

# 政府投資機關經營合理化를 위한 改革

—政府投資機關管理基本法을 中心으로—

俞 焄

目	次
一. 序 說	六. 豫算會計
二. 制定의 背景	七. 物品調達 및 管理
三. 改革의 骨子	八. 評價와 統制
四. 投資機關의 內部組織	九. 結 論
五. 人事管理	

## 一. 序 說

그 동안 政府投資機關에 대한 政府部處의 統制가 多元的이고 過多하여 自律性を 沮害하고 있다는 批判이 많이 提起되어 왔다.<sup>(1)</sup> 政府에서는 이러한 批判을 받아 들여 1年餘에 걸친 作業 끝에 政府投資機關管理基本法(案)을 마련하여 國務會議의 審議를 거쳐 1983年 定期國會에 提出되어 通過되었다.

우리는 이 곳에서 管理基本法이 政府投資機關의 運營에 어떠한 影響을 미칠 것인가를 考察하고자 한다. 먼저 管理基本法制定의 背景을 살펴 본 다음에 이번 改革의 骨子が 무엇인가를 考察하고 이번의 措置에 의하여 投資機關의 內部組織, 人事管理, 豫算會計制度, 物品調達·管理, 統制方法 등이 어떻게 달라지는가를 檢討하기로 한다.

法律의 制定이 곧 制度의 改革을 意味하지 않는다는 것은 우리가 다 잘 아는 事實이다. 그러나 管理基本法의 制定이 政府投資機關의 運營에 많은 影響을 미치리라는 것은 疑心할餘地가 없으므로 우리는 이 곳에서 주로 管理基本法을 中心으로 새로운 制度를 살펴 보고자 하는 것이다.

## 二. 制定의 背景

1962年 8月까지는 우리나라 政府投資機關의 運營과 統制는 各 投資機關의 設置法과 主務

(1) 俞 焄 「政府投資機關과 間接投資機關에 대한 統制」, 行政論叢, 第13卷, 第2號, (1975), pp. 31-53 參照.

部長官에게 一任하다시피 되어 있었다. 그러다가 政府投資機關의 運營은 經濟開發計劃의 遂行上 重要한 比重을 占하고 있는 까닭에 主務部長官에 의한 散發的인 統制代身に 國民經濟全般의 觀點에서 이를 統制·調整할 必要性이 있다 하여 1962年 8月 政府投資機關豫算會計法을 制定하게 되었다.<sup>(2)</sup> 政府投資機關豫算會計法은 制定의 動機와는 달리 投資機關에 대하여 強力한 豫算上의 統制를 加하는 結果가 되었으며 投資機關의 自律的인 經營을 損傷하게 되었다.

經濟企劃院이 主動이 되어 制定한 政府投資機關豫算會計法과는 別途로 財務部가 主動이 되어 政府投資機關管理法을 制定하게 되었다. 政府投資機關豫算會計法의 制定에도 不拘하고 投資機關에 대한 監督體系, 剩餘金處分方法, 株主權行使 등이 多元化되어 있으므로 이를 統一할 必要가 있다는 것이다.

많은 迂餘出折끝에 1973年 政府投資機關管理法이라는 形態로 財務部의 意圖가 實現되어 從前에 多元化되어 있던 ① 任員의 名稱, ② 任員의 任期, ③ 任員의 選任方法 등이 統一되고 劃一化되었다.<sup>(3)</sup> 그러나 이와 同時에 投資機關의 基本運營計劃, 審査分析 등에 관한 明文의 規定이 新設되었을 뿐만 아니라<sup>(4)</sup> 財務部長官에 의한 經營分析制度가 新設되는 등<sup>(5)</sup> 投資機關에 대한 統制는 더욱 強化되기에 이르렀으며 投資機關의 自律性은 더욱 많은 制限을 받게 되었다.

各 政府投資機關設置法, 政府投資機關豫算會計法, 政府投資機關管理法 등을 土臺로 한 投資機關의 運營이 政府로부터의 過多한 統制로 因하여 自律性確保에 어려움이 많다는 것이 오랫동안 指摘되어 왔다. 最近 政府는 이러한 多元的이고 雜多한 事前統制制度를 大幅 整備하고 事後評價爲主의 管理方式으로 轉換하기로 決定하고 政府投資機關管理基本法을 成案하기에 이른 것이다.

### 三. 改革의 骨子

政府投資機關管理基本法이 目標로 삼고 있는 改革의 主要骨子を 紹介하면 다음과 같다.

- ① 政府統制節次를 簡素化하여 各種 統制事項을 縮小한다.
- ② 經營機能을 活性化하고 人事管理制度를 確立한다.
- ③ 經營評價制度를 確立하고 評價·管理機能의 專門化를 期하며 그 實效性을 提高한다.

(2) 兪素, 財務行政論(改訂版)(서울: 法文社, 1973), pp. 313-314.

(3) 政府投資機關管理法 第5條.

