공기업 및 준정부기관 사업 예비타당성조사제도에 관한 연구

2013. 5.

공공투자관리센터

한국개발연구원

< 연 구 진 >

▣ 공기업 및 준정부기관 사업 예비타당성조사제도에 관한 연구

KDI 연구진 :

김 정 욱	연구위원(연구총괄)
홍 성 필	전문위원(연구총괄)
진 성	전문연구원

외부 연구진 :

김 대 인	이화여자대학교 교수
박 정 수	이화여자대학교 교수
이 원 희	한경대학교 교수

목 차

요 약 ····· **1**

제 Ⅰ 장 연구의 배경 및 목적 ····· **55**
제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 55
제2절 공공기관의 개요 ····· 57
1. 공공기관의 정의 ····· 57
2. 공공기관의 구분 및 지정 현황 ····· 60

제 Ⅱ 장 공공기관 사업 예비타당성조사의 필요성 ····· **63**
제1절 공공기관의 성격 ····· 63
1. 업무수행의 공공성 ····· 63
2. 공공기관에 대한 정부의 지원 ····· 65
3. 법률상 정부의 실질적 지배 ····· 67
4. 소결 ····· 68
제2절 국가재정 관리와 예비타당성조사의 필요성 ····· 69
1. 국가재정과 공공기관 부채 ····· 69
2. 공공기관 부채 증가 가속 ····· 70
3. 공공기관 부채 규모에 대한 국내외 우려 ····· 75
4. 공공기관 부채 사례 분석 ····· 76
제3절 국민경제적 중요성 ····· 80
1. 공공기관 자산 현황 및 문제점 ····· 80
2. 공공기관의 자산 증가 주요 요인 및 투자 정향 ····· 82
3. 소결 ····· 84
제4절 공공기관의 자율성과 책임성 ····· 85
1. 개요 ····· 85
2. 자율성과 책임성의 개념 ····· 85
3. 공공기관의 운영에 관한 법률 상 자율성과 책임성 ····· 94

4. 예비타당성조사와 공공기관의 권리제한 한계 준수 여부 ····· 95
5. OECD “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprise”의 시사점 ··· 97
제5절 공공기관 관리 측면 ····· 103
1. 공공기관에 대한 소유권 ····· 103
2. 공공기관 관리 측면에서의 예비타당성조사 ····· 108
3. 공공기관의 투자 부적절에 대한 사회적 여론 ····· 113
제6절 공공기관 사업 예비타당성조사 성과 ····· 114

제Ⅲ장 공공기관 사업 예비타당성조사의 법률적 근거 ····· 116
제1절 공공기관 사업 예비타당성조사의 공법적 근거 ····· 116
1. 보장국가론 ····· 116
2. 행정책임론 ····· 124
3. 헌법상 효율성원리(경제성원리) ····· 127
제2절 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 법적 근거에 대한 논의 ····· 130
1. 현행 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 근거 ····· 130
2. 현행 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 법률유보원칙 ····· 132
3. 법률 개정방안 검토 ····· 136
제3절 공공기관과 국가의 공공조달에 관한 법제 ····· 141
제4절 해외 공공조달 법제(EU지침) ····· 145
1. 투명성지침 ····· 145
2. 공공조달지침 ····· 146
3. 우리나라 공공기관법과 EU 지침의 비교 ····· 151
4. EU 지침이 공공기관 사업 예비타당성조사제도 도입에 주는 시사점 ····· 151

제Ⅳ장 유사 제도와의 비교 ····· 153
제1절 공공기관 경영평가제도 ····· 153
1. 경영평가제도의 의의 및 내용 ····· 153
2. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가의 비교 ····· 162
3. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도의 세부 내역 비교 165
4. 소결 ····· 174
제2절 공공기관 중장기 재무관리계획 ····· 178
1. 중장기 재무관리계획 근거 규정 및 평가방법 ····· 178
2. 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기 재무관리계획의 비교 ····· 189

제3절 유사 평가제도와의 비교 ····· 190

제Ⅴ장 조사 대상 사업 및 면제 사업 ····· 193
제1절 현행 기준 ····· 193
1. 조사 대상 사업 ····· 193
2. 면제 사업 및 협의 대상 사업 ····· 194
제2절 면제요건의 엄격화 및 구체화 ····· 195

제Ⅵ장 평가방법론 ····· 200
제1절 현행 평가방법론 ····· 200
제2절 평가방식에 따른 평가방법론 검토 ····· 202
1. 평가방식의 대안별 비교 ····· 202
2. 평가방식의 적절성 검토 ····· 202
제3절 사업특성(수익형 · 비수익형)에 따른 평가방법론 검토 ····· 204

제Ⅶ장 종합 및 결론 ····· 205

참고문헌 ····· 214

부 록 ····· 217

표 목 차

<표 Ⅰ-1> 2013년 공공기관 지정 변동 내역 ····· 61
<표 Ⅰ-2> 공공기관 구분 및 2013년 공공기관 지정 현황 ····· 62

<표 Ⅱ-1> 공공기관에 대한 정부예산 지원 ····· 66
<표 Ⅱ-2> 2011년도 공공기관 유형별 정부예산 지원 현황 ····· 66
<표 Ⅱ-3> 공공기관 유형별 지배구조의 특징 ····· 68
<표 Ⅱ-4> 공공기관의 주요 재무 현황 ····· 71
<표 Ⅱ-5> 공공기관 부채 현황 ····· 72
<표 Ⅱ-6> 공공기관 금융부채 현황 ····· 72
<표 Ⅱ-7> 2010년 말 금융부채 상위 19개 공공기관 현황 ····· 73
<표 Ⅱ-8> 공공기관 부채 현황: 상위 10개 기관 ····· 74
<표 Ⅱ-9> 금융부채 1조원 이상 공공기관의 재무 및 손익현황 ····· 75
<표 Ⅱ-10> 한국수자원공사의 재무 현황 추이 ····· 76
<표 Ⅱ-11> 한국수자원공사의 중장기 재무 추정 ····· 77
<표 Ⅱ-12> 한국토지주택공사의 재무 현황 추이 ····· 78
<표 Ⅱ-13> 한국토지주택공사의 회계단위별 재무상황 ····· 79
<표 Ⅱ-14> 공공기관 자산 현황 ····· 80
<표 Ⅱ-15> 공공기관 재무 현황 ····· 81
<표 Ⅱ-16> 중앙정부 재무제표 ····· 82
<표 Ⅱ-17> 자산 증가 유형별 주요 기관의 자산 증가 추세 ····· 83
<표 Ⅱ-18> 주요 공공기관의 투자 정향 ····· 83
<표 Ⅱ-19> 한국의 공기업 관련 법체계 및 관리체계의 변화 과정 ····· 90
<표 Ⅱ-20> OECD 가이드라인 ····· 101
<표 Ⅱ-21> OECD의 공기업 지배구조 가이드라인 ····· 105
<표 Ⅱ-22> 공공기관 유형별 지배구조의 특징 ····· 109
<표 Ⅱ-23> 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과(1) ····· 115
<표 Ⅱ-24> 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과(2) ····· 115

<표 Ⅲ-1> EU 공공조달 관련 지침의 변천사 ····· 147

<표 Ⅳ-1> 초기의 공공기관 경영평가지표체계 ····· 158
<표 Ⅳ-2> 2011년 공기업 · 준정부기관 평가지표 ····· 159
<표 Ⅳ-3> 공기업 · 준정부기관 평가부문별 주요 평가내용 ····· 160
<표 Ⅳ-4> 경영목표 설정 ····· 161
<표 Ⅳ-5> 평가유형의 구분 ····· 162
<표 Ⅳ-6> 공공기관 경영평가지표와 공공기관 사업 예비타당성조사와의 관계 ····· 164
<표 Ⅳ-7> 공공기관 경영평가와 예비타당성조사 비교 ····· 165
<표 Ⅳ-8> 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의
공공성 관련 평가항목 비교 ····· 167
<표 Ⅳ-9> 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 재무성 및
수익성 관련 평가항목 비교 ····· 169
<표 Ⅳ-10> 노동생산성 평가 개요 ····· 170
<표 Ⅳ-11> 재무예산성과 평가 개요 ····· 170
<표 Ⅳ-12> 계량관리업무비 평가 개요 ····· 171
<표 Ⅳ-13> 재무성 분석 결과 예시 ····· 171
<표 Ⅳ-14> 재무안정성 평가 방법 및 대상 ····· 172
<표 Ⅳ-15> 재무안정성 평가 결과 종합 예시 ····· 172
<표 Ⅳ-16> 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 세부 지표별 비교 ····· 173
<표 Ⅳ-17> 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사 비교 ····· 174
<표 Ⅳ-18> 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가 비교 ····· 176
<표 Ⅳ-19> 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 세부 내역 비교 ····· 177
<표 Ⅳ-20> 기관별 부채액 조정요청 사유 ····· 181
<표 Ⅳ-21> 기관별 유사 지표 제안 사유 ····· 182
<표 Ⅳ-22> 기관별 대체지표 제안 사유 ····· 184
<표 Ⅳ-23> 기관별 평가 제외 제안 사유 ····· 185
<표 Ⅳ-24> 평가대상 중장기 재무관리계획 개수 ····· 187
<표 Ⅳ-25> 평가편람상 부채비율 도입기관 리스트 ····· 187
<표 Ⅳ-26> 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기 재무관리계획 비교 ····· 189
<표 Ⅳ-27> 공공기관 사업 예비타당성조사 평가항목 ····· 190
<표 Ⅳ-28> 유사 평가제도의 평가 유형별 구분 ····· 191

<표 Ⅴ-1> 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 신청 사업의 유형별 구분 ····· 196
<표 Ⅴ-2> 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 법률 및 정부정책에 의한 면제 근거 ····· 196
<표 Ⅴ-3> 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 법률에 의한 사업 조건 강화 ··· 198
<표 Ⅴ-4> 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 정부정책사업 조건 강화 ····· 198
<표 Ⅴ-5> 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 외교협정 및 기타 조건 강화 ··· 199

<표 Ⅵ-1> 평가방식의 대안별 비교 ····· 202
<표 Ⅵ-2> AHP를 활용한 혼합평가방식의 평가 대안별 비교 ····· 203
<표 Ⅵ-3> 사업특성(수익형・비수익형)에 따른 국내 및 해외 사업 평가방안 ····· 204

그림 목차

[그림 Ⅱ-1] 국가자산 대비 공공기관 자산 비중 ····· 81
[그림 Ⅱ-2] 공공기관의 책임성 기준 ····· 92
[그림 Ⅱ-3] 공공기관의 책임성 유형에 따른 기능 ····· 93

[그림 Ⅳ-1] 공공기관에 대한 이해관계자와 공공기관 경영평가 기대 ····· 155
[그림 Ⅳ-2] 공공기관 경영평가제도의 변천 ····· 158
[그림 Ⅳ-3] 중장기 재무관리계획 이행실적 평가지표 ····· 180

[그림 Ⅵ-1] 공공기관 사업 예비타당성조사(국내사업) 평가 흐름도 ····· 201

요 약

Ⅰ. 공공기관 개요

1. 공공기관 정의

□ 공공기관이란 국가·지방자치단체가 아닌 다음에 해당하는 기관 중 기획재정부 장관이 지정

ⅰ) 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

ii) 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

iii) 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

iv) 정부와 ⅰ)~iii)의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

v) ⅰ) 내지 iv)의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

vi) ⅰ) 내지 iv)의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

□ 공공기관 지정 불가 기관

ⅰ) 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관

ii) 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관

iii) 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방

송공사

2. 공공기관 구분

□ 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분하여 기획재정부 장관이 지정

○ 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중 지정

○ 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관을 기타 공공기관으로 지정

□ 공기업

○ 직원 정원 50인 이상인 공공기관 중 자체 수입액이 총수입액의 50% 이상인 기관 중에서 시장형과 준시장형으로 세분하여 지정

○ 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체 수입액이 85% 이상

○ 준시장형 공기업은 자체 수입액이 총수입액의 50% 이상 85% 미만

□ 준정부기관

○ 직원 정원 50인 이상인 공공기관 중 「자체수입/총수입」 50% 미만인 공공기관 중에서 지정

○ 기금관리형과 위탁집행형으로 세분하여 지정

- 기금관리형 준정부기관은「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관을 의미

- 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 의미

3. 공공기관 지정 현황

□ 2013년 1월 말 현재 총 295개 기관이 공공기관으로 지정[1)]

○ 공기업은 총 30개 기관으로 시장형 14개 기관, 준시장형 16개 기관으로 구성

○ 준정부기관은 총 87개 기관으로 기금관리형 17개 기관, 위탁집행형 70개 기관으로 구성

1) 2012년 말 기준 288개에 비해 7개 기관이 증가함.

○ 기타 공공기관은 총 178개 기관으로 구성

〈표 1〉 공공기관 분류

유 형		분류 기준	기관 예시	운영 방향
공기업 (30개)		• 자체수입 비율이 50%이상이며, 직원 정원이 50인 이상		
	시장형 (14개)	• 자산규모 2조원 이상 • 「자체수입/총수입」 85% 이상	한국가스공사 한국전력공사	• 민간기업 수준의 자율 보장 • 내부견제시스템 강화
	준시장형 (16개)	• 「자체수입/총수입」 50% 이상 85% 미만	한국토지주택공사 한국도로공사	• 자율 확대하되, 일부 공공성을 감안한 외부 감독 강화
준정부 기관 (87개)		• 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중 「자체수입/총수입」 50% 미만인 공공기관 중에서 지정		
	기금관리형 (17개)	• 「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 위탁관리	신용보증기금 국민연금공단	• 기금운용 이해관계자 참여 보장
	위탁집행형 (70개)	• 정부업무의 위탁집행	한국농어촌공사 에너지관리공단	• 주무부처 정책과의 연계성 확보
기타 공공기관 (178개)		• 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관	한국수출입은행 한국개발연구원	• 성과 관리, 업무 효율성 중시

Ⅱ. 공공기관 사업 예비타당성조사[2]의 필요성

1. 공공기관의 성격

가. 업무수행의 공공성

□ 공적인 국가 공공사업의 수행

○ 공공기관은 민간기업과는 달리 공익, 즉 일반이익(general interest), 국가의지, 국민 삶의 질을 제고하기 위하여 정부가 위임한 권한과 책임 하에 업무를 수행하는 기관

> • 현대 국가는 국민의 생활 배려라는 공급행정의 일환으로서 국가의 기간산업 육성, 사회간접자본의 확충, 지역개발, 소비자보호, 재정확보 등 국가정책을 실현하기 위하여 독립법인을 설립하거나 사기업에 직·간접으로 출자하여 다양한 국책사업을 수행하고 있다. 이와 같은 사업은 국민생활에 필수적인 사업임에도 불구하고 거액의 투자를 요하거나 그에 대한 수요의 탄력성이 매우 낮아서 사기업의 자유경쟁에 맡겨서는 사회적 이익을 기대할 수 없는 경우가 대부분이고 또한 성질상 사인에게 경영시키는 것이 적합하지 않은 경우도 많기에, 국가가 사인의 경제생활에 개입하여 그것을 감독, 유도할 뿐 아니라 직접 기업을 설립하고 경영에 참가하게 되었으며 이러한 기업을 공기업이라고 한다(헌재 2001. 11. 29. 2001헌바4, 판례집 13-2, 678, 681-682 참조).
> • 정부투자기관은 공적인 국가 공공사업의 수행을 대행하기 위하여 설립되고 그 자본금의 2분의 1 이상이 국민의 세금으로 충당되며 정부의 실질적인 지배력이 미치는 공익기관이므로 정부투자기관의 계약 행위에 있어서도 단지 투자기관의 사적 이익만을 위한다거나 투자기관 계약담당자의 주관적 판단만을 근거로 하여 계약이 체결되거나 이행되어서는 안되고 계약 체결과 이행의 전 과정에 있어서 공정성과 투명성이 더욱 크게 요청된다. 이러한 요청에 따라 「정부투자기관 관리 기본법」 및 그로부터 위임을 받은 재정경제부령은 정부투자기관이 행하는 계약에 있어서도 국가와 동일한 기준을 도입하여…”(헌법재판소 2005. 4. 28. 2003헌바40).

2) 이하에서는 ‘공기업 및 준정부기관 사업 예비타당성조사’를 ‘공공기관 사업 예비타당성조사’라 함.

나. 공공기관에 대한 정부의 지원

□ 정부의 지원

○ 정부의 출연, 출자, 국고보조(「공공기관의 운영에 관한 법률」[3] 제4조)

- 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
- 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
- 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나, 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

○ 공공기관에 대한 투자적 책임에 대해 중앙정부가 자유롭지 못하고, 투자적 결정에 대한 사전적 개입이 필요하다는 것을 시사

□ 정부의 지원 현황

○ 일회성의 지원에 해당되는 국고보조의 경우 2010년에는 9조 9천억원에 이르고 있으며, 2011년의 경우에는 11조 6천억원에 이름.

○ 출연의 경우에도 2010년 12조 9천억원, 2011년 13조 1천억원에 이름.

○ 출자는 자본금 확대를 통한 투자적 성격이 강하기 때문에 연도별로 편차가 있음.

〈표 2〉 공공기관에 대한 정부예산 지원

(단위: 억원, %)

	출 연	출 자	국고보조	융 자	합 계
2010년 예산	129,433 (46.1)	45,553 (16.2)	99,981 (35.6)	5,617 (2.0)	280,584 (100.0)
2011년 예산안	131,126 (44.5)	41,589 (14.1)	116,018 (39.4)	6,080 (2.1)	294,812 (100.0)

주: 괄호는 연도별 합계에 대한 각 예산 항목이 차지하는 비율임.

○ 위탁집행형의 준정부기관에 대한 지원이 59.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 출연과 국고보조의 비중이 매우 높게 나타나고 있음.

3) 이하에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 「공운법」이라 함.

○ 준시장형 공기업의 경우에는 출자의 비중이 가장 크게 나타나고 있으며, 이는 중앙정부가 투자자로서의 지위를 가지고 있다는 것을 의미함.

〈표 3〉 2011년도 공공기관 유형별 정부예산 지원 현황

(단위: 억원, %)

	출 연	출 자	국고보조	융 자	합 계
공기업(시장형)	0	8,750	2,556	0	11,306 (3.8)
공기업(준시장형)	138	31,489	7,660	0	39,288 (13.3)
준정부기관(기금관리형)	6,523	0	152	0	6,675 (0.23)
준정부기관(위탁집행형)	76,926	350	92,502	6,080	175,858 (59.7)
기타 공공기관	47,538	1,000	13,148	0	61,686 (20.9)
합 계	131,126	41,589	116,018	6,080	294,812 (100.0)

주: 괄호는 정부예산 지원 금액에 대한 공공기관 유형별 비율임.

다. 법률상 정부의 실질적 지배

□ 기관의 공익성과 국민생활에 미치는 사회적·경제적 영향력의 중대함에 비추어 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 여러 규정을 통하여 정부는 정부투자기관 임원의 임면, 예산의 편성, 회계 및 감사, 사업계획의 보고 및 경영실적에 대한 평가 등 운영 전반에 관하여 상당한 개입을 하여 실질적인 지배력 행사

• 정부투자기관은 이와 같이 국가 공익사업의 합리적 운영을 통해 공익 추구라는 사회적 기능을 담당하고 있는 공기업 중의 하나로서 국가가 납입자본금의 2분의 1 이상을 출자하고 있으며, 그 사업이 대부분 국민생활과 밀접하게 관련되어 있고 사실상 국가나 지방자치단체의 업무를 대행하거나 그로부터 위임된 업무를 수행하는 경우가 많다. 또한 정부투자기관의 공익성과 국민생활에 미치는 사회적·경제적 영향력의 중대함에 비추어 정부투자기관관리기본법의 여러 규정을 통하여 정부는 정부투자기관 임원의 임면, 예산의 편성, 회계 및 감사, 사업계획의 보고 및 경영실적에 대한 평가 등 운영 전반에 관하여 상당한 개입을 하여 실질적 지배력을 행사하고 있다(헌법재판소 2005. 4. 28. 2003헌바40).

〈표 4〉 공공기관 유형별 지배구조의 특징

	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업 수행	정부기금 직접 운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리	기업원리 +일부 통제	공적 관리	공적 관리
이사회 모델	이사회 중심 모델	이사회 강화 모델	자문형 이사회 모델	운영위/이사회 Dual Board 모델
경영감독기능	공공기관 운영위원회	공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회

자료: 한국조세연구원(2011).

라. 소결

□ 공공기관은 그 업무가 공공성을 띠는 점, 궁극적으로 국민의 부담으로 운영된다는 점에 비추어 국가는 공공기관의 책임성을 확보해야 하는 책무가 있다고 할 수 있으며, 이러한 책임성 확보를 위해 현행 관련 법률은 다양한 규정을 통하여 정부의 실질적인 지배를 도모하고 있음.

2. 국가재정 관리와 예비타당성조사의 필요성

가. 국가재정과 공공기관 부채

□ 공공기관의 재무구조 악화와 공공기관의 늘어나는 금융부채는 정부의 우발채무 위험을 가중시키므로 이에 대한 관리가 필요

□ 신용평가사들은 공공기관의 부채는 정부가 보증하는 것으로 보고 공공기관에 대해 대부분 최고(AAA)의 신용등급을 부여하고 있으나, 정작 공공기관 부채의 대부분이 국가채무로 산정되지 않고 있음.

○ 공기업의 부채는 일반정부 부채에 포함되지 않음.

- 공공기관 부채의 약 91.8%가 정부채무에 포함되어 있지 않음(한국조세연구원[2012]).

□ 공공기관 부채는 정부채무에 비해 비교적 느슨하게 관리됨.

○ 자산 2조원이 넘는 대형 공공기관들로 하여금 중장기 재무관리계획을 수립해 국회에 보고하도록 하고 있으나, 국회예산정책처(2012)에서 41개 공공기관이 제출한 중장기 재무관리계획을 분석한 내용에 따르면 대부분 유리한 가정을 바탕으로 낙관적인 계획을 제출

나. 공공기관 부채 증가 가속

□ 공공기관의 재무구조 악화

○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용받는 284개 공공기관의 부채는 2007년 말 249.3조원에서 2011년 말 463.5조원으로 총 214.2조원이 증가(85.9%)하였으며, 특히 2011년도의 자산 증가는 54.1조원에 그친 데 반해 부채는 61.9조원이나 증가해 자산보다 부채 증가가 더 크게 나타남.

- 특히 공기업의 부채는 2006년 117.7조원에서 2010년 244.6조원(292.0조원), 2011년 329.5조원으로 증가하였는데, 이는 2010년까지 5년간 107.9%가 증가하여 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가

□ 기획재정부에서 발표한 2011년 말 국가채무[4]는 420.5조원으로 2008년 이후 연평균 9.6%가 증가하고 있으나, 국가채무에 포함되지 않는 공기업의 부채는 연평균 증가율이 28.7%로, 국가채무 증가율에 비해 현저히 높은 상황

4) 기획재정부가 발표하는 국가채무의 공식통계에는 국제통화기금(IMF)의 기준이 사용되고 있으며, 정부(지방정부 포함)가 직접 차주로서 빌린 돈으로 현금주의 회계기준에 의해 정부가 반드시 갚아야 할 금액으로 정의됨. 즉, 정부차관을 포함한 차입금・국채・국고채무부담행위만을 의미하며, 정부보증채무와 같은 우발채무나 공기업 부채, IMF 차입과 같은 통화당국의 채무 등은 포함되지 않음.

〈표 5〉 공공기관의 주요 재무 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010(A)	2011(B)	증감 (A-B)	증감률 (A-B/B)
자산	425.6	461.8	667.8	646.8	702.4	55.6	8.6
- 공기업	267.3	309.6	479.8	458.9	498.9	40.0	8.7
- 준정부기관	141.1	133.2	165.8	163.8	176.5	12.7	7.8
- 기타 공공기관	17.2	19.0	22.1	24.1	26.9	2.8	11.6
부채	229.4	270.3	424.8	402.9	461.3	58.4	14.5
- 공기업	138.4	177.1	321.0	292.0	329.5	37.5	12.8
- 준정부기관	83.7	85.3	94.8	100.8	120.5	19.7	19.6
- 기타 공공기관	7.3	8.0	9.1	10.1	11.0	0.9	8.9
당기순이익	10.6	3.4	5.9	4.5	-8.1	-12.6	-279.4
- 공기업	5.2	0.3	2.4	2.3	-0.6	-2.9	-124.2
- 준정부기관	4.9	2.5	2.6	1.2	-8.3	-9.5	-798.2
- 기타 공공기관	0.5	0.6	1.0	1.0	0.8	-0.2	-21.5

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr).

○ 2011년부터 공기업이 국제회계기준(IFRS)에 맞추어 재무관리를 하게 되었고, 이에 따라 재무정보의 비교 가능성을 위해 2010년을 재작성하면서 공기업의 부채는 292조원으로 증가하고 2011년에는 전년대비 12.9%가 늘어난 329.5조원 수준

- 이자가 이자를 낳는 구조(LH 금융부채비율 2011년 350%(총 부채비율은 468%), 수자원공사 112%)로 들어섰다는 점에서 구조적 접근 필요
- 2011년 말 기준으로 2010년 대비 부채가 크게 증가한 공기업은 한국수자원공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국전력공사 순으로 나타남에 따라 4대강, 경인아라뱃길 등 국책사업 또는 해외 자원개발 등이 주요 원인으로 보임.

□ 공기업 부채의 원인

○ 위기관리, 미래 대비 중장기 투자, 국가정책 추진 관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 구분됨.

- 부실 저축은행 지원 등 위기관리를 위한 예금보험공사의 부채가 크게 증가
- 한국전력, 석유공사, 가스공사 등 에너지 관련 공기업의 국내외 시설투자 확대

- 보금자리사업, 세종시 건설 등과 4대강사업 등 국가정책사업 추진에 공공기관 부채를 통한 재원조달
- 글로벌 경제위기 극복 등 서민생활 안정, 물가 안정을 위해 국제유가 상승에도 불구하고 공공요금 인상을 억제함으로써 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그침.

〈표 6〉 공공기관 부채 현황: 상위 10개 기관

(단위: 억원)

순위	기관명	2010년	2011년	증감액	증감률
1	한국토지주택공사	1,215,265	1,305,712	90,446	7.4%
2	한국전력공사	722,413	826,639	104,226	14.4%
3	예금보험공사	272,231	404,884	132,653	48.7%
4	한국가스공사	222,946	279,666	56,720	25.4%
5	한국도로공사	237,286	245,910	8,624	3.6%
6	한국석유공사	158,710	208,000	49,290	31.1%
7	한국철도시설공단	139,796	155,674	15,878	11.4%
8	중소기업진흥공단	155,636	151,125	△4,511	△2.9%
9	한국철도공사	126,236	134,562	8,326	6.6%
10	한국수자원공사	80,854	125,809	44,956	55.6%

다. 공공기관 부채 규모에 대한 국내외 우려

□ 국제 신용평가사의 평가 결과

○ 국제 신용평가사 무디스는 국내 주요 공기업의 신용등급을 투자 부적격 등급으로 조정할 수도 있음을 시사함.

- 2012년 4월 초 무디스는 한국의 국가신용등급은 한 단계 올렸지만 공기업들의 등급은 내릴 뜻을 나타냈으며, 국제 신용평가사들이 우리나라의 최대 위험요소로 공공기관의 부채 증가를 주목하고 있다는 보도가 발표됨.
- 공공기관 부채가 지난해 60조원 이상 급증하며, 사상 처음으로 국가 부채 규모를 앞질렀으며, 정부와 공공기관을 합친 채무 규모는 884조원으로 작년 국내총생산(GDP)의 71.6%임.

□ 국회예산정책처의 공기업 금융부채에 대한 우려

○ 2012년부터 자산 2조원 이상의 공기업은 중장기재무계획을 수립하여 국회에 제출하도록 규정

- 그러나 이러한 장치는 기관별 재무적 위험도를 알려주기는 하지만 재무적 건전성을 확보하기 위한 사전적 경고 장치로는 부족하다는 지적

3. 국민경제적 중요성

□ 공공기관 자산의 증가에 따라 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성은 점차 확대

○ 이는 공공기관의 투자적 결정에 대한 국가적 중요성을 의미함.

○ 공공기관 자산 총액이 국가자산 총액에서 차지하는 비중은 2005년 9.3%에서 2008년 11.3%로 증가하고 있으며, 국가자산의 2005년에서 2008년까지의 연평균 증가율은 7.5%인 데 반해, 동 기간 동안 공공기관 자산의 연평균 증가율은 14.8%로 두 배가량 크게 상회하고 있어, 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성은 점차 확대됨.

〈표 7〉 공공기관 자산 현황

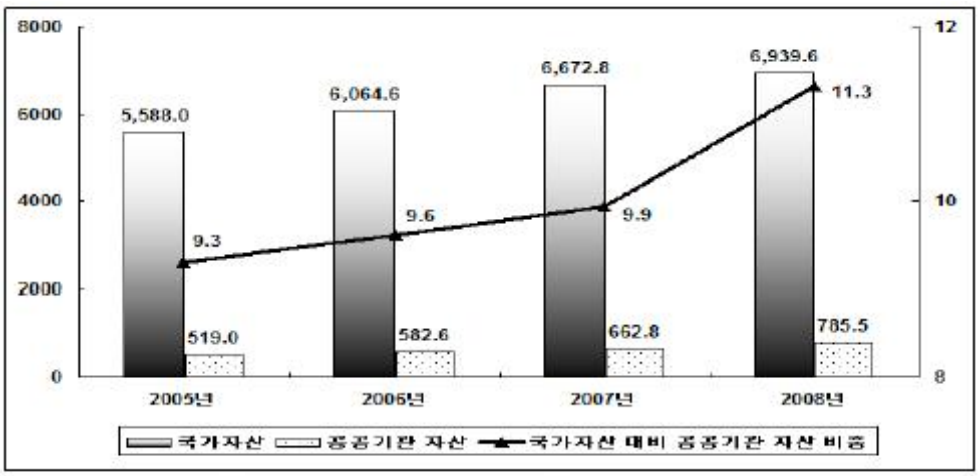
(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	증감액	증감률
공기업(시장형)	96.5	101.3	105.7	120.9	130.3	33.8	35.0
공기업(준시장형)	117.0	137.9	160.3	187.4	220.2	103.2	88.2
준정부기관(기금관리형)	7.1	7.8	9.9	13.3	16.9	9.9	139.1
준정부기관(위탁집행형)	46.4	52.2	57.3	59.4	69.6	23.2	50.0
기타 공공기관	252.0	283.4	329.8	404.5	447.7	195.7	77.7
합 계	519.0	582.6	662.8	785.5	884.7	365.7	70.5
연도별 증감액		63.7	80.2	122.7	99.2		

주: 증감액 및 증감률은 2005년 대비 2009년 수치임.
자료: 국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 Ⅰ(총괄)」, 2010. 11.

[그림 1] 국가자산 대비 공공기관 자산 비중

(단위: 조원, %)



자료: 국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 Ⅰ(총괄)」, 2010. 11.

○ 2011년 재무 현황과 관련하여 자산은 698.9조원으로 전년(644.8조원)대비 54조원이 증가(8.4%↑)하였으며, 부채는 463.5조원으로 전년(401.6조원)대비 61.8조원이 증가(15.4%↑)함.

- 중앙정부의 경우 2011년 자산은 총 1,523조원, 부채는 총 774조원이며, 자산에서 부채를 차감한 순자산 규모는 총 749조원임.

〈표 8〉 공공기관 재무 현황

	2010년(A)	2011년(B)		증감(B-A)
❒ 자산	644.8	698.9		54.1
▪ 공기업	458.9	498.9		40.1
▪ 준정부기관	163.4	176.6		13.1
▪ 기타 공공기관	22.5	23.4		0.9
❒ 부채	401.6	463.5		61.8
▪ 공기업	292.0	329.5		37.5
▪ 준정부기관	100.7	124.9		24.2
▪ 기타 공공기관	9.0	9.1		0.1
❒ 당기순이익	4.2	△8.4	5.8	△12.6
▪ 공기업	2.3	△0.6	2.7(한전 제외)	△2.9
▪ 준정부기관	1.2	△8.3	2.7(예보 제외)	△9.5
▪ 기타 공공기관	0.7	0.4		△0.3

자료: 기획재정부, 「2012년 결산보고서」.

□ 공공기관의 경우 투자의 증가로 자산이 증가

○ 국내 전력공급시설 투자, 해외 석유기업 인수 등 해외자원 개발투자를 통해 에너지 관련 시설 증가로 자산이 증가함.

- 한전(조원): (2010) 129.5 → (2011) 136.5 (+6.9조원)
- 가스공사(조원): (2010) 30.0 → (2011) 36.0 (+6.0조원)
- 석유공사(조원): (2010) 26.0 → (2011) 31.5 (+5.5조원)

○ 고속도로 신설·확장, 고속철도 신선 확충 및 철도차량 구입 등 SOC 관련 시설 증가로 자산이 증가함.

- 도로공사(조원): (2010) 48.0 → (2011) 49.3 (+1.3조원)
- 철도공사(조원): (2010) 21.0 → (2011) 22.1 (+1.1조원)
- 철도시설공단(조원): (2010) 19.3 → (2011) 20.7 (+1.4조원)

□ 공공기관의 엄청난 자산 규모에도 불구하고 이에 대한 투자 관리 미흡

○ 궁극적으로 국민의 부담으로 운영되는 공공기관은 국가적 차원에서 책임성을 확보해야 하는 책무를 지님.

○ 체계적 관리를 통해 지속가능한 경영을 담보함으로써 공공기관이 사회적 책임을 다하게 할 책무가 있음.

4. 공공기관의 자율성과 책임성

가. 자율성과 책임성의 개념

□ 공기업이 지향해야 할 가치로서 자율성, 책임성, 투명성을 제시하는 것이 일반적

□ 자율성의 개념은 정부의 부당한 압력과 지시를 극복하고 스스로 의사결정권을 갖는 개념

○ 법률 개정 과정에서 예산 수립 및 운영의 자율성, 조직 및 인사의 자율성이 주요한 쟁점

○ 자율성은 내부지배구조와 관련하여 기관장의 자율성, 이사회의 독립성을 의미

□ 책임성은 궁극적으로 국민의 부담으로 운영되는 공공기관은 국가적 차원에서 책임성을 확보해야 하는 책무가 있음을 의미

○ 투자가인 정부에 대한 수직적 책임, 조직 내부의 내부적 책임, 고객인 국민에 대한 책임, 사회적 책임 등을 고려하여 볼 때, 모든 영역에 예비타당성조사가 관계됨.

○ 책임성은 외부지배구조와 관련하여 경영공시, 경영평가 등을 의미

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 자율성과 책임성

□ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에서는 "정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다"라고 규정하여 공공기관의 자율성 확보를 주요한 원칙으로 규정

○ 위 규정에서 유의할 점은 공공기관의 '자율적 운영'은 어디까지나 공공기관의 '책임경영체제'의 확립에 기여하는 것이어야 함.

○ 즉, 공공기관의 자율성(autonomy)은 공공기관의 책임성(accountability)과 밀접한 관련이 있음.

□ 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 책임성을 확보하기 위한 장치인 동시에 부당한 정치적 압력이나 행정적 결정 등에 의해 사업을 추진해야 할 경우 이로부터 보호하는 장치가 될 수 있다는 점에서 공공기관 사업 예비타당성조사는 공공기관의 자율성을 보장하여 주는 보조 장치가 될 수 있음.

□ 공공기관 사업 예비타당성조사의 목적이 공공기관에서 추진하는 일정 규모 이상의 신규 투자사업에 대한 타당성을 객관적·중립적·종합적으로 평가하여 공공기관의 신규투자 결정 시 참고할 수 있도록 함으로써 사업의 효율성 제고 및 공공기관의 재무건전성 확보에 기여하고자 함임을 고려할 때, 예비타당성조사의 범위를 합리적 기준에 따라 제한하고, 그 판단기준을 공공기관의 특수성을 반영하는 방향으로 설정한다면 자율성 침해 가능성에 대한 시비는 없을 것으로 판단됨.

다. 예비타당성조사와 공공기관의 권리제한 한계 준수 여부

□ 공기업이나 준정부기관은 일반 사기업에 비해 공공성이 강하므로 기업경영의 자율성에 대해 상대적으로 보다 강한 제한이 가능하다고 할 것이나, 기본권 제한의 한계라고 할 수 있는 과잉금지의 원칙을 준수해야 하는바, 공공기관에 대한 예비타당성조사제도가 입법목적의 정당성·수단의 적정성·최소침해성·법익의 균형성을 갖추었는지 여부가 문제

○ 목적의 정당성

- 예비타당성조사는 공기업과 준정부기관의 대규모 신규 투자사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 신규 투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 목적으로 하고 있어 입법목적의 정당성 인정

○ 수단의 적정성

- 대규모 신규 투자사업의 경우 일단 사업시행이 결정되고 사업이 시작되고 난 이후에는 투자사업의 효율성이나 재무건전성의 저하가 발생해도 이를 시정하기는 매우 어려운 현실을 감안하여, 사업시행을 결정하기 전에 예비타당성조사를 거치는 수단의 적정성 긍정

○ 침해의 최소성

- 모든 사업에 대해서 실시하는 것이 아니고 일정한 사업(총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규 투자사업, 자본출자)에 대해서만 실시하므로 침해의 최소성 요건 충족

○ 법익의 균형성

- 예비타당성조사제도에 의한 공공기관의 기본권 제한의 정도나 기타 이익의 손실이 이를 통해서 달성하려는 공익에 비하여 지나치게 커서 법익 간의 상당한 비례관계를 벗어났다고 보기 곤란
- 수익성이 인정되면 예비타당성조사를 통과할 가능성이 오히려 높을 수 있는 만큼 예비타당성조사제도가 공공기관의 수익성을 근본적으로 저하시켜 기업활동을 중대하게 제한하고 있다고 볼 수 없음.
- 또한 예비타당성조사제도를 통해서 공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보의 목표를 달성할 것이 기대됨.

라. OECD "Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises"의 시사점

□ OECD는 "Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises"에서 "State-Owned Enterprises"를 국가의 실질적인 지배력이 미치면서 동시에 상업성이 존재하는 기업을 의미하고 있어서 우리나라 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공기업 개념과 유사

〈표 9〉 OECD 가이드라인

공기업의 자율성	공기업의 책임성
• 기업의 목적 달성을 위해서 필요할 경우에는 공기업의 자본구조에 적응할 수 있는 충분한 탄력성을 부여해야 한다. • 정부는 공기업의 일상적인 경영에 관여해서는 안 되며, 그들이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다. • 국가는 공기업 이사회가 그들의 책임을 수행하도록 허용해야 하며, 그들의 독립성을 존중해야 한다. • 공기업의 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다.	• 중요한 공공정책을 추구하는 공기업뿐만 아니라 상장되어 있거나 대규모 공기업의 경우에도 이해관계인과의 관계를 보고해야 한다. • 정부의 소유권 행사 부처는 일관되고 총괄적인 공기업 보고시스템을 개발하고 매년 공기업 관련 보고서를 발간해야 한다. • 공기업은 효율적인 내부감사시스템을 개발해야 한다. • 특히 대규모 공기업의 경우 국제적인 기준에 따라 독립적인 외부감사를 받아야 한다.

□ 정부는 공기업의 "일상적인 경영에 관여해서는 안 되며, 그들이 정의된 목표를 달성하는 데에 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다"는 기준과 예비타당성조사와의 관계

○ 대규모 사업의 실시 여부는 공기업의 재정건전성과도 직결되는 문제로서 단순한 일상적인 경영문제에 해당한다고 볼 수 없으므로 예비타당성조사제도가 공기업의 일상적인 경영에 관여하는 행위로 볼 수 없음.

○ "공기업이 정의된 목표를 달성하는 데에 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다"는 기준은 "정부는 공기업 소유권의 전반적인 목표를 정의하고, 공기업의 지배구조에 있어서 정부의 역할, 그리고 이를 어떻게 시행할 것인지에 대한 소유정책을 수립해야 한다"는 기준과 함께 볼 필요가 있음.

- 공기업 소유권의 목표정의 자체는 국가의 역할이며, 이를 기능적으로 수행하는 것은 공기업의 역할임.
- 예비타당성조사제도는 해당 사업이 공기업의 소유권의 목표 달성에 적합한 것인가를 평가하는 것이므로 원칙적으로 국가의 관여가 가능한 부분이라 할 수 있음.

□ 정부의 책임을 구체화하는 제도

○ 공기업 자체도 책임성이 존재하지만, 공기업에 대해서 소유권을 행사하는 정

부도 국회나 감사원에 대해서 책임을 짐.

□ 공기업의 투명성 확보에 기여

○ 공공기관 사업 예비타당성조사를 통해서 공기업의 경영과 관련한 주요 정보가 공개됨으로써 공기업의 투명성 제고에 기여

5. 공공기관 관리 측면

□ 정부는 공공기관에 대한 법적 소유자 또는 지분 소유자 및 지원자이며, 이에 따른 관리감독권을 가지고 있고, 상당 부분의 공공기관 업무는 정부 대행 성격을 지님.

□ 바람직한 지배구조 설계를 위한 예비타당성조사의 필요성

○ 주인-대리인 문제가 원천적으로 작용하는 공기업 지배구조를 감안할 때, 공기업이 추진하고자 하는 주요 사업에 대한 예비타당성조사를 객관적으로 실시함으로써 보다 나은 경영과 생산성 향상을 통해 국민경제의 성장을 도모

- 공기업들은 기업으로서 자율경영에 필수적으로 고려되어야 할 두 가지 위험, 즉 파산과 소유권 박탈로부터 효과적으로 보호받을 수 있기 때문에 연성예산제약(soft budget constraint)이라는 함정에 머무르려는 경향이 있음.
- 과다한 투자나 이로 인한 부채 누적, 사업 확장을 포함한 예산의 증대요구가 잦으며, 더욱이 공기업들은 최근까지 독점형태를 통해 경쟁으로부터 보호되어 왔음.
- 회계보고의 투명성과 정보공개의 수준이 민간기업 표준에 미치지 못하는 경우가 많음.

□ 수익성 관리

○ 수익성 지표는 기업이 투자한 자본을 활용하여 어느 정도의 부가가치를 창출했는가를 측정하자는 것임.

- 공기업 중 시장형 공기업의 경우 이와 같은 경제적 부가가치의 수준으로 국민경제적 기여도를 측정하는 나라들이 있음(성명재 외[2010])[5].

□ 공정경쟁의 유지 측면

○ 최근 각국에서는 공기업과 민간기업이 서로 공존하며 상호 경쟁할 수 있는 환

5) 핀란드의 시장형 공기업, 그리고 뉴질랜드 등에서 사례를 찾아볼 수 있다. 다만, 미국의 경우 우정공사(USPS)가 EVA로 성과평가를 지속하다가 최근에는 중단한 것으로 보임.

경을 조성하기 위해 공정경쟁기준(competitive neutrality frameworks: CNFs)의 수립을 추진

- 이를 위해 공기업 운영의 근거인 법률적·행정적 제도가 체계적으로 검토되고 민간기업과 유사한 수준으로 수정되는 추세
- 다만, 공정경쟁기준의 대상이 되는 공기업의 사업범위에 대한 객관적인 고려가 필요하며, 일부 공기업의 경우 사회적 공익(public service obligation)을 위해 적자가 나는 사업 활동을 유지해야 하기 때문에 비영리 사업은 공정경쟁기준에서 제외되어야 함(OECD[2010]).

○ 시장에서 민간기업과 직접적으로 경쟁하는 대상을 선정함에 있어서 공기업과 그 외 공공기관의 분류가 중요하며, 이는 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사 시 세부지표의 가중치 배분에 있어서도 중요한 의미를 지님.

- 이를 고려할 때 수익성 사업과 비수익성 사업별 평가 시 평가기준 관련 세부지표의 차이가 필요할 것으로 사료

□ 공공기관의 투자 부적절에 대한 사회적 여론

○ 최근 공공기관의 투자 실패에 따른 사회적 심각성에 대한 지속적인 지적이 있으며, 특히 공공기관의 무분별한 해외 투자에서 많은 문제점이 제기

○ 언론이나 감사원, 국정감사 등에서도 공공기관의 무분별한 국내외 투자에 대한 문제점 지적

- 공공기관이 예산을 편성하면서 사업의 타당성을 검토하지 않거나 이사회가 예산집행을 결정하고 난 이후에야 타당성을 검토하고 있음을 명시하며, 예비타당성조사 검토 대상 등을 제시(국민권익위원회 보도자료[2010.10.25])

○ 국회예산정책처에서는 공공기관의 무분별한 투자 확대를 지양할 것을 지적하고 이를 관리하기 위한 체계의 도입을 권고[6)]

- 한국토지주택공사의 비핵심 분야 진출에 대한 지적
  - ·부동산투자(PF)로 인해 3조원의 회수가 지연되어 유동성 부족 야기
  - ·고유 사업을 벗어난 지역난방공사에 대한 투자로 320억원의 손실 발생
- 한국도로공사가 동종 유사 경쟁사업인 민간투자사업에 대한 투자 지양을 지적
- 국민체육진흥공단의 유선방송 간접투자에 대한 지양을 지적
- 제주국제자유도시개발센터의 과도한 분양단지사업 진출을 지적

6) 이은경, 「공공기관 자산 운영의 문제점과 개선 방안」, 국회예산정책처, 2011.

· 과도한 투자로 미분양 사태가 발생하여 부채 비율이 85%까지 확대

6. 공공기관 사업 예비타당성조사 성과

□ 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과

○ 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사는 총 155건이 신청되었으나, 이 중에서 9% 수준인 14건에 대해서만 예비타당성조사가 수행되었으며, 신청된 전체 사업의 총사업비(1,013,584억원) 규모 대비 약 4% 수준인 45,043억원에 대하여 조사가 수행됨.

- 현재의 공공기관 사업 예비타당성조사의 대상 및 면제 사업 기준 체제에서는 조사의 실효성 확보에 대한 문제 제기 가능
- 공공기관 사업 예비타당성조사 수행 목적 및 그에 따른 기대효과를 거두기 위해서는 예비타당성조사 대상 사업의 기준 완화 또는 예비타당성조사 면제 사업의 기준 강화 등의 필요성 제기

〈표 10〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과(1)

	건수		사업계획서 총사업비 합계(억원)	
		비율		비율
신청된 사업 수	155	100%	1,013,584	100%
조사 수행 사업 수	14	9%	45,043	4%

○ 공공기관 사업 예비타당성조사를 수행한 14개 사업에 대해서는 총사업비 절감 등 조사에 따른 기대효과 발생

- 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사는 총 14건을 수행하였으며, 이 중 11건에 대해 사업 타당성이 있다고 분석하였고, 3건에 대해서는 사업 타당성이 없다고 분석
- 총 14개 사업에 대한 예비타당성조사 수행으로 인하여 사업계획서에 제시된 총사업비(45,043억원)의 약 16%인 7,258억원의 절감 효과 발생
  · 사업 타당성이 있다고 분석된 11개 사업에 대한 총사업비 재추정 결과, 사업계획서(41,838억원) 대비 10% 수준인 4,053억원을 절감하는 효과가 발생함.
  · 사업 타당성이 없다고 분석된 3개 사업에 대해서는 사업계획서에 제시된

총사업비를 투자하지 않음으로 인하여 총사업비(3,205억원)를 절감하는 효과가 발생함.

〈표 11〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과(2)

	건수		총사업비 합계(억원)			
		비율	사업 계획서	예비 타당성조사	절감액	사업계획서 대비 절감 비율
조사 수행	14	100%	45,043	-	7,258	16%
사업 추진 (총사업비 재추정)	11	79%	41,838	37,785	4,053	10%
사업 미추진	3	21%	3,205	-	3,205	100%

Ⅲ. 공공기관 사업 예비타당성조사의 법률적 근거

1. 공공기관 사업 예비타당성조사의 공법적 근거

가. 보장국가론

1) 의미와 등장배경

□ '보장국가'란 국가의 핵심 임무를 제외한 많은 부분을 사인에게 위탁하거나 사인의 자율적 규제 또는 공사협력을 수행함을 원칙으로 하면서도 국가가 그들 임무가 올바로 수행되도록 보장하는 책임을 지는 국가를 의미

○ 국가와 민간의 책임 영역이 각기 분리되면서도 국가는 여전히 적절하고 충분한 서비스를 보장하기 위한 책임을 짐.

○ 독일에서 시작된 보장국가론은 최근 우리나라 공법학계에서도 활발하게 논의되고 있음.

□ 민영화에 따른 국가와 민간의 책임분담이 새로운 형태와 구조로 이루어지는 것에 대한 공법적 조명의 결과 중 하나로 보장국가론 등장

2) 보장국가론의 헌법적 근거

□ 보장국가는 헌법상 사회국가의 한 실현방식으로 구분 가능

○ 헌법상 국가의 기본권 보호의무(헌법 제10조), 사회국가원리

- 헌법재판소는 헌법의 전문, 사회적 기본권의 보장(헌법 제31조 내지 제36조), 그리고 경제영역에서 국가가 적극적인 계획과 유도, 재분배 등에 관하여 의무를 지고 있음을 규정하고 있는 경제에 관한 조항(헌법 제119조 제2항 이하) 등을 근거로 사회국가원리를 인정(헌법재판소 2002. 12. 18. 선고 2002헌마52 결정)

○ 독일 기본법(우리나라의 헌법에 해당) 제87f조는 제1항에서 “연방은 우편시설과 통신영역에서 전국적으로 제공되는 적절하고 충분한 서비스를 보장한다”고 규정하고 있으며, 제2항은 “제1항의 서비스는 독일연방우편의 특별재산으로부터 출연된 기업에 의하여 그리고 다른 사적 희망자에 의하여 사경제의 활동으로서 수행된다. 우편과 전신의 영역에서의 고권적 임무는 연방고유행정으로 수행된다”고 규정

3) 보장국가론의 구체적인 의미

□ 보장국가는 민간과 책임을 분배하는 국가이며, 책임의 분배가 공익조화적인 방법으로 조화를 이룰 때에 한하여 기능할 수 있음.

○ 국가는 민간행위자가 사익을 추구하고자 하는 동기를 이용하면서도 동일한 행동으로부터 민간의 공익기여적 성과를 이끌어낼 수 있도록 조정할 수 있어야 함.

4) 보장국가론과 공공기관 사업 예비타당성조사제도

□ 공공기관에 의한 임무수행은 보장국가론이 전제로 하고 있는 상황, 즉 행정임무의 이행 자체는 독립된 제3자가 담당하고 국가는 이에 대한 보장책임을 담당하는 경우에 해당

○ 보장국가론의 핵심 요소 중의 하나가 국가와 제3자 간의 적절한 책임의 분배에 있는바, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 바로 이러한 책임분배의 메커니즘의 하나임.

○ 실제적인 행정임무의 수행에 대한 책임은 공기업이나 준정부기관이 직접 담당한다고 하더라도, 이러한 임무수행에 있어서 공공성과 사업성이 동시에 확보

되도록 조정하는 책임은 국가가 담당하도록 하는 메커니즘이 공공기관 사업 예비타당성조사제도임.

□ 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 헌법적 정당화 여부

○ 보장국가의 헌법적인 근거인 국가의 기본권 보장의무, 사회국가원리 등은 그대로 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 헌법적 정당화 근거로 작용

- 사회기반시설사업은 사회적 기본권 및 국민의 자유권 실현과 밀접한 관련이 있으며, 공공기관 사업 예비타당성조사도 이러한 기본권 보장이 충실히 이루어지도록 하기 위한 장치의 하나로 정당화될 수 있음.
- 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공공기관이 실시하는 사업에 대하여 사업성과 공익성이 확보될 수 있도록 예비적으로 통제하는 시스템이라고 할 수 있음.

나. 행정책임론

□ 행정책임의 유형

○ 행정책임은 행정의 직접적인 이행 정도와 결과에 대한 책임부담 정도에 따라 다양한 강도의 책임을 부담

- 행정의 자신에 속한 조직을 이용하여 직접 임무를 이행하는 것에서 가장 높은 수행 강도와 책임을 부담(이행책임)
- 사인이 자율적으로 규제하고 국가가 이를 수용하는 경우에 국가가 결과에 대한 책임을 지는 경우(보장책임)
- 국가가 감시와 감독을 하는 경우에 지는 책임(감시책임)
- 단순히 사인 간의 이해를 조정하는 틀을 설정하는 경우(틀 설정책임)

□ 이행책임

○ 이행책임은 행정이 각각의 해당 임무를 법률의 기준에 따라서 자신이 직접적으로 운영을 이행하거나, 자신의 영향 하에 있는 사인을 개입시키면서 간접적으로 이행하고 이러한 이행을 책임지는 것을 의미

- 공공기관 사업 예비타당성조사는 '적법하고 효율적인 법집행책임'을 다함으로써 이행 결과에 대한 책임을 국가가 부담하기 위한 장치로 충분히 이해할 수 있음.

□ 보장책임

○ 행정이 수행하던 혹은 수행할 수 있는 임무는 사인에 의하여도 수행될 수 있으며, 이러한 관점에서 보장책임이란 사인이 공공임무를 이행하는 모든 상황에서 제대로 된 임무수행의 보장을 위하여 행정에 남아 있는 책임을 의미

- 보장책임의 대표적인 발현형태로는 감시(Überwachung) 및 규제(Regulierung) 책임을 들 수 있음.

○ 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 보장책임 중에서도 특히 감시책임이 구현된 사례로 이해할 수 있음.

□ 보충책임

○ 보충책임은 민영화를 통하여 평소 독립적인 사인이 자신의 책임으로 급부를 공급하고 행정은 단지 보장책임을 부담하게 되었을 때, 그 급부가 충분히 보장되지 못하는 경우 국가가 명령행정 및 급부행정 수단을 사용하여 스스로 임무를 수행하는 것을 의미

- 그 예로 행정행위 철회권의 유보, 행정계약상의 해지권 등을 들 수 있음.

○ 국가는 보충책임을 지기도 하지만 이러한 보충책임의 발생이 최소화될 수 있도록 예방조치를 취하는 것이 필요하며, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 보충책임을 최소화하기 위한 제도로도 이해할 수 있음.

다. 헌법상 효율성원리(경제성원리)

□ 효율성원리 또는 경제성원리가 헌법으로부터 도출될 수 있다고 보는 견해가 유력

○ 우리 헌법상 행정의 효율성은 불문의 헌법원리로서, 자원절약의 효율성과 목표달성의 효율성, 그리고 행정기관의 기능효율성을 포괄하여 제66조 제4항의 행정권 개념에 내포되어 있다는 견해

○ “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 규정하고 있는 헌법 제119조 제2항을 효율성원리의 근거조항으로 볼 수 있다는 견해

○ 독일의 경우에는 기본법 제114조 제2항 제1문에서 연방감사원의 심사기준으로서 회계규정과 함께 예산 및 재정운용상의 경제성원칙을 규율하고 있고, 기본법 제87조 제3항 제1문 등에서는 연방철도공사 및 연방통신공사 등의 운영

원칙으로 경제성원칙을 규율

□ 자원절약의 효율성이 전면적으로 드러나는 영역은 바로 재정법의 영역이라고 할 수 있으며, 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가항목은 이러한 효율성을 반영하고 있음.

○ '재무안정성의 평가'는 건설기간 및 운영기간 중 부채비율, 이자보상배율, 차입금 의존율 등을 활용하게 되는데, 이는 자원절약의 효율성을 반영한 것이라고 볼 수 있음.

○ '경제적 타당성 평가'는 해당 사업의 비용과 사업으로부터의 편익을 국민경제적 관점에서 분석하는데, 이 또한 목표-수단 간의 효율성을 반영하는 것이라고 할 수 있음.

○ '정책적 타당성 평가'는 '기관의 설립목적과의 합치성', '국가정책 및 상위 관련 계획과의 일치성' 등을 평가하는데, 이는 목표달성의 효율성을 반영한 것이라고 볼 수 있음.

2. 예비타당성조사제도의 법적 근거에 대한 논의

가. 현행 예비타당성조사제도의 근거

□ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 및 이에 따른 「공기업·준정부기관 예산편성지침」

○ 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 통한 대국민 서비스 증진 기여(「공운법」 제1조, 제50조 등)를 목적으로 하는 공공기관 사업 예비타당성조사는 「공운법」 제50조 및 이에 따른 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거를 두고 시행되고 있음.[7)]

---

7) 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 기획재정부 장관의 공기업 등에 대한 주요 권한 규정을 보면 다음과 같음.
- ○ 예산과 자금에 관한 지침(예산편성지침) 제정권(제50조)
- ○ 기관장의 위 지침에 따른 예산편성의무(제40조)
- ○ 위 지침에 위반하여 경영부실을 초래한 기관에 대한 인사상·예산상 조치 요청권(제48조)
- ○ 공기업의 위 지침 이행에 관한 감독권(제51조제2항)
  - 준정부기관의 경우 위 지침 이행에 관한 감독권은 주무기관장에 부여(제51조제3항제2호)
- ○ 경영목표에 대한 변경 요구권(제46조)

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조(경영지침)
① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.
1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항
② 공기업·준정부기관의 투명하고 공정한 인사운영과 윤리경영 등을 위하여 필요한 경우 소관 정책을 관장하는 관계 행정기관의 장은 제1항의 규정에 따른 경영지침에 관한 의견을 기획재정부 장관에게 제시할 수 있다.

○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 2호와 3호와의 관계

- 「공운법」 제50조 제1항 제2호에서는 "예산과 자금 운영에 관한 사항"이라고 되어 있는데, 이 정도의 내용만으로는 예비타당성조사제도의 예측 가능성이 존재하는 것으로 보기는 어려움.
- 「공운법」 제50조 제1항 제3호에서는 "그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항"이라고 되어 있어, 제2호에 비해서는 상대적으로 예비타당성조사제도의 도입 가능성에 대한 예측 가능성을 부여하고 있는 것으로 볼 여지가 있음.

나. 현행 예비타당성조사제도와 법률유보원칙

1) 견해

□ 행정규칙에 근거를 두고 시행되고 있는 현행 예비타당성조사제도가 법률유보원리에 비추어 타당한지 또는 예비타당성조사제도가 국민의 기본권과 관련된 중요사항에 해당되어 법률유보사항인지에 대한 검토

○ 제1설: 법률유보원칙에 위반되지 않음.

- 현재 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에서 규정하고 있는 예비타당성조사제도는 국가가 직접 실시하는 것이 아니며 어디까지나 공기업·준정부기관에서 자체적으로 전문기관에 위탁하여 실시하는 자율규제의 성격을 띠는 것이므로 국민의 기본권과 관련된 중요 사항에 해당된다고 보기 어려움.

- 가령 국민의 기본권과 관련된 사항이라고 보더라도 일단 「공운법」 제50조 제1항 제2호 및 제3호에 근거를 두고 이에 기해서 「공기업·준정부기관 예산편성지침」이 제정되어 있는바, 이처럼 법률과 법령보충적 행정규칙을 기반으로 국민의 기본권과 관련된 사항을 규율하는 것은 충분히 가능한 것으로 보아야 함.

○ 제2설: 법률유보원칙에 위반됨.

- 현재 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에서 규정하고 있는 예비타당성조사는 비록 국가가 직접 실시하는 것은 아니나 이 조사 결과에 따라 예산 반영 여부가 달라지고 결과적으로 사업의 실시 여부에 영향을 미치게 되므로 결과적으로 보면 영업의 자유라는 국민의 기본권에 영향을 미치는 것으로 보아야 함.
- 「공운법」 제50조 제1항 제2호나 제3호만으로는 예비타당성조사제도가 실시되리라는 점을 예측하기 힘들며, 법령보충적 행정규칙이 되기 위해서는 구체적인 수권행위가 법률로부터 있어야 하나 예비타당성조사제도와 관련해서는 법률로부터 구체적인 수권이 이루어진 것으로 보기 힘들므로 이 부분과 관련해서 법령보충적 행정규칙의 성격을 인정하기 힘들다고 보아야 할 것임.

2) 견해에 대한 검토(법률유보원칙에 위배 가능성)

□ 공기업이나 준정부기관도 헌법상 기본권인 영업의 자유의 주체가 될 수 있는지 여부

○ 공공기관은 공법인으로서의 성격과 사법인으로서의 성격을 동시에 갖음.

- 공기업이나 준정부기관도 헌법상 기본권인 영업의 자유의 주체가 될 수 있는지를 살펴보아야 함.
  - 공기업이나 준정부기관의 경우 업무의 공공성, 정부의 지배력 등으로 인해 공법인으로서의 성격을 지니나, 자율적 운영이 보장되고 있고(「공운법」 제4조), 특히 시장형 공기업의 경우 기업성이 강하게 드러나므로 사법인적 성격 역시 존재하는 것으로 보아야 할 것임.

○ 헌법재판소는 공법인성과 사법인성을 겸유한 법인에 대하여 기본권의 주체성 인정

- 축협중앙회는 공법인성과 사법인성을 겸유한 특수한 법인으로서 이 사건에서 기본권의 주체가 될 수 있다(헌재 2000. 6. 1, 99헌마553).

○ 이러한 점을 고려하면 공기업이나 준정부기관의 경우에도 기본권 주체성을 인정할 여지가 존재

□ 영업의 자유라고 하는 헌법상 기본권과 관련한 중요한 사항

○ 현행 예비타당성조사제도는 그 결과에 따라 예산 반영 여부가 달라지고, 이에 따라 결국 사업 추진 여부가 달라지게 됨.

○ 이처럼 사업 추진 여부에 대한 공기업이나 준정부기관의 결정권한이 제한받는다는 점에서 예비타당성조사제도는 공기업이나 준정부기관의 영업의 자유의 중요한 내용과 관련되는 것으로 볼 수 있으며, 따라서 법률의 유보를 요한다고 보아야 함.

□ 현행 지침을 법령보충적 행정규칙으로 볼 수 있는지 여부

○ 현행 지침을 「공운법」 제50조 제1항 제2호 또는 제3호의 위임에 따른 법령보충적 행정규칙[8]으로 볼 수 있는지 여부

- 위임명령에 규정될 내용의 예측 가능성

> • 헌법 제75조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다."고 규정하고 있으므로, 법률의 위임은 반드시 구체적으로 한정된 사항에 대하여 개별적으로 행하여져야 할 것이다. 여기에서 구체적인 위임의 범위는 규제하고자 하는 대상의 종류와 성격에 따라 달라지는 것이어서 일률적 기준을 정할 수는 없더라도 적어도 위임명령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 위임명령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 하나, 이 경우 그 예측 가능성의 유무는 당해 위임조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 그 위임조항이 속한 법률의 전반적인 체계와 취지 및 목적, 당해 위임조항의 규정 형식과 내용 및 관련 법규를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 나아가 각 규제대상의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토함을 요한다(대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결, 대법원 2005. 3. 25. 선고 2004다30040 판결).

○ 현행 지침은 법령보충적 행정규칙으로 보기 곤란

- 「공운법」 제50조 제1항 제2호에서는 "예산과 자금 운영에 관한 사항"이라고 되어 있는데 이 정도의 내용만으로는 예비타당성조사제도의 예측 가능성이 존재하는 것으로 보기는 어려움.

---

8) 법령보충적 행정규칙: "행정규칙, 규정은 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다고 보아야 할 것이다"(대법원 1987. 9. 29. 선고 86누484 판결)

- 「공운법」 제50조 제1항 제3호에서는 “그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항”이라고 되어 있는데, 제2호에 비해서는 상대적으로 예비타당성조사제도의 도입 가능성에 대한 예측 가능성을 부여하고 있는 것으로 볼 여지가 없는 것은 아니나 재무건전성 확보를 위한 수단이 매우 다양하다는 점을 고려하면 이러한 규정 정도로 예측 가능성이 있다고 판단하기는 힘들다고 볼 수 있음.
- 이러한 점을 종합적으로 고려하면 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 중 예비타당성조사제도와 관련된 부분에 대해서 법령보충적 행정규칙으로서의 성격을 인정하기는 힘들다고 보아야 할 것임.
- 따라서, 현행 「공운법」 제50조 제1항 제2호와 제3호만으로는 예비타당성조사제도의 법률상 근거가 갖추어진 것으로 보기는 힘들다고 할 것임.

□ 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제51조 제1항에의 배치 가능성 검토

○ 「공운법」 제51조 제1항에서는 “기획재정부 장관과 주무기관의 장은 공기업, 준정부기관의 자율적인 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다”고 규정하고 있음.

○ 그러나, 「공운법」 제50조 제1항 제2호 및 제3호 모두 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련하여 구체적인 위임을 하고 있다고 보기 힘들기 때문에 위 규정에 위반된다고 볼 여지도 존재함.

다. 법률 개정방안 검토

1) 법률 개정방안

□ 제1안

○ 「공운법」 제40조의2를 신설하여 「국가재정법」 제38조[9]와 유사한 규정을 두고

9) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부 장관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. ③ 기획재정부 장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ④ 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사 방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

대상 사업의 선정기준 등에 관한 사항을 지침으로 제정하는 방안

- 이는 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 실질적으로는 감독조치로서의 성격이 있음에도 불구하고 이를 “제5절 경영평가와 감독”에 두지 않고 “제4절 예산회계”에 두는 것은 공기업에 대한 국가개입의 강화, 그리고 이로 인한 공기업의 자율성 침해의 논란을 피해가기 위한 꼼수라는 비판이 가능함.
- 그러나 이러한 가능성에 대해서는 다양한 재비판이 가능함.
  - 「국가재정법」상 예비타당성조사 규정이 “제2절 예산안의 편성” 부분에 위치하는 것과 보조를 맞춘다는 차원에서 “제5절 경영평가와 감독”보다는 “제4절 예산회계”로 신설
  - 공공기관 사업 예비타당성조사를 기획재정부가 직접적으로 실시하는 것은 아니며, 이의 실시기준이나 절차에 대해서만 기획재정부가 정하는 것에 불과하기 때문에 직접적으로 감독조치로서의 성격이 약함.
  - 예산수립절차와 관련된 것이어서 예산파트에 두는 것이 체계정당성을 갖출 수 있음.

제40조의2(예비타당성조사)
① 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 공기업·준정부기관의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.
③ 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사 방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 공기업·준정부기관의 장에게 통보하여야 한다.

□ 제2안

○ 「공운법」 제40조의2를 신설하면서 대상 사업의 선정기준 등에 관한 사항을 부령으로 제정하는 방안

- 2안에 대해서도 1안과 동일한 논란이 발생할 가능성이 존재함.
- 그러나, 기획재정부와 공기업·준정부기관은 국가와 독립된 공법인 간의 관계(외부관계)이기 때문에 행정규칙(지침)의 형식으로 규율하는 것에 좀 더 신중할 필요가 있다는 점에서 부령에 위임하는 것도 가능한 대안으로 보임.
- 부령에 위임할 경우 제정 및 개정의 탄력성이 떨어지는 단점이 존재하는 반

면, 예비타당성조사제도가 갖는 기관의 기본권 침해적 성격을 고려할 때 법체계상으로는 보다 안전한 방식이 될 수 있음.

> 제40조의2(예비타당성조사)
> ① 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
> ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 공기업·준정부기관의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.
> ③ 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

□ 제3안

○ 「공운법」 제50조 제1항 제3호를 개정하는 방안

- "그 밖에 예비타당성조사제도 등 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항"으로 내용을 개정함.
- 그러나, 이는 공공기관 사업 예비타당성조사의 근거만 규정할 뿐 「국가재정법」과 같은 대상 사업의 선정기준 등에 대한 근거규정이 없다는 점에서 미흡한 것으로 판단됨.

현 행	개 정(안)
제50조(경영지침) ① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.	제50조(경영지침) ① (현행과 같음)
1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항	1. ~ 2. (현행과 같음)
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항	3. 그 밖에 예비타당성조사제도 등 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

□ 제4안

○ 「공운법」 제40조(예산편성)[10] 제7항을 신설하는 방안(의원입법안)

- "공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다."는 내용을 제7항으로 신설
- 그러나, 이는 공공기관 사업 예비타당성조사의 근거만 규정할 뿐 「국가재정법」과 같은 대상 사업의 선정기준 등에 대한 근거규정이 없다는 점에서 미흡하며, 차후 대상 사업의 선정기준·조사수행기관 등과 관련하여 또다시 법적 근거에 대한 논란이 발생할 가능성이 존재함.

현 행	개 정(안)
제40조(예산의 편성) ① ~ ⑥ (현행과 같음) <신 설>	제40조(예산의 편성) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

2) 법률 개정방안에 대한 검토

□ 예비타당성조사의 근거에 대한 법률유보뿐만 아니라 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사 방법 및 절차 등에 관한 법적 근거도 함께 마련할 필요가 있다는 점에서 제1안 혹은 제2안이 바람직함.

---

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성) ① 공기업·준정부기관의 예산은 예산총칙·추정 손익계산서·추정 대차대조표와 자금계획서로 구분하여 편성한다. ② 기관장은 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조의 규정에 따른 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다. ③ 제2항의 규정에 따라 편성·제출한 예산안은 이사회의 의결로 확정된다. 다만, 다른 법률에서 공기업·준정부기관의 예산에 관하여 주주총회나 출자자총회 등 사원총회의 의결이나 제23조의 규정에 따른 기금운용심의회의 의결 등 별도의 절차를 거치도록 한 경우에는 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정하고, 준정부기관의 예산에 관하여 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 후 주무기관의 장의 승인을 얻어야 한다. ④ 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이미 확정되어 있는 예산은 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 편성되어 확정된 것으로 본다. ⑤ 기관장은 공기업·준정부기관의 예산이 확정된 후 그 공기업·준정부기관의 경영목표가 변경되거나 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하고자 하는 경우에는 변경된 예산안을 작성하여 이사회에 제출하여야 한다. 이 경우 제3항의 규정은 변경된 예산안의 확정에 관하여 이를 준용한다. ⑥ 공기업·준정부기관은 제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 기획재정부 장관, 주무기관의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다. 다만, 제3항 단서의 규정에 따라 주무기관의 장의 승인을 얻은 경우에는 주무기관의 장에게 보고된 것으로 본다.

3. 공공기관과 국가의 공공조달에 관한 법제

□ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서의 규정

○ 「공운법」에서는 공기업 및 준정부기관이 수행하는 공공조달계약업무에 관한 규정을 두고 있음.

- 공기업과 준정부기관의 공공조달에 대해서는 '부령'이 제정되어 있는 반면, 기타 공공기관의 공공조달에 대해서는 '행정규칙'이 제정되어 있다는 점에서 차이점이 있음.
- 이러한 규정 형식의 차이에도 불구하고 그 실질적인 내용에 있어서는 큰 차이가 없으며, 국가계약법 규정과의 차이도 미미한 실정임.

□ 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」에서의 규정

○ 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」에서는 공기업·준정부기관의 계약처리에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따른다고 규정하면서 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용하고 있음.

○ 공기업·준정부기관의 계약처리에 대해서는 동 규칙이 국가계약법령에 원칙적으로 우선하며, 동 규칙에 규정이 없는 사항에 대해서만 국가계약법령이 준용된다고 할 수 있음.

4. 해외 공공조달 법제(EU지침)

□ 「2004년 공공조달지침」상 "공법의 규율을 받는 기관"에는 국가나 지방자치단체에 적용되는 「공공조달지침」의 내용이 그대로 적용됨.

□ EU의 공공조달에 관한 지침(2004년)

○ 「2004년 공공조달지침」상의 "공법의 규율을 받는 기관"에 어떤 법리가 적용되는지 살펴볼 필요가 있음.

- 해당 지침에서는 국가나 지방자치단체와 같은 공공주체들 이외에도 "공법의 규율을 받는 기관"들에도 이 지침이 적용된다는 점을 명확히 하고 있음.
- 공법의 규율을 받는 기관의 정의

· 공익의 수요를 충족하는 특정한 목적으로 설립되어야 하며, 상업적이거나 영업적 성격을 갖지 않아야 함.

· 법인격을 갖추고 있어야 함.

· 국가, 지방자치단체, 또는 공법에 의해서 규율되는 다른 기관으로부터 대부분 재정지원을 받거나, 이들 기관들에 의해 관리감독을 받거나, 이들 기관들에 의해서 임명된 인사가 과반수를 차지하는 행정, 관리 또는 운영 위원회가 설치되어 있어야 함.

□ 우리나라 공공기관법과 EU 지침과의 비교

○ 공공기관의 개념 및 EU 지침의 적용 범위

- EU의 공공조달에 관한 지침에 따른 공공기관 개념은 우리나라의 공공기관 개념보다 그 외연이 좁은 것으로 볼 수 있음.

- 우리나라의 공기업에 해당되는 기업들에 대해서는 공익산업에 해당하는 경우에만 EU의 공익산업조달지침에서 규율하고 있는 것으로 볼 수 있음.

□ EU 지침이 공공기관 사업 예비타당성조사 도입에 주는 시사점

○ EU 지침에서는 '공법의 규율을 받는 기관'을 국가나 지방자치단체 등 공공주체와 동일하게 취급하고 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

○ 공공기관 중 상업성이 강한 기관 또는 사업과 그렇지 않은 기관 또는 사업 사이에 예비타당성조사의 구체적인 내용은 달라지는 것이 바람직할 수 있음.

Ⅳ. 유사 제도와의 비교

1. 공공기관 경영평가제도

가. 경영평가제도의 의의 및 내용

□ 의의

○ 경영평가제도는 공공기관의 자율경영, 책임경영을 확보하기 위해 「공운법」 제48조에 따라 시행

○ 공공기관의 경영실적을 평가하고 그 결과를 인사, 성과급 차등 지급 등에 연계함으로써 사전적으로 경영의 자율권을 보장하고 사후적으로 경영에 대한 책임을 확보

□ 공공기관 경영평가제도의 내용

○ 평가부문을 리더십·책임경영, 경영효율, 주요 사업으로 구분하여 한 해 동안 이루어진 기관의 실적 또는 노력을 평가

〈표 12〉 공기업·준정부기관 평가부문별 주요 평가내용

평가부문	주요 평가내용
리더십· 책임경영	• 비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부 • 기관운영의 투명성, 윤리성 제고, 내부지배구조의 활성화 등을 위한 자율, 책임경영시스템의 구축, 운영노력, 성과; 국민평가; 사회적 기여
경영효율	• 사업 추진활동의 효율성 및 조직인사·재무자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지, 운영노력, 성과
주요 사업	• 주요 사업별 추진계획 수립, 집행 실적, 성과 및 환류의 적정성; 주요 사업별 경영성과가 목표대로 달성되었는지 여부

〈표 13〉 공공기관 경영평가지표 및 예비타당성조사와의 관계

공공기관 경영평가지표				예비타당성조사와의 관계
평가범주	평가지표	공기업	위탁집행형 준정부기관	
리더십/책임경영	경영진 리더십	5	5	해당 사항 없음.
	책임경영	3	3	해당 사항 없음.
	국민평가	5	8	해당 사항 없음.
	사회적 기여 ▪ 사회공헌 ▪ 정부권장정책	7	7	해당 사항 없음.
경영효율화	조직 및 인적자원 관리	4	4	해당사항 없음.
	재무예산 관리 및 성과 ▪ 재무예산관리 ▪ 재무예산성과 ▪ 계량업무관리비	12	11	목표, 방법, 범위가 다름.
	노사관리	3	3	해당 사항 없음.
	보수 및 성과 관리 ▪ 보수 및 성과 관리 ▪ 총인건비 인상률	8	8	해당 사항 없음.
	업무효율	8	6	해당 사항 없음.
주요사업	주요 사업은 기관별로 5개 이내로 하며, 사업의 계획·활동·성과를 계량과 비계량 지표를 활용하여 종합적으로 평가	45	45	해당 사항 없음.

나. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도의 비교

□ 분석의 단위가 기관과 단위사업이라는 점에서 근본적인 차이점이 존재

○ 공공기관 경영평가는 기본적으로 기관이나 정책을 대상으로 하지만, 예비타당성조사는 개별 사업을 대상으로 수행

○ 공공기관 경영평가는 주요 사업에 대한 평가에 있어서도 단위사업이 아니라 기관의 정관에 나와 있는 거대 사업군을 평가하는 것으로 단위사업의 타당성

을 사전에 평가하는 공공기관 사업 예비타당성조사와는 근본적인 차이를 보임.

□ 평가 시기 및 내용이 상이

○ 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전평가인 반면, 공공기관 경영평가는 사후평가

○ 공공기관 경영평가는 평가지표에 대한 전년도 대비 금년도의 실적을 비교하여 한 해 동안 이루어진 기관의 실적 또는 노력을 평가하는 반면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익과 비용을 중심으로 사업에 대한 평가 및 이로 인한 기관의 재무안정성 평가를 수행

- 공공기관 경영평가 결과는 재무성과를 제대로 반영하지 못함.

□ 공공기관 경영평가의 재무관리는 기관의 절차와 제도적 장치를 포함하는 포괄적인 내용인 반면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 재무적 평가 수행

○ 공공기관 경영평가의 재무관리는 중장기 재무계획의 수립 여부, 재무적 의사결정과 관련한 거버넌스, 여유자금의 활용 등을 중시하며, 공공기관 경영평가는 기관의 관리 개선을 위한 용도로 활용

○ 공공기관 사업 예비타당성조사는 사업 투자의 실시 여부에 활용

□ 공공기관 경영평가는 사후적인 성과급 지급을 위한 근거가 되지만, 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전적으로 개별 사업의 투자 판단 근거가 됨.

