


■ 공공기관연구자료 13-05

주요국의 공공기관 관리방식

2013. 10

공공기관연구센터
 한국조세재정연구원

연구진

연구책임자

박한준 공공기관정책연구팀장

참여연구원

나진희 공공기관연구센터 연구원

유효정 공공기관연구센터 연구원

이주경 공공기관연구센터 연구원

임미화 공공기관연구센터 연구원

홍윤진 공공기관연구센터 연구원

목 차

I. 서론	1
II. 외국의 공공기관 현황	4
1. 영국의 공공기관	4
가. 영국 공공기관의 정의 및 유형분류	4
나. 영국의 공공기관 현황	8
2. 프랑스의 공공기관	18
가. 프랑스의 공공기관 정의 및 유형분류	18
나. 프랑스 공기업 현황	21
3. 독일의 공공기관	28
가. 독일 공기업의 정의 및 유형분류	28
나. 독일 공기업 현황	31
4. 뉴질랜드의 공공기관	35
가. 뉴질랜드 공공기관의 정의 및 유형분류	35
나. 뉴질랜드 공공기관의 현황	36
5. 스웨덴의 공공기관	43
가. 스웨덴의 공기업의 정의 및 유형분류	43
나. 스웨덴의 공기업 현황	46
6. 일본의 공공기관	51
가. 일본 공공기관의 정의 및 유형분류	51
나. 일본 공공기관 현황	54

7. 중국의 공공기관	61
가. 중국 공기업의 정의 및 유형분류	61
나. 중국의 공기업 현황	63
8. 외국의 공공기관 현황 요약	72
Ⅲ. 외국의 공공기관 외부지배구조	76
1. 소유구조	76
가. 공기업 설립 및 운영에 관한 법적 근거	76
나. 공기업 소유권의 구조유형	81
2. 소유권 관리기구와 권한	83
가. 보조기관형 소유권 관리기구	85
나. 부속기관형 소유권 관리기구	86
다. 외청형 소유권 관리기구	88
라. 소결	88
3. 공기업 기관장 임면절차	90
가. 기관장 임명절차	91
나. 기관장 해임·면직절차	96
4. 대외적 투명성 관리체계	97
가. 투명성 강화를 위한 내부통제	97
나. 투명성 강화를 위한 외부통제	103
다. 소결	107
5. 주요 쟁점 및 정책적 시사점	110
가. 소유권의 집중과 분산	110
나. 소유권 기능과 정책 기능의 구분	115
다. 기관장(CEO) 임명절차의 투명성	118
라. 정리 및 시사점	121

IV. 외국의 공공기관 내부지배구조	123
1. 이사회	124
가. 구성	124
나. 임명절차 및 임기	129
다. 운영 및 기능	133
라. 성과평가 및 보수	136
마. 해외 공기업의 이사회 관련 사례	139
바. 소결	143
2. 기관장	144
가. 임기 및 권한	144
나. 성과평가 및 보수	147
다. 소결	150
3. 내부감사 제도	151
가. 구성	151
나. 임명절차 및 임기	152
다. 운영 및 역할	153
라. 해외 공기업의 내부감사제도 관련 사례	154
마. 소결	157
4. 주요 쟁점 및 정책적 시사점	159
가. 기관 운영의 자율성과 책임성	159
나. 효율적 내부감사 기능의 확립	168
다. 정책적 시사점	171
V. 외국의 공공기관 성과관리제도	175
1. 성과협약평가형 성과관리제도	176
가. 도입배경 및 시기	176

나. 법적 근거	178
다. 평가 주체 및 대상	181
라. 평가의 과정 및 절차	184
마. 평가 결과의 환류	190
바. 성과협약평가형 성과관리제도의 특징	192
2. 기관실적평가형 성과관리제도	195
가. 도입배경 및 시기	196
나. 법적 근거	197
다. 평가의 주체 및 대상	197
라. 평가의 과정 및 절차	199
마. 평가 결과 및 환류	207
바. 기관실적평가형 성과관리제도의 특징	211
3. 모니터링형 성과관리제도	213
가. 도입배경 및 시기	214
나. 법적 근거	214
다. 모니터링의 주체 및 대상	215
라. 모니터링의 과정	216
마. 모니터링 결과의 환류	218
바. 모니터링형 성과관리제도의 특징	219
4. 유형별 성과관리제도의 비교분석	221
가. 유형별 성과관리제도의 특징	221
나. 유형별 성과관리제도의 기능적 특징	225
5. 주요 쟁점 및 정책적 시사점	229
VI. 외국의 공공기관 민영화	233
1. 국가별 민영화 배경 및 내용	233

가. 영국	236
나. 프랑스	243
다. 독일	249
라. 스웨덴	255
마. 뉴질랜드	258
바. 일본	263
사. 중국	268
2. 분야별 민영화 동향	275
가. 전력	275
나. 철도	285
다. 금융	296
라. 우정	305
마. 공항	314
3. 주요 이슈 및 우리나라에의 시사점	323
가. 우리나라의 산업별 민영화 논의	323
나. 민영화 추진 시 고려사항	334
VII. 결 론	339
참고문헌	345
부 록	357

표 목 차

〈표 II-1〉 영국의 광의의 공공기관 분류표	5
〈표 II-2〉 공기업실 관리 대상 공공기관(2012년도)	9
〈표 II-3〉 연도별 공기업실(SE) 관할 공공기관 변동 현황	10
〈표 II-4〉 비부처공공기관(NDPB) 현황(2012)	11
〈표 II-5〉 비부처공공기관(NDPB) 수의 변화	12
〈표 II-6〉 공기업의 고용 규모	12
〈표 II-7〉 집행형 비부처공공기관(NDPB)의 임직원 수	13
〈표 II-8〉 국민계정상 공기업(Public Corporation)의 총지출	14
〈표 II-9〉 집행형 비부처공공기관(NDPB)의 지출 규모	14
〈표 II-10〉 공기업실 관리 대상 기업의 재무상태 추이	15
〈표 II-11〉 공기업실 관리 대상 공공기관 자산 현황(2012.3.31 기준)	15
〈표 II-12〉 공기업실 관리 공공기관의 수익 및 배당금 추이	16
〈표 II-13〉 공기업실 관리 대상 기업의 손익상태	17
〈표 II-14〉 공기업실 관리 대상 공공기관 수입·지출 현황(12.3.31 기준)	17
〈표 II-15〉 국가통제기업목록작성 규정(Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État)	20
〈표 II-16〉 공기업관리청(APE) 관할 공기업 목록	22
〈표 II-17〉 공기업관리청(APE) 관할 공기업의 정부 및 공공부문 지분율	23
〈표 II-18〉 국내 총생산 대비 자산·부채비율	24
〈표 II-19〉 프랑스 공기업의 자산, 부채, 자본 현황	26
〈표 II-20〉 프랑스 공기업의 부채비율	26
〈표 II-21〉 프랑스 공기업의 유동비율	27

〈표 II-22〉 프랑스 공기업의 손익 추이	27
〈표 II-23〉 투자수익률(ROI)	27
〈표 II-24〉 자기자본 수익률(ROE)	28
〈표 II-25〉 독일 공기업의 출자 형식별 공기업 현황(연방정부 소유)	31
〈표 II-26〉 독일 유형 I 공기업 출자 현황	32
〈표 II-27〉 2010년 국내 총생산 대비 독일 공기업 비중	33
〈표 II-28〉 독일 유형 I 공기업 부채와 부채비율	34
〈표 II-29〉 독일 유형 I 공기업 매출액과 당기순이익 추이	35
〈표 II-30〉 2012년도 뉴질랜드 COMU 관리 공공기관	36
〈표 II-31〉 뉴질랜드 국내 총생산 대비 공기업 비중	38
〈표 II-32〉 뉴질랜드 공공부문 고용 현황	38
〈표 II-33〉 뉴질랜드 공기업의 자산 현황	40
〈표 II-34〉 뉴질랜드 공기업의 부채, 자본 현황	41
〈표 II-35〉 뉴질랜드 공기업의 수입	42
〈표 II-36〉 뉴질랜드 공기업의 비용	42
〈표 II-37〉 뉴질랜드 공기업의 순이익	43
〈표 II-38〉 스웨덴 정부부처 구성 및 인력 현황	43
〈표 II-39〉 스웨덴의 공공기관 유형	45
〈표 II-40〉 스웨덴의 통계상 공공부문(Public Sector/General Government) 정의	45
〈표 II-41〉 스웨덴 정부가 부분적으로 소유한 공기업 현황	47
〈표 II-42〉 스웨덴 국내 총생산 대비 공기업 비중(2011년)	48
〈표 II-43〉 스웨덴 공기업의 자산 현황	48
〈표 II-44〉 스웨덴 공기업의 부채 관련 지표	49
〈표 II-45〉 스웨덴 공기업의 손익 현황	49
〈표 II-46〉 스웨덴 공기업의 배당금 및 투자액	50
〈표 II-47〉 일본의 특수법인 현황	55
〈표 II-48〉 일본의 독립행정법인 현황(2012년)	56
〈표 II-49〉 일본 GDP 대비 자산·부채 비중	58

〈표 II-50〉 독립행정법인 직원 수 추이	58
〈표 II-51〉 일본 특수법인의 최근 자산·부채 현황	59
〈표 II-52〉 일본 특수법인의 최근 손익 현황	60
〈표 II-53〉 일본 독립행정법인의 최근 자산·부채 현황	60
〈표 II-54〉 일본 독립행정법인의 최근 손익 현황	61
〈표 II-55〉 중국 국유기업의 형태	63
〈표 II-56〉 중국의 중앙국유기업 범위 및 분류	64
〈표 II-57〉 중국 국무원 국유자산감독관리위원회(SASAC) 산하 중앙기업 리스트	65
〈표 II-58〉 중국 중앙기업의 2010년 국내 총생산 대비 부채비율	67
〈표 II-59〉 중국 중앙기업의 수와 고용 현황 추이	67
〈표 II-60〉 산업별 중국 국유기업의 규모와 고용 현황 추이	68
〈표 II-61〉 중국 중앙국유기업의 자산 추이	70
〈표 II-62〉 중국 중앙국유기업의 부채 추이	70
〈표 II-63〉 중국 중앙국유기업의 부채비율	71
〈표 II-64〉 중국 중앙기업의 자기자본 수익률(ROE)	71
〈표 II-65〉 중국 중앙기업의 자산 수익률(ROA)	71
〈표 II-66〉 국가별 공공기관 현황	74
〈표 III-1〉 주요국의 공기업 설립 및 운영에 관한 법적 근거	81
〈표 III-2〉 공기업 소유권 유형 비교	83
〈표 III-3〉 뉴질랜드 국가소유권감독국(COMU)의 7가지 운영원칙	87
〈표 III-4〉 프랑스 공기업관리청(APE) 운영의 기본원칙	88
〈표 III-5〉 프랑스 정부산하기관장의 임명절차 7단계	92
〈표 III-6〉 국가별 공기업 기관장 임명절차	95
〈표 III-7〉 스웨덴 공기업 공시의 개요	99
〈표 III-8〉 스웨덴의 공기업 외부공시 가이드라인(2007년 개정)	100
〈표 III-9〉 독일의 공공회계제도를 규율하는 연방법령	105
〈표 III-10〉 스웨덴 공기업의 회계감사 요금 지불 현황(2011년)	106

〈표 III-11〉 해외 주요국의 대외적 투명성 관리 체계	109
〈표 III-12〉 소유권 유형에 따른 소유권 정책(State Ownership)의 목표	110
〈표 III-13〉 각국별 소유권 유형 및 관리기구 비교	114
〈표 III-14〉 주요국의 공기업에 대한 소유권 기능과 정책 기능의 분리 및 조화	117
〈표 III-15〉 영국 공직임명감독관실의 인사시행준칙	121
〈표 IV-1〉 영국 공공기관 이사회의 구조 및 정부의 선임권한	125
〈표 IV-2〉 스웨덴 공기업 이사회 구성원의 남·여 분포	127
〈표 IV-3〉 뉴질랜드 공기업 이사들의 출신지 및 성별 구성	128
〈표 IV-4〉 해외 공기업의 이사회 구성	129
〈표 IV-5〉 영국 UK Government Code of Practice for Ministerial Appointments	130
〈표 IV-6〉 뉴질랜드 공기업 이사회 임명 과정	132
〈표 IV-7〉 해외 공기업 이사회의 운영	136
〈표 IV-8〉 영국의 공기업 사장(CEO)의 임명과 보수	145
〈표 IV-9〉 독일 연방공기업지배구조 기준	148
〈표 IV-10〉 이사회에 대한 쟁점사항: 기관운영의 자율성과 책임성	164
〈표 IV-11〉 각국의 기관장 평가 여부 및 활용	166
〈표 IV-12〉 각국의 기관장 관련 쟁점사항	167
〈표 IV-13〉 내부감사제도의 독립성 및 전문성 확보	170
〈표 IV-14〉 제 4장 외국 공공기관의 내부지배구조 비교	174
〈표 V-1〉 영국의 비부처공공기관(NDPBs)에 대한 평가제도의 비교(2002년 전후)	177
〈표 V-2〉 영국의 공공기관 평가 7원칙	179
〈표 V-3〉 프랑스의 공기업 평가·관리의 3대 원칙	180
〈표 V-4〉 영국의 공공기관 유형	183
〈표 V-5〉 프랑스 공기업의 유형	183
〈표 V-6〉 공기업실(Shareholder Executive)의 상시 점검항목	186
〈표 V-7〉 영국 NDPBs의 평가지표 및 가중치	188
〈표 V-8〉 프랑스 사회보고서에서의 평가지표	190

〈표 V-9〉 성과협약평가형 성과관리제도의 특징	193
〈표 V-10〉 뉴질랜드 COMU의 팀별 기능	198
〈표 V-11〉 중국 연도운영실적평가지표(2013년)	203
〈표 V-12〉 중국 연도운영실적평가 기본지표 평가방법	204
〈표 V-13〉 중국 연도운영실적평가 분류지표 평가방법	205
〈표 V-14〉 중국의 중앙공기업 책임자 임기운영실적평가 지표(2013년)	206
〈표 V-15〉 중국 중앙공기업 임기운영실적평가 기본지표 평가방법	206
〈표 V-16〉 중국 연도실적평가 결과에 따른 성과급 배수 산출 공식 및 성과급의 수준	208
〈표 V-17〉 임기운영실적평가 결과에 따른 특별상여금 지급 기준	210
〈표 V-18〉 기관실적평가형 성과관리제도의 특징	211
〈표 V-19〉 스웨덴 재무성과 평가지표	217
〈표 V-20〉 모니터링형 성과관리제도의 특징	219
〈표 V-21〉 국가별 성과관리제도의 특징	222
〈표 V-22〉 유형별 성과관리제도의 특징	223
〈표 V-23〉 주요 이슈별 유형별 성과관리제도의 기능적 특징	226
〈표 V-24〉 시기별 공공기관 개혁 주요 추진내용 및 성과관리제도	228
〈표 V-25〉 한국에 적용가능한 성과관리제도	229
〈표 V-26〉 한국의 경영실적평가제도의 특징(2013년)	230
〈표 VI-1〉 OECD 국가들의 민영화 추진 정도: 1980~1991년	233
〈표 VI-2〉 영국의 민영화가 완료된 공기업 정보(2000년 이전)	239
〈표 VI-3〉 프랑스 제1·2차 민영화시기 민영화된 공기업(23개)	246
〈표 VI-4〉 본격적 민영화 전 독일 공기업 현황(1985년 기준)	250
〈표 VI-5〉 민영화 3기(1984~1989년) 연방정부의 민영화 수입	252
〈표 VI-6〉 스웨덴 민영화(지분 축소) 계획(2011년 기준)	258
〈표 VI-7〉 뉴질랜드 민영화 성과(1988~1999)	260
〈표 VI-8〉 뉴질랜드의 민영화된 공기업 목록	260
〈표 VI-9〉 1980년대 일본의 주요 민영화 내용	264

〈표 VI-10〉 JR의 경영실적 변화	265
〈표 VI-11〉 2000년대 일본의 주요 공기업 민영화	265
〈표 VI-12〉 일본 특수·인가법인에 대한 조치 내용	267
〈표 VI-13〉 중국 공기업 단계별 개혁의 목표, 전략, 내용, 성과	268
〈표 VI-14〉 중국의 민영화 사례(2010~2011년)	271
〈표 VI-15〉 프랑스 판매시장 개방단계	280
〈표 VI-16〉 뉴질랜드의 전력산업 구조개편	282
〈표 VI-17〉 전력산업 민영화 접근방식	285
〈표 VI-18〉 영국 철도 민영화 내용	287
〈표 VI-19〉 영국의 철도 민영화 추진과정	289
〈표 VI-20〉 철도산업 민영화 접근방식	296
〈표 VI-21〉 프랑스의 은행 민영화	297
〈표 VI-22〉 금융산업 민영화 접근방식	304
〈표 VI-23〉 OECD 국가의 우정사업 경영체제와 우편·금융서비스 점업 현황	306
〈표 VI-24〉 일본 우정그룹의 지배구조	309
〈표 VI-25〉 일본 우정사업 민영화 중단 및 재개	310
〈표 VI-26〉 우정산업 민영화 접근방식	313
〈표 VI-27〉 공항운영 형태의 특성, 장점, 단점 비교	314
〈표 VI-28〉 공항 민영화 현황	315
〈표 VI-29〉 공항 민영화 접근방식	323
〈표 VI-30〉 우리금융지주 및 자회사 주요 현황(2012년 말 기준)	329
〈표 VI-31〉 국내 우정사업의 체제전환 과정	332
〈표 VI-32〉 국가별·분야별 민영화 요약	337
〈부표 1〉 독일의 2010년 유형 I 직접출자 공기업 목록	357
〈부표 2〉 영국 민영화 관련 연대표	362
〈부표 3〉 프랑스 민영화 관련 연대표	364
〈부표 4〉 독일 민영화 관련 연대표	365

〈부표 5〉 스웨덴 민영화 관련 연대표	367
〈부표 6〉 뉴질랜드 민영화 관련 연대표	369
〈부표 7〉 일본 민영화 관련 연대표	370
〈부표 8〉 중국 민영화 관련 연대표	371
〈부표 9〉 2000년 이후 영국의 민영화 기업	372
〈부표 10〉 2000년 이후 프랑스의 민영화 기업	374
〈부표 11〉 2000년 이후 독일의 민영화 기업	377
〈부표 12〉 2000년 이후 스웨덴의 민영화 기업	380
〈부표 13〉 중국의 민영화 기업(2000~2008)	382

그림목차

[그림 II-1] 독립성에 따른 공공기관 분류	5
[그림 II-2] 프랑스 공기업별 고용 현황	25
[그림 II-3] 독일의 공공부문 구분	30
[그림 II-4] 독일 공기업의 출자 형식별 공기업 숫자의 추세	32
[그림 II-5] 독일 유형 I 공기업 고용 추이	34
[그림 II-6] 뉴질랜드의 공공부문 분류	35
[그림 II-7] 뉴질랜드 공공부문 고용 현황 추이	39
[그림 II-8] 뉴질랜드 공기업의 총자산 추이	40
[그림 II-9] 뉴질랜드 공기업의 총부채 추이	41
[그림 II-10] 뉴질랜드 공기업의 수입 및 비용 추이	42
[그림 II-11] 스웨덴 주요 공기업의 매출 비중	50
[그림 II-12] 일본의 공공기관 유형	52
[그림 II-13] 일본 공공기관의 변화	54
[그림 II-14] 독립행정법인 법인 수, 직원 수 추이	59
[그림 III-1] 스웨덴 공기업에 영향을 끼치는 법·제도적 환경	78
[그림 III-2] 뉴질랜드 공기업 소유권 관리기구 설치 현황	87
[그림 III-3] 뉴질랜드 공공기관의 소유권과 지배권	87
[그림 IV-1] 스웨덴 Vattenfall 내부지배구조	142
[그림 IV-2] 독일 국영철도회사(도이치 반) 내부지배구조	155
[그림 IV-3] 프랑스 우체국(La Poste) 내부지배구조	156

[그림 V-1] 중국 연도운영실적평가 지표의 변천	202
[그림 V-2] 중국 임기운영실적평가 지표의 변천	203
[그림 V-3] 임기운영실적평가에 따른 특별상 수상기업 수	210
[그림 VI-1] 세계 민영화 성과	234
[그림 VI-2] 민영화 건수(좌) 및 성과(우)	235
[그림 VI-3] 영국의 민영화 총수입 및 매각건수	241
[그림 VI-4] 영국의 분야별 민영화 수입 분포	242
[그림 VI-5] 프랑스 민영화 총수입(좌) 및 매각건수(우)	247
[그림 VI-6] 프랑스 분야별 민영화 수입 분포	248
[그림 VI-7] 독일의 민영화 총수입(좌) 및 매각건수(우)	253
[그림 VI-8] 독일의 분야별 민영화 수입 분포	254
[그림 VI-9] 스웨덴의 민영화 총수입(좌) 및 매각건수(우)	256
[그림 VI-10] 스웨덴의 분야별 민영화 수입 분포	257
[그림 VI-11] 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화(1993~2002년)	269
[그림 VI-12] 2003~2006년 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화	270
[그림 VI-13] 민영화 수입 상위 10개국(1990~2003년)	271
[그림 VI-14] 영국 잉글랜드 및 웨일즈 지역의 전력산업 구조개편	278
[그림 VI-15] 뉴질랜드 전력산업구조 요약도(2011년 기준)	282
[그림 VI-16] 노디아 금융그룹의 형성과정	300
[그림 VI-17] 독일의 우정사업 개편구조	307
[그림 VI-18] 일본 우정공사의 민영화 과정	309
[그림 VI-19] 상하이공항공단의 출자 구조	320
[그림 VI-20] 전력공급체계의 변화	324
[그림 VI-21] 철도부문 정책 및 집행기구의 구조개혁 내용(2005.1.1 기준)	326
[그림 VI-22] 철도공사의 중장기 발전 방안	327
[그림 VI-23] 산업은행 분할 방안	330

I. 서론

우리나라 산업화와 경제발전을 주도하였던 공공기관의 기능적 비중이 과거에 비해 감소하였으나, 여전히 공공기관은 정책현장에서 정부의 정책목표를 실현하기 위한 직접적인 집행업무와 간접적인 지원기능을 수행하고 있다. 정부는 공익성이 강한 재화와 서비스를 생산하는 공공기관의 효과적인 관리를 위해 관리체계와 제도를 개선하는 작업을 지속적으로 주도하고 있으나, 방만한 경영과 비효율에 대한 논란도 계속되고 있다. 이는 많은 공공기관이 재화와 서비스를 공급하는 시장에서 독점적 지위를 누리고, 파산의 위험에 덜 노출되고 있기 때문이다(고영선, 2010). 독점적 시장 환경은 공공기관이 스스로 자발적 개혁을 유인하는 것이 어렵다는 한계를 가지기 때문에, 공공기관의 경영관리에 대한 정부의 외부적 감독기능을 강화해야 한다는 요구가 강하다. 일반적으로, 공공기관에 관리에 대한 정부의 역할도 ‘주인-대리인 문제(principal-agent problem)’로 설명되고 있다는 점에서 공공기관의 소유주체로서 정부의 감독기능의 중요성을 확인시켜 준다.

정부가 공공기관 관리를 위해 개선하거나 새롭게 도입하는 제도들은 정부를 대리하는 공공기관의 행태와 사업수행 활동이 정부의 정책목표와 이익에 부합하도록 유인하기 위한 도구이다. 즉, 관리감독을 위한 제도와 수단이 대리인의 문제점을 효과적으로 통제하고, 주인과 대리인 관계에서 발생하는 쟁점들을 체계화하여 효과적으로 모니터링할 수 있도록 설계하고 개선하는 작업은 전통적인 쟁점인 ‘공기업 민영화’와 함께 공공기관 관리의 가장 핵심적인 영역이라고 할 수 있다.

논의가 활발하게 진행되고 있는 공공기관 관리의 대표적인 쟁점으로는 기관장, 집행간부, 비상임 이사, 감사의 임명기준과 절차의 합리적 개선, 임원 및 기관의 자율성과 책임성 확보, 경영 투명성 강화, 회계감사 강화, 인력과 예산관리를 통한 경영 효율성 제고 등을 들 수 있다. 이와 같은 다양한 쟁점들에 대해 많은 개선방안들이 논의되고 있으나, 이들은 중국적으로 주인-대리인 관계를 체계화하여 정보의 비대칭성을 극복하고, 관리감독의 효과성을 제고하기 위한 방안들이라는 점에서 공통점을 갖는다. 이렇게 공기업

을 중심으로 공공기관의 경영성과관리와 지배구조를 개선하는 작업과 논의는 공기업의 자율성과 책임성, 그리고 투명성 확보를 위해 우리나라뿐만 아니라, OECD 회원국을 중심으로 해외 주요국에서도 정부혁신의 주요 영역으로 다루어지고 있다. 공공기관 관리체계가 소유권자인 정부의 이해관계에 직접적인 영향을 미치기도 하지만, 궁극적으로 정부와 공기업에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 도구이기 때문이다.

과거, 국민의 신뢰 확보를 위한 우리나라 공공기관 정책방향은 새로운 정부가 탄생할 때마다 차이를 보여 왔다. 1987년 이후 경제위기 극복에 주력하였던 김대중 정부의 공공기관 정책방향으로 민영화와 경영 효율화를 강조하였으며, 노무현 정부에서는 하드웨어적인 방식보다는 성과관리를 강조하는 소프트웨어적인 접근에 집중하였다. 지난 이명박 정부에서는 공공기관 선진화계획에 따라, 성과연봉제 도입과 기관 통폐합, 그리고 민영화를 강조하였다. 정권 변화에 따라 공공기관 관리를 강조하였다는 점은 공통적이나, 정권별로 정책적 방향성은 차이가 있었다. 이러한 지속적이고 다양한 노력에도 불구하고, 공공기관의 방만경영과 함께 인사의 합리성과 공정성에 대한 시비는 완전히 해결되지 못하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

1983년 「정부투자기관관리기본법」 제정을 통해 공공기관 경영성과 평가가 본격화되기 시작한 이후 지금까지 30여 년이 지났지만, 우리나라에서 공공기관 경영관리를 위한 가장 대표적인 제도는 여전히 경영평가제도라는 점에는 반론의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고 경영평가의 방식과 운영방식에 대한 개선요구가 사라지지 않고 있다.

현재 우리나라 공공기관 관리정책의 기본프레임은 2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 제시된 유형별 공공기관의 지배구조와 평가시스템, 임원인사제도 등에 담겨 있다. 하지만, 기관의 자율성과 독립성에 대한 회의적인 시각과 정치적 임명이라는 비판에서 벗어나지 못하고 있다.

이에 보고는 우리나라 공공기관 정책방향 설정에 시사점을 줄 수 있는 해외 주요국의 공공기관 관리방식에 대한 조사·분석을 통해 성과모니터링 방식뿐만 아니라, 내·외부 지배구조, 민영화 정책 및 경험에 대한 광범위한 논의를 정리하였다.

공공기관에 대한 관심이 증가하면서, 우리나라 정권 변화에 따른 공공기관 정책방향의 변화, 해외 주요국별 공공기관 관리방식에 대한 학술적 연구와 저작물들이 늘어나고 있지만, 정권별 정책비교나 개별국가 중심적인 논의가 대부분이라는 특성을 가지고 있

다. 이러한 기존의 논의방식도 공공기관 연구자료로 의미있게 활용되고 있으나 본고에서는 전통적인 접근방식에서 벗어나, 쟁점분야를 중심으로 관리체계의 유형화를 통해 비교분석하고 논의를 전개하였다는 점이 공공기관 연구자료로서 새롭게 기여하는 부분이라고 하겠다. 이는 제도와 유형화 중심의 목차 구성에서 확인할 수 있다. 즉, 기존의 연구가 국가별 관리체계를 종적으로 나열하는 방식이었다면, 횡적으로 주요국에서 나타나는 관리체계의 분야별 특성을 중심으로 유형화를 시도함으로써 분석 결과의 가치를 심화하는 데 초점을 두고 있다. 전체적인 구성은 다음과 같다.

제II장에서는 영국, 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 스웨덴, 일본, 중국 등 해외 주요국의 공기업을 중심으로 공공기관의 분류, 범위 및 규모(고용 및 재무현황)에 대해 소개하고 있다. 제III장에서는 공공기관 관리기구의 특성과 권한, 기관장 임면절차, 대외적 투명성 제고를 위한 내외부적 견제장치를 포함하여, 외부 지배구조의 주요 쟁점들에 대응하는 주요국의 제도들을 유형화하여 설명하고 있다. 제IV장에서는 공공기관의 이사회, 기관장, 감사의 임기와 역할을 기관 운영의 자율성과 책임성, 독립성의 측면에서 주제별 제도들의 특징을 분석하였다. 제V장에서는 해외 주요국에서 공공기관의 경영성과를 평가하는 방식을 성과협약 평가, 기관실적 평가, 모니터링 성과관리제도로 유형화를 시도하였으며, 각 제도별 평가과정 및 특징을 비교분석하였다. 제VI장에서도 역시 공공기관 민영화의 배경과 내용을 국가별로 소개하고, 전력·철도·금융·우정·공항산업 분야별로 주요국의 민영화 과정에서 관찰된 특징들을 비교분석하고 있다. 제VII장에서는 주요국의 공공기관 관리방식 비교분석을 통해 도출할 수 있는 우리나라 공공기관 관리방식에 대한 정책적 시사점을 정리하여 제시하고자 했다.

Ⅱ. 외국의 공공기관 현황

1. 영국의 공공기관

가. 영국 공공기관의 정의 및 유형분류

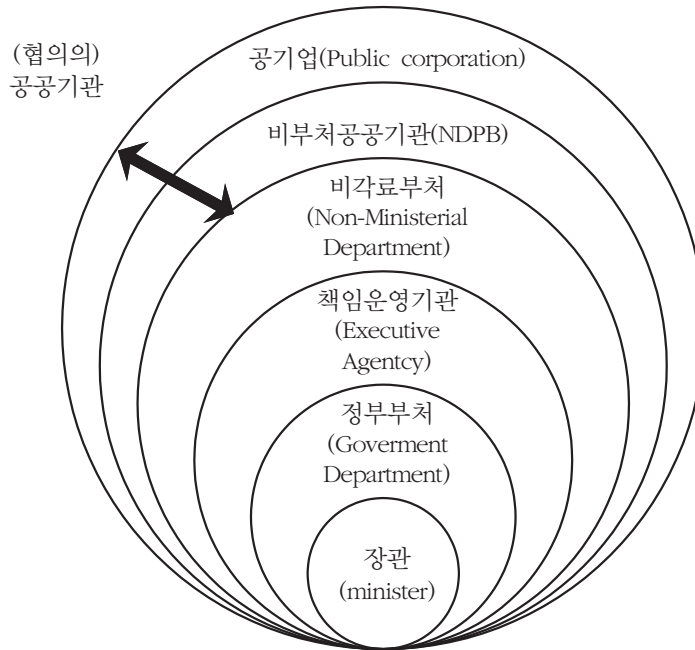
1) 공공기관 및 공기업 분류

영국에서는 영국통계청(이하 ONS: Office National Statistics)이 1995년의 유럽회계기준(ESA)에 근거하여 매년 공공부문(Public sector)¹⁾을 분류·규정하고 있다. 공공부문의 분류에서 가장 중요한 기준은 기관의 정책적 의사결정의 책임소재이며, 일단 ONS에 의해 공공부문으로 분류되면 해당 기관은 구체적인 특징에 따라 하위 부문으로 분류된다. 중앙정부, 지방정부, 다른 공공기관이 관리감독 권한을 가지고 있는 경우는 모두 공공기관으로 분류하고 있다(Department of Finance and Personnel, 2006).

영국의 협의의 공공기관은 정부부처에 속하지 않지만 중앙정부와 어느 정도 독립적으로 공적기능을 수행하는 기관으로 정의할 수 있다(Cabinet Office, 2006). 이 기준에 따라 비각료급부처(Non-Ministerial Departments)나 책임행정기관(Executive Agencies)은 정부부처 내지 그 기관에 해당하므로 공공기관 분류에서 제외된다.

1) 공공부문(Public sector)은 일반정부, 지방정부, 공기업을 모두 포괄하는 개념이다.

[그림 II-1] 독립성에 따른 공공기관 분류



주: 협의의 공공기관은 공기업 및 비부처공공기관만을 포함하며, 광의의 공공기관은 공기업부터 정부부처까지 모두 포함

자료: Cabinet Office, *Categories of Public Bodies: A Guide for Departments*, 2012.

영국의 광의의 공공기관은 비부처공공기관(NDPB: Non-Departmental Public Bodies), 공기업(Public Corporation), 국가의료서비스기관(NHS: National Health Service Bodies), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities)²⁾으로 구분된다(Cabinet Office, 2006).

<표 II-1> 영국의 광의의 공공기관 분류표

구분	공공기관(Public Bodies)
A	부처(Department)
B	비각료부처(Non-Ministerial Departments)
C	책임운영기관(Executive Agencies)
C1	일반적 책임운영기관(General Executive Agencies)
C2	상업기금(Trading Funds) ¹⁾

2) 공영방송에는 BBC와 S4C가 해당된다.

〈표 II-1〉의 계속

구분	공공기관(Public Bodies)
D	비부처공공기관(Non-departmental Public Bodies, NDPB) ²⁾
D1	집행형 NDPB(Executive NDPB)
D2	자문형 NDPB(Advisory NDPB)
D3	사법형 NDPB(Tribunal NDPB)
D4	독립감시기구(Independent Monitoring Boards)
E	자문기구(Advisory Bodies)
E1	임시자문기관(Temporary Advisory Bodies), T/F(Task Forces) 등
E2	이해관계자 자문단(Stakeholder Groups/Forum)
E3	공공부문 작업반(Public Sector Working Groups)
E4	내부 자문위원회(Internal Advisory Committees)
F	공기업 (Public Corporations)
E1	법령기업 (Chartered or Statutory Corporations)
E2	정부소유기업 (Government-owned Companies), (limited by guarantee or share)
E3	합작 벤처와 민관협력(Joint Ventures and Public Private Partnerships)
G	기타 기관(Other Type of Bodies)
G1	특별 보건기구(Special Health Authorities)
G2	Offices
G3	법령상의 Offices Holders
G4	의회 소속 기관(Parliamentary Bodies)

주: 1) 상업기금(Trading Funds): OECD, ONS 등은 공기업의 범위에 포함

2) 비부처공공기관(NDPBs: Non-departmental Public Bodies): 영국통계청(ONS), DFP 등은 공기업의 범위에서 제외

자료: Department of Finance and Personnel, *Classification of Public Bodies*, 2006. Index; Cabinet Office, *Categories of Public Bodies: A Guide for Departments*, 2012. 표로 정리

비부처공공기관(NDPB)은 정부의 정책집행 과정에서 일정 역할을 담당하지만 정부부처나 그 일부가 아닌 기관으로 정의되며(Cabinet Office, 2008), 기능수행 범위와 인력충원방식, 재정운영에 따라 다시 집행형(Executive) NDPB, 자문형(Advisory) NDPB, 사법형(Tribunal) NDPB와 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)로 구분된다. 집행형(Executive) NDPB는 법령에 의해 설립되며, 행정·규제·영리기능을 수행하는 기관으로 자체 예산을 배정받으며 자체 인력을 고용한다. 자문형(Advisory) NDPB는 장관에게 독립적이며 전문적인 자문을 제공하는 기관으로, 대부분 자체 예산이나 인력배정이 없으며 발생하는 비용은 해당 부처에서 처리한다. 사법형(Tribunal) NDPB는 법률의 전문적인 영역에서 관할권을 가진 기구이며, 역시 자체 예산이나 인력 없이 해당 부처의 지원을

받는다. 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)는 교도소의 관리 전반에 걸친 감시기구의 역할을 하며 비용은 당해 부처에서 부담한다(Cabinet Office, 2012).

영국에서 공기업은 고객에게 부과하는 요금으로 비용을 충당하며 상업적으로 운영되는 시장조직(market organization)으로, 중앙정부·지방정부·또는 다른 공기업에 소유권이나 지배권이 있으나 경영이나 기업운영에 있어서 해당 부처로부터의 독립성이 있는 경우를 말한다(대외경제정책연구원, 2008). 영국통계청(ONS)은 공기업을 자신의 생산비의 50% 이상을 재화와 서비스의 판매로부터 충당하며 중앙정부, 지방정부, 또는 다른 공기업에 의해 통제받고, 부처와는 분리된 단위로서 운영상의 독립성을 지니는 기관이라고 정의하고 있다. 이 중 영국의 공기업이 다른 공공기관과 확연하게 구별되는 가장 큰 특징은 운영비용의 50% 이상을 자체의 외부수입으로 충당한다는 점이다. 다른 형태의 공공기관들은 운영비용의 많은 부분을 중앙정부 또는 지방정부로부터 보조금의 형태로 지원받고 있으나, 공기업의 경우는 일정 부분 재화와 서비스의 판매수입으로 기관운영비를 충당한다(배준호 외, 2008).

영국내각부(Cabinet Office)에서 발간하는 『공공기관(public bodies)』 보고서에서 말하는 공기업은 영국통계청(ONS)에서 집계하는 공기업보다 좁은 의미로 분류하고 있어 양자가 동일한 개념이 아님을 주의해야 한다. 영국통계청(ONS)이 유럽회계기준(ESA95)에 따라 집계하는 영국의 공기업(Public corporation)³⁾은 『공공기관(public bodies)』에서 발표하는 공기업 수와는 상당한 차이를 보이는데 이러한 수치는 각각의 집계 목적과 방식의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 영국통계청(ONS)은 상업기금을 보유하고 있는 책임운영기관(Executive Agency)을 공기업으로 분류하고 있으나 내각사무처에서 발표하는 가이드라인에서는 책임운영기관을 주무부처의 일부분으로 보아 공기업에서 제외하고 있다. 반면 국민계정상의 공기업은 지방정부의 공기업까지 포함하고 있으나 내각사무처에서 발표하는 가이드라인은 중앙정부의 공기업만을 다룬다.

2) 공기업의 형태

영국의 공기업은 적용되는 법률에 따라 「기업법」이 적용되는 공기업(Companies Act

3) 통계청은 매년 공기업에 해당하는 공공기관을 변경·발표하나 지나친 변경으로 인한 혼란을 줄이기 위해 몇 년의 데이터를 살펴 변경한다.

companies), 「특별법」이 적용되는 공기업(Statutory Corporation), 정부부처의 집행기관인 상업기금(Trading Fund)의 세 가지 유형으로 구분이 가능하다(OECD, 2005).⁴⁾ 2006년 개정된 「Companies Act 2006」 제1장에서 「기업법」의 적용 대상으로 사기업⁵⁾과 공기업⁶⁾을 포괄하고 있으며(김지홍 외, 2007), 여기에서의 공기업은 법령에 의해 공기업으로 등록 혹은 재등록된 기업으로 최소지분필수자본(minimum share capital requirement) 5만 파운드를 충족하는 기업이다. 상업기금(Trading Funds)은 재화와 서비스의 공급으로부터 수입이 발생하는 정부부처의 활동을 담당하는 부처의 일부이다.

특히 일부 공기업의 경우 자체조달공기업(SFPC: Self Financing Public Corporation)으로 지정되는데, 사례별로 재무부 장관에 의해 결정된다. 자체조달공기업(SFPC)은 비정부 고객을 주 대상으로 거래하며, 수익성을 추구하지만 규제기능은 담당하지 않는다. 자체조달공기업(SFPC)의 수입은 반드시 경쟁시장에서 재화와 서비스를 판매함으로써 발생하며 정부로부터 재정지원이나 보조금을 받지 않는다. 자체조달공기업(SFPC)은 공기업과 달리 연관리지출(Annually Managed Expenditure)에 기록되며, 이 때문에 주무부처가 좀 더 쉽게 관리할 수 있다.

나. 영국의 공공기관 현황

1) 영국 공공기관 범위

영국의 공기업 관리부서인 공기업실(SE: Shareholder Executive)⁶⁾은 현재 상업적 성격의 사업을 수행하는 중앙정부의 소유기관 19개를 감독·관리하고 있다. 직접 이들 기관들의 이사회에 참여하여 운영에 직접적으로 관여하거나, 담당부처와 함께 운영에 관여하거나, 산하 공기업들의 자문 역할을 수행하고 있다.

4) OECD(2005). OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. p. 113. Annex II를 통해 정리. 반면 영국의 공기업실(Shareholder Executives)의 정부소유기업 분류는 위의 3가지 분류에 유한책임 파트너십(Limited Liability Partnerships: LLPs)을 추가하여 네 가지로 구분하고 있다.

5) 사기업은 공기업을 제외한 기업이다(Part I, Section4, 22).

6) 공기업실은 공기업만을 담당하고 있는 것은 아니며, 일부 비부처공공기관과 상업기금을 보유한 책임운영기관도 관리하고 있다.

〈표 II-2〉 공기업실 관리 대상 공공기관(2012년도)

(단위: %)

기관명	주요 기능	정부 지분
Companies House	유한회사의 합병 및 청산, 기업정보의 조사 및 수집, 기업정보의 공개	100
CDC	자본이 부족한 개도국의 사업 창출 및 투자	100
Channel 4	영국 전역의 공공서비스(PSB) 방송	100
Eurostar(UK)	유럽 내 철도서비스 제공 (런던, 파리, 브뤼셀)	40
Export Credits Guarantee Department	수출 보증 및 보험 제공 (수출신용기관)	100
Land Registry	토지 및 부동산 등기업무 제공	100
London and Continental Railways(LCR)	철도인프라 제공	100
Met Office	기상 서비스 제공	100
NATS	항공 교통서비스 제공	49
National Nuclear Laboratory	핵연구 및 개발능력 연구	100
NDA	공공 핵잔해(유산)의 효과적 해체 및 정리	100
Nuclear Liabilities Fund	영국 내 핵발전소 해체 및 정리를 위한 기금	100
Ordnance Survey	천연자원 및 환경에 대한 자료 제공	100
Post Office	우편서비스(소매부문) 제공	100
Royal Mail	우편서비스(배달부문) 제공	100
Royal Mint	동전 등 제조 및 발행	100
UK Hydrographic Office	민간, 방위수요에 의한 항해 및 항로관련 정보 제공	100
Urenco	핵원자로 산업 기술서비스 제공	33
Working Links	장기실업자 및 사회적 약자를 위한 서비스 제공	33

자료: 영국 공기업실 연차보고서 2011/2012 및 각 기관 홈페이지

공기업실(SE)이 관리하는 공공기관은 매우 유동적이며 2003년 조직 설립 이후 매각 또는 합병, 폐지 등을 통해 관리 대상 기관이 변동되어 왔다. 특히 Bradford & Bingley, Northern Rock 등 금융공기업의 경우는 UK Financial Investments로 통합되기도 하였다.

〈표 II-3〉 연도별 공기업실(SE) 관할 공공기관 변동 현황

연도	기관명	세부 내용
2007	Fire Service College	공기업실 관할에서 제외
2008	Army Base Repair Organisation	The Defence Support Group에 병합
	Bradford & Bingley	UK Financial Investments ¹⁾ 로 통합
	Northern Rock	UK Financial Investments로 통합
	Northern Rock (Asset Management)	UK Financial Investments로 통합
	Qinetiq	잔여지분 매각
	Defence Aviation Repair Agency	The Defence Support Group에 병합
2009	British Energy	EDF Energy에 잔여지분 매각
	UK Atomic Energy Authority	상업적 기능을 Babcock International Group에 매각
	British Nuclear Fuels	조직분리 후 폐지
2010	Covent Garden Market Authority	The Government Property Unit ²⁾ 으로 통합
	Queen Elizabeth II Conference Centre	The Government Property Unit으로 통합
	Defence Storage and Distribution Agency	The Defence Equipment and Support로 합병
	Northern Ireland Water	공기업실 관할에서 제외
2011	Partnerships UK	폐지
	Scottish Water	공기업실 관할에서 제외
	The Tote	Betfred에 매각
2012	Actis	잔여지분 매각
	Forensic Science Service	폐지
	British Waterways	공기업실 관할에서 제외, Charitable Trust로 전환

주: 1) 은행 등 금융기관에 대한 영국정부의 지분 관리

2) 부동산에 대한 영국정부의 자산을 관리

자료: 국회예산정책처, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 2012, p. 76 재구성

비부처공공기관(NDPB)은 현재 560개가 존재하고 있으며, 가장 많은 비부처공공기관(NDPB)을 보유한 부처는 법무부(Ministry of Justice)이다. 법무부, 문화·미디어·스포츠부(Dept for Culture, Media & Sports), 사업·기업·규제부(Dept for Business, Enterprise & Regulatory)가 집행형 NDPB를 많이 보유하고 있다.

〈표 II-4〉 비부처공공기관(NDPB) 현황(2012)

(단위: 개)

부처	집행형 NDPBs	자문형 NDPBs	사법형 NDPBs	기타 NDPBs	합계
Cabinet Office	2	7	-	-	9
Dept for Business, Enterprise & Regulatory	30	5	4	-	39
Dept for Communications & Local Government	6	1	1	-	8
Dept for Culture, Media & Sports	32	5	1	-	38
Dept for Education	2	1	-	-	3
Dept for Environment, Food & Rural Affairs	28	24	1	-	53
Dept for International Development	1	1	-	-	2
Dept for Transport	7	1	1	-	9
Dept for Work & Pensions	7	4	2	-	13
Department of Energy and Climate Change	4	3	-	-	7
Dept of Health	7	30	-	-	37
Export Credits Guarantee Dept	-	1	-	-	1
Food standards Agency	-	7	-	-	7
Foreign & Commonwealth Office	4	-	1	-	5
Forestry Commission	-	9	-	-	9
Government Equalities Office	1	-	-	-	1
HM Treasury	-	2	-	-	2
Home Office	6	7	4	-	17
Ministry of Defence	3	23	-	1	27
Ministry of Justice	43	82	-	144	269
Northern Ireland Court Service	2	1	-	-	3
Northern Ireland Office	-	1	-	-	1
합계	185	215	15	145	560

자료: 영국내각부, *Public Bodies report*, 2012.

비부처공공기관(NDPB)은 2006년 835개에서 2009년에는 766개, 2012년에는 560개로 그 수가 점점 줄고 있다. 2010년의 공공기관 개혁(Public Bodies reform)으로 상당수의 비부처공공기관(NDPB)에 대해 통합, 폐지, 비부처공공기관(NDPB)으로서의 지위 상실 등의 조치 등이 취해진 결과로 볼 수 있다.

〈표 II-5〉 비부처공공기관(NDPB) 수의 변화

(단위: 개)

연도	집행NDPBs	자문NDPBs	사법NDPBs	기타NDPBs	합계
2006.3.31	199	447	41	196	835
2009.3.31	192	405	19	150	766
2012.3.31	185	215	15	145	560

자료: 영국내각부, *Public Bodies*, 2006; 2009; 2012.

2) 영국 공공기관의 규모

가) 인력 규모

영국 통계청(ONS)에서 발표하는 공공부문의 인력은 577만명으로 전체 취업자의 19.5% 수준이다. 이 중 공기업 인력은 약 48만명으로, 전체 취업자 중 1.6%, 공공부문 중 8.4%를 차지하고 있다. 공기업 인력은 30만명 후반대에 계속 머물다가 2008년 급증하여 2012년도 1분기 기준, 48만 9천명으로 증가하였다. 2008년도 공기업 인력이 급격히 증가한 것은 미국발 금융위기로 인해 공적 자금이 투입되면서 대규모 금융기업(Northern Rock, RBS 등)이 공기업으로 분류되었기 때문이다.

〈표 II-6〉 공기업의 고용 규모

(단위: 천명, %)

연도	정부부문 (A)			공기업 ¹⁾ (B)	공공부문 (C)	전체 취업자(D)	B/C	B/D
	중앙정부	지방정부	계					
1999	2,346	2,762	5,108	361	5,469	27,115	6.60	1.33
2000	2,384	2,798	5,182	369	5,551	27,528	6.65	1.34
2001	2,462	2,799	5,261	382	5,643	27,699	6.77	1.38
2002	2,553	2,817	5,370	380	5,750	27,881	6.61	1.36
2003	2,662	2,860	5,522	390	5,912	28,194	6.60	1.38
2004	2,736	2,914	5,650	381	6,031	28,419	6.32	1.34
2005	2,794	2,952	5,746	386	6,132	28,776	6.29	1.34
2006	2,770	2,962	5,732	365	6,097	29,030	5.99	1.26
2007	2,714	2,970	5,684	360	6,044	29,205	5.96	1.23

〈표 II-6〉의 계속

연도	정부부문 (A)			공기업 ¹⁾ (B)	공공부문 (C)	전체 취업자(D)	B/C	B/D
	중앙정부	지방정부	계					
2008	2,716	2,950	5,666	364	6,030	29,508	6.04	1.23
2009	2,817	2,938	5,755	578	6,333	28,831	9.13	2.00
2010	2,833	2,933	5,766	556	6,322	29,118	8.79	1.91
2011	2,804	2,787	5,591	524	6,115	29,130	8.57	1.80
2012	2,695	2,592	5,287	484	5,771	29,560	8.39	1.64

주: 1) 여기에서의 공기업은 Public Bodies에서 분류하는 공기업과 동일한 개념이 아님. 통계청에서 통계 목적으로 집계한 공기업에 해당하며 지방공기업 및 공기업의 자회사 및 출자회사 등을 포함하는 수치임

자료: ONS, *Public sector employment*, 2012.

집행형 비부처공공기관(NDPB)⁷⁾의 인력은 약 10만 5천명이며, 임원 수는 지속적으로 감소하는 추세이나, 직원 수는 2009년 증가했다가 다시 감소하는 것으로 보인다.

〈표 II-7〉 집행형 비부처공공기관(NDPB)의 임직원 수

(단위: 명)

연도	임원 수	직원 수 (FTE)	임직원 계
2006.3	198	93,416	93,614
2009.3	192	111,129	111,321
2012.3	185	104,794	104,979

자료: 영국내각부, *Public Bodies*, 2006; 2009; 2012.

나) 지출 규모

2012년 공기업(Public Corporation)의 총지출은 69억 3,100만파운드⁸⁾로 나타났다. 총지출은 2010년까지 증가하다가 2010년 이후 다시 감소하고 있다.

7) NDPB 중 자문형 및 사법형 NDPB는 상근직(FTE)을 두지 않는다.

〈표 II-8〉 국민계정상 공기업(Public Corporation)의 총지출

(단위: 백만파운드)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
자원예산 중 공기업 부문	754	19	525	294	87
자본예산 중 공기업 부문	559	-144	914	-171	452
공기업 자체조달 자본지출	5,439	7,294	7,983	8,137	6,115
회계조정 (Accounting Adjustment)	215	1173	-85	45	277
공기업의 총지출	6,967	8,342	9,338	8,304	6,931

자료: ONS, *National Accounts*, 2012.

집행형 비부처공공기관(NDPB)의 경우 총지출은 31억 2천만파운드로, 정부자금은 NDPB 총지출의 82.5% 수준이다.

〈표 II-9〉 집행형 비부처공공기관(NDPB)의 지출 규모

(단위: 백만파운드, %)

연도	정부자금 (Government Funding)	총지출 (Total Expenditure)	총지출 대비 정부자금 비율
2006.3	31,666	36,751	86.1
2009.3	38,358	46,487	82.5
2012.3	25,755	31,200	82.5

자료: 영국 내각부, *Public Bodies*, 2006; 2009; 2012.

3) 공공기관 재무현황: 공기업실 관리 대상을 중심으로⁸⁾

가) 자산 및 부채

공기업실(SE)이 관리하는 기업의 자산은 2012년 3월 말 기준, 278.6억파운드로 GDP 대비 1.8% 수준이다. 부채는 GDP 대비 1.5% 수준인 약 224억파운드이며, 부채비율은 2010년 3월 말 485%에서 2012년 3월 말 414.1%로 줄어들고 있는 추세이다.

8) 공기업실이 관리하는 기관을 대상으로 작성하였기 때문에 실제 공기업의 자산, 부채, 손익보다 과소추정되었을 소지가 있음에 주의하여야 함

〈표 II-10〉 공기업실 관리 대상 기업의 재무상태 추이

(단위: 백만파운드, %)

연도	자산	부채	자본	부채 비율
2010.3.31	25,035,7(1.8)	20,756,5(1.5)	4,279.1	485,0
2011.3.31	18,146,3(1.2)	14,921,8(1.0)	3,224.5	462,8
2012.3.31	27,859,6(1.8)	22,440,2(1.5)	5,419.5	414,1

- 주: 1. 각 연도 Shareholder Executive의 관리 대상의 자산, 부채, 자본을 토대로 작성하였으며, 재무 정보가 불충분한 기관을 제외하여 합산함(2009/2010년 17개 기관, 2010/2011년 14개 기관, 2011/2012년 14개 기관)
2. 괄호 안은 GDP 대비 비중임. 영국통계청(ONS)이 발표하는 2009년(1,401,863백만파운드), 2010년(1,466,569백만파운드), 2011년(1,516,153백만파운드) GDP를 사용

〈표 II-11〉 공기업실 관리 대상 공공기관 자산 현황(2012.3.31 기준)

(단위: 백만파운드)

기관명	자산(Asset)	부채(Liability)	자본(Equity)
Companies House	18	0,2	18
CDC*	2,875	275	2,600
Channel 4*	809	310	500
Eurostar international Ltd.	-	-	-
Export Credits Guarantee Department	1,519	845	674
Land Registry	529	119	410
London and Continental Railways (LCR)	-	-	-
Met Office	278	66	212
NATS	1,671	1,145	526
National Nuclear Laboratory	-	-	-
NDA	-	-	-
Nuclear Liabilities Fund	8,664	8,664	0
Ordnance Survey	157	29	128
Post Office	-	-	-
Royal Mail	6,266	7,535	-1,269
Royal Mint	132	57	75
UK Hydrographic Office	174	53	121
Urenco*	4,766	3,341	1,424

〈표 II-11〉의 계속

기관명	자산(Asset)	부채(Liability)	자본(Equity)
Working Links	-	-	-
계	27,860	22,440	5,419

- 주: 1. *는 2011년도 말 기준 연차보고서
 2. Urenco의 연차보고서상 단위는 천유로, 본 자료는 2012.12.31자 환율을 이용하여 파운드로 산출
 3. Post Office(Royal Mail holdings의 자회사)의 경우 Royal Mail holdings의 연결재무제표로 기재하고 Post Office의 재무상태는 공란으로 처리
 4. Eurostar와 LCR, Working Links는 비교가능한 재무정보의 부족으로 shareholder executive의 연차보고서에서도 제외되었음
 5. National Nuclear Laboratory, NATS 재무정보 부족으로 제외
 자료: 각 기관 연차보고서 2011/2012.

나) 매출 및 손익

2011/2012년도 공기업실(SE) 관리 대상 기업의 총매출(Turnover)은 2010/2011년도보다 4.7% 증가한 129억 6천만파운드이다. Royal Mail의 매출액 증가가 가장 큰 기여를 했으며, Post Office와 NATS, Royal Mint의 성과도 긍정적으로 기여하였다. 공기업실의 총매출은 지속적으로 증가하여 왔으며, GDP 대비 0.85% 수준이다.

정부에 배당금을 납부한 공기업은 7~8개로, 배당금 규모는 증가하고 있는 것으로 나타난다. 2012년의 경우, 배당금은 1억 1,400만파운드로 2010년에 비해 2.3배 증가하였다.

〈표 II-12〉 공기업실 관리 공공기관의 수익 및 배당금 추이

(단위: 백만파운드)

구분	2010	2011	2012	
수익	매출(Turnover)	11,827	12,378	12,960
	영업이익(손실)	0,651	0,598	0,918
	영업이익율(%)	5.5	5.4	7.1
	순자산(Net Asset)	3,854	4,031	4,412
	순자산수익률(ROA, %)	16.9	15.7	19.9
배당금	정부 배당금 규모	48.8	98	114
	배당금 납부 공기업수(개)	8	7	8

자료: Shareholder Executive, 『연차보고서』, 2009/2010; 2010/2011; 2011/2012.

공기업실(SE) 관리대상 기업의 총수입은 2012년 3월 기준 142.7억파운드, GDP 대비 약 0.07%에 그쳤으며, GDP에서 차지하는 비중은 매우 미미한 것으로 보인다. 당기순이익은 10.1억파운드이다.

〈표 II-13〉 공기업실 관리 대상 기업의 손익상태

(단위: 백만파운드, %)

연도	총수입	총비용	당기순이익
2010.3.31	15,979.6(0.08)	14,855.5	1,124.0
2011.3.31	13,791.9(0.05)	13,072.6	719.3
2012.3.31	14,273.2(0.07)	13,260.5	1,012.8

주: 1. 각 연도 Shareholder Executive의 관리 대상의 자산, 부채, 자본을 토대로 작성하였으며, 재무 정보가 불충분한 기관을 제외하여 합산함(2009/2010년 17개 기관, 2010/2011년 14개 기관, 2011/2012년 14개 기관)

2. 괄호 안은 GDP 대비 비중임. 영국통계청(ONS)이 발표하는 2009년(1,401,863백만파운드), 2010년(1,466,569백만파운드), 2011년(1,516,153백만파운드) GDP를 사용

〈표 II-14〉 공기업실 관리 대상 공공기관 수입·지출 현황(12.3.31 기준)

(단위: 백만파운드)

기관명	총수입	총비용	당기순이익
Companies House	91	29	62
CDC*	54	158	-105
Channel4*	975	941	35
Eurostar	-	-	-
Export Credits Guarantee Department	184	36	147
Land Registry	366	299	66
London and Continental Railways (LCR)	-	-	-
Met Office	196	187	9
NATS	921	764	157
National Nuclear Laboratory	78	71	7
NDA	-	-	-
Nuclear Liabilities Fund	62	47	15
Ordnance Survey	145	130	15
Post Office	-	-	-

〈표 II-14〉의 계속

기관명	총수입	총비용	당기순이익
Royal Mail	9,564	9,311	253
Royal Mint	314	305	109
UK Hydrographic Office	137	104	33
Urenco*	1,188	879	309
Working Links	-	-	-
계	14,273	13,260	1,013

- 주: 1. *는 2011년도 말 기준 연차보고서, 그 외 2012.3.31일 기준 연차보고서
 2. Urenco의 연차보고서상 단위는 천유로, 본 자료는 2012.12.31자 환율을 이용하여 파운드르 산출
 3. Eurostar(LCR이 대주주임)와 Post Office(Royal Mail holdings의 자회사)의 경우 LCR과 Royal Mail holdings의 연결재무제표로 기재
 4. Eurostar와 LCR, Working Links는 비교가능한 재무정보의 부족으로 shareholder executive의 연차보고서에서도 제외되었음
 5. National Nuclear Laboratory, NATS 재무정보 부족으로 제외
 자료: 각 기관 연차보고서 2011/2012.

2. 프랑스의 공공기관

가. 프랑스의 공공기관 정의 및 유형분류

1) 프랑스 공공기관 및 공기업 분류

프랑스는 전통적으로 강력한 중앙 집권적 체제하에 정부가 산업정책 및 공기업 부문을 통하여 국민경제에 적극적으로 개입하는 관행을 가진 나라이다. 때문에 프랑스의 공공기관은 과거부터 규모가 크고 그 개념이 상당히 광범위하여 명확하게 정의하기에 어려움이 있다.

프랑스의 공공기관은 주로 사회보장과 관련된 자발적 단체가 정부의 재정 지원하에 공공기능을 담당하고 있으며, 크게 건강·연금·가족·실업 네 분야를 중심으로 사회보장 기능을 제공하고 있다. 프랑스의 공공기관(Établissements Publics)은 행정형 공공기관 EPA(Etablissements publics à caractère administratif)와 산업 및 상업형 공공기관

EPIC(Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial)로 구분된다. 행정형 공공기관(EPA)은 공법의 적용을 받고 기본적으로 공무원에 의해서 운영되며 사회보장·교육 등의 기능을 수행한다. 산업 및 상업형 공공기관(EPIC)은 공무원에 의해 운영되는 것은 아니며, 연구기관 및 산업 또는 상업적 성격의 국가지배기업이 포함된다. 국가 소유의 국영기업이 모두 산업 및 상업형 공공기관(EPIC)에 포함되는 것은 아니며,⁹⁾ 상업적 성격을 가지고 산업 및 상업적 사업의 수행을 담당한다.

프랑스 공기업에 대한 명확한 정의는 존재하지 않으며, 본 연구에서 정의하고 있는 공기업은 프랑스 공기업관리청(APE, Agence des participations de l'État)에서 관할하고 있는 공기업으로 한한다. 공기업관리청(APE)에서 관할하는 공기업은 국가가 통제하거나 지분을 가지고 있는 기업으로 정부의 지원 등으로 기업가치를 올릴 수 있는 상업성이 강한 기업이 해당된다.¹⁰⁾

과거부터 현재까지 프랑스의 공기업은 질적, 양적으로 매우 큰 비중을 차지하고 있으며 경제, 사회정책의 수행에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 공기업의 고유한 업무 이외에 물가 유지를 위한 전기, 지하철 등의 요금인상 요청 등 별개의 책무가 부과되고 있다.

프랑스는 국가의 통제를 받는 기업의 범위에 대하여 법률에 다음과 같이 규정하고 있다(성승제 외, 2008).

9) http://en.wikipedia.org/wiki/%C3%89tablissement_public_%C3%A0_caract%C3%A8re_industriel_et_commercial

10) 프랑스 공기업(APE 관할 공기업)이 행정형(EPA)·산업 및 상업형(EPIC)공공기관에 모두 포함되고 단언할 수는 없으며, 프랑스 국영철도회사(SNCF), 프랑스 철도시설공단(RFF), 파리교통공사(RATP)등 일부 공기업이 산업 및 상업형(EPIC)에 포함되어 있다.

〈표 II-15〉 국가통제기업목록작성 규정(Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État)¹⁾

- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 지위를 불문하고 영조물 법인이나 국가기관
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 국영기업이나 국유회사, 공사, 혼성회사 국가가 자본을 소유하고 있는 상업회사
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 위의 법인이 소유하고 있는 기관
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 위에 언급된 법인에 의하여 국가와 공동으로 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 소유하고 있는 기관
- 상공업적 활동을 하는 외국법인으로서 자본의 과반수가 국가나 위에서 언급된 법인 가운데 하나에 의하여 직접 소유되고 있는 법인
- 자본의 과반수가 직접적으로 프랑스 법인에 의하여 국가와 공동으로 소유되고 있는 외국법인

주: 1) Décret는 대통령 혹은 수상이 제정하는 명령으로 법률보다 하위의 효력을 지님. 본 보고서에서 이를 규정이라 칭함

자료: 성승제 외(2008)

2) 프랑스 공기업의 형태

프랑스의 공기업 형태는 크게 정부부처형(행정기업), 공사형, 주식회사형으로 구분된다.

법인격을 지니지 않는 공기업인 행정기업 수는 그리 많지 않으며, 우정전신전화청(PTT), 인쇄국(L'imprimerie nationale), 조폐국(Monnaies et Medailles) 등이 대표적이다.

공사형 공기업은 독립된 법인격으로 공법에 의해 설립되고, 그 기능, 권한, 기관구성, 제약조건 등을 특별법 등에서 규정하고 있는 공기업으로 관계부처나 지자체의 지배를 받는다. 에너지 부문의 프랑스 전력공사(EDF), 프랑스 가스공사(GDF Suez)를 비롯하여 교통통신 부문, 금융보험 부문, 제조 부문 등에서 널리 찾아볼 수 있다.

주식회사형 공기업은 사법에 의해 설립되고, 정부가 직접 50% 이상의 지분을 보유하고 있는 공기업으로, 직원의 대부분이 사법의 지배를 받는다.¹¹⁾ 주식회사형 공기업은 다른 말로 혼합기업(SEM : Societes d'economie Mixte)이라고도 하며, 프랑스국유철도(SNCF), 에어프랑스(Air France) 등 모든 부문에 널리 산재해 있다. 이 외에도 정부가 50%

11) 주식회사형 공기업은 중앙정부 또는 지방정부와 사기업 또는 사인이 혼합 출자하여야 하며, 중앙정부와 지방정부의 지분율이 보통주식의 50%를 초과해야 한다.

이상의 지분을 직접 보유하고 있는 주식회사형 공기업이 단독으로 소유하고 있거나 복수의 주식회사형 공기업이 공동으로 50% 이상의 지분을 소유하고 있는 자회사형 공기업이 있다. 주식회사형 공기업 중 국유회사(SN : Societe Nationale)는 사법에 의해 설립되었다는 점에서 혼합기업과 차이가 없으나 「국유화법」에 의해 전 주식이 국가소유인 회사이다. 경영기관의 구성 등은 특별법에서 규정하고 있으며, 프랑스 은행(중앙은행)과 3대 시중은행, 보험회사그룹, Renault 자동차회사,¹²⁾ 라디오 회사와 3개의 TV회사 등이 이에 속한다.

상업성이 강하며 관리를 통하여 기업의 가치가 증대될 수 있는 공기업은 프랑스 공기업관리청(APE)에서 소유권을 가지고 관리하고 있다.

나. 프랑스 공기업 현황

1) 프랑스 공기업의 범위

프랑스 공기업관리청(APE: Agence des participations de l'État)에서 관할하고 있는 공기업은 국가가 통제하거나 지분을 가지고 있는 기업으로 정부의 지원 등으로 기업가치를 올릴 수 있는 상업성이 강한 기업이 해당된다. 공기업관리청(APE)은 중앙정부 수준(State Level)의 기업들에 대한 책임을 지며 공기업관리청(APE) 관할 공기업은 모두 정부소유기업이다. 연말 연차보고서를 작성하는 시점에 관할 공기업 목록을 검토하여 수정하며, 「공기업관리청(APE) 설립법」 규정안의 기업목록은 2~3년에 한번 업데이트된다.

프랑스 공기업관리청(APE)의 관할 공기업은 2012년 3월 기준으로 총 58개이며, APE의 결합재무제표에 포함되는 공기업은 <표 II-16>과 같다.

12) 1996년의 민영화로 인하여 현재 정부지분을 50% 미만

〈표 II -16〉 공기업관리청(APE) 관할 공기업 목록

<ul style="list-style-type: none"> · Agencepour la diffusion de l'information technologique (ADIT) · Aéroport de Bale-Mulhouse · Aéroports de Paris (ADP) · Aéroports de province demeurant de la responsabilité de l'État · Air France-KML · AREVA · Arte France · Audiovisuel Extérieur de la France (AEF). · Caisse nationale des autoroutes · Casino d'Aix-les-Bains · Charbonnages de France (CDF) · Civipol Conseil · CNP Assurances · Compagnie générale maritime et financière (CGMF) · Dexia · DCNS · Défense Conseil international groupe (DCI) · Entreprise minière et chimique (EMC) · Électricité de France(EDF) · ERAP · Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) · Établissement public de réalisation de defaisance (EPRD) · uropean Aeronautic Defence and Space Company(EADS N.V.) · Fonds strategique d'investissement (FSI) · France télécom · France télévisions · GDF Suez · GIAT Industries · Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB). · La Français des jeux 	<ul style="list-style-type: none"> · La Monnaie de paris · French autonomous and major seaports · Radio France · Règle autonome des transports parisiens (RATP) · Renault SA · Réseau ferré de France (RFF) · Safran · SEMMARIS · Société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc (ATMB-Autoroutes et Runnel du Mont-Blanc) · Société de gestion et participations aéronautiques (SOGEPA) · Societe de financement et d'investissement pour la reforme et le developpement (SOFIRED) · Societe Nationale Maritime Corse Mediterranee (SNCM) · Societe de Prise de participation de l'Etat (SPPE) · Societe de valorisation forcierie et immobiliere (SOVAFIM) · Societe de gestion de garanties et de participations (SGGP) · Societe de gestion et participations aeronautiques (SOGEPA) · Societe nationale des chemins de fer luxembourgeois · Societe financiere de radiodiffusion (SOFIRAD) · Societe francaise d'exportation de systemes avances (SOPRESA) · Societe francaise du tunnel routier du Frejus (SFTRF) · Societe internationale de la Moselle · Societe nationale des chemins de fer francais (SNCF) · SNPE · Thales · Thermes nationaux d'Aix-les-Bains · TSA
--	--

자료: 프랑스 공기업관리청(APE), <http://www.ape.minefi.gouv.fr/>

2) 프랑스 공기업의 국가자본 현황

공기업관리청(APE)에서 관할하고 있는 대부분의 공기업은 일부를 제외하고 국가자본이 50% 이상이거나 국가자본과 국가 외 공공자본의 합이 거의 100%에 가까운 기업이다. 공기업관리청(APE) 관할 공기업의 국가자본 및 공공부문 지분율은 아래와 같다.

<표 II-17> 공기업관리청(APE) 관할 공기업의 정부 및 공공부문 지분율

(단위: %)

기업명	업종	국가자본	국가 외 공공자본
Air France - KML	항공	15.9	-
RATP	대중교통관리	100	-
SNCF	철도운영법인	100	-
Aéroport de Bordeaux-Mérignac	보르도 메리냐 공항	60	40
Aéroports de la Côte D'azur	코트다쥐르 공항	60	40
Aéroports de Lyon	리옹 공항	60	40
Aéroport de Montpellier Méditerranée	몽펠리에 메디테라네공항	60	40
Aéroport de la Réunion	레위니옹 공항	60	40
Aéroport de Strasbourg Entzheim	스트라스부르 공항	60	40
Aéroport de Toulouse-Blagnac	툴루즈 공항	60	40
Aéroports de Paris	파리의 공항 총괄	52.1	-
ATMB	몽블랑터널, 블렌치고속도로 관리	67.3	24
SFTRF	프레쥐터널, 모리엔느 고속도로관리	99.9	-
Grand port maritime de Dunkerque	딩케르크의 항만	100	-
Grand port maritime du Havre	르아브르의 항만	100	-
Grand port maritime de Marseille	마르세유의 항만	100	-
Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire	낭트, 생나제르의 항만	100	-
Port autonome de Paris	파리의 항만	100	-
Grand port maritime de Rouen	루앙의 항만	100	-
Réseau Ferré de France	프랑스 철도기반시설 관리	100	-
Areva	원자력 및 기타 에너지 산업	10.2	78.5
EDF	전력회사	84.4	-
GDF Suez	천연가스회사	36.01	3.1
DCI	무기제조업체에 기술적 지원	49.9	-
DCNS	조선회사	63.6	-
EADS	우주항공산업	0.06	14.9

〈표 II-17〉의 계속

기업명	업종	국가자본	국가 외 공공자본
Nexter(Giat Industries)	무기산업	100	-
Safran	무기, 우주항공산업	30.2	-
Groupe SNPE	화학그룹	100	-
Thales	무기, 우주항공산업	-	27.08
Imprimerie Nationale	국립 인쇄소	100	-
LFB	의약회사	100	-
Monnaie de paris	조폐기관	100	-
Renault	국영자동차	15.01	-
France Télécom	통신	13.45	13.5
Française des jeux	로또	72	-
Groupe La Poste	우편서비스	77.1	22.9
Arte France	TV방송, 라디오 산업	25	75
Audiovisuel extérieur de la France	TV방송, 라디오 산업	100	-
France Télévisions	TV방송, 라디오, 인터넷산업	100	-
Radio France	라디오방송	100	
Dexia	프랑스·벨기에 합자은행	5.7	17.6
Semmaris	도매시장관리공사	33.34	23.39

자료: *Présentation par entreprise*, 2011.

3) 프랑스 공기업의 국내 총생산 대비 공기업 비중 및 고용 현황

프랑스 공기업의 국내 총생산 대비 부채비율은 27.5%로 우리나라 공기업의 GDP 대비 부채비율과 유사한 수준이다.

〈표 II-18〉 국내 총생산 대비 자산·부채비율

구분	GDP 대비 비중	
	총액	(단위: 백만유로, %)
자산	656,044	32.9
부채	548,975	27.5

자료: *Présentation par entreprise*, 2011.

공기업관리청(APE)에 나타나는 고용 현황을 살펴보면 프랑스 우체국(La Poate)이 약 26만 9천명으로 가장 많고 프랑스 국영철도회사(SNCF)가 약 24만 5천명, 프랑스 가스·에

너지기업(GDF Suez)이 약 23만 6천명, 프랑스전력공사(EDF)가 약 15만명으로 그 뒤를 따르고 있다. 이들 4개 기관의 고용인원을 합한 수치는 58개 공기업 전체 고용인원의 절반을 넘는 수준이다. 이는 프랑스 공기업 고용의 상당수가 규모가 큰 일부 공기업에 집중되고 있음을 보여주는 것이다.

[그림 II-2] 프랑스 공기업별 고용 현황

	2009	2010	2011
Aéroport de Bordeaux-Mérignac	189	193	199
Aéroports de la Côte d'Azur	563	573	580
Aéroports de Lyon	494	502	505
Aéroport de Montpellier-Méditerranée	89	92	91
Aéroports de Paris	12,097	9,550	9,092
Aéroport de La Réunion			254
Aéroport de Strasbourg-Entzheim			83
Aéroport de Toulouse	297	293	297
Air France-KLM	104,721	102,182	102,012
Areva	47,817	47,851	47,541
Arte	558	564	566
ATMB	434	446	446
Audiovisuel extérieur de France	1,607	1,553	1,415
Charbonnages de France			
DCI	602	635	681
DCNS	12,240	12,226	12,657
Daxia	27,290	27,148	22,461
EADS	119,506	121,691	133,115
EDF	164,250	158,764	151,804
La Française des Jeux	1,326	1,405	1,443
France Télécom	178,400	161,392	165,533
France Télévisions	10,733	10,732	10,925
FSI	34	55	55
GDF Suez	242,714	230,930	236,515
Giat Industries	3,093	3,011	2,921
Imprimerie Nationale	566	566	582
La Poste	287,174	276,555	268,822
LFB	1,576	1,835	1,931
La Monnaie de Paris	498	498	468
Grand port maritime de Bordeaux	400	403	372
Grand port maritime de Dunkerque	462	450	404
Grand port maritime du Havre	1,434	1,391	1,241
Grand port maritime de Marseille	1,493	1,471	1,379
Grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire	700	695	662
Port autonome de la Guadeloupe	150	149	151
Port autonome de Paris	229	233	239
Grand port maritime de La Rochelle	132	132	106
Grand port maritime de Rouen	549	541	494
Radio France	4,539	4,218	4,199
RATP	47,157	47,789	54,422
Renault	121,422	124,749	128,322
RFI	1,166	1,299	1,410
Safran	54,911	53,407	59,805
Semmaris	212	213	210
SFTRF	301	296	296
SNCF	200,097	240,978	245,090
SNPE	3,567	2,912	1,265
SPPE			
Thales	64,295	63,734	68,325
Subtotal	1,722,034	1,716,302	1,741,385
Other entities (Adit, Civipol, CNP Assurances, EMC, Sofired, Sovafim)	3,902	4,716	4,807
Total	1,725,936	1,721,018	1,746,192

자료: 프랑스 공기업관리청(APE), <http://www.ape.minefi.gouv.fr/>

4) 프랑스 공기업의 재무 현황

최근 3년간 프랑스 공기업의 자산, 부채, 자본의 변동은 거의 없었으나 부채비율은 2009년 538.8%에서 2011년 512.7%로 다소 하락하였다. 부채비율은 타인자본의 의존도를 나타내는 것으로 기업의 부채액은 자기자본액 이하인 것이 바람직하므로 100% 이하가 이상적이라고 볼 수 있다. 그러나 프랑스의 부채비율은 500% 이상의 높은 부채비율을 나타내고 있는데 이는 다른 국가에 비해서도 상당히 높은 수준이다.

〈표 II-19〉 프랑스 공기업의 자산, 부채, 자본 현황

(단위: 백만유로)

구분	2009	2010	2011
자산	650,873	660,129	656,044
부채	101,884	109,350	107,070
자본	548,989	550,779	548,974

자료: APE, *French State as a shareholder*, 2011, 2012.

〈표 II-20〉 프랑스 공기업의 부채비율

(단위: %, 백만유로)

구분	2009	2010	2011
부채비율	538.8	503.7	512.7
부채	548,991	550,778	548,975
자기자본	101,884	109,350	107,070

자료: APE, *French State as a shareholder*, 2011, 2012.

일반적으로 기업이 보유하는 지급능력, 또는 그 신용능력을 판단하기 위해 쓰이고 있는 유동비율은 200% 이상으로 유지되는 것을 이상적으로 보고 있으며, 유동비율이 클수록 재무 유동성이 크다고 볼 수 있다. 프랑스 공기업의 경우 2011년 기준 81.6%로 이상적인 유동비율에는 못 미치는 수준이다.

〈표 II-21〉 프랑스 공기업의 유동비율

(단위: %, 백만유로)

구분	2009	2010	2011
유동비율	77.1	82.1	81.6
유동자산	236,413	246,872	250,503
유동부채	306,823	300,545	306,854

자료: APE, *French State as a shareholder*, 2011, 2012.

프랑스 공기업의 손익현황을 살펴보면 2011년도 당기순이익이 상당히 감소하였음을 알 수 있다. 2009년에 비하여 총수입이 약 12.5% 증가하였으나 총비용이 그 이상 증가함에 따라 당기순이익이 감소하였다.

〈표 II-22〉 프랑스 공기업의 손익 추이

(단위: 백만유로)

구분	2009	2010	2011
총수입	137,640	152,708	154,805
총비용	130,274	144,824	149,008
당기순이익	7,366	7,884	5,797

자료: APE, *French State as a shareholder*, 2011, 2012.

아래의 〈표 II-23〉, 〈표 II-24〉는 프랑스 공기업의 수익성 지표를 나타낸다. 생산 및 영업활동에 투자한 자본으로 어느 정도 이익을 거두었는지 나타내는 지표로서 재무구조의 건전성과 수익성을 판단할 수 있다. 자기자본 수익률이 높은 기업은 자본을 효율적으로 사용하여 이익을 많이 내는 기업으로 볼 수 있다.

〈표 II-23〉 투자수익률(ROI)

(단위: %, 백만유로)

구분	2009	2010	2011
투자수익률	1.1	1.2	0.9
순이익	7,366	7,884	5,797
총자산	650,873	660,129	656,044

자료: APE, *French State as a shareholder*, 2011, 2012.

〈표 II-24〉 자기자본 수익률(ROE)

(단위: %, 백만유로)

구분	2009	2010	2011
자기자본수익률	7.2	7.2	5.4
순수익	7,366	7,884	5,797
자기자본	101,884	109,350	107,070

자료: APE, *French State as a shareholder*, 2011, 2012.

재무비율을 통하여 분석한 프랑스 공기업은 전체적으로 부채비율이 상당히 높게 나타났다. 과거 민영화를 통하여 지속적으로 재무구조 개선을 추진하여 부채비율이 감소 추세에 있으나 여전히 높은 수준을 보이고 있다. 수익성 및 건전성은 점차 나아지고 있으나 부채비율이 타 국가에 비해 지나치게 높게 나타났으며, 유동성 비율 역시 약 80% 정도로 단기지급능력이 낮게 나타났다.

3. 독일의 공공기관

가. 독일 공기업의 정의 및 유형분류

1) 독일 공공기관 및 공기업 분류

독일에서는 우리나라의 공공기관에 해당하는 개념이 법률적으로 존재하지 않는다.¹³⁾ 연방 공공부문은 연방정부와 독립적인 공법상 영조물(Selbstständige Anstalt)이나 원(Agentur), 행정위원회(Verwaltungsrat), 공법상 재단(Stiftung des öffentlichen Rechts), 공법상 사단(Körperschaften des öffentlichen Rechts), 공기업(Öffentliche Unternehmen) 등이 있으며, 이 중 공기업(Öffentliche Unternehmen)이 우리나라 공공기관과 가장 유사하다. 중앙행정기관이나 행정청이 수행할 수 없는 전문적인 영역에서 행정기관과 독립하여 설치되는 독립적인 공법상 영조물은 정책 수집 및 형성기능을 담당한다. 대학병원이

13) 성승제·고재중·권재열·길준규·전학선, 「공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구」, 『현안분석』, 한국법제연구원, 2008, pp.99~138.

나 대학, 연방보안청, 연방국토계획청 등이 이에 속하고 원이나 행정위원회는 행정청을 대신하여 행정임무를 수행하며, 공법상 재단이나 공법상 사단은 국가사무를 수행한다.

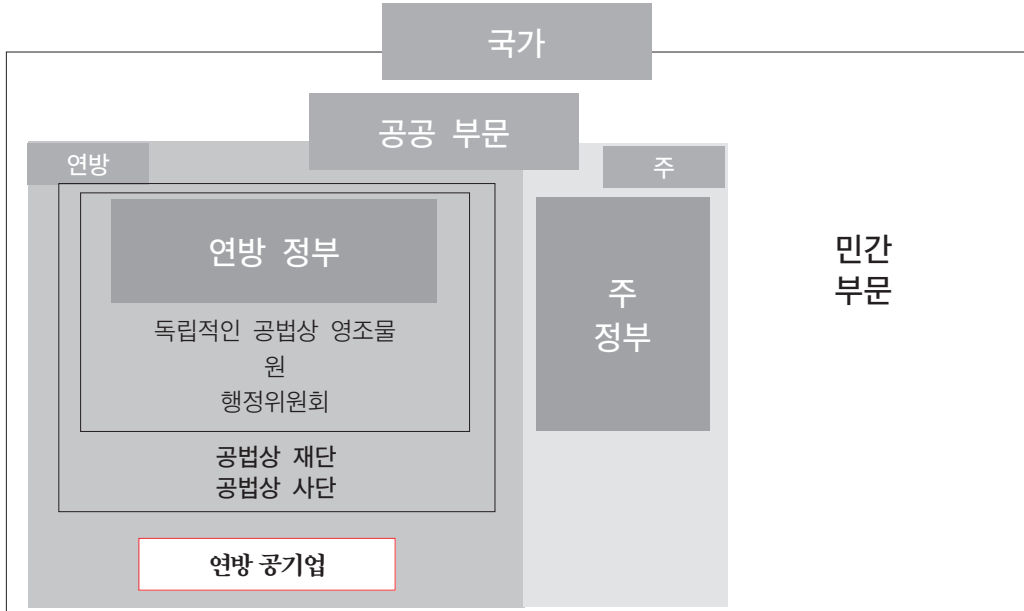
독일의 공기업(Öffentliche Unternehmen)은 정부가 예산과 기금에서 직접·간접적으로 출자하여 소유권 혹은 경영권을 가진 기업들을 의미한다. 출자는 연방정부의 지방분권화가 시발점이었으나, 출자와 기관의 창설은 상당히 재무적이고 일관성이 필요한 업무이므로 연방 재무부에 의해 이루어진다. 독일 연방재무부는 우리나라의 기획재정부와 유사하게 연방국고 형식으로 공기업을 소유하여 소유권을 행사하고 있고 관리권은 각 부처에 나누어져 있다.

지방분권적 성격이 강한 독일에는 주 단위나 지자체 차원에서도 농수산업, 에너지 관련(전기, 가스, 난방)·은행(Sparkasse)·보험·교통·방송·주택 분야 등에 공기업이 산재해 있다. 지방자치단체 소유의 공기업들이 적지 않은데 각기 다른 분야의 공기업들이 하나의 연합공기업 또는 연합목적단체로 결합되어 있어 한 기업이나 한 부문의 적자를 다른 기업이나 부문으로부터 충당하여 지방정부는 자금운영상 유연성을 가질 수 있다.

독일 공기업의 법적 형태는 크게 공법상 공기업과 사법상 공기업으로 나뉜다. 공익적 성격의 업무를 하는 데 필요한 법적지위나 책임이 필요한 기업을 공법상 공기업으로 분류하며, 민간기업과 같은 서비스 제공을 하고 민간기업과 같이 운영될 필요가 있는 조직으로 자본출자나 법적 책임 분배 여부 등에 따라 사법(상법)의 적용을 받으면 사법상 공기업으로 분류한다.

독일 공기업은 교통, 통신, 전기, 가스, 수도, 난방, 주택, 은행, 보험 등 사회간접자본(SOC) 정책 영역과 신용 영역, 나아가 연구 및 국제개발 정책 영역까지 담당하고 있으며, 국민에 대한 공익서비스의 보장과 특정 국민집단에 대한 주요 재화와 서비스를 공급하고 있다.

[그림 Ⅱ-3] 독일의 공공부문 구분



2) 독일 공기업의 형태

독일에서 공기업의 형태는 크게 시장성과 출자 방식을 기준으로 구분된다. 시장성의 유무에 따라 시장형 공기업과 비시장형 공기업으로 구분하며, 시장형 공기업은 출자 방식에 따라 다시 '유형 I, 유형 II, 유형 III 공기업'으로 구분된다. 먼저 시장성은 시장에서 매출을 창출하면 시장형 공기업으로 분류하고 그렇지 않으면 비시장형 공기업으로 분류한다. 이렇게 분류된 시장형 공기업 가운데 연방정부가 공기업에 직접 출자하면 '유형 I 공기업(2011년 기준 89개 기업)', 연방정부기금으로 출자하면 '유형 II 공기업(2011년 기준 21개 기업)', 유형 I 공기업과 유형 II 공기업의 자회사와 연방정부의 직간접 지분이 25% 이상이고 명목자본금 5만유로 이상 기업이면 '유형 III 공기업(2011년 기준 680개)'이 된다.

〈표 II-25〉 독일 공기업의 출자 형식별 공기업 현황(연방정부 소유)

(단위: 개)

유형	2010년	2011년
연방정부 출자(유형 I)	92	89
기금 출자(유형 II)	21	21
유형 I, II 중 중복 출자	1	1
유형 I, II 중 직접 출자	112	109
직간접 출자(유형 III)	500	680
유형 III 중 직접 출자	30	30
유형 III 중 간접 출자	470	650
총계(유형 I + II + III)	612	789

주: 중복 출자는 일반회계와 기금에서 중복 출자된 것을 의미, 간접 출자는 공기업이 재출자한 것을 의미
 자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2011.

나. 독일 공기업 현황

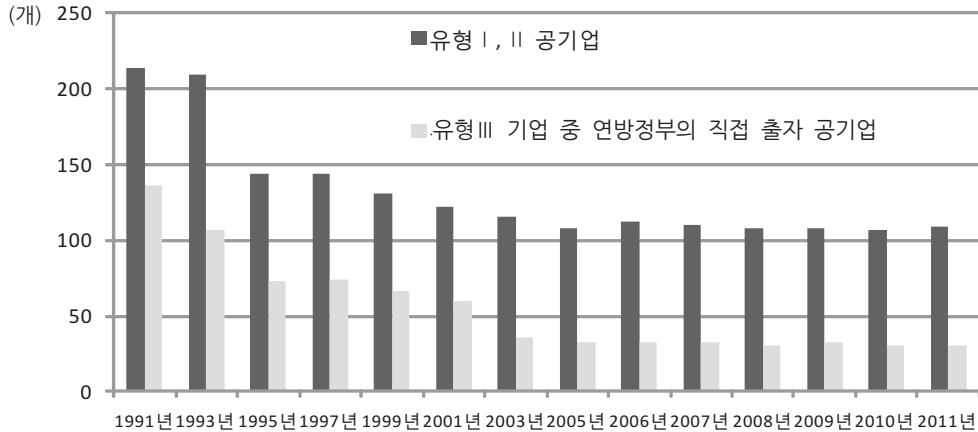
1) 독일 공기업의 범위

독일 공기업은 교통·건설 및 도시 개발 참여 분야, 우체국 연금,¹⁴⁾ 신용기관, 공항·항만 등 SOC 분야, 경제 협력 및 개발부 참여기관, 교육 및 연구 등의 업무를 수행한다. 이외에도 부동산 시장 및 주택공급에 관여하는 공기업과 근거리 대중교통 공기업, 장거리 대중교통 공기업, 물류 공기업이 해당된다. 또한 독일 대부분의 대학이 국립대학으로 국립대학을 전담해서 관리하는 기관도 별도로 존재한다.

[그림 II-4]에서 보듯이 연방 공기업의 수는 점차 줄어드는 추세이며 2005년 이후 큰 변화를 보이지 않고 있다. 이는 2008년 이전까지 독일이 공기업 민영화를 적극 추진한 결과이며, 2008년 이후 민영화는 사실상 정지 상태를 보이고 있다. 독일 통신, 독일 철도와 같은 기업들의 경우 시장상황과 여러 가지 상황을 예의 주시하며, 민간소유지분의 비율을 점차 높여가고 있고, 유럽 금융위기 이후 독일 공기업들이 다른 유럽 공기업과 민간기업을 인수하고 있어 간접 출자 기업이 점차 증가하고 있는 추세이다.

14) 독일 체신청 민영화 과정에서 발생한 연금 지급 기관을 의미함

[그림 II-4] 독일 공기업의 출자 형식별 공기업 숫자의 추세



자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2011.

2) 독일 유형 I 공기업¹⁵⁾의 국가자본 현황

〈표 II-26〉에서 보듯이 2011년 독일 연방정부가 직접 출자한 ‘유형 I 공기업’은 89개로 13개의 주무부처에 소속되어 있으며, 재무부(BMF)와 교통국토부(BMVBS)에 속해 있는 공기업 규모가 크게 나타난다(유형 I 직접 출자 공기업 목록 부록 참고).

〈표 II-26〉 독일 유형 I 공기업 출자 현황

(단위: 개, 천유로)

주무부처	총기업 수	명목자본	연방정부 참여 지분
재무부(BMF)	12	14,923,903	3,504,541
경제기술부(BMWi)	6	272,110	240,093
국방부(BMVG)	7	26,202	12,124
교통국토부(BMVBS)	33	2,770,444	2,415,721
교육부(BMBF)	12	1,306	1,074
문화부(BKM)	5	477	290
외무부(AA)	1	25	25
법무부(BMJ)	1	2,681	1,341

15) 독일에서는 일반회계에서 출자한 유형 I 공기업을 중요하게 생각하기에 중점적으로 관리함

〈표 II-26〉의 계속

주무부처	총기업 수	명목자본	연방정부 참여 지분
농식품부(BMELV)	2	8,725	2,054
가족복지부(BMFSFJ)	1	25	9
환경부(BMU)	2	52	38
경제협력개발부(BMZ)	2	20478	20,472
부처 미소속 ¹⁾	5	5,766	3,209
총계	89	18,032,194	6,200,991

주: 1) 사업이 중단되어 부처가 없는 경우에 해당됨
 자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2011.

3) 독일 유형 I 공기업의 국내 총생산 대비 공기업 비중 및 고용 현황

연방정부가 직접 출자한 ‘유형I 공기업’ 중 지분을 50%가 넘는 공기업 기준으로 하여 국내 총생산 대비 공기업 비중을 산출해 본 결과 자산, 부채, 매출 비중 모두 그리 크지 않게 나타났다. 2010년 연방정부의 직접 출자 지분을 50% 이상 공기업 자산은 599억유로로 독일 GDP의 2.40% 수준이며, 부채는 439억유로로 1.69%, 매출은 421억유로로 1.68%를 나타냈으며, 이는 다른 국가에 비해 GDP 대비 공기업이 차지하는 비중이 상당히 작다고 볼 수 있다.

〈표 II-27〉 2010년 국내 총생산 대비 독일 공기업 비중

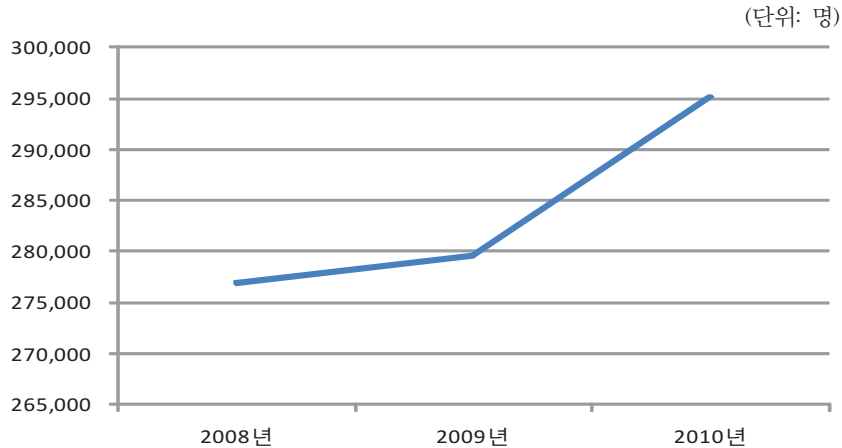
(단위: 백만유로, %)

구분	독일 공기업	GDP 대비 공기업 비중
자산	59,969	2.40
부채	43,971	1.69
매출	42,074	1.68

자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2011.

반면 2008년 이후 독일 공기업 고용 비중은 증가 추세를 나타내고 있다. 2008년 27만명에서 2010년 29만명까지 증가하였으며, 2008년 금융위기 이후 독일 공기업이 타 유럽국가의 공기업과 민간기업을 매입한 것이 주된 원인이었다.

[그림 II-5] 독일 유형 I 공기업 고용 추이



자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2009~2011.

4) 독일 공기업의 재무 현황

2008년 금융위기 이후 독일 공기업의 부채와 부채비율은 2009년 감소하였다가 2010년에 증가하였으며, 자본은 2009년 증가하였다가 2010년에 감소하였다. 본 연구의 7개 국가 중 부채비율이 상당히 높은 국가를 제외하면 독일의 부채비율은 다른 국가들과 유사한 수준이다(8. 외국의 공공기관 현황 요약 참고).

〈표 II-28〉 독일 유형 I 공기업 부채와 부채비율

(단위: 백만유로, %)

구분	2008년	2009년	2010년
부채	39,976	37,763	43,972
자본	14,602	17,164	15,998
부채비율	274	220	275

자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2009-2011.

2008년 금융위기 이후 독일 공기업의 매출액은 2009년 감소하였다가 2010년에 증가하였으며, 당기순이익은 이와 반대로 2009년 증가하였다가 2010년에 감소함을 보이고 있다.

〈표 II-29〉 독일 유형 I 공기업 매출액과 당기순이익 추이

(단위: 백만유로)

구분	2008년	2009년	2010년
매출액	37,498	33,701	42,074
당기순이익	1,412	1,724	1,144

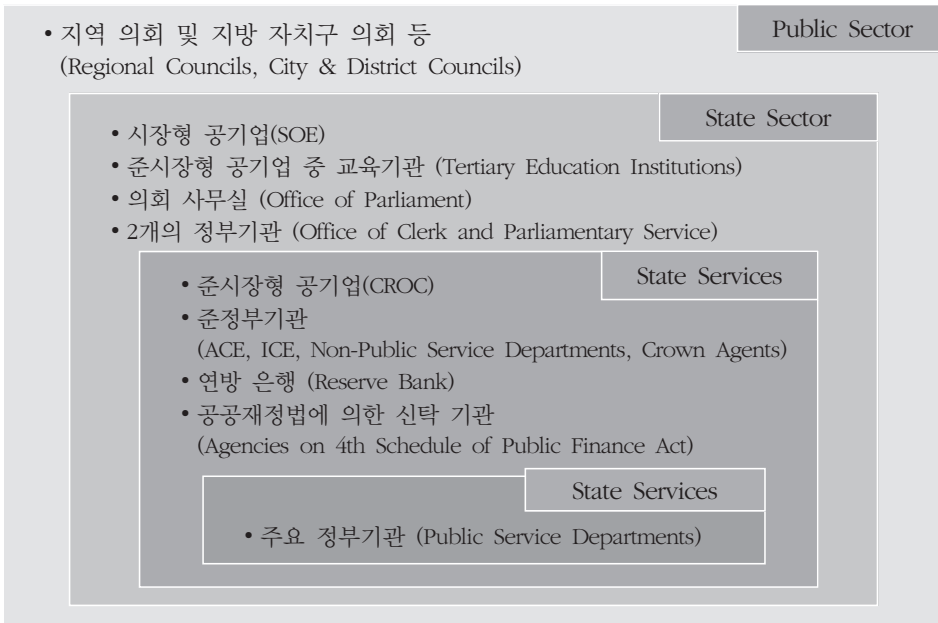
자료: Bundesministerium der Finanzen, *Beteiligungsbericht*, 2009-2011.

4. 뉴질랜드의 공공기관

가. 뉴질랜드 공공기관의 정의 및 유형분류

뉴질랜드의 「공공부문을 위한 법률(State Sector Act, 1988)」에서는 공공부문(public sector)을 “뉴질랜드 정부와 관련된 정부 소유의 모든 기관”이라고 정의하며 공공부문(public sector)은 다시 State Sector와 State Services로 분류된다.

〔그림 II-6〕 뉴질랜드의 공공부문 분류



자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관』, 2010.

State Sector에는 주로 정부기관과 국회 관련 부서, 교육기관, 시장형 공기업(State-Owned Enterprises, SOE)이 포함되며, State Services에는 비시장형 공기업(Crown-Owned Companies, CROC)과 국가 금융기관 등이 포함된다(그림 II-6) 참조).

나. 뉴질랜드 공공기관의 현황

1) 뉴질랜드 공공기관의 범위

뉴질랜드 재무부(Treasury)내 COMU(Crown Ownership Monitoring, Unit)에서는 공공 부문 중 시장형 공기업(State-Owned Enterprises, SOE)과 Crown Financial Institutions(CFIs), Crown research institutes(CRIs)등을 관리하고 있다. 2012년 말 현재 COMU에서 관리하고 있는 공공기관은 총 44개이다.

〈표 II-30〉 2012년도 뉴질랜드 COMU 관리 공공기관

구분	기관명	기능
State owned enterprises(SOEs)	Airways Corporation of New Zealand Ltd	교통
	Animal Control Products Ltd	환경·시설
	AsureQuality Ltd	환경·시설
	Electricity Corporation of New Zealand Ltd	에너지
	Genesis Power Ltd	에너지
	Kordia Group Ltd	방송·통신
	Landcorp Farming Ltd	환경·시설
	Learning Media Ltd	방송·통신
	Meridian Energy Ltd	에너지
	Meteorological Service of New Zealand Ltd	환경·시설
	Mighty River Power Ltd	에너지
	New Zealand Post Ltd	방송·통신
	New Zealand Railways Corporation	교통
	Quotable Value Ltd	환경·시설
	Solid Energy New Zealand Ltd	에너지
Transpower New Zealand Ltd	에너지	

〈표 II-30〉의 계속

구분	기관명	기능
Crown research institutes(CRIs)	AgResearch Ltd	환경·시설
	Industrial Research Ltd	환경·시설
	Institute of Environmental Science & Research Ltd	환경·시설
	Institute of Geological & Nuclear Sciences Ltd	환경·시설
Crown research institutes(CRIs)	Landcare Research New Zealand Ltd	환경·시설
	National Institute of Water&Atmospheric Research Ltd	환경·시설
	New Zealand Forest Research Institute Ltd(Scion)	환경·시설
	The New Zealand Institute for Plant&Food Research Ltd	환경·시설
Crown financial institutions(CFIs)	Accident Compensation Corporation	금융
	Earthquake Commission	금융
	Government Superannuation Fund Authority	금융
	Guardians of NZ Superannuation Fund	금융
Airports(council controlled trading organisations)	Christchurch International Airport Ltd	교통
	Dunedin International Airport Ltd	교통
	Hawke's Bay Airport Ltd	교통
	Invercargill Airport Ltd	교통
Other Crown entity companies	New Zealand Venture Investment Fund Ltd	교통
	Radio New Zealand Ltd	방송·통신
	Television New Zealand Ltd	방송·통신
Companies listed on the 4th schedule of the Public Finance Act	Crown Fibre Holdings Ltd	방송·통신
	Health Benefits Ltd	의료
	Research and Education Advanced Network New Zealand Ltd	방송·통신
	Southern Response Earthquake Services Ltd	금융
Statutory Crown entities	New Zealand Lotteries Commission	레저
	Public Trust	금융
Publicly listed company	Air New Zealand Ltd	교통
Joint venture, limited liability company	Rugby New Zealand 2011 Ltd	레저
Shipping line	Pacific Forum Line Ltd	교통

자료: COMU 홈페이지(<http://www.comu.govt.nz/portfolio-entities/type/>)

2) 뉴질랜드 국내총생산 대비 공공기관의 비중 및 고용 현황¹⁶⁾

뉴질랜드 GDP 대비 공기업(시장형(SOE)·준시장형 공기업(CROC))의 자산과 부채 비중은 다른 국가에 비해 다소 큰 편이다. 뉴질랜드 공기업의 자산은 약 1,502억뉴질랜드달러이고 GDP 대비 비중은 76.3%로 상당히 큰 편이며, 부채는 약 873억뉴질랜드달러이고 GDP 대비 비중은 44.4%로 역시 큰 편에 속한다.

〈표 II-31〉 뉴질랜드 국내 총생산 대비 공기업 비중

(단위: 백만뉴질랜드달러, %)

구분	총액	GDP 대비 비중
자산	150,158	76.3
부채	87,337	44.4

주: 2012년 뉴질랜드 GDP는 196,838백만NZ\$

뉴질랜드 공기업의 고용 현황은 알 수 없으며 공공부문¹⁷⁾에 고용된 총인원은 2009년 증가했다가 2010년 이후 다시 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 II-32〉 뉴질랜드 공공부문 고용 현황

(단위: 명)

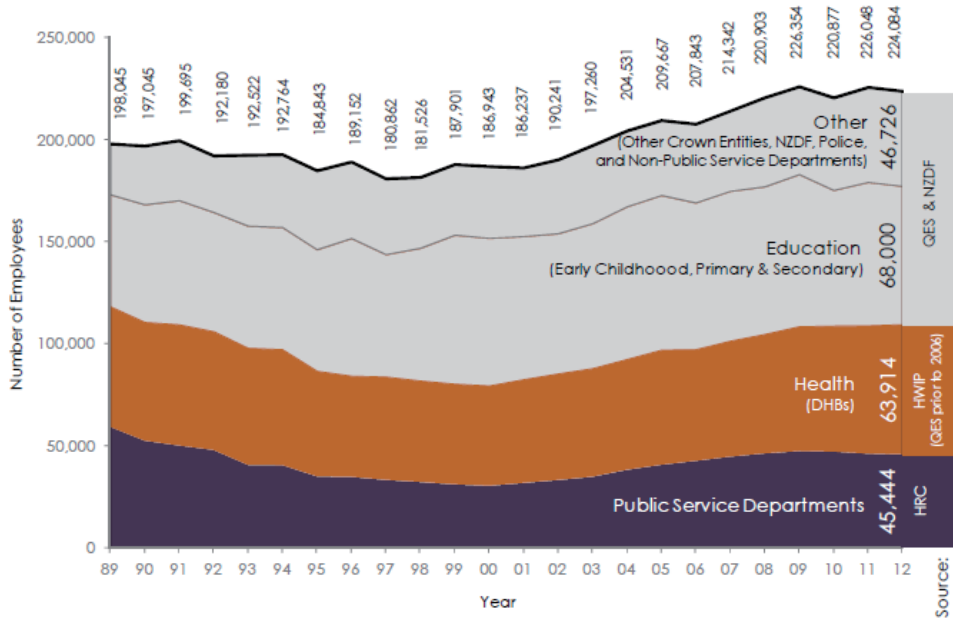
구분	2008	2009	2010	2011	2012
Public Service ¹⁾	45,934	47,052	46,822	45,807	45,444
State Service	220,903	226,354	220,877	226,048	224,084

주: 1) 공공부문의 분류와 범위는 [그림 II-6] 참조
 자료: *Human Resource Capability Survey 2012*

16) 뉴질랜드의 회계연도는 전년도 6월 30일에서 당해연도 6월 30일로 2012년으로 표시된 것은 2011년 6월 30일~2012년 6월 30일까지의 수치를 의미함

17) 공공부문에는 정부부처, 주요 정부기관 및 시장형 공기업(State-owned enterprises)과 준시장형 공기업(Crown entities), Public Finance Act 1989의 Schedule 4에 의해서 만들어진 기관 등이 포함됨

[그림 II-7] 뉴질랜드 공공부문 고용 현황 추이



자료: Human Resource Capability Survey 2012

3) 뉴질랜드 공공기관의 재무 현황¹⁸⁾

뉴질랜드 공기업의 자산을 살펴보면 <표 II-33>과 같이 시장형 공기업(SOE)의 총자산은 2011년까지 지속적으로 증가하다가 2012년에 큰 폭으로 줄어들었으며, 준시장형 공기업(CROC)의 총자산은 지속적으로 증가하는 추세이다.

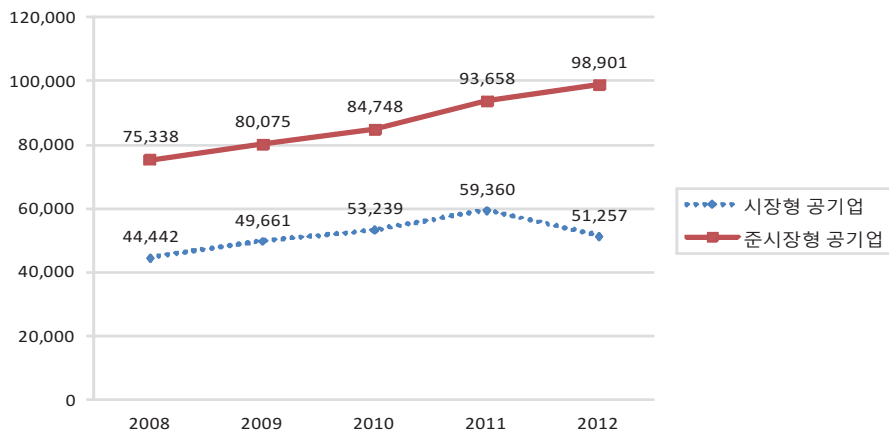
<표 II-33> 뉴질랜드 공기업의 자산 현황

(단위: 백만NZ\$)

구분		2008	2009	2010	2011	2012
고정자산	시장형	31,033	33,095	35,235	36,825	29,268
	준시장형	43,659	46,553	48,109	48,480	49,939
금융자산	시장형	11,717	14,702	16,065	20,241	19,186
	준시장형	23,891	25,323	28,136	36,391	40,475
기타자산	시장형	1,682	1,864	1,939	2,294	2,803
	준시장형	7,788	8,199	8,503	8,787	8,487
총자산	시장형	44,442	49,661	53,239	59,360	51,257
	준시장형	75,338	80,075	84,748	93,658	98,901

자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand, 2012.*

[그림 II-8] 뉴질랜드 공기업의 총자산 추이



자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand, 2012.*

18) COMU에서는 관리·감독하는 모든 기관의 재무현황에 대한 백서를 발행하지 않으므로 뉴질랜드 정부에서 발행하는 재무제표 보고서(*Financial Statements of the Government of New Zealand, 2012*)의 공기업과 관련된 부분을 중심으로 재무현황을 정리

뉴질랜드 공기업의 부채와 자본 추이를 살펴보면 <표 II-34>와 같다. 시장형 공기업의 총부채는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있고, 준시장형 공기업의 총부채는 2011년에 큰 폭으로 증가하여 시장형공기업에 비해 가파른 증가속도를 보이고 있다. 또한 부채의 증가와 함께 차입금도 유사하게 증가하고 있음을 알 수 있는데, 2008년 총부채 중 차입금의 비중이 34.7%를 차지하고 있으며 2012년에도 이와 유사하게 35.1%로 나타났다.

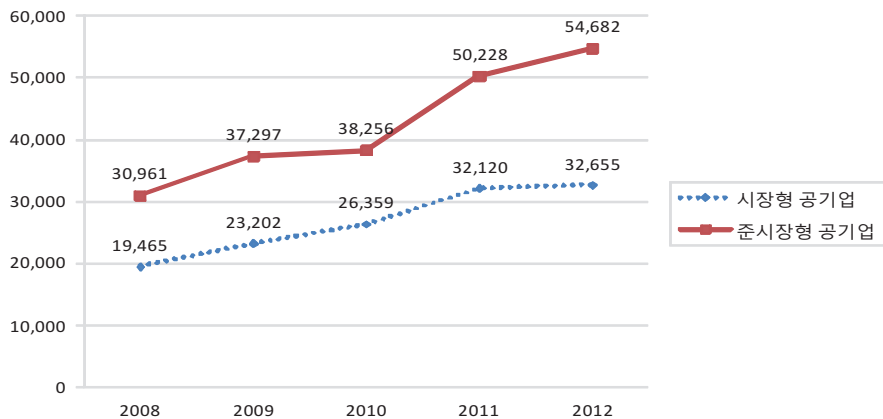
<표 II-34> 뉴질랜드 공기업의 부채, 자본 현황

(단위: 백만NZ\$)

구분		2008	2009	2010	2011	2012
차입금	시장형	12,817	16,963	19,747	23,099	25,374
	준시장형	4,705	4,939	4,835	5,123	5,325
기타부채	시장형	6,648	6,239	6,612	9,201	7,281
	준시장형	26,256	32,358	33,421	45,105	49,357
총부채	시장형	19,465	23,202	26,359	32,120	32,655
	준시장형	30,961	37,297	38,256	50,228	54,682
자본	시장형	24,977	26,459	26,880	27,240	18,602
	준시장형	44,377	42,778	46,492	43,430	44,219

자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand, 2012.*

[그림 II-9] 뉴질랜드 공기업의 총부채 추이



자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand, 2012.*

뉴질랜드 공기업의 수입은 글로벌 금융위기의 여파로 2010년 큰 폭으로 감소하였다가 2011년에 예년 수준 이상으로 회복되었다. 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 수입은

GDP 대비 10% 내외의 비중을 차지하고 있다.

〈표 II-35〉 뉴질랜드 공기업의 수입

(단위: 백만NZ\$)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
공기업 (시장형·준시장형)	19,660	20,024	18,509	24,013	22,918
공공부문 ¹⁾	81,479	79,506	74,725	81,563	83,483

주: 1) 뉴질랜드 공공부문은 '뉴질랜드 정부와 관련된 정부 소유의 모든 기관'이라 정의(그림 II-6 참조)
자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2012.

뉴질랜드의 시장형 공기업(SOE)과 준시장형 공기업(CROC)의 비용은 대체로 수입과 유사한 움직임을 보이고 있으나 2011년에 유일하게 크게 증가하였다. 뉴질랜드 공기업의 비용은 뉴질랜드 GDP 대비 10~15%의 비중을 차지하고 있다.

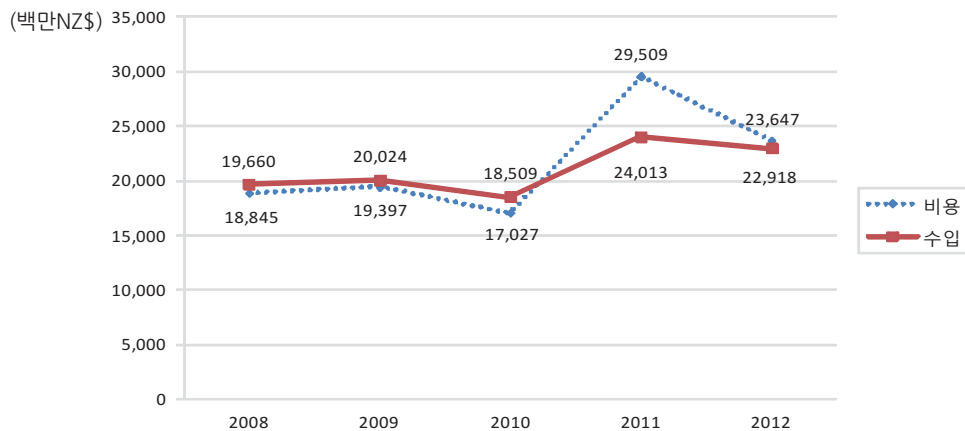
〈표 II-36〉 뉴질랜드 공기업의 비용

(단위: 백만NZ\$)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
공기업 (시장형·준시장형)	18,845	19,397	17,027	29,509	23,647
공공부문	75,842	83,399	81,040	99,959	92,723

자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2012.

[그림 II-10] 뉴질랜드 공기업의 수입 및 비용 추이



자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2012.

뉴질랜드 공공부문의 순이익은 2008년 흑자를 기록한 이후 계속 적자를 보이고 있으며 그 적자폭이 증가하는 추세이다. 시장형 공기업 역시 지속적으로 이익이 감소하고 있으며 2012년 순이익은 손실로 나타났다. 준시장형 공기업은 순이익이 일관되지 않게 나타나면서 2010년 유일하게 흑자를 보였고 2012년 역시 손실이기는 하나 전년에 비해 손실이 크게 회복되었음을 보여준다.

〈표 II-37〉 뉴질랜드 공기업의 순이익

(단위: 백만NZ\$)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
시장형 공기업	723	911	635	327	-1,423
준시장형 공기업	-1,526	-4,727	2,373	-3,143	-641
공공부문	2,384	-10,505	-4,509	-13,360	-14,897

주: 뉴질랜드 공공부문은 '뉴질랜드 정부와 관련된 정부 소유의 모든 기관'이라고 정의(그림 II-6) 참조
 자료: *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2012.

5. 스웨덴의 공공기관

가. 스웨덴의 공기업의 정의 및 유형분류

스웨덴은 입헌군주제 국가로서 실질적인 행정권한은 내각에서 담당하고 있는 내각책임제이다. 의회는 단원제로 총리임명권, 총리불신임권, 입법권, 예산심의권, 조세권, 중앙행정기관 감독권 등의 권한을 행사하며, 행정부는 총리실과 11개의 소관부처(Ministry), 행정청(Office of Administrative Affairs) 및 EU대표부(Permanent Representation of Sweden to the EU)로 구성된다.

〈표 II-38〉 스웨덴 정부부처 구성 및 인력 현황

(단위: 명, 개)

부 처	인원	소속기관 수
총리실(Prime Minister's Office)	186	2
법무부(Ministry of Justice)	351	123

〈표 II-38〉의 계속

부 처	인원	소속기관 수
외무부(Ministry for Foreign Affairs)	1,248	11
국방부(Ministry of Defence)	151	11
보건사회부(Ministry of Health and Social Affairs)	325	56
재무부(Ministry of Finance)	427	13
교육과학부(Ministry of Education and Research)	194	57
농촌부(Ministry for Rural Affairs)	155	7
환경부(Ministry of the Environment)	173	7
기업 및 에너지통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications)	311	22*
문화부(Ministry of Culture)	97	24
고용부(Ministry of Employment)	137	12
행정청(Office for Administrative Affairs)	590	-
EU대표부(Permanent Representation to the EU)	125	-
총계(Total Government Offices)	4,470	345

주: 4개의 정부기업(Public enterprises)과 지적재산권 및 특허관련 법원 포함
 자료: *Swedish Government Offices Yearbook 2011*.

스웨덴의 공공부문은 정부부처(Ministry) 외에 책임운영기관(Agency), 정부기업(Public Enterprise) 및 공기업(State-owned Companies)으로 구분¹⁹⁾된다.

책임운영기관은 의회 및 정부부처에 의해 통제되는 기관이며, 정부 소유 기업으로 비시장적 재화(non-market producers)의 생산을 담당하는 기관으로 정부가 직접 소유하여 운영하기 때문에 공기업과 달리 정부 정책을 위한 목적으로 운영된다.

정부기업(Public Enterprises)은 시장 가격에 의해 그 산출물이나 서비스가 거래되지 않고 국가 경제·산업적 정책에 따라 운영되는 기업이다. 현재 스웨덴의 정부기업은 총 4개로 LFV Group(스웨덴 공항 및 관제업무), Swedish Maritime Administration (Sjöfartsverket, 항구 및 선박 관련 업무), Swedish National Grid (Svenska Kraftnät, 전력의 공급 및 송배전 관련 업무), Swedish State Railways (Statens Järnvägar, 스웨덴 철도 관련 자산 관리 업무)가 있다. 스웨덴 정부기업의 업무들은 현재 우리나라의 공기업이 수행하고 있는 업무와 유사하며, 정부의

19) 공공부문 정의에서 일반적으로 공기업은 공공부문에 포함하는 것으로 인식되나, 스웨덴의 경우 통계상의 공공부문의 정의에서 공기업 및 시장성 활동을 하는 정부 소유 기업은 제외하고 있음

정책적 목적에 의해 운영되는 기관의 경우 정부기관으로서 공공기관에 포함시킨다.

공기업(State-Owned Companies)은 경제적인 의미가 있는 가격으로 거래되는 시장성 산출물과 서비스를 생산하는 기업으로 정부가 전부 또는 일부의 주식을 소유하고 있는 기업을 의미한다. 스웨덴의 공기업은 정부가 투자의 개념으로 주식을 소유하고 소유권을 행사하는 기관으로 정부기업과는 달리 국가의 정책에 따라 운영되거나 그 영향력이 거의 존재하지 않으며, 공공부문에 포함되지 않는다. 스웨덴에서는 공기업의 형태를 크게 정부가 100% 지분을 소유한 완전소유(wholly-owned)와 부분소유(partly-owned)로 구분된다.

〈표 II-39〉 스웨덴의 공공기관 유형

분 류	설 명
책임운영기관(Agency)	- 정부의 직접 통제가 이루어지는 기관이며 각 부처 아래에 존재
정부기업(Public enterprises)	- 비시장성 재화를 생산하며 정부가 소유하고 있는 기업으로 기업 및 에너지통신부 산하에 4개가 존재
공기업(State-owned companies)	- 시장성을 목표로 수익과 이윤 창출을 위한 장기적인 지속가능성을 우선시하는 기업으로 재무부가 책임운영부처임

자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010, pp.188~189. 재구성

〈표 II-40〉 스웨덴의 통계상 공공부문(Public Sector/General Government) 정의

공공부문에 대한 정확한 범위와 활동에 대한 정의는 논란의 여지가 있으며, 다음은 공공부문 범위에 대한 다양한 정의 중 통계의 목적으로 이용되는 공공부문의 정의를 설명하고자 한다.

스웨덴의 통계상 공공부문(Public Sector)은 크게 3부분으로 나눌 수 있다. 첫째는 중앙정부 부문(central government sector)으로 의회, 내각 및 중앙정부기관을 포함하고 있다. 둘째는 지방정부 부문(local government sector)이며 지방자치단체 및 그 의회를 포함한다. 셋째는 노령연금제도(old-age pension system)이며 국민계정(National Accounts)상은 사회보험부문(social insurance sector)라 일컬어진다.

각 부문은 생산자의 형태와 경제활동의 기능과 주요 활동에 따라서 결정되며, 공공부문은 정부기관(public authorities)보다는 광범위한 개념이다. 또한 세금을 운영기금으로 하는 활동이나 비시장성 생산자인 기관은 포함되지만 시장 상황에 의해 운영되는 공기업과 정부 소유의 기업(publicly-owned companies)은 공공부문에 포함되지 않는다.

자료: *Public Finance in Sweden*, 2007.

나. 스웨덴의 공기업 현황

1) 스웨덴 공기업의 범위

스웨덴 정부는 2012년 기준으로 총 58개의 공기업을 관리하며, 이들은 정부가 100%의 지분을 가지고 있는 43개 공기업과 부분적으로 지분을 소유한 15개의 공기업으로 구성된다. 2010년까지 스웨덴 공기업에 대한 소유권은 기업 및 에너지 통신부의 정부소유권 부서(Division for State ownership)에서 행사하였으나 2011년부터 재무부로 이관되었다. 공기업의 책임운영부처를 재무부로 이관한 것은 공기업에 대한 정부의 지분 소유를 정부의 포트폴리오 관리로 확고히 하고자 하는 것으로 평가되고 있다. 이는 공기업에 대한 소유권 행사를 국가 산업에 대한 정책을 수행하는 부처에 집중하기보다 국가투자의 개념으로 재무부에 집중함으로써, 공기업의 운영이 산업 정책 및 정치적 목적 등에 치우치지 않고 기업의 분명한 목표와 가이드라인을 통해 이루어지도록 하기 위한 노력이라 할 수 있다.

스웨덴의 공기업은 재무부 산하 두 개의 부서인 공기업실(Division for State-owned Enterprises)와 기업지배구조 및 분석실(Division for Corporate Governance and Analysis)에서 공기업 관련 책임 운영을 담당하고 있다.