(4) 同法 第11條 및 第12條

(5) 同法 第14條

#### 四. 投資機關의 內部組織

政府投資機關의 經營組織을 議決機關과 執行機關으로 二元化한다는 것이 政府投資機關管理基本法의 特色의 하나라고 하겠다.

##### 1. 議決機關(理事會)

政府投資機關의 議決機關(政策決定機關)으로서 理事長·社長을 包含한 理事로서 構成하는 理事會를 둔다. 理事會는 다음 事項을 審議·議決한다.<sup>(6)</sup>

- ① 經營目標·豫算·資金計劃 및 運營計劃
- ② 豫備費의 使用 및 豫算의 移越
- ③ 決算
- ④ 基本財産의 取得 및 處分
- ⑤ 長期借入金의 借入 및 社債의 發行과 그 償還計劃
- ⑥ 生産製品 및 用役의 販賣價格
- ⑦ 剩餘金의 處分
- ⑧ 다른 企業體에 대한 出資
- ⑨ 定款의 變更
- ⑩ 內規의 制定 및 變更
- ⑪ 其他 理事會가 特히 必要하다고 認定하는 事項

理事會는 前述한 바와 같이 理事長·社長을 包含하는 理事로서 構成하나 監事는 理事會에 出席하여 意見을 陳述할 수 있다.<sup>(7)</sup> 理事會는 構成員過半數의 贊成으로 議決한다.<sup>(8)</sup>

理事會는 投資機關의 政策決定機關으로서 投資機關의 經營目標·豫算·決算 등 모든 重要な 事項은 다 理事會에서 決定하기로 되어 있으며 主務部를 위시한 政府部處의 統制가 緩和되는 ㄱ 답에 理事會의 決定이 最終決定이 되는 경우가 많다. 따라서 投資機關의 自律性이 提高될 것으로 생각되나 非常任理事로서 理事會에 參與할 主務部 등의 關聯公務員의 役割이 注目된다. 경우에 따라서는 主務部의 影響力과 統制가 從前과 조금도 달라지지 않을 가능성도 있다는 것을 指摘하지 않을 수 없다.

##### 2. 執行機關

政府投資機關의 執行에 대한 責任은 社長과 大統領令이 定하는 바에 따라 社長이 任命하는 執行幹部가 진다. 執行幹部의 名稱, 任期, 任命方法 등은 大統領令에서 정할 것이나 基本法에서 한가지 分明히 하고 있는 事實은 執行幹部는 소속職員 중에서 任命하여야 하며

(6) 政府投資機關管理基本法 第9條 第1項

(7) 同去 第9條 第2項 및 第3項.

(8) 同去 第10條.

外部에서의 採用을 禁止하고 있다는 것이다.<sup>(9)</sup>

## 五. 人事管理

政府投資機關管理基本法은 人事管理에 대하여 많은 言及이 없으나 몇가지 基本的인 事項을 規定하고 있다.

### 1. 任員의 職務와 種類

政府投資機關은 任員으로서 理事長・社長・理事・監事を 두는데 이들의 職務는 다음과 같다.<sup>(10)</sup>

#### 가. 理事長

理事의 한 사람인 理事長은 理事會를 召集하고 그 會議의 議長이 된다. 現行制度下에서는 理事會의 議長은 社長이나 新制度下에서는 理事長과 社長을 分離하였다는 데에 그 特色이 있다.

#### 나. 社長

理事의 한 사람인 社長은 理事會에 出席하여 表決에 參與할 뿐만 아니라 投資機關을 代表하고, 投資機關의 業務를 總括하며, 經營成果에 대하여 責任을 진다.

基本法(案)을 成案하는 過程에 있어서 議決機關(政策決定機關)과 執行機關을 分離하는 바람에 執行機關의 責任者인 社長을 理事會에 參與시킬 것이냐 하는 問題가 提起되었으나 社長을 理事會에 參與시키지 않는 경우에 議決機關과 執行機關의 對立이 深化될 우려가 있다 하여 社長을 理事로 삼은 것이다.

#### 다. 理事

理事에는 常任理事와 非常任理事가 있는데 이들은 理事會에 附議된 案件을 審議하고 表決에 參與한다.

#### 라. 監事

投資機關의 業務와 會計를 監査하고 그 意見を 理事會에 提出한다. 前述한 바와같이 監사는 直接 理事會에 出席하여 意見を 陳述할 수 있다.

### 2. 任員의 任命方法과 任期

投資機關의 理事長과 社長은 主務部長官의 提請으로 大統領이 任免하며 그 밖의 理事의 任免方法은 大統領令으로 정한다. 監사는 財務部長官과 協議하여 主務部長官의 提請으로 大統領이 任免한다.<sup>(11)</sup>

(9) 同注: 第15條 第1項.

(10) 同注: 第13條.

(11) 同注: 第11條.

