

독일 공공기관 경영관리 및 평가

이승협 (대구대학교 사회학과 교수)

■ 서론

공공기관의 경영평가와 관련하여 독일의 사례는 그간 한국에서 거의 다루어지지 않았다.¹⁾ 공공기관만을 대상으로 하는 집합적 외부평가의 형태를 갖고 있는 한국의 공공기관 평가제도는 전 세계적으로 매우 드문 경우라고 할 수 있다. 독일에도 공공기관이 연방과 주정부 산하에 다수 존재하고 있음에도 불구하고, 외부 주체에 의한 경영평가제도를 실시하지 않는 이유는 공공기관의 관리체계로부터 찾아볼 수 있다.

한국에서 공공기관 경영평가를 실시하는 공식적인 목적은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 “공기업·준정부기관의 자율·책임경영체계 확립”을 위한 것으로 제시되어 있다. 좀 더 구체적으로 기획재정부는 『2020년도 공공기관 경영평가편람』에서 공공기관 경영실적 평가제도는 “공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에

* 이 글은 정동관 외(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』의 제5장 「독일 공공기관 경영관리 및 평가」를 요약·발췌한 것이다.

1) 공공기관 경영평가의 해외 사례와 관련해서는 대부분 영국, 미국, 캐나다 등 공공기관에 대한 외부평가제도를 독립적으로 운영하는 국가에 국한되어 소개되어 왔으며, 명시적인 공공기관 평가제도를 독립적으로 운영하지 않는 독일에 대해서는 공공기관의 관리 및 평가에 대해 거의 소개된 바가 없다. 예외적으로, 2008년 국회 예산정책처에서 공공기관 경영평가제도를 평가하면서 내부평가제도를 운영하는 해외 사례로 독일과 프랑스를 묶어 간략하게 소개하고 있다(국회예산정책처, 2008).

대해 전문적인 컨설팅을 제공”하는 것으로 제시하고 있다(기획재정부, 2020: 5).

집합적 방식의 획일적 외부평가가 전문적인 컨설팅으로서 작동할 수 있을 것인지는 별도로 하더라도, 공공성과 경영효율성을 제고하는 데 과연 공공기관 경영평가제도가 얼마나 기여하는지에 대해서도 의문이 제기되지 않을 수 없다. 공공기관에 대해 공공성을 제고한다는 표현이 갖고 있는 형용모순, 즉 공공성 실현을 위해 구체적인 공적 사업을 수행한다는 설립 취지를 가진 공공기관에 대해 공공성을 제고한다는 상호모순적 표현은 차치하더라도, 방만경영을 근거로 추진되는 공공기관의 경영효율성 제고에 경영평가가 기여한 바에 대한 평가는 상당한 논란의 여지가 있다.²⁾

공공기관의 방만경영은 주로 인건비, 복리후생비 및 성과급 등의 과다 지급이 문제가 된다. 한국은 개별 기관별로 임금 수준, 복리후생, 성과급 등이 상이하게 결정되어 있다. 반면, 독일은 공공기관의 인건비, 복리후생, 성과급 등 주된 임금항목이 산별교섭을 통해 통일적으로 결정된다. 그로 인해 직무별 임금 차이는 존재하지만 기관별 임금 격차는 최소한으로 유지되고 있다. 개별 기관이 임금항목과 관련해서 별도로 결정할 수 있는 여지가 별로 존재하지 않는다. 임금 수준은 산별 임금협약표에 의해서 결정되며, 수당 항목 및 수당 액수 역시 산별 임금협약에 의해 규정된다. 기관 차원에서 별도로 제공하는 수당은 매우 제한적이며, 성과급제도 역시 채용 문제로 매우 제한적으로만 운영되고 있다.³⁾ 이와 같은 환경에서 독일 공공기관에 대한 관리와 내부적 평가가 공공성 및 경영효율성의 제고라는 측면에서 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보도록 하겠다.

