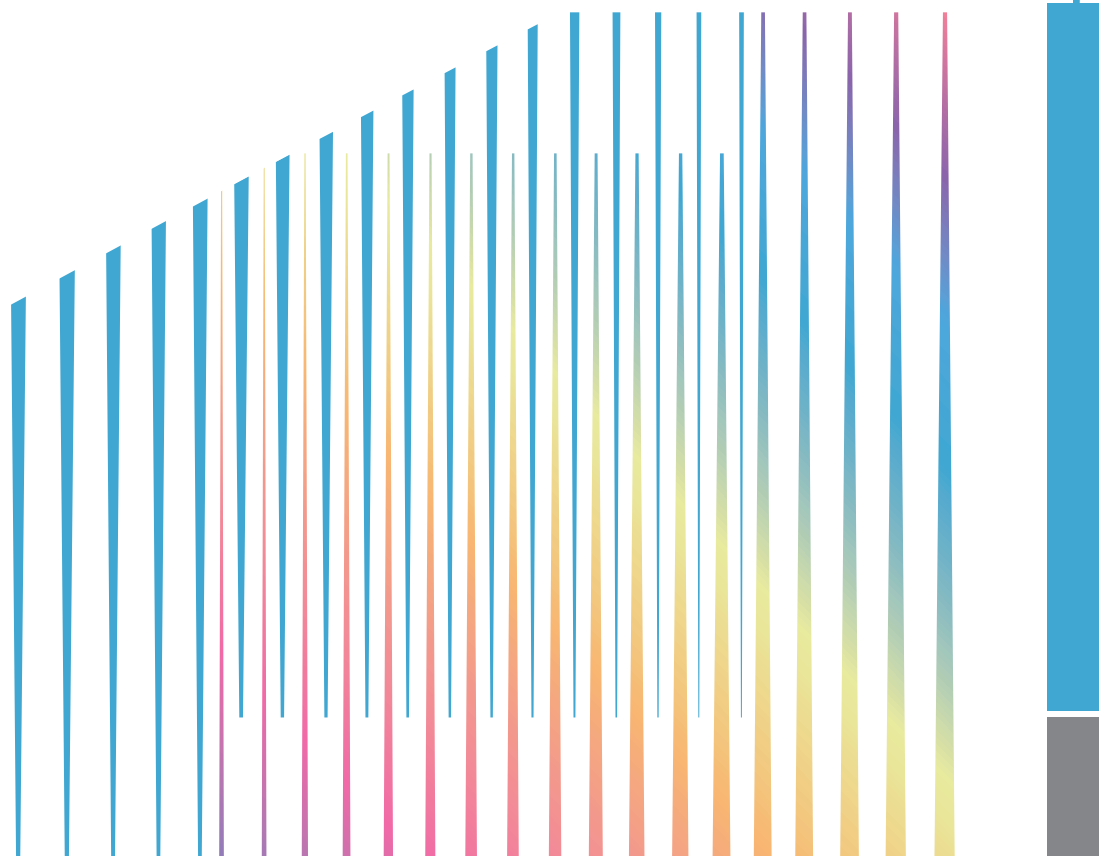


수시연구과제 2023-09

공공기관 자율성과 경영성과 연구

박한준 · 허경선 · 박성진



공공기관 자율성과 경영성과 연구

2023. 12.

박한준 · 허경선 · 박성진

서 언

전통적으로 우리나라 공공기관은 경제 및 산업정책뿐만 아니라 고용부문에서도 핵심적인 정책수단으로서 국가성장 견인차 역할을 담당해 왔다. 2023년 현재 공공기관으로 지정된 기관이 347개에 이르고 있어, 사회적 정책효과뿐만 아니라 공공기관에 대한 관리정책의 관점에서도 다양한 논의가 전개되어 왔다.

관리정책의 핵심은 공공기관의 자율성과 책임성을 동시에 확보하는 것이다. 실제로 공공기관 관리정책과 제도의 기본법의 기능을 하고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1장 1절에서도 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 필요한 사항에 정하고 경영을 합리화하며, 운영의 투명성을 제고하는 것을 목적으로 선언하고 있다.

하지만 우리나라에서는 민영화가 활발하게 진행되었던 시기가 지난 후에는 기능 조정과 기관 통합, 기능 합리화의 기치 아래 공공기관 혁신과제가 진행되어 왔다. 일부 정부에서는 공공기관의 자율성을 강화하는 정책을 시도하기도 하였으나, 일반적으로는 공공기관에 대한 관리와 통제수준을 강화하는 방식으로 전개되어 왔다. 1984년 정부투자기관에 대한 경영평가제도가 도입되면서 기존의 투입 위주의 공공기관 관리정책이 성과 위주로 변경될 수 있는 계기가 마련되기도 하였으나, 공공기관 경영평가제도가 공공기관 관리의 핵심 정책수단으로 자리매김하는 동안에도 인사, 조직, 예산에 대한 통제는 지속되어 왔다. 공공기관에게 인력, 조직, 직제 및 예산에 대한 주도적인 의사결정이 허용될 경우 소유권의 특수성으로 기관이 방만 경영에 노출될 위험성이 높아, 정부는 이를 사전에 차단하기 위해 자율성을 제한하고 있는 것으로 보인다.

공공기관 관리제도 및 정책의 대부분이 공공기관의 책임성을 강조하는 측면이 더욱 강조되어 왔고, 이에 따른 상대적 자율성 결여는 공공기관의 경영성과를 다소 제약할 우려가 있다는 지적이 계속되고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라는 2010년 공공기관 ‘경영자율권 확대사업’을 시범사업으로 도입하여 2013년까지 4년간 실시한 경험이 있다. 당시 규제 중심의 공공기관 관리정책에 대한 한계를 극복하기 위한 정책실험으로 도입되었으며, 한시적이

지만 일부 기관들에 인사, 조직, 예산의 자율권을 부여하고 성과에 대한 책임을 요구하는 방식으로 시행되었다. 한시적이긴하나 투입과 운영과정에 대한 자율과 결과에 대한 책임이라는 기본적인 관리구조를 실현하기 위한 시도라고 평가할 수 있다. 4년간 지속되었으나 ‘경영자율권 확대사업’은 확대되지 못하고 사라지게 되었다.

그동안의 일반적인 정책기조와 확연하게 차이가 나는 정책이었음에도 불구하고 ‘경영자율권 확대사업’의 성과와 한계에 대한 평가와 분석이 이루어지지 않았다.

한시적이었고 적용 대상 기관도 많지 않았지만, 차별화된 정책이라는 점과 회고적인 연구가 필요한 시점에서 수행된 연구라는 점에서 의미가 있으며, 향후 공공기관 관리정책의 정책자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 박한준 박사, 허경선 박사, 박성진 소장이 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 연구과제 수행에 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나 및 전문가 간담회, 그리고 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내외 동료 박사들께 감사를 표하고, 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들께도 함께 감사드린다.

또한 저자들은 간담회 및 심층인터뷰 과정에서 도움을 주신 공공기관 담당자들과 연구자료 수집 및 정리를 지원해 준 연구원들과 연구행정 지원부서의 담당자들에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓴 출판팀 직원 여러분께도 감사드리고 있다.

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

2023년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

우리나라 공공기관 관리정책의 핵심은 공공기관의 자율성과 책임성을 동시에 확보하는 것을 목표로 하고 있다. 실제로 공공기관 관리정책과 제도의 기본법의 기능을 하고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1장 1절에서도 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 필요한 사항에 정하고 경영을 합리화하며, 운영의 투명성을 제고하는 것을 목적으로 선언하고 있다.

하지만 우리나라에서는 민영화가 활발하게 진행되었던 시기가 지난 후에는 기능 조정과 기관 통합, 기능 합리화의 기치 아래 공공기관 혁신과제가 진행되어 왔다. 일부 정부에서는 공공기관의 자율성을 강화하는 정책을 시도하기도 하였으나, 일반적으로는 공공기관에 대한 관리와 통제수준을 강화하는 방식으로 전개되어 왔다. 공공기관 관리제도 및 정책의 대부분이 공공기관의 책임성을 강조하는 측면이 더욱 강조되어 왔고, 이에 따른 상대적 자율성 결여는 공공기관의 경영성과를 다소 제약할 우려가 있다는 지적도 계속되고 있다.

하지만 우리나라는 2010년 공공기관 ‘경영자율권 확대사업’을 시범사업으로 도입하여 2013년까지 4년간 실시한 경험이 있다. 당시 규제 중심의 공공기관 관리정책에 대한 한계를 극복하기 위한 정책실험으로 도입되었으며, 한시적이지만 일부 기관들에 인사, 조직, 예산의 자율권을 부여하고 성과에 대한 책임을 요구하는 방식으로 시행되었다. 한시적이지만 투입과 운영과정에 대한 자율과 결과에 대한 책임이라는 기본적인 관리구조를 실현하기 위한 시도라고 평가할 수 있다. 4년간 지속되었으나 ‘경영자율권 확대사업’은 확대되지 못하고 사라지게 되었다. 그동안의 일반적인 정책기조와 확연하게 차이가 나는 정책이었음에도 불구하고 ‘경영자율권 확대사업’의 성과와 한계에 대한 평가와 분석이 이루어지지 않았다. 본 연구는 ‘경영자율권 확대사업’이 종료된 지 10년이 지난 시점에서 해당 사업의 명암을 살펴보고, 향후 공공기관 정책다변화의 논의를 풍요롭게 할 시사점을 모색하였다.

제Ⅱ장에서는 공공기관 관리제도의 양대 정책가치인 자율성과 책임성에 대한 논의를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 우리나라 공공기관 관리제도 및 현황과 변화과정을

정리하였다. 제IV장에서는 경영자율권 확대사업의 성과에 대한 계량분석을 시도하였다. 제V장에서는 심층면접조사를 통해 확인된 자율성과 책임성에 대한 공공기관 관리자들의 의견을 정리하였다. 제VI장에서는 계량분석 및 심층면접을 통해 조사 및 분석된 내용을 바탕으로 관리정책 수립에 고려할 수 있는 정책적 시사점을 제시하였다.

본 연구에서는 최근 공공기관 관리체계의 변화를 확인할 수 있었다. 공공기관에 대한 과도한 규제 및 간섭을 개선하고 자율과 책임경영체계 정착을 지원하기 위해 공공기관 관리와 운영에 관한 지침을 32개에서 15개로 축소한 바 있다. 하지만 조직, 인력, 예산에 대한 기본적인 통제수단을 유지하고 있으며, 이에 따른 쟁점들은 지속되고 있다. 한시적이지만 경영자율권 확대사업에 참여했던 경영성과는 개선되었고, 본 연구의 분석을 통해서도 일부 성과를 확인할 수 있었다.

계량분석 결과, 기관의 이익률 개선이 경영자율권 확대의 결과임을 보여주는 실증결과로 간주하는데 한계가 있는 것으로 확인되었으나, 사업효과가 나타나기까지 시차가 있을 수 있음을 고려한다면, 상대적으로 노동집약적인 여행 및 관광산업 공기업들에서는 인력관리의 자율성이 부여되는 자율경영권 확대사업이 노동생산성 증진 및 매출총이익률의 개선에 기여했을 수 있다는 해석도 가능할 것으로 나타났다.

해당 사업이 짧은 기간 동안 소수의 기관만을 대상으로 시행되었다는 점에서 심층적이고 견고한 분석을 위한 충분한 데이터가 구축되지 못해 논의의 한계가 있음에 유의할 필요가 있으나, 자율경영권 확대의 긍정적 효과에 대한 정책적 함의를 고민할 필요성이 있다는 점은 확인할 수 있었다.

심층면접조사를 통해서도 당시 경영자율권 확대사업을 담당하였던 주요 공공기관의 담당자들은 구성원들의 업무동기를 유인할 수 있었던 자율성과 유연성이 큰 도움이 되었다는 의견을 제시하였다.

자율경영 기반을 마련하기 위해서는 내부적으로 자율경영을 위한 역량과 노하우를 선제적으로 확보할 필요성이 있다. 자율성 확보의 필요성을 스스로 인지하고 공공기관 자율성과 경영성과 연구책임 있는 방식으로 자율성을 행사할 수 있는 내부의 자율경영 역량을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 기존 질서와 관행을 따르는 전통적인 내부경영보다는 성과기반 경쟁을 촉진하는 기관 운영이 필요하다. 공

공기관 내부에서 성과 지향적 문화가 정착되고 이를 통해 행태변화를 유인할 수 있을 때 자율성 규제의 현실과 규제완화의 필요성을 스스로 인식할 수 있기 때문이다. 자율경영의 기반이 갖추어진다면 우선 상장공기업이나 민간과 경쟁하는 공공기관들에 대해서는 개선된 경영자율권사업의 재시행을 고려해 볼 수도 있다. 이들 기관들이 국민들의 일상생활에 직접적으로 영향을 미치고 있거나, 국민들에게 공개된 산업현장에서 국가경쟁력에 기여할 부담이 다른 기관들에 비해 크기 때문이다.

목 차

I. 서론	1
II. 자율성과 책임성에 대한 논의와 쟁점	3
III. 공공기관 관리제도 및 정책 현황과 변화	6
1. 전통적인 관리제도와 정책	8
가. 공공기관 인사에 관한 법령·지침·주요 정책	8
나. 공공기관 예산에 관한 법령·지침·주요 정책	9
다. 공공기관 조직과 정원에 관한 법령·지침·주요 정책	10
라. 공공기관 예산에 관한 법령·지침·주요 정책	12
2. 공공기관 경영자율권 확대제도	13
가. 도입배경	13
나. 공공기관 경영권 확대제도 주요 내용	15
다. 성과와 한계	28
IV. 경영자율권 확대사업 사례분석	33
1. 실증분석 전략	34
2. 분석대상 공기업	35
3. 분석모형	37
4. 표본 설정과 분석 결과	39
5. 소결	47
V. 심층면접조사 및 분석	49
1. 면접조사 개요	49
2. 경영자율권 사업에 대한 평가	50
3. 자율성과 책임경영	52

가. 경영관리 영역	52
나. 주요 사업영역	53
다. 정책 및 제도 연관성	53
라. 자율, 보상, 책임의 관계	54
VI. 정책적 시사점	55
참고문헌	57
부록	59

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 공공기관의 자율과 책임의 구조적 논점	4
〈표 Ⅱ-2〉 복대리구조의 이해관계의 복잡성	4
〈표 Ⅲ-1〉 공공기관 지침 통폐합 주요 내용	7
〈표 Ⅲ-2〉 2008~2023년 공공기관 정원 추이 및 전망	12
〈표 Ⅲ-3〉 공공기관 선진화 계획 주요 내용	13
〈표 Ⅲ-4〉 공공기관 선진화의 인력감축 계획 및 실적	14
〈표 Ⅲ-5〉 시범사업 선정기관의 고유성과목표	15
〈표 Ⅲ-6〉 경영자율권 확대제도 운영 과정	16
〈표 Ⅲ-7〉 연도별 경영자율권 확대사업 참여기관	17
〈표 Ⅲ-8〉 경영자율권 확대 대상기관 심사기준(안)	17
〈표 Ⅲ-9〉 경영자율권 확대제도의 운영 절차	18
〈표 Ⅲ-10〉 경영자율권 확대제도의 자율권 세부내용	19
〈표 Ⅲ-11〉 경영자율권 확대제도 참여기관의 경영자율권 부여 현황(2010년)	20
〈표 Ⅲ-12〉 경영자율권 확대기관과 일반 공공기관의 분야별 자율권 비교	21
〈표 Ⅲ-13〉 경영자율권 확대제도 참여기관의 경영자율권 부여 현황(2013년)	22
〈표 Ⅲ-14〉 2010년 자율경영계획 이행실적 평가지표 구성 및 평가방법	23
〈표 Ⅲ-15〉 2011년 이후 자율경영계획서 이행실적 평가의 지표 구성 및 평가방법	23
〈표 Ⅲ-16〉 2010년 경영자율권 확대사업 참여기관의 고유성과목표	24
〈표 Ⅲ-17〉 2011년 자율경영 확대제도 참여기관의 고유성과목표	25
〈표 Ⅲ-18〉 2012년 자율경영 확대제도 참여기관의 고유성과목표	25
〈표 Ⅲ-19〉 2013년 자율경영 확대제도 참가기관의 고유성과목표 예시	26
〈표 Ⅲ-20〉 자율경영계획서 이행실적 평가결과의 종합 및 활용 방법	27
〈표 Ⅲ-21〉 자율경영 이행실적 평가결과	28
〈표 Ⅲ-22〉 공공기관 선진화 계획(4차)의 기관별 정원 조정안	29
〈표 Ⅲ-23〉 경영자율권 확대제도 참여기관의 성과(2013년)	30

〈표 IV-1〉 전체표본 및 산업별 분할표본에 포함된 공기업	39
〈표 IV-2〉 기초통계량	40
〈표 IV-3〉 경영자율권 확대와 경영성과	42
〈표 IV-4〉 경영자율권 확대 이후 연도별 경영성과	43
〈표 IV-5〉 여객 및 관광산업 공기업 분석	45
〈표 IV-6〉 에너지 관련 산업 공기업 분석	46
〈표 V-1〉 공공기관 관리제도에 대한 평가적 의견	49
〈표 V-2〉 심층면접조사 계획	50

그림목차

[그림 IV-1] 공기업 간 경영 행태 비교	34
[그림 IV-2] 공기업별 인건비 추이	36
[그림 IV-3] 공기업별 매출총이익 추이	36
[그림 IV-4] 공기업별 영업이익 추이	37
[그림 IV-5] 노동생산성(원)과 매출총이익률의 추세	41

I. 서론

우리나라 공공기관은 경제 및 산업정책의 핵심적인 정책수단으로, 국가성장의 견인차 역할을 담당하여 왔다. 정부가 주도하는 경제발전의 추진동력을 제공하는 기여를 하였으나, 공공기관의 성과와 행태는 국민의 눈높이라는 엄격한 잣대의 평가를 받기도 하였다. 또한 공공기관에는 고용, 환경뿐만 아니라 지역발전 등에 대한 사회적 책임성도 강조되었다.

2023년 현재 공공기관으로 지정·분류된 기관의 규모는 347개에 이른다. 기획재정부가 주관하는 경영평가 대상이 되는 23개의 공기업과 55개의 준정부기관 뿐만 아니라 260개의 기타공공기관이 공공기관으로 지정되어 공공기관운영에 관한 법률 체계 아래 운영되고 있다.

주요 산업분야 및 국민경제에서 차지하고 있는 공공기관의 위상과 규모는 작지 않다. 2023년 지정된 전체 공공기관의 2022년 예산은 791조 9,138억원 규모로 정부 부분 총지출의 116% 수준인 점만으로도 공공기관의 국민경제적 중요성을 부인할 수 없다(국회예산정책처, 2023). 하지만 새로운 정부가 구성될 때마다 공공기관은 비효율성과 방만 경영에 대한 우려와 비판으로 늘 개혁의 대상으로 지목되었다.

과거에는 공기업 및 공공기관의 효율성과 생산성을 제고하기 위해서 민영화(privatization)를 적극적으로 활용하는 사례가 국제적으로 관찰되었으나, 2000년대에 접어들면서 OECD 회원국에서 민영화는 급격하게 줄어들고 있다(허경선, 2015). 적극적인 민영화로 자연스럽게 민영화 대상이 되는 공기업들이 많이 감소하였기 때문이기도 하지만, 혼합소유권 형태나 복대리구조를 유지하면서 공공성 목표 달성을 위한 정책수단으로서 의미가 있기 때문이다.

우리나라에서는 민영화가 활발하게 진행되었던 시기가 지난 후에는 기능조정과 기관통합, 기능합리화의 기치 아래 공공기관 혁신과제가 진행되었다. 일부 정부에서는 공공기관의 자율성을 강화하는 정책을 시도하기도 하였으나, 일반적으로는 공공기관에 대한 관리와 통제수준을 강화하는 방식으로 전개되었다.

1980년대 신공공관리론(new public management)의 등장과 확산에 따라 1984년 정부투자기관에 대한 경영평가제도가 도입되면서 기존의 투입 위주의 공공기관 관리정책이 성과 위주로 변경될 수 있는 계기가 마련되기도 하였으나, 공공기관 경영평가제도가 공공기관 관리의 핵심 정책수단으로 자리매김하는 동안에도 인사, 조직, 예산에 대한 통제는 지속되었다.

이는 공공기관에 인력, 조직, 직제 및 예산에 대한 주도적인 의사결정이 허용될 경우 소유권의 특수성으로 기관이 방만 경영에 노출될 위험성이 높아, 정부는 이를 사전에 차단하기 위해 자율성을 제한하고 있는 것으로 보인다. 즉 공공기관 관리제도 및 정책의 대부분이 공공기관의 책임성을 강조하는 측면이 더욱 강조되었고, 이에 따른 상대적 자율성 결여는 공공기관의 경영성과를 다소 제약할 우려가 있다는 지적이 계속되고 있다.

그럼에도 불구하고 2010년 시범사업으로 도입하여 2013년까지 4년간 공공기관 ‘경영자율권 확대사업’을 실시한 경험이 있다. 당시 규제 중심의 공공기관 관리정책에 대한 한계를 극복하기 위한 정책실험으로 도입되었으며, 한시적이지만 일부 기관들에게 인사, 조직, 예산의 자율권을 부여하고 성과에 대한 책임을 요구하는 방식으로 시행되었다. 한시적이지만 투입과 운영과정에 대한 자율과 결과에 대한 책임이라는 기본적인 관리구조를 실현하기 위한 시도라고 평가할 수 있다. 4년간 지속되었으나 ‘경영자율권 확대사업’은 확대되지 못하고 사라지게 되었다.

