

政府投資機關 統制制度의 변모

俞 焄*

< 目 次 >

I. 序 論	IV. 專門經營人에 의한 責任經營
II. 政府投資機關統制 制度의 變遷	V. 結 論
III. 政府投資機關管理基本法의 변모	

<요 약>

우리는 이곳에서 먼저 우리나라 政府投資機關에 대한 통제제도가 어떻게 변천해 왔는가를 3개기로 나누어서 살펴보았다. 이어서 제 3기에 관한 좀더 구체적인 고찰에 들어가 1984年 3월에 시행된 정부투자기관관리기본법이 어떻게 변모했는가를 對象機關의 점차적인 감축과 理事會의 변모로 나누어서 살펴보았다.

마지막으로 최근 『公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律』에 의하여 도입된 專門經營人에 의한 責任經營制가 정부투자기관통제제도에 어떤 변혁을 가져왔는가를 검토하였다.

I. 序 論

1984年 3월에 施行된 政府投資機關管理基本法을 土臺로 한 政府投資機關에 대한 統制制度는 政府投資機關豫算會計法시절에 비하여 진일보한 제도라는 평가를 받았다. 과거의 과도한 사전통제를 대폭 폐지하고 책임경영제를 도입하여 투자기관의 자율성을 보장한 다음 경영실적을 평가하여 그 결과에 따라 책임을 묻는 것으로 되어 있다.

그러나 이러한 管理基本法體制에 대하여 근래에 와서 여러 가지로 비판이 제기되었다. 한편에서는 관리기본법체제가 공기업에 부여하는 자율성이 부족하다는 지적이며 다른 한편에서는 責任經營制가 투철하지 못하다는 비판이 제기되었다.

*서울대학교 행정대학원 명예교수

첫째 비판은 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 빠져나가는 방법으로 나타났다으며 둘째 비판은 『公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律』의 제정을 통한 專門經營人에 의한 責任經營制로 나타났다.

우리는 이곳에서 먼저 정부수립 이후 오늘날까지의 투자기관통제제도의 변천을 살펴보고 이어서 관리기본법체제의 변모가 어떻게 나타났는가를 검토하고자 한다. 마지막으로 專門經營人에 의한 責任經營制를 고찰하고 結論을 맺고자 한다.

Ⅱ. 政府投資機關統制 制度의 變遷

政府投資機關에 대한 政府의 統制를 여러 가지로 時代區分할 수 있을 줄이나 우리는 이를 다음과 같이 3개기로 나누어서 고찰하고자 한다.¹⁾

1. 第 1 期(1948. 8 ~ 1962. 8)

제 1 기는 政府投資機關豫算會計法 제정 전으로서 政府投資機關에 대한 통제가 느슨한 시기라고 하겠다.

(1) 關係法規와 統制

우선 關係法規를 본다면 각 투자기관의 설립법외에는 투자기관통제에 관련된法規가 없었다. 따라서 투자기관에 대한 통제는 主務部長官에게 一任되었으며 財務部 등에 의한 소위 中央統制는 전무하였다. 主務部에 의한 통제도 部處에 따라서는 통제가 다소 엄격하고 지역적인 문제까지 간섭하는 경우도 있었으나 일반적으로 主務部의 통제도 느슨한 편이었다.

(2) 豫算의 確定과 外部監査 등

투자기관의 예산도 主務部長官의 승인으로 確定되었고 物品購買나 工事契約도 投資機關에 일임되었으며 集中購買制度는 존재하지 않았다. 外部監査는 主務部와 審計院(現 監査院)이 담당했으며 經營實績評價라는 제도 자체가 없었으므로 투자기관에 대한 평가는 엄두도 못 냈다. 한 마디로 말해서 第 1 期는 투자기관에 대한 정부의 통제가 非體系의이고 느슨한 시기였으며 부처에 따라서 起伏이 심했던 시기였다고 하겠다.

1) 俞焄, 公企業論(第四訂版)(서울: 法文社, 1993) p.88참조.

