

공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령 제·개정 방안 연구

김도승 · 김명식 · 권현영 · 조용혁



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-⑤

공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령 제·개정 방안 연구

김도승·김명식·권현영·조용혁



공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련법령 제·개정 방안 연구

A Study of the Improving Legislation Method to
Extend the Management Autonomy of Public Institution

연구자 : 김도승(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Do-Seung

김명식(조선대학교 법과대학 교수)

Kim, Myeong-Sik

권헌영(광운대학교 법과대학 교수)

Kwon, Hun-Yeong

조용혁(경희대학교 법과대학 강사)

Cho, Yong-Hyuk

2012. 10. 31

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구배경

- 공공기관 경영자율권 확대시범사업은 직접적인 법적 근거가 부재하고, 실질적인 자율권 보장이 약하고, 종래의 상벌체제는 과도한 업무 부담에 비하여 성과제고를 위한 유인효과가 미흡하여 공공기관의 호응이 저조
- 공공기관의 경영 자율성과 책임성의 강화를 통하여 기관운영의 효율성을 촉진하기 위해서는 도전적인 성과목표 설정을 통한 책임성 담보와 함께 인력·조직·예산 등 공공기관 운영에 있어서 자율권 부여가 필요하고, 이를 담보할 수 있는 제도의 뒷받침이 필요함

□ 연구목적

- 본 연구는 공공기관 경영 자율성에 관한 현행 법제 및 관련 지침 등을 조사·분석하고, 동 사업의 활성화·내실화를 도모하기 위한 세부지침을 도출하고, 현행 공공기관 자율경영 관련 하위규정에 대한 개선안을 제안하는 등 공공기관 경영 자율성 강화에 요구되는 제도개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함

II. 주요내용

□ 공공기관 자율경영 관련 법제의 조사

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」, 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편(보수지침)」 등 공공기관의 자율경영과 관련된 현행 법제를 조사·분석함

□ 「공공기관 경영 자율성 확대사업 운용지침(안)」

- 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위해 요구되는 공공기관 경영자율권에 관한 세부지침에서 다룰 주요내용과 쟁점 기타 고려하여야 할 사항 등을 고찰함
- 공공기관 경영자율성 확대사업 운용에 관한 지침의 구체적인 안과 공공기관 경영자율권 확대와 관련되는 현행 제반규정의 개선방안을 제시함

□ 공공기관 자율경영 관련 기타 하위규정 개선안

- 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공기업·준정부기관 예산집행지침」 등 공공기관 자율경영 관련 기타 하위규정의 개선안을 제안함

▶ 주제어 : 공공기관, 공기업, 공공기관 운영법, 공공기관 경영 자율성, 기획재정부, 공법인

Abstract

I . Background & Objective

Background

- Current issue on the operation of public authority is to optimize the reconciliation between public interest and administration efficiency in the rising problems at the state-owned enterprise.
- In order to improve of public enterprise, it is introduced that public a uthority management autonomy intensive policy in Korean legislative system.

Objective

- Focusing on the efficiency of public enterprise operation, this paper reviews traditional legal theory of public corporation and then current legislation of relevance laws, administrative rules.
- After reviewing that work, this paper suggests specific reforming policies that is comprised of two elements, theoretical aspect and legislative aspect.

II. Summary

Chapter 2

- Traditional debate on the public corporation in Korea is to focus on the legal function of that entity and what legal principals apply to the relationship between individual and public corporation.
- On the base of the theoretical analysis on the state-owned enterprise, this chapter suggests the improvement of the relevancy Act on the operation of public corporation.

Chapter 3, 4

- Chapter 3 is to review the current regime of public corporation management system and the relevancy laws, administrative instruments.
- Current public enterprise management intensive policy lacks the sufficient autonomy discretion to improve the efficiency of administration itself.

Chapter 5

- Chapter 5 concentrates the method of reforming the present public corporation's management autonomy system and proposes the specific rules of governing operation of public corporation.
- In order that public authority carries the conflicting values that are composed of public interest and administration efficiency, it is required that the related legal system include the autonomy discretion to hold public corporation and equal to the responsibility to carry on the public interest.

➤ Key Words : public authority of leading countries, public enterprise, public authority's administration Act, public authority management autonomy, Ministry of Strategy and Finance, public corporate body

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 배경 및 목적	13
제 2 절 연구의 범위 및 방법	17
제 2 장 공공기관 자유티권 확대의 규범적 논의구조	21
제 1 절 공기업의 개념과 법적 지위	21
1. 공기업의 개념	21
2. 공기업의 종류와 법적 지위	33
제 2 절 공기업에 관한 법적 규제	38
1. 공기업의 설립과 보호	38
2. 공기업 이용관계	43
3. 공기업의 인사, 조직, 예산 등에 관한 규제	50
제 3 절 공공기관운영법 개선방향	56
1. 공기업 효율성 강화와 그 한계	56
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 개선방향	59
제 3 장 공공기관 경영자유티권 확대사업 분석	63
제 1 절 도입 배경 및 필요성	64

1. 도입 배경	64
2. 도입필요성	69
제 2 절 자율권 확대 사업의 내용	71
1. 공공기관 경영 자율권 확대사업	71
제 3 절 경영권 확대 사업의 주요 성과	78
1. 경영자율권 확대사업의 추진현황	78
2. 경영자율권 확대사업의 성과	84
제 4 절 문제점 및 개선 방향	90
1. 현행 경영자율권 확대사업의 문제점	90
2. 경영자율권 확대사업의 개선방향	93
제 4 장 공공기관 경영자율성 관련 법규 분석	97
제 1 절 개 요	97
제 2 절 자율경영계획서 이행실적 평가지침	98
1. 평가체계	98
2. 평가방법	100
3. 평가결과의 활용	100
제 3 절 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침	101
제 4 절 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침	104
제 5 절 공기업·준정부기관 예산편성 및 예산집행 지침	106
1. 공기업·준정부기관 예산편성지침	106
2. 공기업·준정부기관 예산집행지침	106
제 6 절 공공기관 경영평가 편람	107

제 7 절 공공기관 기관장 및 감사 보수 지침	108
제 5 장 공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침 제정 방안	111
제 1 절 제도의 개선 방향	111
제 2 절 공공기관 경영자율권 확대사업 운용을 위한 세부지침 제안 및 해설	111
1. 공공기관 경영자율권 확대사업 운용을 위한 세부지침의 주요내용	111
2. 목 적	112
3. 용어의 정의	114
4. 적용범위	115
5. 운용원칙	115
6. 대상기관의 선정	116
7. 경영자율권의 신청	119
8. 공공기관의 책임경영	120
9. 공공기관 자율경영의 평가	121
10. 자율경영평가의 지표	123
11. 성과누적제에 의한 단계적 자율권 확대	125
12. 자율경영 부진기관에 대한 제재	126
13. 우수기관장에 의한 장기 책임경영	128
14. 자율경영평가에 따른 성과급	129
제 3 절 공공기관 자율경영 관련 기타 규정 개선안	130
1. 자율경영계획서 이행실적 평가지침	130
2. 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침	130
제 4 절 소 결	134

제 6 장 결 론 137

참 고 문 헌 143

《부 록》

※ 별첨 1 - 공공기관 경영 자율성 확대사업 운용 지침 제정안 ... 149

※ 별첨 2 - 2012년도 공공기관 분류 153

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

공공기관이라 함은 통상적으로 최광의로서는 국가와 지방자치단체 및 이들이 설립하는 공법인과 기업운영의 지배권을 행사하는 공기업 등을 포함하는 개념으로 사용되고 있다. 하지만 광의로서는 시원적 행정주체인 국가를 제외하고 헌법상 자치권한을 부여받은 지방자치단체를 역시 제외하여 국가나 지방자치단체가 직접 설립하거나 운영하는 공법인 또는 지배적인 운영권한을 가지고 있는 공기업을 지칭하는 용어로 사용하고 있다. 이러한 공공기관의 의미를 바탕으로 살펴보면 일반적으로 공공기관은 공기업의 개념과 중첩되는 부분이 많다고 할 것이다. 통상적으로 공기업의 설립과 운영 목적은 산업과 재화의 특성에 따라 매우 다양하다. 즉, 민간부문이 특정 재화나 서비스를 제공하지 못하는 시장실패를 해결하기 위한 수동적 대응에서부터 국가의 필수 공공재 또는 안보와 밀접한 재화를 직접 생산하기 위한 적극적 대응까지 그 설립목적의 범위가 넓다. 산업의 규모가 매우 커서 초기 투자 자본의 조달이 어렵고 단기적 수익창출이 어려워서 자연독점이 발생하는 산업에는 민간 기업이 진입하기 어렵기 때문에 국가가 개입하여 공기업을 설립하게 된다. 또한 이러한 산업분야의 대부분은 사회기반 시설·전력이나 수도와 같은 필수 공공재의 생산을 담당하는 경우이다. 이런 부류의 필수적 공공재 생산과 공급에 있어서는 해당 업무를 안정적으로 담당하고 가격을 적정하게 유지하는 것 자체가 국민생활에 필수불가결한 요소가 되므로 공공서비스라고 할 것이다. 따라서 공공서비스의 효율적 수행을 위하여 이러한 재화나 서비스의 제공을 공기업이 담당하도록 하는 것이다. 공공서비스가 국가가 수행해야할 기

능의 총체라고 할 때, 이런 업무를 국가 스스로가 수행하거나 이를 독립된 법인을 설립하여 이들 법인에게 맡기기도 한다.

한편, 정부가 공기업의 지분을 소유하고 경영을 관리, 감독함에 따라 민간 기업과는 달리 경영 전반에 대한 정부의 규제가 이루어져 왔다. 이는 정부의 재정이 공기업에 예산에 투입되고 국민경제의 중요한 부분을 담당하는 경우가 많기 때문에 기관장 임명과 경영계획 및 사업 수립 등과 같은 모든 결정이 정부의 규제 대상이 되기 때문이다.

일반적으로 이러한 공기업에 대한 정부의 규제영역은 공기업 설립목적 및 목표의 부여, 장기적인 종합경영계획과 전략의 승인, 투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인, 가격결정에 관한 사항, 최고 경영진의 임명, 정부정책과 관련된 대행사업의 수행, 공기업 정보의 정기적인 보고에 관한 사항, 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가, 공기업 경영의 공정성 확보를 위한 사항 등이 있다. 하지만 최고경영자가 기업 경영 전반에 책임을 지며 이윤 추구를 위해 다양한 자율적 결정을 내릴 수 있는 민간기업과 다르게, 공기업의 기관장은 예산, 조직, 인력 등 기업 운영과 투자결정 및 경영계획 수립과정에서 가지는 권한이 자유롭지 않다는 점이 공기업의 경제성이란 측면에서 적지 않은 문제점들을 야기하고 있다.

공공기관에 관한 기본법 역할을 하고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」제3조에서 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있지만, 현실적으로는 정부가 공공기관의 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 기관경영의 많은 부분을 규제·감독하고 있다. 공기업의 투입예산의 결정부터 연간 경영성과의 평가까지 공공기관 전반에 대한 틀을 정부가 설정하고 공공기관 운영에 관한 법률 및 동법 시행령을 통하여 법률적 규제가 이루어지고 있다. 특히 조직 운영과 인사 관리 및 예산 운영 등에 대한 세부적인 지침이 적용되어 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영

에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하고 있다. 또한, 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항, 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대한 의결이 필요한 점 등 재정운용과 조직 관리에 있어서 강한 통제를 받고 있는 것이다. 이런 통제 이외에도 2010.3.22일 제정된 「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사를 받기도 하고 일부 공공기관에 대한 가격규제 및 독점규제 등 산업별 규제가 존재하고 있다. 즉, 「공공감사에 관한 법률」에 따라 공공기관에는 자체감사업무를 수행하는 자체감사기구를 두며, 감사기구의 장에게는 자료제출·실지감사·일상감사 등을 요구할 수 있는 권한이 있다.

그러나 정부가 기업을 소유하게 되는 경우에 사적 소유권 하에서 운영되는 민간 기업과는 다른 목적함수를 보유하게 되면서 공적 소유권이 발생시키는 비효율성에 대한 문제가 제기되고 개선방향에 관한 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 공기업의 운영진과 민간 기업의 경영 활동의 차이로 인하여 비효율이 발생한다는 이론적, 실증적 연구가 다양하게 이루어지고 있다. 다시 말해, 공기업의 운영진은 상법상 주식회사 형태의 공기업을 제외하고 보면 기업이윤에 대한 잔여청구권을 가지지 않으므로 공기업의 주주라고 볼 수 있는 공공의 이익을 극대화할 유인을 가지지 않다는 것이다. 이런 측면에서 공기업에 있어서는 전형적인 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)가 발생하게 된다. 또한 소유권자인 정부와 공기업 사이에 정보의 비대칭성이 존재하고 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에 공기업 운영진의 노력을 이끌어내는데 있어서 어려움이 상존한다. 그리고 공기업은 민간 기업과 달리 파산가능성이 거의 없는 연성예산제약(soft budget constraint) 하에서 생산 활동을 하기 때문에 운영진이 경영

효율성을 제고할 유인이 부족하다. 이는 정부가 공기업의 운영진에 비해 공기업에 대해 가지고 있는 지식이 적고 분권화된 방식의 정보처리능력이 부재하기 때문에, 정부에 의해 규제되는 의사결정과정은 상대적으로 비효율적일 가능성이 높다는 점에 근거한다.

이러한 공기업의 비효율을 야기하는 네 가지의 요인들은 크게 운영진의 자율성과 책임성으로 구분할 수 있을 것이다. 즉, 첫째로 기관장의 자율적인 의사결정보다 정부에 의해 규제되는 의사결정이 주가 됨에 따라 공기업 운영진이 자율적으로 기업운영에 관한 의사결정을 자유롭게 하기 어렵다는 것이다. 두 번째로 기업이윤에 대한 청구권, 경영성과에 대한 관리감독이 어려운 점, 파산가능성의 부재 등은 공기업 운영진의 책임성을 약화시키고 있다. 기업의 경영성과에 대한 책임성과 의사결정의 자율성 부재는 일반적으로 과잉생산과 과잉투자를 유발하게 되는데 공기업 운영에 있어서 이러한 사태가 발생할 개연성이 높아지게 된다. 이러한 난점을 극복하기 위해서 기획재정부는 공공기관 경영의 자율성과 책임성 강화를 통하여 기관운영의 효율성을 촉진하는 방안으로 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진하여 시행하고 있다.

이 사업은 기관운영의 자율성을 확대하는 조건으로 기관별로 부여된 성과 목표를 달성하게 하여 경영효율성을 제고하려는 목적으로 일반적으로 인력, 조직, 예산 운영상의 자율권을 부여하고 있다. 성과 목표 달성 여부에 따라 인센티브 체계가 존재하기 때문에 기관운영 결과에 대한 책임성이란 측면에서 민간 기업과 유사한 방향으로 변화하고 있다. 그러나 동 사업이 일정한 성과를 내고 있음에도 불구하고 법제적인 차원과 현실적인 측면에서 다소 문제를 가지고 있다. 법제적인 차원에서 보면 직접적인 법적 근거가 부재하고, 경영 자율권의 대상과 권한사항에 대한 법령규정이 불명확하여 자율재량의 영역에 자체가 협소해지는 측면이 있다. 현실적 측면에서는 이런 경영 자율성의 범위

가 법령 등에서 명확하지 않고 범위가 좁다는 이유로 공공기관의 관심이 저조하다는 것이다. 이는 경영 자율성이 보장되는 것에 비하여 과도한 업무 부담이 있고 달성한 성과에 비해 제시된 유인체계가 미흡하여 대상 기관들의 호응이 저조한 것이다. 2012년 대상기관 선정단계에서 응모기관이 한전 1개 기관에 불과하다는 점이 이를 대변한다.

따라서 공공기관의 운영에 관한 법의 테두리 내에서 허용된 인사, 조직, 예산상의 자율권만으로는 시장과 경쟁곤란하며, 법률 개정 등을 포함하여 경영 자율성을 추가하고 확대할 수 있는 정책적 개선이 필요할 것이다. 이를 위해서는 관련 법제도의 개선이 필수적으로 수반되는 바, 이에 관한 연구의 필요성이 바로 여기에 있다고 할 것이다. 다시 말해, 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위하여 법적 근거를 강화하고, 관련 세부지침 마련할 필요성이 있다는 것이다. 이러한 개선방향에는 보다 명확하고 확대된 경영 자율성을 확인하는 법령개선과 함께 성과달성에 있어서 인센티브를 적극적으로 반영해야 할 것이고 이와 동시에 성과 달성 미흡시 패널티를 강화하여 상벌을 체계를 명확히 할 필요성이 있다고 생각된다. 그러므로 본 연구는 이러한 공기업의 경영 자율성 확대 사업에 관련한 종래의 전통적인 법리 분석에서부터 이들 사업의 내실화 및 확대를 위한 법제도적 개선방향을 제시하고 관련된 세부지침의 개정방향과 개정안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 필요한 공공기관의 경영 자율성의 보장을 위한 구체적 시행방안을 도출하기 위하여, 본 연구에서는 우선적으로 종래 행정법학계와 판례상에서 이해되고 있는 공공기관과 공기업에 대한 논의를 분석하고 이에 관한 개선점을 파악한다. 이론적 배경이 없이 제도 자체만을 논의할 경우 가질 수 있는

문제점을 사전에 제거하기 위한 연구방법이다. 또한 이론적 논의를 통해 공기업에 대한 법적성격을 파악하고 당해 법률관계의 특징과 이에 파생되는 문제점을 검토하여, 공공기관의 운영에 관한 법률의 개선방향을 모색한다.

또한, 본 연구에서는 공공기관의 운영에 있어서 자율성의 현황을 파악하기 위하여 현재 공공기관의 경영 자율성과 관련한 각종 고시 등을 조사·분석한다. 이를 바탕으로 하여 공공기관의 자율성과 책임성의 현황분석과 제도개선방향을 분석한다. 동시에 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화 및 내실화를 도모하기 위하여 요구되는 세부지침을 구체적으로 제안하였다.

공공기관 운영과 관련한 제 법령을 분석하기 위하여, 가장 먼저 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 조사·분석한다. 그리고 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」, 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편(보수지침)」 등 공공기관의 자율경영과 관련된 현재의 세부적인 지침을 조사·분석하였다.

다음으로 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위해 요구되는 공공기관 경영자율권에 관한 세부지침에서 다룰 주요내용과 쟁점 기타 고려하여야 할 사항 등을 고찰하였다. 여기에는 공공기관의 운영에 있어서 경영 자율성 확대와 함께 공기업이 가지는 공익적 측면을 어떻게 조화하는 것이 바람직한지를 분석하고 상충되는 가치를 최적화하기 위한 법제적 개선방향도 포함하여 연구한다.

그리고 이러한 세부지침의 분석과 개선방향에 관한 연구를 바탕으로 해서 공공기관 경영 자율성 확대사업 운용에 관한 지침의 구체적인 안과 공공기관 경영자율권 확대와 관련되는 현행 제반규정의 개선방안을 구체적인 案을 통하여 제시해보고자 한다.

이러한 연구수행은 한국법제연구원 김도승 부연구위원이 과제책임자로 본 연구의 주요 쟁점에 대한 기획재정부 등 관계 기관과의 협의, 주요 연구방향 도출 등 연구 총괄을 담당하면서 경영자율성 확대 지침안 입안을 담당하였다. 공공기관과 공기업에 대한 종래의 법리적 분석과 이를 바탕으로 한 공공기관의 운영에 관한 법률의 개선방향을 제시하는 이론적 바탕에 관한 연구는 조선대학교 김명식 교수가 담당하여 수행하였다. 제3장 공공기관 경영 자율성에 대한 현황 분석은 광운대학교 권현영 교수가 수행하였고, 제4장 공공기관 경영 자율성에 관한 제반 법령의 조사·분석은 조용혁 박사가 담당하여 공공기관의 경영자율성과 관련되는 세부 사항을 면밀히 검토하였다. 제5장에 해당하는 부분은 개별 연구진들이 각자 담당한 연구의 결과물을 바탕으로 연구진 회의 및 토론을 통해 구체적인 지침 개정안을 작성하였다. 이를 위해 각 연구진들은 개별적인 결과를 요약하고 토론하였으며 연구총괄책임자가 이를 취합하고 견해 조율과 정리 업무를 맡아 수행하였다.

특히 전체 연구를 진행하는 과정에서 적절한 결론을 이끌어 내기 위하여 관계 연구진과의 회의를 통하여 논의내용의 심층적 분석을 도모하고자 하였으며, 주무부처 및 수요기관과의 수시 협의를 통하여 실효성 높은 제도적 장치를 도출하고자 하였다.

제 2 장 공공기관 자율권 확대의 규범적 논의구조

공공기관의 경영자율권 확대를 위한 논의는 주로 공기업에 있어서 운영의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 그 논의방향이 설정되어 있는바, 이러한 논의가 좀 더 실효성을 가지기 위해서는 공기업을 중심으로 한 공공기관의 법적 지위나 본질적 기능 등에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

따라서 이하에서는 공기업의 개념을 법적 지위 등에 대한 이론적 검토를 바탕으로 공공기관의 경영자율권 확대사업의 법적 근거를 보다 명확히 마련하기 위한 구체적 방안까지 제시함으로써 경영자율권 확대사업이 보다 튼튼한 규범적 토대 위에서 성공적으로 추진될 수 있는 기반을 구축하고자 한다.

제 1 절 공기업의 개념과 법적 지위

1. 공기업의 개념

(1) 공기업의 법적 개념

가. 공기업 개념에 관한 학설

국가나 지방자치단체 등 행정주체가 사인의 경제생활에 개입하여 그것을 감독·유도할 뿐 아니라 직접 기업가로서 활동한 것은 근대 법치국가와 법치행정의 원리가 발달한 이래로 지속되어온 현상 중 하나이다. 행정주체의 경제개입의 형식이 다양한 것과 마찬가지로 기업가로서의 활동의 동기나 형태도 매우 다양하다고 할 것이다. 이러한 이유로 행정법 학자들이 공기업 정의를 위한 많은 노력에도 불구하고

아직 견해의 일치를 보지 못하고 있다. 행정의 정의와 마찬가지로 공기업 역시 정의하기는 어렵고 묘사(기술)할 수밖에 없다는 탄식이 나오게 되는 이유도 이해할 만한 일이라고 할 것이다.¹⁾ 따라서 현재 공기업의 정의에 관하여는 여러 학설이 주장되고 있는 바 이를 살펴보고 공기업의 개념적 정의를 위한 기초로 삼고자 한다. 학설의 분류에 대하여도 학자들 간의 견해의 대립이 있는 바, 우선 전통적인 학설분류를 기준으로 하여 살펴보도록 한다.

① 광의의 공기업(광의설)

경영주체를 표준으로 하여 공기업을 “국가 또는 지방자치단체가 경영하는 모든 사업”으로 정의하는 견해이다.²⁾ 이 학설은 국가 또는 공공단체가 경영하는 모든 사업을 공기업으로 보는 것으로 주체만을 기준으로 공기업을 정의하려는 견해이지만 현실적으로 존재하는 학설은 아니다. 지방공기업법이 광의의 공기업개념을 취하는 것같이 설명되기도 한다.³⁾ 하지만 지방공기업법 역시 규율대상을 원칙적으로 동법에 열거되어 있는 지방공기업, 동법에 의하여 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업으로 한정하고 있고 동시에 열거되어 있는 사업이 수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 주택사업, 토지개발사업 등으로 공공성을 띠고 있다는 점⁴⁾에서 광의설의 정의와 부합하지 않는다. 또한 지방공기업법에서 독립채산제를 채택하고 있다는 점⁵⁾에서 지방자치단체가 직접적으로 경영한다는 광의설의 정의에 부합하지는 않는다고 보아야 할 것이다. 그리고 광의설에 따르면 국가

1) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012), p.427.

2) 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사(2008), p.377.; 김남진·김연태, 위의 책, p.428.; 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사(2009), p.1026.

3) 이상규, 「신행정법론(하)」, 박영사(1994), p.376.

4) 지방공기업법 제2조.

5) 지방공기업법 제14조.

등이 순수하게 재정적 수입만을 목적으로 경영하는 사업까지 포함하는 문제를 안고 있다.⁶⁾

② 협의의 공기업(협의설)

협의의 공기업 개념은 주체와 목적을 개념요소로 하여 공기업을 정의하려는 견해이다. 이 학설에서는 공기업을 “국가 또는 지방자치단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 비권력적 사업”이라고 정의하고 있다.⁷⁾ 즉, 사업의 주체·목적·수단에 의해 공기업 개념을 규정하는 견해이고 공기업의 개념요소로 ‘기업성’을 제외하고 있다는 특징을 가지고 있다. 이 견해가 종래의 통설적 견해이며, 공기업을 이렇게 정의할 경우 프랑스 행정법상의 공공서비스⁸⁾ 개념과 유사하게 된다고 한다.⁹⁾ 협의의 공기업 개념은 기업성을 배제하고 있다는 점에서 수익성을 가지지 않는 사회적 사업, 문화적 사업까지 공기업의 개념에 포섭된다는 단점을 가지고 있다.¹⁰⁾ 이는 공기업도 본질적으로 ‘기업’이라는 점에서 명칭과 상응하지 않고 이들 사업까지 공기업에 포섭되면 공영조물행정과의 구분이 어렵다는 비판이 있다.¹¹⁾

③ 최협의의 공기업(최협의설)

최협의의 공기업 개념은 주체·목적 및 영리성을 개념적 요소로 하여 공기업을 정의하는 학설이다. 이 학설에서는 공기업을 “국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 법인이 직접적으로 사회적 공공복리를

6) 김남진·김연태, 앞의 책, p.428.; 류지태·박종수, 앞의 책, p.1026.

7) 김도창, 「일반행정법론(하)」, 청운사(1993), p.396.

8) Service Public으로서 통상적으로 공역무라고 지칭하지만 프랑스 이외의 여러 나라에서도 존재하는 공공서비스를 특별히 달리 취급할 필요가 없다는 점에서 공공서비스로 지칭하기로 한다.

9) 박균성, 앞의 책, p.378.

10) 류지태·박종수, 앞의 책, p.1026.

11) 김남진·김연태, 앞의 책, p.428.

위하여 경영하는 기업” 또는 “국가 또는 공공단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 기업”으로 정의하면서 특허기업을 공기업에 포함시켜 이해하고 있다.¹²⁾ 이 견해에 따르면 특허기업을 넓게 이해하여, 국가나 지방자치단체가 경영에 참가하고 법인의 형태로서 운영하는 경우뿐 아니라, 사기업 형태로 공익사업을 수행하는 경우도 특허기업으로 이해하고, 이를 공기업의 개념에 포함하게 된다.¹³⁾ 공기업의 개념에 특허기업을 포함시키는 최협의를설의 입장에 대하여는 문제를 지적하기도 한다. 최협의설은 사업의 수익성을 강조함으로써 경제성이 전혀 없는 정신이나 문화적인 사업 및 일반개인들에게 무상으로 서비스나 재화를 제공하는 작용이 공기업에서 제외된다. 현재의 공기업 개념에 관하여는 최협의설이 다수설이라고 할 것이다.

④ 최협의설에서 특허기업을 배제하는 설

이 학설은 공기업 개념에 관하여 원칙적으로 최협의설을 취하고 있지만 특허기업이 포함되어 공기업을 이해하는 것이 문제가 있다고 보아 이를 배제한 것만을 공기업으로 이해하는 견해이다. 즉, 특허기업에는 최협의의 공기업에 적용되는 기업예산회계법, 공공기관의 운영에 관한 법률, 지방공기업법 등 주요 법률이 적용되지 않으므로 이를 공기업과 구분해야 한다는 것이다. 따라서 이 학설에 의하면 공기업은 “국가·지방자치단체 및 그에 의해 설립된 법인이 사회공공의 이익을 위하여 직접 경영하거나 경영에 참가하는 기업”으로 정의하면서 “특허기업(또는 공익사업)은 공기업이 아니고 사기업임을 강조”하고 있다.¹⁴⁾

12) 박윤훈·정형근, 「최신행정법강의(하)」, 박영사(2009), p.379.; 이상규, 앞의 책, p.377.; 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2011), p.302.(그러나 김동희교수는 특허기업을 공기업에 포함시키지는 않고 있다.) ; 류지태·박종수, 앞의 책, p.1026.; 박균성, 앞의 책, p.379.

13) 류지태·박종수, 위의 책, p.1026.

14) 이러한 견해로는 김남진·김연태, 앞의 책, p.429.; 류지태·박종수, 앞의 책, p.1026.; 홍정선, 「행정법 특강」, 박영사(2009), p.1105.

⑤ 학설의 정리 및 평가

앞서 살펴본 것과 같이 행정법학에서 공기업을 정의하는데 있어서는 광의설, 협의설, 최협의설 및 특허기업을 최협의에서 제외하는 학설이 있다. 이러한 학설에 더하여 학자에 따라서는 공기업을 형식적 개념의 공기업과 실질적 개념의 공기업으로 구분하기도 한다. 즉, 형식적 의미의 공기업은 공행정주체와 사인 중에서 누가 설립한 기업인가의 기준으로 분류한 것으로 이는 기업의 소유자와 관련된 개념일 뿐 실질적인 기준과는 무관한 개념이라고 한다. 실질적 의미의 공기업은 사회공공의 이익의 증진이라는 공적 목적을 수행하는 공행정주체의 조직으로서 비경제행정에 대하여 사실상 또는 법적으로 독립성을 가지고, 경제적인 활동방식과 계산으로 경제상의 가치창조를 통해 실질적인 경제상의 수요의 충족을 위해 경제의 영역에서 생산·분배·용역활동을 하는 조직체를 말한다고 한다.¹⁵⁾ 하지만 이러한 형식적·실질적 공기업 개념의 구분에도 불구하고 이 학설에서도 종래의 학설상 최협의설이 실질적 공기업 개념에 부합한다고 하면서 이에 동조하고 있다.¹⁶⁾ 공기업에 대한 행정법학계 학설이 가지는 특징을 대략 두 가지로 정리할 수 있을 것이다. 첫 번째로 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 법인이 운영주체가 된다는 점이다. 두 번째로는 사회적 공공복리라는 공익성을 추구하는 기업이란 점이다. 이런 학설의 특징을 살펴보면 우선적으로 국가나 지방자치단체 및 이들이 설립한 법인이 운영주체가 된다는 점은 공기업이 본래 국가의 시장경제에 대한 직접적 개입수단으로 등장했다는 점에서 충분히 수용할 수 있는 입장이라고 할 것이다. 두 번째 개념인 사회적 공익성을 추구하는 기업이란 것은 공기업이 초기에 등장했을 때 국가의 시장경제 개입목적이 공익성 추구

15) 홍정선, 위의 책, p.1104.

16) 홍정선, 위의 책, p.1105.

라는 점에서 일응 이해할 수 있다고 보여 진다. 다만, 국가의 직접적 시장개입으로 출발한 공기업이 시대변화에 따라 국가가 공익성이 아닌 경제성만을 추구하는 형태로 공기업이 출현하고 있고 신자유주의 경제정책에 따라 공공부문의 민영화가 가속화 되고 있다는 점에서 공익성이란 개념이 약화되어 가고 있다는 것을 지적할 수밖에 없을 것이다. 또한 경제성이란 개념과 공익성이 본질적으로 상충되는 것이란 점에서 공기업의 요소로서의 공익성은 상대적인 개념이 되어야 할 것으로 생각된다. 즉, 일정한 공기업의 경우에는 공익성요소가 최소화 되고 다른 공기업에서는 공익성요소가 극대화되는 경우와 같이 상황에 따라서 상대적인 구성요소로 등장해야 할 것으로 생각된다. 따라서 공기업의 개념에 대하여는 다수설이 취하는 태도와 동일한 최협의의 개념을 채택하지만 공익성의 개념은 개별적인 상황에 따라 유연하게 변동하는 요소로 보고자 한다. 또한, 최협의설을 취하는 경우에도 특허기업은 공기업과 구분하여 별도의 개념으로 삼아야 한다는 점을 감안하여 공기업의 개념에는 특허기업이 배제되는 입장을 취하기로 한다.

