

경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구

2011. 12

김지영 · 허경선

Kipf 한국조세연구원

서 언

공공기관 운영의 효율성은 곧 공공기관에 투입되는 국가예산의 효율성과 직결되어 있다는 점에서 매우 중요하다. 우리나라의 공공기관 정책은 공적 소유권이 가지는 한계를 극복하고 공공기관의 경영이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 방향으로 움직여 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 공공기관 운영의 효율성을 논할 때 가장 많이 언급되는 항목은 자율성과 책임성이다. 공공기관, 특히 공기업은 시장에서 생산 활동을 영위하는 주체로서 의사결정의 자율성이 기업적인 관점에서 필요하다. 그러나 민간 기업과 달리 국가가 소유권을 가지고 있기 때문에 지나친 자율성은 방만한 경영으로 이어질 수 있다. 그렇기 때문에 책임성이 필요하게 되는 것이다. 자율성과 책임성의 어느 한 쪽으로 치우칠 경우 공공기관 정책의 균형이 무너질 수 있다.

그러나 우리나라의 공공기관 정책은 대부분 공공기관의 책임성 측면에 강조를 두고 있는 것으로 보인다. 공공기관에 대한 각종 통제들, 공공기관 경영평가를 통한 책임성의 부여 등은 모두 공공기관의 운영진이 가지게 되는 책임성을 강화하는 역할을 하고 있다. 반면 기업 경영을 위한 의사결정에 필요한 자율성에 대한 정책은 찾아보기 어렵다. 최근 들어 시행되기 시작한 경영자율권 확대사업이 드문 예이다. 특히 기업들의 시장경쟁이 강화되고 공기업의 적극적인 투자전략 등이 중요해지는 현재와 같은 상황에서, 공공기관이 기업경영과정에서 필요한 자율성의 부족은 기업의 경영성과를 침해할 수 있다.

본 연구는 경영 자율성의 확대를 통하여 공기업 운영의 효율성을

제고할 수 있는 방안에 대하여 고찰하였다. 공공기관 가운데 경영 자율성의 중요성이 가장 높은 유형은 공기업이라 할 수 있는데, 기업적인 의사결정을 통하여 직접적인 생산 활동을 영위하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 공기업을 중심으로 논의를 진행하였다. 우선 경영 자율성과 공기업 통제와 관련된 법률과 제도가 어떠한지에 대하여 검토함으로써, 제도적으로 규명된 경영 자율성의 정도와 정부통제의 강도를 파악하였다. 그런 다음 경영 자율성이 공기업의 경영성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 이러한 분석결과를 바탕으로, 공기업의 경영 자율성을 확대하기 위하여 필요한 정책적인 개선 방향을 제시하였다. 경영 자율성이라는 추상적인 개념을 수치화함으로써 향후 경영 자율성의 변화와 추이를 관측하는 것이 필요하다는 관점에서, 경영 자율성 정도를 지수화하는 것을 제안하였다. 또한 경영자율권 확대사업의 정착이 필요함을 주장하였으며, 경영 자율성을 보완하기 위하여 경영평가제도의 개선 역시 필요하다는 주장을 도출하였다. 본 연구가 지금까지 소홀하게 다루어져 왔던 경영 자율성의 중요성을 조명하고, 경영 자율성 제고를 위한 공공기관 정책 수립에 활용될 수 있기를 기대한다.

본 연구보고서는 본원의 김지영 박사, 허경선 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 보고서의 작성에 도움을 주신 많은 분들에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 중간보고회에서 유익한 의견을 주신 연세대 라태준 교수, 방송통신대 윤태범 교수에게 감사하며, 최종보고회에서 좋은 의견을 주신 원내외 동료 박사님들과 익명의 레프리 에게도 감사의 뜻을 전한다. 보고서 작성 과정에서도 저자들은 많은 도움을 받았다. 자료 수집과 정리에 도움을 준 김언덕 연구원, 천유현 연구원과 보고서 편집에 도움을 준 이해인 연구행정원, 양유정 연구행정원, 그리고 보고서 제작에 애쓰신 본원 출판팀 직원 여러분께도 감사드린다.

마지막으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며,
본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책적 시사점

투입위주의 정책을 탈피하여 공공기관의 경영 자율성과 그에 상응하는 책임성을 확대해야 한다는 주장은 지속적으로 이루어져 왔다. 공공기관의 비효율을 제거하기 위해서는 공공부문의 인사나 예산 등에 가해지던 계층적 통제를 완화하고, 공공부문의 관리자가 가지는 재량권을 확대함과 동시에 기관의 성과 향상에 대한 책임을 지도록 통제의 방향을 전환해야 한다는 것이다. 특히 그러나 실제 시행되어 온 공공기관 정책들을 살펴보면, 자율성의 측면보다는 책임성의 측면이 강조되어 온 것이 사실이다. 자율성이 수반되지 않는 책임성의 강조는 다른 형태의 통제에 지나지 않는다. 그러나 대부분의 공공기관 연구들은 공공기관 정책이 기관에 미치는 영향을 분석하고 경영성과의 세부적인 항목들을 평가하는 데 그쳐왔다. 경영 자율성이나 공공기관에 대한 정부의 통제가 기관의 운영과 경영 성과에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지, 경영효율성을 제고하기 위한 공공기관 정책의 방향은 무엇인지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다.

본 연구에서는 지금까지 소홀히 되어 왔던 공공기관, 특히 공기업의 경영 자율성에 초점을 맞추고, 경영 자율성이 공기업의 경영 효율성에 미친 영향은 무엇이며 경영 자율성을 확대하기 위한 방안은 무엇인지 살펴보았다. 공기업에 있어서는 기업적인 측면에서의 자율적인 의사결정이 더욱 중요할 수 있다. 이를 위하여 경영 자율성 및 공기업 통제와 관련된 법률과 제도를 검토하였으며, 제도적 검토로부터 추출된 경영 자율성 변수를 이용하여 경영 자율성과 경영 효율성 간의 관계를 추정하기 위한 실증분석에 활용하였다. 정책

적 시사점은 실증분석 결과로부터 도출하였다.

먼저 2장에서는 공기업에 대한 법률적, 제도적 통제에 대하여 살펴보았다. 다양한 법률과 제도가 공기업의 경영 자율성과 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 공공기관 관리의 기본법 변화에 따라 공기업에 대한 정부통제를 4개 기간으로 나누어서 살펴보았으며, 관리법의 제정과 각종 제도의 시행에 따라 시기별 통제의 강도가 변화해 왔음을 확인하였다. 그런 다음 공기업 운영에 관한 분야별로 어떠한 정부통제가 이루어지고 있는지 정리하였다. 인사운영, 조직, 업무, 예산, 기타 재정상의 의사결정과정에서 있어 법률과 지침에 의거한 정부통제를 살펴보았다.

3장에서는 공기업의 자율성과 관련하여 소유권 이론과 신공공관리론의 핵심을 간단히 정리한 다음, 공기업의 자율·책임경영의 변천과정을 정리하였다. 공기업의 자율·책임경영의 변천과정 역시 4개 기간으로 구분할 수 있었다. 1기에는 주무부처가 강한 통제기능을 가지고 포괄적인 업무감독권을 행사하는 등 자율·책임경영이 강조되지 않았으나, 시간이 흐름에 따라 점차 기관의 자율적인 경영과 그에 따른 책임성을 강조하는 방향으로 제도의 구축이 이루어졌다. 변천과정의 검토와 함께, 이러한 변천과정을 통하여 시행된 공기업 제도 가운데 자율·책임경영과 관련된 제도들을 정리함으로써 제도의 흐름을 파악하였다. 최근 도입된 경영자율권 확대사업 역시 자율성과 깊은 관련이 있는 제도라는 점에서 살펴보았다.

4장에서는 경영 자율성이 공기업의 경영효율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 정부통제의 강도가 높을수록 경영 자율성의 정도가 낮다고 할 수 있으므로, 통제의 강도를 반영하는 변수를 경영평가제도의 변천과정으로부터 추출하여 공기업에 경영효율성과 어떤 관계가 있는지 추정하였다. 경영효율성은 공기업의 대표적인 경영성과지표 가운데 당기순이익률, 부가가치 증가율 및 매출액 증가율, 매출액 대비 영업비용비율, 부채비율로 삼았다. 경영 자율

성 변수로는 경영평가제도의 변천과정 전반에 걸쳐 경영 자율성을 반영하는 제도적 변화를 수치화하여 사용하였다. 경영 자율성 정도와 정부통제의 강도를 반영하는 변수로는 경영평가 대상 기관당 평균 경영평가단 투입규모를, 책임성 정도를 반영하는 변수로는 평가등급별 기관 성과급 격차를 활용하였다. 경영평가단의 투입규모가 크다는 것은 경영평가제도의 범위가 넓고 시행 강도가 높다는 것을 의미하며, 이는 낮은 경영 자율성을 반영하는 것으로 생각할 수 있다. 기관 성과급 격차는 경영성과에 대한 보상 수준을 의미하며, 자율성에 상응하여 수반되어야 하는 책임성의 정도를 반영한다. 변수의 추출을 위하여 실증 분석에 앞서 경영평가제도의 변천과정을 정부통제와 경영 자율성의 측면에서 검토하였다.

경영평가제도의 통제적 측면이 강할수록, 즉 경영 자율성이 상대적으로 낮을수록 공기업의 경영효율성은 감소하는 것으로 나타났다. 특히 낮은 경영 자율성은 공기업의 수익성과 성장성을 저해하는 것으로 분석되었다. 경영성과에 대한 책임성은 수익성 지표나 성장성 지표 자체에는 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 생산비용의 감축과 같은 투입효율성을 제고하는 효과가 있었다. 공기업의 안정성 지표는 경영 자율성이나 책임성과는 관계가 없었다.

이러한 분석결과를 바탕으로, 5장에서는 공기업의 경영 자율성 확대를 통하여 효율성을 제고하기 위한 방안을 제시하였다. 첫째, 지금까지 공기업 정책에서 상대적으로 소홀하게 여겨졌던 경영 자율성에 대한 재조명이 필요하다. 이를 위해서는 우선 현재 우리나라 공기업에게 주어진 경영 자율성의 정도를 파악하는 과정이 필요하며, 이를 바탕으로 추후 공기업 정책을 수립해야 한다. 또한 공기업 정책의 변화에 따라 경영 자율성이 어떻게 변화하는지에 대한 흐름을 파악하는 것 역시 중요하다. 그러나 경영 자율성이라는 개념 자체가 추상적이기 때문에, 이를 객관적으로 파악하려는 노력은 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 경영 자율성 정도를 수치화함으로

써 그 추이를 관측할 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 경영 자율성만을 강조하는 것은 자칫 공기업의 과대투자 및 과대생산을 야기할 수도 있으므로, 경영 책임성지수의 조사 방안 역시 검토하였다. 둘째, 시범사업으로 시행되고 있는 경영자율권 확대사업의 정착과, 경영 자율성 제고를 위한 개선 방안을 제시하였다. 공기업 정책에서 자율성을 중시하기 시작하는 전환적인 정책이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 자율경영 계약기간을 연장하여 기관의 자율적인 노력의 성과가 실현될 수 있도록 하고 중장기적 성과목표를 포함하도록 함으로써, 기업으로서의 자율성과 공기업으로서의 공공성을 포괄할 수 있도록 해야 한다. 그리고 기존의 경영평가는 자율경영 이행실적평가로 대체하는 것이 바람직하다. 셋째, 경영평가제도의 간소화를 제시하였다. 경영평가의 정부통제 강도가 높고 평가 부담이 커질수록 오히려 공기업의 경영성과 개선이 저해되는 것으로 나타났다기 때문이다. 비계량지표의 비중을 축소하고 평가부담을 완화하는 등의 개선을 통하여, 공기업 정책이 경영 자율성은 보장하되 구체적인 성과를 관리하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

목 차

I. 서론	17
II. 공기업 정부통제 현황	21
1. 공기업에 대한 정부통제	21
2. 공기업 정부통제의 변천과정	22
가. 제1기(1948~1962.8)	24
나. 제2기(1962.8~1984.2)	25
다. 제3기(1984.3~2007.3)	25
라. 제4기(2007.4~)	26
3. 분야별 정부통제 현황	26
가. 인사운영에 대한 통제	26
나. 조직에 대한 통제	27
다. 업무에 대한 통제	28
라. 예산상의 통제	29
1) 예산 편성·의결과정에 있어서의 통제	29
가) 경영목표의 설정	29
나) 예산편성을 위한 지침	30
다) 예산의 편성·확정	30
2) 예산 집행과정에서의 통제	31
가) 예산집행 통제	31
나) 물자구매·공사계약 통제	31
3) 회계검사를 통한 통제	31
마. 기타 재정상 통제	32
1) 요금결정의 통제	32

2) 자금조달의 통제	33
3) 이익금 처분의 통제	33
Ⅲ. 공기업의 자율·책임경영	35
1. 공기업의 경영자율권 확대	35
가. 공기업 자율·책임경영의 필요성	35
나. 이론적 배경	36
다. 경영자율권 확대 사례	38
2. 공기업의 자율·책임경영의 변천과정	39
가. 제1기(1962.8~1984.2)	41
나. 제2기(1984.3~1999.1)	42
다. 제3기(1999.2~2007.3)	43
라. 제4기(2007.4~현재)	46
3. 공기업의 자율·책임경영 시스템	48
가. 경영목표 수립	48
나. 경영실적 평가	50
다. 이사회제도	53
라. 감사제도	55
마. 임원인사제도	56
바. 경영자율권 확대사업	57
1) 경영자율권 확대사업의 도입	57
2) 운영체제	58
Ⅵ. 실증분석	62
1. 개요	62
2. 경영평가제도 검토	65
가. 경영실적평가제도의 변천과정	66
1) 제1기(1983~2003)	66
2) 제2기(2004~2006)	69

3) 제3기(2007.4~현재)	71
나. 경영실적평가제도의 변화추이	72
1) 경영평가 심의·의결기관의 구성	72
2) 유형별 평가대상 기관의 수	74
3) 연도별 경영평가단 규모	76
4) 경영평가 지표	78
5) 경영평가 사후조치	80
가) 기관평가 성과급 인센티브	80
나) 기관장평가 인센티브	84
다) 상임이사평가 인센티브	86
라) 우수기관, 부진기관 선정	87
마) 기관장 해임 건수	89
3. 자료	89
V. 경영 자율성 확대방안	127
1. 자율·책임경영지수의 적용	127
가. 필요성	127
나. 자율경영지수	128
1) 민간기업의 자율성	128
2) 공기업의 자율성	131
3) 자율경영지수의 구성	134
다. 책임경영지수	135
2. 경영자율권 확대사업의 정착	137
3. 경영평가제도의 개선	141
VI. 결 론	144
참고문헌	148

표 목 차

〈표 II-1〉 정부투자기관에 대한 정부통제	23
〈표 III-1〉 공공기관 자율·책임경영의 변천과정	40
〈표 III-2〉 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정 전후의 주요 변동내용	44
〈표 III-3〉 「공운법」상의 공공기관 책임경영 시스템	49
〈표 III-4〉 자율권 확대 기관과 일반 공공기관의 비교	59
〈표 IV-1〉 경영평가 지표체계의 변화	68
〈표 IV-2〉 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도 비교 ..	70
〈표 IV-3〉 심의·의결기관의 인적구성 변화	73
〈표 IV-4〉 유형별 평가대상 기관의 수	75
〈표 IV-5〉 경영평가단 규모의 변화	77
〈표 IV-6〉 연도별 정부투자기관·공기업 기관평가 인센티브	81
〈표 IV-7〉 연도별 정부산하기관·준정부기관 기관평가 인센티브 ..	83
〈표 IV-8〉 연도별 정부투자기관·공기업 기관장평가 인센티브 ..	85
〈표 IV-9〉 연도별 정부산하기관·준정부기관 사장 및 임원 평가 인센티브	86
〈표 IV-10〉 연도별 공기업·준정부기관 상임이사평가 인센티브	86
〈표 IV-11〉 연도별 우수기관 선정과 사후조치	87
〈표 IV-12〉 연도별 부진기관 선정과 사후조치 1 (정부투자기관, 공기업)	88

〈표 IV-13〉 연도별 부진기관 선정과 사후조치 2 (정부산하기관, 준정부기관)	88
〈표 IV-14〉 경영평가 결과 부진에 따른 기관장 해임 건수	89
〈표 IV-15〉 2009년 공기업 지정 분류 현황	90
〈표 IV-16〉 기초통계량	111
〈표 IV-17〉 당기순이익률 추정결과	116
〈표 IV-18〉 부가가치 증가율 추정결과	118
〈표 IV-19〉 매출액증가율 추정결과	121
〈표 IV-20〉 매출액대비 영업비용비율 추정결과	123
〈표 IV-21〉 부채비율 추정결과	125
〈표 IV-22〉 자본비중 상위 10개 공기업(2010년 기준)	126
〈표 V-1〉 항목별 평균 점수	133
〈표 V-2〉 공기업 자율성의 구성요소	134
〈표 V-3〉 공기업의 책임경영 요소	135
〈표 V-4〉 책임경영지수 산출방식	136

그림목차

[그림 IV-1] 공공기관 경영평가제도 변천과정	67
[그림 IV-2] 유형별 평가대상 기관의 수(1983~2010년)	74
[그림 IV-3] 경영평가단 규모의 변화	76
[그림 IV-4] 공기업 I의 계량지표와 비계량지표 가중치 변천	79
[그림 IV-5] 공기업 II의 계량지표와 비계량지표 가중치 변천	79
[그림 IV-6] 연도별 정부투자기관·공기업 기관평가 인센티브 ..	81
[그림 IV-7] 연도별 정부산하기관·준정부기관 기관평가 인센티브 ..	83
[그림 IV-8] 연도별 정부투자기관·공기업 기관장평가 인센티브 ..	84
[그림 IV-9] 연도별 정부산하기관·준정부기관 사장 및 임원 평가 인센티브	85
[그림 IV-10] 기관별 부가가치 연도별 추이	93
[그림 IV-11] 기관별 부가가치 증가율 추이	94
[그림 IV-12] 기관별 평균 당기순이익률 연도별 추이	95
[그림 IV-13] 매출액 증가율 연도별 추이	97
[그림 IV-14] 매출액대비 영업비용 비율의 연도별 추이	98
[그림 IV-15] 평균 부채비율의 연도별 추이	99
[그림 IV-16] 우리나라 실질 국내총생산 추이	101
[그림 IV-17] 우리나라 실질 국내총생산 성장률의 연도별 추이	103
[그림 IV-18] 평가기관당 경영평가단 규모의 연도별 추이	107
[그림 IV-19] 성과급 격차의 연도별 변화	110

I. 서론

공기업의 설립과 운영 목적은 산업과 재화의 특성에 따라 매우 다양하다. 민간부문이 특정 재화나 서비스를 제공하지 못하는 시장실패가 나타날 때 국가가 이를 해결하고자 공기업을 설립하는 경우에서부터, 국가의 필수 공공재 또는 안보와 밀접한 재화를 직접 생산하기 위해 공기업을 설립하는 경우까지 그 설립목적의 범위는 매우 넓다. 규모의 경제가 커서 자연독점이 발생하는 산업에는 민간기업이 진입하기 어렵기 때문에 국가가 개입하여 공기업을 설립하는데, 전력산업이나 통신산업이 대표적인 예이다. 또한 사회기반시설, 수도와 같은 필수 공공재의 생산을 안정적으로 담당하고 가격을 적정하게 유지하기 위하여 이러한 재화나 서비스를 공기업이 담당하기도 한다.

정부가 공기업의 지분을 소유하고 경영을 관리, 감독함에 따라 공기업에는 민간기업과 달리 경영 전반에 대한 정부의 통제가 이루어져 왔다. 정부가 공기업에 예산을 투입하고 국민경제의 중요한 부분을 담당하는 경우가 많기 때문에 기관장 임명과 경영계획 및 사업수립 등과 같은 모든 결정이 정부의 통제 대상이 되었다. 최고경영자가 기업경영 전반에 책임을 지며 이윤 추구를 위해 다양하게 자율적으로 결정할 수 있는 민간기업과 달리 공기업의 기관장은 예산, 조직, 인력 등 기업 운영과 투자결정 및 경영계획 수립과정에서 가지는 권한이 자유롭지 않다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에서는 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있으나, 현실적으로는 정부가 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 기관경영의 많은 부분을 통제·감독하고 있는 실정이다.

그러나 정부가 기업을 소유하고 사적 소유권하에서 운영되는 민간

기업과는 다른 목적함수를 가지면서, 공적 소유권이 발생하는 비효율성을 지속적으로 논의해 왔다. 특히 공기업의 운영진과 민간기업 운영진의 경영활동에서 나타나는 차이 때문에 비효율이 발생한다는 이론적·실증적 연구가 다음과 같이 다양하게 이루어지고 있다.

첫째, 공기업의 운영진은 기업이윤에 대한 잔여청구권이 없으므로, 공기업의 주주라는 공공의 이익을 극대화할 유인이 없다. 이는 전형적인 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)인데, 공기업의 운영진이 가지는 목적함수와 국가 또는 국민이 가지는 목적함수가 다르기 때문에 공기업의 운영진이 경영성과에 책임을 지고 최적의 노력을 투입할 유인이 존재하지 않는 것이다.

둘째, 소유권자인 정부와 공기업 사이에 정보의 비대칭성이 있고 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에 공기업 운영진의 노력을 이끌어내기 어렵다. 정부는 다양한 규제와 평가로 공기업 운영과 성과관리의 틀을 마련하고 있으나 실질적으로 공기업의 특성상 그 성과를 명확하게 관측하고 비교하기는 어렵다.

셋째, 공기업은 민간기업과 달리 파산 가능성이 거의 없는 연성예산 제약(soft budget constraint)하에서 생산 활동을 하기 때문에, 운영진이 경영효율성을 높일 유인이 부족하다. 재무건전성이 악화된다 하더라도 공기업의 소유주는 국가이기 때문에 결과적으로 국가가 공기업의 재무상황을 책임진다.

넷째, 정부가 공기업의 운영진에 비해 공기업에 대한 지식이 적고 분권화된 방식의 정보처리능력이 없기 때문에 정부가 통제하는 의사결정과정은 상대적으로 매우 비효율적이다.

앞에서 언급한 바와 같이 공기업의 비효율을 야기하는 네 가지 요인은 크게 운영진의 자율성과 책임성으로 나누어 생각할 수 있다. 공기업 운영에 필요한 지침과 규제로 인하여 기관장의 자율적인 의사결정보다 정부의 의사결정이 중요해진다. 또한 기업이윤의 청구권, 경영성과를 관리감독하기 어려운 점, 파산 가능성의 부재 등은 공기업 운영

진의 책임성을 약화하는 결과를 가져온다.

공기업의 경영성과에 대한 책임성과 의사결정의 자율성 부재는 일반적으로 과잉생산과 과잉투자를 유발할 가능성이 높다. 민간기업은 한계수입과 한계비용을 동일하게 만들어주는 생산량, 즉 총수입과 총비용의 차이로 정의되는 이윤을 극대화하는 생산량을 선택한다. 그러나 공기업은 이윤을 극대화할 유인이 없기 때문에 총비용과 총수입이 동일한 수준까지 생산량을 증가하여 결과적으로 자본과 노동에 과잉투자가 이루어져 비효율이 발생하는 것이다. 공기업의 과잉투자와 과잉생산은 발생 가능한 수익을 제거하고 국가예산을 사용하여 불필요한 투입을 유발한다는 점에서, 공기업의 측면에서는 재정건전성을 약화하고 국가재정에도 영향을 미친다.

공기업 운영진의 자율성과 책임성을 확대하고, 투입 위주의 통제에서 성과 위주의 관리로 전환해야 한다는 움직임은 공기업의 비효율에 대한 지속적인 논의와 이론에서 이해할 수 있다. 공기업의 비효율을 없애려면 공공부문의 인사나 예산 등에 가하던 계층적 통제를 완화하고, 공기업의 관리자에게 있는 재량권을 확대함과 동시에 기관의 성과향상을 책임 지도록 통제의 방향을 전환해야 한다.

민간부문의 기업경영 원리를 공공부문에 적용할 때 가장 먼저 해야 할 것은 공공부문의 관리자들의 권한을 확대하고 융통성 있는 의사결정을 할 수 있도록 하는 것이다. 권한의 변화 없이 성과 위주로 통제한다면 성과를 달성하기 위한 수단이 없기 때문에 합리적인 관리가 어려워지며 성과 달성의 책임소재도 파악하기 어렵다. 즉, 기업의 경영에서 운영진이 가지는 자율성과 그에 따른 책임성을 동시에 확보해야 한다.

본 보고서에서는 공기업 운영의 효율성을 높이는 핵심 요인으로 경영의 자율성을 살펴볼 것이다. 경영 자율성은 모든 공공기관 유형에서 중요한 역할을 가지는 것이 사실이나, 특히 기업적인 특성이 강조되는 공기업 유형에서 더욱 중요성이 크다. 따라서 본 연구에서는 분석범위를 공기업에 한정하기로 한다. 제Ⅱ장에서는 공기업 경영 전반에 걸쳐

어떠한 방식으로 정부통제가 이루어지고 있는지 살펴보기 위하여 관련 법률을 정리한다. 제Ⅲ장에서는 공기업의 경영 자율성에 영향을 주는 제도들을 살펴볼 예정인데, 우리나라 공기업 정책에서 가장 중요한 부분을 차지하는 경영실적평가제도에 중점을 둔다. 제Ⅳ장에서는 경영 자율성의 정도와 정부통제의 강도가 공기업의 경영효율성에 어떠한 영향을 미쳤는지 실증분석하여 알아본다. 제Ⅴ장에서는 실증분석한 결과를 바탕으로 공기업의 경영 자율성에 필요한 정책적 시사점 및 개선 방안을 도출한다.

II. 공기업 정부통제 현황

1. 공기업에 대한 정부통제

공기업은 기관의 경영 전반에 대하여 정부의 통제가 이루어지고 있으며, 특히 기관장이 예산, 인력, 투자 등 운영 과정에서 가지는 결정 권한은 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 각종 지침에 의해 통제받고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 정부는 공공기관의 책임 경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정(동법 제3조)하고 있으나 정부는 공공기관의 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 실제로 기관경영의 상당 부분을 통제하고 있다. 대표적인 것으로는 임원 및 감사임면, 경영공시의무, 고객만족도 조사 실시, 경영성과평가 등을 규정하고 공공기관 운영의 틀을 제공하며 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등의 지침을 적용한다.

공기업에 대한 일반적인 정부의 통제영역은 굉장히 광범위하다(김일섭, 1992)¹⁾. 공기업의 설립목적 및 목표 부여, 장기적인 종합경영계획과 전략 승인, 투자결정 등 주요 재무사항 승인, 가격결정 사항, 최고경영진의 임면, 정부정책과 관련한 대행사업의 수행, 공기업 정보의 정기적인 보고 사항, 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가, 공기업의 경영 공정성을 확보하기 위한 감사 등이 이러한 통제에 포함된다. 특히 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 지침을 적용하는데, 기획재정부장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 필요한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공

1) 김일섭(1992), 「국제경쟁력 강화를 위한 공기업의부규제의 개선방안」, 『공기업논총』 Vol4, No1, pp. 117~141

기업·준정부기관의 통제에 활용한다. 여기에는 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항, 그 밖의 공기업·준정부기관의 재무건전성을 확보하기 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함된다. 최근 2010년 법 개정으로 기존의 통제에 추가하여 공기업·준정부기관은 경영목표, 예산, 운영 계획 및 중장기재무관리계획에 대한 이사회 심의·의결을 받도록 하고 있다. 공공기관의 조직·인사·예산 운영 사항을 관리하는 지침은 다음과 같다.

- 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

이 밖에도 2010년 3월 22일 제정된 「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사를 받기도 한다. 일부 공기업에서 생산하는 재화와 서비스에 대한 가격규제 및 독점규제 등 산업별 통제가 이루어지기도 한다.

2. 공기업 정부통제의 변천과정

공기업에 대한 통제는 시대에 따라 바뀌어 왔으며, 이러한 변화는

II. 공기업 정부통제 현황 23

「정부투자기관관리기본법」의 개정과 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 제정 그리고 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 등에 반영되어 있다.

〈표 II-1〉 정부투자기관에 대한 정부통제

	제1기 (1948~1962.8)	제2기 (1962.8~1984.2)	제3기 (1984.3~2007.3)	제4기 (2007.4~)
관계법규	각 투자기관의 설립법	각 투자기관의 설립법, 정부투자기관예산회계법, 정부투자기관관리법(1973)	각 투자기관의 설립법, 정부투자기관관리기본법	개별 공기업의 설립법, 공공기관의 운영에 관한 법률
공공기관에 대한 통제	주무부장관에게 일임	주무부통제와 중앙통제 강화	주무부통제와 중앙통제 완화	거버넌스의 관점 도입
예산의 심의·확정	주무부장관의 승인으로 확정	주무부와 재정경제부의 사정을 거쳐 국무회의와 대통령의 승인을 얻어 확정	이사회의 의결만으로 확정	이사회의 의결만으로 확정
인력·조직	통제가 느슨한 시기	임원의 명칭·임기·선임방법 등이 통일됨	전문경영인에 의한 책임경영제, 이사회가 사장의 선임에 깊이 관여	주무부장관의 권한 약화, 소유권 집중(기획재정부)
물품구매·공사계약	공공기관에 일임	조달청이 관장	투자기관에 일임	공기업에 일임
외부감사	주무부처와 감사원이 담당	다원화	원칙적으로 감사원만 담당	감사원 감사, 기획재정부와 주무부 감독 기능
경영실적 평가	제도 자체가 없음	제도는 있었으나 제대로 활용하지 못함	적극적으로 활용	적극적으로 활용

출처: 유훈, 2010의 내용을 종합

공기업 통제의 변화를 공공기관 관리의 기본법 변화에 따른 4개 기간으로 나누어서 살펴보면 다음과 같다. 제1기는 「정부투자기관예산회계법 제정」 전으로, 정부투자기관에 대한 통제가 느슨한 시기이며 제2기는 「정부투자기관예산회계법」이 적용되던 시기로 제1기에 비해서 정부투자기관의 통제가 극히 강화된 시기이다. 다음으로 제3기는 「정부투자기관관리기본법」 시행기로서 제2기에 비하여 정부투자기관에 대한 통제가 다소 완화되었고 기관의 자율경영을 본격적으로 도입하였으며 더불어 경영실적평가제도를 통하여 책임경영제도를 도입한 시기이다. 마지막으로 제4기에는 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」 등 여러 법에 산만하게 규정되어 있는 공공기관 관련 법 체계를 단일화하고, 관리 대상 영역 밖에 있는 공적인 기관을 통합적으로 관리하기 위하여 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법률은 2007년 4월부터 시행되었다.

공기업에 대한 통제는 초기에는 주무부처에서 일임하여 사전 통제 위주로 이루어졌으나 점차 공기업에 자율권을 부여하고 책임경영의 도입을 추진하면서 사전적 통제에서 사후적 통제로 이동하고 있다. 또한 초기의 통제방식은 외부적 통제장치 위주였으나 점차 기관 내부의 의결권과 권한이 강화되고 내부지배구조에 대한 강조가 이루어지고 있으며 외부의 다양한 이해관계자에게 책임을 담보하기 위한 제도적 장치를 포괄하는 것으로 변화하고 있다.

가. 제1기(1948~1962.8)

이 시기에는 각 투자기관의 설립법 외에는 정부투자기관에 대한 관리법이 없었다. 투자기관에 대한 통제는 주무부 장관에 일임되었으며 분산되어 있었고 일반적으로 느슨한 편에 속했다. 투자기관의 예산은 주무부 장관의 승인으로 확정되었으며 물품구매나 공사계약도 투자기관에 일임하였다.

나. 제2기(1962.8~1984.2)

1962년에 「정부투자기관예산회계법」이 도입되었으며 1973년에 「정부투자기관관리법」이 제정되어, 투자기관에 대한 통제가 중앙으로 집중되고 강화된 시기이다. 정부투자기관은 국가경제개발계획의 주요한 비중을 차지하였으며 따라서 주무부처의 분산된 통제보다는 집중화된 강력한 통제가 필요했다. 경제기획원이 주도하여 도입한 「정부투자기관예산회계법」(1962)은 투자기관의 예산을 강력히 통제하였으며 결과적으로 투자기관의 자율적인 경영은 약화되었다. 재무부가 주도한 「정부투자기관관리법」(1973)은 투자기관의 임원인사에 공통된 방식을 적용하기 시작했으며 기관의 운영계획과 경영결과에 재무부의 통제를 강화하였다. 이 시기에는 주무부장관의 통제도 강화되었고, 경제기획원과 재무부의 강력한 중앙통제도 추가되었다.

다. 제3기(1984.3~2007.3)

이전 시기의 정부통제가 과도하다는 지적을 반영하여 기관의 자율성이 강화된 「정부투자기관관리기본법」이 1984년부터 시행되었다. 여러 부처와 기관이 담당하던 다원적인 투자기관 통제를 대폭 정리하고 사후평가 위주의 관리방식으로 전환하였다. 주무부처의 인사, 조직, 업무, 예산 통제를 크게 완화하였으며 기획예산처의 중앙통제도 완화하였다. 사전적 통제를 완화하여 기관에 자율성을 확대하는 대신 책임경영체제를 강화하였으며 이를 위한 경영실적평가를 본격적으로 실시하였다.

1999년에는 「정부투자기관관리기본법」의 기업지배구조 부분을 대폭 수정하여 기관 내부의 결정권을 존중하고 운영의 자율성을 확대하고자 하였다. 또한 2004년에는 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 정부산하기관도 공공기관 관리의 대상에 포함하였다.

라. 제4기(2007.4~)

2007년에 제정한 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)은 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」으로 나뉘었던 공공기관 관련 법률을 단일화하여 운영방식을 통합하였다. 「공운법」에서는 사전적 자율성을 강조하는 대신 사후평가를 통해 통제를 강화하고자 하였으며 이를 위해 공기업의 경우 경영계획을 수립하도록 하였다. 또한 외부지배구조를 강화하기 위해 통합공시제도를 중시하였으며 기획재정부를 중심으로 집중화된 감독과 관리를 강화하였다. 산업관리 측면에서의 업무의 감독은 주무부처에서 감독하지만 경영관리와 평가는 기획재정부에서 담당하도록 하였고, 공공기관운영위원회에서 의결권을 갖도록 하였다.

