이 경쟁중립성 실현의 제약요인으로 작용하고 있음.
- 공공기관 및 민간기업이 내부필요에 따라 생산하는 것에는 부가가치를 면세하는 제도적 특징 때문에, 공공기관들이 절세의 수단으로 관련 공공기관과 사업계약을 선호하는 경향이 있어 부가가치세제를 개편하였으나, 여전히 문제점 있음.
- 공정경쟁위원회는 공공부문의 경쟁 강화와 새로운 경쟁자들의 자유로운 시장진입을 촉진시키기 위해, 감독기능을 강화하

고 있음.

▶ 스페인

- 스페인은 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인을 따르기 위한 2003년 법령제정과 경쟁중립성 강화를 위한 2009년 왕실 칙령 제정을 통해 공기업 정책의 변화를 꾸준히 진행해오고 있음.
- 경제재정부(Ministry of Economy and Finance)는 공기업들의 주요기능과 활동을 감독하면서, 이들에 대한 재정 및 규제 특혜여부를 측정·판단하는 임무를 수행하고 있음.

▶ 스웨덴

- 스웨덴에서도 역시 공공기관들이 파산선언을 할 수 없으며 정부재정으로부터 지원받고 있어, 결과적으로 민간기업 활동을 제약하거나 시장참여에 대한 반유인(disincentive)으로 작용하고 있음.
- 공공부문과 민간기업 간의 경쟁이 심화되고 있는 사업영역으로는 청소용역, 차량 임대, 건물관리 등이 있음.
- 관련분야 민간업체들이 공공기관들의 가격선정에 대한 불만과 이의를 스웨덴 경쟁감독위원회를 통해 공식적으로 제기하고 있음.
- 스웨덴 의회는 경쟁법안 개정을 통해 2010년 1월부터 경쟁중립성원칙의 확산

을 지속적으로 추진하고 있음.

- 경쟁법안 개정(2010.1)을 통해 시장에서의 효율적인 경쟁의 목적, 조건, 결과를 왜곡시키는 행위들을 금지시켰음.

▶ 영국

- 영국에서도 민간기업과 공공기관에 적용하는 규제의 차이, 세금의 차별, 보조금 지원, 그리고 현 계약자에 대한 우대가 공정한 경쟁을 해치는 가장 큰 원인으로 지적되고 있음.
- 경쟁중립성 제고를 위한 정부기구가 따로 설치되어 있지는 않으나, 정부부처들마다 업무에 경쟁중립성 원칙을 도입·반영하고 있음.
- 국가범죄자관리청(National Offender Management Service)은 업무상 계약을 체결할 때, 무엇보다도 가장 효율적으로 서비스를 제공할 수 있는 기관을 선정하는 것을 원칙으로 하고 있음.
- 노동연금부(Department for Work and Pensions)의 경우는 프라임계약모형(Prime Contractor Model)을 활용하면서, 노동연금부와 계약을 체결한 주계약자(prime contractor)가 하위계약자(sub contractor)들과 계약을 할 때도 경쟁중립성 원칙에 따라 체결하도록 가이드라인을 제공하고 있음.

IV. 맺음말

▶ 결론 및 시사점

- EU 및 OECD 국가들을 중심으로 공공부문의 경쟁중립성에 대한 관심이 증대하고 있음.
- 최근 경쟁중립성 확산에 대한 도전은 법정 공기업보다는 다른 정부산하단체들이 상업활동에 관여하는 가운데 발생하고 있음.
- 즉, 법에 따라 기업화되지 않은 정부단체들은 여전히 재정적, 규제적 측면에서 특혜를 받고 있는 실정.
- 궁극적으로 수익사업활동을 하는 공공기관들은 민간기업들과 같이 일반 기업법의 적용받도록 법적으로 기업화하는 것이 경쟁중립성 확보의 요체라고 보고 있음.
- 하지만, 정부의 모든 사업활동들이 기업화에 적당한 것도 아니며, 또 정부사업들을 모두 기업화하는 것이 경쟁중립성 문제의 해결책은 아님.
- 예를 들어, 자체수익사업과 정부의 정책 사업을 동시에 수행하는 공기업의 경우 구조적으로 공공부문과 기업부문의 분리를 고려할 수 있으나, 기술, 자본설비, 인적자원의 분리한계 등으로 실제로는 불가능한 경우가 많음.
- 결국 경쟁중립성 제고를 위해 생각할 수 있는 대안으로는 해외 주요국의 사례에서 나타난 것처럼 민간기업들이 공공기관들

과 유사한 환경에서 경쟁하도록 과세중립성, 재정중립성, 채무중립성 등 경쟁중립성의 주요 원칙들을 점증적으로 도입함으로써, 민간기업에는 공정경쟁 환경 조성에 대한 정부의 일관적 의지를 인식할 수 있도록 시그널을 보내는 동시에 공기업이 자율시장에서 공정하게 경쟁할 수 있도록 재정·운영시스템의 체질을 개선하는 것이 필요함.

참고문헌

- OECD (2011), “Competitive Neutrality in the Presence of state Owned Enterprises: Practices in Selected OECD Countries,” DAF/CA/SOPP (2011)1
- OECD (2011), “Competitive Neutrality in the Presence of state Owned Enterprises: Australian Practices and their Relevance for other OECD Countries,” DAF/CA/SOPP (2011)2
- OECD (2011), “Competitive Neutrality in the Presence of state Owned Enterprises: Context and Proposed Next Steps,” DAF/CA/SOPP(2011)3
- OECD (2010), “Competitive Neutrality in

the Presence of state Owned
Enterprises,” DAF/CA/PRIV(2010)1

SPECIAL
INTERVIEW프랑스 국가 투자청(APE)
인터뷰

2011년 3월 21일 프랑스 국가 투자청(Agence pour la Participation de l'Etat : 이하 APE)을 방문하여 사무총장(General Secretary)과 인터뷰를 가졌다. APE는 2003년 설립된 프랑스 재정부 산하의 정부기관으로 상업성이 강한 프랑스의 대표 공기업 및 국가의 통제와 지분 참여를 통해 기업 가치를 올릴 수 있는 공기업을 관리하는 기관이다. 프랑스 공기업 운영관리 및 관련 정책과 APE의 역할 등에 대한 이번 인터뷰를 통해 한국에의 시사점을 얻을 수 있는 시간을 가졌다. <편집자 주>

- 일시 : 2011. 3. 21(월) 11:00~12:00
- 장소 : 프랑스 국가 투자청(APE)
- 담당자 : APE 사무총장 Elie Beuroy
- 참석자 : 박정수 공공기관정책연구센터 소장,
허경선 경영평가연구팀장

간략한 자기소개를 부탁한다.

본인은 APE의 사무총장(General Secretary)로서 1년간 정부에 참여하고 있다. 이전에는 WTO 문제와 무역협상 등을 맡아 7년간 일해 왔으며, 이 기관에 왔을 당시, 나는 예산 및 연차보고서, 외국의 대표, OECD 등과 연락을 취하는 등의 일반적 문제들을 담당했다.

통계청에 따르면, 프랑스에는 약 800개의 공공 기관이 존재한다. 하지만 APE는 오로지 57개의 기관만을 관리하고 있다. APE와 프랑스의 공기업(SOEs)들을 통제하는 다른 기관(agency)의 차이점은 무엇인가?

우리 기관은 정부가 지분을 보유하고 있는 모든 기업, 즉 모든 공기업에 대한 책임을 지낸다. APE가 책임을 지는 57개의 기관(Entity)은 모두 정부소유 기업(State-owned companies)이다. 지방수준(sub federal level)의 기업들이 존재하지만, APE는 중앙정부 수준(State level)의 기업들에 대한 책임을 진다. 아마도 이것이 우리가 통제하는 공공기관과 그렇지 않은 기관의 가장 큰 차이점일 것이다.

다른 차이점은 기업으로서 구성된 기관들을 관

리한다는 점이다. 예를 들어 철도기업은 법적으로는 기업이 아니지만, 기업과 유사한 기능을 수행한다. 따라서 기업으로 취급될 정당성(legitimacy)을 가지고 있다. 박사님이 언급한 800개의 공공기관은 각각 다양한 차이점을 나타내며, 그것들의 대다수는 지방정부 수준(sub federal level)의 기관이다.

결과적으로, APE는 중앙의 지위를 지니고 있으며 이는 정부의 공기업에 대한 지위를 대표한다고 말할 수 있다. 이것은 관련 부처 및 정부의 입장, 조정활동 등에 책임을 지며, 기업들의 이사회 이사로 재직하고 있음을 의미한다.

APE가 관할하는 공기업에 대한 조정기능에 대해서 좀 더 세부적인 설명을 부탁한다.

조정(Coordination)은 APE의 핵심적인 활동이다. 공식적인 의사결정 과정은 없으며, 비공식적으로 이루어진다. 협력은 회의와 장관과의 전화연락 등을 통해서 이루어지지만, APE 설립법에서는 APE가 조정 역할을 가지고 있음이 기술되어 있고 우리는 이러한 조정 역할을 수행할 수 있는 법적인 정당성을 가지고 있다.

APE가 현재 관할하고 있는 57개의 기업들조차도 그 수가 빈번하게 변경되는 것으로 알고 있다. APE의 관할범위 내에 어떠한 기업을 둘 것인가를 어떻게 결정하는가? 이에 대한 특별한 정의 또는 과정이 존재하는가?

2004년 APE 설립법 규정이 마련되었는데, 이 규정은 공기업의 목록을 보고하고 있다. 이 목록은 최근 2011년 2월에 재검토되었고, 현재 규정을 개정하여 이 목록을 최신화하였다. 결국, 우리가 관할하는 기업의 목록은 이 규정 안에서 결정된다.

그렇다면 매년 기업의 목록을 수정하는가?

우리는 연말에 연차보고서를 작성하는 시점에서 그 목록을 검토한다. 그러나 법규정 안의 목록은 2~3년에 한번 업데이트된다. APE의 직무와 관련법 개정 사이에 간극이 존재하는데, 이는 법을 개정하기 위해서는 총리와 6~7명의 장관(재무부, 에너지, 경제부 등)들의 서명을 받아야 하는데 사실상 많은 시간이 소요되기 때문이다. 따라서 우리는 법규정을 빈번히 개정하지 않고, 단지 중요한 변화가 있을 때에 개정한다.

우리는 이번에 그 규정을 수정하였는데, 금융위기 이후 몇몇 중요한 변화를 경험했기 때문이다. 예를 들어 DEXIA 은행(bank DEXIA)은 금융위기 이후 긴급구제로 인해서 현재 APE의 포트폴리오 안에 있지만, 전에는 이 목록 안에 존재하지 않았다. 우리는 또한 일부 기업명의 변화를 겪기도 했다. 최근 DEXIA와 BPCE가 목록 안에 포함되었지만, 일부 기업들의 경우는 목록에서 제외되었다.

공기업과 민간기업(enterprise) 사이에 존재하는 회색지대에 대해서 묻고 싶다. 민간기업과 공기업의 경계는 꽤 명확하다. 그러나 같은 공공부

문 안에서 소위 준정부기관(Quangos)이라 불리는 정부기관 및 기구와 주로 경제적으로 중요한 공기업 사이의 경계는 항상 명확하고 잘 정의된 것은 아니다. 예를 들어, 토지개발기업은 정부기관(Government office)과 공기업 모두로 간주될 수 있다. 프랑스에서는 양자를 구분하는 기준이 존재하는가?

그 기준은 수익을 낼 수 있느냐이다. 모든 정부기구(Government office)들은 오로지 공적인(국가적) 목표를 달성하며, 그 기관들은 수익적일 것이라고 기대하지 않는다. 우리는 이익을 낼 수 있는 가능성, 자본에 대한 수익 가능성을 지닌 모든 기관들을 우리의 포트폴리오 안에 포함한다. 이것이 우리의 주된 기준이다. 결과적으로 우리는 우리가 함께 일하는 모든 기업들이 수익을 낼 것을 요구한다.

APE 담당 공기업 중 비수익적 활동을 수행하는 기관이 있는 것으로 알고 있다. 예를 들면, EDF(Électricité de France)¹⁾나 SNCF²⁾의 경우, 외진 지역이나 지방가정에 공공서비스를 제공하기 위해 비용이 소요되고 이를 보조금으로 충당해야 한다. 이렇듯 기업의 고유수익사업과 국민에게 제공되는 공공사업 간의 상충관계 문제를 APE는 어떻게 해결하는가?

이는 현실적으로 복잡한 문제이다. EDF와 GDFsuez³⁾은 공익사업(public utilities)을 담당하고 있음에도 불구하고, 여전히 수익을 내야 한다는 것이 우리의 주된 관점이다. 그러나, 이들 기업은 모든 국민에게 공공서비스를 제공해야 하는 국가적 차원의 고유목적 실현을 위해서 보조금을 받기도 한다. 그러나 우리는 보조를 받는 활동과 시장적인 활동 사이의 매우 분명한 경계를 설정하고 있다.

회계적인 관점에서 이러한 활동을 명확하게 구분하는가? 그러한 종류의 서비스 의무를 위해 필요한 보조금을 어떻게 추정하는가? 이러한 보조되는 활동으로부터의 손실(loss)과 수익(profit)에 대한 회계는 어떻게 처리하는가?

일반적으로 EDF와 같은 공기업들은 고유사업과 공공사업을 정부 보조금 없이 스스로 운영할 수 있는 자금력과 규모를 갖추고 있는 것으로 알고 있다. EDF는 일체의 보조금 없이 프랑스 국가 내 모든 지역에 관련 공공서비스를 제공해야만 한다. 만약 보조금이 필요하다면, 매우 정확한 공적(국가적) 이익(interest)에 연결되어야만 한다. 원칙적으로 이들 기업에게 보조금을 지급하지 않고 있다. 자력으로 교차보조를 통해 고유 기능 수행을 위한 자금을 마련하고 있다고 보는 것이다.

1) 프랑스 전력회사로 국가가 지분의 84.9%를 소유하고 있음.

2) 철도운영법인으로 우리나라 철도공사와 같은 역할을 하는 기관으로 정부가 100% 지분을 소유하고 있음.

3) 정부가 35.6%의 지분을 천연가스회사로 2008년 수에즈가 환경 등 비에너지 사업분야의 지분을 65%를 매각한다는 조건으로 GDF와 수에즈의 에너지 부분을 합병한 기관임.

EDF의 종사자들은 이러한 관점에 대해 다른 의견을 가지고 있는가? 그들은 그들이 좀 더 보조(지원)받아야 한다고 생각하는가?

그렇다. 때때로 공공기관의 종사자들은 다른 시각을 가지고 있다. 그래서 우리는 개별 기업 및 관계부처와 지속적인 대화를 하려고 노력하고 있다. 1년에 두 번, 6개월마다 정기적으로 15개 대규모 공기업의 대표이사(기관장)들은 재정경제부장관과 6개월마다 정기적으로 전략회의를 갖는다. 이는 장관급과의 대화를 이어가는 방법이다.

추가적으로, 우리 기관은 중요한 이슈와 대규모 사업에 대해서 기업의 경영진과 대화를 지속적으로 한다. 우리는 또한 회사의 이사회에 이사로서 참여한다. 예를 들어 우리의 기관장(General Director)은 EDF와 프랑스 통신(France Telecom)과 같은 5개의 대기업의 이사회 구성원이며, 4개 기업에서는 대리이사(Deputy)이다. 각 기업의 이사회에는 정부 대표가 존재한다. 기업들이 항상 우리의 의견에 동의하는 것은 아니며, 우리 역시 때때로 교통부(Ministry of Transport)와 에너지부(Ministry of Energy) 등과 같은 다른 장관들의 의견에 동의하지 않는다. 장관들은 대개 비재무적 목표, 즉 국가적 이해가 관계된 목적을 가지고 있다. 당신이 언급한 바와 같이, 우리는 재무적 성과 및 기업의 가치와 비상업적 목적 사이의 균형을 이루어야 한다. 그러나 APE의 주된 목적은 재무적 가치이며, 다른 목적들 또한 고려하기 위해 노력하고 있다. 그렇다하더라도 수익(Profit)은 우리의 주된 목적으로 남아 있다.

APE의 목표가 수익성이기 때문에, 전력가격 또는 다른 공익서비스의 가격을 설정하는데 자주 개입하는가?

공기업의 수익성을 지지하는 입장에서, 우리는 또한 가격에 대한 논쟁에 참여한다. 에너지와 전력에 대한 가격은 기업의 수익성과 직결된다. 우리는 사업의 수익성이라는 특수한 시각을 가지고 그러한 논의에 참여한다. 대조적으로, 에너지부(Ministry of Energy) 또는 운송부(Ministry of Transport)는 그러한 논쟁에서 소비자의 이익을 위한 관점을 가지고 다르게 접근한다. 우리는 정부의 구성원이자 공무원이기 때문에, 또 넓게는 정책의 집행에 참여하기 때문에 모든 다른 목적들을 고려하는 것이 마땅하다. 그러므로 우리는 재무적인 기준에만 의존하지 않고, 우리에게 될 중요한 다른 기준들도 여전히 고려한다.

57개 기업의 이사회에 관한 주제로 바꿔보자. 당신이 언급한 것처럼, 이사회의 일부 의석은 APE의 기관장(General Director) 또는 정부의 대표를 위해 남겨진다. 그들은 그들이 담당하는 이러한 지위에 대해 추가적인 급여 또는 보수를 지급받는가? 그리고 이사회의 구성원의 보수체계는 어떠한가? 어떠한 방법으로 APE는 이러한 보수 수준을 통제하는가? 통제체제가 존재하는가?

이사회에 포함되는 정부대표와 APE의 기관장(General Director)은 이사회의 구성원이 된다고

해서 별도의 보상이 이루어지지 않는다. 만약 이사회 구성원으로서 일하는 동안 어떠한 보상을 받았다면, 그들은 그것을 정부에 반환할 것을 요구받는다. 이사회에 다른 이사들에 대하여, 우리는 각 기업의 성격에 근거한 보수수준을 고정하기 위해서 벤치마크를 이용한다.

당신은 앞서 APE의 포트폴리오에 속하는 57개 기업 중 규모가 큰 15개 기업에 대해 언급했다. 이러한 기업과 다른 기업의 이사회에 보수수준에 있어서 큰 차이가 존재하는가?

상장기업과 비상장기업 간에는 차이가 존재한다. 우리는 12개의 상장공기업을 가지고 있으며, 12개 기업의 경영진의 보수 수준은 민간부문과 견주어볼 때 유사한 수준이다. 대조적으로 상장되지 않은 기업의 이사들에 대해서는 민간부문의 경영진과 비교할 때 큰 차이가 존재한다.

정부가 보수 수준의 통제에 개입하는가?

그렇다. 우리는 모든 57개 기업의 경영진 보수에 대해서 통제한다. 구체적으로, 우리는 개별 기업의 경영진과 최고경영자에 대한 보수에 대해 제안서를 만들어 경제부(Ministry of Economy)에 제출하고, 성과급(performance-based bonuses)과 기본급(fixed level of income)에 대해 장관의 동의를 요청한다. 이 문제에 대해 국민들이 민감하게 반응하기 때문에, 이는 매우 중요하다. 그러므로 영문버전

보다 철저히 작성되는 프랑스어 버전의 연차보고서는 20개 대규모 기업의 최고경영자 및 경영진 보수에 관한 부록을 포함하고 있다. 이러한 정보가 공적이라는 사실은 우리가 그러한 정보를 공표(발간)하기 전에 경제부의 동의를 얻어야 하는 이유이다.

이러한 과정은 연(年)단위로 이루어지는가?

그렇다. 성과에 기반하고 있기 때문에, 이는 연(年)단위로 이루어진다. 때때로 우리는 2~3년 동안 급여수준을 고정할 수 있지만, 대체로 정기적으로 이를 행한다.

앞서 언급한 성과급과 관련하여 임원의 성과 측정을 위해 기업의 수익성 이외에 다른 기준을 적용하는가? 만약 최고경영자가 많은 수익을 내면 많은 보너스를 가져가는가?

오로지 기준은 수익성이다. 최고경영자는 많은 수익을 내면 그에 따라 많은 보너스를 받게 된다.

기준이 매우 명확하고 간단하다. 그렇다면 사람들은 이러한 단일의 기준을 받아들이는가(인정하는가)?

내가 생각하기에, 대중들은 수익성 기준에 대해 수긍한다. 그러나 동시에 사람들은 서비스의 가격과 같은 다른 요소들에 대해 서로 염려한다. 시민들은 실제적으로 기업의 수익성에 크게 관심이 없다. 수익성은 APE의 주된 관심사항일 뿐이다. 시민들의

주된 관심은 에너지의 가격 또는 작은 마을에서도 서비스에 접근할 수 있는냐와 같은 문제이다.

APE가 공공서비스가격을 통제하는가? 공공서비스 가격을 논의할 때, 중점을 두는 사항은 무엇인가? 가격을 낮게 유지하는 것인가 아니면 수익성을 달성하기 위해 특정 수준으로 유지하는 것인가?

우리는 장관과 총리실과 함께 이러한 논의에 참여한다. 그러나 최종결정은 총리실에서 이루어진다.