2) 공공기관의 공공성은 이미 주어진 것으로 보아야 하며, 공공성은 수준의 문제가 아니라 공공성의 존재 여부로 판단되어야 한다. 반면 민간기관에 대해서는 공공성의 존재 여부와 더불어 공공성의 수준을 논의할 수 있을 것이다.

3) 독일에서 공공기관의 성과급제도는 단체협약상 연간 임금의 10% 내에서만 개별 기관이 운영할 수 있게 되어 있다. 그런데 독일의 성과급제도는 우리나라처럼 개별 기관의 인건비 총액 내에서 운영되는 것이 아니라 별도 재원으로 운영되는 부가급의 형태를 갖는다. 즉 기존 임금 수준을 보장하고, 고성과자에게 별도의 성과보너스를 제공하는 형태이다. 따라서 개별 기관이 성과급제도를 운영하기 위해서는 최대 10%의 예산 증액이 필요하며, 주무부처 및 재무부는 이러한 성과급 예산 증액에 부정적이기 때문에 실제로 성과급제도가 존재함에도 운영되는 사례는 많지 않다.

■ 독일 공공기관의 특징과 구조

독일의 행정조직법은 공공기관을 설립하는 데 있어 주무부처가 상당한 자율성을 갖고 설립 공공기관의 조직형태를 선택할 수 있도록 규정함으로써 조직형태 선정의 자유를 보장하고 있다(Bach & Jann, 2010: 450; Döhler, 2007). 이로 인해 독일의 공공기관은 그 형태가 다양하고 복잡하며, 기관명과 법적 조직형태가 일치하지 않는 측면이 있다.

독일 공공행정은 직접행정부문과 간접행정부문, 혼합행정부문으로 구분된다(Reimer, 2018: 10). 직접행정부문은 공무원이 담당하는 국가행정 영역이며, 간접행정부문은 비공무원이 담당하는 국가행정사무의 위탁 영역이다. 혼합행정부문은 직접행정 영역과 간접행정 영역이 결합된 영역을 말한다.

한국의 공공기관은 독일의 경우 주로 간접행정 영역에 해당된다. 간접행정 영역을 담당하는 공공기관은 연방 및 주정부의 「행정절차법」⁴⁾ 1조 4항의 규정에 기초해 연방 및 주정부 관할하에서 설립된다. 간접행정 영역에 속하는 공공기관 중 공법 및 사법상의 법인격을 갖고 설립된 공공기관은 기본적으로 자치행정권을 갖는다(Reimer, 2018: 10).⁵⁾

독일 공공부문에 대한 감독기관의 통제는 행정조직법⁶⁾에 규정된 감독권에 기초하여 이루어진다.⁷⁾ 행정조직법상의 감독권은 공무감독, 사업감독과 법적 감독으로 구분된다. 이 중 공공기관에 대해서는 법적 감독만이 이루어지고 있다(Reimer, 2018: 10). 법적 감독은 법에 명시된 과업의 수행, 기관의 의무 및 법 준수 여부를 감독하는 권한을 말한다. 이러한 법적 감독은 행정관청뿐만 아니라 공공기관에 해당하는 기초지자체, 기초지자체연합 및 연방과 주정부가 설립한 공법상의 법인 등 공공부문 전체를 그 대상으로 한다.⁸⁾ 독일의 공공기관에 대한 통제는 자율성을 부여하고, 자치사무가 이루어지도록 독립성을 부여한 후, 지속적인 관리를 통

4) *Verwaltungsverfahrensgesetz(VwVfG)*.

5) 기관의 성격에 따라 법인격을 갖는 공공기관이지만 개별법에 따라 자치행정권이 주어지지 않은 공공기관도 존재한다. 대표적으로 이러한 기관은 주로 연방청(Bundesanstalt)의 형태를 갖는다.

6) *Verwaltungsorganisationsrecht*.

7) 행정조직법은 행정기관 및 공공기관 등 공공부문 전체를 규율한다.

8) 독일의 행정조직상 연방 및 주는 정부이지만, 기초지자체(Kommune)는 자치단체로 공법상 법인에 해당한다.

