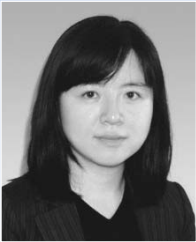


# 경영자율권 확대사업의 정책방향



김지영

한국조세연구원 부연구위원(jykim@kipf.re.kr)

## I. 서론

우리나라의 공공기관은 경영 전반에 대하여 정부의 규제가 이루어지고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 정부가 공공기관의 자율적인 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있으나, 실제로 공공기관의 기관장이 예산, 인력, 투자 등 기업 운영 과정에서 가지는 결정 권한은 많지 않다. 정부는 공공기관의 소유주체로서 기관경영의 상당 부분에 규제를 가하고 있는데, 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통하여 공공기관 운영의 틀을 제공하며 구체적인 법률 시행에 필요한 사항이 「공공기관 운영에 관한 법률 시행령」에 제시되어 있다. 공기업에 대한 일반적인 정부의 규제영역은 다음과 같이 정리할 수 있다<sup>1)</sup>.

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 정부가 공공기관의 자율적인 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

〈표 1〉 공기업에 대한 규제영역

| 재무, 기업운영의 측면                                                                                                                                                 | 관리, 감독의 측면                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업 설립목적 및 목표의 부여</li> <li>• 장기적인 종합경영계획과 전략의 승인</li> <li>• 투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인</li> <li>• 가격결정에 관한 사항</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최고 경영진의 임면</li> <li>• 정부정책과 관련된 대행사업의 수행</li> <li>• 공기업 정보의 정기적 보고에 관한 사항</li> <li>• 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가</li> <li>• 공기업 경영의 공정성 확보를 위한 사항</li> </ul> |

1) 김일섭(1992)

공공기관, 특히 공기업에 대한 지나친 규제는 운영의 효율성을 저하시키고 경영성과를 개선하는 데 효과적이지 못하다는 비판이 오래 전부터 제기되었다.

특히 공공기관의 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 대해서는 정부가 마련한 지침이 적용된다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면, 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보해야 한다. 이러한 지침은 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항, 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항을 포함하고 있다. 또한 공공기관의 경영목표 등 운영 계획에 대해서도 이사회의 의결이 필요한데, 2010년 법 개정으로 공기업·준정부기관은 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기 재무관리계획에 대한 이사회의 심의·의결을 받아야 한다. 공공기관의 운영에 관한 지침들을 조직·인사·예산에 관한 지침과 경영계획에 관한 지침으로 구분하면 다음과 같다.

〈표 2〉 공공기관의 운영에 관한 지침

| 조직·인사·예산에 관한 지침                                                                                                                                                                                     | 경영계획에 관한 지침                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침</li> <li>• 기타공공기관의 혁신에 관한 지침</li> <li>• 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편</li> <li>• 기관장 경영계획서 작성지침</li> <li>• 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침</li> <li>• 기타공공기관의 혁신에 관한 지침</li> <li>• 기관장 경영계획서 작성지침</li> <li>• 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침</li> <li>• 공공기관의 통합공시에 관한 기준</li> <li>• 공기업·준정부기관 감사기준</li> </ul> |

이밖에도 공공기관에는 2010. 3. 22일 제정된 「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사가 행해진다. 또한 일부 공공기관에 대해서는 공공기관이 속해 있는 분야 및 산업별 특성에 따라 가격규제나 독점규제와 같은 산업별 규제가 존재한다.

그러나 공공기관, 특히 공기업에 대한 지나친 규제는 운영의 효율성을 저하시키고 경영성과를 개선하는 데 효과적이지 못하다는 비판이 오래 전부터 제기되었다. 특히 정부의 인사나 예산 등의 측면에서 내부통제(계층적 통제)를 대폭 완화하여 일선 관리자에게 재량권을 부여하는 동시에 성과를 향상하도록 하는 신공공관리론은 공공기관 자율성의 확대와 성과중심의 평가에 이론적인 근거를 제공하였다.

이에 따라 정부는 공공기관 기관장에게 자율성과 책임성을 부여하는 방안으

로, 기관장에게 조직·인사·재무상의 자율권을 부여하면서 기관 성과 평가에 기초하여 기관장에게 성과연봉과 계약연장을 결정하는 책임운영기관제도를 도입하였다. 책임운영기관제도는 기존의 계층제적 관료제 모형에서 탈피하여 보다 시장적이고 신축적인 관리체계를 강조하는데, 관리구조의 초점이 투입통제에서 성과통제로의 전환되었다는 점에서 의미가 있다<sup>2)</sup>. 그러나 책임운영기관제도를 통한 기관장의 권한 확대가 기관운영의 효율성에 다소 긍정적인 영향을 미치기는 하였지만, 자율권의 실효성이 낮고<sup>3)</sup> 직원들에 대한 인센티브가 없다는 점에서 한계점을 가지는 것으로 평가되었다.