〈표 II-41〉 스웨덴 정부가 부분적으로 소유한 공기업 현황

(단위: 백만SEK, %, 명)

기업명(지분율)	산업분류	수익 (Revenue)	당기순이익 (Net profit)	자기자본이익률 (Return on equity)	고용자 수
Bilprovingen (52)	차량안전	1,647	108	13.5	1,651
Bostadsgaranti (50)	주거안전	25	28	10.3	22
Botniabanan (91)	철도	853	0	0	25
ESS (74)	리서치	0	-178	(-)	68
Innovationsbron (84)	리서치	159	-108	(-)	71
Miljömärkning Sverige (10)	환경마크	49	0	0	49
Miljöstyvningsrådet (85)	환경	18	0	0.8	16
Nordea (13.4)	금융	48,558	23,443	10.6	33,068
PostNord (60.7)	우편	39,740	1,225	10	41,714
SAS (21.4)	항공	41,412	-1,687	(-)	15,142
SOS Alarm (50)	긴급전화	838	10	6	827
TeliaSonera (37.3)	통신	106,797	21,072	16.8	26,999
VisitSweden (50)	관광	282	-8	-24	81

주: 1. Norrland Center는 포함되지 않음

2. (-)는 음의 값을 나타냄

자료: 『스웨덴 공기업 연차보고서』(Annual Report State-owned Companies 2011), 2011.

2) 스웨덴 공기업의 국내 총생산 대비 공기업 비중 및 고용 현황

스웨덴의 58개 공기업의 부채는 GDP 대비 34.1%를 차지하며, 자산은 44.3%를 차지하고 있다. 이는 다른 국가에 비해 월등히 높거나 낮은 수준이라고 할 수는 없으며, 우리나라와 유사한 수준이다(8. 외국의 공공기관 현황 요약 참고). 스웨덴 공기업의 추정 시장 가치(estimated market value)는 2010년 약 6,000억스웨덴크로나로 2011년의 약 5,800억스웨덴크로나에 비해 감소하였으며 국민총생산(GDP) 대비 공기업의 추정가치는 2010년 18%, 2011년 16.6%로 스웨덴 경제에서 매년 조금씩 줄어들고는 있지만 스웨덴에서 공기업이 차지하는 역할과 비중이 여전히 크다고 할 수 있다²⁰⁾.

20) 스웨덴 국내 총생산(GDP)은 2010년 3조 3,375억스웨덴크로나, 2011년 3조 4,999억스웨덴크로나임

〈표 II-42〉 스웨덴 국내 총생산 대비 공기업 비중(2011년)

(단위: 백만스웨덴크로나, %)

구분	총액	GDP 대비 비중
자산	1,549,442	44.27
부채	1,194,741	34.14

주: 스웨덴 2011년 GDP는 3,499,914백만SEK

스웨덴 공기업 연차보고서에 따르면 스웨덴 인력은 2011년 21만 9천여 명으로 2010년 22만 6천여 명에서 약 3% 감소하였으며 인력의 30%가 공공부문에서 근무하고 있다. 또한 공기업 고용의 상당수가 일부 대형 공기업에 집중되고 있는데, 가장 고용규모가 큰 기업은 우편서비스를 제공하는 PostNord로 4만 1천명이며, 주요 상장회사인 Nordea 금융그룹과 통신회사인 TeliaSonera에 각각 3만 3천여 명과 2만 7천명이 고용되어 있고 정부가 100% 소유권을 가진 공기업 중에서는 전력회사인 Vattenfall이 3만 7천여 명을 고용하고 있다.

3) 스웨덴 공기업의 재무 현황

스웨덴의 58개 공기업의 자산은 감소하는 추세로 2010년에 비해 2011년도에는 77억스웨덴크로나 감소하였으며, 부채의 경우도 2010년에 비해 2011년도에 약 127억스웨덴크로나 정도가 감소한 것으로 나타난다.

〈표 II-43〉 스웨덴 공기업의 자산 현황

(단위: 백만SEK)

구분	2009	2010	2011
총자산	1,598,340	1,557,184	1,549,442
총자본	341,289	349,703	354,701
총부채	1,257,051	1,207,479	1,194,741

자료: Annual Report State-owned Companies, 2010; 2011.

공기업의 부채비율은 2007년 이후 점차 상승하여 2009년 367.8%로 정점에 도달한 후 하락하여 2011년 약 336.8%를 보이고 있다. 본 연구에서 다루어지는 7개 국가 중 다른 국가에 비하여 다소 높은 수치이며 프랑스, 영국에 이어 3번째로 부채비율이 높게 나타난다.

스웨덴의 부채 비율은 다소 높게 나타나지만 점차 재무현황이 개선됨을 볼 수 있는데 <표 II-44>와 같이 자기자본의 증가로 인하여 2009년 이후 부채비율은 감소하는 한편, 자기자본비율은 줄어드는 추세에서 2010년부터는 조금씩 증가하는 것으로 나타나고 있다. 또한 기업의 유동부채 상환율을 나타내는 유동비율의 경우 권고되는 200% 미치는 못하는 수준이나, 2007년 이후 지속적으로 증가하여 공기업의 유동성이 개선되고 있음을 보이고 있다.

<표 II-44> 스웨덴 공기업의 부채 관련 지표

(단위: %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
총부채/자기자본 (부채비율)	296.5	322.3	367.8	344.9	336.8
자기자본/총자산 (자기자본비율)	21.7	20.1	18.1	19.4	20.0
단기자산/단기부채 (유동비율)	72.6	73.9	127.2	128.7	149.8

자료: Annual Report State-owned Companies, 2009; 2010; 2011.

스웨덴 공기업의 손익현황을 보면 2010년까지 순매출액, 영업이익, 당기순이익이 증가하는 경향을 보이다 2011년도에는 다소 감소하는 경향을 보인다.

<표 II-45> 스웨덴 공기업의 손익 현황

(단위: 백만SEK)

구분	2009	2010	2011
순매출액	352,171	368,092	336,801
기타수익	5,077	7,914	13,051
비용	313,908	318,390	296,195
영업이익	54,416	71,498	62,433
당기순이익	34,684	55,755	40,856

자료: Annual Report State-owned Companies, 2010; 2011.

스웨덴은 공기업에 대한 소유권 정책의 목표가 가치를 창출하는 것이므로 국가재정에 가치 공헌을 배당금으로 보여주고 있다. 공기업의 2011년 배당금은 278억스웨덴크로나로 2010년에 비해 26% 감소했다. 총투자액은 2010년에 비해 2011년에는 543억스웨덴크로나로 21% 감소했으며, 이는 에너지 발전회사인 Vattenfall²¹⁾의 투자액이 418억에서 358억스웨덴크로나로 감소했기 때문이다.

〈표 II-46〉 스웨덴 공기업의 배당금 및 투자액

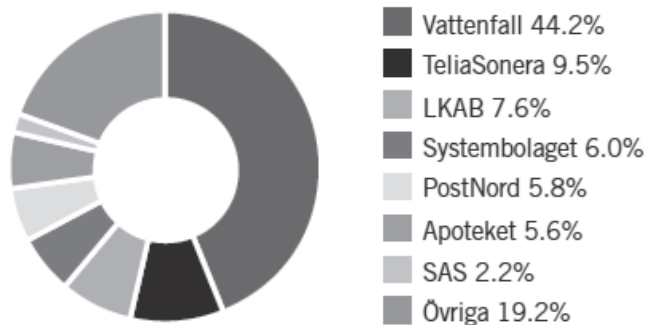
(단위: 백만 SEK)

구분	2009	2010	2011
배 당 금	21,100	37,600	27,800
총투자액	122,206	68,996	54,255

자료: Annual Report State-owned Companies, 2010; 2011.

스웨덴 공기업의 총매출은 [그림 II-11]과 같이 나타나며 이 중 Vattenfall이 약 44%를 차지하고, 통신회사인 TeliaSonera가 약 10%를 차지하고 있다.

[그림 II-11] 스웨덴 주요 공기업의 매출 비중



자료: Annual Report State-owned Companies, 2010; 2011.

21) Vattenfall은 스웨덴 공기업 전체 투자액의 66%를 차지하고 있음

6. 일본의 공공기관

가. 일본 공공기관의 정의 및 유형분류

1) 일본의 공공기관 및 공기업 분류

일본의 공공기관은 메이지유신 시대부터 설립되었으며 산업부흥기에 민간자본의 역량으로 수행하기 어려운 기반 산업을 국가가 수행할 수 있도록 공공기관으로 육성하였다. 일본은 「재해대책기본법」,²²⁾ 「무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률」²³⁾에서 공공기관을 정의하고 있으며, 개별법에 의한 관리체계가 제시되어 있을 뿐, 우리나라와 같이 포괄적인 관리를 수행하지 않는 것으로 보인다.

일본의 국가공기업 부문은 독립행정법인, 특수법인, 인가법인 등으로 구성, 독립행정법인과 특수법인으로 파악할 수 있다. 특수법인은 법률에 의해 설립되고 정부가 지분을 행사하는 기업적 성격을 지닌 공공기관으로 볼 수 있다. 독립행정법인은 공공성을 유지하면서 경쟁원리에 의하여 운영하는 것이 바람직한 사무에 관하여 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 운영성과를 책임지게 하는 책임운영기관과 유사한 성격을 갖고 있으며 국가의 행정 집행, 서비스 기능을 수행하는 기관도 포함하는 광범위한 기능을 수행하고 있다.

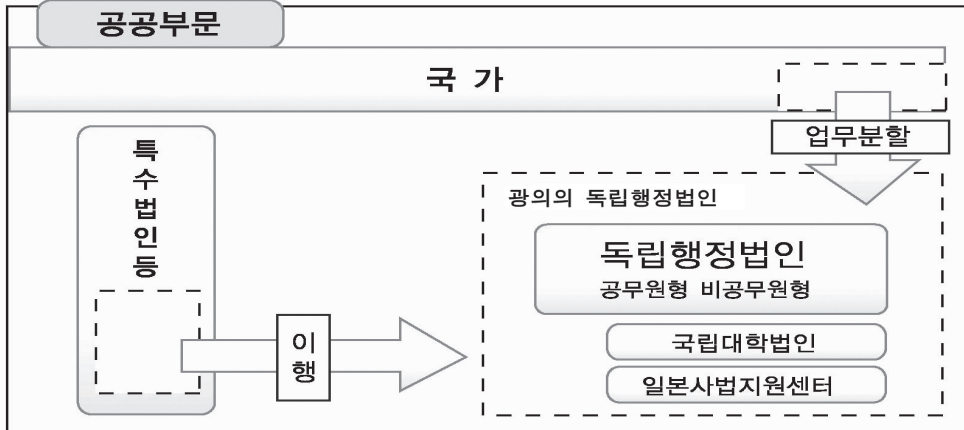
22) 「재해대책기본법」 제2조 제5호 및 제6호

- 지정공공단체로 독립행정법인, 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 및 전기·가스·수송·통신 등 공익사업을 시행하는 법인(공익사업을 시행하는 법인은 특수법인과 인가법인을 지칭) 등
- 지정지방공공기관으로 지방독립행정법인, 항만법상의 항만국, 토지개발법상의 토지개발구역 기타 공공적 시설 및 도도부현 지역의 공익사업시행 법인 등

23) 「무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률(국민보호법)」 제2조 제2호

- 지정지방공공기관으로 도도부현에서 전기·가스·수송·통신·의료 등 공익사업을 시행하는 법인, 지방도로공사, 기타 공공시설을 관리하는 법인 및 지방독립행정법인으로 당해 도도부현 지사가 지정하는 법인 등

[그림 II-12] 일본의 공공기관 유형



자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관II』, 2010, p.191(재구성)

2) 일본 공공기관의 형태

특수법인은 1980년대 이후 공공부문 개혁의 주요 대상으로 지속적인 구조조정이 이루어져 왔으며 1967년에 113개까지 팽창했던 특수법인 운영규모가 2010년에는 32개로 축소조정되는 등 민영화 및 통·폐합 등을 통해 특수법인의 운영 규모를 지속적으로 줄여왔다.

특수법인은 공단(公團), 사업단(事業團), 공고(工庫), 특수은행(特殊銀行), 금고(金庫), 영단(營團), 특수회사(特殊會社)로 구분할 수 있다. 특수회사는 기존 특수법인을 민영화하는 과정에서 등장하였다. 특수법인이 수행하던 사업을 검토하여 정부가 수행하는 것보다 민간에 이양하는 것이 효율적으로 판단되면 민영화를 추진하고, 민영화의 중간 단계로 해당 법인을 주식회사로 변경 후 특수회사로 명명하였다. 특수회사에는 우정·철도·공항·고속도로회사 등이 포함되어 있으며 이는 국가경제적으로 큰 비중을 차지하는 사업들로 우리나라의 공기업과 유사한 성격을 갖고 있다는 특징이 있다.

일반적으로 협의의 특수법인은 정부가 수행할 필요가 있는 사업이나 업무가 기업적 경영에 적합한 성격을 띠고 있는 경우, 해당 사업을 통상의 행정기관이 담당하게 되면 각종 제도상의 제약으로 인해 능률적인 경영을 기대하기 어렵기 때문에 특별법에 의해 독립적인 법인으로 설치된다. 특수법인은 국가적 책임을 담보하는 데 필요한 특별한 감독

을 받기는 하지만 그 밖의 측면에서는 가능한 경영의 자율성과 탄력성을 인정하여 능률적인 경영을 행할 수 있다.

특수법인은 특별법에 의해 정부가 직접 설립한 법인으로 법인격을 확보하고 통상의 사기업처럼 활동하나 예산, 사업기획, 자금계획, 결재의 인가권, 법인장의 임명권을 주무 대신(주무부처의 장)이 갖고 있어 통제를 하고 있다. 특수법인의 신설 및 폐지는 행정기관과 동일하게 총무성의 심사대상이며, 예산집행은 회계감사원의 검사대상이다.²⁴⁾

독립행정법인(獨立行政法人)제도는 국민의 요구에 대응하는 효율적인 행정 서비스 제공을 목적으로 국가가 직접 실시할 필요는 없지만 민간에서는 실시되지 않을 우려가 있는 공공사업을 실시하기 위한 제도를 말한다. 독립행정법인은 구성원이 공무원의 신분을 갖는가에 따라 특정독립행정법인과 비특정독립행정법인으로 구분할 수 있다.²⁵⁾

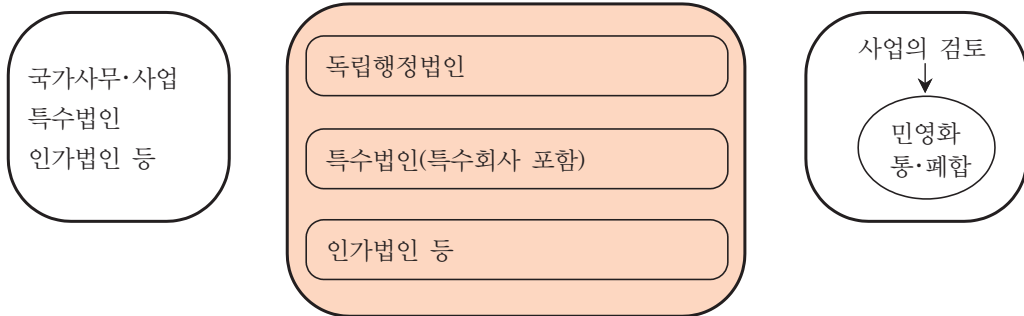
독립행정법인의 도입 목적은 각 성·청의 행정사무·사업 중 집행기능을 분리하여, 법인격을 지닌 별도의 독립행정법인을 창설하여 공공성이 높은 기능, 즉 민간에서 수행하기 곤란하고 국가기관이 직접 담당할 필요는 없는 기능을 수행하는 데 있다(「독립행정법인통칙법」 제2조 제1항). 이들은 독립법인의 지위를 갖고 있으며 총무성에서 제도를 관장하고 있다. 대표기관으로는 국립공문서관, 조폐국 등이 있으며 특수법인과 달리 총무성을 통해 관리되고 있는 점이 특징이다. 각 법인의 업무에 대해서 정기적으로 엄격한 사후 평가를 실시하여 효율성과 사업의 개폐 여부를 검토하고 있다.

일본의 공공기관은 국가사무·사업, 기존의 특수법인, 인가법인의 형태에서 경영의 효율성과 공적 수요 증가에 의해 국가사무·사업이 독립행정법인으로 분화되거나 다른 형태로 변화되었다. 이후 시간이 경과하고 환경이 변화되어 공공기관의 사업을 검토하여 민영화하거나 통·폐합하는 등의 변화를 거쳐왔다.

24) 대외경제정책연구원, 『한·중·일 공기업 개혁정책의 변천과 성과』, 2010, 제4장 참고

25) 「독립행정법인통칙법」 제2조 제2항에서 “특정독립행정법인은 독립행정법인 중 그 업무가 국민생활 또는 사회·경제의 안정에 직접적이고 현저한 영향을 미친다고 인정되는 것에 대해 당해 독립행정법인의 업무 등을 종합적으로 감안하여 그 임원 및 직원에게 국가공무원의 신분을 부여해야 한다고 개별 법률에서 정하는 것”이라고 규정하고 있다.

[그림 Ⅱ-13] 일본 공공기관의 변화



자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관Ⅱ』, 2010, p.194.

나. 일본 공공기관 현황

1) 일본 공공기관의 범위

가) 특수법인의 범위

현재 특수법인은 2012년 10월 1일 기준으로 33개이며 사업단 1개, 공고(工庫) 1개, 특수회사 26개, 기타(일본방송협회, 방송대학원, 일본연금기금 등)의 5개로 구성되어 있다. 소관부성별 특수법인을 살펴보면 내각부 2개, 총무성 6개, 재무성 5개, 문부과학성 2개, 후생노동성 1개, 농림수산성 1개, 경제산업성 2개, 국토교통성 13개, 환경성 1개로 구성된다.

〈표 II-47〉 일본의 특수법인 현황

소관	특수법인 (33)			
	특수회사(26)	사업단(1)	공고(1)	기타(5)
내각부 (2)			오키나와진흥 개발금융공고	오키나와과학기술 대학원대학학원
총무성 (6)	일본전신전화주식회사 동일본전신전화주식회사 서일본전신전화주식회사 일본우정주식회사 일본우편주식회사			일본방송협회
재무성 (5)	일본담배산업주식회사 주식회사일본정책금융공고 주식회사일본정책투자은행 수출입·항만관련정보센터주식회사 주식회사국제협력은행			
문부과학성 (2)		일본사립학교 진흥·공제사업단		방송대학학원
후생노동성 (1)				일본연금기구
농림수산성 (1)				일본중앙경마회
경제산업성 (2)	일본알코올산업주식회사 주식회사상공조합중앙금고			
국토교통성 (13)	신간사이국제공항주식회사 홋카이도여객철도주식회사 시코쿠여객철도주식회사 큐슈여객철도주식회사 일본화물철도주식회사 도쿄지하철주식회사 나리타국제공항주식회사 동일본고속도로주식회사 중일본고속도로주식회사 서일본고속도로주식회사 수도고속도로주식회사 한신고속도로주식회사 혼슈시코쿠연락고속도로주식회사			
환경성(1)	일본환경안전사업주식회사			

주: 특수회사는 설립근거법에 의해 정부가 설립한 주식회사로 안정적으로 민영화를 진행하기 위한 제도로 도입됨. 사업단은 국가 경제, 사회정책을 담당하는 성격으로 기업성이 희박하고 규모가 작으며 독립채산성이 크지 않음. 공고는 전액 정부가 출자한 법인으로 정책금리로 특정 대상에게 용자를 제공함으로써 일반 시중금융의 보완적 역할을 수행, 국회에서 예산과 결산을 통제함
 자료: 총무성 홈페이지, 2013.3.

나) 독립행정법인의 범위

총무성의 『독립행정법인평가연보』(2013년 1월 21일 발표)를 보면 2012년 말 기준으로 독립행정법인 수는 102개로 특정독립행정법인(공무원형 기관) 8개, 비특정독립행정법인(비공무원형 기관) 94개로 구성되어 있다. 소관부성(처)별로는 내각부 2개, 소비자청 1개, 총무성 4개, 외무성 2개, 재무성 4개, 문부과학성 23개, 후생노동성 19개, 농림수산업성 13개, 경제산업성 10개, 국토교통성 20개, 환경성 2개, 원자력규제위원회 1개, 방위성 1개이다. 독립행정법인 중 직원의 신분이 공무원인 특정독립행정법인은 2013년 2월 현재 8개 정도²⁶⁾이다. 독립행정법인(총무성의 평가대상)의 수는 2010년 104개, 2011년 103개, 2012년 현재 102개이다.

〈표 II-48〉 일본의 독립행정법인 현황(2012년)

소관	독립행정법인
내각부(2)	국립공문서관, 북방영토문제대책협회
소비자청(1)	국민생활센터
총무성(4)	정보통신연구기구, 통계센터, 평화기념사업특별기금, 우편저금·간이생명보험관리기구
외무성(2)	국제협력기구, 국제교류기금
재무성(4)	주류종합연구소, 조폐국, 국립인쇄국, 일본만국박람회기념기구
문부과학성(23)	국립특별지원교육종합연구소, 대학입시센터, 국립청소년교육진흥기구, 국립여성교육회관, 국립과학박물관, 물질·재료연구기구, 방재과학기술연구소, 방사선의학종합연구소, 국립미술관, 국립문화재기구, 교원연수센터, 과학기술진흥기구, 일본학술진흥회, 이화학연구소, 우주항공연구개발기구, 일본스포츠진흥센터, 일본예술문화진흥회, 일본학생지원기구, 해양연구개발기구, 국립고등전문학교기구, 대학평가·학위수여기구, 국립대학재정·운영센터, 일본원자력연구개발기구

26) 직원의 신분이 공무원인 특정 8개 기관은 2012년 9월 기준으로 국립공문서관, 통계센터, 조폐국, 국립인쇄국, 국립병원기구, 농림수산소비안전기술센터, 제품평가기술기반기구, 주류군등노동자노무관리기구

〈표 II-48〉의 계속

소관	독립행정법인
후생노동성(19)	국립건강·영양연구소, 노동안전위생종합연구소, 근로자퇴직금공제기구, 고령·장해·구직자고용지원기구, 복지의료기구, 국립중도지적장애자합시 설희망원, 노동정책연구·연수기구, 노동자건강복지기구, 국립병원기구, 의약품의료기기종합기구, 의약기초연구소, 연금·건강보험복지시설정리기 구, 연금적립금관리운용독립행정법인, 국립암연구센터, 국립순환기병연구 센터, 국립정신·신경의료연구센터, 국립국제의료연구센터, 국립성육의료 연구센터, 국립장수의료연구센터
농림수산성(13)	농림수산소비안전기술센터, 종묘관리센터, 가축개량센터, 수산대학교, 농 업·식품산업기술종합연구기구, 농업생물자원연구소, 농업환경기술연구소, 국제농림수산업연구센터, 삼림종합연구소, 수산종합연구센터, 농축산업진 흥기구, 농업자연금기구, 농림어업신용기금
경제산업성(10)	경제산업연구소, 공업소유권정보·연수관, 일본무역보험, 산업기술종합연 구소, 제품평가기술기반기구, 신에너지·산업기술종합개발기구, 일본무역 진흥기구, 정보처리추진기구, 석유천연가스·금속광물자원기구, 중소기업 기반정비기구
국토교통성(20)	토목연구소, 건축연구소, 교통안전환경연구소, 해상기술안전연구소, 항만 공항기술연구소, 전자항법연구소, 항해훈련소, 해기교육기구, 항공대학교, 자동차검사독립행정법인, 철도건설·운수시설정비지원기구, 국제관광진흥 기구, 수자원기구, 자동차사고대책기구, 공항주변정비기구, 해상재해방지 센터, 도시재생기구, 아미미군도진흥개발기금, 일본고속도로보유·채무반 제기구, 주택금융지원기구
환경성(2)	국립환경연구소, 환경재생보전기구
원자력규제위원회(1)	원자력안전기반기구
방위성(1)	주류군등노동자노무관리기구

주: 2012년 말 기준
 자료: 총무성 홈페이지, 2013.3.

2) 일본 공공기관의 국내 총생산 대비 공공기관의 비중 및 고용 현황

특수법인의 자산·부채 증가가 두드러짐과 동시에, 일본경제 내에서도 높은 비중을 차지하는 것으로 보인다. GDP 대비 특수법인의 자산·부채 비중은 2006년 이후 그 비중이 지속적으로 증가하여 2008년에는 전년 대비 2배 이상 증가하였다. 일본의 경우 특수법인에 비해 독립행정법인의 자산 및 부채의 규모가 더 크며, GDP 대비 비중도 월등히 높음을 알 수 있다. 또한 본 연구에서 다루고 있는 국가들 중에서도 일본의 GDP 대비 자산·부채비중이 가장 높은 수준이다.

〈표 II-49〉 일본 GDP 대비 자산·부채 비중

(단위: 백만엔, %)

구분		총액	GDP 대비 비율
특수법인	자산	225,712,400	48.2
	부채	94,500,500	20.2
독립행정법인	자산	360,481,168	77.0
	부채	336,751,785	71.9

주: 자산·부채 2011년 말 기준
 자료: 개별기관자료 합산

독립행정법인 102개(2012년)의 총직원 수(상근근로자)는 2012년 1월 기준 13만 9,971명으로 전년 13만 9,213명에 비해 758명이 감소하였다. 2005년 이후 법인의 수와 총직원 수에 큰 변화가 없음을 알 수 있다.

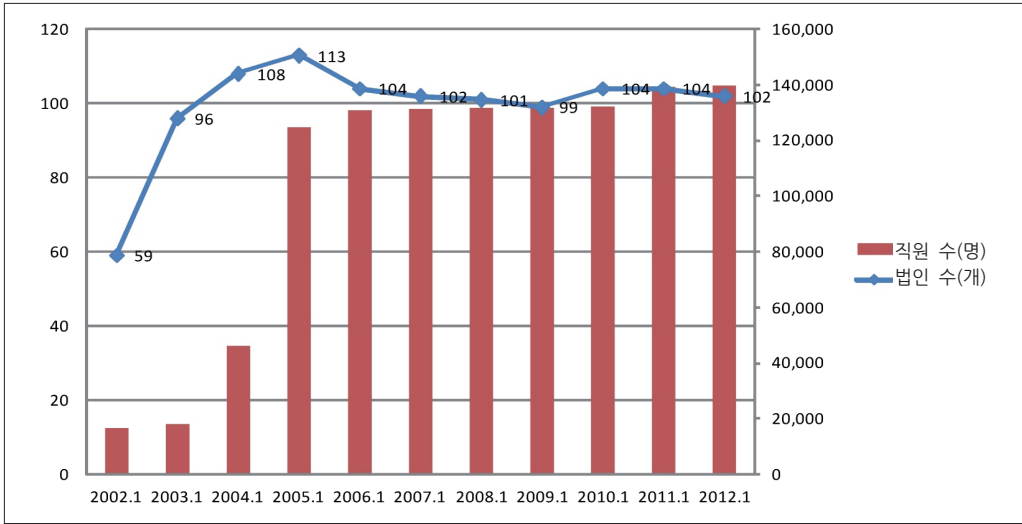
〈표 II-50〉 독립행정법인 직원 수 추이

(단위: 개, 명)

일시	법인 수	직원 수
2002.1.	59	16,865
2003.1.	96	18,095
2004.1.	108	46,065
2005.1.	113	124,894
2006.1.	104	130,652
2007.1.	102	131,167
2008.1.	101	131,736
2009.1.	99	131,806
2010.1.	104	132,467
2011.1.	104	139,213
2012.1.	102	139,971

자료: 총무성 홈페이지 재구성, 2013.3.

[그림 II-14] 독립행정법인 법인 수, 직원 수 추이



자료: 총무성 홈페이지 재구성, 2013.3.

3) 일본 공공기관의 재무 현황

가) 특수법인의 재무 현황

특수법인 33개 기관의 2011년 결산 기준으로 자산은 131,211,985백만엔, 부채는 94,500,535백만엔으로 나타났으며²⁷⁾, 지난 3년간 부채와 자산에 큰 변동이 없음을 알 수 있다.

<표 II-51> 일본 특수법인의 최근 자산·부채 현황

(단위: 백만엔)

구분	2009년	2010년	2011년
총자산	135,496,330	133,012,436	131,211,985
총자본	39,290,410	37,042,197	36,711,450
총부채	96,205,920	95,970,239	94,500,535
부채비율(%)	244.85	259.08	257.41

주: 각 기관의 기업공개 정보(기관 홈페이지)를 토대로 합한 값임. 33개 특수법인 중 오키나와과학기술대학원대학학원의 경우에 2011년의 경우 반기의 결산자료를 활용, 2009년과 2010년에는 자료가 없어서 제외함. 방송대학학원의 경우도 자료가 없어서 제외함

자료: 총무성, 기관홈페이지(재구성), 2013.3.

27) 우리나라의 공기업에 해당하는 특수법인을 관리하는 체계나 공시시스템이 없으므로 각 기관의 결산자료에 의존하여 각각의 대차대조표와 손익계산서를 토대로 집계

일본 특수법인의 경우 경상수익과 비용이 점차 증가하는 경향을 보이고 있으나, 수익의 증가보다 비용의 증가가 다소 많아 당기순이익은 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 2011년의 경상수익은 30,566,610백만엔, 경상비용은 28,806,489백만엔으로 전년에 비해 증가했으나 당기순이익은 741,391백만엔으로 전년 1,248,646백만엔에 비해 감소한 것으로 나타났다.²⁸⁾

〈표 II-52〉 일본 특수법인의 최근 손익 현황

(단위: 백만엔)

구분	2009년	2010년	2011년
경상수익	27,939,218	27,408,947	30,566,610
경상비용	24,493,518	25,109,342	28,806,489
당기순이익	1,856,580	1,248,646	741,391

주: 각 기관의 기업공개 정보(기관 홈페이지)를 토대로 합한 값임. 33개 특수법인 중 오키나와과학기술대학원대학학원의 경우에 2011년의 경우 반기의 결산자료를 활용, 2009년과 2010년에는 자료가 없어서 제외함. 방송대학학원의 경우도 자료가 없어서 제외함
자료: 총무성, 기관홈페이지(재구성), 2013.3.

나) 독립행정법인의 재무 현황

독립행정법인의 자산과 부채는 지난 3년간 급격한 변화없이 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 부채가 2009년 336,751,785백만엔에서 2011년 306,701,802백만엔으로 감소하였고 부채비율 역시 2009년 14.19%에서 2011년 13.61%로 감소하였다.

〈표 II-53〉 일본 독립행정법인의 최근 자산·부채 현황

(단위: 백만엔, %)

구분	2009년	2010년	2011년
자산	360,481,168	330,811,192	329,253,406
부채	336,751,785	307,637,230	306,710,803
자본(자산-부채)	23,729,383	23,173,962	22,542,603
부채비율(부채/자본)	14.19	13.28	13.61

자료: 총무성, 기관홈페이지(재구성), 2013.3.

28) 특수법인의 각 기관별 손익, 자산·부채 현황은 부록 참고

2011년도 102개 독립행정법인의 손익계산서를 살펴보면 이익이 난 81개 법인의 합계는 1,275,226백만엔이며, 5개 법인은 손익이 0, 16개의 법인은 90,672백만엔의 손실이 나타났다.

독립행정법인은 <표 II-54>에서 보는 바와 같이 2010년 수익이 급감하면서 당기순이익도 함께 감소하여 2010년 당기순이익이 급격히 감소하였고 2011년까지 예년의 수준으로 회복하지 못함을 알 수 있다.

<표 II-54> 일본 독립행정법인의 최근 손익 현황

(단위: 백만엔)

구분	2009년	2010년	2011년
경상수익	39,460,611	27,381,597	26,817,465
경상비용	29,872,087	27,460,857	27,159,152
당기순이익	10,077,975	474,289	1,184,553

주: 2009년은 99개기관, 2010년은 104개기관, 2011년은 102개 기관임
 자료: 총무성, 기관홈페이지(재구성), 2013.3.

7. 중국의 공공기관

가. 중국 공기업²⁹⁾의 정의 및 유형분류

1) 중국의 공공기관 및 공기업 분류

가) 중국 공기업의 개념

개혁개방 이전의³⁰⁾ 중국은 사회주의체제 국가로서 기업은 중앙 및 지방의 국가기관이 나 사업소가 관리·경영하는 국영기업만이 존재하였고, 엄격한 의미에서 시장경제하에서 활동하는 사기업은 존재하지 않았다.

국영기업에 대한 명칭은 소유제, 경영체제, 관리방식, 관련 법률 등의 끊임없는 변화

29) 중국의 공기업은 국유기업이라는 명칭으로 통용되고 있음

30) 1949년 중화인민공화국 수립 후 1978년 12월 이전까지

및 정비에 따라 시기별로 다소 차이를 보인다. 1993년 이전에는 국영기업 또는全民所有制 기업으로 불렸으나, 1993년 3월 헌법 개정을 통해 국유기업으로 명칭이 변경되었다. ‘국가가 소유와 동시에 경영을 하는 기업’이라는 의미의 국영기업 개념을 ‘소유권은 국가에 있으나 경영권은 독립한 경영실체’라는 의미의 국유기업으로 전환하였고, 이는 소유와 경영의 분리를 지향하는 경제체제 개혁의 의지가 반영된 것이라 할수 있다. 2009년 5월 1일부터 시행중인 「중화인민공화국 기업국유자산법(中華人民共和國企業國有資產法)」에서는 국유기업에 대한 새로운 호칭으로 ‘국가출자기업(國家出資企業)’이라는 용어를 사용하고 있고, 중국 행정기구 홈페이지 및 각종 언론매체, 학술지 등에서 가장 일반적으로 통용되고 있는 용어는 ‘국유기업’이다.

나) 국유기업의 정의

한국무역협회(2012)에 의하면 중국의 국유기업은 중앙 및 지방 정부가 투자하여 사업을 벌이거나 혹은 직접 경영을 하지 않되 대주주 자격으로 해당 기업을 통제하고 있는 기업을 지칭한다.

2) 중국 국유기업의 형태

중국 국유기업의 형태는 정부의 지분율에 따라서 특수법인기업, 국유독자기업, 국유지분 우위기업, 국유지분 참여기업의 4가지로 구분³¹⁾된다.

31) 「기업국유자산법(企業國有資產法)」 제5조

〈표 II-55〉 중국 국유기업의 형태

유형	정부지분	관련법
특수법인기업 (特殊法人企业)	정부 전액출자	특별법
국유독자기업 (国有独资公司)	정부 전액출자	회사법
국유지분우위기업 (国有控股公司)	정부지분 비중이 높음 (실질적 지배)	회사법
국유지분참여기업 (国有参股公司)	국가의 지분보유 (일반주주)	회사법

자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관III』, 2011. 재인용

나. 중국의 공기업 현황

1) 중국 국유기업의 범위

국유기업은 중국 국무원국유자산감독관리위원회(SASAC)³²⁾ 및 각 정부부처 산하의 중앙국유기업과 각 지방 국유자산감독관리위원회가(SASAC) 관리하는 지방국유기업을 모두 포괄하고 있다.

이 중에서 국무원의 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 감독 및 관리하는 기업을 ‘중앙기업’이라고 한다. 2003년 국자위 설립 초기, 국자위가 관리하는 중앙기업의 수는 196개였으나 재조직 과정을 거쳐 현재(2013년 1월) 중앙기업의 수는 116개³³⁾이며, 중앙 기업 목록은 〈표 II-57〉과 같다.

32) State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council

33) 국무원국유자산감독관리위원회 주관으로 중국경제출판사에서 매년 발간하며 국유기업의 현황 및 지역별, 산업별 통계 자료를 담고 있는 『중국국유자산감독관리연감』의 중앙기업에 대한 통계 수치는 이 기업들의 자회사와 그 자회사들의 자회사인 3급 이상 기업들에 대한 수치를 나타내는 것으로 파악됨

〈표 II-56〉 중국의 중앙국유기업 범위 및 분류

유형	관리감독부처	주요 산업 분야
중앙기업	국무원 국유자산감독관리위원회 (SASAC)	<ul style="list-style-type: none"> • 방위산업, 통신, 전력, 수도 등의 공공재 산업 • 석유, 천연가스, 광산 등의 자연독점산업 • 일반 제조업, 건축업, 무역업 등의 경쟁산업
중앙부처 관리기업	재정부	<ul style="list-style-type: none"> • 은행업, 보험업 등의 금융산업
	국무원 기타 부처 또는 정부산하단체	<ul style="list-style-type: none"> • 담배, 금 등의 전매산업 • 방송, 문화 출판 등 문화산업 • 철도운송, 항만 등 기타산업

주: 이외에도 한국의 지자체 산하에 지방공기업이 있듯이 각 지방의 국유자산감독관리위원회가 관리 감독하는 지방국유기업들이 있음

자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관Ⅲ』, 2011, 재인용

〈표 II -57〉 중국 국무원 국유자산감독관리위원회(SASAC) 산하 중앙기업 리스트

항공우주·군수	통신 기술	항공 및 선박 운송	철강
중국해공업집단지공사 중국해공업건설집단지공사 중국항공과기집단지공사 중국항공과공집단지공사 중국항공공업집단지공사 중국선박공업집단지공사 중국선박중공업집단지공사 중국병기공업집단지공사 중국병기장비집단지공사 중국병기중공업집단지공사 국가핵전기술유한공사 중국상용비행유한책임공사	중국전자과기집단지공사 중국전신집단지공사 중국련합망락통신집단지공사 중국이동통신집단지공사 중국전자신식산업집단지공사 중국보천신식산업집단지공사 전신과학기술연구원 상해페이고빈유한공사 무한우천과학연구원	중국원양운수(집단)총공사 중국해운(집단)총공사 중국항공집단지공사 중국동방항공집단지공사 중국남방항공집단지공사 중국외운항공집단지공사 중국민항신식집단지공사 중국항공유료집단지공사 중국항공기제집단지공사	인강집단지공사 보강집단유한공사 무한강철(집단)공사 중국중강집단지공사 중국야금과공집단지공사 중국강연과기집단지공사
중국석유천연기집단지공사 중국석유화학공집단지공사 중국해양석유총공사 중국중화집단지공사 중국화공집단지공사 중국화학공업정집단지공사	중국려업공사 중국오광집단지공사 중국유색광업집단지공사 북경유색금속연구원 북경광아연연구원 중국야금지질총국 중국황금집단지공사	합이빈천기집단지공사 중국동방전기집단유한공사 중국계계공업집단유한공사 계계과학연구원 중국북방계자차량공업집단지공사 중국남차집단지공사 중국철로통신호집단지공사 중국철로공총공사 중국철도건축총공사 중국교통건설집단유한공사 중국서천집단지공사	국가전망공사 중국남방전망유한책임공사 중국화능집단지공사 중국대당집단지공사 중국화전집단지공사 중국국전집단지공사 중국전력투자집단지공사 중국장강삼협집단지공사 신화집단유한책임공사 중국중매능원집단지공사 중국매탄과공집단유한공사 중국매탄지질총국 중국전력건설집단유한공사 중국능원건설집단유한공사
석유 및 에너지	비철금속	기계	전력 및 석탄

〈표 II -57〉의 계속

토지 및 부동산	방직	기타
중량집단유한공사 중국건축공정총공사 초상국집단유한공사 화운(집단)유한공사 중국건축과학연구원 중국보리집단공사 화교성집단공사	중국항천집단공사 중국중방집단공사 중국중사집단공사	중국통용기술(집단)공고유한책임공사 국가개발투자공사 중국절능배보집단공사 중국국제공정자순공사 중국화부무역발전집단공사 중국성통공고집단유한공사 중국경공집단공사 중국공예(집단)공사 중국염업총공사 화성투자관리유한공사 중국국제기술지력합작공사 주해진용공사 중국건축설계연구원 신흥제화집단유한공사 중국화록집단유한공사 남광(집단)유한공사 중국철로물자총공사 중국국신공고유한책임공사
식량 및 농업	건재 산업 중국중재집단공사 중국건축재료집단유한공사	
중국저비량관리총공사 중국농업발전집단총공사 중국림업집단공사 중국저비면관리총공사 중국화량물류집단공사	여행 중국항중려집단공사 중국국적려집단유한공사	
자동차	의약 중국의약집단총공사	
중국제일기차집단공사 동풍기차공사 중국제일중형기계집단공사 중국제일중형기계집단공사		

자료: 국무원국유자산감독관리위원회 홈페이지 내용 재구성

2) 중국 공기업의 국내 총생산 대비 공기업 비중 및 고용 현황

가) 국내 총생산 대비 국유기업 비중

중국 중앙기업의 GDP 대비 부채비율 37%, 자산비율 60.8%로 한국 공기업의 GDP 대비 자산·부채비율보다 약간 높은 수준이며 본 보고서에서 다루고 있는 국가들과 유사한 수준이라 할 수 있다. 반면 전체 규모가 중앙기업보다 작은 중앙부처관리기업은 GDP 대비 부채비율 15.8%, 자산비율 22.6%로 중앙기업에 비해 낮은 수준을 보이고 있다(8. 외국의 공공기관 현황 요약 참고).

〈표 II-58〉 중국 중앙기업의 2010년 국내 총생산 대비 부채비율

(단위: 백만원안, %)

구분		총액	GDP 대비 비율
중앙기업	자산	24,427,460	60.8
	부채	14,860,970	37.0
중앙부처 관리기업	자산	9,081,940	22.6
	부채	6,324,330	15.8

주: 여기에서의 중앙기업 부채는 국무원국유자산감독관리위원회 직속 중앙기업 중 3급 기업(모기업 자회사의 자회사)까지의 수치를 포함한 수치로 판단됨. 2011년 『중국국유자산감독관리연감』에서는 1급 기업의 개수(국무원 국유자산관리감독위원회 중앙기업 리스트상의 기업)를 별도로 구분하고 있지 않으나 2010년 이전의 『중국국유자산감독관리연감』에서는 1급 기업의 개수와 3급 이상 기업의 개수를 구분하여 보여주고 있는 것으로 미루어보아 『중국국유자산감독관리연감』의 수치는 3급 이상 기업에 대한 수치로 판단됨. 이하 동일.
 자료: 『중국통계연감』, 2011; 『중국국유자산감독관리연감』, 2011.

〈표 II-59〉 중국 중앙기업의 수와 고용 현황 추이

(단위: 개, 만명)

구분		기업 수			근로자 수		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
중앙	중앙기업	17,638	19,204	23,738	1,137	1,159	1,212
국유기업	중앙부처관리기업	5,954	6,204	7,098	565	554	559
총합계		23,592	25,408	30,836	1,702	1,713	1,771
총취업 인구		-	-	-	75,564	75,828	76,105

자료: 『중국국유자산감독관리연감』, 2009; 2010; 2011; 『중국통계연감』, 2012.

중앙국유기업의 고용 현황을 살펴보면 2010년 기준 약 1,800만명으로 전체 취업 인구의 2.3%에 해당하며 매년 조금씩 비중이 늘어나는 추세이다.

각 산업별 중국 중앙기업의 고용현황을 살펴보면 개별 업종 중에서는 무역업에 종사하는 기업 수가 가장 많았으나(2010년 기준) 고용자 수는 건설업과 석탄공업의 고용자 수가 무역업의 고용자 수보다 1.5배 이상 많았다.

각 산업에 속하는 기업 수가 많은 산업순으로 보면 무역업 다음으로 사회서비스산업, 부동산업, 창고업, 건설업, 기계업 순이었으나 고용자 수 순으로 보면 건설업과 석탄공업 다음으로 기계공업, 농업, 석유화학공업, 금속공업, 전력공업 순으로 해당 업종에 종사하는 고용자 수가 많았다. 이는 산업의 특성상 무역업과 사회서비스산업, 부동산업 등에 비해 건설업이나 석탄공업, 기계공업, 석유화학공업 등의 고용인원이 많고, 이들 기업의 규모가 상대적으로 더 크다는 것을 의미한다.

또한 임업, 자동차공업, 전자공업, 건설업, 도로운수업, 부동산업 및 통신기술서비스업의 고용자 수는 뚜렷한 증가세를 보이고 있으며, 반면, 수상운수업과 사회서비스업의 고용자 수는 뚜렷한 감소세를 보이고 있다.

〈표 II-60〉 산업별 중국 국유기업의 규모와 고용 현황 추이

(단위: 개, 만명)

구분	기업 수			고용자 수			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
농림수산물축업	농업	2,282	2,355	2,116	2,721	2,677	2,510
	임업	1,569	1,563	1,631	616	652	705
	목축업	766	758	678	174	200	154
	어업	469	457	374	59	56	33
공업	석탄	3,330	3,725	2,359	3,511	3,676	3,224
	석유화학	971	1,005	587	2,597	2,539	2,336
	금속	3,909	3,811	2,230	2,467	2,462	2,195
	건축재료	1,381	1,305	1,649	395	393	544
	화학	2,750	2,658	2,700	892	823	1,251
	산림공업	180	202	169	54	51	25
	식품	1,946	1,585	2,007	221	194	311

〈표 II-60〉의 계속

구분		기업 수			고용자 수		
		2008	2009	2010	2008	2009	2010
	담배	134	135	102	554	570	224
	방직	1,175	1,148	757	348	271	288
	의약	790	638	562	206	191	264
	기계 ¹⁾	5,078	4,786	6,557	1,948	1,864	2,750
	자동차	1,163	1,100	1,138	621	635	870
	전자	1,556	1,493	1,535	414	443	569
	전력	4,270	4,767	4,722	2,323	2,360	2,171
	시정공용	2,635	2,655	2,919	457	477	542
	기타	2,677	2,562	3,326	606	539	922
교통 및 운수	철도운수	329	350	407	2,121	2,138	2,094
	도로운수	1,869	2,297	2,014	480	587	696
	수상운수	1,435	1,349	994	302	285	204
	항공운수	655	739	459	290	299	286
도소매 및 요식업	무역업	19,618	19,666	21,243	2,061	2,165	2,013
	요식업	678	619	804	51	53	94
부동산		4,993	5,140	9,638	352	366	578
건설업		6,690	6,999	6,907	2,764	2,887	3,407
지질 탐사 및 수자원 관리		1,228	1,289	1,425	114	114	113
창고업		8,027	7,356	7,829	292	294	324
우편 및 통신		428	447	485	1,698	1,477	1,308
정보기술서비스		483	459	1,089	86	95	206
사회서비스		14,719	15,297	19,650	2,078	2,058	1,824
위생·체육·복지		191	195	434	9	84	64
교육·문화·광고		4,615	4,979	4,373	446	473	368
과학연구 및 기술서비스		2,769	2,452	4,004	250	242	513
기관단체 및 기타		650	564	924	150	180	376

주: 1) 자동차공업 포함
 자료: 『2011 중국국유자산감독관리연감』

3) 중국 중앙국유기업의 재무 현황

중앙국유기업의 자산 및 부채는 증가 추세에 있다. 중앙국유기업의 2009년, 2010년 자산 증가율은 각각 19%, 32%인 데 비하여 부채 증가율은 각각 23%, 44%로 자산보다 부채가 더 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히, 중앙부처 관리기업의 2010년 자산 및 부채 증가율은 각각 109%, 204%로 자산 및 부채가 매우 큰 폭으로 증가하였으며, 중앙기업 또한 2010년, 2011년 평균 자산은 약 18%, 부채는 약 20%씩 증가하고 있다.

〈표 II-61〉 중국 중앙국유기업의 자산 추이

(단위: 백만원)

구분		2008	2009	2010
중앙국유기업	중앙기업	17,628,760	21,058,080	24,427,460
	중앙부처 관리기업	3,649,230	4,353,520	9,081,940
합계		21,278,000	25,411,590	33,509,390

자료: 『국유자산감독관리연감』, 2009; 2010; 2011.

〈표 II-62〉 중국 중앙국유기업의 부채 추이

(단위: 백만원)

구분		2008	2009	2010
중앙국유기업	중앙기업	10,299,850	12,661,180	14,860,970
	중앙부처 관리기업	1,636,660	2,079,870	6,324,330
합계		11,936,510	14,741,050	21,185,290

자료: 『국유자산감독관리연감』, 2009; 2010; 2011.

중앙국유기업의 부채비율은 꾸준한 증가세에 있으며 중앙기업보다 중앙부처 관리기업의 부채비율이 훨씬 더 급격히 증가하고 있다. 중앙부처 관리기업의 2010년 부채비율은 229.3%이며 동년 대비 2배 이상 증가하였다.

〈표 II-63〉 중국 중앙국유기업의 부채비율

(단위: %, 백만원안)

구분	중앙기업			중앙부처 관리기업		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
부채비율	140.5	150.8	155.3	81.3	91.5	229.3
부 채	10,299,850	12,661,180	14,860,970	1,636,660	2,079,870	6,324,330
자기자본	7,328,910	8,396,900	9,566,490	2,012,570	2,273,650	2,757,610

자료: 『중국국유자산감독관리연감』, 2009, 2010, 2011.

수익성 지표는 생산 및 영업활동에 투자한 자본으로 어느 정도의 이익을 거두었는지 나타내는 지표로서 재무구조의 건전성과 수익성을 판단하며, 기업에 투자된 모든 자본에 대한 수익성을 측정한다. 자기자본 수익률이 높은 기업은 자본을 효율적으로 사용하여 이익을 많이 내는 기업으로 볼 수 있다.

〈표 II-64〉와 같이 국무원 국유자산감독관리위원회 산하 중앙기업들의 이익창출 능력은 꾸준히 증가하고 있으며 2009년에 비해 2010년에 더욱 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 II-64〉 중국 중앙기업의 자기자본 수익률(ROE)

(단위: %)

	2008	2009	2010
중앙기업	7.2	7.6	9.5

주: 중앙부처 관리기업의 자기자본 수익률은 별도로 공개하지 않음

자료: 중앙인민공화국 중앙인민정부 홈페이지(<http://www.gov.cn/>), 2009; 2010; 2011.

자기자본 수익률이 기업의 이익창출 능력을 나타내는 지표라면 자산 수익률은 기업이 자산을 얼마나 효율적으로 운용했느냐를 나타내는 지표이다.

국무원 국유자산감독관리위원회 산하 중앙기업의 자산 운용 능력 또한 꾸준히 증가하고 있으며 2009년에 비해 2010년에 세 배 가까이 큰 폭으로 증가함을 보여주고 있다.

〈표 II-65〉 중국 중앙기업의 자산 수익률(ROA)

(단위: %)

	2008	2009	2010
중앙기업	5.0	5.3	6.1

주: 중앙부처 관리기업의 자산수익률은 별도로 공개하지 않음

자료: 중앙인민공화국 중앙인민정부 홈페이지(<http://www.gov.cn/>), 2009; 2010; 2011.

8. 외국의 공공기관 현황 요약

제II장에서는 각국의 공공기관의 지배구조, 성과관리제도, 민영화에 대한 연구에 앞서 영국, 프랑스, 독일, 뉴질랜드, 스웨덴, 일본, 중국의 공공기관을 대상으로 하여 각국의 공공기관의 범위, 고용인원, 재무 현황 등을 조사하였다.

국가별 공공기관의 고용인원을 살펴보면 대부분의 국가에서 규모가 큰 일부 공기업에 고용이 집중되고 있다. 7개 국가 중 1개 기관당 고용규모가 가장 큰 국가는 프랑스로 58개 기관의 고용인원이 약 174만명에 달하며, 영국도 19개 공기업의 고용인원이 약 48만명으로 고용규모가 상당히 크게 나타났다. 고용규모가 가장 작게 나타난 국가는 일본의 독립행정법인으로 1개 기관당 고용규모가 프랑스의 약 5% 수준으로 나타났다. 우리나라의 경우 28개 공기업의 고용인원이 약 9만 8천명 정도이다.

GDP 대비 자산 및 부채 비중의 경우 국가별로 낮게는 1%대, 높게는 70% 이상 편차가 크게 나타났다. GDP 대비 자산 및 부채의 비중이 가장 작은 국가는 영국으로 자산은 약 1.8%, 부채는 약 1.5%로 차지하는 비중이 매우 작게 나타났다. 반면 일본의 독립행정법인은 GDP 대비 자산 및 부채의 비중이 약 77%, 71.9%로 7개 국가 중 가장 크게 나타났다. 우리나라 공기업의 GDP 대비 자산 및 부채의 비중은 약 45%, 29%이며 프랑스와 스웨덴이 유사한 규모를 보이고 있다.

자기자본 대비 타인자본의 비율을 나타내는 부채비율의 경우 국가별로 약 100~500% 정도로 나타났다. 그러나 일본의 경우 이례적으로 특수법인의 부채비율이 약 72%, 독립행정법인이 약 1,400%로 큰 격차를 보였다. 일본을 제외한 국가들의 부채비율을 살펴보면 프랑스가 부채비율 500% 이상으로 가장 높게 나타났으며 영국도 400% 이상으로 부채비율이 상당히 높게 나타났다. 부채비율이 가장 낮게 나타난 국가는 뉴질랜드로 약 139%이다. 대부분의 국가가 자산이 큰 경우, 부채도 많게 나타났는데 뉴질랜드의 경우 타국가들에 비해 자산 대비 부채가 상대적으로 적은 편이라 할 수 있다. 우리나라의 경우 공기업의 부채비율이 약 178%, 준정부기관이 291%로 공기업 부채비율은 타 국가와 비교하여 그리 높지 않은 수준이라 할 수 있다.

기업활동의 총체적인 능력 및 기업의 최종 수익성을 판단하는 비율인 매출액 순이익(순이익/매출액)을 살펴보면 대부분 10% 이하의 비율을 보였다. 매출액 순이익이 가장

높은 국가는 스웨덴으로 약 12%의 비율을 보였으며, 이하의 국가는 2~7% 정도의 비율을 나타낸다. 우리나라 공기업의 매출액 순이익은 약 0.3%로 7개 국가에 비해서도 상당히 낮은 수준을 보였다.

마지막으로 이들 국가의 공공기관의 범위 및 성격에는 차이가 존재하며 수평적 비교에는 어려움이 있음을 밝혀둔다.

〈표 II -66〉 국가별 공공기관 현황

국가명	기준 연도	조사대상 공공기관	개수	고용인원	GDP대 비 자산	GDP대 비 부채	자산(A+B)	부채(A)	자본(B)	부채 비율 (A/B)	매출	당기순이익
영국	2012. 3.31	정부부처에 속하지 않으나 독립적으로 공적기능을 수행하는 기관(SE 관할 공기업 및 NDPB)	SE관할: 19개/ NDPB: 560개	공기업: 484,000명 (통계청)/ NDPB: 104,979명	1.8%	1.5%	37,859 (백만 파운드)	22,440 (백만 파운드)	5,419 (백만 파운드)	414.10%	12,960 (백만 파운드)	1,013 (백만 파운드)
프랑스	2011	APE 관할 공기업	58개	1,746,192명	32.9%	27.5%	656,044 (백만유로)	548,974 (백만유로)	107,070 (백만유로)	512.72%	136,966 (백만유로)	5,798 (백만유로)
독일	2010	연방정부 지분율 50% 이상	39개	295,049명	2.4%	1.7%	59,969 (백만유로)	43,971 (백만유로)	15,998 (백만유로)	274.86%	42,074 (백만유로)	1,144 (백만유로)
뉴질랜드	2012	COMU에서 관리하는 공기업	44개	224,084명	76.3%	44.4%	150,158 (백만NZ\$)	87,337 (백만NZ\$)	62,821 (백만NZ\$)	139.02%	-	-2,064 (백만NZ\$)
스웨덴	2011	재무부 관할 공기업	58개	219,000명	44.3%	34.1%	1,549,442 (백만SEK)	1,194,741 (백만SEK)	354,701 (백만SEK)	336.80%	336,801 (백만SEK)	40,856 (백만SEK)

〈표 II-66〉 국가별 공공기관 현황

국가명	기준 연도	조사대상 공공기관	개수	고용인원	GDP대비 자산	GDP대비 부채	자산(A+B)	부채(A)	자본(B)	부채 비율 (A/B)	매출	당기순이익
일본	2011	철도, 고속도로 등 공기업의 성격을 가지고 있는 특수법인	33개	-	48.2%	20.2%	225,712,400 (백만엔)	94,500,500 (백만엔)	131,211,900 (백만엔)	72.02%	30,566,600 (백만엔)	741,390 (백만엔)
			102개	139,971명	77.0%	71.9%	360,481,168 (백만엔)	336,751,785 (백만엔)	23,729,383 (백만엔)	1419.13 %	2,681,746,500 (백만엔)	118,455,300 (백만엔)
중국	2010	국무원국유자산감독관리위원회(SASAC) 산하 중앙기업 중앙부처관리 기업	23,738개 (모기업 120개, 현재기준 116개)	12,118,000명	60.8%	37.0%	24,427,460 (백만위안)	14,860,970 (백만위안)	9,566,490 (백만위안)	155.30%	-	852,270 (백만위안)
			7098개	5,587,000명	22.6%	15.8%	9,081,940 (백만위안)	6,324,330 (백만위안)	2,757,610 (백만위안)	229.30%	-	-
한국	2011	공기업 준정부기관	28개	96,815명	45.5%	29.2%	562,335,356 (백만위안)	360,773,828 (백만위안)	201,561,578 (백만위안)	178.99%	160,673,149 (백만위안)	529,335 (백만위안)
			83개	71,493명	7.5%	5.6%	92,467,848 (백만위안)	68,820,456 (백만위안)	23,647,391 (백만위안)	291.03%	79,715,921 (백만위안)	-8,270,941 (백만위안)

Ⅲ. 외국의 공공기관 외부지배구조

1. 소유구조

가. 공기업 설립 및 운영에 관한 법적 근거

공기업 소유구조를 파악하기 위해서는 가장 먼저 공기업 관리 및 감독과 관련된 법적 근거를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 공기업 관리·감독 관련 법률은 국가의 공기업 정책이 명문화된 형태일 뿐 아니라, 정부 입장에서는 공기업에 대한 관리 및 권한 행사의 근거가 되기 때문이다.

공기업의 외부지배구조와 관련해서는 공기업 설립·운영에 관한 법령뿐 아니라 이를 집행하기 위한 소유권 전담기구의 권한 및 역할 규정도 중요하다. 해외 주요국 역시 공기업 설립·운영에 대해서는 법령을 마련하고 있으며 소유권 전담기구 설치를 통해 법제화된 소유구조를 가지고 있다.

이를 통해 공적 영향력이 큰 사업을 관리하는 공공기관의 실적관리가 용이해질 뿐 아니라 안정적인 서비스 공급을 위한 정부의 규제력 행사가 가능하게 된다.

최근 공기업 지배구조와 관련된 OECD의 권고에 따라 세계 각국은 공공기관에 대한 소유·지배권 행사구조를 명확하게 규정하고 소유권을 일원화하는 등 중앙정부 차원의 통제력 강화에 힘쓰는 경향을 보이고 있다. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인 (Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)에서는 특히 “정부가 주주로서의 권한 행사와 공기업의 경영활동에 영향을 줄 수 있는 정부의 다른 역할 (특히 시장규제자로서의 역할)을 명확하게 분리”할 것과 함께 이원적 소유·지배권 배분 구조의 단순화, 영리추구 목적이 큰 공기업에 대해 시장규제기능을 수행하는 주무부처의 개입을 최소화할 권유하고 있다(박석희 외, 2012).

여기에서는 해외의 공기업 외부지배구조 현황을 파악하기 위해 먼저 공기업 소유구조를 유형화하고 각 유형별로 그 특징을 살펴보고자 한다.

일반적으로 공기업의 소유구조는 집중형, 분산형, 이원형의 3가지 유형으로 구분이 가능하다. 기존의 연구에 따르면, 집중형 소유구조를 가진 국가로는 스웨덴, 프랑스, 뉴질랜드 등이 있으며, 분산형에는 독일, 영국 등이, 이원형에는 우리나라와 스위스, 체코 등이 해당된다. 여기에서는 집중형 소유구조를 가진 스웨덴, 프랑스, 뉴질랜드 및 분산형 소유구조를 가진 영국·독일을 중심으로 살펴본 후, 이원형 구조인 우리나라에 시사하는 바를 도출하려 한다.

1) 권한 집중형 소유구조

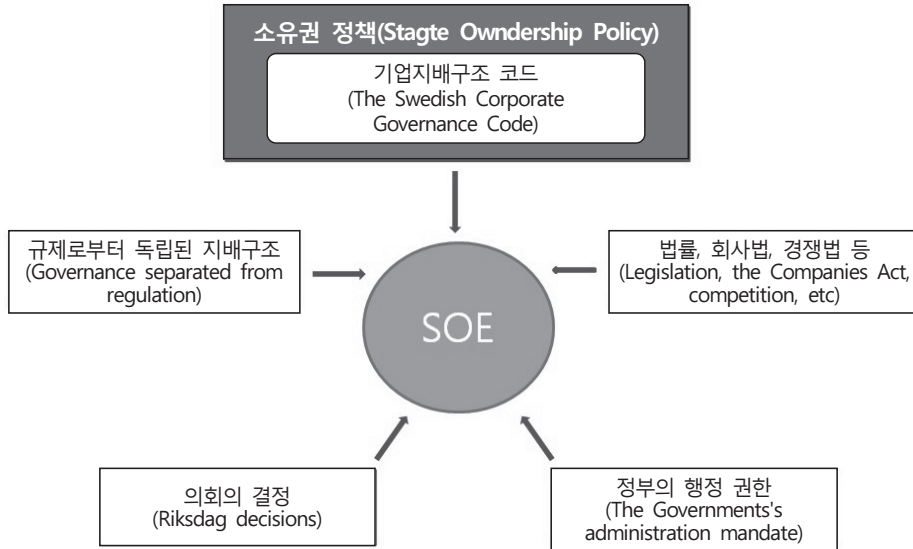
권한 집중형 소유구조 국가(프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드)의 경우, 공기업 관리를 위한 체계적인 법률제도 구비와 운영조직 설치를 통해 정부가 공기업 관리를 위한 강력한 통제력 및 영향력 행사가 가능하다는 것이 특징이다.

스웨덴은 「정부조직법(Instrument of Government, IG)」에 공기업 소유와 관련된 내용을 입법화하고 있다. 스웨덴의 「정부조직법」 제9조 8항에는 “정부는 의회로부터 특별한 사회적 요구를 충족하며 장기적으로 최상의 가치를 창출하도록 국가의 자산을 적극적으로 관리”해야 하도록, 동법 제9조 9항에는 의회가 국가의 재산에 대한 처분과 운영에 대한 원칙을 결정하도록 되어 있다. 또, 「예산법」³⁴⁾에는 정부는 공기업에 대한 운영 방향을 바꾸거나 소유권을 약화시키거나 자본출자, 자본매도 및 매각 등의 기업의 중요한 사항에 대해 의회의 승인을 받도록 되어 있다.

다음의 [그림 III-1]은 스웨덴 공기업 정책에 대한 법적 환경을 정리한 것으로 스웨덴 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)가 가장 핵심적인 제도적 기반임을 확인할 수 있다.

34) The Budget Act 2011:203

[그림 Ⅲ-1] 스웨덴 공기업에 영향을 끼치는 법·제도적 환경



자료: Government Offices of Sweden, *Annual Report State-owned companies 2010*.

스웨덴의 「스웨덴 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)」는 정부가 소유지분을 가지고 있는 공기업에 대해 적용되는 법체계로서 정부의 지배력 행사를 강화하기 위한 목적으로 제정되었다. 이 코드는 의사결정시스템을 통한 주주로서의 직·간접적인 지배력 행사에 대한 내용을 다루고 있으며 조직운영 절차에 관한 다양한 집행권 및 주주권리 행사에 관한 매뉴얼을 제공하고 있다.

한편, 프랑스는 1955년 공기업에 대한 정부의 지배권을 명시한 법령과 1983년 이를 계승하여 발전시킨 「공공섹터 민주화법(réglementaires qui s'appliquent aux entreprises du secteur public)」을 바탕으로 공기업들에 대한 정부의 권한을 명시하고 있다. 동시에 이 법에는 민간과 구별되는 공적 투자자 및 규제자로서의 역할을 정의하고 있다. 이를 통해 정부가 공기업들에 대한 자본운용 및 경영지침에 관여할 수 있으며, 또한 이사회 구성과 감사위원회 설치, 월별 재무상태보고 의무화 등을 통해 공공기관들에 대한 감시기능 수행 및 경쟁력 제고를 꾀할 수 있게 되었다.

또한, 프랑스는 「재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)」을 제정하여 중앙정부가 공기업에 대하여 강력한 통제력을 행사할 수 있게 하고 있다. 「재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)」은 1959년에 제정된 기존 「재정법」의

결점을 보완하는 한편 재정관리 분야의 효율성과 투명성을 강화하고, 의회의 재정권한을 확대할 수 있도록 하였다. 결과적으로 「재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)」은 공기업에 대한 중앙정부의 권한 집중형 소유구조를 형성시켰으며 차후에 생겨난 지배구조 관련 조항들에도 지속적인 영향을 끼쳐 공기업에 대한 중앙정부 차원의 통제를 강화시켜 왔다.

뉴질랜드에서는 공기업과 관련된 법령으로 「공기업법(State-Owned Enterprises Act 1986)」과 「일반기업법(Companies Act 1993)」 등이 있다. 공기업 외의 정부연구기관(Crown Research Institutes, CRIs)³⁵⁾은 「정부연구기관법(Crown Research Act 1992)」에 의해 설립된 기관이며, 「정부기관법(Crown Entities Act 2004)」에 따른 Crown entity companies*(참고 1) 소속일 경우에는 해당 법률의 적용을 받고, 일반기업일 경우에는 「기업법(Companies Act 1993)」을 따르도록 되어 있다. 또한 기타 정부소유기업(Crown-Owned Companies)에는 기타 정부법인기업(Other Crown entity companies), 「재정법(Public Finance Act(4th Schedule) 1989)」의 적용을 받는 기업, 기타 정부가 주식을 보유한 기업, Council Controlled Trading Organizations 등이 있다.

2) 분산형 소유구조

분산형 소유구조를 취하고 있는 독일, 영국 등의 국가에서는 특정 공기업에 대한 특별 조항 또는 별도의 관리기구 등을 통해 사안마다 탄력적으로 접근하는 것이 특징이다. 그러나 이들 국가에서도 2005년 OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」이 의결된 이후, 점차 집중형 소유권 구조로 수렴하는 경향을 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

독일의 경우에는 연방 공기업에 대한 일반법은 없고, 다만 일부 특별법이나 개별법(법제연구원, 2008: 116)³⁶⁾을 통해 공기업 지배구조에 대해 규정하고 있다. 특별법은 공공행정의 일부인 공기업의 경우 행정법령이 적용되고, 상사회사인 경우 공기업으로서의 법률관계에 따라 그 구성요건을 특별하게 규정하지 않을 때 상법을 적용(법제연구원, 2008:

35) 뉴질랜드 과학연구기관으로 1992년에 설립

36) 법제연구원, 『공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구』, 2008.

116)³⁷⁾하도록 한다. 그러나 2009년 연방 수준 공공기관에 대해 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」을 발표하여 연방의 소유권, 소유권자로서의 역할과 주주총회, 감사이사회 및 경영이사회의 책임성, 임기, 투명성 확보 및 재무보고서 등의 지배구조에 대해 제시(OECD, 2011: 16)³⁸⁾하는 등 집중형 소유구조로 변화하고자 하는 양상을 보이고 있으나 타 국가들과 비교했을 때 분산형 소유구조로 보는 것이 적절하다.

영국 역시 독일과 마찬가지로 공기업의 소유구조 및 운영에 관한 공기업법을 따로 제정하여 적용하지 않고 있다. 다만 공기업실(Shareholder Executive)이라는 관리기구를 설치하여 정부의 관리감독 권한을 위임함으로써 소유권과 운영의 분리, 주주로서의 견제 및 공익추구라는 목표 달성을 위한 역할을 부여하고 있다.

또한 영국의 공기업은 법적 근거에 따라 세 가지 유형으로 설립·운영되고 있는데, 각 기업별로 「기업법」, 「특별법」, 「상업기금법」이 적용되는 형태이다.

첫 번째로 「기업법(Companies Act 2006)」에 의해 관리되는 공기업의 경우 이들은 민간 기업과 똑같은 법적규제와 통제구조 아래 놓이게 되는데, 정부지분은 대체로 33~100%이다. 「기업법」에 의해 통제되는 공기업은 기업법에 의해 공기업으로 등록 혹은 재등록된 기업으로 최소지분필수자본(minimum share capital requirement) 5만파운드를 충족하는 기업을 의미한다. 이에 해당하는 기업으로는 영국의 대표적인 기업인 철도공사, 기상청 등이 있다.

두 번째로는 법령기업(Statutory corporations)이 있다. 법령기업은 특정법령의 입법을 통해 설립되며 대부분 「기업법」에 준하는 구조를 가진다. 글로벌 금융위기 때 파산하여 국유화된 노던락(Northern Rock), 로이드 은행 그룹(Lloyds Banking Group) 등이 이에 해당된다.

마지막으로 상업기금의 경우, 정부를 대신하여 집행 및 관리업무를 대리하는 기관의 성격을 지니며 1973년 입법된 「상업기금법(Trading Funds Act 1973)」에 의해 통제된다. 유한회사의 합병 및 청산, 기업정보의 조사 및 수집, 기업정보의 공개를 담당하는 Companies House, 영국 조폐창(Royal Mint) 등이 이에 해당한다.

37) 법제연구원, 『공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구』, 2008.

38) OECD, *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent change*, 2011.

이상의 해외 주요국의 공기업 설립 및 운영에 관한 법적 근거는 다음 <표 III-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 III-1> 주요국의 공기업 설립 및 운영에 관한 법적 근거

국가	법적 근거
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 「정부조직법(Instrument of Government, IG)」 제9조 8항, 제9조 9항 • 재무부 내 공기업실 설치 • 「예산법(the Budget Act 2011:203)」 • 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 「공공섹터 민주화법(réglementaires qui s'appliquent aux entreprises du secteur public)」 • 공기업관리청(Agence des participations de l'État, APE) 설치 • 「재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)」
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 「공기업법(State-Owned Enterprises Act 1986)」 • 국가소유권감독국(COMU) 설치 • 「일반기업법(Companies Act 1993)」
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 특별규정 및 「상법」 적용 • 공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code)
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 「일반기업법」 적용 • 공기업실(Shareholder Executive) 설치 • 공공기관의 설립근거: 「기업법(Companies Act)」, 법령기업(Statutory corporations), 유한책임합작회사(Limited Liability Partnerships, LLP), 「상업기금법(Trading Funds Act 1973)」

나. 공기업 소유권의 구조유형

세계 각국은 2000년대 이후 공기업에 대한 효율적이고 합리적인 정부 소유권·지배권 행사를 위해 노력하고 있다. 그러나 공통된 목표를 추구하고 있음에도 국가별로 다소 상이한 소유권 구조유형을 가지고 있고, 여기에 따라 국가별 공기업 소유권·지배권의 행사 방식, 관련 기관 간의 관계 등이 달라진다. 따라서 공기업 소유권의 구조유형을 살펴보는 것은 해당 국가의 공기업 정책을 이해하기 위해 필수적이다.

일반적으로 공기업 소유권 구조유형은 집중화의 정도에 따라 집중형, 분산형, 이원형으로 나눌 수 있다. 본 보고서에서는 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드를 중심으로 비교분석하였다. 이들 국가의 소유권 유형은 집중형과 분산형으로 분류할 수 있다.

먼저 집중형 소유구조에 해당되는 국가에는 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드가 있다. 이들 국가는 공통적으로 중앙정부로부터 권한을 위임받은 공기업 전담부서가 경영에 관여하여 정부의 소유권을 행사한다는 점이 특징이다.

스웨덴은 재무부 내 공기업실(Division for State-owned companies)을 중심으로 소유권 기능이 집중화되어 있으며, 이를 통해 공기업의 경영자율성과 책임성을 제고하고 있다.

프랑스는 2004년 설립된 공기업관리청(Agence des participations de l'État, APE)에 국영기업에 대한 소유권 기능을 집중화하고 있으며 공기업관리청(Agence des participations de l'État, APE)은 각 주무부처의 소유권 행사와 관련해 조언 및 권고의 역할을 수행하고 있다.

뉴질랜드의 경우에는 과거 재무부 내 특정 부서와 투자관리국(Crown Company Monitoring Advisory Unit, CCMAU)으로 이원화된 소유권 기능을 2009년 재무부 소속기관인 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)으로 통합하였다.

이처럼 각국의 역사적·제도적 차이는 있지만, 집중형 국가들은 공기업 관리를 전담하는 특정 부서를 중심으로 공기업 관련 정책을 계획·집행하는 것이 특징이다.

분산형 구조는 특정 공기업 관리 전담 부서가 아닌, 공기업별로 해당 주무부처에서 관리하는 형태이다. 이러한 분산형 공기업 소유구조를 갖춘 나라로는 독일과 영국이 있다.

독일은 2009년에 제정된 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에 따라 재무부의 권고기능을 강화하였으나 아직까지는 주무부처 중심의 분산형 소유권 국가로 볼 수 있다.

영국의 경우 2003년에 설립된 내각사무처 산하 공기업실(Shareholder Executive)을 2007년 기업혁신기술부(Business Innovation & Skills, BIS) 산하로 이관하고, 재정투자실(UK Financial Investment)을 신설하여 소유권 기능의 집중화를 추진하고 있다. 영국 역시 집중화가 점차 강화되고는 있지만 독일과 마찬가지로 아직까지는 주무부처 중심의 분산형 소유권 구조로 볼 수 있다.

독일과 영국과 같이 분산형 소유권 국가는 전담기구가 없거나, 있더라도 제한적인 역할만 하는 공기업 관리기구를 가지고 있으며 공기업 관리는 해당 주무부처에서 담당한다.

한편, 우리나라는 앞서 다룬 해외 주요국과는 달리 이원형 구조를 취하고 있다. 이원형 구조는 소유권 관리기구(주로 재무부)와 주무부처가 소유권 기능을 분담하는 형태이다.

우리나라는 기획재정부와 공공기관운영위원회가 소유기능을, 주무부처가 정책기능을 담당하고 있다.

이상에서 논의된 국가별 소유권 유형 및 관리기구를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅲ-2〉 공기업 소유권 유형 비교

소유권 유형	공기업 관리형태	주요국가
집중형 (集中型)	중앙으로부터 소유권 권한을 위임받은 전담기구가 설치되어 있는 구조	프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드
분산형 (分散型)	전담기구가 없거나 제한적으로 운용되는 형태	독일, 영국
이원형 (二元型)	전담기구와 주무부처가 함께 공기업 관리	한국

2. 소유권 관리기구와 권한

일반적으로 공기업은 민간기업과 비교하여 시장에 의한 견제와 감시기능이 부재하며, 이에 따라 공기업의 공공성과 효율성을 보장하기 위해서는 정부의 공기업 관리가 필요하다. 정부는 국민을 대신하여 공기업의 소유권자로서 소유권 관리기구를 설치하여 공기업을 관리한다.

정부의 공기업 소유권 관리기구가 공기업을 관리하는 방식에는 임원의 임면 등 인사와 관련된 권한 행사와 기업의 사업이나 운영에 대한 관리 감독이 있다. 소유권 집중형 국가에서는 공기업 소유권의 유형이나 관리대상 범위에는 차이가 있지만, 대부분의 집중형 국가가 별도의 소유권 관리기구를 두고 공기업이나 공공기관을 관리하고 있다. 관리기구는 기관장 등 공기업 임원의 임명이나 경영공시나 연차보고서 발행, 재무관리 및 경영과 관련된 지원·조언 등을 통한 경영효율성 확보 등을 담당하는 것이 일반적이다.

그러나 독일의 경우에는 별도의 공기업 소유권 관리기구를 두지 않고, 주무부처를 중심으로 공기업 소유권 관리가 이루어지고 있다. 이는 독일 연방이 관리하는 공기업 대부분이 이미 민영화된 상황에 따른 것으로 보인다. 독일은 공기업 소유권 관리기구를 설치하지 않은 것으로 볼 수 있는데 다만, 독일 연방 재무부 제8국(Directorate-General VIII)에서 공기업 민영화, 우편·통신·철도 등 주요 공기업 관리, 정부소유 부동산 관리 등 공공

기관과 관련된 역할을 담당하도록 되어 있다.

독일은 2009년 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」을 마련하여 연방 정부의 공기업 소유권과 주주로서의 역할 등에 대해 제시하고 있다. 독일의 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에 따르면, 독일은 연방이 「연방예산법(BHO)」 제65조의 규정에 따라 사법상 기업의 주식을 보유하거나 「연방예산법(BHO)」 제112조에 따른 공법상의 연방기업에 대해서 주주로서 영향력을 행사하도록 되어 있다. 또한 간접적으로 주식을 보유한 경우에도 25% 이상의 지분이 연방 소유일 경우 직접 소유한 기업과 유사하게 적용한다.

공기업 소유권 관리기구의 유형화는 다양하게 시도되고 있다. 국회예산정책처에서 발간한 박석희 외(2012)의 보고서에서는 각 국가별 공공기관 관리기구를 분석하여 기구의 위상 등을 고려하여 공기업 소유권 관리기구의 유형을 크게 보조기관형, 부속기관형, 외청형으로 구분하고 있다. 보조기관, 부속기관, 청은 모두 일종의 정부조직으로, 업무 권한 등의 측면에서는 약간의 차이가 있다.

보조기관은 부처 내의 실·국·과와 같이 행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조하여 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관인 반면, 부속기관은 특별지방행정기관과 함께 소속기관의 한 종류로 행정권의 직접적인 행사를 임무로 하는 기관에 부속하여 그 기관을 지원하는 기관을 의미한다. 부속기관은 해당 행정부처를 지원하는 역할 담당한다고 볼 수 있다. 주로 시험연구/교육훈련, 문화, 의료, 제조, 자문 등의 기능을 수행하는데 우리나라의 경우 국립과학수사연구원(시험연구), 연수원(교육훈련), 국립중앙극장(문화) 등이 이에 속한다. 청³⁹⁾은 행정 각부의 소관사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 관장하기 위해 행정 각부 소속으로 설치되는 중앙행정기관이다. 청의 장은 소관사무 통할권과 소속공무원에 대한 지휘·감독권을 가진다. 이를 바탕으로, 보조기관-부속기관-청은 각각 기관의 목적이나 권한·역할에 있어 차이가 있으며, '보조기관<부속기관<청'의 순으로 독립성이 점차 확대된다고 볼 수 있다. 여기에서는 박석희 외(2012)의 보고서의 구분에 따라 주요국의 소유권 관리기구에 대해 살펴보고자 한다.

39) 안전행정부 정부조직관리정보시스템

(http://org.mopas.go.kr/org/external/about/intro_detail01.jsp) (2013.3.3검색)

가. 보조기관형 소유권 관리기구

보조기관은 중앙정행정기관의 일정 기능을 분장(김종성, 2008:167)⁴⁰⁾하며, 독립적 지위와 고유의 업무를 부여받고 있는 조직형태(김종성, 2008:174)를 의미한다. 일반적으로 정부부처 내에 속해 있는 실·국·과가 보조기관에 속한다. 이러한 보조기관 형태의 소유권 관리기구를 채택하고 있는 국가로는 영국, 스웨덴이 있는데 이들 국가의 경우 공기업 소유권 관리기구가 특정 부처 내에 설치되어 있음을 확인할 수 있다.

영국은 공기업 소유권 관리기구로 공기업실(Shareholders Executive, SE)을 설치하고 있다. 공기업실(Shareholders Executive, SE)은 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation, Skills: BIS)에 소속되어 사업관리기관으로서 소관 공기업들의 사업포트폴리오 관리, 주무부처들에 대한 공기업 재정관리 조언, 주무부처 소유권부서와의 협력적 역할 등을 맡고 있다. 또, 공기업의 효율적인 운영을 위해 성과목표 부여, 관리, 성과 측정 및 보상, 경영점검 등 경영의 주요 사안에 대해 소관부처 장관이나 담당기관에 조언·보고하는 기능을 수행하며 각 주무장관들이 정책·규제 기능의 틀 내에서 소유권 기능의 조화를 모색하고 있다. 그리고 공기업과 시장상황에 대한 분석을 통해 소관부처에 소유권 행사와 지배구조조정과 관련한 조언과 자문을 제공하기도 한다. 이외에도 소관부처와의 협의를 통해 공기업 경영목표를 설정하고 소관부처가 공공기관 활동에 대해 의회에 보고, 이사선임권을 행사한다.

스웨덴에서는 재무부 내 공기업실(Division for State-Owned Enterprises)에서 공기업 소유권을 행사하여 공기업의 운영과 관리에 책임을 지고 있다. 스웨덴은 재무부의 공기업실(Division for State-Owned Enterprises)에 공기업 소유권 행사와 운영의 권한·책임을 집중시키고 있으며, 이를 통해 의회에서 정한 공기업 운영방향 및 정책목표를 효율적으로 달성하도록 하고 있다.

또한 집중화된 소유권을 토대로 각 공기업들은 시장경쟁체제 아래 일반기업과 유사한 「기업법(Companies Act)」, 「연차결산법(Annual Accounts Act)」, 「경쟁법(Competition Act)」, 「회계법(Accounting Act)」 등의 법 적용과 경영자율성을 인정하고 있다. 스웨덴의 경우 공기업에 대한 특별한 규정(provisions)은 없으나 국가가 명확한 영향을 미치는 공

40) 김종성, 「한국의 보조 보좌기관 구분에 대한 비판적 검토」, 『한국행정학보』, 41(3), 2008, pp. 167~189.

기업의 경우는 감사원(National Audit Office)이 감사를 선임할 권리를 가지도록 되어 있다.

나. 부속기관형 소유권 관리기구

부속기관은 특정 부처의 관할하에 있으나, 보조기관에 비해 어느 정도 독립적인 권한을 수행할 수 있는 조직이다. 해외의 공기업 관리기구 중에서는 뉴질랜드의 국가소유권 감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)이 가장 대표적이다.

뉴질랜드의 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)은 2009년부터 재무부(Treasury) 소속의 공기업 소유권 관리기구로 역할을 하고 있다. 국가소유권 감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)은 2009년 이전 재무부와 CCMAU(Crown Company Monitoring Advisory Unit)가 수행하던 임명·지배 기능(허경선·라영재, 2011, p. 99; OECD, 2010 재인용)⁴¹⁾과 함께 공기업 소유권 감독을 담당한다.⁴²⁾

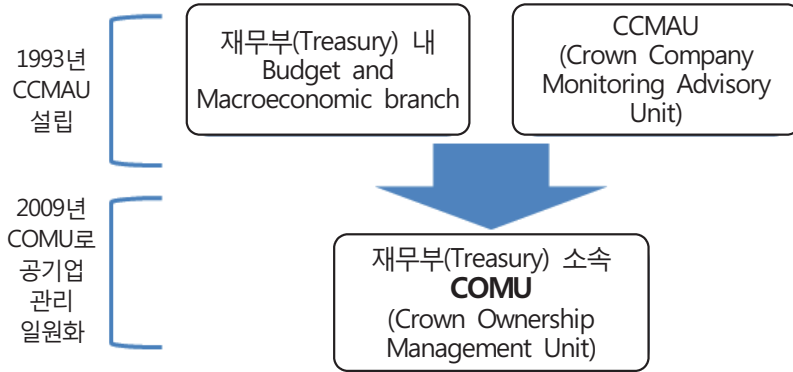
뉴질랜드에서는 Shareholding Minister가 소유권 기능을, Responsible Minister 정책·규제기능을 각각 관리·감독하는데, 다만 회사형태가 아닌 일부 공공기관의 소유권은 주무장관이 행사(박석희 외, 2012: 118-119)하도록 되어 있다.

국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)은 7가지 운영원칙을 바탕으로 공기업의 소유·경영에 대해 독립적인 역할을 수행하고 있다. 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)의 역할을 살펴보면, 이사회 및 임원 전문성 개발, 경영목표 설정 및 경영관리, 공공기관 경영정보 제공 및 공시뿐 아니라, 관계장관이나 공기업에 대해 경영과 관련된 다양한 조언, 지원 등이 있다.

41) 허경선·라영재, 『공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구』, 한국조세연구원, 2011.

42) CCMAU(Crown Company Monitoring Advisory Unit)는 1993년 설립된 기관으로, 행정적으로는 재무부의 소속기관이었으나 실제 운영상으로는 독립된 행정기관임. 재무부가 공기업 등 독립행정기관의 전반적인 수치 및 재정상황 등을 담당하는 데에 비해 CCMAU는 검토(경영기획, 성과목표에 대한 성과달성 여부, 부문별 운영상황 등에 관한 보고), 소유권(전략적 이슈, 투자 및 투자기회의 다각화, 정부정책의 영향 등과 관련된 자문), 거버넌스 및 인사(잠재적인 역량을 갖춘 관리자들의 파악 및 조사, 임명절차의 관리, 독립행정기관들 중 우수사례의 벤치마킹 등) 등 4가지 분야에 대한 자문과 조언 제공(한국행정연구원, 2006, pp.55~59 참조하여 정리)

[그림 III-2] 뉴질랜드 공기업 소유권 관리기구 설치 현황



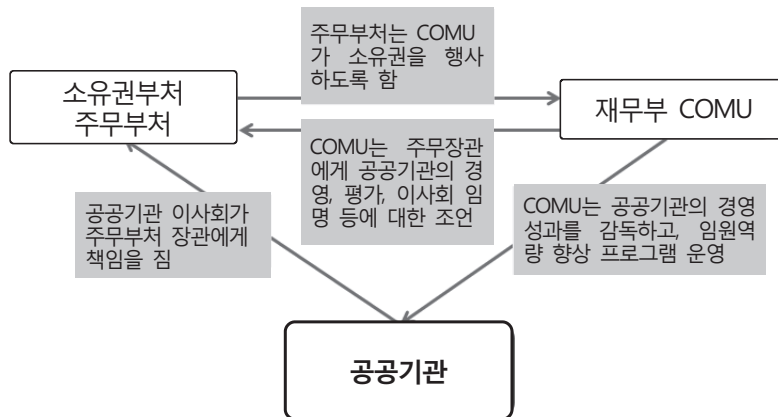
자료: 한국행정연구원(2006); 허경선·라영재(2011)를 참조하여 재구성

<표 III-3> 뉴질랜드 국가소유권감독국(COMU)의 7가지 운영원칙

- COMU의 주요 감시 대상은 공공기관의 이사회임
- 감시의 목적은 각 공공기관의 성과와 리스크 관리에 있음
- 사업분야(portfolio)에 맞는 모니터링을 통해 공공부문의 바람직한 운영이 되도록 함
- 장관에게 공공기관에 대한 독립적인 분석, 해석 및 판단을 제공
- 인터넷 웹사이트를 통해 공공기관 관련 정보 공시
- 국제적인 기업지배구조의 변화를 인지하고, 이를 적절하게 반영
- 공공기관 관리기구로서의 역할에 대해 뉴질랜드 국내 및 국제적으로 관련 지식 공유

자료: COMU 홈페이지(2013.2.13 검색)

[그림 III-3] 뉴질랜드 공공기관의 소유권과 지배권



다. 외청형 소유권 관리기구

외청이란 행정 각부의 소속기관이나 소관업무의 독자성이 높은 업무를 수행하는 기구로, 이러한 외청형 공기업 소유권 관리기구를 둔 국가로는 프랑스를 들 수 있다.

프랑스는 2004년 재무부하에 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)을 설치하여 운영하고 있다. 프랑스의 재무부는 공기업들에 대해 기술적 감독과 규제, 경쟁, 지역정책 등 정부정책에 대한 공기업들의 정책순응도 평가 및 감독기능을 수행할 뿐 아니라 주식투자, 매각 및 기관경영과 관련한 포괄적 감독권을 행사한다.

공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)은 국가가 지분을 보유하고 있는 모든 공기업들의 단일창구로 경영목표, 재정 위기관리, 경영전략 등 경영전체를 통제하는 역할을 수행하고 있다. 또한 공기업의 대주주로서 국가의 역할과 활동을 실행하기 위해 공기업의 이윤창출을 도모하고 자유시장원리에 의거해 공기업들의 경영전략·재무·투자·합병·매각 등을 총지휘한다. 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)의 4가지 운영목표는 헌신적인 주주, 효과적인 주주, 투명한 주주, 효율적인 주주로 의 발전으로, 이를 달성하기 위한 공기업 관리기구로서의 노력을 계속하고 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 프랑스 공기업관리청(APE) 운영의 기본원칙

- 공기업들의 이사회 회의에서 다른 주주들과 함께하는 정부 대표들을 위한 높은 수준의 표준을 제시해 그 관리 및 통제에 있어 일관적이면서도 보편적인 지배구조를 확립하는 것을 목적으로 함
- 이 원칙들은 사례별 근거, 기업 상태의 고려, 필요시 기업의 자본구조, 분명한 법적·규제적 협정에 따라 수행됨
- APE는 공기업들의 통제 방식 내에서 자신들의 임무를 효율적으로 실행하기 위해 공동의 문화를 공유하며, 이사회 회의 동안 정부 대표자로서의 일관적인 태도를 유지함
- APE는 공동의 법적, 재무적, 회계를 토대로 공기업들이 더 나은 통제 방식에 집중하기 위한 대표들의 광범위한 교육 프로그램을 실시함

자료: APE 홈페이지(2013. 3. 4 검색)

라. 소결

이상의 분류에 따르면 우리나라는 영국이나 스웨덴과 유사한 보조기관 형태의 소유권 관리기구인 기획재정부 공공정책국을 통해 공공기관을 관리하고 있다. 우리나라의 경우

제도적으로는 공기업 관리기구는 ‘공공기관운영위원회’로 규정되어 있으나, 기획재정부 장관 소속하에 위원회가 있다는 점, 그리고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 공공기관의 지정 권한이 기획재정부 장관에게 있다는 점에서 기획재정부가 실질적인 관리·통제를 수행하고 있다고 할 수 있다.

소유권 관리기구의 역할에 대해서는 국가별로 공통점과 차이점이 있지만, 박석희 외(2012)의 보고서에서는 보조기관형, 부속기관형, 외청형 소유권 관리기구의 특징에 대해 다음과 같이 정리한 바 있다.

우리나라와 같은 보조기관형 관리기구를 채택하고 있는 국가의 경우 소유권 관리기구가 속해 있는 부처(우리나라의 경우 기획재정부)의 강력한 통제가 이루어져 결과적으로는 대리인 비용의 감소 등을 통한 공기업 관리정책의 효율적 달성이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 정부의 직접적인 통제로 인한 경직성, 약한 자율성과 책임성 확보의 한계가 문제로 작용할 수 있다는 점 등이 지적될 수 있을 것이다.

뉴질랜드 등이 채택하고 있는 부속기관형은 보조기관에 비해 상대적으로 독립적인 지위를 확보할 수 있다. 부속기관형은 외청형에 비해 운영의 책임성 확보에 유리하며, 공공기관에 대한 수직적 통제가 가능하다.

외청형은 프랑스의 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)이 대표적이며, 이러한 형태의 관리기구는 보조기관형이나 부속기관형에 비해 상대적으로 더욱 집중화된 공기업 소유권 기능 행사가 가능하다. 그러나 주무부처의 개입 여지가 줄어들어 따라 공기업의 국가의 정책적 고려보다는 운영 효율성에 치우칠 가능성이 있다.

이상의 보조기관형, 부속기관형, 외청형 관리기구의 구분은 관리기구의 위상과 역할을 기준으로 한 상대적인 분류로서(박석희 외, 2012: 113) 의미를 가지며, 국가마다 공기업 관리제도와 공기업 정책의 역사적 맥락을 고려할 필요가 있다.

또한 주요국들은 소유권 기구의 법·제도화를 통해 책임성을 강화하고 있다. 해외 주요국들은 소유권 기구의 구성 외에도 운영목표와 원칙, 운영절차, 연간 활동계획 등에 대한 제도적인 기반을 강화하고 있다.

영국의 경우 공직임명감독관(Commissioner for Public Appointments)이 공공부문의 임원 임명에 대해 감시·규제·보고의 역할을 수행하고 있는데 이를 공기업에도 적용하여 행동준칙(code of practice)을 제정하는 등 기업혁신기술부 공기업실(Shareholders

Executive)의 책임성 제고에 기여하고 있다.

스웨덴은 공기업 소유권 관리기구인 재무부 공기업실(Division for State-Owned Enterprises)에서 각 공기업의 이사회 구성 및 직무평가를 통해 책임성을 확보하고 있다. 또한 관련 법령에 따라 매년 이사회 변동에 관한 사항, 공기업 경영성과, 재무 현황 등에 대한 내용을 보고서로 발간하고 있다.

프랑스는 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)이 공기업 임원임명, 경영평가, 투자계획 수립, 경영목표 설정, 기관장과의 경영계약 및 경영평가, 경영정보 공시 등을 담당하고 있는데, 기관 내에서 3개 기능영역(감사-회계, 재무, 법률) 및 4개 사업부문(수송, 에너지, 미디어서비스, 군사)을 매트릭스 형태로 구조화하고 있다. 또한 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE) 운영과 관련된 4가지 핵심원칙을 명문화하고 있다.

뉴질랜드 역시 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU) 구성과 운영에 대한 7가지 운영원칙과 함께 5년 단위의 중기사업계획서, 연차사업계획서, 연차보고서를 법제화하였다.

이에 반해 우리나라는 공공기관운영위원회를 제도적으로 소유권 기구로 규정하고는 있으나 구성 및 운영에 대한 세부사항, 소유권 기능의 실무적인 기구인 기획재정부의 역할 및 양자 간의 관계 등에 대해 명시적인 법적 기반이 없다는 점이 지적할 수 있다.

3. 공기업 기관장 임면절차

공기업 핵심 임원의 임면은 공기업 운영관리에서 매우 중요한 분야이다. 공기업의 기관장(CEO)은 공기업의 운영을 책임지며, 따라서 능력있는 기관장의 임명이 기업의 성과를 좌우한다고 할 수 있다. 정부의 소유권 관리기구에서 공기업의 인사에 영향력을 행사하는 경우에는 기관장, 이사회 구성원 등이 있는데, 여기에서는 기관장 임면을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 기관장 임명절차

각국의 공기업 기관장의 임명절차를 분석해 보면 크게 전문성과 리더십을 검토하여 추천·심의하는 과정과 임명권자의 실질 임명절차로 나뉜다. 이 과정을 임명권한의 집중도에 따라 직접임명형, 간접임명형 및 자율임명형으로 구분할 수 있다. 직접임명형은 권한을 위임받은 특정 임명권자가 특별한 외부권력으로부터 영향을 받지 않으면서 기관장을 임명하는 형태로서 임명절차에 있어 독립성을 확보할 수 있는 임명 형태이다. 간접임명형은 둘 또는 이상의 임명권자 내지 임명기관들 간의 조정을 통하여 임명이 이루어지는 구조이며 임명권자들 간 협의 및 권한분배 등이 중요 이슈가 된다. 마지막으로 자율임명형은 회사 내부적으로 기관장을 임명하는 구조로서 권한 행사는 주로 이사회 의결을 통하여 이루어지는 것이 특징이다.

1) 직접 임명형

집중형 공기업 소유구조를 가진 국가인 프랑스는 직접 임명에 가까운 형태의 공기업 임명제도를 가지고 있다. 프랑스 공기업의 최고경영자는 소유권 행사기관인 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)의 관여하에 주무부처 장관 또는 국무총리의 추천을 받아 대통령이 각료회의에서 추천하고, 의회에서 평가하여 선임한다. 이러한 공기업 기관장 임명절차 전반에 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)의 영향력이 상당하므로 직접임명형으로 볼 수 있다.

프랑스 공기업의 집행기구인 이사회 의장과 기관장(CEO)으로 구성되어 있으며 이사회 의장은 기업 지휘의 일반적 책임을 지고 기관장은 기업의 일상적 경영을 담당한다. 기관장과 이사회 의장의 역할을 분리되어 있어 이사회 의장은 정부대표 이사가 담당하며, 이사회 내에 전문위원회를 설치하여 운영하고 있다.

공기업 외의 정부기관의 인사와 관련해서는 국무총리 산하의 공공기능부(Ministère de la Fonction Publique)에 있는 공공기능총괄관리부(Direction Générale de L'Administration Et de La Fonction Publique: DGAFP)에서 담당한다. 프랑스 정부산하기관장 임명절차는 7단계로 이루어지고, 만약 이 과정에서 어느 한 단계에서라도 거절하거나 부정하게 되면 처음 단계로 돌아가서 다시 시작을 하게 되는, 엄격한 절차가 마련되어 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 프랑스 정부산하기관장의 임명절차 7단계

주무부처	1단계	관련부처의 인사담당자가 부처 산하기관의 장 후보 1인을 주무부처의 장관에게 추천
	2단계	해당 후보에 대한 주무부처 장관의 결정
	3단계	장관이 총리실의 '공공기능총괄관리부서(DGAFP)'에 추천
총리실	4단계	DGAFP에서 총리 비서실(SGS)에 추천
	5단계	SGS에서 총리에게 추천
대통령	6단계	총리가 대통령에게 추천해서 결정
	7단계	국무회의에서 승인

주: 프랑스의 모든 정부산하기관장과 부기관장은 예외 없이 7단계를 거치도록 되어 있음
 자료: 이재은·최무현·최호택, 『외국의 공공기관 임원 선임제도 연구』, 한국행정학회·한국지방자치학회, 2006.

또한 프랑스 공기업의 CEO 임명과 관련하여서 정부는 성과계약을 통해 수익성, 사회 정책 등에 관한 내용을 위임한다. 또한 주기적으로 실시되는 재무수익성 및 생산성 목표의 성과측정도구를 사용한 성과평가를 통하여 국민의 대리인으로서의 감시 및 견제의 역할을 수행한다.

2) 간접임명형

분산형 소유구조를 통한 관리방식을 갖춘 국가들(독일, 영국)은 여러 관계기관들과의 논의를 거쳐 기관장을 임명하는 간접임명형 제도를 가지고 있다.

독일은 이원적 기업지배구조를 가진 국가로, 기업 내에는 감독이사회(supervisory board)와 경영이사회(executive board)가 있는데, 이러한 형태의 기업지배구조는 공기업에도 적용된다. 경영이사회는 기업경영 활동의 집행을 담당하고 있으며, 감독이사회는 정부의 대리인을 포함한 주주 대표, 노동자 대표 등으로 구성되어 경영진의 활동을 감독하며 경영일선의 중대한 사안의 결정에 대하여 직접적으로 참여한다.

특히 2009년의 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에는 공기업의 감독이사회가 경영이사회 구성원의 임면 권한이 있음을 명시하고 있다. 독일에서는 감독이사회의 의결을 통해 경영이사를 임명하며 이러한 감독이사회의 결정권이 경영이사회 활동 감독에 있어 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 결국 독일 기업의 특

정상 기관장의 역할을 경영이사회 의장이 맡게 되므로 감독이사회와 경영이사회 간의 조정을 통한 간접임명이 되는 구조로 볼 수 있다.

그런데 소규모 유한책임회사의 경우, 감독이사회를 통한 경영이사회 구성원 선출에 대해 예외가 적용되며, 유한책임회사의 경우 주주총회를 통해 경영이사회와 감독이사회 임원을 선출하도록 하는 내용이 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에 명시되어 있다.

독일은 과거 정부 산하기관의 운영과정에서 업무성과보다는 법적 당위성을 중시하여 성과평가를 경시하였으나, 최근 성과평가에 대한 관심이 늘어나 주무부처와 산하기관 간 성과계약을 체결하는 경향이 증대(이상철·박병식, 2004)하고 있다. 이러한 경향은 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에서도 확인할 수 있는데, 여기에는 경영이사회 구성원의 보수는 경영이사회 구성원의 성과를 바탕으로 감독이사회가 적절하게 정하도록 되어 있다. 또한 여기에는 「주식회사법」 87(2)에 따라 보수가 감소할 수 있음이 명시되어 있다.

영국 공기업 기관장의 임명은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 주무부처 장관(Shareholder Minister)이 임명을 승인함으로써 이루어진다. 영국의 경우 공공기관의 종류가 다양할 뿐만 아니라 1990년대 영국을 충격으로 몰아넣었던 매관매직 등의 공직자 윤리 스캔들 이후 도입된 공직임명관제도의 영향으로 인해 기관장 임명 시에 까다로운 절차를 요구하고 있다. 또한 기관별로 채용공고⁴³⁾를 내고 있으며 여기에는 기관별 특성에 맞게 전반적인 이사진의 자질, 기관별 요구등을 종합하여 이에 부합하는 상이한 채용 조건을 제시하고 있다.

또한 영국은 기관장(CEO) 임명 시에 성과계약을 위하여 성과평가 및 성과관리 시스템을 갖춰야 할 의무가 있으며⁴⁴⁾ 해당 기관의 주무부처는 주요 성과관리 영역을 지정해 개별적 임원에 대한 평가를 측정할 수 있는 방안을 제시하도록 되어 있다. 영국의 성과관리 시스템에는 다양한 평가방식이 사용되고 있으며 기관장을 포함한 임원진에 대한 경영 목표치와 목표범위의 설정은 주무부처의 관여하에 이사회의 동의를 거쳐 이루어진다. 그리고 성과관리를 거친 결과는 성과급에 적용이 될 뿐 아니라 부실경영 또는 감독소홀

43) Public Appointments, 영국 내각 홈페이지, <http://www.publicappointments.cabinetoffice.gov.uk>

44) *Public Bodies: A Guide for Departments*(Chapter 5: Public Body Staff)

로 인한 경영실패에 있어서는 최대한 빠른 시일 내에 조치가 취해질 수 있도록 징계 여부를 평가할 자료로도 사용될 수 있다. 또한 영국의 공기업실(Shareholder Executive)은 관리대상 공기업들에 대한 성과평가를 위하여 구조화된 투자평가 절차(Structured Investment Review process)를 개발하여 분기별, 연도별 평가를 하고 있으며 상시적이고 엄격한 감시체제를 통하여 일단위로 구체적인 경영목표에 대비한 성과를 측정하고 있다.⁴⁵⁾

3) 자율임명형

자율임명형 국가로는 스웨덴과 뉴질랜드를 들 수 있다. 스웨덴과 뉴질랜드는 정부 또는 정부의 위임을 받은 소유권 관리기구에서 임명한 이사회를 통해 기관장을 임명하는 절차를 가지고 있다.

스웨덴의 경우, 정부가 이사회 이사진을 임명하고 나면 이사회에서 기관장을 임명하게 되어 있다. 이는 다른 국가들에 비해 이사회가 기관장 임명에 더욱 적극적으로 개입하는 형태로서, 정부로부터 권한을 위임받은 이사회가 내부적으로 자율적인 기관장 임명을 할 수 있도록 설계된 구조이다.

스웨덴은 공기업 이사회 구성원의 전문성을 확보하기 위해 정부 차원에서 구조적인 임명절차를 마련하고 있다. 이사회는 주주총회를 통해 선출되며 모든 지명과 추천은 해당 이사의 역할 및 위치에 요구되는 전문성에 기반을 두고 이루어진다.

뉴질랜드 역시 스웨덴과 비슷한 형태로 주무부처 장관이 임명한 이사회가 기관장을 임명하는 구조를 가지고 있다. 이 때 이사회는 기관장의 임명 외에도 활동 및 성과에 대한 모니터링과 함께 보수 및 인센티브 등에 대해 관리한다.

4) 소결

해외 주요국의 공기업 관리는 중앙 집중적 소유구조를 통하여 중앙정부의 통제력이 강력할수록 기관장의 성과에 보다 민감하게 대응할 수 있는 시스템을 갖추고 있는 반면, 분산형 소유구조를 가진 국가들은 기관별 특성에 맞는 인사관리를 도모하고 있음을 알 수 있다.

45) HM Government, *Shareholder Executive annual review 2012*.

주요국들의 기관장 임명절차를 살펴본 결과 대체로 행정부나 의회, 내각과 같은 중앙권력기구에서 기관장의 임명권을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 특히 프랑스와 독일의 기관장 임명절차에서 이사회 역할이 크지 않은 것으로 보아 이는 기업의 소유권과 운영의 분리로 해석할 수 있다. 대부분의 경우, 공기업의 이사회와 기관장 역할이 분리되어 있으며, 스웨덴과 프랑스의 경우와 같이 애당초 겸직이 불가하도록 명문화된 경우도 있다.

또한 각국의 기관장 임명에서 여러 관련 기관들의 참여 및 감시를 강화함으로써 공정하고 투명한 인사운영시스템을 확보하여 직무에 적합하고 능력이 검증된 인사를 적재적소에 배치할 수 있도록 노력하고 있다.

주요국들은 실질 임명권자 이외에 별도의 기구나 권력기구에서 임명 적합도를 판별하여 임명권을 가지고 있는 임명권자에게 추천을 하는 시스템을 사용함으로써 인사절차의 투명성과 경쟁력을 높이는 방식을 취하고 있다. 영국의 경우에는 공직임명감독관(Commissioner for Public Appointments)이 각종 공공기관 임원임명에 대해서도 감시·규제·보고의 역할을 수행하여 공기업실(Shareholder Executive)의 책임성을 제고하며, 프랑스의 소유권기구인 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)은 소관 공기업에 대해 임원임명, 기관장의 경영계약, 경영성과평가, 재무정보를 포함한 경영정보 공시 등을 관리하고 있다. 이 밖에도 뉴질랜드의 국가소유권감독국, 스웨덴의 재무부 내 공기업실 등도 공기업들의 경쟁력 강화를 위한 국가 차원의 관리자 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

위와 같은 내용을 정리하면 다음의 <표 Ⅲ-6>과 같다.

<표 Ⅲ-6> 국가별 공기업 기관장 임명절차

위임 형태	국가	추천권자	임명권자	성과계약 시스템	성과평가 활용지침	기관장 임기	특이사항
직접 임명형	프랑스	대통령	대통령	○	○	3년 단위 임명	소유권 행사기관인 APE가 관여
간접 임명형	영국	해당기관 이사회 의장	정부 부처	○	○	최대 3년	공직임명감독관이 각종 공공기관 임원임명에 대해서도 감시·규제·보고의 역할을 수행
	독일	감독 이사회	감독 이사회	○	○	-	주주총회를 거쳐 정부대리인이 포함된 감독이사회에서 결정
자율 임명형	스웨덴	정부	이사회	○	○	-	이사회가 기관장을 임명
	뉴질랜드	기관 이사회	기관 이사회	○	○	-	이사회가 기관장 임명 및 성과평가, 보수 결정

나. 기관장 해임·면직절차

대부분의 OECD국가들의 경우 정부소유기업 이사회는 핵심기능인 기관장의 지명 및 해임할 수 있는 기능이 없다.⁴⁶⁾ 이들은 우리나라의 「공운법」⁴⁷⁾과 같이 법에 규정된 해임 및 면직절차를 구체적으로 규정하고 있지는 않으나, 보다 통제된 중앙집중형 소유구조를 가진 국가들(프랑스, 스웨덴)일수록 분산형 구조를 가진 국가들(독일, 영국)에 비해 경영계약을 통하여 경영위임사항을 명시함으로써 재임명 제한 및 평가불이익 등을 통하여 간접적으로 해임 및 면직의 압박을 가할 수 있는 장치가 상대적으로 잘 마련되어 있다.

프랑스의 경우 장기적인 관점의 경영목표를 부여하므로 재임용에 관한 인센티브가 보다 크며, 기관장에 대한 성과평가는 별도로 이루어지지 않고 있다. 그러나 임명권자가 경영계약에 따른 경영실적 평가(제48조)에 따라 기관장의 연임 여부를 결정하는 권한을 행사할 수 있다.

영국의 공기업의 임원은 임기 중 신분보장을 받을 수 없으며 소유·지배권을 가진 주무부처의 장관이 언제든지 해임할 수 있는 권리를 가진다. 공기업실 역시 정부이익을 관리할 직접적인 법적 권한이 없으며, 주로 권고적 역할을 수행하도록 되어 있다. 따라서 기관장의 해임에 있어 직접적인 영향력을 행사하기 힘들다. 결과적으로 개별 부처 및 기업에 따라 해임의 조건이나 형태가 달라진다.

뉴질랜드는 정부에서 임명한 이사회가 기관장의 임명과 함께 보수 수준을 결정하며, 독일은 「공기업지배구조규범(Principles of Good Corporate Governance)」을 통해 감독이사회(Supervisory body)에서 경영진(members of the management)의 업무와 성과, 다른 기업과의 비교 등을 통해 따라 보수를 결정하는 것을 권고(PGCG 4.3.)하고 있으며, 고용

46) 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관』, 2010.

47) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 [2011. 07. 25. 법률 제10896호] 제22조 【해임 요청 등】

- ① 이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다.
- ② 비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ③ 비상임이사는 기관장에게 이사로서의 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

계약에서 보수 체계에 대해 명시하도록 되어 있다.

스웨덴은 공기업 기관장의 해임도 「스웨덴 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)」에 명시되어 있으나, 의사결정 도구로서의 기능일 뿐 의무적인 규정은 아니다. 스웨덴의 경우, 공기업 이사회의 주된 업무가 기관장에 대한 임명, 평가 및 필요시 해임에 관한 것으로 이사회의 역할이 크게 작용하고 있음을 확인할 수 있다.

4. 대외적 투명성 관리체계

가. 투명성 강화를 위한 내부통제

해외 주요국에서는 공공기관의 대외적 투명성 확보를 위해 공공기관의 내·외부적 견제장치를 마련하고 있다. 연차보고서 등의 보고서, 경영공시 등이 공공기관의 투명성 확보를 위한 내부적 장치의 대표적인 사례이다.

연차보고서와 같은 보고서 발간을 통한 기업의 경영정보 공개는 이러한 공기업 투명성 관리체계의 가장 기본적인 방법으로 활용되고 있으며, 대부분의 국가에서 공기업 소유권 관리기구가 소속된 재무부처에서 연차보고서 등 보고서 발간을 담당하고 있다.

프랑스는 연도별 경영성과보고서(Annual Report) 및 사회보고서(Bilan Social)⁴⁸⁾를 발간하고 있으며, 보고서들은 이사회와 주주총회를 거친 후 홈페이지를 통해 외부에 공개된다. 이와 함께 프랑스 재무부는 결합 재무제표 및 통합 연차보고서⁴⁹⁾를 발행하고 있으며, 2004년부터 주식회사 형태 공기업들의 반기보고서 제출이 의무화되어 이를 통해 재무제표·자본지출·경영환경 변화 등을 공개하고 있다. 또한 입법부, 행정부로부터 독립된 기관인 감사원(Cour des Comptes)에서 감사 후 행정부에 결과를 보고하게 되어 있다. 그리고 소유권 관리기구인 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)이 공공기관 관리기구의 책임성 및 전문성 제고를 위해 중기사업계획서, 연차계획서, 연차/반기/분기보고서 등을 법제화하는 한편, 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat,

48) 사회보고서에는 3년 동안의 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 사회적 성과지표를 종합적으로 보고하며, 고용인 50인 이상 공기업은 작성이 의무화되어 있음

49) 통합 연차보고서 발행(재무부)에서는 부문별 공기업 분석, 사회적 측면을 강조함

APE) 주도의 성과지표에 근거한 감독, 보고체계를 마련하고 있다(박석희 외, 2012).

독일은 연방 공기업이 통합적인 연차보고서(aggregate annual reporting on SOEs)를 발간하도록 규정하고 있으며, 2009년에는 「연방 예산규정(the Federal Budget Code)」을 개정하여 공기업 경영이사회 멤버가 의회위원회 앞에서 증언하게 할 수 있도록 하여 책임성을 강화(OECD, 2011, p.21)⁵⁰⁾하였다. 또한 독일 연방 재무부(Bundesministerium der Finanzen)는 공기업에 대해 사기업에 대한 자본참가를 포함한 모든 공기업 활동에 대한 보고서로 책자 형태의 재정보고서(Finanzbericht)를 매년 공표하도록 하고 있다(한국법제연구원, 2012, p.195).⁵¹⁾ 독일의 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에는 기업지배구조 보고서를 매년 제출하도록 명기되어 있다. 그리고 이 보고서의 내용에는 모범지배구조 권고의 준수 및 지속 여부, 감독위원회 내 여성의 수, 각 개인별 임원의 보수 등을 포함하도록 하여 이전보다 공기업의 공시가 강화됨을 확인할 수 있다.

또한 정보공개와 관련해서 기업지배구조 보고서, 연차 재무제표, 필요한 경우에는 기업의 경제적 현황까지 웹사이트를 통한 기업의 정보접근 가능성을 명시하고 있다.

스웨덴은 「연차보고서법(Annual report Act(1995:1554))」에 의거, 2011년부터 공기업 소유권 행사와 권한이 재무부(Ministry of Finance)로 바뀌면서 2012년 현재 재무부에서 통합 연차보고서를 발간하고 있다. 또한 스웨덴의 공기업은 일반 상장기업 수준의 투명한 공시를 위해 2007년 11월 29일 공기업의 외부공시(external reporting)에 대한 가이드라인을 채택하였다. 가이드라인은 법률과 일반 회계원리에 기초해 작성된 것으로 공기업은 일반 민간기업과 동일한 공시에 대한 법률, 즉 「회사법(Companies Act)」, 「회계작성법(Bookkeeping Act)」, 「연간회계법(Annual Accounts Act)」의 적용과 지속가능경영 정보의 공개 확대와 명확성 강조하고 있다.

이에 따라 2000년 이후 매년 기업 및 에너지통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communication)에서 담당해왔던 통합 연차보고서 발간은 2011년 이후 공기업 소유권 행사와 권한이 재무부(Ministry of Finance)로 이전됨에 따라 재무부가 발간을 담당하고 있다. 그리고 재무부는 각 공기업의 연차보고서와 지속가능성 보고서를 취합하여 공기업

50) OECD, *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent change*, 2011.

51) 한국법제연구원, 『주요국의 경영자율성 제고를 위한 법제분석』, 2012.

전체를 포괄하는 연차보고서를 발간하고 있는데, 보고서에는 기업의 경영 활동, 상황 그리고 법과 통례(usual practice)에 따른 결과가 포함되어 있어야 한다.⁵²⁾

가이드라인의 기본원칙은 원칙준수 - 예외설명(comply or explain)이며, 가이드라인에서 벗어나는 경우 명확한 설명과 정당한 사유를 제공하도록 되어 있다.

또, 스웨덴 정부는 공기업의 사회적 측면을 강조하고 있어, 지속가능성 활동에 대한 좋은 사례소개 및 여성정책, 환경문제 및 윤리정책 등의 여부에 대해서도 기술하고 있다.

〈표 III-7〉 스웨덴 공기업 공시의 개요

공시분야	재무적 정보	비재무적 정보	
동기 (Reasons)	기업의 금융발전에 대한 모니터링과 평가	기업지배구조, 지속가능경영의 사업과 공공서비스 이행의 성과에 대한 성과에 대한 모니터링	
근거 (Source)	법률과 기준 (Laws and standards)	가이드라인	소유권자의 판단
원칙 (Basic Principles)	IFRS	GRI(지속가능성에 대한 국제기준)	연례 주주총회의 결정 (정부 가이드라인) (국회의 결정)
연례평가 (Annual)	연차보고서, 연말보고서	지속경영 보고서 기업지배구조 보고서 내부통제 보고서	공공서비스이행 준수에 대한 보고서
연내평가 (During the Year)	분기보고서	주요 지표	
상시적 공개 (Current)	특별한 언론보도 및 정보공개 등 대중과 미디어와의 관계에서 투명성 확보		

자료: 스웨덴, *Annual Report State-owned companies*, 2011.

52) 스웨덴의 「연차보고서법(Annual report Act(1995:1554))」에 명시된 연차보고서 내용에는 사업계획(business concept), 전략, 경영활동, 시장, 고객 및 경쟁사 그리고 조직에 관한 내용, 위험요소와 위험관리, 환경변화에 따른 기회와 위험요소, 주요 재무위험에 대한 세밀한 분석, 기업의 중요한 비재무적 위험과 기업의 성과와 산업 내에서 기업의 위치 및 장래전망을 이해하는 데 중요한 불확실성 요소에 대한 서술, 회계연도와 이후 발생한 중요한 투자, 인수 및 사건들, 기술개발(R&D) 부분에 대한 기업의 운영, 회계연도의 이사회와 활동과 구성, 고위임원에 대한 보수와 인센티브 프로그램에 대한 기술, 재무적·비재무적 목표와 배당정책, 운영목적 그리고 목표와 운영 간의 부합 정도, 기업윤리 정책, 복무규정 및 남녀평등 정책 시행 여부, 지속가능경영과 관련된 남녀평등, 다양성 및 윤리 등의 업무, 정부의 기업에 대한 위임(commission), 위임과 관련된 목표, 소유권 정책과 같은 모든 공기업에 영향을 주는 정부의 가이드라인과 정책에 상응하는 기업의 업무 등이 포함되어야 한다.

또한 보고서에는 공기업 전체의 총재무적·비재무적 정보를 포함하고 있으며 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표 등 재무제표의 중요한 계정의 데이터가 3개년 단위로 제공된다.

그리고 스웨덴의 공기업 이사회는 회계규정에 맞춘 연차보고서(annual report)와 중간 보고서(interim reports) 및 연말보고서(year-end reports)를 스톡홀름 주식거래소(NASDAQ OMX Stockholm AB)에 기재된 협의사항에 부합하도록 작성해서 제출할 책임이 있어 이를 수행해야 한다. 이사회는 2008년 회계연도부터 GRI(Global Reporting Initiative)⁵³⁾에 부합하는 지속가능성 보고서를 개별 기업의 연차보고서와 함께 웹사이트에 게시하도록 하고 있다. 개정된 가이드라인에서는 특히 지속가능경영에 관해 기업이 목표를 높게 설정하도록 강조하고 있다. GRI(Global Reporting Initiative) 가이드라인을 통해 지속가능성 보고서에 지속가능성 이슈에 대한 분석 중요성과 그 이유, 성과, 비재무적인 위기와 기회, 이해관계자, 전략, 미래 등에 대한 내용을 담도록 하고 있다.

또한 스웨덴의 공기업은 분기보고서(quarterly report), 연말보고서(year-end report), 연차보고서(annual report)를 각 기업 웹사이트에 게시해야 한다.⁵⁴⁾

〈표 Ⅲ-8〉 스웨덴의 공기업 외부공시 가이드라인(2007년 개정)

- 스웨덴 공기업 운영 정책에서는 투명성(transparency), 적극적 주인의식(active ownership) 그리고 질서 잡힌 체계와 조직(good order and organization)을 강조
- 여기에 맞추어 일반 상장기업 수준의 투명한 공시를 위해 2007년 외부공시에 대한 가이드라인을 채택(2007.11.29)하였는데, 이는 기존에 제시하고 있던 2002년의 버전을 개정한 것임
- 가이드라인은 법률과 일반 회계원리에 기초하여 작성되었으며, 공기업은 일반 민간기업과 동일한 공시에 대한 법률, 즉 「회사법(Companies Act)」, 「회계작성법(Bookkeeping Act)」, 「연간 회계법(Annual Accounts Act)」의 적용을 받음
- 또한 개정된 가이드라인에서는 지속가능경영에 대한 정보 제공을 보다 확대하고 명확히 하는 것을 강조하고 있어, 지속가능경영 부분에서 기업이 목표를 높게 설정하도록 함
- 공시에 대한 가이드라인의 기본 원칙은 원칙준수-예외설명(comply or explain)으로 가이드라인에서 벗어나는 경우, 명확한 설명과 정당성을 제공하도록 함

자료: 스웨덴, *Annual Report State-owned companies*, 2011.