나. 공기업의 개념적 구성요소

공기업 개념에 대하여 최협의설의 입장을 취하면 공기업으로 정의하기 위해서는 일정한 구성요소를 충족하여야 한다. 우선 공기업의 운영주체는 국가 또는 지방자치단체 및 그에 의해 설립된 법인이다. 따라서 국가 또는 지방자치단체가 직접 운영하는 경우와 법령이나 조례에 의하여 창설된 법인이 운영하는 기업이어야 공기업 개념에 포섭될 수 있다. 두 번째로 공기업은 사회공공의 이익을 증진하는 데 기여하는 것을 목적으로 해야 한다. 따라서 국가 또는 지방자치단체에 의해서 설립되었다고 하더라도 군수품을 생산하는 기업, 직접적으로는 국가의 재정목적에 기여하는 기업의 경우에는 공기업에 포함되지 않는다. 그러나 공기업이 사회공공의 이익을 증진하는 목적을 가지고 있지

만 그 목적을 지나치게 엄격하게 제한할 필요는 없다고 할 것이다. 따라서 국민의 생활배려라고 하는 ‘공급행정’의 일종으로서 수행되는 것 외에, 국가 기간산업육성, 지역개발, 소비자보호 같은 것도 공기업의 목적사업에 포함시켜 해석할 필요가 있다고 보여 진다.¹⁷⁾ 또한 사회공공이익이라는 공익성의 요소를 목적 개념에 포섭시켜 공기업의 구성요소로 보더라도 앞서 언급한 바와 같이 이를 유동적으로 해석할 필요가 있다고 생각된다. 이는 공기업이 가지는 또 다른 개념적 요소인 수익성·경제성을 고려하여 상황에 따라 공익성과 경제성이 조화롭게 해석될 필요가 있다는 점에서도 필요하다고 생각된다. 마지막 세 번째 구성요소로는 공기업도 하나의 ‘기업’이므로 그 자체가 수익성을 가지고 있어야 한다는 점이다. 따라서 수익성이 전혀 없는 정신·문화적인 사업은 공영조물과 같은 별도의 기관을 통해서 제공되고 이를 공기업이 담당하는 것은 아니라고 해석해야 할 것이다. 다만, 수익성·경제성 요소는 공기업의 구성요소로서 작용하지만 이를 단순히 순수 경제적인 차원에서 파악해서도 곤란하다고 생각된다. 즉, 순수하게 경제적인 측면의 기업성은 원가보다 높은 판매가격을 기초로 계산되어지는 것이므로 이를 전적으로 관철하면 공기업은 항상 원가 이상의 판매가격으로만 재화나 서비스를 공급해야 하지만 일부분에 있어서 이것이 제약될 수도 있기 때문에 수익성·경제성은 앞선 구성요소인 공익성과 조화되어 판단할 필요가 있다고 할 것이다.

(2) 행정법상 유사개념과의 구분

가. 공기업과 영조물과의 구분

영조물 또는 공영조물(öffentliche Anstalt)은 광의로는 국가 등 행정주체가 그의 목적을 달성하기 위하여 제공한 인적·물적 시설의 종합체

17) 김남진·김연태, 앞의 책, p.430.

(조직체)를 의미하며, 협의로는 광의의 영조물 가운데 주로 정신·문화적 또는 진료적 목적에 계속적으로 제공된 것만을 의미한다.¹⁸⁾ 국립 교육·연구기관이나 교도소, 도서관, 박물관, 병원 등이 대표적인 경우라고 할 것이다. 그런데 영조물을 광의로 이해하면 공기업과 혼동되기 쉽다고 할 것이다. 왜냐하면 운영주체의 측면에서 국가 등 행정주체가 운영하여 공기업과 부분적으로 겹치고 인적·물적 시설의 조직체란 의미에는 당연히 법인 형식도 포함되어 이해될 수 있기 때문이다. 다만, 협의로 이해하는 경우에는 일정한 구분이 가능할 것이다. 이러한 이유로 영조물을 협의로만 정의하는 경우도 있다. 하지만 광의로 이해하는 경우에도 영조물과 공기업은 일정한 차이가 있고 구분은 가능하다고 할 것이다.

① 공통점

공기업과 영조물은 다 함께 원칙적으로 국가 또는 지방자치단체와 같은 공공단체에 의해 경영·관리되고 있다. 또한, 목적의 측면에서 보면 양자는 모두 사회공공이익의 증진이라는 사회목적에 기여하고 있다. 그리고 영조물과 공기업 모두 권력 작용이 아닌 비권력적 행정작용으로서 급부작용이고 관리 작용을 그 수단으로 한다는 공통점을 가지고 있다.

② 차이점

공기업은 사업의 작용적 측면에서 정태적이 아닌 동태적 관점에서 파악된 개념인데 반하여, 영조물은 사업을 조직적 측면에서 정태적으로 파악하여 도출한 것이 다르다. 주된 사업의 내용에 있어서도 공기업은 수익성과 경제성을 개념의 구성요소로 하는 반면에 영조물은 정신적이고 문화적인 사업을 주된 사업으로 하고 있다. 공기업이 계속성을

18) 김남진·김연태, 앞의 책, p.417.; 홍정선, 앞의 책, p.1099.

추구하기는 하지만 원칙적으로 일시적인 경우도 있을 수 있지만 영조물의 경우에는 조직적으로 행정주체가 제공하는 서비스라는 점에서 계속성이 원칙이다. 공기업의 이용관계는 서비스나 재화를 개인 또는 일반인에게 제공하는 경우도 있지만 공기업 자체가 이용의 대상이 되지 않는 경우도 많다. 하지만 영조물은 개인과의 사이에 이용관계 설정을 당연 전제로 하고 있다는 점에서 차이점이 있다.¹⁹⁾ 그러나 이러한 차이점에도 불구하고 영조물과 공기업이 항상 명백히 구분되는 것은 아니다. 영조물이 그 이용에 이용료를 실비 이상으로 징수하는 경우에는 공기업의 성질도 가질 수 있기 때문이다.²⁰⁾

나. 특허기업과의 구분

특허기업의 개념은 실정법상의 개념이 아니고 강학상 개념이다. 따라서 통일적으로 개념이 설정되어 있는 것은 아니고 학자들에 따라 개념정의에 일정한 차이가 있게 된다. 광의설은 사인이 행정청으로부터 특허를 받아 경영하는 기업을 공기업으로 부르며, 이러한 공기업의 특허에 의하여 경영되는 기업을 특허기업이라고 하며, 또한 법령에 의하여 직접 설립되는 특수법인 역시 특허기업으로 부르기도 한다.²¹⁾ 반면 협의설은 사인이 행정청으로부터 특허를 받아 경영하는 공익사업만을 특허기업으로 본다.²²⁾ 이러한 견해에 의하면 특허기업은 사인이 경영하는 공익사업이므로 원칙적으로 사기업에 속하고 따라서 국영공기업이나 공영공기업 및 특수법인공기업과는 구분된다고 할 것이다. 협의의 특허기업을 특별히 특허처분기업이라고 부르기도 하는데 현재 다수설은 특허기업을 협의로 이해하고 있다.

19) 김남진·김연태, 앞의 책, p.431.

20) 홍정선, 앞의 책, p.1099.

21) 이상규, 앞의 책, p.418.

22) 김남진·김연태, 앞의 책, p.431.; 홍정선, 앞의 책, p.1112.; 박윤훈·정형근, 앞의 책, pp.403-404.; 김동희, 앞의 책, p.331.

일반적으로 특허기업에 해당하는 사업으로는 물·전기 등의 공급사업, 자동차운수사업·해상운송사업과 같은 교통사업이 있다. 실정법상 이들 사업은 관련법에서 특별한 규율을 하는 경우가 많은데, 사업면허의 요건이 엄격하고²³⁾ 기업의 영영의무를 지며 사업개선명령 등 적극적인 감독²⁴⁾을 받는 반면에 일정한 독점적 경영권이 보장되고 공용부담특권²⁵⁾, 공물사용권²⁶⁾ 등과 같은 특권이 인정되고 있다. 그리고 특허기업의 특허란 행정청이 사인에게 공익사업의 독점적 경영권을 설정하여 주는 형성적 행정행위로서 일정기간 동안 법률의 범위 내에서 특허발명을 독점, 배타적으로 지배할 수 있고, 그 발명을 사용·수익·처분하는 것을 내용으로 하는 물권적 청구권인 특허법상의 특허와는 구분하여야 한다. 그러므로 특허기업에서 특허의 주체는 행정청이고 대상 사업은 공익사업이며 형성적 행정행위로서 권리설정적 행정행위가 되어 이에 대한 침해는 권리침해로 인정될 수 있다.²⁷⁾

이러한 특허기업과 공기업은 사업내용의 공익성이란 유사성에도 불구하고 서로 구분되어야 하는 것으로 볼 것이다. 특히 공기업을 최협의설에 따라서 정의하지만 특허기업을 제외하는 본 필자의 견해로서는 양자는 구분되는 개념으로 볼 수밖에 없다.

특허기업은 원칙적으로 사기업이란 점에서 국영기업·공영기업과 같은 공기업과 구분된다. 국영기업과 공영기업은 국가 및 지방자치단체의 행정조직을 통해서 운용되며 이에 종사하는 고용인은 공무원신분을 가진다. 그러나 특허기업은 사기업이므로 행정조직도 아니고 고용인이 공무원법의 적용을 받는 것도 당연히 아니라고 할 것이다.

23) 여객자동차 운수사업법 제6조.

24) 여객자동차 운수사업법 제8조 및 제23조.

25) 전기사업법 제87조.

26) 전기사업법 제93조.

27) 대판 2002.10.25., 2001두4450.

특허기업은 또한 정부가 출자나 지원 또는 임원임면 권한 행사 등을 통해서 사실상 지배력을 확보하고 있는 법인체 공기업인 특수법인 기업과도 다르다. 원칙적으로 특수법인 기업은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 및 ‘지방공기업법’의 규율을 받는 공기업이다. 그러나 특허기업은 사기업으로서 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이나 지방공기업법과는 전혀 관련이 없고, 다만 특허사업의 내용에 따라 관련 법률에서 특허요건이나 기업운영에 대한 일정한 제한을 부과하는 경우가 있을 수 있다. 따라서 특수법인기업은 정부가 직접 경영에 참여하는 한 형태로서 볼 수 있고 이러한 측면에서는 국가의 직접적인 경제개입수단인 공기업의 특징을 가진다. 하지만 특허기업은 공행정주체가 경영에 개입(intervention)하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 특수법인기업이나 특허기업 모두 공행정주체인 국가 또는 지방자치단체의 일정한 통제아래에 있다는 것은 동일하고, 이런 측면에서는 통제의 정도에 차이가 있다고 할 수 있을 것이다.

다. 제3섹터와의 구별

국가 또는 지방자치단체가 자신의 사무를 처리하면서 공기업을 통하여 민간의 자본과 경험이나 창의력을 최대한 반영하려는 경향은 신자유주의 경제체제의 흐름과 맞물리면서 일반적인 경향이 되고 있다. 또한 이러한 흐름은 공기업의 민영화나 민관합동으로 설립하는 사기업의 형태로 이루어지기도 한다. 미관합동법인이란 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립한 법인으로서 사회간접자본시설에대한 민간투자법 제7조나 지방공기업법 제79조의 2의 규정에 의한 사업시행자를 의미한다. 이를 일컬어 최근에 제3섹터라는 용어가 사용되고 있다. 본래 제3섹터라는 용어는 미국에서 유래하는 것으로서 제1섹터인 연방정부, 주정부도 아니고 제2섹터인 민간기업도 아닌 독립섹터로

서의 재단, 봉사단체, 노동조합 등을 지칭하는 용어로서 사용되는 경향에 있다. 이러한 제3섹터라는 개념이 일본에서 1960년대 도입되어 크게 활성화 되었고 우리나라는 1980년대 후반부터 이 개념이 도입되어 단순히 민간투자사업에 국한되지 않고 널리 경제행정분야에서 민간부문의 일반적인 활용방식으로 이해되고 있다. 제3섹터는 일반적으로 국가 또는 지방자치단체와 민간부분 사이의 중간부분에 위치하여 공공부분과 민간부분이 합동으로 법인을 설립하여 이를 통해 투자사업을 시행하는 방식이다. 일본에서의 제3섹터라는 용어도 광의로 공공부분과 민간부분이 협력하는 법인체 이외에 그 개념이 명확하게 정립되어 있는 것은 아니다. 제3섹터를 공기업과 구분해야 하는 것은 공공부분과 민간부분이 협력하여 법인을 설립하는 경우에 이러한 법인을 공기업으로 볼 것인지 여부의 문제이다. 단순히 민간부분의 자본을 유치하여 기업을 설립하는 경우에 이에 대한 설립형식을 사법인으로 할 때에는 공기업과 구분이 모호해 질 수 있다. 그러나 공기업이 국가 또는 지방자치단체가 직접운영하거나 법인을 설립하여 운영하는 사회공공의 이익을 추구하는 기업이라고 정의한다면 조직법적 차원에서 반드시 공법인 형식의 공기업만이 존재하는 것은 아니고 사법인 형식의 공기업도 가능하다는 점에서 제3섹터에 해당하는 경우에 이것이 행정법상으로 공기업인지 여부는 해당 기업법인의 지배적인 운영권한이 공행정주체에 있는지 여부로 판단해야 할 것으로 보인다. 따라서 제3섹터에 해당하는 기업 중 공행정주체의 지배력이 강하게 미치는 기업일 경우에는 공기업의 범주에 포함될 수 있지만 그렇지 않은 경우에는 이에 해당하지 않는다고 보아야 할 것이다. 다만, 제3섹터가 민관협력사업의 수행방식을 지칭하는 것이라면 이는 공기업 개념과는 구분되는 것이고 이 자체만으로는 공기업과 구분하기는 어렵다고 보아야 할 것이다.

2. 공기업의 종류와 법적 지위

(1) 공기업의 강학상 종류

공기업은 보는 관점에 따라 여러 가지 기준으로 분류할 수 있을 것이다. 일반적으로는 경영주체, 독점권의 유무, 독립성의 정도, 조직형태와 투자의 직·간접 등을 기준으로 분류한다. 이하에서는 이에 대하여 간략히 살펴보도록 하자.

가. 운영주체를 기준으로 한 분류

공기업의 운영주체가 누구인지를 기준으로 분류하면 논리적으로 대략 3가지 구분이 가능할 것이다. 우선 국가가 운영주체가 되는 경우와 국가와는 분리된 지역적 분권 공법인으로서 지방자치단체가 운영주체가 되는 경우 그리고 국가 또는 지방자치단체가 법령이나 조례에 의하여 설립한 법인이 운영주체가 되는 공기업으로 구분될 수 있다. 이 중 첫 번째 경우로서 국가가 자기의 경제적 부담에 의하여 스스로 관리·경영하는 기업을 國營企業이라고 한다. 실정법인 정부기업예산법 제2조에서는 우편사업, 우체국예금사업, 양곡관리사업 및 조달사업을 정부기업의 대상사업으로 정하고 있는데, 여기서 정부기업이 국영기업에 해당하는 것이다. 두 번째 경우로 지방자치단체가 자기의 경제적 부담에 의하여 스스로 관리·경영하는 기업을 公營企業이라고 한다. 지방공기업법은 이를 지방직영기업이라 한다.²⁸⁾ 지방직영기업은 수도사업(마을상수도사업은 제외한다), 공업용수도사업,

궤도사업(도시철도사업을 포함한다), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등을 수행할 수 있다.²⁹⁾ 세 번째 경우로 국가 또는 지방자치단체에 의하여

28) 지방공기업법 제2조 제1항 및 제2장.

29) 지방공기업법 제2조 제1항 제1호 내지 제8호.

특정한 사업의 운영을 위해 법인체를 설립하여 이를 통해 운영하는 경우 이런 공기업을 특수법인기업이라고 한다. 일반적으로는 국가가 법인을 설립하는 경우 한국산업은행법, 대한석탄공사법, 한국조폐공사법 등 해당 법인을 설립하는 법률이 있고 ‘공공기관의 운영에 관한’ 법률이 적용된다. 지방자치단체가 설립하는 법인의 경우에는 통상 조례에 근거하여 설립하는 지방공사, 지방공단³⁰⁾ 등이 있고 이에는 지방공기업법이 적용됨이 일반적이다. 경영주체에 의한 분류는 이런 3가지 외에 첫 번째와 두 번째의 중간에 해당하는 國營公費企業과 公營國費企業이 있다. 이들은 국가와 지방자치단체가 협력하여 행해지는 공기업을 말하며 國營公費企業은 지방자치단체의 일부 혹은 전부 경비부담으로 국가가 경영하는 공기업을 의미하고 公營國費企業은 국가가 전부 또는 일부 경비부담으로 지방자치단체가 경영하는 사업을 지칭한다. 이런 형태의 공기업은 도로사업 등에서 발견할 수 있다.³¹⁾

나. 독점권의 유무에 따른 분류

공기업의 경영주체가 당해 기업경영에 있어서 법률상의 독점권을 가지고 있는지 여부를 기준으로 한 분류이다. 이러한 독점권이 있으면 독점기업이라 지칭하고 그렇지 않은 경우를 비독점기업이라고 한다.³²⁾ 국가에 독점권이 인정되는 공기업으로는 우편사업³³⁾, 우편환사업³⁴⁾이 있으며, 지방자치단체의 경우는 수도사업³⁵⁾이 있다. 국가 등의 독점권이 인정되는 사업에 대해서는 일반사인은 경쟁적인 경제활동을 수행할 수 없게고 이로 인해 개인의 직업선택의 자유와 사유재산권이 침해될 소지가 많다. 또한 우리 헌법은 기업의 경제상의 자유와 창의를

30) 지방공기업법 제3장 및 제4장.

31) 도로법 제67조.

32) 김남진·김연태, 앞의 책, p.433.; 류지태·박종수, 앞의 책, p.1027.

33) 우편법 제2조 제1항 및 제2항.

34) 우편환법 제3조.

35) 수도법 제12조 제1항.

존중하는 경제 질서를 기본으로 하고 있으므로³⁶⁾ 국가 등의 독점기업은 불가피한 예외적인 경우에만 인정되는 것으로 해석해야만 할 것이다. 그리고 비독점기업의 경우에도 공기업주체에 의한 사실상 독점에 있는 기업도 상당수 존재하는데 전기사업, 철도사업, 가스사업 등이 이에 해당한다.

다. 독립성의 유무 및 조직형태 등에 의한 분류

공기업이 국가나 지방자치단체의 행정조직에 의하여 직접 경영되고 독립한 법인격을 가지지 아니하는 경우를 비독립적 기업이라고 하고 그렇지 않은 경우를 독립적 기업이라고 한다. 독립적 기업에는 특수법인기업, 지방공단·지방공사 등이 있다. 한국방송공사나 한국전기통신공사, 그리고 한국철도공사와 같이 과거 비독립기업으로 행정작용·조직의 일부로 행하여지던 공기업 대상 사업이 최근에는 독립적 기업형식으로 수행되고 있다. 이는 독립적 기업이 인사나 예산·회계상의 제약에서 비교적 자유를 향유하여 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 조직형태에 따른 분류로는 행정청형기업과 법인체기업이 있는데 비독립적 기업이 전자에 독립적 기업이 후자에 해당된다. 다만, 분류기준이 조직형태이기 때문에 명칭상 차이만 존재한다. 이러한 분류 외에도 투자자의 직접성 여부에 따라 직접투자기업과 간접투자기업으로 분류할 수도 있다. 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에서 말하는 정부투자기관이 전자에 해당한다고 할 것이다.

(2) 공공기관의 운영에 관한 법률에 의한 분류

‘정부투자기관관리기본법’을 폐지하고 새로이 제정된 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서는 이른바 ‘공공기관’을 공기업, 준정부기관 및 기타 공공기관으로 분류하고 있다.³⁷⁾ 또한 동법은 공기업을 다시 시장형

36) 헌법 제119조 제1항.

37) 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조(공공기관의 구분)

공기업과 준시장형 공기업으로 나누고 있다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 기업을 말하고 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업을 말한다.³⁸⁾ 2012년 현재 시장형 공기업과 준시장형 공기업을 정리하면 아래의 표와 같다.

< 2012년도 공기업 분류표>³⁹⁾

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(지정부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역 난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전 (주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주) (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천 항만공사
준시장형 공기업 (14)	(재정부) 한국조폐공사 (문화부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농식품부) 한국마사회 (지정부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한 국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사

① 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

38) 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조(공공기관의 구분)

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.

1. 공기업

가. 시장형 공기업 : 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업

나. 준시장형 공기업 : 시장형 공기업이 아닌 공기업

39) 기획재정부, “2012년도 공공기관 지정”, 기획재정부 보도자료(2012.1.31.), p.5.

(3) 공기업의 법적지위

공기업의 개념을 최협의설에 따라 정의하면 ‘국가 또는 지방자치단체’나 ‘이들이 설립한 법인’이 운영하고 ‘사회공공의 이익’을 위하여 ‘직접경영하거나 경영에 참가하는 기업’이 된다. 다만 유사개념과의 구분필요성과 실정법상 공공기관의 운영에 관한 법률의 적용문제에 따라 특허기업을 제외하여 정의하였다. 이러한 정의에 따라 공기업의 법적지위를 관찰해 보자. 공기업의 개념적 정의에서 공기업 자체의 법적지위를 직접적으로 가리키는 것은 운영주체의 측면이다. 왜냐면 ‘사회공공의 이익’과 ‘경영하는 또는 경영에 지배권을 행사하는’이란 개념은 기능적 요소로서 공기업의 조직적 특성을 보여주지 못하기 때문이다. 공기업의 법적 지위는 다름이 아니라 공기업이 어떠한 형식의 법적 위상을 가지는지 여부에 관한 논의이기 때문이다.

그러므로 공기업의 운영주체에 주목하여 이를 살펴보면 공기업은 공법인과 사법인의 법적 지위를 가지고 있다고 할 것이다. 즉, 국가 또는 지방자치단체가 직접 운영하는 공기업의 경우에는 법적 독립성이 없는 것으로 원칙적으로 국가행정조직이나 지방자치단체의 집행기관의 일부를 구성하게 된다. 따라서 이러한 경우에도 국가와 지방자치단체라는 공법인의 성격을 가지게 된다. 다음으로 국가 또는 지방자치단체가 설립한 법인이 운영을 담당하는 경우에는 해당 법인이 공법인으로 설립될 수도 있고 사법인으로 설립될 수도 있으므로 이 경우에는 해당 공기업의 설립근거를 살펴보아야 할 것이다. 대부분의 경우에는 국가가 설립하는 공사·공단인 경우 공법인으로 규정될 것이고 지방자치단체가 설립하는 경우에도 지방공기업법상 지방공사·지방공단이 될 것이다. 하지만 설립 근거법령이나 조례에서 공법인이 아닌 사법인으로 공기를 설립하는 경우도 가능하며 이때는 통상 상법상 주식회사로 설립하는 경우가 많을 것이다. 사법인 형태의 공기업은 상법

상 주식회사로 공공자본의 참여 비율에 따라 100% 공공자본인 국공영기업과 공공자본과 민간자본의 결합인 혼합기업으로 분류할 수 있을 것이다. 사법인으로 설립한 공기업이 혼합기업인 경우 공공자본의 비율이 50%를 넘지 않는 경우라도 국가 또는 지방자치단체가 기업경영에 있어서 영향력을 행사하는 경우에는 공기업이 될 것이다. 다만 사법상의 공기업은 사법상의 계약체결을 그 특징으로 하며, 공법인으로서의 특권과 의무가 없기 때문에 파산할 수 있고 그 자산은 원칙적으로 압류가 가능할 것이다. 하지만 사법인 형식의 공기업의 경우에도 수행하는 업무가 공공서비스에 해당하는 경우에는 공공서비스의 3대 원칙에 따른 규제를 받게 될 것이다.⁴⁰⁾

제 2 절 공기업에 관한 법적 규제

1. 공기업의 설립과 보호

(1) 공기업의 설립과 준용법원칙

가. 공기업의 설립

공기업을 설립할 때 국가 또는 지방자치단체가 자유로이 이를 할 수 있는가의 문제는 행정법상 법률유보의 범위와도 관련되어 있다. 또한 개별 공기업의 기능적 성격에 따라서도 영향을 받게 된다. 그러므로 이를 포괄적으로 설명할 수는 없고 공기업의 종류에 따라 세분하여 살펴보아야 할 것이며 동시에 원칙적인 설명만이 가능하고 구체적인 사안에 따라서는 다소간 차이가 존재할 수 있다는 점을 인식해야 할 것이다. 첫 번째로 국영기업의 설립에 있어서는 반드시 법률의 수권이 있어야 하는 것은 아니지만 최소한 정부조직법에 정해져 있는 대로 대통령령에 근거함은 필요로 한다.⁴¹⁾ 하지만 국영기업이라도 독점기업

40) 이광윤·김민호·강현호, 「행정작용법론」, 법문사(2002), p.321.

41) 김남진·김연태, 앞의 책, p.435.; 박균성, 앞의 책, p.383.

일 경우에는 헌법상 독점제도가 예외적인 것을 감안할 때 법률의 수권이 필수적이다. 그러므로 국영기업과 국영공비기업이 독점기업일 경우에는 법률에 의해서만 설립될 수 있다고 할 것이다.⁴²⁾

두 번째로 공영기업의 경우를 살펴보면 지방자치단체는 주민의 복리증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있고⁴³⁾, 지방공기업의 설치·운영에 관한 기본사항은 조례로 정하도록 하고 있다.⁴⁴⁾ 따라서 공영기업은 지방자치단체의 조례로 설립할 수 있다고 할 것이다. 다만 공영기업은 당해 사업이 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업이어야 한다.⁴⁵⁾

세 번째로 특수법인기업의 설립에 있어서는 동 법인을 설립하는 개별법에서 규율하게 된다. 다만, 이처럼 개별법에서 특수법인기업을 설립하는 경우에는 공법인으로서 설립하는 경우를 의미하고 사법인 형식으로 설립하는 경우에는 상법상 주식회사를 설립하고 이에 정부가 100% 혹은 50% 등 출자를 하여 개설하는 경우도 있을 것이다. 한편 지방자치단체가 설립하는 특수법인기업인 지방공사나 지방공단의 경우에는 그 설립·업무운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하도록 하고 있다.⁴⁶⁾ 또한 지방자치단체는 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연한 자와 공동으로 상법에 의한 주식회사의 형태로 혼합출자 지방공사를 설립할 수 있다.⁴⁷⁾ 그리고 지방자치단체들이 상호

42) 국영공비기업의 경우에도 독점기업일 경우 법률의 수권이 필요한 것은 지방자치단체에 부담을 과하게 되기 때문이다.

43) 지방자치법 제146조. 동조 제2항은 ‘지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.’고 규정하고 있고 이에 따라 지방공기업법에서 이를 규정하고 있다.

44) 지방공기업법 제5조(지방직영기업의 설치).

45) 지방공기업법 제2조 제2항.

46) 지방공기업법 제49조(지방공사의 설립), 제76조(지방공단의 설립에 제49조를 준용하고 있음).

47) 지방공기업법 제77조의3.

규약을 정하여 공동으로 공사·공단을 설립할 수도 있다.⁴⁸⁾

나. 공기업에 적용되는 법원칙

우리 헌법은 민주국가원리, 법치국가원리, 사회국가원리를 헌법의 기본원리로서 정하고 있다. 따라서 국가나 지방자치단체가 이들 헌법 원리에 위배될 수 없음은 물론, 국가 및 지방자치단체와 밀접한 관련성을 가지는 공기업도 기본적으로 이러한 헌법원리의 테두리 안에서 활동하여야 한다고 볼 것이다. 따라서 각 공기업은 설립근거가 되는 법령·조례에 위배될 수 없음은 물론, 평등의 원칙 등 헌법상의 기본권 조항에 의한 제약을 받게 된다. 공기업에 관한 여러 가지 특권과 제약은 이러한 헌법상 기본원리를 준수하면서 해당 공기업이 운영되어야 하기 때문에 인정된다고 할 것이다.

한편, 공기업은 통상 행정법상 급부행정에 해당되므로 급부행정의 기본원리를 준수해야 한다. 따라서 사회국가의 원리, 보충성의 원칙, 법률적합성의 원칙, 평등의 원칙, 과잉금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙 등을 준수해야만 한다.⁴⁹⁾ 이러한 사회국가의 원리, 법률적합성의 원칙, 평등의 원칙, 과잉금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 법치국가의 원리 등은 헌법상 기본원칙이거나 헌법상 기본원칙에서 파생되는 원칙이므로 당연히 준수되어야 할 것이다. 다만 보충성의 원칙은 사회국가의 원리의 파생원칙이지만 급부행정에서 지칭하는 것과는 다소 차이가 있다. 본래 급부행정에 적용되는 보충성 원칙은 사인의 생활수단의 확보나 이익의 추구는 원칙적으로 사인 또는 관계되는 단위생활공동체에 맡겨져야 하고, 공적인 손은 사회적 힘이 스스로의 힘으로는 그의 과업을 수행하지 못할 때 비로소 개입함을 의미한다. 그러나 공기업에 적용되는 보충성의 원칙은 ‘국가 또는 지방자치단체는 사인(사기업)에 의해 보다 훌륭히, 또한 보다 경제적으로 수행될 수 없는 경우에만 경

48) 지방공기업법 제50조 및 제76조.

49) 김남진·김연태, 앞의 책, pp.365-370.

제적 활동을 할 수 있다'는 원칙을 말한다. 이는 통상 공기업이 활동하는 영역이 자유시장경제체제에서 시장의 실패가 발생하거나 본질적으로 국가독점적인 사업에서 등장하는데, 이러한 공기업의 활동은 국가의 직접적 경제개입으로서 시장질서에 대한 왜곡을 야기할 수 있기 때문에 필요최소한도에서만 정당화가 가능하기 때문이다. 따라서 공기업 설립과 그 경영은 자유시장질서를 최대한 존중하여 국가 또는 지방자치단체가 직·간접적으로 여기에 개입하는 것은 최소화해야 할 것이다. 이러한 측면에서 공기업의 설립과 경영에는 자유로운 시장경제질서에서 사인이 수행하기 곤란한 분야에만 설치되거나 국가의 직접적 개입이 보다 나은 효율성을 담보할 수 있을 때만 인정되고 시장질서를 왜곡하는 방식으로 개입해서는 안 될 것이다. 현행 지방공기업법은 제3조 제2항에서 “지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다.”고 규정하여 보충성 원칙을 명확히 하고 있다.

(2) 공기업의 보호

국가 또는 지방자치단체가 공기업을 경영하는 것은 공기업 경영에 의하여 국민 또는 주민의 일상생활에 필수적인 재화 또는 서비스를 계속적이면서 안정적으로 공급하려는데 있다. 공기업 경영의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 공기업에 여러 가지 법적 보호와 특권이 인정되어 있다. 이것이 인정되는 이유는 궁극적으로 이용자의 이익을 도모하기 위한 것이다.⁵⁰⁾ 법적 보호와 특권의 종류와 범위는 공기업의 종류나 경영주체에 따라 한결같지는 않다. 그 주된 내용을 보면 첫 번째로, 공기업을 위하여 공용부담특권이 부여되어 있는 경우가 많다. 따라서 공기업은 그 사업의 원활한 수행을 위하여 타인의 토지의 수

50) 김철용, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2004), p.293.