기업의 수익을 유지하기 위해서 에너지 가격은 충분히 높아야 한다는 것이 우리의 견해이다. 만약 가격을 낮추고자 하는 압력이 존재한다면, 그 기업이 낮은 수익을 감당할 수 있을 때에만 동의할 것이다. 우리는 한편으로는 에너지의 적정가격에 대해, 다른 한편으로는 기업의 수익에 대해 평가할 필요가 있다.

12개의 상장공기업에는 APE를 제외한 다양한 주주들이 존재한다. 그리고 이러한 주주들의 관심은 오로지 기업의 수익성이다. 따라서 가격을 통제하는 경우에 주주들의 이익과 갈등이 있을 것 같다. 어떠한가?

우리는 정부와 이사회에 입장을 고려할 필요가 있으며, 그 후 민간 주주들과 대화를 나눌 필요가 있다. 지분의 대다수를 정부가 보유한 경우에는 그 과정이 좀 더 쉽다. 그러나 그렇지 않은 경우에, 우리는 힘든 논의과정을 겪어야 한다. 우리가 자본의 15%를 보유한 Renault나 Air France와 같은 기업들의 경우, 우

리는 여전히 스스로 의견을 표현할 권한을 가지고 있다. 그러나 다른 주주들의 견해 또한 고려해야만 한다.

공기업 민영화의 이슈는 1990년대와 2000년 대 초에 대대적으로 이루어졌다. 그러나 근래에는 민영화에 대한 관심이 줄어들고 있다. 당신은 오늘날 APE의 포트폴리오 기업들에 대한 민영화에 대해서 어떻게 생각하는가? 민영화를 요구하는 국민들의 강한 요구가 존재하는가?

프랑스에서는 그렇지 않다. 공적 소유 및 정부의 역할에 대한 명백한 관점(standpoint)이 존재한다. 사람들은 정부가 장기적 비전과 더 나은 시각을 가지고 있다고 생각하며, 이것이 시민들을 보호할 것이라고 생각한다. 그래서 프랑스 시민들은 민간소유보다 정부소유를 더 선호하는 경향이 있다. 그렇기 때문에 민영화에 대한 압력은 없다.

나는 APE의 주된 역할이 관할 공기업을 감시 (monitoring)하고 그들에게 자문을 제공하는 것으로 알고 있다. 어떠한 방식으로 이러한 기능들을 수행하고 있는가?

APE는 APE의 부서(agency's team)들을 통해서 감시기능을 수행한다. 우리는 기관 내에 55명의 인력을 두고 있으며 각각 다른 국과 부서로 나누고 있다. 우리는 민간부문뿐만 아니라 공무원으로부터 사람들을 영입하였다. 또한 우리는 해당 분야 혹은 기

업전망에 대한 명확한 시각을 견지할 수 있도록 회계사, 변호사 등과 같은 자문가(consultant) 등도 고용하고 있다. 그런 후에 분석을 위해 개별 기업과 대화를 가진다.

일상적으로, 우리의 주된 활동은 이사회 이사로서 참여하는 것이며, 이사회 회의를 준비하는 것이다. 우리는 주로 기업의 내외부적 성장, 지분문제, 자금보유, 산업적 사업(project) 등 전략적 이슈를 다룬다. 이러한 일상적 업무는 이사회를 지원하는 것이다. 기관장(General Director)과 4명의 부기관장(Deputy General Director)이 이사회 이사이다. 부서장은 또한 관련성이 적은(less) 문제들을 위해 이사회 회의에 참석하기도 한다.

한국에서는 이사회 과반수 이상을 사외이사로 하여야 한다고 법으로 규정하고 있다. 즉 이사회 구성원이 기업 외부에서 영입되어야 한다는 의미이다. 프랑스에서도 이와 유사한 규제가 있는가?

우리도 한국과 유사한 규정을 가지고 있다. 공기업에 대한 주요 법은 이사회가 18명으로 구성되어야 한다고 규정하고 있으며, 이 중 3분의 1은 정부로부터, 3분의 1은 노동조합으로부터, 나머지 3분의 1은 기업외부(독립적인 이사)로부터 충원이 이루어져야 한다. 프랑스에서는 독립적인 이사가 노동조합 대표, 정부 대표와 함께 반드시 이사회에 함께 있어야 한다는 생각이 매우 강하다. 이로 인해 우리는 정부가 84% 지분을 보유하고 있음에도 이사회에서 33%만의 의결권을 지니는 EDF의 사례처럼 때때로 특

이한 상황에 처하기도 한다.

그렇다면 우리는 이사회 의사결정의 질을 보장함에 있어서 독립이사의 수가 매우 중요하다고 말할 수 있다. APE가 관할하는 기업의 독립이사를 선정하는 과정에 대해 구체적으로 알고 싶다. 이를 위한 공식적인 위원회가 존재하는가? 그 과정이 정부통제 하에 있는가?

그렇다. 우리는 이사회 구성원이 될 만한 자격을 갖춘 사람들에 대한 데이터베이스를 구축하고 있다. 이러한 데이터베이스를 바탕으로 우리는 특정 인물을 추천하고, 그 임명을 지지하는 우리의 사유를 설명하는 제안서를 재정경제부(Ministry of Economy and Finance)에 제출한다. 우리는 후보자를 추천하는 과정을 담당하며, 최종결정은 부처에서 이루어진다.

이사회 독립이사에 책임자를 선정함에 있어서 정치적 중립성(political neutrality)에 대한 비판이 존재하는가? 한국에서는 기획재정부에 이러한 과정을 담당하는 위원회가 존재하고 있음에도 때때로 언론과 야당에서 특정 후보자의 임명에 대해 정치적 임명(political appointee)이라며 비판하고 있다. 외부의 비판으로부터 이들 독립이사들의 임명을 보호하는 기제(mechanism)가 프랑스에는 존재하는가?

프랑스에서는 이에 대한 특별한 보호체계는 존재하

지 않는다. 우리 역시 때때로 그러한 비판에 직면한다. 그러나 우리는 독립적이고 중립적인 행정을 선정하기 위해 노력한다. 우리가 그러한 비판에 대해 별도로 행동을 취할 수 없다. 그러나 대체로 비판들은 그리 강하지 않다.

APE에서 근무하는 55명의 배경에 대해 알고 싶다. 앞서 언급했듯이 이들 중 일부는 공무원 출신이다. 그 공무원의 수와 민간인의 수에 대해 좀 더 말해 달라. 민간인의 경우 특정 분야의 사람들인가?

55명 중 공무원 출신은 45명이고, 나머지 10명이 민간인이다. 10명의 민간인은 모두 전문가이다. 2명은 법적 문제에 대한 전문가로서 변호사이고, 3명은 회계사, 1명은 재무분석 전문가이다. 나머지 사람들은 투자은행에서 왔으며 투자분석 전문가들이다. 나를 포함해서 45명의 공무원 출신은 국립행정대학원(ENA) 출신이거나 과학기술전문학교(polytechnics)와 공학연구소(engineering institute) 출신이다. 이 기관들에서 거의 모든 APE의 근로자가 배출된다.

그렇다면 민간부문에서 10명의 전문가를 채용하기 위해 경쟁력 있는 보수를 제공하는가?

불행하게도(웃음) 공무원 출신의 45명에게는 다른 공공기관과 마찬가지로 보수상의 차이가 없다. 하지만 10명의 민간인에 대해서는 민간부문에서 벌어들일 수 있는 보수와 거의 유사한 수준으로 지급된다.

아마도 민간부문보다는 다소 적은 금액일 것이다. 그러나 우리는 매력적이고 경쟁력이 있으며, 꽤 인상적인 고용환경을 제시할 가능성도 가지고 있다.

그들의 근무환경(employment conditions)은 어떠한가? 계약은 얼마나 지속되는가?

우리(APE)는 민간부문에서 오는 근로자들에게는 3년간의 계약이 이루어지며 이는 최대 6년까지 갱신될 수 있다. 따라서 대체로 그들은 APE에 6년간 머무른다. 그리고 이후에 APE를 떠나면 그들은 외부에서 더 많은 수입을 거둘 수 있다(웃음). 6년은 매우 훌륭한 경험이 되며, 그 이상 머무르는 것을 원하지 않는다. APE에서 3~6년 동안 근무하기 때문에, 대부분 매년 새로운 사람들을 충원할 필요가 있다.

우리는 전략계획수립 또는 업무수행과 관련하여 APE 포트폴리오 내 기업들을 통제하는 방식은 사전방식보다는 사후방식이라고 알고 있다. 즉, 기업은 그들 스스로 기능을 수행하고 이후에 APE가 그 결과를 감독하는 것을 의미한다. 그러나 당신은 사전적으로 예산통제와 보수통제가 이루어진다고 설명하였다. 그 상황에 대해 좀더 구체적인 설명을 해달라. 사전통제가 무엇을 의미하는가?

실제로 대부분의 공기업 관련 문제에 대해 우리는 사후통제보다는 사전통제를 가한다. 이사회 회의를 준비하고, 모든 전략적 이슈에 대해 준비하는 것은

이러한 사전적 통제의 일부분이다. 장관과 1년에 두 번 가지는 정기회의 역시 사전적 통제이다. 물론 연차보고서는 사후 보고서이다. 그러나 우리의 업무는 사후통제가 아니다. 의사회에 참석하고 1년에 두 번 장관수준의 회의를 갖는 것을 통해 의사결정 과정에 참여한다. 이는 매우 강력한 사전통제라고 생각한다. 그러나 장관수준의 회의는 2010년에 도입된 새로운 제도이다.

APE에 기업의 재무정보 및 인사정보 등을 공개하는 웹사이트가 존재하는가?

APE에 이러한 정보를 제공하는 웹사이트는 없으며, 개별 기업들이 자신의 웹사이트를 가지고 있다. APE 역시 웹사이트를 가지고 있지만, 이것이 기업들의 웹사이트로 대체되는 것을 원하지 않기 때문에 개별 기업들에 대한 구체적인 정보를 제공하지 않는다. 우리의 웹사이트의 목적은 기업에 대한 정보가 아닌, 기타 일반적 정보 및 연차보고서에 접근할 수 있도록 하는 것이다.

영문버전의 연차보고서보다 프랑스어 버전의 연차보고서가 더 많은 정보를 가지고 있는가?

불행히도 그렇다(웃음). 우리는 연차보고서의 첫 부분의 요약과 일부 관련 이슈와 중요한 세부사항에 대해서만 번역을 하고 있다. 프랑스어 버전은 우리의 웹사이트에 공개된다. 영문보고서는 통합된 재무성과 및 전년도에 어떠한 일이 일어났는지에 대한

요약이다. 프랑스어 버전의 경우, 개별 기업별로 2~3쪽 분량의 재무성과 및 주요사업, 기업의 주요 정보 등을 보고하는 섹션이 있으며, 영문보고서에서 첫 페이지는 재무제표에 대한 요약이다. 그러나 프랑스어 버전을 참조한다면, 개별 기업에 대한 재무제표에 관한 20쪽 분량의 내용이 있다.

보통 APE의 관할 공기업의 최고경영자의 임기는 어떠한가? 임기의 제한이 있는가? 같은 기준이 이사회 이사들에게도 적용되는가?

최고경영자의 임기는 상황에 따라 매우 다르며, 일반적인 규정은 존재하지 않는다. 그러나 우리는 그들이 평균 5년간 근무한다고 말할 수 있다. 이사회의 이사들의 경우도 임기제한이 없다. 단지 75세라는 연령의 제한이 존재할 뿐이다. 이것은 기업마다 다르지만, 대체로 75세이다.

굉장히 관대하다(웃음). 한국에서는 연령제한이 62세이다. 이러한 연령제한은 이사회 이사들에게만 적용되는 것인가? 아니면 최고경영자에게도 적용되는 것인가?

이것은 이사회 구성원에만 해당하는 내용이다. 최고경영자에게는 이러한 제한이 없다. 만약 최고경영자의 성과가 좋으면, 임기에는 제한이 없다. 예를 들어, 원자력 회사인 AREVA의 Anne Lauvergeon은 그 기업의 대표로서 약 10년간 근무하고 있다.

APE가 소속된 정부부처와 다른 정부부처와의 관계에 대해 묻고싶다. 산업재정경제부와 예산부, 그리고 고용노동건강부 사이에 서열이 존재하는가?

법적으로 서열은 없다. 단, 모두가 알다시피 산업재정경제부가 우선시 되는 경향이 있으며, 따라서 Madam Lagarde가 꽤 큰 영향력을 행사한다. 총리실은 다른 정부부처보다 서열이 높다. 총리는 무역부장관(Pierre Lellouche), 관광부장관(Frédéric Lefebvre) 등 관련 국무장관을 통솔하기 때문이다.

대통령실로부터 APE의 운영에 대한 어떠한 개입(influence)이 있는가?

그렇다. 우리는 주요 전략적 이슈와 의사결정과 관련하여 총리실뿐만 아니라 대통령실과도 접촉한다. 대통령 역시 공기업에 대해 관심이 많기 때문에, 우리는 대통령실과도 긴밀한 연락을 유지하고 있다.

우리나라의 경우 대통령실(청와대)은 기획재정부의 관료들과 긴밀한 관계를 가진다. 일부 언론과 야당은 때때로 대통령실(청와대)과 기획재정부 사이의 긴밀한 관계에 대해 불만을 제기한다. 프랑스에는 어떠한 업무가 대통령실의 책임에 포함되는지를 구별할 수 있는 기제(Mechanism)가 존재하는가?

우리의 일상업무에 대해 언급할 필요가 있을 것 같다. 우리는 자율적이며, 오로지 재정경제부

(Ministry of Economy and Finance)에만 보고한다. 그러나 대통령실이 관여하는 업무와 각 부처가 자율적으로 하는 업무 사이에 공식적인 경계나 이를 규정하는 법규는 존재하지 않는다.

마지막으로 다시 처음의 질문으로 돌아가보자. APE는 어떻게 상업적인 활동과 비상업적인 활동을 어떻게 정의하는가? 다시 말해 공기업이 정부 보조금을 받을 수 있는 활동과 수익성을 내야하는 활동을 어떻게 정의하는가?

앞서 언급했듯이, 우리는 기업에 보조금을 지급하지 않는다. 단, 기업에게 새로운 과업을 부여했거나 특정 서비스에 대한 가격을 고정하는 법이 있는 경우에 한해, 총리실과 다른 부처들과의 논의를 거쳐 필요한 보조금의 수준을 결정한다. 또한 잘 알다시피, 유럽에서는 보조금에 대한 명확한 규정이 있기 때문에, 유럽위원회(European Commission)와의 논의도 필요하다. 보조금은 공공서비스 제공에 대한 보상을 의미하는 것이기 때문에 상업적 활동에 영향을 미쳐서는 안 된다. 총리실 및 정부부처와의 논의가 끝나면, 각 상황을 분석하여 보조금을 결정한다. 관련 사항을 규정하는 법은 없다. 특정한 규정이 없으므로 우리는 사례별로 분석한다. 우리는 매우 이 문제에 대해 실용적인 입장을 취하며, 유럽위원회와 긴밀한 대화를 지속한다.



제3부

공공기관 동향

1. 해외 공공기관 동향

- 해외의 공공기관 : 인도네시아, 브라질, 스페인
- 해외의 공공기관 동향

2. 국내동향

3. OECD 동향

※ 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

TREND
01

해외 공공기관 동향

I. 해외의 공공기관: 인도네시아, 브라질, 스페인

- 『KIPF 공공기관 동향』 창간호에서 영국, 프랑스, 스웨덴, 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등 총 8개국의 공공기관에 대해 소개한 것에 이어 기타 국가들의 공공기관에 대한 정보를 제시하고자 함.
- 인도네시아, 브라질, 스페인의 공공기관 현황과 제도운영 등을 살펴봄으로써 우리나라와의 비교를 통해 정책결정 및 제도운영에 시사점을 제공하고자 함.

1. 인도네시아의 공공기관

가. 현황

- ▶ 네덜란드 식민통치기에 대한 반감으로 대부분의 외국인 기업이 1958~64년 기간중에 국유화되었음. 이후 수아르토 군부정권은 국유화한 기업들을 활용하여 정부 주도의 산업 정책을 수행하였음.
 - 국유화된 외국인 기업들은 대부분 농장, 건설, 은행, 호텔이었음.
- ▶ 인도네시아 헌법(Article 33)은 토지, 수도, 천연자원같이 국민에게 중요한 영향을 미치는 분야를 국가의 통제하에 두고, 국민을 위해 사용되어야 한다고 규정하고 있음.
- ▶ 1997~98년의 경제위기로 인해 인도네시아

의 경제 환경 전반에 걸쳐 개혁이 진행되었고, 공기업(State-Owned Enterprise)들의 효율을 높이기 위한 지배구조의 개선과 성과 평가, 민영화 등의 작업도 본격화되었음.

- ▶ 대통령령¹⁾에 따라 기존 재무부의 소유주의 기능과 시장 감독기능을 분리하기 위해 국유 기관들에 대한 지분을 통합적으로 관리하기 위한 새로운 조직으로 공기업부(Ministry of State Owned Enterprises)를 창설
 - 정부의 산하기구로 관리하는 것이 아니라 정부가 주주로서 소유권을 행사하는 시스템을 적용하여 공기업에게는 자율경영권 확대를 가져옴.

- ▶ Law No. 19/2003은 공기업을 정부가 공적 자금을 바탕으로 하여 전체 또는 부분적으로 공기업들의 지분을 소유한 정도와 방식에 따라 기업형태로 정의함.
 - Perseroan Terbuka(Persero Tbk) : 주식시장에 상장된 기업의 형태
 - Perusahann Perseroan(Persero) : 보유한 지분의 비율에 따라서만 제한적인 책임을 지는 유한책임회사의 형태로 국가소유의 지분이 51% 이상인 기업의 형태. 기업의 주된 목표는 이윤추구임.
 - Perum : 순수한 국가 소유의 공기업. 기

업의 지배구조를 갖추고, 공공의 이익을 위해서 재화와 서비스를 제공함과 동시에 이윤도 추구함.

- ▶ 2010년 말 현재, 38개의 산업에서 141개의 공기업이 존재하고 있음.

〈표 1〉 2010년 인도네시아 공기업

(단위: 개)

공기업의 형태	공기업의 수
Persero Tbk	12
Persero	115
Perum	14
Total	141

- ▶ 인도네시아 공기업들의 2011년 순이익은 2010년에 비해 19.32% 증가한 126억달러에 달할 것으로 예측됨.
 - 인도네시아 공기업들은 총GDP의 약 40%를 창출할 정도로 규모가 큼.
 - 특히 에너지, 금융, 통신 산업에 속한 회사들의 수익이 전체 공기업 수익의 70% 이상을 차지함(에너지 부문 38%, 금융부문 21%, 정보통신부문 13.6%).

나. 소유·지배구조

- ▶ 공기업부는 공기업들의 대주주인 정부를 대

1) Presidential decree no. 12/1998, Presidential decree no. 13/1998

표하여, 법률과 규정에 따라 소유권을 행사하고, 공기업들을 감독하는 권한을 가짐.

- 인도네시아의 공기업들은 사회적 봉사의 무와 함께 영리추구의 목적을 동시에 추구하므로 공기업부의 감독과 함께 자본시장법률(Capital Market Law)의 적용 대상임.

▶ 공기업부의 권한은 아래와 같음

- 공기업들의 관리, 효율성 향상, 민영화와 구조조정과 관련된 전반적인 정부정책과 법률을 구상
- 공공부문에 대한 장기적인 계획 수립, 지속적인 모니터링, 정책분석 및 기관평가
- 공기업들의 성과 향상을 위한 정책적 제안을 대통령에게 직접보고
- 전문성에 기반한 유능한 임원의 선발 및 임명
- 바람직한 기업지배구조(Good Corporate Governance; GCG) 정착을 위한 감시 및 개선

▶ 공기업부령²⁾에 의해서 공기업은 GCG코드³⁾를 적용한 지배구조를 확립하여야 함.

- 인도네시아의 GCG코드는 두 개의 이사회를 기본 축으로 하며, 기업지배구조의

투명성, 공정성, 책임성을 제고하는 것을 그 내용으로 함.

▶ 인도네시아 공기업들의 지배구조는 자문위원회(Board of Commissioners; BOC)와 경영이사회(Board of Directors; BOD)의 두 개의 축으로 이루어짐.

- 이는 독일 모델과 비슷하지만, 독일의 경우 노동자 대표가 BOC에 참여하는 것과 달리 인도네시아에서는 노동자의 참여가 배제됨.
- BOC는 기업지배구조의 실천을 위해 각 계의 전문가들로 구성되며, BOD에 조언하고 동시에 감독의 역할을 수행함. 그러나 BOD의 권한을 침해하여 경영상의 결정에 관여할 수 없음.
- BOD는 실질적인 공기업의 경영을 담당하는 경영이사회로 경영관리, 위험관리, 내부통제, 의사소통, 사회적 책임이라는 5가지의 의무를 가짐.

▶ 공기업부는 2006년 공기업부령에 따라 이사회 감독기능 수행을 지원하는 감사위원회(Audit Committee)를 모든 공기업에 설치하도록 함.

- 2002년에는 기업 공개된 공기업, 금융과

2) Ministerial decree no. 117/2002, Ministerial Decree no. 103/2002

3) 국가기업지배구조위원회(National Committee on Corporate Governance(NCCG)에서 2003년 제정한 GCG코드는 공기업들은 물론 모든 상장기업들에게 적용되는 지배구조모델임.