뉴질랜드는 연차보고서(Annual Portfolio Report)를 매년 발행하고 있으며, 여기에는

53) GRI(Global Reporting Initiative)는 1997년에 시작된 지속가능성에 대한 국제기준의 가이드라인으로 전 세계 1,400여개의 기업에서 적용되고 있으며, 그 목적은 사회적·환경적·경제적 관점에서 각 기업을 비교하고 평가하는 것을 용이하게 하기 위해 지속가능성에 관한 이슈의 보고가 통일성과 비교가능성을 갖도록 하는 것임

54) 특히 연차보고서의 경우는 인쇄버전과 PDF파일로, 지속가능성 보고서와 분기별 중간보고서는 웹사이트에 PDF파일로 게시하도록 되어 있음

금융기관(Crown Financial Institutions, CFI), 상업성 우선 추구 기업(Commercial Priority Companies), 다목적기업(Multiple Object Companies) 등으로 나누어 보고하고 있다.

2012년 보고서에는 뉴질랜드 정부가 소유한 기업 중 전반적 또는 부분적으로 상업활동을 수행하는 44개 기업을 대상으로 하고 있으며, 금융기관(Crown Financial Institutions, CFI)에 대해서는 정부 재정활용의 책임성, 상업적 성과(대부분의 SOEs 대상), 그리고 기타 다목적기업(Multiple Object Companies)의 성과로 나누어 보여주고 있다.

뉴질랜드는 2010년 1월 이후부터 Shareholding Ministers 주도로 가장 큰 7개의 공기업에 대해 지속적인 공개제도를 시행하였으며, 해당 공기업의 시장가치(commercial value)에 대한 중요 정보를 국민들이 지속적으로 알게 하는 등 투명성을 확보하기 위해 노력하고 있다(OECD, 2011, p.22). 특히, 뉴질랜드는 모든 공기업(SOEs)과 뉴질랜드 텔레비전 방송공사(Television New Zealand Ltd)를 대상으로 공기업의 지속가능한 공개규칙(SOE Continuous Disclosure Rules)을 적용하여 기관의 상업적 가치 등에 대해 공시하도록 하였는데⁵⁵⁾, 연례회의 내용, 기관장 임면, 주요 계약내용, 성과보고서 등에 대해 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU) 홈페이지를 통해 공개하고 있다.

그리고 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU) 홈페이지를 통해 연례회의 내용, 기관장 임면, 주요 계약내용, 성과보고서 등의 공시내용을 공개하고 있다.

영국은 공기업 보고서를 기업혁신기술부가 아닌 재무부(Her Majesty Treasury)와 통계청(Office for National Statistics)이 공동으로 통계월보-공공부문의 재정(The statistical bulletin-Public Sector Finances)⁵⁶⁾을 매월 발간하고 있다. 보고서에는 공기업 부문의 재무구조 분석과 이를 통한 예산편성 대비 집행실적치의 모니터링 결과가 포함되어 있다.

영국의 공기업 운영과 감시구조는 제도적으로 공익과 효율성 제고라는 목표를 실현하는데 최우선 순위를 두고 있다(대외경제정책연구원, 2008). 그리고 영국은 공기업 소유 지배구조가 다양하기 때문에 통합적인 제도를 적용하기보다는 사안별로 다른 장치를 마련하고 있다.

또한 공기업의 공익성을 위해서는 소유권 유지 또는 적절한 규제의 입법화와 실행을 활용하고 공익사업을 민간에 대여할 경우 공익성의 실현을 계약서에 명시하도록 했으며,

55) COMU 홈페이지 <<http://www.comu.govt.nz/announcements/soe-disclosures/>>

56) Public Sector Finances, *Office for National Statistics*, 2013.

효율성 제고를 위해서는 민영화 추진, 또는 민영화가 불가능한 경우 소유권과 경영의 분리를 통해 민간에 경영을 일임하고 간섭은 최소화하되 감시기능으로 경영진에 정부 파견 인사를 배치하기도 한다. 그리고 자연독점의 성격을 가진 공익사업의 민영화는 민영화된 기업의 시장지배력을 제한함으로써 효율성을 제고하기 위해 다양한 방안을 통해 추진하는데 여기에는 경쟁촉진이나 규제 등이 포함된다. 경쟁촉진이란, 민영화 시 한 기업으로 매각하는 것이 아니라 지역별, 또는 생산단계별(전기의 경우, 발전, 송전, 배전)로 분리하여 매각함으로써 경쟁을 촉진하는 것을 우선적으로 추진하는 것이다. 규제의 경우 경쟁촉진방안 활용이(사업상 엄청난 네트워크로 인해) 불가능한 경우, 가격규제와 양질의 서비스 기준을 설정하여 최대한 경쟁체제와 유사한 환경을 마련하는 방법이다. 그리고 비교적도를 이용한 규제(yardstick regulation)는 직접경쟁이 없는 경우(동일 지역 내에 직접 비교 대상이 없이 독점인 경우), 동일사업 부문의 타 지역 기업들과의 비교를 통해 상대평가를 실시하여 효율성 제고 유인 부여(지역 전기회사, 지역 수도회사에 적용)하는 방법이다. 이렇듯 민영화와 동시에 즉각적인 경쟁촉진이 불가능한 경우에 규제를 이용하여 경쟁을 일시적으로 대체하고 점진적인 자유화(progressive liberalization)를 시행하도록 하고 있다.

그리고 인터넷 홈페이지를 통해 2013년 2월 현재 영국정부 홈페이지에 공시된 공기업실의 투자자산 구성(Portfolio) 보고서⁵⁷⁾에는 공기업실(Shareholder Executive)에서 담당하는 개별 공기업들의 사업목적, 법적지위 및 소유구조, 사업목표, 재무상태, 배당금 정책, 성과목표 등이 명기되어 있다.

참고로 영국의 경우, 공기업이 아닌 비부처 공공기관(Non Departmental Public Bodies, NDPBs) 역시 자체 부서별로 매년 연차보고서를 작성하도록 되어 있다.

2011년 4월부터 내각(Cabinet Office)에서는 이들 비부처 공공기관들이 해당 부처로부터 3년 주기의 심사(Triennial review)를 받도록 강제하고 있다. 이 심사는 공기업자격요건 심사의 일환으로서 Written Ministerial Statement라는 이름으로 작성되어 의회(Parliament)로 보고가 되며 모든 심사내용은 출판하도록 명시되어 있다.⁵⁸⁾ 그리고 비부처 공공기관 심사지침(Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies)⁵⁹⁾에 따

57) UK Government, *Corporate report-Shareholder Executive: Portfolio Unit*, 2013.

58) Cabinet Office, *2012 Public Bodies Report*, 2012.

59) Cabinet Office, *Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies*, 2011.

르면 이 심사는 해당 부처 소속의 각료가 심사의 주체가 되어야 하나 이웃 부처들의 이사진 또는 상급임원 등의 인사로 구성된 외부인사팀(Challenge Group)을 통해 보다 엄격하고 객관성 있는 심사의 주체가 될 수 있도록 장려하고 있다.

3년 주기 심사에 있어서 투명한 절차의 이행을 위해 기관들의 이해관계자나 의회가 모든 심사 전반에 참여하여 관리감독이 이루어지도록 하고 있다. 3년 주기 보고서의 작성 주체는 각각 해당 부처(Departments)이며 여기에는 각 기업에 관련된 포괄적인 내용을 담고 있는데, 공공기관별 수장의 보수, 종업원 수, 주요 업무내용, 민원처리 감찰관의 유무, 총지출액 등에 이르기까지 상세한 정보를 포함하도록 해야 한다. 그리고 각각의 보고서들은 개별 홈페이지를 통해 공시함으로써 접근성을 높이는 동시에 경영 투명성을 확보할 수 있도록 하였다.

나. 투명성 강화를 위한 외부통제

공공기관의 대외적 투명성 확보를 위해 외부적 접근방식으로 정부의 소유권 관리기구(소속된 행정부처), 의회 등 외부기관을 통한 공공기관에 대한 평가·감사제도를 들 수 있다. 소유권 관리기구와 의회는 공공기관을 대상으로 경영평가, 외부회계감사 등을 실시하고 있다.

공기업의 경영평가는 소유권 관리기구(소속된 행정부처)나 의회 등을 통해 이루어지고 있는데, 영국의 경우, 의회가 연 1회 정부소유기업과 공기업실의 경영성과평가, 정부소유기업의 성과에 대한 사후 모니터링을 실시한다. 이와 함께 정부소유기업 관리자와 이사회는 정부공시(<https://www.gov.uk/>)를 통하여 연례 『재정보고서(Shareholder Executive Annual Review, 비재정·종합 이슈 포함)』를 의회에 제출하도록 되어 있다.

또한 국가감사기관을 통한 외부회계감사 역시 대외적 투명성 제고 노력으로 볼 수 있다.

영국은 상업기금을 제외한 정부소유기업과 공기업실(Shareholder Executive)의 경영성과감사는 연 1회 실시하며, 외부의 독립감사기관인 국가 감사원의 경영성과감사 결과는 연차보고서에 첨부되어 의회에 제출하도록 되어 있다. 상업기금을 제외한 공기업은 외부의 독립적 감사기관인 국가감사원(NAO)에서 감사하며, 상업기금은 내부감사기관인 ‘Auditor General’에서 감사한다.

프랑스는 「재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)」⁶⁰⁾에 따라 의회가 국가회계를 평가하고 확인하는 임무를 맡으면서 회계감사원(Cours des Comptes)⁶¹⁾의 역할이 확대되었다. 회계감사원(Cours des Comptes)은 국가회계 보증 및 예산 운영결과에 대한 연간 보고서를 발간하며 예산집행의 예산적 정당성과 법적 정당성을 확인하고, 감사 결과를 행정부에 보고한다. 또한 프랑스는 외부 회계전문가에 의한 감사가 의무화되어 있는데, 외부 회계전문가는 기업 또는 감사위원회에서 선정하고 있다.

2012년에는 최초로 2011년에 예산의 결과에 대한 보충으로 일반회계와 특별회계의 각각의 미션에 대해 60개의 분석을 시행하였으며 공공재정의 관리에 개입하는 모든 공공기관과 준공공기관의 경영에 대한 행정적 통제를 수행하고 있다.

또한 프랑스는 주무부처가 공기업에 대해 전략적 통제를 통한 기술적 감독과 규제, 경쟁, 지역정책 등 정부정책에 대한 공기업 정책의 순응도를 평가한다. 재무부는 주식투자/매각 및 기관경영 관련 포괄적 감독권을 행사하며, 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)은 공기업에 대한 성과지표를 설정하고, 이를 근거로 개별 기업의 성과를 관리·감독한다. 프랑스의 공기업 관리기구의 감시기능에 따르는 책임성과 전문성 제고 노력은 크게 계획 및 보고서의 법제화, 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE) 역할의 체계화로 구분된다. 관리기구의 책임성 확보와 전문성 제고를 위해 중기사업계획, 연차계획서, 연차/반기/분기보고서 발행 및 제출을 법제화하였으며, 임원임면, 경영평가, 투자계획 수립, 경영목표설정, 기관장과의 경영계약 및 경영평가, 경영정보 공시 등으로 체계적으로 구조화하였다. 이뿐만 아니라, 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)의 60여 명의 구성원 중 3분의 2를 관리직 직원으로 하여 관리의 전문성을 발휘할 수 있도록 하였으며, 3개의 주요 기능영역(감사·회계, 재무, 법률) 및 4개 산업부문(수송, 에너지, 미디어서비스, 군사)을 매트릭스 형태로 구조화한 4실 10과 체제를 구축하였다. 그리고 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)의 운영과 관련된 4가지 원칙을 명문화하였다.⁶²⁾

60) LOLF(Loi organique relative aux lois de finances, 「재정조직법」): 1959년에 제정된 기존의 재정법의 결점을 보완하는 한편 재정의 영역에서 효율성과 투명성을 확보하고, 의회의 재정영역에서의 권한을 확대하고자 하는 재정개혁의 일환으로 제정된 법. 국가 재정에 있어서 성과관리의 논리를 도입함으로써 재정운영의 효율성을 신장시키며 의회에 의한 행정부 재정집행 통제강화를 통한 투명성을 강화함

61) 정부 예산의 감사에 있어서 핵심적인 역할은 회계감사원(Cours des Comptes)이 담당하고 있음

62) 4가지 원칙은 다음과 같음

독일의 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)은 「연방예산규칙(BHO)」 제88조 제1항과 제91조에 의거하여 공기업에 대한 감사를 실시하고 있으며, 당해 규칙 제95조에 의거해 독일의 공기업은 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)이 임무수행을 위해 필요하다고 인정되는 문건을 일정 기한 내에 제출해야 한다. 사법상 기업의 감사는 공공부문이 주식을 소유한 기업의 경우 「예산원칙법(HGrG)」 제53조에 따라 감독되며, 공공부문이 기업을 간접소유한 경우에는 지분이 전체의 4분의 1 이상이어야 적용된다. 「예산원칙법(HGrG)」 제69조에는 연방부처가 감독책임이 있는 주식 소유 기업에 대해 적절한 감사를 수행하고 있는지 평가하도록 되어 있으며, 연방은 또한 감사를 지원하기 위하여 제3자를 포함해야 한다. 그리고 공법상 기업은 「연방예산규칙」 제111조, 「예산원칙법」 제55(2)조를 적용하도록 되어 있다.

독일 연방의회와 연방정부는 감사 결과를 매년 발표하며, 독일 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)은 공기업의 수입·지출, 지출의무, 자산, 부채, 주요사업, 보조금의 사용 등을 감사한다. 감사내용에는 예산지침 준수 여부와 수입·지출의 근거 및 증명 여부, 효율적인 자금사용 등이 포함되어 있으며, 중요한 감사 내용은 지체 없이 연방 재무부 장관에게 통보되어야 하도록 명시되어 있다.

〈표 III-9〉 독일의 공공회계제도를 규율하는 연방법령

- 1949년 「GG(기본법)」 제10장
- 1969년 「HGrG(예산원칙법)」 연방법의 일부로서, 연방, 주 및 자치단체에 있어서 기본적으로는 예산 및 회계에 관한 통일화를 도모하기 위한 법이며, 형식상의 비교가능성을 담보하는 것이 그 목적임. 아울러 동법에서는 연방 및 각 주가 각각의 주법으로 예산법 내지 규칙을 제정하기 위한 요건을 원칙으로 제시함. 즉 HGrG는 연방, 주 및 자치단체에 그대로 적용되는 것이 아니며, 먼저 각각의 예산관계법의 개정을 통하여 실효력을 가짐
- 1969~71년 「BHO(연방예산규칙)」
- 예산규칙의 상세규정 Vor 1. VV-BHO(연방예산규칙을 위한 잠정적 행정규정)
- 연방정부의 회계개념을 규정한 4가지의 기초적 요건은 GG 제114조 및 제115조의 조문과 더불어 BHO 제71조 및 제73조에 명시

자료: 한국법제연구원, 2012, pp.86-87 참조하여 정리

- 1) 공기업들의 이사회 회의에서 다른 주주들과 함께 하는 정부 대표들을 위한 높은 수준의 표준을 제시해 그 관리 및 통제에 있어 일관적이면서도 보편적인 지배구조를 확립하는 것을 목적으로 함
- 2) 이 원칙들은 사례별 근거, 기업 상태의 고려, 필요시 기업의 자본구조, 분명한 법적·규제적 협정에 따라 수행됨
- 3) APE는 공기업들의 통제 방식 내에서 자신들의 임무를 효율적으로 실행하기 위해 공동의 문화를 공유하며, 이사회 회의 동안 정부 대표자로서의 일관적인 태도를 유지함
- 4) APE는 공동의 법적, 재무적, 회계를 토대로 공기업들이 더 나은 통제 방식에 집중하기 위한 대표들의 광범위한 교육 프로그램을 실시함

스웨덴은 국가감사원(The National Audit Office)에서 외부 회계감사를 담당하고 있다.

국가감사원(The National Audit Office)은 정부의 영향력이 있는 공기업에 대해 한 명 이상의 감사를 선임하여 선임된 감사는 이사회를 비롯한 기관장의 경영활동, 기업의 연차보고서 및 회계자료에 대한 독립적인 조사(independent examination)를 수행하게 되어 있다. 이사회와 감사는 기업의 결함과 문제점(deficiencies and problems)을 지적하기 위해 적어도 1년에 두 번 이상 기업의 회계, 경영 및 위험관리 등에 대해 논의하는 회의를 가져야 하며 이 회의는 공개적으로 진행한다.

〈표 Ⅲ-10〉 스웨덴 공기업의 회계감사 요금 지불 현황(2011년)

(단위: 백만SEK, %)

회계감사 회사명	회계감사 수입	그 외 컨설팅 서비스	합 계	회계감사 점유율	총회계감사 요금의 점유율
BDO	0.7	0.6	1.3	57	0
Deloitte	36.1	6.1	42.2	86	16
Ernst&Young	95.8	31.6	127.4	75	43
KPMG	6.3	14.8	21.1	30	3
Grant Thornton	2.4	0.2	2.6	93	1
PwC	80.8	21.1	101.9	79	36
Others	0.8	0.2	1.0	83	0
국가감사원 제외한 합계	222.9	74.6	297.5	75	100
국가감사원(National Audit Office)	1.9	0	1.9	100	

자료: 스웨덴, 『공기업연차보고서』, 2011.

이외에도 스웨덴은 공기업의 투명성 확보를 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 지배구조를 통한 공기업 관리의 효율적 도구인 경영목표 설정 및 모니터링에 대해 주무부처와 공기업 이사회가 매년 협의를 통해 정한다. 이러한 경영목표는 단기적인 성과에 급급하기보다는 5~7년 정도의 중장기적인 관점에서 마련한다. 이러한 경영목표를 달성하기 위해서는 이사회와 경영진이 협의를 거쳐 세부지표를 세우게 된다. 공기업의 목표는 재무적 목표, 공공서비스 제공(public-service)의 목표 등이 일반적으로 포함된다. 재무적 목표는 기업의 경쟁력 확보 및 기업가치의 지속적 증가, 시장경제 왜곡의 방지를 전제로

하는 것이며, 이러한 재무적 목표 설정을 통해 기업의 재무개선(financial development)을 점검하고 평가하도록 한다. 재무적 평가의 요소로는 대차대조표 목표(자본비용, 자본구조, 자본자산 가격결정모형((CAPM)에 의한 평가 등), 수익성 목표(자기자본이익률(ROE), 총자산순이익률(ROA), 이자보상배율 등), 자본구조 목표(자산자본비율, 자본커버비율, Tier 1 비율 등), 배당목표(배당계획, 배당률 등)가 있다. 이러한 목표를 통해 궁극적으로는 기업의 가능한 최고의 가치 개발과 더불어 공공서비스 제공 임무의 적절하고 효율적인 성과를 도출하도록 해야 한다.

스웨덴은 정부가 공기업 및 CEO의 성과를 직접 평가하지는 않고, 평가지표의 설정과 평가지표 달성 여부를 취합하여 공개하면서, 이사회를 통해 공기업을 간접적으로 통제하는 구조를 취하고 있다. 그리고 이사회는 통합 연차보고서에 나타난 경영성과를 참고하고, 「스웨덴 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)」의 취지를 고려하여 경영활동을 통제한다. 이처럼 스웨덴 공기업들은 다른 민간기업과 같이 이사회 의 자율성을 보장받고 있지만, 특별한 공적목적 달성과 정부와 국민을 주주로 하는 주주자본주의의 취지에 맞게 정부로부터의 간접적인 통제는 받고 있는 것이다.

뉴질랜드는 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)에서 매년 기관장과 부기관장에 대한 성과평가를 실시하고 있다.

또한 뉴질랜드는 상장회사를 제외한 공기업 및 공공기관의 외부회계감사를 실시하고 있다. 회계연도(7월~이듬해 6월)에 따라 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)은 8월에 공기업의 성과평가보고서(Performance Report)를 내각에 제출하고, 10월에 공기업의 차년도 사업분석보고서(Annual Portfolio Report), 성과계획 서한(Letter of Expectation) 작성, 당해 회계연도 성과평가보고서 초안을 독립적 평가를 거쳐 내각에 제출한다. 다음 해 2월에는 회계연도 성과평가보고서 2차 수정, 5월에는 3차 수정안을 내각에 제출하도록 되어 있다.

다. 소결

이상에서 확인한 바와 같이 해외 주요국들은 공기업 경영 투명성 확보를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 이들은 공기업 운영의 투명성 확보를 위해 내부적으로는 연차보고서 발간 및 경영공시, 외부적으로는 경영평가와 외부회계감사 제도 등을 도입하고 있

다. 이는 공기업이 곧 국민의 소유라는 인식에 입각한 것으로, 정부는 국민의 대리인이자 공기업의 감시자로서의 역할을 담당하고 있는 것이다.

구체적으로 내부통제로는 경영공시와 연차보고서를, 외부적으로는 감사와 의회의 통제를 통하여 이를 실현하고 있다.

이상에서 살펴본 해외 주요국들은 모두 통합 연차보고서를 발간을 통해 정보를 공개하고 있었다. 공기업 연차보고서에는 재무적 성과는 물론, 비재무적 이슈를 포함하고 있는데, 예를 들면 여성임원의 수(독일), 기업윤리 정책 및 남녀평등과 다양성 존중(스웨덴) 등이 이에 해당된다. 특히 스웨덴은 공기업 경영목표를 재무적 목표뿐 아니라 공공서비스 제공으로 설정하고 있으며, 또 지속가능성이 사회적 이슈가 됨에 따라 2008년 회계연도부터 기업별 지속가능성 보고서를 게시하고 있다.

특히 정보통신기술의 발달과 활용 확대를 고려하여 인터넷 홈페이지를 통한 공기업의 연차보고서 공개나 경영공시 서비스도 제공하고 있다. 뉴질랜드의 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU) 홈페이지에는 모든 공기업 등을 대상으로 연례회의 내용, 주요 계약내용, 성과보고서를 공개하고 있으며, 스웨덴은 각 공기업의 분기보고서, 연말보고서, 연차보고서를 기업 웹사이트에 게시하도록 하고 있다. 또한 영국의 경우에도 정부소유기업 연례재정보고서를 정부공시 홈페이지에 게시하고 의회에 제출하고 있다.

그리고 공기업 소유권 관리기구나 주무부처를 통한 경영평가나 국가의 독립적인 감사기관인 감사원을 통해 전문적인 회계감사를 실시하고 있으며 이와 더불어 의회에 의한 통제도 받고 있다. 경영평가는 정부정책에 대한 정책순응도 및 성과지표에 따른 달성 정도(프랑스), 기관장평가(뉴질랜드), 수립한 경영목표에 대한 평가(스웨덴) 등이 이루어진다. 그리고 공기업 역시 공공부문에 속한 만큼 국민의 대리인인 의회나 전문적인 감사기구의 통제가 뒤따른다.

이처럼 세계 각국들이 체계적인 공기업 관리구조를 추진하기 위해 노력하고 있다. 각국은 공기업 소유권 관리기구를 통해 체계적이고 효율적인 공기업 관리를 추진하고 있으며, 보고서 제출이나 공개 등에 관해서 법률이나 가이드라인 등을 통해 명문화하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 III-11〉 해외 주요국의 대외적 투명성 관리 체계

건제장치		영국	프랑스	스웨덴	독일	뉴질랜드
내부적	연차 보고서	<ul style="list-style-type: none"> 연례 재정보고서를 1년 주기로 의회에 제출 보고서에는 종합/비재정 이슈를 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 경영성과보고서, 사회보고서를 발간 재무부가 결합 재무제표, 통합 연차보고서 발행 (2004년 이후 공기업 반기보고서의 재무제표, 자본지출, 경영환경 변화 등을 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 재무부가 통합연차보고서 발행을 담당 공기업 이사회에서 연차보고서, 중간보고서 및 연말보고서 공기업 이사회가 지속가능보고서 발간 	<ul style="list-style-type: none"> 재무부가 연방공기업 통합연차보고서 발간 	<ul style="list-style-type: none"> COMU가 연차보고서 발행을 담당
	통제	<ul style="list-style-type: none"> 재무부·통계청이 통계월보-공공부문의 재정을 매월 발간 공기업 재무구조 분석과 예산편성 대비 집행실적치 모니터링 결과 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 연도별 경영성과보고서, 사회보고서를 웹에 공개 반기보고서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업 외부공시 가이드라인 개정 (2007년) 공기업 홈페이지에 보고서 게시, 지속가능보고서 공시 	<ul style="list-style-type: none"> 사기업에 대한 자본참가 등 모든 공기업 활동에 대한 재정보고서를 매년 공표(재무부) PCGC에 경영공시 강화 명시(기업지배구조보고서 제출 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업과 뉴질랜드 텔레비전을 대상으로 공기업 지속공시규칙 SOE Continuous Disclosure Rules 적용 공시 연례회의, 기관장 임면, 주요계약, 성과보고서 등 공시
외부적	경영 평가 및 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> 의회가 연1회 정부소유 기업과 공기업실 성과 평가 실시 의회가 정부소유 기업 성과에 대한 사후 모니터링 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 주무부처가 공기업정책 순응도 평가 재무부가 경영관련 포괄적 감독권 가짐 APE에서 성과지표에 따른 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 주무부처와 공기업 이사회가 공기업 경영목표 설정한 후 이에 대해 평가 이사회를 통한 정부의 간접적 통제 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업 예산의 심의 및 승인 (의회) 	<ul style="list-style-type: none"> 매년 기관장과 부기관장에 대한 성과평가
	통제	<ul style="list-style-type: none"> 국가감사원의 경영성과감사 (상업기업 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 회계감사원에서 국가회계 보증 및 예산운영결과에 대한 연간 보고서 발간 	<ul style="list-style-type: none"> 국가감사원에서 외부회계 감사 담당 정부가 선임한 감사가 기업연차보고서 및 회계자료 등에 관한 독립적인 조사 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 연방회계감사원에서 공기업에 대한 감사 실시 연방부처가 감독 책임이 있는 주식 소유 기업에 대한 적절한 감사 수행을 평가 	<ul style="list-style-type: none"> COMU에서 공기업 성과평가보고서, 차년도 사업 분석보고서, 성과 계획 서한 회계연도 성과평가보고서를 내각에 제출

5. 주요 쟁점 및 정책적 시사점

가. 소유권의 집중과 분산

기관의 외부 지배구조에 대한 가장 중요한 주제는 소유권 행사방식, 관리기구의 구성과 기관장 및 이사의 임명방식이다.

먼저 소유권 유형은 집중화의 정도에 따라 소유권 집중형, 분산형, 이원형의 3가지로 분류할 수 있다. 소유권 집중형은 정부의 소유권 기능이 중앙부처 또는 별도의 독립기구에 집중된 형태이며, 분산형은 주무부처들이 소유권 기능을 분산적으로 행사하는 구조이다. 이원형은 집중형과 분산형의 중간 형태로 주로 재무부와 각 주무부처들이 소유권 기능을 분담하여 행사하는 구조이다. 앞에서 논의한 바에 따르면 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드는 소유권 집중형, 독일과 영국은 분산형이다. 그리고 우리나라는 이원형 구조를 취하고 있다.

다음의 <표 III-12>는 박석희 외(2012)의 연구를 참고로 한 소유권 유형 논의를 바탕으로 해외 주요국과 우리나라의 소유권 유형과 소유권 정책의 목표를 정리한 것이다. 표에서 확인할 수 있듯이 소유권의 유형별 차이에도 불구하고 각국의 소유권 정책의 목표는 정부 정책에 대한 기여, 경제적 가치창출 및 대국민 서비스 증진 등으로 소유구조의 유형과 관계없이 유사한 목표를 가지고 있는 것으로 나타났다.

<표 III-12> 소유권 유형에 따른 소유권 정책(State Ownership)의 목표

소유권 유형	국가	소유권 정책(State Ownership)의 목표
소유권 집중형	프랑스	‘공공기관에 대한 정부지분의 가치상승(Loi organique sur les Lois de Finance 2006)’에서 2010년 ‘정부의 산업정책과 사회정책에 기여하는 행동을 할 수 있는 방향’으로 전환
	스웨덴	‘공공기관 소유권자를 위한 가치를 창출하는 것(State Ownership policy 2006)’으로 정의
	뉴질랜드	국가소유권의 목적을 ‘공기업 이사회는 Shareholding Minister의 기대하는 바를 정확히 인지하고, 성과에 대한 Shareholding Minister의 이해와 확신을 높이며, 재정건전성을 유지할 수 있도록 적절한 자본구조를 발전시키고 공기업의 정부에 대한 관련 자금 수요에 대한 다양한 요청을 형평성과 정부의 선호에 따라 일반 예산과정에 포함해야 한다’고 정의(Owner's Expectations Manual 2012)

〈표 III-12〉의 계속

소유권 유형	국가	소유권 정책(State Ownership)의 목표
소유권 분산형	영국	‘정부 지분의 지속적 창출 및 투자에 대한 이익을 거두며, 이와 관련한 정부의 각종 정책 및 규제, 소비자 기준을 준수하도록 하는 것’으로 제시
	독일	‘효율적이고 더 나은 경제적 성과를 내는 것이며, 따라서 공기업에 대한 공공의 신뢰를 강화하면서 더 높은 수준의 투명성, 책임성과 통제를 보장하는 것’으로 설명
소유권 이원형	대한민국	‘자율책임경영체제의 확립을 통해 대국민 서비스 증진에 기여’ 목적(「공공기관의 운영에 관한 법률」)

자료: 국회예산처(2012), OECD 자료, 각 나라의 지침과 법령을 바탕으로 정리

그러나 소유권 유형에 따라서 실제 이루어지는 공기업 소유권 행사에는 차이가 있다.

소유권 집중형 국가들의 특징으로는 분산형이나 이원형에 비해 소유권 기구의 위상이 높고 권한과 역할이 상대적으로 크다는 점을 들 수 있다. 또한 소유권 기구가 주주의 가치를 강조함에 따라 경영 효율성 제고 효과를 기대할 수 있으며, 공기업이 가지는 기업적 자율성이 상대적으로 크다. 그러나 주주가치를 강조하다보면, ‘공’기업으로서 국가정책에 대한 기여보다는 경영 효율에 지나치게 집중하여 기관의 사회적·공익적 가치 추구가 저하될 우려가 있다.

프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드 등은 각각 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE), 재무부, 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU) 등의 소유권 관리기구를 통해 공기업을 관리하고 있어 소유권 집중형 국가로 분류할 수 있다.

OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」에서는 소유권기능의 명확한 설정이 매우 중요하다고 보고, 독립되거나 한 부처 내 하나의 기관에 집중화하는 것을 권유하고 있다. 이를 통해 소유권 정책 및 방향의 명확화와 일관성 있는 정책 추진에 용이하기 때문이다. 이러한 추세에 맞게 뉴질랜드는 2009년 재무부 내 특정부서와 독립적인 CCMAU(Crown Company Monitoring Advisory Unit)가 합쳐진 재무부 소속국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)을 설치하였다. 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)은 공기업을 포함한 공공기관들에 대한 소유감독, 임원임면, 지배구조기능 등을 담당하고 있다. 뉴질랜드는 Sshareholding Minister가 소유권 기능을 Responsible Minister가

정책·규제기능을 각각 관리·감독하나, 회사형태가 아닌 일부 공공기관의 소유권은 주무 장관이 행사하기도 한다. 이처럼 소유권 집중형 국가에서도 소유권 관리기구 외의 다양한 공기업 또는 공공기관의 관리 및 감독 체계가 있음을 확인할 수 있다.

소유권 분산형 국가의 경우, 소수 공기업에 대한 소유권 집중화에 유리하다. 그러나 주주가치 추구의 측면에서는 집중형에 비해 다소 취약하며, 공기업의 해당 주무부처의 개입 가능성이 높아지면서 소유권 관리기구(주로 재무부)와 주무부처 간 책임성에 있어 문제가 될 가능성이 크다.

분산형 소유권 국가들에서는 주무부처가 주로 공기업에 대해 관리를 담당하고, 동시에 소유권을 행사한다. 영국과 독일의 경우에는 각각 공기업실(Shareholder Executive)과 연방 재무부 내 제8국(Directorate-General VIII)에서 공기업과 관련된 역할을 다소 담당하고 있다. 영국 공기업실(Shareholder Executive)에서 공기업 관리 권한을 일부 행사하도록 하였으며, 독일의 연방 재무부 제8국(Directorate-General VIII)에서는 공기업 민영화 등을 담당하고 있지만, 집중형 국가의 소유권 관리기구와는 위상과 역할에 있어 큰 차이가 있다. 따라서 소유권 관리기구보다는 주무부처의 관리 감독과 통제수준이 더욱 높은 편이다.

주목할 점은 최근 이들 분산형 국가들에서도 집중화 경향이 나타나고 있다는 것이다. 영국은 공기업실(Shareholder Executive)⁶³⁾이 관할하는 공기업이 한정되어 있고, 다양한 공공기관들은 관련 부처와 소유권 지배기능이 중복되어 있음에도 불구하고 공기업실(Shareholder Executive)을 통해 공기업 관리 집중화를 모색하고 있는 상황이다. 독일의 경우에도 2009년부터 재무부(Federal Ministry of Finances)가 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」의 내용과 적용범위에 대해 주기적으로 검토하고 수정할 권리를 가지고 영향력을 행사하고 있다. 여기에는 연방정부의 주주권을 재무부를 통해 행사한다는 내용이 명시되어 있다.

이처럼 영국과 독일의 경우도 기본적으로는 소유권 분산형 국가이지만 정부의 소유권 집중화를 확대하고 있음을 확인할 수 있다. 이를 토대로 개별 공기업의 경영 자율성과 책임성을 제고하고, 성과 향상을 주도하고 있는 것으로 보인다고 정리할 수 있다.

63) 영국은 공기업실(Shareholder Executive)을 2003년 내각사무처 소속 기관으로 설립한 이후 2012년 현재 기업혁신기술부(Business Innovation & Skills, BIS) 소속으로 두고 있음

해외 주요국에서는 OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」에 따라 공기업 소유권의 집중화가 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 뉴질랜드는 기존의 이원적 소유권 모델에서 2009년부터 재무부 소속의 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)로 통합해 공기업에 대한 소유권 행사 권한을 집중시켰으며, 스웨덴은 기존 기업 및 에너지 통신부의 정부소유권부서(Division for State ownership)에서 2011년부터 재무부 내의 공기업실(Division for State-Owned Enterprises)로 소유권 행사를 집중시켰다. 또한 스웨덴 공기업 지배구조 규범을 기반으로 행하게 해 공기업의 운영이 정치적인 이해관계에 영향을 받지 않도록 하고 있다. 영국은 공기업실(Shareholder Executive) 신설 후 공기업의 수익성 제고 및 정책기능과 주주기능을 분리하기 위해 부분적으로 제도 개선을 하고 있다. 이러한 공기업 관리기구의 집중화는 OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」에서 권고하고 있는 내용과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

또한 주요 국가들의 공공기관 소유권 기능은 대체로 재무부의 감독하에 임원임면, 투자계획 및 재무관리, 경영목표 설정, 경영정보 공시, 경영관리 지원 등의 역할로 정리할 수 있다. 그리고 이 과정에서 각 주무부처들, 총리실, 감사원, 국회 등 이해관계자들과 교류 및 협조 체계를 가지고 있다. 반면 정책적 목적 및 국가 전략적 역할을 추구하는 준정부기관의 운영 부분은 주요 관리기구가 제한적인 범위에서의 역할을 수행하며, 개별 주무부처들이 준정부기관의 소유권자로 관리·감독하고 있다.

우리나라의 경우는 앞서 살펴본 나라들과는 달리 이원형의 구조를 가지고 있으나, 공공기관운영위원회를 통해 소유권을 집중시키고 있다. 그러나 공운위는 소유권 관리기구로서의 운영의 독립성과 책임성이 부족하고, 소유권 기능을 수행하기 위한 제도적인 기반이 약해 보완할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 소유권 관리기구의 소속을 기획재정부 소속이든 총리실 직속이든 위상 강화와 역할 증대 및 독립성 확보에 대한 종합적인 고려가 필요할 것이다.

〈표 Ⅲ-13〉 각국별 소유권 유형 및 관리기구 비교

소유권 유형	국가	소유권 관리기구	국가별 주요 특징 및 내용	장점	단점
소유권 집중형	프랑스	외청 (APE)	2004년 설립된 공기업관리청(APE)에 국영기업에 대한 소유권 기능을 집중화하고 있으며 APE는 각 주무부처의 소유권 행사 관련 조인 및 권고 역할 수행함	- 소유권 기구의 위상이 높으며 권한과 역할이 큼 - 상업성이 큰 공기업에 대해서로 주주가치를 강조 - 공공기관 운영의 자율성과 책임성 강화	- 주주가치 강조로 단기 효율성 추구 - 공기업 경영에 정책 책임성 저하
	스웨덴	보조기관 (공기업실)	재무부 내 공기업실(Division for State-owned companies)을 중심으로 소유권 기능 집중화되어 있으며, 이를 통해 공기업의 경영 자율성과 책임성 제고		
	뉴질랜드	부속기관 (COMU)	2009년 재무부(Treasury)와 CCMAU(Crown Company Monitoring Advisory Unit)로 이원화된 소유권 기능을 재무부 소속기관인 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)으로 통합		
소유권 분산형	영국	보조기관 (SE)	내각사무처 산하 공기업실(Shareholder Executive)을 기업혁신기술부(BIS) 산하로 이관, 2008년 재정투자실(UK Financial Investment) 신설로 소유권 기능이 집중화되고는 있으나 기본적으로 주무부처 중심의 분산형 소유권	- 보조기관 형태의 관리기구 - 소수 공기업에 대한 소유권 집중화에 활용	- 주주가치 극대화 수준이 낮음 - 주무부처들의 개별 가능성이 높음 - 재무부와 주무부처에 대한 책임성 갈등
	독일	-	2009년에 제정된 「공기업지배구조규범(2009 Public Corporate Governance Code: PCGC)」에 따라 재무부의 권고기능을 강화해 이원형으로 이행하고 있으나, 기본적으로 주무부처 중심의 분산형 소유권임		
소유권 이원형	한국	보조기관 (공공정책국)	기획재정부와 각 주무부처로 공공기관 소유권기능이 이원화되어 있으며, 이를 조율하고 심의·의결을 위해 '공공기관운영위원회'가 설치	- 복수의 정부부처가 소유 지배권 행사 시 부처 이기주의적 행태 방지	- 지배권한 분산으로 효율성과 목표달성 인센티브 약화

자료: 박석희 외(2012); OECD, *State-owned Enterprise Governance Reform* (2011)를 참조하여 정리

나. 소유권 기능과 정책 기능의 구분

OECD는 OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」을 통해 정부가 공기업의 주주로서 소유기능과 이해관계자와 관련된 정책·규제기능을 분리할 것을 권고하고 있다. 이는 정부가 공기업의 주주이자 시장에 참여하게 되면, 결과적으로 규제기능 담당자로서 발생하게 되는 모순 때문이다. 즉, 시장 내 경기자(player)이자 동시에 심판으로서의 역할을 담당함으로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위한 장치로 공기업의 소유기능의 집중화와 규제기능과의 분리를 권고한 것이다.

또한 OECD는 「OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」에 공기업과 준정부기관으로 구분해서 공기업은 조직의 효율성을 극대화하기 위해 주무부처의 영향력을 줄이고 기관장에게 최대한의 자율성(재량권)을 주고, 그 외의 준정부기관은 주무부처와 연계를 맺어 적절한 정책을 실현할 것을 권고하고 있다. 따라서, 주무부처의 권한 강화는 사업감독 기능 강화를 목적으로 준정부기관 위주로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 그리고 임원임명은 소유권기능의 핵심이라는 점에서 이는 가급적 집중화할 필요가 있을 뿐만 아니라 경영감독 등 일상적 경영관리에 대한 지배권도 더 집중화할 필요성도 제기되고 있다.

해외 각국들의 사례를 보면 기본적으로 공공기관에 대한 소유권 기능은 주주(shareholders)의 가치를 목적으로 하고, 정책 기능은 이해관계자(stakeholders)의 가치를 목적으로 하여 설계되어 있다. 소유권 기능에서의 지배권과 정책 기능에서의 지배권을 명확하게 구분하기 위해 명시적인 법적 기준과 원칙을 마련하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 정부의 소유권 기능의 목적과 정책 기능의 목적을 구분함으로써 공공기관 운영의 정책 기능으로부터 소유권 기능을 분리·집중화하면서 양자 간의 조화를 모색하고 있는 상황이다.

우리나라는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이전에는 공공기관들에 대한 소유·지배권 기능이 분산적 소유권 모형(sectoral model)에 따라 소관부처별로 공기업의 관리 기능이 분산되어 있었다. 그러나 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통해 이들에 대한 관리를 원칙상 기획재정부 소관 공공기관운영위원회(공운위)로 단일화하게

되었다.

공공기관운영위원회는 공공기관에 대한 감독·관리 기능을 종합적으로 수행하도록 하여 공공기관 설립통제 및 유형 재조정 권한, 공공기관의 경영목표 설정 및 경영공시 등을 관리·감독, 사전규제 정비를 위한 점검기능 등을 수행하는 기관이다. 그리고 경영평가와 관련해서도 공기업 경영진(기관장·상임이사)에 대한 경영평가 결과와 연임·해임의 연계를 강화하는 등 경영평가를 보다 내실화하는 등의 규정을 마련하였다.

아직까지 우리나라는 소유기능으로 인한 지배권과 정책기능으로 인한 지배권이 조화롭게 설계되지 못하고 있다. 공공기관들에 대한 과도한 규제와 감독이 야기되고 이로 인해 공공기관들의 자율적이고 투명한 경영이 이루어지지 못하는 것이다. 이러한 문제의 원인은 공기업의 운영과 관련된 명확한 기준과 원칙이 부재하는 점이 지적된다. 특히 주무부처의 포괄적인 지도감독 문제로 실질적인 자율성 확보를 위해서는 포괄적인 감독규정을 열거적, 제한적인 감독규정으로 대체하려는 노력이 있었으나 아직까지도 이에 대한 통제가 강한 실정이다.

우리나라의 현행 체계에서는 소유권 기능과 정책 기능의 목적과 범위가 명시적으로 제시되지 않고 있으며, 명확한 기준과 원칙이 마련되어 있지 않다. 제도적으로 설치 및 운영되고 있는 ‘공공기관운영위원회’가 존재하지만 위원회의 구성과 운영에 있어 전문성, 독립성, 책임성을 확보하기 위한 법적·제도적 장치가 미약해 소유 기능과 정책 기능이 조화되지 못하고 중첩적으로 적용되고 있다. 이로 인해 과도한 규제·감독으로 공공기관의 자율성, 투명성, 전문성 및 책임성 등의 확보가 제약되는 문제가 발생하게 된다.

민간기업의 주주권과 달리 공공기관에 대한 소유권은 일반 정책·규제기능과 명확하게 구분하기 어려운 면이 있지만, 소유권 기능은 정책·규제기능으로부터 분리해 독립적으로 수행할 필요가 있다.

〈표 III-14〉 주요국의 공기업에 대한 소유권 기능과 정책 기능의 분리 및 조화

	국가	소유권기구	주요 내용
<p>소유권 집중, 소유·정책 명확한 분리</p> <p>↑</p> <p>소유권 정책 기능</p> <p>↓</p> <p>소유·정책 다소 불명확한 분리</p>	뉴질랜드	국가소유권 감독국 (COMU)	<ul style="list-style-type: none"> • Shareholding Minister와 Responsible Minister가 분리 - 대부분 회사형태의 44개 공공기관들에 대한 소유권은 재무장관이 행사 - 회사형태가 아닌 공기업 등 일부 공기업에 대한 소유권은 주무장관들이 행사 - 주무장관들은 정책·규제기능 차원에서 공공기관에 대한 관리 및 감독권 행사
	스웨덴	공기업실	<ul style="list-style-type: none"> • 재무부의 공기업실(Division for State-Owned Enterprises)로 소유권 기능이 집중 - 58개 공기업 중 정부가 100% 지분을 소유한 43개에 대해 공기업실이 소유권 행사 - 나머지 15개 공기업의 경우 소유권은 재무부 및 기타 유관부처들이 분산적으로 행사
	프랑스	국가투자 관리청 (APE)	<ul style="list-style-type: none"> • APE의 소유권 기능을 강화 - APE가 관할하는 공기업은 총 58개로 경영목표, 재정 위기관리, 경영전략 등 경영 전체를 통제하는 등 소유권을 행사
	영국	공기업실 (SE)	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업실(Shareholders Executive)은 제한적 범위의 공기업에 대해 소유권 기능을 행사 - 직접 소유권을 행사하는 공기업은 19개이며 경영 조인을 제공하는 공기업은 9개로 총 28개의 소관 공기업을 가진
	독일	연방재무부 (제8국)	<ul style="list-style-type: none"> • 재무부(Federal Ministry of Finances)가 정부가 지분을 가진 기업에 대한 규정인 PCGC의 내용과 적용범위에 대해 주기적으로 검토 및 수정할 권리를 행사

주: 영국과 독일의 경우, 다른 국가에 비해 상대적으로 공기업 소유권에 대해 제한적인 권한을 행사하며, 특히 독일은 주무부처가 예산관리를 포함한 법적·기능적 감독권을 가진. 여기에서는 재무부는 PCGC를 제시하고 있다는 점에서, 그리고 제8국이 공기업 민영화와 주요 공기업을 관리한다는 점에서 함께 표기함

이와 더불어 소유권 기능과 정책·규제 기능이 재구조화되는 상황에서 공공기관의 궁극적 주인인 국민을 대리하는 국회의 역할도 더욱 중요해지고 있다. 국회에 공공기관위원회 설치 등을 통해 공공기관의 설립목적과 소유권 관리기구의 권한과 역할에 대한

통제 강화 등 공공기관 운영과 관리에 대한 국회의 책임성을 제고할 수 있는 방안과 제도가 보완되어야 할 것이다.

다. 기관장(CEO) 임명절차의 투명성

정부가 공기업의 소유권자로서 소유권을 행사하는 중요한 수단 중 하나가 공기업의 기관장이나 이사 등을 선임하는 것이다. 이는 정부가 공기업의 운영에 보다 직접적으로 영향을 미치기 위해서이다. 특히 기관장(CEO)은 경영책임자로서 이들의 사업운영방침이나 전문성 등의 능력에 따라 공기업의 경영성과가 달라진다. 이렇듯 경영진의 리더십과 역량이 중요하기 때문에 이들의 임명절차 및 과정에 관한 투명성을 확보하여 이를 검증·확보하는 것이 중요하며 이 장에서는 해외사례를 통한 비교분석을 해 보도록 한다.

앞에서 다룬 영국, 프랑스, 스웨덴, 독일, 뉴질랜드 중에서는 프랑스만이 공기업 기관장에 대해 직접임명 절차를 가지고 있다. 프랑스의 경우, 대주주인 정부가 공기업 기관장을 관리·감독하는 시스템이 발달해 있다. 프랑스의 정부와 공기업은 경영계약을 통해 위임사항을 명시하고, 기업의 분기별 대정부 경영성과 보고가 이루어진다. 이러한 제도를 바탕으로 프랑스 정부는 매년 경영성과 점검을 통해 공기업을 통제하고 있으며, 다른 국가보다 통제가 강한 편이다.

스웨덴과 뉴질랜드도 소유권 집중형 국가이지만, 프랑스와는 달리 정부나 소유권 관리기구를 통해 임명한 공기업의 이사회에서 기관장을 임명하는 형태이다. 그리고 영국은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처(Shareholder Minister)가 임명을 승인함으로써 이루어진다.

분산형 소유권 구조를 가진 독일에서도 뉴질랜드와 유사하게 공기업의 감독이사회가 경영이사회 구성원을 임명하도록 되어 있다. 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」에 따르면, 경영이사회 구성원의 임명뿐 아니라 해임에 대한 결정도 감독이사회의 의결이 필요하며, 이는 경영이사회 활동 감독에 중요한 역할을 한다.

이처럼 공기업 기관장의 임면과 관련해서는 대부분의 국가에서 공기업의 이사회가 기관장의 임면권을 행사하거나 이사회의 추천과 장관의 승인을 통해 이루어진다.

우리나라의 기관장 인사에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 객관적 틀과 절차가 명시되어 있지만 실제로는 정치적 영향력이 크게 작용하고 있다. 따라서 공

기업 기관장 임면과 관련된 정치적 외압에 대한 지적이나 정권교체에 따른 공기업 기관장의 교체 등이 일상적이다. 반면 영국의 경우 공직임명관에 부여된 막강한 영향력을 바탕으로 정치권의 영향력에서 자유로운 임명이 이루어지고 있으며 뉴질랜드는 인사데이터베이스를 포함한 인사임명 전반을 홈페이지에 공개하여 정권의 영향력 행사에 부담을 주는 방식을 채택하고 있다.

현재 우리나라의 공기업 기관장을 임명하는 절차를 살펴보면, 먼저 임원추천위원회에서 기관장 후보자를 추천하고, 곧바로 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 후에 주무장관이 제청한 후 대통령이 임명하는 과정을 거치고 있다. 준정부기관의 경우에는 임원추천위원회에서 추천한 후 주무장관의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있다. 그리고 임기와 관련하여 「공공기관 운영에 관한 법률」상에는 기관장의 임기를 3년 임기에 1년 단위로 연임하게 했고, 연임할 경우에는 주무장관과의 경영계획서 이행실적평가 결과를 근거로 결정하도록 하고 있다.

OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」이나 각국별 제도 및 사례를 보면 이사회를 공기업 경영의 중심에 두고 경영성과에 대한 책임⁶⁴⁾을 지도록 하는 데 반해, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에는 공기업 기관장에게 권한과 책임을 집중시키고 있다. 따라서 기관장 임면 과정의 합리성과 공정성 확보가 전제되어야 한다. 기관장 임명에 있어서 정치적 영향력을 배제하는 가장 효과적인 방법은 구조화된 전문성과 투명성에 근거한 임명절차를 마련하고 이에 따라 기관장 임명을 진행하는 것이다.

우리나라는 주무기관의 장이 공기업 기관장의 임명에 큰 영향력을 끼치도록 되어 있다는 점에서는 부분적으로 프랑스와 유사하다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조와 제26조에 따르면, 주무기관의 장관이 공기업이나 준정부기관의 기관장 임명에 관한 임명권이나 임명제청권을 행사하도록 되어 있다. 비록 임원추천위원회 등의 과정을 거치도록 되어 있지만, 실질적인 임명은 주무부처 장관과 대통령 선에서 이루어지는 것이다. 이는 ‘낙하산 인사’ 등의 비판에서 자유롭지 못할 여지를 남길 뿐 아니라, OECD가 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」을 통해 권고한 ‘소유기능과 정책기능의 분리’에도 어긋난다. 이러한 우리나라의

64) 프랑스, 영국, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드의 경우가 이에 해당함

공기업 기관장 임명에 대해서는 뉴질랜드와 영국의 특징을 주의 깊게 참조할 필요가 있다.

뉴질랜드는 규모면이나 중앙집권적 국가라는 점과 공기업의 소유구조에서 우리나라와 유사하지만, 우리와 다른 기관장 임명절차를 가지고 있다. 뉴질랜드는 국가소유권감독국(Crown Ownership Management Unit, COMU)의 개방적인 공개 시스템을 통해 이사회 구성원을 선임하고, 이렇게 선임된 해당 기관의 이사회에서 기관장을 임명하도록 되어 있다. 이러한 점을 토대로 볼 때 한국의 공공기관은 정부가 추구하는 국정철학을 실천하는 기관인지, 아니면 정권교체에 상관없이 중립성을 지켜야 하는지에 대한 논의가 선행될 필요가 있다. 기관장의 정치적 임명에 대한 입장이 정리된 후에야 기관장이 어떤 임무를 담당해야 하는지 명확해질 것이며, 이는 임명권자가 누구냐에 따라 달라지기 때문이다.

영국은 비부처 공공기관(NDPBs)에서의 정치적 임명에 대응하기 위한 일환으로 공직임명감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments)을 설치하면서 강력한 개혁을 추진하였다. 공직임명감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments)은 강력한 권한을 위임받은 공직임명감독관을 중심으로 독립적인 의사결정기구로 창설되었다. 강력한 권한을 바탕으로 정치적 간섭에서 자유로운 임명권한을 수행하여 임원인선에 있어 공정하고 투명한 임명절차를 밟을 수 있게 하였으며, 또한 많은 능력 있는 지원자들을 접할 수 있도록 하여 공기업 이사회의 경쟁력 제고에 큰 기여를 하고 있다. 이렇게 공직임명감독관실의 공개·투명·공정한 실적주의에 입각한 공공기관의 기관장 또는 임원인선으로 정리할 수 있는 영국의 사례는 우리에게 시사점을 주고 있다.

프랑스는 정치적 특권에 기반을 둔 공기업 기관장의 임명으로 비판받는 대표적인 국가 중 하나였다.⁶⁵⁾ 그러나 기관장의 적법성과 임명절차에서 특권층과의 연결고리를 차단하기 위한 소유권 기구인 공기업관리청(Agence des participations de l'Etat, APE)의 더욱 활발한 개입과 의회 내의 검증위원회를 설치하는 등 임명에 앞서 후보자들에 대한 보다 엄격한 검증을 하게 되었다.

이러한 뉴질랜드, 영국, 프랑스의 사례를 참고하여 우리나라에서도 투명하고 바람직한 공기업 인사 임면을 위한 공정한 제도의 설립이 필요하다.

65) OECD, *Comparative Report on Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.

〈표 III-15〉 영국 공직임명감독관실의 인사시행준칙

<ul style="list-style-type: none"> • 2012년 4월 개정된 공직임명감독관실에서 발표한 인사시행준칙(Code of Practice for Ministerial Appointments)에 따르면 임원 임명의 원칙은 실적주의(Merit), 공정성(Fairness), 개방성(Openness)임 ▶ 실적주의(Merit): 모든 공적 임명은 공공기관의 수요에 따라 능력, 경험, 자질을 통한 실적에 기초 ▶공정성(Fairness): 임원임명에 있어서 객관적이고, 불 편향적이며 일관된 선택기준을 통하여 임원을 임명 ▶개방성(Openness): 공개모집을 통하여 경쟁력 있는 후보들을 접할 수 있도록 선임과정에 대한 정보는 투명하게 공개되어야 함
--

자료: The Commissioner for Public Appointments, "Code of Practice for Ministerial Appointments to public bodies," 2012.

라. 정리 및 시사점

여기에서는 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드의 공기업 외부지배구조에 대해서 살펴보고, 이들 해외 주요국의 사례를 통해 우리나라에 주는 시사점을 도출하려 했다.

해외 주요국의 외부지배구조 현황 분석에서 가장 눈에 띄는 점은 공기업 소유권의 유형의 차이에도 불구하고 집중화되는 경향을 보인다는 점이다. 프랑스, 스웨덴과 같은 집중형 소유권 국가는 물론, 영국, 독일과 같은 분산형 국가 역시 점차 집중형으로 이행하려는 움직임을 보인다. 그리고 공기업 소유권 관리기구의 설치나 독일의 「공기업지배구조규범(Public Corporate Governance Code, PCGC)」 등 공기업지배구조와 관련된 규범이나 관련 법령을 마련하여 보다 체계적인 공기업 외부지배구조 마련을 위해 노력하고 있음을 확인할 수 있었다.

그리고 공기업의 기관장 임면 등에서의 투명성 확보를 위한 노력도 확인할 수 있었다. 우리나라 공기업과 관련된 고질적인 문제 중 하나가 정권교체와 공기업 기관장의 임면 문제이다. 이 문제는 단순히 공기업 기관장 임기 보장이 아닌, 공기업이 정권교체에 따라 정책적 역할이나 포지션을 달리할 것인가 하는 문제와 맞물려 있는 만큼 공기업의 역할 및 위상 정립에 대한 논의와 합의를 거쳐야 할 문제이다. 따라서 이에 대한 논의가 마무리된 후 영국이나 뉴질랜드의 사례를 참고로 투명한 공기업 기관장 임면이 이루어져야 할 것이다. 또한 우리나라가 공기업 관리와 관련하여 기관장의 역할이나 임면에만 집중하고, 이사회들의 비중이 낮은 만큼 여기에 대한 고려 역시 필요하다.

공기업의 투명성 확보는 공기업이 ‘공익적’ 목표를 추구한다는 점에서 당연한 부분이다. 대리인에 의해 운영된다는 점에서 공기업은 언제나 방만경영의 문제에서 자유로울 수 없으며 이에 대한 내·외부적 통제제도는 필수적이다. 제도가 아무리 완벽하더라도 공기업 역시 사람에 의해 운영되는 조직이니 만큼 다양한 꾸준한 감시 노력이 필요하며, 이것이 가능할 수 있는 다양한 공시제도를 마련하도록 해야 한다.

우리나라는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하고 공공기관운영위원회를 설치하여 체계적이고 합리적인 공공기관 관리체계 개선을 추진하고 있다. 그러나 아직까지 우리나라의 공공기관 관리 체계는 개선될 여지가 많다. 특히 외부지배구조와 관련해서는 소유권 행사기구의 독립성과 책임성, 그리고 공공기관의 자율성과 책임성 확보를 위한 다양한 제도개선이 필요하다.

각 국가가 가지고 있는 정치적·사회적·문화적 배경과 당면한 현실이 다른 만큼 공기업 외부지배구조 체계에도 차이가 있을 수밖에 없다. 그러나 앞에서 확인한 바대로, 해외 주요국 모두의 공기업 소유권 정책의 목표는 ‘바람직한 공기업 지배구조 확립’이다. 동일한 목표를 추구하는 만큼, 우리와 다른 제도를 가진 해외 주요국의 사례를 참조할 필요가 있다. 더불어 OECD의 「공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)」을 바탕으로 국가의 맥락에 맞게 공기업 관리 체계를 구축할 필요가 있을 것이다.

IV. 외국의 공공기관 내부지배구조

정부가 공공기관들을 관리·감독하는 시스템이 곧 공공기관의 지배구조이다. 각국의 공공기관은 법적 설립근거를 가지며 부분적으로 경영의 자율권을 행사하지만 정부(주무부처)의 직간접적인 통제를 받게 된다. 공공기관은 민간기업과는 달리 지배구조상의 특수한 점을 가지게 되는데 공기업 경영성과에 대한 책임이 명확하지 않고 쉽게 인식되지 않는다는 점과, 많은 대리인들(경영진, 이사회, 소유권행사기관, 주무부처)이 포함된다는 점이다.

OECD에서는 좋은 지배구조의 확립을 위해 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005)을 발표하여, 권고사항들을 제시하고 있으며 주요 회원국의 공공기관들은 상당부분 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인을 적용하여 변화하고 있는 추세이다. 가이드라인의 내용을 살펴보면 ① 복잡한 책임(주인-대리인)관계의 체계화, ② 공기업 경영의 자율성 확보 및 정부개입 배제, ③ 이사회 독립성 확보 및 책무의 자율적 수행, ④ 공기업 내부 준법 감시 프로그램의 개발과 활용, ⑤ 효율적인 내부감사절차 개발 및 내부감사 기능 확립, ⑥ 공기업 성과에 대한 이사회 공극적 책임 확보, ⑦ 이사회 객관적, 독립적 판단을 위한 이사회 구성의 적절성, ⑧ 공기업 이사회 성과에 대한 평가 실시 등을 포함하고 있다.

OECD의 공공기관 지배구조 가이드라인에서 제시된 권고사항에 따르면, 이사회와 기관장, 내부감사제도에 대한 내용으로 구성되어 있으며 그중에서도 이사회 관련 사항이 많은 비중을 차지하고 있다. 이사회 독립성 확보 및 책무의 자율적 수행, 공기업 성과에 대한 이사회 공극적 책임 확보, 이사회 객관적, 독립적 판단을 위한 이사회 구성의 적절성, 공기업 이사회 성과에 대한 평가 실시 등을 권고사항으로 제시하고 있다.

우리나라도 OECD의 권고사항을 받아들여 2007년 「공운법」 개정을 시도하였는데, 이사회·감사 등 내부건제·균형 장치는 구비되어 있으나 실질적 운영은 형식화되어 있다는 비판을 받기도 한다. 이는 이사회 전문성·독립성 결여로 경영감시·통제라는 본연의

기능 수행이 미흡하다는 점과 기관장·이사·감사의 책임경영의식 결여로 국민에 봉사하기보다는 노조 등 기관이익을 우선시할 유인이 발생할 수 있다는 점에 있다. 이와 더불어 정부로부터의 공기업의 경영에 대한 자율성과 책임성이 미흡하다는 지적이 있다. 따라서 이러한 문제에 대한 개선방안을 모색하기 위해 OECD 회원국 가운데 국가경제에서 공기업이 많은 비중을 차지하고 있는 국가들의 이사회를 살펴봄으로써 우리나라 공기업에 대한 시사점을 얻고자 한다.

우리나라는 공공기관의 지속적 혁신에도 불구하고 방만경영, 도덕적 해이와 같은 문제가 사회적 이슈가 되고 있다. 공공기관 지배구조의 개선 노력은 기관의 자율성과 책임성 제고를 목표로 하였으나 실질적인 성과를 생산하는 데는 한계가 있었다. 제IV장에서는 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드의 공공기관의 내부지배구조에 관해 살펴보고 우리나라 공공기관의 내부지배구조와 비교하여 정책적 시사점을 모색해보고자 한다. 조사 대상 국가는 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드 5개국이며 이사회의 구성, 이사회 구성원의 임명절차 및 임기, 이사회의 운영 및 기능, 이사회에 대한 성과평가 및 보수 등의 내용과 해당 국가의 실제 기업사례를 통해 법적 근거뿐 아니라 이사회의 실질적 운영 측면을 살펴보고, 이와 함께 우리나라와의 비교를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

1. 이사회

가. 구성

영국은 공기업에 대한 벤치마크로서 기업지배구조규정(The UK Corporate Governance Code)을 활용하고 있는데, 이는 기업지배구조에 대한 가이드라인을 담고 있다. 2012년 9월 개정된 종합규정의 기원은 “Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance”(the Cadbury Report, 1992)⁶⁶⁾이며, 몇 차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있

66) 영국이 이러한 규준을 마련한 계기는 1991년 영국 역대 최악 금융 스캔들로 꼽히는 ‘맥스웰 스캔들’이 터지면서다. ‘맥스웰 스캔들’은 영국 언론 재벌 로버트 맥스웰이 이사회의 감시 감독이 배제된 독단적인 경영 끝에 1억파운드(약 1,740억원)에 달하는 직원들 연금을 몰래 유용하고 당시 영국 최대 규모인 4억파운드(약 7,000억원)의 부도를 낸 사건이다. 영국은 주주가치를 보장하고 이사회 독립성을 유지해 회사의 지속가능한 경영이 가능하도록 하기 위해 모범규준 제정의 필요

다. 이는 기업보고 및 지배구조의 신뢰성을 촉진하고 성과를 지원하기 위하여 재무보고 위원회(FRC: Financial Reporting Council)가 발간한다. 이 규정에 따르면 영국 공기업은 감독과 관리가 통합된 ‘일원적’ 이사회 구조를 가진다.

공기업 이사회의 구성은 해당 국가의 상법상 주식회사(JSC : Joint Stock Companies)의 이사회 조직형태⁶⁷⁾를 따르는 경향이 있다. 정부가 지분을 완전히 보유(100%)할 경우에 정부 대표이사는 없으나, 일부 지분을 보유할 경우에는 1~2명의 정부 대표이사를 선임하고 있고, 노동자 대표이사(Employees Representatives)는 없으며 민간부문 이사가 대부분을 차지하고 정부 대표이사는 없거나 비상임이사로 구성된다.

한편 영국의 공공기관 이사회 구성원은 정부로부터 독립성을 유지한다. 위원회는 정부로부터 자율성과 독립성을 가져야 하며 공공기관 위원회의 독립성의 정도는 정부와 노동자 대표이사의 규모와 특징에 따라 결정⁶⁸⁾한다. 영국의 근로자 이사(직원대표)는 일부의 사기업과 공기업에서 극히 제한적으로 실시되고 있다. 주로 경영위기에 처한 기업이 노동조합의 협조를 통해 경영성과의 개선과 기업의 회생을 도모하기 위한 실질적인 이유로 근로자 이사를 두고 있다.

〈표 IV-1〉 영국 공공기관 이사회의 구조 및 정부의 선임권한

이사회의 구조				정부의 선임권한
정부대표이사	민간부문 이사	정치적 선임	직원대표 (노동조합)	
정부가 단일 소유자인 경우 없음: 정부가 부분적 소유자일 경우 있음. 그러나 단지 비상임이사임	대부분임	없음	일반적으로 없으나 소수 사례에서 존재	- 정부의 선임 승인권 있음 - 정부는 부분적 소유 기업에 대한 일정 권한을 보유함

자료: OECD, *Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005, p.120.

성을 깨달았다. 영국 FRC는 1992년 발표된 『캐드버리 보고서』를 필두로 매년 ‘영국 기업지배구조 모범규준’을 발표하고 있다.

67) 또한 영국은 기관장(최고관리자) 중심의 단독제가 아닌 ‘합의제’ 이사회 구조이며 프랑스, 일본 등은 최고관리자의 형식을 취하는 단독제인 반면, 영국은 미국과 같은 대다수의 공기업과 같이 합의제 이사회를 선택하고 있음

68) 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 터키, 영국, 미국의 법률은 위원회의 노동자 대표이사에 대한 규정이 없음(OECD, 2005, p. 126)

프랑스는 「공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative a la democratisation du secteur public : 이하 「공공부문민주화법률」)」 제5조에서 공기업 설립 시 국가대표자(경우에 따라서는 주주총회에서 임명되는 주주대표), 전문가, 노동자대표를 포함한 이사회를 구성해야 한다고 규정하고 있다. 프랑스 공기업의 경우 일반적으로 단일기관제 방식에 의해 지배구조가 설계되고 있으며 「공공부문민주화법률」에서 내부지배구조의 일환으로 이사회 설립에 대해 규정하고 있다. 이러한 프랑스 공기업의 이사회 규정은 이해관계자 모형 또는 직능대표제 방식에 따른 것으로 참여형 지배구조를 반영하고 있음을 알 수 있다.

프랑스 공기업의 이사회는 「공공부문민주화법률」 제5조에 따라 정부대표, 민간위원, 종업원대표를 동일 비율로 최대 15명까지 구성될 수 있으며 제5조에 언급되지 않은 자본금을 국가가 다수 소유한 공기업의 경우에는 법률 제6조에 따라 이사회 정수는 18인으로 구성된다. 정부대표는 국가에 의해 임명되며 민간위원은 기술적 또는 과학적인 역할로 기업활동과 관련해 지역 특성 및 기업활동을 고려하여 소비자와 이용자의 자격으로 법률에 의해 임명되는 자를 이사로 참여시키고 있다. 노동자 계층을 대표하여 종업원대표 역시 규정에 따라 이사회 이사로 임명하며 전체 이사의 3분의 1 이상일 것을 규정하고 있는데 분야별로 대표자 수의 차등을 두고 있다(한국조세연구원, 2010a; 박기환, 2008; 성승제 외, 2008).

독일 공기업은 경영이사회와 감독이사회로 구분된다. 독일공기업의 경영이사회는 감독위원회에 의해 임명되며 일반적으로 개별 법률과 정관에 따라 이사회 규모가 결정되나 연방공기업모범지배구조⁶⁹⁾는 최소 경영진을 2인으로 구성하도록 규정하고 있다. 감독이사회는 경영이사회 임원을 임명하며 대표를 선임할 수 있는데 경영이사회가 대외적으로 해당 조직의 대표성을 가지게 된다. 감독이사회가 지정하거나 지정이 없을 경우에도 경영이사회는 업무집행기관의 대변인을 선임할 수 있으며 경우에 따라서는 감독이사회 감사위원 중 한 명을 경영이사회 이사로 임명할 수 있다.⁷⁰⁾ 감독이사회 동의 하에 경영이사회 내의 의무적인 분배와 협력에 대한 업무규칙을 규정하기도 한다(한국

69) 공기업지배구조원칙은 연방공기업모범지배구조, 연방정부가 지분을 소유하는 기업의 좋은 지배 구조에 관한 주식, 선임지침으로 구성되어 있음

70) 경영이사로 임명될 경우 감독이사회 의 위원으로서의 권리는 중지됨

조세연구원, 2010a; 성승제 외, 2012).

스웨덴은 효율적인 이사회를 구성하기 위해 지나치게 큰 규모로 확대되는 것을 권장하지 않고 있다. 따라서 정부는 임시 이사회 구성원을 두지 않고 상임(ordinary) 이사회 구성원을 둘 것을 권장한다. 이에 따라 이사회 구성원의 수는 보통 6~8명을 유지할 것을 권하고 있는데 실제 공기업의 이사회 구성원 수는 2명에서 9명까지 다양하게 나타나고 있다. 2011년 평균 이사회 구성원 수는 6.8명이며, 공기업의 이사회 구성원을 모두 합하면 400명 정도 되며 매년 6~70명의 이사회 멤버가 새롭게 선출되고 있음을 알 수 있다. 스웨덴의 이사회 구성 중 특이한 사항은 종업원 대표(employee representatives)가 존재한다는 점이며 기관 이사회 구성원 중 2~3명 정도가 종업원 대표자로 구성된다.

스웨덴 이사회의 구성에서 특이점으로 찾아 볼 수 있는것은 남·여 성비의 균형을 맞추기 위한 노력이 이루어지고 있다는 점이다. 남성·여성의 비율이 각각 40% 이상 되는 것을 목표로 하고 있으며, 이러한 목표를 실질적으로 달성하고 있다. 2011년 시점으로 연차 주주총회에서 이사회 구성원으로 선출되는 여성의 비율이 의장을 포함하여 평균 46%이며, 남성이 54%를 차지한다. 공기업은 이사회에서 여성이 차지하는 비율을 높이기 위한 롤모델 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

스웨덴의 중앙공기업은 2011년 기준으로 총 58개로 중앙정부가 지분을 100% 소유한(wholly-owned) 공기업은 43개이고, 나머지 15개는 중앙정부가 부분적인 지분(partly-owned)을 가지고 있다.

〈표 IV-2〉 스웨덴 공기업 이사회 구성원의 남·여 분포

(단위: %)

	2012.5.1		2011.5.31		2010.5.31		2009.5.31		2008.12.31	
	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남
의장	39	61	39	61	33	67	33	67	33	67
구성원	48	52	46	54	49	51	49	51	48	52
전체평균	46	54	46	54	46	54	46	54	46	54

자료: Annual Report State-Owned companies, 2011.

뉴질랜드 공기업은 민간 상장기업과 동일한 경영구조 및 내부 지배구조하에 운영·관리되고 있고 「일반 회사법(Companies Act)」을 동일하게 적용받고 있다. 뉴질랜드의 공기업

업은 회사법에 의거하여 민간부문에서 종사하였던 인사들을 초빙하여 이사회를 구성하고 있으며, 회사법에 의하여 설립된 유한회사처럼 중앙정부의 재정에서 법적으로 분리되고 있는 구조이다. 공기업의 이사회는 7~10인의 이사를 선임하여 구성되며 전체 이사회 내에 필요에 따라 전문위원회(예: 감사위원회, 보수관리위원회, 평가위원회 등)를 설치하여 기업 경영성과에 대한 체계적인 평가 및 관리를 실시하고 있다.

〈표 IV-3〉 뉴질랜드 공기업 이사들의 출신지 및 성별 구성

(단위: 명, %)

출신지역	성별	인원 수	구성 비율
유럽계	남	177	58
	녀	90	30
마오리	남	16	5.2
	녀	14	4.5
태평양섬	남	1	0.5
	녀	0	0
기타지역	남	4	1.3
	녀	1	0.5
합계		303	100

자료: COMU, *Director Breakdown by Gender and Ethnic Origin as at 1, August 2012*.

뉴질랜드 이사회 내 위원회(Board Committees)를 구성할 수 있는데, 위원회들은 이사회회의 효율적 운영을 위해 존재하며 이러한 위원회들은 이사회로부터 법적 지위의 제한과 차별을 받지 않는다. 차별을 받지 않고 모든 이사회회의 구성원들은 위원회 활동에 책임이 있다. 위원회의 가장 좋은 의사결정 방법은 그들에게 모든 의사결정 권한을 위임하는 것보다 모든 이사들의 승인을 얻어 권고안을 만들어내는 것이다. 따라서 위원회가 가동될 때에는 그들의 권한, 의무, 보고절차, 회의시간 등을 명확하게 기록하게 되어 있다.

뉴질랜드 공기업 내 위원회는 특정 목적을 위해 설치될 수 있는데 일반적으로 감사(금융 및 위험관련)와 보수 같은 분야가 포함된다. 이사회는 회사의 지배구조와 잠재적 이익을 고려하여 새로운 형식의 위원회를 설정할 수 있다. 이 중 특히 감사위원회의 설립은 중요한데, 감사위원회는 회사의 위기관리와 규정준수 측면에서 세부적인 회사의 재무관리, 재무보고 그리고 내부관리에 관한 보고를 받게 된다.

〈표 IV-4〉 해외 공기업의 이사회 구성

국가	이사회 구성			정부의 선임권한
	정부대표이사	민간부문이사	직원대표 (노동조합)	
독일	감독이사회가 경영이사회 이사 선임 (직원대표가 참여토록하고 있음)			정부가 감독이사 선임
프랑스	1/3	1/3	1/3	장관이 선임
스웨덴	1~2명	대부분	2~3명	장관의 추천과 결정 후 주총에서 공식적 결정
영국	일반적으로 없음	대부분	일반적으로 없음. 그러나 소수 사례에서 존재	-정부의 선임 승인권 있음 -정부는 부분적 소유기업 에 대한 일정 권한을 보 유함
뉴질랜드	없음	전원 비상임	없음	주주장관이 선임

나. 임명절차 및 임기

영국의 경우 공기업 이사회의 구성원은 주무부처 장관에 의하여 임명되며, 직능대표제의 경우보다는 능력본위로 충원이 이루어진다(안광일, 1992, pp. 98~105). 또한 CEO의 임명은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처(Shareholder Minister)가 임명을 승인함으로써 이루어진다. 대부분의 OECD국가들의 경우 공기업 이사회는 기관장의 지명과 해임 기능이 없다. 영국 공기업 이사회의 의장은 사장과 다른 이사회 구성원의 임명패널의 의장이 되며, 임명패널은 주무부처에 임명추천을 하고 있다(OECD, 2005, p. 98).

이사회 임명에 정치적 영향력을 배제하기 위해 ‘UK Government Code of Practice for Ministerial Appointments’를 따르고 있는데 지분을 소유한 정부부처 장관에 의해 이사회의 이사가 선임된다. 선임절차는 공직임명위원회(Office of the Commissioner for Public Appointments)가 담당하고 공기업 이사회 의장은 다른 이사회 이사선임에 대한 선임패널의 역할을 담당하게 된다(OECD, 2005, p. 92).

〈표 IV-5〉 영국 UK Government Code of Practice for Ministerial Appointments

〈참고: UK Code of Practice for Ministerial Appointments〉

1. 장관의 책임성(Ministerial Responsibility): 임명에 대한 궁극적 책임은 장관에게 있다.
2. 실적주의(Merit): 모든 공적 임명은 공공기관의 수요에 따라 능력, 경험, 자질을 통한 실적에 기초한다.
3. 독립적 조사(Independent Scrutiny): 임명을 위해서는 Independent Assessor을 포함하는 패널에 의한 독립적 조사가 행해져야 한다.
4. 공평한 기회(Equal Opportunities): 정부부처는 평등한 기회원칙을 촉진하기 위한 정책을 유지해야 한다.
5. 청렴(Probity): 이사회 구성원은 공공서비스의 가치와 원칙을 준수하고 청렴하게 의무를 수행해야 한다.
6. 개방성(Openness)과 투명성(Transparency): 선임과정에 대한 정보는 투명하게 공개되어야 한다.
7. 비례성(Proportionality): 임명절차는 직위의 성격, 책임의 크기와 비중에 따른다는 비례성 원칙을 따라야 한다.

자료: UK Government Office of the Commissioner for Public Appointments
홈페이지 <http://www.ocpa.gov.uk>, 2012.

프랑스 이사회의 이사는 「공공부문민주화법」 제5조에 따라 데크레(décret, 대통령령 혹은 총리령)에 의해 임명되며 의장은 제10조에 따라 이사회 추천에 의해 임명한다. 공공기관의 경우 데크레(décret)에 의해 정부대표(혹은 주주총회에서 임명되는 대표), 민간부문 전문가, 노동자 대표를 동일한 비율로 이사로 선발하도록 되어 있다. 이사회의 의장은 이사회들 가운데 이사회의 추천받은 자를 데크레(décret)에 의해 임명한다. 그리고 법 제11조에 따라 임기를 5년으로 하며 법률 규정상 언제든지 임기가 종료될 수 있다. 결원이 생기는 경우 후임자는 전임자의 잔여임기 동안 임무를 수행하게 된다.

데크레(décret)에 의해 임명된 공기업 이사는 데크레(décret)에 의해 언제든지 임기가 종료될 수 있으며 근로자를 대표하는 중대한 과실이 있는 경우 해임될 수 있다. 공기업 이사는 법률에 규정된 공기업 이사직을 동시에 4개 이상 수행할 수 없으며, 이러한 경우 새로운 이사직 임기 개시 이후 3개월 이내에 하나를 사임하여야 한다(한국조세연구원, 2010a; 이인호·강정석, 2010).

독일 경영이사회의 이사는 감독이사회에 의해 임명되며 최초 경영이사회의 이사로 선

임되면 임기는 3년으로 제한된다. 독일연방공기업모범지배구조(Public Corporate Governance code of the Federation) 따르면 최초 경영이사회 이사로 선임 시 임기는 3년으로 제한하고 있으며 사유가 존재하는 경우 재선임(연임)이 가능한 것으로 규정하고 있다. 독일 공기업의 주무장관은 이사 선임 시 「여성참여보장법」(Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes)의 규정 및 임원선임지침을 준수하여야 하며 공무원이나 연방하원 또는 주의회 위원을 기업의 이사로 선임할 경우 그 의사를 연방내각에 통지하여야 할 의무가 있다. 경영이사회 이사의 퇴임하는 나이를 제한하도록 규정하고 있으며 이밖에 「주식법」에서는 임기의 만료, 자격상실, 사임, 구성원 개인의 사망 등을 중임 사유로 제시하고 있다.

스웨덴 공기업 이사회 구성원의 임명은 개별의 기업 이사회에 필요한 역량과 능력을 바탕으로 이루어진다. 이사회의 구성은 반드시 균형 잡힌 능력과 경험이 뒷받침되어야 한다. 스웨덴에서 이사회⁷¹⁾의 구성원은 기업과 기업이 속한 산업분야의 전문성뿐만 아니라 기업의 외부적 상황의 변화에 따른 기업의 발전에 있어 필요한 다른 지식들도 요구된다. 이에 따라 사업 활동, 사업 발달, 분야별 지식, 재정적 지식 등을 겸비한 높은 수준의 능력이 요구된다. 그리고 높은 수준의 청렴성과 기업의 이익극대화 능력을 갖추어야 함을 명시하고 있다. 모든 이사회 구성원은 기업의 사업 활동에 대한 독립적인 평가를 내릴 수 있는 독립성이 확보되어야 한다.

스웨덴은 정부의 정책 혹은 정치적 간섭을 제한하고 공기업의 독립성과 전문성을 강화하기 위하여 공기업의 이사회를 구성할 때 능력을 주요 선임기준으로 하는 체계적인 선임절차를 확립하고자 한다. 정부는 이사회 구성원들이 높은 수준의 청렴성(integrity)을 가지고 정부의 대표로서 기대되는 훌륭한 판단력을 요구하고 있다. 정부는 이사회 구성원이 각 기업이 직면한 어려움에 대처할 수 있는 사업능력을 갖추도록 요구하기 때문에 이사회는 항상 기업의 이익을 최우선으로 하는 사람들로 구성되어야 함이 강조되고 있다.

스웨덴의 임명위원회(nomination committee)⁷²⁾는 임명에 관련된 결정사항들을 담당

71) 스웨덴에서는 “이사회 이사들은 민간기업과 같이 무한책임을 진다. 이사들은 기업의 경영 및 조직에 대한 공동의 책임을 분담한다.”라고 명시함

72) 임명위원회는 3~5명으로 구성됨

하는 주체이다. 이사회 임명절차는 중앙정부인 재무부(The Ministry of Finance) 공기업 운영부서(Division for State owned Enterprises)가 함께 책임을 지고 있으며 작업반(working group)은 기업의 활동과 상황, 이사회 구성을 기초로 하여 필요한 역량이 무엇인지 분석하게 된다. 스웨덴 공기업 중 상장기업의 경우, 소유주들은 연차주주총회 전에 임명위원회를 구성하여 주요 주주들과 의견을 교환하는데, 임명위원회에는 최소 한 명의 주주 대표가 포함되어야 한다.⁷³⁾ 이에 따라 임명위원회에서 제안된 선임안은 연차주주총회 전에 발표되고 임명위원회 위원들은 연차주주총회에 참석하여 선임안을 설명하여야 한다. 이사회의 의장은 연차주주총회를 통해 선출되며 이사회의 좋은 성과를 위하여 그 능력이 검증되어 하므로 이사회의 의장은 이사회를 잘 이끌어 나갈 수 있는 리더십 능력을 갖추어야 한다. 책임 있는 대표자로서 정부 측과 긴밀한 대화를 지속적으로 가져야 하고 기업의 가장 중요한 성격을 고려하여 기업을 대변해야 하며, 이사회의 활동에 대한 평가가 잘 이루어지도록 해야 한다. 또한 이사회가 정부의 소유권 행사 정책과 가이드라인에 따르도록 해야 하고 이사회에 의해 정부의 정책과 가이드라인을 어떻게 적용하고 있는지에 대해 매년 연차보고서를 발행해야 한다(“Government office of Sweden,” *Annual Report State-owned Companies*, 2011.).

뉴질랜드 공기업은 COMU의 권고를 받아 추천된 임원이 소유부처 장관이나 책임 장관에 의해 임명되며 최대 3년까지의 임기를 보장한다. 특별한 필요에 의해 임원들은 재임용되거나 기간이 연장될 수 있으며 이는 책임 장관들에 의해 결정되고 기관 경영상의 이유, 역할에 대한 후보자 또는 재임자의 가능성, 재임 중의 성과 등을 고려하여 결정하도록 되어있다. 뉴질랜드 공기업 이사회는 COMU에 의해 정해진 규율에 따라 다음 <표 IV-6>과 같은 절차를 통해 임명된다.

〈표 IV-6〉 뉴질랜드 공기업 이사회 임명 과정

절차	COMU와 이사회의 역할
임명준비/ 계획수립	- 이사의 임기만료 5~6개월 전 주주인 두 명의 장관이 각 공기업의 이사회가 달성해야 할 전략적 목표를 수립하고 이를 위해 이사회가 갖추어야 할 기술적·전문적 역량을 검토

73) OECD, 2004 for details about the Swedish system of nomination by shareholder

〈표 IV-6〉의 계속

절차	COMU와 이사회의 역할
	- 요구직무 분석 및 확정, 장관확인, 퇴임인원 확정 - 현 이사회 구성원과 기업 경영에 필요한 인력 조건을 비교, 미흡하다고 판단되어 보강이 필요한 부분 결정
후보자 검색	- COMU 홈페이지 공고 및 유관기관 협조를 통한 채용공고, 후보자 지원, ¹⁾ 의장 및 이사회 확인, COMU 인명 DB 검색
후보자 평가	- COMU의 관리하에 해당 조건을 갖춘 지원자 수집, 면접 진행 - 요구 직무 대비 후보자 능력 검증, 후보자군 장관에 추천, 장관 후보자군 결정 및 퇴임인원에 통보
후보자 확정	- 선발된 지원자에 대한 집중 조사 및 추천인 검토 - 주무 장관에게 선발된 지원자 보고, 주무는 지원자에 대한 조사 - 결과 및 이해관계 상충 여부(conflicts of interest) 및 인사검증 - 장관 임명 대상자 최종 확정
내각 인준절차	- 장관은 내각안건 송부, 내각사무처(Cabinet Office) 제출, 임원임명위원회 개최, 임명대상자로부터 최종 승낙서 수령 - 내각과 국회를 거쳐 회의 정치적 사항 검토, 장관 최종 결정
임명	- 각 공공기관 이사회 및 의장에게 조언, 탈락 후보자와의 면담, - 장관 이사회에 임명서한 발송, 이사회는 장관에 임명서한 발송
공고	- COMU 웹사이트에서 이사회 정보갱신, 유관기관에 정보제공
전문성 개발	- COMU에서 시행하는 전문성 개발

주: 1) COMU는 후보자들이 이사회에 관심과 흥미를 표현할 수 있는 온라인 사이트를 제공하고 있어 그곳에 본인의 이력서와 등을 업로드하면 됨(<https://www.boardappointments.co.nz>)
자료: 박석희, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처, 2012, COMU홈페이지 자료 재구성

다. 운영 및 기능

영국 공기업의 이사회는 전략적인 사업계획에 대한 승인, 예산 및 회계보고, 규제정책, 환경, 보건 및 안전문제 등을 총괄적으로 다루고 있다. 기관장의 추천과 함께 전문위원회(보수, 감사, 위험, 지명 위원회)를 통해 임직원들의 보수를 결정하고, 내부감사에 관여하며, 기업의 위험요인에 대한 관리를 담당하고 있다. 대부분의 OECD 국가들의 경우 공기업 이사회의 핵심기능인 기관장의 지명과 해임 기능이 없는데 영국 공기업의 사장(CEO) 임명은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처(Shareholder Minister)가 임명을

승인함으로써 이루어진다.

「기업법」이 적용되는 정부소유기업(공기업)의 경우 보수, 감사, 위험(risk), 지명에 대한 전문위원회가 존재하는데 영국의 경우와 같이 대부분의 국가들은 전문위원회를 가지고 있다. 「기업법」이 적용되는 정부소유기업의 경우 보수, 감사, 위험, 임명에 대한 전문위원회를 가지게 된다(OECD, 2005, p.103).

프랑스는 최고경영자(CEO)와 이사회 의장의 역할을 분리하여 이사회 의장은 정부대표 이사가 담당하고 이사회 내에 전문위원회를 설치하여 운영한다. 이사회의 정기회의는 의장의 소집으로 이루어지나 이사회가 두 달 이상 소집되지 않는 경우 재적이사 3분의 1 이상의 요구로 소집할 수 있다. 이사회 의장이 회의를 주재하여 회의를 운영하며 이사회는 등록된 안건에 대해 심사 후 과반수의 찬성으로 의결하며 이사회에 대한 성과평가는 별도로 실시하지 않고 기업지배구조위원회 등의 전문위원회를 설치하여 운영한다.

프랑스의 이사회는 단일기관제⁷⁴⁾ 방식으로서 공기업의 경영책임을 지고 있으며 정책 방향을 결정하고 주요사항을 심의·의결하는 역할을 수행하고 있다. 공기업의 집행기구는 이사회 의장과 CEO로 구성되어 있고 이사회 의장은 기업지휘의 일반적 책임을 지고 CEO는 기업의 일상적 경영을 담당하고 있다. 또한 이사회는 내부 경영조직 결정, 재정정책의 결정 및 직원의 채용·해고 결정 등 기업 경영의 방향을 결정하고 중요한 정책에 대한 의사를 결정하는 역할을 담당하고 있다(한국조세연구원, 2010a; 이인호·강정석, 2010; 박석희, 2012).

독일 공기업의 경영이사회는 재무, 영업, 노무, 판매 등 대내적으로 업무를 집행하고 대외적으로 회사를 대표하는 지위를 가진다. 업무집행권은 원칙적으로 제한받지 않지만 경우에 따라 개개 업무집행 결정에 있어 다른 기관과 연관되는 경우가 존재하기도 한다. 독일 「주식법」에 따르면 업무집행기관은 자기 책임하에 독립적인 업무집행권⁷⁵⁾을 행사할 수 있으며 업무집행에 있어 재량권이 주어진다. 업무집행의 재량은 주주이익에만 초점을 둔 것이 아니라 회사운영에 있어 모든 관계자의 이익을 포함하여 재량권행사를 해야 함을 의미한다. 업무집행기관 구성원이 다수일 경우 전원합의체 원칙에 따라 동등한

74) 각 공기업의 설립법에서 이사회라는 단일의 경영기관이 설치되는 경우 이사회는 경영의 주요사항을 심의 결정하는 의결기관이 되고 단일기관제는 이중기관제와는 달리 관리적 경영과 집행적 경영이 명확히 분할되어 있지 않음

75) 다만 감독기관의 동의를 요하는 범위에서 제한될 수도 있음

권한에서 공동으로 업무를 집행하고 공동책임을 가진다(한국조세연구원, 2010b; 성승제 외, 2012).

스웨덴 공기업의 이사회가 담당하는 역할은 기업의 전략을 수립하고 효율적 경영에 대해 지속적으로 회계적 상황을 점검하고, 내부통제 시스템을 관리하는 것과 기관장의 역할과 책임을 상시적으로 감독하고 기업의 투자사항을 결정하는 데 있다.

스웨덴 공기업 이사회는 특정 분야에 대한 요구가 있거나 이사회의 업무를 효율적으로 위원회를 구성하는데 각 위원회는 이사회에 의해 승인된 명문화된 업무 지령(written work order)이 있어야 한다. 스웨덴 공기업 기업지배구조코드(The Swedish Corporate Governance Code)에 따라 공기업은 감사위원회와 보상위원회(remuneration committee)를 운영하며 이 위원회의 운영은 가이드라인을 따르게 된다. 감사위원회는 기업의 회계, 재무 그리고 위험 관리 등에 대한 점검과 분석을 제공하기 위해 설립되고 보상위원회는 보수 정책(remuneration policies)과 주요 임원 고용 조건(terms of employment for leading officials)등과 같은 중요 사항을 결정하는 기능을 전담한다.

뉴질랜드 공기업은 최고경영자(CEO)를 중심으로 한 경영팀과 이사회를 중심으로 한 관리·감독위원회에 의해 공기업이 운영된다. 공기업의 이사회마다 명확하게 요구되는 의무사항을 규정할 순 없으나 일반적으로 한 달에 2~3일을 최소한의 의무복무기간으로 규정하며 이사회 참석을 포함해 하위 위원회 또는 자회사 회의 출석에 대한 요구에 대응해야 한다. 이때 필요한 회의준비, 서류 및 기타자료 검토와 같은 의무는 업무시간 이외의 시간을 할애하더라도 중요한 의무로 규정하며 특히 이사회 의장의 책무는 다른 이사들의 책무에 비해 일반적으로 2배로 추산하고 있다. 회의참석은 가장 중요한 기본 역할로 규정되어 있어 임원들은 모든 회의에 참석하기 위한 노력⁷⁶⁾을 기울여야 한다.

뉴질랜드 「국영기업법」에서 주무부처 장관은 공기업의 경영활동에 대한 감사와 그 경영책임을 확보하는 역할을 수행하고, 실제의 경영활동에 대해서는 공기업의 이사회가 책임을 맡도록 하고 있다. 공기업 운영⁷⁷⁾에 관한 모든 결정은 공기업 이사회에서 이루어진다.

뉴질랜드 공기업 내 이사회의 역할은 ①공기업 최고 경영자(CEO) 임명, 관리 및 성과

76) 특별한 이유로 회의에 참석을 못하였을 경우 다른 방법으로 기여할 수 있는 노력을 해야 함

77) 또한 이사회의 권한에 부합하는 범위에서 기업목표 공시사항에 의거하여 이루어져야 함

평가, ②기업의 비전 및 목표를 제시하고 주주로부터의 자본 가치 극대화를 위한 장·단기 전략 수립 등 수뇌부 역할 담당, ③공기업의 투자 및 분배 결정, ④관련 법령 및 규제 준수 여부 감독, ⑤내부 지배구조 확립에 있다.

〈표 IV-7〉 해외 공기업 이사회 운영

국가	사장의 임명	전문위원회	체계적 성과평가	독립성
독일	감독이사회	구성가능	체계적인 평가는 없음 연방회계 감사원	모든 이사회 구성원은 독립적임
프랑스	권한 없음	구성가능	없음, 경영계약제	지분에 따른 소유권 행사가 이루어짐
스웨덴	권한 있음	구성가능	매년 정기적 이사회 의장 평가	모든 이사회 구성원은 독립적임
영국	정부는 의장의 CEO 추천에 대한 임명을 승인	특히 「기업법」 적용기업에 존재 :감사, 보수, 선임 위원회 - 대부분의 기타 기업들은 감사 위원회를 가짐	자율평가 또는 자문단에 의한 평가	모든 위원회 위원들은 위원회에 대해 독립적
뉴질랜드	이사회 권한있음	감사, 보수, 위험관리 위원회 등	매년 실적을 통한 성과평가 시행	시장성을 띠는 공기업은 민간기업과 같은 자율성을 보장토록 하고 있음

라. 성과평가 및 보수

영국의 경우, 이사회에 대한 평가는 자율평가 또는 자문단평가를 받는 형태를 취하고 있다. 공기업 이사 및 사장의 보수는 일반적으로 시장보다 낮은 수준으로 인센티브에 대한 강화 요구가 있으나 보수수준의 정도 차이가 심하지 않아 경쟁가능하다는 OECD 평가⁷⁸⁾가 있기도 하다.

78) 영국의 경우 정부소유기업 이사회에 대한 보수수준은 사기업과 비교해 낮은 수준이나 정도의 차이는 심하지 않으며 일부는 사기업과 경쟁가능할 정도의 보수수준도 존재함(OECD, 2005, p.108)

프랑스의 경우, 이사회에 대한 성과평가를 별도로 실시하지 않으며 해당 기관은 프랑스 공기업관리청(APE)과 3~5년 단위로 이루어지는 경영계약을 맺어 경영성과를 평가하고 있다. 프랑스의 공기업에 대한 성과평가는 공공서비스 위주의 기관평가보다는 국정과제와 연계된 행정서비스 위주의 정책평가를 중심으로 이루어지고 있다. 임직원에 대한 보상은 제도상 기업 내 보상위원회에서 관장하고 인센티브는 경영진이 제시한 수준을 주주총회에서 결정하도록 하는 등 기업에 자율권이 부여되어 있다. 인센티브, 보너스, 수당, 임금인상을 비롯한 승진문제 등은 기업내부 고유문제로 보아 경영진이 결정하도록 하고 있다. 또한 이사회 이사 중 국가를 대표하는 이사는 업무를 수행하는 데 필요한 경비를 제외하고는 무보수로 임명한다(한국조세연구원, 2010a; 박기환, 2008).

독일 경영이사회 이사의 보수는 감독이사회에서 결정하며 계약의 본질적 요소들을 포함 및 고려하여 경영진에 대한 보수체계를 마련하고 정기적으로 보수체계를 심사하여 수정하도록 규정하고 있다. 보수의 적절성 여부는 해당 이사가 수행하는 직무, 실적, 기업의 경제상황, 기업의 장래전망, 달성된 성과의 지속성 등에 따라 당해 업계에서 비교대상인 기업을 고려하여 판단하고, 보수를 고용계약에서 명시하며 성과보수는 감사기관과 합의한 성과계약서에서 각 회계연도의 시작일에 결정한다. 반면, 독일 감독이사회 이사의 보수는 정관 또는 주주총회 의결로 결정한다. 경영 및 감독이사회 이사 각자의 총보수는 일반인이 이해할 수 있는 형태로 기업지배구조보고서에 기재되어야 하고 감독이사회 이사에게 지급되는 보수 또는 개인적 성과 특히 자문 및 중개 서비스에 대해 부여하는 이익은 독립적으로 그 명세가 이루어져야 한다(성승제 외, 2012).

스웨덴 공기업의 이사회 활동에 대한 평가는 매년 정형화된 방식으로 수행되며, 이사회의 의장은 이사회에 대한 원활한 평가수행의 책임을 가지며, 임명위원회가 평가 결과를 통지받아 차기 이사회 구성에 반영할 수 있도록 해야 한다. 중앙정부도 각 공기업의 이사회 평가 결과를 통보받을 권리를 가진다. 국가가 전적으로 소유한 공기업은 이사회 의장이 평가 결과를 공지할 의무가 있으나, 국가가 부분적으로 소유한 공기업의 경우, 임명위원회가 공지 의무를 지게 된다.

또한 스웨덴 공기업 이사회 평가는 이사회 전체에 대한 평가뿐만 아니라 이사회 구성원 개개인을 대상으로도 실시되며 통합평가, 개인평가, 의장평가를 위한 특정 양식이 이사회에 제공되고 있다. 통합평가에는 통일성, 업무환경, 그룹기능, 관련 전문분야의 범

위, 경쟁의 부재, 대화의 적정성 등이 요소로 포함되고, 개인평가에는 회사 운영 지식, 분야의 이해도, 참석률, 실질적이고 독창적인 기여도, 팀 화합도, 이익 상충 여부, 올바른 판단 및 참여도 등이, 의장평가를 위해서는 리더십, 전략계획, 외부소통, 이사회와의 관계, 후계자 계획 등의 요소가 고려된다.

스웨덴 공기업 이사회 구성원들은 이사회 구성원으로서 수행한 활동과 자신들에게 주어진 책임에 맞는 보상(remuneration)을 받게 되는데 이사회 보수는 연차주주총회에 의해 결정된다. 이사회 내부의 위원회에서 특별한 업무를 맡고 있는 이사회 구성원에 대한 보수는 이사회에서 결정된다. 위원회 활동으로서의 업무는 이사회 역할에서 확장된 부분으로 인식되며 이렇게 지급되는 보수는 업무의 부담이 주어졌던 정해진 기간에 대해서 지급된다.

스웨덴 공기업이사의 보수를 결정하기 위해서는 연차주주총회에서 이전에 비교가능한 동종의 다른 기업들과의 보수 수준 분석이 선행되어야 한다. 공기업 이사회 구성원에 대한 보수는 비교 가능한 기업들에 뒤지지 않는 수준이어야 하지만, 시장의 비용 수준을 선도(market leading)하는 역할을 해서는 안 된다고 한다. 그리고 2007년부터 연차주주총회에서 이사회 의장의 보수도 결정하게 되었다. 종업원 대표도 이사회 구성원으로서 수행하는 업무에 대해 보상받을 권리가 인정되었다고 볼 수 있다. 업무 시간 동안의 활동에 대해서는 동등한 보상이 이루어져야 하며, 통상 임금(ordinary wage)이 주어져야 하고 이사회 활동으로서 회의 참석 등과 같은 외부 업무시간 또한 보상이 이루어져야 한다("Government Office of Sweden," *Annual Report State-owned Companies*, 2010.).

뉴질랜드 공기업 이사회의 의장, 부의장, 이사들은 매년 그들의 성과를 보고해야 하며 주로 이사들의 성과를 분석한 것으로써 성과를 개선하고 어떤 영역을 개발해야 할지를 해결하는 데 도움이 된다. 또한 이사의 전문성 개발을 위해 COMU에서 새로 임명되는 모든 이사들을 위한 분야별 프로그램을 구성하게 되는데 이는 전반적인 조직구성과 공식적인 취임을 거쳐 전반적인 내용들을 제공받게 된다. 임명된 모든 이사들은 이사회 구성원으로서 법적, 전문적 분야의 지식을 통해 책임을 다해야 하며 지속적인 전문성 개발은 매년의 성과향상에 중요한 역할을 한다.

뉴질랜드 공기업의 임원들이 받는 보수를 결정하는 데 적용되는 메커니즘이 있는데, 이사회 이사들은 COMU와 주주장관들의 조언을 받아 기관별로 2013년 기준 최하 1만

8천달러~4만 9천달러의 범위에서 이사들의 보수가 결정된다. 그러나 실제 비율은 회사의 규모와 복잡한 요소들과 시장의 다양성을 고려하여 결정되고 비회사형 기관의 경우 COMU와 주무장관들의 조언을 받아 국회의 보수를 준용하여 결정된다.

마. 해외 공기업의 이사회 관련 사례

1) 영국 Urenco⁷⁹⁾

영국의 핵 원자로 산업기술 서비스를 제공하는 공기업인 Urenco는 우리나라의 한국원자력안전기술원에 해당하는 역할을 담당하고 있으며 영국의 「기업법」을 적용받고 있다. 이사회는 이사회 의장과 6명의 비상임이사, 2명의 상임이사로 구성되어 있다. 비상임이사 2명은 3명의 주주들이 선출하였으며, 4명의 비상임이사들은 무기명으로 선출되었다(의장 포함). 또한 상임이사 2명은 이사회에 의해 선출된다.

이사회는 회사의 정책과 전략에 대한 전반적인 사항들을 다루며, 주요 사항들을 결정하기 위해 정기적으로 이사회⁸⁰⁾를 소집한다. 전략적인 사업계획에 대한 승인, 예산 및 회계 보고, 규제정책, 환경, 보건 및 안전 문제 등 모든 사항을 총괄적으로 다루게 되고, 이사회는 의사결정을 위한 판단과 자문과정에서 상임/비상임이사의 적절한 균형에 대한 필요성을 인식하고 있다. 감사위원회⁸¹⁾의 역할은 내부통제와 위험관리의 일환으로 회사의 재무보고서를 모니터링하는 역할을 한다. 이사회에 모든 이사들의 보수에 대한 사항을 건의하고, 비상임이사들의 보수는 연차주주총회를 통해 최종 승인된다. 위원은 총 4명으로 위원장 1명(George Verberg) 비상임이사 3명(Gerd Jaeger, Bernhard Fischer, Richard Nourse)들로 구성되며, 위원회가 소집되면 이사회 의장과 CEO도 참석한다. 회사 외부인사인 비상임이사들로 구성된 위원회는 독립적으로 활동이 가능하며, 경험과 능력 위주로 구성되었다.

이사회 의장과 이사들에 대한 평가가 특별히 존재하는 것은 아니지만, 해당 기업 내부적으로 필요한 경우 자율적인 판단에 맡기고 이사들의 보수를 성과에 따라 매년 다르게

79) 영국 Urenco 홈페이지(www.urengo.com)

80) 2011년 총 5회의 이사회 개최

81) 감사위원회는 2011년 총 5회 소집되었으며 보상위원회와 임명위원회는 2011년 총 2회 소집되었음

책임함으로써 이사들의 성과와 연계하여 보수를 책정하는 시스템으로 이루어져 있다.

2) 프랑스 우체국 (La Poste)⁸²⁾

프랑스 우체국 (La Poste)은 공기업으로 우편 및 택배 업무와 금융서비스를 제공하고 있다. 이사회는 21명으로 정부대표 7명, 직원대표 7명, 외부 민간전문가 7명으로 구성되어 있고 이사회는 그룹의 정책방향을 설정하고 연차보고서를 승인하며 기업운영 및 대규모 투자 프로그램에 대한 허가, 스택 인센티브 조건의 결정 등 회사경영 전반에 대한 결정을 담당하고 있다. 90-1111 데크레(Decre)는 집행이사회에 우체국의 일반정책을 정의하고 추진할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이사회는 회사운영에 있어 자율권을 가지고 1차적인 책임을 지며 이후 경영계약제를 통해 경영성과에 대한 공기업관리청(APE)의 관리를 받는다.

2001년 이후에 이사회는 특정이슈에 대한 이사회 결정을 돕기 위하여 3개의 전문위원회를 구성할 수 있게 되었고 이사회는 3개 (감사위원회, 투자 및 전략 위원회, 지속가능발전 위원회)의 위원회를 운영하고 있다. 각 위원회는 이사들로 구성되며 위원장을 두고 있다. 2010년 5월 최초 주주총회의 결정을 통해 이사회 내에 보상 및 관리 위원회를 구성하였는데 위원회에서는 우체국 직원들의 보수에 대한 권고, 우체국 및 자회사 고위 관리자 보수규정에 대한 의견을 제시하기도 했다. 또한 위원회는 이사회 기능에 대한 평가의 역할을 담당하고 있다.

3) 독일 국영철도회사⁸³⁾

독일 국영철도회사(Deutsche Bahn)은 독일의 국영철도회사로 동독과 서독이 통일되면서 두 나라에서 각각 운영되던 두 국영철도회사가 합병하여 출범한 기관이다. 도이치반(Deutsche Bahn)의 집행이사회는 7명의 이사로 구성되며 이사회 책임하에 회사의 운영을 담당한다. 회사의 이윤뿐만 아니라 지속적으로 회사의 가치를 증대를 위해 임무를 수행하게 되고 회사의 목적을 달성할 전략을 수립한다. 이를 통해 집행이사회는 회사 경영에 중요하거나 기초가 되는 사항들에 대해 결정하고 이에 책임을 지게 된다.

82) 프랑스 우체국(La Poste) 홈페이지(www.laposte.fr) 참조

83) 독일국영철도회사(도이치반, Deutsche Bahn) 홈페이지(www.deutschebahn.com/en/start.html)

독일 국영철도회사 이사회는 회사의 입장과 공공정책에 대한 결정을 위한 조언을 얻기 위해 2002년 철도이사회(Railway Board)를 구성하였는데 철도이사회는 독일 국영철도회사의 광범위한 철도 정책 및 시장에 대한 평가뿐만 아니라 회사 경영을 위한 경영진의 의사결정을 돕기 위해 학계나 산업계의 저명한 인사들로 구성된다. 2012년 현재 각기 다른 분야의 13명으로 구성되어 있으며 독립적으로 활동하고 있고 임기는 3년이며 1년에 최소 4번의 회의를 가지며 회사의 현안문제와 그룹 집행이사회의 규제 형식에 대한 논의를 가지고 있다.

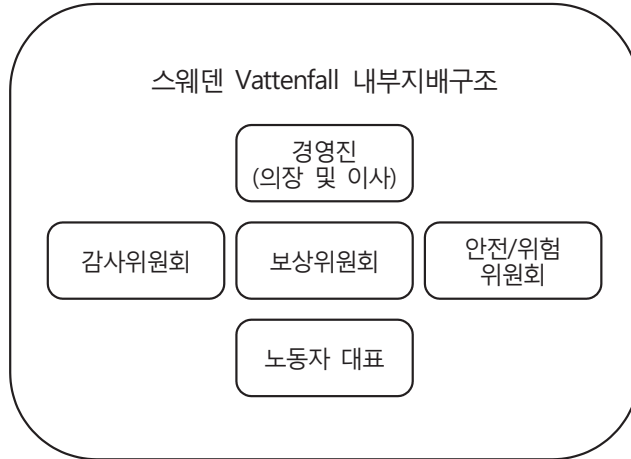
4) 스웨덴 Vattenfall⁸⁴⁾

스웨덴 국영기업 Vattenfall은 2011년 기준 스웨덴 정부가 100% 소유하고 있는 공기업으로 덴마크, 독일, 네덜란드, 핀란드, 영국 등의 국가에서 전력과 가스를 생산하고 있는 기업으로서 3만 4,700명의 직원이 종사하고 있으며, 모기업은 Vattenfall AB가 맡고 있다. 이사회는 특정 이슈에 대한 이사회의 결정을 지원하기 위하여 3개의 전문위원회를 구성할 수 있어, 3개(감사위원회, 보상위원회, 안전/위험위원회)의 위원회를 운영하고 있다. 이사회는 총 12명으로 각 위원회마다 3명의 이사가 존재하고 1명이 위원장 역할을 수행하고 있으며 노동자 대표는 2~3명을 둘 수 있다는 규정이 있다. 이사회는 기업의 전반적인 운영목표를 수립하고, 이를 위한 전략을 설정하며, 재정상황을 효율적으로 통제하는 시스템을 구축해야 하고 조직을 운영하고 경영에 대한 책임을 갖고 있다. 윤리적 규정과 가이드라인을 설정하며 CEO를 감독하는 임무도 가지게 된다.

이사회는 「회사법(Companies Act)」에 따라 운영되며, 스웨덴 기업지배구조 규정(The Swedish Corporate Governance code)은 순응 또는 보고(Comply or Explain)라는 원칙에 따라 권고사항으로 적용을 받고 있다.

84) 스웨덴 Vattenfall 홈페이지(www.Vattenfall.com)

[그림 IV-1] 스웨덴 Vattenfall 내부지배구조



5) 뉴질랜드 Solid Energy (석탄채광 및 판매·수출)

Solid Energy는 뉴질랜드에서 가장 큰 규모의 석탄채광 공기업으로 1987년 Coal Corporation으로 설립되었으며, 1997년 현재 Solid Energy New Zealand Limited로 명칭이 변경되었다. 연간 400만톤의 석탄을 생산하여 여러 나라로 판매·수출하고 있다. 이사회는 총 8명으로 구성되어 있으며, 이사진 임명절차는 재무부 내 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)에 의해 진행된다. 이사들은 역할을 수행하는 데 있어 정부나 기업으로부터 독립적인 지위를 보장받고 있다.

이사회 의장은 이사회를 주관하며, 지배구조에 대한 어떤 기준을 제대로 지키는지에 대해 확인할 책임을 가진다. 또한 소유장관(Shareholding minister)과의 원활한 소통을 통해 이사회가 효율적으로 운영될 수 있도록 해야 한다. 소유장관(Shareholding minister)들은 이사진을 임명하며 이사회와 함께 기업운영 목적과 전략에 동의하며 이사회를 감시, 주요 사업 보조를 결정하나, 기업 운영이나 결정에는 간섭하지 않는다.

이사회 내에 감사 및 리스크위원회, 보상위원회, 보건·안전 및 환경위원회가 존재하며, 이들은 각각 3~5명의 이사로 위원회를 구성하게 되는데 감사 및 리스크 위원회는 총 4명의 위원으로 구성되어 있으며, 기업의 내부통제시스템관리, 외부감사의 선임, 반기 및 연차 회계보고서의 검토, 내부 및 외부감사 기능을 담당하고 있다. 보상위원회는 3명

의 위원으로 구성되어 있으며, 이들은 CEO와 임원들의 보수와 관련된 사항들을 검토 및 결정하는 역할을 담당하고 있다. 보건, 안전 및 환경위원회는 5명의 위원들로 구성되어 있으며, 기업의 보건과 안전, 환경에 대한 정책 효율성과 적합성을 검토하는 역할을 담당하고 있다.

이사회는 정기적으로 이사회 의 성과를 평가하고 있으며, 이것은 정부주주들에게 전달되어 이사회가 재선임 또는 연임되는 데 참고사항으로 제시되며 이사회 구성원 개인에 대한 평가는 임기가 끝날 무렵에 이루어지게 된다.

바. 소결

이사회 의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서는 법안 개정 이외에도 실질적인 노력이 필요하다. 우리나라에서도 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」 제정을 통해 이사회 의 자율성을 보장하고, 책임성을 부여하는 법적 근거가 마련되었지만, 이는 선언적인 규정에 그쳤으며 기업들의 실질적인 운영에서는 자율성과 책임성이 미흡하다는 지적을 받기도 한다. 국가별 기업사례에서 알 수 있듯이, 대부분의 국가에서 전체 이사회 구성원의 과반수 이상을 비상임이사로 두고 있으며, 이사회 의장과 기관장을 분리함으로써 실질적인 자율성을 보장하고 있는 것으로 나타나고 있다. 스웨덴과 뉴질랜드의 경우, 책임성 확보를 위해 권한을 강화하고 이사회 의 성과를 평가하고 있으나, 영국과 독일, 프랑스의 경우는 기관에서 자율적으로 평가하거나 자문단에 맡기고 있다. 한국은 내부감사기능을 강화하기 위해 시장형 공기업은 이사회 내에 감사위원회 설치 를 의무화하였는데 해외 주요국(영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드)은 이사회 내에 전문위원회(감사위원회, 보상위원회, 임명위원회 등)를 설치함으로써 감독 기능과 기관장 임명, 보수체계에 대한 가이드라인 제시 등 유사한 역할을 수행하고 있다. 이들 위원회는 정부로부터의 독립성을 지키고, 전문성과 능력이 검증된 인사를 위원으로 구성함으로써 이사회 의 책임성을 강화하기 위한 제도적 기반으로 기능하고 있다.

2. 기관장

일반적으로 공공기관의 기관장은 기관을 대표함과 동시에 기관이 정책목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 관리하고 성과에 대한 책임을 지는 등 기관운영에 중요한 역할을 담당하고 있다. 최근 각국에서는 공공기관의 효율성을 높이고 서비스의 질을 향상시키기 위해 공공기관에 대한 개혁을 추진하고 있는데 이러한 개혁 과정에서 공공기관의 기관장에게 기관 운영의 자율성을 부여하고 각종 성과에 대한 책임을 지도록 함으로써 정책목표를 달성하고 효율성을 제고하려는 시도가 이루어지고 있다. 내부지배구조에 있어 기관장의 위상과 역할은 정부와 이사회와의 관계 및 다양한 요소들에 의해 좌우되지만 기관의 운영 및 성과에 중대한 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다. 또한 각국의 기관장의 임기와 권한 및 평가방법, 보수체계는 유사한 면을 보이기도 하나 각국의 역사적·제도적 차이와 지배구조의 특징에 따라 차이가 존재하기도 한다.

가. 임기 및 권한

영국 공공기관의 사장(CEO) 임명은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처(Shareholder Minister)가 승인함으로써 임명된다. 일반적으로 공기업의 기관장을 비롯한 임원에 대한 임명권한은 지분을 보유한 해당 주무부처 장관이 가지고 있다.

임명 준비 단계부터 기관장 선임까지의 선발절차는 각각 독립적 선발위원회에서 담당하고 선임을 위한 패널 역할을 담당하는 이사회 의장이 임명 패널들과 함께 임명 추천하면 주무부처의 장관이 임명하는 구조이다. 영국의 경우 기관장을 포함한 임원의 임기를 주무장관 단독으로 또는 재무장관의 승인을 얻어 정하도록 되어 있는데, 대체로 영국 공기업 임원의 임기는 5년으로 되어 있으나 임기에 대한 보장은 이루어지지 않는 편이다.

〈표 IV-8〉 영국의 공기업 사장(CEO)의 임명과 보수

임명과정	보수		
	결정권	구성	수준
- “Code of practice for ministerial appointments to public bodies”를 따라 공개경쟁이 이루어짐(의장은 임명패널에 포함됨) - 임명패널의 추천을 받아 - 지분을 보유한 정부부처가 임명함	지분을 보유한 정부부처의 보수위원회의 추천	기본급과 성과급으로 구성됨	민간과 비교하여 일반적으로 낮음

자료: OECD, *OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005, pp.123-125, Annex VI 발췌 정리

프랑스는 공공기관의 기관장을 중앙정부에서 임명하며 주무부처가 이에 대한 임명절차에 동의권을 행사하는 반면, 공기업의 기관장의 경우 정부부처 장관 또는 국무총리 추천(공기업 관리청 관여)을 받아 의회에서 평가 후 선임한다. 공공기관의 경우 국가소속의 행정기관 기관장직은 정부 임명 고위직으로 분류되어 정부에서 직접 임명할 수 있으며 이러한 절차가 상공업적 공공기관에 적용되기도 한다. 1983년 제정된 「공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative a la democratisation du secteur public : 이하 ‘공공부문민주화법률’)」에서는 기관장직을 국무회의를 통해 테크레로 임명하게 되어 있었으나 2008년 이후부터는 「조직법」상 예외규정이 없는 한 「헌법」 제13조의 적용을 받는 공기업의 기관장은 국회 상임위원회를 거쳐 반대가 없을 경우 대통령이 임명하도록 개정되었다(성승제 외, 2008).

프랑스 공기업 기관장의 임기는 기존의 경우 3년 단위의 임기로 임명하고 있었으나, 1994년 이후 법률에 의해 사장으로 임명되기 전에 보유한 이사직의 임기와 같도록 규정하고 있다(성승제 외, 2012). 「공공부문의 민주화에 관한 법률」에서는 의결기구(이사회)의 대표에 대해서만 5년으로 규정하여 기관장의 임기는 기존과 같이 3년으로 규정되어 있다. 1994년 7월의 법률에서는 사장의 임기를 사장으로 임명되기 전에 보유한 이사직의 임기와 동일하게 부여하도록 규정하고 있다. 프랑스 공기업의 집행기구는 일반적으로 이사회 의장과 CEO로 구성되어 있으며 이사회 의장은 기업지휘의 일반적 책임을 지고 CEO는 기업의 일상적 경영을 담당하고 있다.

독일의 경우 공공기관의 기관장은 대부분 주무부처 장관이 임명하지만 이사회가 존재하는 공기업의 경우 감독이사회가 기관장을 선출한다. 이사회가 있는 기관의 경우 정부

는 정부가 보유한 지분비율에 따라 파견된 감독이사들이 기관장을 선별하는 데 관여하여 영향력을 행사한다. 독일의 기관장과 부기관장은 자체적인 역할 분담을 통해 자율적인 균형과 견제장치가 장착되어 있는데 기관장은 외부업무와 기관을 대표하고 부기관장은 내부관리업무를 담당하는 방법으로 역할을 분담하고 있다(성승제 외, 2012; 김지영, 2010).

스웨덴은 이사회가 기관장을 임명하고 있으며 기관장은 이사회에 종속되어 있어 기관장은 이사회에의 멤버가 될 수 있으나 이사회 의장직을 맡을 수는 없다. 스웨덴 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)에서 기관장은 일상적 업무를 담당하는 것으로 규정하고 있고, 기업 업무에서 발생하는 비일상적이거나 예외적으로 발생하는 중요한 사항은 일상적 업무에 포함되지 않으므로 기관장의 업무 범위에 포함되지 않는다. 기관장은 항상 기업과 주주의 이익을 위해 일해야 하며 이사회에서 정해진 가이드라인과 지침에 따라 기업을 운영해야 한다.

스웨덴 공기업의 이사회는 「회사법」 제8조 제3항에 따라 이사회와 기관장의 권한을 구분하여야 하며, 회사 경영방향은 반드시 명문화된 문서로 기관장에게 전달하도록 하고 있다. 따라서 기관장은 적시에 이사회에 경영에 대한 정보를 제공할 의무가 있으며 올바른 의사결정을 위해 노력해야 할 의무를 가지게 되고 이사회에의 멤버인지 여부와 관계 없이 기관장은 이사회 회의에의 참석 및 발언권을 가진다.

뉴질랜드의 경우 소유장관 또는 주무장관에 의해 구성된 이사회가 기관장을 직접 임명하고 있으며 위임된 권한의 범위 내에서 기업을 경영하게 된다. 이사회는 기관운영에 적합한 전문적 능력을 가지고 있는 기관장 후보를 발굴하여 기관장으로 임명하고 임명 후 목표성과에 미치지 못하거나 기관 운영 능력이 부족하다고 판단되는 등의 면직사유가 있을 시 이사회 의결로 면직시킬 수 있는 권한이 있다. 뉴질랜드는 기관장의 책임하에 회사 경영진 구성 및 총업원 고용을 수행하고 있으며 기관장은 위임된 범위 내에서 기업을 경영하며 이사회에 1차적인 경영책임을 지고 있다. 장관(주무부 장관)은 이사회에 대하여 문서로써 기업목표 공시 내용과 배당금 규모 등을 조정할 수 있는 권한을 부여받고 있으며 기관장은 이사의 직을 갖지 않고 이사회 대리인 역할을 수행하게 된다.

나. 성과평가 및 보수

영국의 경우 정부소유기업(공기업)에 대한 성과평가는 주로 공기업실을 통해 이루어지고 있으나 기관장에 대한 평가는 따로 존재하지 않는다. 영국의 경영평가는 성과과정에 대한 모니터링, 경영성과 평가 및 프랑스 회계감사원(Court of Auditors)의 경영성과 평가로 크게 나누어 볼 수 있으며 정부소유기업의 기관장(CEO)은 이사회가 아니라 지분 보유 정부부처의 장관에게 책임을 지는 구조이다. 성과평가 결과와 보수를 연동하려는 시도를 하고 있으며 이러한 방식으로 인센티브를 설계하려고 노력하고 있다. 성과평가의 결과는 공기업 기관장의 성과급 및 연임 여부를 결정하는 데 활용되어 평가 결과에 따라 연례 성과급 또는 장기 성과급을 지급하고 차기 계약에 반영된다.

영국의 공기업 사장(CEO)의 보수는 지분을 보유한 정부부처의 보수위원회에서 결정하도록 되어 있다. 보수는 기본급과 성과급으로 구성되며, 일반적으로 민간보다 낮은 수준이지만 일부 기관의 임원진 보수의 경우 민간기업과 경쟁가능한 보수 수준을 지닌 것으로 파악된다(OECD, 2005).