용, 출입, 장애물의 제거 등의 특권이 인정된다.⁵¹⁾ 두 번째로 법률상 공기업의 경영주체에 대하여 기업독점권을 보장하고 있는 경우가 있다. 우편사업의 국가에 의한 독점이 그 일례가 된다.

세 번째로 공기업에 경제상의 보호가 부여되는 경우가 있다. 이러한 경제상 보호로는 비과세가 있는데, 국영기업·공영기업의 경우 과세되지 아니하는 것이 원칙이다.⁵²⁾ 또한 조세의 감면⁵³⁾, 국공유재산의 무상이용, 타재산과의 교환⁵⁴⁾, 사용료 등의 강제징수⁵⁵⁾, 보조금의 교부⁵⁶⁾, 손해배상책임의 제한 또는 면제⁵⁷⁾ 등이 있다. 네 번째로 공기업이 토지수용 등 공용부담특권을 보유하므로 이의 행사단계에서 효과적인 실행을 위한 행정강제권을 가지는 경우가 있다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제89조는 동법에 따라 부여된 공용부담의 이행을 확보하기 위하여 사업자인 공기업이 관할 시장·군수 등에 대집행을 신청할 수 있도록 규정하고 국공영기업의 경우에는 직접 대집행을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 공기업이 제공하는 서비스 또는 재화의 대가에 대한 강제징수권이 인정되기도 한다.⁵⁸⁾ 그리고 공기업의 안전·확실한 경영을 확보하기 위해서 공기업에 대한 침해행위에 대하여 특별한 행정벌을 과하는 경우가 있는데, 이를 공기업벌이라고 한다. 이러한 공기업벌은 과벌대상자를 기준으로 하여 일반인에 대한 공기업벌, 기업자에 대한 공기업벌, 이용자에 대한 공기업벌로 분류한다. 일반인에 대한 공기업벌은 기업독점권의 침해에 대한 제재, 기업용 물건의 손괴 등에 대한 제재를 의미하고, 기업자에

51) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제9조 및 제12조.

52) 법인세법 제2조 제3항.

53) 조세특례제한법 제72조.

54) 국유재산법 제54조.

55) 수도법 제68조.

56) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제2조, 지방재정법 제23조.

57) 우편법 제5장.

58) 수도법 제68조(요금 등의 강제징수), 우편법 제24조(체납 요금등의 징수방법).

대한 공기업벌은 기업자 자신의 의무위반에 대한 제재를 의미하며 이용자에 대한 공기업벌은 공기업의 부정한 이용에 대한 제재를 의미한다.

2. 공기업 이용관계

(1) 공기업이용관계의 의의와 성질 및 성립

가. 공기업이용관계의 의의

공기업은 사회공공의 복리를 증진시키기 위해 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 특수법인 등이 경영하는 기업으로서 통상 국민의 일상생활에 필수적인 재화나 서비스를 제공하고 있다. 우편·철도의 이용 공영수도·가스 등의 공급을 받는 것을 생각할 수 있을 것이다. 이처럼 국민이 공기업으로부터 서비스나 재화를 공급받거나 해당 설비를 이용할 때 발생하는 법률관계를 공기업이용관계라고 한다.⁵⁹⁾ 이러한 공기업이용관계는 이용시간의 장단을 기준으로 일시적 이용관계와 계속적 이용관계로 구분하고, 통상적으로 공기업의 이용관계라 함은 계속적 이용관계를 지칭한다. 이는 공기업의 이용관계와 관련된 법적 문제는 주로 계속적 이용관계에 관계되기 때문이라고 한다.⁶⁰⁾ 그러나 공기업의 이용관계를 일시적 이용관계와 계속적 이용관계로 나누는 구별 자체가 상대적이어서 구체적인 공기업의 이용관계가 어느 것에 속하는지 구별하는 것이 반드시 쉬운 일이 아니며, 구별의 실익이 없다는 견해도 있다.⁶¹⁾ 그리고 공기업의 이용관계는 공기업의 공급활동으로 직접 이익을 받는 법률관계라는 점에서 영조물의 공급활동으로 직접 이익을 받는 법률관계인 영조물의 이용관계와 구별되며, 단

59) 한건우·최진수, 「현대행정법」, 세창출판사(2009), p.591.; 김남진·김연태, 앞의 책, p.441.; 김철용, 앞의 책, p.298.

60) 김남진·김연태, 앞의 책, p.441-442.

61) 김철용, 위의 책, p.298.

순한 물적 시설의 이용에 그치는 공물의 사용관계와도 구별된다. 원래 공기업은 국민 또는 주민의 일상생활에 필수적인 서비스나 재화를 계속적·안정적으로 공급하는 것을 목적으로 경영되는 것이므로 국민 또는 주민이 이들 공급활동을 이용하여 이익을 받는 것은 국민 또는 주민으로서의 당연한 권리라고 해야 할 것이다.

나. 공기업이용관계의 성질

공기업이용관계가 법률관계이므로 공사법 이원체계를 가지고 있는 우리 법체계에 있어서는 당해 법률관계가 공법관계인지 사법관계인지를 검토할 필요가 있다. 이에 대한 종래의 학설로는 공기업은 사회공공의 이익을 위하여 하는 작용으로 행정작용의 일부를 이루는 것이므로 공기업 이용관계는 공법관계에 속한다는 견해와 공기업의 관리·경영은 권력의 행사를 본질로 하지 아니하는 비권력 작용이고 사인이 경영하는 동종의 사법과 본질적으로 다를 것이 없으며 동일한 내용의 법률관계에는 동일한 법을 적용하는 것이 합리적인 것이기 때문에 공기업이용관계는 사법관계로 보아야 한다는 견해가 있다. 그리고 이에 더하여 공기업이용관계는 공법관계 또는 사법관계의 어느 한편의 성질을 가지는 것이 아니라 이들 양자가 혼합되어 지배하는 단체법적·사회법적인 분야에 속한다는 견해가 있다.⁶²⁾ 이러한 종래의 학설에 대하여 각 학설은 일면 타당성이 있지만 어느 하나의 학설로 공기업 이용관계의 성질을 결정할 수 없다고 보고, 결론으로서 공기업이용관계의 성질은 일반적으로는 사법관계이나 예외적으로 공법관계로 볼 수도 있다는 견해가 현재 판례와 통설적 견해이다. 즉, 통설과 판례는 공기업도 기업의 일종인 점에서 사인이 경영하는 동종의 사업과 본질적으로 다를 것이 없기 때문에 공기업의 이용관계는 공법관계로 보아야 할

62) 이상 학설에 대한 소개는 김철용, 앞의 책, p.299.

특별한 이유가 없는 한 일반적으로 사법관계의 성질을 가진다고 보아야 하고 예외적으로 법률에 명시적인 규정이 있는 경우와 법령에 명시적 규정은 없으나 실정법구조 전체의 합리적 해석에 의하여 공기업 이용관계가 공법관계로 인정될 수 있는 경우에는 공법관계로 보아야 한다는 것이다.⁶³⁾ 통설에서 법에 명시된 규정의 예시로 드는 경우는 이용대가의 징수에 행정상 강제집행이 인정되어 있는 경우⁶⁴⁾와 이용대가의 부과·징수에 대해 행정쟁송이 인정되어 있는 경우⁶⁵⁾를 제시하고 있다. 다만, 통설의 견해에서도 공기업이용관계가 사법관계인 경우에도 행정사법의 법리가 적용된다고 한다. 본 필자의 입장은 통설적 견해에 따라 공기업이용관계를 원칙적으로 사법관계이지만 예외적으로 공법관계로 취급하기로 한다. 다만, 공기업이용관계가 사법관계라고 하더라도 이는 행정사법이 적용된다는 점을 인식할 필요가 있다.

다. 공기업이용관계의 성립

공기업이용관계는 합의에 의하여 성립하거나 이용이 강제되어 성립되는 경우가 있다. 합의에 의하여 성립하는 경우는 공기업과 사용자간의 합의, 즉 계약에 의하여 성립하는 경우이다. 통상 공기업이용관계는 원칙적으로 합의에 의하여 성립한다. 하지만 예외적으로 법률에서 공기업의 이용을 강제하는 경우가 있고 이에 따라 공기업이용관계가 성립하기도 한다.⁶⁶⁾ 이러한 공기업이용관계는 그 성립에 있어서 특성

63) 김남진·김연태, 앞의 책, p.443.; 김철용, 위의 책, p.299.(김철용 교수님도 통설과 유사한 견해를 취하지만 본인의 행정상 법률관계 분류에 따라 이를 행정법관계로 부르고 있다.); 한견우·최진수, 앞의 책, p.593.(다만 한견우 교수와 최진수 교수는 이 학설을 취하면서 이를 공법관계설이라고 지칭하고 있지만, 전체적인 내용은 통설의 견해와 동일하다.)

64) 수도법 제68조, 우편법 제24조, 방송법 제66조.

65) 지방자치법 제140조 제5항.

66) 이러한 경우로는 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제5조에 따른 보험의 가입강제가 있다.

을 가지고 있다. 공기업은 불특정 다수의 이용자가 존재함을 전제로 하여 일상생활에 필수불가결한 서비스나 재화를 공급하는 것이고 그 이용조건이 획일적·정형적이 아니면 오히려 이용관계에 불평등이 발생하므로 공기업 주체가 미리 이용조건을 법령·조례·규칙·정관 등의 형식으로 일방적·획일적으로 정해 두고 있다. 이런 특성을 획일성·정형성이라고 부른다. 공기업은 불특정 다수의 이용자를 전제하므로 공기업이용관계의 성립에 개별성을 고려하기 어렵다. 따라서 공기업 이용관계의 성립은 집단성·외형성을 중시하게 된다. 우편의 이용관계의 성립에 있어 무능력자를 능력자로 간주하는 것⁶⁷⁾이 이런 특성을 잘 보여주고 있다. 또한 공기업은 국민 또는 주민의 일상생활에 필수불가결한 서비스나 재화를 공급하므로 이용자는 실질적으로 이용이 강제되는 특성을 가진다. 이는 독점기업의 이용관계에서는 당연히 발생하는 것이고 다른 공기업의 이용관계에서도 당해 공기업의 서비스나 재화의 제공이 사실상 독점되어 있다는 점에서 인정되는 특성이다.

(2) 공기업이용관계의 내용

가. 공기업이용자의 권리

① 공기업이용권

공기업의 이용관계가 성립하면 이용자는 법령·조례·약관 등이 정하는 바에 따라 공기업으로부터 서비스나 재화의 공급을 받으며, 상황에 따라서는 시설을 이용할 수 있는 권리를 가지게 된다. 이를 통상적으로 공기업이용권이라 한다. 따라서 공기업 운영주체에게는 이용자에게 공기업을 이용시킬 의무가 발생한다고 볼 것이다. 공기업이용권은 공기업주체의 이용승낙의무에 대응하는 권리가 아니라 공기업 이용관

67) 우편법 제10조.

계가 성립한 경우에 법령 등의 정하는 바에 따라 발생한다. 앞서 살펴본 것과 같이 공기업이용권의 내용은 미리 법령 등에 의하여 획일적으로 정하여지는 것이므로 정형화 되어 있다.

이러한 공기업이용권은 공기업이용관계를 원칙적으로 사법관계로 보는 통설에 따라 예외적으로 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사법상 권리로 보아야 할 것이다.⁶⁸⁾ 또한 공기업의 운영주체에 대하여 이용을 요구할 수 있는 권리인 점에서는 채권적 성질을 가지고 있다고 새겨야 할 것이다.

② 평등한 급부를 제공 받을 권리

공기업이용자는 공기업으로부터 서비스나 재화를 제공받을 때 평등한 급부를 제공 받을 권리를 가지고 있다. 이는 헌법상 평등의 원칙에 비추어 당연히 인정되는 것이다. 또한 헌법상 기본권으로서 평등권이 공법관계에서 모두 효력이 미치므로 공기업이용관계가 행정사법관계라 하여 이것의 적용이 배제될 이유는 없다고 할 것이다. 따라서 법규가 명문으로 차별금지·급부순서 등을 규정하지 않다고 하더라도 평등한 급부를 제공 받을 권리는 당연히 인정된다고 보아야 한다. 학설에 따라서는 평등한 급부를 제공 받을 권리를 공기업이용권과 분리하여 별개의 권리로 설명하기도 하고 일부 학설은 이를 공기업이용권에서 파생되는 부수적 권리로 설명하기도 한다.⁶⁹⁾

한편 프랑스 행정법에서는 공기업이 수행하는 업무가 공공서비스에 해당할 경우 공공서비스의 3원칙인 계속성의 원칙, 평등의 원칙, 적용의 원칙에 종속되므로 이를 공기업 이용자는 당연히 평등한 급부를 제공받게 된다.

68) 김남진·김연태, 앞의 책, p.445.; 김철용, 앞의 책, p.302.

69) 김남진 교수님이 전자의 입장이고 김철용 교수님은 후자의 입장에서 설명한다.

③ 쟁송제기권

공기업이용자는 공기업 운영주체의 위법·부당행위로 인하여 공기업이용권이 침해당한 때에는, 법규에 불복 규정이 있는 경우에는 말할 필요도 없고, 규정이 없는 경우에도 행정쟁송이나 민사소송을 제기하여 다룰 수 있다. 다만 행정쟁송을 제기할 권리는 공기업의 이용관계가 공법관계의 성질을 가지는 경우에 가질 수 있을 것이다.⁷⁰⁾ 공기업주체에 의한 획일화된 이용조건 내용 그 자체를 공기업이용자가 다룰 수 있는 원고적격이 있느냐의 여부는 일률적으로 판단할 수 없고 개별적으로 판단되어야 할 문제이다.⁷¹⁾

④ 손해배상청구권

공기업의 이용과 관련하여 국영기업 및 공영기업인 공기업에 근무하는 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 자와 특수법인기업에 근무하는 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 자는 국가배상법이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다.⁷²⁾ 반면에 공기업의 이용과 관련하여 이용자가 공무원의 사법상 직무행위 내지는 공무원이 아닌 직원의 불법행위, 공작물의 설치·보존의 하자 등으로 인하여 손해를 받은 경우에는 민법에 의한 손해배상청구가 가능하다.⁷³⁾ 다만, 개별법에 공기업의 이용관계와 관련된 손해배상에 관하여 공기업주체의 손해책임을 제한 또는 부인하는 규정을 두고 있는 경우가 있다.⁷⁴⁾

70) “수도법에 의하여 지방자치단체와 수도사업자가 그 수도물의 공급을 받은 자에 대하여 하는 수도료의 부과·징수와 이에 따른 수도료의 납부관계는 공법상의 권리의무관계라 할 것이므로 이에 관한 소송은 행정소송절차에 의하여야 한다.” 대판 1997. 2.22. 76다2517.

71) 김철용, 앞의 책, p.302.

72) 국가배상법 제2조 및 제5조.

73) 민법 제750조 및 제756조, 제758조.

74) 우편법 제38조 내지 제45조.

나. 공기업 운영주체의 권리

① 이용조건제정권

공기업 운영주체는 공기업의 이용대가·이용시간 등 이용조건을 제정할 수 있고 이를 변경하는 권리를 가진다. 공기업의 이용조건은 법령 또는 조례나 규칙에 의하여 정해지는 경우와 법령 또는 조례나 규칙의 범위 안에서 공기업규칙의 형식으로 정해지는 경우가 있다. 이 중에서 전자를 위반하는 경우에는 행정형벌이나 행정질서벌 등에 의한 제재가 과해지는 것이 통상적이다.⁷⁵⁾ 반면에 후자를 위반한 경우에는 행정벌을 과할 수 없고 단지 공기업 이용의 배제·정지 등과 같은 제재를 과할 뿐이다.

② 이용대가징수권

이용대가징수권이란 공기업 운영주체가 공기업이 공급한 서비스나 재화 등에 대한 대가를 이용자로부터 징수하는 권리를 말한다. 이 대가에는 ‘수수료’의 성질을 가지는 것과 ‘사용료’의 성질을 가지는 것이 있다. ‘수수료’는 통상 공기업의 서비스 제공에 대한 대가를 의미하고 ‘사용료’는 공기업이 제공하는 재화의 대가 혹은 물적 시설의 이용대가를 의미하는 것이 일반적이다.⁷⁶⁾

공기업의 이용이 합의이용인 경우에는 공기업 운영주체는 법규의 근거가 없어도 약관의 정한 바에 따라 이용대가를 징수할 수 있다. 이용대가, 기타 공급조건을 정한 약관은 주무부장관의 인가 등을 받는 것이 보통이다. 그러나 공기업의 이용이 강제된 경우에는 이용대가징수는 법규의 근거를 요하며, 법률이나 조례가 정하는 바에 따라 공기업 운영주체가 징수하여야 할 것이다. 이와 관련하여 공공요금 또는

75) 우편법 제46조 이하의 규정, 도시철도법 제26조의2 이하, 지방자치법 제139조.

76) 김남진·김연태, 앞의 책, p.447.

수수료를 정하거나 변경하고자 할 때에는 주무부장관으로 하여금 기획재정부장관과 미리 협의를 하도록 하고 있다.⁷⁷⁾ 이용대가를 납부하지 않는 경우에는 개별법에서 행정상 강제징수를 인정하고 있는 경우에는 그에 따라 징수할 수 있고 이런 규정이 없는 경우에는 민사상의 강제집행절차에 의한다.

③ 질서유지권

공기업 운영주체는 공기업의 경영에 부수하여 법규에 의하여 질서유지권을 가지는 경우가 있다. 이용자가 관계법규에 위반한 때 법규는 이용자에 대한 행정벌을 규정하고 있는 경우가 있다. 다만 이용자가 관계법규를 위반하거나 이용조건을 어기는 경우에 이용자의 이용을 배제할 수 있으므로, 이러한 내용의 공기업 운영주체의 권리를 ‘제재권’으로 부르기도 한다.

3. 공기업의 인사, 조직, 예산 등에 관한 규제

(1) 공기업의 인사관리

공기업구성원의 인사관리는 행정청형기업인가 법인체기업인가에 따라 큰 차이가 있다. 행정청형기업, 즉 국가 또는 지방자치단체가 직접 경영하는 공기업일 경우에는 국가행정조직이나 지방행정조직의 일부이므로 원칙적으로 종사자들은 공무원에 해당될 것이다. 따라서 행정청형기업의 구성원은 국가공무원법 또는 지방공무원법 등에 따라 그의 임용·복무·보수 등이 정해지게 된다. 행정청형기업의 경우 인사관리에 있어서 규율을 받는 것은 법치국가의 원리에 따라 특별권력관계가 아닌 공무원법이 규율하는 것이므로 이는 공기업에만 적용되는 인사관리의 특징을 보여주는 것은 아니라고 할 것이다.

77) 물가안정에 관한 법률 제4조.

공기업의 인사관리에 있어서 특징을 보여주는 것은 법인체기업에 있어서 드러나고 있다. 즉, 법인체기업에 있어서 공공기관은 “공공기관의 운영에 관한 법률”에 의하여 규율을 받으며, 지방공사나 공단은 “지방공기업법”에 의하여 규율을 받는다. 또한 원칙적으로 이들 공기업의 구성원은 공무원의 신분을 가지지 않는다.

공공기관의 운영에 관한 법률상의 공공기관 중 공기업과 준정부기관의 임원으로는 기관장을 포함한 이사와 감사를 둔다.⁷⁸⁾ 기관장은 그 공기업·준정부기관을 대표하고 업무를 총괄하며, 임기 중 그 공기업·준정부기관의 경영성과에 대하여 책임을 진다. 다만 기관장은 그 공기업·준정부기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 공기업·준정부기관을 대표하지 못하고, 이 경우 감사 또는 감사위원회가 공기업·준정부기관을 대표한다.⁷⁹⁾ 이사는 이사회에 부처진 안건을 심의하고 의결에 참여하며, 감사는 기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다. 이 경우 감사원은 기획재정부장관에게 감사기준에 관하여 의견을 제시할 수 있다.⁸⁰⁾ 이러한 권한을 가지는 기관장을 포함한 공기업·준정부기관의 임원 임면의 객관성·공정성을 확보하기 위하여 일정한 제도를 두고 있다. 즉, 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고, 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명하도록 한다. 공기업의 상임이사는 공기업의 장이 임명하고 다만, 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서

78) 공공기관의 운영에 관한 법률 제24조.

79) 공공기관의 운영에 관한 법률 제32조 제1항 및 제2항.

80) 공공기관의 운영에 관한 법률 제32조 제4항 및 제5항.

기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다.⁸¹⁾ 준정부기관의 상임이사는 준정부기관의 장이 임명하되, 다른 법령의 규정이 있으면 그에 의한다. 준정부기관의 비상임이사는 주무기관의 장이 임명하는 것이 원칙이다. 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다.⁸²⁾

지방공사에 있어서는 임원은 사장을 포함한 이사 및 감사로써 구성된다. 이 중에서 사장은 임원추천위원회에서 추천한 자 중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 이사는 임원추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다.⁸³⁾ 직원은 정관이 정하는 바에 의하여 사장이 임면한다.⁸⁴⁾

(2) 경영관리

행정청형기업의 경우 국가 또는 지방자치단체에 의하여 직접 경영되기 때문에 본질적으로 국가행정조직의 일부를 이루거나 지방행정조직의 일부를 구성하게 된다. 따라서 행정청형기업의 경영관리 방식은 일반행정의 운영방식과 크게 차이점이 없고 법치국가의 원리에 따라 법률과 명령에 근거하여 수행된다. 그러므로 공기업의 경영관리에 관하여 특징을 보여주는 것은 법인체기업일 경우이다.

법인체 기업 중 국영기업의 경우에는 기본적으로 “공공기관의 운영에 관한 법률”이 정하는 바에 따르지만, 구체적인 경영관리의 방식은

81) 공공기관의 운영에 관한 법률 제25조 제2항 내지 제4항.

82) 공공기관의 운영에 관한 법률 제26조 제2항 내지 제4항

83) 지방공기업법 제58조.

84) 지방공기업법 제63조.

각 공기업의 사업내용 및 성질에 따라 차이가 있다. 공공기관의 운영에 관한 법률은 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회를 둔다.⁸⁵⁾ 공공기관운영위원회는 공기업·준정부기관의 지정, 지정해제와 변경지정, 공공기관의 신설심사, 공공기관의 경영공시, 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치, 공공기관의 기능조정, 공공기관의 혁신지원, 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명, 공기업·준정부기관의 임원 임명과 함께 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등이에 있어서 심의·의결권한을 가진다.⁸⁶⁾ 공공기관운영위원회는 기획재정부장관이 위원장이 되고 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원, 대통령령이 정하는 관계행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원과 이에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람으로 구성한다.⁸⁷⁾ 이러한 공공기관운영위원회는 기획재정부장관의 감독을 받는 심의·의결기관으로서 보아야 할 것이다. 왜냐하면 공공기관운영위원회는 행정주체를 위하여 자신의 의사를 표시할 수 있는 표현기관은 아니므로 합의제 행정청은 아니고 심의·의결만을 담당하는 기관이기 때문이다.

지방공사 및 지방공단은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 하는 바, 그 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항은 조례로 정하도록 되어 있다.⁸⁸⁾

85) 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조.

86) 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조.

87) 공공기관의 운영에 관한 법률 제9조.

88) 지방공기업법 제3조, 제49조 제2항.

(3) 재무관리

행정청형기업은 원칙적으로 다른 행정작용을 수행하는 행정기관과 같이 예산·회계상의 제약을 받으나, 경영의 합리성·능률성을 확보하기 위하여 독립채산제를 채택하며, 특별회계를 두어 회계상의 특례를 인정하는 것이 보통이다.⁸⁹⁾

법인체기업은 행정청형기업과는 다르게 일반행정기관에 대한 예산·회계상의 원칙이나 절차는 적용되지 않으나, 적절한 회계관리를 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 이에 대한 일정한 규정을 두고 있다. 기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 ① 조직 운영과 정원·인사관리에 관한 사항, ② 예산과 자금운영에 관한 사항, ③ 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등에 관하여 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.⁹⁰⁾ 이러한 지침을 통하여 법인체기업의 예산을 통제할 수 있게 된다. 또한 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위하여 발생 사실에 따라 처리하고, 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관이나 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획을 수립하고 이사회 의결을 거쳐 확정된 후 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.⁹¹⁾ 중장기재무관리계획에는 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 채무전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이

89) 김남진·김연태, 앞의 책, p.438.

90) 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조 제1항.

91) 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조의2 제1항.

포함된 부채관리계획, 전년도 중장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석 등이 포함되어⁹²⁾ 재무관리에 있어서 상당히 강한 통제를 받고 있다.

(4) 공기업의 감독·통제

행정청형기업에 대해서는 행정조직법상 상급기관의 하급기관에 대한 감독의 법리가 그대로 타당하다. 따라서 공기업의 감독·통제에 있어서 중요한 것은 법인체공기업에 대한 감독의 문제이다. 법인체기업에 대한 감독은 주무부장관에 의한 감독과 공공기관의 운영에 관한 법률상의 기획재정부장관에 의한 감독이 있다. 특정한 법인체기업에 대한 주무부장관의 감독은 법이 주무부장관에 대하여 포괄적인 감독권을 부여하고 있는 일반적 감독과 특정한 사항에 대하여 감독권을 행사하는 개별적 감독으로 나뉜다. 이 중 일반적 감독권이 미치는 범위에 대하여는 이를 제한적으로 해석할 필요가 있다고 할 것이다. 왜냐하면 일반적 감독권을 해당 공기업에 대한 모든 사항에 대한 감독으로 본다면 독립된 법인격을 부여함으로써 보장한 법인체기업의 자주성을 지나치게 해치게 되기 때문이다. 한편, 기획재정부장관은 공공기관의 경영공시 의무 및 통합공시 의무를 성실하게 이행하지 않거나 허위의 사실을 공시한 때에는 당해 기관으로 하여금 해당 사실을 공고하고 허위사실 등을 시정하도록 명령할 수 있으며, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무기관의 장 또는 당해 공공기관의 장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.⁹³⁾ 그리고 기획재정부장관은 경영실적보고서와 경영목표 등을 기초로 동법 소정의 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가하고, 평가결과 경영

92) 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조의2 제2항.

93) 공공기관의 운영에 관한 법률 제12조 제3항.

실적이 부진한 공기업 및 준정부기관의 기관장 또는 상임이사의 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.⁹⁴⁾ 또한 기획재정부장관은 동법 소정의 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항을 감독하고 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 개선에 필요한 조치를 취하여야 한다.⁹⁵⁾

제 3 절 공공기관운영법 개선방향

1. 공기업 효율성 강화와 그 한계

공기업에 대한 행정법상 개념정의에서 살펴보았듯이 본질적으로 공기업은 업무 내용적 차원에서는 사회공공의 이익 증대를 위한다는 측면과 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 기업이란 측면에서 경제성과 수익성을 가져야 한다는 상충하는 가치를 개념내적으로 가지고 있다. 따라서 종래의 공기업에 대한 법학적 논의는 한편으로는 사회공공의 이익이라는 공익적 측면을 강조하여 조직적 측면에서 공행정 작용의 일부로 보아 공기업에 대한 특권과 함께 강한 국가의 간섭을 당연시했었다. 사실 공기업의 설립과 운영 목적은 주로 산업과 재화의 특성에서 보면 시장실패를 해결하기 위한 국가의 직접적 개입수단으로서 기능하거나 국가의 필수 공공재로서 사회기반시설이나 전력, 수도와 같은 재화 혹은 서비스를 안정적으로 공급하려는데 있다. 그리고 조직적 측면에서도 국가 또는 지방자치단체의 일부를 구성하는 행정청형기업이나 국가 또는 지방자치단체가 설립한 법인체기업 중 공법인으로 설립한 기업인 경우에는 행정주체로 포섭될 수 있고 따라서 이에 대한 국가 등의 개입이 충분히 정당화 될 수 있다. 또한 법인체기업의 경우 사법인으로 설립되어 상법상 주식회사인 경우라도 국가

94) 공공기관의 운영에 관한 법률 제48조.

95) 공공기관의 운영에 관한 법률 제51조.

또는 지방자치단체의 지분율이 100% 또는 50% 이상인 경우 지배주주로서 법인체기업의 경영에 직접 개입하는 것도 당연한 것으로 볼 수 있을 것이다. 하지만 공기업이 가지는 기업적 측면을 고려할 때, 경제성과 수익성은 기업이란 사실적 존재가 반드시 가지는 요소이고 조직적 측면에서 국가 또는 지방자치단체의 행정조직의 일부를 구성하는 행정청형 공기업이 아닌 경우 독립된 법인격을 향유한다는 점에서 일정한 자율성이 필요할 것이다. 다시 말해, 공기업이라고 해서 국가 또는 지방자치단체의 인사·조직·예산 등에 대한 감독과 통제가 지나치게 당연시 되는 것은 해당 공기업이 가지는 기업적 측면을 사실상 형해화 시킬 수 있다는 점이다. 또한 경제학이나 정책학에서 주장하는 이른바 공적 소유권이 야기하는 비효율성을 고려할 필요가 있다. 즉, 공기업의 운영진은 기업이윤에 대한 극대화 유인요인이 없기 때문에 전형적인 주인-대리인의 문제가 발생할 수 있고 소유권자인 정부와 공기업 사이에 정보의 비대칭성이 존재하고 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에 공기업 운영진의 노력을 유도하기 어려우며, 공기업은 민간 기업과 달리 파산가능성이 거의 없는 연선예산제약 하에서 생산 활동을 하기 때문에 운영진이 경영효율성을 제고할 유인이 부족하다는 것이다. 이러한 경제학의 비판을 감안하여 공기업에 일정한 자율성을 부여할 필요가 있다고 할 것이다. 이는 공기업의 효율성 강화를 통해 사회공공의 이익을 증대시킬 수 있다는 점에서도 공기업 운영에 수용할 필요가 있다고 할 것이다. 따라서 공기업의 운영진에게 인사·조직·예산에 있어서 일정한 재량을 부여하여 자율성을 가질 수 있도록 하고 이에 대한 책임성을 강화하는 방향으로 정책적 개선이 필요하다고 생각된다.

그러나 모든 공기업에게 이러한 인사·조직·예산에 있어서 자율성을 부여하는 것이 바람직한 것은 아니다. 즉, 앞서 살펴본 바와 같이

공기업은 조직적 차원에서 국가 또는 지방자치단체의 행정조직 중 일부를 구성하는 행정청형 공기업과 법인체기업 중 공법인으로 설립된 공기업 및 사법인으로 설립된 공기업이 있다. 따라서 행정청형 공기업의 경우에는 본질적으로 국가행정조직이나 지방행정조직의 일부이므로 이에 자율성을 부여하는 것은 전체 공행정작용과 부합하지 않을 수 있기 때문에 이들 행정청형 공기업의 경우에는 자율성을 부여하는 것이 바람직하지 않다. 하지만 법인체기업의 경우 공법인·사법인 형식에 따라 자율성 부여가 달라질 필요는 없다고 생각된다. 왜냐하면 이들 공기업은 독립된 법인격을 가지므로 본래 국가 등의 감독은 계층적 감독이 아닌 후견적 감독이 적용되어야 하고 이런 측면에서 현재의 감독이나 통제를 완화하여 자율성을 부여할 필요가 있는 것이고 이런 자율성 부여가 공법인이라고 해서 제약되거나 사법인이라고 해서 더 많은 자율성 부여가 타당한 것은 아니기 때문이다. 그러므로 결론적으로 공기업에 자율성을 부여하거나 확대할 경우 이는 행정청형 공기업이 아닌 법인체기업에게 적합한 정책적 개선방향일 것이다. 그렇다면 자율성의 한계는 어디인가? 공기업에 자율성을 확대할 경우 사기업과 동일한 자율성을 가질 수는 없을 것이다. 법인체기업인 공기업의 경우 공법인으로 설립되었다면 설립근거 법률에서 해당 공법인의 업무범위 설정이나 개별적 감독권을 규정한 경우 이를 넘어서 자율성 부여는 법치국가의 원리상 허용될 수 없을 것이다. 그리고 사법인 형식의 법인체기업도 국가 등의 주주권 행사를 통한 통제나 감독은 당연히 인정되는 것이고 수행하는 업무가 공공서비스에 해당할 경우 공기업 이용관계에서 살펴본 바와 같이 평등의 원칙 등에 따른 제한이 가능할 것이다. 이처럼 법인체기업의 경우에 자율성 부여나 그 확대의 한계는 당해 기업이 가지는 특성에 따라 개별적으로 정해지지만 일반적으로도 이런 한계점을 가지고 있다고 할 것이다.

