

우리나라 政府投資機關理事會의 運營改善方案에 관한 研究

金 性 俊*

目 次

- I. 序 論
- II. 새로운 政府投資機關의 管理制度의 導入과 그 內容
 - 1. 政府投資機關 管理基本法の 導入 背景
 - 2. 새로운 政府投資機關 管理制度의 內容
- III. 우리나라 政府投資機關 理事會制度의 特徵과 法的 性格
 - 1. 公企業 理事會制度의 一般的 類型
 - 2. 우리나라 政府投資機關 理事會制度의 特徵
 - 3. 法的 性格
- IV. 우리나라 政府投資機關 理事會의 問題點과 改善方向
 - 1. 問題點
 - 2. 改善方向
- V. 結 語

I. 序 論

公企業은 우리나라 국민의 일상생활 및 企業의 일상經營업무와 매우 밀접한 관계를 맺고 있다.

電力公社가 생산·공급하는 電氣, 방송 공사의 각종 TV 및 Radio Program은 국민의 일상생활상 필수 불가결한 것이다. 양곡, 上下水道, 담배 등이 公企業에 의하여 供給되고 있을 뿐만 아니라 地下鐵, 道路, 특수병원 및 시민공원 등도 公企業에 의하여 운영되고 있어서 공기업이 生産하는 財貨와 用役의 質이 곧 國民生活의 質을 결정하고 있다고도 말할 수 있다.

* 法政大學 行政學科 講師

우리나라의 公企業으로서 政府企業, 政府投資機關, 政府出資機關 그리고 政府投資機關의 出資會社가 있는데 이 중에서 특히 우리의 關心을 끌고 핵심을 이루는 것이 政府投資機關¹⁾ 이라고 할 수 있는데 그것은 政府投資機關이 公企業部門에서 차지하는 비중이 압도적으로 클 뿐만 아니라 그 管理政策의 內容이 다른 公企業의 관리정책의 性格을 좌우할 수 있기 때문이다.

따라서 政府投資機關의 效率的인 運營은 매우 重要한 意味를 지닌다고 할 수 있는데 종래의 이들 政府投資機關들은 많은 批判과 국민의 분노대상이 되어 왔다. 즉 아무도 경영의 결과에 대하여 責任을 지지 않는 “主人이 없는 企業,²⁾ 非效率的인 經營과 落下傘人事에 의한 無責任,³⁾ 非能率 그리고 不實經營의 代名詞,⁴⁾ 慢性 赤字, 및 退役高官들의 養老院,⁵⁾ 등으로 公企業을 떠올리듯이 이는 政府投資機關이 企業性보다도 公益性을 중시한다는 점을 감안하더라도 經營上의 여러 문제점은 심각했다고 할 수 있다. 그 中에서도 가장 問題가 되었던 것은 政府投資機關이 각 投資機關設立法, 政府投資機關豫算會計法, 政府投資機關管理法 등과 같은 個別法에 의하여 統制와 監督을 받음으로써 그 創意性과 能率性을 저해하여 왔다는 비판이 거세게 일었다. 이에 政府는 1983年 12月 31日 法律 제 3690 호로 政府投資機關 管理基本法 (이하 관리기본법이라 한다) 을 공포하였는데 이는 과거의 삼다한 事前統制制度를 대폭 정비하여 「政府投資機關의 經營合理化와 政府出資의 效率的인 관리를 도모하기 위하여」 制定⁶⁾ 된 것이다.

1984年 4월부터 우리나라 政府投資機關 部門에 內部經營의 自律性을 보장하고 경영실적에 따른 責任을 강화하는 自律的 責任經營制度의 도입을 그 主要 骨幹으로 하는 政府投資機關管理基本法이 도입됨에 따라 政府와 政府投資機關간의 關係方式이 바뀌게 되었고 또 한편으로는 政府投資機關 內部的 組織運營形態가 바뀌게 되었다.

그러나 政府投資機關管理基本法의 制定 이후에도 많은 문제점이 드러났으며 특히 理事長制度를 비롯한 理事會, 그 理事會와 社長의 關係設定에 많은 비판이 집중되었던 것이다.⁷⁾

1) 政府投資機關이란 政府가 직접출자한 公企業을 말하며 우리가 흔히 공기업이라 할 때에는 이 政府投資機關을 지칭하는 경우가 많다. 우리나라의 실정법은 政府가 직접투자한 公社나 株式會社의 형태를 지닌 公企業中 정부지분율이 50% 이상 되는 기업을 지칭하고 있음을 유의할 필요가 있다.

政府投資機關 管理基本法, 第 2條.

2) 張丞玕, “한국의 公企業 政策”, 監査(季刊), 1985. 9. p.32.

3) 민병문, “公企業 理事長制, 속사정을 파보면”, 신동아, 1984. 7. p.216

4) 송대희, “공기업의 나하산 人事실태”, 신동아, 1984. 9. p.405.

5) 최정립, “하루 10억씩 깨지는 서울 地下鐵”, 월간조선, 1986. 11.; 정태성, “國營企業體는 왜 잘 안되나”, 月刊 2000年, 通券 5호 (1983); 劉榮乙, “軍出身이 지배하는 地下鐵 公社의 의혹”, 신동아, 1988. 10.

안용식, “국영기업체 임원 軍·영남출신이 많다”, 신동아, 1988. 1.

6) 政府投資機關 관리기본법 제 1조.

7) 민병문, 전제논문, pp.218-224. 참조.

그리고 政府投資機關의 自律的 責任經營制를 구현하기 위한 새로운 「政府投資機關 理事會制度」의 운영과 관련하여 최근 「政府投資機關 理事長制」폐지 또는 改善문제가 여러 각도에서 거론되고 있다.⁸⁾ 政府投資機關 理事長制의 폐지 또는 改善은 最高經營層에 대한 獨立性 및 自律性에도 상당한 영향을 미치게 될 것이기 때문에 事案의 신중한 검토가 필요하다 하겠다.

따라서 이 論文에서는 直接 國民生活에 중요한 영향을 미칠 뿐만 아니라 國民經濟적으로도 막중한 비중을 차지하고 있는 政府投資機關의 理事長制에 관한 문제제기를 계기로 하여 政府投資機關 理事會制度를 재음미하고자 한다. 具體적으로 지적한다면, 제 2장에서는 새로운 政府投資機關 管理制度의 導入과 그 結果에 대해 간략히 살핀 후, 제 3장에서는 우리나라 政府投資機關 理事會制度의 特徵과 法的 性格을, 그리고 제 4장에서는 우리나라 政府投資機關 理事會가 갖고 있는 問題點을 파악하고 끝으로 政府投資機關 理事會의 效率의 運營을 도모할 수 있는 改善方向에 대해 모색하고자 한다.

II. 새로운 政府投資機關 管理制度의 導入과 그 結果

1. 政府投資機關 管理基本法の 도입배경

1) 公企業의 役割과 國民經濟의 重要性

政府投資機關 관리기본법의 導入背景을 살펴보기 전에 우리나라 公企業의 役割과 國民經濟의 重要性을 살펴봄으로써 政府投資機關 管理政策이 지니는 比重과 重要性을 간접적으로 알 수 있다. 다음의 <表Ⅱ-1>, <表Ⅱ-2>에서 처럼 우리가 흔히 公企業이라 할 때에는 政府投資機關을 지칭하는 경우가 많듯이, 政府投資機關이 公企業에서 차지하는 비중을 시사하고 있다.

(1) 公企業의 役割

公企業에 관해서는 여러가지로 定義를 내릴 수 있는데, 行政學分野에서는 “국가 또는 地方自治團體가 직접 公共福利를 위하여 收益의으로 經營하는 企業”⁹⁾ 또는 Jones 처럼 “公共團體가 所有하거나 支配하며, 그 生産物이 販賣되는 生産主體”¹⁰⁾라고 定義를 내리

8) 송대희·이홍재, “우리나라 政府投資機關 理事會制度의 문제점과 改善方向,” 한국개발연구, 한국개발연구원, 제 11권 3호 (1989. 가을), p. 88.

9) 안용식, 현대공기업론, (서울; 박영사, 1984), p. 52.

10) Leory P. Jones, Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case, (Seoul: KD1, 1975), p. 23.

듯이 각자의 公企業觀에 따라서 달라질 수 있다. 그러나 여기에서는 公企業을 “國家 또는 地方自治團體가 遂行하는 事業中 企業的인 性格을 지닌 것”¹¹⁾이라고 定義하기로 한다.

〈表Ⅱ-1〉 公企業의 分類

(單位: 名, 億원)

	企業體數	資本金(1987末)			1988 豫算 規 模	1989 定員
		政府	民間	計		
政 業 企 業	3				16,628	72,260
政府投資機關	26	92,395	2,669	95,044	192,700	160,441
政府出資機關	6	3,397	10,359	13,756	55,092	31,079
政府投資機關의 出資會社	67	10,743	11,652	22,395	116,095	75,224
純 計*	100	106,515	20,417	126,932	327,548	316,688

* 重複되는 機關은 除外됨.

資料: 經濟企劃院, 公企業白書, 1988.

한편, 公企業은 다양한 분류방법에 따라 여러가지로 分類할 수 있다. 公企業을 形態에 따라 ① 政府部處의 形態를 지닌 公企業, ② 株式會社의 形態를 지닌 公企業, ③ 公社로 나눌 수 있고 그 設立動機에 따라서 분류할 수도 있다. 이는 나라마다 조금씩 다르나 우리의 경우는 ① 歷史的 遺産, ② 經濟發展의 促進, ③ 獨占의 事業의 수행, ④ 公共需要의 충족, ⑤ 財政的 需要의 충족을 위하여 設立된 公企業으로 나누어 볼 수 있다.¹²⁾

이 밖에도 公企業을 출자자, 事業의 種類, 主務部處에 따라, 우리나라의 경우에는 그 設立의 時代區分에 따라 여러가지로 分類할 수 있겠으나 여기에서 가장 유용한 分類는 〈表Ⅱ-1〉과 같이 政府의 干여정도와 그 適用法規 등을 기준으로 한 分類라고 하겠다.

公企業의 設立動機에서 처럼 一般的으로 政府가 企業活動에 介入하는 주된 動機는 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 기본적 동기로서 自然的 獨占의 경우이고, 둘째는 經濟開發 促進動機로 개발도상국의 共通的 現象인 企業能力不足, 不完全한 資本市場, 情報의 不足 등에 따른 시장불완전성에 연유하는 문제점을 妥結하기 위한 것이며, 셋째는 政府의 經濟力 確保, 統制必要 혹은 稅入 동기에 의한 것이다.¹³⁾

그런데 우리의 경우를 중심으로 살펴본다면, 韓國公企業은 高度成長期에 있어서 成長先導 部門으로서의 役割을 수행해 왔다. 또한 韓國의 公企業은 經濟成長에 장해가 되는 市場不

11) 유훈, 公企業論 (서울; 법문사, 1985), p. 20.

