



2022.5.24.

국회예산정책처 | 공공기관분석

공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

The Current Status and Improvement of Designation of Public institutions

김민석



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

총괄 | 송병철 예산분석실장

기획·조정 | 서세욱 사업평가심의관
이은경 공공기관평가과장

작성 | 김민석 공공기관평가과 예산분석관

지원 | 박혜림 공공기관평가과 행정실무원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 예산분석실 공공기관평가과 | 02) 6788-3782 | peb5@assembly.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

“본 보고서는 담당 분석관의 연구 결과를 바탕으로 작성된 것으로
국회예산정책처의 공식견해와 다를 수 있음을 알려드립니다”

공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

2022. 5.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2022. 4. 28.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사



2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 당시 298개였던 공공기관의 수는 2022년 1월 350개로 52개 증가하였습니다. 공공기관이 고용한 임직원은 2017년 32만 3,727명에서 2022년 1분기 41만 4,610명으로 증가하였고, 자산 및 부채규모 역시 2016년 이후 증가 추세에 있습니다.

이와 같이 양적 규모가 확대되고 있는 공공기관에 대한 체계적인 관리 및 운영을 위해서는, 공공기관이 적절한 기준에 따라 지정될 수 있도록 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 지정 제도를 정책적으로 점검할 필요가 있습니다.

이러한 배경에서 본 보고서는 공공기관 지정 제도의 현황과 구조를 살펴보고, 공공기관의 개념 및 공공성의 가치 등을 바탕으로 공공기관 지정 제도의 문제점을 분석한 후 개선과제를 검토하였습니다.

본 보고서가 공공기관 지정 제도에 관심을 가지고 계시는 의원님들의 의정활동에 유용한 기초자료로 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

끝으로 본 보고서는 담당 분석관의 연구 결과를 바탕으로 작성된 것으로 국회예산정책처의 공식견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

2022년 5월

국회예산정책처장 임 의 상

요 약 / 1

I. 서 론 / 1

- 1. 분석 배경 및 목적 1
- 2. 분석 대상 및 방법 4

II. 공공기관의 개념 및 공공기관 지정 제도의 구조 / 5

- 1. 공공기관의 개념과 의의 5
 - 가. 공공기관의 존재 의의와 기능 5
 - 나. 현행법상 공공기관 개념의 의미 7
 - 다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 배경 및 연혁 16
 - (1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정까지 16
 - (2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후 21
 - 라. 공공기관 지정행위 및 미지정의 법·제도적 의미 24
- 2. 공공기관 지정 제도의 구조 28
 - 가. 개요 28
 - 나. 공공기관의 지정 요건 및 유형 분류 기준 28
 - (1) 지정 또는 유형 분류상의 세부 산정 기준 30
 - (2) 공공기관의 지정 요건 33

III. 공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제 / 45

- 1. 공공기관 지정 현황 45
- 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 주요 개선과제 50

가. 공공성 개념의 입법적 설정 필요	50
나. 공공기관 지정 권한의 재량성과 위임입법의 관계	55
다. 공공기관 유형의 정체성 확립 및 존재 의의의 명확화 필요	61
(1) 공기업 및 준정부기관 유형의 의의	61
(2) 기타공공기관 유형의 의의	70
3. 공공기관 지정 제도의 세부 개선과제	83
가. 공공기관 유형 분류 기준의 타당성 검토 필요	83
나. 연구개발목적기관 유형의 관리체계 재정비 필요	89
다. 공공기관의 미지정 관련 심사 기준의 구체화 및 법적 근거 마련 필요	96
라. 법령상 유형 분류 기준의 적용에 관한 검토	103
마. 기금관리형 준정부기관의 설정 기준에 관한 검토	110
바. 공공기관 지정 해제 시 해제 사유의 구체적인 공시 필요	113

IV. 공공기관 지정 관련 주요 사례별 검토 / 116

1. 공공기관 재지정 문제(금융감독원)	116
가. 개요	116
나. 금융감독기구에 대한 공공기관 지정의 타당성	117
2. 공공기관 지정 해제 사례(한국예탁결제원 등)	121
가. 개요	121
나. 공공기관 지정 해제에 따른 영향	122
다. 공공기관 지정 해제의 타당성	124
3. 공공기관 미지정 사례(공공기관 자회사 등)	132
가. 개요	132
나. 공공기관 미지정 사례	132



- (1) 모회사는 공공기관이나 자회사는 공공기관으로 미지정된 사례 132
- (2) 동일한 모회사의 자회사이나 일부만 공공기관으로 지정된 사례 136
- (3) 공공기관으로 미지정된 금융공공기관의 자회사 사례 142

V. 결론 및 시사점 / 149

[부록] 국회 소관 위원회별 공공기관 지정 현황 / 152

요 약

1. 개 요

1. 분석 배경 및 목적

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」이라 한다)에 따라 지정되는 공공기관은 법률 제정 당시인 2007년 298개였으나 2022년에는 350개로 증가
 - 공기업의 경우 2007년 24개 대비 2022년에는 12개 증가하여 50%가 늘어났고, 기타공공기관의 경우는 2007년 196개였으나 2022년에는 220개로 12.2% 증가
- 공공기관의 증가와 함께 공공기관에 고용된 임직원(현원)은 2017년 32만 3,727명에서 2022년 1분기에는 41만 4,610명으로 증가
- 예산 측면에서는 공공기관 순정부지원예산이 2016년 68조 2,657억원에서 2021년 100조 2,775억원으로 증가
- 공공기관의 양적인 증가, 공적 자원 투입의 증가 등에 비추어 관리 및 운영의 필요성은 증대되고 있으며, 이러한 분석의 출발 지점으로 공공기관 지정 제도를 분석

2. 분석 대상 및 방법

- 분석 대상
 - 2022년 공공기관으로 지정된 350개 기관 및 공공기관 지정 심사를 거쳐 공공기관으로 미지정된 기관 등
- 분석방법
 - 공공기관의 개념 및 이론적 논의를 위한 관련 문헌 검토
 - 2022년 공공기관 심사 당시 각 기관이 기획재정부에 제출한 자료 검토

II. 공공기관의 개념 및 공공기관 지정 제도의 구조

1. 공공기관의 개념과 의의

가. 공공기관의 존재 의의와 기능

- 「공운법」은 구체적인 공공기관의 의의와 정체성에 대하여 규정하고 있지 않음
- 공공기관의 주된 설립 및 운영의 목적은 자연독점, 공공재 등과 같은 시장에서의 문제점 보완, 사회기반시설 또는 공공서비스의 안정적 공급, 정부 관료제의 비효율성을 개선하기 위한 독립적 기관의 필요성 등으로 설명되고 있음
- 이론적 논의와 「공운법」의 목적 및 체계를 종합하여 살펴볼 때 공공기관의 존재 의의는 공공성과 자율성이라는 2개의 축으로 구성되는 것으로 이해할 수 있음

나. 현행법상 공공기관 개념의 분석

- 공공기관의 유사 법개념(공기업, 영조물, 특수기업)과 현행법상 공공기관 개념을 검토하여 보면, 이들 개념은 일부 현실적으로는 중복되는 영역이 있으면서도 이론적으로는 서로 일치하지 않는 것을 알 수 있음
 - 공기업의 개념에 대하여 학설은 최협의설/협의설/광의설/최광의설 등으로 나누어 대립하나, 설립주체·공공복리의 목적·수익성(기업성)의 3가지를 주된 개념 요소로 보는 것이 일반적
 - 영조물이란, 일정한 행정목적수행의 효율성과 합리성을 도모하기 위하여 설치된 인적·물적 종합시설을 말하며, 국·공립교육기관이나 의료기관, 체육·문화시설 등이 해당
 - 반면, 현행법상 공공기관 개념은 기획재정부장관이 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 특정 법정 요건에 해당할 경우 지정하는 기관으로 규정하여, 강화상의 논의와는 차이를 보임

- 「공운법」상 공공기관의 개념은 현존하는 모든 실질적인 공기업을 포괄하고 있다고 보기도 어렵고, 준정부기관이나 기타공공기관의 개념까지 추가되어 있어, 공기업의 상위개념이자 강화상 공기업 개념보다 넓은 개념
- 결과적으로 현행법상 공공기관 개념은 강화상의 영조물, 공기업, 특수법인 등의 개념과 달리 공적 영역(혹은 공적 재원이 투입된 영역)에서의 여러 기관을 체계적으로 관리하고 규율하기 위한 목적으로 구성된 개념

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 배경 및 연혁

- 「공운법」 제정 이전의 공공기관 관련 법제의 연혁을 살펴보면, 1960년대에는 국가의 예산과 회계에 관한 사항을 규정하기 위하여 1961년 「예산회계법」, 정부기업의 예산과 회계에 관한 기본법으로 「기업예산회계법」, 정부투자기관의 예산과 회계에 관한 기본사항을 규정하고자 1962년 「정부투자기관예산회계법」을 제정
- 당시의 공공기관 법제는 주로 정부기업과 정부투자기관을 중심으로 구성
- 1970년대에는 정부투자기관에 대한 정부출자의 합리적 관리를 위하여 「정부투자기관관리법」을 제정(1973), 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」의 2개 법률이 병존
- 1980년대 들어 「정부투자기관관리법」과 「정부투자기관예산회계법」을 폐지하는 대신 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 관련 법률을 일원화하는 시도가 이루어짐
- 1990년대에는 외환위기를 겪으면서 정부투자기관의 자율성 강화, 공기업의 민영화, 정부 구조의 개선 및 효율화 등 공공기관 분야에 대한 다양한 시도
- 2000년대 들어서는 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체까지 법적으로 규율하기 위하여 「정부산하기관 관리기본법」을 제정(2003)

- 「예산회계법」을 폐지하고 「국가재정법」을 제정(2006)하였으며, 「정부투자기관 관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」으로 나뉘어 있던 공공기관 관련 법률을 일원화하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정(2007)

[공공기관 관련 법제의 연혁]

법률명	연도								
	1961	1962	1973	1983	2003	2004	2007	2008	
기업예산회계법	제정							변경*	
정부투자기관예산회계법		제정		폐지					
정부투자기관관리법			제정	폐지					
정부투자기관관리기본법				제정			폐지		
정부산하기관관리기본법					제정		폐지		
공공기관의 운영에 관한 법률							제정		

* 기업예산회계법은 2008년 전부개정으로 제명이 「정부기업예산법」으로 변경

** 연도는 제정 또는 폐지, 전부개정된 당해연도 기준

- 이후 현재까지 「공운법」에서도 수시지정 제도, 연구개발목적기관 제도가 마련되는 등 공공기관 지정 제도는 꾸준히 변화하여 옴

[공공기관 지정 관련 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 주요 개정 연혁]

의안번호	제안일자	대표발의	주요내용
176238	2007.3.16.	전병헌의원	○ 법률의 적용 제외 대상에 한국방송공사와 한국교육방송공사를 추가
1806777	2009.11.30.	위원장	○ 공공기관 수시 지정 근거 마련
2012192	2018.2.28.	위원장	○ 연구개발을 목적으로 하는 기관 등의 창의적 연구환경 조성 등을 보다 보장하기 위하여 기관성격과 업무특성을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정 ○ 공공기관의 경영공시 항목에 퇴직 임직원의 자회사 등 취업 현황을 포함
2024749	2020.3.5.	위원장	○ 직원정원, 수입액 및 자산규모가 대통령이 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 공기업·준정부기관으로 지정하도록 함

자료: 의안정보시스템에서 재작성

라. 공공기관 지정행위 및 미지정의 법·제도적 의미

- 「공운법」에 따라 공공기관으로 지정되었다는 것은 규제적 측면에서는 해당 기관이 법령에 따른 관리·감독체계에 포함되었다는 것을 의미하고, 채용 및 지배 구조의 측면에서는 공적 부문으로부터의 영향력 하에 있음을 의미
- 공공기관으로 미지정된 경우, 이는 해당 기관이 민간 영역에서 사적 자치와 자율성·기업성을 보장받아야 하는 기관으로 인정받았거나, 혹은 공적 부문에 포함될 수 있음에도 불구하고 정책적인 특수성을 고려하여 공공기관으로 지정되지 아니한 것을 의미
- 결국 공공기관으로 지정되거나 미지정되는 것은 해당 기관에 있어서는 현실적으로 기관 운영에 중대한 변화를 가져오고, 향후 기관의 법·제도적 지위에도 중대한 영향을 미친다는 것을 알 수 있음

2. 공공기관 지정 제도의 구조

가. 개요

- 현행법의 취지는 ①공공기관 운영의 법적 근거 마련, ②공공기관의 자율경영 촉진, ③공공기관의 책임경영체제 확립이라는 3가지 토대를 바탕으로 하여 궁극적으로는 공공기관의 대국민 서비스 증진(공익 증진)에 기여하기 위한 것으로 보임

나. 공공기관의 지정 요건 및 유형 분류 기준

- 현행법의 체계는 크게 2단계로, 1단계는 공공기관이 될 수 있는 법정 요건에 해당되는지를 판단하는 단계(법 제4조), 2단계는 공공기관으로 지정될 경우 어떠한 유형에 해당하는지를 판단하는 단계(법 제5조)
 - 1단계에서는 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관 등 6가지 종류의 법정 요건을 제시

[「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항의 공공기관 지정 요건]

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 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

- 2단계에서는 시행령에 대부분의 요건을 위임하고 있으며, 시행령에서는 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 공공기관을 공기업 또는 준정부기관으로 분류하고, 이 중 총수입액 중 자체수입액의 비중이 50% 이상인 경우 공기업으로, 공기업 중 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입 중 자체수입액 비중이 85% 이상인 경우에는 시장형 공기업으로 지정하도록 규정

[공공기관 지정 및 분류 기준]

유형		분류기준		기관 예시	
공기업 (36개)	시장형 (15개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직원 정원 50명 이상 ○ 총수입액 30억원 이상 ○ 자산규모 10억원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체수입이 총수입의 50% 이상 (기금 또는 기금 관리를 위탁받은 기관의 경우 85% 이상) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산규모 2조원 이상 ○ 자체수입이 총수입의 85% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사
	준시장형 (21개)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장형 공기업이 아닌 공기업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국토지주택공사, 한국마사회, 한국조폐공사 	
준정부 기관 (94개)	기금 관리형 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산규모 10억원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자체수입이 총수입의 50% 미만 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「국가재정법」에 따라 기금 관리 또는 위탁관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신용보증기금, 국민연금공단, 중소기업진흥공단
	위탁 집행형 (81개)			<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부업무의 위탁집행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단
기타공공기관 (220개)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국산업은행, 국가과학기술연구회, 전북대학교병원 	
연구개발 목적기관 (75개)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구개발을 목적으로 하는 기관 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초과학연구원, 국방과학연구소 	
총 350개					

주: 공공기관 현황은 2022년 1월 지정 기준임.

자료: 공공기관의 운영에 관한 법률 및 시행령, 기획재정부 보도자료(2022.1.)를 바탕으로 재작성

Ⅲ. 공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

1. 공공기관 지정 현황

- 2022년 3월 기준 대한민국 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 분류되며, 대한민국 공공기관 수는 350개로 2021년 말 기준 349개 대비 1개 증가
 - 공기업은 전년과 동일하고 준정부기관은 전년 대비 1개 감소, 기타공공기관은 전년 대비 2개 증가, 준정부기관은 기금관리형이 13개, 위탁집행형이 81개로 총 94개, 기타공공기관은 220개(연구개발 목적기관 75개 포함)

[2022년 공공기관 현황]

(단위: 개)

구 분	2021	2022				
			증감	신규	해제	변경
① 공기업	36	36	0	0	0	0
▪ 시장형	15	15	0	0	0	0
▪ 준시장형	21	21	0	0	0	0
② 준정부기관	95	94	△1	0	△1	0
▪ 기금관리형	13	13	0	0	0	0
▪ 위탁집행형	82	81	△1	0	△1	0
③ 기타공공기관	218	220	+2	+3	△1	0
합계	349	350	+1	+3	△2	0

주1. 2021년 현황은 해산된 기관 현황을 포함한 2021년 말 기준임.

주2. 증감은 신규와 해제를 합한 값이며, 변경은 공공기관 지정 유형이 변경된 것을 의미함

자료: 기획재정부 보도자료(2022.1.)

- 2021년 대비 2022년(3월 기준) 공공기관 수의 변동 현황을 살펴보면, 재단법인 한국보건 의료정보원, 한국탄소산업진흥원, 한국제품안전관리원의 3개 공공기관이 신규로 지정되었으며(기타공공기관), 아시아문화원과 한국예탁결제원의 2개 기관이 지정해제

[공공기관 변동 현황]

구분	주무부처	기관명	지정 결과
신규 (+3)	복지부	(재)한국보건의료정보원	기타공공기관
	산업부	한국탄소산업진흥원	
	산업부	한국제품안전관리원	
해제 (△2)	문체부	아시아문화원	지정 해제
	금융위	한국예탁결제원	

자료: 기획재정부 보도자료(2022.1.)

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 주요 개선과제

가. 공공성 개념의 입법적 설정 필요

- 공공성 개념은 공공기관의 존재 의의에 해당하는 중요한 양대 축이나 현행법에 서는 구체적인 언급이 없음
- 공공성에 관한 학자들의 논의는 다양하고, 공공성의 개념은 다의적으로 파악되 며, 맥락과 사회의 변화에 따라 다르게 해석되어야 하는 측면이 있음

[공공성의 개념에 관한 학설의 논의]

구분	개념요소 또는 개념구성
소영진 (2003)	전체 또는 다수에 관한 일, 권위, 정부, 전유불가능성, 이타성(비사익성, 공익 성)
임의영 (2003)	국가· 정부· 공공기관에 이루어지는 행위, 다수의 사람들에게 공통적· 보편 적으로 관련되는 경우, 공식성, 공익, 접근가능성과 공유성, 개방성과 공지성
백완기 (2007)	정부에 관계되는 것들, 정치성, 공개성, 공익성, 공유성, 공정성, 인권
임의영 (2010)	공공성의 개념을 체계화하기 위하여 유형화하여 구분: 도구적 공공성, 담화적 공공성, 윤리적 공공성, 구조적 공공성
신호원 (2018)	법적 권위성과 공민성, 공론성과 공개성, 공통성과 공유성, 공익
김현희· 박광동 (2018)	공적일 것, 공익성, 공공재, 공론성, 공정성, 공평성, 공개성, 공표성, 공유성, 공공복지 등 다의적이고 동태적 개념으로서, 공익과 공적 기관이 수행하는, 또는 수행하여야 하는 공적 지향성

주. 세부 논문의 출처 및 각 개념의 의미에 대하여는 보고서 본문 47면 참조.

- 그러나 이러한 다의성에도 불구하고 현 시점에 공공기관이 왜 현재와 같은 형태로 지정되고 운영되어야 하는지에 대한 정당성을 제공하기 위해서는 그 뿌리가 되는 공공성에 대한 관점을 법률에서 드러낼 필요
 - 「공운법」 전체의 관점에서 공공기관이 행위와 판단의 준거로 삼을 수 있는 방향성으로서 공공기관의 존재 의의 중 하나인 공공성의 의의를 제시할 실익이 있음

나. 공공기관 지정 권한의 재량성과 위임입법의 관계

- 위임입법의 한계에 관한 이론적 논의를 종합하면, 일반 국민이 수권 법률로부터 하위법령에 위임될 내용의 대강을 예측할 수 있는지 여부가 주요한 기준으로 활용될 수 있음
 - 학설에 따르면 위임입법의 통제 기준으로는 위임의 구체성과 명확성, 예측가능성, 행정부의 자의적 입법 방지 등의 내용이 제시되고 있음
- 공공기관 지정행위는 민간 영역에 존재하는 법인격을 가진 권리주체(법인)에 대하여도 법적 지위에 큰 변동을 초래할 수 있으며 기관에 대해 의무를 부과하는 적극적 행위라고 볼 수 있음
- 현행 「공운법」은 일반국민의 입장에서 하위법령으로 규정될 내용을 모법에서 명쾌히 파악하기 어려워 개선 필요

다. 공공기관 유형의 정체성 확립 및 존재 의의 명확화 필요

- 현행법에서는 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있으나 각 유형의 개념과 의의에 대하여는 별다른 언급이 없고 유형 분류 요건만 존재
 - 공기업의 세부 분류로 시장형 공기업과 준시장형 공기업이 존재하지만 시장형 공기업은 다른 유형과 달리 단독으로 규율을 받는 별도 규정은 법률에 존재하지 않은 실정

- 자산규모 2조원 이상의 준시장형 공기업의 경우 별도로 시장형 공기업과 일부 같은 규정을 적용받는 사례가 존재하지만, 시장형 공기업만 규율하는 규정은 없음
- 현행법상 규정은 대부분 공기업·준정부기관을 묶어서 규율하는 내용으로, 시장형 공기업이라는 별도의 유형을 두는 실익이 크지 않으며 기타공공기관의 경우도 법률에 따른 규율 수준과 지침에서의 수준이 상이한 문제
- 기타공공기관의 경우, 종전에는 기타공공기관에 대한 별다른 개념 규정이나 상세한 요건 없이 단지 공기업·준정부기관의 여분적 개념이었으나 이후 법률 개정을 거쳐 자율성 확보가 필요한 기관까지 포함하는 등 외연이 확장

[기타공공기관 지정에 대한 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 주요 제·개정 연혁]

공포번호	개정일	기타공공기관 관련 주요 내용
제8258호	2007. 1. 19 제정	○ 기획예산처장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정
제15524호	2018. 3. 27 일부개정	○ 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정 ○ 기타공공기관의 종류와 분류 기준은 대통령령으로 정함
제17128호	2020. 3. 31 일부개정	○ 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정 가능

자료: 국가법령정보센터 자료에서 재작성

- 현행법상 공기업과 준정부기관은 이사회의 구성과 임원, 재무관리와 결산 등에서 별도의 규율을 받지만, 기타공공기관은 경영공시 및 경영혁신 등 모든 공공기관에 걸쳐 적용되는 사항 외에는 따로 해당 유형을 규율하는 규정이 거의 없음
 - ‘최소한의 규제를 받고 자율성이 보장되는 공공기관’으로 기타공공기관의 의의를 입법자가 설정하였다고 해석할 수도 있지만, 공기업에 비하여 기타공공

기관이 공공성과 자율성의 측면에서 더 큰 경영·운영상 자유를 보장받아야 한다는 이론적 근거가 부족함

- 기타공공기관의 자율성을 보장하는 것을 당연한 것으로 전제한다고 하더라도, 「공운법」에서 공공성 강화를 위한 내용이 거의 규율되지 않는 측면에 대해서는 검토 필요

- 실제로 기타공공기관의 경우 법률에 따른 규율은 거의 없는 수준이나, 행정규칙 또는 지침의 수준에서는 여러 분야에서 공기업·준정부기관에 준하는 규제·감독을 받고 있음
 - 현행법이 기타공공기관의 자율성을 보장하려는 취지라고 해석한다고 하면 현재 지침에 따른 기타공공기관의 관리 체계는 취지에 부합하지 않는 측면이 있음
 - 현행법이 기타공공기관의 자율성보다 공공성을 강화하려는 취지라고 해석한다고 하면 현재로서는 법률의 규정이 간략한 측면이 있음

3. 공공기관 지정 제도의 세부 개선과제

가. 공공기관 유형 분류 기준의 타당성 검토 필요

- 현행법상 공공기관의 요건을 충족하는 경우 유형 분류에서 제시되는 기준은 ① 직원 정원, ②총수입액, ③자산규모, ④총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중 등임
- 현행법에서는 공공기관의 요건으로 미션과 목적 없이 양적 요건만을 제시하고 있음
 - 현재 체계대로라면 공기업·준정부기관·기타공공기관이라는 명칭으로 분류할 필요 없이 조직의 규모와 양적 수치에 따라 1급 공공기관, 2급 공공기관, 3급 공공기관 등으로 표기해도 관리상 큰 문제가 없음
 - 「공운법」에서의 공공성 개념의 부재와 연결되는 맥락
- 세부 기준으로는 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 요건을 제시하고 있는데 자산규모가 10억원에 미달하는 기관은 350

개 공공기관 중 단 11개, 정원 50명 이상의 기준에 미달하는 기관은 350개 공공기관 중 31개, 총수입액이 30억원이 되지 않는 기관은 1개 뿐인 등 세부적인 요건의 실효성을 재검토할 필요

나. 연구개발목적기관 유형의 관리체계 재정비 필요

- 연구개발목적기관이란, 「공운법」에 따라 기타공공기관을 지정하는 경우 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 연구개발을 목적으로 하는 기관으로 세분하여 지정된 기관
- 연구개발을 주로 하는 기관에 대한 별도의 규율 필요성(또는 공공기관 제외 필요성)은 제18대 국회에서부터 논의되었으나, 법률 제15524호, 2018. 3. 27, 일부개정으로 「공운법」이 정비되어 현재의 연구개발목적기관 제도 정립
- 그러나 현행법상 연구개발목적기관에 대하여는 지정에 대한 규정만 있고, 연구개발목적기관의 운영과 경영상 관리, 예·결산상 특수성에 대해서는 법률상 별도의 규율이 거의 없는 실정
 - 「공운법」에서 연구개발목적기관을 별도 규율하고 있는 규정은 공공기관 혁신에서 기관의 성격 또는 업무의 특성을 반영하도록 하는 것이 전부임
 - 시행령에서도 연구개발목적기관의 세부 지정 기준에 대한 언급 외에 연구개발목적기관을 어떻게 규율할 것인지에 대해서 언급한 규정은 존재하지 않음
 - 행정규칙인 혁신지침에서는 연구개발목적기관에 대하여 일부 규정하고 있는 측면이 있지만, 이 역시 모범과 비슷한 수준으로 '기관 성격이나 업무 특성을 반영할 것'이라고 규정한 것에 불과하고, 단지 채용 분야나 비정규직 관리, 기타 복리후생제도의 경우에만 연구개발목적기관에 일부 예외를 인정하고 있음
- 또한, 대다수 연구개발목적기관은 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「특정연구기관 육성법」, 「국가연구개발혁신법」 등의 적용을 받고 있음

- 현 제도상 연구개발목적기관에 대하여는 본래 해당 기관의 설립 근거가 되는 법령과 주무부처의 관리·감독만 존재하고, 「공운법」에 따라 ‘연구개발목적기관’으로 지정됨으로써 받게 되는 추가적인 지원, 특수성, 규제 등은 법령상 체계적으로 규정되지 않은 채 남아 있어 제도 운영의 실효성 차원에서 연구개발 목적기관의 관리체계를 재정비할 필요성이 있음

다. 공공기관의 미지정 관련 심사 기준의 구체화 및 법적 근거 마련 필요

- 기획재정부에 차년도 공공기관 지정 심사를 위하여 자료를 등록하는 기관 중 법정 요건을 충족하면서도 공공기관으로 미지정된 기관이 다수 존재
 - 예를 들어 환경부의 경우 2022년 소관 공공기관으로 12개가 지정되었으나, 환경부가 2021년 공공기관 지정 심사를 위하여 제출한 대상 기관은 총 15개임

[대상 기관 중 공공기관 미지정된 환경부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	지정요건 해당성	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총 수입액	자산 규모	정원
한국물기술인증원	제1호	2019	18.62	100	2,669	400	40
케이워터운영관리(주)	제5호	2018	100	0	23,434	3,930	816
한국화학물질관리협회	제2호	1991	40.35	86.54	23,390	14,562	81

- 주1. 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.
 - 주2. 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액 대비 자체수입액과 정부지원액을 비교한 것임.
 - 주3. 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.
- 자료: 환경부 제출 자료에서 재작성

- 「공운법」에 재량의 범위와 미지정의 판단기준이 명시되지 아니하여 미지정의 결과에 대한 혼란스러운 해석을 낳고 있는 것은 검토의 필요성 있음

라. 법령상 유형 분류 기준의 적용에 관한 검토

- 시행령 제7조제1항에서는 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 기관의 경우 공기업·준정부기관으로 지정하도록 되어 있으나, 실제 이러한 요건을 충족하면서도 기타공공기관으로 지정된 사례가 존재
 - 교육부 소관 공공기관 중 다수는 영 제7조의2제1항제1호 각 목에 따라 국립대학병원 등 책임운영기관이 구축되어 있는 기관인 경우가 많고, 그 외 국무조정실이나 과학기술정보통신부 소관 기관 중에는 영 제7조의2제1항제2호 라목의 기관(연구개발을 주된 목적으로 하는 기관)에 해당하여 기타공공기관으로 분류된 사례가 많음
 - 다만, 영 제7조의2제1항제2호 마목이나 같은 항 제3호와 같이 기획재정부장관이 인정하는 기관인 경우에는 공기업·준정부기관의 법정 요건 충족에도 불구하고 기타공공기관으로 유형 분류된 명확한 사유를 파악하기 어려운 측면이 있음

[영 제7조제1항 각 호의 요건을 충족하면서 기타공공기관으로 지정된 주요 기관]
(단위: 백만원, 명)

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
(재)차세대수치예보모델개발사업단	기상청	3,448	2,754	111
(재)APEC기후센터	기상청	7,814	2,067	89
한국해양진흥공사	해양수산부	3,562,426	8,498,848	152
한국해양과학기술원	해양수산부	395,222	966,046	802
한국어촌어항공단	해양수산부	232,414	8,682	224
국립해양생물자원관	해양수산부	30,109	19,879	112
한국양성평등교육진흥원	여성가족부	14994	1076	59
한국여성인권진흥원	여성가족부	11213	2838	84
중소벤처기업연구원	중소벤처기업부	17,708	13,547	121
신용보증재단중앙회	중소벤처기업부	281,293	1,558,337	75
한국벤처투자	중소벤처기업부	25638	95328	144

주1. 십만원 이하는 절사하였음.

주2. 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

마. 기금관리형 준정부기관의 설정 기준에 관한 검토

- 시행령 제7조제2항은 공기업·준정부기관으로 분류된 기관 중 자체수입비율(총 수입액 대비 자체수입액 비중)이 50% 이상인 경우 공기업으로 지정하도록 하고 있으며, 다만 기금 관리 또는 기금 관리를 위탁받은 공공기관의 경우 자체수입비율 85% 이상인 경우에 공기업으로 지정
- 기금관리형 준정부기관의 85% 자체수입비율에 대한 예외 기준은 2021년 말 기준으로 시행령이 개정(대통령령 제32232호, 2021. 12. 21, 일부개정)되어 도입된 것
- 2021년 시행령의 개정사항이 없었다면, 주택금융공사나 한국자산관리공사 등 4개 기관은 자체수입비율이 높아 모두 공기업으로 지정되어야 했을 것임

[준정부기관 중 자체수입비율이 50% 이상인 기관]

(단위: %)

기관명	소관 주무부처	유형	자체수입 비율	정부지원액 비율
한국주택금융공사	금융위원회	기금관리형	83.8	16.2
한국자산관리공사	금융위원회	기금관리형	79.98	99.56
서울올림픽기념국민체육진흥공단	문화체육관광부	기금관리형	74.0	99.6
한국무역보험공사	산업통상자원부	기금관리형	76.89	99.87

주1. 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2. 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

- 향후 자체수입비율의 변동에 따라 시행령을 90%, 95% 등으로 계속 바꾸는 것보다, 기금을 관리하거나 관리 위탁을 받은 기관에 대하여는 모범에 특수한 개념 규정 또는 법정 요건을 추가하는 등 별도의 개선방향 모색 필요

바. 공공기관 지정 해제 시 해제 사유의 구체적인 공시 필요

- 공공기관으로 이미 지정되었으나 여러 가지 사유로 공공기관 지정에서 해제되는 사례도 다수 발생
- 기획재정부에서 제출한 자료에 따르면, 「공운법」 시행 이후 2022년 3월까지 공공기관으로 지정되었다가 해제된 기관은 총 67개
 - 해제 사유는 기관 폐지, 기관 통폐합, 독립성 필요, 지정 실익 미흡, 소규모 기관 등으로 다양하나, 해당 해제 사유 중에는 「공운법」과 시행령으로부터 해제의 기준으로 직접 도출되지 아니하는 사유들이 존재
 - 소규모 기관인 사유로 해제된 기관: 대한에이즈예방협회, 한국문화예술회관 연합회, 한국희귀의약품센터 등
 - 지정실익 미흡을 사유로 해제된 기관: IBK캐피탈, IBK신용정보, IBK시스템 등
 - 법령에 없는 이유로 해제되었다고 하여 반드시 부적절한 해제라고 보기는 어려우나, 해제에 관련된 정보가 명확하게 공시됨으로써 해제의 타당성을 외부에서 검증할 수 있는 기회가 제공될 수 있으므로 향후 투명성 제고가 필요함

VI. 공공기관 지정 관련 주요 사례별 검토

1. 공공기관 재지정 문제(금융감독원)

- 금융감독원은 2007년 「공운법」이 시행됨에 따라 기획예산처 공공기관운영위원회는 심의를 거쳐 기타공공기관으로 최초 지정하였으나, 2009년 기타공공기관에서 해제되고, 공공기관으로의 지정을 유보한 채 현재에 이릅니다
- 2021년 말 기준으로, 금융감독원은 총수입액 중 자체수입비율이 38.45%, 총수입액 중 정부지원액 비율이 96.66%, 총수입액은 3,377억 8,400만원, 자산규모는 3,025억 2,300만원이며 직원 정원은 2,077명이므로 공공기관 지정의 법정 요건은 충족
- 금융감독원을 공공기관으로 지정할 것인지에 대하여는 찬성 및 반대의 입장이 첨예하게 대립
 - 공공기관 지정에 반대하는 논거로는, ①금융감독원이 공공기관으로 지정될 경우 기관의 자율성과 독립성이 위축될 우려가 있다는 점, ②공공기관으로 지정될 경우 「공운법」이 우선 적용되므로¹⁾ 금융위원회의 근거 법률인 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」과 충돌이 발생할 수 있다는 점, ③「공운법」에 따른 규제가 추가될 경우 중복규제가 될 수 있다는 점 등이 있음
 - 공공기관 지정에 찬성하는 논거로는, ①금융감독원은 이미 「공운법」에 따른 지정의 법정 요건을 충족하고 있으며 공공성을 띤 업무를 수행하고 있다는 점, ②중소기업은행 등 이미 금융위원회 소관 공공기관으로 지정되어 있는 기관들 역시 개별 설치근거법에 의하여 주무부처의 관리·감독, 국회의 외부통제(국정감사 등), 예·결산의 승인 등을 받고 있다는 점, ③현행법상 법정 요건이 충족되면 공공기관으로 지정할 수 있는 것이 자연스러운 해석이고, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」과의 우선 적용 문제는 관련 법률의 개정과 함께 추진할 수

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조(적용 대상 등)

②공공기관에 대하여 다른 법률에 이 법과 다른 규정이 있을 경우 이 법에서 그 법률을 따르도록 한 때를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.

있는 사항이라는 점 등이 있음

- 공운위는 2018년 금융감독원의 공공기관 재지정에 관하여 조건을 부여한 후 결정을 유보하였던 바 있음

[금융감독원에 대한 공공기관 지정 유보 조건 이행 현황]

조건	이행현황
1. 경영성과평가의 객관성·공정성 강화	
○ 성과급 지급률 조정	이행 중
○ 계량지표 비중 확대	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
○ 감사평가 도입	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
○ 부정행위, 사회적 책무 위반 페널티	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
2. 조직효율화	
○ 상위 직급 축소	이행 중
○ 국내 지원 축소	추진 예정('22년~)
○ 해외사무소 정비·조정	워싱턴·홍콩 사무소 폐쇄 완료
3. 고객만족도조사 내실화	
○ 금융위 주관으로 모든 고객 대상 고객만족도 조사 실시	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
4. 기타	
○ 외부파견자 업추비 지급 중단	이행완료('21.7월, 공문시행)
○ 채용비리 근절대책 이행	이행완료
○ 공공기관 수준 경영공시	이행완료

주. 해당 내용은 금융위원회 제출 자료에 따른 것으로, 공운위의 심의 내용과는 별개임
자료: 금융위원회

- 다만, 유보 조건을 살펴보면, 금융감독원이 공공기관 지정의 법정 요건으로부터 벗어나거나 외부로부터의 통제 필요성을 낮추기 위한 사항(채용비리 근절, 조직 효율화 등)임

- 유보 조건의 이행과 별개로 금융감독원이 「공운법」의 취지에 비추어 공공기관으로서의 공공성을 갖추고 있는지 여부가 국회에서 논의될 필요

2. 공공기관 지정 해제 사례(한국예탁결제원 등)

- 한국예탁결제원은 2007년 「공운법」이 시행되면서 준정부기관으로 지정되었고, 2015년 기타공공기관으로 변경, 2022년 1월 기획재정부는 예탁결제원을 공공기관 지정에서 해제
 - 해제 사유에 대하여, 정부는 전자증권법이 시행('19.9월, 전자등록기관 허가제)된 이후 법상 독점수입 등 한국예탁결제원에 대한 정부지원액 비중이 지속적으로 감소하여 왔으며, 공공기관 지정요건(정부지원액 50%이상)을 충족하지 못하게 되어 공공기관에서 해제하기로 했다고 밝힘
- 구체적인 해제 사유를 분석하면, 시행령 제3조는 '정부지원액'의 범위를 3가지로 구분하는데, 종래 법령에 따라 한국예탁결제원의 독점적인 업무로 분류되던 업무가 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」의 시행(시행 2019. 9. 16., 법률 제14096호, 2016. 3. 22., 제정)에 따라 '허가제'의 형태로 바뀌면서 증권회사수수료와 등록관리수수료가 부지원액에서 제외되어 동 기관이 공공기관에서 해제됨
 - 한국예탁결제원 증권회사수수료의 경우 2013년 402억원, 2020년에는 874억원으로 전체 영업수익 중 32.5%에 해당하는 규모의 수익이 발생하고 있고, 등록관리수수료의 경우 2019년 99억원, 2020년에는 390억원의 수익(영업수익 중 14.5%)이 발생

[시행령에 따른 정부지원액의 유형]

구분	근거 (시행령 제3조)	내용
정부의 직접 지원액	제1호	출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액
민간으로부터의 이전 수입	제1호	부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액
법령상 업무 수입	제2호	법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액
독점 사업 수입	제2호	법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액
부대수입	제3호	위 유형의 수입액의 운용에 따라 발생한 수입액

- 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」의 시행 이후 2022년 3월 현재까지 도 동 법률에 따른 전자등록업의 허가를 받은 기관은 예탁결제원 1개임
 - 실질적인 예탁결제원의 업무상 독점에도 불구하고 공공기관 심사에 있어서는 독점 사업 수입액으로 집계되지 않는 측면이 있음
- 향후 독점성과 관련하여 현행법의 개선 방향은, 2단계로 진행 가능
 - ①독점성을 공공기관의 지정에 필요한 개념요소로 포함시키는 것이 타당한지 검토 필요
 - ②타당하다면 독점성을 법령에 따라 이루어진 것으로 한정할 것인지, 아니면 실제 시장에서의 경쟁 체제를 고려하여 실질적인 독점성을 기준으로 판단할 것인지 논의 필요
 - 참고로 ②의 단계에서는 다음의 3가지 입법 방향을 고려해 볼 수 있음

[독점사업에 따른 수입을 정부수입액에 포함시키는 입법적 개정 방향]

구분	내용
법령에 따른 독점 수입으로 엄격 해석	현행법에서와 같이 법령에 따라 독점적 사업권을 부여 받는 경우에만 사업수익을 정부지원액으로 포함시키는 방향을 유지하는 것
실질적 독점력 기준 도입	현행법의 체계를 실질적 독점력을 기준으로 정부지원액을 판단하는 방향으로 변경하는 방법
절충안	법령상 독점적 사업권을 기준으로 하는 현행법의 체계를 유지하되 유보조치를 설정하는 방향

주. 각 방안의 세부적인 장·단점에 대하여는 보고서 본문 참조.

3. 공공기관 미지정 사례(공공기관 자회사 등)

- 공공기관의 자회사, 출자회사 또는 재출자회사가 증가하면서, 해당 자회사 등이 공공기관의 법정요건을 충족함에도 불구하고 공공기관으로 지정되지 아니하는 사례가 발생
- 모회사는 공공기관이나 자회사는 공공기관으로 미지정된 사례, 동일한 모회사의 자회사이나 일부만 공공기관으로 지정된 사례, 공공기관으로 미지정된 금융공공기관의 자회사 사례 등 다양한 사례가 존재
 - 부산항만공사와 인천항만공사의 자회사인 (주)부산항보안공사와 (주)인천항보안공사의 경우 두 기관 모두 2007년 설립되어 2008년 공공기관으로 지정되었으나, 2019년 1월 기획재정부의 공공기관 정기 지정 고시에 따라 공공기관에서 제외
 - 중소기업창업부 소관 공공기관인 중소기업창업공단의 자회사 중 일부는 공공기관으로 지정되었으나, 일부 기관은 법정 요건을 충족하였음에도 공공기관으로 지정되지 아니하였음

[중소벤처기업공단 자회사 간 비교]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	공공기관 지정	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산 규모	직원 정원
중소벤처기업진흥공단	○	1979	48	52	1,667,701	23,162,045	1,157
(주)에스비씨인증원	×	1995	97.91	0	3,205	3,195	15
중진공파트너스(주)	×	2018	100	0	6,508	1,618	207
한국벤처투자	○	2005	99.42	0	25,638	95,328	144
중소기업유통센터	○	1995	80	20	538,728	272,867	260
공영홈쇼핑	○	2015	100	0	206,505	145,162	387

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

주3: 공영홈쇼핑의 경우 중소기업유통공단이 아니라 중소기업유통센터의 자회사이나, 비교를 위하여 추가함.

자료: 중소기업창업부 제출 자료에서 재작성

- 한국산업은행 및 중소기업은행 등 금융 공공기관의 자회사의 경우, 공공기관으로 지정되지 아니하였음
 - 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사, IBK캐피탈, IBK신용정보, IBK시스템의 경우 본래 공공기관으로 지정되어 있었다가 2010~2011년 지정 실익 미흡을 사유로 공공기관에서 해제

[한국산업은행 및 중소기업은행 자회사 현황]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	공공 기관 지분율	기타 지분율	모회사	자체 수입 비율	정부 지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
산은캐피탈	99	1	산은	100	0	436,113	6,441,455	231
KDB인프라 자산운용	84	16	산은	100	0	34,015	59,818	66
KDB인베스트 먼트	100	0	산은	100	0	7,195	77,601	13
KDB비즈	100	0	산은	100	0	19,226	8,206	554
IBK캐피탈	100	0	중기	100	0	415,774.33	8,189,743	227
IBK투자증권	87.78	12.22	중기	100	0	1,092,863.00	4,892,528	694
IBK연금보험	100	0	중기	100	0	1,565,687.33	9,616,065	161
IBK자산운용	100	0	중기	100	0	17,889.00	68,269	59
IBK저축은행	100	0	중기	100	0	73,000.33	1,311,643	127
IBK시스템	55.63	44.37	중기	100	0	179,127.67	52,986	616
IBK신용정보	100	0	중기	100	0	29,194.00	33,853	116
IBK서비스	100	0	중기	100	0	45,503.50	15,998	2,001

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2. 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

주3. 모회사의 명칭은 약칭으로 기재함(산은: 한국산업은행, 중기: 중소기업은행).

주4. 기타지분율이란 지방자치단체 또는 민간이 보유한 지분율을 의미함.