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 개선방향

(1) 공공기관 구분기준의 합리화

공공기관의 운영에 관한 법률은 공공기관은 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하고 있다. 그리고 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분하고 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분하고 있다. 그런데 구분의 기준이 공기업의 경우 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고 준정부기관은 공기업이 아닌 기관 중에서 지정하고 있다. 이러한 구분 기준은 법리적 구분이 아닌 회계상의 기준에 따르고 있다. 그 결과 앞서 살펴본 바와 같이 학계의 일반적인 공기업 구분과 괴리가 크고 실제 법적용에 있어서도 법률관계를 설정하는데 있어서 아무런 도움을 주지 못하고 있다. 즉, 공기업이 행정청형 기업으로서 국가 등의 행정조직인지 아니면 법인체기업 중 공법인인지 사법인인지를 고려하지 아니하고 회계상 기준만으로 공공기관을 공기업과 준정부기관을 구분하여 법률관계 설정과 적용법규에 있어서 아무런 기준을 제시하고 있지 못하다. 이러한 결과 공공기관의 운영에 관한 일반법으로 제정된 동법의 목적에 부합하지 않는다고 할 것이다. 따라서 동법의 공공기관 구분을 법리적 측면에서 다시 검토해야 할 것으로 생각된다. 이는 앞서 언급한 공기업의 자율성 확보와 그 확대에 있어서 어느 범위까지 인정할지를 결정하기 위해서도 필요한 개선방향이 될 것이다. 또한 공사법 이원적 구조를 채택하고 있는 우리 법체계를 고려하더라도 법리적 기준에 따른 구분이 필요할 것으로 생각된다.

(2) 공공기관운영위원회 심의대상의 명확화

세부적으로 볼 때, 공공기관의 운영에 관한 법률에서 공공기관운영위원회를 기획재정부장관 소속하에 두는 것은 타당하다고 생각되지만

동 위원회의 심의·의결 대상이 지나치게 광범위한 측면이 있다고 생각된다. 즉, 공기업의 임원임면에 개입하는 것은 인사의 공정성과 객관성 차원에서 바람직한 것이지만 개별공기업의 경영·혁신 지침의 제정까지 심의·의결하는 것은 개별 공기업의 자율성을 매우 제약할 수 있기 때문에 개선이 필요하다고 생각된다. 또한 심의기능과 의결기능을 동시에 보유하는 구조도 바람직하지 않다고 보여 진다. 이는 통상 심의기관과 의결기관 양자 중 하나의 기관형식으로 위원회를 설립하고 권한을 부여한다는 점에서 두 가지 기능을 한 위원회에 맡길 이유가 없고 상황에 따라 심의나 의결 둘 중 하나를 수행한다면 이는 행정권한을 명확하게 규정하지 않은 것으로 법치행정의 원리에도 부합하지 않다고 생각된다. 따라서 공공기관운영위원회의 권한 중 일부 사항을 개별 공기업에 이전하고 심의기능과 의결기능 중 하나를 다른 기관으로 넘기거나 양자 중 하나의 기능만을 수행하는 기관으로 개선할 필요가 있다고 생각된다.

(3) 경영자율권 확대사업의 근거 규정 명확화

현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 제3조에서 자율적 운영의 보장에 대해 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다”고 간단하게 규정하고 있을 뿐이다.

이 조항을 근거로 경영자율권 확대사업이 시행되고 있지만, 이러한 추상적인 내용만으로는 공공기관 경영자율권 확대사업을 활성화시키는 규범적 근거로 충분하다고 평가하기에는 어려운 점이 있어 보인다. 보다 분명하게 경영자율권 확대사업을 운영할 수 있는 규범적 근거를 마련해두어야 할 필요가 있는 것이다.

이러한 문제점을 보완하기 위한 방안으로 다음과 같이 제3조를 보완하는 방안을 제시하고자 한다.

○ 공공기관운영법 개정안

제 3 조(자율적 운영의 보장) ① 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

② 정부는 공공기관의 자율권을 실질적으로 확대하기 위한 사업을 운용할 수 있다.

③ 정부는 제2항의 경영자율권 확대사업을 추진하기 위하여 대상기관에게 인력·조직 및 예산에 관한 자율성을 부여할 수 있다.

④ 제2항의 경영자율권 확대사업을 운용하는 경우 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 기관장의 책임경영을 유도한다.
2. 정부는 공공기관 간의 신뢰를 기반으로 실질적인 자율권을 확대한다.
3. 정부는 주무기관의 참여확대와 평가의 공정성을 제고한다.

제 3 장 공공기관 경영자율권 확대사업 분석

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 정부가 공공기관의 자율적 운영을 보장하도록 규정하고 있고, 이에 근거하여 정부는 공공기관 선진화방안의 일환으로 2010년 1월부터 공공기관의 경영자율성과 책임성의 강화를 통하여 기관운영의 효율성을 촉진하는 방안으로서 “공공기관 경영자율권 확대 시범사업”을 추진하고 있다.

공공기관 경영자율권 확대시범사업은 공공기관 운영의 자율성을 확대하는 조건으로 대상기관별로 부여된 성과목표를 달성하게 함으로써 공공기관의 경영효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 인력·조직·예산에 있어서 자율권을 부여하고, 도전적인 성과목표 설정을 통해 책임성을 담보하고자 하는 것이다. 그러나 공공기관 경영자율권 확대시범사업은 직접적인 법적 근거가 부재하고, 실질적인 자율권 보장이 약하고, 종래의 상벌체계는 과도한 업무부담에 비하여 성과제고를 위한 유인효과가 미흡하여 공공기관의 호응이 저조하다고 하겠다.

따라서 본 연구에서는 공공기관 경영자율성에 관한 현행 법제 및 관련 지침 등을 조사·분석하고, 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위한 세부지침을 도출하는 등 공공기관 경영자율성 강화에 요구되는 제도개선방안을 제시하고자 한다.

제 1 절 도입 배경 및 필요성

1. 도입 배경

(1) 공공기관 운영현황과 문제점

가. 용어상의 문제점

일반적으로 공공의 재원으로 공적인 업무를 수행하는 기관 중에서 정부를 제외한 기관들은 포괄적으로 준정부조직(quasi-government)으로 불리어 왔다고 한다.⁹⁶⁾ 그러나 현재 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하면서 이러한 기관들을 공공기관으로 지칭하고 그 기관들을 다시 공기업과 준정부기관 그 외의 기타공공기관으로 구분하였다. 따라서 현행 법률의 해석에서는 공공기관이란 공기업과 준정부기관으로 구분할 수밖에 없다.⁹⁷⁾ 하지만 법률관계의 측면에서 본다면 이러한 구분은 일부의 문제점을 가지고 있다고 생각된다. 이는 공법관계와 사법관계의 적용여부에 대한 문제와 동시에 공기업과 준정부기관의 구분이 법인격을 전제로 한 것이 아니라는 점에서 행정조직 내부의 기관으로서의 공공기관과 별개의 법인격을 가지는 공공기관이 혼재될 수 있다는 문제가 제기될 수 있다.

그러나 이하에서는 현행법의 용어와 구분을 전제로 하여 논의를 전개해야하고 공공분야의 효율성 제고를 위한 측면이 보다 중요한 초점이 되어야 하므로 현행법의 용어를 그대로 사용하여 논의를 전개하고자 한다.

96) 한상일, “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조”, 한국조직학회보, 한국조직학회, 2010, 65면 각주 1.

97) 기타 공공기관은 앞 두 범주의 나머지를 지칭하는 잔여범주를 가리키므로 분류 자체에서는 중요성이 거의 없으므로 공기업과 준정부기관이란 분류에만 중점을 둔 것이다.

나. 공공기관 운영의 현황

공공기관의 설립과 운영 목적은 산업과 재화의 특성에 따라 매우 다양하다. 민간부문이 특정 재화나 서비스를 제공하지 못하는 시장실패 문제를 해결하기 위한 대응으로서 설립하거나 국가의 필수적인 공공재 또는 안보와 밀접한 재화를 직접생산하기 위한 적극적인 대응으로서 설립하는 경우가 있다. 전자의 경우로서 규모의 경제가 요구되어 자연독점이 발생하는 산업에는 민간 기업이 진입하기 어렵기 때문에 국가가 개입하여 공기업 설립하게 된다. 후자의 경우에는 사회기반 시설, 전력이나 수도와 같은 필수적인 공공재의 생산과 공급을 안정적으로 담당하고 가격을 적정하게 유지하는 것을 공공기관이 담당하게 된다.

정부가 공공기관의 지분을 소유하고 경영을 관리·감독함에 따라서 민간분야와는 달리 경영 전반에 대한 정부의 규제가 이루어져 오게 되었다. 특히 정부의 재정이 공기업 예산에 투입되고 국민경제의 중요한 부분을 이들이 담당하게 되어 결과적으로 국민경제의 중요부분의 운영에 정부 개입이 확산되었다. 공기업 기관장의 임명·경영계획 및 사업수립과 같은 중요 결정이 정부주도 아래에 놓이게 되어 이러한 분야에서는 시장원리 보다는 정부개입이 의사결정의 원리가 되었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」제3조에서 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있지만, 정부의 개입은 이러한 자율성의 실질적 보장을 달성하지 못하고 있다. 특히 조직운영과 인사관리·예산 운영 등에 정부지침이 적용되어 자율성이 훼손되고 있다. 즉, 「공공기관의 운영에 관한 법률」제50조는 “기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.”고 규정하여 공공기관의 관리전반에 걸친 감독권을 인정하고 있다.

또한, 2010년에 제정된 「공공감사에 관한 법률」이 적용되어 공공기관이 대상이 되고 일부 공공기관의 경우 「감사원법」에 따른 감사원 감사를 받기도 한다. 즉, 「공공감사에 관한 법률」에 따라 공공기관에는 자체감사업무를 수행하는 자체감사기구를 두며, 감사기구의 장에게는 자료제출, 실지감사, 일상감사 등을 요구할 수 있는 권한이 있다. 이러한 공공기관의 자체감사에 일정한 경우 감사원의 감사까지 수반되어 정부의 감독권이 매우 강하게 미치고 있는 것이 현실이다.

다. 공공기관 운영의 문제점

공공기관에 대한 정부의 규제영역이 ‘공공기관의 설립목적 및 목표 설정’, ‘장기적인 종합경영계획과 전략의 승인’, ‘투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인’, ‘가격결정에 관한 사항’, ‘최고 경영진의 임명’ 등 다양하게 존재하여 정부개입의 여지가 지나치게 확대되어 있다. 이는 공공기관의 존립근거가 공익성 확보와 공공서비스의 안정적 제공이란 점을 전제하더라도 자율성확보에 있어서는 문제점을 야기하고 있다. 특히 공공기관의 기관장을 정부가 임명하는 것에서 더 나아가 조직운영과 인사관리 및 예산운영에 까지 세부적인 정부개입이 인정되어 공공기관 스스로가 결정 및 집행할 수 있는 여지가 적다는 것은 큰 문제점이다. 공기업의 경우 정부가 소유하게 되어 사적 소유권에 따라 운영되는 민간 기업과는 다른 목적함수를 가지게 되면서 공적 소유권이 발생시키는 비효율성에 대한 논의가 지속적으로 제기되어 왔다.⁹⁸⁾ 공기업의 경우 조직운영과 예산운영 등에 있어 세부사항까지 정부의 규제와 지침에 종속됨에 따라서, 운영진이 자율적으로 기업운영에 관한 의사결정을 자유롭게 하기 어렵고 기관장이 아닌 정부가 이를 결정하게 되었다. 또한, 기업이윤에 대한 청구권이나 경영성과에

98) 공공기관정책연구센터, 「공공기관 경영자율권 확대사업 내실화 방안 검토」, 한국조세연구원, 2011, p.5.

관리감독의 어려움이 존재하고 시장의 징벌인 파산이 존재하지 않는다는 점에서 공기업의 책임성을 확보하기가 어렵다. 이러한 경영성과에 대한 책임성과 의사결정의 자율성 부재는 통상적으로 과잉된 생산과 투자를 유발하여 시장의 최적화를 달성하지 못하게 만든다. 더불어 공공기관의 과잉투자과 생산은 수익을 약화시키고 중국에는 국가예산을 사용하여 불필요한 투입을 유도하여 공공기관의 재정건전성을 악화시키고 이는 국가재정의 건전성을 해하는 결과를 야기하게 된다.

(2) 이론적 배경

가. 신공공관리론

신공공관리론은 전통적인 행정모형이 효율적으로 작동하지 않는다는 가정에서 출발한다. 서구의 복지국가들이 직면했던 공공재정의 구조적 위기에 의한 비효율과 계서적인 문제해결방식은 정부에 대한 불신을 높이게 되고, 비대응적인 행정기구의 생산성과 능률성을 극대화하는 데 초점을 두고 있는 이론이다. 신공공관리론에 따르면 정부는 인사나 예산 등의 측면에서 내부통제를 대폭완화 하여 일선관리자에게 재량을 주고 책임을 지도록 하여 성과를 향상시켜 고객에게 만족을 주도하도록 한다.⁹⁹⁾ 신공공관리론은 민간부문의 경쟁원리를 공공부문에 도입함으로써 공공부문 운영의 효율성을 제고할 수 있다는 것이고 기존의 공공부문 운영이 투입에 대한 규제를 중심으로 이루어졌다면 새로운 공공부문 운영방식은 성과관리를 중심으로 이루어져야 한다고 주장하는 이론이다. 이러한 신공공관리론의 대두는 신자유주의적 경제이론이 경제적인 지배이념이 됨에 따라 공공부문의 관리에 있어서도 주된 이론흐름을 형성하게 된다. 그 결과 기존의 공공기관에 있어서

99) 김지영·허경선, 「공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향」, 한국조세연구원, 2010, p.13.

정부의 조직이나 예산운영 등 투입단계에서 부터의 규제를 탈피하고 성과중심의 관리와 공공기관 운영에 있어서 시장질서의 도입과 관리자에 대한 자율성과 책임성을 강화하는 정책흐름을 형성시키게 되었다. 신공공관리론의 핵심개념으로는 공공서비스 생산에 사장의 경쟁원리를 도입하고 행정조직 등에 경쟁원리를 도입하는 사정주의화와 정책기능과 집행기능을 분리하여 국가의 기능을 강화하고 단위집행업무의 책임을 분권화된 주체에 부여하는 등의 분리화, 기업가적 행위자를 장려하고 비용절감 및 조직효율성을 높이기 위해 성과가 높은 부문에 인센티브를 부여하고 성과와 효율성에 있어서 계량적 방법을 사용하여 이를 측정하는 등의 유인체계부여가 있다고 한다.¹⁰⁰⁾

우리나라의 경우 국민의 정부 이후 국내에서 신공공관리론에 기반하여 이루어진 정부혁신은 작은 정부지향, 목표관리제와 근무성적 평정, 결과중심적 성과주의 예산제도 등이 있다.¹⁰¹⁾ 신공공관리론에 따라 민간부문의 경쟁원리를 공공부문에 적용할 때 가장 우선적으로 이루어져야 할 것은 공공부문 관리자들이 가지는 권한을 확대하고 융통성 있는 의사결정을 내릴 수 있도록 하는 것이다. 이런 측면에서 자율경영권 확대사업은 의사결정의 자율성과 성과주의적 책임을 강조한다는 점에서 신공공관리론을 적극적으로 반영한 것이다.

나. 공적소유권에 대한 비판이론

공공기관의 공적소유권이 가지는 비효율성에 대한 비판적 이론이 등장한 것은 공적소유권 아래서는 정부가 기업에 대한 모든 지분과 권한을 소유하며 기업의 경영진이 이윤극대화에 따른 인센티브를 가지지 않음과 동시에 기업 경영에 대한 책임을 부담하지 않는다는 점

100) 임도빈, “관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가?”, 한국사회와 행정연구 Vol.21 No. 1, pp.1-27.

101) 김지영·허경선, 앞의 보고서, p.18.

에서 시작한다. 이는 사적소유권이 아닌 공적소유권이 가지는 시장유인동기가 없다는 점에서 출발한 이론적 비판이다. 공적소유권의 이러한 단점은 주인-대리인 문제(principal-agent problem)를 발생시키고 소유권자인 정부와 공기업 사이에 정보의 비대칭성이 존재하고 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에 공기업 운영진의 노력을 도출하기 어렵다. 또한, 공공기관은 민간 기업과 달리 시장의 징벌인 파산이 거의 없으므로 연성예산제약(soft budget constraint) 하에서 생산활동을 하기 때문에 운영진이 경영 효율성을 제고할 유인이 없고 정부가 공기업의 운영진에 비해 공기업에 대해 가지고 있는 지식이 적고 분권화된 방식의 정보처리능력이 부재하기 때문에 정부에 의해 규제되는 의사결정과정은 상대적으로 비효율적일 가능성이 높다고 한다.¹⁰²⁾ 공적소유권에 대한 이러한 비판을 종합하면 공공기관의 자율성과 책임성을 강화하는 정책적 판단이 요청되며 그런 정책으로는 종래 정부의 계서적·사전적 감독을 후견적·사후적 감독으로 변경하는 방향이 되어야 한다. 이에 따라 공공기관의 운영진인 관리자들에게 조직과 예산운영에 있어서 재량권을 부여하고 그 성과를 평가하는 경영자율권 확대사업이 등장하게 되었다.

2. 도입필요성

(1) 비효율적인 운영

공공기관의 비효율적인 운영은 비용적인 측면과 순이익적인 측면 모두에서 발생하고 있다. 비용적인 측면은 인건비에서도 나타나고 있는데 김대중 정부시기에 있었던 감사원의 경영구조개선에 대한 특별 감사를 보면, 인건비 증가 측면에서는 38개 주요 공기업의 임금인상률

102) 조세연구원, 앞의 보고서, pp.6-7.

은 5년 누적기준 68.9%로 민간기업의 44.5%보다 22.4%나 높았다. 또한, 2002-2007년 기간 중 1인당 부가가치 증가율은 연평균 1.8% 증가한 반면에 1인당 인건비 증가율은 6.6% 증가하여 인건비가 노동생산성을 초과하고 있음을 보여주고 있다.¹⁰³⁾

이익의 측면에서도 공공기관의 법인세 과세표준금액이 2007년 7,787,568 백만원에서 2012년에는 -1,078,676 백만원이 되어 손금이 익금보다 많은 적자구조를 가지고 있다.¹⁰⁴⁾ 이러한 공공기관의 비효율성은 비용의 증가와 이익의 감소를 의미하는 것이고 이는 공공기관의 재정 건전성을 약화시키는 것에서 끝나지 아니하고 중국에는 국가재정의 부담을 강화시켜서 국민의 부담증가를 발생시키게 된다. 이러한 측면에서 공공기관의 효율성을 제고할 정책적 필요성이 있다고 할 것이다.

(2) 자원분배의 왜곡

공공기관이 책정하는 공공요금에 대한 비정상적인 규제에 시장이 잘못된 가격 시그널이 전달되어 심각한 자원배분의 왜곡이 발생하고 있다고 한다. 또한 소비자간, 용도별, 지역 간의 교차보조로 인하여 자원배분의 비효율이 발생하고 있고 공공기관의 임금과 복지혜택에 따라 각종 공공기관의 취업경쟁률이 지나치게 상승하여 이 자체가 인적 자원 배분의 왜곡을 야기하고 있다.¹⁰⁵⁾ 후자의 문제는 앞서 살펴본 것과 같이 비효율성을 가진 공공기관이 직원의 인건비 상승을 사실상 방관하고 있기 때문이다. 그리고 공공기관의 의사결정의 자율성이 보장되지 아니하고 오히려 의사결정이 정치화 되어 공공기관이 시행하고 운영하는 사업들이 시장선택이 아닌 정치적 선호와 선택에 좌우되

103) 김준기, “공공기관 선진화의 필요성과 개선방향”, 공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방안, 조세연구원, 2009, p.6.

104) http://www.alio.go.kr/alio/public/p_search_list.jsp (최종방문, 2012. 11. 26)

105) 김준기, 위의 글, p.11.

어 시장에서 실패하는 사례가 증가하고 있다. 이는 공공기관의 분리화와 의사결정에서 자율성을 제고할 수 있는 정책적 필요성을 제시하고 있다. 따라서 공공기관의 자율성과 책임성을 확보할 수 있는 경영자율성 확대정책의 필요성을 여기서도 확인할 수 있다.

제 2 절 자율권 확대 사업의 내용

1. 공공기관 경영 자율권 확대사업

(1) 경영자율권의 내용

가. 자율권의 일반적 내용

공공기관의 경영자율권 확대사업에서 공공기관에 부여하는 경영자율권은 3가지로 구분할 수 있다. 이 3가지에는 인력운영의 자율권, 조직운영의 자율권과 예산운용의 자율권을 지칭한다. 이들 각 분야별 자율권은 공공기관의 기관별 실정에 맞는 운영을 보장한다는 차원에서 세부적인 내용은 기관별로 결정하여 기관의 신청에 따라 부여한다.¹⁰⁶⁾ 따라서 일부 공공기관의 경우 3가지 자율권 중 인력운영의 자율권만을 신청하여 이를 시행할 수도 있고 일부는 3가지 모두를 신청하여 이를 시행할 수 있다.

경영자율권의 범위가 인력·조직·예산운용에 집중하도록 한 이유는 기관의 경영성과를 제고하기 위하여 가장 필요한 것이 인력·조직·예산분야와 같은 투입부문에 관한 정부의 개입을 완화 시키는 것 이란 점에 근거하고 있다. 또한 공공기관마다 필요한 자 경영자율권의 내용과 수준이 다르기 때문에 자율권 계약을 통해 부여하는 자율권의 범위가 기관별로 동일할 수 없다는 점에서 이를 기관의 신청에 따라

106) 김지영·허경선, 앞의 보고서, p.67.

정하도록 하였다.¹⁰⁷⁾ 그러나 인력·조직·예산이라는 투입부문의 규제 완화에 가장 중점을 두고 있다는 점에서는 시범 대상기관 모두 일치하고 있다.

나. 인력·조직운영의 자율권

종래에는 일반 공공기관이 인력 증원을 위해서는 주무부처인 기획재정부장관과 사전협의를 이루어져야 하고 인력 증원 결정은 이사회 의 의결을 거쳐 이루어 졌다. 인력부문에서 정원과 현원을 일치시키도록 하고 정원을 넘어서는 현원의 인건비는 예비비에 계상하도록 하고 있고 인력 증원이 필요한 경우에 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소하는 것을 기본으로 하며¹⁰⁸⁾, 지속적인 인력이 요구되는 경우에 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 이를 추진하도록 정하고 있었다. 또한 일반 공공기관이 조직이나 직위·직급을 신설하거나 폐지하려고 할 때는 인력변동과 마찬가지로 주무부처인 기획재정부장관과 사전협의를 거쳐야 하고 이의 결정을 위해서는 이사회 의 의결이 요구되었다.¹⁰⁹⁾ 따라서 기구신설이나 확대, 인력증원소요가 발생하는 경우 원칙적으로 일하는 방식 개선, 업무 프로세스 개선, 정보화, 업무효율화 등을 통한 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소해야 하고 기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진하여야 한다.¹¹⁰⁾

경영자율권 확대사업 대상기관의 경우에는 이러한 인력운용에 있어서의 규제에서 일부 벗어나 자율권을 향유하게 되었다. 즉, 인력운영

107) 기획재정부, “경영자율권 확대 공공기관 공모 추진”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.11., p.2.

108) 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침 제16조 2호 및 4호.

109) 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침 제17조.

110) 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침 제16조 4호 및 5호.

에 대한 자율권을 신청한 공공기관은 자율경영계약에 명시된 범위 내에서 자유롭게 인력을 총원 또는 증원할 수 있고 조직의 신설이나 직위나 직급의 운영이 기관장 결정에 의하여 자유롭게 결정될 수 있다. 이 경우 총인건비 범위 내에서 정원·인력·조직을 자율 운영하고, 경상경비 등 예산 운영의 자율성을 확대토록 한 것이다.¹¹¹⁾ 따라서 총인건비에 의한 제한은 있고 상위 직급의 비율이 증가하지 않는 범위 내에서 허용된다.

다. 예산운용의 자율권

기존의 일반적인 공공기관은 정부의 예산편성지침과 예산집행지침에 따라 예산을 편성해야 하며 앞서 본 바와 같이 총인건비 수준에 대한 규제가 취해지고 있었다. 총인건비의 수준은 전년도 총인건비 예산을 기준으로 증감 여부가 결정되었고 호봉승급 등 자연적 증가분 역시 정부에서 결정하는 구조였고, 총인건비 한도 내에서의 개인별·항목별 등 구체적인 증감은 각 기관이 자율적으로 결정하되 새로운 수당·복리후생비 등의 신설을 억제하도록 정부의 규제를 받고 있었다.¹¹²⁾ 또한 임직원에 대한 성과급은 일반적으로 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 지급되는데, 재원조성 및 산정방식 등 세부적인 내용은 기획재정부와 협의해야 하였다. 예비비에 계상할 경영평가 성과급은 공기업의 경우 기관장은 기본연봉의 200%, 기관장을 제외한 상임임원은 기본연봉의 100%, 직원은 월기본급의 500% 이내로 하며, 준정부기관의 경우 기관장을 포함한 상임임원은 기준연봉의 100%, 직원은 기준월봉의 200% 이내로 하였다.¹¹³⁾

111) 기획재정부, 앞의 보도자료, p.2.

112) 2008년도 공기업·준정부기관 예산지침, 인건비 부분.

113) 2008년도 공기업·준정부기관 예산지침, 인건비 부분.

이러한 예산운용에 있어서의 제한에 대하여 공공기관의 경영자율권 확대사업의 대상기관은 예산 운영에 대한 자율권을 신청할 수 있게 되었다. 이 경우 대부분 신청한 예산운용의 자율권에는 성과급이나 연봉체계와 관련된 부분에 대한 자율권 요청이었다.¹¹⁴⁾ 이는 자율경영계약에 명시된 성과목표의 달성을 위해서는 그에 상응하는 보상체계가 수반되어야 할 필요성이 있고 이를 위해서는 예산운용의 자율성을 성과급이나 연봉 등 인센티브체제에 이를 반영할 수 밖에 없었던 것이다. 따라서 성과목표를 일정 수준 초과달성할 경우, 초과이익의 일부를 직원 인센티브를 위한 재원으로 활용할 수 있는 경영자율권을 부여하는 것이 예산운용에 있어서의 자율권으로 등장하게 되었다.

라. 성과목표 및 그 평가와 보상체제

본래 경영자율권 확대사업의 메커니즘은 신청한 자율권을 부여하여 공기업 등의 자율성을 보장하는 것과 동시에 확대된 권한에 대한 반대급부로서 운영진의 책임성을 강화하는 정책수단이 병행되어야만 한다. 이는 신공공관리론에서도 이론적으로 인정되는 것으로 자율성확대와 책임성이 견련성을 가진다는 측면에서 당연한 것이다. 따라서 개별 공공기관별로 부여된 자율권의 수준에 따라 성과목표를 설정하고 성과지표의 달성여부를 평가하여 운영진이 그 결과를 책임질 수 있도록 해야 한다. 경영자율권 확대사업에서 성과목표는 대상 기관 전체에 적용되는 공통목표와 기관마다 정해지는 고유목표로 구분된다. 이는 기관별 특성을 고려하면서도 공공기관으로서 가지는 정체성과 정부의 정책방향에 대한 공공기관의 지향성을 반영해야하기 때문에 개별기관의 목표와 공통의 목표를 설정한 것이다. 공통목표는 국가의 정책 방향에 부합하도록 주무부처가 설정하고 기관별 고유목표의 세부 항목

114) 조세연구원, 앞의 보고서, p.13.

은 기관별 특성과 공기업으로서의 공공성을 고려하여 해당 공공기관의 주무부처가 협의하여 선정한다. 2010년 공통목표로서 노사관계 선진화, 경쟁도입·증시상장과 같은 것이었다. 다만, 2010년 공통목표 중에서 한국가스공사는 2010년까지 국내 가스시장에 경쟁을 도입하기로 하고 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 2010년 증시상장을 공통목표로 부여하여 공공기관 선진화 과제는 기관별 특성을 고려하여 부과되었다.¹¹⁵⁾ 2011년도의 공통목표는 노사관계 및 공공기관 선진화가 해당되며, 고유 성과목표는 기관별 핵심 역량 지표 위주로 설정하였다.¹¹⁶⁾ 경영자율권실적에 대한 평가는 공통목표와 고유성과목표 두 부분에서 이루어지며, 고유 성과목표에 대한 계량평가와 공통목표에 대한 비계량평가로 구성되어있다. 경영자율권 계약서에 실적평가단계에서 사용될 지표별 가중치를 명시하고 고유 성과목표별로 가중치를 부여한 점수를 산출하고 이를 공통목표 점수와 합산하여 총 점을 계산하는 방식을 취하고 있다. 자율경영에 따른 책임성을 확보하기 위해 대상기관의 성과목표 이행실적을 1년 단위로 평가하여 평가등급별 후속조치는 “우수”의 경우 자율권 지속, 기관장 연임건의, 임직원 성과급 가산, “보통”의 경우 자율권 지속하고 “부진”의 경우 자율권 회수, 기관장 자진사퇴, 임직원 성과급 차감하는 것이다. 이를 표로 정리하면 아래와 같다.

115) 기획재정부, “인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정- 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.29., p.2.

116) 기획재정부, “2011년 경영자율권 확대 기관 선정-한국공항공사와 한국산업은행을 신규 선정”, 기획재정부 보도자료, 2011.1.4., p.2.