그동안의 일반적인 정책기조와 확연하게 차이가 나는 정책이었음에도 불구하고 ‘경영자율권 확대사업’의 성과와 한계에 대한 평가와 분석이 이루어지지 않았다. 한시적이었고 적용 대상기관도 많지 않았지만, 차별화된 정책이라는 점에서는 회고적인 연구가 필요하다. 본 연구는 ‘경영자율권 확대사업’이 종료된 지 10년이 지난 시점에서 해당 사업의 명암을 살펴보고, 향후 공공기관 정책다변화의 논의를 풍요롭게 할 시사점을 모색하고자 한다.

제II장에서는 공공기관 관리제도의 양대 정책가치인 자율성과 책임성에 대한 논의를 살펴보고, 제III장에서는 우리나라 공공기관 관리제도 및 정책현황과 변화과정을 정리하고자 한다. 제IV장에서는 경영자율권 확대사업 성과에 대한 계량분석을 시도한다. 제V장에서는 심층면접조사를 통해 경영 자율성과 책임성의 균형점의 단초를 찾아보고자 한다. 마지막으로 제VI장에서는 계량분석 및 심층면접을 통해 조사·분석된 내용을 바탕으로 관리정책 수립에 고려할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 자율성과 책임성에 대한 논의와 쟁점

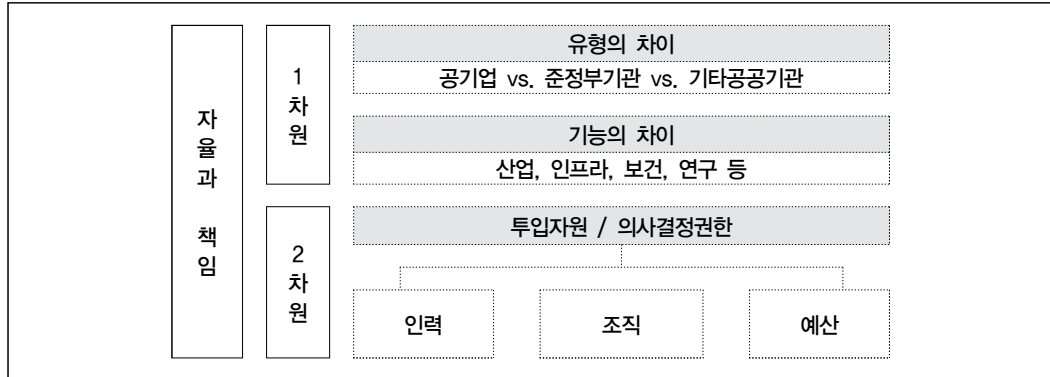
공공기관에 관한 기본법 체계라고 할 수 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1장 총칙 제1조(목적)에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다고 적시하고 있다. 이와 함께 제3조(자율적 운영의 보장)는 공공기관 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 선언하였다.

즉 공공기관 운영과 관리의 핵심가치는 자율(自律)과 책임(責任)이라는 점을 확인할 수 있다. 공공기관 관리정책이 공적 소유권 구조에 내재되어 있는 한계를 극복하고 효율적인 운영과 경영을 확대하는 데 초점을 맞추어 왔으나, 실제로는 전통적인 규제방식에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

관념적으로 공공기관 관리제도와 정책의 자율과 책임의 차이는 두 계층으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 기관의 유형 구분에 따른 자율과 책임 수준에 대한 논의이다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 구분한다. 직원이 300명, 총 수입액이 200억원, 자산규모가 30억원 이상이면서, 총수입액 중 자체수입액이 50% 이상인 기관은 공기업, 그중에서 자산규모가 2조원 이상이고, 자체수입 규모가 85% 이상인 경우는 시장형 공기업으로 구분한다. 기관의 규모와 기능의 차이가 크고 다양하나 사전 통제가 많고, 기관 유형에 따른 지배구조나 경영감독, 지침 적용 등에서는 차이가 크지 않은 측면이 있었다. 즉 기관의 다양성에 비해 자율과 책임의 수준이 유사하게 적용되었던 것이 일반적인 현상이었다. 2018년 32개 공공기관 지침을 15개로 통폐합하면서 기타공공기관에 대한 사전규제가 일부 정비되었으나, 국립대학병원, 연구기관 등 다양한 기관형태를 고려할 때 공공기관 운영에 관한 법률체계 안에서 동일하게 적용하는 것이 바람직한지, 여전히 유효한지 논의의 여지가 있다.

두 번째, 자율과 책임의 소재는 투입자원에 대한 자율권의 수준이다. 일반적인 투입자원인 인력, 조직, 예산운영과 편성에 대한 의사결정 권한이 얼마나 허용되는지에 따라 자율과 책임의 논의의 성격이 변화할 수 있다.

〈표 II-1〉 공공기관의 자율과 책임의 구조적 논점



자료: 저자 작성

공공기관의 자율성과 책임성의 논의의 출발점은 공공기관의 관리와 운영구조에서 찾을 수 있다. 공공기관이 정부, 지방자치단체 및 사기업과 가장 상이한 점은 특수한 주인-대리인 문제를 가지고 있다는 점이다(유승원, 2018). 중앙정부, 지방자치단체, 사기업의 경우 주인과 대리인의 관계가 상대적으로 단순하고 명확하나, 공공기관의 경우 복(複)대리구조를 가지고 있어 주인과 중간대리인, 최종(복)대리인의 대리과정에서 할 수 있는 정보비대칭과 이해관계의 차이로 인한 대리인 비용의 문제를 해결하려는 노력은 자율성과 책임성에 대한 논의로 이어진다. 다중적 복대리구조에서 발생할 수 있는 목표와 이해관계가 유사하거나 차이가 발생할 경우의 수를 단순화하면 〈표 II-2〉와 같이 도식화할 수 있다.

〈표 II-2〉 복대리구조의 이해관계의 복잡성

복대리구조	주인	대리인	복(複)대리인	비고
목표 및 이해관계 경우의 수	A	A	A	모두 같은 경우
			B/C	-
		B	A	-
			B	-
			C	모두 다른 경우

자료: 저자 작성

〈표 II-2〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 다중적 복대리구조에서 주인과 대리인, 복대리인의 이해관계가 일치할 경우의 수가 크지 않기 때문에, 이를 극복하기 위한 해결책으로 경영과정에 대한 규제를 강화하는 방식, 경영성과 결과에 따른 보상체계를 도입하는 방식 등이 거론되었다.

김윤승(2020)은 Vedung(2003)의 정책수단 유형을 기반으로 정부의 공공기관 관리 및 감독을 위한 정책수단을 권위적 수단, 재정적 지원, 정보제공의 유형으로 구분하였다. 권위적 수단은 규제, 금지, 인허가 등을 통제하는 정책수단을 의미하며, 재정적 지원은 Vedung(2003)이 당근(carrot)에 비유하는 정책수단으로, 경제적·재정적 인센티브 등을 활용하는 방식이다. 마지막으로 정보제공과 소통 활성화를 통해 이해관계자들의 행동 변화를 유도하는 방식을 제시하고 있다. 이러한 유형들은 인력 및 예산통제, 경영성과급, 경영공시와 같은 현재 공공기관 관리제도와 정책의 다양한 특성을 반영하고 있다. 세 가지 수단의 성격은 상이하나 책임성을 확보하기 위한 정책적인 전략이라고 할 수 있다. 결국 책임경영체계를 실현하기 위해서 자율성을 어느 수준까지 인정해야 하는지가 논의의 쟁점이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 공공기관 관리제도 및 정책 현황과 변화

우리나라 공공기관에 대한 기본법령체계는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)이다. 「공운법」은 2007년 국회 의결을 거쳐 제정되었으며, 공공기관의 범위 설정과 유형 구분 및 평가·감독시스템 등 운영에 관해 필요한 사항을 규정한다. 동법에 따라 공공기관의 자율경영을 보장하나, 책임성 확보를 위한 규제도 포함한다.

「공운법」은 공공기관 운영을 한 기본적인 체제 마련을 위해 공공기관의 범위 설정을 위한 기준을 명확히 규정하고, 외부감독의 핵심기구인 공공기관운영위원회를 두고 공공기관의 지정 및 구분, 경영평가·경영지침·임원임명 등 중요사항을 심의하도록 한다. 모든 공공기관에 인건비·정원·외부감사 지적사항 등 국민 관심사항을 중심으로 통합경영정보시스템을 구축하여 경영공시를 의무화하였으며, 기관장의 견제기능을 제대로 수행하도록 이사회에 권한과 책임을 강화하고, 직무성과에 따른 연임 및 해임을 활성화하기 위해 임원 임기 제도를 두며, 임원추천위원회 설치, 성과평가시스템 구축 등의 내용을 포함하였다. 일단 공기업이나 준정부기관과 같은 공공기관으로 지정된다면, 「공운법」 체계를 따라야 하며, 기타공공기관도 이를 준용하도록 규정하고 있다.

「공운법」과 함께 공공기관의 관리와 운영에 관한 지침은 보다 구체적으로 공공기관 운영과 관리를 위한 실무 가이드라인이 되었다. 경영, 혁신, 예산, 조직과 정원, 구분회계 운영, 임금 등 다양한 분야에 대해 약 32개의 지침을 제공하였다. 2018년 3월 기획재정부는 공공기관에 대한 과도한 규제·간섭을 개선하고 자율과 책임 경영체계 정착을 지원하기 위해 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 15개로 지침을 개편하기도 하였다.

〈표 III-1〉 공공기관 지침 통폐합 주요 내용

〈개편 전〉		〈개편 후〉	
1	공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침	1	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침
2	공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침		
3	공공기관의 조직과 정원에 관한 지침		
4	공공기관 구분회계 운영 지침		
5	기관장 경영성과협약서		
6	기관장 경영성과계획서 작성지침		
7	공공기관 임금피크제 권고안		
8	공공기관 임금체계 개편 관련 경영혁신지침안		
9	공기업·준정부기관 개방형 계약직제·순환보직 권고안		
10	기타공공기관의 혁신에 관한 지침	2	공공기관의 혁신에 관한 지침
11	공공기관 임원 직무청려계약 시행지침		
12	연도별 공공기관 인력운영 방안		
13	공공기관 방만경영 정상화계획 운용 지침		
14	공공기관 명예퇴직제도 개선방안		
15	공공기관 공무 국외여행 개선방안		
16	공공기관 사업실명제 가이드라인		
17	공기업·준정부기관 감사 기준	3	공기업·준정부기관 감사 운영 규정
18	공기업·준정부기관 감사위원회 운영지침		
19	공공기관 임원 보수지침	4	공기업·준정부기관 임원 보수지침
20	공기업 기관장 중기성과급제 도입방안		
21	공기업·준정부기관 예산편성지침	5	공기업·준정부기관 예산편성지침
22	공기업·준정부기관 예산집행지침		
23	공기업·준정부부 경영평가편람 및 관련 지침	7	공기업·준정부부 경영평가편람 및 관련 지침
24	공공기관의 통합공시에 관한 기준		
25	공기업·준정부기관 사업 예타조사 운용지침	9	공기업·준정부기관 사업 예타조사 운용지침
26	공기업·준정부기관 회계처리규칙		
27	공기업·준정부기관 계약사무규칙	11	공기업·준정부기관 계약사무규칙
28	기타공공기관 계약사무 운영규정		
29	민영화 등 공공기관 선진화 방안 추진에 따른 매각업무 기준	13	민영화 등 공공기관 선진화 방안 추진에 따른 매각업무 기준
30	공공기관 성과연봉제 권고안		
31	공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안	15	공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안
32	공공기관 부채감축계획 운용 지침		

자료: 기획재정부, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과」, 보도자료, 2018. 3. 18.

1. 전통적인 관리제도와 정책

공공기관의 지정, 경영공시, 기능조정, 임원 임명, 경영실적평가, 공공기관 감독의 적정성의 점검과 개선 등 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 기획재정부 장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 공운위)를 두고 있다. 즉 공공기관 관리감독의 지배구조의 핵심은 공운위이며, 관리체계상 기본법률체계는 「공운법」이다.

「공운법」 제50조에서는 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 경영지침을 정하고, 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 경영지침의 이행에 관한 사항을 감독하도록 하였으며, 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제3장에서는 인사 운영과 관련하여 임직원의 인사를 법령, 정관, 자체규정 등에 따라 공정하고 투명하게 운영할 것과 직원 업무의 성과관리체계를 구축·운영하여 책임경영체제가 정착되도록 노력할 것을 기본원칙으로 제시한다.

가. 공공기관 인사에 관한 법령·지침·주요 정책

「공운법」에서는 공공기관 임원 선임 절차를 규정하고 있으며, 공기업 및 준정부기관에서 상임이사를 제외한 임원들은 임원추천위원회가 추천하고 공운위가 심의 및 의결을 거친 사람 중 주무기관장의 제청으로 대통령, 또는 기재부 장관, 주무부처장이 임명하도록 한다. 반면 기타공공기관의 경우에는 개별 법이나 정관에 따르도록 하여, 유형에 따른 차이가 있다는 점을 확인할 수 있다.

2022년 국회에서는 「공운법」을 개정하여 공기업 임원 임면 등에 관한 내용을 추가하였다. 주요 개정사항은 공기업과 준정부기관의 비상임이사에 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자 대표가 추천하거나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람을 1명 포함하는 것으로, 임원 구성을 통해 공공기관의 공공성 강화와 투명성 확보를 시도한 것을 제시하였다.¹⁾

공기업·준정부기관은 기관의 경영목표, 업무 및 조직구성 등 기관별 특성을 고려하여, 직무가치·능력·성과 등에 기반한 합리적인 보수체계를 마련하여 운영하도록

1) 2022. 2. 3., 일부개정 [시행 2022. 8. 4.]

하고 있으며(「공운법」 제11조), 이는 최근 개정되어 기획재정부 장관이 보수체계 운영 실태를 점검·평가할 수 있도록 감독 권한을 부여하였다(개정 2022. 10. 17.).

「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」의 제2절은 채용·승진·징계 등 직원의 인사에 관한 사항을 정하였으며, 공기업·준정부기관은 직원의 채용 등 인사운영을 위하여 인사위원회를 설치·운영하도록 한다. 직원채용은 공개경쟁시험에 의해 채용하는 것을 원칙으로 하되 특수분야 전문직종은 제한경쟁시험 방식을 통해 채용할 수 있고, 그 경우 채용목적, 인원, 절차, 기준 등 채용 전반에 대해 주무기관의 장과 미리 협의하도록 한다. 또한 채용계획 수립 등 직원채용의 절차와 방법 등에 관한 별도의 규정을 마련하되, 개별 채용별로 그 절차와 방법을 기관장이 달리 정하게 할 수 없도록 한다.

나. 공공기관 예산에 관한 법령·지침·주요 정책

2009년 정부의 경기부양을 위한 대규모 국책사업으로 공기업이 동원되면서 과도한 차입을 통해 부채가 급증하자, 국가재정 부담과 연계될 수 있는 문제에 대한 대책을 마련하고자 공기업·준정부기관에 재무전망과 부채관리계획 등이 포함된 중장기재무관리계획을 수립하도록 「공운법」이 개정되었다(2010. 5. 17.).

「공운법」 제39조의2에 따라 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관이나 자산·부채규모를 고려해 대통령령으로 정하는 기관은 매년 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획을 수립하고 이사회 의결을 거쳐 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하였다. 중장기재무관리계획은 경영목표, 사업계획, 투자방향, 재무전망과 근거 및 관리계획, 부채관리계획, 전년 계획대비 변동사항 평가·분석에 대한 내용을 포함하고 있어, 광범위한 재무관리의 부분의 통제·감독을 받도록 하고 있다.

공기업·준정부기관의 기관장은 「공운법」 제46조에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고 개별 기관의 이사회에 제출해 의결과정을 거쳐 확정되며, 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산 편성을 위해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시해야 한다고 규정하고 있다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」은 전체 공공기관 대상 예산운용의 원칙과 보수기준 등에 대해 명시하고 있다. 예산편성 및 집행 시 재무건전성 확보, 국민 부담

의 최소화, 예산절감, 예산운용의 투명성, 예산집행지침 수립 등의 원칙을 준수하도록 하였다. 또한 경영목표, 업무 및 조직구성 등 기관별 특성을 고려해 직무가치·능력·성과 등에 기반한 합리적 보수체계를 마련하여 운영하도록 하였고, 기타공공기관의 총 인건비는 예산편성지침을 준용하도록 하였다.

예산운용지침은 「공운법」 제50조에 따라 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정된다. 지침에는 총인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비의 편성과 운영에 관한 내용과, 경기활성화를 위한 공공기관의 예산 편성과 집행의 기본방향 등이 포함된다.

다. 공공기관 조직과 정원에 관한 법령·지침·주요 정책

「공운법」에는 기획재정부 장관이 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항 등 경영지침을 정하여 공기업·준정부기관, 주무기관에 통보하도록 하였으며 기획재정부 장관과 주무기관의 장이 경영지침 이행사항 등을 감독하도록 규정하고 있다.

일반적으로 공공기관의 인력 규모를 지칭하는 정원이란 공공기관의 사업을 수행하기 위해 공식적으로 정한 필요인력의 총량으로, 정원 관리는 인력 규모를 관리하고 조직의 기능과 사업의 변화에 따라 인력을 적정 수준으로 유지하는 활동을 말한다. 가장 대표적인 조직과 정원에 대한 관리제도는 증원심사제도이다. 정부는 공공기관의 효율적인 인력 운영을 위해 정규직 인원을 통제 및 관리하고 있는바, 증원심사를 통해 조직 확대를 유발하는 기관 내부적 이해관계를 사전에 차단하는 기제로 운영하고 있다. 정원관리는 총 정원뿐만 아니라 직급별 정원 규모도 함께 고려하고 있으며, 임금 인상 등 처우 개선이나 상위직위 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급 운영을 금지하는 등 구체적으로 규제하는 방식을 적용하고 있다.

공공기관 운영과 관련된 지침들이 통합 및 조정으로 폐지되기 이전에 있었던 「공공기관 조직과 정원에 관한 지침」 제8조(공공기관 정원관리 원칙)에서는 매우 엄격하게 정원관리 및 증원심사를 하였음을 알 수 있다.

현재의 정규직 인원(정원) 관리는 「공운법」 제15조(공공기관의 혁신)와 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」 제3조(조직 및 정원의 관리원칙), 제6조(증원의 절차) 등에 근거하고 있다. 최근에 개정된 지침에서도 조직과 정원의 관리 원칙을 제시하였으나, 과거보다는 일반적인 수준으로 구성되었다.

지침 통폐합을 통해 관리체계를 효율화한 것으로 파악할 수 있으나, 주목할 만한 것은 지침 개정 이후 도입하였던 자율정원조정제도가 2년 만에 폐지된 점이다. 자율정원조정제도는 공기업과 준정부기관 가운데 인건비 자체 충당이 가능하고 경영성과가 양호한 기관은 자율적으로 증원할 수 있도록 허용한 것으로, 자율정원조정제도 대상기관은 기재부의 협의 없이 주무기관 협의를 거쳐 증원할 수 있고, 증원결과를 기재부에 통보하도록 한 제도였다. ‘청년일자리 대책’(2018. 3. 15.)에 포함된 것으로 2018년 공운위 의결에 따라 도입 초기부터 2020년 말까지 한시적으로 도입하였다. 시행 이후 자율정원조정제도가 공공기관 정원을 무분별하게 증가시킨다는 문제의식으로 2020년 3월에 조기 종료되었다.