現行과 같이 理事長·社長을 包含한 理事의 任期는 3年이며 監事의 任期는 2年이다. (12)

### 3. 任員의 資格要件

任員의 資格要件을 規定함에 있어서 積極的으로 任員이 지녀야 할 資格要件을 規定하고 있는 경우가 있는가 하면 消極的으로 缺格事由단을 規定하는 경우가 있는데 (13) 管理基本法은 後者를 擇하고 있다. 管理基本法이 規定하고 있는 任員과 職員의 缺格事由는 다음과 같다. (14)

- ① 大韓民國國民이 아닌 者
- ② 國家公務員法 第33條 各號의 1에 該當하는 者.
- ③ 各 投資機關의 設立法 또는 定款에서 投資機關의 任員 또는 職員이 될 수 없게 한 者.

### 4. 執行幹部

社長을 補佐하여 投資機關의 業務執行을 擔當할 執行幹部에 대하여 管理基本法은 많은 言及이 있다. 그 名稱, 任期(萬一 있다면), 任命方法 등은 大統領令에 의하여 定해질 것이다. 執行幹部는 소속 職員 중에서 任命되어야 한다는 것은 前述한 바와 같다. 管理基本法 施行當時의 投資機關의 任員은 當該投資機關의 執行幹部로 任命될 수 있다는 經過措置가 있다. (15)

### 5. 職員의 任用

投資機關의 職員은 定款이 정하는 바에 따라 社長이 任免한다. 職員의 任用은 試驗成績·勤務成績·其他能力의 實證에 의하여 行하여야 한다. (16)

### 6. 報 酬

投資機關의 任用 및 職員의 報酬는 經濟企劃院長官이 經營評價委員會의 議決을 거쳐 投資機關에 通報하는 豫算編成共通指針에 따라 理事會가 정한다. (17) 共通指針이 얼마나 細部的이나에 달려 있겠으나 投資機關 任職員報酬의 決定方法이 現行과 크게 달라지지 않을 것으로 생각된다.

## 六. 豫算會計

政府投資機關豫算會計法이 廢止되고 政府投資機關管理基本法이 制定되면 다른 어느 分野보다도 豫算會計分野에서 많은 變革이 일어나게 된다.

### 1. 經營目標의 設定

(12) 同註 第12條.

(13) 俞 焄, 公企業論[改訂版](서울: 法文社, 1976), pp. 300-302 參照.

(14) 政府投資機關管理基本法 第14條.

(15) 同註 附則 第4條 第3項.

(16) 同註 第15條.

(17) 同註 第17條.



主務部長官에게 提出하여야 한다. <sup>(21)</sup>

## 6. 決算

새로운 制度下에서도 決算制度에는 큰 變化가 없다. 投資機關의 社長은 每會計年度 終了後 2個月 以內에 當該年度의 決算書를 作成하여 理事會의 議決을 거쳐 財務部長官에게 提出하여 承認을 얻어 決算을 確定한다. 株主總會 또는 出資者總會가 있는 投資機關의 경우에는 株主總會 또는 出資者總會에서 決算을 議決·確定한다. 決算書를 提出할 때에는 ① 財務諸表와 그 附屬書類, ② 其他 決算의 內容을 明確하게 함에 必要한 書類를 첨부한다.

財務部長官은 投資機關으로부터 提出받은 決算書를 總括하여 6月 30일까지 監査院에 提出하며 監査院은 決算書를 檢査하고 그 結果를 9月 30일까지 財務部長官에게 送付한다. 財務部長官은 監査院의 檢査結果를 첨부하여 10月 31일까지 決算書를 經濟企劃院長官에게 提出하며 經濟企劃院長官은 이를 國務會議에 報告한다. <sup>(22)</sup>

## 7. 內部監査

投資機關의 監査는 內部監査와 外部監査로 區分되는데 內部監査는 財務部長官이 정하는 바에 따라 投資機關의 監事가 이를 實施한다. 外部監査는 投資機關에 대한 統制의 項에서 다루기로 한다.

# 七. 物品調達 및 管理

## 1. 物品의 購買

調達基本法 第2條와 第7條에 의거하여 現在 政府投資機關의 需要物資中 貯藏品, 單價契約品 및 大量需要品目은 調達廳을 통하여 購買하도록 되어 있다. 中央調達の 問題點으로서 여러가지가 指摘되고 있는데 많은 政府投資機關들이 適期供給이 어려울 뿐만 아니라 優秀業體의 選定이 어려워 低質品을 購入하는 경우가 많고 하자가 發生했을 때 그 處理가 지연되고 있다는 것을 들고 있다. 그러나 調達廳을 통한 中央調達が 不便하지 않다는 投資機關도 있으므로 管理基本法은 投資機關需要物資의 購買方法을 投資機關에 一任하고 있다.

換言하면 投資機關은 自體購買를 하든지 調達廳을 통하여 購買하든지 自律적으로 決定할 수 있다는 것이다. 그러나 여기에도 例外가 있다. 大統領令이 정하는 物品의 購買는 반드시 調達廳을 통하도록 되어 있다. <sup>(23)</sup> 다른 경우에도 그러한 것같이 物品購買에 있어서도 重要한 事項이 施行令에 委任되고 있다는 것을 알 수 있다.