〈표 14〉 공공기관 경영평가와 예비타당성조사 비교

	공공기관 경영평가	예비타당성조사	
평가 목적	기관의 경영자율성을 부여한 후 성과평가를 통해 실적에 대한 경영책임성 확보 및 기관의 관리 개선	공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 위하여 신규로 투자하고자 하는 개별 프로젝트의 투자 타당성 분석・검토	
평가 시기	해당 회계연도의 익년	개별 프로젝트 신규 추진 시 (상・하반기 및 수시)	
평가자	공기업・준정부기관 경영평가단 (교수, 회계사 등)	기획재정부가 지정한 전문기관 (현재 KDI 공공투자관리센터 수행)	
평가 대상	공공기관의 종합적인 경영실적	공공기관의 (신규)투자사업	
평가 내용	공공기관의 • 리더십・전략 • 경영시스템 • 경영성과	개별 프로젝트의 • 경제성 분석 • 정책성 평가 • 수익성	공공기관의 • 재무안정성
기대 효과	• 경영책임성 확보 • 기관의 관리 개선	• 개별 프로젝트 추진의 타당성 확보 • 기관의 공공성 및 수익성 제고에 기여	
평가 특징	• 사후적 평가 • 광의의 공공기관 종합 평가(성과평가)	• 사전적 평가 • 개별 프로젝트 추진의 타당성 평가	

다. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도의 세부 내역 비교

□ 공공성 분석에 대한 비교

○ 공공기관 경영평가는 전전년 대비 해당 기관의 업무성과 또는 고객만족도, 사회 공헌 등 해당 기관의 종합적인 내용을 설문을 통한 지표 또는 정성적 평가 등을 통하여 수행

○ 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 프로젝트의 비용・편익 분석, 지역경제 파급효과 등 추진하고자 하는 사업이 사회 전체에 미치는 파급효과 등을 평가

〈표 15〉 공공기관 경영평가와 예비타당성조사의 공공성 관련 평가항목 비교

	유사 평가항목		평가방법
예비타당성조사	경제성 평가	비용추정	사업 추진에 따른 제반 비용과 직·간접적 편익을 추정하여 경제적 타당성 평가(정량화)
		편익추정	
	정책성 평가	기관 설립목적과의 합치성	사업의 합목적성 평가(정성적)
		국가정책 및 상위 관련 계획과의 일치성	사업의 추진 근거 등을 평가(정성적)
		사업추진의지	관계기관의 사업추진의지 평가(정성적)
		사업의 준비 정도	사업의 준비 정도 평가(정성적)
		환경성 검토	사업을 추진함으로써 환경에 미치는 영향을 검토(정성적)
		지역낙후도 및 지역경제파급효과	사업대상지의 지역낙후도 및 본 사업이 추진될 경우 해당 지역에 미치는 유발효과를 평가(정량적)
		사업특수 평가항목	사업의 추진 여부에 영향을 미치는 특수한 사항 검토(정성적)
공공기관 경영평가	리더십		기관의 비전과 목표 구현을 위한 기관장의 노력과 성과 평가
	책임경영		경영공시, 내부견제시스템 운영, 이사회 활성화 성과 등 기관의 책임경영을 위한 성과 평가
	국민평가		고객만족도 조사 결과에 따른 실적 및 국민체감도 조사 결과 평가 - 전년대비 결과를 기준으로 평가
	사회적 기여	사회공헌	사회공헌활동 노력과 성과 평가
		정부권장정책	정부권장정책에 대한 기관의 이행실적 평가

□ 재무성 및 수익성 분석 관련 사항에 대한 비교

○ 평가 주요 내용

- 공공기관 경영평가는 평가지표에 대한 기관의 전년도 실적을 평가하는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 해당 사업에 대한 수익성 평가와 함께 이로 인한 기관의 재무안정성을 평가
- 공공기관 경영평가는 신규 사업뿐만 아니라 기존 사업의 조건 변경 및 경비 절감 등에 따른 수입 증대도 경영효율 평가항목에 포함되는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 신규 사업의 내용을 바탕으로 평가

○ 평가방법

- 공공기관 경영평가의 평가방법은 통상 전전년도 실적치에 일정 비율을 반영하여 설정한 최고·최저 목표 대비 전년도 실적치를 비교하여 검토한 후, 각 지표별 가중치를 부여하여 평가
- 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가방법은 투자사업으로부터 발생되는 수익과 비용을 계량화하여 수익성을 평가

○ 재무안정성에 대한 평가

- 공공기관 경영평가에서는 사업의 추진으로 인한 향후 기관의 재무안정성에 대한 평가는 이루어지지 않음.
- 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 기관의 현재 재무상태와 함께 사업 추진을 위한 투자비 재원조달 가능성과 운영기간 중 추가 재원조달 위험평가 등 향후 기관의 재무상태에 미치는 영향을 검토함.

〈표 16〉 공공기관 경영평가와 예비타당성조사의 재무성 및 수익성 관련 평가항목 비교

	평가항목		평가방법	평가기준
예비 타당성 조사	사업의 재무성		재무적 측면에서의 사업타당성 평가 (필요시 사업에 대한 추정 손익계산서 및 재무상태표, 현금흐름표 제시)	해당 사업 (분석기간)
	기관의 재무 안정성	공공기관의 현재 재무상태(부채율)	해당 기관의 현재 재무상태의 건전성 평가 (부채율=총부채/총자기자본)	최근 5개년
		투자비 재원조달 가능성	• 유보자금 조달능력 검토 : 과거 5년간 영업활동으로 인한 순현금흐름 연평균	최근 5개년
			• 차입금 조달능력 검토 : 평균 DSCR=원리금 상환 전의 영업활동에 의한 현금흐름/당해연도의 상환원리금	-
		운영기간 중 추가 재원조달위험	• 추가 재원조달 위험성 평가 : 현금흐름 이자보상배율= 당해 사업의 운영기간 중 영업활동으로 인한 현금흐름 이자보상배율 (영업현금흐름/이자비용)	-
공공기관 경영평가	업무효율	노동생산성	노동생산성 향상 실적에 대해 목표 부여(편차) 방법으로 검토 (노동생산성=부가가치/평균인원)	전년도 실적
		자본생산성	자본생산성 향상 실적에 대해 목표부여(편차) 방법으로 검토 (자본생산성=부가가치/총자산)	전년도 실적
		부가가치율	부가가치율 향상 실적에 대해 목표 부여(편차) 방법으로 검토 (부가가치율=부가가치/매출액)	전년도 실적
	재무예산 관리 및 성과	재무예산관리	관련한 노력과 성과에 대해 정성적 평가	-
		재무예산성과	• 총자산회전율(매출액/총자산)을 통해 총자산 관리 및 성장성 평가 • 부채비율(부채/자기자본)을 통해 절감노력 평가 • 이자보상배율(영업이익/이자비용)을 통해 이자비용 절감노력 평가 • 자기자본 이익률(세전이익/자기자본)을 통해 기관의 성장성을 평가	전년도 실적
		계량관리업무비	관리업무비(비정규직 인건비 포함) 운용실적 평가 (계량관리업무비=관리업무비/총매출액)	전년도 실적

2. 공공기관 중장기 재무관리계획

가. 근거 규정

□ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2는 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관의 장이 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출토록 규정

○ 중장기 재무관리계획에는 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획, 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석을 포함하여야 함.

나. 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기재무관리 계획의 비교

□ 중장기 재무관리계획이 기관의 총괄적인 재무계획이라면 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 투자의 효과성을 평가하는 것이기 때문에 목적과 절차를 달리하고 있음.

□ 공공기관 사업 예비타당성조사는 객관적인 지위를 가지고 있는 제3의 전문(연구)기관이 조사를 수행하도록 규정하고 있지만, 중장기 재무계획은 내부적으로 이루어짐.

□ 공공기관 사업 예비타당성조사는 단위사업을 대상으로 사업의 타당성과 효율성을 검토하는데 비해, 중장기 재무관리계획은 조직의 비전이나 발전의 관점에서 보다 거시적으로 분석이 이루어짐.

□ 중장기 재무관리계획은 공공기관의 일반적인 재무 관리 방향을 제시하고 있기 때문에 공공기관 사업 예비타당성조사에서 일부 항목의 경우 원용하는 방안이 필요함.

○ 특히, 공공성 평가와 수익성 평가로 나누어 평가할 때, 수익성 평가항목 중 “사업 수행기관의 재무안정성”은 중장기 재무관리계획의 “재무관리 방향”을 참고하여 활용함.

〈표 17〉 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기 재무관리계획 비교

	예비타당성조사	중장기 재무관리계획
주최	제3의 전문적이고 객관적인 기관	기관 내부 기획실
목적	사업 타당성, 효율성	기획, 발전
구속력	강함	약함
대상 단위	단위사업	사업 간 연계성
평가의 기준	비용 대비 효과	비전, 기관 목표와의 연계성

□ 효과 및 절차상 비교

○ 중장기 재무관리계획은 재무적 위험도를 거시적 관점에서 제시하고 있으나, 사전적 경고 장치로는 부족함.

- 2012년부터 자산 2조원 이상의 공기업은 중장기 재무관리계획을 수립하여 국회에 제출하도록 되어 있지만, 이러한 장치는 기관별 재무적 위험도를 알려주기는 하지만 재무적 건전성을 확보하기 위한 사전적 경고 장치로는 부족함.
- 이에 사전적인 경고 장치로서의 공공기관 사업 예비타당성조사가 필요함.

○ 중장기 재무관리계획은 하나의 계획이기 때문에 구속력이 약하지만, 공공기관 사업 예비타당성조사는 평가 결과에 어느 정도 구속력이 있음.

○ 논리적인 절차의 관점에서 보면, 기관 내부적 관점에서 중장기 재무관리계획이 수립되고, 이 중에서 규모가 크고 유의미한 사업에 대해서는 공공기관 사업 예비타당성조사를 실시하여 투자 결정을 하는 순차적 의사결정으로 이해할 수 있음.

- 이럴 경우 중장기 재무관리계획은 기관이 희망하는 다양한 사업이 포함되어 있는 사업의 관리 창고가 되고, 공공기관 사업 예비타당성조사는 이러한 창고에서 상품을 꺼내는 과정으로 이해할 수 있음.

3. 유사 평가제도와의 비교

□ 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있는 공공기관 경영평가제도 및 중장기 재무관리계획과 비교하여 볼 때, 평가 목적 및 대상 단위 등이 상이하다는

점에서 공공기관 사업 예비타당성조사와 중복되는 제도로 보기 어려울 것으로 사료됨.

□ 공공기관이 추진하고자 하는 사업의 효율성 제고와 공공기관의 재무건전성 확보 등을 위한 상호 보완적인 성격의 제도라고 보는 것이 타당할 것으로 판단됨.

Ⅴ. 조사 대상 사업 및 면제 사업

1. 현행 기준

□ 「2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 제시된 조건 적용

○ 조사 대상 사업

- 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규 투자사업, 자본출자에 해당하는 사업

○ 조사 면제 사업

① 정부예산이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조 규정에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업

② 재해예방 복구지원, 시설안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업

③ 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정하는 사업

○ 조사 면제 사업 중 “기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정한 사업”으로 인정될 수 있는 사업의 유형

- 사업의 추진 여부가 법률 또는 정부정책[11]에 의해 확정된 경우
- 정부 간 외교 협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우
- 사업내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우

11) (예시) 다음과 같은 관련 정책결정기구에서 사업추진이 결정된 경우
• 국무회의, 비상경제대책회의 등 대통령이 주관하는 회의
• 국가균형발전위원회, 국가경쟁력강화위원회 등 법령에 의해 주요 국가정책을 결정하는 대통령 소속 정부위원회·기타 경제정책조정회의 등 관계 장관들이 주요 정책을 결정하는 법령상 정례화된 회의

- 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우

2. 면제요건의 엄격화 및 구체화

□ 공공기관 사업 예비타당성조사 면제 사업 현황

○ 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에는 공공기관 사업 예비타당성조사 면제 사업의 기준과 함께 협의 대상 사업의 유형을 제시

- 이를 기준으로 구분하였을 때, 2011년도에는 신청된 총 155개 사업(총사업비 1,013,584억원) 중 139개 사업(총사업비 961,022억원)이 면제되었으며, 신청된 사업의 10%인 16개 사업만이 공공기관 사업 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되었고, 해당 사업의 총사업비는 사업계획서 대비 5% 수준임.

〈표 18〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 신청 사업의 유형별 구분

		상반기		하반기		합계			
		개수	총사업비(억원)	개수	총사업비(억원)	개수	비율	총사업비(억원)	비율
면제	필수 공공서비스(전력·상하수도·가스공급)사업	25	159,166	13	193,053	38	25%	352,219	35%
	법률 또는 정부정책에 의한 사업	26	160,882	8	47,934	34	22%	208,816	21%
	법률 또는 정부정책에 의한 사업(특별법)	14	192,216	5	4,240	19	12%	196,456	19%
	사업이 기 착수	10	87,507	1	751	11	7%	88,258	9%
	시설안전성 확보	7	12,745	8	12,230	15	10%	24,975	2%
	재정사업 예비타당성조사 수행	9	33,441	6	53,683	15	10%	87,124	9%
	예비타당성조사 조건 미달	5	1,748	0	0	5	3%	1,748	0%
	기타	1	726	1	700	2	1%	1,426	0%
대 상		12	41,199	4	11,363	16	10%	52,562	5%
합 계		109	689,630	46	323,954	155	100%	1,013,584	100%

주: 기타의 사항은 2개 사업 모두 충남도청 이전에 따른 공무원 주거안정을 위해 실시하는 사업임.

□ 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사에서 법률 및 정부정책에 의한 대상 사업의 면제 근거로 제시된 사항

○ 일반법 및 정부정책을 면제 근거로 제시한 사업은 34개 사업이며, 특별법을 면제 근거로 제시한 사업은 19개 사업임.

〈표 19〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 법률 및 정부정책에 의한 면제 근거

	일반법 및 정부정책	특별법
개수	34개 사업	19개 사업
내용	• 신재생에너지 개발 촉진법 • 집단에너지사업법 • 국가정책조정회의 • 경제자유구역위원회 심의·의결 • 공무원연금법에 따른 연금재정 확보 • LH 경영정상화 지원대책에 따른 부동산 매입	• 국가균형특별법(공공기관 지방이전) • 중저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법 • 보금자리특별법 • 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

□ 재정사업 예비타당성조사 면제조건

○ 현재 재정사업 예비타당성조사에서는 “법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업”을 면제 사업으로 제시하고 있으나, 세부 조건으로 “법령에 재정지원 또는 사업추진이 규정되어 있고 사업내용이 구체적으로 수립된 경우에 한하여 재정사업평가 자문회의를 거쳐 예비타당성조사를 면제한다”고 제시

- 한 예로 2011년 9월에 「지적재조사에 관한 특별법」이 공포되었음에도 2012년 상반기 사업계획 적정성 검토 사업으로 「지적재조사사업」이 의뢰되어 현재 조사를 수행 중임.

○ 재정사업 예비타당성조사의 면제조건 강화를 반영하여 공공기관 사업 예비타당성조사에서도 “법률 또는 정부정책에 의한 사업” 및 “필수 공공서비스사업”에 대한 면제조건을 강화할 필요

- 법률 또는 정부정책에 의한 사업을 대상 사업으로 포함할 경우, 2011년도 예비타당성조사 대상 사업은 16건에서 69건으로 증가하고, 이는 신청된 사업 수의 45% 수준이며, 예비타당성조사 대상 사업의 총사업비는 사업계획서에 제시된 총사업비 대비 45% 수준임.
- 법률 또는 정부정책에 의한 사업 및 필수 공공서비스사업을 대상 사업으로 포함할 경우, 2011년도 예비타당성조사 대상 사업은 16건에서 107건으로 증가하고, 이는 신청된 사업 수의 69% 수준이며, 예비타당성조사 대상 사업의 총사업비는 사업계획서에 제시된 총사업비 대비 80% 수준임.

□ 면제기준의 구체화 등 면제요건 강화 방안

○ 현재 다소 포괄적·추상적으로 규정되어 있는 주무부처와 기획재정부 간의 협

의 사업 유형 및 공공기관 사업 예비타당성조사의 면제기준을 보다 구체화할 필요

- 법률에 따른 사업의 경우 법률에 사업추진이 규정되어 있고 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에, 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

〈표 20〉 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 법률에 의한 사업 조건 강화

현 행	개 선(안)
▪ 사업의 추진 여부가 법률에 의해 확정된 경우	▪ 사업의 추진 여부가 법률에 의해 확정된 경우 (주) 법률에 사업추진이 규정되어 있고 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에 한하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

- 정부정책사업의 경우 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 경우에 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

〈표 21〉 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 정부정책사업 조건 강화

현 행	개 선(안)
▪ 사업의 추진 여부가 정부정책에 의해 확정된 경우	▪ 긴급한 경제·사회적 상황 대응* 등을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 경우에 한하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제 * 경기침체, 대량실업, 환율급변동 등 대내외의 중대한 여건 변동에 대응하기 위하여 긴급히 추진되는 사업

- 공공서비스 해당 여부에 대한 판단이 어렵고, 대부분 법률 또는 정부정책에 해당되며 면제 예외조항이 별도로 있음을 감안하여 공공서비스 제공 사업을 면제 대상에서 제외
- 정부 간 외교협정에 따른 사업 및 기타 공공기관 사업 예비타당성조사 수행이 부적절 사업은 자문회의를 거쳐 면제

〈표 22〉 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 외교협정 및 기타 조건 강화

현 행	개 선(안)
▪ 정부 간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우	▪ 정부 간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우로서 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제
▪ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우	▪ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우로서 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

○ 현재 공공기관과 관련하여 운영되고 있는 기존의 위원회 등을 활용하여 재정사업평가 자문회의와 유사한 역할을 수행할 수 있도록 제도화 필요

- 기획재정부에서는 재정사업에 대한 예비타당성조사, 타당성재조사, 재정사업 심층평가의 운영 등과 관련하여 재정사업평가 자문회의를 설치하여 운영하고 있음.

Ⅵ. 평가방법론

1. 현행 평가방법론

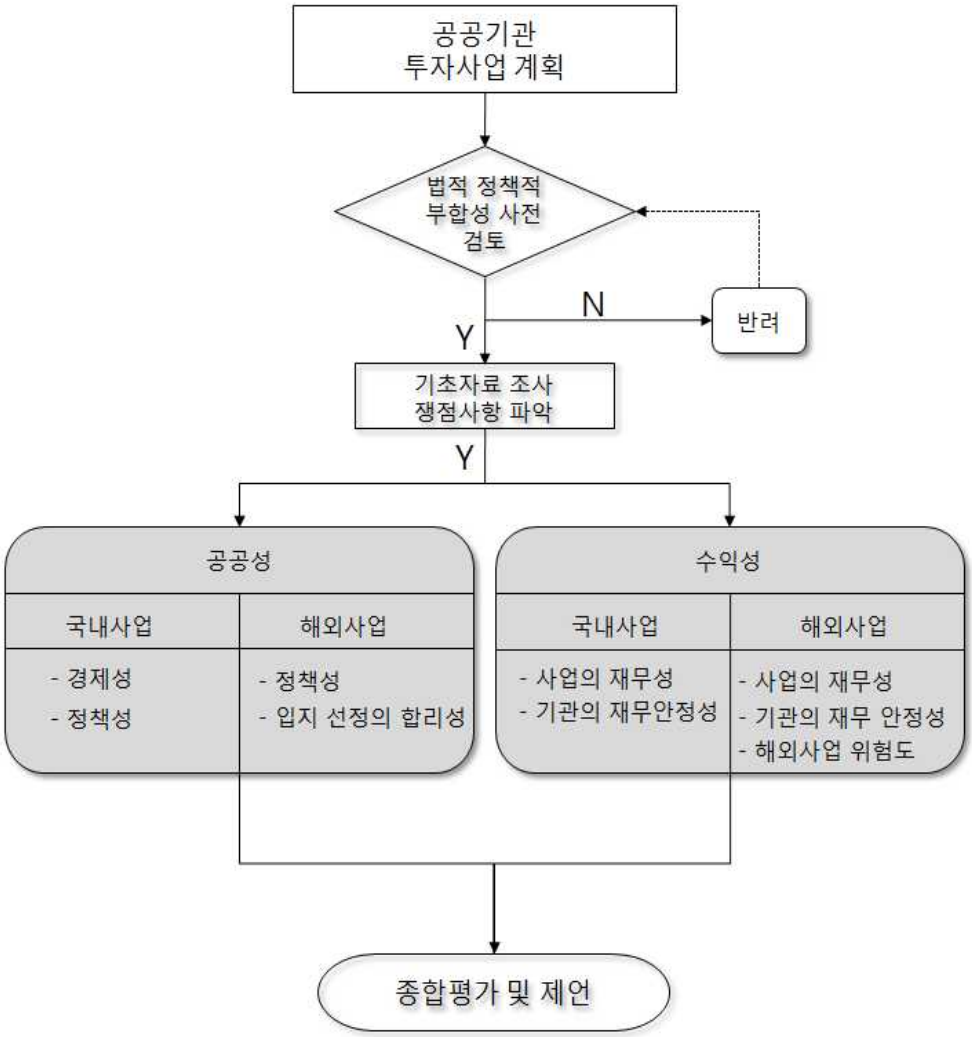
□ 사업계획이 법적·정책적 부합성을 갖추고 있는지에 대해 사전 검토를 거친 후, '공공성'과 '수익성'의 두 가지 기준을 중심으로 사업의 타당성 및 그 추진 여부에 대한 종합평가를 수행

□ 종합평가는 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP)을 활용

〈표 23〉 종합평가(AHP)의 가중치 비율

	공공성	수익성
국내사업	40%	60%
해외사업	30%	70%

[그림 2] 공공기관 사업 예비타당성조사 평가 흐름도(안)



자료: 기획재정부, 「2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」, 2011.

2. 평가방식에 따른 평가방법론 검토

□ 평가방식의 대안별 비교

○ 혼합평가방식과 단계별 평가방식에 대한 비교

〈표 24〉 평가방식의 대안별 비교

	혼합평가방식	단계별 평가방식
장점	• 사업특수평가항목 포함 가능 -사업에 대한 비계량적 부분까지 고려 가능 • 사업에 대한 종합적 평가 가능	• 평가목적에 대한 모호성 감소
단점	• 공공성 및 수익성 분석 결과가 기준에 부합하지 않음에도 불구하고 사업의 타당성이 있는 것으로 평가 가능 • 평가 결과에 대한 모호성 존재 -공공성과 수익성 비중에 따라 평가 결과가 상이하게 도출될 가능성 존재	• 종합적 평가에 어려움이 있음. -1단계 평가 결과에 따라 사업의 타당성 여부가 대부분 결정 • 사업특수평가항목 등 정성적 부분에 대한 평가 어려움 존재 • 공공기관의 사업 추진 가능 범위 축소 -고유업무라고 보기는 어려우나 이를 보완해 주는 사업특성을 갖는 동시에 수익성 확보 차원에서 추진되는 사업 추진의 어려움 존재

□ 평가방식의 적절성 검토

○ 공공기관 사업 예비타당성조사의 경우, 공공기관의 설립 목적 및 예비타당성조사 수행 목적 등을 고려하여 공공성과 수익성을 종합적으로 평가할 필요

- 따라서, 단계별 평가방식보다는 AHP 평가방법을 적용하는 혼합평가방식이 더 합리적일 것으로 판단됨.

○ 향후 AHP 평가의 수행 횟수와 시기 및 활용방법 등에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것으로 사료

〈표 25〉 AHP를 활용한 혼합평가방식의 평가 대안별 비교

구 분	특 징	장 점	단 점
현행	AHP 1회 (공공성+수익성)	• 공공성과 수익성을 종합한 평가 가능	• 평가 목적에 대한 모호성 존재
1안	AHP 1회 (공공성)	• 공공기관의 성격에 맞추어 공공성을 강조한 평가 가능	• 수익성지수에만 의존하는 경우 재원조달위험 등의 평가 미흡 • 전력 및 상하수도 사업과 같이 정부정책상 독점공급 및 가격규제 사업의 경우 PI지수에 대한 평가 미흡
2안	AHP 2회 (공공성/수익성)	• 공공성과 수익성 각각에 대한 개별적 평가 가능	• AHP 2회로 평가절차가 번거로움. • AHP 의존도 증가로 평가 결과에 대한 불확실성 증대

3. 사업특성(수익형 · 비수익형)에 따른 평가방법론 검토

□ 현행 국내·해외 사업으로 구분하여 공공성과 수익성을 차등하여 평가하는 방안은 사업특성을 완전히 반영하지 못하는 문제점 존재

○ 현행 평가방법의 경우, 국내사업은 공공성이 크고 해외 사업은 수익성이 중요시된다는 일반적 가정이 전제되어 있으나 경우에 따라 국내사업도 수익성이 중요시되는 사업이 있을 수 있고, 해외 사업도 공공성이 더 중요시되는 사업이 있을 수 있음.

○ 공익성 사업이나 수익성지수가 낮게 평가되어 타당성을 확보하지 못하는 경우 공공서비스 제공에 문제 발생 가능

□ 이에 따라 수익형·비수익형으로 사업을 구분하여 사업특성에 맞도록 평가하는 방안 제시

○ 수익형·비수익형 사업의 구분은 사업의 주된 목적(수익 창출 여부 등) 및 정책목적 부합 여부 등을 감안하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의에서 결정

□ 수익형 사업의 경우 수익성을 중심으로 평가하고, 비수익형 사업의 경우에는 공공성을 중심으로 평가할 필요

○ 비수익형 국내 및 해외 사업은 공공성 위주의 평가 수행

- 공공서비스가 안정적으로 제공될 수 있도록 국민경제적 편익, 정책성 등 공공성 위주로 평가

〈표 26〉 사업특성(수익형·비수익형)에 따른 국내 및 해외 사업 평가방안

	현 행	개 선(안)
비수익형	(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 70%, 수익성 30%
수익형	(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 30%, 수익성 70%

공기업 및 준정부기관 사업

예비타당성조사제도에 관한 연구

제 Ⅰ 장

연구의 배경 및 목적

제1절 연구의 배경 및 목적

「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용받는 284개 공공기관의 부채는 2007년 말 249.3조원에서 2011년 말 463.5조원으로 총 214.2조원이 증가(85.9%)하였으며, 특히 2011년도의 자산 증가는 54.1조원에 그친 데 반해 부채는 61.9조원이나 증가해 자산보다 부채의 증가가 더 크게 나타났다. 또한 공공기관의 부채 중 금융부채는 2010년 말 216조원으로 2006년 말 95.7조원에서 120.3조원이 증가하였다. 연도별로 13.6~34.1%씩 증가하였는데, 이는 연간 평균적으로 30조원이 증가한 셈이다.

기획재정부에서 발표한 2011년 말 국가채무[1]는 420.5조원으로 2008년 이후 연평균 9.6%가 증가하고 있다. 이를 공공기관 금융부채와 비교해 보면 국가채무와 다소 중복이 있기는 하지만, 공공기관 금융부채의 증가율이 훨씬 높음을 알 수 있다. 한국조세연구원(2012)에 의하면 공공기관 부채와 정부채무에는 중복이 있으니 공공기관 부채에서 중복을 빼고 정부채무에 포함되지 않은 규모만 보아도 438.6조원으로 GDP의 35.5%에 달한다. 이 중에서 우리가 관리해야 할 부채라고 할 수 있는 비금융 공공기관의 부채만도 343조원으로 GDP의 27.7%에 달하는 것으로 나타난다. 결국 우리는 정부채무와 유사한 규모의 공공기관 부채를 추가로 안고 있다는 점이 분명해진다.

한편, 국제 신용평가사 무디스는 국내 주요 공기업의 신용등급을 투자 부적격 등

1) 기획재정부가 발표하는 국가채무의 공식통계에는 국제통화기금(IMF)의 기준이 사용되고 있으며, 정부(지방정부 포함)가 차주로서 직접 빌린 돈으로 현금주의 회계기준에 의해 정부가 반드시 갚아야 할 금액으로 정의됨. 즉, 정부차관을 포함한 차입금・국채・국고채무부담행위만을 의미하며, 정부보증채무와 같은 우발채무나 공기업 부채, IMF 차입과 같은 통화당국의 채무 등은 포함되지 않음.

급으로 조정할 수도 있음을 시사한 바 있다. 즉, 2012년 4월 초 무디스는 한국의 국가신용등급은 한 단계 올렸지만 공기업들의 등급은 내릴 뜻을 나타냈으며, 국제 신용평가사들은 우리나라의 최대 위험요소로 공공기관의 부채 증가를 주목하고 있다고 발표한 바 있다.

이러한 공공기관의 재무구조 악화와 공공기관의 늘어나는 금융부채는 만기 상환까지 정부의 우발채무 위험을 가중시키므로 이에 대한 관리가 필요하다는 점이 지속적으로 제기되어 왔다. 그리고 공공기관의 재무건전성을 제고하기 위하여 국회는 물론 감사원, 국민권익위원회 등을 중심으로 공공기관의 대규모 투자사업에 대해 제3의 기관에 의한 사전 타당성 제도 및 감독체계의 강화가 필요하다는 주장이 제기되었다. 이와 같이 일부 공기업 및 준정부기관의 재무건전성 문제가 주요 국정 현안으로 제기되는 상황에서 기획재정부는 2010년 5월 재정전략회의를 통해 공공기관의 사업타당성 검토 강화 방안을 발표하였다. 이는 공기업 및 준정부기관이 대규모 신규사업을 추진하기 이전에 예비타당성조사를 거치도록 의무화되어 있지만, 사업 대부분이 예비타당성조사 면제 대상 사업으로 분류되거나 자체 타당성조사 수행으로 진행되는 등 감독·감시 기능이 제대로 작동하지 않은 데 일정 부분 기인한 것이라 할 수 있다. 구체적인 조치로서 정부는 공공기관의 재무건전성 제고를 위해 타당성조사 면제 사업의 범위를 명확히 규정하고, 객관적이고 엄밀한 검토 수행을 위해 공신력 있는 외부 전문기관을 사전에 지정하는 등 타당성 검증 절차를 강화하고자 최근 공공기관운영위원회를 개최하여 타당성 검증 강화 내용을 포함한 예산편성지침을 심의·의결 (2010.11.15.)하였다. 이어 2011년도 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 통해 공공기관의 대규모 투자사업에 대해서는 기획재정부 장관이 지정하는 외부 전문기관에 의한 예비타당성조사를 시행하도록 하였고, 2011년 1월에 이를 수행하는 전문기관으로 한국개발연구원(이하 'KDI'라고 함.)을 지정하여 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사를 본격적으로 시행하였다. 이는 공공기관의 부채 증가로 인한 재무건전성 문제가 재정운용의 중요 고려사항으로 대두된 데 따른 것이다.

기획재정부는 2011년 2월에 공공기관 사업 예비타당성조사의 세부시행계획을 마련하여 공공기관에 공지하고 2011년 상반기부터 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규투자사업, 자본출자에 해당하는 사업에 대하여 KDI의 예비타당성조사를 거치도록 하였다. 그리고 기획재정부의 세부시행계획에 근거하여 2011년 상반기에 120개 사업의 사업계획서가 제출되었으며, 이 중에 9개 기관, 12개 사업이 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되어 예비타당성조사가 수행되었다. 2011년 하반기에는 70개 사업의 사업계획서가 제출되었고, 이 가운데 4개 기관, 4개 사업이 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되어 철회된 1개 사업을 제외한 3개 사업에 대한 예비타당성조사가 수행되

었다.

이와 같이 2011년부터 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사가 시행되고 있지만, 일부에서는 그 법적 근거나 정당성에 대한 본격적인 논의는 이루어진 바가 없어 이에 대한 연구가 필요하다는 의견이 대두되었다.

현재 예비타당성조사는 공기업 및 준정부기관의 재무건전성 확보를 통한 대국민 서비스 증진 기여(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조, 제50조 등)를 목적으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 및 이에 따른 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거를 두고 시행되고 있다. 그러나 한편에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호에서는 "예산과 자금 운영에 관한 사항"이라고 되어 있는데, 이 정도의 내용만으로는 예비타당성조사제도의 예측 가능성이 존재하는 것으로 보기는 어렵다는 지적이 없지 않다. 오히려 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제3호에서는 "그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항"이라고 되어 있어, 제2호에 비해서 상대적으로 예비타당성조사제도의 도입 가능성에 대한 예측 가능성을 부여하고 있는 것으로 볼 여지가 있다는 의견도 제시되고 있다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관의 자율성을 강조하고 있음에도 불구하고 이와 같은 제도의 정당성은 무엇인지에 대한 검토가 필요하다. 나아가 예비타당성조사제도의 도입 취지에 맞는 대상 사업 선정기준과 평가방법론에 대한 고민도 필요할 것으로 사료된다.

따라서 본 연구에서는 이와 같이 타당성 검증 강화 내용을 포함한 예산편성지침이라는 행정규칙에 근거를 두고 시행되고 있는 현행 예비타당성조사제도가 법률유보원리에 비추어 타당한지 또는 예비타당성조사제도가 국민의 기본권과 관련된 중요 사항에 해당되어 법률유보사항인지에 대한 검토를 수행하고, 과연 본 제도가 어떠한 목적하에 시행되고 그 시행의 효과가 기대되는지 여부에 대한 논의를 진행하고자 한다. 이와 더불어 대상 사업 및 면제 사업의 선정기준에 관한 내용을 제시하고, 다양한 평가방법론에 대한 논의를 토대로 바람직한 방법론을 제시하고자 한다.

제2절 공공기관의 개요

1. 공공기관의 정의

공공기관이란 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며, 「공공기관의 운영에 관한 법

률」 제4조 제1항 각호 요건에 해당되어 기획재정부 장관이 지정할 수 있다.「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 각호 요건으로는 ⅰ) 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ⅱ) 정부지원액(법령에 따라 정부의 업무를 직접 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, ⅲ) 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ⅳ) 정부와 ⅰ)~ⅲ)의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ⅴ) ⅰ) 내지 ⅳ)의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ⅵ) ⅰ) 내지 ⅳ)의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관이 제시되어 있다. 그러나 동법 제4조 제2항에 의거하여 ⅰ) 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, ⅱ) 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 및 ⅲ)「방송법」에 따른 한국방송공사와「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사는 공공기관으로 지정될 수 없다. 한편, 2007년 4월 기존의「정부투자기관기본법」,「정부산하기관기본법」을 폐지하고「공공기관의 운영에 관한 법률」을 새로이 제정하면서 '공공기관'이란 개념을 도입하였고, 다양한 공공기관의 유형을 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 단순화시켰다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관)
① 기획재정부 장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>
1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 정부의 업무를 직접 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나, 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. <개정 2007.12.14, 2008.2.29>
1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

한편, 공공기관은 국민 생활 및 후생에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하는 역할을 수행하며, 민간기업과 다른 다양한 특징[2]을 갖는다.

첫째, 공공기관은 법률에 의해 설립되어 정부의 재정지원을 받거나 해당 재화 및 서비스의 공급에 있어 독점적 지위를 누리는 경우가 많다. 이로 인해 공공기관은 민간기업에 비해 파산의 위험에 덜 노출되어 있으며, 생산성과 효율성을 높이기 위한 노력이 미약하고, 소비자들로부터 받는 평가에 별로 민감하게 반응하지 않는 경향이 있다. 즉, 공공기관은 연성 예산제약(soft budget constraint), 그리고 시장경쟁의 부재 또는 부족으로 인해 비효율적으로 운영될 개연성이 높다.

2) 고영선·박정수, 「공공기관의 역할과 향후 정책방향」(한국개발연구원, 2012.)에서 일부 발췌함.

둘째, 공공기관의 성과를 객관적인 지표를 통해 측정하기 어려운 경우가 많다. 민간기업의 성과는 이윤이라는 금전적 형태로 비교적 명확히 측정될 수 있는 반면, 공공기관은 민간기업과는 달리 시장기제(market mechanism)를 통해 달성하기 어려운 정책적 목표(특정 산업의 육성, 저소득층 지원, 공공재의 생산 등)를 달성하기 위해 설립되었기 때문에 그 성과를 명확히 규정하기 어려운 경우가 많다. 즉, 일단 목표 자체가 불명확하게 설정되어 있을 수 있고, 명확하게 설정되어 있더라도 객관적인 지표를 통해 성과를 측정하기 어려울 수 있다.

셋째, 공공기관은 국민-정부-경영자-직원으로 이어지는 다층적인 주인-대리인 문제(principal-agent problem)를 안고 있다. 이러한 주인-대리인 관계에서 흔히 대리인은 주인보다 풍부한 정보를 이용하여 주인의 이익이 아닌 자신의 이익을 추구할 가능성이 있다. 이러한 정보 비대칭성(asymmetric information)을 해소하기 위해서는 주인이 대리인을 적절히 감시・감독해야 한다. 또한 대리인이 주인의 이익에 부합하는 방향으로 행동하도록 적당한 유인장치(incentive mechanism)를 만들어 놓아야 한다. 공공기관에서 민간기업에서 사용하고 있는 감사제도, 사외이사제도, 회계장부 공시의무 등과 같은 수단을 적용할 수 있지만, 주인-대리인 관계가 복잡하다 보니 이러한 수단을 적용하기 어렵고, 적용하더라도 제대로 작동하지 않을 가능성이 높다.

넷째, 공공기관은 정치적 결정의 영향에서 자유롭지 않은 경향이 있으며, 이는 주인-대리인 문제의 한 형태라 볼 수 있다. 예컨대 공공기관의 장은 소유구조상 정치권이 임명하는 경우가 많은데, 이를 통해 정치권은 공공기관의 경영에 개입할 통로를 확보하게 된다. 정치인들은 공공기관을 통해 자신의 후원집단에게 부당한 혜택(일자리, 관급공사, 저리융자 등)을 주거나 아니면 뇌물과 같은 부당한 혜택을 받을 수 있다. 또 비적격자를 기관장에 임명하거나 내부 인사에 개입함으로써 공공기관의 전반적인 성과를 떨어뜨릴 수 있다. 그 외에도 정치적 고려에 의해 공공요금을 낮게 책정하거나 경제・사회적 가치가 낮은 사업을 수행하도록 함으로써 공공기관의 재무건전성을 악화시킬 수 있다.

2. 공공기관의 구분 및 지정 현황

공공기관은「공공기관의 운영에 관한 법률」제5조에 따라 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분하여 기획재정부 장관이 지정하고 있다.

우선 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중 기획재정부 장관이 지정한다. 또한 공기업은 자체 수입액이 총수입액의 50% 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정하며, 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관을 기타 공공기관으로 지정하고 있다. 공기업은 다시 시장형

과 준시장형으로 구분되며, 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체 수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업을 의미하며, 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업을 의미한다. 준정부기관 또한 기금관리형과 위탁집행형으로 구분되며, 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관을 의미하고, 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 의미한다.

한편, 2013년 1월 말 현재 총 295개 기관이 공공기관으로 지정[3]되어 있으며, 이중에서 공기업은 총 30개 기관, 준정부기관은 총 87개 기관, 기타 공공기관은 총 178개 기관으로 구성되어 있다. 더 세부적으로 살펴보면, 총 30개의 공기업 중 시장형 공기업은 14개 기관, 준시장형 기관은 16개 기관이며, 총 87개의 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 17개 기관, 위탁집행형 준정부기관이 70개 기관으로 구성되어 있다. 이는 2012년과 비교하여 2012년도에 새로 설립되는 등 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 지정요건이 충족된 10개 기관을 신규로 지정하였으며, 직원 정원의 증가·기관 통합·관리 강화의 필요성 등을 고려하여 5개 기관의 유형을 변경하여 지정하였고, 정부지원 축소·지분 매각 등에 따라 공공기관 요건에 해당하지 않게 된 3개 기관을 지정 해제하였다.

지금까지 살펴본 공공기관의 유형별 분류 기준 등을 정리하면 아래와 같다.

〈표 Ⅰ-1〉 2013년 공공기관 지정 변동 내역

(단위: 개)

구 분	2012년	2013년	증감			
				신규	해제	변경
① 공기업	28	30	+2			+2
▪ 시장형	14	14				
▪ 준시장형	14	16	+2			+2
② 준정부기관	83	87	+4	+1		+3
▪ 기금관리형	17	17				
▪ 위탁집행형	66	70	+4	+1		+3
③ 기타 공공기관	177	178	+1	+9	△3	△5
계	288	295	+7	+10	△3	

3) 2012년 말 기준 288개에 비해 7개 기관이 증가함.

〈표 Ⅰ-2〉 공공기관 구분 및 2013년 공공기관 지정 현황

유 형		분류 기준	기관 예시	운영 방향
공기업 (30개)		• 자체수입 비율이 50% 이상이며, 직원 정원이 50인 이상		
	시장형 (14개)	• 자산규모 2조원 이상 • 「자체수입/총수입」 85% 이상	한국가스공사 한국전력공사	• 민간기업 수준의 자율 보장 • 내부견제시스템 강화
	준시장형 (16개)	• 「자체수입/총수입」 50% 이상 85% 미만	한국토지주택공사 한국도로공사	• 자율성을 확대하되, 일부 공공성을 감안한 외부 감독 강화
준정부 기관 (87개)		• 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중 「자체수입/총수입」 50% 미만인 공공기관 중에서 지정		
	기금관리형 (17개)	• 「국가재정법」에 따라 기금관리 또는 위탁관리	신용보증기금 국민연금공단	• 기금운용 이해관계자 참여 보장
	위탁집행형 (70개)	• 정부 업무의 위탁집행	한국농어촌공사 에너지관리공단	• 주무부처 정책과의 연계성 확보
기타 공공기관 (178개)		• 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관	한국수출입은행 한국개발연구원	• 성과 관리, 업무 효율성 중시

주: 기관 수는 참고한 자료 중 최신자료의 결과를 적용함.
자료: 기획재정부, 「2013년도 공공기관 지정안 확정 보도자료」(2013. 1.)를 수정 인용함.

제Ⅱ장

공공기관 사업 예비타당성조사[4]의 필요성

제1절 공공기관의 성격

1. 업무수행의 공공성

공공기관은 공적인 국가 공공사업의 수행을 기본 임무로 하고 있다. 공공기관은 민간기업과는 달리 공익, 즉 일반이익(general interest), 국가의지, 국민 삶의 질을 제고하기 위하여 정부가 위임한 권한과 책임하에 업무를 수행하는 기관이라는 본질적인 측면을 지니고 있다. 이 경우 공익에 대한 개념 정의는 철학적 담론으로 이어질 수 있지만 그렇다고 해서 이를 회피하기는 어렵다. 또한 공공성의 개념에 관한 명확한 정의는 없으나 일반적인 핵심 개념으로 공익(public interest)의 요소를 포함하고 있는 것으로 간주된다. 한편 공공성에 관한 논의는 공공성의 정책적 함의에 초점을 맞추고 있으며, 공공성의 대상과 주체에 관한 논의로 나눌 수 있는바, 무엇을(공공성의 대상) 누가(공공성의 주체) 지킬 것인가의 문제가 사실상 모든 공공성이론의 핵심이다. 국가 소유 공기업과 준정부기관의 공공성은 시장경제에 의해 보장되지 않는 공적 서비스의 안정적 공급이라는 측면과 공공부문의 민주적 운영이라는 측면을 동시에 포괄한다. 전자의 측면이 공공경제의 운영이 국가 소유에 바탕을 둘 수밖에 없는 근거를 제공한다면, 후자의 측면은 소유 형태의 문제로 환원되지 않는 소유주의 대리인(소유 부서인 기획재정부 국고국 또는 공공정책국, 사업부서인 주무부)의 참여와 통제가 공공성의 중요한 한 축임을 암시한다.

---

4) 이하에서는 '공기업 및 준정부기관 사업 예비타당성조사'를 '공공기관 사업 예비타당성조사'라 함.

업무수행의 공공성에 대한 구체적인 적용 기준을 살펴보면, 공공성의 구체적 기준은 시장 실패의 관점에서 찾을 수 있다. 특히 규모의 경제가 심각해 독점적 공급이 이루어지는 전기, 가스, 철도, 우정사업 등 네트워크산업의 자연독점을 사례로 들 수 있다. 이때 독점공급은 경쟁공급에 비해 생산을 적게 하고 가격은 높이 적용할 유인이 발생하며, 배재성과 경합성 조건을 충족하지 못하는 서비스의 경우 무임승차문제를 해결하기 위해 정부의 개입이 수반된다. 가치재의 경우와 정보의 비대칭성으로 인한 외부효과 등의 경우에도 정부가 개입하여야 하는 공공성 판단의 기준으로 활용될 수 있다.

한편, 규제 혹은 외부위탁(outsourcing)에 반하는 국가 소유권의 사례는 다음과 같이 설명할 수 있다. 국가는 효율적으로 규제하거나 세금과 보조금을 분배할 수 있어야 한다. 국가는 효율성, 형평성의 관점에서 제공되어야 하는 재화와 서비스에 대해 민간 영역과 효율적으로 계약을 맺을 수 있어야 하나, 계약이 불완전할 경우 국가 소유권이 바람직할 수 있다. 규제의 결핍, 정치경제적 논란(주인-대리인 문제), 사회적 목표의 조합이 다음과 같은 근거에 의해 많은 전략적 기업들에 대한 국가의 소유권을 초래하고 이를 통해 사업을 수행하게 된다.

첫째, 산업경제학적 관점이다. 에너지자원 확보 등 경제를 위한 특별한 관심을 지속하고 특정한 고용보호가 필요한 경우, 초기 비용이 대단히 높고 미래의 사적 재산권도 불확실한 새로운 산업 창출, 직접적인 보조가 불가하거나 사적 소유권하에서 그 결과를 보장받을 수 없는 사양산업의 쇠퇴 조절, 농업부문의 자연재해와 같은 민간 영역에서 높은 위험을 담보하기 어려운 분야가 대표적으로 공공성 영역에 해당된다.

다음은 개발경제학적 근거이다. 국가 소유 기업은 국가 내 저개발 지역의 인프라 투자, 산업, 고용창출을 도모한다. 아울러 기업의 소유권을 통해 사회목표인 고용 유지 및 전반적으로 발전이 부진한 복지체계를 대신한다. 이러한 이유들로 많은 나라에서 국가가 직간접적으로 넓은 영역의 범위에 투자하고 있다.

• 현대 국가는 국민의 생활 배려라는 공급행정의 일환으로서 국가의 기간산업 육성, 사회간접자본의 확충, 지역개발, 소비자보호, 재정 확보 등 국가정책을 실현하기 위하여 독립법인을 설립하거나 사기업에 직·간접으로 출자하여 다양한 국책사업을 수행하고 있다. 이와 같은 사업은 국민생활에 필수적인 사업임에도 불구하고 거액의 투자를 요하거나 그에 대한 수요의 탄력성이 매우 낮아서 사기업의 자유경쟁에 맡겨서는 사회적 이익을 기대할 수 없는 경우가 대부분이고 또한 성질상 사인에게 경영시키는 것이 적합하지 않은 경우도 많기에, 국가가 사인의 경제생활에 개입하여 그것을 감독, 유도할 뿐 아니라 직접 기업을 설립하고 경영에 참가하게 되었으며 이러한 기업을 공기업이라고 한다(헌재 2001. 11. 29. 2001헌바4, 판례집 13-2, 678, 681-682 참조).
• 정부투자기관은 공적인 국가 공공사업의 수행을 대행하기 위하여 설립되고 그 자본금의 2분의 1 이상이 국민의 세금으로 충당되며 정부의 실질적인 지배력이 미치는 공익기관이므로 정부투자기관의 계약 행위에 있어서도 단지 투자기관의 사적 이익만을 위한다거나 투자기관 계약담당자의 주관적 판단만을 근거로 하여 계약이 체결되거나 이행되어서는 안 되고 계약 체결과 이행의 전 과정에 있어서 공정성과 투명성이 더욱 크게 요청된다. 이러한 요청에 따라 「정부투자기관 관리 기본법」 및 그로부터 위임을 받은 재정경제부령은 정부투자기관이 행하는 계약에 있어서도 국가와 동일한 기준을 도입하여…"(헌법재판소 2005. 4. 28. 2003헌바40).

2. 공공기관에 대한 정부의 지원

정부는 업무수행의 공공성을 위해 재정을 지원하며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에서 공공기관의 지정 요건으로 정부의 출연, 출자, 국고보조를 다음과 같이 명시하고 있다.

□ 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

□ 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

□ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나, 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

결국 공공기관으로 지정되는 요건이 정부의 재정지원을 기초로 한다는 점에서 공공기관에 대한 투자적 책임에 대해 중앙정부가 자유롭지 못하고, 투자적 결정에 대한 사전적 개입이 필요함을 시사하는 것으로 이해할 수 있다.

정부의 재정지원 현황을 살펴보면 다음과 같다. 일회성의 지원에 해당되는 국고

보조의 경우 2010년에는 9조 9천억원에 이르고 있으며, 2011년의 경우에는 11조 6천억원에 이른다. 출연의 경우에도 2010년에 12조 9천억원, 2011년에는 13조 1천억원에 이르며, 출자는 자본금 확대를 통한 투자적 성격이 강하기 때문에 연도별로 편차가 있다.

〈표 Ⅱ-1〉 공공기관에 대한 정부예산 지원

(단위: 억원, %)

	출 연	출 자	국고보조	융 자	합 계
2010년 예산	129,433 (46.1)	45,553 (16.2)	99,981 (35.6)	5,617 (2.0)	280,584 (100.0)
2011년 예산안	131,126 (44.5)	41,589 (14.1)	116,018 (39.4)	6,080 (2.1)	294,812 (100.0)

주: 괄호는 연도별 합계에 대한 각 예산 항목이 차지하는 비율임.

지원 내역을 공공기관 유형별로 살펴보면, 위탁집행형의 준정부기관에 대한 지원이 59.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 특히 출연과 국고보조의 비중이 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편, 준시장형 공기업의 경우에는 출자의 비중이 가장 크게 나타나고 있으며, 이는 중앙정부가 투자자로서의 지위를 가지고 있다는 것을 의미한다. 시장형 공기업의 경우에도 출자와 국고보조 금액이 1조원을 넘어서는 것으로 나타난다.

〈표 Ⅱ-2〉 2011년도 공공기관 유형별 정부예산 지원 현황

(단위: 억원, %)

	출 연	출 자	국고보조	융 자	합 계
공기업(시장형)	0	8,750	2,556	0	11,306 (3.8)
공기업(준시장형)	138	31,489	7,660	0	39,288 (13.3)
준정부기관(기금관리형)	6,523	0	152	0	6,675 (0.23)
준정부기관(위탁집행형)	76,926	350	92,502	6,080	175,858 (59.7)
기타 공공기관	47,538	1,000	13,148	0	61,686 (20.9)
합 계	131,126	41,589	116,018	6,080	294,812 (100.0)

주: 괄호는 정부예산 지원 금액에 대한 공공기관 유형별 비율임.

일반적으로 공공기관의 운영 동기는 이윤추구에 있지 않기 때문에 공공기관의 운영적자를 보전하기 위하여 정부가 제공하는 지원금(government subsidy)과 매출수입(sales revenue)의 합계는 공공서비스의 생산원가와 일치하는 수준이 된다. 정부지원금이 공공기관의 운영적자를 사후적으로 보전순하는 성격이 강하다면, 공공기관은 서비스 품질 제고 및 원가절감의 노력을 경주할 유인이 미약할 우려가 있다. 이러한 점에서 정부지원액을 계산할 때, 업무위탁 또는 독점에 따른 수입을 포함하는 논거를 찾을 수 있다.

특히 공기업의 경우 상장 기업은 물론이고 비상장 기업이나 공사 형태에 있어서도 시장에서 거래되는 경제적으로 의미 있는(economically significant) 가격체계의 존재가 기준이 될 수밖에 없다는 점에서 정부 업무의 위탁에 따른 정부 보조는 한계가 있을 수밖에 없다. 물론 경쟁적인 조달에 의해 정당한 가격을 지불하는 경우야 민간기업과 차이가 없다고 할 것이나, 독점의 경우 또는 법률이나 규정에 의해 사업을 수행하는 경우 공기업과 준정부기관의 경계는 흐릿해질 수 있다. 정부의 재정지원은 크게 직접지원과 간접지원으로 구분할 수 있는바, 직접지원은 중앙정부나 지방자치단체로부터의 운영비 지원으로 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 활용이 가능하다. 간접적 재정지원은 소비의 공공성을 부여하거나, 독점성을 부여한 수입으로 자체 수입을 산정함에 있어서 기관 목적사업과의 연관성을 고려할 수밖에 없고 객관성이 떨어지는 문제가 발생하는 영역인바, 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 나아가 준정부기관 간의 사업타당성 평가 기준을 차별화한다고 했을 때 이러한 간접지원에 대한 처리가 가장 어려운 과제로 대두된다. 이러한 점에서 정부지원을 광의로 해석할 필요가 있으며, 실제 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 정부지원을 '법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다'고 규정하여 광의로 개념화하고 있음을 알 수 있다.

3. 법률상 정부의 실질적 지배

공공기관은 공공재나 공공서비스의 제공을 위해 정부가 설립하였거나 재정을 지원해 주는 기관을 의미한다고 정의할 수 있다. 이와 같이 기관의 공익성과 국민생활에 미치는 사회적·경제적 영향력의 중대함에 비추어 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 여러 규정을 통하여 정부는 정부투자기관 임원의 임면, 예산의 편성, 회계 및 감사, 사업계획의 보고 및 경영실적에 대한 평가 등 운영 전반에 관하여 상당한 개입을 하는 등 실질적인 지배력을 행사하고 있다. 그리고 이러한 정부의 공공기관에 대한 실질적 지배력 행사를 통해 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사의 논거를 확보할 수 있을

것으로 사료된다.

> • 정부투자기관은 이와 같이 국가 공익사업의 합리적 운영을 통해 공익 추구라는 사회적 기능을 담당하고 있는 공기업 중의 하나로서 국가가 납입자본금의 2분의 1 이상을 출자하고 있으며, 그 사업이 대부분 국민생활과 밀접하게 관련되어 있고 사실상 국가나 지방자치단체의 업무를 대행하거나 그로부터 위임된 업무를 수행하는 경우가 많다. 또한 정부투자기관의 공익성과 국민생활에 미치는 사회적·경제적 영향력의 중대함에 비추어 정부투자기관관리기본법의 여러 규정을 통하여 정부는 정부투자기관 임원의 임면, 예산의 편성, 회계 및 감사, 사업계획의 보고 및 경영실적에 대한 평가 등 운영 전반에 관하여 상당한 개입을 하여 실질적 지배력을 행사하고 있다(헌법재판소 2005. 4. 28. 2003헌바40).

한편, 공공기관의 유형별 지배구조의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅱ-3〉 공공기관 유형별 지배구조의 특징

	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접 운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리	기업원리 +일부 통제	공적 관리	공적 관리
이사회 모델	이사회 중심 모델	이사회 강화 모델	자문형 이사회 모델	운영위/이사회 Dual Board 모델
경영감독 기능	공공기관 운영위원회	공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회

자료: 한국조세연구원(2011).

4. 소결

지금까지 살펴본 바와 같이 공공기관은 엄청난 자산규모에도 불구하고 이에 대한 투자 관리가 미흡한 것이 사실이며, 궁극적으로 공공기관의 업무가 공공성을 띠고 있다는 점과 함께 공공기관이 국민의 부담으로 운영된다는 점 등에 비추어 국가는 공공기관의 책임성을 확보해야 할 책무가 있다고 할 수 있다. 또한 현행 관련 법률은 이러한 책임성 확보를 위해 다양한 규정을 통하여 정부의 실질적인 지배를 도모하고 있다. 따라서 공공기관 및 정부는 공공기관에 대한 체계적 관리를 통해 지속 가능한

자율경영을 담보함으로써 국가는 물론 공공기관 스스로가 사회적 책임 및 책무를 다하여야 할 것이다.

제2절 국가재정 관리와 예비타당성조사의 필요성

1. 국가재정과 공공기관 부채

공공기관의 재무구조 악화와 공공기관의 늘어나는 금융부채는 만기 상환까지 정부의 우발채무 위험을 가중시키므로 이에 대한 관리가 필요하다. 최근 공기업 부채는 급격히 증가하고 있는 추세에 있으며, 공기업의 부채는 현행 국가채무 통계에서 제외되고 있지만, 공기업 파산 등 위험 상황하에서는 재정위험을 야기할 수 있다.

한편, 정부는 공공기관 부채로부터 자유로울 수 없다. 이는 공공기관에 대한 법적 소유자이면서 관리감독권을 가지고 있기 때문이다. 또한 상당 부분의 공공기관 업무는 정부를 대행하면서 수행하는 것이라는 점에서 더욱 그러하다. 그런 이유로 신용평가사들은 부채가 많아도 이를 정부가 해결해 줄 것으로 보고 공공기관에 대해 대부분 최고(AAA)의 신용등급을 부여하고 있다. 그러나 공공기관 부채의 대부분이 국가채무로 산정되지 않고 있다. 준정부기관과 달리 자체 수입 비중이 높은 공기업은 일반정부의 범주에 포함되지 않는다. 따라서 공공기관 부채의 대부분을 차지하고 있는 공기업의 부채는 일반정부 부채에 포함되지 않는 것이다. 실제로 공공기관 부채의 약 91.8%가 정부채무에 포함되어 있지 않은 실정이다.[5)]

또한 공공기관 부채는 정부채무에 비해 비교적 느슨하게 관리되고 있다. 자산 2조원이 넘는 대형 공공기관들로 하여금 중장기 재무관리계획을 수립해 국회에 보고하도록 했지만, 국회예산정책처(2012)에서 41개 공공기관이 제출한 중장기 재무관리계획을 분석한 내용에 따르면 대부분 유리한 가정을 바탕으로 낙관적인 계획을 제출한 것으로 보인다. 한국전력공사와 6개 발전자회사, 한국가스공사, 한국석유공사 등 에너지 공기업의 부채비율은 2015년까지 상승한 후 2016년에 하락할 것으로 보고 있다. 한국토지주택공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사, 한국도로공사 등 SOC 공기업의 부채비율은 2014년까지 상승한 후 2015년부터 하락할 것으로 보고하고 있다. 재무위험성이 높은 기관을 중심으로 그것도 타깃지표인 금융부채를 기준으로 촘촘한 관리가 필요한 시점이다.

---

5) 한국조세연구원(2012).

2. 공공기관 부채 증가 가속

공공기관의 부채 증가 추이를 살펴보면, 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용받는 284개 공공기관의 부채는 2007년 말 249.3조원에서 2011년 말 463.5조원으로 총 214.2조원이 증가(85.9%)하였으며, 2011년도의 자산 증가는 54.1조원에 그친 데 반해 부채는 61.9조원이나 증가해 자산보다 부채가 더 크게 증가했다. 특히 공기업의 부채는 2006년 117.7조원에서 2010년 244.6조원(292.0조원), 2011년 329.5조원으로 증가하였는데, 이는 2010년까지 5년간 107.9%가 증가한 것으로 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가하고 있다. 기획재정부에서 발표한 2011년 말 국가채무[6]는 420.5조원으로 2008년 이후 연평균 9.6%가 증가하고 있으나, 국가채무에 포함되지 않는 공기업의 부채는 연평균 증가율이 28.7%로, 국가채무 증가율에 비해 현저히 높은 상황이다.

이와 관련하여 공공기관의 재무현황[7]을 살펴보면 2011년 말 전체 공공기관의 자산 규모는 2010년 대비 55.6조원이 증가한 702.4조원(GDP 대비 56.8%)으로 나타났다. 기관 유형별로는 공기업 자산이 2010년 대비 40.0조원이 증가한 498.9조원으로 공공기관 자산 증가의 대부분을 차지하고 있다. 공공기관의 자산 증가와 더불어 부채 규모도 크게 증가하였는데, 부채 규모는 2010년 대비 58.4조원이 증가한 461.3조원(GDP 대비 37.3%)으로 나타났다. 기관 유형별로는 공기업 부채가 2010년 대비 37.5조원이 증가한 329.5조원이며, 준정부기관은 19.7조원이 증가한 120.5조원으로 나타났다. 반면, 기타 공공기관의 부채 규모는 그리 크지 않은 모습이다. 여기서 주목할 점은 부채 증가 규모가 자산 증가 규모보다 더 크다는 점이다. 이는 전체 자산 중 자기자본이 차지하는 비중이 감소하는 대신 공공기관의 자산에서 타인자본이 차지하는 비중이 증가하였음을 의미한다. 한편, 공공기관의 부채가 증가한 만큼 자산 또한 증가하였으므로 큰 문제가 없다는 일부의 주장은 다소 무리가 있는 것으로 판단된다. 회계원리 상 부채 차입이 증가하는 경우 이에 상응하여 자산도 증가하게 되기 때문이다. 오히려 공공기관 부채 문제의 핵심은 부채 증가에 상응하는 충분한 유동성을 보유하고 있는가와 장기적으로 부채 수준을 안정화시킬 수 있는 정도의 수익성을 확보하고

---

6) 기획재정부가 발표하는 국가채무의 공식통계에는 국제통화기금(IMF)의 기준이 사용되고 있으며, 정부(지방정부 포함)가 차주로서 직접 빌린 돈으로 현금주의 회계기준에 의해 정부가 반드시 갚아야 할 금액으로 정의됨. 즉, 정부차관을 포함한 차입금・국채・국고채무 부담행위만을 의미하며, 정부보증채무와 같은 우발채무나 공기업 부채, IMF 차입과 같은 통화당국의 채무 등은 포함되지 않음.

7) 공공기관의 주요 재무 현황은 2011년 말 현재 공공기관으로 지정된 286개의 공공기관 중 한국수출입은행과 정책금융공사를 제외한 284개 기관을 대상으로 작성하였다. 공공기관의 재무 현황은 기획재정부에서 발표한 공공기관 결산 자료와 다소 차이가 있는데, 이는 기획재정부가 64개의 기금 중 공공기관이 관리주체인 18개 기금과 284개 기관의 재무지표를 모두 포함한 반면, 본 연구에서는 284개 공공기관의 재무지표만을 포괄하고 있기 때문이다.

있는가이다. 유동성이 충분하지 못하면 부채 만기 시 원리금 상환에 문제가 생길 수 있으며, 이로 인해 부채의 차환 발행이 어려워질 수도 있다. 더불어 적정 수준의 수익성이 확보되지 못하는 경우 높은 부채와 이자부담 증가로 재무안정성이 악화될 수 있다.

또한 공공기관의 당기순이익은 2010년에 비해 크게 악화되어 8.1조원의 순손실을 기록하였다. 전체적으로는 대부분의 공공기관이 순이익을 실현하였음에도 불구하고, 공공기관의 순손실이 발생한 것은 거시경제 여건이 상대적으로 부진한 가운데 부실 저축은행 지원 등 위기관리 과정에서 예금보험공사가 10.9조원의 순손실을 기록하고 원가 상승의 영향으로 한국전력공사가 3.3조원의 순손실을 기록한 데 주로 기인한다.

〈표 II-4〉 공공기관의 주요 재무 현황

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010(A)	2011(B)	증감 (A-B)	증감률 (A-B/B)
자산	425.6	461.8	667.8	646.8	702.4	55.6	8.6
- 공기업	267.3	309.6	479.8	458.9	498.9	40.0	8.7
- 준정부기관	141.1	133.2	165.8	163.8	176.5	12.7	7.8
- 기타 공공기관	17.2	19.0	22.1	24.1	26.9	2.8	11.6
부채	229.4	270.3	424.8	402.9	461.3	58.4	14.5
- 공기업	138.4	177.1	321.0	292.0	329.5	37.5	12.8
- 준정부기관	83.7	85.3	94.8	100.8	120.5	19.7	19.6
- 기타 공공기관	7.3	8.0	9.1	10.1	11.0	0.9	8.9
당기순이익	10.6	3.4	5.9	4.5	-8.1	-12.6	-279.4
- 공기업	5.2	0.3	2.4	2.3	-0.6	-2.9	-124.2
- 준정부기관	4.9	2.5	2.6	1.2	-8.3	-9.5	-798.2
- 기타 공공기관	0.5	0.6	1.0	1.0	0.8	-0.2	-21.5

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr).

〈표 Ⅱ-5〉 공공기관 부채 현황

(단위: 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	증감액	증감률
공기업(시장형)	35.5	38.2	39.8	56.0	62.7	27.2	76.7
공기업(준시장형)	62.4	79.4	97.3	119.8	149.2	86.8	139.0
준정부기관(기금관리형)	3.4	3.1	4.3	6.7	8.6	5.2	153.8
준정부기관(위탁집행형)	22.8	25.4	27.8	30.2	35.0	12.2	53.4
기타 공공기관	195.1	222.5	263.9	340.4	343.5	148.4	76.1
합 계	319.2	368.7	433.2	553.1	599.0	279.9	87.7
연도별 증감액		49.5	64.5	119.9	45.9		

주: 증감액 및 증감률은 2005년 대비 2009년 수치임.
자료: 국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 Ⅰ」, 2010. 11.

한편, 공공기관의 부채 중 금융부채는 2010년 말 216조원으로, 2006년 말의 95.7조원에서 120.3조원이 증가하였다. 이러한 금융부채의 급증은 사업 확대에 소요되는 자금을 영업을 통한 수익으로 조달하지 못하여 외부자금을 확대함에 기인하고 있다.

〈표 Ⅱ-6〉 공공기관 금융부채 현황

(단위: 조원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	증감액	증감률
공기업(시장형)	32.5	33.6	50.2	59.8	68.4	35.9	110.5
공기업(준시장형)	54.1	64.8	83.4	107.4	130.5	76.4	141.2
준정부기관(기금관리형)	8.4	9.6	11.2	12.8	14.6	6.2	73.8
준정부기관(위탁집행형)	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.1	114.1
기타 공공기관	0.6	0.7	0.9	1.2	2.2	1.6	266.7
합 계	95.7	108.8	145.8	181.4	216.0	120.3	125.7

주: 증감액 및 증감률은 2006년 대비 2010년 수치임.
자료: 국회예산정책처, 「2010 회계연도 공공기관 결산평가」, 2011. 7.

특히, 2010년 말 금융부채 기준으로 상위 19개 공공기관의 금융부채 합계가 210.9조원으로 전체 공공기관 금융부채의 97.6%를 차지하고 있으며, 이 중에서 산업·에너지 분야 공기업[8]이 66조원, SOC분야 공기업[9]이 145조원을 구성하고 있다.

〈표 Ⅱ-7〉 2010년 말 금융부채 상위 19개 공공기관 현황

(단위: 조원, %)

	기관명	분야	2010년 말 금융부채	비중
1	한국토지주택공사	SOC	90.6	43.0
2	한국전력공사	산업, 에너지	26.4	12.5
3	한국도로공사	SOC	21.7	10.3
4	한국가스공사	산업, 에너지	16.5	7.8
5	한국철도시설공단	SOC	12.7	6.0
6	한국철도공사	SOC	8.3	3.9
7	한국석유공사	산업, 에너지	7.3	3.5
8	한국수자원공사	SOC	7.1	3.4
9	한국수력원자력(주)	산업, 에너지	4.7	2.2
10	인천국제공항공사	SOC	2.2	1.1
11	한국남동발전(주)	산업, 에너지	2.1	1.0
12	한국지역난방공사	산업, 에너지	2.0	1.0
13	한국중부발전(주)	산업, 에너지	1.9	0.9
14	한국남부발전(주)	산업, 에너지	1.6	0.8
15	부산항만공사	SOC	1.4	0.7
16	한국서부발전(주)	산업, 에너지	1.3	0.6
17	대한석탄공사	산업, 에너지	1.3	0.6
18	한국컨테이너부두공단	SOC	1.0	0.5
19	한국광물자원공사	산업, 에너지	1.0	0.5
합 계			210.9	100.0

주: 한국석유공사와 한국광물자원공사의 금융부채는 융자사업 제외 금액임.
자료: 국회예산정책처, 「2010 회계연도 공공기관 결산평가」, 2011. 7.

2011년부터 공기업이 국제회계기준(IFRS)에 맞추어 재무관리를 하게 되었고, 이에 따라 재무정보의 비교 가능성을 위해 2010년을 재작성하면서 공기업의 부채는 292조원으로 증가하고 2011년에는 전년대비 12.9%가 늘어난 329.5조원 수준이 된다.

8) 대한석탄공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사와 5개 발전자회사.
9) 한국철도시설관리공단, 부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국컨테이너부두공단, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사.

이미 이자가 이자를 낳는 구조(2011년 LH 금융부채 비율 350%(총부채비율은 468%), 수자원공사 112%)로 들어섰다는 점에서 구조적 접근이 필요함을 알 수 있다.

이와 관련하여 2011년 말 기준으로 2010년 대비 부채가 크게 증가한 공기업은 한국수자원공사, 예금보험공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국전력공사 순으로 나타남에 따라 4대강, 경인아라뱃길 등 국책사업 또는 해외 자원개발 등이 주요 원인임을 알 수 있다. 향후 부채 증가도 주로 일부 기업에 집중되어 발생될 것으로 전망되며, 결국 문제의 해결도 이에 직접적으로 관련하여 검토할 필요가 있다.

한편, 공기업의 부채를 원인별로 나누어 살펴보면, 위기관리, 미래 대비 중장기 투자, 국가정책 추진 관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 구분된다. 먼저 부실 저축은행 지원 등 위기관리를 위한 예금보험공사의 부채가 크게 증가하였고 한국전력, 석유공사, 가스공사 등 에너지 관련 공기업의 국내외 시설투자가 확대되었다. 보금자리사업, 세종시 건설 등과 4대강사업 등 국가정책사업 추진에 공공기관 부채를 통한 재원조달기제가 동원되었으며 글로벌 경제위기 극복 등 서민생활 안정, 물가안정을 위해 국제유가 상승에도 불구하고 공공요금 인상을 억제함으로써, 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다. 특히 기획재정부는 매년 주요 공기업의 글로벌 경쟁력을 평가하여 공개하고 있는바, 2012년에는 GDP 대비 공공서비스요금 등도 신규로 비교 평가하여 공개할 계획을 천명하고 있어 문제가 쉽게 풀리지 않을 것임을 짐작케 한다.

〈표 Ⅱ-8〉 공공기관 부채 현황: 상위 10개 기관

(단위: 억원)

순위	기관명	2010년	2011년	증감액	증감률
1	한국토지주택공사	1,215,265	1,305,712	90,446	7.4%
2	한국전력공사	722,413	826,639	104,226	14.4%
3	예금보험공사	272,231	404,884	132,653	48.7%
4	한국가스공사	222,946	279,666	56,720	25.4%
5	한국도로공사	237,286	245,910	8,624	3.6%
6	한국석유공사	158,710	208,000	49,290	31.1%
7	한국철도시설공단	139,796	155,674	15,878	11.4%
8	중소기업진흥공단	155,636	151,125	△4,511	△2.9%
9	한국철도공사	126,236	134,562	8,326	6.6%
10	한국수자원공사	80,854	125,809	44,956	55.6%

3. 공공기관 부채 규모에 대한 국내외 우려

공공기관의 부채 규모에 대해 국제 신용평가사의 평가 결과도 주의경보를 보내고 있다. 국제 신용평가사 무디스는 국내 주요 공기업의 신용등급을 투자 부적격 등급으로 조정할 수도 있음을 시사했다. 2012년 4월 초 무디스는 한국의 국가신용등급은 한 단계 올렸지만 공기업들의 등급은 내릴 뜻을 나타냈으며, 국제 신용평가사들이 우리나라의 최대 위험요소로 공공기관의 부채 증가를 주목하고 있다는 보도가 발표된 바 있다. 이와 관련하여 공공기관 부채가 지난해 60조원 이상 급증하며, 사상 처음으로 국가 부채 규모를 앞질렀으며, 정부와 공공기관을 합친 채무 규모는 884조원으로 작년 국내총생산(GDP)의 71.6%에 달한다.

이와 함께 국회예산정책처에서도 공기업의 금융부채에 대해 우려를 나타내고 있다. 이와 관련하여 국회예산정책처는 금융부채를 중심으로 공공기관의 외형이 확대되고 이로 인해 우발채무의 증가가 우려된다는 점을 경고하며, 2012년부터 자산 2조원 이상의 공기업은 중장기 재무관리계획을 수립하여 국회에 제출하도록 되어 있으나, 이러한 장치는 기관별 재무적 위험도를 알려주기는 하지만 재무적 건전성을 확보하기 위한 사전적 경고 장치로는 부족하다고 지적하고 있다.

〈표 Ⅱ-9〉 금융부채 1조원 이상 공공기관의 재무 및 손익현황

(단위: 조원, %)

	2004(a)	2005	2006	2007	2008	2009	2010(b)	증감액 (b-a)
총자산	233.6	258.3	288.1	321.2	366.0	416.5	463.3	229.7
부채	100.5	116.8	138.2	162.2	206.9	246.6	283.4	183.0
자본	133.1	141.4	149.8	159.0	159.1	169.9	179.9	46.8
부채/총자산	43.0	45.2	48.0	50.5	56.5	59.2	61.2	-
영업이익	7.5	6.9	6.6	6.7	1.8	4.9	3.3	-4.2
당기순이익	5.5	5.0	4.2	5.3	-0.8	3.2	3.3	-2.2
총자산 순이익률	2.4	1.9	1.5	1.6	-0.2	0.8	0.7	-

자료: 1) 국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 Ⅰ」, 2010. 11.
2) 이은경, 「공공기관 금융부채 조달한도와 의사결정체계의 문제점과 개선방안」, 국회예산정책처, 2012.

4. 공공기관 부채 사례 분석[10)]

가. 한국수자원공사

한국수자원공사는 4대강사업 및 경인아라뱃길사업 등 국책사업의 수행으로 부채 규모가 크게 증가하였다. 부채비율은 2008년 19.6%에서 2011년 116%로 급격히 상승하였고, 차입금은 2009년 2.4조원에서 2011년 12.1조원으로 불어났다. 2005년 이후 7년간 물값은 동결되었고, 고정비 비중도 62%나 된다. 현실적으로 자구 노력만으로는 재무구조 악화의 근본적 해결이 불가능한 실정이라고 보고 있다. 2014년부터는 영업현금흐름으로 원리금 부담을 감당하기 어렵다는 점을 밝히고 있다.

〈표 Ⅱ-10〉 한국수자원공사의 재무 현황 추이

(단위: 10억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부채	1,744	1,576	1,962	2,996	8,085	12,581
부채비율	18.1	16.0	19.6	29.1	76.6	116.0
유동부채비율	6.4	5.3	4.4	4.6	10.3	12.5
차입금 의존도	9.1	8.7	11.7	17.7	38.4	48.6
금융부채	1,040	997	1,396	2,354	7,157	11,386
금융부채비율	59.7	63.3	71.2	78.6	88.5	90.5
이자보상배율	12.2	10.1	6.9	3.9	2.9	2.4

주: 2009년까지는 K-GAPP 기준, 2010~2011년은 IFRS 기준임.
자료: 한국수자원공사, 회계자료(연결재무제표).

10) 박정수, 「공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『2012 공공기관과 국가정책』(한국조세연구원, 2012.)를 재인용하고 보완한 내용임.

〈표 Ⅱ-11〉 한국수자원공사의 중장기 재무 추정

(단위: 억원)

	2012	2014	2016	2018	2020
투자비	33,441	33,759	44,028	43,428	36,742
부채	146,962	180,474	215,841	240,508	242,103
부채비율	131.5	154.9(138.5)	172.0(137.2)	177.0(127.6)	157.6(102.5)
금융부담능력(배)	1.32	0.61	0.58	0.59	0.87
EBIDA(a)	8,604	10,415	14,571	17,155	22,877
금융부담(b)	6,507	16,977	25,039	29,077	26,391
과부족(a-b)	2,097	- 6,562	- 10,468	- 11,922	- 3,514

주: 금융부담 = 원금+이자비용+건설이자, 4대강 금융비용은 국고보조 가정, 부채비율 ( )는 혁신과제 시행 시.
자료: 한국수자원공사, 내부자료(2012).

따라서 수자원공사의 부채저감 대책으로는 자산취득기준을 강화하고 장기 차입금으로 전환 확대 등을 이용하여 금융비용을 절감해야 한다. 수도와 댐 등 기반사업의 공격적 마케팅 및 요금제도 개선 등으로 매출을 극대화하고 선진 건설기법 적용, 경상비 절감, 기술개발 및 효율 향상에 따른 재료비 절감으로 원가개선이 필요하다. 아울러 전력시장 운영 등에 있어서 리스크관리도 강화해야 하며, 4대강 금융비용 등 국책사업에 대해 정부지원을 지속적으로 확보해야 한다.

한국수자원공사는 탄력적 투자조정을 통해 사업의 시기, 타당성, 규모를 재검토하는 등의 대책을 통해 2012년부터 2020년까지 총 5.2조원의 현금흐름을 개선하겠다는 계획을 세우고 있다. 또한 친수구역 개발이익 0.6조원, 아라뱃길 국고지원 0.5조원, 수도・수자원 국고 1.6조원 반영, 수도・댐용수 수익 2.3조원 등을 통해 2020년 부채비율 102.5%로 저감 계획을 세웠으나 실현 가능성은 의문이다.

한국수자원공사는 49개 수자원시설물(댐, 보, 하구둑) 및 아라뱃길 운영・관리, 8개 신규 댐 건설, 기존 댐의 치수능력증대사업 등의 수자원사업과 47개 광역상수도・공업용수도 운영・관리, 11개 수도시설 건설 등을 수행하고 있으며, 21개 지방상수도 및 17개 하수도를 건설・운영 중에 있다. 이 밖에도 해외 사업, 녹색에너지사업 그리고 녹색단지사업을 추진 중이다. 2005년 19.5%, 2008년 19.6% 수준이던 부채비율이 4대강사업과 경인아라뱃길사업, 분양단지사업 등의 대형 국책사업을 부채를 통해 집중적으로 조달・시행함으로써 2011년 116%, 2012년에는 122.6%까지 치솟아 급

격하게 재무건전성이 악화된 대표적인 사례로 꼽힌다. 이는 공공기관 사업 예비타당성조사의 필요성을 강조하게 되는 사례라 하겠다.

