



공기업 거버넌스 국제비교: 영국, 핀란드, 일본, 한국을 중심으로*

김완희
경원대학교

홍길표
백석대학교

김판석
연세대학교

각국마다 정도의 차이는 있지만 공공부문(정부기관과 공기업 등 공공기관 포함)이 경제에서 차지하는 비중과 역할은 중요하며, 공공부문의 경쟁력 제고는 국가경쟁력 제고와 직결되는 문제여서 이를 개선하는 것이 중요한 국정이슈로 부각되고 있음은 주지의 사실이다. 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure)라는 현상이 자주 부각되면서 실패를 줄이고 공공부문 관리를 쇄신하기 위한 접근방법(점증적 혹은 급진적 수단)에 대한 논의가 세계적으로 확산되고 있고 한국도 예외가 아니다. 그런데 공기업 등 공공기관 관리를 개선하기 위한 각국의 구체적인 공공관리방식은 상이한 특성을 보이고 있는데, 이러한 차이는 시장실패 혹은 정부실패의 원인, 정책당국의 정치적 이념, 경제발전단계 차이 등 여러 가지 요인을 통해 설명할 수 있을 것이다. 이 논문은 우리나라를 포함하여 영국, 핀란드, 일본의 공기업 거버넌스와 관리특성 등을 비교분석하여 각국간의 공통점과 차이점 등을 분석해보고자 한다.

[주제어: 공기업, 거버넌스, 관리체계, 영국, 핀란드, 일본, 한국, 국제비교]

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구지원 인문사회분야(창의주제연구) 연구임(과제번호: 2008-321-B00241)을 밝힌다.

I. 서언: 연구의 목적과 범위

공기업(state owned enterprises)은 세계 각국에 걸쳐 경제에서 차지하는 역할과 비중이 매우 큰 경제 주체이다. 전 세계가 주목하고 있는 우리나라의 급속한 경제발전의 원동력 중 하나가 사회간접자본 확충과 중화학공업을 담당하는 공기업의 성공적 운영에 있었음을 부인할 수 없을 것이다. 그러나 경제발전과 더불어 시장경제가 활성화되면서 공기업의 역할과 중요도에 변화가 오게 된다. 민간 경제주체의 자본조달, 경영 역량 등이 향상되면서 기존의 공기업이 담당하였던 영역에서 경쟁이 생기고 경우에 따라서는 공기업의 성과를 추월하기도 하였는데, 이러한 경우 공기업의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 개혁정책들이 시도되기도 했다. 한편, 전 세계적인 혹은 국지적인 범위에서 경제불황이 주기적 혹은 단속적으로 발생하기도 하는데 이러한 경우에 위기극복을 위한 자금확보 목적에서 공기업에 매각하기도 하고 혹은 도산한 민간기업들을 회생시키기 위하여 해당 기업을 국유화하는 등의 예상치 못한 조치들이 취해지기도 한다.

위와 같은 공기업의 역할 및 비중의 변화 양상을 포함해서 공기업에 대한 관리체제를 국가별로 비교 분석하면 다음과 같은 흥미로운 문제에 대한 답을 구하는데 일조할 수 있을 것이다. 첫째, 각국의 경제에 유사한 영향을 주는 사건들이 발생한 경우 공기업 관리방식의 변화는 국가별로 유사하게 전개되는가? 만일 국가마다 전개방향이 유사하지 않은 경우 차이점을 설명할 수 있는 요인은 무엇인가? 둘째, 각국의 공기업 관리에서 주요 강조점은 무엇이며 국가 간에 상호학습할 수 있는 가능성은 있는가?

장하준(2003: 378)은 허시만의 공공-민간순환(public-private cycle)이라는 개념을 원용하여 위와 같은 논의의 유의미성에 대하여 회의적인 견해를 보이기도 한다. 즉, 1980년대 이래 공기업에 포함된 공공소유에 대한 사람들의 태도는 극적으로 변화했는데 사람들은 자신의 사회 경제생활과 이에 대한 선호에 필연적으로 ‘실망’하게 되고 따라서 반대되는 방향의 사회 경제생활을 선호하는 방향으로 이동한다는 것이다. 실망의 반복이 필연적이라고 하는 것은 시간의 경과에 따라 합리성에 근거하지 않는 변화가 반드시 일어난다는 것으로 해석될 수도 있지만 실망의 이유를 합리적으로 설명할 수 있는

경우를 부정하는 것은 아닐 것이다.

본 연구를 진행함에 있어서 각국의 공기업 관리방식에 대한 우열을 가리는 시도는 하지 않을 것이다. 또한 이 분야의 대표적인 질문인 민영화의 성과가 무엇인지? 민영화의 성공요인이 무엇인지 등 공기업에 대한 최선의 해답은 민영화라는 극단적인 전제는 회피하기로 한다. 국가별로 나타난 양상을 가감없이 정리하고 분석하는 입장을 취하였다.

II. 영국 공기업 거버넌스

1. 공기업의 역사

영국의 공기업 역사는 1850년 설립된 우체국이 그 시초이며 그 후 1908년과 1919년에 런던항만공사(The Port of London Authority)와 전기위원회 및 임업위원회, 1920년의 영국석유(BP), 1926년의 영국방송공사(BBC)와 중앙전기공사, 1933년의 런던교통공사 등이 공기업으로 출범하였으나 그 비중이 큰 편은 아니었다.

지난 1945년에 집권한 노동당 정부는 단시간내에 전후 경제를 복구함과 동시에 노동자의 고용안정을 위하여 전기, 통신, 도로, 항만, 조선 등 주요 기간산업과 공익산업을 국유화하였다. 노동당 정부의 주요 산업 국유화정책 실시로 1950년부터 1970년까지 영국경제에서 공기업이 차지하는 비중은 매우 높아지게 되었다. 국민소득 중 공기업의 비중은 60년대 초까지 8-9% 수준이었으나 70년대 초에는 10% 수준에 이르렀다. 투자측면에서 총고정자본 증가분 중에서 17~20%를 공기업이 담당하였다. 공공부문의 확대는 1970년대에 정점에 이르러 1979년도에 영국 공기업의 비중은 GDP 대비 10%, 총투자자의 14%, 피고용자의 10%를 차지하게 된다.

〈표 1〉 영국 공기업 비중 추이

(단위 백만파운드)

연도	국민소득(NI)기여도		총고정자본 기여도	
	공기업의 총요소소득	비중(%)	공기업의 고정자본	비중(%)
1950	983	8.4	288	17.0
1955	1,583	9.1	570	20.4
1960	1,942	8.7	799	19.4
1965	3,163	10.1	1,293	20.1
1970	4,336	10.1	1,650	17.9

자료: 이기환·김기수(1998) 표3 수정.

영국은 1970년대 산업생산성이 전후 최저 상태로 저하되는 유례없는 경제 위기를 경험한다. 만성적 무역수지 적자, 파운드화 가치하락, 물가상승, 급격한 외환보유고 감소 등의 거시경제위기는 1976년 국제통화기금(IMF) 관리체제로 연결되었으며 1년 만에 IMF 관리체제를 졸업하기는 하였으나 당시 영국의 경제 환경의 특성은 강성노조, 공공부문 비효율, 과잉규제와 정부 간섭으로 요약할 수 있다.

친시장주의자인 보수당의 대처가 집권한 이후 시장경쟁을 통한 기업 효율성 제고, 공기업에 대한 정부의 규제와 간섭완화, 재정적자 개선 그리고 국민 대중의 지분보유 증가를 통한 자본주의의 저변 확대를 기조로 하여 공기업

〈표 2〉 영국 공기업 민영화 추진현황

민영화단계	해당기업
1단계(1979~83년)	British Petroleum, British Aerospace, Cable & Wireless, National Freight Consortium, Amersham International, British Sugar, International Aeradio, Britoil, Associated British Ports, British Rail Hotels, Land Settlement
2단계(1983~87년)	British Telecom, Enterprise Oil, Sealink BritishGas, British Airways
3단계(1987~91년)	British Airport Authority, Rolls Royce, British Steels, Water Holding Companies
4단계(1991~93년)	National Transcommunications, Electricities Industry, Girobank Insurance Services, Trust Ports, Northern Ireland Electricity

에 대한 대대적인 민영화가 추진되어 80개가 넘었던 국영기업 가운데 48개를 민영화하였으며 1980년 175만 명이던 공기업 종사자를 1990년대 초 50만 명 미만으로 감축하게 된다. 대처를 승계한 메이저 보수당 수상은 민영화기조를 지속하여 집권초기에 전기통신 및 에너지 부문을 민영화하였다.