## 2. 物品의 管理

(21) 同去 第24條.

(22) 同去 第25條.

(23) 同去 第27條.

現在는 政府投資機關管理法 第16條에 의하여 投資機關은 會計年度마다 物品需給計劃을 作成하여 主務部長官과 調達廳長에게 提出해야 하며 物品需給計劃이 變更될 때에도 主務部長官과 調達廳長에게 報告하여야 한다. 投資機關은 物品需給計劃에 따라서 主要物品을 取得해야 하는데 萬一에 需給計劃에 計上되지 아니한 主要物品을 取得할 때에는 그 內容을 主務部長官과 調達廳長에게 報告하여야 한다.

管理基本法은 이러한 制限을 다소 緩和하여 投資機關은 使用하는 物品을 標準化하고, 使用 및 處分의 目的에 따라 分類하여야 하며, 物品需給計劃을 包含한 物品管理計劃을 樹立해야 하나 이러한 物品管理計劃을 主務部長官이나 調達廳長에게 보고할 義務는 없다.<sup>(24)</sup>

### 3. 工事契約의 締結

現在는 供給金額 2億원 以上の 工事契約은 調達廳長이 締結하도록 되어 있다. 政府機關의 工事契約을 調達廳長이 締結하는 것은 理解할 수 있으나 投資機關의 工事契約까지 調達廳長이 締結하는 것은 理解할 수 없다는 批判이 있다. 投資機關을 모든 面에서 政府機關과 同一하게 取扱하여 統制와 制約을 가한다면 政府企業(政府部處의 形態를 지닌 公企業)으로 運營하지 投資機關을 設置할 必要가 어디에 있느냐 하는 疑問이 提起될 수 있다.

管理基本法은 이러한 批判을 감안하여 投資機關이 自體의으로 施設工事契約을 締結할 수 있으나 必要하다고 認定할 때에는 工事契約의 締結을 調達廳長에게 委託할 수 있다고 하고 있다. 그러나 大統領令이 정하는 施設工事は 반드시 調達廳長에게 委託하여 締結하여야 한다고 規定하고 있으므로 重要한 問題가 施行令에 委任되고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>(25)</sup>

## 八. 評價와 統制

評價도 統制方法의 하나라고 할 수 있으나 政府投資機關管理基本法의 核心의 하나가 投資機關에 대한 事前統制를 緩和하고 事後評價를 強化한다는 데에 있으므로 우리는 먼저 評價의 問題를 經營評價委員會와 經營實績評價로 나누어서 考察한 다음 統制의 問題를 다루기로 한다.

### 1. 經營評價委員會

#### 가. 構 成

政府投資機關經營評價委員會(略稱은 經營評價委員會)는 經濟企劃院長官, 財務部長官 및 投資機關의 主務部長官들과 學識과 經驗이 豊富한 者중에서 大統領이 委屬하는 非常勤委員

(24) 同法 第28條.

(25) 同法 第27條.



으로 構成 한다. (26)

#### 나. 機能

經營評價委員會는 投資機關의 經營實績評價 뿐만 아니라 投資機關과 關聯된 많은 重要的 問題를 다룬다. 管理基本法이 規定하고 있는 經營評價委員會의 機能은 다음과 같다. (27)

- ① 投資機關管理에 관한 基本政策의 樹立
- ② 經營目標設定을 위한 指針의 作成
- ③ 經營目標의 調整
- ④ 豫算編成에 관한 共通指針의 作成
- ⑤ 經營實績評價
- ⑥ 其他 投資機關의 管理에 관하여 大統領令이 定하는 事項

#### 다. 經營評價團

經營評價委員會의 審議·議決事項의 專門的·技術的인 分野에 관한 用役研究를 하거나 諮問에 응하기 위하여 必要하다고 認定되는 경우에는 關係專門家로 構成되는 政府投資機關經營評價團을 隨時로 運營할 수 있다. (28)

### 2. 經營實績評價

投資機關의 社長은 每年 當該年度의 經營實績報告書를 作成하여 다음 年度 3月 20日까지 經濟企劃完長官에게 提出한다. 이 經營實績報告書를 提出할 때에는 決算書, 財務諸表와 그 附屬書類 등과 經濟企劃院長官이 定하는 書類를 첨부하여야 한다.

投資機關으로부터 經營實績報告書를 提出받은 經濟企劃院長官은 前述한 經營評價團의 諮問과 經營評價委員會의 議決을 거쳐 6月 20日까지 投資機關의 經營實績評價를 끝내고 그 結果를 大統領에게 報告한다.

經濟企劃院長官이 投資機關의 經營實績을 評價한 結果 是正을 要하는 事項이 있다고 認定할 때에는 그 是正을 主務部長官에게 要求할 수 있으며 大統領令이 定하는 바에 의하여 任員의 解任을 建議 또는 要求할 수도 있다. 主務部長官이 經濟企劃院長官으로부터 是正要求를 받았을 때에는 是正에 必要的 措置를 取하여야 한다. (29)

### 3. 主務部長官에 의한 統制

主務部長官에 의한 投資機關에 대한 統制는 投資機關設立法에 많이 規定되어 있는 까닭에 設立法의 改正이 이루어지지 않은 現時點에 있어서 主務部長官에 의한 統制를 正確히 論하기는 어려우나 管理基本法의 規定만 가지고 考察해 보기로 한다.