나. 한국토지주택공사

한국토지주택공사는 선재무-후사업 원칙에 따라 재무역량 범위 내 사업조정을 추진하고 있다. 진행 중인 276개 지구 중 61개 지구의 투자시기 이연·분산을 통해 총 15.4조원을 이연했다. 신규 138개 지구는 사업비 축소 68조원, 이연 38조원을 달성했다. 경상경비 45.5% 1,241억원 절감, 인력 867명 감축, 임금 10%를 반납했다. 목적외 사업 정리를 위해 집단에너지사업 매각, 비축임대 폐지, 자회사 매각을 단행했다. 정부지원을 통해 유동성 개선 2011년 2조원을 달성한 것을 토대로, 2018년까지 7조원을 개선하고, 대외신용도 제고를 통해 공사채 가산금리 축소를 기하려는 계획이다. 그러나 2008년까지 1이 넘던 이자보상배율이 2009년부터 0.2~0.5 수준에 머무르고 있어 수익성에 대한 추가적인 노력이 긴요함을 알 수 있다.

〈표 Ⅱ-12〉 한국토지주택공사의 재무 현황 추이

(단위: 10억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부채	50,430	66,909	85,753	109,361	121,527	130,571
부채비율	332.5	382.9	439.6	525.5	461.2	468.0
유동부채비율	111.3	129.6	149.0	146.1	114.6	122.2
차입금 의존도	47.9	48.4	52.3	57.6	52.8	47.6
금융부채	31,427	40,862	55,077	72,166	84,521	89,824
금융부채비율	62.3	61.1	64.2	66.0	69.5	68.8
이자보상배율	1.8	1.5	1.5	0.5	0.2	0.4

주: 1) 2009년까지는 K-GAPP 기준, 2010~2011년은 IFRS 기준임.
2) 2008년까지는 한국토지공사와 한국주택공사를 합한 값임.
자료: 한국토지주택공사, 회계자료(연결재무제표).

〈표 Ⅱ-13〉 한국토지주택공사의 회계단위별 재무상황

(단위: 10억원)

	2010			2011		
	자산	부채	순이익	자산	부채	순이익
보금자리주택	15,183.7	14,490.4	-325.8	20,906.7	19,755.4	64.1
산업단지개발	3,785.3	3,076.4	-19.1	3,685.4	2,948.5	76.4
주택임대사업	43,417.9	31,289.7	-498.9	50,451.8	38,481.8	-705.0
행정복합도시	3,748.5	4,914.7	-330.4	4,563.6	5,776.2	53.2
혁신도시개발	3,602.7	4,000.5	-308.6	3,819.8	4,143.8	9.5
토지은행	228.3	236.6	-5.0	652.9	667.7	-6.3
기 타	77,912.2	63,518.1	1,997.7	74,392.8	58,797.9	1,298.6
합 계	147,878.7	121,526.5	510.0	158,473.0	130,571.2	790.5

자료: 한국토지주택공사, 외부감사보고서(2011).

한국토지주택공사는 별도의 대책으로 유동성경보지수 활용 및 상황대응형 재무관리계획을 세웠다. 보유자산의 운용수준 개선을 통해 판매, 대금회수 실적을 개선하고 보유자산 유동화를 통해 단기유동성을 개선하겠다는 계획이다. 토지수익연계채권 1.2조원 및 국민임대 ABS 1조원, 법정 외 기반시설 축소 등 사업관리 강화를 통해 약 17조원의 사업비 절감을 예정하고 있다. 그럼에도 불구하고 박근혜정부의 임대주택 사업 확대 수요를 어떻게 주택건설사업 규모 조정, 자산매각 등의 자구 노력과 함께 조화롭게 조정해 나가는가 하는 과제가 토지주택공사 부채관리의 중요한 관건이 되고 있다.

한국토지주택공사는 주요 사업으로 주거복지사업(보금자리주택 건설, 임대자산 운영관리, 매입・전세임대)이 전체 예산 및 인력의 54%를 차지한다. 나머지는 경제기반조성사업(산업・물류・연구단지, 경제자유구역, 세종・혁신도시 조성), 도시환경조성사업(신도시개발, 택지개발, 도시개발), 미래성장동력사업(도시재생, 토지비축・해외・남북협력, 기술 R&D・가치증대 업무) 등을 수행하고 있다. 한국토지주택공사가 2004년 이후 확대한 신도시개발, 택지개발 사업 등이 최근 부동산경기 악화로 순조롭게 분양되지 못하고 임대주택 등 정부정책사업을 단기간 내에 대규모로 수행하면서 이에 대한 사업비는 대부분 부채로 충당해 왔기에 현재와 같은 금융부채비율(금융부채/자본) 350%라는 엄청난 재무부담을 안게 되었다. 특히 사업을 하면 할수록

손실이 증가하는 악성 수익구조를 지닌 임대주택사업의 급격한 확대, 보금자리주택, 세종시, 혁신도시 등의 대규모 정책사업의 수행을 위한 신규 투자가 단기간 내에 한국토지주택공사의 부채를 큰 폭으로 증가시킨 주된 원인이다. 한국토지주택공사 역시 공공기관 사업 예비타당성조사의 실익을 분명하게 나타낼 수 있는 좋은 사례라고 할 수 있다.

제3절 국민경제적 중요성

1. 공공기관 자산 현황 및 문제점

공공기관 자산의 증가에 따라 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성은 점차 확대되고 있다. 이는 공공기관의 투자적 결정에 대한 국가적 중요성을 의미한다. 공공기관 자산 총액이 국가자산 총액에서 차지하는 비중은 2005년 9.3%에서 2008년 11.3%로 증가하고 있으며, 국가자산의 2005년에서 2008년까지의 연평균 증가율은 7.5%인 데 반해, 동 기간 동안 공공기관 자산의 연평균 증가율은 14.8%로 두 배가량 크게 상회하고 있어, 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성은 점차 확대되고 있다.

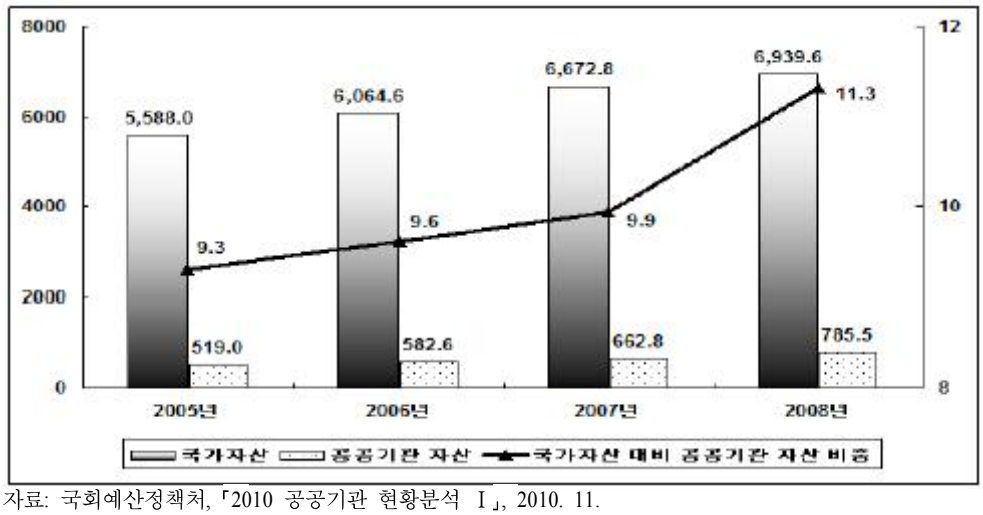
〈표 Ⅱ-14〉 공공기관 자산 현황

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	증감액	증감률
공기업(시장형)	96.5	101.3	105.7	120.9	130.3	33.8	35.0
공기업(준시장형)	117.0	137.9	160.3	187.4	220.2	103.2	88.2
준정부기관(기금관리형)	7.1	7.8	9.9	13.3	16.9	9.9	139.1
준정부기관(위탁집행형)	46.4	52.2	57.3	59.4	69.6	23.2	50.0
기타 공공기관	252.0	283.4	329.8	404.5	447.7	195.7	77.7
합 계	519.0	582.6	662.8	785.5	884.7	365.7	70.5
연도별 증감액		63.7	80.2	122.7	99.2		

주: 증감액 및 증감률은 2005년 대비 2009년 수치임.
자료: 국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 Ⅰ」, 2010. 11.

[그림 Ⅱ-1] 국가자산 대비 공공기관 자산 비중



자료: 국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 Ⅰ」, 2010. 11.

2011년 재무 현황과 관련하여 공공기관의 자산은 698.9조원으로 전년(644.8조원) 대비 54조원이 증가(8.4%↑)하였으며, 부채는 463.5조원으로 전년(401.6조원)대비 61.8조원이 증가(15.4%↑)하였다.

〈표 Ⅱ-15〉 공공기관 재무 현황

(단위: 조원)

	2010년(A)	2011년(B)		증감(B-A)
□ 자산	644.8	698.9		54.1
○ 공기업	458.9	498.9		40.1
○ 준정부기관	163.4	176.6		13.1
○ 기타 공공기관	22.5	23.4		0.9
□ 부채	401.6	463.5		61.8
○ 공기업	292.0	329.5		37.5
○ 준정부기관	100.7	124.9		24.2
○ 기타 공공기관	9.0	9.1		0.1
□ 당기순이익	4.2	△8.4	5.8	△12.6
○ 공기업	2.3	△0.6	2.7(한전 제외)	△2.9
○ 준정부기관	1.2	△8.3	2.7(예보 제외)	△9.5
○ 기타 공공기관	0.7	0.4		△0.3

자료: 기획재정부, 「2012년 결산보고서」.

반면, 중앙정부의 경우 2011년 자산은 총 1,523조원, 부채는 총 774조원이며, 자산에서 부채를 차감한 순자산 규모는 총 749조원이다. 또한 중앙정부의 자산은 유동자산 263조원, 투자자산 483조원, 일반유형자산 493조원, 사회기반시설 275조원, 기타 9조원 등으로 구성된다.

〈표 Ⅱ-16〉 중앙정부 재무제표

(단위: 조원)

계정과목	금 액	계정과목	금 액
자 산	1,523.2	부 채	773.6
유동자산	263.5	유동부채	82.1
투자자산	483.0	장기 차입부채	294.8
일반유형자산	492.9	장기 충당부채	374.8
		기타 비유동부채	21.9
사회기반시설	274.5	순 자 산	749.6
무형자산	1.0	기본 순자산	442.8
기타 비유동자산	8.3	적립금 및 잉여금	336.5
		순자산 조정	(29.7)

2. 공공기관의 자산 증가 주요 요인 및 투자 정향

공공기관의 자산 증가는 대부분 투자의 증가에 기인하는 것으로 보이며, 그 유형으로는 주로 국내 전력공급시설 투자 및 해외 석유기업 인수 등 해외자원 개발투자를 통해 에너지 관련 시설의 증가로 자산이 증가하는 경우와 고속도로 신설·확장 및 고속철도 신선 확충과 철도차량 구입 등 SOC 관련 시설의 증가로 자산이 증가하는 경우로 구분할 수 있다.

〈표 Ⅱ-17〉 자산 증가 유형별 주요 기관의 자산 증가 추세

(단위: 조원)

자산 증가 유형	기관명	자산 규모		
		2010년(a)	2011년(b)	증감(b-a)
에너지 관련 시설의 증가에 따른 자산 증가	한국전력	129.5	136.5	6.9
	가스공사	30.0	36.0	6.0
	석유공사	26.0	31.5	5.5
SOC 관련 시설의 증가에 따른 자산 증가	도로공사	48.0	49.3	1.3
	철도공사	21.0	22.1	1.1
	철도시설공단	19.3	20.7	1.4

아울러 공공기관의 주요 투자 정향은 크게 두 가지로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 미래에 대비한 국가의 투자를 실현하고자 국내 송배전망 투자와 발전소 건설 및 해외 자원개발 등 에너지 관련 공공기관의 국내외 시설투자가 확대되고 있다.

둘째, 보금자리사업과 세종시 건설, 4대강사업 및 학자금 대출 등 국가의 중요한 정책사업을 추진하고 있다.

〈표 Ⅱ-18〉 주요 공공기관의 투자 정향

(단위: 조원)

투자 유형	기관명	투자 규모		
		2010년(a)	2011년(b)	증감(b-a)
에너지 관련 국내외 시설투자	한국전력	72.2	82.7	10.4
	가스공사	22.3	28.0	5.7
	석유공사	15.9	20.8	4.9
국가의 주요 정책사업 추진	토지주택공사	121.5	130.5	9.0
	수자원공사	8.1	12.6	4.5
	장학재단	3.9	2.9	-1.0

주: 1) 한국석유공사의 해외 시설투자는 Harvest광구 개발, Dana社 인수 등임.
2) 한국가스공사의 해외 시설투자는 주바이르 유전, 혼리버・웨스트컷뱅크 비전통가스 개발 사업임.
3) 한국수력원자력의 국내 시설투자는 신고리원전 건설사업임.

3. 소결

중앙정부의 재정규모와 비교하여 볼 때 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중을 확인할 수 있는데, 자산의 경우 42%, 부채의 경우 52%를 차지한다. 이러한 공공기관의 엄청난 자산 규모에도 불구하고 이에 대한 투자 관리가 미흡한 것은 문제이다. 궁극적으로 국민의 부담으로 운영되는 공공기관은 국가적 차원에서 책임성을 확보해야 하는 책무를 지닌다. 따라서 사전과 사후의 체계적인 사업 및 성과 관리를 통해 지속 가능한 경영을 담보함으로써 공공기관이 사회적 책임을 다하게 할 책무가 있다.

한편, 공공기관의 유형을 구분하는 데 기관의 규모가 중요시된다. 우선 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정하도록 하고 있다. 한편, 시장형 공기업은 자산 규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체 수입액이 차지하는 비중이 85% 이상인 기관 중에서 지정하도록 하고 있다. 중장기 재무관리계획의 수립의무도 자산 규모 2조원 이상인 공기업과 준정부기관으로 한정하고 있다.

이와 같이 공공부문의 유형 구분 및 사업타당성 평가 기준으로 기관 및 사업의 유형과 규모를 바탕으로 중요성을 판단하고 있으며 총지출 규모, 자산, 매출 규모, 종업원 수 등이 고려될 수 있다. 영국의 경우 지표값이 1억유로 이상인 경우 Standard Body로, 지표값이 5백만유로 이상~1억유로 미만인 경우 Small Body로, 5백만유로 미만인 기관은 Minor Body로 분류하며, 이 중 Minor Body는 그 중요성이 미약하다고 판단하여 통계산출에서 제외하고 있다. 핀란드, 스웨덴의 경우도 매출 규모를 기준으로 공기업을 분류하고 있다.

사업타당성의 평가 목적이 성과관리의 실효성 제고라는 관점에서는 사업의 규모가 객관적인 사전 타당성평가의 실익을 판단하는 중요한 기준이 될 수 있다. 2012년 현재 우리나라 286개 공공기관의 인원, 자산, 부채, 매출, 지출 간의 상관관계를 분석한 결과, 기관의 규모를 나타내는 다섯 가지 지표 모두 상관관계가 유의미하므로 중요도 차원에서 사업을 유형화할 경우 지표 간 우열은 가리기 어려운 형편이다. 그럼에도 불구하고 자산과 부채의 경우 산업에 따라 크게 차이가 날 수 있다는 점에서 상대적으로 매출 규모(지출예산 규모)가 집중관리 목적 측면에서는 보다 나은 지표가 될 수 있을 것으로 보인다. 특히 공공기관 사업 예비타당성조사의 대상 사업 선정 및 면제 기준을 설정하는 데 동 기준은 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다.

제4절 공공기관의 자율성과 책임성

1. 개요

공공기관의 운영에 있어서 중요한 가치는 공익성과 수익성을 동시에 확보하는 것이다. 공공기관은 민간기업과 달리 공익성을 추구하여야 하고, 일반 관료 조직과 달리 수익성을 확보해야 하는 이중적 기대를 안고 있다. 공공기관의 운영에 있어서 어려운 점은 이 두 가지가 서로 충돌하고 있다는 점이다.

이러한 공공기관의 역할 기대는 개별 기업의 측면뿐만 아니라 각국의 역사적・경제적 발전단계와도 관련된다. 전 세계적으로 1980년대의 신보수주의와 1990년대 신자유주의의 정치적 이념을 거치고, 우리나라의 경우 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 공기업이 지향해야 할 가치로서 자율성, 책임성, 투명성을 제시하는 것에는 대체로 학자들이나 실무자들 간에 공감대가 형성되어 있다.[11)]

2. 자율성과 책임성의 개념

가. 자율성의 개념

1) 공공기관 관련 법률의 개정 과정과 자율성 개념의 발전 과정

한국경제의 근대화 과정 초기부터 공기업은 중요한 기능을 수행했다. 그러나 경제적 중요성에도 불구하고, 관리체계는 많은 시행착오를 거쳐서 정착되었다. 이는 대체로 5기로 구분되어 설명된다.[12)]

가) 개별 부처 중심 통제기(1948. 8~1962. 8)

제1기는 공기업에 대한 통제가 느슨한 시기이다. 각 공기업의 개별 설립법 외에는 통제에 관련된 법규가 없었다. 따라서 공기업에 대한 통제는 주무부처 장관에게 일임되었으며, 집권화된 중앙통제는 전무하였다.

---

11) 한국조세연구원, 「공공기관 선진화를 위한 정책 과제」, 2009.
12) 이하의 내용은 유훈・배용수・이원희, 「공기업론」(법문사, 2011.)을 참조함.

공기업의 예산도 주무부처 장관의 승인으로 확정되었고 물품구매나 공사계약도 개별 공기업에 일임되었으며, 집중구매제도는 존재하지 않았다. 외부감사는 주무부와 심계원(현 감사원)이 담당했으며 경영실적평가라는 제도 자체가 없었으므로 공기업에 대한 평가는 전무하였다. 한마디로 말해서 제1기는 투자기관에 대한 정부의 통제가 비체계적이고 느슨한 시기였으며, 부처에 따라서 기복이 심했던 시기였다고 하겠다.

나) 집권적 중앙 통제 도입기(1962. 8~1984. 2)

제2기는 「정부투자기관예산회계법」이 적용되던 시기로서 제1기에 비해서 정부투자기관에 대한 통제가 극히 강화된 시기라고 하겠다. 법제로는 1962년 8월부터 시행된 「정부투자기관예산회계법」과 1973년에 제정된 「정부투자기관관리법」이 있다.

이 기간 중 정부투자기관에 대한 통제의 기초를 이룬 「정부투자기관예산회계법」은 정부투자기관의 운영이 경제개발계획의 수행상 중요한 비중을 점하고 있는 까닭에 종전의 주무부처 장관에 의한 산발적인 통제 대신에 국민경제 전반의 관점에서 정부투자기관을 통제·조종할 필요에 따라 제정된 법률이다. 그러나 이러한 제정 동기와는 달리 「정부투자기관예산회계법」은 정부투자기관에 대하여 강력한 예산상의 통제를 가하는 결과가 되었으며, 투자기관의 자율적인 경영을 손상하게 되었다.

한편, 경제기획원이 주동이 되어 제정한 「정부투자기관예산회계법」과는 별도로 재무부가 주축이 되어 「정부투자기관관리법」을 제정하게 되었다. 「정부투자기관예산회계법」이 제정되었으나 투자기관에 대한 감독체계, 잉여금 처분방법, 주주권 행사 등이 여전히 다원화되어 있으므로 이를 통일할 필요가 있었다.

이에 종전에 다원화되어 있던 ⅰ) 임원의 명칭, ⅱ) 임원의 임기, ⅲ) 임원의 선임방법 등이 통일되고 획일화되었다.[13] 그러나 이와 동시에 투자기관의 기본운영계획, 심사분석 등에 관한 명문 규정이 신설되었을 뿐만 아니라 재무부 장관에 의한 경영분석제도가 신설되는 등 투자기관에 대한 통제가 더욱 강화되기에 이르렀으며, 투자기관의 자율성은 더욱 많은 제한을 받게 되었다고 평가되기도 한다. 이 시기는 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」에 의하여 주무부처 장관의 통제가 강화되었을 뿐만 아니라, 구(舊) 경제기획원·구(舊) 재무부 등에 의한 중앙통제도 강력했기 때문이다. 예컨대 투자기관에 대한 통제의 핵심이라고 할 수 있는 예산의 심의·확정 과정을 본다면, 투자기관에서 편성한 예산안은 주무부와 경제기획원(현(現) 재정경제부)의 사정을 거쳐 국무회의와 대통령의 승인을 얻어 확정되었다. 투자기관의 물품구매와 공사계약도 중앙집권화되어 조달청이 관장했다.

13) 「정부투자기관관리법」 제5조.

경영실적평가제도는 1968년에 도입되었으며 1973년에 이르러 다소 개선되기는 했으나, 1976년까지는 평가기관이 주무부처 장관이었어서 실효를 거두지 못했다. 1977년부터 평가기관을 경제기획원으로 일원화하기는 했으나, 경영실적평가의 전제조건이라 할 수 있는 공기업의 자율성 보장되지 못했을 뿐만 아니라 상여금의 차등지급이 거의 이루어지지 못하여 인센티브제도가 무의미한 데다 평가지표에도 많은 문제가 있어 소기의 성과를 거두지 못했다.

다) 책임경영제도 도입기(1984. 3~1999. 1)

제3기는 「정부투자기관관리기본법」의 시행기로서 제2기에 비하여 정부투자기관에 대한 통제가 다소 완화되었으나, 경영실적평가제도를 통하여 책임경영제도가 도입된 시기이다.

제2기에 있어서 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」 등을 토대로 한 투자기관의 운영이 정부로부터의 과다한 통제로 인하여 자율성 확보에 어려움이 많다는 점이 오랫동안 지적되어 왔다. 그에 따라 정부는 1983년에 이러한 다원적이고 잡다한 사전통제제도를 대폭 정리하고 사후평가 위주의 관리방식으로 전환하기로 결정하고, 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 1984년 3월부터 시행하였다. 「정부투자기관관리기본법」의 특징은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 책임경영제의 도입이다. 「정부투자기관관리기본법」은 투자기관에 가해졌던 과다한 통제를 완화하고 책임경영제를 도입하는 데 그 목적이 있었다. '책임경영제'란 한마디로 말해서 투자기관의 자율적 운영을 보장한 다음 경영실적을 평가하여 그 결과에 따라 책임을 묻는 것을 말한다.

둘째, 주무부처 장관에 의한 통제의 완화이다. 주무부처 장관에 의한 조직·인사에 관한 통제, 업무에 관한 통제가 약화되었으며, 재정에 관한 통제도 크게 완화되었다. 투자기관의 예산 편성·집행 과정에 있어서 주무부처 장관이 행사하던 통제권이 폐지된 것이다.

셋째 기획예산처 장관을 위원장으로 하고 주무부처 차관 등이 위원으로 되어 있는 운영위원회가 예산편성을 위한 지침을 결정할 뿐만 아니라 경영실적을 평가하고 평가에 따르는 책임을 묻도록 하였다. 즉, 정부투자기관에 대한 통제가 많이 완화되었다고 할 수 있다. 예산의 심의·확정 과정을 본다면 제2기와는 달리 제3기에 있어서는 투자기관에 일임되었다.

이에 제3기에 있어서 투자기관에 대한 가장 효과적인 통제수단은 경영실적평가였다. 즉, 이 시기는 투자기관에 자율성을 부여하고 사후에 경영실적을 평가하여 상여금 지급에 반영하는 경영실적평가가 도입되어 제도적으로 정착되어 가는 매우 중요한 시기였다.

라) 경영 혁신기(1999. 2~2007. 3)

제4기는 김대중 정부에서 시도된 다양한 경영 혁신의 도입에 따라 구분 가능하다. 1997년 10월 1일부터 발효한 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」에 의하여 한국담배인삼공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사가 정부투자기관에서 제외되었고, 전문 경영인에 의한 책임경영제를 도입하여 경영의 효율성을 향상시키고자 하였다.

1999년 2월의 「정부투자기관관리기본법」 개정에 의하여 정부투자기관에 대한 경영실적평가를 주로 담당하던 정부투자기관 경영평가위원회가 폐지되고, 그 대신 정부투자기관운영위원회가 신설되었다.

이사장제도가 1997년의 개정으로 폐지되고 사장이 이사회를 소집하고 이사회의 의장이 되었다. 이 밖에도 1999년 2월의 개정에 의하여 이사회는 사장을 포함한 상임이사와 비상임이사로 구성되었으며, 상임이사의 정수는 이사 정수의 100분의 50 미만으로 하도록 되었다. 1999년 2월의 「정부투자기관관리기본법」 개정과 「정부투자기관관리기본법 시행령」의 개정에 의하여 집행간부제도가 폐지되고 상임이사제도가 신설됨으로써 의결기관과 집행기관의 이원화가 붕괴되었다.

그리고 1999년 2월의 「정부투자기관관리기본법」 개정으로 임원의 임면방법이 크게 달라졌다. 종전에 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임면하던 사장은 사장추천위원회의 추천에 따라 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임면한다. 사장 외의 상임이사는 사장의 제청으로 주무부처 장관이 임면하고, 비상임이사는 사장이 제청하고 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처 장관이 임면한다. 감사는 운영위원회의 의결을 거쳐 재정경제부 장관과 협의하여 기획예산처 장관이 제청하면 대통령이 임면한다.

마) 소유권 집중(2007. 4~현재)

「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」 등 여러 법에 산만하게 규정되어 있는 법체계를 단일화하고, 관리대상 영역 밖에 있는 공적인 기관을 통합적으로 관리하기 위하여 2007년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였다. 이는 기존의 법체계를 전면적으로 재구성하는 법률이며, 통제라는 관점에서 몇 가지 특징을 가지고 있다.

첫째는 대상 기관을 재유형화하였다. 정부의 투자 범위가 아니라 거버넌스의 관점에서 새롭게 유형화하여 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관으로 나누고 있다. 이에 의하면 시장형 공기업은 민간기업과 같이 이사회 중심으로 운영한다는 것을 원칙으로 한다. 그리고 공적인 기능의 강화

를 위해서 공공기관운영위원회의 기능을 중시한다.

둘째, 사전자율평가·사후평가의 제도를 정착시키고자 하였다. 새로운 법제하에서 사전적 자율성을 강조하고, 대신 사후적인 평가를 통해 통제를 강화한다는 것을 강조한다. 이를 위해 공기업 내에서 경영계획을 수립하도록 하고, 외부지배구조의 강화를 위해 투명성을 강조하여 경영공시를 중시한다.

셋째, 소유권 집중을 강화하였다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 가장 중요한 특징은 기획재정부의 위상이 강화된다는 측면이다. 산업정책적 관점의 감독 기능은 개별 주무부처에서 담당하지만, 경영 관리나 평가의 관점에서는 기획재정부가 일관성 있게 담당한다. 그리고 이를 지원하기 위해 공공기관운영위원회를 두며, 위원장은 기획재정부 장관이 된다.

넷째, 이사회의 부활이다. 과거에 회의를 진행하는 이사장의 지위가 위인설관이라고 하여 폐지하는 방향성을 가진 적이 있었다. 그리고 사장이 이사회의 의장을 겸하는 것이 개혁의 방향이 된 적이 있었다. 그러나 의결기관과 집행기관을 분리하도록 하였다. 시장형 공기업과 자산 규모 2조원 이상의 준시장형 공기업은 선임 비상임이사가 이사회의 의장이 되고, 다만 자산 규모 2조원 이하의 준시장형 공기업과 준정부기업의 이사장은 기관장이 겸임하도록 하였다.

〈표 Ⅱ-19〉 한국의 공기업 관련 법체계 및 관리체계의 변화 과정

	제1기 (1948 ~1962.8)	제2기 (1962.8 ~1984.2)	제3기 (1984.3 ~1999.1)	제4기 (1999.2~ 2007.3)	제4기 (2007.4~ 현재)
관계법규	각 투자기관의 설립법	각 투자기관의 설립법, 정부투자기관 예산회계법, 정부투자기관 관리법	각 투자기관의 설립법, 정부투자기관 관리기본법	정부투자기관 관리기본법의 전면 개정	개별 공기업의 설립법, 공공기관의 운영에 관한 법률
투자기관에 대한 통제	주무부처 장관에게 일임	주무부처 통제와 중앙 통제 강함.	주무부처 통제와 중앙 통제 완화	경영 혁신의 도입	거버넌스의 관점 도입
예산의 심의・확정	주무부처 장관의 승인으로 확정	주무부처와 재정경제부의 사정을 거쳐 국무회의와 대통령의 승인을 얻어 확정	이사회의 의결만으로 확정	이사회의 의결만으로 확정	이사회의 의결만으로 확정
물품구매: 공사계약	투자기관에 일임	조달청이 관장	투자기관에 일임	투자기관에 일임	공기업에 일임
외부감사	주무부처와 감사원이 담당	다원화	원칙적으로 감사원만 담당	원칙적으로 감사원만 담당	감사원 감사, 기획재정부와 주무부처 감독 기능
경영실적 평가	제도 자체가 없음.	제도가 있었으나 제대로 활용되지 못함.	적극적으로 활용	적극적으로 활용	적극적으로 활용

자료: 유훈・배용수・이원희, 「공기업론」, 법문사, 2011.

2) 법률 개편 과정에서 자율성의 개념

이상 우리나라 법률 개편 과정에서 살펴본 바와 같이 자율성의 개념은 매우 중요한 개념으로 자리 잡고 있다. 그것은 정부의 부당한 압력과 지시를 극복하고 스스로 의사결정권을 갖는 것이며, 내부의 운영과 관련하여 사전적인 지시를 받지 않도록 하는 것이었다. 법률 개정 과정에서 자율성은 흔히 예산 및 조직・인사 분야를 지칭하였고, 예산 수립 및 운영의 자율성, 조직 및 인사의 자율성이 주요한 쟁점이었다.

그리고 정부가 지시하는 사업을 일방적으로 수행하는 것이 아니라, 스스로 결정하는 권한을 부여하는 것이다. 이러한 내부적 자율성은 외부적 자율성과 결부되어야 한다. 즉, 정부나 국회로부터 부당한 압력을 받지 않을 때 가능한 것이다.

또한 자율성은 내부지배구조와 관련하여 기관장의 자율성, 이사회의 독립성을 의미하고 있다. 물론 이러한 자율성이 확보되기 위해서는 내부 인적 자원의 전문성이 뒷받침되어야 하지만, 한편으로 공기업을 통제하고 관리하는 외부지배구조와의 관계 형성도 중요할 것이다. 공익성을 추구하되 수익성을 담보하기 위해 정부 조직으로부터 독립성을 부여받고 신축적으로 결정할 수 있는 체제가 마련될 때, 기관에 대한 책임을 물을 수 있기 때문이다.

아울러 이러한 자율성은 무엇보다 다음에 살펴볼 책임성과 결부되어야 하는데, 외부로부터의 자율성은 책임성과 연계되는 가치이기 때문이다.

나. 책임성의 개념

1) 접근 방법

공공기관의 책임성은 궁극적으로 국민의 부담으로 운영되는 공공기관의 경우, 국가적 차원에서 책임성을 확보해야 하는 책무가 있음을 의미한다. 이와 관련하여 공공기관에 대한 정부와의 관계에서 발생하는 수직적 책임, 조직 내부의 내부적 책임, 고객인 국민에 대한 책임, 사회적 책임으로 구분하는 유형의 연구에 따를 때, 공공기관 사업 예비타당성조사는 모든 영역에 걸치고 있다.[14] 책임성에 대한 구체적인 개념은 다음과 같다.

첫째, 투자가인 정부에 대한 수직적 책임을 지고 있다.

둘째, 조직내부 관리에서 합리적 재원배분의 기능을 수행한다.

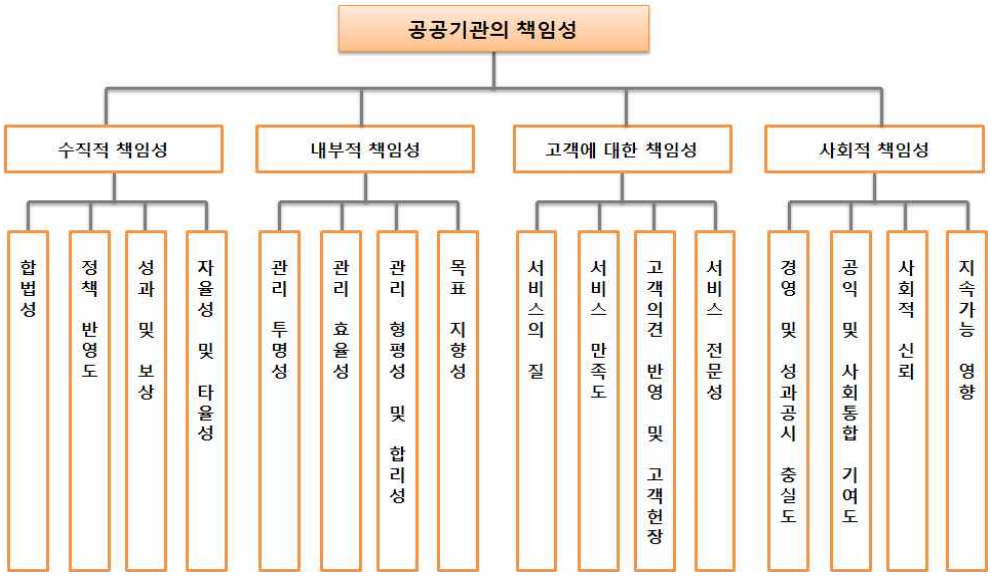
---

14) 권오성 외, 「공공기관 책임성 제고 방안」, 한국행정연구원, 2008.

셋째, 국민에게 좋은 서비스를 제공하는 판단의 계기를 마련한다.

넷째, 이를 통해 지속 가능한 경영을 담보함으로써 사회적 책임을 가지게 된다.

[그림 Ⅱ-2] 공공기관의 책임성 기준



① 권오성 외(2008)에 따르면 수직적 책임성의 변수는 자율성(0.2766), 합법성(0.2697), 성과 및 보상(0.2368), 정책 반영도(0.2318) 순으로 중요도를 나타내고 있다고 한다. 내부적인 경영관리책임은 먼저 정부(기획재정부 + 주무부처 → 공공기관운영위원회 → 대통령)에 대한 수직적·법적 경영책임으로 연결되고, 이를 통하여 국회에 대한 정치책임으로 귀착된다.

② 내부적 책임성은 관리투명성(0.2595), 관리효율성(0.193), 관리형평성 및 합리성(0.2796), 목표지향성(0.2678)이 주요 변수이다.

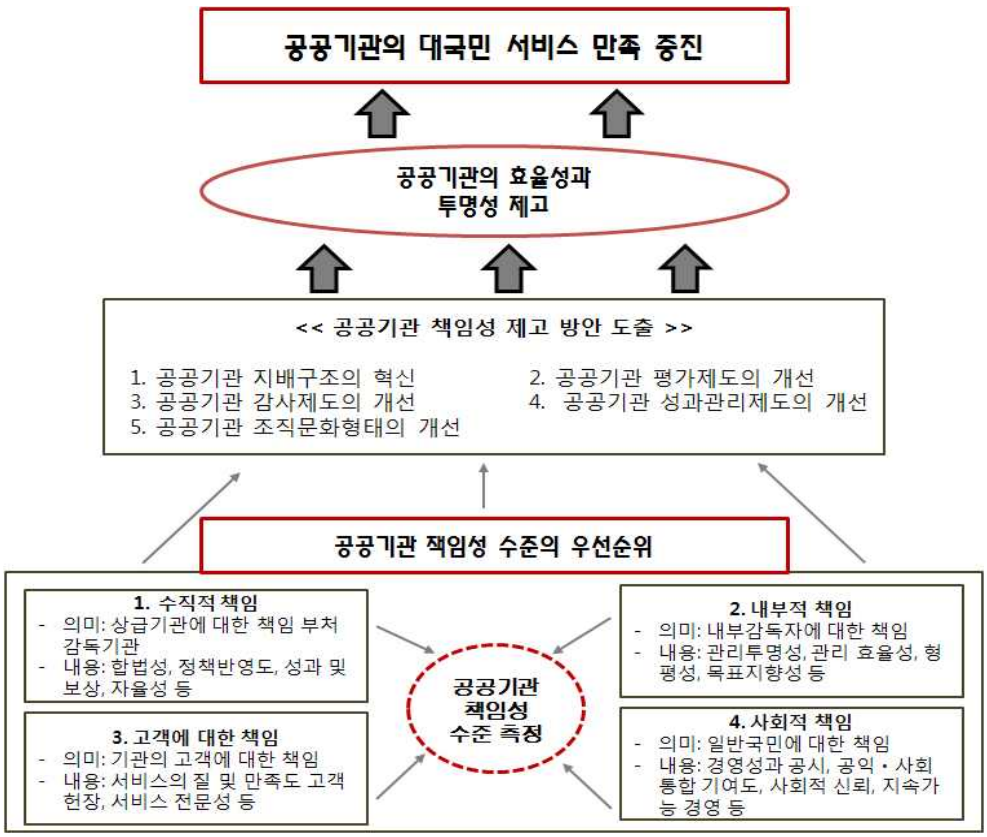
③ 고객적 책임성은 우리나라 공공기관에 대한 고객적 책임성 평가에서 서비스 만족도(0.3088), 서비스 질(0.26), 고객의견 및 고객헌장(0.2164), 서비스 전문성(0.2148) 등을 주요 변수로 들고 있다. 신공공관리론에 따르면 종래의 공기업 거버넌스는 지나치게 관료적 통제가 강한 형태로 유지되어 왔기 때문에 점차 내부 관리적 책임과 더불어 시장적 책임이 확대되어야 한다고 주장한다. 이는 공공기관의 유형에 따라 정도의 차이가 있을 수 있다. 예컨대 공기업은 준정부기관에 비해 시장친

화적이고 고객지향적 책임성이 강화되어야 한다.

④ 사회적 책임성 평가에서는 사회적 신뢰(0.3154), 지속 가능 경영(0.2723), 공익 및 사회통합 기여도(0.2547), 경영 및 성과 공시 충실도(0.1576) 등이 주요 변수라고 하였다. 사회적 책임의 확대는 공공기관의 지속 가능한 경영을 보장하는 수단이 될 수 있다. 이는 공공기관이 생산하는 재화나 용역의 직접적인 소비자 이외에 일반 국민에 대한 공적인 책임을 포함한다. 최근 정부 공기업 경영평가에서 서비tm 이용 소비자를 대상으로 한 고객만족도와 달리 서비스 비이용자인 일반 국민을 대상으로 한 국민체감도라는 개념을 적용하는 논리적 근거이다.

이러한 논리적 근거에 바탕하여 공공기관의 책임성을 유형화하면, 다음과 같은 세부적인 과제로 구분된다.

[그림 Ⅱ-3] 공공기관의 책임성 유형에 따른 기능



한편, 책임성과 투명성은 외부지배구조와 관련하여 경영공시, 경영평가 등의 의미를 부여하고 있으며, 이는 무엇보다 국민에 대한 책임성과 투명성을 강조하고 있다. 물론 이에 대한 국민의 직접 참여의 기회가 제한되어 있기 때문에 감독 기능을 가지고 있는 행정부와 국회 등의 역할이 강조될 것이다.

3. 공공기관의 운영에 관한 법률 상 자율성과 책임성

공공기관 사업 예비타당성조사제도가 외부 전문기관에 의해 이루어지는 사전평가라는 점에서 공공기관의 자율성 침해 및 국가의 지나친 개입 여부에 대한 반론이 제기될 가능성이 있는 만큼 이에 대한 검토가 필요하다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에서는 "정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다"라고 규정하여 공공기관의 자율성 확보를 주요한 원칙으로 규정하고 있다. 위 규정에서 유의할 점은 공공기관의 '자율적 운영'은 어디까지나 공공기관의 '책임경영체제'의 확립에 기여해야 한다는 점이다. 즉, 공공기관의 자율성(autonomy)은 공공기관의 책임성(accountability)과 밀접한 관련이 있다.

공공기관의 자율성 및 책임성을 공공기관에 대한 예비타당성조사의 필요성과 연계시켜 본다면, 부당한 정치적 압력이나 행정적 결정 등에 의해 사업을 추진해야 할 경우 예비타당성조사 수행은 이로부터 보호하는 장치가 될 수 있다. 그리고 임기 2년의 기관장이 편파적 결정으로 사업을 추진하려는 경우에 이를 방지할 수 있는 장치가 될 수 있을 것이다. 그런 의미에서 공공기관 사업 예비타당성조사는 공공기관의 자율성을 보장하여 주는 보조 장치가 될 수 있다.

또한 공공기관 사업 예비타당성조사의 목적이 공공기관에서 추진하는 일정 규모 이상의 신규 투자사업에 대한 타당성을 객관적·중립적·종합적으로 평가하여 공공기관의 신규투자 결정 시 참고할 수 있도록 함으로써 사업의 효율성 제고 및 공공기관의 재무건전성 확보에 기여하고자 함임을 고려할 때, 예비타당성조사의 범위를 합리적 기준에 따라 제한하고, 그 판단기준을 공공기관의 특수성을 반영하는 방향으로 설정한다면 자율성 침해 가능성에 대한 반론 제기는 최소화될 수 있을 것으로 판단된다.

이와 함께 공공기관은 그 업무가 공공성을 띠고 있으며, 궁극적으로 국민의 부담으로 운영된다는 점 등을 고려할 때, 국가와 공공기관은 책임성을 확보하여야 할 책무를 가지고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 책임성 확보를 위해 현행 관련 법률은 다양한 규정을 두고 있으며, 공공기관 사업 예비타당성조사 또한 그 목적 등에 비추어 볼 때 공공기관의 책임성 확보를 위한 장치로서 활용 가능할 것으로 사료된다.

4. 예비타당성조사와 공공기관의 권리제한 한계 준수 여부

다음으로 공공기관의 자율성과 공공기관 사업 예비타당성조사의 관계를 기본권 행사의 한계와 관련해서 이해할 필요가 있다. 공기업 및 준정부기관이 공법인으로서 기본권 행사의 주체가 될 수 있는지 여부가 문제될 수 있으나, “정부투자기관 및 출연기관 등 특수법인은 경영의 자율성이 인정되어 있으므로 민간사업주에 포함된다”(헌재 2003. 7. 24. 선고 2001헌바96 결정)라는 판례를 고려하면 공법인으로서의 성격과 기본권 행사 주체의 성격을 병유하는 것으로 볼 가능성이 있기 때문이다.

이와 관련해서는 일반 사기업의 기업경영의 자유와 관련한 다음의 판례를 참고해 볼 필요가 있다.

• 헌법은 제15조에서 직업선택의 자유를 보장하고 있는바, 이는 기업의 설립과 경영의 자유를 의미하는 기업의 자유를 포함한다. 기업의 자유도 다른 기본권과 마찬가지로 헌법 제37조 제2항에 근거하여 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리의 실현을 위하여 제한될 수 있음은 물론이다. 그러나 이 경우 입법자는 헌법 제37조 제2항에 따라 과잉금지의 원칙을 준수하여야 하며, 해당 기본권의 본질적 내용을 존중하여야 한다.

이 사건 법률조항들은 사업자의 운송수입금 전액 수납의무와 운수종사자의 운송수입금 전액 납부의무를 규정함으로써, 일반택시운송 사업자인 청구인들이 운송수입의 관리형태를 자유롭게 결정할 수 있는 자유, 즉 기업의 자유를 제한하고 있으므로, 위 법률조항들이 입법목적의 정당성·수단의 적정성·최소침해성·법익의 균형성을 그 내용으로 하는 과잉금지의 원칙을 준수하였는지를 본다.

일반택시운송기업의 경영투명성 확보 및 운수종사자의 생활안정을 통한 택시이용자에 대한 서비스의 질 제고라고 하는 이 사건 법률조항들의 입법목적은 헌법 제37조 제2항에 열거된 기본권 제한 사유들 가운데 질서유지 및 공공복리에 포섭되며, 그 입법목적의 정당성이 인정된다고 할 것이다.

청구인들은 ‘사납금제’가 회사의 불법경영과 운수종사자의 불법·난폭운전 등 사회적 문제를 야기한다는 주장은 현실을 제대로 파악하지 못한 불합리한 주장이며, 사납금제와 그로 인한 사회적 부작용들 사이에 아무런 인과관계가 존재하지 아니하므로, 결국 입법자가 그와 같은 인과관계가 존재한다는 전제하에 선택한 입법수단의 적정성도 인정할 수 없다고 주장하고 있다. 그러나 이 사건에 있어서 입법자는 사납금제도 운영 및 그 부작용에 관한 다년간의 경험에 바탕을 둔 실태분석과 사납금제에서 운송수입금 전액관리제로의 전환 유도가 이러한 부작용을 제거할 수 있는 효과를 장차 발휘할 수 있으리라는 충분히 설득력 있는 예측을 기초로 이 사건 법률조항들을 제정한 것으로 보인다. 특히 이 제도가 지입제 등을 통한 탈세 등 불법경영의 요인을 억제하여 일반택시운송업계에 있어서 기업경영의 투명성 확보에 기여하고, 운송수입금 전액관리제로 인하여 생계비 보장 수준의 월

급제가 시행될 경우에는 일반택시운수 종사자들의 생계안정을 기할 수 있어서 무리한 택시운행이 완전히 근절되지는 못할지라도 상당히 줄어들 소지가 있을 것이라는 입법자의 추정을 부인할 만한 특별한 사정도 없다. 그러므로 위에서 본 바와 같은 입법의 기초되는 사실에 대한 입법자의 평가와 사납금제도가 초래하는 여러 가지 부작용들을 개선하기 위하여 선택한 수단이 장차 발휘하게 될 효과에 대한 입법자의 예측이 명백히 잘못되었다고도 할 수 없다.

나아가 청구인들은 이 사건 법률조항들의 입법목적은 현행 자동차운수법규에 따라 업체를 지도·감독하거나 위반행위에 대한 적정한 행정처벌을 가함으로써 달성할 수 있다고 주장하나, 위와 같은 방법들만으로는 이 사건 법률조항들에 의해 선택된 수단만큼 효율적으로 입법목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 기본권을 적게 제한하면서 입법목적의 달성에 같은 정도의 효율성을 발휘하는 여타의 적정한 수단이 있는지도 명백하지 아니하다.

끝으로 이 사건 법률조항들은 청구인들의 직업수행의 자유, 즉 어떻게 기업을 운영할 것인가에 관한 자유, 특히 운송수입금 관리의 자유를 다소 제약하고 있기는 하나, 이 사건 법률조항들이 규정하는 운송수입금 전액관리제는 사업자에게 기업경영상 당연한 원칙을 지킬 것을 요구하는 것으로서 기업의 자유에 대한 제한의 정도가 크다고 할 수 없다. 물론, 이 사건 법률조항들의 시행으로 인하여 종래의 관행인 사납금제가 금지되기 때문에 그 결과 어떤 형태로든 월급제로의 전환이 불가피하지만, 다른 한편으로 운송수입금을 확인·통제할 수 있는 기술적 방법의 보완, 고정월급제에 성과급제를 가미함으로써 운수종사자의 자발적인 성실 근무를 유도하는 방법, 월급 수준의 적정한 조정을 통하여 사업자의 경영상의 이윤 감소나 손실을 운수종사자가 분담하도록 하는 방법 등 여러 가지 방법을 통하여 종래 그가 누리던 경제적 지위에 대한 손상을 상당히 상쇄할 수 있는 가능성이 일반택시운송 사업자에게 주어져 있으며, 따라서 이 사건 법률조항들이 일반택시운송사업의 수익성을 근본적으로 저하시켜 해당 사업을 포기할 수밖에 없을 정도로 청구인들의 기업활동을 중대하게 제한하고 있다고 볼 수도 없다. 반면, 이 사건 법률조항들에 의하여 달성하려는 공익은 관련 기업의 경영투명성 확보에 기여할 것은 물론 일반택시운수 종사자의 생활안정을 통한 일반택시 이용자들에 대한 서비스의 질 제고도 기대된다. 그렇다면 이 사건 법률조항들에 의한 청구인들의 기본권 제한의 정도나 기타 이익의 손실이 이를 통해서 달성하려는 공익에 비하여 지나치게 커서 법익 간의 상당한 비례관계를 벗어났다고 보기도 어렵다고 할 것이다.

그렇다면 이 사건 법률조항들은 기본권을 제한함에 있어서 준수해야 할 과잉금지의 원칙의 개별적 요건들을 모두 충족하고 있으며, 나아가 기업의 자유를 포함하는 직업선택의 자유의 본질적 내용을 침해하였다고 볼 만한 특별한 사정도 보이지 아니한다. 따라서 이 사건 법률조항들이 헌법 제15조에서 보장된 청구인들의 기본권을 침해하여 헌법에 위반된다고 볼 수 없다(헌재 1998. 10. 29. 선고 97헌마345 결정).

공기업이나 준정부기관은 일반 사기업에 비해 공공성이 강하므로 기업경영의 자율성에 대해 상대적으로 보다 강한 제한이 가능하다고 할 것이나, 기본권 제한의 한계라고 할 수 있는 과잉금지의 원칙을 준수해야 함은 물론이다. 공공기관에 대한 예비타당성조사제도가 입법목적의 정당성・수단의 적정성・최소침해성・법익의 균형성을 갖추었는지 여부가 문제된다.

공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공기업과 준정부기관의 대규모 신규 투자사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 신규투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 목적으로 하고 있는바, 이러한 입법목적의 정당성은 인정된다고 할 것이다.

또한 대규모 신규 투자사업의 경우 일단 사업시행이 결정되고 사업이 시작되고 난 이후에는 투자사업의 효율성이나 재무건전성의 저하가 발생해도 이를 시정하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 최근 '용산 국제업무지구 개발사업'의 난맥상은 이러한 현실을 잘 보여준다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 사업시행을 결정하기 전에 예비타당성조사를 거치는 것은 수단의 적정성을 긍정할 수 있다.

그리고 이러한 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공기업 및 준정부기관의 모든 사업에 대해서 실시하는 것이 아니고 일정한 사업(총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규 투자사업, 자본출자)에 대해서만 실시하므로 침해의 최소성 요건도 만족시키는 것으로 보아야 할 것이다.

이와 함께 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 공공기관의 수익성을 근본적으로 저하시켜 기업활동을 중대하게 제한하고 있다고 볼 수 없다. 왜냐하면 대규모 사업의 경우 수익성이 인정되면 예비타당성조사를 통과할 가능성이 오히려 높기 때문이다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사제도를 통해서 공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보의 목표를 달성할 것이 기대된다. 그렇다면 공공기관 사업 예비타당성조사제도에 의한 공공기관의 기본권 제한의 정도나 기타 이익의 손실이 이를 통해서 달성하려는 공익에 비하여 지나치게 커서 법익 간의 상당한 비례관계를 벗어났다고 보기 어렵다고 할 것이다.

5. OECD "Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprise"의 시사점

공공기관의 자율성과 책임성의 관계에 대해서 살펴보기 위해서는 OECD에서의 논의를 참고해 볼 필요가 있다. OECD에서는 "Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises"를 제정・운영하고 있다. 이 가이드라인에서의 "State-Owned

Enterprises”는 국가의 실질적인 지배력이 미치면서 동시에 상업성이 존재하는 기업을 의미하고 있어서, 우리나라 「공공기관 상 공기업의 개념과 유사하다고 할 수 있다.

이 가이드라인에서는 공기업의 지배구조와 관련해서 크게 6가지를 다루고 있다. ① 공기업에 대한 효율적인 법적 규제틀 보장, ② 소유자로서의 국가, ③ 주주의 동등한 대우, ④ 이해관계인과의 관계, ⑤ 투명성과 정보공개, ⑥ 공기업 이사회의 책임이며, 각각의 주요 내용은 다음과 같다.

① 공기업에 대한 효율적인 법적 규제틀 보장

○ 우선 효율적인 법적 규제틀과 관련해서는 공기업과 사기업이 동등하게 경쟁할 수 있도록 함으로써 시장왜곡을 막아야 한다. 또한 “OECD Principles of Corporate Governance”와 부합해야 한다. 구체적으로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다.

- 국가의 소유 기능과 공기업에 영향을 미칠 수 있는 다른 국가 기능, 특히 시장규제와 관련한 국가 기능은 분명하게 구분되어야 한다.
- 정부는 공기업이 운영되는 운영실무와 법적인 형식을 단순하고 간결하게 만들기 위해 노력해야 한다.
- 일반적으로 받아들여지는 규범을 넘어서서 공공서비스와 관련하여 어떠한 의무나 책임을 공기업이 부여받는 경우에는 법령에 의해서 분명하게 정해져야 한다.
- 공기업은 일반적인 법령의 적용으로부터 배제되어서는 안 된다.
- 기업의 목적 달성을 위해서 필요할 경우에는 공기업의 자본구조에 적응할 수 있는 충분한 탄력성을 부여해야 한다.
- 금융에 대한 접근에 있어서 공기업은 경쟁적인 조건하에 놓여야 한다.

② 소유자로서의 국가

○ 다음으로 국가는 사려 깊으면서도 적극적인 소유자로서 행위를 해야 하며, 분명하면서도 일관된 소유정책을 수립해야 한다. 또한 공기업의 소유구조가 투명하고 책임성 있는 방식으로, 필요한 정도의 전문성과 효율성을 가지고 이루어져야 한다.

- 정부는 공기업 소유권의 전반적인 목표를 정의하고, 공기업의 지배구조에 있어서 정부의 역할, 그리고 이를 어떻게 시행할 것인지에 대한 소유정책을 수립해야 한다.

- 정부는 공기업의 일상적인 경영에 관여해서는 안 되며, 그들이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다.
- 국가는 공기업 이사회가 그들의 책임을 수행하도록 허용해야 하며, 그들의 독립성을 존중해야 한다.
- 국가 행정 내에서 소유권 행사의 권한을 어느 부처가 담당할 것인지를 명확하게 정해야 한다.
- 정부의 소유권 행사 부처는 국회와 같은 대의기구에 책임성을 가져야 하며, 감사원과 같은 관련 기구와의 관계도 명확하게 해야 한다.
- 국가는 적극적인 소유자로서 각 기업의 법적 구조에 따라서 소유권을 행사해야 한다.

③ 주주의 동등한 대우

○ 국가와 공기업은 모든 주주의 권리를 인식하여야 하며, “OECD Principles of Corporate Governance”에 따라 주주들을 동등하게 대우하고 공기업의 정보에 대한 접근권을 동등하게 확보해야 한다.

- 정부의 소유권 행사 부처와 공기업은 모든 주주들이 동등하게 취급받도록 해야 한다.
- 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.
- 공기업은 모든 주주들과 적극적인 의사소통과 협의를 해야 한다.
- 이사 선출과 같은 기본적인 기업의 결정과 관련하여 소수 주주들도 참여할 수 있도록 배려되어야 한다.

④ 이해관계인과의 관계

○ 국가의 (공기업) 소유정책에서는 공기업의 이해관계인에 대한 책임이 전적으로 승인되어야 하며, 이해관계인과의 관계에 대해서 보고하도록 요청해야 한다.

- 정부, 소유권 행사 부처, 공기업은 법률이나 상호 간의 협정에 의해서 정해진 이해관계인의 권리를 존중해야 한다.
- 중요한 공공정책을 추구하는 공기업뿐만 아니라 상장되어 있거나 대규모 공기업의 경우에도 이해관계인과의 관계를 보고해야 한다.
- 공기업의 이사회는 내부적인 윤리규약을 위한 준수프로그램을 개발하고 실행하는 것이 요청된다.

⑤ 투명성과 정보공개

○ 공기업은 “OECD Principles of Corporate Governance”에 따라 투명성의 높은 기준을 준수해야 한다.

- 정부의 소유권 행사 부처는 일관되고 총괄적인 공기업 보고시스템을 개발하고, 매년 공기업 관련 보고서를 발간해야 한다.
- 공기업은 효율적인 내부 감사시스템을 개발해야 한다.
- 특히 대규모 공기업의 경우 국제적인 기준에 따라 독립적인 외부감사를 받아야 한다.
- 공기업은 상장 기업과 마찬가지로 높은 수준의 회계 및 감사 기준을 적용받아야 한다.
- 공기업은 “OECD Principles of Corporate Governance”에 정해진 모든 사항들에 대해서 관련 자료를 공개해야 한다.

⑥ 공기업 이사회의 책임

○ 공기업의 이사회는 전략적인 지도를 하고 경영을 감독할 수 있는 필요한 권한을 보유해야 한다. 이들은 염결(廉潔)성을 갖고 행동해야 하며, 그들의 행동에 대해서 책임을 질 수 있어야 한다.

- 공기업의 이사회는 기업의 운영과 관련하여 분명한 임무를 부여받고 궁극적인 책임을 질 수 있어야 한다.
- 공기업은 정부와 소유권 행사 부처가 정한 목표에 따라 경영에 대한 모니터링 기능과 전략적인 지도의 기능을 수행해야 한다.
- 공기업의 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다.
- 만약 근로자가 이사회에 참여하도록 정해진 경우에는 이러한 대표가 효율적으로 이루어지도록 메커니즘이 개발되어야 한다.
- 필요시에는 이사회가 제대로 작동할 수 있도록 특별위원회를 구성해야 한다.
- 그들의 성과를 평가하기 위해서 공기업 이사회는 매년 평가를 해야 한다.

이와 같은 OECD의 가이드라인을 보면 공기업의 자율성과 책임성이 동시에 강조되고 있음을 볼 수 있다. 자율성과 책임성의 조화라는 측면에서 위의 기준들을 다시 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 Ⅱ-20〉 OECD 가이드라인

공기업의 자율성	공기업의 책임성
• 기업의 목적 달성을 위해서 필요할 경우에는 공기업의 자본구조에 적응할 수 있는 충분한 탄력성을 부여해야 한다. • 정부는 공기업의 일상적인 경영에 관여해서는 안 되며, 그들이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다. • 국가는 공기업 이사회가 그들의 책임을 수행하도록 허용해야 하며, 그들의 독립성을 존중해야 한다. • 공기업의 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다.	• 중요한 공공정책을 추구하는 공기업뿐만 아니라 상장되어 있거나 대규모 공기업의 경우에도 이해관계인과의 관계를 보고해야 한다. • 정부의 소유권 행사 부처는 일관되고 총괄적인 공기업 보고시스템을 개발하고 매년 공기업 관련 보고서를 발간해야 한다. • 공기업은 효율적인 내부감사시스템을 개발해야 한다. • 특히 대규모 공기업의 경우 국제적인 기준에 따라 독립적인 외부감사를 받아야 한다.

위에서 살펴본 OECD 가이드라인에서는 본 연구의 대상이 되고 있는 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련해서는 특별한 언급을 하지 않고 있다. 그러나 위와 같은 공기업의 자율성과 책임성의 조화라는 관점에서 보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 국가의 (공기업) 소유 기능과 시장규제 기능이 구분되어야 한다는 기준은 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련하여 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. OECD에서 위와 같은 기준을 제시하고 있는 이유는 양 기능이 혼합됨으로 인해 공기업에 대해 부당한 특혜를 부여하게 되고, 이를 통해 시장왜곡현상이 발생하는 것을 막기 위한 것이라고 할 수 있다.

공공기관 사업 예비타당성조사의 경우 오히려 공기업의 경영에 일정한 제약을 가하는 것이기 때문에 문제 상황은 조금 다르다고 할 수 있지만, 근본적으로 이러한 예비타당성조사제도가 공기업과 민간기업 간의 경쟁에 왜곡현상을 가져오지 않도록 하는 것은 필요하다고 볼 수 있다. 현재로서 민간기업의 경우에도 대규모 개발사업에 대해서는 「국가재정법」이나 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 예비타당성조사를 거치도록 하고 있기 때문에 이러한 시장왜곡현상이 근본적으로 발생하고 있지는 않은 것으로 볼 수 있다. 앞으로 공공기관 사업 예비타당성조사의 구상에 있어서도 이러한 경쟁중립성을 훼손하지 않는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

둘째, 일반적으로 받아들여지는 규범을 넘어서서 공공서비스와 관련하여 어떠한 의무나 책임을 공기업이 부여받는 경우 이는 법령에 의해서 분명하게 정해져야 한다는 기준과 예비타당성조사의 관련성도 검토해 볼 필요가 있다.

공공기관에 대한 예비타당성조사를 “일반적으로 받아들여지는 규범을 넘어서서 공공서비스와 관련하여 어떠한 의무나 책임을 공기업이 부여받는 경우”로 볼 수 있는지부터 논의할 필요가 있다. OECD에서 이러한 기준을 제시하는 이유는 공기업이 공공서비스의 제공과 관련해서 낮은 공공서비스 이용료를 받는 경우와 같이 민간기업에 비해서 차별이 발생할 경우 이에 대한 법적 근거가 필요하다고 보고 있기 때문이다. 공공기관 사업 예비타당성조사의 경우가 위와 같은 경우에 전형적으로 해당한다고 보기는 힘들지만, 사업의 추진 여부 자체에 대해서 사전적으로 평가받는다는 점에서 민간기업에 비해서 가중된 의무나 책임을 부여받는 경우로 해석될 여지가 있다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 법률상 근거를 마련할 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

셋째, 정부는 공기업의 일상적인 경영에 관여해서는 안 되며, 그들이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다는 기준을 공공기관 사업 예비타당성조사와 관련해서 검토해 보면 다음과 같은 평가가 가능하다.

우선 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공기업의 일상적인 경영에 관여하는 행위로 보기는 힘들다는 것이다. 대규모 사업의 실시 여부는 공기업의 재정건전성과도 직결되는 문제로서 단순한 일상적인 경영문제에 해당한다고 보기는 힘들다. 따라서 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 공기업의 일상적인 경영에 관여하는 행위로서 정당화되기 힘들다는 견해는 타당하다고 보기 힘들다.

다음으로 “공기업이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다”는 기준은 “정부는 공기업 소유권의 전반적인 목표를 정의하고, 공기업의 지배구조에 있어서 정부의 역할, 그리고 이를 어떻게 시행할 것인지에 대한 소유정책을 수립해야 한다”는 기준과 함께 살펴볼 필요가 있다. 공기업 소유권의 목표정의 자체는 국가의 역할이며, 이를 기능적으로 수행하는 것은 공기업의 역할이라고 할 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 해당 사업이 공기업 소유권의 목표달성에 적합한 것인가를 평가하는 것이므로 공기업 소유권의 목표정의 자체에 해당하는 것으로 보아야 할 것이고, 따라서 이 부분은 원칙적으로 국가의 관여가 가능한 부분이라고 할 것이다.

넷째, 정부의 소유권 행사 부처는 국회와 같은 대의기구에 책임성을 가져야 하며 감사원과 같은 관련 기구와의 관계도 명확하게 해야 한다는 기준도 공공기관 사업 예비타당성조사와 관련하여 여러 가지 시사점을 제공해 준다. 이 기준에 의하면 공기업 자체도 책임성이 존재하지만, 공기업에 대해서 소유권을 행사하는 정부도 국회

나 감사원에 대해서 책임을 진다는 점을 알 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사 제도는 이러한 정부의 책임을 구체화하는 제도로서 의미가 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공기업의 투명성 확보와도 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 위 기준에서는 “OECD Principles of Corporate Governance”에 정해진 모든 사항들에 대해서 관련되는 자료를 공개해야 한다고 규정하고 있는데, 이러한 공개가 주로 사후보고의 성격을 갖고 있고 공기업 자체에 정보제공의무를 부과하는 것이어서 본 연구의 대상으로 삼고 있는 공공기관 사업 예비타당성조사가 직접 관련되는 기준들이라고 보기는 힘들다. 그러나 결과적으로 보면 공공기관 사업 예비타당성조사를 통해 공기업의 경영과 관련한 주요 정보가 공개됨으로써 공기업의 투명성 제고에 기여하게 된다는 점에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 위 기준의 취지에 오히려 부합하는 것으로 보아야 할 것이다.

제5절 공공기관 관리 측면

1. 공공기관에 대한 소유권

가. OECD의 소유권 집중

국가 공기업(State Owned Enterprise)의 관리와 관련하여 OECD는 1990년대 신공공관리, 신자유주의 원칙에 따라 많은 원칙을 제시하고 있다. 그중에 가장 핵심적인 역할은 소유권 집중(Ownership policy)이다. 경영관리의 효율성 제고와 관련하여서는 각 부처에서 분산되어 관리할 것이 아니라, 하나의 부처에서 통합하여 관리하라는 지침이다. 이는 경제정책이나 산업정책적 관점과 달리 경영효율화는 통합 관리가 가능하다는 관점에서 제시된 개념이다.

공정경쟁기준을 감안한 공기업 사업의 범위는 상업적 원칙에 기반을 두고 상업적 성격의 사업을 하는 공기업을 포괄할 수 있어야 한다. 여기서 공기업이 수행하는 업무의 특성(상업적 성격)을 구분함에 있어 비영리 사업과 저수익 사업은 구분하여야 한다. 이는 일부 공기업의 경우 사회적 공익(public service obligation)을 위해 적자가 나는 사업 활동을 유지해야 하기 때문이다. 따라서 이를 감안하여 비영리 사업은 공정경쟁기준에서 제외되어야 한다는 것이다(OECD[2010]).[15)]

15) 우리나라의 경우 많은 공공기관에서 보편적 서비스(universal service) 또는 공익서비스(public

이러한 OECD 지침은 정부 및 집행기관이 수행하는 여러 기능 중 공기업 소유권자로서의 역할은 다른 기능들과 분리되어야 함을 강조하고 있다. 소유권자로서 정부 역할의 분리는 많은 OECD 회원국 사이에서 이미 완료되었지만, 아직까지 정부가 큰 비중을 차지하고 있는 일부 국가에서는 큰 숙제로 남아 있다. 더 나아가 이 지침은 공기업 관련 법률을 단순화하고, 가능하면 다른 민간기업이 적용받는 법률과 조화를 이룰 것을 권고하고 있다(OECD[2005]). 이러한 측면에서 시장에서 민간기업과 직접적으로 경쟁하는 대상을 선정함에 있어서 공기업과 그 외 공공기관의 분류가 중요함을 보여주며, 이는 공공기관 사업의 사전 예비타당성 평가 시 세부지표의 가중치 배분에 있어서도 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

이러한 소유권 집중의 관점에서 공기업은 사기업과 마찬가지로 경영효율화의 관리 수단을 적용하게 되며, 사기업과의 경쟁관계에서 업무를 수행한다는 관점이 강조된다. 이러한 관점에서 제기되는 개념 중의 하나가 경쟁중립성(Competitive Neutrality)이다. 이러한 경쟁중립성의 개념은 정부의 투자에 있어서도 효율성을 담보해야 한다는 것으로 공공기관에 예비타당성조사제도를 적용해야 할 중요한 근거를 마련하고 있다. 이는 공기업에 대한 차별적인 규제나 지원을 줄이고, 민간과의 경쟁상태를 유지해야 한다는 원칙이기 때문이다.

---

service)를 위해 적자 사업을 유지하고 있고, 이에 대해서는 정부에서 적정한 보상을 해야 하나 보상 수준에 대한 견해가 다른 경우가 많다. 예를 들어 철도공사에서 벽지노선을 유지・운행하는 데 실질적인 보상 수준은 원가에 미치지 못하는 것으로 밝히고 있다. 또한 이러한 공정경쟁의 원칙은 공기업의 해외 자회사나 해외 사업의 경우에도 적용되어야 하는 것으로 지적된다. 많은 경우 자원 확보 등을 위해 공기업이 해외 사업을 적극적으로 수행하고 있는바, 이때에도 OECD에서 논의되는 바람직한 지배구조의 원칙 중 하나인 공정경쟁의 원칙이 지켜져야 하는 것으로 본다.

〈표 Ⅱ-21〉 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인

구 분		주 요 내 용
소유권 기능 집중화		▪ 공기업은 소유권 행사 기능의 집중화가 바람직 ▪ 공공정책적 목적을 추구하는 기관은 소유권 집중화가 반드시 적용되는 것은 아니며 준용 가능
내부지배구조	이사회/기관장	▪ 이사회에 실질적 권한 부여(전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한·전문성·객관성 보유) ▪ 이사회의장과 CEO 분리는 좋은 관행 ▪ 이사회는 CEO 임면에 관한 권리 행사(소유권 행사 기관의 동의나 협의를 거치는 방안도 가능) ▪ 이사 임면에 이사회가 관여할 필요 ▪ 이사회의 전반적 성과에 대한 평가 필요
	감사	▪ 이사회 내 특별위원회로서 감사위원회 설치 ▪ 효과적인 내부감사 절차 개발 필요
외부지배구조	전략적 목표 설정	▪ 명확한 목표 설정, 우선순위 설정(목표 간 상충관계 해결) ▪ 소유권정책과 공기업의 목표는 일반국민에 공개하고, 변경 시 다양한 의견수렴 절차 필요
	경영평가	▪ 성과평가를 위한 정기적인 보고체계 구축 ▪ 공기업의 성과를 국내·해외 민간기업 혹은 공공기관과 비교할 수 있는 지표개발(생산성, 노동·자본·자산의 효율적 이용 등)
	경영공시	▪ 모든 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무 ▪ 소유권 기관은 모든 공기업이 포함된 통합연차보고서 작성·공시
	외부회계감사	▪ 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 함.
	자율성 관련 인프라 구축	▪ 주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에 경영자율권 보장(일상적 경영개입 배제)
	지배구조 정책기능	▪ 민간기업과의 공정경쟁을 보장하는 공기업 법령체계 구축 (회사법 등 일반법령 적용 배제 금지, 필요시 자본구조조정이 가능하도록 탄력적인 법령체계 유지) ▪ 정부 최고감사기구와의 협력체계 구축 및 지속적 대화채널 유지 ▪ 소유권 행사 기관은 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술 보유 필요
	이해관계자 관계	▪ 이해관계자에 대한 책무를 인식하고, 공기업과 이해관계자와의 관계를 대국민 보고

나. 소유권 행사자로서의 정부 역할[16)]

소유권 행사자로서의 정부는 정통(informed)하고 능동적인 소유자로서 역할을 수행하며, 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 전문성을 가지고 효과적으로 명확하고 일관된 소유권정책을 수립하여야 한다. 이에 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다.

A. 정부는 소유권정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 있어 정부의 역할 및 소유권정책의 시행방법 등을 개발하고 공표하여야 한다.

B. 정부는 공기업의 일상 경영에 개입하지 말아야 하며, 공기업이 주어진 목적을 달성할 수 있도록 공기업에 완전한 경영자율권을 보장하여야 한다.

C. 정부는 공기업 이사회로 하여금 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 이사회의 독립성을 존중해야 한다.

D. 소유권 행사의 주체는 정부 부처 내에서 명확하게 설정되어야 한다. 이러한 기능은 조정기관(co-ordinating entity)을 설치하고, 더 적절한 방법으로 소유권 기능을 집중화함으로써 용이하게 달성될 수도 있다.

E. 조정기관 또는 소유권 행사 기관은 의회 등 국민의 대표기관에 책임을 져야 하며, 최고감사기관을 포함한 다른 정부기관 등과 명확한 관계가 정립되어야 한다.

F. 적극적인 소유권자로서 정부는 각 공기업의 관련 법령에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 주요 책임은 아래와 같다.

   i) 주주총회에 참석하여 국가의 주주권 행사

   ii) 체계적이고 투명한 이사 임명절차의 확립과 적극적인 참여

   iii) 정기적인 모니터링과 성과 평가를 위한 보고체계(reporting system) 구축

   iv) 법령체계 및 정부 소유권 차원에서 허용된다면, 외부감사 및 특정 정부감사기관과 상시 협의체제 유지

   v) 공기업의 장기적 이익을 증진시키고 유능한 전문가들이 영입될 수 있도록 이사회 이사의 보수(보상)체계 개발

16) 2002년 6월에 'OECD 기업지배구조 조정위원회(Steering group)'가 '공기업 민영화 및 지배구조 작업단(Working group)'에게 공기업 지배구조에 관한 비강제 지침(기준) 및 최적 관행의 수립을 지시하였다. 회원국 대표들 및 옵저버로 참여하는 세계은행과 IMF로 구성되는 작업단(Working group)은 지침을 수립하기까지 매우 광범위한 의견수렴 절차를 거쳤다.

다. 국민에 대한 보고체계의 의무

이러한 맥락에서 성과에 대한 정기적인 모니터링과 성과 평가를 위한 보고체계(reporting system)의 구축을 강조하고 있다.

소유권 행사 기관(또는 조정기관)이 공기업의 주요 문제에 대해 제대로 의사결정을 하기 위해서는 필요한 관련 정보를 시의적절하게 제공받을 수 있어야 한다. 또한 공기업의 활동 및 성과를 지속적으로 모니터링할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

그리고 소유권 행사 기관(또는 조정기관)은 모든 공기업이 적절한 외부 보고시스템(reporting system)을 갖추도록 해야 한다. 보고시스템은 소유권 행사 기관에 공기업의 성과 또는 재정 상황을 자세하고 구체적으로 알려주어, 소유권 행사 기관이 적기에 대응 및 개입할 수 있도록 하여야 한다.

소유권 행사 기관(또는 조정기관)은 설립목적에 대한 공기업의 성과를 모니터할 수 있는 적절한 방안 및 평가방법을 개발해야 한다. 민간 혹은 공공기관, 국내 또는 해외 기관 간 공기업 성과를 비교할 수 있는 체계적인 지표를 개발할 필요가 있다. 동 지표에는 생산성, 노동・자산・자본의 효율적 이용이 포함되어야 한다. 이러한 지표는 특히 민간과 비경쟁적 분야에 있는 공기업에 중요하다. 이러한 평가는 공기업, 소유권행사기관(또는 조정기관) 및 일반국민이 공기업의 성과를 더 잘 평가하고, 공기업의 발전에 반영할 수 있도록 한다.

공기업 성과의 효과적인 모니터링은 공기업의 재무 담당 부서, 외부 감사기구 및 정부 감사기구 등 관련 당사자(relevant counterparts)와의 적절한 의사소통을 위해 소유권 행사 기관(또는 조정기관) 내에 적정한 회계 및 감사 능력을 갖춤으로써 용이하게 수행될 수 있다.

라. 예비타당성조사제도의 논리적 근거가 되는 준거 조항

이러한 맥락에서 다음과 같은 조항은 국가 공기업이라고 하더라도 국민적 이익에 봉사해야 하고 이를 위한 다음과 같은 의무를 강조하고 있다.

우선 공기업에 요구되는 의무 및 책임(일정 수준 이상의 공공서비스 수준 등)은 법령이나 규정 등에 의해 분명히 규정되어야 한다. 이러한 의무 및 책임은 일반국민에게 공표되어야 하며, 관련 비용은 투명한 방법에 의해 보상되어야 한다.

그리고 공기업은 공공정책 목적상 특별한 책임과 의무가 종종 요구된다. 몇몇 국가에서는 공기업이 판매하는 상품 또는 서비스의 가격에 대한 규제가 포함된다. 이러한 특별한 책무는 일반적으로 통용되는 영업활동의 기준을 넘어설 수 있는데, 이는 반드시 법령에 근거를 두고 내규에도 명시되어야 한다.

이에 시장과 국민은 이러한 공기업 책무의 내용 및 범위뿐만 아니라 그 책무가 공기업의 자원 및 경제성과에 미치는 영향 등에 대한 정확한 정보를 제공받아야 한다. 이를 통해 공기업이 공공정책 목적에 대한 특별한 책임과 의무를 달성하기 위해 발생한 비용은 명확하게 인정되고 공시되어야 한며, 법규나 계약절차에 근거한 국가예산에 의해 적정하게 보상되어야 한다. 보상은 시장왜곡을 방지하는 방향으로 체계화되어 있어야 한다. 이는 특히 시장에서 다른 기업들과 경쟁관계에 있는 공기업의 경우에는 더욱 그렇다.

2. 공공기관 관리 측면에서의 예비타당성조사

앞에서 언급하였던 바와 같이 정부는 공공기관에 대한 법적 소유자 또는 지분 소유자 및 지원자이며, 이에 따른 관리감독권을 가지고 있다. 또한 상당 부분의 공공기관 업무는 정부를 대행하여 수행하는 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

이에 기본적으로 공공기관에는 자율성과 책임성이 주어지고, 정부와는 별도의 회계주체(accounting entities)로서 존재하는 공공기관의 사업 시행 여부에 대한 사전예비타당성 평가의 필요성과 근거를 공공기관 관리 측면에서 찾아볼 수 있을 것이다.

가. 바람직한 지배구조 설계

공공기관은 공공재나 공공서비스 제공을 위해 정부가 설립하였거나 재정을 지원해 주는 기관을 의미한다. 이러한 기관 중 글로벌 스탠다드 차원에서 지배구조의 개선을 위한 공공기관 수행 사업에 대한 사전 타당성 분석 등 집중관리에 대한 논의는 공기업을 중심으로 이루어지고 있다. 공기업(state-owned enterprises), 즉 정부가 지배하는 기업 형태의 범위는 국가별로 다양하지만 지배구조와 관련하여 다음과 같은 특수한 어려움에 직면해 있다.

첫째, 공기업들은 기업으로서 자율경영에 필수적으로 고려되어야 할 두 가지 위험, 즉 파산과 소유권 박탈로부터 효과적으로 보호받을 수 있기 때문에 연성예산제약(soft budget constraint)이라는 함정에 머무르려는 경향이 있다. 과다한 투자나 이로 인한 부채 누적, 사업 확장을 포함한 예산의 증대 요구가 잦다. 더욱이 공기업들은 최근까지 독점형태를 통해 경쟁으로부터 보호되어 왔다.