공기업·준정부기관이 주무기관과 협의하고 기획재정부 장관에게 결과를 제출하면 정원을 늘릴 수 있었던 자율정원조정제도가 도입 2년 만에 폐지된 것이다. 공공기관 정원은 2017년 34만 6,134명에서 2019년 41만 594명으로 2년 만에 6만 4천여 명 늘어 2015~2017년 기간 동안 정원이 3만 2천여 명 늘어난 것에 비해 증가 폭이 두 배 수준으로 나타났다.²⁾ 하지만 경영 악화에도 신규채용 등 정원이 증가하는 부작용과 공공기관 비대화 등에 대한 우려로 인해 3년간 한시적으로 도입한 제도가 조기폐지되어 정원 증원 시 주무기관과의 협의 및 기획재정부의 승인을 받아야 하는 것으로 강화되었다. 이와 함께 기획재정부는 공공서비스 필수인력을 확충하고 비정규직의 정규직 전환 등에 따라 증가한 공공기관 인력을 효율적으로 운영하기 위하여 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 경영지침을 개정(2020. 6. 5.)하여 공공기관에 중기인력운영계획 및 재배치계획 수립 제도를 도입하고, 외부 조직진단을 강화하기도 하였다.³⁾

이에 따라 공기업·준정부기관은 중장기 경영목표, 사업계획, 경영환경 등과 연계하여 3년 단위 인력수요전망 및 운영계획 등 중기인력운영계획을 수립하고, 주무부처 협의를 거쳐 기획재정부에 제출해야 한다. 또한 업무량 증감과 그에 따른 인력수요의 변화 등을 감안하여 다음 연도 정원조정안을 수립하고 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 협의하도록 하였고, 기존 인력의 재배치계획을 정원조정안에 포함하도록 하였다. 기타공공기관은 경영지침을 준용하도록 하여 전체 공

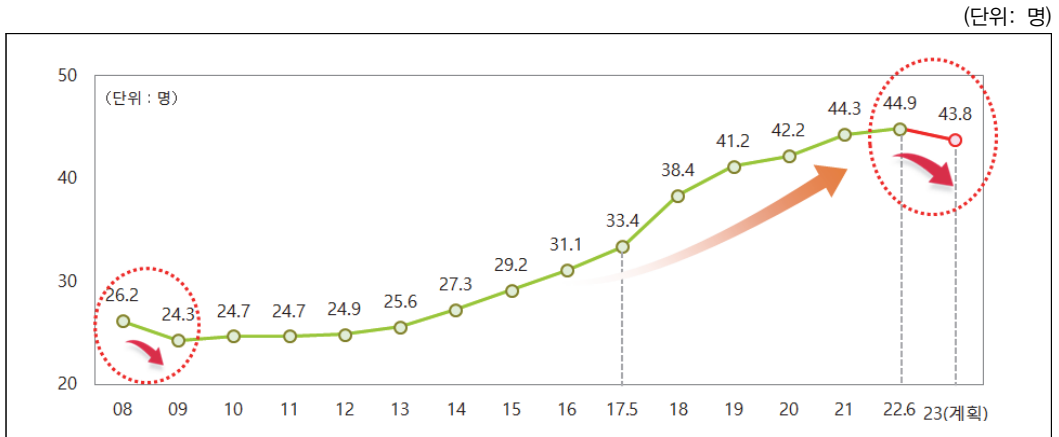
2) 『조선일보』, 「공공기관 비대화 우려에 ‘자율 정원 조정제’ 2년만에 폐지」, 2020. 5. 14., https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/13/2020051304455.html, 검색일자: 2023. 12. 1.

3) 기획재정부, 「공공기관 인력운영 효율화를 위한 3대 핵심과제 추진」, 보도자료, 2020. 6. 8.

공기관의 증원 절차를 기획재정부 장관과 협의하도록 하였다. 아울러 기획재정부 장관이 지정한 인력 운영의 비효율성이 우려되는 기관에 외부 조직진단을 의무화하여 인력 운영 전반을 점검하도록 하였다.

공공기관 혁신과제 중 기능조정 및 조직·인력 효율화 계획이 공공기관운영위원회에서 상정·의결되어 확정됨에 따라 공공기관 전체 정원의 2.8%인 1만 2,442명의 정원 감소가 확정되었다. 2009년 공공기관 선진화 이후 14년 만의 공공기관 정원 감축으로, 조정을 통해 연간 최대 7,600억원 수준의 인건비를 절감하는 효과가 있을 것으로 추정하고 있다. 이번 정원 감축은 민간 경합·기관 간 유사중복 기능 등 기능 조정을 통해 7,231명, 조직통합·대부서화, 지원인력 조정 등으로 4,867명, 정·현원차 축소로 5,132명을 조정하고, 핵심 국정과제 수행 등 필수소요 인력 4,788명을 재배치하여 조직·인력을 효율화하였다.⁴⁾

〈표 III-2〉 2008~2023년 공공기관 정원 추이 및 전망



자료: 기획재정부, 「공공기관 혁신계획 최종안 확정」, 보도자료, 2022. 12. 26.

라. 공공기관 예산에 관한 법령·지침·주요 정책

공공기관 조직과 정원 규모와 관련된 관리제도 이 외에도 예산과 지출을 통제하는 제도가 운영되고 있다. 가장 보편적인 것은 총액인건비 인상률을 제한하는 것으로 공공기관의 정원규모뿐만 아니라 예산 절감과 공공요금 안정화를 위해 공공기관 근로자의 총 인건비 인상률의 상한선을 정하고 있으며, 준수 여부를 사후적

4) 기획재정부, 「공공기관 혁신계획 최종안 확정」, 보도자료, 2022. 12. 26.

으로 점검하고 있다. 총 인건비 인상을 제한과 증원심사제도는 경영과정의 투입자원에 대한 사전적 통제의 성격이 강하며, 민간기업과 달리 경영진의 사적 이해관계에 따라 왜곡될 수 있는 자원배분의 비효율성을 예방하고 도덕적 해이를 점검하는 제도로서 기여할 수 있다(박한준·하세정, 2018).

2. 공공기관 경영자율권 확대제도

가. 도입배경

2007년에 출범한 이명박 정부는 2008년부터 ‘공공기관 선진화 정책’이라는 명칭으로 공공기관에 대한 강력한 개혁을 진행하였다. 정부는 2008년 8월에 1차 계획을 발표한 이후 2009년까지 6차에 걸쳐 공공기관 선진화 계획을 발표하였다.⁵⁾ 공공기관 선진화 정책은 민영화·통폐합·기능조정, 경영효율화 계획, 출자회사 정리와 같은 H/W 구조조정과 공공기관 보수체계 개편, 노사관계 선진화와 같은 S/W 개혁을 모두 포함하였다.

〈표 III-3〉 공공기관 선진화 계획 주요 내용

구분	항목	계획 상세
H/W 구조조정	민영화·통폐합·기능조정 (1차, 2차, 3차)	<ul style="list-style-type: none"> • 민영화(24개): 민영화(자산신탁 등 19개), 지분매각(인천공항 등 5개) • 통폐합(41개): 통합(주공+토공 등 36→16개), 폐지(노동교육원 등 5개) • 기능조정 등(22개): 비핵심기능 축소(관광공사 등), 4대보험 징수통합 등
	129개 공공기관 경영효율화 (4차, 6차)	<ul style="list-style-type: none"> • 정원감축(△2.2만명, △12.7%) • 예산절감 • 유휴자산 매각 등
	131개 출자회사 정리(5차)	<ul style="list-style-type: none"> • 지분매각(111개) • 폐지·청산(17개) • 통폐합(3개)
S/W 개혁	공공기관 보수체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 기관장·감사 기본연봉 하향조정('08. 6.), • 대졸초임 인하 권고('09. 2.) • 10개 금융공공기관의 기존직원 보수삭감('09. 10.~12.) 등
	노사관계 선진화 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 노사관계 항목의 공시 및 불합리한 단체협약 개선 등

주: 공공기관 선진화 추진계획 수립 시기: 1차('08. 8. 11.), 2차('08. 8. 26.), 3차('08. 10. 10.), 4차('08. 12. 22.), 5차('09. 1. 15.), 6차('09. 3. 31.)

자료: 기획재정부, 「공공기관 선진화 계획 추진실적 점검 및 향후계획」, 보도자료, 2012. 6. 26. 자료를 활용하여 저자 작성

5) 공공기관 선진화 추진계획 수립 시기: 1차('08. 8. 11.), 2차('08. 8. 26.), 3차('08. 10. 10.), 4차('08. 12. 22.), 5차('09. 1. 15.), 6차('09. 3. 31.)

특히 공공기관 선진화 계획 중 경영효율화 계획은 공공기관의 인력감축을 강력하게 추진하였는데, 4차 공공기관 선진화 계획에서 69개 공공기관의 인력을 1만 9천명 감축하고, 6차 공공기관 선진화 계획에서는 60개 공공기관의 인력을 2,981명 감축하고자 하였다. 이는 총 2만 2천명의 인력을 감축하는 것으로 공공기관 전체 인력의 12.7%에 해당한다. 2010년에는 국민건강보험공단, 국민연금공단, 한국거래소 등 3개 기관이 추가로 인력감축 대상에 포함되었다. <표 Ⅲ-4>에서 보는 바와 같이 132개 기관 전체의 정원 감축률은 12.1%에 해당된다.

<표 Ⅲ-4> 공공기관 선진화의 인력감축 계획 및 실적

(단위: 명, %)

구분	정원감축 이전(A)	정원감축 이후(B)	정원변동분(B-A)	감축률(B-A)/A
4·6차 선진화 계획(129개)	175,349	153,024	△22,325	△12.7
2010년 경영효율화 기관(3개)	16,394	15,575	△819	△5.0
합계(132개)	191,743	168,599	△23,144	△12.1

자료: 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011, p. 185.

그러나 공공기관 선진화의 급격한 정원 감축으로 인해 공공기관의 경쟁력 제고를 위한 인력 증원 필요성이 적절히 반영되지 못한다는 지적에 따라 공공기관의 경영 재량권이 논의되기 시작하였다.⁶⁾ 즉 시장에서 민간기업과 직접 경쟁하는 공기업에게 기회를 주고 보다 나은 성과를 달성하도록 하는 것이 필요하다는 시각이다. 정부는 그동안의 구조개혁이 공공기관의 내부 체질개선으로 이어질 수 있도록 기관장에게 자율권을 부여하고 성과와 연계하는 책임 관리방식을 제도화하겠다고 밝혔다. 이러한 논의를 거쳐 이명박 정부 집권 3년차에 해당하는 2009년 12월 ‘경영자율권 확대 공공기관 시범사업 공모’를 시작으로 경영자율권 확대 사업이 본격화되었다. “경영자율권 확대제도”의 목적은 공공기관에 인력·조직·예산상 자율권을 부여하고 이에 상응하는 도전적인 목표를 부여함으로써 높은 성과달성 노력을 유도하기 위한 것이다.

경영자율권 확대사업은 공공분야에서 성과와 실적을 중시하고, 관리자의 책임을 강조하는 신공공관리론(New Public Management)의 개념을 공공기관에 적용한 것

6) 경영자율권 확대제도 도입배경에 대한 자세한 논의는 『신동아』, 「공기업 경영자율권 확대 실험 1년 ‘경영 성과는 합격, 평가 잣대는 보완 필요’」, 2011. 2. 25., <https://n.news.naver.com/mnews/article/262/0000004245?sid=101>, 검색일자: 2023. 11. 20.을 참조

으로 볼 수 있다. 즉 투입 위주 관리에서 산출물 위주의 관리방식으로 전환하여 공공기관의 성과향상을 도모하기 위한 정책실험이다.

나. 공공기관 경영권 확대제도 주요 내용

1) 진행 과정 및 대상 기관 선정

공공기관 경영자율권 확대제도는 2010년에 시범사업으로 추진하였으며 이후 2013년까지 총 4년간 실시되었다. 2010년 시범사업에 참여하는 기관의 선정은 공모를 원칙으로 하였으며, 정부는 대상기관을 기관장 평가 우수기관 또는 민간과 경쟁하거나 민영화 예정기관으로 한정하여 선발하였다. 기관장 평가 우수기관은 2008년도 평가결과가 상위 10% 이내인 우수한 기관으로 명시하였다.

2009년 12월 ‘경영자율권 확대 공공기관 시범사업 공모’에는 열다섯 개 기관이 응모하였다. 전문가들로 구성된 선정T/F는 자율경영계획서의 적정성에 대한 심사를 거쳐 1차로 여섯 개 기관을 선정하였으나 한국전력공사, 한국수자원공사는 원전수출, 4대강살리기사업 등 국책사업 추진 등의 사유로 제외되고 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사 네 개 공공기관이 시범기관으로 선정되었다. 최종 선정된 네 개 기관의 자율권 확대에 따른 기관별 성과목표는 공통목표와 기관별 고유성과목표로 구분할 수 있다. 공통목표는 노사관계 선진화, 경쟁도입 및 증시상장이며, 한국가스공사는 2010년 경쟁도입, 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 2010년 증시상장을 목표로 하였다.⁷⁾

〈표 III-5〉 시범사업 선정기관의 고유성과목표

기관명	성과목표
인천공항공사	• 동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
기업은행	• 수익창출 역량 강화, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화
가스공사	• 유전·가스전 확보매장량 증대, 해외사업 수익증대, 천연가스 도입가격 안정, 미공급지역 배관망 건설
지역난방공사	• 수익성 개선, 저탄소녹색성장 추진, 서비스공급단가 개선

자료: 기획재정부, 「인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정 - 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴」, 보도자료, 2009. 12. 29., p. 2.

7) 기획재정부, 「인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정 - 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴」, 보도자료, 2009. 12. 29.

기관별 고유목표로 인천국제공항공사는 동북아 허브공항 실현 및 해외사업 진출 기반 확대를 제시하였고, 중소기업은행은 수익창출 역량 강화, 영업역량 제고, 중소기업 자금공급 강화를 제시하였다. 한국가스공사는 유전 및 가스전 확보매장량 증대와 해외사업 수익 증대를 제기하였고, 한국지역난방공사는 수익성 개선, 저탄소녹색성장 추진, 서비스공급단가 개선을 제시하였다.

2010년 1월에는 선정된 네 개 공공기관의 기관장과 주무부처장관이 자율경영계약을 체결하였고 2010년 6월 자율권 시범기관에 대한 평가기준 및 후속조치 방안을 마련하였다.

〈표 III-6〉 경영자율권 확대제도 운영 과정

시기	설명
2009년 12월	'경영자율권 확대 공공기관 시범사업 공모'를 통해 4개 시범기관 선정
2010년 1월	기관장과 주무부처장관 자율경영계약 체결
2010년 6월	자율권 시범기관 평가기준 및 후속조치 마련
2010년 8월	'10년 경영자율권 공공기관 상반기 추진실적 점검
2011년 1월	'11년 경영자율권 대상 기관 선정(6개 기관)
2011년 4월	'11년 자율경영계획서 이행실적 평가지침 확정
2011년 5월	'10년 기관장 자율경영 이행실적 평가결과 발표 '11년 경영자율권 공공기관 1/4분기 추진실적 점검
2011년 7월	'11년 경영자율권 공공기관 상반기 추진실적 점검
2011년 11월	'11년 경영자율권 공공기관 3/4분기 추진실적 점검
2012년 1월	'12년 경영자율권 대상 기관 선정(6개 기관)
2012년 5월	'11년 기관장 자율경영 이행실적 평가결과 발표
2012년 6월	'12년 1/4분기 추진실적 점검 결과 발표
2013년 2월	'13년 자율경영계약 체결(5개 기관)

자료: 기획재정부 보도자료(2011~2013)를 활용하여 저자 작성

2011년 1월에는 한국공항공사와 한국산업은행 두 개의 기관을 추가하여 여섯 개의 대상기관을 선정하였다. 2010년에는 상반기 추진실적 점검을 실시하였고 이를 종합하여 2011년 5월에 2010년 자율경영 이행실적 평가결과를 발표하였다. 2011년에는 분기별로 추진실적을 점검하였으며, 2011년 자율경영 이행실적 평가는 2012년 초에 실시하였다. 2012년 1월엔 2011년과 동일하게 여섯 개의 대상기관을 선정하였으나, 이후 중소기업은행과 한국산업은행이 공공기관 지정에서 제외되면서 네 개 기관이 경영자율권 확대사업에 참여하였다. 2013년 2월에는 부산항만공사가 추가되어 총 다섯 개의 공공기관이 경영자율권 확대사업 대상기관으로 선정되었다.

〈표 Ⅲ-7〉 연도별 경영자율권 확대사업 참여기관

연도	기관수	자율권 확대 대상 공공기관	추가 참여(+), 탈퇴(-)
2010	4	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행	
2011	6	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행, 한국공항공사, 산업은행	(+)한국공항공사, 산업은행
2012	4 ¹⁾	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사	(-)기업은행, 산업은행
2013	5	인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사, 부산항만공사	(+)부산항만공사

주: 1) 2012년 2011년과 동일하게 6개 기관을 선정하였으나(2012. 1. 4.) 추후 2012년 공공기관 지정(2012. 1. 31.)에서 기업은행, 산업은행이 제외되면서 경영자율권 확대사업 대상에서도 제외됨

자료: 유재민, 「경영자율권 확대사업의 쟁점과 발전방향」, 『공공기관 Focus』, 2013년 6월호, 2013

대상기관을 선정하는 심사기준은 기관이 제출한 자율경영계획서의 적정성에 포함 된 자율권요구 및 기관목표와 관계, 성과목표의 적정성 및 합리성 등을 평가하였다.

〈표 Ⅲ-8〉 경영자율권 확대 대상기관 심사기준(안)

구분	평가지표
자율권 부여의 적합성	① 자율성 확대를 통해 가시적인 생산성 제고(원가절감) 등의 효과를 기대할 수 있는지?
성과목표의 적정성 및 합리성	② 기관의 미션에 상응한 성과목표를 제시하고 있는지? ③ 성과목표치가 합리적이고 의욕적으로 설정되었는지?
후속조치 계획	④ 평가 결과에 따른 적정수준의 보상, 불이익 및 자체 자구 노력 등의 후속조치를 제시하고 있는가?
노사관계	⑤ 노사관계의 안정성 및 선진화 수준

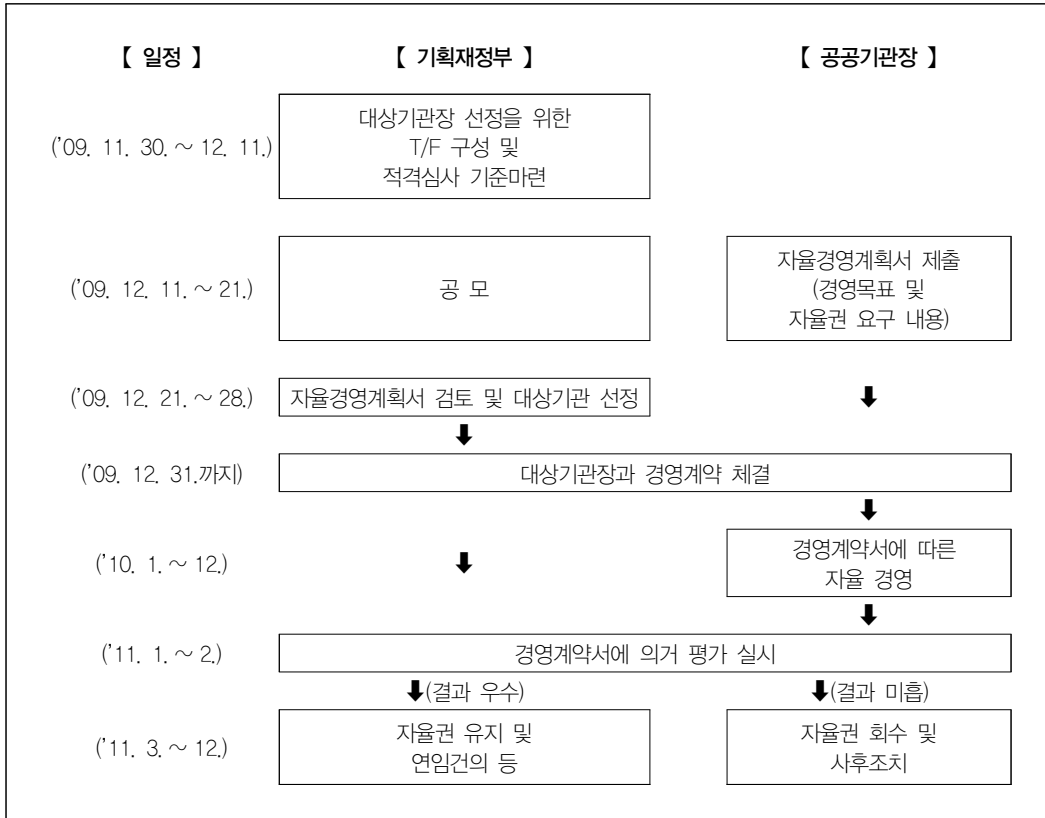
자료: 기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011, p. 120.

2) 운영 절차

공공기관 경영자율권 확대제도는 다음과 같은 절차에 따라 운영된다. 우선 대상 기관을 선정하기 위하여 기획재정부에서 T/F를 구성하고 적격심사 기준을 마련한다. 공모를 지원하는 공공기관은 경영목표 및 자율권 요구내용을 명시한 자율경영계획서를 제출한다. 기획재정부의 T/F는 적격심사 기준에 따라 지원 기관이 제출한 자율경영계획서를 검토하여 대상기관을 선정한다. 선정된 기관의 기관장은 주무부처의 장과 자율경영계약을 체결한다. 정부의 공공기관 관리정책에 부합하고 기관별 실정에 맞는 자율권을 기관이 스스로 신청하고, 자율권과 그에 상응한 경영목표 및 후속조치계획을 패키지로 하여 기관장과 주무부처 장관 간 자율경영계약을 체결하는 것이다. 자율경영계약서에는 기관의 핵심역량 위주로 서너 개의 핵

심 성과 목표와 성과지표가 명시된다. 자율경영계획서의 이행실적은 기재부 장관이 1년 단위로 평가하여 그 결과를 다음 연도의 자율권 지속 여부, 기관장 인사 및 성과급, 임직원 성과급 등에 반영하도록 한다.⁸⁾

〈표 Ⅲ-9〉 경영자율권 확대제도의 운영 절차



주: 일정은 2010년 시범사업 기준임
자료: 기획재정부, 「『경영자율권 확대 공공기관』 공모 추진」, 보도자료, 2009. 12. 11., p. 3.