<자율경영계획서 이행실적 평가결과 후속조치 계획>¹¹⁷⁾

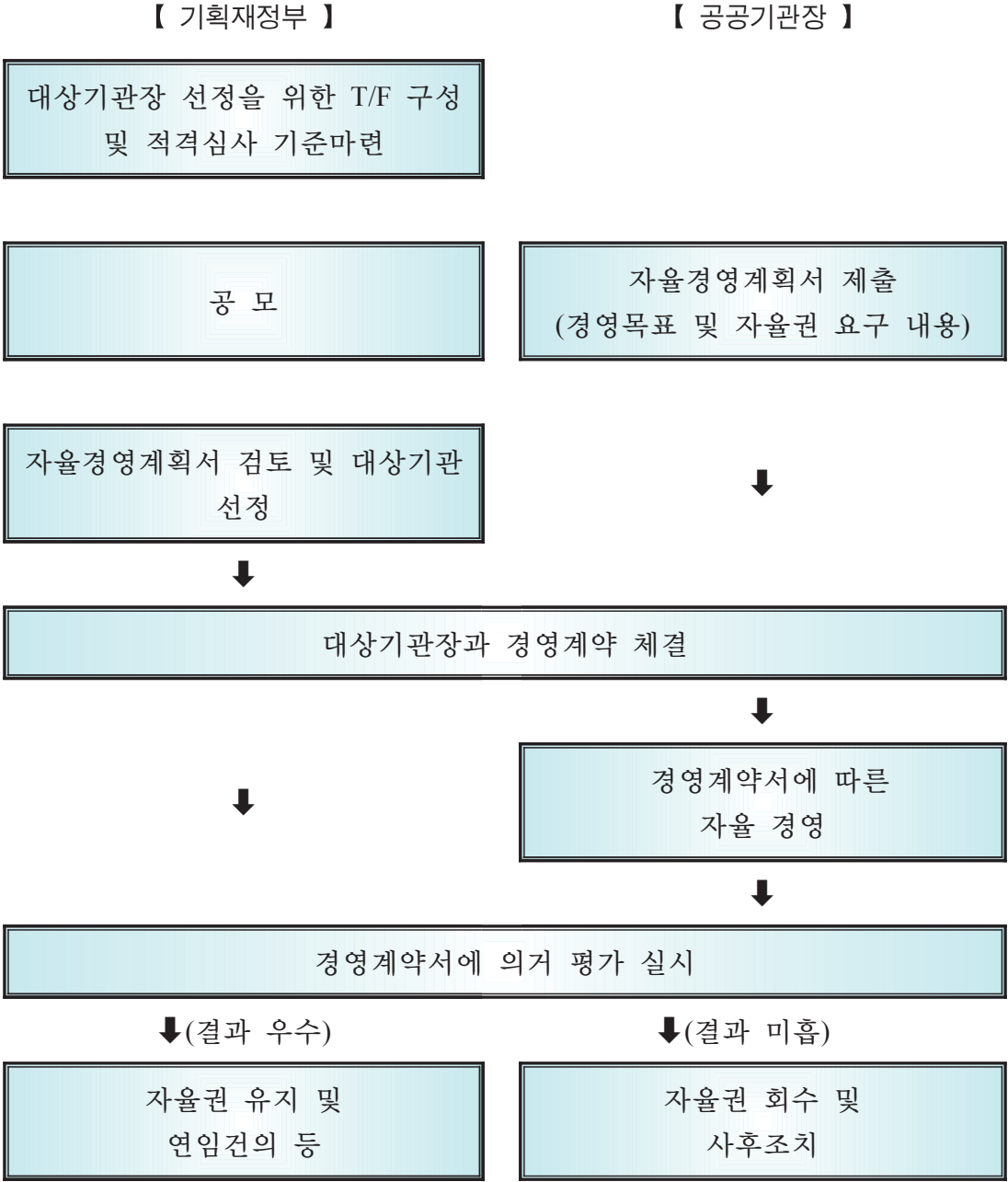
구 분		등 급	우 수	보 통	부 진
자율권 지속여부		지 속			회 수
기관장	인 사	연임 건의	-	자진사퇴	
	성과급	성과급 지급			미지급
임직원	성과급	1등급 범위내 가산	-	1등급 범위내 차감	

(2) 경영자율권 확대사업의 절차

경영자율권 확대사업은 당해 공공기관이 조직·인력·예산운용에 있어서의 자율권 확대사업 신청을 하고 이를 평가하여 사업대상자로 인정하는 절차를 거치고 있다. 이에 대한 전반적인 절차흐름을 정리하면 아래와 같다.

117) 기획재정부, 위의 자료, p.3.

<경영자율권 확대사업 추진 일정도>¹¹⁸⁾



118) 기획재정부, “경영자율권 확대 공공기관 공모 추진”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.11., p.3

제 3 절 경영권 확대 사업의 주요 성과

1. 경영자율권 확대사업의 추진현황

(1) 2010년도 경영자율권 확대사업

가. 경영자율권 확대사업 대상자 선정

이명박정부 출범 후 공공기관 선진화사업의 일환으로서 공공기관에 자율·책임경영이 확산되는 계기를 마련하기 위해 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고, 기관장이 책임지고 높은 성과목표를 달성토록 하는 ‘자율권 확대 시범사업’을 추진키로 하고 대상기관 선정을 위한 공모(‘09.12.11~21)를 실시하였다. 이 기간 동안 자율권 확대 공모에는 15개 기관이 응모하였으며, 전문가들로 구성된 선정T/F(단장: 서울대 이창우 교수)의 심사를 거쳐 1차로 6개 기관을 선정하였다. 심사기준은 자율 경영계획서의 적정성으로 하여 자율권요구 및 기관목표와 관계, 성과 목표의 적정성 및 합리성 등을 고려하였다.

심사결과 한국전력공사, 한국수자원공사는 원전수출·4대강살리기 사업 등 국책사업 추진 등의 사유로 최종 선정에서 제외되어 최종적으로 인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 4개 기관 선정되었다.¹¹⁹⁾

나. 성과목표와 자율권의 구체적 내용

자율권 확대에 따른 기관별 성과목표를 보면 공통목표로서 노사관계 선진화, 경쟁도입·증시상장이었다. 한국가스공사는 2010년 국내시장에서의 경쟁도입, 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 2010년

119) 기획재정부, “인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정- 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.29., p.2.

증시상장 등 일정한 차이를 두었다. 기관별 고유성과목표를 정리하면 아래의 표와 같다.

<기관별 고유 성과목표>¹²⁰⁾

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

이러한 성과목표에 따라 개별 공공기관들에게 부여된 조직·인력·예산에 대한 자율권을 기관별로 정리하면 아래의 표와 같다.

<성과목표에 상응한 기관별 자율권 확대 내용>¹²¹⁾

구분	세부 내용
· 인력운영	· 해외개발·신규사업 등의 추진을 위한 인력 증원(전 기관)

120) 기획재정부, “인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정- 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.29., p.2.

121) 기획재정부, “인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정- 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.29., p.2.

구 분	세부 내용
· 조직운영1」	· 조직신설, 직위·직급 자율 운영(전 기관)
· 예산운영2」	· 초과이익·원가절감의 10% 인센티브 재원 활용(인천공항, 지역난방), 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용(가스)

1」 조직운영의 자율성은 상위직 비율이 증가되지 않는 범위 내에서 허용

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

(2) 2011년도 경영자율권 확대사업

가. 경영자율권 확대사업 대상자 선정

정부는 2011년에도 공공기관에 자율·책임경영 체제를 확산시키는 계기를 마련하기 위하여 기관장의 인사·조직·예산상의 자율권을 확대하고, 그에 상응하는 높은 성과목표를 달성토록 하는 “경영자율권 확대사업”을 추진하였다. 2010년에는 4개 기관(인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사)을 선정하여 시범사업을 추진하였다. 2011년도에는 시범사업의 성과를 바탕으로 동 사업을 확대 운영하기 위하여 기존 4개 기관 외에 경영자율권 확대기관을 추가로 선정하였다. 대상기관 선정을 위해 공모를 실시하고, 민간전문가로 구성된 선정 TF의 심사를 거쳐, 2개 기관인 한국공항공사, 한국산업은행을 경영자율권 확대기관으로 신규 선정하였고 심사기준은 2010년과 동일하였다. 기존의 4개 기관에 대해서는 경영자율권을 잠정적으로 연장하기로 하였다.

2011.4월에 2010년도 이행실적 평가결과(우수, 보통, 부진)에 따라 평가 등급이 “보통” 이상일 경우 경영자율권을 지속하고, “부진”일 경우에는 경영자율권을 회수하는 조치를 취하기로 하였다.¹²²⁾

나. 성과목표와 자율권의 구체적 내용

2010년과 동일하게 경영자율권 확대에 따른 성과목표는 전체 기관에 해당되는 공통목표와 기관별 고유목표로 구성하였고 공통목표는 노사관계 및 공공기관 선진화가 해당되며 고유 성과목표는 기관별 핵심 역량 지표 위주로 설정하였다. 2011년도 대상 기관의 성과목표를 기관별로 정리하면 아래와 같다.

<2011년도 기관별 성과목표>¹²³⁾

구 분	기관명	성과목표
신규 기관	· 한국공항공사	· 항공수요 확충, 기업가치 향상, 신성장사업 매출액 증대, 공항관리 및 운영 효율화
	· 한국산업은행	· 수익기반 강화, 안정적 자금조달, 산업자금 공급확대, 자산건전성 제고
기존 기관	· 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

122) 기획재정부, 기획재정부, “2011년 경영자율권 확대 기관 선정-한국공항공사와 한국산업은행을 신규 선정”, 기획재정부 보도자료, 2011.1.4., pp.1-2.

123) 기획재정부, 기획재정부, “2011년 경영자율권 확대 기관 선정-한국공항공사와 한국산업은행을 신규 선정”, 기획재정부 보도자료, 2011.1.4., p.2.

구 분	기관명	성과목표
	· 지역난방공사	· 원가절감을 통한 수익성 개선, 저탄소 녹색성장 추진, 서비스공급단가 개선

경영자율권 확대기관에게는 인력·조직·예산 운영상에 있어서 자율권을 부여하였고 2011년도에 부여된 자율권을 정리하면 아래와 같다.

<2011년도 경영자율권 확대내용>¹²⁴⁾

구 분	자율권 세부 내용
· 인력운영	· 해외사업 및 신규사업의 추진을 위한 인력 증원
· 조직운영	· 조직신설, 직위·직급 자율 운영
· 예산운영	· 초과이익·원가절감의 10% 인센티브 재원 활용(월봉의 100%한도) · 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용

(3) 2012년도 경영자율권 확대사업

2012년도 경영자율권 확대사업은 전년도인 2011년과 동일한 6개 공공기관을 대상으로 하였다. 자율권 확대범위도 예전과 동일하게 인력·조직·예산의 범위에서 부여하였다. 따라서 인력은 한도 내에서 증원하고 조직 역시 총 정원 범위 내에서 자율권을 가지고 초과이익이나 원가절감의 일부를 임직원 인센티브 재원으로 활용하게 되었다. 다만, 기관별로 2011년 고유성과목표의 높은 달성비율에 고무되어 한층 높은 성과목표를 설정하였다. 2012년도 고유 성과목표 설정을 정리하면 다음의 표와 같다.

124) 기획재정부, 기획재정부, “2011년 경영자율권 확대 기관 선정-한국공항공사와 한국산업은행을 신규 선정”, 기획재정부 보도자료, 2011.1.4., p.3.

<기관별 2012년 고유 성과목표 설정 예시>¹²⁵⁾

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

* 국민·신한·우리·하나은행 3분기 실적을 1년 단위로 환산하여 평균을 집계

2012년도에 경영자율권 확대기관에 부여된 인력·조직·예산상의 자율권은 전년도와 큰 차이점은 없다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

<부문별 자율권 세부내용>¹²⁶⁾

구 분	자율권 세부내용
인력운영	▪ 해외사업 및 신규사업 추진을 위한 인력 증원
조직운영	▪ 총정원 범위내 인력·조직 운영 자율권
예산운영	▪ 초과이익·원가절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용(월 봉의 100%한도) ▪ 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용

125) 기획재정부, “경영자율권 공공기관, '12년에 한층 도전적인 성과목표 설정- 경영자율권 대상 6개 공공기관 '12년 자율경영계획서 마련”, 기획재정부 보도자료 2012. 1. 13., p.2.

126) 기획재정부, 위의 자료, p.2.

2. 경영자율권 확대사업의 성과

(1) 2010년 경영자율권 확대사업

가. 평가대상 및 평가방법

2009년 12월에 경영자율권 확대 시범기관으로 선정된 4개 기관인 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사에 대하여 2010.1.1.~12.31 기간의 경영 실적을 평가하였다. 평가지표 별 가중치와 평가방법은 아래의 표와 같다.

<평가지표 구성 및 평가방법>¹²⁷⁾

부 문	고유성과과제	공통과제	
가중치	100점	가감방식 (각각 +1.5~△6점/ 최대 +3~△12점)	차감방식 (0~△3점)
평가 지표	▪ 기관별로 既선정된 3~4개 성과목표	▪ 노사관계 선진화 ▪ 공공기관 선진화	▪ 자율권 운영의 적정성
평가 방법	▪ 계량평가	▪ 6등급 비계량 평가	▪ 3등급 비계량 평가

나. 평가의 결과¹²⁸⁾

기획재정부는 5.2(월) 공공기관운영위원회 의결을 거쳐, 경영자율권 확대 시범사업 대상기관인 지역난방공사, 기업은행, 인천공항공사, 가

127) 기획재정부, “자율경영 공기업, 민간기업도 부러워할 성과-맞춤형 목표·인센티브 주니, 생산성은 오르고 예산은 절감돼...”, 기획재정부 보도자료, p.8.

128) 각 공공기관별 평가 결과는 기획재정부의 위의 보도자료를 활용하여 정리한 것임.

스공사의 '10년도 기관장 경영실적 평가결과를 “우수” 등급으로 확정하였다.¹²⁹⁾

민간 전문가로 구성된 경영평가단(단장 : 서울대 이창우 교수)의 평가결과에서 각 공공기관은 다음과 같은 실적을 달성하였다.

① 지역난방공사

지역난방공사의 경우 ‘매출액 대비 영업이익률’이 50대 상장기업 평균인 6.3%보다 58%높은 수준인 9.95% 달성하였다. 이러한 높은 영업이익률은 축열조 건설비 절감 등 원가절감(△400억원), 예산절감(△147억원)을 통해 달성하였고 무엇보다, 국민들의 열요금 부담으로 전가될 수 있는 450억 원의 고정비용을 감소시켜, 서민생활 안정에 기여하여 공공기관 본래의 공익에도 공헌하였다.

② 기업은행

기업은행의 경우에는 ‘직원 1인당 이익’이 4대 민간은행(국민, 신한, 우리, 하나)의 평균(2.43억원)보다 2배 높은 수준인 4.88억원을 달성하였고, 연체대출 채권비율도 시중은행 평균(0.79%)보다 우수한 0.67% 달성하였다. 특히, 위험도가 상대적으로 높은 중소기업 대출 비중이 78%이나 됨에도 불구하고 중소기업 연체대출 비율은 은행평균 1.1%보다 낮은 0.75%를 실현하는 성과를 달성하였다.

③ 인천공항공사

인천공항공사의 경우 ‘국제선 항공물량’ 처리량이 전년대비 14.5% 증가한 높은 성과를 달성하고, 세계 공항서비스 평가에서 6년 연속 1위 달성하는 쾌거를 보였다. 이에 더하여 Delta 항공 등 12개 신규 항공사의 취항을 유치(2009년:6개)하고, 이라크 아르빌 공항 등 해외 5개

129) 기획재정부, 위의 보도자료, p.1.

공항에 공항운영 노하우를 수출하여 97억 원의 수익 창출을 하였다. 또한 항공사 직항 운항 증가로 경쟁공항인 간사이, 푸동 공항이 각각 60%, 27%의 환승여객이 감소하는 상황에서, 인천공항은 전년도 수준의 환승여객(519만명) 규모를 유지하여 상대적으로 환승여객의 증가를 달성하였다.

④ 가스공사

한국가스공사의 경우에는 캐나다 엔카나(Encana), 엔카나 확장광구(잭파인, 노엘)의 성공적 사업추진으로 유·가스전 확보매장량이 대폭 증가(2009년:11→'10년:34백만톤)하는 결과를 달성했다. 가스배관망 건설량도 2009년 165km에서 '10년 489km를 신규로 완공하여 대국민 서비스를 크게 개선하였다.

이들 4개 기관이 다른 공기업보다 2~3배 높은 도전적인 목표*가 부여되었음에도 불구하고 “우수”한 평가를 받게 된 것은 4개 기관이 경영실적이 좋은 기관 42개 중에서 엄정한 심사를 거쳐 선정된 우수 기관이고, 목표가 구체적인 수치로 제시되어 인력운영·예산상 인센티브가 부여된 반면, 평가가 부진할 경우 기관장 퇴임이라는 불이익을 감수하여야 한다는 원인이 작용한 것으로 파악된다. 또한, 경영진뿐만 아니라 노조도 생산성을 높이고, 비용을 절감하기 위해 총체적인 노력을 경주하였기 때문인 것으로 분석되고 있다. 기획재정부에 따르면 경영평가 과정에서 경영평가단이 인지한 자율경영 대상기관의 경영상 변화된 특징으로는 이들 기관들이 동종 민간 기업이나 외국의 유사기업을 경쟁상대로 인식하여, 경쟁기업보다 뛰어난 성과를 달성하기 위해 노력하였고¹³⁰⁾, 과거보다 예산이나 비용 절감을 위한 경영혁신을 더욱 강화하는 동시에 사업기간을 단축하려는 노력을 적극적으로 전개하고 있다는 점일 것이라고 한다.¹³¹⁾

130) 기업은행은 민간은행보다 리스크 관리 등 건전성 확보를 위해 적극 노력하였다.

131) 지역난방은 예산절감('09년 : 76 → '10년 : 147억원), 원가절감('09년 : 227 → '10년 :

한편, 자유허영 시범사업 기관들은 고유사업 부문에서는 높은 점수를 획득하였으나, 민영화 추진 실적이 저조하여 각각 △3~△4.5점의 감점을 받았다. 각 기관별 점수를 보면 지역난방(96.4점) > 기업은행(95.5점) > 인천공항(90.08점) > 가스공사(89.52점) 순으로 최종 점수를 획득하였다.

(2) 2011년 경영자유허권 확대사업

가. 평가대상 및 평가방법

2011년 경영자유허권 확대사업의 평가대상은 6개 기관으로서 인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방, 기업은행, 산업은행이 이에 해당되었다. 각 공공기관과 기관장의 2011.1.1.~2011.12.31기간 동안의 자유허 경영계획서 이행실적이 평가의 대상이 되었다.

평가단은 경영평가단 중 일부로 구성(단장: 최종원 교수)하여 현장 실사 등을 2012년 3월말에서 4월초에 시행하여 평가수행을 하였다. 2011년 경영자유허권 확대사업의 평가지표 구성 및 평가방법은 전년도와는 다르게 구성되었다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다.

<평가지표 구성 및 평가방법>¹³²⁾

범 주	고유성과과제	공통과제	
		가중치	85점
평가 지표	<ul style="list-style-type: none"> 기관별로 기존에 확정된 고유사업 성과 지표 	<ul style="list-style-type: none"> 핵심역량 제고의 적정성 (핵심역량 강화, 지속가능 발전 노력, 노사관계 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 자유허 운영의 적정성 (자유허 과다운영 방지)

400억원)을 위해 노력
 가스공사는 배관망 건설 목표치(294km)를 월등히 초과달성한 489km를 조기 완공하였다.
 132) 기획재정부, “자유허 경영 공공기관, 자유허 권을 기반으로 탁월한 성과 달성- 한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성”, 기획재정부 보도자료 2012. 5. 8., p.6.

범 주	고유성과과제	공통과제	
평가 방법	▪ 계량평가	▪ 9등급 비계량평가	▪ 3등급 비계량평가

나. 평가의 결과¹³³⁾

기획재정부는 2012년 5월 7일에 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 경영자율권 확대사업 대상 6개 기관의 '11년도 기관장 자율경영 이행 실적 평가결과를 모두 “우수” 등급으로 확정하였다. 평가 대상기관인 한국공항공사, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국가스공사, 인천국제공항공사, 한국지역난방공사로 모두 85점 이상을 획득하여 우수판정을 받은 것이다. 구체적인 점수는 한국공항(94.0점), 산업은행(92.4점), 기업은행(91.9점), 가스공사(88.3점), 인천공항(87.9점), 지역난방(85.3점)을 기록하였다.

민간 전문가로 구성된 경영평가단은 6개 기관이 자율권을 기반으로 기관별 경쟁력을 향상시키고, 높은 성과를 실현했다고 평가하였다. 각 항목별 성과를 보면 다음과 같다.

① 수익성 향상

한국공항은 매출액 5천억원, 당기순이익 1천억원대를 최초로 돌파했으며, 산업은행은 1인당 영업이익이 전년대비 300% 증가하여 4대 민간은행인 국민, 신한, 우리, 하나은행의 3배 수준인 5.62억원을 달성하여 4대 민간은행의 평균수익인 1.88억원 수준을 크게 상회하였다.

② 국제 경쟁력 제고

인천공항은 공항서비스평가(ASQ) 7년 연속 1위를 달성했으며, 가스공사는 LNG 프로젝트 투자 사업을 통해 전년대비 38% 증가한 1억34백만

133) 평가의 결과는 기획재정부 위의 보도 자료를 정리한 것임.

달러의 배당 수익을 실현하였다.

③ 민간대비 경쟁력 향상

산업은행은 전년대비 17.0%의 영업자산 (85.3→99.8조원) 증가율을 달성하여 앞서 살펴본 4대 민간은행의 평균 영업자산 증가율인 5.1%을 능가했으며, 기업은행은 중소기업대출 비중이 민간의 2배 이상이었음에도 4대 민간은행의 연체율 평균인 0.74% 보다 더 낮은 연체율(0.70%)을 기록하였다.

④ 신성장동력 발굴 및 혁신노력

한국공항공사는 항행안전장비개발사업 등을 통해 110.5억원의 연구개발 매출을 달성했으며, 산업은행은 찾아가는 금융서비스(KDBdirect)를 통해 무점포 금융서비스를 확대하여 새로운 성장 동력을 발굴하였다.

⑤ 국민경제 기여

기업은행은 중소기업 대출금리 상한선을 선도적으로 인하하여 종전의 17% 금리를 12%로 낮추었으며, 지역난방공사는 465억원에 달하는 원가절감을 이루었고 137억원에 이르는 예산절감을 통해 열요금 인상을 억제하여 국민경제의 전체 비용을 감소시켰다.

이러한 평가결과를 보면 다른 공공기관이나 민간에 비하여 매우 도전적인 목표가 부여되었음에도 6개 기관 모두 “우수”한 평가결과가 산출된 것은 여러 가지 원인에 기인한 것으로 볼 수 있을 것이다. 첫 번째로 각 기관이 부여받은 자율권을 적재적소에 활용하여 목표 달성과 효율적으로 연계하였고 두 번째로 경영진은 인력·조직·예산상의 인센티브 제시를 통해 직원들에게 강한 동기 부여를 제공함으로써 전체 직원이 전사적인 노력을 경주하였다는 점을 근거로 제시할 수 있을 것이다.¹³⁴⁾

134) 예를 들어, 지역난방공사는 자율경영목표 달성도와 지사장(지사) 평가 연계 및 원가절감 우수사례 포상 및 전파에 노력을 기울여 인센티브를 극대화 하였다.

세 번째로 민간이나 해외 우수기업과 적극 경쟁하며 경쟁력을 높이고 혁신하였기 때문일 것이다. 실제로 인천공항공사의 경우 해외공항과의 경쟁을 통해 공항서비스 평가 7연패를 달성하여 명예의 전당에 등재되었다는 것은 이를 잘 보여주고 있다고 할 것이다.

이러한 평가결과에 따라서 정부는 경영자율권 지속, 기관장 연임 건의 등의 후속조치를 취할 계획에 있다고 한다. 한국공항 등 4개 기관은 경영자율권이 유지되고, 오는 6월 확정되는 기관 평가에서 1등급 범위내의 성과급이 상향 조정되고 기관장은 임명권자에게 연임이 건의될 것이고 한국공항과 산업은행은 약정된 자율경영계약서에 따라 1인당 영업이익 지표의 목표치 110%를 초과하여 달성한 것에 대하여 임직원에게 월 기본급의 100% 범위 내에서 추가인센티브가 지급될 예정이다.

제 4 절 문제점 및 개선 방향

1. 현행 경영자율권 확대사업의 문제점

(1) 대상기관의 문제

2010년에 공공기관의 경영자율권 시범사업 단계에서의 신청자격은 전년도 기관장 평가에서 상위 10%에 해당하는 기관, 민간과 경쟁하거나 민영화 예정된 기관(시장형 공기업 및 금융 공기업), 상장기관이었다. 그러나 앞으로 경영평가제도에서 기관장평가가 폐지되고 기관평가로 통합되어 감에 따라서 대상 기관의 범위와 요건에 있어서 재검토가 필요할 것으로 생각된다. 앞서 보았듯이 경영자율권 확대사업을 통해 기관별로 성과지표의 개선이 두드러지게 나타나고 있으며 일부 공공기관의 경우에 재무적인 성과의 개선까지 드러나고 있으므로 사업의 범위를 지속적으로 확대할 필요성이 크다고 보여 진다. 또한 경영

자율권 확대사업의 목적이 무엇인지를 분명히 할 필요가 있다고 생각된다. 즉, 경영자율권 확대사업의 목적이 공공기관에 대한 규제완화를 통한 자율권과 책임성의 확대를 이루고 이를 경영성과의 제고를 위한 디딤돌로 활용하는 것이 주된 목적인지 경영자율권 확대사업이 공공기관의 실적에 대한 보상의 차원인지를 명확히 할 필요가 있다고 생각된다. 경영자율권 확대사업의 목적이 분명할 때만이 이의 확대범위와 정도가 정해질 것이므로 이에 관한 정리가 필요할 것으로 보인다.

그리고 현재와 같이 일부 기관장 평가가 상위에 속하는 공공기관으로 자격요건을 제한하는 것이 본 제도의 목적과 제도적 공정성에 비추어 타당한지에 관하여 검토할 필요가 있다고 생각된다. 이미 우수한 성과를 보여주고 있는 공공기관만으로 제한하는 것은 형평성의 문제와 동시에 앞서 지적하듯이 본 제도의 목적 중 하나인 공공기관의 자율성과 책임성 확대를 통한 경영성과 제고라는 측면에서도 바람직한 것이 아니기 때문이다. 다시 말해, 본 제도는 공공기관의 경영성과 제고를 자율성과 책임성 확대란 수단을 통해 달성한다고 가정하면, 이 제도를 이미 성과가 우수한 공공기관에만 자격제한을 둘 필요도 없고 오히려 이것이 과거 성과에 대한 보상적 차원의 혜택으로 본 제도를 이해하도록 만들 수도 있는 위험성이 내포되어 있기 때문이다.

한편, 대상기관의 선정절차에 있어서도 이를 정례화하고 계약기간을 1년 단위가 아닌 다년간 계약도 고려해 보아야 할 것이다. 이는 제도 자체의 안정성 차원에서도 필요하고 경영성과가 다년간에 걸쳐서 달성될 수 있는 목표일 경우 사실상 이를 배제하는 결과가 되기 때문이다.

(2) 자율권의 범위

공공기관의 경영자율권 확대사업에서 자율권은 크게 조직·인력·예산운용에 있어서의 자율권으로 분류할 수 있을 것이다. 물론 공공기

관의 경영자율권에는 이사회 구성이나 이사회 운영과 같은 지배구조상의 자율성까지 포함되어 이해될 수 있지만 공공기관이 가지는 공익적 특성을 고려할 때 여기까지를 자율성의 대상으로 할 수는 없을 것이다. 하지만 조직이나 인력 및 예산운용의 자율성에 더하여 사업 및 투자결정에 관한 자율성은 운영상의 주된 자율권 대상으로 포섭할 필요성이 있다고 할 것이다. 특히 OECD의 공기업지배구조에 관한 가이드라인은 소유와 감독기능은 엄격하게 분리할 것을 요구하고 있고 그것은 규제정책을 담당하는 부서가 소유권을 행사할 때 발생할 수 있는 유착이 시장질서를 왜곡할 수 있다는 우려에서 기인한다는 점¹³⁵⁾에서 공기업에 해당하는 공공기관의 경우에는 자율권에 투자결정까지를 포함시켜 확대할 필요가 있다고 할 것이다. 다만, 공공기관 운영 및 투입과 가장 밀접하게 연관된 규제가 인력 및 성과급 예산에 관한 지침이라고 보면 이에 대한 자율권을 제공한다는 점에서 현 제도의 자율권 분야가 기본적으로는 필요한 범위를 만족한다고 할 수 있을 것이다.¹³⁶⁾

한편, 공공기관의 경영자율권 확대사업이 장기적으로 공공기관의 민영화를 위한 사전적 준비단계로 작용하는 경우에는 민간 대비 경쟁력을 향상시켜야 한다는 점에서 자율권의 범위를 확대하는 방안도 생각할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 공공기관 중 민영화가 가능한 범위가 어디까지 인지에 대한 해답이 선행되어야 하고 민영화에 대한 준비 작업으로 경영자율권 확대사업이 추진된다는 전제가 필요하다는 측면에서는 논란의 여지가 있을 것이다.

공공기관의 자율권의 내용을 인력과 조직 및 예산에 한정되어 있지만 장기적 관점에서는 기관별로 자율권 확대대상을 발굴할 수 있도록 이를 확대할 필요성은 있다고 보여 진다. 특히 조직의 경우에 신설만

135) 한상일, “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조”, 한국조직학회보 제7권 제1호, 한국조직학회, 2010, p.83.

136) 조세연구원, 앞의 보고서, p.123.

이 아니라 조직 형태나 직위·직급별 비중의 재조정과 같은 조직 효율성 전반에 걸친 자율권 확대를 장기적으로 검토할 필요가 있다고 생각된다. 또한, 이에 맞물려 조직개편에 따른 예산 편성의 자율권을 확대하여 실질적으로 조직재편이 각 공공기관 별로 가능하도록 할 필요가 있다.

2. 경영자율권 확대사업의 개선방향

(1) 대상기관의 측면

공공기관의 경영자율권 확대사업의 대상선정에 있어서 기관장 평가 상위 10% 요건을 폐지할 필요가 있다. 경영자율권 확대사업의 목적을 명확히 할 필요가 있다고 할 때, 본 제도의 목적은 본질적으로 경영자율권 확대를 통해 공공기관의 경영성과를 높이고 그 결과 국민의 공공서비스 제공과 편익의 증가 및 공익실현이라고 할 것이다. 따라서 공공기관의 과거 경영성과에 대한 보상적 차원으로 시행하는 자율권 확대사업이 아니라면 기관장 평가 상위 10%란 요건을 고집할 필요는 없다고 생각된다. 기관장 평가를 경영자율권 확대사업의 신청자격요건 등으로 설정하여 본 사업의 진입장벽을 규제하는 것 보다는 신청요건을 최대한 낮추고 간소화하는 대신에 대상 기관 선정의 본안 판단 단계에서 이를 걸러내는 것이 바람직하다고 생각된다. 그러므로 자율권 확대사업 신청에 대한 현재의 자격요건은 대폭완화하고 대상기관 선정의 본안심사 단계의 심사요건을 강화하는 방향으로 제도 개선이 이루어질 필요가 있다고 생각된다. 또한, 대상기관의 선정 이후단계에서의 성과목표 평가를 강화하여 대상기관 선정단계만이 아니라 평가단계에서도 자율권 확대사업 대상기관을 제한하는 것이 바람직하다. 즉, 대상기관의 선정만이 아니라 평가에서도 대상기업을 걸러내는 기능을 강화하여 실질적 평가와 함께 평가의 대상배제 기능도 살릴 필요가 있다고 보여진다.

한편, 공공기관의 운영에 관한 법률에서 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 분류하였지만 이의 분류가 법률관계를 기반으로 한 것도 아니고 공익성을 기반으로 한 것도 아니라는 점에서 동 분류와는 다른 분류를 적용하여 대상기관 선정에 반영할 필요도 있다고 생각된다. 다시 말해, 공기업 중에서도 대상기관이 될 수 있는 기업이 있지만 반대로 공익성이 강해 대상으로 삼을 수 없는 공기업도 존재하고 준정부기관이라고 하더라도 자율권 확대가 필요한 경우가 있을 수 있기 때문이다. 이런 측면에서 경영자율권 확대사업의 대상이 될 수 있는 공공기관을 동법의 분류와는 다른 별도의 분류체계에서 정할 필요가 있다고 생각된다. 준정부기관에 있어서도 자율권 확대사업을 통해 경영성과를 제고할 수 있고 실제 영국의 책임운영기관에서도 우리나라의 준정부기관에 해당하는 경우에서 경영자율권 확대를 통해 경영성과를 제고하여 국민의 편익을 증가시킨 경우가 있다는 점은 좋은 본보기가 될 것이다.