둘째, 회계보고의 투명성과 정보공개의 수준이 민간기업 표준에 미치지 못하는 경우가 많다. 시장가격이 부재하거나 근본적으로는 확실한 주인이 없고 다양한 목적을 가진 경쟁적 이해관계자들만이 있다는 사실에 주목해야 한다. 누가 공기업 CEO가 되고 그들의 목표는 어떠한가? 만약 정부가 주인이라면 대통령, 주무부처와 소유

권 부처, 그리고 국회도 기업을 지배하는 공기업 이해관계자의 대표로 꼽을 수 있다. 기업의 소유지배구조는 법률의 틀하에서 형성되고 법률의 작동을 통해 변화하지만, 다른 사회현상과 마찬가지로 기업 소유지배구조의 형성과 변동은 법 외적 요소들의 영향을 받을 수밖에 없다. 한편, 공기업은 그 잠재적 비효율성 때문에 어느 나라에서나 지배구조상 개혁의 대상으로 거론되곤 한다. 공기업의 비효율성을 제거하기 위해 공기업의 지배구조를 가장 과격하게 변화시키는 것이 민영화(privatization)일 수 있다. 그러나 최근 글로벌 금융위기의 여파로 이 민영화와 반대되는 움직임이 세계적인 조류로 등장하고 있다. 정부가 위기에 처한 기업에 구제금융을 제공하면서 민간기업의 지배구조에 개입하거나 아예 대주주로 등장하는가 하면, 전략산업의 경우 민영화와 반대인 국유화를 단행하기도 한다. 국유화나 민간기업에 대한 국가의 보호는 공기업이 가지고 있던 지배구조상의 문제를 거의 그대로 재현시킬 가능성이 높다. 즉, 국가적 이익을 고려한 국가의 기업 지배구조 개입은 개별 기업 단위에서는 비효율성을 발생시킬 수도 있다(김화진[2010]). 이 밖에도 이해집단, 공기업 자체 등이 어우러지거나 때로는 각기 떨어진 다수 대표자들의 복잡한 대리인 체제를 가진다. 따라서 공기업 CEO가 효율적인 결정을 내리기 위해서는 이러한 복잡한 책임체계를 잘 구조화하는 것이 무엇보다 중요하다.

이와 같이 주인-대리인 문제가 원천적으로 작용하는 공기업 지배구조를 감안할 때, 공기업이 추진하고자 하는 주요 사업에 대한 예비타당성조사를 객관적으로 실시함으로써 보다 나은 경영과 생산성 향상을 통해 국민경제의 성장을 도모할 수 있다.

〈표 Ⅱ-22〉 공공기관 유형별 지배구조의 특징

	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업 수행	정부기금 직접 운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리	기업원리 +일부 통제	공적 관리	공적 관리
이사회 모델	이사회 중심 모델	이사회 강화 모델	자문형 이사회 모델	운영위/이사회 Dual Board 모델
경영감독기능	공공기관 운영위원회	공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회

자료: 한국조세연구원(2011).

나. 맞춤형 성과관리

정부의 실질적인 지배력이 영향을 미치는 공익기관인 공공기관의 맞춤형 성과관리 목적, 즉 생산성 등 소기의 성과 제고를 위해서는 정부 사업을 정부가 직접 수행하기보다 자율성이 보장되는 공기업이나 준정부기관에서 수행할 수 있도록 권한을 이양하는 것과 관련하여 행정적 접근과 기업관리적 접근 간의 균형을 맞추는 것이 필요하다. 민주 시스템에 있어서 가장 상위의 가치가 부여되는 정치적 책임성을 선호하는 전통적인 행정법적 접근과 법적 개념만을 고집하기보다는 경제적이고 성과중심적인 기준에 의해 재정의 된 기업관리적 접근과의 균형이 무엇보다 중요하다.

Quango(quasi-non-governmental organization: 공공기관)는 시대와 각 나라의 행정환경, 발전단계에 따라 역할이 다르게 기대되므로 법적 기준에만 의존해 공공기관이 수행하는 사업의 타당성 여부를 판단하는 것은 바람직하지 않다. 이보다는 정치와 경제 영역의 연속선상으로 공공기관 사업의 실체를 파악하는 것이 바람직하며, 더 나아가 공공기관의 성과관리도 이러한 관점(맞춤형)에서 접근하는 것이 바람직하다는 점에서 공공기관의 소유주인 기획재정부의 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사는 논거를 확보한다.

다. 수익성 관리

수익성 지표는 기업이 투자한 자본을 활용하여 어느 정도의 부가가치를 창출했는가를 측정하자는 것이다. 즉, 기업 활동이 주주의 추가 부를 창출하였는지를 측정해 보는 기준으로 주주의 부 극대화라는 기업목표를 달성하기 위해 일반적으로 사용된다. 공기업 중 시장형 공기업의 경우 이와 같은 경제적 부가가치의 수준으로 국민경제적 기여도를 측정하는 나라들이 있다(성명재 외[2010]).[17]

한편, 수익성을 경제적 부가가치(Economic Value Added: EVA)라는 개념을 활용해 설명할 수 있다. EVA는 기업이 영업용 투자자본을 가지고 고유의 영업활동을 통해 창출한 순 가치의 증가분으로 세후 순영업이익에서 자본비용을 차감하여 구하게 된다. 외형 위주의 성장 대신 기업가치를 극대화시키고자 하는 목표에 부합하는 경영지표로서, 당기 중심의 회계적 이익 평가에서 벗어나 경제적 실상에 충실한 장기적인 관점에서의 평가방법이다. 이에 따라 회계적으로는 이익을 내었더라도 경제적 부가가치는 창출되지 못하는 경우가 있을 수 있다.

17) 핀란드의 시장형 공기업, 그리고 뉴질랜드 등에서 사례를 찾아볼 수 있다. 다만, 미국의 경우 우정공사(USPS)가 EVA로 성과평가를 지속하다가 최근에는 중단한 것으로 보인다.

라. 공정경쟁 및 경쟁중립성 유지

공기업 운영과 관련하여 예비타당성조사제도를 활용해야 할 가장 중요한 논거 중 하나는 공정경쟁의 유지 및 경쟁중립성의 개념이다.

호주에서 발달한 경쟁중립성 원칙은 주요 사업 활동에 참여하는 기관이 공적 소유라는 이유로 어떠한 경쟁적 혜택을 향유해서는 안 된다는 원칙이다. 이는 국가 소유의 공공기관들이 정부의 특별한 사업을 수행할 때 발생하는 자원배분의 왜곡을 방지하고자 하는 것이다.

이에 정부 사업을 수행하는 공기업에 다음과 같은 사항을 강제할 수 있다.

① 연방정부와 주, 지방세 및 이와 동등한 시스템

② 정부의 보증으로 인해 제공되는 경쟁적 이익이 상쇄된 것에 대한 직접적인 채무 보증 수수료

③ 환경 보호와 계획 및 승인 과정과 같은 민간기업에도 동등하게 일반적으로 부과되는 규제들

실제 대부분의 국가에서 공기업은 민간기업과 달리 정부로부터 특혜와 보호를 받는 등 혜택을 누리고 있으며, 공기업은 이러한 특혜에 기인해 상당한 경쟁력을 확보하게 된다. 그러나 이러한 특권은 공기업의 좋은 실적이나 능률, 높은 기술 또는 뛰어난 경영실적의 대가로 주어지는 것이 아니라 정부로부터 일방적으로 제공되는 것이기 때문에 시장의 공정한 경쟁을 저해시키는 요소가 되고 있다. 이에 따라 최근 각국에서는 공기업과 민간기업이 서로 공존하며 상호 경쟁할 수 있는 환경을 조성하기 위해 공정경쟁기준(competitive neutrality frameworks: CNFs)의 수립을 추진하고 있으며, 이를 위해 공기업 운영의 근거인 법률적·행정적 제도가 체계적으로 검토되고 민간기업과 유사한 수준으로 수정되고 있다. 이러한 추세를 감안할 때, 공정경쟁기준의 대상이 되는 공기업의 사업범위에 대한 객관적인 고려가 이루어질 필요가 있다. 그리고 공정경쟁기준을 감안한 공기업 사업의 범위는 상업적 원칙에 기반을 두고 상업적 성격의 사업을 하는 공기업을 포괄할 수 있어야 한다. 여기서 공기업이 수행하는 업무의 특성(상업적 성격)을 구분함에 있어 비영리 사업과 저수익 사업은 구분하여야 한다. 이는 일부 공기업의 경우 사회적 공익(public service obligation)을 위해 적자가 나는 사업 활동을 유지해야 하기 때문에 이를 감안하여 비영리 사업은 공정경쟁기준에서 제외되어야 한다(OECD[2010]).[18] 한편, OECD 지침은 정부 및 집행기관

이 수행하는 여러 기능 중 공기업 소유권자로서의 역할은 다른 기능들과 분리되어야 함을 강조하고 있다. 소유권자로서 정부 역할의 분리는 많은 OECD 회원국 사이에서 이미 완료되었지만, 아직까지 정부가 큰 비중을 차지하고 있는 일부 국가에서는 큰 숙제로 남아 있다. 더 나아가 이 지침은 공기업 관련 법률을 단순화하고, 가능하면 다른 민간기업이 적용받는 법률과 조화를 이룰 것을 권고하고 있다(OECD[2005]). 이러한 측면에서 시장에서 민간기업과 직접적으로 경쟁하는 대상을 선정함에 있어서 공기업과 그 외 공공기관의 분류가 중요함을 보여주며, 이는 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사 시 세부지표의 가중치 배분에 있어서도 중요한 의미를 지닌다. 또한 이러한 점을 고려할 때, 수익성 사업과 비수익성 사업별 평가 시 평가기준과 관련하여 세부지표의 차이가 필요할 것으로 사료된다.

한편, 경쟁중립성을 유지하는 첫 번째 이유는 재화의 공급에 있어서 민간과 정부가 경쟁하는 관계에 있을 경우 공급과정에서 충돌이 발생할 수 있기 때문이다.

공공재 공급에 있어 정부가 공공재 공급을 늘리면 민간부문의 공공재 공급이 바로 그 양만큼 줄어드는 구축효과(Crowding-out effect)가 발생하기도 한다. 효용극대화를 추구하는 민간은 공공재를 소비하기 위해서 스스로 공공재를 생산하여 소비하거나 또는 세금을 내고 정부가 생산한 공공재를 소비하는 방법 중 한 가지를 선택하게 되는데, 이때 정부가 공공재의 공급을 증가시킬 경우(의료서비스를 예로 들 수 있다) 민간부문은 이것을 세금 증가와 연계하여 인식하게 되고, 이로 인해 스스로 공공재 공급을 감소시키게 된다. 즉, 정부에 의한 공공재 공급의 증가가 민간부문의 공공재 공급 축소로 이어지는 구축효과가 발생하게 되는 것이다.

따라서 공공기관은 민간의 공급 능력과 동등한 경쟁을 해야 국민경제적 입장에서 효율적인 재화의 공급 수준을 가지게 된다. 이와 관련하여 공공기관의 민영화와 관련한 중립성 이론 중 다른 하나는 '소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)'이다. 준정부기관 형식의 공공기관을 공기업(공사)으로 전환한 후 정부가 당해 공공기관의 운영 및 산출물 생산에 대한 제반 사업권 또는 소유권을 경쟁입찰로 매각하면 당해 공공기관은 민영화되어 민간기업이 될 수 있다. 이때 사업을 기준으로 살펴보면 공기업은 정부가 소유권을 통해 당해 기관을 관리하는 데 반해, 민영화된 공기업(민간기업)은 정부가 법령의 규제(독점에 따른 가격규제)를 통해 당해 기관을 관리한다는 점에서 차이가 있다.

이러한 '소유와 규제의 중립성 이론'에 따르면 정부는 공기업을 소유하며 공익적 목적을 달성할 수도 있고 아니면 민영화된 공기업에 대한 법적 규제를 통해 동일한 목적을 달성할 수도 있기 때문에 공익적 목적을 달성하는 수단이라는 측면에서 공기

18) OECD, op. cit., p.104

업과 법적 규제하의 민간기업은 상호 중립적인 정책수단이 될 수 있다는 것이다. 중립성 이론에 의하면 공기업과 민간기업 사이에 근본적인 차이는 존재하지 않는다. 즉, '주인-대리인'의 문제가 발생한다는 점에서도 공기업과 민간기업은 차이가 없으며, 양자의 근본적인 차이는 '소유권의 행사주체'보다는 '운영동기의 공익성'에서 비롯된다고 볼 수 있다(설광언 외[2005]).

마. 국가 재정부담의 문제

일반적으로 공공기관의 운영동기는 이윤추구에 있지 않기 때문에 공공기관의 운영적자를 보전하기 위하여 정부가 제공하는 지원금(government subsidy)과 매출수입(sales revenue)의 합계는 공공서비스의 생산원가와 일치하는 수준이 된다. 정부 지원금이 공공기관의 운영적자를 사후적으로 보전하는 성격이 강하다면 공공기관은 서비스의 품질 제고 및 원가절감 노력을 경주할 유인이 미약할 우려가 있다. 이러한 점에서 정부 지원액을 계산할 때 업무위탁, 독점에 따른 수입을 포함하는 논거를 찾을 수 있다.

특히 공기업의 경우 상장 기업은 물론이고 비상장 기업이나 공사 형태에 있어서도 시장에서 거래되는 경제적으로 의미 있는 가격체계의 존재가 기준이 될 수밖에 없다는 점에서 정부 업무의 위탁에 따른 정부 보조는 한계가 있을 수밖에 없다. 물론 경쟁적인 조달에 의해 정당한 가격을 지불하는 경우야 민간기업과 차이가 없다고 할 것이나, 독점의 경우 또는 법률이나 규정에 의해 사업을 수행하는 경우 공기업과 준정부기관의 경계는 흐릿해질 수 있다.

정부의 재정지원은 크게 직접지원과 간접지원으로 구분할 수 있는바, 직접지원은 중앙정부나 지방자치단체로부터의 운영비 지원으로 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 활용이 가능하다. 간접적 재정지원은 소비의 공공성을 부여하거나, 독점성을 부여한 수입으로 자체 수입을 산정함에 있어서 기관 목적사업과의 연관성을 고려할 수밖에 없고 객관성이 떨어지는 문제가 발생하는 영역인바, 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 나아가서 준정부기관 간의 사업타당성 평가 기준을 차별화한다고 했을 때 이러한 간접지원에 대한 처리가 가장 어려운 과제로 대두된다.

3. 공공기관의 투자 부적절에 대한 사회적 여론

공기업들은 파산과 소유권 박탈로부터 효과적으로 보호받을 수 있기 때문에 과다한 투자나 이로 인한 부채 누적, 사업 확장을 포함한 예산의 증대 요구가 잦은 것이 사실이다. 더욱이 공기업들은 최근까지 독점의 형태를 유지하며 경쟁으로부터 보호

되어 왔다. 그러나 최근 공공기관의 투자 실패에 따른 사회적 심각성이 지속적으로 지적되고 있으며, 특히 공공기관의 무분별한 해외 투자에서 많은 문제점이 제기되고 있다.

국회예산정책처의 한 보고서[19]에서는 2010년 말 기준 공공기관의 자산 규모가 654조원에 이르고 있으나, 이에 대한 투자 관리가 미흡함을 지적하였다. 아울러 동 보고서에서는 지나친 이윤 추구를 위한 무분별한 투자 확대를 지양할 것을 지적하고, 이를 관리하기 위한 체계의 도입을 권고하고 있다. 이와 관련하여 국회예산정책처에서는 한국토지주택공사의 비핵심 분야에 대한 진출을 지적하며, 부동산투자(PF)로 인해 3조원의 회수가 지연되어 유동성 부족을 야기하였고, 고유 사업을 벗어난 지역난방공사에 대한 투자로 320억원의 손실이 발생하였음을 언급하였다. 또한 한국도로공사의 동종 유사 경쟁사업인 민간투자사업에 대한 투자와 국민체육진흥공단의 유선방송 간접투자에 대한 지양을 지적하였다. 아울러 제주국제자유도시개발센터의 과도한 분양단지사업 진출을 지적하며, 과도한 투자로 미분양 사태가 발생하여 부채비율이 85%까지 확대되었음을 언급하였다.

언론이나 감사원, 국정감사 등에서도 공공기관의 무분별한 국내외 투자에 대한 문제점을 지적하고 있으며, 국민권익위원회의 보도자료(2010. 10. 25)에서는 공공기관이 예산을 편성하면서 사업의 타당성을 검토하지 않거나 이사회가 예산집행을 결정하고 난 이후에야 타당성을 검토하고 있음을 명시하며, 예비타당성조사 검토 대상 등을 제시하였다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 공공기관 투자의 합리성을 제고하는 것은 국가재정의 건전성 관리를 위해 매우 중요한 관건이라 할 수 있을 것이다.

제6절 공공기관 사업 예비타당성조사 성과

2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사는 총 155건이 신청되었으나, 이 중에서 9% 수준인 14건에 대해서만 예비타당성조사가 수행되었으며, 신청된 전체 사업의 총 사업비(1,013,584억원) 규모 대비 약 4% 수준인 45,043억원에 대하여 조사를 수행하였다. 이러한 수행 실적은 현재의 공공기관 사업 예비타당성조사의 대상 및 면제 사업 기준 체제에서는 조사의 실효성 확보에 어려움이 있다는 문제제기가 가능하다. 따라서 공공기관 사업 예비타당성조사 수행 목적 및 그에 따른 기대효과를 거두기 위해서는 예비타당성조사 대상 사업의 기준 완화 또는 예비타당성조사 면제 사업의

19) 이은경, 「공공기관 금융부채 조달한도와 의사결정체계의 문제점과 개선방안」, 국회예산정책처, 2012.

기준 강화 등이 필요할 것으로 사료된다.

〈표 Ⅱ-23〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과(1)

	건수		사업계획서 총사업비 합계(억원)	
		비율		비율
신청된 사업 수	155	100%	1,013,584	100%
조사 수행 사업 수	14	9%	45,043	4%

그러나 앞에서 언급한 공공기관 사업 예비타당성조사의 실효성 확보의 어려움에도 불구하고 2011년도에 수행한 14개 사업의 예비타당성조사를 통하여 총사업비 절감 등 조사에 따른 기대효과가 발생하였다. 이와 관련하여 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사는 총 14건을 수행하였으며, 이 중 11건에 대해 사업 타당성이 있다고 분석하였고, 3건에 대해서는 사업 타당성이 없다고 분석하였다. 그리고 총 14개 사업에 대한 예비타당성조사 수행으로 인하여 사업계획서에 제시된 총사업비(45,043억원)의 약 16%인 7,258억원의 절감효과가 발생하였다. 그 세부 내용을 살펴보면, 사업 타당성이 있다고 분석된 11개 사업에 대한 총사업비 재추정 결과, 사업계획서(41,838억원) 대비 10% 수준인 4,053억원을 절감하는 효과가 발생하였고, 사업 타당성이 없다고 분석된 3개 사업에 대해서는 사업계획서에 제시된 총사업비를 투자하지 않음으로 인하여 3,205억원의 총사업비를 절감하는 효과가 발생하였다.[20]

〈표 Ⅱ-24〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 성과(2)

	건수		총사업비 합계(억원)			
		비율	사업 계획서	예비 타당성조사	절감액	사업계획서 대비 절감 비율
조사 수행	14	100%	45,043	-	7,258	16%
사업 추진 (총사업비 재추정)	11	79%	41,838	37,785	4,053	10%
사업 미추진	3	21%	3,205	-	3,205	100%

20) 2011년도 재정사업의 경우 총 43개 사업에 대한 예비타당성조사가 의뢰되었으며, 이 중 32개 사업이 타당성이 있는 것으로 분석되었고, 예비타당성조사를 통해 43개 사업의 총사업비가 제시된 사업계획서 사업비의 약 38%인 62,421억원을 절감하는 효과가 발생함.

제Ⅲ장

공공기관 사업 예비타당성조사의 법률적 근거

제1절 공공기관 사업 예비타당성조사의 공법적 근거

1. 보장국가론

가. 보장국가론의 의미와 등장배경

공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련해서 최근 우리나라 공법학계에서 활발하게 논의되고 있는 보장국가(Gewährleistungsstaat)론[21]을 살펴볼 필요가 있다. '보장국가'란 국가의 핵심 임무를 제외한 많은 부분을 사인에게 위탁하거나 사인의 자율적 규제 또는 공사협력을 수행함을 원칙으로 하면서도 국가가 그들 임무가 올바로 수행되도록 보장하는 책임을 지는 국가를 의미한다. 이러한 보장국가는 작은 국가를 지향하면서도 작은 데에 그치는 것이 아니라, 활성화시키고(aktivierend), 가능하게 하는(ermöglichend) 국가 기능에도 주안점을 두는 점이 특징이다.[22] 이러한 보장국가론

21) 독일에서 시작된 보장국가론은 우리나라 공법학계에서도 활발한 논의의 대상이 되고 있다. 우리나라 연구문헌만 적시해 보더라도 김남진, 「개혁대상으로서의 규제와 보장국가적 규제」, 『법연』, 제33호, 한국법제연구원, 2012. 9; 김삼룡, 「포스트-모던 시대의 국가와 사회의 2분법적 구성의 변화」, 『사회과학연구』 제50집 제1호, 2011; 김일환·홍석한, 「개인정보 자율규제영역에서 보장국가로서 국가의 역할에 관한 연구」, 『헌법학연구』 제14권 제4호, 2008; 김현준, 「행정개혁의 공법적 과제 - 동반과 보증의 행정개혁」, 『공법연구』 제41집 제2호, 2012; 박재윤, 「독일 공법상 국가임무론에 관한 연구 - 우리나라 전력산업과 관련하여」, 서울대학교 법학박사학위논문, 2010; 조태제, 「공사협동 시대에 있어서의 보장국가, 보장행정 및 보장행정법의 전개」, 『한양법학』 제23권 제2집, 2012; 홍석한, 「보장국가론의 전개와 헌법적 의의」, 『헌법학연구』 제15권 제1호, 2009 등 다수임.

은 시장의 자율적 기능을 존중하되, 유능하고 적극적인 정부가 있어야만 시장경제가 존속할 수 있음을 강조하는 칼레츠키의 “자본주의 4.0” 개념과 일맥상통한다는 주장도 제시되고 있다.[23]

보장국가는 공사협력을 전제로 하기 때문에 소위 ‘협력국가(Kooperationsstaat)’와의 구별이 문제된다. 책임의 분배라는 보장국가의 기본적 취지를 도외시하지 않는 한 보장국가에서 협력국가적인 요소들을 완전히 배제하기는 어렵기 때문이다. 협력국가가 국가와 사회가 분리되는 전통적인 사고를 바탕으로 양자 간에 협력이 이루어지는 것을 단편적으로 표현하는 것에 비하여, 보장국가는 국가와 사회의 단순한 협력을 넘어 국가는 사회적 자율성이 작용할 수 있는 기반을 제공하고, 국가 스스로의 결정과 행동으로부터 비국가적 행위자의 공익 조화적 행위를 담보하는 것으로 책임이 전환되는 것을 구체적으로 표현한다는 점에서 어느 정도 구별된다고 지적되고 있다.[24]

이러한 보장국가론은 현대사회가 복잡해짐에 따른 국가의 역할 변화를 반영한 것이라고 볼 수 있는데, 공공기관 사업 예비타당성조사제도도 이러한 보장국가론의 맥락에서 이론적으로 검토해 볼 만한 지점이 적지 않다. 이하에서는 우선 보장국가론이 등장하게 된 배경을 살펴보고, 이러한 이론이 공공기관 사업 예비타당성조사제도에 주는 시사점을 검토해 보도록 한다.

독일에서 보장국가론의 등장배경으로는 크게 세 가지 정도가 언급되고 있다.[25] 첫째, 국가부담 경감의 필요성이다. 사회가 독립적이고 자율적인 체계들의 네트워크로 전환됨에 따라 국민국가의 고전적 관념에 대해서 제기되는 의문에 대응하는 과정에서 비롯되었다고 할 수 있다.

둘째, 민영화 역시 보장국가론의 중요한 배경을 이루고 있다. 우편이나 전기통신 부문을 중심으로 한 근본적인 개혁의 요청은 민영화의 거센 흐름을 만들어 내었고, 이에 따라 국가와 민간행위자 간 관계분담이 새로운 형태와 구조로 이루어지는 것에 학문적 관심이 일어났고 그 결과 중의 하나가 보장국가론이라는 것이다.[26]

셋째, 정보화이다. 정보사회에서는 기존의 법질서로는 해결하기 어려운 수많은 개개의 문제들이 대두되고 있다. 이러한 복잡한 문제들을 국가가 전적으로 해결하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 따라서 국가는 구체적인 과제 이행에 대한 책임에서 벗어나지만 동시에 개인의 자유와 권리가 행사되기 위한 전제조건들을 형성하고 유지하는 방식으로 구조적 책임을 지게 된다.[27]

---

22) 김남진(2012) p.43, 김현준(2012) p.165 등 참조
23) 김남진(2012) p.43 참조
24) 홍석한(2009) pp.508~509 참조
25) 이하 내용의 세부 사항은 홍석한(2009) 참조
26) 홍석한(2009) p.501 참조
27) 홍석한(2009) p.502 참조

나. 보장국가론의 헌법적 근거

이러한 보장국가론이 독일에서 등장하게 된 배경은 우리나라의 헌법에 해당하는 독일 기본법의 개정에서 찾을 수 있다. 독일 기본법 제87f조는 제1항에서 “연방은 우편시설과 통신 영역에서 전국적으로 제공되는 적절하고 충분한 서비스를 보장한다”고 규정하고 있으며, 제2항은 “제1항의 서비스는 독일연방우편의 특별재산으로부터 출연된 기업에 의하여 그리고 다른 사적 희망자에 의하여 사경제의 활동으로서 수행된다. 우편과 전신 영역에서의 고권적 임무는 연방고유행정으로 수행된다”라고 규정하고 있다. 이에 따라 국가와 민간의 책임 영역이 각기 분리되면서도 국가는 여전히 적절하고 충분한 서비스를 보장하기 위한 책임을 지게 되었다고 할 수 있다.

우리나라 헌법의 경우 독일 기본법과 같이 민영화와 관련하여 국가의 보장책임을 명시적으로 인정한 규정은 찾을 수 없다. 그럼에도 불구하고 독일과 같은 보장국가론을 논의할 수 있는 헌법적인 토대가 존재한다는 점이 지적되고 있다.

우선 기본권의 객관법적 성격으로부터 나오는 기본권 보호의무가 그것이다. 기본권 보호의무야말로 입법자를 향하여 보장책임의 구체화를 의무 지우기 위한 근거가 될 수 있다는 지적[28]이 있는데, 이러한 견해는 보장국가의 헌법적 근거를 국가의 기본권 보장의무로부터 찾는 것으로 이해할 수 있다.

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하여 기본권 보장의무를 국가에 부과하고 있다. 이는 적정한 공공서비스의 제공을 통해 인간의 존엄성, 인간답게 살 권리를 보장해야 하는 국가의 의무로 연결될 수 있고, 이는 결국 보장국가론의 헌법적 근거로 작동할 수 있다.[29] 독일에서 국가임무 도출의 출발점을 인간의 존엄과 존중에 관한 기본법 제1조 제1항에서 찾고 있는 것[30]도 같은 맥락이라고 할 수 있다.

다음으로 우리 헌법상 인정되고 있는 것으로 해석되고 있는 사회국가의 원리와 보장국가론을 연결시키는 견해도 제시되고 있다. 헌법재판소는 헌법의 전문, 사회적 기본권의 보장(헌법 제31조 내지 제36조), 그리고 경제영역에서 국가가 적극적인 계획과 유도, 재분배 등에 관하여 의무를 지고 있음을 규정하고 있는 경제에 관한 조항(헌법 제119조 제2항 이하) 등을 근거로 사회국가원리를 인정하고 있다(헌법재판소 2002. 12. 18. 선고 2002헌마52 결정). 독일에서 논의하고 있는 보장국가는 헌법상 사

28) 조태제(2012) p.279 참조
29) 예를 들어 사회기반시설은 사회권적 기본권, 자유권 보장의 대상이 된다는 점이 지적되고 있음. 홍석한, 「사회기반시설 민간투자제도와 기본권 보장」, 『미국헌법학회』 제23권 제2호, 2012. 참조
30) 박재윤(2010) p.67 참조

회국가의 한 실현방식이라고 할 수 있으며, 사회국가를 현대적으로 정립시킬 수 있는 새로운 구상으로서 의의를 갖는다는 견해[31]가 있는데, 이러한 견해에 입각하면 우리나라의 사회국가 관련 조항들은 보장국가의 근거조항으로서도 기능할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

다. 보장국가론의 구체적인 의미

위와 같이 보장국가론이 헌법적으로 근거 지워질 수 있다고 할 때, 이러한 보장국가론의 구체적인 의미가 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다. 보장국가론을 기초로 한 보장행정법의 기본적인 특징으로는 다음과 같은 점들이 지적되고 있다.[32]

첫째, 사인의 급부제공의 질 및 결과를 확보하기 위한 수단의 마련이다. 보장행정법이 무엇보다도 우선하여야 할 과제는 성과의 확보이다. 공적 임무를 인수하게 된 사인은 사실조사의 범위, 평가기준, 특정한 수단의 활용 등을 통해 일정한 품질과 양이 확보된 급부를 행할 법률상 의무를 지게 되고, 국가는 이러한 성과 확보가 가능하도록 다양한 수단을 이용해야 한다.

둘째, 사인인 협동파트너의 등급을 매겨 선택하고 지속적으로 자격을 검정하는 절차이다. 급부의 수준이 충족될지 여부는 선택된 사인인 행위자의 능력, 즉 그의 전문적 지식, 신뢰성 급부능력에 의존하므로 이러한 검정절차가 필요하다.

셋째, 이용자, 소비자 등 제3자의 권리보호이다. 공사협동의 비용이 제3자의 부담이 되는 사태를 회피하기 위해서는 특별한 예방조치가 필요하기 때문이다. 다만, 지나친 제3자 보호는 협동에서 비롯되는 실제상의 장점이 상실될 수 있기 때문에 유의할 필요가 있다.

넷째, 적정한 감독수단의 마련이다. 보장감독(Gewährleistungssufsicht)의 수단에는 여러 가지가 있다. ① 사전진단의 도입을 의무화하고 자문위원회를 설치하는 등 예방적인 감독의 요소를 강화하고, ② 기업 내 품질관리 시스템을 도입하여 기업체의 자기감시 시스템을 구축하고, ③ 정보공개의무를 부과하고, ④ 사인을 편입시켜 외부로부터의 통제가 행해지는 구조를 확충하며, ⑤ 정보에 대한 접근권을 확보하여 제3자에 의한 감시체계를 구축하고, ⑥ 감독을 담당하는 행정체를 조직상 독립시키는 것 등이 그것이다. 위와 같은 다양한 수단들을 부문마다 적절히 조합하는 것의 필요성이 지적되고 있다.[33]

다섯째, 평가절차의 마련이다. 공사협동 과정에서 성과를 제대로 보장하기 위해서

31) 홍석한(2012) p.518 참조
32) 이하 내용의 세부 사항은 조태제(2012) p.283 이하 참조
33) 조태제(2012) p.286 참조

는 이행상황을 측정하는 절차 및 규정을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 국가에 의한 실효적 환원조치이다. 예정된 방법을 이용하여 적절한 임무의 수행을 계속적으로 확보할 수 없을 때 그에게 임무수행을 위임하는 시도는 취소되고 국가의 직접적인 이행책임이 재차 부활하게 되는데 이를 보충책임(Auffangverantwortung)이라 부르기도 한다.

위와 같은 보장행정법의 특징을 요약해 보면 보장국가는 민간과 책임을 분배하는 국가이며, 책임의 분배가 공익 조화적인 방법으로 조화를 이룰 때에 한하여 기능할 수 있다는 점을 알 수 있다. 책임의 분배, 즉 분업을 통한 공익의 실현은 보장국가의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 다시 말해, 국가는 민간행위자가 사익을 추구하고자 하는 동기를 이용하면서도 동일한 행동으로부터 민간의 공익기여적 성과를 이끌어 낼 수 있도록 조정할 수 있어야 한다. 보장국가는 시민사회를 통한 거버넌스의 실행을 촉진시키고 동시에 이를 이용하고자 하는 국가로서, 규제와 관련하여 국가는 사회의 자율규제 잠재력이 발휘되도록 하고 이를 실행하기 위해 적절한 법적 구조를 마련하는 것이 강조된다. 보장국가에 요구되는 규제의 중심적 과제는 국가의 조정과 시민사회의 자율규제를 구체적인 사안에서 적절한 관계로 정립하는 것이라고 지적되고 있다.[34)]

라. 보장국가론과 공공기관 사업 예비타당성조사제도

1) 공공기관에 대한 보장국가론의 적용 여부

이러한 보장국가론과 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 우선 논의해야 하는 것은 공공기관에 의한 임무수행이 보장국가론이 전제로 하고 있는 상황, 즉 행정임무의 이행 자체는 독립된 제3자가 담당하고 국가는 이에 대한 보장책임을 담당하는 경우에 해당하는가 하는 점이다. 이에 대해서 긍정적인 답변이 가능할 때 보장국가론에 대한 논의가 적용 가능하다고 할 수 있다.

이를 위해서는 공기업이나 준정부기관을 국가와 구별된 독립된 제3자로 볼 것인가 하는 점이 문제된다. 공기업이나 준정부기관은 국가로부터 독립된 법인격을 갖고 있다는 점에서 국가와 독립된 주체로 볼 수 있다. 이 점에서는 보장국가론이 적용될 여지가 충분히 존재한다고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 공기업이나 준정부기관은 재정이나 인사의 면에서 국가의 통제를 받고 있기 때문에 완전히 독립된 제3자로 관념하기에는 어려운 측면이 동시에 존재한다. 이 점을 강조하면 이행책임이 강조되는 것이 옳으며, 보장국가론이 적용될 여지가 줄어든다고 할 수 있다.

---

34) 홍석한(2009) pp.509~513 참조

본 보고서 ‘제Ⅳ장’에서 상세하게 살펴보겠지만 이와 관련한 부분은 공기업이나 준정부기관과 같은 공법인이 기본권의 주체성을 갖는가에 대한 논의와 연결된다. 왜냐하면 공법인 기본권의 주체성이 인정된다면 공법인을 국가로부터 독립한 제3자로 인정할 수 있는 근거가 될 수 있기 때문이다.

이론적으로 국가와 같은 공법인은 기본권의 주체가 될 수 없다고 보는 것이 일반적이다. 왜냐하면 공법인은 국가 기능을 수행하고 있기 때문에 기본권을 보호해야 하는 의무자이지, 기본권을 향유하는 권리자로 보기는 힘들기 때문이다. 그러나 공법인이라도 예외적으로 기본권의 주체가 될 수 있는데, 공법인이 공법상의 과제를 수행하더라도 그 형성과 활동이 간접적으로 일정한 기본권에 의하여 보호되는 생활영역에 배치되어 국가의 영향에 대한 기본권적 보호가 요구되는 경우가 존재할 수 있기 때문이다. 우리나라의 헌법재판소에서도 예외적으로 서울대학교(헌재 1992 10. 1. 선고 92헌마68 결정), 축협중앙회(헌재 2000. 6. 1. 선고 99헌마553 결정) 등 공법인 내지 공법인에 준하는 단체에 대하여 기본권의 주체성을 인정한 바 있다.[35]

이러한 점을 고려하면 공기업이나 준정부기관은 공공임무를 수행한다는 점에서 기본권 보호의무자로서의 지위를 갖지만, 동시에 경영의 자율성을 보장받는다는 점에서 기본권을 향유하는 권리자로서의 성격을 동시에 갖는 것으로 볼 수 있다. 이러한 전제에 서면 공기업이나 준정부기관을 국가로부터 독립된 제3자로 볼 수 있는 여지가 있고, 따라서 이들에 의한 임무수행에도 보장국가론이 논의될 여지가 존재한다고 볼 수 있다.

2) 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 헌법적 정당화 여부

그렇다면 다음으로 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도가 이러한 보장국가론과 구체적으로 어떻게 연결될 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공공기관이 실시하는 사업에 대하여 사업성과 공익성이 확보될 수 있도록 예비적으로 통제하는 시스템이라고 할 수 있는데, 우선 이러한 제도가 헌법적으로 정당화될 수 있는가를 검토해 보도록 한다.

앞서 보장국가의 헌법적인 근거로 국가의 기본권 보장의무, 사회국가원리 등을 든 바 있다. 이러한 헌법적인 원리들은 그대로 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 헌법적 정당화 근거로 사용될 수 있다. 예를 들어 예비타당성조사제도의 대표적인 대상사업인 사회기반시설사업은 국민의 기본권과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

사회기반시설은 국민의 경제활동과 일상생활에 편익을 증진시키는 시설 또는 필수 시설로서 헌법상 기본권을 실질적으로 보장하기 위하여 가장 중요한 물질적 토대

35) 권형준, 「기본권의 주체에 관한 고찰」, 『경남법학』 제26집, 2010.

가 된다. 예를 들어 하수도나 분뇨처리시설, 공공건설 임대주택, 생활체육시설, 청소년수련시설, 학교, 노인주거복지시설 등은 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 사회보장에 관한 권리, 보건에 관한 권리 등과 같은 사회적 기본권의 실현과 직접적인 관계에 있다. 또한 도로, 철도, 항만, 공항 등의 시설은 거주이전의 자유, 일반적 행동의 자유 등 국민의 자유권 실현과 밀접한 관련이 있다.[36]

이처럼 사회기반시설이 국민의 기본권 실현과 밀접한 관련이 있다는 점을 고려하면, 기본권 보장의무를 지는 국가로서는 이러한 사회기반시설의 설치 및 운영 과정에서 기본권 보장이 충실히 이루어지도록 보장해야 할 헌법적 의무가 존재한다고 할 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사도 이러한 기본권 보장이 충실히 이루어지도록 하기 위한 장치의 하나로 정당화될 수 있다고 할 것이다.

3) 보장국가론에서 본 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 구체적 의미

다음으로 보장국가론의 관점에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 갖는 구체적인 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사인의 급부제공의 질 및 결과를 확보하기 위한 수단의 마련이 무엇보다도 중요하다는 점이 지적되고 있는데, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 바로 이러한 급부의 질과 결과를 확보하기 위한 장치로 이해할 수 있다. 사업성이 없는 대규모 간접자본 시설사업을 무리하게 추진할 경우 향후 서비스의 질과 결과를 확보하기 힘들어진다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 이러한 결과를 미리 예방하기 위한 제도라고 하겠다.

둘째, 사인인 협동파트너의 등급을 매겨 선택하고 지속적으로 자격을 검정하는 절차가 필요하다는 점도 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 간접적으로 연결된다. 이에는 공공기관 경영평가제도가 더 부합하는 것으로 볼 수 있지만, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 각 사업별로 자격을 검정하는 절차라고 볼 수 있다.

셋째, 이용자와 소비자 등 제3자의 권리보호도 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 연결될 수 있다. 우리나라 대법원 판례를 보면 환경영향평가를 거쳐야 하는 의무가 있음에도 불구하고 이를 거치지 않은 개발사업 관련 행정처분은 무효로 보고 있다(대법원 2006.6.30. 선고 2005두14363 판결). 인근 주민과 같은 제3자의 환경적 이익을 법적으로 보호하기 때문이다. 예비타당성조사와 관련해서는 이와 같은 판례가 아직 등장하지는 않고 있으나, 예비타당성조사제도의 기본권 관련성이 인정될 경우에는 환경영향평가와 같은 판례가 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 점을 고려하면 이용자, 소비자 등 제3자의 권리보호도 공공기관 사업 예비타당성조사제도와

36) 홍석한(2012) pp.268~270 참조

연결될 수 있다고 할 것이다.

넷째, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 보장감독(Gewährleistungssufsicht)의 한 예로 볼 수 있다. 특히 보장감독에서 중시되는 예방적인 감독의 요소가 반영된 것이 예비타당성조사제도라고 할 수 있다. 그리고 예비타당성조사 과정에서 공공기관의 관련된 정보공개가 필요하므로 정보공개의무를 부과하는 감독수단으로 활용되는 것으로 볼 수 있다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사를 국가가 직접 수행하는 것이 아니라 제3자에게 맡길 경우에는 사인을 편입시켜 외부로부터의 통제가 행해지는 구조를 확충하거나, 정보에 대한 접근권을 확보하여 제3자에 의한 감시체계를 구축하는 것과 연결된다고 할 수 있다.

다섯째, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공사 협동의 과정에서 성과를 제대로 보장하기 위해서 이행상황을 측정하는 절차의 하나로 이해할 수 있다. 이행상황의 측정은 이행과정에서 이루어지는 것이 통상적인 모습이나, 대규모 사회기반시설의 경우 이행과정에 들어간 이후에는 돌이키기 힘든 상황이 될 수 있다. 따라서 이행상황에 들어가기 전에 예방적으로 성과측정을 해보는 것이 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서도 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 보장국가의 성격을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

여섯째, 공공기관 사업 예비타당성조사를 통해 사업성과 공익성이 확보되지 않을 경우 사업 자체가 수행되지지 못하도록 하는 것은 국가에 의한 실효적 환원조치에 해당한다고 볼 수 있으며, 이를 통해 보충책임(Auffangverantwortung)을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

보장국가론의 핵심 요소 중의 하나가 국가와 제3자 간 적절한 책임의 분배에 있다고 한다면 공공기관 사업 예비타당성조사제도도 이러한 책임분배 메커니즘의 하나로 이해할 수 있다. 즉, 실제적인 행정임무의 수행에 대한 책임은 공기업이나 준정부기관이 직접 담당한다고 하더라도, 이러한 임무수행에 있어서 공공성과 사업성이 동시에 확보되도록 조정하는 책임은 국가가 담당하도록 하는 메커니즘이 공공기관 사업 예비타당성조사제도라고 이해할 수 있다. 이러한 전제하에 서면 공기업이나 준정부기관에 대한 예비타당성조사제도는 보장국가론의 핵심인 책임분배원리를 반영한 제도로 근거 지우는 것이 충분히 가능하다고 할 것이다.

보장국가론과 관련해서 검토해야 하는 또 다른 논점으로는 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 사회의 자율규제 잠재력이 발휘되도록 하는 보장국가론의 핵심과 배치되는 것이 아닌가 하는 점을 들 수 있다. 예비타당성조사제도 자체가 해당 공기업이나 준정부기관이 아닌 타 기관을 통해서 이루어진다는 점은 자율규제에 해당한다고 보기 힘들고, 따라서 자율규제를 존중하는 보장국가의 취지에 반하지 않는가 하는 주장이 제기될 수 있기 때문이다.

이에 대해서는 다음과 같은 답변이 가능하다. 우선 공기업이나 준정부기관은 순수한 시민사회의 영역으로는 보기 힘들기 때문에 자율규제와 관련한 논의가 그대로 적용되기에는 적절치 않다는 점이다. 다음으로 공공기관 사업 예비타당성조사 자체를 국가가 직접 하는 것이 아니라 제3의 객관적인 기관을 통해 실시할 경우에는 넓은 의미에서 자율규제로 볼 여지도 존재한다. 이러한 점을 고려할 때, 예비타당성조사제도가 사회의 자율규제 잠재력이 발휘되도록 하는 보장국가론의 핵심과 배치된다고 보기는 힘들 것이다.

2. 행정책임론

가. 행정책임의 유형

보장국가론에서는 '보장책임'이라는 개념이 가장 중요하게 등장한다. 그리고 이러한 보장책임은 이행책임과 구별된다고 보는 것이 일반적이다. 국가의 이행책임이 국가 스스로의 직접적인 활동을 통해 이루어지는 공적 과제의 이행이라고 한다면, 보장책임은 행정과정에 독립적인 제3자들의 행위가 개입되고 국가는 그들의 행위와 밀접한 관련이 있는 기본적 틀에 영향을 미치게 된다.[37] 이행책임과 보장책임 등 행정책임의 유형들이 구체적으로 공기업이나 준정부기관의 행정임무 수행과 어떻게 연계될 수 있는지에 대해서 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

일반적으로 행정의 책임단계는 행정의 임무수행 강도 내지 정도에 따라 분석하게 된다. 임무수행의 강도는 행정의 직접적 이행 정도와 결과에 대한 책임부담 정도를 표현하는 것이다. 행정의 자신에 속한 조직을 이용하여 직접 임무를 이행하는 것에서 가장 높은 수행강도와 책임을 부담하며(이행책임), 사인이 자율적으로 규제하고 국가가 이를 수용하는 경우에 국가가 결과에 대한 책임을 지는 경우(협력 결과에 대한 국가책임), 국가가 감시와 감독을 하는 경우에 지는 책임(감시책임), 단순히 사인간의 이해를 조정하는 틀을 설정하는 경우(틀 설정책임) 등 다양한 강도의 책임을 부담하게 된다.[38] 공공기관 사업 예비타당성조사제도도 이러한 책임의 단계라는 맥락에서 검토해 볼 필요가 있다.

다음에서는 독일에서 책임단계의 대표적 유형으로 제시되고 있는 이행책임(Erfüllungsverantwortung), 보장책임(Gewährleistungsverantwortung), 그리고 보충책임(Auffangverantwortung)이라는 행정책임의 기본적인 세 유형을 살펴보도록 한다.

---

37) 홍석한(2009) p.506 참조
38) 박재윤(2010) p.118 참조

나. 이행책임과 공공기관 사업 예비타당성조사제도

행정의 가장 기본적인 임무수행 형태는 자신의 임무를 스스로 이행하는 것이다. 즉, 행정이 각각의 해당 임무를 법률의 기준에 따라서 자신이 직접적으로 운영을 이행하거나, 자신의 영향하에 있는 사인을 개입시키면서 간접적으로 이행하고 이러한 이행을 책임진다. 다시 말해 이행책임은 행정이 직접적인 행정조직을 이용하여 임무를 이행하는 직접적 이행책임과 행정시스템의 추종자(Trabant)를 이용하여 임무를 이행하는 간접적 이행책임으로 구별된다. 국가가 영향력을 행사할 수 있는 공기업의 형태로 급부행정이 수행되는 경우에는 바로 후자(간접적 이행책임)가 문제되는 경우라고 할 수 있다.[39]

다음으로 이행책임은 다음과 같은 몇 가지 단계로 세분화된다. 행정목적을 구체화하는 책임, 법치국가적인 법률의 구속 안에서 적법하고 효율적인 집행책임, 그리고 하위 규범의 제정을 통한 법률에 대한 발전책임, 더 나아가 예측이나 방법의 선택권한 조정, 행정행위의 계속성 등과 관련된 계획의 실행에 대한 책임, 법률들과 행정결정들의 준비를 위한 발의책임 등이 그것이다.[40]

이러한 이행책임에 대한 독일에서의 논의는 공기업 및 준정부기관 사업의 예비타당성조사제도에 대해서 여러 가지 시사점을 제공해 준다. 우선 공기업이나 준정부기관을 통한 사회기반시설 제공 등의 급부행정도 어디까지나 국가의 이행책임에 속한다는 것이다. 앞서 보았듯이 국가의 여러 가지 책임 중에서도 이행책임에 있어서 국가의 책임강도가 가장 강하다. 이로부터 공기업이나 준정부기관을 통한 사회기반시설의 제공 등 급부행정은 국가의 책임이 가장 강하게 인정되는 영역으로 볼 수 있다.

다음으로 공기업이나 준정부기관을 통한 급부행정은 간접적인 이행책임에 해당하는데, 국가는 이러한 이행에 대한 결과를 책임져야 한다는 점이다. 결과에 대한 책임이라고 할 때에는 '적법하고 효율적인 법집행책임'이 포함된다고 할 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 '적법하고 효율적인 법집행책임'을 다함으로써 이행결과에 대한 책임을 국가가 부담하기 위한 장치로 충분히 이해할 수 있다고 하겠다.

다. 보장책임과 공공기관 사업 예비타당성조사제도

행정이 수행하던 혹은 수행할 수 있는 임무는 사인에 의하여도 수행될 수 있다.

---

39) 박재윤(2010) p.120 참조

40) Helmut Schulze-Fielitz, "Grundmodi der Aufgabenwarnehmung", in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle(Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, München 2006, S. 830ff.

이 경우 행정의 역할은 사인의 활동을 장려하거나, 유도하거나, 그 활동의 범위를 설정하고, 처벌 및 강제 수단을 통하여 강요하는 등의 방식으로 사인이 공공복리를 실현할 수 있도록 하는 것이 보통이다. 이러한 관점에서 보장책임이란 사인이 공공임무의 전체 또는 일부를 이행하는 모든 상황에서 제대로 된 임무수행의 보장을 위하여 행정에 남아 있는 책임을 의미한다.[41]

보장책임의 대표적인 발현 형태로는 감시(Überwachung) 및 규제(Regulierung) 책임을 들 수 있다. 감시책임은 보험이나 은행 감독과 같은 경제감독분야에서 많이 문제되는데, 여기서 국가의 역할은 기업의 자기감시를 보충하고, 관찰과 통제 등을 통하여 공적·사적 이해관계를 지속적으로 조정하는 것이다. 규제책임은 보통 사인이 공공임무를 가능한 한 가장 잘 실행할 수 있도록 조직과 절차의 형태로 적절한 법적 구조를 제공하는 것을 의미하며, 순수한 고권적 활동에 속한다.

한편, 보장책임의 일종으로서 틀 설정책임(Rahmenverantwortung)이 별도로 강조되기도 한다. 틀 설정책임이란, 공공복리와 조화되는 사인 간의 이익조정에 관한 국가의 기초적 책임을 의미한다. 이 책임은 국가와 사적 주체 간 협력적 임무수행의 스펙트럼에 있어서 행정의 수행강도가 가장 약한, 즉 이행책임의 반대 극단에 놓이게 된다.[42]

이러한 보장책임에 대한 논의도 공공기관 사업 예비타당성조사제도에 대해서 시사점을 제공해 준다. 앞서 보았듯이 공기업이나 준정부기관에 의한 급부행정은 기본적으로 국가 스스로가 이행하는 이행책임의 영역에서 다루어져야 하는 것이 원칙이나, 공기업이나 준정부기관의 경우 사인으로서의 속성도 함께 지니고 있기 때문에 이 경우 보장책임도 중첩적으로 문제된다고 할 수 있다.

공공기관 사업 예비타당성조사제도는 보장책임 중에서도 특히 감시책임이 구현된 사례로 이해할 수 있다. 즉, 국가는 공공기관 사업 예비타당성조사제도를 통해 기업의 자기감시를 보충하고, 관찰과 통제를 통해 공적·사적 이해관계를 지속적으로 조정하는 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 보장책임의 관점에서 보더라도 예비타당성조사제도의 존재 근거를 찾을 수 있다.

라. 보충책임과 공공기관 사업 예비타당성조사제도

'보충책임'이란 민영화를 통하여 평소 독립적인 사인이 자신의 책임으로 급부를 공급하고 행정은 단지 보장책임을 부담하게 되었을 때, 그 급부가 충분히 보장되지 못하는 경우 국가가 명령행정 및 급부행정 수단을 사용하여 스스로 임무를 수행하는

41) Helmut Schulze-Fielitz(2006) p.833 참조

42) Eberhard Schmidt-Aßmann, "Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee", 2. Aufl. Heidelberg, 2006, S. 170ff.

것을 말한다. 보충책임은 국가가 자신의 고권적 이행수단을 가지고 사인을 대신하여 스스로 활동하는 지원책임(Einstandsverantwortung)과 제3자에게 발생한 원하지 않는 사회적 결과에 대해서 보상하는 완충책임(Abfederungsverantwortung)을 포함한다. 행정행위 철회권의 유보, 행정계약상의 해지권 등이 그 예로 설명되고 있다.[43)]

보충책임도 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관계가 있는 것으로 볼 수 있다. 앞서 보았듯이 예비타당성조사를 통해 사업성과 공익성이 확보되지 않을 경우에는 사업 자체가 수행되지 못하도록 함으로써 이러한 보충책임이 구현되고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 간접적으로는 다음과 같이 보충책임이 구현되고 있는 것으로 볼 수 있다. 아울러 공기업이나 준정부기관의 임무수행이 적정하게 이루어지지 못하는 경우 국가의 개입이 필요한 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 최근 문제가 되고 있는 4대강사업의 경우에도 보의 안전성 등이 문제가 되고 있는데 이를 보완하기 위해서는 국가재정의 투여가 필요한 상황이 발생할 수 있다. 국가로서는 이러한 보충책임을 지기도 하지만 다른 한편으로는 이와 같은 보충책임의 발생이 최소화될 수 있도록 예방조치를 취하는 것이 필요하다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 보충책임을 최소화하기 위한 제도로도 이해해 볼 수 있다.

3. 헌법상 효율성원리(경제성원리)

위에서 보장국가론과 행정책임 유형의 관점에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도를 검토해보았다.

이와 관련해서 추가적으로 살펴보아야 할 것은 '경제성원리(Wirtschaftlichkeitsprinzip)'의 개념이다. 보장국가론에서는 사인의 행정임무 수행을 통해 효율성 또는 경제성을 확보하는 것이 강조된다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도도 공공성과 수익성을 확보함으로써 효율성을 존중하려는 취지가 들어 있기 때문에 경제성원리와 관련성이 크다고 할 수 있다. 다음에서는 경제성원리의 관점에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도를 보다 자세하게 살펴보고자 한다.

가. 개념

행정에 있어서 경제성원리는 "정부의 재정지출행위에 있어서 추구해야 할 목적과 지출하는 수단 간에 최대한의 성과가 보장되어야 하는 원리"로 정의되고 있다. 이는 수단과 목적관계의 최적성의 원칙을 의미한다. 이 원칙은 가능한 한 최소한의 수단을 투입하여 일정한 결과를 획득하거나, 일정한 수단의 투입으로 최대한의 결과를

43) Helmut Schulze-Fielitz(2006) p.836 참조

얻을 수 있는 의사결정원칙이라고 설명되고 있다. 이 정의에 따르면 경제성원리는 두 가지 요소, 즉 자원투입의 최소성의 원칙(Minimalprinzip)과 결과 추구의 최대성의 원칙(Maximalprinzip)으로 구성되어 있다고 할 수 있다.[44]

이러한 경제성원리는 효율성원리(Effizienzprinzip)와의 구별이 문제된다. 효율성원리와 경제성원리의 범주가 완전히 일치하는 것으로 보기는 힘들다는 견해가 제시되고 있다. 경제성원리는 본질적으로 비용 대비 효과라는 순전히 가치중립적인 기준에 따라 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 추구하는 것인 반면에, 효율성원리는 오직 재정적 효율성에 국한되지 않고, 여타 요소가 감안된 비용·효과 대비 원리로 인식되기 때문이라는 것이다.[45] 경제성이라고 하면 주로 수입과 지출, 비용과 급부 등 경제적 척도가 전면에 나설 때를 말하고, 여기에는 정치적·문화적 유래 등 경제 외적 합목적성은 배제되므로 이를 '협의의 경제성'이라 부른다면, 일반적으로 효율성은 이러한 협의의 경제성을 포함하여 경제 외적 합목적성 요소까지 포괄하여 파악한다는 점을 고려하면, 효율성이 상위 개념이고 경제성은 그 하위 개념을 의미한다고 보아야 한다는 견해[46]도 같은 취지라고 할 수 있다.

이처럼 경제성원리와 효율성원리의 개념이 완전히 일치하는 개념이라고 보기는 힘드나 경제성원리도 협의와 광의로 사용될 수 있고, 광의로 사용할 경우에는 효율성원리와 차이가 없다고 볼 수 있으므로 이하에서는 경제성원리와 효율성원리를 같은 의미로 사용하도록 한다.

나. 법적 근거

독일의 경우에는 기본법 제114조 제2항 제1문에서 연방감사원의 심사기준으로서 회계규정과 함께 예산 및 재정운용상의 경제성원칙을 규율하고 있고, 기본법 제87조 제3항 제1문 등에서는 연방철도공사 및 연방통신공사 등의 운영원칙으로 경제성원칙을 규율하고 있다. 독일 연방회계법(Budeshaushaltsordnung) 제7조 제1항에서는 예산집행상의 경제성원칙 확립을 넘어서 예산편성단계에서의 경제성원칙을 규율하고 있다.[47]

우리나라의 경우 독일의 기본법과는 달리 효율성 또는 경제성에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 감사원의 임무에 관한 헌법 제97조도 "국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사"라고 규정하고 있을 뿐이다. 효율성 또는 경제성원리의 헌법적 근거와 관련해서는 다음과 같은 견해들이 제시되고 있다.

---

44) 김해룡, 「경제성원리의 행정법에의 수용」, 『공법연구』 제32집 제4호, 2004, p.23 참조.
45) 김해룡(2004) p.24 참조
46) 박종수, 「법원칙으로서의 재정효율성」, 『토지공법연구』 제43집 제1호, 2009, p.619 참조.
47) 김해룡(2004), op. cit., p.24 참조

우선 우리 헌법상 행정의 효율성은 불문의 헌법원리로서, 자원절약의 효율성과 목표달성의 효율성, 그리고 행정기관의 기능효율성을 포괄하여 제66조 제4항의 행정권 개념에 내포되어 있다는 견해[48]가 있다. 다음으로 효율성원칙은 최소의 비용으로 최대의 효과를 거두어 경제 전체적으로 최적의 자원배분이 이루어지도록 추구하는 결정원칙이므로 "국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다"라고 규정하고 있는 헌법 제119조 제2항을 효율성원리의 근거조항으로 볼 수 있다는 견해[49]가 그것이다. 이처럼 논거는 다르지만 효율성원리 또는 경제성원리가 헌법으로부터 도출될 수 있다고 보는 견해가 유력하게 제시되고 있음을 알 수 있다.

법률적인 차원에서도 경제성원리 또는 효율성원리의 명시적 근거가 다수 발견된다. 감사원의 개선권고 사유로 '행정운영 등의 경제성·효율성'을 규정하고 있는 감사원법 제34조의2 제1항, 행정안전부 장관의 지방자치단체에 대한 재정진단 사유로 '재정의 건전성과 효율성'을 규정하고 있는 지방재정법 제118조 제2항이 그러한 예라고 할 수 있다.

다. 헌법상 효율성원리(경제성원리)와 공공기관 사업 예비타당성조사제도

「국가재정법」에서는 재정의 효율성 또는 경제성원리를 반영한 다양한 제도를 두고 있다. 중장기적 시각에서의 재정운용, 성과 중심의 재정운용, 특별회계 및 기금운용의 효율성 제고, 법령입안 시 재정소요추계의 의무화, 대규모 투자사업에 대한 관리 강화, 수시배정제도를 통한 효율적 집행관리 등이 이에 해당한다고 할 수 있다.[50] 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 이 중 대규모 투자사업에 대한 관리 강화와 연관성이 있다고 할 수 있다.

여기서 다음과 같은 의문이 제기될 수 있다. 국가재정사업의 경우에는 예비타당성조사제도가 바로 재정효율성과 직결된다고 할 수 있지만, 공공기관이 추진하는 사업의 경우에는 예비타당성조사제도가 재정효율성과 바로 직결된다고 보기 힘든 것이 아닌가 하는 점이다. 그러나 공기업이나 준정부기관에 대해서 국가가 지분을 통해 재정투입을 하고 있다는 점을 고려하면 이들 공공기관의 사업성과는 바로 재정성과와 연결된다고 하지 않을 수 없다. 이러한 점에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도도 재정효율성과 밀접한 연관성을 갖는다고 할 수 있다.

---

48) 박정훈, 「행정의 효율성과 법치행정 - 독일에서의 논의와 원리이론적 분석을 중심으로」, 한국공법이론의 새로운 전개(목촌 김도창 박사 팔순기념논문집), 2005, p.227 참조
49) 박종수(2009), p.623 참조
50) 박종수(2009), pp.626~632 참조

그렇다면 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 재정의 경제성 또는 효율성과 구체적으로 어떤 연관성이 있다고 볼 것인지를 검토해 보아야 한다. 효율성의 개념에 대해서는 다음과 같이 세 가지를 구분하는 견해가 제시되고 있다. 제1단계는 목표-수단의 효율성 내지 자원절약의 효율성이고, 제2단계는 목표달성의 효율성이며, 제3단계는 목표와 수단을 모두 전제하지 않는 국가기관 활동효과의 효율성을 의미한다는 것이다.[51] 이 중에서 1단계의 효율성과 2단계의 효율성이 예비타당성조사제도와 연관성이 있다고 할 수 있다.

자원절약의 효율성이 전면적으로 드러나는 영역은 바로 재정법의 영역이라고 할 수 있다. 이러한 재정법 영역에서 자원절약의 효율성은 일정한 정도의 목표달성을 위해 투입되는 금전 및 기타 재산의 양을 가능한 한 최소화해야 한다는 것을 의미한다. 이 경우가 바로 협의의 경제성원리가 적용되는 경우라고 할 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가항목 중 '재무안정성의 평가'는 건설기간 및 운영기간 중 부채비율, 이자보상배율, 차입금 의존율 등을 활용하게 되는데 이러한 재무안정성의 평가는 바로 자원절약의 효율성을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 또한 '경제적 타당성 평가'는 해당 사업의 비용과 사업으로부터의 편익을 국민경제적 관점에서 분석하는데, 이 또한 목표-수단 간의 효율성을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 목표달성의 효율성은 일정한 행정목적이 가능한 한 신속하고도 철저하게 달성될 것을 요구한다. 이와 함께 '정책적 타당성 평가'는 '기관의 설립목적과의 합치성', '국가정책 및 상위 관련 계획과의 일치성' 등을 평가하는데 이는 목표달성의 효율성을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

제2절 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 법적 근거에 대한 논의

1. 현행 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 근거

현재 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 및 이에 따른 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에 근거를 두고 시행되고 있다고 할 수 있다.

51) 박정훈(2005), p.222 참조

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조(경영지침)
① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.
1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항
② 공기업·준정부기관의 투명하고 공정한 인사운영과 윤리경영 등을 위하여 필요한 경우 소관 정책을 관장하는 관계 행정기관의 장은 제1항의 규정에 따른 경영지침에 관한 의견을 기획재정부 장관에게 제시할 수 있다.

이와 관련하여 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에 따르면 공기업 및 준정부기관은 신규 투자사업 및 자본출자사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 그리고 총사업비가 500억원 이상인 경우에는 기획재정부 장관이 지정하는 외부 전문기관(현재 KDI 공공투자관리센터 지정)에 의뢰하여 예비타당성조사를 수행하도록 되어 있다. 그러나 정부예산이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조 규정에 의거 예비타당성조사를 실시하는 사업, 재해예방·복구지원, 시설의 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업, 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정하는 사업은 공공기관 사업 예비타당성조사 대상에서 제외된다.

이에 국회예산정책처(2012)에서는 "현재 공기업·준정부기관 신규사업 예비타당성조사제도는 법률에 규정이 없고, 「공기업·준정부기관 예산편성지침」을 근거로 시행하고 있으므로 동 제도의 법적 근거가 미흡한 실정"이라고 비판하고 있다.

한편, 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 목적에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조 및 제50조 등에서 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 통한 대국민 서비스증진 기여를 근거로 제시한다. 그리고 이러한 목적으로 추진되는 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 앞에서 언급한 바와 같이 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 및 이에 따른 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에 근거를 두고 시행되고 있다.

그러나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호에서는 "예산과 자금 운영에 관한 사항"이라고 되어 있는데, 이 정도의 내용만으로는 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 예측 가능성이 존재하는 것으로 보기는 힘들다. 이에 비해 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제3호에서는 "그 밖에 공기업·준정부기관

의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항"이라고 되어 있는데, 제2호에 비해서는 상대적으로 예비타당성조사제도의 도입에 대한 예측 가능성을 부여하고 있는 것으로 볼 여지가 있다.

2. 현행 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 법률유보원칙

가. 법률유보원칙에 대한 견해

이처럼 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 행정규칙에 근거를 두고 시행되고 있는 것이 법률유보원리에 입각해서 볼 때 타당한가를 살펴볼 필요가 있다. 법률유보원리와 관련하여 우리나라 판례는 본질성설(중요사항 유보설)의 입장이다. 국민의 기본권과 관련하여 중요한 사항은 법률의 유보를 요하며, 여기에는 기본권의 핵심적인 사항은 법률의 유보만으로는 충분치 않으며 국회가 스스로 정해야 한다는 의회유보설이 포함되는 것으로 이해하고 있다. 이와 관련한 판례의 태도는 다음과 같다.

> • 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다(의회유보원칙). 그런데 텔레비전방송수신료는 대다수 국민의 재산권 보장의 측면이나 한국방송공사에 보장된 방송자유의 측면에서 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 속하고, 수신료금액의 결정은 납부의무자의 범위 등과 함께 수신료에 관한 본질적인 중요한 사항이므로 국회가 스스로 행하여야 하는 사항에 속하는 것임에도 불구하고 「한국방송공사법」 제36조 제1항에서 국회의 결정이나 관여를 배제한 채 한국방송공사로 하여금 수신료금액을 결정해서 문화관광부 장관의 승인을 얻도록 한 것은 법률유보원칙에 위반된다(헌재 1999. 5. 27, 98헌바70).

현재 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에서 규정하고 있는 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 국민의 기본권과 관련된 중요 사항에 해당되어 법률유보사항인지 여부가 문제된다. 이에 대해서는 두 가지의 견해가 가능할 것으로 보인다.

제1설은 법률유보원칙에 위반되지 않는다는 견해이다. 현재 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에서 규정하고 있는 예비타당성조사제도는 국가가 직접 실시하는 것이 아니며 어디까지나 공기업·준정부기관에서 자체적으로 전문기관에 위탁하여 실시하는 자율규제의 성격을 띠는 것이므로 국민의 기본권과 관련된 중요 사항에 해당된다고 보기는 힘들다는 것이다. 가령 국민의 기본권과 관련된 사항이라고 보더라도

일단 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호 및 제3호에 근거를 두고 이에 기해서 '공기업·준정부기관 예산편성지침'이 제정되어 있는바, 이처럼 법률과 법령보충적 행정규칙을 기반으로 국민의 기본권과 관련된 사항을 규율하는 것은 충분히 가능한 것으로 보아야 한다는 것이다.

제2설은 법률유보원칙에 위반된다는 견해이다. 현재 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에서 규정하고 있는 예비타당성조사는 비록 국가가 직접 실시하는 것은 아니나, 이 조사 결과에 따라 예산 반영 여부가 달라지고 결과적으로 사업의 실시 여부에 영향을 미치게 되므로 결과적으로 보면 영업의 자유라는 국민의 기본권에 영향을 미치는 것으로 보아야 한다는 것이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호나 제3호만으로는 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 실시되리라는 점을 예측하기는 힘들며, 법령보충적 행정규칙이 되기 위해서는 구체적인 수권행위가 법률로부터 있어야 하나 예비타당성조사제도와 관련해서는 법률로부터 구체적인 수권이 이루어진 것으로 보기 힘들므로 이 부분과 관련해서 법령보충적 행정규칙의 성격을 인정하기 힘들다고 보아야 한다는 것이다.

나. 법률유보원칙 위배 가능성에 대한 검토

위와 같은 두 가지 견해 중에서 일단 두 번째 견해가 더 설득력이 있는 것으로 볼 가능성이 있다. 그 이유는 다음과 같다.

이를 위해서는 우선 공기업이나 준정부기관도 헌법상 기본권인 영업의 자유의 주체가 될 수 있는지를 살펴보아야 한다. 헌법재판소는 공법인의 기본권 주체성과 관련하여 다음과 같이 판시하고 있다.

> • 헌법상 기본권의 주체가 될 수 있는 법인은 원칙적으로 사법인에 한하는 것이고 공법인은 헌법의 수범자이지 기본권의 주체가 될 수 없다. 축협중앙회는 지역별·업종별 축협과 비교할 때, 회원의 임의탈퇴나 임의해산이 불가능한 점 등 그 공법인성이 상대적으로 크다고 할 것이지만, 이로써 공법인이라고 단정할 수는 없을 것이고, 이 역시 그 존립목적 및 설립형식에서의 자주적 성격에 비추어 사법인적 성격을 부인할 수 없으므로, 축협중앙회는 공법인성과 사법인성을 겸유한 특수한 법인으로서 이 사건에서 기본권의 주체가 될 수 있다(헌재 2000. 6. 1, 99헌마553).

공기업이나 준정부기관의 경우 업무의 공공성, 정부의 지배력 등으로 인해 공법인으로서의 성격을 띠기는 하나, 자율적 운영이 보장되고 있고(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조), 특히 시장형 공기업의 경우 기업성이 강하게 드러나므로 사법인적 성격 역시 존재하는 것으로 보아야 할 것이다. 헌법재판소가 "(국민건강)공단의

근로자들은 정부조직에 종사하면서 공무원 관련 법규의 적용을 받는 공무원은 아니나, 공단이 고도의 공익적 사업을 국가로부터 위탁받아 수행하는 특수 공법인으로서 업무나 예산에 대한 정부의 감독과 통제가 비교적 엄격한 점에서, 공공성과 기업성을 겸유하는 공기업(정부투자기관 내지 출자기관) 근로자와 공무원의 중간 영역에 위치한다고 볼 것이다"(헌재 2004. 8. 26, 2003헌바58)라고 판시한 것도 공기업이 공법인으로서의 성격과 사법인으로서의 성격을 동시에 갖는 것을 전제로 한 것으로 볼 수 있다.

이러한 점을 고려하면 공기업이나 준정부기관의 경우에도 영업 자유의 기본권주체성을 인정할 여지가 존재한다고 할 것이며, 이러한 영업의 자유의 중요한 사항과 관련한 사항은 법률의 유보를 요한다고 해야 할 것이다.

현행 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 그 결과에 따라 예산 반영 여부가 달라지고, 이에 따라 결국 사업추진 여부가 달라지게 된다. 이처럼 사업추진 여부에 대한 공기업이나 준정부기관의 결정권한이 제한받는다는 점에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 기본권의 중요한 내용과 관련되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 법률의 유보를 요한다고 보아야 한다.

다음으로 검토해 보아야 하는 것은 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호 또는 제3호의 규정만으로 공공기관 사업 예비타당성조사제도에 관한 법률유보가 이루어진 것으로 볼 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서는 법령보충적 행정규칙에 관한 대법원의 태도를 살펴볼 필요가 있다.

> • 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 업무처리지침이나 법령의 해석 적용에 관한 기준을 정하여 발하는 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니지만, 법령의 규정이 특정 행정기관에게 그 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 아니한 관계로 수임행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있다면 그와 같은 행정규칙, 규정은 위에서 본 행정규칙이 갖는 일반적 효력으로서가 아니라, 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법령규정의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 된다 할 것이고, 따라서 이와 같은 행정규칙, 규정은 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 갖게 된다고 보아야 할 것이다(대법원 1987. 9. 29. 선고 86누484 판결).

위 판례에 의하면 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호 또는 제3호에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련하여 수권(구체적인 위임)이 이루어지고, 이를 보충하여 '공기업·준정부기관 예산편성지침'이 제정됨으로써 동 지침

이 법령보충적 행정규칙으로서의 성격이 인정될 수 있어야 법률유보원칙에 부합하게 입법이 이루어졌다고 보아야 할 것이다. 이를 판단하기 위해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호와 제3호에서 공공기관 사업 예비타당성조사제도 운영에 관한 구체적인 위임이 이루어졌는지 여부를 검토해야 하는데, 이러한 구체적인 위임 여부는 '예측 가능성'의 존재 여부가 핵심이라고 할 수 있다. 이와 관련한 대법원 판례는 다음과 같다.

> • 헌법 제75조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다."고 규정하고 있으므로, 법률의 위임은 반드시 구체적으로 한정된 사항에 대하여 개별적으로 행해져야 할 것이다. 여기에서 구체적인 위임의 범위는 규제하고자 하는 대상의 종류와 성격에 따라 달라지는 것이어서 일률적 기준을 정할 수는 없더라도 적어도 위임명령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 위임명령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 하나, 이 경우 그 예측 가능성의 유무는 당해 위임조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 그 위임조항이 속한 법률의 전반적인 체계와 취지 및 목적, 당해 위임조항의 규정 형식과 내용 및 관련 법규를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 나아가 각 규제대상의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토함을 요한다(대법원 2004. 7. 22. 선고 2003두7606 판결, 대법원 2005. 3. 25. 선고 2004다30040 판결).

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호에서는 "예산과 자금 운영에 관한 사항"이라고 되어 있는데 이 정도의 내용만으로는 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 예측 가능성이 존재하는 것으로 보기는 힘들다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제3호에서는 "그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항"이라고 되어 있는데, 제2호에 비해서는 상대적으로 예비타당성조사제도의 도입 가능성에 대한 예측 가능성을 부여하고 있는 것으로 볼 여지가 없는 것은 아니나, 재무건전성 확보를 위한 수단이 매우 다양하다는 점을 고려하면 이러한 규정 정도로 예측 가능성이 있다고 판단하기는 힘들다고 볼 것이다.

이러한 점을 종합적으로 고려하면 '공기업·준정부기관 예산편성지침' 중 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련된 부분에 대해서 법령보충적 행정규칙으로서의 성격을 인정하기는 힘들다고 보아야 한다. 따라서 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호와 제3호만으로는 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 법률상 근거가 갖추어진 것으로 보기는 힘들다고 할 것이다.

아울러 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제51조 제1항에서는 "기획재정부 장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적인 운영이 침해되지 아니하도록 이

법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다"고 규정하고 있는데, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호 및 제3호 모두 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련하여 구체적으로 위임하고 있다고 보기 힘들기 때문에 위 규정에 위반된다고 볼 여지도 존재한다.

이러한 법률적 내용 등을 고려할 때, 공공기관에 대한 예비타당성조사의 법적 근거를 보다 명확하게 만들 필요가 있다고 할 수 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독)
① 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다.
② 기획재정부 장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항을 감독한다.
③ 주무기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대하여 공기업·준정부기관을 감독한다.
1. 법령에 따라 주무기관의 장이 공기업·준정부기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정한 수행에 관한 사항과 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항
2. 준정부기관의 경영지침 이행에 관한 사항
④ 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 행하는 감독의 적정성 여부를 대통령령이 정하는 바에 따라 점검하고, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 개선에 필요한 조치를 취하여야 한다. <개정 2008.2.29>

3. 법률 개정방안 검토

가. 법률 개정방안

정부의 예산사업에 대한 예비타당성조사제도는 「국가재정법」 제38조에 규정되어 있으나, 공기업·준정부기관 사업에 대한 예비타당성조사제도는 사실 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조에 따른 '공기업·준정부기관 예산편성지침'에 근거를 두고 시행되고 있다고 할 수 있다. 그러나 지침의 경우 법적 구속력이 미흡하고 제도적으로 불명확한 부분이 많아 행정부의 자의적인 운영의 소지가 있는바, 동 제도가 공공기관의 재정운용에 미치는 중요성을 고려하여 지침에서 규정하고 있는 사항을 법률에서 직접 규정할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다. 구체적으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성) 제7항을 신설해 "공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다"는 규정을 두자는 내용의 의원입법안이 있었으며, 이 외에도 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조의2 신설 또는 제50조 제1항 제3호의 개정 등을 고

려하여 볼 수 있다.

1) 제1안

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조의2를 신설하여 「국가재정법」 제38조[52]와 유사한 규정을 두고 대상 사업의 선정기준 등에 관한 사항을 지침으로 제정하는 방안이다. 「국가재정법」상 예비타당성조사 규정이 “제2절 예산안의 편성” 부분에 위치하는 것과 보조를 맞춘다는 차원에서 “제5절 경영평가와 감독”보다는 “제4절 예산회계”로 하여 제40조의2(예비타당성조사)로 신설하는 방안이다.

> 제40조의2(예비타당성조사)
> ① 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
> ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 공기업·준정부기관의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.
> ③ 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사 방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 공기업·준정부기관의 장에게 통보하여야 한다.

2) 제2안

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조의2를 신설하면서 대상 사업의 선정기준 등에 관한 사항을 부령으로 제정하는 방안이다.

> 제40조의2(예비타당성조사)
> ① 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.
> ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 공기업·준정부기관의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.
> ③ 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사 방법 및 절차 등에 관한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

---

52) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부 장관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부 장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다. ③ 기획재정부 장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다. ④ 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

3) 제3안

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제3호를 “그 밖에 예비타당성조사제도 등 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항”으로 개정하는 방안이다.

현 행	개 정(안)
제50조(경영지침) ① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항	제50조(경영지침) ① (현행과 같음) 1. ~ 2. (현행과 같음) 3. 그 밖에 예비타당성조사제도 등 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

4) 제4안

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산편성)[53] 제7항에 “⑦ 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타

53) 제40조(예산의 편성) ① 공기업·준정부기관의 예산은 예산총칙·추정 손익계산서·추정 대차대조표와 자금계획서로 구분하여 편성한다. ② 기관장은 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조의 규정에 따른 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다. ③ 제2항의 규정에 따라 편성·제출한 예산안은 이사회의 의결로 확정된다. 다만, 다른 법률에서 공기업·준정부기관의 예산에 관하여 주주총회나 출자자총회 등 사원총회의 의결이나 제23조의 규정에 따른 기금운용심의회의 의결 등 별도의 절차를 거치도록 한 경우에는 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정하고, 준정부기관의 예산에 관하여 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 후 주무기관의 장의 승인을 얻어야 한다. ④ 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이미 확정되어 있는 예산은 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 편성되어 확정된 것으로 본다. ⑤ 기관장은 공기업·준정부기관의 예산이 확정된 후 그 공기업·준정부기관의 경영목표가 변경되거나 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하고자 하는 경우에는 변경된 예산안을 작성하여 이사회에 제출하여야 한다. 이 경우 제3항의 규정은 변경된 예산안의 확정에 관하여 이를 준용한다. ⑥ 공기업·준정부기관은 제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 기획재정부 장관, 주무기관의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다. 다만, 제3항 단서의 규정에 따라 주무기관의 장의 승인을 얻은 경우에는 주무기관의 장에게 보고된 것으로 본다.

당성조사를 실시하여야 한다.”를 신설하는 방안으로, 이는 현재 의원입법안으로 추진 중인 것으로 확인되고 있다.

현 행	개 정(안)
제40조(예산의 편성) ① ~ ⑥ (현행과 같음) <신 설>	제40조(예산의 편성) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ 공기업·준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

나. 법률 개정방안에 대한 검토

공공기관 사업 예비타당성조사의 근거에 대한 법률유보뿐만 아니라 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준·조사수행기관·조사 방법 및 절차 등에 관한 법적 근거도 함께 마련할 필요가 있다는 점에서 제1안 혹은 제2안이 보다 바람직하다. 제3안과 제4안의 경우, 공공기관 사업 예비타당성조사의 근거만 규정할 뿐 「국가재정법」과 같은 대상 사업의 선정기준 등에 대한 근거규정이 없다는 점에서 미흡하다. 의원입법으로 마련된 제4안은 차후 대상 사업의 선정기준·조사수행기관 등과 관련하여 또 다시 법적 근거에 대한 논란이 발생할 가능성이 존재한다.