3. 분야별 정부통제 현황

가. 인사운영에 대한 통제

공공기관의 인사운영에 관한 통제를 살펴보면 공공기관 중 특히 공기업과 준정부기관은 임원의 소속직원의 선임·채용·승진·전보 등 인사운영 전반을 공공기관의 운영에 관한 법률 및 정관·자체규정과 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침에서 정하는 바에 따라 운영해야 한다. 인사운영에서 가장 중요한 것은 공공기관의 임원의 임명이다. 공공기관 임원의 임명에 있어서 과거에는 주무부 장관의 권한이 강하였으나, 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 상대적으로 이를 약화시키고 있다. 공기업의 기관장은 임원추천위원회의 추천을 받아 공공기관운영위원회가 심의 의결하고 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 준정부기관의 기관장은 대부분 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 「정부투자기관관리기

본법」(이하 「관리기본법」)에서는 상임이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임면하였으나, 이제는 공기업 또는 준정부기관의 기관장이 임명한다. 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 운영위원회가 심의 의결하여 기획재정부장관이 임명한다. 공기업의 감사는 운영위원회가 의결하여 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임면한다.

공공기관의 선진화 정책을 추진한 이후 공공기관의 인력증원에 대한 통제는 강화되었는데, 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침과 기타 공공기관의 혁신에 관한 지침은 공공기관의 조직과 인력운영에 대한 기본 원칙과 협의절차를 명시하고 있다. 공공기관은 경영합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 만큼 최소한도로 운영해야 하며, 2010년 1월 1일 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과인원을 해소해야 한다. 인력증원이 필요한 경우에는 자체 기능조정 또는 인력을 재배치해 해소하는 것을 기본으로 하며, 지속적인 인력이 필요하다면 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산 범위에서 추진하도록 하고 있다. 공기업은 인력 증원이 필요한 경우 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전 협의하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 반면 준정부기관은 주무기관의 장과 사전 협의하면 되지만 정부의 재정지원을 받는 기관이 당해 연도 기관 예산에 반영하지 않은 인력을 증원할 경우 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전 협의가 필요하다.

나. 조직에 대한 통제

공공기관 조직의 확대가 필요한 경우에도 인력증원과 동일한 절차를 거쳐야 한다. 공기업은 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 하며, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 조직 확대를 시행할 수 있다. 반면 준정부기관은 주무기관의 장과 사전 협의를 거

치면 되지만 정부의 재정지원을 받는 기관이 당해 연도 기관 예산에 반영되지 않은 조직 확대를 시행할 경우 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전에 협의해야 한다. 조직 확대 역시 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위에서 추진하도록 하고 있다. 또한 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급을 신설하거나 유사직급을 운영하는 것은 원칙적으로 금지한다. 공기업과 준정부기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 기획재정부에 통보해야 한다.

다. 업무에 대한 통제

과거에는 주무부장관이 투자기관에 대하여 포괄적인 감독권을 가지고 있었으나 1984년 이후 책임경영제가 도입됨에 따라 주무부장관의 감독권이 크게 제한을 받게 되었다. 과거 「관리기본법」은 정부는 「투자기관의 책임경영제의 확립을 위하여 투자기관의 자율적 경영은 보장된다」고 규정하고 있으며 「관리기본법」 시행 당시의 투자기관의 설립법과 기타 법령에서 규정하는 각종 규정이 「관리기본법」의 관계 규정에 저촉되는 경우에는 「관리기본법」이 우선했다. 이러한 「관리기본법」의 정신을 반영하여 1986년 대부분의 투자기관 설립법의 감독에 관한 규정이 주무부장관은 「공사의 경영목표달성을 위하여 필요한 범위 안에서 공사의 업무를 지도·감독한다」로 개정되었다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기획재정부장관이 주무기관의 장과 협의하여 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관 통폐합·기능재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하도록 하고 있다. 이를 통해 주무부장관의 감독권이 약화되고 기획재정부로 감독권이 집중되는 효과가 나타났다.

라. 예산상의 통제

1) 예산 편성·의결과정에 있어서의 통제

과거 「정부투자기관예산회계법」 하에서는 투자기관의 예산은 주무부·경제기획원의 조정과 국무회의가 심의하여 대통령의 승인을 얻어서 확정되도록 하였으나 「정부투자기관관리기본법」과 「공공기관운영에 관한법률」에 의하여 예산의 편성·의결과정은 다음과 같이 수정되었다.

가) 경영목표의 설정

종전에 투자기관의 사장은 다음 연도의 경영목표를 설정하여 10월 31일까지 기획예산처장관 및 주무부장관에게 제출하여야 했다. 투자기관이 경영목표를 변경하는 경우에는 사장은 그 변경 사항을 30일 이내에 기획예산처장관 및 주무부장관에게 통보하여야 했다. 과거에는 기획예산처장관이 경영목표설정을 위한 지침을 통보할 뿐만 아니라 기획예산처와 주무부가 경영목표를 조정할 수 있었으나 1997년의 개정 에 따라 이러한 통제가 폐지되었다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 경영목표는 공기업이 자율적으로 결정한다. 기관장은 다음 연도를 포함한 5개 회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고 이사회 의 결을 거쳐 확정 후 매년 10월 31일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. 또한 최근 들어 공공기관의 재무건전성에 대한 우려가 커지면서 2010년도부터는 일정조건에 해당하는 공공기관²⁾은 추가적으로 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하고 이사회 의 결을 거쳐 매년 6월 30일까지 기획재정부 장관과 주무기관장에게 제출해야 한다.

2) 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관과 대통령령으로 정하는 기관

나) 예산편성을 위한 지침

정부는 매년 ‘공기업·준정부 기관 예산편성지침’과 ‘공기업·준정부 기관 예산집행지침’을 마련하여 공공기관의 예산과 자금 운영 및 집행에 관한 가이드라인을 제시하고 있다. 예산지침은 예산편성 주요 항목인 인건비, 경비, 사업비, 예비비 등의 편성과 집행시 준수해야 할 원칙을 제시하여 공공기관의 책임경영체제 확립과 경영효율화를 달성하고자 하고 있다. 공기업·준정부기관 예산편성지침과 예산집행지침은 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조에 의거하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정되며, 공기업·준정부기관은 이를 의무적으로 적용하고, 기타공공기관은 준용할 수 있도록 하고 있다.

다) 예산의 편성·확정

공공기관은 확정된 경영목표와 ‘공기업·준정부 기관 예산편성지침’에 따라 다음 회계연도의 예산을 예산총칙, 추정손익계산서, 추정대차대조표, 자금계획서로 구분하여 편성하고 다음 회계연도 개시 전까지 이사회에 제출해야 한다. 이사회의 의결로 예산안이 확정되며, 확정후에는 기획재정부, 주무부처, 감사원에 보고하도록 하고 있다. 예산 확정 후 불가피한 사유로 인해 예산을 변경할 경우 변경된 예산안을 작성하여 이사회의 의결을 통해 확정한다. 이와 같이 예산이 변경된 경우 공기업은 기획재정부장관, 주무기관의 장에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 예산확정 후 2개월 이내에 제출해야 한다. 또한 각 공공기관의 예산내역은 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 공개되며, 예산편성지침준수 여부는 정부의 공공기관 경영실적 평가시 점검하여 평가에 반영한다. 경영평가 결과 지침위반으로 경영부실이 발생한 경우 인사상 또는 예산상의 조치를 받도록 되어있다.

2) 예산 집행과정에서의 통제

가) 예산집행 통제

「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행 이후 예비비의 사용, 예산의 이월 등은 공기업에 일임되었다. 예산 집행에 있어 공기업은 '공기업·준정부 기관 예산 집행지침'을 적용해야 한다. 이 지침에는 각 회계연도의 일반 지침과 예산 각 항목에 대한 상세 지침이 포함되어 있다.

나) 물자구매·공사계약에 대한 통제

공공기관의 예산집행과정에서 넓은 의미의 통제에 포함되는 것으로서 물자구매와 공사계약에 대한 통제가 있다. 과거에는 「조달기본법」 등으로 정부투자기관은 일정한 물자의 구매나 공사계약을 조달청장에게 위탁하였다. 그러나 여러 가지 문제점이 발생해 「정부투자관리기본법」은 투자기관의 수요물자의 구매와 시설계약의 체결을 투자기관에 일임하도록 하였다. 조달청의 위탁을 투자기관이 자율적으로 결정하도록 한 것이다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기본적으로 조달청의 조달을 원칙으로 하는 것으로 전환되었다. 특히 공기업·준정부기관이 필요하다고 인정하는 때에는 수요물자 구매나 시설공사계약의 체결을 조달청장에 위탁할 수 있도록 하고 있다.

3) 회계검사를 통한 통제

공공기관의 운영에 관한 법률에서는 감사원법의 규정에 의하여 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 대하여 감사원이 감사를 실시할 수 있음을 명시하고 있다. 감사원법에 의하여 「국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계」는 필요적 회계검사 사항³⁾으로 되어 있으며, 「국가가 자본금의 일부를 출자한 자의 회

계, 국가, 공공기관이 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부(交付)하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계, 국가 또는 지방자치단체가 채무를 보증한 자의 회계, 「민법」 또는 「상법」 외의 다른 법률에 따라 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가 또는 지방자치단체에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체 등의 회계, 「국가재정법」 제5조의 적용을 받는 기금을 관리하는 자의 회계는 선택적 검사사항⁴⁾으로 되어 있다. 정부투자관리기본법 이후에는 이러한 감사원의 회계검사를 강화했다고 할 수 있다. 즉 투자기관에 대한 외부감사가 다원화되어 있다는 비판을 받아들여 외부감사를 감사원 감사로 일원화했다. 감사원 감사를 받는 것과 더불어 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 기획재정부 그리고 주무부에 의한 감독 기능도 두고 있다.

마. 기타 재정상 통제

예산상 통제에는 예산 외의 재정상의 통제도 포함되는 경우가 많으나, 예산상의 통제를 가하지 않을지라도 채권발행이나 요금결정을 통제하기도 한다. 기타 재정상의 통제는 요금결정에 대한 통제, 자금조달에 관한 통제, 이익금처분에 관한 통제, 여유금운용에 관한 통제로 나누어서 생각할 수 있다.

1) 요금결정의 통제

공기업이 제공하는 물품과 서비스에 대한 요금은 기관이 자율적으로 시장수요에 따라 결정하기보다는 정부부처와의 협의를 통해 결정한다. 공기업의 요금결정에 관해서는 정부가 통제를 가하는 경우가 많

3) 감사원법 제22조(필요적 검사사항)

4) 감사원법 제23조(선택적 검사사항)

다. 「재정법」이 시행되던 1961년 말까지는 「재정법」 제3조의 규정에 따라 '공공요금'을 국회의 의결을 얻어 결정했으나 현재는 「물가안정에 관한 법률」에 따라 공공요금은 물가안정위원회와 국무회의가 심의하여 대통령이 승인을 얻도록 되어 있다. 대표적으로 전기료, 열차료, 고속도로통행료 등의 공공요금은 「물가안정에 관한 법률」에서 주무부 장관이 지정하는 다른 법률에 따라 결정·승인·인가 또는 허가의 과정을 거쳐야 한다.

2) 자금조달의 통제

「정부투자기관관리기본법」 시행 전에는 공기업의 자금조달에 관하여 정부가 각종 통제를 가했으나 「관리기본법」 시행 후에는 자금조달은 예산의 일부로서 이사회 의결사항이므로 정부가 관여할 바가 아니라는 이유로 「투자기관의 설립법」에서 자금조달에 관한 통제규정을 삭제하였다. 이후 이에 관한 통제는 별도로 규정하지 않고 있다.

3) 이익금 처분의 통제

이익금의 자기처분은 독립채산제의 중요한 구성요소 중 하나이다. 「정부투자기관관리기본법」 시행 전에는 이익금의 처분에 관해서 제한이 많았다. 이러한 경향은 특히 구재무부산하 공기업에 심했는데 「관리기본법」은 '잉여금의 처분'을 이사회 의결사항으로 하고 있으므로 「투자기관 설립법」에서 이익금처분에 관한 통제규정을 삭제하였다.

정부출자기관의 정부배당은 지난 7월 국유재산법 제65조에 출자재산에 대한 배당조항이 신설되면서 법제화 되었다. 기관의 손익금처리에 대해서는 개별설립근거법에서 근거법을 두고 있는데 대부분의 경우 해당법률에서 직접 이익금의 처리순서를 규정하고 있으며 2개 기관⁵⁾의 경우 상법을 준용하고 있다. 정부배당대상기업은 정부배당결정

과 관련한 자료를 매년 1월 말까지 총괄청과 중앙관서의 장에게 각각 제출하여야 하며 또한 정부 배당을 결정함에 있어 이사회·주주총회 등 정부배당결정 관련 절차를 거치기 전에 총괄청과 중앙관서의 장과 각각 미리 협의하여야 한다. 최근 들어 공기업의 정부배당이 낮다는 지적이 나오면서 국회에서는 27개 공공기관의 적립금 비율 및 배당결정 순서를 변경하는 법률 개정안이 2010년 5월 10일 의원입법으로 발의되었고 현재 5개의 법률안이 처리되고 22개의 법률안이 계류되어 있다. 이러한 움직임은 공공기관의 이익금 처분에 대한 통제를 증가시키고 있다.

Ⅲ. 공기업의 자율·책임경영

1. 공기업의 경영자율권 확대

가. 공기업 자율·책임경영의 필요성

자율·책임경영은 기관운영의 의사결정 권한은 기관이 가지되 사후적인 경영결과도 책임을 진다는 것을 의미한다(김수중, 2007). 공기업의 운영에서 자율·책임경영을 강조하는 것은 세 가지 의미가 있다. 첫째, 정부의 지원을 받거나 실제적 영향력을 받아 운영되는 공기업은 정부의 통제나 간섭을 받으며, 따라서 상대적으로 기관과 기관장의 자율성이 낮다고 보기 때문이다. 둘째, 민간기업처럼 공기업에도 기관의 자율성을 확대한다면 공기업의 전략적인 의사결정으로 성과가 향상되고 효율성이 높아질 것이라는 기대 때문이다. 셋째, 정부에서 모든 사항을 사전에 통제하고 간섭하는 것보다는 사후에 공기업의 성과를 평가하는 방식이 정부의 통제비용을 줄일 수 있기 때문이다.

공기업은 민간과 달리 운영에 있어 책임성이 더 강조되고 있는데, 이는 공기업의 설립배경과 목적에서 그 이유를 찾을 수 있다. 첫째, 소유 주체가 정부이며 경영의 직접적인 책임을 정부에서 담당하기 때문이다. 정부는 공기업의 운영성과를 국회와 국민에게 보고할 의무가 있으며 성과에 대한 책임도 진다. 둘째, 소유주인 정부와 공기업 사이에는 근본적으로 주인과 대리인의 관계가 형성된다. 주인과 대리인 사이에는 이해관계가 일치하지 않고 정보의 비대칭성이 존재하기 때문에 대리인의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 크다. 정부는 대리인 역할을 담당하는 공기업이 업무를 효과적이고 효율적으로 수행하도록 관리해야 하며 공기업은 책임감 있게 업무를 수행할 의무가 있다. 셋째, 공

업이 제공하는 재화나 서비스는 공공재와 사회기반시설의 성격을 띠며 이러한 서비스는 국가경제를 위해서는 단절 없이 지속적으로 공급되어야 한다. 따라서 공기업이 당초의 설립목적 및 기능에 적합한 업무를 목표대로 수행하는지에 대한 책임성이 확보되어야 한다. 책임경영체제가 성공하기 위해서는 자율경영을 실질적으로 보장하고 기관의 책임성을 확보해야 한다(김수중, 2007). 책임성 확보장치가 제대로 운용되지 않는다면 기관에 대한 자율성의 보장도 어려우며 또한 기관에 대한 추가적인 통제가 발생할 수 있다. 따라서 책임성 확보장치를 제대로 작동하는 것이 자율경영의 근본적인 전제조건이 된다.

공기업에 자율·책임경영을 확대하자는 주장은 신공공관리론, 공공선택이론, 소유권이론 등에서 시작하였으며, 국내외 여러 제도에 반영하여 활용되고 있다.

나. 이론적 배경

경영자율권 확대의 이론적 근거는 신공공관리론, 공공선택이론, 소유권이론 등 경제학, 행정학, 경영학의 여러 분야에서 찾을 수 있다⁶⁾.

신공공관리론은 민간의 경쟁원리를 공공부문에 도입하여 공공부문의 생산성과 효율성을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 1990년대 정부개혁을 주도했던 신공공관리론은 2000년대 들어 많은 비판을 받고 있지만, 현재도 생산성과 효율성을 증가하기 위한 정부 개선과제에 여전히 주요한 역할을 담당한다. 신공공관리론의 기본원칙은 인사나 예산 등의 측면에서 정부의 내부통제(계층적 통제)를 대폭 완화하여 일선 관리자에게 재량을 주고 일선 관리자가 책임을 지며 성과와 산출 위주로 관리한다는 경영자율권 확대에 대한 이론적 근거를 제시한다.

공공선택이론은 생산시장의 경쟁 정도와 자본시장의 역할 범위가

6) 김지영·허경선, “공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향”, 한국조세연구원(2010)

기업의 생산성을 결정하는 중요한 요인이라고 보는 이론이다. 생산시장의 효율성은 독점시장에서 가장 낮고 경쟁시장에서 높으며, 자본시장의 역할은 정부가 통제하는 기업에서 가장 낮고 주식시장의 감독을 받는 민간기업에서 가장 높다는 것이 공공선택이론의 기본 주장이다. 공공선택이론에 따르면, 공기업이 자율적으로 의사결정할 수 있고 자본시장과 밀접하게 연결되어 있을수록 운영의 효율성이 증가하기 때문에 경영자율권의 확대는 효율성을 높인다는 면에서 바람직하다. 즉, 공기업이 경영목표 수립, 투자 및 고용과 같은 경영 관련 의사결정을 자율적으로 할 수 있을 때 기업의 효율성이 증가한다고 보는 것이다.

소유권 이론에 따르면 공기업의 경영자는 민간기업보다 상대적으로 낮은 수준의 투자를 결정하는데, 이는 투자 재원이 직접적인 인센티브가 아니라 공익적 목적의 추구, 지역 개발과 같이 다른 부문으로 이동하기 때문이다. 또한 경영의 자율성에 관한 이론은 공기업의 성과가 민간기업보다 상대적으로 낮은 이유는 소유권의 차이 이외에도 경영진의 재무적인 자율성 및 책임성과 경영의 자율성을 보장하는 정도가 적기 때문이다. 이에 따르면 경제규모가 커질수록 공기업의 소유권과 경영권은 분리되는 경향이 있으며, 경영과 관련한 의사결정은 정부와 분리된 경영진이 전담하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 자율성에 수반하는 책임성을 강조하기 위해서는 경영의 성과를 관리, 감독하는 기능이 중요한데, 성과관리론은 여기에 대한 근거를 제시한다.

위의 이론들을 요약하면, 경영의 자율권을 확대하는 것은 공기업의 경영성과를 높이고 운영의 효율성을 증대하는 데 긍정적인 역할을 수행한다. 또한 자율권에 수반되는 책임성을 강조하기 위하여 성과에 기반한 평가와 보상이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 이는 그간 공기업 관리정책에서 기관의 자율·책임 경영 제도를 계속 확대해 온 것과 일치하며, 공기업 경영자율권 확대의 필요성에 대한 이론적 근거를 제시해 주고 있다. 자율권의 확대는 운영의 효율성을 증대하고 기관의 기업적인 활동을 촉진할 수 있다. 또한 자율권 확대사업의 성과목표를

통한 평가와 보상은 적절한 성과주의를 이용하여 조직의 성과 향상과 개인의 보상이라는 인센티브 체계를 효율적으로 연결시켜 줄 수 있음을 주장하고 있다.

다. 경영자율권 확대 사례

신공공관리론이 커다란 호응을 얻으며 전 세계로 확산되면서 정부 부문과 공기업을 포함한 공공기관들의 자율성을 확대하고 책임경영을 강화하는 제도가 국내외에서 도입하기 시작하였다. 정책과 집행을 분리하여 집행기능 위주로 운영하는 책임운영기관제도는 신공공관리론에 기반한 대표적인 개혁으로 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등에서 실시되었다. 책임운영기관제도는 우리나라에서도 시행되었으며, 법령상 공개경쟁으로 기관장을 임명하고 기관장에게 조직·인사·재무상의 자율권을 부여하면서 기관 성과 평가에 기초하여 기관장의 성과 연봉과 계약연장을 결정하는 방식으로 운영되었다. 국내 책임운영기관에 관한 분석에 따르면 기관장의 권한 확대가 기관운영의 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 자율권의 실효성이 낮고 직원들에 대한 인센티브가 없다는 점에서 한계가 있다고 한다. 또한 공공부문 성과관리제도에 관한 대부분의 연구들이 경영평가가 공기업의 조직역량을 개선하는 데 긍정적인 효과가 있었음을 보이고 있다.

해외 주요 국가의 자율·책임 경영사례는 상업적 활동을 수행하는 공기업의 경영자율권을 보장하는 것이 공기업 경영진의 창의성을 보장하고 생산성을 향상시키기 위해 필요함을 제시하고 있다. 해외 주요 국가에서도 공공기관의 보수, 예산, 결산 등에 대해서는 정부의 승인과 감독활동이 이루어지며, 국가마다 통제 권한의 정도에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 공기업에 부여되는 구체적인 자율권의 권한과 내용은 국가마다 큰 차이가 있으며, 같은 국가라도 공기업의 특성에 따라 달라진다. 공공기관 중에서도 특히 공기업에 대해서는 경영의 자

을권을 광범위하게 부여하고, 기관의 자체적인 경영활동과 의사결정을 존중하는 것으로 나타났다. 구체적인 자율·책임 경영 사례로는 우리나라의 책임운영기관제도와 비슷한 캐나다의 특별운영기관(SOAs)제도 등이 있으며, 이는 기관과의 성과계약에 대한 합의를 전제로 사업과 관련한 인사, 예산, 조직 관리에 광범위한 자율권을 부여하는 제도이다. 또한 자율·책임 경영 사례는 ‘성과계약제도’의 형식으로 많이 나타나는데, 프랑스, 뉴질랜드, 인도의 사례에서 찾아볼 수 있다⁷⁾. 이는 기관의 성과목표를 합의한 후 기관에 경영자율권을 부여하는 형태를 띠며, 구체적인 평가의 지표도 설정되어 있다. 경영성적을 평가하기 위한 지표는 기관이 설정한 계약과 목표에 따라 달라지며, 기관마다 업무성과와 분야에 따라 다른 지표를 활용한다.

2. 공기업의 자율·책임경영의 변천과정

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공기업에 대한 관리감독의 기본 방향으로 자율·책임경영체제를 원칙으로 명시하고 있다. 공기업에 대한 책임경영은 「정부투자기관관리기본법」(1983)이 제정되면서 본격적으로 도입되었다. 「정부투자기관관리기본법」(1983)과 「정부산하기관관리기본법」(2003)에서는 “투자(산하)기관 책임경영 체제의 확립을 위하여 투자(산하)기관의 자율적 운영은 보장된다”라는 별도의 규정을 두고 있다. 「정부투자기관관리기본법」(1983)에 따라 1984년 정부투자기관을 대상으로 경영실적평가를 본격적으로 실시하였다. 현재 공공기관 운영의 기본인 「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007, 이하 「공운법」)에서도 「공운법」의 목적을 “자율경영 및 책임경영체제의 확립(제1조)”이라고 밝히고 있으며 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다(제3조)고 명시하고 있다.

7) 구체적인 해외 사례는 김지영, 허경선(2010)을 참조

공기업을 포함한 공공기관의 자율·책임경영의 변천과정을 커다란 변화가 발생한 시점에 따라 시기별로 구분하면 <표 Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> 공공기관 자율·책임경영의 변천과정

	제1기 (1962.8~1984.2)	제2기 (1984.3~1999.1)	제3기 (1999.2~2007.3)	제4기 (2007.4~현재)
관계법	「정부투자기관 예산회계법」(1962) 「정부투자기관 관리법」(1973)	「정부투자기관 관리기본법」(1984)	「정부투자기관 관리기본법」(1984) 「정부산하기관 관리기본법」(2004)	「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007)
자율·책임경영	주무부처 별 예산 통제 기능 일원화, 개별 설립법에 의해 주무부처가 예산 및 포괄적인 업무 감독권을 행사	예산 및 경영전반에서 기관의 자율·책임 추진	[투자기관] 사장 추천제도입, 임원의 손해배상책임 강화 [산하기관] 기관장 추천위원회제도, 주무기관장과 산하기관장의 경영계약	-기관장에게 조직·인사·예산 등의 경영자율성을 부여, 임원 선임의 투명성·공정성을 높일 수 있는 제도적 장치를 강화 -경영자율권 확대사업 도입 및 시범운영
지배구조 및 내·외부감사	이사회는 기관 내 임원 등으로 구성, 주무부처를 통한 업무 감독	이사회와 경영진을 분리하여 내부 책임 강화, 정부이사제도, 외부감사의 감사원 원화	[투자기관] 사장에 대한 견제 수단으로서 이사회, 감사의 독립성 강화를 위해 운영위 의결을 거쳐 기획예산처 장관의 제청으로 대통령령이 임명 [산하기관] 비상임이사 가능, 외부 회계감사 가능	이사회 기능의 대폭 강화, 내부감사기능 강화, 감사 및 부감사인의 책임 강화
경영평가	주무부처에 의한 경영실적 평가제도 도입, 센터브로셔 성과상여금 초 도입	실질적 경영평가제도 정부투자기관 경영평가위원회 설치, 단금대	[투자기관] 사장 경영계약 이행실적평가로 인센티브 확대 [산하기관] 경영실적평가 실시('05)	『공공기관 운영체제 개편방안』('08.12), 평가대상기관 축소 및 평가지표 차별화, 경영성과 중심의 평가, 공공기관 정책 연구센터 설립 및 경영평가정보 시스템 구축, 평가결과 환류기능 제고

가. 제1기(1962.8~1984.2)

제1기에는 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」에 의해 공공기관이 운영되었다. 정부투자기관의 법적 개념은 「정부투자기관 예산회계법」(1962)에서 최초로 등장하였고, 이후 「정부투자기관관리법」(1973) 시행으로 예산 이외의 관리운영 측면을 체계화하였다. 그러나 이러한 관리체계의 확립은 통제의 강화로 나타나게 되었다. 이 시기의 정부투자기관은 주무부처가 경영에 대한 사전통제 및 조직개편 등과 같은 세부적인 사항까지 관리하였으며, 경제기획원, 주무부처, 재무부, 감사원 등 다수의 행정기관이 중복 관리하였다.

「정부투자기관예산회계법」(1962)은 이전까지 주무부처별로 산재해 있던 예산 통제기능을 일원화하였다. 독립채산제 운용, 예산의 신속적 운영과 결산을 통해 정부가 합리적으로 공기업을 운영하려는 체계적 노력을 시작하게 되었다. 「정부투자기관예산회계법」은 예산 편성의 기준으로 예산총칙, 추정손익계산서 및 추정대차대조표를 사용하도록 하였다. 또한 사업을 능률적으로 시행을 위해 불가피하다고 인정되는 경우에는 정부투자기관의 장이 추정손익예산의 각 항목 간 금액을 전용할 수 있도록 하였다. 그러나 예산총칙으로 특별히 정한 비용과 예비비 사용의 경우 주무부처 장관의 승인을 얻어야 하는 등 정부투자기관의 역할이 제한되었다. 또한 정부투자기관에서 확정된 예산을 주무부처 및 경제기획원장관이 심의, 조정하도록 하였다. 투자기관에서 편성한 예산안은 주무부처와 경제기획원의 사정을 거쳐 국무회의와 대통령의 승인을 얻어 확정되었다. 투자기관의 물품구매와 공사계약도 중앙집권화되어 조달청이 관장했다. 따라서 이 시기동안 예산측면에서는 정부의 통제가 더욱더 강화되었고 정부투자기관의 자율성은 이전 시기에 비하여 오히려 약화되었다고 볼 수 있다.

정부투자기관의 건전한 육성과 정부출자의 합리적인 관리를 위하여 각 정부투자기관의 관리기준을 정하는 「정부투자기관관리법」이 1973년에 제정되었다. 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」에 따라 체계적으로 운영하려는 시도에도 불구하고, 개별 설립법에 따른 각 부처로부터의 통제 역시 존재하였기 때문에 양자간 충돌이 발생하기도 하였다. 또한 투자기관에 대한 외부감사가 기존의 주무부처와 감사원 이외에도 경제기획원, 재무부, 총무처의 감사가 추가되었으며 이는 투자기관의 자율성이 많이 손실되는 결과를 가져왔다. 경제기획원의 예산통제와 재무부의 기관운영과 경영결과에 대한 통제, 주무부처의 광범위한 통제뿐만 아니라 감사원법, 조달기금법 및 해당 산업별 규제 등 다양한 통제가 공존하였다. 이러한 강력한 통제는 정부투자기관의 자율성을 크게 제약하였으며 경영상 의사결정에 영향을 미쳤다(기획재정부, 2010).

정부투자기관의 지배구조를 살펴보면 이 시기에는 기관 이사회의 권한보다 주무부처의 권한이 더욱 크게 작용했다. 이사회는 기관 내부의 임원이 주축이 되었으며 기관 내부의 주요 사항을 결정하도록 되어 있었으나, 실제 예산 결정권과 포괄적인 업무감독권이 주무부처에 있었으므로 이사회의 자율권은 크지 않은 편이었다. 이 시기동안 주무부처는 사업계획을 승인뿐만 아니라 단위사업의 시행 및 투자조달, 요금 결정, 이익처분에 있어서 승인을 할 수 있는 광범위한 업무감독권을 소유하였다.

나. 제2기(1984.3~1999.1)

기존의 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 대체하여 1984년 3월 제정된 「정부투자기관관리기본법」에서는 주무부처 및 중앙정부의 통제를 완화하고 기관의 자율책임 경영제도를 확립하고자 하였다. 주무부장관에 의한 조직·인사에 관한 통제, 업무에 관한

통제가 약화되었으며, 재정에 관한 통제도 크게 완화되었다. 「정부투자기관관리기본법」의 시행으로 특히 예산 부문에 있어서 기관의 자율권이 확대되었다. 이전에는 주무부처로부터 예산을 승인받아야 했지만, 법시행 이후에는 주무부처와 경제기획원의 심사를 거쳐 정부투자기관경영평가위원회에서 의결된 경영목표 및 예산편성 기준에 따라 기관 이사회에서 예산의 편성과 집행을 결정하도록 함으로써 예산 운용을 자율화하였다.

예산 이외에 이사회-사장-집행간부로 구성되는 경영진을 통해 기관의 경영과 관련한 세부 사항을 결정하도록 하였다. 이사회는 의사결정을 수행하고 경영층은 집행기능을 수행하도록 분리함으로써 정부의 개입을 최소화하고 내부의 책임경영을 강화하였다. 정부에서 기관장을 임명하였지만, 부사장 이하 임직원의 임명권은 기관장에게 위임하여 인사에 관한 자율권을 확대하였다. 그러나 정부의 당연직 이사제도는 여전히 존재하였다.

외부의 감사도 원칙적으로 감사원의 외부감사로 한정하였다. 이 시기의 가장 큰 특징은 기관의 자율·책임경영을 확립하기 위한 핵심수단으로 투자기관의 경영실적평가를 본격적으로 실시한 것이다. 투자기관에 운영의 자율성을 부여하는 대신 사후에 경영실적을 평가하고 이 결과를 상여금 지급에 반영하는 실질적인 사후경영평가제도를 처음으로 도입하였다.

자율경영 확대를 위한 노력으로 정부투자기관의 자율권은 이전 시기에 비해 상당부분 예산, 인사, 감사제도 등에서 확대되었으나 개별 설립법에서 규정하는 주무부처의 포괄적인 업무감독권이 여전히 존재하여 「정부투자기관관리기본법」에 따른 자율적 경영의 방침과 더불어 주무부처의 업무감독권이 공존하게 되었다.

다. 제3기(1999.2~2007.3)

제3기는 「정부투자기관관리기본법」이 기업지배구조 부분에서 전면

수정된 1999년 2월부터 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정된 2007년 3월까지이다. 「정부투자기관관리기본법」이 개정된 이유는 기존법이 내부 운영의 자율성을 저해하는 정부통제적인 내용을 일정부분 포함하고 있었기 때문이다. 「정부투자기관관리기본법」 개정으로 인한 가장 큰 변화는 정부투자기관의 이사회제도와 경영진 임명절차가 기관의 자율성과 독립성을 강화하도록 개편되었다는 것이다. 경영평가의 강화와 확대를 통해 책임경영도 크게 강화되었는데, 기존의 기관에 대한 경영평가 외에 사장경영계약 이행실적평가가 추가되었고 2004년부터는 정부산하기관도 경영평가의 대상으로 확대되었다.

〈표 Ⅲ-2〉 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정 전후의 주요 변동내용

	개정 전	개정 후
정부이사 제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사회 제도	비상임이사 체제	상임+비상임이사(과반수)체제
이사의 수	10인 이내	15인 이내
사장추천 위원회	없음	비상임이사(과반수)와 이사회추천 민간 위원으로 구성 후 사장 임면 추천
사장 임명절차	주무부장관 제청→대통령 임명	사장추천위원회 추천→주무부장관 제청→대통령 임명
경영계약 제도	없음	사장과의 경영계약제도 도입: 계약서에 경영계획 및 성과급 명시
이사임면 절차	사장 제청→주무부장관 임면	상임이사: 사장 제청→주무부 장관 임면 비상임이사: 사장 제청→운영위원회 의결→기획예산처장관 임면
직원 임용 제도	집행간부 내무 임용	상임이사에 외부인사 임용 가능
경영공시 제도	없음	도입
소액주주 권제도	없음	도입
이사·감사의 손해배상 제도	미규정	법령, 정관위반, 기타 임무위배행위로 회사나 제삼자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대책임

자료: 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서』

1999년 2월에 이루어진 「정부투자기관관리기본법」의 개정으로 기존의 정부이사제도를 폐지하고 비상임이사체제를 상임·비상임이사의 병존체제로 전환하되 상임이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임면하고 비상임이사는 사장이 제청, 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산위원회위원장(후에 기획예산처장관으로 변경)이 임면하도록 하였다. 정부투자기관의 사장은 종전에 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면하였으나, 법 개정 이후 비상임이사와 민간위원들로 구성되는 사장추천위원회가 사장후보를 추천하여 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면하도록 하였다. 민간위원은 위원정수의 과반수로 정하여 기관의 독립성과 자율성을 향상하고자 하였다. 또한 사장추천위원회가 사장후보를 선정할 때는 미리 경영목표·성과급 등의 내용이 포함된 계약안을 작성하도록 하고 사장이 임면되면 그 계약안에 따라 계약을 체결하였다. 또한 이사 및 감사가 정관에 위반한 행위를 하거나 임무를 해태한 경우에는 주식회사의 이사 및 감사의 경우와 같이 투자기관 및 제삼자에 대하여 손해배상책임을 지도록 한 것은 책임경영제도를 강화하기 위한 제도로 볼 수 있다.

