


공공기관연구 7

공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향

2010. 12

 한국조세연구원
공공기관정책연구센터

연구진

연구책임자

김지영 한국조세연구원 부연구위원

공동연구원

허경선 한국조세연구원 부연구위원

목 차

I. 서론	11
II. 경영자율권 관련 이론 및 사례 연구	13
1. 신공공관리론	13
가. 신공공관리론의 기본 원칙	13
나. 신공공관리론의 적용	17
다. 신공공관리론의 한계	19
2. 소유권	21
가. 공공선택이론	21
나. Mechanism design	23
다. 소유권의 영향에 관한 실증적 연구	25
3. 경영 자율성	28
4. 책임운영기관제도	31
가. 신공공관리론과 책임운영기관제도	31
나. 우리나라 책임운영기관제도의 도입과 발전과정	34
다. 책임운영기관제도의 성과 및 실증연구	36
5. 공공기관 성과관리제도	38
가. 성과중심 관리제도의 도입	38
나. 성과중심 관리제도	42
다. 성과관리제도의 효과성	43
6. 이론 및 사례연구 시사점	45

III. 해외 사례	49
1. 프랑스	50
가. 공기업의 규제 현황	50
나. 기관장의 권한	51
다. 공기업의 자율경영 사례 : 프랑스 전력공사(EDF)의 경영계약제도	53
2. 캐나다	54
가. 공기업의 규제 현황	54
나. 공기업의 기관장 권한 현황	55
다. 공기업의 자율경영 사례	56
3. 뉴질랜드	57
가. 공기업의 규제현황	57
나. 기관장의 권한	58
다. 공기업의 자율경영 사례 : Quatable Value Limited 경영평가 사례	59
4. 독일	60
가. 공기업의 규제 현황	60
나. 공기업의 기관장 권한 현황	62
5. 기타 : 인도의 나브라트나스(Navratnas)사례	62
6. 시사점	63
IV. 공공기관 규제와 경영자율권 확대사업	65
1. 공공기관 규제	65
2. 경영자율권 확대사업	67
가. 자율권의 내용	67
나. 성과목표 및 평가	70
다. 보상체계	71
V. 경영자율권 확대사업의 효과성 분석	72
1. 기관별 분석	72
가. 인천국제공항공사	72

나. 중소기업은행	78
다. 한국가스공사	82
라. 한국지역난방공사	86
VI. 정책적 제안	92
1. 시행 규모	92
2. 기관 선정 및 성과 지표	94
가. 기관 선정 방식	94
나. 경영자율권 내용	96
다. 성과 목표, 지표 및 평가	98
라. 보상 체계	100
VII. 결론	102
참고문헌	106

표 목 차

〈표 II-1〉 신공공관리론의 핵심개념	14
〈표 II-2〉 실증분석 연구	26
〈표 II-3〉 산업화 단계별 공기업의 특성	30
〈표 II-4〉 공공부문의 스펙트럼	33
〈표 II-5〉 일반행정기관과 책임운영기관의 차이	36
〈표 II-6〉 국내의 대표적인 성과관리제도	41
〈표 IV-1〉 자율권 확대 기관과 일반 공공기관의 비교	68
〈표 IV-2〉 기관별 고유목표	70
〈표 V-1〉 인력변동 내용	72
〈표 V-2〉 조직 개편 전후 비교	73
〈표 V-3〉 한국가스공사 채용 및 인력운영 변화	83
〈표 V-4〉 한국가스공사의 자율경영계획을 반영한 장·현원 비교	83
〈표 V-5〉 한국가스공사의 해외파견 인원 변화	83
〈표 V-6〉 한국가스공사의 조직개편 내용('10.1)	84
〈표 V-7〉 연도별 정원 변동현황	86
〈표 V-8〉 2010년 주요 운영·임시조직 편성현황	87

그림 목차

[그림 II-1] 자본시장 및 생산시장과 효율성 개선	22
[그림 II-2] 공기업의 규모와 경영 분권화.....	30
[그림 V-1] 인천공항의 직원 1인당 매출액.....	75
[그림 V-2] 인천공항의 직원 1인당 영업이익.....	76
[그림 V-3] 중소기업은행의 1인당 총전이익.....	80
[그림 V-4] 한국지역난방공사의 매출액 대비 영업이익률	89
[그림 V-5] 한국지역난방공사의 매출액 대비 인건비 비율.....	90
[그림 V-6] 한국지역난방공사의 매출액 대비 판관비 비율.....	90

I. 서론

- 공공기관 경영에 자율 및 책임을 확산시키기 위하여 정부는 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진중에 있음
 - 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고, 성과 목표의 달성 결과에 따른 인센티브 체계를 마련하여 기관장의 책임성을 확보
 - 자율권 확대를 통하여 궁극적으로 경영효율성 제고, 대국민서비스 품질 향상 등 공공기업 운영 전반의 효율성이 증대되는 효과를 기대

- 2009년 12월 공모를 통하여 15개 기관 중 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사의 4개 기관을 시범기관으로 선정
 - 2010년 1월, 기관장과 주무부처 장관이 경영자율권 확대 내용과 성과 목표에 관한 자율경영계약을 체결하고 시행에 돌입

- 경영자율권 시범기관에 대한 평가기준이 같은 해 6월 마련되었으며, 전체적인 이행실적 평가는 2011년 4월에 확정될 예정
 - 2010년 10월 현재 시범사업 기간의 절반 이상이 지난 상태이며, 성과 목표에 있어 가시적으로 상당한 성과를 달성했다고 보임¹⁾

- 본 연구는 경영자율권 확대사업을 이론적인 측면에서 살펴보고 그 성과를 분석하여, 경영자율권 사업의 향후 정책방향을 제시
 - 자율경영과 책임경영을 행정학적, 경제학적 이론을 통해 접근하여 학술적인 근거를 제시
 - 경영자율권 확대사업 이후 시범기관의 성과를 정리하고, 그 내용을 통계적으로 분

1) 기획재정부 보도자료(2010. 08. 04)

석하여 사업의 효과성을 판단

- 위의 과정을 통하여 향후 경영자율권 사업의 확대 범위, 제도설계 등에 관한 정책 수립에 기여

□ 이 보고서는 다음과 같은 순서로 구성되어 있음

- 경영자율권과 관련된 이론적 연구와 기존 정책 연구 정리(제Ⅱ장)
- 해외사례 정리(제Ⅲ장)
- 경영자율권 확대사업의 제도와 기관별 내용(제Ⅳ장)
- 경영자율권 사업의 효과성 분석(제Ⅴ장)
- 정책적 제안(제Ⅵ장)

II. 경영자율권 관련 이론 및 사례 연구

1. 신공공관리론

가. 신공공관리론의 기본 원칙

- 신공공관리론은 전통적 행정모형이 효율적으로 작동하지 않는다는 전제에서 출발. 서구의 복지국가들이 직면했던 공공재정의 구조적 위기에 의한 비효율과 계층제적인 문제 해결방식은 정부에 대한 불신을 높이게 됨. 비대응적인 행정기구의 생산성과 능률성을 극대화하는 데 초점을 둠.
- 1980년대에 등장하기 시작한 신공공관리론의 사상적 배경에는 근본적으로 민간부문의 관리기법이 공공부문보다 우월하며, 공공부문과 민간부문의 관리가 본질적으로 다를 것이 없다는 신념이 있음.
- 정부는 인사나 예산 등의 측면에서 내부통제 (계층적 통제)를 대폭 완화하여 일선 관리자에게 재량을 주고 일선 관리자가 책임을 지고 성과를 향상시켜 고객을 만족시키도록 행정을 관리하는 신공공관리론이 등장
- 신공공관리론은 공공분야에 대한 합리적인 관리방식을 강조하고 있으며 효율성이 낮았던 실패한 정부를 적은 투입으로 많은 산출을 창출하는 성공한 정부로 전환하고자 하는 노력임.
 - 신공공관리의 이론적 기초는 신자유주의 이념적 흐름 속에 신관리주의와 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용경제학임.
 - 신관리주의의 핵심은 신테일러주의의 전통적 행정 효율성과 결과 지향의 행정통

제에 관심을 두고 성과관리를 강화하는 데 있음.

- 신공공관리론은 정부 운영에 경쟁원리를 도입하여 시장의 효율화, 시장영역의 확대, 민간경영기법의 도입으로 요약됨.
- 투입 위주의 행정에서 산출물 위주의 행정으로의 전환을 강조
- 조직·인사·고용조건들의 유연한 관리와 성과 지향적 관리에 기반함.

〈표 II-1〉 신공공관리론의 핵심개념

구분	내용
시장주의화 (marketisation)	공공서비스 생산에 시장의 경쟁원리를 도입
	구매자, 규제자, 공급자의 역할을 분리
	행정조직, 민간회사, NPO 등 간에 일종의 경쟁시장을 형성
	경쟁원리를 거의 의무화함
분리화 (disaggregation)	정책기능과 집행기능을 분리하여 국가의 기능을 강화
	정책의 형성 및 자원의 배분체계에 중앙국가의 권력을 강화
	단위집행업무의 책임을 분권화된 주체에 부여하는 분권화
	과정을 평가하는 체제에서 결과를 평가하는 체제로 변화
유인체계 부여 (Incentivization)	기업가적 행위자를 장려하고 비용절감 및 조직 효율성을 높이기 위해 성과가 높은 부분에 인센티브 부여
	개인의 월급에 차등을 두는 동시에 조직단위에도 차이를 둠
	성과와 효율성에 있어서 계량적 방법을 사용하여 측정
	인적자원관리 전략 사용
	공공부분 종사자들의 특수성과 특권을 부정

출처: 임도빈(2010)

- 신공공관리론은 기본적으로 시장의 효율성에 대한 신뢰와 관료제의 이기주의를 가정하고 있으며, 행정에 있어 정치행정 이원론과 일반관리론적 접근을 취함.
- 일반관리론이란 공사(公私) 간 차이를 부정하고 어느 조직이든지 “관리는 관리(Management is management)”일 뿐이라고 주장함. 따라서 인센티브만 적절히 설계되면, 공익과 사익은 일치 가능함.

- Guy. B. Peters(1999)는 전통적 거버넌스의 문제점을 지적하면서 4가지의 새로운 거버넌스 유형(시장적, 신축적, 참여적, 탈내부규제적)을 제시함.
 - 이 중 신공공관리론과 내용을 같이하는 시장적 정부모형은 전통적 거버넌스가 내부 구성원들에 대한 불충분한 인센티브 제공과 환경으로부터의 신호에 비효과적으로 대응하는 대규모 독점적 관료제라고 인식함. 이에 대한 시장적 정부모형의 대응방안은 분권화(Decentralization)임.
 - 다수의 서비스를 제공하는 조직은 단일기능을 제공하는 조직들보다 비효율적이며, 더 많은 비용을 야기한다고 지적하며, 미시적 수준에서의 조직 개혁을 권고함. 개혁의 주요 요소는 정책결정과 정책집행의 분리임.
 - 기업가적 활동과 개인적 책임성의 강조는 계층제가 아닌 평면(Flat) 조직을 지향하며, 분권화는 대규모 부처를 작은 기관으로 분할, 지방정부로의 권한 이양, 민간 또는 준민간조직(Quasi-private organization)을 사용을 통해 달성될 수 있다고 제시함.
 - 전통적 정부모형은 동일직급에 대한 동일한 가치를 가정하고 동일보수를 지급하는 것이나, 시장모형에서는 “성과에 따른 차별적 보상과 시장의 보수와 비교가능한 보수”라는 실적주의 원칙으로 대체함.
 - 채용과 동기부여의 주요한 수단으로 경제적 보상을 주장함.

- Bell과 Hindmoor(2009)는 “시장은 자원배분의 가장 효율적인 방법”이라는 것이 신자유주의적 거버넌스의 주장이라고 언급하면서, 거버넌스의 시장화(Marketisation)의 유형을 아래와 같이 제시함.
 - 민영화(Privatisation) : 정부소유권의 이전
 - 규제완화(Deregulation) : 더 자유롭고 경쟁적인 시장 조성
 - 외부시장(External Markets) : 새로운 재산권을 확립하여 거래를 촉진
 - 민간위탁(Contracting-out) : 정부기관이 수행하던 서비스를 경쟁에 노출
 - 민관협력(Private-Public partnerships, PPPs) : 공공서비스 제공에 있어서 민간기업의 역할을 인프라의 설계, 건설, 유지, 운영으로 확대
 - 내부시장(Internal Markets) : 준시장(Quasi-Market), 공공부문의 조직들이 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 제공하도록 경쟁 도입

- 신관리주의는 자율적 관리와 시장지향적 관리에 초점이 있음.
 - 성과를 내지 못하면 경쟁에서 낙오되는 시장에서와 같은 퇴출메커니즘에 따라 작동하게 되며, 공직자가 효율적으로 성과를 내도록 하기 위하여 행정조직을 계층제적 구조에서 유연하고 탄력적인 것으로 전환함(한중희, 2005).

- 투입과 절차뿐만 아니라 산출(Outputs)과 결과(Results)에도 중점을 두어 성과중심으로의 전환을 강조함.
 - 민간부문과 달리 공공부문은 산출(output)이나 결과(outcome)가 불분명하거나 다차원적인 경우가 많으며 이에 따라 전통적으로 산출이나 결과와 같은 성과(result)보다는 투입(input)을 중심으로 통제가 이루어져 왔음.
 - 투입에 대한 통제는 절차 및 규칙에 치중하는 공공부문 관리정책을 가져왔고, 이는 공공부문 효율성을 저하시키는 원인이 됨.
 - 목표의 명확화, 결과 달성을 위한 명확한 책임 할당, 목표치의 설정, 적절한 신호와 인센티브의 제공, 성과의 측정 및 보고, 필요한 사후관리 조치 등에 관한 틀을 확립하는 일이 여기에 해당됨(오세덕, 2001).

- 권한위임과 융통성의 부여를 통해 공공부문의 탄력성을 높이되 이에 따른 책임과 통제를 강화하는 것도 신공공관리의 한 개혁방안으로 제시됨.
 - 중앙의 조정과 통제에서 각 조직의 관리자들에게 권한을 부여함으로써 혁신과 창의력을 고취시킴. 이는 운영사항에 관한 결정권을 서비스의 공급지점에 보다 가깝게 두도록 하는 것이 주된 목적임.
 - 권한위임과 융통성이 증대될수록 책임성의 확보가 더욱 중요해지므로, 성과관리체계를 확립함. 포괄적인 목표를 구체적인 운영목표로 전환하고, 결과달성의 책임 소재를 명확히 규명하며, 합의된 성과기준에 대한 정보를 원활히 교환하고, 대내외적으로 실적에 관한 보고체계를 확립시키는 것 등이 포함됨(오세덕, 2001).

나. 신공공관리론의 적용

- 국가나 지역, 시대에 따라 적용방식에 차이가 있지만, 신공공관리론의 공통적인 특징은 다음과 같이 정리됨.
 - 경쟁원리의 도입이나 민간경영 기법의 도입, 그리고 민영화와 같은 시장과 유사한 기제가 활용됨.
 - 권한의 하부 이양이나 관리상의 신축성 여부와 같은 분권화 전략을 통해 기존의 계층제적 관료제를 대체하려는 시도
 - 성과 중시와 품질 향상을 강조하면서 서비스를 이용하는 고객의 요구에 반응적인 소비자 중심주의를 지향

- 신공공관리에 관한 논의는 1970년 후반에 영국, 미국, 뉴질랜드 등과 같은 영·미권 국가를 중심으로 시작되어 여러 선진국가로 전파되었으며, 개발도상국가에서의 적용 가능성에 대해서도 많은 논의가 이루어짐(Larbi, 1999; 박해육, 2004).
 - 신공공관리론에 입각하여 정부의 효율성을 높이기 위한 정부 혁신이 본격적으로 도입됨.
 - 미국의 경우 카터 대통령의 실적에 따라 보수가 달라지는 실적제를 공무원 인사제도에 도입, 클린턴 대통령은 국가성과평가위원회 (New Performance Review)를 만들어 고객우선주의, 성과지향을 위한 권한의 부여, 관료적 형식주의의 제거, 불필요한 조직을 제거하고 기본적 기능으로 복귀할 것을 추진
 - 영국의 경우 1988년에 도입한 Next Step 제도는 정책의 집행기능상의 자율성을 보장하고 예산과 행정서비스의 품질 향상과 책임성을 강조. Market Testing은 정부와 민간의 예산 효율성을 경쟁시킴.
 - 영국의 Major 수상은 1991년 시민현장제도를 통해서 공공서비스의 질 향상을 위해 윤리기준과 경쟁적 서비스 공급을 주장

- 신공공관리론은 1990년대 한국에 본격적으로 도입되었으며, 신공공관리론적 행정개혁이 본격적으로 도입된 것은 IMF 이후 김대중 정부 시기임.

- 시장경쟁과 같은 유인체계를 공공서비스 제공에 도입하고 공공서비스 공급에 있어서 준시장(Quasi-Market)을 활용
 - 신공공관리론에 기반한 행정개혁이 적극적으로 추진되면서 공무원에 대한 구조조정이 단행되었고, 개방형 임용제, 목표관리제, 성과급제, 책임운영기관제도, 성과주의예산 등과 같은 새로운 제도들이 도입됨(김태룡, 2003).
 - 법률과 계층제에 의한 것보다는 성과와 인센티브를 통한 행정행위나 활동의 조정 에 초점을 둔. 따라서 일방적인 지시나 명령보다는 인센티브를 제공하여 조직구성원들에게 성과의욕을 고취시키는 것을 중요시 함(박해육, 2004).
 - 조직에서의 분권화와 권한위임에 따라 하위 조직단위에서 권한과 책임의 강화 및 예산의 자율적 운영이 강조되면서 성과와 예산을 연계시키는 계약관리가 다양한 수준에서 이루어짐.
- 국민의 정부 이후 국내에서 신공공관리론에 기반하여 이루어진 정부혁신은 작은 정부 지향, 목표관리제와 근무성적 평정, 결과중심적 성과주의 예산제도 등이 있음.
- 작은 정부를 지향하며 정부기능 폐지, 민영화 또는 민간이양, 공기업화를 적극 추진
 - 외부계약, 집행기능에 대한 책임경영조직 형태로의 분리 전파, 민간부문 및 정부기관간 경쟁 도입
 - 집행적 성격의 사업기능을 전문적인 책임운영기관으로 분리, 이관하고 중앙정부는 정책 능력을 강화
- 목표관리제는 1999년부터 전 행정기관에 걸쳐 시행한 것으로 공직에 경쟁을 도입하여 공무원들의 의식을 바꾸고 성과중심의 관리로 정부의 효율성을 제고하기 위함.
- 목표관리제는 개인별로 추진한 목표의 성과에 따라 연봉과 성과금이 결정되며 또한 근무성적평정에도 반영되어 승진을 좌우하게 되는 성과평가시스템임.
 - 1급 이하 모든 공무원이 근무성적평정의 대상에 포함
- 성과주의 예산제도는 1999년 예산회계법에서 예산성과금 지급 등의 제도를 통하여 도입. 분권화와 성과책임의 강화를 목적으로 함.

- 예산집행부서와 중앙예산은 성취해야 할 목표를 설정하고 집행부서에게 예산의 범위 안에서 상당한 자유재량을 부여. 그 성과 측정의 결과를 책임추궁과 연계하여 목표의 효율적 달성을 도모
- 공기업 부문의 성과관리제도의 대폭 도입과 공공기관의 기관장 자율 추천제, 기관장과의 성과계약제, 경영실적 평가제, 실적평가 결과 책임추궁제 등도 신공공관리론에 기반하여 도입된 제도임.

다. 신공공관리론의 한계

- 신공공관리론에 대한 열기는 2000년대 들어 감소되었고 이와 더불어 신공공관리론에 대한 비판적인 의견이 본격적으로 등장함.
- 신공공관리론에 대한 비판은 다음과 같이 요약됨.
 - 행정의 성과를 측정하는 것이 어렵고 행정과 정치를 분리시켜 행정의 경영화를 추구하는 것이 실제로 잘 이루어지지 않음.
 - 신공공관리론의 실질적 효과가 크지 않고 효율성의 강조로 인해 소득불평등, 실업, 빈곤, 범죄 등의 공공성 문제가 심화됨
 - 지나친 성과위주의 운영으로 인간관계 및 팀웍의 파괴와 조직학습의 저해
 - 장기적이고 조직적인 차원의 성과 도외시
- 민간부문과 공공부문은 관리철학을 달리함. 공공부문은 불특정 다수를 대상으로 하며, 세금납부의 많고 적음에 구애되지 않고 평등한 행정서비스 제공을 목적으로 함. 반대급부 없이 사회 빈곤자들에게 무상으로 서비스 제공
- 민간부문이 강조하는 이윤의 추구나 경쟁원리는 많은 경우 민주주의의 기본원리인 정당한 절차나 국민의 기본권 보장, 사회적 형평성의 추구하고 상충될 수 있음.

- 민간과 공공의 차이점을 인정하지 않는 신공공관리론은 이러한 공공성을 제대로 고려하지 않아 공공부문 성과의 측정이 과소평가됨. 또한 공공부문의 업무 특성상 가시적인 성과의 측정이 어렵고 형평성과 공익을 위해 일하는 부문의 역할이 측정되지 않음.
 - 송희준(2002)은 공공부문의 업무 특성에 따라 산출(output)과 성과(outcome)의 측정과 관찰이 용이한 조직과 어려운 조직이 존재하고, 산출과 성과의 관찰이 어려운 조직의 경우 성과지향적인 신공공관리론에 입각한 행정개혁이 어려움을 지적함.

- 효율성을 증가시키기 위해 경쟁을 도입하고 합리성을 강조하는 과정에서 위계질서를 강요하고 공공서비스 인력에 대한 통제와 명령체계를 강화하는 현상이 벌어지고 있음.

- 조성한(2000)은 김대중 정부에서 경영혁신이라는 이름으로 추진되었던 개혁들이 한국과 전혀 맥락이 다른 외국의 신공공관리론적 행정개혁을 피상적으로 모방하는 것에 지나지 않음을 지적

- 임도빈 (2003)은 신공공관리론에 입각한 국내의 행정개혁들이 외국의 개혁실험에 대한 평가가 나오기 이전에 충분한 시차 없이 검증되지 않은 상태로 국내에 도입되었음을 지적. 이후 외국에서 신공공관리론에 대한 비판적 시각의 연구들이 발표되고 있음.
 - 공공기관(학교)은 산출물로 평가받고 있는데, 좋은 평가점수를 받기 위해 산출물을 고의로 조작하는 유인이 작용했다는 논의
 - 고급 공무원을 계약제로 고용하는 것이 성과를 향상시켰다는 증거가 없음을 밝히는 것

- 1990년대 정부개혁을 주도했던 신공공관리론은 2000년대 들어 많은 비판을 받고 있지만, 현재도 생산성과 효율성을 증가시키기 위한 정부 개선과제에 여전히 주요한 역할을 담당하고 있음.

2. 소유권

- 기업의 소유권은 크게 공적 소유권과 사적 소유권으로 구분하며, 공적 소유권하에서는 정부가 기업에 대한 모든 지분과 권한을 소유하며 기업의 경영진이 이윤에 대한 청구권 또는 그에 따른 인센티브를 가지지 않음과 동시에 기업 경영에 대한 책임 역시 작음²⁾
 - 사적 소유권하에서는 기업의 경영진 및 주주가 잔여청구권을 가짐.
 - 정부가 일정 수준의 지분을 보유하고 있는 경우를 혼합 소유권으로 부르기도 함.
 - 소유권의 형태와 경영에 있어서 이른바 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)가 발생하기 때문에 비효율이 나타난다는 것이 공통된 의견

- 경영자출권 사업은 엄밀히 말해 공기업의 소유권을 사적 부문으로 이동하는 것은 아니지만, 성과에 연동한 보상 체계를 제공하고 경영진의 책임을 중시하는 등 기업 경영을 사적 소유권하의 형태에 가깝게 이동하게 되므로 소유권의 형태에 따른 기업 효율성의 차이를 살펴보는 것도 의미가 있음.