민영화추진 이후 영국경제에서 공기업이 차지하는 비중은 급격하게 감소하게 된다. 아래 표에서 보는 바와 같이 공기업에 근무하는 노동자의 비율은 전체 노동자의 8.1%에서 2.6%로 급감하였으며 총고정투자 기여도 역시 15.2%에서 3.9%로 감소하게 되었다.

〈표 3〉 민영화 후 공기업 비중

(단위: 천명, 백만파운드)

연도	고용		고정투자	
	종업원 수	비중	금액	비중
1979	2,065	8.1	5,600	15.2
1985	1,261	4.6	5,931	9.77
1986	1,199	4.3	5,521	8.49
1987	996	3.5	4,561	6.07
1988	924	3.3	4,580	5.00
1989	844	2.9	5,467	5.18
1990	797	2.8	4,955	4.61
1991	747	2.6	3,779	3.87

자료: OECD (1996), p. 137.

영국의 공기업 민영화과정에서 특기할 만한 사항은 자연독점 가능성이 높은 전기, 통신, 가스, 수도 등 이른바 공익산업(utility industry)을 민영화하는 대신에 이들에 대한 공익 목적의 규제를 위한 별도의 규제기관을 설립했다는 점이다. 민간독점 규제를 위해 이미 설립했던 MMC(Monopolies & Merger Commission) 혹은 OFT(Office of Fair Trading) 등과는 별도로 전기, 가스, 수도, 통신 등 대규모 공익사업에 대해 9개의 전문기구를 설치하였다.¹⁾

1) 구체적으로 통신산업은 OFTEL (Office of Telecommunications), 가스산업은 OFGAS (Office of Gas Supply), 전기산업은 OFFER (Office of Electricity Regulation) 수도산업은 OFWAT (Office of Water Services) 이 설립되었다.

2. 공기업의 관리체계

영국의 공기업의 관리체계를 정리하면 다음과 같다. 일반적으로 영국의 공공기관(Public Body)은 정부부처에 속하지 않으며 중앙정부와는 어느 정도 독립적으로 공적기능을 수행하는 기관으로 정의하게 되므로 비각료급부처(Non-Ministerial Departments)나 책임행정기관(Executive Agencies)은 공공기관 분류에서 제외하는 것이 적절할 것이다.

〈표 4〉 영국 공공기관의 분류기준

구분	공공기관(Public Bodies)
A	Non-Ministerial Departments
B	Executive Agencies
B1	General Executive Agencies
B2	Trading Funds*
C	Non-departmental Public Bodies**
C1	Executive Non-departmental Public Bodies
C2	Advisory Non-departmental Public Bodies
C3	Tribunal Non-departmental Public Bodies
C4	Independent Monitoring Boards
D	Public Corporations
D1	Chartered or Statutory Corporations
D2	Government-owned Companies (limited by guarantee or share)
D3	Joint Ventures and Public Private Partnerships
E	Health and Personal Social Services Bodies
F	Other Bodies
F1	Cross-departmental Public Bodies
F2	Internal Advisory Committees
F3	Stakeholder Advisory Groups
F4	Expert Committees
F5	Ad Hoc Advisory Bodies, Task Forces, Working Groups and Reviews

자료: Department of Finance and Personnel. Classification of Public Bodies.

비부처공공기관(Non-departmental public body, NDPD)은 정부부처는 아니지만 정부와의 긴밀한 협조 하에 정부 업무과정의 일부를 담당하는 기관을 말하는데 기능수행범위와 인력충원방식, 재정운영에 따라 책임행정(Executive) NDPB, 자문(Advisory) NDPB, 사법(Tribunal) NDPB와 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)로 구분되며 2008년 말 현재 790개의 NDPB가 있다.

영국의 NDPB와 정부 관계의 핵심연결고리는 정부의 임원 임명권인데, 과거 이러한 임명관행에 대하여 주무부처의 기관 장악이 용이하다는 것을 이유로 사회각계의 비난이 있었다. 이러한 지적에 대하여 정부는 공공인사위원회를 설치하고 제정한 절차에 따라 주무부처장이 임명권을 행사하고 남녀 성별 기회균등, 소수민족 및 장애인 차별 금지 등의 원칙을 준수하도록 지도하였다.²⁾

영국의 공기업(public corporation)은 기본적으로 주무부처에서 임명권을 행사하고 성과평가를 책임지지만 주주로서의 전문성을 제고하고 주주권한의 효율적인 행사를 위한 지원기능은 2003년에 발족된 주주위원회(Shareholder Executive)가 담당하고 있다.³⁾ 그리고 주주위원회의 주요 기능은 정부 내에서 주주권의 중요성을 부각하고 민간부문의 경영 및 재무전문성을 지닌 인재를 발탁하고 공공부문의 경영성과를 면밀히 평가하는 것인데 주주위원회의 주요 기능 및 보고책임은 다음과 같다.

- 2) NDPB뿐만 아니라 이후에 기술할 공기업의 연차보고서에서 가장 중요한 두 가지 정보는 기관의 주요사업성과와 임원선임의 공정성 근거자료이다. 주무부처 혹은 기관별로 임원의 성별, 인종, 장애인 채용 비율 등을 매우 자세하게 공시하고 있다.
- 3) 설립당시인 2003년에는 독립성 확보를 위하여 Cabinet Office(수상실) 내에 설치되었다가 위원회의 실행력 제고를 위하여 2004년 대규모 공기업을 관할하고 있는 DTI(Department of Trade and Industry)에 소속되었으며 2007년 6월 DTI가 폐지되고 BERR이 설립됨에 따라 현재 BERR에 소속되어 있음.

〈그림 1〉 영국 주주위원회의 보고 책임



주주위원회는 지배주주로서 명확한 경영목표의 제시, 경영진의 임명 및 보수결정, 경영성과평가 및 임원 임기 연장 등의 권한을 수행할 수 있는데 부처별로 주주권을 행사하던 이전 시기에 비하여 주주권한이 적절하게 행사되고 있다는 평을 듣고 있다(The shareholder executive and public sector business 42nd report, 2007).

현재 Shareholder Executive의 자문대상인 공기업은 다음과 같은 29개 기업이며, 주주위원회의 역할 유형은 해당 공기업의 특성에 따라 다음과 같은 세 가지로 구분된다.

- ① 자문(Advisory role): 주무부처의 관련 부서가 주주권 행사의 책임을 지며, Shareholder Executive는 전문영역에서 자문을 수행함.
- ② 책임집행(Executive role): Shareholder Executive가 주무부처 해당기관에 대한 주주권 행사를 책임짐.
- ③ 공동집행(Joint team role): The Shareholder Executive와 주무부처가 공동으로 주주권을 행사함.

관할 공기업의 법률적 형식은 다음과 같이 4가지로 구분되고 있다.

- ① 일반회사(Companies Act Companies): 회사법에 의해 설립된 회사와 동일한 규제를 받는 회사로 정부지분은 33%에서 100% 사이.
- ② 공사(Statutory Corporations): 특별법에 근거하여 설립된 회사
- ③ 유한책임조합(Limited Liability Partnerships): 부채에 대해서 유한책임을 지닌 조합원으로 구성된 조직
- ④ 상업기금(Trading Funds): 기금법에 따라 운영되는 책임운영기관(executive agencies)

한편 이들 기관은 재원조달방식에 따라 구분할 수도 있는데 크게 정부보조형 공기업(public-corporation)과 자율재정조달형 공기업(self-financing public-corporation)으로 구분된다. 정부보조형은 주무부처와 재무성간에 사전에 해당 기관의 자본비용에 해당하는 배당을 정하고 재무성과의 당초 약정에 미달할 경우에는 재무성에서 추가적인 정부보조금을 지원하고 초과할 경우에는 주무부처에서 유보할 수 있는 방식이다. 자율재정조달형은 수익추구형 공기업에 해당되며, 일반 고객을 대상으로 재화나 서비스를 제공한 대가를 바탕으로 재원을 조달하는데 정부보조형과 달리 규제기능은 수행하지 않으며 재무성의 예산통제로 부터도 상당부분 재량권을 행사할 수 있다.

Shareholder Executive는 관할 공기업의 재원조달 및 투자계획 표준으로 CFP(Corporate Finance Practice)를 제정 운영하고 있으며 2008년에 전체 공공부문의 효율성제고를 위해 시행된 OEP(Operational Efficiency Program)의 5가지 세부전략 중 하나인 자산관리와 수익창출 프로젝트를 주관하고 있다. 주주위원회의 조직은 위원장 1인, 집행임원 4명 외에 다음과 같은 10개의 세부 부서로 구성되는데 신분은 공무원 신분이지만 대부분 전문성을 갖춘 민간출신 인력으로 충원되어 있다.