이 시기의 또 다른 큰 특징은 2004년 4월 「정부산하기관관리기본법」이 제정되어 정부산하기관에 대한 관리가 체계적으로 이루어지기 시작했다는 점이다. 「정부산하기관관리기본법」 제4조에서는 정부산하기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 정부산하기관의 자율적 운영을 보장하고 있다. 구체적인 예로는 기관장 후보를 추천하기 위하여 기관장추천위원회제도를 도입하되 이 위원회의 위원 중 민간위원의 정수를 위원정수의 과반수로 한 것을 들 수 있다(법 제6조). 또한 투명하고 책임있는 경영체제가 조기에 정착할 수 있도록 사업연도 종료 후 경영실적, 이사회 회의록 등을 공개하고 주무기관장과 산하기관장이 경영계약을 체결토록 규정하고 있다(기관장은 상근임원과 경영계약 체결). 기관장이 정부산하기관의 설립목표의 달성, 경영의 효율성 제고 및 서비스 향상을 위해 노력하도록 한 「정부산하기관관리기본법」

제7조도 책임경영을 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

경영평가는 기존의 기관평가 외에 사장경영계약 이행실적평가가 추가되어 이원적으로 운영되었다. 또한 「정부산하기관관리기본법」에 따라 정부산하기관 역시 경영평가의 대상으로 포함되어 전체 경영평가의 규모가 크게 확대되었다. 경영평가 결과 나타난 사후조치도 크게 강화되었는데 임직원에 대한 성과상여금이 월 기본급의 125~145%에서 0~500%로 확대되었고, 경영평가 실적 부진으로 기관장 해임을 건의할 수 있는 기준을 완화하여 부진기관에 대한 조치를 크게 강화하였다.

라. 제4기(2007.4~현재)

2007년 4월 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 다음과 같은 문제점에 대응하기 위해 제정되었다. 첫째, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 전에는 공공기관의 범위가 불분명하고 관리의 사각지대가 존재했다. 둘째, 정부의 외적 감독과 통제시스템이 주무부처 중심으로 운영되면서 경영부실의 책임소재가 모호해지는 폐단이 나타났다. 마지막으로 이사회·감사 등 내부건제장치가 형식적으로 운영되었다. 이에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공공기관의 범위와 유형분류, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 체계적으로 규정하였다. 또한 공공기관 선진화를 효과적으로 달성하기 위해 운영체계(S/W) 개혁의 병행 필요성이 제기되면서 2008년 12월에 공공기관 운영체계 개편방안이 발표되었다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 특히 공공기관의 자율성과 책임경영의 중요성을 강조하였고, 자율성을 확대하고 책임경영을 강화하기 위한 정책을 대폭 도입하였다. 이 시기에는 기관장의 책임경영체제를 강화하기 위해 기관장에게 조직·인사·예산 등의 경영자율성을 부여하였다. 또한 공공기관운영위원회의 경영 감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로 운영하며, 경영관련 예산·정원·보수·재무관리 등에 대

해서는 최소한의 가이드라인만을 제시하였다. 특히 시장형 공기업에 대해서는 공공기관운영위원회의 감독기능을 정원·보수·재무관리에 한정하고 민간 대기업 수준의 자율성을 보장하였다.

임원 선임의 투명성·공정성을 높일 수 있는 제도적 장치를 강화한 것도 자율·책임경영을 위한 조치로 볼 수 있다. 종전의 주무부처 중심의 임원 인사권을 재배분하여 공기업의 상임이사 임명은 기관장이 하고 비상임이사의 임면과 감사의 제청은 공공기관운영위원회에서 하도록 하였다. 준정부기관은 주무장관과 공공기관운영위원회로 임원의 임면권한을 이원화하여 기관장과 상임이사는 주무장관이 임면권을 행사하고 비상임이사는 공공기관운영위원회의 심의 후 주무장관이, 감사의 제청은 공공기관운영위원회에서 담당하도록 하였다. 또한 임원추천 위원회를 구성하여 모든 임원(기관장·이사·감사)을 추천하도록 하였다. 비상임이사와 이사회 선임 외부위원으로 구성된 추천위원회는 공기업과 준정부기관의 임원후보자를 추천하고 기관장 후보자와 경영계약의 내용과 조건을 협의하는 기능을 담당하였다.

2008년 12월에 확정된 「공공기관 운영체계 개편방안」으로 주무부처와 기관의 자율권이 좀 더 확대되어 준정부기관의 상임감사 임명권은 기획재정부장관에서 주무부처장관으로, 상임이사 임명권은 주무부처장관에서 기관장으로 이관되었다. 경영진(기관장·상임이사)에게는 경영평가 결과와 연임·해임을 연계하는 등 성과평가를 강화하였으며 공공기관운영위원회는 비상임이사와 감사의 개별 임원활동의 성과를 평가하고 그 결과에 따라 해임 또는 인센티브를 제공하도록 하였다.

이 시기 동안 공공기관의 자율권과 책임경영확대는 기관장에게 인사, 조직, 예산의 자율권을 확대하는 직접적인 방법과 기관의 지배구조를 독립적으로 운영할 수 있도록 제도개선을 추진한 간접적인 방법으로 추진되었다. 또 하나의 특이할 만한 변화는 2010년부터 공공기관의 우수경영기관을 대상으로 경영자율권 확대사업을 시범적으로 운영한 것이다. 이는 인사, 조직, 예산에 기관의 자율성을 더욱 확대하는 대신

다른 기관보다 더욱 우수한 성과를 달성하도록 장려하는 제도이다. 2010년에 4개 기관에 시범 적용하여 긍정적인 성과를 거뒀다고 판단하여 2011년에는 6개 기관으로 확대적용하였다.

3. 공기업의 자율·책임경영 시스템

현행 제도에서 공기업의 책임성을 확보하는 장치는 기관이 경영목표를 수립하고, 목표 달성도를 포함한 경영실적을 평가하는 것이 대표적이다. 현행 「공공기관의운영에관한법률」(2007)에 기초한 책임경영제도는 공기업의 기관장, 상임이사, 기관 각각에 대해 경영목표의 수립과 경영실적평가에 대해 명시하고 있다. 공기업은 기관운영을 위한 경영목표를 수립하여야 하며, 기관장에 대한 경영계약제를 도입하여 기관장의 경영목표 수립과 향후 실적에 따른 보상을 연계하고 있다. 경영목표 수립을 통해 기관과 기관장이 추구해야 할 목표를 명확히 하고 정부는 이러한 목표를 체계적으로 관리하고 목표 달성도를 측정하여 사전적인 기관운영의 책임성을 확보하도록 하고 있다.

가. 경영목표 수립

공기업의 경영목표 수립은 민간기업과는 또 다른 의미가 있다. 민간기업에서는 이익이나 이윤 창출이 기관의 주된 목표이지만 공기업에서는 설립목적에 근거한 경영목표가 기관의 운영방향이 되기 때문이다. 경영목표는 “조직의 방향을 제시하는 것”으로 이해할 수 있으며 조직의 사명 또는 임무를 달성하기 위한 구체적인 행동지침으로 표현된다. 공기업의 경영목표는 내부적으로 기관 또는 조직의 방향성을 제시하는 기능을 하며 외부적으로는 정부 및 국민에게 달성할 목표를 약속하는 것으로 대외적 책임성을 담보하는 역할을 한다. 공기업이 경영목표에서 제시한 목표를 달성하지 못한다면 그에 상응하는 책임을 저

야 하며 외부의 경영실적평가도 기관의 경영목표를 중요한 판단기준으로 활용하고 있다(김수중, 2007). 경영목표를 사전에 구체적이고 명확하게 설정하는 것은 기관의 책임을 분명하게 기관의 책임경영을 구성하는 중요한 요소가 된다.

〈표 III-3〉 「공운법」상의 공공기관 책임경영 시스템

대상	경영 목표수립	경영실적 보고 및 평가
기관장	이사회에서 기관장의 임기 중 달성해야할 구체적 경영목표와 성과급 등에 사항이 포함된 계약안을 작성하여 임원추천위원회에 통보, 기관장과 협의 후 주무기관의 장과 계약 체결 ⁸⁾	공기업과 준정부기관은 매년 3월20일까지 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출 ⁹⁾ 기획재정부 장관은 기관장 계약의 이행에 관한 보고서를 기초로 하여 경영실적을 평가 ¹⁰⁾
상임이사	기관장은 상임이사와 성과계약을 체결 ¹¹⁾	성과계약에 의거해 이행실적을 평가할 수 있으며, 이행실적을 평가한 결과 그 실적이 저조한 경우 상임이사를 해임할 수 있음 ¹²⁾
비상임이사, 감사		기획재정부 장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능 ¹³⁾
기관	기관장은 사업내용과 경영환경, 기관장 경영목표의 내용 등을 고려하여 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회 의결을 거쳐 확정 후 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출해야 함 ¹⁴⁾	공기업과 준정부기관은 매년 3월20일까지 전년도의 경영실적을 기재한 보고서를 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출 ¹⁵⁾ 기획재정부 장관은 경영실적 보고서를 기초로 하여 경영실적을 평가 ¹⁶⁾ 평가결과 실적이 부진한 기관에 대하여 기관장·상임이사의 해임을 건의 실적부진기관에 대해 경영책임성 확보 및 경영개선을 위해 인사상 또는 예산상의 조치 요청

8) 「공운법」 제31조 기관장과의 계약 등

9) 「공운법」 제47조 경영실적 등의 보고

그러나 기관의 경영목표 수립은 제도적으로만 의무화되어 있고 이에 대한 적절한 관리가 이루어지지 않아 의도했던 사전적 책임성 확보의 역할을 충분히 수행하지 못하는 것으로 평가되고 있다(김수중 2007). 이와 같이 목표를 명확하게 수립되지 않았을 경우, 목표 달성도에 따른 기관의 경영실적 평가 역시 그 역할을 충분히 수행하기 어렵다.

나. 경영실적 평가

공기업은 기관, 기관장, 비상임이사과 감사를 대상으로 일정기간에 이룩한 실적을 측정·평가받도록 되어 있다. 경영평가는 공공기관의 자율적 책임경영체제를 확립하기 위해 사전적 관여를 최소화하고 경영실적을 사후평가하여 경영개선에 반영하도록 하는 제도이다. 우리나라 공기업의 경영평가는 1968년 최초로 도입되었으며 주무부 장관이 산하의 정부투자기관에 대해 경영목표를 전달하고 그에 따른 실적을 주무부 장관이 평가하는 형태였다. 1973년에는 실적에 따른 인센티브제도를 도입하였으나 실효성 있는 평가제도가 운영되지는 못하였다(유훈 외, 2010).

본격적인 경영평가제도는 1984년 「정부투자기관관리기본법」(1983)이 제정되고 난 후 한국전력공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, KBS 등 24개 정부투자기관을 대상으로 실시되었다. 2004년 「정부산하기관관리기본법」이 제정되면서 국민건강보험공단, 국민연금공단 등 88개 정부산하기관에 대한 경영평가도 실시하였다. 정부투자기관과 정부산하기관으로 분리되어 운영되던 경영평가제도는 2007년 「공공기관의

10) 「공운법」 제48조 경영실적 평가

11) 「공운법」 제31조 6항

12) 「공운법」 제31조 6항

13) 「공운법」 제36조 비상임이사과 감사에 대한 직무수행실적 평가

14) 「공운법」 제46조 경영목표의 수립

15) 「공운법」 제47조 경영실적 등의 보고

16) 「공운법」 제48조 경영실적 평가

운영에 관한 법률」이 제정된 후 공기업·준정부기관 경영실적 평가로 일원화되었으며 2008년부터 평가기준과 평가방법이 일원화되었다.

기관장 평가의 경우 1999년 사장경영계약 및 사장 평가제도를 신설하여 주무장관과 사장이 체결하는 경영계약의 이행실적을 평가하는 제도를 추가로 도입하였으며 2008년부터는 기관평가와 분리하여 별도로 기관장평가를 실시하였다. 「공운법」에서는 <표 Ⅲ-3>과 같이 기관, 기관장, 비상임이사, 상임이사, 감사에 대한 실적평가를 명시하고 있으며 현재는 기획재정부의 주관하에 기관, 기관장, 상임감사 평가가 이루어지고 있다.

2011년 현재 다수의 경영평가제도가 실시되고 있다. 우선 공기업, 준정부기관 경영실적 평가가 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 근거하여 시행 중에 있다. 기관장 경영계약 이행실적평가는 기관장의 경영계획서 이행노력과 실적을 평가함으로써 기관 경영개선에 대한 기관장의 역할과 노력 및 그 적정성을 점검하는 것을 목적으로 한다. 자율경영계획서 이행실적평가는 경영자율권 확대사업이 시범사업으로 실시되면서 2010년부터 이루어지고 있는 평가제도이며, 시범대상 기관들의 경영실적을 평가하기 위해 별도로 마련되었다. 기관장 경영계약 이행실적 평가와 동일한 법적 근거를 바탕으로 하며 기관장 경영계약 이행실적 평가를 대체한다. 상임감사 직무수행실적 평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조에 근거하여 공기업, 준정부기관의 상임감사 또는 상임감사위원을 대상으로 이루어진다. 정기평가가 원칙이며 1년 주기로 실시하되 감사가 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정된 의무, 책임 또는 직무를 이행하지 않으면 수시로 상임감사의 직무수행실적을 평가할 수 있다.

공기업, 준정부기관 경영실적 평가는 리더십 책임경영, 경영효율, 주요사업 3개 부문의 18개 지표로 구성된다. 종합 평가결과는 부문별 평가점수를 합산하여 '탁월' '우수' '양호' '보통' '미흡' '아주미흡'의 6등급으로 구분하며 등급구간은 기관 경영실적평가 평균점수 및 표준편

차 등을 활용하여 평가결과를 확정할 때 공공기관운영위원회의 심의, 의결로 결정한다. 경영평가의 결과는 임원인사, 성과급 차등지급, 예산 환류 및 경영개선 등에 활용하게 된다. 경영실적 우수기관은 차년도 경비예산을 1% 이내에서 증액 반영토록 하는 반면, 부진기관은 1% 이내에서 감액 반영하도록 한다.

2010년에는 공공기관의 경영 책임성을 강화하고 재무건전성을 개선할 수 있도록 경영평가제도의 개편이 이루어졌다. 지금까지 해당 기관의 실적은 이전 연도의 실적을 기준으로 평가하였으나, 해외 유사기관의 동일 연도 실적과 비교하여 평가하는 방식으로 개편되었다. 공공기관의 사회적 책임을 강화하고 성과를 평가하기 위하여 사회공헌지표를 신설하였으며, 신규채용 노력 및 민간부문에서의 일자리 창출 지원 노력을 핵심사항으로 평가하게 된다. 기관, 기관장 평가체계를 통합하고 지표수를 축소, 간소화하여 공공기관의 평가부담을 완화하며, 부채가 많은 기관의 부채관리지표 평가비중을 확대해 재무건전성 개선을 도모하기로 한다. 마지막으로 고객만족도조사 이외에 국민체감도 조사 결과를 경영평가에 반영하기로 하였다.

경영평가제도는 사전적인 성과계약을 통해 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하여 정부의 사전적 경영개입을 최소화하는 것이 주요 목적이다. 공공기관에 경쟁원리를 도입하고, 수립한 경영목표를 성과관리하여 공공기관 운영의 책임성을 강화하는 제도를 마련하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 경영목표를 수립하는 과정이나 기업운영과 관련된 다양한 의사결정과정에 필요한 자율성이 수반되지 않았다는 점에서 한계를 가진다. 성과를 제고하고 경영성과를 달성하기 위해서는 인사, 예산, 조직 등 투입부문에서 자유로운 의사결정이 필요하다. 그러나 경영평가제도는 성과관리를 강화하는 책임성 측면에 초점을 맞추고 있을 뿐, 경영성과 제고에 필요한 자율성은 간과한 점이 있다.

다. 이사회제도

이사회는 공공기관의 업무집행에 관한 의사결정을 담당하는 상설기구로서 공공기관의 주요 경영전략과 목표를 검토하고 경영 전반을 감독할 권한을 갖는 최고 의사결정기구이다. 2007년 「공기업운영에 관한 법률」이 제정되기 이전에는 공공기관 운영에 관한 주요 의사결정은 주무부처에 의해 이루어졌다. 그러나 「공운법」의 제정과 이사회제도의 설치에 따라 이사의 권한과 책임이 증가하였다. 이사회제도는 경영투명성을 제고함과 동시에 공공기관 경영에 대한 운영진의 자율성과 책임성을 높일 수 있다는 점에서 공공기관에 대한 정부의 통제를 일부 완화하는 제도로 여겨질 수 있다.

이사회는 공공기관 경영에 대한 심의 및 의사결정 권한, 경영 프로세스에 대한 감독 권한, 경영 전반에 대한 자문 및 지원 권한을 가진다. 구체적으로 심의, 의결사항은 다음과 같다.

- 경영목표와 예산 및 운영계획
- 예비비의 사용과 예산의 이월
- 결산
- 기본재산의 취득과 처분
- 장기차입금의 차입 및 사채 발행과 그 상환계획
- 생산제품과 서비스의 판매가격
- 잉여금의 처분
- 다른 기업체 등에 대한 출자, 출연
- 다른 기업체 등에 대한 채무보증
- 정관의 변경
- 내규의 제정과 변경
- 임원의 보수

공공기관의 이사회는 기관장을 포함하여 15인 이내로 구성된다¹⁷⁾. 공기업 및 준정부기관의 이사회 규모는 자산의 규모에 따라 다르다. 일반적으로 시장형 공기업과 자산 2조원 이상인 준시장형 공기업에서는 선임 비상임이사가 이사회 의장을 맡으며, 자산 2조원 미만의 준시장형 공기업과 준정부기관에서는 기관장이 이사회 의장을 겸한다.

공기업과 준정부기관의 이사회는 정관에서 정한 바에 따라 이사회 내에 위원회를 설치할 수 있다. 많은 수의 공기업 및 준정부기관이 분야별 위원회를 운영하는데, 위원회는 주로 이사회 안건이나 예산 등과 같이 중요한 기관 운영사항을 사전에 심의하고 자문하는 역할을 수행한다. 이를 통하여 공공기관의 의사결정에 전문성과 객관성을 확보하려 노력하고 있다.

공공기관의 이사회제도는 공공기관 운영에 대한 정부의 통제를 완화하면서도, 운영진을 견제하고 책임성을 부여하는 역할을 유지하기 위하여 개선되어 왔다. 과거에는 이사회 내의 비상임이사가 실질적 역할을 수행하지 못한다는 비판이 제기되었다. 이사회가 상임이사 중심으로 운영되자 경영진에 대한 견제가 효율적으로 이루어지지 않게 되면서, 그 결과 비상임이사의 역할을 강화하기 위한 방편으로 선임 비상임이사 제도를 도입하였다. 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 선임 비상임이사는 비상임이사 중 기획재정부 장관이 공공기관운영위원회의 심의, 의결을 거쳐 임명하며, 나머지 공공기관의 선임 비상임이사는 비상임이사 중에서 호선으로 선출한다. 선임 비상임이사는 이사회 안건 및 기관 운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사회의를 소집, 주재할 수 있다. 또한 선임비상임이사는 시장형 공기업과 자산규모 2조원 이상인 준시장형 공기업의 이사회 의장의 역할을 수행한다. 이는 기관장과 이사회 의장을 분리함으로써 기관 경영의 투명성과 효율성을 높이기 위한 목적을 가진다.

17) 단, 기관의 특성을 감안하거나 일시적으로 이사의 수가 15인을 초과하는 특수한 경우에 대해서는 예외규정을 둠

기관장의 책임성을 강화하기 위한 노력은 이사회의 권한 강화를 통해서도 이루어졌다. 과거 이사회가 가지고 있는 실질적인 감독 권한이 불충분하다는 비판이 제기되면서 이사회에 기관장 해임 건의권을 부여하였다. 이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서 직무를 수행하는 데 현저한 지장이 있다고 판단하는 경우 이사회의 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다. 또한 비상임이사는 필요하다고 인정되는 경우에 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업, 준정부기관의 운영과 관련하여 감사나 감사위원회에 특정 사안에 대한 감사를 요청할 수 있다. 이러한 권한의 강화를 통하여 공기업 및 준정부기관 운영에 대한 책임성을 확보할 수 있도록 하였다.

라. 감사제도

공기업, 준정부기관의 감사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 그 지위가 보장되며, 기관장, 이사 및 임원진 모두 감사대상에 포함된다. 감사의 전문성 제고 및 경영진 견제 기능을 강화하기 위하여 공기업, 준정부기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 감사 또는 감사위원회를 반드시 설치해야 한다. 2007년 4월 「공기업운영에 관한 법률」에 따라 시장형 공기업에 대한 감사위원회 설치를 의무화하였으며, 2009년 12월에는 그 대상을 자산 2조원 이상 준시장형 공기업으로 확대하였다.

공기업, 준정부기관의 감사위원회는 총 위원 중 3분의 2 이상을 비상임이사로 구성하고 위원 중 1인은 「상법」 시행령 제16조 제2항에서 정하는 회계 또는 재무전문가로 구성하며, 위원장은 비상임이사인 위원 중에서 선정한다. 감사위원이 이사회에 참여하여 의결권을 행사하면 위법행위 등을 사전에 예방할 수 있으며, 다수의 위원이 감사기능을 수행하는 합의체를 통하여 전문성을 강화한다는 장점이 있다. 이사

회제도와 마찬가지로 공공기관에 대한 감사제도는 공공기관에 대한 책임경영을 확대하는 맥락으로 해석할 수 있다.

2010년 3월 「공공기관 감사에 관한 법률」(공감법)이 제정됨에 따라 공기업에 대한 감사제도 역시 변할 것으로 예상된다. 이 법률 제정의 목적은 기관 내부에서 선임하던 감사책임자를 개방형 직위의 임기제로 임용함에 따라 감사의 독립성을 높이고 정부와 공공기관의 결탁을 방지하는 데 있다. 주요 공기업의 경우에는 감사임용 절차가 아직 「공기업 운영에 관한 법률」을 따르고 있어 감사에 직접적인 영향이 발생하고 있지는 않지만 정부와 지자체에 「공감법」이 시행되고 있기 때문에 공기업으로 확대될 것으로 예상된다. 공공기관 감사에 민간부문이 참여하는 등 내부감사제도가 외부감사제도로 변화하게 됨에 따라 경영의 투명성과 책임성이 확대될 것이다.

마. 임원인사제도

공기업, 준정부기관의 임원에는 기관장을 포함한 이사와 감사가 포함된다. 이사는 상임이사와 비상임이사로 구분되며, 상임이사 수는 기관장을 포함한 이사 수 중 2분의 1 미만으로 규정한다. 다만, 기관의 규모가 작고 정부업무의 위탁수행 및 경영 컨설팅 기능이 있는 준정부기관은 기관의 임원 선임에 대한 부담 등을 고려하여 3분의 1 미만으로 할 수 있도록 한다.

2007년 「공기업운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 공공기관의 임원 인사제도는 과거에 비하여 객관성과 투명성을 높이고, 체계적인 임명 절차를 마련하였다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다. 임원의 임명 권한은 주무부처, 기획재정부, 기관장이 나누어 가진다. 즉, 경영진은 주무장관에게, 상임이사는 기관장에게, 견제임원인 감사는 기획재정부장관에게, 비상임이사는 기획재정부 장관에게 임명권이 있다. 후보자의 모집방식은 공개모집 또는 추천방식, 공모, 추천 병행방식을 선

택하여 운영하도록 되어 있다. 임원추천위원회가 추천한 후보자 중에서 공공기관운영위원회가 심의, 의결하여 임명하도록 함으로써 임원 선임 절차를 투명하고 공정하게 진행하도록 제도화하였다. 임원인사제도는 「공운법」의 도입으로 공개모집 방식을 따르고 있으며 「개별설립근거법」과 정관의 규정에 따르도록 하고 있다.

특히 공기업 기관장은 임원추천위원회에서 기관장 후보자를 추천하면 공공기관운영위원회의 심의, 의결을 거친 후에 주무장관이 제청하고 대통령이 임명하게 되어 있다. 다만, 기관규모가 대통령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관 운영위원회가 심의, 의결한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.

바. 경영자율권 확대사업

1) 경영자율권 확대사업의 도입

정부는 공공기관 경영의 자율성과 책임성을 강화하여 기관운영의 효율성을 촉진하는 방안으로 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진하였다. 기관운영의 자율성을 확대하는 조건으로 기관별로 성과 목표를 설정하여 경영효율성을 높이는 제도이다. 경영자율권 확대사업에 참여하는 공공기관은 일반적으로 인력, 조직, 예산 운영상의 자율권을 부여받으며, 자율권에 대한 조건으로 달성해야 하는 성과목표를 부여받는다. 성과 목표 달성에 따라 인센티브가 있기 때문에, 기관운영 결과에 대한 책임성면에서 공공기관을 민간기업과 유사한 방향으로 전환하는 목적이 있다. 2010년에는 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사의 4개 기관이 시범사업 대상기관으로 선정되었으며, 2011년 대상기관에는 기존의 4개 기관에 한국공항공사와 한국산업은행이 추가되었다.

2) 운영체계

경영자율권 확대사업은 기본적으로 기관이 기관별 실정에 맞는 자율권을 신청하며, 2010년과 2011년에 신청한 자율권 범위는 인력·조직·예산운용에 집중해 있다. 자율권의 범위가 인력·조직·예산운용에 집중되는 것은, 기관의 경영성과를 높이기 위하여 가장 필요한 내용이 인력·조직·예산운용과 같은 투입부문의 규제완화라는 점을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 기관마다 요구하는 자율권의 내용과 수준이 다르기 때문에 경영자율권을 계약하여 부여되는 자율권의 구성 역시 기관별로 상이하다. 그러나 투입부문의 통제 완화에 가장 중점을 두고 있다는 점에서는 시범대상 기관 모두 일치한다.

기존의 일반 공공기관이 인력 증원을 요구할 때에는 주무부처인 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 하며, 인력 증원 결정은 이사회의 의결을 거쳐 이루어져야 한다. 인력부문에서 정원과 현원을 일치시키도록 하고 있으며 정원을 넘어서는 현원의 인건비는 예비비에 계상하도록 하고 있다. 인력 증원이 필요하면 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소하는 것을 기본으로 하며, 지속적인 인력이 필요하면 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산 범위 내에서 추진하게 된다. 조직이나 직위·직급을 신설, 폐지하려 할 때 역시 인력 변동과 마찬가지로 주무부처인 기획재정부장관과 사전협의해야 하며, 조직이나 직위·직급 변경을 결정하기 위해서는 이사회의 의결이 필요하다. 예산은 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라야 한다. 총인건비 수준에 대한 통제가 이루어지며 임직원에 대한 성과급은 일반적으로 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위에서 지급하는데, 재원조성 및 산정방식 등 세부적인 내용은 기획재정부와 협의해야 하며 사전에 지침에 따라 결정한다.

그러나 경영자율권 확대사업 대상기관은 인력 운영에 대한 자율권을 신청할 수 있으며, 자율경영계약에 명시된 범위에서 인력을 총원 또는 증원할 수 있다. 조직 운영과 관련하여 자율권을 신청할 수 있으며, 자율

권이 부여되면 조직의 신설이나 직위나 직급 운영을 기관장이 결정한다. 또한 예산 운영에 대한 자율권을 신청할 수 있는데, 지금까지의 추진 내역을 보면 대부분 성과급이나 연봉체계의 자율권을 요구하였다. 실제 시범대상 공공기관이 요구한 자율권 내역을 일반 공공기관과 비교하여 <표 III-4>와 같이 정리하였다.

<표 III-4> 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 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 발생 시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소 인력증원은 다음 연도 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 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진
예산	(가스공사) 해외자원개발 전문 인력에 대한 별도의 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 예산편성 지침과 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.

경영자율권 확대사업의 메커니즘은 신청한 자율권을 부여하여 공기업의 자율성을 보장하고 동시에 확대된 권한의 반대급부로서 운영진의 책임성을 강화하는 것이다. 책임성의 강화는 자율권을 행사해 경영 성과를 높이고 운영효율성의 촉진이라는 성과를 적절한 방법으로 평가하여 완성한다. 따라서 기관별로 부여한 자율권의 수준에 따라 성과 목표를 설정하고 성과지표의 달성 여부를 평가하여, 운영진이 그 결과를 책임질 수 있도록 하는 것이 경영자율권 확대사업의 핵심이다. 현행 제도에서 성과목표는 시범대상 기관 전체에 적용하는 공통목표와 기관마다 모두 다른 고유목표로 구분한다. 기관별 특성을 고려하면서도 공공기관으로서의 정체성 및 정부의 공공기관 정책방향에 대한 부합 정도를 반영하기 위하여 두 가지 유형의 성과목표를 제시하고 있다. 2010년에 부과한 공통목표는 공공기관 선진화와 노사관계 선진화 및 자율권 운영의 적정성이었으며, 2011년에 부과한 공통목표 역시 이번 정부 들어 지속적으로 추진하고 있는 공공기관 선진화가 주를 이루는 동시에 자율권 운영의 적정성을 포함한다. 공통목표는 비계량평가로 점수가 결정되는데, 2010년에는 고유성과목표에서 등급에 따라 점수가 가감하는 방식에서 2011년에는 공공기관 선진화에는 일정 점수를 배정하고 자율권 운영의 적정성만 등급별 차감방식으로 변화였다. 성과목표는 기관별로 상이하며 성과목표의 하위 성과지표별 목표치의 달성 수준에 따라 계량평가해 점수가 결정된다. 성과목표는 기관의 특성에 따른 중점 사업의 성과와 기관설립 목적에 부합하는 공익적 사업의 성과를 다양하게 반영한다. 비계량평가로 정한 공통목표와 계량평가로 정한 고유 성과목표의 점수를 합산하여 자율경영 이행실적 평가의 종합 점수를 산출하고, 절대적인 점수에 따라 우수, 보통, 부진의 3등급으로 기관평가를 한다.

자율경영 이행실적평가 등급에 따라 자율권 지속 여부, 기관장 인사 및 성과급, 임직원 성과급을 차등적으로 결정한다. 경영자율권은 평가 등급이 보통 이상일 때 지속하고, 부진할 때에는 다음 연도에 회수한

III. 공기업의 자율·책임경영 61

다. 기관장 인사는 우수 등급일 때 연임을 건의하며, 부진 등급일 때에는 자진 사퇴한다. 성과급 역시 평가결과에 연동된다. 기관장 성과급은 보통 등급 이상일 때 기관 평가결과와 자율경영 평가결과를 종합하여 성과급지급률 상하한 범위에서 지급한다. 임직원 성과급은 우수 등급일 때 1등급 범위에서 가산하며, 부진 등급일 때에는 1등급 범위에서 차감한다. 자율경영 평가가 기관장 평가를 대체한다는 점에서, 경영자율권 확대사업은 기관장에 대한 자율성과 책임성이 과거에 비해 확대되었다. 특히 기관장 및 임직원의 목적함수를 기관의 목적함수와 연결한 결과 이러한 보상체계가 공공기관의 비효율성을 야기하는 주인-대리인 문제를 해소할 수 있는 기제로 작동한다.

VI. 실증분석

1. 개요

이 장에서는 경영 자율성이 공기업의 경영효율성에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석 한다. 준정부기관의 경우 경영성과 지표가 기관의 경영효율성을 잘 반영할 수 있는 지표가 아니기 때문에, 분석범위는 공기업으로 한정하였다. 경영 자율성의 정도, 공기업에 대한 정부통제의 강도로 공기업 경영효율성이 변화하였는지 실제 공기업 자료를 구축하여 살펴보는 것이 실증분석의 주요 목적이다. 이를 위해서는 먼저 실증분석에 사용할 변수를 정의, 선택할 필요가 있다. 경영 자율성이나 경영효율성, 정부통제 모두 명확한 수치로 표현할 수 없는 추상적인 개념이기 때문이다.

먼저 실증분석에 종속변수로 포함될 경영효율성부터 살펴보자. 경영효율성은 다양한 의미로 해석할 수 있다. 적은 비용으로 높은 수익을 올리는 것을 효율적이라고 할 수 있는 동시에, 투입된 생산요소들이 생산 활동에 기여하는 바가 크고 부가가치가 높은 것을 효율적이라고 생각할 수도 있다. 효율성의 기준이 기관 전체인지, 또는 개별 생산요소인지에 따라 경영효율성의 정의는 달라진다. 마찬가지로 경영효율성은 기업이윤의 관점에서 볼 수 있는 반면 생산성의 관점에서 판단할 수 있다. 효율성의 개념이 광범위한 만큼 다양한 관점의 경영효율성이 가능하다. 따라서 실증분석의 목표를 바탕으로 그에 적합한 경영효율성의 개념을 선택하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 공기업의 경영 자율성이 경영효율성에 미치는 영향에 초점을 맞추는데, 경영 자율성은 기관의 의사결정과정과 밀접하게

연결되어 있다. 따라서 기관의 의사결정을 책임지는 기관장과 결합하여 경영효율성의 기준을 생각하는 것이 적절하다. 공기업의 의사결정 과정이 정부의 통제에 의해 자유롭게 이루어질 수 없다면 기관장이 수행할 수 있는 역할의 범위는 좁다. 기관의 인사권 및 예산집행에서부터 중장기적 경영전략을 수립하고 외부환경 변화에 대한 대응방식을 결정하는 등 기관의 의사결정과정은 다양하다. 이처럼 다양한 부문에서 기관 경영의 자율성 정도가 기관의 경영성과 개선에 영향을 미친다면 결과적으로 경영효율성 역시 영향을 받게 될 것이다.