자료: 금융위원회 제출 자료에서 재작성

V. 결론 및 시사점

□ 현행법의 주요 개선과제

- 공공성의 입법적 설정이 필요하고, 「공운법」 전체의 관점에서 공공기관이 행위와 판단의 준거로 삼을 수 있는 방향성을 제시하는 것을 검토
- 「공운법」상 공공기관 지정의 법정 요건을 충족한다고 하더라도 실제로는 공공기관으로 지정되지 않을 수 있으며, 이러한 사례가 다수 발견되고 있어 공공기관 지정행위의 재량성과 관련하여 「공운법」의 체계를 재검토할 필요
- 각 공공기관 유형의 개념과 정체성 및 의의를 법률상 명확히 하고, 각 유형의 구분 실익을 나누어 공공기관 유형 구분 체계를 재정비하며, 특히 기타공공기관의 경우 법률에서의 규율 수준을 정비할 필요가 있음

□ 공공기관 지정 제도 운영상의 세부적인 개선과제

- 시행령에서는 유형 분류의 세부 기준으로 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억 원 이상, 자산규모 10억원 이상의 요건을 제시하고 있는데, 이러한 세부적인 요건의 실효성을 재검토할 필요
- 현행법에서는 연구개발목적기관의 지정과 관련한 부분만 언급되어 있으며 이후 연구개발목적기관의 운영과 경영상 관리, 예·결산상 특수성에 대해서는 법률상 별도의 규율이 거의 없는 실정이어서 연구개발목적기관 유형의 관리체계를 세부적으로 재정비할 필요
- 공운위의 심사 대상으로 자료가 제출되었음에도 미지정된 기관에 대해서는 해당 심사 내용이 별도 공시되지 않고, 재량의 범위와 미지정의 판단기준에 대한 혼란이 발생하고 있으므로 공공기관의 미지정과 관련된 심사 기준 등을 구체화하여 법적 근거를 마련할 필요
- 현행법에서는 공기업·준정부기관의 지정 요건을 시행령에서 위임하면서 공기업·준정부기관 중 예외적으로 기타공공기관으로 지정할 수 있는 요건도 시행령에 위임하는 측면이 있으므로, 위임의 명확성 측면에서 「공운법」의 입법적 개선을 검토할 필요
- 기금을 관리하거나 관리 위탁을 받은 기관에 대하여는 특수한 개념 규정 또는

법정 요건을 추가하여 자체수입비율이 높다고 하더라도 기금관리형 준정부기관으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하는 등 별도의 고려사항을 모법에 마련하는 방안을 검토할 필요

- 이미 지정된 공공기관을 해제하는 경우 구체적인 해제 사유를 공시하고, 「공운법」에 따른 법정 요건의 충족 여부, 총수입액·정부지원액 등 상세 현황과 공공기관 지정을 유지하지 아니하는 논거와 실익을 밝힐 필요

I 서론

1 분석 배경 및 목적

2022년 1월 기준 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」이라 한다)에 따라 기획재정부장관이 공공기관으로 지정한 기관은 총 350개이다. 2007년 「공운법」이 제정된 이래, 공공기관이 차지하는 인적·물적 비중은 지속적으로 증대되어 왔다. 공공기관의 수는 2007년 298개였던 것이 증감을 반복하다가 2015년 이후 꾸준히 증가하여 2022년에는 350개로 2007년 대비 17% 증가하였고, 특히 공기업이 크게 증가하여 2007년 대비 12개 증가한 36개가 되었고(50%), 기타공공기관의 경우는 2007년 196개였으나 2022년에는 220개로 12.2% 증가하였다.

[연도별 공공기관 지정 현황]

(단위: 개)

항목	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	증감	
공기업	계	24	24	24	22	27	28	30	30	30	30	35	35	36	36	36	12	
	시장형	6	6	6	8	14	14	14	14	14	14	14	15	16	16	16	15	9
	준시장형	18	18	18	14	13	14	16	16	16	16	21	20	20	20	20	21	3
준정부기관	계	78	77	80	79	83	82	87	87	86	90	89	93	93	95	96	94	16
	기금관리형	13	14	16	16	17	17	17	17	17	16	16	16	14	13	13	13	-
	위탁집행형	65	63	64	63	66	65	70	70	69	74	73	77	79	82	83	81	16
기타공공기관	196	204	193	185	176	176	178	187	200	203	208	210	210	209	218	220	24	
합계	298	305	297	286	286	286	295	304	316	323	332	338	339	340	350	350	52	

주1. 지정 현황은 매년 1월 공공기관 지정을 기준으로 하며, 기획재정부의 수시지정 또는 법인 해산에 따른 지정 해제 등의 경우는 표에 제시되지 않음. 따라서 연도말 기준인 경우 세부 현황은 다소 달라질 수 있음.

주2. 증감은 2007년 대비 2022년의 증가분을 의미함.

자료: 기획재정부 제출 자료에서 재작성

또한, 공공기관에 고용된 임직원의 현원은 2017년 32만 3,727명이었으나 2022년 1분기에는 41만 4,610명으로 증가하였다. 2021년 350개의 공공기관은 27,053명의 신규 인력을 채용하였고 2022년 1분기에는 6,423명을 신규채용하였다.

[공공기관 임직원 및 신규채용 현황]

(단위: 명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022.1분기
임직원	323,727	358,990	392,398	408,532	415,478	414,610
신규채용	22,659	33,894	41,322	30,736	27,053	6,423

주. 임직원의 수는 현원 기준임

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템, 2022.4. 기준

한편 예산 측면에서는 공공기관 순정부지원예산¹⁾이 2016년 68조 2,657억원에서 2021년 100조 2,775억원으로 증가하여, 2016년 이후 매년 증가 추세에 있으며, 단순히 기관의 수와 고용 인력의 측면 뿐 아니라 공공부문에서의 채용에서도 공공기관의 비중이 증대되고 있다는 것을 알 수 있다.

[공공기관의 정부순지원수입 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
공기업	시장형 (0.37)	1,548 (0.22)	1,309 (0.19)	951 (0.12)	2,060 (0.21)	1,413 (0.14)
	준 시장형 (5.9)	39,648 (5.65)	37,839 (5.39)	53,477 (6.94)	58,956 (5.97)	74,590 (7.44)
준정부 기관	기금 관리형 (36.57)	276,999 (39.45)	284,642 (40.55)	299,297 (38.86)	378,879 (38.35)	388,041 (38.70)
	위탁 집행형 (44.82)	310,059 (44.16)	299,869 (42.72)	325,192 (42.23)	415,965 (42.11)	423,910 (42.27)
기타공공기관	84,204 (12.33)	73,810 (10.51)	78,226 (11.15)	91,221 (11.84)	132,045 (13.37)	114,819 (11.45)
합 계	682,657 (100.0)	702,067 (100.0)	701,887 (100.0)	770,141 (100.0)	987,906 (100.0)	1,002,775 (100.0)

주: 1. 2016년부터 2020년까지는 결산 기준, 2021년은 예산 기준

2. 괄호 안은 해당 연도의 총계 중 각 유형이 차지하는 비중을 의미함

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템을 바탕으로 재작성

1) 공공기관 경영정보 공개시스템의 공시항목 중 "21. 수입·지출 현황"에 기재되는 항목으로, 정부순지원수입은 국회에서 의결되는 정부 예산 및 기금운용계획에서 편성되어 공공기관에 직접 교부하는 금액으로 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입, 위탁수입, 기타수입으로 구분하여 집계하고 있다.

이와 같이 공공기관의 양적인 증가, 공적 재원의 투입 증가 등은 범정부적인 차원에서 공공기관 전체의 관리와 육성이 다루어져야 할 필요성을 제기한다. 그리고 그 분석의 출발은 공공기관의 지정에서부터 다루어져야 할 것이다. 공공기관 지정 제도에는 공공기관이 왜 지정되어야 하는지, 공공기관은 무엇인지에 대한 고민에서부터, 어떤 근거에 따라 지정되고 어떠한 형태의 규율을 받게 되는지 등 정책적 이슈까지 담겨 있기 때문이다.

따라서 본 보고서에서는 공공기관의 존재 의의와 필요성을 먼저 살펴보고, 현행법상 공공기관의 개념이 성립하게 된 배경과 이론적 논의를 검토하여 현행 「공운법」상 공공기관 개념의 위치를 파악하고자 한다.

이후 현행법상 공공기관 지정 제도를 개관하고, 공공성과 자율성이라는 공공기관의 존재 의의에 비추어 현행 공공기관 지정 제도의 구성이 타당한지, 개선점은 없는지 살펴볼 것이다. 다음으로는 현행 공공기관 지정 제도의 운영 과정 등에서 발생하는 세부적인 문제점을 살펴보고, 개선과제를 모색한다.

마지막으로는 이론적 배경의 논의와 현행 제도의 분석, 개선과제 발굴에서 자세히 다루지 못했던 개별 공공기관(또는 공공기관으로 미지정된 기관)의 사례를 분석한다. 특히 2022년 공공기관 지정 결과 한국예탁결제원이 공공기관에서 제외되고, 공공기관의 자회사 또는 재출자회사가 공공기관으로 지정되지 아니하였으므로, 주요 개별 사례를 중심으로 검토하여 보고자 한다.

본 보고서에서는 먼저 공공기관의 존재 의의와 필요성을 이론적인 측면에서 검토함으로써, 공공기관이 왜 공공부문에서 필요한지에 대해 논의한다. 그리하여 공공기관이 공공성과 자율성이라는 2개의 중요한 이론적 근거 하에 존재 의의를 인정받고 있다는 것을 명확히 하고자 한다.

그리고 현행 「공운법」상 공공기관의 개념과 학계에서의 이론적 논의를 검토함으로써, 현행법상 공공기관 개념이 갖고 있는 이론적 위치를 확인할 것이다. 이를 위하여 다양한 문헌을 검토함으로써 학설의 논의를 정리할 필요가 있다.

이후, 공공기관의 개념 정의에 대한 논의에서 출발하여 「공운법」의 제정 배경 및 제정 이후의 개정 연혁을 검토한다. 「공운법」의 개선과제를 찾기 위해서는 본질적으로 공공기관이 무엇인지, 왜 공공기관 제도를 운영하고 있는지에 대한 대답이 선결적으로 필요하다. 그리고 이러한 대답을 도출하기 위해서는 「공운법」이 어떠한 취지에서 제정되었으며 어떠한 이유로 개정되어 현재에 이르게 되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위하여 기존의 문헌과 의안정보시스템, 국가법령정보시스템, 국회법령정보시스템 등 공개된 자료를 참조하여 내용을 정리하였다.

다음으로, 공공기관의 이론적 토대와 존재의 의의가 되는 공공성과 자율성의 2가지 틀을 바탕으로 하여 현행 「공운법」의 내용과 체계를 구조화하여 살펴보고, 앞선 논의를 토대로 「공운법」이 나아가야 할 방향에 맞추어 세부적인 개선과제를 도출할 것이다. 여기서 분석의 대상은 주로 현행 「공운법」에 따라 기획재정부에 의하여 지정된 공공기관 또는 공공기관 지정 심사를 받은 기관이다. 이를 위하여 현행법령과 기획재정부, 개별 공공기관 등으로부터 공공기관 지정 심사 당시 제출한 자료 등을 분석하였다.

자료는 기획재정부를 비롯한 주요 정부부처·청 및 2022년 1월 공공기관으로 지정된 350개 기관 및 공공기관으로 지정되지는 아니하였으나 공공기관 지정 심사를 위하여 자료를 제출한 유관 기관을 대상으로, 공공기관 현황조사 등 심사를 위하여 제출한 근거 자료를 기준으로 조사하였다.

II 공공기관의 개념 및 공공기관 지정 제도의 구조

1 공공기관의 개념과 의의

가. 공공기관의 존재 의의와 기능

공공기관에 관하여는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(시행 2021. 1. 1. 법률 제 17128호, 2020. 3. 31. 일부개정된 법률을 의미한다. 이하에서 같다)에서 총괄하여 규율하고 있으나, 동법에서는 공공기관의 개념 자체에 대하여 단지 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 일정한 요건을 충족하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다고 규정할 뿐¹⁾, 별도로 공공기관의 의미와 정체성에 대하여는 상세히 언급하고 있지 않다.

「공운법」 외에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서도 공공기관에 대하여 규정하고 있으나²⁾ 동법에 따른 공공기관의 정의는 공적 부문에서의 기관의 범위와 한계를 개념적으로 구성하기보다는 공적 부문에서의 정보 보유·관리 주체를 정하기 위하여 기술적으로 규정된 것이므로 본문에서의 논의와는 부합하지 않는 부분이 있다. 결국 공공기관이 무엇인가에 대한 물음의 답변은 현행 「공운법」의 구조와 제정 배경 및 학설의 논의를 종합적으로 검토하여 이루어질 필요가 있다. 그리고 공공기관을 지정할 필요성은 무

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

(이하 생략)

2) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 국가기관

1) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회

2) 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관

3) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회

나. 지방자치단체

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관

라. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단

마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

엇인지, 지정하는 경우 어떤 기준에 의하여 판단하여야 하는지 등을 논의하기 위해서는, 공공기관의 존재 의의와 현실에서의 기능을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

공공기관의 설립 배경과 의의에 대하여 살펴보면, 공공기관은 자연독점 또는 공공재와 같은 시장실패의 문제³⁾와 정부관료제의 비효율성 등의 문제를 해결하면서 사회기반시설 또는 공공서비스를 안정적으로 공급하기 위한 것으로 설명된다⁴⁾. 결국 공공기관은 공공재나 공공서비스의 제공을 위하여 정부가 설립하거나 재정지원 등을 해주는 기관으로서⁵⁾, 사회간접자본·공공재의 제공과 같은 역할을 수행해 왔다. 현재에 이르러서 공공기관은 사회의 다변화와 경제 발전에 따라 정책금융, 연구개발, 산업의 육성·지원, 문화·예술·체육 활성화 등 보다 다양한 영역에서 역할을 수행하고 있다.

위와 같은 공공기관의 설립 배경과 공공부문에서 수행하는 역할 등을 종합하여 보면, 공공기관에는 책임성 또는 공익성이 요구되지만, 한편으로 효율성 확보를 위한 일정 정도의 자율성 부여가 공공기관에게 필요하다는 결론이 도출될 수 있을 것으로 보인다⁶⁾. 즉, 공공기관의 존재 의의를 구성하는 2개의 축은 공공성 확보와 자율성 강화라고 할 수 있다.

헌법재판소는 종전 정부관리기업체에 대하여 “정부관리기업체는 공공성(公共性)과 기업성(企業性)이라는 법적 특성을 띠고 있다”라고 하면서, “공공성은 정부관리기업체가 공공수요의 충족과 공공복리의 증진을 목적으로 설립·운영되는 공익사업체라는 것이고, 기업성은 관료조직의 관여를 되도록 배제하고 자율·책임경영에 의한 경영의 능률과 효율을 제고하여 이윤(수익성)을 추구하는 것을 말한다. 위 특성으로부터 정부관리기업체의 설립목적에 따른 사업의 수행여부, 공공투자의 안전성, 수익성 창출 등을 감독하기 위하여 정부관리기업체에 대한 관리 내지 통제의 필요성이 생긴다.”라고 하여 구 「특정범죄가중처벌등에 관한 법률」(법률 제5056호, 1995. 12. 29., 일부개정) 제4조에 따

3) 김용운, <공공기관 운영 관련법의 현황 및 개선방안>, 동아대학교 법학연구소, 동아법학 제68호, 2015, 26-27면.

4) 다만, 박진 외(2013)는 시장실패에 대한 해결책이 반드시 공공기관의 설립·운영이 되어야 하는 것은 아니고 조세, 보조금, 규제 등의 방법으로도 해결될 수 있는 것이기 때문에, 시장실패의 존재만으로는 단지 공공기관을 통한 시장 개입이 나타날 수 있는 개연성과 외적 환경이 조성되어 있다는 것을 의미하는 것에 불과하다고 본 바 있다. (박진·허경선·조성봉, <공공기관의 시장참여 기능 분석>, 한국조세재정연구원, 2013.12., 40-41면.)

5) 광재기, <공공기관 지정 및 분류 기준의 재구축 방안>, 서울행정학회, 한국사회와 행정연구 제23권제3호, 2012.11., 3-4면.

6) 김용운, 앞의 글, 26-27면.

른 정부관리기업체의 2가지 특성을 언급하였던 바 있다⁷⁾.

다만, ①위 헌법재판소의 결정례에서 말하는 정부관리기업체와 현행 「공운법」상의 공공기관의 개념은 상이하다는 점, ②기타공공기관과 같이 공기업·준정부기관 외의 유형도 ‘공공기관’의 범주에 포함되어 있는데, 기타공공기관의 경우 이윤과 관련된 수익성·기업성의 개념보다는 「공운법」 제5조2항⁸⁾에서 명시하듯이 독립성, 자율성과 같은 표현이 더 적절할 것으로 판단된다는 점, ③「공운법」 제1조는 ‘자율경영 및 책임경영체제의 확립’에 필요한 사항을 정한다고 하고, 제3조는 ‘자율적 운영의 보장’이라는 제목 하에 공공기관에 대한 운영 원칙을 명시⁹⁾하고 있음을 고려하여, 이하에서는 이윤창출을 위한 효율극대화의 개념 또는 자율적인 기관 운영 등의 여러 개념을 포괄한 광의의 개념으로서 ‘자율성’이라는 표현을 사용하는 것으로 한다.

나. 현행법상 공공기관 개념의 의미

공공기관의 개념을 구체화하기 위해서는 유사 개념을 비교하면서 검토할 필요가 있다. 유사 개념으로서 문헌에서 주로 다루어지는 것은 영조물과 공기업이다. 여기서의 ‘공기업’은 「공운법」에 따른 실정법상의 개념으로서 (시장형 또는 준시장형) 공기업을 의미하는 것이 아닌, 강학상의 개념을 의미한다.

영조물이란, 일정한 행정목적수행의 효율성과 합리성을 도모하기 위하여 설치된 인적·물적 종합시설을 말하며, 국·공립교육기관이나 의료기관, 체육·문화시설 등이 이에 해당한다¹⁰⁾. 영조물의 유형은 주체에 따라 국영영조물, 공영영조물, 특수법인영조물

7) 헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2000헌바75 전원재판부

8) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조(공공기관의 구분)

② 제1항제1호에도 불구하고 기획재정부장관은 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

9) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

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.

제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

10) 김남철, 「행정법 강론」, 박영사, 제7판, 2021, 1245면.

로, 독립성 여부에 따라 독립된 법인격을 갖는 영조물법인과 국가·지방자치단체가 직접 경영하는 직영영조물로, 영리성 여부에 따라 행정적 영조물과 상업적 영조물로 구별될 수 있다고 한다¹¹⁾. 후술하는 영조물과 공기업 모두 공적 목적의 달성을 위한 것이라는 점, 그럼에도 공기업은 공적 목적 외에도 영리성이 있어 차별화된다는 점에서 대체로 학설은 일치한다. 다만, 현실적으로 양자의 구별이 어려운 측면이 있다고 보기도 한다¹²⁾.

한편, 공기업의 개념에 대하여 학설은 대립하고 있다. 먼저 주체와 목적을 기준으로 공기업의 개념요소를 설정하고, 공기업을 국가 또는 지방자치단체가 직접 사회적 공공복리를 위하여 경영하는 비권력적 사업으로 보는 견해를 광의설이라고 한다. 반면 협의설에서는 주체¹³⁾·목적¹⁴⁾ 뿐 아니라 영리성을 기준으로 공기업을 정의하여, 공기업은 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 법인이 직접적으로 사회적 공공복리를 위하여 경영하는 기업이라고 정의하고, 박균성(2021)은 광의설을 종전의 통설, 협의설을 현재의 다수 견해로 본다¹⁵⁾.

다른 학설의 견해로 공기업의 개념에 대한 학설을 광의설·협의설·최협의설로 나누는 견해(3분설), 혹은 국가나 지방자치단체에 의하여 설립된 법인이 직접 경영하거나 경영에 참가하는 기업까지 포함하여 학설을 구분하는 견해(4분설) 등이 있으나¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾,

11) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 제18판, 2021, 1180면.

12) 류지태·박종수, 「행정법 신론」, 박영사, 제18판, 2021, 1105면.

13) 국가나 지방자치단체에 의하여 설립된 것을 의미한다.

14) 사회의 공익을 실현하기 위하여 설립된 것을 의미한다.

15) 박균성, 앞의 책, 1183면.

16) 3분설은 광의설·협의설·최협의설로 견해를 나누고, 광의설에서는 주체를 목적으로 하여 공기업을 “국가 또는 공공단체가 경영하는 모든 사업”으로, 협의설에서는 “급부주체가 직접 국민에 대한 생활 배려를 위하여 인적·물적 종합시설을 갖추어 경영하는 비권력적 사업”으로, 최협의설에서는 “국가 또는 공공단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 기업”으로 정의할 수 있다고 한다. 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 제29판, 2020, 581면.

17) 김남철(2021)은 공기업의 개념요소에 주체·목적 뿐 아니라 공적인 역무의 제공과 수익성을 추가하고 있는데, 결과적으로는 영리추구를 공기업의 개념요소에 포함시키고 있으므로 광의설보다는 협의설에 가까운 것으로 볼 수 있다. 김남철, 앞의 책, 1245면.

18) 류지태·박종수(2021)의 경우 광의설·협의설·최협의설로 견해를 나누면서도, 최협의설을 “국가 또는 공공단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 기업과 특허기업”으로 보는 견해라고 하면서 특허기업은 공기업 개념과 구별될 필요가 있다고 보고 4번째 견해를 제시하여 앞선 3분설 또는 4분설과는 차이가 있다. 즉 “국가와 지방자치단체가 직접 경영하거나 그에 의해 설립된 법인이 사회공공의 이익을 위하여 경영에 참가하는 기업”으로 보아야 한다는 것이다. 그리고 이러한 견해에 부합하는 기관의 예시로 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국토지공사, 서울지하철공사를 들고 있다(류지태·박종수, 앞의 책, 1110면).

본 보고서에서는 공기업 개념과 공공기관 개념을 비교하는 것이기 때문에, 공익성 또는 수익성(영리성)을 개념요소에 포함시킬 것인지 여부를 중점적으로 보면 광의설과 협의설을 중심으로 살펴보아도 개념의 검토는 충분할 것으로 보인다¹⁹⁾.

학설의 견해가 서로 다르고 공기업에 대한 개념 정의도 다르지만, 대체로 여러 학설을 종합하여 보면 주체, 목적, 수익성의 3가지 요소를 바탕으로, 어떤 요소를 공기업의 개념에 포함시킬 것인지를 중심으로 논의되어 왔다고 볼 수 있다²⁰⁾. ‘주체’는 설립의 주체로도 해석될 수 있고 경영, 관리의 주체로도 해석될 수 있다. 다만, 학설은 주로 경영주체로 해석하는 것으로 보인다. 설립 주체일 경우 실무상으로는 출연이, 경영주체로 볼 경우 실무상 출자가 문제될 것이다. 「공운법」에서는 사실상 지배력의 요소를 포함하여 고려하고 있다.

‘목적’은 공익성 또는 공공성의 개념과 관계된 것으로, 공공복리를 위한 서비스를 제공하는지 여부와 관련이 있다. 다만, 일부 학설에서는 목적 외에도 수단(인적·물적 시설)까지 함께 고려하여 판단하는데, 여기서는 3요소에 수단은 별도로 포함시키지 않기로 한다.

‘수익성’은 기업성, 영리성 등으로 해석되기도 하는데, 기관의 운영에서 기업으로서의 수익 추구가 어느 정도 발생하는지와 관련이 있다. 여러 학설의 견해를 위의 3요소를 중심으로 정리하면 아래와 같다.

19) 홍정선(2020) 역시 광의설의 경우 지나치게 광범위하여 이를 지지하는 학자를 찾아볼 수 없다고 지적하였으므로(홍정선, 앞의 책, 581면), 3분설에 의하더라도 협의설과 최협의설을 중심으로 비교하는 것이 실익이 있을 것이다.

20) 독점성의 요소는 공기업의 개념 요소로 보기 어렵다. (박균성, 앞의 책, 2021, 1183면.)

[공기업 개념에 대한 학설의 논의]

학설	학설의 분류	
홍준형 (2021) ²¹⁾	광의설	(주체) 국가 또는 공공단체가 운영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 급부주체가 직접 국민에 대한 생활배려를 위하여 인적·물적 종합시설을 갖추어 경영하는 비권력적 사업
	최협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 공공단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 기업
박균성 (2021) ²²⁾	광의설	(주체+목적) 국가 또는 지방자치단체가 직접 사회적 공공복리를 위하여 경영하는 비권력적 사업
	협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 법인이 직접 사회 공공복리를 위하여 경영하는 사업
홍경선 (2020) ²³⁾	광의설	(주체) 국가 또는 공공단체가 경영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 급부주체가 직접 국민에 대한 생활배려를 위하여 인적·물적 종합시설을 갖추어 경영하는 비권력적 사업
	최협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 공공단체가 직접 사회 공공의 이익을 위하여 경영하는 기업(또는 경영에 참가하는 기업)
김유환 (2020) ²⁴⁾	광의설	(주체) 국가 또는 지방자치단체가 경영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 국가 또는 지방자치단체가 경영하고, 사회 공공의 이익을 위한 기업활동
	최협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 지방자치단체가 경영하는 사회 공공의 이익을 위한 활동으로서 영리성이 있는 사업
	목적설○	(목적) 사회 공공의 이익을 위한 사업
하명호 (2021) ²⁵⁾	광의설	(주체) 국가 또는 공공단체가 경영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 급부주체가 직접 국민에 대한 생활배려를 위해 인적·물적 종합시설을 갖추어 경영하는 비권력적 사업체
	최협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 지방자치단체나 그에 의하여 설립된 법인이 직접 사회적 공공복리를 위하여 경영하는 기업
류지태·박종수 (2021) ²⁶⁾	광의설	(주체) 국가나 공공단체가 경영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 급부의 주체가 직접 국민에 대한 생활배려를 위하여 인적·물적 종합시설을 갖추어 경영하는 비권력적 사업
	최협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 공공단체가 직접 사회 공공의 이익을 위하여 경영하는 기업과 특허기업
	제4설	국가나 지방자치단체가 직접 경영하거나 그에 의해 설립된 법인이 사회공공의 이익을 위해 경영에 참여하는 기업

학설	학설의 분류	
김동희 (2021) ²⁷⁾	최광의설	특허기업도 공기업에 포함시키는 견해
	광의설	(주체) 국가 또는 지방자치단체가 경영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 국가 또는 지방자치단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 비권력적 사업. 영조물의 관념과 일치하는 개념으로 봄.
	최협의설 ○	국가나 지방자치단체가 사회 공공의 이익을 위하여 직접 또는 간접적으로 경영하는 비권력적 사업 중 일정한 영리성 또는 기업성을 가지는 사업 ²⁸⁾ .
김남진· 김연태 (2021) ²⁹⁾	광의설	(주체) 국가 또는 공공단체가 경영하는 모든 사업
	협의설	(주체+목적) 급부주체가 직접 국민에 대한 생활배려를 위하여 인적·물적 종합시설을 갖추어 경영하는 비권력적 사업. 사회·문화적 사업도 포함됨.
	최협의설	(주체+목적+수익성) 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 법인이 직접 사회적 공공복리를 위하여 경영하는 기업. 정신·문화적 사업 또는 무상 역무·재화제공 작용이 제외됨.
	제4설○	최협의설에 따르되 특허기업은 공기업에서 제외하는 견해.

주1. 굵은 글씨로 표기한 것은 해당 저자가 학계에서 다수설이라고 보는 학설을 의미함. ○는 저자가 지지하는 견해를 의미함.

주2. 주체, 목적, 수익성의 3요소는 본 보고서에서 유형화하여 분류한 것이므로, () 안의 표기는 실제 원서에서의 표시와 다를 수 있음. 예를 들어, 원서에서는 목적의 요소를 목적·수단으로 표기하기도 함.

자료: 출처 별도 표기

21) 홍준형, 「공기업법」, 박영사, 2021, 3-5면.

22) 박균성, 앞의 책, 2021, 1183-1184면.

23) 홍정선, 앞의 책, 2020, 581면.

24) 김유환, 「현대 행정법강의」, 법문사, 제5판, 2020, 721-722면. 여기서 저자는 4가지 학설 중 제4설(목적설)을 지지하면서, 경영주체나 수익성을 공기업 판정의 기준으로 삼는 것은 공임무의 민영화 경향, 수익성 준부의 판단 어려움 등을 고려할 때 적절하지 않다고 한다. 또한, 목적설에 따르면 특허기업은 자연스럽게 공기업 개념에 포함된다고 한다.

25) 하명호, 「행정법」, 박영사, 제3판, 2021, 872-873면.

26) 류지태·박종수, 앞의 책, 2021, 1110-1111면.

27) 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 제26판, 2021, 297-299면.

28) 이에 따르면 대가를 받지 않고 역무를 제공하는 하천, 항만, 도로, 공원 등 관리사업은 공기업에서 제외되고, 우편, 전신, 전화, 철도 등 대가를 받는 사업만이 공기업에 포함된다고 한다. 김동희, 앞의 책, 2021, 298면.

29) 김남진·김연태, 「행정법Ⅱ」, 법문사, 제25판, 2021, 475-476면.

행정법학에서 전통적으로 논의되어 오던 영조물과 공기업의 개념 외에도, 국가 및 지방자치단체를 제외한 공공단체에 대해 사용하는 개념 중 하나로 특수법인의 개념이 있다. 이는 일반적으로 민법이나 상법에 의하여 설립되는 법인(일반법인)이 아닌, 특별법에 의하여 설립되는 법인을 의미한다³⁰⁾.

그러나 특수법인의 개념 역시 명확하게 학설과 판례에 의하여 경계가 확정지어지는 것은 아니다. 대법원의 경우 한국증권업협회의 정보공개의무에 대해 판단한 사건에서 “어느 법인이 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호 등에 따라 정보를 공개할 의무가 있는 ‘특별법에 의하여 설립된 특수법인’에 해당하는가는, 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하고자 하는 위 법의 입법 목적을 염두에 두고, 당해 법인에게 부여된 업무가 국가행정업무이거나, 이에 해당하지 않더라도 그 업무 수행으로써 추구하는 이익이 당해 법인 내부의 이익에 그치지 않고 공동체 전체의 이익에 해당하는 공익적 성격을 갖는지 여부를 중심으로 개별적으로 판단하되, 당해 법인의 설립근거가 되는 법률이 법인의 조직구성과 활동에 대한 행정적 관리·감독 등에서 민법이나 상법 등에 의하여 설립된 일반 법인과 달리 규율한 취지, 국가나 지방자치단체의 당해 법인에 대한 재정적 지원·보조의 유무와 그 정도, 당해 법인의 공공적 업무와 관련하여 국가기관·지방자치단체 등 다른 공공기관에 대한 정보공개청구와는 별도로 당해 법인에 대하여 직접 정보공개청구를 구할 필요성이 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.”라고 판시하였던 바 있다³¹⁾.

즉, 대법원은 단순히 특별법에 따른 기관의 존재 근거만을 기준으로 보지 않고, 기관의 공익적 성격, 설립근거가 되는 법률의 입법 취지와 규율의 형태 등을 종합적으로 고려하여야 한다는 입장인 것이다. 이처럼 획일화된 특수법인의 개념이 강학상 존재하지 않는다는 점에도 불구하고, 입법자가 한국은행, 금융감독원, 예금보험공사를 무자본 특수법인으로 규정한 것은 특수법인의 개념이 맥락을 고려하지 않은 상태에서 보편타당하게 정의될 수 있다는 것을 전제한 것이므로 논리상 오류라는 지적도 존재하므로 참고할 필요가 있다³²⁾.

30) 「민법법인 및 특수법인 등기규칙」(대법원규칙 제3008호, 2021. 11. 29., 일부개정) 제1조(목적) 이 규칙은 민법법인, 「민법」 및 「상법」 외의 법령에 의하여 설립된 법인(이하 “특수법인”이라 한다)과 회사가 아닌 외국법인(이하 “외국법인”이라 한다)의 등기에 관하여 「비송사건절차법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

31) 대법원 2010. 4. 29. 선고 2008두5643 판결

32) 송시강, <공법상 법인에 관한 연구>, 홍익대학교 법학연구소, 홍익법학 제20권제1호, 2019, 586면.

이제 현행법상 공공기관의 개념을 살펴본다. 「공운법」 제4조는 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다음의 요건에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다고 규정하고 있다.

〔공공기관의 운영에 관한 법률〕 제4조제1항의 공공기관 지정 요건

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 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

동법 제4조제1항 각 호의 요건을 살펴보면, 「공운법」이 고려하는 공공기관의 요소는 법률에 따라 설립되는지, 정부의 지원액이 어느 정도인지, 정부가 출연하는지, 정부의 지분 비율 또는 사실상 지배력이 어느 정도인지 등이다. 정리하면, 「공운법」이 상정하는 공공기관의 개념요소는 ①국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관, ②정부지원액, ③정부의 출자 또는 사실상의 지배력, ④공공기관에 의한 설립 여부, ⑤기획재정부장관의 지정 여부의 5가지라고 볼 수 있다.

지금까지의 영조물과 공기업, 특수법인의 개념, 그리고 「공운법」에 따른 공공기관의 개념을 살펴보면, 이들 개념은 일부 현실적으로는 중복되는 영역이 있으면서도 이론적으로는 서로 일치하지 않는 것을 알 수 있다. 위에서 제시한 공공기관 지정의 6가지 요건(「공운법」 제4조제1항 각 호)의 대상이 되는 기관은 영조물법인, 상법상 주식회사, 공공조합, 사단법인, 재단법인, 무자본 특수법인 등으로 매우 다양하다.

학설과 비교하여 보면, 공기업의 개념요소로서 3분설(또는 4분설) 간의 학설의 견

해를 구별하는 기준이 되는 영리성(수익성)이 「공운법」에서는 공공기관의 개념요소로 다루지 않고 있으며, 설립주체나 지배가능성을 중심으로 보고 있다. 최소한, 학설이 주로 다루는 ①주체(설립 또는 경영의 주체), ②목적(공익성, 공공성 등의 목적성), ③수익성(영리성 또는 기업성)의 3가지 요소 중 ‘목적’의 요소가 「공운법」 제4조제1항 각 호에 반영되어 있지 않은 것은 명확해 보인다.

그렇다고 하여 「공운법」상의 공공기관 개념을 강학상 공기업의 개념에서 광의설에 가까운 것으로 해석하기도 어려운데, 법률상 개념에서는 강학상의 개념에서 다루지 아니하는 ‘기획재정부장관의 지정’이나, 정부의 기관에 대한 사실상의 지배력 또는 출자 여부, 정부지원액의 비중 등을 고려하고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 「공운법」은 목적의 공익성 또는 공공성을 공공기관 지정의 핵심 요소로 명시하지 않고 있으며, 공익성의 개념은 「공운법」상 경영실적평가의 주요 사업 관리에서 반영되는 것으로 간략하게 규정되어 있다³³⁾.

이러한 요소까지 고려하였을 때 「공운법」은 강학상의 영조물, 공기업, 특수법인 등의 개념과 달리 공적 영역(혹은 공적 자금이 투입된 영역)에서의 여러 기관을 체계적으로 관리하고 규율하기 위한 개념으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 즉, 「공운법」은 “설립·감독의 주체만을 기준으로 공공기관을 광의로 해석함으로써 정부의 관리범위 안에 많은 기관들이 포함될 수 있도록 하는 동시에, 동일 법률 속에서 공공기관의 두 가지 유형 중 공기업에 대해서는 별도의 규정을 두어 최협의로 해석하고 있는 것”이라고 해석할 수 있다³⁴⁾.

결과적으로 「공운법」은 국가재정을 관리하는 기획재정부가 국민의 부담으로 이어질 수 있는 재정과 직·간접적으로 관련된 기관을 포괄하여 법률의 적용대상으로 포섭하기 위한 취지에서 공공기관 지정 제도를 운영하고 있는 것이다³⁵⁾. 이에 홍준형(2021)은 「공운법」상 공공기관의 개념은 현존하는 모든 실질적인 공기업들을 포괄하고 있다고 보

33) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제48조(경영실적 평가) ① ~ ④ (생략)

⑤ 제1항에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관에 대하여 다음 각 호의 사항이 평가에 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

2. 주요사업의 공익성 및 효율성

34) 김용운, 앞의 글, 33-34면.

35) 김도승·정명운·홍종현, <공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구>, 한국법제연구원, 2013, 24면.

도 어렵고, 준정부기관이나 기타공공기관의 개념까지 추가되어 있어, 공기업의 상위개념이자 강학상 공기업 개념보다 넓은 개념이라고 보았다³⁶⁾.

마지막으로, 국제적인 기준을 살펴보더라도 우리나라의 공공기관 제도의 구성이 갖는 특수성을 확인할 수 있다. 2008년 UN에서 발표한 「국민계정체계」(System of National Accounts: 2008 SNA)³⁷⁾에서는 공공부문(public sector)을 일반 정부(general government)와 공기업(public corporations)을 포함하는 것으로 설명하고 있다³⁸⁾. SNA에서는 비시장적 생산자로서 정부가 통제하는 비영리기관(Non-Profit Institutions: NPIs)의 기준으로 임원의 임명 뿐 아니라 계약상의 협약, 위험노출과 정부의 부담 등을 함께 고려하고 있어 「공운법」상 기타공공기관의 기준과는 상이한 측면이 있다는 점³⁹⁾, 「공운법」이 공기업의 유형분류를 위해 시장성의 판단기준으로 자체수입비율을 사용하는 반면 SNA는 기관의 시장성을 ‘당해 기관이 생산 제공하는 재화 또는 서비스가 경제적으로 유의한 가격으로 판매되는지 여부’를 기준으로 판단한다는 점 등을 고려하면, 「공운법」이 SNA와 같은 국제 지침에서의 분류를 따른다기보다 우리나라의 독특한 분류체계를 채택·사용하고 있다는 특징이 드러난다.

이와 같이 「공운법」이 공공기관 개념이 공공성과 자율성에 기반한 이론적 논의 또는 존재 의의 등을 고려하여 설정되었다기보다, 공적 부문에서의 자원 투입 및 관리 필요성을 기준으로 공공기관의 관리와 규제·감독 등을 위하여 구성되었다는 사실은 후술하는 「공운법」의 제정 배경 및 연혁을 살펴보면 더 명확하게 드러난다.

36) 홍준형, 앞의 책, 2021, 9면.

37) UN에서는 세계 2차대전 이후 국민계정편제의 국제기준을 마련하고자 1953년 「국민계정체계와 부표」(A System of National Accounts and Supporting Tables: 1953 SNA)를 발표하고, 1968년에는 「국민계정체계」(System of National Accounts: 1968 SNA)를 발표하였다. 이후 SNA는 주기적으로 개선 및 변경되어 왔다. (한국은행, 「우리나라의 국민계정체계」, 2015, 6면.) SNA는 공공기관의 개념 정의만을 위하여 만들어진 체계가 아니라 국민소득통계를 위한 편제지침서라고 할 수 있지만, 해당 지침에는 공적 부문의 주체에 대한 시각이 포함되어 있어 참고할 필요가 있다. 현재 SNA는 2008년판까지 발표되어 있다.

38) System of National Accounts 2008, 22.15.절, 436면 참조.

39) 옥동석, <공공기관 지정제도 개선을 위한 연구 -사례분석을 중심으로-, 국회 예산정책처, 2011.12., 67-68면.

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 배경 및 연혁

(1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정까지

「공운법」 제정 이전의 공공기관 관련 법제의 연혁을 살펴보면, 1960년대에는 적극적인 공기업정책의 일환으로 국가의 예산과 회계에 관한 사항을 규정하기 위하여 1961년 「예산회계법」을, 정부기업의 예산과 회계에 관한 기본법으로 「기업예산회계법」을 제정하였고, 정부투자기관의 예산과 회계에 관한 기본사항을 규정하여 합리적인 운영 및 독립채산제를 확립하고자 1962년 「정부투자기관예산회계법」이 제정되었다⁴⁰⁾. 따라서 당시의 공공기관 법제는 주로 정부기업과 정부투자기관을 중심으로 구성되어 있었다.

정부기업이란 교통사업, 통신사업, 전매사업, 양곡관리사업 및 조달사업을 뜻하는 것으로⁴¹⁾, 당시의 정부기업은 기관이 수행하는 사업을 기준으로 개념을 구성하였고 해당하는 사업 역시 법률에서 열거하는 방식을 취하고 있어 사업의 수행 여부에 따라 많은 기관을 포섭할 수 있지만 한편으로 사업 자체가 법률에 의하여 제한되는 이중적인 특성을 갖고 있었다⁴²⁾.

한편, 정부투자기관이란 자본금의 50% 이상을 정부가 투자하거나, 귀속재산 중 50% 이상이 정부에 귀속된 기업 또는 한국은행을 의미하는 것으로⁴³⁾⁴⁴⁾, 앞서 정부기업과 달리 사업이 아닌 정부의 출자 지분율과 재산의 정부 소유비율 등을 고려하여 개념을 구성하였다는 것을 알 수 있다.

40) 최용전, 「공기업법제의 변천과 차기정부의 과제」, 한국비교공법학회, 공법학연구 제13권제4호, 2012.11., 371면.

41) 「기업예산회계법」(법률 제928호, 1961. 12. 31., 제정)
제2조 (정부기업의 정의) 본법에서 정부기업이라 함은 교통사업, 통신사업, 전매사업, 양곡관리사업 및 조달사업을 말한다.

42) 1961년 제정된 「기업예산회계법」은 교통사업, 통신사업 등 특정한 공공사업을 수행하는 정부기업에 대하여 자본 및 부채, 자산, 국채발행이나 자금 차입, 예산요구와 유용·이월, 결산까지 포괄하여 규정하는 법률이었으나, 「국가회계법」이 제정되어 국가회계 및 결산에 관한 일반적인 내용을 규율하게 되면서, 2008년 동법에서는 회계와 결산에 관한 조문이 삭제되고 제명 역시 「정부기업예산법」으로 전부개정되었다.

43) 「정부투자기관예산회계법」(법률 제1119호, 1962. 8. 13., 제정)
제2조 (정의) ①본법에서 정부투자기관이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다.

1. 자본금의 5할이상을 정부가 출자한 투자기관
 2. 귀속재산처리법 제2조의 규정에 해당하는 귀속재산중 그 재산의 5할이상이 정부에 귀속된 기업체
 3. 한국은행
- ②전항제1호에 규정된 정부투자기관과 동항제2호에 규정된 귀속기업체는 따로 각령으로 정한다.

44) 한국은행의 경우 법률 제3375호, 1981. 2. 28, 일부개정으로 삭제되었다.

1970년대에는 정부투자기관에 대한 정부출자의 합리적 관리를 위하여 「정부투자기관관리법」을 1973년 제정하였다. 동법은 정부투자기관의 운영과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위한 것으로, 적용대상이 되는 정부투자기관이란 정부가 자본금의 5할이상을 출자한 기업체로서 대통령령으로 정하는 기업을 의미하였다⁴⁵⁾.

따라서, 1970년대에는 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」의 2개 법률이 병존하고 있었지만, 전자의 경우 정부투자기관을 정부의 투자지분을 외에도 귀속 재산에 대한 정부지분 등을 함께 고려한 것에 비하여 후자의 경우 정부투자기관을 정함에 있어 자본금에 대한 출자비율만을 고려하였다는 차이점이 있었다. 즉, 정부투자기관이라는 동일한 명칭에도 불구하고 서로 다른 법률에서 상이한 개념을 구성하는 불일치가 발생하였는데, 이는 「정부투자기관예산회계법」은 예산의 편성 및 결산을 위하여 만들어진 것에 비하여 「정부투자기관관리법」은 정관의 기재사항, 임원의 자격과 선임, 경영관리 및 감사 실시 등을 위하여 제정된 것이어서 두 법의 목적과 기능이 크게 달랐기 때문으로 보인다.