〈표 5〉 주주위원회의 조직 구성

부서명	인원구성
Nuclear Decommissioning Authority	Director 4인 Assistant Director 4인
Northern Rock	Director 1인 Assistant Director 3인
Corporate Finance Practices	Director 4인 Assistant Director 7인
Property and Financial Strategy	Director 1인
Royal Mail & Post Office Network	Director 3인 Assistant Director 12인
Nuclear	Director 2인 Assistant Director 2인
Strategy & Analysis	Assistant Director 2인 Team Member 3인
OGB Business	Director 8인 Assistant Director 12인
Operational Efficiency Programme	Director 2인 Assistant Director 4인
Corporate Services	Assistant Director 1인 Team Member 1인 Personal Assistants 6인

자료: Shareholder Executive의 2007-08 연차보고서

영국 공기업의 성과관리체계는 외부평가 중심으로 성과관리 주체는 주주위원회, 의회 그리고 감사원으로 구성되어 있다(KDI, 2007: 60). Shareholder Executive는 월 1회 정기적으로 소관기업의 성과보고를 받고 있으며, Shareholder Executive와 이사회는 연 1회 연례재정보고서를 의회에 제출하고 의회는 이에 대해 사후 모니터링을 진행하게 된다. 한편, 상업기금을 제외한 모든 공기업과 Shareholder Executive에 대해서 감사원(NAO)은 연1회 경영성과감사를 실시하고 결과보고서를 국회에 제출한다. 상업기금에 대한 성과감사는 내부감사기관인 Auditor General이 수행한다.

Ⅲ. 핀란드 공기업 거버넌스

1. 공기업의 현황

지난 2007년 말 현재 핀란드 정부가 기업의 지분을 소유하고 있는 공기업은 53개다. 핀란드는 공기업을 정부 지분율에 따라 50% 이상의 majority owned company와 50% 미만의 associated company로 구분하고 있는데 53개 중 전자가 31개가 이며, 나머지 22개 회사는 소수지분을 소유하고 있다. 12개의 기업이 상장되어있으며 이들 기업의 가치는 2006년 말 28조 유로이다. 2007년 공기업과 연합회사의 매출은 총 유로화로 77.60조 원이며, 총 직원 수는 약 219,700명이다.

그리고 1980년대 말까지 안정적 성장을 이루었던 핀란드는 1991년 구소련의 붕괴와 서유럽의 경제침체 여파로 심각한 경제침체를 겪게 되면서 공공부문의 개혁을 가속화하게 되는데 지방정부 보조금 예산을 비목별 예산에서 포괄보조금 예산으로 변경하고, 중앙정부의 비중을 감소시키는 등의 구체적인 조치가 이루어 졌다.

공기업과 관련한 1990년대 후반까지 제1차 행정개혁의 주요 성과는 다음과 같다. 첫째, 1988년 정부기업(state enterprise)의 신설 근거가 되는 법률을 제정하고 이에 근거해서 상업적 기능을 보유한 정부기관(agencies)을 정부기업 혹은 공기업으로 추가 전환하였다.⁴⁾ 한편 기능이 중복되는 정부관청은 통합 혹은 축소하고 주요 기능을 규제에서 연구개발과 중앙부처(ministry) 평가로 전환하였다.

지난 1990년 후반부터 제2차 행정개혁이 진행되는데 중앙정부를 종합적으로 재편하여 소유권 행사기관과 서비스 제공기관 등으로 차별화된 기능별로 분리하여 관리하는 방안을 시도하였다. Lipponen 수상의 제2기 내각(1999-2003년)에서는 수상실의 기능을 강화하고 중앙부처간 수평적 협력체

4) 본고에서 정부기업이란 설립근거로 별도의 특별법이 제정된 경우를 의미하며 공기업은 설립근거가 민간기업과 동일하게 상법에 있되 정부가 상당의 지분을 보유한 경우를 의미함. 1989년부터 1997년 사이에 12개의 정부기관이 정부기업으로 전환하였으며 우편통신과 철도부문은 공기업으로 추가 전환하였다.

계를 개선하려는 시도가 이어졌다. 전통적으로 핀란드의 중앙 부처들은 고유 영역에 속한 법률과 정책 집행 시 독립성을 인정받아 왔다. 재정부의 권한이 가장 강했지만 프랑스나 뉴질랜드와 같은 중앙집권 체제에서 가능한 타 부처에 대한 직접 개입은 가능하지 않았다. 그러나 21세기에 들어서면서 부처 간 협력 조정의 미흡에 따른 부정적 영향이 부각되면서 수상실의 기능강화 등의 변화가 나타나기 시작했다(Pollitt & Bouckaert, 2005).

2. 공기업의 관리방식

2006년 이전까지 핀란드 공기업에 대한 소유권은 9개 부처에 산재해 있었으며 이 중 통상산업부, 교통통신부, 재무부 등 3개 부처가 중심적인 역할을 수행하였는데 특히 무역산업부는 공기업 연차보고서를 발간하는 등 중추적 기능을 담당하였다. 한편 이들 주무부처는 공기업에 대한 소유권과 동시에 공기업 혹은 공기업이 속한 산업에 대한 규제권을 보유하고 있다. 소유권과 규제권이 동일 부처에 존재하는 경우 산하공기업의 성과를 높이기 위하여 규제권을 차별적으로 남용할 가능성이 있게 되며 이는 시장의 공정경쟁구도를 왜곡하게 된다. 핀란드 정부는 이러한 위험성을 인지하여 주무부처에 산재해 있던 소유권과 규제권을 분리하고 소유권을 독립된 부처에 집중하는 정책을 모색하게 된다.

핀란드는 1990년대에 두 번에 걸쳐서 공기업의 소유권 정책 개혁을 추구하였지만 이러한 변화로 세계경제의 환경에 대응하기에는 부족하다고 판단하여 공기업 소유권정책 조정부처인 통상산업부에서 특별 작업반을 설치하고 외부 전문가인 Matti Vuoria 주도로 공기업 소유권개혁을 위한 새로운 보고서를 작성케 하였다. Vuoria 보고서의 핀란드의 공기업 소유권 정책은 다음과 같은 네 가지 기본방향을 전제로 한다.⁵⁾ 첫째, 경쟁환경에서 공기업이 운영된다면 시장실패가 야기되지 않도록 해당 기업에 대한 소유권 기능은 규제권과 분리되어야 한다.⁶⁾ 한편 소유권은 규제권을 행사하는 주무부처와

5) Government Decision-in-Principle on the State's Ownership Policy (2004).

6) 공기업에 대한 정부의 규제기능 분리 요청에 대한 시발은 EEA의 통신, 우편산업에 대한 상호 개방 협약으로 비롯되었다.

독립적인 부처에 집중할 것을 권고하였다. 둘째, 정부는 주주로서 상법과 증권거래법을 준수하며 일반 주주와 차별적인 대우를 요구할 수 없다. 셋째, 국회와 정부의 역할을 분명히 구분하여야 하는데 국회는 회사법 상 주주의결권에 대한 내용을 결정하며 정부는 상황마다 경제적 최선을 지향하는 소유권을 실행한다. 넷째, 소유주와 경영진의 역할을 명확히 구분하여야 하는데 소유주는 소유권정책에만 간여하며 경영관련 의사결정은 이사회를 포함한 경영진에 일임한다.

핀란드 정부는 동 보고서를 바탕으로 2007년 공기업소유권 정책에 관한 결의문⁷⁾을 채택하여 투명하고 일관된 공기업 소유권정책의 기틀을 마련하였는데 주요 내용은 다음과 같다: (1) 정부의 공기업 소유권 정책은 공개적이며, 예측가능하고, 일관성이 있어야 한다. (2) 소유권정책의 기본적 목적은 공기업과 주주의 장기적인 이익 추구에 있다. (3) 소유권정책은 공기업의 다양한 특성에 따라 차별화되어야 한다. 예를 들어 정부위탁형 공기업은 경제적 목적도 달성하여야 하지만 기본적으로 정부가 위임한 업무를 충실히 수행하였는지를 담보할 수 있도록 소유권 정책이 수립되어야 하며, 이러한 특성의 기업은 정부가 100% 소유하거나 계속 정부의 실질적인 지배하에 있어야 하고 주무부처는 해당 업무의 표준을 정하는 규제권과 동시에 소유권을 행사할 수 있어야 한다. (4) 순수시장형 공기업의 경우에는 민간기업과 동일하게 경쟁을 통해서 이윤 극대화에 충실할 수 있도록 소유권 정책이 수립되어야 하며, 전기, 수도 등 시장형 공기업이기는 하지만 정부의 전략적 목적을 수행하여야 하는 경우에는 기본적으로 이윤 극대화에 충실하지만 기업의 주요 전략목표 설정 시에는 정부가 적극 참여할 수 있어야 한다. (5) 정부지분을 크기와 관계없이 모든 공기업의 이사회에 정부 대표가 참여한다. 그러나 정부대표일지라도 정부 소유권만을 위한 의사결정은 허용되지 않으며 기업 전체 혹은 모든 주주의 이익을 고려한 의사결정에 참여하여야 한다.