12) 유훈, 전개서, pp. 32-33.

13) Leory P. Jones, Op.Cit., pp.146-149.

〈表Ⅱ-2〉 政府投資機關의 現況

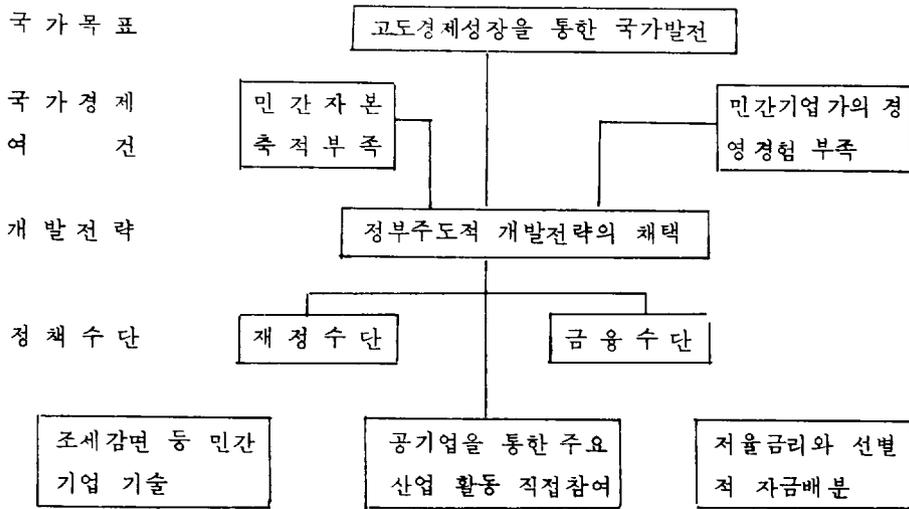
(1988년 9월 30일 現在)

所管	企 業 體 名	設 立 年 月 日	納入資本金(원)	政府出 資比率 (%)
財 務 部	1. 韓 國 產 業 銀 行	54. 4. 1	809,417,128,927	100.0
	2. 中 小 企 業 銀 行	61. 8. 1	197,059,706,500	99.9
	3. 國 民 銀 行	63. 2. 1	96,001,015,000	72.6
	4. 韓 國 住 宅 銀 行	67. 7.10	59,000,000,000	97.0
	5. 韓 國 造 幣 公 社	50.10. 1	6,623,370,000	100.0
	6. 韓 國 담 배 人 蔘 公 社	87. 4. 1	1,177,490,450,378	100.0
動 資 部	7. 韓 國 電 力 公 社	81.12.31	3,041,673,189,000	100.0
	8. 大 韓 石 炭 公 社	50.11. 1	113,980,132,480	95.4
	9. 大 韓 鑛 業 振 興 公 社	67. 5.30	97,300,200,000	97.2
	10. 韓 國 石 油 開 發 公 社	79 .3 .3	42,100,000,000	53.0
	11. 韓 國 가 스 公 社	83. 8.18	79,140,550,000	61.7
建 設 部	12. 大 韓 住 宅 公 社	62. 7. 1	367,987,947,175	90.2
	13. 韓 國 道 路 公 社	69. 2.15	547,860,700,000	97.7
	14. 韓 國 水 資 源 公 社	74. 2. 1	520,050,283,699	97.3
	15. 韓 國 土 地 開 發 公 社	79 .3.27	253,942,974,580	92.4
農 林 水 產	16. 農 水 產 物 流 通 公 社	67.12. 1	15,000,000,000	100.0
	17. 農 業 振 興 公 社	70. 2 .7	14,457,168,438	100.0
商 工	18. 大 韓 貿 易 振 興 公 社	62. 6.21	498,175,037	100.0
	19. 韓 國 綜 合 化 學 工 業 株 式 會 社	73. 4. 1	87,841,235,000	5.0
勞 動	20. 韓 國 海 外 開 發 公 社	76. 4.20	896,019,564	100.0
	21. 勤 勞 福 祉 公 社	77. 6. 2	77,351,104,374	100.0
文 教	22. 國 定 教 科 書 株 式 會 社	52. 7.15	8,189,360,000	50.0
交 通	23. 韓 國 觀 光 公 社	62. 6.26	30,938,560,000	54.0
遞 信	24. 韓 國 電 氣 通 信 公 社	81.12.10	1,978,376,852,309	100.0

주) 韓國放送公社는 1987年 12月 政府投資機關에서 除外되었음.

資料: 유훈, 공기업론, p.322.

完全要素의 제거를 위해 적극적 介入 「메카니즘」을 活用하려는 實用主義的인 政策意志의 결과로 채택된 政策手段이었다.¹⁴⁾ 이러한 經濟開發戰略으로서의 公企業의 役割을 그림으로 보이면 <圖 II - 1 >과 같다.¹⁵⁾



<圖 II - 1 > 1960 70년대 경제개발전략으로서의 공기업

그러나 「政府失敗의 時代」¹⁶⁾라고 하는 1970年代를 보내고 90年代를 맞는 지금의 韓國經濟는 그 규모나 構造面에서 1960年代의 初와는 비교될 수 없고 政府가 해결해야 할 問題의 性格도 많이 달라지고 있다. 다시 말해서 “오늘날 政府는 무엇을 할 수 있는가?” 라는 물음의 제기에서 보듯이 政府의 限界를 인식하기에 이른 것이다. 따라서 앞으로는 政府의 機能과 限界가 중심적인 문제로 등장하고 있다.¹⁷⁾

더구나 최근 汎世界的인 추세라고 할 수 있는 規制緩和와 民營化¹⁸⁾의 경향에 비추어 본

14) 司空臺, L.P.Jones 共著, 經濟開發과 政府 및 企業家의 役割, 한국개발연구원, 1981. p.200.

15) 송대희, 「韓國 公企業의 國民經濟의 役割」, 監査(季刊), 1985. 9. p.38.

16) 박세훈, 「민영화하니 잘 되더라」, 1987. 6, p.429.

17) P. F. DRUCKER, 김용국역, 새로운 현실, 시사영어사, 1989. pp.73-92.

18) 최근 민영화는 세계적 추세에 있다. 지난 1989년 7.24부터 5일간 모로코 마라케쉬市에서 국제행정과학학회 제 21차 국제학술회의가 개최됐다. 이번 회의의 대주제는 「公共行政의 접근의 용이성과 민감성」이었는데 이는 7개 연구위원회로 구성되었다. 그중 제 5위원회는 「公企業 대 민營化: 어떻게 더 나은 봉사를 제공할 수 있을까?」의 부논제를 4개 분야로 나누어 논의했다. 즉 1) 민영화, 정의, 2) 민영화를 위한 이유는 어느 것인가?, 3) 민영화의 효과, 4) 민영화의 한계와 공공행정 새로운 역할에 대한 연구를 논제로 19편의 논문이 발표되었다. 金千峯, 「국제행정과학학회 제 21차 국제학술회의 參觀記」, 한국행정학회, 한국행정학회, 1989.12 (23~2회), pp. 945-946. 그리고 강신일, 「公企業의 민營化에 관한 研究」, 한국개발연구원 (1988.4.)에서는 민영화의 의의, 方法論, 그리고 각국의 事例를 살피면서 정책방안을 제시하고 있다.

다면, 우리나라에서의 公企業은 새로운 局面을 맞고 있다 하겠다.

(2) 公企業의 國民經濟的 重要性

우리나라의 公企業은 前述한 바와 같이 1986年末 현재 政府企業 4개, 地方公企業 116개, 政府投資機關 26개, 政府投資機關의 出資會社 68개, 政府出資機關 6개로 모두 221개에 이르고 있으며 총고용인원은 326千名, 매출액은 21兆원, 資產은 104兆원에 달한다. 企業體의 수로는 地方公企業이 약 50%를 占하고 있다. 이러한 公企業의 國民經濟的 比重은 附加價值, 固定資本形成, 産業關聯效果, 고용, 技術開發, 外債의 측면에서 나타나듯이 상당히 중요한 위치에 있다 할 것이다.¹⁹⁾

2) 새로운 政府投資機關 管理制度의 도입배경

政府投資機關이라고 하면 慢性 赤字, 退役高官들의 養老院, 無責任 및 不實經營의 상징으

<表Ⅱ-2> 民營化된 企業의 經營成長 推移

	赤字與否 ¹⁾	平均資本收益率	1人當 賣出額
大韓通運	黑字 增加 ²⁾	增加	增加
大韓海運公社	赤字 赤字 ³⁾	減少	增加
造船公社	赤字 赤字	減少	減少
仁川重工業	黑字 增加	增加	增加
大韓航空	黑字 定着 ⁴⁾	增加	增加
韓國鑛業製鍊	黑字 增加	增加	增加
大韓鹽業	赤字 赤字 ⁵⁾	減少	減少
商業銀行	黑字 增加	增加	增加
大韓再保險	黑字 增加	增加	增加
浚漢公社	黑字 增加	增加	增加
韓一銀行	黑字 減少	增加	增加
第一銀行	黑字 增加	增加	增加
서울信託銀行	黑字 定着	增加	增加
朝興銀行	黑字 增加	增加	增加
油工	黑字 定着	增加	增加

註: 1) 經常利益 기준

- 2) 大韓通運은 民營化 당시 黑字 (4億2千萬원) 이었으며 계속 黑字增加趨勢임.
- 3) 大韓海運公社는 民營化 당시 赤字 (6千萬원) 에서 계속 赤字趨勢를 보임.
- 4) 大韓航空은 民營化 당시 赤字 (1億6千萬원) 에서 72년 이후 黑字趨勢로 전환됨.
- 5) 大韓鹽業은 民營化 당시 黑字 (6千萬원) 에서 70년대 후반까지 黑字를 유지하였으나 이후 赤字趨勢임.

資料: 강신일, 公企業 民營化에 관한 연구, (서울: KDI), p. 34.