프랑스의 경우 공기업에 대한 경영평가가 기관장과의 경영계약에 따른 경영실적 평가(제48조) 방식으로 이루어지며 이러한 결과에 따라 기관장의 연임 여부를 결정할 수 있다. 기관장과의 경영계약에 따른 성과를 평가하고 있으며 이에 대한 인센티브 지급은 기업에 자율권을 부여한다. 프랑스의 경우 인센티브, 수당 및 임금 문제는 기업 내부의 고유문제로 보아 각 기업에서 경영진 내지는 주주총회에서 결정하도록 하고 있다. 기관장에 대한 보상은 임직원 보상과 동일하게 기업 내 보상위원회에서 관장하며 인센티브는 경영진이 제시한 수준을 주주총회에서 결정하도록 하는 등 기업에 자율권이 부여되고 있다(김지영, 2010; 한국조세연구원, 2010).

독일의 경우 기관장에 대한 성과평가는 별도로 이루어지지 않는으나, 주무부처가 예산집행 성과를 관리하면서 최근에 기관장과 성과계약을 체결하여 기관의 경영성과에 대해 평가하고 있다. 독일은 과거 공공기관의 성과보다는 법적 당위성을 중시하여 성과평가를 중요시하지 않았으나 최근에 들어 성과계약을 통해 성과에 대한 평가를 실시하고 있으며, 다만 기관장을 대상으로 한 직접적인 평가의 형태를 취하지는 않고 있다. 독일 연방 공기업모범지배구조(Public Corporate Governance code of the Federation)의 공기업

업 경영진의 보수 규정에서는 공기업의 재무적 성과 및 여러 가지 기준을 고려하여 보수를 지급하도록 규정하여 경영의 성과와 보수가 연동될 수 있도록 하고 있다.

독일의 경우 기관장 및 경영진에 대한 보수를 공기업 지배구조 규범에서 제시하고 있으며 이에 따라 이사회에서 경영진의 보수를 결정하고 있다. 공기업 지배구조 규범에 따르면 개인의 성과, 거시적 경제여건, 미래에 대한 예측, 결과달성의 지속가능성의 4개 항목을 고려하여 경영진의 보수를 결정하게 되는데 이러한 보수결정에 있어서 해당 공기업과 동일한 영역의 사기업 경영진의 보수와의 비교를 통해 보수의 적정수준을 이사회에서 결정한다(국회예산정책처, 2008; 성승제 외, 2012; 박석희, 2012).

〈표 IV-9〉 독일 연방공기업지배구조 기준

※ 독일 연방공기업지배구조 기준 (Public Corporate Governance Code of the Federation)
<p>독일은 2009년 6월에 공기업의 주주로서 연방의 역할을 명확하게 하고 기업경영과 그에 대한 감시를 투명하게 하기 위해 공기업지배구조에 대한 원칙을 제정하였다.</p> <p>이 규정에서는 모범지배구조 권고준수, 주주 및 주주총회, 감독기관과 경영진 사이의 협력, 비밀유지, 책임성, 경영진, 감독기관 등 전반적인 공기업지배구조에 대해 규정하고 있으며 경영진에 대한 규정에서 보수에 대한 기준을 제시하고 있다.</p>
<p>4.3 보수</p> <p>4.3.1 경영진에게 지불되는 보수는 감독기관에 의해 결정되며, 보수가 적절한지의 여부는 경영진이 수행하는 임무와 이에 따른 성과, 경영진 전체의 성과, 기업의 경제적 상황, 기업의 미래전망 그리고 달성된 결과의 지속성, 해당 분야의 비교대상 기업을 고려하여 판단한다. 만약 특별한 사유가 없으면 이러한 보수는 통상 지급되는 금액을 초과해서는 안된다.</p> <p>4.3.2 보수는 고용계약에서 명백하게 확정되어야 한다.</p> <p>4.3.3 감독기관은 계약의 본질적 요소들을 포함하여 경영진을 위한 보수체계를 구성하여야하며 정기적으로 보수체계에 대한 검토를 통해 필요시 정정하여야 한다.</p>

자료: 독일연방재무부 홈페이지 참조(<http://www.bundesfinanzministerium.de>)

스웨덴은 「회사법(Companies Act)」과 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)를 통해 공기업 경영성과를 평가하고 있으나 기관장에 대한 평가를 직접적으로 규정하고 있지는 않다. 스웨덴기업지배구조 코드를 통해 공기업 운영에 대한 전반적인 사항을 제시하고 있으며, 기관성과 평가를 위한 포괄적 규정을 포함하고 있으

나, 기관장 성과협약제 등에 대한 평가는 직접적으로 규정하고 있지 않다. 하지만 스웨덴은 기업성과에 대한 평가를 기관장 및 고위임원진의 임면과 보수 결정의 자료로 활용하고 있다.

스웨덴 정부는 합리적 보수체계를 설계하는 것이 공기업에 대한 소유주 지배의 핵심 수단이라 보고 공기업 고위관리자⁸⁵⁾의 보수체계에 대한 가이드라인(Guidelines for terms of employment for senior executives in State - owned Companies)을 제시하고 있다. 기관장도 고위관리자에 포함되어 이 보수체계 가이드라인을 따르도록 되어 있으며 가이드라인에는 고위관리자의 기본적 보수체계, 퇴직연금 및 퇴직금 등에 대한 사항이 기술되어 있다. 2009년 4월 20일, 스웨덴 정부는 공기업의 고위관리자(senior executive)의 보수체계에 관한 새로운 가이드라인을 채택하여, 2008년에 채택하였던 가이드라인을 대체하게 되었다. 2003년 이후 2011년까지 공기업 기관장(CEO)들의 총급여를 매년 4.1%씩 인상하였는데 이는 시장 평균치인 5%에는 못 미치는 수치이다.

뉴질랜드는 「공기업법(State-Owned Enterprises Act)」에 근거하여 재무부 내 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)가 경영평가를 실시하는데 주요 평가 대상은 공기업의 경영성과이다. COMU의 경영평가는 공기업의 재무상태 및 고유 사업목표에 대한 비재무적 성과를 주로 평가하도록 되어 있으며 기관장의 성과에 대해서는 직접적으로 평가하지 않는다. 이러한 평가 결과에 대해 이사회가 주무부처 장관에 직접적으로 책임을 지게 되어 있으나 공기업성과에 대한 기관장의 책임은 분리되기 어려우므로 실질적으로는 이사회가 기관장에게 경영평가 결과에 대한 책임을 묻는 구조이다. 그리고 뉴질랜드의 경우 경영평가 결과를 차기 경영진 구성 및 보수책정에 있어 참고사항으로 활용하기도 한다.

COMU의 경영평가 결과를 임원진 임면이나 보수에 직접 반영토록 하는 규정은 존재하지 않으나 주무장관이 이사회 구성원의 책임명 및 교체 여부를 고려하는 데 활용할 수 있다. 이사회가 기관장에 대한 임면 권한을 가지고 있으므로 경영평가 결과에 대해 이사회는 책임을 물을 수 있다. 공기업에 따라 경영목표를 경영진의 개인 성과평가와 연계시킨

85) 고위관리자라고 표현한 Senior executives에 대한 스웨덴 정부의 정의는 다음과 같다. 고위관리자(Senior executives)란 기관장(CEO_Chief Executive Officer)과 기업의 간부 관리직(executive managements)을 맡고 있는 개개인을 의미함. 이러한 집단의 사람들은 「회사법」 제8조 51항(Companies Act chapter 8, section 51)에 의해 정의됨. 간부 관리직 외에 이와 비슷하게 기관장에게 직접 보고를 할 수 있는 집단에 속한 개인도 고위 관리자에 포함됨

경우 목표달성의 정도에 따라 승진 및 보수 등에서 인센티브를 부여할 수 있게 되어있다. 또한 뉴질랜드의 경우 이사회에서 기관장의 보수와 인센티브를 결정할 뿐만 아니라 임원진의 보수 및 일반적인 보수체계에 대해서 승인하는 역할을 한다. 특히 보수와 관련하여 이사회는 기관장을 포함한 경영진의 보수와 인센티브 그리고 경영 수행에 있어 위험 사이의 관계에 대해 결정한다.

다. 소결

내부지배구조 개선에 있어 OECD 가이드라인은 이사회를 공기업 경영에 중요한 요소로 보아 실질적인 경영전략을 결정하고 경영진을 감시·견제자로서의 역할을 강조하여 기관장의 역할보다 이사회 역할에 초점을 맞추고 있는 반면, 우리나라의 경우 「공공기관 운영에 관한 법률」과 같은 법·규정뿐 아니라 실제 운영에 있어서 기관장에게 권한과 책임을 집중시키는 경향이 있다.

우리나라의 경우 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」을 통해 기관장의 책임 경영체제를 강화하여 공기업 기관장에게 조직·인사·예산 등의 경영 자율권을 부여하고 있으며 책임성 강화를 위해 평가제도를 개선하였다. 그리고 기관장의 자율성을 보장하기 위해 공공기관운영위원회에서 최소한의 지침을 제시하고 이러한 지침 내에서 경영과 관련된 예산과 보수, 정원, 자금운용 등을 자율적으로 운영토록 하고 있다. 이렇게 기관장에게 자율성을 부여함과 동시에 기관장과 경영계약을 체결하여 사후적으로 성과를 평가하고 평가 결과를 인사와 보수에 활용하는 등 책임성 확보를 위한 장치를 마련하고 있다.

하지만 우리나라의 경우 OECD 지배구조 관련 지침에 대비해 볼 때 기관장의 자율성과 책임성 확보 측면이 부족한 것으로 평가(박석희, 2012)되고 있는데 기관장의 자율성은 경영 측면의 자율성 확보와 외부로부터의 비합리적 간섭에 대한 배제가 실질적으로 이루어져야 함을 의미하며 책임성의 경우 기관장의 전문성과 내실 있는 성과평가와 이사회 의 권한 강화를 통한 경영진에 대한 견제 및 감독 강화가 필요함을 의미한다.

3. 내부감사 제도

공기업지배구조 가이드라인(OECD, 2005)에서는 적극적이고 능동적인 소유권자로서의 정부는 각 공기업의 관련 법령에 근거하여 소유권을 행사하되, 외부감사기관 및 특정 정부감사기관과의 상시협력할 것을 권고하고 있으며 최고 감사기관을 포함한 다른 정부 기관들과의 명확한 관계설정을 할 것을 명시하고 있다. 이는 리스크관리, 통제 및 지배구조 프로세스의 효과성을 평가·제고하기 위해서이다.

내부감사는 공기업의 사업 활동에 대한 성과를 향상시키고, 가치 제고를 위해 설계된 객관적 자문활동이기 때문에 효율적인 내부감사 절차를 개발하고 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사효과가 극대화될 수 있도록 내부감사 기능을 강화하는 것이 중요하다. 이는 리스크관리, 지배구조 및 통제 과정의 효과성을 평가하고 제고하기 위한 체계적인 접근방식을 구축함으로써 공기업의 목표달성에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이를 위해 감사의 독립성 및 권한 확대를 위해 내부감사인들의 역할이 중요하며 내부감사인들은 단일 이사회 구조하에서는 이사회와 감사위원회를 대신하여 활동하고, 이원적인 이사회 구조⁸⁶⁾에서는 감독 혹은 감사이사회를 대신하여 활동하는 한편 이 기관에 결과를 보고해야 할 의무가 있다. 이러한 내부감사인의 보고는 회사의 실제 영업활동 및 성과를 평가하는 이사회에 중요한 역할을 하며, 감사의 종합적 시너지를 증대시키기 위해 외부 감사인들과 내부감사인들의 협의가 촉진되어야 한다고 한다(OECD, 2005).

가. 구성

영국은 공기업 내에 감사위원회를 설치하여 감사 기능을 수행하고 있으며, 감사위원회의 주된 역할은 회계보고서의 투명성을 지속적으로 확인하며, 내부통제기능을 수행하는 점이다. 비상임이사는 공기업의 규모에 따라 일반적으로 3명 이상이며, 작은 기업의 경우 2명 이상의 수준으로 구성된다. 영국의 경우 집행형 NDPB는 자체적인 내부감사부서를 설치하거나 외부법인 또는 주무부처에 의한 내부감사를 받을 수 있지만, 점차 감사

86) 이원적 이사회 구조는 정책결정기관과 집행담당기관을 분리시키는 제도로써 관리적 경영이사회는 경영에 관한 기본방침을 수립하고 중요한 정책문제에 관해 결정하는 정책결정기관임, 집행이사회는 경영방침을 집행하는 역할을 함

위원회를 설립하여 내부감사제도를 운영하면서, 내·외부감사의 연계를 강화하는 추세이다(국회예산정책처, 2012).

프랑스는 공기업 내에 외부위원 2명 이상으로 구성된 감사위원회를 설치하여 감사기능을 수행하도록 하고 있으며 감사위원회는 주주총회에서 선임한 위원, 정부 및 노동자 대표 등의 비상임이사로 구성된다. 내부감사는 감사위원회 형식으로 이사회 내에 운영하는 것이 일반적이다(한국조세연구원, 2010; 박석희, 2012).

독일 공기업의 감독이사회⁸⁷⁾는 주주대표만이 아니라 근로자와 채권자(은행 등 자금공급자) 및 기업대표, 학자나 공익(시민단체 등)대표 등 다양한 이해관계자의 대표로 구성되며, 회사의 규모를 고려하여 법률과 정관에 따라 규모가 결정되는데 일반적으로 감독이사회는 주주총회에서 선출된 감독이사와 종업원들이 선출한 감독이사로 구성된다. 공기업 특성상 연방정부를 대리하기 위한 정부측 위원과 연방상·하원이 임명하는 위원들이 다수 포함된다. 감독이사회의 규모에 대해서 모범지배구조는 규정하고 있지 않고 개별 법률이나 정관에서 규정하고 있으며 자회사의 경우 일반적으로 지배기업에서 최대 2인의 대표자를 감사위원회에 선임할 수 있다(한국조세연구원, 2010; 성승제 외, 2012).

스웨덴⁸⁸⁾ 공기업 역시 이사회 내에 감사위원회를 설치하여 감사기능을 수행하고 감사위원회는 공기업의 재무관련 사항, 위험관리 등에 대해 점검하는 역할을 수행한다. 감사위원회에는 3명의 이사가 있으며, 그 중 1명이 위원장 역할을 담당한다.

뉴질랜드의 공기업 감사 또한 이사회 내 감사위원회의 형태로 존재하고 특히 감사위원회의 설립은 중요한데 재무 및 회계적 전문성을 가진 이사들을 중심으로 구성 되는 감사위원회는 회사의 위기관리와 규정준수 측면에서 세부적인 회사의 재무관리, 재무보고, 그리고 내부관리에 관한 보고를 받게 된다.

나. 임명절차 및 임기

주요국의 감사 임명절차와 임기 등을 살펴보면, 영국은 공기업 내에 감사위원회를 설

87) 독일의 경우 감독이사회가 감사위원회와 비슷한 역할을 수행

88) 스웨덴 감사원의 임무는 이사회와 CEO와 공기업의 회계기록 등을 독립적으로 조사하는 기관으로 감사원의 구성원은 4년마다 「기업법」에 따라 선거를 통해 선출됨. 「특정 재무적 사항의 감사에 관한 법률(Insight Into certain Financial Links and Related Matter Act)」에서 제시한 요구조건이 지켜지도록 하고 있음

치하여 감사 기능을 수행하고 있다. 임명위원회의 추천을 통해 감사위원회가 구성되며, 최소한 1명은 회계적 전문성을 갖춘 자로 임명한다. 위원들의 임기는 3년으로 하며, 독립성을 유지하기 위해 2번 이상 연임은 불가능 하다.

독일 감독이사회 의장과 부의장의 경우 연방정부가 후보자를 추천하며 이사는 연방 상·하원이 추천한 후보자, 해당 관련 분야의 전문가 및 대표자, 노동조합대표 등이 추천되어 주주총회의 의결로 임명한다. 감독이사회 이사의 임기⁸⁹⁾는 개별 법률이나 정관에 의해 규정하고 있는데 일반적으로 정부 측 위원인 현직 장관을 제외하고 3년 정도이며 이 경우 매년 3분의 1이 퇴임하는 방식으로 교체가 이루어지나 중임이 가능한 경우도 존재한다. 독일 연방공기업모범지배구조(Public Corporate Governance code of the Federation)에서는 임원선임지침을 제시하면서 감독이사회 의사는 전문지식과 경력을 갖추어야 하고 연방정부가 추천하는 위원은 3개 감사이사회를 초과해 이사가 될 수 없으며 공직 사퇴가 임박한 자는 임명배제(낙하산 금지)를 규정하고 있다. 감독이사회 이사의 경우 이익충돌의 문제가 발생할 경우 해임될 수 있으며 이밖에 「주식법」에서 임기의 만료, 자격상실, 사임, 구성원 개인의 사망 등을 중임 사유로 제시하고 있다(성승제 외, 2012).

다. 운영 및 역할

영국의 NDPB는 재정부가 제정한 정부 내부감사기준(Government Internal Audit Standards: GIAS)에 따라 내부감사를 수행해야 한다. 각 집행형 NDPB는 자체적인 내부감사부서를 두거나 외부법인 또는 주무부처로부터 내부감사서비스를 구매할 수 있다. 집행형 NDPB는 또한 재정부의 정부실체 이사회 운영규정에 따라 이사회 소속의 위원회인 감사위원회(Audit Committee)를 구성하고 운영하여야 하며 이와 같은 내부감사에 대한 규정은 공기업에 대해서는 강제규정이 아닌 모범사례로 권장된다. 프랑스에서는 외부위원 2명 이상의 감사위원회를 설치하여 감사기능을 수행하도록 하고 있다.

프랑스 공기업 이사회 내에 구성되는 감사위원회는 기업 내의 중요한 회계처리 및 회계방식에 대해 간여하고 회계기준에 따라 운영의 적절성과 지속성을 확인하는 역할을 수행한다. 감사위원회는 감사를 진행함과 동시에 외부 회계감사기관 및 감사관에게 감

89) 「주식법」에서는 감독이사회 구성원의 임기를 최대기간만 규정하여 최대 6년 내에서 정관에 자유롭게 정할 수 있도록 하고 있으며 재선임이 가능하도록 규정함

사를 의뢰할 수 있으며 감사위원회는 공기업이 제출한 자료를 검토하여 자료에서 누락된 사항에 대해서도 감사를 진행해야 한다. 또한 감사위원회는 공기업의 회계담당자 임명에 있어서도 추천권을 행사하고 있다. 감사위원회의 개최 등 운영사항은 내부규정에 따르는 것이 일반적이며 필요시에 개최될 수 있으나 일반적으로 1년에 최소한 3회 이상 개최되는데 6개월 단위의 감사 2회와 연간 단위의 감사 1회가 있으며 감사는 이사회에 출석하여 의견진술이 가능하다(박석희, 2012).

독일 공기업은 감사 역할을 담당하는 감독이사회가 업무집행기관의 감독을 담당하고 이를 위해 정보 요구권을 가지고 있다. 감독이사회는 업무집행의 합법성 및 기업정관에 규정된 사업목적에 따른 활동을 수행하고 있는지 그리고 경제성과 효율성에 대한 감독을 실시한다. 감독이사회는 기업의 성과향상의 목적을 달성하기 위해 경영이사회에 대한 효율적인 감독을 하게 된다. 이들은 업무집행기관에 대한 정보요구권을 가지게 되는데 이는 「주식법」에 규정된 업무집행기관의 정보제공의무를 통해 이루어진다. 감독이사회 의장은 감사기관의 사무를 조정하고 회의를 주관하며 대외적으로 감독이사회를 대표한다(성승제 외, 2012).

뉴질랜드⁹⁰⁾ 역시 감사위원회를 구성하게 되어 있으며 이들은 전원 비상임이사들로 구성된다.

라. 해외 공기업의 내부감사제도 관련 사례

1) 영국 Urenco⁹¹⁾

영국의 공기업 Urenco는 핵 원자로 산업에의 기술서비스 제공하는 기업으로 우리나라의 한국원자력안전기술원에 해당하는 역할을 담당하고 있는데 영국의 「기업법」을 적용 받는다. 2011년 감사위원회는 총 5회 개최되었으며, 위원회의 역할은 내부통제와 위험 관리의 일환으로 회사의 재무보고서를 모니터링한다. 위원회는 총 3명의 위원(Stephen Billingham(의장), Victor Goedvolk, Thomas Beermann)으로 구성되어 있으며, 주된 역할

90) 공기업의 감사제도의 경우에는 회사법의 관련 규정을 직접 적용하지 않고 있음. Public Audit Act 2001 section 4를 따라 뉴질랜드 감사원이 모든 공기업과 자회사들을 감사하도록 하고 있으며 다만 공기업의 이사회는 감사원과 협의하고 주무부 장관의 동의를 받아 감사인(개인 또는 기업)을 임명하여 추가적으로 공기업을 감사할 수 있음

91) 영국 Urenco 홈페이지(www.urengo.com)

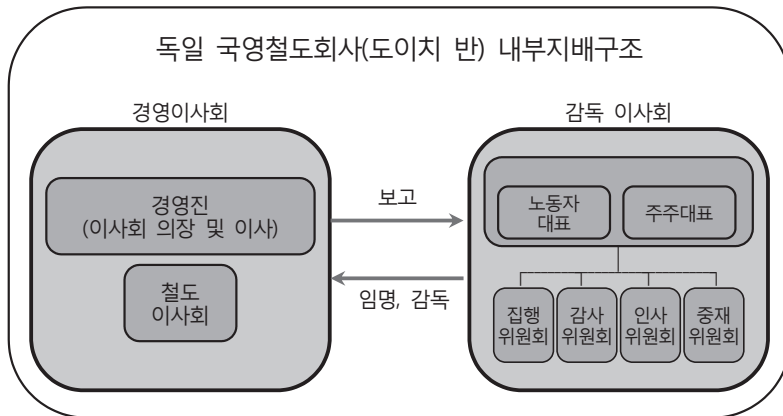
은 재무보고서 평가, 내부통제와 준법감시(compliance) 및 위험관리까지 포함하고 있다. 감사위원회는 기업이 직면한 위험요소와 불확실성을 인지해야 하며, 내부감사와 외부감사를 통해 이사회에 보고서를 제출한다. 매년 정기적으로 감사들의 성과, 감사와 관련된 규정을 평가하여 기업의 목표를 달성하고, 비용을 절감하는 데 기여하게 된다.

2) 독일 국영철도회사⁹²⁾

독일 국영철도회사(도이치 반)은 독일의 국영철도회사로 동독과 서독이 통일되면서 두 나라에서 각각 운영되던 두 국영철도회사가 합병하여 출범하였다. 감독이사회는 일반적으로 집행이사회에 조언 및 감시업무를 담당하고 있다.

감독이사회는 12명으로 구성되어 있고 공동결정규정(GermanCo-Determination Act)에 의거하여 주주총회에서 선발한 6명의 이사와 노동자를 대표하는 6명의 이사를 포함하여 12명이다. 자산이나 재정의 중대한 변화나 회사운영 결과에 중대한 영향을 미치는 집행이사회 주요한 결정은 감독이사회 승인을 받아야 하며 최소한 분기별로 집행이사회로부터 회사의 위치와 수입의 변동 및 사업변동 내역에 대해 보고를 받는다. 회계감사와 연차보고서와 연결 재무제표의 승인 책임을 가진다. 독일 국영철도회사의 감독이사회는 4개의 위원회(집행위원회, 감사위원회, 인사위원회, 중재위원회를 운영하고 있음)를 운영하고 있다.

[그림 IV-2] 독일 국영철도회사(도이치 반) 내부지배구조



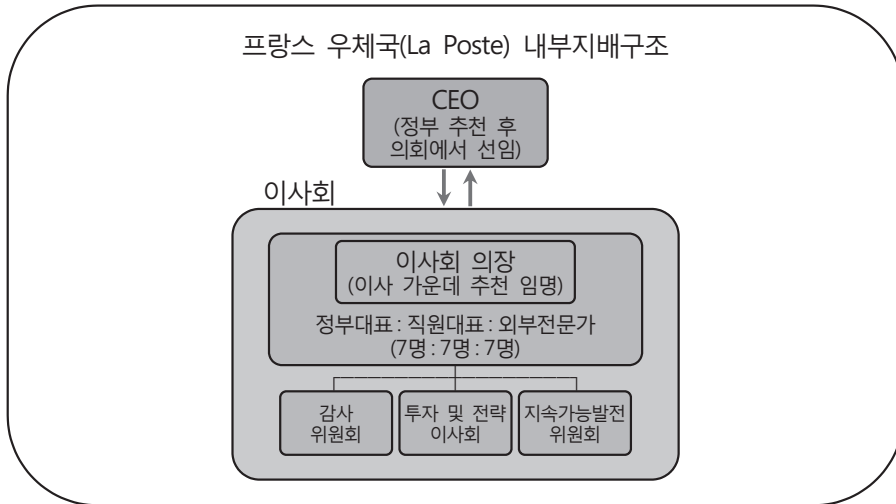
자료: 독일 도이치 반 홈페이지(www.deutschebahn.com/en/start.html)

92) 독일 국영철도회사(도이치 반, Deutsche Bahn) 홈페이지(www.deutschebahn.com/en/start.html)

3) 프랑스 우체국(La Poste)

프랑스 우체국 (La Poste)은 2012년 현재 비상장 상공분야 공기업(EPIC)이었으나 2010년 1월에 공공유한회사(SA)로 전환하였으며 우편 및 택배업무와 금융서비스를 제공하고 있다. La poste는 이사회 이사로 구성된 감사위원회(audit committee)를 운영중에 있는데 프랑스에서는 일반적으로 외부위원 2명 이상의 감사위원회를 설치하여 감사기능을 수행하도록 하고 있다. 4명의 이사회 멤버로 구성된 감사위원회는 2010년에 3번의 회의를 가졌고 감사위원회는 연차 회계보고서의 판단, 그룹 차원에서 이루어지는 중요한 회계 처리 및 방식에 대해 간여하고 회계기준의 적절성과 지속성을 확인하게 된다. 감사위원회는 필요하다고 판단될 때 개최될 수 있으며 최소 연 3회 개최하도록 되어 있다.

[그림 IV-3] 프랑스 우체국(La Poste) 내부지배구조



자료: 라 포스테(La Poste) 홈페이지 참조(www.laposte.fr)

4) 스웨덴 Vattenfall⁹³⁾

스웨덴 국영기업 Vattenfall은 2011년 기준으로 스웨덴 정부가 100% 소유하고 있는 공기업으로 덴마크, 독일, 네덜란드, 핀란드, 영국 등의 국가에서 전력과 가스를 생산하고

93) 스웨덴 Vattenfall 홈페이지(www.Vattenfall.com)

있는 기업이다. 3만 4,700명의 직원이 종사하고 있으며, 모기업은 Vattenfall AB가 맡고 있으며 이사회는 3개의 전문위원회를 구성하고 있는데 감사위원회, 보상위원회, 안전·위험위원회를 운영하고 있다. 이사회는 각 위원회마다 3명의 이사가 존재하고 1명이 위원장 역할을 하고 있다. 감사위원회는 이사회에 정기적으로 회의 결과를 제출하며, 업무 내용을 보고하고 이사회를 대신하여 내부감사를 위한 예산, 규정, 계획 등을 결정할 권리를 지닌다. 또한 감사위원회는 정기적으로 내·외부감사를 만나 내부감사에 대한 계획과 외부감사에 대한 범위를 확인하며, 내·외부감사의 협력에 대해 논의할 책임을 지고 있다. 감사업무 이외에 기업에 다른 추가적인 서비스가 제공되었는지 파악하는 등 감사가 독립적이고 공정하게 이루어졌는지에 대한 모니터링을 실시하고 위험과 재무보고서의 수준을 평가, 모니터링하기 위한 준비작업을 수행한다. 또한 내부감사 과정을 통해 위험관리, 내부통제 및 지배구조 과정에 대한 효율성 개선을 평가하고 제안한다.

5) 뉴질랜드 Solid Energy(석탄채광 및 판매·수출)

이사회 내에 감사 및 리스크위원회, 보상위원회, 보건, 안전 및 환경위원회가 존재하며, 이들은 각각 3~5명의 이사들로 위원회를 구성하고 있다. 감사 및 리스크위원회는 총 4명의 위원으로 구성되어 있으며, 기업의 내부통제시스템 관리, 외부감사의 선임, 반기 및 연차 회계보고서의 검토, 내부 및 외부감사 기능을 담당하고 있다. 이사회(전원 비상임 이사) 내 감사위원회가 감사기능을 수행하며, 다른 위원회 위원을 겸직하는 것도 가능하다. 감사기능은 회사의 전반적인 업무로부터 독립적이어야 한다는 회사규정이 있으며, 외부 회계법인에 감사를 의뢰하고 재무보고서를 작성토록 하고 그 내용에 대한 독립성을 보장한다. 관련법(「공기업법(SOE Act 1986)」, 「공공재정법(Public Finance Act 1977)」)에 의거하여 감사원(Office of Auditor General)에서 선임한 외부기관으로부터 회계감사를 받고 있기도 하다.

마. 소결

주요국의 감사제도 역시 다양하지만 앞서 검토한 5개국의 경우 일반적으로 수렴하는 특징들을 발견할 수 있다. 점차 감사위원회가 설립되어 내부감사제도의 운영과 외부감

사의 선임을 통해 내외부감사의 연계의 역할을 수행하는 추세이다. 그리고 공통적으로 최고감사기구인 감사원이 감사를 하도록 하지만 감사업무의 실제에 있어서는 민간전문가인 회계법인의 조력을 받아 재무제표에 대한 감사를 수행하는 사례가 일반적이다. 감사원이 모든 공공기관의 감사를 직접 수행할 만한 충분한 회계 전문인력을 보유하는 경우는 해외 주요국의 경우에도 드물기 때문에 실제로는 민간 회계법인이 감사원의 지휘 감독하에 구체적인 감사업무를 수행하거나 자체적으로 감사를 수행하고 수행 결과를 최고 지배기구에 보고하는 형식을 취하고 있다고 볼 수 있다(국회예산정책처, 2012).

앞서 살펴본 5개국은 내부감사제도에 있어 감사의 주체는 상임감사가 아닌 감사위원회제도로 전환되고 있음을 살펴볼 수 있다. 그러나 해외 주요국의 감사위원회는 우리나라의 내부감사와는 달리 외부 회계감사기관 또는 감사원 감사를 통한 회계감사 또는 직무감사의 결과를 검토하는 역할을 수행하는 경우가 많으며 우리나라는 상임감사, 비상임감사, 감사위원회 제도가 혼용되어 전환되어가는 과정에 있어 이를 효율적으로 운영하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

독일의 경우는 주주총회에서 선출된 감독이사와 종업원들이 선출한 감독이사로 구성되어 이들의 공동협약에 의해 기업의 주요 경영전략을 결정하고 경영진에 대한 감독기능을 수행한다는 점에 있어 다른 국가들의 감사위원회와는 차별성을 띠고 있다. 그러나 본질적으로 감독이사회는 적극적인 감시기능보다 자문기능이 강하다는 견해도 있는데 이는 과거경영의 문제점을 적발하여 문책하는 것보다는 경영개선을 위해 경영오류를 사전에 방지하는 기능이 강조되기 때문이다.

한편 영국에서는 상임이사의 이사회 참여를 권장함으로써 기업경영의 효율성 향상을 기하고 최고경영자와 이사회 의장을 분리하여 경영감독기능을 강화하고 있기도 하다. 상임이사의 이사회 참여에 따른 이해상충과 경영감시 기능의 약화는 사외이사로 구성된 감사위원회의 권한을 강화함으로써 보완하고 있다.

4. 주요 쟁점 및 정책적 시사점

가. 기관 운영의 자율성과 책임성

1) 각국의 공기업 운영 자율성 및 책임성 확보를 위한 노력

1980년대 이후 프랑스의 공기업은 정권교체에 따라 국영화-민영화를 반복해 왔는데 2003년부터는 공기업관리청(APE)의 신설을 통해 자율성을 확보하고 책임성을 강화하려는 움직임을 보였다. 정부 관할하에 공기업을 통합관리하면서 자율성을 보장해주고자 하는 노력이었다. 프랑스의 공기업은 매우 광범위하여 이를 명확히 정의하기 어렵고 전통적으로 강력한 중앙집권적 체제하에 공기업 정책에 적극적으로 개입해 온 관행이 있었으나 1980년대 이후에는 정권에 따라 국영화와 민영화가 수시로 반복되고 있다.

프랑스 공기업관리청(APE) 신설 이후에는 공기업의 자율성을 최대한 보장하여 목표관리제를 도입하고 자율적 평가기능을 강화했으며 정부 차원에서는 정부와의 경영계약제를 통해 공기업에 대한 성과평가를 실시하고 있다. 그리고 프랑스는 공기업의 자율성 강화와 공기업관리청(APE)의 지원성 강화라는 역할 분담을 명확히 하면서 공기업의 책임 경영 및 자체평가를 증대시키고 있는 추세이다. 공기업의 자율적 경영을 확보하기 위해 「공공분야에 관한 기업 민주화법(Loi de Democratization de Secteur Public)」에 근거하여 이사회에 노조 추천 종업원대표가 참여 가능해졌으며 이에 따라 정부대표, 외부 민간전문가, 종업원대표를 동일 비율로 참여하도록 규정하고 있다.

2003년 공기업관리청(APE)이 설립되면서 공기업에 대한 평가 및 관리가 담당부처와 공기업관리청(APE)으로 이양되었으며 공기업의 자율적 투명경영을 중시하고 기업 특수성을 고려한 평가 및 목표관리제를 도입하였는데 이러한 공기업의 관리 및 평가 체제하에서 자율적 평가체제 (성과보고서, 사회보고서)를 통해 1차적으로 경제적·사회적 책임과 의무를 각 공기업들이 자체적으로 질 수 있도록 하고 있다.

독일의 공기업 관리는 주무부처가 중심이 되어 이루어지고 있는데 공기업에 대해 광범위하고 전적인 관리감독권을 가지고 있으나 실제로는 정책방향과 준법 여부에 대한 기본방향을 제시하는 역할만 하고 있다고 볼 수 있다. 독일 「주식법」에 따르면 독일 주식회사의 이사회는 자기책임으로 회사를 경영하고(제76조) 법률에 정함이 없는 한 정관이

나 주주총회의 결의 또는 감사회의 결의로써 이를 제한할 수 없는 배타적 권한을 가지는 것으로 규정하고 있다. 독일 공기업지배구조원칙하의 연방공기업모범지배구조에서는 집행이사회가 경영 전반을 담당하되 기업경영에 대해 주된 책임을 가지며 감사위원회와 기업 운영의 전략적 방향을 조정하도록 규정하고 있다.

스웨덴 공기업의 전반적인 운영에 대해서는 민간기업과 동일하게 「회사법(Companies Act)」의 적용을 받는다. 민간 유한책임회사와 마찬가지로 유한책임 공기업은 회사법의 적용을 받으며, 공기업에만 적용되는 특별 조항은 없다. 이들 공기업이 민간기업과 다른 점은 정부가 공기업 이사회에 스웨덴 기업지배구조코드(The Swedish Corporate Governance Code)에 따른 운영을 요구한다는 점을 들 수 있다. 스웨덴 공기업의 이사회는 통합 연간 보고서에 나타난 경영성과를 참고하고, 스웨덴 기업지배구조코드의 취지를 고려하여 임직원을 통제하게 된다. 이들 공기업은 민간기업과 같이 이사회에 자율성을 보장받고 있지만, 특별한 공적 목적 달성과 정부와 국민을 주주로 하는 주주자본주의의 취지에 맞게 정부로부터의 간접적인 통제는 받고 있다고 볼 수 있겠다.

뉴질랜드의 공기업은 특히 1986년 제정된 「공기업법(State-Owned enterprise Act)」에 의거한 기업화 전략을 통해 정부의 공공서비스를 상업적 부분(Commercial activity)과 비상업적 부분(Non-Commercial activity)으로 구분하여 상업적 성격을 띠고 있는 정부기능을 공기업이 담당하고 있다. 이는 공기업의 자율적 운영을 보장하되, 책임성을 강화하고자 한 사례로 평가할 수 있다. 「공기업법」 제정 이후 기존에 상업적 활동을 담당하고 있던 9개 정부조직을 개편하여 공기업으로 신설하는 등 철저하게 수익성과 기업성 위주로 공기업으로 경영하고 있다. 뉴질랜드에서는 공기업을 사기업처럼 운영하여 경영 효율성을 제고하기 위해 공기업에 대한 정부 규제와 특혜를 제거하고 경쟁을 도입하는 데 적극적으로 노력하였다. 예를 들면 신규 투자자금은 정부로부터가 아닌 금융시장, 즉 은행과 주주로부터 조달하도록 하여 정부에 의한 구제나 지원을 기대할 수 없도록 하고 있다. 이런 조치들을 통해 공기업이 민간기업에 비해 경영상의 이점을 누릴 수 없도록 하지만 대신 명확한 경영목표와 자율권을 부여함으로써 기업성 위주의 경영을 보장하고 있는 것이다. 이와 같은 기업화 전략을 통해 뉴질랜드에서는 공기업도 상업적으로 성공해야 하며 실패하는 경우에도 해당 공기업이 책임져야 한다는 기초하에 공기업의 생산성과 서비스 질, 수익성 향상에 도움이 되고 있다.

결국 뉴질랜드에서는 정부가 공기업을 소유하고 있지만 사기업과 같은 형태로 운영하기 때문에, 공기업 경영진에게는 분명한 상업적 목표를 부여하고 있다. 「공기업법(State-Owned Enterprise Act 1986)」 제4조에서는 성공적인 기업의 의미를 세 가지로 제시하고 있는데 첫째, 공기업도 민간기업과 동일한 수익성과 효율성을 확보해야 하고, 둘째, 좋은 고용주로서의 역할을 담당해야 하며 셋째, 공동체의 이익에 관심을 기울임으로써 사회적 책임성을 완수해야 한다는 점이다(오연천, 1999).

이를 위해 뉴질랜드 정부는 공기업에 비상업적인 목적을 위한 재화 및 서비스를 제공하도록 요구할 경우에는 정부와 공기업 간의 협약을 통해 당해 재화 및 서비스 제공에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담하고 있다. 또한 정부가 비용을 보조하는 재화와 서비스에 대한 구체적인 내용을 계약서에 명시함으로써 투명성을 확보하고 있다. 이는 기업성 위주의 공기업 경영을 유도하기 위해 경영목표를 명확히 설정하는 가운데 기업성을 손상시키는 정부의 경영개입을 차단함으로써 경영 자율성을 보장하고 있다고 볼 수 있다.

2) 이사회와 자율성과 책임성 확보를 위한 수단

영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 뉴질랜드 등 주요 국가들의 경우도 자율성이 보장된 가운데 기관운영에 대한 책임성을 강조하고 있으며, 이러한 관점에서 이사회가 가져야 할 가장 필수적인 요소는 바로 자율성과 책임성이라고 볼 수 있다.

우리나라 공기업의 이사회는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 명시된 바와 같이 기관 운영에 관한 자율성을 보장하고 있으며, 이러한 자율성을 토대로 책임성을 요구하고 있다. 「공운법」 제3조에 따르면, 자율성을 보장하고 있어 이는 법적 근거가 명확히 제시된 것으로 볼 수 있다. 그러나, 실질적인 기관운영에 있어서 이사회의 자율성이 제한적인데 이러한 법적 근거뿐만 아니라 실제적인 기관운영에 있어서는 자율성이 보장될 필요성이 제기되고 있다.

우리나라 공공기관 지배구조의 문제점을 살펴보면, 「공운법」 제3조에서는 공공기관의 자율적 운영을 보장하고 있으나 이는 법적 규정으로만 나타나 있을 뿐 실질적인 운영에서는 각 국가들도 마찬가지로 「주식법」과 공기업지배구조 원칙(독일), 기업법과 해당 국가의 기업지배구조 규정(영국, 스웨덴, 뉴질랜드), 「공기업법」(뉴질랜드), 「공공부문 민

주화법률」(프랑스) 등에서 공공기관의 자율성을 보장하고 있다. 이를 토대로 국가별로 자율성과 책임성에 대한 세부적 기준이 충족되고 있는지를 요약하여 제시하였다.

자율성을 판단하는 기준은 ①이사회 의장과 기관장의 분리 여부, ②이사회 내의 비상임이사 비중, ③기관장 임명 및 해임권 여부 등 3가지로 구분하였으며, 이를 통해 우리나라와 5개 국가의 공기업 이사회 운영을 살펴보면 독일을 제외한 4개국과 우리나라의 시장형 공기업의 경우, 이사회 의장과 기관장의 겸임을 법적으로 금지함으로써 이사회의 자율성을 보장하고 있고, 실제 기업의 이사회 운영에 있어서도 이사회 의장과 기관장을 겸임하는 사례는 찾기 어려웠다. 우리나라의 경우 이사회 구성원의 과반수 이하를 상임이사로 구성하도록 법으로 규정하고 있으며, 대규모 기관과 공기업의 기관장은 대통령이 임명하고, 준정부기관의 기관장은 주무장관이 임명하도록 하고 있다. 단, 기관장에 대한 해임건의권을 이사회에 부여하여 제도적인 기반을 마련하고 있다.

뉴질랜드의 경우, 이사회 의장을 포함한 이사 전원을 비상임이사로 구성하고 있으며, 영국과 독일, 스웨덴 역시 대부분 민간에서 영입한 비상임이사로 구성되어 있다. 프랑스의 경우, 정부대표와 민간부문 이사, 노동자대표 이사의 비율을 각각 3분의 1씩 구성하도록 규정하고 있으며, 기업사례에서도 이러한 비율을 준수하는 것을 볼 수 있다. 이때 비상임이사는 견제임원으로서 감사와 함께 경영진(CEO, 상임이사)을 견제 및 감시하는 것이 주된 역할이기 때문에 이사회와 경영진으로부터 독립적으로 존재하는 비상임이사의 비중이 높다는 것은 이사회의 자율성이 보장되고 있다는 것을 의미한다.

기관장에 대한 임명권은 대부분의 국가(독일, 스웨덴, 뉴질랜드)에서는 이사회가 갖고 있고 프랑스와 영국의 경우는 각각 의회와 주무부처 장관이 임명 권한을 갖고 있는데, 해임은 구체적으로 명시되어 있는 바가 없다. 기관장에 대한 임명 및 해임권을 부여함으로써 이사회의 자율적 운영을 보장함과 동시에 책임성을 확보하는 장치를 마련한 것으로 볼 수 있다.

책임성을 판단하는 기준의 경우, ①이사회 의장의 권한강화 및 성과평가 여부, ②비상임이사와 감사의 직무실적평가 여부, ③경영진의 경영평가 결과와 연임 및 해임의 연계성 여부, ④전문위원회의 독립성 및 전문성 확보 여부 등 4가지로 구분하였으며, 이를 토대로 우리나라의 공기업 이사회와 5개 국가의 경우를 비교함으로써 책임성에 대한 판단이 가능할 것이다.

우리나라의 경우, 이사회 책임성을 강화하기 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기관장의 성과평가를 통해 해임을 건의할 수 있는 권한을 부여하였으며, 비상임 이사와 감사의 직무실적평가를 통해 이들의 역할에도 책임성을 강조하고 있다. 경영진의 경영평가 결과를 연임 및 해임과 연계하여 실적이 저조할 경우 해임을 건의할 수 있도록 하고 있으며, 시장형 공기업의 경우 감사위원회 설치를 의무화함으로써 내부감사 기능을 강화하였다. 스웨덴과 뉴질랜드의 경우, 매년 정기적으로 이사회에 대한 성과평가가 이루어지고 있으며, 이 결과를 통해 차기 이사회 구성에 반영하고 보수와 인센티브 체계를 결정한다. 독일, 프랑스, 영국의 경우 기관의 자율적인 평가 또는 자문단의 평가를 통해 이사회 성과를 평가하고 보수에 반영하고 있으나 체계적인 평가가 이루어지고 있지는 않은 것으로 판단된다.

「공운법」에 따르면 경영진에 대한 평가와 함께 견제임원인 비상임이사와 감사의 직무실적평가도 함께 실시함으로써 이사회 구성원으로서의 책임성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 평가 결과를 이사진의 연임 및 해임과 연계함으로써 책임성 확보가 가능한 것으로 생각되지만, 이에 대한 실효성이 부족한 것이 문제점으로 지적되기도 한다.

프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드의 경우 평가에 대한 명문화된 규정은 없으며, 기관장을 직접 평가하지 않지만, 이사회는 평가 결과를 기관장 임명과 해임을 결정하기 위한 근거로 활용한다. 우리나라는 「공운법」 개정을 통해 시장형 공기업의 경우, 이사회와 내부감사 기능을 강화하기 위해 감사위원회를 설치하였으며 주요 5개국 역시 이사회 내부에 내부감사를 따로 두는 대신 감사위원회를 설치하고, 이들 위원회는 대부분 비상임이사들로 구성하여 독립성을 유지하며, 전문지식과 경험을 바탕으로 선임하고 있다. 앞서 살펴본 바를 토대로 각국의 이사회에 대한 쟁점사항을 정리하면 다음 <표 IV-10>과 같다.

〈표 IV-10〉 이사회에 대한 쟁점사항: 기관운영의 자율성과 책임성

쟁점사항	독일	프랑스	영국	스웨덴	뉴질랜드
내부지배 구조유형	한국 - 「공공기관운영에 관한 법률」 자율적 운영의 보장 (3조) (시정형 공기업은 분리) 기타 기관은 겸임 과반수 이상 기관장 임명 및 해임권 부여 여부	독일 「주식법」 - 독일 「주식법」 - 공기업 지배 구조원칙	영국 - 「기업법(Companies Act)」 - 영국 기업지배구조 규정(The UK Corporate Governance Code) 분리를 받아 운영 대부분 민간이사 추천을 받아 의회가 선임	스웨덴 - 「기업법(Companies Act)」 - 스웨덴 기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code) 분리를 받아 운영 대부분 민간이사	뉴질랜드 - 「기업법(Companies Act)」 - 「공기업법(State-Owned Enterprises Act)」 분리를 받아 운영 대부분 민간이사
이사회	한국 「공운법」 20조, 24조, 35조, 36조, 46조, 51조 (1) 기관장 성과평가를 통한 해임권 부여 (2) 선임비상임이사가 이사회 의장 역할 (3) 견제임원에 대한 직무실적평가 실시	독일 「주식법」 - 독일 「주식법」 - 공기업 지배 구조원칙	영국 - 「기업법(Companies Act)」 - 영국 기업지배구조 규정(The UK Corporate Governance Code)	스웨덴 - 「기업법(Companies Act)」 - 스웨덴기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)	뉴질랜드 - 「기업법(Companies Act)」 - 「공기업법 (State-Owned Enterprises Act)」
이사회	한국 기관장 성과평가 실시 지배부장에 대한 직무실적평가 비상임이사/감사의 직무실적평가 여부 경영진(기관장, 상임이사)의 경영평가 결과와 연임 해임 연계성 여부 전문 위원회의 독립성 및 전문성 확보 여부	독일 「주식법」 - 독일 「주식법」 - 공기업 지배 구조원칙	영국 - 「기업법(Companies Act)」 - 영국 기업지배구조 규정(The UK Corporate Governance Code)	스웨덴 - 「기업법(Companies Act)」 - 스웨덴기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)	뉴질랜드 - 「기업법(Companies Act)」 - 「공기업법 (State-Owned Enterprises Act)」
이사회	한국 기관장 성과평가 실시 지배부장에 대한 직무실적평가 비상임이사/감사의 직무실적평가 여부 경영진(기관장, 상임이사)의 경영평가 결과와 연임 해임 연계성 여부 전문 위원회의 독립성 및 전문성 확보 여부	독일 「주식법」 - 독일 「주식법」 - 공기업 지배 구조원칙	영국 - 「기업법(Companies Act)」 - 영국 기업지배구조 규정(The UK Corporate Governance Code)	스웨덴 - 「기업법(Companies Act)」 - 스웨덴기업지배구조 코드(The Swedish Corporate Governance Code)	뉴질랜드 - 「기업법(Companies Act)」 - 「공기업법 (State-Owned Enterprises Act)」

3) 기관장의 자율성과 책임성 확보를 위한 수단

최근 각국은 기업의 일상적인 경영에 개입을 자제하고 기관경영에 있어 기관장과 이사회에 최대한 자율성을 부여하여 기관운영의 효율성을 높이고 그 성과에 대해 책임을 묻는 방식으로 공공기관 및 공기업을 운영하고 있다. 소유 및 지배권을 가진 정부는 공공기관에 경영방향 및 목표를 제시하고 기관운영의 자율성을 부여하면서 결과적으로 기관들이 정책방향을 따르면서 목표를 수행했는지 여부를 평가하는 역할을 수행한다. 또한 기관장의 기관운영의 자율성은 부여된 권한 및 정부와 이사회와의 관계 등 다양한 요인에 의해 영향을 받게 된다. 특히 기관장의 자율성 및 책임성 확보에 영향을 미치는 기관장 임면방식 및 기관장 성과책임에 대한 관리 등의 사안들은 국가들마다 차이를 보이고 있다.

OECD 가이드라인에서는 기관장 임면과 관련하여 경영진에 대한 감시·견제기능의 적절한 수행과 성과에 대한 책임 관리를 위해 이사회가 CEO의 임면 권한을 가지는 것(권한이 없다면 임면과정에 참여하는 것)이 중요하다고 지적하고 있다. 우리나라의 경우 공기업 기관장 임명 시 임원추천위원회를 구성하여 후보자를 추천하고 공공기관운영위원회의 심의 의결을 거쳐 주무기관장이 제청하면 대통령이 임명하도록 되어 있다. 영국, 프랑스, 독일의 경우 일반적으로 이사회에 참여하여 주무부처 장관이 임명하는 방식을 따르고 있는데 영국의 경우 이사회 의장이 추천하면 주무부처 장관이 임명하고, 프랑스의 경우 이사회 승인 후 주무부처 장관이 임명하거나 국무총리가 추천할 경우에는 의회가 선임 여부를 결정하여 데크레로 임명하고 있다. 독일의 경우 공공기관의 경우 주무부처 장관이 임명하나 이사회가 있는 기업의 경우 감독이사회가 기관장을 선임하고 스웨덴과 뉴질랜드의 경우에는 이사회가 기관장을 선임하고 있다.

이에 더불어 기관장에 대한 임면이 합리적이고 투명한 절차에 의해 이루어지고 있는지, 전문성이 확보된 기관장의 선발이 이루어지고 있는지가 주목할 만한 점이다. 우리나라의 경우 제도상으로 기관장 선발을 위해 임원추천위원회와 공공기관운영위원회가 관여하고 있다. 영국의 경우 실적주의에 입각하여 인사에 대한 제도적 검증장치인 공공임용위원회(Commissioner for Public Appointment)가 임원 임용에 관한 기준을 마련하고 임용과정을 감독하고 있다. 반면 프랑스를 비롯한 독일, 스웨덴, 뉴질랜드의 경우 국가 및 기관 차원에서 기관장을 선임을 위한 선발위원회를 운영하고 있다는 보고는 없다. 프랑스의 경우 공기업관리청(APE)에서 기관장 선발 시 관계 장관에게 후보(리스트 관리)를 추천하지만 결정은 부처 장관이 하도록 되어있다.

대부분의 OECD국가들은 공공기관에 대한 경영평가를 실시하고 있는데 이러한 평가 제도는 공공기관의 자율성을 보장하면서 경영실적에 대한 책임을 확보하여 책임경영제도를 구축하려는 시도의 일환이다. 우리나라의 경우 기관에 대한 경영평가 이외에 중장기적이고 포괄적인 경영목표 이행에 대한 기관장의 역할 및 책임을 명확히 측정하여 경영계약제의 운영성과를 높이기 위해 기관장 경영평가를 실시하고 있다. 기관장의 책임 경영을 강화하기 위해 시행되고 있는 기관장평가는 기관장의 리더십을 비롯한 경영 효율화에 대한 노력에 대해 평가하며 이를 기관장의 인사와 보수(성과급)에 반영하고 있다. 이러한 기관장평가에 대해 평가지표의 유사성으로 인한 중복평가, 두 가지 평가 결과 차이에 따른 평가의 타당성과 신뢰성에 대한 비판이 존재하기도 하지만 이미 5개국의 공기업의 성과평가에 대해 살펴보았듯이 기관장에 대한 직접적인 평가는 실시하지 않는 것으로 나타나고 있다. 다만, 각국의 기관장은 기관의 성과에 대하여 주무부처 장관이나 이사회에 책임을 지도록 되어 있는 것이 일반적이다.

경영성과평가제도는 공공기관의 성과를 객관적으로 평가하여 경영에 대한 책임을 묻고 경영개선을 유도하려는 수단 중 하나라고 볼 수 있는데 성과평가제도는 제도 자체의 객관성 및 합리적 운영이 중요하지만 이러한 평가 결과의 활용 또한 공공기관 관리의 중요한 부분이라고 할 수 있겠다. 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들은 방식에 차이가 존재하기는 하나 기관의 성과에 대한 평가 결과를 기관장 및 임원들의 인센티브에 반영하려는 추세이다.

〈표 IV-11〉 각국의 기관장 평가 여부 및 활용

구분	한국	영국	프랑스	독일	스웨덴	뉴질랜드
기관장에 대한 별도 평가 존재 여부	기관평가와 별도의 기관장평가를 실시	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	기관장과 경영계약을 체결하고 평가	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	별도의 기관장평가가 존재하지 않음
평가 결과의 활용	인사 및 보수에 활용	보수체계에 연동시도	기업 내 보상위원회에서 관장	보수체계에 연동시도 (공기업 모범지배구조 규범)	인사 및 보수에 활용 (보수체계에 대한 가이드라인 존재)	규정은 존재하지 않으나 인사 및 보수에 참고사항으로 활용

앞서 살펴본 각국의 기관장 관련 쟁점사항을 정리하면 다음 〈표 IV-12〉와 같다.

〈표 IV-12〉 각국의 기관장 관련 쟁점사항

유형	쟁점사항	한국	영국	프랑스	독일	스웨덴	뉴질랜드
임명	기관장 임명절차 및 권한	임원추천위원회 추천→운영위원회의결 → 주무기관장 제청→ 대통령임명	공개채용방식, 선발위원회 패널 및 이사회의장 추천 → 주무부처 장관 임명	이사회 승인 후 주무부처 장관 임명 or 국무총리 추천 후 의회평가를 거쳐 선임	주무부처 장관 or 감독이사회	(주무부처와 이사회의장이 협의하여) 이사회에서 선임	이사회 선임
	독립된 기관장 선발기관 (위원회)	임원추천위원회, 공공기관운영위원회	공공임용위원회 감독, 독립적 선발위원회 운영	별도의 선발위원회가 존재하지 않음	별도의 선발위원회가 존재하지 않음	별도의 선발위원회가 존재하지 않음	별도의 선발위원회가 존재하지 않음
보수	보수결정	정부지침(상한 및 종류)에 따라 주무부처 장관과 경영계약서 작성 시 결정 (성과급의 경우 경영평가 결과 반영)	보상위원회에서 주무부처장관이 권고	보상위원회 및 주무총회에서 결정	주로 감독이사회	가이드라인하에서 이사회가 결정	정부상하한선 내에서 이사회가 결정
	보수구성	기본연봉(계수당 및 복리후생비 포함), 성과급	기본급과 성과와 관련된 인센티브	기본급, 인센티브(성과급)	고정급과 성과급	봉급, 보너스, 의료보험 및 퇴직연금제도	성과급
평가	기관장평가 존재여부	기관장평가 실시	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	별도의 기관장평가가 존재하지 않음	별도의 기관장평가가 존재하지 않음
	평가의 활용	인사 및 보수에 활용	보수체계에 연동시도	기업 내 보상위원회에서 권장	보수체계에 연동시도 (공기업 모범지배구조규범)	인사 및 보수에 활용 (보수체계에 대한 가이드라인 존재)	규정은 존재하지 않으나 인사 및 보수에 참고사항으로 활용

나. 효율적 내부감사 기능의 확립

주요국의 감사제도 역시 다양하지만 앞서 검토한 5개국의 경우 일반화할 수 있는 경향을 나타내고 있다. 점차 감사위원회가 설립되어 내부감사제도의 운영과 외부감사의 선임을 통해 내외부감사의 연계의 역할을 수행하는 추세이며 공통적으로 최고감사기구인 감사원이 감사를 하도록 하지만 감사업무의 실제에 있어서는 민간전문가인 회계법인의 조력을 받아 재무제표에 대한 감사를 수행하는 사례가 일반적이다. 감사원이 모든 공공기관의 감사를 직접 수행할 만한 충분한 회계 전문인력을 보유하는 경우는 해외 주요국의 경우에도 드물기 때문에 실제로는 민간 회계법인이 감사원의 지휘감독하에 구체적인 감사업무를 수행하거나 자체적으로 감사를 수행하고 수행 결과를 최고지배기구에 보고하는 형식을 취하고 있다(국회예산정책처, 2012).

내부감사와 관련해서는 감사의 선임절차와 감사업무의 독립성 및 전문성 등에 대한 논의가 주된 고려사항이라 볼 수 있다.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2005)에서는 필요한 경우 공기업 이사회는 기능 수행을 보완하는 분과위원회(special committee)를 설립해야 하는데 감사위원회, 경영 및 보상위원회가 이에 해당한다. 특별 내부위원회의 설립은 감사나 위험관리와 같은 중대 사안에 대해 이사회 역량의 강화 및 책임성을 강화하는 데 도움을 줄 수 있는데 이해관계가 첨예하여 갈등 가능성이 높은 내부거래나 보상 문제 등과 같은 분야에 있어 이사회 독립성과 정당성을 강화하는 것에 효과적임을 권고하고 있다. 특별 내부위원회에 관한 사항이 법규에 정해져 있지 않은 경우에는 소유권 행사기구 혹은 조정기관이 이에 대한 지침을 수립하는 것이 중요하다. 여기에는 공기업의 규모, 직면한 위협요소, 이사회 역량의 등 종합적인 기준에 기반해야 할 것이다. 특별 내부위원회는 사외이사가 의장이 되고, 충분한 수의 독립된 이사를 포함하는 형태로 이루어져야 하나 독립성 정도 및 유형, 특별 내부위원회의 종류나 갈등 수준, 공기업의 분야 등에 따라 달라질 수 있는데, 예를 들면 감사위원회는 중립적이고 재무 및 회계 지식이 있는 이사로만 구성되어야 한다.

현재 우리나라는 공기업 등 공공기관의 감사선임 절차는 해당 기관이 공모를 거쳐 3배수를 추천하고, 기획재정부 공공기관운영위원회 검토를 거친 2배수 추천, 대통령 임명 등 형식상으로는 여러 단계를 거치도록 되어 있다. 그러나 대부분 정치적 영향력을 배제

하지 못하는 가운데, 공공기관의 감사가 임명되고 전문성이 부족하다는 지적을 받기도 한다. 그리고 이러한 임명이 독립적 입장에서의 감사기능 수행이 어렵다는 비판을 받기도 한다. 공공기관의 내부감사제도가 외부감사제도에 비해 실제 감사인의 책임성이 명확히 부여되어 있지 않다는 등의 이유로 내부감사인이 그 역할을 제대로 하지 못한다는 지적도 있다.

우리나라의 경우 공공기관 내부지배구조의 내실화를 위해 2009년에 시장형 공기업에만 설치되는 감사위원회를 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업까지 확대하여 종전의 상임감사 위주에서 대규모 기관 위주로 감사위원회제도로 전환되는 과정에 있다. 준정부기관의 경우에도 설치를 가능하도록 하여 감사기구의 독립성과 경영견제기능을 강화하고자 하고 있다. 감사위원회는 3인 이상의 이사로 구성하며 총위원의 3분의 2 이상이 비상임이사일 것, 위원 중 1인 이상은 「상법 시행령」 제16조 제2항에서 정하는 회계 또는 재무전문가일 것, 위원회의 위원장은 비상임이사일 것을 규정하는데 상임감사의 경우 기관내부의 경영상황을 자세히 파악하고 있다는 점에서 장점을 가질 수 있으나 독립적인 감사기능 수행이 어려울 수 있다는 비판도 있으므로 제도 운영에 고려가 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 외국 공공기관의 내부감사제도에 관한 쟁점들을 정리하면 다음 <표 IV-13>과 같다.

〈표 IV-13〉 내부감사제도의 독립성 및 전문성 확보

유형	쟁점사항	한국	영국	프랑스	독일	스웨덴	뉴질랜드
내부 감사	법적 근거	「공공기관의 운영에 관한 법률」 「공공감사에 관한 법률」	정부 내부감사기준				Public Audit Act 2001 section 4
	감사의 임명	(공기업)임추위 추천 → 공운위 심의·의결 및 주총 의결 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명 (일부공기업, 준정부기관)은 임추위 추천 → 공운위 심의·의결 및 주총 의결 → 기재부 장관 임명	임명위원회의 추천을 통해 구성	주주총회에서 선임한 위원, 정부 및 노동자대표 등의 비상임이사로 구성	감독이사회 주주총회의 의결로 임명	이사회 내 감사위원회	이사회 내 감사위원회
	책임기간	2년	3년	3년	3년	-	-
	감사위원회의 설치	(「공운법」 제20조 2항) 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 제24조 1항에 따른 감사를 감음하여 위원회로 감사위원회를 설치	감사위원회 설치	감사위원회 설치	감사위원회 설치	감독이사회가 감사위원회의 기능을 수행	감사위원회 설치
전문성	구성	- 감사위원회의 경우 3분의 2 이상 이 비상임이사일 것 - 내부상임, 재무전문가일 것 - 정치제 영향 존재	2인 이상의 비상임이사로 구성	외부위원 2명 이상을 포함하여 구성	일반적으로 감독이사회는 주주총회에서 선출된 감독이사와 종업원들이 선출한 감독이사로 구성	3명의 이사	회계적 전문성을 가진 이사로 구성
	상임 여부	(「공운법」 제24조 5항) 다른 법령이나 정관에 따라 상임 또는 비상임으로 함 (25조 2항) 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(상임감사위원)이 존재	비상임, 상임 혼재	-	감독이사회의 구성원 중 2인 이상	-	전원 비상임이사로 구성
	성과평가	직무수행실적평가 실시	-	-	-	-	매년 이사들의 성과평가 수행

다. 정책적 시사점

각국 공기업의 내부지배구조의 개선에 관한 이슈를 살펴볼 때 크게 이사회와 자율적 운영 보장과 책임성 확보 문제를 들 수 있다. 최근 각국은 기업의 일상적인 경영에 개입을 자제하고 기관경영에 있어 기관장과 이사회에 최대한 자율성을 부여하여 기관운영의 효율성을 높이고 그 성과에 대해 책임을 묻는 방식으로 공공기관 및 공기업 운영에 있는 추세이다. 소유 및 지배권을 가진 정부는 공공기관에 경영방향 및 목표를 제시하고 기관 운영의 자율성을 부여하면서 결과적으로 기관들이 정책방향을 따르면서 목표를 수행했는지 여부를 평가하는 역할을 수행하고 있다. 공공기관 기관장의 기관운영의 자율성은 부여된 권한 및 정부와 이사회와의 관계 등 다양한 요인에 의해 영향을 받게 된다. 특히 기관장의 자율성 및 책임성 확보에 영향을 미치는 기관장 임면방식 및 기관장 성과책임에 대한 관리 등의 사안들은 국가마다 차이가 있었음을 확인할 수 있었다.

1) 효율적 이사회 운영을 위한 자율성과 책임성

우리나라 공기업의 이사회는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 명시된 바와 같이 기관 운영에 관한 자율성을 보장하고 있으며, 이러한 자율성을 토대로 책임성을 요구하고 있다. 「공운법」 제3조에 따르면, 자율성을 보장하고 있어 이는 법적 근거가 명확히 제시된 것으로 볼 수 있다. 앞서 살펴본 주요국 중 뉴질랜드의 경우 상업적 역할을 담당하는 공기업에 대한 자율권을 보장하고, 그에 대한 책임도 역시 공기업 이사회가 지도록 하는 명확한 구조를 띠고 있음을 확인할 수 있었다. 우리나라의 경우 법적으로는 자율성을 보장하고 있으나, 실질적인 기관운영에 있어서 이사회가 갖고 있는 자율성은 지극히 미미하다고 판단되며 이러한 법적 근거뿐만 아니라 실제적인 기관운영에 있어서 자율성이 보장될 필요성이 제기되고 있다.

우리나라의 경우 2007년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후 소유권 기능을 공공기관운영위원회 중심으로 보다 집중화하였고, 2009년 이후 공공기관 관리체계를 보다 강화하였다(국회예산정책처, 2012). 앞서 살펴본 각국의 경우 공기업에 대한 직접통제가 아닌 간접통제방식을 통한 관리체계를 강화함으로써 공공기관들의 경영 자율성을 확대 할 뿐 아니라 이를 토대로 효율성과 책임성을 강화하고 있다. 제도적 운영에 대한

개선은 많은 부분 이루어지고 있으나 정치적 임명에 따른 비판과 기관장 이사회의 전문성 확보를 위한 정책적 의지가 필요할 것이다.

공기업 이사회는 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한과 전문성, 객관성을 가져야 한다. 또한 성실하고 청렴하게 임무를 수행하여야 하며 이사회의 활동에 대한 책임을 져야 할 것이다. 그러나 많은 국가들의 경우 이사회에 정부 대표자들이 포함되어 있을 뿐더러 이사회에 완전한 책임이 부여되지 않아 소유권 행사기관에 의해 이사회의 권한이 침해될 여지가 있으며 이러한 요인들은 이사회의 자율성 확보를 어렵게 하기도 한다. 이에 따라 공기업 이사회에 대한 명확한 임무(mandate)를 주어 공기업 성과에 대한 궁극적인 책임을 질 수 있도록 하는 전략이 필요하다.

2) 내부감사와 외부감사의 연계방안 마련

주요국의 감사제도는 이사회내의 감사위원회를 구성하여 감사원 또는 외부 회계전문가의 감사내용의 감독 및 관리를 하고 있다는 점에서 독립성과 전문성을 확보하고 있다. 그러나 직무감사에 대한 부분이 취약할 수 있으며, 회계감사 이외의 감사 필요에 대한 역할이 미약할 수 있다. 우리나라의 경우 기존의 상임, 비상임감사를 통해 전적으로 기관의 내부 비리, 배임, 횡령 등의 직무감사가 이루어졌고, 외부 감사원과 회계법인의 회계감사를 받아 왔으나 대규모 공기업은 이사회 내 감사위원회를 두는 형식으로 변화하고 있다. 그러나 해외국의 감사위원회는 우리나라의 내부감사와는 달리 외부 회계감사기관 또는 감사원 감사를 통한 회계감사 또는 직무감사의 결과를 검토하는 역할을 수행하는 경우가 많으며 우리나라는 상임감사, 비상임감사, 감사위원회 제도가 혼용되어 전환되어가는 과정에 있어 이를 효율적으로 운영하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

또한 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사를 받아야 하는데 특정 정부 감사 절차가 수립되어 있는 경우에도 외부 회계감사가 이루어져야 한다. 외부감사는 대주주(국가)뿐 아니라 경영진으로부터의 독립성을 확보하는 것이 매우 중요하며, 감사기준에 대해서는 민간기업에 적용되는 것과 동일한 수준으로 독립성이 적용되도록 해야 할 것이다.

공공기관의 외부감사기구 또는 외부 감사인은 공공기관의 감사위원회 및 내부감사기구와 협력하여 공공기관의 재무정보 신뢰성을 위한 내부통제시스템 구축에 노력해야 하

며 이와 더불어 내부감시 관련 문제에 대해 내부감시기구인 감사위원회나 감사와 정례적으로 또는 사안이 발생할 경우 의사소통할 수 있도록 연계하는 방안 마련이 필요할 것이다. 또한 윤리경영위원회, 준법감시인제도 등과 같은 옴부즈만 제도의 도입도 고려해 볼 필요가 있다.

앞서 살펴본 외국공공기관의 내부지배구조 쟁점을 국가별로 정리하면 다음 <표 IV-14>와 같다.

〈표 IV-14〉 제4장 외국 공공기관의 내부지배구조 비교

내부지배 구조유형	쟁점	한국	영국	프랑스	독일	스웨덴	뉴질랜드
내부지배 구조유형	자율성	- 자율적 운영의 보장 (3조) 선연적 규정에 불과 - 「공운법」에 ③을 위한 조항 도입 - 선임비상임이사 (시장형 공기업)	- 주무부처 장관이 이사회 임명 - 정부대표이사는 부분적 소유기임인 경우만 존재 - 비상임 이사 - 이사회는 정부로부터 독립적	- 이사회 성과평가 미흡시 CEO와 이사회와의 분리 - CEO와 이사회와의 장리	- 이사회 전임합의제 결정, 공동책임 - 독립된 업무집행권 보유	- 이사회는 정부로부터 독립적 - 재무부 산하 공기업운영 부서가 이사회 임명절차 담당 - 임명위원회가 임명절차 담당	- 이사회가 CEO임면권 보유 - 경영진과 이사회는 분리 - 이사회 의장은 비상임 이사임
	책임성	①이사회 권한 강화와 성과의 평가 ②이사회 의장과 기관장의 분리 ③전문성 있는 이사의 선임	- 월 1회 shareholder executive (공기업실)에 성과평가 결과보고 - 기관장, 이사회 구성원의 보수에 성과급 반영	- 이사회 성과평가 미흡시 일반적으로 CEO가 경영이사회 의장겸임	- 이사회 성과에 대한 체계적 평가 실시 - 2009년 공기업 고위임원에 대한 보수체계 가이드라인 제시(이사회 의장인 책임)	- 이사회 성과에 대한 체계적 평가 실시 - 2009년 공기업 고위임원에 대한 보수체계 가이드라인 제시(이사회 의장인 책임)	- 이사회 성과에 대한 체계적 평가 실시 - CEO와 이사회 의장 분리 - CEO 포함 경영진과 이사회 분리
	투명성	- 임원선정의 공정성 미흡 논란 - 임원선정의 투명성 확보 ②윤리경영위원회의 운영 (내부준법감시프로그램)	- 주무부처 장관에 의해 임명되며 비상임이사가 대부분 - 감사위원회가 감사기능 수행	- 이사회 의장: 이사카운테 추천→ 테크레에 의해 임명 - 상임·비상임 테크레에 의해 임명	- 구성원들의 이해갈등을 줄이는 조항 명시 (지속적 감사는 이사회수행 시 이익충돌 발생시 감사기관에 보고)	- 사후정보 공개요구 받음. - 감사위원회, 보상위원회, 임명위원회가 각각 존재	- COMU의 철저한 검증과정 확보 - 기관별로 윤리규범에 따라 높은 수준의 청렴도를 요구
내부감사	자율성	- 시장형 공기업의 경우 감사위원회설치가 필수 - 준수장형(다른 법률에 의해) 준정부기관은 필수 아님	- 주중총회에서 선임한 위원 장부, 노동자 대표 등 비상임이사로 구성 - 이사회에 출석하여 의견 진술	- 이원적 구조로서 감사기구 (감동이사회)를 따로 두어 경영이사회에 의결제출 및 감독 감독 - 경영이사회에 정보요구권	- 이원적 구조로서 감사기구 (감동이사회)를 따로 두어 경영이사회에 의결제출 및 감독 감독 - 경영이사회에 정보요구권	- 공기업 내 이사회 감사위원회 설치 - 뉴질랜드 감사원의 감사를 받음	- 이사회 내 이사회 감사위원회 설치 - 뉴질랜드 감사원의 감사를 받음
	전문성	- 설치 필수이나 내부감사 시스템의 실효성 확보 - 문제(형식적 통제에 불과)	- 감사위원회를 설치하고, 위원회 구성원들의 독립성을 보장 - 독립성을 유지하기 위해 2년 이상 연임은 불가능	- 이사회 내 감사위원회 설치 - 중요한 회계처리 및 회계방식에 관여, 회계기준에 따라 적절성, 지속성 검증	- 감사위원회의 경영진에 조인 및 감시 / 근본적 주요 결정에 직접 관여 - 경영진과 감사기관 상호협력 규정, 감사기관의 동의를 요하는 거래	- 감사위원회의 구성원을 회계, 감사, 재무 관련 전문성과 겸임있는 위원으로 구성	- 감사위원회는 경영진에 조인 및 감시를 하고 재무적으로 전문성을 확보한 이사로로 구성
	독립성	①감사위원회의 독립성·전문성 확보 ②내부감사시스템의 정교화					

V. 외국의 공공기관 성과관리제도

한국에서는 공공기관에 대한 성과관리의 일환으로 1984년 정부투자기관에 대한 경영평가를 시작으로 30년 가까이 공공기관에 대한 경영평가를 실시해 왔다. 그러나 경영평가제도에 대해서는 단기 성과중심, 평가부담 과중, 기관장의 자율·책임경영 제약 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 최근 정부는 국정과제 중 하나로 공공기관 기관장 평가제도를 3년 단위의 경영성과협약제로 전환하는 계획을 발표하였다.

그러나 그동안 한국에서 실시되었던 경영평가는 1년 단위였고, 기존 기관장 경영계약 이행실적 평가는 정부에서 계획·검토하고 있는 성과협약제와 차이가 있다. 그러므로 본 연구에서는 3년 단위 성과협약제의 시행과 경영평가제도의 개선방향을 제시하기 위해서 그동안 제기되었던 경영평가제도와 관련된 주요 이슈를 중심으로 해외 주요 국가의 성과관리제도를 비교분석하여 정책적인 시사점을 도출하고자 한다.

선행연구를 검토한 결과 해외의 성과관리제도를 다룬 연구는 많았으나 비교가능한 분석틀을 이용하여 국가별 제도를 비교한 경우는 많지 않았다. 또한 국가별 성과관리제도의 특징을 단순히 나열하는 것이 아니라 유형화를 시도한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 그러므로 본 연구에서는 국가별 성과관리제도의 유형화를 시도하고 선행연구에서 분석을 위해 이용한 변수를 중심으로 유형별 성과관리제도를 비교분석하였다.

OECD(2005)에서는 공기업의 결과물을 측정하고 평가할 수 있는 좋은 수단으로 성과를 기반으로 한 모니터링과 평가를 제시하고 있다.⁹⁴⁾ 그러므로 본 연구에서는 이러한 기준에 따라 외국의 성과관리제도를 평가형과 모니터링형으로 구분하고 평가형은 다시 성과협약평가형과 기관실적평가형으로 세분화하여 살펴보도록 하겠다. 이를 위해 일정 기간 이상 공공기관에 대한 성과관리제도를 실시한 국가들 중 제도의 특징이 뚜렷하게 드

94) 모니터링은 계속 이어지는 기능으로 체계적인 데이터를 사용하여 경영진과 주요 이해당사자에게 지속적인 개입을 유도하여 주어진 예산하에서 목표를 달성하고 진전을 이뤄내는 것을 의미하며, 평가는 진행중이거나 완수된 프로젝트, 프로그램, 혹은 정책을 체계적·객관적으로 평가하는 것을 의미한다(OECD, 2005; 김지홍 외, 2007 재인용).

러나는 5개의 대표적인 국가를 연구의 대상으로 선정하였다. 선정된 국가는 영국과 프랑스, 뉴질랜드와 중국, 스웨덴이다.

그리고 유형별 성과관리제도를 법률적인 근거와 평가(모니터링)의 주체 및 대상, 외부 전문가 및 집단의 평가 참여 여부, 평가(모니터링)과정-평가절차, 평가주기, 평가지표 및 평가방법-평가(모니터링)-평가 결과의 환류 측면에서 비교분석하였다.

1. 성과협약평가형 성과관리제도

본 연구에서 제시한 성과협약평가형 성과관리제도는 공공기관과 관리부처가 성과협약을 체결하고 이 내용을 바탕으로 성과를 점검 혹은 평가하는 방식으로 정의내릴 수 있다. 영국과 프랑스, 호주⁹⁵⁾ 등에서 성과협약평가형 성과관리제도를 도입하고 있으며, 본 절에서는 이 중 영국과 프랑스를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

가. 도입배경 및 시기

영국에서는 공공기관에 대한 정부의 재정지원이 확대되면서 성과평가의 중요성이 부각되기 시작하였고, 특히 공기업 민영화와 민간위탁이 추진되면서 공공기관에 대한 감독과 평가의 중요성이 더욱 증대되었다(국회예산정책처, 2008).

영국의 비부처공공기관(NDPBs)을 대상으로 한 평가제도는 1988년부터 2002년도까지는 5년 주기 평가 중심이었으나,⁹⁶⁾ 2002년도에 변화가 나타났다. 5년 주기 공공기관 평가가 부처 전체 또는 정부 전체의 관점에서 조직 존립의 타당성과 업무수행의 효율성을 효과적으로 판단하지 못한다는 문제점을 개선하기 위해서 2002년부터 기존의 중앙집권적 평가에서 관리감독부처 중심의 사업성 평가가 중시되는 분권적 체계로 전환된 것이다.

95) 호주 인사처에서는 고위공무원 간, 단계적으로 관리자 간에 개인별 직무기술서, 성과책임, 성과표준 등을 근거로 성과계약을 체결, 사업계획과 성과에 대한 피드백을 6개월마다 실시하고 이에 따라 개인의 보수와 인사평가를 반영한다(안전행정부 http://gojobs.mopas.go.kr/scs/info/info_07.asp)

96) 영국의 공공기관 5주 주기 평가는 내각사무처가 공공서비스를 제공하는 모든 책임운영기관(agency)과 비부처공공기관(NDPBs)을 대상으로 책임성과 업무 효율성을 매 5년마다 정기적으로 평가하는 제도이다.

즉 관리감독 부처가 자신들의 공공서비스협정에서 명시하고 있는 각종 정책목표의 2차 성과(outcomes) 및 3차 결과(results)를 산출하기 위해서 전 부처 차원에서 산하 공공기관의 정책과정 전반을 평가하는 사업성 평가(business review of end process)의 분권적 체계로 성과관리제도를 개편한 것이다. 2002년 전후의 영국의 공공기관에 대한 성과관리제도를 비교하면 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 영국의 비부처공공기관(NDPBs)에 대한 평가제도의 비교(2002년 전후)

구분	2002년 이전 (5년 주기 평가제도)	2002년 이후
평가주체	내각사무처(중앙집권적 평가체계)	관리감독 부처(분권적 평가체계)
평가프레임	-	종합평가와 사업평가의 연계 필요
평가주기	5년 주기	5년 이내에 자율 결정
평가목적	책임성과 업무 효율성 확보	전 부처 차원에서의 업무성과 증진
평가대상	개별 공공기관의 경영성과	관리감독 부처의 정책목표와 연계된 정책과정 전반
평가단계	1단계: 조직형태 및 목적달성 2단계: 업무효율 증진방안	소규모 공공기관의 경우 1·2단계 통합 가능(간소화된 평가체계 도입)

자료: 이찬구(2009)

또한 비부처공공기관(NDPBs)의 평가와 같은 형태로 운영되어오던 공기업의 관리·감독도 2003년 ‘공기업실(Shareholder Executive)’의 설치·운영을 통해 집중화를 추구하게 되었다. 이러한 관리·감독 권한의 집중화는 OECD의 권고사항 중의 하나로 공기업실의 주된 역할은 기업에 대한 직접적인 통제보다는 조언 및 자문을 통한 성과 증진에 있었다. 또한 공기업실은 공기업의 성과측정 및 보상, 경영점검 등 경영의 주요 사안에 대해 소관 부처 장관이나 담당기관에 조언·보고하는 기능을 수행하고 있으며 공기업에 대한 소유권은 각 주무부처가 가지고 있다.

반면 프랑스에서 공기업을 포함한 공공기관에 대한 평가는 중앙정부의 기획위원회 주관으로 부처별로 실시되다가 2003년에 공기업관리청(APE)이 설립되면서 공기업에 대한 관리감독 권한이 공기업관리청으로 집중되게 되었다. 그러나 최근에는 공기업의 성과평가에 대한 중요도가 낮아지면서 대부분의 공공기관에 대해서는 주무부처가 간접적인 형태로 경영을 감시·감독하는 수준이고 공기업관리청에서 상업성을 띠는 대표 공기업만을

관리하고 있다.

프랑스의 공기업 성과관리제도는 크게 경영보고서와 사회보고서 제출, 경영계약 평가로 이루어져 있는데 특히 1967년부터 실시된 정부와 공기업 간의 경영계약제도를 기반으로 한 경영계약평가는 공기업 관리의 기본 틀로써 사용되어오고 있다. 즉 정부는 공기업과 3~4년 주기의 경영계약을 체결하여 장기적인 경영목표를 공기업에 부여하고, 공기업은 이 경영계약에 따라서 매분기 경영성과를 정부에 보고하면 정부는 이를 점검하는 방식으로 공기업을 통제하는 것이다. 이는 정부가 해당 공기업을 통해 이루고자 하는 사회적·정치적 목표를 경영계약에 반영하고 대신 공기업에 자율권을 줌으로써 공기업들을 간접적으로 규제하는 방식이다.

또한 매년 작성되는 경영보고서는 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐서 주무부처와 재정경제산업부(Ministere de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)에 제출되며 주된 내용은 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 투자수익률, 시장수익률과 같은 경제적 성과를 나타내는 지표들이다. 사회보고서(Bilan Socila)는 1985년부터 종업원 50명 이상의 기업이 작성하고 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐 담당 근로감독관을 통해서 프랑스 노동부에 제출하도록 되어 있다. 여기에는 고용관리, 근로시간, 교육훈련, 임금지표, 복리후생, 산업안전보건 및 노사관계 등과 같은 사회적 성과를 나타내는 지표들이 포함되어 있다.

나. 법적 근거

영국에서 공기업에 대한 관리는 2008년에 개정된 ‘기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code on Corporate Governance)’에 근거하여 이뤄지고 있다. 관리감독 부처들은 관리대상이 되는 공기업과 성과협약을 맺고 이를 통해 공식적으로 공기업을 관리하고 있으며 이 외에도 투자심의 및 요금규제, 모니터링 등이 공기업 관리 방식으로 이용된다. 2003년부터 공기업은 월 1회 공기업실(Shareholder Executive)에 계획, 예산, 사업성과 등을 보고해야 하며, 의회와 공기업실은 연 1회 공기업에 대한 경영성과평가를 실시하고, 공기업 관리자와 이사회는 연례 재정보고서를 의회에 제출해야 한다.

영국에서 비부처공공기관(NDPBs)에 대한 평가는 내각사무처에서 작성한 지침에 의거하여 시행되고 있다.⁹⁷⁾ 내각사무처는 2004년 9월 공공기관의 설립, 운영, 인사, 예산, 평

가, 폐지 등을 규정한 「공공기관 관리지침서」를 발간하였고 2006년 6월에는 적용범위를 확대한 새로운 지침서인 「Non Department Public Bodies: A Guide for Departments」를 발간하였다. 지침에는 경영성과에 관한 평가규정 외에도 기관의 설립 타당성 및 기존 유형의 적정성, 존치 필요성 등을 판단하는 기준도 포함되어 있다.⁹⁸⁾

또한 영국의 내각사무처에서는 각 정부부처들이 산하 공공기관을 평가할 때 기획부터 보고에 이르기까지 전 과정에서 준수해야 하는 가장 기본적인 7가지 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다(〈표 V-2〉 참조). 평가 원칙에 따르면 평가는 사전에 치밀한 기획하에 공개적이면서도 충분한 융통성을 가지고 평가 효과를 극대화할 수 있도록 수행되어야 한다.

〈표 V-2〉 영국의 공공기관 평가 7원칙

원칙	내용
충분한 준비	평가를 시작하기에 앞서 평가주체는 평가의 주요 이슈는 물론 필요한 정보와 자료가 무엇인지 충분히 검토해야 함
명확한 일정관리	평가주체는 본격적인 평가에 앞서 시작과 종료시점 그리고 중간 일정 및 목표 등을 명확하게 설정하여야 함
타 평가와의 관련성 고려	평가대상인 업무와 관련이 있는 기존 또는 현재 진행되고 있는 다른 평가사례를 고려하여야 함
집중화된 평가	평가영향을 극대화 할 수 있도록 평가대상 및 과정을 설정하여야 함
적절한 융통성	평가를 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 새로운 이슈나 대안 등을 폭넓게 고려할 수 있는 충분한 융통성을 가져야 함
공개적인 평가	평가과정 내내 이해관계자들과 충분히 협의하고 평가 대상인 공공기관들과도 긴밀한 관계하에서 평가를 진행하여야 함
미래지향적 평가	공공기관 평가의 핵심적인 목적은 미래의 서비스집행을 개선하고자하는 것임을 명심하여야 함

자료: 이찬구(2009) 재구성

97) 영국에서 공공기관의 설립 및 운영에 관한 일차적 책임은 각 주무부처가 지고 있으나, 공공기관 전체를 아우르는 관리지침을 제정하고 각 주무부처의 효율적인 공공기관 관리활동을 지원하는 역할은 내각사무처(Cabinet Office)가 담당하고 있다.

98) 지침에는 NDPB의 분류와 평가에 대한 지침(Case assessment and classification of a Public Bodies)과 NDPB의 특징과 관련 정책(Policy and Characteristics of a Public Bodies), NDPB의 설립조건에 관한 지침(Setting up a New Public Body), NDPB의 임직원과 재무관리에 관한 지침(Public Body Staff, Financial Management), NDPB 운영현황에 관한 공시와 책임성 관한 지침(Policy-Openness and Accountability), NDPB의 존치 필요성 및 조직형태의 적정성 등에 관한 점검지침(Reviewing a Public Body, Dissolving a Public Body) 등이 포함되어 있다.

프랑스에서는 1967년부터 공기업 관리의 기본 틀로서 정부와 공기업 사이에 경영계약을 체결하도록 하고, 정부가 공기업을 통해 달성하고자 하는 사회적·정치적 경영목표를 명확히 설정하도록 하였다. 프랑스 공기업의 제도적 틀을 규정하고 있는 법률은 N°83-675이며, 경영계약에 의거 공기업은 매분기마다 경영성과를 정부에 보고하고, 정부는 매년 경영성과를 점검하여 공기업을 통제한다. 특히 중요성이 높은 공기업은 이 경영계약에 대한 규율을 특별법으로 제정하기도 한다. 예를 들어 2004년에 전력·가스 공사 자회사들에 대한 특별법이 제정되었는데 이 법률에는 ‘프랑스 가스공사’와 ‘프랑스 전력공사’가 각각 법률로 부여받고 있는 공공서비스 임무를 수행하는 방식과 목표를 국가와의 협약으로 확정할 것을 명시하고 있다.

경영계약에 기반하여 공기업은 대차대조표, 손익계산서 및 현금흐름표 등과 같은 경제적 성과들에 대한 경영보고서를 제출하는데, 이 보고서는 이사회 및 주주총회의 확인 및 평가를 거쳐 정부 주무부처와 재정경제산업부에 제출된다. 또한 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 분야에 한정하여 법적영역과 임의영역을 망라한 사회보고서를 작성·제출하도록 법으로 명시하고 있다.⁹⁹⁾ 사회보고서 작성 대상은 종업원 50명 이상인 기업으로 3년간의 성과를 의무적으로 공표하도록 되어 있으며 이 보고서를 토대로 기업의 사회적 성과에 대한 평가가 이루어진다.

프랑스 정부는 공기업을 평가·관리하기 위한 3대 원칙으로 자율적 평가체제, 객관적 평가지표, 혁신적 결과 반응을 제시하고 있다(〈표 V-3〉 참조).

〈표 V-3〉 프랑스의 공기업 평가·관리의 3대 원칙

원칙	내용
자율적 평가체제	- 모든 공기업은 성과보고서와 사회보고서(Bilan Social)를 이사회와 주주총회의 확인을 거쳐 성과보고서는 공기업 담당부처와 재정산업부에 제출하고, 사회보고서는 근로감독관을 통하여 노동부에 제출 - 경제적·사회적 성과평가에 대한 제1차적 책임과 의무는 공기업에 있음
객관적 평가지표	- 각 산업 분야별로 평가지표를 다르게 하고 있음 - 평가지표는 단순히 공기업에 대한 지표만을 나타내는 것이 아니라 공공서비스를 통한 고객만족도 지표와 정부정책 수행도 지표까지 포함하여 계량지표로 활용

99) 1977년 법제화를 추진하여 1979년 보고서 제출을 법제화하는 Bilan Social을 제정하였다.

〈표 V-3〉의 계속

원칙	내용
혁신적 결과반영	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 공기업 간 중장기 경영계약 체결(보통 3~5년)에 의한 목표관리 및 평가 결과에 따른 APE의 전략적 지원 - 공기업 자체평가보고서(성과보고서 및 사회보고서)와 중장기 경영계약 체결사항을 중심으로 취약부분에 대한 투자자문과 예산지원을 위한 컨설팅 형태의 평가관리

자료: 배준호(2008)

다. 평가 주체 및 대상

1) 평가주관

영국에서는 2003년 공기업실(Shareholder Executive)¹⁰⁰이 설립되면서 각 부처별로 분산되어 있던 공기업에 대한 관리·감독 기능이 공기업실로 일원화되었다. 그러나 공기업실이 공기업 관리·감독에 중추적인 역할을 수행하고 있는 것은 사실이지만 소유권은 개별부처가 가지고 있으며 공기업실은 관리 대상이 되는 공기업에 대한 전반적인 경영상황을 각 부처 장관과 중앙정부에 보고 및 조언하는 등의 역할을 수행하고 있다. 비부처공공기관(Non-departmental Public Bodies, NDPBs)과 책임운영기관(Agency)은 2002년 이후부터 관리감독 부처로 평가 주체가 변경되었다.

프랑스의 공기업을 포함한 정부산하기관에 대한 평가는 중앙정부의 기획위원회 주관으로 각 부처에서 수행되다가 2003년 공기업관리청(APE) 설립되면서 공기업에 대한 관리감독 권한이 이곳으로 집중되었다. 이는 영국과 유사한 것으로 공기업의 관리감독 권한은 집중화시키고, 이외의 산하기관에 대한 권한은 주무부처별로 분산시켜 관리하는 형태이다. 공기업관리청(APE)은 공기업의 가치 증진을 위해 노력하지만 기업 경영에 개입하거나 정치적인 영향력은 행사하지 않으며 컨설팅 및 조언의 역할을 수행한다.

프랑스 공기업의 경영평가는 공기업관리청(Agence des participations de l'État : APE)과 회계감사원(Cour de Comptes)에서 담당하고 있으며 공기업관리청(APE)의 경우 관리감독을, 회계감사원은 사후감사 역할을 담당한다. 각각의 역할을 좀 더 자세히 살펴보면

100) 공기업실은 사업·혁신·기술부(Department for Business, Innovation and Skills(BIS)) 내에 설립되었으며 공기업에 대한 관리감독 기능을 수행한다.

공기업관리청(APE)은 공기업 경영성과에 대한 모니터링과 컨설팅 등 관리감독 역할을 수행한다. 반면 회계감사원은 주로 정부기관에 대한 금융 및 회계감사를 담당하는 기관으로 공기업에 대한 감사도 실시하고 있으나 최근 공기업들이 정부투자 주식회사 형태로 바뀐에 따라 기업 내 감사 결과를 확인하는 역할로 변화되었다. 이 외에도 기획위원회(Contrôleurs de gestion de programmes: CGP)는 공기업관리청(APE)의 출범 이후 공기업 평가 관련 역할은 거의 소멸되고 전략분석원(Comptes de affectation spéciale: CAS)으로 변경되어 공기업 관련 정책 추진 시 제한적인 역할만을 담당하고 있다. 또한 노동부(근로감독관)는 사회적·질적 경영성과를 보여주는 사회보고서에 대한 평가를 담당하며 근로감독관이 보고서를 분석·평가한 후 노동부에 제출하여 공표하도록 한다.

2) 외부 기관 및 전문가 참여 여부

영국의 공공기관 평가에서는 모든 공공기관의 평가를 관장하는 단일 평가단이 존재하는 것이 아니라 개별 기관별로 독립된 평가단이 구성·운영되고 있다. 이때 평가단 구성은 두 가지 방법으로 이루어지는데, 평가주체의 주관으로 한시적으로 평가단을 운영하는 방법과 평가업무 자체를 외부의 전문기관에 위탁하는 경우로 나뉜다.

또한 영국은 컨설팅회사와 대학 등 관련 분야에서 경험과 전문성을 보유하고 있는 외부집단을 평가단으로 적절히 활용하고 있다. 내부적으로 평가단을 구성할 때에도 관리감독 부처의 고위 공무원, 공공기관의 관리정책에 책임이 있는 재무부 또는 내각사무처의 공무원, 감사담당 기관의 공무원, 해당 공공기관의 대표, 지방정부 및 관련 산업계 등의 이해관계자, 경영자문가 및 교수 등 다양한 이해관계자와 외부 전문가를 최대한 포함시킨다.

프랑스 투자청(APE)은 다양한 전문가들로 구성되어 있다. 투자청은 공기업 경영평가를 위한 별도의 평가위원회 또는 평가전담반을 구성하거나, 전문가 그룹을 외부에 형성하지 않고 투자청 공무원을 중심으로 감독과 자문을 실시하여 안정적 공기업 관리를 수행하고 있다. 투자청의 각 실국은 전임직 또는 계약직 형태의 다양한 외부 전문가들로 구성되어 있는데, 대표적으로 대학교수, 금융인, 공무원, 그리고 민간기업 출신 등이 이에 포함된다.

3) 평가 대상 공공기관 범위

영국은 19개 공기업(2013년 현재)을 공기업실(shareholder executive)에서 관리·감독하고 있다. 공기업실은 공기업의 성과측정 및 보상, 경영점검 등 경영의 주요 사안에 대해 소관부처 장관이나 담당기관에 조언·보고하는 기능을 수행하며, 공기업실에서 관리하는 19개 공기업을 제외한 약 1,100여 개에 이르는 공공기관에 대해서는 각 주무부처에서 관리·평가하고 있다. 또한 공기업실의 평가 대상이 되는 공기업 수는 매년 감소하는 추세이다.

〈표 V-4〉 영국의 공공기관 유형

(단위: 개)

유형	Advisory NDPB (자문형)	Executive NDPB (집행형)	Other NDPB (기타)	Tribunal NDPB (사법형)	총계
기관수	215	185	145	15	560
총계	1,120				

자료: Cabinet Office(2012)

프랑스는 공기업관리청(APE)이 담당하는 64개의 공기업을 포함하여 ①공적자본이 투입된 상장 주식회사(Societe Anonyme) ②상공분야 공기업(Etablissement public industriel et commercial : EPIC) 형태로 운영되고 있는 기업을 포함한 약 1,200여 개에 이르는 공공기관이 각 부처의 평가 대상이다(프랑스 통계청 2010년 기준).¹⁰¹⁾

〈표 V-5〉 프랑스 공기업의 유형

구분	정의
상장 주식회사형 공기업 (Societe Anonyme)	법적으로는 주식회사이므로 엄밀하게 공기업은 아니지만 과거 정부 관할 공기업이었던 배경, 정부가 상당한 지분을 보유하는 등의 이유로 실제로는 공기업과 동일하게 경영평가 대상이 되는 이중적 특성 보유
정부지분 51% 이상의 비상장 공기업	정부에서 51% 이상 지분(대부분 100%)을 소유하고 있으며, 주식시장에는 상장되지 않은 상공분야 공기업(EPIC)
정부지분 50% 이하의 비상장 공기업	정부가 50% 이하 주식을 소유하고 있는 금융·방송·교통 산업별 비상장 상공 분야 공기업(EPIC)

자료: 박기찬(2008)

101) 또한 2013년 현재 공기업관리청(APE)은 64개 공기업에 대해서는 소유권 기능을 집중적으로 행사하고 타 공공기관들에 대해서도 경영목표, 재정위기관리, 경영전략 등을 조언한다.

라. 평가의 과정 및 절차

1) 평가 절차

영국의 공기업은 일반적으로 월 1회 공기업실에 공기업 계획과 예산에 대한 사업성과를 보고하게 되어 있다(OECD, 2005). 공기업실은 관리기관의 경영활동을 매주 또는 월 단위로 점검 및 자문을 수행하면서, 6개월 주기로 이에 대한 결과를 보고서¹⁰²⁾로 발행하고 있다. 이들 공기업들은 3년 단위로 자체 경영성과보고서(Triennial Review)를 발간하고, 공기업실에서는 관리 대상 공기업들에 대한 연차보고서를 1년 단위로 발간한다. 공기업실의 연차보고서에는 공기업의 민영화·합병·분리 등 공기업실의 주요 성과에 대한 내용과 1년 동안의 재무적 성과에 대한 내용 등이 포함되어 있다. 내각사무처(Cabinet Office)는 1년 단위로 전체 부처가 관리하는 비부처공공기관(NDPBs)의 경영성과 및 정보에 관한 연차보고서를 발간하고 있으며, 비부처공공기관(NDPBs) 역시 3년 단위로 자체 경영성과보고서를 발간한다.

NDPBs는 1단계(조직형태 및 목적달성)와 2단계(업무효율 증진방안)로 단계적으로 평가를 진행하고 있으며, 소규모 공공기관의 경우에는 1·2단계를 통합하여 평가하는 것도 가능하다. 1단계에는 개별기관의 설립근거, 임무, 과거 성과 등에 근거하여 ‘조직형태의 적정성’과 ‘목적달성 여부’를 평가하고, 이를 바탕으로 하여 제2단계의 평가에 필요한 구체적인 평가기준을 제시한다. 이때 공공기관의 현행 조직형태의 적합성과 유효성에 대한 평가가 핵심을 이루게 되는데, 향후 가능한 조직형태로서 ①폐지, ②현행 조직형태의 유지, ③시장성 검토, ④타 기관과의 통합 또는 기능 재조정, ⑤민영화, ⑥전략적인 업무 위탁이라는 6가지의 정책대안을 의무적으로 검토하게 되어 있다.

2단계에서는 1단계의 평가 결과가 ‘적정’으로 나타난 경우 해당 공공기관이 향후에 ‘업무수행의 효율성 및 효과성’을 증진하기 위해 필요한 대안 탐색에 초점이 맞추어져 있다. 대안 탐색 시에는 장기적인 조직목적 및 연차목표, 성과목표, 책임성, 관련 기관과의 협조체계, 효율성 증진을 위한 신기술의 사용, 조직운영의 자율성과 유연성, 지배구조 및 보고체계 등이 중점적인 검토 대상이다.

102) 보고서는 초록(양호), 노랑(보통), 빨강(미흡)의 교통신호를 본따서 발행된다.

영국의 평가주기는 5년 이내의 범위에서 평가주체가 자율적으로 결정할 수 있다. 내각 사무처는 평가기간과 관련해서 원칙적인 내용만을 규정하고 있으므로 중앙부처가 산하 공공기관이 자신들의 전체적인 정책목표와 일치하게 고품질 공공서비스를 효과적·효율적으로 제공하고 있는지를 적정한 간격으로 평가해야 한다. 즉, 영국에서는 특정 연도에 모든 공공기관을 대상으로 단일 평가단이 일시에 평가를 수행하는 것이 아니라, 5년 이내의 기간에서 필요한 시점마다 별도의 평가단을 구성하여 개별적으로 공공기관을 평가하는 것이다. 평가기간은 6개월 이내로 평가 대상 공공기관의 업무에 지장을 주지 않는 선에서 6개월 이내에 완료할 것을 요구하고 있기 때문에 기관에 따라서도 평가기간이 다르다.

프랑스 공기업의 성과관리시스템은 공기업의 자체평가와 정부의 성과평가로 이루어지며 공기업의 자율성 강화와 공기업관리청(APE)의 지원 강화라는 역할분담을 명확히 하고 있다. 우선 1차적으로 자체평가활동을 통해 공기업 평가를 공기업 자율에 맡기되 이사회(종업원대표 참여)와 주주총회(정부과전 주주대표의 참여)의 역할 증대를 통해 투명성을 보장하도록 한다. 이후 2차적으로 공기업관리청(APE)의 성과평가활동을 통해 공기업에 대한 관리·감독을 실시하는데 이는 주로 공기업 경쟁력 강화를 위한 정부의 지원에 초점이 맞춰져 있다.

프랑스 공기업의 연도별 경영보고서(Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social)에 대한 정기감사 및 경영평가는 주무부처, 유관부처와 각 공기업 간에 3~5년 단위로 이루어지는 경영계약에 의해 실시된다. 공기업과 정부는 경영계약을 실시하며 이를 통해 공기업을 통해 달성하고자 하는 사회적·정치적 목표를 명확히 규정하고 자율권을 부여한다. 일반적으로 정부와 공기업 사장 간에 3~4년 단위의 경영계약을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여하고 공기업은 이에 의거하여 매분기 경영성과를 정부에 보고하면 정부는 이에 대한 경영성과 점검을 통해 공기업을 관리한다. 과거에는 매년 주기적으로 평가가 이루어졌으나 현재는 공기업의 중기경영전략에 의거하여 연도별 또는 중기경영전략 기간 말에 평가를 실시한다.

기업이 작성한 경영보고서(Annual Report)를 이사회 및 주주총회의 확인과 자체평가를 거쳐 외부에 공표하고 주무부처와 재정경제산업부에 제출하며 경영성과에 대해서는 재정경제산업부 산하의 공기업관리청(APE)에서 이를 모니터링하여 자문 및 컨설팅을 실시하는 절차를 거친다.

사회성과보고서(Bilan Social)는 사회 및 주주총회의 확인과 자체평가를 거쳐 담당 근로감독관을 통하여 노동부에 제출하는 절차를 거쳐 평가한다. 사회적 성과가 동종업종의 평균 이하로 나타날 경우에는 노동부에서 해당 기업에 대한 사회보장지원액을 삭감하거나 차년도 투자증대방안을 요구하고 사회성과보고서상의 결과에 대해서 관리청(APE)은 일체 관여하거나 영향력을 행사하지 않는다.

공기업관리청(APE)은 정부와 공기업 간에 체결된 중장기 경영계약서와 경영보고서에 대한 평가를 바탕으로 자문과 지원활동을 추진하며 회계감사원은 공기업 경영평가의 최종결과에 대한 테마평가, 즉 특정 이슈에 대한 사후평가(메타평가, 평가결과에 대한 평가)를 실시한다.

2) 평가지표 및 방법

영국 공기업실이 관리기관을 점검하는 항목은 정부주주와의 관계, 공기업실 모형의 적용 상태, 경영진의 질적 수준, 경영전략, 재정성과, 성과의 균형성과 위험의 6개 항목이며, 각각의 점검항목은 4~9개의 세부 내용과 총 35개의 점검내용으로 구성되어 있다. 자세한 점검항목과 세부 점검항목은 <표 V-6>과 같다

<표 V-6> 공기업실(Shareholder Executive)의 상시 점검항목

점검항목	세부 점검항목
정부주주와의 관계(5개)	정부주주와 비상임 이사진과의 정기적인 정보교환 모임 여부
	정부주주와 의장/고위 집행부와의 정기적인 정보교환 모임 여부
	정부주주 관심사에 의장단의 대응 정도
	언론매체와의 상시적인 접촉 여부
	정부주주와의 관계의 전반적인 만족도 정도
공기업실 모형의 적용상태(7개)	지배구조/정부주주관계에 관한 최근의 공식 서한 존재 유무
	이사장의 공식서한 유무
	해당 업무에 대한 정부 정책목표의 명확한 기술 여부
	정부부처 내에서의 정책과 지분관리의 명확한 분리 여부
	정부주주에 의한 상시점검 체계의 적절성 여부
월 단위의 사용가능한 재정정보의 적절성과 시기성	

〈표 V-6〉의 계속

점검항목	세부 점검항목
	이사진의 임금체계 운영의 적정성 여부
경영진의 질적수준(9개)	적합성과 추진력을 갖춘 이사회 여부
	적합성과 추진력을 갖춘 CEO 여부
	적합성과 추진력을 갖춘 FD 여부
	적합성과 추진력을 갖춘 개선조직 여부
	고위 집행부의 승계전략 여부
	강력한 NED팀의 존재 여부
	이사회의 관련 법령 준수 여부
	이사회의 역동성의 적절성
	이사회 성과에 대한 최근 평가 여부
경영전략(5개)	정부정책과의 일치성이 확보된 사업전략에 대한 이사회와 정부주주 간의 공유 정도
	전략계획에 대한 적절한 검증 여부
	전략계획에 의한 기업가치 보호 또는 창조 가능성
	전략계획과 핵심업무와의 합일성 정도
	전략계획의 신뢰성과 재정지원 가능성
재정성과(4개)	긍정적인 경제적 성과의 창출 여부
	경영성과의 예산과의 일치성 정도
	예측가능한 미래에 재정성과의 유지 또는 개선 여부
	최근 회계상의 실질적인 이상 여부(자산폐기, 주식손실 등)
성과의 균형성과 위험(5개)	합의된 균형성과 추진전략의 여부
	향후 3~5년의 중기 투자전략을 위한 합의된 자본구조 여부
	합의된 이자지불 정책 유무 및 지급 가능성 여부
	연금지급 상의 주요한 결함요소 유무
	기타 책임성, 환경변화, 외부규제에 따른 주요 이슈 여부

자료: 배준호 외, 『공기업 경영실적 평가제도 연구』, 감사원 감사연구원, 2008, p.84.

영국 NDPBs의 평가대상은 ‘횡단적 평가 대상’과 ‘종단적 평가 대상’으로 구분되며, 종단적 평가 대상은 다시 ‘대외적 관점’과 ‘대내적 관점’으로 세분하여 볼 수 있다. 횡단적 측면에서 평가 대상은 사업성 평가의 핵심내용으로서 정책과정 전체를 대상으로 하여 공

공기관의 성과를 판단하며, 종단적 측면에서의 평가 대상은 평가 대상의 계층제적 위치를 의미한다. 대외적으로는 해당 공공기관이 관리감독부처의 공공서비스협약과 어떠한 관계인지를 평가하고, 이어 이해관계자들과의 역할분담 및 협조체계 등을 평가하며 대내적으로는 먼저 해당 조직의 지속적인 존재 여부(조직형태의 적정성)를 평가하고, 이 단계에서 해당 조직이 계속 필요하다는 결과가 나오면 다음으로는 그 임무와 기능을 적절히 달성하고 있는지 그리고 이를 합리적·효율적으로 달성하기 위한 관리방안(성과향상 방안)을 채택하고 있는지를 평가한다. 즉 NDPBs 평가의 평가 대상은 조직 내·외부적인 사항을 포함하면서 관련 정책과정 전체를 포괄하고 있어 복층적인 매트릭스 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 V-7〉 영국 NDPBs의 평가지표 및 가중치

평가기준(부문)		세부지표
조직 형태의 적정성 (6)	정책목적 달성에 대한 기여도	공공서비스협약에 제시된 정책목적 달성에 대한 기여도
	타 공공기관과의 관계	기관 업무수행의 타 공공기관과의 연결성
		타 공공기관과의 연결성으로 인한 합동평가 수행의 범위
	과거 성과의 수준	기관의 설립목적, 정책목적, 핵심목표, 품질표준 등에 있어서의 성과 달성도
		과거 유사기능 수행한 공공부문 혹은 민간부문과의 비교
		업무수행에 필요한 자율성과 탄력성 부여도
	고객관점의 고려	관리감독부처와의 원만한 관계 정도
		기관 역할과 성과에 대한 고객과 이해관계자 집단의 만족도
미래의 조직형태	공공기관이 제공하는 서비스의 미래 제공 방법	
	미래 해당 서비스 제공에 있어서 대응성, 능률성, 품질성을 확보하기 위한 조직 형태에 대한 고민 * 정부가 제시한 검토 대안 ①현행 조직의 폐지, ②책임운영기관으로의 전환, ③NDPB로의 유지, ④업무위탁, ⑤시장성 테스트, ⑥기관통합 또는 합리화 조치, ⑦민영화	
모범사례 발굴	서비스 제공 방법의 모범도	
성과 향상 방안 (8)	성과목표의 적절성	기관 목적과 목표의 반영도
		성과목표 설정 정도의 포괄성 및 개선촉진 정도
		연도별 성과목표 간의 연속성 확보
		성과검증 방법

〈표 V-7〉의 계속

평가기준(부문)		세부지표
성과 향상 방안 (8)	협력적 업무수행 정도	서비스 제공의 능률성과 효과성을 제고하기 위한 타 기관과의 협력적 업무수행협정
	신기술의 사용 여부	서비스 제공과 업무수행 개선을 위한 신기술 활용도
	고객전해의 반영	기관의 서비스 제공이나 역할 수행 개선방안에 대한 고객의 견해
	개방성과 책임성 확보	서비스 제공 대상 고객 및 이해관계자들에 대한 책임성
		제공 서비스와 일하는 방법에 대한 전문적 자문 수용도 및 개선 여지
		고객 및 이해관계자들과의 모임
		고객 및 이해관계자들의 정보접근성 보장을 위한 노력도
	자율성과 신축성의 조화	자율성 정도에 따라 얻을 수 있는 기관의 편익
		더 많은 신축성 부여시 서비스나 기능수행 개선 가능성
	기업 지배구조와 보고의무	기관, 부처, 장관의 역할, 업무보고 간의 정합성 및 개선방안
조직운영과 정책집행 수행을 위한 지배구조 형성		
지속가능 발전의 추구	기관의 서비스와 기능의 정부목표(지속가능한 발전목표)에 대한 충족도	
	기관 서비스의 사회적 배제의 영향에 대한 견해	
	사전주의 의무의 적용	
	환경보호 및 자원의 효율적·효과적 사용여부	

자료: Cabinet Office(2006)

프랑스는 각 산업부문별로 다른 경영평가지표를 사용하므로 경영계약에 따른 공기업의 성과평가지표에도 차이가 존재한다. 경영계약에 따른 평가지표는 공기업에 대한 지표와 공공서비스에 대한 만족도, 정부정책의 수행도 등을 포함하는데 일반적으로 경영계약서상의 중장기목표 및 평가지표는 주로 고객만족 관련지표와 세부 실행지표(추진방법)로 구성되며 연도별 경영보고서(Annual Report)에 포함되어 있는 투자수익률이나 시장점유율과 같은 경제적 성과지표는 포함되지 않는다. 또한 경영투명성, 노사관계, 근로조건, 교육훈련, 임금, 복리후생 등 사회적 성과에 대한 지표 역시 사회보고서(Bilan Social)가 다루고 있으므로 포함하지 않는 것을 원칙으로 한다. 공기업을 평가하기 위해서 경영보고서(Annual Report)에서 사용되는 지표는 재무적 측면에서의 운영성과를 평가하는 운영수익, 투자수익률, 시장수익률, 총자산, 자기자본이익률 등의 경제적 지표이

다. 반면 사회보고서(Bilan Social)에서 공기업을 평가하기 위해 사용되는 지표는 고용 및 임금관리, 근로조건, 노사관계, 복리후생, 경영투명성 등이다(〈표 V-8〉 참조).

〈표 V-8〉 프랑스 사회보고서에서의 평가지표

고용관리	임금관리	안전위생	근로조건	교육훈련	노사관계	기타
11. 인원 12. 외부인력 13. 고용 14. 이직 15. 승진 16. 실업 17. 소수집단 18. 결론	21. 임금총액 22. 임금계층 23. 산정방식 24. 부가급부 25. 수당총액 26. 납입분담	31. 안전사고 32. 사고분류 33. 직업병 34. 안전위생 위원회 35. 안전관리 비용지출	41. 작업시간 조정 42. 작업조정 조직 43. 물리적 근로조건 44. 작업조직 재설계 45. 근로조건 개선비 46. 현장의료 기관 47. 부적응종 업원	51. 직업교육 52. 교육휴가 53. 현장실습	61. 직원 및 노조대표 62. 정보 및 의사소통 63. 노동법규 공정적용	71. 사회사업 72. 기타사회 부조활동

자료: 한국조세연구원(2010)

마. 평가 결과의 환류

영국의 경영협약 결과는 정책적인 측면에서 공공기관의 존속 여부를 결정하며, 재무 부나 내각사무처가 해당 공공기관이 제공하는 공공서비스가 국가 전체적인 차원에서 합리적·효율적으로 제공·집행되고 있는지를 판단하는 자료로 활용된다. 관리감독 부처는 1단계의 조직형태의 적정성 평가결과에 근거하여 해당 공공기관이 신설되어야 했던 상황의 지속 여부를 확인하고, 기능의 존립 필요성이 확보되지 않으면 해당 기관을 폐지하는 조치를 취할 수도 있다. 해당 공공기관의 존립 필요성이 인정될 경우에도 현행 조직형태의 적정성 여부를 평가하고, 그 결과에 따라 민영화를 포함한 새로운 조직형태를 채택할 수 있다.

또한 관리적인 측면에서 경영협약 결과를 통해 효율적인 업무추진 방안을 탐색한다. 즉, 2단계 성과향상 방안에 대한 평가 결과에 근거하여 관리감독 부처와 해당 공공기관이 공동으로 미래의 성과 증진을 위한 다양한 관리전략을 개발한다. 여기에서의 관리전략은 지

배구조, 조직, 예산, 인력, 이해관계자와의 관계, 고객 관계 등 업무효율을 증진하기 위한 모든 사항을 포괄한다. 즉 영국의 공공기관 평가는 해당 조직의 존폐 여부를 결정할 수 있으며 동시에 성과향상을 위한 다양한 전략개발을 위한 정책자료로 활용되고 있는 것이다.

뿐만 아니라 영국에서 공기업은 평가 결과를 개인 및 기관 차원에서 모두 인센티브 제도로 활용한다. 개인 수준에서 평가 결과는 공기업 기관장 및 이사회 구성원의 성과급 및 재임과 연계시켜 활용된다. 평가 결과가 좋을 경우에는 연례 성과급을 받게 되며 평가 결과가 최상위일 경우에는 장기 성과급을 지급받기도 하고 이사회 멤버로서 재임용 결정 시에도 평가 결과가 많이 고려된다. 기관 차원에서는 평가 결과가 우수한 공기업에 대해서 차년도의 성과평가가 면제된다.

비부처공공기관(NDPBs)의 경우 영국 공공기관의 인사행정 체계는 조직원의 보수 지급 기준으로 실적을 강조한다. 주무부처 장관과 소관 공공기관은 매년 성과계획서를 작성하고, 협의를 통하여 공공기관 구성원의 성과급제를 실시하며 성과 향상에 대한 보상으로는 임금인상 이외에 다양한 유형의 인센티브가 제공되고 인사고과에도 반영된다. 그리고 공공기관의 성과급제는 일괄적으로 실시되는 것이 아니라 각 주무부처와 공공기관 간 협의를 통하여 실시할 수 있다.

프랑스는 공기업관리청(APE)의 경영평가 결과를 비롯한 연도별 경영보고서(또는 재무보고서, Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social)를 외부에 공표한다. 또한 경영공시를 위해서 홈페이지를 통한 포괄적 공시와 통합연차보고서(부문별 공기업 분석, 재무부 발간) 발행, 반기보고서 제출 등이 이루어진다. 홈페이지를 통한 공시에는 국제회계기준(IFRS)에 따른 결합 재무제표가 공개되며 통합연차보고서는 재무부가 발간하며 공기업의 사회적 측면을 강조한다. 또한 반기보고서는 2004년부터 주식발행 공기업의 경우 의무적으로 제출토록 하고 있으며 재무제표, 자본지출, 회사경영환경 변화 등의 내용이 포함된다. 경영성과보고서와 사회보고서는 이사회와 주주총회를 거쳐 외부에 공표되며 회계감사원에 의한 테마 감사 결과도 책자로 발간되어 외부에 공개된다.

프랑스에서는 예산 및 경영전략의 수립과 추진에 있어서 공기업에 자율성과 독립성이 부여되어 있고, 공기업관리청(APE)의 평가 결과는 시정조치 및 투자수준 조정을 요구하는데 활용된다.

또한 프랑스 공기업에 대한 평가는 구성원의 인센티브 문제보다는 대국민 공공서비스

만족도 제고에 초점이 맞춰져 있어 서비스 미비 또는 오류 부분에 대한 지적과 함께 정상 운영을 위한 지원체제에 중점을 두고 있다. 예산에 대해서는 공기업 내 별도로 구성된 감사위원회에서 선정한 외부 회계전문가를 통해 이사회와 주주총회를 거쳐 집행된 예산을 감사(기본 매 3년 단위)하도록 하고 있다. 공기업관리청(APE)은 평가 결과 동종산업의 성과평균치를 기준으로 평균 이하의 성과를 보인 기업에 대해 시정조치 및 투자수준 조정을 요구하는 역할을 담당하며, 정부정책과 연계된 평가지표별로 미흡한 부분에 대한 지도와 지원 역할에 더 중점을 두고 있다. 이밖에도 주무부처는 기술적 감독과 규제·경쟁·지역정책 등의 정부정책에 대해 공기업이 얼마나 순응했는지를 평가·감독하며 재무부는 주식투자·매각 및 기관경영과 관련해 포괄적 감독권을 행사한다.

그러나 프랑스에서는 공기업 및 경영진의 평가 결과가 현저히 저조할 경우 이에 대한 제재조치를 공식적으로 명문화하고 있지 않다. 또한 임직원에 대한 보상은 제도상 기업 내부의 보상위원회에서 관장하고, 인센티브는 경영진이 제시한 수준을 주주총회에서 결정하도록 하는 등 기업에 자율권을 부여한다. 즉 인센티브, 보너스, 수당, 임금인상을 비롯한 승진문제 등은 기업내부 고유문제로 보아 경영진이 결정하도록 하고 있는 것이다. 그리고 프랑스 공기업 평가는 공공서비스 위주의 기관평가보다는 국정과제와 연계된 행정서비스 위주의 정책평가를 중시한다. 즉 프랑스 공기업의 성과평가는 연도별·중장기 목표관리(MBO)로 재무분야와 사회정책에 대한 균형적 성과평가를 추구하고 있으며, 평가 결과 활용에 있어서도 서비스 개선 및 재무적·사회적 균형성장을 도모하고 있다.

바. 성과협약평가형 성과관리제도의 특징

성과협약평가형 성과관리제도를 도입하고 있는 영국과 프랑스 제도의 특징을 비교해보면 <표 V-9>와 같다.