지난 2007년 5월 초 핀란드 정부는 수상실 산하에 소유권조정국(ownership steering department)을 설치하고 각 부처에 산재해 있던 39개 시장형 공기업의 소유권을 집중시켰다. 이들 기업에 대한 소유권 행사의 기본 방향은 경제

7) Government Resolution On State Ownership Policy, 31 May, 2007.

적 이익의 극대화이다. 한편 정부가 특정 목적 달성을 위해서 설립한 나머지 15개 공기업의 소유권은 주무부처가 유지하도록 하였다. 즉, 핀란드의 소유권조정국은 실질적인 지주회사로서 역할을 하도록 설치되었다.

소유권조정국의 인원은 19명으로 일반 행정요원 8명, 소유권 전략 전문가 4명, 기업분석 및 모니터링 전문가 7명으로 구성되어 있다. 주요기능은 기업 성과에 대한 지속적인 분석과 모니터링, 민영화 등 소유권에 영향을 주는 계약의 실행, 주총의 대표권 행사, 이사회구성원 선임권 등 시장형 공기업에 대한 소유권 행사와 내각 및 국회에 대한 경영실적보고 그리고 위탁형 공기업에 대한 주무부처의 소유권행사 지원 등이다.

핀란드 공기업은 성과관리를 위해 연차보고서(annual report)를 제출하는데, 일년간의 주요 사업성과 및 재무정보를 담고 있다. 재무정보 중 독특하게 경제적 부가가치(EVA)를 별도로 보고한다. 소유권조정국(ownership steering department)은 대규모 공기업의 경영성과를 모아서 State Shareholding in Finland라는 연차보고서를 별도로 작성하여 공시하게 된다.

IV. 일본 공기업 거버넌스

1. 공기업의 현황

일본은 1870년대인 메이지유신 초기의 근대 국가형성시기에 비약적인 경제 발전을 도모하기 위하여 정부 주도력이 요구되었고 전체 산업이 실질적으로 국가소유라고 할 수 있었다. 1880년 말에 이르러 일본정부는 군사상 이유로 특히 필요한 공기업을 제외하고는 전부 불하(매각)한다는 방침을 택하게 되었다.⁸⁾

지난 1920년대에는 담배·염업 등의 전매사업이 국가독점사업으로 수행되었으며 무기공장·우편·전화·전보·국철 등은 공기업으로 형성되었다. 2차

8) 일본정부의 국유화 정책 전환 이유에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있는데 상세한 내용은 유훈(1967, 1982)을 참조.

대전 이후인 1949년은 정부기업이던 철도와 전매 사업을 일본국영철도와 일본전매공사로 개편하였고, 전신전화 서비스도 우편서비스에서 분리하여 일본전신전화공사로 재편하였다. 2차 대전 패전의 복구를 위하여 1950년대 후반부터 1960년대까지 고도성장기에 들어섰던 일본에서는 전후 재건을 위한 많은 공기업들이 설립되었다. 그리고 1970년대에는 두 번에 걸친 석유위기 극복의 일환으로 수익성이 악화되어 구조조정이 필요한 공기업을 대상으로 민영화 추진되었다. 국영철도, 일본전신전화공사, 일본전매공사의 민영화 논의가 시작되었고 전기통신사업에 대한 규제가 대폭 완화되었다.

일본의 본격적인 민영화는 1980년대 들어서 시행되는데 일본 경제의 장기 불황에 따른 위기감 고조 및 정부실패에 대한 처방으로 시장에서의 탈규제와 경쟁도입을 기조로 과감한 민영화가 추진되었다. 만성적인 적자와 강성노조의 폐해를 경험한 국철(JNR)이 분할 매각되었고, 일본전신전화공사(NTT)가 4년간 4차례에 걸쳐 단계적으로 매각되었으며 일본담배전매공사는 일본담배산업주식회사로 전환하였다. 90년대에 들어서면서 공사·공단의 민영화뿐만 아니라 공공서비스 전반에 걸쳐서 정부나 공기업에 의한 전통적 공급방식이 재검토 되었으며, 일본정부 내에서 각 부처가 적어도 민간이 공급할 수 있는 공공서비스 분야 중 1개 이상을 민영화하는 ‘1성청(成廳) 1국(局) 민영화’의 대 원칙을 내걸고 전통적으로 가장 중요한 정부기업인 우편요금 민영화, 주택·도시정비, 공단 및 도로공단의 민영화, 국립병원 및 요양소 등의 민영화를 추진하였다(오동환, 1995).

상기의 공기업 외에 일본은 중앙부처의 규모를 축소함과 동시에 조직의 유연성을 확보하여 공공서비스의 질을 제고할 목적으로 ‘독립행정법인’ 제도를 도입하게 된다. 독립행정법인은 영국의 executive agency를 모태로 하고 있으며 우리나라의 위탁형 준정부기관과 유사하다고 할 수 있다. 즉, 국민생활과 사회경제의 안정 등을 위해 공공적 필요성이 명백한 사업이나 업무에 있어, 국가가 주체적으로 시행할 필요는 없으나 민간부문에 전적으로 맡길 경우 사업이나 업무 시행이 불확실한 경우, 일정주체에 독점적 지위를 부여하고 그 사업이나 업무의 시행을 효율적이고 효과적으로 수행하도록 하는 것을 목적으로 이 법률과 개별법이 정하는 대로 설립한 법인을 의미한다.) 한편 2008년 1월 현재 일본의 독립행정법인은 101개에 달하며 상근직원 수

는 13만3224명이고 2007년 예산 중 3조5231억 엔을 정부의 재정지출로 충당하고 있다.

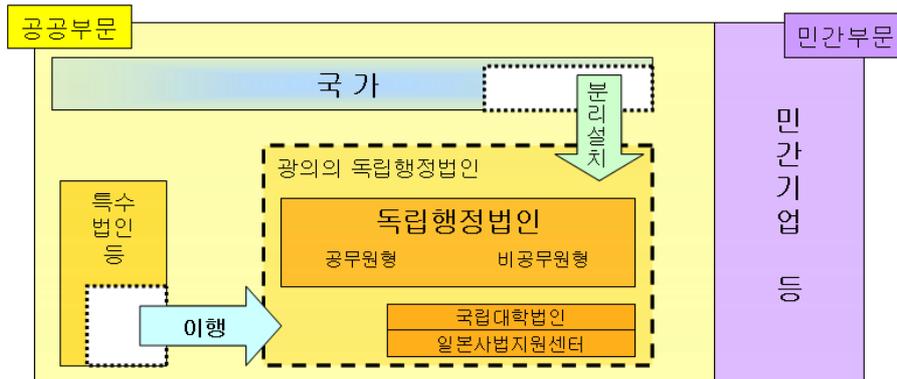
2. 공기업의 관리체계

일본은 정부가 일부 혹은 전체 지분을 보유한 회사 형식의 공기업에 대해서 체계적인 관리체제를 갖추고 있지 않으며 조직 형식을 주식회사로 전환하거나 지분의 일부를 매각한 경우를 넓은 의미의 공공부문 민영화로 간주하여 정부의 구체적인 관여를 시도하지 않고 있다.

그러나 법령에 따라 중앙부처의 업무 중 일부를 위임받아 집행하는 독립행정법인에 대해서는 일관된 성과관리 체계를 갖추고 있다. 독립행정법인제도는 「중기목표」나 「중기계획」에 의한 중기적인 관리를 실시한다는 점에서 제도상의 특징이 있다. 「중기목표」는 3년부터 5년을 기간으로서 주무대신(장관)으로부터 독립행정법인에 제시하는 것으로, 업무운영 효율화나 대국민 서비스의 질 향상, 재무개선 등에 대한 목표를 제시하고 있다. 독립행정법인은 스스로 「중기계획」을 작성하여 주무대신(장관)의 인가를 받고 「중기계획」 및 매년 「연도계획」을 기초로 하여 매년도의 업무를 실시한다. 부처의 독립행정법인 평가위원회는 평가결과 필요가 있다고 인정되는 경우에는 법인에 대해서 업무운영의 개선 등을 요구할 수 있으며, 중기목표의 기간 종료 시 독립행정법인의 주요 사무나 사업의 개폐에 관해서 주무대신(장관)에 대해 권고할 수 있다(정책평가·독립행정법인평가위원회, 2003). 참고로 일본의 공공조직 개편을 정리하면 다음과 같다(<그림 2> 참조).

9) 독립행정법인통칙법(평성11년(1999년) 법률103호) 제2조.