해 위임된 공적 사업이 법적 틀 내에서 이루어지는가에 대해서만 제한적인 통제권을 행사하는 방식으로 행사된다.

■ 독일 공공기관에 대한 통제 구조

주무부처 중심의 분권적 관리

독일 행정조직은 부처 독립주의, 정책결정과 정책집행의 분리, 그리고 법치주의의 원칙하에서 운영되고 있다(Bach & Jann, 2010: 450). 부처 독립주의 원칙이란 개별 부처는 수상 및 내각의 결정에 대해서만 지휘·감독을 받으며, 각 부처가 예산편성 및 운영관리를 독립적으로 한다는 원칙이다. 개별 부처는 예산, 인사, 공공기관 관리, 공공기관 관리·감독의 방식, 공공기관에 대한 정부대표자 파견 등 거의 모든 측면에서 자율성을 갖는 분권적 관리 방식을 갖고 있다. 따라서 개별 부처마다 주무부처로서 산하 공공기관에 대한 관리 방식이 다르게 나타나고 있다(Döhler, 2007).

공공기관에 대한 통제는 주무부처 통제, 예산 통제, 인사 통제, 성과평가 통제 등으로 이루어진다. 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있으나 준법 여부·예산감독·정책방향 등에 대한 기본방향만 제시해주고 있다. 감사원을 제외한 외부 통제는 미약하며, 자율성을 최대한 보장해주고 있다.

공공기관의 예산편성 및 운영은 주무부처가 설정한 예산범위 내에서 자율적으로 이루어진다. 한국과 달리 독일의 재무부는 공공기관의 예산편성 및 운영에 직접적으로 개입하지 않는다. 재무부는 연방예산지침을 통해 예산편성 방향만을 제시하며, 주무부처가 재무부의 예산편성지침에 따라 공공기관의 예산범위를 결정한다. 예산운영 및 집행과 관련해서도 재무부는 공공기관의 예산운용 및 집행에 직접적으로 개입하지 않으며, 주무부처가 공공기관의 예산운용 및 집행내용을 평가하여 재무부에 보고하면, 재무부는 주무부처의 보고 내용에 대해서만 심사한다.

공공기관에 대한 인사관리 역시 주무부처를 중심으로 이루어진다. 독립적 법인격을 갖고

있지 못한 공공기관의 임원진은 주무부처의 장관이 직접 임명하는 것이 기본이며, 독립적 법인격을 갖고 있는 공공기관의 임원진은 이사회 참여를 통해 영향력을 행사한다. 연방정부 및 주정부의 출자 및 출연 비중에 따라 이사회에 정부대표를 파견하며, 파견된 정부대표는 이사회를 통해 지분만큼의 영향력을 행사하는 간접적인 방식이 활용되고 있다.

사업관리와 관련하여 사업전략 및 주요 정책적 결정에 대해서는 주무부처가 방향을 제시하고 영향력을 행사하지만, 대부분의 일상적 사업운영에 대해서는 폭넓은 자율성이 인정된다. 특히 간접행정 영역에 속하는 공법상 공공기관에 대해서는 일상적 사업운영에 대한 주무부처의 간섭이나 개입 없이 공공기관의 자율적 사업운영이 보장되는 것으로 나타나고 있다 (Bach & Jann, 2010: 460). 신공공관리의 도입 이후, 공공기관에 대한 주무부처의 법적 감독이 성과계약에 따른 성과평가 방식으로 상당 부분 변화되었기 때문으로 보인다(임병연, 2004).

공공기관의 법적 유형에 따른 상이한 관리

독일의 공공기관은 사법적 형태의 공공기관과 공법적 형태의 공공기관으로 구분된다. 사법적 형태의 공공기관에 대한 관리는 대내적인 행정관리 측면에는 행정부의 통제가, 대외적인 이용관계의 측면에는 사법부에 의한 통제가 적용된다. 공기업에 대한 통제는 통제권을 행사하는 주체를 기준으로 ① 입법부에 의한 통제, ② 행정부에 의한 통제, ③ 감사원에 의한 감사, ④ 사법부에 의한 통제 등으로 구분할 수 있다.