〈표 V-9〉 성과협약평가형 성과관리제도의 특징

구분		영국	프랑스
법적근거		<ul style="list-style-type: none"> 기업지배구조에 관한 종합규정(공기업) 공공기관 관리지침서(비부처형공공기관) 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관 평가원칙(정부)
평가주체	평가주관	<ul style="list-style-type: none"> 관리감독 부처(NDPB) 공기업실(공기업) 의회, 감사원 	<ul style="list-style-type: none"> 관리감독 부처 국가투자청(공기업) 의회, 회계감사원
	외부기관 참여 여부	<ul style="list-style-type: none"> 관리감독 부처의 판단에 따라 개별 기관별로 독립된 평가단 구성하거나 외부 전문기관에 위탁 공기업실: 학자, 일반 기업인, 공무원 등 다양한 전문가들로 구성 행정부 및 사법부로부터 독립된 감사원에 의한 감사 	<ul style="list-style-type: none"> 국가투자청: 대학교수, 금융인, 공무원, 일반기업 출신 등 다양한 전문가들로 구성 행정부 및 사법부로부터 독립된 감사원과 외부 회계전문가에 의한 감사
평가 대상		공기업실에서 담당하는 19개 공기업을 제외한 약 1,100여 개에 이르는 공공기관이 각 주무부처의 평가 대상이 됨	국가투자청이 담당하는 64개 공기업을 포함한 약 1,200여 개의 공공기관이 각 주무부처의 평가 대상이 되고 있음
평가과정	평가절차	<ul style="list-style-type: none"> 경영목표 설정→보고서 제출→경영성과평가(관리감독 부처, 공기업실, 의회, 감사원)→연간보고서 발간 평가주기: 공기업(연1회) NDPBs(5년 이내) 평가기간: 6개월 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 경영목표 설정→보고서 제출→경영성과평가(관리감독 부처, 투자청, 의회, 감사원)→연간보고서 발간 평가주기: 3~5년 경영계약 단위
	평가지표	<ul style="list-style-type: none"> 조직형태의 적정성: 정책목적 달성에 대한 기여도, 타 공공기관과의 관계, 과거 성과의 수준, 고객관점의 고려, 미래의 조직형태, 모범사례 발굴 성과향상방안: 성과목표의 적절성, 협력적 업무수행 정도, 신기술의 사용 여부, 고객견해의 반영, 개방성과 책임성 확보, 자율성과 신축성의 조화, 기업 지배구조와 보고의무, 지속가능 발전의 추구 	<ul style="list-style-type: none"> 경영보고서: 운영수익, 투자수익률, 시장수익률, 총자산, 자기자본이익률 등 경제적 지표 사회보고서: 임금관리, 근로조건, 노사관계, 복리후생, 경영투명성 등
	평가방법	성과협약을 통한 평가: 정부와 공기업 간에 3~4년 계약기간을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여하고 정부는 이에 의거해 경영성과를 점검(국가 전체적으로 통일된 평가방법은 없음)	경영계약을 통한 평가: 정부와 공기업 간에 3~4년 계약기간을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여하고 정부는 이에 의거해 경영성과를 점검(국가 전체적으로 통일된 평가방법은 없음)

〈표 V-9〉의 계속

구분		영국	프랑스
평가결과환류	결과와 보수의 연계	평가 결과를 기관장 및 이사회 구성원, 일반 직원의 성과급과 연계	평가 결과에 따른 인센티브는 경영진이 제시한 수준을 이사회에서 결정하도록 하는 등 각 기업에 자율권 부여
	결과와 임면의 연계	평가 결과를 기관장 및 이사회 구성원의 재임과 연계	위와 동일
	기타	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 존속 및 폐지와 연계 • 현행 조직형태의 적정성 여부를 평가하여 그 결과에 따라 민영화를 포함한 새로운 조직형태를 채택할 수 있음 • 평가결과가 우수한 공기업에 대해 차년도 성과평가 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 투자청의 경영평가 결과를 비롯해 연도별 경영보고서(Annual Report)와 사회보고서(Bilan Social) 모두 외부에 공표 • 프랑스는 평가 결과에 대한 환류가 대국민 공공서비스 만족도 제고에 초점이 맞춰져 있어 보수, 임면, 기관존속 등과의 연계는 공식적으로 명시하지 않고 있음

성과협약평가형 성과관리제도를 운영하고 있는 영국과 프랑스의 경우 모두 전체 공공기관을 일괄적으로 관리하는 법률이 제정되어 있지 않는 대신에 부처별로 관리 대상인 공공기관과 경영계약을 맺고 중앙정부에서 마련한 지침(규정)에 근거하여 공공기관을 관리하고 있다. 또한 영국의 경우 지침서에 경영성과에 관한 평가규정 이외에도 기관의 설립 타당성 및 기존유형의 적정성, 존치 필요성 등을 판단하는 기준을 포함하고 있다.

영국과 프랑스 모두 2003년부터 공기업에 대한 관리·감독 권한을 각각 공기업실과 공기업관리청에 집중하여 관리하고 있으며, 공기업을 제외한 공공기관에 대한 관리는 개별 부처에서 수행하고 있다. 또한 공공기관이 행정부와 입법부로부터 독립된 조직인 감사원에 의한 감사를 받고 있으며 평가를 위한 단일 평가단은 존재하지 않고, 개별 부처별로 평가가 진행된다. 부처별로 진행되는 평가에는 학자 및 공무원 등 외부 전문가가 참여하고 있으며 공기업 관리를 전담하는 공기업실과 공기업관리청도 다양한 전문가들로 구성되어 있다.

영국의 경우 공기업실의 평가 대상이 되는 공기업은 19개로 매년 그 수가 감소하는 추세이며 프랑스의 공기업관리청이 관리하는 공기업 수는 64개로 영국에 비해 상대적으로 평가 대상 기관의 수가 많다. 성과협약평가형에서는 별도의 기관평가제도를 실시하고 있지 않으며 최고경영자와의 경영계약 및 이에 기반을 둔 경영성과 평가제도를 운용하

고 있다. 경영계약에 기반을 둔 평가는 모두 3~5년 단위로 이루어지고 있으며 이외에도 연 1회 의회 및 감사원에 의한 성과평가를 받고 있다.

영국과 프랑스 모두 경영목표 설정 → 보고서 제출 → 경영성과 평가(관리감독 부처, 공기업 전담팀, 의회, 감사원) → 연간보고서 발간의 절차를 거쳐 평가가 진행되며 재무적 지표에 초점을 맞춰서 평가가 진행된다. 비부처형기관(영국)과 산하기관(프랑스)은 공공서비스 제공에 대한 만족도, 정부정책과의 연계성 및 수혜 정도 등을 중점적으로 평가한다. 또한 평가에 따른 공기업 간 순위 결정이나 평점산정 등의 방식은 찾아보기 어렵다.

영국과 프랑스는 평가주체 및 방법에 있어서 상당히 유사한 체계로 평가가 진행되고 있지만 평가 결과의 환류에 있어서는 차이를 보인다. 영국의 공공기관 평가는 해당 조직의 존폐 여부 결정, 개인 및 기관 수준의 인센티브 제공을 위한 기준, 성과향상을 위한 다양한 전략개발을 위한 정책자료로 활용된다. 반면에 프랑스는 평가 결과에 대한 환류가 대국민 공공서비스 만족도 제고에 초점을 맞추고 보상 또는 제재를 통한 평가 결과의 환류 등은 공식적으로 명시하지 않고 있으며, 기업의 자율적 공공서비스 혁신 및 이를 위한 정부의 지원 역할 강화에 초점을 두고 있다. 즉 프랑스가 공공기관 평가 결과의 환류에 있어서 상대적으로 낮은 수준이라고 볼 수 있다.

2. 기관실적평가형 성과관리제도

기관실적평가형은 현재 실시되고 있는 한국의 경영평가제도와 유사하게 미리 정해진 평가(성과)지표를 바탕으로 기관의 실적을 평가해 그 결과를 보수나 임면 등과 연계하는 성과관리방식이라고 볼 수 있다. 일본과 뉴질랜드, 중국의 성과관리제도를 기관실적평가형으로 분류할 수 있으며, 본절에서는 이 중 뉴질랜드와 중국의 성과관리제도를 중심으로 살펴보도록 하겠다.¹⁰³⁾

103) 중국은 다양한 성과평가 중 SASAC에서 공식적으로 평가 결과를 발표하는 임기운영실적평가와 연도운영실적평가를 중심으로 분석하도록 하겠다.

가. 도입배경 및 시기

뉴질랜드는 1984년 노동당의 집권이 시작되면서 신공공관리론을 기반으로 한 공공기관 개혁을 추진하였다. 공공기관 개혁모델은 민영화, 기업화, 상업화, 실적주의를 중심으로 도입되었으며, 경영진이 성과에 책임을 지는 제도를 구축하였다. 또한 정부는 재무부 내 공기업 전담부처인 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)를 통해 경영목표 설정과 성과분석, 실적평가로 이어지는 프로세스를 꾸준히 추진하고 민영화, 통폐합 등 구조조정에도 많은 관심을 기울여왔다. 이러한 맥락에서 뉴질랜드의 공공기관에 대한 평가도 기관의 운영목표 설정-평가-환류로 이어지는 적극적인 공공기관 정책 수행의 일환으로 추진되었다.

중국의 당정관료제는 전통적으로 성과지향적이었으나 개혁개방 이전에는 평가기준이 모호하였으며, 당시의 평가는 일부 지도간부를 대상으로 비정기적으로 시행되는 한계를 가지고 있었다(Chow, 1988). 또한 중국의 성과평가는 간부의 목표책임과 기관의 업무성과를 동일시하여 간부의 목표달성 여부에 관한 간부책임제를 통해 그 기관을 평가하고 이를 인사상의 동기부여와 통제에 적극적으로 활용하는 경향이 강했다(정해용, 2011). 즉, 중국의 성과평가는 기관평가가 각 책임자에 대한 인사평가와 직접적으로 연계되어 있었으며 구체적인 정책과 사업에 대한 분석적 평가와 그 제도화 수준은 낮았던 것으로 판단된다.

2000년대 들어 중국의 공기업 성과평가체계 개선을 위한 다양한 움직임이 나타나고 있는 것도 큰 특징이라고 볼 수 있다. 개혁·개방정책 이후 중국은 분권화된 경제발전 정책을 실시하면서 성(省)별 경쟁을 통한 경제발전을 도모하였으며, 이를 위해 중앙정부는 지방정부 및 개별 국유기업 경영진의 임면과 관련하여 국내 총생산에 기여한 정도를 주요 평가지표로 삼았다(김지홍, 2007). 또한 국유자산감독관리위원회는 2004년부터 3단계에 걸쳐 중앙공기업 책임자의 업무실적 평가체계를 계획하고 각 단계별로 목표를 설정하였다. 1단계(2004~2006년)에서는 목표관리에 치중하면서 경제수익과 자산경영효율의 제고를 지향하였으며, 2단계(2007~2009년)에서는 전략관리에 치중하면서 전면 예산관리(전략계획에서 예산집행까지)를 추진했고 업무실적평가와 기업전략관리를 결합시키는 것을 목표로 하였다. 그리고 마지막으로 3단계(2010~2012년)에서는 세계 선진 수준

을 기준으로 전반적인 경영실적 제고, 자본가치의 극대화, 글로벌화와 시장화 등을 지향하였다.

나. 법적 근거

뉴질랜드의 공기업은 다른 민간기업과 같이 「회사법」을 통해 공시의무와 회계감사의 의무를 가지며, 특별법인 「공기업법」을 통해 공적책임의 수행 정도를 평가받는다. 성과관리 및 경영평가는 기본적으로 1986년에 제정된 「공기업법(State-Owned Enterprises Act)」에 근거하여 수행되며 이 법에서는 공기업의 지배구조 및 운영에 관한 전반적인 사항과 공기업 평가에 대한 사항을 규정하고 있다. 또한 민간기업과 동일하게 적용되는 일반적인 사항에 대해서는 일반 「회사법(Companies Act)」을 적용받도록 하고 있다. 즉 평가 결과 및 재무자료를 일반에 공개하여 민간기업과 동일한 상업적 기준이 공기업 성과평가에 적용될 수 있도록 하고 있는데, 이는 민간기업이 주주의 자본을 기반으로 자금을 조달하고 운영하는 것처럼 공기업 또한 국민의 세금을 자본(taxpayers' fund)으로 하여 국민의 감시하에 운영되는 기업으로 취급하기 때문이다.

중국의 중앙공기업에 대한 성과평가는 국무원 국유자산감독관리위원회령으로 발표된 「중앙공기업 책임자 업무실적평가 임시방법(中央企业负责人经营业绩考核暂行办法)」에 근거를 두고 실시된다. ‘방법’은 3년마다 수정이 되며, 2013년부터는 2012년 12월에 수정된 ‘방법’(국무원국유자산감독관리위원회령 제 30호)이 적용된다. 또한 이 ‘방법’에는 중앙공기업의 성과평가를 위한 평가지표와 평가방법, 평가 결과의 환류 등에 관한 내용이 모두 포함되어 있다.

다. 평가의 주체 및 대상

1) 평가주관

뉴질랜드에서는 재무부(Treasury) 내 COMU(Crown Ownership Monitoring Unit)에서 각 공기업이 작성하는 기업경영목표(SCI)에 준하여 목표 대비 성취도 평가가 잘 이루어지는지 여부를 감독·평가한다. COMU는 2009년 11월에 재무부 내의 조직으로 설립되어

뉴질랜드 공공기관의 사업을 구체적으로 감독하며 재무부와 주무부처에 필요한 공기업의 재무 및 전문적 경영정보를 제공한다. 또한 공기업의 내부 경영자와 정부를 연결하는 중재자 및 고문 역할도 담당하고 있다. 다만 COMU에 경영평가를 전담하는 팀은 없으며 팀별 고유 기능에 따라 평가업무를 나누어 담당한다. 각 팀의 명칭 및 주요 기능은 <표 V-10>과 같다.

〈표 V-10〉 뉴질랜드 COMU의 팀별 기능

팀명	역할
감독팀 (Sector Monitoring Team)	공기업 경영을 감독하고 주무부처 장관에게 정책제언
임명/지배구조팀 (Appointment & Governance Team)	공기업의 이사회 및 임원 임명에 관하여 필요한 자문 제공
재무분석팀 (Financial Analysis Team)	공기업의 재무구조와 투자 포트폴리오에 대한 분석 수행
성과/회계팀 (Sector Performance & Balance sheet Team)	공기업의 경영상태를 평가하며 건전한 재무상태를 유지할 수 있도록 조언

자료: 뉴질랜드 COMU 홈페이지(2013)

중국의 중앙 공기업 성과평가의 주체는 국무원 국유자산감독관리위원회(國務院國有資產監督管理委員會, 이하 국자위)이다. 국자위는 중앙 공기업 및 그 국유자산을 관리·감독하는 임무를 수행하기 위해 국무원 산하에 설립된 위원회로 국유기업의 최고경영자를 임명, 해임할 수 있고, 법적인 절차에 따라 성과를 평가하며 성과에 따른 상벌 조치를 시행할 수 있다. 또한 국자위의 주임(主任)¹⁰⁴⁾(혹은 권한을 위임받은 대표)은 중앙기업 책임자와 임기·연도 운영실적책임서(经营业绩责任书)를 조인하며, 운영실적책임서의 집행상황에 대해 감독·감시한다.

2) 외부 기관 및 전문가 참여 여부

뉴질랜드의 성과평가는 COMU 내부의 감독, 지배구조, 재무, 성과·회계 각 팀에서 나누어 담당하며 외부기관이 참여하지는 않는다. 반면에 중국은 국자위 외에 기업 내부의

104) 국유자산감독관리위원회 주임은 국유자산감독관리위원회를 총괄하는 위원회의 장으로 장관급이다.

감사위원회가 기업이 제출한 총결산분석보고서를 검토하고 평가견해를 제출하는 방식으로 평가에 일정 부분 참여하고 있다.

3) 평가 대상 공공기관 범위

뉴질랜드의 성과평가 대상은 16개 시장형 공기업(SOE)과 11개 준시장형 공기업(CROC) 등 총 27개 기관이다(2012년 기준). 이 중 SOE(State-Owned Enterprises)는 일반 기업법에 따라 설립·운영되는 시장형 국영기업을 의미하며 법적으로는 정부와 독립된 기업체로서 민간시장의 원리에 따라 활동하고 기업 활동을 통한 매출을 주 수입원으로 하여 재정이 운영된다. 반면 CROC(Crown-Owned Companies)은 일반 「기업법」에 따라 설립·운영되는 준시장형 국영기업으로 전적으로 상업적인 이익을 추구하기 위해 운영되지 않고, '공공의 이익'을 추구하는 기업이다. 정부는 이러한 공기업에 대해 경영평가를 통해 경영활동의 가이드라인을 제시하고 설립목적에 따른 조직의 의무 수행 여부를 감독하고자 한다.

중국의 경영평가 대상은 국무원 국유자산감독관리위원회가 출자인으로서의 역할을 수행하는 중앙 공기업의 책임자로 총경리나 대표이사 등을 의미한다.¹⁰⁵⁾ 2011년도 연도 운영실적평가 대상인 중앙 공기업은 118개였다.

라. 평가의 과정 및 절차

1) 평가절차

뉴질랜드 경영평가는 주무부처가 공기업에 경영전망서 송부 → 공기업의 경영전략서 제출 → 공기업-주무부처-COMU 간 협의를 통한 기업경영목표 확정 → 경영평가 수행 → 공기업 연차보고서 발간 순으로 이루어진다. 평가에 앞서 주무부처와 공기업은 협의를 통해 전략적 목표를 설정하는데 그 과정은 다음과 같다. 우선 9월에 차년도 경영계획 수

105) 평가 대상을 좀 더 자세히 살펴보면 국유독자기업(国有独资企业)의 총경리(총재), 부총경리(부총재), 총회계사, 국유독자공사(国有独资公司)의 대표이사(동사장), 부대표이사, 이사, 국자위가 임명한 당위원회 관리의 총경리(총재), 부총경리(부총재), 총회계사, 국유자본지주회사(国有资本控股公司) 국유 주주권 대표 임무를 가진 대표이사, 부대표이사, 이사, 국자위가 임명한 당위원회 관리의 총경리(총재), 부총경리(부총재), 총회계사 등이다.

립에 필요한 경영환경 고려사항을 담은 경영전망서(Letter of expectation)를 주무부처 장관이 공기업에 송부하면 공기업은 경영환경 전망을 고려한 차기연도 전략과제의 밑그림인 경영전략서(Strategic issues letter)를 이듬해 1월까지 주무부처에 제출한다. 그리고 5월에는 이사회 및 경영진이 향후 전략 및 사업계획이 담긴 기업경영목표(SCI) 초안을 작성하여 주무부처에 제출하고 이를 다시 공기업, 주무부처, COMU가 협의를 통해 세부내용을 결정한다. SCI에는 공기업의 경영활동범위, 재무관리계획, 성과목표 및 측정방법, 배당계획 등이 포함되며 수립된 사업계획을 달성하기 위해 수립되는 핵심성과지표(KPIs)는 각 회계연도의 사업전략과 운영방향에 따라 변동될 수 있다. 그리고 7월 1일 이전에 확정된 기업경영목표(SCI)가 일반에 공개된다.

뉴질랜드의 경영평가는 회계연도 종료일인 7월 1일 이후부터 수행되므로 평가의 대상이 되는 것은 전년 7월 1일~금년 6월 30일까지의 경영활동이다. 경영평가 결과를 포함한 공기업 연차보고서는 COMU가 작성하여 1월 전에 일반에 공개하도록 되어 있다. 서론에는 해당연도 공기업 경영환경분석, 전체적인 공기업 경영성과, 특별이슈가 포함되며, 각론에서는 개별 공기업의 경영활동 요약, 재무적 성과, 주주보상 현황이 들어가게 되어 있다. 이때 특이한 것은 성과목표를 달성하지 못한 지표가 있을 경우, 이러한 원인에 대한 부연설명을 작성할 의무가 있다는 점이다. 이는 경영평가를 단지 단기목표 달성 여부를 평가하는 것이 아닌, 장기적인 목표 달성을 위해 목표를 수정하고 경영환경 변화를 고려하는 환류과정의 하나로 여기기 때문이다. 또한 재무자료는 감사원(National Audit Office)을 통해 정부감사와 외부회계감사를 마친 후 연차보고서에 포함된다.

중국의 경우 국자위가 승인한 운영실적책임서를 바탕으로 재무결산 데이터에 대한 회계감사에 근거하여 연도(임기)운영실적의 평가목표 달성 정도에 대한 총결산 분석을 실시하고 그 결과보고서를 국자위와 기업의 감사위원회에 제출한다. 이후에 국자위는 중앙 공기업 책임자의 운영실적 총결산 보고와 감사위원회의 평가 견해 등을 종합하여 평가하며 평가 결과는 기업 책임자의 확인과 의견 조회 등을 거쳐 확정된다.

2) 평가지표 및 방법

뉴질랜드는 공기업의 경영평가에 민간기업의 경영평가 시 주로 사용되는 핵심성과지표(KPIs; Key Performance Indicators)를 도입하였다. COMU는 공시된 경영계약서(SCI)에

준하여 목표 대비 성취도 평가가 원활히 이루어지는지 여부를 감독한다. 평가지표는 각 공기업과 담당 주무부처의 합의하에 자율적으로 결정되기 때문에 각 공기업의 특성과 경영목표에 따라 평가지표에는 차이가 있으며 해당 분야의 특성을 반영하는 전문적인 지표가 다수 포함되어 있다. 기본적으로 평가지표는 「공기업법」 및 기업의 설립목적에 부합되고 명료하고 측정가능해야 하며, 평가시기에 측정할 수 있는 지표여야 한다. 또한 공기업의 상업적 가치가 고려되어야 하고 임직원이 참여하고 최고의 성과를 달성하기 위해 적극적인 목표가 설정되어야 한다.

그러나 뉴질랜드 경영평가에서 평가지표는 중장기적인 공기업의 비전 및 미션 완성을 위해 각 기업이 1년 단위로 달성해야 하는 구체적이고 단기적인 목표로 여겨진다. 즉, 단순히 경영실적의 좋고 나쁨을 평가하는 것이 아니라 중장기 목표를 이루기 위한 과정으로 여겨지기 때문에 평가부담은 상대적으로 적은 편이라고 볼 수 있다. 다만 목표의 달성 여부는 일반에 공개되어야 하고 달성하지 못했을 경우에는 그 원인에 대한 부연설명이 필요하다. 그리고 이러한 원인분석을 통해 차년도 지표를 새로 수립하고 사업의 진행 속도 및 방향을 조절할 수 있다.

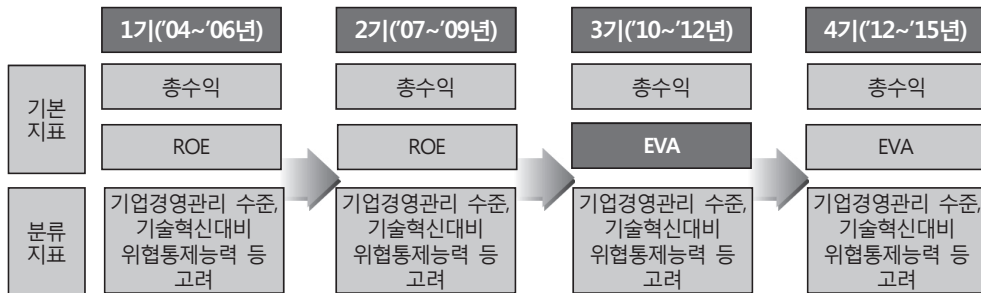
뉴질랜드의 경영평가는 장기적 목표를 달성하기 위한 과정으로 여겨지므로 주로 공기업의 경제적 가치의 변화를 평가하는 가치중심의 보고(Value-Based Reporting: VBR)가 이루어진다. 이를 통해 공기업 간 벤치마킹을 가능하게 하고 민간기업의 운영에도 참고할 수 있는 자료를 제공한다. 평가지표는 이사회와 경영진, 임직원의 성과평가 지수와 연계되어 있는데 이는 기업의 목표를 달성하기 위해 기업의 모든 관계자가 협력해야 함을 강조하기 때문이다. 또한 대규모 공기업의 경우 지속가능성(sustainability)지표를 설정하여 보고서를 작성하여야 한다. 이는 공기업이 경제적 역할뿐만 아니라 환경, 사회, 문화적 역할을 상세하게 보고함으로써 사회적 기업으로서의 역할과 책임을 수행해야 하기 때문이다.

평가방법은 계량평가와 비계량평가가 함께 이루어진다. 기업의 재무적 성과에 대해서는 계량평가가 이루어지는데 총자산순이익률(ROA), 유동비율 등 일반기업의 재무분석에 활용되는 다양한 재무비율이 평가에 활용된다. 이때 전년도에 부진했던 항목이 강조되는 경향이 있다. 또한 비재무적 성과에 대해서는 주로 비계량평가가 이루어지나 점차 계량평가로의 전환이 진행 중이다. 비재무적 성과를 측정하기 위해서는 해당 공기업의

업무 특성 및 사업목표에 맞는 전문적인 항목을 평가해야 하는데 이러한 항목들은 대부분 비계량평가가 이루어져 왔으나 평가의 정확성과 객관성을 높이기 위해 계량화 작업을 지속적으로 추진하고 계량평가를 통해 측정 방법을 간소화하고 근거를 분명히 하여 일반인이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 평가방법을 설계하고자 노력을 기울이고 있다.

중국은 중앙 공기업에 대해서 1년 단위의 연도운영실적평가(年度经营业绩考核)와 3년 단위의 임기운영실적평가(任期经营业绩考核)가 함께 이루어지며 연도운영실적평가와 임기운영실적평가의 지표를 살펴보면 [그림 V-1], [그림 V-2]와 같다. 연도운영실적평가는 2개의 기본지표와 2개의 분류지표로 평가하며 1기와 2기에는 기본지표로 총수익과 자기자본이익률(Return On Equity: ROE)을 평가하였으나 3기부터는 자기자본이익률 대신에 경제적 부가가치(Economic Value Added: EVA)지표를 기본지표로 사용해 평가하고 있다.¹⁰⁶⁾

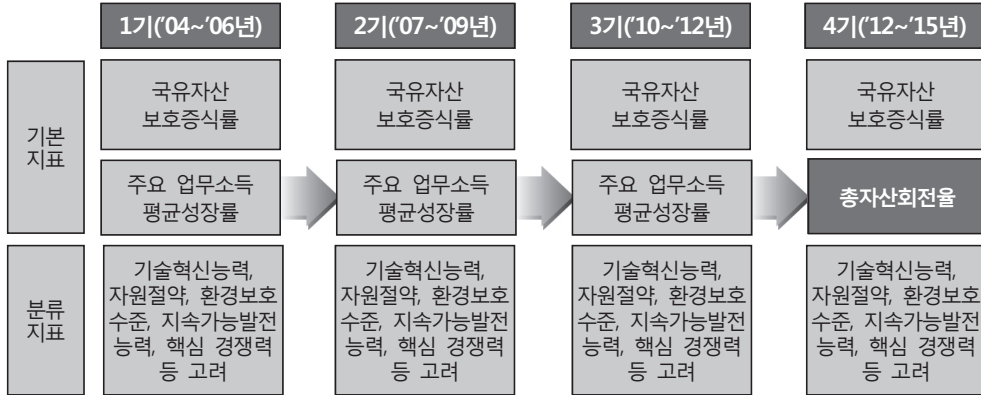
[그림 V-1] 중국 연도운영실적평가 지표의 변천



임기운영실적평가도 2개의 기본지표와 2개의 분류지표로 평가하는데 1~3기에는 기본지표로 국유자산보호증식률과 주요 업무소득 평균성장율지표를 사용하였으나 4기부터는 주요업무소득 평균성장율지표 대신에 총자산회전율지표를 적용할 예정이다.

106) 중국에서 평가지표는 3년 단위로 수정되므로 이에 따라 1~4기를 나누었으며, 본 연구에서는 4기인 2013~2015년에 적용되는 '방법'을 중심으로 내용을 살펴보았다.

[그림 V-2] 중국 임기운영실적평가 지표의 변천



중국의 연도운영실적평가의 지표와 가중치를 좀 더 자세히 살펴보면 <표 V-11>과 같다. 기본지표로는 총수익과 경제적 부가가치(EVA)지표를 평가하고 국자위가 기업이 속한 업종의 특징에 근거해 기업운영 관리수준, 위험관리통제능력 등의 요인을 종합적으로 고려하여 확정된 분류지표 2개를 적용한다. 경제적 부가가치(EVA) 지표는 2007년부터 일부 중앙 공기업을 대상으로 시범적으로 적용되다가 2010년부터 전체 중앙 공기업에 적용되기 시작하였다.¹⁰⁷⁾ 다만 군수기업 등 특수한 기업의 평가지표는 기업의 업무특징을 우선적으로 고려하며, 과학연구기업은 기술혁신 투입과 과학기술성과 전환 등의 상황을 고려하여 평가지표를 확정한다. 또한 국자위의 필요에 따라 기본지표와 분류지표 외에 통제적인 성격을 가지는 지표를 평가에 추가할 수 있도록 되어 있다.

<표 V-11> 중국 연도운영실적평가지표(2013년)

구분	평가지표	평가내용
기본 지표 (2개)	총수익	당기 경영실적에서 비정상적인 수익 등 기업의 주요한 자산의 매각 등을 통한 수익을 제외
	경제적 부가가치 (EVA)	$\text{세후순운영이익} - \text{자본비용} = \text{세후운영순이익} - \text{조정된 자본비용} \times \text{자본평균비용} = (\text{순이익} + (\text{이자지출} + \text{조정된 연구개발비용} - \text{조정된 비정상성수익} \times 50\%) \times (1 - 25\%)) - \text{조정된 자본비용} \times \text{자본평균비용}$
분류지표(2개)		국자위가 기업이 속한 업종의 특징에 근거하여 기업 운영 관리수준, 위험관리통제능력 등의 요인을 종합적으로 고려하여 확정함

자료: 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」(2012)

107) 2007년에는 87개, 2008년에는 93개, 2009년에는 100개의 중앙 공기업이 EVA 시범평가에 참여하였다.

기본지표는 목표치의 달성 정도에 따라 점수를 부여하되 목표치와 기준치를 비교하여 점수를 차등적으로 부여하는데 목표를 달성한 경우에는 기본점수를 부여하고 목표치와 기준치를 비교하여 점수를 가점한다. 예를 들어 총수익 지표의 경우 목표치와 기준치를 비교하여 목표치가 더 큰 경우에는 목표치가 2%p 초과할 때마다 1점을 가점하고, 기준치가 더 큰 경우에는 목표치와 기준치의 차이에 따라서 최대 가점할 수 있는 범위가 결정된다(〈표 V-12〉 참조).

〈표 V-12〉 중국 연도운영실적평가 기본지표 평가방법

지표명	기준	평가방법
총수익	목표치>기준치	완성치가 목표치를 2%p 초과할 때마다 1점을 가점 (최대 기본점수의 20%까지 가점 가능)
	목표치<기준치	목표치가 기준치보다 20%p 이내로 낮으면 최대 기본점수의 15%까지 가점할 수 있음
		목표치가 기준치보다 20~50%p 낮으면 최대 기본점수의 12%까지 가점할 수 있음
총수익		목표치가 기준치보다 50%p 이상 낮으면 기본점수의 10%까지 가점할 수 있음
총수익		총수익의 목표치가 음수인 경우 완성치는 적자를 줄인 부분은 제외하여 계산하고 이윤을 얻은 부분은 정상적으로 계산함 - 초과완수한 목표는 최대 기본점수의 10%까지 가점할 수 있음 - 적자를 줄여도 여전히 결손상태라면 평가등급은 최대 C를 초과할 수 없음, 적자를 흑자로 돌린 경우에도 평가등급은 최대 B를 초과할 수 없음
경제적 부가 가치 (EVA)	목표치>기준치	완성치가 목표치(절대치)를 1%p 초과할 때마다 1점씩 가점함 (최대 기본점수의 20%까지 가점 가능)
	목표치<기준치	목표치가 기준치보다 20% 이내로 낮으면 0.5점까지 가점이 가능함
		목표치가 기준치보다 20~50% 낮으면 1점까지 가점이 가능함
		목표치가 기준치보다 50% 이상 낮으면 2점까지 가점이 가능함

기준치: 전년도의 실제 실적과 이전 3년 실적 평균치 중 낮은 수치를 적용함
(업종의 주기적인 하락이나 비상사건의 중대한 영향을 받은 기업은 제외)

자료: 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」(2012)

분류지표에 대한 평가는 〈표 V-13〉의 기준에 따라서 이루어진다. 목표치와 기준치를 비교해서 목표치가 큰 경우에는 목표 완성 여부에 따라서 만점에서 감점하고 기준치가 큰 경우에는 목표 완성 여부에 따라서 기본점수에서 가점을 하거나 감점하도록 한다.

〈표 V-13〉 중국 연도운영실적평가 분류지표 평가방법

기준	평가방법
목표치<기준치	목표를 완성하지 못하면 만점에서 감점을 하며 감점은 최대 기본점수의 80%까지 할 수 있음
목표치<기준치	목표를 완성하는 경우 최대 기본점수의 10%까지 가점이 가능함
	목표가 완성되지 않은 경우 최대 기본점수의 20%까지 감점이 가능함
기준치는 전년도 실제 실적치 혹은 이전 3년도의 평균실적치 중에서 결정함	

자료: 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」(2012)

중국의 연도운영실적평가의 종합득점은 지표별 득점을 합한 뒤 여기에 실적평가계수를 곱하고 여기에 장려점수를 더하거나 평가감점을 제해서 산출한다. 실적평가계수는 기업의 자산총액과 이윤과 세금 총액, 자기자본수익률, EVA, 사업소득, 평균직원수, 기술투입비율 등의 요인에 따라 계산된다.¹⁰⁸⁾

장려점수는 종합득점에서 추가할 수 있는 가점으로 다음과 같은 경우에 국자위의 관련 규정에 근거해서 부여된다. 예를 들어 국가의 구조적 조정 업무를 담당하면서 우수한 실적을 거둔 기업에 대해서는 임무 달성 정도에 따라 0.5~2점을 가점하고, 평가 기한 내 중대한 과학기술성과를 거두거나 국제규격을 만든 기업은 0.1~1점을 가점한다. 또한 평가감점은 다음의 3가지 경우에 한해 적용할 수 있다. 첫째, 기업에 중대한 자산손실이 발생하거나 생산 시 안전과실 사고, 환경오염과실 사고 등이 발생한 경우 국자위의 관련 규정에 근거하여 등급을 낮추거나 감점처리하며, 기업이 규정을 위반하거나 재무관리 등 문제가 발생한 경우 사안의 경중에 따라 0.5~2점을 감점한다. 또한 전 직원에 대한 성과평가 제도가 미흡하거나 부직(副職) 집단, 기능분야 책임자, 하급직원 책임자에 대한 성과평가를 하지 않는 경우 상황에 따라 0.1~1점을 감점한다.

중국의 임기운영실적평가의 평가지표와 가중치는 〈표 V-14〉와 같다. 기본지표로 국유자산보호증식률과 총자산회전율을 평가하고 연도운영실적평가와 마찬가지로 분류지표를 평가에 포함한다. 또한 임기 내 3년의 연도운영실적평가도 평가에 반영된다. 다만 군수기업 등 특수한 기업의 평가지표는 기업의 업무특징을 우선적으로 고려하며, 국자

108) 구체적으로 연도운영실적평가의 종합득점은 (총수익지표 득점+경제적 부가가치(EVA)지표 득점+분류지표 득점)×실적평가계수+장려점수-평가감점으로 계산한다.

위의 필요에 따라 통제적인 성격을 가지는 지표를 평가에 추가할 수 있다.

〈표 V-14〉 중국의 중앙공기업 책임자 임기운영실적평가 지표(2013년)

구분	평가지표	평가 내용
기본지표 (2개)	국유자산보호증식률 ¹⁾	임기 내 각 연도의 국유자산보호증식률의 곱
	총자산회전율	총자산회전율=3년 매출액/3년평균 총자산
분류지표(2개)		기업의 위상과 업종의 특징과 기능, 기업 성장기 발전전략, 지속가능발전능력 등을 종합적으로 반영하여 국가위가 선정
임기 내 3년의 연도운영실적 평가결과		연도별로 A등급을 받은 경우 8점, B등급을 받은 경우 7.335점, C등급을 받은 경우 6.667점, D등급을 받은 경우 6점을 부여함.

주: 1) 국유자산은 국가 소유의 자산을 통칭하는 것으로 중국은 국유자산 증식을 위해 기업을 지원하고 투자이익을 얻는 방법과 국공채 발행으로 국가의 기간산업을 개발하고 이용자로 하여금 사용료를 받아 국유자산을 유지발전시키는 방법 등을 사용한다(건홍리서치, 『중국금융경제사전』, 2013.).

자료: 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」(2012)

평가방법은 연도운영실적평가와 마찬가지로 기본지표는 목표치의 달성 정도에 따라 목표를 달성한 경우에는 기본점수를 부여하고 목표치와 기준치를 비교하여 기본점수가(감)점을 차등적으로 부여한다. 국유자산보호증식률은 목표치가 기본치보다 더 큰 경우에는 완성치가 목표치를 초과하는 수준에 따라서 가점하고 기본치가 더 큰 경우에는 목표치가 더 낮은 정도에 따라서 가점할 수 있는 범위가 결정된다. 반면 총자산회전율은 목표치와 기본치를 비교해서 목표치가 더 큰 경우에는 목표를 달성한 경우에 만점을 주고 달성하지 못한 정도에 따라서 감점하며 기본치가 더 큰 경우에는 완성치가 목표치보다 적은 수준에 따라서 감점할 수 있는 범위를 다르게 적용한다.

〈표 V-15〉 중국 중앙공기업 임기운영실적평가 기본지표 평가방법

지표명	기준	평가방법
국유 자산 보호 증식률	목표치)기본치 ¹⁾	완성치가 목표치를 0.3%p 초과할 때마다 1점씩 가점 (최대 8점까지 가점 가능)
	목표치)기본치	목표치가 기본치보다 3%p 미만으로 낮으면 최대 7점까지 가점
		목표치가 기본치보다 3~5%p 낮으면 최대 6점까지 가점
		목표치가 기본치보다 5% 이상 낮으면 최대 5점까지 가점
목표치가 100%를 밑돌면 기본점수 부여		

〈표 V-15〉의 계속

지표명	기준	평가방법
총자산회전율	목표치>기본치	목표를 달성하면 기본적으로 만점을 부여하고 달성하지 못하는 경우 만점에서 감점
		완성치가 목표치를 2%p씩 하회할 때마다 1점씩 감점 (최대 기본점수의 80%까지 감점 가능)
	목표치<기본치	완성치가 목표치를 2%p 하회할 때마다 1점씩 감점 (최대 기본점수의 80%까지 감점 가능)
		목표치가 기준치보다 10%p 이내로 낮으면 최대 3점까지 가점
		목표치가 기준치보다 10~20%p 낮으면 최대 2.5점까지 가점 가능
총자산회전율이 아주 뛰어난 수준을 달성하면 제한 없이 가점 가능		

주: 1) 기준치는 임기 실제 실적치와 임기 평가목표치와 실제 실적치의 평균을 비교하여 낮은 점수를 적용

자료: 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」(2012)

중국의 임기운영실적평가 종합득점은 기본지표와 분류지표의 득점을 합한 후 실적평가계수를 곱하고 임기 내 3년의 연도운영실적평가지표 득점을 더하고 평가감점을 제해서 산출한다.¹⁰⁹⁾ 이때 실적평가계수는 기업 자산총액, 이윤과 세금 총액, 자기자본수익률, 경제적 부가가치, 사업소득, 평균직원 수, 기술투입비율 등의 요인을 가중계산하여 확정하며 에너지 절약을 달성하지 못하면 0.1~2점을 감점하도록 하고 있다.

마. 평가 결과 및 환류

뉴질랜드의 평가 결과는 차기 이사회 및 임원 구성, 그리고 보수책정에 고려될 수 있다. 평가 결과는 원칙적으로 이사회가 직무성과를 분석하고 문제점 발굴 및 개선책을 찾는 데 활용되기 때문에 평가 결과가 이사회 및 임원의 임면 및 보수에 직접적으로 영향을 미치도록 하는 법적 구속력은 없다. 그러나 평가결과는 주무장관이 이사회 구성원에 대한 재임명 및 교체 여부를 고려하는 데에 활용될 수 있다. 경영진은 이사회에 대해, 이사

109) 구체적으로 임기운영실적평가의 종합득점은 (국유자산보호증식률지표 득점+총자산회전율지표 득점+분류지표 득점)×실적평가계수+임기내 3년의 연도운영실적 평가결과 지표 득점-평가감점으로 산출한다.

회는 주무장관에 대해, 주무장관은 의회에 대하여 책임을 지도록 되어 있는데 이러한 책임기제의 연속성에 따라 공기업의 평가 결과는 중요도에 따라 경영진, 이사회, 주무장관에 대하여 영향을 미치게 된다.

또한 경영목표를 임직원의 개인성과평가와 연계시킨 경우에는 기업의 목표지수 달성에 기여도가 큰 임직원에게 승진, 급여 상승 등의 인센티브가 주어질 수도 있다.

중국의 연도운영실적평가와 임기운영실적평가의 평가등급은 A, B, C, D, E의 다섯 등급으로 나뉘고 전체 평가목표치를 완수하는 경우(경제적 부가가치 제외) C등급을 받는다.

중국의 중앙공기업 책임자의 보수는 기본급과 성과급으로 구성되는데, 이 중 성과급은 연도운영실적평가결과에 따라 차등지급된다. 성과급은 ‘성과급기수(기본수)×성과급배수’를 통해 산출되며 등급에 따른 구체적인 성과급배수는 <표 V-16>에 따라서 결정된다. E등급을 받은 경우에는 성과급이 없으며 A등급을 받은 경우에는 성과급은 기본급의 2~3배 수준이다.

<표 V-16> 중국 연도실적평가 결과에 따른 성과급 배수 산출 공식 및 성과급의 수준

등급	성과급
A	$[2 + (\text{평가점수} - \text{A등급시작점수}) / (\text{A등급최고한도점수} - \text{A등급시작점수})]$ 성과급은 기본급의 2~3배 수준
B	$[1.5 + 0.5 \times (\text{평가점수} - \text{B등급시작점수}) / (\text{A등급시작점수} - \text{B등급시작점수})]$ 성과급은 기본급의 1.5~2배 수준
C	$[1 + 0.5 \times (\text{평가점수} - \text{C등급시작점수}) / (\text{B등급시작점수} - \text{C등급시작점수})]$ 성과급은 기본급의 1~1.5배 수준
D	$(\text{평가점수} - \text{D등급시작점수}) / (\text{C등급시작점수} - \text{D등급시작점수})$ 성과급은 기본급의 0~1배 수준

주: 기업의 총수익이 전년보다 낮으면 성과급 배수는 전년보다 낮아야 한다.
 자료: 「中央企业负责人经营业绩考核暂行办法」(2012)

성과급의 70%는 연도운영실적평가 종료 후 당기에 지급되고, 나머지 30%는 임기운영실적평가 결과 등을 반영하여 임기평가 종료 후에 지급된다.¹¹⁰⁾ 임기운영실적평가 결과 A~C등급을 받은 책임자는 평가 결과를 반영하여 이에 상응하는 성과급을 지급받고, D

110) 2009년의 ‘중앙공기업 책임자 업무실적평가 실시방법(국자위령 제 22호)’에서는 당기에 지급되는 성과급과 임기운영실적평가결과가 반영되는 성과급의 비중이 60:40이었음

와 E등급을 받은 책임자는 평가점수에 근거하여 성과급을 삭감한다. 구체적인 성과급의 삭감공식은 다음과 같다.

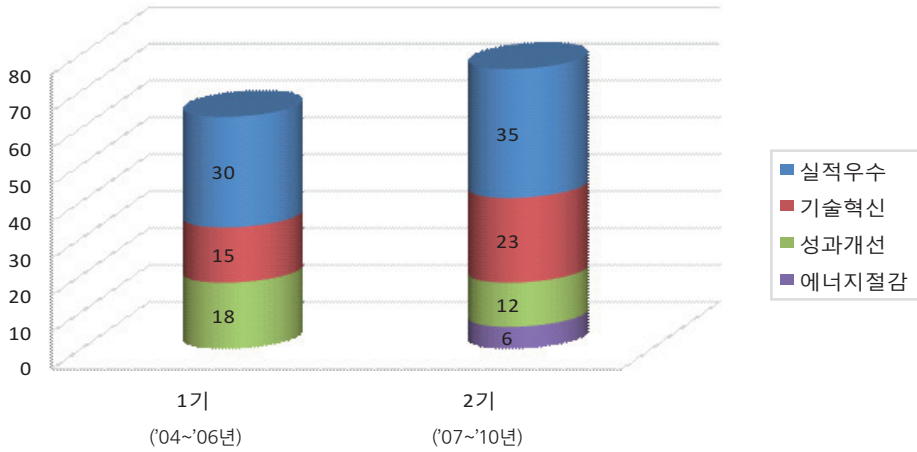
$$\text{성과급 삭감} = \text{임기 내 축적된 성과급} \times (\text{C등급 시작점수} - \text{평가점수}) / \text{C등급 시작점수}$$

국자위는 연도·임기운영실적평가 결과에 근거하여 책임자를 격려하고 처벌하며 평가 결과를 기업 책임자 임면의 중요한 근거로 활용한다. 임기운영실적평가 목표를 달성하지 못하거나 2년 연속 연도운영실적 평가 목표를 달성하지 못해 D나 E등급을 받은 기업의 경우 책임자의 직위를 조정할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 기업이 「중화인민공화국 회계법」과 「기업 회계기준」 등 관련 법규를 위반하거나 재무상태를 숨기고 알리지 않거나 허위보고한 경우에도 구체적인 경과에 따라서 국자위는 평가 등급을 낮추거나 감점 처리한다. 이 경우에 기업 책임자의 성과급 지급은 유보되며 일의 경과가 심각한 경우에는 법률적인 처분을 내리거나 기업 책임자의 업무를 조정하고 범죄 혐의가 있는 경우에는 법에 의거하여 사법기관에서 처리할 수 있도록 이송한다. 또한 기업에 중대한 부정적인 영향을 주거나 국유자산 손실이 나타난 경우에도 책임자의 성과급을 유보하고 기업의 등급을 낮추거나 감점 처리할 수 있다.¹¹¹⁾

또한 중국은 임기운영실적평가 결과에 따라서 별도로 특별상여금을 지급하도록 규정하고 있다. 1기(2004~6년)와 2기(2007~9년)에는 실적우수기업(业绩优秀企业)으로 각각 30개와 35개의 기업이 선정되었으며 2기에는 에너지절감기업도 특별상을 수상하였다 (그림 V-3 참조).

111) 책임자의 성과급을 유보하거나 기업의 등급 조정, 감점 처리가 가능한 경우는 책임자가 국가의 법률과 법규·규정을 위반한 경우나 중대한 전략적 실책을 야기한 경우, 중대한 안전·품질 과실 사고를 일으킨 경우, 중대한 환경오염 사고가 생긴 경우, 중대한 규율 위반과 법률 분쟁사건이 일어난 경우 등이다.

[그림 V-3] 임기운영실적평가에 따른 특별상 수상기업 수



자료: 국유자산감독관리위원회 홈페이지(www.sqsc.gov.cn)

그리고 4기(2013~2015년)에는 임기운영실적평가 결과에 따라서 다음과 같은 기업에 대해 특별상여금을 지급하도록 하고 있다.

<표 V-17> 임기운영실적평가 결과에 따른 특별상여금 지급 기준

구분	수여 기준
실적우수기업 (业绩优秀企业)	임기운영실적평가 결과 A등급을 받은 기업 중 연도운영실적평가를 3년 연속 A 등급을 받거나 A등급 2번, B등급 1번을 받은 기업
과학기술혁신 (科技创新)	임기 중 국가적으로 중대한 과학기술을 발전시킨 경우에 수여하는 것으로 중국 특히 금상을 수여받거나 중요한 국제규격을 제정한 기업
관리진보 (管理进步)	자산 부채비율을 합리적으로 통제하는 범위 내에서(공업기업 75%, 비공업기업 80%) 다음의 조건을 부합하는 기업에 수요함 - 효과와 수익의 대폭적인 증가 - 이윤 수준의 현저한 향상 - 우수한 가치창조 능력 - 손실을 만회하고 효력을 높인 뚜렷한 결과
국제화운영 (国际化经营)	임기 내 국제화 운영 효과가 현저한 기업
브랜드건설 (品牌建设)	임기 내 브랜드 건설에서 중대한 진전을 이룬 기업

〈표 V-17〉의 계속

구분	수여 기준
에너지절감 (节能减排)	<ul style="list-style-type: none"> - 임기 말 주요제품 단위 에너지 소모, 오염물질 배출 수준이 국내 동종 업종의 가장 좋은 수준에 접근하거나 국제적으로 동종업종의 선진적인 수준에 도달한 경우 - 임기 내 단위 에너지 소모 절감률, 주요 오염물질 배출량 절감률이 중앙 공기업 중에 우수한 경우 - 임기 내 에너지 절감이 투입 대비 크고, 에너지 절감 기술혁신 측면에서 중요한 극복을 이뤄낸 기업, 전 업종/전 사회적 측면에서 뚜렷한 에너지 절감을 이뤄낸 기업

바. 기관실적평가형 성과관리제도의 특징

기관실적평가형에 속하는 뉴질랜드와 중국의 성과관리제도를 비교하면 다음과 같다 (〈표 V-18〉 참조). 우선 중국과 뉴질랜드 모두 별도로 제정된 법률에 따라서 성과평가가 실시된다. 뉴질랜드는 「공기업법」에 따라서 이루어지며, 중국은 법률에 준하는 ‘임시방법’에 근거해 평가를 실시한다. 또한 중국의 ‘임시방법’에는 평가절차와 평가방법, 평가지표와 평가결과의 환류 등 평가와 관련된 모든 내용이 포함되어 있다.

중국과 뉴질랜드 모두 경영평가를 주관하는 별도의 기관을 설치해 운영하고 있으며, 주무부처가 경영평가에 관여하지는 않는다. 중국은 국무원 국유자산관리감독위원회에서 평가를 주관하고, 뉴질랜드는 재무부 내 COMU에서 평가업무를 담당하도록 하고 있다. 평가업무를 주관하는 부처 외에 외부기관이나 전문가가 평가과정에 참여하지는 않으나 회계와 관련된 부분에서는 뉴질랜드는 민간 회계법인이 평가에 일부 참여하고, 중국은 공기업 내 감사위원회에서 보고서 검토를 통해 평가의견을 국자위에 제출하는 식으로 일정 부분 평가에 참여하고 있다.

〈표 V-18〉 기관실적평가형 성과관리제도의 특징

구분	뉴질랜드	중국
법적근거	「공기업법」, 「회사법」	「중앙공기업책임자업무성과평가임시방법(국자위령)」
평가주체	재무부 COMU (Crown Ownership Monitoring Unit)	국무원 국유자산감독관리위원회
	회계 관련 전문적 업무는 회계법인이 수행	공기업 내부 감사위원회

〈표 V-18〉의 계속

구분	뉴질랜드	중국	
평가대상	공기업(SOE)	국유자산감독관리위원회가 출자인 직책을 수행하는 중앙 공기업	
평가과정	평가절차	경영전망서 송부(주무부처)→ 경영전략서 제출(공기업)→기업경영목표 확정→경영평가→공기업 연차보고서 발간(COMU)	운영실적책임서 조인(국자위)→공기업 운영결과보고서 제출(국자위, 감사위원회)→국자위평가
	평가지표	주무부처와 공기업간 협의에 의해 결정된 핵심성과지표(KPIs) 및 재무지표	연도: 기본지표(2개, 총이윤, EVA), 분류지표(2개) 임기: 기본지표(2개, 국유자본유지증가율, 총자산회전율), 분류지표(2개)
	평가방법	계량평가(재무성과)와 비계량평가(비재무적 성과)를 혼합하여 평가함	목표치의 달성정도에 따라 점수를 부여하되 목표치와 기준치를 비교하여 기본 점수에서 가(감)점함
평가결과환류	결과와 보수의 연계	평가결과는 이사회에 제공되어 임직원 보수수준 책정에 참고	연도운영실적평가 결과에 따라 매년 성과급의 70%를 지급하되 30%는 임기운영실적평가 결과를 반영하여 임기평가 종료 후에 지급 임기운영실적평가 결과에 따라서 특별상여금 지급
	결과와 임면의 연계	주무장관에 의한 이사회 구성 결정에 참고, 이사회에 의한 경영진 임면 여부 결정에 참고	임기운영실적 평가목표를 달성하지 못하거나 2년 연속 연도운영실적 평가목표를 미달한 경우 책임자의 직위를 조정할 수 있음
	기타	평가지표가 임직원의 개인성과 지수와 연계되어 있을 경우에는 승진, 급여결정에 참고	

평가 대상은 평가를 주관하는 기관에서 관리하고 있는 공기업으로 주로 시장형 공기업의 성격을 띠는 기관을 대상으로 한다. 뉴질랜드는 기관평가의 성격을 가지며, 중국의 경우 외형적으로는 기관장평가의 성격을 가지나 평가지표 등을 감안했을 때 실질적으로는 기관평가로 볼 수 있다. 중국의 성과평가가 이런 특징을 갖는 것은 기관평가가 인사평가와 직접적으로 연계되어 있는 중국 성과관리제도만의 특징이라고 볼 수 있다.

기관실적평가형 국가의 경우 중국은 운영실적책임서(经营业绩责任书), 뉴질랜드는 경

영전망서(Letter of expectation)를 조인한 뒤 결과보고서를 제출하고 이에 따라 평가를 실시해 발표하는 절차를 따른다. 이때 중국은 운영실적책임서를 주관부처인 국자위와 조인하나 뉴질랜드는 주무부처로 경영전망서를 송부하는 데에서 국가 간 차이가 나타난다.

평가주기에 있어서도 중국과 뉴질랜드의 경우 1년 주기로 평가가 이루어지지만, 중국은 3년 주기의 임기운영실적평가를 함께 실시하고 있다. 뉴질랜드는 회계종료일인 6월 30일 이후에 평가가 시작되어 이듬해 1월 이전에 평가 결과가 공개되며, 중국은 전년도에 조인된 운영실적책임서를 바탕으로 4월 말에 공기업이 제출한 운영실적 결과보고서에 대한 평가를 실시해 6~8월경 평가 결과가 발표된다.

중국과 뉴질랜드 모두 평가에 있어 재무적지표를 주로 활용하나 뉴질랜드의 경우 비재무적 성과에 대한 평가도 함께 병행하고 있으며 평가방법에 있어서도 재무적지표에 대해서는 계량적인 평가방법을 적용하고 있다. 다만 뉴질랜드에서 비재무적성과에 대해서도 점차 계량지표의 비중이 높아지고 있는 추세는 특이할 만하다

평가 결과는 임직원의 보수와 연계되는데 뉴질랜드에서 평가 결과는 보수수준 책정에 참고자료로 활용되며, 중국은 연도·임기운영실적평가 결과를 반영하여 성과급이 지급되도록 명시되어 있다. 또한 중국은 임기운영실적평가 결과에 따라 특별상여급이 지급된다.

중국에서는 임기운영실적평가 목표를 달성하지 못하거나 2년 연속 연도운영실적평가 목표를 미달한 경우 책임자의 직위를 조정할 수 있게 되어 있으며 뉴질랜드는 이사회 구성이나 경영진의 임면 여부 결정에 참고하도록 하고 있다.

3. 모니터링형 성과관리제도

본 연구에서 모니터링형 성과관리제도는 주무부처와 이사회 간 설정한 경영목표를 바탕으로 연차보고서를 제출하고 이에 대해 점검(회계감사 등)을 수행하여 통합 연차보고서를 발행하는 방식을 의미한다. 스웨덴과 캐나다, 이탈리아와 핀란드 등의 국가가 모니터링형 성과관리제도를 운영하고 있으며, 본절에서는 이들 중 스웨덴의 성과관리제도를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

가. 도입배경 및 시기

스웨덴은 북유럽 사민주의(social democracy) 이념을 통치기반으로 하는 대표적인 복지국가로서 국민들에게 최대한의 서비스를 제공하고자 큰 정부가 유지되고 있다. 이에 따라 스웨덴의 다양한 산업분야에서 공공부문이 차지하는 비중이 상당히 크며, 공기업은 산업발전과 고용 확보를 위한 중요한 역할을 하고 있다. 공기업의 효율적인 운영을 위해서 스웨덴 정부는 공기업의 소유주로서의 역할을 수행하며, 공기업을 민간기업과 동일한 방식으로 운영하고자 노력하며 민간과 다른 투명하고 효율적인 경영을 위해 국가 회계기준의 적용을 통한 공기업의 평가기반을 마련하였다.

나. 법적 근거

회계감사를 중심으로 한 스웨덴 공기업의 성과관리 및 경영평가 민간기업과 동일하게 「회사법(Companies Act)」의 적용을 받는다. 민간 유한책임회사와 마찬가지로 유한책임 공기업은 「회사법」의 적용을 받으며, 공기업에만 적용되는 특별조항은 없다. 또한 시장 경쟁체제의 유지나 회계감사 등을 위해 민간기업에 적용되는 「경쟁법(Legislation on competition)」, 「회계법(Accounting legislation)」, 「내부자법(Insider Act)」 등이 공기업에도 동일하게 적용된다. 「회사법」은 공기업 운영의 기본이 되는 법률로서 기업구조와 이사회-기관장-관리자의 3단계로 이어지는 내부지배구조 및 운영체계에 대해서 규정하고 공기업도 이에 따라 운영될 것이 요구된다. 또한 국가회계기준을 정하는 「회계법」과 내부자정보를 통한 도덕적 해이를 방지하는 내용의 「내부자법(Insider Act)」 등 민간기업에 적용되는 법률이 공기업에도 동일하게 적용된다. 이처럼 민간기업과 공기업에 적용되는 법률에 차이가 없는 것은 스웨덴 정부가 공기업에 대해 가지는 인식에서 기인한다. 스웨덴에서 공기업은 다른 민간기업과 마찬가지로 유한책임 주식회사(incorporated)의 형태로서 정부가 기업의 전부 혹은 일부의 주식을 직접투자의 형태로 보유하며 국가는 공기업의 소유주로서의 역할을 수행하면서 민간기업과 동일한 방식으로 운영하고자 노력한다. 또한 국가의 주권은 국민으로부터 나오고 국민의 대표인 의회가 공기업의 소유주인 정부를 통제하기 때문에 결과적으로 공기업은 국민이라는 주주에 대한 책임을 갖고 공적목표를 수행하는 기업으로 볼 수 있고 이에 따라 공기업도 구조적으로는 민간기업과

다르지 않으므로 일반기업에 적용되는 법규정을 동일하게 적용하는 것이다.

스웨덴 공기업이 민간기업과 다른 점은 정부가 스웨덴 기업지배구조 코드(Swedish Corporate Governance Code)에 따른 운영을 공기업 이사회에 요구한다는 점이다. 스웨덴의 기업지배구조 코드는 스웨덴 공기업정책의 기본원칙으로 정부가 지분을 보유하고 있는 공기업은 이 원칙을 지키도록 요청을 받는다.¹¹²⁾ 코드에는 공기업 지배구조 및 이사회 및 경영진의 평가에 대한 포괄적인 규정이 포함되어 있지만 임직원의 임면 및 평가에 관해서는 정부가 아닌 각 기업의 이사회가 책임을 지며, 정부가 공기업의 경영진을 직접 추천 혹은 지명한다는 규정은 없다. 그러므로 스웨덴의 공기업은 「회사법」에 근거한 기업 외부공시 가이드라인 및 스웨덴 기업지배구조 코드에 따라 운영되고 평가된다고 볼 수 있다.

다. 모니터링의 주체 및 대상

1) 모니터링 주체

스웨덴에서는 재무부 내 공기업국(Division for SOEs) 및 기업분석국(Division for corporate governance and analysis)에서 회계감사 중심의 경영공시 및 보고서 발간 등의 업무를 수행한다. 공기업은 외부공시 의무에 따라서 연차보고서를 공기업국(Division for SOEs)에 제출하고, 공기업국은 이를 요약해서 공기업 통합 연차보고서를 발행한다. 즉 스웨덴 정부는 공기업 평가에 적극적으로 관여하기보다는 연차보고서 발간 등의 업무를 통해서 공기업의 운영이 기업의 가치를 극대화하고 사회적 가치에 부합하도록 유도하는 역할을 주로 하고 있다고 볼 수 있다.

2) 모니터링 대상 공공기관 범위

모니터링 대상은 정부가 100%의 지분을 보유한 공기업(41개)과 일부 지분을 보유한 공기업(14개)으로 총 55개 기업이다(2011년 말 기준). 정부는 공기업이 특별한 공적책임을

112) 다만 개별 공기업이 이를 적용하지 않을만한 합당한 이유를 제시할 수 있다면, 지키지 않아도 관계없다.

수행하도록 유도하고 특정 경영목표를 추구할 수 있는 환경을 조성하기 위해 공기업 유형을 두 가지로 분류하였다. ‘시장이윤을 추구하는 기업(companies operating under market conditions)’은 민간기업과 유사하게 효율성 및 수익성 추구 등의 요구조건을 만족해야 하며, ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업(companies with special interests)’은 이윤만을 추구하는 기업과는 다르게 기업 외부의 사회적 목표를 추구하는 것이 허용된다.

라. 모니터링의 과정

1) 모니터링 절차

스웨덴 공기업에 대한 모니터링은 주무부처와 이사회 간 경영목표 설정 → 연차보고서(Annual Report) 제출 → 지속가능성 보고서(Sustainability Report) 제출 → 재무부의 공기업 통합 연차보고서(Annual Report State-owned Companies) 발행의 순서대로 이루어진다. 공기업은 매년 주무부처와 공기업 이사회 간 협의를 통해 경영목표를 설정하는데 경영목표는 원칙적으로 5~7년 정도의 중장기적 관점을 추구하도록 되어있으며, 이사회와 경영진은 경영목표를 달성하기 위한 세부 지표를 설정한다.

그리고 공기업은 전년도의 경영성과를 요약한 연차보고서를 차년도 3월 31일까지 정부에 제출해야 하며 제출된 연차보고서는 국회(Riksdag) 내 감사기관에 전달된다. 이때 감사기관은 연차보고서와 관련하여 권고안을 내놓을 수 있다.

또한 연차보고서에 공기업 특별보고서를 포함시키도록 함으로써 공기업이 사회적 책임을 수행하도록 권장한다. 이때 포괄적인 외부환경 분석 노력, 직원들에 대한 균등기회 보장·다양성관리 정책, 환경보호를 위한 노력, 배당정책 등에 관한 내용이 포함되어야 한다. 이외에도 공기업은 연차보고서와 별개로 환경보전, 이해관계자와의 관계, 지속적인 가치 창출노력 등 기업의 지속가능성 이슈에 대한 보고서를 3월 31일까지 함께 제출하여야 한다. 공기업은 지속가능성보고서를 통해 지속적 발전을 위한 사항을 경영전략에 포함시키기 위한 노력, 전략의 채택이 기업의 미래성과에 미치는 영향 등을 분석해야 하며 지속가능 경영 업무를 목적에 맞게 추진하기 위한 구체적인 실행방안도 함께 포함시켜야 한다.

다음 단계로 재무부에서는 각 공기업의 연차보고서와 지속가능성 보고서를 취합하여

공기업 전체를 포괄하는 공기업 통합 연차보고서를 발간한다. 보고서의 서론에는 스웨덴 공기업의 소유권 행사 정책 및 기업지배구조 정책 등이 소개되어 있으며 정부가 공기업의 주주로서 취할 수 있는 역할, 목표, 주요 정책에 관한 세부사항이 기술되어 있고 본문에는 공기업 전체의 재무적·비재무적 정보가 나타나 있다. 또한 전체 공기업의 재무제표 중 주요한 계정의 데이터가 포함되어 있으며 ‘시장이윤을 추구하는 기업’과 ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’으로 나누어 재무사항이 분석되어 있다. 통합 연차보고서에서는 공기업의 사회적 측면을 강조하는 특징도 보인다. 보고서에는 우수한 지속가능성 활동 사례가 소개되어 있으며 모든 기업의 여성정책, 환경문제 대응, 윤리정책, 다양성 관리정책 등의 실시 여부 등이 포함되어 있다.

2) 모니터링 지표 및 방법

모니터링 지표는 스웨덴 기업지배구조 코드를 바탕으로 공기업과 주무부처의 합의에 따라 자율적으로 결정되며 ‘시장이윤을 추구하는 기업’과 ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’은 모니터링 지표의 특성을 다르게 설정할 수 있다.

‘시장이윤을 추구하는 기업’은 원칙적으로 재무적 성과를 평가받는데 이는 기업의 재무 개선(financial development)을 점검하고 평가하기 위한 것으로 민간기업과 크게 다르지 않다. 공기업은 재무적 목표의 추구를 통해 경쟁력을 확보하고, 기업 가치를 지속적으로 증가시키며, 시장경제의 왜곡을 방지하도록 노력한다. 공기업이 공개해야 하는 재무적 목표는 <표 V-19>와 같은데, 대차대조표 목표와 수익성 목표, 자본구조 목표, 배당 목표 등으로 나뉘며 각각의 목표에 따라 3~4개의 지표로 평가된다.

<표 V-19> 스웨덴 재무성과 평가지표

평가목표	평가목적	평가지표
대차대조표 목표	재무구조의 경영목표 적합성	자본비용, 자본구조, 자본자산 가격결정모형(CAPM)에 의한 평가
수익성 목표	수익 창출능력	자기자본이익률(ROE), 총자산순이익률(ROA), 이자보상배율
자본구조 목표	자본구조의 건전성	자산자본비율, 자본커버비율, Tier 1 비율
배당 목표	대 주주 책임성	배당계획, 배당률

자료: 스웨덴 공기업 통합 연차보고서(2012)

‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’에는 사회경제적 목표가 설정되고, ‘시장이윤을 추구하는 기업’과는 재무적 목표의 요구조건이 다르다. 사회경제적 목표를 설정하는 것은 기업의 지배구조, 지속가능 활동, 사회적 임무수행을 점검하고 평가하기 위한 것으로 이를 통해 공기업이 상업적 측면에서는 다소 바람직하지 않더라도 경제적 가치로 산출할 수 없는 사회적 이익을 추구하도록 한다. 사회경제적 목표는 주로 각 공기업의 설립 목적을 참고하여 설계된다.

마. 모니터링 결과의 환류

1) 결과와 보수의 연계

모니터링 결과는 공기업 이사회에 의한 고위직 임면과 보수수준 결정의 근거자료로 활용된다. 이사회는 공기업 고위관리자의 보수체계 가이드라인(Guidelines for terms of employment for senior executives in State-owned companies)¹¹³⁾에 따라 보수수준을 결정하며 고위관리자의 보수 총액은 동종 민간기업의 보수 수준을 초과하지 않는 수준에서 적절하게 설계되어야 한다. 그러나 가이드라인에서는 임원에게 성과급을 지급하는 것을 금지하고 있으므로 경영평가 결과에 따른 성과급 지급은 불가능하다.

2) 결과와 경영목표와의 연계

모니터링 결과는 이사회에 제공되어 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용된다. 공기업이 추구하는 경영목표는 중장기 목표이고, 통합 연차보고서에 포함되는 지표는 단년도 지표이기 때문에 모니터링 결과는 사업의 지속여부 결정과 추진 속도의 조절, 차년도 지표설정 등에 활용된다.

모니터링 결과에 따른 후속조치는 각 공기업이 개최하는 연차 주주총회에서 의결된다. 연차 주주총회는 매년 4월 30일 이전에 개최되도록 권고되고 있으며 여기에는 특별한 제한사항이 없는 한 누구나 참석 가능하고, 특히 국가가 50% 이상의 지분을 보유하고 있거나 직원 수가 50인 이상인 공기업의 총회에는 국회의원들이 참석할 수 있는 권리가

113) 가이드라인은 합리적인 보수체계를 설계하여 공기업의 책임성과 투명성을 높이기 위해 제시되었다.

있다. 총회에서는 이사회 의장 선출, 이사회 및 임직원의 보수 결정, 사업원칙에 대한 의결 등이 이루어진다.

바. 모니터링형 성과관리제도의 특징

스웨덴의 모니터링형 성과관리제도의 특징을 법적 근거와 주체, 대상, 과정, 결과 환류 등의 측면에서 살펴보면 <표 V-20>과 같다.

<표 V-20> 모니터링형 성과관리제도의 특징

구분		스웨덴
법적 근거		「회사법(Companies Act)」, 「경쟁법(Legislation on Competition)」, 「회계법(Accounting legislation)」, 「내부자법(Insider Act)」 등 민간기업과 동일한 법률이 공기업의 회계감사에 활용됨
모니터링 주체	모니터링 주관	재무부 내 공기업국(Division for SOEs) 및 기업분석국(Division for corporate governance and analysis)이 회계감사 결과를 취합한 공기업 연간 보고서 발간을 주관함
	외부기관 참여 여부	회계에 대한 기술적인 감사는 민간 회계법인이 수행하여 작성된 보고서를 공기업에 제공함
모니터링 대상		정부가 지분을 보유한 55개 공기업
모니터링 과정	모니터링 절차	주무부처와 이사회 간 경영목표 설정 → 연례보고서 제출 → 지속가능성 보고서 제출 → 회계감사 → 재무부의 공기업 통합 연간보고서 발간
	모니터링 지표	민간기업의 재무제표 분석에 활용되는 재무비율을 중심으로 구성되며 특별한 사회적 이익을 추구하는 기업의 경우에는 지속가능 활동 수행 여부 등을 보고서에 추가함
	모니터링 방법	회계법인이 감사를 수행하고 재무부가 이를 취합하여 각 공기업의 이사회에 제공함으로써 의사결정을 위한 근거자료로 활용됨
모니터링 결과 환류	결과와 보수의 연계	감사결과가 공기업 이사회에 제공되어 보수수준 책정 근거자료로 활용, 보수체계 가이드라인의 규제에 의해 임원진에 대한 성과급 지급은 불가하기 때문에 차년도 연봉 결정에 활용됨
	결과와 임면의 연계	이사회가 임면에 관한 권한을 갖고 있기 때문에 감사 결과에 따른 임면 여부는 이사회에서 결정하여 연차주주총회에서 최종적으로 승인됨
	기타	평가결과는 공기업의 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용되어 사업의 지속여부 결정과 추진속도 조절에 활용됨

모니터링형 성과관리제도를 도입한 스웨덴에서는 공기업에 대해 민간기업과 동일한 「회사법」, 「회계법」 등의 적용을 통해 경영목표 달성을 유도하고자 한다. 「회사법」은 이사회 운영 등 내부지배구조 및 운영체계에 대한 내용을 규정하고 「회계법」, 「경쟁법」, 「내부자법」 등 주식회사의 운영을 규정하기 위한 법률이 공기업에 그대로 적용된다. 특히 스웨덴 지배구조 코드(Swedish Corporate Governance Code)는 이사회 및 경영진의 평가에 대한 가이드라인으로 공기업에 적용되나, 적용하지 않을 합리적인 근거가 있는 경우 따르지 않아도 무방하다.

공기업의 성과관리 업무를 담당하는 것은 재무부 내 공기업국 및 기업분석국이다. 주무부처는 경영목표설정 과정에서 공기업의 이사회와의 협의를 통해 관여하고 평가과정에는 개입하지 않는데 이는 재무부 내 공기업국이 정부를 대표하여 주주로서의 역할을 수행하기 때문이다. 전문적인 회계감사 업무는 민간 회계법인이 담당하며 이는 민간기업과 다르지 않다. 민간 회계법인이 회계감사보고서를 공기업에 제출하면 공기업이 이를 재무부에 제출하고, 공기업국은 이를 취합하여 공기업 통합 연차보고서를 발간한다.

평가 대상 공기업은 정부가 지분을 보유하고 있는 공기업이며 성과관리 결과는 기관의 성과를 대상으로 하는 것이므로 이에 대한 책임은 경영진이 이사회에 대해 지는 것이 원칙이다. 이 점이 한국의 성과관리제도와 가장 큰 차이를 보이는 것으로 이는 스웨덴 정부가 기관 혹은 기관장을 직접적으로 평가하는 방식으로 성과관리를 하지 않기 때문이다.

모니터링에는 민간기업과 동일하게 1년 주기의 회계연도를 적용하며 공기업은 1년간의 경영활동에 대한 보고서를 3월 31일까지 재무부에 제출한다.

재무부가 발간하는 보고서에 포함되는 지표는 공기업과 주무부처 간 합의에 의해 결정된다. 주로 대차대조표 목표, 수익성 목표, 자본구조 목표, 배당 목표 등을 평가하기 위한 재무지표(계량지표)가 대부분이며 회계감사를 거친 데이터를 산식에 적용하여 도출한다. 특별한 사회적 이익을 추구하는 기업은 기업의 지배구조, 지속가능 활동, 사회적 임무 등을 사회경제적 목표로 설정할 수 있으며 이 내용은 수행 여부만을 보고서에 적시하도록 하고 있다.

또한 스웨덴에서는 감사 결과를 이사회에 제공하여 경영진의 임면과 보수수준 결정의 근거자료로 활용할 수 있지만 임원에 대한 성과급 지급은 금지하고 있으므로 모니터링

결과는 차년도의 연봉계약 및 경영진의 임면에 영향을 미친다. 또한 모니터링 결과는 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용되어 사업의 지속 여부 결정과 추진속도 조절에 활용된다.

4. 유형별 성과관리제도의 비교분석

각각의 제도의 성격을 명확하게 정의내리기는 어렵지만, 본 연구에서는 각국의 제도가 가지고 있는 큰 특징을 중심으로 성과관리제도를 세 가지 유형으로 분류해서 연구하였다. 성과협약평가형은 공공기관과 관리부처가 성과협약을 체결하고 이 내용을 바탕으로 성과를 점검 혹은 평가하는 방식으로 볼 수 있으며, 기관실적평가형은 미리 정해진 평가(성과)지표를 바탕으로 기관의 설적을 평가해 그 결과를 보수나 임면에 연계하는 방식이라고 생각할 수 있다. 또한 모니터링형 성과관리제도는 주무부처와 이사회 간 설정한 경영목표를 바탕으로 연례보고서를 제출하고 이에 대해 점검(회계감사 등)을 수행하여 연간보고서를 발행하는 성과관리방식이다.

가. 유형별 성과관리제도의 특징

유형별 성과관리제도의 특징을 살펴보기에 앞서 국가별 성과관리제도에서 나타나는 특징을 살펴보면 <표 V-21>과 같다. 성과관리를 위한 별도의 법률 제정과 별도의 관리부처 설치 등은 스웨덴을 제외한 다른 국가에서도 공통적으로 나타나는 특징이었으나 뉴질랜드와 스웨덴은 평가에 외부기관을 참여시키지 않는 것으로 나타났다. 평가 대상에는 공기업이 모두 포함되었으나 영국과 프랑스는 공기업 외의 공공기관도 평가에 포함하고 있다. 또한 대부분의 국가에서 기관평가의 형태를 띠고 있었으나 중국은 기관장 평가의 형태로 평가가 이루어졌다. 평가는 주로 비재무적 지표와 재무적 지표에 대해 함께 이루어졌고, 평가 결과에 대한 연간보고서는 중국을 제외한 모든 국가에서 발간하였다. 평가주기에 있어서는 영국과 뉴질랜드, 스웨덴은 1년 주기, 프랑스는 3~5년 주기의 평가가 이루어졌으며 중국은 예외적으로 1년 주기 평가와 3년 주기 평가가 함께 이루어지고 있다. 마지막으로 평가 결과의 환류 측면에서 영국과 중국에서는 결과가 보수와 연

계되어 성과급 지급에 영향을 미쳤으나 임면에는 결과와 직접적으로 연계되어 있는 강제규정이 없는 것으로 나타났다.

〈표 V-21〉 국가별 성과관리제도의 특징

구분		성과협약평가형		기관실적평가형		모니터링형
		영국	프랑스	뉴질랜드	중국	스웨덴
법적근거	별도의 법률적 근거	○	○	○	○	×
평가주체	평가주관	○	○	○	○	×
	외부기관 참여 여부	○	○	×	○	×
평가 대상 범위	공기업	○	○	○	○	○
	그 외 공공기관	○	○	×	×	×
평가 대상에 따른 유형화	기관평가	○	○	○	×	○
평가과정	평가절차	○	○	○	×	○
	평가주기	1년	3~5년	1년	1년(연도) 3년(임기)	1년
	평가지표 및 방법	재무적지표	○	○	○	○
비재무적지표		○	○	○	×	○
평가결과 환류	결과-보수 연계	○	×	×	○	×
	결과-임면 연계	×	×	×	×	×
	기타	○	○	○	×	○

주: 1) 성과급 지급이 명시되어 있지 않고 참고사항으로 쓰이는 경우는 X로 표시

2) 기관의 존재 여부나 공기업의 경영목표 수정이나 사업관리의 근거자료로 활용 등

유형별 성과관리제도를 평가근거와 주체, 대상, 과정, 결과의 환류의 측면에서 비교하면 〈표 V-22〉와 같다.

〈표 V-22〉 유형별 성과관리제도의 특징

구분		성과협약평가형 (예: 영국, 프랑스)	기관실적평가형 (예: 뉴질랜드, 중국)	모니터링형 (예: 스웨덴)
법적 근거		• 공공기관 관리를 위한 별도의 법률적 근거 마련	• 공공기관 관리를 위한 별도의 법률적 근거 마련	• 별도의 법률적 근거 없음-민간기업에 적용되는 법률 그대로 적용
평가주체	평가주관	• 공기업 관리를 위한 별도의 관리감독 부처	• 경영평가를 위한 별도의 관리감독부처	• 별도의 관리부처 없음 • 회계법인의 회계감사에 대해 재무부가 감독
	외부기관 참여 여부	• 외부전문가 참여 • 독립된 평가단을 구성하거나 외부전문기관에 위탁하는 경우도 있음(영)	• 외부기관이 참여하는 경우도 있음(중국)	-
평가 대상		• 공기업을 포함한 산하 공공기관	• 공기업 (주로 시장형 공기업)	• 정부지분 보유 공기업
평가과정	평가절차	• 경영목표 설정→보고서 제출→경영성과평가(관리감독 부처, 공기업 전담팀, 의회, 감사원)→연간보고서 발간	• 경영목표 설정→결과보고서 제출→경영평가→연간보고서 발간(뉴)/평가결과발표(중)	• 경영목표 설정→보고서 제출→회계감사→연간보고서 발간
	평가지표	• 재무적·비재무적 성격의 지표를 모두 평가에 적용	• 주로 재무적 지표를 활용 • 비재무적 성과도 일부 포함(뉴)	• 주로 재무비율을 중심으로 구성 • 특별히 사회적 이익을 추구하는 기업의 경우 지속가능 활동 수행 여부 등을 추가
	평가방법	• 계량평가와 비계량평가의 병행	• 주로 계량평가 • 비계량평가도 일부 병행(뉴)	• 회계법인의 감사
평가결과환류	결과와 보수의 연계	• (영)평가 결과를 성과급과 연계 • (프)평가 결과에 따른 성과급 지급은 각 기업에 자율권 부여	• (뉴)보수 수준 책정자료에 참고자료로 활용 • (중)성과급 지급과 연계, 특별성과급 지급	• 이사회에 보수 수준 책정에 근거자료로 활용 • 별도의 성과급 지급과는 연계되지 않음
	결과와 임면의 연계	• (영)평가 결과를 기관장 및 이사회 구성원의 재임과 연계 • (프)평가 결과와 임면의 연계는 개별 기업에 자율권 부여	• 이사회 구성이나 임원진의 임면 결정에 참고할 수 있도록 되어 있음(강제규정은 아님)	• 감사 결과에 따른 임면 여부는 이사회 결정 사항

〈표 V-22〉의 계속

구분		성과협약평가형 (예: 영국, 프랑스)	기관실적평가형 (예: 뉴질랜드, 중국)	모니터링형 (예: 스웨덴)
평가결과 과 환류	기타	<ul style="list-style-type: none"> • (영)기관 폐지 여부, 민영화 판단 근거 등으로 활용, 평가 결과가 우수한 기업은 차년도 평가 면제 • (프)평가 결과의 환류가 대국민 공공서비스 만족도에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> • (뉴)개인의 승진이나 급여 결정에 참고자료로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용 • 사업의 지속 여부 결정과 추진속도 조절에 활용됨

성과협약평가형과 기관실적평가형은 평가를 위한 별도의 법률적 근거를 가지고 있었으나 모니터링형은 별도의 법률을 제정하지 않고 민간기업에 적용되는 법률을 그대로 공기업에 적용하였다. 다만 기관실적평가형의 경우 법률에 근거를 두고 실시되었으나 성과평가협약형은 규정이나 원칙 등에 근거를 두고 실시돼 기관실적평가형이 좀 더 상위법에 성과관리와 관련된 내용을 포함하고 있음을 알 수 있었다.

또한 성과협약평가형과 기관실적평가형은 성과관리를 위한 별도의 관리감독부처를 운영하는 데 반해 모니터링형은 재무부 산하의 공기업국 및 기업분석국에서 평가를 지원한다. 모니터링형의 경우 민간 회계법인의 회계감사에 대해 재무부가 감독하는 형태를 취하고 있다. 외부기관 혹은 전문가의 평가 참여는 유형별로 차이가 나타났는데 성과협약형은 외부기관 혹은 전문가의 참여가 활발한 데 반해서 기관실적평가형에서는 국가별로 차이가 나타났고, 모니터링형은 외부기관의 참여가 나타나지 않았다. 특히 영국의 경우 관리감독 부처의 판단에 따라서 개별 기관별로 독립된 평가단을 구성하거나 외부 전문기관에 위탁하는 경우도 있는 것으로 나타났으며, 중국에서는 공기업 내부 감사위원회가 평가에 참여하는 것으로 나타났다.

평가유형은 기관을 대상으로 하는 평가와 기관장을 대상으로 하는 평가, 기관평가와 기관장평가의 혼합형으로 분류해볼 수 있다. 이 경우 성과협약형과 모니터링형은 기관평가이나 기관실적평가형에서는 국가별로 차이가 나타났다. 뉴질랜드는 기관을 대상으로 한 평가인 데 반해, 중국은 외형적으로는 기관장평가 형식을 보이고 있으나 평가내용에 있어서는 기관평가의 성격을 가지는 혼합형으로 볼 수 있다. 또한 세 유형 모두 평가는 주로 공기업을 대상으로 이루어졌으며 성과협약평가형에서는 산하 공공기관에 대한

평가도 함께 이루어졌다.

평가절차의 측면에서는 유형별로 차이가 크게 나타나지 않았다. 공통적으로 경영목표를 설정하고 보고서를 제출하고 평가(혹은 회계감사)를 거쳐 평가 결과가 나왔으며 대부분의 국가들이 연간보고서를 발간하는 데 반해 중국은 별도의 연간보고서를 발간하지 않는 것이 차이점이라고 볼 수 있다. 평가주기는 유형별로 특징이 나타나기보다는 국가별 혹은 대상 기관별로 차이가 나타났다. 영국의 공기업, 뉴질랜드와 스웨덴, 중국의 연도운영실적평가는 1년 주기로 평가를 실시하고 있으나 영국의 비부처형 공공기관, 프랑스, 중국의 임기운영실적평가는 3년 이상의 주기로 평가가 이루어지고 있다.

세 유형 모두 재무적 지표와 비재무적 지표에 대한 평가를 함께 하고 있는데 특히 프랑스의 경우 경영보고서에서는 재무적인 지표를 평가하고 사회보고서에서 비재무적 지표를 평가하는 혼합적인 형태를 가지고 있다. 평가방법에 있어서 가장 두드러지는 것은 성과협약평가형이다. 성과협약평가형은 정부와 공공기관이 성과협약(경영계약)을 체결하여 장기적 관점의 경영목표를 부여하고 정부가 이에 의거해 경영성과를 점검하고 있다. 또한 중국은 기준치와 목표치를 비교해 이에 따라 실적치를 평가하는 계량적인 방법을 사용하며 모니터링형은 재무지표에 대해 회계감사를 통해 내용을 확정하고 있다.

평가 결과의 환류는 유형별 특징이 나타나기보다는 국가별로 처한 상황이나 공기업 관리방식, 지배구조 등에 따라서 다양한 모습으로 나타났다. 영국이나 중국의 경우 평가 결과를 성과급 지급과 연계하도록 하였으나 그 외 국가에서는 평가 결과를 보수 수준 결정 등에 참고하는 수준이었다. 또한 평가 결과와 임면은 대부분의 국가에서 이사회 구성이나 경영진 임면 결정에 참고하도록 하였으나 강제규정은 아니므로 구속력이 낮은 편이었다. 그러나 영국은 평가 결과를 기관의 존속 여부나 민영화 결정 등의 자료로 활용하며 스웨덴도 감사 결과를 공기업의 경영목표 수정 및 사업관리의 근거자료로 활용하고 있다. 또한 영국은 평가 결과가 우수한 경우 차년도 평가를 면제해주는 별도의 인센티브를 제공하고 있다.

나. 유형별 성과관리제도의 기능적 특징

이 절에서는 앞서 살펴본 유형별 성과관리제도의 기능적 특징을 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 우선 성과관리제도와 관련된 주요 이슈를 정부와 기관 차원으로 나누고

각각의 제도가 가지는 특징을 비교하면 <표 V-23>과 같다.

<표 V-23> 주요 이슈별 유형별 성과관리제도의 기능적 특징

구분		성과협약평가형	기관실적평가형	모니터링형
정부 차원	책임경영 강화	강	중	약
	방만경영 지양	중	강	약
	원활한 제도 운영	약	중	강
기관 차원	장기적인 경영목표 달성	강	약	약
	지속가능경영 달성	강	약	약
	시의적절한 성과관리	약	강	중

정부 차원에서 제도의 특징은 책임경영 강화와 방만경영 가능성, 제도 운영상의 문제의 측면에서 살펴볼 수 있다. 책임경영 강화의 측면에서 가장 강점을 보이는 제도는 성과협약평가형이다. 공기업과의 성과협약(경영계약)을 체결하고 이에 의해 경영성과를 점검하는 성과협약평가형의 경우 기관장의 책임경영을 강화하기에 가장 적합한 성과관리 제도로 볼 수 있기 때문이다. 이러한 예로 정부에서도 ‘신뢰받는 정부’를 구축하기 위한 국정과제 중의 하나인 ‘공공기관 책임경영 강화 등 합리화’에서 공공기관의 경영평가제도를 성과협약제로 전환하는 것을 제시하고 있다. 반면 모니터링형은 평가 결과의 환류를 공기업 이사회의 결정에 맡기는 등 책임경영 강화의 측면에서는 약한 것으로 판단된다.

평가 결과의 환류와 평가주기의 측면에서 비교해 보았을 때 방만경영 지양은 기관실적평가형이 가장 강점을 가지는 측면이라고 볼 수 있다. 평가 결과와 보수·임면의 연계에 있어서 상대적으로 강제성이 크지 않은 모니터링형이 방만경영의 가능성이 가장 크다고 볼 수 있으며, 성과협약평가형도 평가주기가 길고 평가 결과와 해임 여부가 아닌 재임과 연계되어 있다는 측면에서 기관실적평가형에 비해서는 방만경영 가능성이 상대적으로 클 우려가 있다.¹¹⁴⁾

원활한 제도운영의 측면에서 살펴보았을 때 가장 강점을 보이는 제도는 모니터링형이다. 성과협약평가형의 경우 평가주기가 길어 평가 결과와 임면이나 보수를 연계하기가

114) 다만 영국의 경우 기관의 존속 여부나 민영화를 포함한 조직형태를 결정하는 데 평가 결과가 활용되므로 이 경우 기관장 개인이 아닌 기관 전체의 측면에서는 방만경영 가능성이 적다고 볼 수도 있다.

어려울 수 있으며 특히 성과급 지급과 관련된 문제는 실제 제도를 운영하는 경우 어려움이 있을 수 있을 것이다. 반면 사전에 정해진 경영목표에 따라 재무지표에 대한 회계감사를 거쳐 연차보고서를 발간하는 모니터링형의 경우 제도운영상 문제점이 나타날 확률이 가장 낮아 원활한 운영이 가능할 것으로 판단된다.

기관 차원에서 제도의 기능별 특징을 비교해볼 수 있는 것은 다섯 가지 측면이다. 첫째 장기적인 경영목표 달성에서 가장 유리한 제도는 성과협약평가형으로 판단된다. 정부와 공기업의 성과협약(경영계약)은 보통 3~4년 단위이므로 단기적인 성과를 추구하기보다 장기적인 관점에서 기관의 비전에 따라 경영이 가능하게 되기 때문이다. 반면 기관실적평가형과 모니터링형은 보통 1년 주기로 성과관리가 이루어지므로 성과협약평가형에 비해서는 상대적으로 장기적인 경영목표를 달성하기에는 적합하지 않은 것으로 보인다.

지속가능경영 달성에서도 마찬가지로 성과평가협약형이 가장 강점을 가질 것으로 판단된다. 지속가능경영이 기업이 경영에 미치는 경제적·환경적·사회적 이슈들을 종합적이고 균형적으로 고려하여 기업의 지속가능성을 추구하는 경영활동인 만큼 장기적인 비전을 통해 경영이 가능한 성과평가협약형이 가장 적합한 제도일 것이다. 반면 주로 1년 주기로 평가가 이루어지는 기관경영실적평가형과 모니터링형은 상대적으로 지속가능경영에 있어서는 약하다고 볼 수 있을 것이다.

시의적절한 성과관리의 측면에서 가장 강점을 보이는 유형은 기관실적평가형이다. 급변하는 정치·경제상황에 적절히 대응하고 정책적인 필요에 부응해 시의적절하게 성과관리를 하기에는 매년 평가지표를 결정하는 기관실적평가형이 더 적합할 것이기 때문이다. 반면 상대적으로 성과협약평가형은 장기적인 경영목표 달성에 초점이 맞춰져 있으므로 시의적절한 성과관리에서는 약점을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

기관 차원에서는 구성원들의 동기부여 차원에서도 제도를 비교해볼 수 있는데 이는 평가 결과와 보수, 임면 등의 연계와 관련이 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 경우 유형별로 특징이 나타난다기보다는 국가별로 성과급이나 임면이 평가 결과와 연계된 경우에 구성원들의 동기 부여에 있어서 장점을 가진다고 볼 수 있으므로 유형별로 장·단점을 논하기는 어렵다.

두 번째로 한국에서의 적용 가능성의 측면에서 각각의 성과관리제도가 가지는 특징을 살펴보도록 하겠다. 한국의 성과관리제도를 유형별로 살펴보면 김대중 정부에서는 효율

성과 구조조정이 강조되고 노무현 정부에서는 평가제도의 확대와 각종 시스템의 도입, 평가 결과의 연계 등이 중시되면서 기관실적평가형 제도가 강점을 나타냈다. 반면 이명박 정부에서 기관장에 대한 자율경영계약 체결과 자율경영평가 등이 도입되면서 성과협약평가형과 유사한 평가 모습이 나타났고 알리오 등을 도입하여 기타공공기관끼리 경영 정보를 공시하도록 한 것은 모니터링형 성과관리제도를 일부 도입한 것이라고 볼 수 있을 것이다(〈표 V-24〉참조).

〈표 V-24〉 시기별 공공기관 개혁 주요 추진내용 및 성과관리제도

	구분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
공공기관 개혁 주요 추진 내용	시장 지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 민영화 • 공기업 자회사 정리 • 인력감축 및 통폐합 • 산하기관 통폐합 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신시스템 도입, 민간 경영기법 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 민영화 • 통폐합 • 기능조정
	자율·책임	<ul style="list-style-type: none"> • 투자기관운영시스템개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율·책임경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율경영계약
	성과 증시	<ul style="list-style-type: none"> • 산하기관관리기본법 제정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가제도 확대 • 성과급 차등지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부성과관리 강화
	고객 지향	<ul style="list-style-type: none"> • 고객중심의 경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족경영
성과관리제도		기관실적평가형	기관실적평가형	기관실적평가형 성과협약평가형 모니터링형 일부 도입

자료: 공공기관정책연구센터(2010) 재구성

현재 정부에서는 공공기관의 책임경영 강화를 가장 큰 목표로 내세우고 있다. 이를 위해 인사제도와 경영평가제도의 개선, 재정투명성 강화를 주요 추진계획으로 내세우고 있는데 특히 경영평가제도와 관련해서는 경영성과협약제 도입 등 ‘성과중심의 책임경영 강화’가 가장 큰 목표라고 볼 수 있다. 이러한 목표를 고려했을 때 현 시점에서 한국에서 적용가능한 성과관리제도는 〈표 V-25〉와 같다.

〈표 V-25〉 한국에 적용가능한 성과관리제도

	공기업	준정부기관	기타공공기관
기관평가	기관실적평가형	기관실적평가형	모니터링형
기관장평가	성과협약평가형	성과협약평가형	성과협약평가형

비록 국가별 상황이나 공기업 관리방식 등에 있어서 차이가 있기 때문에 영국과 프랑스의 제도를 한국에 그대로 적용하는 데에는 무리가 있지만, 성과협약평가형의 평가지표나 평가방법, 평가 결과의 환류 등은 한국 기관장평가에 도입을 검토해 볼 수 있다. 다만 이 경우 공기업과 준정부기관의 경우 관리부처에서 평가를 주관하고 기타공공기관은 주무부처에서 주관하는 등 유형 간 차별화는 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한 기관평가는 종전과 같이 기관실적평가형을 적용하되 평가유형(시장형/준시장형, 위탁집행형/기금관리형 등)에 따라서 지표를 차별화하는 방법을 생각해볼 수 있다. 즉 시장성이 강한 경우 재무적인 지표를 주로 적용하고 공익성이 강한 경우 비재무적 지표의 비중을 늘리는 등의 기관별 특성을 반영하여 제도를 운영하는 것이다. 또한 기타공공기관의 경우 현재 알리오에 기관의 경영정보를 공시하는 것을 좀 더 강화하여 모니터링형 성과관리제도 도입을 검토해볼 수 있다. 현재 알리오에 올리고 있는 경영정보를 회계감사를 거쳐 공시하도록 하고, 이 내용을 매년 연차보고서로 발행하도록 해 책임경영을 강화하고 방만경영 가능성을 줄이는 것이다. 그러나 180여 개에 달하는 기타공공기관을 관리부처에서 모두 관리하는 데에는 한계가 있으므로 관리는 주무부처에서 맡고 연차보고서 등은 관리부처에서 발행하는 등의 이원적인 관리체계를 함께 모색해 볼 수 있다.

5. 주요 쟁점 및 정책적 시사점

현재 한국의 공공기관과 기관장 평가제도의 구성과 과정을 정리하면 〈표 V-26〉과 같다. 기관장평가의 경우 기관평가의 결과를 준용하고 일부 지표에 대해서는 추가적인 평가를 진행하며 ‘기타 공공기관의 혁신에 관한 지침’에 따라서 일부 기타공공기관에 대해서도 평가를 실시하고 있다.

〈표 V-26〉 한국의 경영실적평가제도의 특징(2013년)

구분		기관 경영실적 평가	기관장 경영계약 이행실적 평가
법적 근거		「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 및 동법 시행령 제27조	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조, 제48조, 기타공공기관의 혁신에 관한 지침 제21조의 2
평가주체	평가주관	기획재정부, 공공기관 운영위원회	기획재정부, 공공기관 운영위원회
	외부기관 참여 여부	경영평가단	경영평가단
평가 대상		공기업 및 준정부기관	공기업 및 준정부기관, 기타공공기관
평가과정	평가절차	3월 20일까지 전년도 실적에 대한 보고서 작성 → 기획재정부와 주무부처 장관에게 제출 → 경영평가단에서 6월 20일까지 평가 → 공운위의 심의·의결을 거쳐 결과 확정	3월 20일까지 전년도 실적에 대한 보고서 작성 → 기획재정부와 주무부처 장관에게 제출 → 경영평가단에서 6월 20일까지 평가 → 공운위의 심의·의결을 거쳐 결과 확정
	평가지표	리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업 범주에 대해 평가	리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업 범주에 대해 평가
	평가방법	비계량평가와 계량평가를 함께 실시하고 비계량지표의 경우 9등급으로 평가함	비계량평가와 계량평가를 함께 실시하고 비계량지표의 경우 9등급으로 평가함
평가결과환류	결과와 보수의 연계	경영평가 결과에 따라 경영평가 성과급을 지급하되 지급률은 평가 결과를 고려하여 공운위의 심의·의결을 거쳐 기재부 장관이 결정	공운위의 심의·의결을 거쳐 평가 결과를 고려하여 기관장의 성과급 지급률을 결정 - '아주미흡'을 받은 기관장은 성과급을 미지급, 2회 연속 경고를 받은 기관장은 당해연도 성과급의 50%를 감액 지급
	결과와 임면의 연계	평가 결과 실적이 부진한 기관의 기관장에 대해 공운위의 심의·의결을 거쳐 임면권자에게 해임을 건의할 수 있음	평가 결과가 '미흡'인 경우에는 경고조치, 결과가 '아주미흡'이거나 2회 연속 경고조치 대상인 경우 공운위의 심의·의결을 거쳐 기재부 장관이 임면권자에게 당해 기관장의 해임을 건의·요구할 수 있음
	기타	우수기관에 대해서는 기재부장관 표창 등을 시행할 수 있음	

본 연구를 통해서 도출해 낼 수 있는 정책적인 시사점은 크게 두 가지 측면-쟁점별, 유형별-에서 살펴볼 수 있다. 쟁점별로는 평가의 법적 근거, 평가의 주관, 평가 대상 공공기관의 범위, 평가주기, 평가지표의 성격, 평가방법, 평가 결과의 환류의 측면에서 시사점

을 도출할 수 있으며 유형별로는 한국의 기관평가, 기관장평가, 기타공공기관에 대한 성과관리의 측면에서 시사점을 찾을 수 있다.

현재 한국의 경영평가와 관련된 자세한 내용은 법률적인 근거인 「공운법」이 아닌 공운위의 심의·의결을 거친 ‘경영실적평가편람’에 포함되어 있다. 현재 「공운법」 자체에 경영평가 지표를 명시하고자 하는 개정안이 국회에 계류 중이며 외국의 제도를 분석한 결과 근거법률의 수준에서 평가지표 등의 내용을 포함하는 경우와 지침이나 규정 등에 포함하는 경우가 모두 나타나고 있다. 그러므로 한국의 제도는 시의적절성과 강제성·영속성 중 어떤 측면에 좀 더 초점을 맞추는 것이 적절할지에 대해 판단한 뒤 법률안에 포함시킬지 여부를 판단해야 할 것이다.

또한 한국에서는 경영평가를 기획재정부와 공공기관운영위원회에서 주관하고 있는데 주무부처의 역할을 확대해야 한다는 의견도 제기되고 있다. 뉴질랜드나 영국의 경우 주관부처 외에 주무부처가 평가에 함께 참여하고 있으므로 한국에 있어서도 주요사업 평가 등에 있어서 주무부처의 참여를 검토해 볼 수 있다. 평가 대상 공공기관의 범위에 대해서도 대상을 확대해야 한다는 주장과 축소해야 한다는 주장이 공존하고 있다. 그러나 평가 대상의 범위를 확대하거나 축소하는 문제는 경영평가를 실시하는 목적과 운영상의 문제, 기관 부담 등의 측면에서 다양한 접근이 가능하기 때문에 외국의 경우 주로 평가 대상이 공기업이라는 점과 기관 유형에 따라서 평가주기 등을 다르게 적용하고 있다는 점 등을 고려해 볼 수 있다.

평가주기와 관련해서는 현행 평가제도는 1년 단위로 평가가 이루어지고 있지만 기관장평가에 대해서는 3년 주기의 평가제도를 도입할 예정이라는 점을 함께 고려해야 한다. 이 경우 영국과 프랑스, 중국의 임기운영실적평가 제도의 검토를 통해 평가절차와 평가 결과의 환류 등에 있어서 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 한국에서는 재무적 지표와 비재무적 지표가 함께 평가에 적용되나 해외의 경우 재무적 지표를 주로 평가에 적용하고 있다. 특히 시장형공기업의 경우 재무적 지표에 초점을 맞춰서 평가가 이루어지고 있으므로 한국의 시장형 공기업에도 재무지표를 중심으로 평가를 진행하는 방법을 검토해볼 수 있다. 그리고 점차 사회책임보고서를 발행하고 있는 기관이 증가하고 있으므로 이 내용을 평가지표로 활용하는 방법도 함께 모색할 수 있을 것이다.

향후 기관장평가에 성과협약제가 도입된다면 평가방법에 있어서도 보완이 필요하다.

이 경우 중국에서 기준치와 목표치를 비교해 이에 따라 가(감)점을 부여하는 방법이나 이전의 기관장 이행실적평가에서 기준치와 목표치를 비교하는 평가방법을 재검토해 볼 필요가 있을 것이다.

또한 평가 결과를 임면이나 보수와 연계하는 문제도 제도의 운영 시 중요한 쟁점으로 부각될 수 있다. 성과협약제를 도입하는 경우 성과급의 지급문제는 중국의 임기운영실적평가 결과와 성과급을 연계하는 방법을 활용할 수 있고, 임면의 측면에서는 연임 여부에 연계할 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구에서 살펴본 세 가지 유형의 성과관리제도는 한국의 경영평가제도에 있어서 각각 시사점을 가진다. 기관실적평가형은 기관실적평가에 있어서 시사점을 가질 수 있으며, 성과협약평가형은 기관장평가에 다양한 측면에서 의미를 가질 수 있을 것이다. 또한 모니터링형은 현재 한국의 기타공공기관 성과관리제도에 시사점을 가진다. 현재 기타공공기관에 대해서는 알리오를 통해 경영공시를 하도록 하고 있는데 모니터링형 성과관리제도처럼 사전에 주요 경영목표에 대해서 회계감사를 거치도록 하고 이 내용을 매년 연차보고서 형태로 발간하는 방안은 의미가 있을 것으로 판단된다.

VI. 외국의 공공기관 민영화

1. 국가별 민영화 배경 및 내용

민영화는 공공부문의 범위를 축소하고 기능을 제한하여 공공부문의 영향력을 감소시키기 위해 고안된 정책으로(Vickers and Wright, 1988), 공공부문에서 민간부문으로의 소유권 이전, 시장진입의 자유화와 규제 완화 및 서비스 생산의 민간화 등으로 구분된다(Cook and Kirkpatrick, 1988). 공기업의 민영화는 1980년대 이후 세계 경제의 특징을 대표하는 주제로, OECD 국가를 중심으로 만성적인 재정적자의 완화와 사회간접자본에 대한 투자유치를 목적으로 본격화 되었다. 국가별로 민영화 추진 수준에서 다양한 편차가 나타나고 있으나 영국을 필두로 하여 유럽 및 OECD국가들에 있어서 공공부문의 민영화는 1980년대 초 이후 국가경쟁력을 높이기 위한 경제개혁의 주된 흐름으로 자리잡았다. 세계은행의 보고서에 따르면 1980년대의 10년 동안에 70여 개의 국가에서 7천여 개의 국영기업에 대한 민영화가 추진된 것으로 기록되고 있다.

〈표 VI-1〉 OECD 국가들의 민영화 추진 정도: 1980~1991년

(단위: %)

국 가 명	민영화 기간	GDP 대비 민영화 추진규모
영국(UK)	1979~1991	11.9
프 랑 스	1983~1991	1.5
이탈리아	1983~1991	1.4
네덜란드	1987~1991	1.0
스 웨 덴	1987~1990	1.2
스 페 인	1986~1990	0.5
캐 나 다	1984~1990	0.6
독 일	1984~1990	0.5
일 본	1986~1988	3.1

〈표 VI-1〉의 계속

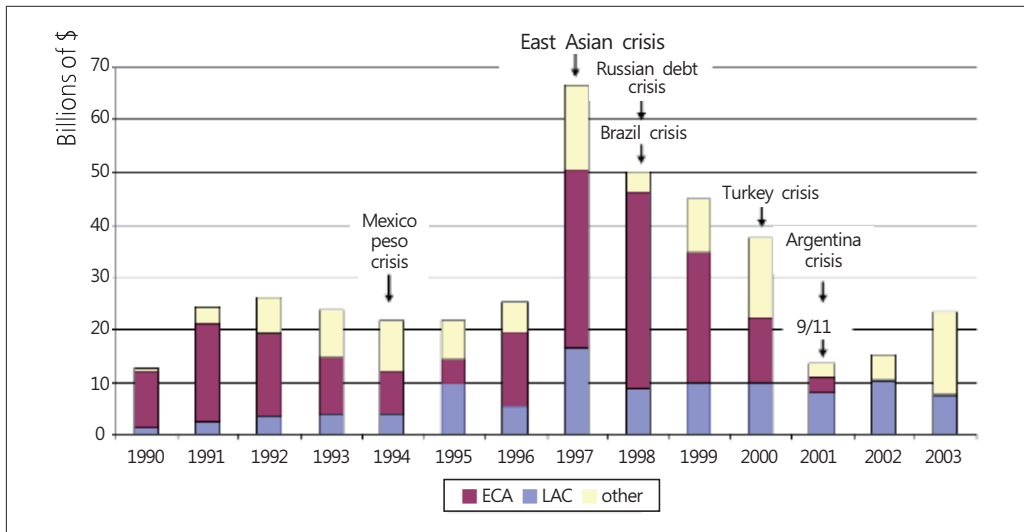
국 가 명	민영화 기간	GDP 대비 민영화 추진규모
뉴질랜드	1987~1991	14.1
포르투갈	1987~1991	4.3
터 키	1988~1991	1.6
오스트리아	1987~1990	0.9

자료: 이병훈·황덕순, 『공기업의 민영화와 노사관계-5개국의 사례비교연구』, 한국노동연구원, 2000.

1980년대 초반에 서구 선진국들에서 시작한 공공부문 민영화의 추세는 그 이후 개발도상국과 체제전환국까지 광범하게 확산되었다. 이들 국가들은 당면한 경제위기를 타개하기 위해서 또는 사회주의적 계획경제체제의 붕괴 이후 새로운 자본주의적 시장체제를 도입하기 위해서 세계은행과 IMF와 같은 국제금융기구의 강력한 주문에 따라 국가경제 개혁조치의 핵심적인 내용으로서 공기업의 민영화를 추진하였다(이병훈·황덕순, 2000).

[그림 VI-1] 세계 민영화 성과

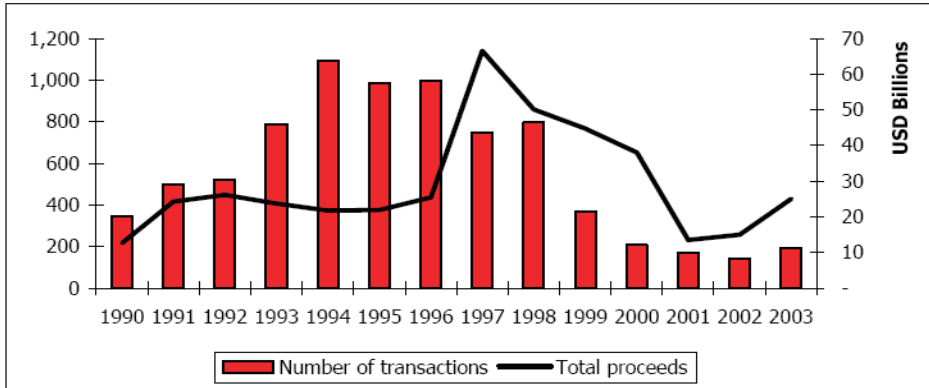
(단위: 십억달러)



주: ECA는 유럽과 중앙아시아, LAC는 라틴아메리카를 의미함
 자료: Kikeri & Kolo(2005)

[그림 VI-2] 민영화 건수(좌) 및 성과(우)

(단위: 건, 십억달러)



자료: Kikeri & Kolo(2005)

OECD(2003)는 정교하게 설계된 민영화정책은 개혁의 신뢰성 증진, 정부 목표의 성취, 질 좋은 서비스를 위한 효율적이고 경쟁적 시장의 활성화 등에 필수적이라고 강조하면서, 민영화의 목표는 시기와 국가에 따라 가변적이지만 일반적으로는 재정적 목적, 투자 유인, 기업의 효율성 증진, 독과점 시장의 경쟁화, 자본시장의 발전, 정치적 목적을 포함한다고 주장하고 있다.

민영화가 등장한 사회경제적 배경, 그리고 민영화를 추진한 신자유주의적 세력의 세계관, 나아가 민영화를 통해 추구하는 정치적 목표가 대동소이함에도 불구하고, 민영화의 과정은 각 나라마다 상이한 궤적을 보이며 진행되었다(Hauschild, 2004; 구춘권, 2012 재인용). 민영화의 상이한 궤적은 민영화가 진행되는 각 나라의 역사적·제도적 전통, 정치적·사회적 세력관계, 민영화를 동반하는 담론의 호소력과 설득력, 민영화 대상기업 노동자들의 저항과 투쟁, 민영화 추진세력의 강력한 의지, 국제적 환경 등 다양한 요인들과 관련되어 있다.

최근에도 2008년 글로벌 경제위기와 그리스 및 스페인 등 유로존의 재정위기로 각국마다 대대적인 공공부문 개혁이 이루어지고 있으며, 여전히 공기업 개혁의 수단으로 민영화가 널리 사용되고 있다. 그러나 민영화 성과에 대한 논란과 세계경제의 침체 등으로 2000년 이후 민영화의 대상이 축소되거나 속도가 늦춰지는 등 1980년대에 비해 더디게 이루어진 측면이 있다. OECD 국가들의 경우 1998년을 정점으로 2001년에는 5분의 1규

모로 민영화가 축소되긴 하였지만(삼성경제연구소, 2008) 여전히 공공부문의 개혁의 중요한 정책과제로 등장하고 있는 실정이다.

이하에서는 국가별 민영화 내용 및 특징을 살펴보고, 현재 우리나라가 민영화되지 않은 부분을 중심으로 각국의 산업부문별 민영화 내용들을 정리하였으며 민영화 시 고려 사항에 대해 살펴보았다.

가. 영국

1) 민영화의 역사

영국의 공기업은 1850년 설립된 우체국(Post Office)이 그 시초이다. 1908년과 1919년에 런던항만공사(The Port of London Authority), 전기위원회(Electricity Council) 및 임업위원회가 공기업으로 출범하였고, 1920년 영국석유공사(British Petroleum), 1927년 영국방송공사(British Broadcasting Corporation)와 중앙전기공사, 1933년 런던교통공사(London Transport) 등이 설립되었다. 1945년 제2차 세계대전 이후 노동당이 집권한 이후 국가의 주요산업을 국유화함에 따라 1960년 중반 이후에는 영국 경제에서 공기업이 차지하는 비중이 크게 증가하였다. 국유화 산업에는 가스, 전력, 통신, 우편, 항만, 공항, 철강 등의 자연독점형 산업과 조선, 철강 등 제조업과 광공업까지 포함되었으며, 이들 기업들은 민영화 이전에 전체 국내총생산(GDP)의 12% 정도로 핵심적인 비중을 차지하였다.

그러나 1979년 대처의 보수당 정부가 집권한 이후 영국의 공기업 비중은 크게 감소하였다. 영국 공기업 부문의 재정적자가 증가하자 공공부문에 대한 개혁의 목소리가 높아지면서 1979년부터 민영화가 본격적으로 추진되었다. 1980년 영국의 공기업은 약 GDP의 12%를 차지하였으나 1982년을 기점으로 그 비중이 작아져 1990년에는 4% 수준까지 감소하였다. 고용 측면에서 보면 1979년까지는 총노동력 대비 공기업의 고용 비중이 8% 수준을 유지하였으나 이후 1985년에는 4.6%로 절반 가까이 축소되었고, 1991년에는 2.5% 수준까지 크게 줄어들었다. 투자면에서도 1976년에는 총고정자본투자 중 공기업의 투자 비중이 19.0%를, 1979년에는 15.2%를 차지하였으나, 1985년에는 9.8%로 감소하였고, 1991년에는 3.9%로 크게 감소하였다.

영국 공기업의 민영화는 대략 4단계로 구분해 볼 수 있다. 민영화 제1기는 대처의 집권

1기(1979~1983년)로, 이 기간에는 총 12개 공기업이 민영화되었다. 당시에 주요 공기업 보다는 규모가 작고 경쟁환경이 조성된 공기업을 대상으로 민영화하였으며, 영국석유공사(BP, 1979년)나 Cable & Wireless(1981년) 등 비교적 민간지분이 컸던 기업 등이 민영화되었다. 또한 민영화에 앞서 경쟁 도입을 위한 규제완화와 자유화를 추진하였다. 버스시장 규제완화를 위한 「교통법」(1980년 제정)을 통해 전국화물공사(National Freight Corporation)를 민영화하였고, 장거리 및 시내버스의 진입장벽 제거와 가격규제 완화가 단행되었다. 1981년에는 「통신법」 제정을 통해 영국통신(British Telecom)을 체신청에서 분리하면서 통신시장에서 규제완화가 이루어졌고, 1982년에 「석유가스법」 제정으로 영국가스(British Gas)로부터 일부 기능을 분리하여 Enterprise Oil사를 설립하였으며, 1983년 제정된 「에너지법」은 전기발전과 공급에 경쟁을 촉진하였다.

민영화 제2기는 대처 집권 2기(1984~1987년)로, 총 24개의 공기업이 완전 혹은 부분 민영화되어 매각수입이 109억 8,300만파운드에 달했다. 당시에는 영국통신(BT)과 영국가스(BG) 등의 자연독점적 공기업의 민영화가 시작되었고, 어느 정도 경쟁이 형성된 산업에 속하는 Jaguar, Rolls Royce, 영국항공 등이 민영화되었다. 교통부문의 규제완화가 지속되었고, 특히 자연독점 공기업들의 민영화와 함께 OFTEL, OFGAS와 같은 새로운 규제기구도 설립되어 민영화된 공기업의 경쟁체제 도입, 가격통제 및 독과점 규제강화 등을 시도하였다.

민영화 제3기(1987~1991년)에는 수도공사와 전력공사 등 40개의 공기업이 증시 매각이나 경영자 인수 등을 통해 민영화되었고, 매각수입은 225억 1,400만파운드에 이르렀다. 이 기간 중에는 주로 공기업 민영화에 앞서 당해 공기업들의 분할 등을 통해 공기업을 재조직하여 경쟁체제를 도입하였다. 대표적으로 1989년 12월에 수도공사를 지역별로 10개 회사로 분할매각하였으며, 1990년부터 단행된 전력회사의 민영화에서는 발전, 송전, 배전 등 수직부문별로 나누어 경쟁체제를 도입하였고, 배전회사의 경우 12개의 지역별 배전회사로 분리·매각하였다.

민영화 제4기(1991~1997년)는 이전에 비해 민영화가 활발하게 추진되지는 않았지만, 1991년부터 1994년까지 민영화 수입은 215억 5,100만파운드에 이르렀다. 먼저 1991년 12월과 1993년 7월에는 BT 1차 매각시 매각되지 않은 지분 21.8%와 28%가 각각 매각되었다. 이어 1995년 영국석탄공사가 민영화되었고, 영국철도공사가 시설 및 역사관리 부문,

운영부문으로 분리되어 전자가 1996년에 민영화되었다. 이 밖에 북아일랜드 전력회사, Trust Port 등이 민영화되었다. 이로써 영국은 공기업의 대부분을 민영화한 상태이다.

2) 민영화 성과

대처 집권 이후 공공부문은 약 3분의 1 정도로 축소되었는데, 영국 재무부 통계에 의하면 공기업 민영화를 통해 매년 35억파운드에 이르던 재정보조가 필요없게 되었으며, 민영화된 기업으로부터 매년 20억파운드 이상의 법인세를 거두어 들이는 효과를 얻게 되었다고 한다(황준성, 1995).

민영화의 목적 중 하나가 매각수입을 통한 재정적자 완화임을 고려할 때 민영화수입을 민영화의 성과로 판단할 수 있다. 민영화 수입 측면에서 과거의 민영화 단계별 실적 및 수입은 다음과 같다. 민영화 1단계(대처 집권 1기)에서는 총 12개 공기업이 민영화되어 16억 2,500만파운드의 매각수입을 기록하였고, 2단계에서(대처 집권 2기)는 총 24개의 공기업이 완전 또는 부분 민영화되어 매각수입이 109억 8,300만파운드에 달했다. 3단계에서는 40개의 공기업이 증시 매각이나 경영자 인수 등을 통해 민영화되었고, 225억 1,400만파운드의 매각수입을 얻었다. 4단계의 민영화를 통한 매각수입은 215억 5,100만 파운드이다. 아래 그림은 영국의 공기업 민영화로 인한 매각수입¹¹⁵⁾을 나타내고 있다. 매각수입은 1987년과 1991년에 가장 많았으며, 1990년대 후반부터 거래 건수가 급격히 감소하면서 이를 통한 매각수입 역시 감소하는 것을 확인할 수 있다. 2011년에는 약 10억 달러의 매각수입을 얻었다. 매각방식으로는 1990년대 후반 이후로는 주식공모(PO) 방식보다 사적매각(PS) 방식이 선호되고 있다.

115) 주식공모(Public Offer)는 관련 부처 공무원의 재취업 등에 대한 국민 여론의 지적을 수용하여 퇴직금, 인사·행정, 실적 평가 및 처우 등에 대한 검토를 실시 후 회사의 주식을 개방하여 대중에게 파는 것이며, 사적매각(Private Sales)은 기업을 단일의 실체로서 다른 기업에 매각하는 것이다.

〈표 VI-2〉 영국의 민영화가 완료된 공기업 정보(2000년 이전)

(단위: 백만달러, %)

No.	회사명	민영화 시기	매각 지분	매각수입	정부 지분 ¹⁾
1	AEA Technology PLC	1996. 9.	100	691.6	0
2	Amersham International PLC	1982. 2.	100	126.7	0
3	Anglian Water PLC	1989.11.	100	1114.4	0
4	Associated British Ports Hldgs	1983. 2.	51.5	33.4	0
		1984. 4.	48.5	74.8	
5	BAA PLC	1987. 7.	100	1979	0
6	British Aerospace PLC	1981. 2.	51.6	267.8	0
		1985. 5.	48.4	677.5	
7	British Airways PLC	1987. 1.	100	1337.9	0
8	British Energy PLC	1996. 7.	87.73	1901.8	0
9	British Gas PLC	1986.12.	97	7610.4	0
10	British Petroleum Co. PLC	1977. 6.	32	972	0
		1979.11.	17	694.6	
		1983. 9.	7	847.9	
		1987.10.	31.5	12126	
		1995.12.	1.8	795.8	
11	British Steel PLC	1988.12.	100	4673.4	0
12	British Telecommunications PLC	1984.11.	50.2	4490.5	0
		1991.12.	21.8	10118.9	
		1993. 7.	28	7551.7	
13	Bristol PLC	1982.11.	51	895.2	0
		1985. 7.	48	126.4	
14	Cable & Wireless PLC	1981.10.	50	399.8	0
		1983.12.	22	400.3	
		1985.12.	28	1268.9	
15	Enterprise Oil PLC	1984. 6.	100	545.9	0
16	Forth Ports PLC	1992. 3.	90	51.3	0
17	Jaguar PLC	1984. 7.	100	397.7	0

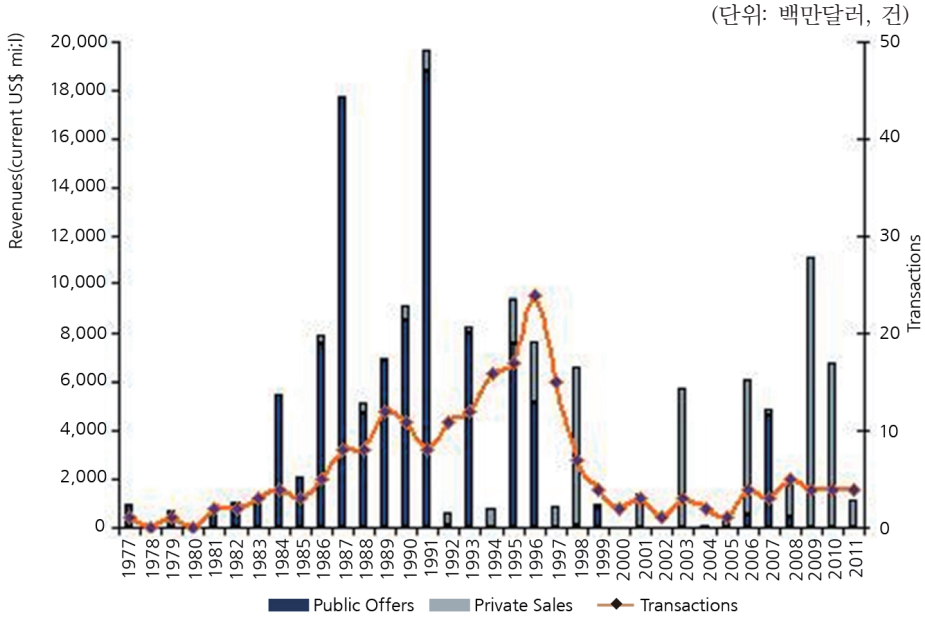
〈표 VI-2〉의 계속

No.	회사명	민영화 시기	매각 지분	매각수입	정부 지분 ¹⁾
18	Kingston Communications (Hull)	1999. 7.	55.1	611.2	30.6%
19	Manweb plc	1990.12.	100	548.9	0
20	Mersey Docks & Harbour Co.	1970	-	-	0
		1998. 3.	13.9	117.8	
21	Midlands Electricity PLC	1990.12.	100	968.8	0
22	National Grid Group PLC	1995.12.	100	577.9	0
23	National Power /PowerGen PLC	1991. 2.	60	3673	0
		1995. 3.	40	6200	
24	Northern Electric PLC	1990.12.	100	568.2	0
25	Northern Ireland Electricity	1993. 6.	100	524	0
26	Northumbrian Water Group PLC	1989.11.	100	247.4	0
27	Norweb(United Utilities PLC)	1990.12.	100	799.3	0
28	Rolls-Royce PLC	1987. 5.	100	2272.4	0
29	Scottish Power Hydro-Electric	1991. 6.	100	741.52	0
30	Seaboard PLC	1990.12.	100	589.4	0
31	Severn Trent PLC	1989.11.	100	1337.6	0
32	South Wales Electricity Board	1990.12.	100	469.9	0
33	South West Water PLC	1989.11.	100	461.6	0
34	South Western Electricity PLC	1990.12.	100	568.2	0
35	Southern Electric PLC	1990.12.	100	1248	0
36	Southern Water Services Ltd	1989.11.	100	619.2	0
37	Thames Water PLC	1989.11.	100	1452.6	0
38	Welsh Water PLC	1989.11.	100	545.1	0
39	Yorkshire Water PLC	1989.11.	100	743.6	0

주: 1) 정부지분은 직접(Direct)소유한 지분임

1. 해당 목록은 민영화 기업 중 주식공모(PO)방식에 따라 민영화한 기업을 대상으로 하고 있음
 자료: privatization barometer database

[그림 VI-3] 영국의 민영화 총수입 및 매각건수

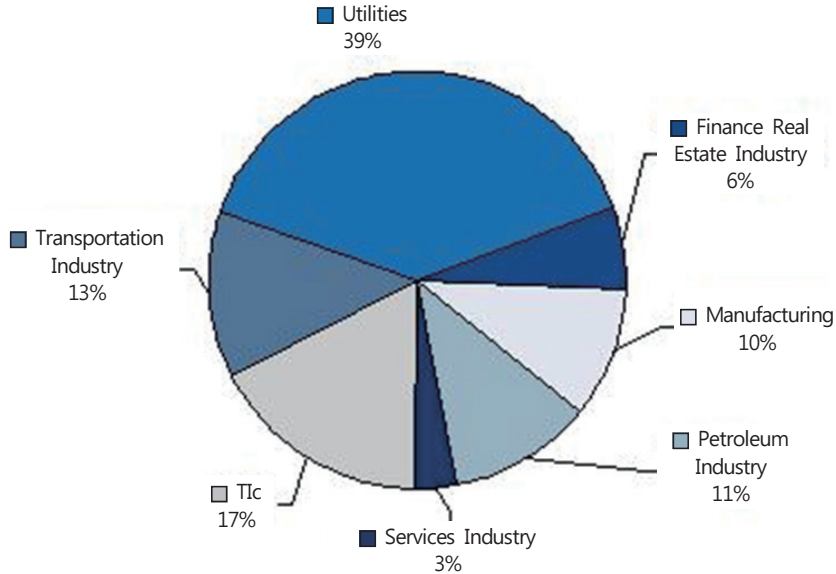


주: Public offers: 공모, Private Sales: 사모, Transactions: 매각건수
 자료: Privatization Barometer database

민영화 수입 분포를 살펴보면 어떠한 산업 분야를 중심으로 민영화가 활발히 이루어졌는지를 간접적으로 확인할 수 있다. 부문별로 살펴보면, 공익산업(Utilities)¹¹⁶⁾이 가장 많은 비중(39%)을 차지하며, 통신산업(TIC)이 17%를 차지하고 있다. 운송, 제조, 석유산업의 경우 10% 초반대로 비슷한 분포를 보이고 있고, 부동산산업은 6%, 서비스업은 3% 수준이다.