3) 경영자율권 범위와 항목

경영자율권 확대사업 참여 기관에 허용되는 자율권은 인력 운영, 조직 운영, 예산 운영으로 구분할 수 있다. 인력 운영 분야에서는 해외사업 및 신규사업 추진을 위해 필요한 인력을 자율경영계약에 명시된 범위 내에서 증원이 가능하도록 하였다. 조직 운영의 자율권은 조직을 신설하거나 직위나 직급을 운영하기 위하여 필

8) 기획재정부, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 보도자료, 2013. 2. 15.

요한 주무부처와의 협의, 결재과정을 적용하지 않고 기관의 총 정원 범위 내에서 기관이 조직 구성에 대한 자율성을 가지도록 하였다.⁹⁾ 예산 운영 분야에서는 초과 이익이나 원가 절감의 일부를 기관의 인센티브 재원으로 활용¹⁰⁾하거나 해외사업 전문인력에게 별도 급여체계를 적용할 수 있도록 허용하였다.

〈표 III-10〉 경영자율권 확대제도의 자율권 세부내용

구분	자율권 세부내용
인력운영	해외사업 및 신규 사업 추진을 위한 인력 증원
조직운영	총 정원 범위 내 인력·조직 운영 자율권
예산운영	초과이익·원가 절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용(월봉의 100% 한도) 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용

자료: 기획재정부, 「경영자율권 공공기관, '12년에 한층 도전적인 성과목표 설정-경영자율권 대상 6개 공공기관 '12년 자율경영계획서 마련-」, 보도자료, 2012. 1. 13.

2010년 경영자율권 확대제도 시범사업에 참여한 네 개 공공기관은 〈표 III-11〉에서 보는 바와 같이 각 기관에 필요한 자율권을 부여받았다. 인천국제공항공사는 인력분야에서는 미래전략사업 추진 등을 위해 정원의 5% 범위 내에서 증원, 조직 분야에서는 직위·직급 자율 운영, 예산 분야에서는 성과목표 초과이익의 10%를 인센티브로 지급할 수 있게 되었다. 중소기업은행은 인력 분야에서는 정원의 10% 범위 내에서 증원, 조직 분야에서는 직위·직급 자율 운영이 가능해졌다. 한국가스공사는 해외사업 추진을 위한 자율권에 집중하였다. 인력 분야에서는 해외자원 개발 인력 증원, 조직 분야에서는 조직신설, 직위·직급 자율 운영, 예산 분야에서는 해외자원 개발 전문인력에 대한 별도 급여체계 운영이 가능해졌다. 한국지역난방공사는 인력 분야에서는 설비 확충 관련 인력 증원, 조직 분야에서는 조직을 신설하고 직위·직급을 자율적으로 운영할 수 있게 되었으며, 예산 분야에서는 성과목표 초과이익(또는 원가 절감)의 10%를 인센티브로 지급할 수 있게 되었다.

9) 단 상위직급의 비율이 증가하는 것은 허용하지 않는다.

10) 초과이익·원가 절감의 10%를 인센티브 재원에 활용하도록 하였으나, 2013년 지역난방공사의 경우 30%까지 허용한다.

〈표 III-11〉 경영자율권 확대제도 참여기관의 경영자율권 부여 현황(2010년)

기관명	경영자율권		
	인력	조직 ¹⁾	예산 ²⁾
인천국제공항공사	미래전략사업 추진 등을 위해 정원의 5% 범위 내에서 증원	직위·직급 자율 운영	성과목표 초과이익의 10%를 인센티브로 지급
중소기업은행	정원의 10% 범위 내에서 증원	직위·직급 자율 운영	
한국가스공사	해외자원 개발 인력 증원	조직 신설, 직위·직급 자율 운영	해외자원개발전문인력에 대한 별도 급여 체계 운영
한국지역난방공사	설비 확충 관련 인력 증원	조직 신설, 직위·직급 자율 운영	성과목표 초과이익(또는 원가 절감)의 10%를 인센티브로 지급

주: 1) 상위직(임원포함) 비율이 증가하지 않는 범위에서 추진

2) 인센티브는 평가결과 우수기관에 한해 지급 상한(월봉의 100%) 이내에서 지급

자료: 기획재정부, 「인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정 - 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴」, 보도자료, 2009. 12. 29.

이러한 자율권은 기존에 공공기관에 적용되는 인력, 조직, 예산에 대한 운용과 큰 차이를 나타낸다. 일반적인 공공기관의 인력과 조직 운영에는 상당한 제약이 존재한다. 인력 증원 필요시 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전 협의를 하며, 반드시 이사회의 의결을 거쳐야 한다. 인력 증원이 필요한 경우에 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소하는 것을 기본으로 하며, 지속적인 인력이 요구되는 경우에 다음 연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 인력 증원을 추진해야 한다.¹¹⁾ 특히 경영자율권 확대제도가 운영된 시기가 공공기관 선진화 계획하에서 전체 정원의 10% 이상을 감축해야 하는 상황이라는 점을 고려하면, 이러한 인력 분야의 자율권은 더욱 큰 차이를 야기한다.

11) 김지영, 「경영자율권 확대사업의 정책방향」, 『재정포럼』, 2011년 1월호, 2011, pp. 19~31.

〈표 III-12〉 경영자율권 확대기관과 일반 공공기관의 분야별 자율권 비교

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

자료: 김지영, 「경영자율권 확대사업의 정책방향」, 『재정포럼』, 2011년 1월호, 2011, p. 23.

경영자율권 확대사업에서 제공하는 인력, 조직, 예산분야의 자율권은 2010~2013년 운영기간 동안 유사한 구조로 운영되었으나 세부적인 조정이 이루어지기도 하였다. 2013년부터는 기관의 노동생산성 향상 정도와 인력 증원 규모를 연계하는 방식으로 변경되었다. 즉 노동생산성이 과거 추세보다 개선되면 전체 정원의 5% 이내 자율증원, 둔화되면 3% 증원, 전년보다 악화되면 인력 증원을 불허하는 것이다. 결과적으로 2013년 경영자율권 사업에서 한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국지역난방공사는 5% 이내 자율 증원이 허용되었으며, 한국가스공사는 3% 증원이 인정되었다. 신규기관인 부산항만공사의 경우 3% 자율정원 증원을 부여받았다. 한편 개별 기관에 따라 자율권의 내용이 변경되기도 하였는데, 한국지역난방공사는 2013년 자율권 경영계약에서 초과이익의 30%를 인센티브 재원으로 활용할 수 있도록 하여, 이전의 초과이익 10%를 인센티브 재원으로 활용하는 것에서 인센티브 재원의 규모가 크게 확대되었음을 확인할 수 있다.

〈표 III-13〉 경영자율권 확대제도 참여기관의 경영자율권 부여 현황(2013년)

기관명	자율권		
	인력	조직 ¹⁾	예산 ²⁾
인천국제공항공사	'12년 정원 대비 '13년에 107명 증원	총 정원 범위 내 인력·조직 운영 자율권	초과이익의 10%를 인센티브 재원으로 활용
한국공항공사	'12년 정원 대비 '13년에 63명 증원	총 정원 범위 내 인력·조직 운영 자율권	초과이익의 10%를 인센티브 재원으로 활용
한국가스공사	'12년 정원 대비 '13년에 226명 증원 해외법인에서 급여를 지급받는 해외 파견직원은 총 정원에서 제외 하여 별도인력으로 운영	총 정원의 범위 내에서 국내외 사업관련 조직의 자율적 구성 및 운영	해외사업 전문 인력에 대한 별도 급여체계 적용
한국지역난방공사	'12년 정원 대비 '13년에 123명 증원	총 정원 범위 내 인력·조직 운영 자율권	초과이익의 30%를 인센티브 재원으로 활용
부산항만공사	자율정원 3% 인정	총 정원 범위 내 인력·조직 운영 자율권	초과이익의 10%를 인센티브 재원으로 활용

주: 1) 상위직(임원포함) 비율이 증가하지 않는 범위에서 추진

2) 평가등급 우수이고, 도전적인 성과 목표 달성시 시행, 월기본급 100% 상한

자료: 기획재정부, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 보도자료, 2013. 2. 15.

4) 성과관리

경영자율권 확대제도는 공공기관에 인사, 조직, 예산의 자율권을 부여하고, 이를 통해 기관이 더 높은 성과를 달성하도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 기관이 설정한 성과목표가 실제 달성이 되는지에 대한 성과관리는 경영자율권 확대제도 운영의 가장 핵심이 되는 부분이다. 경영자율권 확대사업에 참여한 공공기관의 성과는 분기별·반기별로 성과목표에 대한 성취도를 점검하고, 그 성과를 취합하여 공개하였다.

또한 보다 체계적이고 객관적인 성과관리를 위해 별도의 자율경영계획서 이행실적 평가를 실시하도록 하였다. 자율경영계획서 이행실적 평가는 기재부 장관이 1년 단위로 평가하며, 기존의 경영계획서 이행실적 평가(기관장 평가)를 대체하여 이루어진다. 자율경영계획서 이행실적 평가의 평가 분야는 고유성과과제와 공통과제의 두 개 부문으로 구성된다. 고유성과과제는 기관 설립목적에 맞는 기관별 목표이고, 공통과제는 전체 경영자율권 확대제도 참여기관에 동일하게 적용되는 공통과제이다. 제도의 취지상 기관별 목표에 해당하는 고유성과과제의 실적 달성도에 따른 계량평가를 기본으로 하되, 정부정책 이행 정도의 평가를 위해 공통과제

에 대한 실적에 대하여 가감방식으로 평가하도록 하였다. 2010년 자율경영계획 이행실적 평가는 고유성과과제의 가중치는 100%이고 계량평가로 이루어지며, 공통과제는 6등급 또는 3등급 비계량평가로 실시하고 평가결과를 전체 점수에서 가감하는 방식으로 구성되었다.

〈표 III-14〉 2010년 자율경영계획 이행실적 평가지표 구성 및 평가방법

부문	고유성과과제	공통과제	
		가감방식 (각각 +1.5~△6점/ 최대 +3~△12점)	차감방식 (0~△3점)
가중치	100점		
평가지표	• 기관별로 旣선정된 3~4개 성과목표	• 공공기관 선진화 • 노사관계 선진화	• 자율권 운영의 적정성
평가방법	• 계량평가	• 6등급 비계량평가	• 3등급 비계량평가

자료: 기획재정부, 「자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과 달성- 맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오르고 예산은 절감돼...」, 보도자료, 2011. 5. 2., p. 8.

2011년 이후 자율경영계획서 이행실적 평가는 고유성과과제와 공통과제에 대한 가중치가 조정되었고 공통과제의 일부 항목도 변경이 되었다. 계량지표로 구성된 고유성과과제의 비중은 85%이며 비계량 평가로 이루어지는 공통과제는 전체의 15%를 차지한다. 일반 공공기관장 평가에서 계량지표의 비중이 20%라는 점을 고려하면, 자율경영계획서 이행실적 평가의 계량지표 비중은 매우 높다고 할 수 있다.

〈표 III-15〉 2011년 이후 자율경영계획서 이행실적 평가의 지표 구성 및 평가방법

범주	고유성과과제	공통과제	
		15점	차감방식 (0~△3점)
가중치	85점		
평가지표	• 기관별로 旣확정된 고유사업 성과지표	• 핵심역량 제고의 적정성 (핵심역량 강화, 지속가능 발전 노력, 노사관계 등)	• 자율권 운영의 적정성 (자율권 과다운영 방지)
평가방법	• 계량평가	• 9등급 비계량평가	• 3등급 비계량평가

자료: 기획재정부, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성-한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성-」, 보도자료, 2012. 5. 8., p. 6.

경영자율권 확대사업에 참여한 기관은 기관별 사업 분야와 특성에 따라 핵심 성과목표를 서너 개 제시하고, 이의 달성 여부를 확인할 수 있는 성과지표를 제시해야 한다. 2010년 참여한 네 개 공공기관의 고유성과목표와 성과지표는 〈표 III-16〉에서 확인할 수 있다.

〈표 III-16〉 2010년 경영자율권 확대사업 참여기관의 고유성과목표

기관명	성과목표(성과지표)
인천공항공사	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 허브공항 실현(환승여객, 환적화물 등) • 기업가치 제고(1인당 매출액, 1인당 영업이익) • 해외사업 진출기반 확대(해외사업 매출 총액)
기업은행	<ul style="list-style-type: none"> • 수익창출 역량 강화(1인당 총당금적립잔이익) • 영업역량 제고(1인당 대출금) • 중소기업 자금공급 강화(중소기업 자금공급 달성도)
가스공사	<ul style="list-style-type: none"> • 유·가스전 확보매장량 증대(1인당 확보매장량) • 해외사업 수익증대(1인당 해외사업수익, 해외사업수익률) • 천연가스 도입가격 안정 등(도입단가 개선 등) • 미공급지역 배관망 건설(배관망 시공실적, 1인당 생산성)
지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> • 수익성 개선(매출액대비 인건비, 판매관리비 등) • 저탄소녹색성장 추진(신재생에너지 생산량) • 서비스공급단가 개선(서비스공급단가)

자료: 기획재정부, 「인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정 - 평가결과에 따라 우수기관 장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴」, 보도자료, 2009. 12. 29., p. 4.

경영자율권 확대사업에 참여한 공공기관은 예산 및 인력 운영에서 자율권을 부여받는 대신, 통상적 기대수준보다 두 배 배 높은 성과를 달성해야 좋은 평가를 받을 수 있었다.¹²⁾ 이는 고유목표의 목표치 설정에도 적용되었다. 예를 들어 2011년 한국가스공사의 “자주개발 물량확대” 지표는 그동안 추세치를 기준으로 2.9%면 만점수준이었으나, 2011년도 성과목표치는 7.1%로 약 두 배 이상 높게 설정되었다. 한국지역난방공사의 “매출액 대비 영업이익률” 지표는 2011년도 성과목표치가 10%로, 공기업 평균 영업이익률 4.7%보다 약 두 배 이상 높게 설정되었다. 아울러 이들 기관장은 민영화 추진 노력과 성과에 대해서도 중점 평가를 받도록 하였다.¹³⁾ 자율경영계약서 이행실적평가 공통과제분야의 공공기관 선진화계획은 참여기관의 공공기관 선진화계획하에 제시된 지분 매각, 경쟁 도입, 운영권 매각, 직원 등 대내외 인식 확산 노력 등이 평가내용에 해당된다. 공공기관 선진화계획상 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 지분 매각, 중소기업은행과 한국산업은행은 민영화, 한국가스공사는 도매 부문의 경쟁 도입, 한국공항공사는 청주공항의 운영권 매각이 성과목표로 포함되어 있었다.

12) 기획재정부, 「자율경영 기관장, 성과목표 대폭 올리고 민영화 실적도 평가한다-2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침 확정」, 보도자료, 2011. 4. 1.

13) 기획재정부, 「자율경영 기관장, 성과목표 대폭 올리고 민영화 실적도 평가한다-2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침 확정」, 보도자료, 2011. 4. 1.

〈표 III-17〉 2011년 자율경영 확대제도 참여기관의 고유성과목표

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

자료: 기획재정부, 「자율경영 기관장, 성과목표 대폭 올리고 민영화 실적도 평가한다-2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침 확정-」, 보도자료, 2011. 4. 1., p. 4.

경영자율권 확대사업의 대상기관들은 2012년에도 보다 도전적인 성과목표를 설정하도록 하였다. 제도 도입의 초기였던 2010~2011년에 다른 공공기관보다 도전적인 성과목표를 설정하여 상당 부분 목표를 달성하였으나, 제도의 취지상 2012년에도 계속적으로 과거 추세치나 민간 경쟁사 대비 도전적인 성과목표를 설정하고 이를 달성하도록 권장하였다. 2012년에 경영자율권 확대사업의 대상기관이 설정한 고유성과목표는 〈표 III-18〉과 같다.

〈표 III-18〉 2012년 자율경영 확대제도 참여기관의 고유성과목표

기관명	기관별 '12년 고유성과목표 설정 예시
인천국제공항공사	• 해외사업 수익 '11년 대비 약 26% 증가
한국공항공사	• 국제여객 '11년 대비 약 23% 증가
한국가스공사	• 해외 지분투자 수익률 '11년 대비 약 28% 증가
한국지역난방공사	• 신재생에너지 생산량 '11년 대비 약 12% 증가
중소기업은행	• 1인당 총전이익 시중은행*의 '11년 평균 대비 1.6배 높은 목표 설정
한국산업은행	• 1인당 영업이익 시중은행*의 '11년 평균 대비 2.7배 높은 목표 설정

주: 고유성과목표 중 대표적 성과목표를 제시함

자료: 기획재정부, 「경영자율권 공공기관, '12년에 한층 도전적인 성과목표 설정-경영자율권 대상 6개 공공기관 '12년 자율경영계획서 마련-」, 보도자료, 2012. 1. 13., p. 2.

2013년에도 고유성과지표의 목표치는 <표 III-19>에서 보는 바와 같이 전년도 실적 대비 도전적으로 설정되었다. 인천국제공항공사의 매출액순이익률 목표는 전년대비 21% 상승한 38.2%로 설정하였으며 한국공항공사의 국내여객 목표는 전년대비 19% 증가한 4,989만명으로 설정하였다. 한국가스공사는 자주개발률 목표를 전년대비 58% 증가한 7.23%로 설정하였고 한국지역난방공사의 신재생에너지 보급 목표는 전년대비 52% 증가한 15,398TOE로 설정하였다.

<표 III-19> 2013년 자율경영 확대제도 참가기관의 고유성과목표 예시

기관명	고유성과목표 설정
인천국제공항공사	• 매출액순이익률(%): ('12년 실적예상치) 31.6 → ('13년목표) 38.2: 전년대비 21% ↑
한국공항공사	• 국내여객(만명): ('12년 실적예상치) 4,202 → ('13년목표) 4,989: 전년대비 19% ↑
한국가스공사	• 자주개발률(%): ('12년 실적예상치) 4.57 → ('13년목표) 7.23: 전년대비 58% ↑
한국지역난방공사	• 신재생에너지(TOE): ('12년 실적예상치) 10,115 → ('13년목표) 15,398: 전년대비 52% ↑

자료: 기획재정부, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 보도자료, 2013. 2. 15., p. 2.

자율경영계획서 이행실적 평가를 담당할 평가단은 공공기관 경영평가단 중 일부로 구성하며 현장실사 등을 통해 평가를 수행하도록 하였다. 자율경영계획서 이행실적 평가결과의 종합 및 활용 방법은 2010년 자율경영계획서 이행실적 평가부터 2013년까지 동일한 방식으로 적용되었다. 이행실적 평가의 결과는 그 이행 수준에 따라 우수, 보통, 부진으로 구분한다. 평가의 결과에 따른 후속 조치는 다음 연도의 자율권 지속 여부, 기관장 인사 및 성과급, 임직원 성과급 등에 다음과 같이 반영하도록 하였다. 이행실적 평가결과가 '보통' 등급 이상이어야만 자율권을 지속적으로 부여하였으며, 이행실적 평가결과가 '부진' 등급인 경우 자율권은 회수된다. 이행실적 평가결과는 기관장의 인사와 성과급에도 반영된다. 이행실적 평가결과가 '우수' 등급이면 기관장의 연임을 건의할 수 있으며, 반대로 평가결과가 '부진' 등급이면 기관장은 자진 사퇴해야 한다. 이행실적 평가결과가 '보통' 등급 이상일 때만 평가결과에 따라 기관장에게 성과급을 지급할 수 있고, 평가결과가 '부진' 등급이면 기관장에게 성과급을 지급하지 않는다. 자율경영계획서 이행실적의 평가결과는 기관장의 인사와 성과급뿐만 아니라 전체 임직원의 성과급에도 반영된다. 평가결과가 '우수' 등급이면 임직원 성과급을 1등급 범위 내에서 가산하고 평가결과가 '부진'인 경우 임직원 성과급을 1등급 범위 내 차감한다. 임직원의 성과급은 기관평가와 자율경영계획서 이행실적 평가결과를 합산하여 산정하는데, 평가결과 등급에

다른 성과급 차이가 매우 크고 이 영향이 전체 임직원의 성과급에 미친다는 점을 고려하면, 이러한 평가결과의 반영은 본 제도의 참여동기를 높이는 계기가 될 수 있다. 공공기관 경영평가는 해당 공공기관이 속한 그룹에서 기관 간 상대평가로 평가등급을 결정하기 때문에 기관 간 경쟁이 매우 심하고 평가결과를 한 등급 올리는 것이 매우 어렵기 때문이다.

〈표 III-20〉 자율경영계획서 이행실적 평가결과의 종합 및 활용 방법

구분		등급	우수	보통	부진
자율권 지속여부			지속		회수 ¹⁾
기관장	인사		연임 건의	-	자진사퇴
	성과급		성과급 차등지급 ²⁾		미지급
임직원 성과급 ³⁾			1등급 범위내 가산	-	1등급 범위내 차감

주: 1) 자율권부여(정원 및 조직) 이전 단계로 환원

2) 기관 평가(50%)+자율경영계획서 평가(50%)

3) 예산지침상의 성과급지급률 상하한 범위 내에서 공공기관운영위원회에서 최종 결정

자료: 기획재정부, 「자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과 달성- 맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오르고 예산은 절감돼...」, 보도자료, 2011. 5. 2., p. 8.

