우리나라 政府投資機關 理事會制度의 問題點과 改善方向

宋 大 熙
李 興 宰

本 硏究의 목적은 基本法制定으로 도입된 새로운 政府投資機關理事會制度가 갖는 특징과 그간의 운영현황 검토를 통해 문제점을 파악하고 改善方向을 모색하는 데에 있다. 政府投資機關理事會의 제도적 특징 중의 하나는 理事會가 執行에 직접 관여하지 않고 非常任으로 운영되며, 非常任理事의 法的責任이 不確實하다는 점이다. 運營面에서는 理事長의 任命, 理事에 대한 待遇, 當然職理事의 參與姿勢와 태도 등의 문제점을 지적할 수 있다. 따라서 이러한 문제의 改善을 위한 포괄적 改善方向으로서 專門性 있는 理事長의 任命을 위한 노력, 理事에 대한 待遇의 再調整과 理事 스스로의 職業倫理 提高努力, 當然職理事의 參與姿勢와 태도 등의 시정노력, 理事會 活性化의 정도, 管理運營의 改善 등을 제시했다.

I. 問題의 提起

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

政府投資機關 內部 組織運營形態의 변화 중 政府投資機關 最高經營陣의 內部起用을 明文化한 점을 가장 특징적인 조치로 평가할 수 있다. 새로운 政府投資機關管理基本法 체제하에서는 과거 체제하에서의 執行理事, 專務 및 副社長 등 社長의 직근하급 경영층을 執行幹部로 명명하였으며 이들 執行幹部들은 예외없이 소속직원 중에서 任命토록 하였다[1].

筆者 : 宋大熙－本院 先任硏究委員
李興宰－本院 主任硏究員

1) 政府投資機關管理基本法 第15條 ①項은 "投資機關의 職員은 定款이 정하는 바에 따라 社長이

이러한 執行幹部 계층에 대한 예외없는 內部起用 적용원칙과 아울러 外部人士의 起用이 가능한 理事會는 그 기능을 크게 축소시키고 理事長을 포함한 理事의 身分을 모두 非常任으로 전환시키고 또한 理事의 대우도 크게 축소시켜 政府投資機關의 經營을 종래의 理事會 및 理事中心으로부터 社長 및 執行幹部中心으로 바꾸어 놓게 되었다.

이러한 政府投資機關의 自律的 責任經營制를 구현하기 위한 새로운「政府投資機關 理事會制度」의 운영과 관련하여 최근「政府投資機關 理事長制」폐지 또는 개선문제가 여러 각도에서 거론되고 있다[2]. 政府投資機關 理事長制의 폐지 또는 개선은 最高經營層에 대한 獨立性 및 自律性에도 상당한 영향을 미치게 될 것이기 때문에 事案의 신중한 검토가 必要하다고 할 것이다.

政府投資機關 理事長制 문제제기를 계기로 하여 本 論文에서는 政府投資機關 理事會制度를 재음미하고자 한다. 第2章에서는 公企業理事會 制度의 일반적 유형을 검토하고 국내외 사례를 비교 분석하고자 한다. 第3章에서는 우리나라의 새로운 政府投資機關 理事會制度의 특징과 법적성격을 논의한다. 第4章에서는 理事會制度의 運營實態 및 問題點을 분석하고자 한다. 끝으로 第5章 結論에서는 우리나라 政府投資機關 理事會制度의 改善方向을 모색하고자 한다.

II. 理事會制度의 類型과 事例

1. 公企業理事會制度의 一般的 類型

公企業 理事會制度의 일반적인 類型은 理事會構成員들이 部長등과 같이 특정부서의 長을 겸하여 固有業務를 일상적으로 집행하고 있는가, 執行의 責任이 어디로 귀속되는가의 여부에 따라 機能型理事會(functional board type)와 政策型理事會(policy board type)로 구분해 볼 수 있다[3].

機能型理事會는 理事들이 部長등과 같이 特定部署의 長을 겸하고 있으며, 理事會에 참석하여 議決을 하면서 동시에 擔當業務를 執行하고, 執行의 責任은 理事會構成員들이 分擔하는 형태로 運營된다. 機能型理事會는 다시 理事會의 構成員이 전원 상임으로 운영되는 형태(A)와 일부는 비상임으로 구성되어 있는 형태(B)의 두가지로 나누어 볼 수 있다.

이 같은 機能型理事會(A)는 美國의「세인트로렌스」水路開發公社, 英國의 石公 등 國營企業 및 日本의 舊 專賣公社 등에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 機能型理事會(B)는 우리나라의 政府投資機關의 일부 子會社의 理事會運營에서 그 예를 찾아볼 수 있다.

機能型理事會의 長點으로서는 첫째, 理事는 政策決定者로서 각기 擔當領域을 확실히 알고

任免한다. 이 경우 大統領令이 정하는 執行幹部는 소속 職員중에서 任命하여야 한다"라고 정하고 있다.

2) 1988년 6월 22일자「每日經濟新聞」은 平民黨의 李相洙대변인이 政府投資機關 理事長制度를 폐지할 것을 촉구한 것으로 보도하고 있다. 또 1988년 6월 25일자 同 新聞은 政府가 理事長制改善方案을 검토중에 있음을 보도하고 있으며,「한겨레신문」도 1988년 6월 14일자에서 "정부투자기관 이사장제 존속방침"의 제하로 관련기사를 다루고 있다. 그 밖에도 民主黨은 1989년 2월 임시국회에 理事會關聯改編法案을 提出하였다.

