

연구논문

한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조*

한 상 일**

- I. 서 론
- II. 공공성의 시각에서 본 공공기관의 책임성
- III. 책임성의 유형에 따른 공공기관의 지배구조
- IV. 책임성의 관점에서 분석한 한국 공공기관의 지배구조
- V. 연구의 함의 및 결론: 균형된 공공기관 지배구조의 형성을 위하여

〈요약〉

이 논문은 한국 행정학이 수행해야 할 새로운 연구영역으로서 공공기관의 지배구조 문제를 공공성 개념, 특히 민주적 책임성의 관점에서 분석하는 것을 목적으로 한다. 이론적 검토에서는 공공성의 맥락에서 이해한 책임성의 개념을 설명한다. 여기서 설명된 책임성의 개념을 바탕으로 공공기관의 지배구조의 분석을 위한 연구의 모형을 도출한다. 나아가서 책임성의 시각에서 한국 공공기관의 지배구조를 결정하는 제도와 그 변화를 각종 문헌과 법률 등을 토대로 분석한다. 이러한 연구는 두 가지 중요한 의미가 있다. 과거 한국의 공공기관은 대체로 주무부처의 강한 통제 하에 있었으나, 2007년 이후 새로운 관리 형태로서의 공공기관 운영위원회의 규제를 받는 구조로 변경되었다. 이 연구는 그러한 변화가 영역별로 균형되고 적절한 책임성을 보장하고 있는지 평가하는 의미가 있다. 그리고 공공기관이 행정학의 중요한 연구대상이었음에도 불구하고 여러 가지 이유로 한국 행정학계에서 공공기관 지배구조의 문제는 많은 주목을 받지 못했다. 따라서 이 연구는 공공기관의 지배구조와 그 공공성을 새롭게 평가하는 의미가 있다.

[주제어: 책임성, 공공기관, 공기업, 준정부기관, 지배구조]

I. 서 론

현대 국가가 발전하는 과정에서 정부를 제외한 다양한 형태의 공공기관들이 설립되었고 그 기관들의 책임성 문제가 1980년대 이후 지속적으로 연구되었다.¹⁾

* 이 논문은 2009년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문 “한국 공공기관의 지배구조와 공공성”을 수정보완한 연구임.

** 연세대학교 정경대학 행정학과 부교수(hans@yonsei.ac.kr).

1) 일반적으로 공공의 재원으로 공적인 업무를 수행하는 기관 중에서 정부를 제외한 기관들

대리인 이론의 시각으로 이해할 때, 공기업과 준정부기관등 공공기관은 국민의 의사를 정부를 거쳐 중복해서 대리하는 입장이 된다. 따라서 국민과 정부 그리고 공공기관 들이 각기 다른 목표를 갖게 되거나 비대칭 정보를 대리인인 정부나 공공기관이 독점하는 경우 민주주의의 결손(democratic deficit)을 유발할 우려가 있다. 이러한 이유로 강조되는 것이 공공기관의 민주적 책임성(democratic accountability)이며(Skelcher, 1998), 책임성을 보장하기 위해 도입하는 다양한 제도가 공공기관의 지배구조이다.

2000년대 이후에 공공기관의 책임성과 지배구조에 관한 문제에 대하여 유럽 국가를 중심으로는 많은 연구결과가 출간된 바 있다(OECD, 2002; Koppell, 2003; Pollitt & Talbot, 2004; Pollitt, 2006). 지난 1980년대의 전 세계적 경기침체 이후 대부분의 국가에서 공공부문 구조조정을 시행하였고 공공기관에도 많은 변화가 있었다. 최근의 연구들은 이러한 변화가 책임성에 미칠 영향을 주도면밀하게 따져볼 것을 요구한다. 한국에서도 다양한 공공부문 개혁방안들이 도입되면서 많은 변화가 있었지만 지배구조와 책임성에 대한 논의가 본격화되지는 못하였다.

따라서 이 연구는 한국 행정학이 수행해야할 새로운 연구영역으로서 공공기관의 지배구조의 문제를 공공성 개념, 특히 책임성의 관점에서 분석하는 것을 목적으로 한다. 이론적 검토에서는 공공성의 맥락에서 이해한 책임성의 개념을 설명한다. 여기서 설명된 책임성의 개념을 바탕으로 공공기관의 지배구조의 분석을 위한 연구의 모형을 도출할 것이다. 나아가서 책임성의 시각에서 한국 공공기관의 지배구조를 규율하는 제도와 그 변화를 각종 문헌과 법률 등을 토대로 하여 분석한다.

이와 같은 연구는 두 가지 중요한 의미가 있을 것으로 예상된다. 과거 한국의 공공기관은 대체로 주무부처의 강한 통제하에 있었으나, 2007년 이후 새로운 관

은 포괄적으로 준정부조직(quasi-government)으로 불리어 왔다. 그러나 정부는 공공기관의 운영에관한법률을 제정하면서 이러한 기관들을 공공기관으로 지칭하고 그 기관들을 다시 공기업과 준정부기관으로 구분하였다. 그러나 공공기관(public institution/organization)은 정부, 준정부, 비영리조직을 포괄할 수 있는 용어로 정부를 제외한 공공조직을 지칭하는데 적절하지 않은 용어라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 정부를 제외한 공공조직을 준정부조직으로 지칭할 경우 법률에서 쓰이는 준정부기관과 혼란을 유발할 수 있기 때문에 이 논문에서는 정부를 제외한 공기업과 준정부기관을 포괄하는 공공조직들을 ‘공공기관’으로 지칭하기로 한다.

리 형태로서의 공공기관 운영위원회의 규제를 받는 구조로 변경되었다. 이 연구는 그러한 변화가 영역별로 균형되고 적절한 책임성을 보장하고 있는지 평가한다는 의미가 있다. 그리고 공공기관들이 중요한 행정학의 연구대상이었음에도 불구하고 여러 가지 이유로 한국 행정학계에서는 많은 주목을 하지 않았다. 특히 공사영역의 중간지대에 위치한 공공기관의 공공성 문제가 충분히 검토되지 못하였다. 따라서 이 연구는 공공기관의 공공성에 대한 연구의 단초를 제시하는 의미를 갖고 있다.

II. 공공성의 시각에서 본 공공기관의 책임성

1. 공공성을 이해하는 세 가지 접근법

책임성은 공공성의 하위가치이다. 그런데, 공공성의 많은 하위가치 가운데 책임성이 가장 다양한 가치를 포괄하고 있으며 그 구성요소도 다양하다. 따라서 공공성의 개념과 접근방법에 대한 적절한 이해가 책임성의 개념을 설명하고 유형을 발전시키는데도 도움이 된다.²⁾

공공성을 이해하는 방법에 대하여 Goldstein & Naor(2005)는 Bozeman & Bretschneider(1994)의 연구를 인용하면서 세 가지 접근을 제시한다. 첫째, 일반화 접근법(generic approach)은 공공부문과 민간부문의 구별은 중요하지 않다는 관점이다. 이 관점은 관리자의 기능, 조직적 과정, 관리적 효율성 등은 대부분의 조직이 공유하고 있고 이러한 특성은 공공조직이나 민간조직이나 모두 필요한 개념이므로 굳이 공공성과 민간성을 구분할 필요가 없다고 강조한다. 둘째, 핵심 접근법(core approach)은 공공조직과 민간조직은 근본적인 차이가 있는데 그것은 소

2) 공공성과 공공가치에 대해서는 행정학계의 많은 학자들이 연구를 진행하였다(Bozeman & Bretschneider, 1994; Bozeman, 2007; Jørgensen & Bozeman, 2007; Pesch, 2008; Vrangbæk, 2009). 이 중 많은 행정학자들이 공공성의 개념이 정치학, 심리학, 사회학, 철학의 영역에서 발전한 다양한 가치개념이 조합되면서 형성되었고 그 결과로 다양한 관념들을 포괄하게 되었다는 데 동의한다(Goldstein & Naor, 2005; Bozeman & Bretschneider, 1994). 따라서 이들은 공공성을 이해하기에 앞서서 그 접근방법을 결정하는 것이 공공성의 개념을 쉽게 밝힐 수 있고 공공조직과 민간조직의 차이를 규명하는데도 필요하다고 지적한다.