가. 공공선택이론

- 공공선택이론에 신고전파 이론과 소유권이론을 정리하면 자원배분의 효율성과 생산의 효율성을 달성하기 위한 자본시장과 생산시장의 역할을 [그림 II-1]과 같이 정리할 수 있음.

- [그림 II-1]은 자본시장의 기능과 생산시장의 경쟁 정도에 따라 기업의 효율성을 어떻게 개선되는지 나타내는 그림으로, 수평축은 자본시장의 기능을 의미하며 오른쪽으로 이동할수록 자본시장의 역할이 증가
 - A에서는 기업의 주식이 자본시장에서 전혀 거래되지 않고 정부부처가 직접적으로 기업운동을 통제하며, 공공선택이론과 소유권이론에 따르면 효율성이 가장 낮은

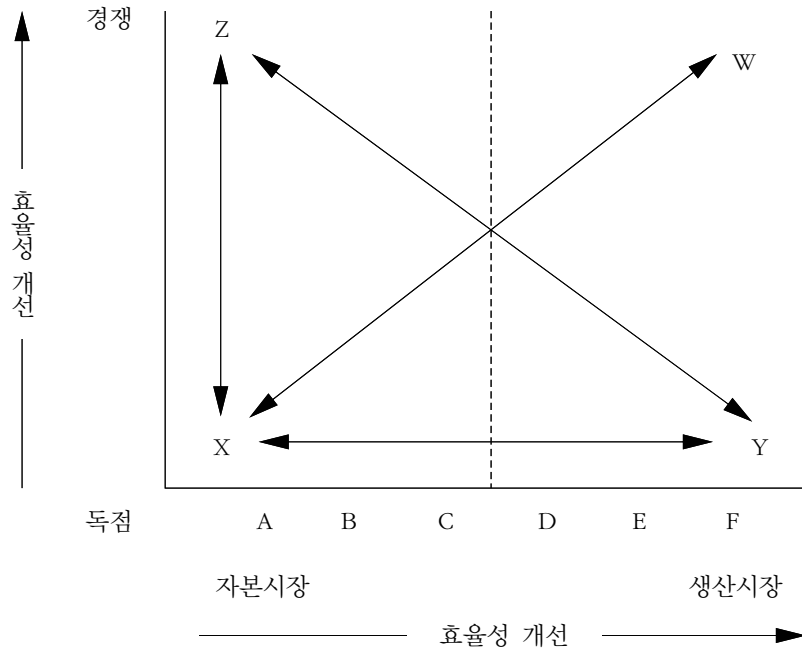
2) 상장 공기업일 경우에 주주는 이윤에 대한 잔여청구권을 가짐.

상태임.

- B에서는 정부기관이 기업에 대해 제한적으로 자율적인 결정이 가능
- C에는 공기업이 속하는데, 정부기관 또는 정부산하기관보다 자율적인 의사결정을 내릴 수 있으며 임원이 민간부문에서 선출되거나 결산자료를 발표하는 등 민간기업과 유사. 그러나 정부가 경영목표 수립이나 투자 및 고용과 같은 경영 관련 의사결정에 개입할 수 있으며 파산위험에 대한 보증을 제공한다는 점에서 민간부문과 다름.
- D는 공공부문에 가까운 민간 기업을 포함
- E에는 합자회사 또는 주식회사가 속하며, F는 기업의 사적 소유권이 가장 강한 상태를 의미

□ 수직축은 생산시장의 경쟁을 나타내며, 위로 이동할수록 독점시장에서 경쟁시장에 가까워짐.

[그림 II-1] 자본시장 및 생산시장과 효율성 개선



- 생산시장의 변화 없이 공적 소유권에서 사적 소유권으로 소유권의 형태가 변할 경우 자본시장의 역할이 커지면서 효율성이 증가하게 되며, 마찬가지로 소유권의 변동 없이 생산시장의 경쟁이 증가할 때에는 생산시장의 변화에 따른 효율성의 상승이 발생
 - 이러한 변동은 각각 X점에서 Y점, X점에서 Z점으로의 이동으로 나타낼 수 있음.
 - 효율성이 가장 크게 증가하게 되는 변화는 공적 소유권이 사적 소유권으로 전환되면서 생산시장의 경쟁 역시 증가하는 경우 X점에서 W점으로 이동

- 따라서 위의 이론에 따르면 경영자율권 확대사업의 구조적인 특성은 공공기관을 B에서 C점으로 이동시키는 결과를 가져올 수 있으며, 궁극적으로 기업의 효율성을 증대할 것으로 예측됨.

나. Mechanism design

- 이론미시경제학의 메커니즘 구성 이론 분야에서는 정부, 기업 경영자, 주주로 구성되는 주체들의 유인 체계를 설계하고, 소유권의 차이에 따른 기업의 의사 결정과 경영진의 행동 차이를 이론적으로 증명(Laffont and Tirole, 1991)
 - 공적 소유권 기업과 정부의 규제를 받는 사적 기업의 차이를 비교

- 공적 소유권이나 규제하의 사적 소유권에서 모두 복수 또는 그 이상의 주체가 존재하고 이들의 목적함수가 다르기 때문에, 이러한 목적함수의 차이가 경영효율을 위하여 노력할 유인을 감소시킬 가능성이 있음.
 - 공적 소유권하에서는 소유권자가 추구하는 공익적 목적을 달성하기 위하여 기업의 경영자가 최적 투자가 아닌 차선의 투자를 결정할 수 있으며, 이것이 공적 소유권으로부터 발생하는 사회적 비용이 됨.
 - 반대로 규제하의 사적 소유권에서는 기업경영자가 규제당국인 정부의 요구와 배당이익을 극대화하려는 주주의 요구에 모두 반응해야 한다는 점에서 비용이 발생

- 소유권의 차이와 경영성과 및 효율성 간의 관계를 살펴보기 위해서는 계약의 불완전성의 측면에서 접근해야 하는데, 계약의 불완전성은 소유권의 형태에 관계없이 존재
 - 정부는 공기업의 경영권에 대하여 세부적인 인센티브 계약을 맺기 어려움.
 - 또한 사적 기업의 경우에는 잔여청구권의 배분 방식이 다양하기 때문에 여러 잔여청구권 집단 간에 외부성이 존재

- 불완전 계약이 존재할 때 소유권의 차이는 다음과 같은 문제를 야기
 - 공적 소유권하에서는 주식시장과 같은 외부인이 경영자의 활동에 대한 정보를 취득하기 어려움.
 - 민간기업의 목적함수가 이윤극대화인 것과 달리 정부의 목적함수는 독점 방지, 외부성 제거, 생산량 통제 등과 같이 다양하며, 정권의 교체나 경기변동 등과 같은 외부적 요인으로 인하여 변화할 수 있음.
 - 정부의 공기업을 통한 투자 행위가 공기업 경영자의 투자 행위와 충돌할 수 있음.
 - 정부는 소유권자의 권한으로 투자된 자본을 재배분할 수 있는데, 사후적으로 사회후생을 증가시킬 수 있다 하더라도 이는 경영자의 투자 인센티브를 감소시키고 결과적으로 경영 효율성을 감소
 - 만약 이러한 재분배가 사회후생을 증가시키는 최적의 의사결정이 아니라 이익 집단의 요구에 따른 정책적 결정이었을 경우에는 효율성이 더욱 크게 감소

- 결과적으로 공기업의 경영자는 민간기업보다 상대적으로 낮은 수준의 투자를 결정하게 되는데, 투자 재원이 직접적인 인센티브가 아니라 공익적 목적의 추구, 지역 개발과 같이 다른 부문으로 이동되기 때문임.
 - 규제를 받고 있는 민간기업의 경영자는 계약이 불가능한 투자에 더 많은 투자를 하게 됨.
 - 민간기업의 경영자는 투입한 비용에 대하여 보상을 받을 뿐 아니라 의사결정을 통하여 정해진 투자로부터 발생하는 이익을 얻게 되기 때문

다. 소유권의 영향에 관한 실증적 연구

- Boardman과 Vining (1989)이 1983년 미국을 제외한 상위 500개 기업의 경영성과를 분석한 결과, 공적 소유권 및 혼합 소유권 기업의 효율성과 생산성이 사적 소유권 기업보다 낮음을 보임.
 - 다양한 효율성 지표와 수익률 지표를 사용하여 혼합 소유권기업과 공기업의 경영 성과에 차이가 없음을 보임에 따라,
 - 부분적 민영화가 기업경영의 개선에 효과가 없음을 주장

- Boardman과 Vining (1992)이 캐나다 비금융권 분야의 상위 500개 기업을 대상으로 경영성과를 분석한 결과, 수익률과 경영의 효율성이 민간기업, 혼합 소유권기업, 공기업의 순서로 높았음.
 - 공기업의 효율성을 결정하는 데 있어 소유권의 차이가 영향을 미치는지, 아니면 시장의 경쟁 정도만이 영향을 미치는지 알아내고자 하였으며,
 - 기업의 소유권이 시장경쟁과는 무관하게 경영성과에 영향을 줄 수 있음을 보임.

- Ehrlich et al.(1994)는 1973년부터 1983년까지 소유권 형태가 다른 23개 국제항공사의 자료를 이용하여 공적 소유권이 생산비용을 증가시키고 장기적으로 생산성 성장의 저하를 야기할 수 있음을 보임.
 - 소유권이 정부에서 사적 부문으로 이동할 때 생산성 성장률은 1.6%에서 2%로 증가 하였으며, 생산비 변화율은 1.7%에서 1.9%로 증가

- Majumdar (1996)는 1973년부터 1989년까지 인도 기업에 대한 설문조사 자료를 이용하여 민간기업이 공기업보다 효율성 측면에서 우월함을 주장
 - 중앙정부가 소유한 기업의 평균 효율성 지표는 0.658, 주정부가 소유한 기업의 평균 효율성 지표는 0.638을 기록한 반면,
 - 소유권이 혼합된 기업과 민간기업은 각각 0.92와 0.975의 효율성 지표를 평균적으로 달성하였음.

- Dewenter와 Malatesta (2000)은 Boardman, Vining (1989)과 유사한 방법으로 공기업의 비효율성을 재확인했으며, 사적 소유권하에서 기업의 부채수준과 노동집약적 생산과정이 상대적으로 낮아짐을 추가적으로 설명
- LaPorta et al.(2000)은 국가가 은행소유권을 가지고 있을 경우 금융시장의 발전과 경제성장을 저해하고 생산성 감소를 야기할 수 있음을 보임.
- 92개국의 금융시장을 대상으로 민간은행과 국책은행을 비교하였으며, 저소득 국가일수록 국책은행의 비율이 높았음.
- Tian (2000)은 상해주식거래소에 상장된 825개 기업을 분석한 결과 민간기업의 경영성과가 소유권이 혼합된 기업의 경영성과보다 우월함을 보임.
- 513개의 혼합 소유권기업과 312개의 민간기업에 관한 자료를 이용하였으며,
 - 정부 소유지분이 상대적으로 적은 기업의 경우 지분이 증가할 경우 회사의 가치가 감소하였음
- 다음의 표에 소유권의 차이에 따른 경영 성과의 차이를 분석한 실증 연구들의 결과를 정리하였음.

〈표 II-2〉 실증분석 연구

연구	표본집단, 기간, 방법론	연구결과 및 결론
Boardman and Vining (1989)	1983년의 미국을 제외한 세계 상위 500개 기업을 사적 소유권, 혼합 소유권, 공적 소유권으로 분리하여 경제적 성과를 분석. 4개의 수익률 지표와 2개의 X-효율성 지표를 사용	공기업과 혼합 소유권기업의 수익성이 사적 소유권기업보다 유의미하게 낮았음. 혼합 소유권기업과 공기업의 성과는 유의미한 차이를 보이지 않았음.
Vining and Boardman (1992)	공기업의 성과를 결정하는 요인이 소유권의 형태인지 시장경쟁의 정도인지를 검증하기 위하여 1986년의 캐나다 상위 500개 기업을 분석. 금융기업은 제외하였으며, 12개의 공기업과 93개의 혼합소유권 기업을 포함	기업규모, 시장점유율 및 기타 변수를 통제한 결과 사적 소유권기업이 혼합 소유권기업이나 공기업보다 수익성과 효율성이 유의미하게 높았음. 또한 혼합 소유권기업 역시 공기업보다 높은 성과를 보였음.

〈표 II-2〉의 계속

연구	표본집단, 기간, 방법론	연구결과 및 결론
Pinto, Belka, and Krajewski (1993)	1990년 1월 이루어진 폴란드 개혁 3년 이후 공공부문의 변화를 살펴보면서 민영화가 공기업을 성과개선에 필요한지 분석. 개혁을 통하여 가격자유화, 재정 및 화폐정책의 강화, 시장경쟁 도입이 이루어졌음.	거시경제정책과 예산제약의 강화, 대출조건 강화 등과 같은 정책이 공기업을 성과개선을 가져옴.
Ehrlich, Callais-Hamonn, Liu, Lutter (1994)	1973~83년 동안 국제항공사를 대상으로, 소유권이 장기 생산성 성장률과 비용절감률에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석	공적 소유권이 장기 생산성 성장률을 1.6~2.0% 하락시키며 생산비용절감률을 1.7~1.9% 하락 시킴.
Majumdar (1996)	1973~89년의 인도 산업에 관한 설문조사를 이용하여 공기업, 혼합 소유권기업, 사적 소유권기업의 성과를 비교. 공기업과 혼합 소유권기업은 1989년 인도 자본 투자의 66%, 고용의 37%를 차지할만큼 큰 규모였음.	공기업의 효율성 지표가 0.638, 혼합 소유권기업의 지표가 0.912로 사적 소유권기업의 0.75보다 낮았음.
Kole and Mulherin (1997)	미국 정부가 제2차 세계대전 이후 부분적으로 소유권을 가지고 있었던 17개 기업의 성과를 민간기업의 성과와 비교	공기업의 이사회 변경이 비정상적으로 잦은 것을 제외하면 경영자의 임기가 안정적이었을 뿐 아니라 경영성과 역시 민간기업과 유의미하게 다르지 않았음.
Dewenter and Malatesta (2001)	1975, 1985, 1995년 미국을 제외한 상위 500개 상장기업에 속하는 공기업을 수익성, 노동집약성, 부채수준을 민간기업과 비교	경기변동을 통제한 결과 민간기업이 공기업보다 유의미하게 높은 수익성, 낮은 부채, 낮은 노동집약적 생산과정을 나타냄.
LaPorta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer (2000a)	92개국 자료를 이용하여 국가소유의 금융 산업이 금융시장의 발전과 경제성장 및 생산성 성장에 영향을 미쳤는지 분석	국가가 금융 산업에 대한 소유권을 많이 가지고 있을수록 낮은 생산성으로 인하여 금융시장의 발전이 늦춰지고 경제성장이 제약됨.
Tian (2000)	1998년 중국에서 거래된 825개 기업의 국가소유지분과 기업성과 간의 관계를 비교	민간기업의 성과가 혼합 소유권기업의 성과보다 유의미하게 높았으며, 기업가치가 공기업의 경우에 하락.

주: Megginson and Netter(2001)에서 발췌

□ 그러나 공기업과 민간기업이 구조적으로 차이가 있기 때문에 단일기준의 실증분석을 통하여 사적 소유권이 공적 소유권보다 우월하다고 결론내릴 수는 없다는 비판이 존재

- Millward and Parker (1983), Pestieau and Tulkens (1993) 등은 공기업과 민간기업은 각각에 적용되는 효율성의 개념이 다르고, 효율성을 측정하는 방법 역시 달라야 한다고 주장
 - 실제로 소유권과 효율성 간의 관계를 분석한 연구들은 분석의 방법론이나 분석 국가나 대상, 분석에 사용한 효율성의 개념 등이 다양하고, 그 결과 동일한 결론에 도달하는 것이 어려울 수밖에 없음.
 - 소유권의 역할은 정치적 상황이나 제도에 영향을 받을 수 있을 뿐 아니라 산업의 특성 및 효율성의 개념에 따라서도 다르게 나타날 수 있기 때문

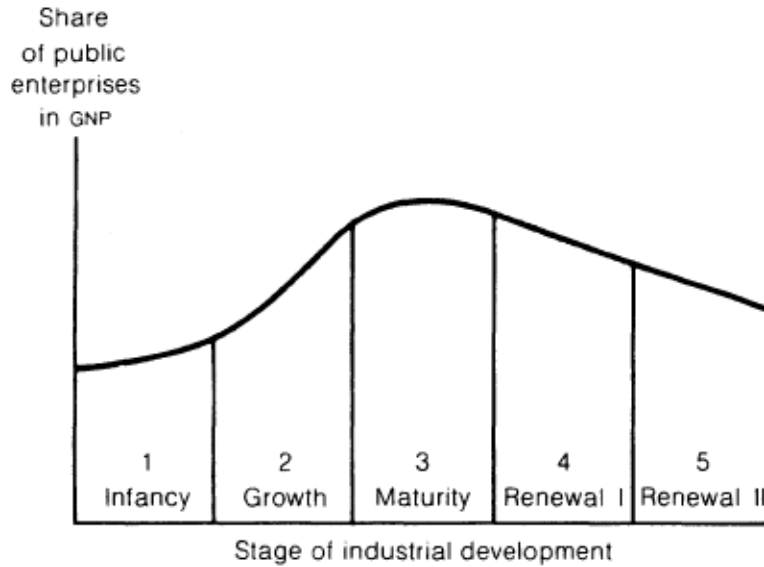
3. 경영 자율성

- 공기업은 초기에 시장실패를 해결하기 위하여 국가가 시장에 개입해야 한다는 목적을 가지고 설립되었으나, 그 구조적인 특성으로 인한 운영의 비효율을 해소하기 위하여 정부의 규제를 완화하고 경영의 자율성을 증대해야 한다는 주장이 제기
 - 공기업 운영으로부터 발생하는 비효율이 시장실패로부터 발생하는 비효율보다 클 경우에는 설립의 타당성이 약화
 - 그러나 자연독점 산업이나 필수 공공재의 경우 시장에 맡겨두기 어려우므로, 공기업의 공적 소유권은 유지하되 경영의 자율성을 보장하는 절충적인 대안이 제시됨.
- 공기업과 민간기업의 성과에 차이가 발생하는 이유는, 소유권의 차이 이외에도 경영진의 재무적인 자율성 및 책임성과 경영의 자율성이 보장되는 정도 및 방식에 차이가 있기 때문임(Ayub and Hegstad, 1987).
- 공기업은 자본수익률이 민간기업보다 상대적으로 낮은 경우가 많고, 전반적인 경영 성과 역시 높지 않음.
 - 물론 공기업과 민간기업의 성과를 비교하는 것에는 주의가 필요함.
 - 공기업은 사회적 목적을 가지고 운영하는 경우가 많고,

- 수익성이 낮거나 손실이 발생하는 기업을 공공의 목적으로 유지하는 경우가 많기 때문임.
- 다양한 국가의 공기업 성과를 비교분석한 결과, 경영 자율성의 정도와 공기업의 성과는 양(+)의 상관관계를 가지고 있었음.
 - 경영(management)과 운영(operation)이 명확하게 분리되어 있지 않기 때문에 고용, 투자, 가격 결정과 같은 중요한 사안들이 기업의 재무적인 결과를 고려하여 전략적으로 이루어지지 않음.
 - 경영에 대한 책임성이 높지 않을 경우 기업의 재무성과나 사업성과가 경영진 및 직원들에게 미치는 압박이 약해지기 때문에, 투자 결정이 효율적으로 이루어지지 않고 생산성이 낮아질 수 있으며 결국 부채가 증가하는 등 재무건전성이 악화
- 경영 자율성이 증가하고 시장에 노출되는 정도가 높아질수록 공기업 경영진에게 책임성 및 재무건전성에 대한 이해를 높일 수 있다고 주장
 - 경영진에 대한 인센티브 체계는 경영의 자율성과 책임성의 정도가 높을 때 효율적으로 작동할 수 있음.
- 공기업의 경영진 또는 이사회가 소규모 투자, 직원 채용 및 해고, 임금 수준 결정, 자본 운용에 관한 사안들을 결정하는 데 있어 정부의 승인을 구해야 하는 경우 추가적인 행정비용이 발생할 뿐 아니라 공기업 경영진의 기업 운영에 대한 책임성을 감퇴시킴.
- 국가경제가 산업 초기에서 성장하여 성숙기로 접어들수록 공기업의 규모와 구조 역시 아래 그림과 같이 변화하는 경향을 보임.
 - 산업화가 진행될수록 시장 환경의 복잡성이 커지고 변화의 속도가 빨라지기 때문에 관료적 경영보다 분권화된 경영 구조가 필수적이 됨.
 - [그림 III-2]에서 오른쪽으로 산업화 단계가 이동할수록 공기업의 규모가 변동할 뿐 아니라 경영의 분권화 정도 역시 증가함.

□ 각 단계에서의 권한의 분리가 어떻게 이루어지는지 <표 II-3>에 정리하였음.

[그림 II-2] 공기업의 규모와 경영 분권화



<표 II-3> 산업화 단계별 공기업의 특성

단계	특성	권한
초기 (infancy)	정부 부처의 일부로 조직	소유권: 정부 전략적 결정권: 정부 경영권: 정부
성장 (growth)	공무원 법률 및 공무원 제도로 규제	소유권: 정부 전략적 결정권: 정부 및 경영진 경영권: 경영진 및 정부
성숙 (maturity)	지주 회사와 대지주 회사가 규제	소유권: 정부 전략적 결정권: 지주 회사 경영권: 경영진
재생 I (renewal I)	정부가 소유하면서 상법으로 규제	소유권: 정부 전략적 결정권: 이사회 경영권: 경영진
재생 II (renewal II)	민간부문과 공적부문의 합자 형태로, 주식 상장	소유권: 정부 및 민간 전략적 결정권: 이사회 경영권: 경영진

- 경영 자율성을 부여함과 동시에 재무성과에 대한 목표 및 공공성에 부합하는 사회적 목표를 명확히 한다면 공기업의 성과를 제고할 수 있을 것임.
 - 수익성에 관한 다양한 재무성과 수치, 특히 상장 공기업일 경우 배당금 규모와 같은 변수를 기업의 재무성과 목표로 설정한다면 공기업에게 수익성 및 생산성에 대한 새로운 의무로 작용할 수 있을 것임.
 - 공기업의 설립 목적에 부합하는 공익적 성과목표를 설정하는 것이 필요하나, 만약 이러한 사회적 목적 사업의 수행이 수익성을 저해할 경우에는 명시적으로 비용을 보전하는 등의 조정이 바람직

4. 책임운영기관제도

가. 신공공관리론과 책임운영기관제도

- 1980년대 후반 이후 OECD 국가들을 중심으로 각국은 공공조직의 효율성을 높이고 행정서비스의 질을 향상시키기 위해 정부개혁(Reinventing government)을 지속적으로 추진해 옴.
 - 이들 신공공관리론에 입각한 정부개혁들은 공공부문에 민간의 관리방식을 도입하는 전략을 취하는 경우가 많음(Greer, 1994; Schick, 1996; Biodeau et al., 2006; 김난영, 2009 재인용).
 - 정부개혁의 특징은 권위의 해체, 시장기제의 도입, 성과계약 등으로 요약됨.
- 책임운영기관제도는 이러한 정부개혁 방식들 중의 하나인데 기관장에게 기관운영의 자율성을 부여하고 성과책임을 지도록 할 경우 기관장은 조직 운영에 최선을 다할 것이고 그 결과 조직의 효율성과 성과를 제고할 수 있다는 논리임(김근세, 1998; 김재훈, 1999; 김난영, 2009).
 - 책임운영기관제도가 바탕으로 하는 신공공관리론은 정부조직의 기능적 통합 및 분화 전략에 따라 정책개발부서는 통합하고, 서비스전달부서는 분화하는 방식으

로 조직개편을 강조함.