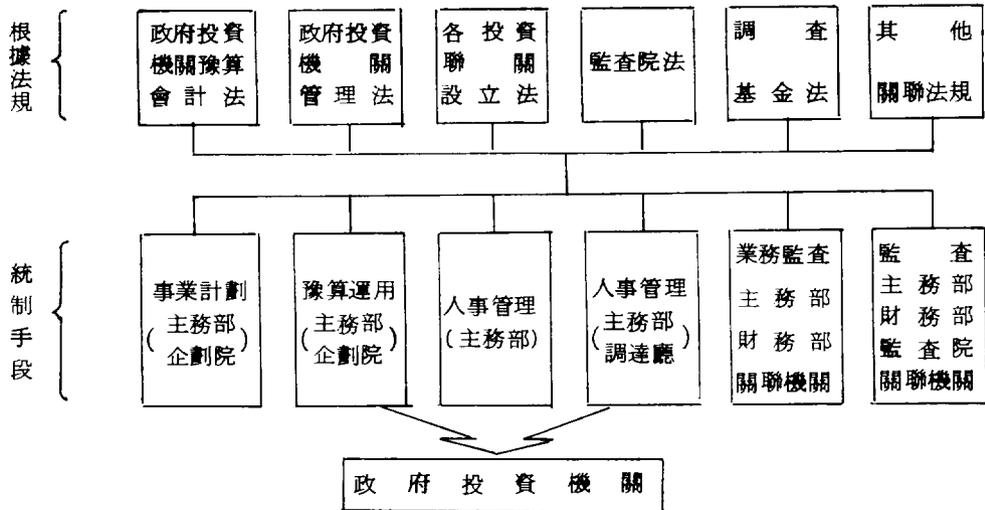
19) 이에 대한 자세한 논의는 다음을 참조, 송대희, 전계논문, 監査, 1985.9.; 유훈, "우리나라 公企業의 실태, 監査, 1987.9.; 경제기획원, 公企業白書, 1988. pp.81-87.

로 떠오르듯이, 그간의 경영상 여러 問題點이 나타났음은 주지의 事實이다. 그리고 이러한 政府投資機關 경영의 問題點을 나타내어 주는 좋은 反例는 民營化된 公企業의 成績表이다.

1968 년의 大韓通運을 필두로 民營化된 公기업들의 赤字與否, 평균자본수익률, 1인당 매출액 등은 <表Ⅱ-2>에서처럼 매우 좋아지고 있으며 비록 그것이 民營化 이후에도 獨占의 地位는 온존하는 반면, 公共性에 의거하는 諸 統制의 감소가 있었다는 이유에 기인하는 측면이 있다 하여도, 이는 政府投資機關을 비롯한 여러 公企業들은 經營上 많은 改善의 여지가 있음을 보여주는 것이다.

(1) 政府投資機關 管理體系의 問題點

종래의 政府投資機關은 政府投資機關관리법과 政府投資機關豫算會計法, 그리고 個別法²⁰⁾에 의하여 政府의 다양한 統制를 받도록 되어 있었다. 政府投資機關 경영의 각 部分에 걸쳐 광범위하게 이루어진 管理體系를 정리하여 보면 <그림Ⅱ-2>와 같다.²¹⁾



資料: 김익수, “政府投資機關管理制度的 改善”, 1984.

<圖Ⅱ-2> 從來的 政府投資機關의 管理體系

이러한 종래의 管理制度에 따른 문제점을 綜合하여 보면 먼저, 政府의 管理能力의 限界를 들 수 있다. 즉 投資機關의 經營규모가 巨大化되고 전문화되는 상황에서 非專門家인 少數의 公務員으로는 投資機關의 經營內容을 파악하고 탄력적으로 처분하는 것이 사실상 어렵다. 더욱이 人事管理上 담당公務員이 수시로 交替되는 실정에서는 더욱 그러하다.

20) 정부투자기관 國定數科書株式會社만이 유일하게 設立根據法을 가지고 있지 않다.

21) 김익수, “정부투자기관 管理制度의 改善”, 국가예산과 정책목표, (서울: 한국개발연구원), 1984. p.405.

〈表Ⅱ-3〉 政府投資機關任員의 외부기용율 (1983. 8. 現在)

機關名	區分	總任員數 (A)	外部起用 任員數(B)	外部起用率 (B/A, %)
1. 韓國 產業 銀行		10	2	20.0
2. 中 小 企 業 銀 行		8	1	12.5
3. 國 民 銀 行		8	1	12.5
4. 韓國 住宅 銀行		7	2	28.6
5. 韓國 證券 去來 所		8	4	50.0
6. 韓國 造幣 公社		8	5	62.5
7. 韓國 電力 公社		10	1	10.0
8. 大韓 石炭 公社		7	3	42.9
9. 大韓 鑛業 振興 公社		6	3	50.0
10. 韓國 石油 開發 公社		7	7	100.0
11. 韓國 綜合化學工業株式會社		6	3	50.0
12. 韓國 貿易 振興 公社		7	1	14.3
13. 韓國 道路 公社		6	4	66.7
14. 大韓 住宅 公社		9	6	66.7
15. 產業 基地 開發 公社		8	5	62.5
16. 韓國 土地 開發 公社		7	5	71.4
17. 農業 振興 公社		5	3	60.0
18. 農漁 村 開發 公社		7	6	85.7
19. 韓國 電氣 通信 公社		4	3	75.0
20. 韓國 觀光 公社		5	5	100.0
21. 韓國 放送 公社		8	4	50.0
22. 國定 教科書株式會社		5	4	80.0
23. 韓國 海外 開發 公社		4	4	100.0
24. 勤勞 福祉 公社		6	6	100.0
合 計		166	88	53.0

資料：송대희, “우리나라 政府投資機關 理事會制度의 內容과 改善 方向”

: 財務部, 「정부출자法人任員名單」, 1983.; 배국환, “정부투자기관의 경영자 율화와 경영실적, 평가제도에 관한 고찰, 서울대, 석사학위논문, pp.19~20에서 재 인용.

다음에는 經營上의 주요한 決定을 政府에서 내려 줌에 따라 經營陣은 적극적인 經營合理化의 추구보다는 政府施策에 順應하는 데만 치중하게 되고 따라서 경영성과에 대한 責任意識이 있을 수 없다는 점이다. 이런 경우엔 經營者는 長期指向的 經營노력에 기울이지 않고 短期的인 事故防止 등에 주력하는 경향을 보이게 된다.

셋째, 人事 및 組織管理面에서의 문제점이다. 우선 <表Ⅱ-3>에서 보는 바와 같이 經營管理層의 外部人事기용현상이 두드러지게 나타나고 있다. 대부분 당해기관의 경영내용이나 專門的 事項에 관한 知識과 經驗이 없는 外部人事가 任員으로 임명되고 이들이 바로 직접 企業의 重要經營活動에 參與하게 됨에 따라 경영能率을 低下시키고 内部職員의 士氣를 沮害하여 왔다. 또 經營組織도 政府의 統制를 받는 事項이므로 경직적으로 운용되어 私企業의 伸縮의 조직운영과 대비하여 볼 때 非效率的으로 운용되어 왔음을 否認할 수 없다.

넷째, 豫算運用이나 物資購買에 있어서 監査 등을 意識하여 運用의 合法化에 치중함으로써 企業의 伸縮性을 결여한 점을 들 수 있다.²²⁾ 投資機關의 경영이 專門化되고 신속화되고 있으나 이를 뒷받침하는 豫算運用이나 물자구매 등은 法이나 規定 등에 얽매어 경영여건의 變化에 效果的으로 대처하지 못하고 소극적 經營姿勢를 보여 왔다.

끝으로 政府의 統制가 各部處間에 중복되고 분산되어 이에 대비하는 것 자체가 投資機關業務의 非效率的 浪費要因이 되었다는 점이다.

2. 새로운 政府投資機關 管理制度의 內容

전술한 바와 같은 背景에서 도입된 새로운 政府投資機關 管理制度는 여러 관점에서 다양하게 소개할 수 있겠지만 여기에서는 理事會에 관한 內容과 그외의 政府投資機關의 自律運營을 보장하는 內容으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1) 自律運營의 保障

政府投資機關의 自律的 責任經營體制의 確立을 위하여 政府投資機關管理基本法은 그 제 3 조(自律的 運營의 보장)에서 “投資機關의 責任經營體制의 확립을 위하여 投資機關의 自律的 運營은 보장된다.”라고 宣言的으로 規定하고 自律的 運營을 위한 制度的 裝置로서 社長の 執行幹部 任免權(法 제 15 조), 投資機關自體豫算編成權(法 제 22 조), 社長の 物資 調達 및 施設工事契約締結權(法 제 27 조), 物品管理의 自律化(法 제 28 조), 外部監査의 縮小(法 제 29 조) 등을 세부적으로 規定하고 있다.²³⁾ 또한 基本法에서는 政府投資機關에

22) 종래의 政府投資機關은 豫算을 8월 31일까지 主務部長官에게 제출하므로 大統領의 裁可를 받기까지 4개월을 기다려야 하는 弊단이 있었던 것이다. 經濟企劃院, 새로운 政府投資機關 管理秩序의 定着, 1984, pp.29-39; 김익수, 전계논문, 국가예산과 정책목표, (서울: 한국개발연구원), 1984, pp.405 ~ 407.

23) 經濟企劃院, 새로운 政府投資機關 管理秩序의 정착, 1984, pp.75 ~ 76.

對하여 經營에 대한 自律權을 대폭 委任하는 反面에 自律經營에 따른 責任을 강조하기 위해 每年 投資機關의 社長은 經營實績報告書를 作成하여 經濟企劃院에 제출하고 경제기획원은 이를 토대로 關係專門家로 구성된 經營評價團이 經營실적을 評價토록 하고 그 결과를 經營評價委員會의 議決을 거쳐 大統領에게 報告하도록 되어 있다.²⁴⁾

經營評價委員會는 經營目標의 조정, 經營實績評價, 豫算編成共通指針의 作成 등 政府投資機關 管理에 관한 主要事項을 審議·議決한다. 委員會는 정부투자기관의 업무를 主管하는 部處의 長官 및 大統領이 위촉하는 5인 以內의 民間人으로 構成되며 經濟企劃院長官이 委員長이 된다.²⁵⁾

그리고 이러한 評價結果에 따라 상여금을 差等支給하고 是正을 요하는 事項이 있을 경우에는 是正을 요구하거나 任員의 解任을 요구할 수 있도록 함으로써 評價에 따른 事後 責任이 증진에 比해 훨씬 強化되었다.

2) 理事會에 대한 內容

(1) 理事會의 運營과 機能

管理基本法에 의하여 主務部 등의 統制가 緩和되고 理事會의 결정이 최종결정이 되는 경우가 많아졌으므로 理事會 기능의 범위는 과거보다 重要性이 높아지게 되었다.