경영성과는 기관의 재무성과로 판단할 수 있다. 한국은행에서는 기업의 재무성과를 수익성·성장성·안정성의 세 가지 항목으로 구분한다. 재무성과는 기관의 연간 재무제표를 활용하여 쉽게 구할 수 있으며 기관의 경영성과를 반영한다는 점에서 경영효율성을 나타내는 지표로 삼기에 적합하다. 따라서 실증분석에서는 경영효율성을 기관의 경영성과, 즉 재무성과로 측정한다. 경영성과지표에는 수익성·성장성·안정성 등의 상위항목에 속하는 세부 지표들이 있으므로, 다양한 지표를 활용하여 다양한 측면의 경영효율성을 고려할 것이다.

마찬가지로 경영 자율성에 대해서도 추상적 개념인 경영 자율성과 정부통제를 정의하고 수치화하는 것이 필수적이다. 앞서도 살펴보았듯이 정부는 공기업의 소유권자로서 경영진의 방만 경영을 방지하기 위하여 다양한 정책을 실시하며, 성과를 평가하여 책임성을 부여하고 있다. 이러한 공기업 통제는 공기업의 운영이 기관 및 기관장의 자율적인 의사결정 대신 법률이나 지침상에 정해진 바에 따라 이루어지도록 하는 역할을 수행한다. 여기에는 장단점이 존재한다. 공기업에는 파산의 위험이 없기 때문에 경영진의 책임성이 민간에 비하여 낮다. 이때 공기업의 경영진이 가질 수 있는 목적함수는 이윤극대화나 사회적 공익을 최대화하는 것이 아닌, 기관의 규모 또는 예산을 극대화하는 형태를 가질 가능성이 높다. 다양한 측면의 통제는 공기업의 경영진이 이러한 목적함수에 따라 기업운명을 결정하고 그 결과 국가재정을 낭

비하는 위험을 낮춘다.

반면 인사, 예산, 사업 등과 같이 기업경영의 핵심 사안이 정부통제의 영향을 받으면 기관장의 역량이 자율적인 의사결정과정에서 발휘될 수 있는 여지가 매우 적다. 이는 오히려 기관의 경영성과를 낮추는 역효과를 가져오기 쉽다. 더욱이 경영성과를 개선하기 위해서는 중장기적인 경영전략을 수립하고 수익창출을 위한 투자를 결정해야 하는데, 통제의 강도가 클수록 기관의 경영성과 제고를 위한 기관장의 노력은 저해된다. 이러한 과정을 반복하면 공기업의 재무구조가 악화되어 국가재정에 잠재적인 손실을 입힐 수도 있다.

정부통제의 강도가 크고 범위가 넓을수록 경영의 자율성은 약화된다. 곧, 경영 자율성 정도를 반영할 수 있는 지표는 통제의 강도를 반영하는 지표로 대신하여 활용할 수 있다. 정부통제 역시 추상적인 개념이라는 점에서는 경영 자율성과 차이가 없다. 그러나 공기업에 대한 다양한 통제정책이 존재한다는 점에서 경영 자율성보다는 그 추상적인 정도가 상대적으로 낮다. 경영 자율성을 수치화하는 방안은 다양한 공기업 정책 가운데 통제의 정도를 나타낼 수 있는 수치적 변화를 관측할 수 있는 정책이 존재한다는 점에 착안한 것이다. 정부통제의 정도에 대한 수치를 경영 자율성 정도에 대한 대리 변수로 사용하는 것이 기본적인 방법이다.

경영 자율성, 정부통제의 강도와 관련하여 정부정책의 기초를 살펴보기 위해서는 오랜 기간 시행해 온 정책을 택해야 한다. 그러면서도 정책의 세부적인 내용이 매년 변하면서 공기업 정책에 대한 정부의 기초 변화가 정책에 반영되어야 한다. 실증분석으로 경영 자율성의 변화가 경영효율성에 미치는 영향을 도출하기 위해서는 경영 자율성 정도의 연간 변동을 관측해야 하기 때문이다. 공기업 정책은 정권의 교체와 함께 변화하는 경향이 있다. 따라서 조세정책이나 재정정책과 달리 정책의 수명이 짧다. 경영 자율성을 반영하는 대리 변수를 추출할 수

있는 정책은 시행 기간이 길면서도 세부적인 내용이 변동해야 하는 조건을 만족해야 한다. 두 가지 조건을 만족하는 대표적인 공기업 정책은 공기업 경영실적평가이다. 경영실적평가의 연도별 특징, 구성, 세부 항목 가운데 정부의 통제 정도 또는 경영 자율성의 정도와 관련이 높아 보이는 수치를 추출하여 경영 자율성에 대한 대리 변수로 사용하기로 한다.

2. 경영평가제도 검토

경영 자율성에 대한 대리 변수와 정부 정책 변화에 대한 대리 변수를 선택하기 위하여 우선 경영평가제도의 변화 과정을 살펴보기로 하자. 공공기관 경영평가제도는 1984년부터 본격적으로 실시되었으며, 이전의 사전적 통제 중심의 공공기관 관리정책을 자율·책임 경영을 위한 사후적 실적평가 중심으로 전환하는 핵심적인 역할을 담당하였다. 공공기관 경영실적 평가는 약 30년간 공기업 자율·책임경영의 핵심수단으로 활용했으며, 세부적으로 다양한 변화가 있었음에도 불구하고 공기업의 사후실적 위주의 관리라는 커다란 틀은 일관성 있게 유지해 오고 있다.

공기업의 자율·책임 경영을 위해 도입된 제도나 수단은 다양하지만 시간의 흐름에도 불구하고 원형의 모습을 보존하는 것은 공공기관 경영평가제도가 유일하다. 따라서 공기업에 대한 자율·책임 경영의 변화를 살펴보기 위해서는 공공기관 경영평가의 변화를 측정해 보는 것이 일관성 있는 방법이다.

공공기관에 자율성을 부여하고 그 실적에 대해 사후적으로 평가하는 경영평가제도는 1984년에 본격적으로 도입된 이후 경영평가제도 운영의 주체, 경영평가제도의 구성 및 지표체계, 평가대상, 평가결과의 사후처리와 활용 등에서 계속적으로 변화되어 왔다. 공공기관에 대한

경영평가제도의 변화와 발전은 당시의 경제적 상황, 정부의 공공기관에 대한 정책방향, 그리고 공공기관에 대한 국민 인식과 기대 등을 반영하기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 1983년 「정부투자기관관리기본법」의 도입 이후 공공기관에 대한 자율성이 강조되었고 이에 따라 경영평가제도의 중요성 역시 점점 높아졌다. 정부의 통제가 점점 줄어들고 기관에 대한 자율성이 더욱 많이 부여됨에 따라 경영평가제도에 대한 의존도 역시 높아졌다.

가. 경영실적평가제도의 변천과정

경영실적 평가는 경영평가제도와 관련된 법률의 변화를 기준으로 [그림 IV-1]과 같이 크게 세 개의 시기로 구분할 수 있다. 제1기는 「정부투자기관관리기본법」이 제정된 1983년부터 2003년까지, 제2기는 「정부산하기관관리기본법」이 제정되어 산하기관도 경영평가의 대상으로 추가되었던 2004년부터 2006년까지, 제3기는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되어 기존의 정부투자기관 경영평가와 정부산하기관 경영평가가 통합된 2007년 이후로 볼 수 있다.

1) 제1기(1983~2003)

1983년에 제정된 「정부투자기관관리기본법」은 기관의 자율·책임 경영 체제를 확립하고자 하였으며, 이를 위해 경영실적제도를 핵심수단으로 활용하기 시작하였다. 「정부투자기관관리기본법」에 의해 1984년 전문 평가단에 의한 실질적인 경영평가제도가 도입되었다. 이 시기는 경영평가제도를 본격적으로 도입한 후 급격하게 변화를 거듭했던 성숙기였다고 볼 수 있다. 이전부터 실시되던 기관 자체적인 내부경영평가제도와 경영평가단의 경영실적평가를 통합하여 일원화하였고 평가의 활용성을 높이려는 노력이 추진되었다.

[그림 IV-1] 공공기관 경영평가제도 변천과정

	1기 (1983-2003년)	2기 (2004-2006년)	3기 (2007년-현재)
관법령	정부투자기관관리기본법	정부투자기관관리기본법 정부산하기관관리기본법	공공기관의 운영에 관한 법률
심의의결	(83~98)정부투자기관경영평가위원회 (99~03)정부투자기관운영위원회	정부투자기관운영위원회 정부산하기관운영위원회	공공기관운영위원회
총괄관리	(83~94)경제기획원 심사평가국 (95~98) 재정경제원 예산실 (99~02)예산청 예산총괄국, 기획예산위원회 정부개혁실, 기획예산처 정부개혁실 (03)기획예산처 재정개혁국	(04)기획예산처 재정개혁국 (05)기획예산처 공공혁신국 (06)기획예산처 공공혁신본부	기획예산처 공공혁신본부(07) 기획재정부 공공정책국(08~현재)
경영평가단	정부투자기관경영평가단 (26~41명)	정부투자기관경영평가단(38~50명) 정부산하기관경영평가단(91~110명)	공기업준정부기관 경영평가단 (130~139명)
인센티브	(83~90)100~300%, (91~93)125~325% (94)165~365%, (95~96)125~425% (97)0~500%, (98~02)100~500% (03)180~500%	정부투자기관 200~500% 정부산하기관 100~200%	(07~09)공기업I 200~500%, 공기업II 250~500%, 준정부100~200%
평가대상	정부투자기관 12~25개	정부투자기관 13~14개 정부산하기관 75~87개	공기업 21~24개, 준정부 73~79개
평가유형	2~5개	정부투자기관 3개 정부산하기관 8개	공기업 2개, 준정부 5~7개
평가부문	3~6개 부문	3개 부문	3개 부문(07) 3개 범주(08~현재)
평가등급	계량지표 5~9등급 비계량지표 3~9등급	계량비계량지표 9등급	(07)계량비계량지표: 9등급 (08~현재)계량비계량지표: 6등급

출처: 한국조세연구원(2010), 『공공기관경영평가제도 변천과정 연구』

이 시기의 경영평가는 정부투자기관을 대상으로 하는 기관평가만 실시되었으며 이후 공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률에 해당하는 기관은 평가의 대상에서 제외되었다. 초기 경영평가에서는 27개 정부투자기관이 평가를 받았으나 점차 감소하여 2007년에는 13개의 정부투자기관만이 평가 대상에 포함되었다.

체계적인 평가제도를 확립하기 위해 경영실적평가를 심의·의결하는 '정부투자기관 경영평가위원회'를 설치하였고, 평가에 대한 자문 및 연구용역을 담당하는 '정부투자기관 경영평가단'을 구성하였다. 경영평가단은 평가 관련 전문지식을 가진 전문가로 구성하였고, 평가기준에 대한 『경영평가편람』을 매년 작성하였다. 평가제도는 초기에는 경제기획원 심사평가국에서 담당하였으나 이후 1994년 12월 재정경제원 예산실로 변경되었고, 1998년 12월 예산청 예산총괄국으로 변경되었다.

이 시기동안 평가지표체계와 평가방법은 점차 세분화되어 발전하였다. 평가제도 도입 초기에는 경영평가지표를 계량 및 비계량지표로만 구분하였으나 1985년부터는 기관에 공통적인 공통지표를 본격적으로 도입하였다. 이후 1988~1994년 사이에는 기관 간 동일성과 형평성을 위해 모든 기관에 가급적 동일한 가중치를 적용하도록 하였다. 1995년부터는 기관별 특성에 따라 가중치를 다르게 배분하는 방향으로 전환하여 기관의 특이성이 충분히 반영되도록 하였다.

〈표 IV-1〉 경영평가 지표체계의 변화

연도	평가지표 체계
1984~1985	계량지표 비계량지표
1986~1992	종합지표 설립목적수행지표 경영관리지표
1993~	종합경영부문 주요사업부문 관리효율부문 경영관리부문

자료: 한국조세연구원(2010), 공공기관경영평가제도 변천과정의 내용을 종합

공공기관 경영실적평가제도를 도입할 당시에는 등급별로 상여금을 지급하였으나, 1985년 이후 동일 등급 내에서도 점수에 따른 차등 등급이 이루어지도록 했으며 이후에는 차등 폭을 점차 확대하였다. 그러나 인센티브 상여금 지급의 차별화는 여전히 미흡한 상태였으며, 그 외 부진기관 및 기관장에 대한 처분조치 등은 제도화되지 않았다.

1999년에 「정부투자기관관리기본법」이 크게 개정되었으며 경영평가 역시 큰 영향을 받았다. 우선적으로 공공기관 경영평가는 기존의 기관평가 외에 사장경영계약 이행실적평가를 추가하여 기관평가와 사장평가의 이원적인 체계로 운영되었다. 경영평가의 결과에 대한 사후 조치도 크게 강화되었는데 임직원에 대한 성과상여금이 월 기본급의 125~145%에서 0~500%로 확대되었고, 경영평가 실적 부진으로 기관장 해임을 건의할 수 있는 기준을 완화하여 부진기관에 대한 조치를 크게 강화하였다.

2) 제2기(2004~2006)

2003년 12월 31일 「정부산하기관관리기본법」이 제정되어 2004년부터 정부산하기관 역시 경영평가의 대상에 포함되어 전체 경영평가의 규모가 크게 확대되었다. 정부산하기관에 해당하는 기관들은 대부분 국민생활, 복지, 산업진흥 등과 밀접하게 관련된 분야이면서, 동시에 전체적인 재정규모나 인력규모가 적지 않음에도 불구하고 기존의 정부투자기관처럼 체계적으로 관리하지 못하였다는 점에서, 체계적 관리에 대한 요구가 컸다. 동법 제정 당시, 정부는 동법의 제정 이유를 “정부산하기관을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 정부산하기관에 대한 경영평가제도 등을 도입함으로써 정부산하기관의 효율적인 운영과 책임경영체제를 도모하려는 것”이라고 밝혔다¹⁸⁾.

18) 「정부산하기관관리기본법」 제1조

〈표 IV-2〉와 같이 정부산하기관의 경영평가제도는 정부투자기관의 경영평가제도와는 여러 가지 면에서 차이가 있다. 평가의 총괄을 해당 주무부 장관이 담당했으며 평가기준 및 방법도 주무부처 장관이 결정하고 작성하도록 되어 있어 주무부처의 권한이 매우 컸다. 이는 다양한 성격을 지닌 정부산하기관의 특성을 평가에 잘 반영할 수 있다는 장점이 있지만 평가 역시 주무부처의 통제방법의 하나로 변형될 수 있다는 단점이 있다. 경영평가결과에 대한 인센티브의 격차도 정부투자기관보다 매우 소폭으로 운영하였다.

〈표 IV-2〉 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도 비교

구분	정부투자기관 경영평가제도 (1기~2기)	정부산하기관 경영평가제도 (2기)
평가 총괄기관	경제기획원장관→재정경제원장 관→기획예산처장관 순서로 변화	해당 주무부 장관
평가 기준 및 방법	기획예산처 장관이 결정(정부투 자기관 운영위원회의 의결)	소관 산하기관장의 의견을 들어 각 주무부 장관이 결정(정부산하 기관 운영위원회의 의결)
	유형 별로 계량 및 비계량 지 표 비중 차이만 있으며, 평가결 과는 정부투자기관 전체를 대 상으로 비교	기관 업무특성을 고려한 유형별 공통의 평가기준 및 방법을 마 련하고, 유형별로 나누어 평가한 후 결과도 유형 내에서만 비교
	타 법을 활용하지 않음	「기금관리기본법」 및 「과학기 술기본법」에 의한 평가대상기관 에 대해서는 그 결과를 활용
	기획예산처 장관이 『경영평가편 람』을 작성	각 주무부 장관이 『경영평가편람』을 작성

〈표 IV-2〉의 계속

구분	정부투자기관 경영평가제도 (1기~2기)	정부산하기관 경영평가제도 (2기)
평가 절차	3월~6월 20일 사이 경영평가 실시	3월~6월 말 사이 경영평가 실시
	평가결과를 국회와 대통령에게 보고	6월 말 평가가 종료되면 그 결과를 기획예산처장관 및 국회 소관 상임위원회에 제출 기획예산처장관이 평가결과를 상정하여 운영위원회에 상정하는데, 주무부장관의 평가가 공정성·객관성을 결여한 경우 운영위원회가 평가기준·방법 등을 달리 정하여 재평가할 수 있음 주무부장관이 평가결과를 공표하고, 기획예산처장관은 이를 8월 말까지 국회에 제출
경영평가단 구성·운영	기획예산처장관이 교수·공인회계사·연구원 등 외부전문가로 경영평가단 구성·운영	주무부장관이 다른 주무부장관과의 협의하여 공동의 평가단을 구성·운영
평가결과에 따른 사후조치	평가결과에 따라 인센티브 상여금 차등지급 (직원은 월 기본급 중 500% 이내, 사장은 기본연봉 중 200% 이내)	평가결과에 따라 인센티브 상여금 차등지급 (직원은 월 기본급 중 200% 이내, 기관장은 기본연봉 중 100% 이내)
	우수·부진 기관에 대한 조치	우수·부진 기관에 대한 조치

출처: 한국조세연구원(2010), 『공공기관경영평가제도 변천과정 연구』

3) 제3기(2007.4~현재)

정부투자기관평가와 정부산하기관평가로 각기 이원화되어 운용되던 경영평가는 2007년 「공공기관운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 일원화 되었다. 기획재정부장관을 위원장으로 하는 공공기관운영위원회에서 공공기관 관리정책의 의사결정을 담당했으며 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가와 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등을 규정하였다. 또한 공기업·준정부기관은 동일한 절차에 따라 경

영평가를 받게 되었다. 평가지표는 공기업과 준정부기관의 업무특성을 감안하여 차별화하였고 경영평가의 객관성을 높이기 위해 비계량지표의 비중을 축소하고 계량지표의 비중을 높였다. 또한 경영평가를 수행하는 경영평가단 외에 공공기관정책연구센터를 설치하여 지속적인 평가제도의 연구 및 개선을 담당하도록 하였다. 또한 경영평가의 결과활용을 높이기 위해 경영개선 컨설팅 기능을 강화하여 평가를 좀 더 긍정적으로 활용되도록 하였다.

나. 경영실적평가제도의 변화추이

공공기관 경영평가제도가 시간에 따라 어떻게 변했는지 살펴보는 것은 공공기관 관리정책의 기초와 자율·책임경영의 중요성의 인식 정도에 대한 간접적인 측정을 가능하게 한다. 본 절에서는 경영평가 심의·의결기관의 구성, 경영평가대상기관, 경영평가단의 규모, 경영평가지표의 구성, 평가결과의 사후조치가 어떻게 변했는지 살펴보고 평가제도의 변화에 반영되어 있는 자율·책임경영의 요소와 중요도의 변화를 연관시켜 보고자 한다.

1) 경영평가 심의·의결기관의 구성

〈표 IV-3〉과 같이 정부투자기관 경영평가위원회가 공공기관 운영의 심의·의결기관으로 1984년부터 1998년 사이에 운영되었으며, 이는 경영평가가 공공기관 관리에서 가장 큰 중요도를 가짐을 보여주고 있다. 또한 상근위원 역시 각 부처의 장관으로 구성되어 있어 의사결정의 중요도가 매우 높음을 알 수 있다. 1998년과 2003년부터는 각각 정부투자기관 운영위원회와 정부산하기관 운영위원회가 심의·의결을 담당하였다. 이는 경영평가 이외의 다른 공공기관 관리정책이 의사결정의 주요 안건으로 포함되었음을 나타내며 상대적으로 경영평가의 중요도

가 줄어들었음을 보여준다. 이 기간 동안의 상근위원은 각 부처의 차관으로 구성되어 있어 이전 기간에 비해 공공기관 의사결정의 중요도는 줄어들었다고 볼 수 있다.

〈표 IV-3〉 심의·의결기관의 인적구성 변화

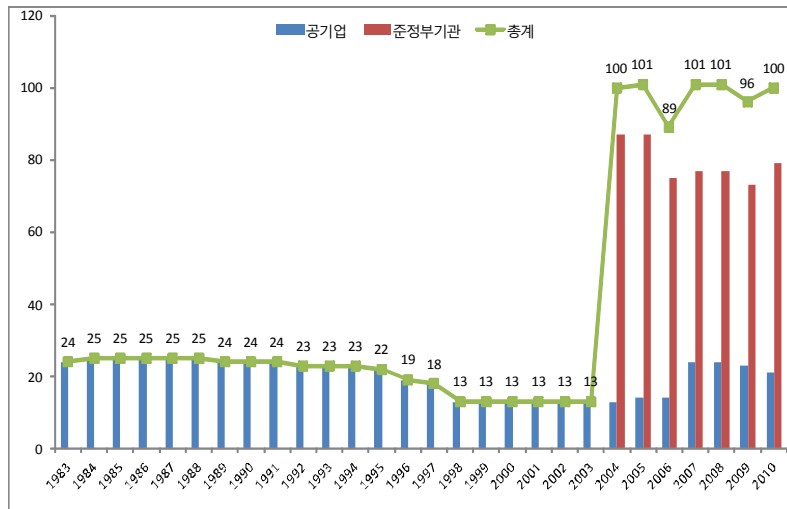
구분	시기	상근위원	비상근 (민간)위원
정부투자기관 경영평가위원회 (1984년~1998년)	1984~ 1993	경제기획원장관(위원장), 재무부장관(부위원장), 그 외 문교부(교육부)장관, 상 공부장관, 농림수산부장관, 동력 자원부장관, 건설부장관, 노동부 장관, 교통부장관, 체신부장관 등 9명 ¹⁹⁾	5명
	1994~ 1997	재정경제원장관(위원장) 그 외 문화체육부장관, 농림부 장관, 통상산업부장관, 정보통신 부장관, 건설교통부 장관 등 5명	3~5명
	1998	기획예산위원회위원장(위원장) 재경부장관(부위원장), 그 외 문화 체육부장관, 농림부장관, 통상산업 부장관, 정보통신부장관, 건설교통 부장관 등 6명	3~5명
정부투자기관 운영위원회 (1998년~2007년)	1998~ 2007	기획예산처장관(위원장), 재정경제 부차관(부위원장), 그 외 주무부 차관	기획예산처 장관 추 천으로 대통령이 위 촉하는 5명
정부산하기관 운영위원회 (2003년~2007년)	2003~ 2007	기획예산처장관(위원장), 그 외 주 무기관의 차관, 차장 또는 이에 상 당하는 공무원 10명 이내	학식과 경험이 풍부 한 자 중에서 대통 령이 위촉하는 10명
공공기관 운영위원회 (2007년~현재)	2007~	기획재정부장관(위원장), 그 외 국무총리실 차관급 공무원으로 서 국무총리실장이 지명하는 공 무원, 대통령이 정하는 관계 행정 기관의 차관·차장 또는 이에 상 당하는 공무원(기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관, 행정안 전부장관이 지명하는 행정안전부 차관, 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원) 각 1명	11명 이내

19) 1991년에는 6인

2) 유형별 평가대상 기관의 수

1983년 첫 경영평가는 24개 정부투자기관을 대상으로 실시되었으며 이후 평가대상 정부투자기관의 수는 민영화, 합병, 예외 적용 등으로 2003년 13개까지 줄어들었다. 2004년 정부산하기관이 경영평가에 포함되면서 전체 경영평가 대상기관의 수는 100개로 크게 늘어났으며 이후에도 대상기관의 수는 100개 정도를 유지하고 있다. 따라서 규모의 측면에서 본 경영평가 결과 자율·책임경영체도의 확립은 2004년 산하기관이 포함되면서 크게 확대되었다고 할 수 있다. 2007년 이후에는 평가대상 공기업의 수도 크게 증가하였다.

〈그림 IV-2〉 유형별 평가대상 기관의 수(1983~2010년)



〈표 IV-4〉 유형별 평가대상 기관의 수

(단위: 개)

연도	공기업	준정부기관	총계
1983 ¹⁾	24	-	24
1984	25	-	25
1985	25	-	25
1986	25	-	25
1987	25	-	25
1988	25	-	25
1989	24	-	24
1990	24	-	24
1991	24	-	24
1992	23	-	23
1993	23	-	23
1994	23	-	23
1995	22	-	22
1996	19	-	19
1997	18	-	18
1998	13	-	13
1999	13	-	13
2000	13	-	13
2001	13	-	13
2002	13	-	13
2003	13	-	13
2004	13	87	100
2005	14	87	101
2006	14	75	89
2007	24	77	101
2008	24	77	101
2009	23	73	96
2010	21	79	100

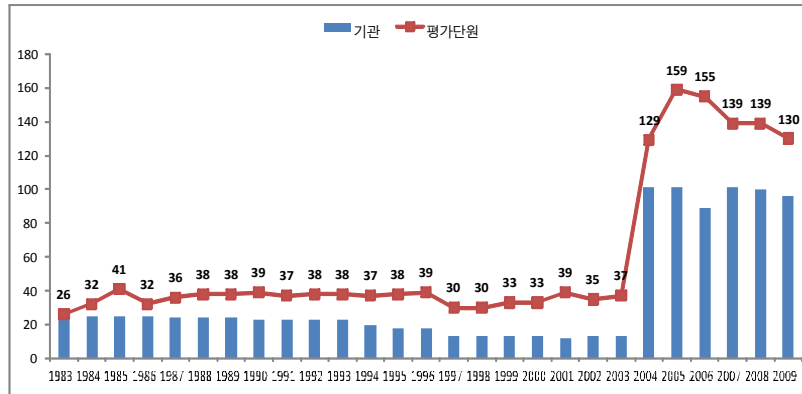
주: 1) 1983년 실적을 대상으로 한 것이며 실제 경영평가는 1984년에 실시하였다.

3) 연도별 경영평가단 규모

시대구분에 있어 제1기인 1983년부터 2003년까지의 경영평가를 위해 정부투자기관 경영평가단이 구성되었다²⁰⁾. 이 시기에는 경영평가 제도가 본격적으로 도입·정착됨에 따라 평가단의 구성에도 여러 차례 변화가 있었다. 경영평가단을 도입한 당시의 인원은 26명이었으나, 이후 30명~40명 수준으로 유지되었다. 평가단의 규모는 평가대상 기관 및 지표 변화에 따라 영향을 받으므로 이를 함께 고려해야 한다. 총괄반의 규모가 상대적으로 컸으며, 비계량반은 평가부문이 세분화되어 점점 규모가 확대되었다. 반면 계량반은 1990년대 초부터 평가대상 기관의 수가 줄어들어 규모가 축소되었다.

평가단 도입 초기에 비해 평가대상 기관 수 대비 평가단의 규모는 점차 확대되었다. 이는 제도의 정착 및 평가상 필요한 전문성을 확보하기 위함이었을 것으로 보이며, 각 평가지표에 대한 평가의 강도 역시 높아졌음을 간접적으로 보여준다.

[그림 IV-3] 경영평가단 규모의 변화



주: 1. 2004~2006년은 투자·산하기관 평균
2. 가로축은 평가대상 연도를 나타냄

20) 따라서 실질적으로 평가단이 구성된 시점은 1984년부터임

〈표 IV-5〉 경영평가단 규모의 변화

(단위: 개)

평가대상 연도	기관 수	총괄반	비계량반	계량반	계
1983	24	2	12	12	26
1984	25	-	19	13	32
1985	25	10	14	17	41
1986	25	4	16(1) ¹⁾	13	32
1987	24	4	18	14	36
1988	24	5	18	15	38
1989	24	4	20	14	38
1990	23	6	20	13	39
1991	23	6	19	12	37
1992	23	6	19	13	38
1993	23	6	19	13	38
1994	20	6	19	12	37
1995	18	6	21	11	38
1996	18	6	22	11	39
1997	13	6	16	8	30
1998	13	4	18	8	30
1999	13	6	19	8	33
2000	13	7	18	8	33
2001	12	7	23	9	39
2002	13	7	20	8	35
2003	13	7	22	8	37
2004	101	18	84	25	129
2005	101	26	107	28	159
2006	89	28	100	27	155
2007	101	3	110	26	139
2008	100	3	108	28	139
2009	96	5	88	37	130

주: 1) 1986년, () 안은 중복

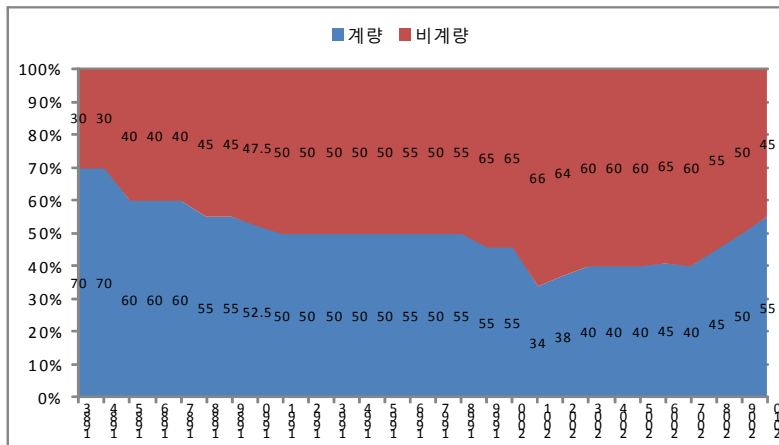
2기인 2004년에 정부산하기관제도가 신설되면서 투자기관과 산하기관 경영평가를 담당하는 체제가 나뉘어 운영되었고 해당 평가단 역시 별도로 운영되었다. 정부산하기관의 경영평가단이 신설됨에 따라 상설 평가단의 역할 및 범위가 넓어졌고, 특히 산하기관 평가단은 2005년도 경영실적평가 당시 그 규모가 크게 증가하였으며, 이는 비계량반 인원의 확충에 따른 것으로 보인다.

4) 경영평가 지표

경영평가 지표는 크게 계량지표와 비계량지표로 구분한다. 1983년 경영평가 이후 계량과 비계량의 상대적인 비중을 살펴보면 각 시기에 따라 많은 차이가 있는 것을 알 수 있다. 평가제도 운영의 초기에는 공기업 I의 계량평가의 비중이 70%로 매우 높았으며 이후 점차 줄어들어 2000년도에는 34%까지 낮아졌다. 이후 점차 증가하여 2010년에는 55%까지 높아졌다. 공기업 II의 경우에도 약간의 차이는 있지만 이러한 추이가 비슷하게 발생하는 것을 볼 수 있다.

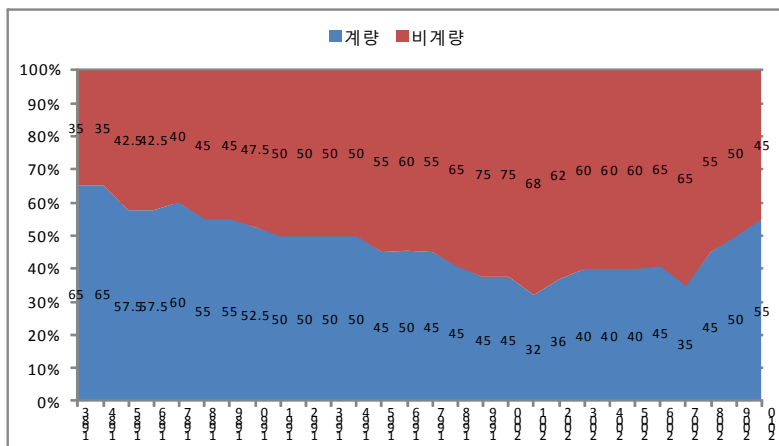
계량지표는 공공기관의 실적을 결과 중심의 수치로 보는 것이고 비계량지표는 계량지표에서 측정하지 못하는 계획과 과정을 정성적으로 측정한다는 점을 고려하면, 계량지표의 확대는 공공기관 성과에 대한 사후적 결과중심주의가 확대된 것으로 볼 수 있다.

[그림 IV-4] 공기업 I의 계량지표와 비계량지표 가중치 변천



주: 1. 공기업 I 유형은 1983~2006년은 건설제조유형, 2007년은 공기업I, 2008~2009년은 SOC, 2010년은 공기업I 유형
 2. 기관별·유형별 가중치가 상이한 경우 평균값 적용
 자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

[그림 IV-5] 공기업 II의 계량지표와 비계량지표 가중치 변천



주: 1. 공기업II 유형은 1983~2006년은 서비스진흥, 2007년은 공기업II, 2008~2009년은 서비스·진흥·제조, 2010년은 공기업II 유형
 2. 기관별·유형별 가중치가 상이한 경우 평균값 적용
 자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

5) 경영평가 사후조치

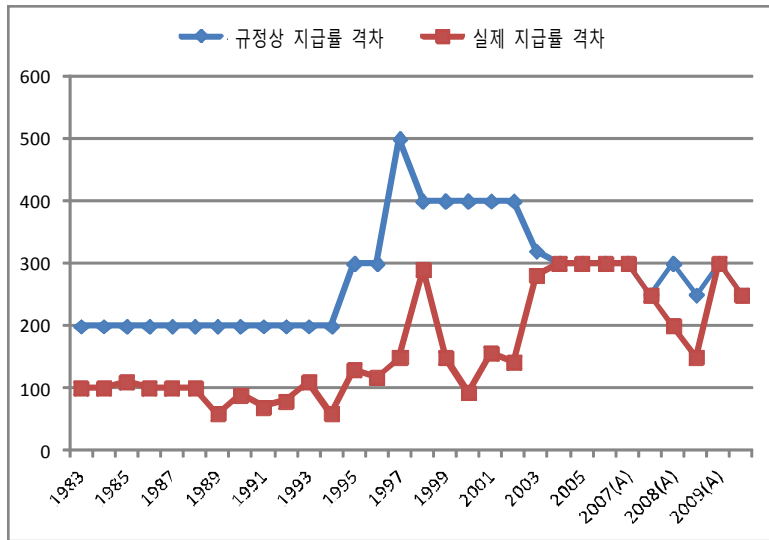
경영평가의 결과에 대한 사후조치는 1983년 경영평가가 처음 시도된 이후 계속적으로 적용되어 왔다. 경영평가 결과에 따라 성과급을 차등적으로 지급받는 원칙은 변함없이 지속되어 왔으며, 이는 경영평가제도의 효과성을 높이는 가장 큰 방법이기도 했다. 성과급 인센티브 외에도 우수기관과 부진기관을 선정하여 각각 다양한 방법의 사후조치를 적용하였는데, 이러한 제도의 추이는 공공기관 경영평가에 대한 기관의 수용도를 높이는 역할을 했다. 또한 성과급 인센티브의 격차를 크게 할수록 평가결과에 대한 공공기관의 관심도가 높아지며, 따라서 좋은 성과를 내기 위한 기관의 자율적 노력도 더욱 높아질 것이라고 예상할 수 있다.