유권(ownership)의 차이에서 나온다는 관점이다. 민간기업은 창업자 또는 주주가 소유하는 반면에 공공기관은 정치적 공동체의 구성원들이 집단적으로 소유하는 차이가 있다고 한다. 따라서 공공조직은 정치적 공동체로부터 강한 영향을 받는 차이가 있음을 강조한다.³⁾ 셋째, 영역별 접근법(dimensional approach)은 공공성은 단일한 요소로 구분할 수 있을 만큼 단순하지 않기 때문에 다양한 영역들을 동시에 고려할 때 공공성에서 유발되는 조직의 목표, 구조, 문화 등을 정확히 분석할 수 있다는 관점이다.⁴⁾

이러한 접근법의 구분을 가장 먼저 제시한 Bozeman & Bretschneider(1994)는 공공성 개념을 구성할 때, 정치적 영역과 경제적 영역으로 구분하는 것이 바람직한데 그것은 Dahl & Lindblom(1953)의 경제적 정치적 영역의 구분에서 시작되어 Wamsley & Zald(1973) 그리고 Bozeman & Crow(1990) 등의 기존연구에서도 확인되는 등 이론적 정당성이 있다고 주장한다. Pesch(2008)도 정치적 영역과 경제적 영역으로 구분하는 접근을 지지하면서 영역별 접근에 주목할 것을 강조한다. 그는 민영화, 세계화, 기업형정부의 시대에 공공기관은 새로운 서비스를 제공하면서 적극적으로 시장에 참여해야하는 경제적 책임성에 직면하게 되지만 여전히 정치적 공동체를 형성하고 시민들의 요구와 필요를 충족시킬 정치적 책임도 있다고 설명한다. 이 연구도 경제적 가치가 중시되는 시기의 한국 공공기관 지배구조의 공공성과 책임성을 연구하는 목적을 갖고 있기 때문에 영역별 접근을 따르고자 한다. 공공기관의 책임성을 분석할 때, 단일한(monolithic)기준을 갖고 접근하기보다 두 가지 영역을 모두 고려하고 개념의 통합적 발전을 도모한다면 보다 다양한 이론의 발전에 기여할 수 있을 것이다.

2. 책임성의 개념과 유형

책임성의 의미는 매우 다양하게 이해되기 때문에 개념화와 유형화가 어렵다.

-
- 3) 이러한 관점은 연구대상이 되는 조직이 정치적 공동체에서 중시하는 가치나 통제수단에 얼마나 많이 종속되는가에 따라서 공공성의 정도를 측정할 수 있다고 설명한다.
 - 4) 특히 핵심 접근법이 실제로 공공성과 민간성을 공유하는 준정부조직 들을 적절하게 구별해 낼 수 없다는 약점을 비판하고 단일한 속성에 따라서 공공성의 여부를 결정하는 것은 적절하지 않다고 강조한다.

이에 대하여 Romzek & Dubnick(1998, 6)은 “책임성은 행정학의 가장 중요한 토대가 되는 개념이지만 제대로 발전시키지 못한 개념”이라고 설명하고 있고 Gormley(1996, 175)는 “책임성은 애매한(murky)개념이다.”라고 명시적으로 선언한 바 있다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 책임성의 개념은 공공기관의 행위에 대하여 1) 내적 통제를 위한 입증 및 설명의 의무와 2) 조직내외의 이해관계자들로부터 요구와 기대를 수렴하여 그것을 수용하고 조정할 의무로 정의할 수 있다.

전통적으로 책임성의 개념은 행위를 설명하고 입증할 의무인 것으로 여겨졌다. 이런 맥락에서 Romzek & Dubnick(1998, 6)은 책임성의 개념을 “개인 또는 기관이 어떤 권위를 위임받을 때 수반되는 성과에 대해 답하기 위해 맺어지는 관계”라고 정의하였다. Shafritz(1988, 4)도 책임성이란 “특정한 기관의 행위가 사회 전반적으로 또는 조직적으로 미칠 수 있는 영향에 대하여 상급기관에 대하여 설명해야하는 정도”라고 설명하고 있다. 대표적으로 Behn(2001, 18)은 책임성에 대하여 “설명하고 입증할 수 있는 기준 또는 상태”로서 그 유형에는 재정적 책임성(accountability for finances), 성과 책임성(accountability for performance), 공정성에 대한 책임성(accountability for fairness)이 있다고 설명하고 있다. 주로 이러한 정의들은 특정한 행동을 정당화하고 입증하며 그것을 위해서 부분적으로는 중요한 활동들을 기록하는 의무를 책임성의 개념에 포괄한다.

그러나 공공기관에 대한 시민들의 요구가 증가하고 기관간의 관계가 복잡해지면서 책임성의 영역도 증가하였고, 보다 적극적인 활동을 강조하는 방향으로 책임성의 개념이 확장된다. Halligan(2007)은 책임성의 개념이 환경의 변화에 따라서 다양하게 변화할 수 있다고 주장한다. 1970년대에는 과정적, 법률적 책임성이 중요했다면 1980년대에는 분권화된 조직의 책임성 등 관리적 책임성이 중시되었고, 1990년대에 고객에 대한 책임성과 시장 및 계약관리가 중시되었고 2000년대부터 집합적 책임성의 개념이 발전하면서 책임성의 공유가 중요한 이슈가 되고 있다고 설명한다. de Vries(2007)는 고전적인 의미의 책임성을 집단적 결정이 개인보다 우위에 있는 상태에서 목적지향적이고 매우 잘 정의되어 명확한 기준에 따른 처벌이 뒤따르는 특징으로 정의한다. 그는 이러한 책임성의 특징이 많은 기

5) 뿐만 아니라 Moore & Gates(1986, 175)는 “책임성은 항상 변화하는 개념이다.” Kearns(1994, 187)는 “책임성의 개념은 마치 움직이는 과녁과 같다.”라고 설명하면서 책임성 개념의 모호성을 지적한다.

관들이 연계될 때는 연계적, 일반적 책임성의 개념으로 발전해야한다고 설명하면서 조직환경에 있는 다양한 개인과 기관들을 향한 공공기관의 적극적인 활동에 대한 책임성을 강조한다.

이와 같이 책임성의 개념은 그 초점을 내적 통제에 둘 수 있지만 환경의 수요에 대한 대응에 둘 수도 있다. 유사한 맥락에서 Acar et al.(2008)은 책임성의 개념을 응답적 책임성과 기대관리적 책임성으로 구분하였다. 그들은 응답적 책임성은 입증과 설명을 위한 의무의 개념으로써 관료제적 구조를 감독하고 감시하는 정치권의 영향력에 대하여 행정활동을 규명하는 성격이라고 규정한다. 반면 기대관리적 책임성은 관료제에 영향을 주는 다양한 이해관계자들이 조직 내외에 존재한다고 가정할 때 그들의 다양한 기대를 적극적으로 관리하고 형성하기 위해 전략적 방향을 결정하고 관계를 조성하는 책임을 의미한다. 이러한 책임성의 두 가지 유형은 공공성에 대한 영역별 접근법에서 도출된 경제적 영역과 정치적 영역과 통합되어 공공기관의 책임성의 유형을 설명하는 기준이 될 수 있다.⁶⁾

3. 공공기관의 책임성

1) 공공기관의 책임성의 유형

공공성의 영역에 따른 정치적, 경제적 요소와 책임성의 초점에 따른 응답적, 기대관리적 요소들은 공공기관들을 위한 네 가지 유형의 책임성 개념으로 발전될 수 있다. 결국 <그림 1>과 같이 이해관계자들을 위한 기대관리적 책임성이 정치적 영역에서는 정치적 책임성으로 나타나고 경제적 영역에서는 시장 책임성으로 나타난다. 응답적 책임성이 정치적 영역에서는 관료적 책임성으로 나타나고 경제적 영역에서는 관리적 시장책임성으로 나타난다.

6) Acar et al.(2008)에서 언급하는 응답적, 기대관리적 책임성은 지배구조논의에서 자주 등장하는 내부지배구조와 외부지배구조의 구분과는 다르다. 응답적 책임성과 기대관리적 책임성은 내부지배구조 및 외부지배구조 모두에서 중요한 개념이다. 조직의 응답적 책임은 조직내에 있는 구성원들과 조직외부에 있는 구성원 모두에게 중요하며 기대관리의 대상도 조직내부의 이해관계자와 외부의 이해관계자 모두에게 중요하기 때문이다.