<그림 2> 일본의 공공조직 개관



자료: 일본 총무성 홈페이지 참고.

지난 2001년 57개였던 독립행정법인이 2008년 101개에 이를 정도로 규모가 비대해짐에 따라 연내에 통폐합(16개에서 6개로), 폐지(3개), 민영화(3개)를 통해 85개로 축소하는 한편, 2개 법인을 비 공무원화 하는 것을 추진하였다.¹⁰⁾ 독립행정법인수의 축소와 함께 이들 법인에 대한 정부의 재정지출도 1,569억 엔 삭감하기로 하였으며, 업무운영의 효율화를 기하기 위해 독립행정기관이 발주하는 사업에 대해 수의계약을 금지하고 일반 경쟁 입찰을 도입하였으며, 직원휴게소 등 보유자산의 매각 및 국고환수 등과 독립행정법인장의 보수를 감독 부처의 차관 급여보다 많이 받지 못하도록 조치를 취하였다. 또한 업무운영의 자율성 제고를 위해서 인사관리, 사후평가 등에 대한 관리의 일원화를 추구하고, 전직이나 계약상황에 대한 정보의 공개로 투명성 및 적절성을 제고토록 하였다(대외경제정책연구원, 2008).

한편 독립행정법인 등에 대해서는 평가제도가 시행되고 있다. 일본의 공기업 평가는 2000년까지 공통된 가이드라인 없이 각 부처가 산하 공기업에 대해 평가해 오다가 독립행정법인 통칙법(법률 제 103호, 1999년 7월) 등에 의거 업무운영 등에 관한 일정한 기준이 설정됨에 따라 목표관리와 사후적 평가제도가 도입되었다. 2001년 4월부터 시작한 평가제도의 평가대상 법인은 초기 57

10) 최신 자료는 일본 총무성 행정평가국의 독립행정법인평가 자료를 참조바람 (http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html).

개였는데, 2006년 4월 기준으로 104개로 확대되었다(배준호, 2007).

이 제도에 따라 2001년 1월부터 전문적 지식을 지닌 제3자 평가기관인 각 부성 독립행정법인평가위원회에 의한 1차 평가와 전 정부차원의 제3자 평가기관인 총무성 정책평가·독립행정법인평가위원회에 의한 2차 평가를 받는 지금의 제도가 확립되었다.¹¹⁾ 이 제도 운용을 위해 각 부처 장관은 3-5년 중 법인이 달성해야 할 업무운영 효율화, 대국민 서비스 등의 질 향상, 재무내용 개선 등의 중기목표를 정해 법인에 지시하고, 법인은 해당 기간 내에 중기목표 달성 계획(중기계획)을 작성해 장관의 인가를 받고, 중기계획에 따라 해당 사업연도 실시사항 등을 정한 계획(연도계획)을 작성, 장관에 제출해야 한다.

문제는 제도적으로는 평가관리제도가 확립되었지만, 재무부에 의한 집중 관리가 행해지기 보다는 부처에 의한 실질적 관리가 유지되고 있다는 점이다. 일본의 각 부처는 독립성이 강해 재무부 등 특정 부처에 의해 정기적인 평가를 받지 않으며 각 부처의 산하 공기업 기관평가도 2001년부터 시행중인 연도평가(1차 평가)와 5년 단위의 사무사업재검토(중기사업목표)로 대체·수행되는 것으로 파악되고 있다(배준호, 2007). 즉 공기업은 주무부처의 지휘감독을 받고 있으며, 중장기적인 경영목표 및 방향에 대한 중기계획(3-5년) 수립은 해당 주무부처의 지시 및 협의를 거쳐 수립하는 관행이 유지되고 있다(오연천 외, 2004).

V. 한국 공기업 거버넌스

1. 공기업의 역사

우리나라에서 공기업이 본격적으로 출현한 계기는 일제강점기에 형성된 산업시설을 처리하는 과정에서 기간산업에 속하는 시설을 국영 혹은 공영기업체로 지정하면서 부터라고 할 수 있다. 1951년 국무령고시 제2호와 제3호

11) 동위원회 참조(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/hyoukaiinkai.html).

에 의해 지정된 국영기업체는 다음과 같다.

〈표 6〉 국무원고시 지정 국영기업체 현황

업종	지정 국영기업체
제조업(12개)	유항상공(주), 삼화정공(주), 대한중공업공사, 조선기계제작소, 조선유지화학(주), 삼화제철공사, 동양화학공사, 삼척세멘트공사, 조선석유(주), 장항제련소, 조선방직부산공장, 조선방직대구공장
석탄업(14개)	조선석탄배급회사, 조선연탄(주), 삼국석탄공업(주), 서울핏치연탄공장, 삼척탄광, 영월탄광, 화순탄광, 은성탄광, 함백탄광, 길원·영일탄광, 동선탄광, 문경탄광, 울산탄광, 단양탄광
전기업(4개)	조선전업(주), 경성전기(주), 남선전기(주), 서선전기(주)
광산업(18개)	웅진광산, 금정광산, 구봉광산, 해주광산, 울포광산, 순천광산, 무극광산, 함안광산, 군북광산, 일광광산, 고성광산, 여미산광산, 김제사금광, 상동사금광, 달성사금광, 옥방사금광, 삼화철산, 조선광업진흥(주)
기타(4개)	한국은행, 주택영단, 대한수리조합연합회, 대한농지개발영단

자료: 옥동석(2009) 표1 수정.

지난 1962년 8월 ‘정부투자기관 예산회계법’이 제정되어 정부투자기관의 범위를 정하고 이들의 회계연도, 예산의 편성·승인·집행 및 결산보고 등 예산회계에 관한 기준을 제시하였다. 정부투자기관은 정부 지분 50% 이상인 투자기관과 귀속기업체로서 정의되었는데, 한국은행을 포함하여 모두 21개 기관으로 규정되었다.¹²⁾ 이 법률은 정부투자기관의 합리적 운용과 독립채산제 확립을 목표로 하였는데, 외국자본 도입에 따른 원리금 상환의 우려가 제기되면서 경영성과와 기업성에 대한 관심이 고조되었던 것을 반영한 것이다.¹³⁾

21개 정부투자기관 이외에도 1980년대 초반까지 상당수의 공공기관이 신규 설립되고 일부는 민영화되었는데 이를 정리하면 다음과 같다. 이 시기의 공공기관은 이전 시기의 적산불하와는 달리 정부의 주도로 강력한 경제개발

12) 한국산업은행, 중소기업은행, 한국조폐공사, 한국전력주식회사, 대한석탄공사, 한국광업제련공사, 대한무역진흥공사, 대한석유공사, 인천중공업주식회사, 대한철광주식회사, 대한중석광업주식회사, 조선기계제작소, 충주비료주식회사, 호남비료주식회사, 국정교과서주식회사, 대한해운공사, 국제관광공사, 대한항공공사, 대한주택공사, 한국은행 등 21개 회사임.

13) 옥동석(2007) p.14 제인용, 재무부(1978), p.113 참조.

계획을 추진하던 과정에서 정부의 정책적 필요에 따라 설립된 것이 대부분이었으며 주식회사 형태로 민영화가 상대적으로 용이한 기관들은 단기간 내에 민간에 운영을 넘겨주었다.

〈표 7〉 1960-70년대 공공기관의 신규설립 및 민영화 현황

구분	기관명(연도)
신규 설립기관	국민은행(62년), 한국수산개발공사(62년), 한국재보험공사(63년), 대한염업주식회사(63년), 대한통운주식회사(63년), 한국기계공업주식회사(63년), 한국비료(63년), 외환은행(67년), 주택은행(67년), 신탁은행(68년), 한국증권금융(69년), 대한광업진흥공사(67년), 농어촌개발공사(67년), 수자원개발공사(67년), 포항종합제철(68년), 지하수개발공사(69년), 한국감정원(69년), 농업진흥공사(70년), 한국도로공사(69년), 한국방송공사(73년), 종합화학(73년), 산업기지개발공사(74년), 토지금고(75년), 해외개발공사(76년), 한국수출입은행(76년), 근로복지공사(77년), 한국석유개발공사(77년)
민영화기관	대한통운(68년), 한국기계공업(68년), 대한해운공사(68년), 대한조선공사(68년), 인천중공업(68년), 대한철광개발(68년), 대한재보험공사(78년)

자료: 옥동석(2009) 표8 재인용, 감사원(2002), 『공기업감사백서』, p. 24 참조.