가) 기관평가 성과급 인센티브

기관평가 성과급 인센티브는 1994년까지 최상과 최하의 격차를 200으로 유지하고 있었으나 1995년부터 점차 증가하여 1997년에는 500까지 높아졌다. 이후 점차 감소하여 현재는 최상과 최하의 격차가 300 정도에 머물고 있다. 성과급 인센티브의 격차가 높았던 1997년부터 2002년 사이의 기간에는 경영평가에 대한 공공기관의 관심도가 다른 기간에 비해 더 높았을 것으로 예상할 수 있으며, 이 기간이 김대중 정부의 강도 높은 공공기관 혁신이 이루어졌던 기간이라는 점에서 성과중심 책임경영이 경영평가를 통해 더욱 강화되었음을 짐작할 수 있다.

정부산하기관에 대한 성과급 인센티브의 격차는 정부투자기관에 비해서는 전반적으로 낮게 유지되고 있다. 2004년 이후에는 최상과 최하의 격차가 100이었으며 2008년 이후 종전 투자기관에 대해서만 격차가 300으로 확대되었다. 따라서 정부산하기관에 대해서도 시장 활동을 하는 종전 투자기관인 준정부기관은 공기업과 비슷한 수준으로 격차를 확대한 것이 되었으며, 이는 자율·책임경영이 더욱 확대된 것으로 볼 수 있다.

[그림 IV-6] 연도별 정부투자기관·공기업 기관평가 인센티브



주: 1. 2007(A)는 공기업 I, 2007(B)는 공기업 II를 나타냄
 2. 2008(A)와 2009(A)는 종전 투자기관, 2008(B)와 2009(B)는 이외 기관을 나타냄.
 자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

<표 IV-6> 연도별 정부투자기관·공기업 기관평가 인센티브

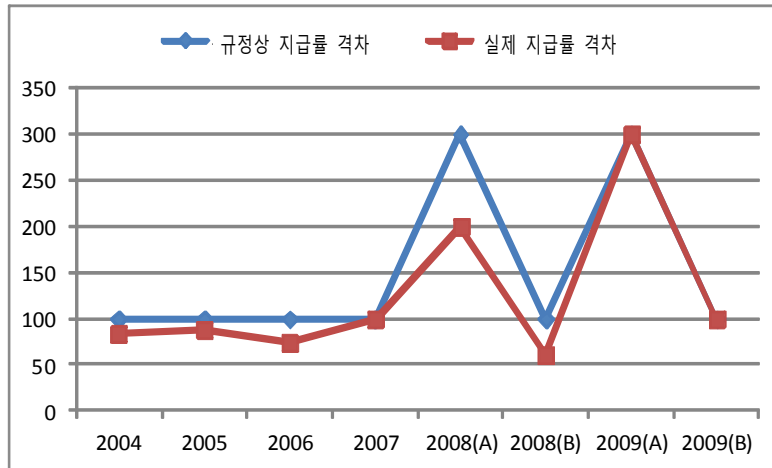
평가대상 연도	구분	규정상 지급률			실제 지급률		
		최상	최하	격차	최상	최하	격차
1983		300	100	200	300	200	100
1984		300	100	200	250	150	100
1985		300	100	200	280	170	110
1986		300	100	200	290	190	100
1987		300	100	200	290	190	100
1988		300	100	200	300	200	100
1989		300	100	200	275	215	60
1990		300	100	200	280	190	90

〈표 IV-6〉의 계속

평가대상 연도	구분	규정상 지급률			실제 지급률		
		최상	최하	격차	최상	최하	격차
1991		325	125	200	295	225	70
1992		325	125	200	295	215	80
1993		325	125	200	305	195	110
1994		365	165	200	335	275	60
1995		425	125	300	395	265	130
1996		425	125	300	395	277	118
1997		500	0	500	325	175	150
1998		500	100	400	357	67	290
1999		500	100	400	357	208	149
2000		500	100	400	358	265	93
2001		500	100	400	343	186	157
2002		500	100	400	376	234	142
2003		500	180	320	500	218	282
2004		500	200	300	500	200	300
2005		500	200	300	500	200	300
2006		500	200	300	500	200	300
2007	공기업 I	500	200	300	500	200	300
	공기업 II	500	250	250	500	250	250
2008	중전 투자기관	500	200	300	400	200	200
	이외 기관	500	250	250	400	250	150
2009	중전 투자기관	500	200	300	500	200	300
	이외 기관	500	250	250	500	250	250

주: 인센티브 상여금 = 월기본급 × 지급률
 자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

[그림 IV-7] 연도별 정부산하기관·준정부기관 기관평가 인센티브



주: 2008(A)와 2009(A)는 종전 투자기관, 2008(B)와 2009(B)는 이외 기관을 나타냄.

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

<표 IV-7> 연도별 정부산하기관·준정부기관 기관평가 인센티브

평가대상 연도	구분	규정상 지급률			실제 지급률		
		최상	최하	격차	최상	최하	격차
2004		200	100	100	185	101	84
2005		200	100	100	188	100	88
2006		200	100	100	181	107	74
2007		200	100	100	200	100	100
2008	종전 투자기관	500	200	300	400	200	200
	이외 기관	200	100	100	160	100	60
2009	종전 투자기관	500	200	300	500	200	300
	이외 기관	200	100	100	200	100	100

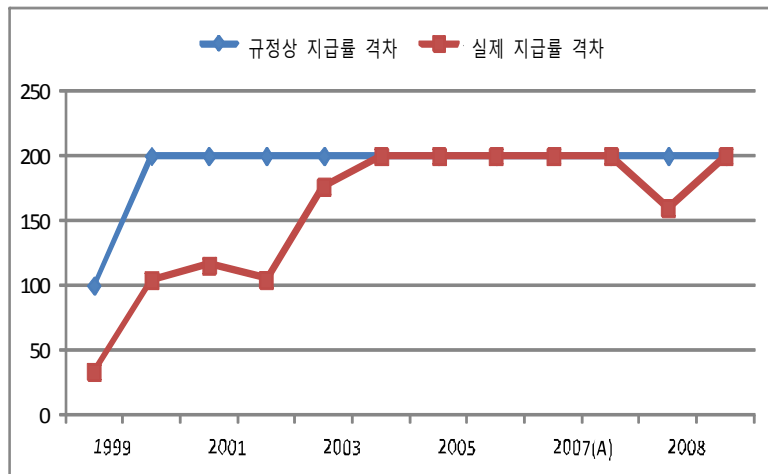
자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

나) 기관장평가 인센티브

정부투자기관·공기업 기관장 평가가 시작된 1999년에는 성과급 인센티브의 격차가 100이었으나 2000년부터는 200으로 확대되어 현재까지 지속되고 있다. 기관 성과급 인센티브 격차가 계속 변동되었던 것에 반해 정부투자기관·공기업 기관장에 대한 성과급 인센티브는 안정적으로 유지되었던 이유는 기관장평가는 성과급 인센티브 외에 실적이 부진한 기관장을 해임 건의할 수 있는 강력한 수단이 병용되었기 때문으로 보인다.

정부산하기관·준정부기관 기관장 평가가 시작된 2004년에는 성과급 인센티브의 격차가 80이었으며 이후 지속적으로 유지되다가 2008년 이후 금융형 이외의 준정부기관의 기관장평가의 격차는 60으로 감소하였고, 금융형 준정부기관은 100으로 증가하였다. 따라서 금융형을 제외한 대부분의 준정부기관의 기관장은 2008년 이후 기관장평가에 대한 부담이 오히려 줄어들었다고 볼 수 있다.

[그림 IV-8] 연도별 정부투자기관·공기업 기관장평가 인센티브



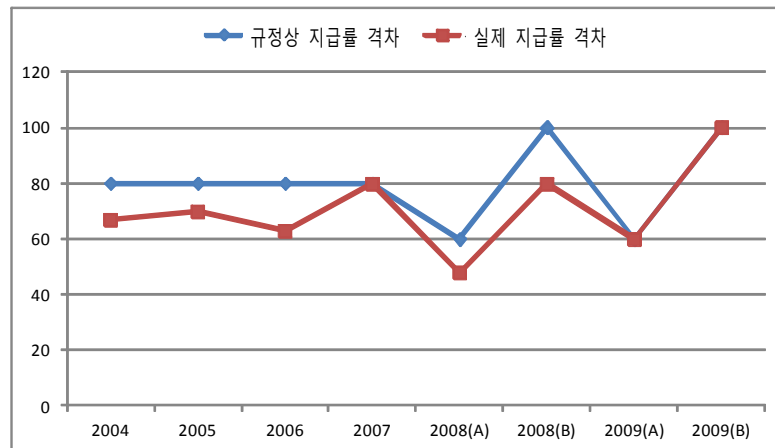
주: 1. 2007(A)는 공기업 I, 2007(B)는 공기업 II를 나타냄
 자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

〈표 IV-8〉 연도별 정부투자기관·공기업 기관장평가 인센티브

평가대상 연도	구분	규정상 지급률			실제 지급률		
		최상	최하	격차	최상	최하	격차
1999		100	0	100	67	33	34
2000		200	0	200	120	16	104
2001		200	0	200	116	0	116
2002		200	0	200	117	12	105
2003		200	0	200	200	24	176
2004		200	0	200	200	0	200
2005		200	0	200	200	0	200
2006		200	0	200	200	0	200
2007	공기업1	200	0	200	200	0	200
	공기업2	200	0	200	200	0	200
2008		200	0	200	160	0	160
2009		200	0	200	200	0	200

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

[그림 IV-9] 연도별 정부산하기관·준정부기관 사장 및 임원 평가 인센티브



주: 2008(A)와 2009(A)는 종전 투자기관, 2008(B)와 2009(B)는 이의 기관을 나타냄.

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

〈표 IV-9〉 연도별 정부산하기관·준정부기관 시장 및 임원 평가 인센티브

평가대상 연도	구분	규정상 지급률			실제 지급률		
		최상	최하	격차	최상	최하	격차
2004		100	20	80	88	21	67
2005		100	20	80	90	20	70
		100	20	80	85	22	63
2006		100	20	80	100	20	80
2007	금융형 제외	60	0	60	48	0	48
2008	금융형 기관	100	0	100	80	0	80
	금융형 제외	60	0	60	60	0	60
2009	금융형 기관	100	0	100	100	0	100

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

다) 상임이사평가 인센티브

공기업의 상임이사는 2007년 이후부터 경영평가 결과에 따른 성과급 인센티브의 차등이 별도로 이루어졌으며 이는 2007년부터 100의 격차로 유지되고 있다. 금융형을 제외한 준정부기관 상임이사는 2008년부터는 그 격차가 60으로 감소하였으며 금융형 준정부기관은 100으로 증가하였다.

〈표 IV-10〉 연도별 공기업·준정부기관 상임이사평가 인센티브

평가대상 연도	구분	규정상 지급률			실제 지급률		
		최상	최하	격차	최상	최하	격차
2007	공기업1	100	0	100	100	0	100
	공기업2	100	0	100	100	0	100
	준정부기관	100	20	80	100	20	80
2008	공기업	100	0	100	80	0	80
	금융형 제외한 준정부기관	60	0	60	48	0	48
	금융형 준정부기관	100	0	100	80	0	80
2009	공기업	100	0	100	100	0	100
	금융형 제외한 준정부기관	60	0	60	60	0	60
	금융형 준정부기관	100	0	100	100	0	100

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

라) 우수기관, 부진기관 선정

2003년부터 경영평가 결과가 우수한 기관을 선정하여 표창 및 예산의 증액 등과 같은 인센티브를 주고 있으며, 반대로 결과가 부진한 기관에는 사장해임 건의, 기관경고, 사장 및 임원의 성과급 지급 제한, 예산 감액 등과 같은 패널티를 부여하고 있다. 우수기관과 부진기관으로 선정되는 기관의 비율은 매년 조금씩 달라지고 있으나 20% 정도를 유지하고 있다.

〈표 IV-11〉 연도별 우수기관 선정과 사후조치

연도	우수기관 총계		정부투자기관 공기업		정부산하기관 준정부기관		우수 기관, 유공자 표창	기획 재정부 장관 표창	다음 연도 예산 편성 시 경비 1% 이내 증액
	기관수	비율	기관수	비율	기관수	비율			
2003	3	23.1	3	23.1	0	0	○	-	-
2004	17	17.0	3	23.1	14	16.1	○	-	-
2005	16	15.8	3	21.4	13	14.9	○	-	-
2006	15	16.9	3	21.4	12	16.0	○	-	-
2007	16	15.8	4	16.7	12	15.6	○	○	○
2008	18	17.8	3	12.5	15	19.5	○	○	○
2009	23	24.0	8	34.8	15	20.5	○	○	○

주: 비율은 유형별 평가 기관의 수에 대비한 백분율임. 〈표 IV-4〉 유형별 평가 대상 기관의 수 참조.
 자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

〈표 IV-12〉 연도별 부진기관 선정과 사후조치 1(정부투자기관, 공기업)

연도	부진 기관수	비율	사장 해임 건의	기관 경고	사장 성과급 지급 제한	임원 성과급 지급 제한	경영개선계획 제출 및 이행점검	다음 연도 경비 예산 1% 감액	경영 컨설팅 실시
2000	1	7.7	O(1)	-	-	-	-	-	-
2001	3	23.1	-	O	-	-	-	-	-
2002	3	23.1	-	O	-	-	-	-	-
2003	3	23.1	-	O	O	O	O	-	-
2004	2	15.4	-	O	O	-	O	-	-
2005	2	14.3	-	O	O	-	O	-	-
2006	2	14.3	-	O	O	O	O	-	-
2007	2	8.3	-	O	-	-	O	O	O
2008	4	16.7	O(0)	O	-	-	O	O	O
2009	5	21.7	O(0)	O	-	-	O	O	O

주: 1. 비율은 유형별 평가 기관의 수 대비한 백분율임. 〈표 IV-4〉 유형별 평가 대상 기관의 수 참조.

2. 괄호 안의 수는 사장해임 건의 건수

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

〈표 IV-13〉 연도별 부진기관 선정과 사후조치 2(정부산하기관, 준정부기관)

연도	부진 기관수	비율	사장 해임 건의	기관 경고	사장 성과급 지급 제한	임원 성과급 지급 제한	경영개선계획 제출 및 이행점검	차년도 경비 예산 1% 감액	경영 컨설팅 실시
2004	14	16.1	-	O	-	-	O	-	-
2005	11	12.6	-	O	-	-	O	-	-
2006	10	13.3	-	O	-	-	O	-	-
2007	13	16.9	-	-	-	-	O	O	O
2008	16	20.8	O(4)	O	-	-	O	O	O
2009	9	12.3	O(1)	O	-	-	O	O	O

주: 1. 비율은 유형별 평가 기관의 수 대비한 백분율임. 〈표 IV-4〉 유형별 평가 대상 기관의 수 참조

2. 괄호 안의 수는 사장해임 건의 건수

자료: 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』의 자료를 종합

마) 기관장 해임 건수

경영평가 결과가 부진할 경우 가장 강력한 조치로 기관장(사장)의 해임을 건의할 수 있는데, 실제로 해임이 건의된 것은 2000년에 1건이었으며 이후 이루어지지 않다가 2008년 이후 다시 해임 건의가 이루어지고 있다. 이는 부진기관에 대한 패널티를 강화함으로써 경영성과에 대한 기관의 관심과 노력을 촉구하고 책임경영을 강화하기 위함으로 볼 수 있다.

〈표 IV-14〉 경영평가 결과 부진에 따른 기관장 해임 건수

연도	기관수	기관명
2000	1	한국광물자원공사(구 대한광업진흥공사)
2008	4	영화진흥위원회, 한국산재의료원, 한국소비자원, 한국청소년수련원
2009	1	한국시설안전공단
2010	3	한국노인인력개발원, 한국방사성폐기물관리공단, 한국어촌어항협회

*기관장 해임건의는 기관장(사장) 평가결과에 근거

3. 자료

실증분석을 위하여 공기업의 재무지표와 경영실적평가 항목으로 구성된 패널 자료를 구축하였다. 분석기간은 1999년부터 2009년까지 11년을 대상으로 한다. 공기업 재무제표 자료는 해당 공기업에서 개별적으로 입수하였고, 경영평가 지표는 『경영평가편람』을 참고하였다. 분석은 2009년 당시 공공기관 지정에 따라 시장형 또는 준시장형으로 공기업으로 분류된 기관 23개 가운데 17개 기관만을 대상으로 하였다. 2009년 공기업으로 지정된 기관은 〈표 IV-15〉와 같다.

분석에서 제외한 6개 기관은 한국토지주택공사, 대한주택보증, 한국마사회, 제주국제자유도시개발센터, 산재의료원, 한국컨테이너부두공단이다. 한국토지주택공사는 2009년 중반 대한주택공사와 한국토지공

사가 통합되면서 설립된 공기업으로, 개별기관의 과거 재무제표와 통합된 기관의 재무제표 간의 연결이 어렵기 때문에 분석에 포함하지 않았다. 대한주택보증은 표준산업분류상에서 금융 및 보험업에 속하는데, 금융업의 특성상 부가가치 또는 수익의 산출 기준이 다른 산업과 상이하다. 따라서 비금융업에 속하는 공기업과 비교하기가 무리여서 분석에서 제외하였다. 한국마사회 역시 경마사업 고유의 특성을 고려하여 분석대상에 포함하지 않았다. 제주국제자유도시개발센터는 재무제표 자료가 충분하지 않고 관측할 수 없는 지표가 많아 분석의 일관성을 위하여 부득이하게 제외하였다. 산재의료원과 한국컨테이너부두공단은 2010년 공기업에서 제외되어 분석에 포함하지 않았다.

〈표 IV-15〉 2009년 공기업 지정 분류 현황

구 분	2009년
시장형 공기업	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 한국광물진흥공사, 대한석탄공사, 산재의료관리원, 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국컨테이너부두공단.

경영성과를 반영하는 재무지표를 분석에 사용해야 하므로 재무지표는 수익성지표, 성장성 지표, 안정성 지표에서 각각 대표적인 지표를 선택하여 분석에 포함해야 한다. 수익성 지표에서는 당기순이익과 부가가치를, 성장성 지표에서는 매출액 증가율과 부가가치 증가율을, 안정성 지표에서는 부채비율을 살펴보기로 한다. 수익성의 변동은 수익의 기반인 매출액의 변동에 기인하거나 또는 매출액에 변동이 없더라도 투입비용에 변동이 있어도 발생할 수 있다. 수익성 변동의 요인을

살펴보기 위하여 매출액 대비 영업비용 비율도 살펴볼 것이다.

수익성 지표 가운데 부가가치는 통상적으로 기업의 부가가치를 계산하는 단순한 방식을 사용하여 산출하였다. 법인세차감전 당기순이익, 감가상각비, 인건비, 이자비용, 임대료, 세금과공과를 모두 더한 값으로 부가가치를 정의하였다. 법인세차감전 당기순이익, 이자비용, 임대료, 세금과공과는 손익계산서상의 값이다. 감가상각비와 인건비는 손익계산서상의 값만을 사용하면 과소 추정될 가능성이 있다. 어떤 산업은 제조원가명세서상의 감가상각비와 노무비가 큰 비중을 차지하기 때문이다. 따라서 감가상각비는 손익계산서와 제조원가명세서상의 감가상각비를 더한 값을 사용하였다. 인건비는 손익계산서상의 판관비 중 인건비와 제조원가 명세서의 노무비를 합한 값이다.

공기업의 부가가치를 정확하게 산출하기 위해서는 원론적인 산출접근법 또는 비용접근법을 사용해야 한다. 산출접근법을 이용하여 부가가치를 계산하기 위해서는 다양한 투입항목 가운데 직접적으로 생산 활동에 투입된 항목을 구분하여 이들 항목을 총산출에서 차감해야 한다. 비용접근법하에서는 마찬가지로 생산 활동을 위해 투입되었다고 판단되는 비용항목을 구분하여 모두 더하는 방식으로 부가가치를 계산한다. 두 가지 산출방식 모두 기관별로 생산과정의 특성을 고려해야 한다는 점에서는 차이가 없다. 그러나 분석 대상에 포함된 모든 기간의 부가가치를 개별적으로 산출하는 것은 현실적으로 어려운 점이 있다. 차선적인 방법으로 서술한 것과 같이 단순한 형태의 비용접근법을 차용하여 분석대상 기관의 부가가치를 동일한 산식으로 산출하기로 한다.

성장성 지표는 매출액 증가율과 부가가치 증가율을 살펴볼 것이다. 매출액 증가율은 절대적인 매출액 변동을 나타내는 지표이다. 매출액은 경영효율성을 개선하면 증가할 수도 있지만 투입비용의 절대 규모가 증가하여 발생할 수도 있다. 따라서 총산출에서 투입비용을 차감한 부가가치 증가율을 함께 살펴봄으로써 성장성 변동의 요인이 경영효

율성의 변화에 기인하는 것인지 투입비용의 변화에 기인하는 것인지 파악한다. 매출액 대비 영업비용 비율의 결정요인을 분석하는 것도 동일한 이유에서다.

마지막으로 안정성 지표로는 부채비율을 고려하였다. 최근 공기업의 부채문제가 심각한 사회적 문제로 논의되고 있다. 공기업의 부채가 누적되는 이유는 두 가지이다. 첫째, 공기업의 특성에 기인한다. 공기업은 민간기업과 달리 국가가 재정을 지원하기 때문에 부채 규모가 크고 재무건전성이 악화되더라도 파산할 위험이 존재하지 않는다. 따라서 재무 상태를 건전하게 유지하려는 유인이 민간에 비하여 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 둘째, 정부와 공기업 간의 관계로 부채가 누적되고 있다. 정부가 수익성이 낮은 대규모 정책 사업을 시행하면서 그 부담을 공기업에 전가하는 경향이 있다. 더욱이 공기업의 재화 및 서비스에 대한 가격은 공공요금 관리라는 이유로 규제하고 있다. 공기업의 부채는 공기업의 재무건전성에만 국한되는 것이 아니라 국가 전체의 재정건전성에도 영향을 미친다. 공기업의 부채는 곧 국가부채로 연결되기 때문이다. 부채비율의 중요성을 고려하여 경영 자율성이 공기업의 부채비율에 미치는 영향을 분석한다.

분석에 앞서 경영효율성을 나타내는 경영성과 지표가 분석기간 동안 어떠한 추이를 보이는지 살펴보자. 분석대상에 포함된 공기업의 연도별 평균 경영지표이다. 먼저 실질 부가가치부터 살펴보자. [그림 IV-10]에 2000년부터 2009년까지 10년 동안의 부가가치 변화 추이를 나타내었다. 평균 부가가치는 2008년까지 지속적으로 하락하다가 2009년에 반등하는 모습을 보인다. 그러나 이는 개별 공기업의 부가가치가 전반적으로 하락하고 있음을 나타내는 것은 아니다. 분석 대상인 17개 기관의 부가가치가 모든 연도에서 관측되지 않기 때문이다. 설립 연도가 2000년 이후이거나 또는 공기업으로 지정된 연도가 2000년 이후인 기관은 모든 분석 기간에서 자료가 관측되는 것은 아니다. 참고로 2000

년에는 11개 기관, 2001년부터 2003년에는 13개 기관, 2004년에는 15개 기관이 관측되었다.

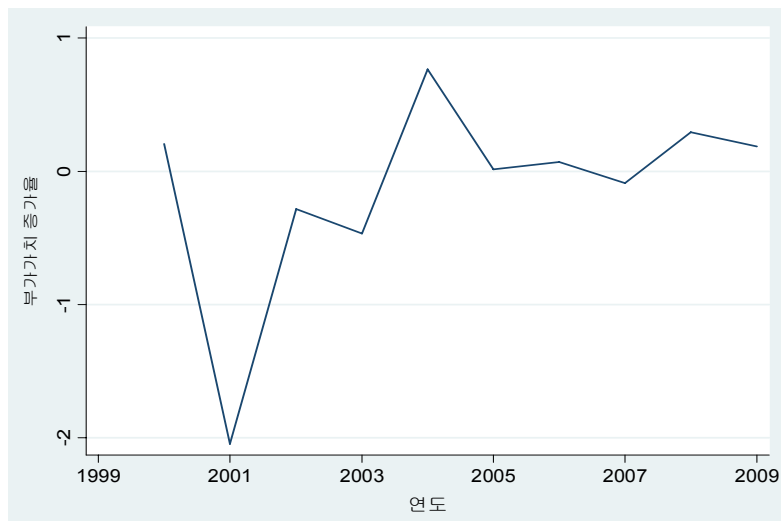
분석대상 기관 전체인 17개 기관이 모두 공기업으로 관측되는 것은 2005년부터다. 따라서 2000년부터 2005년까지의 평균 부가가치가 하락하는 것은 공기업의 지정 분류제도가 변화하면서 부가가치 수준이 서로 다른 기관이 새로 공기업으로 지정되거나 공기업 지정에서 제외되었기 때문이다. 반면 2005년부터 나타난 평균 부가가치 변화는 공기업의 전반적인 부가가치 변화를 나타내는 것이다. 평균 부가가치는 2005년부터 2007년까지 거의 변화 없이 4천억원 수준에서 유지되다가 2008년에는 급격히 하락하였다. 평균 부가가치의 급격한 하락은 세계경제 위기와 시기를 같이 한다. 그러나 2009년에는 2007년의 부가가치를 상회하는 수준으로 다시 증가하였다.

[그림 IV-10] 기관별 부가가치 연도별 추이



이제 기관별 부가가치의 변화율이 평균적으로 어떠한 추세로 변동했는지 살펴보자. 기관별 평균 부가가치와 기관별 부가가치의 평균 증가율은 다를 수 있기 때문에 부가가치의 변동이 평균적으로 어떤 수준에서 이루어졌는지 파악하는 것 역시 중요하다. [그림 IV-11]에는 기관별 부가가치 증가율의 연간 평균을 연도별로 정리하였다.

[그림 IV-11] 기관별 부가가치 증가율 추이



부가가치 증가율은 분석 대상인 공기업의 구성이 변동하는 2005년까지는 등락폭이 상대적으로 크다. 2001년 높은 수준의 음의 성장률을 보였던 부가가치는 이후 2005년까지 차츰 성장률이 증가하였다. 2005년부터는 비교적 안정적인 부가가치 증가율을 보이고 있다. 이는 기관별 부가가치 평균이 2008년에 큰 폭으로 하락한 것과는 차이가 있다. 평균 부가가치는 하락했으나 부가가치 증가율의 평균이 큰 영향을 받지 않은 이유는 세계 경제위기의 영향을 크게 받은 공기업은 상대적으로 규모가 큰 공기업에 한정되기 때문이다. 2008년 부가가치가 괄목할

만하게 감소한 대표적인 공기업은 한국전력공사이다. 한국전력공사의 부가가치는 전체 공기업 부가가치 가운데 차지하는 비중이 매우 높으며, 경제위기로 원가가 상승하여 매우 낮은 수준의 당기순이익을 기록하였다. 한국전력공사의 낮은 부가가치가 공기업 평균 부가가치를 하락하는 주요 요인으로 작동한 것이다. 그러나 부가가치 증가율은 기업의 부가가치 수준에 관계없이 산술평균으로 계산되기 때문에 한국전력공사의 낮은 부가가치 증가율이 전체 부가가치 증가율 평균에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 생각할 수 있다.

다음으로 기관별 평균 당기순이익률을 살펴보자. 당기순이익률은 법인세차감전순이익을 매출액으로 나눈 값으로 정의한다. 공기업의 전체 매출액 가운데 영업비용을 제외하고 얼마만큼의 수익을 창출했는지 살펴보는 수익성 지표이다. [그림 IV-12]에 기관별 평균 당기순이익률의 연도별 추이를 나타내었다.

[그림 IV-12] 기관별 평균 당기순이익률 연도별 추이



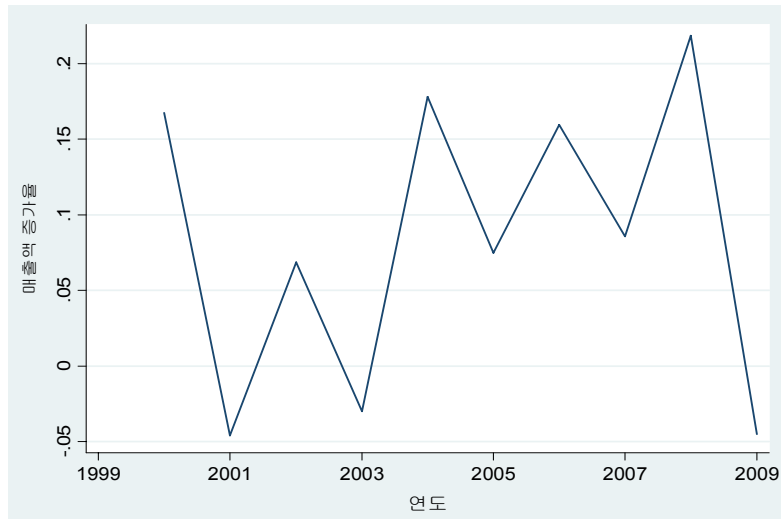
당기순이익률은 2000년부터 2003년까지는 음의 값을 보였다. 특히 2002년에는 당기순이익률이 분석기간 동안 최저 수준을 기록하였다. 그러나 2004년 이후부터는 양의 당기순이익률을 나타내며, 2006년부터 지속적인 상승 추세를 보였다. 연도별 변동은 꾸준히 발생하였다.

당기순이익률의 변동은 두 가지 요인으로 발생하는데, 매출액의 변동이나 생산비용의 변동이 대표적이다. 당기순이익률의 변동 요인을 분해하여 살펴보기 위하여 매출액 증가율과 매출액 대비 영업비용 비율의 연도별 추이 역시 정리하였다. 매출액 증가율은 전년도 매출액 대비 증가율이며, 매출액 대비 영업비용 비율은 영업비용을 매출액으로 나눈 값으로 정의한다.

먼저 매출액 증가율을 살펴보자. [그림 IV-13]에는 매출액 증가율의 연도별 평균을 나타내었다. 매출액 증가율은 2001년과 2003년, 2009년을 제외하면 모두 양의 값을 보인다. 2000년에는 약 17%의 매출액이 증가하였으나, 2001년에는 증가율이 감소하여 음의 성장률을 기록하였다. 2002년에 잠시 높아진 매출액 증가율은 다시 2003년에 하락하여 음의 값을 나타냈다. 2009년의 매출액이 음의 성장률을 나타내는 것은 전년도 경제위기의 여파인 것으로 추측된다.

공기업의 매출액은 꾸준히 성장하는 추세이다. 연간 변동은 다른 경영성과 지표에 비해 큰 편이다. 전년도 매출액 증가율이 높을 때에는 매출액 증가율이 전년도에 비해 다소 낮아지며, 전년도 매출액이 낮았을 때에는 매출액 증가율이 상대적으로 높아지는 경향을 보였다. 2001년부터 2003년까지는 매출액 증가율이 상대적으로 낮은 편이며, 2004년부터는 매출액 증가율 수준이 이전에 비해 높아졌다. 2004년부터 당기순이익률이 높아진 것은 매출액 증가율 수준의 상승에도 어느 정도 기인한다.

[그림 IV-13] 매출액 증가율 연도별 추이

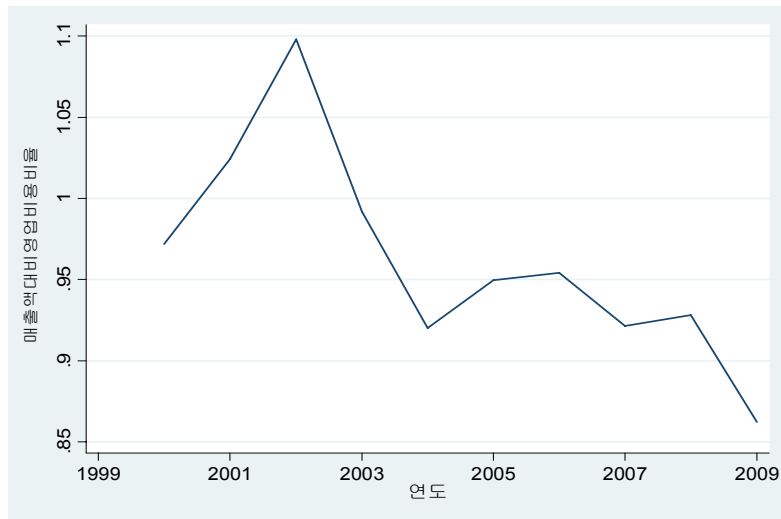


이제 당기순이익률을 결정하는 다른 한 축인 비용 측면을 살펴보자. 매출액이 성장한다 하더라도 그만큼 투입되는 생산비용이 증가한다면 당기순이익률의 상승은 기대할 수 없다. [그림 IV-14]을 보면 매출액 대비 영업비용비율의 연도별 평균이 어떻게 변화하는지 알 수 있다.

매출액 대비 영업비용비율은 2000년에 약 0.97의 값을 나타냈으나 2001년과 2002년에는 1 이상으로 증가하였다. 2001년에는 매출액 대비 영업비용비율이 1.02, 2002년에는 1.1로 영업비용이 매출액을 상회하였다. 이 시기에는 당기순이익률이 하락하는 추세였으며 상대적으로 매우 낮은 수준을 기록하였음을 상기해 보자. 2001년의 매출액 증가율은 음의 값을 나타내고 영업비용 역시 매출액을 상회하는 수준이므로 이 시기의 음의 당기순이익률은 매출액의 감소와 높은 영업비용의 두 가지 요인에 모두 기인한다. 2002년에는 매출액 증가율이 낮기는 하지만 양의 값을 나타내는데, 영업비용 비율은 매출액을 상회할 뿐만 아니라 이 시기의 매출액 대비 영업비용비율은 분석기간 가운데 가장 높은 값

을 나타냈다. 따라서 2002년의 낮은 당기순이익률은 매출액 대비 영업비용비율의 급격한 상승 때문이다. 2003년은 2001년과 유사한 모습이다. 매출액이 감소하고 매출액대비 영업비용 비율이 전년도에 비해 높지는 않지만 상대적으로 높은 수준을 유지하면서 낮은 당기순이익률을 나타냈다.