3) 兪焄.『公企業論』, 博英社, 1984, pp.278~288.

있기 때문에 現實的인 政策決定을 할 수 있고, 둘째 管理責任者로서 理事는 각자 擔當分野에 대하여 숙지하고 企業의 全體目標에 비추어 經營執行을 할 수 있으며, 셋째 管理責任의 中央集權化와 그 弊害를 방지할 수 있다는 점이다. 그러나 短點으로서는 첫째, 각각 상이한 管理責任領域의 調整이 곤란하며, 둘째 日常의 管理에 많은 시간을 빼앗기게 되어 政策決定機關으로서의 理事會의 機能이 약체화될 가능성이 높은 점이다.

政策型理事會는 理事들이 特定部署의 長을 겸하지 않으며 집행에는 관여하지 않고 理事會의 의결만 전담하는 형태로 운영된다. 이는 이사회의 構成員이 일부는 상임으로 구성되어 있는 형태(A)와 전원 非常任으로 운영되는 형태(B)의 두가지 형태로 다시 나눠볼 수 있다.

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

政策型理事會의 경우는 理事會의 본래기능에 충실할 수 있고, 집행부서와의 업무중복의 우려가 없다는 장점을 가지고 있으나, 實際業務執行上 나타나는 세부적인 現象이나 經營現實을 제대로 반영하여 政策決定을 하기 어려운 短點도 지니고 있다. 이러한 類型을 圖表化하면 〈表 1〉과 같다.

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

〈表 1〉 理事會制度의 類型

類型		常任與否	執行參與與否	權限및責任	事 例
機能型	A	全員常任	意思決定과 동시에 主要業務執行에 參與	· 理事會參席 · 擔當業務의 執行權 · 經營結果에 대한 責任	· 美國의 「세인트로렌스」水路開發公社 · 英國의 石公등 國營企業 · 日本의 舊專賣公社
	B	대부분 常任, 一部는 非常任	非常任은 執行에 不關與	관여한 執行만 責任	· 우리나라 政府投資機關의 一部子會社
政策型	A	대부분 非常任, 일부는 常任	意思決定만 전담	· 理事會參席議決權 · 決定된 事項의 責任	· 美國의 TVA, CCC · 프랑스의 國營企業 · 日本의 舊NTT
	B	全員 非常任	意思決定은 主要事項에 국한	· 主要事項議決 · 經營諮問 · 執行部 最高經營陣이 책임을 짐	· 臺灣 電力公社등 國營企業 · 현재 우리나라 政府投資機關

2. 國內民間企業의 理事會 運營事例

가. 財閥企業의 경우

理事會構成은 會社內의 執行業務를 擔當하는 社長 이하 常任理事와 前職任員 중 그룹내 他會社의 任員이나 그룹祕書室 또는 企劃調整室에 속해 있는 任員등의 非常任理事로 되어 있는 경우가 많다.

非常任理事의 숫자는 보통 常任理事의 절반이 채 못되며, 理事會에 非常任理事가 直接參與하는 경우는 거의 없고 대부분의 경우 常任理事에게 委任하고 있는 실정이다.

나. 5大 市中銀行의 경우

市中銀行 民營化措置의 일환으로 1983년 11월 朝興銀行을 시작으로 1984년 2월까지 非常任 理事會制度를 도입했다.

導入 당시의 취지는 業界代表, 辯護士, 公認會計士 등을 非常任理事로 選任하여, 理事會를 확대개편함으로써 大型金融事故의 발생을 방지하고 방만한 經營活動에 제동을 가하자는 데 있었다.

다만 經營上의 편의를 위해서 理事會의 축소판인 常任理事會를 常任任員들로 構成, 보다 일상적인 案件은 常任理事會에서, 중요한 案件은 非常任理事들이 포함된 擴大理事會에서 결정한다.

擴大理事會에 附議하는 主要業務는 다음과 같다.

- 株主總會開催 및 株總에 제출할 議案 作成
- 增資에 관한 사항
- 經營의 基本方針 및 計劃에 관한 사항
- 重要規程의 制定 및 改正에 관한 사항
- 經營實績의 評價, 豫算·決算에 관한 사항 등

1989년 8월 현재 第一銀行의 理事會構成을 보면 常任理事 13명, 非常任理事 7명으로 되어 있으며, 非常任理事는 주로 去來企業의 會長, 財界의 著名人士들로 選任되어 있다. 常任理事會는 週 2회정도 召集되고 있으며, 擴大理事會는 최소한 두달에 1회 이상씩은 열리는 편이다.

다. 長期信用銀行 등의 경우

長期信用銀行, 韓美銀行, 新韓銀行 등 外國人과 合作投資形態로 운영되는 銀行들의 경우는 外國人을 포함한 理事會에서는 商法上에 규정된 理事會 議決事項만을 다루고, 常任任員들로 구성된 常任委員會(또는 常任理事會)에서는 일상적인 銀行業務에 관한 主要政策을 다룬다.

1989년 8월 현재 3個銀行의 理事會構成 現況을 살펴보면 다음 〈表 2〉와 같다.

〈表 2〉 3個銀行의 理事會構成 現況

	長期信用銀行	韓美銀行	新韓銀行	備　　考
常任任員	7명	6명 (外國人 2명포함)	7명	각 常任監事 1명
非常任任員	11명 (外國人 4명포함)	6명 (外國人 3명포함)	약 30명	長期, 新韓은 非常任監事도 1명씩 있음

正式 理事會는 銀行에 따라 年 2~4回 정도 開催되고 있고, 常任委員會의 運營은 市中銀行의 경우와 거의 유사하다.