그리고 1980년대 초반에는 시중은행으로서 한일은행(81), 제일은행(82), 서울신탁은행(82), 조흥은행(83)과 대한준설공사(81), 대한석유공사(80)가 각각 민영화되었으며, 한국가스공사(83), 농수산물유통공사(87), 전매공사(88)가 추가로 설립되었다. 1988년 2월에는 ‘한국증권거래소’의 정부 지분 68.1% 전체를 기존 주주인 증권회사들에게 매각하였다. 또한 한국전력과 포항제철 주식을 국민주 방식으로 매각하기 위한 절차를 진행하였다. 한편 1993년에 출범한 김영삼 정부는 개발연대에 과대 성장한 규제중심의 정부를 ‘작지만 강한 정부’로 개편할 필요성을 강조하고 다음과 같은 공기업 민영화를 추진하였다.

〈표 8〉 김영삼 정부의 공기업 민영화 실적

구분	완료	부분완료
경영권 이양	대한중석(주), 종합기술개발(주), (주)토지개발공사 시설공단, 한국비료(주), 공영기업(주), 기업은행전산개발(주), (주)고속도로시설공단 등(7개)	국민은행, 국정교과서(주), 남해화학(주), 한국주택은행 등(4개)
지분일부매각	이양탄좌(주), (주)연합TV뉴스, 매경TV뉴스, 한성생명보험(주), 한국경제신문, 한외종합금융(주), 럭키금속(주), 동부화학(주), (주)내장산 관광호텔 등(9개)	한국이동통신(주), 한국외환은행 등(2개)
통폐합 기타	주택경제연구원, 한국석유시추(주), 인삼수출공사(주), 서남관광개발(주), 원진레이온(주) 등(5개)	-

김대중 정부는 미증유의 외환위기 극복을 위하여 공공부문에도 강력한 개혁정책을 펼쳤다. 공공부문도 문어발식 기업 확장과 마찬가지로 무분별하게 비 사업영역을 확장하여 왔다는 비판적 인식 하에 다음과 같은 공기업 개혁을 방안을 추진하였다.¹⁴⁾

<표 9> 김대중 정부의 민영화 방안별 공기업 현황

구분	기업명
완전민영화	포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서(5개)
단계적 민영화	한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사(6개)
공기업 유지	한국관광공사, 농수산물유통공사, 한국석유개발공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 한국감정원, 대한석탄공사, 한국조폐공사, 농어촌진흥공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사(15개)

자료: 기획예산처(2002), 『국민의 정부, 공공개혁백서』, p. 92.

노무현 정부의 거버넌스 개혁에 기초를 둔 공기업 관리정책에 비판적 시각을 가지고 출범한 이명박 정부는 이전 정부에서 중단되었던 공기업민영화 논의를 다시 시작하여 다음과 같은 민영화계획을 추진하고 있다.¹⁵⁾

<표 10> 이명박 정부의 공기업 민영화 계획

구분	기관명
공공 기관	한국문화진흥, 한국지역난방공사, 88관광개발, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 대한주택보증, 한국산업은행, 중소기업은행(8개)
자회사	1한국토지신탁(토지공사), 농지개량(농어촌공사), 그랜드코리아레저(관광공사), 안산시개발(지역난방공사), 한국전력기술(한국전력), 한국자산신탁(캠코), 한국건설관리공사(도로공사), 경북관광개발공사(관광공사), 한전KPS(한국전력), 인천중합에너지(지역난방공사), 한국기업데이터(신용보증기금), 산은자산운용(산업은행), 산은캐피탈(산업은행), 기은캐피탈(기업은행), IBK시스템(기업은행), 기은신용정보(기업은행)(16개)

자료: 기획재정부, 보도자료, 2008. 8. 11 및 2009. 7. 31 참조.

14) 모기업을 대상으로 한 민영화계획과 더불어 자회사에 대해서도 완전민영화 33개, 단계적 민영화 28개, 공기업 유지 15개 그리고 통폐합 6개를 추진하였다.

15) 민영화 외에도 주택공사와 토지공사를 비롯한 36개 기관을 중복유사기능 통폐합 차원에서 16개 기관으로 통합하도록 하였다.

2. 공기업 관리체계의 변천

앞서 설명한 바와 같이 공기업에 대한 최초의 체계적인 관리시도는 1962년 8월 ‘정부투자기관 예산회계법’ 제정으로 정부투자기관의 범위, 예산의 편성·승인·집행 및 결산보고 등 예산회계에 관한 기준을 제시한 것이다. 이후 1973년 2월에 ‘정부투자기관 관리법’을 추가로 제정하여 예산과 회계를 제외한 관리운영 사항을 규정하였다. 감사를 두어 내부감사 기능을 강화하였으며, 정부투자기관의 장이 기본운영계획을 주무부처 장관, 재무부 장관, 경제기획원 장관에게 제출하고 주무부처장관은 그 집행결과를 심사분석·평가하고 결과에 따라 시정을 요구할 수 있도록 하였다.

정부 주도 경제개발의 막바지를 담당하였던 전두환 정부에서는 민간경제가 급속히 확대되는 당시의 사회적 분위기를 반영하여 공기업 관리방향에도 혁명적인 변화가 나타난다. 1983년 말 ‘정부투자기관 예산회계법’과 ‘정부투자기관 관리법’을 통합하여 ‘정부투자기관 관리기본법’을 제정 공포하여 공기업업을 통제의 대상에서 사전적으로 자율경영 환경을 확대하고 사후적으로 책임을 묻는 방식으로 관리방향을 전환하였다. 경영자율권 확대를 위해서 기관에 자율적인 예산편성권을 부여하였고, 상임이사의 임면권을 기관장에게 이관하였다. 경영성과에 대한 사후평가를 위하여 경영실적을 평가하여 그 결과에 따라 인센티브 장려금을 차등지급하였으며, 이사회 의결기능과 집행기능을 분리하여 집행업무는 사장 책임 하에서 의결기능은 이사회 중심으로 수행하며 이사회는 비상임이사 중심으로 구성하도록 하였다.¹⁶⁾

지난 2003년 12월 ‘정부산하기관 관리기본법’ 제정을 통해 정부투자기관 이외에 출연기관, 출자기관, 보조기관, 업무위탁기관 등 다양한 형태의 공공기관들에 대하여 투자기관에 준하는 관리체계를 마련하였다. 또한 2005년부터는 정부투자기관과 정부산하기관에 대하여 각각의 기관 유형 특성을 반영하는 기관경영평가 외에 기타 공공기관을 포함한 300여 개의 공공기관을 대상으로 하는 혁신평가제도를 도입하였다.¹⁷⁾

16) ‘정부투자기관관리기본법’은 1999년 개정을 통해 정부의 당연직 이사제도를 폐지, 감사 임면권자 변경, 사장추천위원회와 기관장경영계약제 등을 도입하였다.

17) 혁신평가는 노무현 정부의 공공관리 기조를 대표하는 제도로 강제적인 구조조정을 지양하고

그리고 2007년에는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하여 공공기관의 전반적인 관리체계를 확립하였다. 이는 크게 세 가지 측면에서 중요한 의미가 있다(옥동석, 2007: 27-28). 첫째, 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연 연구기관 뿐만 아니라 공공부문에 포함되는 전체 기관들의 대부분을 망라하여 관리의 사각지대가 발생하지 않도록 총괄적 관리체계를 구축하였다. 둘째, 공공기관의 유형을 준정부기관과 공기업으로 구분한 후 준정부기관은 다시 위탁집행형과 기금관리형으로, 공기업은 시장형과 준시장형으로 각각 구분하고 각 유형별로 적절한 지배구조를 제시하고자 하였다. 셋째, 공공기관 전체에 대하여 정부가 갖는 소유권(ownership) 기능이 공공기관운영위원회가 설치되는 기획재정부로 통합 조정되었다.

한편 실용성을 강조하고 있는 이명박 정부의 공공기관 관리체계는 ‘공공기관선진화계획’으로 대변되는데, 현재까지 6차의 선진화계획이 발표되었으며 공공부문의 축소를 위한 유사중복 기능의 조정 및 기관 간 통폐합, 정원 감축과 건전한 노사관계의 정립 등이 주요 목표가 되고 있다.