이러한 한계점을 극복하고 공공기관 경영에 자율 및 책임을 확산하기 위하여 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진중에 있다. 경영자율권 확대사업은 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고 계약에 명시된 성과 목표의 달성 결과에 따른 인센티브 체계를 제공하여, 기관장의 책임성을 확보하는 동시에 궁극적으로 공공기관의 경영효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 2009년 12월 시장형 및 준시장형 공기업에 대한 공모를 통하여 15개 기관 중 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사의 4개 기관이 시범기관으로 선정되었다. 이들 기관은 2010년 1월에 경영자율권 확대 내용과 성과목표에 관한 자율경영계약을 체결하였다. 본고에서는 짧은 기간 동안이지만 경영자율권 확대사업의 성과를 살펴보고 경영자율권 사업의 향후 정책방향을 제시하도록 한다.

경영자율권 확대사업은 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고 계약에 명시된 성과 목표의 달성 결과에 따른 인센티브 체계를 제공하여, 기관장의 책임성을 확보하는 동시에 궁극적으로 공공기관의 경영효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다.

## II. 경영자율권 확대사업

### 1. 경영자율권 확대사업의 내용

경영자율권 확대사업의 시범기관으로 지정된 공공기관의 기관장은 정부와 1년 동안의 경영자율계약을 체결하게 된다. 이 계약은 공공기관이 부여받게 되는 자율권의 내용, 계약기간 동안 달성해야 하는 성과목표, 성과목표의 평가방법, 성과목표 달성 시 받게 되는 인센티브와 같은 구체적인 내용들을 포함한다. 계약기간이 만료되면 정부는 계약서에 명시된 평가방법에 의거하여 성과목표 달성 정도를 평가하고, 평가등급에 따라 인센티브를 지급해야 한다. 경영자율계약은 기본적으로 개별 공공기관과 정부 양자간의 계약이므로, 공공기관별로 계약 내용은 모두 상이하다. 특히 자율권의 내용과 성과목표의 차별성이 두드

2) 박석희(2006)  
3) 문명재 외(2010)

2010년 경영자율권  
확대사업으로 인하여 기관이  
가지게 된 자율권은 크게  
인력운영 자율권, 조직구성  
자율권, 예산운영 자율권으로  
구분할 수 있다.

러진다. 자율권의 내용은 기관의 수요에 의하여 결정되며, 대상기관의 특성이 모두 다르기 때문에 성과목표 역시 기업 고유의 특성이 반영된다. 성과목표의 평가방법과 인센티브 체계는 자율권 내용이나 성과목표에 비해서는 상대적으로 서로간에 유사성을 가진다.

2010년 경영자율권 확대사업으로 인하여 기관이 가지게 된 자율권은 크게 인력운영 자율권, 조직구성 자율권, 예산운영 자율권으로 구분할 수 있다. 인력운영의 자율권은 시범기관에 해당하는 4개 기관 모두 부여받았는데, 해외개발 또는 신규 사업 등을 추진하기 위하여 필요한 인력을 자율경영 계약에 명시된 범위 내에서 증원할 수 있도록 하였다. 조직운영의 자율권은 기관 내에 조직을 신설하고 직위나 직급을 운영하기 위하여 기존에 필요했던 주무부처와의 협의, 결재 과정을 없애고 기관이 조직 구성에 대한 자율성을 가지도록 하는 내용을 포함한다. 중소기업은행을 제외한 3개 기관이 조직운영의 자율성을 요구하였다. 단, 상위 직급의 비율이 증가되지 않는 범위 내에서 허용되었다. 마지막으로 예산운영의 자율권은 기본적으로 인건비 또는 인센티브 등과 관련되어 있는데, 기존의 공공기관 예산운영 지침에서 벗어나 부가적인 급여 체계 또는 인센티브 체계를 수립할 수 있게 하였다. 이에 따라 인천공항과 지역난방공사는 초과이익 및 원가절감의 10%를 인센티브 재원으로 활용할 수 있게 되었으며, 가스공사에는 해외사업 전문인력에 대한 별도의 급여체계를 적용하도록 허용하였다. 단, 인센티브는 평가결과 우수기관에 한하여 지급 상한(월봉의 100%) 이 내에서 지급하도록 하는 제약이 존재한다.