III. 우리나라 政府投資機關理事會 制度의 特徵과 法的 性格

1. 우리나라 政府投資機關 理事會 制度의 特徵

가. 政策型 理事會

우리나라 政府投資機關 理事會制度의 첫번째 특징은 전술한 바와 같이 理事가 特定部署를 직접 맡아 執行하지 않으며, 理事는 오직 理事會에 부의된 안건만을 심의하는 政策型 理事會制度라고 말할 수 있다.

管理基本法 제13조 3항에서는 "理事는 理事會에 부의된 안건을 심의하고 표결에 참여한다"고 규정하고 있는바, 理事의 任務는 원칙적으로 의안을 심의하고 표결에 參與하는 데 국한된다. 더욱이 審議對象인 議案은 理事會에 부의된 의안으로 되어 있어 理事는 受動的으로 심의에 참여하는 것으로 되어 있다.

또한 同施行令 제11조는 "투자기관의 사장과 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조에 규정된 공무원은 이(이사장)에 겸임될 수 없다"고 규정함으로써 理事長과 社長은 엄격히 分離되도록 규정하고 있다. 또한 管理基本法 제13조 2항은 "社長은 投資機關을 代表하고, 投資機關의 業務를 總括하며, 經營成果에 대하여 責任을 진다"고 규정함으로써 理事長이 代表權을 갖지 않고 代表權은 社長이 가질 뿐만 아니라, 社長은 업무를 總括하고 經營成果에 대하여 責任을 지는 등 政策型理事會의 특성이 우리나라 投資機關理事會制度에 반영되고 있음을 보여주고 있다.

나. 非常任 運營

또 하나의 特徵은 理事를 非常任으로 한다는 것이다. 管理基本法 제11조 2항에서는 "理事長을 포함한 理事는 大統領令이 정하는 바에 의하여 常任 또는 非常任으로 한다"고 규정하고 있다. 그러나 同施行令 제11조에서는 "理事長은 비상임으로 한다"고 규정하고, 제12조 1항에서는 "理事는 非常任으로 한다"고 규정하여 理事長과 理事 모두를 非常任으로 하고 있다.

이 같은 理事의 非常任化는 理事의 機能을 政策型으로 국한시키고 權限을 縮小하였으며 經營에 대한 관여를 배제하는 등 理事會를 소극적으로 운영하고자 하는 政策意志로 풀이될 수 있을 것이다. 다시 말하면 外部人士의 任用이 가능한 理事를 非常任化시켜 그 機能을 축소시킨 것은 內部人士로 구성된 最高經營層에게 經營의 실권을 부여하여 責任經營을 구현하겠다는 것이 政府의 의도였던 것으로 알려지고 있다[4].

이 같은 理事의 非常任化는 나름대로의 운영상 장단점이 있다. 理事를 非常任으로 할 경우에는 經驗과 識見을 지닌 外部人士의 활용이 가능하며 執行部의 自律性提高에 도움이 된다는 장점이 있다. 반면 責任意識의 결여와 시간의 제약으로 投資機關의 문제를 연구할 여유가 부족하다는 단점도 있다. 한편 理事를

4) 政府投資機關 經營組織改編指針(1984. 8. 13, 經評委, 第1號) 참조.

常任으로 할 경우에는 理事會의 機能을 强化한다는 장점이 있는 반면, 日常業務가 없으므로 집행에 관여할 우려가 있으며 豫算이 과다 소요된다는 단점도 있다[5].

이같이 理事會를 政策型非常任의 형태로 운영함에 따라 이의 效率化를 위해 몇가지 관련 부수적인 조치가 뒤따르게 된다.

첫째, 非常任이므로 理事들의 他職業 兼職을 금하지 않는다.

둘째, 非常任인 理事의 業務把握 協調를 위해 관련 情報를 제공해 주며 이와 관련해 懇談會를 갖는다.

셋째, 非常任이므로 별도의 報酬는 지급하지 않고 會議參席 手當과 情報分析 手當만을 실비로 지급한다.

다. 多元的 構成

政府投資機關 理事會의 구성에 대하여 管理基本法 제9조 2항에서는 "理事會는 理事長 및 理事를 포함하여 數人의 理事로 구성한다"고 규정하고 있다. 또한 同施行令 제12조 2항은 "이사의 정수는 이사장·사장을 포함하여 10인이내로 한다"고 규정하고 있다.

理事長의 경우는 基本法 제11조에 의해 主務部長官의 제청으로 大統領이 任命한다. 民間理事는 基本法施行令 제12조 3항에 의거 당해 投資機關의 經營 및 技術開發과 관련되는 政府出捐機關의 長, 公企業의 經營 및 기타 관련분야에 관한 學識과 經驗이 풍부한 자, 당해 投資機關의 經營과 관련되는 消費者團體 기타 관련단체의 임원 중에서 理事長의 제청으로 主務部長官이 임명하도록 했다.

政府當然職 理事는 施行令 제12조 3항에 의거 投資機關의 업무를 주관하는 院·部·處의 관계 室局長과 經營評價委員會의 幹事가 參與토록 되어 있다. 그 밖에도 執行部를 대표하는 社長이 提案理事의 資格으로 理事會에 참석한다. 그러나 이때 社長의 경우는 政策型으로 運營되는 理事會制度下에서, 社長이라는 별도의 補職을 가지고 있을 뿐만 아니라 理事業務만을 전담하는 것이 아니며 다만 理事會의 構成員으로서 참석하는 것이기 때문에 常任理事로 볼 수는 없을 것이다.