〈表 1〉 政府投資機關에 대한 統制 등의 推移

	第 1 期 (1948~1962. 8)	第 2 期 (1962. 8~1984. 2)	第 3 期 (1984. 3~)
關係法規	각 投資機關의 設立法	각 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)	각 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	主務部統制와 中央統制 강함	主務部統制와 中央統制 緩和
豫算의 審議·確定	主務部長官의 承認으로 確定	主務부와 財政經濟院의 査定을 거쳐 國務會議과 大統領의 承認을 얻어 確定	理事會의 議決만 으로 確定
物品購買· 外部監査	投資機關에 一任 主務부와 監査院이 담당	調達廳이 管掌 多元化	投資機關에 一任 原則적으로 監査院만 담당
經營實績評價	制度自體가 없음	制度 있었으나 제대로 活用되지 못함	積極적으로 活用

2. 第 2 期(1962. 8~ 1984. 2)

제 2 기는 政府投資機關豫算會計法이 適用되던 시기로서 제 1 기에 비해서 정부 투자기관에 대한 통제가 극히 강화된 시기라고 하겠다.

(1) 政府投資機關豫算會計法

關係法規를 보면 1962년 8월부터 시행된 政府投資機關豫算會計法과 1973년에 제정된 政府投資機關管理法이 있다. 이 기간중 정부투자기관에 대한 통제의 기초를 이룬 정부투자기관예산회계법은 정부투자기관의 운영이 經濟開發計劃의 수행 상 중요한 비중을 점하고 있는 까닭에 종전의 主務部長官에 의한 산발적인 통제 대신에 國民經濟 전반의 관점에서 정부투자기관을 통제·조정할 필요가 있다하여 제정된 법률이다. 그러나 이러한 제정의 동기와는 달리 정부투자기관예산회계법은 정부투자기관에 대하여 강력한 豫算上의 統制를 가하는 결과가 되었으며 투자기관의 自律的인 經營을 손상하게 되었다.

(2) 政府投資機關管理法

經濟企劃院이 주동이 되어 제정한 정부투자기관예산회계법과는 별도로 財務部가 주동이 되어 政府投資機關管理法를 제정하게 되었다. 정부투자기관예산회계법이 제정되었으나 투자기관에 대한 監督體系, 剩餘金 處分方法, 株主權 行使 등이 여전히 다원화되어 있으므로 이를 통일할 필요가 있다는 것이다.

다른 名稱으로 출발하였으나²⁾ 많은 迂餘曲折 끝에 1973년 政府投資機關管理法이라는 형태로 財務部의 의도가 실현되어 종전에 다원화되어있던 ① 임원의 명칭, ② 임원의 임기, ③ 임원의 선임방법 등이 통일되고 획일화되었다.³⁾ 그러나 이와 동시에 투자기관의 基本運營計劃, 審査分析 등에 관한 明文의 규정이 신설되었을 뿐만 아니라⁴⁾ 재무부장관에 의한 經營分析制度가 신설되는 등 투자기관에 대한 통제는 더욱 강화되기에 이르렀으며 투자기관의 자율성은 더욱 많은 제한을 받게 되었다.

(3) 統制와 豫算의 確定

전술한 바와 같이 제 2 기는 투자기관에 대한 통제가 극히 강화된 시기라고 하겠다. 정부투자기관예산회계법과 정부투자기관관리법에 의하여 主務部長官의 통제가 강화되었을 뿐만 아니라 經濟企劃院·財務部 등에 의한 中央統制도 강력했다.

투자기관에 대한 통제의 핵심이라고 할 수 있는 예산의 심의·확정과정을 본다면 투자기관에서 편성한 예산안은 主務部와 經濟企劃院(現 財政經濟院)의 査定을 거쳐 國務會議과 大統領의 승인을 얻어 확정되었다. 투자기관의 物品購買와 工事契約도 中央集權化되어 調達廳이 관장했다.