管理基本法 제9조 제1항은 理事會의 機能을 11가지로 規定하고 있는데, 이러한 理事會의 機能은 政府에 의한 統制的 觀點에서 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 管理基本法에 의하여 關係政府部處나 經營평가위원회 등의 調整·統制를 받도록 되어 있는 사항이며, 둘째는 管理基本法에 의하여 關係部處의 統制에서 벗어나게 된 사항이다. 셋째는 投資機關의 設置法에 의하여 主務部 등의 統制를 받도록 되어 있으나 앞으로 설치법의 改正에 따라서 主務部 등의 統制를 받지 않게 될는지 모르는 사항이다. 첫째 범주에 속하는 것은 理事會의 機能中 經營目標, 決算, 定款의 變更 등이고, 둘째 범주에 속하는 것은 豫算, 豫備費의 使用 및 豫算의 移越, 운영계획 등이며, 셋째 범주에 속하는 것은 基本財産의 取得 및 處分, 長期借入金의 借入 및 社債의 발행과 그 상환계획, 잉여금의 처분, 다른 企業體에 대한 出資 등이다. 앞으로 있을 投資機關의 設置法改正作業時 셋째 범주의 문제들은 논란의 대상이 될 수 있다.²⁶⁾

(2) 理事長

政府投資機關 管理基本法의 가장 큰 特徵은 바로 정부투자기관의 最高經營層에 있어서 政策決定機關인 理事會를 執行부와 獨立시키고 있다는 데 있다. 따라서 理事會는 投資機關

24) 경제기획원, 상계서, p.55.

25) 김익수, 전개논문, p.425.

26) 송대희, 오석홍, 유훈, 政府投資機關 經營組織 改編方向, (서울: 한국개발연구원), 1984. 6. pp.59-61.

의 모든 중요한 사항에 관한 議決을 전담하도록 하고 있으며 理事會의 결정이 最終決定이 되는 범위를 확대해 나가고 있다.

理事長은 常任理事인 社長과 政府部處의 關係公務員 등을 포함하는 非常任理事로 구성되는 理事會를 召集하고 그 會議의 議長이 된다. 舊制度下에선 社長이 理事長을 겸하였지만, 관리기본법은 兩者의 分離를 강조하여 그 責任과 權限의 명확한 區分이 필요하다 하였다.

그러나 政策決定과 執行의 限界가 항상 분명한 것은 아니어서 理事長과 社長간에 役割上 갈등이 생길 소지가 있다.²⁷⁾ 이러한 이유로 管理基本法은 理事長이 常任이 될 수 있다고 하였으나 政府投資機關管理基本法 시행령에서는 理事長을 非常任으로 할 것을 못박고 있다.²⁸⁾

(3) 非常任理事²⁹⁾

政府投資機關管理基本法 시행령 제 12 조는 理事는 非常任으로 하며, 理事의 정수 및 當然職理事와 民間理事로 나누어 규정하고 있다. 따라서 政府의 施策反映을 위하여 主務部의 室·局長과 委員會가 投資機關의 經營現況을 파악하고 投資機關 經營管理에 관한 基本改善方向을 提示할 수 있도록 委員會의 幹事를 두고 또한 政府投資機關의 理事長, 社長, 당연직理事를 除外한 理事는 理事會 議決機能의 專門化를 위하여 研究機關의 長, 公企業 經營分野에 學識과 經驗이 풍부한 者와 消費者 保護 및 企業經營 公開를 위하여 消費者 團體 등의 任員중에서 選任하고 있다.³⁰⁾

3) 要 約

以上과 같은 새로운 政府投資機關 管理制度의 특징을 간단히 壓縮하여 말한다면, ① 投資機關의 自律的 運營을 보장한 다음 經營實績을 평가하여 그 結果에 따라 責任을 묻는 것을 핵심으로 하는 責任經營制의 導入, ② 組織, 人事, 業務, 財政에 관한 主務長官의 統制緩和, ③ 投資機關에 대한 基本적 事項을 經營評價委員會가 決定·評價하는 中央統制의 세 가지가 들 수 있겠다. 또한 政府投資機關에 대한 새로운 관리정책을 政府投資機關豫算會 計法이 제정되기까지의 제 1기 (1948 ~ 1962.8), 그 이후 政府投資機關 관리기본법이 제정되기까지의 제 2기 (1962.8 ~ 1984.2)와 대비하여 정리하여 본다면 <表Ⅱ-4>와 같이 나타낼 수 있을 것이다.³¹⁾

27) “이사장은 비상임이기 때문에 그런 것과는 상관없다고 할지 모르나 이사장이 평이사인 社長보다 멀어진다고 보기 어려운데 실정이다. 특히 각료출신 이사장의 경우 전에 서열로 보면 사장이 저 아래 새까만 처지인데 과연 理事長보다 우위에서 일한다고 보기 어려운 예가 많이 보인다.” 민병문, “공기업 이사장제”, 신동아, 1984.7. p.219.

28) 政府投資機關 管理基本法 시행령, 제 11 조.

29) 政府投資機關 管理基本法 시행령, 제 12 조.

30) 경제기획원, 새로운 政府投資機關 관리질서의 정착, pp.107-109.

31) 유훈, 公企業論, [제 3정판], 1985. p.88.; 김란도, “政府投資機關 理事會에 관한 研究”, 석사논문, (서울대학교 행정대학원), 1989. p.37.

〈表Ⅱ-4〉 새로운 政府投資機關 管理制度 (要約)

	제 1 기 (1948 ~ 1962.8)	제 2 기 (1962.8 ~ 1984.2)	제 3 기 (1984.2 ~)
關係 法律	各 投資機關의 設立 法	各 投資機關의 設立 法, 政府投資機關 豫算 會計法, 政府投資機關 管理法 (1973)	各 投資機關의 設立 法, 政府投資機關 管理基本法
投資機關에 대한 統制	主務部 長官에게 一任	主務部の 統制뿐만 아니라 中央統制 強함	主務部の 統制와 中央統制 緩和
任員의 名稱, 任期, 任命方法	多 樣	劃一化 (1973)	劃一化
任員의 種類	多 樣	社 長 副社長 理 事 監 事	理事長 (非常任) 社長 理事 (非常任) 監事
從事者의 分類	任員과 職員	任員과 職員	任員, 執行幹部 職制
經 營 評 價	制度 自體가 없음	制度는 있으나 活用되 지 않음	充分히 活用
議決機關과 執行 機關	一元化	一元化	二元化
執行幹部의 任用	外部任用 可能	外部任用 可能	外部任用 禁止
豫算의 審議, 確定	主務部 承認	主務部 → 企劃院 → 國務會議 → 大統領	理事會의 議決만으로 確定
物品購買 工事 契約	投資機關에 일임	調達廳이 管理	投資機關에 일임
外部監査	主務부와 監査院	多元化	原則的으로 監査院

자료: 유훈, 공기업론, p.88 에 추가.

Ⅲ. 우리나라 政府投資機關 理事會制度의 特徵과 法的 性格

1. 公企業理事會制度의 一般의 類型

1) 單獨制와 合議制

政府投資機關의 經營기능이 單一人에게 귀속하느냐 않느냐에 따라서 單獨制와 合議制로 나눌 수 있다. 單獨制의 경우에도 ① 政府에 의하여 任命되는 社長이 모든 經營活動을 管理하며 단독으로 責任을 지는 형태, ② 社長 補佐機關으로서 副社長(또는 副總裁)을 포함하는 소수의 집행幹部를 두는 것인데 이 경우에도 經營責任은 社長에게 統一되며 보좌기관에 分割되지 않는 형태, ③ 社長 보좌기관으로서 副社長을 포함하는 집행간부가 있을 뿐만 아니라 諮問機關도 있는 형태, ④ 監理委員會 또는 운영위원회의 지도하에 社長이 주된 經營책임자로서 經營을 담당하는 형태로 나누어서 생각할 수 있다. 合議制는 政府投資機關의 最高意思決定機關으로서 理事會 또는 管理委員會를 지니는 것으로서 각 理事 또는 委員은 平等的 權限과 責任을 지며, 모든 政策決定은 多數決에 의하는 것이다.³²⁾

2) 單一機關制와 二重機關制

政府投資機關이 한 개의 合議制機關을 두느냐 두 개의 合議制機關을 두느냐에 따라서 單一機關制(Single-board system)와 政策決定機關과 執行擔當機關을 분리시키는 二重機關制(Two-board system)로 나눌 수 있다. 이러한 二重機關制의 문제점으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 가장 중요한 문제점은 두 機關간의 限界가 애매하다는 것이다. 政策決定과 執行의 限界란 간단한 문제가 아니다.³³⁾

3) 任命制와 職能代表制

理事會의 構成員을 政府가 任命하느냐 職能代表로 充當하느냐에 따라서 任命制와 職能대표제로 나눌 수 있는데³⁴⁾ 대부분의 국가에서 前者의 예를 따르고 있으며, 후자의 경우는 프랑스의 公企業에서 그 代表的인 예를 볼 수 있다. 이러한 職能대표제의 주장에도 불

32) 유훈, 公企業論, 1984. pp.347-350.

33) 정책결정자와 執行者의 관계는 주로 의사결정권에서 문제가 된다. 어느 쪽이 實質的 決定權을 갖느냐에 따라 執行과정에서 여러가지 차이를 가져오게 된다. 그리고 Nakamura와 Smallwood는 政策決定者와 政策執行者와의 관계를 중심으로 政策執行을 다섯 가지 유형으로 나누어 설명하고 있는데 이는 理事會와 社長간의 관계를 고려하는 데 참고가 될 수 있겠다. 그리고 理事會와 집행기관간의 갈등이 심화되는 것을 방지하기 위하여 우리나라에서는 두 가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 정정길, 정책학 원론, (서울; 대명출판사), 1989. pp.474-480.; 유훈, 상계서, pp.351-352.

34) 유훈, 전계서, pp.352-354.

구하고 여기에는 많은 문제점들이 내포되어 있다 하겠다.