이 같은 民間, 政府 및 會社代表인 社長등의 多元的인 理事會 構成은 각 構成員의 特性을 반영하려는 취지에서 이루어진 것이다. 民間理事의 경우는 理事會의 주요직무인 議決機能을 專門化하고 국민각계의 의견을 直接 反映할 수 있도록 하기 위한 것이다. 政府側 理事는 정부의 시책을 반영하고 經營評價委員會가 投資機關의 經營現況을 파악할 수 있도록 하는 데 있다. 또한 理事會가 獨立된 議決機關으로서의 機能을 발휘토록 하되 議決案件의 提案을 위해 社長을 理事會의 一員으로 참여케 하고 있다.

2. 法的 性格

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

---

5) 金益洙, 「政府投資機關 管理制度의 改善」, 『國家豫算과 政策目標』, 金重雄·崔洸(編), 韓國開發硏究院, 1984, p.413 참조.

가. 非常任理事의 權限

1) 主要議案의 審議·議決權

理事는 投資機關의 主要議案을 審議議決할 權限을 갖는다. 理事會의 審議議決事項은 基本法 제9조에서 규정한 11개사항을 말한다. 즉, 經營目標·豫算·資金計劃 및 運營計劃, 豫備費의 使用 및 豫算의 移越, 決算, 基本財産의 取得 및 處分, 長期借入金의 借入 및 社債의 發行과 그 償還計劃, 生産製品 및 用役의 販賣價格, 剩餘金의 處分, 다른 企業體에 대한 出資, 定款의 變更, 內規의 制定 및 變更, 기타 이사회가 특별히 필요하다고 인정하는 사항이 여기에 해당된다. 이 같은 基本法 제9조의 열거사항은 어디까지나 包括的·例示的인 사항으로 해석된다.

審議議決은 基本法 제10조에 의하여 理事會構成員 過半數의 의결로 의결한다. 이 같은 理事會의 審議議決權은 投資機關의 運營方向에 관련된 指針的 內容을 다루는 政策決定 및 審議議決이라는 점, 執行部와는 獨立된 機構로서의 理事會가 의결한다는 점에서 投資機關의 最高의 意思決定的인 性格을 갖는다고 볼 수 있다.

2) 代表權의 非保有

통상 最高意思決定權限을 갖는 자가 代表權을 갖는 것이 당연하나 政府投資機關의 경우는 理事會에 最高意思決定權限을 부여하면서도 代表權은 理事長이 아닌 社長에게 귀속시키고 있다(基本法 제13조 2항). 이 점은 새로운 政府投資機關管理基本法의 핵심적인 改善部分으로서 理事長을 非常任으로 규정한 취지로 미루어 본다면 常勤社長에게 代表權을 준 것은 새로운 政府投資機關管理制度를 社長中心의 責任經營制度로 이해할 수 있을 것이다.

이러한 特徵은 法的 性格에 앞서 理事會議決權의 形式性과 함께 投資機關運營의 沿革的인 行態를 동시에 고려해 보아야 할 것이다. 投資機關의 理事會는 종래의 自律性에 입각한 責任經營의 不實을 改善하기 위해서 理事會의 經營關與 배제와 執行部에 대한 責任있는 運營權 賦與를 목표로 탄생된 運營方式이다. 이 같은 沿革的 背景下에서 모든 執行의 責任은 당연히 社長에게 부여하고 다만 의결은 理事會에서 관장토록 制度化하되 理事會를 形式化시킨 것도 같은 脈絡에서 이해할 수 있을 것이다.

나. 非常任理事의 責任

1) 責任의 一般的 性格

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

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

2) 責任의 特性

非常任理事에게 責任이 있다면 어느 정도까지 추궁할 수 있는가. 責任의 일반적 성격, 유사기관의 경우를 비교하여 다음과 같이 投

資機關理事의 책임을 요약할 수 있겠다.

첫째, 우리나라의 政府投資機關 理事會制度는 앞에서 지적한 바와 같이 類型上 소위 機能型이 아닌 政策型에 속한다. 따라서 理事가 서로 다른 각자 分野의 업무에 대하여 個人的인 責任을 지는 特定部署의 擔當責任이 없으므로, 일단은 理事 개인적으로 責任을 질 業務分野는 없다고 본다[6].

둘째, 理事會는 議決機構로서의 法的地位와 性格을 가지고 있어 관련 業務에 대한 심의·의결이 일차적인 義務이다. 그런데 심의·의결의 對象이 되는 사안은 具體的인 執行事案이라기보다는 包括的·抽象的인 의안이므로 執行結果 나타난 구체적 사실에 대한 인과관계의 파악을 통한 責任의 內容이나 範圍가 명확하지 않을 경우가 많다[7].

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

넷째, 理事는 經營諮問의 機能을 갖고 있는데 理事個人의 專門性에 입각한 諮問이 法的責任의 대상이 되었을 경우에 이의 추궁은 현실적으로 매우 곤란한 문제일 것이다.

市中銀行 및 合作會社의 非常任理事의 경우는 당해기관에 필요한 專門的인 사항에 대한 諮問遂行이 주요기능으로 되어 있는데 이 機能에 따른 法的責任은 명확히 규정되어 있지 않고, 諮問事項의 範圍內에서의 法的責任은 없는 것으로 간주하고 있다.

IV. 理事會制度의 運營實態 및 問題點

1. 理事會構成

政府投資機關 理事會의 構成은 理事長, 民間理事 및 政府當然職理事로 나누어 볼 수 있다.