제1안과 제2안에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다. 제1안과 제2안은 “제5절 경영평가와 감독”이 아닌 “제4절 예산회계”에 위 규정을 위치시키는 것이라고 할 수 있는데, 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 실질적으로는 감독조치로서의 성격이 있음에도 불구하고 이를 “제5절 경영평가와 감독”에 두지 않고 “제4절 예산회계”에 두는 것은 공기업에 대한 국가개입의 강화, 그리고 이로 인한 공기업의 자율성 침해의 논란을 피해가기 위한 꼼수라는 비판이 그것이다.

그러나 이러한 비판에 대해서는 다음과 같은 재비판이 가능하다. 일단 위와 같은 규정의 위치는 「국가재정법」과의 일관성을 위한 것이라는 점, 공공기관 사업 예비타당성조사를 기획재정부가 직접적으로 실시하는 것은 아니며 이의 실시기준이나 절차에 대해서만 기획재정부가 정하는 것에 불과하기 때문에 직접적으로 감독조치로서의 성격이 약하다는 점, 예산수립절차와 관련된 것이어서 예산파트에 두는 것이 체계정당성을 갖출 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

다음으로 제1안과 제2안 중 어느 것이 더 바람직한가를 살펴볼 필요가 있다. 기획재정부와 공기업·준정부기관의 관계를 내부적인 관계로 보면 행정규칙의 형식으로 규율해도 무관하다고 볼 수 있으나, 국가와 독립된 공법인간의 관계(외부관계)로 볼

경우에는 부령에 위임하는 것이 보다 바람직한 대안으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 헌법재판소 판례를 하나 살펴보도록 한다.

> • 기획예산처 장관의 정부투자기관에 대한 예산편성공통지침의 통보행위는 각 정부투자기관의 출자자인 정부가 정부투자기업의 경영합리화와 정부출자의 효율적인 관리를 도모하기 위하여 예산편성에 관한 일반적 기준을 제시하여 출자자로서의 의견을 개진하는 것에 지나지 아니한다고 할 것이고, 이는 마치 주식회사인 일반 사기업의 주주가 그 경영진에 대하여 경영에 관한 일반적 지침을 제시하는 것과 방불하다고 할 것이므로, 성질상 정부의 그 투자기관에 대한 내부적 감독작용에 해당할 뿐이고 국민에 대하여 구체적으로 어떠한 권리를 설정하거나 의무를 명하는 법률적 규제작용으로서의 공권력작용에 해당한다고 볼 수 없다.
>
> 나아가 그 예산편성지침에 임금에 관한 부분이 포함되어 있다 하더라도 이는 사용자 측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 지시로서 임금에 관한 예산편성의 공통지침을 시달하여 임금협상에 관한 유도적 기준을 제시한 것이지, 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것은 아니며, 설사 위 예산편성지침이 정부투자기관의 노동조합인 청구인들에 대하여도 간접적으로 어떤 영향을 미치게 된다 가정하더라도, 그것은 단체교섭의 일방 당사자인 사용자(정부) 측의 내부적 행위에 지나지 아니하는 것이므로, 단체교섭의 상대방인 근로자(노동조합) 측에서 이를 탓할 일이 되지 못할 뿐만 아니라, 그것을 가리켜 공권력의 행사라고 일컬을 수도 없을 것이다.
>
> 따라서 기획예산처 장관의 이 사건 2001년도 '정부투자기관 예산편성지침' 통보행위는 한국조폐공사 노동조합 등 청구인들의 단체교섭권에 직접 영향을 미치는 공권력 행사에 해당한다고 할 수 없다(헌재 2002. 1. 31. 선고 2001헌마228 결정).

위 판례를 보면 기획재정부의 공공기관 예산편성지침 통보행위는 내부적 문제로 이해하고 공공기관 사업 예비타당성조사에 관한 내용도 이와 마찬가지로 내부적 문제로 이해하게 되면, 예비타당성조사의 구체적인 행정규칙에서 규율하더라도 큰 무리가 없다는 결론에 도달할 수 있다.

그러나 앞서 법률유보에 관한 논의에서 보았듯이 공공기관 사업 예비타당성조사가 공공기관의 사업 자체의 시작을 막는 수단으로 활용될 수 있으므로 이는 단순한 예산편성지침 통보행위와는 달리 외부적인 문제로 볼 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하면 제2안과 같이 부령에 위임하는 것이 더 바람직하다고 할 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사의 구체적인 내용을 부령으로 제정하게 되면 개정의 탄력성이 떨어지는 단점이 존재하는 반면, 예비타당성조사제도가 갖는 기관의 기본권 침해적 성격을 고려할 때 법체계상으로는 보다 안전한 방식이 될 수 있다.

제3절 공공기관과 국가의 공공조달에 관한 법제

이와 관련해서 살펴보아야 하는 점은 국가의 재정사업과 공공기관의 사업 간에 어느 정도의 유사성을 인정할 수 있는가 하는 점이다. 이와 관련해서 살펴볼 만한 부분은 국가 및 공공기관의 재정이 사용되는 대표적인 통로라고 할 수 있는 공공조달과 관련한 법제라고 할 수 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공기업 및 준정부기관이 수행하는 공공조달계약업무에 관한 규정을 두고 있다. "공기업·준정부기관은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 사람·법인 또는 단체 등에 대하여 2년의 범위 내에서 일정 기간 입찰참가자격을 제한할 수 있다"(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 제2항)라고 하여 부정당업자 제재의 근거 규정을 두고 있다. 그리고 "공기업·준정부기관의 회계처리의 원칙과 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다"(동법 제39조 3항)라고 규정하고 있다.

그리고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 제3항의 위임에 따라 공기업·준정부기관의 계약기준과 절차, 입찰참가자격의 제한 등에 필요한 사항을 규율하기 위해 '기획재정부령'으로 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」이 제정·운용되고 있다.

'기타 공공기관'의 계약사무에 관해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다가 2010년 7월 1일부터는 기획재정부 예규로 「기타 공공기관 계약사무 운영규정」을 제정하여 시행하고 있다. 동 예규 제1조에서는 "이 규정은 「기타 공공기관의 경영혁신에 관한 지침」 제22조의2 제2항에 근거하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조 제4항에 따른 기타 공공기관의 경영혁신을 지원하기 위하여 계약의 체결·이행절차 등에 관한 세부사항을 규정함을 목적으로 한다"라고 규정하고 있다.

이처럼 공기업과 준정부기관의 공공조달에 대해서는 '부령'이 제정되어 있는 반면에, 기타 공공기관의 공공조달에 대해서는 '행정규칙'이 제정되어 있다는 점이 차이점이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 규정 형식의 차이에도 불구하고 그 실질적인 내용에 있어서는 큰 차이가 없으며, 「국가계약법」 규정과의 차이도 미미한 실정이다.

「공기업·준정부기관 계약사무규칙」에서는 공기업·준정부기관의 계약처리에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따른다고 규정하면서, 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약[54]에 관한 법령을 준용하고 있다. 다시 말해 공기업·준정부기관의 계약처리에

54) 현재 정부조달계약에 대하여 적용되는 법규는 「국가계약법」이다. 정부조달계약은 1961년 12월 19일

대해서는 동 규칙이 국가계약법령에 원칙적으로 우선하며, 동 규칙에 규정이 없는 사항에 대해서만 국가계약법령이 준용된다고 할 수 있다. 그러나 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」에서 국가계약과 다르게 규율하고 있는 것은 수의계약, 지명경쟁입찰을 좀 더 넓게 인정하고 있는 것 정도의 차이가 존재할 뿐이다. 이러한 상황은 기타 공공기관의 경우에도 마찬가지이다. 세 유형의 공공기관 모두 국가와 마찬가지로 부정당업자제재제도가 존재한다는 점도 공통점이라고 할 수 있다.

공기업 및 준정부기관의 부정당업자 제재에 대해서는 국가의 부정당업자제재와 마찬가지로 행정처분으로서의 성격이 인정되고 있다는 점도 양자의 유사성을 잘 드러낸다고 할 수 있다. 이와 관련한 판례의 태도를 살펴보도록 한다.

과거 정부투자기관 사장에 의한 입찰참가자격 제한의 법적 성격에 관하여 법규명령인 정부투자기관회계규칙(재정경제부령)이 제정되기 이전 대법원은 정부투자기관장이 발한 입찰참가자격 제한의 행정처분성을 다음과 같이 명백히 부정한 바 있다.

자로 제정된 구 「예산회계법」에 포함되어 예산과 회계의 한 부분으로 다루어져 왔다. 그 후 정부조달협정의 타결에 따른 정부조달시장의 개방에 대비하고 정부조달협정의 차질 없는 이행과 계약업무의 원활한 수행을 도모하기 위하여 정부조달협정 및 국제규범을 반영하여 공정하고 효율적인 정부계약에 관한 제도를 마련하고자 「예산회계법」상 계약에 관하여 규정한 제6장을 대체하는 법률(1995. 1. 5 법률 제4868호)을 따로 제정하게 되었다. 즉, 종래 「예산회계법」에서 다루어진 국가계약의 취지는 기본적으로 국가 예산집행에 있어서의 계약의 형식을 가진 지출원인행위로서의 의미를 가지기 때문이었다. 그러나 예산집행의 지출원인행위의 차원을 넘어서 국가의 공공작용 수행이라는 행정목적을 위하여 일반 사인으로부터 공사, 물품구매 및 기타 용역 관련 계약을 체결하여 공공역무를 수행한다는 점에서 「국가계약법」이라는 독립된 법률하에 규율하게 된 것이다. 「국가계약법」은 국가계약법 및 시행령, 시행규칙과 국가계약법의 적용 대상과 관련된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 동법 시행령, 동법 시행규칙(특정 조달을 위한 「국가계약법」 시행령 특례규정 및 동법률 시행특례규칙), 각종 회계예규 16개, 고시 2개가 존재한다(「민간투자사업에 있어 국가계약법의 적용에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2008. P.8 참조).

• 한국전력공사는 한국전력공사법의 규정에 의하여 설립된 정부투자법인일 뿐이고 위 공사를 중앙행정기관으로 규정한 법률을 찾아볼 수 없으며, 「예산회계법」 제11조의 규정에 의하여 정부투자기관의 예산과 회계에 관한 사항을 규정한 구 「정부투자기관관리기본법」(1997. 8. 28. 법률 제5376호로 개정되기 전의 것)에 구 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(1997. 12. 13. 법률 제5453호로 개정되기 전의 것) 제27조 또는 같은 법 시행령(1997. 12. 31. 대통령령 제15581호로 개정되기 전의 것) 제76조를 준용한다는 규정도 없으므로 위 공사는 위 법령 소정의 '각 중앙관서의 장'에 해당되지 아니함이 명백하고, 위 공사가 입찰참가자격을 제한하는 내용의 부정당업자 제재처분의 근거로 삼은 정부투자기관 회계규정 제245조가 정부투자기관의 회계처리 기준과 절차에 관한 사항을 재무부 장관이 정하도록 규정한 구 「정부투자기관관리기본법」 제20조에 의하여 제정된 것임은 분명하나 그 점만으로 위 규정이 구 「정부투자기관관리기본법」 제20조와 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다고 할 수도 없다 할 것이므로, 따라서 위 공사가 행정소송법 소정의 행정청 또는 그 소속 기관이거나 이로부터 위 제재처분의 권한을 위임받았다고 볼 만한 아무런 법적 근거가 없다고 할 것이므로 위 공사가 정부투자기관 회계규정에 의하여 행한 입찰참가자격을 제한하는 내용의 부정당업자 제재처분은 행정소송의 대상이 되는 행정처분이 아니라 단지 상대방을 위 공사가 시행하는 입찰에 참가시키지 않겠다는 뜻의 사법상의 효력을 가지는 통지행위에 불과하다(대법원 1999. 11. 26. 자 99부3 결정).

이에 대해 정부투자기관의 입찰참가자격 제한 사유와 기준에 관한 규정이 1999년 10월 21일 재정경제부령인 정부투자기관회계규칙에 규정되었을 뿐 아니라 정부투자기관회계규칙 제23조 제6항은 정부투자기관의 사장은 다른 정부투자기관으로부터 입찰참가자격 제한사실을 통보받거나 그 사실이 관보에 게재된 자에 대하여 당해 제한기간 내에 투자기관에서 하는 모든 입찰에 참가할 수 없도록 하고 있는 점 및 구 「국가계약법」 시행령 제76조 제8항 및 구 「지방계약법」 시행령 제92조 제8항에 의하여 정부투자기관의 입찰참가자격 제한조치를 통보받은 중앙관서의 장과 지방자치단체의 장도 구속하는 점 등에 비추어 정부투자기관의 입찰참가자격 제한의 처분성을 부정할 수 없다는 비판이 제기되었다.[55] 또한 처분의 개념요소인 '행정청'을 지나치게 좁게 인정했다는 비판 등 위 판례에 대해서는 비판이 끊이지 않았다.[56]

55) 박정훈, 「부정당업자 입찰참가자격제한의 법적 제문제」, 『서울대학교 법학』 제46권 제1호, 2005, pp.282~311 참조

56) 이원우, 「정부투자기관의 부정당업자에 대한 입찰자격 제한조치의 법적 성질 - 공기업의 행정주체성을 중심으로」, 한국공법이론의 새로운 전개(목촌 김도창 박사 팔순기념논문집), 2005; 홍준형, 「정부투자기관에 의한 부정당업자제재통보의 법적 성질」, 『행정법연구』 제5호, 1999 등 참조.

이후 서울고등법원에서는 「정부투자기관 회계규칙」(1999. 10. 21. 재정경제부령 제107호) 제23조 제1항 제6호에서 정한 "정당한 이유 없이 계약을 체결하지 아니한 자"는 정당한 이유 없이 상대방과의 계약체결의무를 위반한 자, 즉 입찰의 방법을 통하여 계약상대방으로 선정되어 정부투자기관과 계약을 체결할 의무를 지고 있음에도 정당한 이유 없이 계약을 체결하지 아니한 자를 뜻하는 것이며, 이러한 행위로 말미암아 계약의 적정한 이행이 저해되어 그 제재로서 입찰참가자격의 제한조치가 정당화되는 것이므로, 정부투자기관이 발주한 건설공사의 실시설계 적격자로 선정되었을 뿐 낙찰자의 지위에 있지 않은 자에 대하여는 위 정부투자기관 회계규칙의 규정에 따라 입찰참가자격을 제한할 수 없다"고 판시하여 입찰참가자격 제한의 처분성을 긍정하였고(서울고법 2005. 9. 7. 선고 2003누9734 판결), 이 판결은 대법원에서 심리불속행결정을 통해 최종 확정되었다(대법원 2006. 1. 12. 선고 2005두12367 판결). 이러한 판결의 내용을 볼 때 공기업·준정부기관의 부정당업자 제재에 대해서는 대법원도 처분성을 인정하는 것으로 입장이 변경된 것으로 보인다.[57] 기타 공공기관의 부정당업자 제재에 대해서 대법원은 여전히 다음과 같이 처분성을 부인하는 태도를 취하고 있으나(대법원 2010. 11. 26. 자 2010무137 결정), 이에 대해서는 학계에서 비판이 있다.[58]

이상의 내용을 종합해 보면 공공기관의 공공조달에 관한 법제는 국가에 해당하는 법제와 매우 유사하다고 할 수 있다. 그리고 이러한 공공조달 법제의 유사성은 공공기관 사업 예비타당성조사도 양자의 경우에 유사하게 도입되어야 한다는 논리로 연결된다고 할 수 있다. 왜냐하면 현재 「국가재정법」에 의한 예비타당성조사가 이루어지는 대상은 대규모 공사나 용역사업들인데, 이러한 사업들과 관련해서는 공공조달계약이 체결되는 것이 일반적이기 때문이다. 양자의 공공조달 법제의 유사성이 주로 재정건전성의 확보를 근거로 한다는 점을 고려할 때, 공공기관 사업 예비타당성조사의 필요성도 동일하게 존재하는 것으로 볼 수 있다.

또한 공기업과 준정부기관의 부정당업자 제재에 대해서 항고소송의 대상이 되는 처분성을 인정한 것은 공기업과 준정부기관의 행정청으로서의 성격을 인정하였기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 법리적으로도 공기업 및 준정부기관과 국가기관 간 유사성이 긍정되고 있는 것으로 볼 수 있다.

57) 같은 취지의 판례분석으로 「공공조달계약법(제2판)」(정원, 법률문화사, 2008), p.81 참조
58) 이에 대한 자세한 내용은 「공공기관의 운영에 관한 법률'상 공공조달법제의 현황과 발전방안」(김대인, 행정법연구 제31호, 2011) 참조

제4절 해외 공공조달 법제(EU지침)

1. 투명성지침

EU법에서 우리나라의 공공기관에 해당하는 기관의 사업에 대한 예비타당성조사를 직접적으로 규율하고 있는 사례는 찾아보기 힘들다. EU조약에서는 공기업의 개념에 대한 정의를 내리고 있지는 않다. 제86조 제1항에서 공기업에 관해 회원국들이 국내법으로 규율을 할 때 EU조약에 따른 경쟁확보 의무를 위반해서는 안 된다는 규정을 두고 있을 따름이다. 공기업의 개념에 대해서는 '회원국과 공기업 간 재무관계의 투명성 관련 지침'(이하 투명성지침)[59] 제2조에서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

> □ 공기업(public undertaking)은 해당 기업에 대한 소유, 참여지분 또는 자치규칙을 통하여 직접적 또는 간접적으로 공공주체가 지배적인 영향력을 행사하는 기업을 말한다.
>
> □ 공공주체의 지배적인 영향력의 행사는 행정청이 직접적 또는 간접적으로 해당 기업과 다음과 같은 관계를 가질 경우에 의제된다.
> - 행정청이 해당 기업의 자본의 과반수를 소유하고 있는 경우
> - 행정청이 해당 기업이 발행한 주식에 대한 의결권의 과반수를 통제하고 있는 경우
> - 행정청이 해당 기업의 행정, 관리, 운영위원회 위원의 과반수를 선임할 수 있는 경우

공기업과 관련한 유럽 법원의 판례[60]를 소개해 보면 다음과 같다. 투명성지침에 따르면 공기업의 재무관계에 관한 정보를 공개해야 할 의무를 회원국들이 부담하도록 되어 있다(제5조). 그런데 문제가 된 공공기관(Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato: AAMS)[61]과 관련해서 이탈리아 정부는 이 기관이 공기업이 아니라 행정청에 해당하기 때문에 투명성지침에 따른 재무관계 정보공개의무를 부담하지 않는다고 주장했다. 이탈리아 정부는 이 기관은 국가와 독립된 법인으로서의 성격을 갖고 있지 않다는 점을 근거로 제시했다. '

59) Commission Directive 80/723 of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between member states and public undertakings.
60) Case 118/85 Commission v. Italy [1987] ECR 2599.
61) '합법적이고 책임성 있는 게임(legal and responsible game)'을 추구하는 이탈리아의 공공기관이다. 불법적인 도박과 구별되는 합법적인 게임에 대해서 표장을 부여하는 사업을 운영하고 있다(http://www.aams.gov.it 참조).

이에 대해서 유럽 법원은 공기업성 여부를 판단함에 있어서 국가가 경제적인 행위를 별도의 법인을 만들어서 수행하는지, 아니면 직접 국가행정의 일환으로 수행하는지 여부는 중요하지 않다고 보았다. 법원이 볼 때 공공주체와 공기업의 구별 기준은 국가가 공권력을 행사하는가 아니면 상업적인 시장에서 제품과 서비스를 공급하는가에 있다고 보았다. 이러한 구별을 하기 위해서는 국가에 의해서 수행되는 행위들을 개별적으로 고찰해서 이 행위가 어떤 범주에 속하는가를 결정해야 한다고 보았다. 이러한 점에서 유럽 법원은 공기업의 개념을 기능적으로 접근한 것으로 평가되고 있다.[62]

2. 공공조달지침

이러한 공기업의 개념은 「공익산업조달에 관한 지침」(이하 '공익산업조달지침'이라 한다)[63]에도 그대로 반복하여 규정되고 있는데, 'EU 공공조달 관련 지침'에서는 공기업의 개념 이외에도 '공법의 규율을 받는 기관(bodies governed by public law)' 등 유사 개념이 사용되고 있어서 이를 추가적으로 살펴볼 필요가 있다.

EU는 공공조달과 관련해서 크게 네 가지의 지침을 운용하고 있었다.[64] 「물품에 관한 지침」(Directive 93/36/EEC), 「공사에 관한 지침」(Directive 93/37/EEC), 「용역에 관한 지침」(Directive 92/50/EEC), 「공익산업(Utility)에 관한 지침」(Directive 93/37/EEC)이 그것이다. 이것이 2004년도에 들어와서 두 가지로 단순화된다. 물품, 공사, 용역에 관한 지침이 하나로 통합되었고(2004/18/EC), 공익산업에 관한 지침은 그대로 단일지침으로 남게 되었다. 즉, 「공공조달에 관한 지침」(이하 '공공조달지침'이라 한다)과 「공익산업조달에 관한 지침」(이하 '공익산업조달지침'이라 한다)으로 양분되었다고 할 수 있다.

다음으로 경쟁입찰에서 탈락한 입찰자를 구제하기 위한 구제절차와 관련하여 두 가지의 지침을 운용하고 있었다. 「공공조달에 관한 구제절차」(Directive 89/665/EEC)와 「공익산업에 관한 구제절차」(Directive 92/13/EEC)가 그것이다. 이들 지침들은 2007년에 들어와서 「권리구제에 관한 지침」(Directive 2007/66/EC, 이하 '권리구제지침'이라 한다)에 의해 실질적으로 변경되었다.

---

62) Trept, Peter, 「Public Procurement in the EU」, 『Oxford University Press』, New York 2007, p.138 참조

63) Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

64) 이하 유럽연합의 공공조달제도에 대한 소개는 주로 「정부조달계약의 투명성제고를 위한 법제개선방안」(김대인, 한국법제연구원, 2006. 10), pp.91~98; 「공공기관의 운영에 관한 법률상 공공조달법제의 현황과 발전방안」(김대인, 『행정법연구』 제31호, 2011. 12)를 토대로 한 것임.

이 지침들은 EU 회원국들이 수행하는 모든 조달에 적용되는 것은 아니며 일정한 하한선 이상의 조달에만 적용된다. 예를 들어 공익산업지침의 경우 공사는 484만 5천유로, 물품이나 용역은 38만 7천유로 이상이다. 공공조달지침의 경우 2010년 현재 공사 또는 공공사업 실시협약 등은 484만 5천유로, 물품은 12만 5천유로, 용역은 종류에 따라 19만 3천유로 또는 12만 5천유로 이상이다. 이상 법체계의 변천사를 표로 나타내면 다음과 같다.[65]

〈표 III-1〉 EU 공공조달 관련 지침의 변천사

종 전(4개)		변 경(2개)
▪ 물품: Directive 93/36/EEC (The Public Supply Directive) ▪ 공사: Directive 93/37/EEC (The Public Works Directive) ▪ 용역: Directive 92/50/EEC (The Public Services Directive)	⇒	Directive 2004/18/EC * 물품・공사・용역 조달계약 통합지침(공공분야)
▪ 공익산업: Directive 93/38/EEC (The Utilities Works Directive) *물, 에너지, 운송, 통신(텔레콤) 분야	⇒	Directive 2004/17/EC * 물, 에너지, 운송, 우편서비스 등 사업운영자의 조달절차 지침 (공익산업분야)
※ 별도 권리구제에 관한 지침 ▪ 물품・공사・용역 분야 권리구제지침(The Public Remedies Directive) :Directive 89/665/EEC ▪ 공익산업분야 권리구제지침(The Remedies Utilities Directive):Directive 92/13/EEC ⇒ 권리구제지침(The Remedies Directive): Directive 2007/66/EC		

이 중에서 우리나라의 '공공기관'과 비교하기 위해서는 크게 두 가지 점을 살펴볼 필요가 있다. 우선 「2004년 공공조달지침」상의 '공법의 규율을 받는 기관'에 어떤 법리가 적용되는가 하는 점이다. 「2004년 공공조달지침」에서는 국가나 지방자치단체와 같은 공공주체들 이외에도 '공법의 규율을 받는 기관(bodies governed by public law)'

65) 「한-EU 정부조달 협상 전략 연구」(한국건설산업연구원・대외경제정책연구원, 조달청, 2007. 9) p.14에 인용된 표를 최근 변경내용까지 고려하여 수정함.

들에게도 이 지침이 적용된다는 점을 명확하게 하고 있기 때문이다.

‘공법의 규율을 받는 기관’의 정의에 관해서 유럽 법원은 다음과 같은 세 가지 요건을 모두 갖추어야 한다고 보고 있다. 첫째, 공익의 수요를 충족하는 특정한 목적으로 설립되어야 하며 상업적이거나 영업적 성격을 갖지 않아야 한다. 둘째, 법인격을 갖추고 있어야 한다. 셋째, 국가, 지방자치단체 또는 공법에 의해서 규율되는 다른 기관으로부터 대부분 재정지원을 받거나, 이들 기관들에 의해 관리감독을 받거나, 이들 기관들에 의해서 임명된 인사가 과반수를 차지하는 행정, 관리 또는 운영위원회가 설치되어 있어야 한다.[66] 이러한 ‘공법의 규율을 받는 기관’에는 국가나 지방자치단체에 적용되는 「공공조달지침」의 내용이 그대로 적용된다.

‘공법의 규율을 받는 기관’과 관련한 판례[67]를 하나 살펴보면[68], 해당 사건의 경우 공사에 관한 「공공조달지침」(Directive 92/50/EEC)의 적용 여부가 문제가 되었는데, 스페인 정부는 ‘사법’에 의해서 설립된 기관은 ‘공법’의 규율을 받는 기관에 해당되지 않는다고 주장했다. 그리고 여기서 ‘공법의 규율을 받는 기관’은 구 「공익산업조달지침」상의 ‘공기업’과 대조되는 개념으로 이해해야 한다고 주장했다. 다시 말해 사법에 의해서 설립된 기관이지만 공적인 성격을 갖는 기업은 공기업에 해당될지는 모르나, 이러한 공기업은 「공익산업조달지침」의 적용 대상일 뿐 공사에 관한 지침의 적용대상은 아니라는 것이다. 그러나 유럽 법원은 스페인 정부의 이러한 주장을 받아들이지 않았다. ‘공법의 규율을 받는 기관’의 판단은 확립된 유럽 법원의 판례에 의해서 기능적으로 접근되어야 하며, 이럴 경우 판례에 의해 확립된 세 가지 요건을 갖추면 되고 사법에 의해서 설립되었는지 여부는 이러한 세 가지 요건의 충족에 장애요인이 되지 않는다는 것이다.

다음으로 「2004년 공익산업조달지침」은 공기업 등 다양한 주체에 의해서 이루어지는 공익산업 관련 공공조달을 규율하고 있는데 「공공조달지침」에 비해 탄력적인 내용을 담고 있다. ‘공익산업(Utilities)’은 일반적으로 공동체 전체에 고정된 망을 통해 서비스(물, 전기, 가스, 운송)를 제공하는 조직을 일컫는다. EU 회원국들 중에서는 이러한 공익산업이 공공기관(public entities)에 맡겨져 있는 경우가 많지만, 일부 회원국에서는 사기업(private undertaking)에 맡겨져 있는 경우도 존재한다. 또한 일부 회원국에서는 공사혼합형 기업이 이 산업을 담당하고 있기도 하다.[69]

이러한 EU 회원국별로 공익산업의 주체가 다양함으로 인해서 공익산업분야에서

---

66) C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria AG and Others v Srohal Rotationsdruck GmbH [1998] ECR I-73 등에서 인정됨. 이에 관한 유럽 법원 판례에 대한 상세한 소개로는 Trept, Peter(2007) p.101 이하 참조

67) Case 283/00 Commission v. Spain [2003] ECR I-11697.

68) 이하의 판례에 대한 소개로 「공기업개념에 대한 재고찰」(김대인, 행정법연구 제34호, 2012. 8) 참조

69) Sigma, Brief 16 Public Procurement: Procurement by Utilities, August 2011, p.2 참조.

의 조달행위를 규율하는 것에 어려움이 발생하게 된다. 왜냐하면 공익산업이 공공기관에 맡겨져 있는 국가라면 일반 공공조달지침을 적용하면 되지만, 공익산업이 사기업에 맡겨져 있는 국가라면 일반 공공조달지침의 적용을 받지 않게 되기 때문이다. 만약 이러한 결과를 용인하게 되면 공익산업이 공공기관에 맡겨져 있는 국가와 그렇지 않은 국가 간에 차별이 발생된다는 문제점이 있었고, 이러한 차별을 배제하고자 하는 것이 「공익산업조달지침」의 제정 배경이 되었다.[70]

「공익산업지침」의 또 다른 배경으로는 이 공익산업분야가 일부 국가에서는 매우 폐쇄적인 성격을 띠고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 이 분야에서는 국가가 특별한 권리나 배타적인 권리를 특정 기업(기관)에 부여함으로써 경쟁을 제한하는 독점적인 상황을 낳게 되었다. 이 분야에서 경쟁이 제한된 또 다른 이유로는 고정된 망을 건설하는 데에는 매우 많은 비용이 들지만, 일단 이를 건설하고 나면 유지・운영에는 큰 비용이 들지 않는다는 점을 들 수 있다. 이 기업(기관)들의 구매활동에 일정한 제약을 가함으로써 공익을 보호해야 할 필요성이 매우 커졌다고 할 수 있다.[71]

「공익산업조달지침」을 보면 「공공조달지침」에 비해 탄력적인 내용을 담고 있다. 공익산업분야는 일단 공공부문에 비해서는 보다 상업적인 시장에서 운영되기 때문에 일반 공공조달의 원칙들은 준수될 필요는 있지만 보다 탄력성을 부여할 필요가 있다는 점이 인정되었기 때문이다. 이러한 이유로 「공익산업조달지침」에서는 일반 「공공조달지침」에 비해서 덜 엄격한 요건을 일반적으로 부과하고 있다. 예를 들어 앞서 보았듯이 지침을 적용하는 하한선이 더 높으며,[72] 계약공고를 하는 시기와 방법에 더 넓은 선택권이 존재하고, 계약상대자 선택과 평가에 있어서 통제를 덜 받으며, 보다 탄력적인 계약방식이 인정된다.[73]

「공익산업조달지침」은 이 지침에서 정의하고 있는 공익산업의 '관련 행위(relevant activity)', 그리고 일정한 '계약유형'에 대해서만 적용된다. 일단 동 지침의 적용을 받는 발주기관에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 해당 기관이 공적인 성격을 갖는지, 사적인 성격을 갖는지는 고려하지 않으며, 다음의 세 가지 중 어느 한 요건에 해당하면 동 지침의 적용을 받는다(Article 2).

① 계약발주청(contracting authorities): 계약발주청의 개념은 일반 공공조달지침과 동일하다. 여기에는 두 가지 유형이 있는데 행정청(public authorities)과 '공법의 규율을 받는 기관(bodies governed by public law)'이 그것이다.

---

70) Ibid.
71) Ibid.
72) 따라서 지침의 적용을 받지 않고 자유롭게 계약을 체결할 수 있는 영역이 더 넓어지는 결과가 됨.
73) Sigma, Brief 16 Public Procurement: Procurement by Utilities, August 2011, p.3 참조.

② 공기업(public undertaking): 해당 기업에 대한 소유, 재정적 참여, 또는 규칙을 통하여 직접적 또는 간접적으로 행정청이 지배적인 영향력을 행사하는 기업을 말한다. 다만, 공기업은 경제적·상업적 특성을 갖는다는 점에서 계약발주청과는 차이가 있다.

③ 특별한 또는 배타적인 권리를 갖는 기관(entities operating on the basis of special rights or exclusive rights): 계약발주청이나 공기업에 해당하지 않으면서 아래의 관련 행위를 수행하고, 권한 있는 기관에 의해서 인정받은 '특별한 또는 배타적인 권리'를 갖는 기관을 말한다.

위와 같은 EU의 지침과 관련 판례를 종합적으로 살펴보면 공기업은 경제적·상업적 특성을 갖는다는 점에서, 경제적·상업적 성격을 갖지 않고 공익(general interest)에 따라 행위가 이루어지는 행정청이나 공법의 규율을 받는 기관과는 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나 공공주체나 공법의 규율을 받는 기관도 공익에 부합하는 한도 내에서기는 하지만 경제적·상업적 성격을 갖는 활동에 참가할 수 있다. 또한 공익산업에서 공기업에 의해 수행하는 업무들은 공익적인 성격을 동시에 갖는 경우가 많다. 이러한 이유로 위와 같은 차이는 상대적이며, 두 가지 개념 사이에 중첩되는 부분이 존재한다는 지적이 있다.[74]

앞서 살펴본 바와 같이 유럽 법원의 판례에 의하면 독립적인 법인격이 있는지 여부는 공기업성을 인정하는 데 장애요인이 되지 않는다. 공익산업과 관련해서 독립적인 법인격을 갖고 있지 않을 경우에는 공법의 규율을 받는 기관에 해당하기는 힘들고,[75] 결국 공공주체에 해당하거나 공기업에 해당된다고 볼 수 있다. 공익산업지침만 놓고 보면 공공주체, 공법의 규율을 받는 기관, 공기업 중 어디에 해당되는지에 따라 구별의 실익이 크다고 보기는 힘들다.[76]

EU의 공기업 개념에 대해서는 민영화의 관점에서 그대로 받아들이기 힘들다는 지적이 있다. 공공주체가 당해 기업에 대한 영향력을 행사함에 있어서 소유나 참여 지분에 의하지 않고 단지 법규정에 근거하여 영향력을 행사하는 경우, 이는 공기업이라기보다는 규제되는 사기업으로 보아야 하기 때문이다.[77]

---

74) Trept, Peter(2007) p.139 및 김대인(2012) 참조.
75) 공법의 규율을 받는 기관은 독립된 법인격을 가질 것을 그 개념요소의 하나로 하고 있기 때문임.
76) Trept, Peter(2007) p.139 및 김대인(2012) 참조.
77) Ibid.

3. 우리나라 공공기관법과 EU 지침의 비교

우리나라의 공기업 개념과 EU 지침상의 공기업 개념을 비교해 보면 다음과 같은 차이점을 지적할 수 있다. 첫째, 공공주체의 지배력 행사 가능성만으로 공기업의 '공'으로서의 성격을 부여할 것인가 하는 점을 살펴보면 다음과 같다. EU에서는 '공'이라는 수식어를 기업에 대한 공공주체의 지배력·영향력 행사 가능성으로 이해하고 있는 것으로 볼 수 있다. 여기서 영향력 행사의 방법은 문제되지 않는다. EU에서는 여러 회원국 내의 공기업과 사기업의 동등한 취급을 목적으로 하기 때문이다.[78] 별도의 사업 자체의 공공성은 고려하지 않음을 알 수 있는데, 이러한 점에서는 우리나라의 공기업 개념과는 차이가 있다고 할 수 있다.

둘째, 영리성 또는 기업성을 공기업 개념의 요소로 볼 것인가를 살펴볼 수 있다. 유럽 법원에서는 공공주체와 공기업의 구별 기준은 국가가 공권력을 행사하는가 아니면 상업적인 시장에서 제품과 서비스를 공급하는가에 있다고 보고 있으므로 영리성 또는 기업성을 공기업 개념의 요소로 보고 있는 것으로 고려할 수 있다. 이러한 점에서 영리성 또는 기업성을 갖지 않는 '공법의 규율을 받는 기관'과 구별되는 것으로 보고 있으며, 이는 우리나라 실정법상의 공기업 개념과 유사하다고 할 수 있다.

다음으로 EU 지침상 '공법의 규율을 받는 기관'이라는 개념은 우리나라 공공기관법상 준정부기관과 매우 유사한 개념이라고 볼 수 있다. 다만, 우리나라 공공기관법상 준정부기관은 기금관리형, 위탁관리형 등 국가재정과의 관련성에 따라 보다 구체적인데 비해 EU에서 이 개념을 인정하는 요소로 들고 있는 세 가지를 보면 이러한 재정적 관련성이 보다 추상적으로 규율되고 있다는 점에서 차이가 있다. 이러한 점을 고려하면 EU법상의 '공법의 규율을 받는 기관'의 개념은 우리나라의 준정부기관보다는 넓은 개념으로 보아야 할 것이다. 유럽 법원은 이 개념을 이해함에 있어서 사법에 의해서 설립된 기관도 이에 해당할 수 있다고 보고 있으나, 우리나라 준정부기관의 경우 특별법의 근거를 갖고 설립되는 것이 일반적이므로 이 점에서도 EU법상의 '공법의 규율을 받는 기관'의 개념은 우리나라의 준정부기관보다는 넓은 개념으로 보아야 할 것이다.

4. EU 지침이 공공기관 사업 예비타당성조사제도 도입에 주는 시사점

EU 지침이 우리나라의 공공기관 사업 예비타당성조사제도 도입에 주는 시사점을

78) 이원우, 「민영화에 대한 법적 논의의 기초」, 『한림법학 FORUM』 제6호, 1998, p.226 참조.

정리해 보면 다음과 같다.

첫째, EU의 「공공조달지침」이나 「공익산업지침」을 보면 '공법의 규율을 받는 기관'이나 공기업을 모두 국가나 지방자치단체와 유사하게 취급하고 있음을 볼 수 있다. EU에서는 이 기관들의 공공조달시장을 국가나 지방자치단체의 그것과 마찬가지로 자유화할 필요가 있어서 이렇게 규율한 것이기는 하나, 또 다른 측면에서는 '공법의 규율을 받는 기관'이나 공기업이 그 개념상 국가나 지방자치단체와 재정적으로나 지배구조상 관련성이 크기 때문인 것으로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 우리나라의 공기업이나 준정부기관의 사업에 대해서 국가의 재정사업과 마찬가지로 예비타당성조사제도를 도입함으로써 재정건전성을 꾀하는 것이 비교법적으로 정당화되는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 이처럼 EU에서 '공법의 규율을 받는 기관'과 공기업을 국가나 지방자치단체와 유사하게 취급하면서도 그 정도에 있어서는 차이가 있음을 볼 수 있다. 즉, '공법의 규율을 받는 기관'을 공기업에 비해 상대적으로 국가나 지방자치단체와 유사하게 취급하는 것으로 볼 수 있다. 이는 '공법의 규율을 받는 기관'은 EU의 「공공조달지침」에서 국가나 지방자치단체와 마찬가지로 규율됨에 비해서 공기업은 해당 지침의 적용 대상이 되지 않고 「공익산업지침」에서만 국가 및 지방자치단체와 마찬가지로 다루어지고 있는 데에서 드러난다. 이는 공기업의 영리성이 국가 및 지방자치단체와의 차이점으로 부각되기 때문이다. EU의 '공법의 규율을 받는 기관'이 우리나라의 준정부기관과 유사하고, EU의 공기업이 우리나라의 공기업과 유사하다는 점을 고려하면 우리나라에서도 공공기관 사업 예비타당성조사제도를 도입함에 있어서 공공기관의 유형별 차이를 두는 방안을 신중하게 모색해 볼 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

제Ⅳ장

유사 제도와의 비교

앞에서 살펴본「공공기관의 운영에 관한 법률」과 OECD의 국가 공기업에 관한 기본원칙은 사전 자율을 강조하고 있다. 사전적으로 자율성을 보장하고 사후적으로 책임성을 확보하는 장치를 마련하라는 것이다. 이러한 취지에 비추어 공공기관 사업 예비타당성조사는 일관성을 유지하고 있는지, 그리고 공공기관을 관리하기 위한 다른 장치와 비교하여 중복되는 측면이 없는지를 확인할 필요가 있다. 이에 공공기관 경영평가제도 및 공공기관 중장기 재무관리계획과 비교하여 공공기관 사업 예비타당성조사의 특징을 살펴보고 상호 연관성을 고찰하여 보고자 한다.

제1절 공공기관 경영평가제도

1. 경영평가제도의 의의 및 내용

가. 공공기관 경영평가제도의 의의 및 역할

공공기관 경영평가제도는 공공기관의 자율경영, 책임경영을 확보하기 위해 1984년에 도입되었으며, 현재「공공기관의 운영에 관한 법률」제48조에 근거하여 시행되고 있다. 이 제도를 통해 정부는 공공기관의 경영실적을 평가하고 그 결과를 인사, 성과급 차등 지급 등에 연계함으로써 사전적으로 경영의 자율권을 보장하고 사후적으로 경영에 대한 책임을 확보하고 있다. 이러한 공공기관 경영평가제도의 역할과 기능은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공공기관 경영평가제도는 사전적인 성과계약을 통해 정부와 공공기관의 역

할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 정부의 사전적 경영개입을 최소화한다.

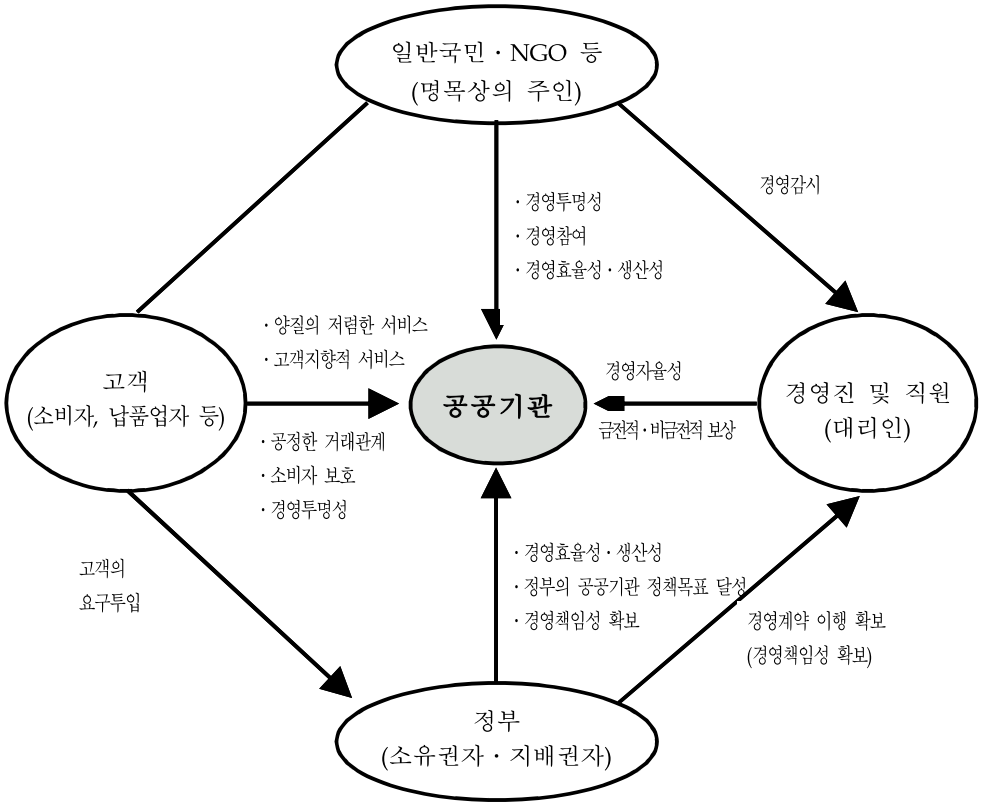
둘째, 공공기관의 경영혁신을 위한 경쟁원리를 도입해 경영진이 창의성 및 기업가정신을 발휘할 수 있는 제도적 여건을 조성하고, 조직 구성원에게는 목표달성에 대한 책임의식과 동기를 부여할 수 있다.

셋째, 평가 결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리순환의 과정을 구성하고 있어서 평가과정에서 경영현안에 대한 진단과 개선방안이 도출될 수 있으며, 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹하는 노력을 촉진할 수 있다.

넷째, 공공기관의 경영투명성을 제고하는 데 기여할 수 있다. 공공기관 경영평가제도를 통해 공공기관 경영실태를 분석하여 국회와 대통령에게 보고하고, 경영공시나 언론보도를 통해 국민들에게 알림으로써 공공기관의 경영활동과 성과에 대한 투명성을 제고할 수 있다.

기본적으로 우리나라의 공공기관 경영평가제도는 28년의 역사를 지닌 공기업의 가장 핵심적인 사후성과관리 수단으로 자리매김하고 있는바, 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성, 기업으로서 확보해야 하는 수익성과 효율성, 그리고 정치 및 관료적 통제 요구를 수용하는 기능을 담당한다.

[그림 Ⅳ-1] 공공기관에 대한 이해관계자와 공공기관 경영평가 기대



자료: 한국조세연구원, 「공공기관 경영평가제도 변천과정 연구」, 2011.

나. 공공기관 경영평가제도의 근거 규정

공공기관 경영평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 제1항[79]에서 제시된 바와 같이 법률에 근거하여 수행하고 있다.

79) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조(경영실적 평가) ①기획재정부 장관은 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적 보고서를 기초로 하여 공기업・준정부기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업・준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조(경영실적 평가)

① 기획재정부 장관은 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적 보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다.

② 기획재정부 장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용 평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관 등의 육성) 제2항의 규정에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다.

③ 기획재정부 장관은 제1항에 따른 경영실적의 평가를 위하여 필요한 경우 공기업·준정부기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

④ 공기업·준정부기관이 제31조 제3항 및 제4항에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 경영실적 보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성·제출한 경우에는 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가 결과와 성과급을 수정하고, 해당 기관에 대하여 주의·경고 등의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청하여야 한다. 이 경우 기획재정부 장관은 감사 또는 감사위원회 감사위원이 관련 직무를 이행하지 아니하거나 게을리하였다면 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사 또는 감사위원회 감사위원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

⑤ 제1항의 규정에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 정하되, 공기업·준정부기관의 사업내용, 특성, 경영목표의 달성 정도와 능률성을 객관적으로 측정할 수 있도록 정하여야 한다.

⑥ 기획재정부 장관은 제1항에 따른 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관 경영평가단(이하 "경영평가단"이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.

⑦ 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.

⑧ 기획재정부 장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과, 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.

⑨ 기획재정부 장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과, 인건비 과다 편성 및 제50조 제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.

⑩ 제1항에 따른 경영실적 평가의 절차, 경영실적 평가 결과에 따른 조치 및 경영평가단의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 공공기관 경영평가제도의 구조 및 내용

1) 공공기관 경영평가제도의 기능

공공기관 경영평가제도는 공기업과 준정부기관의 자율적 책임경영체제를 담보하기 위해 사전적 관여를 최소화하고 자율경영을 보장하는 가운데, 기관과 기관장의 성과평가를 통해 경영실적에 대해 책임을 묻는 관리도구이다. 공공기관 경영평가 결과를 성과급 차등 지급 등 임직원들을 대상으로 한 인센티브와 페널티 제공에 활용하고, 공공기관에 환류하여 경영개선을 유도한다. 공공기관의 소유주인 정부는 공공기관의 경영 효율성과 생산성 제고를 기대하는 가운데 정부가 추구하는 공공기관 정책 목표의 성공적인 실현을 기대한다. 이를 위해 국민과 정부의 대리인으로서 공공기관의 경영에 참여하는 최고경영진(CEO 및 임원)과 직원들의 경영책임성을 확보하는 것이 필요한바, 특히 공기업 및 준정부기관의 기관장 경영계약 이행을 담보하는 것이 필요하다. 따라서 공공기관 경영평가제도는 바로 정부가 공공기관의 경영에 대해 가지고 있는 이러한 이해관계를 효과적으로 투입하고 실현하기 위한 제도적 장치인 것이다.

공공기관이 비효율적으로 운영되거나 여러 형태의 대리인 비용이 유발되는 원인 중의 하나로 기관 내·외부로부터의 경쟁압력이 결여되어 있다는 점을 꼽을 수 있다. 따라서 공공기관의 경영혁신 또는 경영성과를 제고하기 위해서는 경쟁 요소 또는 압력을 작동시키는 것이 필요하다. 공공기관 경영에 있어서 시장원리와 경쟁원리, 그리고 기업가정신을 촉발하기 위한 제도적 장치로 기능하고 있다.

2) 공공기관 경영평가제도의 변천

공공기관 경영평가제도는 1984년 도입 이래 꾸준히 진화해서 2012년 현재와 같은 평가체계를 유지하고 있다. 현재의 공공기관 경영평가제도는 1984년에 「정부투자기관관리기본법」에 의거하여 공기업의 자율·책임 경영체제를 구축하기 위해 도입된 정부투자기관 경영평가제도를 모태로 형성되었다. 정부투자기관 경영평가제도에 이어서 2003년 12월에 「정부산하기관관리기본법」이 제정됨에 따라 2004년부터는 정부투자기관 경영평가제도와는 별도로 정부산하기관 경영평가제도가 새로 도입되었다. 정부산하기관 경영평가제도는 정부투자기관 경영평가제도의 기본 틀을 그대로 수용하였으나, 평가제도의 관리방식이나 평가단 구성 및 운영 등의 측면에서는 나름대로 독자성을 확보하고 있었다. 또한 2000년부터는 정부투자기관 지배구조를 개선하기 위해 도입된 사장경영계약제도와 연계하여 '사장경영 계약이행 실적평가제도'가 새

로 시행되었다.

이처럼 여러 경로와 과정을 거쳐 형성되어 왔던 정부투자기관과 정부산하기관의 경영평가제도가 2007년 4월에 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관 경영평가제도로 통합 일원화되었다.[80] 즉, 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행되면서 정부투자기관과 정부산하기관으로 이원화되어 있던 경영평가제도가 공기업·준정부기관 경영평가로 통합되었고, 2008년부터 평가 기준과 방법의 일원화가 실현되었다. 그러나 2009년에는 그동안 기관평가제도와 연계하여 운영해 왔던 기관장평가제도를 구조적으로 분리하여 평가지표체계를 독자적으로 설계하였고, 평가단도 독자적으로 구성하여 운영하기 시작했다가 2012년부터 지표체계와 평가단을 다시 통합하여 운영하고 있다.

[그림 Ⅳ-2] 공공기관 경영평가제도의 변천

1984년	1999년	2004년	2007년	2008~2011년
24개 투자기관의 **경영평가 도입**	사장경영계약 및 **사장평가 도입**	88개 **산하기관의 경영평가 도입**	**공운법 제정** → 공공기관 관리 체계화	기관·기관장 평가 분리, **평가와 임원인사 연계**

주: 공운법은 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 의미함.

공공기관 평가제도의 초기 모형은 추구하는 목적에 따라 종합지표, 설립목적 수행지표, 경영관리지표로 나누었다.

〈표 Ⅳ-1〉 초기의 공공기관 경영평가지표체계

평가지표	평가내용
종합지표	▪ 종합경영효율성, 경영고정자본생산성, 수지관리 등 경영의 종합적인 결과를 평가하기 위한 지표
설립목적 수행지표	▪ 「정부투자기관관리기본법」에 의해 정부가 국가정책 수행에 요구하는 사항과 설립목적과 관련되어 설정되는 사항, 또한 이를 효율적으로 달성하기 위한 수단으로 설정하는 지표
경영관리지표	▪ 주로 비계량지표로 장기 경영관리, 관리제도 개선, 연구개발 등 단기적인 성과를 위해서보다는 투자기관의 장기적인 경영개선을 유도하기 위해 설정되는 지표

80) 이 과정에서 정부투자기관 경영평가제도와 정부산하기관 경영평가제도가 동일한 평가지표체계를 바탕으로 통합 일원화되었고, 평가단의 통합도 이루어지게 되었다. 또한 공공기관에 대해 기관평가와 기관장평가를 동시에 실시하는 것으로 제도를 설계함으로써 종전의 정부산하기관(현재의 준정부기관)에 대해서도 2008년도 경영실적 평가 때부터 기관장평가제도를 처음 적용하게 되었음.

3) 공공기관 경영평가제도의 주요 평가내용 및 한계

공공기관 경영평가단은 총괄반, 공기업 Ⅰ, 공기업 Ⅱ, 준정부/연기금, 중소형/상임감사 팀으로 구성된다. 공기업은 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 대규모 기관(공기업 Ⅰ팀)과 일반국민, 공공기관, 민간기업에 대해 재화 또는 서비스를 직간접적으로 제공하거나 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관 및 중소형 SOC기관(공기업 Ⅱ팀)으로 구분한다. 준정부기관은 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 연·기금 운용 및 중소형으로 구분 평가한다. 기관장 평가는 공공기관 경영자율권 확대 대상 기관(인천국제공항, 한국공항공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 6개 기관)의 기관장은 자율경영계획서에 대한 이행실적 평가로 대체하고, 임명된 지 6개월 이상인 경우 기관장 경영계약서의 이행실적 평가를 기관평가와 통합하여 실시하고 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 2011년 공기업 · 준정부기관 평가지표

평가범주	평가지표	공기업	위탁집행형 준정부기관
리더십/책임경영	경영진 리더십	5	5
	책임경영	3	3
	국민평가	5	8
	사회적 기여 ▪ 사회공헌 ▪ 정부권장정책	7	7
경영효율화	조직 및 인적자원 관리	4	4
	재무예산 관리 및 성과 ▪ 재무예산관리 ▪ 재무예산성과 ▪ 계량업무관리비	12	11
	노사관리	3	3
	보수 및 성과 관리 ▪ 보수 및 성과 관리 ▪ 총인건비 인상률	8	8
	업무효율	8	6
주요 사업	주요 사업은 기관별로 5개 이내로 하며, 사업의 계획·활동·성과를 계량과 비계량 지표를 활용하여 종합적으로 평가	45	45

〈표 Ⅳ-3〉 공기업 · 준정부기관 평가부문별 주요 평가내용

평가부문	주요 평가내용
리더십 · 책임경영	• 비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부 • 기관 운영의 투명성, 윤리성 제고, 내부지배구조의 활성화 등을 위한 자율, 책임경영시스템의 구축, 운영노력, 성과; 국민평가; 사회적 기여
경영효율	• 사업 추진활동의 효율성 및 조직인사 · 재무자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지, 운영노력, 성과
주요 사업	• 주요 사업별 추진계획 수립, 집행실적, 성과 및 환류의 적정성; 주요 사업별 경영성과가 목표대로 달성되었는지 여부

한편, 공공기관 경영평가제도는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 재무성과와의 괴리를 들 수 있다. 경영실적 평가 결과가 재무성과를 제대로 반영하지 못한다는 측면이 주요 논란 중의 하나이다. 경영실적 평가가 재무성과를 제대로 반영하고 있지 않음에도 불구하고 경영실적 평가 결과는 공공기관 임직원의 성과급에 반영(공기업의 경우 0~300% 차등)되는 문제점이 있다.

둘째, 평가 항목 및 방법상의 한계를 들 수 있다. 공공기관 경영평가의 재무관리가 기관의 절차와 제도적 장치를 포함하는 포괄적인 내용이라면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 논리적 근거를 마련하는 것이다. 한편 공공기관 경영평가의 재무관리는 중장기 재무계획의 수립 여부, 재무적 의사결정과 관련한 거버넌스, 여유자금의 활용 등을 중시하며, 공공기관 경영평가의 재무관리지표는 의사결정 구조, 여유자금의 활용 방법 등을 중시한다. 반면에 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별적인 사업의 판단에 있어 합리적인 근거를 마련하는 과정이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 경영평가제도는 포괄적인 내용에 대한 평가는 가능할 수 있으나 개별 사업에 대한 타당성을 판단하여 사업을 추진하기에는 어려움이 있다.

라. 공공기관 경영평가제도의 특징

1) 평가체계

공공기관 경영평가제도의 설계는 2007년「공공기관의 운영에 관한 법률」제정에

따라 공기업·준정부기관이 동일한 절차를 통해 경영평가를 받게 된다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조, 제47조, 제48조). 기관장은 다음 연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 매년 10월 31일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하고 있다. 특히 공기업·준정부기관의 경영환경·경제여건 및 국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부 장관은 공기업의 장에게, 주무기관의 장은 준정부기관의 장에게 각각 경영목표의 변경을 요구할 수 있다.

〈표 Ⅳ-4〉 경영목표 설정

	정부투자기관·정부산하기관		공기업·준정부기관	
제출기한	투자	10월 31일	공기업	10월 31일
	산하	회계연도 개시 전	준정부기관	
제출처	투자	기획예산처 주무부처	공기업	기획재정부 주무부처
	산하	주무부처	준정부기관	
변경 시 제출기한	투자	30일 이내 제출	공기업	지체 없이 제출
	산하	미규정	준정부기관	
변경 및 조정	투자	미규정	공기업	기획재정부 장관이 변경 요청
	산하	주무기관이 기관장과 협의 조정	준정부기관	주무부처의 장이 변경 요청

각 기관은 매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적 보고서와 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하고 있다. 기획재정부 장관이 계약의 이행에 관한 보고서, 경영목표, 경영실적 보고서를 바탕으로 공기업·준정부기관의 실적을 평가하되, 「국가재정법」에 따른 기금운용 평가 및 「과학기술기본법」에 따라 평가를 받는 기관의 경우 그 결과를 활용하도록 하고 있다. 기획재정부 장관은 경영실적 평가를 위해 필요한 경우 공기업·준정부기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 특히 기관이 이를 제출하지 않거나 허위의 자료를 제출한 경우, 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 당해 기관에 대한 주의·경고의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다. 아울러 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실

적 평가를 마치고 그 결과를 국회와 대통령에게 보고해야 하며, 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.

2) 평가유형의 구분

공기업·준정부기관의 경영실적은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형구분 기준에 따라 평가유형을 구분하여 평가한다.

〈표 Ⅳ-5〉 평가유형의 구분

유 형		기 준
공기업	공기업 Ⅰ	공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 대규모 기관
	공기업 Ⅱ	공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요 업무로 하는 기관, 중소형 SOC 기관, 자회사 등
준정부기관	기금관리형	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 위탁집행형 준정부기관
	중소형	정원이 500인 미만의 위탁집행형 준정부기관과 자산규모 1조원 미만이고 정원이 500인 미만의 기금관리형 준정부기관

2. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가의 비교

가. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도와의 유사점

공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도는 공공성과 수익성, 효율성과 재무건전성 등 서로 상충하는 수요들을 조화시키는 공기업 경영성과관리제도로서의 중추적 역할을 수행한다는 점에서 유사한 측면이 존재한다. 또한 기관의 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 사전적인 관여를 최소화하고 자율경영을 보장하는 가운데 사전과 사후 성과평가를 통해 경영실적과 사업계획에 대한 타당성 책임을 묻는다는 점에서도 유사점을 찾을 수 있다.

나. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도와의 차이점

공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도는 우선 분석의 단위가 기관과 단위사업이라는 점에서 근본적인 차이점이 있다. 즉, 공공기관 경영평가는 기본적으로 기관이나 정책을 대상으로 하며, 주요 사업에 대한 평가에 있어서도 단위사업이 아니라 기관의 정관에 나와 있는 거대 사업군을 평가하고 있다. 이는 개별 단위사업의 타당성을 사전에 평가하는 공공기관 사업 예비타당성조사와는 근본적인 차이를 보인다.

구체적으로 2011년 인천국제공항공사의 주요 사업은 다음과 같이 구성된다.

□ 항공운송사업(허브경쟁력 강화): 가중치 4점, 항공네트워크 강화 및 항공수요 증대, 물류기반 강화 및 물동량 증대 등 공항의 허브경쟁력 강화 노력을 평가

□ 공항운영의 고도화: 가중치 5점, 공항 시설 및 운영 효율 증대, 차별화된 공항서비스 제공, 안전 및 보안체계 유지 등으로 설정

□ 미래 성장기반 강화: 가중치 3점, 상업시설 운영사업, 해외 사업, 공항복합도시 개발사업 등으로 설정

□ 허브인프라 구축사업: 가중치 3점, 공항인프라 확충, 친환경 공항인프라 구축 등으로 설정

□ 이 중에서 항공운송사업의 계량지표는 국제선 여객운항실적, 국제선 화물운항실적으로 구성

또 하나의 가장 큰 차이점은 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전평가인 반면, 공공기관 경영평가는 사후평가라는 점을 들 수 있다.

공공기관 경영평가는 평가지표에 대한 전년도 대비 금년도의 실적을 비교하여 한 해 동안 이루어진 기관의 실적 또는 노력을 평가하는 반면에 공공기관 사업 예비타당성조사는 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익과 비용을 중심으로 사업에 대한 평가와 함께 이로 인한 기관의 재무안정성 평가를 수행한다. 반면, 공공기관 경영평가 결과는 재무성과를 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다.

이와 함께 공공기관 경영평가의 재무관리가 기관의 절차와 제도적 장치를 포함하는 포괄적인 내용이라면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 재무적 평가를 수행하고 있다. 아울러 공공기관 경영평가의 재무관리는 중장기 재무계획의

수립 여부, 재무적 의사결정과 관련한 거버넌스, 여유자금의 활용 등을 중시하며, 기관의 관리 개선을 위한 용도로 활용되는데 비해 공공기관 사업 예비타당성조사는 사업 투자의 실시 여부에 활용된다. 또한 공공기관 경영평가는 사후적인 성과급 지급을 위한 근거가 되지만, 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전적으로 개별 사업의 투자 판단 근거가 된다.

한편, 공공기관 경영평가의 주요 평가지표에 대하여 예비타당성조사에서의 수행 여부를 살펴본 결과는 다음의 표와 같으며, 이는 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가항목이 상이함을 보여준다고 할 수 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 공공기관 경영평가지표와 공공기관 사업 예비타당성조사와의 관계

공공기관 경영평가지표				예비타당성 조사와의 관계
평가범주	평가지표	공기업	위탁집행형 준정부기관	
리더십/ 책임경영	경영진 리더십	5	5	해당 사항 없음.
	책임경영	3	3	해당 사항 없음.
	국민평가	5	8	해당 사항 없음.
	사회적 기여 ▪ 사회공헌 ▪ 정부권장정책	7	7	해당 사항 없음.
경영 효율화	조직 및 인적자원 관리	4	4	해당 사항 없음.
	재무예산 관리 및 성과 ▪ 재무예산관리 ▪ 재무예산성과 ▪ 계량업무관리비	12	11	목표, 방법, 범위가 다름.
	노사관리	3	3	해당 사항 없음.
	보수 및 성과 관리 ▪ 보수 및 성과 관리 ▪ 총인건비 인상률	8	8	해당 사항 없음.
	업무효율	8	6	해당 사항 없음.
주요 사업	주요 사업은 기관별로 5개 이내로 하며, 사업의 계획·활동·성과를 계량과 비계량 지표를 활용하여 종합적으로 평가	45	45	해당 사항 없음.

이러한 점을 종합하여 볼 때, 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사는 평가목적 및 기대효과뿐만 아니라 평가 내용 및 지표와 평가대상 등 대부분의 사항이 상이함을 알 수 있으며, 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-7〉 공공기관 경영평가와 예비타당성조사 비교

	공공기관 경영평가	예비타당성조사	
평가목적	기관의 경영자율성을 부여한 후 성과평가를 통해 실적에 대한 경영책임성 확보 및 기관의 관리 개선	공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 위하여 신규로 투자하고자 하는 개별 프로젝트의 투자타당성 분석·검토	
평가시기	해당 회계연도의 익년	개별 프로젝트 신규 추진 시 (상·하반기 및 수시)	
평가자	공기업·준정부기관 경영평가단 (교수, 회계사 등)	기획재정부가 지정한 전문기관 (현재 KDI 공공투자관리센터 수행)	
평가대상	공공기관의 종합적인 경영실적	공공기관의 (신규)투자사업	
평가내용	공공기관의 • 리더십·전략 • 경영시스템 • 경영성과	개별 프로젝트의 • 경제성 분석 • 정책성 평가 • 수익성	공공기관의 • 재무안정성
기대효과	• 경영책임성 확보 • 기관의 관리 개선	• 개별 프로젝트 추진의 타당성 확보 • 기관의 공공성 및 수익성 제고에 기여	
평가 특징	• 사후적 평가 • 광의의 공공기관 종합 평가(성과평가)	• 사전적 평가 • 개별 프로젝트 추진의 타당성 평가	

3. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도의 세부 내역 비교

가. 공공성 분석 관련 사항에 대한 비교

공공기관 경영평가와 예비타당성조사의 세부 내역 중 공공성 분석에 대한 내용을

비교한 결과, 그 차이는 다음과 같다.

우선 공공기관 경영평가는 전전년 대비 해당 기관의 업무 성과 또는 고객만족도, 사회 공헌 등 해당 기관의 종합적인 내용을 설문을 통한 지표 또는 정성적 평가 등을 통하여 수행하며, 나아가서 리더십 또는 경영효율이 아닌 주요 사업부문에서 설립취지를 반영하는 공공성 추구 목표에 대해 정성적 평가를 실시하기도 한다. 이에 비해 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 개별 단위사업의 경제성 분석을 비롯하여 지역경제파급효과 등 추진하고자 하는 사업이 사회 전체에 미치는 다양한 파급효과 등의 평가를 통해 사업의 공공성을 분석하고 있다.

또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 사업의 준비 정도 및 사업특수 평가항목 등 해당 사업의 제반 사항을 고려하여 평가하는 반면, 공공기관 경영평가는 해당 기관의 종합적인 내용만을 평가하는 것으로 두 제도는 평가 대상 및 항목이 상이하다.

공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 공공성과 관련하여 유사한 평가 항목 및 방법을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅳ-8〉 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 공공성 관련 평가항목 비교

	유사 평가항목		평가방법
공공기관 사업 예비타당성조사	경제성 평가	비용추정	사업 추진에 따른 제반 비용과 직·간접적 편익을 추정하여 경제적 타당성 평가(정량화)
		편익추정	
	정책성 평가	기관 설립목적과의 합치성	사업의 합목적성 평가(정성적)
		국가정책 및 상위 관련 계획과의 일치성	사업의 추진 근거 등을 평가(정성적)
		사업추진의지	관계기관의 사업추진의지 평가(정성적)
		사업의 준비 정도	사업의 준비 정도 평가(정성적)
		환경성 검토	사업을 추진함으로써 환경에 미치는 영향 검토(정성적)
		지역낙후도 및 지역경제파급효과	사업대상지의 지역낙후도 및 본 사업이 추진될 경우 해당 지역에 미치는 유발효과 평가(정량적)
		사업특수 평가항목	사업의 추진 여부에 영향을 미치는 특수한 사항 검토(정성적)
공공기관 경영평가	리더십		기관의 비전과 목표 구현을 위한 기관장의 노력과 성과 평가
	책임경영		경영공시, 내부견제시스템 운영, 이사회 활성화 성과 등 기관의 책임경영을 위한 성과 평가
	국민평가		고객만족도 조사 결과에 따른 실적 및 국민체감도 조사 결과 평가 - 전년대비 결과를 기준으로 평가
	사회적 기여	사회공헌	사회공헌활동 노력과 성과 평가
		정부 권장정책	정부 권장정책에 대한 기관의 이행실적 평가

나. 재무성 및 수익성 분석 관련 사항에 대한 비교

공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사는 재무성 및 수익성 분석 관련 사항에 대한 비교에서도 다음과 같은 차이가 있음을 확인할 수 있다.

우선 공공기관 경영평가는 평가지표에 대한 전년도 대비 금년도의 실적을 비교하여 한 해 동안 이루어진 기관의 실적 또는 노력을 평가하는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익과 비용을 중심으로 사업에 대한 수익성 평가와 함께 이로 인한 기관의 재무안정성 평가를 수행한다. 또한 공공기관 경영평가는 신규 사업뿐만 아니라 기존 사업의 조건 변경 및 경비 절감 등에 따른 수입 증대도 경영효율 평가항목에 포함되는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 신규 사업의 내용을 바탕으로 수익성을 평가하는 만큼 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익 및 비용 평가가 대상이다.

평가방법의 경우에도 공공기관 경영평가는 통상 전전년도 실적치에 일정 비율을 반영하여 설정한 최고·최저 목표 대비 전년도 실적치를 비교하여 검토한 후, 각 지표별 가중치를 부여하여 평가한다. 반면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 투자사업으로부터 발생되는 수익과 비용을 계량화하여 수익성을 평가한다.

이와 함께 공공기관 경영평가에서는 사업의 추진으로 인한 향후 기관의 재무안정성에 대한 평가는 이루어지지 않는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 사업에 대한 재무성 분석을 비롯하여 기관의 재무안정성 평가를 위해 기관의 현재 재무상태 분석과 함께 사업 추진을 위한 투자비 재원조달 가능성과 운영기간 중 추가 재원조달 위험평가 등 사업 추진이 향후 기관의 재무상태에 미치는 영향 등을 검토하고 있다.

〈표 Ⅳ-9〉 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 재무성 및 수익성 관련 평가항목 비교

	평가항목		평가방법	평가기준
공공기관 사업 예비타당성 조사	사업의 재무성		재무적 측면에서의 사업타당성 평가 (필요시 사업에 대한 추정 손익계산서 및 재무상태표, 현금흐름표 제시)	해당 사업 (분석기간)
	기관의 재무 안정성	공공기관의 현재 재무상태(부채율)	해당 기관의 현재 재무상태의 건전성 평가 (부채율=총부채/총자기자본)	최근 5개년
		투자비 재원조달 가능성	• 유보자금 조달능력 검토 : 과거 5년간 영업활동으로 인한 순현금 흐름 연평균	최근 5개년
			• 차입금 조달능력 검토 : 평균DSCR=원리금 상환 전의 영업활동에 의한 현금흐름/당해연도의 상환 원리금	-
		운영기간 중 추가 재원조달 위험	• 추가 재원조달 위험성 평가 : 현금흐름 이자보상배율= 당해 사업의 운영기간 중 영업활동으로 인한 현금흐름 이자보상배율 (영업현금흐름/이자비용)	-
공공기관 경영평가	업무 효율	노동생산성	노동생산성 향상 실적에 대해 목표 부여(편차) 방법으로 검토 (노동생산성=부가가치/평균인원)	전년도 실적
		자본생산성	자본생산성 향상 실적에 대해 목표 부여(편차) 방법으로 검토 (자본생산성=부가가치/총자산)	전년도 실적
		부가가치율	부가가치율 향상 실적에 대해 목표 부여(편차) 방법으로 검토 (부가가치율=부가가치/매출액)	전년도 실적
	재무 예산 관리 및 성과	재무예산관리	관련한 노력과 성과에 대해 정성적 평가	-
		재무예산성과	• 총자산 회전율(매출액/총자산)을 통해 총자산관리 및 성장성 평가 • 부채비율(부채/자기자본)을 통해 절감노력 평가 • 이자보상배율(영업이익/이자비용)을 통해 이자비용 절감노력 평가 • 자기자본 이익률(세전이익/자기자본)을 통해 기관의 성장성을 평가	전년도 실적
		계량관리업무비	관리업무비(비정규직 인건비 포함) 운용실적 평가(계량관리업무비=관리업무비/총매출액)	전년도 실적

다. 주요 항목별 평가방법

1) 공공기관 경영평가의 평가방법

공공기관 경영평가에서는 업무효율에 대한 노동생산성, 자본생산성, 부가가치율의 평가방법으로 목표부여(편차) 방법 적용을 원칙으로 하고 있으며, 적용 대상은 평가 대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우로 제한하고 있다. 목표부여(편차)는 기준치(통상 직전년도 실적치)에 일정 수준(5년간 표준편차)을 고려한 최고목표와 최저목표 및 그에 따른 득점구간을 설정하고, 당해연도 실적을 참고하여 100점과 20점 사이의 점수를 부여하는 방식이다. 목표부여는 목표부여(편차)와 동일하나 5년간 표준편차를 적용하지 않고 기준치에 일정 비율을 감안하여 최저목표와 최고목표를 설정하는 방식이다.

$$20점 + 80점 \times \frac{실적 - 최저목표}{최고목표 - 최저목표}$$

〈표 IV-10〉 노동생산성 평가 개요

산식	평가방법	목표치	실적치	평점	가중치	득점	등급 구간
부가가치/ 평균인원	목표 부여 (편차)	최고: 519.413 최저: 356.359	505.972	94.23	5	4.712	A

특히 재무예산성과에 대한 평가방법은 목표부여(편차) 또는 목표부여 방법을 적용하여 각 기관의 성격에 따라 총자산 회전율, 부채비율, 이자보상배율, 자기자본 이익률 등을 평가한다.

〈표 IV-11〉 재무예산성과 평가 개요

산식	평가방법	목표치	실적치	평점	가중치	득점	등급 구간
금융비용/ 차입금평잔	목표 부여 (편차)	최고: 5.225% 최저: 6.050%	5.310%	92.73	2	1.855	A

계량관리업무비에 대한 평가방법도 목표부여(편차) 또는 목표부여 방법을 적용하여 평가한다.

〈표 Ⅳ-12〉 계량관리업무비 평가 개요

산식	평가방법	목표치	실적치	평점	가중치	득점	등급 구간
관리업무비/ 매출액	목표 부여 (편차)	최고 : 5.582% 최저 : 7.360%	6.189%	76.10	4	3.044	B

재무예산 관리에 대한 평가는 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용을 위한 재무예산관리 시스템 구축 및 운영 노력과 성과에 대해 세부 평가내용을 바탕으로 한 정성적 평가를 수행한다.

2) 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가방법: 재무성 및 재무안정성

한편, 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 사업의 재무성 평가방법으로 투자액의 단위당 효율성을 측정할 수 있는 지표인 수익성지수(PI)법을 적용하여 평가하고 있으며, 그 분석 결과를 아래의 표와 같이 제시하고 있다.

〈표 Ⅳ-13〉 재무성 분석 결과 예시

(단위: 백만원)

구 분	분석 결과
수입의 합계(불변가격)	77,909
수입의 현재가치	28,553
비용의 합계(불변가격)	114,032
비용의 현재가치	62,206
PI 지수	0.46
NPV	-33,653

또한 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 사업수행기관의 재무안정성 평가를 수행하고 있으며, 부채비율(5개년 평균)을 통한 공공기관의 현재 재무상태를 평가하는 동시에 투자비 재원조달 가능성 및 운영기간 중 추가 재원조달 위험을 평가하고

있다. 이에 평가지표, 평가 대상 및 방법은 다음과 같으며, 분석 결과는 <표 Ⅳ-15>와 같이 제시하고 있다.

〈표 Ⅳ-14〉 재무안정성 평가 방법 및 대상

	공공기관의 현재 재무상태	투자비 재원조달 가능성	운영기간 중 추가 재원조달 위험
평가지표	부채비율	공공기관 자체 자금 국고・지자체 지원 민간재원	현금흐름 이자보상배율
평가대상	공공기관	대상 사업	대상 사업
평가방법	정량평가 (부채/자본)	정성평가 (유보자금 조달능력, 차입금 조달능력(DSCR) 검토)	정량평가 (영업현금흐름/ 이자비용)

〈표 Ⅳ-15〉 재무안정성 평가 결과 종합 예시

구 분	분석 결과
공공기관의 재무상태	열악
투자비 재원조달 가능성 Ⅰ: 유보자금	우량
투자비 재원조달 가능성 Ⅱ: 차입금	열악
운영기간 중 추가 재원조달 위험	매우 불량

라. 세부 지표별 비교

지금까지 살펴본 내용을 바탕으로 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 세부지표별 내용을 비교・정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-16〉 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 세부 지표별 비교

	공공기관 경영평가		예비타당성조사	
	포함 항목	추정방법	포함 항목	추정방법
법인세비용 차감 전 순이익	업무효율 부가가치	손익계산서상 제시 내용	수익	(손익계산서 제시금액-이자비용과 이자수입에 대한 법인세 차감효과)×물가상승률
인건비	업무효율 부가가치	건설 중인 자산에 포함된 인건비 제외	비용	사업에 소요되는 모든 인건비
순금융비용	업무효율 부가가치	손익계산서상의 이자비용(사채이자 포함)에서 수입이자와 할인료(유가증권이자 포함)를 차감한 금액	비용	현금흐름표의 해당 값과 동일 (이자수입 및 지급이자)
임차료	업무효율 부가가치	동산, 부동산, 임차료 및 특허권 등 각종 권리 사용료	비용	비용에 포함되어 계상
세금과 공과	업무효율 부가가치	법인세비용을 제외한 자동차세, 재산세 등 제세금과 공과금	비용	비용에 포함되어 계상
감가상각비	업무효율 부가가치	유형 및 무형 자산의 상각비	비용	취득원가 기준으로 정액법으로 상각
매출액	반영	-	-	운영수입 및 부대수입에 반영
운영수입	-	매출액에 반영	수익	사업 운영에 따른 수익
부대수입	-	매출액에 반영	수익	부속 및 기타 사업에 따른 수익
총사업비	-	-	비용	총사업비
잔존가치	-	-	비용	토지 등의 잔존가치 반영
총자산 회전율	재무예산성과	매출액/총자산	-	-
부채비율	재무예산성과	부채/자본	재무안정성	부채/자본(5개년 평균 제시)
유보자금 조달능력	-	-	재무안정성	당해 공공기관의 최근 5년간 평균적인 자본구조 반영
차입금 조달능력 (DSCR)	-	-	재무안정성	당해 공공기관의 최근 5년간 평균적인 자본구조 반영
이자보상배율	재무예산성과	영업이익/이자비용	-	-
현금흐름 이자보상배율	-	-	재무안정성	영업현금흐름/이자비용
운영비	-	-	비용	사업 운영을 위한 비용 제시
평균인원	업무효율 부가가치	-	-	-
총자산	반영	재무제표 제시 내용	재무안정성	재무제표 제시 내용
자기자본 이익률	재무예산성과	세전이익/자기자본	-	-
관리업무비	계량관리 업무비	제조원가 명세서상의 경비와 손익계산서상의 판매비 및 관리비 합계	-	-

4. 소결

공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가는 평가목적 및 기대효과에서 다음과 같은 차이점이 있다. 먼저 공공기관 경영평가는 기관의 경영실적 및 사회적 기여 등 기관의 포괄적인 사항에 대한 사후적 성과관리 평가를 통해 기관의 경영책임성 확보 및 관리 개선을 목적으로 수행한다. 반면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 기관의 사업비 예산편성 대상이 되는 개별 신규 사업에 대하여 제3의 전문기관을 통하여 사업계획의 타당성 여부를 조사하여 투자 의사결정에 참고함으로써 투자사업의 효율성 및 재무건전성을 제고하고자 한다는 점에서 차별성이 있다.