4) 機能委員會型과 政策委員會型

公企業理事會制度의 일반적인 유형은 管理委員會나 理事會構成員들이 部長 등과 같이 특정 부서의 長을 겸하여 固有業務를 일상적으로 집행하고 있는가, 執行의 責任이 어디로 귀속되는가의 여부에 따라 機能型理事會 (functional board type) 와 政策型理事會 (policy board type) 로 구분해 볼 수 있다.³⁵⁾

機能型理事會는 理事들이 部長 등과 같이 特定부서의 長을 겸하고 있으며, 理事會에 참석하여 議決을 하면서 동시에 擔當業務를 執行하고, 집행의 責任은 理事會構成員들이 분담하는 형태로 운영된다. 機能型理事會는 다시 이사회 의 구성원이 전원 常任으로 운영되는 형태 (A) 와 일부는 非常任으로 구성되어 있는 형태 (B) 의 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

이 같은 機能型理事會 (A) 는 美國의 「세인트로렌스」水路開發公社, 英國의 石公 등 국영기업 및 日本의 舊專賣公社 등에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 機能型理事會 (B) 는 우리나라의 정부투자기관의 일부 子會社의 理事會運營에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

機能型理事會의 장점으로서 첫째, 理事는 정책결정자로서 자기 擔當領域을 확실히 알고 있기 때문에 現實의 政策決定을 할 수 있고, 둘째 管理責任者로서 理事는 각자 담당분야에 숙지하고 企業의 全體目標에 비추어 經營執行을 할 수 있으며, 셋째 관리책임의 中央集權化와 그 弊害를 방지할 수 있다는 점이다. 그러나 단점으로서 첫째, 각각 상이한 管理責任領域의 조정이 곤란하며, 둘째 일상의 관리에 많은 시간을 빼앗기게 되어 政策決定機關으로서의 理事會의 기능이 약체화될 가능성이 높은 점이다.

政策型理事會는 理事들이 특정부서의 長을 겸하지 않으며 執行에는 관여하지 않고 理事會의 의결만 전담하는 형태로 운영된다. 이는 이사회 의 構成員이 일부는 常任으로 구성되어 있는 형태 (A) 와 전원 非常任으로 운영되는 형태 (B) 의 두 가지로 다시 나뉘어 볼 수 있다.

이 같은 政策型 (A) 은 美國의 TVA, CCC, 프랑스의 國營企業 및 日本의 舊NTT 등에서 그 사례를 찾아볼 수 있다. 한편 政策型 (B) 에 속하는 것으로는 대만의 電力公社 등 국영기업과 현재 우리나라의 政府投資機關 등을 들 수 있다.

政策型理事會의 경우는 理事會의 본래기능에 충실할 수 있고, 執行부서와의 업무중복의 우려가 없다는 장점을 가지고 있으나, 실제업무집행상 나타나는 세부적인 現象이나 經營現實을 제대로 반영하여 政策決定을 하기 어려운 短點도 지니고 있다. 이러한 類型을 도표화하면 <表Ⅲ-1> 과 같다.

35) 송대희, 이홍재, "우리나라 政府投資機關 理事會制度의 문제점과 개선방향", 한국개발연구, (서울: KDI), 1989. 가을, pp.88-89.

이런 관점에서 우리나라의 政府投資機關 理事會制度는 종래에는 機能型으로 분류될 수 있었으나, 정부투자기관管理基本法の 제정후 政策型에 가깝게 운영된다고 볼 수 있으며 그 중에서도 구체적으로 政策型(B)에 속한다고 볼 수 있다.

〈表Ⅲ-1〉 理事會制度의 類型

類 型	常 任 與 否	執 行 參 與 與 否	權 限 及 責 任	事 例
機 能 型	A	全員常任	意思決定과 동시에 主要業務 執行에 參與	<ul style="list-style-type: none"> • 美國의 「세인트로렌스」 水路開發公社 • 英國의 石公 등 國營企業 • 日本의 舊專賣公社
	B	대부분 常任, 一部는 非常任	非常任은 執行에 不關與	<ul style="list-style-type: none"> • 우리나라 政府投資機關의 一部 子會社
政 策 型	A	대부분 非常任, 일부는 常任	意思決定만 전담	<ul style="list-style-type: none"> • 美國의 TVA, CCC • 프랑스의 國營企業 • 日本의 舊 NTT
	B	全員 非常任	意思決定은 主要事項에 국한	<ul style="list-style-type: none"> • 臺灣 電力公社 등 國營企業 • 현재 우리나라 政府投資機關

資料 : 송대희, 이홍재, 전계논문, P.89.

2. 우리나라 政府投資機關 理事會制度의 특징

1) 政策型 理事會

우리나라 政府投資機關 理事會制度의 첫번째 특징은 政策型理事會制度라 말할 수 있다.³⁶⁾ 管理基本法 제 13 조 3 항에서는 “理事는 理事會에 부의된 안건을 심의하고 表결에

36) 유훈, 공기업론, p.355.

參與한다.”고 규정하고 있는바, 理事의 임무는 원칙적으로 의안을 심의하고 표결에 참여하는 데 국한된다.

또한 同施行令 제 11 조는 “投資機關의 社長과 국가공무원법 제 2 조 및 지방공무원법 제 2 조에 규정된 공무원은 이(이사장)에 겸임될 수 없다.”고 규정함으로써 理事長과 社長은 엄격히 분리되도록 규정하고 있다. 또한 管理基本法 제 13 조 2 항은 “社長은 投資機關을 代表하고, 投資機關의 업무를 총괄하며, 經營成果에 대하여 責任을 진다.”고 규정함으로써 政策型理事會의 특성이 우리나라 投資機關理事會制度에 반영되고 있음을 보여주고 있다.

2) 非常任 運營

또 하나의 특징은 理事를 非常任으로 한다는 것이다. 管理基本法 제 11 조 2 항에서는 “理事長을 포함한 理事는 大統領令이 정하는 바에 의하여 常任 또는 非常任으로 한다”고 규정하고 있다. 그러나 同施行令³⁷⁾에서는 理事長과 理事 모두를 非常任으로 규정하고 있다. 이는 理事의 機能을 政策型으로 국한시키고 權限을 축소하여 經營에 대한 관여를 배제시킴으로써 理事會를 소극적으로 운영하고자 하는 政策意志로 풀이될 수 있을 것이다. 다시 말해서 内部人事로 구성된 最高經營層에게 경영의 實權을 부여하여 責任經營을 구현하겠다는 것이 政府의 의도였던 것으로 알려지고 있다.³⁸⁾

이 같은 理事의 非常任化는 나름대로의 運營上 장단점이 있다. 理事를 非常任으로 할 경우에는 經驗과 識見을 지닌 外部人事의 활용이 가능하며 執行部の 自律性提高에 도움이 된다는 장점이 있다. 반면 責任意識의 결여와 시간의 제약으로 投資機關의 문제를 연구할 여유가 부족하다는 단점도 있다. 한편, 理事를 常任으로 할 경우에는 理事會의 機能을 強化한다는 장점이 있는 반면, 일상업무가 없으므로 執行에 관여할 우려가 있으며 豫算이 과다 소요된다는 단점도 있다.³⁹⁾

이 같이 理事會를 政策型非常任의 형태로 운영함에 따라 이의 效率化를 위한 몇 가지 관련된 부수적 조치가 뒤따르게 된다.⁴⁰⁾

첫째, 非常任이므로 理事들의 他職業 겸직을 금하지 않고 둘째, 비상임인 이사의 業務과 協助를 위해 관련 정보를 제공해주며 이와 관련해 간담회를 갖는다. 셋째로, 非常任이므로 별도의 보수는 지급하지 않고 會議參席 手當과 情報分析 手當만을 실비로 지급한다.

37) 政府投資機關管理基本法 施行令, 제 11 조, “이사장은 비상임으로 한다”, 제 12 조 1 항 “이사는 비상임으로 한다”고 규정.

38) 경제기획원, 새로운 정부투자기관 관리질서의 정착, 1984. p.53.

39) 김익수, 전계논문, p.413.

40) 송대희, 이흥재, 전계논문, p.92.

3) 多元的 構成

政府投資機關 理事會는 理事長 및 社長을 포함하여 總10人 이내의 非常任理事로 구성된다.⁴¹⁾

理事長의 경우는 基本法 제 11 조에 의해 主務部長官의 제청으로 大統領이 임명한다. 民間理事는 基本法施行令 제 12 조 3 항에 의거 당해 投資機關의 經營 및 技術개발과 관련되는 政府出損機關의 長, 公企業의 經營 및 기타 관련분야에 관한 學識과 經驗이 풍부한 자, 당해 投資機關의 經營과 관련되는 消費者 團體, 기타 관련단체의 任員中에서 理事長의 제청으로 主務部長官이 임명하도록 했다.

政府當然職 理事는 시행령 제 12 조 3 항에 의거 投資機關의 업무를 주관하는 院·部·處의 관계 室局長과 經營평가위원회의 幹事가 참여하도록 되어 있다. 그 밖에도 執行部를 대표하는 社長이 提案理事의 資格으로 理事會에 참석한다.

이같은 民間, 政府 및 會社代表인 社長 등의 多元的인 이사회구성은 各 構成員의 特性을 반영하려는 취지에서 이루어진 것이다. 민간이사의 경우는 理事會의 주요직무인 意決機能을 專門化하고 국민자계의 意見を 직접 反映할 수 있도록 하기 위한 것이다.⁴²⁾ 정부측 理事는 정부의 施策을 반영하고 經營評價委員會가 투자기관의 經營현황을 파악할 수 있도록 하는 데 있다. 또한 理事會가 獨立된 議決機關으로서의 기능을 발휘토록 하되 의결안건의 제안을 위해 社長을 理事會의 一員으로 참여케 하고 있다.

3. 法的 性格

우리나라 政府投資機關 理事會는 民間會社와는 달리 投資機關의 최고 意思決定權限을 가 지면서도 代表權은 갖지 않는다. 따라서 執行權이 없고 議決權만 갖는 理事의 法的 責任도 그만큼 한계가 있다고 본다.

1) 非常任理事의 權限

(1) 主要議案의 심의·의결권

理事는 投資機關의 主要의안을 審議議決할 權限을 갖는다. 理事會의 심의의결 事項은 基本法 제 9 조에서 규정한 11 개 사항을 말하는데 이는 어디까지나 包括的·例示的인 사항으로 해석된다.

審議議決은 基本法 제 10 조에 의하여 理事會構成員 과반수의 의결로 의결한다. 이 같은 理事會의 審議議決權은 투자기관의 運營方向에 관련된 指針的 내용을 다루는 政策決定 및 심의의결이라는 점, 執行부와는 독립된 기구로서의 理事會가 의결한다는 점에서 投資機關

41) 政府投資機關 管理基本法 제 9 조 2 항, 그리고 同施行令 제 12 조 2 항.

42) 경제기획원, 새로운 政府投資機關 管理秩序의 정착, 1984. pp.50-52.

의 최고의 意思決定的인 性格을 갖는다고 볼 수 있다.

(2) 代表權의 非保有

통상 最高意思決定權限을 갖는 자가 代表權을 갖는 것이 당연하나 政府投資機關의 경우는 理事會에 최고의사결정권을 부여하면서도 代表權은 理事長이 아닌 社長에게 귀속시키고 있다(기본법 제 13 조 2 항). 이 점은 새로운 基本法의 핵심적인 改善部分으로서 理事長을 非常任으로 규정한 취지로 미루어 본다면 常勤社長에게 代表權을 준 것은 새로운 정부투자기관관리제도를 社長 中心의 責任經營制度로 이해할 수 있을 것이다.