이후 1980년대 들어 「정부투자기관관리법」과 「정부투자기관예산회계법」을 폐지하는 대신 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 관련 법률을 일원화하는 시도를 꾀하였다⁴⁶⁾.

「정부투자기관관리기본법」의 취지는, 이미 국민경제에서 큰 비중을 차지하고 있던 정부투자기관의 경영합리화를 촉진하기 위하여, 정부투자기관의 관리방식을 사전통제방식에서 사후평가방식으로 전환하고 그 운영의 자율성을 높이는 한편 정부투자기관의 경영층 조직을 의결기능과 집행기능으로 분리하여 집행기능을 전문화하는 등 정부투자기관의 책임경영체제를 확립하기 위한 제도적 장치를 마련하려는 것에 있었다⁴⁷⁾⁴⁸⁾.

45) 「정부투자기관관리법」(법률 제2477호, 1973. 2. 6., 제정)

제2조 (적용범위) ① 이 법의 적용대상은 정부가 자본금의 5할이상을 출자한 기업체로 한다.

② 전항의 기업체는 대통령령으로 정한다.

46) 「정부투자기관관리기본법」(법률 제3690호, 1983. 12. 31., 제정)

부칙 제2조 (법률의 폐지) 정부투자기관관리법 및 정부투자기관예산회계법은 이를 폐지한다.

47) 제11대 국회, 정부투자기관관리기본법안(의안번호 110516, 정부 제출) 제안이유

48) 정부가 제출한 1983년 10월 21일 제출한 「정부투자기관관리기본법안」의 심사 과정을 살펴보면, 전문위원은 지금까지 정부투자기관관리제도는 1962년에 제정된 정부투자기관예산회계법과 1973년에 제정된 정부투자기관관리법에 의하여 규율되어 왔지만, 그동안 우리 경제의 급속한 성장발전과 민간 부문의 경영능력 향상 등의 여건에 비추어 볼 때 이러한 요청에 부응하지 못하는 부분이 있었다고 지적하고, 과거의 정부투자기관관리제도의 문제점으로 다음과 같은 사항을 제시하였다: ①공공기관에

1990년대에는 외환위기를 겪으면서 정부투자기관의 자율성 강화, 공기업의 민영화, 정부 구조의 개선 및 효율화 등 공공기관 분야에 대한 다양한 시도가 이루어졌고, 특히 공공성을 유지하면서도 2000년대 들어서는 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체⁴⁹⁾까지 법적으로 규율하기 위하여 2003년 「정부산하기관 관리기본법」을 제정하였다.

「정부산하기관 관리기본법」에 따른 정부산하기관의 개념을 살펴보면, 크게 3가지로 구성되어 있었다. 먼저 ①정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체로서(제2조제1호 요건) ②출연금 규모, 정부의 최대지분 보유 여부 등을 고려한 요건 중 하나를 충족하고(제3조제1항 각 호 요건), ③ 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등 예외에 해당되지 아니하여야 한다(제3조제2항 각 호 요건).

대한 정부 부처 간 중복 규제(기관 자율성 저하), ②외부 임원 과다에 따른 인사관리의 문제, ③경영 책임목표의 달성 미흡 및 경영성과 인센티브 부족이 그것이다.

다만, 정부투자기관의 개념에 있어서는, 서로 다른 정부투자기관의 개념을 구성하였던 「정부투자기관 관리법」과 「정부투자기관예산회계법」이 폐지되고 하나의 법률로 재탄생됨으로써 개념 역시 일원화되는 효과가 있었으며, 정부투자기관의 개념은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업으로 정리되었다.

「정부투자기관관리기본법」(법률 제3690호, 1983. 12. 31., 제정)

제2조 (적용범위) 이 법의 적용대상이 되는 투자기관은 정부가 납입자본금의 5할이상을 출자한 기업체로 한다.

49) 「정부산하기관관리기본법」(법률 제7057호, 2003. 12. 31., 제정)

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “정부산하기관”이라 함은 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체로서 제3조의 규정에 의한 기관 또는 단체를 말한다.
2. “주무기관”이라 함은 관계법령에 의하여 당해 정부산하기관의 업무를 관장하는 중앙행정기관을 말한다.

「정부산하기관 관리기본법」 제3조제1항 각 호의 요건

제3조 (적용범위) ① 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여 적용한다.

1. 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체
2. 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체
3. 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체의 경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50퍼센트 이상이고, 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체

「정부산하기관 관리기본법」 제3조제2항 각 호 요건

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체
2. 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 업무질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체
3. 외교·안보관련 기능, 학술연구기능, 법률구조·갱생보호기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관 또는 단체

따라서 「정부산하기관 관리기본법」에 따른 정부산하기관의 개념은 출연금·보조금 등 정부의 재원 투입과 업무의 성질(정부 업무 위탁 또는 독점적 사업권 여부)을 기준으로 판단하고 있다는 것을 알 수 있다.

정리하면 2003년부터 「공운법」이 제정되는 2007년까지는 공공기관에 관한 주요 법제가 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」으로 이원화되어 있었다고 볼 수 있으며, ‘정부산하기관’은 앞서 설명한 개념으로, ‘정부투자기관’은 법률로 열거된 금융기관을 제외한 기관으로서 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업체라는 개념으로 구성되어 있었다⁵⁰⁾.

50) 「정부투자기관관리기본법」(법률 제6256호, 2000. 1. 28., 타법개정)

제2조 (적용범위) ① 이 법의 적용대상이 되는 정부투자기관(이하 “投資機關”이라 한다)은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업체로 한다.

이후 「예산회계법」을 폐지하고 2006년 「국가재정법」을 제정하였으며, 2007년에는 「정부투자기관 관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」으로 나누어 있던 공공기관 관련 법률을 일원화하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였다.

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 기획예산처장관의 공공기관 지정, 공기업의 분류(시장형, 준시장형), 준정부기관의 분류(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관의 개념, 공공기관의 지정 절차 및 경영 공시 등에 관하여 지금까지 존속되고 있는 현 공공기관 제도의 기본적인 골격이 갖추어졌으며, 이후 13차례의 일부 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

[공공기관 관련 법제의 연혁]

연도 \ 법률명	1961	1962	1973	1983	2003	2004	2007	2008
기업예산회계법	제정							변경*
정부투자기관예산회계법		제정		폐지				
정부투자기관관리법			제정	폐지				
정부투자기관관리기본법				제정			폐지	
정부산하기관관리기본법					제정		폐지	
공공기관의 운영에 관한 법률							제정	

*기업예산회계법은 2008년 전부개정으로 제명이 「정부기업예산법」으로 변경

**연도는 제정 또는 폐지, 전부개정된 당해연도 기준

종합하면 「공운법」에 따른 현재의 공공기관 개념은 1960년대 이후 정립된 정부투자기관의 개념과 2000년대 이후 정립된 정부산하기관의 개념을 통합하여 구성한 것으로, 공공부문의 재원이 투입된 기관 등에 대하여 관리 및 평가 체계를 구축하기 위한 지속적인 노력의 결과물이라는 것을 연혁을 통하여 확인할 수 있다.

② 제1항의 규정에 불구하고 방송법에 의한 한국방송공사, 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사, 한국산업은행법에 의한 한국산업은행, 중소기업은행법에 의한 중소기업은행, 한국수출입은행법에 의한 한국수출입은행 및 은행법 제2조 및 제5조의 규정에 의한 금융기관에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

(2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후

① 제17대 국회에서의 개정 및 개정안

「공운법」이 제정된 이후 「공운법」이 개정되거나 혹은 「공운법」을 개정하려고 했던 연혁을 살펴보면, 먼저 「공운법」이 처음 제정된 제17대 및 제18대 국회에서는 공공기관 감사를 강화하고, 경영실적평가 제도를 개선하는 등 공공기관에 대한 기본적인 규제 체계를 확립하는 내용이 주요한 개정소요였다. 다만, 「공운법」 제정 이후 개정안이 9개에 불과하여 실제로 가결된 건은 1건에 불과하였다⁵¹⁾. 해당 안건의 주요한 내용은 공영방송의 독립성·자율성 확보를 위하여 공공기관의 제외 대상에 한국방송공사와 한국교육방송공사를 추가하는 것으로, 해당 규정은 현재까지도 「공운법」에 남아 있다.

[「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17대 국회 주요 개정 연혁]

의안번호	제안일자	대표발의	주요내용
176238	2007.3.16.	전병헌의원	○ 법률의 적용 제외 대상에 한국방송공사와 한국교육방송공사를 추가

자료: 의안정보시스템에서 재작성

② 제18대 국회에서의 개정 및 개정안

제18대 국회에서는 총 44건의 「공운법」 개정안이 발의되었으며, 이 중 17건이 대안반영폐기, 원안가결, 수정가결의 형태로 법률에 반영되었다. 또한, 제18대 국회에서는 처음으로 연구기관을 별도의 유형인 공공기관으로 지정하여야 한다는 개정 요구가 등장하여, 이후 연구개발목적기관 제도의 도입을 위한 논의의 근간이 되었다⁵²⁾. 다만, 이러한 개정 요구는 제18대 국회에서 실제 법률 개정으로 이어지지는 아니하였다.

제18대 국회에서의 주요 개정연혁 중 특히 공공기관 지정 제도에 있어서는, 그동안 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있도록 하였던 것(연 1회)을, 필요에 따라 회계연도 중이라도 수시로 지정할 수 있도록 법적 근거를 마련하도록 법률이 개정된 점에 주목할 필요가 있다⁵³⁾. 이는 매년 1월에 실시되던 공공기관의 정기 지정 외에도 수시 지정의 법적

51) 전병헌 의원안(의안번호 176238), 2007.3.16. 발의(원안가결)

52) 유성엽 의원안(의안번호 1810273), 2010.12.9. 발의(임기만료폐기)

근거를 마련하였다는 점에서 의미가 있다.

[「공공기관의 운영에 관한 법률」 제18대 국회 주요 개정 연혁]

의안번호	제안일자	대표발의	주요내용
1806777	2009.11.30.	위원장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관 수시 지정 근거 마련 ○ 자산규모가 2조원 이상인 대규모 준시장형 공기업에 대하여도 이사회 의장 분리, 감사위원회 도입 등을 통해 경영의 투명성을 높일 필요가 있으므로, 이들 기관에 대하여는 선임비상임이사를 이사회 의장으로 하고, 감사위원회 설치를 의무화 함. ○ 기관장의 자율·책임경영을 보장하기 위하여 주무부처 장관이 임명하던 준정부기관의 상임이사를 공기업과 같이 기관장이 임명

자료: 의안정보시스템에서 재작성

③ 제19대 국회에서의 개정 및 개정안

제19대 국회에 들어서 공공기관의 지정과 관련하여 「공운법」의 주요한 개정 소요를 살펴보면, 연구개발을 주로 하는 기관에 대한 새로운 유형을 창설하여야 한다는 개정 요구⁵⁴⁾와 정부출연연구기관의 경우 공공기관의 지정 대상에서 아예 제외하여야 한다는 개정 요구⁵⁵⁾ 등이 제시되어, 연구기관에 대한 입법부의 관심이 이전보다 증대되었음을 보여주었다. 다만, 제19대 국회에서도 연구기관에 관한 특수 유형의 창설 또는 공공기관 제외 등의 내용이 실제 개정으로 이어지지는 아니하였다.

53) 정부 제출(의안번호 1804923), 2009.5.22. 발의(대안반영폐기)

54) 유성엽 의원안(의안번호 1902353), 2012.10.31. 발의(임기만료폐기)

55) 민병주 의원안(의안번호 1903621), 2013.2.5. 발의(임기만료폐기); 이상민 의원안(의안번호 1906683, 2013.9.4. 발의(임기만료폐기); 이명수 의원안(의안번호 1911201), 2014.7.17. 발의(임기만료폐기)

④ 제20대 국회에서의 개정 및 개정안

제20대 국회에 들어서 공공기관의 지정과 관련하여 「공운법」의 주요한 개정 소요를 살펴보면, 공공기관의 지정 요건을 완화하고 구체적인 내용은 시행령으로 위임하게 하며 기타공공기관의 지정기준을 법률로 명시하는 의안⁵⁶⁾이나 공기업·준정부기관 등 공공기관의 유형 구분기준을 세분화하고, 기타공공기관에 대한 관리체계를 개선하려는 의안⁵⁷⁾, 한국은행과 금융감독원을 공공기관 지정 예외 대상으로 명시하려는 의안⁵⁸⁾ 등이 발의되어 논의되었다. 이는 제18대 또는 제19대 국회에서보다 공공기관의 지정 요건과 유형 분류 기준에 대한 입법부의 관심이 높아졌음을 의미한다.

실제로 제20대 국회에서의 개정 법률 내용을 살펴보면, 지정 요건 및 기준과 관련한 개정안이 통과되어 연구개발목적기관제도가 도입되었고, 유형 분류에 관련된 내용 및 기타공공기관의 지정에 관한 내용 등이 「공운법」에 추가되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

[「공공기관의 운영에 관한 법률」 제20대 국회 주요 개정 연혁]

의안번호	제안일자	대표발의	주요내용
2012192	2018.2.28.	위원장	<ul style="list-style-type: none"> 연구개발을 목적으로 하는 기관 등의 창의적 연구환경 조성 등을 보다 보장하기 위하여 기관성격과 업무특성을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정 공공기관의 경영공시 항목에 퇴직 임직원의 자회사 등 취업 현황을 포함
2024749	2020.3.5.	위원장	<ul style="list-style-type: none"> 직원정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 공기업·준정부기관으로 지정하도록 함

자료: 의안정보시스템에서 재작성

56) 이현재 의원안(의안번호 2005139), 2017.1.18. 발의(임기만료폐기)

57) 송옥주 의원안(의안번호 2006614), 2017.4.5. 발의(대안반영폐기)

58) 박선숙 의원안(의안번호 2011552), 2018.1.25. 발의(임기만료폐기)

현재까지의 「공운법」의 개정 연혁과 개정 소요를 살펴보면, 공공기관의 체계적인 관리와 투명성 강화, 규제를 위한 입법이 대다수였으나 공공기관의 존재의의를 구성하는 주요한 또 다른 축으로서 자율성 강화를 위한 입법은 드물었다는 것을 알 수 있다.

공공기관의 자율성 강화를 위한 의안으로 분류할 수 있는 안건은 대체로 특정 기관을 아예 공공기관 지정에서 배제하여 자율성 보장을 꾀하거나, 연구개발을 주목적으로 하는 기관의 자율성 강화를 위하여 별도의 유형으로 분류 또는 공공기관 지정에서 제외하는 정도이고, 공공기관 제도의 총괄적인 관점에서 자율경영을 강화하고 규제·감독을 완화하는 의미의 개정내용을 포함한 의안은 드물었다. 이러한 측면에서는 공공기관에 대한 정원 통제를 완화하고 국가의 재정 지원을 받지 않는 공공기관의 조직 및 인력 운영에 대해서는 자율성을 보장하도록 하는 취지의 의안⁵⁹⁾ 정도가 있을 뿐이다.

라. 공공기관 지정행위 및 미지정의 법·제도적 의미

현재까지의 논의를 종합하면, 「공운법」에 따른 공공기관 지정행위⁶⁰⁾와 미지정 이 갖는 법·제도적 의미를 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저 기획재정부장관의 공공기관 지정 행위의 의미는, 규제의 측면에서 보면 지정 행위의 대상이 된 기관이 「공운법」에 따른 공공기관 관리·감독 체계에 포함된다는 것을 의미한다. 지정행위는 반드시 공공기관 유형 분류 지정을 포함하고 있기 때문에, 해당 기관은 공기업인지, 준정부기관인지, 기타공공기관인지 여부에 따라 임원의 임면, 이 사회의 구성, 예산회계, 경영평가 등 「공운법」에 따른 사항을 준수하여야 하는 의무를 지게 된다⁶¹⁾.

또한 재원 또는 지배력의 측면에서 보면, 공공기관 지정행위는 지정행위의 대상이 된 기관이 공적 부문(정부 또는 기존의 공공기관)으로부터 출연·출자를 받거나 공적 부

59) 전순욱 의원안(의안번호 1906842), 2013.9.16. 발의(입기만료폐기)

60) 공공기관의 지정 행위 자체의 법적 성질에 대하여, 정해방(2012)은 공공기관의 지정 고시가 법령의 내용을 구체적으로 보충하는 대외적 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 가지는 '법령보충규칙'으로 해석하였다. 그리고 이러한 지정행위는 헌법 제75조에 따라 법률에 따른 구체적인 위임에 의하여야 하나, 지정기준이 모호하여 포괄적 위임이라고 지적하였던 바 있다. (정해방, <현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도의 개선방안에 대한 연구>, 건국대학교 법학연구소, 일감법학 제21호, 2012, 502면.)

61) 공공기관의 유형에 따른 세부적인 「공운법」상 규제사항에 대해서는 후술하는 III.-2.-다. “공공기관 유형의 정체성 확립 및 존재 의의의 명확화 필요” 참조.

문에 의하여 사실상 지배력이 확보되었다는 것을 의미한다. 이러한 효과는 「공운법」의 지정 요건에 관한 규정(법 제4조제1항 각 호)에 따른 것으로⁶²⁾, 공공기관으로 지정된 기관은 투입된 재원에 의하여 또는 지배구조에 의하여 공적 부문의 영향력 하에 있다는 것을 뜻하게 된다.

반면, 기획재정부장관이 공공기관으로 지정하지 아니하는 경우, 이러한 미지정의 의미는 두 가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫 번째 유형은 미지정된 기관이 민간 영역의 기관인 경우이다. 공공기관으로 미지정된 기관은 국가기관에 의하여 해당 기관이 민간 영역에 존재하고 공적 부문에서의 규율이 필요하지 않다는 것으로 인식되었다는 것을 의미한다. 예를 들어 「공운법」에서는 공공기관의 지정 요건으로 정부의 출연, 정부지분율, 사실상 지배력의 확보 등을 기준으로 제시하고 있는데, 바꿔 말하면 정부로부터 출연금을 받지 않고 민간의 지분율이 높으며, 정부가 사실상 지배력도 확보하지 아니한 기관은 설령 출연금 등을 일부 지급받더라도 공공기관으로서의 규제 필요성이 없는 민간 기관(법인)으로 본다는 의미로 해석될 수 있다. 즉, 사적 자치의 영역에서 자유로운 경영이 보장되어야 하는 기관은 공공기관으로 지정하지 않는다는 취지로 이해된다.

두 번째 유형은 순수한 민간 영역의 기관은 아니고 공공성 또는 공적 재원의 투입이라는 측면에서 공적 부문에 존재하는 것으로 볼 수 있으나, 중립성이나 독립성 등 특별한 사유로 공공기관으로 지정되지 아니한 경우이다. 해당 유형은 다시 「공운법」에 따라 지정 대상에서 배제된 경우와 정책적 판단에 따라 지정되지 아니한 경우로 나눌 수 있다.

예를 들어 「공운법」 제4조제2항은 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관, 한국방송공사와 한국교육방송공사는 공공기관의 지정 요건과 관계없이 공공기관으로 지정하여서는 안 된다는 것을 규정하고 있다. 한국방송공사와 한국교육방송공사는 2007년 「공운법」 일부개정령으로 공공기관의 지정 대상에서 제외된 것으로, 이는 공영방송의 독립성과 자율성 확보를 위한 것이다⁶³⁾.

62) 공공기관의 지정 요건에 대한 세부적인 내용에 관하여는 후술하는 II.-2.-나. “공공기관의 지정 요건 및 유형 분류 기준” 참조.

63) 이는 제17대 국회에서 전병헌의원 대표발의안(의안번호 176238, 발의일 2007.3.16.)의 가결에 따른 것인데, 해당 의안에서는 “공영방송인 한국방송공사와 한국교육방송공사에도 이 법에 따라 다른 공공

한국방송공사의 주요 재원인 텔레비전방송수신료⁶⁴⁾는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정 집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당⁶⁵⁾하고, 한국교육방송공사의 경우 방송통신발전기금으로부터의 출연액과 텔레비전방송수신료의 일부⁶⁶⁾로 재원을 마련하고 있다. 따라서 재원의 측면에서 보면 위 기관들은 공적 부문에 포함되는 것으로 볼 수도 있으나, 특별히 방송의 공정성과 독립성을 위하여 현행 법제는 이들을 공공기관으로 지정하지 않도록 규정하고 있는 것이다.

또한 「공운법」 제4조제2항에 명시된 것은 아니나 공공기관으로 미지정된 기관 중 금융감독원의 경우, 원래는 기타공공기관으로 분류되어 관리를 받고 있었으나, 2009년 공공기관 지정에서 해제되었던 바 있다. 현재 금융감독원은 총수입액 중 정부지원액 비율이 96.66%에 달하지만, 금융감독기구의 독립성 및 중립성 확보 등 정책적 특수성을 고려하여 공공기관으로 지정되지 않고 있다⁶⁷⁾.

결국 본 보고서에서 이후 논의하고자 하는 ‘공공기관으로의 지정’ 혹은 ‘공공기관으로 미지정’ 되는 것은, 단순히 하나의 기관에게 공공기관이라는 지위가 부여된다는 것을 넘어서 「공운법」에 따른 관리·감독체계에의 편입 여부, 공적 재원의 투입 여부, 민간 영역에서의 기관인지 여부 등에 관한 판단이 포함되어 있는 것이므로, 해당 기관의 운영에 있어서 현실적으로 중대한 변화를 가져올 뿐 아니라 향후 기관의 법·제도적 지위에도 큰 영향을 미치게 된다는 의미를 갖는다.

기관과 같은 방식을 적용하는 것은 공영방송제도 존립의 근본적 전제이자 방송법의 목적으로 명시된 방송의 자유와 독립을 저해할 우려가 있음을 제안이유에 명시하고 있고, 종전의 「정부산하기관관리기본법」은 제정 당시부터 KBS와 EBS를 적용대상에서 명시적으로 제외하였다는 점을 근거로 들고 있다. 동 의안의 검토보고서에서는, 공영방송의 독립성과 자율성, 그리고 공공기관의 책임경영을 확립하고 경영합리화와 운영의 투명성을 제고하고자 하는 「공운법」의 취지도 함께 고려하여 심사할 필요가 있다고 언급하였다. (국회 운영위원회 검토보고서, 2007.11., 8면.)

64) 「방송법」 제56조(재원) 공사의 경비는 제64조에 따른 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적절한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입등 대통령령으로 정하는 수입으로 충당할 수 있다.

65) 대법원 2000. 2. 25., 선고, 98다47184, 판결

66) 「방송법」 제68조(수신료의 사용) 공사는 제65조 및 제66조에 따라 징수된 수신료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사의재원으로 지원할 수 있다.

67) 금융감독원의 공공기관 재지정 문제에 대한 찬반 의견에 대하여는 후술하는 IV.-1. “공공기관 재지정 문제(금융감독원)” 참조.

실제로 어떤 영향을 미치게 되는지 구체적으로 살펴보면, 공공기관으로 지정되는 경우 해당 기관은 「공운법」에 따라 경영 정보를 외부에 공시하여야 하는 의무를 지고, 임원의 임면·보수, 이사회 설치, 예산회계와 결산 등 기관의 운영에 있어 요구되는 법령상 절차를 준수하여야 한다. 또한 공공기관으로서 소관 주무부처·기획재정부와 국회 등 외부로부터의 자료 요청을 이행하고 관리·감독에 응하여야 하며, 「공운법」에 따른 공공기관을 준용한 다른 모든 법률에서 요구하는 규율, 예를 들어 금연구역의 설치, 장애인 의무고용률 준수, 청년 미취업자 고용 등의 사항을 준수하여야 한다⁶⁸⁾. 다만 공공기관으로 지정될 경우 공적 재원의 조달에 대한 제도적 근거를 갖추게 됨으로써 정부로부터의 출연금 또는 보조금의 지급 등 기관의 안정적 운영에 기여하게 되는 측면도 있을 수 있다.

반면 공공기관으로 지정되지 아니하는 경우, 해당 기관은 위에서 언급한 「공운법」과 관련 법률의 규율 사항으로부터 상대적으로 자유롭게 기관을 운영할 수 있어 민간 영역에서의 자율성을 확보할 수 있게 되지만, 한편으로 공적 기관으로서의 책임성은 적용받지 못하게 되는 것이므로 공적 재원의 조달이라는 측면에서는 공공기관에 비하여 불안정한 지위에 있게 되는 측면이 있다.

이후에는 지금까지의 논의를 바탕으로 공공기관의 지정 제도의 세부적인 구조와 체계를 살펴보고, 구체적인 개선과제를 도출하는 방향으로 논의를 전개하고자 한다.

68) 세부적인 다른 법률의 규율 사항에 대하여는 p.74의 표, [타법에 따른 공공기관의 주요 책무 사례] 참조.

가. 개요

「공운법」은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 함을 명시하고 있다. 이는 「공운법」의 취지가 ①공공기관 운영의 법적 근거 마련, ②공공기관의 자율경영 촉진, ③공공기관의 책임경영체제 확립이라는 3가지 토대를 바탕으로 하여 궁극적으로는 공공기관의 대국민 서비스 증진(공익 증진)에 기여하기 위한 데 있음을 의미한다.

나. 공공기관의 지정 요건 및 유형 분류 기준

「공운법」에서 공공기관의 성격을 결정하는 체계는 크게 2가지로 분류된다. 첫째, 공공기관으로 지정될 수 있는 요건을 정하고, 요건에 해당되는 경우 기획재정부장관의 지정행위에 따라 공공기관이 되는 단계이다(지정 요건에 따른 판단). 둘째, 특정한 기관이 공공기관으로 지정된다면, 어떤 유형으로 분류될 수 있을 것인지를 결정하는 단계이다(유형 분류 기준에 따른 판단)⁶⁹⁾.

지정 요건에 따른 판단에서는 「공운법」 제4조는 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관 등 6가지 종류 중 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다고 규정하고 있다(법 제4조).

이후 「공운법」은 크게 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 공공기관을 분류하고, 세부적으로 공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 다시 분류하여 총 5가지의 세부 유형으로 공공기관을 나누고 있다(법 제5조).

세부적으로는 우선 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억

69) 다만, 검토를 위하여 지정 요건의 단계와 유형 분류의 단계로 나누기는 하였으나 실제로 두 단계는 공운위의 심의 및 기획재정부의 지정행위에서 심의과정상 함께 고려되므로, 하나의 단계가 완료되고 다음의 단계가 진행되는 순차적인 것으로 보기는 어렵다.

원 이상의 공공기관을 공기업 또는 준정부기관으로 분류하고, 이 중 총수입액 중 자체수입액의 비중이 50% 이상인 경우 공기업으로, 공기업 중 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입 중 자체수입액 비중이 85% 이상인 경우에는 시장형 공기업으로 지정하도록 하고 있다(영 제7조).

[공공기관 분류 기준]

유형		분류기준		기관 예시	
공기업 (36개)	시장형 (15개)	<ul style="list-style-type: none"> 직원 정원 50명 이상 총수입액 30억원 이상 자산규모 10억원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 자체수입이 총수입의 50% 이상(기금 관리 또는 기금 관리를 위탁 받은 기관의 경우 85%) 	<ul style="list-style-type: none"> 자산규모 2조원 이상 자체수입이 총수입의 85% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사
	준시장형 (21개)		<ul style="list-style-type: none"> 시장형 공기업이 아닌 공기업 	<ul style="list-style-type: none"> 한국토지주택공사, 한국마사회, 한국조폐공사 	
준정부 기관 (94개)	기금 관리형 (13개)	<ul style="list-style-type: none"> 자산규모 10억원 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 자체수입이 총수입의 50% 미만 	<ul style="list-style-type: none"> 「국가재정법」에 따라 기금 관리 또는 위탁관리 	<ul style="list-style-type: none"> 신용보증기금, 국민연금공단, 중소벤처기업진흥공단
	위탁 집행형 (81개)			<ul style="list-style-type: none"> 정부업무의 위탁 집행 	<ul style="list-style-type: none"> 한국농어촌공사, 대한무역투자진흥공사, 한국장학재단
기타공공기관 (220개)		<ul style="list-style-type: none"> 공기업과 준정부기관을 제외한 공공기관 		<ul style="list-style-type: none"> 한국산업은행, 국가과학기술연구회, 전북대학교병원 	
연구개발 목적기관 (75개)		<ul style="list-style-type: none"> 연구개발을 목적으로 하는 기관 		<ul style="list-style-type: none"> 기초과학연구원, 국방과학연구소 	
총 350개					

주: 공공기관 현황 및 분류 기준은 2022년 1월 기준임.

자료: 국가법령정보센터, 기획재정부 보도자료(2022.1.)를 바탕으로 재작성

2007년 「공운법」이 제정되었을 당시에는 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 정하도록 하여, 현재와 달리 총수입액과 자산규모는 기준으로 설정되어 있지 않았다는 차이점이 있었고 자체수입액 50% 이상인 기관을 공기업으로 정하거나, 자산규모 2조원 이상 및 자체수입비율이 85% 이상인 기업을 시장형 공기업으로 지정하는 등 세부 요건은 현재와 같았다.

(1) 지정 또는 유형 분류상의 세부 산정 기준

공공기관의 지정 또는 유형 분류에 사용되는 개념 요소로 총수입액, 정부지원액 등에 대하여는 세부적인 기준이 「공운법」 시행령에 규정되어 있다.

먼저 '총수입액'의 경우, 해당 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(영 제2조). 그리고 시행령 별표 1에서는 '총수입액=(기준액)-(기준액 중 현재와 미래의 현금흐름에서 제외되는 금액 등 제외항목)+(출연금 등 수입액 중에서 대차대조표에 계상된 금액으로서 기준액 외에 총수입에 추가되는 항목)'으로 산식을 규정하고 있다.

[「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 별표1에 따른 총수입액의 산정 방식]

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)

주. 별표1 제4호에서 '제3조제1호의 수입액'은 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액을 의미함.

다음으로, '정부지원액'이란 총수입액 중에서 ①출연금, 보조금 등 정부로부터 이전 받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액, ②법령에 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 사업으

로 인한 모든 수입액, ③ 앞서 ①과 ②의 수입액을 운용하여 발생한 부대수입액의 3가지 항목을 모두 합한 금액을 의미한다(영 제3조). 따라서 특정 기관이 정부로부터 순수하게 받는 금액 뿐만 아니라, 법령에 따라 위탁받거나 독점사업권을 얻어 발생하는 수입까지 모두 포함시키게 되므로 일반적인 의미의 ‘정부지원액’보다는 넓은 개념인 것을 알 수 있다⁷⁰⁾.

다음으로, ‘사실상 지배력 확보’에 대하여는, ①최대지분을 보유하고 지분의 분산도로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우이거나, ②법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우이거나, ③법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우의 3가지 중 어느 하나에 해당하는 것을 ‘사실상 지배력을 확보’한 것으로 본다(영 제4조). 사실상 지배력 확보 여부는 특히 특정 기관에 대한 정부 또는 공공기관의 지분율이 50% 미만으로 과반이 되지 아니하는 경우에 중요하게 다루어지는 요건이다.

다음으로, ‘자체수입액’은 아래 표에 따라 고유목적사업 수입액 등을 합산하고, 정부지원액 중 일부를 제외하여 산정하게 된다. 따라서 정부지원액 중 일부만 합산에서 제외되기 때문에, 위탁수입이나 독점수입 등은 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입액의 비율과 총수입액 중 정부지원액의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있다.

70) 특히 독점적 사업으로 인한 수입액 등에 대한 주요 사례로는 후술하는 IV-2. “공공기관 지정 해제 사례(한국예탁결제원 등)”를 참조.

[「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」에 따른 자체수입액의 산정 방식]

항목	세부 내용
① 고유목적사업 수입액	<p>해당 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시된 사업의 수행에 따라 직접 발생한 수입으로서 아래 (1)~(4)를 합산한 금액</p> <p>(1) 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</p> <p>(2) 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</p> <p>(3) 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되거나 이에 준하는 사업으로서 민간기업 등의 진입이 가능한 사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 50의 비율을 곱한 금액</p> <p>(4) 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</p>
② 기타사업 수입액	<p>당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입액에 100분의 50의 비율을 곱한 금액</p>
③ 사업 외 수입액	<p>일시적인 자금 운용에 따른 이자수입 등 고유목적사업 및 기타사업의 수행에 부대하여 발생한 수입으로서, 수입총액에 위 고유목적사업에서의 (1)에서 (4)까지의 비율의 가중평균치를 곱한 금액</p>
④ 출연금 등 일부 정부지원액	<p>출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액</p>
<p>자체수입액 = ① + ② + ③ - ④</p>	

또한, 지금까지의 방법으로 계산한 총수입액, 정부지원액, 자체수입액은 단년도의 결과값을 그대로 사용하는 것이 아니라, 최근 3개년간의 결산기준 재무제표를 기초로 산정하며, 3개년 평균을 한 값을 공공기관 지정 심사에 사용하게 된다(영 제6조제1항). 여기서 재무제표는 원칙적으로 발생의 사실에 따라 작성된 재무제표를 활용한다. 다만,

발생의 사실에 따라 작성하지 않는 기관의 경우에는 이에 준하는 자료를 작성하여 총수입액등을 산정하도록 하고 있다(영 제6조제3항).

만약 총수입액, 정부지원액, 자체수입액을 산정할 때에 재무제표가 3년 미만의 기간 동안 작성된 기관이 있는 경우 동 기관은 해당 기간의 재무제표를 활용하여 총수입액 등을 산정하며, 재무제표가 작성되지 않은 기관의 경우에는 해당 기관의 예산을 기초로 하여 이에 준하는 자료를 작성하여 산정하도록 한다(영 제6조제2항).

다음으로, '직원 정원'은 공공기관 지정 또는 임원 임면 직전연도 연말기준 직원 정원을 기준으로 하며, 매년 초에 실시되는 정기지정이 아니라 회계연도 중에 발생하는 공공기관 수시지정에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 직전연도 연말기준 직원 정원이 없는 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 날의 정원을 기준으로 보도록 하고 있다(영 제6조제4항).

다음으로, '자산규모'는 최근연도 결산기준 재무제표를 기초로 산정하며, 매년 초에 실시되는 정기지정이 아니라 회계연도 중에 발생하는 공공기관 수시지정에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 재무제표가 작성되지 않은 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 연도의 예산을 기초로 산정하도록 하고 있다(영 제6조제5항).

이와 같이 「공운법」과 동법 시행령은 공공기관의 지정과 유형 분류에 필요한 개념 및 개념의 산정 기준, 방식을 규정하고 있으며, 이후 본 보고서에서 의미하는 총수입액, 자체수입액, 정부지원액, 직원 정원, 자산규모 등의 값은 이러한 산식에 따라 계산된 값을 기준으로 한 것이며, 보고서 작성 시점에서의 현황을 기준으로 작성한 값이 아님에 주의할 필요가 있다. 또한, 제시된 수치는 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 각 기관이 기획재정부에 제출한 값을 기준으로 하고 있다.

(2) 공공기관의 지정 요건

「공운법」 제4조제1항은 공공기관으로 지정될 수 있는 6가지 종류의 요건을 제시하고 있고, 추가로 제4조제2항은 제1항에도 불구하고 공공기관으로 지정될 수 없는 예외를 규정하고 있으므로 이를 살펴보기로 한다. 다만, 주의할 것은 공공기관으로 지정되기 위하여는 후술하는 법정요건을 충족하여야 하지만, 법령상 “공공기관으로 지정할 수 있다”라고 재량으로 규정되어 있으므로 법정요건을 충족한다고 하여도 공공기관으로 반드시 지정되는 것은 아니라는 것이다⁷¹⁾. 또한, 하나의 기관은 법 제4조제1항제1호부터

제6호까지의 6가지 법정 요건 중 동시에 여러 개에 해당될 수 있으므로 주의할 필요가 있다⁷²⁾.

① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

「공운법」 외에 일부 공공기관은 개별 법률에 근거가 존재하여 그에 따라 직접 설립 되는데, 이와 같이 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관의 경우 「공운법」에 따라 공공기관으로 지정될 수 있는 요건을 충족하게 된다. 이와 같은 기관들은 설립 근거가 있는 법률에서 사업 및 운영에 필요한 경비로 정부가 출연할 수 있다는 근거를 두는 것이 대부분이다.

예를 들어 국립해양박물관은 해양수산부 소관 기타공공기관으로, 「국립해양박물관법」에 따라 해양문화와 해양수산업의 유산을 발굴·보존·연구 및 전시하는 업무를 수행하고 있다. 동법 제2조는 국립해양박물관을 법인으로 하도록 하고, 동법 제12조에서는 국립해양박물관의 사업 및 운영에 필요한 경비는 국가 또는 국가 외의 자의 출연금·보조금 및 기부금, 차입금, 수입금 등으로 충당할 수 있도록 법적 근거를 두고 있다.

71) 공공기관의 지정에 필요한 법정요건을 충족하였으나 공공기관으로 지정되지 아니한 기관에 대하여는 별도로 후술한다.

72) 예를 들어, 한국수출입은행의 경우 정부지분율이 68.74%로 제3호의 요건에 해당하지만, 총수입액 중 정부지원액 비율이 99.3%에 대하여 제2호의 요건에도 해당한다. 또 공공기관 지분율도 31.26%이므로 제4호의 요건에도 해당하는 것으로 볼 수 있다.

[「국립해양박물관법」에 따른 국립해양박물관의 설립 및 운영 근거]

제1조(목적) 이 법은 국립해양박물관을 설립하여 해양문화와 해양수산업의 유산을 발굴·보존·연구 및 전시함으로써 해양문화의 진흥과 해양수산업의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(법인격) 국립해양박물관(이하 “박물관”이라 한다)은 법인으로 한다.

제12조(재원) ① 박물관의 사업 및 운영에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다.

1. 국가 또는 국가 외의 자의 출연금·보조금 및 기부금
2. 제14조에 따른 차입금
3. 박물관의 운영에 따른 수입금
4. 그 밖의 수입금

② 국가는 예산의 범위에서 박물관의 사업 및 운영에 필요한 경비를 출연 또는 보조할 수 있다.

③ 개인·법인 또는 단체는 박물관의 업무수행을 지원하기 위하여 박물관에 돈이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다.

④ 제3항에 따른 기부금품의 접수절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이러한 유형에 속하는 주요 공공기관으로는 창업진흥원(중소벤처기업부 소관 위탁 집행형 준정부기관)⁷³⁾, 한국고용정보원(고용노동부 소관 위탁집행형 준정부기관)⁷⁴⁾, 농림식품기술기획평가원(농림축산식품부 소관 위탁집행형 준정부기관)⁷⁵⁾, 북한이탈주민지

73) 「중소기업창업 지원법」

제51조(창업진흥원) ① 창업을 촉진하고 창업기업의 성장을 효율적으로 지원하기 위하여 창업진흥원을 설립한다.

② 창업진흥원은 법인으로 하며, 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

⑤ 정부는 창업진흥원의 설립 및 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연하거나 보조할 수 있다.

74) 「고용정책 기본법」

제18조(한국고용정보원의 설립) ① 고용정보의 수집·제공과 직업에 관한 조사·연구 등 제40조에 따라 위탁받은 업무와 그 밖에 고용지원에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국고용정보원을 설립한다.

② 한국고용정보원은 법인으로 한다.

⑤ 정부는 예산의 범위에서 한국고용정보원의 설립·운영에 필요한 경비와 제44제1호부터 제6호까지의 사업에 필요한 경비를 출연할 수 있다.

75) 「농림식품과학기술 육성법」

제8조(농림식품기술기획평가원 설립) ① 농림식품과학기술 육성을 위한 연구개발사업의 기획·관리 및 평가를 효율적으로 지원하기 위하여 농림식품기술기획평가원(이하 “평가원”이라 한다)을 설립한다.

② 평가원은 법인으로 한다.

⑤ 정부는 예산의 범위에서 평가원의 설립·운영 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.

원재단(통일부 소관 기타공공기관)⁷⁶⁾, 국립중앙의료원(보건복지부 소관 기타공공기관)⁷⁷⁾, 경제·인문사회연구회와 소속 연구기관(국무조정실 소관 기타공공기관)⁷⁸⁾, 국가과학기술연구회와 소속 연구기관(과학기술정보통신부 소관 기타공공기관)⁷⁹⁾ 등이 있으며, 다수의 준정부기관 또는 기타공공기관이 이에 해당한다.

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

동 요건은 정부지원액이 기관 총수입액의 절반을 초과하는지 여부를 기준으로 한다. 이는 특정 기관이 수입의 대부분을 정부로부터 보전받고 있을 경우, 정부가 해당 기관의

76) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」

제30조(북한이탈주민지원재단) ① 정부는 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 북한이탈주민지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

② 재단은 법인으로 하며, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

⑦ 정부는 재단의 설립·운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연 및 보조할 수 있다.

77) 「국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」

제2조(법인격) 국립중앙의료원은 법인으로 한다.

제15조(출연 또는 보조) ① 국가는 국립중앙의료원의 사업과 운영에 드는 경비를 예산의 범위에서 또는 「국민건강증진법」에 따른 국민건강증진기금에서 출연 또는 보조할 수 있다.

② 국립중앙의료원은 매 사업연도의 4월 말까지 다음 연도의 출연금예산요구서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

③ 개인·법인 또는 단체는 국립중앙의료원의 사업을 지원하기 위하여 국립중앙의료원에 금전이나 그 밖의 재산을 출연할 수 있다.

78) 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」

제4조(법인격) 이 법에 따라 설립되는 연구기관 및 경제·인문사회연구회(이하 “연구회”라 한다)는 법인으로 한다.

제5조(운영 재원) ① 연구기관 및 연구회는 정부의 출연금과 그 밖의 수입금으로 운영한다.

② 정부는 연구기관 및 연구회의 설립·운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 예산의 범위에서 연구기관 및 연구회에 출연금을 지급할 수 있다.

79) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」

제4조(법인격) 이 법에 따라 설립되는 연구기관 및 국가과학기술연구회(이하 “연구회”라 한다)는 법인으로 한다.

제5조(운영 재원) ① 연구기관 및 연구회는 정부의 출연금과 그 밖의 수익금으로 운영한다.

② 정부는 연구기관 및 연구회의 설립·운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 예산의 범위에서 연구기관 및 연구회에 출연금을 지급할 수 있다. 이 경우 정부는 연구기관 및 연구회의 지속적이고 안정적인 운영을 위하여 필요한 재원이 마련될 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 지방자치단체의 요청에 따라 연구기관 및 연구회가 해당 지방자치단체에 지역조직을 설립·운영할 경우 지방자치단체는 이에 필요한 경비에 충당하기 위하여 예산의 범위에서 연구기관 및 연구회에 출연금을 지급할 수 있다.

예산과 경영을 체계적으로 관리할 필요가 있다는 것을 의미한다.

앞서 제시한대로 동 요건에서의 정부지원액이란 순수하게 정부로부터 이전받는 금액 외에도 법령상 위탁받은 사업의 수입액이나 독점적 사업권에 따른 독점수입액 등이 포함되므로, 단순히 정부-공공기관 간 이전액보다 더 넓은 범위를 포괄하고 있다고 볼 수 있다.

2022년 공공기관으로 지정된 기관 중 정부지원액이 총수입액의 50%를 초과하여 이 유형에 해당하는 기관으로는 국민건강보험공단, 국민연금공단, 공무원연금공단 등 큰 규모의 준정부기관과 한국산업은행, 중소기업은행 등 금융 공공기관이 포함되어 있으며, 한국마사회와 같은 준시장형 공기업도 포함되어 있다.