〈그림 1〉 준공공조직의 네 가지 책임성

정치적 영역 (political dimension)	관료적 책임성	정치적 책임성
경제적 영역 (economic dimension)	관리적 책임성	시장 책임성
	응답적 (answerability)	기대 관리적 (managing expectation)

네 가지 책임성의 개념이 중요한 이유는 각각의 책임성이 중시하는 요소가 다르고 개념이 탄생한 시대적인 배경도 다르기 때문이다. 따라서 분석대상이 되는 제도나 기관에 대한 각 책임성의 수준을 연구하기 위한 구체적인 기준을 마련하는 것이 중요하다. 그 기준에 따라서 준공공부문에서 중시되는 책임성의 시간적 변화를 연구하거나 국가 간 차이도 비교할 수 있다. 이 연구에서는 각 책임성의 개념을 제시하고 현재 한국 공공기관의 지배구조가 공식적으로 보장하는 책임성의 정도를 판별하고자 한다. 각 책임성의 개념은 다음과 같다.

2) 정치적 책임성

공공기관이 정부의 기능 수행을 위해 정부에서 파생된 조직이라고 정의한다면 공공기관도 정부와 마찬가지로 시민들의 보편적인 이익의 실현에 기여해야할 책임을 진다. Acar et al.(2008)이 강조한 기대관리적 책임성을 바탕으로 설명하면 공공기관은 시민과 정치적 집행부에 대하여 보다 적극적으로 활동할 책임이 있다는 것이다. 즉 공공기관의 책임성이란 윤리적으로 공공이익(public interest)을 정의하는 작업이며, 이를 위하여 관료는 국민의 다양한 이익이 공공정책에 반영될 수 있도록 국민의 참여를 장려하고, 이들과의 의사소통에 적극적으로 응해야한다. 즉 복잡한 현대사회에서의 공공기관의 역할 중에서 국민의 이익으로서 공공이익의 증진이 보장될 수 있도록 공공조직이 얼마나 직접적으로 교호작용을 하였는가가 중요하다. 공공기관의 경우 형식적으로는 정치적 집행부와 관료제가 지는 책임을 담보로 면제되기는 했으나 민주주의 국가의 중요한 가치인 시민들의

보편적 이익의 실현과 형평성의 제고 등과 같은 공공성의 책임에서 벗어날 수 없다는 것이다.

공공기관의 정치적 책임성을 위한 메커니즘은 스웨덴, 덴마크를 비롯한 북유럽 국가의 공공기관의 기원과 성장과정에서 잘 나타난다. OECD(2001)에 따르면 19세기 이후 스칸디나비아 국가는 정치적 책임성이 확보되면서 공공기관이 성장하였다. 이 국가들에서 공공기관은 왕권과 의회권력이 상호 견제하는 과정에서 발전한다. 민주세력은 왕권을 견제하기 위하여 관료제를 왕권에서 독립시키고자 했으며 왕권하에서도 의회의 정치적 권력의 장악을 견제하기 위한 수단으로 정책집행을 담당하는 조직을 정치적 집행부에서 독립시키고자 하였다. 그 결과로 특정정파에 속하지 않고 다양한 관계자들이 참여하면서 정치적 책임성을 확보해 나가는 공공기관들이 발전하게 된 것이다. 이와 같이 공공기관의 정치적 책임성은 다양한 주체의 참여를 유도하여 그들의 이익을 조정하고 반영하여 시민들의 보편적 이익을 실현하는 가치이다.

3) 관료적 책임성

관료적 책임성은 자본주의 국가의 성장이 극대화되고 정부의 역할이 증가하면서 확립된다. 정부의 일이 많아지면서 정치적 집행부는 그 업무의 수행을 실적주의 관료제에 이양할 수밖에 없다. 이 경우 정치적 집행부가 정치적 책임을 지는 대신 실적주의와 직업공무원제도에 기반한 정치적 중립성을 확보한 관료제가 자신의 업무수행에 대한 책임을 정치적 집행부에 지게 된다. 이 과정에서는 정치적 요구가 관료제에서 실현되고 있는지를 통제하고 감시하는 것이 중요하기 때문에 응답적 책임성의 개념이 중시된다. 이러한 개념은 주무부처의 일을 공공기관이 대신하는 경우에도 투영된다. 20세기 이후 산업화가 진전되고 정부의 기능이 폭발적으로 증가하면서 행정부처만으로는 정부의 기능을 수행할 수 없게 되었고 많은 공공기관이 설립되어 정부의 업무를 대신하게 된 것이다. 이 경우 최종적인 책임은 대통령이나 장관 등의 정치적 대표자가 진다. 따라서 이들은 공공기관의 운영을 감독하고 그 활동에 대해 응답적 책임을 묻는다. 여기서 주로 문제시 되는 현상은 복잡한 대리인 관계에서 발생하는 신뢰의 붕괴이다. 국민들이 분명 주인으로 기능하지만 공공기관까지 영향을 주기는 어렵고 관료적 필요성에

의하여 설립된 기관에 대한 통제는 어려워지게 마련이다.

4) 시장 책임성

시장 책임성은 1980년대 이후 등장한 신자유주의적 공공부문 개혁이 중시하는 민영화나 시장화가 진행되면서 공공기관에 요구되는 책임성의 개념이다. 공기업과 준정부기관은 많은 경우에 시장에서 민간기업이나 개인들과 거래하는 경우가 많은데 이때 공공기관들은 독점적 사업주체로서 우월적인 지위를 누리기보다 시장에서의 공정한 경쟁원리를 따르는 것이 중요하다. 따라서 공공기관이 시장에서 공정한 경쟁을 하기 위한 제도의 형성이 중요한 통제의 목적이 된다(김기중, 2004; Maskin & Xu, 2001). 특히 민영화가 정부의 중요한 과제로 대두되면서 공공기관이 기업의 자율적인 운영을 보장하고 시장에서의 공정한 활동을 위한 의사결정체계를 갖추는 것이 더 중요하게 되었다. 민영화 이후에 정부의 지원에 의존하지 않고 독립적인 시장참여자로서 활동하기 위해서는 공공기관으로 존속하는 기간 동안 시장의 원리를 충분히 학습하고 대응하기 위한 변화가 필요한 것이다.

일반적으로 정부에 대해 주권을 갖는 시민들은 시장 책임성의 관점에서 볼 때, 계약자로 인식된다. 따라서 공공기관들은 거래의 상대방으로서의 시민들의 요구를 적절하게 수용하면서 긴밀한 협력을 하거나 공정한 경쟁을 할 책임을 지게 된다. 그리고 고객이 지불한 금액에 대해서는 응분의 책임을 지는 것이 중요하다. 고객서비스를 강화하고 고객만족도를 높이는 것이 중요한 조직목표가 되는 이유도 시장적 책임성에서 찾을 수 있다. 이러한 책임성의 요소들을 확립하기 위해서 이사회의 기관장 임명에 독립성을 높이고 고객만족도 등 외부고객에 대한 조사결과와 평가와 공표가 중요한 통제방법이 될 수 있다.

5) 관리적 책임성

관리적 책임성은 1990년대 이후 영미계통 국가를 중심으로 등장한 신공공관리론의 영향을 받으며 등장한 개념이다. 관료적 책임성의 개념도 관료들의 전문성을 통해 행정의 효율성을 확보하는 것을 목표로 하고 있으나 현실세계에서는

관료권의 확대에 따라 관료제의 비효율성이 증가하는 추세로 발전한 것이 사실이었다(Niskanen, 1971). 정부의 경제적 효율성을 높이기 위해 신공공관리론의 관점은 명확한 목표를 설정하고 공무원에게 자율성을 부여한 후 성과지표에 근거한 엄밀한 평가를 활용한다는 원칙을 표방한다(Kettl, 1999; Pollitt & Bouckaert, 1999). 이 경우 자율성을 부여받은 공직자는 매우 높은 수준으로 동기유발이 되며 정부의 효율성과 생산성이 향상된다는 것이다. 따라서 공공부문의 주된 목표는 생산성과 효율성이 되며 이러한 지표를 측정하기 위한 성과지표의 개발이 중요하게 된다. 이러한 책임성은 정부 뿐 아니라 공공기관에도 적용된다.