#### 가. 組織 및 人事에 관한 統制

(26) 同法 第4條 第3項

(27) 同法 第4條 第2項.

(28) 同法 第4條 第4項.

(29) 同法 第7條.

政府投資機關管理法 第 3條의 規定을 그대로 이어 받아 管理基本法은 定款의 記載事項을 明示하고 있을 뿐만 아니라 投資機關의 定款을 作成 또는 變更하고자 할 때에는 主務部長官의 認可를 받도록 하고 있다.<sup>(30)</sup>

人事에 대한 統制를 본다면 主務部長官은 理事長과 社長에 대한 提請權을 지니고 있으며 이들에 대한 任免權은 大統領이 保有한다. 그 외의 理事에 대한 任免方法은 大統領令에 委任하고 있으므로 現時點에 있어서는 무엇이든 말하기 어려울 것이나 理事에 대한 任免權을 現行과 같이 主務部長官이 行使할 可能性이 크다고 하겠다. 監事는 財務部長官과 協議하여 主務部長官의 提請으로 大統領이 任免한다.

이 밖에도 主務部長官은 常任任員의 兼職에 대한 許可權을 지니고 있으며<sup>(31)</sup> 任職員의 報酬決定의 基礎가 될 豫算編成共通指針의 決定에 經營評價委員會 委員의 한 사람으로서 參與한다.

끝으로 한가지 더 指摘할 것은 投資機關의 非常任理事의 問題이다. 萬一에 非常任理事로서 主務部長官의 關係公務員이 任命된다면 主務部는 이들 非常任理事를 통하여 投資機關의 組織 및 人事問題에 관하여 깊이 關與할 수 있게 될 것이다.

#### 나. 業務에 관한 統制

우리나라에 있어서 現在 主務部長官이 投資機關의 業務에 관하여 광범위한 統制權을 지니고 있다는 것은 周知의 事實이다. 個別的인 投資機關의 設立法에 明文의 規定이 있는 경우도 있으나 明文의 規定이 없더라도 長官의 權限으로 主務部長官이 그 傘下의 投資機關에 대하여 광범위한 統制權을 行使하고 있는 것이다.<sup>(32)</sup>

前述한 바와 같이 管理基本法의 特徵의 하나가 投資機關의 自律的 運營을 保障한다는데 있으며 이를 위하여 管理基本法은 그 第 3條에서 「政府는 投資機關의 責任經營體制의 確立을 위하여 投資機關의 自律的 運營을 保障한다」고 規定하고 있을 뿐만 아니라 附則 第 3條에서 「이 법 施行當時의 各 投資機關의 設立法 其他 法令에서 規定하고 있는 投資機關의 定款, 理事會와 任職員, 豫算, 決算, 物品購買, 工事契約, 物品管理, 監査 및 資本金의 納入時期와 出資方法에 관한 規定이 이 법의 關係規定과 저촉되는 경우에는 이 법이 정하는 바에 의한다」고 規定하고 있다.

따라서 投資機關設立法에 있는 主務部長官의 包括的인 業務統制에 관한 規定은 改正되어야 하며 投資機關의 自律的 運營을 沮害하는 主務部長官의 統制는 止揚되어야 한다. 그러나 實際에 있어서 「自律的 運營」이란 抽象的인 概念이며 어떠한 指示나 統制가 自律的 運營을 沮害한다고 볼 것이냐는 簡單한 問題가 아니다.

(30) 同法 第 8條.

(31) 同法 第 16條.

(32) 俞 景 公企業論. p. 389.

우리는 ○ 곳에서 管理基本法の 規定에 의거하여 主務部長官이 앞으로도 保有하게 될 業務에 관한 統制權을 살펴 보기로 한다.

첫째로 主務部長官은 投資機關이 設定한 經營目標을 審査·調整할 수 있다.<sup>(33)</sup> 前述한 바와 같이 投資機關이 經營目標을 設定하면 8月 31日까지 이를 主務部長官에게 提出하며 主務部長官은 이를 審査·調整하여 9月 30日까지 經濟企劃院長官에게 提出한다. 經濟企劃院長官이 經營評價委員會의 議決을 거쳐 經營目標을 調整한 후에는 投資機關의 社長 뿐만 아니라 主務部長官에게도 그 內容을 通報한다.

둘째로 主務部長官은 投資機關의 經營에 대한 是正措置를 取할 수 있다. 前述한 바와 같이 經濟企劃院長官이 投資機關의 實績을 評價한 結果 是正을 要하는 事項이 있다고 認定할 때에는 그 是正을 主務部長官에게 要求할 수 있으며 主務部長官은 이에 必要한 措置를 取하여야 한다.