(4) 外部監査와 經營實績評價

제 2 기의 가장 큰 문제점의 하나가 투자기관에 대한 外部監査의 다원화였다고 하겠다. 主務部와 監査院외에도 경제기획원, 재무부, 총무처 등의 감사로 인하여 투자기관의 자율성이 많은 손상을 입었다.

經營實績評價制度는 1968년에 도입되었으며 1973년대 이르러 다소 개선되기는 했으나 1976년까지는 평가기관이 주무부장관이었으므로 실효를 거두지 못했다.

2) 처음에 出資管理法으로 출발했다.

3) 政府投資機關管理法 제 5 조

4) 政府投資機關管理法 제11조 및 제15조

1977년부터 평가기관을 경제기획원으로 일원화하기는 했으나 경영실적평가의 전제조건이라 할 수 있는 공기업의 자율성의 보장이 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 상여금의 차등지급이 거의 이루어지지 못하여 인센티브제도가 무의미한 데다 評價指標에도 많은 문제가 있었으므로 소기의 성과를 거두지 못했다.⁵⁾

3. 第 3 期(1984. 3 ~)

제 3 기는 政府投資機關管理基本法 시행기로서 제 2 기에 비하여 정부투자기관에 대한 통제가 다소 완화되었으나 경영실적평가제도를 통하여 책임 경영제도가 도입된 시기라 하겠다.

(1) 政府投資機關管理基本法

전술한 바와 같이 제 2 기에 있어서 政府投資機關豫算會計法과 政府投資機關管理法 등을 토대로 한 투자기관의 운영이 정부로부터의 과도한 통제로 인하여 自律性 확보에 어려움이 많다는 것이 오랫동안 지적되어 왔다. 이리하여 정부는 1983년 이러한 다원적이고 잡다한 사전통제제도를 대폭 정리하고 사후평가위주의 관리방식으로 전환하기로 결정하고 정부투자관리기본법을 제정하여 1984년 3월부터 시행하기에 이른 것이다. 정부투자기관관리기본법의 특징은 다음의 세가지로 요약할 수 있겠다.

1) 責任經營制의 도입

정부투자기관관리기본법은 투자기관에 가해졌던 과도한 통제를 완화하고 책임 경영제를 도입하는 데 그 목적이 있다고 하겠다. 책임경영제란 한 마디로 말해서 투자기관의 자율적 운영을 보장한 다음 經營實績을 평가하여 그 결과에 따라 책임을 묻는 것을 말한다.

2) 主務部長官統制의 緩和

정부투자기관관리기본법의 또 하나의 특징은 주무부장관의 통제를 완화했다는 것이다. 주무부장관에 의한 組織·人事에 관한 통제, 業務에 관한 통제가 약화되었으며, 財政에 관한 통제도 크게 완화되었다. 투자기관의 예산의 편성·집행과정에 있어서 주무부장관이 행사하던 통제권이 폐지된 것이다.

3) 中央統制의 存續

이와 같이 責任經營制를 도입하고 주무부처에 의한 통제를 완화한다고 하여 정부투자기관예산회계법시행(1962년 8월) 이전의 狀況으로 되돌아간 것은 아니다. 재정경제원장관을 위원장으로 하고 주무부장관 등이 위원으로 되어있는 經營評價

委員會가 예산편성을 위한 지침을 결정할 뿐만 아니라 經營實績을 평가하고 평가에 따르는 책임을 묻도록 되어 있는 것이다.

(2) 統制와 豫算의 確定 등

전술한 바와 같이 제 3기에 있어서는 정부투자기관관리기본법에 의하여 정부투자기관에 대한 통제가 많이 완화되었다. 주무부의 통제가 완화되었을 뿐만 아니라 中央統制라고 하는 財政經濟院 등에 의한 통제도 많이 약화되었다.