이러한 特徵은 法的 性格에 앞서 理事會議決權의 形式性和 소극성이란 맥락에서 이해할 수 있다 하겠다.

2) 非常任理事의 責任

(1) 責任의 一般의 性格

公企業經營과 관련된 責任은 道義的 責任(responsibility)과 法的인 責任(accountability)으로 구분할 수 있다. 道義的 責任은 公式的 役割이나 地位와는 상관없이 지는 包含的인 倫理 責任으로서 일반적인 비판의 대상이 되는 것을 말한다. 法的 責任이란 公式的 地位權限과 관련하여 발생하는 法的 추궁의 대상이 되는 책임으로서 일반적인 비판의 대상에 그치지 않고 刑事 및 民事的 處罰의 대상까지 되는 것을 말한다.

이렇게 볼 경우 理事의 道義的 責任⁴³⁾은 어떤 상황에서나 존재한다. 다만 여기서 주로 문제가 되는 점은 刑事·民事的 責任 및 處罰의 대상으로서의 法的 責任의 경우가 해당되겠다.

(2) 責任의 特性

非常任理事에게 責任이 있다면 어느 정도까지 추궁할 수 있는가. 責任의 일반적 性格, 유사기관의 경우를 비교하여 다음과 같이 投資機關理事의 責任을 요약할 수 있겠다.⁴⁴⁾

첫째, 우리나라의 政府投資機關 理事會制度는 政策型에 속한다. 따라서 理事가 서로 다른 각자 分野의 업무에 대하여 個人的인 責任을 지는 特定部屬의 담당責任이 없으므로, 일단은 理事 개인적으로 責任을 질 業務分野는 없다고 본다

둘째, 理事會는 議決機構로서의 法的 地位와 性格을 가지고 있어 관련 업무에 대한 심의의결이 일차적인 義務이다. 그런데, 심의의결의 대상이 되는 事案은 具體的 執行事案이라기보다는 包括的·추상적인 의안이므로 執行結果 나타난 구체적 사실에 대한 인과관계의

43) 責任性이란 용어는 論者에 따라 언제나 견해의 일치가 되는 것 같지는 않으나 대체로 다음과 같이 구별하고 있는 것 같다. ① 受任者·公僕으로서 직책과 관련된 광범한 道義的 責任을 의미하는 responsible, ② 辨明的·法的 責任으로 비교적 한정된 의미의 accountable, ③ 民意에워 반응, 應答의인 뜻으로 responsive. 따라서 많은 경우 responsible 이 ②·③ 모두를 內包하는 뜻으로 해석, 이용하고 있는 것을 볼 수 있다. 박동서, 韓國行政論(제 2권정판), (서울: 법문사), 1984, pp.512-513.

44) 송대희, 이홍재, 전계논문, p.94.

파악을 통한 責任의 內容이나 범위가 명확하지 않을 경우가 많다.⁴⁵⁾

셋째, 理事會의 의결이 원인이 되어 執行結果에 어떤 문제가 발생했을 경우 절차상의 하
자나 特別한 事由가 있는 것인 경우를 제외하고는 議決自體만에 關係해서 적어도 道義的
責任은 추궁할 수 있으나, 法的 責任은 추궁할 수 없는 것으로 간주된다. 특히 政府의 認
可나 調整을 받도록 된 사항에 대한 의결의 경우는 더욱더 責任의 성격이 약하다고 본다.

넷째, 理事는 經營諮問의 機能을 갖고 있는데 理事個人的 專門性에 입각한 자문이 法的 責任의
대상이 되었을 경우에 이의 추궁은 현실적으로 매우 곤란한 문제이다. 그러므로 諮問事項의 범위
내에서의 法的 責任은 없는 것으로 간주하고 있다.

Ⅳ. 우리나라 政府投資機關 理事會의 問題點과 改善方向

1. 問題點

1) 理事會의 機能과 運營

(1) 理事會의 機能

理事會의 審議議決事項은 基本法 제 9 조에서 규정한 11개 사항을 말한다. 즉, 經營目標·
豫算·資金計劃 및 運營計劃, 豫備費의 使用 및 豫算의 移越, 決算, 基本財産의 取得 및 處
分, 長期借入金의 借入 및 社債의 發行과 그 상환계획, 生産製品 및 用役의 판매價格, 잉
여금의 處分, 다른 企業體에 대한 出資, 定款의 變更, 內規의 制定 및 變更, 기타 理事會
가 특별히 필요하다고 인정하는 사항이 여기에 해당된다.

이처럼 11 가지 事項들은 지나치게 包括的인 性格을 갖고 있으며 또한 議決事項과 報告
事項의 區分이 명확하지 않아 政府投資機關에 따라서는 의결사항의 범위가 지나치게 세부
적인 면에까지 확대되는 경우가 있을 수 있다는 문제점이 있다.

왜냐하면, 豫備費의 使用 및 豫算의 移越같은 문제는 決算時에도 검토가 가능하고, 잉여
금의 처분·內規의 제정 및 변경은 投資機關의 일상執行業務와 밀접한 關係에 있으므로 理
事會에서 일일이 심의의결한다는 것은 基本法의 精神에도 상치되는 감이 있다. 그리고 生
産製品 및 用役의 價格決定 문제도 극히 專門的이고 어려운 것이어서 理事會에서 그것을
다루는 데는 한계가 있다. 다음의 <表Ⅳ-1>에서 보듯이, 이러한 價格決定은 公共料金
審査委員會, 經濟企劃院, 物價安定委員會, 財務部, 金融通貨委員會 등을 거치게 됨으로써 強

45) 政策執行은 政策 내용을 실현하는 活動이기 때문에 실현되어야 할 政策內容의 性質에 따라서
정책집행의 成功여부가 크게 좌우된다. 따라서 정책내용의 明確性과 一貫性을 가질 때 정책집행이
성공할 가능성은 커진다. 그러나 정책내용이 항상 明確한 것은 아니다. 그 이유로는 크게 네 가
지를 들 수 있는데, 이에 대한 자세한 논의는 정정길, 정책학원론(서울:대명출판사), 1989.
pp.530-534. 를 참조할 것.

〈表Ⅳ-1〉 公企業料金の 性格 및 決定節次

	料 金 名	料 金 的 性 格	料 金 決 定 節 次	根 據 規 定
韓國電力公社	電力料金	獨占, 公共料金	主務部 → 經濟企劃院 → 物價安定委員會 → 大統領	物價安定에 관한 法律
電氣通信公社	電信電話料金	上 同	上 同	上 同
大韓石炭公社	石炭價格	競爭, 最高價格	上 同	上 同
韓國가스公社	가스料金	獨占, 官認料金	主務部 → 經濟企劃院	石油事業法, 物價安定에 관한 法律
國定教科書株式會社	教科書價格	獨占, 官認料金	上 同	教科用圖書에 관한 規程(大統領令), 物價安定에 관한 法律
韓國綜合化學工業(子會社)	肥料價格	寡占, 官認料金	上 同	肥料管理法, 物價安定에 관한 法律
浦項綜合製鐵株式會社	鐵鋼製品價格	獨占, 政府監視價格(輸入自由化品目이나 事實上 輸入制限)	市場支配的 事業者로 價格濫用 禁止, 主務部 및 經濟企劃院의 需給 및 價格點檢 對象品目(價格變更報告義務)	獨占規制 및 公正去來에 관한 法律 物價安定에 관한 法律
金融機關	利子率	競爭, 官認料金	金通委에서 最高率 決定	韓國銀行法施行令 第 64 條, 第 65 條
土地開發公社	地 價	獨占, 官認料金	建設部 → 經濟企劃院	宅地開發 促進法 第 18 條 1 項

資料 : 강신일, 전제서, p.95.

力한 政府의 統制아래 있으므로 46) 理事會의 심의·의결은 큰 意味가 없다고 해도 과언은 아닐 것이다. 또한 기관별로 主務部의 承認이나 認可를 필요로 하는 事項들이 있는데, 이사회 구성

46) 公企業의 價格規制는 저렴한 公기업 製品價格을 통해 소비자를 보호하는 데 있고, 物價上昇억제를 위하여 民間企業 제품의 價格수준을 통제하려는 광범위한 노력의 일환으로 긍정적인 평가를 내릴 수 있으나 價格決定에 있어 原價, 적정이익 및 투자보수율과 같은 요인보다 政策的인 측면을 강조하게 되어 資源의 낭비를 초래하기도 한다; 강신일, 公企業의 民營化에 관한 研究 (서울: KDI), 1988.4. pp.95-96.

원에 主務部가 당연직 理事로 參與함에도 불구하고 理事會가 議決한 사항을 다시 主務部가 再檢討한다는 것은 基本法의 기본취지와 관련법규의 法體系上的 論理와 상반된다는 問題가 있을 수 있기 때문이다.

(2) 理事會의 運營

理事會의 運營에 관하여 우선 지적할 수 있는 것은 종전 理事會構成員의 地位에 있던 현행 執行幹部陳과 새로이 理事로 추대된 民間理事들의 協助體制미흡을 들 수 있다.

그리고 理事會의 實際 운영면을 살펴본다면, 다음의 <表Ⅳ-2>에서 보는 바와 같이 그 原案議決率이 매우 높다는 事實을 알 수 있다. 특히 이러한 傾向은 政府投資機關에 따라서 매우 다른데, <表Ⅳ-3>에서처럼, 原案議決率이 90% 이상 되는 機關이 6개나 된다는 사실은 理事會의 運營에 문제점이 있다할 것이다.

<表Ⅳ-2> 政府投資機關 理事會의 案件處理 現況

		計	1984 ¹⁾	1985	1986	1987	1988 ²⁾
議 決 案 件	計	2,232	455	487	430	519	341
	原案議決	1,833	355	407	368	431	292
	%	(82.1)	(73.6)	(83.6)	(85.6)	(83.0)	(85.6)
	修正議決	347	103	68	51	76	49
	%	(15.5)	(22.7)	(14.0)	(11.9)	(14.7)	(14.4)
	否決撤回		17	12	11	12	
%		(3.7)	(2.4)	(2.5)	(2.3)		

註：* 24개 政府投資機關 合計임.

1) 1984년 5월부터 12월까지임.

2) 1988년 1월부터 11월까지임.

資料：經濟企劃院 審査評價局 提供資料. 단, 1988년도 資料는 「政府投資機關 參考資料」, 1988.12에 의거 作成한 것임.