- 즉, 기존의 계층제적 관료제 모형에서 탈피하여 보다 시장적이고 신축적인 관리체계를 강조하는데, 그 핵심은 관리구조의 초점이 투입통제에서 성과통제로의 전환에 있음(박석희, 2007).

□ OECD 국가에서 실제 시행되고 있는 책임운영기관제도는 서비스 전달 및 집행기능을 정책결정과 분리시켜 서비스 전달 및 집행기능을 띤 행정기관을 공공성을 유지하면서도 효율성을 높이는 방향으로 운영하는 것을 목적으로 함.

- 기관장에게 예산, 인사, 조직관리 등에 대폭의 자율적 권한을 부여하여 기관운영의 독립성과 성과에 따른 책임 관리를 강조하는 기업형 관리방식으로 운영
- 영국의 Next Steps의 책임집행기관 (Executive Agency), 뉴질랜드의 독립사업기관 (Crown Entities), 호주의 행정지원부 (Department of Administrative Service), 캐나다의 특별운영기관 (Special Operating Agencies), 미국의 책임성과기관 (Performance Based Organization) 등이 대표적임.

□ 각국의 제도에서 볼수 있는 책임운영기관의 공통적 특징은 다음과 같음.

- 결정과 집행의 분리
 - 정책결정 기능과 직접 서비스를 전달 혹은 집행하는 기능을 분리. 정책집행 기능은 서비스 전달기관이 대폭적인 재량권을 가지면서 신축성 있게 전담
- 민간기업형 경쟁의 도입
- 기관장의 재량권 부여
 - 기관장은 공개경쟁을 통하여 3~5년 임기로 임명되며, 조직, 인사, 예산 운영에서의 대폭적인 재량권한을 부여받아 책임 운영을 하게 됨.
- 성과에 대한 책임

□ 많은 연구들에서도 조직성과는 관리품질의 함수이며, 관리품질의 핵심은 관리자라고 주장하고 있음(김난영, 1999).

- 그러나 공공조직의 특성으로 인해 기관장의 기관운영 효율성에 대한 영향은 상당

히 제약을 받을 수 있음(Moe, 1984). 먼저 공공조직에서는 민간조직에서와 달리 잔여(residual)가 존재하지 않기 때문에 경영진이 적극적으로 직원들을 감시하고 감독할 유인이 없음.

- 또한 민간기업보다 법적·제도적 제한을 많이 받음.

□ 책임운영기관제도는 행정서비스 전달의 탄력적 운영을 위하여 혼재되어 있던 정책기능과 집행기능을 분리하는 제도로 도입됨.

- 영국의 Agency 모델을 기초로 설계된 한국의 책임운영기관제도는 생산적인 조직운영을 위하여 기관에 조직·인사·예산상의 자율성을 부여하는 것을 원칙으로 시행됨.
- 집행업무 혹은 사업성이 강한 업무를 대상으로 하는 한편 내부규제를 가능한 한 완화시켜 기관장의 재량권을 최대한 보장하는 것을 원칙으로 삼음(박천오 외, 2003; 문명재 외, 2010).

□ 신공공관리론에 기반을 두고 2000년에 도입되어 운영중인 책임운영기관은 공공기관의 개념적 스펙트럼상에서 광의의 공기업 범주에 속하며, <표 II-4>의 스펙트럼에서 살펴보면 정부부처형 공기업에 속함.

- 정부가 책임운영기관에 조직·인사·재무상의 자율권을 부여하고 있다는 점에서 2010년부터 시범실시중인 자율경영기관과 유사한 측면이 존재함.
- 책임운영기관을 살펴보는 것은 자율성과 성과의 관계, 잠재적인 위험요인 예측, 자율경영기관 운영의 발전방향을 제시하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 예상됨.

<표 II-4> 공공부문의 스펙트럼

공공부문(Public Sector)								
정부부문				준정부부문				
정부 부처	정부부처형 공기업			(국가)공기업		준정부기관		기타 공공기관
	정부 기업	책임운영기관		시장형	준시장형	기금 관리형	위탁 집행형	
행정형		기업형						

주: 중앙정부공기업만을 대상으로 하며, 지방공기업은 제외되었음.
출처: 박석희(2007)를 재구성

나. 우리나라 책임운영기관제도의 도입과 발전과정

□ 책임운영기관의 정의

- 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」은 책임운영기관을 ‘공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관’으로 정의

□ 우리나라의 책임운영기관제도는 1998년 1월 「정부조직개편심의위원회」에서 정부조직의 전반적인 재편과 정부운영시스템의 혁신을 위한 방안의 하나로 건의되어, 동년 2월에 ‘책임경영행정기관’이란 이름으로 도입이 공식화

- 1999년 1월 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」이 제정되면서 2000년 10개 기관에 시범 도입
- 이 법은 제도 보완을 반영하여 2005년 12월에 개정되었으며, 새로운 책임운영기관의 추가와 통폐합을 거쳐, 2010년 현재 38개 기관이 책임운영기관의 형태로 운영

□ 책임운영기관은 법령상 공개경쟁에 의해 기관장을 임명하고 기관장에게 조직·인사·재무상의 자율권을 부여하면서 기관 성과평가에 기초하여 기관장에게 성과연봉을 지급

- 매년 기관평가 결과에 따라 기관장의 성과보수가 결정될 뿐 아니라 기관평가 결과는 기관장의 계약 연장 여부에도 영향을 미침(김난영, 2009).
- 이로써 책임운영기관에 책임성과 자율성이 부여되며, 이 상쇄적 가치기준이 조화를 이룰 때 조직의 생산성이 극대화될 수 있음(안형기 외, 2004).

□ 책임운영기관의 유형

- 책임운영기관은 사무의 성격에 따라 기업형 기관과 행정형 기관으로 나누어짐.
- 기업형 기관은 많은 경우 특별회계로 운영되며, 재정수입 중 자체수입의 비율이 1/2 이상인 기관이거나, 자체수입이 1/2 미만이지만 자체수입의 성격, 확대 잠재성 등을 고려하여 책임운영기관위원회가 기업형 기관으로 운영할 필요성을 인정한 기관

- 행정형 기관은 일반회계로 운영되며, 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 기관
- 소속책임운영기관은 2010년 현재 행정형 통계기관(5개), 행정형 사업기관(11개), 행정형 연구기관(7개), 기업형 의료기관(9개), 기업형 사업기관(6개)으로 분류됨.

□ 책임운영기관의 운영체계

- 소수의 기능이 부처 내 기관의 형태로 책임운영기관화(Agencification)
- 이들은 주무부처 장관의 관리를 받고 있으며, 각 주무부처의 상위에서 행정안전부가 책임운영기관제도 전체를 평가, 관리함.
- 우리나라의 책임운영기관은 규정상 일반행정기관에 비하여 기관장의 관리권한과 자율성이 제도적으로 더 많이 주어짐.
- <표 II-5>와 같이 기관장 채용, 조직 및 정원관리, 인사관리 등의 측면에서 일반행정기관과 차이를 보이고 있는데, 총액인건비제가 도입되면서 일반행정기관이 조직·인사·예산을 부분적으로나마 자율적으로 운영하고 직무성과계약제를 통해 성과관리를 하게 되면서 책임운영기관의 독특성이 많이 약화된 상태(문명재 외, 2010)
- 부처 소속책임운영기관의 경우 부처 소속 일반행정기관에 비하여 기관장이나 기관기본운영규정에 의하여 결정할 수 있는 사항이 많으며, 중앙책임운영기관의 경우는 중앙행정기관과 동일하게 운영할 수 있음.
- 책임성에 있어서는 일반행정기관보다 조금 더 엄격한 성과관리를 받고 있음(문명재 외, 2010).

〈표 II-5〉 일반행정기관과 책임운영기관의 차이

구분		일반행정기관	소속책임운영기관
기관장채용		장관이 인사권 행사	계약직채용(공개모집) 입기:2~5년
조직 및 정원 관리	정원 관리	4급 이상 계급별 정원: 대통령령 5급 이하 계급별 정원: 부령	총정원: 대통령령 계급별 정원: 부령 (직급:기존 운영규정)
	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 제18조)
	계약직 활용	국장급 직위의 20% 이내	계급별 정원의 30% 이내(동법 제17조) 기능직은 50% 이내
	성과 상여금	공무원 보수규정 적용	별도 책정 가능

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

다. 책임운영기관제도의 성과 및 실증연구

- 책임운영기관의 기본 취지는 관료제보다 유연하게 환경 변화에 대응할 수 있도록 기관의 자율성과 공공기관으로서의 책임성을 동시에 담보하는 데 있음.
 - 조직운영의 자율성이 제도적으로 보장되지 못하거나, 제도적으로 보장되었다 하더라도 실제 운영상 발휘되지 못할 경우 책임운영기관제도가 의도한 효과는 현실화되기 어려움.
- 규정상 책임운영기관은 자율적 책임기제를 통해 운영되는 조직임에도 불구하고, 현실적으로는 책임운영기관이 조직이나 인사문제에서 여전히 상위기관의 공식적이거나 비공식적인 제약을 받고 있는 경우가 많음.
 - 2002년 책임운영기관법 개정에 따라 책임운영기관이 자율적으로 기본운영규정을 정하도록 함으로써 기본에 대통령령과 총리령 또는 부령으로 지정했던 하부조직

설치와 분장사무에 대한 자율성이 한층 높아졌으나 여전히 인사와 조직관련 계획을 소속 중앙행정기관의 장에게 제출하도록 되어 있어 자율성이 제한되어 있음.

- 정원관리는 아직도 대통령령과 부령에 의하여 운영되고 있어 전향적인 자율성이 부여되어 있다고 보기는 어려우며, 관행을 이유로 기관장의 조직관리적 자율성이 완전히 행사되지 못하는 경우도 많음(문명재 외, 2010).

- 11년간 운영되어 온 책임운영기관제도에 대하여 엇갈린 평가가 존재함.
 - 자율적인 조직운영원리를 적용하여 책임을 담보하게 하는 제도적 장치를 마련하는 한편, 기관 수 면에서 점차 그 범위와 규모를 확대하고 있다는 측면에서는 긍정적인 점.
 - 그러나 조직의 생산성을 제고하기 위하여 부여되어야 할 조직·인사상의 자율성이 제대로 부여되지 않았거나 실제적으로 발휘되지 않고 있는 경우가 많다는 점에 대해서는 부정적임(문명재 외, 2010).
- 안형기(2004)의 연구에서는 책임운영기관장의 권한 확대가 기관운영의 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남(안형기 외, 2004).
- 서필언(2002)과 한창섭(2006)의 연구에 따르면, 우리나라의 책임운영기관제도는 재정분야에 비해 조직·인사 분야에서 기관장의 자율성이 큰 것으로 나타남.
- 한창섭(2005) 연구에 의하면, 2005년 기준 기관 간 기관장에 대한 성과연봉의 차이는 최대 17,551천원으로 이와 같이 기관 간에 기관장 성과연봉의 차이가 큰 이유는 일반 행정기관의 경우 성과연봉을 책정할 때 성과급 지급률의 범위가 연봉기준액의 7%에 불과하나, 책임운영기관의 경우 기관장 성과급 지급률 범위가 최대 20%까지 가능하기 때문이라고 함.
- 서필언(2002)은 책임운영기관 직원들의 경우, 자율성 활용과 기관 평가 등 업무는 증가한 반면 법령상 규정에도 불구하고 책임운영기관화 이후 별도의 금전적·비금전적 인센티브는 거의 없는 형편임.

- 즉 법령에 중앙행정기관의 장 혹은 기관장이 기관의 성격과 업무 특성을 고려하여 직원 성과 보상을 위한 지급대상, 지급액, 지급방법 등 운영기준을 따로 정할 수 있도록 하고 있지만 대부분의 기관에서 성과급 지급예산은 별도로 편성되어 있지 않고 일반행정기관과 동일하게 운영되고 있음(서필언, 2002, 47).

5. 공공기관 성과관리제도

가. 성과 중심 관리제도의 도입

- 성과 중심의 관리는 신공공관리에 기반한 정부혁신 모델의 핵심으로서, 투입 요소를 엄격히 규제하거나 업무 수행에서 엄격히 절차를 따르도록 하는 통제 중심의 관리를 탈피하여 얼마나 일의 성과를 거두었는가를 강조
 - 1960년대부터 성과에 대한 공공부문의 성과에 대한 문제제기가 있어 왔고, 직접적으로는 1990년대 들어 정부실패의 문제점을 극복하기 위해 신공공관리론에 기반하여 성과지향적 관리체제로의 전환이 본격화 됨.
 - 성과를 달성하는 과정에서는 재량을 부여하되 결과에 대하여는 분명한 책임을 묻는 관리방식임.
 - 성과 중심의 관리는 관리자에게 재량권한을 부여함으로써 제대로 일을 할 수 있도록 만들어주는 자율경영의 개념을 포함
- 성과주의에서는 투입이나 과정보다 결과에 더욱 많은 관심을 가지며, 이는 공공부문에 결과 중심의 조직문화를 정착시키고 공공부문의 효과성과 대응성을 증진시키기 위함.
- 성과관리는 미국의 1993년 정부성과 및 결과에 관한 법(Government Performance and Results Act, GPRA)의 제정 이후 본격적으로 강조됨(김태은 외, 2008).
 - GPRA는 투입 (input) 위주의 행정관리 기본 틀에서 벗어나 정책이나 기관이 구현하고자 하는 결과 (outcome)를 통해 관리하는 방식으로의 전환을 위한 공식적인 움직임

직임의 시작임.

- 1999년 이후 본격적으로 성과주의를 시행함.
- 예산제도를 개혁함으로써 프로그램의 능률성과 효과성을 제고하고 이를 통하여 궁극적으로 공공부문에 대한 국민들의 불신을 해소하기 위함.

□ 영국, 프랑스, 뉴질랜드, 스웨덴, 핀란드 등의 OECD 국가도 주요 정책에 대한 성과를 측정하고 이 결과를 예산에 반영하도록 하는 성과관리제도를 도입

- 영국은 대처정부 이후 성과측정 방법을 적극 활용하였고 1998년 종합지출점검 (Comprehensive Spending Review) 과 행정서비스 협약 (Public Service Agreement) 작성을 의무화
- 성과관리제도는 각 부처의 목적과 목표체계 검토, 이 목표체계를 위한 지출계획의 효과를 원점에서 분석
- 행정서비스 협약은 부처별 임무 및 전략목표, 성과목표를 제시

□ 프랑스는 2000년 신재정구축 (nouvelle constitution financiere)하에서 재정운영의 책임성 및 성과관리를 지향

- 예산을 150개의 부처별 사업으로 편성하여 재정운영자의 재량권 확대와 함께 책임성을 강화하고 성과를 제고

□ 우리나라의 경우, 국민의 정부는 구조조정, 민영화와 같은 하드웨어적 측면에 초점을 두어 정부혁신을 추진한 반면, 참여정부는 낭비를 줄이고 생산성과 효율성, 투명성과 책임성을 높이기 위한 소프트웨어적 측면을 강조

- 생산성과 효율성을 높이기 위해 도입된 대표적인 개혁이 성과관리제도임.
- 1997년 외환위기 이후 공공부문에 대한 지속적인 개혁이 추진되었고, 결과위주의 행정으로 전환하기 위해 미국 GPRA의 성과관리제도를 벤치마킹하고 이를 바탕으로 1999년부터 단계적으로 성과관리제도 도입

- 우리나라에서는 2001년 「정부업무등의평가에관한기본법」의 제정과, 이후 이를 개정한 2006년 「정부업무평가기본법」을 통해 정부업무평가에 관한 기본적인 체계를 마련함.
 - 중앙행정기관 및 지방자치단체, 소속기관, 공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량 강화를 통하여 국정운영의 능률성, 효과성 및 책임성을 확보하는 것을 목적으로 함.
 - 성과관리는 ‘정부 업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동’으로 규정
 - 성과관리는 중앙정부차원에서 부, 처, 청을 중심으로 시행되고 있으며, 하나의 행정제도로써 점차적으로 확립되어 가고 있음.

- 정부업무평가는 중앙행정기관 평가, 지방자치단체 평가, 공공기관 평가로 구분 가능
 - 중앙행정기관 평가는 주요 정책, 재정사업, 행정관리역량 등에 대해 기관 스스로 평가하는 자체평가와 각 부처의 핵심정책과 국민만족도 등에 대해 평가하는 특정 평가로 이루어짐.
 - 지방자치단체에 대한 평가는 국가 주요시책에 대한 국가위임사무 등을 대상으로 중앙행정기관이 실시하는 합동평가와 지방자치단체의 자체평가로 분류
 - 공공기관에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등 개별 법률에 근거하여 기획재정부 주관으로 공공기관의 경영성과 등을 평가하고 있음.

- 재정성과관리제도는 정부 재정사업의 효과성 제고와 예산배분에 있어서의 합리성 제고를 위해 도입. 성과목표제도와 재정사업자율평가제도로 구성
 - 재정성과목표관리제도는 중앙부처들이 매년 성과계획서와 보고서를 작성하여 기획재정부와 국회에 제출
 - 조직의 임무에 적절한 전략목표, 성과목표, 그리고 단위과제 등을 포함한 성과목표 체계를 수립하고, 성과목표와 단위 과제별로 성과지표와 목표치를 설정하는 계획서를 작성하고, 1년후 에는 달성 정도에 관한 보고서를 작성

- 재정사업 자율평가제도는 체크리스트를 중심으로 매년 정부 예산사업의 3분의 1을 평가하는 제도임.
- 재정사업 자율평가의 결과는 예산편성 과정에 직접 활용됨.

〈표 II-6〉 국내의 대표적인 성과관리제도

성과제도	주관기관	운영방법
재정성과관리제도	기획재정부	○ 성과목표관리제도와 재정사업자율평가제도로 구성. ○ 전략 및 성과목표, 성과지표를 설정하고 성과정도를 측정하여 예산 편성에 반영
성과급 보수제도	중앙인사위원회	○ 개인의 성과평가를 통해 성과보수를 차등화
직무성과관리제도	중앙인사위원회	○ 직무책임분석 등을 통해 직무값의 상대비교, 직무등급을 성절하고 평가결과를 보수에 반영
목표관리제도	행정자치부	○ 조직목표에 맞추어 개인목표를 설정, 평가하여 그 결과를 성과급 및 인사에 반영

- 우리나라 공공기관의 성과관리는 1983년 12월 「정부투자기관관리기본법」의 제정에서 시작되었으며, 이에 따라 사전통제 중심에서 경영평가 중심의 사후성과관리체제로 전환됨(김재훈·최흥석, 2007).
 - 2007년 「공공기관운영에 관한 법률」 이후 공공기관 경영평가는 기관평가와 기관장 평가로 나누어 매년 1회 실시
- 1984년에 경영평가제도 도입 이후 1993년과 1998년에 공기업 성과관리제도는대폭적인 변화를 맞게 됨.
 - 이러한 변화는 정부와 공기업 관계의 탈정치화 또는 분절화(decoupling), 경영자율권 보장 및 성과책임 확보, 구체적인 성과지표에 의한 경영혁신 촉진, 정부·노조·경영자·기타 이익집단들 간의 신뢰 구축 등을 통한 공기업의 경영혁신과 생산성 향상을 위한 것이었음(StanBury & Thompson, 1993; 김준기, 2001; 박석희, 2006 재인용).
 - 변화의 핵심적 수단으로 경영평가제도가 발전하였고, 이는 공기업 경영에 있어 학습효과, 경쟁효과, 인센티브효과, 탈규제효과 등을 통한 조직성과 향상을 추구함(오연천, 2003; 광채기, 2003)

나. 성과중심 관리제도

- 성과관리는 정부기관이 수행하는 사업결과, 공공서비스의 질, 고객 만족도에 대한 책임성 제고 등 각 기관의 성과에 대해 정부기관 스스로가 책임지도록 하는 제도임(OECD, 1999).
- 성과관리는 성과목표의 설정과 이를 수행하는 데 있어 자율성의 부여, 성과의 측정 및 보고와 이를 통한 피드백, 그리고 사후평가가 가능하도록 정보를 제공하는 일련의 절차들로 이루어짐(OECD, 1995; Pollitt, 2001; 나태준 외, 2006).
- 신공공관리론의 핵심적 요인 중 하나인 성과관리는 무엇보다 성과에 대한 정확한 측정과 그에 따른, 즉 성과에 연계된 보상체계의 구축이 중요하게 고려됨.
 - 높은 성과에는 그에 따른 적절한 보상(예산 증대, 성과급 지급, 결정권한 확대 등)을 연계시켜 개별 행위자에게는 동기를 부여하고 시스템 전체 차원에서는 궁극적인 성과를 극대화하고자 하는 의도임(김태은 외, 2008).
- 성과계약관리는 목표설정을 통한 전략적 관리(Hill, 1995;6) 또는 목표달성에 대한 계획에서부터 통제에 이르기까지 목표합의를 통한 행정의 조정(KGSt, 1998;10)을 의미함.
 - 계약은 일정기간 동안의 구속력 있는 목표합의를 의미하며, 산출되어야 하는 성과(성과목표)와 이를 위해서 소요되는 예산, 실제로 달성한 결과에 대한 보고의 내용 및 종류를 내포하게 됨.
 - 성과에 대한 계약은 계약당사자 간의 관계에 초점을 두고 있어서 법적 강제성보다는 당사자 간의 합의정신을 바탕으로 일정한 교환관계를 구성함(이재원, 2002).
- 성과평과의 과정은 크게 5단계로 이루어짐(오승은, 2001).
 - 기관의 임무(mission)와 성과목표의 명확화
 - 성과를 측정할 수 있는 성과지표와 모형을 결정
 - 성과지표는 투입지표, 산출지표, 결과지표, 효율성 및 비용효과성 지표, 설명 정

보 등으로 이루어짐.

- 성과 기준의 설정
- 성과자료의 수집 및 달성도 측정, 성과평가의 결과 보고
- 평가결과를 기획, 관리, 예산편성에 활용

다. 성과관리제도의 효과성

- 투입에서 산출 위주로 사업관리의 초점을 전환시킨 성과관리는 조직에 성과 중심의 문화를 정착시키고 효율성을 개선시키는 역할을 수행함.
- 성과관리제도의 효과성을 연구한 기존의 연구는 성과관리제도 도입 기관의 생산성에 영향이 있음을 보여주고 있음. 생산성을 높인다고 보고된 경우도 있으나 생산성에 영향을 미치지 않는다는 경우도 존재
 - 국내 공공기관에서 시행되었던 공기업의 경영평가는 공기업의 경영자율권을 확대하는 대신 사후적 성과평가가 기관의 성과향상에 긍정적 결과를 가져옴을 제시(박석희, 2006).
- 기존 연구는 성과관리제도의 성공적인 도입과 정착을 위해서는 성과를 평가하고 이를 반영하는 과정에 전문지식과 전문가의 역할이 중요함을 강조
- Lynn, Heinrich & Hill(2000)은 공공관리제도의 운영성과를 실증적으로 분석하기 위한 분석모형을 제시함.
 - 성과를 개인과 조직수준으로 구분하고 환경 특성, 고객 특성, 조직구조 특성, 관리자 특성 등의 영향요인들을 통제된 모형을 통해 제도의 운영성과를 분석함.
 - Roderick, Jacob & Bryk(2000)은 공립학교개혁제도, Heinrich & Lynn (2000)은 직업훈련개혁정책, Jennings & Ewalt (2000)는 복지개혁정책, Sandfort(2000) 및 Riccio, Bloom & Hill(2000)은 근로복지개혁정책의 성과를 실증적으로 분석함(박석희, 2006).

- O'Toole & Meier(2000)는 공공관리제도의 운영성과를 이와 유사한 분석모형에 입각하여 이론적으로 논의함.
 - 추가로 지급되는 보수로 공공관리의 질을 측정하였으며, 이 방법에서 관리의 질과 조직성과를 나타내는 11개 지표 중 10개의 지표와 긍정적인 상관관계가 존재함을 밝힘.