VI. 공기업 거버넌스의 국가 간 비교

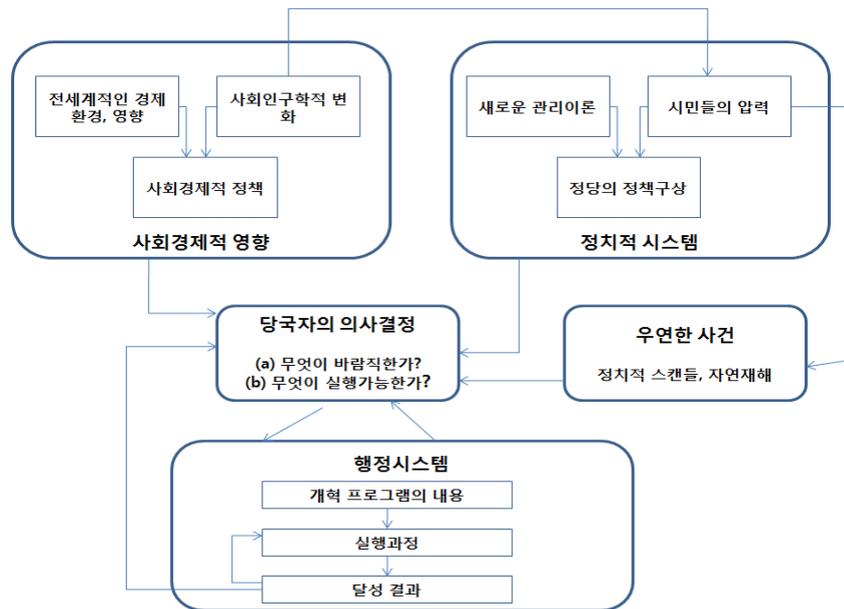
1. 국가 간 비교를 위한 개념적 틀

국가 간의 거버넌스를 비교하기 위해서는 의미 있는 거버넌스의 변화를 설명할 수 있는 개념적 틀이 필요할 것이다. 본고에서는 Pollitt & Bouckaert (2005)가 각국의 공공관리개혁 방향을 설명하기 위해 제시한 개념의 틀을 소개하기로 한다(그림 3 참조). 그림 3과 같이 공공관리개혁의 최종 산물인 행정시스템이 산출되기 위해서는 정책당국자의 정책대안에 대한 의사결정이 필요하다. 정책당국자의 의사결정방향은 기본적으로 전 세계 공통의 경제적 영향과 각국의 사회인구적 변화가 어우러진 사회경제적 영향 그리고 새로운

일하는 방식개선을 통해서 업무의 효율성제고를 독려하기 위한 수단이었으나 이명박 정부의 출범과 동시에 폐지되었다.

관리이론과 사회구성원 참여 및 정당의 정책기조로 구성된 정치적 시스템의 영향과 예측불능의 우연한 사건에 영향을 받게 된다는 것이다.

〈그림 3〉 국가 간 비교의 틀



자료: Pollitt & Bouckaert (2005).

2) 국가 간 공기업 거버넌스 비교

본 연구의 비교대상인 4개국 공기업 거버넌스의 주요 비교 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 공공기관의 분류방식을 보면 각국마다 분류기준과 명확성, 분류의 의의에서 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 분류하는 목적이 구체적이고 분명할수록 분류기준이 분명하고 그에 따라 분류가 명확하게 이루어짐을 알 수 있다. 예를 들어 우리나라의 경우 공운법을 제정하면서 공공기관의 지배구조를 포함한 관리체계를 정비하는 것을 목적으로 하였기 때문에 이러한 목적에 맞추어 공공기관의 유형구분 기준도 연역적으로 도출하였으므로 해당 내용이 명확히 정리된다. 한편, 일본과 영국의 경우는 각각의 공

공기관들이 동시에 연역적으로 분류된 것이 아니라 해당 시기마다 자연발생적 혹은 특정 목적 하에 생겨난 것을 법률적 형식 등으로 구분한 것이기 때문에 분류기준 자체가 모호할 뿐더러 해당 분류기준에 따라 분류하는 의미도 적다고 할 수 있다.

〈표 11〉 주요국의 공기업 거버넌스 주요 내용 비교

	한국	일본	영국	핀란드
공공기관분류	공기업 준정부기관 (위탁형, 기금형)	공사 독립행정법인	NDPB Public Corporation	1. State-owned companies Associated Companies 2. 시장형 위임형
분류의 명확성	명확	불명확	불명확	명확
공공기관분류기준	자체수입비중 기관 설립목적	근거법령 및 설립취지	재정 자율성	1. 정부 지분을 2. 기관 설립목적
분류의 의의	지배구조 차별화	성과관리 경중	주무부처와의 독립성	지배구조 차별화
소유권모델	삼중모델	이중모델	집중모델	집중모델
소유권행사기관	공공기관운영위원회, 기 획재정부 주무부처 국회, 감사원	주무부처 재무성	shareholder executives	ownership steering committee
공기업 관리의 중점사항	공공기관 관리제도 확립 방만 경영 해소	고객만족제고 및 방만 경영 해소	임원 인사의 공정성	소유권과 규제권의 분리
민영화정책의 일관성 정도	낮음	높음	낮음	높음

공공기관에 대한 소유권행사 모델의 경우에도 상당한 차이를 보이고 있다. 소유권의 대표적 권한은 임원의 임면권, 경영성과에 대한 평가 및 모니터링, 예산 및 주요 재무적 계약의 승인권 등이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 영국과 핀란드는 여러 부처에 산재해 있던 소유권을 소유권 조정기구로 집중하는 집중모델(centralized model)의 특성을 보이고 있다. 다만 양국의 차이는 영국은 소유권 집중 기구를 주무부처의 하나인 통상산업성 내에 두고 있으며, 핀란드는 내각의 중립적 위치를 유지하는 수상실내에 설치하였다는 것이다. 영국은 소유권집중기구의 실행력을 핀란드는 독립성 및 중립성을 강조하고 있기 때문이다. 우리나라의 경우에는 공기업의 경영감독과 사업감독

은 공운위에서 담당하고 준정부기관의 경영감독은 공운위에서 사업감독은 주무부처에서 담당한다. 또한 예산과 인력에 대한 승인은 기획재정부가 담당하며 경영성과에 대한 감독권한은 감사원과 국회가 수행하는 복잡한 삼중 모델의 특성을 보이고 있다. 일본의 경우에는 독립행정법인이 속한 주무부처가 임면권과 경영성, 감독권을 행사하고 재무성이 재산관리를 담당하는 이중모델의 특성을 보이고 있다.

VII. 결 어

앞서 지적한 바와 같이 각국의 현재 공기업 거버넌스의 주안점은 상당한 차이를 보이고 있다. 우리나라의 거버넌스 개혁의 주목적은 그동안 관리사 각지대에 있던 모든 공공기관을 체계적으로 관리하는 시스템을 구축하고 방만 경영을 해소하는 것이라고 할 수 있다. 일본의 독립행정법인에 대한 관리 포인트는 기존 중앙부처의 경직된 운영을 해소해서 행정서비스 만족도를 제고함과 동시에 중앙부처 및 독립행정법인의 중복성을 회피하여 공공부문의 비효율성을 제고하는 것이다. 영국 공기업 거버넌스의 주안점은 공정한 임원 인사에 있다. 능력 있는 인사를 성별, 인종, 장애여부와 무관하게 균형 있게 등용하여 사회적 합의를 얻는데 주력하고 있다. 핀란드는 공기업 관리에 있어서 소유권과 규제권을 분리하여 민간기업과의 공정한 경쟁을 유도함으로써 공기업의 수익성을 제고하는 것을 주목적으로 하고 있다.

한편, 각국의 민영화 추진과정을 살펴보면 다양한 원인에 따라 민영화 대상기업의 범위, 민영화 수단, 민영화 속도 등이 결정되는데 본 연구에서는 여러 기간에 걸친 민영화정책의 일관성 정도를 비교하여 보았다. 우리나라의 경우에는 정권의 정책기조 및 경제환경에 따라 민영화의 일관된 추진과는 다소 거리가 있는 것을 알 수 있다. 영국의 경우에도 과거 1990년대 초반까지는 보수당과 노동당의 정권교체가 마다 민영화에 대한 기조에 상당한 변화가 있었으나 최근에는 정권교체의 영향이 다소 줄어들고 있다. 한편, 일본과 핀란드는 정권의 강령과 무관하게 민영화 정책이 상당 부분 일관되게 추진되고 있다. 일본의 경우에는 그간 자민당이 장기집권하면서 정책변화가 적

있고 그로 인해 정책일관성이 어느 정도 유지되었으나, 최근 민주당이 집권 하면서 이러한 현상은 새로운 변화 국면을 맞고 있다. 핀란드의 경우에는 다양한 성향의 소수 연립정권이 정당 간 합의제에 따라 정책방향을 결정하기 때문에 비록 합의에는 상당한 시간이 소요되지만 일단 합의가 되면 심각한 외부적 환경변화가 없는 한 합의 내용을 지켜가고 있는 특성을 보이고 있다. 이상과 같은 나라별 정책환경변화와 공기업 거버넌스의 특성차이 등을 감안하여 우리나라도 공기업 등 공공기관의 거버넌스 개혁을 세계적인 흐름 속에서 비교연구하며 지속적인 쇄신을 도모해나가야 할 것이다.