은행부문의 공기업, 자산규모가 10억루피아 이상인 공기업이 설치 대상이었으나, 2006년에 전체 공기업으로 확대적용 됨.

- ▶ 의무사항은 아니지만, 공기업부는 공기업이 위험관리위원회, 보수·인사위원회 등의 특별 위원회를 운영을 권장하고 있음.
 - 몇몇 규모가 큰 상장공기업(publicly-listed companies)들은 이를 적극 활용하고 있음.

다. 평가관리제도

- ▶ 공기업들의 기업지배체제인 BOC와 BOD는 기업의 목표에 달성을 측정할 수 있는 성과 목표치와 핵심성과지표(Key Performance Indicators)를 해마다 함께 모여 결정함.
 - 공기업부는 성과평과결과를 매년 결정된 성과목표기준에 따라 보고하도록 함.
- ▶ Bapepam-LK⁴⁾는 2006년부터 모든 상장된 기업들과 공기업들에게 환경보호 및 사회적 책임과 관련된 사항들을 연례보고서에 포함시키도록 의무화⁵⁾함.
 - 공시되는 연례보고서의 질을 높이기 위하여, Bapepam-LK는 공기업부와 협력하

여 2002년부터 양질의 보고서에 대하여 Annual Report Award를 개최하여 시상하고 있음.

- ▶ 공기업들의 비상업적 목표들은 공공서비스 수행의무(Public Service Obligation; PSO)와 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility; CRS)로 구분됨.
 - PSO는 정부를 대신하여 정부의 역할을 수행하고 그에 대해 100% 정부 지원을 받음. 지원자금은 공기업부가 관리하고, 감사원(BPK)⁶⁾의 감독의 대상이 됨.
 - CRS는 공공기관 순이익의 2%를 각각 파트너십 프로그램과 환경개선 프로그램에 사용함. 재원은 사용방식은 개별 기업의 자율적 선택사항이지만, 사용 여부에 있어서는 공기업부의 감독을 받음(공기업들의 성과평가에 있어서 CRS는 핵심 성과 지표에 해당함).

라. 개혁 및 동향

1) 공공기관 민영화

- ▶ 2008년 정부는 공기업들의 효율성과 경쟁력, 공공서비스, 성과를 향상시키기 위해 2009년까지 국가 소유기업들의 수를 89개

4) Capital Market and Financial Institution Supervisory Agency

5) Decree 134/BL/2006 on the obligation to submit an annual report for listed firm and public companies.

6) Audit Board of the Republic of Indonesia(Badan Permeriksa Keuangan; BPK)

까지 감축하는 계획을 세웠음.

- 성과가 떨어지는 기업들은 합병이나 공개 청산 과정을 거쳐 민영화한다는 계획.
- 해외자본에 대한 국유기업의 매각 반대여론과 공기업들에 대한 영향력을 잃지 않으려는 일부 정치·경제 엘리트 집단들의 저항에 민영화 과정이 늦어지고 있음.

▶ 공기업부는 지난 2010년 12월에 ‘2011년 구조조정 계획’을 발표함.

- 2~5개 기관 기업공개(IPO, Initial Public Offering) 등을 통한 민영화
- 실적이 부실한 38개 기업들을 연말까지 22개 기업으로 통폐합하여 현재 141개인 공기업 기업들을 126개로 축소
 - 이 중 12개 기업들은 한국의 자산관리공사(KAMCO)와 같은 국가자산관리회사인 PT PAA에 의해 구조 조정할 것으로 계획

▶ 2011년 2월, 인도네시아 정부는 공공기관 구조조정 정책(rightsizing program)의 일환으로 경영 악화를 겪고 있던 Garuda Indonesia 항공을 기업공개(IPO)방식으로 주식시장에 상장

- 정부가 제시한 공모가보다 32% 하락한 가격으로 주가가 형성됨.
- 기업공개(IPO) 방식으로 상장한 공기업들 중 처음으로 상장 초기의 주가가격이

폭락한 케이스임.

- 주인을 찾지 못한 주식은 매입보증을 했던 정부소유의 3개 기관(Mandiri Securities, Danareksa Securities, Bahana Securities)이 나누어 흡수하였으며, 이로 인해 재무상 약 3억달러의 손실이 발생함.

▶ 2011년 4월, 인도네시아 공기업부는 2011년 IPO를 통한 민영화 실행계획을 전면중단하기로 결정.

- 대상 공기업들의 준비부족을 이유로 들고 있으나, 가루다항공의 실패 이후 IPO를 통한 민영화에 신중을 기하는 것으로 판단됨.

2) 공기업들의 협력을 통한 시너지 효과

▶ 인도네시아에서는 공기업의 국가경제 기여도가 높아 정부에서도 기업들 간의 전략적 연계를 통해 경제성장의 시너지 효과를 유도하고 있음.

- 예를 들면, 인도네시아의 5개 주요 섬을 연결하는 6개의 경제발전회랑(corridor)의 구축을 계획에 기반시설을 구축하는데, 26개 공기업들을 개발의 주축으로 지정함.
- 이 사업에는 산업기반 구축을 위한 PT Telkom(국영통신회사), PT Pertamina(국영석유가스공사), PT

Aneka Tambang(국영채광회사) 등을 비롯하여 자금을 공급할 국영은행들이 포함됨.

2. 브라질의 공공기관

가. 현황

▶ 브라질에는 총 120개의 공공기관이 있으며 (2011년 4월 기준) 부문별, 법 규정별 기준에 따라 공공기관 형태를 분류함.

- 법 규정별 구분에서 주식회사와 공기업의 차이는 주식 소유에 따라 달라짐.
- 100% 지분 소유의 경우, 공기업으로 분류되며 50% 이상의 경우에는 주식회사 공공기관으로 분류함. 나머지 경우에는 기타로 구분될 수 있음.

〈표 2〉 부문별 공공기관 분류

(단위: 개)

부문	개수
재화 및 서비스	83
금융	21
기타(각 기관 소속)	16

〈표 3〉 법 규정별 공공기관 분류

(단위: 개)

법적 형식	개수
주식회사	91
공기업	22
기타	7

▶ 기획부(Ministry of Planning)의 소속기구인 공기업정책국(Department of Coordination and Governance of State Owned Enterprises; 이하 DEST)에서 공공기관에 대한 전반적인 관리 업무를 담당하고 있음.

- 각 공공기관 사이의 예산 조율, 특수 사업 조율, 정책 조율, 평가 업무 등을 맡고 있으며, 주로 공공기관들 사이의 협력적 관리에 초점을 두고 있음.

▶ 기본적으로 모든 공공기관은 정부의 각 부처 및 대통령 직속 부처에 소속되어 있음.

▶ 농식품부(Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply) 소속 5개, 과학기술부(Ministry of Science and Technology) 소속 4개, 재정부(Ministry of Finance) 소속 25개, 교육부(Ministry of Education) 소속 1개, 사회개발부(Ministry of Social Development, Industry and Fight against Hunger) 소속 4개, 광물에너지부(Ministry of Mines and Energy) 소속 58개, 사회보장부(Ministry of Social Securities) 소속 1개, 보건부(Ministry of Health) 소속 4개, 교통부(Ministry of Transportation) 소속 2개, 통신부(Ministry of Communication) 소속 2개, 국방부(Ministry of Defence) 소속 3개, 사

회 통합 부 (Ministry of National Integration) 소속 1개, 도시부(Ministry of Cities) 소속 2개, 대통령 직속 부처 (Presidency of the Republic) 소속에 8개 사가 있음.

- ▶ 소관 공기업 규모가 가장 큰 부처는 광물에너지부이며, 2011년 현재 기준으로 58개사의 공기업을 소관하고 있음.
 - 브라질 국토 자체가 가지고 있는 특징을 바탕으로 하여 광물 개발 및 에너지 관련 공기업이 발달해 있음.
 - 이는 자원개발을 공기업을 활용한 국가 주도 방식으로 운영하고 있음을 나타냄.

나. 소유 · 지배구조

- ▶ 브라질 공공기관의 운영은 민간기업에 관한 법률 및 법령과 함께 브라질 증권거래위원회 (CVM), 브라질 증권거래소(BOVESPA), 브라질 중앙은행(BCB)과 같은 기관의 규제 및 통제를 따름.
- ▶ 브라질 정부는 공공기관 주주로서의 기능을 하기 위해 주주들의 회의를 소집하고 위원회 구성원을 임명할 수 있음.
- ▶ 브라질만이 가지는 공기업에 대한 특이한 소유 · 지배구조는 없음. 다만, 주식 보유 지분

에 따라 자연스럽게 주주로서 경영에 참여하고 있음.

- 브라질의 공기업 지배구조는 기본적으로 OECD의 공기업 지배구조 권고안을 따른다고 명시하고 있음.
- ▶ 브라질 공공기관은 법률(Law), 법령(Decree), 각령(Decree-law), 조례(Ordinance), 결의안(Resolution) 및 관련법규에 따른 법적 체계를 가짐.
 - 법률은 임직원의 보수, 기관의 세금 등에 대해서 정하고 있고, 법령은 각 공기업의 사업에 대한 지출안 승인에 대해 정하고 있으며, 각 령은 각 공기업에 적용 가능한 가이드라인들을 제시하고 있음.
 - 권한위임에 대한 사항은 조례를 통해 정하고 있으며, 공공기관 회계절차에 대한 내용은 결의안으로 처리함.
 - 각 공기업의 관리자는 명령과 규제 속에서 자율성을 가지며, 그에 따른 결과에는 법적 책임을 가짐.
 - 위원회와 심의회 구성원의 임명은 법적 체계에 명시되어 있는 구체적 기준들에 따라야 함.
 - 각 공기업은 상장기업들과 동일한 수준의 법적 책임을 가짐.
- ▶ 브라질 공공기관은 소관부처로부터 자율성을 가지고 있음.

- 공공기관 법인화의 요건을 갖추면 각 기관은 기관이 목표로 하는 사회적 기능 및 기업 목표 달성을 위한 행정적 및 재정(예산)적 자율성을 가짐.
- 공공기관의 자율성 수준은 재정적 의존도에 따라 차이가 있으며, 일반적으로 규모가 큰 기관일수록 재정적 독립성이 높음.
- “투자 예산, 국제적 지출 프로그램 + 정부 입찰 시스템, 인사정책 + 공공 회계 시스템”의 단계로 자율성이 상이할 수 있음.

다. 평가관리제도

- ▶ 브라질 공공기관에 대한 평가는 DEST(Department of Coordination and Governance of State Owned Enterprises)에서 책임지고 있음.
- ▶ 브라질 연방 공공기관의 성과를 검토하고 공공기관의 경제적·재정적 정보를 제공하고 있음.
 - DEST의 공식적 임무는 연방공공기관의 주주인 정부가 공공기관 관리에 대한 성과를 개선할 수 있도록 지원하는 데 있으며, 이를 위해 공공기관에 대한 평가관리를 하고 있음.
 - 공공기관의 투자 예산심의, 예산집행 검토, 임금정책, 공공기관 정원 관리 등의
- 업무를 통해 공공기관의 효율성과 투명성을 높이기 위해 노력하고 있으며, 이는 기본적으로 OECD 권고안을 따르는 것임.
- ▶ DEST는 공공기관 관리를 위한 3가지 시스템을 갖추고 있음.
 - CANAL DEST
 - 연방공공기관들의 기관운영 우수 사례 및 경험을 공유하는 커뮤니티 시스템이며 활발한 교류를 장려하고 있으나, 일반 대중에게는 완전 공개되어 있지 않으며, 일정 등록 절차를 거쳐야 함.
 - SIDORNET
 - 예산 자료 시스템으로 각 공공기관의 연간 예산안 준비를 지원하고 통합정보 기획시스템(SIGPLAN)으로 통합 운영되며 일반 접근이 제한되어 있음.
 - SIEST
 - 공기업 정보 시스템으로 각 공공기관의 사업 투자안들에 대해서 정확한 검토 자료를 제공하고 있으나, 역시 시스템 접근이 제한되어 있음.
- ▶ 제13호 법령에 따라 각 공기업들은 DEST의 공기업지배관리위원회(International Corporate Governance and Federal Government Management of Participations Commission; 이하 CGPAR)를 통해 투자 예산 집행을 밝혀야 함. 법령에

따라 DEST는 매 4분기마다 공기업 투자 예산의 집행 및 누적 가치에 대해 공지하여야 함.

- 공기업 투자 예산 공개는 사회적 책임으로 인식할 수 있음.
- 사업투자규모에 관한 정보는 다른 경제 주체들이 시장 여건 변화에 대한 예측을 할 수 있도록 하며, 사업투자 의사결정에 이를 반영하여 투자 위험도를 낮추도록 하고 있음.

라. 개혁 및 현황

- ▶ 브라질은 국가부채 문제를 해결하기 위해 1991년부터 2005년까지 총 41개의 공공기관을 민영화함.
- ▶ 2000년대 초반까지는 석유 관련 공기업들이 부채를 줄이려는 노력을 하였으나, 브라질 심해에서 새로운 유전의 발견으로(2010년) 공기업 운영 패턴이 변화하고 있음.
 - 세계적인 경제위기를 유전 개발로 극복하려는 브라질 정부는 주택정책, 보건정책 등에 쓰이는 전통적인 정책 자금들을 오일 머니로 바꾸고 있음.
 - 2010년 8월 3일자로 유전 거래 계약 관리를 담당하기 위한 공기업 1개(Oil company)를 신설하였음(2011년 기준, 총 120개의 공공기관 보유).

- 정부는 심해 개발을 위해 정책적으로 석유 관련 공기업들에 막대한 투자금을 대출해 주고 있으며 이로 인하여 공기업 부채가 늘고 있음.
- ▶ 문제는 세계 경제위기가 어느 정도 극복된 현 시점에서 부채 규모는 줄어들 기미가 보이지 않고 있으며, 더욱이 대부분이 20년 단위의 장기 부채라는 점임.
 - 브라질 공공은행의 신용 능력과 상관없이 대규모 대출이 석유 관련 공기업들에서 지속적으로 이루어지고 있음.
 - 적절 수준의 부채 규모에 대해서는 브라질 내에서 계속 논의되고 있음.
- ▶ 2007년 1월, CGPAR가 설립되어 다음과 같은 기능을 수행하고 있음.
 - 공공기관의 정부 소유와 관련된 정책 및 전략 수립
 - 공공기관 평가 및 분류를 위한 기준 정립
 - 위원회와 재정심의회 구성원의 임명에 관한 기준 정립
 - 위원회와 재정심의회 의 성과 달성을 위한 지침 마련
- ▶ CGPAR는 공기업 주주로서의 정부 역할을 향상시키기 위해서 결의안 2호, 3호를 발의함(2011년 3월 28일).
 - 새로운 결의안은 현대적 공기업 지배구조

- 채택을 장려하고 공기업의 투명성 제고를 목적으로 함.
- ▶ 결의안 2호: 공기업 자체에 의한 기업 운영 개선을 목표로 하는 가이드라인을 채택함.
 - 감독관위원회의 내부감사를 통한 기업 활동 및 공공재원 사용의 투명성 증대를 목표로 하고 있으며, 재정 상태와 이와 관련한 의사결정들에 대해서 공개할 것을 강조함.
 - 내부감사가 감사 시 채택해야 할 감사내용 및 구체적 규제들을 제공하는 동시에 내부감사의 독립성 또한 보장하고 있음.
 - 각 회사의 내부감사와 감독기관(감사원 등) 간 제도적 관계의 가이드라인을 제공함.
 - ▶ 결의안 3호: 위원회 및 감독관위원회에 대한 공식적 성과 평가의 실행 또는 확대할 것을 발의함.
 - 감독관 재임용과 관련한 주주들의 의사결정에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대함.
 - 권력 집중을 막기 위해서 감독관위원회 의장의 연임을 막고 통솔 기능을 분리함.
 - 투명성 강화 목표와 시너지 효과를 내기 위해 임직원에게 지급되는 연봉의 가치를 계산하여 보고서로 기록함.
 - ▶ 새로운 결의안에 따라 내부기준 정리 및 사전 준비가 필요한 기업들에게 6개월의 준비 기간을 부여하여, 결의안 발효 이후 6개월 안에 가이드라인 권고사항을 적용하도록 함.
 - 개별 공기업의 현재 상태에서 공기업 지위의 수정 및 조정이 필요하며 주주 회의 소집이 필요한 경우에는 1년의 유예기간이 주어짐.
 - ▶ CGPAR는 조직 기능 확립을 위해 다음과 같은 임무들을 추가적으로 수행할 전망이다.
 - 공공기관 조례에 대한 표준화
 - 필수기능과 전문적인 프로필의 조합
 - 위원회에게 전달되는 정보문건들에 대한 구상
 - 교육연수 활동
 - 국가경제발전에 대한 공공기관의 역할 조명
 - 책임성, 투명성, 효율성이 수반되는 공공기관의 역할을 위한 정부의 노력
 - ▶ 기획부(Ministry of Planning)는 2011년 3월, 새로운 법령에 합의하여 발의하였음 (2011년 3월 11일).
 - 이 법령에 의하면 노조원 200명 이상의 기업들은 기업 운영회 구성에 있어 노동자 대표를 의무적으로 참여시켜야 함.
 - 현재 59개 기업이 이 법령에 해당하며, 브라질 공기업도 이 새로운 법령에 구속됨.
 - 따라서 브라질 정부는 공기업의 지배구조

에 있어서 이로 인해 새로운 돌파구가 마련될 것으로 예상하고 있음.

- 이 법령으로 인하여 브라질 공기업의 노동자들이 스스로 비전과 전략 마련에 참여하고 그에 따른 결과에 책임을 질 것을 기대하고 있음.

▶ 2011년도 공기업 투자 예산 규모는 약 2% 정도 상승(2010년도 기준)된 수준을 유지하고 있음.

- 2011년도 공기업 투자 예산은 1,073억브라질달러로 투자예산에 비해 약 50억브라질달러 상승함(2010년도 투자 예산, 1,021억브라질달러).
- 2010년도의 세계적 재정 위기에 대한 반응으로써 정부 주도의 공기업 투자를 이례적으로 확대한 것을 고려하면, 2011년도 공기업 투자의 2% 증가는 중요한 의미를 가짐.

▶ 공기업 투자 예산은 연간예산법(Annual Budget Law)에 의해 승인되었으며, 73개 연방 공기업(이 중 28개 기업은 Petrobras 사에 속함)이 수행하는 378개 프로젝트와 286개 사업에 책정되어 있음.

- 특히, 2011년도 공기업 투자액의 93.17%가 자체 재원으로 조달되었으며 0.19%만 재무부(Ministry of Treasury)에서 조달됨.

• 과거에는 투자 여유가 없을 정도로 수익이 없었으며 이는 국가채무로 이어졌음.

- 따라서 공기업들의 늘어난 투자 규모는 공공 투자의 지속성(즉, 공기업들의 지속가능성)을 보여주는 것이며 예산에 대한 실행 정도는 공기업들의 효과성을 보여주는 지표라고 할 수 있음.

3. 스페인의 공공기관

가. 현황

▶ 스페인의 공기업 규모는 유럽에서 가장 작은 편에 속하며, 금융부문보다는 주로 제조업 부문에 집중되어 있음.

▶ 스페인의 공기업은 크게 Entidades Publicas Empresariales(EPEs), Sociedades Mercantiles(SMs)과 Public Foundations (PFs, 공익재단)으로 분류됨.

• Entidades Publicas Empresariales (EPEs)는 공공 상품과 서비스를 생산·제공하고 관리하는 것을 목적으로 함.

• Sociedades Mercantiles(SMs)은 정부가 지분의 50% 이상을 소유한 회사를 지칭하며, 회사법을 따르는 동시에 예산은 정부예산처럼 의회에 보고해야 함.

- 일부는 재정경제부(the ministry of economy and finance; MOEF)의 산

하에 있으며, 국가산업지주회사인 SEPI(Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) 또는 국가유산사무처(The General Directorate of the Patrimony of the State; GDPS)에 속해 있음.

- GDPS는 주로 수도와 환경관련 사회기반시설 제공, 우편서비스, 토지관리, 보합이나 관광업을 하는 기관들을 담당하고 있음.

• Public Foundations(PFs)은 상품판매와 서비스 제공을 목적으로 하지 않으나, 스페인 법에 의해 공기업으로 간주되는 비영리기관으로 법 50/2002에 의하여 정부의 참여가 50% 이상인 기관을 의미함.

▶ 그 외 방송과 관련해서는 Radio Television Espanola(RTVE)라는 준정부기관적 성격을 가진 공영방송이 있으며, 이사회 회원 12명은 의회에서 임명하고, 사무총장은 정부에서 임명하고 있음.

나. 공기업의 역사

1) 스페인 공기업의 역사

▶ 20세기에 들어와서 자율기관(autonomous bodies)이 생기고 독자적인 법인격이 인정됨. 이들은 정부의 재정적인 지원을 받으면서도 독립성과 경영의 유연성을 가지게 됨.

• 가장 대표적인 것이 1941년에 지주회사로 탄생한 Instituto Nacional de Industria(INI)임.

▶ INI가 설립되면서 공기업(State companies)이 세워지기 시작하였으며 당시는 공기업이 정부가 자본의 대부분을 소유하고 통제하는 합자회사(joint-stock company)와 공법에 의한 독립체(public-law entities)로 나눠짐.