예산의 심의·확정과정을 본다면 제 2기와는 달리 제 3기에 있어서는 투자기관의 이사회 의 의결만으로서 확정되게 되었다. 그러나 여기서 유의할 것은 이사회에 당연직이사로서 주무부와 재정경제원의 공무원이 참여하게 되어 있으며 이들의 발언권이 민간인 이사에 비하여 강하다는 사실이다. 물품구매·공사계약도 조달청이 관장하던 제 2기와는 달리 제 3기에 있어서는 투자기관에 일임되었다.

(3) 外部監査와 經營實績評價

외부감사가 다원화되었던 제 2기와는 달리 제 3기에 있어서는 원칙적으로 監査院만이 외부감사를 담당하게 되었다. 예외적으로 주무부장관이 필요하다고 인정할 때에는 『監査院과 협의하여』 외부감사를 실시할 수 있다.

제 3기에 있어서 투자기관에 대한 가장 효과적인 『통제수단』은 경영실적평가라고 해도 과언이 아닐 것이다. 투자기관에 자율성을 부여하고 사후에 경영실적을 평가하여 상여금 지급에 반영하는 경영실적평가는 다소 문제점을 안고 있기는 하나 좋은 성과를 거두고 있다는 것이 필자의 생각이다.

III. 政府投資機關管理基本法の 變貌

責任經營制의 도입을 목적으로 하여 제정된 정부투자기관관리기본법이 10여년이 흐르는 동안에 많이 변모되었다. 이것을 다음의 두 가지로 나누어서 고찰하고자 한다.

1. 對象機關의 減縮

〈表 2〉 및 〈表 3〉과 같이 정부투자기관관리기본법의 適用對象機關이 점차 감소하고 있다. 26개로 출발했던 적용대상기관이 13개로 감축되었다. 정부투자기관들이 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 제외되게 된 이유를 살펴보면

다음과 같다.

(1) 민營化

民營化에 의하여 정부투자기관에서 제외된 공기업이 가장 많다. 韓國綜合化學工業株式會社, 國定教科書株式會社, 國民銀行, 住宅銀行, 韓國證券去來所 등이 그 대표적인 예이다.

정부투자기관관리기본법 제 2 조에 의하여 동법의 적용대상은 『정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업체』로 되어 있으므로 完全民營化가 이루어지지 않더

〈表 2〉 政府投資機關

(1987년 4월 1일 현재)

企業體名	設立年月日	政府出資比率(%)
1. 韓國産業銀行	54. 4. 1	100.0
2. 中小企業銀行	61. 8. 1	99.9
3. 國民銀行	63. 2. 1	70.7
4. 韓國住宅銀行	67. 7. 10	95.5
5. 韓國造幣公社	50. 10. 1	100.0
6. 韓國證券去來所	56. 2. 11	65.2
7. 韓國電力公社	81. 12. 31	100.0
8. 大韓石炭公社	50. 11. 1	94.3
9. 大韓鑛業振興公社	67. 5. 30	96.5
10. 韓國石油開發公社	79. 3. 3	100.0
11. 韓國가스公社	83. 8. 18	55.8
12. 大韓住宅公社	62. 7. 1	95.1
13. 韓國道路公社	69. 2. 15	90.0
14. 韓國水資源公社	74. 2. 1	97.0
15. 韓國土地開發公社	79. 3. 27	91.0
16. 農漁村開發公社	67. 12. 1	100.0
17. 農業振興公社	70. 2. 1	100.0
18. 大韓貿易振興公社	62. 6. 21	100.0
19. 大韓綜合化學工業株式會社	73. 4. 1	14.3
20. 韓國海外開發公社	76. 4. 20	100.0
21. 勤勞福祉公社	77. 6. 2	100.0
22. 國定教科書株式會社	52. 7. 15	92.3
23. 韓國觀光公社	62. 6. 26	91.6
24. 韓國電氣通信公社	81. 12. 10	100.0
25. 韓國放送公社	73. 3. 1	100.0
26. 韓國담배人蔘公社	87. 4. 1	100.0

〈表 3〉 政府投資機關

(1997년 11월 29일 현재)