<表Ⅳ-3> 理事會 議決案件 原案議決 狀況 (1984.5 ~ 1985.9)

原案議決比率	機關數	機 關 名
100 %	2 個	企業銀行, 證券去來所
90 ~ 99	4 個	産業銀行, 國民銀行, 造幣公社, 住宅公社
70 ~ 89	11 個	住宅銀行, 韓國電力, 石炭公社, 鑛振公社, 油開公社, 綜合化學, 土開公社, 通信公社, 觀光公社, 放送公社, 國定教科書
50 ~ 69	7 個	貿易振興公社, 道路公社, 産開公社, 農 振公社, 農流公社, 海開公社, 福社公社
50 % 未滿	1 個	가스公社

資料：經濟企劃院； 유준, “政府投資機關 責任經營制의 實態에 관한 研究,” 1987, p.134.

理事會의 議案處理에 관한 문제는 審議方式과 審議案件의 문제로 나누어 살펴볼 수 있다. 후자인 경우는 <表Ⅳ-2>에서 나타난 바 있지만, 전자인 경우에도 理事會의 議決過程에서 충분한 討議를 거치지 않고 無修正通過시키는 경우가 빈번히 지적되고 있다. 理事會 開催形態別 案件處理現況을 보면 1987년 말까지 召集理事會의 경우 案件의 78.6%를 原案대로 처리하고, 修正議決로 처리한 案件은 18.4%에 그치고 있다.

한편 <表Ⅳ-4>를 보면 書面理事會의 경우는 무려 97.6%를 原案대로 처리하고 있어 修正議決로 처리하는 案件은 1%에 그치고 있어 書面理事會의 경우 거의 原案대로 통과되고 있음을 보여주고 있다.

물론 모든 議案을 반드시 修正通過시켜야 할 이유는 없지만, 修正意見 開陳없이 전면 原案대로 통과시키거나, 당해기관의 중요한 관련사항을 충분한 討議없이 소홀히 취급하거나, 짧은 시간내에 졸속처리하는 경우가 있어 문제가 되는 것이다. 그 밖에도 당해기관의 입장에서는 중요事項인데도 主務部 및 執行部에서 상정한 事項을 형식적으로 심의하는 경우도 있어 심의가 不充實하게 이루어질 소지가 많다.

<表Ⅳ-4> 理事會 開催形態別 案件處理 現況

		計	'84 ¹⁾	'85	'86	'87
召集理事會	計	1,603	369	392	377	469
	原案議決	1,260	249	313	319	379
	(%)	(78.6)	(67.5)	(79.9)	(84.6)	(81.5)
	修正議決	295	103	68	49	76
	(%)	(18.4)	(27.9)	(17.3)	(13.0)	(16.1)
	否決撤回	48	17	11	9	11
(%)	(3.0)	(4.6)	(2.8)	(2.4)	(2.4)	
書面理事會	計	288	86	95	53	54
	原案議決	281	86	94	49	52
	(%)	(97.6)	(100.0)	(98.9)	(92.4)	(96.3)
	修正議決	3	-	-	2	1
	(%)	(1.0)			(3.8)	(1.8)
	否決撤回	4	-	1	2	2
(%)	(1.4)		(1.1)	(3.8)	(1.9)	

註 : * 24개 政府投資機關 合計임.

1) 1984년 5월부터 12월까지임.

資料 : 經濟企劃院 審査評價局 提供.

2) 理事長

投資機關 理事長의 任用前 社會的 背景을 보면, <表Ⅳ-5> 에서처럼, 前職軍將星과 長次官出身이 理事長職을 거의 메우고 있다.⁴⁷⁾ 이러한 현상때문에 理事長職이 豫備役軍將星과 前職高級官僚를 위한 爲人設官이 아니냐 하는 비판과 함께 관련분야에 專門性을 갖지 못한 理事長이 投資機關을 맡고 있다는 점이 지적되고 있다.

한편 經濟企劃院은 “理事會의 심의·의결 기능은 主要政策事項에 대하여 政府와 一般國民들의 意思를 반영하는 것이기 때문에 理事長이 반드시 投資機關의 經營內容을 專門的인 部分까지 숙지하여야할 필요는 없으며, 社長, 政府人士, 民間代表理事의 중지를 모아 원만한 意思決定을 유도할 수 있는 사람이 理事長에 選任되는 것이 바람직할 것이므로 풍부한 經

<表Ⅳ-5> 政府投資機關 理事長 現況 (1988.10. 현재)

政府投資機關	姓名(나이)	主要經歷	任命年度
1. 산업은행	정치근 (57)	法務部 長官	1984
2. 중소기업은행	최창락 (57)	動資部 長官	1988
3. 국민은행	장예준 (64)	建設, 상공, 동자부 長官	1984
4. 주택은행	조진희 (67)	造幣公社 社長	1987
5. 전매공사	윤필용 (61)	首都警備 司令官	1987
6. 조폐공사	나희필 (62)	陸軍大學 總長	1984
7. 한국전력	손재식 (54)	統一院 長官	1985
8. 석탄공사	정관용 (53)	內務部 長官	1988
9. 광업진흥	김용금 (62)	國防部 人事局長	1987
10. 석유개발	이상익 (60)	中央情報部 次長	1988
11. 종합화학	이종원 (62)	法務部 長官	1984
12. 무역진흥	이원홍 (59)	文公部 長官	1986
13. 도로공사	신범식 (65)	文公部 長官	1987
14. 주택공사	이희성 (64)	陸軍參謀總長	1984
15. 산업기지	박희모 (55)	合同參謀本部 本部長	1987
16. 토지개발	조준열 (57)	1軍 司令官	1984
17. 농업진흥	장덕진 (54)	農水産部 長官	1984
18. 농산물유통	정한주 (60)	勞動部 長官	1985
19. 전기통신	이대순 (55)	체신부 長官	1988
20. 관광공사	정진권 (58)	合參議長	1987
21. 방송공사	송지영 (72)	民正黨 議員	1984
22. 국정교과서	정태수 (57)	文教部 次官	1988
23. 해외개발	김주남 (57)	建設部 長官	1987
24. 복지공사	김병수 (53)	國軍醫務司令部	1984
25. 가스공사	조천성 (62)	5管區 司令部	1987

資料: 김란도, 전계 논문, p.76.

47) 1989년 2월 현재 전체 24명의 理事長중에서 前職軍將星 출신이 11명으로 가장 많고, 長次官 출신이 10명, 국회의원 출신이 3명으로 나타나 있다; 경제기획원 인사평가국, 「정부투자기관 任職員 現況」, 1989.2.

驗과 卓越한 指導力을 가진 前職 高位公務員을 活用하고자 한 것⁴⁸⁾이라고 理事長의 退職 長次官任命의 취지를 설명하고 있지만 <表Ⅳ-5>에서 알 수 있는 바와 같이 지나치게 前職 將星 위주이어서 그러한 취지가 제대로 具現될 수 있을 것인가는 의문이라 하지 않을 수 없다. 理事會의 구성원들은 상대로 한 設問調査의 결과도 理事長의 對外·涉外窓口의 역할을 제대로 수행하고 있는 것 같지는 않다.(表Ⅳ-6 참조)

<<表Ⅳ-6>> 政府投資機關 理事長의 役割 (任員의 應答)

	理事長	社長	當然職	民間理事	合計
對外涉外窓口로 상당히 寄與	4(33.3)	6(75.0)	2(66.7)	8(25.8)	20(37.0)
理事會業務外는 一切 干여無	8(66.7)	2(25.7)	1(33.3)	19(61.3)	30(55.6)
無 應 答				4(12.9)	4(7.4)

資料： 안용식, “정부투자기관의 理事會 運營에 관한 研究(Ⅰ)”, 社會科學論集 16, 연세대, 社會科學研究所, 1985. p.98.

3) 當然職 理事

理事會에 참여하는 當然職理事로는 主務部處의 室局長과 經營評價委員會의 幹事가 있다. 그런데 主務部處의 당연직이사로서 財務部 理財局長이 5개 投資機關의 理事로 참석하며, 勳資部 續務局長과 石油調整官이 각각 2개 機關에 理事로 참여하고 있다. 한편 경영평가위원회 幹事は 모든 投資機關의 理事로 참여하게 되어 있어 결국 當然職理事는 중복임용되는 경향이 있다.

그 결과로 理事會 개최시 當然職理事의 不參 내지 代理參席이 문제가 되는 경우도 있다. 실제로 <表Ⅳ-7>에서 보듯이 代理參席인 경우에 課長級이 주로 참석하고 있으나 事務官級의 참석도 적지 않아서 他民間理事와의 관계에서 다소 문제가 되고 있다.

<表Ⅳ-7> 當然職 理事의 代理參席率

(단위: 回數, %)

開 催 回 數		685(100)
經 濟 企 劃 院	局長參席	279(40)
	代理參席	348(51)
		課 長
		事務官
	不 參	26(4)
		32(5)
主 務 部 處	局長參席	334(49)
	代理參席	233(34)
		課 長
		事務官
	不 參	68(10)
		50(7)

註： 1984 ~ 88.9까지의 24개 政府投資機關 合計임. 단, 담배 人蔘公社의 경우는 1987 ~ 88.9까지의 合計임.

資料： 經濟企劃院 審査評價局 提供.

48) 經營企劃院, 새로운 정부투자기관 관리질서의 정착, p.72.

그리고 代理出席의 문제보다 더욱 本質的인 문제는 投資機關의 理事會가 當然職理事, 특히 經濟企劃院 당연직理事의 主導아래 運營되고 있다는 事實이다.⁴⁹⁾

4) 民間理事

民間理事의 경우는 投資機關의 規模에 따라 總數의 차이가 나지만, 종래에 비해 民間理事의 數를 점차 증대시키는 경향을 보이고 있어 基本法의 본래적 취지에 부합하는 현상이라고 할 수 있겠다.

그러나 민간이사의 경우 任用 당시의 社會的 背景은 <表Ⅳ-8>에서 보듯이 大學敎授 출신이 40.5%로 가장 많다. 이처럼 投資機關關聯分野의 專門人보다는 포괄적 지식을 가진 敎授 등을 중심으로 理事會가 構成되어 있어 民間理事가 企業運營에 어느 정도 구체적으로 活用되고 있는지 의문이 제기된다. 그러나 종래보다 교수나 研究機關出身보다는 利益代表出身 임용비율이 증가되어 이들의 의견이 많이 반영되는 추세로 나아가고 있어 바람직하다고 보아진다.⁵⁰⁾

<表Ⅳ-8> 民間理事의 職業別 分布

(1989년 2월 현재)

	合 計	大學敎授	研究機關	利益代表	出資出損機關	其 他
總 數	79	32	11	21	3	12
比 率 (%)	100	40.5	13.9	26.6	3.8	15.2

註: 기타는 職業公務員, 前職公務員, 前職 當該投資機關 任員 및 辯護士임.