관리적 책임성은 경제적 영역에 속하는 가치로서 정치적 영역에 속한 정치적 책임성이나 관료적 책임성과 상충될 가능성이 높다. 실제로 새로운 조직으로서의 공공기관이 설립될 경우 다양한 문화적, 법률적 제약조건으로 인하여 비용절감의 효과를 누리기가 어렵기 때문에 관료제적 통제와 정치적 통제로부터 자율성을 확보할 수 있도록 책임성을 면제하는 경우가 많다. 뿐만 아니라 조직 내 효율성과 생산성을 강화하는 통제 메카니즘이 바로 관리적 책임성을 확보하고자 하는 지배구조에 해당할 수 있다.

6) 책임성간의 관계

공공기관에 있어서 책임성의 개념이 매우 복잡한 것은 그 개념이 다차원적일 뿐만 아니라 각각의 영역간의 연계가 불가피하기 때문이다. 예를 들면 정치적 책임성은 사회적 형평성을 강화하는 측면이 강하지만 시장의 수요를 반영하고, 관리적 통제의 강화의 중요성을 수용하는 통로가 될 수도 있다. 관료적 책임성을 확충할 때 관료제에서 강조하는 효율성의 원리가 공공기관에 확산되면서 관리적 책임성을 증대시킬 수 있다. 관리적 책임성이 강조될 경우 기관의 재정구조가 개선되고 이러한 재정성과의 증대는 재정적 독립성의 확보로 이어지며 이러한 결과는 시장 책임성을 증대하는데 기여하게 된다. 반대로 시장 책임성이 확대되는 경우 재정적 성과를 강조하는 시장의 관행이 공공기관의 관리적 책임성을 강화시킬 수 있다. 결국 책임성의 개념은 정치적 영역과 경제적 영역 그리고 응답적 측면과 기대 관리적 측면이 분리되는 것으로 이해할 수 있지만 구분된 책임성의 영역은 다시 상호연계의 가능성이 있다는 사실도 인식되어야 할 것이다. 따라서 향후 논의될

책임성을 보장하기 위한 지배구조에 있어서도 하나의 지배구조가 다양한 책임성을 높이는데 활용될 수 있다는 사실 등에 주목해서 검토되어야 할 것이다.

III. 책임성의 유형에 따른 공공기관의 지배구조

공공기관의 지배구조는 공공기관에 요구되는 책임성을 확보하기 위해 기관의 활동을 통제하는 수단으로 마련된다. 일반적으로 지배구조는 내부지배구조와 외부지배구조로 나뉜다(조택, 2007; 한국개발연구원, 2005).⁷⁾ 내부지배구조에는 이사회와 감사의 임명방식, 예산편성 제도 등이 속한다. 반면 외부지배구조에는 공공기관 감독체계, 기관유형분류를 위한 제도, 경영공시 등이 속한다. 네 가지 책임성의 개념에 따른 지배구조의 유형은 <그림 2>와 같이 구성할 수 있다.

1. 정치적 책임성을 위한 지배구조

정치적 책임성은 시민들의 보편적인 이익을 인식하고 민주성과 형평성을 실현하는 책임성의 구성요소이다. 이러한 책임성을 실현하기 위하여 공공기관은 다음과 같은 조건을 갖춘다. 이사와 기관장의 임명에는 사회 각 부문별 대표자로 구성되어 전체 준정부조직을 감독하는 기관의 영향력이 강화되도록 설계된다. 그리고 이러한 기구가 이사와 기관장의 임명에 중요한 역할을 수행하도록 설계된다. 외부감사는 국민들의 의사를 대표하는 의회가 중심이 되는 감사체계의 수립과 연관된다. 경영공시는 일반대중에게 결과를 공개하여 시민들이 손쉽게 접근하여 기관의 운영방향이나 경영평가 결과에 대한 견해를 표출하는데 충분한 정보를 제공할 수 있게 하는 지배구조이다.

내부지배구조의 요소인 이사회의 구성은 다양한 관계자가 참여해서 사회각계에서 중시하는 요구사항을 투입하기 위한 인적구성을 확보하도록 구성된다. 실제

7) 일반적으로 공공기관의 지배구조 논의에서 활용되는 외부지배구조와 내부지배구조의 구분은 이 연구의 외부적 기대관리적 책임성, 내부적 규명 책임성의 개념과는 약간의 차이가 있다. 이 연구에서 강조하는 기대관리적 책임성은 기관 외부에 존재하는 제도와와의 관계를 설명하는 개념이지만 기관의 적극적인 대응을 요구하는 책임성 개념이라는 점에서 보다 구체적인 개념이다. 규명책임성은 내부지배구조와 잘 부합하지만 조직의 행위에 대하여 명확한 근거를 제시하도록 하는 책임성을 의미한다.

로 스웨덴의 경우 전문성여부에 관계없이 대표성을 확보하기 위한 이사회를 구성하는 경우가 있고(OECD, 2001), 이러한 이사회는 정치적 요구사항을 수용하는데 중요한 기능을 수행한다. 예산편성의 과정은 기관이 정부로부터 독립성을 유지하면서 이사회나 감독기구의 다양한 참여자들로부터 의견을 수렴하고 반영하는 예산제도에 의거하여 진행된다.

〈그림 2〉 준정부조직의 네 가지 책임성과 지배구조

책임성 영역	정치적 영역 (political dimension)	관료적 책임성(Q2) ● 감독체계: 주무부처의 지도감독 ● 이사/기관장 임명방식: 대통령, 장관 등 정치적 대표자 중심 ● 외부감사: 행정부 감사 중심 ● 경영공시: 주무부처 중심 평가/ 공개 ● 이사회구성: 정부관료 중심 ● 예산편성: 주무부처의 보조 및 통제 ● 추구하는 이념: 효율성, 투명성	정치적 책임성(Q1) ● 감독체계: 사회 각 부문별 관계자 참여하는 감독기구 중심 ● 이사/기관장 임명방식: 참여적 감독기구의 권한강화 ● 외부감사: 의회의 감사 중심 ● 경영공시: 일반대중에 결과공개 ● 이사회구성: 정당, 시민사회 등 다양한 관계자의 참여 ● 예산편성: 기관의 독립성 보장과 함께 참여적 예산편성보장 ● 추구하는 이념: 민주성, 형평성
	경제적 영역 (economic dimension)	관리적 책임성(Q3) ● 감독체계: 계량지표에 근거한 성과관리제도 운영기구 ● 이사/기관장 임명방식: 기관장 재량권 강화 ● 외부감사: 전문 회계감사기관 ● 경영공시: 일반대중에 결과공개 ● 이사회구성: 해당 분야 전문가 중심 이사회 ● 예산편성: 성과예산에 기반한 기관 독립성 존중 ● 추구하는 이념: 효율성, 효과성 응답적 (answerability)	시장 책임성(Q4) ● 감독체계: 정책부처에서 독립된 소유권 행사기구 ● 이사/기관장 임명: 소유권 행사 주체의 영향력 강화 ● 외부감사: 민간기업에 준하는 감사제도 ● 경영공시: 일반대중에 결과공개 ● 이사회구성: 해당 산업의 전문가 중심 ● 예산편성: 자체수입의 증대 강조 ● 추구하는 이념: 대응성, 투명성 기대 관리적 (managing expectation)

책임성의 초점(focus)

2. 관료적 책임성을 위한 지배구조

관료적 책임성을 확보하기 위하여 많은 국가의 공공기관 관리체계가 행정부, 특히 주무부처 중심으로 구성된다. 일반적으로 독립적인 감독체계가 형성되지 못

하면 주무부처가 공공기관의 감독에 많이 개입하게 된다. 이 경우 정치적 대표자인 대통령과 장관의 영향력을 극대화할 수 있지만 시장질서를 왜곡하고,⁸⁾ 정치적으로 다양한 욕구를 수렴하는데 소홀할 수 있다. 이어나 기관장의 임명에는 대통령이나 장관의 주도권이 인정된다. 그리고 감사도 의회나 전문 감사기관보다 행정부가 주도한다. 경영평가도 주무부처 중심으로 이루어지며 평가결과의 공개 여부는 전적으로 행정부의 판단에 따라서 결정된다.