[그림 IV-14] 매출액대비 영업비용 비율의 연도별 추이



경영성과 지표 가운데 마지막으로 안정성 지표인 부채비율을 살펴보자. 부채비율은 공기업의 재무건전성을 나타내는 대표적인 지표이다. 공기업이 수익성 낮은 투자를 지속적으로 시행하거나 수익구조 악화가 계속되면 부채비율이 증가한다. [그림 IV-15]에는 기관별 평균 부채비율의 연도별 추이를 표현하였다.

[그림 IV-15] 평균 부채비율의 연도별 추이



부채비율은 2000년부터 2009년까지 50%대에서 유지되고 있어서 다른 경영성과 지표에 비해서는 범위가 상대적으로 좁은 편이다. 그러나 연도별 변동 폭이나 변화 추세는 어느 정도 관측된다. 2000년에 56.5% 이던 부채비율은 2001년에 55.7%, 2002년에 54.9%로 하락하다가 2003년에는 55.3%로 소폭 상승하였다. 2004년과 2005년에는 상대적으로 부채비율이 크게 하락하였는데, 2004년에 53%로 하락한 부채비율은 2005년에는 50.4%까지 낮아졌다. 그러나 2006년부터 2009년까지는 부채비율이 꾸준히 상승하였다. 2009년의 부채비율은 54.2%로, 2000년의 수준에는 미치지 못하지만 2008년과 2009년 급격히 상승하여 증가 추세가 빠르게 관측된다는 점에 주의해야 한다.

기업의 성과지표는 기업 내부의 요인으로 결정되는 부분도 있지만 경제상황 등 외부적 요인에 영향을 받는 부분도 크다. 특히 공기업에 작용하는 외부적인 요인은 정부 측면과 경기 측면으로 나누어 생각할 수 있다.

정부 측면의 외부적 요인은 정부의 공기업정책이 어떠한 방향으로 움직이는지, 어떠한 기초를 담고 있는지에 따라 결정된다. 방향성으로 결정되는 세부 정책도 공기업의 경영성과에 영향을 주지만, 우리나라는 지속적으로 시행되는 세부적인 공기업 정책은 그리 많지 않은 실정이다. 따라서 정책으로 보이지 않는 규제의 정도, 경영 자율성의 정도, 공기업 정책의 방향성 등이 더욱 중요하다.

경기 측면의 외부적 요인은 민간기업에도 동일하게 해당되는 것으로, 경기 변동이나 국민소득의 증감 등이 속한다. 국민소득이 증가할수록 기업의 매출액이 증가하거나 이윤이 증가하는 경향이 있으며, 기술 수준이 발전할수록 이익률이나 생산성 등이 영향을 받는다. 그러나 동일한 경제적 외부 요인이라 하더라도 민간기업과 공기업이 받는 영향의 정도는 서로 상이할 수 있다. 특히 외부적 요인이 수요 측면에서 발생하는 것인지 공급 측면에서 발생하는 것인지에 따라 그 정도의 차이는 더욱 크다.

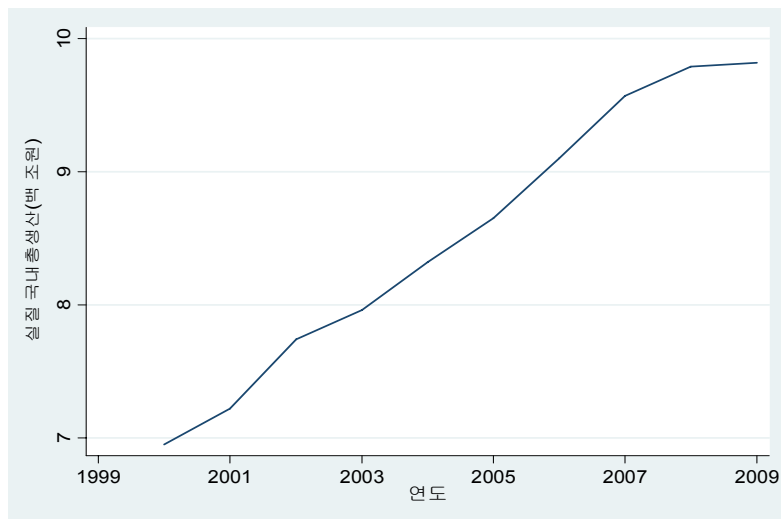
예를 들어 국민소득의 증가와 같이 수요 측면에서 변동이 발생하고 공기업이나 민간기업의 매출액이 영향을 받는다고 가정하자. 공기업이 제공하는 재화와 서비스는 주로 생활에 필수적인 재화의 성격을 띤다. 전력, 가스와 같은 에너지나 도로, 수도와 같은 재화 및 서비스를 예로 들 수 있다. 따라서 소득에 대한 수요탄력성이 상대적으로 높지 않고, 결과적으로 공기업의 매출액 증가폭 역시 높지 않다. 그러나 민간이 제공하는 재화와 서비스가 소득에 대한 수요탄력성이 공기업에 비해 상대적으로 크다면 소득이 증가하여 매출액 증가폭은 높게 나타날 수 있다. 이는 소득의 증가뿐만 아니라 경제위기 등으로 소득감소가 발생했을 때에도 유사하게 적용된다. 공기업의 매출액은 부정적인 외부요인에 크게 변동하지 않는 반면, 민간기업은 오히려 외부적 요인으로 변동이 크게 나타날 수 있다.

그러나 공급 측면의 외부적 요인은 수요 측면의 외부적 요인과는 그 특성이 다르다. 유가 상승과 같은 공급 측면의 변동이 발생했을 때에

는 공기업과 민간기업이 받는 영향에는 큰 차이가 없다. 오히려 산업적인 특성이나 생산 과정의 특성에 따라 특정한 외부 요인에 민감하게 반응하는 기업과 그렇지 않은 기업으로 구분된다.

본 연구의 실증분석에서는 경기지표 가운데 국내총생산과 국내총생산 성장률을 대표적인 지표로 선정하고 분석에 포함하였다. 국내총생산과 국내총생산 성장률은 물가수준을 고려하여 2005년 가격 기준 실질 값을 사용하였다. [그림 IV-16]에는 분석기간 동안 우리나라 국내총생산 규모를 정리하였다.

[그림 IV-16] 우리나라 실질 국내총생산 추이



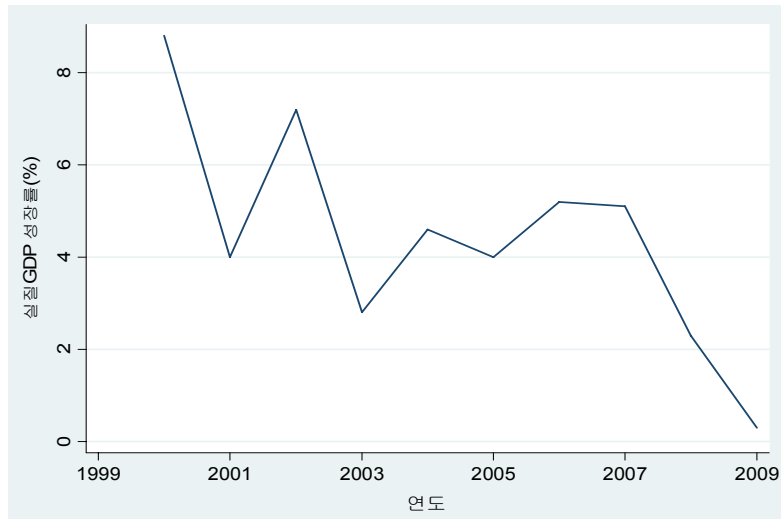
우리나라 실질 국내총생산은 2000년 695조에서 매년 꾸준히 성장하여 2009년에는 982조까지 증가하였다. 국내총생산의 증가 추세는 우리나라 경제성장의 추세를 반영하는 것이며, 외부적인 경기 요인을 대표하는 지표로 사용할 수 있다. 실증분석에 경제성장 지표를 포함하는 것은 기업의 경영성과에 영향을 미치는 요인을 판별하는 데 필수적이

다. 공기업의 당기순이익률이나 매출액 증가율 등 경영성과 지표는 경기 상황에 따라 변동한다.

특히, 앞에서 살펴보았듯이 당기순이익률이나 매출액 증가율의 수준은 2000년대 후반기로 접어들면서 상승하는 추세다. 경영성과 지표의 추세가 경기 상황의 변화 추세에 영향을 받는 것이고 경기 상황의 추세와 연동되어 결정될 가능성 역시 무시할 수 없다. 만약 이러한 가능성이 실제로 실현된다면, 경기 상황이나 경기 변동의 추세를 반영하는 설명 변수를 실증분석에 포함하지 않을 경우 경영성과 지표의 추세적 변화에 영향을 미치는 요인을 실제와는 다르게 판별할 수 있다. 국내 경제상황의 추세를 통제해야만 그 이외의 정부정책의 방향이나 경영 자율성의 정도가 공기업 경영성과에 미치는 영향을 식별할 수 있다. 경영성과 지표의 변화 추세에 영향을 주는 국내 경제상황의 추세 효과를 통제하기 위하여 국내총생산과 같은 설명 변수의 사용은 필수적이다. 우리나라 실질 국내총생산의 연도별 추이가 지속적으로 상승하는 추세임을 [그림 IV-16]에서 쉽게 관측할 수 있다. 공기업의 경영성과 지표에서도 시간의 흐름에 따라 일정한 추세가 관측되었음을 상기해 볼 때 국내총생산과 같은 추세 변수를 포함함으로써 경영성과 지표의 변화 추세를 일정 부분 통제할 수 있다.

국내총생산 규모와 마찬가지로 경제성장률 역시 경기 변동을 반영하는 중요한 지표이다. 당기순이익률과 같은 지표를 종속 변수로 사용할 때에는 국내총생산 규모 자체를 설명 변수로 사용하는 것이 적합하다. 그러나 매출액 증가율이나 부가가치 증가율과 같이, 전년 대비 변화율 지표를 종속 변수로 사용할 때에는 국내총생산 지표보다는 경제성장률 지표를 사용하는 것이 설명력이 있다. 따라서 실증분석의 종속 변수를 어떻게 선택하느냐에 따라 국내총생산 대신 우리나라 실질 국내총생산 성장률을 사용하기도 한다. [그림 IV-17]에는 우리나라 실질 국내총생산의 성장률 연도별 추이를 나타내었다.

[그림 IV-17] 우리나라 실질 국내총생산 성장률의 연도별 추이



2009년 우리나라 경제성장률은 0.3%로 2000년의 8.8%에 비하면 현저하게 하락하였다. 이는 2008년 경제위기의 여파로 추측할 수 있다. 경제성장률은 비교적 연간 변동이 큰 폭으로 발생한다. 2000년에 8.8%였던 경제성장률은 2001년에 4%로 하락하였다가 2002년에는 다시 7.2로 상승하였다. 2003년에는 2.8%의 경제성장률을 기록하여 2008년과 2009년을 제외하면 가장 낮은 수준의 경제성장률을 보였다. 2004년부터 2007년까지는 4~5%대의 비교적 높은 경제성장률을 기록하였다. 그러다가 2008년에는 2.3%로 경제성장률이 하락하였고, 2009년에는 언급하였듯이 0.3%로 경제성장률이 큰 폭으로 하락하였다.

국내총생산이 지속적으로 상승하는 추세 변수의 형태를 보이고 있다면 경제성장률은 비교적 연간 변동 폭이 큰 형태를 보인다. 경제 규모가 지속적으로 상승하더라도 그 상승 속도는 여러 가지 요인으로 영향을 받기 때문이다. 이는 앞서 살펴본 매출액 증가율의 연간 변동이 큰 것과 유사한 모습이다. 따라서 경영성과 지표 가운데에는 국내총생

산의 영향을 크게 받는 지표가 있는 반면, 국내총생산 규모에는 큰 영향을 받지 않지만 국내 경제성장률로 결정되는 지표가 있다.

지금까지 실증분석의 종속변수로 사용할 공기업의 경영성과 지표와 공기업 경영성과 지표에 영향을 주는 경제적 추세 변수를 살펴보았다. 이제 실증분석의 주요 설명변수로 사용할 경영 자율성 변수, 정부통제 변수에 대하여 검토해 보자. 앞에서 언급하였듯이 공기업의 경영 자율성 정도, 정부의 통제 강도를 반영하는 대리 지표를 경영실적평가제도에서 찾기로 하였다. 분석기간 동안 중단 없이 시행해야 하며, 시행 기간 동안 세부적인 내용에 변화가 있어야 한다는 조건에 부합하는 정책으로 경영실적평가제도가 대표적이기 때문이다. 이제 경영실적평가제도의 다양한 항목 가운데 경영 자율성이나 통제의 강도를 반영할 수 있는 수치적 지표를 검토하여 선택하는 것이 중요하다.

경영실적평가제도는 공기업과 정부가 합의하여 성과목표치를 설정하고, 목표 달성 수준에 따라 기관에 대한 인센티브 수준을 결정하는 것이 핵심이다. 성과관리를 바탕으로 산출기준으로 보상 수준을 정함으로써 공기업의 경영 효율성을 제고하는 것이 목표다. 민간의 시장경쟁원리에 따른 자율적인 경영의 핵심적인 요소는 투입에 대한 관리가 아닌 성과에 대한 관리, 그리고 성과 달성에 따른 보상 수준의 결정이다. 따라서 경영실적평가제도가 가지고 있는 외형은 성과관리에 바탕을 두는 경영 자율성 제고 정책으로 판단할 수 있다. 그리고 자율적 경영의 두 가지 핵심요소인 성과관리와 인센티브 체계에 초점을 맞출 필요가 있다.

공기업에 대한 경영성과관리는 경영평가제도에 포함된 다양한 계량 지표와 비계량지표를 통한 점수 산출에 바탕을 둔다. 계량지표와 비계량지표의 비중, 지표별 문항 수, 문항의 종류 등은 매년 변동한다. 결과적으로 경영성과를 측정하는 평가의 강도와 행정적 부담이 매년 변화하는 것이다. 예를 들어 비계량지표의 비중이 증가한다는 것은 평가과정에서 공기업이 가지는 부담을 강화할 가능성이 있다. 마찬가지로 평

가지표의 종류나 평가지표의 수가 증가하는 것 역시 평가의 강도를 증가하는 방향으로 작동할 수 있다.

중요한 점은 경영평가의 규모나 강도는 어떤 이유 없이 변화하는 것이 아니라 정부가 가지고 있는 공기업 정책의 방향성에 영향을 받는 변수라는 점이다. 정부가 공기업에 대한 관리를 강화하고자 하는 의도가 있다면 경영평가제도의 성과관리 측면을 강조하고 평가지표의 항목이나 평가의 부담을 강화하는 방향으로 정책을 수립할 가능성이 있다. 정부가 공기업에 대한 통제를 완화하려 한다면 경영평가제도의 성과관리 자체는 유지한다 하더라도 평가지표의 수를 감축한다거나 평가 부담을 완화하려는 움직임을 보일 것이다. 결국 정부의 통제 의지는 공기업에 대한 경영평가의 부담이나 경영평가의 강도에 반영할 수 있다.

이러한 점을 고려할 때 경영평가의 강도 또는 경영평가의 부담 정도를 측정할 수 있다면 공기업 통제 강도의 대리변수로 사용할 수 있다. 이를 위해서 생각할 수 있는 첫 번째 방안은 공기업별로 해당 연도의 경영평가 부담을 수치화하는 것이다. 공기업별로 평가지표의 항목 수, 평가지표의 문항 수, 평가지표 가운데 규제적 성향이 있는 문항의 수를 조사하여 수치화한다면 기관별 차이가 있는 통제 변수를 추출할 수 있다. 그러나 이러한 작업에는 많은 시간이 걸린다는 단점이 있다. 두 번째 방안은 개별 공기업에 대한 통제 강도를 측정하는 대신 경영평가에서 관측되는 총괄적인 지표를 선택하는 것이다. 평가지표의 항목 수가 많거나 평가의 강도를 강화하기 위해서는 평가에 투입해야 하는 인력의 규모 역시 증가한다. 비계량지표의 중요성을 강화하거나 혹은 비계량지표와 계량지표의 구분 없이 평가해야 하는 지표의 규모가 커질수록 경영평가단의 규모는 비례하여 증가한다. 따라서 경영평가단의 규모는 경영평가의 강도와 직접적으로 연결되어 있다.

과거의 경영실적평가제도에 대해 구축된 자료는 연도별 평가대상이 되는 공공기관의 수와 전체 경영평가단 인원의 수를 제공한다. 이를

이용하여 평가대상 기관 1개당 경영평가단 규모를 산출할 수 있다. 본 연구의 분석대상은 공기업에 한정되어 있지만 경영평가단의 규모는 평가대상 전체 공공기관 수를 이용하여 산정하였다. 기관당 경영평가단 규모를 설명 변수로 사용하는 것은 공기업에 대한 통제의 강도를 반영하기 위한 것이지 실제 개별 공기업별로 경영평가단의 규모가 어떤 영향을 미치는지 살펴보기 위한 것은 아니기 때문이다. 해당 연도 경영평가제도의 규모와 강도를 반영하는 지표로는 경영평가 대상이 되는 전체 공공기관을 대상으로 경영평가단의 규모를 산출하는 것이 더 적합하다.

[그림 IV-18]에는 2000년부터 2009년까지 경영평가 대상인 공공기관 1개당 경영평가단의 규모가 연도별로 어떻게 변했는지 나타나 있다. 경영평가단의 규모는 연도별로 변화하는 형태를 보이며 시간이 흐를수록 점차 감소하는 추세인데, 이는 공기업 정책에 대한 정부의 방향성과 통제 강도가 변화하는 것을 잘 반영한 것이다. 경영평가단의 규모만을 놓고 판단하면 2000년대 초반에는 경영평가의 규모가 크고 강도가 높았던 것으로 생각할 수 있으며, 이러한 흐름이 2000년대 후반으로 갈수록 변화하여 경영평가의 강도는 이전에 비하여 많이 완화된 것으로 보인다.

평가대상에 속하는 공공기관 1개당 평균 경영평가단 수는 2000년대 초반에는 높은 수준을 유지하다가 2004년에 큰 폭으로 감소하였다. 우선 2000년의 기관당 평균 경영평가단 수는 2.54명이다. 평가위원 1명이 여러 기관의 평가에 참여하기 때문에 기관당 경영평가단 수는 절대적인 규모로는 낮은 수준임에 유의해야 한다. 기관당 경영평가단 수는 2001년에 3.25명으로 분석기간 동안 가장 높은 값을 나타내었다. 이후 2002년에는 2.69명으로 감소하였다가 2003년에 2.85명으로 다소 증가하는 모습을 보였다. 그러나 2004년에는 이 값이 1.28명으로 대폭 하락하였다. 이후 2005년과 2006년에는 기관당 경영평가단 수가 각각 1.57명과 1.74명으로 2004년에 비해서는 다소 증가하였다가, 2007년부터는

1.3명 수준에서 안정적으로 유지되었다. 2007년의 기관당 경영평가단 규모는 1.38명, 2008년에는 1.39명, 2009년에는 1.35명이다.

[그림 IV-18] 평가기관당 경영평가단 규모의 연도별 추이



지금까지 살펴본 기관당 경영평가단 수는 성과관리 측면에서 통제 강도를 나타내는 것으로 생각할 수 있다면 경영 자율성의 한 축인 보상 측면에서도 정책의 방향을 반영하는 지표를 검토할 필요가 있다. 경영 자율성은 기업의 운영에 대한 자율적인 의사결정을 의미하는 것으로, 자율성에는 반드시 책임성이 따라야 한다. 따라서 자율성이나 통제의 효과만을 분석하는 것보다는 자율성과 함께 책임성의 정도 역시 함께 살펴보는 것이 더욱 의미 있는 결과를 도출할 수 있다. 자율성에 수반되는 책임성의 정책적인 구현은 성과에 대한 보상체계에 드러난다.

경영평가제도에서 찾을 수 있는 보상체계는 경영평가결과에 따른 기관장 및 직원 인센티브 결정이다. 경영평가결과 각 기관에 부여한 등급별로 인센티브의 수준이 결정된다. 평가지표의 구성에 매년 변동

이 있듯이 인센티브의 수준과 인센티브의 격차 역시 매년 평가제도 구조에 따라 변경된다. 인센티브 수준은 기본급 대비 성과급의 비율을 의미하며, 인센티브 격차는 우수 등급을 받은 기관이 받는 성과급 비율과 부진 등급을 받는 성과급 비율 간의 차이를 의미한다. 성과급 비율은 기관장에 대한 성과급과 직원에 대한 성과급으로 다시 구분된다.

실증분석에 사용하려는 지표는 우수 등급에 따른 기관 성과급 비율과 부진 등급에 따른 성과급 비율의 격차이다. 성과급 비율의 격차가 크다는 것은 우수한 경영성과에 대한 보상이 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 공기업의 우수한 경영성과는 공기업 구성원의 생산성이 높아지고 생산 활동에 투입되는 노력이 증가하는 것에서 도출할 수 있다. 이는 민간도 마찬가지이다. 경영진에 대한 인센티브 체계, 투입인력에 대한 인센티브 체계는 기업의 경영성과가 기업 구성원의 투입노력과 비례한다는 점에 바탕을 둔다. 우수한 경영성과는 기관 구성원의 투입노력 정도에 따라 결정된다고 가정하면 우수한 경영성과를 이끌어내기 위한 수단은 우수한 경영성과가 달성되었을 때의 보상 수준을 높이는 것이 될 것이다.

투입과 보상에 관한 경제학적 이론에 비추어 생각해 볼 때, 공기업 기관장에 대한 인센티브 격차나 공기업 직원에 대한 인센티브 격차는 경영성과 개선 여부와 경영효율성 개선 여부를 결정하는 중요한 요인으로 작용한다. 우수한 경영성과를 달성했을 때 상대적으로 더 높은 수준의 보상을 받는다는 것은 부진한 경영성과를 달성했을 때에는 낮은 수준의 보상으로 처벌받는다는 것을 의미한다. 이는 곧 경영성과에 대한 책임성을 강화하는 것이며, 공기업의 임직원이 공기업 경영과 생산 활동을 할 때 자율적인 노력을 투입하도록 유인하는 정책이다. 이러한 근거를 바탕으로 경영평가결과에 따른 인센티브 격차를 경영 자율성에 대한 대리 변수로 사용하였다.

이때 기관장에 대한 성과급 격차를 변수로 활용할 것인지 기관 직원에 대한 성과급 격차를 변수로 활용할 것인지 선택해야 한다. 경영 자

율성에 수반되는 책임성이라는 측면에서는 두 변수 모두 책임성을 어느 정도 반영하고 있다. 공기업 운영에서 기관장의 운영 능력과 의사결정이 중요하다는 점을 고려한다면 기관장 성과급 격차가 책임성을 더 잘 반영한다. 그러나 책임성 반영 정도 이외에도 분석을 할 때 종속 변수에 대한 설명력을 잘 반영하고 있는지, 연도별 변동이 종속 변수에 대한 영향을 식별할 수 있을 만큼 관찰되는지도 중요하다. 분석의 적합성은 변수의 적합성보다 실질적인 문제이다. 기관장 성과급 격차는 연도별로 변동이 관측되지 않는다. 분석기간 가운데 2000년부터 2006년까지 우수등급에 따른 성과급과 부진등급에 따른 성과급 격차가 200%로 동일하게 유지되었다. 따라서 연도별 변동이 거의 관측되지 않기 때문에 설명 변수로 사용하기에는 부적절하다. 대신 기관 성과급 격차는 기관장 성과급 격차에 비해 제도 변화가 자주 발생하였다. 이러한 점을 고려하여 책임성을 반영하는 대리 변수로는 기관 성과급 격차를 사용하기로 결정하였다.

경영평가결과가 우수 등급일 때 기관이 받는 성과급의 비율과 경영평가결과가 부진 등급일 때 받는 성과급의 비율 차이를 산출하고, 이를 성과급 격차로 정의하였다. 경영평가제도의 과거 변동 내역을 살펴보면 성과급 격차는 공공기관의 유형에 따라 다르다. 과거에는 정부투자기관과 정부출자기관, 현재에는 공기업과 준정부기관에 적용하는 성과급 격차에 차이가 있다. 본 연구의 실증분석에서는 공기업만이 대상이므로 공기업과 과거의 정부투자기관에 한정하여 기관장 성과급 격차를 활용하기로 한다. [그림 IV-19]에는 성과급 격차의 연도별 변동을 표시하였다.

우수등급과 부진등급에 따른 기관 성과급 격차는 시간이 지나면서 점차 감소하였으며 계단식으로 하락하는 형태를 보인다. 2000년부터 2002년까지 등급별 성과급 격차는 400%에서 유지하다가 2003년에는 320%로 감소하였으며 2004년에는 300%까지 하락하였다. 등급별 성과

급 격차는 이후 2006년까지 300% 수준에서 유지하다가 다시 2007년에 200%로 감소하였다. 200%의 성과급 격차는 2009년까지 적용된다.

[그림 IV-19] 성과급 격차의 연도별 변화



제도적으로 규정된 등급별 성과급 격차가 감소하고 있다는 것은 기관에 대한 책임성이 약화되고 있다는 것이다. 앞서 규제 강도에 대한 대리 변수인 기관당 경영평가단 수가 감소한다는 사실은 공기업 규제 강도가 점차 약화되고, 이는 경영 자율성의 증가로 연결된다고 서술한 바 있다. 그러나 기관 성과급의 격차가 축소되는 것은 자율성과 밀접한 관계가 있는 책임성 역시 점차 약화되고 있는 추세를 반영한 것이다. 책임성이 수반되지 않는 자율성은 경영효율성 개선에 효과적으로 작용하지 않는다. 대리 변수 두 가지로 살펴본 자율성과 책임성은 증가하는 자율성, 그러나 그와 반대로 약화되는 책임성으로 요약할 수 있다.

이제 실증분석에 사용할 변수의 기초통계량을 제시하기로 한다(〈표 IV-16〉 참조). 분석 자료는 2000년부터 2009년까지의 패널 자료이며,

분석기간 도중 공기업으로 지정된 공공기관을 포함하였기 때문에 형태는 불균형 패널 자료다. 기초통계량은 연도를 고려하지 않은 값이다.

〈표 IV-16〉 기초통계량

(단위: 억원)

	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
자본	161	52,321.6	93,257.9	173.8	671,141.8
노동	156	1,102.2	2,022.0	31.0	13,457.2
노동	160	1.17	2.27	0.03	14.6
현금흐름비율	154	0.02	0.08	-0.60	0.23
부채비율	161	0.53	0.38	0.001	1.81
당기순이익	161	1,406.9	5,818.7	-28,145.6	32,865.9
당기순이익률	160	0.01	0.25	-1.90	0.53
부가가치	150	5,973.2	14,986.1	-29,671.8	111,656.0
영업비용비율	160	0.96	0.27	0.29	2.89
부가가치 증가율	136	-0.10	1.96	-18.79	3.62
매출액 증가율	157	0.08	0.24	-0.44	1.58
당기순이익 증가율	157	0.73	9.43	-37.57	83.77
실질 국내총생산	170	8.5	1.0	6.95	9.82
경제성장률	170	4.43	2.3	0.3	8.8
경영평가단 규모	170	2.0	0.7	1.3	3.3
성과급 격차	170	302	78.0	200	400
평가 여부	170	0.73	0.45	0	1

평가 여부는 각 공공기관이 해당 연도에 경영평가 대상인지를 나타내는 더미 변수이다. 평가 여부 변수는 독자적인 설명변수로는 사용하지 않고, 기관 성과급 격차 변수를 분석에 포함할 때 사용하였다. 기관 성과급 격차에 영향을 받는 공기업은 경영평가 대상인 공기업에만 국

한할 것이기 때문이다. 경영평가 대상이 아닌 공기업은 평가제도에 따른 보상체계의 적용을 받지 않기 때문에 성과급 격차 변수로 경영성과 지표를 설명하기에는 적절하지 않다. 평가 여부 더미와 성과급 격차를 곱하여 새로운 변수를 만들어 실증분석에서는 이 변수를 사용하였다. 새로운 변수는 경영평가대상이 되는 공기업에는 성과급 격차 값을, 경영평가대상에 포함되지 않는 공기업에는 0의 값을 가진다. 이렇게 함으로써 성과급 격차가 실질적으로 영향을 미치는 공기업만 분석에 포함하였다.

공기업의 경영성과지표 결정요인의 추정 방정식은 다음과 같다. 경영성과지표는 해당 연도의 변수에도 영향을 받지만 과거의 변수에도 영향을 받을 수 있기 때문에 시차 변수를 함께 포함하여 구성하였다.

$$y_{it} = \alpha + \beta_0 y_{it-1} + \beta_1 K_{it} + \beta_2 L_{it} + \beta_3 X_{it} + \beta_4 X_{it-1} + \gamma_1 G_t + \gamma_2 G_{t-1} + \delta_1 Z_{it} + \eta_i + v_{it} \quad (1)$$

y_{it} 는 기업 i 가 t 기에 달성한 경영성과지표를 의미한다. y_{it} 는 다양한 변수로 결정되는데 크게 기업별 특성, 외부 경제 상황, 공기업 정책의 특성이 세 가지 요인으로 구분한다.

첫 번째 요인은 기업별 특성이다. 우선 경영성과지표는 전년도 경영성과지표의 수준에 의존하여 결정될 가능성이 높기 때문에 1기간 시차 변수인 y_{it-1} 을 설명 변수에 포함하였다. 경영성과는 투입 내역에도 영향을 받는다. 생산 활동에 투입되는 생산요소를 크게 자본과 노동으로 구분하고, 각각의 생산요소 투입량을 설명 변수로 사용하였다. K_{it} 는 자본 투입량이며, L_{it} 는 노동 투입량이다. 자본 투입량은 공기업 재무지표 가운데 유형 자산으로 정의하였다. 노동 투입량은 손익계산서상의 인건비와 제조원가명세서상의 노무비를 더한 값으로 정의하였다. 경영성과지표는 해당 지표 이외에 다른 경영성과지표에도 영향을 받을 수 있다. 분석에서는 현금흐름비율이나 부채비율 등을 사용하였다.

방정식에는 X_{it} 와 X_{it-1} 로 표시되어 있다. 종속변수로 사용한 경영성과지표의 시차 변수를 사용하였듯이 설명변수로 사용하는 경영성과지표 역시 시차 변수를 함께 포함하였다. 시차 변수를 포함함으로써 경영성과의 동태적 연속성을 고려할 수 있다.

두 번째 요인은 경제적 요인이다. 기업의 경영성과는 외부 경제적 요인에 의존한다. 따라서 경영성과의 결정요인의 효과를 추정하기 위해서는 반드시 국민소득이나 경제성장률과 같은 경제적 추세를 통제해야 한다. 앞의 식에서는 G_t 와 G_{t-1} 로 표시하였다. 경제 변수 역시 경영성과지표와 마찬가지로 1기 시차 변수를 설명 변수로 사용하였다. 경영성과지표의 특성에 따라 외부 경제적 요인의 특성이 즉시 발현되는가 하면 일정한 시차를 두고 영향이 발생하기 때문이다. 외부 경제적 효과가 실현되는 시기적 차이를 고려하기 위하여 시차 변수를 포함하였다. 외부 경제적 요인은 기관별로 상이하게 적용되는 것이 아니라 연도별 변수이므로 기관을 나타내는 아래첨자 i 는 명시하지 않았다.

세 번째 요인은 공기업 정책의 특성이다. 정부통제의 강도, 경영 자율성의 정도, 자율성에 수반되는 책임성의 정도 등이 공기업 정책의 방향을 규정한다. 위의 식에는 Z_{it} 라는 변수를 포함함으로써, 지속적으로 변화하는 공기업 정책의 방향을 정부통제와 자율성, 책임성이 공기업의 경영성과 변화에 어떠한 영향을 미치고 공기업의 경영 효율성에는 궁극적으로 어떠한 영향을 미치는지 살펴보려 하였다. 정부통제의 강도, 자율성과 책임성의 정도를 반영하기 위하여 사용한 대리 변수인 경영평가단의 규모와 기관의 등급별 성과급 격차는 기관별로 차이가 관측되지 않는 연도별 변수이다. 그러나 등급별 성과급 격차는 평가대상에 포함되는 공기업에 대해서만 추정 식에 포함했기 때문에 아래첨자 i 를 Z_{it} 에 명기하였다. 경영평가단의 규모는 기관별로 차이가 없는 연도별 변수이기 때문에 Z_t 로 표기하여도 무방하다.

마지막으로 η_i 와 v_{it} 는 오차항을 의미한다. η_i 는 시기에 관계없이 기관별로 존재하는 오차항이다. 반면 v_{it} 는 시기, 기관별로 변동하는 오

차항이다. 각 오차항은 모두 서로 독립적으로 가정한다.

식 (1)의 추정에는 1계 차분 GMM(first-difference GMM) 방식을 사용하기로 한다. 이 방식은 종속 변수와 설명 변수 간에 내생적인 관계가 존재할 때 주로 사용한다. 기관의 경영성과지표는 다른 경영성과지표와 동시에 결정되기도 한다. 예를 들어 당기순이익률과 같은 경영성과지표는 현금흐름비율에 영향을 미친다. 또한 공기업 정책도 공기업의 경영성과지표 추세에 따라 방향이 결정된다. 따라서 우리가 관심을 가지는 회귀 방정식의 종속 변수와 설명 변수 간에는 충분히 내생성이 존재할 수 있다. 따라서 이러한 내생성을 해소하기 위하여 도구변수를 활용하는 GMM 추정 방식을 따른다. 도구변수는 회귀방정식에 포함된 모든 설명변수의 $t-2$ 기 이전의 시차변수를 사용하였다. GMM 추정방식은 적률조건에 기초한 GMM 추정량의 도출 방법에 따라 1단계 GMM 추정(one-step GMM estimation)과 2단계 GMM 추정(two-step GMM estimation)으로 구분한다. 두 가지 추정 방법을 모두 시행한 결과 추정결과에 큰 차이가 없었기 때문에 여기에서는 1단계 GMM 추정으로 나타난 결과만을 제시하였다²¹⁾.