참고문헌

- Bertelli, A. M. (2006). Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constraints. *Governance*, 19(2), 229-249.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke. (2003). Understanding public management and governance, *Public Management and Governance*. edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, Routledge.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking A way the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Cole, M. (2005). Quangos: The Debate of the 1970s in Britain. *Contemporary British History*, 19(3): 321-352.
- Flinders, Matthew V. & Smith, Martin J. (1999). *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan.
- Greve, C., Flinders, M. & Van Thiel, S. (1999). Quangos--What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance*, 12(2): 129-146.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford University Press.
- Koppell, J. G. (2003). *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge University Press.
- Ministry of Finance. (2008). Finnish Public Management Reforms. Unpublished

- monograph. Helsinki, Finland: Finnish Government.
- OECD. (1996). *OECD Economic Surveys: United Kingdom*. Paris: OECD.
- _____. (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- _____. (2004). *OECD Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprise*. Paris: OECD.
- _____. (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pliatzky, L. (1992). Quangos and Agencies. *Public Administration*, 70(4): 555-563.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governance do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York : Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd ed., New York: Oxford University Press.
- [Finnish] Prime Minister's Office (www.vnk.fi/english).
- UK Cabinet Office. (2000). *Public Bodies 2000*. the Stationery Office. London: HMSO.
- UK OCPA (Office of the Commissioner for Public Appointments). (2003). *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*. London: OCPA.
- 곽채기. (2005). 공기업과 정부산하기관의 기관유형 분류체계 개편 방안. 「공기업논총」, 16(1): 23-53.
- _____. (2009). 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안」(공공부문 개혁시리즈 2). 서울: 전국경제인연합회.
- 기획예산처. (2007). 「공공기관 운영시스템 개편」. 서울: 기획예산처.
- _____. (2002). 「국민의 정부, 공공개혁백서」. 서울: 기획예산처.
- 김영세 (2007), 영국 대처(Thatcher) 정부의 경제정책과 함의, 「유럽연구」 25(3), 213-235.
- 김준기. (2002). 준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부? 「공기업논총」, 14(1): 1-28.
- 김관석·홍길표·김완희. (2007). 「공공기관 혁신성과와 과제」. 기획예산처 연구보고서.
- _____. (2008). 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과

- 와 향후 과제. 「한국행정논집」, 20(2): 473-502.
- _____. 2009. 영국과 일본의 공공 거버넌스 비교연구. 「지역발전연구」, 18(2): 89-132.
- 대외경제정책연구원. (2008). 「주요국가의 공공기관관리」. 서울: 대외경제정책연구원.
- 배준호. (2007). 「주요국 공기업 평가제도 비교와 시사점 분석」, <http://public.inochong.org>.
- 송희준. (2002). 정부산하기관의 현황분석 및 운영개선 방안. 「정책분석평가학회」, 12(2): 267-287.
- 신 열·박충훈. (2008). 지방공기업 민영화의 가능성과 실제. 「지방행정연구」, 22(4): 3-30.
- 여은정·이영한. (2007). 지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 12(3): 145-174.
- 오동환. (1995). 일본의 공기업 민영화 정책: 추진내용, 우리나라 민영화 정책과의 비교 및 그 시사점. 「규제완화」, 3(4).
- 오연천 외. (2004). 「공공기관의 유형별 특성에 적합한 지배구조 및 감독체계 모델 개발」. 기획예산처 연구보고서.
- 육동석. (2009). 공공기관관리의 이론과 실제: 건국60년의 평가와 과제. 한국재정학회, 추계학술대회발표논문.
- 유 훈. (1967). 일본의 공기업(서울대 행정대학원). 「행정논총」, 5(1): 63-99.
- _____. (1982). 일본의 지방공사(서울대 행정대학원). 「행정논총」, 20(1): 51-75.
- 이경준·정동섭. (2004). 지방공기업의 경영활성화 방안. 「인적자원관리연구」, 10집: 103-122.
- 이기환·김기수. (1998). 영국의 공기업 민영화정책에 관한 연구. 「유럽연구」, 7권: 309-349.
- _____. (1998). 영국의 공기업 민영화정책에 관한 연구. 「유럽연구」, 7권: 309-349.
- 이 행·채두병. (2001). 공익산업의 민영화에 대한 정치, 경제적 접근. 「한국가스학회지」, 5(4): 8-20.
- 장하준. (2003). 「국가의 역할」(이종태·황해선 역). 서울: 도서출판 부키.
- [일본]정책평가·독립행정법인평가위원회 (2003), 독립행정법인이란 무엇인가? 동경: 정책평가·독립행정법인평가위원회(<http://www.soumu.go>).

jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/hyoukaiinkai.html).

정호성. (2008). 일본 공기업 민영화의 성공요인과 시사점. 「SERI 경제포커스」, 192호.

한국개발연구원. (2007). 「공기업평가 해외사례 연구」. 서울: 한국개발연구원.

김완희: 서울대학교 대학원에서 경영학 박사학위를 취득하고, 현재 경원대학교 경영회계학부 교수로 재직하고 있다. 자본시장회계, 공공부문 성과관리, 부채관리, 예산제도개혁 등을 연구하고 있으며, 현재 기획재정부 공공기관경영평가위원, 한국회계학회 이사, 한국회계정보학회 이사, 한국공기업학회 이사 등으로 활동하고 있다.

홍길표: 서울대학교 대학원에서 경영학 박사학위를 취득하고, 현재 백석대학교 경상학부 부교수로 재직하고 있다. 조직이론 및 인적자원관리 분야를 주전공으로 삼고 있으며, 민간은 물론 정부 및 공공부문의 혁신이론, 공공부문 거버넌스, 기술경영 및 사회경영 등 다양한 분야의 연구를 하고 있다. 현재 한국인사조직학회 상임이사, 기획재정부 공공기관 경영평가단 평가위원 등으로 활동하고 있으며, 저서로는 『이론으로 풀어 본 정부혁신』(2007, 공저), 『디지털 권력』(2004, 공저) 등이 있고, 영문논문으로는 “Searching for Effective HRM Reform Strategy in the Public Sector” 등이 있다.

김판석: 미국 The American University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 미국 버지니아 주립 Old Dominion University 행정학 조교수 등을 거쳐 현재 연세대학교 정경대학 행정학교수(언더우드특훈교수)로 재직 중이며, 2010년부터 빈곤문제국제개발연구원(IPAID) 원장직을 맡고 있다. 정부개혁, 공공 거버넌스혁신, 인적자원관리, 빈곤문제 등을 연구하고 있으며, 현재 세계행정학회(IAS) 회장, 유엔행정전문가위원회(UNCEPA) 부위원장, *Asian Review of Public Administration* 편집장 등으로 활동하고 있으며, *Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea*(2009, 영문편저), *Civil Service System and Civil Service Reform in ASEAN Member Countries and Korea*(2010, 영문편저) 등이 있다.



A Comparative Study on Corporate Governance of Public Corporations in England, Finland, Japan and South Korea

Kim, Wan Hee
Kyungwon University

Hong, Kil Pyo
Baekseok University

Kim, Pan Suk
Yonsei University

The role of the public sector is important in the national economy although with varying degree from country to country. Since enhancing the global competitiveness of the public sector is directly related to the improvement of the national competitiveness, reforming corporate governance in public corporations is critical. An incremental or transformational approach is often utilized in order to deal with extreme phenomenon such as market and government failure frequently arising around the world. However, the way in which public management deals with public corporations is somewhat different in that each country has its own special characteristics. In fact, many differences can be explained by various factors: causes of the market failure or government failure, political ideology of the government, the difference in economic development process, and many other factors. Accordingly, this article attempts to compare characteristics of public management and corporate governance dealing with public corporations in the United Kingdom, Finland, Japan, and South Korea. After that, the analysis of the differences and similarities of corporate governance and public management in public corporations and causes of such differences and similarities will be presented.

[Key Words: public corporations, corporate governance, public management system, England, Finland, Japan, Korea, international comparison]

논문접수일:

제1저자(주저자): 김완희(Kim, Wan Hee)

소속 및 직위: 경원대학교 경영회계학부 교수

주소: 경기도 성남시 수정구 복정동 경원대학교 경상대학

전화번호: (031) 750-5209

이메일: wanhikim@kyungwon.ac.kr

제2저자(공동저자): 홍길표(Hong, Kil Pyo)

소속 및 직위: 백석대학교 경상학부 경영학전공 부교수

주소: 충청남도 천안시 안서동 백석대학교 경상학부

전화번호: (041) 550-9170

이메일: kphong@bu.ac.kr

제3저자(교신저자): 김판석(Kim, Pan Suk)

소속 및 직위: 연세대학교 정경대학 행정학과 교수

주소: 강원도 원주시 흥업면 매지리 234 연세대학교 정경대학

전화번호: (033) 760-2534

이메일: pankim@yonsei.ac.kr