경영자율계약을 통해 기관이 부여받은 자율권과 일반 공공기관의 관련 권한을 비교한 결과가 <표3>에 정리되어 있다. 일반적인 공공기관의 인력과 조직 운영에는 상당한 제약이 존재한다. 인력 증원 필요 시 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전 협의를 하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 인력 증원이 필요한 경우에 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소하는 것을 기본으로 하며, 지속적인 인력이 요구되는 경우에 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진해야 한다.

〈표 3〉 자율권 확대 기관과 일반 공공기관의 비교

|    | 자율권 확대 기관                                                                                                                                                                                      | 일반 공공기관                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 인력 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (인천공항) 미래전략사업 추진 등을 위해 정원의 5% 범위 내에서 증원</li> <li>• (기업은행) 정원의 10% 범위 내에서 증원</li> <li>• (가스공사) 해외자원개발 인력 증원</li> <li>• (지역난방) 설비확충 관련 인력 증원</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 원칙적으로 정원과 현원을 일치(2010. 1. 1 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과인원 해소)</li> <li>• 인력 증원을 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행</li> <li>• 인력증원소요 발생시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소</li> <li>• 인력증원은 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진</li> </ul> |
| 조직 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (기업은행) 직위·직급 자율 운영</li> <li>• (인천공항) 직위·직급 자율 운영</li> <li>• (가스공사) 조직신설, 직위·직급 자율 운영</li> <li>• (지역난방) 조직신설, 직위·직급 자율 운영</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직 확대를 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행</li> <li>• 기구 신설·확대 필요시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소</li> <li>• 기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진</li> </ul>                                                                                |
| 예산 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (가스공사) 해외자원개발 전문인력에 대한 별도 급여 체계 운영</li> <li>• (인천공항) 성과목표 초과이익의 10%를 인센티브로 지급</li> <li>• (지역난방) 성과목표 초과이익(또는 원가절감)의 10%를 인센티브로 지급</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 공공기관의 장은 예산편성권을 가지나, 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 편성하여 함.</li> <li>• 각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급함.</li> <li>• 예비비에 계상할 성과상여금의 재원조성 방안 및 기본연봉, 월 기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정함.</li> </ul>                                                      |

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

조직 확대를 하고자 하는 경우에도 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의를 하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 기구 신설·확대 필요시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소함을 기본으로 하며, 기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진해야 한다. 예산편성 및 성과급 체계 역시 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 편성해야 한다. 각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급하는데, 예비비에 계상할 성과상여금의 재원조성 방안 및 기본연봉, 월 기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정한다. 기관장 및 감사의 성과급은 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편」에 따라 편성하며, 직원 성과급은 공기업의 경우 월 기본급의 500%, 준정부기관의 경우 기본월봉의 200% 이내로 편성한다. 경영자율권 확대사업을 통한 자율권은 위와 같은 인

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

력, 조직, 예산에 대한 규제를 어느 정도 완화한 것이며, 특히 공공기관의 수요에 따른 자율권을 부여한다는 점에서 의미가 있다.

이러한 자율권에 대응하는 책임성의 강화가 구체적인 성과목표의 제시와 그에 따른 성과평가를 통하여 이루어진다. 자율권 확대에 따른 성과목표는 공통목표와 기관별 고유목표로 구분된다. 공통목표는 국가의 정책 방향에 부합하도록 주무부처가 설정하며, 경영자율권 시범기관에게 일률적으로 적용된다<sup>4)</sup>. 이에 반해 기관별 고유목표의 세부 항목은 기관별 특성과 공기업으로서의 공공성을 고려하여 각 기관과 주무부처가 협의하여 선정한다. 기관별 고유목표의 항목은 다음과 같다.

〈표 4〉 기관별 고유목표

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

자료: 기획재정부 보도자료(10.08.04)

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

자율경영실적 평가는 공통목표와 고유 성과목표의 두 부분에 대하여 각각 이루어지며, 고유 성과목표에 대한 계량평가와 공통목표에 대한 비계량평가로 구성된다. 공통목표는 공공기관 선진화 과제와 노사관계 선진화 외에, 자율권 운영의 적정성을 함께 비계량적으로 평가한다. 고유 성과목표는 자율경영계획서에 명시된 성과지표의 목표치 대비 실적을 계량적으로 평가한다. 개별적인 성과지표별로 도출된 고유 성과목표 점수를 성과목표별 가중치를 이용하여 점수로 환산하고, 여기에 공통목표 점수를 합산하여 종합점수를 도출하게 된다. 종합점수에 따라 시범대상 기관은 우수, 보통, 부진의 3등급으로 평가된다. 평가

4) 공통목표는 경쟁 도입 및 증시 상장 등 공공기관 선진화 과제의 추진 결과와 노사관계 선진화이다.