이제 다양한 경영성과지표별 추정결과를 살펴보자. 먼저 당기순이익률에 대한 추정결과를 <표 IV-16>에 정리하였다. t 기의 당기순이익률은 전년도인 $t-1$ 기의 당기순이익률로 30% 정도 설명이 되었다. 전년도 당기순이익률이 높을수록 현재 연도의 당기순이익률 역시 높아지며, 이러한 추정 결과는 통계적으로 유의하였다.

생산요소인 자본과 노동의 역할은 서로 상이하게 추정되었다. 우선 생산요소의 제곱 항을 추정에 포함한 결과 어떤 유의한 관계도 관측되지 않았다. 생산요소 수준이 달라짐에 따라 생산요소 투입 수준이 당기순이익률에 미치는 영향은 크게 변하지 않음을 알 수 있다. 자본투

21) 1단계 GMM 추정법을 2단계 GMM 추정법보다 선호하는 경향이 있는데, 2단계 GMM 추정법이 통계적 유의성을 과장하는 정도가 크다는 비판이 제기되기 때문이다.

입량이 많아질수록 당기순이익률은 높아지는 것으로 추정되었다. 그러나 노동투입량은 당기순이익률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다. 이로부터 생산요소 측면의 특성이 공기업의 당기순이익률 수준에 영향을 미치는 것으로 추측할 수 있다. 공기업으로 분류된 공공기관이라 하더라도 기관별 특성은 상이할 때가 많다. 일부 공기업은 자연독점이 발생하기 쉽기 때문에 국가가 소유권을 유지하고 있는 반면, 일부 공기업은 공익적인 사업 또는 수익성이 낮은 재화 및 서비스를 시장에 공급하기 위해 국가가 운영한다. 전자는 자본투입량이 많고 노동투입량 대비 자본투입량의 비중이 높은 자본집약적인 성격을 띤다. 반대로 후자는 자본집약도가 상대적으로 낮다. 추정결과로부터 자본투입량이 많고 자본집약도가 큰 공기업일수록 수익성이 상대적으로 높다는 결과가 도출된다. 그러나 노동투입량의 수준은 당기순이익률 수준과는 별다른 관계를 찾을 수 없었다.

현금흐름비율과 부채비율은 공기업의 당기순이익률에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다. 경영성과지표마다 당기순이익률에 미치는 영향에는 시차 차이가 있다. t 기의 현금흐름비율은 t 기의 당기순이익률과 양의 상관관계가 있는 반면, $t-1$ 기의 현금흐름비율은 t 기의 당기순이익률과 음의 상관관계가 있다. 반대로 부채비율은 t 기 값은 통계적인 상관관계를 보이지 않았으나 $t-1$ 기 값은 당기순이익률과 음의 상관관계가 있다.

실질국내총생산(GDP)이 공기업의 당기순이익률에 미치는 영향 역시 시기에 따라 다르다. t 기의 당기순이익률이 증가하는 것은 $t-1$ 기의 국내총생산이다. $t-1$ 기 국내총생산이 높을수록 공기업의 t 기 당기순이익률은 높아졌다. 그러나 t 기의 국내총생산과 공기업 당기순이익률은 음의 관계를 가지는 것으로 나타났다.

〈표 IV-17〉 당기순이익률 추정결과

변수	(1)	(2)
t-1기 당기순이익률	0.302*** [0.069]	0.303*** [0.069]
총자본	0.193** [0.093]	-0.207 [0.468]
총자본2		0.018 [0.022]
총인건비	-0.072 [0.051]	-0.131 [0.326]
총인건비2		0.003 [0.019]
t기 현금흐름비율	3.449*** [0.394]	3.459*** [0.391]
t-1기 현금흐름비율	-0.915*** [0.231]	-0.968*** [0.231]
t기 부채비율	0.341 [0.333]	0.319 [0.334]
t-1기 부채비율	-1.356*** [0.227]	-1.323*** [0.227]
t기 국내총생산	-0.163** [0.079]	-0.156** [0.079]
t-1기 국내총생산	0.139** [0.067]	0.133*** [0.069]
책임성	-0.925 [1.380]	-0.989 [1.390]
정부통제 강도	-0.064** [0.026]	-0.067** [0.027]
상수	-0.689 [0.918]	1.693 [2.740]
관측 수	120	120

1) 표준편차는 괄호 안에 표시

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

이제 책임성 정도와 정부통제 강도의 효과를 살펴보자. 책임성 변수로부터는 통계적으로 유의미한 추정결과를 얻을 수 없었다. 그러나 통제 강도 변수는 통계적으로 유의미한 결과를 보이며, 당기순이익률에

부정적인 영향을 미친다. 추정결과에 따르면 경영평가 대상인 공공기관에 투입되는 평균 경영평가단의 인원수가 많을수록 공기업의 당기순이익률은 하락한다. 경영평가단의 인원수는 경영평가의 평가부담이 크고 평가 강도가 높다는 것을 의미하며, 이는 곧 정부가 해당 연도에 가지고 있는 공기업 정책이 상대적으로 높은 규제적 성향이 있다는 의미다. 따라서 공기업에 대한 정부통제가 강할수록 오히려 공기업의 수익성은 하락한다.

공기업이 받는 통제가 강할수록 기업의 운영에는 제약이 많다. 그러나 기업이 시장에서 수익을 얻고 이윤을 창출하기 위해서는 경영의 자율성이 반드시 필요하다. 통제의 강도가 강하다는 것은 기업에 자율적인 의사결정이 필요한 순간 발휘하지 못하는 상황을 야기하고, 기업의 수익성은 낮아진다. 물론 공공기관은 수익성보다 공익성이 더욱 중요하다. 그러나 분석대상에는 공기업만을 포함했기 때문에 수익성을 어느 정도 중요시해야 한다. 공기업의 낮은 수익성은 결국 국가재정의 낭비를 야기하기 때문이다.

다음으로 부가가치 증가율에 대한 추정결과를 살펴보자. <표 IV-18>에 추정결과를 제시하였다.

t 기의 부가가치 증가율은 $t-1$ 기 부가가치 증가율과 통계적으로 유의미한 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 전년도 부가가치 증가율이 높을수록 현재 연도의 부가가치 증가 속도는 낮아지고, 전년도 부가가치 증가율이 낮을수록 현재 연도의 부가가치 증가 속도는 빨라지는 경향이 있다.

생산요소 투입량의 차이는 공기업의 부가가치 증가율에는 특별한 영향을 미치지 않는다. 자본투입량과 노동투입량의 추정계수 모두 통계적으로 유의미하지 않았다. 부가가치 증가율은 부가가치 창출능력보다는 부가가치가 시간이 지남에 따라 어떻게 성장해 나가는지를 나타내는 일종의 성장성 지표이다. 생산요소 투입량은 부가가치의 절대적인 수준, 즉 수익 창출능력을 결정할 수는 있다. 그러나 기업의 성장성 수준은 생산요소 투입량보다는 다른 요인들로 결정될 가능성이 높다.

〈표 IV-18〉 부가가치 증가율 추정결과

변수	(1)	(2)
t-1기 부가가치 증가율	-0.170*** [0.085]	-0.161*** [0.084]
총자본	-0.362 [0.648]	-2.352 [5.369]
총자본 ²		0.092 [0.242]
총인건비	0.156 [0.404]	1.008 [2.861]
총인건비 ²		-0.052 [0.171]
t기 현금흐름비율	8.550* [4.607]	9.358** [4.733]
t-1기 현금흐름비율	7.996** [3.422]	7.653** [3.371]
t기 경제성장률	-0.024 [0.047]	-0.018 [0.050]
t-1기 국내총생산	-0.024 [0.074]	0.019 [0.076]
책임성	0.658 [1.310]	0.600 [1.412]
정부통제 강도	-0.548*** [0.211]	-0.545** [0.217]
상수	3.475 [8.230]	10.310 [31.88]
관측 수	102	102

1) 표준편차는 괄호 안에 표시

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

부가가치 증가율 추정 식에는 기업의 경영성과지표 가운데 현금흐름비율만을 설명변수로 포함하였다. 현금흐름비율은 t 기와 $t-1$ 기의 값 모두 부가가치 증가율이 증가하는 효과가 있었다. 현금흐름비율이 높은 공기업일수록 부가가치가 더욱 빠르게 증가한다. 현금흐름비율이 높다는 것은 금융시장에서 제약이 적고, 현금자산을 이용한 투자가 쉽게 이루어질 수 있다. 공기업도 재무건전성이 양호할수록 부가가치가 증가할 수 있다.

부가가치 증가율에 영향을 미치는 경제적 요인인 실질국내총생산의 성장률을 살펴보았다. t 기와 $t-1$ 기의 경제성장률은 t 기의 부가가치 증가율과는 통계적으로 유의한 관계가 없다. 이러한 추정 결과 공기업의 부가가치 성장은 국내총생산의 성장에는 큰 영향을 받지 않는 것으로 결론내릴 수 있다. 공기업이 생산하는 재화 및 서비스의 특성에 기인하는 것일 수도 있으며, 공기업의 재정상태 또는 수행사업의 특성에 기인하는 것일 수도 있다. 공기업은 필수재화, 공공재 성격의 재화 및 서비스를 생산할 때가 많기 때문에 경제성장률이 높더라도 부가가치가 크게 증가하지 않을 수 있다. 또한 국가가 경기부양 등의 목적으로 경기상황이 좋지 않을 때 공기업에 재정투자규모를 확대하면 경제적 요인의 영향이 상쇄할 수 있다.

책임성 변수는 양의 값을 가지는 것으로 추정되었으나 통계적으로 유의하지는 않다. 통제 강도 변수는 당기순이익률과 마찬가지로 음의 추정계수를 보이고 있으며, 통계적으로 유의하다. 이는 통제의 강도가 높을수록 공기업의 수익성을 하락시킬 뿐만 아니라 공기업의 성장성에도 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 공기업이 생산하는 재화나 서비스의 특성상 빠른 성장세를 나타내는 것이 중요하지 않게 여길 수도 있다. 그러나 공기업의 경영효율성을 높이고 장기적으로 공기업의 자체수입능력을 개선하는 것이 바람직하다는 점을 합의한다면, 성장성을 개선해야 한다. 현재 공기업을 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분하는 중요한 기준은 자체수입비중이다. 분류 기준에는 다른 요소도 포함되어 있지만 자체수입비중이 50% 이상인 공기업은 시장형, 그렇지 않은 공기업은 준시장형으로 구분한다. 공기업의 자체수입비중이 높을수록 국가의 재정지원 없이도 자체적인 운영을 할 수 있다. 만약 경영 자율성을 점차적으로 확대하여 장기적으로는 공기업을 민영화하는 것이 공기업 정책의 방향이라면 민영화 이후 민간시장에서 경쟁력을 강화하고 시장경쟁 적응도를 높이기 위해서는 공기업의 성장성이 중요하다. 꾸준히 성장하여 자체수입비중을 높이고 자생적인 경쟁능력을

높이는 것이 민영화를 위한 사전준비 작업이 될 것이기 때문이다.

지금까지 공기업의 당기순이익률, 부가가치 증가율, 매출액 증가율을 결정하는 요인이 무엇인지 분석한 결과를 정리하였다. 정부통제가 강할수록 공기업의 수익성과 성장성이 저해된다는 추정결과는 중요한 정책적 함의를 갖는다. 전반적인 공공기관을 대상으로 한다면 수익성과 성장성을 살펴보는 것은 큰 의미가 없다. 공공기관은 다양한 유형의 기관으로 구성되어 있고, 공공성을 목적으로 하는 공공기관은 수익성과 성장성을 요구하는 것이 오히려 불합리할 수도 있기 때문이다. 그러나 논의의 대상을 공기업으로 한정할 때는 다르다. 공기업은 공공기관 가운데 시장성이 가장 높은 기관으로, 주어진 예산에서 비용효율성을 높이기 위해서는 수익성과 성장성을 간과할 수 없다. 수익성이 낮다는 것은 투입예산 및 투입비용 대비 경영효율성이 낮다는 것을 의미하며, 성장성이 낮다는 것은 잠재적인 수익성 강화 가능성이 낮다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 공기업 가운데에서도 상대적으로 시장성이 높은 기관, 잠재적인 민영화 대상에 포함될 수 있는 기관 등에 대해서는 통제의 강도를 낮추는 것이 기관의 경영효율성 개선에 기여할 수 있다. 따라서 공기업에 대한 정부통제를 완화하여 경영효율성을 개선하기 위해서는 경영평가 중 높은 행정 비용을 야기하는 비계량지표의 축소, 세부지침의 축소와 일반지침의 확대, 정부 개입의 축소 등을 고려할 수 있다.

공기업을 통제하는 이유는 공기업의 성과를 관리하기 위한 목적도 있지만, 그보다는 투입부문을 통제하여 공기업의 방만한 경영을 막는데 더 큰 목적이 있다. 따라서 수익성이나 성장성 지표의 결정요인을 살펴보는 것도 중요하지만 생산비용에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하는 것 역시 중요하다. 통제의 본래 목적인 투입 측면의 통제가 얼마나 효과적으로 작동하는지 파악할 필요가 있기 때문이다.

책임성과 정부통제의 크기가 투입비용의 효율성에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 매출액 대비 영업비용비율의 결정요인을 분석하였다. 투입비용의 효율성은 여러 가지 기준에서 측정할 수 있다. 생산 활동

으로 창출한 부가가치 대비 투입비용의 비율로 투입비용의 효율성을 측정할 수 있고, 부가가치 대신 매출액 대비 투입비용의 비율로 측정하는 것 역시 가능하다. 본 연구에서는 매출액을 기준으로 하고 투입비용은 영업비용으로 고려하여 그 비율을 종속 변수로 사용하였다. 동일한 매출액을 달성했을 때 영업비용의 비중이 적을수록 생산 활동이 더 효율적으로 이루어졌다.

〈표 IV-19〉 매출액증가율 추정결과

변수	(1)	(2)
t-1기 매출액증가율	-0.257*** [0.094]	-0.300*** [0.095]
총자본	-0.026 [0.158]	0.308 [1.042]
총자본 ²		-0.013 [0.050]
총인건비	0.033 [0.099]	1.824** [0.788]
총인건비 ²		-0.108** [0.047]
t기 현금흐름비율	0.873 [0.617]	0.984 [0.609]
t-1기 현금흐름비율	-0.465 [0.401]	-0.278 [0.403]
t기 경제성장률	0.017 [0.012]	0.017 [0.012]
t-1기 경제성장률	0.028* [0.016]	0.031* [0.016]
책임성	0.046 [0.281]	0.200 [0.286]
정부통제 강도	-0.143*** [0.050]	-0.108** [0.051]
상수	0.152 [1.834]	-9.316 [6.568]
관측 수	117	117

1) 표준편차는 괄호 안에 표시

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

매출액 대비 영업비용비율을 추정한 결과는 <표 IV-19>에 정리하였다. 다른 경영성과지표들과 마찬가지로 영업비용비율 역시 전년도 값과 높은 상관관계가 있다. 총자본 및 총자본과 같은 생산요소 투입량의 차이는 공기업의 영업비용비율 차이를 설명하지 못하였다. 투입규모에 따라 영업비용의 비율에 차이가 있다거나 특정 생산요소 투입량이 많을수록 영업비용비율에 어떤 특징이 발견되지는 않았다.

매출액 대비 영업비용비율을 추정한 결과에서는 책임성 변수에 초점을 맞추었다. 책임성은 경영평가 등급에 따른 기관 성과급 격차를 나타낸다. 성과급 격차의 추정계수로부터 격차가 커질수록 영업비용비율이 감소하며 이는 통계적으로 유의한 결과이다. 기관의 경영성과에 대한 책임성을 강화할수록, 우수한 경영성과와 부진한 경영성과 간의 보상 차이가 클수록 기관의 영업비용비율은 감소한다. 지금까지 당기순이익률이나 부가가치 증가율, 매출액 증가율의 결정요인 분석에서는 책임성 변수가 경영성과지표에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 보상체계를 조정할 결과 경영성과에 대한 기관 책임성 강화가 기관의 수익이나 성장성 증대보다는 투입비용을 절감하는 방향으로 작용하고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 보상체계를 조정하여 공기업의 비용효율성을 높이는 방안을 정책적으로 고려해 볼 필요가 있다.

정부통제 변수의 추정계수는 통계적으로 유의미한 양의 값을 가졌다. 일반적으로 통제가 강할수록, 특히 투입부문에 대한 통제가 강할수록 투입비용의 무분별한 증가는 억제될 것이다. 그러나 추정결과에 따르면 통제의 강도가 증가할 때 오히려 영업비용비율은 증가하였다. 이는 종속변수인 영업비용비율이 영업비용을 매출액으로 나눈 비율이라는 점에 기인한 것이다. 정부통제의 강도는 영업비용 수준에도 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 매출액 수준에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 만약 정부통제로 인하여 투입비용에 대한 제약이 있더라도 매출액 성장에 부정적인 영향을 미친다면 매출액대비 영업비용비율은 낮아진다. 정부통제 변수가 양의 추정계수를 가지는 것은 이러한 이유

때문인 것으로 보인다.

〈표 IV-20〉 매출액대비 영업비용비율 추정결과

변수	(1)	(2)
t-1기 영업비용비율	0.264*** [0.076]	0.273*** [0.077]
총자본	-0.084 [0.099]	0.671 [0.643]
총자본2		-0.036 [0.031]
총인건비	-0.001 [0.061]	-0.149 [0.434]
총인건비2		0.009 [0.026]
t기 현금흐름비율	-2.268*** [0.414]	-2.191*** [0.416]
t-1기 현금흐름비율	0.799*** [0.273]	0.838*** [0.275]
t기 국내총생산	0.205** [0.091]	0.198** [0.092]
t-1기 국내총생산	-0.190** [0.077]	-0.175*** [0.078]
책임성	-0.306** [0.155]	-0.269* [0.162]
정부통제 강도	0.065** [0.030]	0.069** [0.032]
상수	1.458 [1.119]	1.761 [3.895]
관측 수	120	120

1) 표준편차는 괄호 안에 표시

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

마지막으로 기업의 안정성 지표인 부채비율을 추정한 결과를 살펴 보자. <표 IV-21>에 공기업의 부채비율 결정요인을 실증분석한 결과를 정리하였다. 1기간 시차변수를 분석에 포함한 결과 부채비율의 규모에는 어느 정도 동태적인 연속성이 존재하였다.

생산요소 투입량에 따른 공기업별 특성은 부채비율에 영향을 미쳤다. 노동투입량에 대해서 통계적으로 유의한 추정계수가 관측되지 않는 반면, 자본투입량의 추정계수에서는 통계적으로 유의한 값을 도출하였다. 자본 규모가 큰 공기업일수록 부채비율이 높음을 의미한다. 자본집약도가 높은 공기업에는 에너지 공기업과 SOC 공기업이 해당된다. 인건비 대비 자본비중이 높은 공기업의 대부분을 에너지 공기업과 SCO 공기업이 차지한다.

2010년 기준으로 인건비 대비 자본비중이 높은 10개 공기업을 <표 IV-22>에 정리하였다. 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국석유공사는 에너지 공기업으로 분류한다. 부산항만공사, 인천항만공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사는 SOC 공기업으로 분류한다. 이들 공기업은 초기투자가 많아 하거나 또는 대규모 투자 사업을 수행해야 하는 특성이 많기 때문에 부채가 누적되기 쉬운 구조를 가진다. 발전소의 건설이나 도로, 공항의 건설은 다른 공기업이 수행하는 사업에 비해 상대적으로 투자 규모가 크다. 에너지, SOC 공기업의 부채비율이 상대적으로 높은 것과 일치하는 추정결과이다.

책임성, 정부통제의 강도는 부채비율과는 통계적으로 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. 공기업의 부채비율이 빠르게 증가하면서 이에 대한 논의가 시작된 시기는 2000년대 후반이기 때문에 그 이전까지는 부채비율을 규제하거나 안정성 지표를 경영평가에서 중요하게 고려하지 않았다. 분석기간을 2008~2010년으로 좁힌다면 책임성이나 정부통제의 강도가 부채비율에 어느 정도 영향을 미쳤을 수 있다. 이는 추후 연구에서 분석할 만한 사항이다.

〈표 IV-21〉 부채비율 추정결과

변수	(1)	(2)
t-1기 부채비율	0.385*** [0.076]	0.369*** [0.074]
총자본	0.108*** [0.031]	0.303* [0.179]
총자본 ²		-0.009 [0.008]
총인건비	-0.017 [0.019]	-0.042 [0.111]
총인건비 ²		0.002 [0.007]
t기 현금흐름비율	-0.452*** [0.137]	-0.483*** [0.131]
t-1기 현금흐름비율	0.041 [0.074]	0.035 [0.074]
t기 국내총생산	-0.037 [0.027]	-0.040 [0.027]
t-1기 국내총생산	0.038* [0.023]	0.042* [0.022]
책임성	-0.362 [0.487]	-0.385 [0.477]
정부통제 강도	0.007 [0.009]	0.008 [0.009]
상수	-0.746** [0.328]	-1.675 [1.058]
관측 수	120	120

1) 표준편차는 괄호 안에 표시

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

〈표 IV-22〉 자본비중 상위 10개 공기업(2010년 기준)

기관	자본비중(총자본/총인건비)
부산항만공사	470.53
한국석유공사	315.98
한국지역난방공사	224.70
한국가스공사	163.80
인천항만공사	97.63
한국공항공사	47.92
인천국제공항공사	39.53
한국도로공사	36.14
한국전력공사	25.13
한국수자원공사	24.90

V. 경영 자율성 확대방안

1. 자율·책임경영지수의 적용

가. 필요성

공기업의 자율경영을 확대하기 위해서는 우선 각 기관이 의사결정 과정에서 가지는 권한이 어느 정도인지, 기업경영에 필요한 권한을 어떻게 규제하는지 파악해야 한다. 지금까지의 공기업 정책은 성과관리, 경영평가와 같이 책임성에 대한 제도를 확립하는 데 초점을 맞추었다. 그러나 성과의 객관적인 측정과 측정된 성과에 대한 평가 및 보상은 주어진 성과목표를 달성할 수 있는 수단을 제공했을 때에만 정당화할 수 있다. 공기업의 운영에는 아직까지 인력, 조직, 예산 등 대부분의 운영상 결정권한이 정부의 통제로 이루어지고 있는 실정이다. 자율성을 부여하지 않은 채 의무화하는 책임성은 공기업에 대한 정부통제의 강도를 오히려 증가할 것이다.

그러나 공기업 정책에서 자율성만 강조한다면, 그에 상응하는 책임성을 부과하지 않으면 공기업 운영진은 도덕적 해이에 빠질 위험이 있다. 따라서 공기업의 자율경영을 확립하기 위해서는 책임경영의 현황을 객관적으로 조사하고 분석해야 한다. 각 기관이 책임경영 확립을 위하여 어떤 프로그램과 제도를 도입하고 있는지, 또 공기업의 책임경영 정도가 얼마나 개선되었는지 파악해야 한다. 공기업의 책임경영은 1980년대 이후 계속 강조해 왔으나 실제 책임경영의 정도가 얼마나 향상했는지는 파악하기 어렵다. 또한 각 기관이 책임경영제도를 도입하여 실제 책임경영에 얼마나 효과적으로 작용하고 있는지도 본격적인

연구를 찾아 볼 수 없는 현실이다.

그러나 경영 자율성과 그에 상응하는 책임성이 공기업 경영의 중요한 부분을 설명하고 있음에도, 실제로 우리나라 공기업이 어느 정도의 자율성과 책임성을 가지고 있는지 논의하지 않고 있다. 경영 자율성을 확대하기 위해서는 먼저 자율성의 수준을 파악해야 한다. 따라서 자율경영과 책임경영의 정도를 파악할 수 있는 계량화된 자료를 작성하기 위하여 공기업의 자율·책임경영지수를 제안하고자 한다. 자율경영지수는 경영과정에 필요한 의사결정부문을 세부적으로 구분하고, 각 부문에서 어느 정도 자율성을 가지는지 나타내야 한다. 책임경영지수의 개발은 공기업의 책임경영을 구성하는 요소를 각각의 세부항목으로 나누고 이를 측정하는 방법을 제시한다.

나. 자율경영지수

1) 민간기업의 자율성

공기업 지배구조 정책의 세계적인 추세는 소유기능과 감독기능을 분리하는 데 있다. OECD에서 발행한 공기업 지배구조에 관한 가이드라인을 살펴보면, 정부는 시장규제자와 공기업 소유자의 두 가지 역할을 수행하기 때문에 소유권 기능과 시장규제기능을 분리해야만 공기업과 민간기업 간의 공정한 경쟁 환경을 조성할 수 있다고 명시한다(한국개발연구원, 2006). 그러나 우리나라 공기업에 대한 정부의 관료적 통제의 가능성은 여전히 높은 것으로 평가되었다. 한상일(2007)은 2008년 정부조직이 개편됨에 따라 시장규제기능과 소유권기능이 기획재정부에 일원화되었고, 이러한 변화가 시장의 자율성을 감소하고 관료적인 통제를 강화할 가능성이 있다고 지적하였다. 또한 주무부처가 공기업에 가지고 있던 포괄적 감독규정을 점차 세부적·제한적 감독규정으로 대체하고 있으나 기획재정부가 경영평가 운영위원회의 주도

적인 역할을 수행하는 등 실질적으로 관료적 통제가 여전히 이루어지고 있다고 주장하였다.

공기업마다 유형과 기능이 다양하기 때문에 어느 정도 통제해야 하는지 또 어느 정도 자율성을 보장해야 하는지 일관적 기준을 논의하기 어렵다. 공기업은 준정부기관에 비해 상대적으로 수익성을 강조하고 시장 환경에 노출되어 있을 가능성이 높기 때문에 상대적으로 높은 수준의 자율성이 필요하다. 반면 준정부기관은 복지서비스나 공익적 사업을 담당할 때가 많기 때문에 자율성에 비해서는 정부의 관료적 책임이 중요성이 높다. 여기에서는 민간기업의 경영자가 가지는 자율성을 논의하고 이를 바탕으로 경영 자율성의 구성요소를 도출할 것이므로 공공기관의 범위를 공기업에 한정하여 생각하기로 한다.

자율경영의 구성요소와 정도를 정리하기 위해서는 공기업과 민간기업의 자율성 차이를 살펴보는 것이 중요하다. 공기업이 경영상의 의사결정과정에서 받는 정부통제의 범위 역시 중요하다. 공기업의 경영 자율성을 확대하는 것은 결과적으로 공기업의 경영방식을 민간기업의 경영방식과 유사하게 하여 운영의 효율성을 높이기 위한 목적이 있기 때문이다. 성과관리체계를 확립하여 기업운영의 책임성을 확보하는 민간의 시장원리 도입을 정착하기 위해서는 기업운영의 수단도 공공기관과 민간기업 간의 차이를 좁혀나가는 과정이 필요하다.

우선 민간기업의 최고경영자 또는 경영진이 기업운영상의 의사결정과정에서 가지는 권한을 살펴보자. 최고경영자(Chief Executive Officer, CEO)란 기업의 최고위직 임원을 뜻하는 것으로, 기업의 모든 활동에서 실질적이고 최종적인 의사결정권과 책임을 가지는 자를 의미한다. 민간부문에서 최고경영자의 역할은 인사, 재무, 기술, 사업, 정보, 마케팅, 브랜드, 홍보 등으로 구분되며, 그 역할 범위가 지속적으로 넓어지고 있다. 특히 시장 환경이 빠르게 변화하고 투자위험이 높아지는 상황에서 최고경영자의 전략적 판단은 매우 중요하다. 그중 기업운영에서 가장 중요한 부분을 차지하는 권한은 인사권, 재무운영 및 예

산권, 사업 및 투자결정권이다. 민간기업의 최고경영자는 이러한 권한을 적절하게 운용하여 기업 가치를 창출하고 극대화하는 역할을 수행한다. 기업 가치란 자산 가치와 수익 가치의 합으로, 자산과 자본을 활용한 기업의 생산 활동에서 창출된다.

민간기업의 최고경영자는 조직을 설계하고 인력을 재배치할 수 있는 권한이 있다. 조직구조의 설계는 기업의 목표와 전략을 달성하기 위하여 구성원의 역할과 책임을 효율적으로 배분하기 위한 것이다. 인력의 배분은 수평적 세분화와 수직적 세분화로 이루어진다. 수평적 세분화는 기능과 업무의 범위에 따라 조직을 영역별로 구분하는 것이며, 수직적 세분화는 의사결정과 책임의 범위에 따라 조직을 계층별로 구분하는 것을 의미한다. 최고경영자는 수평적 세분화와 수직적 세분화의 틀을 구성해 기업을 가장 효율적으로 운영할 수 있는 조직구조를 구성하는 역할을 수행한다. 시장 환경이 변하고 기업 간의 경쟁이 심화되면서 기관의 특성별로 다양한 조직의 형태가 출현하고 있으며, 최고경영자는 이러한 흐름에서 도태되지 않도록 조직의 구성과 설계를 변화해야 한다.

또한 민간기업의 최고경영자는 기업의 재무관리와 운용을 통하여 주주의 가치와 기업의 가치를 극대화할 책임이 있다. 기업경영의 재무운용 부문은 경영자의 권한과 책임이 동시에 있다. 경영자는 다양한 재무적 결정을 통하여 기업의 전략을 수립해야 하고, 동시에 그러한 결정에 따르는 경영성과와 결과에 책임을 져야 한다. 특히 최근에는 경영자에게 이전보다 강한 재무리더십을 요구한다. 기업의 기본적인 위험관리뿐만 아니라 기업의 경영성과와 성장성을 관리하는 것이 경영자의 중요한 역할 중 하나로 부각되고 있는 것이다. 재무운영권에는 인건비나 사업비 운용 등과 같이 기업의 투입과 예산부문에 속하는 다양한 권한을 포함한다. 투입과 산출 간의 결과로부터 관측되는 것이 기업의 경영지표와 재무성과라고 한다면, 투입과 산출에 대한 의사결정이 기업의 재무성과를 결정한다. 최고경영자는 투입과 산출 전반을

의사결정할 수 있는 권한이 있으며, 이 과정에서 기업의 재무를 관리하고 운영하는 역할을 담당한다.

신규 사업의 추진과 투자결정 역시 최고경영자의 주요한 권한 중 하나이다. 최고경영자는 기업의 중장기적 목표를 수립하는 전략적 관리부터 이를 추진하기 위하여 새로운 사업영역을 개척하거나 투자를 결정하는 사업관리까지 결정권한이 있으며 그 결과에 책임을 진다. 따라서 민간기업의 최고경영자는 경영환경의 변화를 통찰하고 변화에 대응할 수 있는 결단력과 추진력이 있어야 한다. 특히 미래의 기업환경에서 필요한 최고경영자의 역할은 창의성이다. 기업이 혁신하고 발전하기 위해서는 기존의 사업모델을 유연하게 변화해야 하고 시장의 정보를 정확하게 분석하는 창조적인 조직이 필요하다.

2) 공기업의 자율성²²⁾

이제 공기업을 살펴보자. 공기업을 포함한 공공기관의 자율성을 구체적으로 논의한 연구는 많지 않다. 대부분 경영상의 책임성을 확보하고 관리하기 위한 방향으로 정책을 연구했으며, 공기업의 자율성은 책임성을 확보하기 위한 하나의 수단으로 여겼다. 공기업의 자율성과 관련하여 전남대에서는 광주전남지역의 지방공기업을 대상으로 공기업의 자율성에 대한 임직원 및 공무원의 인식을 설문조사한 적이 있다. 설문문항 가운데 자율성 영역을 포함하여 공기업 임직원과 공무원 각각 182명의 인식을 조사하였다.

자율성 영역은 예산편성의 자율성, 조직운영의 자율성, 이사진 구성의 자율성, 이사회 운영의 자율성으로 구성된다.

이 설문조사의 전체 문항의 수는 20개이며, 자율성 이외의 공정성이거나 효율성, 사업영역범위에 대한 인식 등의 영역을 설문조사했다(〈표 V

22) 본 절은 '공기업 제도개선을 위한 설문조사 분석결과'의 내용을 발췌, 정리하였음을 밝힌다.

-1> 참조). 응답자의 유형에 관계없이 문항별로 평균 점수를 분석한 결과 조직운영의 자율성이 15번째, 이사회운영의 자율성이 16번째, 이사진 구성의 자율성이 18번째, 예산편성의 자율성이 19번째로 높았다. 이는 공기업의 운영 및 관리에서 효율성·공정성과 같은 부문보다 자율성 부문이 상대적으로 부족하다고 인식한다. 특히 자율성 영역 가운데에서는 예산편성의 자율성에 대한 점수가 평균 2.55점으로 가장 낮은 수준을 보였다. 경영의 투명성과 전문성에 대한 문항은 대체적으로 높은 평가결과를 나타내며, 공정성이나 효율성과 같은 문항은 점수 분포의 중간 정도에 해당하는 평가였다. 표본 집단의 유형에 관계없이 종합적인 표본 집단의 문항별 점수는 다음과 같다.

공무원과 공기업 임직원을 구분하여 평균 점수를 살펴보자. 예산편성의 자율성은 5점 척도 기준으로 공무원의 평균 점수가 2.77점, 공기업 임직원의 평균 점수가 2.88점이었다. 조직운영의 자율성은 공무원 평균은 2.84점, 공기업 임직원 평균은 3.12점으로 공기업 평균이 통계적으로 높았다. 이사진 구성의 자율성은 공무원의 평균 점수가 2.7점, 공기업 임직원의 평균 점수가 이보다 통계적으로 높은 3.1점이었다. 마지막으로 이사회 운영의 자율성은 공무원 평균 점수가 2.78점, 공기업 임직원의 평균 점수가 이보다 통계적으로 높은 3.18점이었다.