116) 공익산업(Public Utility, Utilities)이란 통신, 방송, 전기, 가스, 난방, 운송 등 공중의 이익과 직결되는 산업을 뜻한다. 여기에서는 통신, 운송산업이 별도로 제시되어 있으므로 그 외의 공익산업으로 한정된다.

[그림 VI-4] 영국의 분야별 민영화 수입 분포



주: Utilities: 공익산업, Finance Real Estate Industry: 금융 및 부동산업, Manufacturing: 제조업, Petroleum Industry: 석유산업, Services Industry: 서비스업, Tlc: 통신업, Transportation Industry: 운송업

자료: Privatization Barometer database

3) 최근 민영화 추진 배경

지난 2009년 10월 12일, 영국의 고든 브라운 총리는 철도, 교량 등 정부 자산을 매각하기로 발표하였다. 당시 영국정부의 재정적자 규모가 국내 총생산의 12%에 해당하는 2,200억 파운드(한화 약 405조원)에 달했는데 이러한 심각한 재정위기가 자산매각의 직접적인 배경이 되었다. 당시 영국정부는 2년간 30억파운드(약 5조 5,500억원)를 마련해 부채 청산에 사용할 계획임을 밝혔다. 1차 매각 대상에는 초고속 철도선 CTRL과 마권발매공사 토트(Tote), 템스강의 다프포드크로싱, 학자금 대출부, 우라늄농축 컨소시엄 유렌코(URENCO)의 지분 33% 등이 포함되었으며, 이 중 토트는 2011년 Betfred로의 매각이 완료된 상태이다. 영국정부는 장기적으로는 지방정부 부동산 등을 추가로 팔아 160억파운드를 마련할 계획이다.

이와 더불어 2010년에는 공공서비스에 대한 투명성과 책임성을 증가시키기 위해 공공 부문 축소계획을 발표하였다. 축소 대상에는 비부처공공기관(Non-Departmental Public

Bodies, NDPB)뿐만 아니라 비각료부처(Non-ministerial departments), 공기업(Public corporations) 등도 포함되었다. 예산 운영의 효율성을 높이기 위해 불필요한 조직을 없애고 유사한 기관을 통·폐합하였으며, 법적으로 민간에 속해 있으면서 공공기능을 수행하는 901개 준정부기관¹¹⁷⁾ 가운데 192개를 폐지하고 118개를 통합하고자 하였다. 이에 따라 171개 기관이 대폭 축소돼 전체 공공기관 수는 648개로 줄어들게 되었고, 폐지 또는 통합되는 조직의 기능은 유관 정부부처나 지방자치단체, 다른 공공기관으로 흡수되었다.

나. 프랑스

1) 민영화의 역사

프랑스는 제2차 세계대전 직후부터 1980년대 초반까지 두 차례에 걸쳐 대규모 국유화 조치를 단행하였다. 1944~1948년에 단행된 전후 국유화 조치는 전후 사회간접자본을 재건하고 금융자원의 효율적 배분을 통해 프랑스의 산업생산력을 높이기 위해 이루어졌으며, 주로 에너지·수송·금융 부문에 집중되었다. 1981~1982년에는 좌파 사회당의 미테랑(Mitterrand) 대통령이 집권한 후 경제활성화 정책의 일환으로 주요 제조기업과 38개 금융기관에 대한 대규모 국유화가 진행되었다.¹¹⁸⁾ 이러한 대규모 국유화의 결과로 프랑스는 유럽 국가 중 공기업이 국가경제에서 차지하는 비중이 가장 높은 국가가 되었다.¹¹⁹⁾

그러나 침체된 경제를 회복시키고자 한 본래의 목적과 달리 국유화 조치는 공기업의 비효율을 초래하게 되었다. 프랑스 정부는 실업문제를 해결하고 경제를 활성화시키기 위해 공기업의 경영에 직접 개입하였고, 공기업의 투자재원을 위한 보조금을 지급하였다. 그러나 공기업의 경영 비효율로 재무상태가 악화되면서 프랑스의 재정적자를 가중시키게 되었다. 기업의 효율성 제고와 재정적자를 축소하고 이를 통해 국가의 재정건전성을 유지하기 위해서는 민영화가 필요하다는 의견이 제기되기 시작하였다.

또 정부의 보호막 아래 안주하고 있던 프랑스 공기업의 경영체질로는 유럽시장 통합의 진전, 세계무역의 자유화 추세, 외국 우수기업의 국제화 추세 등 대외경제 여건의 급

117) 이들의 명칭은 공단, 공사, 협회, 재단 등 다양하다.

118) 이로써 제조업 20대 기업 중 13개 업체에 대해서 지분 전체를 소유하게 되었다.

119) 1985년 당시 공기업 수는 3,058개, 고용인원은 185만 6천명에 달한다(한국조세연구원, 2010).

속한 변화에 적절히 대응할 수 없었다. 결국 프랑스 정부는 공기업을 시장경제에 노정시키고 기업에게 자율권을 부여함으로써 기업 내부의 효율성을 제고시키고자 하였으며, 1986~1988년, 1993~1996년 두 차례에 걸친 제 1·2차 대규모 공기업 민영화를 추진하였다.

프랑스 민영화 추진배경은 정치적·이데올로기적 측면과 재정적·경제적 측면으로 이해할 수 있다. 1980~1990년대에는 좌파 정부에 의해 국영화된 기업들이 우파정부에 의해 민영화되었는데, 우파 정부는 과거 대규모 국유화 단행으로 인한 문제점을 해결하고자 1986년과 1993년에 제1·2차 민영화를 추진하였다. 그러나 1997년에 출범한 좌파 정부도 정치적 성향에 따른 이념적 논리보다는 실용적 논리에 의해 민영화를 시행하였다. 1990년대 이후에는 정치적·이데올로기적 배경보다는 재정적·경제적 요인이 민영화 배경을 이해하는 데 보다 중요해졌다고 할 수 있다. 주요한 재정적·경제적 요인으로는 경제 여건 변화·경쟁가속화, 공기업의 효율성 제고 및 재정적자 해소를 들 수 있는데, 특히 유럽통합¹²⁰⁾의 움직임은 재정적·경제적 면에서 민영화정책을 시행하게 만드는 결정적인 요소로 작용하게 되었다. 최근에는 유럽연합 회원국 간 시장경제 통합으로 인해 산업별 시장이 개방·통합되면서 공기업들의 민영화가 가속화되고 있는 실정이다.

프랑스의 민영화는 1차 민영화가 시작된 1986년 이후부터 크게 3기로 나누어진다. 민영화 제1기(1986~1988년)는 과거 국유화를 단행했던 의도와는 달리 국영기업의 경영 비효율로 국가경제에 부담을 가중시키게 되면서 민영화가 추진된 시기이다. 1986년 총선에서 자크 쉬락(Jacques René Chirac)을 선두로 하는 우파보수연합이 승리한 후, 대규모 국유화에 대한 이데올로기적 대응으로 경제자유화정책이 추진되는 한편 5개년 민영화계획이 수립되어 빠르게 추진되었다.¹²¹⁾ 민영화 관련 기본법(1986)¹²²⁾에 따라 5년¹²³⁾에 걸쳐 총 65개(자회사 포함시 1,454개) 공기업의 민영화를 결정하였으며, 해당 기간 동안 프랑스의 공기업 매각 수입금은 710억 프랑에 달하였다. 이중 3분의 2(약 460억 프랑)는 정

120) 1991년 마스트리트조약의 협정과 함께 유럽경제·통화연합(EMU)은 유럽제국에 대해서 회원국으로 남아 있기 위해 준수해야 될 몇 가지 경제지표를 제시하였다. 당시 유럽경제·통화연합이 제시한 기준은 GDP 대비 정부재정적자비율 3%였는데, 1993년 프랑스의 재정적자는 GDP의 4.43% 수준이었다.

121) 정갑영·김영세·이혜훈·최정원(2002), 『민영화추진에 따른 성과평가 및 개선방향 도출을 위한 연구』, 기획예산처 인용

122) 「민영화 적용양식에 관한 법」, *Journal Officiel, Lois et décrets*, 1986년 8월 7일, pp. 10255- 10259.

123) 1991년 3월 1일이 완성 시점

부부채를 상환하는 데 사용되었고 나머지 250억프랑은 공기업에 재투자되었다. 1991년 까지로 예정되었던 1차 민영화 계획은 정권교체로 끝까지 진행되지 못한 채 1988년 4월에 중단되었다. 그러나 1차 민영화 정책이 끝난 1988년에도 프랑스 공기업 부문은 그 규모가 매우 큰 편에 속했다.¹²⁴⁾

민영화 제2기(1993~1996년)는 1993년 4월 집권에 성공한 우파 발라뒤르(Balladur) 정부가 대규모 「민영화 관련법」(1993. 7)을 제정¹²⁵⁾하여 민영화를 추진한 시기이다. 1993년 민영화법은 민영화 범위를 은행, 보험, 전자, 석유산업뿐 아니라 1986년 민영화법에 포함되지 않았던 철강, 자동차, 항공기, 항공, 해운, 방위 등 주요 전략 분야까지 확대하였다. 새롭게 민영화 대상으로 추가된 9개 기업¹²⁶⁾과 지난 1986년 「민영화 관련법」에 포함되었으나 민영화 되지 않았던 12개 기업¹²⁷⁾까지 총 21개 기업을 민영화 대상 기업으로 선정하였으며, 이 중 10개 공기업이 민영화되었다.

민영화 제3기는 1997년 이후로, 실용주의를 바탕으로 「헌법」 제34조에 따라 이전까지의 민영화를 완수한 시기이다. 국가이익 보전, 프랑스 경제의 구조 재조정, 일반대중의 주식소유 가능 및 예외소득에 의한 국가예산 마련 필요성 등에 따라 민영화를 추진하였다. 이에 따라 공기업의 민영화¹²⁸⁾가 진행되었다.

124) 유럽연합 국가들 중에서 농업을 제외한 고용수치는 4위, 부가가치 및 총자산 부문에서는 3위를 기록하였다.

125) 「민영화 관련법」, Journal Officiel, Lois et décrets, 1993년 7월 21일, pp. 9695-9697 참고, 1986년 민영화 관련법이 약 2년간 진행된 민영화 과정의 전반적인 틀을 보여주고 있다면, 1993년 7월에 공포된 법은 그 이후의 민영화 과정을 조건으로 하고 있다. 이 법의 제정목적은 크게 두 가지인데, 하나는 새로운 민영화 대상 기업을 알리기 위함이고 두 번째로는 이전의 민영화 경험, 금융시장 변화, 경제환경 변화 등을 고려하여 1986년도 법의 내용을 수정 또는 증보하기 위함이었다 (박재정·심창학, 2000)

126) Caisse centrale de réassurance, Caisse nationale de prévoyance(이상 보험회사), Usinor-Sacilor(철강), Snecma(방위산업), Seita(담배), Renault(자동차), Aérospatiale(항공우주산업), Air France(운송), Compagnie générale de maritime(운송) 등 9개 기업

127) AGF, GAN, UAP(이상 보험회사), Hernet, Crédit Lyonnais, BNP, Société marseillaise de crédit(이상 은행), Pèchiney(금속, 기초 화학), Rhone-Poulenc(화학, 의약), Bull(전자), Thomson(전자), Elf-Aquitaine(석유) 등 12개 기업

128) 완전 민영화된 기업으로는 GAN S.A, CIC, CNP, Credit Lyonnais, ASF, Dassault Systemes SA, Pages Jaunes, SANEF, SAPRR, Thomson Multimedia SA, Total SA, Usinor-Sacilor SA, EDF Energies Nouvelles, Suez Environment 등이 있다. 부분 민영화된 기업으로는 Aérospatiale Matra, Air France, Cie Financiere de Suez SA, Gaz de France, France Telecom, Renault SA, Snecma, Electricite de France, Aeroports de paris SA, Thomson CSF 등이 있다.

2) 민영화 성과

1985년 이후 민영화가 진행되면서 업종별로 공기업 비중이 상당한 차이를 보이기 시작하였다. 특히 은행업, 보험업에서 공기업이 차지하는 비중은 급격히 감소하였다. 운수업, 에너지·제조업의 감소가 그 뒤를 잇고 있으며 체신·통신업의 경우 민영화가 가장 더디게 나타났다.

우파 정부 주도하에 진행되던 1차 민영화계획은 1987년 세계 증시의 폭락으로 인한 프랑스 경제위기와 1988년 총선에서의 패배로 65개의 민영화 대상 공기업 중 13개 공기업만이 민영화된 채 중단되었으며, 2차 민영화 시기(1993~1996년)에는 21개 공기업 중 총 10개 공기업이 민영화되었다. 민영화 매각수입은 1차 민영화 시기에 약 710억프랑, 2차 민영화 시기에 약 1,400억프랑에 달했다.

〈표 VI-3〉 프랑스 제1·2차 민영화시기 민영화된 공기업(23개)

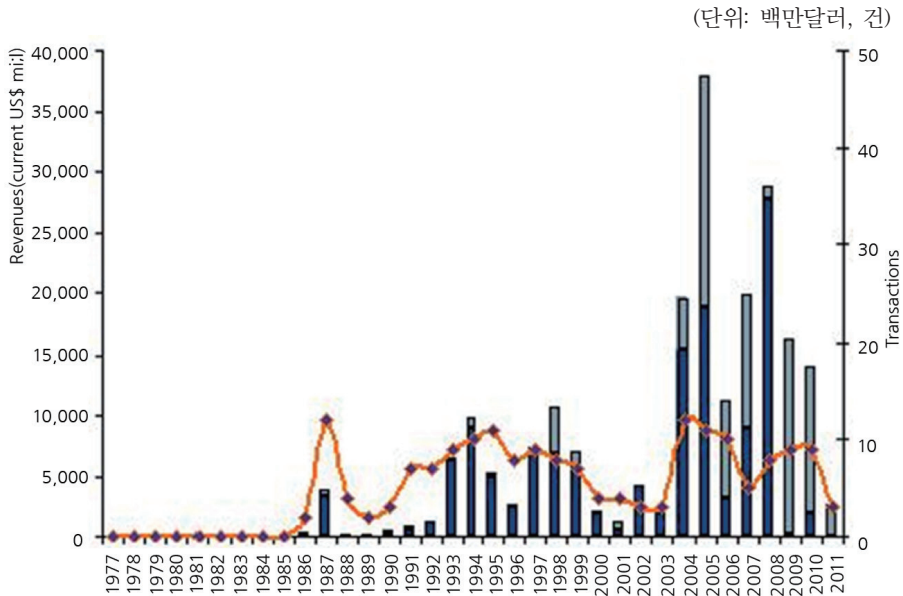
	기업(업종)	민영화 시기	기업(업종)	민영화 시기
1차 (13개)	Elf Aquitaine (석유)	1986. 9.	Havas (통신)	1987. 5.
	Saint Gobain (제지/목재)	1986.11.	CGE (전기통신)	1987. 5.
	Paribas (은행업)	1987. 1.	Société générale (은행업)	1987. 6.
	Sogénal (은행업)	1987. 3.	TF 1 (방송)	1987. 6.
	BTP (은행업)	1987. 4.	Suez (은행)	1987.10.
	BIMP (은행업)	1987. 4.	Matra	1988. 1.
	CCF (은행업)	1987. 4.		
2차 (10개)	BNP (은행업)	1993.10.	SEITA (담배)	1995. 2.
	Rhone-Poulenc (화학)	1993.11.	Usinor-Sacilor (철강)	1995. 7.
	Elf Aquitaine (석유)	1994. 2.	Bull (전산)	1995.10.
	UAP (보험)	1994. 5.	Péchiney (알루미늄)	1995.12.
	Renault (자동차)	1994.11.	AGF (보험)	1996. 5.

자료: 박재정 외(2000) 재구성

민영화가 가장 활발하였던 1990년대 초중반 이후 민영화 수입은 지속적으로 감소하였으나 2003년 공기업관리청(APE) 설립 이후 급속히 증가하는 양상을 보이고 있다. 특히 2005년에 매각수익이 높은 것은 프랑스 텔레콤(France Telecom), 프랑스 가스공사(Gaz

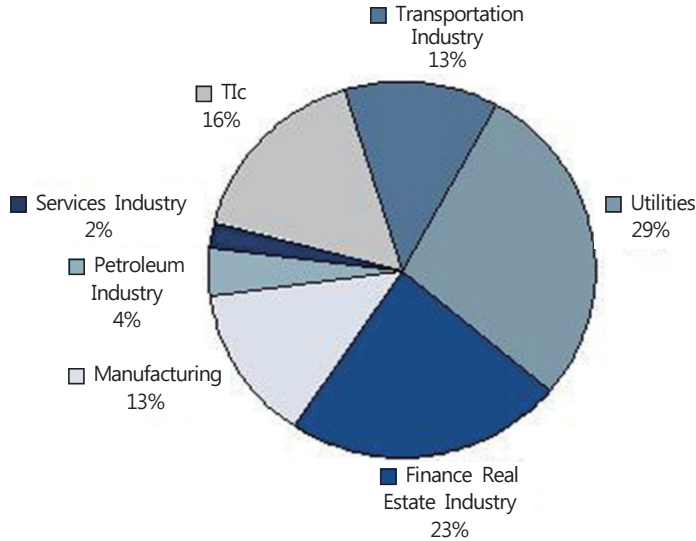
de France)등 대형공기기업의 지분매각으로 인한 것으로 보이며, 특히 해당 시기 동안 사모 (Private Sales)를 통한 매각 비중이 과거에 비해 상당히 높았음을 알 수 있다. 이 수익은 서비스와 석유사업을 제외한 제조, 운송, 공익산업, 금융 및 부동산업 등 산업별로 고루 분포되어 있다.

[그림 VI-5] 프랑스 민영화 총수입(좌) 및 매각건수(우)



주: Public offers: 공모, Private Sales: 사모, Transactions: 매각건수
 자료: Privatization Barometer database

[그림 VI-6] 프랑스 분야별 민영화 수입 분포



주: Utilities: 공익산업, Finance Real Estate Industry: 금융 및 부동산업, Manufacturing: 제조업, Petroleum Industry: 석유산업, Services Industry: 서비스업, Tlc: 통신업, Transportation Industry: 운송업

자료: Privatization Barometer database

프랑스의 경우 공익산업 민영화를 통한 수입이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤를 이어 금융업·부동산업(23%), 통신업(16%), 제조업(13%)과 운송업(13%)이 높은 비중을 차지하고 있다.

3) 최근 민영화 추진 배경

프랑스는 정치적 변화에도 불구하고 민영화 작업을 계속 추진하고 있다. 2005년도에 유럽연합(EU)헌법이 부결되면서 프랑스 내각의 재편이 이루어졌는데, 당시 빌팽(Dominique de Villepin)총리는 지속적인 민영화를 추진을 밝힌 바 있다. 근래에는 유럽의 전기·가스 및 우편 산업 등 시장통합계획에 의해 해당 산업의 민영화가 진행되고 있으며 점진적으로 이를 추진하고 있다. 대표적으로 2005년 프랑스 텔레콤(France Telecom), 프랑스 가스공사(Gaz de France)등의 대형 공기업의 주식이 상장되면서 지분 매각을 통해 성공적으로 민영화되었다. 유럽연합(EU) 회원국의 우정산업 대부분은 시장이 부분적 또는 완전 개방됨으로써 경쟁체제에 있으며 프랑스의 경우 2010년에 우정사

업 시장이 개방화되면서 La Poste의 부분 지분매각이 이루어지기도 하였다.

다. 독일¹²⁹⁾

1) 민영화의 역사

독일 공기업은 교통, 통신, 전기, 가스, 수도, 난방, 주택, 은행, 보험 등 사회간접자본 정책영역과 신용영역 나아가 연구 및 국제개발 정책영역까지 포함하고 있으며, 국민에 대한 안전하고 저렴한 공익서비스 제공을 보장하고 있다. 독일에서의 공기업 민영화는 1980년대에 영국 등에서 신자유주의적 구조조정에 따라 민영화가 본격화되기 이전부터 시작되었다. 1957년에 기독교민주당의 루트비히 에어하르트(L. Erhard)수상이 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’¹³⁰⁾라는 체제논리를 바탕으로 민영화를 공식적으로 선언하면서부터 일찍이 공기업 민영화가 시작되었다(황준성, 1995). 1959년에 프로이삭(Preussag) 주식회사¹³¹⁾에 대한 부분 민영화를 단행했으나 1970년대에는 사민당과 자민당 연립정부에서 민영화를 반대하여 제한적으로 추진되었다. 사실상 본격적 민영화는 1982년 기사·기민당 연합이 자민당과 함께 연립정부(CSU/CDU/FDP)를 수립한 뒤에 이루어졌으며 연립정권은 공공이익이 침해받지 않는 한 가급적 공기업 경영이나 경제 전반에 있어 정부의 역할을 최소화시키고자 하였다. 이러한 독일 공기업 민영화의 주목적은 경영효율 제고와 재정적자 축소에 있었다.

민영화가 계획되던 1988년 당시 독일 연방정부는 은행, 교통·통신(철도, 우편 포함),

129) 이 부분은 황준성(1995)를 주로 인용·재정리하였다.

130) ‘사회적 시장경제’의 이론적 배경은 1930년대 대공황과 제2차 세계대전을 거치면서 유럽에서 형성된 신자유주의(Neoliberalismus) 사상이라 볼 수 있는데, 이에 따르면 사회적 시장경제는 18~19세기의 고전적 자유주의도 아니고, 20세기의 중앙집중적 계획경제도 아닌 제3의 대안적 경제체제로 정립되었다(프라이부르크학파). 따라서 이는 기본적으로는 경쟁적 시장경제원리에 바탕을 두되 각 경제주체의 경제행위에 대한 동기유발과 시장경제적 활동을 사회발전과 연결해야 한다는 이념에 뿌리를 두고 있다. 한 마디로 시장경제와 사회적 목표들(사회안정, 사회정의, 사회진보)을 조화시켜야 한다는 것이다. 특히 시장경쟁(Ordnungsrahmen für den Markt)을 근간으로 하면서도 사회적 목표들을 달성시키기 위해서는 몇 가지 장치들이 필요한 것으로 노사자율협상의 보장(Tarifvertragsfreiheit), 공동결정권(Mitbestimmung; 경영참가권), 국가에 의한 사회보장제도(soziale Gesetzgebung) 등을 들고 있다.

131) 광산회사인 프로이삭(Preussag) 주식회사는 1959년에 8,100만마르크분을 21만 6천명에게 분산 매각되었으며 신분별 주식소유자는 사무직노동자 29.1%, 주부 26.7%, 자유업종사자 12.7%, 연금수령자 10.5%, 생산직노동자 5.0%였다.

연구개발, 주택, 광업, 기초 자재, 기타 산업 등 여러 분야에 걸쳐 거의 900개 정도의 기업에 직·간접으로 최소 25%의 자산을 갖고 있었다. 1982년 958개, 1985년 922개, 1988년 900개, 1991년 500개 정도가 해당¹³²⁾되었으며, 이들 기업에 모두 130만명 정도의 직원들이 종사하고 있었다.

〈표 VI-4〉 본격적 민영화 전 독일 공기업 현황(1985년 기준)

(단위: 개, 십억마르크, 천명)

법형태		공기업 수	자본금	직원수
사법상 공기업	주식회사	309	24.9	523
	유한책임회사	1,521	21.6	
	기타(합명회사, 합자회사 등)	40	1.1	
	소계	1,870	47.4	
공법상 공기업	자영공기업	922	11.4	1,297
	목적단체	231	2.2	
	공공기관 및 공법상 단체	683	62.2	
	연방철도와 연방우체국	2	50.4	
	소계	1,888	126.2	
전체		3,758	173.6	1,820

주: VEBA(전력광산종합회사)와 폴크스바겐은 1986년에 민영화가 거의 완결(정부 지분이 30%로 하락)되었고, 이전부터 계획이 진행되어 실질적으로 민영화가 이루어졌기에 통계에서는 제외
 자료: CEEP, 『유럽공공부문 사용자단체 연보』, 1987.

민영화의 주요 대상은 연방과 지방자치단체의 공기업으로 다른 유럽의 여러 나라에 비해 민영화 규모는 작은 편이었으며, 연방 재무부가 주축이 되어 공기업 민영화를 추진하였다. 수도, 가스 등 사회간접분야나 교통, 금융, 신용, 주택 및 병원 등의 공공성이 강한 분야는 민영화가 잘 진척되지 못한 측면이 있다.

독일 공기업 민영화 추진과정은 1957년부터 1990년대에 이르기까지 크게 네 단계로 나누어 볼 수 있다. 민영화 제1기(1950~60년대)는 민영화 초기로, 1957년 기민당(CDU) 전당대회에서 에어하르트가 민영화를 공식적으로 강조하면서 시작되었다. 대부분 ‘국민주’ 형태로 소유자를 광범위하게 분산함으로써 대자본에 의한 독점도 방지하고 동시에 ‘국민자본주의’를 실현하고자 하였다. 그러나 정부가 나서서 경제에 대한 정부의 영향력을 축

132) 특히 잘쯔기터, VIAG(합동산기), IVG(산업관리공단), 자르광산, VEBA(전력광산종합), 폴크스바겐 등 6대 콘체른은 연방기업그룹으로 불린다.

소하는 대신 저소득 계층의 공기업 생산자본에 대한 참여를 촉진하기 위해 ‘우리사주제’의 형태를 취하기도 하였다. 또한 가격과 비용에 대한 정부의 간섭을 가급적 배제하는 정책을 추진하였는데, 1960년대 들어 공기업 경영진에 대한 역할 설정과 경영방식에 대한 논의가 확대되어 성과개념과 보상기준도 민간경제의 원리를 수용하기도 하였다.

민영화 제2기(1968~1982년)는 민영화 지체기로 사민당과 자민당의 연정이 성립된 시기이다. 사민당이 원칙적으로 민영화를 반대하거나 소극적인 입장을 견지하면서 공기업 민영화가 지체되었다. 그러나 1970년대에는 공공법인에서도 ‘재산권’에 대한 새로운 인식이 형성됨으로써 공기업의 성장을 위해 일정한 자금의 확보와 순이익금의 유보가 필요한 것으로 논의되었다. 따라서 이 시기에는 연방 차원보다는 주로 지방자치단체를 중심으로 건물 청소, 도살장 운영, 쓰레기 운반 등을 담당한 공기업을 민간에게 이양하는 형태로 민영화가 이루어졌다.

민영화 제3기(1982~1989년)는 민영화 황금기로 1982년 경제침체기에 기민·기사당과 자민당의 연정이 수립된 뒤 민영화와 탈국가화, 탈규제화에 대한 구체적 원칙이 정립된 시기이다. 민영화는 1984년부터 1990년까지 집행되었는데, 1985년 3월에 13개 공기업¹³³⁾의 민영화 계획이 발표되었다. 13개 기업 중 5개는 연방재무부, 4개는 연방철도청, 2개는 교통부, 1개는 보건농림부, 나머지 1개는 경제부가 담당하기로 결정되었다. 독일정부는 긴축재정을 위해 이익을 내는 우량주를 신속히 판매하기보다는 문제 분야를 우선적으로 청산하는 방식을 취하였는데, 연방정부는 공기업 매각을 통한 재정수입 증대보다는 공기업에의 지분 참여로 인한 손실의 최소화에 역점을 두었다. 연방이 다수 지분을 갖고 있는 간접참여 분야에서는 1983년부터 1989년까지 약 75개 기업이 완전 민영화되거나 연방 지분 축소를 통해 부분 민영화되었다. 결과적으로 직·간접적 연방 지분 참여기업 수는 1982년 808개에서 1989년 말에 132개로 84% 정도 대폭 감소되었다.

민영화 제4기(1990년대)는 민영화 완성기로, 연방정부 차원에서는 텔레콤 민영화 및 연방철도 민영화가, 그리고 주와 지방자치단체 차원에서는 폴크스바겐사나 항공우주 콘체른인 MBB의 최종적 민영화가 추진되었다. 특히 특수자산 형식을 띤 텔레콤이나 철도 부문의 민영화는 최대의 사회적 이슈로 대두되기도 하였다. 정책기능과 경영기능을 분리하거나 조직을 분할하여 독립채산제와 수익성 원리를 강화하고, 분할된 하위조직체를

133) 이 중 폴크스바겐과 루프트한자만 상장된 상태였다.

주식회사(Aktiens-gesellschaft) 형태로 전환하는 한편, 진입규제를 철폐함으로써 독점적 운영권을 해체하였다. 이것은 유럽통합과 단일시장, 통화동맹의 추진과도 결부되어 있다. 그러나 이 시기가 민영화의 완성기라 하더라도 독일 공기업의 모든 분야가 민영화된 것은 아니다. 여전히 주정부나 지방자치단체 차원에서는 민영화가 되어서는 안 된다고 생각하는 분야들이 상당부분 존속하고 있는 실정이다.

2) 민영화 성과

연방정부는 민영화 작업을 통해 1989년 말까지 약 100억마르크의 수입을 달성했다. VEBA사, 폴크스바겐사, VIAG사, Slazgiteer사, IVG사 등 대기업 민영화를 통해 정부참여 기업수는 1982년 958개에서 1992년 400개 이하로 대폭 감소하였다(황준성, 1995).

〈표 VI-5〉 민영화 3기(1984~1989년) 연방정부의 민영화 수입¹⁾

(단위: 백만마르크)

연도	회사명	재정수입
1984. 1.	VEBA	769.2
1986. 6.	VIAG	730.2
1986.10.	IVG	154.9
1987. 3.	VEBA	2418.6
1987.12.	TREUARBEIT	10.5
1988. 3.	VW	1094.0
1988. 5.	VIAG	1223.6
1989. 3.	TREUARBEIT	4.0
1989.10.	DSL-Holding	225.7
1989.10.	Salzgitter AG	2452.0
1986. 9.	VW ²⁾	111.4
1987. 7.	VIAG	22.1
1987. 8.	DLH ³⁾	83.9
1989.10.	DLH ³⁾	98.4
총계		9398.5

주: 1) 특수재산 독일연방철도, 연방체신, ERP 및 재건금융청의 지분 및 신주우선권에 대한 판매대금은 고려하지 않았음, 1986년 폴크스바겐사와 1983년 VEBA사의 옵션채의 경우에는 주주들의 신주우선권이 배당되지 않아 이에 대한 수입은 없음

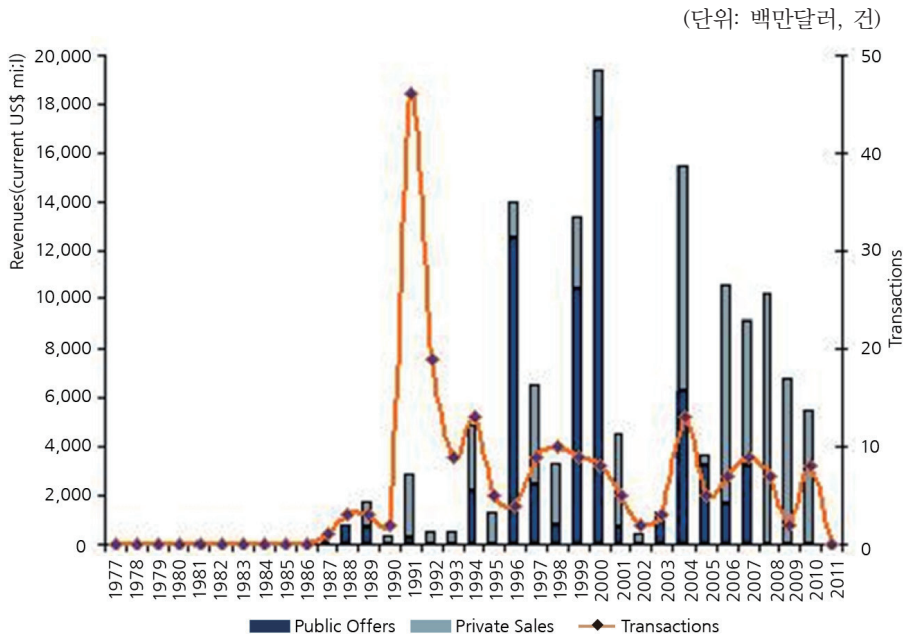
2) 신주우선권 판매

3) 옵션채에 대한 우선권 판매

자료: 독일 연방 재무부(1990.3), 황준성(1995)재인용

독일의 경우 최근에는 민영화 시 공모(PO)보다는 사모(PS)의 방식을 선호하는 것으로 보인다. 2000년대 이전과 이후를 비교해보면 2000년 이후에 직접매각의 비중이 커졌음을 알 수 있다. 매각수입은 2000년에 최대치를 기록하였으며, 거래건수는 1991년이 가장 많았다. 거래건수가 가장 많았던 1991년에 매각수입은 상대적으로 적어 사실상 소규모의 민영화가 주로 이루어졌음을 짐작할 수 있다. 1990년대 이후에도 민영화는 꾸준히 이루어졌으나 2011년에는 단 한 건의 민영화도 이루어지지 않았다.

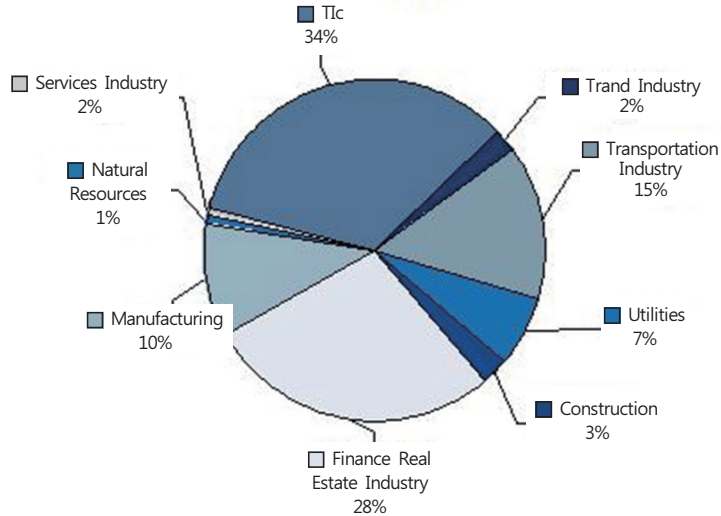
[그림 VI-7] 독일의 민영화 총수입(좌) 및 매각건수(우)



주: Public offers: 공모, Private Sales: 사모, Transactions: 매각건수
 자료: Privatization Barometer database

민영화로 인한 수입은 주로 통신업(34%), 금융업 및 부동산업(28%), 운송업(15%)이 차지하고 있다. 매각수입 중 공익산업의 비중이 영국은 39%, 프랑스는 29%를 차지하는 것에 비해 독일은 7%에 그치고 있다. 이를 통해 영국이나 프랑스에 비해 공익산업의 민영화가 상대적으로 미진하다는 점을 짐작할 수 있다. 또한 영국이나 프랑스에 비해 다양한 분야에서 민영화가 이루어졌음을 알 수 있다.

[그림 VI-8] 독일의 분야별 민영화 수입 분포



주: Utilities: 공익산업, Finance Real Estate Industry: 금융 및 부동산업, Manufacturing: 제조업, Services Industry: 서비스업, Tlc: 통신업, Transportation Industry: 운송업, Construction: 건설업, Natural Resources: 천연자원산업, Trade Industry: 무역업

자료: Privatization Barometer database

3) 최근 민영화 추진 배경

독일은 유럽연합의 안정성장협약¹³⁴⁾의 준수와 국가재정적자 감소를 위해 지속적으로 민영화를 추진하고 있다. 2013년 들어 유로존 위기 극복을 위한 추가 예산 확보를 위해 대기업에 대한 국가지분 매각을 논의하고 있다. 1999년부터 2006년까지 집권한 사민당의 슈뢰더(Gerhard Schroder) 총리는 국민적 합의를 얻어 사회복지지출을 줄이고 공기업에 대한 민영화와 탈규제화 정책을 펼쳤다. 민영화와 탈규제화 등은 특정 정당의 입장과는 무관하게 경제의 구조변화나 경쟁력 강화의 필요성으로 정책기조로 자리잡게 되었다. 이에 따라 항공관제를 맡고 있는 독일항공안전을 비롯해 독일 국영철도회사인 도이체반과 통신업체 도이체텔레콤의 정부지분도 매각을 추진하고 있다. 2008년에는 총 370km의 아우토반 구간을 2010년부터 단계적으로 민영화할 계획을 밝히기도 하였다.

독일 내각은 2008년 5월, 적자 누적으로 경영위기에 처해 있는 도이체반의 부분 민영

134) 본 협약에 따라 재정적자를 국내총생산(GDP)의 3% 이내로 유지해야 한다.

화 방안을 승인하였으나 금융위기의 발발로 상장이 지연된 바 있다. 독일 정부는 2008년 말까지 도이체반의 여객 및 화물운송사업 지분의 24.9%(약 30억유로)를 기업공개(IPO) 방식으로 매각할 계획을 밝혔으나 고용 승계를 주장하는 노조의 반발에 부딪혀 민영화 과정이 지연되었으며, 결정적으로 2008년 금융위기의 발생하면서 상장이 포기되었다(Die Zeit, 2008; 구춘권, 2012 재인용).

라. 스웨덴

1) 민영화의 역사

스웨덴의 민영화는 70개의 공기업 중 35개 공기업의 일부지분에 대한 의회의 매각승인을 받으면서, 1990년대에 시작되었다. 이러한 정부 소유권 축소는 소유권을 분산(spread of ownership)시키기 위한 것이었다. 스웨덴은 1990년대에 정부기업의 상당부분을 공기업으로 전환하였다. 스웨덴 체신청(Swedish Post Administration)이 Posten AB로, 에너지발전청(National Power Administration)이 Vattenfall AB로, 정보통신청(National Telecommunications Administration)이 Telia AB로 공기업화되었다. 1992~1994년 사이에는 Celsius Industries Corporation(국방산업), Pharmacia AB(제약), SSAB(철강기업)에 대한 매각이 진행되었다. 1995년에는 노르드방켄(Nordbanken)의 정부지분 30% 이상을 매각하면서 민영화가 이루어졌으며, 1997년에 추가로 매각하였다. 1998~1999년 동안 Stockholm Energi, Hassleholm Energi AB, Kramfors Fjarrvarme AB, Norrkoping Miljo and Energi 등과 같은 에너지, 가스, 수자원과 관련된 기업에 대한 민영화가 이루어졌으며, 2000년에는 에너지부문이 적극적으로 민영화되었다. 2001년에는 철도청(State Railways)이 SJ, Green Cargo AB, AB Swedcarrier로 수평 분할방식을 통해 공기업으로 전환하였다. 이러한 민영화 노력에도 불구하고 2000년 당시에 스웨덴정부는 스웨덴 내 가장 큰 고용주로서 스웨덴 경제의 중요한 위치를 유지하고 있었다.¹³⁵⁾

스웨덴의 민영화는 공기업에 대한 활발한 민영화가 나타난 유럽국가의 1990년대 흐름과 함께 하는 것이었다. 이러한 민영화의 흐름은 유럽연합에서 통신과 에너지와 같은 특

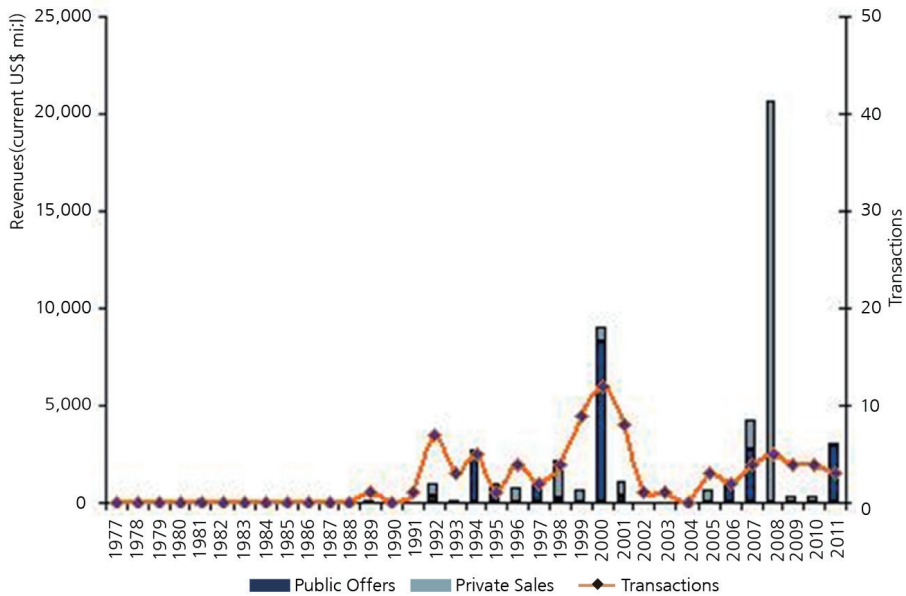
135) 2000년 3월 기준, 스웨덴 정부는 63개의 공기업을 소유하고 있었으며, 20만명 이상을 고용하고 있었다.

정한 시장에 대한 규제제한을 법규화하면서 시작되었는데, 이때의 민영화 대상 공기업은 대부분 기간산업부문에 활동하는 기업, 제조업, 부동산이었다.

2) 민영화 성과

스웨덴의 경우 2000년대 초반에는 민영화가 거의 이루어지지 않았으나 2008년에는 Teliasonera 등의 지분을 매각하면서 최대 민영화수입을 기록하였다. 매각건수가 가장 많았던 2000년에는 공모(PO)방식이 선호된 반면 매각수입이 가장 많았던 2008년에는 사모방식(PS)이 주로 활용되었다는 점이 특징이다.

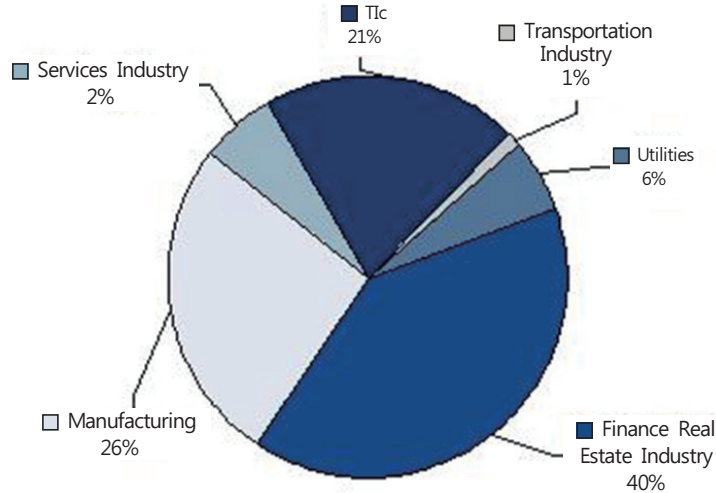
[그림 VI-9] 스웨덴의 민영화 총수입(좌) 및 매각건수(우)



주: 공모: Public offers, 사모:Private Sales, 매각건수: Transactions
 자료: Privatization Barometer database

민영화 수입은 주로 제조업(26%)과 금융업·부동산업(40%), 통신업(21%) 분야에서 얻어졌다. 독일과 마찬가지로 공익산업과 운송업의 민영화 수입은 전체 수입의 7%에 그쳐 영국과 프랑스에 비해 상대적으로 이 분야에 대한 민영화가 미진한 것으로 유추할 수 있다.

[그림 VI-10] 스웨덴의 분야별 민영화 수입 분포



주: Utilities: 공익산업, Finance Real Estate Industry: 금융 및 부동산업, Manufacturing: 제조업, Services Industry: 서비스업, Tlc: 통신업, Transportation Industry: 운송업
 자료: Privatization Barometer database

3) 최근 민영화 추진 배경

2000년 이후로 5년간 민영화가 중단되었으나, 2006년 9월 우파 정부가 들어서면서 향후 3년간 부채감소를 위해 정부자산 210억달러를 매각하고자 하였다. 2006년에 Rezidor Hotel Group의 매각이 언급되었으나 SAS Group를 통한 간접자산매각으로 조정되었으며, SAS Group는 Rezidor Hotel Group의 잔여지분을 8억달러에 매각하였다. 스웨덴 정부는 2006년 「특정 공기업에 대한 민영화에 관한 법률(Sale of Certain State-owned Companies, government Bill 2006/07:57)」에서 Civitas Holding AB에 대한 소유권 축소 의지를 나타냈다. Civitas Holding AB는 Vasakronan AB, Nordea Bank AB, OMX AB, Sveringes Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, TeliaSonera AB, V&S Vin & Sprit AB를 소유한 합자회사로, 위의 기업들은 모두 시장에서 활동하는 상업적 기업으로(wholly commercial) 완전 경쟁하에 운영되고 있어 정부의 민영화 대상에 포함되었다. 정부는 2007~2010년 안에 약 2천억크로나의 가치를 실현하며 이 기업들을 민영화하고자 하였다. 이를 통해 마련된 민영화 수입은 중앙정부의 부채와 이자 비용을 충당하는 데 사용될

예정이다.

2007년, 스웨덴 정부는 대대적인 민영화 프로그램을 시작하였다. 대표적으로 통신기업인 Teliasonera의 지분 8%를 26억 8천만달러에 매각하여 정부지분을 37.3%까지 낮추었으며, 부동산기업인 Centrum Companiet I Stockholm AB를 15억달러에 완전 매각하였다. 스웨덴 정부에서 발간하는 공기업 연차보고서에서는 2011년 기준 민영화 지분 축소 대상 및 목표 지분 등을 제시하고 있다.

〈표 VI-6〉 스웨덴 민영화(지분축소) 계획(2011년 기준)

(단위: %)

기업	현재 정부 지분	목표 정부 지분	관련 법령
Bilprovingen (자동차 기준검사기관)	52	0-100	Bill 2009/10:54, bet. 2009/10:NU10, rskr. 2009/10:162
Nordea Bank (은행업)	13.4	0	Bill 2006/07:57, bet. 2006/07:NU16, rskr. 2006/07:217 Bill 1991/92:21, bet. 1991/92:NU14, rskr. 1991/92:8 Bill 1991/92:153, bet. 1991/92:NU36, rskr. 1991/92:352
SAS (항공산업 관련 서비스)	21.4	0	Bill 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220
SEK (수출 자금제공)	100	34-100	Bill 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302 Bill 2002/03:142, bet. 2002/03:NU14, rskr. 2002/03:244
SweRoad (도로·교통 자문)	100	0	Bill 2010/11:1, bet. 2010/11:TU1, rskr. 2010/11:138

자료: Annual Report State-Owned companies, 2011.

마. 뉴질랜드

1) 민영화의 역사

뉴질랜드는 노동당 정부가 집권하기 전까지 장기간의 사회주의적 복지·경제 정책으로 재정위기를 겪어왔다. 1970년대 중반 이후 과다한 사회복지예산의 지출, 각종 산업보조금 지급 등으로 재정적자 규모가 확대되고, 재정의 비효율성이 높아졌으며, 특히 1980년 중반까지 뉴질랜드의 공공기관은 기능이나 역할의 명확한 구분과 통일된 경영방식 없이 운

영되어 왔다. 그 결과, 공공기관의 경영 악화와 요금책정 과정의 문제 등이 대두되기 시작하였다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 뉴질랜드 정부는 공공기관에 대해 기업화(corporatization),¹³⁶⁾ 민영화, 성과평가, 재정관리 등 폭넓은 개혁정책을 단행하게 되었다.

1980년대 중반에 새롭게 집권한 뉴질랜드 노동당 정부는 1986년부터 재정부문에다 시장원리를 도입하여 재정적자규모 축소를 도모하기 위한 개혁작업에 착수하였다(양승윤, 2006:370). 정부가 직접 운영하던 석탄, 해운, 항공, 통신, 전력 등 산업의 주요 자산 및 기반시설을 기업화(corporatization)하기로 결정하였고, 우편과 전기 등 일선 사업부문의 많은 정부부처는 공기업으로 전환하였다. 1987년 이후에는 철도·통신·항공 등 25개 공기업이 다시 민영화되었다. 뉴질랜드는 기업경영과 공공정책을 최대한 분리하여 운영한 후 기업부문의 정부 자산을 매각하는 방식으로 민영화를 추진하였다. 1986년부터 시작된 뉴질랜드 공기업의 민영화는 ‘비즈니스 라운드테이블(Business Roundtable)’이라 불리는 민간 이사회가 주관하였는데, 민영화에 대한 결정권은 재무부가 가지고 있었다. 이를 통해 통신 및 가스산업이 민영화되었으며 전력산업의 경우 현재 진행 중에 있다. 민영화 조치로 민간에 매각된 자산규모는 120억뉴질랜드달러에 달한다.

2) 민영화 성과

공공부문 개혁이후 기존의 400여 개에 달하던 소규모 준정부기관들은 「공공예산법」에 따른 재무관리와 회계제도의 적용을 받는 독립기관(Crown Entities)로 변경되었고, 국영기업은 Crown Corporation에서 정부소유기업(SOE)으로 전환되었다(장지인, 2008). 1987년 이후에는 공기업 민영화를 단행하여 뉴질랜드에는 현재 16개의 공기업이 존재하고 있다. 1987년부터 1999년까지의 뉴질랜드 공기업의 민영화는 총 30건으로 이를 통해 총 90억달러의 매각수입을 얻었다. 1990년대 말까지 대부분의 공기업 민영화는 주식상장보다는 입찰에 의해 이루어졌고 그 결과 해외 대주주에 의해 공기업이 매입되면서 해외자본이 대거 유입되기도 하였다. 직접매각(Trade sales) 방식이 공모방식(PO)보다 압도적

136) 뉴질랜드 정부는 기업화 된 정부기관을 시장형 공기업(SOE)으로 구분하고 있다. 비록 민영화는 되지 않았지만, 주식회사로 만들어져 정부의 지원을 받지 않는 독립채산제로 운영된다. 이들 공기업이 활동하고 있는 산업의 시장화를 위해 관련 규제를 철폐하여 민간기업이 중복 진입, 자율적으로 경쟁할 수 있도록 허용하고 있으며, 이는 추후 해당 기업을 민영화하였을 때 부작용을 최소화하고, 긍정적인 효과를 극대화하기 위한 발판을 마련하는 것으로 보인다.

으로 많았으며, 그를 통한 수입도 전체 가치의 80% 수준이다.

〈표 VI-7〉 뉴질랜드 민영화 성과(1988~1999)

(단위: 건, 미달러)

구분	건수	가치
민영화	30	90억달러
- 직접매각(Trade sales)	27	72억달러
- 기업공개(PO)	3	18억달러

자료: *Privatization Barometer Report*, 2011.

〈표 VI-8〉 뉴질랜드의 민영화된 공기업 목록

(단위: 백만뉴질랜드달러)

연도	공기업명	인수 가액	인수회사명	인수자의 거주지
1988	NZ Steel limited	327	Equiticorp	M
	Petrocorp	801	Rosspart Inv Ltd	M
	DFC	111	NPF(80%)	D
1989	Postbank	678	ANZ	M
	Shipping Corp	31	ACT(NZ) Ltd	F
	Air NZ	660	BIL, Qantas, JAL, AAL	M
	Landcorp mortgages	49	Mortgagors	M
	Rural Bank	687	Magnetron Holdings Ltd	M
1990	Govt Print	38	Rank Group	D
	State Insurance	735	Norwich Union	F
	Tourist Hotel Corp	72	Southern Pacific	F
	Synfuels	-90	Fletcher Challenge	M
	Telecom	4,250	Bell South, Ameritech	F
	Forestry cutting rights	1,025	Various	M
1992	Timberlands	366	ITT Rayonier	F
	Export Guarantee Ltd	20	State Insurance	F
	Housing Corp Mortgages	2,404	Various banks	M
	Petroleum Mining Licences	120	Petrocorp/Sthn Petroleum	M
	Bank of NZ	850	NAB	F

〈표 VI-8〉의 계속

연도	공기업명	인수 가액	인수회사명	인수자의 거주지
1993	NZ Rail	328	Wisconsin, Berkshire, Fay Richwhite	M
	Fletcher Challenge Shares	418	Financial Institutions	M
1994	Govt Computer Services	47	EDS Services	F
1996	Maori Development Corp	21	Maori Dev Corp	D
	Forestry Corporation	1,600	FCL, Citifor, BIL	M
	Works Development Services	108	Downer, Kinta Kellas	M
1998	Auckland Airport Ltd	460	Public Share Float	M
	Wellington Airport Ltd	96	Infratil NZ-led consortium	M
	Capital Property Services	119	Public Share Float	M
1999	Contact Energy Ltd	2,331	Edison and Public Float	M
	Vehicle Testing NZ	19	Motor Trade Inv	D
Total		18,771		

주: 1) D-75% 이상 국내 거주자 소유, 2) F-75% 이상 해외 거주자 소유

3) M-국내 및 해외 거주자가 각각 25% 이상 복합적으로 소유

자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관II』, 2010.

뉴질랜드의 민영화는 정부의 적극적이고 급진적인 진행 과정을 통해 이루어졌고, 현재 그 결과에 대한 평가가 분분한 상태이다. 공기업 독점 산업의 시장화로 인한 생산성 향상과 경쟁력 강화 등의 긍정적인 결과도 있지만, 해외 자본 유입으로 인한 부정적 여파도 컸다는 지적이 존재한다. 뉴질랜드 공기업 중 하나인 전력산업의 민영화 사례는 긍정적인 평가를 받고 있는데, 각종 규제와 정부보조금 중단 및 전력 시장 활성화 등 전력 산업의 근본적 개혁을 도모하여 민간기업의 원활한 활동의 발판을 마련한 점, 본격적인 민영화 이전에 거대 공기업들을 작은 독립된 기업으로 분할하여 민간기업과 경쟁이 가능하도록 함으로써 특정 기업의 전력산업 독점 및 과점 등 공기업 민영화의 부정적 여파를 최소화한 점, 민영화된 후에도 각 전력기업 간의 계속된 경쟁으로 기업의 효율적 운영, 시장경제하의 요금제 자율화 등 민영화의 상업적 효과를 극대화한 점 등이 그 원인으로 제시되고 있다.

공기업 민영화 과정에서 해외 자본이 대거 유입된 점에 대해서는 부정적 견해가 많으

나 뉴질랜드 국내 주식시장의 자본이 불충분하고, 주식시장이 아직 활성화되지 않아 공기업 민영화 시 해외자본 투입이 불가피한 상황이었다는 점이 강조되고 있다. 뉴질랜드 철도공사는 NZ Telecom과 유사한 방법으로 해외 주주에게 매각되었으나, 민영화 이후 경쟁력과 재정이 악화되어 뉴질랜드 정부가 다시 비싼 가격에 매입하는 결과를 초래한 바 있다.

3) 최근 민영화 추진 배경

과거 1980~1990년대에 적극적으로 민영화를 추진하던 것과 달리 노동당 집권 시기인 2000년대 이후에 뉴질랜드에서는 민영화 작업이 중단되었다. 민영화 소강기인 2002~2010년에는 정부부문이 급속히 성장하였으며, 이는 일부 민영화되었던 공기업의 재무구조 악화로 인해 정부의 자본이 투입되면서 다시 국영기업으로 분류되었기 때문이다. 대표적으로 뉴질랜드항공(Air New Zealand)과 뉴질랜드철도공사(New Zealand Rail) 등이 이에 해당된다.

그러나 뉴질랜드 정부는 2010년 이후 지분매각을 통한 부분 민영화 등을 다시 추진하고 있다. 재정적자를 줄이기 위해 국영 에너지 기업과 약 60억달러(한화 6조 7천억원)에 달하는 항공사 지분을 매각하기로 결정하였다. 4대 에너지 공기업 등의 민영화를 통해 공기업의 경영효율성 제고와 국가 부채를 축소하여 재무 건전성을 유지하려 노력하고 있다.

뉴질랜드 재무부 주도하에 혼합소유권 모델(mixed-ownership model) 법안에 따라 공기업에 대한 부분 민영화가 추진될 예정이다. 현재 전력기업인 Mighty River Power, Genesis Power, Meridian Energy와 석탄공사인 Solid Energy, 그리고 뉴질랜드항공(Air New Zealand)을 대상으로 정부지분(49%) 매각을 통한 부분적 민영화가 진행 중에 있다. 뉴질랜드 정부는 이를 통해 확보된 자금을 새로운 영역의 인프라 구축을 위한 용도로 쓸 것이라고 밝힌 바 있다. 그러나 에너지 공기업에 대한 지분 매각은 여전히 성사되지 않고 있다. 해외 자본의 유입 등에 대한 국민적 우려에 대해 최소한 정부지분 51%를 유지한다는 정부 입장 및 지분 제약으로 인해 지분 매입이 활발히 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다.

바. 일본

1) 민영화의 역사

일본의 공공기관은 메이지유신 시대부터 선진국의 기술을 도입하기 위해 설립되었고, 산업부흥기에 민간자본의 역량으로 수행하기 어려운 기반 산업을 국가가 수행할 수 있도록 공공기관으로 전환되었다. 이후 정치 및 재정적 이유로 민영화하기 시작하였는데 1880년대와 1890년대의 민영화는 공기업의 운영에 있어 현실적 문제를 해결하기 위한 대안을 모색하는 차원에서 이루어졌고, 재정적자로 인한 물가폭등과 수입초과를 극복하기 위한 수단이었다는 점에서 실용적 민영화¹³⁷⁾라고 볼 수 있다.

메이지유신 시대부터 2000년대 이전까지의 일본 공공기관 민영화는 3단계로 구분해 볼 수 있다.¹³⁸⁾ 일본의 민영화 제1기(1868~1920년)는 자본주의 경제의 미성숙과 경영부족으로 인해 대부분의 공기업들이 재정적인 파탄 및 정부의 재정적자를 심화시켜 1880년에 많은 공기업들이 민영화된 시기이다. 민영화 대상 기업은 대부분 섬유, 시멘트 등 기초 원료사업이며 제철, 조선 등의 기간사업도 일부 포함되어 있었다. 민영화는 법인을 주식회사로 전환하여 일정 기간이 지난 후에 지분을 매각하는 점진적인 형태로 이루어졌다. 이 당시 민영화는 정부개혁과 같은 정치적 요인뿐만 아니라, 세수 확보 및 국가 재정 부담 완화의 경제적 요인 때문에 진행되었다.

민영화 제2기(1920~1960년)는 제2차 세계대전에서의 패전과 핵폭탄 투하로 폐허가 된 국가를 재건하기 위해 노력하였던 시기이다. 일본 정부는 제2차 세계대전 이후인 1949년 정부기업을 공기업으로 전환하였다. 즉 정부직영체제에서 공기업에 의한 간접경영체제로 전환한 것으로 일본국영철도(JNR), 일본전매공사, 일본전신전화공사(NIT)가 이에 해당된다. 미점령군에 의해 무기생산기업과 금융기관 등이 민영화되었으나 공공투자 수요충족을 위해 도로건설, 항만시설, 복지수요 등을 담당할 공기업들이 신설되기도 하였다.

137) 실용적 민영화란 정치적 이데올로기로 인한 민영화가 아니라 정부의 재원조달과 같은 실제적인 필요에서 나온 민영화를 말한다. 이에 반하여 전술적 민영화는 집권당의 지지자의 이익 도모와 같은 단기적인 정치적 이득을 위해 이루어지는 민영화이다.

138) 김기홍, 「한국 공기업 민영화정책 평가에 관한 연구」, 연세대 행정대학원 석사학위논문, 2000.

민영화 제3기는 1970년대 두 차례에 걸친 석유파동(oil shock)으로 인한 심각한 경제불황 및 이를 극복하기 위한 경기부양책의 실패로 일본정부의 재정적자가 누적되고 인플레이션 및 실업률이 상승하였다. 일본정부는 증세없는 재정개혁을 통해 정부지출을 감축하기 위해 비효율적인 공기업의 민영화를 추진하게 되었다. 1981년 3월 16일, 총리직속의 '임시행정조사회'¹³⁹⁾가 설립되면서 일본의 3대 공기업(일본국영철도, 일본전신전화공사, 일본전매공사)의 민영화가 검토되었다. 이후 임시행정조사회의 권고의 따라 3대 공기업인 일본국영철도는 JR그룹, 일본전신전화공사는 일본전신전화주식회사(NTT), 일본전매공사는 일본담배산업주식회사(JT)로 민영화가 실시되었다. 추가적으로 설립목표가 성취된 기업, 민간기업이 더 효율적으로 사업을 수행할 수 있는 기업에 대해서는 민영화를 추진하고, 동일사업에 2개 이상의 공기업이 담당하고 있는 경우는 이를 통합하도록 하였다.

2) 민영화 성과

민영화가 본격적으로 이루어졌던 1980년대 일본 주요 공기업의 민영화 내용은 다음과 같다.

〈표 VI-9〉 1980년대 일본의 주요 민영화 내용

구분	대상 공기업명	민영화 시기	비고
공사의 특수회사화 (3개사)	일본전신전화공사	1985년 4월	NTT로 개칭 JT로 개칭 JR 각사 등 9사로 분할
	일본전매공사	1985년 4월	
	일본국유철도	1987년 4월	
특수회사의 완전 민영화 (4개사)	일본자동차터미널(주)	1985년 4월	
	동북개발(주)	1985년 10월	
	일본항공(주)	1987년 11월	
	충승전력(주)	1988년 10월	

자료: 오동환(1994) 재구성

나카소네 야스히로 정권하에서 민영화된 주요공사인 NTT, JR, JT의 경우 민영화 이후 20년간 1인당 경상이익이 꾸준히 개선되는 성과를 나타냈다. 20년이 지난 2004년을 기준

139) 제2임시행정조사회는 공기업의 민영화뿐 아니라 행정조직, 공무원정원, 재정제도, 지방자치제도 등 광범위한 행정개혁 과제를 심의하기 위하여 법에 근거하여 설치된 총리대신 직속조직이었다.

으로 NTT는 약 8배, JT가 약 5.5배, JR이 약 3배 이상 증가하였고, JR¹⁴⁰⁾의 경우 민영화 이후 경상이익 상승폭이 두드러졌다. 실질매출액을 종업원 수로 나눈 노동생산성은 민영화 시점 대비 NTT는 3배, JR은 1.6배, JT는 2.5배로 각각 향상되었다. 이는 매출증가에 의한 규모의 경제 달성과 지속적인 종업원 수 감소가 주요한 원인으로 작용하였다. NTT와 JR의 경우 종업원 수는 민영화 이전의 60%와 40% 수준까지 슬림화되었다(삼성경제연구소, 2008).

〈표 VI-10〉 JR의 경영실적 변화

민영화 전(1986년 기준)	민영화 후(2005년 기준)
경상적자 1.4조엔 이월결손금 15.5조엔 누적채무 37.1조엔	7사 합계 경상이익 5,000억엔 고정자본세, 법인세 2,700억엔 납세 장기채무 약 6조엔 경감

자료: 주간 동양경제(2007.4.21), 삼성경제연구소(2008)

고이즈미 준이치로 정권하에서 민영화가 시행된 기관들도 경영 효율성 증대 효과를 나타냈다. 우정공사는 2007년 우정그룹으로 민영화되면서 27만여 명의 상근 공무원을 비(非)공무원화해 공무원연금을 비롯한 국가재정 운영상의 부담을 완화하였고, 신동경 국제공항공단은 2004년 나리타국제공항주식회사로 민영화되면서 국제선 착륙요금을 약 21% 인하하고 경쟁입찰제를 도입하여 하도급 공사비를 15~20% 절감하였다.

〈표 VI-11〉 2000년대 일본의 주요 공기업 민영화

시기	특수법인(공단, 공사 등)	특수회사(또는 완전 민간회사)
2001~2005년	신동경국제공항공단 우정공사	(04) 나리타국제공항주식회사 (05) 일본우정주식회사

자료: 삼성경제연구소(2008)

일본의 특수회사는 민영화와 통폐합을 통해 상당부분 정리되었다. 그러나 공단의 개혁정책에 의하여 많은 공단이 특수회사로 전환됨에 따라 2010년 1월 현재 26개의 특수회사가 존속하고 있다.

140) JR그룹은 현재 핵심3사(동일본, 동해, 서일본) 외에 3도(홋카이도, 시코쿠, 규슈) 및 1화물로 구성되어 있다.

3) 최근 민영화 추진배경

고이즈미 정부(2001~2006년)는 공공부문 개혁의 일환으로 공공기관 정비를 추진하였고, 2001년 특수법인¹⁴¹⁾의 사회적 역할 및 비효율적 사업 운영의 문제, 재정부담 초래의 문제 등을 해결하기 위해 특수법인 정리합리화계획¹⁴²⁾을 추진하였다. 이에 따라 현재 공공기관은 특수법인 및 독립행정법인 형태를 취하고 있다. 특수법인은 공공사업·정책금융·연구개발 등의 분야의 정책기능을 수행하도록 특별법에 의해 설립된 기관이었으나 설립 당시의 사회적 요구를 이미 달성하였거나 사회적 역할의 축소로 인한 사업운영의 비효율성 문제가 제기되었다. 특수법인이 우편저금 및 공적연금 등으로부터 장기부채를 떠안아 재정 부담이 증가하고 있다는 지적도 있었다. 중앙부처의 퇴직 공무원에 대한 낙하산 인사 및 이권 구조 역시 고질적인 문제였다. 특수법인의 한 종류인 특수회사¹⁴³⁾는 정부가 개별 설립근거법을 바탕으로 설립한 회사로, 기존의 특수법인을 민영화하는 과정에서 등장하였다. 정부는 특수법인이 수행하던 사업을 검토하여 정부가 수행하는 것보다 민간에 이양하는 것이 효율적이라고 판단되면 민영화를 추진하였다. 민영화의 중간 단계로 해당 법인을 주식회사로 변경하게 되는데, 이를 특수회사로 명명하고 일정기간 동안 정부가 지분을 보유하면서 소유주로서의 역할을 담당하였다. 정부의 통제를 줄이는 대신, 기업 경영방식을 도입하여 자율적 운영을 도모하는 한편 민간시장에서의 경쟁력을 확보할 수 있도록 하였다. 이후 자립적 경영 및 운영의 재산성을 확보할 수 있다고 판단되면 정부가 보유한 특수회사의 지분을 시장에 매각하여 완전 민영화를 실현하게 된다. 2010년 1월 기준으로 특수법인 32개 중 특수회사는 총 26개인데, 이 특수회사에는 전신전화, 담배, 철도 등 이미 민영화가 진행중인 회사뿐만 아니라 2005년 이후 민영

141) 특수법인은 법률에 의해 설립되고 정부가 지분을 행사하는 기업적 성격을 지닌 공공기관으로 볼 수 있다. 공단, 사업단, 공고, 특수은행, 금고, 영단, 특수회사 등이 이에 해당된다.

142) 특수법인 정리합리화계획의 기본 원칙은 다음과 같다. ①사업의 재산성이 높고 국가가 관여할 필요성이 낮은 법인, 혹은 민간 운영이 더 효율적이거나 민간에 이양되어도 동종의 사업이 가능한 법인은 원칙적으로 민영화하고, ②민영화 대상 기업 외에 폐지할 수 없는 사업은 독립행정법인화되, 국가가 관여할 필요성이 높은 법인, 재산성이 낮고 업무 실시에 있어서 재량이 인정되는 사업을 하는 법인은 철저한 검토를 거쳐 독립행정법인화한다. ③관련 부처 공무원의 재취업 등에 대한 국민 여론의 지적을 수용하여 퇴직금, 인사·행정, 실적 평가 및 처우 등에 대한 검토를 실시한다.

143) 주식회사 형태를 지닌 공기업으로 특별법에 의해 정부의 감독규제를 받는 주식회사를 말한다.

화가 결정된 우정사업, 고속도로, 지하철, 공항 등이 포함되어 있다.

2009년 4월 기준으로 개혁 대상인 특수법인·인가법인의 총 163개 법인 중 148개 법인에 대한 법률개정 등의 조치가 완료되면서 조직형태가 정비되었다. 이 중 특수법인의 경우, 77개 법인에 대해 법률 개정을 통해 9개 법인이 폐지되었으며 4개 법인은 통합, 32개 법인은 민영화되었고, 30개 법인은 독립행정법인으로 전환되었다. 특수법인의 경우 공제조합을 제외하고 간사이 국제공항·NTT 3사·JR 4사·오키나와개발금융공고가 조치 진행중이며, 나머지 일본방송협회·일본중앙경마회는 현상 유지되고 있는 상태이다.

〈표 VI-12〉 일본 특수·인가법인에 대한 조치 내용

(단위: 개)

구분	개수	대표기관
폐지	17	석유공단, 간이보험복지사업단, 일본육영회
통합	4	국민공고, 농림공고, 중소기업, 국제협력은행
민영화	43	동경지하철(주), 나리타국제공항(주), 도로관계4공단 등
독립행정법인화	39	국제협력기구, 수자원기구, 농축산업진흥기구 등
공제조합	45	일본담배산업공제조합 등

자료: 행정개혁본부 홈페이지(<http://gyoukaku.jimin.jp/>)

최근 일본은 재정부담을 타개하기 위해 공기업의 민영화를 추진하고 있다. 2012년에는 국가 재정부담을 줄이기 위해 적자운영으로 문제가 되고 있는 공항에 대하여 민간자본 및 경영방식을 도입하기로 하였다. 경영을 합리화하고 비용절감을 실현할 목적으로 27개 국영공항의 활주로와 공항건물 등 운영을 통합하여 민간에 위탁하기로 결정하였다. 특히 2011년에는 동일본 대지진 복구재원을 마련하기 위해 정부 지분 매각이 논의되었다. 대표적으로 도쿄지하철주식회사(Tokyo Metro), 일본담배산업주식회사(JT), 일본전신전화주식회사(NTT) 등에 대한 정부 지분 매각이 논의되었다.

반면 금융공기업들은 규제자금지급 등을 위해 민영화가 연기되고 있는 실정이다. 대지진 부흥 지원과 정부정책에 필요한 자원 마련을 위해 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고의 완전 민영화 시기가 기존의 2017~2019년에서 2020~2022년으로 연기되었다. 또한 후쿠시마 원전사고 손해보상비 마련과 함께 민영화된 전력회사에 대한 국민들의 불만이 높아짐에 따라 도쿄전력과 원자력손해배상지원기구의 실질적인 국유화가 논의되기도 하였다.

사. 중국

1) 민영화의 역사

중국은 개혁·개방 이래 중국의 경제개혁은 큰 성과를 거두었으나, 국유기업¹⁴⁴⁾의 개혁은 상대적으로 부진하였다. 그러나 개혁개방과 기타 소유제기업의 발전과 더불어 공기업의 비효율성, 사회적 부담, 재정적자 등 모순이 더욱 심각해져 효율성 제고를 위한 개혁이 논의되기 시작하였다. 초기 중국정부는 국유기업의 생산성을 제고하기 위해 경영권과 이윤의 일부를 기업에 이양하는 방식으로 개혁을 진행하였으나 예상한 효과를 달성하지 못하였다. 1990년대 초 경영 및 소유권의 구조조정을 진행하였고, 중반부터는 지분매각, 기업상장 등 자본시장을 통한 개혁을 적극적으로 진행하였다. 중국 공기업의 개혁은 다음과 같이 3단계로 나뉘볼 수 있으며 각 단계의 개혁 목표, 전략, 내용, 간단한 성과를 정리하면 <표 VI-13>과 같다.

<표 VI-13> 중국 공기업 단계별 개혁의 목표, 전략, 내용, 성과

	1단계 (1978~1992년)	2단계 (1993~2002년)	3단계 (2003년~)
개혁 목표	공기업의 시장진입과 경쟁 참여 기반 마련	국유기업의 흑자경영 전환 달성	국유자산과 국유기업의 가치보전 및 가치증대
개혁 전략	국가-기업 간 권한과 책임 관계 조정, 권리주체로서의 기업지위 확립	점진적 시장경제체제 확립, 국유경제 비중 조정 및 대형 기간산업에 자원집중, 인력구조 조정과 경쟁체제 확립, 기업부담경감 사회보장범위 확대	통일적 관리감독, 중앙과 지방의 비금융공기업 관리 기업, 주식제도 정비, 사회의결/경영진이 의결하는 운영시스템 구축
개혁 내용	경영자주권 확대, 경제책임제, 이개세(利改稅), 도급 경영책임제	다양한 기업조직제도 실험 현대적 기업제도 확립, 구조조정, 매각, 합병, 주식제, 강제퇴출 실시, 재취업, 사회보장 강화	국유자산감독관리위원회 출범 현대적 재산권제도 확립, 효율적 기업관리체계 구축, 경영자의 경영성과평가 실시
개혁 성과	국민경제 총량의 증가, 공기업 경영수익 개선, 근로자 소득 증가	전반적인 경제수익의 지속적 증가, 기업수의 대폭 감소 및 흑자경영으로의 전환	국유기업 경영수익의 급격한 성장, 전반적인 경영효율은 아직 저조함

자료: 한국조세연구원(2010)

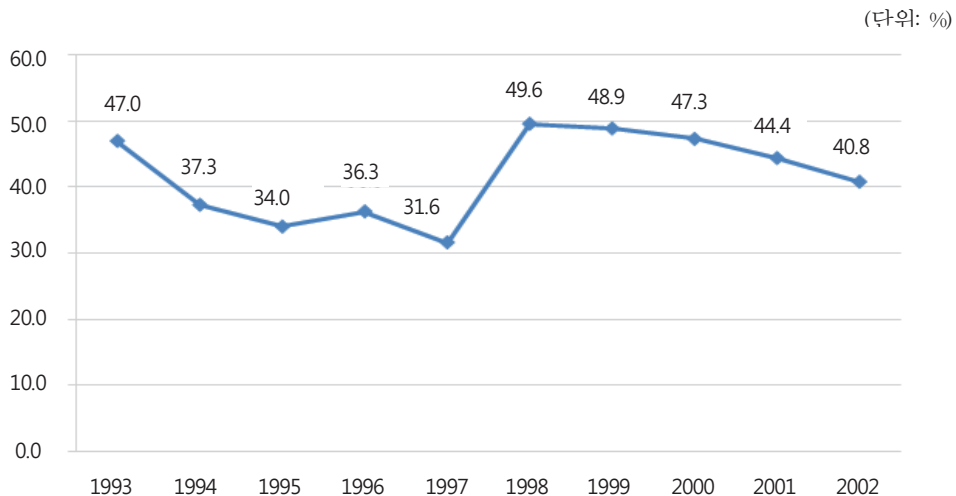
1단계(1978~1992년) 개혁의 결과 국유자산 총액이 증가하고 공기업 경영수익이 개선

144) 중국에서는 공기업(SOE)을 국유기업으로 지칭하고 있으며, 자세한 내용은 제2장 참고

되었으며 근로자의 소득도 증가하였다. 이 기간 동안 중국 국유자산의 총액은 꾸준한 증가세를 보였다. 국유자산 총액은 1978년 6,849억위안에서 1992년에는 3조 697억위안으로 448.2%나 증가해 연평균 증가율이 29.9%에 달하였다. 1987년 도급경영책임제를 전면 도입한 후 국유자산 총량이 급격히 확대되어 개혁효과가 가시화되었다.

2단계(1993~2002년)에 공기업의 규모(수)는 통폐합 등으로 대폭 축소된 데 반해 공기업의 전반적인 경제수익은 지속적으로 증가하여 전반적으로 흑자경영으로 전환되었다. 2단계 개혁 시기에 중국 국유자산 총액은 안정적으로 증가하였는데, 국유자산 총액은 1993년 3조 4,950억위안에서 2002년에는 11조 8,299억 2천만위안으로 증가하였고, 연평균 증가율은 33.85%를 기록하였다. 2단계 개혁 기간 동안 공업부문 공기업의 총생산액은 변화가 심하였다. 총생산액은 특히 1997년에 크게 하락하였는데 이는 1997년 아시아 금융위기와 심각한 자연재해로 인해 다수의 광공업 기업이 생산을 중단하였기 때문으로 보인다. 제2단계 개혁에서는 공기업의 흑자경영을 위한 선결과제로 인력구조조정 및 효율성 제고가 제시되었다. 이를 위해 중국 정부는 구조조정, 통폐합, 주식제 등의 방식으로 시장경쟁력을 갖춘 공기업을 육성하고 국유경제의 전반적인 구조를 조정하였다. 2002년에는 국유자본이 중점산업과 대형 중점기업에 집중되기 시작하여 석유화학, 전력, 통신, 철강, 비철금속, 철도, 방위산업 등을 중심으로 국유경제가 빠른 발전을 이루었다.

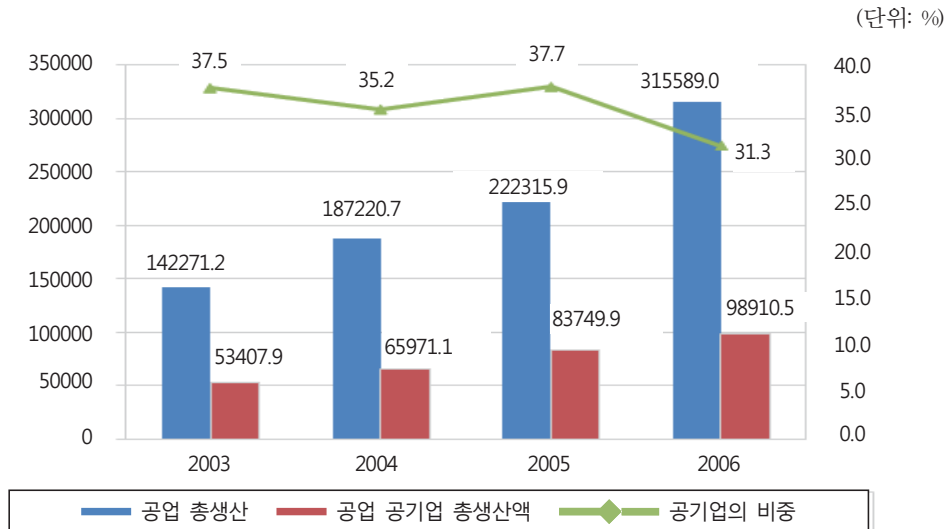
[그림 VI-11] 공업 총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화(1993~2002년)



자료: 한국조세연구원(2010)

3단계(2003~현재)에는 국유자산감독관리위원회(이하 국자위)의 출범으로 중점산업에 대한 국유경제의 집중도 더욱 강화되는 모습을 보이고 있으며 경영수익은 지속적으로 상승하고 있다. 반면 국자위 출범 초기(2003~2006년) 전체 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중은 오히려 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

[그림 VI-12] 2003~2006년 공업 총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화

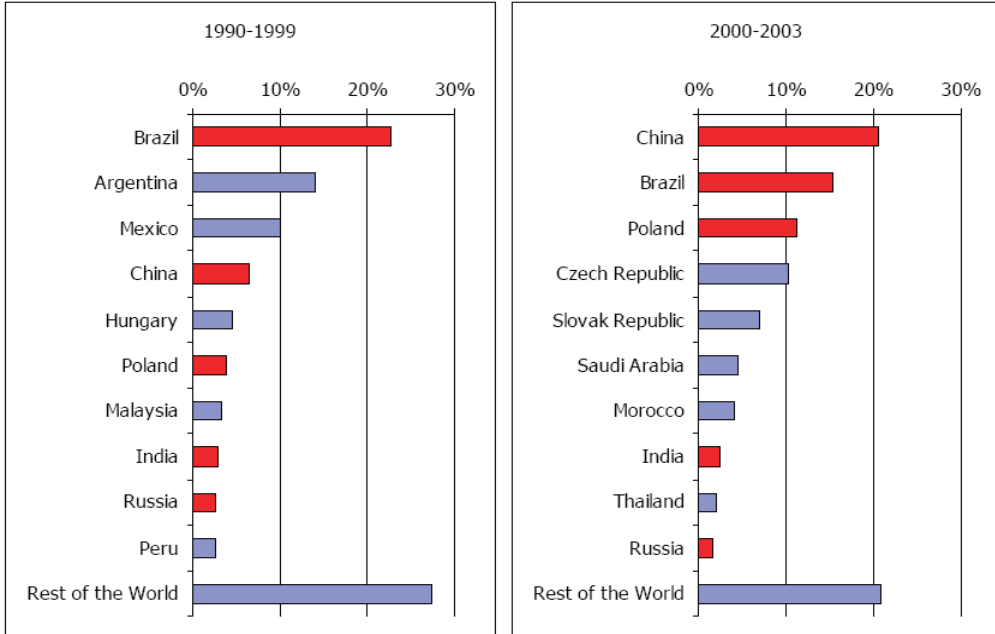


자료: 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 III』, 2010. 재인용

2) 민영화 성과

최근 중국은 그 어느 나라보다 활발히 국유기업을 대상으로 민영화를 추진하고 있다. 어느 한 분야에 한정하지 않고 민영화를 추진하고 있으며, 최근에는 그동안 민영화 논의에서 제외되어 왔던 대형 에너지 공기업까지 민영화하겠다는 의사를 표시하고 있는 실정이다.

[그림 VI-13] 민영화 수입 상위 10개국(1990~2003년)



주: 각 %는 각 기간 동안의 총민영화 수입을 100%로 볼 때, 각국이 차지하는 비중을 표시한 것임
 자료: World Bank Privatization Database

중국의 4대 은행 중 하나인 중국농업은행(中國農業銀行)의 지분 15%를 2010년 7월에 홍콩과 상하이주식시장에 공개하여 총 221억달러의 매각수입을 얻었다. 이는 세계 최대 규모의 기업공개로 기록되고 있다. 2011년 한 해 동안 세계적으로 총 49건의 매각이 이루어졌고, 이 중 중국이 9건으로 가장 많은 건수를 기록하였다. 중국은 공기업 개혁의 주요 수단으로 기업공개를 활용하고 있으며, 일정조건을 충족하는 경우에 기업공개(IPO)의 형태로 민영화를 추진하고 있다. 2010년과 2011년의 중국의 민영화 사례는 아래 표와 같다.

<표 VI-14> 중국의 민영화 사례(2010~2011년)

(단위: %, 백만달러)

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	PO /PS	매각방법	주식유형
2010	Agricultural Bank of China	은행	15.0	22,100	공모	주식공개 상장	-
2010	China Everbright Bank	은행	15.40	2,800	공모	주식공개 상장	-

〈표 VI-14〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	PO /PS	매각방법	주식유형
2010	Chongqing Rural Commercial Bank	은행	27.70	1,780	공모	주식공개 상장	-
2010	New Century Department Store Co	소매유통	100	1,188.9	-	기업매각	-
2011	Hubei Changjiang Press & Media	출판업	100	545	합의 매매	사모	Secondary
2011.	Wuhan Iron & Steel Co Ltd	금융, 부동산	n.a.	1,275	공모	신주발행	Primary
2011	Shanghai Pharm Hldg Co Ltd	광업	n.a.	1,966	공모	주식공개 상장	Primary
2011	CITIC Securities Co Ltd	천연자원 (광물)	n.a.	1,698	공모	주식공개 상장	Primary
2011	Huaneng Renewables Corp Ltd	공익사업	n.a.	799	공모	주식공개 상장	Primary
2011	Sinohydro Group Ltd	제약회사	n.a.	2,112	공모	주식공개 상장	Primary
2011	Shanghai Jahwa Group	제조업 (화장품)	100	804	합의 매매	사모	Secondary
2011	Shanxi Coal Import & Export	공익사업	n.a.	865	공모	-	Primary
2011	New China Life Ins Co Ltd	금융, 부동산	n.a.	1,893	공모	주식공개 상장	Primary

자료: Privatization Barometer, *PB report*, 2011-2012.

그러나 중국은 민영화와 더불어 공기업 중심의 해외진출을 가속화하고 있으며, 이에 대한 지원도 추진하고 있다. 북경보도(北京報道)에 의하면 국자위는 중앙 공기업 가운데 30~50개의 성장 잠재력이 있는 우수 기업을 선정해 세계 일류기업으로 육성할 계획임을 밝혔다¹⁴⁵⁾. 국자위는 경영실적과 관리수준, 주력산업, 지적재산권 보유 현황 등을 평가 기준으로 그 후보 기업을 선정한 바 있으며, 후보 기업에는 바오스틸(寶鋼), 차이나민 메탈공사(五礦), 페트로차이나(中石油), 시노펙(中石化), 중귀난차그룹(中國南車集團),

145) 북경보도 2011, 5. 11일 보도자료

중귀귀덴(中國國電), 에어차이나(中國國航), 차이나코스코(中國遠洋), 차이나모바일(中國移動), 중귀젠주(中國建築) 등이 포함되었다. 일부 기업에 대한 국유화도 지속적으로 이루어지고 있어 유럽권의 민영화 배경 및 목적과는 그 성격을 달리하고 있음을 주의할 필요가 있다.

3) 최근 민영화 추진배경

중국의 공공기관 개혁배경은 크게 민간부문의 성장과 중국 공기업의 대외경쟁력 강화를 들 수 있다. 이러한 내용은 2010년 5월에 국무원이 발표한 신36조와 「12.5 계획 강요(中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要)」¹⁴⁶⁾에 나타나 있다. ‘신 36조’는 정부의 경기부양책으로 인한 국진민퇴(國進民退)현상¹⁴⁷⁾과 투자과열 현상을 해결하고 중국경제의 지속적인 성장과 일부 독점산업의 경쟁력을 강화하기 위한 조치로, 민간기업의 발전을 유도하고 공기업과 민간기업의 공정한 경쟁을 위한 환경을 조성하기 위한 목적도 함께 가지고 있다. 주된 내용은 정부와 공공부문의 독점으로 민간자본의 진출이 어려웠던 교통운송, 수도, 철도, 군수, 석유, 통신, 항공 등의 산업에 대한 민간투자를 허용하거나 장려한다는 것이다. ‘신 36조’는 민간투자에 대한 일정한 원칙과 방법을 제시하고 세부조치를 구체적으로 명시해 정책집행을 용이하게 하고 있는데, 정부의 투자범위를 명확하게 하여 공기업이 국민경제의 주요산업과 핵심산업에 투자해야 한다고 명시하고 있다. 그러나 철도운수와 국방기술공업, 시정부 공용사업은 일부 민간에 개방되기는 하였지만 여전히 독점을 유지하는 산업이다.

중국정부는 2011년 3월 전국인민대표대회에서는 ‘12.5 계획 강요’를 공식적으로 발표하였다. 공기업 개혁과 관련해서는 제11편 45장(기본경제제도의 견지와 완비)에서 그 관

146) 12.5 계획 강요는 2011~2015년에 추진되는 중국의 제12차 5개년 개발계획을 의미하는 것으로 향후 5년간 중국 경제·사회 발전의 청사진이자 전국 각 민족 인민의 공동 행동강령이며 정부가 경제조정, 시장 감독관리, 사회관리, 공공서비스 업무를 집행하는 중요한 근거이다(대외경제정책연구원, 2011). 계획강요는 모두 16편 62장으로 구성됐으며, 주요 내용은 농업경제 발전, 산업구조 최적화, 녹색 환경보호, 서비스업 발전, 과학기술 교육, 민생 개선, 문화산업 발전 촉진, 제도 개혁 촉진, 대외개방수준 확대 등이다.

147) 국진민퇴(國進民退)는 국유경제의 확대 및 민간경제의 축소를 의미하는 용어로, 2~3단계 개혁기간 중 국퇴민진(國退民進)현상이 두드러지면서 많은 공기업이 저가로 매각되고 직원들의 대규모 해고사태가 발행하자 국유자산 유실현상에 대한 문제가 제기되었으며 이에 국자위는 2004년 12월 대형 공기업의 MBO를 일시 중시하고 민영화 속도를 조절하였다.

런 내용을 담고 있는데, 제1절인 ‘국유기업 개혁의 심화’와 제2절 ‘국유자산 관리체제 완비’가 공기업 개혁과 관련된 내용이다.¹⁴⁸⁾ 특히 개혁과 관련해서 상장이 증시되고 있는데 상장조건을 갖춘 대형 국유기업의 경우 전체상장을 추진하고, 전체상장의 조건이 준비되지 않은 대형 국유기업에 대해서는 주주권의 다원화 개혁을 가속화할 것을 강조하고 있다. 또한 국유 단독 자본을 유지하는 국유 대형기업은 회사체제 개혁을 가속화할 필요가 있다고 언급하고 있다. 국유자산 관리체제와 관련해서는 정부의 공공관리 기능과 국유자산 출자인 기능을 분리하고 경영성 국유자산 관리 및 국유기업 관리 감독체제를 완비하도록 하였으며, 공익성 및 경쟁적 국유기업 분류 관리를 실행, 탐색해야 한다는 점도 지적하였다. 12.5 규획 강요 시기의 공기업 개혁의 목표는 공기업의 규모와 실력을 강화하고 국제경쟁력을 갖춘 세계 일류 기업을 육성하는 것이었다. 이를 위해 전환과 고도화, 과학기술 혁신, 국제화 경영, 인재 육성, 조화로운 발전을 5대 전략으로 실시하여 공기업 개혁 심화, 국유자산감독관리체제 완비, 당의 건설 개진 등 3대 보장을 강화하는 것을 전반적인 방침으로 확정하였다.

차이나데일리¹⁴⁹⁾에 의하면 샤오닝(邵寧) 국자위 부주임은 10~15년 사이에 중앙 공기업들을 포함한 모든 대규모 공기업들을 상장할 예정이라고 밝혔다. 특히 2010년 말 현재 핵심 사업을 상장한 공기업은 43개에 불과하지만 앞으로 공기업은 자회사를 상장하거나 자산을 통해 재원을 마련하기보다 핵심사업 상장을 통해 마련해야 한다고 주장하였다.

최근 세계은행(World Bank)과 중국 국무원 산하 발전연구중심(DRC)은 공동연구를 통해 중국이 국유기업을 대대적으로 개혁해야 한다는 내용의 『차이나 2030』 보고서를 내놓았다.¹⁵⁰⁾ 『중국 2030』 보고서 제3장 1절 ‘민영기업의 발전 및 국유기업 개혁’ 부분에서는 많은 중소 국유기업이 민영화되었지만 중국 경제의 안정적 발전을 위해서는 국유기업의 소유권을 다양화시키고 대형 국유기업들을 ‘기업화’하는 정책이 필요함을 언급하고 있다. 또 공기업들이 거느린 많은 계열사 중 모기업의 사업과 관계가 없는 계열사들을 매각할 필요가 있으며, 통신, 석유, 화학, 항공 등 공기업들이 독과점을 형성하고 있는 산업에 대해서는 민간기업들의 진입을 허용하여 경쟁을 통한 국영기업과 민간기업의 효율성

148) KIEP 북경사무소 브리핑(2011.5.9)의 번역내용 참조

149) 차이나데일리, 2011년 2월 25일 보도자료

150) 한국무역협회, 북경지부(2012.10), 「중국 국유기업과 중앙기업」 및 한국금융연구원(2012.3), 「중국2030 보고서의 주요내용과 평가」, 주간 금융브리프' 참고

제고를 도모해야 함을 지적하고 있다. 현재 대형 국유기업 중 상당수는 이미 상장되어 기업 관리의 전문성, 수익성은 향상되었지만 수익성은 여전히 비국유기업보다 낮은 상황이다. 중국정부는 2012년 3월 업무보고(2012.3)에서 모든 공기업에 대해서 독과점 폐지, 공정경쟁 유지, 민간자본유치 등을 할 필요가 있음을 밝혀 공기업에 대한 개혁의지를 나타내고 있다.

2. 분야별 민영화 동향

가. 전력

1) 전력산업 현황

전력산업의 경우 국가별로 산업형태나 전력업체들의 성격이 매우 다양하다. 영국처럼 전국적인 독점체제로 운영되거나 미국과 일본처럼 지역별 독점체제로 운영되어 온 나라도 존재한다. 국가마다 전력업체들은 공기업 또는 민간기업으로 운영되기도 하는데 대부분 전력 기능의 수직적 통합 형태¹⁵¹⁾라는 공통점을 가지고 있다.

전력산업에서 이러한 수직적 통합이 나타나게 된 배경은 다양하다. 먼저 정보비용 및 거래비용의 절감이 가능하기 때문이다. 한 조직 내에 발전, 송전, 배전부문이 통합되어 있는 경우는 그렇지 않은 경우에 비해 각 단계에 대한 정보를 계속적으로 얻을 수 있고, 여타 업체에 비해 경쟁적 우위를 얻어야 하는 전략적 행동을 할 필요가 없어 이에 따른 정보비용 및 거래비용을 절감할 수 있다. 둘째, 발전부문과 송전부문 간 기술적 상관관계와 범위의 경제가 존재하기 때문이다. 부문간 연관성으로 인해 급전, 수요관리, 신뢰성 유지를 위한 관리 등 전력시스템을 이상 없이 가동하여 전력을 최종 소비자에게 공급하는데 필요한 역할들을 수행하기 위해서는 발전부문과 송전부문 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 셋째, 송전망에 강한 외부효과(externality)가 존재하는데, 발전부문과 송전부문 간의 수직적 통합은 이와 같은 외부효과를 내부화(internalization)하여 효율성을 제고할 수 있

151) 발전, 송전, 배전, 판매 등 전력시스템을 구성하는 부분들을 개별 전력업체가 자체조직체계 내에 대부분 포함하여 이들 각 부문의 기능들을 통합적으로 운용하는 것을 수직적 통합 형태라고 한다.

다. 이처럼 전력산업의 수직적 통합은 긍정적 측면을 지니고 있으며, 수직적으로 통합된 전력업체가 완전히 경쟁적인 산업조직하에서 활동할 경우 이는 큰 문제가 되지 않는다.

그러나 전력산업의 수직적 통합체제 및 운영으로 인해 잠재적으로 경쟁적인 부문에까지 반경쟁적인 효과가 나타날 수 있다. 자연독점의 특성을 지닌 부문(송전·배전)과 경쟁적인 발전부문을 수직적으로 통합하는 경우와 자연독점의 특성을 지닌 부문이 정부규제하에 있는 경우에는 잠재적으로 경쟁적인 부문에까지 반경쟁적인 효과가 나타날 수 있다는 단점이 있다. 수직적 통합 및 반 경쟁적 효과와 관련한 주요 쟁점사항은 다음과 같다. 전력의 경우 필수설비(essential facilities)에 기반한 자연독점적 특성이 강하기 때문에 수직적 통합업체 중심의 반경쟁적 체제가 나타날 수 있다. 가령 송전부문 및 배전부문을 독점하고 있는 회사가 발전회사 중의 하나와 수직적으로 통합된 경우 이 회사는 다른 발전회사들에 비해 자신의 발전 자회사에 상대적인 특혜를 부여하고자 하는 인센티브를 갖게 된다. 이로 인해 송전망 및 배전망 이용 자체를 거부하는 것은 불가능하다 할지라도 최소한 가격·비가격 측면에서 다양한 형태로 차별행위를 할 수 있다. 교차보조(cross-subsidization)와 약탈적 가격책정(predatory pricing)의 가능성이 존재한다. 만약 규제당국이 송전 및 배전 서비스의 가격을 비용에 근거하여 설정하도록 규제하고 있다고 가정하면 수직적으로 통합된 전력회사는 비용을 부풀리고자 하는 인센티브를 갖게 된다. 이 경우 수직적 통합 회사는 발전시장에서는 원가 이하의 낮은 가격을 책정하고 송전시장 및 배전시장에서는 높은 가격을 책정함으로써 발전시장에 신규기업의 진입 방해와 경쟁기업의 파산을 도모하는 약탈적 가격책정을 행할 수 있다. 이를 통해 획득된 초과이윤을 발전시장에서의 손실보전에 사용하는 형태의 교차보조 전략을 구사함으로써 장기적으로 발전시장에서도 독점적인 지위를 점차 확보해 나갈 수 있다. 또 다수의 경쟁적 부문의 업체들과 자연독점업체가 수직적으로 통합된 기업이 자연독점부문의 용량(capacity)을 축소하는 형태의 전략을 구사할 수 있다. 송전부문과 발전회사들의 권소시업이 수직적으로 통합된 경우 이 회사가 송전망의 용량을 축소시키면 전력공급이 줄어들고 따라서 전력가격이 상승하게 되며 이때 발전부문은 이에 따른 독점지대(monopoly rent)를 취할 수 있다. 만약 규제가 없다면 송전부문에서 송전망 이용료를 인상함으로써 추가적인 독점 이윤도 얻을 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 전력산업 구조개편은 일반적으로 전력산업구조에 두 가지 변

화를 수반하게 된다. 먼저 수직적 통합에 따른 문제점을 해소하기 위해 전력산업구조를 수직적으로 분리하고 이후 수직적으로 분리된 각 부문에 경쟁을 도입하는 것이다. 이는 수직적으로 분리하더라도 부문별로 여전히 유지되고 있는 독점성을 해소하려는 목적이 강하다.

수직적 통합에 따른 거래비용의 절감 논리를 역으로 생각하면, 수직적 분리는 무엇보다도 우선 거래비용의 상승을 가져올 수 있다. 다른 조건이 동일한 경우 동질적인(homogeneous) 상품에 비해 차별화될 수 있는 상품의 경우에 거래비용이 더 높다. 전력의 경우 대체로 상품적 동질성이 있다고 보기 때문에, 수직적 분리에 따른 거래비용의 상승은 차별화될 수 있는 상품의 경우에 비해 상대적으로 낮을 수 있다.

2) 국가별 민영화 추진상황

가) 영국

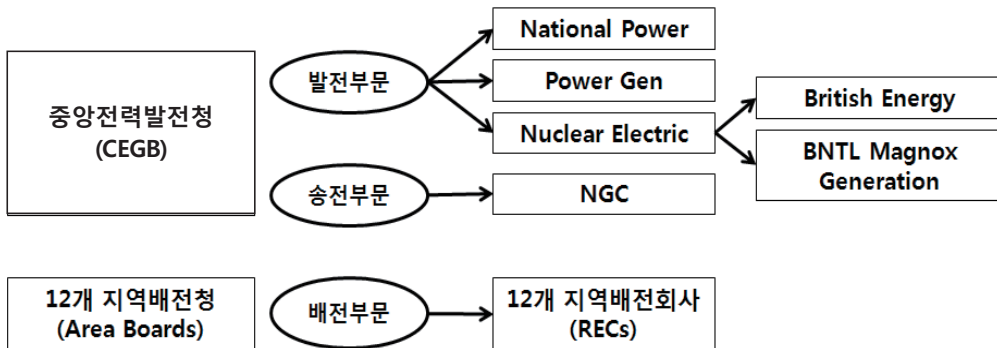
영국의 전력산업은 구조개편(1989년) 이전에는 모든 전력부문이 국유화되어 운영되어 왔다. 1947년에 「전기공급법」이 개정되면서 잉글랜드와 웨일즈 지역의 560여 개 배전회사를 12개의 지역배전청(Area Boards)으로 재편하고, 발전과 송전회사 자산도 국가가 소유·관리하여 국유화하였다. 스코틀랜드 및 북아일랜드 지역의 경우 독점 형식으로 운영되어 오던 각각 수직적 통합회사가 국유화되었으며, 1957년 「전력법」의 발효에 의해 중앙전력발전청(CEGB: Central Electricity Generating Board)이 설립되어 모든 전력부문이 국영체제로 전환되었다.

그러나 1989년 개정된 「전력법(Electricity Act)」이 통과되면서 1990년에 본격적인 전력회사의 구조개편을 통해 전반적인 민영화작업이 시작되었다. 잉글랜드 및 웨일즈 지역의 경우, 중앙전력발전청(CEGB)은 4개 회사로 분할되고 비원자력부문은 두 개의 발전회사로 분할되었다. 또 원자력부문은 Nuclear Electric으로 이관된 후 1996년 민영화되면서 British Energy와 BNFL Magnox Generation으로 분리되었다. 송전부문을 독점한 NGC(National Grid Company)는 지역배전회사(RECs)가 민영화된 이후 지역배전회사(RECs)에 넘겨졌으나 1995년 12월에 지역배전회사(RECs)에서 분리되어 송전부문을 전담하는 개별회사로 독립되었다. 스코틀랜드 지역은 정부기관인 스코틀랜드전력청

(SSEB) 및 수력발전청(Hydro Board)이 각각 두 개의 비원자력 전력회사인 Scottish Power와 Scottish Hydro-Electric으로 변모하였고, 한 개의 원자력부문 회사인 Scottish Nuclear가 설립되었다. Scottish Power와 Scottish Hydro-Electric은 구조개편 이전의 수직통합 체제를 그대로 유지하여 각 회사는 발전과 송배전, 그리고 판매까지를 각 회사가 할 수 있도록 허용되었다. 반면, 북아일랜드지역은 1992년 4월에 구조개편에 의해 세 개의 발전회사들이 설립되었으며, Northern Ireland Electricity는 1993년 민영화를 통해 수직적 통합회사로 재탄생하였다.

영국은 구조개편과 동시에 전력과 송전사업의 긴밀한 조정을 위해 배전사업자가 발전사업자로부터 전력을 구매할 수 있도록 전력경매시장인 전력풀(Pool)을 설립하였다. 전국 송전망을 독점 운영하는 NGC(National Grid Company)가 풀을 운영하며, 프랑스, 스코틀랜드와 계통연계 및 양수발전소의 운영권을 함께 보유하여 전국의 송전망을 통제하였다. 초기에는 배전회사들에게 지역별 독점공급권을 부여하였으나 1998년 4월부터는 100kW이상의 소비자에게 배전회사 선택권을 주었으며 1999년부터는 모든 소비자에게 공급자 선택권을 부여하여 완전자유화를 추진하였다. 이 후 전력거래시장의 전면적 개혁을 단행하였는데, 1998년 새로운 전력거래제도인 NETA(New Electricity Trading Arrangement) 도입을 결정하였고 20개월 정도의 세부운영규칙 준비, 모의운영 등을 거쳐 2001년 3월 27일 NETA가 출범하였다.

[그림 VI-14] 영국 잉글랜드 및 웨일즈 지역의 전력산업 구조개편



자료: 김성규·채준호(2009); 박정수 외(2011)

영국정부는 1996년 민영화했던 원자력발전소 운영업체인 British Energy를 2009년도에 재(再)민영화하였다. British Energy는 1996년 주식상장을 통해 이미 민영화된 바 있으나 2002년 전력요금 하락에 따른 재정난으로 정부 재정지원을 받았으며, 정부가 재무구조 개편을 지원하면서 정부가 65%까지 지분을 인수하게 되었다. 이후 영국의 공기업실(Shareholder Executive)에서 관리해왔다. 그러나 2007년에 1차적으로 36%가량 매각하였으며, 2009년에는 프랑스 전력공사 EDF에 잔여지분을 매각하여 다시 민영화하였다.

나) 프랑스

프랑스의 전력공사인 EDF(Electricite de France)는 1946년 「국영화법」 이래 전력산업 사업체 대부분을 국유화함으로써 창설되었다. 1945년까지 약 1,200개의 전력회사가 존재하였으나, 1946년 「국유화법」에 따라 전력회사 대부분이 국유화됨으로써 프랑스전력공사(EDF)가 발전·송전·배전을 통합 운영하는 수직독점체제로 전환되었다.

그러나 유럽연합(EU) 전력시장 통합 논의가 시작되면서 프랑스 전력산업의 구조개편이 구체화되고 있다. 유럽연합(EU)은 전력시장에서 경제적 실효성을 확보하기 위하여 국가 간 전력거래 자유화 확장을 시도하였고, 1987년부터 전력산업을 수직분할하여 전력망을 공동 사용하는 내용을 포함하는 등 광범위한 자유화 정책을 협의하기 시작하였다. 그러나 많은 유럽연합(EU) 국가들이 광범위한 자유화에 대한 준비가 되어 있지 않았기 때문에, 최종적으로 발전·송전·배전 간의 소유권을 수직분할 하는 내용을 포함하지 않는 송전망 접속제도(TPA, Third Party Access)¹⁵²⁾로 변경하였다. 1994년 프랑스는 송전망 접속제도(TPA)에 대한 대안으로 단일구매자(Single Buyer) 모델을 제안하였고 단일구매자제도 형태의 시장개방을 추진하였다. 단일구매자 모델은 수직통합 형태를 갖춘 기존의 전력회사가 그들이 소유한 발전회사나 신규 경쟁 관계에 있는 발전회사로부터 전력을 조달하는 전력도매사업자의 역할을 수행하는 것이다. 사실상 프랑스의 경쟁도입은 1996년 유럽위원회(EC, European Commission)의 「EU 전력 자유화 지침」에 따라 이루어지게 되었다.

2000년 2월 국내법으로 전력자유화법안을 통과시키면서 프랑스 정부는 전력산업 개편

152) 제3자 액세스라고도 하며, 기존 수직통합회사의 발전·송·배전을 분리하여 송전망을 소유하지 않는 신규 발전사업자 등이 기존의 송전망을 자유롭게 사용할 수 있도록 하는 것이다.

을 단행하였다. 이는 전기사업을 공공서비스로서 계속 유지하면서, EDF의 수직독점체제를 기본적으로 유지하되 부분적으로 경쟁요소를 도입하기 위한 것이었다. 유럽연합(EU)의 송전망접속제도(TPA)와 단일구매자(Single Buyer) 정책을 반영하기 위해 프랑스 정부는 구조개편을 위한 전력자유화법안을 통과시켰다. 2000년 2월 10일 「전력자유화법」에 의해 전력규제기관인 전력규제위원회(CRE, Commission de Regulation de L'Energie)가 설립되었고, 전력 판매시장의 경우 유럽위원회의 지침에 따라 4단계에 걸쳐 단계적으로 개방하여 판매사 선택권을 확장하였다. 2000년 6월에 공급자를 선택할 수 있는 경쟁소비자의 범위가 연간 전력소비량이 16gWh 이상의 고객(전체 고객의 30%)으로 확장된 이래 2007년 7월부터는 소매시장을 전면 개방하여 전체 소비자가 판매회사를 선택할 수 있도록 허용하고 있다. 2000년 7월 1일 「전력자유화법」에 따라 독립적인 계통운영기관인 RTE(Reseau de Transport d'electricite)가 설립되었으며, RTE는 프랑스전력공사(EDF)로부터 경영·회계·재무적으로 독립하여 계통운영 및 수급균형을 담당하였고 설립 5년 후인 2005년 9월에 프랑스전력공사(EDF)의 자회사(100%)이자 주식회사로 분리되었다. RTE는 전력의 공급과 수요일치 및 계통의 안정적 운영과 송전계통의 건설 및 보수사업 담당 등 송전계통운영자(TSO, Transmission & System Operator)의 역할을 수행하게 되었다. 2001년 7월 26일에는 전력거래소인 Powernext가 파리에 설립되었다.

〈표 VI-15〉 프랑스 판매시장 개방단계

연도	개방법위	판매시장 개방 비중
2000년 6월	16gWh/년 이상 소비자	약 30%
2003년 2월	7gWh/년 이상 사용하는 소비자	약 34%
2004년 7월	전체 비주택용 소비자	약 65%
2007년 7월	전면개방	100%

자료: CRE, *Electricity and gas market observatory Q1*, 2011.

전력산업 구조개편의 결과로 현재 프랑스 전력산업구조는 프랑스전력공사(EDF) 및 그 자회사를 중심으로 형성되었다. 과거 수직통합적 회사인 프랑스전력공사(EDF)가 분할되어 발전회사인 EDF와 송전계통운영회사인 RTE(Reseau de Transport d'electricite) 및 전력거래회사인 Powernext로 분리되면서 현재의 전력산업구조를 형성하고 있다. 발전

부분은 EDF를 중심으로 운영되고 있으며, 발전과 판매를 겸업하고 있는 EDF 그룹의 지주회사인 EDF SA가 프랑스 전체 발전량의 약 90%를 담당(2009년 기준)하고 있어 절대적인 영향력을 행사하고 있다. 프랑스의 송·배전망 운영은 EDF의 100% 자회사인 RTE가 송전 및 계통운동을 하고 있고, 배전망은 ERDF(Electricité Réseau Distribution France)가 95%를 소유·운영하고 있다.

한편, 프랑스 정부는 2010년 11월 「신에너지시장법(NOME, The New Organization of the Energy Market Law)」 제정을 통해 발전과 판매부분의 경쟁을 활성화하는 정책을 추진하고 있다. 법률제정의 목적은 프랑스 내 모든 전력판매사업자가 소비자에게 경쟁력 있는 가격으로 제공하기 위한 것이며, 이는 유럽위원회(EC)의 지침에 따라 판매경쟁을 활성화하기 위한 것이다. 「신에너지시장법(NOME)」의 주 내용은 EDF의 원자력 발전량 중 약 25%(100TWh)를 정부가 제시하는 규제가격으로 타 판매사업자에게 공급을 의무화하는 것이다. 이 법률은 2011년 7월 1일부터 시행되었으며, 2025년까지 유효하다.

다) 뉴질랜드

뉴질랜드는 1987년에 전력청을 폐지하고 공기업으로 전환하여 뉴질랜드전력공사(ECNZ, Electricity Corporation of New Zealand)를 설립하였다. 뉴질랜드전력공사(ECNZ)는 설립 이후 대부분의 발전설비 및 송전 시스템을 운용하면서 발전·송전·판매를 겸한 수직통합 독점사업자로 발전하게 되었다. 이후 뉴질랜드 전력시장은 수차례에 걸친 구조개혁을 통해 보다 경쟁적인 시장 환경을 구축하였다.

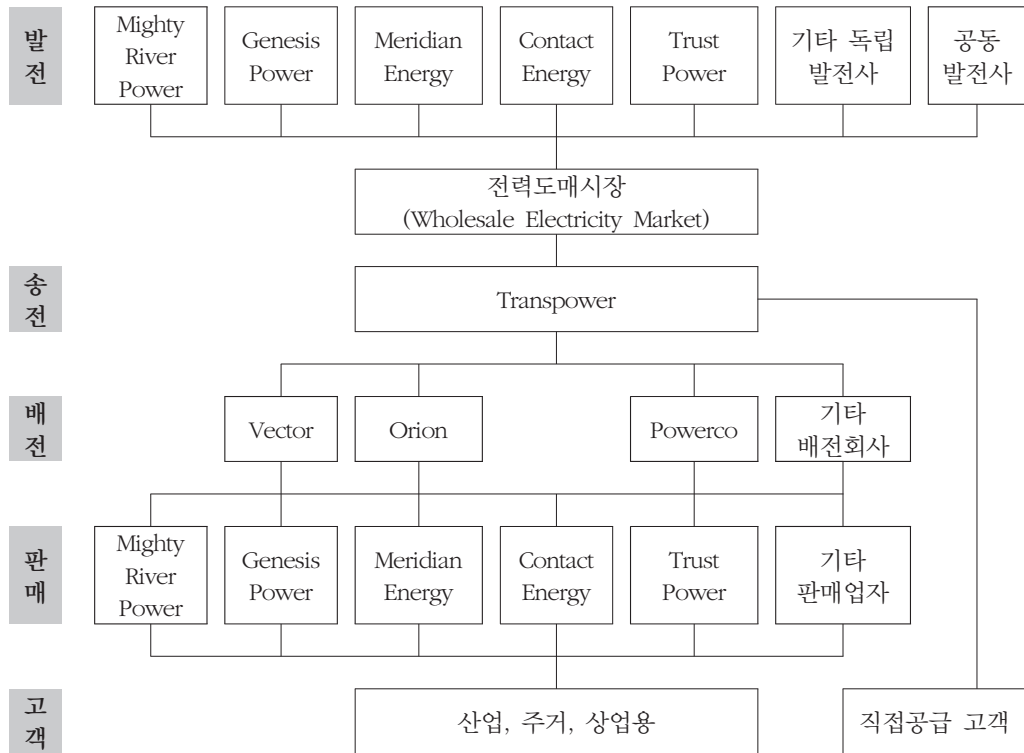
우선 1990년 7월 뉴질랜드전력공사(ECNZ)의 송전부문을 트랜스파워(TransPower)로 분리하였고, 이후 최종적으로 1994년에 별도의 국영송전회사인 트랜스파워를 설립하고, 배전부문을 44개의 주식회사로 전환하였다. 기존 전기위원회가 행사하던 시장감시, 예비력관리, 위기관리 및 공급안전성 확보 기능들도 트랜스파워로 이양시켰다. 1996년 정부는 경쟁을 활성화를 위해 뉴질랜드전력공사(ECNZ) 자산의 25%를 분할하여 콘택트에너지(Contact Energy)를 설립하였다. 이로 인해 발전부문은 뉴질랜드전력공사(ECNZ)와 콘택트에너지가 경쟁하는 구조로 변화하였다. 다만 정부는 뉴질랜드전력공사(ECNZ)와 콘택트에너지의 지분을 계속 보유하면서, 뉴질랜드전력공사(ECNZ)의 작은 발전소들을 민간에 매각하였다.

〈표 VI-16〉 뉴질랜드의 전력산업 구조개편

구분	구조개편 이전	구조개편 이후
발전	뉴질랜드 전력공사 (ECNZ)	ECNZ(국영, 65% 점유) Contact Energy(국영, 28%) IPPs(자가발전, 배전회사소유)
송전		Trans-Power(국영)
배전	44개 지역배전회사	44개 지역배전회사(혼합)

자료: 산업자원부, 『전력산업 구조개편에 관한 연구: 한국전력을 중심으로』, 1999.

[그림 VI-15] 뉴질랜드 전력산업구조 요약도(2011년 기준)



자료: 뉴질랜드 경제개발부, “Energy Data File 2011,” 해외전력정보 홈페이지

전력산업 구조개혁 단행 이후, 뉴질랜드의 발전부문 구조는 3개의 국영 발전회사와 2개의 민영 발전회사로 구성되었다. 2010년 말 기준 각 회사별 시장점유율은 국영인 제네시스에너지(Genesis Energy)가 25%, 메르디안에너지(Meridian Energy)가 23%, 마이티리버파워(Mighty River Power)가 19%를 차지하고 있고, 민영인 콘택트에너지와 트랜스파워가 각각 21%와 7%를 차지하고 있다. 그 외 소수의 민자 발전사업자와 열병합발전회사(5%)가 존재하는 구조이다.

송·배전의 경우는 국영기업인 트랜스파워가 송전설비를 소유·운영하며, 2010년 기준 지역별로 배전 네트워크를 소유하고 있는 28개의 배전회사가 존재한다. 1998년 「전력산업개혁법」에 의해 배전과 판매를 완전히 분리하게 되었지만, 2001년 개정안에 따라 배전회사가 일부 발전소를 소유하고 전력을 판매하는 것이 허용되었다. 전력시장은 모든 거래가 풀(pool)을 통하는 형태이며 전력시장은 전기감독원과 계약을 통해 서비스를 제공하는 다수의 제공자에 의해 운영된다. 전기감독원은 경제개발부로부터 규제허가 업무를 위임받음으로써 전기위원회를 대신하여 2010년 11월 이후로 전기감독원이 시장서비스 공급자 계약 및 시장 감독 및 규제를 총괄한다.

한편, 현재 뉴질랜드 정부는 3개의 전력산업 공기업의 지분매각을 통한 부분 민영화를 추진하고 있다. 뉴질랜드 재무부 주도하에 혼합소유권 모델(mixed-ownership model) 법안에 따라 100% 정부소유기업인 마이티리버파워, 제네시스에너지, 메르디안에너지에 대한 부분 민영화가 추진하고 있으며 기업공개(IPO)를 통해 해당 공기업의 정부지분을 51%까지 낮춤으로써 최대 49%를 매각하고자 하고 있다.

3) 요약 및 시사점

영국, 프랑스, 뉴질랜드는 전력산업은 민영화 과정을 통해 과거 수직독점적 체제에서 경쟁체제로 구도를 형성하고 있다. 그러나 국가별로 구조개편 결과에 따른 전력부문별 시장 구조에 차이가 있음을 알 수 있다. 영국은 발전·판매 회사들이 민영화 이후 수직통합하여 그 체제를 유지하고 있으나, 프랑스의 경우는 발전부문에만 경쟁을 도입하고, 송·배전에 대해서는 발전부문에 대한 수요독점 및 소비자에 대한 공급의무를 갖는 구조로 기존의 수직통합형 독점공기업 체제를 유지하고 있다. 뉴질랜드의 전력 발전·배전 부문은 경쟁체제인 반면 송전의 경우 독점적 체제를 유지하고 있다.