사법적 형태의 공공기관에 대한 주무부처의 통제는 이른바 권력 관계를 통한 일방적 명령과 감독이 아닌 내용적 지시와 유도를 의미하는 조정의 방식으로 이루어진다. 이러한 방식을 규범적 조정이라고 한다. 규범적 조정 이외에도, 공기업에 대한 주무부처의 통제는 크게 법제도적 조정, 예산법적 조정과 인적 조정 등을 통해 이루어진다.

공법적 형태의 공공기관은 영조물, 재단, 직영회사 등 다양한 형태가 존재한다. 조직적 독립성을 갖는 가장 대표적인 유형은 기초자치단체 및 지방정부가 운영하는 직영회사와 연방정부가 운영하는 연방기업을 들 수 있다.

직영회사(Eigengesellschaft)는 조직적 독립성을 갖고 있으나, 주로 지방자치단체의 영역에서

근거 법령이나 조례에 따라 설립된 기업으로 주식회사 또는 유한회사 등 사법적인 형태를 갖고 있는 기업이다. 직영회사는 주로 주정부 및 기초지자체 수준에서 활발하게 활용되고 있으며, 연방의 경우에는 연방기업(Bundesunternehmen)이라는 별도의 명칭으로 불리기도 한다.

직영회사에 대한 통제는 주무부처, 기관장, 지방자치단체장, 경영위원회, 의회 등 다양한 이해관계자를 통해 이루어진다. 지방자치단체장은 직영회사 기관장에 대한 정보제출청구권을 갖고 있다. 직영회사의 특별 기관인 경영위원회(Werkausschuss)는 직영회사의 업무를 총괄하며, 기관장 및 지방자치단체장의 전속적 권한에 속하지 않는 업무를 단독으로 심의하고 의결할 권한을 갖는다. 주로 의회에 제출할 경영실적 보고 및 경영계획안에 대한 의견 표명, 재산의 사용, 중요한 계약에 대한 동의권 등이 대표적인 권한이다.

■ 독일 공공기관 관리 방식의 변화: 참여지침에서 지배구조규범으로

공기업 지배구조규범을 통한 관리 및 통제

독일은 연방 및 지자체 공기업에 대한 관리 및 통제를 위해 공기업 지배구조규범(Public Corporate Governance Kodex : PCGK) 또는 참여지침(Beteiligungsrichtlinie)을 제정하고, 이를 바탕으로 공기업을 관리해오고 있다. 기존에는 주로 참여지침을 통해 관리해왔으나, 2005년 공기업 지배구조규범이 제정된 이후에는 참여지침 또는 공기업 지배구조규범 그리고 양자의 혼합 방식으로 관리 방식이 다양화되고 있다.

공기업 지배구조규범은 준수 또는 해명(comply or explain)의 원칙이 적용되어, 공기업의 자율성을 상대적으로 보장하는 방식으로 규정되어 있다. 반면, 참여지침은 공기업 지배구조규범과 달리 해당 공기업이 지침을 의무적으로 준수할 것을 전제하고 있다. 따라서 지침은 강제적 성격을 갖는 반면, 공기업 지배구조규범은 가이드라인의 성격을 갖는다. 연방정부 및 주 정부는 경영권을 확보하고 있는 50% 이상의 재정참여 공기업에 대해서는 공기업 지배구조규범 및 참여지침의 준수를 의무화하고 있으며, 25% 미만의 지분참여 공기업에 대해서는 준수를 권고하고 있다.

독일은 2002년부터 상장기업에 적용해오던 독일기업 지배구조규범(Deutsche Corporate Governance Kodex)을 2005년부터 공기업에 적용하기 시작하였다. 2009년에는 연방정부가 연방공기업 지배구조규범을 제정하여 산하 공공기관에 적용하였으며, 2010년 이후 이러한 공기업 지배구조규범은 주정부 및 기초지자체로 확산되어 시행되고 있다.