그리고 대상기관의 선정단계에서 체결하는 자율경영계약의 기간 역시 1년으로 한정할 필요는 없다고 보여 진다. 이는 다년간 수행할 기관의 목표설정과 이의 이행 자체를 원천적으로 봉쇄한다는 측면과 1년 기간에만 달성할 수 있는 기관별 목표를 설정하게 만든다는 소위 ‘위축효과’의 측면에서도 바람직하지 않다. 따라서 장기간의 자율경영계약을 원칙적으로 허용하고 이에 대한 평가에 있어서도 일정 수준의 목표에 대한 pass or fail 평가방식을 적용하여 부진 등급을 받았을 경우의 인력 해소 방안을 강구할 필요가 있다. 이런 점에서 프랑스에서 시행하고 있는 경영계약제도를 참고하여 계약기간을 3년으로 설정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.¹³⁷⁾

137) 조세연구원, 앞의 보고서, p.118.

(2) 자율권의 범위

공공기관이 운영할 수 있는 자율권의 범위를 종래 보다 확대할 필요가 있다고 보여 진다. 공공기관의 자율권 확대사업의 주된 목적이 신공공관리론에 따른 경영효율성의 제고를 통한 국민 편익과 공공서비스의 안정적 제공 및 국가의 재정건전성이라고 할 때, 자율권의 범위를 확대하여 투자결정까지 포함하도록 할 필요성이 있다. 특히 자율권 확대사업을 공공기관의 민영화에 대한 전초작업으로 생각할 경우에는 이에 대한 대비 차원에서도 자율권 범위를 확대할 필요가 있다. 물론 공공기관의 민영화 자체에 대한 반론이 존재하고 자율권 확대사업이 이에 직접적으로 연결되는 것은 아니라고 생각할 수 있지만, 공공기관의 경영자율권 확대가 신공공이론에 바탕한 것이고 일부 공공기관의 경우 적극적인 민영화 정책이 오히려 타당하다고 할 때 이를 전면적으로 부인 할 필요는 없을 것이다. 다만, 공공기관 중 어느 범위가 이에 적합한지에 대한 분류가 선행되어야 할 것이다. 따라서 공공기관의 운영에 관한 법률이 아닌 앞서 대상기관의 개선방안에서도 보았듯이 자율권 확대기관의 범위와 맞물려 자율권 확대기관의 범위를 설정하는 작업이 필요할 것이다. 그리고 자율권 확대기관으로 설정할 경우에는 정부의 개입을 최소화할 수 있도록 법제도적 개선방안으로 조직·인력·예산운용에 관한 지침의 적용을 일부 배제하는 개선방안이 필요할 것으로 생각된다.

한편, 자율권의 강화라는 개선방향을 설정할 경우에는 책임성의 강화가 견련되어야 한다. 따라서 경영자율권을 확대할 수 있는 공공기관의 범주를 설정하면 동시에 이에 대한 책임성을 강화할 수 있도록 하는 개선방향이 수반되어야 한다. 이를 위해 인센티브로 활용할 수 있는 재원을 확대하는 것과 동시에 자율권 확대에도 불구하고 설정된 목표를 달성하지 못한 경우 그에 상응하는 임금삭감과 감원이 연동되

도록 해야 할 것이다. 이에는 당연히 관리자인 기관장과 임원의 인센티브와 면직도 포함하고 임기 이전에도 이를 시행할 수 있는 제도적 개선방안이 있어야 할 것이다. 그러나 경영자율권을 확대할 수 없는 공공기관의 경우에는 공익성에 대한 평가지표의 산정이 용이하지 않으므로 이 경우 기존의 정부에 의한 계층적 통제에 남아있도록 할 수 밖에 없을 것이다. 다만, 이 경우에는 조직과 인력운용에 있어서 비용절감이나 공공서비스 질에 대한 제고가 있을 경우 별도의 예산을 통한 인센티브를 부여하는 방안으로 보상체계를 마련할 필요가 있을 것이다.

제 4 장 공공기관 경영자율성 관련 법규 분석

제 1 절 개 요

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 제1조(목적)에서 “이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다”고 함으로써 자율경영을 주요입법목적으로 밝히고 있다. 그리고 제3조(자율적 운영의 보장)은 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한, 제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독)는 제1항에서 “기획재정부장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다”고 함으로써 감독관청의 감독권의 한계로서 공공기관의 자율적 운영권을 제시하고 있다.

아울러 공공기관 운영과 관련하여 기획재정부가 시행하고 있는 지침, 고시 등 행정규칙에서도 경영자율성 관련 사항이 포함되어 있다.

즉, 공공기관의 자율책임경영체제 확대를 목적으로 ‘공공기관 경영자율권 확대사업’의 효과를 점검하고 대상기관의 경영실적을 평가하기 위한 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조에 따라 기획재정부장관이 공기업·준정부기관의 운영에 관하여 ① 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항과 ② 예산과 자금 운영에 관한 사항 ③ 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 정하는 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」이 있다. 그 외에도 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」, 「공기업·준정

부기관 예산편성지침», 「공기업·준정부기관 예산집행지침», 「공공기관 경영평가 편람」 그리고 공공기관 기관장의 보수인 기본연봉과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조의 경영실적평가 결과에 따라 지급되는 성과급을 정하는 지침인 「공공기관 기관장 및 감사보수 체계 개편」등이 있다. 이하에서는 각 지침에서 경영자율성 관련 사항을 분석하였다.

제 2 절 자율경영계획서 이행실적 평가지침

「자율경영계획서 이행실적 평가지침」은 공공기관의 자율책임경영체제 확대를 목적으로 ‘공공기관 경영자율권 확대사업’의 효과를 점검하고 대상기관의 경영실적을 평가하기 위한 지침이다.

1. 평가체계

평가체계는 ‘평가범주 - 평가지표 - 세부평가내용’의 3단계로 구성된다. 즉 각 평가범주는 평가지표별로 구분하고, 평가지표는 평가하고자 하는 세부평가내용을 기준으로 한다.

우선 평가범주는 평가대상 기관장의 경영 개선 노력 및 성과를 측정할 수 있도록 고유성과과제와 공통과제의 2개 범주로 구성된다.

기관 설립목적에 맞는 고유사업 중 자율경영계획서를 통해 제시한 성과목표치의 달성도를 평가하는 고유성과과제는 각 기관별로 사전에 제시된 3~5개의 성과목표와 이에 부여된 지표별 가중치에 따라 85점 만점으로 평가한다. 즉, 고유성과과제가 계획대로 충실하게 달성되었는지를 평가하는데, 이때 성과목표달성도는 자율경영계획서의 성과목표치 대비 실적을 대비하여 평가한다.

핵심역량 제고의 적정성, 자율권 운영의 적정성을 평가하는 공통과제는 ‘핵심역량 제고의 적정성’과 ‘자율권 운영의 적정성’ 등 2개의

평가지표로 구성된다. 기관의 핵심역량 강화, 지속가능 발전 노력, 지분매각·경쟁도입·증시상장 등 민영화를 위한 노력 등을 평가하는 ‘핵심역량 제고의 적정성’은 15점 만점으로 평가하고, 자율권 운영의 합리성 및 자율권 범위의 준수 여부를 평가하는 ‘자율권 운영의 적정성’은 감점항목으로 평가한다.

〈표 1〉 공통과제 평가지표 및 세부평가내용

평가지표	세부평가내용	가중치
핵심역량 제고의 적정성	(1) 기관의 핵심역량 강화, 지속가능한 발전을 위한 노력과 성과는 적절한가? - 재무건전성 등 경영효율성 제고, 노사관계 등 기관의 조직 문화 개선 - 민간부문, 외국선진기업에 대한 비교우위 확보 (2) 지분매각, 경쟁도입, 증시상장 등 민영화를 위한 노력과 성과는 적절한가? - 세부적인 실천 전략 수립 - 대·내외 공감·인식 확산, 법·제도 등 구체적인 기반조성 - 구체적인 민영화 진행 성과	15
자율권 운영의 적정성	(1) 자율권 운영은 적절히 이루어졌으며, 그 범위를 초과하여 집행된 부분은 없는가? - 비합리적인 상위직·간부직 증설, 인건비 과다 집행, 성과관리체계(성과급 배분 기준 포함) 미비 등 자율권의 취지에 부합하지 않는 운영 여부 - 자율권 범위를 초과하는 인사·조직 및 보수 등의 운영 여부	차감점 (0~△3)
계		△3~15

2. 평가방법

평가는 객관성과 공정성 확보를 위해 기획재정부가 주무부처와 협의하여 자율경영계획서 이행실적 평가단 구성하여 실시한다. 이때 주무부처 또는 공공기관이 선정한 전문용역기관 등의 평가가 수반되는 과제는 동 평가결과를 활용한다. 평가는 고유성과과과제 범주와 공통과제 범주를 종합하여 실시하는데, 고유성과과과제는 성과지표별로 계량평가(실적/목표치)를 실시하며, 공통과제의 ‘핵심역량 제고의 적정성’ 지표는 9등급¹³⁸⁾으로 ‘자율권운영의 적정성’ 지표는 3등급¹³⁹⁾으로 비계량평가를 실시한다.

그리고 범주별 평가점수를 합산한 종합점수에 따라 3개 등급¹⁴⁰⁾으로 구분한다.

3. 평가결과의 활용

평가결과에 따라 “우수”, “보통”, “부진” 기관장으로 구분하여 차등적인 후속조치를 취한다. “우수”의 경우 자율권 확대를 연장하고, 기관장 연임을 건의한다. 직원 성과급을 1등급 범위 내에서 가산할 수 있다. “보통”의 경우 자율권 확대를 1년 연장하되, 자율경영계획서를

138)	평가지표	등 급	A+	A°	B+	B°	C	D+	D°	E+	E°
	핵심역량 제고의 적정성	평 점	100	90	80	70	60	50	40	30	0
139)	평가지표	등 급	상		중		하				
	자율권 운영의 적정성	평 점	0		△1.5		△3				
140)	평가등급	우 수			보 통			부 진			
	종합점수	85점 이상			70~85점			70점 미만			

재점검한다. “부진”의 경우 자율권을 회수하고, 기관장의 자진 사퇴를 유도하고, 직원 성과급은 1등급 범위 내에서 삭감한다.¹⁴¹⁾

〈표 2〉 등급별 후속조치안

구 분 \ 등 급		우 수 (85점 이상)	보 통 (70~85점)	부 진 (70점 미만)
자율권 지속여부		지 속		회 수 ¹
기관장	인 사	연임 건의	-	자진 사퇴
	성과급	차등 지급 ²		미지급
임직원 성과급 ³		1등급 범위내 가산	-	1등급 범위내 차감

1. 자율권부여(정원 및 조직) 이전 단계로 환원
2. “기관 평가결과(50%)+자율경영계획서 평가결과(50%)”를 기준으로 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편」(’08.6.12)상의 성과급지급률 상하한 범위 내에서 공공기관운영위원회에서 최종 결정
3. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」상의 성과급지급률 상하한 범위 내에서 공공기관운영위원회에서 최종 결정

제 3 절 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조는 기획재정부장관이 공기업·준정부기관의 운영에 관하여 경영지침을 정하고 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하도록 규정하고 있다. 경영지침

141) 직원성과급 가감률은 「공기업·준정부기관 예산편성지침」상의 성과급 지급률 상하한 범위 내에서 공공기관운영위원회에서 최종 결정한다. 기타공공기관(중소기업은행, 한국산업은행)의 경우 주무부처에서 성과급 지급률 결정시, 자율경영계획서 이행실적 평가결과를 고려하여 기관장 및 임직원의 성과급 지급률을 결정한다.

은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, ① 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항과 ② 예산과 자금 운영에 관한 사항 ③ 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항을 포함한다. 이에 따라 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」이 제정되어 있다. 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 중 공공기관 경영자율권 확대사업과 관련하여 연관성이 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 조직·인력 운영

조직·인력의 운영과 관련하여 제16조에서 조직·인력의 기본원칙을 정하고 있고, 제17조에서 인력증원에 관하여 규정하고 있다. 그리고 제26조에서 제3절에서 다루는 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」의 근거를 마련하고 있다.

제16조에 따르면 공기업·준정부기관은 조직·인력 운영에 있어서 ① 경영합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한도로 운영하고(제1호) ② 조직과 인력은 그 업무의 성질과 업무량을 정확히 분석하여 적정규모를 유지하고 원칙적으로 정원과 현원은 일치시켜 운영하고(제2호) ③ 업무폐지, 자산매각 등의 경우에는 관련 인력을 감축하고, 업무량 변동에 따른 기구신설이나 확대, 인력증원소요가 발생하는 경우 원칙적으로 일하는 방식 개선, 업무 프로세스 개선, 정보화, 업무효율화 등을 통한 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소하고(제4호), ④ 기구 확대와 인력 증원은 불가피한 경우를 제외하고는 그 소요를 미리 예측하여 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진(제5호)하여야 한다.¹⁴²⁾

142) 이 외에도 제3호, 제6호 및 제7호에서 다음의 기본원칙을 정하고 있다.

3. 당해 기관의 인적자원이 대국민 서비스 및 핵심 사업 분야에 중점 배분되도록 내부 경영지원 기능을 최대한 효율적으로 운영

공기업은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 시장형 공기업이 당해년도 기관의 예산에 반영된 총인건비 내에서 추진하는 경우에는 그러하지 아니하다(제17조 제1항). 준정부기관은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다) 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기관으로서 당해년도 기관의 예산에 반영되지 않은 조직 확대나 인력 증원의 경우에는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 한다(제17조 제2항). 그리고 공기업·준정부기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 그 변동내역을 기획재정부에 통보하여야 한다.

기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 적정인사 운영을 위한 세부지침을 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 별도로 시행할 수 있다(제26조).

2. 예산 운용

예산운용과 관련하여 제27조에서 기본원칙을 정하고 있고, 제28조에서 세부지침에 관하여 규정함으로써 제4절에서 다루는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공기업·준정부기관 예산집행지침」의 근거를 마련하고 있다.

제27조에 따르면 공기업·준정부기관은 예산의 편성 및 집행에 있어 ① 재무건전성 확보를 위하여 최선을 다하여야 하고, ② 국민 부담의

-
6. 임금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급의 운영은 원칙적으로 금지하고, 조직·인력을 확대하고자 하는 경우에는 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행
 7. 6개월 이상 육아휴직자에 대해서는 현원 계상시 제외하고 결원 보충이 가능하며, 산전후휴가에 이어 3개월 이상의 육아휴직시에도 결원보충이 가능(산전후휴가와 육아휴직을 연속하여 사용하는 경우에는 산전후휴가일부터 후임자 보충 가능)

최소화를 위하여 최선을 다하여야 하고, ③ 지출의 성과를 제고하고 예산이 최대한 절감될 수 있도록 노력하여야 하고, ④ 인건비 등 예산 운용의 투명성과 예산과정에서의 고객 등의 참여를 제고하기 위하여 노력하여야 하고, ⑤ 매 회계연도마다 자체적으로 예산집행지침을 수립하여 운용함으로써 예산의 집행을 체계적이고 투명하게 관리하도록 노력하여야 한다.

기획재정부장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 각 년도 예산의 편성 및 집행, 자금 운영, 재무건전성에 관한 세부지침을 수립하여 시행할 수 있다(제28조).

제 4 절 공기업 · 준정부기관의 인사운영에 관한 지침

「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」은 제9조에서 소속직원의 성과평가 결과에 따른 업무실적 성과급의 지급 등 성과관리체계에 관하여 규정하고 있으며, 제21조에서 임원의 성과관리에 관하여 규정하고, 제10조부터 제20조까지에서 임원의 인사에 관한 규정을 두고 있다.

공기업·준정부기관의 장은 당해 기관의 각 직위별로 그 역할과 책임을 명확히 하여야 하고(제9조 제1항), 상임이사별로 그 직위의 특성을 반영하여 업무성과를 객관적으로 측정할 수 있는 성과관리체계를 구축·운영하여 책임경영체제가 정착될 수 있도록 노력하여야 한다(제21조 제1항).¹⁴³⁾ 공기업·준정부기관의 장은 소속 임직원의 업무성과를 객관적으로 측정하고 기관의 경영목표 등을 달성할 수 있도록

143) 기획재정부장관은 공기업·준정부기관 임원에 대한 각종 성과정보를 통합관리할 수 있으며, 공기업·준정부기관의 장에게 당해기관 임원에 대한 각종 성과정보의 입력 및 자료제출 등을 요구할 수 있다(제21조 제3항).

성과관리체계를 구축·운영하여야 하며 이에 필요한 내부규정 등을 마련하여야 한다(제9조 제2항 및 제21조 제2항). 소속 임직원의 인사 및 성과관리를 위하여 상급자·동료·하급자·민원인 등에 의한 다면 평가를 실시할 수 있으며, 연봉제 시행이 확대되도록 노력하여야 한다(제9조 제3항 및 제21조 제2항). 성과관리체계에 따라 임직원의 업무 동기 및 기관의 경영성과를 높일 수 있도록 경영목표 등을 정하고 팀·개인 등 하부단위까지 체계적으로 연계시키며 성과평가결과에 따른 경영목표 개선 등 환류가 활성화되도록 노력하여야 한다(제9조 제4항 및 제21조 제2항). 소속 임직원에게 성과평가 결과에 따라 업무실적 성과급 및 연봉의 차등지급, 승진·전보 등에 활용하는 등 다양하고 실효성있는 보상체계를 구축·운영하여야 한다(제9조 제5항 및 제21조 제2항). 전제 인건비 중 성과급 및 성과연봉의 비중을 높이고, 개인별 차등지급 수준이 확대되도록 노력하여야 한다(제9조 제6항 및 제21조 제2항).

지침 제10조부터 제20조까지는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조부터 제30조까지에서 정하고 있는 공기업·준정부기관 임원의 임면에 관한 세부적인 사항을 정하고 있다. 공기업·준정부기관의 기관장후보의 모집은 당해 기관의 성격·직무수행요건·기관의 업무상황 등을 고려하여 공개모집 또는 공개모집·추천방식 병행의 방법으로 하여야 한다(제13조 제1항 및 제2항). 임원추천위원회는 응모자·추천된 자에 대하여 서류심사 및 면접심사를 실시한다(제17조 제1항). 임원추천위원회가 면접심사를 실시할 때에는 응모자·추천된 자가 제출한 이력서, 자기소개서, 직무수행계획서 등을 참고하여 적격여부를 심사한다(제17조 제3항).

제 5 절 공기업 · 준정부기관 예산편성 및 예산집행 지침

1. 공기업 · 준정부기관 예산편성지침

「공기업 · 준정부기관 예산편성지침」은 ‘예산편성의 기본방향’과 ‘주요 항목별(인건비와 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비 등) 편성지침’을 정하고 있다.

경영실적 평가결과에 따라 기관별로 차등 지급되는 경영평가 성과급은 예비비에 계상하되, 평가결과에 따른 지급 이외에 타 용도로 사용할 수 없다. 기관장의 인건비와 경영평가 성과급은 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편」에 따라 편성한다. 직원의 경영평가 성과급은 공기업은 월 기본급의 500%, 준정부기관은 기준월봉의 200% 이내로 편성한다.

경상경비는 원칙적으로 전년도 경상경비 예산액 범위 내에서 실소요액을 편성하되, 불요불급한 경비는 최대한 절감하여 편성한다. 다만, 경영평가 결과에 따라 등급별로 1% ~ -1% 증액 또는 삭감하여 편성한다.

2. 공기업 · 준정부기관 예산집행지침

「공기업 · 준정부기관 예산집행지침」은 ‘일반지침’과 ‘주요 항목별(인건비와 경비, 사업비, 예비비, 기타) 집행지침’으로 구성된다.

공기업 · 준정부기관은 공공기관 경영효율성 제고 및 책임경영체제에 부합하도록 예산 집행을 투명적 · 효율적으로 관리 · 운영하여야 한다. 또한, 경기 변동에 선제적으로 대응하고, 서민생활 안정을 지원하기 위해 적극 노력하여야 하며, 일자리 지원 및 물가안정을 위해 적극 노력하여야 한다.

경영평가 성과급 및 직무수행실적평가 성과급의 기관별 지급률 등은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조 및 제48조에 따른 감사 직무수행실적 평가결과와 경영실적 평가결과에 따라 정부에서 정하는 바에 따른다. 공기업·준정부기관은 개인별 또는 부서별 성과관리를 위해 성과급 총액 범위내에서 성과급 지급에 관한 차등화된 내부기준을 마련하고 차등수준을 강화하여 운영한다.

각 기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급하고, 「2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에서 규정한 자체성과급은 개인별 또는 부서별로 엄정한 내부성과평가를 통해 지급하며, 2011년도 인건비를 기준으로 산정한 기준에 따라 지급한다.

경영자율권 확대기관의 경우 기관별 자율경영계획서에서 성과급 지급 등과 관련하여 별도 규정한 경우 이에 따라 집행할 수 있다.

제 6 절 공공기관 경영평가 편람

「공공기관 경영평가 편람」은 기관평가 경영실적 평가편람과 기관장 경영계약 이행실적 평가편람, 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가편람으로 구성되어 있다. ‘기관평가 경영실적 평가편람’은 경영실적 평가개요와 경영실적 평가기준, 경영실적 평가방법, 후속조치 등에 관하여 규정하고 있다. ‘기관장 경영계약 이행실적 평가편람’은 경영계약 이행실적 평가개요와 평가지표 체계, 평가지표별 평가기준·방법, 평가결과의 종합, 후속조치 등으로 구성되어 있다.

「공공기관 경영평가 편람」은 기관평가에 있어서 경영실적 평가방법으로 계량지표의 평가방법으로 “「공공기관 경영자율권 확대」에 따라 선정된 시범사업 기관은 자율권부여 취지를 고려하여 자율권 행사에 따른 영향을 조정하여 평가할 수 있다”고 규정하고 있다.¹⁴⁴⁾

144) 기획재정부, 「2012년도 공공기관 경영평가편람」, 2011. 12, 41쪽.

또한, 기관장평가에 있어서 「공공기관 경영자율권 확대」에 따라 선정된 기관의 기관장은 ‘자율경영계획서 이행실적 평가’로 ‘기관장 경영계약 이행실적 평가’를 대체하도록 규정하고 있다. 그리고 기획재정부관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조, 제48조 및 동법 시행령 제27조에 따라 기관장의 경영개선에 대한 노력과 성과를 객관적으로 측정할 수 있도록 평가기준과 방법을 정하여 평가편람을 작성하는데, 「공공기관 경영자율권 확대」에 따라 선정된 기관의 기관장은 별도의 평가대상 선정기준, 평가기준과 방법 등을 적용하여 평가할 수 있음을 명시하고 있다.¹⁴⁵⁾

제 7 절 공공기관 기관장 및 감사 보수 지침

공공기관 기관장 및 감사의 보수에 관하여 기획재정부는 「공공기관 기관장 및 감사보수 체계 개편」이라는 문서로 이를 정하고 있다.

공공기관 기관장의 보수는 기본연봉과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조의 경영실적평가 결과에 따라 지급되는 성과급으로 구성된다. 기관장의 기본연봉은 매년 정무직 공무원 중 차관의 연봉과 연계하여 책정한다.¹⁴⁶⁾ 그러나 직원이 20,000명 이상이고 자산규모가 50조 원 이상인 공기업 기관장의 기본연봉은 당해연도 차관의 연봉의 100분의 110으로 한다. 금융형 준정부기관 기관장의 기본연봉은 당해연도 차관의 연봉의 100분의 150으로 한다.

공기업 기관장의 경영평가 성과급은 경영실적평가 결과에 따라 지급하며, 직전년도 기본연봉의 100분의 200을 그 상한으로 한다. 자체 성과급 등 경영평가 성과급 이외의 성과상여금은 이를 지급할 수 없다.

145) 기획재정부, 「2012년도 공공기관 경영평가편람」, 2011. 12, 53쪽.

146) 기관장의 기본연봉이 당해연도 차관의 연봉을 초과하는 경우에는 차관의 연봉과 동액으로 하고, 기관장의 기본연봉이 당해연도 차관의 연봉 이하인 경우에는 매년 차관의 연봉 인상률에 따라 기본연봉을 인상한다.

준정부기관 기관장의 경영평가 성과급은 경영실적평가 결과에 따라 지급하며, 직전년도 기본연봉의 100분의 60을 그 상한으로 한다. 다만, 일부 금융형 준정부기관 기관장의 경영평가 성과급은 직전년도 기본연봉액을 그 상한으로 한다. 기타공공기관 기관장의 경영평가 성과급은 주무기관의 장의 책임 하에 자체평가 결과에 따라 지급한다.

제 5 장 공공기관 경영자율성 확대사업 운용 지침 제정 방안

제 1 절 제도의 개선 방향

공공기관 경영자율성 확대를 위한 제도개선안은 크게 두 가지로 나누어 접근하기로 한다. 먼저 종래의 공공기관 경영자율권 확대시범사업이 직접적인 법적 근거가 부재하고, 실질적인 자율권 보장이 약하고, 종래의 상벌체계는 과도한 업무부담에 비하여 성과제고를 위한 유인효과가 미흡하여 공공기관의 호응이 저조하다고 했다는 점에서 이를 보강할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서 공공기관 경영자율성 확대사업의 운용을 위한 세부지침을 제안하기로 한다. 그리고 현행 공공기관 자율경영 관련 하위규정에 대한 개선안을 모색하기로 한다.

제 2 절 공공기관 경영자율권 확대사업 운용을 위한 세부지침 제안 및 해설

1. 공공기관 경영자율권 확대사업 운용을 위한 세부지침의 주요내용

현행 공공기관 경영자율권 확대시범사업은 명시적인 법적근거 없이 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에 근거하여 시범사업으로 시행되고 있다. 그러나 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화와 내실화를 꾀하기 위해서는 법적 근거를 강화하고, 관련 세부지침이 마련될 필요가 있다.

공공기관 경영자율권 확대사업의 운영을 위한 세부지침은 우선 그 대상과 범위를 정할 필요가 있다. 또한, 공공기관의 자율성확대를 통한 공공기관 선진화를 도모하기 위해서 신뢰를 바탕으로 하는 실질적 자율권의 확대와 공공기관의 책임경영의 유도 등 정책의 방향성을 규범화할 필요가 있다.

그리고 공공기관 경영자율권 확대사업의 ① 대상기관의 선정 기준 및 절차 ② 대상기관으로 선정된 기관의 경영자율권의 확정과 이에 따른 책임경영 ③ 자율경영 실시에 따른 피드백을 위한 성과목표 및 지표, 평가체계 등 ④ 자율경영 성과평가에 따른 성과급 등 인센티브 및 페널티 등 상벌체계가 마련되어야 한다. 아울러서 성과향상과 경영자율권의 확대를 지속적으로 연계시켜 나갈 수 있도록 하는 제도적 장치도 병행되어야 할 것이다.

2. 목 적

제 1 조(목적) 이 지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조의2(공공기관의 경영자율권 확대)에 따른 공공기관 경영자율성 확대사업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.

이 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용 지침」은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 공공기관 경영자율성 확대사업에 관한 근거법령을 신설하는 것을 전제로 하고 있다. 동법 제3조는 ‘정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다’고 규정하고 있으며, 제51조 제1항은 ‘자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독’하도록 규정하고 있다. 그러나 종전의 공공기관 경영자율성 확대사업은 직접적인 법적 근거가 없었다는 점에

서 공공기관의 자율적 경영의 활성화를 위한 사업 시행과 이에 필요한 자율권 확대에 관한 명시적 규정을 신설하는 것을 제안하며,¹⁴⁷⁾ 이에 따라 필요한 사항을 정하는 것을 이 지침의 목적으로 제시하였다.

이에 반하여 공공기관 경영자율성 확대사업에 관한 규정을 신설하지 아니하는 경우 또는 이를 신설하더라도 새로이 조를 편성하지 아니하고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조(자율적 운영의 보장)에 편입하는 경우에는 이 지침의 목적 조항을 조문을 구성할 수 있다.

제1조(목적) 이 지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조(자율적 운영의 보장)에 따른 공공기관 경영자율성 확대사업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.

한편 이 지침의 목적을 ‘공공기관 경영자율성 확대사업의 운영’에 관하여 필요한 사항을 정함에 두었으나, 지침의 근거를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에서 찾는 경우에는 지침의 목적을 ‘공공기관의 자율적 운영’에 관하여 필요한 사항을 정하는 것으로 하는 방안을 고려할 수 있으며, 이 경우 대안으로서 다음과 같이 조문을 구성할 수 있다. 이러한 경우 지침의 전체 구성은 그 목적에 부합하도록 재구성되어야 할 것이다.

제1조(목적) 이 지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조(자율적 운영의 보장)에 따라 공공기관의 자율적 운영에 관하여 필요한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.

147) 제15조의2(공공기관의 경영자율권 확대) ① 정부는 공공기관의 자율적 경영의 활성화를 위한 사업을 시행할 수 있다.

② 정부는 제1항에 따른 사업의 시행을 위하여 공공기관의 인력, 조직 및 예산에 관한 자율적 운영방안을 마련하여야 한다.

3. 용어의 정의

제 2 조(정의) ① 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 “법”이라 한다)」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관을 말한다.
2. “주무기관”이란 관계 법령에 따라 당해 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관을 말한다.
3. “대상기관”이란 제5조에 따라 경영자율성 확대사업의 참여기관으로 선정된 공공기관을 말한다.

② 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 제1항에서 정하는 것 외에는 법에서 정하는 바에 따른다.

현행법상 공공기관에 대하여 정의하는 법령은 다수 있으나, 이 지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 실시되는 공공기관 경영자율권 확대사업의 운용에 필요한 사항을 정하기 위한 것이므로 이 지침에서 말하는 ‘공공기관’이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 법인·단체 또는 기관으로 한다.

주무기관은 관계 법령에 따라 공공기관의 기관의 업무를 관장하는 행정기관을 말한다. 주무기관은 제6조에 따라 대상기관의 경영자율권을 확정함에 있어서 참여를 하고, 제9조에 따라 고유과제에 대한 성과 목표 및 평가지표를 정하며, 대상기관의 관리감독기관으로서 공공기관 경영자율권 확대사업의 대상기관과 자율경영계약을 맺는다.

대상기관은 기획재정부장관의 공모와 심사를 거쳐 공공기관 경영자율권 확대사업의 대상으로 선정된 공공기관을 말한다. 즉 공공기관 경영자율권 확대사업의 공모대상기관이 아닌, 공공기관 경영자율권 확대사업의 참여기관을 말한다.

이들 용어 이외에 이 지침에서 사용되는 용어는 상위 법령이 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 정하는 바에 따르도록 한다.

4. 적용범위

제3조(적용범위) 이 지침은 이 지침에 별다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 모든 공공기관에 대하여 적용한다.

준정부기관은 성과목표의 구성이나 기관의 목적이 공기업과는 차이점을 보이고, 공기업에 비하여 자율성에 대한 수요가 적거나 관측가능한 성과목표의 수립이 상대적으로 어려울 가능성이 있다는 점에서 공공기관 경영자율권 확대사업의 주된 대상은 시장형 공기업 또는 금융공기업 등이 될 것으로 예상할 수 있다.¹⁴⁸⁾ 그러나 공공기관의 자율적 운영의 보장 내지 경영자율권의 확대는 시장형 공기업 또는 금융공기업 등에 있어서만 요구되는 것으로 보기 어렵고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조를 비롯하여 동법의 전체 입법취지에 비추어볼 때 경영의 자율성 및 이의 확대를 위한 사업의 적용대상을 공기업을 제한하는 것은 바람직하지 아니하다고 할 것이다. 따라서 이 지침의 적용대상은 공기업은 물론 준정부기관 및 기타공공기관을 포함하는 모든 공공기관으로 한다.