2010년도 경영자율권 확대사업 대상기관인 한국지역난방공사, 중소기업은행, 인천국제공항공사, 한국가스공사 네 개 기관은 2010년도 자율경영계획 이행실적 평가(2011년 5월) 결과 모두 '우수' 등급(85점 이상)을 획득하였다. 네 개 기관이 다른 공기업보다 두세 배 높은 도전적인 목표가 부여되었지만 '우수' 등급의 평가를 받은 것은 경영자율권 확대사업이 공공기관의 도전적 목표 설정과 달성에 기여한 것이라고 볼 수 있다. 2011년도 자율경영계획 이행실적 평가결과 2011년 경영자율권 확대사업 대상기관 한국공항공사, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국가스공사, 인천국제공항공사, 한국지역난방공사 여섯 개 기관은 모두 '우수' 등급으로 확정되었다. 평가를 담당한 경영평가단은 여섯 개 기관이 자율권을 기반으로 기관별 경쟁력을 향상시키고, 높은 성과를 실현했다고 평가하였다. 이러한 평가결과에 따라 한국공항 등 네 개 기관¹⁴⁾은 경영자율권이 유지되고, 2011년 6월에 평가결과가 확정되는 공공기관 경영평가에서 1등급 범위 내의 성과급이 상향 조정되었으며, 기관장은 임명권자에게 연임이 건의되었다. 또한 한국공항공사와 한국산업은행은 약정된 자율

14) 기업은행과 산업은행은 2012년 1월 공공기관에서 제외됨에 따라 후속조치에서 제외되었다.

경영계약서에 따라 1인당 영업이익 지표의 목표치 110%를 초과하여 달성하였으므로, 임직원에게 월기본급의 100% 범위 내에서 추가 인센티브를 지급할 수 있게 되었다.¹⁵⁾ 2012년에는 한국공항공사, 한국가스공사, 인천국제공항공사, 한국지역난방공사 네 개 기관이 평가대상이었으나 2013년도 자율경영권 확대제도의 추진이 중단됨에 따라 2012년도 자율경영계획 이행실적 평가 여부는 확인되지 않았다.

〈표 III-21〉 자율경영 이행실적 평가결과

기관명	2010년	2011년	2012년
인천국제공항공사	우수(90.08)	우수(87.9)	N/A
한국가스공사	우수(89.52)	우수(88.3)	N/A
한국지역난방공사	우수(96.4)	우수(85.3)	N/A
한국공항공사	우수(95.5)	우수(91.9)	
기업은행		우수(94.0)	N/A
산업은행		우수(92.4)	

자료: 기획재정부, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성-한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성-」, 보도자료, 2012. 5. 8, 기획재정부, 「자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과 달성- 맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오르고 예산은 절감돼...」, 보도자료, 2011. 5. 2의 자료를 활용하여 저자 작성

다. 성과와 한계

2010년부터 2013년까지 추진된 공공기관의 경영자율권 확대사업은 운영기간은 짧았지만 기존의 공공기관 운영방식에 새로운 시도를 도입한 의미있는 시도라고 볼 수 있다. 경영자율권 확대사업에 참여한 공공기관은 공공기관 선진화계획(4차)에 따라 3~4년 동안 단계적으로 기관의 정원을 10~15.2% 감축해야 하는 상황이었으나, 경영자율권 확대사업에 참여함으로써 인력 증원 및 운용의 자율권을 활용할 수 있었다. 또한 예산 분야 자율권을 활용하여 초과 이익의 일정 부분을 직원의 성과급 재원으로 제공함으로써 공공기관에 부족한 ‘인센티브’를 적용할 수 있었다. 정부는 자율권 확대가 궁극적으로 경영효율성 제고, 대국민서비스 품질 향상, 공공요금 인하 등의 성과로 이어질 것을 기대하며, 성공모델을 기반으로 자율권 대상기관을 단계적으로 확대해 나감으로써 자율·책임경영의 전 공공기관 확산을 유도해 나갈 계획이었으나¹⁶⁾ 2013년 이후 더 이상의 추진은 이루어지지 않았다.

15) 기획재정부, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성-한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성-」, 보도자료, 2012. 5. 8.

〈표 III-22〉 공공기관 선진화 계획(4차)의 기관별 정원 조정안

(단위: 명, %)

부처	기관	정원 (08.11)	감축	감축률
국토해양부	한국공항	2,001	305	15.2
국토해양부	인천국제공항공사	933	102	10.9
국토해양부	부산항만공사	155	19	12.3
지식경제부	가스공사	2,848	305	10.7
지식경제부	한국지역난방공사	1,116	123	11.0
금융위원회	한국산업은행	2,370	237	10.0
금융위원회	중소기업은행	7,392	740	10.0

자료: 기획재정부, 「공공기관 기능 및 정원 조정 - 4차 선진화 계획: 69개 공공기관의 경영효율화 계획 발표」, 보도자료, 2009. 12. 11., pp. 6~7.

정부는 경영자율권 확대사업의 실적평가 결과를 근거로 하여 본 제도가 공공기관의 성과제고에 기여했다고 평가하였다. 2010년 시범사업 결과, 한국지역난방공사는 ‘매출액 대비 영업이익률’이 50대 상장기업 평균 6.3%보다 58% 높은 수준인 9.95%를 달성하였고, 중소기업은행은 ‘직원 1인당 이익’이 4대 민간은행(국민, 신한, 우리, 하나)의 평균(2.43억원)보다 두 배 높은 수준인 4.88억원을 달성하였음을 보고하였다. 인천국제공항공사는 ‘국제선 항공물량’ 처리량이 전년 대비 14.5% 증가한 높은 성과를 달성하였고, 세계 공항서비스 평가에서도 6년 연속 1위 달성하였으며, 한국가스공사는 캐나다 엔카나(Encana), 엔카나 확장광구(잭파인, 노엘)의 성공적 사업 추진으로 유·가스전 확보 매장량이 대폭 증가(2009년: 1,100만톤 → 2010년: 3,400만톤)하였다.¹⁶⁾ 2011년 이행실적 평가결과는 제도에 참여한 여섯 개 공공기관 모두 자율권 확대를 통해 기관 경쟁력을 향상시키고 높은 성과를 실현했다고 평가하였다. 특히 수익성 향상, 민간 대비 경쟁력 향상, 신성장 동력 발굴 및 혁신 노력, 국민경제 기여 측면에서 괄목할 만한 성과를 나타냈다고 평가했다. 한국공항공사는 최초로 매출액 5천억원, 당기순이익 1천억원대를 달성하였으며, 한국산업은행은 1인당 영업이익이 전년 대비 300% 증가하여 5.62억원을 달성하였다. 이는 4대 민간은행 1인당 영업이익 평균인 1.88억보다 세 배 정도 높은 수치이

16) 기획재정부, 「인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정 - 평가결과에 따라 우수기관장 연인건의, 부진기관장 자진사퇴」, 보도자료, 2009. 12. 29.

17) 기획재정부, 「자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과 달성- 맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오르고 예산은 절감돼...」, 보도자료, 2011. 5. 2.

다.¹⁸⁾ 정부는 2013년 자율경영계약을 체결하면서 이전까지의 경영자율권제도의 우수한 성과가 가시화되고 있다고 평가하였으며, 기관별 성과에 대해 <표 III-23>와 같이 제시하였다. 인천국제공항공사는 경영자율권의 인력 자율권을 활용하여 개도국 공항건설 및 운영 컨설팅 등에 증원된 인원을 투입하여 해외사업을 확대하였다. 한국공항공사는 인력부문 자율권으로 확충된 인원을 고객서비스 향상 및 정보화 기능 확충에 활용하여, 세계 공항서비스 평가에서 2년 연속 1위를 달성하였다. 한국가스공사는 해외사업 수행에 인력부문 자율권으로 충원된 정원 외 추가 인력을 파견하여 해외 가스전 확보 및 민관협력형 자원 개발에 성공적인 실적을 거두었다. 이전과는 달리 경영성과를 제고하기 위해 참여기관들이 동종 민간기업이나 외국의 유사기업을 경쟁 상대로 인식하여, 경쟁기업보다 뛰어난 성과를 달성하기 위해 노력하였고, 과거보다 예산이나 비용 절감을 위한 경영 혁신을 더욱 강화하고, 사업기간을 단축하려는 노력을 적극적으로 전개하고 있다는 점과 함께 경영자율권 확대제도의 주요 성과도 제시하였다.¹⁹⁾

<표 III-23> 경영자율권 확대제도 참여기관의 성과(2013년)

기관명	성과
인천국제공항공사	개도국 공항건설 및 운영 컨설팅 등에 자율인력을 투입하여 해외사업을 확대 - 2013년에는 아시아/극동지역 신규사업을 지속 발굴하고 컨설팅에서 투자개발형(BOT, PPP) 사업으로 외연 확대 - BOT(Built Operate Transfer): 미얀마 제2양곤 신공항 확장 사업 - PPP(Public Private Partnership): 필리핀 막탄 세부 공항 터미널건설 사업
한국공항공사	고객서비스 향상 및 정보화 기능 확충에 자율인력을 활용하여 세계 공항서비스 평가에서 2년 연속 1위 달성 - 항공권 예약에서 발권, 체크인까지 모바일 보딩패스를 이용하는 세계 최초 전국공항 모바일 탑승서비스 시행(2012. 11.)
한국가스공사	해외사업 수행 시 정원 외 자율인력(2013년 163명)을 파견하여 해외 가스전 확보 및 민관협력형 자원 개발에 성공 - 아프리카 모잠비크에서 국내 소비량(3,600만톤)의 4.4배인 1.5억톤 규모의 가스전 확보
한국지역난방공사	신재생에너지 전담 TF 신설 등에 자율인력을 활용하여 신재생에너지 생산 및 활용도 제고 - 2010년부터 태양광발전소, 우드칩발전소 신규 설치로 신재생에너지에 의한 발전량이 2009년 대비 약 20배 증가

자료: 기획재정부, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 보도자료, 2013. 2. 15.의 자료를 활용하여 저자 작성

18) 기획재정부, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성-한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성」, 보도자료, 2012. 5. 8.

19) 기획재정부, 「자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과 달성- 맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오히려 예상은 절감돼...」, 보도자료, 2011. 5. 2.

경영자율권 확대제도는 공공기관 운용에 필요한 자율과 책임의 강화를 실질적으로 적용해 본 실험적인 제도였으나, 실질적인 운용기간이 2010~2013년 초까지로 겨우 3년 정도에 불과하여 제도의 성과에 대한 체계적인 분석과 평가는 부족하다. 다만 일부 문헌 및 선행연구에서 각 기관 담당자에 대한 심층인터뷰를 진행하여 기관 입장에서의 성과를 서술하거나 관련 공공기관, 전문가 등에 대한 설문조사를 통한 제도에 대한 검토 정도만이 존재한다.

김지영·허경선(2010)은 2010년 경영자율권 확대제도 시범사업에 참여한 네 개 공공기관을 대상으로 경영자율권 확대사업 이후 시범기관의 성과를 정리하고 그 내용을 분석하여 사업의 효과성을 판단하고자 하였다. 시범사업에 참여한 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사를 대상으로 기관별 성과목표의 변화와 재무지표의 변화를 분석한 결과, 기관의 성과목표가 달성되었으며 매출액, 영업이익, 영업이익률 등 수익성 관련 재무지표의 개선을 확인할 수 있었다. 저자는 이러한 결과가 경영자율권 확대사업에서 제시하는 경영자율권과 보상이 기관 운영의 성과주의 운영에 기여한 것으로 볼 수 있다고 판단하였다. 다만 경영자율권 확대제도가 더 효과적으로 운영되기 위해서는 대상을 민영화 대상기관 등 민간과 경쟁이 필요한 기관으로 한정하고 자율권의 범위와 종류를 확대할 것을 제시하였다.

김지영·허경선(2011)은 공공기관에 대한 정부 통제의 강도를 반영하는 경영자율성 변수를 활용하여, 경영자율성과 경영효율성 간의 관계를 실증분석하였다. 분석 결과 경영자율성이 낮을수록 공기업의 경영효율성은 감소하며, 특히 낮은 경영자율성은 공기업의 수익성과 성장성에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 공공기관 경영자율성 확대의 사례로 경영자율권 확대제도를 분석하고 있으며, 제도에 참여한 기관이 자율경영권 확대제도에서 부여하는 경영자율권을 다양하게 활용하고 있음을 보였다. 경영자율권 확대사업의 개선 방안으로는 기존 단년도 방식의 자율권 부여와 성과평가보다는 자율권을 충분히 활용할 수 있도록 계약기간을 늘리고 중장기 성과목표를 적용하는 것이 필요함을 제시한다. 경영평가제도의 정부통제 강도가 높고 평가부담이 커질수록 오히려 공기업의 경영성과 개선이 저해된다는 실증분석의 결과는, 향후 공공기관의 경영자율성을 보장하는 것이 필요하나 도덕적 해이를 막기 위해 성과관리를 강화해야 함을 제시하였다.

경영자율권 확대제도의 한계에 대해서는 다음과 같은 점이 지적되었다. 첫째, 공공기관에 부여하는 자율권이 충분하지 않다는 점이다. 경영자율권은 참여기관에 따라 각각 다르게 부여되었는데, 중소기업은행은 공공기관 선진화의 인원 감축을 면제해 주는 것이 자율권의 주된 내용이었다.²⁰⁾ 유재민(2013)은 경영자율권 확대사업 개선 방향으로 2013년에 주무부처, 경영평가단, 공공기관 임직원 등을 대상으로 실시한 의견수렴 결과를 제시하였다. 조사 결과, 응답자들은 자율권 확대사업을 통한 공공기관의 성과 향상 측면에는 대체로 공감하고 있으나, 운영에 필요한 실질적인 자율권 보장 수준은 여전히 미약하다고 판단하고 있었다.²²⁾ 자율권 확대사업에 참여하는 공공기관은 인력운영의 자율권을 가장 적극적으로 활용하는 것으로 나타났으며, 향후 더 많은 경영상의 자율권과 예산 자율권이 필요하다는 의견, 사업 선택의 자율성 등이 필요하다는 의견을 제시하였다.

두 번째 한계는 경영자율권 확대에 의한 성과를 평가하는 방식이 미흡하다는 점이다. 우선 공공기관이 제시한 성과목표가 추상적이므로 ‘우수한 성과’를 확인하기 어려우며,²³⁾ 따라서 성과목표의 설정 방식이나 보상체계를 보완하는 것이 필요하다²⁴⁾ 함이 제시되었다. 평가제도의 개선은 중장기관점에서의 전환, 평가지표의 합리성, 평가의 실효성 확보 필요성 등이 시급한 개선과제로 제시되었으며, 평가지표 산출 근거를 보다 객관화하고 투입(자율권 활용)과 산출(성과)의 연계를 평가할 수 있는 방법을 마련하는 것이 필요한 것으로 제시되었다.²⁵⁾

20) 『서울경제』, 「공공기관 경영자율권 확대 시범사업 “무늬만 자율” 목소리 높아」, 2010. 8. 4., <https://www.sedaily.com/NewsView/1HUBC1JHXE>, 검색일자: 2023. 11. 21.

21) 『신동아』, 「공기업 경영자율권 확대 실험 1년 ‘경영 성과는 합격, 평가 잣대는 보완 필요’」, 2011. 2. 25., <https://n.news.naver.com/mnews/article/262/0000004245?sid=101>, 검색일자: 2023. 11. 20.

22) 유재민, 「경영자율권 확대사업의 쟁점과 발전방향」, 『공공기관 Focus』, 2013년 6월호, 2013, pp. 1~22.

23) 『서울경제』, 「공공기관 경영자율권 확대 시범사업 “무늬만 자율” 목소리 높아」, 2010. 8. 4., <https://www.sedaily.com/NewsView/1HUBC1JHXE>, 검색일자: 2023. 11. 21.

24) 김지영, 「경영자율권 확대사업의 정책방향」, 『재정포럼』, 2011년 1월호, 2011, pp. 19~31.

25) 유재민, 「경영자율권 확대사업의 쟁점과 발전방향」, 『공공기관 Focus』, 2013년 6월호, 2013, pp. 1~22.

IV. 경영자율권 확대사업 사례분석

본 장에서는 경영자율화 확대사업의 정책효과를 실증적으로 분석하기 위하여 자율경영 평가제도가 평가대상 공기업의 계량화 가능한 경영성과 지표들에 미치는 효과를 분석한다. 분석을 위하여 자율권 확대사업이 시행되었던 2010~2013년을 기준으로 전후 6년씩을 포함하는 공기업 재무회계 패널 자료를 구축하였다. 코로나 19 재난상황에서의 이질적인 공기업 경영성과를 배제하기 위하여 분석기간을 2019년으로 한정하였다. 비록 경영자율권 확대사업은 1년 단위의 경영계약에 따라 「자율경영계획서 이행실적평가」를 수행하도록 되어 있지만, 자율권 확대에 따른 공기업 경영 행태의 변화가 시차를 두고 장기간에 걸쳐 공기업의 경영성과에 영향을 미칠 가능성을 고려하여 사업종료 이후의 기간을 포함하였다.

경영자율화 확대사업의 효과를 분석하기 위해서는 정책사업의 처치효과를 다른 설명요인들로부터 분리함이 필수적이다. 이러한 분석을 위한 연구설계로는 정책사업의 대상이 되었던 처치집단(Treatment Group)과 동질적인 통제집단(Control Group) 간 차이의 전후 관계를 비교하는 이중차분법(Difference in differences, DiD)을 이용하였다.

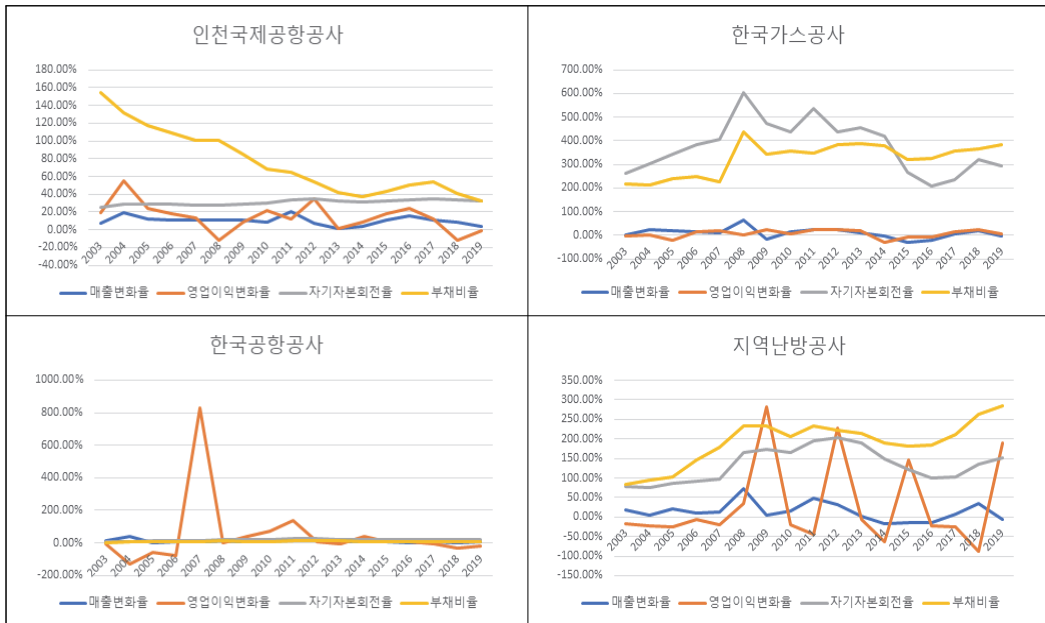
이중차분법을 이용하는 연구설계에서는 경영자율권 확대사업의 대상이 되었던 처치집단의 사업 전후의 경영성과의 차이와 확대사업 대상으로 선정되지 않은 통제집단의 동일시기 전·후간 차이를 비교함으로써, 정책이 실행되지 않았을 때 발생했을 결과변수의 차이를 구분한다. 이때 이중차분에 따른 정책효과의 식별을 위해서는 확대사업의 효과를 제외하면 상호 동질적인 두 집단은 동일시기 간 결과변수의 차이가 비슷한 추세를 보였을 것이라는, 즉 ‘평행추세’(parallel trend)의 가정이 충족되어야 한다.

1. 실증분석 전략

정책효과 분석을 위해 사용되는 이중차분법을 통한 경영자율권 확대사업의 인과적 효과 추정을 위해서는 - 사업효과를 제외하고는 - 매우 동질적인 경영 행태를 보이도록 적절한 통제집단을 선정하여 평행추세가정을 충족할 필요가 있다. 하지만 현실적으로 실험집단과 통제집단 간 관측 불가능한 특성이 존재함에 따라, 차선책으로 관측 가능한 특성의 유사성에 의존하여 통제집단을 선정하게 된다. 본 연구에서는 [그림 IV-1]과 같이 성장률, 자본구조, 이익률은 물론, 소속 산업과 생산되는 공공서비스 등 다양한 측면에서 상이함을 보이는 공기업의 특성을 감안하여 처치군과 대조군을 설정할 필요가 있다.

[그림 IV-1] 공기업 간 경영 행태 비교

(단위: %)



자료: 저자 작성

한편 이러한 이중차분법에 의한 분석은 사업대상 공기업 전체의 평균적인 처치효과(Average Treatment Effect)를 추정하지만, 개별 공기업 단위에 미치는 효과를 파악해내기 어렵다는 한계를 갖는다. 이뿐만 아니라 처치군으로 설정되는 경영자율화 사업 대상 공기업들이 민간과 경쟁하는 기관들 또는 민영화 예정기관에서 선정되었

음을 감안하면(김지영·허경선, 2010; 유재민, 2013), 처치군들의 경영행태 변화의 설명으로 선택편향(selection bias)의 효과를 배제하기 어려울 수 있다.