이사회는 정부관료 중심으로 구성된다. 특히 주무부처의 영향력을 강화하기 위하여 주무부처의 고위관료들이 공공기관의 이사를 겸하기도 한다. 이 경우 정치적 대표자의 의지를 공공기관에서 실현할 가능성이 증가하지만 정부관료제의 일상관리(micromanagement)도 증가하고 그로 인한 조직의 비효율성을 항상 유의해야 한다. 예산편성과정도 주무부처가 통제하거나 예산의 일부를 보조하기 때문에 주무부처의 영향력이 극대화된다. 이와 같은 관료제적 책임성이 강조되는 경우 조직내적 효율성이 강화되고 절차와 규칙을 준수하게 되므로 투명성도 강화된다는 행정이념을 달성할 수 있다.

3. 관리적 책임성을 위한 지배구조

관리적 책임성을 위한 외부 지배구조에서 감독체계는 어떤 정치적 또는 관료적 통제보다도 계량지표에 입각한 성과관리체계를 형성하고 그러한 체계를 객관적으로 운영할 수 있는 기관이 형성된다. 따라서 이러한 기관은 기관평가와 정책 분석을 위한 전문가가 고용된 평가 및 관리조직의 성격을 갖는다. 이사진을 구성할 때는 기관장의 권한이 존중된다. 관리적 책임성을 확보하기 위해 기관장은 일반적으로 성과계약을 체결하며, 성과계약이 체결된 기간동안에는 충분한 자율성을 보장받는다. 따라서 기관장의 자율성을 존중하여 기관장의 의사를 충분히 실현할 수 있는 이사진의 구성을 위임하고 성과평가의 결과를 엄격하게 반영하는 방식이 도입된다. 외부감사도 정치적 대표자보다는 회계감사에 전문성이 있는 기

8) 왜냐하면 주무부처가 정책을 다루는 부처인 경우 준정부조직과 민간기업 또는 개인이 시장에서 경쟁할 때, 주무부처는 준정부조직에 유리한 정책을 입안하거나 상대적으로 우월한 정보를 제공할 소지가 있기 때문이다. 이러한 사실은 준정부조직의 지배구조에 대한 가이드라인을 제시한 OECD의 지침에 잘 나타나 있다(OECD, 2005).

관이 맡는다. 예산편성에도 성과평가의 원칙은 반영되어 성과예산을 편성하여 재정효율성을 극대화할 수 있도록 하며 기관의 독립성은 존중된다. 경영평가의 결과는 일반대중에 공개할 뿐만 아니라 기관장과 임직원들의 보상체계에 반영된다.

4. 시장 책임성을 위한 지배구조

시장 책임성을 위한 지배구조는 감독체계를 구성할 때 최대한 정책부처의 영향력에서 벗어나서 공공기관이 시장에서 활동할 때, 유리한 위치를 점하지 않도록 독립적인 기관에서 소유권을 행사하는 것이 바람직하다.⁹⁾ 임원과 기관장의 임명과정에도 소유권 행사기구로서의 정부가 적극적으로 영향력을 발휘하되 어떠한 고려보다도 해당기관이 시장에서 정당하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성할 수 있는 임명절차가 보장되어야 한다. 외부감사도 민간기업에 준하는 절차를 따르고 경영평가의 결과는 주식회사의 경우와 마찬가지로 일반대중에게 공개하는 것이 바람직하다.

예산편성에 있어서는 자체수입의 증대를 강조한다. 시장에서의 활동을 장려하고 기관의 시장화와 민영화를 도모하기 위해서는 적극적인 수익증대를 도모하여 정부로부터의 재정적인 독립을 이루어내는 것이 중요하다. 이사회의 구성원도 정치적인 고려나 행정부의 영향력의 수용하기보다 기관의 수익성을 창출하고 시장활동을 증진할 수 있는 해당 산업의 전문가로 구성하게 된다. 시장 책임성을 강조하는 경우 기관의 독립성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 시장의 수요에 대한 대응성을 높이는데 기여하게 된다.

Ⅳ. 책임성의 관점에서 분석한 한국 공공기관의 지배구조

1. 한국 관료제와 공공기관의 환경변화

한국의 맥락에서 책임성의 관점에서 공공기관 지배구조를 검토하기 위해 먼

9) 이 과정은 마치 주식회사의 주주가 소유권을 행사하는 것과 같은 활동이다.

저 한국 공공기관은 역사적으로 어떠한 환경에 노정되어 왔는가를 살펴볼 필요가 있다. 한국의 관료제는 1960년대 이후 경제발전을 기본목표로 설정하고 능률성을 달성하기 위한 공기업의 설립한다. 국가의 발전전략은 생산중심적이었으며 정책결정의 체제도 집권적으로 구성된다. 이 시기의 공공기관은 1960년대 이후 산업화가 진행되면서 역할이 증대하였고 정부규모의 성장과 함께 그 수가 증가하였다. 즉 1960년대 초 군정기간과 함께 본격적인 산업화가 추진되면서 수적인 성장이 있었다. 유신체제이후 구조조정기로 접어든 1977년 이후 1980년대까지는 상대적으로 침체가 있었으나 그 이후 다시 지속적으로 성장하였다.

1990년대 이후 한국사회의 민주화가 진행되면서 관료제의 역할도 전환기로 접어든다. 시민사회가 성장하면서 민주성이 중요한 행정이념으로 부각되었고 관료제는 구조조정을 통한 경쟁력 강화에 주력한다. 정책결정체제의 민주화도 이 시기에 이루어졌으며 공공기관도 분야별로 다양한 기관들이 설립된다. 이 시기에 새로운 정부부처와 공기업의 신설이 억제되었으나 준정부기관의 설립은 확대되었다. 그것은 경제성장과 민주화에 따라서 다양한 영역에서 문제들이 발생하였고 그러한 문제들의 조정과 해결을 직접 정부가 수행하기보다 준정부기관을 설립하여 대행하도록 하는 분화현상(hiving-off)이 발행하였기 때문이다.

〈표 1〉 한국 관료제의 변화와 공공기관의 역할변화

	발전주의 (1962-1997)	전환기 (1998-2008)
기본목표	경제발전	경제발전+사회발전
행정이념	효율성, 능률성	민주성, 능률성
발전주체	군·관 엘리트	개혁엘리트, 시민운동가
발전전략	생산중심	구조조정, 경쟁력강화
조직설계	집권적	축소, 기능재배분
전형적 행정인	경제기술관료	분야별 전문관료
공공기관의 주종	공기업	공기업+준정부기관
공공기관의 역할	경제발전의 선도자	경제발전 지원자와 사회개혁자

자료: 안병영(1994); 양재진(2009)을 토대로 재구성

한국 공공기관의 확대와 그 환경의 변화는 <표 1>과 같이 다시 정리할 수 있다. 역사적으로 한국 관료제의 전개과정을 발전주의시기와 발전주의 이후시기로

구분하여 볼 때(양재진, 2009), 관료제와 공공기관의 초점은 경제적 측면에서 사회적 측면으로 이행해왔다. 향후 새로운 발전의 방향은 보다 민주적, 통합적 구조를 형성하면서 사회적 형평성과 사회경제적 민주화를 실현하기 위한 구조의 형성이 바람직할 것이다. 그런 의미에서 향후 공공기관 지배구조의 개혁을 위한 방향도 정치적 책임성의 강화로 설정되는 것이 바람직하다. 이러한 발전의 과정에서 한국 공공기관의 지배구조는 어떻게 역사적으로 형성되어 왔는가를 살펴보는 것이 의미 있을 것이다.