[총수입액 중 정부지원액 비율이 50%를 초과하는 주요 공공기관 사례]
(단위: %, 백만원, 명)

기관명	소관 주무부처	유형	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
국민건강보험공단	보건부	준정부기관 (위탁집행형)	21.99	78.01	85,648,417	33,215,206	17,298
한국산업은행	금융위	기타공공기관	100	99.99	26,462,858	251,852,045	3,177
국민연금공단	보건부	준정부기관 (기금관리형)	0.16	99.84	23,845,349	254,390	6,083
공무원연금공단	인사 혁신처	준정부기관 (기금관리형)	2.77	99.48	17,686,847	19,807,111	590
중소기업은행	금융위	기타공공기관	99.99	99.98	16,183,394	334,958,831	9,812
한국도로공사	국토부	공기업 (준시장형)	44.88	55.12	8,856,727	69,181,606	5,338
서울올림픽기념 국민체육진흥공단	문체부	준정부기관 (기금관리형)	74.0	99.6	6,848,456	4,147,708	842
국가철도공단	국토부	준정부기관 (위탁집행형)	18.34	81.66	5,451,417	18,768,095	1,827
한국마사회	농림부	공기업 (준시장형)	74.9	99.9	5,419,883	2,172,427	962

주1. 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액 대비 자체수입액과 정부지원액을 비교한 값임
 주2. 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.
 자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

제3호의 요건은 크게 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 갖고 있는 경우에는 해당 기관의 운영에 정부가 관여하고 있는 것으로 볼 수 있으므로, 공공기관으로 지정될 수 있는 요건이 된다.

다음으로, 정부가 100분의 30 이상의 지분이면서 50%가 되지 않는다고 하더라도 기관의 정책 결정에 '사실상 지배력'을 확보하고 있는 기관의 경우에는 공공기관으로 지정될 수 있는 요건으로 정하고 있다. '사실상 지배력'의 요건은 「공운법」 제4조제1항 제3호 외에도 동항 제4호 및 제5호에 걸쳐 추가적인 요건으로 고려되고 있으므로, 이를 상세할 살펴볼 필요가 있다⁸⁰⁾.

정부(또는 기관)의 지분을 외에 사실상 지배력을 요건으로 요구하는 취지는, 설령 50% 미만의 지분을 갖고 있어 주주권 행사를 통한 직접적인 기관 통제는 어렵더라도, 법령이나 정관 등을 통하여 임원의 임명권, 기관 운영에 관련된 주요한 의사결정의 승인권 등을 보장받는 경우라고 한다면 해당 기관을 사실상 통제하고 있다고 볼 수 있다는 데 있다⁸¹⁾.

'사실상 지배력을 확보하고 있는지'를 판단하는 세부적인 기준은 ①최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우, ②법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우, ③법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우의 3가지이다(「공운법」 시행령 제4조).

2022년 공공기관으로 지정된 기관 중 정부지분율이 50%가 넘는 기관은 한국산업은행, 중소기업은행과 같은 금융형 공공기관과 부산·인천·여수·울산항만공사와 한국도로공사, 인천국제공항공사 등 대규모 공기업이 포함되어 있다. 대체로 다수의 기관에서 정부지분율이 거의 100%에 달하는 경우가 많으나, 한국해양진흥공사(53.6%), 한국전력공사(51.11%), 한국해외인프라도시개발지원공사(52.08%) 등과 같이 정부지분율이 50% 수준에서 다소 상회하는 사례도 있다.

80) 동항 제4호 및 제5호에서는 정부 뿐 아니라 앞선 요건을 충족하는 기관이 사실상 지배력을 확보하고 있는지를 기준으로 제시하고 있다.

81) 박정수·윤태범·허경선, <공공기관 지정 및 분류체계 개선방안>, 한국조세연구원, 2010.12., 232면.

[정부지분율이 50% 이상인 주요 공공기관 사례]

(단위: %)

기관명	소관 주무부처	유형	정부 지분율	공공기관 지분율	기타 지분율
한국산업은행	금융위원회	기타공공기관	100	0	0
부산항만공사	해양수산부	공기업(시장형)	87.3	12.7	0
인천항만공사	해양수산부	공기업(시장형)	80.7	19.3	0
여수광양항만공사	해양수산부	공기업(준시장형)	71.2	28.8	0
울산항만공사	해양수산부	공기업(준시장형)	87.3	12.7	0
중소기업은행	금융위원회	기타공공기관	59.5	9.04	31.46
한국도로공사	국토교통부	공기업(준시장형)	87.65	12.34	0.01
한국해양진흥공사	해양수산부	기타공공기관	53.6	44.2	2.2
국가철도공단	국토교통부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국농어촌공사	농림축산식품부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
인천국제공항공사	국토교통부	공기업(시장형)	100	0	0
한국보훈복지의료공단	국가보훈처	준정부기관(위탁집행형)	100		
주택도시보증공사	국토교통부	공기업(준시장형)	70.25	0.94	28.81
한국국제협력단	외교부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국광해광업공단	산업통상자원부	공기업(준시장형)	99.86	0.14	0
한국자산관리공사	금융위원회	준정부기관(기금관리형)	76.97	18.14	4.89
대한무역투자진흥공사	산업통상자원부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국농수산물유통공사	농림축산식품부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국관광공사	문화체육관광부	준정부기관(위탁집행형)	55	44	0
한국전기안전공사	산업통상자원부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국방송광고진흥공사	방송통신위원회	공기업(준시장형)	100	0	0
한국승강기안전공단	행정안전부	준정부기관(위탁집행형)	70	30	0
한국수산자원공단	해양수산부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국수자원공사	환경부	공기업(준시장형)	93.73	6.2	0.07
대한석탄공사	산업통상자원부	공기업(준시장형)	100	0	0
한국에너지공단	산업통상자원부	준정부기관(위탁집행형)	99.99	-	-
한국해양교통안전공단	해양수산부	준정부기관(위탁집행형)	100	0	0
한국주택금융공사	금융위원회	준정부기관(기금관리형)	69	31	0
한국전력공사	산업통상자원부	공기업(시장형)	51.11	5.91	42.98
한국석유공사	산업통상자원부	공기업(시장형)	100	0	0
한국공항공사	국토교통부	공기업(시장형)	96	4	0
한국토지주택공사	국토교통부	공기업(준시장형)	88.65	11.35	0
한국철도공사	국토교통부	공기업(준시장형)	100	0	0

기관명	소관 주무부처	유형	정부 지분율	공공기관 지분율	기타 지분율
새만금개발공사	국토교통부	기타공공기관	100	0	0
한국수출입은행	기획재정부	기타공공기관	68.74	31.26	0

주. 기타지분율이란 지방자치단체 또는 민간 등이 보유한 지분율을 의미함
 자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

④ 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

동 요건은 정부와 다른 기관(「공운법」 제4조제1항제1호부터 제3호까지의 요건에 해당하는 기관을 말한다)이 합하여 50% 이상의 지분을 보유하고 있거나 30% 이상의 지분만을 갖고 있더라도 사실상 지배력을 확보하고 있을 것을 제시하고 있다. 사실상 지배력 확보의 개념은 앞서 제시한 바와 같다.

2022년 공공기관으로 지정된 기관 중 「공운법」 제4조제1항제4호의 법정 요건을 충족하는 사례로는 한국수출입은행, 한국가스공사, 한국전력공사 등이 있다.

한국전력공사의 경우 정부지분율이 51.11%, 공공기관 지분율이 5.91%이며 그 외 지방자치단체와 민간의 지분율이 42.98%이므로 법 제4조제1항제4호의 법정 요건을 충족하고 있다⁸²⁾.

정부지분율이 30% 이상, 50% 미만인 기관은 한국지역난방공사와 한국부동산원이 있는데 두 기관 모두 정부지분율이 과반이 되지 않는다. 다만 한국지역난방공사의 경우 지분이 각각 정부 34.55%, 한국전력공사 20%, 한국에너지공단 10%이며 한국부동산원의 경우 정부 49%, 한국산업은행 31%이므로⁸³⁾, 정부지분율과 공공기관의 지분율을 합쳐 50%가 넘기 때문에 법 제4조제1항제4호의 요건에 해당될 여지가 있어 사실상 지배력의 판단 여부와 별개로 공공기관의 지정 요건은 충족하고 있다.

한편, 한국가스공사는 산업통상자원부 소관 시장형 공기업으로, 정부지분율은 26%, 공공기관 지분율이 20%이므로 합산하여도 46%에 불과하여 과반이 되지 않는 것으로 나타난다⁸⁴⁾. 다만, 정부지분율과 공공기관의 지분율을 합하면 30% 이상의 지분

82) 한국전력공사 제출 자료

83) 한국전력공사와 한국에너지공단 모두 「공운법」 제4조제1항제1호의 요건을 충족하고 있으며, 한국산업은행 역시 법 제4조제1항제3호의 요건을 충족한다고 볼 수 있다.

은 되기 때문에 사실상 지배력의 확보 여부를 판단할 필요가 있다.

한국가스공사 정관에 따르면, 먼저 사장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공운위의 심의·의결 및 주주총회의 의결을 거쳐 산업통상자원부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있고, 비상임이사의 경우 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결과 주주총회의 의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명하도록 되어 있다. 따라서 시행령에 따른 사실상 지배력 확보의 기준을 충족하는 것으로 볼 수 있다.

[한국가스공사 사장 또는 이사의 임명]

제22조 (이사의 선임 등)①사장은 제29조의 규정에 의한 임원추천위원회가 복수로 추천하여 「공공기관의 운영에 관한법률」 제8조에 따른 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)의 심의의결과 주주총회의의결을 거쳐 산업통상자원부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

②사장을 제외한 상임이사는 주주총회의 의결을 거쳐 사장이 임명한다. 다만, 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 "상임감사위원"이라 한다)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결과 주주총회의 의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

③비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의의결과 주주총회의 의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명한다.

자료: 한국가스공사 정관(2019.7.3. 개정)

⑤ 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

동 요건은 앞서 「공운법」 제4조제1항제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 50% 이상의 지분을 갖고 있거나 30% 이상의 지분만을 갖고 있더라도 사실상 지배력을 확보하고 있을 것을 제시하고 있다. 사실상 지배력 확보의 개념은 앞선 요건에서와 같다.

2022년 공공기관으로 지정된 기관 중 「공운법」 제4조제1항제5호의 법정 요건을 충족하는 기관은 중소기업유통센터, (주)강원랜드, 한국전력기술(주), 주식회사에스알, 코레일네트웍스(주), 주택관리공단(주) 등이 있다.

[법 제4조제1항제5호의 법정요건을 충족하는 주요 공공기관 사례]

(단위: %)

기관명	소관 주무부처	유형	정부 지분율	공공기관 지분율	기타 지분율	모회사
중소기업유통센터	중소벤처기업부	기타공공기관	0	100	0	중소벤처기업진흥공단
(주)강원랜드	산업통상자원부	공기업(시장형)	0	36	64	-
한국전력기술(주)	산업통상자원부	공기업(준시장형)	0	73.23	26.77	한국전력공사
주식회사 에스알	국토교통부	공기업(준시장형)	0	100	0	-
코레일네트웍스(주)	국토교통부	기타공공기관	0	99	1	한국철도공사
주택관리공단(주)	국토교통부	기타공공기관	0	100	0	한국토지주택공사

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

중소기업유통센터, 한국전력기술(주), 코레일네트웍스(주), 주택관리공단(주)는 이미 공공기관으로 지정된 기관을 모회사로 두고 있으며, 해당 모회사들의 경우 「공운법」 제4조제1항제1호에 해당되는 기관이기 때문에 “제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당되는 기관”이 단독으로 50% 이상의 지분을 갖고 있다고 볼 수 있다.

(주)강원랜드의 경우 한국광해광업공단이 36.27%, 강원도 영월군 (지방자치단체) 1.07%, 강원도 정선군 5.02%, 강원도 태백시 1.3%, 강원도 1.45%, 강원도 삼척

시 1.33%, 강원도개발공사 4.57% 등 지분을 보유하고 있어⁸⁵⁾ 공공기관(한국광해광업공단)의 지분율이 50%에 미치지 못하지만, (주)강원랜드 정관에 따르면 대표이사(사장)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공운위의 심의·의결 및 주주총회 의결을 거쳐 주무기관 장의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있고, 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결 및 주주총회의 의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명하도록 되어 있어 시행령에 따른 사실상 지배력 확보의 요건을 충족하고 있는 것으로 보인다.

[(주)강원랜드 사장 또는 이사의 임명]

제26조 (이사의 선임)

- ④ 대표이사(사장)는 제26조의2의 규정에 의한 임원추천위원회가 복수로 추천하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제8조 규정에 따른 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)의 심의·의결 및 주주총회 의결을 거쳐 주무기관 장의 제청으로 대통령이 임명한다.
- ⑤ 대표이사(사장)를 제외한 상임이사는 주주총회 의결을 거쳐 대표이사(사장)가 임명한다. 다만, 제30조의 규정에 따라 감사위원회 위원이 되는 상임이사(이하 “상임감사위원”이라 한다)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결 및 주주총회의 의결을 거쳐 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.
- ⑥ 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립 교원이 아닌 공무원을 제외한다)중에서 운영위원회의 심의·의결 및 주주총회의 의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다.
- ⑦ 제6항에 따라 비상임이사를 선임할 경우에는 강원도지사가 추천한 2명 및 태백시장, 삼척시장, 영월군수, 정선군수가 추천하는 각각 1명의 사람이 포함되어야 한다.
- ⑧ 대표이사(사장)는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제22조 제1항, 제35조 제3항 및 제48조 제8항의 규정에 따라 그 임명권자가 해임하는 경우를 제외하고는 임기 중 해임되지 아니한다.

자료: (주)강원랜드 정관(2021.3.30.개정)

주식회사에스알의 경우 공공기관 지분율은 100%로, 한국철도공사(41%), 사립학 교교직원연금공단(31.5%), 중소기업은행(15%), 한국산업은행(12.5%)가 각각 지분을 보유하고 있다⁸⁶⁾. 지분을 보유한 기관이 모두 공공기관으로 지정되어 있고, 각각의 기

85) (주)강원랜드 제출자료

관 중 과반의 지분을 보유한 기관은 없으나 여러 기관을 합하여 50%가 넘는 지분을 확보하고 있기 때문에 법 제4조제1항제5호의 요건을 충족한다고 볼 수 있다.

⑥ 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

2022년 공공기관으로 지정된 기관 중 「공운법」 제4조제1항제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연하는 법정 요건을 충족하는 기관은 학교법인 한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국나노기술원, 한국전력국제원자력대학원대학교 등 기타공공기관이 주로 포함되어 있다.

예를 들어 한국나노기술원의 경우, 2003년 한국과학기술연구원(KIST)이 주관 기관으로 설립하여 출연한 기관이고, 학교법인 한국폴리텍의 경우 1998년 한국산업인력공단에서 출연하여 설립한 기관이며, 한국전력국제원자력대학원대학교의 경우 원전 전문기술인력을 양성하기 위하여 한국전력공사, 한국수력원자력 등이 2011년 출연하여 설립한 기관이다.

[법 제4조제1항제6호의 법정 요건을 충족하는 주요 기관 사례]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	소관 주무부처	유형	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
학교법인 한국폴리텍	고용노동부	기타공공기관	8.98	98.8	414,350	571,195	1,897
한국기술교육대학교	고용노동부	기타공공기관	18.06	98.9	174,250	314,969	497
한국나노기술원	과학기술정보통신부	기타공공기관	71.06	78.70	25,328	73,616	66
한국전력국제원자력 대학원대학교	산업통상자원부	기타공공기관	100	-	13,299	60,715	50

자료: 각 기관별 제출자료에서 재작성

86) 주식회사에스알 제출자료

III 공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

1 공공기관 지정 현황

2022년 3월 기준 대한민국 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 분류되며, 대한민국 공공기관 수는 350개로 2021년 말 기준 349개 대비 1개 증가하였다⁸⁷⁾.

공기업은 전년과 동일하고 준정부기관은 전년 대비 1개 감소하였으며, 기타공공기관은 전년 대비 2개 증가하였다. 준정부기관은 기금관리형이 13개, 위탁집행형이 81개로 총 94개이고, 기타공공기관은 220개(연구개발목적기관 75개 포함)이다.

[2022년 공공기관 현황]

(단위: 개)

구 분	2021	2022				
			증감	신규	해제	변경
① 공기업	36	36	0	0	0	0
▪ 시장형	15	15	0	0	0	0
▪ 준시장형	21	21	0	0	0	0
② 준정부기관	95	94	△1	0	△1	0
▪ 기금관리형	13	13	0	0	0	0
▪ 위탁집행형	82	81	△1	0	△1	0
③ 기타공공기관	218	220	+2	+3	△1	0
합계	349	350	+1	+3	△2	0

주1. 2021년 현황은 해산된 기관 현황을 포함한 2021년 말 기준임.

주2. 증감은 신규와 해제를 합한 값이며, 변경은 공공기관 지정 유형이 변경된 것을 의미함

자료: 기획재정부 보도자료(2022.1.)

87) 2021년 1월 기획재정부는 350개의 공공기관을 지정하였으나, 산업통상자원부 소관 한국광물자원공사와 한국광해관리공단이 2021.9.10. 해산되어 한국광해광업공단으로 지정(2021.12.8.)되었으므로 2021년 말 기준 공공기관은 총 349개로 볼 수 있다. 2021년 초 기준으로 하였을 때에는 2022년 1월 공공기관 수에 순증이 없다.

2022년 350개의 공공기관은 2007년 처음 「공운법」이 제정된 당시의 298개에 비하여 총 52개가 증가한 수치이다. 2007년에 비하여 2022년에는 각 유형별로 공기업 12개, 준정부기관 16개, 기타공공기관 24개가 증가하였다.

[연도별 공공기관 정기 지정 현황]

(단위: 개)

항목	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	증감	
공기업	계	24	24	24	22	27	28	30	30	30	35	35	36	36	36	36	12	
	시장형	6	6	6	8	14	14	14	14	14	14	14	15	16	16	16	15	9
	준시장형	18	18	18	14	13	14	16	16	16	16	21	20	20	20	20	21	3
준정부기관	계	78	77	80	79	83	82	87	87	86	90	89	93	93	95	96	94	16
	기금관리형	13	14	16	16	17	17	17	17	17	16	16	16	14	13	13	13	-
	위탁집행형	65	63	64	63	66	65	70	70	69	74	73	77	79	82	83	81	16
기타 공공기관	196	204	193	185	176	176	178	187	200	203	208	210	210	209	218	220	24	
합계	298	305	297	286	286	286	295	304	316	323	332	338	339	340	350	350	52	

주1. 정기 지정 현황은 매년 1월 공공기관 정기 지정을 기준으로 함. 따라서 수시지정 또는 법인 해산 등에 따라 연도말 기준인 경우 세부 현황은 다소 달라질 수 있음.

주2. 증감은 2007년 대비 2022년의 증가분을 의미함.

자료: 기획재정부 제출 자료에서 재작성

[연도별 공공기관 수시 지정 현황]

연도	신규 (개)	해제 (개)	변경 (개)	신규 (기관명)	해제 (기관명)	변경 (기관명)
2007	-	-	-	-	-	대한체육회('07.4월)
2010	1	△1	△2	국립중앙의료원 ('10.7월)	한국자산신탁(주) ('10.5월)	근로복지공단 ('10.7월), 한국청소년활동진흥원 ('10.10월)
2011	-	-	△1	-	-	한국보건복지정보개발원 ('11.5월)
2012	3	△1	-	기초과학연구원 ('12.5월), 한국임업진흥원 ('12.5월), 한국잡월드 ('12.10월)	경북관광개발공사 ('12.10월)	-
2014	-	-	△2	-	-	문화예술위원회 ('14.5월), 국가과학기술연구회 ('14.9월)
2016	-	-	△2	-	-	대한체육회 ('16.7월), 한국승강기안전공단 ('16.7월)
2017	-	-	△2	-	-	한국식품안전관리인증원 ('17.9월), 재단법인 한국장기조직 기증원('17.9월)
2021	-	-	△1	-	-	한국광해광업공단 ('21.12월)

주. 수시 지정 현황은 정기 지정 외에 회계연도 중 공공기관은 지정·해제·변경하는 경우를 의미함
자료: 기획재정부

2021년 대비 2022년(3월 기준) 공공기관 수의 변동 현황을 살펴보면, 재단법인 한국보건의료정보원, 한국탄소산업진흥원, 한국제품안전관리원의 3개 공공기관이 신규로

지정되었으며(기타공공기관), 아시아문화원과 한국예탁결제원의 2개 기관이 지정해제 되었다.

[공공기관 변동 현황]

구 분	주무부처	기관명	지정 결과
신규 (+3)	복지부	(재)한국보건의료정보원	기타공공기관
	산업부	한국탄소산업진흥원	
	산업부	한국제품안전관리원	
해제 (△2)	문체부	아시아문화원	지정 해제
	금융위	한국예탁결제원	

자료: 기획재정부 보도자료(2022.1.)

2022년 1월 신규로 지정된 공공기관은 보건복지부 소관 기관 1개(재단법인 한국 보건의료정보원), 산업통상자원부 2개(한국탄소산업진흥원, 한국제품안전관리원)이며, 해제된 기관은 문화체육관광부 1개(아시아문화원), 금융위원회 1개(한국예탁결제원)이다.

이에 대하여, 기획재정부는 아시아문화원은 최근('22.1.17.) 기관이 해산되어 지정 해제하였고, 한국예탁결제원은 자본시장법 개정 등으로 전자등록업무가 법상 독점업무에서 제외됨에 따라 공공기관 지정요건(정부지원액 비중 50% 이상)을 더 이상 충족하지 못하여 지정 해제하였다고 밝혔다⁸⁸⁾.

2022년 3월 기준 부처별 공공기관 현황을 살펴보면, 과학기술 분야 정부출연연구 기관 등 47개의 공공기관이 과학기술정보통신부에 소속되어 있으며, 에너지, 산업 분야 등의 41개 공공기관이 소속된 산업통상자원부가 과학기술정보통신부 다음으로 공공기관이 많은 부처이다. 그 외에는 문화체육관광부(31개), 보건복지부(28개), 국토교통부(28개) 등이 있다.

산업통상자원부에는 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주) 등 에너지 관련 공기업이 지정되어 있으며, 국토교통부에는 인천국제공항공사, 한국공항공사 등 교통 관련 공기업과 한국부동산원, 한국토지주택공사 등 준시장형 공기업 등이 지정되어 있다.

88) 기획재정부 보도자료, 2022.1.

또한, 기획재정부에는 한국수출입은행 등 은행형 공공기관과 한국재정정보원 등 재정정보를 관리하는 공공기관이 지정되어 있고, 금융위원회에는 중소기업은행, 한국산업은행 등 은행형 기타공공기관과 예금보험공사, 신용보증기금, 한국자산관리공사와 같은 기금관리형 준정부기관 등이 공공기관으로 지정되어 있다.

[부처별 공공기관 현황]

(단위: 개)

부처명	공공기관수	부처명	공공기관수
경찰청	1	방위사업청	2
고용노동부	12	법무부	3
공정거래위원회	2	보건복지부	28
과학기술정보통신부	47	산림청	4
관세청	1	산업통상자원부	41
교육부	22	소방청	1
국가보훈처	3	식품의약품안전처	4
국무조정실	25	여성가족부	5
국방부	3	외교부	3
국토교통부	28	원자력안전위원회	3
금융위원회	7	인사혁신처	1
기상청	3	중소벤처기업부	11
기획재정부	4	통일부	2
농림축산식품부	12	특허청	5
농촌진흥청	1	해양수산부	17
문화재청	1	행정안전부	3
문화체육관광부	31	환경부	12
방송통신위원회	2	합계	350

자료: 기획재정부 보도자료(2022.1.)를 바탕으로 재작성

한편, 국회 소관 위원회별로 공공기관을 분류할 경우 산업통상자원중소벤처기업위원회 소관 공공기관이 57개로 가장 많고, 다음으로는 과학기술정보방송통신위원회가 52개, 정부위원회가 37개 순이다⁸⁹⁾.

89) 국회 소관 위원회별 분류 현황에 대해서는 [부록] 참조

가. 공공성 개념의 입법적 설정 필요

공공성(publicness)은 전술한 바와 같이 공공기관의 중요한 2가지 존재 의의 중 하나이나, 구체적인 개념에 대해서는 논의가 필요하다. 공공성에 대한 학자들의 개념 정의는 아래 표에서와 같이 다양한데, 이는 공공성의 개념이 맥락에 따라 혹은 학자들의 접근 방법에 따라 일의적으로 파악하기 어려운 측면이 있기 때문인 것으로 보인다.

[공공성의 개념에 관한 학설의 논의]

구분	개념요소 또는 개념구성
소영진 (2003) ⁹⁰⁾	전체 또는 다수에 관한 일, 권위, 정부, 전유불가능성 ¹ , 이타성(비사업성, 공익성)
임의영 (2003) ⁹¹⁾	국가·정부·공공기관에 이루어지는 행위, 다수의 사람들에게 공통적·보편적으로 관련되는 경우, 공식성, 공익, 접근가능성과 공유성, 개방성과 공지성
백완기 (2007) ⁹²⁾	정부에 관계되는 것들, 정치성, 공개성, 공익성, 공유성, 공정성, 인권
임의영 (2010) ⁹³⁾	공공성의 개념을 체계화하기 위하여 유형화하여 구분: 도구적 공공성, 담화적 공공성, 윤리적 공공성, 구조적 공공성 ⁴
조대엽·홍성태 (2013) ⁹⁴⁾	공민성(전제적·대의적·참여적·숙의적 공민성 분류), 공익성(시혜적·잔여적·기여적·보편적 공익성 분류), 공개성(교시적·절차적·소통적 공개성 분류)
최상욱 (2016) ⁹⁵⁾	보장성, 공유적 자율성 ⁵ , 적극적 중립성, 종합적 다양성, 포용적 공감성
신호원 (2018) ⁹⁶⁾	법적 권위성과 공민성 ² , 공론성과 공개성, 공통성 ³ 과 공유성, 공익 ⁹⁷⁾
김현희·박광동 (2018) ⁹⁸⁾	공적인 것, 공익성, 공공재, 공론성, 공정성, 공평성, 공개성, 공표성, 공유성, 공공복지 등 다의적이고 동태적 개념으로서, 공익과 공적 기관이 수행하는, 또는 수행하여야 하는 공적 지향성

구분	개념요소 또는 개념구성
박통희·신효원 (2020) ⁹⁹⁾	공동성, 비전유성, 법적 권위성, 공민성, 개방성(정보공개성, 참여개방성), 공론성, 공익성

- 주1. 비배제성과 비경합성을 의미하며, 유사한 개념으로 신효원(2018)은 공유성(shareability)을 제시함.
주2. 정치공동체의 일원으로서 활동하는 공적 시민의 역할을 의미함.
주3. 다수 또는 전체와 관련된 성질을 의미함.
주4. 민주주의를 바라보는 관점(사익을 추구하는 시민들의 참여를 강조하는 시민민주주의관과 공익을 동기로 하는 시민 참여를 강조하는 공민민주주의관)과 정의관(과정에서의 평등성을 강조하는 정의관과 분배결과의 평등성을 강조하는 정의관)을 기준으로 4가지로 유형화한 것임.
주5. 공유적 자율성이란 전통적인 정부조직 외에도 공공기관, 준정부기관, 이익단체 등 시민사회의 영역까지 정책과정에 참여하고 관여하게 됨을 의미함.

이처럼 공공성의 개념은 다의적으로 파악할 수밖에 없고, 맥락과 사회의 변화에 따라 다르게 해석되어야 하는 측면이 있다. 예를 들어, 공공성의 개념요소로 다수의 학자들이 제시한 ‘공익’의 개념에 대하여 신효원(2018)은 다음과 같이 나누어 정리하였다: ①전체 또는 다수의 이익으로 보는 견해, ②기본적 생존을 위해 필수적으로 요구되는 기본 서비스 제공이라는 견해, ③타인에 대한 책임으로 보는 견해가 그것이다. 여기서 3가지의 견해를 통칭하여 공익성(public interest)로 통칭하였다¹⁰⁰⁾. 임의영(2003) 역시

90) 소영진, <행정학의 위기와 공공성 문제>, 정부학연구 제9권제1호, 2003, 6-9면.
91) 임의영, <공공성의 개념, 위기, 활성화 조건>, 정부학연구 제9권제1호, 2003, 27-29면.
92) 백완기, <한국행정과 공공성>, 서울행정학회, 한국사회와 행정연구 제18권제2호, 2007.8., 7-13면.
93) 임의영, <공공성의 유형화>, 한국행정학회, 한국행정학보 제44권제2호, 2010, 7-16면.
94) 조대엽·홍성태, <공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형>, 고려대학교 아세아문제연구원, 아세아연구 제56권제2호, 2013, 10-13면.
95) 최상욱, <뉴노멀 시대 新공공성 탐색>, 고려대학교 정부학연구소, 정부학연구 제22권제2호, 2016, 12-21면. 저자는 21세기 뉴노멀시대의 공공성은 산업화시대의 공공성과 다르다고 분석하면서, 기존의 공공성을 도구성, 개별적 자율성, 수동적 종립성, 제한적 다양성, 경쟁적 효과성의 가치 체계로 분석하고, 그에 대응하는 새로운 공공성의 가치를 유형화하였다.
96) 신효원, <공공성 개념의 재정립과 복합적 의미>, 한국정책학회 하계학술대회, 2018, 7-10면.
97) 여기서의 공익 개념에 대하여는 아래에서 후술.
98) 김현희·박광동, <공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구>, 한국법제연구원, 2018.10., 48면.
99) 박통희·신효원, <공공성 개념의 근대적 구성요소와 동태적 모형: 복합적 가치의 개방체계적 관점>, 서울대학교 한국행정연구원, 행정논총 제58권제3호, 2020.9., 96-108면. 저자는 7가지 특성을 제시한 것에 그치지 않고 각 개념 요소 간의 동태적 모형을 구성하여 각 요소 간의 공공성 구성 양태를 분석하였다.

공익의 문제는 정답이 있는 것이 아니고, 입장과 시각에 따라 다양할 수 있으며 지속적인 토론의 대상으로서 그 내용은 본질적으로 가치추구적이고 규범적이라는 것을 지적하고 있다¹⁰¹⁾.

이와 같은 논의를 종합하여 보면, 공익과 공공성의 개념이 가진 다의성을 확인할 수 있고, 「공운법」은 공공성에 대한 입법자의 가치와 기준을 토대로 공공기관이 지정·운영되어야 할 방향성을 제시할 필요가 있다는 논의로 전개될 수 있다. 왜냐하면 공공기관의 존재의 근거가 되는 공공성이 규범적이고 가치추구적이라면, 「공운법」에서 정하고 있는 공공기관 지정과 운영에 관한 제도 역시 규범적일 것이므로, 현 시점에 왜 공공기관이 현재와 같은 형태로 지정되고 운영되어야 하는지에 대한 정당성을 제공하기 위해서는 그 뿌리가 되는 공공성에 대한 관점을 드러낼 필요가 있기 때문이다. 그럼으로써 공공기관 지정 및 운영 제도는 보다 강한 설득력과 이론적 타당성을 갖출 수 있을 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, 현행 「공운법」에서는 공공성에 대하여 추상적인 수준으로도 다루어지지 않고 있다. 「공운법」 제1조는 “공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함”을 목적으로 한다고 정하고 있는데, 이러한 목적조항에서는 공공성의 요소와 의미를 도출하기는 어렵다. 목적조항에서는 자율성과 책임성을 주요한 법 제정 목적으로 제시하고 있을 뿐이므로, 대국민 서비스의 제공이라는 표현에서 다수(또는 전체)에 대한 성질이나 공익의 개념을 간접적으로 유추해석하는 수밖에 없다. 그러나 이렇게 해석한다고 하더라도 이는 간접적인 해석을 통하여 공공성의 의미를 추출한 것으로서, 공공성에 대한 입법자의 간명한 태도를 확인할 수 있는 것은 아니다.

마찬가지로 「공운법」 제3조에서는 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다”고 규정하여 목적조항(제1조)를 뒷받침하고 있다. 이후 제4조에서 제7조까지는 공공기관의 지정과 심사에 관한 절차적 규정을 두고 있으며, 그 외에는 경영공시, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독 등 공공부문에서의 공공기관 통제에 관련된 내용으로 「공운법」이 구성되어 있다.

100) 신호원, 앞의 글, 10면.

101) 임의영, 앞의 글, 29면.

물론, 공공성이라는 명시적 단어가 「공운법」에 등장하지 않았다고 하여 반드시 「공운법」이 공공성의 의미가 반영되지 아니한 입법이라고 비약하여 해석하기는 어렵다. 현행 「공운법」에서도 공공성의 관점에서 정책적 방향을 파악할 수 있는 간접적인 장치들이 존재하고 있기 때문이다.

예를 들어 먼저 앞서 제시한 제1조에서의 ‘대국민 서비스의 제공’이 이에 해당하고, 다음으로 제3장에서의 경영공시에 관한 규정, 공공기관운영위원회의 회의록 공개¹⁰²⁾ 등은 투명성을 강화함으로써 모두에게 공공기관의 정보를 공개하는 것으로서 공공성의 개념인 공개성(openness), 개방성 또는 접근가능성의 가치가 내포되어 있다고 볼 수 있다.

또한, 양성평등을 위한 임원임명 목표제¹⁰³⁾와 같은 규정에는 사회공동체의 소수가 배제되지 않게 하려는 정책적 배려로서 정의 또는 공정성의 관점이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 그리고 기획재정부장관의 경영실적평가에서는 공공기관의 주요사업에서 공익성과 효율성을 함께 고려하여 평가에 반영하도록 정하고 있는데¹⁰⁴⁾, 구체적인 공익성의 의미에 대해서는 별도로 언급하고 있지 않지만 최소한 공공기관의 사업을 공익성과 효율성의 2가지 관점에서 볼 수 있도록 기준을 제시하였다는 점에서 공공성의 개념이 반영된 측면이 있다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 지금까지 열거한 규정은 의원의 개정안 발의와 그에 따른 법률안 심사에 따라 당시의 개정 수요를 반영한 것으로서, 「공운법」 전체의 관점에서 공공기관이 행위와 판단의 준거로 삼을 수 있는 방향성을 제시한 것이라고 보기는 어렵다는 점에서 한계가 있다.

102) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제10조(운영위원회의 회의) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 운영위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회의록을 작성하고 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항에 따른 비공개 대상 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

103) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제24조의2(양성평등을 위한 임원임명 목표제) ① 공기업·준정부기관은 각 기관의 특성을 고려하여 양성평등을 실현하기 위한 임원임명목표를 정하여야 한다.

104) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제48조(경영실적 평가) ①~④

⑤ 제1항에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관에 대하여 다음 각 호의 사항이 평가에 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

2. 주요사업의 공익성 및 효율성

이러한 관점에서, 정영철(2020) 역시 「공운법」은 공공기관 전체를 아우른다는 장점은 있으나 경영효율화, 민영화에 초점을 두다 보니 공공성의 강화 또는 공공복리의 증진이라는 헌법원리가 투영된 설립목적조차 소홀해지는 결과를 초래하였다고 지적하고, 공공성 원칙의 부재가 원인으로 작용하였다고 보고 있다¹⁰⁵⁾. 또한 김현희·박광동(2018)은 사회적 가치를 구체화하여 반영한 「공운법」의 개정 방향을 제안하고 있는데, 사회적 가치라는 개념을 새롭게 제시하고 있으나, 역시 「공운법」이 공공기관으로서의 ‘어떤’ 공공성을 ‘어떻게’ 실현하는지에 대하여 제시하지 못하고 있는 점을 지적하였다는 점¹⁰⁶⁾에서 유사한 문제의식을 공유하고 있다는 점은 참고할 만하다.

마지막으로, 지금까지의 논의는 「공운법」의 존재 의의와 필요성과도 무관하지 않다. 「공운법」이 단순히 국가가 공적 재원을 투입한 기관을 행정부에서 기계적으로 관리하기 위해서만 제정된 것이라면, 공공성의 개념은 반드시 필요한 것이 아니고 행정부에서의 관리 필요성에 따라 시의적절하게 요건만 설정·변경하여 제도를 운영하면 되는 문제일 것이다.

그러나 「공운법」은 제정 배경에 비추어 국가가 공공 영역에서의 다양한 법인을 체계적으로 관리하기 위한 목적 뿐 아니라, 행정부 외에 자율성을 가진 공적 영역을 육성함으로써 궁극적으로 국민 후생을 증대시키는 것에 목적을 두고 있다고 해석하여야 하며, 그것이 동법 제1조에서 최종적인 법률의 목표로 제시하는 “공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함”이라는 문구에 부합하는 해석이라고 볼 것이다¹⁰⁷⁾. 또한, 「공운법」은 제1조에서 ‘자율경영 및 책임경영체제의 확립’을 강조하고 있으며 제3조에서는 공공기관의 자율적 운영 보장을 천명하고 있는데, 이를 통해서도 단순히 「공운법」이 ‘공공기관의 규제와 관리·감독’만을 위한 법률은 아니라는 것을 유추할 수 있다.

그리고 「공운법」은 다른 법률에서 공공기관의 범위를 확정하기 위해 인용되고 있으며, 국가 정책적으로 공적 분야의 기관을 지칭하는 기준으로 작용하고 있어 단순히 「공운법」이라는 하나의 법률에 규정된 내용만으로 한정하여 분석하는 경우 그 의미를 과소

105) 정영철, <공공기관의 자율성 및 책임성 확보에 대한 행정법적 과제>, 홍익법학 제21권제4호, 2020, 298-299면.

106) 김현희·박광동, 앞의 글, 24면.

107) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 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.

평가하게 될 수 있다.

예를 들어 「장애인고용촉진 및 직업재활법」은 장애인 의무고용의 대상이 되는 정책적 의무를 부담하여야 할 공적 기관을 정하기 위하여 「공운법」을 인용하고 있으며¹⁰⁸⁾, 「공공주택 특별법」은 공공주택사업자가 될 수 있는 주체로서 「공운법」에 따른 기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 명시하고 있다¹⁰⁹⁾. 따라서 「공운법」에서의 공공기관 개념은 다른 법률까지 포함하여 입법 정책적 영역에서의 ‘공적 부문의 기관’을 판단하는 주요한 준거가 된다고 볼 수 있어, 궁극적으로 동법에서의 공공성에 대한 방향성을 제시하는 것이 법체계상 의미를 갖는다고 할 수 있다.

나. 공공기관 지정 권한의 재량성과 위임입법의 관계

앞서 살펴보았듯이 「공운법」상 공공기관의 지정 행위에 관한 권한은 기획재정부 장관에게 있으며, 그 심의 기구로는 공운위가 존재하고 있다. 따라서 「공운법」상 공공기관 지정의 법정 요건을 충족한다고 하더라도 실제로는 공공기관으로 지정되지 않을 수 있으며, 이러한 사례가 다수 발견되고 있다¹¹⁰⁾.

이와 같은 공공기관 지정행위의 넓은 재량성은 본질적으로 「공운법」과 하위법령의 관계에서 모범이 적절한 범위에서 위임을 하였는지의 논의로 이어진다. 적절한 위임의 판단을 위해서는 먼저 위임입법의 허용이 어느 범위까지 이루어져야 하는지에 대한 논의가 선결적으로 이루어질 필요가 있다.

위임입법의 한계에 대한 논의에서는 행정의 법률적합성의 원칙과 그 구성요소인 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙¹¹¹⁾이 제시되고, 포괄위임금지의 원칙과 명확성의 원

108) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」

제28조의2(공공기관 장애인 의무고용률의 특례) 제28조에도 불구하고 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자기관·출연기관은 상시 고용하고 있는 근로자 수에 대하여 장애인을 다음 각 호의 구분에 해당하는 비율 이상 고용하여야 한다. 이 경우 의무고용률에 해당하는 장애인 수를 계산할 때에 소수점 이하는 버린다.

109) 「공공주택 특별법」

제4조(공공주택사업자) ① 국토교통부장관은 다음 각 호의 자 중에서 공공주택사업자를 지정한다.

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관

110) 법정 요건의 충족에도 불구하고 공공기관으로 미지정된 사례에 대하여는 III.-3.-다. “공공기관의 미지정 관련 심사 기준의 구체화 및 법적 근거 마련 필요”에서 후술한다.

111) 법률우위의 원칙은 의회에서 의결된 법률이 모든 다른 하위법적인 규범 또는 개별적인 행정행위에

칙이 함께 언급된다¹¹²⁾. 이에 대하여 간략히 살펴보고 논의를 종합하면서 진행한다.

포괄위임금지의 원칙이란, 헌법 제75조¹¹³⁾에 따라 법률의 위임은 반드시 구체적이고 개별적으로 한정된 사항에 대하여 행해져야 하며, 법률에 이미 하위법령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 것을 의미한다¹¹⁴⁾.

헌법재판소는 “오늘날 법률유보 원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다”라고 하여¹¹⁵⁾, 의회유보의 원칙을 내포하여 법률유보를 언급하고 있는데, 이는 법률에 일정한 사항이 명확히 규정되어 있지 않을 경우 1차적으로 법률유보원칙을 적용하고, 위임이 가능한 영역이라면 2차적으로 구체적인 범위에 대한 위임이 되었는지를 판단하기 위해 2차적으로 포괄위임금지원칙을 적용하는 것이라고 한다¹¹⁶⁾.

한편, 명확성의 원칙이란 입법자가 법률을 제정함에 있어서 포섭되는 것이 무엇인지 그 의미내용을 명확하게 하여, 일반인의 관점에서 볼 때 실정법이 규율하고자 하는 내용이 무엇인지 다의적으로 해석·적용되지 않도록 명확하게 만들어야 한다는 헌법원칙을 말한다¹¹⁷⁾.

선행한다는 것으로, 소극적 의미의 법률적합성의 원칙이라고 볼 수 있고, 법률유보의 원칙은 행정권의 발동에 반드시 법률의 수권이 있어야 한다는 적극적 의미의 법률적합성의 원칙이라고 한다. (김민호, <법률유보의 한계와 위임입법>, 한국공법학회, 공법연구 제28집제4호제2권, 2000, 210면.)

112) 의회유보의 원칙도 등장하는데, 법률유보원칙은 초기 개인의 기본권 보호 등에 기여하여 왔지만, 18-19세기 이후 경제·사회의 복잡화 현상으로 인하여 위임입법이 불가피해지고, 이에 따라 법률유보원칙의 본질을 훼손하지 않으면서도 위임입법을 허용하기 위한 '보완'의 원칙으로서 의회유보 원칙이 등장하게 되었다고 설명한다. (이명웅, <입법원칙으로서 법률유보·의회유보·비례의 원칙>, 법제저, 법제논단, 2004년 11월호)

113) 「대한민국 헌법」 제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

114) 전종익, <포괄위임금지원칙의 심사기준>, 아주대학교 법학연구소, 아주법학 제7권 제3호, 2013, 12면.

115) 헌법재판소 전원재판부 98헌바70, 1999. 5. 27

116) 전종익, 앞의 글, 2013, 26면.

117) 이상경, <명확성의 원칙과 포괄위임입법금지원칙>, 서울시립대학교 법학연구소, 서울법학 제22권제3호, 2015.2., 448면.

그리고 포괄위임금지 원칙과 명확성의 원칙과의 관계에 대하여는, 엄밀히 양자는 구분되는 개념으로 명확성 원칙은 죄형법정주의, 조세법률주의, 표현의 자유, 위임입법 등 다양한 영역에서 등장하는 것이고¹¹⁸⁾, 포괄위임금지 원칙이 위임입법의 영역에서 수권 법률에 명확성의 원칙이 적용되어 구체화된 것이라고 볼 수 있다¹¹⁹⁾.