投資機關 理事長의 任用前 社會的 背景을 보면, 1989년 2월 현재 전체 24명의 理事長 중에서 前職軍將星 출신이 11명으로 가장 많고, 長次官 출신이 10명, 國會議員 출신이 3명으로 나타나 있다[8]. 이러한 현상 때문에 理事長職이 豫備役軍將星과 前職高級官僚를 위한 爲人設官이 아니냐 하는 비판과 함께 관련분야에 專門性을 갖지 못한 理事長이 投資

6) 經濟企劃院 審査評價局 投資機關2課, 「理事會運營活性化方案」, 1985. 9, p.11.

7) 실제로 理事會議決에 대한 法的責任의 추궁필요 여부에 대한 投資機關執行部의 의견을 묻는 設問調査結果를 보면, 責任을 물어야 한다고 하는 견해가 44%인 반면, 免責되어야 한다고 답변하는 경우는 56%로 나타나고 있다. 즉, 免責되어야 한다고 보는 의견이 다소 높으나 대체로 의견의 양분현상을 보이고 있다고 평가할 수 있다. 그런데 책임의 추궁을 주장하는 견해는 경영관리상의 責任追窮 必要性을 강조하는 데서 도출된 결론이고, 免責을 주장하는 견해는 投資機關理事會의 特性과 責任追窮의 현실적인 어려움을 고려한 입장에서 나온 결과라고 볼 수 있다. 經濟企劃院 審査評價局 投資機關2課, 前揭文, p.23 참고.

8) 經濟企劃院 審査評價局, 「政府投資機關 任職員現況」, 1989. 2.

〈表 3〉 民間理事數別 政府投資機關 現況

(1989년 2월현재)

理事數	合計	2人	3人	4人	5人	6人
機關數	24	4	12	6	1	1

資料：經濟企劃院 審査評價局, 「政府投資機關 任職員 現況」, 1989. 2.

機關을 맡고 있다는 점이 지적되었던 것이다.

民間理事의 경우는 投資機關의 規模에 따라 總數의 차이를 두고 있는데, 〈表 3〉에서 보듯이 현재는 2人에서 6人까지 機關의 規模에 따라 상이하게 구성되어 있다. 3人이상의 理事를 두고 있는 機關의 數는 총 20개에 이르러, 機關들이 종래에 비해 民間理事의 수를 점차 增大시키는 경향을 보이고 있어 投資機關管理基本法의 본래적 취지에 부합하는 현상이라고 할 수 있겠다.

民間理事의 경우 任用 당시의 社會的 背景은 〈表 4〉에서 보듯이 大學敎授 출신이 40.5%로 가장 많고, 利益代表가 26.6%, 硏究機關 출신이 13.9%, 出資·出捐機關 출신이 3.8%로 나타나고 있으며, 기타도 15.2%로 나타나고 있다. 이처럼 投資機關關聯分野의 專門人보다는 포괄적 지식을 가진 교수 등을 중심으로 理事會가 構成되어 있어 民間理事가 企業運營에 어느 정도 구체적으로 活用되고 있는지 의문이 제기된다. 그러나 종래에 비해 보면 敎授나 硏究機關出身보다는 利益代表出身 임용비율이 증가되어 이들의 의견이 많이 반영되는 추세로 나아가고 있어 바람직하다고 본다[9].

〈表 4〉 民間理事의 職業別 分布

(1989년 2월 현재)

	合計	大學敎授	硏究機關	利益代表	出資出捐機關	其他[1]
總 數	79	32	11	21	3	12
比率(%)	100	40.5	13.9	26.6	3.8	15.2

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

資料：經濟企劃院 審査評價局, 「政府投資機關 任職員 現況」, 1989. 2.

이와 관련된 사항으로서 公企業民營化에 따라 출현한 소액주주대표가 理事會에 참여하여 의견을 반영할 수 있는 방향을 모색할 필요가 있다는 의견이 대두되고 있어 주목된다[10].

政府當然職理事의 構成은 理事會에 참여하는 主務部處의 室局長과 經營評價委員會의 幹事가 참석케 되어 있음은 앞에서 보았다. 그런데 主務部處의 當然職理事로서 財務部 理財局長이 5개 投資機關의 理事로 참석하며, 動資部 鑛務局長과 石油調整官이 각각 2개 機關에 理事로 참여하고 있다. 한편 經營評價委員會 幹事는 모든 投資機關의 理事로 참여하게 되어 있어 결국 當然職理事는 중복임용되는 경향이 있다[11].

그 결과로 理事會 개최시 當然職理事의 不參 내지 代理參席이 문제가 되는 경우도 있다. 실제로 〈表 5〉에서 보듯이 經濟企劃院 局

9) 최근 副總理도 投資機關理事長들과의 懇談會에서 "現 理事會의 民間理事構成은 學界, 연구기관 출신들이 과반수이상을 점유하는 등 특정계층에 편중되어 있는 문제가 있으므로 消費者團體나 關聯團體 등 광범위한 集團代表로 補强하여 國民各界의 다양한 의견을 수렴해 나가는 것이 바람직하다"는 의견을 제시한 바 있다. 「韓國經濟新聞」, 1989.7.8 참조.

10) 姜信逸, 『公企業의 民營化에 관한 硏究』, 韓國開發硏究院, 1988. p.155.

11) 金東建교수는 政府當然職理事를 폐지시키는 것도 고려되어야 한다고 건의하였다. 金東建, 「政府投資機關理事會의 運營改善方向」, 『公企業論叢』, 第1卷 第1號, 韓國公企業學會, 1989.3, p. 94.