5. 운용원칙

제4조(운용원칙) ① 정부는 기관장의 책임경영을 유도한다.
② 정부는 공공기관 간의 신뢰를 기반으로 실질적인 자율권을 확대한다.
③ 정부는 주무기관의 참여확대와 평가의 공정성을 제고한다.

148) 공공기관정책연구센터, 「공공기관 경영자율권 확대사업 내실화 방안 검토」, 한국조세연구원, 2011. 12, 114~115쪽.

공공기관의 경영자율권의 확대와 함께, 도전적인 성과목표의 설정을 통하여 책임성을 담보하기 위해서는 기관장의 연임과 같은 보상체계가 실질적으로 작동하게끔 하는 등 기관장의 책임경영을 유도할 필요가 있다. 즉, 성과가 우수한 기관장의 장기 책임경영이 가능하도록 함으로써, 단기적인 성과목표가 아닌 공공기관 발전을 위한 중장기적인 성과목표 달성을 유도할 필요가 있다.

총전의 공공기관 경영자율권 확대사업에서 인정되는 인력과 예산에 대한 자율권은 대상기관의 실질적인 자율권을 보장하기에는 미흡하다고 할 수 있다. 자율권의 명목으로 인력의 추가증원을 허용하고 있으나, 인력운영의 규모와 내역을 사실상 기획재정부가 결정하므로 실질은 동일하다고 볼 수 있다. 또한 예산의 경우 주무기관이 공공기관에 대한 예·결산승인권을 통해 세부항목별로 직접 통제함에 따라서 공공기관이 자율권을 행사할 여지가 많지 않다. 따라서 기획재정부와 주무기관 등은 신뢰를 기반으로 공공기관의 실질적인 자율권을 확대하도록 노력하여야 한다.

주무기관은 대상기관과 자율경영계약을 맺는 감독기관임에도 불구하고, 그간 성과지표의 설정 및 평가 등에 있어서 실질적 역할이 미약했다. 공공기관 경영자율권 확대사업의 대상기관의 능동적인 참여를 담보하고 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 주무기관의 참여를 확대하고 평가의 공정성을 제고할 필요가 있다.

6. 대상기관의 선정

제 5 조(대상기관 선정) ① 기획재정부장관은 법 제48조에 따른 경영실적 평가(이하 “경영평가”라 한다) 결과가 직전 3개년간 우수 이상인 공공기관을 대상으로 공모를 실시할 수 있다.

② 제1항의 경영평가 결과는 공공기관이 통합된 경우에는 다음 각 호의 공공기관의 경영평가 결과를 말한다.

1. 존속하는 공공기관이 있는 경우에는 당해 공공기관의 경영평가 결과
2. 통합으로 설립되는 공공기관이 종전의 공공기관을 승계하는 경우에는 종전의 공공기관의 어느 하나의 경영평가 결과
- ③ 기획재정부장관은 제1항의 공모에 응모한 공공기관을 대상으로 다음 각 호의 기준에 따른 심사를 거쳐 대상기관으로 선정한다.
 1. 성과목표 수준의 도전성 및 합리성
 2. 자율성 부여를 통한 경영효율성 제고 가능성
 3. 자율·책임경영체제 확대의 가능성
 4. 노사관계의 합리성
 5. 그 밖의 책임경영체제의 확립에 필요한 사항
- ④ 기획재정부장관은 제3항에 따른 선정을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉하는 자로 평가위원회를 구성·운영할 수 있다.
 1. 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수
 2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
 3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가
 4. 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

제1항은 공공기관 경영자율성 확대사업의 공모 대상을 정한다. 종전의 공공기관 경영자율성 확대사업의 주된 대상이 공기업이라는 점을 고려하면, 공모의 대상을 공기업으로 제한하는 안을 고려할 수 있으나, 이 지침의 적용범위에서 살펴본 바와 같이 경영의 자율성 및 이의 확대를 위한 사업의 적용대상을 공기업을 제한할 것이 아니라는 점에서 공모의 대상을 전체 공공기관으로 한다. 다만, 종전의 공공기관 경영자율권 확대사업 운용현황과 이 지침에 따라 인정되는 자율권의 범위 등을 고려하여, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적평가 실적이 우수한 기관을 대상으로 공모를 실시하여 대상기

관으로 선정하도록 한다. 즉, 최근 3년간의 경영평가 결과가 “우수” 등급 이상인 공공기관¹⁴⁹⁾을 대상으로 한다.¹⁵⁰⁾

제2항은 2개 이상의 공공기관이 통폐합된 경우 공모 대상기관 여부의 판단기준을 제시한다. 공공기관이 통폐합으로 인해 하나 이상의 공공기관이 폐지되고 어느 하나의 공공기관이 존속하는 경우에는 그 존속하는 공공기관의 경영실적평가 결과를 기준으로 한다. 그리고 2개 이상의 공공기관이 통폐합으로 모두 폐지됨과 함께 새로운 공공기관이 설립되면서 종전의 공공기관을 승계하는 경우에는 통폐합으로 폐지된 공공기관 중 어느 하나의 경영실적평가 결과를 선택하여 기준으로 할 수 있도록 한다.

제3항은 제1항에 따른 공모에 응모¹⁵¹⁾한 공공기관 중에서 대상기관을 선정함에 필요한 기준을 정한다. 종전의 공공기관 경영자율권 확대사업은 구체적인 평가기준이 수립되어 있지 아니하였으나, 점차 사업의 범위가 확대되고 정착단계에 접어들수록 대상기관 선정의 공정성과 투명성이 중요해질 것이므로, 심사기준을 정하여 명확히 할 필요가 있다. 대상기관의 선정에 필요한 기준은 ① 성과목표의 적정성(성과목표 수준의 도전성 및 합리성) ② 경영자율권과 경영효율성의 견련성

149) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조는 ‘기획재정부장관 … 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가’하도록 규정하고 있다. 즉, 공기업·준정부기관 만을 명시하고 있을 뿐, 기타공공기관은 이를 포함하고 있지 아니하다. 따라서 실질적으로 기타공공기관에 대한 경영실적평가가 이루어지고 있지만, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영평가결과에 해당하지 아니하는 것으로 해석 가능하다는 점에서 공모의 대상에 포함되지 않을 수 있다.

150) 종전의 경영평가결과는 기관평가를 ABC 방식의 6등급(S, A, B, C, D 및 E)으로 행하고 있었으나, “2012년 공공기관 경영평가 편람”이 정하고 있는 ABC 방식의 평가는 비계량지표의 평가방법에 따른 등급 분류에만 존재한다(A+, A, B+, B, C, D+, D, E+ 및 E). 이에 반하여 종합평가결과는 6등급(탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡 및 아주 미흡)으로 분류하고 있다. 따라서 대상이 되는 공공기관은 “직전 3개년간 우수 이상”인 기관으로 규정하기로 한다.

151) “응모”에 대한 대안으로서 “신청”을 고려하였으나, 제6조의 경영자율권의 신청과 구분하고 공모에 따른 행위라는 점을 고려하여 응모로 한다.

(자율성 부여를 통한 경영효율성 제고 가능성) ③ 자율경영의 발전가능성(자율·책임경영체제 확대의 가능성) ④ 노사관계의 합리성 ⑤ 기타 공공기관 경영자율권 확대사업에서 요구되는 기준(그 밖의 책임경영체제의 확립에 필요한 사항) 등으로 구성한다.

제4항은 대상기관 선정을 위한 평가위원회의 구성 및 운영에 관하여 규정한다. 평가위원회는 기획재정부장관이 위촉하는 평가위원으로 구성하며, 평가위원은 ① 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수와 ② 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자 ③ 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가 ④ 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자 중에서 위촉한다. 이는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 및 동법 시행령 제28조에 따른 공기업·준정부기관 경영평가단의 위촉대상자와 같다.

7. 경영자율권의 신청

제6조(경영자율권의 신청) ① 제5조에 따라 선정된 대상기관은 당해 기관의 고유특성과 경영실정을 고려하여 인력, 조직 및 예산 등에 관한 구체적 경영자율권을 신청할 수 있다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따라 신청된 경영자율권의 적절성을 심사하여 확정한다. 이 경우 기획재정부장관은 주무기관의 장과 협의를 거쳐야 한다.

각각의 공공기관에서 필요로 하는 자율권의 내용은 산업별·기관별·시기별로 모두 상이할 것이므로, 기관의 자율에 맡기도록 하고 대신에 심사과정에서 그 적절성을 판단하는 것이 필요하다.¹⁵²⁾ 경영자율

152) 공공기관정책연구센터, 「공공기관 경영자율권 확대사업 내실화 방안 검토」, 한

성 확대사업의 대상기관으로 선정된 공공기관은 각 기관별 실정에 맞는 자율권을 기관 스스로 신청하고, 기획재정부장관은 대상기관이 신청한 경영자율권의 적절성을 심사하여 확정한다. 이때 기획재정부장관은 주무기관(당해 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관)의 장과 협의함으로써 주무기관의 참여를 확대한다.

공공기관이 운영상에서 가질 수 있는 자율권은 크게 조직인력 운영의 자율성과 예산 운영의 자율성으로 구분할 수 있다.¹⁵³⁾ 대상기관은 당해 기관의 고유특성과 경영실적을 고려하여 인력, 조직 및 예산 등에 관한 자율권의 구체적인 내용을 정하여 신청한다. 인력의 경우 해외사업 또는 신규사업 추진을 위한 인력증원을 추가적으로 인정할 수 있으며, 조직적 측면에서는 총정원 범위 내에서 조직운영의 자율권 보장할 수 있다. 예산의 경우 초과이익·원가절감의 일부를 인센티브 재원으로 활용하거나, 해외사업 전문인력에 대한 별도의 급여체계를 적용하는 것을 고려할 수 있다.

8. 공공기관의 책임경영

제 7 조(책임경영의 실시) 대상기관은 제6조에 따라 확정된 경영자율권의 범위 내에서 인력, 조직 및 예산 등을 자율적으로 운용할 수 있다.

공공기관 경영자율권 확대사업은 기관운영의 자율성을 확대하는 조건으로 기관별로 부여된 성과목표를 달성하게 하여 경영효율성을 제 공하기 위한 사업이다. 이에 따라 제5조에 따라 선정된 대상기관은 제 6조에 따라 자율경영권의의 내용과 범위를 확정하게 되고, 대상기관은

국조세연구원, 2011. 12, 123쪽.

153) 이사회 구성이나 이사회 운영과 같은 지배구조상의 자율성 역시 공공기관 자율성의 중요한 축을 담당하지만, 경영자율권 확대사업의 자율권 범위와는 성격이 상 이하다. 공공기관정책연구센터, 「공공기관 경영자율권 확대사업 내실화 방안 검토」, 한국조세연구원, 2011. 12, 122쪽.

그 범위 내에서 인력, 조직 및 예산 등에 있어서 자율적으로 운용하고, 정부는 공공기관의 경영활동과 의사결정을 존중함으로써 공공기관이 책임경영을 통하여 경영효율성을 제고하도록 한다.

9. 공공기관 자율경영의 평가

- 제 8 조(자율경영평가) ① 기획재정부장관은 대상기관에 대한 성과평가를 매 2년마다 실시한다.
- ② 자율경영평가에 따른 성과등급은 최우수, 우수, 보통 및 부진으로 구분한다.
- ③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정되는 경우 제1항에 따른 평가를 법 제48조에 따른 경영평가와 함께 할 수 있다.

제1항은 대상기관의 자율경영에 대한 성과평가의 주기를 정한다. 종전의 평가·보상체계는 1년 단위로 이루어짐에 따라서 단기적 시각의 경영을 초래하고 중장기적 성과달성이 불가피한 공적 사업의 평가를 왜곡할 가능성이 지적되어 왔다. 따라서 단기에 가시적인 성과달성이 어려운 공공기관의 특성을 고려하여 평가방식을 5년 이상에 걸친 장기적 시계로 접근하는 중장기 관점의 평가체계를 운영함으로써 기관장의 책임성을 제고한다. 또한 기관장 재임기관과의 불연속성을 제거하여, 기관장 역량과 자율권 행사에 따른 경영성과 평가라는 사업목적의 부합성을 제고한다. 이를 위하여 평가주기를 1년에서 2년으로 확대하고, 성과가 우수한 기관장의 장기책임경영이 가능하도록 한다.

제2항은 대상기관의 자율경영에 대한 성과평가의 분류를 정한다. 종전의 3등급 체계(우수, 보통 및 부진)¹⁵⁴를 성과에 따른 세부적 차등이 가능하도록 4등급 체계(최우수, 우수, 보통 및 부진)로 세분하고,

154) 85점 이상을 우수로 하며, 70점 이상 85점 미만은 보통, 70점 미만은 부진으로 구분한다.

제10조부터 제13조까지에서 정하는 바에 따라 그 각각에 부합하도록 우대 또는 제재를 한다. 90점 이상을 최우수로 하며, 80점 이상 90점 미만은 우수, 70점 이상 80점 미만은 보통, 70점 미만은 부진으로 구분한다.

제3항은 자율경영평가와 경영실적 평가를 그 시기를 같이하여 실시할 수 있음을 정하고 있다. 공공기관의 경영실적 평가와 별도의 절차로 자율경영평가를 받도록 하는 경우에는 대상기관에게 과도한 평가 부담을 줄 수 있기 때문에 공공기관 경영자율권 확대사업에 참여하는 공공기관에게 평가구조가 불리하다고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 자율경영평가와 경영실적 평가의 평가시기를 통합하여 운영할 수 있도록 한다.¹⁵⁵⁾¹⁵⁶⁾

155) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조는 「국가재정법」에 따른 기금운용평가 및 「과학기술기본법」에 따른 평가를 받는 기관의 경우에는 그 평가결과를 경영실적 평가에 활용하도록 규정하고 있다. 이를 확대하여 공공기관 경영자율성 확대사업에 관한 제15조의2를 신설함과 함께 자율경영평가에 관하여 명시적인 규정을 마련함으로써 경영실적 평가(기관평가)와 자율경영평가를 연계하는 방안이 좀 더 효과적일 것이다. 즉, 다른 법령에 의한 평가결과를 경영실적 평가와 연계하도록 규정하고 있는 제48조 제2항에 자율경영평가를 포함하여 자율경영평가 결과를 경영실적 평가와 연계하도록 한다.

현 행	개정안
<p>② 기획재정부장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관등의 육성)제2항의 규정에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다.</p>	<p>② 기획재정부장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 제15조의2(공공기관의 경영자율권 확대)에 따라 자율경영평가를 받는 기관과 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)에 따라 기금운용평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관등의 육성)제2항에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다.</p>

156) 한편, 자율경영평가로서 경영실적평가 중 기관장 평가를 대체하는 규정의 신설을 고려하였으나, 기관장 평가를 포함하는 경영실적 평가는 법 제48조에 따라 행하여지는 것이므로 이 지침에서 배제하는 것은 바람직하지 않다. 필요한 경우 경영평가편람에 이를 반영하는 것이 바람직하다.

10. 자율경영평가의 지표

제9조(자율경영평가 지표) ① 공공기관의 경영효율성의 제고와 책임경영, 자율경영평가의 공정성 제고를 위하여 대상기관의 특성과 공공성, 시장 변동위험, 국제 경쟁력 강화를 위한 비교 등을 고려한 합리적인 성과목표 및 지표를 설정한다.

② 자율경영평가를 위한 지표는 공통성과지표와 고유성과지표로 구성한다.

③ 기획재정부장관은 다음 각 호의 공통성과지표를 개발하여 정한다.

1. 재무건전성 및 위험관리능력 신장을 위한 재무성과 지표(부채비율 및 이자보상비율 등을 포함한다)
2. 정부정책의 이행을 위하여 공공기관에게 요구되는 최소요건에 대한 비계량 지표

④ 제3항 제1호의 재무성과 지표는 재무적 여건을 고려하여 중장기 시각에서 설정되도록 관리하여야 하며, 중장기 재무관리계획과 연계하여야 한다.

⑤ 주무기관의 장은 기획재정부장관과 협의하여 고유과제에 대한 성과목표 및 평가지표를 정한다.

⑥ 제5항의 고유성과지표는 대상기관의 고유특성과 사업진행단계별 상황을 고려하여야 한다.

공공기관 경영자율권 확대사업은 대상기관이 신청한 자율권을 부여함으로써 공공기관의 자율성을 보장함과 동시에, 확대된 경영자율권에 대한 반대급부로서 기관장 등의 책임성을 강화하는 것이다. 책임성의 강화는 경영자율권의 행사를 통해 경영성과의 제고와 운영효율성의 촉진이라는 성과에 대해 적절한 방법을 이용하여 평가함으로써 완성될 수 있다. 따라서 대상기관별로 부여된 경영자율권의 수준에 따라 성과목표를 설정하고 성과지표의 달성여부를 평가하여, 기관장 등이 그 결과를 책임질 수 있도록 하는 것이 공공기관 경영자율권 확대사

업의 중심이다.¹⁵⁷⁾ 따라서 합리적인 성과목표와 지표 설정을 통하여 평가의 공정성을 제고할 필요가 있다.

제1항은 공공기관 경영자율권 확대사업의 성과평가를 위한 성과목표 및 지표의 설정원칙을 정한다. 즉, 합리적인 성과목표와 지표를 마련함으로써, 공공기관의 경영효율성의 제고와 책임경영, 자율경영평가의 공정성 제고를 도모할 수 있어야 한다. 이를 위하여 대상기관의 특성과 공공성, 성장목표 등을 반영할 수 있어야 하며, 금융위기 등 시장변동 위험을 고려하는 평가방식의 도입을 통하여 대상기관의 노력을 공정하게 평가할 수 있도록 하고, 경쟁관계에 있는 국제적인 기업 등의 실적비교를 통하여 성과를 측정하는 글로벌 비교지표의 활용 등 국제 경쟁력 강화를 위한 비교 등을 고려하여야 한다.

제2항부터 제6항까지는 평가지표를 구성하는 세부내용의 구분과 각각의 설정기준과 방법, 절차 등을 정한다. 자율경영평가를 위한 지표는 각 대상기관별 고유성과목표를 측정하는 고유성과목표와 대상기관 전체를 대상으로 하는 공통성과목표를 측정하는 공통성과지표로 구분한다(제2항). 공통성과목표는 기획재정부장관이 개발하여 이를 정하며, 고유성과목표는 주무기관의 장이 이를 정한다.

주무기관은 업무에 관한 전문성을 토대로 대상기관의 고유특성과 사업 진행단계별 상황을 고려한 지표와 목표치를 설정한다(제5항). 다만, 대상기관간 상대적 난이도의 조절을 위하여 주무기관의 장은 고유과제목표와 지표를 정함에 있어서 기획재정부장관과 이를 협의하여 최종확정하도록 한다(제4항).

기획재정부장관은 공통성과목표에 있어서 재무성과지표와 정책적 비계량지표를 정한다. 대상기관의 재무건전성 및 리스크관리 능력의 신장을 유도하기 위하여 재무건전성 및 위험관리능력 신장을 위한 재

157) 공공기관정책연구센터, 「공공기관 경영자율권 확대사업 내실화 방안 검토」, 한국조세연구원, 2011. 12, 15쪽.

무성과 지표는 부채비율 및 이자보상비율 등을 포함하여야 하며(제3항), 재무적 여건을 고려하여 중장기 시각에서 설정되도록 관리하여야 하고, 중장기 재무관리계획과 연계하여야 한다(제4항). 정책적 비계량 지표는 정부정책의 이행을 위하여 공공기관에게 요구되는 최소요건에 대하여 정한다.

11. 성과누적제에 의한 단계적 자율권 확대

- 제10조(자율경영 우수기관) ① 기획재정부장관은 3개년간 연속하여 우수 평가(최우수 평가를 포함한다)를 받은 대상기관을 자율경영 우수기관으로 선정할 수 있다.
- ② 자율경영 우수기관으로 선정된 기관은 기존 인력의 100분의 5 이하의 범위 내에서 기관 자율로 인력을 충원하고, 사후적으로 적정규모를 점검받을 수 있다.
- ③ 자율경영 우수기관은 경상경비에 대하여 물가상승률 연동제를 시행할 수 있다.
- ④ 기획재정부장관은 자율경영 우수기관으로서 2회 이상 우수 평가를 받은 기관에 대하여 인건비·경상비총액제 등 추가적인 경영자율권을 인정할 수 있다.

제10조는 공공기관 경영자율권 확대사업의 상벌체계로서 성과향상과 자율권 확대를 지속 연계시키는 성과누적제에 관하여 규정한다. 과거의 방만경영 사례가 재발하지 않도록 검증된 누적성과를 기준으로 우수한 기관부터 단계적으로 자율권을 확대하도록 한다. 1단계로 처음 대상기관으로 선정된 기관은 제6조 및 제7조에 따른 경영자율권을 인정한다. 2단계로 3개년간 연속하여 우수 또는 최우수 평가를 받은 대상기관을 대상으로 경영자율권을 추가적으로 확대한다. 3단계로 2회 이상 우수 평가를 받은 기관에 대하여 인건비·경상비총액제 등 추가적인 경영자율권을 확대를 검토한다.

제1항은 성과누적제에 따른 2단계 경영자율권 추가확대의 대상이 될 기관의 선정기준을 정한다. 기획재정부장관은 3개년간 연속하여 최 우수·우수 평가를 받은 대상기관을 자율경영 우수기관으로 선정하여, 2단계 경영자율권 추가확대의 대상으로 할 수 있다. 이에 따라 자율경영 우수기관으로 선정된 기관은 인력운영에 있어서 사전재량권을 부여하고, 경상경비에 대한 물가상승률 연동제를 시행할 수 있다. 즉, 기존 인력의 5% 범위 내에서 기관 자율로 인력을 충원하고, 사후적으로 적정규모를 점검받는 탄력적 인력운영제를 도입한다(제2항).¹⁵⁸⁾ 경상경비 물가상승률연동제는 경상경비, 업무추진비 및 여비를 소비자물가 상승률과 연계하도록 한다(제3항). 이 경우 공공기관에 대한 주무기관의 예산승인 대상도 사업비로 제한하도록 한다. 자율경영 우수기관으로 선정되어 탄력적 인력운영제와 경상경비 물가상승률연동제를 적용하는 경우 사업비를 제외한 인건비와 경상경비에 대하여는 사후점검 방식을 전환한다.

제4항은 3단계 경영자율권 추가확대의 대상이 될 기관의 선정기준과 추가적인 경영자율권 확대의 내용을 정한다. 기획재정부장관은 2단계 경영자율권 추가확대의 대상인 기관이 2회 이상 우수 평가를 받은 경우 인건비·경상비총액제 등 추가적인 경영자율권을 인정할 수 있다.

12. 자율경영 부진기관에 대한 제재

제11조(자율경영 부진기관) ① 기획재정부장관은 부진 평가(경영평가 결과 □□ 등급¹⁵⁹⁾ 이하인 경우를 포함한다)를 받은 기관의 대상기관 선정을 취소할 수 있다.

158) 제2항의 대안으로서 다음과 같은 조문을 구성할 수 있다.

② 자율경영 우수기관으로 선정된 기관은 탄력적 인력운영제(기관 자율로 인력을 충원하고, 사후적으로 적정규모를 점검받는 것을 말한다. 이 경우 자율 충원 인력은 기존 인력의 100분의 5 이하로 한다.)를 시행할 수 있다.

159) ABC 방식의 평가는 비계량지표의 평가방법에 따른 등급 분류임(A+, A, B+, B,

② 기획재정부장관은 제1항에 따라 대상기관 선정이 취소된 기관에 대하여 □년 동안 사업 참여를 제한할 수 있다.

제11조는, 성과향상과 자율권 확대를 지속 연계시키는 성과누적제에 대응해서, 공공기관 경영자율권 확대사업의 상벌체계로서 부진기관에 대한 제재에 관하여 규정한다.

제1항은 대상기관의 성과미달 또는 방만경영 시 기획재정부장관이 기존에 부여되었던 확대된 경영자율권 혜택을 회수할 수 있음을 규정한다. 즉, 기획재정부장관은 대상기관이 제8조에 따른 평가에서 부진 평가를 받는 경우 제5조에 따른 대상기관 선정을 취소할 수 있다. 이때에 취소의 대상이 되는 기관은 제10조에 따라 제2단계 및 제3단계 경영자율권 추가확대의 대상이 된 경우를 포함한다. 그리고 자율경영 평가와 법 제48조에 따른 경영실적 평가의 연계성을 고려하여, 경영실적 평가 결과가 일정 등급¹⁶⁰⁾ 이하인 경우에도 기획재정부장관이 제5조에 따른 대상기관 선정을 취소할 수 있음을 명시하였다.

제2항은 공공기관이 성과미달 또는 방만경영 등으로 인하여 공공기관 경영자율권 확대사업 대상기관에서 퇴출된 경우 본 사업에 대한 참여제한에 관하여 규정한다. 기획재정부장관은 제1항에 따라 대상기관 선정이 취소된 자율경영 부진기관에 대하여 일정 기간 대상기관 선정에서 제외할 수 있다. 퇴출기관은 일정 기간(예 : 5년)이 경과한 후에 처음 단계부터 새로이 경영자율권 확대의 대상이 될 수 있도록 한다.

C, D+, D, E+ 및 E)이며, 종합평가는 탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡 및 아주 미흡으로 구분됨. 따라서 “기관평가결과가 B등급 이하”는 “경영평가 결과가 보통 이하”로 수정할 필요가 있음

160) 경영실적 평가에 있어서 ABC 방식의 평가는 비계량지표의 평가방법에 따른 등급 분류(A+, A, B+, B, C, D+, D, E+ 및 E)이며, 경영실적 평가의 종합평가는 탁월, 우수, 양호, 보통, 미흡 및 아주 미흡으로 구분된다. 이에 따라 자율경영평가와 법 제48조에 따른 경영실적 평가의 연계성을 고려한 기준은 “경영평가 결과가 보통 이하” 또는 “경영평가 결과가 미흡 이하”로 하는 것이 타당할 것으로 보인다.

13. 우수기관장에 의한 장기 책임경영

제12조(자율경영 우수기관장의 연임) ① 기획재정부장관은 우수 평가를 받은 대상기관의 기관장의 연임을 건의할 수 있다.
② 기획재정부장관은 최우수 평가를 받은 대상기관의 기관장에 대하여 임기의 제한이 없는 연임을 건의할 수 있다.

제12조는 공공기관 경영자율권 확대사업의 상벌체계로서 기관장의 인사에 관한 인센티브를 규정한다. 공공기관 경영자율권 확대사업의 핵심은 기관장에 대한 자율권의 확대라는 점을 고려할 때 공공기관 기관장의 연임은 제7조에 따른 책임경영과 함께 자율경영에 대한 매우 중요한 유인이 된다.

제1항은 기관장의 역량과 경영자율권 행사에 따른 경영성과 평가라는 사업목적에 부합할 수 있는 인센티브로서 기획재정부장관이 우수 평가를 받은 대상기관의 기관장의 연임을 건의할 수 있도록 한다.

제2항은 제1항의 인센티브에 대하여 보다 높은 수준의 인센티브를 정한다. 즉, 최상위 평가등급인 최우수 평가를 받은 대상기관의 기관장에 대하여 기획재정부장관이 기간의 제한이 없이 계속하여 연임할 수 있도록 건의할 수 있도록 한다.

한편, 종전에는 공공기관 경영자율권 확대사업의 상벌체계로서 자율경영 성과가 부진한 경우 기관장에 대한 제재수단으로서 연임의 제한 또는 자진사퇴가 포함되어 있었다. 즉, 자율경영평가 결과가 부진 등급인 경우 자진사퇴토록 하고 있었다.¹⁶¹⁾ 그러나 사업참여에 따른 페널티가 과도한 경우 기관장의 사업참여 동기가 약해질 수밖에 없다는

161) 이를 이 지침에서 규정화하는 경우 다음과 같은 조문을 구성할 수 있다.

① 기획재정부장관은 부진 평가를 받은 대상기관의 기관장의 연임 제한을 건의할 수 있다.

점에서, 공공기관의 능동적인 사업참여를 유도하기 위하여 연임제한 등의 제재수단은 이를 규정하지 아니한다.

14. 자율경영평가에 따른 성과급

- 제13조(성과급) ① 최우수, 우수 및 보통의 평가를 받은 대상기관의 기관장의 성과급은 자율경영평가 결과에 따라 차등하여 지급하며, 부진의 평가를 받은 대상기관의 기관장의 성과급은 이를 지급하지 아니한다.
- ② 대상기관의 임직원의 성과급은 다음 각 호에 따라 지급한다.
1. 최우수의 평가를 받은 대상기관 : 1등급 가산
 2. 우수의 평가를 받은 대상기관 : 0.5등급 가산
 3. 보통의 평가를 받은 대상기관 : 동급
 4. 부진의 평가를 받은 대상기관 : 0.5등급 차감

제13조는 공공기관 경영자율권 확대사업의 상벌체계로서 기관장과 임직원의 성과급에 인센티브 및 페널티를 규정한다. 기관장의 성과급은 자율경영평가 결과에 따라 보통 등급 이상일 때 성과급지급률 상하한의 범위 내에서 지급하며, 부진 등급의 경우에는 성과급을 지급하지 않는다(제1항).

제2항은 자율경영평가 결과에 따른 등급별로 임직원의 성과급을 가감할 수 있음을 규정하고 있다. 기관장 뿐만 아니라 임직원의 성과급 역시 자율경영평가 결과에 영향을 받기 때문에, 자율경영을 통한 공공기관 경영효율성 제고를 위한 동기부여를 기관장 뿐만 아니라 임직원 전체로 확산함으로써 기관 전반에서 경영성과 개선을 위한 의욕을 고취시키는 보상체계라고 할 수 있다. 대상기관의 임직원의 성과급은 보통 평가를 받은 경우를 기준으로 하여, 최우수 등급과 우수 등급의 경우 각각 1등급과 0.5등급을 가산하고, 부진 등급의 경우 0.5 등급을 차감하도록 한다.

제 3 절 공공기관 자율경영 관련 기타 규정 개선안

1. 자율경영계획서 이행실적 평가지침

공공기관 경영자율성 확대사업에 대한 직접적인 법적 근거를 명시하고, 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용 지침」을 제정하는 경우에는 종전의 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」은 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용 지침」 제8조부터 제13조까지에 따른 자율경영성과평가의 지표와 절차, 평가방법 그리고 이에 따른 상벌체계에 관한 상세를 규정하는 하위규정으로 조정하여야 할 것이다.¹⁶²⁾

2. 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제17조는 공기업 또는 기획재정부장관 또는 주무기관의 장과 사전협의를 하도록 규정하고 있다.¹⁶³⁾ 공공기관 경영자율권 확산사업의 대상기관은 「공공기관

162) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조(공공기관의 혁신) 및 제50조(경영지침)에 따라 제정된 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」의 하위규정으로서 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」과 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 및 「공기업·준정부기관 예산집행지침」을 두고 있는 것과 같다.

163) 제17조(인력 증원 협의 등) ① 공기업은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 시장형 공기업이 당해년도 기관의 예산에 반영된 총인건비 내에서 추진하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 준정부기관은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기관으로서 당해년도 기관의 예산에 반영되지 않은 조직 확대나 인력 증원의 경우에는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 한다.

③ 공기업·준정부기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 그 변동내역을 별표 서식에 따라 기획재정부에 통보하여야 한다.