이러한 연구설계의 위험요인들을 감안하여 본 연구에서는 이중차분법을 통한 분석을 공기업군 전체표본(full sample)과 여객 및 관광산업(인천국제공항공사, 한국공항공사)와 에너지 산업(한국가스공사, 지역난방공사) 등으로 구분된 분할표본(partitioned sample)으로 나누어 분석함으로써 결과의 강건성을 확인하고자 한다.

2. 분석대상 공기업

2009년 12월 최초로 시범사업 공모를 시작한 경영자율권 확대사업에는 2010년도에는 네 개 기관(인천국제공항공사, 한국가스공사, 지역난방공사, 기업은행)이 선정되었고, 2011년에는 두 개 기관(한국공항공사, 산업은행)이 추가되었다. 하지만 금융기업의 특성상 다른 공공서비스를 생산하는 공기업과의 경영성과의 측정과 평가 상 근본적 차이가 있을 것으로 추정하여, 본 연구에서는 기업은행과 산업은행은 분석대상에서 제외하였다. 또한 부산항만공사가 시범사업 마지막 해인 2013년에 사업대상으로 포함되었지만, 그 이후 사업이 지속되지 않았음을 고려하여 분석대상에 포함하지 않았다.

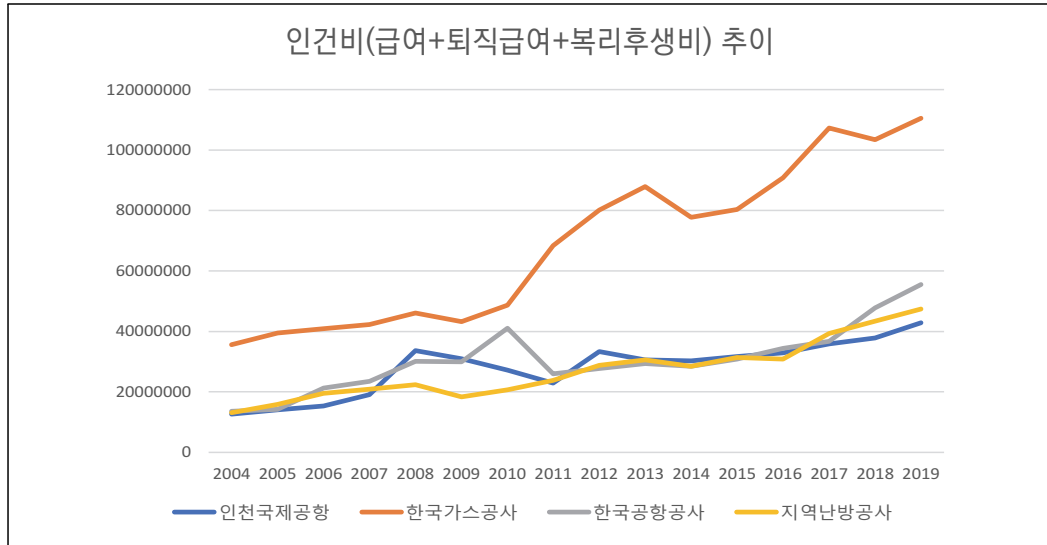
사업의 시행에 따라 행사 가능한 경영자율권은 (1) 해외사업 및 신규사업 추진을 위한 “인력 증원” (2) 총 정원 내에서의 “조직 운영 자율권” 그리고 (3) 초과이익 또는 원가절감을 활용한 “인센티브” 제공 등을 포함한다. 자율권 사업에 영향을 받는 이러한 공기업 경영행태 변수들 중 “조직 운영 자율권”은 재무성과를 통하여 직접 관찰이 불가능하므로, 본 연구에서는 사업대상 공기업들의 인력 증감과 재무적 이익 또는 원가관리를 반영하는 변수들을 활용하여 사업의 효과를 가늠하고자 한다.

분석에 사용되는 공기업 재무제표 데이터는 2010년도까지의 기간 동안은 한국기업회계기준(K-GAAP)에 기반하여 작성된 각 기업별 재무제표에서 2011년도 이후 기간은 한국채택 국제회계기준(IFRS)에 따라 작성된 재무제표에서 추출하였다. 여기서 K-GAAP과 IFRS는 각각 개별재무제표와 연결재무제표를 기본 재무제표로 요구하고 있음을 감안하면 시계열 간 재무수치의 비교는 주의를 요하게 된다. 사업

전후 기간의 재무제표 수치들이 상이한 회계기준에 기반하고 있음에 따라, 본 연구에서는 수치들의 양(level)을 직접 비교하는 대신 재무제표 항목들 간의 관계를 표현하는 비율(ratio) 변수들을 사용하고자 한다.

[그림 IV-2] 공기업별 인건비 추이

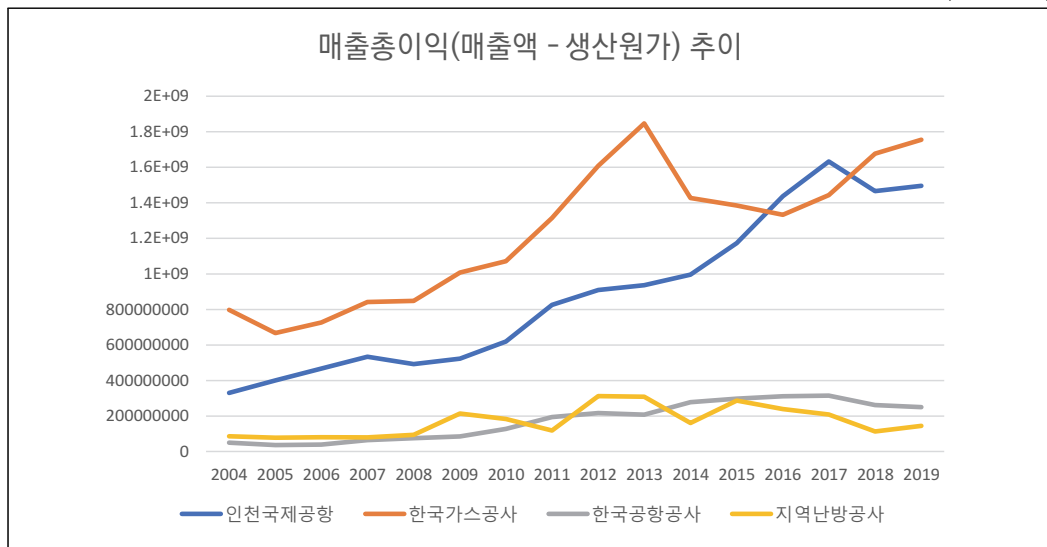
(단위: 천원)



자료: 저자 작성

[그림 IV-3] 공기업별 매출총이익 추이

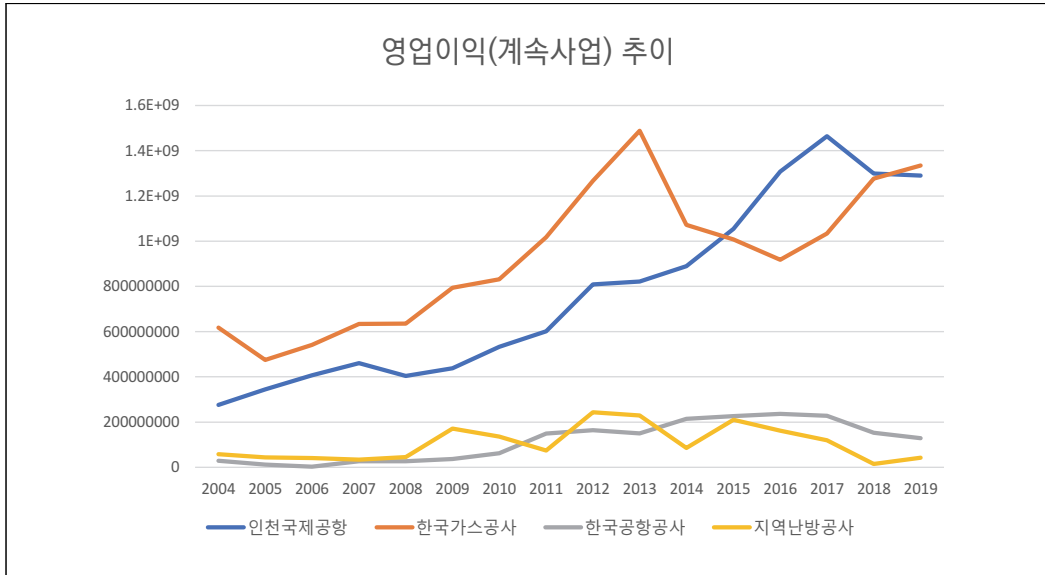
(단위: 천원)



자료: 저자 작성

[그림 IV-4] 공기업별 영업이익 추이

(단위: 천원)



자료: 저자 작성

3. 분석모형

본 연구에서는 경영자율권 행사에 따른 효과를 추정하기 위하여 세 가지 경영성과 지표를 결과변수로 사용한다. 먼저 공기업이 자산을 사용하여 얻은 순이익의 효율성을 나타내는 자산수익률(Return on Asset, ROA)을 첫 번째 결과변수로 사용한다. 자산수익률은 “당기순이익을 당해연도 기초자산으로 나누어 계산”한다. 한편, 자율권 행사를 통한 인력 운영과 예산 운영의 효율성 증가를 나타내기 위해, 두 번째 결과변수는 “인건비 1천원당 매출액(천원)”으로 계산되는 공기업의 노동생산성(Labor Productivity)으로 하였다. 세 번째 결과변수로는 “매출액에서 생산원가를 차감한 매출총이익이 매출액에서 차지하는 비율”을 뜻하는 매출총이익률(Gross Margin Ratio)을 사용하여 자율성 확대에 따른 원가관리 효율성 제고 정도를 가늠하고자 한다.

먼저 이중차분법을 통한 추정에서는 경영자율권 확대사업 대상으로 선정되는 시기가 상이함을 감안하여 다음의 모형을 이용하고자 한다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \gamma_i + \delta_t + \beta_1(T_i \times P_t) + \sum x_{it} + u_{it}$$

여기서 γ_i 는 개별기업 고정효과(firm fixed effects)를, δ_t 는 연도별 시간 고정효과(year fixed effects)를 나타낸다. 이들 중 연도별 시간 고정효과는, 긴 시계열을 포함하는 본 연구표본에서 2008-2009년 금융위기 시 공기업들에 전반적으로 영향을 미치는 특수한 경제상황 등의 혼동효과(confounding effects)를 통제하기 위해서도 요구된다. 이처럼 개별기업 고정효과와 연도별 시간 고정효과가 모형에 더해짐에 따라 처치그룹과 사업이후시기를 나타내는 더미변수인 T(Treated Group)와 P(Post period)의 교차항 외에 각각의 독립항은 포함될 필요가 없다.²⁶⁾

비록 이러한 이중차분법 모형에서는 경영권 확대사업 시행에 따른 효과가 장기간에 걸쳐 지속됨은 가정하고 있지만, 시범사업의 종료와 함께 자율권 확대 경영행태가 즉각적으로 중단되고 시행 이전의 상태로 돌아갔을 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 위의 이중차분법 모형을 다음과 같이 수정하여 사업시행 기간만을 따로 고려하여 효과를 추정하는 시도도 병행하고자 한다.

$$Y_{it} = \beta_0 + \gamma_i + \delta_t + \beta_1(T_i \times P_1) + \beta_2(T_i \times P_2) + \beta_3(T_i \times P_3) + \beta_4(T_i \times P_4) + \sum x_{it} + u_{it}$$

모형에 포함되는 통제변수들로는 결과변수인 경영성과 요인들을 설명할 수 있는 변수들, 예를 들어 기업의 단기 재정여력 및 채무상환 능력을 나타내는 유동성비율(Liquidity ratio), 현금보유량, 기업활동에서의 자산활용의 효율성을 나타내는 총자산회전율(Asset Turnover ratio), 부채비율 및 매출액증가율 등이 있다. 이뿐만 아니라 매출액 인식 이후 미수금으로 처리되었지만 실제 영업현금으로 이어지지 않아 경영활동에 재무적 제약을 가하는 경우를 고려하여, 매출액 대비 현금흐름 비율(cash flow to sales ratio)을 통제하였다.²⁷⁾ 이러한 통제변수들 중 유동성비율 current는 유동자산과 유동부채 간 비율로 계산되어 단기 재무여력을 나타내고, 현

26) 이 교차항은 실증분석에서 POST라는 처치변수를 의미한다.

27) 한 예로 “요율 규제 산업” 회계기준안에서 허용하는 미수금 회계처리에 따라 한국가스공사의 미수금은 2012년 기준 6조원에 달했다. 이러한 회계상 이익은 실제 현금흐름으로 이어지는 시기가 지연됨에 따라 재무적 부담이 되었다. 『서울경제』, 「가스공사 미수금 회계처리 논란 톺아보기」, 2023. 3. 4., <https://www.secdaily.com/NewsView/29MWA0CUPA>, 검색일자: 2023. 12. 15.

금보유량 cash_holding은 기업보유 현금성 자산의 전체 자산에서의 비율로 계산되었다. 총자산회전율 asst_turn은 당기 매출액과 평균 총자산의 비율로 계산되고, 부채비율 debt_ratio는 총자산 대비 총부채의 비율로 계산하였다. 그리고 매출액 대비 영업현금흐름 비율 ocf_sales는 당기 영업현금흐름과 매출 간의 비율로 계산하였다.

4. 표본 설정과 분석 결과

〈표 IV-1〉은 본 실증분석에 포함된 공기업들이 경영자율권 확대사업에 선정된 처치그룹과 선정되지 않은 나머지 공기업들인 통제그룹이 각각 전체표본과 산업별 분할표본에 어떻게 소속되는지 나타낸다. 여기서의 산업 분류는 한국표준산업분류를 따르는 것은 아니며, 자율권 확대사업 대상인 네 개 공기업을 유사도에 따라 두 그룹으로 구분 편의를 위하여 설정되었다.

〈표 IV-1〉 전체표본 및 산업별 분할표본에 포함된 공기업

기관명	자율권 확대사업	여객 및 관광산업	에너지산업
한국공항공사	●	○	X
인천국제공항공사	●	○	X
울산항만공사	X	○	X
인천항만공사	X	○	X
제주국제자유도시개발센터	X	○	X
한국관광공사	X	○	X
한국마사회	X	○	X
한국철도공사	X	○	X
지역난방공사	●	X	○
한국가스공사	●	X	○
한국남동발전	X	X	○
한국남부발전	X	X	○
한국동서발전	X	X	○
한국서부발전	X	X	○
한국석유공사	X	X	○
한국수력원자력	X	X	○
한국수자원공사	X	X	○
한국전력	X	X	○

〈표 IV-1〉의 계속

기관명	자율권 확대사업	여객 및 관광산업	에너지산업
한국중부발전	X	X	○
대한석탄공사	X	X	○
한국조폐공사	X	X	X
한국방송통신진흥공사	X	X	X
한국감정원	X	X	X

자료: 저자 작성

본 실증분석에서는 위와 같은 23개 공기업들의 2003~2019년 기간의 전체샘플 중 결측치를 제외한 360개 관측치에 의존하고 있으며, 이들의 기초통계량은 〈표 IV-2〉와 같다.

〈표 IV-2〉 기초통계량

변수	N	평균	표준편차	p25	p50	p75
roa	360	2,572	24,072	0,006	0,022	0,044
labor_prod	360	103,456	111,090	20,578	52,883	175,789
gross_margin ratio	360	0,192	0,225	0,056	0,123	0,303
current	360	1,969	2,083	0,774	1,150	2,656
cash_holding	360	0,045	0,119	0,005	0,014	0,040
asst_turn	360	22,757	226,710	0,189	0,420	0,698
growth	360	0,091	0,269	-0,006	0,061	0,129
ocf_sales	360	0,166	0,216	0,052	0,143	0,265
debt_ratio	360	0,496	0,401	0,262	0,452	0,614

자료: 저자 작성

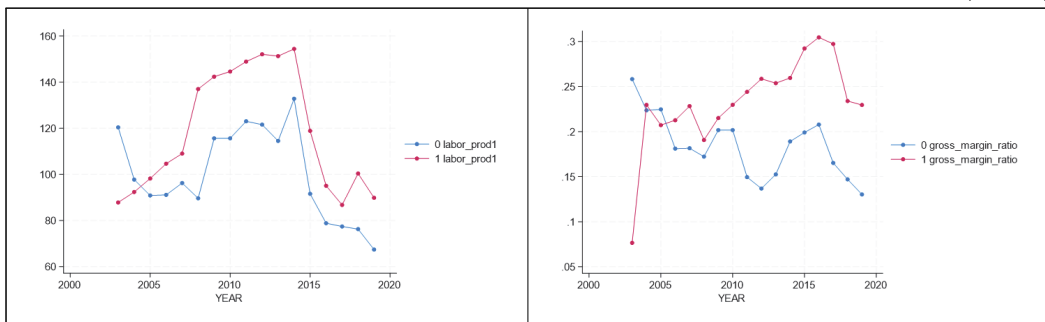
ROA, Labor Productivity, 또는 ASST_TURN 변수들의 경우, 변수들은 평균이 중간값보다 눈에 띄게 큰, 심각한 양(+)의 치우침(right-skewed)을 보이는 분포를 띠며, 극단치(outlier)가 포함되어 있을 우려가 있다. 따라서 다음의 분석에서는 신뢰성 있는 OLS 추정을 위해 극단치를 상하한 1% 수준에서 윈저화(winsorization)한 값을 이용하도록 한다.

이중차분법을 이용하여 인과관계 분석을 시도할 때는 평행추세가정의 충족 여부를 먼저 확인할 필요가 있다. 따라서 경영자율권 사업에서 주목하고 있는 (1) 인력 관리의 자율성과 (2) 원가절감을 통한 이익률 개선의 추세가 처치그룹과 통제그룹

간 유사한 모습을 보이는지를 시각적으로 비교하였다. [그림 IV-5]에서 사업시행 시기(2010~2014년) 동안의 노동생산성은 통제그룹(labor_prod1=0)과 처치그룹(labor_prod1=1) 간 비교적 유사한 추세가 나타나지만, 매출총이익률(gross_margin_ratio)은 사뭇 다른 추세가 나타난다. 이처럼 평행추세가정의 충족 여부가 불확실한 상황을 감안하여 본 이중차분법 분석의 결과 해석에 주의를 기울일 필요가 있을 것이다.

[그림 IV-5] 노동생산성(원)과 매출총이익률의 추세

(단위: %)



자료: 저자 작성

그럼에도 불구하고 평행추세 요건이 충족됨을 가정한 상태에서, 본 연구의 이중차분법 기본모형을 OLS 추정된 결과를 <표 IV-3>에 정리하였다. 먼저 ROA를 결과 변수로 사용한 모델에서는 경영자율권 확대사업의 효과를 나타내는 처치변수(POST)의 추정값이 통계적으로 유의하지 않은 수준으로 나타났다. 비록 노동생산성(Labor Productivity) 모델에서는 보다 자율적인 인력자원 활용에 따라 생산성 증진을 암시하는 양(+)의 값을 보이는 하였지만, 여전히 통계적으로 유의한 수준에는 미치지 못하였다. 반면 경영자율권 확대가 영업이익률 개선으로 이어졌을 수 있음을 의미하는 매출총이익률에서는 POST의 추정값이 통계적으로 유의미한 양(+)의 부호를 띠고 있다. 이는 경영자율권 확대가 해당 공기업들의 전반적인 경영성과의 증가로 이어지는 않았지만, 특정 자원의 활용, 예를 들어 인력자원의 활용이나 원가관리를 통한 수익률 증대로는 이어졌을 수 있음으로 해석될 여지를 보인다.

〈표 IV-3〉 경영자율권 확대와 경영성과

VARIABLES	(1) ROA	(2) Labor Prod	(3) Gross Margin
post	0.953 (0.365)	17.94 (1.614)	0.0487** (2.188)
current	-0.0022 (-0.006)	-1.001 (-0.650)	0.0018 (0.597)
cash_holding	-25.29 (-1.124)	156.4 (1.635)	-0.103 (-0.537)
asst_turn	0.0989*** (29.14)	-0.0179 (-1.241)	0.0000 (0.775)
growth	-7.010*** (-3.247)	9.268 (1.010)	0.0097 (0.527)
debt_ratio	-0.267 (-0.056)	-13.34 (-0.655)	-0.0778* (-1.906)
ocf_sales	-0.270 (-0.065)	-7.101 (-0.401)	0.160*** (4.513)
Constant	-2.405 (-0.702)	103.7*** (7.110)	0.194*** (6.661)
Firm Fixed Effects	Yes	Yes	Yes
Year Fixed Effects	Yes	Yes	Yes
Observations	360	360	360
Adj. R-squared	0.8549	0.8768	0.8799

주: 1. 괄호 안의 수치는 t-value임
 2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 그리고 1% 수준의 통계적 유의성을 뜻함
 3. 변수정의: post= 경영권확대사업 대상 기관의 확대사업 이후 기간을 뜻하는 더미변수, current= 유동자산/유동부채, cash_holding= 현금및현금등가물/총자산, asst_turn= 매출액/(기초자산과 기말자산 평균), growth= 매출액 성장률, debt_ratio= 부채비율 (총부채/총자산), ocf_sales= 영업현금흐름/매출액, Firm Fixed Effects= 기업고정효과, Year Fixed Effects= 시간고정효과

자료: 저자 작성

한편 사업효과의 시기적 분포를 드러낼 수 있는 변형된 이중차분법 모형이 추정된 결과는 〈표 IV-4〉와 같다. 여기서 P1은 사업시행 1년차(즉 사업 첫해), P2는 사업시행 2년차, P3는 사업시행 3년차, P4는 사업시행 4년차를 각각 뜻한다. P5는 사업시행 후 5년차 이후를 포함하는 지표변수이다.