성공적인 전력산업 민영화를 위해서는 무엇보다도 전력공급의 안정성이 기본전제가 되어야 한다. 경쟁도입에 따른 전력시장 자유화에 있어서 가장 우려되는 것이 바로 공급 안정성 및 계통 신뢰도 확보이기 때문이다. 따라서 공급 안정성 확보 여부에 따라 민영화의 결과를 판단해 볼 수도 있다. 민영화가 성공적이기 위해서는 경쟁력 있는 전력산업의 형성과 함께 안정적인 수급체계가 전제되어야 한다. 뉴질랜드는 민영화 작업 이후 전기 위원회의 공급현황 전반에 대한 관리 감독, 비상상황 발생 시의 적절한 대응을 통해 공급 안정성 확보에 성공적이었다는 평을 받았다. 반면, 영국은 민영화된 발전·판매회사들이 수직통합하면서 시장지배력이 높아지고 신규투자도 부족해 성수기 공급예비율이 2%대로 급감하기도 하였다. 2003년 여름에 발생한 런던 대정전사태는 민영화 부작용의 한 사례로 언급되고 있다¹⁵³⁾.

국가별 전력산업 구조개편 및 민영화의 긍정적인 효과는 다음과 같다. 먼저 영국의 경우, 기업 측면에서 구조조정과 생산 합리화로 인해 경제적 효율성 및 생산성이 크게 향상되었고 소비자 후생 측면에서 서비스 수준이 제고되었다는 평가가 존재한다. 프랑스 전력산업은 경쟁도입 이후 판매부분의 소비자 선택권 행사의 증가, 타 인접국가와의 전력 연계 활성화 및 경쟁체제 형성 등의 성과를 나타내고 있다. 뉴질랜드는 설비 예비율이 꾸준히 상승하면서 공급신뢰도와 설비투자에 긍정적인 평가를 받고 있다.

그러나 긍정적 평가에도 불구하고 여전히 민영화에 대한 비판도 존재한다.¹⁵⁴⁾ 영국의 경우 전력산업의 불완전 경쟁체제와 전력요금의 상승 문제가 대두되었는데, 경쟁구조의 미완성으로 인수합병에 의한 발전·배전의 수직적 결합으로 확대되어 소수기업에 의한 독과점 형태로 회귀하는 양상이 벌어지게 되었다. 구조개편 이후 발전원가가 하락하고 복합 가스터빈(CCGT, Combined Cycle Gas Turbine)의 건설비용은 22% 정도 하락했으나, 전력 Pool의 가격은 반대로 20%가량 상승되었다. 1998년에는 93만의 저소득층이 전기요금을 감당하지 못하고 스스로 전기를 끄는 상황이 발생하기도 하였고, 2004년 이후 전력도매가격의 급등으로 2007년 말까지 약 60% 이상 인상된 바 있다. 뉴질랜드 역시 전력 소매시장의 불완전 경쟁 구도와 전력요금의 상승이 나타나고 있다. 전력 소매시장에서 발전소를

153) 영국의 경우 민영화 당시 전력수요 증가율이 1~2%대로 증가가 거의 없는 상태였고, 전력 예비율이 30%가량으로 적어도 10년 이상은 발전설비의 신설 없이도 공급 안정성이 문제되는 상황이 전혀 아니었다.

154) 이 부분은 김성규·채준호(2009) 등을 참고하여 정리하였다.

소유하지 않은 참여자의 퇴출은 1998년 배전망과 소매영업활동으로 소유권이 각각 분리된 이후 2년간 잠시나마 활발하였던 소매고객에 대한 경쟁 활동에 제동을 걸게 되었다. 2002년부터는 가격이 다시 상승하는 추세를 견지하고 있어 장기투자를 반영한 네트워크 품질에 대한 구조개편의 영향을 명확하게 결론내리기는 어려운 것으로 보인다.

〈표 VI-17〉 전력산업 민영화 접근방식

방식	내용	특징	사례
수직통합형	발전·송전·배전을 한 개 회사에서 독점적으로 제공하는 형태	정보비용 및 거래비용 감소, 범위의 경제, 외부효과의 내부화 가능	프랑스(발전부문만 경쟁도입, 송·배전 독점), 일본(지역 독점 수직통합형, 민영)
수직분할형	발전·송전·배전을 분리한 뒤 각각 다수의 기업에서 제공하는 형태	반경쟁적 인센티브 제거, 전력가격 하락 가능	영국(수직분할 이후 발전·배전업체의 수직적 결합), 뉴질랜드(수직분할 이후 발전·배전업체의 수직적 결합)

나. 철도

1) 철도산업 현황

철도산업은 산업발전 초기에 여객 및 산업물자의 대표적인 수송수단으로서 경제발전에 크게 기여하였다. 각국 정부는 자연 독점, 규모의 경제, 외부경제효과 등 철도산업의 특성으로 인하여 철도산업을 국영으로 운영하였다. 안전성, 정시성, 고속성, 대량수송, 수송 및 에너지 효율성, 환경 친화성 등의 장점에도 불구하고, 1970년대 후반부터 자동차 산업의 발달과 도로의 확대에 의해 철도산업은 수요자 감소, 경영악화 및 수입 감소, 만성적인 재정적자 누적 등으로 침체를 겪기도 하였다.

1980년대 이후 도로혼잡과 지구온난화 등 환경문제와 철도 수송량 등의 문제가 새롭게 제기되었고, 구조개혁을 통한 철도부문의 경쟁력 향상이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 구조개혁은 상하분리, 민간위탁, 조직개편, 민영화 등으로 추진되고 있으며, 그 중 시장기능을 가장 적극적으로 활용하는 방안은 민영화라 할 수 있다. 자연 독점적인 철도산업에 대해 관료주의적 운영방식을 해소하고 시장경쟁 기능을 활성화하기 위해 민영화 추진되었다. 국가마다 추진하는 철도산업의 민영화 방안은 정치적 이념, 교통수단의 환경에 따라 경쟁력 강화 방안, 정부의 규제감독 방식, 정부와 시장의 역할분담 등이

다양하게 나타났다.

2) 국가별 민영화 추진상황

가) 영국¹⁵⁵⁾

영국 철도는 1820년 이래 민간에 의해 운영되어 왔는데 1948년에 「교통법」에 의해 국유화되었다. 영국정부는 1974년 「철도법」을 제정하여 철도의 역할을 명확히 하는 한편 투자 확대를 위해 노력하였고, 1980년대에는 상업주의를 도입하여 조직을 생산성 단위로 개편하는 등 효율성 향상을 꾀하였으나 성과에는 근본적으로 한계가 있었다. 1992년 백서 『철도의 새로운 기회들(New Opportunities for Railways)』에서는 영국철도가 그간 적자를 벗어나지 못한 이유를 국영조직으로서의 비효율성이라고 밝히면서 유인 강도가 낮은 인센티브제도, 제한적인 영업활동 등으로 시장 변화에 적절하게 대응하지 못한 것을 지적하였다. 영국정부는 이러한 문제의 근본적인 해결책을 민간기업들과의 경쟁을 통한 효율성 제고 및 서비스 질 향상, 소비자 선택의 폭 확대에서 찾으려 하였다.

이에 따라 1980년대 대처의 보수당 정부는 대중 자본주의라는 이념하에 철도 민영화 정책을 본격적으로 추진하였다. 철도 역시 통신, 가스, 수도, 전기 등과 마찬가지로 시장 원칙 적용 및 경영권 회복을 통해 서비스 개선, 노동력 활용의 혁신 및 효율성 제고를 목적으로 하였다. 민간 싱크탱크 그룹인 CPS(Centre for Policy Studies)는 『철도의 부활(Reviving the Railways)』이라는 보고서를 통해 빅토리아 시대의 영국철도로 민영화되어야 한다고 주장하고 노선별 민영화안을 제안한 반면, 아담스미스연구소(Adam Smith Institute)는 상하분리의 개혁안을 주장하였다. 당시 영국 재무부가 상하분리 개혁안을 선호함에 따라 최종적으로는 상하분리안이 채택되었다.

1992년 대처의 뒤를 이어 취임한 메이저 총리의 보수당 정부도 교통부가 발표한 민영화에 대한 백서를 토대로 민영화를 본격 추진하였다. 이러한 교통부의 추진에는 재무부의 영향력이 크게 작용하였는데, 재무부는 국영철도측이 제안한 민영화에 반대하면서 민영화하더라도 1개 회사로 추진하는 것으로 일축하며 상하분리 민영화안을 주장하였

155) 이용상, 「영국과 일본의 철도민영화 비교 연구」, 『한국철도학회 논문집』, 제11권, 제1호, 2008, 를 주로 참고

다. 철도의 보수와 개량을 민간이 맡되, 운영회사와 인프라회사의 부채를 탕감해 주어 민간이 쉽게 이를 인수할 수 있도록 하는 등 실제로 민영화를 보다 쉽게 추진하기 위한 것이었다.

영국 철도 민영화는 보수당, 재무관료, 매각으로 이익을 얻을 수 있는 은행 등이 주축이 되어 상하분리, 기능별 분리, 노선별 프랜차이즈의 방식으로 추진되었다. 철도의 경우 조직의 규모가 커 상하일체 방식이 비효율적이고, 영국 철도노선의 인프라 부족으로 수송밀도가 높고 공동으로 노선을 사용할 수밖에 없어 지역분할의 의미가 없다는 주장이 제기됨에 따라 상하분리 방식으로 추진되었다. 1993년 제정된 「철도법(Railways Act)」에 따라, 1994년 3월부터 영국 철도공사에 대한 구조조정이 시작되었고, 1995년부터 1997년 사이 공공유한책임회사(PLC)의 성격을 띤 100개의 개별기업으로 분할되었다. 이로써 1997년에 보수당에서 노동당정권으로 바뀌기 전까지 민영화 과정이 완료되었다. 민영화의 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 VI-18〉 영국 철도 민영화 내용

구분	개수
레일트랙	1개사(선로, 신호체계, 전자제어장비, 노선체계, 배차 등 철도인프라 담당)
주요 역사	14개소(나머지 역은 열차 운영회사들에게 리스)
철도차량 리스	3개사
여객차량 운영	25개사(열차 운영회사, TOC)
화물운송 및 창고보관 서비스	5개사
지역단위 유지보수	19개사

자료: James Arrowsmith(2003)

시장경쟁 환경을 조성하기 위해 민간기업에 경쟁입찰을 통해 지역독점 운영권을 주었고, 실제로 보통 한 회사가 한 노선만을 운영하였다. 계약기간은 일반적으로 7년이었으나 노후차량 대체 교체 및 다른 형태의 자본투자를 약속할 경우 15년까지 연장을 허용하였다. 그 이후 교차소유, 겸영 및 합병이 이루어졌는데 12개사가 25개 주요 TOC를 소유하거나 1999년 업계 선두를 다투는 두 회사가 합병하기도 하였다(Arrowsmith, 2003). 1996년 4월에 첫 번째 프랜차이즈¹⁵⁶⁾ 회사가 탄생하였고, 총선 한 달 전인 1997년 4월에

마지막 프랜차이즈 회사가 결정되었으며 인프라회사는 1996년 주식시장에 상장되었다.

당시 영국철도 민영화는 정치적인 공약과 이로 인한 시간적인 제약으로 인해 민영화를 추진하기 용이한 방식이 선호되었다. 기능별 민영화방식으로 작은 회사단위로 매각하도록 하고, 정부는 프랜차이즈 회사에 적자를 보전하도록 보조금을 주었으며 이윤을 남기고 프랜차이즈권을 팔 수 있도록 배려하였다. 인프라를 몇 개의 회사로 나누지 않은 이유도 정부통제하에 이를 용이하게 추진하기 위한 것이었고, 민간의 주식매입에 부담을 주지 않기 위해 인프라관리회사의 부채도 모두 탕감해 주었다. 프랜차이즈규제기구(OPRAF)는 프랜차이즈의 계약관계를, 규제감독국(ORR)은 레일트랙의 독점을 규제하기 위해 각각 설립되었다.

1994년 25개의 철도운영회사로 민영화된 이후 적자경영은 흑자로 전환되었고, 1997년 선거에서 승리한 노동당은 철도 민영화에 대한 기본적인 골격을 유지하되 민간보다는 정부의 역할을 강조하는 방향으로 철도정책을 수정하였다. 이에 기존의 프랜차이즈규제기구(OPRAF)를 대신해서 전략철도청(SRA, Strategic Railway Authority)이 출범하게 되었다.¹⁵⁷⁾ 이는 민간 인프라회사인 레일트랙이 장기계획 수립에 필요한 운영회사들의 자료를 확보하고 있지 못한 반면 이를 소유한 프랜차이즈 규제기구가 계획기능을 수행하는 것이 합리적이라는 판단에 따른 것이다.

그러나 몇 번의 대형 철도사고로 인해 정부는 2001년 10월에 레일트랙(Railtrack)을 정부관리하에 두고, 2002년 10월에 비영리회사인 네트워크레일(Network Rail)을 설립하였다.¹⁵⁸⁾ 1999년 10월의 패딩턴(Paddington)사고 후 이루어진 여론조사에서 73%가 레일트랙의 국영화하는 것에 찬성하였고, 2000년 10월에 발생했던 하트필드(Hatfield)사고로 인해 레일트랙이 6억파운드를 추가지출하게 되면서 정부에 보조금을 요청하게 되었다. 당시 노동당은 레일트랙의 재국영화를 검토했지만 정치권의 압력으로 선로개선을 위한 자

156) 영국의 프랜차이즈제도는 일정기간을 정해 열차운영회사(TOC)에게 철도 운영의 권리를 부여하는 방식이다. 프랜차이즈로 선정된 운영회사는 선로, 역사, 기지의 소유관리자와 계약을 맺고 접근 및 사용허가를 얻으며, 차량을 임대 또는 구매하여 운영을 한다. 프랜차이즈 기간이 종료되면 다시 프랜차이즈 사업자를 선정하게 된다(송재일, 2012).

157) 전략철도청은 철도의 중장기계획 수립, 공적자금의 효과적인 사용, 사회적 양자에 대한 교통서비스의 제공 등이었다.

158) 네트워크레일은 영국 내 대부분의 선로를 보유, 관리하고 있다. 네트워크레일의 선로에서 열차를 운영하고자 한다면 네트워크레일과 선로사용계약을 맺어야 하고 이 계약은 규제감독국(ORR)의 승인을 얻어야 한다(송재일, 2012).

금투입 대신 레일트랙을 정리·청산하였다. 대신 보증인제로 운영되는 네트워크레일을 설립하였다. 네트워크레일은 상업라인을 따라 운행되기 때문에 공기업보다는 민간기업의 성격을 띠면서도 공공유한책임회사(PLC)와는 달리 주주가 없으며, 운영으로 발생한 이익은 인프라 개선에 재투자하는 것을 목표로 한다(Arrowsmith, 2003). 노동당은 2004년의 철도백서를 기초로 그간의 독립된 안전담당기관이었던 건강안전청(HSE)으로부터 안전관리기능을 철도안전국(RSSB)으로 이관하였으며, 2001년 설립된 전략철도청(SRA)의 계획 기능은 폐지하고 그 기능을 교통부(Dft)에서 직접 관장하도록 하였다. 그 결과 주요 계획 기능은 교통부로 이관되었고, 작은 규모의 투자계획과 열차운영계획은 네트워크레일이 담당하게 되었다. 철도투자문제에 있어 규제감독국과 전략철도청의 중복을 없애고 철도투자를 직접 교통부에서 담당하는 체제로 변화하게 된 것이다. 그러나 운송부문은 여전히 16개 회사가 영업하고 있다.

〈표 VI-19〉 영국의 철도 민영화 추진과정

	민영화 당시	변화(1) : 패딩턴 사고 후	변화(2) : 노동당 집권이후	특징
프랜차이즈 관리	프랜차이즈 규제기구(OPRAF)	전략철도청 (SRA, 2001)	교통부(2005)	정부역할 강화
인프라 규제	규제감독국(ORR)	-	-	경쟁조절 기능 추가담당
인프라 소유	레일트랙:영리회사	네트워크레일(2002): 비영리	-	정부역할 강화
안전	건강안전청(HSE)	철도안전국 (RSSB, 2003)	철도사고조사부 (RAIB, 2005) 전략철도청 (SRA, 2005)	
계획기능	-	전략철도청 (SRA, 2001)	교통부 (DFT, 2005)	정부역할 강화

주: RAIB: Rail Accident Investigation Branch, RSSB: Rail Safety and Standard Board, DFT: Department of Transport, ORR: Office of Railway Regulation, OPRAF, Office of Passenger Rail Franchising
 자료: 이용상·정병현(2010) 재구성

나) 독일¹⁵⁹⁾

독일의 민영화는 1982년 헬무트 콜 총리 중심의 보수·자유연정이 출범하면서 본격적으로 시작되었다. 콜 정부의 경제·사회 프로그램은 기업들의 수익성 개선 및 국가 개입의 제한을 핵심목표로 설정하였는데, 이 프로그램에서 민영화는 가장 중요한 동력으로 이해되었다. 경제부장관 슈톨텐베르크는 민영화 리스트를 제출할 것을 위임받았지만 기독교 사회주의 전통에 충실한 기독교민주당(CDU) 내부 사회정책파의 반대에 부딪혀 여러 차례 지연되었다.

1980년대의 민영화는 독일 정부가 소유했던 영리기업들의 지분을 여러 단계에 걸쳐 양도하는 것을 주 내용으로 하였고, 독일 철도산업의 민영화도 급속히 추진되기 시작하였다. 1989년에 독일의 철도를 법적으로 독점하고 있던 분데스반(Bundesbahn)의 민영화를 관할하기 위한 정부위원회가 결성되었다. 1991년 신자유주의적 경쟁체제 도입을 목적으로 철도의 시장개방을 위한 유럽철도 상하분리 지침이 유럽연합훈령(Directive 91/440)으로 유럽연합 회원국에 제시되었고, 1992년에 연방정부는 독일 철도청을 민영화하기로 결정하였다. 이어 1993년 12월 민영화 계획을 실행하기 위해 민영화를 중심으로 한 철도사업 개혁 법률안을 제정하였다.

특히 통일(1990년)과 함께 구 동독지역의 라이히스반(Reichsbahn)을 인수하게 된 분데스반의 재정상황이 심각한 위기에 빠지게 되면서 1994년 철도개혁이 발효되었다. 1994년, 철도개혁의 첫 번째 단계로 유럽연합훈령에 따라 분데스반을 주식회사 형태인 도이체반(Deutsche Bahn)으로 전환하고, 340억유로에 달하는 부채를 전액 탕감하였다. 철도청의 업무 중 기업적 업무에 해당되는 선로, 장거리여객수송, 근거리여객수송, 화물수송은 분야별로 분할하고 독일철도가 지주회사 역할을 담당하였다. 1999년 철도개혁의 두 번째 단계로 도이체반을 지주회사로 격상시켰고, 지주회사 아래 사업영역에 따라 5개의 새로운 주식회사를 만들었다. 5개 자회사는 각각 원거리 교통, 지역 교통, 화물운송, 철도망, 역사를 전담하였다. 도이체반은 자회사를 100% 소유하고 있지만 자회사인 5개 자회사는 독자적 권리를 행사하고 있다. 독일정부는 2008년 10월 도이체반의 기업공개(IPO)를 추진하던 중 금융위기로 인해 잠정 연기한 바 있다.

159) 구춘권, 「민영화의 담론·갈등·합의:독일의 철도·우편·정보통신 영역의 민영화 과정」, 『한국정치학회보』, 제46집, 제4호, 2012.

다) 프랑스

프랑스는 영국과 독일 등이 능동적으로 철도 민영화를 시도한 것과는 대조적으로 철도산업 개혁에 보수적인 자세를 취하였다. 1991년 유럽 각국은 유럽연합훈령(Directive 91/440)에 따라 철도의 시설과 운영을 분리하는 정책을 실시하였다. 프랑스는 계속해서 철도개혁에 대해 보수적인 자세를 유지하다가 유럽연합훈령이 요구하는 조건을 맞추기 위해 1995년에 부분적인 개혁을 단행하였다. 1993년 프랑스 국영철도공사(SNCF, Société Nationale des Chemins de fer Français)의 시설부문과 운영부문을 회계적으로 분리하였고, 1995년 SNCF 내에 기반시설의 독립적인 관리를 위한 인프라국을 신설하여 시설부문을 조직적으로 분리하였다.

철도개혁에 대한 논의는 국영철도공사(SNCF) 노조의 대파업을 계기로 본격적으로 진행되었다. 1995년 프랑스 정부와 국영철도공사(SNCF)간의 계약인 'Contrat de Plan 1990~1994'의 기간이 만료됨에 따라 새로운 계약(Contrat de Plan)을 협상하는 과정에서 국영철도공사(SNCF)의 부채, 정부와 국영철도공사(SNCF)간의 불명확한 역할관계 등이 문제로 제기되었다. 이러한 시점에서 1995년 말 국영철도공사(SNCF) 대파업으로 인해 철도의 근본적인 개혁에 대한 논의가 시작되었다.

프랑스 정부는 1996년 선로관리공단(RFF, Réseau ferré de France)을 신설하여 철도시설 담당기관으로 별도 분리하고 국영철도공사(SNCF)는 철도운영에만 전념하게 하였다. 기반시설 부문에서 선로관리공단(RFF)과 국영철도공사(SNCF)간의 역할분담의 기본원칙은 선로관리공단(RFF)이 기본방향을 수립하고, 국영철도공사(SNCF)는 그 방향에 따라 실제 운영을 담당하는 것이다. 선로관리공단(RFF)은 통로시설의 유지 및 개발과 전반적인 철도망의 안전을 책임지고, 국영철도공사(SNCF)는 운영에 필요한 시설물의 안전과 열차운행에 필요한 적절한 감시, 규칙적인 유지보수·교체·수리 등의 실질적인 업무를 수행하는 것이다.

프랑스 철도산업 구조개혁의 특징은 철도기반 시설과 운영의 분리에 있어서 철도시설의 투자계획 수립 및 재원조달 부분은 정부의 책임으로 구분짓고, 실제 운영과 관련된 선로운영계획과 선로배정 등은 국영철도공사(SNCF)가 통합하여 지속적으로 수행하고 있다는 점이다. 이는 철도시설과 운영의 분리에 따른 기술적인 문제 제기와 철도기술의 발

달에 있어서 시설과 운영 통합체제의 장점을 중시하여 시설과 운영의 분리에 대해 부정적인 견해가 우세했기 때문으로 보인다.

2012년 10월 프랑스 교통부 장관은 선로관리공단(RFF)의 재정적자를 해결하기 위한 방안으로 철도운영사인 국영철도공사(SNCF)로의 흡수·합병을 발표하였다. 과거 국영철도공사(SNCF)의 부채 문제로 인해 선로관리공단(RFF)을 신설하여 철도시설과 운영을 분리하였으나 선로관리공단(RFF)의 심각한 건설부채 문제¹⁶⁰⁾가 국가부채로 이어질 가능성이 높아짐에 따라 철도시설과 운영의 재통합이 논의되었다. 2012년 10월, 프랑스 교통부는 상하분리 방식을 통한 경쟁체제 도입과 광범위한 민영화 추진전략이 실패하였음을 공표하며 상하통합 체제로 전환할 것을 선언하였다. 프랑스 정부는 상하분리 방식이 기능 중복과 불필요한 지출을 발생시키고 지속적으로 연간 약 10억~15억유로의 추가 비용과 끊임없는 사고 및 기능 장애를 일으킨다고 보고 있다. 이에 국영철도공사(SNCF)가 공공철도지주회사로 철도인프라 관리 및 운영을 2015년 1월까지 통합하는 방안을 추진 중이다.

라) 일본¹⁶¹⁾

일본 철도는 1872년부터 민간회사 중심으로 운영되었으나, 1906년에 도시철도를 제외하고 국유화되었다. 국유화 전후의 철도운영 형태를 보면, 국유화 직전인 1905년에 국영철도가 2,562km, 민영철도가 5,231km이었는데 국유화가 된 1906년에는 국영철도가 4,978km, 민영철도가 2,722km로 국영철도 위주로 전환되었다. 1944년까지는 일본의 육상교통기관 중에서 철도가 독점적인 위치를 점하고 있었기 때문에 당시 1920년부터 1940년까지의 20년간 한 차례의 운임인상도 없이도 흑자 기조를 유지하였다.

1949년 국영철도는 공공성의 보장과 아울러 기업성의 강화라는 관점에서 정부전액출자형태의 공기업인 일본 국유철도(공사)의 경영형태로 전환되었다. 공사화 이후에도 철도의 독점성은 유지되었고, 제2차 세계대전 후¹⁶²⁾ 인플레이션 기간에도 철도의 요금인상

160) 국영철도공사(SNCF)에서 분리된 선로관리공단(RFF)의 부채가 최근 310억유로 규모로 급증하는데다 현 상황이 개선되지 않고는 10년 후 부채가 500억유로가 될 것으로 예상하고 있다.

161) 이용상, 「영국과 일본의 철도민영화 비교 연구」, 『한국철도학회 논문집』, 제11권, 제1호, 2008.

162) 일본철도는 전쟁피해 및 전후 경제회복에 크게 기여하였는데, 1955년 국유철도의 국내수송점유율은 여객 55%, 화물 52%를 차지하였다.

은 한 차례도 없었다. 그러나 이후 일본 국유철도는 도로, 비행기 등 타 교통수단과의 경쟁력에 밀려 엄청난 누적 적자가 발생하게 되었다. 1964년에 처음으로 300억엔의 영업손실을 기록하였고 이후 매년 적자폭이 확대되었다. 실제로 1974~1986년에 걸쳐 총 11회의 운임인상이 있었음에도 불구하고, 1980년에는 1조 6억엔의 적자를 기록하였다.

1982년 7월 제2차 임시행정조사회는 국유철도의 문제점 해결을 위해서는 제도보완이 아닌 민영화를 통한 실질적 변화가 필요함을 주장하였다.¹⁶³⁾ 1987년 민영화 이전까지 정부는 5년에 걸쳐 인원감축, 운임인상, 지방적자선 폐지, 채무이자에 대한 정부지원 방안 등을 강구하였지만, 노동조합의 반대 등으로 적자규모는 계속 증가하였다. 당시 관리운영체계는 지역의 교통수요, 경제수준 및 요금 등을 고려하지 않고 전국을 획일적으로 운영하는 문제점이 있어 여객과 화물을 7개 그룹으로 지역분할하여 각각 민영화하는 안을 제안하였다. 분할된 회사에 대한 정부규제는 민간철도에 대한 수준으로 완화하고, 국유철도채무 중 분할된 회사가 승계해야 할 채무에 대해서는 분할회사가 합리적 변제능력을 갖는 것을 전제로 해 그 원금 및 이자를 지불할 수 있는 범위로 하고 그 외에는 국유철도 청산회사가 처리하도록 하였다.

제2차 임시행정조사회의 민영화 안에 따라 1983년 국철재건감리위원회가 설치되었고, 구체적인 분할, 자산, 채무변제 등의 방안이 마련되었다. 국철재건감리위원회는 1985년에 국철개혁에 관한 의견을 내각총리대신에게 제출하였고, 정부는 이를 개혁안으로 추진하였다. 국철재건감리위원회의 분할·민영화 의견¹⁶⁴⁾에 대해 기존의 국유철도는 전국을 1개 회사로 운영하는 특수회사 형태를 주장하기도 하였지만, 정부는 국철재건감리위원회와 여당인 자민당의 찬성으로 분할·민영화 방안을 수용하였다.

163) 공사체제에 대한 문제점은 경영에 대한 국회 및 정부의 규제 때문에 책임경영이 어렵고, 수송량 감소에도 철도 노동자 측의 위법노동행위가 지속적으로 발생하고 있으며, 사업의 독점성으로 경쟁을 통한 효율성 향상을 기대하기 어렵다는 것이었다(이용상, 2003).

164) 국철재건감리위원회의 국유철도 개혁에 관한 의견은 대부분 제2차 임시행정조사위원회의 내용을 수용하고 이를 보다 구체화한 것이다. 장기채무 처리방법은 새로운 사업체가 최대한 효율적인 경영을 하는 것을 전제로 단기수지가 균형이며 또한 장래 사업경영을 건전하게 유지할 수 있는 한도만으로 장기채무 등을 부담하도록 하였다. 신칸센을 보유하는 기구는 자산가격을 저가로 하여 장기채무를 인수하고, 여객회사는 자산과 함께 부채를 인수하도록 하였으며, 그 이외의 장기채무 등은 국유철도용지를 최대한 매각하여 변제하고, 나머지 장기채무 등은 국민 부담으로 하였다. 인력감축을 위해 민영화 전에 희망퇴직 등을 통해 직원수를 감소시키고, 민영화 회사 출발 시 여객회사 경영에 과중한 부담이 되지 않도록 일부만을 고용승계하고, 나머지 인원은 일정 기간 내에 재취업하도록 하였다.

일본 철도 민영화는 1987년 상하일체와 지역별 민영화 방식으로 전국을 6개 지역회사와 1개의 화물회사로 분할하여 추진되었는데, 새로운 체제가 출범한 JR그룹 7개 회사는 흑자를 기록하였고, JR그룹 전체의 흑자기조는 그 후에도 일정기간 계속되었다. 독립채산제를 운영원칙으로 하는 혼슈 3개 회사가 첫 해부터 흑자경영을 실현한 데 이어 건전 경영이 계속되었고, 특히 혼슈 3사의 경우는 민영화 전에는 매년 반복된 운임인상을 민영화 이후에는 실시하지 않고¹⁶⁵⁾ 민영화 초기에는 좋은 경영성적을 유지하였다. 반면 대량 고밀도 운송시장에 혜택을 입지 못하는 3개 섬¹⁶⁶⁾의 회사 중 JR홋카이도는 새로운 체제의 발족 직후 경영적자를 기록하였지만, 경영안정기금으로 영업손실을 보전하여 경상 이익을 나타내는 운영방식이 정착되었다. 특히 일본경제의 버블현상이 붕괴된 1990년대에 흑자경영이 곤란하다는 판단하에 1996년 운임개정이 실시되었다. JR화물은 선로사용료를 경감하기 위해 ‘회피가능비용원칙’이라는 운영원칙을 적용하였음에도 불구하고, 거품경제가 붕괴된 1990년에는 영업수익이 감소하고, 경영적자가 지속되었다.

JR 발족 직후부터 표면화된 철도정책의 초점은 신칸센 리스방식을 둘러싼 문제였다. 혼슈 3개 회사는 신칸센 자산을 보유하고 있지 않기 때문에 감가상각비의 비계상으로 기업내부의 자산 축적이 불가능한 점을 들어 문제를 제기하였다. 이에 대해 정부도 신칸센 매각수입을 이용한 국철채무를 상환하고 철도정비에 저리로 융자하는 기금을 만드는 것에 동의하였다. 1991년 신칸센 4개 노선이 혼슈 3개 회사에 매각되었고, 매각수입 9.2조 엔을 이용하여 철도정비기금이 설립되었다. 이를 통해 일본은 실질적인 상하 일체의 운영체계를 완성하였다.

국철시대에 규제로 제한되었던 부대사업의 전개와 다각적 사업 전개가 JR 각 회사에 의해 급속하게 전개되어 철도운영에 큰 변화를 가져왔다. JR 각 회사는 주식공개에 의한 민영화가 실시되기 전에 경영면에서 민간기업화가 진행되었다. 현재 JR여행회사는 여행업, 호텔업, 역 빌딩업, 터미널을 이용한 대규모의 소매업, 부동산업, 정보산업 등 여러 분야에 진출해 그룹 회사 수는 2004년을 기준으로 JR동일본의 경우는 100개 회사 이상, JR서일본의 경우는 60개 이상, JR동해의 경우는 약 30개회사의 규모까지 확대되었다. 한편 JR 혼슈 3개 회사가 소유권의 민영화가 개시된 것은 JR동일본의 주식이 상장된 1993년으

165) 소비세 관련 운임개정은 제외

166) 홋카이도, 시코쿠, 규슈가 이에 해당한다.

로, 38만엔의 회사 주식매출가격이 시장에서는 60만엔으로 자리매김하였다. 1996년에는 JR서일본의 주식상장이, 1997년에는 JR동해의 주식이 상장되었고, JR 동일본의 완전 민영화는 2002년 6월에, JR서일본의 완전 민영화는 2004년 3월에 달성되었다.

3) 요약 및 시사점

영국, 독일, 프랑스 등 유럽연합 국가들은 상하분리 방식으로, 일본은 상하일체 방식으로 민영화가 추진되었다. 영국 철도의 경우 민영화 이후 2배 이상의 운임 인상, 4배 이상의 정부재정 부담 증가, 5차례의 대형 인명사고 등 대표적인 민영화 실패사례로 분석되고 있다. 상하분리 방식 및 과도한 분할로 인하여 비용 증가는 물론 정시성, 신뢰성 면에서 문제점이 발생하고 있으며, 선로의 유지보수와 운영회사 간의 계약관계, 운영회사 간의 의사소통도 원활하지 못한 것으로 평가된다. 반면 일본 철도의 경우는 대표적인 민영화 성공사례로 꼽히고 있다. 일본철도는 상하일체 방식으로 정시성과 신뢰성의 확보가 가능하고, 각 회사의 비용절감 노력이 자사의 이익으로 환원이 가능한 구조로 운영되고 있어 효율적이라는 평가를 받고 있다.

유럽국가들은 대체로 상하분리 방식을 채택한 반면, 일본은 시설과 운영을 분리하지 않고 다만 지역별로 분할하는 방식을 채택하였다. 유럽철도 시장의 양대 강국인 프랑스와 독일의 경우, 프랑스는 소규모의 시설공단을 설립하고 독일은 형식적인 그룹별 분리를 하는 등 사실상의 통합시스템을 유지하였다. 영국의 경우에도 시설부분의 재국유화, 분리된 영업부분의 통합관리 등에 대한 논의가 계속되고 있다. 유럽연합은 철도의 시설과 운영을 분리하여 시설부분에서의 표준화와 통일성을 유지함으로써 효율적으로 철도를 이용한 통합의 효과를 높이려고 하고 있다. 그러나 상하분리 방식의 경우 분리에 따른 거래비용의 증가와 운영기관과 시설기관간의 사업전망·정책의 불일치로 혼란을 양산할 수 있다는 단점이 있다.

〈표 VI-20〉 철도산업 민영화 접근방식

방식	내용	특징	사례
상하분리형	철도시설(인프라) 관리와 시설운영의 분리	시설부문의 표준화 가능, 통일성 유지 가능, 경쟁도입 용이	프랑스 선로관리공단(RFF)/ 국영철도공사(SNCF), 영국의 레일트랙, 독일의 도이체반
상하통합형	철도시설(인프라) 관리와 시설운영의 통합	거래비용 감소, 기술적 결합보완 용이, 시설투자 및 사업운영의 연계성	일본 JR (6개 지역별 분할)

다. 금융

1) 금융산업 현황¹⁶⁷⁾

1990년대 초까지 대부분의 개도국에서는 상업은행의 정부소유가 당연한 것으로 여겨졌다. 국가경제에서 차지하는 중요성으로 민간부문에서 완전히 운영되기 어려운 산업으로 인식되었고, 금융시장이 충분히 발전되지 못한 상황에서 민간이 은행을 소유하게 되면 특정 민간자본의 은행산업소유 편중이 심화되고 이에 따라 여신의 편중과 비효율적 신용할당이 초래될 수 있다는 우려가 존재하였기 때문이다. 그러나 민영화로 은행부문의 정부소유권이 감소해 왔으며, 특히 유럽과 중앙아시아에서 정부소유은행의 총자산 비중은 1995년 50% 수준에서 2003년 20% 이하로 감소하였다(Kikeri & Kolo, 2005).

은행의 소유구조와 관련한 최근의 연구들은 정부의 은행소유에 따른 영향력 행사가 오히려 금융부문의 발달 및 경제성장을 지연시키며 금융위기의 가능성을 증대시킨다고 보고하고 있다. 특히 대부분의 개도국에서는 비효율적인 지배구조로 인해 국유은행의 경영실적이 부진하며, 국유은행의 영업력을 유지하는 데 막대한 재정비용이 소요된다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 선진국은 신자유주의의 영향으로 은행업 민영화를 기본적으로 완성하였으나 2000년대 이후에는 특히 개도국을 중심으로 금융(은행업) 민영화를 추진하고 있는 실정이다(김향철, 2007).

167) 나동민·함상문·김현욱, 『출자금융기관의 민영화 전략』, 한국개발연구원, 2002를 주로 참고하였음

2) 국가별 민영화 추진상황

가) 프랑스

금융(은행)분야는 프랑스가 선도적으로 민영화를 추진한 분야이다. 1982년 당시 미테랑 대통령의 사회당 집권(좌파 정권)으로 39개의 은행과 2개의 금융회사를 국유화하였으나, 1986년에 우파 성향의 시라크 총리가 집권하면서 민영화가 이루어졌다. 1986~1987년 프랑스를 시작으로 하여 많은 국가들이 대규모 민영화를 시작했으며, 현재 일부만이 정부소유은행으로 남아 있다(Megginson, 2003).¹⁶⁸⁾

프랑스 정부는 1984년 「새로운 은행법」(이하 신행법)을 발표함으로써 1980년대 이후 프랑스 은행업 민영화의 시대를 열었다(김향철, 2007).¹⁶⁹⁾ 이 법은 통일적인 법률 프레임 을 제공하였을 뿐 아니라 국유 상업은행의 민영화, 금융자유화, 조직합리화 등 개혁의 발단이 되었다. 「신행법」이 발표된 직후 프랑스는 20여 년간 지속된 은행업 민영화를 시작하였다. 1986년부터 1988년 사이 프랑스의 4대 국유 상업은행¹⁷⁰⁾과 기타 작은 은행업체들이 우선 민영화되었다. 1993년에는 Banque Nationale de Paris가 민영화되었고, 1997년부터 1999년 사이에는 Credit Lyonnais와 Credit Foncier가 민영화되었다. 1999년 말에 이르러서는 규모가 비교적 작은 예금 및 신탁업체 외에 프랑스 모든 대중소형 금융기관들이 민영화되었다.

〈표 VI-21〉 프랑스의 은행 민영화

(단위: 백만달러, %)

기업명	일시	공개규모	매각방법	매각지분
Banque Paribas	1987.1.	2,740	민영화주식발행 (SIP)	100
Banque de Batements de Travaux Publics	1987.4.	67	민영화주식발행 (SIP)	100
Banque Industrielle & Mobiliere Privee(BIMP)	1987.4.	60	민영화주식발행 (SIP)	100

168) William L. Megginson, *THE ECONOMICS OF BANK PRIVATIZATION*, The World Bank, Washington, DC, 2003

169) 김향철, 「중국의 금융체제 개혁과 국유 상업은행의 민영화」, 한양대학교 박사학위논문, 2007.

170) Societe Generale, *Commercial de France*, BNP Paribas, 수에즈 금융그룹.

〈표 VI-21〉의 계속

기업명	일시	공개규모	매각방법	매각지분
Credit Commercial de France	1987.4.	732	민영화주식발행 (SIP)	100
Credit Local de France	1991.11.	340	민영화주식발행 (SIP)	22
Credit Local de France	1993.6.	738	민영화주식발행 (SIP)	30.5
Banque Nationale de Paris	1993.10	4,920	민영화주식발행 (SIP)	60
Banque Francaise du Commerce Exterieur	1995	500	자산매각	-
CIC	1998.4.	2,200	자산매각	67
Societe Marseillais de Credit	1998.10.	1,795	자산매각	100
Credit Lyonnais	1999.7.	6,960	민영화주식발행 (SIP)	90
Credit Foncier de France(CFF)	1999.7.	700	자산매각	90.6
Banque Hervet	2001.2.	413	자산매각	90
Credit Agricole	2001.12.	3,158	민영화주식발행 (SIP)	-
Credit Lyonnais	2002.11.	2,200	자산매각	10.9

자료: Privatization Barometer database(www.privatizationbarometer.net/database.php)

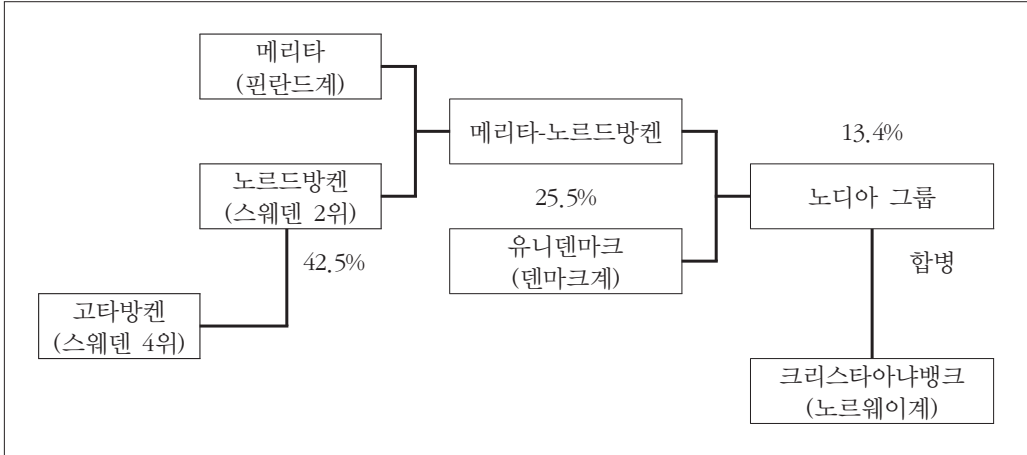
나) 스웨덴

스웨덴은 1990년대 초 부동산 대출에 의존하고 있던 금융회사들이 부동산가격의 하락으로 부실화되고 은행들이 연쇄적으로 부실화됨에 따라 금융위기를 겪게 되었다. 스웨덴 정부는 금융위기 이후 은행시스템의 유동성 확보에 주력하면서 일부 은행을 국유화하였다. 이를 위해 의회는 독자적인 자금조달이 어려워진 스웨덴 제2위 은행인 노르드방켄(Norbanken)에 최대 200억크로나의 정부지원을 승인하였다. 1992년 2월과 12월에 동 은행과 제4위 은행인 고타뱅크(Gota Bank)의 주식을 100% 인수함으로써 이들 은행을 완전 국유화하였다. 1992년 12월에 스웨덴 정부는 외국은행 지점을 제외한 모든 은행 및 정부소유 금융기관의 채무원리금 전액을 지급 보증하였고, 이에 따라 해당 금융기관은 연 1.0%~1.5%의 지급보증료를 지불하도록 하였다. 부실 정도가 심한 노르드방켄 및 고타

뱅크(Gota Bank) 보유 부실여신 처리를 위해 Securom과 Retriva를 1992년 12월과 1993년 10월에 각각 설립하였다.

이후 1994년 들어 금융시스템이 안정을 회복함에 따라 스웨덴 정부는 의회 승인을 얻어 1996년 6월 30일자로 은행에 대한 채무지급보 등을 중단하고, 노르드방켄과 Gota Bank의 구조조정을 중심으로 은행부문 민영화를 추진하였다. 스웨덴 정부는 노르드방켄의 주식 34.5%를 1995년 10월 공모를 통해 매각하여 67억크로나를 회수하고 지분율을 65.6%로 낮추고, 1994년~1995년 중 배당금으로 36억크로나를 수취하였다. 1996년 9월, 노르드방켄 주식의 6%를 추가로 매각하여 정부지분을 65.6%에서 59.4%로 줄였다. 1997년 10월에 노르드방켄은 핀란드계 우량은행인 메리타(Merita)은행과의 합병을 발표하였고, 합병의 일환으로 노르드방켄홀딩(Nordbanken Holding)과 Merita Plc가 양국에 각각 설립되었다. 이로써 1997년 12월 8일에 노르드방켄은 스톡홀름 주식거래소에서 상장 폐지되었으며, 15일에 노르드방켄홀딩은 강제상환방법으로 노르드방켄 주주의 잔여지분을 인수하게 되었다. 1998년 1월에 노르드방켄홀딩과 Merita Plc는 모기업인 Merita-Nordbanken을 설립하고, 1998년 4월 1일에 노르드방켄홀딩은 자신이 소유하고 있는 노르드방켄의 지분 전체를 메리타노르드방켄(Merita-Nordbanken)에 인도하는 대신 메리타노르드방켄(Merita-Nordbanken) 지분의 60%를 할당받았다. Merita Plc도 이와 비슷한 과정을 거쳐 40%의 지분을 받게 되었다. 이에 스웨덴 정부 지분은 42.5%에서 25.5%로 하락하였다. 2000년 3월 메리타노르드방켄(Merita-Nordbanken)은 덴마크계 은행인 유니덴마크(Unidanmark)와 합병하였는데 이 과정에서 스웨덴 정부의 지분은 다시 18%로 감소하였다. 노디아(Nordea) 은행에 대한 정부의 주식 축소는 2007년 의회의 승인 이후 여러 차례 시도되었으나, 2009년 경제 위기의 여파로 주식 매각이 지연됐으며 그 해에 정부의 안정화 기금(Stabilisation Fund)까지 지원된 상황이다.

[그림 VI-16] 노디아 금융그룹의 형성과정



자료: 한국조세연구원(2011) 재구성

최근 스웨덴 정부는 정부가 소유한 노디아은행(Nordea bank, 구 Nordbanken)에 대한 지분 매각을 가속화하고자 하고 있다. 스웨덴 정부의 노디아은행에 대한 기본적인 방침은 정부의 소유권을 청산하고자 하는 것이다. 매각과정은 우선적으로 의회의 승인 이후 재정경제부 장관이 시기와 방법을 결정하게 되는데, 정부는 매각의 시작 시기와 가격 및 매각방법 등 일반적인 정보를 제공할 예정이다. 노디아은행의 정부 지분 매각은 스웨덴 시장 상황이 충격을 흡수할 수 있을 때 행할 것을 목표로 하고 있다. 스웨덴 정부는 2011년 2월에 약 6.3%의 주식, 2억 5,500만주를 매각하였는데, 한 주당 가격은 74.5크로나(약 11.25달러)로 총수익금은 190억크로나(약 28억달러)에 달한다. 주식 매각으로 인해 마련된 수익은 정부의 부채를 줄이고 스웨덴 정부의 재정적 기반을 강화하는 목적으로 사용된다. 2월 매각 이후 스웨덴 정부는 약 360억크로나의 가치에 해당하는 13.4%의 노디아은행 지분을 소유하고 있다.

스웨덴 정부는 정부소유 노디아은행의 주식을 장기적인 기간에 걸쳐 소량씩 매각할 계획이다. 이는 정부의 주식 매각이 주식시장에 갑작스런 변동원인으로 작용하는 것을 막기 위한 것으로 정부는 지속적으로 가장 효과적인 매각 방식을 선택하기 위해 여러 가능성을 평가하고 있다.

다) 일본

2005년 11월, 일본정부는 공공부문 금융개혁을 위해 8개인 정부계 금융기관¹⁷¹⁾을 하나로 통합하는 방안을 담은 ‘정부정책금융 기본방침’을 결정하였다. 이 ‘기본방침’은 총 8개의 정부계 금융기관 중 5개를 하나로 통합시키고, 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고는 주식회사로 전환한 뒤 민영화하고, 공영기업금융금고는 일단 폐지해 지방으로 이관한다는 내용이다. 특히 대기업과 중견기업 대상으로 용자업무를 취급하는 일본정책투자은행과 기업재생 등 새로운 금융기법을 제공하는 상공조합중앙금고의 경우에는 더 이상의 정책금융으로서의 역할이 없다고 판단하여 민영화하기로 결정하였다(김세중, 2009).¹⁷²⁾

계획에 따르면 상공조합중앙금고는 정부보유주식이 처분되는 기간 동안은 특수회사가 되며, 그동안의 정부출자금 상당부분이 특별준비금으로 전환된다. 완전 민영화 이후에도 중소기업에 적합한 금융기능의 근간을 유지하기 위해 주주는 중소기업단체와 구성원으로 한정된다. 이러한 내용을 골자로 2009년 6월 24일 「주식회사상공조합중앙금고법」이 일부 개정되었다. 정책투자은행은 상공조합중앙금고와 마찬가지로 정부보유 주식이 처분되는 5~7년의 기간 동안 특수회사가 되며, 정부보증채의 발행과 재정융자 자금자입을 계속적으로 수행하며, 완전 민영화 이후에도 지역재생, 사업재생, 인프라 등으로의 중장기 투융자업무를 수행하기로 하였다. 이러한 내용을 골자로 2009년 7월 3일, 「주식회사일본정책투자은행법」이 일부 개정되었다. 당시 개정 내용은 첫째, 정부보유 지분을 2017~2019년에 처분하고 둘째, 2012년 3월 31일까지 예산에 따라 정부 출자가 가능하며 셋째, 위기대응 업무 시 회사 재무 건전성 확보를 위해 자본이 필요할 경우 국채 발행이 가능하다는 것이었다. 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고는 재무성과 경제산업성 소속으로 2010년 현재 정부의 지분이 각각 100%, 46.46%이다.

2008년 10월, 정부 산하 4개 공공 금융기관을 통합한 ‘일본정책금융공고’가 출범하였으나 일본정부는 2011년 완전 민영화하기로 했던 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고¹⁷³⁾의 민영화 완료예정 시기를 늦추기로 결정하였다. 주식처분 시기는 2017~2019년

171) 중소기업금융공고, 국민생활금융공고, 농림어업금융공고, 오키나와진흥개발금융공고, 국제협력은행, 일본정책투자은행, 상공조합중앙공고, 공영기업금융공고 등이 해당한다.

172) 김세중, 『일본 정책금융기관의 개편내용 및 정책적 시사점』, 중소기업연구원, 2009.

173) 일본 정부는 동일본 대지진으로 피해를 입은 기업을 대상으로 위기대응 융자를 제공하기로 하였

에서 2020~2022년으로 연기하는 한편, 2011년 말까지는 조직 본연의 임무를 검토하고 그 사이에는 정부보유 지분을 매각하지 않도록 하였다. 리먼브라더스 사태 이후 금융위기에 대한 대응으로 이미 정책금융기관의 민영화 및 구조개혁을 미룬 바 있으나 동일본 대지진 피해에 대한 부흥 지원과 정부정책에 필요한 자원 마련을 위해 민영화 시기를 3년 더 연기할 것으로 보인다.

라) 중국

중국의 은행대출은 경제적 조건에 기초하여 이루어지기보다는 정치적 우선순위에 따라 분배되었으며, 주로 공기업들이 그 수혜를 얻었다. 공적은행들은 민간기업의 3분의 1 수준의 비용으로 대출을 해주었는데,¹⁷⁴⁾ 이는 국책은행의 무수익여신(non performing loan, NPL) 비율을 높이는 한편 은행들의 효율성을 떨어뜨리는 결과로 이어졌다. 중국 정부는 1978년 이래 금융체제 개편 및 규제를 단행하고, 1990년대에는 정부소유 상업은행에 대한 개혁을 심화하였으나 금융지배구조 개편과 정부의 간섭차단은 여전히 중요한 문제로 남아 있다. 중국정부는 최근 정부소유은행 지배구조 개선에 중점을 둔 개혁을 단행하고 있으며, 이 개혁들은 구조조정(restructuring), 자본구조 변경(recapitalization), 전략적 외국투자자 유치, 기업공개(PO) 등 총 4단계에 걸쳐 이루어졌다.

중국의 4대 국유은행은 중국금융시스템의 70%에 해당되는 자산을 보유하고 있다. 과거 각기 전문분야의 정책금융을 다루던 특수은행들로서, 공상은행은 산업과 상업, 건설은행은 건설과 인프라, 중국은행은 외환거래, 농업은행은 농업과 지방 부문에 각각 특화되어 있었다. 중국 정부는 1994년 대규모 금융개혁조치를 단행하고, 이들 4개 은행의 정책금융부문을 새로 신설된 3개 정책은행으로 이관하였다. 또 기존의 4개 은행을 상업은행으로 전환시켜 경쟁을 유도했다.

2001년 이후 중국 국무원은 중앙은행인 중국인민은행의 지도하에 전문연구팀을 구성하여 국유상업은행 개혁문제에 대한 논의를 시작하였다. 2002년 중앙정부는 조건을 갖춘 국유 상업은행이 국가가 대주주인 주식제 상업은행으로 변경할 수 있으며, 조건이 적

으며, 현재 심사와 용자는 정부의 지정금융기관인 일본정책투자은행와 상공조합중앙금고가 담당하고 있다.

174) 이코노미스트, 2012년 10월 6일 보도자료-The state advances.

합하다면 상장할 것임을 밝혔다. 2003년 말, 국무원은 중국은행과 중국건설은행을 주식제 개혁 시범은행으로 지정하고 450억달러의 국가 외환비축금을 보충자본금으로 지원하도록 결정하였으며,¹⁷⁵⁾ 2004년 3월, 원자바오 총리는 국무원 상무회의를 소집하고 약 3년 동안 시범은행들을 국제경쟁력이 있는 현대 주식제 상업은행으로 개혁할 것을 요구하였다. 2005년 이후 중국건설은행과 중국은행은 주식제 개혁계획을 완성하고 주식시장에 상장되었다. 2005년 4월에는 중국공상은행의 주식제 개혁안에 국무원이 동의하였고 10월 28일 중국 은행업감독관리위원회의 허가를 받아 중국 공상은행 주식유한회사가 정식 설립되었다(김향철, 2007).

2006년 11월 27일, 중국 최대의 국유 상업은행인 중국공상은행이 상해 증권거래소에 상장되었고, 중국정부는 이를 통해 219억 3천만달러를 조달하였다. 중국의 국부펀드인 중국 투자유한책임공사(中國投資有限責任公司, CIC)가 3년 전에 구제한 바 있는 중국농업은행(中國農業銀行)의 지분 15%를 2010년 7월에 홍콩과 상하이주식시장에 공개하여 총 221억 달러의 매각수입을 얻었다. 중국농업은행의 주식상장은 중국의 '빅4' 은행의 마지막 상장이었다. 중국 4대 은행 가운데 재무적으로 가장 취약한 농업은행이 상장된 것은 빛에 허덕이는 중국 국영은행을 자본화하고 구조개혁을 하기 위한 중국 정부의 노력이 마무리된 것으로 평가받고 있다. 2010년 8월에는 증견은행인 중국광대은행(中國光大銀行)의 지분 15.4%를 매각하여 28억달러의 매각수입을 얻었고, 추가 기업공개를 계획하고 있다. 그러나 2012년 8월에는 자본시장의 불경기와 은행에 대한 낮은 가치평가로 기업공개를 연기하였다. 2010년 12월에는 지방은행으로서는 처음으로 충칭지방상업은행(CRCB, Chongqing Rural Commercial Bank)¹⁷⁶⁾의 27.7%의 지분을 매각하여 17.8억달러의 매각수입을 얻은 바 있다. 이밖에도 많은 중국은행들이 주식을 공개했으나 최근에는 금융부문에 대한 정부소유지배력 완화작업이 소강상태이다. 그럼에도 원자바오 총리는 지난 2012년 정부업무보고에서 국책은행의 독점체제를 비판하고 이를 근절할 것을 밝혔다.

175) 중국은행과 건설은행에 각각 225억달러 규모의 자금을 지주회사를 통한 출자방식으로 공급하였다.

176) 충칭지방상업은행은 충칭지역 농촌은행들의 합병으로 탄생한 은행이다.

3) 요약 및 시사점

프랑스 정부는 기존 정부소유 은행들을 민영화한 반면, 스웨덴의 경우 구제금융으로 인해 일시적으로 정부가 지분을 보유한 부실은행에 대해 경영이 정상화되는 시점에 민영화를 진행하였다. 중국의 경우는 금융지배구조 개선을 위해 민영화를 추진했음을 알 수 있다.

금융부문 민영화 추진 시, 스웨덴과 같이 우량은행과의 합병을 통해 대형은행(mega bank)을 설립하여 정부지분을 줄이는 방식, 프랑스 또는 중국과 같이 정부지분을 주식시장을 통해 단계적 매각하는 방식 등 접근법에 대한 판단이 필요하다. 금융산업의 시장구조, 경쟁도에 미치는 영향이 국가별로 다르기 때문에 민영화 방식에 대해서는 공적자금의 회수, 금융산업의 발전 정도 등 다양한 요인이 종합적으로 고려될 필요가 있다.

그러나 최근에는 경제위기로 인해 오히려 많은 은행들이 국유화되는 현상도 나타났다. 글로벌 금융위기와 함께 경기 침체가 본격화되면서 은행자산의 부실화에 대한 우려가 확산됨에 따라 재무건전성 확보 차원에서 은행에 대한 구제금융을 확대하였고, 이로써 정부가 지분이 증가하게 된 것이다. 스웨덴의 경우 과거 1990년대 유동성 확보 차원에서 국유화를 진행했으며, 최근 영국과 미국도 글로벌 경제위기 시 공적자금을 투입하여 은행에 대한 정부지분이 증가하게 되었고 일부 은행들은 공기업으로 분류되기도 하였다. 그러나 이러한 경우에도 경제상황이 호전됨에 따라 신속히 정부지분을 낮추는 경향을 볼 수 있다. 대체로 국유화된 은행이 민영화되는 데는 짧게는 4년에서 길게는 7년의 시간이 소요됨을 발견할 수 있다.

〈표 VI-22〉 금융산업 민영화 접근방식

방식	내용	특징	사례
합병형 민영화	소수지분매각과 자사주 매입 등 합병방식으로 정부소유지분을 낮추는 방법	민영화 절차와 시간 단축가능	스웨덴의 노르드뱅크(Nordbanken)
단계적 지분매각형 민영화	합병 없이 정부지분매각을 통해 민영화하는 방법	경영권 프리미엄을 받을 수 없어 공적자금 극대화가 어려움	중국 공상은행, 프랑스 Banque Paribas(SIP), 일본의 일본정책투자은행과 상공조합중앙금고

라. 우정

1) 우정산업 현황

우정산업은 오랫동안 서비스의 공공성과 전국적인 네트워크 구축에 따른 규모의 경제와 범위의 경제를 실현하면서 국가 독점의 경영체제를 유지해 왔다. 일반 국민들에게 보편적인 우편서비스를 제공하고, 지역간 균형잡힌 금융서비스를 제공하기 위해 정부부처 형태의 공기업으로 운영되는 것이 일반적이었다. 그러나 국내외 민간 우정서비스 제공업체와의 경쟁 심화와 대체재의 증가, 국내우편시장의 개방화 문제로 인해 우정사업환경이 급격히 변화되고 있으며, 우편물 취급물량의 감소와 우편사업의 적자경영 누적으로 어려움을 겪고 있다.

1980년대부터 전 세계적으로 시장관리체제에 대한 회의가 제기되면서 탈규제적 시장화가 경쟁적으로 추진되었다. 우정산업도 책임성과 사업성을 강화하기 위해 운영체제를 정부조직 체제에서 공사 또는 민영회사로 전환하는 등 새로운 전환기에 들어서고 있다. 2006년 만국우편연합(UPU, Universal Postal Union)에서 발간한 국가별 우정사업 경영체제에 관한 보고서는 OECD 30개 국가의 우정사업 경영체제와 우편사업과 우편금융사업의 겸업 여부에 관한 현황을 제시하였는데, OECD 30개 국가 중 '정부기업' 경영체제를 채택하고 있는 국가는 한국과 미국 2개 국가, 우정사업을 민영화한 국가는 네덜란드, 독일, 일본 등 3개 국가에 불과한 상태이다. 나머지 25개 국가는 공사형 또는 정부가 100% 지분을 확보하고 있는 주식회사형 공기업으로 우정사업을 운영하고 있어 현 단계에서 우정사업 경영체제의 지배적인 형태는 특별법에 의한 공사형 공기업 또는 정부가 100% 출자한 주식회사형 공기업이라고 할 수 있다.

〈표 VI-23〉 OECD 국가의 우정사업 경영체제와 우편·금융서비스 겸업 현황

경영체제	겸업형태	우편·금융서비스 겸업			우편서비스만 제공(6)
		동시 제공(7)	자회사(10)	위탁판매(7)	
정부조직형 공기업(2)	한국				미국
공사 또는 주식회사형 공기업 (25)	이탈리아, 스위스 헝가리, 아일랜드 포르투갈, 룩셈부르크	프랑스, 벨기에 오스트리아, 체코 스페인, 폴란드 뉴질랜드	영국, 덴마크 호주, 슬로바키아 그리스, 스웨덴 노르웨이		캐나다, 터키 멕시코, 핀란드 아이슬란드
민영화 (3)		네덜란드, 독일, 일본(추진중)			

자료: UPU(2006), 박정수 외(2011) 재인용

2) 국가별 민영화 추진상황

가) 독일

1990년 이전까지만 해도 독일 우정사업의 운영주체는 독일연방우정통신부 산하의 독일연방우정국이었고, 독일연방우정국이 우편, 통신, 우체국 금융사업을 통합적으로 운영하였다. 그러나 1989년 제1차 우정개혁에 의해 독일연방우정국이 함께 운영하고 있던 우편, 통신, 우체국 금융사업을 3개의 독립된 공사형 공기업인 독일우정(Deutsche Post), 우편은행(Postbank), 통신(Telecom)으로 분리하였다. 1995년 제2차 우정개혁 시에는 3개 회사를 100% 정부출자형 주식회사(AG)으로 전환하였으며, 2000년에 독일우정이 최초로 주식상장(IPO)을 실시한 데 이어 2004년에는 우편은행이 지분의 49.9%를 상장하였다.

독일우정(Deutsche Post) 민영화는 1995년 주식회사 전환을 시작으로 4단계에 걸쳐 진행되었다. 1999년 12월 보유 주식의 49%, 2003년 11월 30%, 2005년 1월 12.7% 매각을 거쳐 2005년 7월에 마지막 잔여 정부보유 지분 7.3%를 국책 독일재건은행(KfW)에 전량 매각하였으며, 2012년 12월 말 기준으로 독일재건은행의 지분 보유율은 25.5%이다. 독일의 우정사업 개혁은 7년 이상의 준비기간(1989년 이전~1995년)을 거쳐 1995년부터 10년 이상의 단계적이고 점진적인 민영화 과정이 진행되었다는 것이 특징이라 할 수 있다.

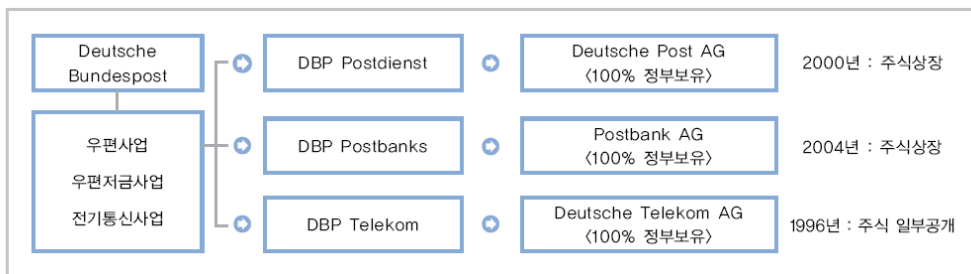
민영화 이후 독일의 우정사업은 지주회사인 DPWN(Deutsche Post World Net)이 담당

하고 있다. DPWN은 다수의 자회사를 소유하고, 우편부문은 Deutsche Post가, 우체국 금융은 Deutsche Postbank가, 특송부문은 2002년 자회사가 된 DHL이 수행하고 있다.

독일은 1989년 우정사업 개혁을 시작할 때 우편·금융 분리원칙에 따라 우체국 금융서비스를 독립된 공사형태로 운영하였다. 하지만 1996년에 창구 수수료 문제로 대립하게 되어 1999년에 Deutsche Post가 Deutsche Postbank의 주식 100%를 취득함에 따라 다시 자회사로 편입되었다. DPWN은 1999년 Deutsche Postbank를 인수하면서 금융업무를 시작하였으며, 대규모 인수합병을 통해 사업범위를 확장하고, 조직을 세계적으로 확장하여 현재 세계적인 기업으로 성장하였다. 그 결과 과거의 독점적인 우편, 소포사업 중심의 사업에서 유럽대륙을 중심으로 하는 종합우편, 소포, 물류, 금융사업으로 확장하였으며, 유럽에 진출한 우정사업체 중 선두 주자로 발돋움하였다.

2009년 DPWN은 다시 독일우정금융의 주식을 독일은행에 매각함으로써 금융서비스 부문에서 완전히 철수하고 우편과 물류에 집중하고 있으며, ‘미래전략 2015’를 선포하면서 기업명을 과거 DPWN(Deutsche Post World Net)에서 Deutsche Post DHL로 변경하였다(한국금융연구원, 2007).

[그림 VI-17] 독일의 우정사업 개편구조



주: DBP는 독일연방우편, AG는 주식회사를 의미
 자료: 한국금융연구원(2007)

나) 일본

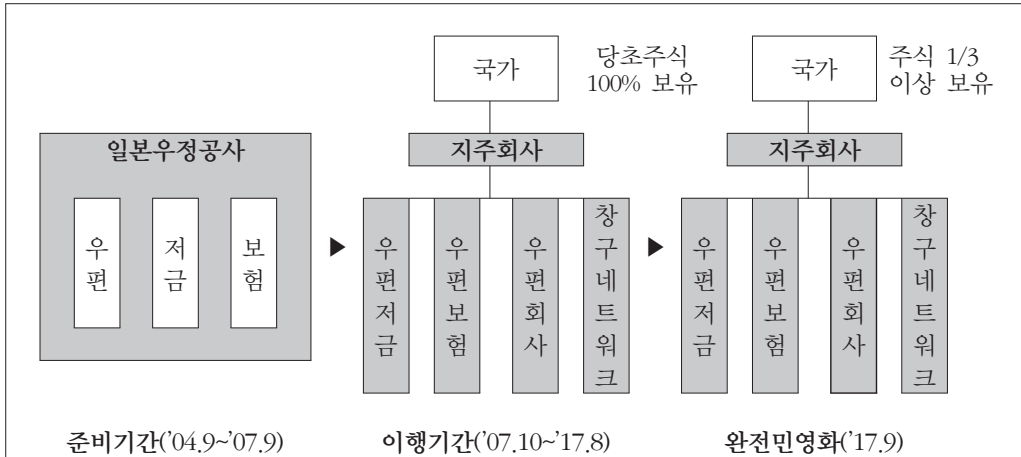
일본은 우정사업을 정부부처 형태의 공기업으로 운영하여 왔으며, 2001년 중앙정부 조직개편 과정에서 총무성 산하의 우정사업청으로 분리하였다가 2003년 4월에 우정공사로 전환하였다. 이는 1969년 우정심의회에서 우정사업의 경영 효율성 제고를 위해 국영

에서 공사 체제로 전환해야 한다는 제언이 처음 제기된 이후 30여 년이 경과한 시점에 우정공사화 방안이 실현된 것이다. 우정공사로 전환 시 우정사업청의 직원들은 공무원의 신분을 유지하였다.

이후 일본 우정사업의 민영화는 거대한 우정서비스의 효율화, 특수법인 등에 대한 불필요한 투·융자 개선을 통해 국가 재정을 건전화할 목적으로 추진되었다. 우정공사는 일본 전체 공무원의 3분의 1에 해당하는 약 27만명의 상근 공무원을 가지고 있었고, 법인세 및 예금보험료를 납부하지 않아 보이지 않는 국민부담으로 작용하였다. 우정사업이 국가 전체 개인 금융자산의 4분의 1에 해당하는 자금을 수탁하고 있으므로 불필요한 공공사업을 조장하고 국가 재정을 악화시키는 자금배분구조를 개선할 필요성이 높아졌다. 우정공사의 자금은 재정투융자기관이나 지방자치단체의 무분별한 대출에 사용되어 자금배분의 효율성을 저해해 왔다.

2007년 우정공사가 해산되고 우정그룹이 발족되며 민영화가 추진되었다. 우정사업이 민간의 자금을 과잉 흡수하여 민간부문의 활력을 떨어뜨린다는 기본 논지를 바탕으로 2007년 우정사업 민영화가 착수되었다. 우정민영화법안에 따라 우정공사가 해산되고 우정그룹이 새롭게 발족하였으며 기존 우정공사가 수행하던 업무는 우정그룹 산하 4개 자회사에 분할 승계되었다. 우정그룹 산하 4개 자회사는 우편회사, 우편보험회사, 우편저금(금융)회사, 우편창구회사이며 이들 자회사는 민영기업과 동일한 납세의무가 있다. 당초 일본정부의 민영화계획은 2007년 10월 지주회사 체제로 전환하고, 2017년 8월까지 이행기간을 거쳐 2017년 9월 금융사업(우체국보험 및 은행)의 주식매각을 완료하여 완전 민영화하는 것이었다.

[그림 VI-18] 일본 우정공사의 민영화 과정



자료: 전황수(2008)

<표 VI-24> 일본 우정그룹의 지배구조

구분	내용			
지주회사	일본 우정회사(정부가 지분의 최소 1/3 초과 보유)			
자회사	우편사업회사	우편국회사	저금은행	보험회사
지배구조	지주회사가 100% 지분소유	지주회사가 100% 지분소유	민영화 후 매각	민영화 후 매각
주업무	우편, 엽서 발행, 소포배달	24,600개 지점 창구 업무	우편예금 자산 227조엔	생명보험 자산 126조엔
직원 수	99,700	119,000	1,200	5,000

자료: 전황수(2007)

그러나 일본우정그룹 발족 이후 각계에서 민영화를 재검토해야 한다는 주장이 제기되었으며, 특히 2009년 민주당 집권 이후로는 민영화가 중단되고 민영화 계획을 본격적으로 재검토하였다. 이후 민영화를 되돌리는 내용의 우정개혁 기본방침(郵政改革の基本方針)이 결정·공표되었고, 이러한 절차가 완료될 때까지 민영화의 가능성을 완전히 차단하기 위한 「우정주식 매각 동결법」이 2009년 가결되었다. 「우정주식 매각 동결법」은 하토야마 정권의 민영화 수정안이 확정될 때까지 정부가 100% 보유하고 있는 일본우정주식과 일본우정이 100% 보유한 은행·보험회사의 주식 매각을 금지하는 법안이다.

2012년 민주당과 자민당, 공명당이 공동 제출한 「우정민영화법」 개정안이 가결되고 「우

정주식 매각 동결법¹⁷⁷이 폐지되면서 민영화가 재개되었다. 「우정민영화법」 개정안은 현행 5개사 체제에서 일본우정그룹의 ‘우편자회사’와 ‘우편사업회사’를 합병해 우편국, 우편사업, 유초은행, 간보생명 등 4개사 체제로 재편하는 것을 골자로 하며, 「우정민영화법」에서 완전 매각을 의무화한 금융자회사인 ‘유초은행’(은행부문)과 ‘간보생명보험’(보험부문)의 주식은 처분 시기를 명확히 하지 않은 채 노력할 목표로 명시했다. 정부는 우정그룹 산하 4개사의 지주회사인 ‘일본우정’의 주식을 3분의 1 이상을 보유해 영향력을 유지하기로 했다.

〈표 VI-25〉 일본 우정사업 민영화 중단 및 재개

일시	주요 내용
2009.09.	하토야마 유키오 총리(민주당) 취임
2009.10.	민주당측 재무성 관료출신으로 경영진 교체
2009.10.	‘우정개혁 기본방침’ 결정·공표
2009.12.	「우정주식매각동결법」 중·참의원 가결
2010.03.	‘우정개혁법안’ 정기국회 제출예정
2012.04.	「우정민영화법」 개정안 중의원 가결

자료: 문성철(2010) 재구성

다) 프랑스¹⁷⁷⁾

프랑스는 1849년 정부조직의 일부로 금융 및 전기통신서비스와 함께 우편사업을 운영하였다. 1991년 「우편전기통신 공기업화 및 조직에 관한 법률」공포(1990)에 따라 우편서비스 및 우체국금융을 취급하는 라포스트(La Poste)와 전신저화사업체인 프랑스텔레콤(France Telecom)이 설립되었다. 프랑스의 우정사업은 기본적으로 공기업인 라포스트(La Poste)가 우편, 소포, 금융부문을 총괄하는 형태로 독점 운영되고 있으므로 민영화의 초기단계에 머물러 있는 것으로 판단할 수 있다. 라포스트(La Poste)는 정부 규제하의 주식회사 형태 국영기업으로 상법의 적용을 받는 주식회사인 동시에 관련 규정에 따라 공공서비스를 제공하는 국영공사의 역할을 수행한다. 「의회법」과 업무규정명령은 공익을

177) 김상배, 「프랑스 우체국, 주식회사로 전환 후 노동환경의 변화」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2012를 주로 참고하였다.

위한 미션을 수행하도록 강력히 규제하고 있다. 2000년에는 Geo Post를 창설하여 라포스트(La Poste) 그룹의 소포와 물류관리를 전담하게 하였다.

프랑스 국영우체국인 라포스트(La Poste)는 세계 3대 우편사업 공기업으로, 2012년 현재 전국 1만 7천여 개의 지점에서 27만여 명의 종사자들이 우편 및 소포 배송업무, 금융업무, 휴대전화 사업 등을 수행하고 있다. 그러나 La Poste는 최근 수년간 수익 감소를 경험하고 있다.

공공기관이었던 우체국을 둘러싼 개혁안은 유럽 차원에서 결정된 우편 서비스 경쟁체제 도입과 관련이 있다. 사르코지 정부는 2011년 1월부터 우체국의 독점적 권한이 사라지는 것에 대비하여 2008년에 우체국 개혁안을 발표하였다. 우체국 개혁안은 크게 우체국의 주식회사로의 지위 변경과 우편 서비스의 독점체제 탈피로 구성되었다. 프랑스 정부는 우편시장의 개방에 대비하기 위해서는 우체국 시설의 현대화가 필요하며, 이를 위한 자금(최소 30억유로)을 확보하기 위해서는 주식회사로의 변경이 불가피하다고 판단하였다. 그러나 세계 경제위기로 인한 충격과 노동조합의 반대로 인해 2009년 유럽의회 선거 이후로 계획이 연기되었다. 이후 프랑스 의회는 2010년 1월 우체국의 지위를 공공유한책임회사(publicly owned limited company)로 변경하는 것을 승인하였고 이에 따라 명칭은 ‘주식회사 우체국(La Poste SA)’으로 변경되었다.

유럽의 우정사업시장 개방 이외에도 사업투자 및 확장, 그리고 다양한 자본 경로 확보 등의 변화를 위해 라포스트(La Poste) 내부에서도 내부 구조 및 개혁에 대한 필요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 라포스트(La Poste)가 적극적으로 민영화 계획을 밝혀 왔고, 이를 프랑스 정부가 승인하면서 민영화가 추진된 것이다. 그러나 프랑스 전력이나 프랑스 텔레콤과는 달리 우체국의 지분은 사적 자본이 배제된 100% 공적 자본으로 구성되었다.¹⁷⁸⁾ 즉 사적 자본의 진출이 허용되지 않기 때문에 엄밀한 의미에서의 민영화로는 보기 힘든 상황이다.

라) 뉴질랜드

뉴질랜드에서는 1987년 우정사업의 독점체제를 폐지하고 우편(New Zealand Post), 금융(Post Bank), 통신(Telecom New Zealand) 세 부문으로 분리하여 주식회사화를 추진하

178) 프랑스 헌법은 정부의 지분 소유를 50% 이하로 제한하고 있다.

고 뉴질랜드 우정지주회사를 출범시켰다. 금융을 담당하였던 포스트뱅크가 적자운영을 이유로 1989년에 은행 계열회사 ANZ은행(호주자본)에 100% 매각되었고, 통신회사도 외국자본에 매수되었다. 일찍이 1998년 4월에 민영화를 공표한 뉴질랜드우정(NZP, New Zealand Post)은 정부소유 지분 100%의 기업이지만 독립적으로 운영되는 우편사업기관이다. 또한 뉴질랜드 정부는 뉴질랜드우정(NZP) 이외의 사업자에 대해서는 요금상한규제, 배달빈도 제한, 농촌지역 배달차별 금지, 뉴질랜드우정(NZP) 배달네트워크의 공동사용 허용 등에 대한 양해각서의 수락을 전제로 하는 허가제도를 운영하고 있다. 자유화 이후에도 실질적으로 농촌지역에서 서비스를 제공하는 것은 뉴질랜드우정(NZP)뿐으로 순이익은 다소 감소하였으나 세입은 오히려 증대하였다(주민정, 2005). 공사화 이전인 1986년에는 240억원의 적자에 시달렸으나 첫 해인 1988년에 뉴질랜드우정(NZP)은 세후 72.1백만달러의 수익을 창출하였으며, 우편의 정시도착(on-time delivery)이 약 15% 정도 개선되었다(Kikery et al., 1992). 민영화 이후인 2000년에는 140억원의 흑자를 달성하였다.

그러나 금융을 담당했던 포스트뱅크의 경우 민영화 후 외자계 은행(5대 은행은 외국자본이 독점)에 의한 수수료 인상과 잇따른 지점의 폐쇄에 대한 불만이 높아지고, 특히 시골에서 충분한 금융서비스가 제공되지 않는다는 지적으로 2002년, 뉴질랜드우정(NZP)의 100% 자회사로서 키위뱅크(KIWI Bank)가 설립되었고 설립경비 약 400억원은 정부가 부담하기도 하였다(조임곤, 2008).¹⁷⁹⁾

뉴질랜드 우정 공사화는 1990대까지만 해도 성공적인 민영화 사례로 꼽혔으나 결국 우편-금융의 통합형태로 되돌아갔다는 점에서 최근에는 실패사례로 언급되고 있다.

3) 요약 및 시사점

우정사업, 특히 우편사업 분야에 있어서는 아르헨티나, 싱가포르 등 극히 일부 국가의 사례를 제외하고는 국영우편사업을 완전히 민영화한 경우는 그다지 많지 않다. 독일의 경우에도 아직까지 정부가 지주회사의 지분을 일부 소유하고 있는 상황이며, 일본의 우정사업 민영화 계획에도 2017년 이후에도 우편사업에 대한 지주회사와 자회사에 대해서는 여전히 정부가 3분의 1 이상의 지분을 소유하도록 법제화되어 있다. 이는 우정사업이

179) 조임곤, 「우정사업 민영화 방안: 우편과 금융 통합문제를 중심으로」, 『한국공공관리학보』 제22권 제3호, 2008.

지닌 공공성 때문으로 판단할 수 있다. 우정사업의 공공적 성격을 고려할 때 민영화 이후에도 정부가 일정한 정도의 소유권을 보유하는 방식을 검토해 볼 필요가 있다.

우정사업 민영화 과정에서 제기되는 핵심 쟁점 중의 하나는 우편사업과 금융사업의 분리 문제이다. 일반적으로 우편과 금융의 통합·분리란, 우정사업의 경영체제와 관련하여 우편사업과 금융사업의 경영주체가 일치하는지 여부에 따른 운영형태를 의미한다. 이 문제는 해당 국가의 금융산업의 시장환경과 민간 금융기업과의 관계 등 해당 국가의 특수한 상황을 체계적으로 고려할 필요가 있다. 다만, 우편사업과 금융사업을 구조적으로 분리하는 방식으로 우정사업의 개혁 및 민영화를 추진하였던 독일에서 구조조정 과정 중 불가피한 상황 속에 금융사업을 다시 우편사업자가 인수하게 된 사례는 우편사업과 금융사업 간의 시너지 효과가 존재하는지를 충분히 고려할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

국가는 보편적 서비스를 제공해야 할 사회적 책임이 존재한다. 이러한 측면에서 우편·금융의 통합은 먼저 보편적 우편서비스 제공에 기여한다. 보편적 우편서비스 제공으로 인한 우편사업의 적자부분을 금융사업에서 발생한 수익으로 보전이 가능하다는 커다란 장점이 존재한다. 또한 보편적 금융서비스 측면에서도 우체국망의 활용으로 농어촌 및 산간 벽지 등의 지역적 접근성이 증대하고, 저소득 계층 및 서민층에 대한 금융서비스를 제공하는 장점을 지니고 있다.

세계적으로 우정사업의 민영화를 성공적으로 추진하고 있는 것으로 평가받고 있는 독일은 우정사업의 구조조정 및 민영화를 단계적·점진적으로 접근하고 있다. 경로의존성(path dependency)을 고려한 원만하고 단계적인 민영화 접근전략이 민영화의 성공 가능성을 높여주고 있는 것으로 평가된다. 일본 우정사업 민영화는 국가재정 건전화를 위해 추진되었으나 정치적 변수에 크게 영향을 받아 민영화가 제대로 추진되지 못한 한계점이 있다.

〈표 VI-26〉 우정산업 민영화 접근방식

방식	내용	특징	사례
우편·금융 겸업	우정공사 내 우편과 금융업무를 동시 수행	우편과 금융 간 시너지 창출가능, 우편사업의 적자 보전 가능, 금융의 지역접근성 증대	프랑스 라포스트, 뉴질랜드 우정(분리후 자회사 설립하여 겸업)
우편·금융 분리	우정공사 내 우편과 금융업무 분리	경쟁력 및 투명성 증대 가능	독일 도이체포스트, 일본우정공사(우편과 금융을 개별 자회사로 분리)

마. 공항

1) 공항산업 현황

전통적으로 공항은 국가의 기간 인프라이기 때문에 대부분의 국가에서는 공항에 대한 국가의 정책적, 경제적 지배력을 확보하기 위하여 국가 또는 공기업 차원에서 공항운영이 이루어지고 있다. 최근에는 공항 민영화 또는 민간지분 참여가 점진적으로 확대되는 추세이다. 공항의 산업적 중요성이 확대됨에 따라 공항운영의 기업적 활동이 강조되고 공항운영 주체에 대한 인식도 전통적, 통제적 공항운영 당국에서 벗어나 공항운영사 또는 공항운영기업으로 변화되고 있다. 세계적으로 공항의 소유 및 운영 주체를 민영화하는 가장 큰 이유는 정부의 자원 부족으로 민간자본을 유치해야 할 필요성 때문이다.

전 세계 공항의 소유 형태는 크게 세 가지 유형으로 나뉘며 이 세 가지 유형을 바탕으로 복합적인 소유·운영의 변화 추이를 보여주고 있다. 기본적으로는 첫째로, 정부소유형태(government ownership), 둘째, 공기업(public corporation), 셋째, 민간 소유(private ownership)가 있다. 운영주체에 따른 유형별 공항운영 형태의 특성 및 장단점은 아래의 표와 같다.

〈표 VI-27〉 공항운영 형태의 특성, 장점, 단점 비교

구분	정부조직에 의한 관리	공기업에 의한 관리	민간기업에 의한 관리
특성	<ul style="list-style-type: none"> • 공항의 운영은 국가 중앙정부, 지방정부에서 담당함 • 공항건설과 공항의 운영·관리에 대규모 자본투자가 필요하므로 공항의 기능 및 역할 부문에서 공익을 강조하게 됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 공항운영에 있어서 획일적인 공항운영보다 전문인력을 이용한 효과적이고 능률적인 공항운영이 가능함 • 국가 또는 지방정부에서 분리된 독립단체에 공항을 운영·관리를 맡기고 공공수요에 대한 욕구를 충족함 	<ul style="list-style-type: none"> • 사기업의 주식회사 운영체제를 도입하여 공항을 운영·관리함
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 기반시설로서 공익성 확보가능 • 공항과 관련한 세제와 세제공과금에 대한 혜택이 있음 • 정부주도로 인해 공항운영을 위한 자금조달과 투자가 용이함 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 기반시설로서 공공성, 공익성 확보 가능 • 공항 관련 전문경영진 및 기술진에 의한 공항운영 및 관리가 수월함 • 공항 이용에 있어 서비스의 질의 다양화 및 고품격을 추구할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간투자를 통하여 정부재정에 대한 부담을 경감시킬 수 있음 • 공항운영·관리에 대한 전문경영화 추구가 가능함 • 투자하고자 하는 사업에 주식발행을 통하여 자본 동원을 하는 것이 유리함

〈표 VI-27〉의 계속

구분	정부조직에 의한 관리	공기업에 의한 관리	민간기업에 의한 관리
장점			<ul style="list-style-type: none"> • 공항의 소유와 경영의 분리로 인해 경영능률을 확보하기가 용이함
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 공항 관련 사업의 계획에 대한 지속성과 일관성 있는 업무추진이 곤란하며 급변하는 상황에 능동적으로 대비하는 능력이 부족함 • 정부 공무원들에 의한 공항 운영이기 때문에 공항관련 전문경영, 기술력을 가진 공항운영, 관리가 부족함 • 정부조직, 임금, 정원 등에 있어 관계법령에 의한 제한을 받음 • 정부의 경직된 관료적 성향으로 인해 높은 질의 대여객 서비스가 어려울 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 안정성으로 인해 관료적이고 타성적인 조직화가 우려됨 • 정부의 법령과 제한된 예산 범위 내에서 공항을 경영하므로 상황변화에 대한 능동적이고 신속한 대응이 곤란함 	<ul style="list-style-type: none"> • 공항운영 수익을 지나치게 증가시키려 할 때나 공항이 적자로 운영 시 공항서비스가 질적으로 저하될 가능성이 있음 • 공항의 공공성을 보장하기 힘들 • 수익성이 낮은 부문에 대한 낮은 투자로 인해 공항의 균형발전을 저해할 우려가 있음 • 대규모 공항에 투입되는 사업비를 조달하기 힘들며 투자수익이 불확실 함
대표 공항	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 하네다 공항 • 대만 장개석 공항 • 미국 워싱턴 공항 • 미국 로스앤젤레스 공항 	<ul style="list-style-type: none"> • 프랑스 샤를 드골 공항 (일부 지분 매각) • 태국 방콕 국제공항 • 한국 인천 국제공항 	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 히드로 공항

자료: 한국항공진흥협회(1998)

세계 50대 공항 중 46%가 소유·운영 지분의 일부 또는 전체를 매각하였으며 나리타, 마드리드, 프라하 등 12개 공항이 지분매각을 계획 중이다. 소유권을 전량 혹은 일부 매각한 공항은 히드로(영국), 샤를드골(프랑스), 프랑크푸르트(독일) 등 유럽국가를 비롯해 베이징(중국), 상하이(중국) 등 18개 공항이 있으며, 운영권을 매각한 공항은 시드니(호주), 쿠알라룸푸르(말레이시아) 등 5개 공항이 있다.

〈표 VI-28〉 공항 민영화 현황

(단위: %)

구분	사례	비율	
소유권 매각	히드로, 샤를드골, 프랑크푸르트, 베이징 등 18개 공항	36	46
운영권 매각	시드니, 쿠알라룸푸르, 모스크바 등 5개 공항	10	
지분 매각 계획 중	나리타, 마드리드, 프라하 등 12개 공항	24	

자료: 맥킨지(2009) 인용

공항 민영화는 주로 소유권을 정부가 유지하면서도 공항에서 재화와 용역을 제공할 수 있는 권리를 공공부문에서 민간부문으로 이양하여 민자 유치와 공항 효율성 제고를 목표로 하고 있다. 공항 민영화의 주된 배경은 재정적 측면에서 이해할 수 있다.¹⁸⁰⁾ 일반적으로 공항 민영화는 공항이 매우 비효율적으로 운영되어 만성적자에 시달리거나, 공항 발전에 필요한 투자재원을 정부가 조달하기에 부담스러운 경우 추진되고 있다. 공항 민영화로 효율성을 높여 공항 이용가격을 떨어뜨리고, 이를 통해 이용객을 증가시키는 동시에 수익성을 증대시킬 수 있으며 공항은 스스로의 수익으로 투자재원을 마련할 수 있다는 점이 장점으로 제시되고 있다.

일반적으로 공항 민영화 방식은 크게 (1)기업거래(trade sale), (2)기업공개(IPO), (3)영업허가(operation concession), (4)경영위탁(management contract), (5)프로젝트 파이낸싱(project financing) 등 5가지로 나눌 수 있다. 대표 민영화 사례로는 영국 히드로 공항, 호주 시드니 공항, 중국 베이징 공항 등이 있으며 홍콩 첵랍콕 공항은 민영화를 추진하다가 취소한 사례이다. 최근에는 하나의 방식에 국한되지 않고 단계별로 다른 방식을 적용하는 혼합(hybrid)방식이 사용되는 사례를 발견할 수 있다.

2) 국가별 민영화 추진상황

가) 영국

영국의 중앙정부는 1966년 영국공항공단(BAA, British Airports Authority)을 설립하였으며, 영국공항공단(BAA)은 중앙정부가 소유, 운영하던 중·대규모 공항의 운영을 맡아왔다. 영국은 공항운영의 효율성을 제고하고 공항 확장과 시설 개선을 위한 정부의 재정 부족 문제를 해결하기 위해 1986년에 공항 민영화를 단행하였다. 1985년 6월 『공항정책에 대한 백서』와 1986년 「공항법」에 따라 1987년에 런던주식시장에 영국공항공단의 지분 100%를 매각하여 영국공항회사(BAA plc., British Airport Authority Public Limited Company)로 민영화시켰다. 전체 주식의 73%는 기관투자자에 의해 매입되었고, 23%는 개인투자자에 의해 매입되었으며 일부 주식은 황금주(golden share)¹⁸¹⁾로서 정부가 소유

180) 본 내용은 김윤자 외(2010)와 최경규(2009)의 내용을 정리·요약한 것임

181) 교통개발연구원, 『주요국의 항공교통체계 비교연구』 용역보고서, 2004, p.124.

하였다. 뉴캐슬(Newcastle), 리즈·브래드포드(Leeds·Bradford) 등 나머지 공항들은 주로 영국의 지방정부가 소유·운영하고 있으며, 버밍햄(Birmingham), 브리스톨(Bristol) 등 다수의 공항들은 지방정부가 소유하던 공항운영회사의 지분을 과반 이상 민간에 매각했다. 영국공항회사(BAA plc.)는 런던 일대의 대형공항 3개를 소유·운영함으로써 히드로(Heathrow) 공항과 개트윅(Gatwick) 공항은 장거리 국제선 및 전통 항공사용으로, 스탠스테드(Stansted) 공항은 유럽 역내를 운항하는 저비용 항공사용으로 특화하는 등 공항간 역할분담을 통한 운영 효율성 제고와 수익 극대화를 추구하고자 노력하고 있다.

그러나 민간회사인 영국공항회사(BAA plc.)가 런던지역의 주요 공항을 독점운영함에 따른 독점의 폐단을 우려하여 영국정부는 착륙료 등 공항사용료의 인상률을 최고가격제(price cap regulation)의 방식을 적용하여 ‘물가상승률-생산성향상 의무비율’의 범위 내에서 규제하고 있다.¹⁸²⁾

2006년 6월에는 스페인 건설회사인 페로비얼(Ferrovial)이 주도하는 페로비얼 컨소시엄이 공개매수를 통해 103억파운드에 영국공항회사(BAA plc.)의 지분 100%를 매입했는데, 페로비얼은 영국공항회사(BAA plc.)를 인수한 후 상장을 폐지하였다. 또한 영국정부가 소유하고 있던 황금주 제도 역시 페로비얼이 황금주 폐지를 위한 소송에서 승소함에 따라 폐지되었다.¹⁸³⁾

나) 프랑스

프랑스의 파리공항공단(ADP, Aeroports de Paris)은 프랑스 운수성이 1945년에 설립한 기관으로, 파리 시내로부터 반경 30마일 이내의 14개 공항을 운영하고 있다. 파리공항공단(ADP) 소속 공항 중 흑자공항은 드골(De Gaulle)공항과 오를리(Orly)공항뿐이며, 이 수익으로 르부르제(Le Bourget) 공항 등 다른 소형공항들의 적자를 보전해주고 있다. 파

182) 이는 사용료의 인상률에 미리 물가수준의 변화와 연동하는 상한(price cap)을 규정해 놓는 방식이다. 예를 들어 공항공사의 원가가 전년에 비해 6% 상승했을 경우 사전에 정부와 협의된 생산성향상 의무비율이 1.5%라면 최고 4.5% 이하에서 금년도 사용료 인상이 허용된다.

183) 영국정부는 액면가 1파운드의 황금주를 가져 지분의 15% 취득하여 중요 자산 매각 등 주요 사항에 대해 결정권을 행사할 수 있는 황금주 제도(Golden share)를 두고 민영화된 공항을 통제하려고 했으나 2003년 유럽재판소(European Court)이 영국공항회사 정관에 명시되어 있던 ‘황금주’조항은 “중대한 사안의 결정 시 황금주가 국가로 하여금 영향력을 발휘하도록 함으로써 자유로운 자본의 흐름에 반하여” 불법이라는 판단을 내림에 따라 폐지되었다.

리공항공단(ADP)은 지상조업과 급유사업 등에도 독점 또는 주요 투자자로 참여하여 엄청난 수익을 얻음으로써 정부 소유의 적자 공항들을 교차보조하고도 흑자를 누적해오고 있어 운영주체의 분리문제가 이슈화되지 않고 있었다.

그러다 2005년 파리공항공단(ADP)의 소유 공항인 드골 공항과 오를리 공항에 대한 민영화 절차가 발표되었다. 2005년 5월에 두 공항이 주식회사로 변경되는 것이 결정되었다고 프랑스 관보에 게재되었으며 5월 말에 재정부 장관이 공식적으로 서명하여 민영화 작업이 알려지게 되었다. 2006년에 드골 공항의 지분은 네덜란드 암스테르담 공항 운영사인 스키폴 그룹에 8% 지분 교환 방식 등으로 매각된 바 있다. 2010년 12월 말을 기준으로 파리공항공단(ADP)의 최대주주는 프랑스 정부로, 프랑스 정부는 52.1%의 지분을 소유하여 지배권을 보유하고 있으며, 민간부문은 전략적 파트너인 네덜란드 스키폴 그룹의 교차지분 8.0%를 포함하여 총 47.9%를 소유하고 있다.

다) 일본

일본 공항의 소유 및 운영 주체는 대체로 분리되어 있다. 일본의 중·대규모 공항들은 중앙정부 소유이지만 운영은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 직접 하거나 공항공단을 설립하여 운영하고 있으며, 간사이·중부 등 최근에 건설된 대규모 공항들은 중앙정부와 지방정부가 공동 참여하는 민관합작 형태의 주식회사가 소유·운영을 맡고 있다. 동경의 하네다 공항은 중앙정부가 소유·운영하고 있으나 여객터미널만은 민간터미널운영회사에 계약 형태로 맡기고 있으며, 나리타 공항은 중앙정부가 소유하고 있지만 운영은 독립적인 공단(NAA)을 설립하여 맡기고 있다. 동경의 두 공항은 ‘하네다’가 국내선 위주이되 대만, 중국 상해 홍차오 노선 및 김포 노선 등 일부 국제선을 담당하고, ‘나리타’가 국제선 위주이되 일부 국내선 연결편을 담당하는 등 역할분담이 명확하고 있다. 일본의 경우 공항의 건설과 대규모의 시설개선은 중앙정부의 자금으로 중앙정부가 계획 및 집행을 맡고 있고, 모든 공항의 관제도 정부 공무원들이 담당하고 있는 등 공항의 건설과 운영에 정부의 개입이 많은 우리나라의 실정과 유사한 측면이 있다.

신동경국제공항은 2004년 나리타국제공항주식회사로 민영화되었다. 민영화의 성과를 이용자에게 환원한다는 취지하에서 나리타 공항은 2005년 10월부터 국제선 착륙요금을 평균 21% 인하하는 한편, 경쟁입찰제를 도입함으로써 하청공사의 비용을 15~20%가

량 절감하였다(삼성경제연구소, 2008).

최근 일본정부는 27개 국영공항을 민간에 위탁하기로 결정하였다. 적자운영으로 문제가 되고 있는 공항에 대해 민간자본 및 경영방식을 도입해 경영을 합리화하고 비용절감을 실현함으로써 국가 재정부담을 줄인다는 목표로, 2014년도부터 순차적으로 운영권을 민간기업에 매각한다고 밝혔다. 삿포로·신치토세(CTS), 센다이(SDJ), 히로시마(HIJ), 후쿠오카(FUK) 등 국가관리의 주요 지방공항은 활주로 등은 국가가 관리하고 공항터미널 빌딩은 민간기업이나 제3섹터(지방자치+기업)에서 운영하고 있는데 이와 같은 이중 경영구조를 바꾸어 공항 전체의 운영 및 경영을 30~50년간 민간기업에 위탁하는 방식이다. 이미 지난 2011년에는 오사카·간사이 공항과 이타미 공항 통합¹⁸⁴⁾ 법안이 성립되어 정부 전액 출자로 이들 공항을 소유·운영하는 지주회사를 설립하였다. 적자인 오사카·간사이 공항¹⁸⁵⁾을 흑자인 이타미공항과 통합·운용함으로써 약 1조 3천억엔에 달하는 간사이공항의 부채를 조기에 해소하고, 수도권 공항과 대등한 국제거점 공항으로 만드는 것이 통합의 주된 목적이었다. 통합 이후 공항운영권은 민간에 위탁계약하는 방식으로 매각할 예정이다. 민영화가 이루어지면 인기 높은 상업시설을 유치하여 집객력을 높이는 한편으로 경영합리화를 통해 공항터미널의 수익성을 확보하고, 착륙료 및 공항이용료를 인하함으로써 적극적으로 저비용항공사(LCC)를 유치할 수 있다는 이점이 있다.

국토교통성에서는 부채 총액과 거의 같은 금액으로 매각할 수 있다고 보고 있지만, 동일본 대지진의 영향으로 항공 수요가 침체하는 가운데 운영권이 언제 어느 정도의 금액으로 낙찰될지 불투명한 상황이다. 경제 및 국내정세 변동에 따라 매각 시기가 늦어지고 있어 매각 자체의 실현 여부에 의문을 나타내고 있다.

184) 간사이 공항은 기존 이타미 공항의 소음 문제를 계기로 오사카부 이즈미 사노시 앞바다를 매립해 1994년에 개항했으며, 정부에서 77.6%의 지분을 소유한 특수회사이다. 건설비용이 늘어나 부채가 늘었고 이로 인해 작년 9월부터 정부와 지자체 간의 협의가 거듭되었는데 행정쇄신회의의 2009년 사업 구분에서 간사이 공항의 경영 개선이 요구되었고 국토교통성의 성장 전략 회의가 오사카(이타미) 공항의 통합안을 내놓았다.

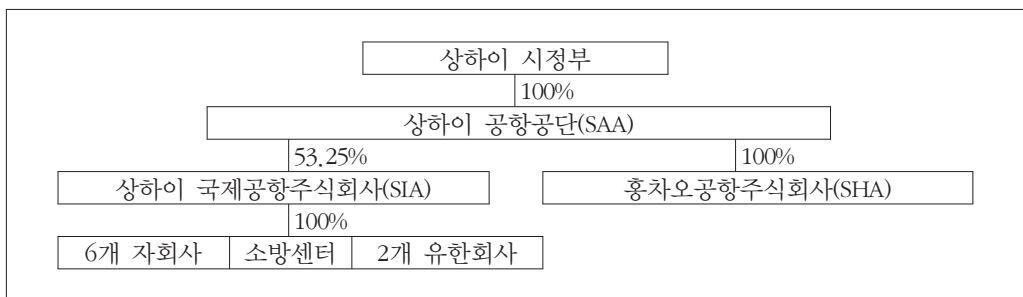
185) 간사이 공항은 2010년도에 약 10억엔의 순이익을 기록했으나 연간 90억엔에 달하는 정부보조금을 제외하면 적자 상태를 면하지 못하고 있는 실정이다.

라) 중국

베이징 수도공항은 1985년 개항 이래 베이징 공항을 소유·운영하고 있었다. 1999년 수도공항그룹은 베이징수도국제공항주식회사라는 공기업을 설립하여 공항을 소유·운영하고 있다. 중국의 베이징 수도공항은 공항시설 확충을 위한 투자재원을 마련하기 위해 베이징공항의 지분을 매각한 바 있다. 우선적으로 1999년 베이징 수도공항 총지분의 9.9%를 주당 2.45홍콩달러에 기업거래(trade sale)의 방식으로 파리공항공단에 매각¹⁸⁶⁾하였고, 그 후 2000년 1월 홍콩증시에서 전체 35%에 해당하는 H주 주식을 주당 액면가는 RMB 1위안, 발행가는 1.87홍콩달러로 공개 발행하였다. 2006년 9월과 2008년 두 차례에 걸쳐서 8.39%의 주식을 증자 발행하였다. 2008년 12월 기준, 수도공항그룹이 베이징 공항의 56.61%의 지분을 보유하고 있어 공공성을 유지하고 있으며, 홍콩증시에 상장된 H주는 43.39%로 이 중 45%는 외국인 주주들이 보유하고 있다.¹⁸⁷⁾

상하이공항공단(SAA, Shanghai Airport Authority)는 공항공기업으로 산하에는 상하이 국제공항주식회사(SIA¹⁸⁸⁾, Shanghai International Airport Co., Ltd)와 홍차오공항주식회사(SHA)가 있어, 양 공항 간 전략적 협력체계를 구축하고 있다. 상하이의 공항은 1도시 2공항 시스템을 유지하고 있다.

[그림 VI-19] 상하이공항공단의 출자 구조



자료: 최경구(2009)

상하이 푸둥 공항은 민영화 방식에 있어 전적으로 기업공개를 통해 민영화를 추진하

186) 파리공항공단은 2007년 초에 주당 7.77홍콩달러에 보유지분 전량을 베이징 공항에 매도하였다.

187) 최경구(2009), 「중국공항들의 성장전략과 민영화, 인천국제공항에 대한 시사점」 인용

188) 상하이국제공항주식회사 SIA는 상하이 푸둥 공항으로 동칭하여 사용되기도 한다.

였다. 이는 소유집중 현상을 막고 외국인과 전략적 투자자의 국가자산 소유 가능성을 차단시키기 위함이었다. 1998년 기업공개에서 총주식의 33%를 일반시민공모로 상하이 증권거래소에 상장되었다. 최대주주는 상하이 공항공단으로 53.25%를 소유하고 있으며, 그외 주식이 상하이 증권거래소에 상장되었으며, 공단 이외에는 10% 이상의 주식을 보유한 주주는 없다. 2006년 투자자금을 마련하기 위해 추가상장을 통해 총주식의 13.75%를 매각하였다.

마) 기타

뉴질랜드의 공항은 지분매각을 통한 부분 민영화를 추진하였다가 무산되었다. 오클랜드국제공항주식회사(AIAL, Auckland International Airport Ltd)는 오클랜드국제공항을 운영하고 있다. 1998년에 약 10억뉴질랜드달러의 가치로 주식시장에 상장되었으며 공항지분은 정부 51.6%, 지방의회 47.4%, Infratil NZ¹⁸⁹⁾ 1%로 구성되어 있다. 2007~2008년에는 두바이 왕가 소유인 두바이 에어로스페이스 엔터프라이스(DAE)와 캐나다 연금계획투자위원회 등 여러 업체가 오클랜드 공항 지분을 인수하기 위해 각축을 벌여왔다. 특히 캐나다 연금펀드는 지분의 22.8%를 주당 3.0달러에 인수할 계획을 전달한 바 있으나 뉴질랜드 정부가 지분매각을 철회함에 따라 무산되었다. 이는 수백억 달러에 달하는 세금문제에 관한 이견이 좁혀지지 않음으로써 계획이 무산된 것으로 보이며, 헬렌클락 총리는 전략적 중요 기반시설 매각에 대한 정당하고 높은 세금 규정이 마련되어야 함을 밝힌 바 있다.

스페인인 2010년 12월 스페인공항공단(AENA)의 주식 49%를 매각하고 스페인 최대 공항인 마드리드 공항과 바르셀로나 공항의 운영권을 49%까지 민간에 매각할 방침이었다. 그러나 지난 2011년에 공항 영업허가권(Operation Concession)에 대한 경매에 총 6개의 그룹¹⁹⁰⁾이 지원하였으나 가격불일치 및 자금조달을 이유로 스페인 총선 이후인 2012년으로 연기되었으며,¹⁹¹⁾ 2012년 1월에는 스페인 중도우파 국민당 정부가 공항 민영화계획을 철회하였다.

189) 기간산업 투자회사

190) Ferrovial, FCC, ACS 그룹, Abertis, Aéroports de Paris 등이 그룹을 이루어 입찰에 참여하였다.

191) 파이낸셜타임즈, 2011.10.13, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3ca9071c-f5b5-11e0-bcc2-00144feab49a.html>

3) 요약 및 시사점

외국의 공항 운영은 대체로 정부 또는 공기업 차원에서 맡아왔으나 점진적으로 민영화 및 지분매각 추세가 확산되고 있다. 공항 민영화의 장점은 공항의 수익성과 효율성이 향상될 수 있다는 것이다. 영국공항공단 BAA가 민영화 전 총수익 중 비항공 수익비율이 약 50% 미만이었다는 데 반해, 민영화 된 1987년 이후에는 약 10년간 평균 60% 중반대를 유지하던 것을 알 수 있다. Bilotkach et al.(2011)에 따르면 유럽지역의 61개 공항을 18년의 기간에 걸쳐 분석한 결과 민영화된 공항의 항공료가 더 저렴한 것으로 나타나기도 하였다.

그러나 이러한 장점에도 민영 회사의 독점적 지위 남용, 공항투자 성장 지체·저해, 공항요금 상승 및 서비스 질 악화 등의 문제점 역시 제기되고 있다. 맥쿼리 그룹이 운영하고 있는 호주 시드니 공항의 경우 보통주에 대하여 영업이익 총액의 32%를 배당하는 등 시설투자를 위한 재원 마련보다는 주주의 이익 환수를 위한 배당에 큰 비중을 두고 있어 공항의 장기적 성장을 저해할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 영국 히드로 공항은 터미널 증축을 위해 대규모의 항공요금 상승을 통해 민영화된 공항의 독점적 지위를 남용하는 것에 대한 우려가 제기된다. 또한 영국 히드로 공항은 공항 보안인력을 축소하는 등 수익이 나지 않는 분야의 운영비용을 최소화한 결과, 지난 2006년 공항 테러로 인해 검색이 강화되자 검색 및 보안 인력의 부족으로 항공기 1,283대가 취소되고 수천 개의 짐이 분실되는 등 등 항공 대란을 겪은 바 있다.

인도의 공항을 운영하고 있는 인도공항공단(AII)의 2006년 인도 뭄바이국제공항의 운영 및 개발권을 매각하였는데 민영화를 통해 공항 경쟁력 강화를 기대한 것과 달리, 뭄바이국제공항의 운영적자 지속 및 여객증가율 감소 등으로 효율성과 경쟁력이 저하되는 결과가 나타났다. 이는 민영화 이후 적자보전과 투자비용 충당을 이유로 공항 이용료를 인상하고 공항투자 및 개발사업을 지연시켜 공공의 편익을 저하시켰기 때문인 것으로 평가되고 있다. 따라서 공항이 수익증대와 공공시설로서의 목적을 달성하기 위해서는 일정 수준의 성과를 도출하기 전까지 국가 차원의 강력한 지원 방안을 모색하는 등 민영화 이후에 대해서도 일정기간 정부적 대안이 수반되어야 할 것으로 보인다.

영국과 프랑스, 중국은 주식시장에 기업공개를 통해 민영화를 추진한 반면, 일본의 경우는 운영권 매각(민간위탁)을 통해 민영화를 추진하였다.

〈표 VI-29〉 공항 민영화 접근방식

방식	내용	사례
소유권 매각	기업공개(IPO)와 직접매각 등을 통한 소유권의 분산	영국의 영국공항공단(BAA), 중국의 베이징 수도 공항 및 상하이 푸둥 공항, 프랑스의 드골 공항과 오를리 공항
운영권 매각	소유권은 정부가 지니고 해당 공항의 운영권을 장기로 위탁	일본 27개 국영공항, 스페인의 마드리드 공항과 바르셀로나 공항(매각취소)

3. 주요 이슈 및 우리나라에의 시사점

가. 우리나라의 산업별 민영화 논의

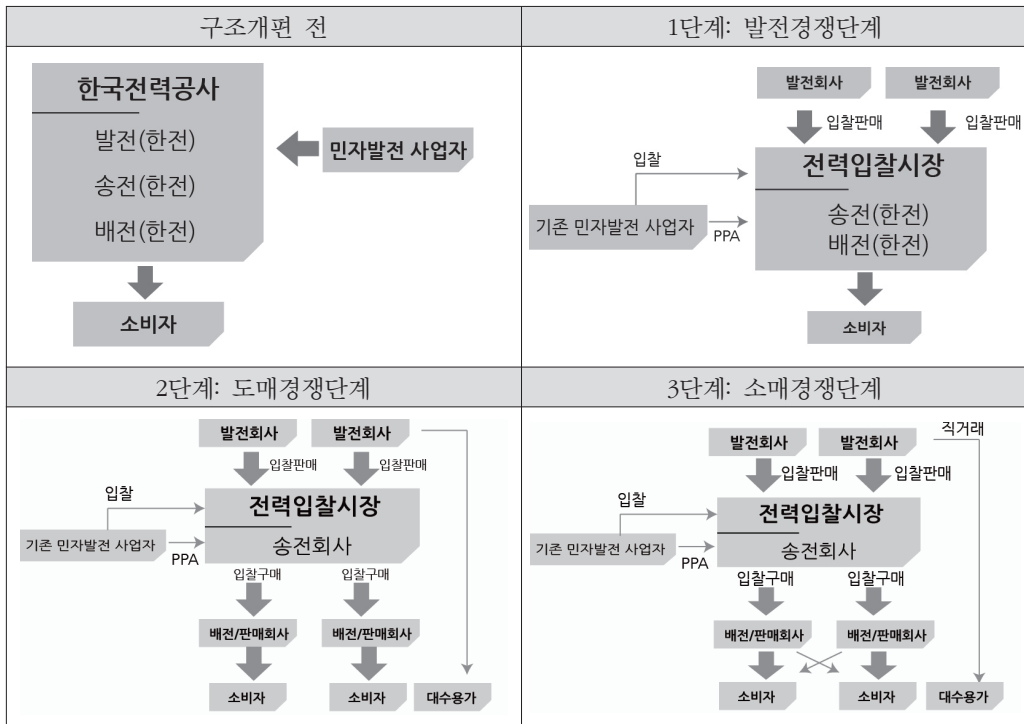
1) 전력산업 구조개편 논의

우리나라 전력시장은 1961년 이래 한국전력이라는 단일 공기업에 의해 발전에서 판매에 이르기까지 수직적·수평적으로 독점되었다. 독점적 지위를 기반으로 우리나라에서 생산되는 전력의 90%를 공급해 온 한국전력은 1999년 구조개혁이 시작되기 이전 4만 3,406mW의 발전용량과 46조 8,707억원의 자산을 보유하고 한 해 매출액이 약 14조원으로, 당기순이익이 1.1조원에 이르는 초대형 기업이었다(임성진, 2004). 한국전력은 1987년 5월 14일 제2차 공기업 민영화 추진위원회에서 발표한 민영화 대상 기관으로 선정되었고 6월 17일 개최된 제3차 공기업 민영화 추진위원회에서는 매각규모, 방법 및 시기, 기관별 세부 추진사항, 법령 정비방안 등이 협의되었다. 당시 한국전력에 대해서는 11%의 지분을 국민주의 방식으로 매각하기로 하고 그로 인한 매각규모를 6,841억원으로 추정하였다. 이후 김영삼 정부에서 한국전력의 분할을 통해 배전과 송전부문을 민간기업에 넘기는 방식의 민영화 계획이 논의되었다. 이와 같은 분할 민영화 방식은 1990~1991년에 있었던 영국의 국립전력공사(National Grid)의 분할매각 방식을 따른 것이다(정병걸, 2004). 1994년 7월~1996년 6월에 걸친 경영진단을 토대로, 상당 기간 공기업 체제를 유지하면서 전력산업 구조개편을 추진하고 제1단계로부터 12년 정도가 소요되는 제4단계 이후 풀제도가 충분히 정착되면 독립된 자회사의 민영화를 검토하는 것이 바람직하

다는 의견이 제시되었다. 1997년 6월 3일에 학계 및 연구기관, 관련 업계, 정부 측 위원 등 12인으로 전력산업구조개편위원회가 구성되어 구조개편의 기본방향을 논의하였으나 IMF구제금융으로 기존의 계획이 전면적으로 재검토되고 실제적인 개혁작업이 본격적으로 추진되게 되었다(박정수, 2011).

많은 논란이 있었으나 2000년 12월 전력부문의 구조개혁과 관련된 법안(「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」)이 국회를 통과함으로써 수직적 통합체계가 분리되고 독점적인 공기업운영체제에 시장경쟁이 도입되기 시작하였다. 2001년 1월, 1개의 전력거래소와 6개 발전분야로 한국전력의 조직개편이 이루어졌으며, 이로써 6개 발전회사간의 내부경쟁이 이루어지게 되었다. 2000년 4월부터 2001년 3월까지 원가반영 풀(pool)의 모의 운영이 이루어졌고, 2000년 12월 새로운 「전기사업법」 제정이 이루어졌다. 2001년 4월, 발전부문의 경쟁 도입, 전력거래소의 설립, 6개 발전 자회사로의 분리, 시장운영규칙의 승인 등을 주요 내용으로 하는 1단계 구조개편이 시작되었다.

[그림 VI-20] 전력공급체계의 변화



자료: 전기위원회 홈페이지(http://www.korec.go.kr/korec_home/business/construction.asp?ct=2)

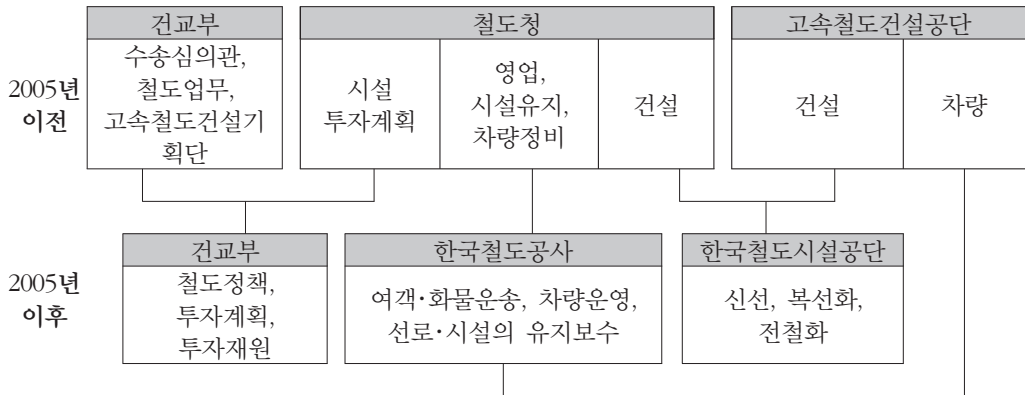
2004년 6월 노사정위원회 ‘합리적인 전력망산업개혁방안 공동연구단(이하 공동연구단)’은 구조개편을 추진하였던 국가에서 전력공급 차질, 전기요금 상승, 전기사업자 도산, 예비율의 감소 등과 같은 문제가 발생하였음을 지적하면서, 이에 대한 효과적 대응책 부재로 구조개편을 재검토하는 분위기가 형성되어 있다는 점에 우려를 표하였다. 결과적으로 공동연구단은 배전분할 추진중단과 전력산업 구조개편안 재검토 의견을 정부에 전달하였다. 당시 정부는 이를 수용해 전력산업 구조개편 추진을 중단하였으며, 현재까지 구조개편이 중단된 상태로 남아 있다(박정수, 2011). 2008년 10월 이명박 정부는 제3차 공기업 선진화 방안을 발표하면서 전력산업 분할을 통한 민영화보다는 장기적으로 민영화를 추진할 것이며, 배전과 판매부문을 사내회사 형태의 10~14개 독립사업부제로 운영할 것임을 밝힌 바 있다. 하지만 2013년 현재 전력산업 구조개편은 1단계에 머물러 있는 실정이다.

2) 철도산업 구조개편 논의

우리나라 철도사업은 1963년 교통부의 외청으로 발족한 철도청에 의해 정부기업특별회계에 의한 독립채산제로 운영되고 있었다. 철도사업은 해방 후 1960년대까지는 국가 기간수송망으로 독점적 위치를 구가하였으나 1960년대 중반 경부고속도로의 건설과 함께 그 독점적인 지위가 흔들렸고 정부의 투자도 공로 위주로 전환되어 침체를 거듭하여 왔다. 이러한 상황 속에서 1980년 이후 영업수지가 적자로 반전되어 1980년에 383억원, 1985년에 130억원, 1990년에는 690억원으로 적자폭이 증가하였다. 이러한 지속적인 적자 발생은 그 대안으로 철도사업의 공사화 논의로 이어지게 되었다. 정부는 경영수지 개선 및 투자확보를 위해 1989년 「한국철도공사법」을 제정하고, 1993년부터 철도사업을 공사형태로 운영할 것을 결정하였다(박정수, 2011). 김대중 정부에서는 1998년 말부터 1999년 초까지 제시된 경영진단 결과에 기초해 구조개혁방안을 마련하였는데, 이에 따르면 민영화 시점은 2002년으로 명시하고, 철도정책 및 투자 결정은 건설교통부에서 수행하고, 철도청의 건설부문은 고속철도건설공단의 건설부문과 통합하여 만든 철도건설공단에서 담당하고, 운영부문은 단일화하여 민영화하는 정책이었다. 그러나 추진과정에서 건설공단은 건설과 유지보수를 담당하는 시설공단으로 변경되었다. 그후 노조 등의 반대로 추진이 지연되다가 2001년 12월 「철도산업발전 및 구조개혁에 관한 법률안」, 「한

국철도시설공단법」, 「한국철도주식회사법」을 국회에 상정하였다. 주요 내용을 살펴보면 철도시설과 운영을 분리하며, 철도서비스에 대한 정부와 철도사업자 간 공익서비스에 대한 보상계약제도를 도입하고 철도산업 발전을 위한 여러가지 제도를 명문화하고 있다. 노무현 대통령직 인수위원회는 2003년 1월 28일, 구조개혁의 내용을 수정하여 시설부문과 운영부문을 분리하되 시설부문은 국가소유로 시설공단에서 운영하고, 운영부문은 당초 주식회사 설립 후 단계적 민영화를 추진하는 방안을 수정하여 철도공사를 설립하고 추후 민영화를 검토하는 방안이 결정되었다.

[그림 VI-21] 철도부문 정책 및 집행기구의 구조개혁 내용(2005.1.1 기준)



자료: 조창현(2005)

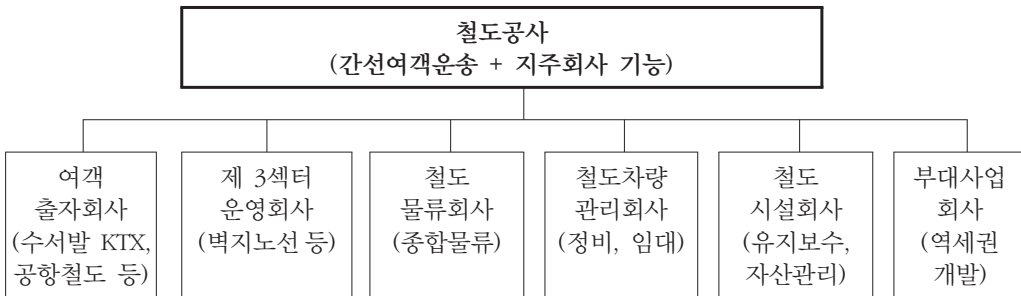
이명박 정부는 상하분리 구조는 유지하되, 코레일의 철도 독점운영에 따른 비효율성을 해소하기 위해 2015년에 개통하는 수서발 KTX 노선의 운영권을 민간에 이양하는 경쟁체제 도입을 추진하였다. 즉 고속철 선로를 민간에도 임대하여 철도운송·여객시장을 경쟁구도로 전환하려한 것이다. 그러나 민간기업이 참여하는 형태는 대기업 특혜, 민영화 논란 등으로 반대에 부딪혀 수서발 고속철도(KTX) 경쟁체제 도입이 지연되었다.