- Eisenberge & Ingraham(1993)은 미국, 캐나다, 오스트리아, 스웨덴, 네덜란드, 뉴질랜드의 성과보상체계에 대해 설명하고, 당시 어떠한 나라도 개별 성과와 조직목적 및 목표와 성공적으로 연계시킨 나라가 없음을 지적함.

- Marshall(1998)은 성과평가와 보상에 대한 오스트리아 사례 분석에서, 많은 일선 행정기관들이 효과적인 평가계획을 마련하기 위한 필수적인 전문지식이나 공약을 개발하는 데 실패하고 있음을 지적함.

- Zhou(2000)는 1991~1995년에 걸쳐 755개의 캐나다 회사를 대상으로 하여, CEO에 대한 성과보상, 기업규모가 기업성과에 미치는 영향을 분석함.
 - CEO의 보상의 매출탄력성이 대기업에서 더 크게 나타남.
 - CEO의 수익성 회전을(turnover)이 일반적으로 기업의 주식성과에 부정적인 관련을 가진 것으로 나타남.
 - 해고에 대한 위협은 소규모 기업의 경우 더 적은 것으로 나타남.

- 김태은(2008)의 연구는 우리나라의 공공기관을 대상으로 성과와 성과보상 간의 연계성이 존재하는가를 통계적으로 검증하였는데, 총체적인 성과를 대리하는 기관평가점수와 성과보상 간의 연계가 부분적이고 제한적임을 제시함.

- 박석희(2006)의 연구는 공공부문 성과관리제도와 관련된 여러 이론적 논의들을 토대로 경영평가가 공기업의 조직역량 개선에 미친 효과를 실증적으로 분석함.
 - 차단된 시계열 설계를 통해 1965년부터 2004년까지 13개 정부투자기관에 대한 패

널데이터를 분석함으로써, 경영평가가 공기업의 경영자율권을 확대하는 대신 사후적 성과평가를 통해 경영개선을 유도하고, 성과책임을 확보할 수 있었다고 제시함.

6. 이론 및 사례연구 시사점

- 경영자율권 확대의 이론적 근거는 신공공관리론, 공공선택이론, 소유권 이론 등 경제학, 행정학, 경영학의 여러 분야에서 찾을 수 있음.
- 신공공관리론은 민간의 경쟁원리를 공공부문에 도입하여 공공부문의 생산성과 효율성을 높이는 것을 목적으로 함.
 - 1990년대 정부개혁을 주도했던 신공공관리론은 2000년대 들어 많은 비판을 받고 있지만, 현재도 생산성과 효율성을 증가시키기 위한 정부 개선과제에 여전히 주요한 역할을 담당하고 있음.
- 신공공관리론의 기본원칙은 인사나 예산 등의 측면에서 정부의 내부통제(계층적 통제)를 대폭 완화하여 일선 관리자에게 재량을 주고 일선 관리자가 책임을 지고 성과와 산출 위주로 관리를 한다는 경영자율권 확대사업의 기본 원리와 매우 유사함.
- 신공공관리론에 대한 문제 제기과 시사점은 경영자율권 확대시범 사업에도 해당될 수 있음.
 - 경영자율권 확대사업의 대상 선정 시, 성과측정이 용이한 업무를 수행하고 민간부문과 유사한 경쟁이 가능한 기관을 우선 선정함.
 - 경영자율권 확대시범사업의 성과 측정 시, 기관의 공공성을 평가하는 지표도 충분히 포함되어야 함.
- 공공선택이론은 생산시장의 경쟁 정도와 자본시장의 역할 범위가 기업의 생산성을 결정하는 중요한 요인이라고 봄.

- 생산시장의 효율성은 독점시장에서 가장 낮고 경쟁시장에서 높으며,
 - 자본시장의 역할은 정부 통제하의 기업에서 가장 낮고 주식시장의 감독을 받는 민간기업에서 가장 높음.
- 공공선택이론에 따르면, 공기업이 자율적인 의사결정을 내릴 수 있고 자본시장과 밀접하게 연결되어 있을수록 운영의 효율성이 증가하기 때문에 경영자율권의 확대는 효율성 제고의 측면에서 바람직
- 공기업이 경영목표 수립, 투자 및 고용과 같은 경영 관련 의사결정을 자율적으로 할 수 있을 때 기업의 효율성이 증가
- 소유권 이론에 따르면 공기업의 경영자는 민간기업보다 상대적으로 낮은 수준의 투자를 결정하게 되는데, 투자 재원이 직접적인 인센티브가 아니라 공익적 목적의 추구, 지역 개발과 같이 다른 부문으로 이동되기 때문임.
- 또한 경영의 자율성에 관한 이론은 공기업의 성과가 민간기업보다 상대적으로 낮은 이유는 소유권의 차이 이외에도 경영진의 재무적인 자율성 및 책임성과 경영의 자율성이 보장되는 정도가 적기 때문임을 보임.
- 이에 따르면 경제규모가 성숙될수록 공기업의 소유권과 경영권은 분리되는 경향이 있으며, 경영과 관련된 의사결정은 정부와 분리된 경영진에게 전담하도록 하는 것이 바람직
- 자율성에 수반하는 책임성을 강조하기 위해서는 경영의 성과를 관리, 감독하는 기능이 중요해지는데, 성과관리론은 여기에 대한 근거를 제시
- 공공부문 관리에 성과 중심의 관리방안이 도입되면서, 그간 투입과 과정 중심의 규제에서 산출과 결과 중심의 규제로 전환됨.

- 성과에 기반한 평가와 보상이 공공분문의 경영개선을 유도하고 성과책임을 확보했다는 결과를 제시하고 있음.
 - 성과주의의 정착을 위해서는 성과의 정확한 측정과 성과결과가 보상으로 잘 연계되는 것이 중요한데, 아직까지는 개선의 여지가 많은 것으로 나타남.

- 위의 이론들을 요약하면, 경영 자율권의 확대는 공기업의 경영성과를 제고하고 운영의 효율성을 증대하는 데 긍정적인 역할을 수행하며 자율권에 수반되는 책임성을 강조하기 위하여 성과에 기반한 평가와 보상이 이루어져야 함.

- 이는 경영자율권 확대사업의 목적 및 방법과 일치하는 것으로서, 경영자율권 확대사업의 필요성에 대한 이론적, 실증적 근거를 제시해 주고 있음.
 - 자율권의 확대는 운영의 효율성을 증대하고 기관의 기업적인 활동을 촉진할 수 있으며
 - 자율권 확대사업의 성과목표를 통한 평가와 보상은 적절한 성과주의를 이용하여 조직의 성과 향상과 개인의 보상이라는 인센티브 체계를 효율적으로 연결시켜줌.

- 실제로 경영자율권 확대사업과 유사하게 책임운영기관제도가 우리나라에서 시행되었으며, 법령상 공개경쟁에 의해 기관장을 임명하고 기관장에게 조직·인사·재무상의 자율권을 부여하면서 기관 성과 평가에 기초하여 기관장에게 성과연봉과 계약연장을 결정
 - 정책과 집행을 분리하여 운영하는 책임운영기관제도는 신공공관리론에 기반한 대표적 개혁의 하나로서 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등에서 실시되어 옴.

- 책임운영기관의 사례는 기관장의 자율권 확대와 기관운영 효율성에 대한 긍정적인 결과를 보여주며, 직원에 대한 인센티브 역시 고려되어야 함을 제시
 - 국내 책임운영기관에 관한 분석에 따르면 기관장의 권한 확대가 기관운영의 효과성에 다소 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나,
 - 자율권의 실효성이 낮고 직원들에 대한 인센티브가 없다는 점에서 한계를 가짐.

- 따라서 공공기관 운영의 효율성 제고를 위하여 경영자율권 확대사업은 책임운영기관 제도의 한계점을 극복할 수 있는 제도를 구현해야 할 것임.
 - 조직의 생산성을 제고하기 위해서는 조직·인사상의 자율성이 필수적
 - 공공부문 성과관리제도에 관한 대부분의 연구들이 성과를 바탕으로 한 경영평가가 공기업의 조직역량 개선에 긍정적인 효과를 가져왔음을 보임.

Ⅲ. 해외 사례

- 공기업에 대한 정부의 규제에 있어서는 규제와 더불어 자율성에 대한 요청이 동시에 존재함.
 - 첫째, 공기업 사업의 상공업적 성격에 따라 그에 맞는 경영상의 자율권이 보장되어야 한다는 것임. 즉, 상공업적 사업은 그 사업주체의 완전한 책임하에서 이를 수행하여야 하는 것으로서, 그러하지 아니한 경우에는 경영진의 창의성은 상실하게 됨.
 - 따라서 극단의 엄격한 감독조치는 필연적으로 경영진의 책임의식 결여사태를 유발하고 기업경영에 있어서의 낭비 및 비능률성의 원인이 되는 관료적 경영을 유발하게 되는 것임(김동희, 2002).

- 공기업의 공익추구를 위해서는 국가가 정부의 경제·사회정책상의 기본적 요청에 부합하는 공기업의 경영을 감독해야 하는 책무를 짐.
 - 공기업에 지나친 자율권을 부여하는 경우에는 공익보다는 당해 기업 자체의 이익을 보다 중시하고 있는 테크노크라트에 의하여 장악되고 있는 강력한 경제적 세력이 형성될 우려가 있음(김동희, 2002).

- 외국의 경우, 우리나라에 비해 공기업 경영은 기관 자율에 맡기되 그에 따른 책임을 묻는 경향을 나타낸다는 점에서 경영자율권 확대사업과 동일한 사례는 찾기 어려움.
 - 이하에서는 해외 주요국가에서 시행중인 공기업에 대한 일반적인 규제 현황과 기관장의 권한, 자율경영 관련 유사 사례들을 제시하였음.

1. 프랑스

가. 공기업의 규제 현황

- 프랑스에서 공기업(entreprises publiques)은 “공권력이 직접적으로나 간접적으로 재산·재정참가 혹은 그것을 지배하는 규율로 인하여 지배적인 영향을 행사하는 모든 기업”을 말함³⁾(이순우, 2009).
- 재무부는 주식투자·매각 및 기관경영 관련 포괄적 감독권을 행사함.
- 프랑스 정부는 외국인 또는 외국기업⁴⁾이 프랑스의 전략적인 분야에 해당하는 기업에 투자하고자 하는 경우 재정경제산업부의 사전승인을 얻도록 하는 시행령(Decret No.2005-1739)을 2005년 12월 30일 제정함.
 - 외국인 또는 외국기업이 사전승인 없이 전략산업에 투자한 경우 통화금융법 제 151-3조 제3항에 근거해 재정경제산업부장관은 동 행위의 중지 또는 원상회복을 명령할 수 있음.
 - 외국인 또는 외국기업이 중지명령을 이행하지 않는 경우에 재정경제산업부장관은 위법행위의 정도에 따라 최고 위법한 투자금액의 2배까지 과징금을 부과할 수 있음.
- 민영화 방법과 관련해 ‘민영화 적용양식에 관한 법’이 제정됨.
 - 외국인투자자들에 한해서 이들이 취득할 수 있는 전체 양은 민영화 대상기업 자본의 20%를 초과하지 못하도록 규정
 - 또한 외국인투자자가 공공기관, 공공재산, 방위산업, 무기제조와 관련되는 기업의 주식매각에 5% 이상 지분을 취득하게 될 때는 경제부 장관의 동의를 얻어야 한다고 규정

3) 1980년 6월 25일 유럽공동체지침, 1985년7월24일 변경됨.

4) 여기서 ‘외국인 또는 외국기업’이라 함은 EU에 거주하지 않는 외국인 또는 EU에 본사를 두고 있지 않은 기업을 말하며, EU에 거주하지 않는 프랑스인도 외국인에 포함됨.

- 자국 내 투자자들의 경우 5% 이상 지분을 취득하지 못하도록 하며, 안정주의 구성은 전체 지분의 30%를 넘기지 않는 범위 내에서 권고함.

□ 이사회 임원에 관한 법률은 아래와 같음 (성승제 외, 2008)

<p style="text-align: center;">공공부문의 민주화에 관한 법률 (loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public)</p> <ul style="list-style-type: none">○ 이사회 운영에 관한 법률<ul style="list-style-type: none">- 이사의 임기는 5년으로 함- 결원이 생긴 경우에 후임자는 전임자의 잔여임기 동안 임무를 수행함- 국가를 대표하는 이사는 업무를 수행하는 데 필요한 경비를 제외하고는 무보수로 함- 이사는 공기업 이사회의 이사직을 동시에 4개 이상 수행할 수 없음- 이사회 이사가 새로운 임기를 시작할 때 이 조항의 내용과 충돌하는 상황에 처해 있는 경우에는 3개월 이내에 하나를 사임하여야 함○ 임기종료 및 해임에 관한 법률<ul style="list-style-type: none">- 규정에 의하여 임명된 제2조의 공기업 이사회 이사는 규정에 따라 언제든지 임기가 종료될 수 있음- 공공부문의 민주화에 관한 법률에 적용대상이 되는 공기업의 주주총회는 언제든지 주주총회에서 임명한 이사를 해임할 수 있음- 회사운영에 심각한 장애가 발생하는 경우 이사 전체에 대하여 규정에 의해 해임을 할 수 있음- 위와 동일한 사유로 이사회 전체에 대하여 주주총회의 심의를 거쳐 해임할 수 있음- 이사회 이사 전체에 대한 해임은 전체 이사를 갱신하는 것이고 이러한 조치는 1년이 경과하기 전에는 다시 행해질 수 없음

나. 기관장의 권한

- 프랑스 공기업은 전략의 수립 및 추진이 공기업 자율적·독립적으로 이루어지며 이에 따라 예산심의(기본적으로 3년 단위) 역시 회사 내 감사위원회에서 자체적으로 시행, 정부의 통제가 전제되지 않음(한국조세연구원, 2010a).
- 인센티브, 보너스, 수당, 임금인상 문제들은 기업내부의 고유문제로 경영진이 결정하도록 되어 있음.

- 1953.8.9의 데크레(1978.2.16의 데크레로 일부 개정)는 공기업의 경영진의 일정 결정은 관계 기관의 승인을 받도록 하고 있음.
- 공기업의 다른 공기업의 자본에의 참여 또는 그 확대 결정은 데크레에 의한 승인을 받아야 함. 이에 대하여 공기업의 예산, 대차대조표, 경영결산서 및 이익의 할당 이사의 출석수당, 이사회 의장 및 사장의 보수 등에 관한 결정은 재무부 장관 또는 관계 장관의 공동승인을 받아야 함.
 - 관계 장관은 공동결정에 의하여 개개의 기업 또는 일정 범주의 기업의 결산서의 관리, 고정자산 감가상각(減價償却)에 관한 규칙을 정할 수 있음.
 - 직원의 보수에 관한 일정사항에 관한 결정도 관계감독기관의 사전승인을 받아야 함. 예를 들면 프랑스 석유회사에는 2인의 정부위원이 있는바, 이들은 당해 회사의 경영에 대하여 상당히 강력한 권한을 행사하고 있음. 먼저 이들은 일정수의 이사회 의 결정을 정지하거나(예컨대 주식이양에 관한 결정), 그 재의(再議)를 요구할 수 있음. 재의 시에도 이사회가 그 결정을 고수하는 경우에는 정부위원은 정부의 중재를 요청할 수 있음(김동희, 2002).
- 이사회 의장 및 사장의 권한은 공기업에 따라 다름. 예컨대 프랑스 국영철도, 에어 프랑스, 해운회사 등의 공기업은 그 경영에 있어서 이사회 의장이 결정적으로 중요한 역할을 수행함. 즉 회사의 지휘·통할권은 이사회 의장에 집중되어 있으며, 사장은 이러한 이사회 의장의 단순한 협조자로서 의장의 통제와 책임하에서 관련 업무를 집행함(김동희, 2002).
- 프랑스 전기나 프랑스 가스 등의 공기업은 사장이 엄격한 의미에서 당해 회사의 장의 지위를 가지고 있음. 즉 사장은 이사회 의장의 광범한 권한 위임을 받아서 회사의 실질적 경영을 수행함. 이러한 공기업에 있어서는 이사회 의장은 통제기관과 사장과의 의견대립 시에 조정 역할을 하는 데 그침(김동희, 2002).

다. 공기업의 자율경영 사례 : 프랑스 전력공사(EDF)의 경영계약제도

- 프랑스의 경우, 공기업에 계획과 추진활동에 대한 자율성을 부여하면서, 통제활동은 기업별로 제출한 사회보고서(Bilan Social)⁵⁾와 연도별 중장기 성과보고서를 중심으로 객관적 평가, 목표관리를 강조(박기찬, 2008).

- 경영계약제도(한국조세연구원, 2010a)
 - 프랑스 정부는 1967년부터 공기업 관리의 기본 틀로 정부와 공기업 사이에 체결하는 경영계약(Contract de plan)을 설정
 - 정부가 기업과 경영계약을 체결하여 해당 공기업을 통하여 달성하고자 하는 사회적·정치적 목표를 분명히 하고, 자율권을 부여
 - 일반적으로 경영계약의 경우 정부와 공기업 사장 간에 3년 혹은 4년으로 계약기간을 체결하여 장기적인 관점의 경영목표를 부여

 - 공기업은 경영계약에 의거하여 매 분기마다 경영성과를 정부에 보고하고, 정부는 매년 경영성과 점검을 통하여 공기업을 통제
 - 프랑스의 경영계약제도는 정부소유 기업에 대한 간접규제 방식으로 정부규제활동의 투명성 향상은 물론 기업의 내부에도 적용하여 공기업 내부의 경쟁시스템으로 작용

5) 사회보고서(Bilan Social)는 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 사회적 성과들에 대한 지표를 나타내는 보고서로, 1984년부터 3년치를 의무적으로 공시하는 제도가 운영되고 있음. 종업원 50명 이상의 민간기업은 물론 모든 공기업에서 사회보고서를 작성하고 있음(한국조세연구원, 2010).

프랑스 전력공사(EDF)의 경영계약

- 1996년 12월 19일 정부방침에 따라 전력시장 개방의 원칙이 성립, 2004년 7월부터 해외에도 개방함으로써 프랑스 전체 전력공급의 약 70% 정도가 경쟁함.
- 정부와 전력공사는 고객의 이익을 보장하고 유럽경제 전반에 기여해야 하는 의무를 가지고 있으며, 새로운 서비스의 제공 및 연구경쟁력 강화를 위한 경쟁체제를 갖추도록 협력함.
- 정부의 에너지 정책은 다음과 같음.
 - 에너지의 독립성 및 에너지의 안정 공급
 - 환경보존과 지구 온난화 현상 방지
 - 에너지 기업과 경영활동에 의한 최고의 에너지 시장 구축
 - 지역 및 사회적 통합의 추진
 - 에너지 공급설비의 확보 및 유지를 위한 재원과 인원 조달 등
- 에너지 정책 추진을 위해서 2003년, 2004년 법령으로 전력의 공공서비스 활동을 유지 및 발전 시키기 위한 지침을 설정, 정부투자청 설립 이전에 2001년~2003년 중기경영계약을 정부와 체결함.
- 1995년 체결한 법조항을 수정한 2004년 법령으로 EDF와 EDF-RD, RTF-EDF 등과 경영계약을 체결하여 2005~2007년 3년간의 경영수행 사항과 재정보상 방안에 관하여 확정함.
- 매 3년간의 경영실적에 대한 평가를 실시, 공공서비스 관련 경영계약 사항은 수정 불가능, 동일한 평가절차를 통하여 강력하게 추진하고 있음.

2. 캐나다

가. 공기업의 규제 현황

- 캐나다 공기업은 주무부처, 총리실, 감사원(OAG), 재무위원회 사무국(TBS), 재무부 등에 의해 감독되며, 경영의 독립성과 함께 지배구조에 대한 감시도 이루어짐(한국조세연구원, 2010b).
 - 공기업을 담당하는 임명직 장관은 부처 내·외부의 다양한 정부관료 그룹에 공기업 사업계획과 예산에 대해 검토를 요청하고 자문을 구하며, 장관이 동 사업계획과 예산을 승인하면, 재무위원회 사무국에 이송함(한국조세연구원, 2010b)
- 모든 조직은 1984년에 제정된 재정관리법(Financial Administration Act, FAA)의 영향을 받음. 재무위원회는 예산집행에 대한 동의 및 감시의 역할을, 재무위원회 사무국은

실무 역할을 담당함(한국조세연구원, 2010b).

□ 공기업

- 의회특별법, 캐나다 상법(Canada Business Corporation Acts)에 의해 임무, 권한, 목적 등이 규정됨.
- 공기업 역시 재정관리법(FAA)이 적용되며 공기업에 대한 보다 표준적인 통제와 책임성 확보를 위해 FAA, Part IV를 채택하고 있음(한국조세연구원, 2010b).

□ 재무위원회와 재무위원회 사무국

- 재무위원회는 사업성과, 윤리, 재정, 직원 및 사무관리, 감사에 대한 책임 및 각 부처의 규제와 명령 등에 대한 승인업무를 담당하며 각 부처가 사업을 수행하는 데 필요로 하는 자원 및 행정환경을 마련해 주는 역할을 담당하고 있음(감사원 평가연구원, 2006).
- 재무위원회는 정부운영의 재무, 인사 및 행정정책을 수립하며 각 부처 및 국의 집행을 모니터링하고 점검하는 책임을 짐. 재무위원회는 캐나다 공기업으로부터 연간 매년 예산지출계획을 받음.
- 재무위원회 사무국은 캐나다 정부가 인적자원, 재정자원, 정보 및 기술자원을 정부의 정책적 목적과 우선순위에 알맞게 가장 잘 관리할 수 있도록 돕는 역할을 함. 공기업의 연간 경영계획이 해당 공기업의 권한에 해당되는지를 살펴보고 판단할 수 있음(대외경제정책연구원, 2008).

나. 공기업의 기관장 권한 현황

□ 2004년에 발표된 새 규정에서는 기업이 적합한 사장(CEO) 후보자를 선별하여 정부에 추천하도록 하고 있음.

□ 일부 공기업⁶⁾을 제외하고 사장(CEO)의 임기는 정해져 있지 않음.

6) 캐나다 방송사, 캐나다 은행, 캐나다 기업개발은행 등 3개 회사

- 정부는 보수 및 최대 연간 보너스의 범위를 설정함. 독립자문위원회의 검토를 거친 후, 정부가 범위 변동을 결정함. 이에 따라 해당 기업에 책임이 있는 이사회와 정부 기본급과 성과급의 결정은 반드시 정부와 의견을 교환할 것이 요구됨(OECD, 2005).

다. 공기업의 자율경영 사례

- 효율적인 공공서비스 제공을 위해 정책기능과 집행기능을 분리하면서 출현한 특별한 영기관(SOAs)은 우리나라의 책임운영기관과 유사한 것으로 보임.
 - 특별운영기관의 핵심적 사항에 대해 주무부처와 성과계약에 대한 합의를 전제로 상당한 관리권한을 위임을 받음.
 - 업무성과에 대하여 해당 기관장은 장·차관에게 책임을 지고, 차관은 사업의 목적 달성을 위해 필요한 경우 광범위한 권한을 위임할 수 있음(임병연, 2005).
- 특별운영기관의 성과평가에 사용되는 기준은 운영 효과성, 서비스 효과성, 비용 효과성, 적절성 등 4가지이며 각 평가기준마다 구체적인 평가 내용이 있음
 - 운영 효과성 평가는 투입 대비 산출 또는 실적비율로 나타나는 효율성을 측정하거나 핵심자산의 보호와 관련되어 있음. 서비스 효과성 평가는 재정성과, 목표달성 정도, 환경변화에의 적응능력, 고객 대응성 및 고객에 미친 영향 등으로 평가함. 비용 효과성 평가는 정부목표 달성에 있어서 SOA가 어느 정도 적절하다고 효율적인지를 평가하는 것임.
 - 적절성 평가는 (1) 기관목표와 전략목표간 기관 활동과 기관에 부여된 법적 임무 간의 일관성과 연관성, (2) 목표, 전략 등이 조직구성원들과 이해관계자 간의 합의·조정되고 상호간에 의사소통되는 정도, (3) 올바른 분석과 자원계획을 토대로 한 자원 배분과 투자, (4) 인사, 예산, 조직과 관련하여 주어진 자율권의 적절성, 관리와 조직구조의 신축성 등을 평가함(한국조세연구원, 2010b).
 - 적절성 평가의 측정지표가 나타내듯이, 특별운영기관의 경우 사업 관련 광범위한 권한을 위임받아 인사, 예산, 조직 관리에 있어서 자율권을 가지고 있음을 알 수 있음.