▶ 1980년에 민주주의가 형성되면서 INI로부터 분리되어 INH(Instituto Nacional de Hidrocarburos)라는 다른 지주회사가 생김. 이는 공공기관의 법적 형태를 가지고 있었으며, 지주회사의 자회사는 정부기업(state companies)이 되었음.

▶ 1995년에 SEPI(Sociedad Estatal de Participaciones Industriales)가 INI에서 분리된 Teneo와 Repsol이라는 두 기업의 지주회사로 설립되었고, 이들은 생산성 높은 자회사를 소유하는 지주회사가 되었음.

▶ INI에 속해 있는 생산성이 낮은 회사들은 산업부에 속한 AIE(Agencia Industrial del Estado)로 넘어갔으나 1996년에 AIE도 SEPI에 흡수되어 모든 공기업들(public industrial enterprises)은 한 개의 지주회

사인 SEPI에 속하게 됨.

- ▶ 공기업은 재정부(Ministry of Finance)의 자산관리국에 의해 통제받게 되었고, SEPI도 주요한 정부기업을 통제하는 재정부에 소속되게 되었음.

2) 스페인 공기업 민영화 단계

- ▶ 1985년부터 1995년까지 사회당(Socialist Party)이 집권하는 시기로 산업재건(rehabilitation)과 부분민영화(partial privatizations)가 진행되어 이를 “투자회수(disinvestments)시기”라 부르기도 함.

- ▶ 사회당 정부는 공기업에 대해 반대하지는 않았지만 당시 유럽경제공동체(EEC)는 공기업이 더 이상 국가로부터 보조금을 받지 못하게 함.

- 따라서 민영화는 비생산적이고 재정적으로 어려운 공기업들의 문제를 해결하는 방법으로 진행되었음.
- 정부가 민영화를 직접 주도하지는 않았으며, 지주회사나 공기업 개별적으로 진행되어 국가 정책적 관점에서 조정과 진행 과정에서 문제가 있었음.

- 1985년에서 1994년 동안 INI는 공기업 매각으로 3,050억페세타를 벌였으나 이 과정에서 든 비용이 3,810억페세타로, 민영화로 얻은 수익은 마이너스였

음.

- 스페인 경제에서 공기업의 전반적인 영향력은 12%에서 7%로 줄었고, 공공산업 부분의 90%를 차지하던 INI의 공기업 수도 65개에서 42개로 축소됨에 따라 종업원 규모도 26만 2천명에서 13만명으로 줄었음.

- 정부에 의존하던 적자공기업의 누적비용은 229억페세타로, 여기에는 각 보조금 73억 4천만, 자본이전 64억 5천만, 손실 48억 4천만 그리고 산업생산 증진을 위한 정부교부금 43억 3천만 페세타가 포함되어 있음.

- 공기업으로 인해 정부가 부담해야 하였던 비용은 GDP의 4.5%에 달했음.

- ▶ 1996년 이후 국민당(Popular Party)의 집권으로 공기업 민영화가 적극적으로 진행됨.

- 공기업 민영화의 주요 목적은 재정이 아닌 전반적인 효율성 증대와 민영화된 기업들의 존재 그리고 인력 유지였음.
- 1996년 하반기부터 1999년 상반기까지 30개의 공기업이 민영화되었고, 지주회사인 SEPI와 SEPA가 주로 민영화와 산업계획 및 인력유지를 가능하게 했음.

- ▶ 재정적 면에서는 1996년 7월부터 1999년 7월까지 3년간 공기업 매각으로 벌어들인 수익은 4,400억페세타로, 이는 인플레이션을

고려한 1988년부터 1996년까지 8여 년간 수익인 2천억페세타에 비해 두 배 이상에 달함.

- 1992년에서 1996년 사이에는 공기업 민영화로 인한 수익이 GDP의 0.4%였으며 1997년과 1998년의 연평균 수익은 GDP의 2.65%에 달했음.

다. 소유-지배구조

- ▶ 스페인의 공기업은 소유권 기능이 중앙집권적 형태로 대부분이 재정부(the Ministry of Finance)의 책임 아래에서 관리됨.
- ▶ 소액주주를 보호하는 구체적인 사전권리(ex-ante rights)를 인정해 줌.
 - 스페인은 공기업의 소액주주들의 이사회 대리권을 인정해 줌.
 - 공공유한회사법(Public Limited Companies Act)에 의해 특정한 거래를 위한 특정한 요구조건이나 절차가 정비되어 있음.
- ▶ 스페인은 상장된 공기업이 아니더라도 종업원 또는 조합원 대표가 공기업 이사회에 참석할 수 있고, 각 공기업에는 반드시 두 명의 종업원 대표가 이사회에 포함되어야 함.
- ▶ 공기업들은 대개 분기별, 반기별 그리고 연

차보고서를 발행하며, 고용계약의 광고와 경쟁이라는 원칙(the principles of advertising and competition in the award of work contract)에 의하여 반년마다 보고서를 제출해야 함.

- ▶ 공기업 공시와 투명성 제고를 위해, Intervencion General de la Administration del Estado라는 정부 감사기관이 있음.

II. 해외 공공기관 동향

1. 영국, 공공기관 개혁 통해 수십억 파운드 절감

- ▶ 영국 내각사무처(Cabinet Office)는 공공기관에 대한 지출을 줄여 2014/15년까지 110억파운드를 절감할 것으로 예상함.
 - 이는 공공기관(Public Bodies) 검토, 부처 개혁, 지출검토를 통해 지출검토 기간 동안 절감 누적분인 300억파운드의 일부임.
 - 공공기관의 지출검토(Spending Review) 기간 동안 행정적 비용절감이 26억파운드에 이를 것으로 발표함.
- ▶ 또한 정부의 재정지원을 받는 공공기관의 정부 로비를 제한하는 새로운 규정(Rule)을 공표함.

- 이 법하에서 공공기관은 불필요하거나 정치적인 PR과 마케팅 활동에 있어 제한을 받게 됨.

▶ 내각사무처 장관은 공공기관 개혁은 이미 오랜기간 지체됐으며, 금번 개혁은 공공기관(Quango)에 큰 변화를 가져올 것이라고 밝힘.

- 독립적 기관이 강력한 근거 없이 자의적으로 공적 기능을 수행할 경우, 이에 대해 선출된 대표자가 책임을 져야 함을 강조함.
- 공적 기능수행의 책임성 제고를 위해 많은 공공기관을 책임운영기관(Executive agency)으로 전환하고 있음.
- 또한 공공기관 개혁은 공공기관의 기능을 자원봉사자, 자선단체, 사회적 기업으로 이전하면서 “Big Society” 계획을 추진할 것으로 예상함.

▶ 공공기관 법안(Public Bodies Bill)은 Waterways Charity의 설립을 가능하게 할 것이며, 지역개발기관(Regional Development Agencies)들이 지역기업과 트너십으로 대체됨에 따라 이들 기관이 폐지될 예정임.

- 또한 이 법안에 따라 시민자문국(Citizen Advice Bureaux)의 역할의 증가 및 강화

를 가져올 것임.

2. 프랑스

가. 프랑스 전력공사 EDF 전기요금 약 5% 인상 계획

▶ 프랑스 경제전문 일간지 레제코(Les Echos)의 3월 23일 보도에 따르면 EDF가 전력요금을 5% 이상 인상할 것으로 보인다고 함.

- Eric Besson 에너지 장관은 정부에서 인상에 대한 연구는 진행되지 않았지만 전기가격은 여름에만 약간 인상할 것이라고 언급하고 있음.

▶ 레제코에 따르면 EDF는 정부가 2015년까지 전기가격을 5.1%에서 6.5% 정도 인상하기를 원함.

- 모 일간지에서 이것은 5년 동안 약 30%의 증가로 이어질 것이며, 국가에서 통제하던 과거의 인상률⁷⁾을 크게 넘어섬.
- 그러나 EDF는 이에 대해 부인하였고 5년간 전기요금을 인상시키기 위해 정부에 공식 요청함.

▶ 프랑스는 2010년 8월 15일 3%, 2011년 1월 1일 3%로 유럽국가 중 전기요금 인상률이

7) 2007년의 경우 1~3%

가장 낮은 나라 중 하나임.

- 전기료 인상은 태양열 에너지와 같은 신재생에너지의 발전을 위한 것임.

▶ Eric Besson 에너지 장관은 원자력 발전에 대한 투자와 신재생에너지 발전을 위해 전기 가격 인상은 불가피하다고 밝힘.

▶ EDF는 시설의 노후화에 직면해 있음.

- 40년 수명의 원자로를 현재 평균 25년 정도 운영하면서, 시설이 노후화되고 있음.
- 시설 현대화를 위한 비용은 10년간 약 300억유로 이상으로 예상되며 현재사용하고 있는 구식 배전시스템의 현대화도 시급함.

▶ 2008년과 2009년 사이에 프랑스 EDF의 투자는 52억유로에서 72억유로로 증가하였으며 2010년에는 80억유로로 증가하였음.

나. 프랑스원자력공기업(Areva), 도쿄전력(Tepco)과 방사성오염수 제거에 협력

▶ 프랑스 원자력 공기업 Areva, 도쿄전력(TEPCO)와 후쿠시마에서 방사성에 오염된 물을 제거하는 데 협력하기로 밝힘.

- 프랑스의 원자력 공기업 Areva는 일본의 Fukushima Dai-Ichi 지역에서 방사능 물의 오염을 제거하는 시스템을 제공하기

로 함.

- Areva의 대표 Anne Lauvergeon은 4월 19일 기자회견에서 지난 3월 지진으로 피해를 입은 도쿄전력과의 합의를 밝힘.

- 최근 몇 주 동안 AREVA의 전문가들이 방사성 오염수분리작업에 참여하게 하고 있음.

▶ 일본은 3월 11일 대지진 이후 6만톤 이상의 방사능오염수를 원자로시설에 주입

- Areva는 이 시스템의 작동을 긴급히 제안하면서, 시스템 제공에 대한 가격협상은 하지 않았으며 신뢰를 기반으로 한 협력 차원이 될 것이라 전망

3. 스웨덴

가. 스웨덴 공기업(State-Owned Companies) 운영체제 변화

▶ 스웨덴의 공기업(State-Owned Companies)에 대한 주관리부서가 2011년 1월 1일부터 기업 및 에너지 통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications)에서 재무부(Ministry of Finance)로 전환되었음.

- 2010년까지 스웨덴의 공기업에 대한 소유권은 기업 및 에너지 통신부의 정부소

유 권 담 당 국 (Division for State ownership)에서 행사하였으나, 2011년부터 재무부로 이전됨.

- ▶ 이번 담당부서 변화 이전에는 ‘기업 및 에너지 통신부’가 정부기업(Public Enterprises)⁸⁾과 공기업(State-Owned Companies)⁹⁾을 모두 운영·관리하고 있었으나 변화 이후에도 정부기업에 대한 권리는 계속 ‘기업 및 에너지 통신부’에서 행사하며 공기업 부문만 재무부로 이전됨.
- ▶ 스웨덴에서는 정부기업과 공기업의 개념을 명확히 구분하여 정의하고 있으며 정부의 경제 산업 정책의 목적에 따라 이를 분리하고 있음.
 - 정부기업의 책임운영부처인 기업 및 에너지 통신부는 스웨덴의 각 산업 (에너지, 교통, 정보통신 등)에 따른 정책 및 기업에 관한 정책을 관할하는 부서로서 기업 발전, 산업 경쟁관련 이슈를 다루고 있음.
 - 이러한 구분이 이번 책임운영부처가 분리됨에 따라 더욱 확고하게 나타나게 된 것

으로 보임.

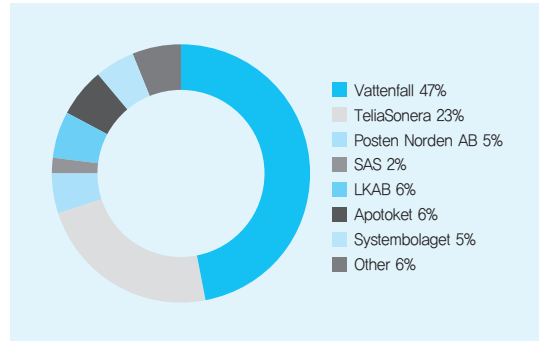
- ▶ 공기업의 책임운영부처를 재무부로 옮긴 이유는 공기업에 대한 정부의 소유지분을 정부의 포트폴리오 관리를 통해 확고히 하려는 것으로 평가됨.
 - 정부기업과는 달리 공기업에 대한 정부의 소유권 행사는 어떠한 정책적 목적없이 주주로서의 역할에만 한정하겠다는 의미로 평가
 - 스웨덴 정부는 공기업에 대해 민간기업과 동일한 법적 지위를 가지는 것으로 간주하여 공기업의 모든 운영과정이 민간기업과 동일하여야 함을 강조함.
 - 공기업에 대한 소유권 주관기관을 국가 산업정책을 담당하는 부처에서 국가투자를 담당하는 재무부에 이전함으로써 공기업의 운영이 산업 정책 및 정치적 목적에 치우치지 않고 기업의 수익성 목표와 효율적 운용을 위한 가이드라인을 바탕으로 이루어지도록 하기 위한 노력을 더욱 확고히 함.

8) 정부기업(Public Enterprises)은 시장 가격에 의해 그 산출물이나 서비스가 거래되지 않고 국가 경제·산업적 정책에 따라 운영되 기 기업임. 현재 스웨덴의 정부기업은 총 4개로 LFV Group(스웨덴 공항 및 관제업무) Swedish Maritime Administration (Sjöfartsverket, 항공 및 선박관련 업무), Swedish National Grid (Svenska Kraftnät, 전력의 공급 및 송배전 관련 업무), Swedish State Railways (Statens Järnvägar, 스웨덴 철도관련 자산 관리 업무)가 있음. 스웨덴의 정부기관의 업무들은 현재 우리나라의 공기업이 수행하고 있는 업무와 유사하지만 스웨덴의 경우 정부의 정책적 목적에 의해 운영되는 기관의 경우 정부기관으로서 공공기관에 포함시킴.

9) 공기업(State-Owned Companies)은 경제적인 의미가 있는 가격으로 거래되는 시장성 산출물과 서비스 생산하는 기업으로 정부가 전부 또는 일부의 주식을 소유하고 있는 기업을 의미함. 정부가 투자의 개념으로 주식을 소유하고 소유권을 행사하는 기관으로 정부기업과는 달리 국가의 정책에 따라 운영되거나 그 영향력이 거의 존재하지 않음. 공기업은 공공부문에 포함되지 않음. 2011년 3월 현재 스웨덴의 공기업은 55개로 정부가 전체 주식을 소유한 공기업은 42개, 부분 소유권을 가진 공기업은 13개임.

나. 2010년 공기업 재무정보 공개

- ▶ 스웨덴 정부는 2010년 4/4분기 공기업 재무 보고서를 통해 4/4 분기 공기업 재무정보 및 2010년 총재무정보를 공개하였음.
- ▶ 2010년 스웨덴 정부는 43개의 완전소유권 공기업과 14개의 부분소유권 공기업을 포함한 총 57개의 공기업을 관리하였음.



〈표 4〉 주요 대규모 공기업의 재무 정보

(단위: 백만SEK)

	순매출		영업이익		세후 영업이익	
	2010	2009	2010	2009	2010	2009
Vattenfall	213,572	205,407	29,853	27,938	13,185	13,448
TeliaSonera	106,582	109,161	32,083	30,324	23,562	21,80
Posten Norden AB	41,669	44,633	1,375	284	1,031	2,414
SAS	40,723	44,918	-1,942	-3,082	-2,218	-2,947
LKAB	28,533	11,558	12,281	660	9,083	719
Systembolaget	24,115	23,360	331	394	302	345
SJ	8,627	8,741	439	629	294	460
Svevia	8,093	7,941	204	148	169	118

〈표 5〉 2010 정부의 공기업 지배구조 변화흐름

(단위: 백만SEK, %)

	소유 지분	2010년 3월 말	변화율 ¹⁾	2010년 6월 말	변화율	2010년 9월 말	변화율	2010년 12월 말	변화율	2011년 2월 말
TeliaSonera	37.3%	85,808	-3	84,302	5	91,417	3	89,241	5	91,250
SAS	21.4%	1,428	-18	1,775	-17	1,763	-26	1,586	-23	1,650
Nordea Bank	13.5%	38,773	-11	35,517	-4	38,202	0	39,807	2	40,324
Total		126,009	-6	121,374	2	131,381	2	130,634	4	133,223

주: 1) 2009년 12월 31일 대비

4. 뉴질랜드

(표 6) 뉴질랜드의 공공기관 분류

가. 37개 공공기관의 2010년 경영성과 보고서 발간

▶ 뉴질랜드 재무부 산하 조직으로 공공기관 관리를 담당하고 있는 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)는 현재 관리 중인 45개 기관 중 37개¹⁰⁾ 기관의 2010년 경영성과에 관한 보고서(Annual Portfolio Report)를 발간하였음.

- 이 보고서는 해당 공공기관의 상업적 성과에 중점을 두고 있음.
- 공익을 추구하는 기관이더라도 민간기업과 유사한 수준의 상업적 경영성과를 올려야 함을 강조함.
- 뉴질랜드 국가경제에서 경영성과 평가대상이었던 37개 기관이 차지하는 비중은 다음과 같음(2010년 6월 말 기준).
 - 총매출은 GDP의 약 8%를 차지
 - 총 26,600명 고용
 - 총 NZD950억 자산 중 NZD550억은 상업적 기업에 집중되어 있고, NZD400억은 투자자산임.
- 상업성을 기준으로 37개 기관을 세 그룹으로 분류하였음.

그룹	특성	2010년 성과
상업적 기업 16개 (Commercial Priority Companies)	<ul style="list-style-type: none"> • 자유 경제 시장에서 민간기업과 공정하게 운영되고 있는 기업 • 주로 공기업이 이에 속하며, 전력, 철도 등 기반시설 담당 정부 자산의 42.2%, 자본의 30.8% 차지 	<ul style="list-style-type: none"> • 총자본은 약 NZD279억으로 평가되었으며, 총 주주수익이 NZD37억, 총자본수익률은 3.8%로 집계되었음. • 2006년부터 2010년까지 총자본수익률 감소 • 부채비율이 소폭 증가하였으나, 안정적인 수준(29%) 유지 • 매출은 증가하였으나, 물가상승률에 미치지 못함. • 지난 3년간 평균 배당 수익률도 2%에 머물러, 민간 상장기업(4.5%)에 비해 저조 • 아직까지 금융위기의 여파에서 벗어나지 못하고 있으며, 영업이익 대부분을 자산에 투자하고 있는 실정으로 나타남.
정부기금 관리 5개 (Crown-managed Funds)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부위탁기금을 관리하는 기관으로 상해보험, 지진위원회(Earthquake Commission), 퇴직연금, 준비금(National Provident Fund) 등이 있음. • 기금운영사업은 국가재정에 큰 영향을 미치는 중요한 사업으로 충분한 투자수익을 내야함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 약 NZD395억을 관리하고 있으며, NZD45억의 수익을 기록, 수익률은 12.8%로 집계되었으나, 정부주가지수(13.5%)에는 미치지 못함. • 2008, 2009년 손실을 벗어나 회복기에 접어들었으나, 연초 목표를 달성하지 못하였음.
다목적 기업 16개 (Multiple Objectives Companies)	<ul style="list-style-type: none"> • 상업적 기업과 유사하나, 비상업적 목적을 수반하고 있는 기업으로 각각의 특성에 따라 개별적인 형태로 재무/회계를 운영하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 개별기업 설명 참조

10) 제외된 8개 기관은 아직 정상적인 운영 단계 이전 상태이거나, 재무자료 불충분, 혹은 작은 규모 등을 이유로 2010년 보고서에 포함되지 않았음. 보고서 내용에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단되었음.

나. 시장형 공기업의 정부 지분매각 계획

- ▶ 뉴질랜드 정부는 현재 4개의 전력 공기업 (Meridian Energy, Solid Energy, Mighty River Power, Genesis Power)과 뉴질랜드 항공을 대상으로 소량의 정부 지분 매각을 통한 부분적 민영화를 고려하고 있음.
 - 그러나 최근 이와 관련하여 일부 부정적인 의견이 제시되었음.
 - 민영화를 통해 정부 부채규모 축소를 위한 자금확보정책은 장기적으로 정부의 재무 효율성 제고에 한계가 있음.
 - 민영화로 부채 절감 효과를 거둘 수 있으나, 이는 동시에 정부 자산을 축소시키기 때문에 결국 정부 순자산에는 변동이 없음.
 - 부채 절감으로 이자비용을 줄일 수 있으나, 동시에 공기업으로부터 거두던 배당이익이 감소함.
 - 재정부는 지분매각으로 확보한 자금을 더 높은 수익창출을 위해 설비투자를 할 수 있다고 변론하고 있으나, 이 역시 불확실한 가정임.
 - 민영화를 통해 공기업의 경영효율성을 높ی겠다는 계획도 실효성에 대해 회의적임.
 - 부분적으로 민영화된 공기업의 정부지분은 대부분 단기간에 이익실현을 펀드 매니저나 기금에 의해 매입되는 경향이 있으므로, 투자자를 의식하여 경

영성과를 높이고자 하는 노력을 기대하기 어려움.