이후 국토교통부는 2013년 6월 26일 철도산업위원회 심의를 거쳐 「철도산업 발전방안」을 확정·발표하였다.¹⁹²⁾ 「철도산업 발전방안」은 기본적으로는 철도운영의 공영체제를 유지하면서 경쟁을 유도하는 방식으로 이루어졌다. 이번 발표에 따르면 철도공사는 간선 노선 중심으로 여객운송사업을 영위하면서 지주회사 기능을 겸하는 형태로 운영되고,

192) 국토교통부 보도자료(2013.6.27), 철도공사, 「지주회사+자회사」로 전환

철도물류, 철도차량관리, 철도시설유지보수 등 대규모 적자가 발생하거나 많은 비용이 투입되는 분야는 2017년까지 점진적으로 자회사¹⁹³⁾로 전환된다. 2015년 개통되는 수서발 KTX 노선은 철도공사 출자회사에서 운영하게 되며, 2017년까지 개통예정인 신규 노선과 철도공사가 운영을 포기하는 적자선에는 새로운 사업자의 시장참여가 가능해진다.¹⁹⁴⁾ 국토부와 철도공사는 ‘철도공사의 지주회사제 전환을 위한 합동 T/F’를 발족하고, 세부 실천계획을 구체화해 나갈 예정이다.

[그림 VI-22] 철도공사의 중장기 발전 방안



3) 금융산업 민영화 논의

우리나라는 외환위기 이후 금융기관에 공적자금을 대거 투입하였으며, 이후 투입된 공적자금을 최대한 회수하기 위하여 해당기관에 대한 민영화를 지속적으로 추진해 왔다. 1999년 제일은행을 시작으로, 2002년에는 서울은행과 제주은행, 대한생명을 민영화한 데 이어 2003년에는 조흥은행을 매각하였으며, 2004년과 2005년에 걸쳐 현대투자증권·한국투자증권·대한투자증권 등 3대 전환증권사의 민영화를 완료하였고, 최근에는 우리금융지주의 민영화를 추진하였다.

우리금융지주는 2001년 4월 12조 8천억원의 공적자금이 투입된 한빛은행 등 5개 금융

193) 이들 자회사는 철도공사가 100% 소유하는 형태이다.

194) 원주~강릉 노선은 동계 올림픽의 차질없는 준비와 간선 간 네트워크 효과 등을 감안하여 원칙적으로 철도공사가 운영하는 것으로 하되, 철도공사가 운영포기 의사를 표명하는 경우에는 새로운 운영자를 선정하게 된다. 부산~울산, 소사~원시, 성남~여주 등 건설중인 노선은 보조금 입찰제를 통해 운영자를 선정하되, 철도공사도 참여가 가능하며, 수익성 부족을 이유로 철도공사가 운영을 포기하는 적자노선의 경우에는 최저보조금 입찰방식으로 운영자를 선정하거나 지자체가 운영에 참여하는 제3섹터 방식운영이 검토된다.

회사를 자회사로 하는 우리나라 최초의 금융지주회사로 출범하였다. 이후 4차례의 블록세일 등을 통해 지속적으로 보유 지분을 축소해 왔으며, 특히 2009년 11월과 2010년 4월에 각각 지분 7%(8,660억원) 및 9%(1조 1,606억원)를 블록세일 방식으로 매각하여 예금보험공사 보유 지분율이 처음으로 50%대로 떨어지게 되었다. 정부(공적자금관리위원회)는 2010년 7월 30일 공적자금 회수 극대화, 조기 민영화, 국내 금융산업의 바람직한 발전 방향 등 민영화 원칙을 종합적으로 고려하여 공개 경쟁입찰을 실시하고 지주사와 지방은행 매각 병행을 추진하였다. 10월 29일 우리금융지주 발행주식 56.97%에 대해 매각공고를 냈으나 민영화 계획 발표 이후 주요 잠재 투자자가 이탈하는 등 시장환경이 악화되어 매각절차가 중단되었다.¹⁹⁵⁾ 2011년 5월, 2010년의 기본원칙은 유지하되 자회사를 분리하지 않고 지주사 전체를 일괄매각하여 실행 가능성을 높이기로 하였다. 경영권 지분 매각을 명확히 하기 위하여 최소입찰규모를 30%로 설정하였다.¹⁹⁶⁾ 2011년 8월 새로이 구성된 공적자금관리위원회는 매각 여건 및 투자자 동향 등을 점검한 후, 우리금융지주 매각환경이 개선되고 있는 것으로 평가하고 경영권 매각을 재추진할 것을 2012년 4월에 결정하였다. 2012년 4월 27일에 발표한 ‘우리금융지주 매각 재추진 방안’은 2011년 매각 방식의 기본 틀을 유지하되, 2012년 4월 개정된 「상법」에 따라 합병금융지주의 신주 이외에 현금 등 다양한 합병대가를 지급할 수 있게 하고, 효율적인 매각 절차 진행을 위해 입찰참가의향서(LOI, Letter of Intent) 절차는 생략하는 등 매각 중단 후 변화된 제도 및 시장상황 등을 반영하였다.¹⁹⁷⁾ 현재 우리금융지주는 자회사 12개, 손자회사 64개를 보유하고 있다. 우리금융지주의 경우 매각규모가 커 단기간에 매각하기가 여의치 않은 상황이며, 국내 금융산업에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 일각에서는 우리금융지주를 다른 금융지주와 합병해 메가뱅크를 만드는 방안을 제시하기도 하였다.¹⁹⁸⁾

공적자금관리위원회는 2013년 6월 26일에 이루어진 제78차 회의에서 ‘우리금융지주 민영화 추진 방안’을 심의·의결하였다.¹⁹⁹⁾ 기본방향은 자회사별 잠재투자자 수요 등 시

195) 지방은행 병행매각 방식은 예상보다 매각절차가 복잡하고 추진과정의 불확실성이 큰 것으로 나타났고, 최소입찰규모를 낮게 설정한 방식도 경영권 인수 의사가 없는 소수 지분 입찰자들이 다수 참여함으로써 컨소시엄을 구성하였으며, 유효경쟁 여건 조성 등 당초 기대했던 효과가 미미하였다.

196) 금융위원회 보도자료(2010.7.30.), 금융위원회 보도자료(2011.5.17.)

197) 공감코리아 홈페이지(<http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148742191>)

198) 메가뱅크 방식은 앞서 살펴본 노르디아은행 매각 시 활용된 방법이다.

장수요에 맞게 자회사의 분리매각을 추진하는 것이다. 우리금융지주의 14개 자회사를 3개 그룹으로 나누어 각각 예금보험공사 또는 우리금융지주가 매각을 추진하되, 매각이 용이하도록 분할·합병 등 절차와 매각절차를 동시에 추진하기로 하였다. 지방은행 계열은 우리금융지주를 인적분할하여 경남은행지주 및 광주은행지주를 설립하고 각각 경남은행 및 광주은행과 합병한 후 예금보험공사가 경남은행 및 광주은행 지분 56.97% 전체를 각각 매각하기로 하였다. 우리금융지주가 보유한 우리투자증권(자산운용, 아비바생명, 저축은행 포함), F&I, 파이낸셜 등 증권계열은 지분 전체를 매각할 계획이다. 지방은행계열 인적분할 및 증권계열 최종인수자가 결정되면, 우리금융지주²⁰⁰⁾와 우리은행을 합병하여 은행 형태로 전환한 후 예금보험공사가 우리은행 지분을 매각하기로 하였다.²⁰¹⁾ 지방은행계열과 증권계열은 7월부터 매각절차를 개시할 예정이며, 우리은행 매각 절차는 내년 초에 개시하여 내년 중 완료할 예정이다.

〈표 VI-30〉 우리금융지주 및 자회사 주요 현황(2012년 말 기준)

(단위: 억원, %, 명, 개)

금융회사명	총자산	자기자본	지분율	임직원 수	점포 수	자회사 수	비고
우리금융지주	3,257,059	230,027	-	169	-	64	상장
우리은행	2,426,678	184,940	100	14547	875	9	
경남은행	289,015	19,678	100	1949	162	-	
광주은행	182,971	13,363	100	1698	124	-	
우리투자증권	242,116	34,581	37.85	3089	115	18	상장
우리파이낸셜	35,376	3,721	52.02	316	18	-	상장
우리아비바생명보험	39,217	1,784	51.58	356	48	-	
우리F&I	16,001	2,674	100	24	1	33	
우리FIS	3,349	413	100	769	1		
우리금융저축은행	15,986	1,562	100	182	8		
우리금융경영연구소	41	26	100	25	1	-	
우리자산운용	801	638	100	130	1	1	
우리PE	408	392	100	24	1	3	

자료: 2012년 우리금융 그룹현황

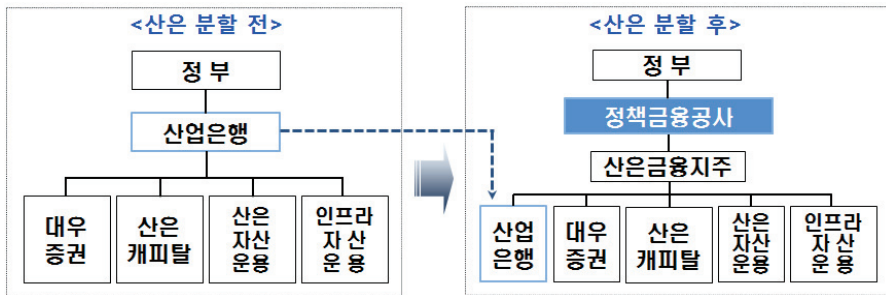
199) 금융위원회, 「우리금융지주 민영화 추진」, 보도자료, 2013.6.26.

200) 우리은행, 카드, PE, FIS, 금호종금, 경영연구소 등이 속한다.

201) 우리카드, 우리PE, 우리FIS, 금호종금, 우리금융경영연구소 및 증권계열 중 미매각 자회사는 합병 후 우리은행의 자회사가 되어 우리은행과 함께 매각될 예정이다.

2008년 8월, 이명박 정부는 제1차 공공기관선진화계획²⁰²⁾을 발표하고 2008년까지 민영화의 준비단계로 산업은행을 기업분할하여 산은지주사와 한국개발펀드(KDF)를 설립하고, 2009년에는 산은지주사는 상장하고 KDF는 중소기업 지원 정책금융기관으로 특화할 계획이었다. 2010년까지 정부지분 49% 매각하여, 이명박 대통령 임기 내 민영화를 완료하고자 하였다.²⁰³⁾ 2009년 4월 여야가 전격적으로 합의한 「산업은행법」 개정안이 국회를 통과하였고 2009년 7월 28일, 산업은행 분할방안이 확정되었다. 이에 따라 10월 28일 산은지주사와 정책금융공사가 신설되고 산업은행은 산은지주사의 자회사로 편입되었다. 산업은행은 2009년 4월 개정된 「산업은행법」에 따라 2014년 5월까지 산은지주 지분을 일부 매각하여야 하나 민영화 방법이나 시기 등에 대한 구체적인 계획이 수립되어 있지 못하다. 이미 기업공개(IPO) 주간사 선정, 기업실사 등 실무절차를 완료했지만 민영화를 위한 전제 조건인 대외채무 보증동의안의 국회 동의 절차가 지연²⁰⁴⁾돼 사실상 중단된 상태이다.

[그림 VI-23] 산업은행 분할 방안



2013년 3월 29일 기획재정부와 산은금융지주 등에 따르면 재정부는 『2013년 세입결손 및 파급효과』 보고서를 통해 당분간 산업은행의 지분을 매각하지 않기로 했으며 기업은행 지분은 정부가 주주권 행사에 필요한 지분 50%가량을 남기고 나머지는 매각하기로 발표했다. 이를 통해 약 5조 1천억원의 수입을 확보할 예정이다. 8월 27일에 금융위원회

202) 제1차 선진화계획에서는 증시상황을 보아가며 기업은행을 지분매각을 하고 3개 자회사의 경우 기업은행과 동반 민영화하기로 하였다.

203) 금융위원회 보도자료(2008.6.3.)

204) 산업은행 주식을 민간에 팔기 위해서는 산업은행이 발행한 해외 채권에 대해 국가가 지급을 보증하는 동의안을 국회가 승인하는 절차가 필요하나 2012년 12월에 무산된 바 있다.

는 ‘정책금융 역할 재정립 방안’을 통해 산업은행의 민영화를 중단하고 2014년 산업은행과 정책금융공사를 재통합하는 내용을 기획재정부 등 관계부처와 공동으로 발표하였다. 양 기관 간 분산·중복된 기능을 조정해 비효율을 제거하고 정책금융에 역량을 집중하겠다는 취지다. 사실상 이명박 정부 이전으로 회귀하게 된 것으로 볼 수 있다.

4) 우정공사화 논의

현재 우편사업은 「우편법」 제2조 1항²⁰⁵⁾에 규정된 바와 같이 국가 독점운영으로 보장되어 있다. 우편사업은 국가가 경영하며 미래창조과학부 장관이 이를 관장한다.

우정사업의 체제개편은 1989년부터 행정개혁위원회에서 우정사업 공사화문제를 의제화함으로써 본격적으로 논의되었다. 1994년 4월 공사설립추진단이 구성되고 실무반이 편성되어 기초작업에 착수하였으며 그해 12월, 정부조직 개편에 따라 체신부를 정보통신부로 확대 개편하면서, 우정사업은 독립시켜 공사화할 것을 발표하였다. 김대중 정부는 1999년 5월 제2차 정부조직 개편을 추진하면서 우정사업을 (구)정보통신부의 소속기관으로 분리하여 우정사업 운영에 있어서 자율성을 보장하고 민간 경영기법의 도입을 통해 국민에게 보다 양질의 우편·금융서비스를 제공할 수 있도록 우정사업본부를 설치하기로 결정하였다. 또한 우정사업본부장을 임기제 계약직 공무원으로 공개채용하도록 하고 우정사업 운영의 자율성 및 책임성을 확대 부여하여 책임경영체제를 구축할 수 있도록 하였다. 이로써 2000년 7월 정부기업 형태인 우정사업본부로 전환되었으며 공기업과 마찬가지로 독립채산제로 운영되고 있다.

205) 「우편법」 제2조(경영주체와 사업의 독점 등) ① 우편사업은 국가가 경영하며, 미래창조과학부장관이 관장한다. 다만, 미래창조과학부장관은 우편사업의 일부를 개인, 법인 또는 단체 등으로 하여금 경영하게 할 수 있으며, 그에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

〈표 VI-31〉 국내 우정사업의 체제전환 과정

1989년	1994년	1996년	1999년	2000년	2008년
공사화 준비	공사화 추진	공사화 연기	책임운영기관 추진	우정사업본부 설치	개편논의
<ul style="list-style-type: none"> • 행정개혁위원회에서 공사화 논의 	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 체신공사 설립법(안) 입법예고 	<ul style="list-style-type: none"> • 공사화 연기 • 「경영개선을 위한 우정사업 특별법」 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 우정사업본부 설치추진단 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보통신부 소속기관으로 설치 • 분리되어 있던 우편, 금융을 본부로 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 지식경제부 소속기관으로 변경 • 2011년 민영화 계획

자료: 이진우(2010)

우정사업본부는 출범 이래 지속적인 흑자경영을 유지하고 있다. 2004년과 2006년에 통상 우편요금에 30원씩 인상된 것도 긍정적으로 작용하였다. 또 이러한 우정사업본부 성과에는 우편사업뿐 아니라 금융사업부문이 큰 영향을 미치고 있다. 다시 말해 우편사업보다는 금융사업쪽에서 흑자폭이 크게 나타나고 있으며, 2003~2005년의 우편사업 적자를 금융사업에서 보전했음을 알 수 있다. 현재로서는 우체국에서 은행 및 보험 업무를 겸업함으로써 금융사업의 이익으로 우편의 적자를 보전하고 있기 때문에 국가재정에는 부담이 되지 않고 있는 상황이다. 이에 대해서는 우편·금융 간 상호보조로 인해 경영 투명성이 저하된다는 이유로 금융부문의 분리가 논의되고 있기도 하다. 그동안 우정사업의 공사화 논의는 우편과 금융을 분리하는 것을 전제로 하여 고려되어 왔다(박재석 외, 2004).²⁰⁶⁾ 향후 공사화 및 민영화 추진의 단계에 따라 우편과 금융의 분리 여부도 신중하게 접근해야 할 것이다. 뉴질랜드의 실패사례를 볼 때 도서산간 지역의 금융서비스 제공이라는 공공성을 유지하기 위하여 우체국의 금융업무를 유지해야 한다는 의견도 검토할 필요가 있다.

우리나라의 경우 1976년 우체국과 농협의 경쟁을 방지하기 위해 금융사업을 농협에 이관하였지만 1983년에 다시 우체국이 금융사업을 재개하도록 했던 사례가 있다(안재일, 2010). 농협이 농어촌 지역의 금융기관으로 자리매김하면서 우체국과 농협이 경쟁하는 구도가 생기게 되고 우체국 금융사업의 전문성 결여 등 경영상의 문제점도 드러나자 정부는 1976년에 우체국의 금융사업을 농협으로 이관하였다. 우편사업과 금융사업을 분

206) 박재석 외, 『우체국금융의 체제전환방안에 관한 연구』, 정보통신정책연구원, 2004.

리한 이후 우체국은 우편사업의 적자를 보전할 자금원인 금융사업 수입이 없어서 재정 적자 문제가 심화되었고, 금융사업을 이관받은 농협은 농어촌지역에 많은 지점을 운영 하기에는 재정적 어려움이 있어 지역 간 균형잡힌 금융서비스를 제공한다는 공익을 추구하지 못하게 되었다. 1982년 12월 「체신예금·보험에 관한 법률」이 제정되었고, 1983년 7월부터 우체국에서 우편사업과 금융사업 모두 수행하고 있다.

과거 철도청은 공사화되기 이전 「기업예산회계법」의 적용을 받았으며, 특별회계로 운영된 정부기업이었다는 점에서 현재의 우정사업과 공통점을 지닌다(최순영 외, 2009). 철도청을 공사화한 경험은 우정사업본부의 공사화로 전환에 대한 많은 시사점을 제공할 것이다.

5) 공항 민영화 논의

우리나라 공항의 운영과 관리는 인천국제공항공사와 한국공항공사가 담당하고 있다. 1994년에 인천공항 건설사업의 효율적 추진을 위해 한국공항공사로부터 신공항건설공단을 분리 독립시킨 이후 1999년에 인천국제공항공사가 설립되면서 우리나라의 공항운영체제는 양 공사체제로 확립되었다. 현재 한국공항공사는 「한국공항공사법」 제9조에 의거하여 인천공항을 제외한 공항들의 관리운영과 주변지역 개발사업을 담당하고 있으며, 인천국제공항공사는 「인천국제공항공사법」 제10조에 따라 인천국제공항의 건설사업과 관리운영 및 주변지역 개발을 담당하고 있다.

제1차 공공기관선진화 계획에 따라 인천국제공항공사는 지분매각 대상으로 결정되었으며, 전문 공항운영사와의 전략적 제휴 등을 포함, 지분 49%를 매각하기로 결정하였다. 2010년 중 정부보유지분을 15% 범위 내에서 국내 주식시장에 상장을 추진하고 상장 후 잔여지분에 대해서도 조기매각을 추진할 예정이었다. 그러나 「인천국제공항공사법」 개정안이 장기간 제18대 국회에 계류되면서 18대 국회 폐원 시까지 통과되지 못하였다.

한국공항공사의 경우는 청주국제공항의 운영권을 민간에 매각하기로 결정하였다.²⁰⁷⁾

207) 운영권 매각 이후에도 공항시설의 소유권은 국가와 현재와 같이 정부와 한국공항공사가 보유하고, 민항시설의 운영권리만 민간에 이전될 예정이었다. 활주로·계류장·터미널 등 청주국제공항의 주요 시설들은 정부가 수요변화에 따라 시설을 확충하고, 민간운영자는 상업시설과 지원시설의 설치를 담당하게 된다.

청주국제공항이 연간 50억원 내외의 적자를 기록하자 정부는 경쟁을 통해 공항운영의 효율성 및 서비스를 개선하기 위해 청주공항의 운영권을 매각하기로 결정하였다. 기획재정부와 국토해양부는 2012년 1월, 청주국제공항의 운영권을 30년간 민간에 양도하기 위한 매각절차를 완료하고 한국공항공사와 청주공항관리(주)²⁰⁸ 간 계약을 체결하였다.²⁰⁹ 그러나 2013년 3월 청주공항관리(주)가 인수대금을 납부하지 못해 계약이 해지되었으며, 이에 대해 자금능력을 제대로 평가하지 못한 채 인수업체를 선정하였다는 비판이 제기되고 있다.

나. 민영화 추진 시 고려사항

민영화는 여전히 공공부문 개혁의 주된 수단으로 활용되고 있으나 민영화 자체가 만병통치약이 아니기 때문에, 해외의 경험을 토대로 성공적인 민영화의 조건들을 살펴보고 다양한 전략들을 구상함으로써 민영화 효과를 극대화하는 것이 필요하다.

민영화정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 올바른 이론에 기초하여 정책을 설계하는 한편 이해관계자들의 입장을 고려하는 가운데 이들의 반대를 극복할 수 있는 전략을 개발하여야 한다(Pirie, 1992). 특히 장기적인 계획하에 민영화 추진의지를 지속적으로 결집시키고, 현실적인 장애요인 극복과 여건의 정비 노력 등이 입체적으로 전개되지 않는 한 공기업 민영화 정책은 그 성공을 담보하기가 매우 어려운 과제이다(곽채기, 2000). Kikeri et al.(1992)는 세계의 공기업 민영화 사례를 분석한 세계은행 보고서에서 민영화의 성공조건으로 시장의 경쟁여건, 국가의 경제여건과 제도라는 두 가지 조건을 제시하였다. 두 번째 성공조건으로 제시한 국가의 경제여건과 제도는 국가의 경제환경과 규제능력을 지칭하는 것으로, 이와 관련된 변수로는 시장지향적 정책기조, 자본시장 발달수준, 민영화의 소득분배 효과가 공정하게 파급될 수 있는 제도 정책 등이 있다. 어떠한 요소가 민영화를 촉진하고 제약하는지를 파악하고, 민영화를 성공적으로 집행하기 위한 조건이 무엇인지를 이해하는 것은 민영화 성과를 좌우할 수 있다. 유사한 맥락에서

208) 청주공항관리(주)는 한국에이비에이션건설(주), 흥국생명보험(주), 미국·캐나다의 공항 전문기업인 ADC&HAS가 주주로 참여해 설립한 회사이다. 청주공항관리(주)는 청주공항의 운영권을 255억(부가세 별도)에 인수하였다.

209) 기획재정부 공공정책국 경영혁신과 보도자료(2012.1.31)

Butler(1994;38)는 민영화는 과학이 아니라 기술이고, 그 기술은 올바른 방법을 선택하는 것이라고 평가하면서, 선택은 해당 산업의 특성과 그것을 둘러싸고 있는 여러 이익집단들의 힘에 달려 있다고 지적하고 있다. 그러나 민영화의 실패는 이해당사자들의 저항뿐 아니라 민영화정책 설계와 방법 선택의 실패에서 연유하기도 한다(Kotler et al., 1998, p.367).

해외의 민영화 사례 중에서 성공사례와 실패사례에 대한 분석을 통해 우리 환경에 적합한 민영화 추진전략을 모색하는 것이 필요하다. 철도의 경우, 영국의 실패와 일본의 성공사례를 참고할 필요가 있다. 우리나라가 철도 상하 분리 시 모델로 삼은 영국의 경우, 2006년 7월에 상하 분리와 함께 너무 작은 회사로 분할되어 철도 비용이 상승했고 이로 인하여 사고 등 여러가지 문제점이 발생했다고 언급하면서 영국의 민영화정책에 대한 과오를 인정한 바 있다. 최근에도 철도민영화의 실패요인 분석과 시설부문의 재국유화, 분리된 영업부문의 통합관리 등에 대한 논의가 계속되고 있는 실정이다. 우리나라도 2004년에 상하 분리를 단행하여 현재 철도시설관리공단과 철도공사가 철도산업을 담당하고 있으며, 영국 등 유럽 철도선진국들과 유사한 형태를 띠고 있다. 최근 우리나라도 「철도산업발전기본법」 시행령을 개정하여 열차 운영을 관리하는 철도 관제권을 현행 한국철도공사에서 한국철도시설공단으로 이관하려는 논의가 있다. 영국의 실패사례를 참고할 때 과도한 분할을 지양하고, 인프라와 운영회사 간의 협조체제가 가능하며 경쟁의 이익이 극대화하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

우정산업의 경우, 뉴질랜드 우정은 공사화된 1988년에 바로 흑자를 기록하는 등 1990대까지만 해도 성공적인 민영화사례로 꼽혔으나 결국 우편·금융의 통합형태로 되돌아갔다는 점에서 최근에는 실패사례로 언급되고 있다. 독일의 경우도 우편과 금융을 분리하였으나 1999년에 Deutsche Post가 Deutsche Postbank의 주식을 100% 취득하여 다시 자회사로 편입하였다가 매각한 바 있다. 우리나라의 경우 1976년 우체국과 농협의 경쟁을 방지하기 위해 금융사업을 농협에 이관하였지만 1983년에 다시 우체국이 금융사업을 재개하도록 했던 사례가 있다.²¹⁰⁾ 현재 우정사업본부의 경우 금융과 우편이 통합된 형태로 운영되고 있으나 지속적으로 금융분리가 논의되고 있어 외국의 사례 및 각 대안의 장단점 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

210) 안재일, 「우체국보험의 민영화와 감독일원화에 대한 논의」, 고려대 법학과 석사학위논문, 2010. 참고

우리금융지주의 민영화는 비록 금융위기와 같은 외적 요인으로 인해 민영화가 지연되었으나 동일원칙하²¹¹⁾에서 매각방식의 변화 등을 모색하고 있다. 해외에서는 공적자금 투입으로 국유화된 금융공기업의 경우 비교적 단기간(4~7년)에 재민영화하려는 의지를 보이며, 일관되게 추진하는 것을 볼 수 있다. 우리금융지주의 경우 10년 이상 장기화되고 있다는 점에서 이러한 해외의 경험을 참고할 필요가 있다. 현재 산업은행은 민영화를 위해 공공기관에서 지정을 해제하는 한편 소매금융 부문을 강화하기 위해 조직개편까지 마무리한 상태이다. 그러나 2013년 내 민영화를 추진하지 않기로 결정됨에 따라 민영화 추진 여부가 불투명해진 상황이다. 민영화 추진 시 신중한 판단에 근거하여 민영화 여부, 시기 및 방법을 선택하는 것이 무엇보다 중요하지만 정책에 대한 신뢰를 주는 것도 중요할 것이다. 민영화가 단기간에 이루어지기 힘든 점을 고려할 때, 기준 및 원칙 등에 있어서의 정책 일관성을 확보하는 것이 필요하다.

민영화는 대부분의 경우 관료나 공기업 임원 등 이해관계자와의 대립을 수반하기 때문에 이를 극복하기 위한 정치적 합의가 필수적이다. 일본은 민영화를 위한 활동의 대부분을 내각부 내에 집중시킴으로써 정부 상층조직에서의 합의를 확보하였다. 고이즈미 총리는 우정 민영화 담당 장관직을 신설해 총리 직할체제로 민영화를 주도하였고, 개혁 과정에서는 공기업 임직원 등 이해관계자들의 1차 정보를 활용하되 개혁주도그룹에서는 이들을 배제하였다. 광범위한 국민의 이해와 이해관계단체의 적극적 지원을 얻기 위해 긴밀하고 효율적인 커뮤니케이션을 지속적으로 전개하였다. 먼저 민영화의 기본원칙과 목적에 대해 상세한 부분까지 공개하였으며, 민영화 과정 내에 이해관계자나 업계가 참여하는 상시적인 의견교환이 가능토록 하였다. 또 관련사항을 결정하기 전에는 반드시 통보하도록 하였다(삼성경제연구소, 2008).

우리나라의 경우 과거 민영화 의사결정 과정에서 이해관계자의 의견이 충분히 반영되지 못했던 측면이 있다. 이명박 정부 초기, 이른바 ‘민영화 괴담’이 나돌았던 것은 민영화에 대한 정보가 부족했음은 물론 민영화에 대한 국민적 합의가 부족했음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 향후 민영화 관련 정보 공개와 상시적인 의견교환이 이루어지도록 할 필요가 있다.

211) 공적자금 회수 극대화, 조기 민영화, 국내 금융산업의 바람직한 발전방향

〈표 VI-32〉 국가별·분야별 민영화 요약

	전력	철도	금융	우정	공항
영국	중앙전력발전청 3개 발전회사; 1개 송전회사로 분할 발전회사(British Energy) 지분매각	Railtract(인프라) 상하분리방식 2002년 비영리회사인 Network Rail로 변경			영국공항회사(BAA) IPO, 지분매각
프랑스	EDF 및 회사사 발전, 송전·계통 분리 발전, 판매시장 경쟁도입	SNCF(운영), RFF(유지보수) 상하분리방식 2012년 RFF를 SNCF로 흡수합병추진	4대 국유상업은행 민영화주식발행(SIP), 자산매각	La poste 유한책임회사화(plc), 사모방식	파리공항공단(ADP) 소유 De Gualle공항, Orly공항 주식회사화, IPO
독일		도이체반(Deutsche Bahn) 상하 분리 방식 지주회사화(5개 회사사), 주식매각(금융위기로 민영화 연기)		독일우정(Deutsche Post) 우편·금융분리 IPO, 지분매각	
스웨덴			노디아은행(Nordea Bank) 우량은행과 합병을 통한 지분축소, 지분매각		
뉴질랜드	뉴질랜드전력공사(ECNZ) 발전-송전분리 3개 발전회사 분리, 경쟁도입			뉴질랜드우정(New Zealand Post) 우편, 금융, 통신 분리 후 주식회사화 (이후 NZP의 100% 자회사로서 키워뱅크가 설립)	오클랜드국제공항(AIAL) 주식상장, 지분매각 (지분매각 중단)

〈표 VI-32〉의 계속

진력	철도	금융	우정	공항
일본	JR (지역별) 상하 일체 방식 6개 지역회사와 1개 회물회사로 분할, 주식상장	일본정책투자은행, 상공조합중앙금고 특수회사화, 지분매각 (동경대지진 후 민영화 연기)	일본우정공사 우편·금융분리 지주회사화, 금융부문 주식매각(민영화 중단)	삿포로·신치토세, 센다이, 히로시마 등 27개 국영공항 운영권 민간위탁
중국		중국공상은행, 중국농업은행, 중국광대은행 등 IPO, 지분매각		베이징수도공항 Trade sale, 지분매각 상하이푸동공항 IPO, 지분매각

VII. 결 론

민간영역이 성장하면서, 공공기관의 기능과 역할 비중이 감소하고 있으나, 에너지산업 분야, SOC 분야 등에서 우리나라 경제발전을 견인하였던 공공기관의 활동영역은 다양한 분야에서 지속적으로 확대되어 왔다. 공공기관의 기능적 확대에 대한 논쟁에도 불구하고, 정부의 공공사업을 대리하여 수행하는 많은 기관들의 중요성과 영향력은 여전히 유지되고 있다는 점은 언론을 통해서도 확인할 수 있다. 이와 함께 공공기관의 경영실적 평가 결과와 기관장 임면에 대한 논쟁에서도 사회적 관심 수준을 어렵지 않게 가늠할 수 있다.

이렇게 높은 사회적인 관심과 국민경제 및 정책현장에서 공공기관이 가지고 있는 영향력의 중요성을 고려한다면, 공공기관의 소유권 주체로서 정부가 행사하여야 하는 관리역량과 운영책임의 중요성을 보여주고 있다. 따라서 새 정부 출범과 함께 공공기관 관리시스템 개선작업을 위한 시야를 넓히기 위해서는, 해외 주요국의 제도와 제도 변화과정으로부터 정책적 함의를 새롭게 모색하는 작업이 필요할 때가 되었다고 본다.

제Ⅲ장에서 논의하는 공공기관 외부지배구조에 대한 주요 쟁점들은 소유권의 행사방식, 관리기구의 구성과 기관장 및 이사의 임명방식과 절차에 초점을 두고 있다. 최근 해외 주요국의 변화는 소유권기능을 단일 기구에 집중화하는 경향이 두드러지고 있다. 이는 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005)』의 취지에도 부합하는 것으로 보인다. 과거 공기업 소유권을 집중시켰던 뉴질랜드나 스웨덴 같은 국가들은 재무부를 중심으로 소유권 기능을 강화하였으며, 공공기관의 투자계획, 재무관리, 경영목표 설정, 임원 임면과정에 영향력을 행사하고 있다. 이러한 소유권 집중이 진행되고 있는 국가에서는 상업성이 강한 공기업이 주요 관리 대상이기 때문에, 기관의 운영상 자율과 책임성이 강하다는 특징이 있다.

공기업 기관장 임명절차와 권한도 국가별 다소 차이가 있음을 확인하였다. 기관장의 전문성을 기준으로 투명한 절차에 따라 임명한다는 원칙은 동일하나, 프랑스와 영국은

대통령과 주무부처 장이 임명하는 한편, 스웨덴, 독일, 뉴질랜드는 이사회가 임명권을 가지고 있다. 기관장 임명권의 위임 수준이 개별 기관까지 이전되는지 여부에 따라 국가별 차이가 발생하고 있으나, 대부분 성과계약의 형태로 이루어지고 있다는 점에 유의해야 한다.

제Ⅳ장은 이사회, 기관장, 그리고 내부감사제도의 기능과 역할, 운영에 대한 해외 주요국의 사례를 분석적으로 비교하였다. 일부 국가에서 직원대표를 이사회에 참여시키고 있으나, 대부분은 민간부문 이사로 구성하고 있다. 프랑스와 영국은 각각 의회와 주무부처 장관이 기관장의 임명권한을 가지고 있는 데 비해, 뉴질랜드, 독일, 스웨덴과 같은 대부분 국가의 공공기업 기관장은 이사회가 임명권을 가진다는 점이 특징이다. 감사기능은 기관에 따라 상임감사나 감사위원회가 수행하고 있다. 공공기관의 경우에도 감사제도와 감사위원회 제도가 혼재되어 있으며, 규정상 감사위원회를 설치하여야 하나 상임감사 체제를 유지하고 있는 사례도 확인할 수 있다. 하지만, 조사 대상 국가들 모두 기관의 책임성을 확보하기 위한 수단으로 감사위원회를 설치하고 있다는 점도 주목하여야 한다. 경영이사회와 감사회로 명확히 이원화되어 있는 독일 등 국가별로는 지배구조에서 다소 차이가 관찰되고 있으나, 독립적이고 효과적인 감사기능의 강화수단으로 감사위원회가 도입·확산되고 있는 것은 공통적인 현상이다. 위원회 방식은 감사제도에 비해 다수 위원들의 합리적인 의사결정이 가능하나 업무수행 책임소재의 명확성이 느슨해지는 경향이 있다는 지적도 있다. 아직 감사위원회가 상임감사보다 효과적이라는 경험적 결과는 없으나, 주요국 지배구조의 특징과 환경, 감사위원회의 제도적 특성, 우리나라의 현실 적용 가능성을 포괄적으로 고려하여 보완·확대방안을 지속적으로 논의해야 할 것이다.

제Ⅴ장은 공공기관 경영성과를 평가하고, 그 결과를 활용하는 해외 주요국의 접근방식을 성과협약, 기관실적, 모니터링으로 유형화하여 제도적 특징과 평가방식을 비교분석하였다. 현재 우리나라는 매년 재무적 지표와 비재무적 지표를 기준으로 공기업과 준정부기관의 경영성과를 평가하고 있다. 1968년 기관의 자체평가 결과를 주무부처에 보고하는 형식으로 정부투자기관 평가가 시작된 이후, 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 공공기관 경영성과평가를 본격적으로 시행한 지 30여 년이 지났지만, 경영평가의 실효성에 대한 논의는 여전히 지속되고 있다. 기관의 효율적 관리에 대한 긴장감을 유지하고, 성과관리에 대한 피드백을 제공하였다는 공헌에도 불구하고, 경영평가제

도 개선과 변화과정에서 여러가지 논쟁이 계속되고 있는 것이다.

기관평가와 기관장평가의 통합과 분리의 이원적 구조가 반복적으로 전환되고 있는 것도 기관의 경영성과를 평가하는 접근시각의 차이에서 비롯되고 있는 것이다. 평가부담과 중복평가라는 지적과 양자의 특수성을 반영한 평가의 필요성에 대한 시각 차이가 존재하고 있다. 기관을 그룹화하여 평가하는 것에 대해서도 견해 차이가 발생하고 있다. 이는 상이한 산업분야에서 활동하는 기관들을 그룹화하여 평가하는 가운데, 평가의 일관성과 기관의 특수성 간의 긴장관계를 보여주는 것이다. 현재 이에 대해 세부 평가비중의 기관별 차이를 인정하여 보완하는 방향으로 진화하고 있다(박진 외, 2012). 이와 함께 비계량지표의 공정성, 객관성 확보문제, 비계량지표 평가 결과의 변별력 논란도 평가지표의 중요성을 보여주는 것이다. 결국 경영평가의 논리성, 신뢰성, 타당성 제고를 위해서는 무엇보다도 경영평가지표의 객관성과 실효성을 확보하여야 하기 때문이며, 이를 위해 기술적으로 지표의 표준화 수준을 높이고, 계량지표를 정교하게 개발하여 비중을 확대하는 방안이 논의되고 있다.

무엇보다도 최근의 경영평가의 개선방향 논란의 중심은 경영평가의 주기선정과 실질적인 경영성과협약제의 도입이라고 할 수 있다. 1년 단위의 경영평가 주기에 대해 단기 실적 위주의 평가로 치우칠 수 있으며, 평가주기가 짧아 형식적인 평가에 그칠 우려에 대한 지적에 따라, 중장기적 시각에서 경영성과 평가의 필요성이 논의되고 있다. 본문에서 분석한 바와 같이 기관실적을 평가하는 국가들은 대부분 1년 단위로 운영되고 있으나, 성과협약방식으로 운영되는 경우에는 3~5년 주기로 시행되고 있음을 관찰하였다.

성과협약방식을 채택한 경우, 최고경영자와 체결한 경영계약 및 이에 근거한 성과를 평가하는 방식을 취한다. 부처별로 관리 대상인 공공기관과 경영계약을 맺고 중앙정부에서 마련한 지침에 근거하여 관리하고 있으며, 별도의 기관평가를 실시하지 않으며, 경영목표 달성 여부를 강조하고 있다. 따라서, 성과협약기반의 평가제도는 기관 실적을 평가하거나, 회계감사 결과를 모니터링하는 방식보다는 경영자의 책임수준을 강화할 수 있도록 구조화된 방식이다. 기관실적평가형의 경우에는 상대적으로 개별기관의 사회적 책임과 정부의 정책사업의 수용도를 제고하기 용이하다. 반면, 기관의 입장에서 정부로부터 자율성 확보가 용이한 성과관리방식은 모니터링이다. 정부는 기관이 민간기업과 동일하게 실시한 회계감사 결과를 최종적으로 검토하는 역할을 통해 성과관리를 하기

때문이다. 즉, 성과평가 과정에 직접적으로 참여하기보다는 최종적인 스크린을 수행하는 것으로 정부의 기능을 한정하고 있기 때문이다.

하지만 전술한 제도별 강점들은 국가별로 성과관리 과정에서 강조하는 관리가치에 따라 설계된 제도의 특성일 뿐, 효과는 실제 제도를 운용하는 정부당국자의 의지에 따라 퇴색할 수도 있다. 다양한 성과관리제도의 비교분석은 구조적 특징일 뿐, 이보다 중요한 활용 효과의 결정요인은 제도운영의 주체이기 때문이다. 덧붙여, 공공기관 성과관리의 실효성을 높이기 위해서는 경영평가단의 전문성과 평가활동의 신뢰도 제고방안도 함께 고려되어야 한다. 기술적·관리적 전문성을 기반으로 경영평가위원을 선발하고, 경영평가 참여주기 및 기간에 대해서도 제한을 두어 피 평가기관과 평가단의 건강한 긴장관계를 유지하여야 하며, 평가 결과의 객관성과 책임성을 확보할 수 있도록 평가활동에 대한 평가 및 감사기능에 대해 제도적 개선작업도 성과협약제 도입 논의와 함께 새롭게 고민할 과제이다. 하지만 본문에서 언급한 시스템의 한계에도 불구하고, 정부의 효과적인 관리 도구로서 공공기관의 성과향상에 대한 경영평가제도의 역할과 공헌은 부정할 수 없다.

제VI장에서는 주요국의 민영화 사례의 배경과 내용을 점검하고, 이를 산업분야별로 재구성하였다. 일반적으로 민영화는 공공부문의 기능과 범위를 축소함으로써, 과거 공공기관이 생산하였던 재화와 서비스를 시장으로 이전하는 것을 의미한다. 과거에는 산업발전의 견인차로서 공기업을 포함한 공공부문이 확대되었다면, 이제는 시장규제와 경쟁의 관점에서 민영화의 설득력이 강해지고 있다.

1980년대 이후 만성적인 재정적자를 완화하기 위한 대안으로 민영화가 본격적으로 추진되어 왔으며, 우리나라도 1998년 이후 IMF 경제위기 환경에서 주요 공기업을 민영화하여 외환위기를 극복한 경험을 가지고 있다(박진 외, 2012). 이후에도 금융, 철도, 그리고 공항 등 주요 공공기관의 민영화 논의가 최근까지도 지속되고 있다. 전통적으로 전기, 가스, 수도, 도로, 철도와 같은 주요 에너지 및 SOC 분야의 민영화는 자연독점적 설비로 정부가 소유·운영하고 있으나, 해외 주요국에서는 이미 이러한 필수적 기반시설의 민영화가 진행되고 있으며, 그 결과도 국가별로 상이하게 나타나고 있다는 점은 시장과 정부의 역할을 재조명할 필요가 있음을 시사하고 있다(박정수 외, 2011). 일례로 철도 민영화에 성공한 일본이나 실패하였던 영국은 시설관리와 운영의 분리 및 통합이 주요 쟁점임을 보여주고 있다. 철도뿐만 아니라, 우정사업과 산업은행 등의 민영화도 해외의 유사사례

를 통해 추진방식과 시기결정에 전략적으로 접근하여야 한다.

현재 관심 대상으로 언급되고 있는 기관들은 대부분 독점적 사업자이거나 대형기관으로서, 이들의 민영화는 기존의 이해관계의 급격한 변화를 가져오게 된다. 민영화과정에서 무엇보다도 공익을 해치는 부작용과 정치논리로 변색되는 것을 방지할 수 있도록 경쟁시장의 성숙 수준에 대한 충분한 고려, 효과적인 매각방식, 강력한 추진체계, 충분한 사회적 합의를 통해 정책방향을 정하는 작업이 전제되어야 한다. 그 이후 정책신뢰를 유지하는 것은 성공적인 민영화의 추진동력이 될 것이다. 졸속적인 민영화보다는 중장기적으로 민영화의 경제적 파급효과와 시장환경의 변화를 예측하고, 민영화 이후의 해당산업에 대한 정책방향까지도 고려하여 신중하게 집행하는 전략적인 접근이 필요하다. 미시적으로는 개별 기관의 민영화 과정에 대한 중장기적 전략을 구상하지만, 거시적으로는 민영화의 대상을 선정하고 순서를 정하는 작업도 정부의 중요한 역할이다. 공기업 부채수준과 정부의 재정여건, 시장의 성숙도, 재화와 서비스의 공공성을 기준으로 우리나라 사회계층과 경제구조의 변화가 민영화의 범위와 속도를 수용 가능한 수준에서 조정하는 조타수 역할을 담당해야 하기 때문이다. 1998년 외환위기 이후 우리나라 공기업 정책은 정권에 따른 차이를 확인할 수 있다. 김대중 정부에서는 공공기관 구조조정, 노무현 정부에서는 성과관리, 이명박 정부에서는 조직통폐합, 인력감축이 이루어졌다. 새로운 정부가 출범할 때마다 구조조정과 성과관리가 순환하면서 공공기관 개혁의 흐름을 이어가고 있다. 공공기관 관리체계의 가장 큰 변화는 단편적으로 흩어져있던 공공기관 관리 및 운영체계를 「공공기관 운영에 관한 법률」(2007년)의 제정으로 제도적 차원의 통합관리 프레임 마련한 데 있다. 이는 OECD 공기업 작업반의 가이드라인을 따랐다는 점과 기관장과 임원임면, 감사제도, 성과관리를 아우르는 법·제도적 체계를 일원화하였다는 데 의미가 있다. 하지만 이는 일반적인 관리시스템의 구조와 절차를 중심으로 그려진 제도적 설계도에 불과하다. 따라서 실제 설계목적에 부합하는 효과를 도모하기 위해서는 운영 주체의 의지와 행태가 더욱 중요하다고 할 수 있다.

공공기관 관리정책의 핵심은 기관의 자율과 책임, 독립성과 투명성을 제고하는 데 있다. 이를 위해서는 효과적인 제도 선택이 선행되어야 한다. 본문에서 비교분석한 해외 주요국의 지배구조와 성과관리제도는 우리나라 공공기관 관리시스템의 개선방안으로 시사하는 점이 있다. 하지만 제도에 대한 이해가 부족하거나 실행의지가 결여되어 합목적적으

로 운영되지 않는다면 자율성 제고가 아닌 방만 경영으로, 책임강화가 아닌 지나친 통제 수단으로 왜곡될 수 있다. 오히려 새로운 관리방식은 공공기관에게는 개혁의 동기가 아닌 피로감만 더할 수 있다. 관리방식의 개선과 함께 제도의 취지를 살릴 수 있는 일관성 있는 운영의지가 중요한 까닭이다.

참고문헌

- 강신일, 『공기업을 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1988.
- 국회예산정책처, 『공공기관 경영평가제도 평가』, 2008.
- _____, 『공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제』 용역보고서, 2012.
- _____, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 2012.
- 교통개발연구원, 『주요국의 항공교통체계 비교연구 용역보고서』, 2004.
- 구춘권, 「민영화의 담론·갈등·합의: 독일의 철도·우편·정보통신 영역의 민영화 과정」, 『한국정치학회보』, 한국정치학회, Vol.46, No.4, 2012.
- 국토교통부, 「철도공사, 「지주회사+자회사」로 전환」, 보도자료, 2013.6.27.
- 금융위원회, 「산업은행 민영화 및 한국개발펀드(KDF) 설립 방안」, 보도자료, 2008.6.3.
- _____, 「우리금융지주 민영화 추진방안」, 보도자료, 2010.7.30.
- _____, 「우리금융지주 매각 재추진 방안」, 보도자료, 2011.5.17.
- _____, 「우리금융지주 민영화 추진」, 보도자료, 2013.6.26.
- 기획재정부, 「지배구조 혁신관련 설명자료」, 2005.
- _____, 「“청주국제공항 민영화 완료”...공항에 민간 경영기법 도입 첫 사례」, 보도자료, 2012.1.31.
- 김기홍, 「한국 공기업 민영화정책 평가에 관한 연구」, 연세대 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- _____, 『공기업 성과관리 해외사례 및 개선방안 연구』, 기획재정부, 2007.
- 김도승 외, 『주요국의 경영자율성 제고를 위한 법제분석』, 한국법제연구원, 2012
- 김상배, 「프랑스 우체국 - 주식회사로 전환 후 노동환경의 변화」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2012.
- 김성규, 「민영화와 독일 노동조합의 전략적 대응」, 『노동저널』, No.8, 2009.

- 김성규·채준호, 『공공부문 민영화 및 구조조정에 관한 연구 - 독일, 영국, 한국의 전력산업 사례를 중심으로』, 한국노총 중앙연구원, 2009.
- 김세중, 「일본 정책금융기관의 개편내용 및 정책적 시사점」, 중소기업연구원, 2009.
- 김윤자 외 10명, 『동북아 항공산업과 한국 허브공항의 발전 전망』, 전국교수공공부문연구회, 2010.
- 김지영, 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』, 한국조세연구원, 2010.
- 김재홍·이승철, 『민영화와 규제완화』, 한국경제연구원, 1994.
- 김향철, 「중국의 금융체제 개혁과 국유 상업은행의 민영화」, 한양대학교 박사학위논문, 2007.
- 나동민·함상문·김현욱, 『출자금융기관의 민영화 전략』, 한국개발연구원, 2002.
- 대외경제정책연구원, 『주요 국가의 공공기관 제도』, 2008.
- _____, KIEP북경사무소 브리핑, 2011.5.9.
- 문성철, 『일본우정사업 민영화 재검토, 그 배경과 의미』, 정보통신정책연구원, 2010.
- 박기찬, 「공기업 경영평가시스템에 대한 특성 비교: 프랑스 공기업의 평가사례를 중심으로」, 『경영교육연구』, 제12권 제1호, 2008.
- 박석희, 「우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향」, 『한국재무학회 하계학술대회 논문집』, 2010.
- _____, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 『한국행정학회 2009년 동계학술대회 및 정기총회 논문집』, 한국행정학회, 2009.
- _____, 「주요국 공공기관 관리체계 비교 및 시사점」, 한국행정학회 동계학술대회, 2012.
- 박재석 외, 『우체국금융의 체제전환방안에 관한 연구』, 정보통신정책연구원, 2004.
- 박홍엽, 「공공기관 임원인사 실태 및 개선방안」, 『한국인사행정학회보』, 제8권 제1호, 한국인사행정학회, 2009.
- 배용수, 「공공기관의 관리체계와 개선과제」, 『공공행정연구』, 제9권 제1호, 2008.
- 북경보도, 2011년 5월 11일 보도자료
- 산업자원부, 『전력산업 구조개편에 관한 연구: 한국전력을 중심으로』, 1999.
- 삼성경제연구소, 「일본 공기업 민영화의 성공요인과 시사점」, 『SERI 경제포커스』, 제192호, 2008.

- 성승제 외, 『공공기관운영에 관한 법률의 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2008, pp. 99~138.
- 송재일, 「영국철도 프랜차이즈 방식의 운영현황과 그 시사점」, 『2012년도 한국철도학회 춘계학술대회 논문집』, 2012.
- 안재일, 「우체국보험의 민영화와 감독 일원화에 대한 논의」, 고려대 법학과 석사학위논문 참고, 2010.
- 양승윤, 『호주, 뉴질랜드』, 한국외국어대학교 출판부, 2006.
- 오동환, 「일본의 공기업 민영화 정책 - 추진내용, 우리나라 민영화정책과의 비교 및 그 시사점 -」, 『규제완화』, 제10호, 한국경제연구원, 1994.
- 오연천, 『공기업 소유지배구조 개선방안』, 기획재정부 용역보고서, 1999.
- 우리금융지주, 「2012년 우리금융 그룹현황」, 2012.
- 유승원, 「공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로」, 『한국개발연구』, 제31권 제1호, 한국개발연구원, 2009.
- 이민호·강정석, 『공공기관 인사제도 개선방안』, 한국행정연구원, 2010.
- 이병훈·황덕순, 『공기업의 민영화와 노사관계-5개국의 사례비교연구』, 한국노동연구원, 2000.
- 이오·유승현, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안연구 : '08년 경영실적평가 제도를 중심으로』, 감사연구원, 2010.
- 이용상, 「영국과 일본의 철도민영화 비교 연구」, 『한국철도학회 논문집』, 제11권 제1호, 2008
_____, 「일본의 구조개혁 정책변화 연구 - 철도사업과 우정사업 민영화를 중심으로 -」, 『한국행정논집』, 제15권 제4호, 2003.
- 이용상·정병현, 「철도화물경쟁력 제고를 위한 사례연구 - 호남권을 중심으로 -」, 『물류학회지』, 제20권 제1호, 2010, pp.79~101.
- 이재은·최무현·최호택, 『외국의 공공기관 임원 선임제도 연구』, 한국행정학회·한국지방자치학회, 2006.
- 이종수, 「영국의 정치적 임명: 정무직과 공공기관장의 경우」, 『한국인사행정학회보』, 제7권 제1호, 2008.
- 이진우, 『한국 우정사업의 민영화추진 제언 - 문제점과 방향에 대하여』, CFE보고서, 자유기업원, 2010.

- 이찬구, 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』, 제19권 제2호, 학회보, 2009.
- 인하대학교 정석물류통상연구원, 「국제우편사업 증장기 발전전략」, 2006.
- 임정숙, 「유럽주식회사(SE)의 내부지배구조에 관한 연구」, 『기업법연구』, 제25권 제1호, 한국기업법학회, 2011.
- 장지원, 『주요제국의 행정제도 동향조사: 뉴질랜드의 정부조직』. 한국행정연구원, 2006.
- 장지인, 「바람직한 공기업 민영화 방안」, 『상장협연구』, 제57집, 2008.
- 전황수, 「일본의 우정사업 민영화 요인 분석」, 『아시아연구』, Vol.10, No.3, 한국아시아학회, 2008.
- 정갑영·김영세·이혜훈·최정원, 『민영화추진에 따른 성과평가 및 개선방향 도출을 위한 연구』, 기획예산처, 2002.
- 정보통신정책연구원 우정경영연구소, 『주요 12개 국가 우정사업 현황』, 2013.6.
- 정재각 편, 『행정환경과 정부특성 비교연구 V: 독일의 행정과 공공행정』, 한국행정연구원, 2012.
- 조임곤, 「우정사업 민영화 방안: 우편과 금융 통합문제를 중심으로」, 『한국공공관리학보』 제22권 제3호, 2008.
- 조창현, 「한국철도산업의 민영화에 관한 비교연구: 일본과 영국의 사례를 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 박사학위논문, 2005.
- 조택, 「공공기관 기관장 평가의 쟁점과 과제」, 『한국행정학회 2009년도 동계 학술대회 및 정기총회 논문집』, 한국행정학회, 2009.
- 차이나데일리, 2011년 2월 25일 보도자료(chinadaily.com.cn)
- 총무성, 독립행정법인평가연보
- 최경규, 「중국공항들의 성장전략과 민영화: 인천국제공항에 대한 시사점」, 국제지역학회, 2009.
- 최순영·배귀희·문명재, 「공공성 혹은 효율성?: 우정사업분보 체제개편에 관한 연구」, 『한국공공관리학보』, 제23권 제4호, 2009.
- 한국금융연구원, 「독일 및 뉴질랜드의 우정민영화 사례」, 『국제금융이슈』, 2007.
- _____, 「중국2030 보고서의 주요내용과 평가」, 『주간 금융브리프』, 2012.3.

- 한국무역협회 북경지부, 「중국 국유기업, 중앙기업 및 지방국유기업」, 2012. 10.
- 한국법제연구원, 『공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구』, 2008.
- _____, 『금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관 운영법 법제개선방안 연구』, 2012.
- _____, 『주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석』, 2012.
- _____, 『지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구(III) - 지방공기업법제 개선방안』, 2012.
- 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010.
- _____, 『주요국의 공공기관 II』, 2010.
- _____, 『주요국의 공공기관 III』, 2011.
- _____, 『책임성과 투명성: 정부소유권을 위한 지침(OECD 2010)』, 2011.
- _____, 『중국 국유기업 개혁 연구 보고서』, 2010.
- _____, 『주요국의 성과관리제도』, 2011.
- _____, 공기업 민영화 성과평가 및 향후과제, 2011.
- 한국항공진흥협회, 『공항의 운영 및 수익구조에 관한 비교연구 : 비항공관련수익을 중심으로』, 1998.
- 한국행정연구원, 『정책평가제도에 대한 외국사례 연구』, 2005.
- 한국행정학회, 『공공기관 혁신성과와 과제』, 2007.
- 한국개발연구원, 『공기업평가 해외사례연구』, 2007.
- 한상일, 「한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조」, 『한국조직학회보』, 제7권 제1호, 한국조직학회, 2010.
- 허경선, 「해외 주요국 공공기관의 성과관리와 시사점」, 『재정포럼』 현안분석, 한국조세연구원, 2011.
- 허경선·라영재, 『공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구』, 한국조세연구원, 2011.
- 홍길표, 「공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제」, 『공공기관정책 평가와 향후과제』, 한국조세연구원, 2012.
- 황준성, 『독일의 공기업 민영화』, 한국경제연구원, 1995.

國務院國有資產監督管理委員會, 『中央企业负责人经营业绩考核暂行办法』, 2003, 2006, 2009, 2012.

中华人民共和国中央人民政府, 『国务院国资委公布中央企业2008年度总体运行情况』, 2009. 9. 18.

_____, 『国资委对外发布中央企业2009年度总体运行情况』, 2010. 8. 31.

_____, 『中央企业2010年度总体以及分行业运行情况』, 2011. 10. 14.

_____, 『中华人民共和国主席令 第五号, 中华人民共和国企业国有资产法』, 2008. 10. 28.

中国经济出版社, 『中国国有资产监督管理年鉴』, 2009.

_____, 『中国国有资产监督管理年鉴』, 2010.

_____, 『中国国有资产监督管理年鉴』, 2011.

Butler, Eamon, 『영국의 민영화 경험』

James Arrowsmith, 「영국 공기업 민영화(철도산업)」, 『국제노동브리프』, Vol.1, No.3, 한국노동연구원, 2003.

Pirie, Madsen, 박영호 옮김, 『공공부문 개혁은 가능한가?』, 오름, 1992.

Cook and Kirkpatrick, *Privatisation in less developed countries*, 1998

COMU, *Guidance on the Monitoring of State-owned Enterprises*, New Zealand Government, 2011.

_____, *Owner's Expectation Manual*, New Zealand Government, 2012.

_____, *2012 Annual Portfolio Report*, New Zealand Government, 2013.

APE, *The French State as Shareholder 2012 report*, 2012.

_____, *Annual Report*, 2011/2012.

_____, *Présentation par entreprise*, 2011

Bundesministerium der Finanzen, *Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation*, 2009.

_____, "Beteiligungsbericht," 2009~2011.

- Cabinet Office, *Public Bodies: A Guide for Departments*, 2006.
- _____, *Guidance on Reviews of Non Departmental Public Bodies*, 2011.
- _____, *Public Bodies 2012*, 2012.
- _____, *Categories of Public Bodies: A Guide for Departments*, 2012.
- Cabinet Office, *Public Bodies 2006/07~2008/09*, 2011/2012.
- CDC, *Annual report*, 2011/2012.
- Channel 4, *Annual Report*, 2011.
- Companies House, *Annual Report*, 2011/2012.
- COMU, *Guidance on the Monitoring of State-owned Enterprises*, New Zealand Government, 2011.
- _____, *Owner's Expectation Manual*, New Zealand Government, 2012.
- _____, *2012 Annual Portfolio Report*, New Zealand Government, 2013.
- CRE, *Electricity and gas market observatory Q1 2011*, 2011.
- Department of Finance and Personnel, *Classification of Public Bodies*, 2006.
- Economist, *The state advances*, 2012.10.6.
- Export Credits Guarantee Department, *Annual Report*, 2011/2012.
- Financial Times, *"Spain delays airports auction,"* 2011.10.13.
- F. Mordacq(ouvrage coordonné), "La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat," L.G.D.J., systèmes, 2006.
- Land Registry, *Annual Report*, 2011/2012.
- La Poste, *La Poste Group : A Model for the Future*, La Poste, 2011.
- Marcovitch, Jacques, Privatization, *Restructuring and Economic Democracy: Synthesis Report*, ILO, 1999.
- Met Office, *Annual Report*, 2011/2012.
- Minister of Finance, *Financial Statements of the Government of New Zealand*, 2012.
- M. Phang, *Outputs and Performance Measures*, Univ. of Canterbury, 2006.
- NATS, *Annual Report*, 2011/2012.
- National Nuclear Laboratory

NDA, *Annual Report*, 2011/2012.

Nuclear Liabilities Fund, *Annual Report*, 2011/2012.

OECD, *Privatizing State-Owned Enterprises*, 2003.

_____, *OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005

_____, *Using the OECD Principles of Corporate Governance*, OECD, 2008.

_____, *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent change*, 2011.

Office for National Statistics, *Public sector employment*, 2012.

_____, *Public Sector Finances*, 2013.

_____, *National Accounts*, 2012.

Ordnance Survey, *Annual Report*, 2011/2012.

Post Office, *Annual Report*, 2011/2012.

Privatization Barometer, *PB Report 2011*, 2012.

Regeringskansliet, *Increasing responsibility through transparency?*, Government offices of Sweden, 2010.

_____, *Annual Report State-owned Companies*, Government offices of Sweden, 2011, 2012.

Royal Mail, *Annual Report*, 2011/2012.

Royal Mint, *Annual Report*, 2011/2012.

Swedish Corporate Governance Board, *The Swedish Code of Corporate Governance*, 2008.

Shareholder Executive, *Annual Report 2007/08~2011/12*, HM Government London, UK.

_____, *Annual Review 2011/2012*, 2012.

_____, *Shareholder Executive: Portfolio Unit*, 2012.

_____, *Corporate report: Portfolio Unit, UK Government*, 2013.

State Services Commission, *Human Resource Capability Survey*, 2012.

Statistics Sweden, *Public Finances in Sweden*, 2007.

Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo, *PRIVATIZATION: TRENDS AND RECENT DEVELOPMENTS*, World Bank, Washington, DC, 2005.

Sunita Kikeri, *John Nellis and Mary Shirley, Privatization: The Lessons of Experience*, Washington D.C. World Bank, 1992.

Sweden Finansdepartementet, *Annual Report State-owned companies*, 2010.

_____, *Annual Report State-owned companies*, 2011.

Swedish Corporate Governance Board, *The Swedish Corporate Governance Code*, Government offices of Sweden, 2010.

Swedish Ministry of Finance, *Annual Report State-Owned companies*, 2011.

Swedish Government Offices, *Swedish Government Offices Yearbook 2011*

The Commissioner for Public Appointments, *Code of Practice for Ministerial Appointments to public bodies*, 2012.

UK Hydrographic Office, *Annual Report*, 2011/2012.

Urenco, *Annual Report*, 2011.

Vagliasindi M, "Governance Arrangements for State Owned Enterprises," World Bank Sustainable Development Network, 2008.

Vickers, J. and Wright, V., *The Politics of Privatisation in Western Europe*, London, 1988.

William L. Megginson, *THE ECONOMICS OF BANK PRIVATIZATION*, The World Bank, Washington, DC, 2003.

공감코리아 홈페이지(www.korea.kr)

전기위원회 홈페이지(www.korec.go.kr)

행정안전부 정부조직관리정보시스템(http://org.mopas.go.kr/org/external/about/intro_detail01.jsp)

World Bank Privatization Database(<http://data.worldbank.org/data-catalog/privatization-database>)

Privatization Barometer Database (www.privatizationbarometer.net)

뉴질랜드 COMU(Crown Ownership Management Unit) 홈페이지

(<http://www.comu.govt.nz/>)

독일 연방 재무부(<http://www.bundesfinanzministerium.de>)

도이치반(Deutsche Bahn) 홈페이지 (<http://www.deutschebahn.com/en/start.html>)

스웨덴 정부(<http://www.government.se/sb/d/2062>)

스웨덴 재무부 홈페이지(<http://www.government.se/sb/d/2062>)

스웨덴 국회(http://www.riksdagen.se/default___56.aspx)

스웨덴 통계청(http://www.scb.se/default___2154.aspx)

영국정부 홈페이지(<https://www.gov.uk>)

영국내각부(<https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>)

영국 공기업실(<https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive>)

영국, 공직임명감독관실(<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk>)

영국 통계청 홈페이지(<http://www.statistics.gov.uk/hub/index.html>)

영국 회계감사원(National Audit Office) 홈페이지 (<http://www.nao.org.uk>)

나리타국제공항주식회사(www.naa.jp)

도쿄지하철주식회사(www.jr-shikoku.co.jp)

동일본고속도로주식회사(www.e-nexco.co.jp)

동일본전신전화주식회사(www.ntt-east.co.jp)

방송대학학원(www.ouj.ac.jp)

서일본고속도로주식회사(<http://corp.w-nexco.co.jp>)

서일본전신전화주식회사(www.ntt-west.co.jp)

수도고속도로주식회사(www.shutoko.jp)

수출입·항만관련정보센터주식회사(www.naccs.jp)

시코쿠여객철도주식회사(www.jr-shikoku.co.jp)

신간사이국제공항주식회사(www.kiac.co.jp)

오кина와과학기술대학원대학학원(www.oist.jp/ja)

오кина와진흥개발금융공고(www.okinawakouko.go.jp)

일본 행정개혁본부 홈페이지(<http://gyoukaku.jimin.jp/>)

- 일본담배산업주식회사(www.jti.co.jp)
- 일본방송협회(www.nhk.or.jp)
- 일본사립학교진흥·공제사업단(www.shigaku.go.jp)
- 일본알코올산업주식회사(www.j-alco.com)
- 일본연금기구(www.nenkin.go.jp)
- 일본우정주식회사(www.japanpost.jp)
- 일본우편주식회사(www.jp-network.japanpost.jp)
- 일본전신전화주식회사(www.ntt.co.jp)
- 일본중앙경마회(www.jra.go.jp)
- 일본화물철도주식회사(www.jrfreight.co.jp)
- 일본환경안전사업주식회사(www.jesconet.co.jp)
- 재무성(www.mof.go.jp)
- 주식회사국제협력은행(www.jbic.go.jp)
- 주식회사상공조합중앙금고(www.shokochukin.co.jp)
- 주식회사일본정책금융공고(www.jfc.go.jp)
- 주식회사일본정책투자은행(www.dbj.jp)
- 중일본고속도로주식회사(www.c-nexco.co.jp)
- 총무성(www.soumu.go.jp)
- 큐슈여객철도주식회사(www.jrkyushu.co.jp)
- 통계청(www.stat.go.jp)
- 한신고속도로주식회사(www.hanshin-exp.co.jp)
- 행정개혁추진본부(www.gyoukaku.go.jp)
- 혼슈시코쿠연락고속도로주식회사(www.jb-honshi.co.jp)
- 홋카이도여객철도주식회사(www.jrhokkaido.co.jp)
- 국무원국유자산감독관리위원회(<http://www.sasac.gov.cn/n1180/index.html>)
- 중화인민공화국중앙인민정부(<http://www.gov.cn/>)
- 중화인민공화국국가통계국 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/>)

프랑스 공기업관리청(APE) 홈페이지(<http://www.ape.minefi.gouv.fr/>)

라 포스테(La Poste) 홈페이지(<http://www.laposte.fr>)

부 록

〈부표 1〉 독일의 2010년 유형 I 직접출자 공기업 목록

(단위: 천유로, %)

주무부처	기업명	사업	명목 자본금	연방정부 지분율
연방 재무부	Bundesdruckerei GmbH	정보보안	11,100	100
	Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH	연방정부 재무관리	26	100
	Deutsche Telekom AG	통신	11,062,577	14.96
	Duisburger Hafen AG	항만	46,020	33.33
	Energiewerke Nord GmbH	원자력 폐기물	51	100
	Gästehaus Petersberg GmbH	주택임대	26	100
	Kreditanstalt für Wiederaufbau	은행	3,750,000	47.19
	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau- Verwaltungsgesellschaft mbH	광해방지	26	100
	ÖPP Deutschland AG	민관투자 (PPP)유치	1,770	54.9
	ÖPP Deutschland Beteiligungsgesellschaft mbH	민관투자 (PPP)유치	51	24.06
	TLG IMMOBILIEN GmbH	토지 개발과 주택 건설	52,000	100
	VEBEG Gesellschaft mbH	군수품 판매	256	100
연방 경제기술부	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH	표준인증	38	33.33
	Deutsche Energie-Agentur GmbH	에너지관리	26	50
	Germany Trade and Invest Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH	수출입지원	25	100
	High-Tech Gründerfonds GmbH & Co. KG	창업지원	271,944	88.24
	WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur	정보통신	26	100

〈부표 1〉의 계속

주무부처	기업명	사업	명목 자본금	연방정부 지분율
	und Kommunikationsdienste GmbH	연구		
	Wismut GmbH	광해방지	51	100
연방 국방부	BwFuhrparkService GmbH	차량임대	1,000	75.10
	BWI Informationstechnik GmbH	정보통신	20,000	49.90
	Fernleitungs-Betriebsgesellschaft mbH	유류공급	26	51
	GEKA Gesellschaft zur Entsorgung von chemischen Kampfstoffen und Rüstungsaltslasten mbH	환경정화	26	100
	Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH	유류지원	50	100
	HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH	연구개발	100	49
	LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH	군수품	5,000	25.10
연방 교통국토부	Baugenossenschaft Aschendorf-Hümmeling eG	주택임대	754	2.52
	Baugenossenschaft Familienheim Eppingen e.G.	주택임대	309	5.06
	Baugenossenschaft Holstein eG	주택임대	1,185	2.03
	Baugenossenschaft Langen e.G.	주택임대	4,160	1.29
	Baugenossenschaft Mittelholstein eG	주택임대	4,891	0.04
	Baugenossenschaft Neustadt/H.	주택임대	886	1.13
	Bau und Siedlungsgenossenschaft Eutin eG	주택임대	2,060	0.92
	DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	건설	52	35.38
	Deutsche Bahn AG	철도	2,150,000	100
	DPS Deutsche Flugsicherung GmbH	공항	135.388	100
	Familienheim Heidelberg eG, Heidelberg	주택임대	1,082	0.03
	Familienheim Waldshut, Baugenossenschaft eG	주택임대	988	0.61
	Flensburger Arbeiter-Bauverein eG	주택임대	2,799	3.22
	Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH	공항	11,000	26

〈부표 1〉의 계속

주무부처	기업명	사업	명목 자본금	연방정부 지분율
연방 교통국토부	Flughafen Köln/Bonn GmbH	공항	10,821	30.94
	Flughafen München GmbH	공항	306,776	26
	Gemeinnützige Baugenossenschaft Donauwörth eG	주택임대	991	1.53
	Gemeinnützige Baugenossenschaft Rhein-Lahn-Westerwald eG	주택임대	3,298	1.30
	Gemeinnütziger Bauverein Wunstorf eG	주택임대	3,369	0.39
	Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen Eckernförde eG	주택임대	2,224	2.79
	GE-MI-Bau Mittelbadische Baugenossenschaft der Vertriebenen eG	주택임대	5,574	0.11
	Genossenschaft für Wohnungsbau Oberland eG	주택임대	2,583	2.09
	GEWOBA Nord Baugenossenschaft eG	주택임대	5,558	0.32
	GWG Gemeinnützige Wohnstätten-Genossenschaft Itzehoe eG	주택임대	3,019	0.20
	Internationale Mosel-Gesellschaft mbH	수로	52,152	49.02
	Kreisbaugenossenschaft Calw eG	주택임대	1,421	5.20
	Neue Lübecker Norddeutsche Baugenossenschaft eG	주택임대	16,219	0.06
	NOW GmbH Nationale Organisation Wasserstoff-und Brennstoffzellentechnologie	신재생 에너지	25	100
	Obersteiner Baugenossenschaft eG	주택임대	1,727	2.03
	Selbsthilfe-Bauverein eG	주택임대	6,743	0.62
	Vereinigte Wohnstätte 1889 eG	주택임대	12,347	0.55
	VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH	교통 (민자유치)	25	100
	Wohnungsbau-Genossenschaft Kiel-Ost eG	가구 협회	2,018	2.23
	연방 교육부	Deutsches Primatenzentrum GmbH Leibniz-Institut für Primatenforschung	생명공학	26

〈부표 1〉의 계속

주무부처	기업명	사업	명목 자본금	연방정부 지분율
연방 교육부	Fachinformationszentrum Chemie GmbH	화학연구	42	40
	Fachinformationszentrum Karlsruhe Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH	과학기술연 구	48	50
	Forschungszentrum Jülich GmbH	의료연구	520	90
	Helmholtz-Zentrum Berlin für Materialien und Energie GmbH	물리연구	400	90
	Helmholtz-Zentrum Geesthacht Zentrum für Material- und Küstenforschung GmbH	물리와 화학, 해안 연구	41	46.25
	Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH	생명공학	26	90
	Helmholtz Zentrum München Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH	보건연구	51	90
	Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH	물리연구	51	90
	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH	환경연구	26	90
	Hochschul-Informations-System GmbH	교육정보 제공	49	33.33
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH	사회학 연구	26	75	
연방 문화부	Bayreuther Festspiele GmbH	문화 진흥	205	25
	Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH	문화행사	25	100
	Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	전시장	42	60.98
	Rundfunk -Orchester und -Chöre gGmbH	관현악단	26	35
	TRANSIT Film Gesellschaft mbH	영화 진흥	179	100
연방 외무부	Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze gGmbH	평화 유지	25	100
연방 법무부	juris GmbH Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland	법률 정보 제공	2,681	50.01

〈부표 1〉의 계속

주무부처	기업명	사업	명목 자본금	연방정부 지분율
연방 농식품부	DBFZ Deutsches BiomasseForschungs-Zentrum gGmbH	신재생 에너지 개발	25	100
	Deutsche Bauernsiedlung - Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung GmbH	연금 지급	8,700	23.34
연방 가족복지부	Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch Gemeinnützige GmbH	청소년 교류	25	35
연방 환경원자력부	Asse-GmbH - Gesellschaft für Betriebsführung und Schließung der Schachanlage Asse II	광해방지	25	100
연방 환경부	Gesellschaft für Anlagen und Reaktorsicherheit mbH	원자력 연구	27	46.15
연방 경제협력개발부	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik GmbH	저개발국가 에 기술 지원	26	75
	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH	기술 협력	20,452	100

자료: Bundesministerium der Finanzen, "Beteiligungsbericht," 2011.

〈부표 2〉 영국 민영화 관련 연대표

행정부(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
노동당(클레멘트 리차드 애틀리)	1945	- 제2차 세계대전 종전
보수당(윈스턴 처칠)	1951	
보수당(앤서니 이든)	1955	
보수당(해럴드 맥밀런)	1957	
보수당(엘릭 더글러스 흄)	1963	
노동당(해럴드 윌슨)	1964	
보수당(에드워드 히스)	1970	
노동당(해럴드 윌슨)	1974	
노동당(제임스 캘러헌)	1976	
	1977	- British Petroleum 1차 매각(32%)
보수당(마거릿 대처)	1979	- 민영화 제1단계 - British Petroleum 2차 매각(17%)
	1981	- Cable & Wireless 1차 매각(51.6%)
	1983	- British Petroleum 3차 매각(7%) - Cable & Wireless 2차 매각(22%)
	1984	- 민영화 제2단계 - British Telecom 1차 매각(50.2%) - Jaguar, Enterprise Oil 민영화
	1985	- British Aerospace 지분매각(48.4%) - Cable & Wireless 3차 매각(28%, 완전민영화)
	1986	- British Gas 민영화(97%)
	1987	- 민영화 제3단계 - British Airways, Rolls Royce 민영화 - British Petroleum 4차 매각(31.5%)
	1988	- British Steel, Essex Water 매각
	1989	- 수도공사를 지역별로 10개 회사로 분할 매각
보수당(존 메이저)	1990	- 전력산업 구조개편 시작 (National Grid 분할 매각, 배전회사를 지역별로 12개 회사로 분할 매각)
	1991	- British Telecom 2차 매각(21.8%)
	1993	- 철도산업 구조개편 시작 - British Telecom 3차 매각(28%, 완전민영화)
	1995	- British Coal 매각
	1996	- Railtrack 매각 - British Energy 매각(87.7%)

〈부표 2〉의 계속

행정부(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
노동당(토니 블레어)	1997 2002	- 정부가 British Energy에 재정지원하여 지분획득 - Railtrack 폐지, Network Rail 설립(철도 운영계획 등을 담당)
노동당(고든 브라운)	2007 2009	- British Energy 지분매각(28%) - British Energy 재민영화(35.5%)
보수당(데이비드 캐머런)	2010 2011	- High Speed Rail 1에 대한 30년 양허 - RBS WorldPay 민영화 - RBS-RE Loan Portfolio, Tote 등 매각

〈부표 3〉 프랑스 민영화 관련 연대표

행정부(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
사회당 미테랑 대통령 집권	1945	- 제2차 세계대전 종전
	1946	- 국유화법에 따라 전력공사 EDF 수직독점체제로 전환
	1949	- 에너지, 수송, 금융에 대해 대규모 국유화 단행(~1949)
	1981	
미테랑 대통령 및 자크쉬락 총리 중심 우파보수연합 집권 (제 1차 동거정부)	1982	- 경제활성화 정책의 일환으로 2차 국유화 단행(~1982)
	1986	- 민영화 관련법 제정 - 제1차 민영화 결정(5개년 계획 수립) - 4대 국유상업은행 민영화 시행
	1987	- 세계증시 폭락, 은행업, 통신업의 민영화 - Banque Paribas 민영화
총선에서 좌파 재집권 및 사회당 단독내각 구성	1988	- 13개 공기업만이 민영화 된 채 민영화 중단됨
	1989	
미테랑 대통령 및 우파 발라뒤르 정부 집권(제 2차 동거정부)	1993	- 대규모 민영화 관련법 제정 - 제2차 민영화 시작
	1994	- Renault 자동차 등 민영화
자크 쉬락 대통령 및 알랭쥬페 내각 집권	1995	- SEITA 담배업 외 철강, 전산, 알루미늄업 민영화
	1996	- SNCF에서 선로관리공단인 RFF신설
	2000	- 전력자유화법안 통과 후 전력산업 구조개편 - EDF에서 분할되어 독립적 계통운영기관 RTE 설립됨
자크 쉬락 대통령 및 라파랭 내각 집권 5월 이후 도미니크 드 빌팽 내각 집권	2003	- 국가투자청(APE) 설립
	2005	- 프랑스텔레콤, Gaz de France 지분 매각 - RTE는 EDF의 100% 자회사로 법인 분리됨 - 파리공항공단 ADP 소유공항 주식회사로 전환
	2007	- 2000년도에 시작한 전력 판매시장 완전개방
	2008	
	2010	- 신 에너지시장법(NOME) 제정 - 우체국 La Poste의 지위를 주식회사로 변경
	2011	
	2012	- RFF의 SNCF로의 흡수합병 발표

〈부표 4〉 독일 민영화 관련 연대표

내각(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
기독교민주연합: 기독교사회당, 자유민주당, 독일당(콘라트 아데나워)	1949	
기독교민주연합: 기독교사회당, 독일당	1957	- 민영화 공식선언
	1959	- 프로이삭 주식회사 부분 민영화
	1961	- 폴크스바겐의 주정부지분 60% 민영화
기독교민주연합의 연합정당: 기독교사회당, 자유민주당(루드비히 에르하르트)	1964	
	1965	- 전력광산종합회사(Vereinigte Elektrizität, Bergwerks AG) 부분 민영화
사회민주당-기독교사회당-기독교민주당 연정 (쿠르트 게오르그 키징거)	1966	
사회민주당-자유민주당 연합 (빌리 브란트)	1969	
사회민주당-자유민주당 연합 (헬무트 슈미트)	1974	
기독교사회당-기독교민주당 연합(헬무트 콜)	1982	- 민영화 정책 재수립
	1983	- 제1차 민영화 결정
	1985	- 13개 민영화 계획에 대한 원칙 결정
	1987	- VEBA AG 매각
	1988	- Deutsche Verkehrs-Kredit-Bank 매각 - 폴크스바겐사 지분매각
	1989	- 독일 체신구조법 개정 및 제1차 체신개혁(~93) - 독일연방우정국을 독일우정, 우편은행, 통신으로 분리
독일 통일(1990.10.3)	1990	- 폴크스바겐사 연방정부 잔여지분(20%) 매각 - Deutsche Handelsbank 매각
	1992	- Verbundnetz Gas 직접매각
	1993	- 철도산업 민영화를 위한 법률 제정 - Landesbank Rheinland Pfalz
	1994	- 독일 철도사업 주식회사 설립, 선로설비, 여객수송, 화물수송 등 3개부분으로 분리 - 제2차 체신개혁 - 상업은행인 Bankgesellschaft Berlin 부분민영화 - GASAG Berliner Gaswerke AG
	1995	- 도이체포스트(Deutsche Post) 등을 정부출자주식회사(AG)로 전환 - Deutsche Verkehrs-Kredit-Bank 매각

〈부표 4〉의 계속

내각(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
사회민주당-녹색당 연립정부 (게르하르트 슈뢰더)	1996	- 독일텔레콤 주식상장, 지분(26%) 매각
	1999	- MVV Energie AG 매각 - 독일텔레콤 지분매각
	2000	- 독일우정 기업공개(IPO) - 독일텔레콤 지분매각
	2004	- 우편은행 기업공개(49.9%) - 독일텔레콤 지분매각
기독민주당-기독교사회당-사회민주당 연립정부(메르켈)	2005	- Fraport AG 지분매각
	2006	- 독일텔레콤 지분매각
	2007	- Fraport AG 매각
	2012	

〈부표 5〉 스웨덴 민영화 관련 연대표

내각(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈	
사회민주당(올로프 팔메)	1969	- 공기업에 대한 집중화된 관리시작	
	중도당(토르비에른 펠딘)	1976	
	1977		
자유인민당(올라 올스텐)	1978		
중도당(토르비에른 펠딘)	1979		
사회민주당(올로프 팔메)	1982		
사회민주당(잉바르 칼손)	1986	- SSAB의 지분 1/3 부분민영화	
	1987	- Procordia 주식상장(신주발행)	
	1988	- 철도 상하분리(SJ, Banverket)	
	1989	- SSAB(철강기업) 주식상장	
	1990		
	우파연합정부(칼빌트)	1991	
	1992	- 정부기업의 공기업화 추진 - SSAB(철강기업) 지분 매각	
1993			
사회민주당(잉바르 칼손)	1994	- Pharmacia AB 지분매각, - Posten 유한회사화	
	1995	- 노르디아은행 지분 매각(30%)	
사회민주당(한스 요에란 페르손)	1996		
	1997	- 노르디아은행 지분 매각(16.9%)	
	1998	- Stockholm Energi 완전민영화 - Hassleholm Energi AB 완전민영화	
	1999	- Norrkoping Miljo and Energi(49%), kalmar Energi AB(50%) 지분매각	
	2000	- 노르디아 은행 유니덴마크와 합병 - Telia AB(Teliasonera의 전신)의 지분매각 - Uppsala Energi 완전민영화 - Sigtuna Energi 완전민영화 - Norrkoping Miljo and Energi의 잔여지분(51%) 매각	
	2001	- SJ 구조조정 후 3개회사로 분리 (SJ AB, Green Cargo AB, AB Swedcarrier)	
	2002	- Telia와 Sonera(핀란드계) 합병하여 Teliasonera 설립	
	2006	- SAKAB AB의 잔여지분 매각	
	중도보수연합(프레드리크 라인펠트)		

〈부표 5〉의 계속

내각(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
	2007	- Teliasonera 지분(8%)매각
	2008	- OMX의 정부지분 Borse Dubai에 매각 - Vin&Sprit의 지분 프랑스기업에 매각
	2009 2010	- Posten AB 와 Post Danmark A/S의 합병완료
	2011	- 노르디아은행 지분매각(6.3%)
	2012	

〈부표 6〉 뉴질랜드 민영화 관련 연대표

내각(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
노동당(랑게 총리)	1984	
	1985	- 공공부문 축소를 위한 대대적인 개혁 감행
	1986	
노동당(랑게 총리, 재취임)	1987	- 전력청 폐지, 전력공사 ECNZ 설립후 수직통합 독점체제화 함 - 우정사업을 우편(NZP), 금융(Post Bank), 통신 분리
	1989	- 포스트뱅크 매각 - Air NZ 지분매각
노동당(무어 총리, 9월) 국민당(볼저 총리, 10월)	1990	- 뉴질랜드 철도 지분매각
국민당(볼저 총리, 재취임)	1993	
	1994	- ECNZ로부터 송전부문 분리하여 Trans Power 설립
	1995	
국민당-뉴질랜드 제1당의 연립정부 구성 합의(제니 시플리 총리)	1996	- ECNZ의 자산 일부를 분할하여 Contact Energy 설립후 전력 발전 부문 경쟁체제 전환
	1998	- 오클랜드 국제공항주식회사 주식상장(Public Share) - 웰링턴 공항 지분매각
노동당-동맹의 소수연립정부 출범 (헨렌 클라크 총리)	1999	- Contact Energy 주식상장을 통한 민영화
	2000	
노동당-노동당-진보연합당의 소수연립정부 출범	2002	- Air NZ는 재무 악화로 인해 정부자본이 투입 되면서 다시 국영기업으로 분류됨
노동당	2005	
국민당(존 필립 키 총리)	2008	
	2010	- 발전 공기업 및 Air NZ 부분 민영화 추진
	2011	
	2012	

〈부표 7〉 일본 민영화 관련 연대표

행정부(총리)	연도	민영화 관련 주요 이슈
자유민주당(나카소네 야스히로, 제1차)	1982	
(나카소네 야스히로, 제2차)	1983	- 국철재건감리위원회 설치
	1985	- 일본전신전화공사(NTT) 민영화 - 일본전매공사(JT) 민영화
자유민주당(나카소네 야스히로, 제3차)	1986	
	1987	- 국영철도(JR) 민영화
자유민주당(다케시타 노보루)	1987	
자유민주당(우노 소스케)	1989	
자유민주당(가이후 도시키, 제1차)	1989	
자유민주당(가이후 도시키, 제2차)	1990	
자유민주당(미야자와 기이치)	1991	
일본신당(호소카와 모리히로)	1993	
일본민주당(하타 쓰토무)	1994	
일본사회당(무라야마 도미이치)	1994	
자유민주당(하시모토 류타로, 제1차)	1996	
자유민주당(하시모토 류타로, 제2차)	1996	
자유민주당(오부치게이조)	1998	
자유민주당(모리 요시로, 제1차)	2000	
자유민주당(모리 요시로, 제2차)	2000	
자유민주당(고이즈미 준이치로, 제1차)	2001	- 특수법인 정리합리화 계획 추진
자유민주당(고이즈미 준이치로, 제2차)	2003	- 우정산업을 공기업 형태에서 우정공사로 전환
	2004	- 신동경국제공항공단 민영화(나리타국제공항 주식회사로 변경)
자유민주당(고이즈미 준이치로, 제3차)	2005	- 정부정책금융 기본방침(8개 정부계 금융기관 통합) 발표
자유민주당(아베 신조)	2006	
자유민주당(후쿠다 야스오)	2007	- 우정공사 해산, 우정그룹 발족하며 민영화 착수
자유민주당(아소 다로)	2008	
민주당(하토야마 유키오)	2009	- 일본정책투자은행, 상공조함중앙금고 민영화 추진 - 우정산업 민영화 중단, 재검토
민주당(긴 나오토)	2010	
자유민주당(노다 요시히코)	2011	- 이타미 공항과 오사카·간사이 공합 통합운영 - 27개 국영공항 민간위탁 결혼

〈부표 8〉 중국 민영화 관련 연대표

내각(총리)	연도	민영화(개혁) 관련 주요 이슈
중국공산당(리셴넨, 3대)	1978	- 중국 개혁·개방 - 경제 개혁 개방국유기업경영자주권확대
	1979	- 이윤보유제 실시
	1980	
	1981	- 경제책임제 실시
	1982	
	1983	- 이개세(利改稅) 개혁
	1984	- 국무원, 국유기업 경영자주권 확대에 관한 임시규정 공포 - 7월, 최초의 주식회사(북경천교백화주식회사) 설립
	1985	
	1986	- 1차 기업도급경영책임제 실시
	1987	
중국공산당(양상쿤, 4대)	1988	- 전인민소유제 공업기업 도급경영책임제에 관한 임시조례 공포(2차)
	1992	- 전민소유제 공업기업 경영체제 전환에 관한 조례 공포
중국공산당(장쩌민, 5대)	1993	- 현대기업제도 도입
	1994	- 금융개혁조치 단행
	1995	- 조대방소 정책 실시(국유소형기업의 민영화)
중국공산당(후진타오, 6대)	2003	- 국무원국유자산감독관리위원회(SASAC) 설립
	2004	- 국진민퇴(國進民退) 현상 대두로 대형공기업의 MBO 일시중단, 민영화 속도 조절
	2005	- 중국건설은행, 중국은행 등 주식상장 - 대형국유기업 민영화 주식제 개혁 - 신화에너지회사 해외주식시장 상장
	2006	- 11.5 계획강요 발표
	2007	
	2008	
	2009	
	2010	- 신36조 발표 - 중국농업은행 민영화(IPO)
	2011	- 12.5 계획강요 발표
	2012	

〈부표 9〉 2000년 이후 영국의 민영화 기업

(단위: %, 백만달러)

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2001	Newcastle Airport	운송업	49	28051	사모
2001	National Air Traffic Service	운송업	46	1,14552	사모
2001	Suffolk Waste Disposal Co Ltd	공익산업	100	1244	사모
2002	Romec Ltd	서비스업	49	1093	사모
2003	Qinetiq Group PLC	서비스업	33.8	23552	사모
2003	Infracore SSL - Infracore BCV	운송업	100	4,7103	사모
2003	M77 Motorway - Glasgow Southern Orbital Road	운송업	100	83288	사모
2004	Norwich Airport	운송업	80.1	3690	사모
2004	Blackpool Airport Ltd	운송업	100	1300	사모
2005	BBC Broadcast Ltd	통신	100	30361	사모
2006	Westinghouse Electric Plc	제조업	100	5.4	사모
2006	Qinetiq Group PLC	제조업	33.7	54228	공모
2006	BNG America	제조업	100	9863	사모
2006	Wyvern Waste Services Ltd	일반행정	100	4741	사모
2007	Exeter & Devon International Airport Ltd	운송업	100	11719	사모
2007	British Energy	공익산업	28	4,6287	공모
2007	Reactor Sites Management Company	제조업	100	18196	사모
2008	Project Services Ltd	서비스업	100	14711	사모
2008	Defence Aviation Repair Agency (DARA) - Rotary Wing & Component Businesses	운송업	100	3340	사모
2008	BBC Resources Ltd-Outside Broadcasts Division	통신	100	4825	사모
2008	Qinetiq Group PLC	서비스업	18.9	45280	공모
2008	Bradford & Bingley PLC-Retail Deposit Business	금융업, 부동산업	100	1,10588	사모
2009	British Energy PLC	공익산업	35.54	6.7	사모
2009	Lloyds Banking Group PLC	금융업, 부동산업	우선주	4,30019	사모

〈부표 9〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2009	UKAEA Ltd	일반행정	100	8135	사모
2009	Plymouth Citybus Ltd	운송업	100	3322	사모
2010	RBS Asset Management Ltd- Certain Fund Management Assets	금융업, 부동산업	100	13570	사모
2010	High Speed Rail 1 (HS1) - 30-year concession	운송업	100	3.4	사모
2010	RBS WorldPay	금융업, 부동산업	80	3,01872	사모
2010	waste management activities of WSN Environmental Solutions	공익산업	100	23250	사모
2011	RBS-RE Loan Portfolio	금융업, 부동산업	100	40287	사모
2011	Tote	서비스업	100	43532	사모
2011	University for Industry(UFI)	Business Services	100	6187	사모
2011	BBC Worldwide Ltd-Magazine Business	라디오 및 TV 방송국	100	19505	사모

자료: Privatization Barometer

〈부표 10〉 2000년 이후 프랑스의 민영화 기업

(단위: %, 백만달러)

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2001	European Aeronautic Defense & Space Co (EADS)	제조업	33.06	50310	공모
2001	Banque Hervet SA	금융업, 부동산업	97.53	47909	사모
2001	SNET (Societe Nationale d Electricite et de Thermique)	공익산업	30	31003	사모
2001	SFP (Societe Francaise de Production)	통신	100	420	사모
2002	Thomson Multimedia SA	제조업	10	83450	공모
2002	Autoroutes du Sud de la France (ASF)	운송업	49.55	2,1515	공모
2002	Renault SA	제조업	10.7	1,2432	공모
2003	Renault SA	제조업	8.5	1,3688	공모
2003	Dassault Systemes	서비스업	15.74	59700	공모
2003	Medica France	서비스업	100	38927	사모
2004	Cie des Alpes	서비스업	12.7	6387	사모
2004	Snecma SA	제조업	34	1,6271	공모
2004	Eulia	금융업, 부동산업	50.1	3,47641	사모
2004	Pages Jaunes (France Telecom)	통신	36.3	1,79	공모
2004	France Telecom	통신	10.85	6,2145	공모
2004	SNET (Societe Nationale d Electricite et de Thermique)	공익산업	35	14970	사모
2004	Total SA	석유산업	2.3	3.17	공모
2004	France-Truck Testing Centers (66)	운송업	100	3807	사모
2004	Geopost Logistics Holding SA	운송업	100	1569	사모
2004	TDF (France Telecom)	통신	36	50200	사모
2004	SAPRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhone)	운송업	30	1,7	공모
2004	Air France - KLM	운송업	18.4	91000	공모
2005	Snecma SA	제조업	54	1,18738	공모
2005	Lyons City of Lyons-Building Properties(10)	금융업, 부동산업	100	10817	사모

〈부표 10〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2005	Cie des Machines Bull	서비스업	2.89	2573	공모
2005	SANEF (Autoroutes du Nord et de l'Est de la France)	운송업	25.58	1,16766	공모
2005	France Telecom	통신	6.2	4,17664	공모
2005	Gaz de France	공익산업	17.47	4,05051	공모
2005	Framatome Connectors International (Areva)	제조업	100	1,29555	사모
2005	Electricite de France	공익산업	12.7	8.4	공모
2005	Autoroutes du Sud de la France (ASF)	운송업	50	6.84	사모
2005	SANEF (Autoroutes du Nord et de l'Est de la France)	운송업	76	4,836	사모
2005	SAPRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhone)	운송업	70.2	5.76	사모
2006	ASA Abfall Service AG	공익산업	100	26905	사모
2006	ICADE SA	금융업, 부동산업	28.31	85890	공모
2006	Alstom	제조업	21.03	2,45952	사모
2006	Societe Nationale Maritime Corse Mediterranee SA	운송업	75	58307	사모
2006	Aeroports de Paris SA	운송업	32.5	1,77114	공모
2006	Pages Jaunes (France Telecom)	통신	54	4,15424	사모
2006	ICADE SA	금융업, 부동산업	6.99	14620	공모
2006	ICADE SA-Real Estate Property Portfolio	금융업, 부동산업	100	37653	사모
2006	EDF Capital-Investissement SA	금융업, 부동산업	10	17554	사모
2006	EDF Energies Nouvelles	공익산업	24.91	44640	공모
2007	Caisse Nationale de Caisses d'Epargne (CNCE)	금융업, 부동산업	35	9,07245	사모
2007	Orange Ntherlands	통신	100	1,75669	사모
2007	France Telecom	통신업	5	3,5669	공모
2007	Semmaris	무역업	33.34	5082	사모
2007	Electricite de France - EDF	공익산업	2.5	5,45417	공모
2008	Dagris	제조업	51	3700	사모
2008	Seaboard Trading Ltd	건설업	100	1548	사모

〈부표 10〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2008	COFATHEC Coriance	서비스업	100	6920	사모
2008	Gaz de France	공익산업	44.1	21,2708	공모
2008	Suez Environment	공익산업	52.84	6,46339	공모
2008	Termica Boffalora Srl	공익산업	12.86	950	사모
2008	Edison SpA- Hydroelectric	공익산업	100	28284	사모
2008	Aeroports de Paris	운송업	8	69319	사모
2009	EMC Gestion SAS	금융업, 부동산업	100	1104	사모
2009	Icade Eurogem SASU	서비스업	100	2534	사모
2009	ICADE SA	금융업, 부동산업	2.85	13010	공모
2009	Icade Administration de Biens	금융업, 부동산업	100	3361	사모
2009	BNP Paribas	금융업, 부동산업	우선주	7,34706	사모
2009	BPCE/Natixis	금융업, 부동산업	우선주	5,7624	사모
2009	Societe Generale	금융업, 부동산업	우선주	2,44902	사모
2009	SOVAFIM-offices(11)	금융업, 부동산업	100	34360	사모
2009	Areva NC Expansion SASU	공익산업	15	24927	사모
2010	Isochem SA	제조업	100	1099	사모
2010	Caisse de Developpement de la Corse SAS	금융업, 부동산업	47	350	사모
2010	Durlin France SA	제조업	100	543	사모
2010	Areva T&D SAS	공익산업	100	5,76869	사모
2010	Grand Hotel du Val-Andre	서비스업	100	227	사모
2010	Gas Natural SDG SA	공익산업	5	68700	공모
2010	Safran	제조업	3.65	43253	공모
2010	EnBW Energie Baden-Wurttemberg AG	공익산업	45	6.26	사모
2010	Areva	제조업	4.8	79355	공모
2011	SNPE Materiaux Energetiques SA	화학/화학제품	100	46652	사모
2011	CDC Climat SA	일반행정	25	4272	사모
2011	La Poste	서비스업	26.32	2,112	사모

자료: Privatization Barometer

〈부표 11〉 2000년 이후 독일의 민영화 기업

(단위: %, 백만달러)

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2001	VEW Waldeck Frankenberg	공익산업	46	7011	사모
2001	Deutsche Bahn AG	금융업, 부동산업	100	3,32626	사모
2001	Stadtwerke Solingen GmbH	공익산업	49.9	11280	사모
2001	Fraport AG	운송업	29	65690	공모
2001	Stadtwerke Bielefeld GmbH	공익산업	49.9	40527	사모
2002	Stadtwerke Duesseldorf AG	공익산업	29.9	37853	사모
2002	Stadtwerke Frankfurtan der Oder GmbH	공익산업	49	4245	사모
2003	Stadtwerke Weisswasser GmbH	공익산업	74.9	3055	사모
2003	Stadtwerke Cuxhaven	공익산업	74.9	7057	사모
2003	Deutsche Post AG	운송업	5.4	1,2214	공모
2004	Offentliche Lebensversicherung	금융업, 부동산업	100	1797	사모
2004	Medizinische Zentrum Schwerin	서비스업	100	17962	사모
2004	Brenntag AG	무역업	100	1,71003	사모
2004	Mitteleuropaersche Schlafwagen	무역업	100	2195	사모
2004	Feuersozietat Offentliche B-B	금융업, 부동산업	10	3321	사모
2004	Bremische Gmbh fuer Stadterneuerung	일반행정	25.1	3033	사모
2004	Deutsche Postbank AG	금융업, 부동산업	33	1,879	공모
2004	Fernwasser Sachsen-Anhalt GmbH	공익산업	100	2635	사모
2004	GSW (Gemeinnuetzige Siedlungs und Wohnbaugesell.)	건설업	100	2,35809	사모
2004	GAGFAH-Housing Portfolio	금융업, 부동산업	100	4,54713	사모
2004	Deutsche Telekom AG	통신	4.67	4,44248	공모
2004	Regentalbahn AG	운송업	76.9	7599	사모
2004	Spielbanken Niedersachsen GmbH	서비스업	100	11856	사모
2005	ZVO Abfallwirtschafts GmbH	일반행정	49.9	1554	사모
2005	Kavernenanlage der Bundesrepublik Deutschland	석유산업	100	17081	사모

〈부표 11〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2005	Deutsche Post AG	운송업	9.9	2,52073	공모
2005	Fraport AG	운송업	11.6	72000	공모
2005	Fraport AG	운송업	6.6	20521	사모
2006	Hamburg-Office & Commercial Property Portfolios	금융업, 부동산업	100	98683	사모
2006	Woba Dresden GmbH	금융업, 부동산업	100	2	사모
2006	Deutsche Telekom AG	통신	4.5	3,31129	사모
2006	Berliner Bank AG	금융업, 부동산업	100	86000	사모
2006	Deutsche Post AG	운송업	6.1	1,6522	공모
2006	VVR-Berek GmbH	서비스업	100	13154	사모
2006	HSH Nordbank AG	금융업, 부동산업	24.1	1,60487	사모
2007	Hessen-Property Portfolio	금융업, 부동산업	100	98658	사모
2007	Beiersdorf AG	제조업	11.11	1,5657	공모
2007	Fraport AG	운송업	6.56	42850	사모
2007	Ya.com	통신	100	42697	사모
2007	Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH	금융업, 부동산업	100	54548	사모
2007	Scandlines AG	운송업	50	1,04726	사모
2007	Aurelis Real Estate GmbH & Co	금융업, 부동산업	100	2,23129	사모
2007	Berlin-Hannoversche Hypothekbank AG-Non- performing Loan	금융업, 부동산업	100	23848	사모
2007	Hamburger Hafen und Logistik AG	운송업	27.5	1,6928	공모
2008	T-Systems Media&Broadcast GmbH	통신	100	1,343	사모
2008	ICTS Europe Holding BV	서비스업	100	15193	사모
2008	Luebecker Hafen Gesellschaft mbH	운송업	25.1	4419	사모
2008	LEG Landesentwicklungs gesellschaft NRW GmbH	금융업, 부동산업	100	4,726	사모
2008	Evonik Industries	제조업	25	3,7	사모
2008	AirIT International GmbH	서비스업	50	13	사모
2008	WSW Energie & Wasser AG	공익산업	33.1	21242	사모

〈부표 11〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2009	Deutsche Postbank AG	금융업, 부동산업	22.9	6,811	사모
2009	Regio Kliniken gGmbH	서비스업	74.9	353	사모
2010	Krankenhaus Siegburg Besitzgesellschaft mbH	서비스업	100	2952	사모
2010	BF Rueckversicherung AG	제조업	NA	2700	사모
2010	evu.it	서비스업	60	227	사모
2010	4G mobile broadband spectrum (10 Frequency Blocks)	제조업	NA	1,623	사모
2010	4G mobile broadband spectrum (11 Frequency Blocks)	제조업	NA	1,722	사모
2010	4G mobile broadband spectrum (12 Frequency Blocks)	제조업	NA	1,777	사모
2010	4G mobile broadband spectrum (8 Frequency Blocks)	제조업	NA	35400	사모
2010	4G mobile broadband spectrum (8 Frequency Blocks)	제조업	NA	35400	사모
2010	TUI Operettenhaus Hamburg	제조업	100	900	사모

자료: Privatization Barometer

〈부표 12〉 2000년 이후 스웨덴의 민영화 기업

(단위: %, 백만달러)

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2001	Saevsjoe Energi AB	공익산업	50	205	사모
2001	Haninge Bostader	금융업, 부동산업	100	13536	사모
2001	Telia Finland Oy	통신	100	4115	사모
2001	Katrineholm Energi AB	공익산업	100	4719	사모
2001	Ungrid	서비스업	100	2006	사모
2001	Eniro AB (Telia)	서비스업	24.4	37760	공모
2001	Norrtalje Energi AB	공익산업	100	3908	사모
2001	Postgirot AB	금융업, 부동산업	100	42507	사모
2002	Kungsbacka Energi AB	공익산업	100	1927	사모
2003	Venantius AB-Housing Loan	금융업, 부동산업	100	1921	사모
2005	Rezidor Hotel Group AB (SAS)	서비스업	25	7344	사모
2005	Infracity AB (Vasakronan AB)	금융업, 부동산업	100	17971	사모
2005	AssiDoman AB	제조업	100	44389	사모
2006	Rezidor Hotel Group AB (SAS)	서비스업	58.3	71742	공모
2006	Rezidor Hotel Group AB (SAS)	서비스업	10	11037	사모
2007	TeliaSonera	통신	8	2.68	공모
2007	Centrum Kompaniet i Stockholm AB	금융업, 부동산업	100	1.53277	사모
2007	Stockholms Hamnentreprenad	운송업	100	273	사모
2007	SweMaint AB	운송업	100	1284	사모
2008	OMX	금융업, 부동산업	6.7	4.9	사모
2008	Vin & Sprit AB	제조업	100	8,88803	사모
2008	Parkab Overvakning AB	서비스업	100	178	사모
2008	Vasakronan	금융업, 부동산업	100	6.88	사모
2008	Astrid Lindgrens Varld AB	서비스업	90	341	사모
2009	Svenska McDonald's Development	무역업	10	1878	사모
2009	Stockholm Lans Landsting AB-	서비스업	100	92	사모

〈부표 12〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 지분	매각 가치	매각 방법
2009	Carnegie Investment Bank AB	금융업, 부동산업	100	19777	사모
2009	Max Matthiessen Holding AB	금융업, 부동산업	100	5986	사모
2010	Pharmacy Company Sweden 2 AB	무역업	100	21919	사모
2010	Goteborgs Gatu AB-Consulting Business	운송업	100	335	사모
2010	Jernhusen AB-Sundbyberg - properties 2:78, 2:81	금융업, 부동산업	NA	6011	사모
2010	Karlskrona Stuveri AB	제조업	51	1661	사모
2011	Nordea Bank	금융업, 부동산업	6.3	2.94	공모
2011	Dombron Intressenter AB	금융업, 부동산업	50	6354	사모
2011	Arbetslivsresurs AR AB	서비스업	100	2238	사모

〈부표 13〉 중국의 민영화 기업(2000~2008)

(단위: 백만달러)

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2000	PetroChina	에너지	매각 (Divestiture)	부분	2,890
2000	Beijing - Jingtong Highway	사회기반시설	매각	부분	325
2000	Beijing International Airport	사회기반시설	매각	부분	386
2000	Changchun Gas Co, Ltd.	사회기반시설	매각	부분	43.5
2000	Chengdu Cogeneration Project	사회기반시설	매각	부분	56.5
2000	China United Communications	사회기반시설	매각	부분	5,653
2000	Chongqing Wujiang Electric Power Co.	사회기반시설	매각	부분	86.1
2000	Fujian Mindong Electric Power Co.	사회기반시설	매각	부분	150
2000	Guangxi Guigan Electric Power	사회기반시설	매각	부분	83.3
2000	Guangxi Wuzhou Communications Co. Ltd.	사회기반시설	매각	부분	53
2000	Hubei Changyuan Electric Power Development Co.	사회기반시설	매각	부분	79.6
2000	Hubei WuAn Peak Heat and Power Company Ltd.	사회기반시설	매각	부분	10.1
2000	Jiangxi Ganyue Expressway Co.	사회기반시설	매각	부분	159.5
2000	Shanghai Port Container Co, Ltd.	사회기반시설	매각	부분	303.8
2001	China Netcom	사회기반시설	양허 (Concession)	ROT	325
2001	China Railway Erju Co. Ltd	사회기반시설	매각	부분	126.2
2001	CLP Guohua Power Co. Ltd.	사회기반시설	매각	부분	107
2001	Fujian Expressway Devt. Ltd.	사회기반시설	양허	ROT	212.1
2001	Luannan Peak Heat and Power Company Ltd.	사회기반시설	매각	부분	118.8
2001	Qianan Xin Di Thermal Power	사회기반시설	매각	완전	40.8
2001	Zhuceng Xinao Gas Company Limited	사회기반시설	매각	부분	1
2001	Zouping Peak CHP Co., Ltd	사회기반시설	매각	부분	26.9
2002	China Telecom	사회기반시설	사모	-	1,430

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2002	Hainan Meilan Airport	사회기반시설	공모	-	97.9
2002	Huaian Xinao Gas Company Limited	사회기반시설	매각	부분	33.8
2002	Yancheng Xinao Gas Company Limited	사회기반시설	사모		14.5
2002	Zhengzhou Gas Company Limited	사회기반시설	매각	부분	17.7
2002	Ziyang Panva Gas Company	사회기반시설	사모		3.6
2003	China National Foreign Trade Transportation(Group)Corp (Sinotrans)	경쟁산업	공모	-	65
2003	Jiangsu Jiangdong Group Ltd.	경쟁산업	매각	부분	59.22
2003	Nanjing International Exhibition Center	경쟁산업	공모		78.75
2003	Sinotrans Co Ltd	경쟁산업	양허	ROT	436.4
2003	Shenzhen Energy Group Co Ltd	에너지	매각	부분	289.11
2003	Beijing Capital Land Ltd	금융	매각	부분	120.2
2003	China Life Insurance Co Ltd	금융	매각	부분	3,021.6
2003	Changle County Water Project	사회기반시설	양허	ROT	11.7
2003	China Resources Power	사회기반시설	사모		378.8
2003	Lezhi Panva Gas Company	사회기반시설	매각	부분	1.8
2003	Nina Hydroelectric Plant	사회기반시설	매각	부분	145
2003	Pengxi Panva Gas	사회기반시설	매각	부분	1.4
2003	Qingdao Wastewater	사회기반시설	양허	ROT	36.8
2003	Qujing - Phase II	사회기반시설	매각	부분	35.8
2003	Shanghai East Container Terminal	사회기반시설	매각	부분	
2003	Shenzhen Gas Group	사회기반시설	매각	부분	60
2003	Shenzhen Water Group	사회기반시설	양허	ROT	124
2003	Yangtze Electric Power Co.	사회기반시설	매각	부분	1,200
2004	Bank of Communications	금융	직접매각 (Direct Sale)	20% Stake	2,100
2004	Cangxi Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	2.3
2004	CGE Zunyi Water Treatment Company	사회기반시설	양허	ROT	18.3
2004	Changsha Second Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	29.8
2004	China Netcom	사회기반시설		-	1,140

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2004	China Power International Development Ltd.	사회기반시설	매각	부분	369
2004	Dayia Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	1.6
2004	Fuzhou CWC Water Company Limited	사회기반시설	양허	ROT	18
2004	Hohhot Water Development Project	사회기반시설	양허	ROT	42.9
2004	Huadian Power International	사회기반시설		-	232.8
2004	Jingtang International Container Terminal	사회기반시설	양허	BROT	35.3
2004	Tianjin Tanggu Sino French Water Supply Company	사회기반시설	양허	ROT	56.7
2004	Wangxiaoying Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	리스	리스 계약	58
2004	Yantian Westport Container Terminal	사회기반시설	양허	ROT	12.3
2004	Yuechi Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	4.5
2005	Bank of China	금융	직접매각	10%	3,100
2005	Bank of China	금융	직접매각	10%	3,100
2005	Bank of China	금융	직접매각	10%	500
2005	China Construction Bank	금융	직접매각	9%	3,000
2005	China Pacific Life Insurance	금융	직접매각	25%	410
2005	Huaxia Bank	금융	직접매각	10%	330
2005	Industrial & Commercial Bank of China	금융	직접매각	10%	3,000
2005	Agualia Bengbu Wastewater	사회기반시설	양허	ROT	60.6
2005	Anshan Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	13.5
2005	Changchun Gas Holding Ltd	사회기반시설	양허	ROT	45.8
2005	Changshu Xinghua Port Co. Ltd.	사회기반시설	Greenfield project	BOT	64.7
2005	Changzhou Tap Water group	사회기반시설	리스	리스 계약	55.6
2005	Chengdu City Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	20.6
2005	Chongqing Yujiankou Hydroelectric Power Plant	사회기반시설	양허	ROT	51.63
2005	Hebei Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	Greenfield project	-	20
2005	Henan Wastewater Plants	사회기반시설	양허	ROT	7.7

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2005	Jiayang Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	3.4
2005	Kunming Water Supply Company	사회기반시설	리스	리스 계약	124
2005	Liaoning Anshan Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	13.43
2005	Linyi City Salcon Water Concession	사회기반시설	양허	ROT	4.4
2005	Linyi Salcon Water Co, Ltd.	사회기반시설	양허	ROT	2.2
2005	Peng Shan Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	2.5
2005	Qiqihar Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	8.5
2005	Shanghai Zhuyuan No. 1 Sewage Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	18.2
2005	Wuhu Hong Kong and China Water Co. Ltd	사회기반시설	양허	ROT	27.2
2005	Wujiang Hong Kong and China Water C. Ltd	사회기반시설			93.8
2005	Xintai City Wastewater	사회기반시설	Greenfield project	BOT	4.2
2005	Zhong Jiang Panva Gas Company	사회기반시설	양허	ROT	4.4
2006	Advanced Semiconductor Manufacturing Coportation	경쟁산업	공모	부분	83.9
2006	China BlueChemical Ltd.	경쟁산업	공모	부분	392.7
2006	China Communications Construction Company	경쟁산업	공모	부분 (24.5%)	2,380
2006	China Communications Services	경쟁산업	공모		365.4
2006	China National Building Material Co, Ltd.	경쟁산업	공모	부분 (19%)	266.6
2006	Jilin Qifeng Fiber Co, Ltd	경쟁산업	공모	부분	51
2006	Shanghai Jin Jiang International Hotels Co, Ltd	경쟁산업	공모	부분	311
2006	Shanghai Prime Machinery Co, Ltd	경쟁산업	공모	부분	187.2
2006	Zhuzhou CSR Times Electric Co	경쟁산업	공모	부분	246
2006	Bank of China	금융	공모	부분	13,714
2006	China Merchant Bank	금융	공모	부분	2,660

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2006	Industrial and Commercial Bank of China	경쟁산업	공모	부분 (15%)	22,01
2006	Baoji China Gas Co., Ltd.	사회기반시설	양허	BROT	21.3
2006	Dalian Port (PDA) Co Ltd	사회기반시설	공모	부분	320.8
2006	Daqin Railway Co Ltd.	사회기반시설	공모	부분	1,922
2006	Fushun City Gas Project	사회기반시설	양허	BROT	35.3
2006	Guangshen Railway Co Ltd	사회기반시설	공모	부분	1,324
2006	Hangzhou Xiaoshan International Airport	사회기반시설	매각	부분	713
2006	Henan Jiaozuo Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	15
2006	Henan Shangqiu Waterwater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	11,29
2006	Huhhot Gas Project	사회기반시설	양허	ROT	100.4
2006	Huizhou Port	사회기반시설	양허	ROT	188
2006	Jingzhou City Water Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	16.2
2006	Liuzhou Water Services	사회기반시설	경영 및 리스계약	경영 및 리스계약	7.53
2006	Luoyang Xinao Gas Company Limited	사회기반시설	양허	ROT	45.2
2006	Qingdao Taineng Natural Gas Co., Ltd.	사회기반시설	양허	ROT	32.12
2006	Suzhou Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	BROT	10.04
2006	Tianjin Port Development	사회기반시설	매각	부분 (34%)	140
2006	Tianquan River (Shiyang Section) Hydroelectric Power Development Co., Ltd.	사회기반시설	양허	ROT	87.8
2006	Tongliao Wasterwater Treatment Plant	사회기반시설	Greenfield	-	3.76
2006	Zhangzhu Town Waste Water Treatment Plant	사회기반시설	경영 및 리스계약	-	2
2006	Zhuhai Airport	사회기반시설	양허	ROT	45
2006	China Coal Energy Co, LTD	1차산업	공모	부분 (29%)	1,944
2006	Hunan Nonferrous Metals Corporation, Ltd	1차산업	공모	부분	263

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2006	Lingbao Gold Co Ltd	1차산업	공모	부분	127
2006	Zhaojin Mining Industry Co, Ltd	1차산업	공모	부분	282
2007	China Molybdenum Co., Ltd.	경쟁산업	기업공개	H주식	1,037
2007	China National Materials Co., Ltd	경쟁산업	기업공개	H주식	540
2007	China Railway Group	경쟁산업	기업공개	A주식	3,075
2007	China Railway Group	경쟁산업	기업공개	A주식	2,835
2007	China Shipper Container Lines	경쟁산업	기업공개	A주식	2,100
2007	Sichuan Xinhua Winshare Chainstore Co., Ltd.	경쟁산업	기업공개	H주식	298
2007	Sinotrans Shipping	경쟁산업	기업공개	H주식	1,470
2007	Sinotruk	경쟁산업	기업공개	H주식	1,200
2007	China Shenhua Energy Co	에너지	기업공개	A주식	9,124
2007	Petro China Co Ltd	에너지	기업공개	A주식	9,154
2007	Bank of Beijing	금융	기업공개	A주식	2,000
2007	Bank of Communications	금융	기업공개		3,454
2007	Bank of Nanjing	금융	기업공개	A주식	889
2007	Bank of Ningbo	금융	기업공개	A주식	534
2007	China CITIC Bank Corporation	금융	기업공개	-	6,051
2007	China Construction Bank Corporations	금융	기업공개	-	7,955
2007	China Life Insurance Company	금융	기업공개	-	3,881
2007	China Pacific Insurance	금융	기업공개	A주식	7,700
2007	Ping An Insurance (Group) Company of China	금융	기업공개	-	5,327
2007	Baotou City Gas Company	사회기반시설	양허	ROT (80%)	19.34
2007	China Water Affairs Investment Co. Ltd	사회기반시설	매각	부분 (19.4%)	23.03
2007	Chongqing Yubei District Natural Gas Company Ltd	사회기반시설	양허	ROT (97.6%)	15.13
2007	Danzhou City Water Distribution Network Project	사회기반시설	양허	ROT (100%)	4.47

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2007	Gaoan City Water Affairs Group Ltd.	사회기반시설	양허	ROT (60%)	13.16
2007	Guangdong Xinhui Water Affairs Co., Ltd.	사회기반시설	매각	부분 (39.9%)	9.70
2007	Haerbin Zhongqing Gas Company Limited	사회기반시설	양허	ROT (48%)	62.80
2007	Haikou City No. 1 Water Affairs Company Limited	사회기반시설	양허	ROT (49%)	122.82
2007	Hanzhong City Xingyuan Water Supply Company Ltd	사회기반시설	양허	ROT (100%)	13.59
2007	Jining Haiyuan Water Co., Ltd.	사회기반시설	양허	ROT (70%)	1.32
2007	Jinzhou Water Affairs Group Co., Ltd.	사회기반시설	매각	부분 (51%)	30.7
2007	Lanzhou City Water Supply Group	사회기반시설	양허	ROT (45%)	206.6
2007	Linyi Hedong Water Co., Ltd.	사회기반시설	양허	ROT (60%)	5.92
2007	Nanjing City North Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT (100%)	65.79
2007	Suzhou City Five Wastewater Treatment Plants	사회기반시설	양허	ROT (100%)	59.21
2007	Tianjin City North Water Affairs Company Limited	사회기반시설	양허	ROT (49%)	286.8
2007	Xi'an Xianyang International Airport Company Limited	사회기반시설	매각	부분 (24.5%)	263.16
2007	Xuyi County Water Supply Company	사회기반시설	양허	ROT (100%)	5.21
2007	Yangzhong City Water Company	사회기반시설	양허	ROT (75%)	6.45
2007	Yantai Rising Dragon International Container Terminals Ltd	사회기반시설	양허	ROT (60%)	101.56
2007	Yichun City Water Supply Co., Ltd.	사회기반시설	양허	ROT (51%)	3.95

〈부표 13〉의 계속

연도	기업명	분야	매각 방식	매각 지분	매각 가치
2007	Zhoukou City Water Affairs GroupLtd.	사회기반시설	양허	ROT (60%)	6.58
2007	Aluminum Corporation of China (Chalco)	1차산업	기업공개	A주식 및 H주식	1,010
2007	Xinjiang Xinxin Mining Industry Co., Ltd	1차산업	기업공개	H주식	574
2008	China Coal Energy Co. Ltd.	1차산업	기업공개	A주식	3761
2008	Guohua Hulunbeier Wind Farm Project phase I	사회기반시설	양허	BROT	12.27
2008	China Railway Construction Corporation Ltd.	경쟁산업	기업공개	A주식	3259
2008	China Railway Construction Corporation Ltd.	경쟁산업	기업공개	H주식	2606
2008	China South Locomotive & Rolling Stock Corporation Ltd.	경쟁산업	기업공개	A주식	958
2008	China South Locomotive & Rolling Stock Corporation Ltd.	경쟁산업	기업공개	H주식	617
2008	Chongqing Machinery & Electric Co. Ltd.	경쟁산업	기업공개	H주식	168.57
2008	Tianjin Binhai Teda Logistics (Group) Corporation Ltd. Services	경쟁산업	기업공개	GEM -H주식	22.82
2008	Yichang Port Affairs Group Ltd	사회기반시설	매각	부분	21.32
2008	Chongqing Water Affairs	사회기반시설	매각	부분	228.9
2008	Yancheng City Huijin Water Affairs Co. Ltd.	사회기반시설	양허	ROT	28.61
2008	Zhumadian Water Supply Project	사회기반시설	매각	부분	18.24
2008	Jilin Liaoyuan Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	12.88
2008	Jiangxi Yingtan City Water Supply Co. Ltd.	사회기반시설	양허	ROT	10.75
2008	Zhoukou City Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	9.30
2008	Guangrao County Wastewater Treatment Plant	사회기반시설	양허	ROT	2.85

자료: World Bank Privatization Database

주요국의 공공기관 관리방식

2013년 10월 24일 인쇄

2013년 10월 31일 발행

저 자 박 한 준 외

발행인 옥 동 석

발행처 한국조세재정연구원

138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

TEL: 2186-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조 판 및
인 쇄 경성문화사

© 한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-668-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