〈表 5〉 當然職 理事의 代理參席率

(단위 : 回數, %)

開催回數			685(100)
經濟企劃院	局長參席		279(40)
	代理參席	課長	348(51)
		事務官	26(4)
	不參		32(5)
主務部處	局長參席		334(49)
	代理參席	課長	233(34)
		事務官	68(10)
	不參		50 (7)

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

資料 : 經濟企劃院 審査評價局 提供.

長의 경우 40%, 主務部處 局長의 경우 49% 정도는 理事가 직접 參席하고 있으나 거의 절반 이상은 代理參席을 하고 있다. 이 경우 課長級이 주로 참석하고 있으나 事務官級의 참석도 적지 않아서 他民間理事와의 관계에서 다소 문제가 되고 있다.

2. 理事會의 開催

理事會의 開催現況을 보면 1984년 5월 理事會 構成 이후 1988년 11월 현재까지 〈表 6〉에서 보듯이 召集理事會 710회, 書面理事會 268회를 開催하여 기관당 월평균 0.74회 개최하였다.

한편 書面理事會의 비율은 27.4%에 이르고 있는데, 1986년까지는 점차 書面理事會가 減少趨勢에 있었으나 그후 다시 增加되는 경향을 보이고 있어 가급적 書面理事會를 지양하고 원안의결을 통한 理事會의 充實化를 기하려는 본래의 취지에 부합되지 않게 운영되고 있다.

그런데 書面理事會의 문제는 開催回數보다 事案의 比重에 있다. 즉, 書面理事會를 남용하여 투자기관의 주요한 사항을 書面決議하는 경우가 있으나 가급적 이를 지양하여 충분한 討議를 거쳐 議決토록 해야 할 것이다. 따라서 書面理事會는 사안이 경미하거나, 긴급을 요하는 사항 및 의례적인 사항에 국한시켜야

〈表 6〉 政府投資機關의 理事會 開催現況

	計	1984[1]	1985	1986	1987	1988[2]
召集理事會	710	107	145	162	180	116
書面理事會	268	59	71	40	52	46
計	978	166	216	202	232	162
機關當 月平均 開催回數	0.74	0.83	0.72	0.67	0.81	0.61
書面理事會 構成比率(%)	27.4	35.5	32.9	19.8	22.4	28.4

註 : *24개 政府投資機關 合計임.
1) 1984년 5월부터 12월까지임.
2) 1988년 1월부터 11월까지임.

資料 : 經濟企劃院 審査評價局 提供. 단, 1988년도 資料는 「政府投資機關參考資料」, 1988. 12에 의거 작성.

할 것이다. 政府方針으로 審議事項이 정해진 사안일지라도 理事의 적극적인 의견개진이 필요한 사항은 書面決議를 지양하는 것이 바람직하다.

한편 召集理事會에 대한 理事의 參席現況을 〈表 7〉에서 살펴보면 當然職理事의 경우는 94%에 이르고 있는데 비해 民間理事의 경우는 84%에 이르고 있어 民間理事의 참석률이 다소 뒤지는 것으로 나타나 民間理事의 참여율 제고가 필요한 실정이다.

〈表 7〉 召集理事會의 參席現況

		計	84[1]	'85	'86	'87
召集理事會開催回數		594	107	145	162	180
參席率(%)	當然職理事	94	99	97	93	89
	民間理事	84	85	81	84	86
	平均	90	93	91	91	88

註 : *24개 政府投資機關 合計임.
1)1984년 5월부터 12월까지임.
資料 : 經濟企劃院 審査評價局 提供.

3. 議案의 審議·議決

理事會의 議案處理에 관한 문제는 審議方式과 審議案件의 문제로 나누어 살펴볼 수 있다.

1984년 5월부터 1988년 11월 현재까지 議決案件은 총 2,232건에 이르고 있는데 〈表 8〉에서 보듯이 그 중 原案議決은 82.1%인 1,833건, 修正議決은 15.5%인 347건에 이르고 있다.

理事會의 議決過程에서 충분한 討議를 거치지 않고 無修正通過시키는 경우가 빈번히 지적되고 있다. 理事會 開催形態別 案件處理現況을 보면 1987년말까지 召集理事會의 경우 案件의 78.6%를 原案대로 처리하고, 修正議決로 처리한 案件은 18.4%에 그치고 있다.

한편 〈表 9〉를 보면 書面理事會의 경우는 무려 97.6%를 原案대로 처리하고 있고 修正議決로 처리하는 案件은 1%에 그치고 있어 書面理事會의 경우 거의 原案대로 통과되고 있음을 보여주고 있다.

〈表 8〉 政府投資機關 理事會의 案件處理 現況

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

註 : *24개 政府投資機關 合計임.
1) 1984년 5월부터 12월까지임.
2) 1988년 1월부터 11월까지임.
資料 : 經濟企劃院 審査評價局 提供資料. 단, 1988년도 資料는 「政府投資機關參考資料」, 1988.12에 의거 作成한 것임.

〈表 9〉 理事會 開催形態別 案件處理 現況

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

註：*24개政府投資機關 合計임.
1) 1984년 5월부터 12월까지임.
資料：經濟企劃院 審査評價局 提供.