2019년 현재 약 50여 개의 공기업 지배구조규범이 존재하며, 연방 및 지자체 공기업과 공공기관에 대한 효율적 관리와 통제를 위해 활용되고 있다. 공기업 지배구조규범은 권고사항(Soll), 제언사항(Kann), 강제사항(Muss)의 세 가지 형태로 제시되어 있다. 강제사항은 의무적 준수사항이며, 권고사항과 제언사항은 공기업이 참고하되 반드시 준수하지 않아도 되는 사항이다.

연방정부의 참여지침 및 공기업 지배구조규범

「연방 영역에서의 올바른 공기업 관리 및 참여에 관한 원칙」⁹⁾은 크게 세 영역으로 구분된다. 첫째는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 독일 연방공기업 및 공공기관에 반영한 연방공기업 지배구조규범을 서술하는 영역이며, 둘째는 연방기업에 대한 올바른 참여관리에 관해 서술하는 영역이다. 셋째는 경영진 및 감독기구의 구성원에 대한 임명지침을 설명하는 영역이다.

「연방 영역에서의 올바른 공기업 관리 및 참여에 관한 원칙」은 크게 연방공기업 지배구조규범과 참여관리로 구분된다. 연방공기업 지배구조규범과 관련해서는 적용범위가 세분화되었다. 2009년 연방공기업 지배구조규범에서는 광의의 기업이라는 다소 추상적인 정의가 사용되었다. 광의의 기업이란 상장공기업을 제외하고 연방정부가 소유지분을 가진 공기업 및 공공기관을 의미한다. 이러한 광의의 기업이란 개념을 2020년 연방공기업 지배구조규범에

9) 독일 연방재무부가 OECD의 2005년 공기업 지배구조 가이드라인에 기초하여 작성한 「연방 영역에서의 좋은 공기업 관리 및 참여에 관한 원칙(Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes: 2009년 원칙)」은 2009년에 제정되었다. 이 원칙은 2020년 9월 16일에 새로운 내용으로 개정되고 명칭도 「연방 영역에서의 좋은 공기업 관리 및 적극적 참여관리에 관한 원칙(Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes: 2020년 원칙)」으로 변경되었다.

서는 적용대상이 되는 기업(Unternehmen)으로 명확히 하고 있다. 또한 연방정부가 소유지분을 부분적으로 보유하고 있는 공기업 및 공공기관에 대해서는 참여(Beteiligung)에 대한 개념 규정을 별도로 제공함으로써, 소유지분 비중에 따라 달라지는 연방정부의 영향력 행사 요건 및 적용범위를 명확하게 규정하고 있다.¹⁰⁾ 2009년 규범과는 달리, 2020년 연방공기업 지배구조규범은 참여의 형태를 자본 참여비중 및 의사결정권 50%를 기준으로 다수참여(Mehrheitliche Beteiligung)와 소수참여(Minderheitsbeteiligung)로 나누어 연방 영역에서 참여원칙의 적용대상과 적용범위를 명확히 구분하고 있다. 또한 사법적 형태의 법인과 연방 지분참여 기관에 대한 연방정부의 지배적 영향력의 행사요건 역시 세분화하여 구체적으로 제시하고 있다.

이와 같이 2020년에 개정된 「연방 영역에서의 올바른 공기업 관리 및 적극적 참여관리에 관한 원칙」¹¹⁾은 연방정부가 지분을 부분적으로 보유하고 있는 공기업 및 공공기관에 대한 참여관리 기준을 참여관리 지침으로 강화하였으며, 연방예산규정에 따른 참여요건을 더욱 명확하게 규정하고 있다. 나아가 참여관리에 대한 장을 별도로 구성하여, 참여관리에 있어서 연방정부의 정책적 목표의 반영, 주무부처의 역할, 성과관리 등 형식적인 측면에서 참여관리의 투명성을 제고하는 내용을 추가하고 강조하였다.