〈표 Ⅳ-17〉 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사 비교

	공공기관 경영평가	공공기관 사업 예비타당성조사	
평가목적	기관의 경영자율성을 부여한 후 성과평가를 통해 실적에 대한 경영책임성 확보 및 기관의 관리 개선	공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 위하여 신규로 투자하고자 하는 개별 프로젝트의 투자 타당성 분석·검토	
평가시기	해당 회계연도의 익년	개별 프로젝트 신규 추진 시 (상·하반기 및 수시)	
평가자	공기업·준정부기관 경영평가단 (교수, 회계사 등)	기획재정부가 지정한 전문기관 (현재 KDI 공공투자관리센터 수행)	
평가대상	공공기관의 종합적인 경영실적	공공기관의 (신규)투자사업	
평가내용	공공기관의 • 리더십·전략 • 경영시스템 • 경영성과	개별 프로젝트의 • 경제성 분석 • 정책성 평가 • 수익성	공공기관의 • 재무안정성
기대효과	• 경영책임성 확보 • 기관의 관리 개선	• 개별 프로젝트 추진의 타당성 확보 • 기관의 공공성 및 수익성 제고에 기여	
평가 특징	• 사후적 평가 • 광의의 공공기관 종합 평가(성과평가)	• 사전적 평가 • 개별 프로젝트 추진의 타당성 평가	

또한 주요 평가항목의 비교를 요약하면 다음과 같다. 먼저 공공성 분석에 대한 비

교를 살펴보자. 공공기관 경영평가는 전전년 대비 해당 기관의 업무성과 또는 고객만족도, 사회 공헌 등 해당 기관의 종합적인 내용을 설문을 통한 지표 또는 정성적 평가 등을 통하여 수행한다. 나아가서 리더십 또는 경영효율이 아닌 주요 사업부문에서 설립취지를 반영하는 공공성 추구 목표에 대해 정성적 평가를 실시하기도 한다. 예를 들어 철도공사의 경우 주요 사업범주에 운송사업(최상의 철도서비스 제공), 비운송사업 이외에 안전관리사업, 유지보수 및 차량검수 사업 등에서 공공성 추구가 평가된다. 반면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 프로젝트의 비용·편익 분석, 지역경제파급효과 등 추진하고자 하는 사업이 사회 전체에 미치는 파급효과 등을 평가한다.

재무성 및 수익성 분석에 대한 주요 평가 내용도 차이가 난다. 공공기관 경영평가는 평가지표에 대한 기관의 전년도 실적을 평가하는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익과 비용을 중심으로 사업에 대한 수익성 평가와 함께 이로 인한 기관의 재무안정성을 평가한다. 또한 공공기관 경영평가는 신규 사업뿐만 아니라 기존 사업의 조건 변경 및 경비 절감 등에 따른 수입 증대도 경영효율 평가항목에 포함되는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 신규 사업의 내용을 바탕으로 수익성을 평가하는 만큼 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익 및 비용 평가가 대상이다.

평가방법에서도 공공기관 경영평가는 통상 전전년도 실적치에 일정 비율을 반영하여 설정한 최고·최저 목표 대비 전년도 실적치를 비교하여 검토한 후, 각 지표별 가중치를 부여하여 평가한다. 반면, 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 투자사업으로부터 발생되는 수익과 비용을 계량화하여 수익성을 평가한다.

이와 함께 공공기관 경영평가에서는 사업의 추진으로 인한 향후 기관의 재무안정성에 대한 평가는 이루어지지 않는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 사업에 대한 재무성 분석을 비롯하여 기관의 재무안정성 평가를 위해 기관의 현재 재무상태 분석과 함께 사업 추진을 위한 투자비 재원조달 가능성과 운영기간 중 추가 재원조달 위험평가 등 사업 추진이 향후 기관의 재무상태에 미치는 영향 등을 검토하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 공공기관 경영평가가 사후적으로 기관의 성과를 평가하는 것이라면, 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전적으로 투자의 실패를 방지하고자 하는 장치이기 때문에 관리적 차원에서 상호 보완될 수 있을 것이다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 임기가 정해져 있는 기관장의 부당한 정치적 압력에 의한 사업 진행을 막을 수 있는 논리적 근거를 마련할 수 있다. 아울러 소유권 집중 기능의 중요성이 장기적으로 희석되면서 상대적으로 단위사업에서의 투자 의사결정을 중요시하는 예비타당성조사가 중요한 기능을 수행하게 될 것으로 생각된다. 한편, 공

공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가목적, 평가 대상 단위 및 평가 결과의 활용 범위 등 주요 사항을 비교한 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-18〉 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가 비교

	공공기관 사업 예비타당성조사	공공기관 경영평가
주최	제3의 전문적이고 객관적인 기관	교수(비계량), 공인회계사(계량)
목적	사업 관리	성과 관리
활용	사전적 투자 결정	사후적 성과 관리
대상 단위	단위사업	기관, 정책
기능	사업의 타당성 평가	소유권 집중의 기능

〈표 Ⅳ-19〉 공공기관 경영평가와 공공기관 사업 예비타당성조사의 세부 내역 비교

			공공기관 경영평가	공공기관 사업 예비타당성조사
평가대상			공공기관의 종합적인 실적	공공기관의 (신규)투자사업
평가시기			매 회계연도의 익년	개별 사업 신규 추진 시 (상·하반기 및 수시)
			사후적 평가	사전적 평가
평가항목	경영진 리더십 및 책임경영		O	-
	비전 및 전략개발 / 주요 사업 추진계획		O	-
	주요 사업활동		O	-
	경영효율화			
		조직 및 인적자원 관리	O	-
		재무예산관리	O	-
		보수관리	O	-
		노사관계 합리성	O	-
		성과관리체계	O	-
		공공기관 선진화 및 경영효율화 추진 관리	O	-
	주요 사업성과 (주요 사업은 기관별로 5개 이내로 구성)		O	-
	고객만족 개선도		O	-
	경영효율성과			
		노동생산성	O	-
		자본생산성	O	-
		계량인건비	O	-
		계량관리업무비	O	-
		총인건비 인상률	O	-
		재무예산성과	O	-
		정부 권장정책 이행 실적	O	-
	경제성 분석			
		총사업비 및 운영·관리비	-	O
		사회적 편익	-	O
	정책적 분석			
		기관 설립목적과의 합치성	-	O
		국가정책 및 상위 관련 계획과의 일치성	-	O
		사업추진의지 및 준비 정도	-	O
		지역낙후도 및 지역경제파급효과	-	O
	수익성 분석		-	O
	재무안정성			
		공공기관의 현재 재무상태(부채율)	-	O
		투자비 재원조달 가능성 — 유보자금	-	O
		투자비 재원조달 가능성 — 차입금	-	O
		운영기간 중 추가 재원조달 위험성	-	O

주: 공공기관 경영평가 항목 중 경영효율성과 평가를 위하여 추정하는 부가가치 및 매출액은 공공기관 사업 예비타당성조사 항목 중 수익성 분석을 위하여 추정하는 수익 및 비용과 유사하지만, 일부 세부 내역 및 추정방법이 상이함.

제2절 공공기관 중장기 재무관리계획

1. 중장기 재무관리계획 근거 규정 및 평가방법

가. 중장기 재무관리계획 근거 규정

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에서는 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관 및 그 밖에 자산·부채 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출토록 규정하고 있다. 즉, 공공기관의 중장기 재무관리계획은 공공기관 경영평가와 같이 법률에 근거하여 수행하고 있으며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 중장기 재무관리계획의 수립과 관련 작성방법 등 일정한 내용을 시행령에 위임하고 있으나 시행령에 마련된 내용은 아직 없다.

한편, 중장기 재무관리계획에는 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획, 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석을 포함하여야 한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2(중장기 재무관리계획의 수립 등)
① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획(이하 "중장기 재무관리계획"이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
1. 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관
2. 그 밖에 자산·부채 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관
② 중장기 재무관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 제46조에 따른 경영목표
2. 사업계획 및 투자방향
3. 재무 전망과 근거 및 관리계획
4. 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획
5. 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
③ 중장기 재무관리계획의 구체적인 작성방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 중장기 재무관리계획 평가방법

1) 평가지표 선정 및 평가 제외 대상

가) 지표선정의 원칙

중장기 재무관리계획 제출기관에 대한 중장기 재무관리계획 이행실적의 평가는 원칙적으로 부채비율로 평가한다. 다만, 기관의 특성을 반영하여 부채비율보다 중장기 재무관리계획의 이행 정도를 보다 효과적으로 측정할 수 있는 지표가 있는 경우에는 이를 선택할 수 있다. 그러나 이 경우 해당 지표는 중장기 재무관리계획상 각 연도별 목표가 명확히 설정되어 있어야 한다.

나) 평가대상에서의 제외

위의 사항에도 불구하고 아래의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중장기 재무관리계획의 이행 정도를 평가하는 실익이 낮으므로 평가대상에서 제외한다.

□ 재무제표상 금융성 부채(이자비용을 부담하는 부채)를 사용하지 않으며, 기타 부채로 인한 재무위험이 현저히 낮은 경우

○ (해당 기관) 한국거래소, 한국예탁결제원, 한국마사회, 국민체육진흥공단, 한국공항공사, 사립학교교직원연금공단

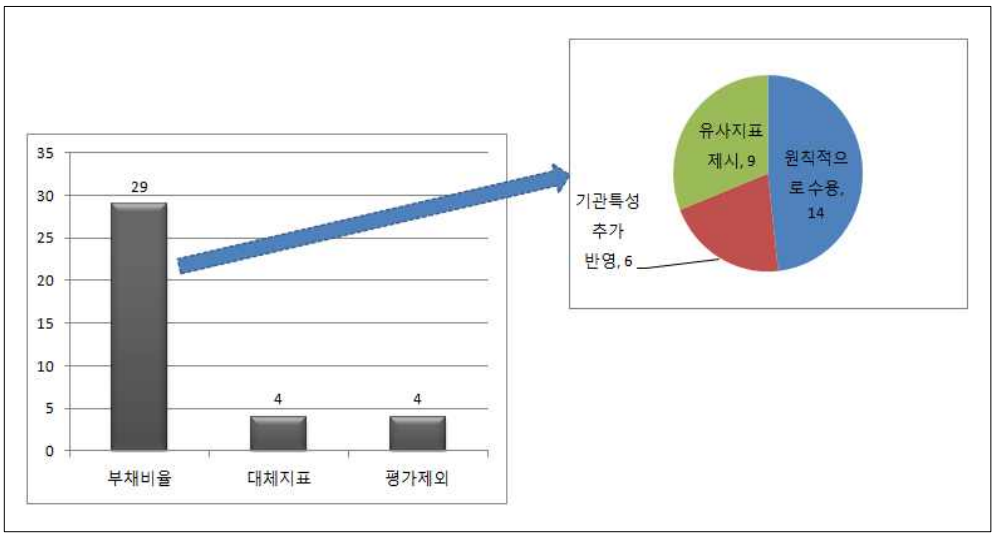
□ 재무제표상 금융성 부채가 정부의 융자사업을 단순히 대행함에 따라 발생한 것으로서 동 차입금 및 관련 이자의 지급의무에 따른 재무적 부담은 극히 미미하며, 기타 부채로 인한 재무위험이 현저히 낮은 경우

○ (해당 기관) 에너지관리공단, 한국환경공단

2) 지표 설정을 위한 조사

설문조사 취지는「중장기 재무관리계획」제출 대상 41개 기관을 대상으로 중장기 재무관리계획의 이행 정도를 측정하기 위한 지표를 조사하였다. 설문내용은 '부채비율'을 원칙적인 평가지표로서 채택할 경우 기관의 수용 여부 및 미수용 시 대체평가 받고자 하는 지표를 조사하고자 했다.「중장기 재무관리계획」제출 대상 기관 41개 중 37개 기관이 의견을 제시했다. 중장기 재무관리계획 이행실적 평가지표와 관련하여 29개 기관이 부채비율을 제안하였으며, 4개 기관이 대체지표 제안, 4개 기관이 경영평가 제외를 제안하였다. 부채비율을 제안한 29개 기관 중 9개 기관은 부채/자본의 산식이 아닌 부채를 측정하는 유사 지표(부채/자산, 부채금액, 금융성 부채 등)를 제시하였으며, 경영평가 시 기관특성, 정부정책의 영향 등을 반영하여야 한다는 의견도 6개 기관이 제시하였다.

[그림 Ⅳ-3] 중장기 재무관리계획 이행실적 평가지표



가) 부채비율 채택 가능(29개 기관)

□ 부채비율(부채/자본)을 원칙적으로 수용(14개 기관)

이는 부채비율(부채/자기자본)로 중장기 재무관리계획 이행실적을 평가받는 데 원칙적으로 동의한 기관으로 국민건강보험공단, 부산항만공사, 사립학교교직원연금공단, 여수광양항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국산업단지공단, 한국수자원공사, 한국자산관리공사, 한국철도공사 등 총 14개 기관이다.

□ 부채비율을 수용하되 기관 특성의 반영 요청(6개 기관)

이는 자기자본 부채비율을 적용하나 부채액 산정 시 조정이 필요하다고 제안한 기관으로, 공무원연금공단, 기술보증기금, 신용보증기금, 중소기업진흥공단, 한국가스공사, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국지역난방공사 등 총 6개 기관이다.

한편, 구체적인 기관별 특성에 대해서는 기관별 세부 지표 설계 시 참고할 만한 사항이 있다. 기관별 부채액 조정요청 사유는 다음과 같다.

〈표 Ⅳ-20〉 기관별 부채액 조정요청 사유

기관명	조정 사유
기술보증기금	통제 불가능한 사유로 인해 부채비율이 증가할 경우 이를 보정함.
중소기업진흥공단	부채 산출 시 파생상품 평가로 인한 부채 등 상환의무가 없는 부채 및 통제 불가능한 사유 발생 시 제외함.
한국가스공사	정부의 정책에 의해 개선 여부가 결정되는 부분은 제외하고, 기관의 자구노력을 반영한 부채비율을 토대로 지표를 설정함.
한국동서발전, 한국서부발전	평가목표 부채비율에 대해서 재무관리계획 작성 당시 전제로 한 정산조정계수와 비용평가위원회 결정에 의한 실적 정산조정 계수 간 차이로 인한 부채비율 증감분의 차이 보정이 필요하며, 목표 부채비율 대비 낮게 관리하는 경우에는 감점이 없도록 함.
한국지역난방공사	(공사비부담금 부채에서 제외) 과거에는 자산차감으로 처리하던 공사비부담금을 IFRS 도입에 따른 회계기준의 변경으로 이연부채로 계상하고 있으며, 이자를 지급하지 않는 공사비부담금은 제외하는 것이 합리적임.

□ 부채를 평가하되 부채비율이 아닌 유사 지표를 제시(9개 기관)

부채비율(=부채/자본)이 아닌 유사 지표를 제안한 기관으로 한국남동발전, 한국남부발전, 한국석유공사, 한국농어촌공사, 한국토지주택공사, 신용보증기금, 공무원연금공단, 한국수력원자력, 철도시설공단 등 총 9개 기관이다. 기관별 제안 사유는 다음과 같으며, 부채비율이 아닌 유사 지표의 타당성에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

〈표 IV-21〉 기관별 유사 지표 제안 사유

기관명	유사 지표	제안 사유
한국남동발전, 한국남부발전	부채/자산	발전소 건설에 따른 투자비 자금 차입이 부채의 주요 증가요인이므로 자본 대비 부채비율보다 총자산 대비 부채비율이 더 합리적인 전망치를 보여줄 수 있음.
한국석유공사	부채/자산	- 공사는 대형화 과정에서 자산 인수를 위한 자금 중 출자를 초과하는 금액을 외부차입금을 통해 조달함. - 이에 따라 차입금은 급격히 증가하였으나 인수된 자산으로부터의 수익 창출에는 장기간이 소요되어 자본 대비 부채비율이 단기간에 급격히 상승함. - 공사는 차입금에 대한 자산을 보유하고 있어 일반 상거래 채무와 달리 차입금에 대한 담보효력을 보유하고 있으므로 자산 대비 부채비율을 산정하는 것이 타당함.
한국농어촌공사	부채/자산	정부 대행사업 관련 차입금의 비중이 크며, 공사에서 관리할 수 없는 동 차입금 규모에 따라 부채비율이 결정됨.
한국토지주택공사	부채/자산	투자비가 중장기 재무관리계획 목표 달성의 결정적인 변수이므로, 투자비(사업비) 및 대금회수 관리를 보여주는 총자산 관리가 필요함.
신용보증기금	금융성 차입금	중장기 재무관리계획 도입 취지를 감안할 때, 순부채(금융성 차입금) 기준으로 평가하며, 2012년도 보증충당부채 규모의 급격한 증가가 예상되어 총부채에서 적립기준 변경에 따른 보증충당부채 증가분을 제외하고 평가함.

<표 Ⅳ-21>의 계속

기관명	유사 지표	제안 사유
공무원연금공단	금융성 부채비율	- 국가위탁사업으로 대여장학금사업을 추진하고 있는바 대부 재원은 부채로 동일 금액인 대부금으로 계상되어 부채비율 산정에 반영되고 있으나, 이는 공단의 재무구조 건전성 판단자료로 부적합함. - 공단은 임대주택사업 추진 등에 따라 임대주택보증금 등 무이자 부채를 보유하고 있는바, 무이자 부채는 이에 상응하는 자산을 보유하고 있다면 재무건전성에 영향을 미치지 않고 오히려 레버리지효과 등으로 재무건전성을 강화하는 점 등을 감안 시 무이자 부채는 부채비율 산정 시 차감을 제안함.
한국수력원자력	부채금액	- 한국수력원자력의 부채비율은 충당부채(원전 사후처리 관련 미래 비용) 비중이 높으며, 충당부채에 영향을 미치는 원전사후처리 기준비용은 정부에서 결정하기 때문에 기관이 부채금액을 관리하고 통제·예측할 수 없음. - 또한 수익을 결정하는 전력판매단가는 전력거래소 비용평가위원회에서 정산조정계수를 통해 결정하므로 예측이 어렵고, 이에 따른 부채비율 통제가 어려움.
철도시설관리공단	금융부채 (or 부채/자산)	- 부채 원리금 회수의 근거가 되는 (무형)자산인 시설관리권은 국토해양부에서 설정하므로 자산 및 자본에 대한 기관의 통제권이 없는 실정임. - 따라서 일반적인 부채비율 산식(부채/자본)으로 기관의 재무구조 개선 노력도를 평가하는 것은 적합치 않으며, 대체지표 및 평가제외를 우선적으로 제안하였으나, 차선적으로 자산대비 부채비율을 제안함.

나) 부채비율이 아닌 대체지표를 제시(4개 기관)

중장기 재무관리계획 이행실적을 평가받는 데는 동의하나, 평가지표로서 부채비율이 합리적이지 않아 대체지표 관리의 필요성을 제안한 기관으로 에너지관리공단,

한국무역보험공사, 한국전력공사, 한국주택금융공사 등 총 4개 기관이다. 기관별 제안 사유는 다음과 같으며, 대체지표의 타당성에 대해서는 기관별 추가적인 검토가 필요하다.

〈표 Ⅳ-22〉 기관별 대체지표 제안 사유

기관명	대체지표	제안 사유
에너지관리공단	정책융자금 상환율	- 공단의 부채는 국가에너지소비 절감이라는 정책목표에 따라 발생되는 것으로 부채의 내용과 실질 측면에서 정부에 대한 부채이고, 공단에서 자체 노력으로 부채를 조정할 수 없는 정부정책성 부채임. - 즉, 정부에서 매년 융자(부채) 규모를 확정하여 국회 의결로 확정하고 공단에서 집행하는 구조임. - 따라서, 공단의 재무건전성 평가를 위한 “중장기 재무관리 이행실적” 평가를 위해서는 정책융자금의 부실로 인한 재무건전성이 악화되지 않도록 하는 “정책융자금의 상환관리에 대한 평가”가 가장 적합함.
한국무역보험공사	사고율 (=당해연도 보험금/ 당해연도 인수실적)	- 차입금 등 금융성 부채는 전무하며, 충당성 부채(미경과 보험료 적립금, 지급준비금)가 총부채의 대부분(91.8%)을 차지함. - 충당성 부채는 기간별 적정 수익 계상(미경과 보험료 적립금) 및 사업운영을 위한 안전장치(지급준비금)로서 인위적 축소 등 관리 대상으로 부적절함.
한국전력공사	고정비 (=영업비용-구입전력비)	- 차입금(부채) 증가 규모는 전기요금 및 구입전력비 영향이 절대적이나, 전기요금 및 구입전력비는 한전의 경영효율화 노력과 무관하게 결정됨. - 따라서 고정비를 평가지표로 적용함으로써 한전 자체적으로 관리 불가능한 변수를 제거하여 한전의 재무관리 계획 및 실적을 가장 정확하게 평가할 수 있음(발전사도 동일하며 발전사의 경우 ‘고정비’는 ‘영업비용-연료비’로 산정).
한국주택금융공사	BIS비율	- 금융기관은 타인자본(예금 등)을 기반으로 대출 등 고유 업무를 수행하고 있어 재무건전성 관리는 BIS 비율을 대표로 관리하는 것임(금융기관 부채비율은 1,000% 이상이 대부분임). - 공사 역시 타인자본인 MBS · MBB를 발행하여 보금자리론 취급 등 주택자금 대출업무를 수행하고 있어 재무건전성 관리지표를 BIS비율을 제안함.

다) 평가대상 제외 요청(4개 기관)

중장기 재무관리계획 이행실적을 평가받기 곤란한 사유를 들어 평가 제외의 필요성을 제안한 기관은 국민체육진흥공단, 한국예탁결제원, 한국장학재단, 한국환경공단 등 총 4개 기관이다. 기관별 평가 제외 제안 사유는 다음과 같이 요약되며, 이 중에서 한국장학재단의 경우에는 예산변경에 따른 영향을 중장기 재무관리계획상 목표에서 조정 가능한지를 고려해야 한다.

〈표 Ⅳ-23〉 기관별 평가 제외 제안 사유

기관명	제안 사유
국민체육진흥공단	- 공단은 외부 차입금이 없으므로 부채비율을 재무관리 활동의 평가지표로 설정하는 것은 적합하지 않음. - 또한, 공단의 부채는 매출액에 일정 비율로 발생하여 차년도 이후 소멸하는 '매출연동형 부채(미지급금 및 준비금)'로서 부채비율의 주요 관리 대상인 외부 차입금과는 성격이 상이함.
한국예탁결제원	- 예탁결제원은 정부 지원(재정 및 정책) 없이 자체 수입으로 예산을 운영하는 기관으로서 중장기 재무관리계획상 기재된 부채는 금융부채·충당금이 아닌 증권·대차 거래에 따른 예수금(예수제세금 및 증권대차예수금)임. - 상기 부채는 통제 불가능한 경영외적인 시장요인에 의해 발생하므로 부채비율을 평가지표로 삼기에는 부적합함. - 중장기 재무관리계획 이행실적이 기관의 부채관리계획 이행도를 평가하는 지표인 만큼 재무관리계획 기본 취지에 맞게 기관 특성을 인정하여 평가 제외가 타당하다고 판단됨. - 평가 제외가 불가피한 경우 대체지표로 이자보상배율[81]을 제안함.

81) 한국예탁결제원은 정부 지원(재정 및 정책) 없이 자체수입으로 예산을 운영하는 기관으로서 중장기 재무관리계획상 기재된 부채는 금융부채·충당금이 아닌 증권·대차 거래에 따른 예수금(예수제세금 및 증권대차예수금)임. 상기 부채는 통제 불가능한 경영외적인 시장요인에 의해 발생하므로 부채비율을 평가지표로 삼기에는 부적합함. 따라서 중장기 재무관리계획 이행실적이 기관의 부채관리계획 이행도를 평가하는 지표인 만큼 재무관리계획 기본 취지에 맞게 기관 특성을 인정하여 평가에서 제외하거나, 제외가 불가피할 경우 재무건전성 평가지표인 이자보상배율(=영업이익/이자비용) 로 대체 평가받고자 함.

<표 IV-23>의 계속

기관명	제안 사유
한국장학재단	- 정부출연에 의한 자본금 변동폭이 높은 재단은 중장기 재무관리계획 수립 후 예산이 확정되므로 출연금 증감에 따라 목표 부채비율이 크게 달라질 수 있음. - 정부는 학자금대출의 재원 마련 방식을 '출연' 대신 100% 민간차입금에 의존하게 하고 차입부채에 보증하는 형식을 취하고 있어, 부채는 고정적으로 증가하는 사업 형태임. - 반면, 주 수익인 든든학자금대출의 원리금 상환은 상품 특성상 취업 후 상환이 발생되며, 상환스케줄이 가변적이어서 정확한 상환스케줄을 예측하기 어려움. - 중기 계획에 의한 안정적인 출연금 확보가 불가능할 경우 기관의 자구노력만으로 부채비율을 관리하는 것은 사실상 불가능함.
한국환경공단	- 공단의 주요 부채는 환경정책융자사업 수행을 위한 정부차입금이 전체 부채의 약 67%를 차지하며, 융자부채 규모 및 비율은 기관 통제대상이 아닌 정부 정책방향에 따라 변동 가능함. - 현재 계획에 따르면, 2013년 말 공단의 자산규모는 2조원 이하로 예상되어 2014년 중장기 재무관리계획을 작성하는 대상에서 제외될 것으로 전망됨에 따라 평가 지속성이 불투명함. - 평가 제외가 불가한 경우 대체지표로 정부차입금 상환율[82]을 제안함.

3) 기타 고려사항

가) 평가대상 중장기 재무관리계획의 개수

중장기 재무관리계획의 제출시기와 평가시기가 다르므로 평가 가능한 중장기 재무관리계획은 최소 2개 이상이 된다. 2013년 경영평가 시 평가 가능한 중장기 재무관리계획은 2개(2012년 제출분, 2013년 제출분)이며, 2014년 평가 가능한 중장기 재무관리계획은 3개(2012년 제출분, 2013년 제출분, 2014년 제출분)가 된다.

82) 중장기 재무관리계획에 대한 평가 적용이 불가피하다면, '정부차입금 상환율'이 정부로부터의 차입금을 계획 대비 차질없이 상환하여 국가재정 건전성에 기여한다는 측면에서 중장기 재무관리계획 목적에 부합함. 공단 부채 중 융자차입금 부채의 비중을 감안하여 효과적 감소는 필수사항으로 판단됨. 또한 평가 제외가 불가피할 경우 대체지표로 정부차입금 상환율(=상환원리금/상환계획 원리금)로 평가받기를 제안함.

〈표 Ⅳ-24〉 평가대상 중장기 재무관리계획 개수

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
2012년 제출	O	O	O	O	O	
2013년 제출		O	O	O	O	O
2014년 제출			O	O	O	O

중장기 재무관리계획의 제출시기와 평가시기의 갭이 클수록 실제 경영평가 시 수치검증의 어려움이 생긴다. 중장기 재무관리계획은 미래의 예상 수치이므로 목표설정이 거시경제변수의 가정에 따라 변동될 수 있을 뿐 아니라 수요 및 공급에 대한 예측치가 들어갈 수밖에 없으므로, 실제 경영평가 시 이러한 상황을 감안하여 목표수준을 조정해야 한다면 수치검증의 어려움이 발생할 것으로 예상된다. 평가대상 중장기 재무관리계획을 몇 년간으로 할 것인지 정한 후 평가대상 중장기 재무관리계획이 2개 이상인 경우 연도별 가중치를 결정해야 한다. 예를 들면 2014년 경영평가 시 중장기 재무관리계획을 2개(2012년 제출분, 2013년 제출분)만 평가하기로 한 경우 각각 30%:70%의 가중치 부여가 가능하다.

나) 기존 재무예산성과지표와의 중복 가능성

중장기 재무관리계획 제출대상 기관 중 평가편람상 재무예산성과지표로서 부채비율을 도입하고 있는 기관은 13개 기관이며, 가중치는 1~4점으로 기관별로 차이가 있다. 중장기 재무관리계획에 대한 평가지표의 배점은 기존 평가편람상 부채비율 지표의 배점을 고려하여 설정하여야 한다.

〈표 Ⅳ-25〉 평가편람상 부채비율 도입기관 리스트

기관명	배 점	비 고
한국가스공사	3	부채산출 시 해외자원개발사업(비규제 사업) 투자로 발생한 부채는 제외
한국도로공사	4	-
한국석유공사	1	-

<표 IV-25>의 계속

기관명	배 점	비 고
한국수자원공사	4	부채산출 시 아래 사항을 고려함. 1) 단지사업은 제외하고 평가 2) 공공기관투자확대방안(2008.12.) 및 녹색뉴딜사업에 따른 투자 확대(경인아라뱃길 및 4대강 살리기 사업 등)로 인해 발생한 부채는 제외하고 산출
한국전력공사	2	해외원전 수출, 해외자원 개발 등 성장사업 분야의 해외투자사업 수행에 따른 외부자금 조달금액은 부채금액에서 제외
한국지역난방공사	2	-
한국철도공사	4	-
한국토지주택공사	4	부채는 국민주택기금 차입금을 차감하여 산출
대한주택보증	2	부채산출 시 환매조건부 미분양주택 매입사업 등 통제 불가능한 경영외적인 요인에 의해 발생하는 효과는 부채 실적에서 가감 조정
부산항만공사	3	
인천항만공사	2	부채산출 시 정부의 항만에 따른 기본계획에 따라 개발되는 신규 항만 및 배후단지로 개발되는 건설과 관련된 사채발행액은 제외
한국광물자원공사	2	-
한국산업단지공단	2	-

중장기 재무관리계획지표의 평가대상과 기존 재무예산 성과지표상 부채비율의 평가대상이 일치하는지 여부도 고려할 필요가 있다. 공공기관 경영평가 시에는 정부정책사업, 통제 불가능 등의 사유로 일부 부채를 제외하여 평가하고 있으므로 중장기 재무관리계획 제출대상 부채와는 차이가 발생하고 있다. 수자원공사의 경우 공공기관 경영평가 시 부채금액은 1.5조원을 기준으로 평가받고 있으나, 중장기 재무관리계획상 부채금액은 12.6조원으로서 11.1조원의 차이가 발생하고 있다. 또한 공공기관 경영평가 시에는 별도 재무제표를 수정한 공공기관 경영평가용 재무제표를 기준으로 평가하나 중장기 재무관리계획 제출 시 연결재무제표를 기준으로 작성한 기관이 있으므로 이로 인한 차이가 발생한다.

2. 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기 재무관리계획의 비교

중장기 재무관리계획이 기관의 총괄적인 재무계획이라면 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 투자의 효과성을 평가하는 것이기 때문에 목적과 절차를 달리하고 있다.

무엇보다 공공기관 사업 예비타당성조사는 객관적인 지위를 가지고 있는 제3의 기관인 KDI 또는 외부 전문기관이 조사를 수행하지만, 중장기 재무관리계획은 내부적으로 이루어진다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 단위사업을 대상으로 사업의 타당성과 효율성을 검토하는데 비해 중장기 재무관리계획은 조직의 비전이나 발전의 관점에서 보다 거시적으로 분석이 이루어지는 차이점도 매우 중요하다. 이를 정리하면 아래와 같다.

〈표 Ⅳ-26〉 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기 재무관리계획 비교

	공공기관 사업 예비타당성조사	중장기 재무관리계획
주최	제3의 전문적이고 객관적인 기관	기관 내부 기획실
목적	사업 타당성, 효율성	기획, 발전
구속력	강함	약함
대상 단위	단위사업	사업 간 연계성
평가의 기준	비용 대비 효과	비전, 기관 목표와의 연계성

다만, 중장기 재무관리계획이 일반적인 기관의 재무 관리방향을 제시하고 있기 때문에 공공기관 사업 예비타당성조사에서 일부 항목의 경우 원용하는 방안에 대한 검토도 필요할 것으로 사료된다. 특히 공공성 평가와 수익성 평가로 나누어 평가할 때, 수익성 평가항목 중 “사업 수행기관의 재무안정성”은 중장기 재무관리계획의 “재무관리 방향”을 참고하는 방안에 대한 고려도 가능할 것으로 판단된다.

〈표 IV-27〉 공공기관 사업 예비타당성조사 평가항목

공공성 평가		수익성 평가				
경제성 평가	정책성 평가	사업 재무성 평가	기관의 재무안정성 평가			
B/C	기관의 설립 목적과의 합치성	수익성지수 (PI)	부채 비율	재원조달 가능성		운영 중 추가 조달 위험
				유보자금	차입금	

한편, 중장기 재무관리계획은 재무적 위험도를 거시적 관점에서 제시하지만, 사전적 경고 장치로는 부족하다. 즉, 2012년부터 자산 2조원 이상의 공기업은 중장기 재무관리계획을 수립하여 국회에 제출하도록 되어 있으나, 이는 기관별 재무적 위험도를 알려주기는 하지만 재무적 건전성을 확보하기 위한 사전적 경고 장치로서는 부족하다는 의견이 제기될 수 있다. 이에 따라 공공기관이 신규 사업에 대한 투자를 추진하고자 할 때, 사전적인 장치로서의 예비타당성조사가 필요하다. 또한 중장기 재무관리계획은 비록 기획재정부 장관에게 제출하도록 되어 있으나, 내부에서 작성한 하나의 계획이기 때문에 그 구속력이 약할 수밖에 없다. 그러나 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 타당성을 객관적이며 종합적으로 분석한 결과라는 점에서 사업 추진 여부를 결정하는 데 어느 정도의 구속력을 행사할 수 있도록 제도화하는 것이 가능할 것으로 사료된다. 논리적인 절차의 관점에서 보면, 기관 내부적 관점에서 중장기 재무관리계획이 수립되고, 이 중에서 규모가 크고 유의미한 사업에 대해서는 공공기관 사업 예비타당성조사를 실시하여 투자 결정을 하는 순차적 의사결정으로 고려하여 볼 수 있을 것이다. 이러한 의사결정 체계가 성립될 경우, 중장기 재무관리계획은 기관이 희망하는 다양한 사업이 포함되어 있는 사업의 관리 창고가 되고, 공공기관 사업 예비타당성조사는 이러한 창고에서 적절한 상품을 꺼내는 과정으로 이해할 수 있다.

제3절 유사 평가제도와의 비교

앞서 제시한 유사 평가제도들을 이해함에 있어서 입법평가의 유형 구분으로 널리 활용되고 있는 사전평가, 병행평가, 사후평가의 개념을 차용해 볼 필요가 있다. 사전

평가는 규율대안을 기초로 한 사전절차로서, 입법동기의 발견으로부터 입법의 필요성을 확인하고 법률안의 준비단계로 접어들기까지에 이르는 평가이다. 병행평가는 초안의 법형식을 기초로 한 부가 평가로서, 법률안 초안의 마련부터 법률안이 법률로서 완성되기까지에 이르는 평가이다. 사후적 평가는 현행 법령의 효력을 기초로 한 회고적 평가이다.[83]

이러한 유형에 따라서 보면 「국가재정법」상 규정된 재정사업 예비타당성조사는 사전평가의 성격이 강하고, 재정사업 타당성재조사는 사전평가 및 병행평가의 성격이 강하다. 그리고 공공기관 경영평가는 사후평가의 성격이 강하며, 공공기관 중장기 재무관리계획은 사전평가 및 사후평가의 성격을 함께 갖는 것으로 볼 수 있다. 한편 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조에 따른 예산편성지침에 의하여 공공기관의 대규모 사업에 대해서는 예비타당성조사를 수행하도록 하고 있는데, 이는 사전평가의 성격이 강한 것으로 볼 수 있다. 다만, 다른 평가제도들이 모두 법률에 직접적인 근거를 두고 있는 데 비하여 공공기관 사업 예비타당성조사는 법률에 직접적인 근거가 있는 것이 아니라는 점에서 차이가 있다.

〈표 Ⅳ-28〉 유사 평가제도의 평가 유형별 구분

	재정사업 예비타당성조사	재정사업 타당성재조사	공공기관 경영평가	공공기관 중장기 재무관리계획	공공기관 사업 예비타당성조사
사전평가	○	○	-	○	○
병행평가	-	○	-	-	-
사후평가	-	-	○	○	-

또한 공공기관만을 놓고 볼 경우에 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전평가이기 때문에 사후평가로서의 공공기관 경영평가와는 직접적으로 중복되지는 않는다. 그러나 중장기 재무관리계획은 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석이 들어간다는 점에서 사후평가로서의 성격을 가질 뿐만 아니라 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 계획을 수립하는 사전평가로서의 성격 또한 갖고 있다는 점에서 공공기관 사업 예비타당성조사와 중복 여부가 문제될 수 있다. 그러나 중장기 재무관리계획은 공공기관이 자체적으로 수립하는 계

83) 김대희 외, 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」(한국법제연구원, 2008), p.31 참조.

획인 데 비해서 공공기관 사업 예비타당성조사는 외부의 전문기관이 담당하여 수행하게 된다는 점에서 양자는 상호 보완적인 성격을 갖는 제도로 보아야 할 것이다.

한편, 공공기관 사업 예비타당성조사를 「국가재정법」상 규정되어 있는 재정사업 예비타당성조사제도와 비교해 보면 사전평가라는 점에서는 유사하다고 할 수 있으나, 타당성 평가의 구체적인 판단기준 등과 관련해서는 국가와 공공기관의 차이점을 반영할 필요가 있다. 그러나 재정사업 타당성재조사는 사업진행 도중에도 실시될 수 있다는 점에서 병행평가의 성격도 갖는데, 이러한 점에서 사전평가의 성격이 명확한 예비타당성조사와는 차이가 있다.

공공기관 사업 예비타당성조사를 활성화하는 제도적 장치에 대해 예비타당성조사가 '외부'에 의해서 이루어지는 '사전평가'라는 점에서 일부에서는 공공기관의 자율성 침해 및 국가의 지나친 개입이 아닌가 하는 반론이 제기될 수 있다. 그러나 공공기관 사업 예비타당성조사의 범위를 대규모 공사 등과 같이 합리적으로 제한하고 그 판단기준을 공공기관의 특수성을 반영하는 방향으로 설정하여, 모든 사업에 대한 평가가 아닌 규정된 조건에 부합되는 일부 주요 사업에 한정하여 타당성 평가를 수행한다면 위와 같은 문제는 최소화될 수 있을 것으로 사료된다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 공공기관 사업 예비타당성조사는 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있는 공공기관 경영평가 및 중장기 재무관리계획과 비교하여 볼 때 평가 목적 및 대상 단위 등이 상이하다는 점에서 중복되는 제도로 판단하기에는 한계가 있으며, 오히려 공공기관이 추진하고자 하는 사업의 효율성 제고와 공공기관의 재무건전성 확보 등을 위한 상호 보완적인 성격의 제도라고 보는 것이 타당할 것이다.

제Ⅴ장

조사 대상 사업 및 면제 사업

본 장에서는 현재 적용되고 있는 공공기관 사업 예비타당성조사의 대상 사업 및 면제 사업의 기준에 대해 소개하고, 그에 대한 수정방안 등을 개략적으로 검토하여 보고자 한다.

제1절 현행 기준

1. 조사 대상 사업

현재 공공기관 사업 예비타당성조사 대상 사업은 기획재정부의 「2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 제시된 공공기관 사업 중 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규투자사업, 자본출자에 해당하는 사업을 대상으로 한다는 기준을 적용하여 선정하고 있다. 해당 기준에서 언급하고 있는 총사업비는 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 합한 금액을 말하며 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분 등을 포함한다. 아울러 사업기간의 정함이 없이 계속 추진되는 사업의 경우에는 5년간의 사업비 합계를 기준으로 판단한다. 한편, 총사업비는 사업의 유형에 따라 그 구성 항목이 상이한데 우선 건설사업은 토목, 건축 등 대규모 건설공사에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비 등으로 이루어진다. 다음으로 정보화사업은 시스템의 구축 등에 소요되는 모든 경비로서 장비구입비 및 임차료, 소프트웨어 개발비 등을 의미한다. 마지막으로 연구개발(R&D)사업은 다시 연구기반 구축 R&D사업과 순수 R&D사업으로 구분하며, 연구기반 구축 R&D사업의

총사업비는 연구시설 및 장비의 구축, 연구단지의 조성 등에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비, 장비 구축・구입비 등을 의미하되, 시설 건설 이후의 연구비・운영비 등은 총사업비에서 제외되고, 순수 R&D사업은 연구・기술개발 등에 소요되는 모든 경비로서 인건비, 직접연구비(위탁연구비 포함), 간접비, 장비비 등으로 구성된다.

한편, 공공기관 사업 예비타당성조사 대상 사업의 범위는 단일 사업을 원칙으로 하며, 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등에 비추어 여러 유형의 사업이 상호 연계되어 하나의 사업으로 추진되는 경우에는 원칙적으로 이를 단일 사업으로 간주하여 평가한다. 그 예로 토목, 건축 및 기타 부대사업이 동일한 목적으로 상호 연계되어 추진되는 경우에는 이를 단일 사업으로 평가한다.

2. 면제 사업 및 협의 대상 사업

기획재정부의 「2011년도 공기업・준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에서는 공공기관 사업 예비타당성조사제도 시행일 현재 사업의 내용 및 규모, 총사업비, 사업기간 등에 관하여 세부 조사 및 분석, 비교・검토를 통하여 최적안을 선정하여 사업 추진에 필요한 설계도서, 도면, 시방서, 내역서, 구조 및 수리계산서 등이 완성되는 등 사업이 착수되기 직전 단계라고 판단되는 경우에는 공공기관 사업 예비타당성조사의 적용 대상에서 제외할 수 있다고 언급하고 있다. 또한 동일한 세부시행계획에서는 ① 정부예산이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조 규정에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업, ② 재해예방 복구지원, 시설안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업, ③ 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정하는 사업에 대해 예비타당성조사를 면제할 수 있다고 명시하고 있다.

또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 공공기관의 특성 등을 고려하기 위해 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정하거나 인정될 수 있는 유형의 사업에 대해서는 협의 절차를 거칠 수 있도록 하고 있다. 그리고 이를 위하여 제시된 협의 대상 사업의 유형은 ① 사업의 추진 여부가 법률 또는 정부정책[84]에 의해 확정된 경우, ② 총사업비가 500억원 이상 사업 중 공공

84) (예시) 관련 정책결정기구
- 국무회의, 비상경제대책회의 등 대통령이 주관하는 회의
- 국가균형발전위원회, 국가경쟁력강화위원회 등 법령에 의해 주요 국가정책을 결정하는 대통령 소속 정부위원회
- 기타 경제정책조정회의 등 관계 장관들이 주요 정책을 결정하는 법령상 정례화된 회의

기관과 국가 부담분의 합이 300억원 이상 500억원 미만인 경우, ③ 사업내용이 공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요하다고 판단되는 경우, ④ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우이다. 이와 함께 협의절차를 개략적으로 제시하고 있는데, 우선 협의가 필요한 사업의 경우 공공기관은 주무부처 장관을 통해 공공기관 사업 예비타당성조사 의뢰 만기일 15일 전까지 기획재정부 장관에게 협의를 요청하여야 한다. 이후 협의를 요청한 사업의 사업 목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획의 수립 내용, 해당 사업에 대한 국가정책적 추진의 필요성에 대해 관련 기관 간 협의 내용, 관련 정책결정기구를 거쳐 국가정책적으로 사업추진이 확정된 경우 그 내용 등을 제출하도록 하고 있다.

제2절 면제요건의 엄격화 및 구체화

「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에는 공공기관 사업 예비타당성조사 면제 사업의 기준과 함께 협의 대상 사업의 유형에 대해서도 제시하고 있다. 이를 기준으로 구분하였을 때, 2011년도에는 신청된 총 155개 사업(총사업비 1,013,584억원) 중 139개 사업(총사업비 961,022억원)이 면제되었다. 이에 따라 신청된 사업의 10%인 16개 사업만이 공공기관 사업 예비타당성조사 대상 사업으로 선정되었고, 해당 사업의 총사업비는 사업계획서 대비 5% 수준에 불과하다.

2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 신청 사업을 유형별로 구분하여 보면 다음과 같다.

〈표 Ⅴ-1〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 신청 사업의 유형별 구분

		상반기		하반기		합계			
		개수	총사업비(억원)	개수	총사업비(억원)	개수	비율	총사업비(억원)	비율
면제	필수 공공서비스(전력·상하수도·가스공급)사업	25	159,166	13	193,053	38	25%	352,219	35%
	법률 또는 정부정책에 의한 사업	26	160,882	8	47,934	34	22%	208,816	21%
	법률 또는 정부정책에 의한 사업(특별법)	14	192,216	5	4,240	19	12%	196,456	19%
	사업이 기 착수	10	87,507	1	751	11	7%	88,258	9%
	시설안전성 확보	7	12,745	8	12,230	15	10%	24,975	2%
	재정사업 예비타당성조사 수행	9	33,441	6	53,683	15	10%	87,124	9%
	예비타당성조사 조건 미달	5	1,748	0	0	5	3%	1,748	0%
	기타	1	726	1	700	2	1%	1,426	0%
대 상		12	41,199	4	11,363	16	10%	52,562	5%
합 계		109	689,630	46	323,954	155	100%	1,013,584	100%

주: 기타의 사항은 2개 사업 모두 충남도청 이전에 따른 공무원 주거안정을 위해 실시하는 사업임.

이와 관련하여 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사에서 법률 또는 정부정책에 의한 대상 사업의 면제 근거로 제시된 사항은 아래와 같다.

〈표 Ⅴ-2〉 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 법률 및 정부정책에 의한 면제 근거

	일반법 및 정부정책	특별법
개수	34개 사업	19개 사업
내용	• 신재생에너지 개발 촉진법 • 집단에너지사업법 • 국가정책조정회의 • 경제자유구역위원회 심의·의결 • 공무원연금법에 따른 연금재정 확보 • LH 경영정상화 지원대책에 따른 부동산 매입	• 국가균형특별법(공공기관 지방이전) • 중저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법 • 보금자리특별법 • 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

한편, 현재 재정사업 예비타당성조사에서는 “법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업”을 면제 사업으로 제시하고 있으나, 세부 조건으로 “법령에 재정지원 또는 사업추진이 규정되어 있고 사업내용이 구체적으로 수립된 경우에 한하여 재정사업평가 자문회의를 거쳐 예비타당성조사를 면제한다”고 규정되어 있다. 이에 대한 하나의 예로 2011년 9월에 「지적재조사에 관한 특별법」이 공포되었음에도 2012년 상반기 사업계획 적정성 검토 사업으로 ‘지적재조사사업’이 의뢰되어 조사가 수행되는 등 비록 법령이 제정되고 그에 따라 추진할 수 있는 사업이라 하더라도 면제조건을 인색하게 적용하여 재정사업 예비타당성조사의 면제 여부를 검토하고 있다.

따라서 공공기관 사업 예비타당성조사에서도 재정사업 예비타당성조사의 면제조건 강화를 반영하여 “법률 또는 정부정책에 의한 사업” 및 “필수 공공서비스사업”에 대한 면제조건을 강화할 필요가 있으며, 이러할 경우 공공기관 사업 예비타당성조사의 기대효과는 더욱 커질 것으로 판단된다.

이와 관련하여 2011년도 공공기관 사업 예비타당성조사 신청 사업을 대상으로 면제조건을 강화하였을 때 대상 사업의 범위에 대한 변화를 살펴보면 다음과 같다.

우선 법률 또는 정부정책에 의한 사업으로 공공기관 사업 예비타당성조사가 면제되었던 사업을 대상 사업으로 포함할 경우, 2011년도 예비타당성조사 대상 사업은 16건에서 69건으로 증가하는데, 이는 신청된 사업 수의 45% 수준이며, 예비타당성조사 대상 사업의 총사업비는 사업계획서에 제시된 총사업비 대비 45% 수준이 된다.

아울러 법률 또는 정부정책에 의한 사업 및 필수 공공서비스사업으로 공공기관 사업 예비타당성조사가 면제되었던 사업을 대상 사업으로 포함할 경우, 2011년도 예비타당성조사 대상 사업은 16건에서 107건으로 증가하는데, 이는 신청된 사업 수의 69% 수준이며, 예비타당성조사 대상 사업의 총사업비는 사업계획서에 제시된 총사업비 대비 80% 수준이 된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 공공기관 사업 예비타당성조사의 면제요건을 강화하기 위해서는 우선 현재 다소 포괄적·추상적으로 규정되어 있는 주무부처와 기획재정부 간의 협의 사업 유형 및 공공기관 사업 예비타당성조사의 면제기준을 보다 구체화할 필요가 있다. 이에 대한 세부 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법률에 따른 사업의 경우 법률에 사업추진이 규정되어 있고 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에, 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제하는 방안을 고려하여 볼 수 있다.

〈표 Ⅴ-3〉 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 법률에 의한 사업 조건 강화

현 행	개 선(안)
▪ 사업의 추진 여부가 법률에 의해 확정된 경우	▪ 사업의 추진 여부가 법률에 의해 확정된 경우 (주) 법률에 사업추진이 규정되어 있고 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에 한하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

둘째, 정부정책사업의 경우 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 경우에 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제하는 방안을 고려하여 볼 수 있다.

〈표 Ⅴ-4〉 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 정부정책사업 조건 강화

현 행	개 선(안)
▪ 사업의 추진 여부가 정부정책에 의해 확정된 경우	▪ 긴급한 경제·사회적 상황 대응* 등을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 경우에 한하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제 * 경기침체, 대량 실업, 환율 급변동 등 대내외의 중대한 여건 변동에 대응하기 위하여 긴급히 추진되는 사업

셋째, 공공서비스 해당 여부에 대한 판단이 어렵고, 대부분 법률 또는 정부정책에 해당되며 면제 예외 조항이 별도로 있음을 감안하여 공공서비스 제공 사업을 공공기관 사업 예비타당성조사 면제 대상에서 제외하는 방안을 고려하여 볼 수 있다.

넷째, 정부 간 외교협정에 따른 사업 및 기타 공공기관 사업 예비타당성조사 수행이 부적절한 사업은 자문회의를 거쳐 면제하는 방안을 고려하여 볼 수 있다.

〈표 Ⅴ-5〉 공공기관 사업 예비타당성조사 면제조건 중 외교협정 및 기타 조건 강화

현 행	개 선(안)
▪ 정부 간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우	▪ 정부 간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우로서 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제
▪ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우	▪ 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우로서 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제

아울러 세부 개선방안 등에서 지속적으로 언급된 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 현재 공공기관과 관련하여 운영되고 있는 기존의 위원회 등을 활용하여 현재 재정사업 예비타당성조사 및 타당성재조사와 재정사업 심층평가 등을 위해 기획재정부에서 설치·운영하고 있는 재정사업평가 자문회의[85]와 유사한 역할을 수행할 수 있도록 제도화하는 것도 공공기관 사업 예비타당성조사의 효과성 및 공정성을 향상시키는 하나의 방안으로 고려할 수 있을 것이다.

85) 현재 기획재정부에서는 재정사업에 대한 예비타당성조사 및 타당성재조사와 재정사업 심층평가의 운영 등과 관련하여 재정사업평가 자문회의를 설치하여 운영하고 있음.

제Ⅵ장

평가방법론

본 장에서는 현재 적용되고 있는 공공기관 사업 예비타당성조사의 평가방법론에 대해 간략히 소개하고, 다양한 평가방법 방안에 대하여 개략적으로 살펴보고자 한다.

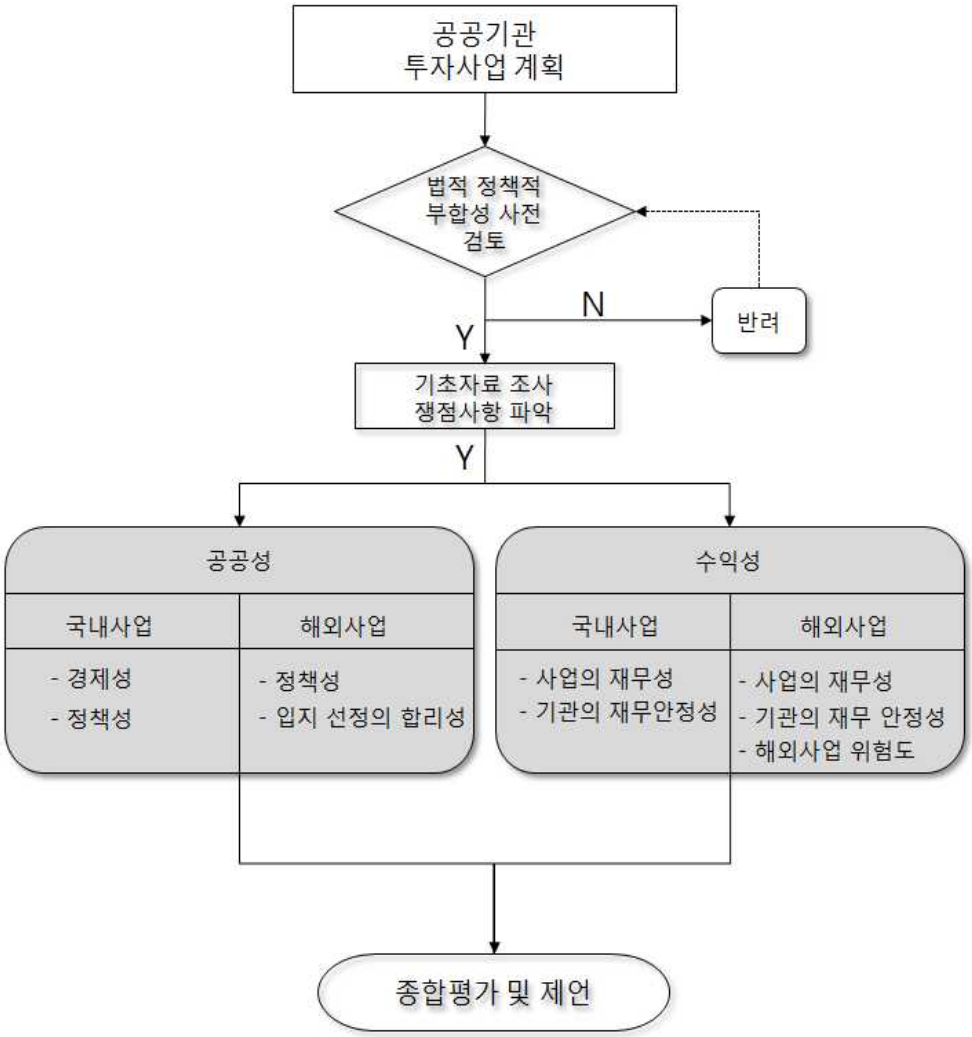
제1절 현행 평가방법론

공공기관 사업 예비타당성조사는 공공기관이 추진하고자 하는 신규 투자사업의 타당성에 대한 객관적이며 중립적이고 종합적인 조사를 통하여 공공기관이 신규 투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써, 사업의 효율성과 기관의 재무건전성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 공공기관 사업 예비타당성조사의 목적 및 기대효과에 맞추어 현재 예비타당성조사는 사업계획이 법적·정책적 부합성을 갖추고 있는지에 대해 사전 검토를 거친 후, '공공성'과 '수익성'의 두 가지 기준을 중심으로 하여 평가하고 있다. 아울러 공공성과 수익성을 바탕으로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP)을 활용하여 사업의 타당성 및 그 추진 여부에 대한 종합평가를 수행하고 있다. 한편, 현재 종합평가(AHP)의 가중치 비율은 국내사업의 경우에는 공공성 40%와 수익성 60%를, 해외 사업의 경우에는 공공성 30%와 수익성 70%를 적용하여 평가하고 있다.

공공기관의 국내사업에 대한 예비타당성조사 평가 흐름도를 살펴보면 다음과 같다.

[그림 Ⅵ-1] 공공기관 사업 예비타당성조사(국내사업) 평가 흐름도



자료: 기획재정부, 「2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」, 2011.

제2절 평가방식에 따른 평가방법론 검토

1. 평가방식의 대안별 비교

현재의 공공기관 사업 예비타당성조사는 분석된 '공공성'과 '수익성'을 종합하여 사업의 타당성 여부를 평가하는 '혼합평가방식'에 따라 조사가 수행되고 있다. 그러나 공공기관 사업 예비타당성조사를 수행함에 있어 '공공성'과 '수익성'을 단계별로 평가하는 '단계별 평가방식'에 대해서도 고려하여 볼 수 있을 것이다. 이에 평가방법별 장단점을 비교하여 보면 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-1〉 평가방식의 대안별 비교

	혼합평가방식	단계별 평가방식
장점	• 사업특수평가항목 포함 가능 - 사업에 대한 비계량적 부분까지 고려 가능 • 사업에 대한 종합적 평가 가능	• 평가목적에 대한 모호성 감소
단점	• 공공성 및 수익성 분석 결과가 기준에 부합하지 않음에도 불구하고 사업의 타당성이 있는 것으로 평가 가능 • 평가 결과에 대한 모호성 존재 - 공공성과 수익성 비중에 따라 평가 결과가 상이하게 도출될 가능성 존재	• 종합적 평가에 어려움이 있음. - 1단계 평가 결과에 따라 사업의 타당성 여부가 대부분 결정 • 사업특수평가항목 등 정성적 부분에 대한 평가 어려움 존재 • 공공기관의 사업 추진 가능 범위 축소 - 고유업무라고 보기는 어려우나 이를 보완해 주는 사업특성을 갖는 동시에 수익성 확보 차원에서 추진되는 사업 추진의 어려움 존재

2. 평가방식의 적절성 검토

기획재정부의 「공기업·준정부기관 예산편성지침」 중 사업비 관련 내용에서 "신규 투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적 사업으로 한정한다"고 제시되어 있으며, 공공기관은 설립목적상 '공공재 공급' 및 '공익 추구' 등과 같이 공

익의 목적을 위하여 설립된 기관으로 기관의 1차적인 목적은 공익 추구에 있다는 점에서 공공기관이 추진하고자 하는 사업은 해당 사업의 공공성에 대한 평가가 필요하다. 이와 함께 공공기관 사업 예비타당성조사는 공공기관이 추진하고자 하는 신규 투자사업의 타당성에 대한 객관적이며 중립적이고 종합적인 조사를 통하여 공공기관이 신규 투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써, 사업의 효율성과 기관의 재무건전성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있는 만큼 해당 사업의 수익성에 대한 평가도 필요하다.

한편, 현재 재정사업 예비타당성조사에서는 사업의 타당성 평가 시 정량적 분석 결과와 정성적 분석 결과를 통합하는 어려움, 정량적 분석의 경우에도 서로 상이한 척도를 갖는 평가항목을 통합하는 어려움, 평가의 일관성과 사업의 특수성을 동시에 반영해야 하는 어려움, 종합평가에 참여하는 여러 평가자들의 의견을 종합하여 최종적인 결론을 도출해야 하는 어려움 등이 발생하여 이에 대한 대안으로 AHP(다기준 분석 방법론) 평가방법을 적용하고 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사의 경우에도 앞에서 언급한 바와 같이 공공기관의 설립 목적 및 예비타당성조사 수행 목적 등을 고려하여 공공성과 수익성을 종합적으로 평가할 필요가 있으며, 이 외에도 재정사업 예비타당성조사와 유사한 어려움이 발생할 수 있다는 점에서 단계별 평가방식보다는 AHP 평가방법을 적용하는 혼합평가방식이 보다 합리적일 것으로 판단된다.

이와 관련하여 향후 AHP 평가의 수행 횟수와 시기 및 활용방법 등에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것으로 사료되며, 이를 고려한 평가 대안별 특징 및 장단점을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-2〉 AHP를 활용한 혼합평가방식의 평가 대안별 비교

	특 징	장 점	단 점
현행	AHP 1회 (공공성+수익성)	• 공공성과 수익성을 종합한 평가 가능	• 평가 목적에 대한 모호성 존재
1안	AHP 1회 (공공성)	• 공공기관의 성격에 맞추어 공공성을 강조한 평가 가능	• 수익성지수에만 의존하는 경우 재원조달위험 등의 평가 미흡 • 전력 및 상하수도 사업과 같이 정부정책상 독점공급 및 가격규제 사업의 경우 PI지수에 대한 평가 미흡
2안	AHP 2회 (공공성/수익성)	• 공공성과 수익성 각각에 대한 개별적 평가 가능	• AHP 2회로 평가절차가 번거로움. • AHP 의존도 증가로 평가 결과에 대한 불확실성 증대

제3절 사업특성(수익형 · 비수익형)에 따른 평가방법론 검토

한편, 현재 공공기관 사업 예비타당성조사에서는 사업의 타당성을 평가하기 위한 종합평가 시 가중치 비율을 국내사업은 공공성 40%와 수익성 60%, 해외 사업은 공공성 30%와 수익성 70%로 적용하고 있다. 그러나 이와 같이 국내사업과 해외사업의 타당성을 평가할 때 공공성과 수익성을 차등하여 평가하는 방안은 사업특성을 완전히 반영하지 못하는 문제점이 존재한다.

현행 평가방법에서는 국내사업의 경우에는 상대적으로 공공성이 중요시되고, 해외 사업의 경우에는 상대적으로 수익성이 중요시된다는 일반적 가정이 전제되어 있다. 그러나 경우에 따라서는 국내사업도 수익성이 더 중요시되는 사업이 있을 수 있고, 해외 사업에서도 공공성이 더 중요시되는 사업이 있을 수 있다. 또한 공익성 사업이나, 수익성이 낮게 평가되어 타당성을 확보하지 못하는 경우 공공서비스 제공에 문제가 발생할 가능성도 존재한다. 따라서 공공기관에서 추진하고자 하는 신규 투자사업을 수익형 사업과 비수익형 사업으로 구분하여 사업의 특성에 맞추어 평가하는 방안에 대한 검토가 필요하며, 수익형 사업과 비수익형 사업의 구분은 사업의 주요 목적(수익창출 여부, 공공서비스 제공 등) 및 정책목적에의 부합 여부 등을 감안하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의에서 협의하여 결정하는 방안을 고려하여 볼 수 있다.

한편 수익형 사업의 경우에는 수익성을 중심으로 평가하고, 비수익형 사업의 경우에는 공공성을 중심으로 평가하되 비수익형 국내 및 해외 사업은 공공서비스가 안정적으로 제공될 수 있도록 국민경제적 편익 및 정책성 등을 고려한 공공성 위주의 평가가 수행되어야 할 것이다. 반면, 수익형 국내 및 해외 사업은 사업의 주요 목적이 수익창출에 있다는 점에서 수익성 위주의 평가가 수행되어야 할 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅵ-3〉 사업특성(수익형·비수익형)에 따른 국내 및 해외 사업 평가방안

	현 행	개 선(안)
비수익형	(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 70%, 수익성 30%
수익형	(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 30%, 수익성 70%

제Ⅶ장
종합 및 결론

공공기관 사업의 성패는 기관 업무의 성격이나 그 사업이 국민경제에 미치는 영향 등에 비추어 매우 중요하다. 나아가 현재 공공기관의 재무구조 악화 문제는 국가 리스크로 전이될 수 있는 상황에까지 이르렀다. 최근 공공기관의 투자 실패에 따른 사회적 심각성에 대한 지속적인 지적이 있어 왔고, 언론이나 감사원, 국정감사 등에서 공공기관의 무분별한 국내외 투자에 대한 문제점도 심심치 않게 지적되는 등 공공기관의 투자 부적절에 대한 사회적 여론은 극히 비우호적인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 사업에 대한 정부의 통제는 미흡했던 것으로 보이며, 이에 따라 공공기관 사업에 대한 정부의 사전적 통제시스템이 강조되고 그 일환으로 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 도입되었다.

본 연구에서는 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도의 도입과 관련하여 이러한 제도의 필요성과 정당성을 검토하고, 법적 근거에 대한 논의를 통해 법률 개선 방안을 제시였으며, 경영평가제도 등 유사 제도와의 비교를 바탕으로 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 독자적 성격을 설명하였다. 나아가 공공기관 사업 예비타당성조사 면제기준에 대한 구체적인 기준을 제시하고 바람직한 평가제도에 대해서도 검토하였다. 이하에서 이러한 검토 내용을 간략히 요약하고 관련된 정책방향을 제시하고자 한다.

공공기관은 민간기업과는 달리 공적인 국가 공공사업을 수행하는 기관이다. 이러한 공공기관의 성격에 따라 정부는 출연, 출자, 국고보조 등의 형식으로 지원하고 있다. 국고보조의 경우 2010년에는 9조 9천억원, 2011년의 경우에는 11조 6천억원에 이르고 있으며, 출연의 경우에도 2010년 12조 9천억원, 2011년 13조 1천억원에 이르고 있다. 정부는 이러한 공공기관에 대한 투자 내지 지원의 책임에 대해 자유롭지 못하고, 이는 지원 혹은 투자적 결정에 대한 사전적 개입이 필요하다는 것을 시사한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 공익성과 국민생활에 미치는 사회

적·경제적 영향력의 중대함에 비추어 여러 규정을 통하여 정부투자기관 임원의 임면, 예산의 편성, 회계 및 감사, 사업계획의 보고 및 경영실적에 대한 평가 등 운영 전반에 관하여 상당히 개입함으로써 정부의 실질적 지배력을 행사할 수 있도록 하고 있다. 헌법재판소에서도 "정부투자기관은 이와 같이 국가 공익사업의 합리적 운영을 통해 공익 추구라는 사회적 기능을 담당하고 있는 공기업 중의 하나로서 국가가 납입자본금의 2분의 1 이상을 출자하고 있으며, 그 사업이 대부분 국민생활과 밀접하게 관련되어 있고 사실상 국가나 지방자치단체의 업무를 대행하거나 그로부터 위임된 업무를 수행하는 경우가 많다. 또한 정부투자기관의 공익성과 국민생활에 미치는 사회적·경제적 영향력의 중대함에 비추어 「정부투자기관관리기본법」의 여러 규정을 통하여 정부는 정부투자기관 임원의 임면, 예산의 편성, 회계 및 감사, 사업계획의 보고 및 경영실적에 대한 평가 등 운영 전반에 관하여 상당한 개입을 하여 실질적 지배력을 행사하고 있다(헌법재판소 2005. 4. 28. 2003헌바40)."라고 하여 이러한 점을 확인하고 있다. 결국 공공기관은 그 업무가 공공성을 띠는 점, 궁극적으로 국민의 부담으로 운영된다는 점에 비추어 국가는 공공기관의 책임성을 확보해야 하는 책무가 있다고 할 수 있으며, 이러한 책임성 확보를 위해 현행 관련 법률은 다양한 규정을 통하여 정부의 실질적인 지배를 도모하고 있다.

또한 공기업과 준정부기관의 공공조달에 대해서는 '부령'이, 공공기관의 공공조달에 대해서는 '행정규칙'이 제정되어 있는바, 이러한 규정 형식의 차이에도 불구하고 그 실질적인 내용에 있어서는 큰 차이가 없으며, 「국가계약법」 규정과의 차이도 미미한 실정이다. 공기업·준정부기관 계약사무규칙에서는 공기업·준정부기관의 계약처리에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따른다고 규정하면서, 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용하고 있는 점을 보더라도 공공기관의 업무를 국가기관 업무의 연속선상에서 보고 있다고 할 수 있다.

공공기관의 재무구조 악화와 늘어나는 금융부채는 정부의 우발채무 위험을 가중시키므로 이에 대한 관리가 필요하다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용받는 284개 공공기관의 부채는 2007년 말 249.3조원에서 2011년 말 463.5조원으로 총 214.2조원이 증가(85.9%)하였으며, 2011년도의 자산 증가는 54.1조원에 그친 데 반해 부채는 61.9조원이나 증가해 자산보다 부채가 더 크게 증가했다. 특히 공기업의 부채는 2006년 117.7조원에서 2010년 244.6조원(292.0조원), 2011년 329.5조원으로 증가하였는데, 이는 2010년까지 5년간 107.9%가 증가한 것으로 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가하고 있다. 기획재정부에서 발표한 2011년 말 국가채무는 420.5조원으로 2008년 이후 연평균 9.6%가 증가하고 있으나, 국가채무에 포함되지 않는 공기업의 부채는 연평균 증가율이 28.7%로, 국가채무 증가율에 비해 현저히 높은 상황이다. 신용평가사

들은 공공기관의 부채는 정부가 보증하는 것으로 보고 공공기관에 대해 대부분 최고(AAA)의 신용등급을 부여하고 있으나, 정작 공공기관 부채는 대부분이 국가채무로 산정되지 않고 있는 게 현실이다. 이에 따라 공공기관 부채는 정부채무에 비해 비교적 느슨하게 관리되고 있다는 점에서 보다 철저한 관리를 위한 통제시스템이 필요하다.

또한 공공기관의 자산이 증가함에 따라 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성은 점차 확대되고 있다. 즉, 공공기관 자산 총액이 국가자산 총액에서 차지하는 비중은 2005년 9.3%에서 2008년 11.3%로 증가하고 있으며, 국가자산의 2005년에서 2008년까지의 연평균 증가율은 7.5%인 데 반해, 동 기간 동안 공공기관 자산의 연평균 증가율은 14.8%로 두 배가량 크게 상회하고 있다. 이는 공공기관의 투자적 결정에 대한 국가적 중요성을 시사한다. 이와 같이 공공기관의 엄청난 자산규모에도 불구하고 이에 대한 투자 관리는 미흡하다. 궁극적으로 국민의 부담으로 운영되는 공공기관은 국가적 차원에서 책임성을 확보해야 하는 책무를 지니며, 정부는 체계적 관리를 통해 지속 가능한 경영을 담보함으로써 공공기관이 사회적 책임을 다하게 할 책무가 있다. 이러한 점에서 역시 사업에 대한 사전적 통제시스템의 정당성이 확보된다고 보인다.

이와 같은 공공기관 관리의 중요성에 따른 정부의 관리에 대하여 공공기관의 경우 공공기관의 자율성을 근거로 부정적 입장을 피력하는 경우도 없지 않다. 그러나 자율성이란 정부의 부당한 압력과 지시를 극복하고 스스로 의사결정권을 갖는 개념으로서 기관 내부지배구조와 관련하여 기관장의 자율성, 이사회의 독립성을 의미한다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에서는 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다”라고 규정하여 공공기관의 자율성 확보를 주요한 원칙으로 규정하면서도 공공기관의 ‘자율적 운영’은 어디까지나 공공기관의 ‘책임경영체제’의 확립에 기여하는 것이어야 함을 규정하고 있다. 즉, 공공기관의 자율성(autonomy)은 공공기관의 책임성(accountability)과 밀접한 관련을 갖고 있으며, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 바로 그러한 책임성을 확보하기 위한 장치로 이해할 수 있다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 부당한 정치적 압력이나 행정적 결정 등에 의해 사업을 추진하게 될 경우 이로부터 보호하는 장치가 될 수 있다는 점에서 공공기관의 자율성을 보장하여 주는 보조 장치가 될 수 있다는 측면도 간과해서는 안된다. 한편 공공기관 사업 예비타당성조사의 목적이 공공기관에서 추진하는 일정 규모 이상의 신규 투자사업에 대한 타당성을 객관적·중립적·종합적으로 평가하여 공공기관의 신규 투자 결정 시 참고할 수 있도록 함으로써 사업의 효율성 제고 및 공공기관의 재무건전성 확보에 기여하고자 함임을 고려할 때, 예비타당성조사의 범위를 합리적 기준에 따라 제한하고, 그 판단기준을 공공기관의 특수성을 반영하는 방향으로 설정한다면 자율성 침해 가능성의 시비는 없을

것으로 판단된다.

공공기관은 일반 사기업에 비해 공공성이 강하므로 기업경영의 자율성에 대해 상대적으로 더 강한 제한이 가능하다고 할 것이나, 그럼에도 불구하고 기본권 제한의 한계라고 할 수 있는 과잉금지의 원칙을 준수해야 하는바, 본 연구에서는 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 입법목적의 정당성・수단의 적정성・최소침해성・법익의 균형성을 갖추었는지 여부를 살펴보았다. 먼저 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 공공기관의 대규모 신규 투자사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 신규 투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 공공기관 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보를 목적으로 한다는 점에서 목적의 정당성이 인정된다. 또한 대규모 신규 투자사업의 경우 일단 사업시행이 결정되고 사업이 시작되고 난 이후에는 투자사업의 효율성이나 재무건전성의 저하가 발생해도 이를 시정하기는 매우 어려운 현실을 감안할 때, 사업시행을 결정하기 전에 공공기관 사업 예비타당성조사를 거친다는 점에서 수단의 적정성을 긍정할 수 있다. 아울러 공공기관 사업 예비타당성조사가 모든 사업에 대해서 실시하는 것이 아니고 일정한 사업(총사업비가 500억원 이상이면서, 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규 투자사업, 자본출자)에 대해서만 실시하므로 침해의 최소성 요건을 충족하며, 예비타당성조사제도에 의한 공공기관의 기본권 제한의 정도나 기타 이익의 손실이 이를 통해서 달성하려는 공익에 비하여 지나치게 커서 법익 간의 상당한 비례관계를 벗어났다고 보기 어려우므로 법익의 균형성 논란도 없다고 보인다.

한편, OECD의 “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”에서의 “State-Owned Enterprises”는 국가의 실질적인 지배력이 미치면서 동시에 상업성이 존재하는 기업을 의미하고 있어서 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공기업개념과 유사한바, 가이드라인상의 내용에 대해서도 검토해 보았다. 위 가이드라인은 “정부는 공기업의 일상적인 경영에 관여해서는 안 되며, 그들이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다”고 하고 있는바, 공공기관의 대규모 사업의 실시 여부는 공공기관의 재정건전성과도 직결되는 문제로서 단순한 일상적인 경영문제에 해당한다고 볼 수 없으므로 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 공기업의 일상적인 경영에 관여하는 행위로 볼 수 없다. 또한 가이드라인상 “공기업이 정의된 목표를 달성하는 데 필요한 기능적인 자율성을 보장해야 한다”는 기준은 “정부는 공기업 소유권의 전반적인 목표를 정의하고, 공기업의 지배구조에 있어서 정부의 역할, 그리고 이를 어떻게 시행할 것인지에 대한 소유정책을 수립해야 한다”는 가이드라인의 내용과 함께 판단할 때 공기업 소유권의 목표 정의 자체는 국가의 역할이며, 이를 기능적으로 수행하는 것이 공기업의 역할이라고 할 수 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 해당 사업이 공기업 소유권의 목표달성에 적합

한 것인가를 평가하는 것이므로 원칙적으로 국가의 관여가 가능한 부분이라 할 수 있다.

이러한 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 헌법상 사회국가의 한 실현방식이라고 할 수 있는 보장국가론과도 맥을 같이한다. 즉, 공공기관에 의한 임무수행은 보장국가론이 전제로 하고 있는 상황, 즉 행정임무의 이행 자체는 독립된 제3자가 담당하고 국가는 이에 대한 보장책임을 담당하는 경우에 해당한다. 실제적인 행정임무의 수행에 대한 책임은 공기업이나 준정부기관이 직접 담당한다고 하더라도, 이러한 임무수행에 있어서 공공성과 사업성이 동시에 확보되도록 조정하는 책임은 국가가 담당하도록 하는 메커니즘이 바로 공공기관 사업 예비타당성조사제도인 것이다. 또한 행정이 수행하던 혹은 수행할 수 있는 임무는 사인에 의하여도 수행될 수 있으나 사인이 공공임무를 이행하는 모든 상황에서 제대로 된 임무수행의 보장을 위하여 행정에 남아 있는 책임이 바로 보장책임이다. 보장책임의 대표적인 발현 형태로는 감시(Überwachung) 및 규제(Regulierung) 책임을 들 수 있으며, 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 보장책임 중에서도 특히 감시책임이 구현된 사례로 이해할 수 있다. 나아가 동 제도는 헌법상 효율성원리 내지 경제성원리에도 합치되는 제도라 할 수 있다. 우리 헌법상 행정의 효율성은 불문의 헌법원리로서, 자원절약의 효율성과 목표달성의 효율성, 그리고 행정기관의 기능효율성을 포괄하여 제66조 제4항의 행정권 개념에 내포되어 있다는 견해와 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 규정하고 있는 헌법 제119조 제2항을 효율성원리의 근거조항으로 볼 수 있다는 견해 등이 있다. 이와 관련하여 공공기관 사업 예비타당성조사의 항목 중 ‘경제적 타당성 평가’는 해당 사업의 비용과 사업으로부터의 편익을 국민경제적 관점에서 분석하는데 이 또한 목표-수단 간의 효율성을 반영하는 것이라고 할 수 있으며, ‘정책적 타당성 평가’는 ‘기관 설립목적과의 합치성’, ‘국가정책 및 상위 관련 계획과의 일치성’ 등을 평가하는데 이는 목표달성의 효율성을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 법적 근거에 대한 논의를 전개하였다. 현행 공공기관 사업 예비타당성조사제도는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 및 이에 따른 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 근거하여 시행되고 있으나 법률유보원칙에 비추어 미흡하고 이에 따라 입법적 보완이 필요하다는 의견을 제시하였다. 즉, 현재 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에서 규정하고 있는 예비타당성조사는 비록 국가가 직접 실시하는 것은 아니나 이 조사 결과에 따라 예산 반영 여부가 달라지고 결과적으로 사업의 실시 여부에 영향을 미치게 되므로 결과적으로 보면 영업의 자유라는 국민의 기본권에 영향을 미치는 것으로 보아야 한다. 이와

관련하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 제2호나 제3호만으로는 공공기관 사업 예비타당성조사제도가 실시되리라는 점을 예측하기 힘들며, 법령보충적 행정규칙이 되기 위해서는 구체적인 수권행위가 법률로부터 있어야 하나 공공기관 사업 예비타당성조사제도와 관련해서는 이가 이루어진 것으로 보기 힘들므로 이 부분과 관련해서 법령보충적 행정규칙의 성격을 인정하기 힘들다고 보여 법률유보원칙에의 위반 가능성이 있다는 견해를 피력하였다. 그리하여 공공기관 사업 예비타당성조사제도의 근거에 대한 법률유보뿐만 아니라 예비타당성조사 대상 사업의 선정기준・조사수행기관・조사 방법 및 절차 등에 관한 법적 근거도 함께 마련할 필요가 있다는 점과 함께 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 대한 법률개정안을 제안하였다.