표본 집단의 유형별로 자율성 항목의 순위를 보면, 공무원 집단에서는 자율성 항목에 대한 인식이 대체적으로 보통 등급에 집중되었다. 20개 항목 가운데 조직운영의 자율성은 9위, 이사회운영의 자율성은 12위, 예산편성의 자율성은 13위였다. 이사진구성의 자율성이 17위로 자율성 항목 가운데에서 가장 인식 수준이 낮았다. 반면, 공기업 임직원 집단에서는 네 가지 자율성 항목 모두 '낮음' 등급에 속해 있었다. 이사회운영의 자율성이 15위, 조직운영의 자율성이 16위, 이사진구성의 자율성이 17위, 예산편성의 자율성이 19위를 기록하였다. 공무원 집단에 비하여 자율성 부족을 더 크게 인식하였다. 또한 예산편성의 자율성을 가장 부족하게 느끼는 것으로 나타났다.

자율성에 대한 인식과 차이는 공기업을 감독하는 관료적 입장의 정부와 공기업을 실질적으로 운영하는 경영자가 느끼는 자율성에 괴리가 존재함을 반영한다. 주무부처는 통제와 감독기능을 수행하기 때문에 경영의 투명성이나 재무구조의 건전성 등에 대한 평가를 낮게 하는 반면, 공기업 임직원은 기업을 경영하는 과정에서 느끼는 의사결정의 자율성 부족을 가장 심각하게 느낄 가능성이 높다.

〈표 V-1〉 항목별 평균 점수

구분	순위	질문	평균 점수
높음	1	지방공기업의 필요성	3.84
	2	지방공기업의 지역발전 기여도	3.65
	3	전문경영인이 경영성과에 미치는 영향	3.57
	4	타 공기업 사업에 대한 침해 정도	3.52
	5	민간기업 사업에 대한 침해 정도	3.49
	6	지방공기업에 대한 만족도	3.24
	7	경영의 투명성	3.19
	8	경영진의 전문성	3.18
보통	9	노조활성화 정도	3.16
	10	인사의 공정성	3.10
	11	사장추천위원회의 사장추천 공정성	3.08
	12	재무구조의 건전성	3.07
	13	경영의 효율성	3.06
	14	조직구성과 운영효율성	3.04
낮음	15	조직운영의 자율성	2.98
	16	이사회운영의 자율성	2.98
	17	경영평가의 적정성	2.93
	18	이사진구성의 자율성	2.90
	19	예산편성의 자율성	2.83
	20	신규사업개발의 필요성	2.55

3) 자율경영지수의 구성

민간기업의 최고경영자가 가지는 권한 범위를 바탕으로, 기업경영을 할 때 경영자가 가지는 자율성의 구성요소를 도출하였다(〈표 V-2〉 참조). 자율경영지수는 다음과 같이 세분화한 자율성 구성요소에 가중치를 부여하여 산출한다. 자율성을 크게 기업경영과 지배구조로 구분하였다. 가중치를 설정하는 방법은 다양하나 실제 가중치의 산정은 전문가 집단을 대상으로 한 델파이조사를 이용하는 것이 적합할 것으로 보인다.

〈표 V-2〉 공기업 자율성의 구성요소

평가 영역		평가방법
기업 경영	인사 및 인력관리의 자율성	자체 인사관리 규정 및 규정의 제·개정에 대한 규정 여부
		필요한 경우 인력 증원의 가능성
		해고의 용이성
	조직운영의 자율성	조직신설의 용이성
		직위신설의 용이성
		직급별 비중의 변동성
	예산편성 및 운영의 자율성	비용부문별 비중 변동성
		성과급 재원 활용성
		성과급 비율 결정의 자율성
	사업 및 투자결정의 자율성	신규 사업 추진의 용이성
신규 사업 수행에 수반되는 행정비용		
투자를 위한 예산확보의 용이성		
규율의 강도	해당기관에 대한 특별법 존재 여부	
	적용되는 법령 및 지침	
	관리감독 방식의 포괄성	
지배 구조	이사회	심의·의결의 효과성
		비상임이사 구성의 적정성
		운영의 자율성
	임원추천위원회	임원추천위원회 운영의 적정성
		임원추천위원회의 효과성
		경영진의 전문성
공공기관운영위원회	민간위원의 비중	
	주무부처와의 연계성	
종합		

다. 책임경영지수

공기업의 책임경영 체제를 확립하기 위하여 정부 차원에서 많은 제도를 도입하였다. 1984년 「정투법」 이후 본격 도입한 공기업 경영평가가 대표적이며, 이후 '90년대 말 공공기관의 혁신을 대대적으로 추진할 때 인사·운영 등에 주무부처의 간섭 및 통제를 최소화하고자 하였고 기관의 성과를 사후관리하는 것을 강조하였다. 따라서 경영성과 평가 등 책임확보시스템을 더욱 강화하고자 하였다. 2002년 정부의 공기업 및 산하기관 경영혁신에서는 임원경영계약제, 목표관리제, 비상임이사의 역할 강화, 연봉제 확대 등을 강화하였다.

기관 내부적으로도 성과관리를 강화하고 있고 기관의 성과관리시스템과 임직원 개개인의 성과관리, 이에 기반을 두는 성과연봉제를 확대하는 추세이다. 기관의 외부, 내부에서 추진되어 시행하고 있는 공기업의 책임경영 요소는 크게 경영목표의 수립, 경영실적 평가, 평가결과의 활용으로 구분하며 그 대상에 따라 기관, 기관장, 상임이사, 비상임이사, 감사, 임직원으로 분류된다.

〈표 V-3〉 공기업의 책임경영 요소

책임경영 주체	경영목표수립	경영실적평가	평가결과 활용
기관		기관 경영실적 평가	기관 성과급 기관장, 상임이사 해임 건의
		기관 경영실적 공시	
		내부 성과관리 시스템	
기관장	기관장 경영계획서	기관장 경영계획서 이행실적 평가	기관장 임기연장/해임
상임이사	성과계약제	성과계약 이행실적 평가	임기연장
비상임이사		직무평가	인사판단 근거자료
감사		직무평가	인사판단 근거자료 성과급 지급률 결정
임직원	개인 목표관리제	임직원 성과관리 시스템	인사판단 근거자료 성과연봉제

공기업의 책임경영을 측정하는 평가영역으로는 책임경영에 대한 인식, 경영목표의 수립, 성과관리, 경영실적평가, 경영실적 공시, 성과관리, 성과 연봉제가 해당한다. 각 영역에 대한 세부 평가항목은 영역을 측정하기 위한 상세한 평가 항목을 보여준다. 세부 평가항목을 측정하기 위한 측정 기준과 방법은 <표 V-4>와 같다. 각각의 평가 항목에 대한 가중치는 책임경영에 대한 각계의 전문가를 대상으로 델파이조사로 산출한다.

<표 V-4> 책임경영지수 산출방식

평가영역	평가항목	측정 기준 및 방법
책임경영 인식도	책임경영의 대상과 범위 관리	이해관계자의 파악 여부 이해관계자별 관심성과와 책임성 파악의 적절성 이해관계자와 커뮤니케이션
경영목표 수립	기관 경영목표의 체계적 관리 - 연도별 경영목표 - 중장기 경영목표	목표가 기관 본연의 기능에 부합하는가? 구체적이고 달성 가능한가? 경영목표 달성도의 정기 검토 회수/년
	기관장 경영목표의 관리 - 단기 경영목표 - 중장기 경영목표	목표가 정해진 기간 내에 달성 가능한가? 단기 경영목표와 장기 경영목표의 일 관성 여부
경영실적 관리	임직원 개인 목표관리제 실시 여부	임직원의 개인 목표를 검토하고 체계 적으로 관리하는 시스템이 있는가? 분기별·반기별 임직원 성과결과에 따라 목표가 조정되는가?
	기관 경영실적 평가	
	기관장 경영계획서 이행실적 평가	
	상임이사 직무평가	상임이사 직무평가의 수행 여부 상임이사 직무평가의 결과를 평가 때 마다 피드백하는가?
	비상임이사 직무평가	비상임이사 직무평가의 수행 여부 상임이사 직무평가의 결과를 평가 때 마다 피드백하는가?

<표 V-4>의 계속

평가영역	평가항목	측정 기준 및 방법
	감사 직무평가	
투명성	기관 경영실적 공시 - 목표 대비 달성도	기관 홈페이지에 경영목표와 실적을 분기별로 공시하는가? 알리오 시스템의 불성실 공시로 인한 벌점, 기관주의, 불성실공시기관 지정 여부
	기관 연차 보고서 발행	연차 보고서 발행 여부 보고서 내용의 충실도 및 적합성
	기관지속가능보고서 발행	발행 여부 지속가능보고서 국제기준 준수 여부 환경, 윤리경영의 향상도 여부
성과관리제도 운용	기관 내부 성과관리 시스템 (BSC)	기관 내부 성과관리 시스템의 활용도 성과와 피드백
	임직원 개인 성과관리	성과관리제도 만족도
	성과연봉제 실시 비율	성과연봉제 해당인원 비율
	성과연봉제 차등비율	성과급 최대 차등비율
책임경영 지수		

2. 경영자율권 확대사업의 정착

경영자율권 확대사업은 공공기관에 대한 일률적인 규제에서 벗어나 선정과정을 통해 결정된 공공기관에 필요한 자율적 권한을 부여하고 그에 대한 대가로 구체적인 성과목표를 달성하는 사업이다. 2010년에 시범사업으로 도입되어 2011년 현재도 진행 중이다. 경영자율권 확대 사업을 통해 정부와 공공기관이 체결하는 계약에 합의된 성과목표는 경영실적평가에서 대상으로 한 경영목표보다 구체적인 경우가 많다.

2010년 자율경영 이행실적평가 결과, 사업 참여기관들은 체결한 성

과목표치를 대부분 달성하였으며 참여 기관 모두 우수 등급을 받았다. 성과지표가 비교적 구체적이기 때문에 자율권을 부여한 성과개선 기제가 효율적으로 작동하였기 때문으로 판단된다. 더욱이 성과지표 개선 정도의 통계적 유의성을 분석한 최근의 연구결과²³⁾에 따르면, 일부 기관의 성과지표와 재무지표는 사업에 참여한 전년도 기준으로 개선되었을 뿐만 아니라 과거 5년의 평균 실적 대비 또는 민간 평균 대비 개선된 것으로 나타났다. 지표 변화의 통계적 유의성의 준거 기간은 두 가지를 상정하였으며, 각 준거 기간 중 어느 한 기간에서 통계적으로 유의미한 변화가 관찰될 경우 과거 5년 대비 개선되었다고 정의하였다. 준거 기간은 경영자율권 확대사업 참여 이전의 5년인 2005-2009년과 세계경제위기의 영향을 받는 2008-2009년을 제외한 2003-2007년으로 사용하였다.

인천국제공항공사는 성과지표를 대부분 달성했을 뿐만 아니라 수익성·안정성·효율성 관련 재무지표들이 함께 개선되었다. 중소기업은행 역시 성과지표 달성 이외에 영업이익증가율과 같은 성장성 지표와 부채비율 등의 안정성 지표가 과거에 비해 개선되었다. 한국지역난방공사는 성과지표가 주로 개선되었으며 재무지표 중에서는 총자산회전율만 통계적으로 개선되었다. 한국가스공사는 성과지표 중 하나의 지표만이 과거에 비해 통계적인 개선을 보여 참여기관 중 가장 개선 정도가 낮았다. 재무지표 중에서는 성장성과 안정성이 개선되었다.

기관별로 편차가 있지만, 이러한 분석결과는 경영자율권 확대사업을 하면 구체적 성과지표 이외에 기관의 재무성과 또는 동종 산업에서 치르는 민간기업과의 경쟁력 역시 개선할 수 있음을 의미한다. 경영자율권 확대사업의 핵심적인 요소가 인력·조직에 대한 자율권 부여와 성과목표 달성 정도에 따른 성과급 비율 확대라는 점을 고려하면 경영자율권 확대사업의 정책수단은 통제의 완화, 자율성 확대에 따른 책임

23) 『경영자율권 확대사업의 내실화 방안』(한국조세연구원, 2011)

성 강화로 규정할 수 있다. 즉, 경영자율권 확대사업의 성과분석은 자율성의 확대와 그에 수반하는 보상체계 및 책임성의 확대가 공기업의 경영효율성을 개선한다는 근거를 제공한다. 이는 정부통제를 강화하고 경영 자율성을 감소할수록 공기업의 경영효율성이 저해된다는 본 연구의 실증분석 결과와도 일치한다.

따라서 경영 자율성 강화의 일환으로 현재 시범사업으로 시행하고 있는 경영자율권 확대사업을 상시사업으로 정착시키는 것이 바람직하다. 지금까지 공기업 정책은 투입 측면에 대한 통제 위주로 이루어졌다. 경영평가제도 등이 시행되면서 공기업 운영에 대한 성과관리와 경영성과에 대한 책임성은 어느 정도 강조한 데 비해, 기업 운영에 필요한 자율성은 간과한 것이 사실이다. 이제 이러한 공기업 정책의 기초를 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 전환해야 하는 시점이다. 자율성을 부여하지 않는 책임성은 수단이 없는 다른 형태의 통제에 불과하다. 공기업의 경영효율성을 높이기 위해서는 자율성을 부여하되 자율성을 통한 경영성과를 객관적으로 측정하고 명확한 책임을 지우는 것이 필수적이다. 경영자율권 확대사업은 지금까지 시행해 온 공기업 정책 가운데 경영 자율성의 중요성을 강조하는 최초의 정책이라 해도 과언이 아니다. 자율성을 강조함과 동시에 성과관리와 보상체제로 책임성을 자율성 수준에 부합하도록 한다는 점에서 현재 공기업 정책의 중요한 기점을 마련하고 있다.

경영자율권 확대사업 대상기관은 기관 운영에 필요한 권한을 요청하고 그에 대한 책임을 짐으로써 자율적인 운영능력과 민간시장에서 경쟁력을 강화하는 순기능을 발휘할 수 있다. 자체 수익성이 높고 시장경쟁력을 보유한 공기업은 장기적으로 민영화하는 것이 공적 소유권으로 발생하는 사회적 후생의 손실을 제거하는 방법이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 경영자율권 확대사업 결과 경영효율성이 일정 수준에 도달한 공기업은 민영화하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

경영자율권 확대사업이 정착되기 위해서는 다음과 같은 제도적 개

선이 필요하다. 첫째, 경영자율권 확대사업 대상기관의 자격조건은 확대하되 기관의 특성과 자율경영계약에 제시한 성과목표의 중요성 등을 바탕으로 하는 선정기준을 강화해야 한다. 정책의 궁극적인 목적이 공기업의 경영효율성을 높이는 점을 고려할 때 기관의 과거 실적을 보상이거나 정치적인 이유로 선정한다면 이는 사업의 목적성과 공정성에 위배된다.

둘째, 경영자율권 확대사업 참여기관은 자율경영 이행실적평가로 기존의 경영평가를 대체하는 방안을 고려한다. 경영자율권 확대사업의 궁극적인 정책 방향은 경영 자율성 확대로 효율성을 높일 수 있는 공공기관에 대해 자율적인 운영을 보장하고 대신 정부는 철저한 성과관리를 담당하는 시장원리를 도입하는 데 있다. 경영실적평가와 자율경영 이행실적평가를 동시에 수행한다면 평가과정에서 지나친 중복이 발생할 뿐만 아니라 효율성을 높인다는 제도의 목적에도 부합하지 않는다. 원칙적으로 자율경영 이행실적평가의 절차를 간소화하고 기존의 경영평가에 비해 행정 부담을 완화함으로써 공공기관이 경영자율권 확대사업에 적극적으로 참여하도록 하는 유인을 제공할 수 있다. 대상기관 선정 자체에도 경쟁을 도입하면 공기업의 경영성과 개선 효과를 더욱 극대화할 수 있다.

셋째, 자율경영의 계약 기간을 3년으로 연장하여 기관이 단기적인 성과목표 이외에 중장기적 성과목표를 제시하고 달성할 수 있도록 유도해야 한다. 1년이라는 이행실적평가 기간은 너무 짧기 때문에 참여기관이 단기적으로 달성할 수 있는 성과목표에 치중하는 유인이 존재하며, 기관장 계약기간과 불일치한다는 문제가 발생한다. 또한 경영자율성의 효과가 경영성으로 실현하기까지 시차가 있기 때문에 성과에 대한 적절한 평가를 하기 어렵다. 프랑스에서 시행하는 경영계약제도의 성격이 우리나라의 자율권 확대사업과 유사한데 계약기간은 3-4년이다. 기업운영에 대한 자율성을 부여하는 대신 정부와 공기업이 성과목표를 합의하고 그에 대한 중간평가를 매년 시행하는 방식이다. 우리

나라도 자율경영계약기간을 확대하고 그 대신 단기 성과목표와 중장기 성과목표를 반드시 성과목표에 종합적으로 제시한다면 공공기관의 장기적인 성과개선이 효율적으로 이루어질 것이다.

3. 경영평가제도의 개선

앞서 실증분석 결과는 정부통제의 강도가 증가할수록 공기업의 수익성 및 성장성이 저해될 수 있다는 가능성을 뒷받침한다. 통제의 강도는 경영평가대상이 되는 공공기관 한 곳당 경영평가단의 규모로 수치화하였는데, 경영평가과정이 복잡하고 평가의 강도가 높을수록 평가에 투입해야 하는 인력소요가 크다는 점에 착안하였다. 경영평가단의 규모로 측정한 정부통제의 강도와 공기업의 주요 경영성과 간에 음의 상관관계가 관측되는 이유는 두 가지다.

첫째, 이는 경영평가제도가 가지고 있는 정부통제의 측면이 공기업의 경영효율성 개선에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음을 반증하는 결과다. 경영평가제도는 공기업 유형별로 일률적인 기준에 따라 경영성과를 평가해 왔다. 평가지표는 산술적으로 측정되는 성과를 평가하는 계량지표와 객관적으로 관측할 수 없는 성과를 주관적으로 평가하는 비계량지표로 구분된다. 이러한 평가의 기준, 평가의 규모, 지표의 종류 등과 같은 세부 항목이 정부가 공기업에 가지고 있는 통제 의지를 반영하여 결정되는 것이다. 따라서 경영평가 부담이 증대하여 통제의 강화와 공기업 정책 전반에 반영되는 정부정책의 방향성이 다양한 경로로 공기업의 경영성과 개선과 효율성 제고를 저해한다.

둘째, 경영평가단의 규모 자체가 경영평가의 실질적인 효과성에 영향을 미칠 가능성 역시 배제할 수 없다. 경영평가단의 기능은 공기업의 경영성과를 기준에 의거하여 평가하고, 이를 통하여 공기업 운영을 관리·감독하는 것이다. 평가단의 규모가 클수록 기관의 관리·감독에 소요되는 물리적 인력투입이 증가하므로 원칙적으로는 평가의 정확도

와 신뢰도가 증가해야 한다. 그러나 실증분석 결과 평가단 규모가 오히려 경영성과에 부정적인 영향을 끼치는 것으로 추정되었다. 여기에 대해서도 두 가지 이유를 제기할 수 있다. 우선 평가단 규모가 커지면 행정비용이 늘어나기 때문에 공기업의 경영성과를 저해할 가능성이 있다. 이는 규제와는 다른 측면이며, 경영평가제도가 평가대상 공기업에 부과하는 행정 부담이 공기업의 경영성과에 미치는 영향을 의미한다. 다음으로, 경영평가단 운영의 효율성이 규모의 증가에 따라 체감하거나 또는 경영평가단의 규모가 클수록 평가과정에 비효율이 발생할 수 있다. 경영평가단 규모와 평가의 효율 간에 음의 상관관계가 있다면 평가단 규모의 증가는 평가의 정확성과 효율성을 저하시켜 공기업 경영성과에 부정적인 영향을 미친다.

이러한 분석결과는 경영평가제도의 정책방향에 대한 시사점을 제시한다. 공기업의 경영효율성을 높이기 위해서는 경영평가의 통제적인 측면을 완화하고 평가부담을 축소하는 것이 바람직하다. 경영평가로 공기업이 부담해야 하는 행정적인 비용은 대부분 비계량지표에 대한 평가 준비에 기인한다. 따라서 비계량지표의 비중을 대폭 축소하고 객관적인 성과지표 중심으로 평가를 진행하는 개선작업이 가장 먼저 필요하다. 수치화할 수 없는 공기업의 성과를 측정하는 것이 비계량지표의 목적이나 평가 부담이 가중하여 경영효율성의 저해라는 역기능이 발생한다는 점을 고려해야 한다. 특히 비계량지표는 측정의 객관성을 보장할 수 없기 때문에 정치적인 개입이나 부가적인 정부통제 등이 이루어지기 쉬운 부문이다. 통제의 강도가 공기업의 경영효율성에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 고려할 때 비계량지표의 기능을 재고할 필요가 있다.

경영평가의 규제를 완화하고 행정 부담을 경감하는 것은 경영평가단의 규모 역시 감축하는 부가적인 효과가 발생한다. 현재의 경영평가는 공기업에 필요 이상의 행정 부담을 야기하고 있으므로 평가의 비용과 편익을 객관적으로 비교할 필요가 있다. 평가로 발생하는 비용과

규제의 발생으로 공기업의 경영성과가 하락한다는 실증분석의 결과는, 평가의 부담이 일정 수준이면 편익보다는 비용이 클 수 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 객관적 계량지표 중심으로 평가체제를 개편할 경우, 공기업의 행정 부담이 감소하는 동시에 평가에 필요한 투입인력 역시 감소한다. 평가과정에서는 제출 자료를 검토하고 확인하는 작업에 국한되므로 피평가자와 평가자가 모두 비용이 절감되는 순기능이 있다. 평가지표를 단순화·객관화하여 평가과정에 투입되는 사회적 비용을 줄이고, 평가방향의 설정 및 기관별 평가지표의 구성에 더 많은 노력을 투입하면 공기업의 경영효율성을 높이는 데 도움이 될 것이다.

VI. 결 론

투입 위주의 공기업 정책을 탈피하여 공공기관의 경영 자율성과 그에 상응하는 책임성을 확대해야 한다는 주장은 계속 되었다. 공공기관의 비효율을 제거하기 위해서는 공공부문의 인사나 예산 등에 가해지던 계층적 규제를 완화하고, 공공부문의 관리자가 가지는 재량권을 확대함과 동시에 기관의 성과 향상에 대한 책임을 지도록 규제의 방향을 전환해야 한다. 그러나 실제 시행해 온 공공기관 정책을 살펴보면, 자율성보다는 책임성을 강조해 온 것이 사실이다. 자율성이 수반되지 않는 책임성의 강조는 다른 형태의 통제에 지나지 않는다. 특히 공기업의 기업적 특성을 고려할 때 경영의 자율성은 기업 전반에 대한 의사결정과 경영성과에서 중요한 부분을 차지한다. 그러나 대부분의 공기업 연구는 공기업 정책의 영향을 분석하고 세부적인 항목을 평가하는데 그쳤다. 경영 자율성이나 공기업에 대한 정부통제가 공기업의 운영과 경영성과에 어떠한 영향을 미치는지, 경영효율성을 높이기 위한 공기업 정책의 방향이 무엇인지 거의 논의하지 않았다고 해도 과언이 아니다.

본 연구에서는 지금까지 소홀히 했던 공기업의 경영 자율성에 초점을 맞추고 경영 자율성이 공기업의 경영효율성에 미친 영향이 무엇이며 경영 자율성을 확대하기 위한 방안이 무엇인지 살펴보았다. 이를 위하여 경영 자율성과 정부통제에 대한 법률과 제도를 검토하였으며, 제도를 검토하여 추출한 경영 자율성 변수를 이용하여 경영 자율성과 경영효율성 간의 관계를 추정하기 위한 실증분석에 활용하였다. 정책적 시사점은 실증분석 결과에서 도출하였다.

먼저 2장에서는 공기업에 대한 통제 현황을 살펴보았다. 다양한 정부통제가 공기업의 경영 자율성과 밀접하게 연결되어 있기 때문이다.

공공기관 관리의 기본법 변화에 따라 공공기관 통제를 4개 기간으로 나누어서 살펴보았으며, 관리법의 제정과 각종 제도의 시행에 따라 시기별 정부통제의 강도가 변했음을 확인하였다. 그런 다음 공공기관 운영에 관한 분야별로 어떠한 정부통제가 이루어지고 있는지 정리하였다. 인사운영, 조직, 업무, 예산, 기타 재정상의 의사결정과정에서 타나는 법률과 지침에 의거한 통제를 살펴보았다.

3장에서는 공기업의 자율성과 관련하여 소유권 이론과 신공공관리론의 핵심을 간단히 정리한 다음 공기업의 자율·책임경영의 변천과정을 정리하였다. 자율·책임경영의 변천과정 역시 4개 기간으로 구분하였다. 1기에는 주무부처가 강한 통제기능을 가지고 포괄적인 업무감독권을 행사하는 등 자율·책임경영을 강조하지 않았으나, 시간이 흐름에 따라 점차 기관의 자율적인 경영과 그에 따른 책임성을 강조하는 방향으로 제도를 구축했다. 변천과정을 검토한 결과 시행된 공기업 제도 가운데 자율·책임경영과 관련된 제도들을 정리함으로써 제도의 흐름을 파악하였다. 최근 도입한 경영자율권 확대사업 역시 자율성과 깊은 관련이 있는 제도라는 점에서 살펴보았다.

4장에서는 경영 자율성이 공기업의 경영효율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 정부통제의 강도가 높을수록 경영 자율성의 정도가 낮으므로, 통제의 강도를 반영하는 변수를 경영평가제도의 변천과정에서 추출하여 공기업에 경영효율성과 어떤 관계가 있는지 추정하였다. 경영효율성은 공기업의 대표적인 경영성과지표 가운데 당기순이익률, 부가가치 증가율 및 매출액 증가율, 매출액 대비 영업비용비율, 부채비율로 삼았다. 경영 자율성 변수로는 경영평가제도의 변천과정 전반에 걸쳐 경영 자율성을 반영하는 제도적 변화를 수치화하여 사용하였다. 경영 자율성 정도와 정부통제의 강도를 반영하는 변수로는 경영평가 대상 기관당 평균 경영평가단 투입규모를, 책임성 정도를 반영하는 변수로는 평가등급별 기관 성과급 격차를 활용하였다. 경영평가단의 투입규모가 크다는 것은 경영평가제도의 범위가 넓고 시행 강

도가 높다는 것을 의미하며, 이는 낮은 경영 자율성을 반영하는 것으로 생각할 수 있다. 기관 성과급 격차는 경영성과에 대한 보상 수준을 의미하며, 자율성에 상응하여 수반해야 하는 책임성의 정도를 반영한다. 변수를 추출하기 위하여 실증 분석에 앞서 경영평가제도의 변천과정을 정부통제와 경영 자율성의 측면에서 검토하였다.

경영평가제도의 통제적 측면이 강할수록, 즉 경영 자율성이 상대적으로 낮을수록 공기업의 경영효율성은 감소하였다. 특히 낮은 경영 자율성은 공기업의 수익성과 성장성을 저해하는 것으로 분석되었다. 경영성과에 대한 책임성은 수익성 지표나 성장성 지표 자체에는 유의미한 영향을 미치지 않았으나 생산비용의 감축과 같은 투입효율성을 높이는 효과가 있었다. 공기업의 안정성 지표는 경영 자율성이나 책임성과는 관계가 없었다.

이러한 분석 결과와 5장에서는 공기업의 경영 자율성 확대를 통하여 효율성을 높이기 위한 방안을 제시하였다. 첫째, 지금까지 공기업 정책에서 상대적으로 소홀하게 여겼던 경영 자율성을 재조명해야 한다. 이를 위해서는 우선 현재 우리나라 공기업에 주어진 경영 자율성의 정도를 파악하는 과정이 필요하며, 이를 바탕으로 추후 공기업 정책을 수립해야 한다. 또한 공기업 정책의 변화에 따라 경영 자율성이 어떻게 변하는지에 흐름을 파악하는 것 역시 중요하다. 그러나 경영 자율성이라는 개념 자체가 추상적이기 때문에 이를 객관적으로 파악하려는 노력은 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 경영 자율성 정도를 수치화하여 그 추이를 관측할 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 경영 자율성만을 강조하는 것은 자칫 공기업의 과대투자 및 과대생산을 야기할 수 있으므로 경영 책임성지수의 조사 방안 역시 검토하였다. 둘째, 시범사업으로 시행되고 있는 경영자율권 확대사업의 정착과 경영 자율성을 높이기 위한 개선 방안을 제시하였다. 공기업 정책에서 자율성을 중시하기 시작하는 전환적인 정책이라는 점에서 중요한 의미가 있다. 자율경영 계약기간을 연장하여 기관의 자율적인 노력의 성과를

실현하도록 하고 중장기적 성과목표를 포함하여 기업으로서의 자율성과 공기업으로서의 공공성을 포괄해야 한다. 그리고 기존의 경영평가는 자율경영 이행실적평가로 대체하는 것이 바람직하다. 셋째, 경영평가제도의 간소화를 제시하였다. 경영평가의 통제적 성격이 크고 평가부담이 클수록 오히려 공기업의 경영성과 개선을 저해하였기 때문이다. 비계량지표의 비중을 축소하고 평가부담을 완화하는 등의 개선으로 공기업 정책이 경영 자율성은 보장하되 구체적인 성과를 관리하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원, 「감사결과보고서: 책임운영기관 지정 및 운영실태」, 2005
- 국민권익위원회, 「2011년도 공공기관 청렴도 측정 제2차 실시계획」, 2011
- 기획재정부, 「2010년도 공기업·준정부기관 예산집행지침 확정」, 2010.
- 김근세, 「한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로」, 『한국조직학회보』, 2010, 7(1), pp. 1~37
- 김난영, 「책임운영기관의 계약요소와 성과에 관한 연구: 계약요소가 성과를 향상시켰는가?」, 『한국행정학보』, 2008, 42(4), pp. 237~263
- 김난영, 「책임운영기관의 기관장: 공공조직에서 기관장이 중요한가?」, 한국행정학회 하계학술대회, 2009
- 김성호, 「국가청렴위원회의 활동과 청렴도 평가체계」, 『기업윤리연구』, 2005
- 김수중, 『공공기관 책임경영 정착방안』, 감사원 평가연구원, 2007
- 김지영, 허경선 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』, 한국조세연구원, 2010
- 김지영, 『경영자율권 확대사업 내실화 방안』, 한국조세연구원, 2011
- 김지영, 『공기업 생산성에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011
- 문명재·이명진, 「책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향」, 『한국조직학회보』, 2010, 7(1), pp. 39~63
- 박석희, 「책임운영기관제도 개선을 위한 한일 비교연구」, 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, 2007, pp. 79~107
- 배준호, 「2010년대 공기업 혁신의 기본방향 모색」, 『한국공공관리학보』 제25권 제1호, 2011.

- 안형기 외, 「기관장 권한 강화와 조직의 효과성」, 『한국행정논집』, 2004, 16(3), pp. 625~646
- 이경호·김근세, 「한국 책임운영기관의 조직특성과 성과: 조직구성원의 인식을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 15(2), 2005, pp. 127~163
- 전남대 공기업 연구팀, 「공기업 제도개선을 위한 설문조사 분석결과」
- 정영철, 「공기업의 지배구조와 기업금융」, 『강원법학』 제32권, 2011.
- 최용전, 「공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화」, 『공법학연구』 제8권 제4호, 2008.
- 한국개발연구원, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 2005.
- 한상일, 「한국 공공기관의 지배구조와 공공성: 민주적 책임성을 중심으로」, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문』, 2009.
- 행정안전부, 「2005~2010년도 책임운영기관 종합평가 보고서」
- 행정안전부, 「책임운영기관제도 및 관계법령」, 2009

<국문요약>

경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구

김지영 · 허경선

본 연구는 지금까지 소홀히 다루어져 왔던 공공기관의 경영 자율성에 초점을 맞추고, 경영 자율성과 공공기관의 경영성과에 미친 영향은 무엇인지 분석하였다. 우선 경영 자율성과 규제에 대한 법률적·제도적 검토를 시행하였다. 공공기관 정책은 초창기에는 주무부처가 강력한 통제기능을 행사하였으나, 시간이 흐름에 따라 기관의 자율적인 경영과 그에 따른 책임성을 강조하는 방향으로 구축되었다. 그런 다음 제도적 검토로부터 공공기관의 경영 자율성을 반영할 수 있는 변수를 추출하여, 공공기관의 경영 자율성 정도와 경영효율성 간의 관계를 추정하였다. 분석범위는 공기업에 한정하였다. 실증분석 결과, 경영평가제도의 정부 통제적 측면이 강할수록, 즉 경영 자율성이 상대적으로 낮을수록 공기업의 경영성과는 낮아지는 것으로 나타났다. 특히 낮은 경영 자율성은 공기업의 수익성 및 성장성과 음의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 바탕으로, 공공기관의 경영 자율성 확대를 위한 정책적 방향을 제시하였다. 구체적으로 경영 자율성에 대한 제조명과 지수화 방안, 경영자율권 확대사업의 정착, 경영평가제도의 간소화를 제안하였다.

〈Abstract〉

The Managerial autonomy and performance of public enterprises

Jiyoung Kim · Kyoungsun Heo

Managerial autonomy and accountability are two important factors for operating public enterprises. As the performance of public enterprises are more emphasized, the role of managerial autonomy becomes more important. However, there are few research or government policy on managerial autonomy of public enterprises. This study analyzes how managerial autonomy of public enterprises affects their performance efficiency. First, we review the laws and the policies which affects managerial autonomy and regulates public enterprises. Korean government exercised powerful control over public enterprises in early period. But it changed to induce the efforts and accountability of public enterprises over time. From this institutional review, we chose the variable that can be used as an index for intensity of regulation since intense regulation prevents managerial autonomy of firms. Using this index for intensity of regulation, we made an empirical analysis for the relationship between regulation and firm performance. The results show that the performance level of public enterprises tend to decrease as the intensity of regulation is stronger. Especially, managerial autonomy has negative relationship with the firm profitability and growth. We conclude that managerial autonomy should increase to improve the performance efficiency of public enterprises, and derive policy implications for expanding managerial autonomy of public enterprises.

〈著者略歷〉

김지영

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

허경선

서울대학교 생물교육학과 졸업
미국 Indiana University 행정학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

천유현 한국조세연구원 연구원
김언덕 한국조세연구원 연구원

研究報告書 11-16

경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구

2011년 12월 23일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

저 자 김지영·허경선
발행인 조원동
발행처 한국조세연구원

1318-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-563-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원