企業體名	設立年月日	政府投資比率(%)
1. 韓國造幣公社	50. 10. 1	100.0
2. 大韓貿易振興公社	62. 6. 21	100.0
3. 韓國電力公社	81. 12. 31	75.7
4. 大韓石炭公社	50. 11. 1	98.1
5. 大韓鑛業振興公社	67. 5. 30	98.1
6. 韓國石油開發公社	79. 3. 3	100.0
7. 大韓住宅公社	62. 7. 1	98.1
8. 韓國道路公社	69. 2. 15	94.7
9. 韓國水資源公社	74. 2. 1	96.8
10. 韓國土地公社	79. 3. 27	92.8
11. 韓國觀光公社	62. 6. 26	56.1
12. 農水產物流通公社	67. 12. 1	100.0
13. 農漁村振興公社	70. 2. 7	100.0

라도 정부지분율이 50%미만으로 떨어진 공기업은 적용대상에서 제외되게 되는 것이다.

(2) 體制改編

民營化는 아니나 體制改編으로 정부투자기관에서 제외된 기관도 있다. 그 대표적인 예가 國際協力團으로 개편된 韓國海外開發公社와 勤勞福祉公團으로 개편된 勤勞福祉公社이다. 이 두 개의 기관은 처음부터 정부투자기관에 포함된 것이 잘못이라는 비판이 있었다.

(3) 韓國放送公社

韓國放送公社는 정부지분율이 100%이나 1987년 11월의 韓國放送公社法과 政府投資機關管理基本法의 개정에 의하여 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 제외되었다.

放送事業의 특수성에 비추어 한국방송공사를 다른 투자기관과 동일하게 취급하여 경영실적평가 등을 받게 하는 것이 부당하다는 것이 그 이유였다.

(4) 金融機關의 競爭力向上

1997년 11월 29일에 발효한 政府投資機關豫算會計法 改正法律에 의하여 韓國産業銀行과 中小企業銀行이 정부투자기관에서 제외되었다.

開放化·自律化 추세에 따른 金融環境의 급격한 변화에 대한 신속한 대응과 지속적인 경쟁력 향상을 도모케 하자는 것이 그 이유이다. 한국산업은행과 중소기업은행의 제외로 금융기관은 모두 투자기관에서 제외되었다.

(5) 經營의 效率性向上

1997년 10월 1일부터 발효한 『公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律』에 의하여 韓國담배人蔘公社, 韓國電氣通信公社, 韓國가스公社가 정부투자기관에서 제외되었다. 전문 경영인에 의한 책임경영제를 도입하여 경영의 효율성을 향상시키자는 데 그 목적이 있다고 한다.⁶⁾

2. 理事會의 변모

정부투자기관관리기본법의 특징의 하나로서 議決機關과 執行機關의 二元化를 들 수 있다. 그러나 이러한 體制가 1997년 11월 29일에 발효한 정부투자기관관리기본법 개정법률에 의하여 변모하게 되었다.

(1) 當初의 議決機關과 執行機關의 二元化

최근에 개정되기까지 정부투자기관관리기본법은 제 2기(1962. 8~ 1984. 2)와 대비해 볼 때 다음과 같은 특징을 지니고 있었다.

1) 理事長과 社長의 분리

제 2기에 있어서는 이사장이 따로 없었으며 사장이 이사회를 소집하고 이사회 의 의장이 되었다. 그러나 관리기본법은 이사장제를 신설하고 이사장이 이사회를 소집하며 그 회의의 의장이 되도록 했다.

2) 理事의 執行에서의 排除

제 2기에 있어서는 이사들이 이사회에 부의된 안건들을 심의·결정했을 뿐만 아니라 직접 집행도 담당했다. 관리기본법화에서는 사장과 집행간부들이 집행을 담당하며 책임을 지며 理事는 執行에서 排除된다.

3) 執行幹部

제 2기에서 이사들이 담당하던 업무들을 담당케 하기 위하여 집행간부라는 최고경영조직을 신설했다. 사장과 집행간부들이 집행을 담당하며 책임을 진다.