등급에 따라 자율권 지속여부, 기관장 인사, 임직원 성과급 등이 결정된다<sup>5)</sup>.

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

## 2. 경영자율권 확대사업의 근거

공기업과 민간기업의 성과에 차이가 발생하는 이유는, 소유권의 차이 이외에도 경영진의 재무적인 자율성 및 책임성과 경영의 자율성이 보장되는 정도 및 방식에 차이가 있기 때문이다. 일반적으로 공기업은 자본수익률이 민간기업보다 상대적으로 낮은 경우가 많고, 전반적인 경영 성과 역시 높지 않다. 물론 공기업과 민간기업의 성과를 직접적으로 비교하는 것에는 주의가 필요하다. 공기업은 사회적 목적을 가지고 운영하는 경우가 많고, 수익성이 낮거나 손실이 발생하는 기업을 공공의 목적으로 유지할 가능성이 높기 때문이다. 그러나 이러한 공기업의 특성들과 국가별·산업별 특성을 고려하여 다양한 국가의 공기업 성과를 비교분석한 결과, 경영 자율성의 정도와 공기업의 성과는 여전히 양(+)의 상관관계를 가지고 있었다<sup>6)</sup>.

실제로 Ayub and Hegstad(1987)는 다양한 국가들의 경제성장 단계와 공기업 규모를 관찰하였는데, 산업 초기 단계의 저개발 국가에서 공기업의 비중이 가장 낮고 경제가 성장함에 따라 공기업의 비중이 점점 증가하였다. 그러나 경제성장이 안정된 선진국에서는 공기업 비중이 오히려 낮았다. 공기업의 비중뿐 아니라 경영구조 역시 이러한 경제성장 단계와 연결되어 있었다. 산업화가 진행될수록 시장 환경의 복잡성이 커지고 변화의 속도가 빨라지기 때문에 관료적 경영보다 분권화된 경영 구조가 필수적이 되며, 국가경제가 성숙할수록 경영의 분권화 정도 역시 증가하였다. Ayub and Hegstad(1987)는 경제성장을 5단계로 구분하고, 각각의 경제성장 단계에서의 권한의 분리가 어떻게 이루어지는지 다음과 같이 정리하였다.

공기업의 특성들과  
국가별·산업별 특성을  
고려하여 다양한 국가의  
공기업 성과를 비교분석한 결과,  
경영 자율성의 정도와 공기업의  
성과는 여전히 양(+)의  
상관관계를 가지고 있다.

5) 중소기업은행은 다른 세 기관과 달리 공공기관 경영평가가 아닌 금융위원회의 국정은행 경영평가를 받고 있어, 기관장 및 임직원의 성과급 체계는 별도로 결정  
6) Ayub and Hegstad, 1987

공기업 기관장의 자율성이  
증가하고 공기업이  
시장에 노출되는 정도가  
높아질수록 경영진의 책임성  
및 재무건전성에 대한  
이해는 높아진다.

〈표 5〉 경제성장 단계별 공기업의 특성

| 단계 | 특 성                         | 권 한                                           |
|----|-----------------------------|-----------------------------------------------|
| 1  | 정부 부처의 일부로 조직               | 소유권: 정부<br>전략적 결정권: 정부<br>경영권: 정부             |
| 2  | 공무원 법률 및 공무원 제도로 규제         | 소유권: 정부<br>전략적 결정권: 정부 및 경영진<br>경영권: 경영진 및 정부 |
| 3  | 지주 회사와 대지주 회사가 규제           | 소유권: 정부<br>전략적 결정권: 지주 회사<br>경영권: 경영진         |
| 4  | 정부가 소유하면서 상법으로 규제           | 소유권: 정부<br>전략적 결정권: 이사회<br>경영권: 경영진           |
| 5  | 민간 부문과 공적 부문의 합자 형태로, 주식 상장 | 소유권: 정부 및 민간<br>전략적 결정권: 이사회<br>경영권: 경영진      |