우리의 헌법재판소 역시 헌법 제75조가 “위임입법의 헌법상 근거를 마련함과 동시에 위임은 구체적으로 범위를 정하여 하도록 하여 그 한계를 제시”하고 있고, 이는 “행정부에 입법을 위임하는 수권법률의 명확성원칙에 관한 것으로서 법률의 명확성원칙이 행정입법에 관하여 구체화된 특별규정”이므로, 양자가 모두 고려되는 사안에서는 “명확성원칙 위배 여부는 헌법 제75조의 포괄위임금지의 원칙의 위반 여부에 대한 심사로서 충족된다”고 판시한 바 있다¹²⁰⁾¹²¹⁾.

이와 같이 여러 위임입법과 관련된 원칙과 판단 기준, 그리고 헌법 제37조제2항 및 제40조, 제75조 등 관계 규정을 중심으로 선행연구에서 논의된 위임입법의 범위 또는 한계에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다.

118) 이해진, <입법권 위임금지법리로서의 법률유보 - 법률유보에 대한 헌법과 행정법의 정합적 이해 ->, 한국비교공법학회, 공법학연구 제20권제4호, 2019, 302면.

119) 이상경, 위의 글, 2015.2., 460면.

120) 헌법재판소 2007. 4. 26. 2004헌가29 등

121) 다만, 이러한 헌법재판소의 견해에 대하여는 양 원칙은 일반원칙과 특별원칙의 관계에 있지 않고, 양자가 경합하는 경우에도 명확성원칙이 심사에서 배제되는 것으로 해석하는 것은 부적절하다는 지적이 있다. 양자는 독자적인 헌법적 원칙으로, 명확성원칙은 수범자가 일반인인 반면 포괄위임금지 원칙은 수범자가 행정기관이 되며, 행정기관이 위임 내용의 이해 주체라는 것이다. 따라서 이러한 논리에서는 ‘예측가능성’의 기준은 명확성의 원칙에서 요구되는 것이지 포괄위임금지원칙과는 관계가 없게 되므로 참고할 필요가 있다. (이부하, <포괄위임입법금지원칙에 대한 헌법재판소 견해에 대한 평가>, 국민대학교 법학연구소, 법학논총 제29권 제2호, 2016.10., 303-304면.)

[위임입법의 범위·한계에 관한 논의]

구분	내용
이명용 (2007) ¹²²⁾	위임입법에 대한 일반적 통제 원칙: ①본질적 입법기능의 위임 금지, ②위임의 기준 내지 범위의 구체적이고 명확한 규정, ③일반 국민들이 하위법령에 위임될 내용의 개략적 윤곽을 모법 규정을 통하여 예측할 수 있을 것, ④행정부의 자의적 입법 가능성의 차단, ⑤위임입법의 헌법적 한계가 애매할 경우 대의민주주의 등 헌법의 취지 우선 고려
고현환 (2009) ¹²³⁾	행정입법 한계의 기준: ①규율대상의 종류와 성격에 따른 입법의 구체성·명확성 요구, ②수권법률의 내용으로부터 예견가능성, ③구체적이고 명확한 법률의 위임, ④유연한 행정활동의 보장
한국법제 연구원 (2010) ¹²⁴⁾	위임입법의 일반적 심사 기준: ①위임입법의 필요성·허용성, ②현재의 규범적 요소와의 조화성 기준, ③위임의 구체성과 명확성 기준, ④이해가능성 기준, ⑤실효성과 적합성기준
이상경 (2015) ¹²⁵⁾	위임입법에 대한 일반적 통제 원칙: ①본질적 입법기능의 위임 금지, ②위임의 기준 내지 범위의 명확한 규정, ③일반 국민들이 하위법령에 위임될 내용의 개략적 윤곽을 모법에 의하여 예측할 수 있을 것, ④정부의 자의적 입법 가능성의 차단
헌법재판소	[1]위임입법에 대한 위헌심사기준 ¹ : ①일반적 판시 기준: 위임의 구체성·명확성, ②입법자에 대한 기준: 수권법률 기준, 당해 법률의 관련규정 고려, 기본권 제한 정도, 규율대상 고려, ③국민에 대한 기준: 예측가능성, ④법 집행자에 대한 기준: 자의 방지 [2]위임입법에 대한 위헌심사기준 ² : ①법률유보의 원리, ②예측가능성, ③위임의 필요성, ④위임의 형식
대법원	하위법령의 위임 범위의 판단 기준 ³ : ①의회유보의 영역을 하위법령이 규정하였는지, ②해당 법률 규정의 입법 목적, 내용, 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 고려하였는지, ③문언적 의미의 한계를 벗어났는지, ④하위법령의 내용이 위임된 내용의 대강을 예측할 수 있는 범위 내인지, ⑤수권 규정의 용어의 의미를 넘어 범위를 확장·축소하였는지

주1. 해당 헌법재판소의 위헌심사기준에 대한 정리는 이명용(2007)¹²⁶⁾의 분류에 따른 것임.

주2. 해당 헌법재판소의 위헌심사기준에 대한 정리는 홍석한(2010)¹²⁷⁾의 분류에 따른 것임.

주3. 해당 대법원의 위임 범위 판단기준은 법제처(2021)¹²⁸⁾의 정리에 따른 것임.

122) 이명용, <위임입법의 위헌심사기준 및 위헌결정사례 분석>, 한국법학원, 저스티스 통권 제96호, 2007.2., 66-67면.

123) 고현환, <행정입법 한계의 기준에 관한 법리>, 한국법학회, 법학연구 제36집, 2009.11., 28-45면.

지금까지의 논의를 종합하면 대체로 학설의 논의에 조금씩 차이가 있으나, 최소한 「공운법」에 대하여는 입법의 내용적 측면에서 일반 국민에 대한 예측가능성을 확보하고 있는지를 기준으로 위임입법의 한계를 검토할 수 있을 것¹²⁹⁾으로 본다.

「공운법」과 하위법령의 관계에서 일반 국민에 대한 예측가능성을 요구하는 논거는 다음과 같다. 공공기관 지정행위는 민간 영역에 존재하는 법인격을 가진 권리주체(법인)에 대하여도 법적 지위에 큰 변동을 초래할 수 있으며 강한 의무를 부과하는 적극적 행위라고 볼 수 있다. 그리고 공공기관은 공공정책의 수행 수단으로 공공부문에서의 조직·재무·인력이 증대되는 등 점차 영역이 확대되고 있으며, 정부부처보다도 최전선에서 대국민 공공서비스를 제공하는 기관으로서 자연인, 개인으로서의 국민의 권리·의무에도 간접적으로 영향을 미치는 영역이라고 보이기 때문이다.

그러나 현행 「공운법」만으로는 하위법령으로 규정될 내용을 모범에서 명쾌히 파악하기 어려운 측면이 있다. 예를 들어 기타공공기관의 지정 기준은 대통령령 제31169호, 2020. 11. 24, 일부개정령으로 본격적으로 시행령에 도입되었으나(영 제7조의2), 이와 같은 내용은 법률로 상향하여 규정한다고 하더라도 법적 안정성을 저해하지 않는 것으로 모범에 직접 규정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

124) 한국법제연구원(박영도 외), <행정형벌법규, 조세, 준조세, 영업활동, 급부행정분야 등 행정관계 법령의 위임입법심사기준 및 포괄위임입법금지원칙 위반 법령 발굴과 정비방안 연구>, 2010.8., 204면-216면.

125) 이상경, 앞의 글, 2015.2., 465-466면. 여기서 저자는 일반적 통제원칙의 도출을 위하여 헌법 제37조제2항, 헌법 제40조, 헌법이 지향하는 입헌주의 및 실질적 법치주의를 고려하였다고 한다.

126) 이명용, 앞의 글, 2007.2., 68-71면.

127) 홍석한, <위임입법의 헌법적 한계에 관한 고찰 - 헌법재판소의 위헌심사기준에 대한 분석 및 평가를 중심으로>, 한국비교공법학회, 공법학연구 제11권제1호, 2010.2., 222-228면.

128) 법제처, 「2021 법령안심사기준」, 2021, 27면. 다만, 해당 내용은 표에서의 다른 내용과 달리 위임입법의 수권법률 자체의 심사 기준이 아니라 하위 법령의 위임 한계를 판단하기 위한 것이므로 다소 결이 다른 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 하위법령에 대한 판단기준 역시 위임입법의 한계를 논의하면서 참고할 만한 측면이 있으므로 여기에 기술한다.

129) 헌법상 국회 전속적 사항의 위임은 금지되고 있으므로, 헌법 제126조에서 “국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다”고 규정하고 있는 점에 비추어 공공기관의 지정행위가 부당하게 민간 영역의 법인(사영기업)을 공공기관으로 지정하는 경우에는 위헌성이 추가적인 쟁점으로 제기될 수도 있을 것으로 보인다. 다만, 여기서는 위임입법의 예측가능성에 초점을 맞추어 서술하고 있으므로 해당 내용의 구체적인 타당성에 대해서는 분석하지 아니한다.

[「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」에 따른 기타공공기관 지정기준]

제7조의2(기타공공기관의 지정기준) ① 기획재정부장관은 법 제5조 제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있는 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관
 - 가. 「국립대학병원 설치법」에 따른 국립대학병원 또는 「국립대학치과병원 설치법」에 따른 국립대학치과병원
 - 나. 「서울대학교병원 설치법」에 따른 서울대학교병원 또는 「서울대학교치과병원 설치법」에 따른 서울대학교치과병원
 - 다. 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 공공보건의료기관
 - 라. 그 밖에 다른 법률에 따라 별도의 책임경영체제가 구축되어 있다고 기획재정부장관이 인정하는 기관
2. 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관
 - 가. 공공기관이 출연 또는 출자하여 설립한 교육기관
 - 나. 법무·준사법 업무, 합의·조정 업무나 국제규범이 적용되는 업무 등을 수행하는 기관
 - 다. 민간기업과의 경쟁을 고려해 자율경영 필요성이 높은 기관
 - 라. 연구개발을 주된 목적으로 하는 기관
 - 마. 그 밖에 가목부터 라목까지의 규정에 따른 기관과 유사한 기관으로서 기관 운영의 독립성과 자율성 확보의 필요성이 높다고 기획재정부장관이 인정하는 기관
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 법 제8조에 따른 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관

특히 현재의 「공운법」과 같이 시행령으로 대부분 세부 기준이 정해지는 경우, 실제 내용의 타당성을 입안 단계에서 국회에서 직접 심사하기 곤란하고 규정이 문제되는 경우에도 입법자의 취지와 제·개정 사유가 명확하지 않아 적절성의 판단에도 어려움이 발생할 수 있다. 또한 공공기관의 지정 여부와 유형 분류를 놓고 매년 적절성의 논란이 발생하는데, 이는 헌법상 법치주의에 입각한 법적 안정성과 예측가능성을 해치는 것¹³⁰⁾이라는 지적도 감안할 필요가 있다.

130) 김정현, <공공기관지정제도에 대한 헌법적 고찰>, 세계헌법학회한국학회, 세계헌법연구 제19권제2호, 2013, 101면.

다. 공공기관 유형의 정체성 확립 및 존재 의의의 명확화 필요

「공운법」에서는 동법의 목적에 대해서만 제1조에서 규정할 뿐, 규율의 대상이 되는 공공기관 자체의 목적과 미션에 대해서는 언급이 없으며, 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고는 있지만 각각의 구분에 따른 개념은 역시 언급된 것이 없고 단지 각 유형의 요건에 따라 유추할 수 있을 뿐이다.

이상철(2021)과 같이 「공운법」상 공기업 유형은 상업성이 공공성보다 강조되고, 준정부기관 유형은 공공성이 상업성보다 더 강조되는 개념으로 설명하는 경우도 있으나¹³¹⁾, 이러한 해석은 앞서 언급한 대로 이는 동법의 각 유형별 지정(구분)요건에 따라 그 유형의 의의를 유추한 것으로서 「공운법」에서의 명시적인 규정에 의한 설명은 아니라는 점을 고려하면, 현재 「공운법」에서의 각 유형이 갖는 구체적인 목적과 존재 의의는 오로지 법률의 해석에 맡겨져 있는 상태라고 볼 것이다.

결국 각 유형에 따른 구별 실익을 명확하게 하기 위해서는 「공운법」이 각 유형에 따른 규율에서의 차이점을 어떻게 규정하고 있는지, 이를 입법자의 의도와 법체계적인 맥락에서 어떻게 해석할 것인가가 중요하다. 그러나 상황에 따른 개정소요와 규제 필요성에 따라 일관성 없는 법률 개정이 자주 발생하게 됨으로써 체계적인 해석은 어려워지게 되고, 공공기관 유형 구분의 실익이 감소하며 구별의 기준이 애매모호해지는 결과를 낳게 되었다.

(1) 공기업 및 준정부기관 유형의 의의

먼저 공기업과 준정부기관의 유형 분류 기준을 살펴보면, 직원 정원 50명 이상, 총 수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상인 공공기관의 경우 공기업·준정부기관으로 1차 분류하고, 다음으로 이 중 자체수입액 비중이 총수입액 중 50% 이상인 경우(기금을 관리하거나 기금 관리를 위탁받은 경우에는 85% 이상)에는 공기업으로, 그렇지 않은 경우에는 준정부기관으로 2차 분류하며, 공기업 중에서도 자산규모가 2조원 이상, 자체수입액이 총수입액 중 85% 이상인 경우에는 시장형 공기업으로, 그렇지 아니한 경우에는 준시장형 공기업으로 구분하고 있다. 한편, 준정부기관의 경우 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리 위탁을 받은 준정부기관은 기금관리형으로, 그렇지

131) 이상철, 「한국 공기업의 이해」, 대영문화사, 개정4판, 2021, 45-47면.

아니한 준정부기관은 위탁집행형으로 구분하고 있다. 이와 같은 「공운법」의 유형 체계를 살펴보면, 공기업(시장형, 준시장형)과 준정부기관의 유형 구별에도 불구하고 개별 조문에서의 규율내용은 일관되지 않게 구성되어 있다.

이론상 공기업이 준정부기관에 비하여 상업성 또는 자율경영의 가치가 공공성보다 중요하게 요구되는 개념이라면¹³²⁾, 공기업은 준정부기관에 비하여 오히려 조직·인사·재무에서의 경영 자율성이 강하게 보장되어야 논리적으로 타당한 귀결이 된다. 그러나 현행 「공운법」에서 공기업은 이사회 구성, 임원의 추천과 임명, 기관장 후보자와의 계약, 중장기재무관리계획의 수립과 제출, 자본금의 전입 등 다양한 분야에서 공공기관 중 가장 강한 수준의 규제를 받고 있다.

반면, 기타공공기관의 경우 공기업·준정부기관의 여분적인 개념으로 구성되어 있으므로, 이론적으로는 반대해석상 기타공공기관이 공기업에 비하여 기업성이 약하게 요구되는 유형으로 볼 수 있다. 그러나 「공운법」의 세부적인 규정을 살펴보면, 실질적으로는 모법상 공기업·준정부기관에 비하여 상대적으로 조직, 인력, 예산 등에서 높은 자율성을 보장받고 있으며, 2020년의 「공운법」 개정에서는 독립성과 자율성이 요구되는 기관일수록 오히려 기타공공기관으로 지정하려는 취지를 명시하는 방향으로 입법이 이루어졌다는 것을 알 수 있다¹³³⁾. 심지어 「공운법」상의 규제를 적게 받기 위하여 기관의 입장에서는 공기업이나 준정부기관보다는 기타공공기관으로 지정되기를 원하는 경향이 있다는 지적도 있다¹³⁴⁾.

실제 현행법에 명시되어 있는 것은 아니나, 기획재정부의 「2022년도 공공기관 지정 및 유형분류 추진계획」에서는 공기업의 개념에 대하여 “공공기관 중 시장성이 큰 기관으로 자체수입비율 등을 감안하여 기획재정부장관이 공기업으로 지정한 기관”이라 하

132) 이러한 이론적 근거는 앞서 언급한 공기업 개념에 관한 학설의 논의에서도 유추할 수 있고, 공기업이 공익성과 기업성을 동시에 갖고 있으며 행정기관과 사기업의 중간적 특징을 지니게 된다는 공기업 이론 등에서도 찾아볼 수 있다(서재호, <공기업 운영의 실태와 과제>, 서강대학교, 법과 기업 연구 제2권제2호, 2012, 171-172면). 또한, 우리의 「공운법」에서도 일단 공기업으로의 지정 요건으로 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50%를 넘을 것을 요구하고 있는 데에서도 개념의 출발이 기업성에 근거하고 있다는 것을 알 수 있다.

133) 「공운법」 제5조제1항제1호에 따라 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 공기업·준정부기관의 요건에 해당하는 기관이라고 하더라도 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있도록 되어 있다(제5조제2항).

134) 김정현·이준우, <공공기관의 지정 및 관리 법제 분석>, 한국법제연구원, 2012, 58면.

여 시장성을 강조하고 있으며, 준정부기관은 “공공기관 중 시장성보다 공공성이 강조되는 기관으로 기획재정부장관이 준정부기관으로 지정한 기관”으로, 기타공공기관은 “공공기관 중 공기업·준정부기관을 제외한 기관으로 기획재정부장관이 기타공공기관으로 지정한 기관”으로서 “다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나, 기관 운영의 독립성·자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관”으로 보고 있다는 점을 참고할 필요가 있다¹³⁵⁾.

공기업 역시 공공성의 관점에서 관리·감독이 필요하기 때문에 이와 같은 「공운법」의 체계가 부적절한 입법의 결과라고 할 수는 없으나, 이러한 통제가 타당하기 위해서는 공공기관의 공공성과 자율성이라는 가치가 유형 분류에 따라 고려되어, 궁극적으로 분류의 실익이 있어야 할 것이므로 이를 먼저 검토할 필요가 있다.

[공기업과 준정부기관에 대한 「공운법」상 규율 내용 비교]

구분	공기업		준정부기관		조문	
	시장형	준시장형		기금관리형		위탁집행형
		자산규모 2조원이상	자산규모 2조원미만			
경영공시	인터넷 홈페이지 공시 및 통합공시				§11, §12	
고객관리	국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관에 적용, 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시				§13	
경영혁신	경영혁신지침, 혁신수준진단 등 조치 가능 다만, 연구개발목적기관의 경우 기관 성격 및 업무 특성 고려 필요				§15	
정관	정관 법정사항 기재하여 주무기관장 인가 필요				§16	
이사회설치	이사회 설치 및 기관장의 이사회 보고 의무화				§17	
이사회구성	이사회회장→선임비상임이사		이사회회장→기관장		§18	
감사위원회설치	감사위원회 의무설치		감사위원회 임의설치		§20	
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부장관이 공운위의 심의·의결로 임명		비상임이사 중에서 호선		§21	
기금운용심의회	-		기금운용심의회 설치 필요	-	§23	

135) 기획재정부, 「2022년도 공공기관 지정 및 유형분류 추진계획」, 2021.7.

구분	공기업			준정부기관		조문	
	시장형	준시장형		기금관리형	위탁집행형		
		자산규모 2조원이상	자산규모 2조원미만				
임원	기관장, 이사(감사는 감사위원회로 같음)		기관장, 이사, 감사(감사위원회 있는 경우는 감사 두지 아니함)			§24	
양성평등 목표제	양성평등 실현을 위한 임원임명목표제 실시						§24의2
기관장	임추위 추천→공운위 심의·의결→주무기관장 제청→대통령 임명. 다만, 영§21에 해당하는 경우 주무기관장 임명			임추위 추천→주무기관장 임명. 다만, 영§22①에 해당하는 경우 대통령 임명			§25①, §26①
상임이사	공기업의 장 임명(상임감사위원은 대통령 또는 기재부장관 임명)			준정부기관장 임명(상임감사위원은 대통령 또는 기재부장관 임명)			§25②, §26②
비상임 이사	임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 임명			주무기관장 임명. 다만, 영§22①에 해당하거나 §22②에 해당하는 경우 임추위 추천→주무기관장 임명			§25③, §26③
감사	임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 제청→대통령 임명. 다만, 영§21에 해당하는 경우 임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 임명			임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 임명. 다만, 영§22①에 해당하거나 §22②에 해당하는 경우 임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 제청→대통령 임명			§25④, §26④
임원추천 위원회	해당 기관의 비상임이사 및 이사회가 선임한 위원으로 구성, 비상임이사 없는 경우 이사회가 선임한 외부위원으로 구성. 회의록 작성·보존·공개 의무						§29
기관장계약	주무기관장과 기관장 후보자와 계약 체결. 다만, 기재부장관과 사전 협의 필요			주무기관장과 기관장 후보자와 계약 체결.			§31
임원보수	공운위 심의·의결→기재부장관의 임원보수지침 확정→이사회 보수 결정						§33
결격사유	국가공무원법 §33 등 임원 결격사유, 당연퇴직사유 규정						§34
이사 및 감사 책임	상법상 이사 및 감사에 대한 규정 준용. 비상임이사 및 감사에 대한 기재부장관의 해임요구 및 손해배상청구 기관장 및 상임이사에 대한 주무기관장의 해임요구 및 손해배상청구			상법상 이사 및 감사에 대한 규정 준용. 감사에 대한 기재부장관의 해임요구 및 손해배상청구 기관장, 상임이사, 비상임이사에 대한 주무기관장의 해임요구 및 손해배상청구			§35

구분	공기업			준정부기관		조문
	시장형	준시장형		기금관리형	위탁집행형	
		자산규모 2조원이상	자산규모 2조원미만			
회계연도	회계연도는 정부 회계연도에 따르며, 발생주의 회계처리					§38, §39
증장기재무 관리계획	증장기재무관리계획 수립 및 제출 대상		손실보전대상기관이거나 영§25의2①(2)에 해당하여 기재부장관이 고시하는 기관인 경 우 증장기재무관리계획 수립 및 제출 대상			§39의2
예산편성	기관장이 다음 회계연도 예산안 편성→회계연도 개시 전 이사회 제출→이사 회 의결→예산확정→기재부장관, 주무기관장, 감사원장에 보고					§40
운영계획	예산확정 후→운영계획 수립(이사회 의결)→기재부장관, 주무기관장 제출					§42
결산서	기재부장관에 결산서 제출→결산확 정(3월31일까지)→감사원에 제출(5 월10일까지)→기재부장관에 제출(7 월31일까지)→국회에 제출(8월20일 까지)			주무기관장에 결산서 제출→결산 확정(3월31일까지)→감사원제출 (5월10일까지)→기재부장관에 제출(7월31일까지)→국회에 제 출(8월20일까지)		§43
자본금 전입	자본금 전입 시 기재부 사전 협의 및 주무기관장 보고			-		§43의2
회계감사인 선임	회계감사인선임위원회 구성 · 운영 필요					§43의3
회계감사인 손해배상 책임	회계감사인이 임무를 게을리하여 회사에 손해를 발생하게 한 경우에는 그 감사인은 공기업 · 준정부기관에 손해를 배상, 또는 감사보고서에 적지 아 니하거나 거짓으로 적어 이를 믿고 이용한 제3자에게 손해를 발생하게 한 경우에는 그 감사인은 제3자에게 손해를 배상할 책임 등 규정					§43의4
물품구매	중소기업자간 경쟁 제품을 일정 금액 이상 구매 시 조달청장에게 구매를 위탁하거나 조달사업법의 계약방법에 따라 구매					§44
출자방법	자본금을 출자 시 기재부장관이 납입시기 및 방법 결정					§45
경영목표	다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 증장기 경영목표를 설정하고, 이사 회의 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무 기관의 장에게 제출					§46
경영실적 보고	매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적보고서 및 기관장 체결 계약 이행 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출					§47
경영실적 평가	기재부장관의 경영실적평가 실시(평가 절차, 합리성 및 공익성 등 반영사 항, 경영평가단 운영)에 대하여 규정					§48
경영지침	조직 운영, 정원, 인사관리, 예산, 자금운영 등에 관한 경영지침 결정(기재 부장관)					§50

구분	공기업			준정부기관		조문
	시장형	준시장형		기금관리형	위탁집행형	
		자산규모 2조원이상	자산규모 2조원미만			
감독범위	기재부장관 및 주무기관장은 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한정하여 감독					§51①
경영지침 이행감독	기재부장관이 경영지침 이행 여부 감독		주무기관장이 경영지침 이행 여부 감독			§51②, §51③
출연·출자 기관 설립	출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전에 협의					§51의2
감사원감사	감사원은 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 관하여 감사 실시, 감사 결과는 국회 제출					§52, §52의2
비위행위	윤리경영 강화, 금품비위·성범죄·채용비위 등 수사 의뢰 규정					§52의3
인사감사	채용비위 근절을 위한 기재부장관 또는 주무기관장의 인사감사					§52의6
기타	벌칙적용에서의 공무원 의제, 수사 개시·종료 통보, 의원면직제한, 벌칙 규정 등					제5장 이하

주1. 별도로 다른 법령에 규정이 있어 이에 따르는 경우는 생략함(예: §27, §40④)

주2. §11 ~ §15까지 및 §52의3 부터는 공기업·준정부기관 외에 기타공공기관을 포함한 모든 공공기관에 해당되는 사항이며, 그 외는 원칙적으로 법률상 공기업·준정부기관에만 적용되는 규정임. 기타공공기관에 대하여는 별도로 후술함.

자료: 법제처, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>에서 재작성

그러나 「공운법」과 동법 시행령의 체계를 살펴보면, 공기업과 준정부기관은 대체로 함께 묶어 유사한 규율을 받고, 공기업과 준정부기관 간 서로 다른 규제를 적용하는 규정에서도 공기업의 일부를 제외시켜 준정부기관과 함께 유사하게 규율하는 등, 공기업과 준정부기관 간의 구분이 관리·감독의 관점에서도 경계가 모호한 측면이 있다.

예를 들어 「공운법」은 준시장형 공기업 중에서도 자산규모가 2조원 미만인 기관의 경우 준정부기관과 함께 묶어 이사회 구성, 감사위원회의 설치, 선임비상임이사의 임명, 중장기재무관리계획¹³⁶⁾의 수립에 대해 시장형 공기업 및 자산규모 2조원 이상의 준시장형 공기업과는 다르게 규정하고 있다.

물론 이러한 체계는 다음과 같이 해석할 수도 있다. 시장형 공기업 수준의 큰 자산

136) 다만, 중장기재무관리계획의 경우 자산규모 2조원 이상이거나 설립 근거 법률에 정부의 손실보전 조항이 있는 경우 등 준정부기관도 수립의무기관이 된다.

규모에 해당하지만 자체수입액 비율로 인하여 '시장형 공기업에 포함되지 아니한 준시장형 공기업'을, 임원의 임명 또는 중장기재무관리계획의 관리에서 시장형 공기업과 유사하게 취급하려는 입법자의 의도로 볼 수 있다는 것이다. 그러나 이와 같이 해석한다고 하더라도, 시장형 공기업과 준시장형 공기업을 나누는 구별의 실익은 「공운법」상 드러나야 할 것인데, 준시장형 공기업 중 일부를 별도로 분리하여 규율하는 것에 비교하면 시장형 공기업은 다른 유형과 달리 단독으로 규율을 받는 별도 규정이 법률에 존재하지 않은 실정이다.

이와 같이 시장형 공기업과 준시장형 공기업 간 유형 분류의 실익이 어떠한 과정을 거쳐 현재에 이르게 되었는지 확인하기 위하여 개정 연혁을 살펴볼 필요가 있다. 처음 「공운법」이 제정되었을 당시에는 시장형 공기업과 준시장형 공기업 간의 구별 실익이 보다 명확한 측면이 있었다.

초창기 「공운법」은 직원 정원이 50인 이상¹³⁷⁾인 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정하도록 하되, 이 중 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 중 자체수입액 비율이 일정 수준 이상이면 시장형 공기업으로 분류하도록 하고 있었다¹³⁸⁾. 시장형 공기업의 경우 선임비상임이사 임명, 이사회 구성, 감사위원회의 설치 등에서 준시장형 공기업과 달리 단독으로 별도의 규정에 따라 규율을 받고 있었고, 그에 따라 시장형 공기업으로 지정하는 것은 입법자가 준시장형 공기업의 유형에 비하여 특정 부문에서 더 강한 규제를 하고자 하는 취지로 해석될 여지가 있었다.

「공운법」에 처음으로 자산규모 2조원 이상의 준시장형 공기업에 대한 규율이 도입된 것은 2009년(제18대 국회)으로, '자산규모가 2조원 이상'인 큰 규모의 준시장형 공기업에 대하여도 이사회 의장 분리, 감사위원회 도입 등을 통해 경영의 투명성을 높일 필요가 있다는 취지에 따라 이들 기관에 대하여 선임비상임이사를 이사회 의장으로 하고, 감사위원회 설치를 의무화하는 내용의 개정안이 2009.12.7. 본회의에서 의결되었다¹³⁹⁾. 당시 원안가결된 대안에서 2조원 이상의 준시장형 공기업에 대한 내용은 2009.5.22. 정부가 제출한 일부개정법률안이 대안에 반영된 것이다.

137) 현재와 달리 총수입액 또는 자산규모는 분류 기준에 없었다.

138) 공공기관의 운영에 관한 법률[시행 2007. 4. 1.] [법률 제8258호, 2007. 1. 19., 제정]

139) 기획재정부위원장(의안번호 1806777), 2009.11.30. 발의, 원안가결

이에 대한 검토내용을 살펴보면, 정부는 “자산규모가 2조원 이상인 대규모 준시장형 공기업에 대하여도 이사회 의장 분리, 감사위원회 도입 등을 통해 경영의 투명성을 높일 필요가 있으므로” 이와 같은 규제의 도입이 필요하다고 제안이유에서 밝히고 있다¹⁴⁰⁾.

이에 대하여 검토보고서에서는, “OECD의 공기업 지배구조 가이드라인에서는 공기업이 대규모 공개기업과 같은 효율적인 내부 감사기능(internal auditing)을 갖추어야 하고, 이를 위하여 감사위원회 설치를 권고하고 있다는 점¹⁴¹⁾, 상법 제542조의11¹⁴²⁾에서는 자산총액 2조원 이상의 상장회사에 대하여 감사위원회 설치를 의무화하고 있다는 점 등을 감안할 때 자산 2조원 이상의 대규모 준시장형공기업에 대하여도 감사위원회를 설치하고 선임비상임이사의 이사회 의장 선임을 통하여 내부감사 기능과 이사회 의장장 견제기능을 강화할 필요성이 있다”고 보고되었다¹⁴³⁾. 다만, 실제 소위원회 심사과정에서는 자산규모 2조원 이상의 준시장형 공기업을 새롭게 규제에 포함시키는 내용에 대해서 구두로 논의된 바가 없었다.

종합하면 시장형 공기업 외에도 큰 규모의 다른 공기업에 대하여도 내부통제 강화 등 규율의 필요성이 제기되었고, 그 과정에서 기준으로 설정된 것이 자산규모 2조원 이상이었던 것으로, 이러한 기준 설정은 입법정책적 판단의 결과물이라고 볼 수 있다.

그러나 개정 과정에서 공공기관의 존재 의의와 유형 분류의 기준, 각 유형의 설정에 따른 실익 등 본질적인 차원에서의 논의가 이루어지지 못한 점은 재고의 측면이 있다.

예를 들어, 현재 농림축산식품부 소관 준시장형 공기업인 한국마사회의 경우 자산규모가 2조 1,724억 2,700만원으로 자산규모가 2조원을 넘게 되어 「공운법」상 시장형 공기업과 유사한 형태의 규율을 받게 되지만, 해양수산부 소관 준시장형 공기업인 여수광양항만공사의 경우 자산규모가 1조 7,745억 9,200만원으로 자산규모가 2조원에

140) 정부 제출(의안번호 1804923), 2009.5.22. 발의, 대안반영폐기

141) OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 감사위원회, 위험관리위원회, 보상위원회, 전략위원회, 윤리위원회 등 공기업 이사회 의 역할과 책임성 강화에 중요한 역할을 담당하는 특별위원회 설치를 권고하고 있었음(OECD 공기업 지배구조 가이드라인, 2007).

142) 상법 제542조의11 (감사위원회) ① 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 감사위원회를 설치하여야 한다.

143) 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 기획재정위원회 수석전문위원, 2009.7., 5면.

미달하여 같은 준시장형 공기업임에도 불구하고 「공운법」상 다르게 취급되는 측면이 있다.

두 기관은 직원 정원과 총수입액 등 규모에서 상당한 차이를 보이고 있기 때문에 이를 고려할 필요가 있다고 볼 수도 있으나, 자산규모 외의 기준은 「공운법」에 전혀 명시되어 있지 않아 향후 기관의 자산규모 변동에 따라 실질적으로 조직의 규모가 더 큰 기관이더라도 법률에 따라 서로 다른 규율을 받게 될 가능성이 있다.

2022년 시장형 공기업으로 지정된 해양수산부 소관 인천항만공사를 살펴보면, 여수광양항만공사와 정부지분율과 공공기관 지분율의 측면에서 유사하고, 동일한 법률에 근거하여 설립되었음을 알 수 있다. 또한, 인천항만공사는 준시장형 공기업인 한국마사회에 비하여 총수입액이나 직원 정원이 작지만, 자산규모가 2조원 이상인 이유로 시장형 공기업으로 지정되어 유사한 「공운법」에 따른 규율을 받고 있다.

[준시장형 공기업 간의 비교]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	인천항만공사	한국마사회	여수광양항만공사
주무부처	해양수산부	농림축산식품부	해양수산부
유형	시장형 공기업	준시장형 공기업	준시장형 공기업
정부지분율	80.7	0	71.2
공공기관지분율	19.3	100	28.8
상장여부	비상장	비상장	비상장
설립연도	2005년	1949년	2011년
설립근거	항만공사법	한국마사회법	항만공사법
자체수입비율	99.57	74.9	96.87
정부지원액비율	0.43	99.9	3.13
총수입액	218,183	5,419,883	127,765
자산규모	3,270,410	2,172,427	1,774,592
직원정원	261	962	163

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액 대비 자체수입액과 정부지원액을 비교한 것임.

주3: 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 각 부처별 제출 자료에서 재작성

따라서, 공기업과 준정부기관 간의 각 유형이 갖는 정책적 의미를 명확하게 하고, 공공성과 자율성을 담보할 수 있는 유형별 개념을 명시하며, 시장형 공기업과 준시장형 공기업 등 세부 유형에 있어서도 구별의 실익이 구체적으로 드러나도록 「공운법」을 정비하는 방안을 검토할 수 있다.

(2) 기타공공기관 유형의 의의

① 기타공공기관에 대한 「공운법」의 관리 체계

공기업 및 준정부기관 외에도 기타공공기관의 유형을 「공운법」에서 별도로 두고 있는 것에 대하여 해당 유형의 존재 의의를 검토할 필요가 있다. 기타공공기관이란, ①「공운법」 제4조제1항 각 호에 따른 요건을 충족하면서 동조 제2항의 예외에 해당하지 않

아 현행법상 ‘공공기관’의 개념에 포섭되면서 ②제5조제1항제1호에 따른 공기업·준정부기관의 요건에 해당되지 않는 범주이거나, 또는 ③제5조제1항제1호에 해당되더라도 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관에 해당되어 기획재정부장관으로부터 지정된 기관을 의미한다.

그런데 「공운법」상 기타공공기관의 개념을 살펴보면, 기타공공기관에 대해서는 ‘공공기관으로서의 규율 필요성은 존재하나 공기업·준정부기관에는 해당되지 아니하는 범주’라는 단순한 정의만으로는 정체성을 규정하기 어렵다. 「공운법」 제5조제2항이 존재하기 때문이다¹⁴⁴⁾. 동 조문에서는 단순히 공기업·준정부기관에 해당되지 아니하는 기관 외에도 기관의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있도록 하여 기타공공기관이라는 유형의 외연을 확장시키고 있다.

종전에는 기타공공기관에 대한 별다른 개념 규정이나 상세한 요건 없이 단지 공기업 또는 준정부기관에서 지정되지 아니한 기관을 묶어서 ‘기타공공기관’으로 명명하였다¹⁴⁵⁾. 2018년이 되어서야 「공운법」에 “기타공공기관의 종류와 분류 기준은 대통령령으로 정한다”라는 위임규정이 도입되었고¹⁴⁶⁾, 기타공공기관 중 일부를 연구개발목적기관으로 지정할 수 있게 되었다.

2020년에는 기획재정부장관은 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있다는 규정이 추가되면서, 단순히 공

144) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 다음 각 호의 구분에 따라 지정한다.

1. 공기업·준정부기관: 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관
 2. 기타공공기관: 제1호에 해당하는 기관 이외의 기관
- ② 제1항제1호에도 불구하고 기획재정부장관은 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

145) 공공기관의 운영에 관한 법률 [시행 2007. 4. 1.] [법률 제8258호, 2007. 1. 19., 제정]

제5조 (공공기관의 구분) ① 기획예산처장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

④ 기획예산처장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다.

146) 공공기관의 운영에 관한 법률, [법률 제15524호, 2018. 3. 27, 일부개정]

기업·준정부기관의 여집합에 가까운 범주였던 기타공공기관 개념이 법률상 확장되는 큰 변화가 있었다.

[기타공공기관 지정에 대한 「공운법」 주요 제·개정 연혁]

공포번호	개정일	기타공공기관 관련 주요 내용
제8258호	2007.1.19 제정	○ 기획예산처장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정
제15524호	2018.3.27. 일부개정	○ 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정 ○ 기타공공기관의 종류와 분류 기준은 대통령령으로 정함 ¹⁴⁷⁾
제17128호	2020.3.31. 일부개정	○ 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정 가능

그런데 현재까지의 「공운법」 개정 결과, 기타공공기관이라는 유형의 존재 의미는 상대적으로 모호하게 된 측면이 있다. 기타공공기관이 무엇인지, 왜 기타공공기관으로의 지정이 필요한지에 대한 정체성을 규정하는 대신, 기타공공기관이라는 유형이 당연히 존재하는 것으로 전제하고 추가적인 규제 필요성에 따라 개정 소의를 반영하다보니 기타공공기관의 정체성이 명확하지 않게 된 것이라고 볼 수 있다.

「공운법」상 공기업과 준정부기관은 이사회의 구성과 임원, 재무관리와 결산 등에서

147) 이 때 기타공공기관의 종류와 분류 기준에 관한 대통령령 위임 규정은 다소 내용이 모호하게 되어 있었는데, 공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제15524호)는 기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있다고 규정하면서(제5조제4항), 그 후단에서 연구개발목적기관으로 세분하여 지정할 수 있다고 정하였기 때문이다. 동조 제5항에서는 “제4항에 따른 기타공공기관의 종류와 분류 기준은 대통령령으로 정한다”라고 되어 있었기 때문에, 그 의미가 ‘모든 기타공공기관’에 대하여 대통령령으로 기준을 정한다는 의미인지, ‘기타공공기관 중 연구개발목적기관’만을 의미하는 것인지 모호한 측면이 있었다. 그러나 이후 개정된 「공운법」(법률 제17128호)의 경우, 제5조제5항이 “기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 기타공공기관을 지정하는 경우 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다”로 바뀌었기 때문에, 동조 제6항에서의 ‘기타공공기관’은 연구개발목적기관을 의미한다는 것이 보다 명확하게 되었다.

별도의 규율을 받지만, 기타공공기관은 경영공시 및 경영혁신 등 모든 공공기관에 걸쳐 적용되는 사항 외에는 따로 해당 유형을 규율하는 규정이 거의 없다.

이를 놓고 현행 「공운법」의 취지가 기타공공기관을 ‘최소한의 규제를 받고 자율성이 보장되는 공공기관’으로 해석하고 있다고 볼 수도 있지만, 앞서 지적한 대로 이와 같이 해석하기 위해서는 기타공공기관이 공기업에 비하여 공공성과 자율성의 측면에서 더 큰 경영·운영상 자유를 보장받아야 한다는 이론적 근거가 필요한데 이는 당연하다고 보기 어렵다. 또한 기타공공기관의 자율성을 보장하는 것을 당연한 것으로 전제한다고 하더라도, 오히려 「공운법」에서 공공성 강화를 위한 내용이 거의 규율되지 않음으로 인하여 기타공공기관에 대한 법률의 규율 한도가 넓게 해석될 수 있는 여지를 남기고 있다는 점은 검토할 필요가 있다.

법률의 수준에서 살펴보면, 「공운법」 제15조는 공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다고 규정한다. 그에 따라, 「공운법」에서는 기타공공기관을 공기업·준정부기관 외의 유형으로 분류하고 있음에도 현실적으로는 지침 등에 따라 조직, 인사, 예산 등 많은 부분에서 공기업·준정부기관에 준하는 정도의 규제를 받는 상황이 발생한다¹⁴⁸⁾.

한편 공기업·준정부기관의 경우에는, 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한정하여 감독한다고 정하는 조문이 별도로 존재하고 있다는 점은 참고할 만하다¹⁴⁹⁾¹⁵⁰⁾.

148) 해당 내용에 대하여는 이어지는 “②지침에 따른 기타공공기관 관리 체계”에서 후술한다.

149) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독) ① 기획재정부장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한정하여 감독한다.

② 기획재정부장관은 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 기획재정부장관과 주무기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 행하는 감독의 적정성을 대통령령으로 정하는 바에 따라 점검하고, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 개선에 필요한 조치를 취하여야 한다.

150) 이에 대하여, 기획재정부는 기타공공기관의 경우 공기업·준정부기관과 달리 경영평가, 지배구조, 재무관리 등 법률상 주요 제도에서 제외되고 있으므로 별도로 한계조항이 필요하지 않고, 기타공공기관에는 정원관리, 통합공시 등 공공기관으로서 필요 최소한의 규율만 적용 중이라는 입장이다.

또한, 앞서 지적하였던 대로 수많은 타법에서 공적 영역의 주체를 한정하기 위해 「공운법」을 인용하면서 기타공공기관은 「공운법」에서 예정하였던 것보다 더 많은 규제사항을 적용 받는 측면이 있다. 기타공공기관 역시 공공기관이므로 타법에 의하여 특별규정에 의한 관련 자료 제출의 책무, 장애인 의무고용률 준수, 건축 기준 준수 등 부가적인 의무사항도 준수하여야 하기 때문이다.