6) 公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律 제 1 조.

(2) 理事會의 변모

1997년 11월 29일에 발효한 관리기본법 개정법률에 의하여 다음과 같은 점에서 이사회가 변모하게 되었다.

1) 理事長制度的 폐지

오랫동안 論難의 대상이 되었던 이사장제도가 폐지되고 사장이 이사회를 소집하고 이사회 의장이 되게 되었다.

1983년에 정부투자기관관리기본법을 제정할 때 議決機關과 執行機關의 二元化라는 정신에 비추어 理事會의 구성원에 사장을 포함시키지 말아야 한다는 주장이 있었으나 社長으로 하여금 政策決定과 執行의 加配의 역할을 담당케 할 필요가 있다고 하여 사장을 이사회 구성원에 포함시켰는데 이번의 개정에 의하여 사장이 이사회 의장으로 앉게 된 것이다.

2) 理事의 제청

1997년의 개정전에는 투자기관의 이사들은 이사장의 제청에 의하여 주무부장관이 임명했는데 개정 후에는 사장의 제청에 의하여 주무부장관이 임명하도록 되었다.

3) 監査의 任期

투자기관의 監査는 이사회 구성원은 아니나 투자기관의 업무와 회계를 감사하고 그 의견을 이사회에 제출하며 직접 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

과거에는 이사의 임기가 3년인데 대하여 감사의 임기가 2년이었으나 1997년의 개정에 의하여 감사의 임기도 이사와 같이 3년으로 되었다.

IV. 專門經營人에 의한 責任經營

1997년 8월 28일에 공포되어 10월 1일 시행된 『公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律』은 1984년부터 시행해 온 정부투자기관관리기본법에 의거한 統制體制에 일대 변혁을 가하는 법률이라 하겠다. 이곳에서는 이를 몇 가지로 나누어서 검토하고자 한다.

1. 法制定の 趣旨

政府는 1993년말에 대규모적인 공기업의 민영화 방침을 발표하여 綜合化學, 國

定教科書, 國民銀行, 住宅銀行, 證券去來所 등의 정부투자기관과 많은 정부투자기관자회사(출자기관)를 민영화하였으나 담배人蔘公社, 가스公社, 電氣通信公社, 韓國重工業과 같은 대규모 공기업의 민영화에 어려움을 겪게 되었다.

이리하여 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률을 제정하여 大規模 공기업의 민영화를 추진함에 있어서 우선 政府의 통제를 축소하고 專門經營人에 의한 책임경영제를 도입하여 경영의 효율성을 제고하는 한편, 경제력의 집중이나 특정인에 의한 당해 공기업의 지배를 방지할 수 있도록 株式所有를 분산하는 제도적 장치를 마련하게 되었다.

다시 말해서 과거 민영화의 경험에서 우리나라에서는 『主人있는 民營化』만이 성공을 거둘 수 있다는 교훈을 얻었다.⁷⁾ 그런데 소규모 공기업의 민영화는 『主人있는 民營化』가 경제력집중의 심화 없이 가능하나 대규모 공기업의 경우에는 재벌기업이 아니고서는 인수자를 찾기가 어렵다는 것이다.

이러하여 대규모 공기업의 민영화에 앞서 이들 기업을 효율적으로 운영할 수 있는 專門經營人을 확보하여 이들에게 경영을 맡기고 多數人에게 株式를 분산매각하여 경제력집중의 심화를 방지하면서 『主人없는 民營化』도 성공할 수 있다는 것을 보여주자는 것이라 하겠다.

2. 適用對象

이 법률의 적용대상기업은 ① 韓國담배人蔘公社, ② 韓國電氣通信公社, ③ 韓國가스公社, ④ 韓國重工業株式會社이다.

이중 韓國重工業은 정부투자기관이 아니므로 이 법에 의하여 정부투자기관에서 제외된 기관은 담배人蔘公社, 通信公社, 가스公社의 3개 공기업이다.