공공기관 사업 예비타당성조사에 대해 공공기관 경영평가와 공공기관 중장기 재무관리계획 등 유사 제도와의 비교도 수행하였다. 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있는 공공기관 경영평가와 중장기 재무관리계획은 평가 목적 및 대상 단위 등이 상이하다는 점에서 공공기관 사업 예비타당성조사와 중복되는 제도로 간주하기는 어려울 것으로 보인다. 유사 제도와의 비교 결과를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 공공기관 경영평가는 공공기관의 자율경영, 책임경영을 확보하기 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따라 시행하고 있는바, 공공기관의 경영실적을 평가하고 그 결과를 인사, 성과급 차등 지급 등에 연계함으로써 사전적으로 경영의 자율권을 보장하고 사후적으로 경영에 대한 책임을 확보하고자 시행하고 있다. 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가를 비교하면 공공기관 경영평가는 기본적으로 기관이나 정책을 대상으로 하지만 예비타당성조사는 개별 사업을 대상으로 수행하며, 공공기관 경영평가는 주요 사업에 대한 평가에 있어서도 단위사업이 아니라 기관의 정관에 나와 있는 거대 사업군을 평가하는 것으로 단위사업의 타당성을 사전에 평가하는 예비타당성조사와는 근본적인 차이가 있다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 사전평가인 반면 공공기관 경영평가는 사후평가이며, 공공기관 경영평가는 평가지표에 대한 전년도 대비 금년도의 실적을 비교하여 한 해 동안 이루어진 기관의 실적 또는 노력을 평가하는데 비해 예비타당성조사는 해당 사업을 통하여 발생할 수 있는 수익과 비용을 중심으로 사업에 대한 평가 및 이로 인한 기관의 재무안정성 평가를 수행한다. 아울러 공공기관 경영평가의 재무관리는 기관의 절차와 제도적 장치를 포함하는 포괄적인 내용인 반면 공공기관 사업 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 재무적 평가를 수행하며, 공공기관 경영평가는 기관의 관리 개선을 위한 용도로 활용되지만 예비타당성조사는 사업 투자의 실시 여부에 활용되는 등 두 제도는 여러 부문에서 성격상 차이가 있다. 이러한 성격의 차이로 인해 공공기관 사업 예비타당성조사와 공공기관 경영평가제도의 세부 내역도 차이가 있는바, 공

공기관 경영평가는 전전년 대비 해당 기관의 업무 성과 또는 고객만족도, 사회 공헌 등 해당 기관의 종합적인 내용을 설문을 통한 지표 또는 정성적 평가 등을 통하여 수행되는 반면, 예비타당성조사는 개별 프로젝트의 비용·편익 분석, 지역경제파급효과 등 추진하고자 하는 사업이 사회 전체에 미치는 파급효과 등을 평가한다.

다음으로 공공기관 중장기 재무관리계획과의 관계에 대해서 살펴보면,「공공기관의 운영에 관한 법률」제39조의2는 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출토록 규정하고 있는바, 중장기 재무관리계획에는 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획, 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석을 포함하여야 한다. 공공기관 사업 예비타당성조사와 중장기 재무관리계획을 비교하여 보면 중장기 재무관리계획이 기관의 총괄적인 재무계획이라면 예비타당성조사는 개별 사업에 대한 투자의 효과성을 평가하는 것이기 때문에 목적과 절차를 달리하고 있다. 또한 공공기관 사업 예비타당성조사는 객관적인 지위를 가지고 있는 KDI 등 제3의 전문(연구)기관이 조사를 수행하도록 규정하고 있지만 중장기 재무관리계획은 내부적으로 이루어지고 있으며, 예비타당성조사는 단위사업을 대상으로 사업의 타당성과 효율성을 검토하는데 비해 중장기 재무관리계획은 조직의 비전이나 발전의 관점에서 보다 거시적으로 분석이 이루어진다. 그리하여 중장기 재무관리계획은 재무적 위험도를 거시적 관점에서 제시하고 있으나 사전적 경고장치로는 부족하다. 아울러 중장기 재무관리계획은 하나의 계획이기 때문에 구속력이 약하지만 공공기관 사업 예비타당성조사는 평가 결과가 사업 추진 여부에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 어느 정도 구속력이 있다고 할 수 있다. 논리적인 절차의 관점에서 보면, 기관 내부적 관점에서 중장기 재무관리계획이 수립되고, 이 중에서 규모가 크고 유의미한 사업에 대해서는 공공기관 사업 예비타당성조사를 실시하여 투자 결정을 하는 순차적 의사결정으로 이해할 수 있으며, 이럴 경우 중장기 재무관리계획은 기관이 희망하는 다양한 사업이 포함되어 있는 사업의 관리 창고가 되고, 예비타당성조사는 이러한 창고에서 상품을 꺼내는 과정으로 이해할 수 있을 것이다.

이와 함께 본 연구에서는 현행 공공기관 사업 예비타당성조사의 대상 사업 및 면제 사업 기준에 대한 검토를 바탕으로 면제기준의 구체화 등 면제요건 강화 방안을 제시하였다. 특히 조사 면제 사업 중 “기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정한 사업”으로 인정될 수 있는 사업의 유형과 같이 현재 다소 포괄적·추상적으로 규정되어 있는 면제기준을 보다 구체화할 필

요가 있다는 측면에서 개선안을 제시하였다. 그리하여 법률에 따른 사업의 경우 법률에 사업추진이 규정되어 있고, 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제하는 것으로 구체화하는 방안을 제시하였고, 정부정책사업의 경우 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 경우에 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의를 거쳐 면제하는 방안을 제시하였다. 한편 공공서비스 해당 여부에 대한 판단이 어렵고, 대부분 법률 또는 정부정책에 해당되며 면제 예외조항이 별도로 있음을 감안하여 공공서비스 제공 사업을 면제 대상에서 제외하는 방안을 제시하였다. 또한 정부 간 외교협정에 따른 사업 및 기타 예비타당성조사 수행에 부적절한 사업은 자문회의를 거쳐 면제하고, 현재 공공기관과 관련하여 운영되고 있는 기존의 위원회 등을 활용하여 재정사업에 대한 예비타당성조사, 타당성재조사, 재정사업 심층평가 등과 관련하여 운용되고 있는 재정사업평가 자문회의와 유사한 역할을 수행할 수 있도록 제도화하는 방안도 생각해 볼 수 있음을 제안하였다.

마지막으로 공공기관 사업 예비타당성조사 평가방법론과 관련하여 '공공성'과 '수익성'을 혼합하여 평가하는 방식과 단계별로 평가하는 방식에 대한 비교를 통해 공공기관 사업 예비타당성조사의 경우 공공기관의 설립 목적 및 예비타당성조사 수행 목적 등을 고려하여 공공성과 수익성을 종합적으로 평가할 필요가 있으며, 이에 따라 단계별 평가방식보다는 AHP 평가방법을 적용하는 혼합평가방식이 더 합리적일 것으로 판단하였다. 다만, 향후 AHP 평가의 수행 횟수와 시기 및 활용방법 등에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것으로 생각된다. 또한 사업특성(수익형·비수익형)에 따른 평가방법론에 대해서도 검토한바, 현행 국내·해외 사업으로 구분하여 공공성과 수익성을 차등 평가하는 방안은 사업특성을 완전히 반영하지 못하는 문제점이 존재한다. 즉, 현행 평가방법의 경우, 국내사업은 공공성이 크고 해외사업은 수익성이 중요시된다는 일반적인 가정이 전제되어 있으나 경우에 따라 국내사업도 수익성이 중요시되는 사업이 있을 수 있고, 해외사업도 공공성이 더 중요시되는 사업이 있을 수 있으며, 공익성 사업이나 수익성지수가 낮게 평가되어 타당성을 확보하지 못하는 경우 공공서비스 제공에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 국내사업과 해외사업 구분을 대신하여 수익형·비수익형으로 사업을 구분하여 사업특성에 맞도록 평가하는 방안이 바람직함을 제시하였다. 아울러 수익형·비수익형 사업의 구분은 사업의 주된 목적(수익창출 여부 등) 및 정책목적에의 부합 여부 등을 감안하여 공공기관 사업 예비타당성조사 자문회의에서 결정하는 방안을 제시하였다. 그리하여 비수익형 국내 및 해외 사업은 공공서비스가 안정적으로 제공될 수 있도록 국민경제적 편익, 정책성 등 공공성 위주로(공공성 70%, 수익성 30%), 수익형 국내 및 해외 사업은 수익성 위주로(공공성 30%, 수익성 70%) 평가할 것을 제안하였다.

공공기관의 재무구조 악화와 늘어나는 금융부채 문제는 이제 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀다. 이미 국제 신용평가사들도 국내 주요 공기업의 신용등급을 투자 부적격 등급으로 조정할 수도 있음을 시사하고 우리나라의 최대 위험요소로 공공기관 부채 증가에 주목하고 있으며, 국회는 물론 감사원 및 국민권익위원회 등에서도 공공기관의 대규모 투자사업에 대해 제3의 기관에 의한 사전 타당성 제도 및 감독체계의 강화가 필요함을 제기하였다. 이와 같이 일부 공공기관의 재무건전성 문제는 이미 주요 국정 현안으로 제기되는 상황에 이르렀고 공공기관의 관리문제에 있어 보다 적극적인 정부의 역할이 요구되는 상황이다. 공공기관의 재무구조 악화와 금융부채는 만기 상환까지 정부의 우발채무 위험을 가중시키고, 이는 국가리스크로 전이될 수 있는 만큼 이에 대한 관리가 필요함은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 공공기관 사업 예비타당성조사제도 역시 이러한 관리의 한 축으로 기능할 것으로 기대한다. 이제 막 출범한 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사가 공공기관의 자율성과 책임성을 제고하는 제도로 정착될 수 있도록 제도적 정비가 필요하며, 본 연구가 이러한 제도가 제대로 정착하는 데 보탬이 되기를 바란다.

참고문헌

고영선・박정수,「공공기관의 역할과 향후 정책방향」, 한국개발연구원, 2012.

권형준,「기본권의 주체에 관한 고찰」,『경남법학』, 제26집, 2010.

권형준,「사회국가적 생존배려와 물산업 민영화의 헌법적 한계-독일의 법체계를 중심으로」,『중앙법학』, 제13집 제4호, 2011.

권오성 외,「공공기관 책임성 제고 방안」, 한국행정연구원, 2008.

길준규,「세계화시대의 생존배려 개념의 변화」,『공법학연구』, 제7권 제5호, 2006.

길준규,「유럽헌법상 공기업의 법적 지위」,『유럽헌법학회 연구논집』, 제2호, 2007.

길준규,「우리 지방공기업법의 동향과 전망」,『공법학연구』, 제9권 제2호, 2008.

김광수,「공기업에 대한 국가의 감독과 통제」,『서강법률논총』, 제1권 제1호, 2010.

김남진,「개혁대상으로서의 규제와 보장국가적 규제」,『법연』, 제33호, 한국법제연구원, 2012. 9. p.43

김대인,「정부조달계약의 투명성제고를 위한 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2006.

김대인,「공공기관의 운영에 관한 법률상 공공조달 법제의 현황과 발전방안」,『행정법연구』, 제31호, 2011.

김대인,「공기업의 개념에 대한 재고찰」,『행정법연구』, 제34호, 2012.

김대희 외,「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008.

김동희,「행정법II」(제18판), 박영사, 2012.

김삼룡,「조종미디아로서의 법률의 조종능력과 그 한계」,『공법연구』, 제36집 제3호, 2008.

김삼룡,「포스트-모던 시대의 국가와 사회의 2분법적 구성의 변화」,『사회과학연구』, 제50집 제1호, 2011.

김성수,「사회기반시설의 공공성에 대한 법리분석-관광시설에 대한 민간투자법을 중심으로」,『공법연구』, 제37집 제2호, 2008.

김일환・홍석한,「개인정보 자율규제영역에서 보장국가로서 국가의 역할에 관한 연구」,『헌법학연구』, 제14권 제4호, 2008.

김재형,「총괄백서, 예비타당성조사 어떻게 이루어졌나?」, 한국개발연구원, 2009.

김재형,「공공투자사업 예산관리의 효율화 방안: 사전기획부터 사후평가까지의 통합관리 강화」, 한국개발연구원, 2000.

김해룡,「경제성원리의 행정법에의 수용」,『공법연구』, 제32집 제4호, 2004.

김현준,「행정개혁의 공법적 과제-동반과 보증의 행정개혁」,『공법연구』, 제41집 제2호, 2012. p.165

김형섭,「공공주체의 기업활동의 조직형식에 관한 고찰」,『한양법학』, 제22권 제3집, 2011.

김형섭,「공기업의 국가임무수행에 관한 법리적 고찰-한국토지공사를 중심으로」,『토지공법연구』, 제54집, 2011.

배용수,「공공기관론」, 공주대학교출판부, 2009.

박재윤,「행정조직형태에 관한 법정책적 접근-독일 조종이론적 관점에서」,『행정법연구』, 제26호, 2010.
박재윤,「독일 공법상 국가임무론에 관한 연구-우리나라 전력산업과 관련하여」, 서울대학교 법학박사학위논문, 2010. p.67
박정수,「공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」,『2012 공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원, 2012.
박정훈,「행정의 효율성과 법치행정-독일에서의 논의와 원리이론적 분석을 중심으로」,『한국공법이론의 새로운 전개(목촌 김도창 박사 팔순기념논문집)』, 2005.
박정훈,「부정당업자 입찰참가자격제한의 법적 제문제」,『서울대학교 법학』, 제46권 제1호, 2005.
박종수,「법원칙으로서의 재정효율성」,『토지공법연구』, 제43집 제1호, 2009.
박현 외,「민간투자사업의 국가정책 부합 여부 및 우선순위 판단기준에 대한 연구」, 한국개발연구원, 2008.
심상달 외,「공공투자사업관리 개선방안, 사업단계별 관리 및 입찰・계약제도를 중심으로」, 한국개발연구원, 2007.
유훈・배용수・이원희,「공기업론」, 법문사, 2011.
이상덕,「영조물에 대한 연구-공공물 구현단위로서 '영조물' 개념의 재정립」, 서울대학교 법학박사학위논문, 2010.
이원우,「민영화에 대한 법적 논의의 기초」,『한림법학 FORUM』, 제6호, 1998.
이원우,「공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제」,『공법연구』, 제37권 제1집, 2002.
이원우,「정부투자기관의 부정당업자에 대한 입찰자격 제한조치의 법적 성질-공기업의 행정주체성을 중심으로」,『한국공법이론의 새로운 전개(목촌 김도창 박사 팔순기념논문집)』, 2005.
이원우,「경제규제법론」, 박영사, 2011.
이은경,「공공기관 자산 운영의 문제점과 개선 방안」, 국회예산정책처, 2011.
이은경,「공공기관 금융부채 조달한도와 의사결정체계의 문제점과 개선방안」, 국회예산정책처, 2012.
정영철,「헌법원리로서의 경제성원칙」,『토지공법연구』, 제57집, 2012.
정원,「공공조달계약법(제2판)」, 법률문화사, 2008.
정해방,「현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도의 개선방안에 대한 연구」,『일감법학』, 제21호, 2012.
조태제,「공사협동 시대에 있어서의 보장국가, 보장행정 및 보장행정법의 전개」,『한양법학』, 제23권 제2집, 2012. pp.279~286
차민식,「독일에서의 기능사화와 국가책임에 관한 연구」, 서울대학교 법학박사학위논문, 2010.
최용전,「공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화」,『공법학연구』, 제8권 제4호, 2007.
허용훈,「지방공기업의 자율성 제고를 위한 제도적 개선방안」,『부경대학교 논문집』, 제5권, 2006.
홍기용,「영국정부의 공공사업 예비타당성조사 내용분석」,『한국지역개발학회지』, 제16권 제4호, 2004.
홍석한,「보장국가론의 전개와 헌법적 의의」,『헌법학연구』, 제15권 제1호, 2009. pp.501~518
홍석한,「사회기반시설 민간투자제도와 기본권 보장」,『미국헌법학회』, 제23권 제2호, 2012. p.268~270
홍성필,「민간투자사업에 있어 국가계약법의 적용에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2008.

홍준형, 「정부투자기관에 의한 부정당업자제재통보의 법적 성질」, 『행정법연구』, 제5호, 1999.
Baer, Susanne, Verwaltingsaufgaben, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ Voßkuhle(Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, München 2006.
Helmut Schulze-Fielitz, 「Grundmodi der Aufgabenwarnehmung」, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle(Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, München 2006.
Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Heidelberg, 1998.
Sigma, Brief 16 Public Procurement: Procurement by Utilities, August 2011.
Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steurungsfaktoren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ Voßkuhle(Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, München 2006.
Trepte, Peter, Public Procurement in the EU, Oxford University Press, New York, 2007.
ERIK CEMPEL, PE, “Decision-Making for Major Infrastructure Investments: Measuring Feasibility in the US. [「대규모 시설 투자에 대한 의사결정: 미국의 타당성 평가」, 『재정지출 효율성 제고를 위한 타당성조사 개선방안에 대한 국제세미나』, 한국개발연구원], 2007. 5.

국회예산정책처, 「2010 공공기관 현황분석 I」, 2010.
국회예산정책처, 「2010 회계연도 공공기관 결산평가」, 2011.
기획재정부, 「2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」, 2011.
기획재정부, 「2013년도 공공기관 지정안 확정 보도자료」, 2013.
기획재정부, 「2012년 결산보고서」, 2013.
한국조세연구원, 「공공기관 경영평가제도 변천과정 연구」, 2011.
OMB, Circular No. A-11
OMB, Circular No. A-11, Part 3, 「Planing, Budgeting, and Acquisition of Capital Assets」
OMB, Capital Programming Guide, 1997.

한국조세연구원 홈페이지: www.kipf.re.kr
국회예산정책처 홈페이지: www.nabo.go.kr
기획재정부 홈페이지: www.mosf.go.kr
OGC homepage: www.ogc.gov.uk
Partnership UK homepage: http://www.partnershipsuk.org.uk
The UK’s economics & finance ministry homepage
: http://www.hm-treasury.gov.uk
http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_projectreview_group.htm
4ps homepage: http://www.4ps.co.uk

부 록

[부록 A] 공공기관의 운영에 관한 법률

[부록 B] 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령

[부록 C] 2011년도 공기업 · 준정부기관사업 예비타당성조사 세부시행계획

[부록 D] 공기업 · 준정부기관의 대규모사업에 대한 예비타당성조사제도 개선 보도자료

[부록 E] 공공기관의 예비타당성조사 전문기관을 KDI로 지정 보도자료

[부록 F] 공공기관 예비타당성조사 내실화 추진 보도자료

[부록 G] 2013년도 공공기관 지정안 확정 보도자료

[부록 H] 공공기관의 투자 부적절에 대한 사회적 여론 사례

[부록 A] 공공기관의 운영에 관한 법률

공공기관의 운영에 관한 법률

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 제4조 내지 제6조의 규정에 따라 지정·고시된 공공기관에 대하여 적용한다.

② 공공기관에 대하여 다른 법률에 이 법과 다른 규정이 있을 경우 이 법에서 그 법률을 따르도록 한 때를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.

제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

제4조(공공기관) ① 기획재정부 장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나, 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나, 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. <개정 2007.12.14, 2008.2.29>

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

③ 제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부 장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타 공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체 수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부 장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다. <개정 2008.2.29>

1. 공기업
   가. 시장형 공기업: 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체 수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업
   나. 준시장형 공기업: 시장형 공기업이 아닌 공기업
2. 준정부기관
   가. 기금관리형 준정부기관: 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
   나. 위탁집행형 준정부기관: 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관

④ 기획재정부 장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타 공공기관으로 지정한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 제2항 및 제3항의 규정에 따른 자체 수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정한다.

제6조(공공기관 등의 지정 절차) ① 기획재정부 장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정한다. 다만, 회계연도 중이라도 다음 각 호의 구분에 따라 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있다. <개정 2009.12.29>

1. 제4조제1항 각 호의 요건에 해당하는 기관이 신설된 경우: 신규 지정
2. 공공기관으로 지정된 기관이 민영화, 기관의 통합·폐지·분할 또는 관련 법령의 개정·폐지 등에 따라 이 법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우: 지정 해제 또는 구분 변경 지정

② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따라 공기업·준정부기관과 기타 공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경지정하는 때에는 관계 법령에 따라 그 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하 “주무기관”이라 한다)의 장과 협의한 후, 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부 장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관과 기타 공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경지정할 경우 이를 고시하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 기존의 공기업·준

정부기관과 기타 공공기관을 함께 고시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

④ 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 지정(변경지정을 포함한다)·지정해제와 고시 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(기관 신설에 대한 심사) ① 주무기관의 장은 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부 장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관
2. 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관
3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관

② 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 기획재정부 장관은 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제2장 공공기관운영위원회

제8조(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부 장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31, 2009.12.29>

1. 제4조 내지 제6조의 규정에 따른 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 지정, 지정해제와 변경지정
2. 제7조의 규정에 따른 기관의 신설 심사
3. 제11조제1항제13호에 따른 공공기관의 경영공시
4. 제12조제3항에 따른 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등

5. 제14조의 규정에 따른 공공기관의 기능조정 등
6. 제15조의 규정에 따른 공공기관의 혁신지원 등
7. 제21조제2항 단서에 따른 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명
8. 제25조 및 제26조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원 임명 등
9. 제33조에 따른 보수지침
10. 제35조제2항의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임이나 해임 건의 등
11. 제36조의 규정에 따른 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가 등
12. 제48조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등
13. 제50조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영지침
14. 제51조제4항의 규정에 따른 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부의 점검과 개선
15. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 사항

제9조(운영위원회의 구성) ① 운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부 장관이 위원장이 된다. <개정 2008.2.29>

1. 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인
2. 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
3. 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부 장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람

② 제1항제4호의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

③ 제1항제4호의 규정에 따른 위원은 공공기관의 자율·책임경영체제 확립 및 경영효율성 제고를 위하여 그 양심에 따라 성실히 직무를 수행하여야 한다.

④ 제1항제4호의 규정에 따른 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

경우 해촉될 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 때
2. 직무태만, 품위손상 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정된 때
3. 직무와 관련한 형사사건으로 기소된 때

⑤ 위원장은 제1항제4호의 규정에 따른 위원이 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 대통령에게 해촉을 건의할 수 있다. 다만, 제4항제1호의 경우에는 해촉을 건의하여야 한다.

⑥ 운영위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(운영위원회의 회의) ① 운영위원회의 회의는 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하되, 제9조제1항제2호 및 제3호에 해당하는 위원 중 운영위원회의 회의에 참석하는 위원은 위원장이 안건별로 지명하고, 동항제4호에 해당하는 위원의 수가 회의 구성원의 과반수가 되도록 하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 운영위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 감사원장과 관계 행정기관의 장은 운영위원회의 심의·의결과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 운영위원회에 의견을 제출할 수 있고, 운영위원회 위원장의 요청이나 운영위원회의 의결이 있을 때에는 소속 공무원으로 하여금 운영위원회에 출석하여 발언하게 할 수 있다.

④ 운영위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 위원장이 지명하는 고위공무원단 소속 공무원이 된다.

⑤ 운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 공공기관의 경영공시 등

제11조(경영공시) ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 주무기관의 장은 국가안보상 필요하다고 인정하는 경우 기획재정부 장관과 협의하여 일부를 공시하지 아니하도록 할 수 있다. <개정 2008.2.29,

2008.12.31, 2009.12.29>

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
2. 결산서
3. 임원 및 운영인력 현황
4. 인건비 예산과 집행 현황
5. 자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황
6. 제13조제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과
7. 제36조제1항에 따른 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
8. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)
9. 정관·사채원부 및 이사회 회의록. 다만, 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있다.
10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정 등) 내지 제34조의2(권고 등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
13. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부 장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항

② 공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다.

③ 공공기관은 제1항의 규정에 따라 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 한다. 이 경우 비용의 부담에 관하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제17조(비용부담)의 규정을 준용한다.

④ 공공기관의 경영공시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(통합공시) ① 기획재정부 장관은 제11조제1항의 규정에 따라 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요 사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 공공기관에 통합공시를 하기 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 공공기관은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부 장관은 공공기관이 제11조의 규정에 따른 경영공시 의무 및 제1항의 규정에 따른 통합공시 의무를 성실하게 이행하지 않거나 허위의 사실을 공시한 때에는 당해 기관으로 하여금 해당 사실을 공고하고 허위사실 등을 시정하도록 명령할 수 있으며, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무기관의 장 또는 당해 공공기관의 장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다. <개정 2008.2.29>

④ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(고객헌장과 고객만족도 조사) ① 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 다음 각 호에 관한 사항이 포함된 고객헌장을 제정하여 공표하여야 한다.

1. 기본 임무
2. 제공하는 서비스의 내용과 바람직한 서비스의 수준
3. 제공하는 서비스에 대한 불만처리, 시정 절차 및 배상 등의 책임
4. 제공하는 서비스의 향상을 위한 노력 및 계획 등

② 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 공공기관의 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 한다. 이 경우 기획재정부 장관은 공공기관으로 하여금 고객만족도 조사를 통합하여 실시하게 하고, 그 결과를 종합하여 공표할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따라 고객헌장을 제정하여 공표하거나 고객만족도 조사를 실시하여야 하는 공공기관의 범위, 고객헌장의 제정·공표, 고객만족도 조사의 절차·범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로

정한다.

제14조(공공기관에 대한 기능조정 등) ① 기획재정부 장관은 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관 통폐합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 주무기관의 장은 제1항의 규정에 따라 수립된 계획을 집행하고, 그 실적에 관한 보고서를 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부 장관은 제2항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하여 집행실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 원활한 계획집행을 위하여 필요한 조치를 주무기관의 장에게 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29>

④ 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(공공기관의 혁신) ① 공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다.

② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제4장 공기업·준정부기관의 운영

제1절 정관

제16조(정관의 기재사항) ① 공기업·준정부기관의 정관에는 다음 각 호에 관한 사항을 기재하여야 한다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 형태와 특성 및 업무내용상 해당되지 아니하는 사항은 기재하지 아니할 수 있다. <개정 2008.12.31>

1. 목적
2. 명칭

3. 주된 사무소가 있는 곳
4. 자본금
5. 주식 또는 출자증권
6. 임원 및 직원에 관한 사항
7. 주주총회나 출자자총회
8. 이사회의 운영
9. 사업범위 및 내용과 그 집행
10. 회계
11. 공고의 방법
12. 사채의 발행
13. 정관의 변경
14. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

② 공기업·준정부기관은 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정된 후 3월 이내에 제1항의 규정에 따른 정관에 대하여 주무기관의 장의 인가를 받아야 한다. 인가받은 정관의 기재사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

제2절 이사회

제17조(이사회의 설치와 기능) ① 공기업·준정부기관에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다. <개정 2010.5.17>

1. 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기 재무관리계획
2. 예비비의 사용과 예산의 이월
3. 결산
4. 기본재산의 취득과 처분
5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획
6. 생산 제품과 서비스의 판매가격
7. 잉여금의 처분
8. 다른 기업체 등에 대한 출자·출연

9. 다른 기업체 등에 대한 채무보증. 다만, 다른 법률에 따라 보증업무를 수행하는 공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외한다.
10. 정관의 변경
11. 내규의 제정과 변경
12. 임원의 보수
13. 공기업·준정부기관의 장(이하 "기관장"이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회의 심의·의결을 요청하는 사항
14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

② 기관장은 다음 각 호의 사항을 이사회에 보고하여야 한다.

1. 국정감사, 제43조제1항의 규정에 따라 실시된 회계감사와 제52조의 규정에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 그에 대한 조치계획 및 실적
2. 공기업·준정부기관의 단체협약 결과와 그에 따른 예산소요 추계(단체협약을 체결한 경우에 한한다)
3. 그 밖에 이사회가 기관장에게 보고하도록 요구하는 사항

③ 공기업·준정부기관의 설치·운영 등에 관하여 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고, 제1항의 규정에 따른 기능을 수행하는 다른 기구를 둔 경우에는 그 다른 기구를 명칭과 관계없이 이 법에 따른 이사회로 보고, 그 구성원은 이 법에 따른 이사로 보아 이 법을 적용한다.

제18조(구성) ① 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 15인을 초과할 수 있다.

1. 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관 중 다른 법률에 따라 지역이나 직종별 기관의 연합으로 설립된 공기업·준정부기관
2. 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이사 정수가 15인을 초과하는 경우. 다만, 제28조제1항 단서의 규정에 따라 지정될 당시 재직 이사의 임기가 보장되는 기간 내에 한한다.

3. 제25조제3항 후단의 규정에 따라 비상임이사를 선임함으로써 15인을 초과하는 경우

② 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 이사회 의장은 제21조에 따른 선임비상임이사가 된다. 다만, 이사회 의장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 비상임이사 중 1명이 그 직무를 대행한다. <개정 2009.12.29>

③ 제2항을 적용할 때에 제6조에 따라 시장형 공기업 또는 준시장형 공기업으로 지정될 당시 비상임이사가 없는 경우에는 제25조제3항 후단에 따라 비상임이사가 선임되기 전까지 이사회 의장은 시장형 공기업 또는 준시장형 공기업 지정 당시의 법령에서 정한 자가 된다. <개정 2009.12.29>

④ 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관의 이사회 의장은 기관장이 된다. 다만, 다른 법률에서 기관장과 이사회 의장의 겸임을 금지하는 경우에는 그 법률의 규정에 따른다. <개정 2009.12.29>

제19조(회의) ① 이사회의 회의는 이사회 의장이나 재적이사 3분의 1 이상의 요구로 소집하고, 이사회 의장이 그 회의를 주재한다.

② 이사회는 재적이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 이사회의 안건과 특별한 이해관계가 있는 기관장이나 이사는 그 안건의 의결에 참여할 수 없다. 이 경우 의결에 참여하지 못하는 이사 등은 제2항의 규정에 따른 재적이사 수에 포함되지 아니한다.

④ 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

⑤ 이사회의 통신수단에 의한 의결과 회의록 등에 관하여는 「상법」 제391조(이사회의 결의 방법)제2항, 동법 제391조의3(이사회의 의사록)제1항 및 제2항의 규정을 각각 준용한다.

제20조(위원회) ① 공기업의 이사회는 그 공기업의 정관에 따라 이사회에 위원회를 설치할 수 있다. 이 경우 위원회의 구성과 권한 등에 관한 사항은 「상법」 제393조의2(이사회 내 위원회)의 규정을 준용한다.

② 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 제24조제1항에 따른 감사를 갈음하여 제1항에 따른 위원회로서 이사회에 감사위원회를 설치하여야 한다. 다만, 새로 감사위원회를 설치하여야 하는 공

기업에 감사가 있는 경우에는 그 감사의 임기가 종료된 후에 설치한다. <개정 2009.12.29>

③ 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다. <개정 2009.12.29>

④ 감사위원회의 구성 및 권한 등에 관하여는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는「상법」제542조의11 및 제542조의12제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. <개정 2007.8.3, 2009.12.29>

⑤ 감사위원회는 제32조제5항의 규정에 따라 업무와 회계에 대한 감사를 실시하고, 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다.

제21조(선임비상임이사) ① 공기업·준정부기관에 선임비상임이사 1인을 둔다.

② 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 호선(互選)한다. 다만, 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 기획재정부 장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명한다. <개정 2008.2.29, 2009.12.29>

③ 선임비상임이사의 자격과 직무수행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(해임 요청 등) ① 이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회의 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다.

② 비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 비상임이사는 기관장에게 이사로서의 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.

제23조(기금운용심의회) ① 기금관리형 준정부기관은「국가재정법」제74조(기금운용심의회)제1항 단서의 규정에 불구하고 그 준정부기관의 이사회와 분리된 기금운용에 관한 심의기구(이하 "기금운용심의회"라 한다)를 설치

하여야 한다. 다만, 다른 법령에서 기금관리형 준정부기관에서 운용하는 기금에 대한 중요정책을 심의하기 위한 기구를 주무기관에 설치하도록 되어 있는 경우에는 그 기금관리형 준정부기관에 기금운용심의회를 설치하지 아니한다.

② 제1항 본문의 규정에 따른 기금운용심의회의 기능·구성 및 운영에 관한 사항은 「국가재정법」이 정하는 바에 따른다.

③ 기금관리형 준정부기관이 제1항의 규정에 따라 기금운용심의회를 설치하고, 다른 법령에서 제17조제1항 각 호의 사항 중 일부를 기금운용심의회의 심의·의결사항으로 정하는 경우에는 그 사항을 제17조제1항의 규정에 따른 심의·의결사항에서 제외할 수 있다.

제3절 임원

제24조(임원) ① 공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 둔다. 다만, 제20조제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니한다.

② 이사는 상임 및 비상임으로 구분한다.

③ 공기업 상임이사와 기관 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다. 다만, 제6조에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 상임이사의 정수가 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상인 경우 제28조제1항 단서에 따라 임원의 임기가 보장되는 동안에는 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상으로 할 수 있다. <개정 2009.12.29>

④ 제3항 본문에 따른 준정부기관 이외의 준정부기관 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 3분의 2 미만으로 한다. 다만, 제6조에 따라 준정부기관으로 지정될 당시 상임이사의 정수가 기관장을 포함한 이사 정수의 3분의 2 이상인 경우 제28조제1항 단서에 따라 임원의 임기가 보장되는 동안에는 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 3분의 2

이상으로 할 수 있다. <신설 2009.12.29>

⑤ 감사는 다른 법령이나 정관으로 정하는 바에 따라 상임 또는 비상임으로 한다. <신설 2009.12.29>

제25조(공기업 임원의 임면) ① 공기업의 장은 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 "임원추천위원회"라 한다)가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.

② 공기업의 상임이사는 공기업의 장이 임명한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항에 따른 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 "상임감사위원"이라 한다)는 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부 장관이 임명한다. <개정 2009.12.29>

③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다. <개정 2008.2.29>

④ 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 공기업의 장은 제22조제1항·제35조제3항 및 제48조제8항에 따라 그 임명권자가 해임하거나 정관으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임기 중 해임되지 아니한다. <개정 2008.12.31, 2009.3.25>

제26조(준정부기관 임원의 임면) ① 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 기관 규모가

대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 준정부기관의 상임이사는 준정부기관의 장이 임명하되, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 정한 경우에 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다. 다만, 상임감사위원은 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부 장관이 임명한다. <개정 2009.12.29>

③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 해당 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 정하고 있는 경우에 비상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다. <개정 2009.12.29>

④ 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 준정부기관의 장의 임기보장에 관하여는 제25조제5항을 준용한다. 이 경우 "공기업의 장"은 "준정부기관의 장"으로 본다. <개정 2009.12.29>

제27조(사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 임원 선임에 관한 특례) 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우 다른 법령에서 임원의 선임과 관련하여 사원총회의 의결을 거치도록 한 경우에는 이를 거쳐야 한다.

제28조(임기) ① 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 기관장의 임기는 3

년으로 하고, 이사와 감사의 임기는 2년으로 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 재직 중인 임원은 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 것으로 보되, 그 임기는 임기 개시 당시 법령 등에 따른다.

② 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 이 경우 임원의 임명권자는 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 고려하여 임원의 연임 여부를 결정한다.

1. 기관장: 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과
2. 상임이사: 제31조제6항의 규정에 따라 체결된 성과계약 이행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적
3. 비상임이사 및 감사: 제36조의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적

③ 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 임원이 연임되는 경우에는 임원추천위원회의 추천을 거치지 아니한다.

④ 제2항의 규정에 따라 기관장이 연임되는 경우에는 제31조제3항의 규정에 따라 계약을 다시 체결하여야 한다. 이 경우 제31조제2항의 규정에 따른 임원추천위원회의 협의를 거치지 아니한다.

⑤ 임기가 만료된 임원은 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행한다.

제29조(임원추천위원회) ① 제25조·제26조에 따라 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 제31조제2항에 따른 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공기업·준정부기관에 임원추천위원회를 둔다. <개정 2009.12.29>

② 임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성한다.

③ 공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 비상임이사, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다.

④ 이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다. 다만, 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 1명인 경

우에는 이사회가 선임하는 위원의 정수를 2분의 1로 할 수 있다. <개정 2009.12.29>

⑤ 임원추천위원회의 위원장은 임원추천위원회 위원인 공기업·준정부기관의 비상임이사 중에서 임원추천위원회 위원의 호선으로 선출한다.

⑥ 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 없는 공기업·준정부기관은 이사회가 선임한 외부위원으로 임원추천위원회를 구성하며, 위원장은 외부위원 중 호선으로 선출한다.

⑦ 임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(임원후보자 추천 기준 등) ① 임원추천위원회는 기업 경영과 그 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고경영자의 능력을 갖춘 사람을 기관장 후보자로 추천하여야 한다.

② 임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 이사나 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 공기업·준정부기관의 기관장이 아닌 이사나 감사 후보자로 추천하여야 한다.

③ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하고자 하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집할 수 있다.

제31조(기관장과의 계약 등) ① 제25조제1항 및 제26조제1항의 규정에 따른 기관장의 임명과 관련하여 이사회는 기관장이 임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 사항이 포함된 계약안을 작성하여 임원추천위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 기관장은 계약안을 정하는 이사회에 참여할 수 없다.

② 임원추천위원회는 제1항의 규정에 따라 통보받은 계약안에 대하여 기관장 후보자로 추천하고자 하는 자와 계약 내용과 조건 등을 협의하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 임원추천위원회는 기관장 후보자와의 협의를 위하여 필요한 때에는 계약안의 내용이나 조건을 일부 변경할 수 있다.

③ 주무기관의 장은 제2항의 규정에 따라 협의된 계약안에 따라 기관장으로 임명되는 사람과 계약을 체결하되, 공기업의 장과 계약을 체결하는 경

우 미리 기획재정부 장관과 협의하여야 한다. 이 경우 주무기관의 장은 기관장으로 임명되는 사람과 협의를 거쳐 계약의 내용이나 조건을 제1항 및 제2항의 규정에 따른 계약안과 달리 정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

④ 기관장과 주무기관의 장은 제3항의 규정에 따라 계약을 체결한 후 불가피한 사정이 발생할 때에는 서로 협의하여 계약의 내용이나 조건을 변경할 수 있다. 다만, 주무기관의 장은 공기업의 장과 계약의 내용이나 조건을 변경하는 경우 미리 기획재정부 장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 주무기관의 장은 제6조의 규정에 따라 지정(변경지정을 제외한다)된 공기업·준정부기관의 지정 당시 기관장과 지정 후 3월 이내에 제3항의 규정에 따른 계약을 체결하여야 한다. 다만, 잔여 임기가 6월 미만인 경우에는 제3항의 규정에 따른 계약을 체결하지 아니한다.

⑥ 기관장은 해당 기관의 상임이사(상임감사위원은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)와 성과계약을 체결하고, 그 이행실적을 평가할 수 있으며, 이행실적을 평가한 결과 그 실적이 저조한 경우 상임이사를 해임할 수 있다. <개정 2009.12.29>

제32조(임원의 직무 등) ① 기관장은 그 공기업·준정부기관을 대표하고 업무를 총괄하며, 임기 중 그 공기업·준정부기관의 경영성과에 대하여 책임을 진다.

② 기관장은 그 공기업·준정부기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 공기업·준정부기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사 또는 감사위원회가 공기업·준정부기관을 대표한다. <개정 2009.12.29>

③ 기관장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 바에 따라 상임이사 중 1인이 그 직무를 대행하고, 상임이사가 없거나 그 직무를 대행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 임원이 그 직무를 대행한다.

④ 이사는 이사회에 부쳐진 안건을 심의하고, 의결에 참여한다.

⑤ 감사는 기획재정부 장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다. 이 경우 감

사원은 기획재정부 장관에게 감사기준에 관하여 의견을 제시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

⑥ 기관장은 감사 또는 감사위원회의 임무수행에 필요한 직원의 채용과 배치 등에 관하여 필요한 지원을 하여야 한다. <개정 2009.12.29>

제33조(임원의 보수기준) ① 공기업·준정부기관의 임원의 보수기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 기획재정부 장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 보수지침에 따라 이사회에서 정한다. <개정 2008.12.31, 2009.12.29>

1. 기관장: 공기업·준정부기관의 경영성과와 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 내용과 이행 수준
2. 상임이사(상임감사위원은 제외한다): 제31조제6항에 따른 성과계약 이행 실적 평가 결과
3. 상임감사 및 상임감사위원: 제36조에 따른 직무수행실적 평가 결과

② 제1항의 규정에 따른 임원의 보수기준을 정하는 이사회에는 이해관계가 있는 임원은 참여할 수 없다.

③ 제1항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해의 임원의 보수는 지정 당시 법령 등에 따른다.

제34조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공기업·준정부기관의 임원이 될 수 없다. <개정 2008.12.31, 2009.3.25>

1.「국가공무원법」제33조(결격사유) 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 제22조제1항, 제31조제6항, 제35조제2항·제3항, 제36조제2항 및 제48조제4항·제8항에 따라 해임된 날부터 3년이 지나지 아니한 사람

② 임원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 임명 당시 그에 해당한 자로 밝혀졌을 때에는 당연히 퇴직한다.

③ 제2항의 규정에 따라 퇴직한 임원이 퇴직 전에 관여한 행위는 그 효력을 잃지 아니한다.

제35조(이사와 감사의 책임 등) ①「상법」제382조의3(이사의 충실의무), 제382조의4(이사의 비밀유지의무), 제399조(회사에 대한 책임), 제400조(회사

에 대한 책임의 면제) 및 제401조(제3자에 대한 책임)의 규정은 공기업·준정부기관의 이사에 관하여 각각 이를 준용하고, 「상법」 제414조(감사의 책임) 및 제415조(준용규정)의 규정 중 회사에 대한 책임의 면제에 관한 사항은 공기업·준정부기관의 감사(감사위원회의 감사위원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 관하여 이를 준용한다.

② 기획재정부 장관은 비상임이사(준정부기관의 비상임이사는 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 및 감사(상임감사위원을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 제1항에 따른 의무와 책임 및 제32조에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다. <개정 2009.12.29>

③ 주무기관의 장은 기관장, 상임이사(상임감사위원은 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 및 준정부기관의 비상임이사가 제1항에 따른 의무와 책임 및 제32조에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 기관장, 상임이사 및 준정부기관의 비상임이사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의·요구할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다. 다만, 공기업의 기관장을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의하는 경우에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. <개정 2009.12.29>

제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) ① 기획재정부 장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 제1항의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회

의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

제37조(임직원의 겸직제한) ① 공기업·준정부기관의 상임임원과 직원은 그 직무 외의 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못한다.

② 공기업·준정부기관의 상임임원이 그 임명권자나 제청권자의 허가를 받은 경우와 공기업·준정부기관의 직원이 기관장의 허가를 받은 경우 비영리 목적의 업무를 겸할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 따른 영리를 목적으로 하는 업무의 범위는 대통령령으로 정한다.

제4절 예산회계

제38조(회계연도) 공기업·준정부기관의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

제39조(회계원칙 등) ① 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태를 명백히 표시하기 위하여 그 발생 사실에 따라 처리한다.

② 공기업·준정부기관은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 사람·법인 또는 단체 등에 대하여 2년의 범위 내에서 일정기간 입찰참가자격을 제한할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 규정에 따른 회계처리의 원칙과 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>

제39조의2(중장기재무관리계획의 수립 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 장은 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획(이하 "중장기 재무관리계획"이라 한다)을 수립하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 6월 30일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.

1. 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관
2. 그 밖에 자산·부채 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관

② 중장기재무관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 제46조에 따른 경영목표
2. 사업계획 및 투자방향
3. 재무 전망과 근거 및 관리계획
4. 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획
5. 전년도 중장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 중장기재무관리계획의 구체적인 작성방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010.5.17]

제40조(예산의 편성) ① 공기업·준정부기관의 예산은 예산총칙·추정손익계산서·추정대차대조표와 자금계획서로 구분하여 편성한다.

② 기관장은 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조의 규정에 따른 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 따라 편성·제출한 예산안은 이사회의 의결로 확정된다. 다만, 다른 법률에서 공기업·준정부기관의 예산에 관하여 주주총회나 출자자총회 등 사원총회의 의결이나 제23조의 규정에 따른 기금운용심의회의 의결 등 별도의 절차를 거치도록 한 경우에는 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정하고, 준정부기관의 예산에 관하여 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 후 주무기관의 장의 승인을 얻어야 한다.

④ 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이미 확정되어 있는 예산은 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 편성되어 확정된 것으로 본다.

⑤ 기관장은 공기업·준정부기관의 예산이 확정된 후 그 공기업·준정부기관의 경영목표가 변경되거나 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하고자 하는 경우에는 변경된 예산안을 작성하여 이사회에 제출하여야 한다. 이 경우 제3항의 규정은 변경된 예산안의 확정에 관하여 이를

준용한다.

⑥ 공기업·준정부기관은 제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 기획재정부 장관, 주무기관의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다. 다만, 제3항 단서의 규정에 따라 주무기관의 장의 승인을 얻은 경우에는 주무기관의 장에게 보고된 것으로 본다. <개정 2008.2.29>

제41조(준예산) ① 공기업·준정부기관은 천재지변 그 밖의 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 예산이 확정되지 아니한 경우에는 전 회계연도의 예산에 준하여 예산(이하 이 조에서 "준예산"이라 한다)을 편성하여 운용할 수 있다.

② 준예산은 그 회계연도의 예산이 확정된 경우에는 그 효력을 잃는다. 이 경우 준예산에 따라 집행된 예산은 이를 그 회계연도의 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

제42조(운영계획의 수립) ① 공기업·준정부기관은 제40조제3항 및 제4항의 규정에 따라 예산이 확정되는 경우 지체 없이 이사회의 의결을 거쳐 그 회계연도의 예산에 따른 운영계획을 수립하여야 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 수립되어 있는 운영계획은 이 법에 따라 수립된 것으로 본다.

② 공기업·준정부기관이 제40조제5항의 규정에 따라 확정된 예산을 변경한 경우에는 지체 없이 이사회의 의결을 거쳐 제1항의 규정에 따라 수립된 운영계획을 변경하여야 한다.

③ 공기업·준정부기관은 제1항 및 제2항의 규정에 따라 수립한 그 회계연도의 운영계획을 기획재정부 장관(공기업의 경우에 한한다)과 주무기관의 장에게 제40조제3항 내지 제5항의 규정에 따라 예산이 확정된 후 2월 이내에 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제43조(결산서의 제출) ① 공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 때에는 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원규칙이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인(이하 "회계감사인"이라 한다)의 회계감사를 받아야 한다. 이 경우 공기

업·준정부기관은 매 회계연도 종료 후 감사원규칙으로 정하는 기간 내에 회계감사인에게 결산서를 제출하여야 한다. <개정 2009.3.25>

1.「공인회계사법」제23조에 따른 회계법인(이하 "회계법인"이라 한다)

2.「주식회사의 외부감사에 관한 법률」제3조제1항제3호에 따른 감사반(이하 "감사반"이라 한다)

② 공기업은 기획재정부 장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정하여야 한다. 다만, 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우에는 사원총회에서 결산을 의결·확정한다. <개정 2008.2.29, 2009.3.25, 2009.12.29>

1. 재무제표(회계감사인의 감사의견서를 포함한다)와 그 부속서류

2. 그 밖에 결산의 내용을 명확하게 하기 위하여 필요한 서류

③ 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 매년 5월 10일까지 제2항에 따라 확정된 공기업·준정부기관의 결산서와 그 밖에 필요한 서류(이하 이 조에서 "결산서등"이라 한다)를 감사원에 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.12.29>

④ 제3항에 따라 결산서 등을 제출받은 감사원은 그 공기업·준정부기관 중「감사원법」제22조제1항제3호에 따른 법인과 그 밖에 감사원규칙으로 정하는 공기업·준정부기관의 결산서 등을 검사하고, 그 결과를 7월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.12.29>

⑤ 제1항의 규정에 따라 회계감사를 실시할 수 있는 회계법인과 감사반의 선정기준 및 회계감사의 절차, 제4항의 규정에 따른 감사원의 결산감사에 관하여 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다. <개정 2009.3.25>

⑥ 기획재정부 장관은 제3항에 따른 결산서 등에 제4항에 따른 감사원의 검사 결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고, 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.12.29>

⑦ 제1항 내지 제6항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정된 해에 실시하는 결산에 관하여는 지정 당시 법령에 따른다.

제43조의2(공기업의 자본금 전입 협의 등) ① 공기업은 이익준비금, 사업확장적립금 및 그 밖의 준비금 또는 적립금을 자본금으로 전입하고자 하는 때에는 이사회·주주총회 등 관련 절차를 거치기 전에 기획재정부 장관과 미리 협의하여야 한다.

② 공기업은 제1항에 따라 이익준비금, 사업확장적립금 및 그 밖의 준비금 또는 적립금을 자본금으로 전입한 때에는 그 사실을 주무기관의 장에게 보고하여야 한다.

[본조신설 2011.7.25][종전 제43조의2는 제43조의3으로 이동 2011.7.25]

제43조의3(회계감사인의 선임 등) ① 공기업·준정부기관은 회계감사인을 선임하기 위하여 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인선임위원회(제20조에 따른 감사위원회를 설치한 때에는 이를 회계감사인선임위원회로 본다)를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 해당 공기업·준정부기관의 비상임이사는 모두 회계감사인선임위원회의 위원으로 선임되어야 한다.

② 제1항에 따른 회계감사인선임위원회의 구성·운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③「주식회사의 외부감사에 관한 법률」제3조제3항부터 제5항까지, 제7항, 제4조제7항 및 제6조제1항은 회계감사인의 결격사유·자격·선임·권한 등에 관하여 각각 이를 준용한다. 이 경우 "감사인"은 각각 "회계감사인"으로, "회사"는 각각 "공기업·준정부기관"으로, "감사인선임위원회"는 각각 "회계감사인선임위원회"로 본다.

④ 회계감사인과 그에 소속된 공인회계사·직원 등은 공기업·준정부기관의 회계감사와 관련하여 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률 또는 제43조제5항에 따른 감사원규칙에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

[본조신설 2009.3.25][제43조의2에서 이동, 종전 제43조의3은 제43조의4로 이동 2011.7.25]

제43조의4(손해배상책임)「주식회사의 외부감사에 관한 법률」제17조제1항부터 제5항까지 및 제7항은 회계감사인, 이사, 감사 또는 감사위원회 위원 등의 공기업·준정부기관 또는 제3자에 대한 손해배상책임에 관하여 준용

한다. 이 경우 “감사인”은 각각 “회계감사인”으로, “회사”는 각각 “공기업·준정부기관”으로, “제4조”는 각각 “제43조”로 본다.

[본조신설 2009.3.25][제43조의3에서 이동 2011.7.25]

제44조(물품구매와 공사계약의 위탁) ① 공기업·준정부기관이 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따른 중소기업자 간 경쟁제품을 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 기획재정부 장관이 고시한 금액 이상 구매하는 경우에는 조달청장에게 구매를 위탁하거나, 「조달사업에 관한 법률」 제5조에 따른 계약방법에 따라 이를 구매하여야 한다. 다만, 구매하고자 하는 제품의 특수성·전문성 또는 안전성 등을 고려하여 기획재정부령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2009.12.29>

② 공기업·준정부기관은 필요하다고 인정하는 때에는 수요물자 구매나 시설공사계약의 체결을 조달청장에게 위탁할 수 있다.

제45조(출자의 방법) 정부가 공기업·준정부기관의 자본금을 출자하는 경우에는 기획재정부 장관이 그 납입시기와 방법을 정하여 이를 시행한다. <개정 2008.2.29>

제5절 경영평가와 감독

제46조(경영목표의 수립) ① 기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 매년 10월 31일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.5.17>

② 기관장은 제1항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 지정 후 3월 이내에 당해 연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 이를 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 기관장이 제1항 및 제2항에 따라 수립된 경영목표를 변경하는 경우에는 그 변경 내용을 이사회 의결을 거쳐 확정한 후 지체 없이 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.5.17>

④ 공기업·준정부기관의 경영환경·경제여건 및 국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부 장관은 공기업의 장에게, 주무기관의 장은 준정부기관의 장에게 각각 경영목표의 변경을 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제47조(경영실적 등의 보고) ① 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적을 기재한 보고서(이하 "경영실적보고서"라 한다)와 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따라 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 제1항의 규정은 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 적용하지 아니한다.

③ 경영실적보고서에는 제43조제1항에 따라 작성한 결산서를 첨부하여야 한다. <개정 2009.12.29>

제48조(경영실적 평가) ① 기획재정부 장관은 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 제1항 본문의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 경우 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가)의 규정에 따라 기금운용평가를 받는 기관과 「과학기술기본법」 제32조(정부출연연구기관 등의 육성)제2항의 규정에 따라 평가를 받는 기관에 대하여는 그 평가 결과를 활용한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부 장관은 제1항에 따른 경영실적의 평가를 위하여 필요한 경우 공기업·준정부기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31>

④ 공기업·준정부기관이 제31조제3항 및 제4항에 따른 계약의 이행에 관

한 보고서, 경영실적보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성·제출한 경우에는 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가 결과와 성과급을 수정하고, 해당 기관에 대하여 주의·경고 등의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청하여야 한다. 이 경우 기획재정부 장관은 감사 또는 감사위원회 감사위원이 관련 직무를 이행하지 아니하거나 게을리하였다면 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사 또는 감사위원회 감사위원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. <신설 2008.12.31>

⑤ 제1항의 규정에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 정하되, 공기업·준정부기관의 사업내용, 특성, 경영목표의 달성 정도와 능률성을 객관적으로 측정할 수 있도록 정하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 기획재정부 장관은 제1항에 따른 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단(이하 "경영평가단"이라 한다)을 구성·운영할 수 있다. <신설 2009.3.25>

⑦ 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다. <개정 2008.2.29>

⑧ 기획재정부 장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31, 2009.3.25>

⑨ 기획재정부 장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 제50조제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다. <신설 2008.12.31>

⑩ 제1항에 따른 경영실적 평가의 절차, 경영실적 평가 결과에 따른 조치 및 경영평가단의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2009.3.25>

제49조(연차보고서의 작성) 기획재정부 장관은 매년 경영실적보고서와 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영상황 등에 관한 연차보고서를 작성하고, 이를 공표할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제50조(경영지침) ① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 공기업·준정부기관의 투명하고 공정한 인사운영과 윤리경영 등을 위하여 필요한 경우 소관 정책을 관장하는 관계 행정기관의 장은 제1항의 규정에 따른 경영지침에 관한 의견을 기획재정부 장관에게 제시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독) ① 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항을 감독한다. <개정 2008.2.29>

③ 주무기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대하여 공기업·준정부기관을 감독한다.

1. 법령에 따라 주무기관의 장이 공기업·준정부기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정한 수행에 관한 사항과 그 밖

에 관계 법령에서 정하는 사항

2. 준정부기관의 경영지침 이행에 관한 사항

④ 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 행하는 감독의 적정성 여부를 대통령령이 정하는 바에 따라 점검하고, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 개선에 필요한 조치를 취하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제52조(감사원 감사) ① 감사원은 「감사원법」에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 관하여 감사를 실시할 수 있다.

② 감사원은 제1항의 규정에 따른 감사를 관계 행정기관의 장 등에게 위탁하거나 대행하게 할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관에 대한 감사원 감사를 위탁하거나 대행하게 할 수 있는 관계 행정기관의 장 등의 범위와 감사 결과의 보고와 처리 등에 관하여 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다.

제52조의2(감사결과 등의 국회 제출) ① 공기업·준정부기관은 다음 각 호에 해당하는 사항을 국회 소관 상임위원회에 지체 없이 제출하여야 한다.

1. 감사나 감사위원회가 실시한 감사결과를 종합한 감사보고서
2. 제52조에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치 계획

② 기획재정부 장관은 제36조제1항에 따라 실시한 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과를 국회에 지체 없이 제출하여야 한다.

[본조신설 2008.12.31]

제5장 보칙

제53조(벌칙 적용에서의 공무원 의제) 공기업·준정부기관의 임직원, 운영위원회의 위원과 임원추천위원회의 위원으로서 공무원이 아닌 사람은 「형법」 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

제54조(소수주주권의 행사 등) 주식이 유가증권시장에 상장되지 아니한 공기

업·준정부기관에 대한 소수주주권의 행사와 주주제안에 관하여는「상법」제542조의6을 준용한다.

[전문개정 2009.12.29]

제6장 벌칙<신설 2009.3.25>

제55조(벌칙) ① 회계감사인, 회계감사인에 소속된 공인회계사, 감사 또는 회계감사인선임위원회의 위원(감사위원회가 설치된 경우에는 감사위원회의 위원을 말한다)이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 금품이나 이익을 받거나 요구 또는 약속한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 벌금형에 처하는 경우 그 직무와 관련하여 얻는 경제적 이익의 5배에 해당하는 금액이 3천만원을 초과하면 그 직무와 관련하여 얻는 경제적 이익의 5배에 상당하는 금액 이하의 벌금에 처한다.

② 제1항에서 규정하는 금품이나 이익을 약속·제공 또는 제공의 의사를 표시한 자도 제1항과 같다.

③ 제1항과 제2항에서 규정하는 금품이나 이익은 몰수한다. 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없으면 그 가액(價額)을 추징한다.

[본조신설 2009.3.25]

제56조(벌칙) ①「상법」제635조제1항에 규정된 자나 그 밖에 공기업·준정부기관의 회계업무를 담당하는 자가 제39조제1항에 따른 회계처리의 원칙을 위반하여 거짓으로 재무제표를 작성·공시한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

②「상법」제635조제1항에 규정된 자나 그 밖에 공기업·준정부기관의 회계업무를 담당하는 자, 회계감사인 또는 그에 소속된 공인회계사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하면 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2011.7.25>

1. 정당한 사유 없이 회계감사인을 선임하지 아니한 경우
2. 감사의견서에 기재하여야 할 사항을 기재하지 아니하거나 거짓으로 기재를 한 경우

3. 제43조의3제4항을 위반하여 비밀을 누설한 경우
4. 결산서를 작성하지 아니한 경우

③「상법」제635조제1항에 규정된 자나 그 밖에 공기업·준정부기관의 회계업무를 담당하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하면 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2011.7.25>

1. 회계감사인 또는 그에 소속된 공인회계사에게 거짓 자료를 제시하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 회계감사인의 정상적인 회계감사를 방해한 경우
2. 정당한 사유 없이 제43조의3제3항에 따른 회계감사인의 열람, 등사, 자료제출 등의 요구 또는 조사를 거부·방해·기피하거나 관련 자료를 제출하지 아니한 경우
3. 제43조제1항을 위반하여 회계감사인에게 결산서를 제출하지 아니한 경우

[본조신설 2009.3.25]

부칙 <제8258호, 2007.1.19>

제1조(시행일) 이 법은 2007년 4월 1일부터 시행한다. 다만, 제9조의 규정에 따른 운영위원회의 구성과 이 법 시행 후 최초로 이 법의 적용을 받을 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 지정에 필요한 행위는 이 법 시행 전에 할 수 있다.

제2조(다른 법률의 폐지) 다음 각 호의 법률은 이를 각각 폐지한다.

1.「정부투자기관 관리기본법」
2.「정부산하기관 관리기본법」

제3조(공공기관 등의 최초 지정 및 구분) ① 기획예산처 장관은 이 법 시행과 동시에 주무기관의 장과의 협의와 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 이 법의 적용을 받는 공기업·준정부기관 및 기타 공공기관을 지정하여 고시한다.

② 기획예산처 장관은 제1항의 규정에 따라 공기업·준정부기관을 최초로

지정하여 고시하는 경우에는 이 법 시행 당시 「정부투자기관 관리기본법」, 「정부산하기관 관리기본법」 및 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 적용 대상 기관 중 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정하여 고시한다.

제4조(경과조치) ① 제9조제2항의 규정에 불구하고 운영위원회의 위원 중 제9조제1항제4호의 규정에 따라 최초로 위촉되는 위원의 임기는 3년·2년·1년으로 각각 달리 정할 수 있다.

② 제31조제5항의 규정에 불구하고 이 법 시행 후 최초로 지정되는 공기업 또는 준정부기관의 기관장이 임명 당시 임명과 관련하여 체결한 경영 및 성과에 관한 계약은 이 법에 따라 주무기관의 장과 기관장이 체결한 계약으로 본다.

③ 제46조제2항의 규정에 불구하고 이 법 시행 후 최초로 지정되는 공기업 또는 준정부기관이 이 법 시행 당시 설정한 경영목표는 이 법에 따라 설정된 것으로 본다.

④ 제48조제1항 단서의 규정에 불구하고 이 법 시행 후 최초로 지정되는 공기업·준정부기관의 경영실적 보고 및 경영실적 평가는 「정부투자기관 관리기본법」 및 「정부산하기관 관리기본법」의 관련 규정을 적용하여 이를 실시한다.

⑤ 이 법 시행 당시 종전의 정부투자기관운영위원회 및 정부산하기관운영위원회가 의결한 사항은 이 법에 따른 운영위원회가 의결한 것으로 본다.

제5조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 정부투자기관 또는 정부산하기관을 인용하고 있는 경우에는 2009년 12월 31일까지는 각각 이 법 시행 당시 「정부투자기관 관리기본법」 또는 「정부산하기관 관리기본법」에 따라 정부투자기관 또는 정부산하기관으로 확정된 기관을 인용한 것으로 본다. <개정 2009.1.30>

부칙(자본시장과 금융투자업에 관한 법률) <제8635호, 2007.8.3>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년 6개월이 경과한 날부터 시행한다. <단서 생략>

제2조 내지 제41조 생략

제42조(다른 법률의 개정) ① 내지 ⑯ 생략

⑰ 공공기관의 운영에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제20조제4항 중 "「증권거래법」 제54조의6(감사위원회)"을 "「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제26조(감사위원회의 설치)"로 한다.

제43조 및 제44조 생략

부칙 <제8696호, 2007.12.14>

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

부칙(정부조직법) <제8852호, 2008.2.29>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제31조제1항의 개정규정 중 "식품산업진흥"에 관한 부분은 2008년 6월 28일부터 시행하고, 부칙 제6조에 따라 개정되는 법률 중 이 법의 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 각각 해당 법률의 시행일부터 시행한다.

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법률의 개정) ①부터 ⑭까지 생략

⑮ 공공기관의 운영에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제1항 각 호 외의 부분·제2항 각 호 외의 부분, 제5조제1항·제2항·제3항 각 호 외의 부분·제4항, 제6조제1항부터 제3항까지, 제7조제1

항 각 호 외의 부분·제2항, 제8조 각 호 외의 부분, 제9조제1항제4호, 제11조제1항 각 호 외의 부분, 같은 항 제10호, 제12조제1항부터 제3항까지, 제13조제2항 후단, 제14조제1항부터 제3항까지, 제15조제2항, 제21조제2항 단서, 제25조제3항 전단·제4항, 제26조제4항, 제31조제3항 전단·제4항 단서, 제35조제2항, 제36조제1항부터 제3항까지, 제40조제6항 본문, 제42조제3항, 제46조제1항부터 제4항까지, 제47조제1항, 제48조제1항부터 제6항까지, 제49조, 제50조제1항 각 호 외의 부분·같은 항 제3호, 같은 조 제2항 및 제51조제1항·제2항·제4항 중 "기획예산처 장관"을 각각 "기획재정부 장관"으로 한다.

제9조제1항 각 호 외의 부분 중 "위원장 1인과 부위원장 1인 및"을 "위원장 1인 및"으로, "기획예산처 장관이 위원장이 되고, 재정경제부 장관이 지명하는 재정경제부 차관이 부위원장이 된다"를 "기획재정부 장관이 위원장이 된다"로 하고, 같은 항 제1호 중 "국무조정실"을 "국무총리실"로, "국무조정실장"을 "국무총리실장"으로 한다.

제10조제1항 중 "위원장과 부위원장"을 "위원장"으로 한다.

제32조제5항 전단 중 "기획예산처 장관이 재정경제부 장관과 협의하여"를 "기획재정부 장관이"로 하고, 같은 항 후단 중 "기획예산처 장관"을 "기획재정부 장관"으로 한다.

제39조제3항 중 "재정경제부령"을 "기획재정부령"으로 한다.

제43조제2항 각 호 외의 부분·제3항·제4항·제6항 및 제45조 중 "재정경제부 장관"을 각각 "기획재정부 장관"으로 한다.

㊻부터 ㊿까지 생략

제7조 생략

부칙 <제9277호, 2008.12.31>

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

부칙 <제9345호, 2009.1.30>

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 <제9513호, 2009.3.25>

①(시행일) 이 법은 2010년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 법률 제9277호 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률 제25조·제34조 및 제48조의 개정규정(이 법에 따라 개정된 부분에 한한다)은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
②(회계감사, 회계감사인의 선임 및 회계감사인 등의 손해배상책임 등에 관한 적용례) 제43조·제43조의2 및 제43조의3의 개정규정은 2010회계연도 결산분부터 적용한다.
③(경영평가단 구성·운영에 관한 적용례) 법률 제9277호 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률 제48조의 개정규정(이 법에 따라 개정된 부분에 한한다)은 이 법 시행 후 최초로 실시하는 경영실적 평가 분부터 적용한다.

부칙 <제9829호,2009.12.29>

①(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제24조·제26조제3항 및 제44조의 개정규정은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
②(결산서의 제출에 관한 적용례) 제43조의 개정규정은 2010 회계연도의 결산부터 적용한다.
③(임원의 임면에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 공기업 및 준정부기관 임원의 임면절차가 진행되고 있는 경우에는 제25조 및 제26조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.

부칙 <제10286호, 2010.5.17>

①(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
②(중장기 재무관리계획의 수립 등에 관한 적용례) 제39조의2 및 제46조의 개정규정은 2012년에 수립하는 중장기 재무관리계획 및 중장기 경영목표부터 각각 적용한다.

부칙 <제10896호, 2011.7.25>

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

[부록 B] 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령

공공기관의 운영에 관한 법률 시행령

제1조(목적) 이 영은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(총수입액) 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제4조제1항제2호, 법 제5조제2항 및 법 같은 조 제3항제1호가목에서 “총수입액”이란 당해 기관이 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것으로서 별표 1에 따라 산정된 금액을 말한다.

제3조(정부지원액) 법 제4조제1항제2호에서 “정부지원액”이란 총수입액 중 다음 각 호에 해당하는 금액의 합계액을 말한다.

1. 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액
2. 법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액 또는 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액. 이 경우 수입액은 수수료·입장료·사용료·보험료·기여금·부담금 등 그 명칭에 불구하고 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 모든 수입액을 말한다.
3. 제1호 및 제2호의 운용으로 발생한 부대수입액

제4조(사실상 지배력 확보의 기준) 법 제4조제1항제3호부터 제5호까지에서 "사실상 지배력을 확보"하고 있는 경우라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우

2. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인・제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우
3. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우

제5조(자체 수입액) 법 제5조제2항 및 같은 조 제3항제1호가목에서 “자체 수입액”이란 다음 각 호의 수입액을 합한 금액을 말하며, 제3조제1호에 해당하는 금액은 다음 각 호의 수입액 산정에서 제외한다.

1. 고유목적사업 수입액: 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시된 사업의 수행에 따라 직접 발생한 수입으로서 별표 2에 따라 산정된 금액
2. 기타 사업 수입액: 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입으로서 별표 2에 따라 산정된 금액
3. 사업 외 수입액: 일시적인 자금 운용에 따른 이자수입 등 제1호 및 제2호에 규정된 사업의 수행에 부대하여 발생한 수입으로서 별표 2에 따라 산정된 금액

제6조(총수입액 등의 산정방법 등) ① 법 제4조제1항제2호, 법 제5조제2항 및 같은 조 제3항제1호가목에 따른 총수입액, 법 제4조제1항제2호의 정부지원액, 법 제5조제2항 및 같은 조 제3항제1호가목의 자체 수입액(이하 “총수입액 등”이라 한다)은 최근 3개년간의 결산기준 재무제표를 기초로 산정하며, 3개년 평균으로 한다.

② 제1항에 따라 총수입액 등을 산정함에 있어 재무제표가 3년 미만의 기간 동안 작성된 기관의 경우에는 해당 기간의 재무제표를 활용하여 총수입액 등을 산정하며, 재무제표가 작성되지 않은 기관의 경우에는 당해 기관의 예산을 기초로 하여 이에 준하는 자료를 작성하여 산정한다.

③ 제1항에 따른 재무제표는 원칙적으로 발생의 사실에 따라 작성된 재무제표를 활용한다. 다만, 발생의 사실에 따라 작성하지 않는 기관의 경우에는 이에 준하는 자료를 작성하여 총수입액 등을 산정한다.

④ 법 제5조제1항 및 부칙 제3조제2항, 이 영 제21조 및 제22조를 적용할 때 직원 정원은 공공기관 지정 또는 임원 임면 직전연도 연말기준 직원 정원을 기준으로 한다. 다만, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라

공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 직전연도 연말기준 직원 정원이 없는 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 날의 정원을 기준으로 한다. <개정 2010.3.26>

⑤ 법 제5조제3항제1호가목, 제18조제2항 본문 및 제4항 본문, 제20조제2항 본문 및 제3항, 제21조제2항 단서와 이 영 제22조제1항제2호의 자산규모는 최근연도 결산기준 재무제표를 기초로 산정한다. 다만, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 재무제표가 작성되지 아니한 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 연도의 예산을 기초로 산정한다. <개정 2010.3.26>

⑥ 제21조 및 제22조제1항제1호의 총수입액은 최근연도 결산기준 재무제표를 기초로 산정한다. 다만, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 재무제표가 작성되지 아니한 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 연도의 예산을 기초로 산정한다. <개정 2010.3.26>

⑦ 기획재정부 장관은 총수입액 등의 구체적인 산정기준을 마련하여 이를 관계 법령에 따라 그 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하 "주무기관"이라 한다)의 장에게 통보할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제7조(시장형 공기업의 지정기준) 법 제5조제3항제1호가목에서 "대통령령이 정하는 기준"이란 100분의 85를 말한다.

제8조(공공기관 등의 지정 절차) ① 주무기관의 장은 법 제4조에 따라 공공기관 지정의 대상이 되는 기관을 매 회계연도 개시 1개월 전까지 기획재정부 장관에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 주무기관의 장은 공공기관의 법인격 또는 기관명 등에 변동이 생기거나, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 공공기관의 신규 또는 구분변경 지정 사유나 지정해제 사유가 발생하였을 때에는 그 내용을 지체 없이 기획재정부 장관에게 알려야 한다. <개정 2010.3.26>

제9조(기관 신설에 대한 심사) 주무기관의 장은 법 제7조제1항에 따라 기획재정부 장관에게 기관 신설의 타당성에 대한 심사를 요청할 경우에는 다

음 각 호의 사항을 첨부한 계획서를 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 기관의 사업범위 및 내용
2. 신설기관이 제공하는 서비스·재화
3. 향후 5년간의 연간 수입 및 정부지원 예산 소요
4. 향후 5년간의 조직·인력 운영계획
5. 기존에 설립된 유관기관 현황
6. 그 밖에 기획재정부 장관이 요청하는 자료

제10조(운영위원회의 심의·의결사항) 법 제8조제14호에서 "그 밖에 공공기관의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 제16조에 따른 통합공시의 항목, 기준 및 절차 등에 관한 사항
2. 제17조제1항에 따른 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관의 범위에 관한 사항
3. 제18조제2항에 따른 기능조정 등의 대상에서 제외되는 기관의 지정에 관한 사항
4. 제27조제1항에 따른 경영실적 평가의 의뢰에 관한 사항
5. 제28조제4항에 따른 공기업·준정부기관경영평가단의 운영에 관한 사항
6. 별표 1 제3호다목에 따른 실질적인 수입액 여부 결정에 관한 사항

제11조(운영위원회의 구성) ① 법 제9조제1항제2호에서 "대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원"이란 다음 각 호의 자를 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 기획재정부 장관이 지명하는 기획재정부 차관 1명
2. 행정안전부 장관이 지명하는 행정안전부 차관 1명
3. 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원 1명

② 법 제9조제1항제4호에서 "공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부"한 사람이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. <개정 2008.7.29>

1. 대학 또는 공인된 연구기관에서 부교수 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자

2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자
3. 법 및 이 영에 공공기관,「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」제9조제15항제3호에 따른 주권상장법인에서 20년 이상 근무한 자로서 임원의 직에 3년 이상 재직한 자
4. 공인회계사 자격을 가지고 제3호에 열거된 기관의 감사·회계 부문에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자
5. 고위공무원단 소속 공무원 또는 정무직 공무원의 직에 근무한 자
6. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련된 경력 등이 제1호부터 제5호까지의 기준에 상당하다고 인정되는 자

③ 운영위원회는 공공기관의 운영에 관한 전문적·기술적인 사항에 관하여 자문하게 하기 위하여 관계전문가로 구성된 자문단을 설치·운영할 수 있다.

제12조(운영위원회의 운영) ① 위원장은 운영위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다. <개정 2010.3.26>

③ 운영위원회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계공무원, 공공기관의 임·직원 등의 출석, 자료 제출과 의견의 진술을 요청할 수 있다.

④ 운영위원회의 민간위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당과 여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

⑤ 법 제10조제3항에 따라 위원장은 감사원장과 관계 행정기관의 장에게 운영위원회의 회의에 상정되는 관련 안건을 사전에 송부하여야 한다.

⑥ 그 밖에 운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

⑦ 제6항에 따른 사항에는 운영위원회 회의록의 작성·보관 및「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 회의록 내용의 공개에 관한 사항이 포함되어야 한다.

제13조(운영위원회 위원의 제척·기피·회피) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 심의·의결에서 제척된다.

1. 위원과 직접적인 이해관계가 있는 사항
2. 위원의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척의 관계에 있는 자 또는 위원이 속한 기관과 이해관계가 있는 사항
3. 위원 또는 위원이 속한 기관이 자문·고문 등을 행하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항

② 운영위원회에서 심의·의결하는 사항과 직접적인 이해관계가 있는 자는 위원에게 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에 그 사유를 적어 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 위원장은 기피신청에 대하여 운영위원회의 의결을 거치지 아니하고 기피 여부를 결정한다.

③ 위원이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있다.

제14조(소위원회) ① 운영위원회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 운영위원회 위원의 일부로 구성되는 소위원회를 둘 수 있다.

② 소위원회의 위원장 및 위원은 운영위원회의 위원장이 지명한다.

③ 소위원회는 운영위원회가 그 의결로써 정한 사항을 검토하여 운영위원회에 보고한다.

④ 그 밖에 소위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제15조(경영공시) 공공기관이 법 제11조제1항의 사항을 공시하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. <개정 2010.3.26>

1. 경영공시 사항은 최근 5년간의 자료를 게시·비치
2. 법 제11조제1항제2호에 따른 결산서는 사업연도 종료 후 90일 이내에 게시·비치
3. 법 제11조제1항제1호 및 제3호부터 제13호까지에 따른 사항은 당해 사유가 발생할 때마다 지체없이 게시·비치

제16조(통합공시) ① 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 법 제12조에 따른 통합공시의 항목, 기준 및 절차 등(이하 "통합공시기준 등"이라 한다)에 관한 사항을 정하고, 이를 공공기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 제1항에 따라 결정된 통합공시기준 등에 관한 사항을 변경하는 경우에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 확정한 후 변경된 통합공시기준 등을 적용하기 14일 전까지 공공기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 공공기관의 장은 제1항 및 제2항의 통합공시기준 등에 따라 기획재정부 장관이 지정하는 인터넷 사이트에 경영정보를 공시한다. <개정 2008.2.29>

제17조(고객헌장 등) ① 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관의 범위를 정하고, 이를 공공기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 공공기관은 법 제13조제1항에 따른 고객헌장을 제정한 때에는 국민이 이를 알 수 있도록 인터넷 등을 통하여 공표하거나 일정한 장소에 게시하여야 한다.

③ 공공기관의 장은 법 제13조제2항에 따른 고객만족도 조사를 외부 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다.

제18조(공공기관에 대한 기능조정 등) ① 기획재정부 장관은 공공기관의 성격·업무특성 등을 고려하여 법 제14조에 따른 공공기관에 대한 기능조정 등을 단계적으로 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 법 제14조의 기능조정 등의 대상에서 제외할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 당해 기관의 기능 수행에 있어 정부로부터의 독립성·중립성 보장이 필요하다고 관계 법률에 규정된 기관
2. 설립 후 3년이 경과되지 않은 기관
3. 그 밖에 운영위원회가 기관의 업무특성 등을 감안하여 기능조정 등의 대상으로 하는 것이 적절하지 않다고 정하는 기관

③ 기획재정부 장관은 법 제14조제3항에 따른 원활한 계획집행을 위하여 필요한 경우에는 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 국가 및 공공기관이 보유한 재산의 처분을 「금융회사 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 한국자산

관리공사(이하 “한국자산관리공사”라 한다)에 위탁할 것을 주무기관의 장에게 요구할 수 있다. <신설 2011.7.14>

④ 주무기관의 장 또는 공공기관의 장은 제3항에 따라 보유재산의 처분을 위탁할 때에는 다음 각 호의 사항을 포함한 위탁계약을 한국자산관리공사와 체결하여야 한다. <신설 2011.7.14>

1. 위탁의 목적
2. 위탁 수수료 및 비용
3. 그 밖에 위탁업무의 수행에 필요한 사항

제19조(선임비상임이사) ① 법 제21조에 따른 선임비상임이사(先任非常任理事)는 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 제11조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

② 선임비상임이사는 이사회 안건 그 밖에 기관 운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사회의를 소집·주재할 수 있다.