2. 한국 공공기관 지배구조의 발전: 공공기관 운영에 관한 법률 이전까지

한국 관료제의 전개과정에서 공공기관 지배구조 개선의 초점은 공기업에 맞추어져 있었다. 한국에서 공공기관이 발전하기 시작한 것은 1960년대 이후 국가 발전의 최대목표를 경제발전에 집약시키고 모든 사회적 잠재력을 투자한 권위주의적 군사정권에서부터이다.¹⁰⁾ 국가가 고도의 경제성장과 수출주도형 산업발전을 주도해나가는 과정에서 수자원공사, 포항제철, 도로공사 등의 공기업들이 설립되었고 이들이 정부가 주도했던 경제개발을 지원하는 기능을 수행하게 된다. 당시 설립되었던 공기업들은 주로 주무부처의 강력한 관료제적 통제 하에 있었으나 1973년에 정부투자기관관리법, 그리고 1975년에 정부투자기관예산회계법 등을 제정하면서 예산당국이 예산심사에 개입하는 방식으로 변모하였다. 그러나 전적으로 정치적 집행부인 대통령과 주무부처 장관이 임명하는 기관장과 이사회에 의해 전략적 결정을 포함한 주요 의사결정이 주도되는 구조가 지속된다.

공기업의 지배구조에 중요한 변화는 1984년의 정부투자기관관리기본법이 제정되면서 시작된다. 1980년대의 한국 관료제는 기본적으로 강제력을 바탕으로 한 권위주의 관료제였으나 주요한 특색은 경제 분야의 기술 관료와의 결탁이었다. 국가목표추구와 사회통제는 억압적 기구에서 주력했으나 경제 분야의 효율성과 생산성을 지켜내기 위하여 외부의 정치적, 사회적 영향력은 차단하려 하였다. 공기업의 경우에도 정부투자기관으로 선정된 기관들은 국가경제의 발전을 위하여

10) 정부수립이후 1960년대까지의 시기에도 경성전기, 대한조선, 대한중석, 충주비료 등을 비롯한 공공기관이 있었다.

어떤 관료제적인 원칙보다도 국가경제의 효율성과 생산성을 높이는 목표를 부여 받았다. 그러한 원칙을 반영하여 정부투자기관경영평가위원회라는 감독기구에는 민간부문 전문가가 포함되었고 비상임이사가 이사회에서 자문하는 구조가 도입된다. 그리고 정부의 예산승인권력이 폐지되어 이 기관들의 예산은 이사회 의결로 확정되도록 하였다. 그러나 여전히 이사와 기관장의 임면에는 대통령과 주무장관의 영향력이 극대화되어 대통령과 장관이 결정한 주요정책과제와 목표를 손쉽게 전달할 수 있는 구조를 만들어두고 있었다.

1990년대 이후에는 국가와 사회의 비대칭적 관계가 점차 대칭적 관계로 발전하고 시민사회의 영향력이 증대되기 시작하였으나 전세계적으로 신자유주의의 물결이 열병처럼 번져가던 시기였다. 정부는 시장친화적 제도와 축소지향적 정책을 고안하기 시작했으며 이러한 추세를 반영하여 1997년에 공기업민영화법이 제정되었다. 민영화법의 제정에 따라 산업은행을 비롯한 금융기관과 한국통신등의 기관들이 정부투자기관에서 제외되고 보다 시장친화적인 지배구조로 변화하였다.

이러한 추세는 1999년에도 정부투자기관관리기본법의 개정에서 반영되었고 정부이사제도를 폐지하면서 상임이사제도를 도입하였다. 집행부를 견제할 수 있는 비상임이사를 과반수 이상 확보하도록 하여 감시와 견제기능을 강화하여 시장책임성을 강화하는 방향으로 변화되었다. 그리고 주무부처 장관이 행사하던 비상

〈표 2〉 한국의 공기업 지배구조의 변화과정

	1984년이전	1984-1999	1999-2007
최고의결기구 (위원구성)	정부출자관리위원회 (정부 9인)	정부투자기관경영평가위원회 (정부 10인, 민간 5인)	정부투자기관 운영위원회 (정부 6인, 민간 5인)
이사회	상임이사 (10인 이내)	비상임이사 (정부이사 5인 포함)	상임, 비상임 병존 (15인이내, 정부이사 폐지)
이사임면	사장제청 주무장관임면	사장제청 주무장관임면	상임: 사장제청 주무장관임면, 비상임: 사장제청 운영위원회 심의 기획예산처 장관임면
기관장임면	주무장관제청 대통령임면	주무장관제청 대통령임면	사장추천위원회 추천 주무장관제청 대통령임면
감사임면	주무장관제청 대통령임면	주무장관제청 대통령임면	기획예산처장관제청 대통령임면
경영계약	없음	없음	시장과 경영계약
경영공시	없음	없음	있음
경영평가주체	없음	경제기획원 장관	기획예산처 장관

주: 음영처리된 부분이 관료적 책임성을 위한 지배구조

자료: 정부혁신지방분권위원회, (2007). 『공공기관혁신: 지배구조개선과 종합관리대책』.

임이사의 임명권을 기획예산처 장관에 부여하여 관료적 통제의 남용을 막고자 하였다. 그리고 2003년 정부산하기관관리기본법이 제정되면서 그간 정부의 통합적 감독체계하에서 벗어나 있던 준정부기관들이 대거 관리대상에 포함되었다. 이 법에 의하여 준정부기관들도 경영평가, 경영공시, 성과평가의 대상이 되었고 전체 준정부조직의 지배구조에 대한 고려가 시작되는 계기를 마련하게 되었다. 나아가서 2006년 공기업과 준정부기관을 포괄하는 공공기관의 운영을 규율하는 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되어 현재의 지배구조에 이르게 되었다.

역사적으로 볼 때, 한국의 준정부조직 가운데 이른바 산하기관에 해당하는 준정부조직의 지배구조가 주된 고려대상으로 대두된 것은 2004년 이후이며 그 이전에는 공기업이 주된 지배구조 개선의 대상이었다. 대부분의 공기업 지배구조는 <표 2>에 나타난 것과 같이 관료적 책임성을 위하여 마련되었고 시간이 흐름에 따라서 관료제적 통제방식은 시장 책임성과 관리적 책임성 확보를 위한 제도로 변화하였다.

3. 공공기관운영에 관한 법률에 규정된 공공기관 지배구조

현재 공기업과 준정부기관을 규율하는 지배구조를 정하고 있는 공공기관운영에 관한 법률은 그 형성과정에서 다양한 책임성을 확보하기 위한 제도를 도입하였다. 제도가 설계되고 집행되는 과정에서 몇 가지 중요한 성과가 있었던 것이 사실이다. 그러나 부분적으로 책임성의 갈등을 유발하는 경우가 있었고, 정권교체를 거치면서 경험한 정부조직의 개편과정에서 초기의 원칙이 훼손된 경우도 발견된다.

외부지배구조에서 중요한 요소는 감독기구의 구성이다. 현재의 감독기구는 공공기관운영위원회이며 위원의 구성은 차관급 공무원으로 구성되는 정부위원과 기획재정부장관이 추천하여 대통령이 위촉하는 민간위원으로 구성된다. 그리고 위원장은 기획재정부장관이 된다. 이 위원회의 구성에 있어서 전체 20인이내의 위원 중에서 11인이내의 민간위원이 위촉되도록 함으로써 민간위원의 수가 과반수를 넘을 수 있도록 하여 중립적인 분야별 전문가가 참여할 가능성을 확보하였다. 그러나 민간위원의 추천과 임명의 주체가 정치적 대표자인 대통령과 기획재

정부장관으로 규정하여 감독기구의 관료적 책임성을 강화하였다.

감독기구의 형성과 관련해서 또 다른 쟁점이 될 수 있는 사항은 기획재정부 장관의 위원장으로서의 역할이다. 공공기관운영에관한법률이 제정되던 2007년 당시에 위원장은 기획예산처장관으로 규정되었으나 2008년의 정부조직개편으로 인하여 기획예산처는 재정경제부와 통합되어 기획재정부로 변화하였고 공공기관운영위원회의 위원장도 기획재정부 장관이 맡게 된다. 2007년에 공공기관운영에관한법률을 제정했던 중요한 동기중의 하나는 공공기관의 운영에 있어서 시장 책임성을 확보하는 것이었다. 이러한 사실은 법률제정당시의 상황을 묘사한 정부혁신지방분권위원회의 보고서에 잘 나타난다.