경영자율성 확대사업 운용지침」 제6조와 제7조에 따라 대상기관이 신청하고 기획재정부장관이 확정된 경영자율권의 범위 내에서 인력, 조직 및 예산 등을 자율적으로 운용할 수 있으므로, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제17조에 따른 사전협의를 한 것으로 간주할 수 있을 것이다.¹⁶⁴⁾ 또한, 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」 제7조는 기획재정부장관이 경영자율권의 적절성을 확정함에 있어서 주무기관의 장과 협의를 거치도록 규정하기 때문에 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제17조에 따른 주무기관의 장과 사전협약이 있는 것으로 의제할 수 있을 것이다.

다만, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」과 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」의 연계성을 고려하여, 경영자율권에 따른 인력 증원에 대하여 기획재정부장관 또는 주무기관의 장과의 사전협약을 의제하는 규정을 신설하는 방안을 고려할 수 있다.

현 행	개정안
제17조(인력 증원 협의 등) ① 공기업은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 시장형 공기업이 당해년도 기관의 예산에 반영된 총인건비 내에서 추진하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 준정부기관은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공	제17조(인력 증원 협의 등) ① 공기업은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 시장형 공기업이 당해년도 기관의 예산에 반영된 총인건비 내에서 추진하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 준정부기관은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우(공

164) 현행 “공공기관 경영자율권 확대시범사업”에 있어서도 대상기관은 기획재정부장관과의 자율경영계약 체결을 통하여 조직확대 및 인력증원의 자율권을 부여받은 경우에는 기획재정부장관의 협이가 이루어진 것으로 간주할 수 있을 것이다.

현 행	개정안
<p>공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기관으로서 당해년도 기관의 예산에 반영되지 않은 조직 확대나 인력 증원의 경우에는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 한다.</p> <p><신 설></p> <p>③ 공기업·준정부기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 그 변동내역을 별표 서식에 따라 기획재정부에 통보하여야 한다.</p>	<p>공기관인 자회사의 조직 확대나 인력 증원을 포함한다.) 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원하는 기관으로서 당해년도 기관의 예산에 반영되지 않은 조직 확대나 인력 증원의 경우에는 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부장관과 사전에 협의하여야 한다.</p> <p>③ 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」 제6조에 따라 확정된 자율경영권의 범위 내에서 인력 증원을 하는 경우에는 제1항 및 제2항에 따른 기획재정부장관 또는 주무기관의 장과의 협의가 있는 것으로 본다.</p> <p>④ 공기업·준정부기관은 조직이나 인력의 변동이 있는 경우 지체 없이 그 변동내역을 별표 서식에 따라 기획재정부에 통보하여야 한다.</p>

3. 공기업·준정부기관 예산편성지침 및 공기업·준정부기관 예산집행지침

「공기업·준정부기관 예산편성지침」은 경영실적 평가결과에 따라 기관별로 차등 지급되는 경영평가 성과급은 예비비에 계상하도록 규정하고 있다. 즉, 「공공기관 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가 결과에 따른 성과급에 관해서만 규정하고 있을 뿐, 공공기관

경영자율권 확대사업 또는 이에 따른 자율경영평가에 대한 별도의 고려나 언급은 없다. 다만, 「공공기관 경영평가 편람」이 기관평가와 기관장평가에 있어서 「공공기관 경영자율권 확대」에 따른 기관에 대한 특례를 인정하고 있기 때문에 간접적으로 「공기업·준정부기관 예산편성지침」이 정하는 성과급에 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 자율성과평가의 결과가 반영될 수 있다.¹⁶⁵⁾ 그러나 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화와 실효성을 강화하고, 자율경영성과 평가에 따른 책임경영의 효과를 명시하기 위해서는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」에 따른 자율경영권의 범위 내에서 예산편성권이 인정됨을 명시할 필요가 있다.

「공기업·준정부기관 예산집행지침」은 경영자율권 확대기관의 경우 기관별 자율경영계획서에서 성과급 지급 등과 관련하여 별도 규정한 경우 이에 따라 집행할 수 있다고 규정함으로써 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 대상기관의 예산집행의 특례 가능성을 열어두고 있다. 그러나 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 대상기관의 예산집행의 특례는 성과급을 비롯한 인건비 부문에 한정되어 명시하고 있다. 따라서 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 대상기관의 예산집행의 특례는 인건비 이외의 예산항목인 경비(경상경비 및 업무추진비 등)와 사업비, 예비비 등에는 적용되지 아니하고, 이로 인하여 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」 제6조에 따른 경영자율권의 내용이 인건비 이외의 항목(경상비 등)¹⁶⁶⁾을 포함하고 있는 경우에는 상충될 우려가 있다. 따라서 현재 인건비 항목에 포함되어 있는 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 대상기관의 예산집행의 특례를 일반지침에 포함할 필요가 있다.

165) 제2장 제6절 참조.

166) 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」 제10조 제3항은 경상경비에 대하여 물가상승률 연동제를 예정하고 있다.

제 4 절 소 결

공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 필요한 공공기관의 경영 자율성의 보장을 위한 구체적 시행방안을 도출하기 위하여, 본 연구에서는 공공기관의 경영 자율성에 관한 각종 고시 등 조사·분석하고, 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화 및 내실화를 도모하기 위하여 요구되는 세부지침을 제안하였다.

먼저 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 예산 편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」, 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편(보수지침)」 등 공공기관의 자율경영과 관련된 현행 법제를 조사·분석하였다.

다음으로 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위해 요구되는 공공기관 경영자율권에 관한 세부지침에서 다룰 주요내용과 쟁점 기타 고려하여야 할 사항 등을 고찰하였다. 그리고 공공기관 경영자율성 확대사업 운용에 관한 지침의 구체적인 안과 공공기관 경영자율권 확대와 관련되는 현행 제반규정의 개선방안을 제시해보고자 한다.

이와 같은 연구를 진행을 위하여 관계 연구진과의 회의를 통하여 논의내용의 심층적 분석을 도모하고자 하였으며, 주무부처 및 수요기관과의 수시 협의를 통하여 실효성 높은 제도적 장치를 도출하고자 하였다.

공공기관 경영자율권 확대사업은 공공기관 운영의 자율성 확대와 대상기관별로 부여된 성과목표를 연계하여 공공기관의 경영효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서는 도전적인 성과목표 설정을 통한 책임성 담보와 함께 인력·조직·예산 등 공공기관 운영에

있어서 자율권 부여가 필요하고, 이를 담보할 수 있는 제도의 뒷받침이 필요하다. 그러나 현행 관련 규정은 법적 근거가 취약할 뿐만 아니라, 상벌체계에서 오는 부담에 비하여 공공기관 경영자율권 확대사업을 통하여 인정되는 경영자율권의 보장에 미약하다는 평가를 받는다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 극복하고 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위하여 방안으로서 공공기관 경영자율성에 관한 현행 법제 및 관련 지침 등을 조사·분석하고, 공공기관 경영자율권 확대사업의 운용에 필요한 세부지침과 관련 규정의 개선방안을 제시하였다.

첫째, 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침(안)」을 제안했다. 「공공기관 경영자율권 확대사업 운영지침」은 모든 공공기관을 대상으로 하며, 기관장의 책임경영 유도과 실질적 자율권 확대, 주무기관의 참여확대와 평가의 공정성 제고를 그 운용원칙으로 제시하였다. 이와 함께 ① 대상기관의 선정 기준 및 절차 ② 대상기관으로 선정된 기관의 경영자율권의 확정과 이에 따른 책임경영 ③ 자율경영 실시에 따른 피드백을 위한 성과목표 및 지표, 평가체계 등 ④ 성과누적제에 의한 단계적 자율권 확대 그리고 ⑤ 자율경영 성과평가에 따른 상벌체계 등에 관한 규정을 제안하였다.

둘째, 현행 공공기관 자율경영 관련 하위규정에 대한 개선안을 제안한다. 현행 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」은 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용 지침」 제8조부터 제13조까지에 따른 자율경영성과평가의 지표와 절차, 평가방법 그리고 이에 따른 상벌체계에 관한 상세를 규정하는 하위규정으로 조정한다. 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」과 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」의 연계성을 고려하여, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제17조에 경영자율권에 따른 인력 증원에 대하여 기획재정부장관 또는 주무기관의 장과의 사전협의의 의무를 의제하는 규정을 신설한다. 공공기

관 경영자율권 확대사업의 자율경영성과 평가에 따른 책임경영의 효과를 명확히 하기 위하여 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」에 따른 자율경영권의 범위 내에서 예산편성권이 인정됨을 명시한다. 「공기업·준정부기관 예산집행지침」의 인건비 항목에 포함되어 있는 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 대상기관의 예산집행의 특례를 일반지침에 포함한다.

제 6 장 결 론

공기업은 본질적으로 업무 내용적 차원에서는 사회공공의 이익 증대를 위한다는 측면과 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 기업이란 측면에서 경제성과 수익성을 가져야 한다는 상충하는 가치를 개념내적으로 가지고 있다. 따라서 종래의 공기업에 대한 법학적 논의는 한편으로는 사회공공의 이익이라는 공익적 측면을 강조하여 조직적 측면에서 공행정 작용의 일부로 보아 공기업에 대한 특권과 함께 강한 국가의 간섭을 당연시했었다. 공기업의 설립과 운영 목적은 주로 시장실패를 해결하기 위한 국가의 직접적 개입수단으로서 기능하거나 국가의 필수 공공재인 사회기반시설이나 전력, 수도와 같은 재화 혹은 서비스를 안정적으로 공급하려는 데 있다. 그리고 조직적 측면에서도 국가 또는 지방자치단체의 일부를 구성하거나 공법인으로 설립하는 영우와 국가 등이 지배주주인 상법상 주식회사형식의 공기업 등은 국가의 개입과 통제가 조직적 구조에서도 당연한 측면이 있다. 그러나 공기업이라고 해서 국가 또는 지방자치단체의 인사·조직·예산 등에 대한 감독과 통제가 지나치게 당연시 되는 것은 해당 공기업이 가지는 기업적 측면을 사실상 형해화 시킬 수 있다는 점이다. 또한 공적 소유권이 발생시키는 비효율성을 고려할 필요가 있다.

이러한 비판을 감안하여 공기업에 일정한 자율성을 부여할 필요가 있다고 할 것이다. 이는 공기업의 효율성 강화를 통해 사회공공의 이익을 증대시킬 수 있다는 점에서도 공기업 운영에 수용할 필요가 있다고 할 것이다. 따라서 공기업의 운영진에게 인사·조직·예산에 있어서 일정한 재량을 부여하여 자율성을 가질 수 있도록 하고 이에 대한 책임성을 강화하는 방향으로 정책적 개선이 필요하다고 생각된다. 이를 위한 법리적 개선방향으로 공공기관의 운영에 관하여 기본법 역

할을 수행하고 있는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 법리적 측면에서 개선방향을 제시하고자 한다.

첫 번째 개선방향은 공공기관 구분기준의 합리화라고 할 것이다. 공공기관의 운영에 관한 법률은 공공기관은 공기업·준정부기관과 기타 공공기관으로 구분하고 있다. 그리고 공기업은 다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분하고 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 구분하고 있다. 그런데 구분의 기준이 공기업의 경우 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고 준정부기관은 공기업이 아닌 기관 중에서 지정하고 있다.

즉, 구분 기준이 법리적 구분이 아닌 회계상 기준인 것이다. 그 결과 학계의 일반적인 공기업 구분과 괴리가 공법과 사법을 구분하는 대륙식의 행정제도를 채택하고 있는 우리나라 법체계에서 볼 때, 실제 법적용에 있어서도 법률관계를 설정하는데 있어서 아무런 도움을 주지 못하고 있다. 그 결과 공공기관의 운영에 관한 일반법으로 제정된 동법의 목적에 부합하지 않는다고 할 것이다. 따라서 동법의 공공기관 구분을 법리적 측면에서 다시 검토해야 할 것으로 생각된다. 이는 공기업의 자율성 확보와 그 확대에 있어서 어느 범위까지 인정할지를 법리적인 차원에서 결정하는 과정과 그 편의성을 위해서도 필요한 개선방향이 될 것이다.

두 번째로 공공기관운영위원회 심의대상을 명확히 할 필요가 있다고 생각된다. 공공기관의 운영에 관한 법률에서 공공기관운영위원회를 기획재정부장관 소속하에 두는 것은 타당하다고 생각되지만 동 위원회의 심의·의결 대상이 지나치게 광범위한 측면이 있다고 생각된다. 즉, 공기업의 임원임면에 개입하는 것은 인사의 공정성과 객관성 차원에서 바람직한 것이지만 개별공기업의 경영·혁신 지침의 제정까지 심의·의결하는 것은 개별 공기업의 자율성을 매우 제약할 수 있기 때문에 개선이 필요하다고 보여 진다. 또한 심의기능과 의결기능을 동

시에 보유하는 구조도 바람직하지 않다고 보여 진다. 이는 통상 심의 기관과 의결기관 양자 중 하나의 기관형식으로 위원회를 설립하고 권한을 부여한다는 점에서 두 가지 기능을 한 위원회에 맡길 이유가 없고 상황에 따라 심의나 의결 둘 중 하나를 수행한다면 이는 행정권한을 명확하게 규정하지 않은 것으로 법치행정의 원리와의 부합하지 않다고 생각된다.

세 번째로 법리적 측면에서 제시할 수 있는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 개선방향은 경영자율권 확대사업의 근거 규정을 당해 법률에서 명확하게 규정하는 것이다. 이는 공공기관의 경영 자율권 확대사업에 대한 현황과 제반 규정의 분석에서도 제시된 결론과도 일맥상 통한다고 할 것이다. 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 제3조에서 자율적 운영의 보장에 대해 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.”고 간단하게 규정하고 있을 뿐이다. 이 조항을 근거로 경영자율권 확대사업이 시행되고 있지만, 이러한 추상적인 내용만으로는 공공기관 경영자율권 확대사업을 활성화시키는 규범적 근거로 충분하다고 평가하기에는 어려운 점이 있어 보인다. 보다 분명하게 경영자율권 확대사업을 운영할 수 있는 규범적 근거를 마련해두어야 할 필요가 있는 것이다.

한편, 공공기관의 경영 자율성 보장을 위하여 현재의 제도와 관련 법령의 분석과 구체적인 대안을 제시하고자하였다. 우선 법제도 분석은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」, 「공기업·준정부기관 예산집행지침」, 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편(보수지침)」 등을 대상으로 하였다.

두 번째로 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위해 요구되는 공공기관 경영자율권에 관한 세부지침에서 다룰

주요내용과 쟁점 기타 고려하여야 할 사항 등을 고찰하였다. 그리고 공공기관 경영 자율성 확대사업 운용에 관한 지침의 구체적인 안과 공공기관 경영자율권 확대와 관련되는 현행 제반규정의 개선방안을 제시하였다.

사실 공공기관 경영자율권 확대사업은 공공기관 운영의 자율성 확대와 대상기관별로 부여된 성과목표를 연계하여 공공기관의 경영효율성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 따라서 경영 자율권 확대사업을 최적화시키기 위해서는 도전적인 성과목표 설정을 통한 책임성 담보와 함께 인력·조직·예산 등 공공기관 운영에 있어서 자율권 부여가 필요하고, 이를 담보할 수 있는 제도의 뒷받침이 필요하다. 하지만 현행 관련 규정은 법적 근거가 취약할 뿐만 아니라 상벌체계에서 오는 부담에 비하여 자율권의 보장은 미약하다는 평가가 많다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 극복하고 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위하여 방안으로서 앞서 살펴본 법리적 측면에서 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 개정방향과 함께 공공기관 경영자율권 확대사업의 운용에 필요한 세부지침과 관련 규정의 개선방안을 제시하였다. 이러한 세부지침과 개선방안을 보다 상세히 정리하면 아래와 같다.

첫째, 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침(안)」을 제안하였는데 여기에는 모든 공공기관을 대상으로 하며, 기관장의 책임경영 유도 와 실질적 자율권 확대, 주무기관의 참여확대와 평가의 공정성 제고를 그 운용원칙으로 제시하였다. 또한, ① 대상기관의 선정 기준 및 절차 ② 대상기관으로 선정된 기관의 경영자율권의 확정과 이에 따른 책임경영 ③ 자율경영 실시에 따른 피드백을 위한 성과목표 및 지표, 평가체계 등 ④ 성과누적제에 의한 단계적 자율권 확대 그리고 ⑤ 자율경영 성과평가에 따른 상벌체계 등에 관한 규정을 제안하였다.

둘째, 현행 공공기관 자율경영 관련 하위규정에 대한 개선안을 제안하였는데 여기에서는 현행 「자율경영계획서 이행실적 평가지침」은 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용 지침」 제8조부터 제13조까지에 따른 자율경영성과평가의 지표와 절차, 평가방법 그리고 이에 따른 상벌 체계에 관한 상세를 규정하는 하위규정으로 조정한다. 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」과 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」의 연계성을 고려하여, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제17조에 경영자율권에 따른 인력 증원에 대하여 기획재정부장관 또는 주무기관의 장과의 사전협의를 의제하는 규정을 신설한다. 또한, 공공기관 경영자율권 확대사업의 자율경영성과 평가에 따른 책임경영의 효과를 명확히 하기 위하여 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 「공공기관 경영자율성 확대사업 운용지침」에 따른 자율경영권의 범위 내에서 예산편성권이 인정됨을 명시한다. 「공기업·준정부기관 예산집행지침」의 인건비 항목에 포함되어 있는 공공기관 경영자율권 확대사업에 따른 대상기관의 예산집행의 특례를 일반지침에 포함하는 세부 개정안을 제시하였다.

이러한 연구를 통해 공공기관 경영 자율화의 내실화와 확대에 일정한 기여가 될 것이다. 공공기관의 경영 합리화와 실적의 증대는 국민 편익의 증대임과 동시에 국고 재정의 건실화를 가져와 재정건전성을 유지·확대할 수 있는 기반이 된다. 이러한 국가적인 목표와 이익에 본 연구가 도움이 된다고 보여 진다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2012).
- 김도창, 「일반행정법론(하)」, 청운사(1993).
- 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2011).
- 김지영·허경선, 「공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향」,
한국조세연구원, 2010.
- 김철용, 「행정법Ⅱ」, 박영사(2004)
- 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사(2009).
- 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사(2008).
- 박윤흔·정형근, 「최신행정법강의(하)」, 박영사(2009).
- 박정수, 「공공기관과 국가정책」, 조세연구원, 2011.
- 박한준, 「주요국 공공기관 운영현황과 재정과의 관계연구」, 조세연구원
공공기관정책연구센터, 2011.
- 이상규, 「신행정법론(하)」, 박영사(1994).
- 이광윤·김민호·강현호, 「행정작용법론」, 법문사(2002).
- 홍정선, 「행정법 특강」, 박영사(2009).
- 한견우·최진수, 「현대행정법」, 세창출판사(2009).
- 홍정선, 「행정법 특강」, 박영사(2009).

2. 논문 및 보도자료

- 김 철, “한국공공기관지배구조의민주화방안:공공기관운영위원회를 중심으로”, 공공사회연구 2권 1호, 한국공공사회학회, 2012.
- 김대인, “공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공조달법제의 현황과 발전방안”, 행정법연구 31호, 행정법이론실무학회, 2011.
- 김용호·송경수, “공공기관경영혁신의내용과방향에관한탐색적연구-공공기관혁신사례분류를통한: 공공기관 경영혁신의 내용과 방향에 관한 탐색적 연구”, 인적자원관리연구 14권 3호, 한국인적자원관리학회, 2007.
- 김재규, “공법인에 관한 연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 2008.
- 김준기, “공공기관 선진화의 필요성과 개선방향”, 공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방안, 조세연구원, 2009.
- 김지영·허경선, 「공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향」, 한국조세연구원, 2010.
- 박홍엽, “공공기관 임원인사 실태 및 개선방안”, 한국인사행정학회보 8권 1호, 한국인사행정학회, 2009.
- 설홍균·최원석, “법인세법상구분경리제도를활용한공공기관회계처리개선방안” 조세연구 11권 1호, 한국조세연구포럼, 2011.
- 임도빈, “관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가?”, 한국사회와 행정연구 Vol.21 No. 1.
- 한상일, “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조”, 한국조직학회보, 한국조직학회, 2010.

황기성, “공공기관 지배구조 개선을 위한 임원선임제도 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 2008.

공공기관정책연구센터, 「공공기관 경영자율권 확대사업 내실화 방안 검토」, 한국조세연구원, 2011.

기획재정부, 「2012년도 공공기관 경영평가편람」, 2011.12.

_____, “경영자율권 확대 공공기관 공모 추진”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.11.

_____, “2012년도 공공기관 지정”, 기획재정부 보도자료, 2012.1.31.

_____, “인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 경영자율권 확대 시범기관으로 선정- 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴”, 기획재정부 보도자료, 2009.12.29.

_____, “2011년 경영자율권 확대 기관 선정-한국공항공사와 한국산업은행을 신규 선정”, 기획재정부 보도자료, 2011.1.4.

_____, “경영자율권 공공기관, '12년에 한층 도전적인 성과목표 설정-경영자율권 대상 6개 공공기관 '12년 자율경영계획서 마련”, 기획재정부 보도자료 2012.1.13.

_____, “자율경영 공공기관, 자율권을 기반으로 탁월한 성과 달성-한국공항공사, 한국산업은행은 창사 이래 최고 실적 달성”, 기획재정부 보도자료 2012.5.8.

부 록

별첨 1 - 공공기관 경영 자율성 확대사업 운용 지침 제정안

제 1 조(목적) 이 지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제15조의2(공공기관의 경영자율권 확대)에 따른 공공기관 경영자율성 확대사업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.

제 2 조(정의) ① 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 “법”이라 한다)」 제4조에 따라 공공기관으로 지정된 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관을 말한다.
2. “주무기관”이란 관계 법령에 따라 당해 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관을 말한다.
3. “대상기관”이란 제5조에 따라 경영자율성 확대사업의 참여기관으로 선정된 공공기관을 말한다.

② 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 제1항에서 정하는 것 외에는 법에서 정하는 바에 따른다.

제 3 조(적용범위) 이 지침은 이 지침에 별다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 모든 공공기관에 대하여 적용한다.

제 4 조(운용원칙) ① 정부는 기관장의 책임경영을 유도한다.

- ② 정부는 공공기관 간의 신뢰를 기반으로 실질적인 자율권을 확대한다.
- ③ 정부는 주무기관의 참여확대와 평가의 공정성을 제고한다.

제 5 조(대상기관 선정) ① 기획재정부장관은 법 제48조에 따른 경영실적 평가(이하 “경영평가”라 한다) 결과가 직전 3개년간 우수 이상인 공공기관을 대상으로 공모를 실시할 수 있다.

② 제1항의 경영평가 결과는 공공기관이 통합된 경우에는 다음 각 호의 공공기관의 경영평가 결과를 말한다.

1. 존속하는 공공기관이 있는 경우에는 당해 공공기관의 경영평가 결과
2. 통합으로 설립되는 공공기관이 종전의 공공기관을 승계하는 경우에는 종전의 공공기관의 어느 하나의 경영평가 결과

③ 기획재정부장관은 제1항의 공모에 응모한 공공기관을 대상으로 다음 각 호의 기준에 따른 심사를 거쳐 대상기관으로 선정한다.

1. 성과목표 수준의 도전성 및 합리성
2. 자율성 부여를 통한 경영효율성 제고 가능성
3. 자율·책임경영체제 확대의 가능성
4. 노사관계의 합리성
5. 그 밖의 책임경영체제의 확립에 필요한 사항

④ 기획재정부장관은 제3항에 따른 선정을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉하는 자로 평가위원회를 구성·운영할 수 있다.

1. 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수
2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가
4. 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

제 6 조(경영자율권의 신청) ① 제5조에 따라 선정된 대상기관은 당해 기관의 고유특성과 경영실정을 고려하여 인력, 조직 및 예산 등에 관한 구체적 경영자율권을 신청할 수 있다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따라 신청된 경영자율권의 적절성을 심사하여 확정한다. 이 경우 기획재정부장관은 주무기관의 장과 협의를 거쳐야 한다.

제 7 조(책임경영의 실시) 대상기관은 제6조에 따라 확정된 경영자율권의 범위 내에서 인력, 조직 및 예산 등을 자율적으로 운용할 수 있다.

제 8 조(자율경영평가) ① 기획재정부장관은 대상기관에 대한 성과평가를 매 2년마다 실시한다.

② 자율경영평가에 따른 성과등급은 최우수, 우수, 보통 및 부진으로 구분한다.

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정되는 경우 제1항에 따른 평가를 법 제48조에 따른 경영평가와 함께 할 수 있다.

제 9 조(자율경영평가 지표) ① 공공기관의 경영효율성의 제고와 책임경영, 자율경영평가의 공정성 제고를 위하여 대상기관의 특성과 공공성, 시장 변동위험, 국제 경쟁력 강화를 위한 비교 등을 고려한 합리적인 성과목표 및 지표를 설정한다.

- ② 자율경영평가를 위한 지표는 공통성과지표와 고유성과지표로 구성한다.
 - ③ 기획재정부장관은 다음 각 호의 공통성과지표를 개발하여 정한다.
 - 1. 재무건전성 및 위험관리능력 신장을 위한 재무성과 지표(부채비율 및 이자보상비율 등을 포함한다)
 - 2. 정부정책의 이행을 위하여 공공기관에게 요구되는 최소요건에 대한 비계량 지표
 - ④ 제3항 제1호의 재무성과 지표는 재무적 여건을 고려하여 중장기 시각에서 설정되도록 관리하여야 하며, 중장기 재무관리계획과 연계하여야 한다.
 - ⑤ 주무기관의 장은 기획재정부장관과 협의하여 고유과제에 대한 성과 목표 및 평가지표를 정한다.
 - ⑥ 제5항의 고유성과지표는 대상기관의 고유특성과 사업진행단계별 상황을 고려하여야 한다.
- 제10조(자율경영 우수기관) ① 기획재정부장관은 3개년간 연속하여 우수 평가(최우수 평가를 포함한다)를 받은 대상기관을 자율경영 우수기관으로 선정할 수 있다.
- ② 자율경영 우수기관으로 선정된 기관은 기존 인력의 100분의 5 이하의 범위 내에서 기관 자율로 인력을 충원하고, 사후적으로 적정규모를 점검받을 수 있다.
 - ③ 자율경영 우수기관은 경상경비에 대하여 물가상승률 연동제를 시행할 수 있다.
 - ④ 기획재정부장관은 자율경영 우수기관으로서 2회 이상 우수 평가를 받은 기관에 대하여 인건비·경상비총액제 등 추가적인 경영자율권을 인정할 수 있다.
- 제11조(자율경영 부진기관) ① 기획재정부장관은 부진 평가(경영평가 결과 □□ 등급 이하인 경우를 포함한다)를 받은 기관의 대상기관 선정을 취소할 수 있다.
- ② 기획재정부장관은 제1항에 따라 대상기관 선정이 취소된 기관에 대하여 □년 동안 사업 참여를 제한할 수 있다.
- 제12조(자율경영 우수기관장의 연임) ① 기획재정부장관은 우수 평가를 받은 대상기관의 기관장의 연임을 건의할 수 있다.

② 기획재정부장관은 최우수 평가를 받은 대상기관의 기관장에 대하여 임기의 제한이 없는 연임을 건의할 수 있다.

제13조(성과급) ① 최우수, 우수 및 보통의 평가를 받은 대상기관의 기관장의 성과급은 자율경영평가 결과에 따라 차등하여 지급하며, 부진의 평가를 받은 대상기관의 기관장의 성과급은 이를 지급하지 아니한다.

② 대상기관의 임직원의 성과급은 다음 각 호에 따라 지급한다.

1. 최우수의 평가를 받은 대상기관 : 1등급 가산
2. 우수의 평가를 받은 대상기관 : 0.5등급 가산
3. 보통의 평가를 받은 대상기관 : 동급
4. 부진의 평가를 받은 대상기관 : 0.5등급 차감

별첨 2 - 2012년도 공공기관 분류

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역 난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국 서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한 국남동발전(주) (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천 항만공사
준시장형 공기업 (14)	(재정부) 한국조폐공사 (문화부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농식품부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한 국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주 택공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사
기금 관리형 준정부 기관 (17)	(교과부) 사립학교교직원연금공단 (행안부) 공무원연금공단 (문화부) 영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한 국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (지경부) 한국무역보험공사, 한국방사성폐기물관리공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 (방통위) 한국방송통신전파진흥원 (중기청) 중소기업진흥공단
	(교과부) 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국장학재단 (행안부) 한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원

구 분	(주무기관) 기관명
위탁 집행형 준정부 기관 (65)	(문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원 (농식품부) 농수산물유통공사, 축산물품질평가원, 한국농어촌공사, 한국수산자원관리공단 , 축산물위해요소중점관리기준 원, 농림수산식품기술기획평가원 (지경부) 한국석유관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공 단, 한국세라믹기술원, 우체국물류지원단 , 우체국예금 보험지원단, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한 국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진 흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한 국에너지기술평가원, 한국우편사업진흥원 , 한국전기안 전공사, 한국전력거래소, 정보통신산업진흥원 (복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업 진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지정보개발원 (환경부) 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 (고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력 공단, 한국장애인고용공단 (여가부) 한국청소년상담원, 한국청소년활동진흥원 (국토부) 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전 공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술 공단, 한국해양수산연수원 (공정위) 한국소비자원 (금융위) 한국예탁결제원, 한국거래소 (방통위) 한국인터넷진흥원 (안전위) 한국원자력안전기술원 (보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 (경찰청) 도로교통공단 (방재청) 한국소방산업기술원 (농진청) 농업기술실용화재단 (중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인진흥원
	(총리실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원,

구 분	(주무기관) 기관명
<p>기타 공공기관 (176)</p>	<p>정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원</p> <p>(재정부) 한국수출입은행, 한국투자공사</p> <p>(교과부) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 광주과학기술원, 기초기술연구회, 대구경북과학기술원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국과학기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 평생교육진흥원, 부산대학교치과병원</p> <p>(외교부) 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단</p> <p>(통일부) 북한이탈주민지원재단, 남북교류협력지원협회</p> <p>(법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단</p> <p>(국방부) 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단</p> <p>(행안부) 민주화운동기념사업회</p> <p>(문화부) (사)한국문화예술회관연합회, 경북관광개발공사, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동·정동극장, 한국간행물윤리위원회, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 한</p>

구 분	(주무기관) 기관명
<p>기타 공공기관 (176)</p>	<p>국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터</p> <p>(농식품부) 가축위생방역지원본부, 한국농림수산정보센터, 한국어촌어항협회</p> <p>(지경부) 기초전력연구원, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국생산성본부, 한국전력기술주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 한국원자력문화재단, 별정우체국 연금관리단, 연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 전략물자관리원, (재)우체국시설관리단, 한국로봇산업진흥원</p> <p>(복지부) 국립암센터, 대한적십자사, 한국보건복지인력개발원, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국국제보건의료재단, 한국사회복지협의회, 국립중앙의료원, 한국보육진흥원, 한국건강증진재단</p> <p>(환경부) 수도권매립지관리공사</p> <p>(고용부) 학교법인한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국승강기안전기술원</p> <p>(국토부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일관광개발(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 울산항만공사, 주식회사 인천항보안공사, 주식회사 부산항보안공사, 한국해양과학기술진흥원, 향로표지기술협회, 해양환경관리공단</p> <p>(금융위) 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국정책금융공사</p> <p>(국과위) 한국과학기술기획평가원</p>

구 분	(주무기관) 기관명
기타 공공기관 (176)	(안전위) 한국원자력통제기술원 (보훈처) 88관광개발(주) (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원 (문화재청) 한국문화재보호재단 (산림청) 녹색사업단 (중기청) 시장경영진흥원, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 창업진흥원 (특허청) 한국발명진흥회, 한국특허정보원, (재)한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회 (식약청) 한국희귀의약품센터