공공기관 참여모니터링 시스템

공공기관을 대상으로 하는 표준화된 참여모니터링 시스템¹²⁾은 잠재적인 재무적 위험에 대

- 10) 연방정부의 참여란 공기업 및 공공기관에 대한 연방정부의 지분 소유 비율을 의미한다. 공기업과 공공기관은 연방정부가 자산을 100% 출연하여 소유하는 형태 외에도, 50% 이상의 다수 참여로 실질적인 지배력을 행사하는 경우와 50% 미만의 지분으로 영향력을 행사하는 경우가 존재한다. 이와 같이 독일 공기업과 공공기관의 소유구조는 다양하게 구성되어 있다.
- 11) 2009년 원칙과 비교하면, 2020년 원칙은 기본적인 내용은 크게 달라지지 않았지만 세부 내용의 구성과 강조점에 있어 상당한 변화가 보인다. 특히 참여관리의 측면에서 적극적 참여관리가 강조되면서, 2009년 원칙에서의 참여관리 기준(Hinweise)이 2020년 원칙에서는 참여관리 지침(Richtlinien)으로 강화되었다.
- 12) 독일은 2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 후속 작업으로 공기업 지배구조규범을 제정하는 한편, 공기업 및 공공기관의 성과를 실천적으로 모니터링하기 위한 표준화된 모니터링 체계를 구축하였다. 2016년 독일 재무부는 표준화된 참여모니터링 시스템을 구축하고 의회의 동의를 받아

응하기 위한 위기관리 모니터링 체계라고 볼 수 있다. 표준화된 참여모니터링 시스템은 독일이 기존에 공공기관에 대해 실시해오던 분권적이고 자율적인 과정적 통제 방식에 처음으로 표준화된 집합적 형태의 통제 방식을 부분적으로 도입한 것이라 할 수 있다. 표준화된 참여모니터링 시스템은 매년 초 공공기관의 전년도 재무 상황을 모니터링한다. 표준화된 참여모니터링 시스템에 참여하는 공공기관이 재무 및 경영상태를 표준화된 점검표 방식으로 보고하도록 함으로써 공공기관의 재무적 투명성을 높이기 위한 조치라고 볼 수 있다.

다만 이러한 표준화된 참여모니터링 시스템이 모든 공공기관에 획일적으로 적용되는 것은 아니다. 우선 기본적으로 표준화된 참여모니터링 시스템에 참여하는 것은 개별 공공기관의 자율적 선택에 맡겨져 있다(Bundesministerium der Finanz, 2019: 18). 참여하지 않을 경우에는 공기업 지배구조규범에 따라 참여하지 않는 이유를 명시하면 된다(comply or explain 원칙). 또한 표준화된 참여모니터링 시스템은 기본적으로 재무적 위험을 예방하기 위한 조치로서 경제 및 상업적 활동과 관련이 있는 공공기관을 주된 대상으로 삼는다(OECD, 2020: 23). 2018년에는 약 25개의 연방 산하 공공기관이 표준화된 참여모니터링 시스템에 참여하였으며, 주된 대상은 국방부, 교통 및 정보통신부, 그리고 재무부 산하 공공기관이었다.¹³⁾

표준화된 참여모니터링 시스템은 정량적 평가와 정성적 평가로 구분되어 있다. 정량적 평가는 재무 상태와 관련된 18개 지표로 구분되며, 매출, 자산 및 재무성과 등이 주된 지표이다. 정성평가는 공공기관의 경영상 위험도를 측정하기 위한 것으로 경쟁상황 및 시장지위 등을 평가한다. 수집된 자료는 재무부가 자료의 정확성 등을 검토한 후에 연방의회의 예산결산위원회 위원으로 구성된 연방재무위원회(Bundesfinanzierungsgremium)에 송부한다.

2017년부터 운영하기 시작했다.