공공기관들의 소유권을 국가로 명확히 한 것은, 소유와 경영과 감독을 3원화 하는 조치의 기반이 된다. 즉, 소유는 국가가 하고, 경영은 공공기관들이 자율적으로 하며, 정책에 관한 감독은 주무부처가 하는 구도이다. 이는 예전에 주무부처가 소유와 감독기능을 모두 갖고 있어서 감독기관과 공공기관이 유착되기 쉬웠던 것과 사뭇 다른 결과를 가져올 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2007, p. 151).

이러한 내용의 근거는 당시 지배구조 개선의 중요한 동기가 되었던 OECD의 공기업 지배구조에 관한 가이드라인에 잘 나타나 있다.

정부는 시장규제자로서 그리고 영리활동을 하는 공기업의 소유자로서의 두 가지 역할을 수행한다. 이 경우 정부는 시장에 참가하는 선수이면서 심판이 된다. 따라서 소유권기능과 시장규제기능의 행정상 완전한 분리는 공기업과 민간기업간 공정한 경쟁환경을 조성하는데 있어서나 시장왜곡을 방지하는데도 기본적인 필수요건이다(한국개발연구원, 2005, p. 99에서 재인용).

OECD의 공기업지배구조에 관한 가이드라인은 소유와 감독기능은 엄격하게 분리할 것을 요구하고 있고 그것은 규제정책을 담당하는 부서가 소유권을 행사할 때 발생할 수 있는 유착이 시장질서를 왜곡할 수 있다는 우려 때문이다. 이러한 논리는 정책부처가 아닌 예산부처로서의 기획예산처 장관이 위원장이 되는 공공기관은

영위원회의 구성의 중요한 정당성을 제공하였다. 그러나 2008년의 정부조직개편으로 인하여 기획재정부장관은 시장경제에 대한 규제기능과 준정부조직에 대한 소유권 행사기능 그리고 감독기능이 일원화되는 결과를 초래하였다. 이러한 변화가 시장 책임성의 훼손하면서 관료적 책임성을 강화할 가능성이 있다.

감독기능과 연관된 또 다른 중요한 문제는 전통적으로 있어왔던 주무부처의 포괄적 지도감독이다. 과거의 부당한 간섭으로부터 경영진의 자율성을 보장하는 것이 중요하다는 지적이 많았고 실질적인 자율성을 확보하기 위하여 포괄적인 감독규정을 열거적, 제한적 감독규정으로 대체해 나가도록 규정하고 있다. 경영평가의 주체가 기획예산처와 주무부처가 담당함으로써 관료제적 통제가 강했던 것을 운영위원회가 담당하도록 하였으나 실질적으로 운영위원회의 지원기능을 담당하는 기획재정부가 주도하는 구조로 형성되어 있기 때문에 관료제적 통제의 가능성은 여전히 높은 것으로 평가할 수 있다.

지배구조를 구성하는 또 다른 요소인 이사와 기관장의 구성방식에서 기관장, 상임이사 그리고 비상임이사가 각각 다른 방식으로 임명된다. 기관장의 경우 공기업은 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 준정부기관은 주무기관의 장이 임명한다. 이 과정에서 임원추천위원회가 구성되어 주무부처 장관에게 제청하는 절차가 마련되어 있다. 공기업의 상임이사는 기관장이 임명하여 기관장의 자율책임경영을 보장하는 방식으로 관리적 책임성을 높이고 있다. 그러나 준정부기관의 상임이사는 기관장의 제청으로 주무부처 장관이 임명하고 있다. 비상임이사의 경우 공기업은 기획재정부장관이 임명하며 준정부기관은 주무부처의 장관이 임명한다.

이러한 구성방식에는 일정한 원칙이 있는 것으로 판단된다. 공기업과 준정부기관을 구분하여 생각할 때, 공기업은 조직내적 효율성이 강조되고 따라서 관리적 책임성을 확보할 필요가 있기 때문에 기관장에게 함께 일할 상임이사를 선출할 권한을 부여한다. 그러나 준정부기관의 경우 주무부처 장관이 이사진을 전적으로 구성하여 정부의 의사를 최대한 반영할 수 있도록하는 관료적 책임성을 극대화한 것이다.

이러한 내용도 2005년 법률제정당시 OECD의 가이드라인의 영향을 일부 받은 것으로 보인다. OECD는 공기업에 대해서는 조직의 효율성을 극대화하기 위해

주무부처의 영향력을 줄이고 기관장에게 최대한의 재량권을 줄 것을 권고하지만 그 외의 준정부기관에 대해서는 주무부처와 밀접한 연계를 맺으면서 관료제의 정책을 적절하게 실현할 것을 권고한다(OECD, 2005).

이러한 임명절차에 따라서 구성되는 이사회에 관하여 모든 공공기관에 있어서 비상임이사의 비율이 과반수가 넘도록 규정하고 있는 것 그리고 선임비상임 이사제도 등을 도입한 것은 조직외부의 다양한 기대와 요구를 수용할 수 있는 정치적 책임성의 확보를 위한 제도적 토양을 마련한 것으로 이해할 수 있다. 이 제도가 적절하게 운영될 경우 보다 다양한 대표성을 가진 임원진의 구성이 가능하고 향후 전략적 의사결정의 과정에 보다 많은 외부의 영향력을 수용할 수 있을 것이다. 그러나 실제로 비상임이사의 구성을 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 보장하기 위한 구체적인 규정이나 규범은 여전히 형성되지 않은 것으로 보인다. 여전히 정치적인 영향력을 보다 적극적으로 수용하고 조직의 운영에 반영하기 위한 장치가 마련되지 못하고 있다. 아래에 인용한 시장형 공기업 종사자의 증언은 정치적 대표자가 관료적 통제수단을 발휘하여 기관장을 시장 친화적 인물로 임명할 때 기관장에게 많은 권한을 보장하는 공기업에서 정치적 책임성이 확보될 여지는 크지 않다는 사실을 보여준다.

사장님이 사기업 출신으로 바뀌고 나서 조직의 목표나 문화가 많이 달라졌다. 일단 가장 중요한 것은 수익성이다. 수익성이 가장 중요한 기준이 되고 모든 사업에서 수익성을 따지고 수익성이 높은 사업에 우선순위가 부여된다. 아무래도 기존에 해오던 공익사업이나 사회적인 기여는 줄어든 것이 사실이다(2009년 9월 22일 A공사 관리자).

경영평가의 결과는 온라인 정보시스템을 통하여 일반대중에게 널리 공개하도록 되어 있으며 평가의 주체는 감독기관인 공공기관운영위원회이다. 고객이나 계약자의 입장에서는 과거의 기관별로 개별공시하는 것보다 더 손쉽게 정보를 취득할 수 있기 때문에 관리적, 시장 책임성 모두를 높일 수 있는 제도로 평가할 수 있다.

마지막으로 기관의 지배구조를 결정하는 기관유형의 식별지표에 자체수입의 비중, 이윤율, 시장점유율 등이 포함된 것은 시장 책임성을 높이는 조치로 평가

된 있다. 나아가서 이러한 지표가 공시제도에 의하여 공개된다는 사실이 중요하다. 이러한 지표를 토대로 기관의 통폐합, 기능재조정 및 민영화를 위한 기능조정의 가능성을 법률에 명시하고 있음으로써 조직의 시장화와 민영화의 가능성을 손쉽게 가늠할 수 있다.

V. 연구의 함의 및 결론: 균형된 공공기관 지배구조의 형성을 위하여

이 연구는 한국의 공공기관 지배구조의 중요성을 제언하고 지배구조 형성의 올바른 방향을 제시하기 위하여 시작되었다. 그러한 목적을 달성하기 위하여 책임성의 관점을 두 가지 기준에 따라서 네 가지로 구분하였고 네 가지 책임성의 확보를 위한 지배구조의 형식을 발견하고 한국의 공공기관의 지배구조를 평가하였다. 한국의 공공기관은 과거로부터 관료적 통제가 강한 지배구조를 형성해왔고 현재의 제도에 관리적 책임성과 시장 책임성을 위한 제도가 대폭 수용되고 있다. 그리고 정부조직이 개편되는 과정에서 정책부처와 소유권행사 기관의 분리원칙이 훼손되면서 시장 책임성이 훼손되는 사례도 발견되었다.