3. 뉴질랜드

가. 공기업의 규제현황

□ 지나친 규제로 인한 경영목표 달성을 위한 기관의 자율성 부족, 각 기관의 책임자가 경영악화 개선을 위해 노력한 성과가 효율적으로 평가되지 못하는 문제 등을 해결하기 위해, 1980년대 뉴질랜드 정부는 급진적 개혁을 감행하였음. 이러한 개혁의 주요 조치는 아래와 같이 정리됨.

- 체계적인 민영화, 기업화, 상업화, 계약주의의 폭넓은 활용
- 정책적 포획⁷⁾의 최소화
- 단일 목적의 기관 창조
- 내각은 결과에 책임을 지고, 최고 행정가는 산출에 책임을 지는 철저한 성과경영과 책임제도
- 산출에 기초한 예산 및 재정관리
- 발생주의 회계시스템의 전반적 적용
- 인력자원관리와 재정관리를 위한 권한을 기관장에게 위임

□ 공공부문을 위한 법률(State Sector Act, SSA)

- 「공공부문을 위한 법률」의 제정은 뉴질랜드 공공기관 개혁의 시작점으로 현 뉴질랜드 정부체계의 틀을 마련함.
- 뉴질랜드의 공공기관은 행정 및 업무 수행과정에서 「공공부문을 위한 법률」을 준수하도록 되어 있음.

□ 공공재정법

- 공공재정법은 1988년 사무차관제도 도입을 법제화된 「공공부문을 위한 법률」의 후속입법으로 공공부문의 생산성 제고가 주목적임.

7) 정책적 포획(Regulatory Capture)이란 규제를 만드는 정치인과 관료가 일반대중의 편익보다는 고도의 전문지식과 로비능력으로 조직화된 이익집단에 의해 휘둘리는 현상을 말함.

□ 공기업법 (State-Owned Enterprises Act)

- 1984년 이후 노동당 정부는 정부예산 감축과 부채 감소를 위해 정부부처의 영리부문과 비영리부문을 구분하여, 영리부문, 즉 상업적 기능을 공기업 조직으로 전환시킴. 이를 제도화하기 위해 1986년 공기업법을 마련함(김근세, 1997).
- 상당수의 정부기업을 자율적인 공기업으로 전환시켜 민간기업과 같이 관리되도록 함. 장기적으로는 정부기능 중 사업기능을 민간기업체제로 전환시키는 토대를 마련하였음(김근세, 1997).
- 공기업은 민간기업과 같은 자본구조를 갖고, 세금을 내야 하며, 주식이윤배당을 하여야 함. 이러한 공기업제도의 활성화를 위해 규제완화사업을 추진하여, 모든 법적 독점권을 제거(김근세, 1997)

□ 회사법(Companies Act)

- 뉴질랜드의 공기업은 민간 상장기업과 동일한 경영구조 및 내부 지배구조 하에 경영·관리되고 있음. 이는 공기업이 일반 회사법(Companies Act)을 동일하게 적용받고 있기 때문임(한국조세연구원, 2010b).

- 뉴질랜드 정부는 공기업이 활동하고 있는 산업의 시장화를 위해 관련 규제를 철폐하여 민간기업이 중복 진입하고 자율적으로 경쟁할 수 있도록 허용하고 있음. 이는 추후 해당 기업을 민영화할 때 부작용은 최소화하고 긍정적인 효과는 극대화하기 위한 발판을 마련하는 것으로 보임(한국조세연구원, 2010b).

나. 기관장의 권한

- 공기업의 최고경영자는 해당 출자부처에 의해 임명된 이사회가 임명하고, 이에 책임을 짐. 다만 해당부처는 공기업의 매년 업무방향에 대해 개입할 권한이 있음. 원래 공기업법(State-Owned Enterprises Act, 1986)의 취지는 해당 부처의 정치적인 개입으로부터 공기업의 운영을 분리시키는 것인데, 이에 대해 노동당, 국민당 모두 공기업 경영개입을 자제하고 있음(김근세, 1997).

- 공기업은 최고경영자(CEO)를 중심으로 한 경영팀과 이사회를 중심으로 한 관리·감독위원회에 의해 운영됨(한국조세연구원, 2010).

다. 공기업의 자율경영 사례 : Quatable Value Limited 경영평가 사례

- 일반 민간기업의 경영평가 시 주로 사용되는 주요 실적지수 제도(Key performance Indicators, KPIs)를 도입하였음.
 - 지수 측정 및 평가방법 등은 각 공기업과 담당 주무부처의 합의하에 자율적으로 수립됨.
 - 각 기업의 특성과 경영방향에 따라 평가지수가 조금씩 다르며, 해당 산업의 전문성을 띤 구체적인 지수가 많이 포함되어 있음.

- 주주장관들과 이사회가 모여 경영목표를 수립하고, 그 달성 현황을 연차보고서에 공시함.
 - 재정목표는 이사회와 재정부 장관이 동의함으로써 설정되며, 기업의 재무성과를 중심으로 한 계량지표로 구성됨. 주로 전기에 부진했던 항목이 강조되는 경향이 있음.
 - 비재정적 사항은 산업의 업무의 특성 및 기업의 사업목표에 맞는 전문적이고 실질적인 항목으로 구성되어 있음.

이사회와 재정부 장관은 다음 사항을 재정 목표로 세우는 데 동의하였음

재정적 사항 평가 내역	목표	달성
순손익 (감가상각과 세금 반영 후)	NZD 2,018,000	NZD 1,476,000
주주 자본 대비 순손익(감가상각과 세금 반영 후) 율	9.30 %	6.79 %
유형자산 대비 순손익(이자과 세금 반영 전) 율	22.50 %	5.93 %
총매출 대비 순손익(세금과 감가상각 반영 후) 율	4.30 %	3.99 %
유동비율	115 %	179.79 %
장기부채 ÷ (장기부채율 + 자본율) <최대 30%>	8.20 %	11.95 %
<u>비재정적 사항 평가 내역</u>		
실행가능한 토지분할 민원율	95 %	100 %
실행 전 서류교정 완료율	100 %	100 %
웹사이트 사용자의 ' 좋음' 과 ' 매우 좋음' 평가율	85 %	85.40 %
웹사이트상 부동산 자료의 정확성과 성실성에 대한	75 %	76.90 %
설문조사 중 ' 좋음' 과 ' 매우 좋음' 평가율		
연중 직원 이직(희망 퇴사자) 율 감소 여부		27% 감소
Net Promotor Scores 개발 여부		개발중
임직원 연대성 점수(Employee Engagement Scores) 개발 여부		완료 - 벤치마크 보고 준비중
<u>사회적 책임 수행 관련 평가 내역</u>		
전력소모 절약	10 %	6 %
종이소모 절약	15 %	36 %
자원소모 절약	20 %	16.40 %

출처: 한국조세연구원, 2010b

4. 독일

가. 공기업의 규제 현황

- 독일의 공기업의 관리는 주무부처 중심으로 이루어지고 있음. 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있으나 준법여부·예산감독·

정책방향 등에 대한 기본방향만을 제시해주고 있음. 수상실이나 국회에 의한 관여도 주무부처를 경유하여 이루어지기 때문에 감사원을 제외한 외부통제는 미약한 편으로 자율성을 최대한 보장해주고 있음(이상철 외, 2004).

- 산하기관의 예산은 주무부처가 하향적(Top-Down) 방식으로 배정한 범위 내에서 산하기관이 자율적으로 편성하는 것을 원칙으로 하고, 재무부는 연방예산지침으로 예산 편성에 관한 방향을 제시하고 주무부처를 통해 예산집행성과를 심사하는 방식으로 관리가 이루어지고 있음(이상철 외, 2004).
- 연방재무부 제8국(Directorate-General VIII)은 공기업 민영화, 중요 공기업 관리, 정부 소유 부동산 관리 등을 담당함.
 - 제 8국은 A, B로 나누어지는데, A에서는 연방정부 소유 부동산 관리, 청산된 신탁 관리청의 사후 업무, 체신과 전화부문에 대한 법과 기술적인 감시를 수행하며 6개 부서로 구성됨. B에서는 민영화와 독일 우편과 독일 통신, 독일 철도에 대한 소유권 행사 등 공기업 지배구조를 담당하고 5개 부서로 구성됨(한국조세연구원, 2010b).
- 독일 연방회계감사원은 연방예산규칙 제88조 제1항과 제91조에 의거하여 공기업에 대한 감사를 실시함.
 - 연방예산규칙 제 95조에 의거하여 독일 공기업은 독일 연방회계감사원이 그 임무 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 문건의 제출을 요구하면 일정 기한 내에 제출하여야 함.
 - 공기업의 수입과 지출, 지출의무, 자산, 부채, 중요사업, 보조금의 사용 등의 범위에서 감사함.
 - 특히 감사내용은 예산지침 준수 여부와 수입·지출의 근거 및 증명 여부, 효율적인 자금의 사용 등에 대해서 이루어짐.

나. 공기업의 기관장 권한 현황

- 독일의 기관장과 부기관장은 대부분 주무부처 장관이 임명하지만 이사회가 있는 경우 정부가 보유한 지분비율에 따라 이사진을 파견하여 영향력을 행사하고 있으며, 기관장과 부기관장은 자체적인 역할 분담을 통해 자율적인 균형과 견제가 정착되어 있음. 즉 기관장은 외부업무와 기관을 대표하고 부기관장은 내부관리업무를 담당하는 방법으로 역할 분담이 되어 있음(이상철 외, 2004).

5. 기타 : 인도의 나브라트나스(Navratnas)사례

- 주무부처(line ministries)에 의한 분기별 평가와 더불어, 공기업부(Department of Public Enterprises)의 도움으로 연간 검토(annual reviews)가 이행되고 있음.
- 공기업의 목표와 성과에 관한 특별본부는 기관장(CEO), 주무부처와 함께 공기업의 달성목표를 논의함.
 - 1년간의 성과는 공기업 자체적으로 먼저 평가된 후, 공기업부에 제출되어 특별본부에서 1에서 5까지의 등급으로 평가됨.
 - 기관장과 이사회 구성원들에 대한 평가는 특별본부에서 평가된 등급과 관련되어 있으며, 어떠한 경우에는 보수와 관련된 성과와도 연계됨.
 - 나브라트나(Navratna) 회사의 경우, 공기업부 장관, 장관직속 위원회, 기획위원회와 재정부 대표가 매년 공기업의 성과를 검토하고 자율성 부여 여부를 평가함.
 - 또한 총리 주최 최고위원회(High-Power Committee)에서 3년마다 나브라트나의 성과를 검토함(OECD, 2010).
- 1997년 인도 정부는 공기업(CPSEs)을 세계적인 대기업으로 발전시키기로 결정하고, 자율권 제고와 권한 위임을 계획함.
 - 권한은 나브라트나스(Navratnas)라는 선별된 그룹에게 위임되었는데, 훗날 미니라

트나스(Miniratnas)라는 그룹도 생겨남.

- 공기업부(Department of Public Enterprises, DPE)가 발표한 정책은 선별된 기업의 이사회 구조조정을 의무화하여, 자율권과 권한을 행사할 능력을 갖추도록 하였음(OECD, 2010).

□ 첫 단계로 경력과 전문성이 입증된 독립이사⁸⁾를 공기업 이사회에 4명 이상 두도록 함.

- 이 정책은 추후 6개월 이내로 독립이사가 전체 이사의 3분의 1 이상을 차지하도록 확대됨.
- 독립이사는 높은 권한을 부여받은 조사위원회(Search Committee)에 의해 선출되었는데, 이 조사위원회는 공기업임명위원회 회장, 공기업부의 서기관, 기타 관련 부처의 서기관 외에도 산업부 장관이 임명한 저명 인사들로 구성되어 있음.
- 이사회 구조조정은 자율권 확대를 위한 중요한 의무사항이 되었고, 기업 지배구조 개선을 촉진함.
- 이어서 증권거래위원회(Securities and Exchange Board of India, SEBI)의 지시를 따라 모든 상장 공기업은 주식상장 동의서(listing agreement with stock exchanges) 제 49조의 사항을 준수하게 되어 있음. 이는 독립이사, 감사 위원회, 보고 및 공시 제도와 관련된 엄격한 의무 조항임(OECD, 2010).

□ 나브라트나와 미니라트라에 속한 기업들은 규모면에서 성장을 보였으며, 주무부처 주관하에 마하라트나스(Maharatnas)라는 새로운 도약을 준비하고 있음. 마하라트나스는 국제 경쟁력을 갖춘 선별된 대규모 수익형 공기업으로 구성되어 있음(OECD, 2010).

6. 시사점

□ 해외 주요국가의 사례는 상업적 활동을 수행하는 공기업의 경영 자율권을 보장하는 것은 경영진의 창의성을 보장하고 생산성을 향상시키기 위해 필요함을 제시하고 있음.

8) 비공식, 비상근 이사라 칭함.

- 공공기관 중에서도 공기업에 대해서는 경영의 자율권을 광범위하게 부여하고, 기관의 자체적인 경영활동과 의사결정을 존중하고 있음.
- 기관의 보수, 예산, 결산 등에 대해서는 정부의 승인과 감독활동이 존재하고 있으며, 국가마다 통제 권한의 정도에는 차이가 있음.
- 공기업에게 부여되는 구체적인 자율권의 권한과 내용은 국가마다 큰 차이가 있으며, 같은 국가라도 공기업의 특성에 따라 달라짐.
- 구체적인 경영자율권의 사례로는 우리나라의 책임운영기관제도와 비슷한 캐나다의 특별운영기관(SOAs)제도 등이 있으며, 이는 기관에게 성과계약에 대한 합의를 전제로 사업과 관련한 인사, 예산, 조직관리에 광범위한 자율권을 부여함.
- 경영자율권의 사례는 ‘성과계약제도’의 형식으로 많이 나타나고 있는데, 프랑스, 뉴질랜드, 인도의 사례에서 찾아 볼 수 있음. 이는 기관의 성과목표에 대한 합의를 한 후 기관에 경영자율권을 부여하는 형태를 띠고 있으며, 구체적인 평가의 지표도 설정되어 있음.
- 경영성과를 평가하기 위한 지표는 기관의 계약과 목표설정에 따라 달라지며, 기관마다 업무성격과 분야에 따라 다른 지표를 활용하고 있음.
- 공공기관의 자율권과 관련된 또 다른 고려사항은 이사회와 이사회 의장, 기관장(CEO)의 구성과 선임, 역할 분담 및 의사결정과 관련된 것임. 기관의 자율권이 확대되는 것은 이사회 권한이 확대되고 더 많은 결정권을 가지는 것을 의미함. 따라서 경영자율권의 확대와 관련하여 이사회와 기관장의 역할에 대해 깊이 있게 살펴보는 것이 필요함.

IV. 공공기관 규제와 경영자율권 확대사업

1. 공공기관 규제

- 공공기관, 특히 공기업의 경우 기관의 경영 전반에 대하여 정부의 규제가 이루어지고 있으며, 공공기관의 기관장이 예산, 인력, 투자 등 기업 운영 과정에서 가지는 결정 권한이 많지 않음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있음(동법 제3조).

- 법으로 자율적 운영을 보장하고 있으나, 정부는 공공기관의 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 실제로 기관경영에 상당 부분에 규제를 하고 있음.
 - 임원 및 감사 임면, 경영공시의무, 고객만족도 조사 실시, 경영성과평가 등을 규정하고 공공기관 운영의 틀을 제공하며,
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위하여 「공공기관 운영에 관한 법률 시행령」이 존재

- 공기업에 대한 일반적인 정부의 규제영역은 다음과 같음(김일섭, 1992)⁹⁾.
 - 공기업 설립목적 및 목표의 부여
 - 장기적인 종합경영계획과 전략의 승인
 - 투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인
 - 가격결정에 관한 사항
 - 최고 경영진의 임면

9) 김일섭(1992), 「국제경쟁력 강화를 위한 공기업외부규제의 개선방안」, 『공기업논총』 Vol 4, No 1, pp. 117~141

- 정부정책과 관련된 대행사업의 수행
 - 공기업 정보의 정기적인 보고에 관한 사항
 - 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가
 - 공기업 경영의 공정성 확보를 위한 사항
- 특히 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 대한 지침이 적용되며, 경영목표 등 운영 계획에 대하여 이사회의 의결이 필요
- 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 함(동법 제50조)
 - 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
 - 예산과 자금 운영에 관한 사항
 - 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항
 - 2010년 법 개정으로 공기업·준정부기관은 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획에 대한 이사회의 심의·의결을 받아야 함.
- 다음과 같은 지침들을 통하여 공공기관의 조직·인사·예산에 관한 사항들을 관리하고 있음.
- 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침
 - 기타공공기관의 혁신에 관한 지침
 - 2010년도 공기업·준정부기관 예산편성지침
 - 2010년도 공기업·준정부기관 예산집행지침
 - 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편
 - 기관장 경영계획서 작성지침
 - 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침
 - 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침
 - 공공기관의 통합공시에 관한 기준

○ 공기업·준정부기관 감사기준

- 이밖에도 2010.3.22일 제정된「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사를 받기도 함. 일부 공공기관에 대한 가격규제 및 독점규제 등 산업별 규제가 존재함.
 - 「공공감사에 관한 법률」에 따라 공공기관에는 자체감사업무를 수행하는 자체감사 기구를 두며, 감사기구의 장에게는 자료제출, 실지감사, 일상감사 등을 요구할 수 있는 권한이 있음.

2. 경영자율권 확대사업

가. 자율권의 내용

- 경영자율권 확대사업으로 인하여 기관이 가지게 되는 자율권은 크게 인력운영 자율권, 조직구성 자율권, 예산운영 자율권으로 구분할 수 있음.
 - 각 분야 자율권의 세부 내용은 기관별로 상이하며, 기관의 요구에 따라 부여되는 자율권의 분야가 다를 수 있음.
 - 예를 들어, 중소기업은행의 경우 인력운영 자율권만을 요청하여 활용
- 인력운영의 자율권은 해외개발 또는 신규 사업 등을 추진하기 위하여 필요한 인력을 자율경영 계약에 명시된 범위 내에서 증원할 수 있도록 함.
 - 시범기관에 해당하는 4개 기관 모두 인력운영 자율권을 부여
- 조직운영의 자율권은 기관 내에 조직을 신설하고 직위나 직급을 운영하기 위하여 기존에 필요했던 주무부처와의 협의, 결재 과정을 없애고 기관이 조직 구성에 대한 자율성을 가지도록 함.
 - 단, 상위 직급의 비율이 증가되지 않는 범위 내에서 허용

- 예산운영의 자율권은 기본적으로 인건비 또는 인센티브 등과 관련되어 있으며, 기존의 공공기관 예산운영지침에서 벗어나 부가적인 급여 체계 또는 인센티브 체계를 수립할 수 있게 함으로써 기업 운영의 효율성을 제고하기 위한 것임.
- 인천공항과 지역난방공사는 초과이익 및 원가절감의 10%를 인센티브 재원으로 활용할 수 있게 됨
 - 가스공사에는 해외사업 전문 인력에 대한 별도의 급여체계를 적용하도록 허용
 - 단, 인센티브는 평가결과 우수기관에 한하여 지급 상한(월봉의 100%) 이내에서 지급
- 이러한 자율권을 일반 공공기관의 관련 권한과 비교한 결과를 <표 IV-1>에 정리하였음.

〈표 IV-1〉 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 (지역난방) 설비확충 관련 인력 증원	원칙적으로 정원과 현원을 일치(2010.1.1 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과인원 해소) 인력 증원을 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 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 기획재정부 장관과 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, 월기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정함.

- 일반 공공기관은 인력 증원 필요 시 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전 협의를 하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야 함.
 - 인력부문에서 정원과 현원을 일치시키도록 하고 있으며, 정원을 넘어서는 현원의 인건비는 예비비에 계상하도록 하고 있음. 2010년 1월 1일 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과인원을 해소해야 함.
 - 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 추진

- 조직 확대를 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의를 하며, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행
 - 기구신설·확대 필요 시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소함을 기본으로 하며, 기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진하여야 함.

- 일반적으로 공공기관의 장은 예산편성권 및 수정 권한을 가지나, 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 편성하여야 함.
 - 총인건비는 2009년도 총인건비 예산 범위 내에서 동결하되, 호봉승급 등에 따른 자연증가 소요는 209년 총인건비 예산의 1.6%한도 내에서 별도 편성할 수 있음.
 - 총인건비 한도 내에서의 개인별·항목별 등 구체적인 증감은 각 기관이 자율적으로 결정하되, 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하도록 함.

- 각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급함. 예비비에 계상할 성과상여금의 재원조성 방안 및 기본연봉, 월 기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정함
 - 기관장 및 감사의 성과급은 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편」에 따라 편성
 - 기타 상임임원의 성과급은 공기업의 경우 기본연봉의 100%, 준정부기관의 경우 기본연봉의 60% 이내로 편성
 - 직원 성과급은 공기업의 경우 월 기본급의 500%, 준정부기관의 경우 기본월봉의 200% 이내로 편성

나. 성과목표 및 평가

- 자율권 확대에 따른 성과목표는 공통목표와 기관별 고유목표로 구분
 - 공통목표는 국가의 정책 방향에 부합하도록 주무부처가 설정하며, 경영자율권 시범기관에게 일률적으로 적용
 - 기관별 고유목표의 세부 항목은 기관별 특성과 공기업으로서의 공공성을 고려하여 각 기관과 주무부처가 협의하여 선정

- 공통목표는 경쟁 도입 및 증시 상장 등 공공기관 선진화 과제의 추진 결과와 노사관계 선진화임.
 - 가스공사는 2010년까지 국내 가스시장에 경쟁을 도입해야 하며, 인천공항과 지역 난방공사는 2010년 증시 상장을 공통목표로 부여받았음.