경영 자율성과 공기업의 성과 간에 양(+)의 상관관계가 존재하는 이유는 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 경영(management)과 운영(operation)이 명확하게 분리되어 있지 않기 때문에 고용, 투자, 가격 결정과 같은 중요한 사안들이 기업의 재무적인 결과를 고려하여 전략적으로 이루어지지 않기 때문이다. 민간기업은 시장 환경의 변화에 유동적으로 반응하기 위하여 투입 및 산출과 관련된 변수들을 자유롭게 조정할 수 있지만 공기업의 경우 기업적인 결정에 대한 제약이 많다. 이러한 제약은 공기업의 기업적인 특성을 저하시키고 경쟁력을 약화시킨다. 둘째, 공기업의 경우 경영에 대한 책임성이 높지 않기 때문에 기업의 재무성과나 사업성과가 경영진 및 직원들에게 미치는 압박이 약해지며, 결과적으로 투자 결정이 효율적으로 이루어지지 않고 생산성이 낮아질 수 있다. 비효율적인 투자결정과 낮은 생산성은 공기업의 재무건전성을 악화시킬 수 있다. 셋째, 공기업의 경영진 또는 이사회가 소규모 투자, 직원 채용 및 해고, 임금 수준 결정, 자본운용에 관한 사안들을 결정하는 데 있어 정부의 승인을 구해야 하는 경우 추가적인 행정비용이 발생하게 될 뿐 아니라 공기업 경영진의 기업 운영에 대한 책임성을 감퇴시킨다.

공기업 기관장의 자율성이 증가하고 공기업이 시장에 노출되는 정도가 높아질수록 경영진의 책임성 및 재무건전성에 대한 이해는 높아진다. 또한 책임성

을 강화하기 위한 인센티브 체계 역시 경영의 자율성의 정도가 높을 때 효율적으로 작동하게 된다. 따라서 공기업에 경영의 자율성을 부여함과 동시에 재무성과에 대한 목표 및 공공성에 부합하는 사회적 목표를 명확히 하는 경영자율권 확대사업은 공기업의 성과를 제고할 수 있을 것으로 예측된다.

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

### III. 정책방향

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

경영 자율성의 확대는 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직한 방향이라 할 수 있다. 공기업으로서의 공공성을 보장하기 위하여 소유권은 정부에서 유지하되, 경영의 자율성은 점차적으로 확대하는 것이다. 특히 시장성이 강한 공공기관에 대해서는 투입에 대한 규제보다 성과에 대한 규제 및 보상이 효율적으로 작용할 수 있다. 투입에 대한 규제의 궁극적인 목적이 성과의 개선이라면, 투입 규제와 성과 규제를 동시에 존속시키는 것은 행정비용의 비효율을 야기할 수 있기 때문이다. 따라서 공공기관의 성과 목표 수립 시 수익성과 공익성을 가진 목표를 적절히 배분한다면 공공기관 설립의 목적을 충족하면서도 수익성 등 운영의 효율성을 유지할 수 있을 것이다. 중요한 점은 이러한 성과 목표의 배분이 공공기관의 특성에 따라 구분되어 이루어져야 한다는 점이다. 시장성이 강한 공공기관은 수익성과 같은 효율성 지표를 중심으로 평가하고, 공익성이 상대적으로 강한 공공기관은 공공서비스의 공급 수준과 같이 기관 설립 목적을 반영하는 지표를 중심으로 평가되어야 할 것이다.

따라서 경영자율권 확대사업은 이러한 권한의 분리를 강화한다는 점에서 확

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

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

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

성과목표 가운데 공통목표는 계량지표를 이용하여 객관적으로 평가할 수 있는 고유 성과목표와는 달리, 비계량지표 평가가 이루어짐으로써 기관에게 추가적인 행정비용을 발생시킬 수 있다. 더욱이 지분 매각이나 단체협약과 같은 내용은 의회 입법, 산별노조와 밀접하게 연결되어 있어 기관의 의지로 개선할 수 없는 외생적인 요인이 많기 때문에 적절한 성과목표로 보기는 어렵다. 따라서 1) 목표치가 설정 가능한 공통 목표를 제시할 수 있을 경우 공통목표를 유지하되 평가 방식을 계량지표로 전환하거나, 2) 공통 목표를 폐지하고 대신 고유 성과목표에 공공성 또는 정책 부합성을 판단할 수 있는 성과목표를 포함, 또는 3) 계량지표의 전환이 현실적으로 어려울 경우 공통 목표의 평가를 비계량지표로

유지하되 외생적 요인이 적고 평가 관련 부담을 최소화할 수 있는 지표를 발굴하여 평가에 사용하는 방안이 바람직할 것이다.