- 지난 12월 재정부는 한 보고서를 통해 과거 민영화된 공기업의 재무성과가 크게 개선되지는 못했다고 발표한 바 있음.
- 전기와 같은 필수재를 제공하는 공기업이 투자자들의 압력으로 고위험성 투자를 강행할 우려도 존재함.
- 주식상장을 통한 부분적 민영화로 뉴질랜드 주식시장이 활성화될 수 있다는 견해도 주장에도 반대의견이 있음.
 - 뉴질랜드 주식시장은 대형주에 집중되어 있기 때문에 소량의 공기업 주식 매각은 큰 도움을 주지는 못함.
 - 이미 전력기업들이 주축을 이루고 있는 뉴질랜드 주식시장에 또다른 전력 공기업이 상장되는 것은 주식시장의 다양화를 저해할 수 있음.

다. 뉴질랜드 공공기관 축소

- ▶ 뉴질랜드는 노동당 정권에서 국민당 정권으로 바뀐 후, 공공기관 축소정책이 급진적으로 진행되어 왔음.
 - 약 2,000명의 공공기관 종사자가 감축되었음(5%에 달하는 감소율).
 - 이 중에는 경찰, 학교 교사, 간호사, 및 의사 등 전문인력이 다수 포함되어 있음(뉴

질랜드는 교육기관과 의료기관이 공공기관으로 분류되어 국가가 재정을 관리하고 있음).

▶ 뉴질랜드 공공기관 노조단체인 PSA(Public Service Association)는 이와 같은 지나친 축소정책에 우려를 나타내고 있음.

- 국민의 건강과 안전, 교육을 담당하던 주요 전문인력의 갑작스런 감축으로 인해 공공서비스의 질과 도덕성이 저해될 우려가 있다고 지적함.
- 공공기관 인력감축은 공공서비스 축소를 의미하며, 결과적으로 국민에게 피해를 주는 것이라고 주장하고 있음.
- 실제적으로 캔터버리 지진 당시, 재해 전문가를 적재적소에 배치하지 못하여 복구작업이 지체된 바 있음.

▶ 반면 공공기관 축소에 대한 정부 입장은 확고한 상태이며, 앞으로 추가적인 인력감축이 있을 예정임.

- 공공기관 서비스의 양과 질을 현 수준으로 유지시키기 위해서라도 정부의 불필요

한 간접비용의 축소가 시급하다고 함.

- 전문기술을 지닌 주요 인력의 감원이 아닌, 사무직 및 보조직 분야의 축소라고 함.
- 국제적 금융위기로 인한 경제적 어려움을 극복하기 위해 지속적인 정부개혁의 추진을 강조함.
- 인건비 감소로 마련된 자금은 정부의 주요 복지사업에 투입되고 있음.
- 현재 뉴질랜드 총 인구가 450만명에 불과한 것에 비해, 공공기관의 규모가 지나치게 비대해져 있어(38개의 정부부처, 150여개의 준정부기관, 200여개의 공기업 및 기타공공기관) 지속적인 축소노력이 필요함.

5. 일본

가. 특수법인¹¹⁾ 현황

- ▶ 일본 총무성은 2010년 4월 1일 특수법인 32개, 독립행정법인¹²⁾ 104개를 발표하였음. 당해 1월 대비 특수법인의 수는 변동이 없으며, 독립행정법인의 수는 98개에서 소폭 증가함.

11) 개별법 또는 특별법에 의거한 설립법령에 의해 설립된 기관임. 여기서 설립법령은 중앙정부에 의해 임명된 위원회가 제정한 법령임. 특수법인은 정부 사업이 기업 형태에서 더 효과적으로 수행되는 경우, 행정조직보다 더 효율적인 성과를 거둘 수 있는 경우 개별법인으로 설립됨. 정부의 목표를 충실히 수행하기 위해 감독을 받도록 되어 있으나, 경영의 자율성과 유연성을 보장받기 때문에 효율성을 발휘할 수 있음. 총무성은 특수법인의 설립 또는 변경을 검토할 수 있으며 개별법에 의해 수정 및 폐지를 검토할 수 있음.

12) 공공부문의 법인 유형 중 하나로 독립행정법인통칙법과 각 개별법에 의해 설립됨. 특정한 영역에서 행정기능을 수행하며 공공의 목적을 달성하기 위해 필수적인 서비스를 제공하거나 정부가 제공할 필요가 없는 사업을 수행함. 공공서비스의 제공을 오직 한 기업이 제공하여야 할 때나 민간부문이 제공하기에 적절하지 않은 사업이 있을 때 설립됨. 또한 특수법인의 결점으로 지적된 사항들을 처리하기 위해 자율성, 역동성, 투명성을 중점적으로 관리함.
※ 우리나라의 책임운영기관과 동일한 형태임.

- 특수법인에는 주식회사 형태인 특수회사는 26개로 이전과 동일하며 나머지는 사업단 1개, 공고 1개, 기타 4개로 구성됨.
- 총무성 홈페이지에 게시된 “정부조직 2009(ORGANIZATION OF THE GOVERNMENT 2009)”는 특수법인(Public corporations)에 대해 국가적 사업을 보다 효율적으로 수행하기 위해 설립된 중앙정부의 대행기관이라고 정의하고 있음.
 - 또한 관리자 임명과 금융 감독 등을 통한 정부 통제 대상이라고 설명함.

나. 일본 정책투자은행과 상공조합중앙금고의 완전민영화 연기 방침

- ▶ 일본 정부는 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고의 완전 민영화 완료예정 시기를 늦추기로 함. 주식처분 시기는 2017~19년에서 2020~22년으로 연기하고, 2011년 4월 내 관련 법안을 국회에 제출하기로 함.
- ▶ 리먼사태 이후 금융위기에 대한 대응으로 정책금융기관의 민영화 및 구조개혁을 미룬 바 있음.
 - 그러나 동일본 대지진 피해에 대한 부흥 지원과 정부정책에 필요한 자원 마련을 위해 민영화 시기를 3년 더 연기할 것으로 보임.

▶ 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고는 재무성과 경제산업성에 소속된 특수회사이며, 2010년 현재 정부의 지분이 각각 100%, 46.46%임.

- 일본정책투자은행은 2006년 5월 국회에서 승인된 “작고 효율적인 정부를 실현하기 위한 행정개혁 추진에 관한 법률”과 2007년 6월 승인된 “주식회사일본정책투자은행법”에 따라 2008년 10월 1일 설립됨.
- 2008년 이후 글로벌 금융위기에 따른 위기대응 업무를 실시하고 있으며, 2009년 4월에 발표된 “경제위기대책”에 대응하기 위해 재무기반 강화를 목표로 설립법을 일부 개정하였음.
- 당시 개정 내용은 첫째, 정부보유 지분을 2017년~19년에 처분하고 둘째, 2012년 3월 31일까지 예산에 따라 정부 출자가 가능하며 셋째, 위기대응 업무시 회사 재무 건전성 확보를 위해 자본이 필요할 경우 국채 발행이 가능하다는 것이었음.
 - 또한 2011년 말까지는 조직 본연의 임무를 검토하도록 하였으며, 그 사이에 정부보유 지분을 매각하지 않도록 한 바 있음.

6. 미국

가. 미의회 회계감사원, 미국우정공사(U.S. Postal Service) 고위험군(High Risk List)에 포함

▶ 미의회 회계감사원(GAO: Government Accountability Office)은 미국 우정공사의 재정악화를 국정 위험요인으로 평가, 2년마다 작성하는 고위험군(High Risk List)에 ‘지속가능한 재정보호를 위한 미국 우정공사의 재건’ 이란 제목으로 포함

- 2006년 이후 지속적인 우편량(Mail volume) 감소추세로 더 이상 우편사업의 수익창출이 힘들 것으로 판단
- 불필요한 사업부문 위주의 법령 개정이나 규제 강화 등 재정건전성 회복을 위한 우정공사의 자구책은 제한적이었던 것으로 평가됨.
- 재정건전성을 위한 회계감사원의 권고 사항은 다음과 같음.
 - 우편망(Postal network)과 노동력의 현대화, 최적화를 통한 비용 감소
 - 재정상태를 고려한 퇴직자의 건강보험 수당 조정 및 운영
 - 노사협상 시 노조측에 회사 재정상태를 고려한 계약을 요구

〈표 7〉 미국우정공사(U.S. Postal Service)의 요약 손익계산서

(단위: 십억달러)

회계연도	당기순이익 (손실)	총매출	총지출	차월
2006	0.9	72.8	71.9	2.1
2007	(5.1)	75.0	80.1	4.2
2008	(2.8)	75.0	77.8	7.2
2009	(3.8)	68.1	71.9	10.2
2010	(8.5)	67.1	75.6	12.0
2011(추정)	(6.4)	67.7	74.1	15.0

나. 미국 우정공사(USPS) - 미국 우편노동조합(APWU) ‘2010-2015 노동협정’ 주요 내용

- ▶ USPS-APWU 2010-2015년 노동협정
- 2011년 3월, 미국우편노조(APWU)는 ‘2010~2015 노동협정(labor agreement)’에 최종 승인
 - 8개월간의 협상을 통해 이룬 이번 노동협정은 노조원 20만 5천명에 2015년 5월 20일까지 적용
 - 이번 협정으로 미국우편노조는 고용유지(No layoffs)를, 우정공사는 노동유연성 향상(Greater workforce flexibility)과 비용절감(Cost relief)의 목표를 달성할 수 있게 됨.

〈표 8〉 2010~2015 우정공사-미국우편노조 간 노동협정 내용

구분	내용
임금(Wages)	- 2012년 10월까지 임금 동결 - 2012년 11월: 1% 상승 - 2013년 11월: 1.5% 상승 - 2014년 11월: 1% 상승
생계비 연동조항* (Cost-of-living adjustment:COLA)	- 2011년 COLA: 적용 안함 - 2012년 COLA: 2013년에 적용 - 2013년 COLA: 2014년에 적용
신입사원등급 (New entry-level steps)	- 신입사원 등급 하향조정으로 기존보다 10.2% 삭감된 임금제 적용
건강보험혜택 (Health Benefits)	- 2012년 까지 건강보험료 동결 - 2013~2016년까지 매년 단계적으로 보험료 인상
새로운 비전통적 직위 (New, Non-traditional positions)	- 노동유연성 향상을 위해 기존의 정규직 (Career employee)과 비정규직 (Transitional employees and Casuals) 사이에 새로운 직위(Non-career assistant)를 만들어 사무직의 20%, 운송직의 10%까지 편성할 계획 - 새로운 직위(Non-career assistant)는 연공서열에 따라 정규직으로 승진할 기회를 얻음. 기존의 비정규직 (Transitional employees and Casuals)은 시험을 통해 새로운 직위 (Non-career assistant)로 보직 변경 가능한 구조

주: 1) 생계비 연동조항(Cost-of-living adjustment): 소비자물가의 변화에 따라 자동적으로 임금을 증감시키며 노사의 협약기간중 구매력을 유지하는 것을 목적으로 한 것. 1970년대에 보급, 1978년에는 미국노동조합의 80%까지 보급되어 임금상승에 기여함.

- ▶ UPS 부채 극복 노력의 시사점
 - USPS의 개혁안 중에서 ‘주 5일 근무제’와 ‘2011 노동협정’의 효과를 반영하면

2011년 5억달러의 당기순이익 발생할 것으로 추정

〈표 9〉 USPS 개혁안의 효과 추정

(단위: 십억달러)

구분	개혁안 미적용 2011 추정	개혁안 적용 2011 추정
총수익	67.7	67.5
총지출	74.1	67.0
당기순이익	-6.4	0.5

7. 중국

가. 신규 원자력발전소 승인 중단

- ▶ 중국은 일본의 원전 사고를 계기로 새로운 원자력 발전소에 대한 승인을 보류하고 건설 중인 발전소를 포함해 모든 원자력 프로젝트를 재검토할 것이라고 국무원이 밝혔다.
 - 원자력 시설에 대한 철저한 안전점검이 즉시 실시될 예정임.
- ▶ 국무원은 또한 원자바오 총리가 주재한 회의 후 “어떤 위험요인도 철저하게 다루어져야 하며 안전기준에 부합하지 않는 시설의 건설은 즉시 중단되어야 한다”고 밝혔다.
- ▶ 중국핵공업집단공사(China National Nuclear Corp, CNNC)는 현재 건설중인 발전소뿐만 아니라 운영중인 발전소에 대해서도 공사가 먼저 자체점검한 후, 정부가 엄격한 안전기준에 따라 재검사할 것이라고

밝혔음.

- ▶ 중국은 현재 운영중인 6개의 발전소 외에 12개의 원자력발전소를 건설하는 중에 있으며, 당초 2020년까지 생산능력을 현재의 10.8GW에서 86GW로 확대하고 전체 에너지 생산에서 원자력이 차지하는 비율을 현재의 1%에서 5%까지 증가시킬 예정이었음.
- 중국핵공업집단공사(China National Nuclear Corp, CNNC)는 중국의 민간과 군의 원자력 프로그램을 감독하는 중국에서 가장 큰 원자력 운영사업.

나. 중국재정부, 2011년 1~2월 국유기업 실적 발표

- ▶ 3월 17일 중국 재정부는 2011년 1~2월의 국유기업 주요 실적을 발표하였음.
- 국유기업은 주요 효율성 지표에서 빠른 성장세를 유지하였으며, 이윤의 증가율이 높게 나타나는 등 효율성이 지속적으로 개선되었음.
- ▶ 국유기업의 총수입은 5조 1,402억위안이었으며, 이는 전기 대비 26.4%가 증가한 수치임.
- 중앙 국유기업은 전기 대비 25.9%가 상승한 3조 3,181억위안의 총수입을 거둬들였으며 지방 국유기업의 총수입은 1조 8,221억위안이었음(전기 대비 27.5%

상승).

- ▶ 1~2월에 국유기업은 3,317억위안의 수익을 올렸고(전기 대비 29.4% 상승) 순수익은 2,532억위안이었음.
- 중앙 국유기업의 총수익은 2,427억위안이었으며 지방 국유기업의 총수익은 889억 위안이었음.
- ▶ 중앙 국유기업의 영업이익률은 7.3%, 순자산이익률은 1.5%였으며, 지방 국유기업의 영업이익률은 2.9%, 순자산이익률은 0.8%였음.
- ▶ 건설업과 부동산, 기계, 석유화학산업에서는 수익이 지속적으로 증가한 데 비해 운송과 전력에서는 수익의 감소현상이 나타났음.

다. 광물 공기업의 해외진출 확대

- ▶ 최근 중국의 공기업인 우광자원(五礦資源)이 호주·캐나다 구리광산회사인 에퀴녹스미네랄(Equinox Minerals)을 65억달러에 인수하겠다는 의사를 밝혔음.
- 에퀴녹스미네랄은 현재 아프리카 잠비아에서 구리광산을 운영중에 있고, 중동지역에도 다른 광산을 개발중에 있음.

- ▶ 그동안 중국의 광물 공기업은 석유공기업에 비해 해외 M&A시장에서 뚜렷한 두각을 나타내지 않았지만 최근에 리오티토(Riotinto), BHP 빌리톤(BHP Billiton), 앵글로 아메리카(Anglo American) 등 3대 메이저회사가 장악하고 있는 세계 광물시장에서 인수합병을 위한 노력을 기울이고 있음.
- ▶ 중국 정부는 그동안 공기업을 통해 중소기업체가 난립해 있던 광물업계를 구조조정하는데 주력해왔으며 구조조정이 막바지에 이르면서 공기업의 해외진출이 눈에 띄게 늘어났음.
- ▶ 그러나 2009년 금융위기로 어려움에 처한 호주의 리오티토를 인수합병하려던 계획이 호주 정치권과 주주들의 반대로 무산된 사례에서 보듯이 중국 공기업의 해외진출에는 어려움이 있음.
 - 이에 대해 전문가들은 중국 공기업이 해외 광물기업을 인수할 때 상대 국가의 국익이나 민족주의를 자극하지 않고 현명하게 대처해야 한다고 조언하고 있음.
- (LNG) 수입량을 줄이고 자국 천연가스를 개발·보급하기로 함.
 - 브라질은 2011년 초부터 일일 평균 2천만³에 해당하는 천연가스를 초과공급하고 있음.
 - 이러한 공급 추세하면 일일 평균 4,900만³ 공급이 예상됨.
 - 초과 공급의 원인은 2003년 개발된 Santos Basin에서의 천연가스 공급이 본격적으로 시작되었기 때문임.
 - 초과공급 현상에 대처하기 위해서 브라질 석유공사는 볼리비아로부터의 천연가스 수입을 줄이기로 결정함.
 - 줄어드는 수입량을 대비해서는 또 다른 천연가스 공급처인 심해유전(pre-salt) 구역 개발에 집중하기로 함.
- ▶ 작년 한해, 브라질의 국내 천연가스는 전체 사용량의 46.4%의 점유율을 차지하였음.
 - 유전에서 석유와 천연가스를 분리하는 기술을 개발하고 새로운 시장을 개척하여 점유율을 높여갈 것을 목표로 하고 있음.

나. 브라질 Eletrobras 해외 투자 계획

8. 브라질

가. 천연가스 시장 확대

- ▶ 브라질 석유공사(Petrobras)는 천연가스
 - 전력발전 부문에서 18300(MW) 주문량을

잠재적 수요로 잡고 있으며, 배전 부문에서 5100(KM)의 배전시설 건설이 가능할 것으로 파악하고 있음.

- Eletrobras는 국제화 사업을 위해 이미 해외에 사업소를 두고 있음.
 - 해외 투자를 평가하기 위해 우루과이, 페루, 파나마에 사업소를 설치했음.

▶ 기업 전략의 구체적 내용들은 2011-2015 사업 계획으로 수립될 예정임.

- 발전, 송전, 배전 사업 계획으로 구성됨.
- 지난해 말 2010-2014 사업 계획은 이미 완료했음.
 - 하지만 정부 위원회의 요청으로 2011-2015 사업 계획으로 업데이트 중에 있음.
 - 두 달 안에 공식 발표할 예정임.

of State-Owned Enterprises.

Brazil Government,

<http://www.brasil.gov.br>

Ministry of Planning (브라질),

<http://www.planejamento.gov.br/>

Estadao(언론사), 브라질,

<http://www.estadao.com.br/>

참고문헌

Luciana Pontes, (2-3 March 2010),
Ownership policy and 공기업
autonomy, 2nd Meeting of the
OECD Global Network on
Privatisation and Corporate
Governance of State-Owned
Enterprises, Brazil: Department
of Coordination and Governance

I. 2011년도 공공기관 지정

- ▶ 기획재정부는 1.24일(월) 공공기관 운영위원회를 개최하여「2011년 공공기관 지정안」을 심의·의결하였음.
 - 동 지정안은 「공공기관운영에 관한 법률」 제6조에 따라 동법의 적용대상이 되는 기관을 새로 지정하고 기존에 지정된 기관에 대하여 그 지정을 해제하거나 구분을 변경하여 지정하기 위한 것임.
- ▶ 동 지정안의 의결에 따라, 주무부처에서 통보한 8개 기관을 공공기관으로 신규 지정함.
 - 위탁집행형 준정부기관(1) : 수산자원사업단
 - 기타공공기관(7) : 북한이탈주민지원재단, 한국로봇산업진흥원, 창업진흥원, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, 한국사회적기업진흥원
- ▶ 또한 기존에 지정된 기관 중 지정요건에 해당하지 않게 되었거나, 지정 실익이 없는 6개 기관을 지정에서 해제함.
 - 요건 미해당(1) : 대한결핵협회
 - 지정실익 미흡(3) : IBK 캐피탈, IBK 신용정보, IBK 시스템
 - 폐지(2) : 한국전자파연구원, 한국전기전자시험연구원
- ▶ 기존에 지정된 기관 중 자체수입비율·정원
 - 기금관리 여부 등이 변동되거나, 경쟁 환경조성 등을 위해 변경지정 필요성이 발생한 10개 기관에 대해서는 유형을 변경하여 지정함.
 - 시장형 공기업(6) : 한국수력원자력, 한국

남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전

- 위탁집행형 준정부기관(3) : 축산물위해요소중점관리기준원, 농림수산물기술기획평가원, 한국보건복지정보개발원
- 기금관리형 준정부기관(1) : 한국방송통신전파진흥원(구 전파진흥원)

▶ 법개정 등으로 명칭이 변경된 한국방송통신전파진흥원(구 한국전파진흥원)은 명칭을 변경하여 지정함.

▶ 2011년도 공공기관 지정에 따라 총 286개 기관이 공공기관 운영법상 관리대상으로 확정됨.