[타법에 따른 공공기관의 주요 책무 사례]

제명	주요 내용
장애인고용촉진 및 직업재활법	○ 상시 근로자 중 장애인 의무고용률 준수 의무
국민건강보험법	○ 건강보험공단의 법정업무 수행을 위한 자료제출 책무
건축법	○ 침수 방지 및 방수를 위한 건축 기준 준수
소재·부품·장비산업 경쟁력강화를 위한 특별조치법	○ 핵심전략기술 관련 품목의 안정적 공급 등을 위한 긴급 공급안정화 조정 조치 대상 기관 ○ 공급안정화조정 관련 자료 제출 책무 ○ 핵심전략기술 선정 관련 자료 제출 책무 ○ (공기업) 소재·부품·장비 실증·생산 관련 시설의 민간 개방 ○ (대통령령) 소재·부품·장비기업이 개발한 기술개발제품 우선구매 ○ 소재·부품·장비 기술인력의 공급동향조사 관련 자료 제출 책무
지방자치법	○ 공공기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시키지 아니할 의무
청년고용촉진특별법	○ 매년 각 공공기관 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용할 의무, 미이행 시 명단 공표
국민건강증진법	○ 해당 시설의 전체를 금연구역으로 지정하고 금연구역을 알리는 표지를 설치할 의무
부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	○ 동 법률에 따른 공공기관의 개념에 공운법상 공공기관 개념도 포함되며, 기관장과 임직원도 동법의 적용대상이 되는 '공직자등'에 포함됨
병역법	○ 병역판정검사를 받아야 할 사람의 자격·면허 취득 또는 취소에 관한 자료의 제출
전통주 등의 산업 진흥에 관한 법률	○ 농림축산식품부장관은 공공기관이 전통주를 구매하고자 할 때에는 특별한 사유가 없는 한 품질인증품을 우선적으로 구매하도록 요청할 수 있음

제명	주요 내용
전기통신사업법	○ 과학기술정보통신부장관은 기간통신사업자의 요청에 따라 전기통신 설비 구축을 위하여 공공기관에 소유 토지 또는 건축물의 사용에 관한 협의에 응할 것을 요청할 수 있으며 공공기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 응하여야 함
고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률	○ 기관의 우선고용직종에 대통령령으로 정하는 바에 따라서 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하여야 함
아동복지법	○ 아동학대의 예방과 방지를 위하여 필요한 교육을 연 1회 이상 실시하고, 그 결과를 보건복지부장관에게 제출할 의무
장애인복지법	○ (공기업·준정부기관) 보건복지부장관은 장애인 인식개선 점검 결과를 공기업·준정부기관의 경영실적 평가에 반영하도록 요구할 수 있음 ○ 장애인과 장애인을 부양하는 자의 경제적 부담을 줄이고 장애인의 자립을 촉진하기 위하여 세제상의 조치, 공공시설 이용료 감면, 그 밖에 필요한 정책을 강구하여야 함
대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률	○ 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관은 매년 중소기업 지원계획과 추진실적을 작성하여 중소벤처기업부장관에게 제출할 의무
출판문화산업 진흥법	○ 공공기관에 간행물을 판매하는 자는 정가의 10퍼센트 이내의 가격 할인만 제공할 수 있음
국민체육진흥법	○ 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관과 대통령령으로 정하는 직장에는 한 종목 이상의 운동경기부를 설치·운영하고 체육지도자를 두어야 함
자연재해대책법	○ 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 침수 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 높은 도심 지역의 침수 피해를 방지하기 위하여 우수유출저감시설의 설치에 필요한 범위에서 토지의 사용을 요청할 수 있음

주1. 특별한 예외사유가 없으면 응하여야 하거나, 의무적으로 시행하여야 하는 사항을 중심으로 정리 하였음. 따라서 임의규정이거나 공공기관의 업무 위탁 또는 사업자 선정에 관련된 규정, 예산 또는 세제지원 등의 규정은 제외함.

주2. 각 법률에 따라 통합정보시스템, 실태조사 등을 위하여 자료를 제출할 것을 요청하고 공공기관이 이에 응하여야 할 책무를 지는 경우는 유사한 규정이 다수 반복되므로 제외하였음.

주3. ()는 대상이 공공기관 전체가 아니라 ()의 내용으로 한정되는 경우를 의미함.

자료: 국가법령정보센터 및 국회법률정보시스템에서 재작성

그러나 이와 같은 「공운법」상의 규율 내용에 비하여 기타공공기관이 공공기관의 범주에서 차지하는 영역은 점차 증대되고 있다. 2007년 「공운법」 제정 당시 기타공공기관은 196개에 불과하였지만, 2022년 1월 지정된 기타공공기관은 220개로 24개가 순증가하였다. 현재 전체 공공기관 350개 중 62.9%(220개)가 기타공공기관으로, 임직원 현황을 보면 2021년 4분기 기준 14만 9,954명으로 모든 공공기관 유형 중 가장 많다. 2020년을 기준으로 기타공공기관의 임직원 수가 공기업 임직원 수를 역전한 것을 알 수 있다. 또한, 공공기관 지출 현황¹⁵¹⁾을 살펴보면 대규모 사업이나 기금을 관리하는 공기업(244조 5,300억원), 준정부기관(336조 300억원)에 비하여 총계는 작으나(170조 7,100억원), 2018년 이후 지출 규모가 커지는 추세에 있다는 것을 알 수 있다.

[공공기관 임직원 현황]

(단위: 명)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 4분기
전체	308,417	324,312	359,762	393,167	409,374	416,191
공기업	121,350	127,037	133,948	141,377	144,496	145,047
시장형	57,765	60,029	61,619	63,870	65,176	65,195
준시장형	63,585	67,008	72,329	77,507	79,320	79,852
준정부기관	88,541	94,178	107,336	114,860	117,621	121,190
기금관리형	21,212	22,548	26,440	27,819	28,189	28,996
위탁집행형	67,329	71,630	80,896	87,041	89,432	92,194
기타공공기관	98,526	103,097	118,478	136,930	147,256	149,954

주. 공공기관 및 부설기관을 포함하였으며, 임원 및 정규직 직원에 대한 총 현원을 의미함.
 자료: 공공기관 경영정보공개시스템, 2022.2. 기준

151) 공공기관이 지출하는 인건비, 경상운영비, 사업비, 차입상환금 등의 합계액을 의미함.

[공공기관 지출 현황]

(단위: 백억원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	63,957	65,116	64,250	67,084	75,104	75,126
공기업	22,997	23,803	24,162	23,606	23,254	24,453
시장형	15,341	15,972	16,519	15,888	15,324	15,076
준시장형	7,656	7,831	7,644	7,718	7,931	9,377
준정부기관	25,915	27,551	27,297	29,358	34,220	33,603
기금관리형	14,327	15,414	14,688	15,628	18,770	18,402
위탁집행형	11,588	12,137	12,609	13,730	15,449	15,201
기타공공기관	15,045	13,762	12,791	14,121	17,630	17,071

주1. 공공기관이 관리주체인 기금 및 부설기관이 포함된 수치임.

주2. 기타공공기관인 3개 은행형(중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행)의 수입·지출을 포함한 수치임.

주3. 십억 자리에서 반올림하였으므로 세부 항목의 합계는 불일치할 수 있음.

자료: 공공기관 경영정보시스템, 2022.2. 기준

이처럼 기타공공기관에 대한 체계적인 관리의 필요성이 현실적으로 존재하기 때문에, 대체로 실무상으로는 법령상의 공백을 대신하여 기타공공기관의 관리를 위한 지침이 다수 활용되고 있다. 관련 내용을 아래에서 후술한다.

② 지침에 따른 기타공공기관 관리 체계

「공운법」에서는 기타공공기관에 대한 별도의 명시적인 규율이 거의 존재하지 않지만, 행정규칙(지침)의 수준에서는 기타공공기관이 받는 규율의 범위와 수준이 상당한 것을 확인할 수 있다.

예를 들어, 공공기관에 대하여는 「공운법」 제15조에 따른 공공기관 혁신에 관한 규정이 적용된다. 동 조문에 근거하여 기획재정부는 「공공기관의 혁신에 관한 지침」(이하 “혁신지침”이라 한다)을 제정(2018.3.8.)하였다¹⁵²⁾.

그리고 공기업·준정부기관의 경우 「공운법」 제50조에 따라 운영에 따른 별도의

152) 이하에서 지칭하는 혁신지침은 특별한 언급이 없는 한 2021. 7. 29. 일부개정된 것, 경영지침은 2021. 4. 9. 일부개정된 것을 의미한다.

경영지침을 적용받고 있으며, 해당 조문에 의거하여 기획재정부는 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」(이하 “경영지침”이라 한다)을 제정(2018.3.8.)하여 적용하고 있다.

혁신지침과 경영지침은 모두 법률에 근거하여 제정된 것이나, 양자는 법률상 규정된 양상에 차이점이 있다. 경영지침에 관한 「공운법」 제50조의 규정은 조직의 운영·인사 관리에 관한 사항 및 예산과 자금 운영에 관한 사항, 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 열거하고 있다. 반면, 혁신지침의 근거가 되는 동법 제15조는 기획재정부장관이 “경영혁신을 지원하기 위하여” 관련 지침의 제정, 혁신수준 진단 등 ‘필요한 조치’를 할 수 있다고만 규정하고, 구체적인 경영혁신을 위한 공공기관 규제에 대하여는 언급되어 있지 않아 넓은 재량과 해석의 여지를 남겨두고 있다.

두 지침을 비교하면, 기타공공기관의 경우 조직, 인사, 정원, 경영혁신, 보수 등 다양한 분야에서 공기업·준정부기관의 지침을 준용하도록 규정되어 있으며, 그에 따라 기타공공기관 역시 공기업·준정부기관에 준하는 정도의 규율을 받는 영역이 존재한다.

[공공기관에 대하여 적용되는 지침 간 비교]

구분	공공기관의 혁신에 관한 지침	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침
법적 근거	제15조(공공기관의 혁신) ①공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다. ②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 연구개발을 목적으로 하는 기관 등 제5조제5항에 따라 세분하여 지정된 기타공공기관에 대해서는 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다.	제50조(경영지침) ①기획재정부장관은 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 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항
적용 대상	○ 모든 공공기관	○ 공기업·준정부기관

구분	공공기관의 혁신에 관한 지침	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침
조직 및 정원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영진단 실시 ○ 기재부의 공공기관 기능 적정성 점검 및 조치계획 ○ 국가유공자, 장애인, 여성 등 사회형 평적 인력활용계획 수립 ○ 장애인 의무고용률 준수 ○ 비정규직 최소화 ○ (기타공공기관) 증원 시 공기업·준정부기관 경영지침 준용 ○ (기타공공기관) 공기업·준정부기관 경영지침에 따른 임금피크제 준용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직 및 정원 관리 원칙 ○ 출자기관 등 운영 사전협의 ○ 별도 정원 운용 시 기재부 협의 ○ 업무위탁 시 사전분석 실시 ○ 중기인력운영계획 수립·제출 ○ 다음 연도 정원조정안 기재부 협의 ○ 한시정원, 탄력정원 운영 관리 ○ 임원의 인사, 임추위 운영규정 및 구성, 임원 임명 절차, 임원의 성과관리 등 ○ 임금피크제 실시 ○ 신규채용 등 기재부 관리
인사	<ul style="list-style-type: none"> ○ (기타공공기관) 공기업·준정부기관 경영지침상 채용관리, 승진제한, 위탁업체관리, 복무관리, 징계, 임원 임명 시 고려사항 등 준용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 간부직 일부 개방형 계약직 운영 ○ 전문직위제, 인사교류 실시 ○ 인사위원회 설치·운영 ○ 채용 관리 ○ 승진, 전보, 보직관리 등 ○ 징계 등 복무관리
보수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총인건비 인상률·차등기준: 공기업·준정부기관 예산편성지침 준용 ○ 기관장, 상임이사, 상임감사: 공기업·금융형 준정부기관 준용¹⁵³⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도로 「공기업·준정부기관 임원 보수지침」 존재
경영 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기재부의 혁신추진계획 수립 ○ 기관별 경영혁신전략·계획 수립 ○ 기재부의 경영혁신진단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도로 경영혁신에 대한 규정 없음
예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영혁신 진단 결과 미흡한 기관은 예산에 관한 사항 기재부 사전협의 ○ 예산 운용의 원칙 외에 예산에 대한 세부 규정사항 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기재부 예산 세부지침 준수 ○ 구분회계의 도입
복리 후생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가공무원에 대해 운영되지 않는 복리후생제도 운영 불가 ○ 동일 복리후생 항목에 예산/사내복지 기금 중복 지출 불가 ○ 무기계약직 복리후생 차별 금지 ○ 근속연수에 따른 퇴직금 누진 지급 금지 ○ 의무교육 대상 학비 지원 금지 ○ 학자금 무상 지원 등 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 별도로 복리후생 관련 규정사항 없음

구분	공공기관의 혁신에 관한 지침	공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임원 청렴의무 및 직무청렴계약 ○ 이사회 회의록 공개 ○ 공운위 심의 지원 자료 제출 ○ (기타공공기관) 중증장애인의 경우 정원 초과 채용 가능 ○ (기타공공기관) 공기업·준정부기관 경영지침상 중소기업경력자 등 직원 채용우대조치 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회 운영 ○ 기관장 경영성과협약 ○ 중증장애인의 경우 정원 초과 채용 가능 ○ 중소기업경력자 등 직원 채용우대조치 가능

주1. 모법인 「공운법」에 의하여 직접 명시된 경영공시, 고객만족도 조사 등의 내용은 제외하였음.

주2. (기타공공기관)으로 표기된 내용은 기타공공기관에 대하여 지침에서 별도로 규율하는 경우를 의미함.

자료: 「공공기관의 혁신에 관한 지침」 및 「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」에서 재작성

한편, 기타공공기관의 경우 「공운법」에 명시된 공기업·준정부기관의 경영평가에 관한 규정¹⁵⁴⁾이 적용되지 않지만, 대신 해당 기타공공기관을 소관하는 주무부처가 책임 하에 매년 경영실적평가를 실시하고 있다. 이러한 경영실적평가는 각 주무부처의 규정, 지침이나 평가편람에 따라 실시되며, 주무부처의 장은 경영평가편람과 경영실적보고서를 기초로 해당 기타공공기관의 경영실적을 평가하고 평가위원회의 심의·의결을 거쳐 평가결과를 확정하는 방식으로 이루어진다.

기타공공기관 경영실적평가는 ‘공공기관 정상화 대책(2013.12)’에 따라 본격적으로 도입되어, 2017년까지 「기타공공기관 혁신에 관한 지침」 제21조의2제4항에 근거하여 경영실적평가가 시행되었다. 이후 2018년 3월 「기타공공기관 혁신에 관한 지침」이 「공공기관 혁신에 관한 지침」으로 통합되면서¹⁵⁵⁾, 현재는 지침상의 명시적인 근거는 존재하지 않는 상태이다.

153) 혁신지침 제5조제3항은 공공기관의 기관장에 대해서는 법 제33조에 따른 보수지침 제7조와 제11조를 준용하도록 하고 있고, 법 제33조에 따른 지침은 「공기업·준정부기관 임원 보수지침」이며, 동 지침 제7조는 공기업 기관장의 경영평가 성과급, 제11조는 금융형 준정부기관 기관장의 기본연봉에 관한 규정이다.

「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제5조(보수)

②기타공공기관은 총인건비에 대하여 인상률 및 차등기준은 공기업·준정부기관 예산편성지침을 준용한다.

③다음 각 호의 공공기관의 기관장에 대해서는 법 제33조에 따른 보수지침 제7조와 제11조를 준용하고, 상임이사 및 상임감사에 대해서는 같은 지침 제4조제4항부터 제6항, 제8조와 제10조를 준용한다.

154) 「공운법」 제4장(공기업·준정부기관의 운영) 중 제5절(경영평가와 감독)에서의 규정을 의미한다.

155) 기획재정부 보도자료(2018.3.8.) 「제4차 공공기관 운영위원회 개최결과」

[공공기관 경영실적평가 근거규정]

구분	<개편 전>	<개편 후>
	평가 근거규정	
공기업	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 및 동법 시행령 제27조	
준정부기관		
기타 공공기관	「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제21조의2 제4항 - 기획재정부 장관은 제3항의 규정에 따른 경영계획서 및 계약의 이행에 관한 보고서 등을 기초로 하여 공공기관의 기관장 경영실적을 매년 평가하여야 한다.	1) 훈령 또는 지침 (「○○○부 소관 기타공공기관 경영평가에 관한 규정」) - 문화체육관광부, 국무조정실, 보건복지부, 국토교통부, 산업통상자원부, 해양수산부, 환경부, 고용노동부, 특허청, 국방부, 식품의약품안전처, 금융위원회, 기획재정부, 외교부, 통일부, 행정안전부, 여성가족부, 방위사업청, 관세청, 기상청
		2) 법률 - 과학기술정보통신부

자료: 관련 지침을 바탕으로 재작성

현재 기타공공기관의 경영실적평가 추진체계는 평가계획을 수립하는 주무부처의 장이 평가기준 계획을 수립하고, 경영평가단에 평가 시행을 위임하는 등 기획재정부가 시행하는 공기업·준정부기관 경영실적평가 체계와 대체로 유사한 구조를 갖고 있다.

따라서 지금까지의 현황을 살펴보면, 기타공공기관이 지침의 수준에서는 모법에서의 규율 내용과 비교하였을 때 보다 높은 수준의 관리·감독을 받고 있는 것으로 해석될 수 있다. 만약 모법인 「공운법」의 입법 취지가 공공기관 중 기타공공기관에 대하여는 자율성을 강화하려는 데 있다고 해석한다면, 현재 지침에서 모법의 위임 없이 주요한 영역에서 기타공공기관을 공기업·준정부기관에 준하는 정도의 규율을 가하는 것은 재고의 측면이 있고, 제도를 개선하거나 국회의 심의를 거쳐 「공운법」상 근거를 마련하는 것이 바람직하다고 볼 것이다.

반대로, 기타공공기관 역시 공공기관 유형의 하나로써 책임성을 최대한 확보하고자 하는 것이 「공운법」의 취지라고 해석한다면, 「공운법」상 기타공공기관에 대한 규율 내용은 취지에 비하여 간략하고 구체적이지 않다는 문제점이 있다.

결론적으로 「공운법」은 제정 이전의 정부산하기관, 정부투자기관 등 여러 법률에 흩어져 있던 공공부문의 기관을 일원화하여 통합적으로 관리할 수 있다는 측면에서 장점이 있으나, 대부분의 규정이 공기업·준정부기관에 치중된 것에 비하여 실제 공공기관으로 지정된 기관을 살펴보면 기타공공기관이 공공기관의 대부분을 차지하게 됨으로써, 법률상 개선된 제도들도 다수의 공공기관에 바로 적용되기 어렵다는 한계가 있다¹⁵⁶⁾.

156) 김정현, 앞의 글, 2013, 87-88면.

가. 공공기관 유형 분류 기준의 타당성 검토 필요

「공운법」에서는 공공기관의 의의 또는 구체적인 개념 구성 대신 공공기관의 법정요건을 양적으로 제시함으로써 공공기관의 범주와 유형을 확정하고 있는데, 구체적으로 양적 요건으로 제시된 기준은 ①정부의 직접 설립 여부, ②총수입액 중 정부지원액의 비중, ③정부지분율, ④정부의 사실상 지배력이다. 그리고 공공기관의 요건을 충족하는 경우 유형 분류에서 제시되는 기준은 ①직원 정원, ②총수입액, ③자산규모, ④총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중 등이다.

이와 같은 요건의 타당성은 2가지 측면에서 나누어 검토할 수 있다. 첫째, 법정요건으로서 직원 정원, 총수입액, 자산규모의 요건을 유형 분류 기준으로 요구하는 것이 타당한지 여부이다. 둘째, 세부 기준인 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 양적 기준이 적절한 수준에서 설정되었는지 여부이다.

요건 자체의 타당성을 살펴보면, 앞서 제시한 대로 강화상 공기업의 개념은 공공성, 정부의 지배력, 수익성 등이 학설의 논의 대상이고 특정 기관의 규모가 어느 정도인지는 문제되지 않는다. 그러나 「공운법」의 체계는 직원 정원, 총수입액, 자산규모를 요건으로 명시하고 있으며, 현재 체계대로라면 공기업·준정부기관·기타공공기관이라는 명칭으로 분류할 필요 없이 조직의 규모와 양적 수치에 따라 1급 공공기관, 2급 공공기관, 3급 공공기관 등으로 표기해도 관리상 큰 문제가 없게 되는데, 이는 전술한 「공운법」에서의 공공성 개념의 부재와 연결되는 맥락이라고 볼 수 있다.

또한, 이 중 앞서 공공기관의 양적 요건으로 제시된 기준 중 사실상 지배력에 관한 요건과 이후 공공기관의 유형 분류를 위한 기준(직원 정원, 총수입액, 자산규모, 자체수입액 비중 등)은 모두 시행령으로 위임되어 있다는 것을 알 수 있다. 특히 기타공공기관의 경우에는 원칙적으로 공기업·준정부기관의 요건을 충족하지 않는 기관이 지정되어야 하지만, 예외적으로 기관 운영의 독립성·자율성 등이 요구되는 기관은 따로 기타공공기관으로 지정할 수 있는데 해당 요건 역시 모두 시행령으로 위임되어 있는 상태이다¹⁵⁷⁾.

157) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

사실상 지배력의 경우에는 모법인 「공운법」에서 공공기관의 지정 요건 중 하나로 명시하고 있고, 동법 제4조제3항은 '사실상 지배력 확보의 기준'에 대하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 공기업·준정부기관의 요건에 대해서도 동법 제5조제1항제1호에서 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하여야 된다고 하고 있기 때문에, 이러한 「공운법」 제4조제3항의 구조가 당연히 포괄위임금지의 원칙에 위배되는 것으로 보기는 어렵다. 그러나 포괄위임금지의 원칙에 위배되지 않는다는 것은 단지 「공운법」 제4조제3항이 헌법과의 관계에서 위헌성의 문제가 제기되지 않았다는 의미이고, 적절한 위임이 이루어졌는지는 별개의 논의이다.

다음으로 양적 기준이 적절하게 설정되었는지를 살펴보면, 현재로서는 시행령에서 제시하는 직원 정원 50명, 자산규모 10억원, 총수입액 30억원 이상 등 요건이 어떠한 논거에서 설정되었는지가 불명확하다. 기획재정부는 이에 대하여, 공공기관 유형 분류 기준은 기존 공공기관(舊 정부투자기관, 정부산하기관 포함)의 현황을 감안하여 결정된 것이라는 입장이다. 다만 기존 현황을 고려하여 결정된 기준이라고 하더라도 이미 「공운법」이 제정되어 시행된 지 15년이 되었기 때문에, 적절한 기준이 무엇인지 혹은 기준의 변경이 필요한지에 대해서는 검토할 수 있을 것으로 본다.

예를 들어, 2022년 공공기관으로 지정된 350개 기관 중에서 총수입액이 30억원이 되지 않는 기관은 1개, 새만금개발공사 뿐이다¹⁵⁸⁾. 새만금개발공사의 경우도 2023년 이후 본격적인 사업수입이 발생할 예정이어서, 향후 30억원의 총수입액 기준을 초과할 것으로 예상할 수 있다.

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 다음 각 호의 구분에 따라 지정한다.

1. 공기업·준정부기관: 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관
 2. 기타공공기관: 제1호에 해당하는 기관 이외의 기관
- ② 제1항제1호에도 불구하고 기획재정부장관은 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

158) 국토교통부 소관 기타공공기관으로, 2022년도 공공기관 지정 심사 당시 제출한 자료에 따르면 총수입액은 16억 5,000만원이다.

다음으로 자산규모를 살펴보면, 자산규모 10억원의 기준을 거의 대부분의 공공기관이 충족하고 있다. 자산규모가 10억원에 미달하는 기관은 350개 공공기관 중 11개이다. 이 중 탄소산업진흥원은 2021년 2월 설립된 기관으로 일시적으로 자산규모가 0원으로 산정된 것이어서 내년부터는 자산규모가 재산정될 것임을 고려하면, 실제로 자산규모가 10억원에 미달하는 기관은 매우 적다고 보인다.

[자산규모가 10억원에 미달하는 공공기관]

(단위: 백만원, 명)

기관명	주무부처	유형	총수입액	자산규모	직원정원
한국탄소산업진흥원	산업통상자원부	기타공공기관	31,000	0	103
(재)축산환경관리원	농림축산식품부	기타공공기관	4,079	2	42
한국보건의료정보원	보건복지부	기타공공기관	9,894	194	60
식품안전정보원	식품의약품안전처	기타공공기관	8,697	324	77
한국저작권보호원	문화체육관광부	기타공공기관	18,362	363	83
국립해양박물관	해양수산부	기타공공기관	6,713	720	46
남북교류협력지원협회	통일부	기타공공기관	4,828	734	32
국가생명윤리정책원	보건복지부	기타공공기관	7,791	880	66
한국공정거래조정원	공정거래위원회	기타공공기관	9,241	890	75
한국도박문제관리센터	문화체육관광부	기타공공기관	20,865	923	81
재단법인 국악방송	문화체육관광부	기타공공기관	13,622	997	68

주. 위 자료는 2022년 공공기관 지정 심사를 위하여 2021년 제출된 자료를 근거로 하며, 각 기관의 현재 시점의 현황이 아님

자료: 각 기관별 제출자료에서 재작성

다음으로 직원 정원을 살펴보면, 정원 50명 이상의 기준에 미달하는 기관은 350개 공공기관 중 31개이다. 이 중 직원 정원이 30명 미만인 기관은 하나도 없다. 실제로 기획재정부는 공공기관의 지정 해제 사유 중 직원 수가 소규모 기관이라는 점¹⁵⁹⁾을 제시한 바도 있으므로, 참고할 필요가 있다.

159) 후술하는 III.-3.-바. “공공기관 지정 해제 시 해제 사유의 구체적인 공시 필요” 참조

[직원 정원이 50명 미만인 기관]

(단위: 백만원, 명)

기관명	주무부처	유형	총수입액	자산규모	직원정원
일제강제동원피해자지원재단	행정안전부	기타공공기관	4,785	8,115	30
국방전직교육원	국방부	기타공공기관	11,232	1,716	30
남북교류협력지원협회	통일부	기타공공기관	4,828	734	32
장애인기업종합지원센터	중소벤처기업부	기타공공기관	8,914.67	31,513	38
한국여성과학기술인육성재단	과학기술정보통신부	기타공공기관	17,518	4,081	38
한국등산트레킹지원센터	산림청	기타공공기관	8,567	1,312	39
예술경영지원센터	문화체육관광부	기타공공기관	21,051	1,569	39
국립박물관문화재단	문화체육관광부	기타공공기관	10,831	5,412	39
영상물등급위원회	문화체육관광부	기타공공기관	5,463	3,123	39
한국에너지정보문화재단	산업통상자원부	기타공공기관	4,697	5,567	40
한국문화정보원	문화체육관광부	기타공공기관	14,149	2,298	41
한국예술인복지재단	문화체육관광부	기타공공기관	40,935	3,753	41
국립해양과학관	해양수산부	기타공공기관	6,385	1,122	42
한국자활복지개발원	보건복지부	기타공공기관	18,255	199,740	42
(재)축산환경관리원	농림축산식품부	기타공공기관	4,079	2	42
한국문학번역원	문화체육관광부	기타공공기관	13,570	8,447	42
한식진흥원	농림축산식품부	기타공공기관	9,814	3,128	43
세종학당재단	문화체육관광부	기타공공기관	34,964	3,663	43
재단법인 한국에너지재단	산업통상자원부	기타공공기관	80,989	29,478	43
민주화운동기념사업회	행정안전부	기타공공기관	13,029	5,238	44
한국의료기기안전정보원	식품의약품안전처	기타공공기관	9,069	2,287	44
국립광주과학관	과학기술정보통신부	기타공공기관	18,643	27,052	44
과학기술일자리진흥원	과학기술정보통신부	기타공공기관	92,601	14,360	45
국립항공박물관	국토교통부	기타공공기관	10,138	3,669	45
국립해양박물관	해양수산부	기타공공기관	6,713	720	46
국립부산과학관	과학기술정보통신부	기타공공기관	16,328	16,805	48
한국항로표지기술원	해양수산부	기타공공기관	10,106	6,626	49
한국해양조사협회	해양수산부	기타공공기관	8,440	10,897	49
국립대구과학관	과학기술정보통신부	기타공공기관	20,024	25,641	49
우체국시설관리단	과학기술정보통신부	기타공공기관	103,659	21,456	49
국제원산지정보원	관세청	기타공공기관	5160	4050	49

주. 위 자료는 2022년 공공기관 지정 심사를 위하여 2021년 제출된 자료를 근거로 하며, 각 기관의 현재 시점의 현황이 아님
 자료: 각 기관별 제출자료에서 재작성

위와 같은 「공운법 시행령」에 유형 분류의 세부 기준(양적 기준)이 처음 구체적으로 도입된 것은 2020년으로, 당시 정부는 대통령령 제31169호, 2020. 11. 24, 일부 개정으로 「공운법」 시행령 제7조제1항을 개정하였다. 직원 정원 50명 이상(공기업·준정부기관 요건), 총수입액 중 자체수입액 비중 50% 이상(공기업 요건), 자산규모 2조원 이상(시장형 공기업 요건)의 요건은 종래 「공운법」에 명시되어 있던 기준이었는데¹⁶⁰⁾, 2020년의 개정으로 모법에서는 이러한 기존의 요건에 대한 세부사항을 시행령에 위임하고, 추가로 총수입액이나 자산규모의 기준(공기업·준정부기관 요건)에 대해 대통령령으로 정하도록 하는 것으로 변경되었다¹⁶¹⁾.

이에 대하여 2020년 시행령 개정 당시 제안이유에서는 “공기업·준정부기관과 기타공공기관의 구분기준을 세분화하는 등 공공기관의 지정 제도 및 관리체계를 정비”하기 위해서라고 하였고, 공기업·준정부기관의 요건으로 새롭게 제시된 수입액, 자산규모의 기준을 왜 각각 30억원, 10억원 이상으로 설정하였는지에 대해서는 별도의 언급이 없다¹⁶²⁾.

160) 「공공기관의 운영에 관한 법률」[법률 제15524호, 2018. 3. 27, 일부개정] 제5조(공공기관의 구분) ①기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.
 ②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.
 ③기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.
 1. 공기업
 가. 시장형 공기업: 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 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

161) 다만, 종전 「공운법」 체계 하에서도 “공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다”라고 하고 있어, “중에서”라는 표현으로 인하여 직원 정원이 50명 이상인 공공기관 이더라도 재량에 따라 공기업·준정부기관으로 지정되지 아니할 수 있다는 해석이 가능했다.

162) 기획재정부공고 제2020-192호, 2020.10.23., 조문별 제·개정이유서 참조

[유형 분류 요건에 대한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 내용과 위임]

요건 구분	개정 이전	개정 이후 (법률 제17128호, 2020. 3. 31., 일부개정)
공기업· 준정부기관 요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직원 정원: 50명 이상 ○ 총수입액 기준: 없음 ○ 자산규모 기준: 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직원 정원: 시행령 위임 ○ 총수입액 기준: 시행령 위임 ○ 자산규모 기준: 시행령 위임
공기업 요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총수입액 중 자체수입액 비중: 50% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총수입액 중 자체수입액 비중: 시행령 위임
준정부기관 요건	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공기업·준정부기관 중 공기업이 아닌 공공기관 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공기업·준정부기관 중 공기업이 아닌 공공기관
시장형 공기업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산규모: 2조원 이상 ○ 총수입액 중 자체수입액 비중: 시행령 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산규모: 시행령 위임 ○ 총수입액 중 자체수입액 비중: 시행령 위임

자료: 국가법령정보센터, 의안정보시스템을 바탕으로 재작성

종합하면, 현재 「공운법」과 동법 시행령에서 제시하고 있는 공공기관 유형 분류 기준에 관하여는 직원 정원, 총수입액, 자산규모의 기준이 각 유형의 의의에 비추어 타당한 것인지 논의하고, 추가로 양적 기준이 적절한 수준에서 설정된 것인지 검토할 필요가 있다.

나. 연구개발목적기관 유형의 관리체계 재정비 필요

연구개발목적기관이란, 「공운법」에 따라 기타공공기관을 지정하는 경우 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 연구개발을 목적으로 하는 기관으로 세분하여 지정된 기관을 의미한다.

「공운법」 시행령에서는 ①「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 및 경제·인문사회연구회, ②「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 과학기술분야 정부출연연구기관 및 국가과학기술연구회, ③그 밖에 연구개발을 목적으로 하는 기관으로서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관의 3가지로 유형화하고 있다¹⁶³⁾.

2022년 1월 지정된 연구개발목적기관은 총 75개로, 경제·인문사회연구회 및 소관 기관 25개, 국가과학기술연구회 및 소관 기관 22개, 그 외에 부처 직할 기관 등이 28개로 나타났다. 이는 2021년 74개에서 전년 대비 1개가 추가된 것(한국수자원조사기술원)이다.

163) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제5조(공공기관의 구분)

⑤ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 기타공공기관을 지정하는 경우 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제7조의2(기타공공기관의 지정기준) ① (생략)

② 기획재정부장관은 법 제5조제5항에 따라 기타공공기관 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 연구개발을 목적으로 하는 기관으로 지정할 수 있다.

1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 및 경제·인문사회연구회
2. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 과학기술분야 정부출연연구기관 및 국가과학기술연구회
3. 그 밖에 연구개발을 목적으로 하는 기관으로서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관

[2022년도 연구개발목적기관 지정 현황]

경제·인문사회연구회 및 소관 출연연 (25)	국가과학기술연구회 및 소관 출연연 (22)	부처 직할 연구원 등 기타 연구기관 (27)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제·인문사회연구회 ○ 건축공간연구원 ○ 과학기술정책연구원 ○ 국토연구원 ○ 대외경제정책연구원 ○ 산업연구원 ○ 에너지경제연구원 ○ 정보통신정책연구원 ○ 통일연구원 ○ 한국개발연구원 ○ 한국교육개발원 ○ 한국교육과정평가원 ○ 한국교통연구원 ○ 한국노동연구원 ○ 한국농촌경제연구원 ○ 한국법제연구원 ○ 한국보건사회연구원 ○ 한국여성정책연구원 ○ 한국조세재정연구원 ○ 한국직업능력연구원 ○ 한국청소년정책연구원 ○ 한국해양수산개발원 ○ 한국행정연구원 ○ 한국형사·법무정책연구원 ○ 한국환경연구원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가과학기술연구회 ○ 한국과학기술연구원 ○ 한국기초과학지원연구원 ○ 한국천문연구원 ○ 한국생명공학연구원 ○ 한국한의학연구원 ○ 한국과학기술정보연구원 ○ 한국표준과학연구원 ○ 한국항공우주연구원 ○ 한국원자력연구원 ○ 한국생산기술연구원 ○ 한국전자통신연구원 ○ 한국건설기술연구원 ○ 한국철도기술연구원 ○ 한국식품연구원 ○ 한국지질자원연구원 ○ 한국기계연구원 ○ 한국에너지기술연구원 ○ 한국재료연구원 ○ 한국전기연구원 ○ 한국핵융합에너지연구원 ○ 한국화학연구원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국과학기술원 ○ 광주과학기술원 ○ 대구경북과학기술원 ○ 울산과학기술원 ○ 기초과학연구원 ○ 한국과학기술기획평가원 ○ 한국원자력통제기술원 ○ 한국원자력안전기술원 ○ 한국산업기술시험원 ○ 한국세라믹기술원 ○ 한국수자원조사기술원 ○ 한국나노기술원 ○ 한국국방연구원 ○ 국방과학연구소 ○ 국방기술품질원 ○ 한국문화관광연구원 ○ 한국보건의료연구원 ○ 대구경북첨단의료산업진흥재단 ○ 오송첨단의료산업진흥재단 ○ (재)중소벤처기업연구원 ○ 한국지식재산연구원 ○ 한국학중앙연구원 ○ (재)APEC기후센터 ○ 한국해양과학기술원 ○ 국립해양생물자원관 ○ 국립낙동강생물자원관 ○ 국립호남권생물자원관 ○ (재)차세대수치예보모델개발사업단

자료: 기획재정부 제출 자료에서 재작성

「공운법」이 2007년 제정된 이후부터, 연구개발을 목적으로 하는 특별한 공공기관에 대하여는 별도의 체계가 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 연혁에 비추어 볼 때 이러한 개정 소요는 크게 2가지로 분류할 수 있는데, 하나는 연구개발 목적의 기관은 공공기관 지정에서 제외시킴으로써 연구의 자율성을 보장하자는 의견이고, 다른 하나는 연구개발 목적의 기관에 대해서는 별도의 유형을 창설하여 관리하자는 것이었다. 현행 연구개발목적기관 제도는 이 중 후자의 방안을 채택한 것으로 볼 수 있다고 할 것이다.

연혁을 간단히 살펴보면, 연구기관에 대한 특수한 규율의 필요성이 꾸준히 제기됨에 따라, 2016년 제20대 국회에서 3건의 「공운법」 일부개정법률안이 발의된 것을 확인할 수 있다.

[제20대 국회 발의 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안]

발 의 자	발의연월일	회부연월일
이상민의원 등 10인	2016. 6. 28.	2016. 6. 29.
오세정의원 등 12인	2016. 6. 30.	2016. 7. 1.
신용현의원 등 11인	2016. 7. 8.	2016. 7. 11.

자료: 의안정보시스템에서 재작성

이상민·오세정 의원안은 공통적으로 과학기술분야 출연연구기관 등을 공공기관 지정에서 제외하자는 내용으로, 다만 지정 제외 대상에서 오세정 의원안은 한국과학기술원(KAIST) 등 과학기술특성화 대학을 추가적으로 포함하고 있었다. 신용현 의원안은 기존의 공공기관 분류체계에 연구목적기관을 신설하되, 과학기술분야 외에 경제·인문사회연구회 소속기관 등으로 그 범위를 넓히고 별도 지정하여 관리하자는 내용을 담고 있었다.

[연구개발 목적 공공기관 관련 법률 개정안 주요내용]

구 분	현 행	개 정 안 주 요 내 용	
공공기관 지정 제외기관	〈신설〉	[이상민의원안] ○ 과학기술출연기관법상 정부출연기관 ○ 기초과학연구원 ○ 국방과학연구소	[오세정의원안] ○ 과학기술출연기관법상 정부출연기관 ○ 기초과학연구원 ○ 국방과학연구소 ○ 한국·광주·대구경북·울산 과학기술원
공공기관의 구분	공기업, 준정부기관, 기타공공기관	[신용현의원안] ○ 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 연구목적기관 - 연구목적기관 지정대상 <ul style="list-style-type: none"> • 과학기술출연기관법상 정부출연기관 및 연구회 • 정부출연기관법상 정부출연연구기관 및 연구회 • 특정연구기관 육성법상 특정연구기관 • 기타 대통령령으로 정하는 연구기관 - 연구목적기관은 기능조정이나 경영혁신관련 조치시 기관성격·업무특성을 고려	

자료: 의안정보시스템에서 재작성

법률안의 심사 결과, 연구개발목적기관이 정부의 출연이나 수탁사업비 등 국가재정으로 운영되기 때문에 이들의 경영 합리화나 운영의 투명성을 제고하기 위해서는 공공기관 지정 자체는 유지하는 것이 타당하고, 다만 국민에게 상품이나 서비스를 제공하는 타 공공기관과 달리 국가 R&D를 수행한다는 특수성을 고려하여 이들을 차별화할 필요성은 있으므로, 연구개발목적기관이라는 유형을 기타공공기관 분류 하에 세분화하여 지정할 수 있도록 하는 것으로 결론지어졌다. 이에 따라 법률 제15524호, 2018. 3. 27, 일부개정으로 「공운법」이 개정되어 현재의 연구개발목적기관 제도가 정립되었다.

연구개발목적기관 제도를 운영하는 실익에 대하여, 기획재정부는 연구개발목적기관에 대해서 혁신지침상 기재부 고객만족도 조사 제외, 해외 우수인력 주거지원 허용, 블라인드 채용 완화, 박사후연구원·학생연구원 등 비정규직 채용 자율 확대 등 다양한 예외를 허용하고 있다는 입장이다.

다만, 이와 같은 예외와 지정의 실익은 지침에 따른 것으로서, 「공운법」에서는 연

연구개발목적기관의 지정과 관련한 부분만 언급되어 있으며 지정 이후 기관의 운영과 경영상 관리, 예·결산상 특수성에 대해서는 「공운법」상 별도의 규율이 거의 없다. 「공운법」에서 연구개발목적기관을 별도 규율하고 있는 규정은 공공기관 혁신에서 기관의 성격 또는 업무의 특성을 반영하도록 하는 것이 전부¹⁶⁴⁾이다. 「공운법」의 위임을 받은 시행령에서도, 연구개발목적기관의 세부 지정 기준에 대한 언급 외에 연구개발목적기관을 어떻게 규율할 것인지에 대해서 구체적으로 정하는 규정은 존재하지 않는다.

행정규칙인 혁신지침에서는 연구개발목적기관에 대하여 일부 규정하고 있지만, ‘기관 성격이나 업무 특성을 반영할 것’이라고 넓게 규정하였고¹⁶⁵⁾, 단지 채용 분야나 비정규직 관리, 기타 복리후생제도의 경우에 연구개발목적기관에 일부 예외를 인정하고 있다¹⁶⁶⁾.

164) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제15조(공공기관의 혁신) ①공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영 혁신을 추진하여야 한다.

②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 연구개발을 목적으로 하는 기관 등 제5조제5항에 따라 세분하여 지정된 기타공공기관에 대해서는 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다.

165) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제6조(조직 및 경영진단)

⑤기획재정부장관은 법 제14조(공공기관에 대한 기능조정 등)의 규정에 따른 공공기관의 기능조정 등을 위해 주무기관의 장과 협의한 후 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관에 대한 기능 적정성 점검 및 조치계획을 수립하고 시행한다. 이 경우 법 제5조제4항 후단에서 규정한 연구개발을 목적으로 하는 기관(이하 “연구개발목적기관”이라 한다)에 대해서는 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다.

제10조(경영혁신 진단)

②기획재정부장관은 연구개발목적기관에 대해서 제1항의 경영혁신 진단 등 필요한 조치를 할 경우 기관의 성격 및 업무 특성을 반영하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 주무기관의 장에게 연구실적 및 경영내용에 관한 평가 결과를 활용하여 경영혁신 진단을 하도록 요청할 수 있다.

제19조(고객만족도 조사)

②기획재정부장관은 제1항의 계획 수립 시 연구개발목적기관의 성격 및 업무 특성을 반영할 수 있다.

166) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제22조(직무능력 중심 공정채용)

③공공기관은 제2항에서 규정한 인적사항에 대한 정보를 채용 면접에 활용할 수 없다. 다만 연구개발 목적기관은 우수 연구인력을 확보하기 위해 필요한 경우 연구실적 등을 활용할 수 있다.

제24조(비정규직 관리) ①공공기관은 상시·지속 업무를 수행하는 비정규직은 원칙적으로 운영할 수 없고, 필요한 경우에 한하여 최소한의 규모로 운영하여야 한다. 다만 연구개발목적기관에서 연수를 목적으로 하는 박사후연구원, 학생연구원 등은 주무기관의 장과 협의하여 달리 운영할 수 있다.

제46조(기타 복리후생 제도)

⑨연구개발목적기관은 국제적 수준의 우수 성과 창출을 위하여 해외 우수 연구인력을 유치·유지하기 위해 필요한 경우에 한하여 예산의 범위 내에서 주무기관의 장과 대상 및 지원조건 등을 협의하여 별도

따라서, 연구개발목적기관이 갖는 특수성을 어떤 절차를 거쳐 경영혁신 등에 반영할 것인지, 기관의 의견 제출이나 이의제기, 기재부와 주무부처의 심의 기준 등 구체적인 내용은 「공운법」에서는 찾아보기 어렵고, 지침 수준에서 확인할 수 있는 상황이라고 볼 수 있다.

특히 국가과학기술연구회나 경제·인문사회연구회의 경우 처음부터 연구기관의 기능을 종합·조정하고 관리하기 위하여 만들어진 기관인 만큼 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」¹⁶⁷⁾이나 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」¹⁶⁸⁾에 따라 연구개발목적기관의 특수성을 고려한 기관 평가가 가능하지만, 부처 직할 기관 등의 경우에는 일반적인 기타공공기관으로 취급되어 경영실적평가만을 받거나, 별도로 연구개발목적기관의 성격이나 업무 내용이 지침상 반영되지 않는 경우가 잦다.

그리고 연구회 소관의 기관에 대하여 실시되는 평가의 경우도, 「공운법」상 연구개발목적기관 제도가 도입되기 전부터 근거 법률에 따라 실시하여 오던 고유의 평가제도가 있기 때문에 연구개발목적기관 제도의 도입에 따라 발생한 새로운 효과라고 보기는 어렵다고 보인다.

의 주저지원 제도를 운영할 수 있다.

167) 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」

제28조(연구기관의 평가 등) ① 연구회는 연구기관의 연구 실적과 경영 내용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정하고 객관적으로 평가하여야 한다.

② 연구회는 제1항에 따른 평가 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 국무총리와 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

③ 국무총리는 제2항에 따라 제출된 평가 결과를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

168) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」

제28조(연구기관의 평가) ① 연구회는 연구기관의 연구 실적과 경영 내용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정하고 객관적으로 평가하여야 한다. <개정 2014. 5. 28.>

② 연구회는 제1항에 따른 평가 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관과 국가과학기술자문회의에 제출하여야 한다.