여기서 한가지 첨가할 것은 이들 3개 기관이 모두가 特別法에 의하여 설립된 공기업이나 이번에 담배人蔘公社와 通信公社의 경우에는 設立法이 폐지되고 商法에 의한 株式會社로 전환되었다는 사실이다.⁸⁾

7) 宋大熙·宋明姬, 「國民株式方式公企業民營化의 經濟的 效果」, 公企業論叢, 제 4권 제 1호(1992), pp. 100-103.

8) 公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律 제 2 조.

3. 理事會

公企業經營構造改善法에서는 理事會가 중요한 역할을 담당한다. 정부투자기관의 이사회와 같이 해당 공기업의 政策을 결정할 뿐만 아니라 專門經營人인 사장의 선임에도 깊이 관여한다.

(1) 常任理事와 非常任理事

理事는 상임이사와 비상임이사로 구분되는데 사장을 포함하는 상임이사의 정수는 이사정수의 100분의 50미만으로 한다. 비상임이사의 권리를 보장하기 위하여 비상임이사의 자료요구권을 명문으로 규정하고 있다.⁹⁾

(2) 理事의 任期와 選任方法

이사의 임기는 3년이며 비상임이사의 결원으로 인하여 선임된 후임비상임이사의 임기는 전임자의 殘任期間으로 한다.

사장을 제외한 상임이사 후보는 이사회 의 동의를 얻어 사장이 추천하며 비상임이사 후보는 정관이 정하는 바에 의하여 주주 또는 주주협의회가 추천하여¹⁰⁾ 株主總會에서 이사를 선임한다.

(3) 理事會와 社長の 選任

전술한 바와 같이 이사회는 사장의 선임과 사장과의 계약도 깊이 관여한다.

첫째로 비상임이사는 사장추천위원회에 위원으로 참여하는데 사장추천위원회는 비상임이사인 위원의 정수를 위원정수의 과반수로 하여야 한다.¹¹⁾

둘째로 이사회는 社長候補審査基準을 정하는데 이 기준은 사장후보추천위원회가 모집된 사장후보들을 심사하는 기준으로 삼는다.¹²⁾

셋째로 이사회는 기업의 經營目標 등에 관한 社長과의 계약조건도 정하는데 사장후보추천위원회는 사장후보로 추천될 자와의 협의과정에서 이를 활용한다.¹³⁾

9) 同法 제10조.

10) 同法 제 8 조.

11) 同法 제11조 제 2 항.

12) 同法 제12조 제 3 항.

13) 同法 제12조 제 4 항.

4. 社長の資格과 選任

(1) 社長の資格要件

專門經營人을 사장으로 확보하기 위하여 公企業經營構造改善法은 사장은 경영·경제에 관한 지식 또는 경영경험이 풍부한 자로서 최고 경영자의 능력을 갖춘 자중에서 선임하여야 한다고 규정하고 있다.¹⁴⁾

(2) 社長推薦委員會

유능한 전문경영인을 사장으로 선임하기 위하여 사장추천위원회를 구성하도록 되어 있다. 사장추천위원회는 약간 명의 비상임이사, 정관이 정하는 前現職社長 중에서 1인 및 이사회가 위촉하는 약간 명의 민간위원으로 구성하는데 이 경우 비상임이사인 위원의 정수는 총위원 정수의 과반수로 한다.¹⁵⁾

사장추천위원회는 이사회에서 정한 社長候補審査基準에 따라 일간지 등에 공고하여 모집된 자를 심사하고 사장후보로 추천될자와 계약조건을 협의하여 사장후보를 株主總會에 추천하여 사장을 선임한다.

5. 社長과의 契約

(1) 契約의 意義

정부투자기관관리기본법도 책임경영제를 도입하여 투자기관의 경영실적을 평가하여 그 결과에 따라 책임을 묻도록 되어 있으나 실제에 있어서 경영실적평가의 결과가 人事에 반영되는 일이 없었다.