- 기관별 고유목표의 항목은 <표 IV-2>를 참조

<표 IV-2> 기관별 고유목표

기관명	성과목표
인천국제공항공사	동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
중소기업은행	수익창출 역량 강화, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화
한국가스공사	유·가스전 확보매장량 증대, 해외사업 수익증대, 천연가스 도입가격 안정, 미공급지역 배관망 건설
한국지역난방공사	수익성 개선, 저탄소 녹색성장 추진, 서비스공급단가 개선

자료: 기획재정부 보도자료(10.08.04)

- 기관별 고유목표에는 구체적인 성과지표가 포함되며, 각각의 성과지표에 대하여 성과목표치를 설정하고 이를 계약서에 명시
 - 성과지표에 대한 목표치는 과거 실적을 고려하여 결정하며,
 - 자율경영 실적 평가 시에 사용될 지표별 가중치 역시 경영자율권 계약서에 비율을 명시

- 자율경영실적 평가는 공통목표와 고유 성과목표의 두 부분에 대하여 이루어지며, 고유 성과목표에 대한 계량평가와 공통목표에 대한 비계량평가로 구성
 - 공통목표는 공공기관 선진화 과제와 노사관계 선진화 외에, 자율권 운영의 적정성을 함께 비계량적으로 평가
 - 고유 성과목표는 자율경영계획서에 명시된 성과지표의 목표치 대비 실적을 계량적으로 평가

다. 보상체계

- 고유 성과목표 점수는 성과목표별 가중치를 이용하여 100점 만점으로 다시 환산하고, 여기에 공통목표 점수를 합산하여 종합점수를 도출
 - 종합점수는 3등급으로 구분하여 평가
- 평가 등급에 따라 자율권 지속 여부, 기관장 인사, 임직원 성과급 등을 아래와 같이 결정¹⁰⁾
 - 우수기관은 경영자율권 기간을 연장하고, 기관장의 연임을 건의하며, 기관장의 성과급 지급에 자율경영계획서 평가를 50% 반영하며, 직원 성과급을 1등급 범위 내에서 가산
 - 보통기관은 경영자율권 기간을 연장하고 자율경영계획서 평가를 기관장 성과급 지급에 50% 반영하며, 동시에 자율경영계획서를 재점검
 - 부진기관은 경영자율권을 회수하며, 기관장 자진 사퇴와 함께 임직원 성과급은 1등급 범위 내에서 차감
 - 경영자율권 회수 시 자율권으로 인하여 증원된 정원 및 신설된 조직은 자율권 이전 단계로 환원

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

V. 경영자율권 확대사업의 효과성 분석

1. 기관별 분석

가. 인천국제공항공사

- 정원의 5%인 41명 증원('10. 4. 1, 이사회회의결)
 - 자율권 목적에 부합하도록 해외산업 진출과 신규 사업 개발을 위한 인력 증원
 - 이라크 아르빌 공항, 러시아 하바롭스크 공항 등 해외사업 진출 본격화에 따른 사업 수행 인력 소요
 - 신규 수익원 개발, 환승여객 증대 및 신규항공사 유치 등 전략 수립 및 사업수행 능력 강화를 위한 인력 증원

〈표 V-1〉 인력변동 내용

'09년 말 정원	5% 증원	현 정원
831명	41명	872

- 정원 증원에 따라 2010년 5월 상반기 21명을 신규 채용하였으며, 잔여 20명은 하반기 추가 채용 추진중
 - 보안전문 1명(4. 1), 신입 20명(5.10) 신규채용
 - 영업본부 5명, 해외사업 등 7명, 공항운영 9명 배치
 - 러시아, 필리핀 등 해외사업 추가 진출, 항공영업/마케팅 인력 소요 등을 종합 고려하여 채용 여부 검토

- 공공기관 선진화 정책의 일환으로 인력이 동결되었으나 경영자율권 사업으로 인해 일부 충원
 - 1994년 공항건설 당시 200명으로 시작하여 지속적으로 증원하였으나 선진화 이후 최초로 정원이 감축됨(△102).
 - 선진화계획에 따른 감축인원은 계획대로 2012년까지 지속하도록 하되, 이것이 자연감소분으로 해결되지 않기 때문에 명예퇴직을 3차례(선진화 계획 전 1회, 후 2회) 단행하여 인력 감축하고 있음.

- 2010년 8월 현재 2개 부처와 2개 팀을 신설하고 상위자가 하위보직을 겸임하는 형태로 조직을 운영
 - 해외사업단과 사업개발단을 신설하여 미래전략사업 추진을 위한 조직력을 강화하고, 공항건설 노하우를 활용한 R&D 기능 강화를 위해 부사장 직속 '연구개발단'의 기능을 확대
 - 물류분야 신규 수익사업 개발, 물동량 증대, 물류·제조기업 유치 강화를 위해 물류팀을 물류영업처로 확대 개편

〈표 V-2〉 조직 개편 전후 비교

변경전	변경후	증감
3본부 2실 19처 74팀 1지사	3본부 2실 21처 76팀 1지사	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">미래사업추진실(처급)</div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;">해외사업단(처급)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;">사업개발단(처급)</div> </div>	2처2팀 증
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">역량개발팀(팀급)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">연구개발단(팀급)</div>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">물류팀(팀급)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">물류영업처(처급)</div>	

- 신규 조직을 구성하는 과정에서 주무부처인 국토해양부와 기획재정부와의 협의과정이 단축되어 담당자 변경 및 행정적인 절차로 인한 시간적·물리적 비용이 감소

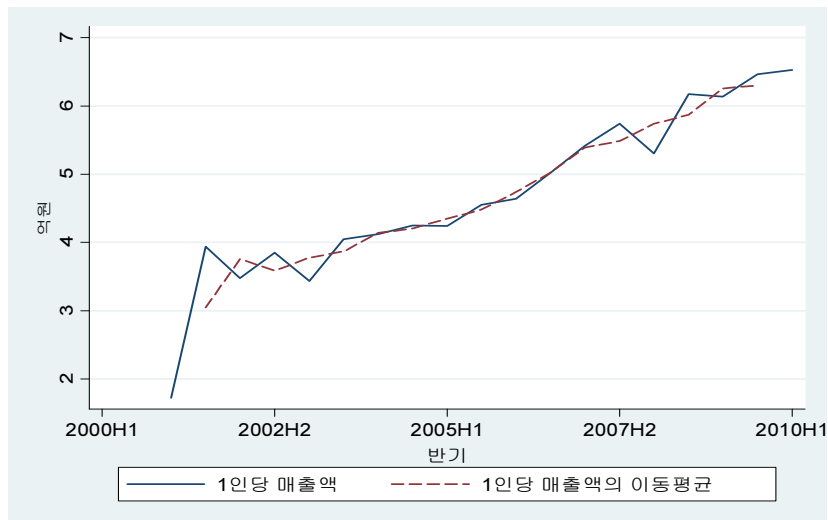
- 외부 시장 환경 변화에 순발력 있게 반응하면서 기관의 핵심역량에 집중할 수 있는 조직 변화가 용이해짐.
- 인천국제공항공사 관계자와의 면담에 따르면, 경영자율권 사업 시행 이후 기관 내부에 사업의 성공적 이행을 위한 자율·책임경영 문화가 확산되었으며 노사관계 역시 개선되고 있다는 의견
- 창사 이래 처음으로 노사합동 워크숍(3.17~18)을 개최하여 노사가 함께 성공적 자율경영 이행 방안 강구
- 수익성 증대를 위하여 신규 수익을 개발함과 동시에 각종 비용을 절감하는 방안을 검토, 추진중
- CEO 주관 대책기구를 설치하는 등 관리체계 구축
 - 수익증대를 위한 항공마케팅 강화 및 신규 수익 개발
 - 신규 항공사 및 환승객 유치 강화로 항공수익 증대(10억원)
 - 주차요금 현실화 방안 시행(10억원)
 - 면세점 인도장 등 추가 사용료 징수 가능액 검토(40억원)
 - 비용절감을 위한 시설관리비 및 경상비 관리
 - 시설관리비 등 대규모 지출관련 예산 운용 효율화(32억원)
 - 아웃소싱 용역비 관리 효율화(50억원)
 - 에너지이용 효율화를 통한 수도광열비 절감(20억원)
 - 일반경비 긴축운용 및 절감(30억원)
- 고유 성과목표는 상반기까지의 지표로 볼 때 현재까지는 성공적으로 운영되고 있는 것으로 판단
- 항공수요 증가에 따라 국제선 ATU 및 영업성과가 개선
 - 경기회복 추세이나 환적화물의 경우 항공화물과 직접적으로 연결된 부문(LCD 화물)의 부침이 존재함.
 - 4건의 사업을 수주하고 연말까지 2~3건의 추가 수주가 예상되는 등 해외사업 진출이 확대

- 고유 성과목표 가운데 재무지표로부터 도출할 수 있는 직원 1인당 매출액과 직원 1인당 영업이익의 추세를 살펴보았음.
 - 매출액과 영업이익은 앞서와 마찬가지로 GDP 디플레이터를 이용하여 물가 수준을 조정한 뒤 사용

- 특정 시점의 전후 1년을 포함한 3년 동안의 평균을 구하여 추세선으로 정의하고, 실제 값의 움직임과 추세선을 비교
 - 경영자율권 확대사업이 시행된 2010년은 제외하고 추세선을 도출
 - 추세선의 도출 방식상, 경영자율권이 시행된 시점에는 추세선의 정확한 움직임을 파악할 수 없기 때문에 과거의 움직임을 따를 것이라 예상하여 실제 수치와 비교하는 것이 차선임.

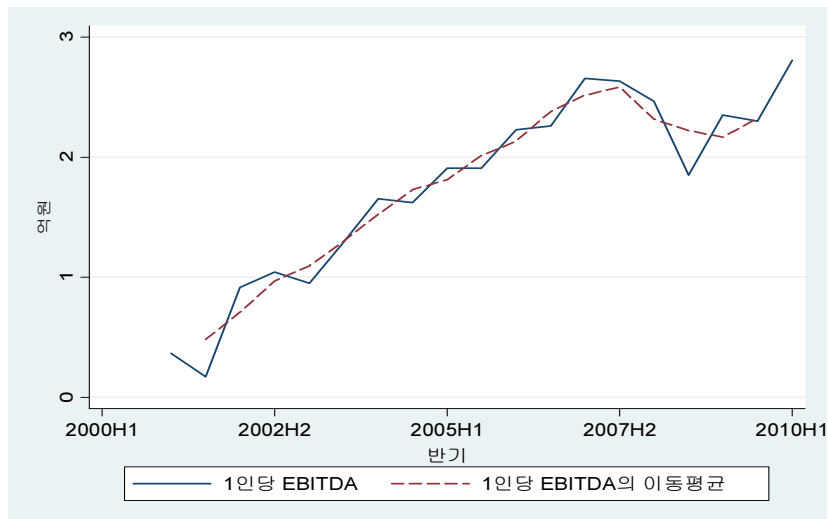
- 인천공항의 직원 1인당 매출액을 살펴보면, 전반적으로 매출액 규모가 증가하고 있으며 경영자율권 사업 시행 시점인 2010년 상반기에도 매출액 규모는 추세선의 상위에 위치할 것으로 예상됨(그림 V-1 참조).

[그림 V-1] 인천공항의 직원 1인당 매출액



- 매출액 규모가 추세선 상부에 위치하는 것의 의미는 첫째, 경영자율권이 매출액 성장에 양(+)의 효과를 가져왔거나 둘째, 과거의 매출액 성장 추세를 이어가고 있는 것일 수 있음.
- 만약 경영자율권 시행 기간이 연장되면서 관측 기간이 길어졌을 때 실제 매출액 규모와 추세선 사이의 간격이 점차 넓어진다면 이는 경영자율권 확대가 매출액 증가에 기여했다고 결론내릴 수 있겠으나, 현재로서는 관측 기간이 짧아 경영자율권 확대사업의 성과를 판단하는 데는 무리가 있음.
- [그림 V-2]에는 직원 1인당 영업이익과 추세선을 함께 나타내었는데, 2008년까지는 직원 1인당 영업이익이 감소 추세에 있었으나 2009년 하반기부터 반등하는 것을 관찰할 수 있음.
- 2010년 상반기 영업이익의 증가가 2009년부터 이어지는 영업이익 상승 추세에만 기인하는 것인지 또는 경영자율권 확대사업에 의하여 기존 추세가 강화된 것인지에 대한 판단은 좀 더 지속적인 관찰이 이루어진 후에 가능함.

[그림 V-2] 인천공항의 직원 1인당 영업이익



- 매출액과 영업이익을 비교해 보면, 매출액의 증가 규모는 과거 추세와 비교했을 때 상대적으로 크지 않은 반면 영업이익은 감소하는 추세선과 달리 크게 증가하는 형태를 보이고 있음.
- 공통목표의 경우 지분매각 법안은 의원입법으로 발의되었으나 현재 입법지연(기관 외부요소)으로 답보상태이며, 노사관계 선진화는 원활히 진행
 - 임금동결, 성과급 차등폭 확대 등 임금협약 체결(8. 2)
- 기업 자료와 인천공항 관계자와의 면담을 종합해 보면, 경영자율권사업을 시행하면서 성과목표의 달성을 위하여 조직 변동, 사업 추진, 예산 비용 절감 등의 긍정적인 효과가 발생하고 있음.
- 경영자율권 내용과 성과목표 간에는 일종의 순환 관계가 존재하는데, 인력 운영의 자율권 부여가 공공기관의 성과목표 달성을 위한 가장 중요한 유인체계로 작용한 것으로 보임.
 - 협의된 성과목표의 달성을 위하여 경영자율권을 활용하는 측면이 있을 뿐 아니라, 경영자율권 자체를 유지하기 위하여 다양한 방법을 통하여 성과목표의 달성을 추구
 - 특히, 공공기관 선진화로 인한 인력감축이 이루어진 상태에서 신규 및 해외사업 추진, 수익성 제고 등 기업의 전반적인 성장과 운영을 위해서는 인력 운영 자율권이 가장 필요
 - 인천공항의 입장에서는 인력의 유지 또는 추가적인 증원이 기업 전반적인 운영 성과 개선을 위한 일차적인 목표이며 계획서상에 명기된 세부적인 성과목표의 달성은 인력 유지를 위한 수단으로서의 성격이 큼
- 조직 운영의 자율권은 공공기관, 특히 공기업이 기업적인 측면에서 외부 시장 환경에 반응하는 속도를 감소시켜 운영의 효율성을 제고할 수 있는 것으로 판단
- 임직원 인센티브는 평가 결과가 완료되는 2011년 이후 지급 가능하므로 아직 그 영향

을 관찰할 수는 없으나, 임직원들이 인센티브 체계에 관한 정보를 공유하고 있고 성과 목표의 달성이 직접적으로 개인적인 이익으로 전환된다는 점에서 경영자율권 사업에 대한 동기 부여를 제공하고 있음.

- 구체적인 성과지표를 살펴보면, 목표치가 전년 실적과 5개년 표준편차를 이용하여 설정되었는데 전년 실적을 기준으로 하는 것이 타당한지에 대한 우려가 있을 수 있음.
 - 예를 들어 환승여객 수는 2009년 외부적인 시장 요인으로 인하여 급증하였는데 성과 목표치가 이를 기준으로 책정되었음.
- 특정 산업에서 또는 정치적인 이유로 발생하는 통제 불가능한 외생변수가 작용했을 때 이를 고려하여 성과목표치를 조정하는 것이 형평성을 가지는 것인지 생각해 볼 필요
 - 외부적 요인들이 목표치에 직접적으로 연결
 - 공통목표인 선진화와 관련된 지분 매각은 국회의 입법 절차와 연계되어 있기 때문에 기관이 자체적으로 해결할 수 있는 여지가 미미

나. 중소기업은행

- 선진화 계획 이전의 인력 규모인 7,392명 수준으로 회복하기 위하여 선진화로 축소된 인력 규모인 740명의 인력 증원을 요청하였으며, 2010년 6월까지 406명을 신규 채용
 - 은행의 특성상, 인력의 축소는 점포 폐쇄로 이어져, 고객 접근성이 감소하게 되고 수익성 역시 감소
 - 연초에 198명을, 6월에 208명을 신규 채용하여 은행의 신규 점포 배치 등에 활용
 - 2010년 8월 말 기준 7,392명 정원에서 현원이 7,235명 수준이며, 신규 채용의 여력이 존재
- 일반 공공기관과 달리 은행의 경우에는 점포 신설을 조직 신설로 간주할 수 있으며, 인력충원으로 22개 신규 점포의 개설이 이루어짐.
 - 점포 신설에 대해서는 금융위원회와 협의해야 하나, 그 외에 별도 규제가 존재하지

않기 때문에,

- 중소기업은행의 경우 조직 운영의 자율권은 실질적인 의미를 가지지 않음.

□ 별도의 예산 운영 자율권을 부여받지 않고, 증원된 인력 정원에 대한 인건비 증액만을 추가

- 인건비예산은 주무부처(금융위원회)의 승인을 받아야 하며,
- 인력 증원에 따른 인건비 총액 증가는 금융위원회 내 경영예산심의위원회의 승인을 받음.

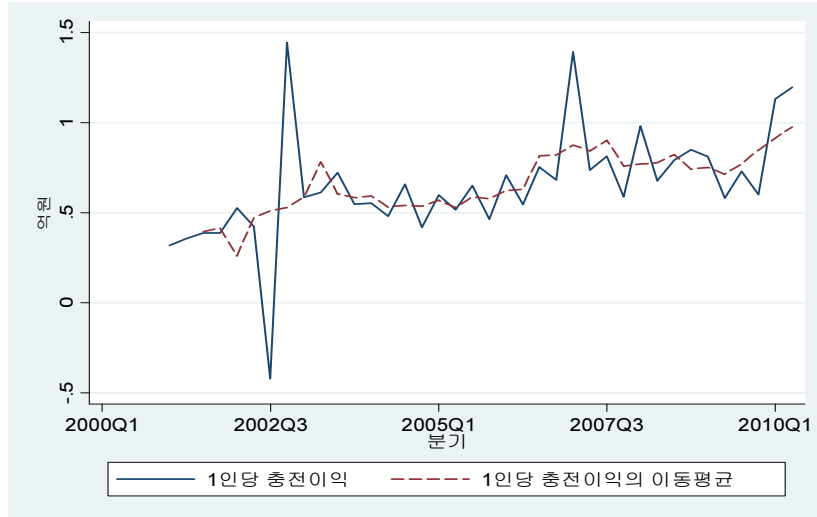
□ 고유 성과목표는 일부 부문을 제외하면 성공적으로 달성되고 있는 것으로 보임.

□ 중소기업은행의 고유 성과목표 가운데 재무지표로부터 도출할 수 있는 1인당 충전이익을 대표적인 예로 살펴보겠음.

□ 물가 수준을 조정할 다음 특정 시점의 전후 1년을 포함한 3년 동안의 평균을 구하여 추세선으로 정의하고, 실제값의 움직임과 추세선을 비교

- 경영자율권 확대사업이 시행된 2010년은 제외하고 추세선을 도출

[그림 V-3] 중소기업은행의 1인당 총전이익



- 1인당 총전이익은 2005년부터 2007년 3분기까지 증가하는 추세에 있다가 2009년 2분기까지는 다소 감소하는 추세에 있었음.
- 2009년 3분기부터 2010년 2분기까지는 다시 증가하는 추세에 있으며, 특히 그 증가 속도가 과거에 비하여 빠르게 나타남.
- 2010년 1분기와 2분기 동안의 1인당 총전이익이 크게 상승한 것을 관찰할 수 있으며, 2007년 이후로 가장 높은 수준의 1인당 총전이익을 달성한 것임.
- 공통목표의 경우 노사관계 선진화 작업이 추진 중에 있음.
- 성과목표 자료를 종합해 볼 때, 경영자율권사업이 수익성을 제고하는 데 효과적이었던 것으로 보이며 이는 전적으로 인력 운영의 자율권 덕분임.
 - 인력 증원을 통한 점포 확대로 수익 확충

- 중소기업은행 역시 인천공항과 마찬가지로 전반적인 사업의 성장과 수익성을 유지하기 위해서는 인력의 확보가 중요하며, 그 결과 인력 운영 자율권을 유지하기 위하여 성과목표 달성에 힘쓰고 있음.
 - 세부적인 성과목표 달성을 위하여 인력 운영 자율권이 필요할 뿐 아니라, 기관의 전반적인 사업성을 위하여 인력이 필요하기 때문에 성과목표를 달성하는 것이 절실한 순환적 관계

- 조직 운영의 자율권을 부여받았다고 하나 조직 및 인력 변동에 따른 총인건비 예산의 자율성이 없기 때문에 직급별 인력 구조 등을 자율적으로 개선하기는 어려움.
 - 은행의 특성상 지점 신설 시에는 직급별로 인원이 필요하게 되는데, 신규 채용만으로는 제한적
 - 사다리꼴 형태의 직급 구조를 개선하기 위하여 상위직급의 명예퇴직 등을 시행하려면 명예퇴직금이 필요하나, 현 제도하에서는 총인건비 예산이 감사원 규제하에 있어 자율적인 인력, 직급 구조 변동이 불가능

- 초과이익의 인센티브 연계와 관련한 예산 운영 자율권을 구체적으로 부여받지 않은 결과, 직원들이 생산성 향상을 유도하기 위한 유인체계가 부재하여 기관 내에서의 경영자율권 사업 수행에 대한 동기 부여나 관련 정보의 확산은 상대적으로 부족
 - 인력 증원은 직원들의 요구보다는 사업 전반을 관할하는 경영진의 필요에 의한 것임.

- 자율경영실적 평가의 평가 등급에 따른 성과급 등급 상향조정은 이미 높은 수준의 국책은행 평가 점수를 받고 있는 중소기업은행에는 효과적인 인센티브 체계로 작동하지 못함.
 - 자율경영기관평가에서 우수등급을 받게 되면 경영예산심의위원회의 국책은행 평가 결과에서 1등급 상향조정, 부진등급을 받게 되면 1등급 하향조정을 받게 됨.
 - 국책은행평가가 ‘최우수’등급이 아니더라도 자율경영평가에서 ‘우수’등급을 받으면 1등급 상향조정되므로 일종의 보험으로서 작용하게 되지만,
 - 국책은행 평가에서 최상위 등급을 받게 되면 자율경영평가에서 ‘우수’등급을 받더

라도 인센티브로서 역할을 하지 못하게 되는 반면, '부진'등급으로 받을 경우에는 디스인센티브로서 작용하게 되어 불리한 측면이 존재함.

- 공통목표인 공공기관 선진화와 노사관계 선진화는 개별 기관의 자율적인 의지의 역할이 상대적으로 매우 작기 때문에 성과목표로 책정하는 것이 적절한가에 대한 의문
 - 중소기업은행은 정부지분이 65.1%, 정책금융공사와 수출입은행의 지분이 11.2%로, 정부의 의지가 지분 매각에 가장 중요
 - 금융기관은 산별노조인 금융노련의 영향을 받기 때문에 개별 회사 노조의 의지가 작용할 수 있는 부분이 적음.

- 기관장의 계약기간과 자율경영기관의 계약기간이 불일치하는 경우 문제가 발생할 수 있음.
 - 전임 기관장이 임기가 자율경영 계약기간 만료 전에 도래할 때, 자율경영에 대한 책임을 질 수 없음.
 - '부진'등급을 받을 시에 기관장 해임이 이루어져야 하는데, 임기만료로 기관장 해임의 의미가 없어짐.

다. 한국가스공사

- 인력 자율운영 측면에서는 일정범위 내에서 추가 채용을 할 수 있었으며 해외파견직원은 총정원과 별도로 자율적 운영이 가능해짐에 따라 신규 사업 진출 및 해외 사업 확장에 큰 활력소가 되었음.
 - 2008년과 2009년 선진화계획으로 인해 신규 채용이 동결됨으로써, 인력 수급에 어려움을 겪었으나 자율경영사업의 참여로 신규 인원의 채용과 해외인력 파견의 증대로 자원개발과 국내외 신규 사업 추진 등 인력운영의 탄력성 확보
 - 2010년 정원(2,828명)의 2% 범위(56명)를 추가되는 정원에 가산
 - 해외파견직원의 경우 가스공사에서 급여를 받거나 현지법인에서 급여를 받는 경우가 있으며, 현지법인에서 급여를 받는 직원의 경우는 한계 없이 별도 정원으로

인정해 줌

- 조정 후 정원 2,884명 이외에 해외법인 급여지급 인원인 73명을 더 활용할 계획 (2011년에는 100명을 해외파견인원으로 뽑으려 함)
- 자원개발인력의 경우 신규 채용은 별도 급여체계를 적용하는데 아직 신규 채용이 없음.
- 자율경영권 행사로 인한 인건비 증가부분은 총인건비에서 제외함.