13) 전체 25개 공공기관 중 국방부, 교통 및 정보통신부, 그리고 재무부 산하 공공기관은 17개이다(Bundesministerium der Finanz, 2019: 19).

■ 독일 공공기관 경영관리의 함의

독일의 공공기관에 대한 관리는 2000년대 이후 신공공관리가 확산되면서, 기존의 관료적 통제에서 공공기관의 자율성과 독립성을 강조하는 지배구조에 대한 관리로 경영관리 방식이 변화해왔다. 이러한 변화는 특히 기초자치단체와 주정부 산하 공공기관에서 두드러지게 나타나고 있지만, 연방정부 산하 공공기관에서도 이러한 변화가 나타나고 있다.

2000년대 이후 독일에서 확산되기 시작한 신공공관리론은 공공부문에서 공공기관에 대한 정치적 영향력의 축소와 공공기관의 사업효율성 제고를 강조하고 있다. 독일의 신공공관리론은 사업효율성의 제고를 중요한 과제로 설정하고 있는데, 사업효율성의 제고를 위해 성과관리제가 주된 수단으로 활용된다. 독일의 성과관리제는 성과목표와 성과결과에 대해서만 적용된다. 성과목표 달성을 위한 사업수행 과정에 대해서는 기관의 자율성을 최대한 보장하는 방식으로 운영되고 있다. 주무부처는 공공기관과의 성과계약을 통해 사전적으로 공공기관의 성과목표를 명확히 하고, 성과목표에 따른 사업수행 결과에 대해서만 사후적으로 감독 권한을 행사한다. 사업목표의 달성을 위한 사업수행의 과정에 대해서는 전적으로 개별 공공기관이 자율적이고 독립적으로 결정하여 수행하도록 함으로써 감독역할과 집행기능의 분리를 제도화하는 방향으로 나아가고 있다.

독일의 경우, 공공기관에서 발생할 수 있는 도덕적 해이와 주인-대리인 문제에 대해 개별 기관별 개입 또는 집단적 비교평가라는 한국식의 공공기관 통제 방식과 달리 방만경영의 주된 대상을 개별 공공기관 밖으로 외부화하고, 공공기관 경영은 자율적이고 책임 있는 공적 사업의 효율적 수행에 몰입하는 방향으로 공공기관에 대한 관리 방식을 바꾸어 가고 있다. 우리나라에서도 공공기관의 경영관리 및 감독권한의 행사에 있어서 개별 기관에 대한 직접적 통제와 집단적 비교평가라는 획일적인 방식보다는 경영관리의 표준화와 사회적 기준을 마련하고, 개별 공공기관의 공적 사업에 대한 주무부처의 사업감독을 중심으로 경영관리 및 평가 방식을 변화시키는 것을 고려해볼 필요가 있다. **KLI**

참고문헌

- 국회예산정책처(2008), 『공공기관 경영평가제도 평가』.
- 기획재정부(2020), 『2020년도 공공기관 경영평가편람(수정)』(2020.9).
- 임병연(2004), 「선진외국의 산하기관 평가실태와 적용가능성 분석」, 『한국정책분석평가학회 2004년도 학술대회 및 학술세미나 자료』, pp.1~36.
- 한국조세재정연구원(2010), 『주요국의 공공기관 II』.

- Bach, Tobias and Werner Jann(2010), “Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany,” *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), pp.443~468.
- Bundesministerium der Finanzen(2009), *Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*.
- Bundesministerium der Finanz(2019), *Beteiligungsbericht des Bundes 2018*.
- Bundesministerium der Finanzen(2020), *Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*.
- Döhler, Marian(2007), “Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell,” In: Jann W and Dohler Marian(eds), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden, pp.12~47.
- Ebinger, Falk, und Carina Schmitt(2010), “Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen,” *Politische Vierteljahresschrift*, 51, pp.69~93
- OECD(2020), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, Paris.
- Reimer, Philipp(2018), “Kleine Einführung in das Organisationsrecht von Bund und Ländern,” *BRJ Sonderausgabe*, 1, pp.10~13.