셋째로 主務部長官은 投資機關으로부터 運營計劃과 經營實績報告書를 받도록 되어 있다. 豫算이 確定된 때에는 投資機關의 社長은 經營目標을 達成하기 위한 運營計劃을 樹立하고 이를 豫算 確定後 2個月 以內에 經濟企劃院長官과 함께 主務部長官에게 提出해야 한다. 投資機關의 社長은 또한 經營實績報告書를 作成하여 다음 年度 3月 20日까지 이를 經濟企劃院長官과 함께 主務部長官에게 提出해야 한다.

네째로 主務部長官은 經營評價委員會의 委員의 한사람으로서 ① 投資機關管理에 관한 基本政策의 樹立, ② 經營目標設定을 위한 指針의 作成, ③ 經營實績評價 등에 參與할 수 있다.

끝으로 主務部長官은 傘下公務員을 投資機關의 非常任理事로 任命함으로써 理事會를 통하여 投資機關의 業務에 關與할 수 있다고 본다.

#### 다. 財政에 관한 統制

管理基本法の 制定에 의하여 가장 많은 變革이 招來되는 分野가 財政에 관한 統制라 할 수 있다. 現在에 있어서는 投資機關이 豫算을 編成하면 主務部의 調整을 거쳐 經濟企劃院에 提出하도록 되어 있으며 豫算의 執行過程에 있어서도 豫備費의 使用이나 豫算의 轉用을 위하여 主務部長官의 承認을 얻도록 되어 있다.

管理基本法은 主務部의 이와 같은 財政에 관한 統制를 廢止하고 豫算은 投資機關이 理事會의 議決을 거쳐서 自律적으로 確定하도록 하고 있을 뿐만 아니라 豫備費의 使用이나 豫算의 轉用 등에 관하여 主務部의 承認을 얻을 必要가 없도록 하고 있다.

따라서 管理基本法이 規定하고 있는 主務部長官의 財政에 관한 統制는 比較的 輕微한 것들이라고 할 수 있겠다.

첫째로 主務部長官은 經營評價委員會의 委員으로서 投資機關의 豫算編成에 共通적으로 適用되는 事項에 관한 指針의 作成에 參與할 수 있다.

(33) 政府投資機關管理基本法 第5條 第2項.

둘째로, 投資機關은 豫算이 確定되거나 變更된 때에는 그 內容을 經濟企劃院長官·監査院과 함께 主務部長官에게 報告해야 하며 運營計劃을 樹立했을 때에도 主務部長官에게 報告해야 한다.

세째로, 投資機關의 非常任理事로서 主務部の 關係公務員이 理事會에 參與하게 되므로 主務部는 이를 非常任理事를 통하여 理事會의 豫算審議와 豫備費使用·豫算轉用 등의 承認에 發言權을 行使하게 될 것이다.

#### 라. 監査

現在는 投資機關의 設立法과 政府投資機關豫算會計法에 의하여 主務部가 投資機關에 대하여 監査를 實施하고 있는데<sup>(34)</sup> 新制度下에서는 主務部の 監査도 制限을 받게 된다.

前述한 가와 같이 投資機關의 内部監査는 財務部長官이 정하는 바에 따라 投資機關의 監事가 實施하고 投資機關의 業務와 會計處理에 관한 外部監査는 監査院이 實施하도록 되어 있다. 例外的으로 主務部長官이 必要하다고 認定할 때에는 監査院과 協議하여 投資機關에 대하여 外部監査를 實施할 수 있다<sup>(35)</sup>. 主務部는 또한 監査院의 委託에 따라 投資機關에 대하여 代行監査를 實施하고 그 結果를 監査院에 報告한다.<sup>(36)</sup>

#### 4. 經濟企劃院長官에 의한 統制

現在는 政府投資機關豫算會計法에 의하여 經濟企劃院長官이 投資機關에 대하여 強力한 財政上의 統制를 가하고 있으나<sup>(37)</sup> 管理基本法이 公布되면 經濟企劃院長官의 統제도 弱화될 것이다. 管理基本法에 의하여 經濟企劃院長官이 投資機關에 대하여 行使할 統制를 考察하여 보기를 한다.

#### 가. 經營目標의 設定

經濟企劃院長官이 投資機關의 經營目標設定을 위한 指針을 作成하여 經營評價委員會의 議決을 거쳐 投資機關의 社長에게 通報하면 投資機關의 社長은 이 指針에 따라 經營目標을 設定하여 主務部長官의 審査·調整을 거쳐 이를 經濟企劃院長官에게 提出한다. 經濟企劃院長官은 投資機關으로부터 提出된 經營目標을 調整하여 經營評價委員會의 議決을 거쳐 그 內容을 主務部長官과 投資機關의 社長에게 通報한다.

#### 나. 豫算編成共通指針의 作成

經濟企劃院長官은 每年 10月 31日까지 다음 會計年度의 各 投資機關의 豫算編成에 共通의으로 適用되는 事項에 관한 指針을 作成하여 經營評價委員會의 議決을 거쳐 各 投資機關의 社長에게 通報한다. 投資機關은 이 指針에 따라 豫算을 編成하여 理事會의 議決을 거쳐 確定시킨다.