〈표 V-3〉 한국가스공사 채용 및 인력운영 변화

구분	변경 전	변경 후
채용	정원의 범위 내에서 채용	해외파견자(해외법인 급여 지급) 별도 정원 운영 등으로 추가 인력 확보 가능 * '10년 초 자원개발 분야 등 100명 채용
인력 운영	유경험자의 해외 플랜트 파견시 현장 공백 우려	현장 설비운영을 위한 적기 총원 가능

〈표 V-4〉 한국가스공사의 자율경영계획을 반영한 정·현원 비교

정원		현원		조정후 정·현원차(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

〈표 V-5〉 한국가스공사의 해외파견 인원 변화

구분	'09년말	'10년	
		파견중	선발완료
해외파견 인원	32명	62명	51명
(해외법인 급여지급)	26명	47명	26명

주: 파견분야 : 자원개발, LNG 터미널 건설 및 운영 등

- 조직의 자율운영 측면에서는 신규 사업 확대 시 자율적인 조직구성이 가능하여 사업 확대 등 환경변화에 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있게 됨.
- 이전에 기관의 모든 조직 및 정원은 「공공기관 경영혁신지침」에 따라 “팀” 수준까지 정부(지식경제부, 기획재정부)승인을 받아야 했으며 총기간이 약 1년 정도 소요됐음.
 - 자율경영계약에 따라 총정원 범위 내에서 국내외 사업관련 조직의 자율적 구성 및 운영이 가능해짐.
 - 자율경영 이후 1본부 1처 3팀이 신설됨(4본부 29처/사업소 133팀 → 5본부 30처/사업소 136팀)
 - 자원본부를 자원개발본부, 자원사업본부로 분리 확대(+1본부)
 - 자원개발처를 신규사업처, 기술지원처로 분리 확대(+1처)
 - 이라크 유가스전 개발사업 전담조직인 이라크사업단 신설(+1처)
 - 인재개발처+노사협력처를 인사노무처로 통합(△1처)
 - 팀급 조직 확대(+3팀)
 - 이라크사업단 내 3개팀 등 10팀 신설, 기술총괄팀 등 7팀 폐지
 - 해외법인 설립 및 자율적 운영이 가능하여 캐나다 EnCana사와의 공동투자 사업추진을 위한 현지법인 설립 ('10.1월)
 - 법인명 : Kogas-Canada(지분 100%), '10.2월
 - '10년 하반기에 5개의 해외법인을 추가 설립할 예정임.
 - 신규 조직으로 인한 인원변동은 거의 없음.

〈표 V-6〉 한국가스공사의 조직개편 내용('10.1)

구 분	조직 내용	비 고
'09.12	4본부 29처/사업소 133팀	
정부승인	5본부 29처/사업소 128팀	+1본부 △5팀('09년 조직진단 결과 반영)
'10.01	5본부 30처/사업소 136팀	전년 대비 : 1본부 1처/사업소 3팀 증가 정부승인 대비 : 1처/사업소 8팀 증가

- 주: 1. 1처 2팀은 지역본부 통합건으로 조직진단시 제시된 안이나 안전상의 문제, 지역주민 민원제기 등으로 미시행
2. 정부 승인 조직규모보다 6팀을 자율적으로 운영하여 해외자원개발사업 등을 효율적으로 수행할 수 있는 조직 구성(1처 2팀 제외)

- 경영상 변화로는 공사의 해외사업을 확장하는 데 자율경영으로 인한 신규인원의 채용과 탄력적인 조직운용이 크게 기여함.
 - 직원들의 자긍심을 고취시킴.
 - 내부적인 성과로는 실제 해외자원개발을 통해 확보 매장량을 증대, 신사업개척이 탄력적으로 이뤄짐.
 - 인력, 조직 개혁을 통해 필요한 사업에 필요한 인력을 적기에 확보해 운용함으로써 효율성 증대
 - 외부적으로는 해외나 국내 사업이 가시적인 성과를 보임.
 - 조직문화 측면에서 지난 해 노사관계가 극한 대립상태를 보였으나 경영자율권 확대사업의 시행 이후 노사관계가 우호적으로 변하고 있으며, 9월에 단체협상이 체결됨.

- 자율경영의 도입으로 인한 인력의 신규 채용과 조직의 자율적인 운영에는 전반적인 만족도가 매우 높음.

- 3분기까지의 실적을 종합하면 대부분의 성과지표는 계획대로 추진되고 있으나 해외사업 분야에서 목표 달성이 어려울 것으로 보임.
 - 자율경영 도입으로 인해 국내, 해외사업의 수행에 가시적인 성과가 있는 것으로 자체 평가
 - 기관이 제시한 성과지표에 해당하는 유전·가스전 확보 매장량, 국내 배관망 건설은 이미 성과목표치 달성
 - 대부분의 성과지표는 목표치를 달성할 것으로 보이나, 해외사업의 수익과 해외지분투자수익률 목표는 연내에 달성이 어려울 것으로 보임.

- 자율경영사업에 대한 기관의 성과를 평가하는 성과지표의 선정에는 기관과 주무부처, 기획재정부, 경영평가단의 조정과 합의가 필요하였음.
 - 기관에서 제시했던 사업의 양적인 확대를 측정하는 성과지표에 더불어 기관의 생산성과 효율성을 측정하기 위해 경영평가단에서 제시한 지표들이 추가되어 기관의 양적, 질적 성과 측정 모두가 가능해짐.

- 기관의 성과목표치 설정에 있어 전년도 5년치 성과 자료에 근거하여 목표치를 선정하였지만, 우수기관을 중심으로 경영자율권 확대사업을 적용한다는 사업의 취지상 몇몇 성과지표는 기관의 추세치보다 높은 목표치가 설정되었음.
- 경영자율권 사업의 자율권을 행사하는 데 있어 원칙에는 관련기관이 합의한 상태에서 시작되었지만, 구체적인 사업의 수행에 있어서는 해당기관과 기획재정부, 주무부처인 지식경제부의 지속적인 합의과정이 필요함.
 - 자율권의 범위와 구체적인 내용에 대하여 공공기관과 주무부처, 기획재정부의 의견이 사전에 조율되어야 하며, 이슈가 제기될 경우 즉각적인 조정과정이 있어야 함.

라. 한국지역난방공사

- 인력 자율운영 측면에서는 정부와 사전협의 전 필요한 인력을 자율적으로 적기에 채용할 수 있도록 되어 있으며, 이에 따라 신규 사업의 신속한 추진을 위해 신입직원 49명을 2009년 12월에 선채용 후 사후 정부 협의를 거쳐 정원에 반영
 - 이전에는 인원의 조정과 조직의 확대가 필요할 경우 사전 주무기관과 기획재정부와 협의하여 인가를 받는 데 6개월에서 1년 정도가 소요됨.
 - 선진화 정책에 맞춰 2009년 중 정원 123명을 감축하였고, 인력을 추가로 늘리기 힘든 상황이었음.
 - 경영자율권 확대사업 실시로 인해 2009년 인력 정원을 초과해서 신규사업 인력을 뽑을 수 있었고 이로 인해 신규 사업의 적기 추진이 가능했음.
 - 2010년 209명(이 중 49명은 '09년 선채용) 정원확보는 신입사원에 한함.

〈표 V-7〉 연도별 정원 변동현황

(단위 : 명)

구분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
정원	803	846	950	950	1,044	1,116	1,116	993	1,202
증감	-	43	104	-	94	72	-	△123	209

- 조직 자율운영 측면에서는 정부의 사전 승인 없이 필요시에 신규 조직의 신설과 TF 등 임시조직의 적극적 활용이 가능해짐으로써 신속한 의사결정 및 조직 효율성을 높일 수 있었음.
 - 직급별 정원 이내에서 조직의 자율운영이 가능해짐.
 - 정책지원실, 법무, 요금제도, 네트워크 기술팀이 신설
 - 상시적인 조직의 신설 이외에도 필요시 TF 등의 적극적인 운용으로 적기에 능동적으로 경영환경의 변화와 요구에 부응할 수 있음.

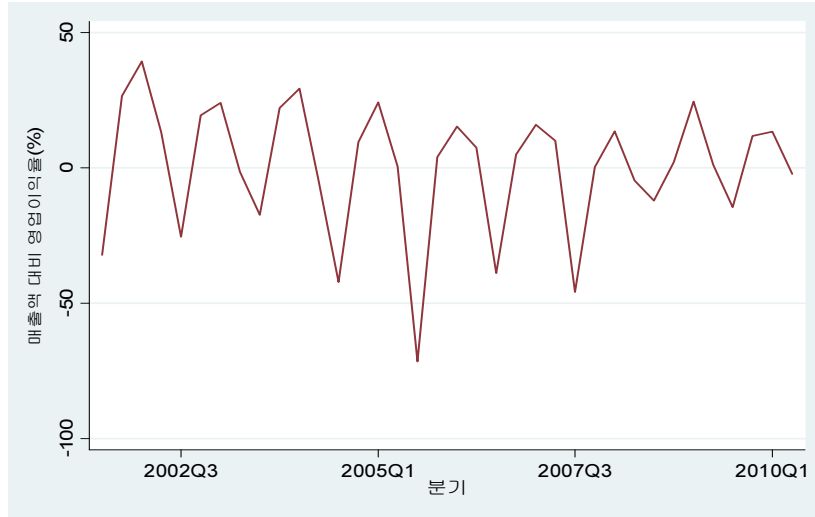
〈표 V-8〉 2010년 주요 운영·임시조직 편성현황

<ul style="list-style-type: none"> ○ 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
--

- 자율경영계약 평가결과가 ‘우수’ 인 경우 전체 목표 영업이익률을 초과 달성한 금액의 10% 범위내 (전 직원 월봉의 100% 한도)에서 인건비 총액한도와는 별개로 인센티브 재원으로 활용할 수 있음.
 - 영업 이익률 목표 달성을 위하여 전사적인 노력이 추진되고 있음.
 - 영업이익률 달성을 위한 「10년도 예산 운용 방향」을 1월에 수립
 - 예산절감 및 사업순위 조정 등을 통해 관리가능 경비 10% 절감을 목표로 하고 있음.
 - 주요 예산항목에 대하여 주관부서별 목표관리를 강화할 수 있도록 부서별 목표치를 부여
 - 경비절감 노력도, 목표 영업이익 달성도 등을 내부평가지표로 설정하여 성과와 평가의 연계의 강화
 - 외부요인 (국제유가 상승, 수열요금 인상 및 정부의 공공요금 억제 정책 등으로 경영수지 악화가 예상됨에 따라 「목표달성을 위한 Contingency Plan」을 5월에 수립

- 경비절감 목표치를 상향 조정
 - 적극적인 수요개발을 통한 매출액 증대 노력
 - 저가열원 운용 극대화 등 생산원가 절감 등 전사적 원가 절감 체계 가동
 - 각 지사별 독립예산제 운용에 따라 예산집행의 자율성을 강화하였고 지사별 목표 영업이익을 부여함으로써 지사별 성과관리가 강화됨.
 - 자율경영기관 지정 후 초과성과에 대한 인센티브에 대한 전사적인 홍보와 지사별 목표 부여, 내부경영평가, 원가절감 계획 실시 등을 통해 경비를 줄이고 목표이익을 달성하려는 성과 중심주의 조직문화가 형성되었음.
- 상반기의 추진실적은 대부분의 성과달성이 목표치에 가깝게 달성되고 있음을 보여주고 있으며, 연말까지의 전망은 대부분의 성과목표를 충분히 달성할 것으로 보임.
- 서비스 공급단가 개선 및 신재생에너지 생산량은 목표치를 충분히 달성할 것으로 보임.
 - 신재생에너지 부분은 초기단계이다 보니 상반기의 추진실적은 조금 낮게 나왔으나 연말까지 목표치를 충분히 달성할 것으로 보임.
- 그러나 영업이익률의 경우 목표치를 달성하기 어려울 것으로 보임.
- 수익성 개선의 가장 큰 비중을 차지하는 영업이익률 목표치의 경우 상반기에는 목표치를 상회하는 실적이었으나, 연말까지 예상되는 전체 영업이익률은 목표를 달성하기에 부족할 것으로 전망됨.
- [그림 V-4]에 한국지역난방공사의 매출액 대비 영업이익률의 변화를 나타내었음.
- 한국지역난방공사의 경우 매출액의 계절성이 매우 크기 때문에, 이동평균을 도출하지는 않았음.
- 매출액 대비 영업이익률은 과거 동기 대비 실적과 비교하면 큰 변화 폭은 찾을 수 없음.

[그림 V-4] 한국지역난방공사의 매출액 대비 영업이익률

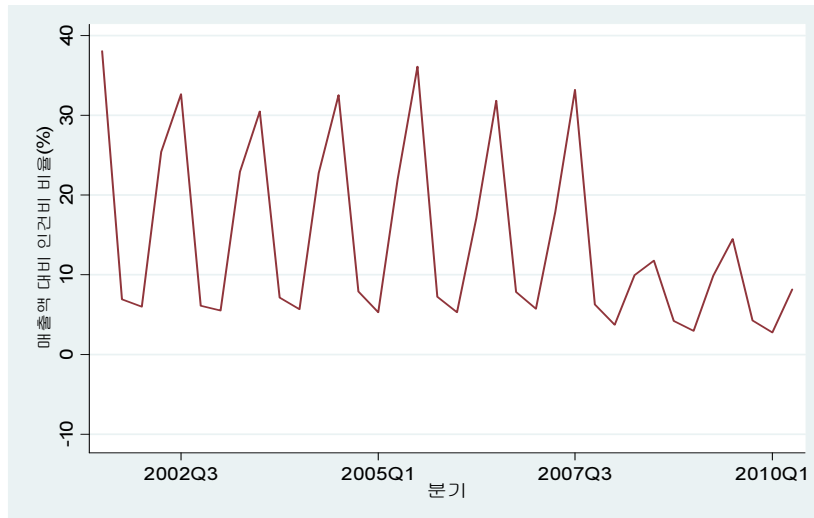


- 성과지표 중 가장 높은 가중치를 차지하는 매출액 대비 영업이익률 목표치의 경우 최근 추세치보다 높게 설정되어 있어, 목표치 달성을 위해서는 기관의 노력이 많이 요구됨.
 - 2009년의 실제 영업이익률이 매우 높은 수치였으나 이는 유가연동제의 시차 적용 등으로 인해 한시적으로 나타난 수치임.
 - 최근 5년치의 성과에 맞춰 목표가 설정되었으나, 2009년을 제외하고는 영업이익률은 계속적으로 하락하는 추세였고, 5개년의 평균 매출액 대비 영업이익률은 6.3%였음 (최근 5년 공기업 영업이익률 평균은 4.7%).
 - 상반기에 높은 실적 (11%)를 달성하였으나, 지역난방공사의 고정비와 연료비 지출이 높은 비용구조상 매출액 대비 영업이익률을 높게 유지하는 것은 쉽지 않음.
 - 따라서 기관의 경비지출을 줄이기 위해 전사적인 노력이 집중되고 있음.

- 다음으로 고유 성과목표 가운데 매출액 대비 인건비 비율과 매출액 대비 판관비 비율의 변화를 살펴보았음.

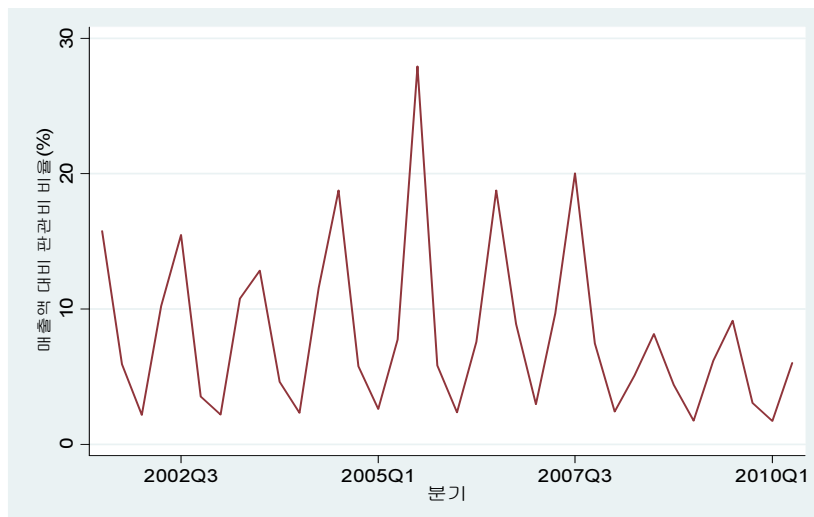
- 매출액 대비 인건비 비율은 인력 투입의 효율성을 간접적으로 나타내는 지표로, 경영자율권 사업 이후에 과거 동기 대비 실적보다 감소한 것을 관찰할 수 있음.

[그림 V-5] 한국지역난방공사의 매출액 대비 인건비 비율



□ 매출액 대비 판관비 비율은 비용 운용의 효율성을 나타내는 지표이며, 매출액 대비 인건비 비율과 마찬가지로 경영자율권 사업 이후에 과거 동기 대비 실적보다 감소한 것을 관찰할 수 있음.

[그림 V-6] 한국지역난방공사의 매출액 대비 판관비 비율



- 위의 분석들로 살펴볼 때, 한국지역난방공사의 경우 경영자율권 확대사업 이후 인건비와 판관비 등의 비용절감 측면의 성과가 상대적으로 잘 관측되는 반면 영업이익률의 상승은 크게 실현되지 않고 있음.

- 그 결과 목표치의 달성이 쉽지 않아 실제 목표치 초과분이 크지 않을 것으로 예상됨. 또한 인센티브의 단서조건이 많아 실제 받을 수 있는 금액은 많지 않을 것으로 보임.
 - 매출액 영업 이익률을 달성하더라도 평가에서 우수등급을 받지 못하면 인센티브를 지급받지 못하도록 되어 있음.

Ⅵ. 정책적 제안

1. 시행 규모

- 경영자율권 확대사업은 기업적인 성향이 높은 공공기관의 경영진에게 운영의 자율성을 보장해 주면서 성과목표를 달성하게 하여 운영의 효율을 증대하는 데 목적이 있음.
- 공기업의 소유권과 경영권은 점차적으로 분리되는 것이 바람직하며, 경영자율권 확대 사업은 이러한 권한의 분리를 강화한다는 점에서 확대 실시될 필요가 있음.
 - 경제발전의 단계가 진행되면서 시장 환경의 복잡성이 커지게 되며, 공기업이 이러한 환경에 적응할 수 있기 위해서는 생산 요소의 투입, 투자와 같은 기업적인 의사 결정을 자율적으로 할 수 있어야 함.
- 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 재무 지표도 함께 개선되고 있는 것으로 보임.
 - 기관의 장기적인 성장 전략을 추진하기 위해서는 투입의 자율성이 필수적이며, 자율권 획득을 유지하기 위하여 성과목표를 달성하는 긍정적인 순환관계가 존재
 - 임직원에 대한 성과주의가 적절한 기제로 작동
- 공기업으로서의 공공성을 보장하기 위하여 소유권은 정부에서 유지하되, 경영의 자율성은 점차적으로 확대해야 할 것임.
- 시장성이 강한 공공기관에 대해서는 투입에 대한 규제보다 성과에 대한 규제 및 보상이 효율적으로 작용

- 투입에 대한 규제의 궁극적인 목적이 성과의 개선이라면, 투입 규제와 성과 규제를 동시에 존속시키는 것은 행정 비용의 비효율을 야기
 - 공공기관의 성과목표 수립 시 수익성과 공익성을 가진 목표를 적절히 배분한다면 공공기관 설립의 목적을 충족하면서도 수익성 등 운영의 효율성을 유지할 수 있음.
- 따라서 경영자율권 확대사업은 무조건적인 자율권의 제공이 아닌 성과목표 달성에 대한 조건부로 자율성을 확대함으로써, 기업 경영진의 노력을 제고함과 동시에 기관 내에 성과주의를 확산하여 정착하는 데 도움이 될 것임.
- 기업이 공적 소유권의 형태를 유지하면서 경영진에 대한 보상이 기업의 성과와 연동하여 이루어지지 않을 경우 저투자와 낮은 생산성과 같은 기업 운영의 비효율이 발생함.
- 또한 기업의 중장기적 계획에 따른 성과목표와 지표를 구체적으로 제시함으로써, 경영평가제도와 달리 기업의 특성을 고려한 전략을 수립하고 책임 있는 경영을 도모할 수 있다는 점에서 바람직한 제도임.
- 2010년 시범사업 첫해의 경우 4개의 공공기관을 대상으로 하였고, 자율권 확대에 대한 기관의 수요가 높고 시범사업 실시기관의 성과가 향상되고 있는 것으로 보아, 경영자율권 확대사업의 실시 범위를 확대할 것이 권장됨.
- 시행규모는 시범사업 2년차인 2011년의 경우 더 많은 공공기관으로 확대하는 것이 바람직하며, 시범사업 1차년도에 참여했던 기관 외에 신규로 기관을 추가 모집
- 1차년도에 참여했던 4개 기관은 평가 결과에 따라 연장 여부를 결정
- 3년차부터는 기존 시범사업의 성과평가를 기반으로 하여 본격적으로 경영자율권 확대사업을 시행하며, 매년 참여기관의 수를 계속적으로 확대하는 것을 권장함.

- 장기적으로는 자율권 확대사업에 참여하는 기관의 수를 일정 규모로 유지하여, 성과가 우수하고 민간과 경쟁할 수 있는 공공기관이 기관의 자율권을 더 많이 가질 수 있는 인센티브 구조를 계속적으로 유지하는 것이 필요함.

2. 기관 선정 및 성과지표

가. 기관 선정 방식

1) 대상기관

- 경영자율권 확대 시범사업의 취지상 민간부문의 경쟁원리를 도입하여 생산성 향상이 가능한 기관을 주요 대상으로 하는 것이 적합함. 따라서 민간부문과 경쟁이 가능하고 또 경쟁력을 높이는 것이 시급한 과제인 **민영화 대상기관**을 1차적인 대상으로 하는 것이 적합함.
- 기관의 생산성 향상을 목적으로 한다는 점에서 경영자율권 확대사업은 생산성의 계량적 측정이 비교적 용이한 시장형 공기업과 준시장형 공기업을 우선적인 대상으로 하는 것이 사업의 취지에 적합함.
 - 준정부기관의 경우 정부의 업무를 성공적으로 이행하는 것이 주된 목적이며 수익성의 추구와는 거리가 있는 사업을 주로 수행함. 또한 기관별로 고유목적과 사업 성격이 매우 상이하기 때문에 공통의 생산성 지표를 찾기 어려움.
 - 준정부기관의 설립목적과 업무 특성을 고려했을 때 경영자율권 확대사업의 대상이 되기에는 적합하지 않음.
- 기관의 경영방법을 개선하여 전체적인 생산성을 향상시키고자 하는 동기가 있는 기관을 선정하는 것이 자율권 확대사업을 성공으로 이끄는 데 매우 중요한 근거가 되어야 함. 따라서 기관장의 경영 개선 의지와 목표를 확인하는 것이 중요함.

- 장기적으로 경영자율권 확대사업의 실시 범위를 확대해 나가는 것을 권장함. 경영자율권 확대사업에 신청할 수 있는 대상기업의 범위를 기관장 평가 우수기관 상위 10%라는 현재 기준보다 완화하여 더 많은 기관이 신청할 수 있도록 하는 것이 바람직함.
 - 자격을 갖춘 기관의 수를 증가시킴으로써 대상기관의 사업 공모 시에 경쟁을 유도할 수 있고, 장기적으로 경영자율권 확대사업에 적합한 기관을 관찰하기 용이함.
- 자율권 확대사업의 취지가 기관장에게 보다 많은 자율권과 권한을 부여하여 기관장의 리더십을 통해 보다 나은 조직의 성과를 얻고자 하는 것이므로, **사업 공모 시 기관장의 잔여 임기가 적어도 1년 이상** 되어야 함
- 또 다른 안으로는, 경영자율권 확대사업의 대상으로 기관이 선정되면, 그 기관장의 잔여 임기가 1년 이하인 경우 자율권 확대사업의 종료 시까지 임기를 자동 연장하도록 함.
 - 기관장의 임기를 계약기간 이상으로 연장하는 것은 현재 법으로는 불가능하나, 기관장의 임기가 종료되는 해에도 경영자율권 확대사업이 계속적으로 추진될 수 있도록 하기 위해서는 중장기적으로 기관장의 임기에 대한 고려가 필요함.
 - 자율권 확대사업의 실시에 따른 성과가 기관장의 성과급에 반영되도록 하여야 함.