專門經營人에 의한 責任經營制를 목표로 하는 公企業構造改善法은 정부투자기관관리기본법의 결함을 시정하고 책임경영제의 정신을 구현하기 위하여 해당 공기업이 사장과 계약을 체결하고 임기만료 전이라도 경영이 부실할 경우에는 이사회가 사장의 해임을 주주총회에 건의할 수 있도록 하였다.¹⁶⁾ 프랑스에서는 Mitterrand정부하에서 정부와 공기업이 일종의 계약을 체결한 사례가 있는데¹⁷⁾ 우

14) 同法 제12조 제1항.

15) 同法 제1조 제1항 및 제2항.

16) 同法 제13조 제3항.

17) Volkmar Lauber, *The Political Economy of France: From Pompidou to Mitterrand* (New York: Praeger, 1983), p. 167.

리나라에서는 해당기업과 사장이 계약을 체결하도록 되어 있다.

(2) 계약의 체결

해당 공기업과 사장의 계약은 우리나라에 처음 도입되는 제도인데 다음과 같은 과정을 밟아서 체결된다.

1) 契約書案의 作成

먼저 이사회가 經營目標 등에 관한 계약의 조건을 정하면 사장추천위원회가 사장후보로 추천된 자와 협의하여야 하는데 협의과정에서 필요하다고 인정되는 경우에는 이사회에서 정한 계약의 조건을 변경할 수 있다.

2) 契約의 체결

사장추천위원회가 추천한 사장후보와 계약서안이 주주총회에서 승인되면 계약의 체결에 착수하게 되는데¹⁸⁾ 사장추천위원회 위원장이 대상기업의 대표자로서 계약에 서명한다.

(3) 經營實績評價와 事後處理

이사회는 사장과 체결한 契約의 이행여부를 평가하거나 專門團體에 그 평가를 의뢰할 수 있다. 평가의 결과 경영목표에 대비하여 그 이행정도가 미진하다고 판단되는 경우에는 이사회가 주주총회에 사장의 해임을 건의할 수 있다.¹⁹⁾

V. 結 論

우리는 위에서 정부투자기관에 대한 통제제도가 어떻게 변천해 왔는가를 3개기로 나누어서 검토한 다음 政府投資機關管理基本法이 어떻게 변모했는가를 살펴본다. 특히 26개였던 투자기관이 어떤 이유로 13개로 감축되었는가를 검토하였다. 이어서 專門經營인에 의한 責任經營制에 관해서 사장의 선임과 사장과의 계약 등으로 나누어서 상세히 검토했다.

투자기관에서의 제외나 전문경영인에 의한 책임경영제의 도입이 기업환경의 급격한 변화에 대한 신속한 대응과 지속적인 경쟁력의 향상을 도모하는 데 그 목적이 있다고 한다. 다시 말해서 경영의 효율성을 향상시킴으로써 공기업의 기업성을 제고하자는 것이다.

18) 사장후보추천위원회 위원장은 이사회가 비상임이사중에서 선임한다.

19) 公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律 제13조 제3항.

그러나 우리가 여기서 궁급하게 생각하는 것은 공기업의 기업성의 제고도 필요하나 공공성의 문제를 너무나 소홀히하고 있는 것이 아닌가 하는 문제이다.²⁰⁾ 특히 이런저런 이유로 많은 공기업이 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 제외되고 있는데 과연 이것이 바람직한 현상인가 하는 문제를 음미해 볼 필요가 있다고 생각한다. 똑같이 政府持分率이 59%이상인데 아직도 관리기본법의 적용을 받는 공기업과 적용대상에서 제외된 공기업간의 衡平性의 문제도 염두에 두어야 한다는 것이 필자의 생각이다.

20) W. A. Robson, "Ministerial Control of Nationalized Industries," in W. G. Friedmann and J. F. Gerner(eds.), *Government Enterprise: A Comparative Study* (New York: Columbia University Press, 1970), p. 79.