- 2010년 기준 공공기관 수(284개)에 비해 2개 증가함.
 - 공기업 : 27개 (2010년 21개, 6개 증가)
 - 준정부기관 : 83개 (2010년 79개, 4개 증가)
 - 기타공공기관 : 176개 (2010년 184개, 8개 감소)

〈표 1〉 2011년 지정 세부변경사항

(단위: 개)

구분	'11년 지정	'11년 지정 세부변경사항			
		증감	신규	해제	유형변경
① 공기업	27(21)	6	-	-	6
• 시장형	14(8)	6	-	-	6
• 준시장형	13(13)	-	-	-	6
② 준정부기관	83(79)	4	1	-	3
• 기금관리형	17(16)	1	-	-	1
• 위탁집행형	67(63)	3	1	-	2
③ 기타공공기관	176(184)	△8	7	△6	△9
계	286(284)	2	8	△6	-

주: () 안은 2010년 지정

〈표 2〉 2011년도 공공기관 지정 변경기관명

구분	주무부처	기관명	비고
신규 (8)	통일부	북한이탈주민지원재단	기타공공기관
	지식경제부	한국로봇산업진흥원	기타공공기관
	중소기업청	창업진흥원	기타공공기관
	문화체육관광부	한국예대디자인문화진흥원	기타공공기관
	문화체육관광부	(재)한국공연예술센터	기타공공기관
	문화체육관광부	(재)예술경영지원센터	기타공공기관
	농림수산물식품부	수산자원사업단	위탁집행형 준정부기관
	고용노동부	한국사회적기업진흥원	기타공공기관
해제 (△6)	금융위원회	IBK 캐피탈	(지정실익 미흡)
	금융위원회	IBK 신용정보	(지정실익 미흡)
	금융위원회	IBK 시스템	(지정실익 미흡)
	보건복지부	대한결핵협회	(요건미해당)
	지식경제부	한국전자파연구원	(폐지)
	지식경제부	한국전기전자시험연구원	(폐지)
변경 (10)	방송통신위원회	한국방송통신전파진흥원	위탁집행형 준정부기관 → 기금관리형 준정부기관
	지식경제부	한국중부발전(주)	기타공공기관 → 공기업(시장형)

변경 (10)	지식경제부	한국수력원자력(주)	기타공공기관 → 공기업(시장형)
	지식경제부	한국서부발전(주)	기타공공기관 → 공기업(시장형)
	지식경제부	한국동서발전(주)	기타공공기관 → 공기업(시장형)
	지식경제부	한국남부발전(주)	기타공공기관 → 공기업(시장형)
	지식경제부	한국남동발전(주)	기타공공기관 → 공기업(시장형)
	농림수산식품부	축산물위해요소 중점관리기준원	기타공공기관 → 준정부기관(위탁집행형)
	농림수산식품부	농림수산식품 기술기획평가원	기타공공기관 → 준정부기관(위탁집행형)
	보건복지부	한국보건복지 정보개발원	기타공공기관 → 준정부기관(위탁집행형)

II. 2011년도 공기업·준정부기관 예산 집행지침 확정

- ▶ 기획재정부는 1. 24(월) 공공기관운영위원회를 개최하여 「2011년도 공기업·준정부기관 예산집행지침안」¹⁾을 심의·의결하였음.
- ▶ 동 지침을 통해 인건비, 경비 등 예산을 효율적이고 투명하게 집행하기 위한 세부기준을 공공기관에 제시함.
 - 특히 금년에는 감사원 권고 및 국회, 언론 등에서 지적된 방만한 예산집행 사례가 재발되지 않도록 보완하고, 「2011년도 예

산 및 기금운용계획 집행지침」등 관련 정부지침 개정사항을 반영하였음.

▶ 예산집행지침의 세부 주요내용을 살펴보면 다음과 같음.

- 감사원 권고 및 국감 지적사항 등 보완
 - (경평성과급) 평가 대상년도(전년도)의 실근무자에게 실 근무일수에 비례하여 경평성과급을 지급토록 함²⁾.
 - (국외항공운임) 기관장 국외공무 출장 시, 항공 좌석등급을 차관급 수준인 비즈니스석으로 이용할 것을 명시
 - (과도한 복리후생 지원 제한) 통신비 일괄지원 금지, 창립기념일 등 행사 기념품의 최소 제작·지원
 - (이사회 견제기능 강화) 각종 수당, 급여성 복리후생비 신설·변경시 이사회 심의·의결을 거치도록 의무화
- 「2011년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」등 정부지침 개정 사항 반영
 - 2012년말 디지털방송 전환에 따라 자산취득 시 디지털 TV를 우선 구매하도록 규정 신설
 - 임금피크제 도입 시 기관 총인건비가 증가되지 않도록 함.
 - 경영자율권 확대기관의 경우 자율경영

1) 예산집행지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률 제50조(경영지침)」에 근거하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정

2) 퇴직자의 경우 평가대상연도 근무일수에 비례하여 경평성과급을 지급하되, 입사연도에 경평성과급을 지급받은 경우 퇴직연도에 해당하는 경평성과급을 지급받지 않도록 함.

계획서에서 나타난 바와 같이 경영성 과급 지급 등에 예외를 인정할 수 있도록 함.

- 총사업비 500억원 이상 신규사업은 예비타당성 조사 후 집행토록 함.

▶ 이번에 확정된 「2011년도 공기업·준정부기관 예산집행지침」은 관계부처 및 각 공공기관에 통보되고, 각 기관은 본 지침에 따라 예산을 집행하게 됨.

〈표 3〉 2010년도 예산집행지침과의 비교

분 야	2010년도	2011년도
일반 지출	<ul style="list-style-type: none"> 예산조기집행 적극 추진, 에너지절약 목표관리제, 예산집행 투명성·효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> (좌동)
인건비	<ul style="list-style-type: none"> 경영성과급은 전년도 인건비 기준에 따라 지급 (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> (좌동) 평가대상연도 근무자를 대상으로 실 근무일수에 비례하여 지급 - 향후 입사하는 임직원은 입사연도가 아닌 퇴직연도에 지급 - 입사년도 지급받은 자에게는 퇴직연도에 지급 금지
	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 임금피크제 도입으로 인한 총인건비 인상 금지
	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 경영자율권 확대기관은 자율경영계획서에 별도 규정한 경우 이에 따라 성과급 집행
경비	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 기관장 국외항공요금 - 정무직 공무원(차관)에 준하여 비즈니스석 이용
	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 자산취득시 디지털TV 우선 구매

사업비	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 500억원 이상 신규사업은 예타조사 후 집행
기타	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 이사회 견제기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 각종 수당, 급여성 복리후생비 신설·변경 시 이사회 심의·의결 회계사무규칙 중 예산집행관련 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 예산의 전용 및 이월

III. 경영자율권의 확대

가. 경영자율권 기관 확대

▶ 정부는 공공기관에 자율·책임경영 체제를 확산시키는 계기를 마련하기 위하여 “경영자율권 확대사업”을 추진중임.

- 기관장의 인사·조직·예산상의 자율권을 확대하고, 그에 상응하는 높은 성과목표를 달성토록 함.
- 2010년에는 4개 기관(인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사)을 선정하여 시범사업을 추진한 바 있음.

▶ 2011년도에는 시범사업의 성과를 바탕으로 동 사업을 확대 운영하기 위하여 기존 4개 기관 외에 경영자율권 확대기관을 추가로 선정함.

- 대상기관 선정을 위해 공모를 실시하고, 민간전문가로 구성된 선정 TF의 심사³⁾를

거쳐, 2개 기관(한국공항공사, 한국산업은행)을 경영자율권 확대기관으로 추가 선정

▶ 경영자율권 확대에 따른 성과목표는 전체 기관에 해당되는 공통목표와 기관별 고유목표로 구성됨.

- 공통목표는 노사관계 및 공공기관 선진화가 해당되며, 고유 성과목표는 기관별 핵심 역량 지표 위주로 설정됨.

〈표 4〉 기관별 성과목표

구분	기관명	성과목표
신규 기관	한국공항공사	항공수요 확충, 기업가치 향상, 신성장사업 매출액 증대, 공항관리 및 운영 효율화
	한국산업은행	수익기반 강화, 안정적 자금조달, 산업자금 공급확대, 자산건전성 제고
기존 기관	인천공항공사	동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
	중소기업은행	지속성장의 토대 구축, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화
	한국가스공사	해외사업 확대, 유·가스전 확보매장량 증대, 천연가스 도입가격 안정, 미공급지역 배관망 건설, 종업원 생산성 향상
	지역난방공사	원가절감을 통한 수익성 개선, 저탄소 녹색성장 추진, 서비스공급단계 개선

▶ 경영자율권 확대기관에게는 인력·조직·예산 운영상의 자율권을 부여

〈표 5〉 조직·인사·예산상 자율권의 세부 내용

구분	자율권 세부 내용
인력운영	해외사업 및 신규사업의 추진을 위한 인력 증원
조직운영	조직신설, 직위·직급 자율 운영
예산운영	<ul style="list-style-type: none"> • 초과이익·원가 절감 10% 인센티브 재원 활용 (월봉의 100% 한도), • 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용

▶ 향후 자율경영에 따른 책임성을 확보하기 위해 대상기관의 성과목표 이행실적을 1년 단위로 평가하여 평가등급별 후속조치를 추진할 계획임.

- 시범사업대상 6개 기관장의 2011년도 실적에 대한 평가결과는 2012.4월까지 확정될 예정이며, 평가결과 “우수”인 경우에는 성과급·인사상 우대되지만, “부진”시 자율권이 회수되고 기관장도 자진사퇴하게 됨.
- “우수”의 경우 자율권 지속, 기관장 연임건의, 임직원 성과급 가산
- “보통”의 경우 자율권 지속
- “부진”의 경우 자율권 회수, 기관장 자진사퇴, 임직원 성과급 차감

3) 심사기준은 자율권 요구내용 및 기관목표와 관계, 성과목표의 적정성 및 합리성 등 자율경영계획서의 적정성임.

(표 6) 자율경영계획서 이행실적 평가결과
후속조치 계획

구분	등급			
	우수(85점 이상)	보통(70~85점)	부진(70점 미만)	
자율권 지속여부	지속		회수	
기관장	인사	연임건의	-	자진사퇴
	성과급	성과급 지급		미지급
임직원	성과급	1등급 범위내 가산	-	1등급 범위내 차감

나. 2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침 확정

- ▶ 기획재정부는 2011. 4. 1(금) 공공기관운영위원회 의결을 거쳐, 인천국제공항공사·한국가스공사·한국지역난방공사·중소기업은행·한국공항공사·한국산업은행 등 6개 기관장의 자율경영계획서 평가기준을 확정하였음.
- ▶ 확정된 평가기준에 따르면, 중소기업은행·한국가스공사 등 6개 기관장은 예산 및 인력 운영에서 자율권을 부여받는 대신, 통상적 기대수준보다 2~3배 높은 성과를 달성해야 좋은 평가를 받을 수 있음.
 - 예컨대, 한국가스공사의 “자주개발 물량 확대” 지표는 그동안 추세치를 기준으로 2.9%면 만점수준이었으나, 2011년도 성

과 목표치는 7.1%로 약 2배 이상 높게 설정됨.

- 한국지역난방공사의 “매출액 대비 영업이익률” 지표는 2011년도 성과 목표치가 10%로 공기업 평균 영업이익률 4.7%보다 약 2배 이상 높게 설정됨

(표 7) 과제별 가중치와 평가지표 및 평가방법

범주	고유성과과제	공통과제		
	가중치	85점	15점	차감점(0~△3점)
평가 지표	• 기관별로 선정된 3~5개 성과지표	• 핵심역량 제고의 적정성	• 자율권 운영의 적정성	
평가 방법	• 계량평가	• 9등급 비계량 평가	• 3등급 비계량 평가	

- ▶ 아울러, 이들 기관장은 민영화 추진 노력과 성과에 대해서도 중점 평가를 받게 됨.
 - 공공기관 선진화 계획⁴⁾에 제시된 지분매각, 경쟁도입, 운영권 매각, 직원 등 대내외 인식 확산 노력 등이 그 평가내용임.
- ▶ 자율경영 기관장에 대한 평가는 대부분 정량적인 계량 평가방식으로, 일반 공공기관장의 계량지표 비중이 20%인 데 비해, 자율경영 기관장의 계량지표 비중은 85%인 것이 특징임.
 - 정성적 비계량지표(15%)도 민영화 추진 및 핵심역량 제고 노력만 평가받도록 하

4) 공공기관 선진화 계획상 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 지분매각, 중소기업은행과 한국산업은행은 민영화, 한국가스공사는 도매부문의 경쟁도입, 한국공항공사는 청주공항의 운영권 매각이 포함되어 있음.

여, 평가부담을 크게 경감하였음.

다. 2010년도 기관장 경영실적 평가결과 발표

▶ 경영자율권 확대 시범사업 대상기관인 지역난방공사, 기업은행, 인천공항공사, 가스공사의 2010년도 기관장 경영실적 평가결과를 “우수” 등급으로 확정하였음.

- 민간 전문가로 구성된 경영평가단(단장 : 서울대 이창우 교수)의 평가로 이루어짐.
- 지역난방공사는 ‘매출액 대비 영업이익률’이 50대 상장기업 평균 6.3%보다 58%(3.65%p) 높은 수준인 9.95% 달성함.
 - 높은 영업이익률은 축열조 건설비 절감 등 원가절감(△400억원), 예산절감(△147억원)을 통해 달성된 것이며, 450억원의 고정비를 감소시켜 국민들의 열요금 부담완화에 기여한 것으로 평가됨.
- 기업은행은 ‘직원 1인당 이익’이 4대 민간은행(국민, 신한, 우리, 하나)의 평균(2.43억원)보다 2배 높은 수준인 4.88억원을 달성하였고,
 - 연체대출 채권비율도 시중은행 평균(0.79%)보다 우수한 0.67% 달성함.
 - 특히, 위험도가 상대적으로 높은 중소기업 대출 비중이 78%임에도 중소기업

업 연체대출 비율은 은행평균 1.1%보다 낮은 0.75%를 시현함.

- 인천공항공사는 ‘국제선 항공물량’ 처리량이 전년대비 14.5% 증가한 높은 성과를 달성하고, 세계 공항서비스 평가에서 6년 연속 1위 달성
 - Delta 항공 등 12개 신규 항공사의 취항을 유치(‘09년 6개)하고, 이라크 아르빌 공항 등 해외 5개 공항에 공항운영 노하우를 수출하여 97억원의 수익을 창출함.
 - 항공사 직항 운항 증가로 경쟁공항인 간사이, 푸둥 공항이 각각 60%, 27%의 환승여객이 감소하는 상황에서, 전년도 수준의 환승여객(519만명) 규모를 유지
 - 가스공사는 캐나다 엔카나(Encana), 엔카나 확장광구(잭파인, 노엘)의 성공적 사업추진으로 유·가스전 확보매장량이 대폭 증가(‘09년 1,100만톤 → ‘10년 3,400만톤)
 - 가스배관망 건설량도 2009년 165km에서 2010년 489km를 신규로 완공하여 대국민 서비스를 크게 개선
- ▶ 평가과정에서 경영평가단이 인지한 자율경영 대상기관의 경영상 변화된 특징은 다음과 같음.
- 이들 기관들이 동종 민간기업이나 외국의

유사기업을 경쟁 상대로 인식하여, 경쟁 기업보다 뛰어난 성과를 달성하기 위해 노력함.

- 기업은행은 민간은행보다 리스크 관리 등 건전성 확보를 위해 적극 노력

- 과거보다 예산이나 비용 절감을 위한 경영혁신을 더욱 강화하고, 사업기간을 단축하려는 노력을 적극적으로 전개하고 있다는 점임.

- 지역난방은 예산절감('09년 : 76 → '10년 : 147억원), 원가절감('09년 : 227 → '10년 : 400억원)을 위해 노력

- 가스공사는 배관망 건설 목표치 (294km)를 월등히 초과달성한 489km를 조기 완공

- ▶ 경영자율권 확대 시범사업 기관들은 고유사업 부문에서는 높은 점수를 획득하였으나, 민영화 추진 실적이 저조하여 각각 △3~△4.5점의 감점을 받음.

- 지역난방(96.4점), 기업은행(95.5점), 인천공항(90.08점), 가스공사(89.52점) 순으로 최종 점수를 획득함.

- 평가결과를 반영하여 4개 기관은 경영자율권이 계속 유지되고, 오는 6월 확정되는 기관 평가결과와 종합하여 1등급 범위 내에서 추가 성과급을 지급받을 수 있으며, 이번 평가결과는 기관장 인사 참고자료로 활용되게 됨.

IV. 경영공시항목 신규추가: 공공기관 납세실적, 지역인재 채용 등

- ▶ 기획재정부(장관 윤증현)는 2.25일 공공기관 운영위원회를 개최하여 경영공시항목을 신규로 추가하였음.

- 이에 따라 2011년 4월부터 공공기관의 법인세 납세정보 및 비수도권 지역인재 채용현황이 '공공기관 경영정보 공개시스템'에 공개됨.

〈표 8〉 통합공시 세부 공시기준 개정(안)

항 목	현 행		개 정	
	기 준	주 기	기 준	주 기
4. 신규채용 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 신규채용 실적 • 여성·장애인·이공계 신규채용 실적 • 청년인턴사원 채용현황 	정기공시 : 연4회 (분기별)	<ul style="list-style-type: none"> • 신규채용 실적 • 여성·장애인·이공계·비수도권 지역인재 신규채용 실적 • 청년인턴사원 채용현황 	(기존과 동일)
22. 납세정보 현황	(신설)		<ul style="list-style-type: none"> • 법인세(과세표준, 산출세액, 공제 감면세액, 가산세, 결정세액) 	정기공시 : 연1회 (4월말)
			<ul style="list-style-type: none"> • 세무 확정 내역 	수시공시

템' (알리오시스템)에 공개함.

- 향후 공공기관은 과세표준, 산출세액, 공제감면세액, 가산세, 결정세액 등 법인세 정보와 세무확정내역을 공시하여야 함.
- 또한, 여성, 장애인, 이공계 외에 지역인재의 채용정보를 매년 정기적으로 공개하게 됨.

V. 공공기관 선진화 정책

가. 2010년도 4/4분기 「공공기관 선진화 계획」 추진상황 점검 결과

- ▶ (민영화 및 지분매각) 2010년도 4/4분기 중 그랜드코리아레저의 잔여 지분 및 한전KPS 일부 지분을 상장하여 매각함.
 - 2010년도말까지 24개 대상기관 중 7개 기관의 매각 또는 상장을 완료하고, 나머지 기관도 대부분 자산평가 등 매각절차를 추진하고 있음.
 - 매각(3) : 농지개량, 안산도시개발, 한국자산신탁
 - 상장(4) : 그랜드코리아레저, 한국전력 기술, 지역난방공사, 한전 KPS
- ▶ (출자회사 정리) 2010년도 4/4분기 중 16개

출자회사를 정리함.

- 2010년도 말까지 정리대상 출자회사 131개 중 총 74개 회사를 정리하였고, 나머지 57개 기관도 자산평가, 매각공고 등이 진행 중임.
- ▶ (기능조정) 2010년 말 현재 한국감정원의 사적 감정평가 기능 축소를 위한 관련 법 개정안 마련을 추진중임.
 - 2010년말까지 대상기관 총 20개 중 12개 기관⁵⁾이 기능조정을 완료하였고, 나머지 기관들도 기능 축소를 위한 사업매각 등이 추진중임.
- ▶ (보수체계 합리화) 간부직 대상의 성과연봉제 표준모델('10. 6월 권고)의 도입·확산을 추진하여, 2010. 12월 말 현재 공기업·준정부기관(100개) 중 91개 기관에서 도입을 완료하였고, 나머지 9개 기관도 2011년 초 도입 예정임⁶⁾.
- ▶ (정원 감축) 129개 대상기관의 정원 조정(△2.2만명)을 모두 완료하고, 현재 기관별로 초과현원 해소 추진중임.

5) 중기 해외마케팅 지원 일원화(3), R&D 기능이관(4), 석유공사·광물자원공사 기능 축소, 4대보험 징수통합(3)

6) 2011년 3월 현재, 98개 기관 도입완료, 2개 기관은 2011년 4월 중 도입완료 예정임.

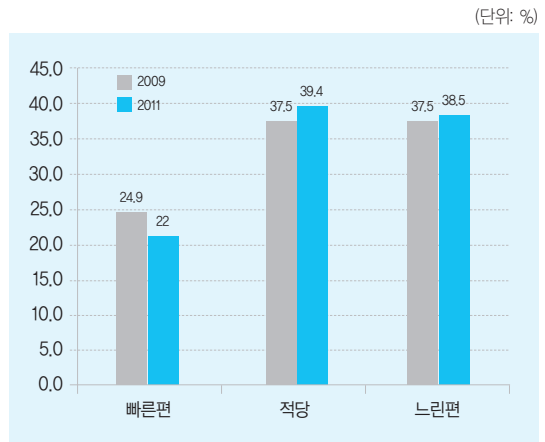
나. 공공기관 선진화 정책에 대한 2011년 도 국민 인식조사 결과

- ▶ 기획재정부는 지난 3년간 추진된 공공기관 선진화 정책의 인지도, 정책추진 성과 등에 대한 국민의 인식 변화를 조사하기 위해, 일반국민 1,000명을 대상으로 설문조사⁷⁾를 실시하였음.
- ▶ 금번 조사결과, 2009년도 조사보다 정책 인지도, 공감도 등이 높게 나타났으며, 그 주요 내용은 다음과 같음.
 - 선진화 정책에 대한 인지도는 매우 높은 수준이며, 선진화 정책의 필요성에 대한 공감대도 점점 확산되는 추세임.
 - 보수체계 개편, 노사관계 선진화, 통폐합 등 공공기관 선진화의 세부 정책과제별 평가에서도 전반적으로 긍정적 평가됨.
 - ‘보수체계 개편’은 70.7%, ‘성과관리 시스템 강화’는 68.1%, ‘노사관계 선진화’는 66.2%, ‘기관 통폐합 및 기능조정’은 58.0%, ‘인력조정’은 55.3% 수준으로 각각 잘했다고 평가됨.
 - 다만, ‘공기업 민영화’는 41.3% 수준으로 잘했다고 평가하여 상대적으로 긍정적인 평가가 낮았음.
 - 전반적인 선진화 정책추진 성과에 대한

국민들의 시각도 긍정적으로 전환되는 추세임.