2) 공모 방식

- 2010년 시범사업의 경우 42개 대상기관 중 15개 기관이 응모하여 4개의 기관이 선정되었음.
- 자율권 확대사업에서 부여하는 인력, 조직, 예산의 자율권이 절실하게 필요한 기업이 우선적으로 사업에 참여하는 것이 바람직하므로, 자격이 있는 기관의 자발적인 응모를 기본 공모 방식으로 하여야 함.
- 다만 응모하는 기관의 내부적 검토와 의사결정에 충분한 시간을 제공하기 위해 응모

자격이 있는 대상기관의 명단, 신규 모집 기관의 수, 자율권의 가능한 범위, 대상기관 선정 심사기준, 자율권 시범사업의 진행계획에 대한 명확한 정보를 충분한 기간을 두고 미리 제공하여야 함.

3) 선정 절차 및 기준

- 2010년 시범사업의 경우 공공기관 경영평가단 내 민간전문가 등으로 TF를 구성하여 적격심사를 실시함.
- 경영자율권 확대사업이 기관장 평가의 연속선상에 있다는 점에서 경영평가단이 대상 기관 선정에 핵심적으로 참여한다는 점은 적절함.
- 경영자율권 확대사업이 시범사업에서 계속적으로 확대되어 본격적으로 추진될 경우, 경영평가단이 상시적인 조직이 아니고 매년 그 구성원이 바뀐다는 점에서 경영자율권 확대사업의 기관 선정 및 평가의 일관성과 지속성을 보장할 방법이 필요함.
- 제도의 지속적인 확대 시행과 대상기관 평가의 일관성과 지속성을 위해서는 상설조직의 인력을 활용하는 방안이 권장됨.

나. 경영자율권 내용

- 자율경영 시범사업에서 시행하였던 인력, 조직, 예산의 자율운영은 기관의 성과를 높이는 데 긍정적인 역할을 수행함.
 - 신규 사업을 추진하거나 해외사업을 확장하는 기관의 경우 신규 인원 확충에 대한 요구가 매우 높았으며 자율경영 사업이 이러한 요구를 어느 정도 해소해 준 것으로 보임
 - 급변하는 기업환경에서 필요에 따라 조직을 신설하고 조정하는 것은 기업의 경쟁력을 높이기 위한 필수조건임.

- 기관이 효율적인 경영을 통해 초과 성과를 발생했을 시 이를 임직원의 인센티브로 활용하는 것은 기관 내에 성과주의 문화를 확산하고 정착시키는 역할을 함.
- 공공기관 운영 및 투입과 가장 밀접하게 연관된 규제가 인력 및 성과급 예산에 관한 지침이므로, 이에 대한 자율권을 제공한다는 점에서 현 제도의 자율권 분야가 기본적으로 필요한 범위를 만족시킨다고 할 수 있음.
- 기관별로 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 현행 방식이 적절
- 그러나 각 자율권의 내용이 인력과 성과급 예산에 한정되어 있다는 점에서 장기적으로는 자율권의 내용을 기관별로 발굴하여 이를 확대, 보완할 필요가 있으며 자율권의 범위 역시 사업결정 및 투자와 같은 기업적 결정 범위로 확대될 필요
- 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 함.
 - 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 원할이 이루어지지 못함.
- 직원 인센티브가 경영성과 향상에 대한 동기 부여로 강하게 작동하고 있으므로, 인센티브 재원 활용에 관한 예산 운용 자율권을 강화하는 방안

다. 성과목표, 지표 및 평가

1) 공통 목표

- 올해 시범 사업에서 제시된 공통 목표는 공공기관 선진화와 노사관계 선진화, 자율경영의 적정성임.
 - 비계량지표로 평가가 이루어지며, 지분 매각이나 단체 협약과 같은 내용들이 포함되어 있음.
- 계량지표를 이용하여 객관적으로 평가할 수 있는 고유 성과목표와는 달리, 비계량지표 평가가 이루어짐으로써 기관에게 추가적인 행정비용을 발생시킬 수 있다는 우려도 존재
- 지분 매각이나 단체협약과 같은 내용은 의회 입법, 산별 노조와 밀접하게 연결되어 있어 기관의 의지로 개선할 수 없는 외생적인 요인이 많음.
- 따라서 1) 목표치가 설정 가능한 공통목표를 제시할 수 있을 경우 공통목표를 유지하되 평가방식을 계량지표로 전환하거나, 2) 공통목표를 폐지하고 대신 고유 성과목표에 공공성 또는 정책 부합성을 판단할 수 있는 성과목표를 포함하는 방안을 고려, 또는 3) 계량지표로의 전환이 현실적으로 어려운 경우 공통목표의 평가를 비계량지표로 유지하되 외생적 요인에 의한 영향이 적고 평가 관련 부담을 최소화할 수 있는 지표를 발굴하여 평가에 사용

2) 고유 성과목표

- 고유 성과목표는 수익성과 공공성, 기관의 성장 목표 등을 반영할 수 있도록 부처와 협의하여 결정하는 기존의 방식이 적합
 - 구체적인 성과지표와 목표치를 제시함으로써 기관과 정부가 성과의 변동을 명확

- 하게 관찰하고 평가할 수 있도록 하고,
- 투입과 산출 및 그에 대한 평가 결과에 대한 예측이 가능하게 하여 자원의 효율적인 배분을 도모할 수 있음.
- 단, 추후 경영자율권 사업의 범위를 확대할 경우 성과목표치 설정 방식을 객관화하는 것이 바람직할 것임.
- 과거의 관측치뿐 아니라 상황적 변수를 고려
 - 대상 기관의 수가 적고 평가지표의 수 역시 제한되어 있으므로, 경영평가에서 시행하지 못하는 추세 분석을 통한 목표치 설정도 현실적으로 가능해짐.
 - 기본적인 목표치는 추세 분석 등과 같은 시계열 분석을 통하여 과거 관측치 및 경제적인 상황을 고려하여 설정한 다음, 추가적인 조정은 부처와 협의하여 확정
- 또한 현재의 목표치 산출방식은 일회적인 시범사업으로서는 무리가 없으나, 사업의 기간을 연장하고 범위를 확대할 경우에는 개선이 필요
- 목표치가 전년도 실적을 기준으로 설정되어 있는 경우가 대부분인데, 자율경영사업 이후 성과가 향상되어 계약이 연장되었을 때 목표치에 실적 향상분이 반영되어 가중평균됨.
- 경영자율권 계약이 연장되었을 때의 성과목표 산출을 위한 구체적, 객관적인 대안이 마련되어야 할 것임.
- 성과를 달성함에 따라 차년도 목표치가 과중하게 상승하는 현상을 방지하기 위하여, 성과지표별 목표치의 기준점을 자율계약 연장 시마다 재계산하는 것이 아니라 3년(또는 2년) 동안 고정하여 적용하는 방안
- 실적이 우수하고 달성도가 높은 기관의 경우 전년도의 우수 실적이 차년도의 성과목표치 계산을 위한 기준에 포함되게 되므로, 매년 성과목표치가 과중하게 상승하는 경향이 현재 평가제도에서 발견되고 있음.

- 예를 들어 2010년 A기관에 대하여 B성과지표의 기준점(C)이 과거 5년간(2005-2009년) B지표의 평균이라 하고 성과목표치는 기준점 C의 110%라고 할 때, 2011년 및 2012년의 성과목표치 역시 2005~2009년의 실적을 이용하여 계산된 기준점 C를 바탕으로 설정하는 것임.
 - 2011년의 성과목표 기준점을 계산할 때 경영자율권 확대사업이 시행된 2010년의 실적을 포함하여 2006-2010년의 실적 평균을 사용할 경우에는, 사업 시행이라는 요인의 효과가 이미 발생하였기 때문에 평가를 위한 적절한 기준이라 볼 수 없음.
- 대신 2011년, 2012년의 목표치(또는 달성도)를 결정할 때, 기존의 달성도 110%가 적절하다고 판단될 경우에는 이를 유지하고 더 높은 성과 달성이 가능할 것으로 보일 경우에는 110% 이상으로 상향 조정하는 등 기준점은 유지하되 목표치를 유동적으로 설정
 - 3년(또는 2년) 후에는 경영자율권으로 인한 성과 향상이 안정기에 접었다고 판단하고, 새로운 기준점을 이용하여 목표치를 재계산하거나 새로운 성과지표 도입

라. 보상 체계

- ‘우수’ 평가 등급을 받을 경우 기관장 연임이 건의되는데, 현실적으로 기관장의 계약기간과 자율경영기관의 계약기간이 불일치하는 경우가 발생
- 추후 경영자율권 확대사업을 확대하면서 시행 기간을 일률적으로 1년으로 제한하기 보다 기관장의 계약기간과 연동하여 시행 시기 및 기간을 기관별로 차별화하고, 경영자율권사업 평가 역시 모든 기관에 대하여 동일한 시기에 이루어져야 할 필요는 없으므로 계약기간에 맞추어 차별화하는 방안이 가능
- ‘우수’ 등급에 따른 성과급 1단계 상승이라는 인센티브는 경영자율권 확대사업 이전에 이미 경영평가에서 최상위 등급을 받고 있는 기관의 경우에는 보상의 실효성이 전혀 없어 기관별로 역차별이 존재하는 문제가 발생

- 현재 이에 해당되는 기관은 4개 기관 가운데 1개 기관으로 수가 적다고 볼 수는 있으나 경영자율권 확대사업의 특성상 경영성과가 높은 기관이 사업대상으로 선정될 가능성이 높기 때문에, 중장기적인 관점에서 가능한 경우에 대한 제도적 보완이 필요할 것으로 판단
- 이를 위해서 경영평가 최상위 기관에 대해서는 직전 등급 기관의 성과급 지급 수준에 상응하는 성과급을 지급하도록 하는 예외 조항을 신설하거나,
- 또는 ‘우수’ 등급에 한하여 초과 이익에 대한 인센티브 재원으로 활용하게 하는 방식은 경영자율권 확대사업의 동기를 경영진뿐 아니라 기관 내 직원들에게 부여한다는 점에서, 우수 등급에 대한 기본적인 보상 체계로 확립하는 것도 권장됨
 - 이러한 보상체계를 차용한 기관과 차용하지 않은 기관 간에 조직 문화와 경영자율권 사업에 대한 동기 부여에 차이가 관찰됨.
- 자율권 확대 사업을 통한 인력 증원 이후 평가 등급이 ‘부진’ 시 인력 증원 등의 자율권 내역을 전체적으로 회수하기로 되어 있으나, 현실적으로 어렵다는 문제점이 존재
 - 증원된 인력을 해소하는 과정에서 인력 구조 불균형의 악순환이 반복될 우려가 있음.
- 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 않음.
- ‘부진’ 등급 시에는 증원된 인력을 회수하는 방안과 증원된 인력의 회수를 강제하지 않고 총인건비 수준을 일정 비율 삭감하는 방안을 고려해 볼 수 있으며 자율경영 계약 시에 기관이 두 가지 방안 중 하나를 자율적으로 선택할 수 있게 하는 것도 가능
 - 총인건비 회복은 실질적인 임금이 삭감되게 되므로 기관이 불필요하게 인력을 유지하려 하는 유인을 제거하면서, 투입 부문에 대한 규제 역시 재강화하지 않음으로써 경영자율권 사업의 취지에 부합

VII. 결론

- 본 연구는 경영자율권 확대사업을 이론적인 측면에서 살펴보고 그 성과를 분석하여, 경영자율권 확대사업의 향후 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 함.
 - 자율경영과 책임경영을 행정학적, 경제학적 이론을 통해 접근하여 학술적인 근거를 제시
 - 경영자율권 확대사업 이후 시범기관의 성과를 정리하고, 그 내용을 통계적으로 분석하여 사업의 효과성을 판단

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

- 경영자율권 확대사업의 특성은 크게 자율권의 확대와 책임성의 강화 두 가지로 규정할 수 있음.
 - 자율권의 확대는 공공선택이론, 소유권 이론, 경영 자율성과 관련이 깊고,
 - 책임성의 강화는 신공공관리론과 연관이 있음.

- 자율권의 확대는 공공선택이론, 소유권 이론, 경영 자율성의 측면에서 볼 때 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직한 방향임.
 - 공공선택이론에 따르면, 공기업이 자율적인 의사결정을 내릴 수 있고 자본시장과 밀접하게 연결되어 있을수록 운영의 효율성이 증가
 - 소유권 이론에 따르면 공기업의 경영자는 민간기업보다 상대적으로 낮은 수준의 투자를 결정하게 되는데, 투자 재원이 직접적인 인센티브가 아니라 공익적 목적의 추구, 지역 개발과 같이 다른 부문으로 이동되기 때문임.

- 경영 자율권에 관한 연구 결과에 따르면 공기업의 성과가 민간기업보다 상대적으로 낮은 이유는 소유권의 차이 이외에도 경영진의 재무적인 자율성 및 책임성과 경영의 자율성이 보장되는 정도가 적기 때문이며, 경제규모가 성숙될수록 공기업의 소유권과 경영권은 분리되는 경향이 있음.

- 책임성의 강화는 확대된 자율권에 대한 관리감독체계로서의 작동과 성과지표 달성을 통한 기업의 성과 향상을 도모할 수 있다는 점에서 신공공관리론에 부합
 - 신공공관리론은 투입과 절차뿐만 아니라 산출(Outputs)과 결과(results)에도 중점을 두어 성과 중심으로의 전환을 강조하며, 권한위임과 융통성의 부여를 통해 공공 부문의 탄력성을 높이되 이에 따른 책임과 통제를 강화

- 위의 이론들을 종합해 볼 때 경영자율권 확대사업은 공기업의 자율적인 의사결정을 도모함으로써 운영의 효율성 및 투자의 증대를 촉진할 수 있으며, 성과 중심의 책임과 통제 강화를 통하여 확대된 자율권의 효과를 최대화하면서 공공기관의 성과를 향상시킬 수 있음.

- 4개 시범사업기관을 대상으로 경영자율권 확대사업 이후 6개월 동안의 실질적인 변화와 고유 성과목표 가운데 대표적인 지표들을 이용하여 분석한 결과, 대부분의 기관에서 조직 전반적으로 긍정적인 효과가 발생하였음.
 - 물론 사업의 효과를 관측할 수 있는 기간이 짧았기 때문에 분석에 한계가 존재하며 분석 결과 해석에 있어 신중해야 할 필요가 있음.

- 인천공항의 경우 1인당 매출액과 1인당 영업이익 모두 증가 추세에 있으며 특히 1인당 영업이익의 증가가 큰 폭으로 관측되었으나, 매출액 규모의 증가가 경영자율권으로 인한 것인지 또는 과거의 매출액 성장 추세를 이어가고 있는지의 여부는 현재로서는 불투명

- 중소기업의 경우 1인당 총전이익이 경영자율권 사업 이후 큰 폭으로 증가하였음.

- 한국지역난방공사는 비용 구조는 긍정적으로 변화한 것으로 보이나, 수익성이 강화되었는지의 여부는 확실히 결론내릴 수 없음.
 - 매출액 대비 영업이익률, 매출액 대비 인건비 비율, 매출액 대비 영업이익률의 변동을 분석
 - 매출액 대비 인건비 비율과 매출액 대비 판관비 비율의 감소 추세가 사업 이전보다 커진 것으로 나타 비용 구조가 개선된 것으로 보임.
 - 그러나 매출액 대비 영업이익률은 동기 대비 증가가 관측되지 않아, 수익성이 개선되었는지의 여부는 불투명

- 이러한 이론적 근거와 실증적 근거를 바탕으로, 경영자율권 확대사업은 확대 실시될 필요가 있는 것으로 보임.
 - 소유권은 정부에서 유지하되, 경영의 자율성은 점차적으로 확대
 - 투입에 대한 규제보다 성과에 대한 규제 및 보상이 효율적으로 작용

- 시행규모는 시범사업 2년차인 2011년의 경우 6개~8개 공공기관으로 확대하는 것이 바람직하며, 시범사업 1차년도에 참여했던 기관 외에 신규로 2~4개 기관을 추가 모집하고 장기적으로는 최대 20개 정도의 자율권 확대사업의 규모를 유지
 - 성과가 우수하고 민간과 경쟁할 수 있는 공공기관이 기관의 자율권을 더 많이 가질 수 있는 인센티브 구조를 유지하는 것이 필요

- 경영자율권 확대 시범사업의 취지상 민간부문의 경쟁원리를 도입하여 생산성 향상이 가능한 기관을 주요 대상으로 하는 것이 적합하므로, 민간부문과 경쟁이 가능한 민영화 대상기관을 1차적인 대상으로 하는 것이 적합함.

- 기관장 평가 우수기관을 대상으로 삼는 것이 적합하며, 자격을 갖춘 기관의 수를 증가 시킴으로써 대상기관의 사업 공모 시에 경쟁을 유도
 - 사업 공모 시 기관장의 잔여 임기가 적어도 1년 이상 되어야 함.

- 자율권 확대사업에서 부여하는 인력, 조직, 예산의 자율권이 절실하게 필요한 기업이 우선적으로 사업에 참여하는 것이 바람직하므로, 자격이 있는 기관의 자발적인 응모를 기본 공모방식으로 하여야 함.
- 대상기관 선정은 제도의 지속적인 확대 시행과 대상기관 평가의 일관성과 지속성을 위해서는 상설조직의 인력을 활용하는 방안이 권장됨.
- 공공기관 운영 및 투입과 가장 밀접하게 연관된 규제가 인력 및 예산에 관한 지침이므로, 이에 대한 자율권을 제공한다는 점에서 현 제도의 자율권 분야는 적절한 것으로 판단됨.
 - 그러나 각 자율권의 내용이 제한적이라는 점에서 자율권의 내용을 기관별로 발굴하여 이를 확대, 보완할 필요가 있음.
- 고유 성과목표는 수익성과 공공성, 기관의 성장목표 등을 반영할 수 있도록 부처와 협의하여 결정하는 기존의 방식이 적합하나, 추후 경영자율권 사업의 범위를 확대할 경우 성과 목표치 설정 방식을 객관화하는 것이 바람직.
- 평가 결과에 따른 보상이 경영자율권 사업의 동기 부여에 효율적으로 작동할 수 있으므로, 직원에 대한 인센티브를 강화하는 방향으로 보상 체계 구축
 - 기관장 임기와의 연계성, 등급에 따른 자율권 회수 등과 같은 현실적, 실무적인 문제점들에 대한 보완이 필요

참고문헌

- 곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영성과」, 『공기업논총』, 15(1), 2003
- 김재훈·최홍석, 「공공기관성과관리에 관한 연구」, 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』, 2007, pp.1~36
- 김준기, 「공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제」, 『한국행정연구』, 한국행정연구원, 10(1), 2001, pp.97~124
- 김태은·임채홍·김나영, 「공공부문 성과관리의 적용가능성에 관한 실증적 고찰」, 『한국정책학회』 Vol.17 No.2, 2008, pp.149~180.
- 나태준·이남국·조병덕, 「교육인적자원부 재정사업 성과관리체계의 개발과 한계」, 『행정논총』 Vol.44 No.4, 2006, pp.259~283.
- 민재형·이정섭, 「공공기관의 성과측정: 개념적 틀」. 『서강경영논총』, 제17권 제1호, 2006, pp.43~69.
- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석」. 『한국행정학보』, 제40권 제3호, 2006, pp.219~244.
- 송희준, 「시장지향적 정치행정개혁의 전제조건과 가능성」. 『한국정책학회보』, 제11권, 제4호, 2002, pp.535~541.
- 엄석진, 「한국 행정조직문화와 신공공관리론적 개혁과의 적합성에 관한 연구 -신문화이론의 적용을 중심으로-」. 『사회과학연구』, 제16권, 제1호, 2010, pp.189~217.
- 오승은, 「지방정부의 성과평가에 관한 연구-신공공관리론적 접근을 중심으로」, 『한국정책학회 2001년도 추계학술대회 발표논문집』, 2001, pp. 523~543.
- 오승은, 「각국 지방자치단체의 성과평가체제-신공공관리론을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』, 제16권 제2호, 2004, pp.167~184.
- 오연천, 『우리나라 공기업관리제도의 평가』, 한국공기업학회, 2003

- 오연천, 「국민기업의 자율경영과 관리모형의 정립방향」, 『행정논총』, 제31권, 제1호, 1993, pp. 153~174.
- 유승현, 「정부기관 평가활용의 현황과 과제-책임운영기관평가 사례를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제17권 3호, 2008, pp.95~129.
- 윤광재, 「공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 제11권 제4호, 2007, pp.137~157.
- 이계식· 문형표, 『1995년 국가예산과 정책목표: 정부혁신 - 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원, 1995
- 이상철· 권영주, 「지방공공기관의 자율책임경영을 위한 새로운 기관형태 설정에 관한 연구」, 『대한정치학회보』, 제14권, 제3호, 2007, pp.193~213.
- 이재원, 「지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구: 서울시와 경기도의 성과관리체제를 중심으로」, 『한국행정학회보』 36(1), 2002, pp.215~230.
- 임도빈, 「관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가」, 『한국사회와 행정연구』, Vol.21 No.1, 2010, pp.1~27.
- 임도빈, 「한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰-지방자치단체 행정서비스현장 제 도입사례-」. 『한국행정논집』, 제15권, 제1호, 2003, pp.1~23.
- 하혜수· 정정화, 「신공공관리론적 행정개혁의 성과평가」, 『한국지방학회보』, 제16권, 제1호, 2001, pp.27~47.
- 한국조세연구원, 「주요국의 공공기관 I」, 2010a
- 한국조세연구원, 「주요국의 공공기관 II」, 2010b
- Dunleavy, P. and Hood, C., "From Old Public Administration to New Public Management," *Public Money & Management*, Vol.14, 1994, pp. 9~16.
- Meggison, William L. and Netter, Jeffrey M., "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, 2001, pp. 321-389.
- Barzelay, M., *The new public management : improving research and policy dialogue*, University of California Press, 2001, Berkeley.

- Boardman, Anthony and Vining, Aidan R., "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises," *Journal of Law Economics*, Vol. 32, 1989, pp. 1~33.
- Christensen, T and Laegreid, P., *New public management : the transformation of ideas and practice*, Burlington, VT, 2002, Aldershot.
- Clarke, T and Pitelis, C., *The Political Economy of Privatization*, Routledge, 1993, London.
- Dewenter, Kathryn and Malatesta, Paul H., "Public Offerings of State-Owned and Privately Owned Enterprises: An International Comparison," *Journal of Finance*, Vol. 91 1997, pp. 1659~1679.
- Ehrlich, I., Gallais-Hamonno, G., Liu, Z. and Lutter, R., "Productivity Growth and Firm Ownership: An Empirical Investigation," *Journal of Political Economics*, Vol. 102, 1994, pp. 1006~1038.
- Karpoff, Jonathan., "Public versus Private Initiative in Arctic Exploration: The Effects of Incentives and Organizational Form," *Journal of Political Economics*, Vol. 109, 2001, pp. 38~78.
- Kole, Stacey R. and Mulherin, J. Harold., "The Government as a Shareholder: A Case from the United States," *Journal of Law Economics*, Vol. 40, 1997, pp. 1~22.
- Laffont, J. J. and Tirole, J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA, 1993, MIT Press.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J.. & Hill, C. J., "Studying governance and public management: Why? How?," in C. J. Heinrich & L. E. Lynn, Jr (eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington, DC: Georgetown Univ. Press. 2000, pp.1~33.
- Mahmood, A., Ayub, A. and Hegstad, S. O., "Management of Public Industrial Enterprises," *The World Bank Research Observer*, Vol. 2, 1987, pp. 79~101
- Pollitt, C., "Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management," *Evaluation*, Vol.1, 1995, pp. 133~154.
- Hood, C., "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, Vol. 69(1), 1991, pp. 3~19.

- Osborne, R. and Gaebler, T., *Reinventing Government*, Addison Wesley, 1992, Wokingham.
- OECD, "Is New Public Management Really Dead?," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 10(1), 2010, pp. 39~4
- OECD, "Corporate Governance Environments in OECD Countries," Paris,
- Stanbury, W. T. & Thompson, F., *Managing the public enterprises*, Praeger, 1993

**공공기관 경영자율권
확대사업의 현황 및 정책방향**

2010년 12월 23일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

저 자 김지영·허경선

발행인 원 윤 희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL: 2186-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 경성문화사

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-525-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.