資料: 經濟企劃院 審査評價局, 「政府投資機關 任職員 現況」, 1989.2.

5) 社 長

<表Ⅳ-9>에서 보는 社長-總裁 現況에서 보듯이, 理事長의 경우보다는 조금 낮지만 理事會 構成員인 社長의 경우에도 前職 長次官이나 退役 將星들이 대부분이라고 할 수 있다. 특히 非金融機關의 경우에 이러한 경향이 심한데 이것은 理事長의 경우보다 훨씬 심각한 문제로 지적될 수 밖에 없다. 더구나 投資機關의 일반적인 非能率의 原因⁵¹⁾으로 官僚主義的 經營行態와 수직적 組織構造를 들듯이, 投資機關의 最高責任者인 社長이 官僚主義的 性向과

49) 김란도, 전계논문, pp.80~82.

50) 최근 副總理도 投資機關理事長들과의 간담회에서 “現 理事會의 民間理事構成은 學界, 연구기관 출신들이 과반수 이상을 점유하는 등 특정계층에 편중되어 있는 문제가 있으므로 消費者團體나 관련단체 등 광범위한 集團代表로 보강하여 국민각계의 다양한 의견을 수렴해 나가는 것이 바람직하다”는 의견을 제시한 바 있다. 「한국경제신문」, 1989.7.8 참조.

51) 강신일, 전계서, p.24.

수직적 조직구조에 익숙한 前職 長次官이나 將星들로 充員될 경우 그러한 非能率의 위험성은 더욱 커진다고 할 것이다.

〈表IV-9〉 政府投資機關 社長-總裁 現況

(1988.10 현재)

政府投資機關	姓名 (나이)	主要經歷	任命年度
1. 산업은행	정영의 (51)	財務部 次官	1988
2. 중소기업은행	안승철 (53)	KDI 院長	1988
3. 국민은행	이상철 (52)	國民銀行 部行長	1988
4. 주택은행	이관영 (54)	建設部 次官	1986
5. 전매공사	홍두표 (53)	放送廣告公社 社長	1987
6. 조폐공사	강신조 (53)	國防部 제 2 차관보	1984
7. 한국전력	한봉수 (61)	公正去來室長	1987
8. 석탄공사	안필준 (56)	제 1 군 司令官	1988
9. 광업진흥	윤승식 (54)	勳資部 企劃管理室長	1988
10. 석유개발	최성택 (57)	國防情報 本部長	1986
11. 종합화학	김용삼 (62)	陸軍 參謀次官	1988
12. 무역진흥	이선기 (59)	勳資部 長官	1988
13. 도로공사	윤태균 (53)	國防部 情報本部長	1988
14. 주택공사	권영자 (57)	國防部 次官	1985
15. 산업기지	이상희 (56)	內務部 長官	1988
16. 토지개발	김수학 (61)	國稅廳長	1983
17. 농업진흥	한건희 (55)	陸軍本部 工兵監	1984
18. 농산물유통	안교덕 (54)	步兵 81 연대장	1988
19. 전기통신	이우재 (54)	陸軍 通信 次監	1981
20. 관광공사	이계익 (51)	KBS 解說委員	1986
21. 방송공사	정구호 (52)	靑瓦臺 代辯人	1984
22. 국정교과서	박경석 (51)	國會議員	1988
23. 해외개발	함영훈 (62)	駐뉴질랜드 大使	1984
24. 복지공사	심대섭 (56)	中央勞動委員會	1988
25. 가스공사	문희성 (54)	韓國電力 副社長	1985

資料: 김란도, 전계논문, p.85.

2. 改善方向

앞에서는 理事會制度的 導入背景과 運用을 살펴보고 그 과정에서 추출된 문제점을 살피고 동시에 改善方向에 대한 시사도 있었으나, 여기서는 포괄적인 觀點에서 改善方向을 제시하고자 한다.

첫째, 理事長職에 前職高級官僚 및 예비역軍將星이 주로 任命되어 온 관행은 改善되어야 할 것이다. 특정계층의 人事를 중심으로 理事長을 선임함으로써 爲人設官式으로 운영된다는 비판이 제기되면서 최근에는 理事長制度 廢止論까지 등장시킨 결과가 되었다.⁵²⁾ 따라서 해당기관 업무에 전문성을 갖춘 전문가를 理事長職에 任命하는 政策的 노력이 필요하다.

둘째, 理事長 및 理事의 지나친 대우는 재조정되어야 한다. 따라서 주어진 業務에 상응한 待遇를 하되 과대화되지 않도록 하고, 理事長 스스로는 대우에 상응한 노력을 하는 職業倫理를 갖추어야 할 것이다.

셋째, 當然職理事의 代理參與와 參與자세가 改善되어야 할 것이다. 代理參席은 한 부서의 擔當者가 여러 投資機關을 중복하여 담당하게 되는 한 불가피할 것으로 보이나 가급적 지양되어야 할 것이다. 그리고 當然職理事의 태도는 高壓의·官主導의인 참여자세에서 설득과 이해 그리고 協助의 자세로 바뀌어야 할 것이다.

넷째, 民間理事의 數를 좀더 늘리고⁵³⁾ 部分民營化가 되는 投資機關에는 少額株主代表가 理事會에 參與하는 方案⁵⁴⁾이 검토되어야 할 것이다.

다섯째, 理事會機能이 보다 活性化되어야 하되 執行部를 지휘 감독하는 理事會가 되어서는 곤란할 것이다. 理事會의 機能活性化는 활성화로 인해 불가피하게 야기될지 모르는 執行部와의 마찰 가능성, 理事에 대한 待遇 및 統制의 한계, 그리고 理事의 法的 責任부담의 문제 등과 연관시켜 검토해야 할 문제이므로, 필요하다면 현재와 같은 諮問機能의 活性化 측면에서 다양한 方案을 검토해야 할 것이다. 덧붙여서 민간이사들의 전문지식을 충분히 활용할 수 있도록 執行部의 충실한 資料제공과 인식전환이 절실하다고 할 수 있다.

여섯째, 理事會의 운영상 제기된 문제의 改善을 위해 理事會에 부의할 案件의 정확한 선

52) 副總理는 政府投資機關 經營評價團과의 간담회에서 “정부투자기관 理事長制度가 그동안의 지나친 政治的 任命과 유명무실한 기능 등 문제를 드러냈고 이에 따라 廢止論도 빈번히 대두했으나 國會가 이를 폐지기로 의결하지 않는 이상 그대로 존속시킬 방침”이라며 “그대신 이사회설립 취지를 살리는 방향으로 제도를 개편할 생각”이라고 밝힌 바 있다. 東亞日報, 1989.8.18.

6면 참조.

53) 金東建 교수는 민간이사를 1~2명 추가하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그 이유로 현재 利益團體, 특히 소비자단체의 이사회 참여가 全無한 실정이므로 그의 참여가 반드시 필요하고 또한 각 분야의 전문가, 특히 교수의 이사추대에 있어서도 경영·경제학 분야에만 치중하지 않고 해당 투자기관의 분야와 밀접한 관련이 있는 專攻을 가진 人物의 선정에도 배려가 있어야 하기 때문이다. 김동진, 「정부투자기관 理事會의 운영개선 方向」 「公企業 論叢」 1-1, 한국공기업학회, 1989. 3. p.92.

54) 강신일, 공기업 민영화에 관한 연구, 한국개발연구원, 1988, p.155.

별에 의한 理事會의 적절한 운용이 필요하고, 중요한 案件인 경우 가급적 書面決議를 지양하고, 충분한 討論을 통해 審議議決하는 것이 필요하다. 그리고 基本法의 취지로 보아 理事會의 主要審議事項은 55) 長期的인 經營戰略과 비전을 제시하는 政策的 決定事項에 국한시키고 나머지 執行業務와 밀접히 관련되는 사항들은 報告事項으로 하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 여기서 審議議決 對象인 重要事項이라고 할 수 있는 議案은 예컨대 公社運營計劃·經營目標의 수정, 豫算 및 決算, 定款의 변경, 기타 理事會가 特別히 필요하다고 인정하는 事項 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

V. 結 語

지금까지 우리의 日常生活과 밀접한 關係를 맺고 있으면서 國民經濟的으로도 매우 重要한 位置를 차지하는 政府投資機關의 理事會에 대하여 살펴 보았다.

사실상 公企業의 중요성을 알면서도 그간 우리나라 公企業은 非效率的인 經營과 낙하산人事에 의한 無責任 등으로 많은 국민의 원망과 비판의 對象이 되어 왔다. 이에 政府는 1984년 政府投資機關 管理基本法을 制定함으로써 政府投資機關 管理의 새로운 局面을 열었다. 이러한 自律的 運營을 核心으로 하는 새로운 관리政策은 他部分에서도 投資機關에 많은 自律性을 부여했지만, 역시 가장 큰 轉換은 바로 政府投資機關의 理事會에 대해 이루어졌다. 즉 理事會가 執行부와는 전혀 독립되는 最高意思決定機關으로 性格을 달리하고, 예전에는 없던 理事長制度가 新設되었고, 政府의 干涉은 정부측의 當然職理事가 理事會에 參與함으로써 그 統制가 이루어지는 장소가 投資機關의 理事會場안이 되도록 하였다.

그러나 새로운 政府投資機關 管理政策의 施行으로 政府投資機關의 經營成績은 매우 向上되었다는 것이 一般的인 評價라고 할 수 있는데, 이러한 政府投資機關의 운영이 改善되었다는 사실이 바로 政府投資機關 管理基本法에 의한 결과라고는 단언하기 어려우며, 특히 새로운 制度의 定着에는 다소 不足한 時間이었는지 모르나 政府投資機關 理事會의 構成運營과 관련하여서는 아직도 적지 않은 問題點을 내포하고 있음이 事實이다.

따라서 政府投資機關 理事會의 문제점은 복합적인 性格을 띠게 되므로, 이러한 問題의 해결을 위해서는 制度的인 측면과 人的 構成의 측면도 아울러 병행하여야 할 것이다. 이 외에도 오늘날 民營化의 열기가 세계적인 추세에 있고 管理基本法의 기본정신을 살린다면 政府의 干涉은 최소한에 그치는 동시에 主務部處의 관계자들의 行態에도 變化가 있어야 한다. 아울러서 公企業은 主人없는 企業이 아니고 온 國民이 主人이기 때문에 公企業의 任職員들은 公益觀과 企業哲學에 근거한 職業倫理를 가지고 이의 實踐에 꾸준한 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

55) 김동진, 전제논문, p.93.