물론 모든 議案을 반드시 修正通過시켜야 할 이유는 없지만, 修正意見 開陳 없이 전면 原案대로 通過시키거나, 當該機關의 중요한 관련사항을 충분한 討議 없이 소홀히 취급하거나, 짧은 시간내에 졸속처리하는 경우가 있어 문제가 되는 것이다. 그 밖에도 당해기관의 입장에서는 중요한 사항인데도 불구하고 主務部 및 執行部에서 상정한 事項을 형식적으로 심의하는 경우도 있어 심의가 不充實하게 이루어질 소지가 많다. 이와 관련하여 특히 주요사안의 討議中에 대립되는 견해가 표출될 경우에는 理事會의 所要時間을 충분히 하여 研究·檢討·調整하여야 할 것이다.

審議案件의 選定에도 問題點이 있다. 審議議決案件이 理事會 該當事項인지의 여부에 대한 基準을 명확히 하지 못하고 있는 경우가 있다. 즉, 당연히 심의의결사항으로서 定款에 규정된 사항인데도 불구하고 심의하지 않거나, 오히려 審議議決事項이 아닌데도 審議議決을 하는 경우가 있어 이를 명확히 구분하여 운영하여야 할 것이다.

여기서 審議議決對象인 重要事項이라고 할 수 있는 議案은 예컨대 公社運營計劃, 經營目標의 修正, 出資會社의 設立, 特別機構의 設立, 事業物量의 調整 등 政策的 次元의 企業經營事項이 이에 해당된다고 본다. 반면, 業務關聯用語나 세세한 계수 등에 관한 사항은 심의대상에서 제외하는 것이 당연하다[12].

4. 理事의 活用：諮問 및 懇談會運營

理事들이 企業運營에 관한 의견을 제시해 주고, 執行部로부터 필요한 情報를 제공받기 위한 조치로서 懇談會 형식의 모임이 있다. 이 간담회는 적어도 월 1회씩 갖도록 요망되고 있다[13]. 懇談會의 開催方法은 理事·理事長이 現場, 事業所, 傘下機關을 訪問하거나 주요 懸案에 대한 說明會 및 報告會를 겸하여 開催하고, 理事와 執行幹部와의 對話時間을 마련하는 형태로 이루어지고 있다. 이와 유사한 형태로서 理事를 초청하여 직원을 상대로 한 講演會를 갖는 경우도 있어 理事의 參與提高와 이를 통한 職員의 敎育效果도 기대할 수

12) 金東建교수는 理事會의 主要審議事項은 基本法의 취지로 보아서 長期的인 經營戰略과 비전을 제시하는 政策的 決定事項에 국한시키고 필요하다면 基本法에 나열되어 있는 議決事項도 대폭 축소될 필요가 있다고 주장하였다. 金東建, 前揭文, p.93.

13) 1985년 12월 14일의 政府投資機關의 社長懇談會에서 理事會活性化方案의 일환으로 정해진 지침임.

있다. 開催와 관련된 문제로서 開催日時와 懇談會 參席者의 範圍를 보다 효율적인 운영이 될 수 있도록 배려해야 할 것이다.

非常任理事의 業務把握을 돕기 위해 情報를 提供할 경우 情報의 內容은 業務現況, 調査活動의 結果, 投資環境 등과 같은 理事會 關聯資料를 포함하여 理事의 參考資料로서 중요한 최소한의 情報는 제공해주어야 한다. 提供方法도 書面과 함께 최신 情報器機의 적극활용도 필요하다. 또한 審議해야 할 案件을 가급적 前期會議때 미리 제시하는 것도 한 방법이 될 것이다. 情報提供期限[14]을 엄수하지 않는 기관이 있는데, 이의 엄수를 위한 內部報告時限을 자체적으로 설정할 필요가 있다. 특히 중요한 議決事項에 대해서는 면밀한 基礎調査를 통하여 理事會가 審議하는 데 도움이 될 수 있도록 特別報告書를 作成하여 제공하는 것도 좋은 방법이라고 본다.

5. 理事에 대한 待遇등

理事長에 대한 待遇는 당초 政府가 제시한 資料에 의하면 報酬性格의 일정액 經費를 기관간 격차없이 일률적으로 50萬원으로 하고 涉外活動은 별도로 50萬원 범위내에서 정산지급토록 규정하였으나, 1987년 10월 이후 投資機關의 사정에 따라 自律的으로 理事長支給經費를 調整하여 월정액 100萬원과 100萬원 범위내의 業務推進費를 支給하도록 하고 있다.

14) 政府投資機關 經營組織改編指針(經評委 第1號, 1984.8.13)에서 제시한 기한임.

15) 이와 관련하여, 당해분야에 전문성이 있는 인사를 해당기관 이사회에 추천하고 理事會가 이를 承認하는 理事長 推薦制로 전환하려는 經濟企劃院의 改編方案도 고려해 봄직한 방법이다.

그러나 이 같은 理事長의 待遇에 비해 理事의 경우는 관련 費用이 너무 적다는 불평이 있어 이의 재고도 필요하다는 견해가 있다.

理事會 補助擔當職員의 固定配置를 理事數가 많은 機關의 경우에는 현재의 1명에서 2명으로 增員하거나, 地方에 主事務所가 있는 경우는 서울事務所에 專擔職員을 별도로 두어 충실히 情報를 提供하는 기관도 일부 있어 타기관에서도 考慮해 볼 필요가 있다고 본다.

V. 結　論

앞에서는 理事會制度의 導入背景과 運用을 살펴보고 그 과정에서 추출된 問題點을 살펴보았다. 이에 관련된 문제의 언급시에 나름대로의 改善方向을 제시했으나, 여기서는 포괄적인 관점에서의 改善方向을 제시해 보겠다.