〈표 IV-4〉 경영자율권 확대 이후 연도별 경영성과

VARIABLES	(1) ROA	(2) Labor Prod	(3) Gross Margin
P1	0.381 (0.073)	17.32 (0.774)	0.0503 (1.123)
P2	0.574 (0.107)	22.68 (0.999)	0.0422 (0.928)
P3	1.555 (0.291)	26.51 (1.169)	0.0635 (1.397)
P4	1.025 (0.192)	26.99 (1.188)	0.0663 (1.457)
P5	1.021 (0.340)	14.00 (1.097)	0.0436* (1.708)
current	-0.0031 (-0.009)	-1.139 (-0.731)	0.0017 (0.528)
cash_holding	-25.33 (-1.116)	161.0* (1.670)	-0.0975 (-0.505)
asst_turn	0.0989*** (28.91)	-0.0184 (-1.268)	0.0000 (0.752)
growth	-7.032*** (-3.232)	9.148 (0.989)	0.0093 (0.504)
debt_ratio	-0.208 (-0.043)	-14.52 (-0.702)	-0.0789* (-1.906)
ocf_sales	-0.221 (-0.0525)	-7.255 (-0.406)	0.160*** (4.485)
Constant	-2.435 (-0.702)	104.4*** (7.082)	0.195*** (6.611)
Firm Fixed Effects	Yes	Yes	Yes
Year Fixed Effects	Yes	Yes	Yes
Observations	360	360	360
Adj. R-squared	0.8531	0.8755	0.8785

주: 1. 괄호 안의 수치는 t-value임

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 그리고 1% 수준의 통계적 유의성을 뜻함

3. 변수정의: post= 경영권확대사업 대상 기관의 확대사업 이후 기간을 뜻하는 더미변수, current= 유동자산/유동부채, cash_holding= 현금및현금등가물/총자산, asst_turn= 매출액/(기초자산과 기말자산 평균), growth= 매출액 성장률, debt_ratio= 부채비율 (총부채/총자산), ocf_sales= 영업현금흐름/매출액, Firm Fixed Effects= 기업고정효과, Year Fixed Effects= 시간고정효과

자료: 저자 작성

이러한 연도별 사업효과를 나타내는 지표변수들의 추정치는 사업효과가 미치는 시기의 비일관성을 나타내고 있다. <표 IV-4>의 결과에 따르면, 연도별 처치효과는 사업 시행기간 동안(P1-P5) 지속적으로 ROA에 통계적으로 유의미하지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 마찬가지로 Labor Productivity 또한 사업 시행기간 동안 노동생산성 향상의 효과가 통계적으로 유의하지 않았던 것으로 보인다. 이와는 반대로 Gross Margin Ratio의 결과는 원가 절감에 대한 인센티브가 부여된 경영자율권 확대효과가 사업종료 이후 기간(P5)에 집중되었던 것을 뜻하고 있다. 이는 <표 IV-3>에서 나타난 경영자율권 확대 이후 시기의 매출총이익률의 개선효과가 실제로 경영자율권 확대에 따른 것인지, 아니면 본 실증분석에서 통제하지 못한 다른 요인에 의한 것인지 불분명하게 한다.

이러한 비일관된 처치효과의 추정치들은 규모, 산업 특성, 수익구조 등 다양한 측면에서 상이한 공기업들을 동질적인 처치집단과 통제집단으로 설정하지 못함에 따라 이중차분법에서 요구되는 ‘평행추세’를 충족하지 못했기 때문일 수 있다.

따라서 염려를 완화하기 위하여, 경영자율권 확대사업 대상인 한국공항공사와 인천국제공항공사와 상대적으로 유사한 여객 및 관광 관련 산업을 영위하는 공기업들로 이루어진 분할표본과, 지역난방공사와 한국가스공사와 상대적으로 유사한 공기업들로 이루어진 분할표본을 각각 이용하여 <표 IV-3>에 정리된 경영권 확대사업의 평균처치효과와 <표 IV-4>에 정리된 연도별 효과를 동일한 이중차분법 분석을 통해 추정하였다. 분할표본들에 포함된 공기업들은 <표 IV-1>에 정리되었다.

<표 IV-5>와 <표 IV-6>에 정리한 산업별 분할표본을 이용한 이중차분법 분석의 결과는 경영자율권 확대사업의 처치효과가 에너지 관련 공기업(지역난방공사와 한국가스공사)에서 사업 시행기간 내 노동생산성 향상에 관하여만 비교적 일관되게 나타나고 있음을 나타낸다.

〈표 IV-5〉 여객 및 관광산업 공기업 분석

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	ROA	Labor Prod	Gross Margin	ROA	Labor Prod	Gross Margin
post	2.370 (0.364)	12.06*** (4.359)	0.0849** (2.356)			
P1				2.101 (0.165)	3.665 (0.706)	0.0421 (0.602)
P2				3.894 (0.301)	16.62*** (3.142)	0.0493 (0.692)
P3				2.925 (0.225)	6.340 (1.195)	0.0758 (1.061)
P4				1.302 (0.0993)	9.490* (1.773)	0.110 (1.531)
P5				2.197 (0.288)	14.57*** (4.675)	0.0996** (2.373)
current	-0.291 (-0.294)	0.795* (1.895)	-0.0081 (-1.476)	-0.297 (-0.285)	0.967** (2.273)	-0.0075 (-1.308)
cash_holding	-47.45 (-0.864)	87.26*** (3.745)	-0.893*** (-2.943)	-47.69 (-0.848)	84.72*** (3.690)	-0.893*** (-2.887)
asst_turn	0.103*** (13.88)	-0.0096*** (-3.045)	0.0001*** (3.328)	0.103*** (13.48)	-0.009*** (-2.882)	0.0001*** (3.316)
growth	-15.09** (-2.584)	-0.157 (-0.0632)	-0.0115 (-0.357)	-15.04** (-2.501)	-0.571 (-0.232)	-0.0151 (-0.457)
debt_ratio	-17.01 (-1.214)	4.491 (0.755)	0.0785 (1.013)	-17.21 (-1.190)	5.534 (0.937)	0.0881 (1.108)
ocf_sales	-7.342 (-0.517)	-9.431 (-1.564)	0.164** (2.090)	-7.847 (-0.522)	-8.826 (-1.437)	0.185** (2.239)
Constant	-8.261 (-0.763)	23.96*** (5.214)	0.0999* (1.669)	-8.105 (-0.725)	23.22*** (5.089)	0.0928 (1.511)
Firm Fixed Effects	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Year Fixed Effects	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	124	124	124	124	124	124
Adj. R-squared	0.8626	0.8605	0.8542	0.8565	0.8652	0.8494

주: 1. 괄호 안의 수치는 t-value임

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 그리고 1% 수준의 통계적 유의성을 뜻함

3. 변수정의: post= 경영권확대사업 대상 기관의 확대사업 이후 기간을 뜻하는 더미변수, current= 유동자산/유동부채, cash_holding= 현금및현금등가물/총자산, asst_turn= 매출액/(기초자산과 기말자산 평균), growth= 매출액 성장률, debt_ratio= 부채비율 (총부채/총자산), ocf_sales= 영업현금흐름/매출액, Firm Fixed Effects= 기업고정효과, Year Fixed Effects= 시간고정효과

자료: 저자 작성

〈표 IV-5〉의 칼럼 (1)-(3)에서는 여객 및 관광 관련 산업 공기업에서 자율권 확대 사업의 평균처리효과가 노동생산성과 매출총이익률에서 나타남을 의미하는 결과가 나타난다. 칼럼 (5)에서는 이러한 노동생산성 증대가 경영자율권 확대사업 기간 내(P2, P4)와 종료 이후(P5) 모두 발견됨을 나타내지만, 칼럼 (6)의 결과는 매출총이익률 개선이 사업 종료 이후 시기에서만 나타남을 뜻하고 있다.

〈표 IV-6〉 에너지 관련 산업 공기업 분석

VARIABLES	(1) ROA	(2) Labor Prod	(3) Gross Margin	(4) ROA	(5) Labor Prod	(6) Gross Margin
post	-0.0128 (-1.180)	43.63*** (2,612)	-0.0182 (-0.708)			
P1				-0.0051 (-0.233)	55.64 (1,650)	0.0232 (0.449)
P2				-0.0015 (-0.068)	56.05 (1,652)	-0.0008 (-0.016)
P3				0.0120 (0.551)	70.77** (2,099)	0.0376 (0.728)
P4				-0.0052 (-0.238)	67.82** (2,006)	0.0009 (0.018)
P5				-0.0229* (-1.857)	28.91 (1,520)	-0.0447 (-1.533)
current	0.0036* (1.817)	-1.516 (-0.498)	0.0212*** (4,519)	0.0035* (1.781)	-1.636 (-0.534)	0.0211*** (4,503)
cash_holding	0.386*** (2,987)	-37.91 (-0.190)	0.700** (2,284)	0.412*** (3,160)	-0.152 (-0.001)	0.764** (2,474)
asst_turn	0.00454 (0.253)	205.5*** (7,445)	-0.0108 (-0.254)	0.00533 (0.296)	206.0*** (7,425)	-0.0084 (-0.197)
growth	0.0181** (2.132)	-0.0616 (-0.005)	0.0472** (2.342)	0.0171** (2.002)	-1.294 (-0.098)	0.0447** (2.205)
debt_ratio	-0.0888*** (-3.709)	45.50 (1,233)	-0.0949* (-1,672)	-0.0970*** (-3,947)	34.33 (0.905)	-0.117** (-2,020)
ocf_sales	0.0365* (1.778)	24.53 (0,776)	0.230*** (4,730)	0.0378* (1,834)	25.74 (0,809)	0.234*** (4,793)
Constant	0.0538*** (2,972)	47.07* (1,687)	0.112** (2,598)	0.0568*** (3,110)	51.50* (1,828)	0.120*** (2,769)
Firm Fixed Effects	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Year Fixed Effects	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	204	204	204	204	204	204
Adj. R-squared	0.7476	0.8809	0.7466	0.7468	0.8801	0.7467

주: 1. 괄호 안의 수치는 t-value임

2. *, **, ***는 각각 10%, 5%, 그리고 1% 수준의 통계적 유의성을 뜻함

3. 변수정의: post= 경영권확대사업 대상 기관의 확대사업 이후 기간을 뜻하는 더미변수, current= 유동자산/유동부채, cash_holding= 현금및현금등가물/총자산, asst_turn= 매출액/(기초자산과 기말자산 평균), growth= 매출액 성장률, debt_ratio= 부채비율 (총부채/총자산), ocf_sales= 영업현금흐름/매출액, Firm Fixed Effects= 기업고정효과, Year Fixed Effects= 시간고정효과

자료: 저자 작성

반면 에너지 관련 공기업들을 분석한 <표 IV-6> 칼럼 (1)-(3)에서는 경영자율권 확대사업의 효과가 인력관리의 자율성 부여에 따른 노동생산성 증진효과(칼럼 2)에서 두드러지게 나타나고, ROA나 이익률 차원에서의 효과는 크게 부각되지 않음을 제시하였다. 또한 칼럼 (5)에서는 이러한 노동생산성 증진의 효과가 사업 시행 이후 시기인 P3와 P4에서 나타나고, 사업 종료 이후인 P5에서는 사라짐이 나타난다. 한편 보다 노동집약적이어서 매출총이익 결정에 인건비의 비중이 상대적으로 큰 <표 IV-5>의 여객 및 관광산업의 공기업들과 달리, 칼럼 (3)과 (6)의 에너지 공기업들에는 경영권 확대가 유의미한 매출총이익률 개선으로 이어지지 않았음이 나타난다.

5. 소결

지금까지 살펴본 이중차분법 분석의 결과들을 종합하면 다음과 같다. 먼저 경영자율권 확대사업에서 부여하고 있는 (1) 인력 운영의 자율성을 통한 노동생산성 제고 (2) 원가 절감을 위한 인센티브 부여를 위한 예산 운영의 자율성 그리고 (3) 조직 운영의 자율성 부여를 통한 전반적인 경영성과의 제고는 사업대상 공기업들에서 일관된 결과가 나타나지는 않는다. 경영권 확대사업의 평균처치효과와 연도별 효과를 보여주는 <표 IV-3>과 <표 IV-4>에서는 사업효과가 매출총이익률 개선에서 유의미하게 나타나고 있지만, 평균처치효과가 주로 사업 종료 이후 시기(P5)를 반영한다는 점을 고려하면, 이익률 개선이 경영자율권 확대의 결과임을 나타내는 실증결과로 간주하기는 어렵다고 여겨진다. 이는 경영자율권 사업제도상에서 허용되던 자율성이 경영 전반에 걸친 실질적인 자율권이 아니라, 지정된 자원(인력)의 활용을 제한된 범위 내에서만 자율적으로 활용하도록 허용한 것에서 기인했을 수도 있을 것이다.

다만 본 연구의 실증분석에서는 자율권 부여에 따른 경영 행태의 변화가 점진적으로 시차를 두고 발생하여, 사업 종료 이후의 시기(P5)에 서서히 나타났을 수 있음을 배제하지는 못하였다. 이처럼 사업효과가 나타나기까지 시차가 있을 수 있음을 고려하면, 상대적으로 노동집약적인 여객 및 관광산업 공기업들에서는 인력관리의 자율성이 부여되는 경영권 확대 사업을 통하여 노동생산성이 증진되었고, 이

에 따라 전반적인 서비스생산비용의 감소, 즉 매출총이익률의 개선이 이루어졌을 수 있다는 해석도 가능할 것으로 보인다. 즉 원가 절감을 통한 초과이익 발생 시 인센티브가 지급되는 경영자율권 확대사업의 구조하에서 (단기적이거나) 일부 서비스업 공기업에서는 노동생산성의 제고를 이룰 수 있었다고 볼 여지도 있다는 것이다.

V. 심층면접조사 및 분석

공공기관 관리제도와 주요 정책들에 대한 평가의견을 확인하기 위해 정책 및 제도의 필요성에 대한 기존 연구결과에 따르면, 공공기관 구성원들은 정원관리(증원심사)제도와 총액인건비제도가 경영효율성 제고에는 어느 정도 기여하는 것으로 보고 있으나, 자율경영과 책임경영 강화에는 다소 부정적이나 유보적인 입장인 것으로 관찰되고 있다(박한준·하세정, 2018). 흥미로운 것은 자율경영과 책임경영을 실현할 수 있는 기반이 되어야 하는 경영실적 평가제도에 대해, 공공기관 구성원들은 다른 관리제도들에 비해 크게 기여하지 못하는 것으로 인식하고 있다. 경영실적 평가제도는 자율경영의 성과를 점검하고 사후적 경영성과의 책임을 강조하는 취지로 도입했음에도 불구하고, 공공기관 내부 구성원들은 자율경영과 책임경영 실현에는 미흡했던 제도로 인식하고 있는 것이다(박한준·하세정, 2018).

〈표 V-1〉 공공기관 관리제도에 대한 평가적 의견

(단위: 점)

제도명	필요성	공공성 제고	경영효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
경영공시제도	5.3	5.3	4.6	4.3	5.0
기능조정	5.0	4.7	4.6	3.8	4.2
정원관리(증원심사)제도	4.7	4.4	4.4	3.3	3.8
경영실적평가제도	4.2	4.1	3.9	3.1	3.8
총액인건비제도	4.1	4.0	4.1	3.2	3.6

주: 점수산출 방식은 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통)

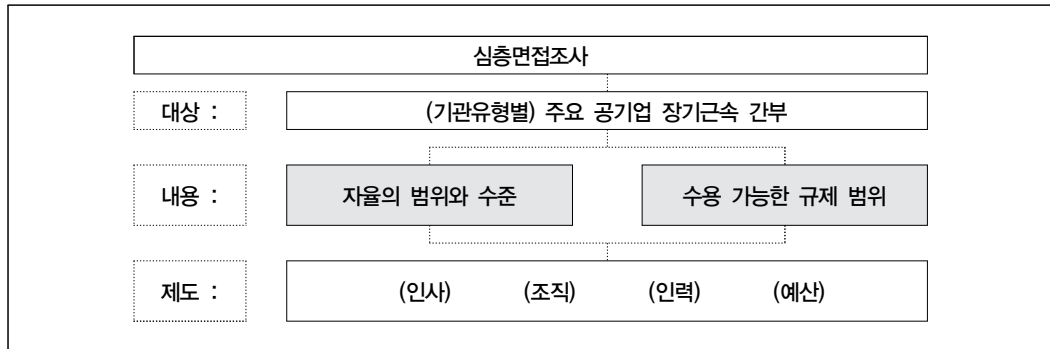
자료: 박한준·하세정(2018), p. 8

1. 면접조사 개요

본 연구에서는 공공기관 경영의 자율과 책임의 범위와 수준에 대한 관념적인 논의를 구체화하고자 한다. 이를 위해서 주요 공기업에 장기간 근무하면서 해당 업무 수행경험이 많은 간부들을 대상으로 포커스그룹 인터뷰를 실시하였다. 임원인

사, 인력, 조직, 예산에 대한 의사결정과정에서의 자율의 범위를 규정할 수 있는 기준, 공공기관이 수용할 수 있는 공공성 확보를 위한 정부의 규제 및 모니터링 범위 등에 대해 심층면접조사를 수행하였다.

〈표 V-2〉 심층면접조사 계획



자료: 저자 작성

경영자율권 사업에 참여한 기관 및 경영자율권 사업에는 참여하지 않았으나 기관유형이 공기업에 해당하는 대형 공공기관에서 해당 사업을 담당하였거나, 경영평가 및 인력, 예산, 조직 업무를 담당하는 기획부서에서 장기 근무한 전·현직 고위 간부급 인사를 대상으로 실시하였다. 우선 경영자율권 사업에 참여하였던 기관 중 네 개 기관을 선정하였으며, 해당 사업에는 참여하지 않았으나 공기업으로 분류되는 두 개 기관도 포함하여 총 여섯 개 기관을 대상으로 심층면접조사를 하였다.

경영자율권 사업에 참여했던 기관의 전·현직 간부들에게는 경영자율권 사업의 성과와 한계, 자율성의 수준, 자율권사업 참여와 평가 방식, 인센티브에 대해서 선택적으로 질의하였으며, 미참여기관을 포함하여 전 기관에게는 공공기관이 필요한 자율성의 내용과 이를 확보하기 위해 정부 및 국민의 눈높이에서 수용 가능한 통제와 모니터링 방식에 대해서 질문하였다.

2. 경영자율권 사업에 대한 평가

모든 인터뷰 대상자들은 과거 한시적으로 시행되었던 경영자율권 사업 도입과 시행에 대해 인지하고 있었으며, 당시 참여기관의 전·현직 간부들은 일반적으로

는 긍정적으로 평가하고 있었다.

경영자율권 사업은 시행 당시 시장형 공기업들의 자율경영을 통해 공공기관의 한계적 성장을 극복하기 위한 제도로 도입되었는데, 실제로는 민영화 대상으로 논의가 진행되었던 기관들이 대상으로 포함되어 시행되었다. 공공기관 경영평가와 별도로 자율권 사업대상 기관들에 대해서는 자율경영 평가지표를 선정하여 성과를 점검하였으며, 그 결과에 따라 추가 성과급을 지급받는 등 혜택이 있어 해당 사업에 참여한 경험은 긍정적으로 평가하였다. 특히 사업 확장기에 있었던 기관들은 내부적으로 해외 진출 확대 및 사업다각화 요구가 급격하게 강화되고 있었던 시기와 겹쳐, 경영자율권 사업을 매우 긍정적으로 평가한 것으로 관찰되었다.

이러한 긍정적 평가는 앞서 언급한 바와 같이 성과목표 달성 시 성과급 50%를 추가 지급한 금전적 인센티브 효과의 영향이 가장 큰 것으로 판단된다. 경영자율권 사업 참여기관들은 자율경영평가의 성과목표가 도전적으로 설정되었음에도 불구하고, 목표 달성을 위한 동기 부여가 명확하였기 때문에, 대체적으로 성과를 실현한 것으로 나타났다. 즉 경영자율권 사업은 명확한 인센티브로 사업성과 제고를 위한 적극적 행태를 유도한 것으로 평가할 수 있다. 기관장뿐만 아니라 내부 구성원들이 대체적으로 만족했던 것을 확인할 수 있었다.