(34) 俞 焄, 「韓國의 公企業監査에 관한 研究」 行政論叢 第19卷 第1號(1981), p. 20.

(35) 政府投資機關管理基本法 第29條 第3項.

(36) 同法 第29條 第4項 및 第5項.

(37) 俞 焄, 公企業論 pp. 391-392.

#### 다. 經營實績評價

投資機關의 社長이 經營實績報告書를 作成하여 經濟企劃院長官에게 提出하면 經濟企劃院長官은 經營評價委員會의 議決을 거쳐 投資機關의 經營實績評價를 끝내고 그 結果를 大統領에게 報告한다. 管理基本法이 規定하고 있는 投資機關에 대한 統制權중 가장 核心的인 것이 經營實績評價라고 할 수 있겠다. 經營實績評價의 結果 是正을 要하는 事項이 있다고 認定할 때에는 主務部長官에게 是正要求를 할 수 있으며 關係任員의 解任을 建議 또는 要求할 수도 있다.

#### 라. 經營評價委員會委員長

經濟企劃院長官은 經營評價委員會의 委員長으로서 投資機關과 關聯된 重要的 事項의 審議·議決이 있어서 主導權을 行使하도록 되어 있다. 經濟企劃院長官은 또한 經營評價團을 運營할 수 있다.

#### 다. 各種報告의 受理

經濟企劃院長官은 投資機關으로부터 다음과 같은 各種報告를 받도록 되어 있다.

- ① 投資機關의 確定된 豫算의 內容 및 變更事項
- ② 投資機關이 樹立한 運營計劃
- ③ 投資機關의 確定된 決算書와 監査院의 檢査結果

#### 바. 傘下公務員의 理事會參與

經濟企劃院의 關係公務員도 主務部의 關係公務員과 함께 投資機關의 非常任理事에 任命되어 理事會에 參與할 수 있다. 電氣通信公社의 경우 經濟企劃院의 關係公務員이 非常任理事로 參與하고 있다.

### 5. 財務部長官에 의한 統制

前述한 바와 같이 財務部가 主動이 되어 制定한 政府投資機關管理法은 投資機關에 대한 財務部長官의 統制를 여러가지로 規定하고 있는데<sup>(38)</sup> 管理基本法에 의하여 財務部長官의 統制權도 다소 縮小되었다.

#### 가. 監事任免을 위한 提請에 대한 協議

現行制 下에서 監事는 財務部長官과 協議하여 主務部長官이 任免하나 管理基本法(案)에 의하면 監事는 財務部長官과 協議하여 主務部長官의 提請으로 大統領이 任免하도록 되어 있다.

#### 나. 內部監査에 관한 事項

投資機關의 內部監査는 投資機關의 監事가 擔當하나 財務部長官이 定하는 바에 따라서 이를 實加하도록 되어 있다.<sup>(39)</sup>

(38) 政府投資機關管理法 第14條, 第16條 및 第18條의 2.

(39) 政府投資機關管理基本法 第29條 第2項.

이 規定은 現行 政府投資機關管理法 第20條 第2項을 그대로 이어받은 것이다.

#### 다. 決算의 確定

投資機關의 決算은 財務部長官의 承認을 얻어야 確定된다. 財務部長官은 投資機關의 確定된 決算을 總括하여 監査院에 提出하고 監査院의 檢査가 끝나면 財務部長官은 檢査結果를 첨부하여 經濟企劃院長官에게 提出한다. 經濟企劃院長官이 이를 國務會議에 報告하면 投資機關의 決算節次가 끝나게 된다.<sup>(40)</sup>

#### 라. 經營評價委員會 委員

財務部長官은 그 傘下에 多數의 投資機關을 保有하고 있는 가답에 主務部長官으로서 當然히 經營評價委員會 委員이 될 것이나 國庫長官의 資格으로도 經營評價委員會의 委員이 되게 되어 있다.

### 6. 監査院에 의한 統制

管理基本法에 의하여 전혀 影響을 받지 않는 것이 監査院에 의한 統制라 할 수 있다. 投資機關의 管理方式을 事前統制中心에서 事後評價方式으로 轉換한다는 것이 管理基本法의 趣旨임으로 當然하다 하겠다.

#### 가. 外部監査

現行制度의 問題點의 하나가 投資機關에 대한 外部監査가 多元化되어 있다는 것인데 管理基本法은 이것을 是正하여 投資機關에 대한 外部監査는 監査院監査로 一元化하고 있다. 例外的으로 主務部長官이 必要하다고 인정할 때에는 「監査院과 協議하여」 外部監査를 實施할 수 있다고 規定하고 있다.