첫째, 理事長職에 前職高級官僚 및 豫備役軍將星이 주로 任命되어온 관행은 개선되어야 할 것이다. 특정계층의 인사를 중심으로 理事長을 選任함으로써 理事長職이 爲人設官式으로 運營되는 것이 아니냐는 비판이 처음부터 제기되어 왔었다. 그러나 이 점은 制度運營上의 문제로서 政策當局의 의지여하에 따라 改善될 수 있는 사항으로 보아왔으나 개선되지 못한 채 輿論의 비난을 받아 왔으며 최근에는 理事長制度 廢止論까지 등장시킨 결과가 되었다고 본다. 따라서 해당기관 업무에 전문성을 갖춘 전문가를 理事長職에 任命하는 정책적 노력이 필요하다[15].

둘째, 理事長 및 理事의 지나친 待遇는 재조정되어야 할 것이다. 手當등의 측면에서는

초기의 규정에 비해서 상당한 增額이 이루어졌고 현재는 적지 않은 待遇가 제공되고 있다. 따라서 주어진 業務에 相應한 待遇를 하되 過大化되지 않도록 하고, 理事長 스스로는 대우에 상응한 노력을 하는 職業倫理를 갖춰야 할 것이다.

셋째, 當然職理事의 代理參與와 參與姿勢가 개선되어야 할 것이다. 代理參席은 한 부서의 擔當者가 여러 投資機關을 重複하여 담당하게 되는 한 불가피할 것으로 보이나 가급적 지양되어야 할 것이다.

한편 當然職理事의 高壓的·官主導的인 參與態度는 시정되어야 할 것이며 정부의 관여를 배제한다는 본래의 취지를 충분히 살릴 수 있도록 설득과 이해와 협조의 자세로 參與하도록 바꿔져야 할 것이다.

넷째, 民間理事의 數를 좀더 늘리고[16] 部分民營化가 되는 投資機關에는 少額株主代表가 理事會에 參與하는 方案이 검토되어야 할 것이다. 民間理事의 選拔에 있어서 投資會社의 子會社 社長이나 投資機關의 出捐機關의 長이 理事로 選任되는 것은 지양되어야 할 것이다. 投資機關의 業務와 관련되는 분야이지만 投資機關과 독립되어 이해의 충돌이 없는 人士를 理事로 任命하여야 公正하고 올바른 理事會를 運營할 수 있을 것이다. 또한 韓電, 通信公社등 國民株를 대량 보급하게 될 投資機關은 少額株主代表를 理事會에 參與시키는 방안도 검토할 필요가 있다고 본다.

다섯째, 理事會機能이 보다 活性化되어야 하되 執行部를 지휘감독하는 理事會가 되어서는 곤란할 것이다. 理事會의 機能活性化는 활성화로 인해 불가피하게 야기될지 모르는 執行部와의 마찰가능성, 理事에 대한 待遇 및 統制의 限界, 그리고 理事의 法的責任負擔의 문제 등과 연관시켜서 검토해야 할 문제라고 본다. 理事의 法的責任이 약한 것으로 판단되고 있는 현상황에서 理事의 機能만 强化시킨다는 것은 또 다른 問題를 발생시킬 소지가 있다. 왜냐하면 管理基本法에 명시된 바와 같이 社長이 投資機關을 代表하고 經營成果에 대한 責任도 지게 되어 있어, 責任經營의 主體는 執行部이고 理事會가 아니라는 점이 民間企業의 理事會와는 판이하게 다르기 때문이다. 따라서 필요하다면 현재와 같은 諮問機能의 活性化 측면에서 다양한 方案을 검토해야 할 것이다.

여섯째, 理事會 運營上 제기된 문제의 개선을 위해 理事會에 부의할 案件의 정확한 선별에 의한 理事會의 적절한 운용이 필요하고, 중요한 안건인 경우 가급적 書面決議를 지양하고, 충분한 토의를 통해 審議議決하는 것이 필요하다.

16) 金東建교수는 民間理事를 1~2명 追加하는 것이 보다 바람직하다고 주장하였다. 金東建, 前揭文, p.92.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜信逸, 『公企業 民營化에 관한 硏究』, 韓國開發硏究院, 1988.

經濟企劃院, 『政府投資機關의 새로운 經營體制의 定着과 理事會運營方案』, 1984.5.

_____, 『새로운 政府投資機關 管理秩序의 定着』, 1984.8.

_____, 『政府投資機關의 理事會運營 活性化方案』, 1985.12.

_____, 『公企業白書』, 1988.

_____, 『政府投資機關 參考資料』, 1988.12.

金東建, 「政府投資機關理事會의 運營改善方向」, 『公企業論叢』, 第1卷 第1號, 韓國公企業學會, 1989.3.

金益洙, 「政府投資機關 管理制度의 改善」, 『國家豫算과 政策目標』, 金重雄 · 崔洸(編), 韓國開發硏究院, 1984.

司空 壹 外, 『政府投資機關 管理制度 改善方案』, 韓國開發硏究院, 1982.8.

宋大熙, 「政府投資機關 理事會制度의 運營現況과 發展方向」, 政策討議資料 8714, 韓國開發硏究院, 1987. 5.

宋大熙 外, 『政府投資機關 經營組織 改編方向』, 韓國開發硏究院, 1984.

兪焄, 『公企業論』, 法文社, 1984.

政府投資機關 經營評價委員會, 『政府投資機關經營評價便覽』, 各年度.

崔基元, 『商法新論(上)』, 博英社, 1984.

「每日經濟新聞」, 1988. 6. 25.

「한겨레신문」, 1988. 6. 14.

「韓國經濟新聞」, 1989. 7. 8.