책임성 개념이 매우 다양하고 현대 정부의 역할이 점점 복잡화되고 전문화되면서 지배구조의 발전방향도 매우 다양해지고 있다. 정부의 역할이 복잡하게 발전하면 공공기관의 역할도 다양하게 분화되기 때문이다. 공공기관의 책임성문제에서 문제되는 딜레마는 앞의 네 가지 책임성이 추구하는 가치가 다르기 때문에 서로 대치하면서 충돌하는 상황이 발생하는 것이다. 한 가지 책임성이 강조되면 다른 한 가지 책임성은 희생되는 경향이 강하다는 것이다. 그러나 앞의 네 가지 책임성의 개념은 상호보완적으로 발전할 수 있다. 물론 공공기관의 종류와 기능이 다르기 때문에 책임성의 수준도 다를 수가 있다. 예컨대 공기업의 경우 정치적, 관료적 책임성보다는 시장 친화적, 관리적 책임성이 더 강하게 요구될 수 있고 복지서비스 조직의 경우에는 관료적 책임성과 관리적 책임성이 더 요구될 수 있다. 그럼에도 불구하고 궁극적으로는 네 가지 중에서 어느 한 가지도 전적으로 무시될 수는 없는 것이다. 그런 의미에서 전반적으로 공공기관의 지배구조는 네 가지 책임성을

균형 잡히게 반영하는 것이 바람직하다. 개별 조직에 따라서 민주적 통제, 관료적 통제, 시장 통제, 관리적 통제의 균형을 이루어 나가면서 그 영역과 조직적 특성에 적합한 지배구조의 형식을 찾아나가도록 해야 할 것이다.

그러나 향후 지배구조에 대한 보다 엄밀한 분석과 이론적 발전을 위하여 본 연구가 결여하고 있는 부분을 지적하지 않을 수 없다. 먼저 이 연구에서 공공기관의 지배구조에 대한 이론적, 제도적 검토는 하고 있으나, 실제 행정현상을 설명하는 실증적 분석은 전혀 이루어지지 않았다. 향후 보다 발전된 이론적 분석들에 따라서 다양한 실증적 분석이 이루어지는 것이 지배구조의 책임성을 보다 정확히 설명하는데 기여할 것으로 판단된다. 둘째, 연구의 대상을 보다 세분화할 필요가 있다. 지배구조 전반에 대하여 접근하기보다 특정한 통제 메커니즘이나 기관유형별로 책임성의 수준을 진단할 때, 보다 엄밀한 검증과 효과적인 지배구조를 구축에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김기중. (2004). 에너지 부문에서의 공기업과 민간기업간 공정경쟁 여건에 관한 연구. 에너지경제연구원 수시연구보고서
- 안병영. (1994). 한국관료제의 전개과정. 안해균 외, 「한국관료제와 정책과정」, 서울: 다산출판사, 67-98.
- 양재진. (2009). 발전국가론 다시보기. 박종민·정무권 (편), 「한국행정연구: 도전과 과제」, 서울: 박영사, 63-84.
- 정부혁신지방분권위원회. (2007). 「공공기관혁신: 지배구조개선과 종합관리대책」.
- 조 택. (2007). 우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 11(4): 251-274.
- 한국개발연구원. (2005). 「정부산하기관 관리정책에 관한 연구」.

Acar, Muhittin., Guo, Chao., & Yang, Kaifeng. (2008). Accountability When Hierarchical Authority Is Absent, Views From Public-Private Partnership Practitioners, *The American Review of Public Administration*, 38(1): 3-23.

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1994). The "publicness puzzle" in organization theory, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2): 197-224.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. & Crow, M. M. (1990). The Environments of U.S. R&D Laboratories: Political and Market Influences. *Policy Sciences*, 23(1): 25-56.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics and Welfare*, New York: harper and Brothers.
- De Vries, Michiel. (2007). Accountability in the Netherlands: Exemplary in Its Complexity, *Public Administration Quarterly*, 481-507.
- Goldstein, S. M., & Naor, M. (2005). Linking publicness to operations management practices: A study of quality management practices in hospitals, *Journal of Operations Management*, 23(2): 209-228.
- Gormley, W. (1996). Accountability Battles in State Administration. In Van Horn, C. (ed.), *The State of the States*, Washington, D.C.: CQ. Press, pp. 161-178.
- Halligan, John. (2007). Accountability In Australia: Control, Paradox, and Complexity, *Public Administration Quarterly*, 454-479.
- Haque, M. Shamsul. (2007). Limit of Public Accountability under the Reinvented State in Developing Nations, *Public Administration Quarterly*, 430-452.
- Johnston, Jocelyn M., & Romzek, Barbara. (2008). Social Welfare Contracts as Networks: The Impact of Network Stability on Management and Performance, *Administration & Society*, 40(2): 115-146.
- Jorgensen, Torben Beck, & Bozeman, Barry. (2007). Public Values: An Inventory, *Administration & Society*, 39(3): 354-381.
- Jorgensen, Torben Beck. (2007). Public Values Their Nature, Stability and Change, The Case of Denmark, *Public Administration Quarterly*, 366-398.
- Jørgensen, Torben Beck., Vrangbæk, Karsten., & Sørensen, Ditte-Lene. (2009). The historical development of values in Danish public administration reform policies, *Annual Conference of the International Research Society*, 13: 6-8.

- Kearns, K. P. (1994). The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework, *Public Administration Review*, 54(2).
- Kettl, D. F. (1999). *Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Klijn, Erik-Hans, & Skelcher, Chris. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?, *Public Administration*, 85(3): 587-608.
- Koppell, J. G. S. (2003). *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kumar, Sushil., Kant, Shashi., & Amburgey, Terry L. (2007). Public Agencies and Collaborative Management Approaches: Examining Resistance Among Administrative Professionals, *Administration & Society*, 39(5): 569-611.
- Long, Norton. (2009). Public Administration, the Public Interest, Citizenship, and Democracy, *Administration & Society*, 41(2): 258-264.
- Lui, Terry T., & Cooper, Terry L. (1997). Values in Flux: Administrative Ethics and the Hong Kong Public Servant, *Administration & Society*, 29(3): 301-324.
- Maskin, E. & Xu, C. (2001). Soft Budget Constraint Theories: From centralization to the Market, *Economics of Transition*, 9(1): 1-27.
- Moore, M. H., & Gates, M. J. (1986). *Inspectors-General: Junkyard Dogs or Man's Best Friend?*, Russell Sage Foundation.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Democracy*, Chicago: Aldine-Atherton.
- OECD. (2001). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies*, Paris: OECD.
- _____. (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.*, Paris: OECD.
- Pesch, Udo. (2008). The Publicness of Public Administration, *Administration & Society*, 40(2): 170-193.
- Peters, B. Guy., & Pierre, Jon. (2000). Citizens Versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment, *Administration & Society*, 32(1): 9-28.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (1999). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C., & Talbot, C. (Eds.) (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London: Routledge.
- Pollitt, Christopher. (2005). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 25-44.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1998). Accountability in J. M. Shafritz, (ed.) *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press.
- Selden, Sally Coleman., Brewer, Gene A., & Brudney, Jeffrey L. (1999). Reconciling Competing Values in Public Administration: Understanding the Administrative Role Concept, *Administration & Society*, 31(2): 171-204.
- Shafritz, J. M. (1988). *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago: Dorsey Press.
- Shields, Patricia M. (2005). Classical Pragmatism Does Not Need an Upgrade: Lessons for Public Administration, *Administration & Society*, 37(4): 504-518.
- Skelcher, Chris. (1998). *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy*, Philadelphia: Open University Press.
- Skelcher, Chris. (2006). Does Democracy Matter? A Transatlantic Research Design on Democratic Performance and Special Purpose Governments, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 61-76.
- Skelcher, Chris., Mathur, Navdeep., & Smith, Mike. (2005). The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy, *Public Administration*, 83(3): 573-596.
- Talbot, Colin. (1999). Public Performance-Towards a New Model?, *Public Policy and Administration*, 14(3): 15-34.
- Terry, Larry D. (2005). The Thinning of Administrative Institutions in the Hollow State, *Administration & Society*, 37(4): 426-444.
- Vrangbæk, K. (2009). Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis. *International Journal of Public Administration*, 32(6): 508-535.
- Wamsley, G. L. & Zald, M. N. (1973). *The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration*, Lexington, MA: Lexington Books.