다만 당시 참여 기관들이 우수한 성과를 낼 수 있었던 것이 경영자율권 사업 참여로 확대한 자율권과 투입자원 활용의 유연성 때문인지, 당시 저유가 등 우호적인 세계경제 환경 때문인지에 대해서 면접조사를 통해 확인하는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 경영자율권 사업에 참여한 기관들이 무엇보다도 성과에 명확한 보상이 이루어졌던 점, 경영자율권 사업에 참여하지 못했던 다른 공공기관들의 참여 관심이 매우 컸다는 점 등 긍정적으로 평가한 조사결과는 당시 참여기관들의 경영성과에도 일부 영향을 주었던 것으로 해석할 여지가 크다.

이와 함께 경영자율권 사업 당시 참여기관들이 가졌던 투입자원의 유연성에도 주목할 필요가 있다. 당시 공공기관 관리정책의 방향은 방만경영 예방과 기능효율화 등에 초점을 맞추고 있었으며, 이에 따라 다른 기관들은 강한 인력 감축 요구에 직면하고 있었던 상황이었다. 그러한 경영환경 속에서 경영자율권 사업 참여기관들은 오히려 상당 규모의 인력 증원을 받을 수 있었던 혜택이 있었다는 점이다. 기획재정부의 엄격한 증원심사를 거쳐야 하는 인력증원의 절차의 유연성이 부여되

었으며, 실제로 상당 규모의 증원이 이루어졌던 것도 경영자율권 사업의 성과 및 수용도 제고에 기여했을 것으로 보인다. 이와 함께 일부 기관들은 해외사업 진출을 위한 자율권을 확보하기도 하였으나, 참여기관들이 향유하였던 자율권의 범위는 대체적으로 기존 시스템을 유지하는 범위 안에서 점진적으로 허용되었으며, 새로운 사업보다는 기존 사업의 성과 제고를 위해 역량을 집중했던 것으로 확인되었다. 즉 점진적으로 허용된 인력과 예산의 자율성을 바탕으로 기존 사업의 성과 개선을 목표로 추진된 점이 경영자율권 사업에 대한 부담이나 저항보다는 참여기관의 내부적인 수용도를 제고하였으며, 성과 달성에도 기여한 것으로 관찰된다.

3. 자율성과 책임경영

공공기관 경영자율권 사업은 한시적으로 추진되다 중단되었으며, 이후에는 자율경영을 위한 혁신적인 제도 도입보다는 공공기관의 비효율과 낭비를 제거하기 위한 관리체계를 유지하였다. 장기간 지속되어 온 현재의 공공기관 관리제도와 정책 환경 가운데 자율경영에 대한 기관들의 인식과 필요성을 확인하기 위해 경영자원 투입 및 운영을 위한 자율성의 범위와 현재 규제환경의 개선 필요성에 대해 조사하였다. 기관의 특징과 상황에 따라 자율경영 환경에 대한 필요성 인식과 인식 수준에 차이가 있을 것으로 예측되었으나, 일반적으로 기관들이 요구하는 자율성의 영역과 수준에는 큰 차이가 없는 것으로 확인되었다.

가. 경영관리 영역

우선 경영관리 영역에서 대부분 면접자들은 자율성 확대가 필요한 규제 영역으로 인력 규모(증원심사), 총액인건비제도 등을 제시하였다. 인력 규모 및 운영에 대한 자율성이 필요하며, 최근 한시적으로 도입되었다가 중단되었던 자율정원조정 제도를 포함하여 경영자율권 사업 당시 허용되었던 자율성 요인을 대안으로 다시 고려할 수 있다는 의견이 있었다. 인건비 운영의 자율성도 실제 적극적으로 활용되지는 않았으나 경영자율권 사업 당시 주요 정책내용으로 포함되었던 것으로, 월봉 100% 범위 내에서 초과이익이나 원가 절감의 10%를 인센티브 재원으로 활용할 수 있도록 제시되었다. 이러한 규제 완화 내용은 현재 관리제도와 비교해도 경영

자율권을 상당 부분 인정한 수준으로 볼 수 있다. 다만 면접대상자들은 이렇게 자율권이 확대된 이후 기관의 성과 부진이나 사업 축소가 필요한 경우, 늘어난 인력과 예산을 감축 조정하는 것은 기관들의 순응이 매우 낮을 것으로 우려하였으며, 자율권 확대의 장애요인으로 지적하였다.

나. 주요 사업영역

주요 사업 활동에 대해서 과거 경영자율권 사업에 참여했던 기관의 면접자들은 사회경제환경 및 상황에 대한 정책적 고려 때문에 공공요금 등에 대한 기관의 자율적 의사결정 권한이 없다는 의견 제시가 일반적이었다. 정부에 따른 정책방향과 물가 안정 등 정책적 우선순위로 인해 요금 인상 요인을 제대로 반영하지 못하고 있어 자율성이 부족한 것으로 제시하였다. 면접조사를 통해 확인한 사업 분야 자율성과 관련된 또 하나의 쟁점은 신규 및 미래전략 사업 진출과 관련된 의사결정의 문제이다.

기관과 사업부처는 새로운 성장 사업을 발굴하고 추진하는 것에 우선순위가 높은 반면, 재정당국은 기관의 재무적 건전성 유지를 강조하면서 상충적인 측면이 부각되고 있다. 정부는 재무적 건전성 확보를 위해 중장기부채관리계획을 시행하고 있으며, 이러한 내용이 공공기관들의 경영평가에 반영됨에 따라 미래가치 창출을 위한 신성장 사업 발굴과 추진의 동력 확보에 한계가 있을 수 있다는 점을 확인하였다. 이 경우 공공기관이 가지는 사업활동 관련 의사결정에 대한 자율성은 주무부처 관점에서의 산업 정책적 고려와 소유권 부처인 재정당국의 운영방침 사이에서 발생할 수 있는 우선순위의 갈등에 의해 제한되고 있는 것이다.

다만 공공기관이 활동하던 사업영역이 이미 성숙하였거나 쇠퇴기에 접어든 경우에는 기존 사업의 성과 개선, 신규 사업영역 확장이 모두 부담이 될 수 있어, 자율권에 대한 수요가 크지 않을 것이라는 의견도 개진되었다.

다. 정책 및 제도 연관성

공공기관 경영평가의 제도적 위상과 기능의 관점에서 자율과 책임경영에 대한 논의가 필요하다. 공공기관 관리 및 운영에 대한 주요 제도와 정책의 준수 여부와 성과는 공공기관 경영평가를 통해 점검되고 있기 때문이다. 공공기관 경영평가는

기관의 경영실적과 성과를 평가하는 주요 제도로 자리잡았으나, 정부의 관리제도와 정책의 준수 여부를 점검하는 기제로도 활용되었다. 이러한 점에서 공공기관 경영평가는 사후적 성과평가의 기능 이외에 공공기관 관리 규제의 효과성을 점검하는 시스템으로 인식되는 것으로 보인다. 즉 공공기관은 결국 공공기관 경영실적 평가결과를 높이기 위한 의사결정을 강화될 수밖에 없는, 목표와 수단이 전환되는 현상(goal displacement)의 부작용이 발생할 수 있다. 자칫 평가제도가 자율성을 강화하기보다는 규제를 강화하는 수단으로 활용될 여지가 있다.

주요 공공기관 대상으로 한 면접조사 결과, 경영실적 제고를 위해 필요한 자율성의 영역이나 수준은 유사한 것으로 관찰되었다. 기관의 특성이나 사업 분야의 차이에 따른 자율성 영역이나 수준의 차별화 현상은 확인되지 않았다. 대부분 기관들이 증원심사와 총인건비 통제, 획일적 임금정책에 대한 규제 완화의 필요성에 공감하였다. 이는 다양한 분야에서 활동하는 기관들을 장기간 동일한 제도로 규제 및 모니터링한 결과로 볼 수 있다. 효과적으로 기관을 통제하였으나, 기관의 다양성에 대한 고려가 부족한 결과로도 볼 수 있다. 장기간 동일한 관리체계 안에서 규제되다 보니 기관의 사업적 특성이 반영된 기관으로 성장하였다기보다는, 공공기관으로서의 책무와 규제가 상대적으로 더 강조된 결과로 볼 수도 있다.

라. 자율, 보상, 책임의 관계

성과에 대한 보상이 적정 수준으로 부여되는 경우, 자원 투입 및 의사결정의 자율성은 공공기관의 성과 개선을 위해 필수적인 요인으로 인식될 수 있다는 점을 본 연구를 통해 확인하였다. 긍정적 성과에 대한 보상은 자율성에 대한 수요를 강화할 수 있으나, 부정적 결과에 대한 책임은 자율성에 대한 수요를 감소시킬 수 있다는 지적도 관찰되었다. 즉 성과에 대한 보상이 크지 않고 저조한 실적에 대한 책임이 클 때, 자율성에 대한 자발적인 수요가 크지 않을 수 있다는 점도 향후 공공기관 관리정책 고도화 과정에서 고려할 필요가 있다.

VI. 정책적 시사점

본 연구는 과거 규제 중심의 공공기관 관리제도 및 정책 가운데 대표적인 자율경영 지원정책이었던 경영자율권 사업에 대한 회고적 탐색을 시도하였다. 경영자율권 사업의 제도 현황 및 성과분석, 참여기관들의 의견조사를 통해 해당 사업에 대한 정책 자료를 수집·조사 및 분석하였다는 점에서 본 연구보고서의 의미를 찾을 수 있다.

계량분석 결과, 기관의 이익률 개선이 경영자율권 확대의 결과임을 나타내는 실증결과로 간주하는 데 한계가 있는 것으로 확인되었으나, 사업효과가 나타나기까지 시차가 있을 수 있음을 고려한다면, 상대적으로 노동집약적인 여행 및 관광산업 공기업들에서는 인력 관리의 자율성이 부여되는 자율경영권 확대사업은 노동생산성 증진 및 매출총이익률의 개선에 기여했을 수 있다는 해석도 가능할 것으로 나타났다. 해당 사업이 짧은 기간 동안 소수의 기관만을 대상으로 시행되었다는 점에서 심층적이고 견고한 분석을 위한 충분한 데이터가 구축되지 못해 논의의 한계가 있음에 유의할 필요가 있으나, 자율경영권 확대의 긍정적 효과에 대한 정책적 함의를 고민할 필요성이 있다는 점은 확인할 수 있었다.

무엇보다도 경영자율권 사업을 통해 50% 추가 성과급을 지급한 것이 기관 구성원들에게는 도전적인 목표 설정에도 불구하고 성과 제고를 위한 충분한 동기 부여가 되었으며, 적극적인 행태 변화를 가져왔다는 점은 향후 자율경영을 지원하는 정책수립 시에 참고하여야 한다.

기관이 필요한 자율권의 수준과 범위에 대해 전통적으로 지적되어 온 인력 증원 및 총액인건비 관리제도 이 외에 기관 상황과 특성을 고려한 자율권 부여가 필요하다는 의견이 있었으나, 일부 기관들을 제외하고는 구체적인 범위와 수준, 이를 위한 책임성 확보 방안을 제시하지 못하고 있는 점을 유의할 필요가 있다. 공공기관 관리정책이 기관의 사업 분야와 규모 등 특성에 따른 차별화보다는 기관의 책무성을 강화를 위해 동일한 규제방식을 적용한 결과라고 볼 수도 있다.

자율경영 기반을 마련하기 위해서는 내부적으로 자율경영을 위한 역량과 노하우를 선제적으로 확보할 필요성이 있다. 자율성 확보의 필요성을 스스로 인지하고,

책임 있는 방식으로 자율성을 행사할 수 있는 내부의 자율경영 역량을 강화하여야 한다. 이를 위해서는 기존 질서와 관행을 따르는 전통적인 내부경영보다는 성과기반 경쟁을 촉진하는 기관 운영이 필요하다. 공공기관 내부에서 성과 지향적 문화가 정착되고 이를 통해 행태 변화를 유인할 수 있을 때, 자율성 규제의 현실과 규제 완화의 필요성을 스스로 인식할 수 있기 때문이다.

우선 상장공기업이나 민간과 경쟁하는 공공기관들에 대해서는 개선된 경영자율권 사업의 재시행을 고려해 볼 수 있다. 이들 기관들은 국가경쟁력에 기여할 수 있으며, 국민들에게 공개된 산업현장에서 실적을 창출해야 하는 부담이 있기 때문이다.

본 연구에서는 그동안 이루어지지 않았던 경영자율권 사업에 대한 분석을 시도 하였으나, 해당 사업에 참여했던 일부 기관들에 한정된 사례분석과 면접조사 결과를 정리하였다는 점에서 공기업, 준정부기관, 기타공공기관에 포괄적으로 시사점을 갖는 결과를 도출하지는 못하였다는 한계를 가지고 있다. 향후 자율경영을 위한 자율성의 구체적인 내용과 수준, 이를 위한 책임성 확보 방안에 대한 좀 더 포괄적인 연구와 논의가 지속적으로 진행될 필요가 있을 것이다. 이러한 후속연구를 통해 현재 공공기관 운영에 관한 법률체계의 패러다임 변화 등을 위한 정책적 논의가 활발하게 전개될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 「공공기관 현황과 이슈: 현황과 중점 주제」, 2023.
- 기획재정부, 「『경영자율권 확대 공공기관』 공모 추진」, 보도자료, 2009. 12. 11.
- _____, 「공공기관 기능 및 정원 조정 - 4차 선진화 계획: 69개 공공기관의 경영효율화 계획 발표」, 보도자료, 2009. 12. 11.
- _____, 「인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정 - 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴」, 보도자료, 2009. 12. 29.
- _____, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 기획재정부, 2011.
- _____, 「자율경영 기관장, 성과목표 대폭 올리고 민영화 실적도 평가한다-2011년도 자율경영계획서 이행실적 평가지침 확정-」, 보도자료, 2011. 4. 1.
- _____, 「자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과 달성- 맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오르고 예산은 절감돼... -」, 보도자료, 2011. 5. 2.
- _____, 「경영자율권 공공기관, '12년에 한층 도전적인 성과목표 설정-경영자율권 대상 6개 공공기관 '12년 자율경영계획서 마련-」, 보도자료, 2012. 1. 13.
- _____, 「자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성-한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성-」, 보도자료, 2012. 5. 8.
- _____, 「공공기관 선진화 계획 추진실적 점검 및 향후계획」, 보도자료, 2012. 6. 26.
- _____, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 보도자료, 2013. 2. 15.
- _____, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최결과」, 보도자료, 2018. 3. 18.
- _____, 「공공기관 인력운영 효율화를 위한 3대 핵심과제 추진」, 보도자료, 2020. 6. 8.
- _____, 「공공기관 혁신계획 최종안 확정」, 보도자료, 2022. 12. 26.
- 김윤승, 「정부의 공공기관 관리정책이 공공기관 성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 『정책분석학회보』, 제30권 제2호, 한국정책분석학회, 2020, pp. 29~66.

김지영, 「경영자율권 확대사업의 정책방향」, 『재정포럼』, 통권 제175호, 2011, pp. 19~31.

김지영·허경선, 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』, 한국조세연구원, 2010.

_____, 『경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구』, 한국조세연구원, 2011.

박한준·하세정, 「공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식과 정책적 시사점」, 조세재정브리프, 제65호, 한국조세재정연구원, 2018.

유승원, 『공기업을 정치경제』, 박영사, 2018.

유재민, 「경영자율권 확대사업의 쟁점과 발전방향」, 『공공기관 Focus』, 2013년 6월호, 2013, pp. 1~22.

허경선, 『해외주요국의 상장공기업 연구』, 한국조세재정연구원, 2015.

Vedung, E. “Policy Instruments: Typologies and Theories,” in Ray C. Rist et al. (Eds.) *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, Routledge, 2003.

『서울경제』, 「공공기관 경영자율권 확대 시범사업 “무늬만 자율” 목소리 높아」, 2010. 8. 4., <https://www.sedaily.com/NewsView/1HUBC1JHXE>, 검색일자: 2023. 11. 21.

_____, 「가스공사 미수금 회계처리 톺아보기」, 2023. 3. 4., <https://www.sedaily.com/NewsView/29MWA0CUPA>, 검색일자: 2023. 12. 15.

『신동아』, 「공기업 경영자율권 확대 실험 1년 ‘경영 성과는 합격, 평가 잣대는 보완 필요’」, 2011. 2. 25., <https://n.news.naver.com/mnews/article/262/0000004245?sid=101>, 검색일자: 2023. 11. 20.

『조선일보』, 「공공기관 비대화 우려에 ‘자율 정원 조정제’ 2년만에 폐지」, 보도자료, 2020. 5. 14., https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/13/2020051304455.html, 검색일자: 2023. 12. 1.

부록

부록. 2013년 경영자율권 기관 성과지표 요약

〈부표 1〉

기관명	성과 목표명	성과지표	'13년 목표	'12년 실적추정	기준 적용	
인천국제 공항공사	동북아허브 공항 실현	국제선 항공운송 (천, 20)	98,736	87,056	x+2σ	
		국제선 환승환적 (천, 10)	18,351	17,356	x+2σ	
		환승여객 증가율 비교 (%, 5)	경쟁공항 증가율×115%	13.0%	글로벌경쟁력비교	
		공항운영효율성지수 (점, 10)	세계 1위 공항달성	4.78	글로벌경쟁력비교	
		공항시설효용성지수 (점, 10)	세계 1위 공항달성	4.66	글로벌경쟁력비교	
	기업가치 제고	매출액순이익률 (%, 20)	38.2	31.6	증장기 재무목표/0.85	
		직원당 EBITDA (백만원, 20)	1,267	1,148	x+2σ	
	해외 사업 효율화	해외인력당수익 (천\$, 5)	284	271	x+2σ	
	한국공항 공사	공항운영 고도화 (50)	국내여객 (만, 20)	4,989	4,202	X+(σ×2)
			국제여객 (만, 15)	1,215	956	(X+σ)1.1
공항서비스지수 (점, 15)			5	4.65	만점	
기업가치 향상(40)		매출액 순이익률 (%, 20)	22.7	20.8	증장기 재무목표/0.85	
		직원당 EBITDA (백만원, 20)	192	150	(X+σ)1.1	
신성장 사업 강화(10)		R&D사업 및 해외사업 매출액 (억원, 10)	60	42	(X+σ)1.1	

〈부표 1〉의 계속

기관명	성과 목표명	성과지표	'13년 목표	'12년 실적추정	기준 적용
한국가스공사	해외사업 확대	해외지분투자 수익률(% , 15)	50.57	39.17	(X+σ)1.1
		자주개발률 확대(% , 25)	7.23	4.57	X+(4개년평균증가율x156%)
	천연가스 도입가격 안정 및 수급관리	도입단가 경쟁력 강화(% , 10)	95 (이하)	90	95%기준 유지
		SPOT 구매율 축소(% , 5)	7.66 (이하)	9.78	(X-0.9σ)/1.1 (3개년 편차)
		하절기 수요개발 증대 (천톤, 10)	4,557	3,787	(X+σ)1.1
	가스 미공급 지역 보급확대	배관 및 공급관리소 건설 (km, 5)	22.97 25개소	119 58개소	건설계획 반영
	종업원 생산성향상	직원당 EBITDA (백만원/인, 15)	778	625	(X+σ)1.1
재무건전성 강화	부채비율(15)	305% (이하)	418.8%	중장기 재무목표/0.85	
한국지역난방공사	재무건전성 확보(55)	부채비율(% , 15)	137.0	181.4	중장기 재무목표/0.85
		매출액 대비 인건비비율 (% , 20)	3.18 (이하)	3.81 (이하)	X-σ 인건비 특성 반영
		매출액 대비 제조원가비율 (% , 20)	4.64 (이하)	5.32 (이하)	X-σ
	기후변화협약 대응 및 에너지 절약 실천(35)	신재생에너지 생산 확대 (TOE, 20)	15,398	10,115	생산계획 ×1.2배
		에너지 절약 확대(% , 15)	74.4	66.8	(X+σ)1.1
	국민생활의 편익증진(10)	대기환경개선(10) (대기오염물질배출량/에너지사용량×100)	0.3544 (이하)	0.3973 (이하)	X-1.8σ
부산항만공사	동북아 허브항 선점(60)	환적물량 (천TEU, 35)	9,647	8,200	X/0.85
		비환적물량 (수출·입, 천TEU, 10)	10,347	8,831	X/0.85
		항만효율성 (VAN/H, 15)	103.7	98.75	X-2σ (4년평균)
	수익성 개선을 통한 재무건전성 확보(30)	영업이익률 (% , 15)	67.15	58.79	X-2σ (3년평균)
		부채비율 (% , 15)	48.96	41.28	중장기 재무목표/0.85
	미래전략사업 강화(10)	동북아거점 크루즈인원수 (천명, 10)	192	145	(X+σ) ×110%

주: 음영표시: '13년 신규지표, X=전년('12년)실적, σ =표준편차

자료: 기획재정부, 「경영자율권 공공기관 '13년 자율경영계약 체결」, 보도자료, 2013. 2. 15.

저자약력

박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업
미국 Indiana University 행정학 석·박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

허경선

서울대학교 생물교육과 졸업
서울대학교 환경대학원 도시계획학 석사
미국 Indiana University 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

박성진

연세대학교 행정학과 졸업
미국 텍사스대학교 샌안토니오 경영학박사(회계학)
현, 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장

공공기관 자율성과 경영성과 연구

2023년 12월 27일 인쇄
2023년 12월 29일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원
세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니 (02)2269-9917

I S B N 979-11-6655-277-9

© 한국조세재정연구원 2023

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.