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

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

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

마지막으로 자율권 사업을 통한 인력 증원 이후 평가 등급이 '부진' 시 인력 증원 등의 자율권 내역을 전체적으로 회수하기로 되어 있으나, 현실적으로 어렵다는 문제점이 존재한다. 증원된 인력을 해소하는 과정에서 인력 구조 불균

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

경영 자율성의 확대는  
공공기관의 경영권을  
소유권으로부터 분리하고  
민간기업과 같이  
시장에서 자유롭게  
운영될 수 있도록 하여,  
결과적으로 공공기관 운영의  
효율성을 촉진한다는  
점에서 필수적이다.

형의 악순환이 반복될 우려가 있기 때문이다. 인력 회수와 관련하여 법적인 문제를 해소하기 위하여 자율권을 통한 증원 인력은 계약직으로 모집하는 방안을 생각해 볼 수 있으나, 양질의 인력을 채용하기 어렵고 고용 불안정을 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지는 않다. 따라서 '부진' 등급 시에는 증원된 인력을 회수하지 않고, 회수 또는 유지 여부를 기업의 자율적인 결정에 맡기되 총인건비 수준을 일정 비율 삭감하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 실질적인 임금이 삭감되게 되므로 기관이 불필요하게 인력을 유지하려 하는 유인을 제거하면서, 투입 부문에 대한 규제 역시 재강화하지 않음으로써 경영자율권 사업의 취지에 부합하게 된다.

#### IV. 결론

경영자율권 확대의 이론적 근거는 신공공관리론, 공공선택 이론, 소유권 이론 등 경제학, 행정학, 경영학의 여러 분야에서 찾을 수 있다. 경영자율권 확대 사업의 특성은 크게 자율권의 확대와 책임성의 강화 두 가지로 규정할 수 있는데, 자율권의 확대는 공공선택 이론, 소유권 이론, 경영 자율권 이론과 관련이 깊으며 책임성의 강화는 신공공관리론과 연관이 있다. 자율권의 확대는 공공선택 이론, 소유권 이론, 경영 자율권 이론의 측면에서 볼 때 공공기관의 경영권을 소유권으로부터 분리하고 결과적으로 운영의 효율성을 촉진한다는 점에서 바람직한 방향이라 할 수 있다. 또한 책임성의 강화는 확대된 자율권에 대한 관리 감독체계로서의 작동과 성과지표 달성을 통한 기업의 성과 향상을 도모할 수 있다는 점에서 신공공관리론에 부합한다. 신공공관리론은 투입과 절차뿐만 아니라 산출(outputs)과 결과(results)에도 중점을 두어 성과중심주의의 전환을 강조하며, 권한 위임과 융통성의 부여를 통해 공공부문의 탄력성을 높이되 이에 따른 책임과 통제를 강화해야 한다고 주장한다.

위의 이론들을 종합해 볼 때 경영자율권 확대사업은 공기업의 자율적인 의사결정을 도모함으로써 운영의 효율성 및 투자의 증대를 촉진할 수 있으며, 성과중심의 책임과 통제 강화를 통하여 확대된 자율권의 효과를 최대화하면서 공공기관의 성과를 향상시킬 수 있다. 본 원고에는 포함하지 않았지만 실제로 4개 시범사업기관 가운데 중소기업은행과 한국가스공사를 대상으로 경영자율권 확대사업 이후 6개월 동안의 성과지표 및 재무지표를 기관별 과거 추세 및 동종 산업 지표와 비교 분석한 결과, 대부분의 기관에서 수익 구조의 개선이 발생

하였다.

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

### <참고문헌>

- 김일섭, 「국제경쟁력 강화를 위한 공기업외부규제의 개선방안」, 『공기업논총』 Vol 4, No 1, 1992, pp. 117~141
- 박석희, “공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석”. 『한국행정학보』, 제40권 제3호, 2006, pp. 219~244.
- 문명재 외, 「책임운영기관의 조직 인사 자율성과 제도적 개선 방향」, 『한국조직학회보』 제7권 제 1호, 2010, pp. 39~63
- 기획재정부 보도자료, 2010. 08. 04
- Clarke, T and Pitelis, C., *The Political Economy of Privatization*, Routledge, London, 1993
- Mahmood, A., Ayub, A. and Hegstad, S. O., Management of Public Industrial Enterprises, *The World Bank Research Observer*, Vol. 2, 1987, pp. 79~101