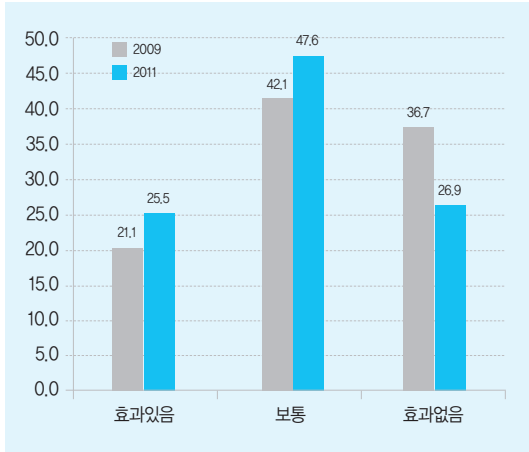
- 향후 역점적으로 추진해야 할 과제는 공공기관 투자확대 등을 통한 민간부문 일자리 창출(33.0%), 노사관계 선진화(32.3%), 성과관리 강화(30.6%), 외부 감시기능 강화(27.8%), 과도한 복리후생 조정(21.5%) 순으로 나타남.
 - 민간부문 일자리 창출에 있어 공공기관의 역할 제고와 노사관계 선진화의 지속적인 추진 필요성에 대한 의견이 많았음.

[그림 1] 국민들의 선진화 정책추진
속도에 대한 인식변화



7) 본 설문조사는 한국능률협회컨설팅(KMAC)가 2011년 1월 11일부터 13일(3일) 동안 전화면접조사방법으로 실시하였으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±3.10% 포인트임.

[그림 2] 국민들의 선진화 정책효과에 대한 인식변화
(단위: %)



[표 9] 공공기관 선진화 정책 과제별 국민들의 평가
(단위: %)

	2009년	2011년
민영화	35.4	41.3
통폐합 및 기능조정	62.7	58.0
보수체계 개편	75.4	70.7
인력조정	57.9	55.3
성과관리시스템 강화	-	68.1
노사관계 선진화	-	66.2

자료: 기획재정부

다. 공공기관 성과연봉제 도입 실태 조사 결과

▶ 기획재정부는 공기업·준정부기관(100개)의 간부직 성과연봉제 도입 실태를 조사한 결

과, 2011. 3월 기준 98개 기관이 정부의 권고안(10. 6월)에 따라 제도개선을 하였다고 발표함.

- 이번 조사에서, 15개 기관⁸⁾은 전직원을 대상으로 성과연봉제를 도입한 것으로 나타남(전직원 총연봉 차등수준 10% 이상 기준).
- 2011년 3월 기준, 미도입한 2개 기관(관광공사, 한국거래소)은 현재 제도개선 중에 있음.

▶ 제도개선 내용을 살펴보면, 공공기관의 연봉제 운영수준이 전반적으로 개선되고 있는 것으로 나타남.

- 국민연금공단을 제외한 모든 기관이 권고안대로 호봉·연봉테이블을 폐지
- (기본연봉) 대부분의 기관(국민연금공단, 승강기안전관리원, 교육학술정보원 제외)이 평가에 따라 고성과자와 저성과자간 기본연봉을 차등인상하고, 누적식으로 운영
 - 기본연봉 차등인상률(권고안 : 2%)은 평균 2.3%(공기업 2.5%, 준정부기관 2.2%), 광물자원공사(5%) 등 8개 기관⁹⁾은 4% 이상 차등
- (성과연봉) 개인성과에 좌우되는 성과연

8) 석유공사, JDC(제주국제자유도시개발센터), 문화예술위원회, 언론진흥재단, 자산관리공사, 정보화진흥원, 석유관리원, 과학창의재단, 환경산업기술원, 세라믹기술원, 에너지기술평가원, 연구재단, 국립공원관리공단, 인터넷진흥원, 국제방송교류재단 등

9) JDC, 정보화진흥원, 석유관리원, 농유통공사, 석유공사, 무역보험공사, 인천국제공항공사

봉/총연봉 비중(권고안 : 20~30%)은 종전 13.2%에서 22.8%로 확대되었으며, 성과연봉 비중이 30% 이상인 기관이 12개¹⁰⁾인 것으로 나타남.

- 공기업은 22.6%에서 28.5%로, 준정부기관은 10.8%에서 21.4%로 증가함.
- 평가 최고등급과 최저등급 간 성과연봉 차등폭은 평균 2.1배(권고안 : 2배) 수준으로, 3배 이상인 기관도 4개 기관¹¹⁾으로 나타남.

• (총연봉) 고성과자와 저성과자 간 총연봉 차등폭도 종전 10.1%에서 21.3%로 2배 이상 확대되었으며, 30% 이상인 기관도 3개 기관¹²⁾으로 나타남.

- 공기업은 종전 12.3%에서 25.4%로 확대되었고, 준정부기관도 종전 9.5%에서 20.2%로 확대됨.

• (직무급) 직무가치에 따라 임금을 차등 지급하는 직무급을 도입한 기관은 73개 기관으로, 2010년 6월 이전 30개 기관에 비해 43개 기관이 증가하여 공공기관에 직무 중심의 임금체계가 확산되고 있는 것으로 나타남.

▶ 향후 정부는 공공기관에 성과연봉제가 성공적으로 정착될 수 있도록 추진상황 등을 지

속적으로 모니터링하고, 모범사례를 적극 발굴·전파할 계획임.

라. 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』 발간

▶ 기획재정부는 지난 3년간 추진한 공공기관 선진화 정책을 종합적으로 정리한 백서를 발간하였음.

- 이번에 발간하는 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』는 2002년 말 기획예산처에서 ‘국민의 정부 공공개혁백서’를 발간한 후 처음으로 공공기관 관련 정책 수립 및 추진과정을 백서 형태로 정리한 것임.
- 기획재정부 및 한국조세연구원 공공기관 정책연구센터의 실무자, 외부전문가 등이 참여하여 5개월(2010. 11~2011. 3)간의 집필·전문가 감수 등을 거쳐 발간함.
- 『공공기관 선진화 백서』는 지난 3년간 추진한 공공기관 선진화의 성과와 미흡한 부분을 되돌아보고, 앞으로 추진할 선진화 정책의 추진방향 등을 포함하고 있어 그동안 추진한 공공기관 선진화 정책에 대한 중간보고서(史料) 성격을 가지고 있음.

▶ 본 백서는 크게 ‘공공기관 관리·운영제도’

10) 가스공사, 광물자원공사, 부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국항공공사, 방송광고공사, 제주국제자유도시개발센터, 철도공사, 예금보험공사, 인천항만공사, 지역난방공사, 감정원 등

11) 석유공사(3.6배), 국립공원관리공단(3.2배), 주택금융공사(3.2배), 정보화진흥원(3배)

12) 과학창의재단(34.3%), 석유공사(33.7%), 한국항공공사(32.9%)

와 ‘공공기관 선진화’의 2부로 구분되어 있고, 총 4개의 장(章)으로 구성되어 있으며, 각 장(章)별 주요내용은 다음과 같음.

- 제 I 장에서는 공공기관의 개념 및 역할을 이론적으로 소개하고, 이를 이론적·실정법적으로 살펴보고, 개별 공공기관의 사례를 소개함.
- 제 II 장에서는 공공기관 관리 운영체계를 시대별로 구분하여 설명하고, 공공기관 지정·경영공시제도·경영평가 등 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제정(’07년) 이후, 현행 공공기관 관리·운영제도를 설명함.
- 제 III 장에서는 공공기관 선진화 정책의 추진배경 및 기본방향, 각 분야별 추진실적, 확산 노력 등을 소개함.
- 마지막으로 제 IV 장에서는 공공기관 선진화 정책의 추진성과에 대한 내·외부의 평가와 함께 향후 선진화 정책의 추진방향을 제시

다. 공공기관 초과현원 해소 계획 추진현황

- ▶ 기획재정부는 공공기관 초과현원 해소 추진 상황 등을 점검한 결과, 지난 2010년말 기준 초과현원(정원을 초과하는 현원)은 14.5천명 중 8.8천명이 해소되어 계획의 60.6%를 달

성한 것으로 나타남

- 잔여인원 5.7천명은 2011~2012년 중에 해소할 계획
- ▶ 초과현원은 정년·명예퇴직 등 다양한 방식을 통해 해소되고 있으며, 2010년말까지 퇴직유형 중 정년퇴직, 의원면직 등이 큰 비중¹³⁾을 차지하고 있음.
- ▶ 기관별로 보면, 2010년말 현재 초과현원을 모두 해소한 기관은 61개, 초과현원 해소가 50% 이상~100% 미만인 기관은 38개로 조사됨.

〈표 10〉 공공기관 초과현원 해소 현황
(2010년도 말 기준)

모두 해소 ¹⁾	100% 미만~ 50% 이상	50% 미만	합 계
61 ²⁾	38	28	127 ³⁾
석탄공사, 인천국제공항, 기업은행 등	농어촌공사, 한수원, 한전 등	강원랜드, 도로공사, 가스안전공사 등	-

주: 1) 초과현원 해소율(%) = (감축인원 - 신규채용) / (계획 당시 초과현원)
2) 선진화계획 당시 초과현원이 없던 13개 기관을 포함
3) 당초 인력감축 계획 대상기관은 129개이나, 대한에이즈예방협회와 대한결핵협회가 2010년 및 2011년 공공기관에서 제외됨에 따라 대상기관은 127개로 변경

자료: 기획재정부

13) 퇴직유형별 비중(’10년말, %) : (정년)30.1 (명예)21.3 (희망)15.8 (의원 면직 등 기타)32.8

경영효율화(인력감축) 계획 주요내용

- 4차 및 6차 공공기관 선진화 계획('08. 12월, '09. 3월)을 통해 '09년도 내 129개 기관의 정원 17.5만명 중 2.2만명을 감축(△12.7%)
- 정원조정에 따른 초과현원(1.4만명)에 대해서는 어려운 경제 여건 등을 고려하여 '12년까지 단계적으로 해소하기로 함
- 2008년~2009년에 발표된 인력감축 계획에 따라 정원조정은 '09년 중 완료되었으나, 초과현원은 '12년까지 단계적으로 해소토록 추진중

- ▶ 인력감축 계획 종료시점인 2012년 말이 되면 대상기관 모두 초과현원을 해소할 전망이다.
 - 연도별 초과현원 해소율은 2011년 말 76.1%, 2012년 말 완료로 전망됨.
 - 인력감축 실적과 계획은 2011년도 '경영실적평가편람'에 평가지표로 이미 반영됨.

VI. 공공기관 관련 제도 변화

가. 단시간 근로 등 유연근무제, 모든 공기업 · 준정부기관으로 확대

- ▶ 기획재정부는 2010년도에 시범실시한 유연근무제¹⁴⁾를 금년부터는 모든 공기업 · 준정부

기관(10년 말 100개)으로 확대해 나갈 계획임.

- 단시간 근로제는 가사·육아 등으로 전일제 근무가 어려운 여성인력 활용 촉진, 신규 일자리창출 등을 위해 추진됨.
- 작년 시범사업 11개 기관에서 단시간 근로자 2,928명을 채용하여 일자리 창출에 기여하였으며, 만족도¹⁵⁾도 높은 수준으로 평가됨.
- ▶ 2011년에는 시범사업 성과를 바탕으로 단시간 근로자 및 공공기관의 건의사항을 반영하고, 이러한 제도를 개선을 통해 단시간 근로제를 확산하고자 함.
 - 정원관리방식 개선
 - 정규직 단시간 근로자 채용 확대를 위해 정원을 현행 인원수뿐만 아니라 총 근로시간으로도 관리
 - (현행) 정원 100명(인원수) → (변경, 예시) 전일제 90명+시간제 20명(4시간/일)
 - 단시간 근로 예비비 신설¹⁶⁾
 - 인건비 증가 등 경영평가 불이익으로 단시간 근로자 채용에 소극적인 것을 방지하기 위하여 단시간 근로자 채용

14) 근로자와 사업주가 근무시간이나 장소를 선택 조정하여 일과 가정을 조화롭게 하거나, 인력활용의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 제도로 단시간근로제(주 40시간 미만 근무), 탄력적근무제, 재택근무제 등이 해당됨.
 15) 설문응답자(558명) 중 85.3%가 계속 참여의사를 밝혔으며, 업무만족도는 93.3%가 보통 이상이라고 응답하였고 대다수가 근무기간 연장을 원하는 것으로 조사('10. 10월)됨.
 16) 공기업 · 준정부기관 예산 편성지침('10. 11. 5) : 단시간 근로 활성화를 위하여 근무시간과 관계없이 발생하는 추가경비(급식비, 교통비 등)는 단시간 근로 예비비에 편성하여 지급할 수 있음.

등에 따른 추가비용을 예비비로 편성할 수 있도록 조치함.

▶ 또한, 단시간 근로자에 대한 차별이 없도록 인사, 보수 등 처우기준을 명확히 하는 등 가이드라인을 제시함.

- (근무시간) 1일 최소 3시간, 1주당 15시간 이상 35시간 이하가 원칙
- (경력산정) 재직기간 중 단시간 근로기간이 12개월 이하일 경우 100% 인정, 12개월 초과시는 근무시간에 비례하여 산정함.
- (보수) 단시간 근로자의 보수는 원칙적으로 근무시간에 비례하여 지급하되, 급식비·교통비 등 근무시간의 장단에 직접 연동되지 않는 수당 등은 전일제 근무와 동일하게 지급 가능
- (근무평정) 전일제 근무자와 동일한 기준으로 평가하되, 업무성과가 아닌 근무시간이 적다는 이유로 불이익을 주지 않도록 조치
- (인센티브) 단시간 전환 근로자¹⁷⁾가 6개월 이상 단시간 근로 후 전일제 근로자로 복귀할 경우 희망보직제를 실시하고, 단시간 신규 채용자는 결원, 퇴직 등의 사유로 전일제 근로자 신규 채용시 공정경쟁을 저해하지 않는 범위 내에서 가점 부여 등 우대

▶ 정부는 획일적인 근무형태에서 조직문화를 성과중심으로 전환할 수 있도록 하기 위해서 단시간 근로제 이외에도 재택·탄력근무 등 기타 유연근무제도 최소 2개 이상을 도입하도록 권고하였음.

▶ 또한 이사회 의결을 통해 보수·인사 등 자체 내부규정을 정비하고, 신규 채용인원의 10% 이상을 단시간 근로자로 채용·전환토록 권고함.

- 단시간 근로제의 실효성을 높이기 위해 2011년 경영평가지표¹⁸⁾에 단시간 근로자 채용 및 전환실적을 반영(가중치 0.5점)하였으며, 향후 매월 추진실적도 점검할 계획임.

▶ 지난 1/4분기의 추진실적을 점검한 결과, 단시간 근로의 경우, 26개 기관에서 1,014명의 단시간 근로자를 채용하였으며, 기타 유연근무제도 66개(60%) 기관¹⁹⁾이 이미 도입하여 실시하고 있으며, 나머지 기관도 제도를 도입을 준비중인 것으로 나타남.

- 유연근무제 실시를 통해 근로자는 자녀양육·자기계발 등의 기회를 제공받고 공공기관은 업무 특성에 따라 효율적 인력운용이 가능해짐.

17) 전일제 근무에서 단시간 근무로 전환한 근로자

18) 2011년 신규 채용인원 대비 단시간 근로자 채용 및 전환비율이 10% 이상일 경우 만점

19) 이중 31개 기관은 2개 이상 유형 실시

〈표 11〉 단시간 근로 신규채용 현황(2011년 1/4분기 기준)

(단위: 개, 명)

전체 기관수	채용 기관수	단시간 신규채용	일 평균 근로시간			채용계약기간			
			3~4	5~6	7	1~2개월	3~5개월	6~11개월	12개월이상
110	26	1,014	504	288	222	65	135	724	90

〈표 12〉 기타 유연근무제 추진현황(2011년 1/4분기 기준)

(단위: 개, 명)

구분	유형						운영유형 개수		
	재택 근무제	원격근무제	탄력근무제 (시차출퇴근)	근무시간 선택제	집약근무제	집중근무제	2개 이상	1개	미운영
기관수	3	5	55	8	3	29	31	35	44
인원수	603	497	8,523	755	15	35,814	-	-	-

주: 1개 기관이 여러가지 유형을 중복 운영하는 경우도 있음
 자료: 기획재정부

나. 대외조직 역량 강화를 위한 조직진단 용역결과 발표

▶ 기획재정부는 대외업무를 주로 하는 한국국제협력단(KOICA, 무상원조), 수출입은행 경제협력본부(EDCF, 유상원조), 대한무역투자진흥공사(KOTRA, 해외진출 지원) 3개 공공기관에 대하여 “대외조직 역량 강화를 위한 조직진단” 용역²⁰⁾을 관계부처(국무총리실, 외교통상부, 지식경제부)와 공동으로 실시하였음.

- 이번 조직진단은, ODA(공적개발원조) 확대 및 DAC 가입 등에 대응하여 원조시스

템의 효율성 제고, 전문인력 양성 등 원조기반을 확대하기 위함.

- 글로벌 경제환경 변화에 따라 우리 기업의 신흥시장 및 자원부국 진출 지원 인프라를 확충하는 등 대외 역량 강화를 위하여, 3개 공공기관의 중장기(2012~2015년) 기능·조직·인력 개편 방향 및 기관간 업무협조 등 운영체계 개선 방안을 마련하고자 실시되었음.
- ▶ 조직진단의 주요 결과는 아래와 같음.
 - ① 기능·조직·인력 개편
 - KOICA·EDCF의 ODA 역량 강화 - 확대될 ODA의 효과적 추진을 위하여

20) 삼일회계법인컨소시엄(삼일회계법인, 갈렘앤컴퍼니, 이언그룹), '10. 10~'11. 1월

정책수립 기능 및 중점지원국 중심의
해외사무소 기능 강화

〈표 13〉 조직·인력개편 사항

구분		기 준	2015년	증감	
K O T R A	조직	본부	4본부 13실(부) 24팀	4본부 11실 (부) 21팀	△2실(부), △ 3팀
	조직	해외	29개 사무소, 16개 주재원	좌 동	변동없음 ¹⁾
	인력(정원)		247명	352명	+105명
E D C F	조직	본부	2실 2부 11팀	1실 2부 11팀	△1실
	조직	해외	3개 사무소, 6 개 주재원	6개 사무소, 6개 주재원	+3사무소 ²⁾
	인력(정원)		74명	146명	+72명
K O T R A	조직	본부	5본부 3실 26 채(단/센터)	좌 동	변동없음 ³⁾
	조직	해외	111개 KBC	128개 KBC	+17개 KBC ⁴⁾
	인력(정원)		676명	744명	+68명

주: 1) 비중점국 △3개소, 중점국 +3개소
 2) 주재원·사무소 전환 3개, 주재원 신설 3개
 3) EXPO 지원단 등 4개처 축소, 국가브랜드 사업단 등 4개처 신설
 4) 중국·인도·중남미·아프리카 등 신흥유망국에 19개 신설·확대,
 선진국(미아메리, 원웹) 2개 폐지

자료: 기획재정부

- KOTRA의 글로벌 마케팅 역량 강화
 - 자원부국·신흥개도국 중심으로 KBC(구 무역관)를 확대·재편하고, 녹색산업·서비스 해외진출 등 KOTRA의 지원역량 강화가 필요한 신규 기능 확충

② 대외조직 운영체계 개선

- 업무협조 가능 영역²¹⁾에서 중복기능을 조정하고 기관 간 시너지 강화
- ODA 전문직무²²⁾별 인력확보 및 경력개발 경로를 수립하고, 업무 프로세스 재설계 등을 통해 ODA 수행기관의 전문역량 강화

▶ 동 용역결과를 토대로 3개 공공기관은 향후 2012~2015년간 연차적으로 기능·조직·인력 개편 및 운영체계 개선을 추진할 예정임.

- 이를 통해 효과적인 ODA 이행 시스템과 국가차원의 글로벌 마케팅 추진체계를 구축함.

다. 「공공기관의 공정한 사회 실천방안」
확정

▶ 윤증현 기획재정부 장관은 2011. 3. 11(금) 국가정책조정회의에서 「공공기관의 공정한 사회 실천방안」을 발표하였음.