監査院監査와 關聯하여 두가지만 指摘하고자 한다. 첫째로 監査院監査는 會計檢査 뿐만 아니라 職務監査까지 包含한다는 事實이다. 法案의 成案過程에서는 여러가지 代案이 論議되었으나 事前統制를 緩和하는 代身에 事後評價를 強化한다는 意味에서 監査院이 會計檢査 뿐만 아니라 職務監査도 實施하도록 한 것이다. 監査院이 會計檢査만을 擔當하고 業務에 대한 監査는 主務部가 擔當하도록 하는 方案도 생각할 수 있으나, 그런 경우에는 監査院法의 改正이 隨伴되어야 할 뿐만 아니라 外部監査의 多元化를 止揚한다는 管理基本法(案)의 趣旨에도 違背될 우려가 있다.

둘째는 監査院監査와 經營實績評價의 調和의 問題이다. 特定한 投資機關에 대한 經營評價委員會의 實績評價와 監査院의 監査結果가 相馳되는 경우에 어떻게 措置할 것인가 하는 問題는 簡單하지 않을 것이다.

#### 나. 財務報告의 受理

現在는 政府投資機關豫算會計法에 의거하여 監査院이 받는 通知는 經濟企劃院長官으로부터의 投資機關 豫算의 決定通知 외에 主務部長官으로부터의 豫備費使用承認通知, 豫算의 轉

(40) 同法 第25條.

用承認·通知 등이 있으나 管理基本法(案)에 의하여 앞으로 監査院이 받을 報告는 投資機關으로부터의 確定된 豫算의 內容 및 變更事項에 관한 報告밖에 없다.

## 九. 結 論

우리 나라 위에서 政府投資機關管理基本法이 어떠한 背景下에서 탄생하게 되었으며 改革의 骨子가 무엇인가도 살펴 보았다. 이어서 管理基本法에 의하여 投資機關의 內部組織, 人事管理, 豫算會計制度, 物品調達·管理, 統制方法 등이 어떻게 달라지는가를 具體적으로 考察하였다.

投資機關에 대한 政府機關의 多元적이고 過多한 統制를 緩和하여 投資機關의 自律性を 提高하고 事前統制中心에서 事後評價中心으로 轉換한다는 管理基本法(案)의 趣旨는 좋으나 새로운 制度의 問題點으로서 다음의 몇가지를 들 수 있겠다.

### 1. 施行令에의 過多한 委任

管理基本法의 가장 根本적인 問題點의 하나로서 지나치게 많은 事項을 施行令에 委任하고 있다는 事實을 들 수 있겠다. 法案의 成案過程에서 主務部를 위시한 關係部處와의 協議의 어려움 때문인 것으로 생각되나 理事(理事長, 社長除外)의 任免方法까지도 施行令에 委任한 것은 理解하기 어렵다.<sup>(41)</sup>

### 2. 設立法의 改正

管理基本法 第3條는 「政府는 投資機關의 責任經營體制의 確立을 위하여 投資機關의 自律的 經營을 保障한다」고 規定하고 있으며 附則 第3條에서는 設立法, 其他 法令의 規定이 이 法의 關係規定과 抵触되는 경우에는 이 法이 우선한다고 規定하고 있으므로 投資機關의 設立法을 위시한 關係法令의 改正이 隨伴되어야 한다. 그러나 「自律的 運營」의 保障을 阻害하는 規定이 어떤 것이며 어떻게 改正되어야 할 것이냐는 많은 論難을 야기할 問題라 하지 않을 수 없다. 主務部の 抵抗과 國會 關係常任委員會의 反對를 어떻게 克服할 것이냐가 關鍵이라고 하겠다.

### 3. 二元의 組織

管理基本法의 特徵이 投資機關의 經營組織을 議決機關(政策決定機關)과 執行機關으로 二元化한 데 있다는 것은 前述한 바와 같다. 明確한 決定을 빈번히 그리고 迅速하게 내려야 할 投資機關에 있어서 政策決定과 執行의 限界가 不分明한 경우가 빈발할 때 어떻게 處理할 것이냐는 注目을 要하는 問題라 하겠다. 특히 理事長과 社長이 反目하는 경우에는 많은 問題가 야기될 것으로 생각된다.

### 4. 自律性 確保의 可能性

(41) 司法 第11條 第3項.

管理基本法은 主務部長官의 統制權을 大幅 弱화시키고 있는데 主務部長官이 投資機關의 業務를 監督하고 業務上 必要한 命令을 할 수 있다는 明文의 規定이 設立法에서 削除되더라도 長官의 權限으로 投資機關에 대하여 指示를 내리고 報告를 要求할 때 投資機關들이 拒否할 수 있겠느냐 하는 點을 우려하는 사람들이 많다.

#### 5. 非常任理事와 統制

投資機關에 非常任理事制度가 新設되어 主務部를 위시한 關係部處의 公務員들이 非常任理事로서 投資機關의 運營에 參與할 것으로 豫想되는데 主務部 其他 關係部處의 事前統制가 緩和되고 많은 理事會의 決定이 最終決定이 되는 경우 非常任理事들의 發言權이 投資機關의 自律性에 어떠한 影響을 미칠 것인가는 두고 보아야 할 것 같다.