③ 공기업·준정부기관의 장은 선임비상임이사가 제2항에 따른 업무를 수행할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다.

제20조(비상임이사의 감사요청 등에 대한 소명) ① 감사 또는 감사위원회는 법 제22조제2항에 따른 비상임이사의 감사요청에 응하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 그 사유를 해당 비상임이사에게 소명하고 그 사실을 이사회에 보고하여야 한다.

② 공기업·준정부기관의 장은 법 제22조제3항의 비상임이사의 자료 요구에 응하기 어려운 특별한 사정이 있는 경우에는 그 사유를 해당 비상임이사에게 소명하고 그 사실을 이사회에 보고하여야 한다.

제21조(공기업 임원의 임면) 법 제25조제1항 단서 및 제4항 단서에서 “대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업”이란 제2조에 따른 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 말한다.

제22조(준정부기관 임원의 임면) ① 법 제26조제1항 단서 및 제4항 단서에서 “대통령령이 정하는 기준”과 제24조제3항 본문 및 제26조제3항 본문에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호의 기준을 말한다. <개정 2010.3.26>

1. 위탁집행형 준정부기관: 제2조에 따른 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것
2. 기금관리형 준정부기관: 자산규모(위탁관리하는 기금자산을 포함한다)가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것

② 법 제24조제3항 본문, 제26조제3항 본문 및 제4항 단서에서 "대통령령으로 정하는 준정부기관"과 제26조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 준정부기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다. <개정 2010.3.26>

1. 「독립기념관법」에 따른 독립기념관
2. 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단
3. 「소비자기본법」에 따른 한국소비자원
4. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사
5. 「한국연구재단법」에 따른 한국연구재단
6. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국장학재단

제23조(임원추천위원회의 구성 및 운영) ① 공기업·준정부기관의 이사회는 임원의 임기 만료, 그 밖의 사유로 인하여 임원을 새로이 선임할 필요가 있는 경우에는 지체없이 법 제29조에 따른 임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 구성하여야 한다.

② 추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다. 다만, 추천위원회의 구성 당시 비상임이사가 2명 이하인 경우에는 위원 정수를 2명 또는 3명으로 할 수 있다. <개정 2010.3.26>

③ 법 제29조제2항에 따라 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.

④ 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 의뢰할 수 있다.

⑥ 법 또는 이 영에 규정된 사항 외에 추천위원회의 구성 및 위원의 제척·기피·회피제도 등 추천위원회의 운영과 임원의 선임 등에 관하여 필요

한 사항은 공기업·준정부기관의 정관 또는 내규로 정한다.

⑦ 추천위원회는 추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. <개정 2010.3.26>

제24조(임원후보자의 모집) ① 법 제30조제3항에 따라 임원후보자를 공개모집하는 경우에는 해당 공기업·준정부기관의 인터넷 홈페이지 및 1개 이상의 일간지에 공고하되, 그 모집기간을 1주 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 주무기관의 장의 승인을 얻어 공고기간을 단축할 수 있다. <개정 2010.3.26>

② 공기업·준정부기관은 제1항에 따라 임원후보자의 공개모집에 관한 사항을 공고하는 경우에는 주무기관·기획재정부 및 행정안전부에 그 기관의 인터넷 홈페이지에 이를 게재하여 줄 것을 요청하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제24조의2(임원후보자의 재추천 요구) 법 제25조 또는 제26조에 따른 공기업이나 준정부기관 임원의 임명권자 또는 임명제청권자는 추천위원회가 추천한 임원후보자가 법 제34조제1항에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 공기업 또는 준정부기관의 경영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 추천위원회에 임원후보자의 재추천을 요구할 수 있다.

[본조신설 2010.3.26]

제25조(임직원의 겸직제한) 법 제37조제3항에 따른 영리를 목적으로 하는 업무의 범위에 대하여는 「국가공무원 복무규정」 제25조의 규정을 준용한다.

제26조(결산서 제출) ① 삭제 <2011.10.14>

② 준정부기관은 법 제43조제2항에 따라 확정한 결산서를 확정한 날로부터 10일 이내에 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

제26조의2(회계감사인선임위원회의 구성 및 운영) ① 법 제43조의2제1항에 따른 회계감사인선임위원회(같은 항에 따라 감사위원회를 회계감사인선임위원회로 보는 경우는 제외한다)의 위원은 해당 공기업 또는 준정부기관의 감사와 비상임이사 전원으로 구성한다.

② 회계감사인선임위원회의 위원장은 해당 공기업 또는 준정부기관의 비상임이사인 위원 중에서 호선한다.

③ 위원장은 회계감사인선임위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.

④ 회계감사인선임위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 회계감사인선임위원회의 운영 등에 필요한 사항은 기획재정부 장관이 정한다.

[본조신설 2010.3.26]

제27조(경영실적 평가) ① 기획재정부 장관은 필요하다고 인정되는 때에는 운영위원회의 의결을 거쳐 전문기관에 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 의뢰할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 법 제48조에 따른 경영실적 평가의 기준과 방법 및 평가 결과에 따른 조치사항 등을 고려하여 매 회계연도 개시 전까지 경영실적 평가에 관한 편람을 작성하여야 한다. 다만, 법 제6조에 따라 새로이 지정된 공기업·준정부기관의 경우에는 지정된 후 4개월 이내에 경영실적 평가에 관한 편람을 작성하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2011.7.14>

③ 기획재정부 장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 평가 결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있다. <신설 2011.7.14>

제28조(공기업·준정부기관경영평가단의 구성 및 운영) ① 기획재정부 장관은 법 제48조제6항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위촉하는 자로 공기업·준정부기관경영평가단(이하 "경영평가단"이라 한다)을 수시로 구성·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2011.7.14>

1. 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수
2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가
4. 그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부

하다고 인정되는 자

② 경영평가단의 업무수행에 소요되는 경비는 예산의 범위에서 이를 지급할 수 있다.

③ 경영평가단은 부여된 업무가 완료된 때에 해체된 것으로 본다.

④ 이 영에 규정된 사항 외에 경영평가단의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐 기획재정부 장관이 정한다. <개정 2008.2.29, 2010.3.26>

제29조(감독의 적정성 점검) 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 법 제51조 제4항에 따른 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 점검 및 개선 조치를 기관의 성격·업무특성 등을 고려하여 단계적으로 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

부칙 <제19978호, 2007.3.27>

①(시행일) 이 영은 2007년 4월 1일부터 시행한다.

②(폐지법령) 정부투자기관관리기본법시행령 및 정부산하기관관리기본법시행령은 이를 각각 폐지한다.

③(임원의 임면기준에 관한 특례) 법 및 이 영에 따라 최초로 공공기관으로 지정된 기관에 대하여 제21조 및 제22조를 적용함에 있어서 이 영 시행일부터 3년간은 제21조 및 제22조에 따른 총수입액, 직원 정원 및 자산규모에 변동이 없는 것으로 본다.

부칙(기획재정부와 그 소속기관 직제) <제20720호, 2008.2.29>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 부칙 제8조에 따라 개정되는 대통령령 중 이 영의 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 대통령령을 개정한 부분은 각각 해당 대통령령의 시행일부터 시행

한다.

제2조부터 제7조까지 생략

제8조(다른 법령의 개정) ① 및 ② 생략

③ 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제7항, 제8조제1항·제2항, 제9조 각 호 외의 부분, 같은 조 제6호, 제16조제1항부터 제3항까지, 제17조제1항, 제18조제1항, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분, 제27조제1항, 제2항 본문, 제28조제1항 각 호 외의 부분, 같은 조 제4항, 제29조 중 "기획예산처 장관"을 각각 "기획재정부 장관"으로 한다.

제11조제1항 각 호를 다음과 같이 한다.

1. 기획재정부 장관이 지명하는 기획재정부 차관 1명
2. 행정안전부 장관이 지명하는 행정안전부 차관 1명
3. 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원 1명

제24조제2항 중 "중앙인사위원회 및 기획예산처"를 "기획재정부 및 행정안전부"로 한다.

제26조제1항 각 호 외의 부분 및 제2항 중 "재정경제부 장관"을 각각 "기획재정부 장관"으로 한다.

④부터 ㊽까지 생략

부칙(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령) <제20947호, 2008.7.29>

제1조(시행일) 이 영은 2009년 2월 4일부터 시행한다. <단서 생략>

제2조부터 제25조까지 생략

제26조(다른 법령의 개정) ①부터 ⑥까지 생략

⑦ 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조제2항제3호 중 "「증권거래법」 제2조제13항제3호 및 같은 조 제15항에 따른 주권상장법인·코스닥상장법인"을 "「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항제3호에 따른 주권상장법인"으로 한다.

⑧부터 ⑱까지 생략

제27조 및 제28조 생략

부칙 <제22088호, 2010.3.26>

이 영은 2010년 3월 30일부터 시행한다.

부칙 <제23024호, 2011.7.14>

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙(국유재산법 시행령) <제23221호, 2011.10.14>

제1조(시행일) 이 영은 2011년 10월 15일부터 시행한다.

제2조(다른 법령의 개정) 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제26조제1항을 삭제한다.

[별표1] 총수입액산정방식(제2조 관련)

1. 총수입액은 제2호의 기준액에서 제3호를 제외하고 제4호를 합하여 산출한다.
2. 기준액: 발생주의에 기초한 결산기준 손익계산서의 대변에 계상된 금액의 합계액
3. 기준액 중 총수입액에서 제외되는 금액
   가. 현재와 미래의 현금흐름과 무관한 수입액: 대손충당금 등 평가성 충당금의 환입액, 고유목적사업 준비금 등 세무상 목적의 준비금 환입액 등
   나. 정부자금 또는 민간자금을 수혜자에게 전달해 주는 역할을 수행하는 기관이 손익계산서에 정부자금액 또는 민간자금액을 계상한 경우 이에 해당하는 금액
   다. 그 밖에 가목 및 나목에 상당한 수입액으로서 운영위원회가 기관의 실질적인 수입액이 아니라고 인정한 금액
4. 기준액 외에 총수입액에 포함되는 금액: 제3조제1호의 수입액 중 대차대조표에 계상된 금액(출자금은 제외하며 당해 연도 유입액에 한한다)

[별표 2] 자체 수입액 산정방식(제5조 관련)

1. 고유목적사업 수입액: 가목부터 라목까지의 합계액
   가. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제(정부 또는 지방자치단체가 구매하거나 이용하는 경우를 포함한다. 이하 같다)되지 아니하거나 이에 준하는 사업으로서 민간기업 등의 진입이 가능한 사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 100의 비율을 곱한 금액
   나. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되지 아니하거나 이에 준하는 사업으로서 법령 등에 따라 독점적 사업권이 부여되거나 이에 준하는 정부 위탁사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 75의

비율을 곱한 금액

다. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되거나 이에 준하는 사업으로서 민간기업 등의 진입이 가능한 사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 50의 비율을 곱한 금액

라. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되거나 이에 준하는 사업으로서 법령 등에 따라 독점적 사업권이 부여되거나 이에 준하는 정부 위탁사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 25의 비율을 곱한 금액

2. 기타사업 수입액: 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입액에 100분의 50의 비율을 곱한 금액

3. 사업 외 수입액: 사업의 수행에 부대하여 발생한 수입총액에 제1호가목부터 라목까지의 비율의 가중평균치를 곱한 금액

[부록 C] 2011년도 공기업준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획

2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획

2011. 1.

기 획 재 정 부

목 차

I. 예비타당성조사의 목적 및 근거 ····· 1
1. 예비타당성조사제도의 목적 ····· 1
2. 예비타당성조사제도의 시행 근거 ····· 1
3. 예비타당성조사제도의 시행 시기 ····· 1

II. 예비타당성조사 대상사업 및 면제사업 기준 ····· 1
1. 예비타당성조사 대상사업 ····· 1
2. 예비타당성조사 면제사업 ····· 3
3. 사업규모의 적정성 조사 ····· 4
4. 사업계획서 등의 제출 ····· 4

III. 예비타당성조사 대상사업의 선정 ····· 4
1. 대상사업의 선정 ····· 4
2. 예비타당성조사의 의뢰 ····· 4
3. 예비타당성조사 의뢰서 제출 ····· 5

IV. 예비타당성조사의 수행체계 ····· 6
1. 예비타당성조사 전문기관의 선정 ····· 6
2. 예비타당성조사 수행지침의 수립 ····· 6
3. 예비타당성조사 연구진의 선정 ····· 7
4. 예비타당성조사 기간 ····· 7
5. 예비타당성조사 비용 ····· 7

V. 예비타당성조사 결과의 활용 ····· 8
1. 예비타당성조사 결과의 통보 ····· 8
2. 예산편성과의 연계 ····· 8

VI. 예비타당성조사 분석방법 ····· 8
1. 예비타당성조사 분석 원칙 ····· 8
2. 공공성 평가 방법 ····· 9
3. 수익성 평가 방법 ····· 10
4. 종합평가 및 정책제언 ····· 11
5. 해외사업의 평가 방법 ····· 12

부 록

<부표 1> 공공기관 예비타당성조사 평가 흐름도(안) ····· 13
<부표 2> 국내사업 예비타당성조사 평가 항목 및 방법(안) ····· 14
<부표 3> 해외사업 예비타당성조사 평가 항목 및 방법(안) ····· 15
<별표 1> 공기업・준정부기관 사업계획서 제출양식 ····· 16
<별표 2> 공기업・준정부기관 예비타당성조사 의뢰서 작성양식 ····· 21

I. 예비타당성조사의 목적 및 근거

1. 예비타당성조사제도의 목적

❑ 예비타당성조사는 공기업·준정부기관(이하 "공공기관"이라 한다.)의 대규모 신규 투자사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 신규 투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 **공공기관의 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 확보**를 목적으로 한다.

2. 예비타당성조사제도의 시행 근거

❑ 예비타당성조사는 **공공기관의 운영에 관한 법률 제50조** 및 이에 따른 **「2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」**(이하"예산편성지침"이라 한다.)"에 따라 시행한다.

3. 예비타당성조사제도의 시행 시기

❑ 예비타당성조사 제도는 **2011년 1월 1일부터 시행**한다.

II. 예비타당성조사 대상사업 및 면제사업 기준

1. 예비타당성조사 대상사업

❑ 예비타당성조사는 공공기관 사업 중 **총사업비가 500억원 이상**이면서 **국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상**인 **신규투자사업, 자본출자**에 해당하는 사업에 대하여 실시한다.

○ **총사업비**라 함은 **사업 추진에 소요되는 모든 경비**를 합한 금액을 말하며 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분 등을 포함한다. 사업기간의 정함이 없이 계속 추진되는 사업의 경우에는 5년간의 사업비 합계를 기준으로 판단한다.

○ **해외사업 중 자본출자**(M&A 포함)에 해당하는 사업은 2011년에 추진하고자 하는 사업에 **한해 예비타당성조사 대상에서 제외**한다.

○ 사업 유형별 총사업비는 다음과 같이 구성된다. (예시)

- 건설사업 : 토목, 건축 등 대규모 건설공사에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비 등으로 구성된다.

- 정보화사업 : 시스템의 구축 등에 소요되는 모든 경비로서 장비구입비 및 임차료 소프트웨어 개발비 등으로 구성된다.

- 연구개발사업 : 연구기반구축 R&D사업과 순수 R&D사업으로 구분하며, 연구기반구축 R&D사업의 총사업비는 연구시설 및 장비의 구축, 연구단지의 조성 등에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비, 장비 구축
・구입비 등으로 구성된다.(시설 건설 이후의 연구비・운영비 등은 총사업비에서 제외) 순수 R&D 사업은 연구・기술개발 등에 소요되는 모든 경비로서 인건비, 직접연구비(위탁연구비 포함), 간접비, 장비비 등으로 구성된다.

- 해외사업 : 해외에서 추진되는 사업에 소요되는 모든 경비로서 건설투자비, 자본투자비 등으로 구성된다.

○ 대상사업의 단위

- 사업의 특성, 목적, 추진 방식 등에 비추어 여러 유형의 사업이 상호 연계되어 하나의 사업으로 추진되는 경우에는 원칙적으로 이를 단일 사업으로 간주하여 평가한다.
(예시 : 토목, 건축 및 기타 부대사업이 동일한 목적으로 상호 연계되어 추진되는 경우에는 이를 단일 사업으로 평가한다)

❑ 예비타당성조사 제도 시행일 현재 사업의 내용 및 규모, 총사업비, 사업기간 등에 관하여 세부조사 및 분석, 비교·검토를 통하여 최적안을 선정하여 사업추진에 필요한 설계도서, 도면, 시방서, 내역서, 구조 및 수리계산서 등이 완성되는 등 **사업이 착수되기 직전 단계라고 판단**되는 경우에는 **예비타당성조사의 적용대상에서 제외**할 수 있다.

2. 예비타당성조사 면제사업

❑ 다음 중 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사를 면제한다.

○ 정부예산이 지원되는 사업 중 **국가재정법 제38조 규정**에 의거하여 **예비타당성조사를 실시**하는 사업

○ **재해예방·복구지원**, 시설 안전성 확보 등 **긴급을 요구하는 사업**

○ 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 **주무부처 장관이 기획재정장관과 협의하여 인정한 사업**

❑ "기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정장관과 협의하여 인정한 사업"으로 인정될 수 있는 사업의 유형과 협의를 위한 절차는 다음과 같다.

○ 협의 대상사업의 유형

- 사업의 추진 여부가 **법률 또는 정부정책86)에 의해 확정된 경우**
- 정부간 외교 협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우
- 사업내용이 **공공서비스 제공을 위하여 반드시 필요**하다고 판단되는 경우
- 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우

○ 협의의 절차

- 협의가 필요한 사업의 경우 공공기관은 주무부처 장관을 통해 예비타당성조사 의뢰 만기일 15일 전까지 기획재정장관에게 협의를 요청하여야 한다. 주무부처 장관 협의를 요청하는 경우에는 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획의 수립내용, 해당 사업에 대한 국가 정책적 추진

86) (예시) 다음과 같은 관련 정책결정기구에서 사업추진이 결정된 경우
· 국무회의, 비상경제대책회의 등 대통령이 주관하는 회의
· 국가균형발전위원회, 국가경쟁력강화위원회 등 법령에 의해 주요 국가정책을 결정하는 대통령 소속 정부위원회• 기타 경제정책조정회의 등 관계 장관들이 주요 정책을 결정하는 법령상 정례화된 회의

필요성에 대해 관련 기관간 협의내용, 관련 정책결정기구를 거쳐 국가정책적으로 사업추진 확정 경우 그 내용 등을 제출하여야 한다.

※ 단, **2011년 면제사업** 협의는 **2011년 2월 21일**까지 **협의완료**하고, **2012년 면제사업**은 **2011년도 7월 15일**까지 협의 완료

3. 사업규모의 적정성 조사

❑ **기획재정부 장관은** 예비타당성조사 면제사업에 대하여(예 : 공공기관 청사 건립 등이 기획재정부 장관과의 협의결과 면제사업으로 분류되는 경우) **필요한 경우** 공공성 분석, 수익성 분석 등을 수행하지 않고 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하게 할 수 있다.

4. 사업계획서 등의 제출

❑ 각 공공기관의 장은 **총사업비가 500억원 이상**이면서 **국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상**인 **신규투자사업, 자본출자**에 해당하는 **모든** 사업을 <별표 1> "공기업·준정부기관 사업계획서 제출양식"에 따라 원칙적으로 사업시행 전년도 1월말까지(단, 2011년 사업의 경우에는 **2011년 2월 14일**까지, 2012년 사업의 경우 **2011년 6월 8일**까지) 예비타당성조사 전문기관 및 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

III. 예비타당성조사 대상사업의 선정

1. 대상사업의 선정

❑ 공공기관은 예산편성지침 및 본 세부시행계획의 "II. 예비타당성조사 대상사업 및 면제사업 기준"에 따라 **예비타당성조사 대상사업** 및 **사업규모의 적정성 조사 대상사업을 선정**한다.

2. 예비타당성조사의 의뢰

❑ 각 공공기관의 장은 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 예산안에 반영

하고자 하는 경우에는 조사에 소요되는 기간을 감안하여 **원칙적으로 사업시행 전년도 2월말**까지(단, 2011년 사업의 경우에는 **2011년 2월 21일**까지, 2012년 사업의 경우 **2011년 7월 8일**까지) 기획재정부장관이 지정하는 예비타당성조사 전문기관에게 예비타당성조사를 **의뢰**하여야 한다. 다만, 사업추진이 시급하거나 불가피한 사유가 있는 경우에는 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 의뢰시기를 달리할 수 있다.

○ 사업시행년도는 사업과 관련한 예산이 처음으로 투입되는 시기를 기준으로 한다. 다만 사업시행 여부가 관계법령에 의하여 국가나 지방자치단체의 승인으로 결정되고 그 승인으로 제3자의 이해에 영향을 미치는 행위가 가능한 경우에는 그 승인을 신청하는 연도를 사업시행 년도로 본다.

❑ 사업을 추진하는 공공기관과 그 사업의 재원을 부담하는 기관(국가, 지방자치단체, 공공기관, 민간부문 등)이 상이한 경우 그 사업을 추진하는 공공기관이 예비타당성조사를 의뢰한다.

3. 예비타당성조사 의뢰서 제출

❑ 각 공공기관의 장이 예비타당성조사를 의뢰하고자 하는 경우에는 <별표 2> “공기업·준정부기관 예비타당성조사 의뢰서(이하 ’예비타당성조사 의뢰서“라 한다.)’를 작성하여 예비타당성조사 전문기관, 기획재정부 및 주무부처 장관에게 제출하여야 한다.

❑ **예비타당성조사 의뢰서**에는 **사업계획**, **기관설립목적** 및 **정부정책**과 추진하고자 하는 **사업과의 합치 여부**, **사업국가 및 입지 선정 사유**(해외 사업의 경우), **사업추진상의 위험요인과 대응방안**(해당 사업의 경우) 등이 명시되어야 한다.

❑ **사업계획(안)**에는 **사업의 필요성 및 목적**, **추진경위**, **사업규모**, **총사업비**, **재원조달방식**, **사업기대효과** 등 조사수행에 필요한 내용이 상세하게 포함되어야 한다.

IV. 예비타당성조사의 수행체계

1. 예비타당성조사 전문기관의 선정

❑ 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조 및 예산편성지침에 따라 **한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)**를 공공기관 예비타당성조사 전문기관으로 지정한다.

❑ 예비타당성조사 전문기관은 예비타당성조사 제도의 일반원칙과 기준에 따라 효율적으로 과제를 관리하기 위하여 **개별사업의 특성에 맞춰 PM(Project Manager)을 선정**하고, 학계·연구기관·민간 엔지니어링 회사 등 **다양한 분야의 전문가로 연구진을 구성**하여야 한다.

❑ 예비타당성조사 전문기관은 조사의 전문성 및 객관성 확보를 위해 필요한 경우 **별도의 자문위원회를 구성하여 활용**할 수 있다.

❑ 예비타당성조사 전문기관은 조사내용 및 결과 등에 대한 회의를 주관하며, 필요시 조사를 의뢰한 공공기관, 공기업·준정부기관의 감독기관인 주무부처 및 기획재정부 관계자의 참여를 요청할 수 있다.

❑ 예비타당성조사 전문기관은 예비타당성조사의 원활한 수행을 위해 필요한 경우 조사를 의뢰한 공공기관에 조사와 관련한 추가적인 자료의 제출을 요청할 수 있다.

2. 예비타당성조사 수행지침의 수립

❑ 예비타당성조사 전문기관은 조사의 일관성 제고를 위하여 **분석 기준, 방법 등을 규정한 지침을 마련**하여야 하며, 예비타당성조사 연구진은 동 지침에 따라 조사를 수행하여야 한다.

○ 예비타당성조사 전문기관은 예비타당성조사 착수시점에 분석 기준, 조사방법 등과 관련하여 지침에 반영되지 못한 보완·수정사항이 발생한 경우에

는 이를 연구진에게 공지하고 홈페이지를 통해 공개하여야 한다.

❑ 예비타당성조사 전문기관은 예비타당성조사의 수행 과정에서 **자료유출 금지 등 연구진이 준수**하여야 할 사항을 규정한 **별도의 지침을 마련하여야 한다**.

3. 예비타당성조사 연구진의 선정

❑ 예비타당성조사는 전문기관이 연구책임을 맡아 수행하는 내부과제와 전문기관외 전문가가 연구책임을 맡아 수행하는 **외부 위탁과제**(Outsourcing)**로 구분**하여 추진할 수 있다.

○ 외부 위탁과제의 연구진은 원칙적으로 공개경쟁을 통하여 선정하되, 분야별 전문 국책연구기관에 대해서는 수의계약을 통하여 선정할 수 있다.

4. 예비타당성조사 기간

❑ 예비타당성조사는 의뢰받은 시점으로부터 **4개월 이내에 완료하는 것을 원칙**으로 하되 사업의 성격, 특수성 등에 따라 그 기간을 연장 혹은 단축할 수 있다.

※ 단, 2011년도 대상사업의 경우 예비타당성조사를 2011년 6월 20일 전까지 완료하여 사업계획을 변경할 수 있도록 한다.

5. 예비타당성조사 비용

❑ 예비타당성조사 전문기관은 예비타당성조사 수행을 위한 비용을 충당하기 위하여 예비타당성조사를 의뢰한 공기업·준정부기관에 **조사비용 산정기준에 따라 조사비용을 청구**할 수 있다.

❑ 예비타당성조사 전문기관은 기획재정부와의 협의를 거쳐 조사비용 산정기준을 마련·제시하여야 한다.

○ 국내사업의 경우 재정사업 예비타당성조사의 예를 준용하여 사업당 9천만원~1억원 정도의 비용을 청구할 수 있으며, 구체적인 비용은 사업 내용에 따라 변동될 수 있다. 해외사업의 경우는 지역 및 사업내용을 참고하여 별도 논의한다.

V. 예비타당성조사 결과의 활용

1. 예비타당성조사 결과의 통보

❑ 예비타당성조사 전문기관은 예비타당성조사가 완료된 경우 그 보고서를 **기획재정부장관과 해당 사업을 추진하고자 하는 공공기관에 통보**하여야 한다.

2. 예산편성과의 연계

❑ 공공기관의 장은 예비타당성 **조사결과를 참고**하여 **예산을 편성**하여야 한다.

VI. 예비타당성조사 분석방법

1. 예비타당성조사 분석 원칙

❑ 공공기관 예비타당성조사는 공공기관이 추진하고자 하는 사업의 추진가능성 여부, 적정 사업시기, 사업규모 등에 대한 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 하기 위해 각 공공기관이 수립한 사업계획에 대한 타당성 검토, 사업 추진과정에서의 고려할 점 등을 분석한다.

❑ 공공기관 예비타당성조사는 우선 사업계획이 법적·정책적 부합성을

갖추고 있는지에 관해 사전 검토를 거친 후, **「공공성」과 「수익성」의 두 가지 기준을 중심으로 하여 평가**한다.

○ 「공공성」 평가에서는 편익/비용분석을 통한 경제적 타당성(경제성)과 정책적 타당성(정책성)을 평가한다.

○ 「수익성」 평가에서는 '개별 사업의 재무성'을 위주로 하되 기관 자체의 재무 안정성에 미치는 영향을 추가적으로 평가한다.

❑ 공공성과 수익성을 고려하여 해당 사업의 타당성을 종합적으로 평가하며, **필요한 경우** 사업추진상의 위험요인 및 기타 정책적 고려사항 등을 **정책제언으로 제시**할 수 있다.

❑ 국내사업에 대한 평가방법과 해외사업에 대한 평가 방법은 다음과 같다.

○ 국내사업의 평가방법은 "Ⅵ. 예비타당성조사 분석방법 1. 예비타당성 분석 원칙, 2. 공공성 평가 방법, 3. 수익성 평가 방법, 4. 종합평가 및 정책제언"에 의한다.

○ 해외사업의 평가방법은 "Ⅵ. 예비타당성조사 분석방법 5. 해외사업의 평가방법" 에 의하되, 여기에서 별도로 제시하지 않은 사항에 관해서는 국내사업의 평가 방법에 의한다.

2. 공공성 평가 방법

❑ 공공성 평가 방법은 기존 재정사업에 대한 예비타당성조사의 분석 틀을 유지하여 경제적 타당성 및 정책적 타당성을 평가한다.

❑ 경제적 타당성 평가는 해당 사업의 비용과 사업으로부터의 **편익을 국민경제적 관점에서 분석하여 편익/비용(B/C) 비율을 제시**한다.

○ 비용-편익분석 (Cost-Benefit Analysis) 을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정한다.

(주) 일반적으로 B/C비율이 1보다 클 경우 경제적 타당성이 있음을 의미

❑ **정책적 타당성 평가**는 **'필수 평가항목'과 '선택 평가항목'으로 구분**하되, 항목별 세부 평가내용은 다음과 같다.

○ 필수 평가항목 : **'기관의 설립목적과의 합치성'**, '국가정책 및 상위·관련 계획과의 일치성', '주무부처 등 이해 당사자의 사업추진의지', '사업의 준비정도', '환경성 검토', '지역경제발전효과', '지역낙후도' 등

(주) 필수 평가항목 중에서 기관의 설립목적과의 합치성에 대해서는 당해 공공기관의 설립근거가 되는 법률에서 규정하고 있는 관련 조항들을 근거로 하여 당해 사업의 추진이 기관 설립목적과의 부합하는 정도에 따라 차등 평가하며, 그 외의 평가항목에 대해서는「예비타당성조사 수행을 위한 일반 지침 연구 수정·보완(제5판)(2008)」의 정책적 평가방법의 각 항목별 평가 방식을 준용하여 평가

○ 선택 평가항목 : 경제성과 수익성 평가에서 정량적으로 고려되지 않은 사항에 대해 **개별 조사사업의 특수성을 반영**

○ 해당 사업이 특정지역으로 정해져 있지 않거나 사업효과가 특정지역에 국한되지 않는 사업은 위의 필수 평가항목의 세부내용에도 불구하고 지역균형발전에 관한 분석을 생략할 수 있다.

❑ **정책적 타당성 평가는** 평가항목들을 **정량적 또는 정성적**으로 분석한다.

3. 수익성 평가 방법

❑ **수익성 평가** 방법은 **재무성 평가와 재무안정성 평가**로 구분한다.

○ 재무성 평가는 사업의 투자안에 대한 수익성을 판단하는 것으로 **투자비 대비 운영수입의 현금흐름을 분석**한다.

○ 재무안정성 평가는 사업수행기관의 재원조달 가능성 및 사업 추진 시 **사업수행기관의 재무적 안정성에 미치는 영향을 평가**한다.

❑ **재무성 평가는 수익성지수법**(Profitability Index Method: PI)을 활용한다.

(주) 수익성지수법(Profitability Index Method: PI)은 투자로 인하여 발생하는 현금유입의 현재가치금액을 현금유출의 현재가치 금액으로 나눈 비율로서, 수익성지수가 1보다 크면 재무적 타당성이 있는 것으로 평가됨.

○ 수익성지수법에 적용할 재무적 할인율은 재정사업 예비타당성조사 표준지침에서 제시하는 재무적 할인율 5.5% 일괄 적용을 원칙으로 한다.

❑ 사업수행기관의 재무안정성 평가는 건설기간 및 운영기간 중 부채비율, 이자보상비율, 차입금 의존율 등을 활용할 수 있다.

○ 부채비율은 '부채/자본'으로 산정하며, 부채비율이 높을수록 재무 안정성이 낮은 것으로 평가한다.

○ 이자보상비율은 '영업이익/이자비용'으로 산정하며, 이자보상배율 1을 기준으로 평가한다.

○ 차입금 의존율은 '총자산에서 차지하는 차입금 비중'으로, 그 수치가 낮을수록 재무 안정성이 높은 것으로 평가한다.

4. 종합평가 및 정책제언

❑ 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다.

(주) 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업 시행이 바람직함을 의미

❑ AHP 수행시 각 평가항목별 가중치 비중(%)은 특별한 사유가 없는 한 다음과 같이 적용한다.

○ **공공성 : 40% / 수익성 : 60%**

5. 해외사업의 평가 방법

❑ 해외사업의 평가는 「공공성」과 「수익성」으로 구분하며, 공공성과 수익성을 고려하여 해당 사업의 타당성을 종합적으로 평가(AHP 수행)한다.

○ 국내사업의 평가에서 실시하는 경제성 평가는 별도로 수행하지 않는다.

○ **「공공성」은 정책성, 입지 선정의 합리성을 평가**한다.

○ 「수익성」은 사업의 재무성, 기관의 재무안정성과 더불어 해외사업 위험도를 평가한다.

❑ 「공공성」 평가는 다음의 방법에 의한다.

○ '정책성'은 '기관의 설립목적과의 합치성', '국가정책 및 상위·관련계획과의 일치성', '주무부처 등 이해 당사자의 사업추진의지', '사업의 준비정도' 등을 평가한다.

(주) '환경성 검토', '지역경제발전효과', '지역낙후도' 등은 해외사업의 평가에서 큰 의미를 부여하기 어려운 항목으로 판단하여 정책성 평가항목에서 배제함.

○ '입지 선정의 합리성'에 대한 평가에서는 해당 사업의 수요측인 대상국 및 지역이 합리적으로 선정되었는가를 평가하기 위해 **'대상 국가의 수요 수준', '국내 기업의 진출 제고 효과' 등을 검토**한다.

❑ 「수익성」 부문에서 '사업의 재무성' 및 '사업수행기관의 재무안정성' 등의 평가 항목은 국내사업과 동일한 방법에 의한다.

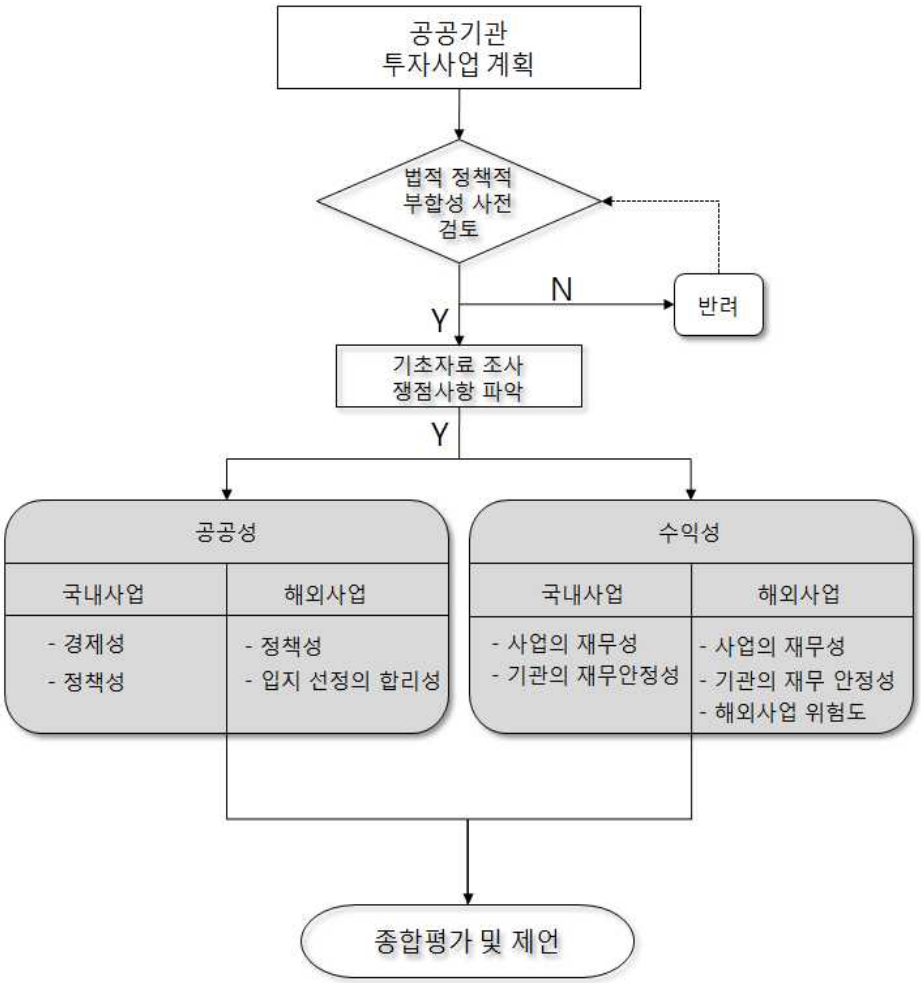
○ '해외사업 위험도'는 해외에서 사업을 추진함으로써 발생하는 추가적인 위험도를 검토한다.

❑ AHP 수행시 각 평가항목별 가중치 비중(%)은 특별한 사유가 없는 한 다음과 같이 적용한다.

○ **공공성: 30% / 수익성: 70%**

[부 록]

〈부표 1〉 공공기관 예비타당성조사 평가 흐름도(안)



〈부표 2〉 국내사업 예비타당성조사 평가 항목 및 방법(안)

구분		평가 항목		평가 방법
공공성	경제성	비용/편익 분석		장래에 발생될 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 편익/비용이 1이상이면 경제성이 있다고 판단함.
	정책성	필수평가항목	기관의 설립목적과의 합치성	당해 공공기관의 설립근거가 되는 법률에서 규정하고 있는 관련 조항을 근거로 하여 당해 사업의 추진이 기관의 설립목적과의 부합하는 정도에 따라 차등 평가함.
			국가정책 및 상위관련계획과의 일치성	「예비타당성조사 수행을 위한 일반 지침 연구 수정·보완 (제5판)(2008)」의 정책적 평가방법의 각 항목별 평가 방식을 준용하여 평가함.
			주무부처 등 이해 당사자의 사업추진의지	
			사업의 준비정도	
			환경성 검토	
			지역경제발전효과	
			지역낙후도	
		선택평가항목		경제성과 수익성 평가에서 정량적으로 고려되지 않은 사항에 대해 개별 조사 사업의 특수성을 반영하여 평가함.
수익성	사업의 재무성	수익성지수 분석		수익성 지수(PI)가 1보다 크면 수익성이 있다 판단하며, 그 수치가 높을수록 수익성이 높은 것으로 평가함.
	사업수행기관의 재무안정성	재원조달 가능성		총사업비, 운영비 등 사업주체가 조달하는 것으로 계획된 재원의 조달 가능성을 평가
		부채비율		부채/자본으로 산정하며, 부채비율이 높을수록 재무 안정성이 낮은 것으로 평가함.
		이자보상배율		영업이익/이자비용으로 산정하며, 이자보상배율 1을 기준으로 평가함.
		차입금 의존율		총자산에서 차지하는 차입금 비중으로, 그 수치가 낮을수록 재무 안정성이 높은 것으로 평가함.

〈부표 3〉 해외사업 예비타당성조사 평가 항목 및 방법(안)

구분		평가 항목	평가 방법
공공성	정책성	기관의 설립목적과의 합치성	당해 공공기관의 설립근거가 되는 법률에서 규정하고 있는 관련 조항을 근거로 하여 당해 사업의 추진이 기관의 설립목적과의 부합하는 정도에 따라 차등 평가함.
		국가정책 및 상위관련계획과의 일치성	대상 국가와의 협의 정도 및 정책 방향과의 합치성을 검토하고, 해당 사업이 상위 또는 관련계획에 적절히 반영되어 있는지 여부를 평가함.
		주무부처 등 이해 당사자의 사업추진의지	주무부처 및 해외사업 관련 부처의 사업에 대한 태도, 추진의지 등을 평가함.
		사업의 준비정도	사업 계획의 구체성, 인력 및 재원의 투입 정도 등 사업 추진의 구체성을 판단, 준비 정도가 높을수록 전략적 효과가 높다고 판단함.
	입지 선정의 합리성	대상 국가의 수요 수준	대상 지역 및 국가가 합리적으로 선정되었는지 여부를 판단하기 위해 대상 국가의 경제 규모, 산업의 규모 및 성장성을 고려하여 수요 수준에 대해 검토하며, 수출파급효과와 국내 기업의 후속 사업 가능성 등을 평가함.
		국내 기업의 진출 가능성 제고 효과	
수익성	사업의 재무성	수익성지수 분석	수익성 지수(PI)가 1보다 크면 수익성이 있다 판단하며, 그 수치가 높을수록 수익성이 높은 것으로 평가함.
	사업수행기관의 재무안정성	재원조달 가능성	총사업비, 운영비 등 사업주체가 조달하는 것으로 계획된 재원의 조달 가능성을 평가
		부채비율	부채/자본으로 산정하며, 부채비율이 높을수록 재무 안정성이 낮은 것으로 평가함.
		이자보상배율	영업이익/이자비용으로 산정하며, 이자보상배율 1을 기준으로 평가함.
		차입금 의존율	총자산에서 차지하는 차입금 비중으로, 그 수치가 낮을수록 재무 안정성이 높은 것으로 평가함.
	해외사업 위험도	국가 위험도 및 환율 위험도	해외에서 사업을 수행함으로써 부담해야 하는 국가 위험도, 환 리스크 등을 제시하여 평가함.

<별표 1> 공기업 · 준정부기관 사업계획서 제출양식

아래와 같이 예비타당성조사 대상사업 및 면제사업의 검토를 위한 사업계획서를 제출합니다.

1. 기관별 사업 총괄표

○ ○ ○ 기관명

(억원)

사 업 명[1]	구 분 (국내·해외)	사업 규모	사업 기간	총 사 업 비					대상 사업 여부[2]
				합 계	자체	국 고	지자체	민 간	
① ○○○사업									
② ○○○사업									
③ ○○○사업									
④ ○○○사업									
합 계									

1」 총사업비 규모 순으로 기입

2」 예타대상사업, 협의대상사업, 면제사업으로 구분하여 기입 / 필요시 대상사업여부 판단 기준에 대한 근거를 별첨자료를 통해 제시

2. 공기업 · 준정부기관 예비타당성조사 사업별 설명자료 제출양식

① 사업명 : ○○○사업

1 사업계획(안)

<table>
<tr><td colspan="2">① 사업명
(국내 · 해외)</td><td colspan="4">○○과 (담당자 / 전화번호 / E-mail)</td></tr>
<tr><td colspan="2">② 총사업비
(자체, 국고)</td><td colspan="2">○○억원
(자 체: ○○ 국고: ○○
지방비: ○○ 민간: ○○)</td><td>③ 사업기간</td><td>○○년~○○년
(○단계 ○년)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">④추진
주체</td><td rowspan="2">주관기관</td><td rowspan="2">○○기관명</td><td>사업추진부서</td><td colspan="2">○○과 (담당자 / 전화번호 / E-mail)</td></tr>
<tr><td>예산부서</td><td colspan="2">○○과 (담당자 / 전화번호 / E-mail)</td></tr>
<tr><td>주무부처
·지자체</td><td colspan="4">○○부 / ○○과 (담당자 / 전화번호 / E-mail)
지자체 · 기관명 / 담당자 (전화번호 / E-mail)</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑤ 사업목적</td><td colspan="4">o</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑥ 추진경위</td><td colspan="4">o 추진근거 :
- 관계법령 · 상위계획 · 공약 · 내부지침 등을 구체적으로 명시
- 주관기관의 설립목적에 부합하는지 여부 등 제시
o 사전절차 추진내용 :
- 관계기관(각 부처 · 지자체 · 공기업 · 기타 민간) 협의과정 및 협의 내용</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑦ 현 추진 단계</td><td colspan="4">o 기본계획 및 실시계획 수립 또는 승인 여부
o 타당성조사 시행 여부
o 재원조달 계획 확정 여부
o 이사회 또는 위원회 의결 여부 등 기타 사항</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑧ 사업규모</td><td colspan="4">o 사업내용 : 예정부지 등
o 사업물량 : 건축사업의 경우 부지규모, 건축규모 및 연면적 등 제시</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑨ 사업추진체계</td><td colspan="4">o 사업수행주체 : (*공공기관, 지자체, 국가, 민간 등)
o 사업진행절차 및 일정: (*사업 추진 흐름도 제시)</td></tr>
<tr><td colspan="2">⑩ 재원조달방식</td><td colspan="4">o 지원형태 : 출자 · 융자 · 보조 · 정액 지원 등
o 재원분담 : 자체 : 국고 : 지방비 : 민간 등 구분
(별도 분담기준이 있을 경우 제시)
o 시설운영비 충당 : 시설의 관리운영계획, 사용료 등 수입 및 지출계획 등</td></tr>
</table>

1 사업계획(안)

⑪ **사전용역**	○ 조사기관 : ○ 조사기간 : ○ 용역결과 : 경제성 분석(B/C), 수익성지수(PI), 기타 분석결과 등 * 사전용역 수행자료 요약본 별도 첨부 필요 * 용역수행이 없을 경우 '사전용역 미수행' 등으로 명기
⑫ **사업기대효과**	○ B/C, 기관수익성 제고효과, 지역경제 파급효과 등 계량화가 가능하도록 기술 ○ 공사의 시행이 환경에 미치는 영향 (필요시) ○ 기타 예상되는 부수적 효과 등을 구체적으로 기술

2 사업 추진의 필요성

① **사업추진의 적시성**	○ 예산요구 예정연도, 사업착수시점, 완공시점 등 적정 사업 추진시기를 설명 ※ 국내외 주요 환경변화, 사업 미추진시 예상되는 점 등을 고려하여 사업추진시기의 적절성을 기술 ※ 공공기관내 우선순위, 분야별 우선순위 선정 근거가 있을 경우 근거를 제시하고, 구체적으로 설명 ※ 추진단계(사업구상, 기본계획, 기본설계, 실시설계 등)
② **중장기 계획과의 연계성**	○ 타 법령에 의한 계획(국토이용계획, 도시계획 등)과의 부합성, 상위계획에 반영여부, 기타 관련계획과의 연계성 등
③ **기존 사업과의 차별성**	○ 차별성 또는 연계 추진방안

구분	동 사업	○○사업 (○○기관)	○○사업 (○○부)
사업목적			
추진방법			
사업규모			
사업위치			
기타			

※ 동 사업과 유사한 기존사업이 있을 경우 기존 사업과의 사업목적, 추진방법, 사업규모, 사업위치 등을 비교·분석하고 차별성 및 연계추진방안 등을 기술

3 국고지원의 적합성

국고지원 요건	○ 국고지원을 받고자 하는 경우 그 내용 및 사유 ○ 자체사업, 국가사업, 지자체사업인지에 대한 사전검토 ○ 국고지원이 가능한 법적 근거·요건 등 검토 ○ 유사사업, 중복 지원여부, 매칭비율 등 점검 ※ 국고지원이 있을 경우에 한함.
② 중장기 재정운용 계획과의 연계	○ 중장기 재정운용계획에 반영여부 ○ 기존 재원범위 내에서의 수용 가능성 ○ 향후 재원조달방식 등을 구체적으로 기술

4 소요자원의 규모와 확보방안

① 소요 예산

○ 소요예산 산출근거 (공종별·내역별 사업비 등 상세한 사업비 산출 근거자료)

○ 예산확보방안(예시)

<소요 예산>

(단위: 억원)

	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	계
자체										
정부										
민간										
기타										
계										

※ 사업에 소요되는 총사업비와 연도별 소요예산, 예산확보 방안, 사업수행기관의 재무안정성 관련 자료를 제출함.

② 소요 인력 등

※ 사업에 소요되는 인력 규모 및 확보방안 제시

5 지역균형발전 요인

※ 지자체의 지원 또는 운영과 관련이 있거나, 지역에 기반을 두고 있는 사업인 경우에 한함. **(해외 사업의 경우 해당사업 없음.)**

① 지역낙후도	○ 해당 지역의 재정자립도, 낙후도 등을 기술
② 지역경제 활성화	○ 향후 지역개발과 지역경제 발전에 기여도 등을 기술

6 사업추진상의 위험요인과 대응방안

① 민원·분쟁 가능성	○ 현재 제기되고 있거나, 제기될 소지가 있는 민원, 소송 등 분쟁 가능성을 기술
② 지자체 협의	○ 사업 추진과정에서 지자체와의 협의가 필요한 사안이나, 지자체 협의가 어려운 점 등을 기술 ※ 지자체의 지원 또는 운영과 관련이 있거나, 지역에 기반을 두고 있는 사업인 경우에 한함.
③ 기타 예상되는 문제점	○ 향후 야기될 수 있는 사업 추진상의 애로요인 등 ○ 대응방안

* 해외 사업의 경우 위 항목 구분없이 기입

7 사업의 수익성 검토

① 사업의 재무성	○ 사업 추진으로 인한 예상 현금 흐름 제시 ○ 사업의 기대 수익률(목표 수익률) 제시
② 기관의 재무 안정성	○ 기관의 재무 안정성을 파악할 수 있는 기초자료 제시 - 최근 3년간 부채비율, 이자보상배율, 차입금 의존률 등을 분기별로 제시

<별표 2> 공기업 · 준정부기관 예비타당성조사 의뢰서 작성양식

아래와 같이 예비타당성조사(또는 사업규모의 적정성 조사)를 의뢰합니다.

1. 기관별 사업 총괄표

○ ○ ○ 기관명

(억원)

사 업 명[1]	구 분 (국내·해외)	사업 규모	사업 기간	총 사 업 비					의뢰 유형[2]
				합 계	자체	국 고	지자체	민 간	
① ○○○사업									
② ○○○사업									
③ ○○○사업									
④ ○○○사업									
합 계									

1」 총사업비 규모 순으로 기입

2」 예비타당성조사 대상사업, 사업규모의 적정성 조사 대상사업 여부 기재

2. 공기업 · 준정부기관 예비타당성조사 사업별 설명자료 제출양식

※ “<별표 1> 2. 공기업 · 준정부기관 예비타당성조사 사업별 설명자료 제출양식”과 동일한 양식으로 제출하되 예비타당성조사가 원활히 수행될 수 있도록 각 항목들을 보다 구체적으로 충실히 기술하고, 필요시 별도 참고자료를 첨부한다. 건축사업의 경우 사업계획을 반영한 도면, 토목사업의 경우 주변 현황을 반영한 사업 위치도 등을 포함하여야 한다.

[부록 D] 공기업·준정부기관의 대규모 사업에 대한 예비타당성조사 제도개선 보도자료

창의, 실용, 현장중심의 경제정책으로 선진일류경제 구현

서민을 따뜻하게 중산층을 두텁게

보도참고자료

기획재정부 MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

보도일시	2010. 11.18일 배포시		
배포일시	2010. 11. 18(목) 14:00	담당부서	공공정책국 제도기획과
담당과장	이 준 균 (2150-5530)	담당자	문 상 호 사무관(2150-5533)

제목: 공기업·준정부기관의 대규모사업에 대한 예비타당성조사 제도개선

□ 기획재정부는 **공기업·준정부기관 예비타당성조사**(이하 '공공기관 예타'라 한다) **제도를 개선하여 2011년부터 시행하기로 하였음**

* 공공기관 예비타당성조사는 공공기관의 자체 예산으로 시행

□ 금번 제도개선의 주요 내용은

○ **공공기관 예타 대상사업을 확대**하고 면제대상도 명확화

- 최근 늘어나고 있는 **공기업의 해외투자사업도 예타 대상에 포함**

- **면제대상을** 국가재정법상 예비타당성조사 실시 사업, **재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급요구 사업으로 명확화**

- 다만, 기관의 특수한 사정 등을 감안 **주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정한 사업은** 예비타당성조사를 **면제**할 수 있도록 함

○ 대규모(총사업비 500억원이상) 신규사업에 대한 **예비타당성조사를 담당하는 외부전문기관*을 기획재정부 장관이 지정**

* 현재는 외부전문기관을 공공기관이 임의로 선정

□ 2011년부터 공공기관 예타를 시행하기 위하여

○ 공공기관 예타를 담당할 **외부전문기관은 국책연구기관* 등 전문성 등을 고려하여 금년말까지 지정할 계획**

* 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의한 정부출연연구기관, 특정연구기관육성법에 의한 특정연구기관 등

○ 또한, **한국개발연구원에** 의뢰하여 **사업유형별**(해외투자사업, SOC, 자본투자 등) **분석기법* 등 세부시행계획을 연내 마련**하고, **2011년 1월 중** 각 공공기관에 **통보할 계획**

* 경제성(편익/비용분석) 분석 및 재무성(투자수익율 및 투자자금 회수기간 등) 분석

□ **내년부터 공공기관 예타 제도가 개선·시행**되면,

○ 그 간 예타 면제대상이 불명확하고 예타를 담당하는 외부전문기관을 공공기관이 임의로 지정하는 등의 **형식적인 운영 방지**

○ 공공기관이 시행하는 **자체 대규모 사업에 대한 통제**가 강화되어 **공공기관 재무건전성이 개선**되는데 기여할 것으로 기대

기획재정부 대변인

참 고 **공기업·준정부기관 예비타당성조사 신·구 대조표**

구 분	현 행	개 정
원칙	▪ 신규 투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다. 다만, 해외에서 사업을 수행할 경우는 그러하지 아니하다.	▪ 신규 투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다.
대상	▪ 신규 투자사업, 자본출자는 타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정되는 경우에 예산을 반영한다.	▪ 신규 투자사업, 자본출자는 예비타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 기획재정부 장관이 지정하는 공신력 있는 외부전문기관에 의뢰하여 수행한다.
면제	▪ 다만, 국가정책사업(또는 국고 지원사업), 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산낭비와 사업지연 등이 객관적으로 예상되는 사업은 예외로 한다.	▪ 다음 각호는 예비타당성조사 대상에서 제외한다. 1.정부예산이 지원되는 사업 중 국가재정법 제38조 규정에 의거 예비타당성 조사를 실시하는 사업 2.재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업 3.기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정장관과 협의하여 인정한 사업
시행 시기		▪ 2011년도 총사업비 500억원이상 사업에 대해서는 우선 예산을 반영하고, 예비 타당성조사 결과에 따라 이사회 의결을 거쳐 변경한다.

[부록 E] 공공기관의 예비타당성조사 전문기관을 KDI로 지정 보도자료

창의, 실용, 현장중심의 경제정책으로 선진일류경제 구현

서민을 따뜻하게 중산층을 두텁게

보도참고자료

기획재정부 MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

보도일시	2011. 1. 5(수) 배포시		
배포일시	2011. 1. 5(수) 15:00	담당부서	공공정책국 제도기획과
담당과장	이 준 균 (2150-5530)	담당자	문 상 호 사무관(2150-5533)

제목: 공공기관의 예비타당성조사 전문기관을 KDI로 지정

□ 기획재정부는 **공공기관의 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 강화**를 위하여,

○ 재정사업 예비타당성조사를 총괄·수행하고 있는 **한국개발연구원(KDI)을 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 조사전문기관**으로 **지정**하였음.

○ 공기업·준정부기관의 **예비타당성조사가 실질적 효과를 거둘수 있게**

- 「2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침*」에서 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 **외부전문기관을 기획재정부 장관이 지정**토록 한바 있음

* 신규 투자사업, 자본출자는 예비타당성조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 기획재정부 장관이 지정하는 신뢰성 있는 외부전문기관에 의뢰하여 수행(공공기관 예산편성지침: '10.11.15)

○ KDI는 **'99년부터 재정사업에 대한 예타를 총괄·수행**하여 **전문성, 객관성 및 신뢰성을 확보**하고 있으며,

- 예비타당성조사를 총괄·수행하는 **공공투자관리센터를 운영**하여 **전문인력을 확보**하고 있음을 고려하여 지정

□ **KDI에서는** 사업유형별 분석기법 등을 포함한 예타 세부시행계획을 마련하는 등 **공공기관 예타 수행에 차질 없도록 준비 중 있음**

※ 「2011년도 공공기관 예타 세부시행계획」은 1월 중 각 공공기관에 통보할 예정임

□ 향후, 공공기관 예비타당성조사 제도가 제대로 정착될 경우

○ 공공기관에서 수익성을 고려하지 않고 무분별하게 추진하던 **자체사업에 대한 검증 절차가 강화**되고,

○ **공공성**(경제성·정책성)**분석** 및 **수익성**(사업의 재무성 등) **분석 등**을 통하여 **공공기관의 재무건전성이 개선**되는데 기여할 것으로 기대

기획재정부 대변인

[부록 F] 공공기관 예비타당성조사 내실화 추진 보도자료

창의, 실용, 현장중심의 경제정책으로 선진일류경제 구현

함께하는 공정사회! 더 큰 행복 대한민국

보도자료

기획재정부 MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

보도일시	2012. 11. 27(화) 배포시		
배포일시	2012. 11. 27(화) 08:30	담당부서	공공정책국 민영화과
담당과장	김용호 (2150-5630)	담 당 자	신인식 사무관 (2150-5632)

제목: 공공기관 예비타당성조사 내실화 추진

□ 기획재정부는 공공기관의 **무분별한 사업추진**을 방지하고 **재무건전성** 강화를 위하여 **'공공기관 예비타당성조사* 내실화 방안'**을 제10차 **공공기관 운영위원회**(11.26 개최)에 **보고**

* 공기업·준정부기관의 **대규모 신규사업**(총사업비 500억원이상)에 대해서는 **재정부장관이 지정하는 외부전문기관**(KDI)을 통해 **사전**에 예비타당성조사 실시

□ **'공공기관 예비타당성조사**(이하 '예타제도') **내실화 방안' 주요내용**

예타제도가 공공기관의 재무건전성을 강화하는 **실질적인 장치**로 정착되도록 **제도운영의 투명성·객관성**을 강화하고 **실효성**을 확보하는 장치 마련

① 예타제도 운영의 투명성·객관성 제고

○ **민간전문가** 중심의 **'공공기관 예타 자문회의*'**를 신설하고, 제도의 **법적근거** 명확화**

* 예타 대상 및 면제사업 선정, 면제기준 변경, 예타 수행기관 지정 등 중요사항 심의·의결(국가재정사업 예타 : 민간전문가 등으로 재정사업평가 자문회의 운영중)

** 예타제도의 법적근거를 마련하기 위하여 현재 **의원입법**으로 발의된 '공공기관의 운영에 관한 법률' 개정안이 **조속히 통과**될 수 있도록 협조 강화

② 면제사업에 대한 관리강화

○ 예타 **면제기준**을 보다 **구체화**하여 면제요건을 강화하고, **면제사업**에 대한 **사업규모의 적정성 검토제도* 도입**

* 국가재정사업 예타와 같이 면제사업에 대해서도 필요한 경우 예타 방식에 준하여 적정 사업규모를 검토

③ 평가방식 개선 등

○ 사업유형을 **수익형 및 비수익형***으로 구분하고 **사업특성**에 적합하게 평가방식 개선 등 추진

* 수익형·비수익형사업 구분은 사업의 주된 목적(수익창출 여부 등), 정책목적 부합여부 등을 감안하여 공공기관 예타 자문회의에서 결정

□ 이러한 기본방향에 따라 향후 **주무부처·공공기관 의견수렴** 등을 거쳐 세부적인 운영방안을 확정하여 **2013년** 예타부터 적용할 계획

< 붙임 >

○ 공공기관 예비타당성조사 내실화 방안

OPEN 기획재정부 대변인

[부록 G] 2013년도 공공기관 지정안 확정 보도자료

창의, 실용, 현장중심의 경제정책으로 선진일류경제 구현

함께하는 공정사회! 더 큰 행복 대한민국

보도자료

기획재정부 MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE

보도일시	2013. 1. 31(목) 배포시		
배포일시	2013. 1. 31(목) 18:30	담당부서	공공정책국 제도기획과
담당과장	김성진 (044-215-5530)	담 당 자	오서정 사무관 (044-215-5536)

제목: 2013년도 공공기관 지정안 확정

□ 기획재정부는 1.31일(목) 김동연 차관 주재로 **공공기관운영위원회**를 개최하여 **「2013년도 공공기관 지정안」**을 심의·의결하였음

○ 공공기관 지정은 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) **제6조**에 의해 **매 회계연도 개시 후 1개월 내**에 이루어지는 절차로서,

○ 공공기관으로 지정된 이후에는 **운영의 투명성 제고** 및 **책임경영체제 구축**을 위해 공운법에 의한 **각종 규율**을 받게 됨

* 공기업·준정부기관으로 지정시에는 ① 경영평가 ② 이사회 등 임원의 임면과 ③ 예산편성 등 경영지침에 대해 공운법의 적용을 받음

** 기타공공기관으로 지정시에는 공운법에 의해 경영공시, 고객만족도 조사 등 최소한의 규제만을 받게 됨

□ 오늘 회의의 의결에 따라 **2013년**에는 **총 295개 기관**이 공운법에 따른 관리 대상으로 **확정**(2012년말 기준 288개에 비해 7개 증가)

○ **(신규지정)** 2012년도에 **새로 설립**되는 등 공운법 제4조의 지정요건이 충족된 **10개 기관**을 신규로 지정

* 위탁집행형 준정부기관(1): 한국기상산업진흥원
기타공공기관(9): 세종학당재단, (재)한국문화정보센터, 농업정책자금관리단, 국제식물검역인증원, 한국의료분쟁조정중재원, 한국보건의료연구원, 건설근로자공제회, 한국양성평등교육진흥원, 한국의약품안전관리원

○ **(유형변경)** 직원 정원 증가, 기관 통합, 관리 강화 필요성 등을 고려하여 **5개 기관**의 유형을 변경하여 지정

* 준시장형 공기업(2): 울산항만공사, 해양환경관리공단(←기타공공기관)
위탁집행형 준정부기관(3): 한국승강기안전기술원, 한국보건복지인력개발원, 농림수산식품교육문화정보원(←기타공공기관)

○ **(지정해제)** 정부지원 축소, 지분매각 등에 따라 공공기관 요건에 해당하지 않게 된 **3개 기관**을 지정 해제

* 호국장학재단, 한국생산성본부, 한국기업데이터(주)

□ 이외에 **한국거래소**의 **지정해제 여부** 및 **산은·기은의 재지정 여부**에 대한 논의도 있었으나,

○ **한국거래소**의 경우 자본시장법에 의해 **독점적 사업권**을 보장하고 있어 공운법이 규정한 공공기관 **지정사유가 여전히 지속**되고 있으므로 **현행** 공공기관 지정을 **유지**토록 하되,

- **향후 자본시장법이 개정**되어 거래소 허가주의 도입 및 대체거래소 설립이 가능해져 **법령상 독점적 사업구조가 해소**될 경우, 공공기관 **지정해제를 재검토**하기로 하였음

* 공운법 제4조 제1항 : 공공기관 지정요건
제2호. **정부지원액(법령에 따라** 직접 정부의 업무를 위탁받거나 **독점적 사업권을 부여받은 기관**의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 **총수입액의 2분의 1을 초과**하는 기관

○ **산은·기은**의 경우 **산은지주 IPO**를 위한 **절차가 추진 중**이고 민간은행과 대비하여 **경쟁력 제고 노력**을 **지속**하고 있는 상태이므로 '13년도에도 **지정해제**를 **유지**하기로 결정

※ 참고1: 공공기관 유형별 공운법 적용내용
참고2: 2013년도 공공기관 지정 변동내역
참고3: 2013년도 공공기관 총괄표

참고 1 공공기관 유형별 공운법 적용내용

구분		공기업		준정부기관	기타 공공기관
		시장형	준시장형		
통합공시		○	○	○	○
고객만족도조사		○	○	○	○
기능조정등		○	○	○	○
공공기관혁신		○	○	○	○
이사회구성		15인이내	15인이내	15인이내	×
이사회의장		선임비상임이사	기관장 (자산 2조원이상: 선임비상임이사)	기관장	×
감사위원회		○	자산 2조원이상 기관만 적용	×	×
선임비상임이사		○	○	○	×
상임이사정수		1/2 미만	1/2 미만	대규모기관 : 1/2 미만 소규모기관 : 2/3미만	×
임기		기관장 : 3년, 이사 · 감사 : 2년			×
연임		1년 단위			×
기관장과의 경영계약		○	○	○	×
임원 보수기준		○	○	○	×
감사 · 감사위원에 대한 직무수행 평가		○	○	○	×
임명	기관장	(대규모: 총수입 1천억↑, 직원정원 500명↑) 임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명		(대규모: 총수입 1천억↑, 직원정원 500명↑ * 기금형은 자산 1조원↑, 직원정원 500↑) 임원추천위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	×
		(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 주무장관 임명		(소규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	
	상임이사	기관장 임명		기관장 임명	×
	비상임이사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명		(대규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	×
				(소규모) 주무장관 임명	
	감사	(대규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명			×
		(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명			
예산안 확정		이사회 의결		주무장관 승인	×
경영실적평가 경영, 예산지침, 감사기준		○	○	○	×

참고 2 2013년도 공공기관 지정 변동 내역

□ (현행) 288개 → ('13년) 295개

구분	'12년	'13년	증감	신규	해제	변경
① 공기업	28	30	+2			+2
▪ 시장형	14	14				
▪ 준시장형	14	16	+2			+2
② 준정부기관	83	87	+4	+1		+3
▪ 기금관리형	17	17				
▪ 위탁집행형	66	70	+4	+1		+3
③ 기타공공기관	177	178	+1	+9	△3	△5
계	288	295	+7	+10	△3	

구 분	주무부처	기관명	지정 결과
신규 (+10)	기상청	한국기상산업진흥원	위탁집행형 준정부기관
	문화부	세종학당재단	기타공공기관
		(재)한국문화정보센터	
	농림부	농업정책자금관리단	
		국제식물검역인증원	
	복지부	한국의료분쟁조정중재원	
		한국보건의료연구원	
	노동부	건설근로자공제회	
	여성부	한국양성평등교육진흥원	
	식약청	한국의약품안전관리원	
해제 (△3)	국방부	호국장학재단	정부지원비율 감소
	지경부	한국생산성본부	정부지원비율 감소
	금융위	한국기업데이터(주)	지분 매각
변경 (5)	국토부	울산항만공사	기타공공기관 ⇒ 준시장형 공기업
		해양환경관리공단	
	농림부	농림수산식품교육문화정보원 * 한국농림수산정보센터(기타공공기관) + 농촌정보문화센터(농촌경제연 부설)	기타공공기관 ⇒ 위탁집행형 준정부기관
	복지부	한국보건복지인력개발원	
	노동부	한국승강기안전기술원	

참고 3 2013년도 공공기관 지정안 (295개)

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주) (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (16)	(재정부) 한국조폐공사 (문화부) 한국관광공사 (농식품부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사, **울산항만공사, 해양환경관리공단** **(방통위) 한국방송광고진흥공사**
기금관리형 준정부기관 (17)	(교과부) 사립학교교직원연금공단 (행안부) 공무원연금공단 (문화부) 영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (지경부) 한국무역보험공사, 한국방사성폐기물관리공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 (방통위) 한국방송통신전파진흥원 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (70)	(교과부) 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국장학재단 (행안부) 한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원 (문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원 (농식품부) **한국농수산식품유통공사**, 축산물품질평가원, 한국농어촌공사, **한국수산자원관리공단**, 축산물위해요소중점관리기준원, 농림수산식품기술기획평가원, **농림수산식품교육문화정보원** (지경부) 한국석유관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단,

구 분	(주무기관) 기관명
위탁집행형 준정부기관 (70)	한국세라믹기술원, 우체국물류지원단, **(계)우체국금융개발원**, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국에너지기술평가원, 한국우편사업진흥원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 정보통신산업진흥원 (복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지정보개발원, **한국보건복지인력개발원** (환경부) 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 (고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, **한국승강기안전기술원** (여가부) **한국청소년상담복지개발원**, 한국청소년활동진흥원 (국토부) 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국해양수산연수원 (공정위) 한국소비자원 (금융위) 한국예탁결제원, 한국거래소 (방통위) 한국인터넷진흥원 (안전위) 한국원자력안전기술원 (보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 (산림청) 한국임업진흥원 (경찰청) 도로교통공단 (방재청) 한국소방산업기술원 (농진청) 농업기술실용화재단 (중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인진흥원 **(기상청) 한국기상산업진흥원**
기타 공공기관 (178)	(총리실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (재정부) 한국수출입은행, 한국투자공사

구 분	(주무기관) 기관명
기타 공공기관 (178)	(교과부) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 광주과학기술원, 기초기술연구회, 대구경북과학기술원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국과학기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, **국가평생교육진흥원**, 부산대학교치과병원, 기초과학연구원
	(외교부) 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단
	(통일부) 북한이탈주민지원재단, 남북교류협력지원협회
	(법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단
	(국방부) 전쟁기념사업회, 한국국방연구원
	(행안부) 민주화운동기념사업회
	(문화부) **한국문화예술회관연합회**, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동·정동극장, **한국출판문화산업진흥원**, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, **세종학당재단**, **(재)한국문화정보센터**
	(농식품부) 가축위생방역지원본부, 한국어촌어항협회, 국제식물검역인증원, 농업정책자금관리단
	(지경부) 기초전력연구원, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국전력기술주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 한국원자력문화재단, 별정우체국 연금관리단, **연구개발특구진흥재단**, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원,

구 분	(주무기관) 기관명
기타 공공기관 (178)	한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 전략물자관리원, (재)우체국시설관리단, 한국로봇산업진흥원 (복지부) 국립암센터, 대한적십자사, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국국제보건의료재단, 한국사회복지협의회, 국립중앙의료원, 한국보육진흥원, 한국건강증진재단, **한국의료분쟁조정중재원**, **한국보건의료연구원** (환경부) 수도권매립지관리공사 (고용부) 학교법인한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드, **건설근로자공제회** **(여가부) 한국양성평등교육진흥원** (국토부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일관광개발(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 주식회사 인천항보안공사, 주식회사 부산항보안공사, 한국해양과학기술진흥원, 항로표지기술협회, **한국해양과학기술원** (금융위) 코스콤, 한국정책금융공사 (국과위) 한국과학기술기획평가원 (안전위) 한국원자력통제기술원 (보훈처) 88관광개발(주) (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원 (문화재청) 한국문화재보호재단 (산림청) 녹색사업단 (중기청) 시장경영진흥원, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 창업진흥원 (특허청) 한국발명진흥회, 한국특허정보원, (재)한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회 (식약청) 한국희귀의약품센터, **한국의약품안전관리원**

[부록 H] 공공기관의 투자 부적절에 대한 사회적 여론 사례

[사례 1] 언론이나 감사원 감사 또는 국정감사 지적 사례

• 우정사업본부와 공무원연금공단 등 6개 공공기관이 해외 부동산에 투자하면서 투자 적정성 여부를 제대로 검토하지 않아 투자한 1,600억원 전부를 날릴 위기에 처한 사실이 감사원 감사에서 드러났다.

감사원은 26일 '우체국금융 여유자금 운용실태' 감사 결과보고서에서 6개 공공기관이 미국 맨해튼에 임대아파트를 사들여 리모델링을 한 뒤 임대료를 높이고, 증대된 자산가치로 아파트를 매각해 수익을 배분하는 사업에 1,600억원을 간접 투자했지만 투자금 전액을 회수하지 못할 수도 있다고 밝혔다.

이들 기관이 투자한 임대아파트는 사업 초기에 적자를 볼 수밖에 없는 구조여서 임대료를 시장 가격으로 높이지 못하면 아파트 자산가치 자체가 하락할 위험이 있었고, 투자를 결정하기 이전에 임차인들이 임대료 상승은 부당하다며 소송까지 제기한 상황이었다.

따라서 가급적이면 투자대상과 관련한 법적 분쟁이 끝나는 등 투자 위험요소가 사라진 뒤 투자를 해야 했지만, 이들 기관은 소송에서 질 경우 발생할 추가 비용에 대해서는 검토를 하지 않았다. 또 현지 언론보도 등 관련 여론도 확인하지 않고 투자자를 모집해야 하는 자산운용회사의 법률 자문만 참고해 투자를 결정했다.

지난해 미국 뉴욕주 3심법원이 임차인들의 손을 들어주었고, 결국 사업추진이 불투명하게 됐다. 현재 투자한 임대아파트의 자산가치는 당초 매입가 54억달러에서 40~60% 하락한 21억달러에서 32억달러에 불과하다. 감사원은 "자산가치가 채무(44억달러)에도 미치지 못하는 금액이어서 투자금 전액 손실이 발생할 우려가 있다"고 지적했다.

[사례 2] 언론이나 감사원 감사 또는 국정감사 지적 사례

• 국회 지경위 소속 민주당 김재균 의원에 따르면, 한국석유공사 등 한국 기업들이 1억 4,600만달러(석유공사 투자액 1억 1천만달러)를 투자한 나이지리아 2개 심해광구 사업이 한국 측 계약위반으로 계약해지 단계인 것으로 나타났다.

김 의원은 8일 보도자료를 통해 “한국석유공사와 한국전력공사, 포스코건설이 2009년 1월 13일 나이지리아 심해광구 하류부문 발전소 가스관로 건설사업에 대한 이행의무해제를 합의했다”고 밝혔다. 이에 따라 나이지리아 심해광구사업은 재판 결과와 관계없이 계약서에 따라 한국 지분과 전체 투자비를 몰수 당하게 됐다고 김 의원은 설명했다. 김 의원은 ‘18%의 수익률 보장’이라는 민간기업과 나이지리아 측 실무자의 말만 듣고 부실한 계약을 했다가 결국 한국석유공사가 투자비용 1억 1천달러를 날리게 됐다고 주장했다.

이뿐만 아니라 한국석유공사 등 한국 컨소시엄이 투자한 서캄차카 광구사업 역시 최종 실패로 결론이 나서 투자비 2억 5천만달러(한국석유공사 투자액 1억 2,600만달러)를 날릴 위기에 처했다고 김 의원은 밝혔다.

이는 단일 탐사광구로는 역대 최고 손실액이다. 이 밖에도 한국석유공사와 한국 기업들이 컨소시엄을 구성해 지난 2000년 이후 10년간 추진했던 탐사사업 41개 가운데 8개 사업을 종료할 것으로 예상돼 모두 1억 7천만달러의 투자 손실이 예상된다고 김 의원은 설명했다. 특히 사업 종료가 예정된 8개 광구에 지금까지 약 921억원의 성공불융자가 지원됐는데, 사업에 실패해도 전액 감면받기 때문에 막대한 국민혈세가 낭비될 것으로 보인다.

정부는 성공불융자제도를 도입해 에너지개발사업에 지원하고 있으며, 개발에 성공하면 낮은 금리에 성공보수금을 붙여 상환 받고 실패하면 지원액을 전액 감면해 주고 있다. 김 의원은 “탐사사업에 너무 높은 성공률을 기대하는 것은 무리가 있지만, 다른 나라와 비교했을 때 한국석유공사의 성공률은 너무 낮다”고 지적했다.

[사례 3] 언론이나 감사원 감사 또는 국정감사 지적 사례

• 한국수자원공사는 4억 4,000만달러(약 4,840억원)를 주고 필리핀 '안갓(Angat)댐'의 50년 독점 운영권을 따냈다. 안갓댐은 필리핀의 수도 마닐라 지역의 생활용수 97%를 공급하고, 연간 400GWh 이상의 전력을 공급하는 다목적 댐이다. 수공은 안정적인 외화 획득을 위해 필리핀의 댐 민영화 사업에 발을 담갔다고 설명한다.

그러나 한국수자원공사의 '글로벌 보폭'은 걸음을 떼기도 전에 발목이 붙잡혔다. 5월 19일 필리핀의 4개 시민단체가 필리핀 대법원(The Supreme Court)에 '입찰 무효 및 안갓댐 민영화 금지' 가처분 신청을 냈다. 대법원은 이를 받아들였고 현재 안갓댐 인수와 관련된 모든 조처는 무기한 정지 상태이다. 필리핀 대법원이 본안 소송에 대한 심리를 진행 중이다.

판결에 대해서는 비관적인 전망이 나온다. 필리핀 헌법에는 '물에 대한 인간의 권리'가 명시되어 있다. 현지 분위기도 좋지 않다. "올해에만 전기 민영화로 전기요금이 30% 인상되어 민영화에 대한 국민 여론이 나쁘다"라고 필리핀에 거주하는 환경운동연합의 시민환경연구소 백명수 기획실장은 말했다.

민주당 김진애 의원이 입수한 한국수자원공사의 '필리핀 안갓 다목적댐 인수업무 관련 현지 출장 결과 보고'에도 비슷한 염려가 실려 있다. 이 보고서에는 "한진중공업의 '수비크만 조선소'와 관련하여 청문회를 진행한 적이 있고(2009년 필리핀 의회는 한진중공업의 필리핀 수비크만 조선소에서 사망한 노동자 17명의 산재 이유에 대해 조사를 벌인 적이 있다), 하원에도 안티코리아(Anti- Korea) 의식이 있으니 업무 처리 시에 항상 감안하시기 바람"이라고 적혀 있다.

사업성에도 의문이 생긴다. 한국수자원공사는 안갓댐을 4억 4,000만달러에 낙찰받았다. 입찰가 2위 금액을 써낸 Gen Northern Energy Corp은 3억 6,500만달러를 제시했다. 7,500만달러(약 825억원)나 차이가 난다. 한국수자원공사는 자신들이 처음 써낸 투자사업안에 비해서도 500억원 이상 비싸게 안갓댐 운영권을 샀다. 825억원이면 한 포기에 1만원씩 한다는 '금값 김장배추'를 4년 넘게 무상 공급할 수 있는 돈이다(평년 김장배추 수요량은 180만t이다).

필리핀 전력자산관리공사(PSALM)가 5월까지 매각한 수력발전 현황을 보면 '바가지' 의혹도 생긴다. 필리핀의 민영화 수력발전 20개 중 안갓댐의 단가는 1W에 2.02달러로 가장 높다. 20개 수력발전 단가의 평균은 1W에 0.7달러다. 게다가 안갓댐의 발전기 7기 중 6기는 40년이 넘은 시설이다. 주인 없는 공기업의 '묻지 마 투자'가 엿보이는 대목이다. 이에 대해 한국수자원공사 측은 "적정한 투자금액을 상정했고, 사업성이 있다고 판단했다"라고 말했다.