- 윤증현 장관은 지난해 11월 사회적 책임 경영(CSR)의 글로벌 스탠더드인 ISO26000²³⁾이 발효되는 등 최근 민간기업에서 사회적 책임경영의 중요성이 커지고 있으며, 사회적 책임경영을 실현하는 기업이 소비자는 물론 투자자로부터도 높은 평가를 받고 있다고 언급

21) 정책 및 전략 수립, 홍보, 프로젝트 발굴 등

22) 국별지원, 섹터별지원, 정책연구, 봉사단·기금관리 등

23) 기업이 경영목표를 달성하는 과정에서 사회적 책임 이행방안을 규정한 국제표준

- 공공부문에 속한 기업시민(Corporate citizen)으로서 공공기관도 사회적 책임 이행을 전략적인 경영활동의 일부로 인식하고 추진할 필요가 있다고 강조
- ▶ 「공공기관의 공정한 사회 실천방안」은 지난 2.17일에 발표된 범정부적 차원의 공정한 사회 추진방안을 공공기관 차원에서 이행하기 위한 구체적인 실천과제 추진계획임.
 - 공정한 보상, 건전한 노사관계 등 그간 공공기관 선진화 계획에 따라 추진해 온 공공기관 내부 시스템 개혁을 지속해나가고, 불공정 거래 개선, 기회의 균등, 나눔의 문화 확산 등 사회적 책임을 이행하기 위한 공공기관의 역할과 과제를 마련함.
- ▶ 공정한 보상
 - 그동안 간부직 대상 성과연봉제 표준모델을 마련('10. 6)하고 전 공공기관에 도입·확산을 추진함.
 - 향후 합리적인 성과평가시스템을 마련하고, 성과연봉제를 지속 보완하여 성과주의를 정착시키기 위한 제도개선을 추진할 계획임.
- ▶ 건전한 노사관계
 - 그동안 노사관계 경영공시·평가 반영 등 노사관계 선진화를 위한 제도적 기반을 마련하여 단체협약의 자발적 개선을 유도
 - (예시) 철도공사는 인사권 침해 조항 삭제 등 단체협약 개선, 2005년 공사 전환 이후 최초로 무결렬·무쟁의 임금협약 체결함('10. 11).
- ▶ 불공정거래 개선
 - 중소기업에 대한 자금·기술지원을 확대하고, 공정경쟁을 위한 여건을 조성해 나갈 계획임.
 - (예시) 정보화진흥원은 전자정부 구축에 필요한 기능을 표준화한 프레임워크를 구축하여 대기업 위주의 전자정부 시장에 중소기업 진출을 확대
 - 특히 중소기업에 대한 기술·경영 지원을 강화하기 위해 공공기관의 전문인력을 협력업체에 파견하는 제도를 마련하여 2011년 일부 공공기관을 대상으로 시범 실시하고, 추진결과에 따라 확산을 검토할 계획임.
- ▶ 균등한 기회
 - 공공기관의 사회형평적 인력채용을 확대하고, 사회적 기업 지원을 활성화하기 위한 제도개선 및 여건 조성
 - 기관의 비핵심업무 외부위탁시 장애인 채

용을 우선 고려하는 업체를 선정하고, 유연근무제 확산을 통한 여성인력 활용을 활성화

- (예시) 도로공사는 요금소를 운영하는 외주업체 수납업무에 장애인을 고용함으로써 장애인 채용이 2007년 397명(6%)에서 2010년 1637명(22%)으로 증가

- 고용노동부에서 추진하는 '1社-1사회적 기업 지원 운동'에 공공기관이 적극 동참하고, 사회적 기업 투자 및 상품구매 촉진

▶ 나눔의 문화 확산

- 기관별로 사회공헌위원회 등 조직내 별도 추진체계를 마련하고, 사회공헌활동 매개 기관과의 유기적 협조를 위한 네트워크를 구축함.

- 매개기관과 공공기관 간 정기적인 교류의 장을 통해 기관마다 특색있는 사회공헌 프로그램을 개발

- (예시) 한국공항공사는 대한적십자사와 연계하여 공항 소음지역 및 농어촌 거주 다문화 가정을 대상으로 모국방문을 위한 항공료 지원

- ▶ 기획재정부는 「공공기관 공정사회 실천협의회」를 구성하여 기관별 과제를 확정하고, 추

진상황을 주기적으로 점검할 계획임.

- 아울러 추진의 실효성을 확보하기 위해 기관별 이행실적을 공공기관 경영평가에 반영할 계획

라. 공공기관의 예비타당성조사 전문기관으로 KDI 지정

- ▶ 기획재정부는 공공기관의 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 강화를 위하여, 재정사업 예비타당성조사(이하 예타)를 총괄·수행하고 있는 한국개발연구원(KDI)을 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 조사전문기관으로 지정함.

- 「2011년도 공기업·준정부기관 예산편성 지침」²⁴⁾에서 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 외부전문기관을 기획재정부 장관이 지정토록 함.

- KDI는 1999년부터 재정사업에 대한 예타를 총괄·수행하여 전문성, 객관성 및 신뢰성을 확보하고 있으며,
 - 예비타당성조사를 총괄·수행하는 공공투자관리센터를 운영하여 전문인력을 확보하고 있음을 고려하여 지정

- ▶ 또한 KDI에서는 「2011년도 공공기관 예타 세부시행계획」을 2월 중 각 공공기관에 통보

24) 신규 투자사업, 자본출자는 예비타당성조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 기획재정부 장관이 지정하는 신뢰성 있는 외부전문기관에 의뢰하여 수행(공공기관 예산편성지침: '10. 11. 15)

하였으며, 2011년 사업에 대해 예비타당성 조사를 수행중임.

- ▶ 공공기관 예비타당성조사 제도가 제대로 정착되면, 공공기관에서 수익성을 고려하지 않고 무분별하게 추진하던 자체 사업에 대한 검증 절차가 강화되고, 공공성(경제성·정책성)분석 및 수익성(사업의 재무성 등) 분석 등을 통하여 공공기관의 재무건전성이 개선되는데 기여할 것으로 기대됨.

I. 제 16차 OECD 공기업 작업반 회의 개관

- ▶ OECD 공기업 작업반 (OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)에서는 공기업정책의 개선을 위하여 공기업 민영화와 지배구조 작업반 회의를 지속적으로 이어오고 있으며, 회원국 및 비회원국의 사례 등을 통하여 공기업정책의 방향에 대하여 논의해오고 있음.
- ▶ 제16차 OECD 공기업 작업반 회의 (OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)가 프랑스 파리에서 2011년 3. 29~3. 30일 양일간에 걸쳐 진행되었으며,
 - 이번 16차 작업반 회의에서는 1) 공기업

과 민간부문이 경쟁하는 시장에서 공기업이 유지해야 하는 경쟁 중립성, 2) 공기업의 상업성/비상업성 목표 선정에 대하여 주로 논의함.

- 지난 14차 회의부터 논의하고 있는, 공기업이 각국에서 차지하는 경제적 비중에 관한 데이터베이스 구축 및 해외진출 공기업의 지배구조 문제에 대해서 2010년 말에 새롭게 제출한 데이터를 중심으로 초안 작성, 검토 및 출판 준비가 이루어짐.

II. 주요 회의 내용

가. 공기업의 경쟁중립성(Competitive Neutrality)

- ▶ 공기업과 민간기업 간 중립적인 경쟁환경

(level playing field)을 조성함으로써 경쟁을 촉진하고, 효율성과 소비자후생을 제고할 수 있음.

▶ 경쟁중립성(Competitive neutrality)은 경쟁환경조성(leveling playing field)보다 확장된 개념으로, 정부 간의 경쟁(competition within governments)도 포함하고 있음.

▶ 중국 SOEs 등을 포함한 신흥경제국(emerging economies)에 대한 경쟁중립성을 확보하는 것이 시급한 과제를 인식하고 OECD에서는 경쟁중립성에 대한 장기 프로젝트를 제시

- 경쟁중립성을 확보하기 위한 정부의 개입 방법과 규제에 대한 모범사례(Best Practice) 보고서를 만드는 것이 우선적으로 필요함.
- 각 회원국의 상황을 반영하여 경쟁중립성에 대한 OECD의 가이드라인을 작성할 필요가 있음.

▶ EU와 호주가 공기업의 경쟁중립성 확보 장치에 대한 자국의 사례를 발표하고, 회원국들이 이에 대해 논의함.

- (EU) EU Treaty 106조 (Article 106 EC)에 따라 공공기관에 대한 정부의 특별

대우(selective advantage)는 금지됨.

- 정부의 간여가 있는 경우에는 4가지 조건에 따라 보조금(state-aid) 여부를 판단.

- 또한 투명성 지침에 따라 공공기관의 활동은 공익목적과 상업목적에 따라 구분회계해야 함.

- (호주) 공기업의 경쟁중립성 확보를 위해 제도 개선이 필요한 5가지 분야¹⁾를 설정하여 분야별 경쟁중립성 확보를 위한 다양한 법적, 규제적 제도 개선을 시도함.
- 경쟁중립성 문제는 공기업이 민간부문과 경쟁할 수 있는 분야에서 활동하고 있을 때 나타나는 것이므로 경쟁중립성을 논의하기에 앞서 개별 공기업의 성격(상업성 추구, 공익적 목적)을 명확히 할 필요가 있음.

▶ 핀란드와 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국에서 시행하고 있는 경쟁중립성 제도에 대한 사례가 소개됨.

- (영국) 상업적 목적과 공익적 목적(public policy)을 구분하기 어려운 점이 있지만, 공기업이 상업성을 추구한다고 판단되는 경우에는 민영화하는 것이 원칙이며, 공익적 목적을 추구하는 경우에는 EU Treaty상 정당한 보조금을 지급함.

1) 투명성과 회계적 책임성, 조세중립성, 부채중립성, 수익률 중립성, 규제중립성

- 대부분의 경우는 SOEs보다는 정부기업이나 정부조직(우리나라 분류상 준정부기관)에서 발생하는 기업활동에 있어서 경쟁중립성이 위반되는 사례가 빈번하게 일어나고 있음.

▶ 정부의 기업활동에 있어서 경쟁중립성을 확보하는 법

- 정부기업이 경쟁중립성을 확보하기 위해서는 상법에 따라 운영되는 완전한 기업화 (full corporatisation)를 취하는 것이지만, 현실적 어려움이 존재
- 차선의 방법은 정부의 기업활동이 민간기업처럼 운영되도록 “성과의무”를 부과하는 것임.
 - 성과의무 부과는 경쟁중립성 프레임워크(CNF)라고도 불리는데, 현재 운영되는 CNF 중에서 호주의 CNF가 가장 광범위한 제도를 포괄하고 있음.
 - 성과의무제는 ROR 의무화, 공공서비스활동에 대한 적절한 보조금 지급, 세금과 연금 의무, 규제에 대한 처우, 부채 및 자금조달, 정부조달에 대한 사항을 담고 있음.

▶ OECD 공기업 작업반의 경쟁중립성 과제와 관련하여 BIAC와 TUAC는 각기 다른 방향의 컨설팅 의견을 제시함.

- 비즈니스 대표인 BIAC(Business and

Industry Advisory Committee)는 경쟁중립성에 대해 더욱 적극적이고 강력한 규제가 필요하다고 주장

- 노동계 대표인 TUAC(Trade Union Advisory Committee)는 경쟁중립성에 대해 신중하고 조심스럽게 접근할 것을 제시

나. 공기업의 상업성/비상업성 우선순위

▶ OECD에서 노르웨이와 이스라엘 공기업에 대한 심층 사례분석 보고서를 작성하고 영국에서 이에 대한 검토의견을 제시함.

- (노르웨이) 사업의 대상 및 설립목적, 정책적 의도 등을 고려하여 정부에서 공기업의 비상업적 역할을 규정하고, 공적업무 수행에 대한 국가적 차원의 원가보상이 이루어지고 있음.
- (이스라엘) 비상업적 영역에 대한 제도적인 규정은 명확하게 설정되어 있지 않으나, 상업적 공기업과 비상업적 공기업 모두 법인화가 완료되었으며 비상업적인 공적 영역에서의 국가적 보상체계는 초기단계로 평가됨.

▶ 이번 심층 사례조사는 각 국가에 대해 국가 소유권의 목적, 기업의 사회적 책임(CSR)과 일반적인 공적인 기대의 수준, 다른 목표를 가진 SOEs의 분류, 특수 목적을 가진

SOEs, 비상업적 과제에 대한 보조금 지급, 성과평가 등을 대상으로 하고 있음.

가치 창출에 대한 이사회에 관심이 크다는 공통점이 존재함.

- ▶ SOEs의 성과에 대한 평가는 공통적으로 비상업적 SOEs가 더 엄격한 성과평가를 받고 있는 것으로 나타남.
 - 이는 정부 예산 사용과 연계된 심층조사와 연계되기 때문임.
 - 상업적 SOEs의 경우, 비상업적 활동에 대한 성과평가는 기업의 이사회활동의 계속적인 모니터링을 통해 평가받고 있음.

- ▶ 공기업 이사회가 당면한 우선적인 도전과제는 다음과 같음.
 - 이사회 역할(The role of the board)
 - 이사회 성과 향상
 - 기타 이슈
 - 배당금
 - 보상(remuneration)
 - 기업의 사회적 책임(CSR)

다. 공기업 이사회 우수사례 연구 (Good Practices for SOE boards)

- ▶ OECD에서는 8개국의 30개 공기업을 대상으로 공기업의 이사회에 대한 심층 연구과제를 진행하여 그 결과를 발표함.
 - 이사회 내부에서 일어나는 일은 알기 어려웠고 정보가 없어, 이번 프로젝트를 통해 내부에서 일어나는 일과 의견에 대한 심층 조사가 진행됨.
 - 이에 따라 이사의 선정, 훈련, 평가 등에 대한 전반적인 조사가 진행됨.
 - OECD에서 이사회 구조를 분석한 결과, 회원국 내에서도 각 공기업 간 이사회 기능 및 수준의 격차가 큰 것으로 나타남.
 - 이사회가 우수한 공기업의 경우, 민간기업의 이사회와 비슷한 구조를 띠며, 부가

- ▶ 모범사례로 선정된 선진적 이사회에 경우, 이사회가 본연의 임무에 충실할 수 있도록 배려하는 문화적인 기반이 조성되어 있는 공통점이 발견됨.
 - 이를 통해 우수한 법적·제도적 기반의 구축뿐 아니라, 소유와 기능의 분리 및 이사회 독립성을 보장하는 문화적 기반의 조성이 실제 이사회 운영에 있어 더욱 중요하다는 결론을 도출함.
- ▶ 노르딕 국가의 배당금 갈등 사례는 정부와 공기업의 갈등 사례를 이사회 활동 측면에서 분석함.
 - SOE가 장기 투자계획을 제시하자 정부에서 배당금을 이유로 반대하였고, 결국 정부가 승인하긴 했지만 이는 2년간 연기되었음.

- 투자가 2년 연기되었기 때문에 기관은 더 큰 경쟁에 직면했고 내부에서 불확실성에 대한 우려가 커짐.
- 이로 인해 정부와 이사회에 신뢰관계가 깨짐.
- 그러나 이 사건을 계기로 배당금 결정절차와 명확한 기준에 대한 연구가 시작되었고 정부의 신속한 결정에 대한 중요성을 확인하게 해줌.

라. 세계 경제속의 공기업 (State Owned Enterprises in the World Economy): OECD 회원국의 공기업의 경제적 중요성에 대한 데이터베이스 구축

- ▶ 2010년 말에 각 회원국에서 2008년과 2009년의 공기업의 유형구분, 소유구조, 자산, 고용규모 등에 대한 자료를 각 국가에서 다시 제출하고 OECD에서 취합함.
 - 이번 데이터 제출 시에는 각국에서 공기업 구분 및 데이터 산출에 대한 방법론 역시 상세하게 제출하도록 요구하여, 회원국마다 상이한 공기업 통계 작성에 대한 한계를 보완함.
 - 국가별 자료 작성에 사용한 방법론에 대한 별도 보고서를 OECD에서 작성함.
- ▶ 26개 회원국에서 설문지에 대한 응답자료를 제출하였으며, 이 중 폴란드와 멕시코의 자

료는 미완성.

- 취합된 자료는 OECD 회원국에 2,057개의 SOEs가 존재하며 430만명을 고용하고 있고 추정된 가치는 1.3조달러가 넘는 것으로 집계됨.
- 미국우정공사(USPS)와 General Motors를 가진 미국이 최대 고용인력 규모를 가질 것으로 예상되지만 자료를 제출하지 않았음.
- 제출국가 중 최대 고용국가는 프랑스로, 80만명을 고용하고 있음.

- ▶ 우리나라에서는 「공공기관 운영에 관한 법률」상의 공공기관 중 자체수입비율이 50% 이상이고 정부 또는 다른 공공기관을 통해 출자를 받는 기관을 새로운 기준으로 설정하여 자료를 작성하여 제출함.
 - 이에 따라 2008년 기준 55개, 2009년 기준 56개의 공기업 통계를 작성하여 제출함.
 - 한국은 기업 가치에서 1,780억달러로 가장 높음.

마. 공기업 지배구조 개혁 (사례발표)

1) 멕시코

- ▶ 멕시코의 경우 공기업의 역할을 법적으로 명시하여 목표를 명확히 하고, 이사회에 역할을 강화하였으며 2008년부터 공기업 평가제

도를 도입하여 모니터링을 강화하였음.

▶ 멕시코 SOE와 중앙정부의 구조는 다음과 같음.

- SOE
 - 분산형 정부기구(decentralized public agencies)
 - 정부 대지주 SOE
 - 공공신용기금
- 중앙정부
 - 중앙부처 및 산하기관(deconcentrated agencies)

▶ 멕시코의 OECD 공기업지배구조 가이드라인 준수 여부와 진척도는 다음과 같음.

- SOE는 법에 규정된 활동만 수행
- 재정조달에 있어서 경쟁환경 조성
- 이사 선임과정을 투명하고 공정하게 구성
- 민간 주주도 동등하게 대우
- 정기적으로 이사회 개최
- 기관 근로자의 활동은 업무에 관해 규정된 것에 한함(SOE가 이해관계자에 대한 보고를 의무화하는 특정 법률 조항은 아직 없음).
- 일반규정, SOE 소유권에 관한 정보 공개. SOE 구조와 재무성과에 대한 상세 정보를 기관 홈페이지에 공개
- 정기적으로 감사 수행

- 공공부문 관리를 향상시키기 위한 전략이 최근 시행됨(성과평가 시스템, 성과주의 예산제도).

(CEO는 이사회가 아닌 대통령이 임명)

▶ PEMEX 최근 개혁: A Step Towards Corporatization

- 2008.11 의회에서 PEMEX의 새로운 법률을 승인
 - 기업 지배구조
 - 운영 유연성
 - 유연한 계약 구조
 - particular procurement regime
- 2010.6 OECD에서 PEMEX의 기업지배구조를 조사 및 평가
 - 상충하는 목표의 조정
 - 비핵심 이사회 활동 제거
 - 이사회 책임의 명확화
 - 지속적인 개선활동 수행

2) 그리스

▶ 그리스의 공기업은 국내 산업의 상당부분을 담당하고 있으며 대부분이 적자상황에 있는 등 열악한 재무적 성과를 내고 있음.

▶ 문제해결을 위하여 정부 주도의 개혁을 단행하였으며, 모든 이해관계자와의 합의 도출, 공기업 운영과 관련된 법 체계의 구축, 감시 체계 마련을 주요과제로 설정하여 강력히 실행. 재무분야의 개선에 성공함.

3) 슬로바니아

- ▶ 슬로바니아는 국가자본투자기업에 대한 기업지배구조법 사례를 발표함.
 - 정부주도로 명확한 소유권 정책을 수립하여 지배구조 개선을 단행
 - 정부는 공기업 특성에 맞는 전략적 방향과 목표를 설정
 - 전략적 목표의 설정여부는 정기적인 보고 및 감시 체계 구축으로 점검함.

4) 리투아니아

- ▶ 리투아니아 공기업 지배구조의 문제점은 다음과 같음.
 - 불명확한 목표설정: 전략적 계획설정의 기준이 없거나 낮음
 - 투명성 부족
 - 부적절한 이사
 - 감독 기능 부실
 - 유인기제(motivation system) 불충분
- ▶ 리투아니아 공기업 지배구조의 개선과정
 - 국가의 소유권 기능 강화, SOEs의 효율성 향상을 위해 SOE 지배구조의 원칙을 포함한 “Transparency Guidelines and the Framework Document for improvement of the efficiency of SOEs” 작성
 - 명확한 목표설정

- 상업성/비상업성 활동의 분리: 비상업적 활동의 범위와 비용 평가
- 투명성 향상
- 규제와 소유권 기능의 분리

- ▶ 공기업 지배구조 개선과정의 이슈와 문제점
 - 정치적 저항
 - 기업 지배구조 기준에 대한 이해 부족
 - 상업성과 공공성 목표의 조화

바. SOE 지배구조 개혁: An evolving inventory of recent change

- ▶ 회원국의 공기업 지배구조에 대한 최근의 변화를 취합하여 자료를 작성함.
 - 회원국의 최근 동향을 살펴본 결과, 소유권자로서의 국가의 역할이 조사대상 국가에서 전반적으로 많이 변화하였음을 알 수 있음.
 - Board의 역할 또한 많이 변했으며, 전반적으로 OECD 지배구조 가이드라인을 따르는 방향으로 변화하는 것을 볼 수 있었음.
- ▶ 향후 공기업 작업반은 2011년 5월 17~18일 서울에서 아시안 네트워크 회의를 개최하며, 17차 공기업 작업반 회의는 2011년 11월 3일에, 글로벌 네트워크 회의는 2011년 11월 4일에 개최할 예정임.