③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 제출된 평가 결과를 평가가 종료된 날부터 30일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 본문에 따른 평가 결과가 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제7조제3항에 따른 상위평가 대상인 경우 상위평가가 종료된 날부터 60일 이내에 제출하여야 한다.

예를 들어 2022년 기준 22개의 연구개발목적기관이 해당되는 국가과학기술연구회 및 소관 기관의 경우, 연구사업 평가(6년) 및 기관운영 평가(3년)로 이원화된 평가체계를 구축하고 있어 연구개발의 특수성에 부합하는 제도를 갖추고 있다고 볼 수 있으나, 이러한 평가체계는 이전부터 개선을 준비하여 2019년 실시된 것으로, 과학기술기본법 등 3개 법률과 국가연구개발 성과평가 실시계획 및 과학기술분야 정부출연연구기관 기관운영평가 지침에 따라 시행하는 것이어서 「공운법」상의 새로운 근거 마련에 따른 제도적 효과로 보기는 어렵다.

[국가과학기술연구회 소관 출연연구기관의 평가 근거]

법률 및 규정	내용
과학기술기본법	제32조(정부출연연구기관 등의 육성) 연구회는 소관연구기관에 대하여 평가하고 그 결과를 정부에 제출하여야 한다.
과학기술분야 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법	제28조(연구기관의 평가) 연구회는 소관연구기관의 연구실적 과 경영내용을 대통령령이 정하는 바에 따라 공정하고 객관적으로 평가하여야 한다.
국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률	제6조(성과목표 및 성과지표의 설정), 제8조(자체성과평가의 실시) 제9조(다른 평가와의 관계)
국가연구개발 성과평가 실시계획	'21.10. 국가과학기술자문회의
과학기술분야 정부출연 연구기관 기관운영평가 지침	'21.12. 과학기술정보통신부

자료: 국가과학기술연구회

실제로 연구개발목적기관으로 지정된 기관 중 국가과학기술연구회 및 소관 기관은 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 자율적 경영, 원장의 임면, 예산회계의 규율을 받으며, 경제·인문사회연구회 및 소관 기관은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 규율을 받는다. 그리고 부처 직할 연구원 등의 경우에도 한국과학기술원 등 4대 과학기술원, 한국원자력안전기술원 등은 개별 근거법률 또는 「특정연구기관 육성법」에 따라 규율을 받고 있다. 그리고

국가연구개발사업을 수행하는 기관·단체의 경우 연구개발사업의 효율적 추진에 대하여는 「국가연구개발혁신법」의 적용을 받고 있다. 결국 「공운법」에서 연구개발목적기관 제도를 두고는 있으나, 실제 대부분의 연구개발목적기관은 다른 법률에 따른 규정을 주로 적용받고 있으며 「공운법」과 다른 법률들과의 관계도 명확하지 않아, 「공운법」에 따른 연구개발목적기관 지정 제도의 실익을 구체적으로 파악하기 어렵게 만드는 측면이 있다.

따라서 현재 「공운법」에 따른 연구개발목적기관에 대하여는 일부 관련 규정의 존재에도 불구하고 「공운법」에 따라 ‘연구개발목적기관’으로 지정됨으로써 받게 되는 추가적인 지원, 특수성, 규제 등이 해당 법령에서 명확히 드러나지 않는 측면이 있으므로, 제도 운영의 실효성 차원에서 연구개발목적기관의 관리체계를 정비할 필요성이 있다¹⁶⁹⁾.

다. 공공기관의 미지정 관련 심사 기준의 구체화 및 법적 근거 마련 필요

차년도 공공기관 지정 심사를 위하여 통상 기획재정부에서는 당해 연도 말까지 공공기관 지정 대상 기관으로부터 자체수입액, 정부지원액 등 심사에 필요한 자료를 수집한다. 그런데 모든 기관이 공공기관으로 지정되는 것은 아니고, 자료를 등록하더라도 심사를 거쳐 공공기관으로 지정되지 아니하는 기관이 존재한다.

「공운법」은 기획재정부장관이 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있도록 하고¹⁷⁰⁾, 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정(변경지정을 포함한다)·지정해제와 고시 절차 등에 관하여 세부적으로 필요한 사항은 시행령에 위임하고 있다¹⁷¹⁾. 시행령에서는 주무기관

169) 이에 대하여, 기획재정부는 「국가재정법」 제12조, 제23조, 제38조의3에서도 국가연구개발사업에 대한 특수성을 인정하고 있으며, 「공운법」 제14조(기능조정), 제15조(공공기관 혁신)에서 연구개발목적기관의 특수성을 반영하기 위한 법적 근거를 마련하고 있고, 혁신지침에서는 이를 구체화하여 운영하고 있는데 이는 연구개발목적기관의 특성을 감안하여 시의적절하게 정책을 추진하기 위한 것이라는 입장이다.

170) 회계연도 개시 후 1개월 이내의 정기 지정 외에도 경우에 따라 수시 지정이 가능하다(동법 제6조 제1항 단서).

171) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제6조(공공기관 등의 지정 절차) ① 기획재정부장관은 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.

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

의 장이 「공운법」에 따라 공공기관의 지정 대상이 되는 기관을 매 회계연도 개시 1개월 전까지 기획재정부장관에게 통보하도록 하고 있다¹⁷²⁾. 그리고 기획재정부에서는 주무기관의 장으로부터 통보받은 대상 기관을 공운위의 심의를 거쳐 공공기관으로 지정하게 된다.

실무상으로는 주무기관이 선정한 대상기관을 기획재정부에 통보하면, 각 대상기관이 직접 현황조사 사이트에 해당 기관의 정보를 입력하고, 주무기관이 검증한 후 기획재정부에 현황조사 결과를 통보하는 방식으로 조사가 이루어진다. 2022년 공공기관 지정 심의의 경우, 1차 조사는 2021년 공공기관을 대상으로 실시되었고, 이후 공공기관으로 지정되지 아니하였던 기관을 대상으로 같은 해 2차 조사를 실시하였다.

주무기관이 통보한 결과를 종합하여 기획재정부가 지정 및 유형구분 시안을 마련하고, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서 주무부처가 제출한 기관별 현황조사 결과에 대한 검증을 실시한 후, 주무기관의 협의와 변동사항의 추가 입력(12월 말)을 거쳐 1월말에 공공기관 지정안을 최종 고시하게 된다¹⁷³⁾.

구분 변경 지정

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업·준정부기관과 기타공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경지정하는 때에는 관계 법령에 따라 그 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하 “주무기관”이라 한다)의 장과 협의한 후, 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐야 한다.

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관과 기타공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경지정할 경우 이를 고시하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 기존의 공기업·준정부기관과 기타공공기관을 함께 고시할 수 있다.

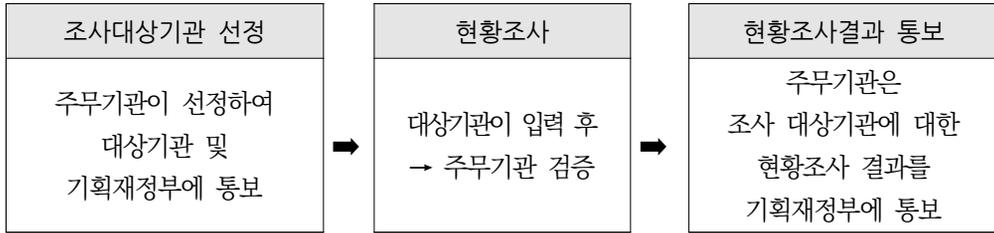
④ 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정(변경지정을 포함한다)·지정해제와 고시 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

172) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제8조(공공기관 등의 지정 절차) ① 주무기관의 장은 법 제4조에 따라 공공기관 지정의 대상이 되는 기관을 매 회계연도 개시 1개월 전까지 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.

173) 지정안의 확정은 공운위의 심의·의결을 거치게 된다.

[공공기관 현황조사 절차]



자료: 기획재정부

따라서 이러한 법령의 체계에 따를 경우, 매 회계연도 개시 전에 주무기관의 장이 통보하는 기관의 수에 비하여 기획재정부장관이 매년 공공기관으로 지정 고시하는 기관의 수는 더 적을 것으로 예상할 수 있다. 공운위의 심사 대상으로 자료가 제출되었음에도 미지정된 기관에 대해서는 특별한 경우가 아닌 한 해당 심사 내용이 별도 공시되지 않기 때문에, 구체적인 미지정 건에 대하여는 사례별로 살펴볼 필요가 있다.

대상기관 중 미지정된 기관을 살펴보면, 공공기관 지정에 필요한 법정 요건을 충족하였음에도 공공기관으로 지정되지 아니한 기관이 다수 존재하는 것을 확인할 수 있고, 미지정된 사유에 대하여는 별도로 자료나 근거가 공개된 바가 없다. 미지정의 세부적인 판단 기준에 대한 내용도 법률상 명시된 바는 없다.

예를 들어 2022년 공공기관으로 지정된 여성가족부 소관 기관은 5개(한국청소년활동진흥원, 한국청소년상담복지개발원, 한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원)이나, 2021년 말 여성가족부가 차년도 공공기관 심사를 위하여 자료를 제출한 기관은 7개였다. 재단법인 이주배경청소년지원재단과 농어촌청소년육성재단의 경우 자료는 제출되었으나, 심의 과정에서 공공기관으로 지정되지 아니하였다.

[대상 기관 중 공공기관 미지정된 여성가족부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	지정요건 해당성	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	정원
(재)이주배경 청소년지원재단	제2호	2006	23.85	83.13	3,572	464	13
농어촌청소년 육성재단	제6호	1994	81.99	0	1,526	36,841	8

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2. 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액 대비 자체수입액과 정부지원액을 비교한 것임.

주3. 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 여성가족부 제출 자료에서 재작성

먼저 (재)이주배경청소년지원재단을 살펴보면, 동 기관은 이주배경청소년(탈북청소년, 다문화청소년, 중도입국청소년 등)을 지원하기 위하여 2006년 설립된 기관으로¹⁷⁴⁾, 2021년 말 기준 정부지원액 비율이 83.13%에 해당한다. 즉, 「공운법」 제4조제1항제2호에 따라 “정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관”이라고 볼 수 있으므로 공공기관 지정을 위한 법정 요건을 충족한다. 다만, 자산규모나 정원 등에 비추어 보았을 때 공공기관으로 지정되었을 경우 기타공공기관으로 분류되었을 가능성이 높다.

농어촌청소년육성재단은 농어촌 청소년의 역량강화를 지원함으로써 미래 사회의 주역이 될 인재 양성 및 복지증진에 이바지하고자 1994년 문화체육부 청소년육성기금과 한국마사회의 특별적립금을 출연하여 설립된 기관으로¹⁷⁵⁾, 「공운법」 제4조제1항제6호의 “제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관”에 해당한다.

두 기관 모두 공공기관으로 미지정된 사유에 대해 기획재정부나 주무부처의 공시된 자료는 없으나, 자산규모와 정원 등에 비추어 보았을 때 규모가 영세한 기관이라는 점이 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 또는 사업에 대한 공공성 등의 평가에서 민간의 영역에 두는 것이 적절하다는 판단이 있었을 수도 있으나, 이러한 심사 기준과 내용이 공개되지 않기 때문에 미지정의 사유는 추론의 영역에 남아 있게 된다. 두 기관이 공공기관으로

174) 이주배경청소년지원재단 홈페이지, <https://www.rainbowyouth.or.kr/>, 2022.2.9. 확인

175) 농어촌청소년육성재단 홈페이지, <http://www.fry.or.kr/>, 2022.2.9. 확인

미지정된 것 자체가 부적절한 결과라고 볼 수는 없으나, 미지정의 적절성을 판단할 만한 정보가 미공개되거나 기준을 알기 어렵다는 것은 검토의 여지가 있다.

한편, 환경부의 경우 2022년 소관 공공기관으로 12개가 지정되었으나, 환경부가 2021년 공공기관 지정 심사를 위하여 제출한 대상 기관은 총 15개이다. 3개의 기관은 공공기관 지정 심사를 거쳐 공공기관으로 지정되지 아니하였다.

[대상 기관 중 공공기관 미지정된 환경부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	지정요건 해당성	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	정원
한국물기술인증원	제1호	2019	18.62	100	2,669	400	40
케이워터운영관리(주)	제5호	2018	100	0	23,434	3,930	816
한국화학물질관리협회	제2호	1991	40.35	86.54	23,390	14,562	81

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액 대비 자체수입액과 정부지원액을 비교한 것임.

주3: 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 환경부 제출 자료에서 재작성

한국물기술인증원의 경우, 「물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로서 물관리기술, 물관리제품이나 서비스의 품질에 관한 인증 등의 업무를 수행하고 있다. 동 기관은 2019년 설립되었으며 총수입 대비 정부지원액 비율은 100%이며 자산규모와 직원 정원의 측면에서는 소규모 기관이라고 할 수 있다. 해당 기관은 법률에 따라 정부가 설립한 기관으로서 「공운법」 제4조제1항제1호의 요건을 충족하지만 2022년도 1월 공공기관 지정에서 제외되었다.

[「물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」에 따른 한국물기술인증원 설립 근거]

제19조(한국물기술인증원의 설립 등) ① 물관리기술 또는 물관리 제품의 위생안전, 품질 및 성능 등을 확보하기 위한 인증·검증 및 그에 관련된 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 한국물기술인증원(이하 “인증원”이라 한다)을 설립한다.

② 인증원은 법인으로 한다.

③ 인증원은 그 주된 사무소가 있는 곳에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 인증원의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 물관리기술, 물관리 제품 또는 물관리 서비스(물산업을 통하여 재화와 용역을 제공하는 활동으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 위생안전, 품질 및 성능 등에 관한 인증 및 검증

2. 제1호에 따른 인증 및 검증을 위한 기준개발, 조사·연구 및 시험·분석

3. 제2호에 따른 기준개발을 위한 위해성 평가 및 평가기법 개발

4. 제1호부터 제3호까지의 업무와 관련된 전문인력의 양성 및 교육

5. 그 밖에 물관리기술, 물관리 제품 또는 물관리 서비스의 인증 및 검증과 관련하여 환경부장관으로부터 위탁받은 업무

⑤ 국가는 예산의 범위에서 인증원의 설립·운영 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.

⑥ 인증원에 관하여는 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

한편 케이워터운영관리(주)는 정부의 비정규직의 정규직화 정책에 따라 설립된 한국수자원공사(K-water)의 자회사로¹⁷⁶⁾, 2018년 설립되었고 한국수자원공사가 100% 지분을 갖고 있다. 총수입 대비 자체수입의 비율은 100%로, 총 수입액은 234억 3,400만원, 자산규모는 39억 3,000만원이며 직원 정원은 816명이다. 설립의 근거가 되는 특별법상 규정은 없고, 상법상 주식회사에 해당한다.

케이워터운영관리(주)의 지분을 보유하고 있는 한국수자원공사는 2022년 1월 준시장형 공기업으로 지정된 기관으로 정부지분율이 93.73%에 달하는 공공기관이므로, 케이워터운영관리(주) 역시 「공운법」 제4조제1항제5호에 따라 “제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관”의 요건을 충족한다고 볼 수 있다. 다만, 앞서 제시된 기관과 달리 자산규모와 직원 정원 등 규모

176) 케이워터운영관리(주) 홈페이지, <http://www.kwateromc.co.kr/>, 2022.2.10. 확인

가 큰 기관임에도 불구하고 2022년 공공기관으로 지정되지 아니하였다¹⁷⁷⁾.

한국화학물질관리협회는 「화학물질관리법」에 따라 화학물질 제조업자 등이 1991년 설립한 법인으로, 동법에 따라 환경부장관으로부터 화학물질 관리에 관한 업무를 일부 위탁받아 수행하고 있다. 한국화학물질관리협회는 유해화학물질 안전교육 대상자에 대한 법정교육, 화학물질 및 화학제품에 관한 시험·연구 및 기술지원사업, 국내외 화학물질 관리정책 및 제도에 관한 교육·홍보사업 등을 실시하고 있다. 동 기관은 총수입액 대비 정부지원액 비율이 86.54%로 2분의 1을 초과하므로, 「공운법」 제4조제1항제2호에 따른 요건을 충족하고 있다. 다만, 동 기관의 경우 화학물질영업의 건전한 발전과 회원의 공동이익을 위한 사업을 수행하고 있어¹⁷⁸⁾ 「공운법」 제4조제2항제1호의 제외사유에 해당하였을 가능성이 있다.

〔「화학물질관리법」에 따른 한국화학물질관리협회의 설립 근거〕

제53조(화학물질 관리에 관한 협회) ① 화학물질을 제조, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자는 화학물질의 적정한 관리, 기술개발, 그 밖에 영업을 건전한 발전을 도모하기 위하여 화학물질 관리에 관한 협회(이하 “협회”라 한다)를 설립할 수 있다.

② 협회는 법인으로 한다.

③ 협회는 정관을 작성하여 환경부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

④ 환경부장관은 협회의 운영이 법령에 위반되거나 정관에 위배된다고 인정하면 시정을 요구할 수 있다.

⑤ 환경부장관은 협회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 인가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 인가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 부정한 방법으로 설립 인가를 받은 경우

2. 법령의 개정 등 사정이 변경되어 협회의 설립목적 달성이 불가능하게 된 경우

3. 제4항에 따른 시정요구에도 불구하고 시정하지 아니한 경우

⑥ 협회에 관하여는 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

177) 한편, 환경부는 케이워터운영관리(주)의 경우 모회사인 한국수자원공사의 시설 유지를 위한 경비, 미화, 운전 등의 인력관리 등을 수행하고 있어 공공기관의 성격에 맞지 않아 지정 필요성이 낮은 것으로 보고 있다는 입장이다.

178) 정관, 한국화학물질관리협회 홈페이지, <https://www.kcma.or.kr/>, 2022.2.10. 확인

그 외에도 해양수산부, 국토교통부 등 여러 부처의 소관 기관이 공공기관 지정의 법정 요건을 충족하였으나 공운위의 심사를 거쳐 2022년 공공기관으로 최종 지정되지 아니하였다¹⁷⁹⁾.

현행 「공운법」의 체계에 따르면, 법정 요건의 충족에도 불구하고 공공기관으로 지정되지 아니하는 기관이 존재하는 것은 법령 해석상 자연스러운 측면이 있으나, 재량의 범위와 미지정의 심사 기준이 「공운법」에 명시되지 아니하여 미지정의 결과에 대한 혼란스러운 해석을 낳고 있는 것은 검토의 여지가 있다. 앞서 제시한 바와 같이 공공성 등 공공기관의 정체성을 규정할 수 있는 개념을 「공운법」에 도입하고, 이를 바탕으로 단순히 양적 요건 외에도 공공기관 지정행위의 넓은 재량 범위를 조정할 수 있도록 판단 기준을 법률에 세분화하는 것이 필요하다.

라. 법령상 유형 분류 기준의 적용에 관한 검토

앞서 살펴본 바와 같이 「공운법」 및 시행령에서는 직원 정원, 수입액, 자산규모, 자체수입비율 등을 기준으로 삼아 공공기관 지정 요건을 충족한 기관의 유형을 분류하고 있다. 그런데 실제로는 법령상 공기업 또는 준정부기관의 분류 기준에 해당함에도 불구하고 기타공공기관으로 유형이 정해지는 사례가 발생하고 있다. 이러한 사례는 법률 위반사항이라고 보기는 어려우나, 법령상 공공기관 지정 및 유형 분류의 재량이 크거나 법률의 위임 범위와 내용이 명확하지 않은 부분에 기인한 측면이 있어 검토할 필요가 있다.

예를 들어 시행령 제7조제1항에서는 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 기관의 경우 공기업·준정부기관으로 지정하도록 되어 있으나, 실제 이러한 요건을 충족하면서도 기타공공기관으로 지정된 사례가 존재한다.

구체적으로 살펴보면, 교육부 소관 공공기관 중 다수는 영 제7조의2제1항제1호 각 목에 따라 국립대학병원 등 책임경영체제가 구축되어 있는 기관인 경우가 많다. 그 외 국무조정실 또는 과학기술정보통신부 소관 기관 중에는 영 제7조의2제1항제2호 라목의 기관(연구개발을 주된 목적으로 하는 기관)에 해당하여 기타공공기관으로 분류된 사례가 많다는 것을 알 수 있다. 다만, 영 제7조의2제1항제2호 마목이나 같은 항 제3호¹⁸⁰⁾와

179) 이미 공공기관으로 지정된 기관의 자회사 등이 공공기관으로 미지정된 사례에 대하여는 IV.-3. “공공기관 미지정 사례(공공기관 자회사 등)”에서 후술한다.

같이 기획재정부장관이 인정하는 기관이 사유가 되는 때에는 기타공공기관으로 유형 분류된 명확한 사유를 파악하기 어려운 부분이 있다.

[영 제7조제1항 각 호의 요건을 충족하면서 기타공공기관으로 지정된 기관]
(단위: 백만원, 명)

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
(재)차세대수치예보모델개발사업단	기상청	3,448	2,754	111
(재)APEC기후센터	기상청	7,814	2,067	89
한국해양진흥공사	해양수산부	3,562,426	8,498,848	152
한국해양과학기술원	해양수산부	395,222	966,046	802
한국어촌어항공단	해양수산부	232,414	8,682	224
국립해양생물자원관	해양수산부	30,109	19,879	112
한국양성평등교육진흥원	여성가족부	14994	1076	59
한국여성인권진흥원	여성가족부	11213	2838	84
중소벤처기업연구원	중소벤처기업부	17,708	13,547	121
신용보증재단중앙회	중소벤처기업부	281,293	1,558,337	75
한국벤처투자	중소벤처기업부	25638	95328	144
중소기업유통센터	중소벤처기업부	538,728	272,867	260
공영홈쇼핑	중소벤처기업부	206,505	145,162	387
학교법인 한국폴리텍	고용노동부	414,350	571,195	1,897
한국기술교육대학교	고용노동부	174,250	314,969	497
노사발전재단	고용노동부	29,273	7,896	222
건설근로자공제회	고용노동부	28,616	4,482,753	173
한국사회적기업진흥원	고용노동부	66,028	11,399	116
한국잡월드	고용노동부	28,263	5,008	63
한국고용노동교육원	고용노동부	11,986	20,302	113
국립암센터	보건복지부	479,275	244,241	1,449
대한적십자사	보건복지부	715,154	763,286	4,060

180) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제7조의2(기타공공기관의 지정기준) ① 기획재정부장관은 법 제5조 제2항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있다.

2. 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관

마. 그 밖에 가목부터 라목까지의 규정에 따른 기관과 유사한 기관으로서 기관 운영의 독립성과 자율성 확보의 필요성이 높다고 기획재정부장관이 인정하는 기관

3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 기관으로서 법 제8조에 따른 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
한국보건의료인국가시험원	보건복지부	22,510	16,636	99
한국장애인개발원	보건복지부	72,016	66,127	73
한국국제보건의료재단	보건복지부	38,804	22,575	96
한국사회복지협의회	보건복지부	20,489	23,356	77
국립중앙의료원	보건복지부	211,895	38,816	1,274
한국의료분쟁조정중재원	보건복지부	15,266	12,713	112
한국보건의료연구원	보건복지부	17,707	8,412	122
오송첨단의료산업진흥재단	보건복지부	62,115	30,709	410
대구경북첨단의료산업진흥재단	보건복지부	60,293	51,757	441
한국장기조직기증원	보건복지부	12,104	5,098	99
한국한의약진흥원	보건복지부	26,446	35,151	89
의료기관평가인증원	보건복지부	14,166	8,312	67
한국공공조직은행	보건복지부	4,057	4,575	65
아동권리보장원	보건복지부	19,505	5,857	162
가축위생방역지원본부	농림축산식품부	66,670	9,376	55
농업정책보험금융원	농림축산식품부	12,594	8,393	79
국제식물검역인증원	농림축산식품부	6,016	11,508	51
한국식품산업클러스터진흥원	농림축산식품부	25,946	66,344	101
건축공간연구원	국무조정실	14,174	7,456	94
경제·인문사회연구원	국무조정실	38,173	16,744	67
과학기술정책연구원	국무조정실	23,592	12,329	150
국토연구원	국무조정실	46,675	81,203	177
대외경제정책연구원	국무조정실	34,348	8,965	198
산업연구원	국무조정실	31,792	16,432	205
에너지경제연구원	국무조정실	28,136	44,982	122
정보통신정책연구원	국무조정실	28,571	97,064	137
통일연구원	국무조정실	11,720	6,295	87
한국개발연구원	국무조정실	99,161	183,351	505
한국교육개발원	국무조정실	73,973	92,820	148
한국교육과정평가원	국무조정실	141,748	110,448	278
한국교통연구원	국무조정실	45,143	33,571	148
한국노동연구원	국무조정실	26,274	9,879	149
한국농촌경제연구원	국무조정실	39,945	67,750	129
한국법제연구원	국무조정실	17,163	17,641	114

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
한국보건사회연구원	국무조정실	46,713	22,443	213
한국여성정책연구원	국무조정실	21,398	9,947	108
한국조세재정연구원	국무조정실	41,628	59,466	323
한국직업능력연구원	국무조정실	51,443	19,353	155
한국청소년정책연구원	국무조정실	14,945	6,854	66
한국해양수산개발원	국무조정실	43,749	30,695	188
한국행정연구원	국무조정실	16,619	10,405	109
한국형사·법무정책연구원	국무조정실	11,865	7,329	71
한국환경연구원	국무조정실	42,878	26,355	174
한국발명진흥회	특허청	56,719	197,973	133
한국지식재산연구원	특허청	6,628	2,668	55
한국지식재산보호원	특허청	20,567	1,865	71
한국특허정보원	특허청	77,789	44,580	712
한국의약품안전관리원	식품의약품안전처	11,234	24,028	94
수도권매립지관리공사	환경부	231,102	520,756	284
환경보건협회	환경부	82,582	27,020	251
한국수자원조사기술원	환경부	14,691	5,521	154
국립낙동강생물자원관	환경부	22,148	5,319	116
국립호남권생물자원관	환경부	7,611	10,101	117
한국상하수도협회	환경부	13,413	10,894	65
수자원환경산업진흥(주)	환경부	10,242	6,734	55
한국원자력안전기술원	원자력안전위원회	114,792	111,402	614
한국원자력안전재단	원자력안전위원회	10,834	4,520	61
한국원자력통제기술원	원자력안전위원회	28,716	68,389	118
강릉원주대학교치과병원	교육부	12,069	8,741	199
강원대학교병원	교육부	161,705	137,749	1,756
경북대학교병원	교육부	643,923	571,603	5,077
경북대학교치과병원	교육부	19,661	24,094	206
경상국립대학교병원	교육부	417,641	472,500	3,509
부산대학교병원	교육부	891,960	702,650	6,508
부산대학교치과병원	교육부	23,346	24,762	260
서울대학교병원	교육부	2,149,296	3,143,530	13,508
서울대학교치과병원	교육부	73,353	142,851	639
전남대학교병원	교육부	765,856	556,328	4,494

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
전북대학교병원	교육부	400,858	409,858	2,872
제주대학교병원	교육부	189,612	215,216	1,773
충남대학교병원	교육부	482,696	664,733	4,638
충북대학교병원	교육부	289,232	155,533	2,319
한국고전번역원	교육부	24,909	29,791	100
한국학중앙연구원	교육부	31,470	77,029	215
동북아역사재단	교육부	17,881	14,649	114
한국사학진흥재단	교육부	35,998	1,613,296	106
국가평생교육진흥원	교육부	61,829	38,213	93
한국과학기술원	과학기술정보통신부	948,911	1,583,826	1586
광주과학기술원	과학기술정보통신부	203,034	517,937	339
대구경북과학기술원	과학기술정보통신부	407,887	341,058	380
한국원자력의학원	과학기술정보통신부	309,216	470,228	1657
기초과학연구원	과학기술정보통신부	486,154	1,073,230	496
한국과학기술기획평가원	과학기술정보통신부	89,379	78,811	351
한국나노기술원	과학기술정보통신부	25,328	73,616	66
한국데이터산업진흥원	과학기술정보통신부	53,470	16,513	73
국가과학기술연구회	과학기술정보통신부	154,954	1,474	74
한국과학기술연구원	과학기술정보통신부	352,582	511,886	889
한국기초과학지원연구원	과학기술정보통신부	223,569	159,211	353
한국핵융합에너지연구원	과학기술정보통신부	187,518	1,112,027	345
한국천문연구원	과학기술정보통신부	65,047	152,580	221
한국생명공학연구원	과학기술정보통신부	189,538	247,468	609
한국과학기술정보연구원	과학기술정보통신부	162,614	157,465	483
한국한의학연구원	과학기술정보통신부	57,732	79,938	292
한국생산기술연구원	과학기술정보통신부	351,013	496,885	939
한국전자통신연구원	과학기술정보통신부	721,260	704,560	2769
한국건설기술연구원	과학기술정보통신부	186,125	155,037	673
한국철도기술연구원	과학기술정보통신부	97,160	190,513	380
한국표준과학연구원	과학기술정보통신부	154,739	217,743	470
한국식품연구원	과학기술정보통신부	74,450	243,598	374
한국지질자원연구원	과학기술정보통신부	138,019	139,519	493
한국기계연구원	과학기술정보통신부	225,675	244,713	441
한국재료연구원	과학기술정보통신부	103,606	127,403	353

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
한국항공우주연구원	과학기술정보통신부	644,468	871,106	1010
한국에너지기술연구원	과학기술정보통신부	178,725	251,806	549
한국전기연구원	과학기술정보통신부	142,344	264,613	570
한국화학연구원	과학기술정보통신부	530,231	375,245	814
한국원자력연구원	과학기술정보통신부	499,018	1,021,951	1695
한국문화재단	문화재청	78,731	17,617	211
88관광개발(주)	국가보훈처	9,782	2,791	149
중소기업은행	금융위원회	16,183,394	334,958,831	9,812
한국산업은행	금융위원회	26,462,858	251,852,045	3,177
재외동포재단	외교부	70,776	29,100	79
한국국제교류재단	외교부	54,209	166,405	127
전쟁기념사업회	국방부	19,084	27,962	75
한국국방연구원	국방부	69,171	57,609	255
한국문화관광연구원	문화체육관광부	26,841	10,134	109
한국문화예술위원회	문화체육관광부	396,257	702,474	156
한국문화진흥주식회사	문화체육관광부	8,850	2,212	135
예술의전당	문화체육관광부	37,711	254,195	136
한국공예디자인문화진흥원	문화체육관광부	51,733	10,535	60
한국문화예술교육진흥원	문화체육관광부	127,660	7,266	78
영화진흥위원회	문화체육관광부	52,731	569,702	114
한국영상자료원	문화체육관광부	12,704	36,528	65
게임물관리위원회	문화체육관광부	12,053	2,737	53
한국저작권위원회	문화체육관광부	39,866	24,233	105
한국출판문화산업진흥원	문화체육관광부	42,078	7,358	64
대한체육회	문화체육관광부	292,455	69,761	219
한국체육산업개발(주)	문화체육관광부	73,558	10,403	224
대한장애인체육회	문화체육관광부	96,751	104,278	154
태권도진흥재단	문화체육관광부	28,889	19,429	59
대한법률구조공단	법무부	107,753	115,295	830
정부법무공단	법무부	13,403	8,496	124
한국법무보호복지공단	법무부	44,038	96,007	269
한국세라믹기술원	산업통상자원부	66,913	127,796	133
한국산업기술시험원	산업통상자원부	125,642	200,875	481
한전원자력연료주식회사	산업통상자원부	295,431	798,368	1188

기관명	소관 주무부처	총수입액	자산규모	직원 정원
전략물자관리원	산업통상자원부	10,300	2,052	69
한국로봇산업진흥원	산업통상자원부	107,189	80,549	72
한국전력국제원자력대학원대학교	산업통상자원부	13,299	60,715	50
한전MCS	산업통상자원부	342,053	59,227	4,973
한국제품안전관리원	산업통상자원부	4,909	3,263	65
국방과학연구소	방위사업청	2,807,421	2,447,936	3149
국방기술품질원	방위사업청	214,105	289,017	763
코레일유통(주)	국토교통부	287,082	272,178	384
코레일로지스(주)	국토교통부	59,381	17,730	96
코레일관광개발(주)	국토교통부	60,600	18,311	1,112
코레일네트웍스(주)	국토교통부	95,479	34,567	127
코레일테크(주)	국토교통부	174,000	60,876	123
주택관리공단(주)	국토교통부	229,246	131,221	2,457
항공안전기술원	국토교통부	21,377	18,570	71
한국해외인프라도시개발 지원공사	국토교통부	9,134	466,751	73
건설기술교육원	국토교통부	23,979	55,378	82
한국도로공사서비스(주)	국토교통부	234,096	54,585	6,314
공간정보품질관리원	국토교통부	8,842	2,989	64

주1. 십만원 이하는 절사하였음.

주2. 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

이렇게 공기업·준정부기관의 요건¹⁸¹⁾에 해당하지만 기타공공기관으로 지정된 사례에 대해서는, 「공운법」 제5조제2항¹⁸²⁾를 근거로 법률의 위임에 따라 시행령을 통하여

181) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」

제7조(공기업 및 준정부기관의 지정기준) ① 기획재정부장관은 법 제5조제1항제1호에 따라 다음 각 호의 기준에 해당하는 공공기관을 공기업·준정부기관으로 지정한다.

1. 직원 정원: 50명 이상
2. 수입액(총수입액을 말한다): 30억원 이상
3. 자산규모: 10억원 이상

182) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 다음 각 호의 구분에 따라 지정한다.

1. 공기업·준정부기관: 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관
 2. 기타공공기관: 제1호에 해당하는 기관 이외의 기관
- ② 제1항제1호에도 불구하고 기획재정부장관은 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은

기타공공기관으로 지정된 것으로 볼 수 있어 그 자체가 법률위반이라고 보기는 어렵다고 하겠다.

그러나 법률에의 위반사항이 없다는 것과는 별개로, 「공운법」이 이미 공기업·준정부기관의 지정 요건을 시행령에서 위임하면서 공기업·준정부기관 중 예외적으로 기타 공공기관으로 지정할 수 있는 요건도 시행령에 위임하고 있으므로, 법률의 수준에서는 위임의 명확성 측면에서 입법적 개선을 검토할 필요가 있다.

마. 기금관리형 준정부기관의 설정 기준에 관한 검토

「공운법 시행령」 제7조제2항은 공기업·준정부기관으로 분류된 기관 중 자체수입 비율(총수입액 대비 자체수입액 비중)이 50% 이상인 경우 공기업으로 지정하도록 하고 있으며, 다만 기금 관리 또는 기금 관리를 위탁받은 공공기관의 경우 자체수입비율 85% 이상인 경우에 공기업으로 지정하도록 하고 있다.

2022년 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관은 총 13개로, 이 중 자체수입비율이 50% 이상인 준정부기관으로 분류된 기관은 아래 표와 같다. 이 중 주택금융공사, 한국자산관리공사, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국무역보험공사의 경우는 기금관리형 기관으로서, 자체수입비율 85%의 기준을 적용받게 되므로 일단 시행령에 따라 준정부기관으로 분류되었다는 것을 알 수 있다.

[준정부기관 중 자체수입비율이 50% 이상인 기관]

(단위: %)

기관명	소관 주무부처	유형	자체수입 비율	정부지원액 비율
한국주택금융공사	금융위원회	기금관리형	83.8	16.2
한국자산관리공사	금융위원회	기금관리형	79.98	99.56
서울올림픽기념국민체육진흥공단	문화체육관광부	기금관리형	74.0	99.6
한국무역보험공사	산업통상자원부	기금관리형	76.89	99.87

주1. 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2. 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 각 기관별 제출 자료에서 재작성

기타공공기관으로 지정할 수 있다.

기금관리형 준정부기관의 85% 자체수입비율에 대한 예외 기준은 2021년 말 기준으로 시행령이 개정(대통령령 제32232호, 2021. 12. 21, 일부개정)되어 도입된 것이다.

기획재정부는 시행령의 개정 사유에 대하여, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 공공기관의 경우에는 수입의 상당부분이 기금의 운용과 관련하여 발생하는 등 수입구조가 일반적인 공기업과 다른 특성이 있어 기금관리 기관에 한해 공기업 지정기준을 합리적으로 개선한 것으로, 잦은 공공기관 유형변경 방지를 통한 안정적인 공공기관 관리체계 구축하는 효과가 있다는 입장이다.

즉, 정부의 입장에 따르면 주택금융공사 등 자체수입비율이 높은 기관을 기금관리형 준정부기관 유형으로 유지하기 위하여 시행령이 개정되었다고 볼 수 있는데, 이러한 개정의 이면에는 「공운법」의 규정 체계가 가진 특징이 자리하고 있다.

「공운법」 제5조제3항에서는 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 기관은 공기업으로 지정하고, 공기업이 아닌 공공기관은 준정부기관으로 지정하도록 하고 있다. 제3항만 보았을 때에는 자체수입비율을 기준으로 공기업과 준정부기관을 분류하는 것이 합당하다.

따라서 이러한 「공운법」의 체계를 문언에 따라 그대로 해석하면, 1차적으로 제5조제3항에 따른 공기업 분류 기준을 적용하고, 다음으로 2차적으로 제5조제4항의 세분화된 지정을 하여야 하는 것이며, 기타공공기관과 달리(제5조제2항) 별도의 예외규정도 없기 때문에, 기금을 관리하는 기관이더라도 자체수입비율이 높은 경우에는 공기업으로 분류되어야 한다는 결론이 된다.

그러나 「공운법」의 이러한 체계가 공공기관의 운영에 있어서 현실적으로도 타당한 것인지는 고려해볼 필요가 있다. 현행법은 기금관리형 준정부기관에 대하여, 이사회와 분리된 기금운용심의회를 설치하도록 규정하고 있으며¹⁸³⁾, 국가재정법 제74조제1항 단

183) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제23조(기금운용심의회) ①기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」 제74조(기금운용심의회)제1항 단서에도 불구하고 그 준정부기관의 이사회와 분리된 기금운용에 관한 심의기구(이하 “기금운용심의회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 다른 법령에서 기금관리형 준정부기관에서 운용하는 기금에 대한 중요정책을 심의하기 위한 기구를 주무기관에 설치하도록 되어 있는 경우에는 그 기금관리형 준정부기관에 기금운용심의회를 설치하지 아니한다.
②제1항 본문의 규정에 따른 기금운용심의회는 기능·구성 및 운영에 관한 사항은 「국가재정법」에서 정하는 바에 따른다.
③기금관리형 준정부기관이 제1항의 규정에 따라 기금운용심의회를 설치하고, 다른 법령에서 제17조제1항 각 호의 사항 중 일부를 기금운용심의회 심의·의결사항으로 정하는 경우에는 그 사항을 제

서¹⁸⁴⁾의 예외로 정하고 있어 기금관리형 준정부기관으로 지정하여 관리할 실익이 존재하고 있다.

그런데 기금을 관리하는 기관의 자체수입비율이 높다는 이유만으로 공기업으로 지정된다면, 해당 기관은 기금운용심의회에 대한 「공운법」 제23조의 규정이 적용되지 않게 되어 오히려 기금의 관리라는 기관의 본질적인 업무 수행에 비추어 적절한 규율이 이루어지지 않을 수 있다. 즉 현행법의 체계를 엄격히 해석할 경우 기금관리형 기관으로 지정되어야 할 현실적인 필요성이 있는 기관이 오히려 공기업으로 분류되는 상황을 막을 방법이 부족한 것이다.

예를 들어 2021년 시행령의 개정사항이 없었다면, 주택금융공사나 한국자산관리공사 등 4개 기관은 모두 공기업으로 지정되는 것이 법률의 해석상 타당하였을 것이다. 그런데 앞으로 기금관리형 준정부기관 중 자체수입비율이 85% 이상으로 증가하는 기관이 등장하지 않는다는 절대적인 보장은 없고, 이러한 기관이 발생할 때마다 이를 공기업으로 지정하는 것이 타당한 것인지는 논의가 필요할 것으로 보인다. 만약 자체수입비율이 높은 기관이 등장하는 것에 맞추어 매년 시행령 규정을 개정할 것이 아니라면, 모법인 「공운법」 차원에서의 개선이 필요할 것으로 보인다.

따라서 기금을 관리하거나 관리 위탁을 받은 기관에 대하여는 특수한 개념 규정 또는 법정 요건을 추가하여 자체수입비율이 높다고 하더라도 기금관리형 준정부기관으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하거나, 「공운법」상 기금운용심의회 규정에서 단서조항을 추가하는 등 별도의 고려사항을 모법에 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

17조 제1항의 규정에 따른 심의·의결사항에서 제외할 수 있다.

184) 「국가재정법」

제74조(기금운용심의회) ①기금관리주체는 기금의 관리·운영에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회(이하 "심의회"라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다.

바. 공공기관 지정 해제 시 해제 사유의 구체적인 공시 필요

앞서 공공기관 지정의 법정 요건을 충족한 기관이면서도 공공기관으로 미지정된 사례에 대하여 살펴보았는데, 공공기관으로 이미 지정되었으나 특정한 사유로 공공기관 지정에서 해제되는 사례도 꾸준히 발생하여 왔다. 이러한 경우 기획재정부에서는 매년 공공기관 지정 고시 시 해제 사유 등을 간략하게 밝히고 있으나, 이는 간략하게 제시되어 있어 해제의 구체적인 원인을 파악하는 것에는 한계가 있다. 법정 요건의 충족에도 불구하고 미지정되는 기관의 경우는 매년 그 수가 많아 현실적으로 모든 기관에 대하여 상세한 미지정 사유를 고시하는 것이 어렵다는 항변도 가능하나, 지정되었다가 해제되는 기관의 경우 그 수가 많지 않은 편이므로, 특별한 비공개사유에 해당하지 아니하는 한 구체적인 해제 사유를 모두 기술하여 공개하는 것이 타당할 것으로 보인다. 구체적인 해제 사유에는 「공운법」에 따른 법정 요건의 충족 여부, 총수입액·정부지원액 등 상세 현황과 공공기관 지정을 유지하지 아니하기로 결정한 논거와 그에 따른 실익을 밝히는 것이 필요하다.

기획재정부에서 제출한 자료에 따르면, 「공운법」 시행 이후 2022년 3월까지 공공기관으로 지정되었다가 해제된 기관은 총 67개이며, 해제 사유는 기관 폐지, 기관 통폐합, 독립성 필요, 지정 실익 미흡, 소규모 기관 등으로 다양하다. 그리고 해당 해제 사유 중에는 「공운법」과 시행령으로부터 해제의 기준으로 직접 도출되지 아니하는 사유들이 존재한다.

법령에 없는 이유로 해제되었다고 하여 반드시 부적절한 해제라고 보기는 어려우나, 해제에 관련된 정보가 명확하게 공시됨으로써 그러한 해제의 타당성을 외부에서 검증할 수 있는 기회가 제공될 수 있으므로 향후 해제에 따른 관련 정보를 구체적으로 공개하는 등 투명성의 제고가 필요한 측면이 있다고 보인다.

[공공기관 해제 사유]

연도	기관명	해제사유
2009	공공기술연구회	기관 폐지
	코레일애드컴(주)	
	한국노동교육원	
	정보통신윤리위원회	기관 통폐합
	기보캐피탈	민영화
	국가핵융합연구소	법인격 없는 부설기관
	극지연구소	
	국가보안기술연구소	
	한국기계연구원부설 재료연구소	
	한국화학연구원부설 안전성평가연구소	
	농림기술관리센터	
	고등과학원	예술창작법인
	(재)국립발레단	
	(재)국립오페라단	
(재)국립합창단		
재단법인 서울예술단	금융감독기관의 독립성	
금융감독원		
2010	부산항부두관리공사	기관 폐지
	인천항부두관리공사	
	(주)정리금융공사	
	(주)한국토지신탁	지분매각
	(주)농지개발	민영화
	안산도시개발주식회사	소규모 기관
	대한에이즈예방협회	
	산은자산운용주식회사	지정실익 미흡
	산은캐피탈주식회사	민영화
	한국자산신탁(주)	
2011	대한결핵협회	정부지원액 비중 50% 미만
	IBK캐피탈	지정실익 미흡
	IBK신용정보	
	IBK시스템	
	한국전자파연구원	화학시험연구원(민간기관)으로 통합
	한국전기전자시험연구원	기기유화시험연구원(민간기관)으로 통합
2012	산은금융지주	민영화 추진
	한국산업은행	
	중소기업은행	
	경북관광개발공사	경상북도에 매각
2013	호국장학재단	정부지원액 비중 50% 미만
	한국생산성본부	
	한국기업데이터(주)	지분매각
2015	한국거래소	정부지원액 비중 50% 미만
	코스콤	요건 미해당(한국거래소 자회사)

연도	기관명	해제사유
2015	한국표준협회	정부지원액 비중 50% 미만
	인천종합에너지(주)	지분매각
	산업금융지주	산업은행과 통폐합
	한국정책금융공사	
2016	한국문화예술회관연합회	소규모 기관
	한국회귀의약품센터	
	체육인재육성재단	국민체육진흥공단으로 통합
	아시아문화개발원	기관 폐지
	(주)해울	국제학교 운영의 자율성·독립성 보장
2017	녹색사업단	입업진흥원, 한국산림복지진흥원으로 통합
	기초전력연구원	한전 전력연구원으로 통합
2018	(재)한일산업기술협력재단	소규모 기관
2019	사단법인 한국기술자격검정원	기관 폐지
	(재)정동극장	소규모 기관
	IOM이민정책연구원	
	별정우체국연금관리단	
	부산항보안공사	단순 업무 위탁 자회사
인천항보안공사		
2020	(재)한국형수치예보모델개발사업단	기관 해산
	사단법인 한국산학연합회	정부지원액 비중 50% 미만
	의료법인 한전의료재단 한일병원	민간경쟁 자회사
2021	(재)한국스마트그리드사업단	전력거래소로 기능 이관
	(주)한국건설관리공사	국토안전관리원으로 통합
2022	아시아문화원	기관 해산
	한국예탁결제원	정부지원액 비중 50% 미만

자료: 기획재정부

IV 공공기관 지정 관련 주요 사례별 검토

1 공공기관 재지정 문제(금융감독원)

가. 개요

금융감독원의 공공기관 지정 문제는 오랫동안 논의되어 온 이슈로, 금융감독원은 금융위원회나 증권선물위원회의 지도·감독을 받아 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등을 수행하기 위하여 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따라 1999년 설립된 무자본 특수법인이다¹⁸⁵⁾. 금융위원회는 금융정책, 외국환업무 취급기관의 건전성 감독 및 금융감독에 관한 업무를 수행하고, 금융감독원은 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등을 수행한다. 한편, 금융위원회는 금융감독원의 업무·운영·관리에 대한 지도와 감독을 소관한다¹⁸⁶⁾.

금융감독원이 경비를 충당하는 재원은 법령상 정부로부터의 출연금, 한국은행의 출연금, 금융기관 등으로부터의 출연금, 분담금 등으로 구성된다. 금융감독원은 법령에 따라 금융기관 등에 대하여 기관의 업무 및 재산상황에 대한 검사를 실시하고¹⁸⁷⁾, 검사에

185) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」

제24조(금융감독원의 설립) ① 금융위원회나 증권선물위원회의 지도·감독을 받아 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등을 수행하기 위하여 금융감독원을 설립한다.

② 금융감독원은 무자본(無資本) 특수법인으로 한다.

186) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」

제18조(금융감독원에 대한 지도·감독) 금융위원회는 이 법 또는 다른 법령에 따라 금융감독원의 업무·운영·관리에 대한 지도와 감독을 하며, 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 금융감독원의 정관 변경에 대한 승인
2. 금융감독원의 예산 및 결산 승인
3. 그 밖에 금융감독원을 지도·감독하기 위하여 필요한 사항

187) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」

제38조(검사 대상 기관) 금융감독원의 검사를 받는 기관은 다음 각 호와 같다.

1. 「은행법」에 따른 인가를 받아 설립된 은행
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 금융투자업자, 증권금융회사, 종합금융회사 및 명의개서 대행회사(名義改書代行會社)
3. 「보험업법」에 따른 보험회사
4. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행과 그 중앙회
5. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 그 중앙회

따라 금융감독 분담금을 받고 있다¹⁸⁸⁾. 한편, 금융감독원은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 금융위원회에 증권신고서를 제출하는 발행인으로부터 발행분담금을 받고 있다¹⁸⁹⁾.

나. 금융감독기구에 대한 공공기관 지정의 타당성

「공운법」이 제정되기 전 공적 분야 기관의 규율을 담당하고 있었던 법률인 「정부산하기관 관리기본법」에서는 “다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체”에 대하여는 법률을 적용하지 않는다고 규정하였고¹⁹⁰⁾, 별표 제3호에서는 금융감독원을 제외 대상으로 명시하고 있었다.

이후 2007년 「공운법」이 시행됨에 따라 기획예산처 공공기관운영위원회는 심의를 거쳐 금융감독원을 기타공공기관으로 최초 지정하였으나, 2009년 금융감독원을 기타공공기관에서 해제하였고, 공공기관으로의 지정을 유보한 채 현재에 이르고 있다.

6. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사 및 겸영여신업자(兼營與信業者)
7. 「농업협동조합법」에 따른 농협은행
8. 「수산업협동조합법」에 따른 수협은행
9. 다른 법령에서 금융감독원이 검사를 하도록 규정한 기관
10. 그 밖에 금융업 및 금융 관련 업무를 하는 자로서 대통령령으로 정하는 자

188) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」

제47조(분담금) ① 금융감독원의 검사를 받는 제38조 각 호의 기관은 분담금을 금융감독원에 납부하여야 한다.

② 제1항에 따른 분담금에 관련된 사항을 심의하기 위하여 금융위원회에 분담금 관리위원회를 설치한다.

③ 제1항에 따른 분담금의 분담요율 및 한도와 그 밖에 분담금의 납부에 필요한 사항 및 제2항에 따른 분담금 관리위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

189) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제442조(분담금) ① 금융위원회에 증권신고서를 제출하는 발행인(그 증권이 집합투자증권인 경우에는 집합투자업자를 말한다)은 금융감독원의 운영경비의 일부를 분담하여야 한다.

② 제1항에 따른 분담금의 분담요율·한도, 그 밖에 분담금의 납부에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

190) 「정부산하기관 관리기본법」[시행 2007. 1. 1.] [법률 제8050호, 2006. 10. 4., 타법개정]

제3조 (적용범위) ① 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여 적용한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체

2021년 말 기준으로, 금융감독원은 총수입액 중 자체수입비율이 38.45%, 총수입액 중 정부지원액 비율이 96.66%, 총수입액은 3,377억 8,400만원, 자산규모는 3,025억 2,300만원이며 직원 정원은 2,077명이므로¹⁹¹⁾, 「공운법」 제4조제1항제2호의 “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”에 해당하게 되어 공공기관 지정의 법정 요건을 충족한다. 그럼에도 불구하고 금융감독원을 공공기관으로 지정할 것인지에 대하여는 찬성 및 반대의 입장이 첨예하게 대립하여 왔다.

먼저 공공기관 지정에 반대하는 논거로는, ①국제통화기금(IMF), 바젤 은행감독위원회(BCBS) 등 국제기구가 권고한 금융감독기구의 독립성 원칙에 비추어 금융감독원이 공공기관으로 지정될 경우 기관의 자율성과 독립성이 위축될 우려가 있다는 점, ②「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」은 「공운법」과 달리 기관의 독립성 보호를 위한 임원의 임기보장, 해임사유 제한 등 지배구조 관련 특별규정들을 두고 있으나, 공공기관으로 지정될 경우 「공운법」이 우선 적용되므로¹⁹²⁾ 금융위원회의 근거 법률인 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」과 충돌이 발생할 수 있다는 점, ③금융감독원은 이미 금융위원회에 대한 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」, 금융위원회 및 국회의 외부통제에 따른 관리를 받고 있으며 「공운법」에 따른 규제가 추가될 경우 중복규제가 될 수 있다는 점 등이¹⁹³⁾.

공공기관 지정에 찬성하는 논거로는, ①금융감독원은 이미 「공운법」에 따른 지정의 법정 요건을 충족하고 있으며 금융기관에 대한 검사·감독 업무 등 공공정책의 주도적 수행 및 금융업계 전반에 대한 강한 감독권 등 공공성을 띤 업무를 수행하고 있다는 점, ②중소기업은행, 한국산업은행, 예금보험공사, 주택금융공사 등 이미 금융위원회 소관 공공기관으로 지정되어 있는 기관들 역시 개별 설치 근거법에 의하여 주무부처의 관리·감독, 국회의 외부통제(국정감사 등), 예·결산의 승인 등을 받고 있다는 점, ③현행법

191) 금융감독원 제출 자료

192) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조(적용 대상 등)

②공공기관에 대하여 다른 법률에 이 법과 다른 규정이 있을 경우 이 법에서 그 법률을 따르도록 한 때를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.

193) 금융감독원에 대한 공공기관 지정관련 국회 정무위원회 의견서, 2018.1.18. 국회 정무위원회 제출

상 법정 요건이 충족되면 공공기관으로 지정할 수 있는 것이 자연스러운 해석이고, 부득이하게 자율성, 중립성 등을 고려하여 공공기관으로 지정하지 아니할 기관은 이미 법률로 명시되어 있으며, 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」과의 우선 적용 문제는 관련 법률의 개정과 함께 추진할 수 있는 사항이라는 점 등을 제시할 수 있다.

공운위는 2018년 금융감독원의 공공기관 재지정에 관하여 조건을 부여한 후 결정을 유보하였던 바 있다. 해당 조건은 경영성과평가의 객관성·공정성 강화, 조직효율화, 고객만족도조사 내실화, 채용비리 근절 등 기타의 4가지이다.

[금융감독원에 대한 공공기관 지정 유보 조건 이행 현황]

조건	이행현황
1. 경영성과평가의 객관성·공정성 강화	
- 성과급 지급률 조정	이행 중
- 계량지표 비중 확대	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
- 감사평가 도입	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
- 부정행위, 사회적 책무 위반 페널티	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
2. 조직효율화	
- 상위 직급 축소(35% 까지)	이행 중
- 국내 지원 축소	추진 예정('22년~)
- 해외사무소 정비·조정	워싱턴·홍콩 사무소 폐쇄 완료
3. 고객만족도조사 내실화	
금융위 주관으로 모든 고객 대상 고객만족도조사 실시	이행완료('21년 경영평가 편람 반영)
4. 기타	
- 외부파견자 업추비 지급 중단	이행완료('21.7월, 공문시행)
- 채용비리 근절대책 이행	이행완료
- 공공기관 수준 경영공시	이행완료

자료: 금융위원회¹⁹⁴⁾

194) 참고로 해당 자료는 금융위원회 제출 자료이고, 공운위의 입장과 심의 내용이 정리된 자료는 아니며 공운위의 입장은 상이할 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다. “2021년도 제2차 공공기관운영위원회 회의록”(21.1.29.)에서는 금융감독원의 경영부실 해소를 위한 근본적인 방안의 필요성, 이행점검 실태, 공공기관 지정 필요성 등에 대해 논의된 내용을 구체적으로 확인할 수 있다.

다만, 유보 조건을 살펴보면, 이는 금융감독원이 채용비리 근절, 조직 효율화 등 관리·감독 강화를 위한 사항임을 알 수 있다. 즉 유보 조건의 이행과 별개로 금융감독원이 「공운법」의 취지에 비추어 공공기관으로서의 공공성을 갖추고 있는지 여부는 국회에서 논의될 필요가 있다.

따라서 현재까지의 논의를 종합하면, 업무에 대한 감독을 수행하고 본질적으로 금융감독원을 공공기관으로 지정할 것인지의 문제는 다른 논거보다도 금융감독원의 자율성과 독립성을 어떤 방식으로, 어느 수준까지 보장할 것인지로 귀결된다고 보인다.

향후 금융감독원에 대한 공공기관 재지정 문제는 기관의 공공성과 자율성, 금융감독기구로서의 독립성 보장, 현행 법률의 개정 소요 및 제반사항을 고려하여 정책적 균형을 이룰 수 있도록 판단하여야 할 것으로 보인다. 또한 금융감독원의 독립성 보장이 명확하게 필요하다는 협의가 이루어진다면, 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사와 같이 「공운법」상 공공기관 지정 대상에서 제외하도록 명시적인 문구를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다¹⁹⁵⁾. 또한, 입법정책 과정에서의 심의는 현재 공운위가 제시한 유보 조건의 이행 여부에 반드시 얽매이기보다 공공성과 자율성의 측면에서 금융감독원의 업무를 본질적으로 재검토하는 것이 타당할 것으로 보인다.

195) 2018.1.18. 정무위원회 전체회의에서도 이와 유사한 취지의 의견이 제시되었던 바 있다. 다만, 당일 회의에서는 최종 결론은 유보하는 것으로 마무리되었다.

가. 개요

한국예탁결제원(이하 “예탁결제원”이라 한다)은 증권 등 집중예탁과 계좌 간 대체, 매매거래에 따른 결제업무 및 유통의 원활화를 위하여 1974년 12월 6일 설립된 기관¹⁹⁶⁾으로, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제294조를 법률상 설립 근거로 두고 있다¹⁹⁷⁾. 예탁결제원은 ①증권등의 전자등록, 명의개서대행 등 증권 발행시장 지원, ②증권등의 결제, 대차거래 중개, 담보관리 등 증권 유통시장 지원, ③단기사채 발행, RP 거래관리 등 단기 금융시장 지원, ④펀드의 설정·환매, 운용지시, 퇴직연금 등 자산운용시장 지원, ⑤전자투표, 전자위임장 등을 통한 주주의 의결권 행사 지원, ⑥외화증권 예탁결제, 해외증권 관리 등 글로벌 증권시장 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

예탁결제원은 2007년 「공운법」이 시행되면서 준정부기관으로 지정되었고, 2015년 기타공공기관으로 변경되었다. 그리고 2022년 1월 기획재정부는 예탁결제원을 공공기관 지정에서 해제하였다. 해제 사유에 대하여, 정부는 전자증권법이 시행('19.9월, 전자등록기관 허가제)된 이후 법상 독점수입 등 예탁결제원에 대한 정부지원액 비중이 지속적으로 감소하여 왔으며, 공공기관 지정요건(정부지원액 50%이상)을 충족하지 못하게 되어 공공기관에서 해제하기로 했다고 밝혔다¹⁹⁸⁾.

196) 1974년 설립 당시에는 법인명이 한국증권대체결제(주)였으나, 2009년 2월 한국예탁결제원으로 이름이 변경되었다.

197) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제294조(설립) ① 증권등(증권, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이하 이 장에서 같다)의 집중예탁과 계좌 간 대체, 매매거래에 따른 결제업무 및 유통의 원활을 위하여 한국예탁결제원을 설립한다.

② 예탁결제원은 법인으로 한다.

③ 예탁결제원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

198) 금융위원회 보도참고자료, 2022.1.

[한국예탁결제원의 주요 연혁]

구 분	내 용
'74.12월	○ 한국증권대체결제(주) 설립
'94.4월	○ 증권예탁원으로 사명 변경 및 법인격 전환* * 상법상 주식회사 → 자본시장법상 특수법인
'05.1월	○ 증권예탁결제원으로 사명 변경
'07.4월	○ 준정부기관 지정
'09.2월	○ 한국예탁결제원으로 사명 변경
'14.11월	○ 본사 부산 이전
'15.1월	○ 공공기관으로 유형 변경
'19.9월	○ 전자등록업무 개시
'22.1월	○ 공공기관 지정 해제

자료: 한국예탁결제원 제출 자료에서 재작성

나. 공공기관 지정 해제에 따른 영향

예탁결제원은 2021년까지 기타공공기관으로 지정되어 있었으므로, 앞서 서술한 기타공공기관에 대한 「공운법」상의 관리 체계 하에 있었다. 따라서 「공운법」 제4장(기업·준정부기관의 운영)에 따른 정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가에 대한 규정은 적용되지 않고, 공공기관 전체에 대한 경영공시, 고객현장, 공공기관 혁신에 관한 규정이 적용되어 왔다.

2022년 1월 예탁결제원은 공공기관에서 해제되었으므로, 원칙적으로 향후 「공운법」에 따른 공시업무 및 공공기관 혁신 지침의 적용을 받지 않게 된다. 다만 예탁결제원의 설치 근거법인 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 소관 업무 범위, 정관 기재사항, 임원, 업무와 재산상황에 대한 검사, 금융위원회의 조치 등 법정사항은 과거와 동일하게 계속 적용받게 된다.

또한, 기타공공기관도 「공운법」 제15조에 따라 기획재정부가 마련한 혁신지침의 적용을 받게 되는데, 동 지침 제5조제3항은 일부 공공기관의 경우 기관장, 상임이사 및 상임감사의 보수에 대해서는 공기업·준정부기관에 준하여 규율하도록 정하고 있었다¹⁹⁹⁾. 이러한 보수 제한 역시 예탁결제원이 공공기관에서 제외되면서 없어지게 되는

199) 「공공기관의 혁신에 관한 지침」

제5조(보수) ①공공기관은 경영목표, 업무 및 조직구성 등 기관별 특성을 고려하여, 직무가치능력과 등에 기반한 합리적인 보수체계를 마련하여 운영하여야 한다.

것으로 해석된다.

한편, 예탁결제원의 공공기관 지정해제와 관련하여 금융위원회는 금융위원회가 자본시장법에 따라 예탁결제원에 대하여 ①정관변경 승인, ②사장선임 승인, ③업무규정 승인, ④금융감독원 검사 등을 통하여 관리·감독을 해 왔고, 비록 예탁결제원이 공공기관에서 해제되었지만 향후 경영평가위원회를 통해 예탁결제원의 조직·인력·예산 및 경영성과에 대해 적절한 통제를 수행하고²⁰⁰⁾, 경영평가위원회의 경영평가결과, 예산·결산, 인력 현황 등 경영 관련 주요사항을 예탁결제원의 홈페이지에 매년 공시하며, 경영평가 위원회에 회계사 등 전문인력을 보강함으로써 예탁결제원 재무예산 등 성과평가의 전문성을 제고할 것이라는 입장이다²⁰¹⁾.

다만, 이는 경영평가위원회를 신설하여 운영하는 것은 아니고 2015년부터 운영하여 온 제도를 적절히 활용하겠다는 것으로 해석되고, 경영평가결과의 공시나 전문인력 보강 등을 제외하면 예탁결제원은 공공기관에서 해제됨으로써 기획재정부의 관리·감독 영역에서 주무부처(금융위원회) 위주의 관리 체계로 일원화될 것으로 보인다.

②기타공공기관은 총인건비에 대하여 인상률 및 차등기준은 공기업·준정부기관 예산편성지침을 준용한다.

③다음 각 호의 공공기관의 기관장에 대해서는 법 제33조에 따른 보수지침 제7조와 제11조를 준용하고, 상임이사 및 상임감사에 대해서는 같은 지침 제4조제4항부터 제6항, 제8조와 제10조를 준용한다.

1. 한국수출입은행
2. 한국투자공사
3. 한국산업은행
4. 중소기업은행

5. 한국예탁결제원

「공기업·준정부기관 임원 보수지침」 [일부개정 2021. 10. 29.]

제7조(공기업 기관장의 경영평가 성과급) ①공기업 기관장의 경영평가 성과급은 경영실적평가 결과에 따라 지급하며, 직전년도 기본연봉을 상한으로 한다.

②내부평가급 등 경영평가 성과급 이외의 성과상여금은 이를 지급할 수 없다.

제11조(금융형 준정부기관 기관장의 기본연봉) 제4조에도 불구하고 다음 각 호의 금융형 준정부기관 기관장의 기본연봉은 해당 연도 차관 연봉의 100분의 150을 그 상한으로 한다.

1. 신용보증기금
2. 기술보증기금
3. 예금보험공사

200) 경영평가위원회를 신설하는 것은 아니고 현재 운영 중인 경영평가위원회를 활용할 것이라는 의미이다.

201) 금융위원회 보도참고자료, 2022.1.

다. 공공기관 지정 해제의 타당성

「공운법」은 제4조제1항 각 호의 요건 중 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다'라고 재량으로 규정하고 있으므로, 규정을 반대해석하면 요건에 해당되지 아니하는 경우는 공공기관으로 지정할 수 없다고 보는 것이 타당하다. 따라서 예탁결제원이 정부지원액의 감소에 따라 법 제4조제1항제2호의 요건을 충족하지 못하게 되어 공공기관에서 지정 해제된 것은 법률 위반이라고 보기는 어려우며, 요건 해석에 따라 실시된 것으로 볼 수 있다. 다만, 법령상 요건이 타당하게 설정되어 있는지를 먼저 검토할 필요가 있다.

「공운법」 제4조는 정부지원액을 공공기관 지정의 요건으로 두고 있으나, 구체적인 정부지원액의 범위에 대하여는 시행령에 위임하여 규정하도록 한다. 「공운법 시행령」 제3조는 '정부지원액'의 범위에 대하여 ①출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액, ②법령에 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(수입액은 수수료·입장료·사용료·보험료·기여금·부담금 등 그 명칭에 불구하고 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 모든 수입액을 의미), ③앞서의 수입액의 운용으로 발생한 부대수입액의 3가지로 구분하고 있다. 이를 세분화하면 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

[「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」에 따른 정부지원액의 유형]

구분	근거 (시행령 제3조)	내용
정부의 직접 지원액	제1호	출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액
민간으로부터의 이전 수입	제1호	부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액
법령상 업무 수입	제2호	법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액
독점 사업 수입	제2호	법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액
부대수입	제3호	위 유형의 수입액의 운용에 따라 발생한 수입액

자료: 법제처, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>에서 재작성

예탁결제원의 공공기관 지정 심사를 위하여 제출된 자료와 현황 자료에 따르면, 예

탁결제원은 총수입액 중 정부지원액의 비중이 50%에 미달하며, 모회사인 한국거래소 역시 공공기관으로 지정되어 있지 않은 상황이므로 공공기관의 지분율도 0%이다²⁰²⁾. 따라서 이러한 자료에 의하면 「공운법」 제4조제1항 각 호의 요건을 충족하지 못하므로, 법정 요건에 미달하는 것으로 볼 수 있다.

[한국예탁결제원 현황]

구 분	내 용
소관 주무부처	금융위원회
최초 공공기관 지정 연도	2007년
공공기관 유형	준정부기관('07)→기타공공기관('15)→공공기관 해제('22)
설립연도	1974년
근거법률	자본시장과 금융투자업에 관한 법률
모회사	한국거래소
정부지원액 비율	41.16%
자체수입 비율	69.95%
총수입액	3,204억 4,500만원
자산규모	5조 135억 800만원
직원정원	711명

주. 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

자료: 한국예탁결제원 제출 자료에서 재작성

그런데 예탁결제원이 공공기관 지정의 법정요건에 미달하게 된 구체적인 과정을 살펴보면, 「공운법」에 따른 예탁결제원의 '정부지원액'은 2013년 기준 1,855억원이었으나, 2022년에는 감소하여 1,319억원이 된 것을 알 수 있다. 2022년 총수입액이 3,204억원이므로 정부지원액 비율은 41.16%로 계산된다. 예탁결제원의 정부지원액은 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액(영 제3조제1호)은 없고, 법령에 따라 수행하는 업무로 인한 수입액(영 제3조제2호)으로 집계된 금액이 100%를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

202) 예탁결제원의 자본금은 550억원(수권자본금 700억원)이며, 지분은 한국거래소(70.43%), 코스콤(4.63%), 증권회사(21.61%), 은행(1.08%), 보험사(0.75%), 기타(1.5%)로 각각 보유하고 있다.

[한국예탁결제원 정부지원액 세부내역]

(단위: 억원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
대상년도	'09~'11	'10~'12	'11~'13	'12~'14	'13~'15	'14~'16	'15~'17	'16~'18	'17~'19	'18~'20
정부지원액(a)	1,855	1,766	1,331	1,340	1,304	1,410	1,484	1,649	1,633	1,319
제1호	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제2호	1,855	1,766	1,331	1,340	1,304	1,410	1,484	1,649	1,633	1,319
제3호	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
총수입액(b)	2,440	2,376	2,071	2,084	2,111	2,195	2,318	2,592	2,794	3,204
정부지원액 비율(a/b)	76.04	74.33	64.25	64.29	61.75	64.25	64.00	63.61	58.45	41.16

주1. 정부지원액, 총수입액은 모두 「공운법 시행령」에 따라 산정하였으므로 지정고시일 기준 직전 3개년도의 평균값이며, 정부지원액의 세부 항목은 「공운법 시행령」 제3조 각 호에 따른 구분임.

자료: 한국예탁결제원

예탁결제원의 주요한 수입은 각종 수수료에 따른 것인데, 이 중 증권회사수수료와 등록관리수수료의 경우²⁰³⁾, 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」에 따라 금융위원회 및 법무부장관으로부터 전자등록업의 허가를 받은 기관²⁰⁴⁾이 받게 되는 수수료이다. 증권회사수수료의 경우 2013년 402억원, 2020년에는 874억원으로 전체 영업수익 중 32.5%에 해당하는 규모의 수익이 발생하고 있고, 등록관리수수료의 경우 2019년 99억원, 2020년에는 390억원의 수익(영업수익 중 14.5%)이 발생하였다.

203) 증권회사수수료는 전자등록주식 등을 장내에서 결제하면서 발생하는 수수료이고, 주식 또는 채권 거래대금의 일정 비율로 부과한다. 등록관리수수료는 전자등록증권에 대한 등록·관리·계좌대체에 따라 발생하는 수수료로, 주식의 경우 주당, 채권과 어음의 경우 1만원당 일정 금액을 부과하고 있다.

204) 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」

제5조(전자등록업의 허가) ① 전자등록업을 하려는 자는 전자등록의 대상이 되는 주식등의 범위를 구성요소로 하여 대통령령으로 정하는 업무 단위(이하 "전자등록업 허가업무 단위"라 한다)의 전부 또는 일부를 선택하여 금융위원회 및 법무부장관으로부터 하나의 전자등록업허가를 받아야 한다.

[한국예탁결제원 연도별 영업수익 현황]

(단위: 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(비중)
증권회사수수료(a)	402	412	581	538	594	763	625	874	(32.5)
등록관리수수료(b)	0	0	0	0	0	0	99	390	(14.5)
예탁수수료	306	330	358	378	389	415	333	78	(2.9)
소계 (a+b)	402	412	581	538	594	763	724	1,264	(47.0)
국제업무수수료	46	54	74	108	139	142	180	345	(12.8)
대차중개수수료	170	176	223	270	290	361	364	312	(11.6)
조건부매매관리수수료	54	62	76	92	102	118	142	168	(6.2)
펀드결제수수료	87	92	105	117	122	128	142	155	(5.8)
일반사무수탁수수료	49	52	58	58	63	82	84	87	(3.2)
증권대행수수료	47	47	65	71	73	77	84	76	(2.8)
발행등록수수료 ¹⁾	28	31	35	33	37	39	41	50	(1.9)
주식기관투자자결제수수료	0	0	0	0	0	0	6	21	(0.8)
의결권행사수수료	11	13	14	16	17	19	19	20	(0.7)
정보이용수수료	8	9	9	11	11	12	12	12	(0.4)
대용증권관리수수료	12	12	11	11	10	9	9	9	(0.3)
보호예수수수료	7	9	10	9	9	6	6	7	(0.3)
교환주식관리수수료	1	3	3	3	3	2	2	1	(0.0)
전자투표이용수수료	0	0	8	12	17	11	8	0	(0.0)
주식워런트증권수수료	12	10	7	7	10	13	10	0	(0.0)
기 타	13	18	45	62	55	60	60	83	(3.1)
합 계	1,253	1,331	1,682	1,795	1,940	2,258	2,224	2,689	(100.0)

주. 2019년 전자증권제도 도입으로 인해 기존의 채권등록수수료, 파생상품발행대행수수료, 전자단기사채 발행등록수수료가 발행등록수수료로 통합됨. 상기 표에서는 2019년 이전의 수치를 모두 발행등록수수료로 합산하여 기재

자료: 한국예탁결제원 제출 자료에서 재작성

예탁결제원의 「공운법」상 정부지원액이 감소한 사유는, 종래 법령에 따른 독점적인 업무로 분류되던 업무가 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」의 시행(시행 2019. 9. 16., 법률 제14096호, 2016. 3. 22., 제정)에 따라 ‘허가제’의 형태로 바뀌면서

“법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 경우 그 위탁 업무나 독점적 사업으로 인한 수입액”에 해당하지 않는 것으로 해석되었던 것에 있다. 즉, 증권회사수수료와 등록관리수수료가 정부지원액에서 제외되었다.

그런데 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」의 시행 이후 2022년 3월 현재까지 법률에 따른 전자등록업의 허가를 받은 기관은 예탁결제원 1개이다²⁰⁵⁾²⁰⁶⁾. 그럼에도 「공운법」에서는 단순히 독점 사업 수입을 정부지원액으로 보지 않고, “법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우”로 한정하고 있으므로(법 제4조제1항제2호), 공공기관 심사에 있어서는 독점 사업 수입액으로 집계되지 않는 측면이 있다.

추가로 참고할 만한 사례로 예탁결제원의 모회사인 한국거래소를 들 수 있다. 한국거래소는 2005년 1월, 분리 운영되던 코스피·코스닥·파생상품시장 등 3개 시장을 통합하여 설립된 기관으로, 유가증권시장 운영, 증권의 상장, 시장감시 등의 업무를 수행하고 있다. 한국거래소는 2009년 공공기관으로 지정되었으나, 2013년 5월 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(시행 2013. 5. 28., 법률 제11845호, 2013. 5. 28., 일부개정)이 개정되어 제8조의²⁰⁷⁾가 신설되는 등 법률의 개정에 따라 법령상 독점적 사업이 아닌 것으로 분류되면서 2015년 1월 공공기관 지정에서 해제되었다. 이와 관련하여, 2022년 3월 현재까지 한국거래소 외의 대체거래시스템(ATS; Alternative Trading System)은 존재하지 않고, 2019년부터 ATS 설립을 위한 컨소시엄이 구성되는 등 설립을 위한 준비단계가 진행되고 있는 상태이다.

205) 예탁결제원의 경우, 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」 부칙 제8조(법률 제14096호, 2016. 3. 22.)에 따라 전자등록기관의 허가를 이미 받은 것으로 보도록 규정되어 있었다.

제8조(한국예탁결제원 등에 대한 경과조치) ① 이 법 공포 후 6개월이 경과한 날 당시 예탁결제원은 제5조 제1항에 따라 전자등록기관의 허가를 받은 것으로 본다.

206) 이에 대하여, 한국예탁결제원은 법률에 따른 전자등록업의 허가를 받은 기관은 예탁결제원 1개 뿐이지만, 규제샌드박스 특례를 통하여 전자증권과 유사한 증권형 토큰을 발행하여 유통시키는 핀테크 기업들이 다수 출현하고 있어서 전자등록업은 사실상 경쟁상태라고 볼 수 있고, 향후 예탁결제원과 유사 기능을 수행하는 기관의 본격적인 진입을 배제할 수도 없다는 입장이다.

207) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제8조의2(금융투자상품시장 등) ① 이 법에서 “금융투자상품시장”이란 증권 또는 장내파생상품의 매매를 하는 시장을 말한다.

② 이 법에서 “거래소”란 증권 및 장내파생상품의 공정한 가격 형성과 그 매매, 그 밖의 거래의 안정성 및 효율성을 도모하기 위하여 제373조의2에 따른 금융위원회의 허가를 받아 금융투자상품시장을 개설하는 자를 말한다.

③ 이 법에서 “거래소시장”이란 거래소가 개설하는 금융투자상품시장을 말한다.

한국거래소와 예탁결제원의 경우 기관의 소관 업무와 성격, 업무를 수행하고 있는 시장의 경쟁성, 기관의 규모와 공공성 등에 비추어 상호 간 차이점과 특수성을 고려할 필요는 있지만, 독점성이 법령상 해소되었는지 혹은 실질적으로 해소되었는지 여부의 논의가 적용될 수 있는 사례로서 참고할 만하다²⁰⁸⁾.

따라서 예탁결제원의 사례를 통하여 향후 공공기관의 지정 기준으로서 「공운법」상 독점성의 개념을 어떻게 보아야 할 것인지 논의할 필요가 있다고 할 것이다.

추후 진전되어야 할 입법적 논의는 독점성을 공공기관의 지정에 필요한 개념요소로 포함시키는 것이 타당한지에 관한 본질적인 질문에서 시작되어야 할 것이다.

이에 대한 반대의 논거로는 앞서 논의한 바와 같이 공공기관이 본질적인 존재 의의는 공공성과 자율성에 있는 것으로, 단순히 시장에서의 독점력을 가지고 있다고 하여 공공기관이 되어야 할 논리필연적인 이유는 없으며, 독점성이 공공기관의 개념 요소에 필수적인 것으로 보기도 어렵다는 점을 들 수 있다²⁰⁹⁾. 반면 찬성의 논거로는, 법령 등 민간 시장 외부적인 요소에 의하여 독점력을 갖게 되는 기관이 받는 혜택은 사실상 정부지원액을 수령한 것으로 보는 것이 공평의 원칙상 타당하다는 점, 독점성을 공공기관의 직접적인 요건으로 고려하는 것이 아니라 정부지원액의 일부분으로 포함시키는 것은 입법정책적으로 충분히 가능할 것으로 보인다는 점 등을 들 수 있을 것이다.

다음으로, 만약 독점성의 개념을 정부지원액의 일부분으로 고려하는 것이 타당하다는 결론이 된다면, 독점성을 법령에 따라 이루어진 것으로 한정할 것인지, 아니면 실제 시장에서의 경쟁 체제를 고려하여 실질적인 독점성을 기준으로 판단할 것인지를 논의가 이루어져야 한다. 현행법은 법령에 따른 독점수입을 정부지원액으로 포함시키도록 하고 있으므로, 향후의 개선방향은 다음의 3가지가 될 것으로 보인다.

① 현행법에서와 같이 법령에 따라 독점적 사업권을 부여 받는 경우에만 사업 수익을 정부지원액으로 포함시키는 방향을 유지하는 것이다. 법령에 따라 독점성을 부여 받

208) 한편, 예탁결제원은 앞서 언급한 바와 같이 현행법상 전자등록업 허가를 받은 기관은 예탁결제원 외에 없지만 실질적으로는 국내의 경우 규제샌드박스를 통해 전자증권과 유사한 증권형 토큰을 발행하여 유통시키는 핀테크기업들이 다수 출현하여 유사 전자등록기관과 이미 사실상 경쟁 상태에 있다. 또한 글로벌 전자등록기관들의 국내 진입 가능성도 배제할 수 없는 상황이고, OECD 국가 중 전자등록회사를 공공기관으로 지정한 사례는 찾아볼 수 없으며, 정부의 출자·출연이 없는 100% 민간회사이고, 금융위원회, 금융감독원로부터 이미 충분한 관리·감독을 받고 있다는 점과 우리나라 자본시장의 국제경쟁력 강화를 감안하여 별도의 공공기관 지정은 불필요하다는 입장이다.

209) 박균성, 앞의 책, 2021, 1183면.

는 경우에 공공기관으로서의 지정 필요성이 있다고 보는 입장으로, 독점성의 범위를 엄격하게 제한하여 민간 영역에 대한 불필요한 침해를 방지할 수 있다는 장점이 있을 것으로 보인다. 단점으로는 법령상 독점적 사업권이 해소되는 경우라고 하여도 시장의 경쟁 체제가 법령의 시행·공포에 따라 단숨에 구축되는 사례는 드물고 대체로 오랜 시간에 걸쳐 경쟁 체제가 구축될 것인데, 그러한 기간에도 불구하고 독점력을 가진 기관이 공공기관에서 바로 해제되는 경우가 발생할 수 있다는 점이다.

②현행법의 체계를 실질적 독점력을 기준으로 정부지원액을 판단하는 방향으로 변경하는 방법이다. 이러한 법률 개정이 이루어질 경우, 공공기관(또는 공공기관 지정 대상인 기관)이 가진 다양한 분야에서의 독점력을 현실 상황에 맞추어 공운위가 판단할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 이러한 방법의 경우 공공기관 지정행위에서의 재량 영역이 더욱 확장되어, 민간기관에 대한 부적절한 지정행위가 발생할 우려가 있고, 실질적 독점력의 기준을 어떻게 설정할 것인지에 대한 실무적인 문제가 발생할 수 있다는 단점이 있다.

또한, 민간기관 혹은 사기업에 대한 공공기관 지정이 발생할 경우, 일차적으로 그 지정행위의 위헌성을 면하기 어렵고²¹⁰⁾, 나아가 지정의 근거가 되는 동법의 해당조항이 그러한 지정이 가능한 것으로 해석하는 한 위헌으로 판단되어야 할 것이라는 지적도 있으므로²¹¹⁾, 사적 자치의 영역 보장이라는 측면에서 위헌성 검토를 거칠 필요가 있다는 점도 고려할 만한 부분이다.

③법령상 독점적 사업권을 기준으로 하는 현행법의 체계를 유지하되 유보조치를 설정하는 방향을 생각해 볼 수 있다. 즉, 공공기관으로 이미 지정되어 있던 기관이 법령에 따라 부여받은 권한을 바탕으로 시장에서의 독점력을 구축한 상황에서, 법령의 개정으로 형식적인 의미의 독점력을 상실한 상황이라면(아직 시장의 경쟁체제가 전혀 성숙되지 아니한 상황이라면), 이러한 특수한 상황에 대해서는 입법자가 예외규정 등을 통하여 실질적 개념의 독점력이 해소될 때까지 공공기관 지정 해제를 유보할 수 있다는 방식으로 입법적인 논의가 진행될 수는 있을 것으로 보인다.

이러한 방식은 앞서 ①과 ②의 절충적인 방안이라는 점에서 장점을 갖추고 있으나,

210) 「대한민국 헌법」

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

211) 정호경, <공공기관 운영에 관한 법률상의 공공기관의 범위와 지정의 한계 - 한국증권선물거래소를 중심으로 - >, 대한변호사협회, 인권과 정의 통권 제394호, 2009, 127면.

현행법상 법정 요건의 충족에도 불구하고 공공기관 지정을 유보할 수 있다는 조문은 아직 존재하지 않는다는 점, 실질적인 독점력의 개념을 결국 도입하게 됨으로써 ②에서와 마찬가지로 판단기준의 명확성에 대한 문제가 발생할 수 있다는 점 등은 여전히 과제로 남아 있다.

가. 개요

공공기관 경영정보공개시스템에서는 50%이상 지분 보유하였거나, 30%이상 지분을 보유하고 임원임면권 등 사실상 지배력을 가진 법인을 ‘자회사’로, 지분을 보유한 회사 중 자회사가 아닌 법인을 ‘출자회사’로 보아 공시하고 있다.

그런데 공공기관의 자회사, 출자회사 또는 재출자회사가 증가하면서, 해당 자회사 등이 공공기관의 법정요건을 충족함에도 불구하고 공공기관으로 지정되지 아니하는 사례가 발생하고 있다.

이와 같은 기관 중에서는 이미 공공기관으로 지정된 기관의 자회사이거나 출자회사인 등으로 업무상 모회사와의 관계에서 공적 영역에 있다고 볼 수 있는 여지가 있는 기관들이 있으나, 공공기관으로 지정되지 않는 상황이므로 검토가 필요하다. 또한, 이러한 기관의 경우 대체로 공공기관에서 지정되지 아니하는 사유가 명확히 공시되어 있지 않아 자료를 근거로 미지정의 사유를 추론하여야 하는 측면이 있다.

나. 공공기관 미지정 사례

(1) 모회사는 공공기관이나 자회사는 공공기관으로 미지정된 사례

해양수산부의 경우, 2022년 1월 공공기관으로 지정된 소관 기관은 총 17개이나, 해양수산부가 공공기관 지정을 위하여 자료를 제출한 기관은 30개이다. 13개의 기관은 공공기관 지정 심사를 거쳐 공공기관으로 지정되지 아니하였다.

[대상 기관 중 공공기관 미지정된 해양수산부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
수산업협동조합중앙회	1962	99.25	99.18	2,426,180	15,950,520	1,153
여수광양항만관리(주)	2017	99.38	0.62	8,572	3,239	221
울산항만관리(주)	2019	100	0	5,111	1,213	120
(주)부산항보안공사	2007	100	0	32,888	4,475	478
(주)인천항보안공사	2007	100	0	21,227	5,124	213
한국해운조합	1962	94.82	0	85,061	235,098	288
(사)한국수산회	1965	8.28	86.13	23,545	3,378	39
한국선원복지고용센터	2001	5.34	94.66	6,206	4,362	28
한국항만협회	2008	52.56	93.32	3,961	3,071	38
한국해양소년단연맹	1980	89.8	10.2	2,938	2,824	62
(재)한국해사위험물검사원	1989	77.18	32.49	15,469	20,381	123
한국선급	1960	95.5	4.5	142,600	159,216	892
한국항만연수원	2004	100	0	5,620	3,718	49

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

주3: 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 해양수산부 제출 자료에서 재작성

미지정된 기관 13개 중 여수광양항만관리(주), 울산항만관리(주), (주)부산항보안공사, (주)인천항보안공사의 4개 기관은 각각 여수광양항만공사, 울산항만공사, 부산항만공사, 인천항만공사의 자회사이다. 해당 모회사들은 모두 2022년 공공기관으로 지정된 기관이고, 자회사에 대하여 지분의 100%를 보유하고 있으므로 위 4개의 자회사는 「공운법」 제4조제1항제5호에 따른 “제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관”으로서 법정 요건을 충족한다.

이 중 (주)부산항보안공사와 (주)인천항보안공사의 경우 두 기관 모두 2007년 설립되어 2008년 공공기관으로 지정되었으나, 2019년 1월 기획재정부의 공공기관 정기 지정 고시에 따라 공공기관에서 제외되었다. 두 기관 모두 직원 정원이 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 기관으로 「공운법 시행령」 제7조제1항에 따른 경우 공기업 또는 준정부기관의 유형에 해당하게 되지만, 해당 두 기관의 공공기관 해제 사유에 대하여 구체적으로 공시된 내용은 없다고 해양수산부는 밝혔다.

(주)부산항보안공사와 (주)인천항보안공사는 항만시설 등의 경비보안 및 그와 관련한 사업 등 주로 경비 및 보안 분야를 담당하고 있고, 주요 항만시설을 운영하는 부산항만공사와 인천항만공사의 자회사라는 점, 경비 뿐 아니라 대테러 예방 및 보안검색까지 담당한다는 점에서 서비스의 공공성이 인정될 여지가 있어 검토가 필요하다. 상대적으로 공기업·준정부기관 유형으로 지정된 다른 기관에 비하여는 자산규모, 직원 정원 등이 소규모이기 때문에 미지정된 것이라는 추측은 가능하지만, 유사한 상황의 다른 기관들도 공공기관으로 지정된 사례가 있어 명확한 결론을 내기는 어려운 실정이다.

한편, 농림축산식품부의 경우, 2022년 공공기관으로 지정된 소관 기관은 총 12개이나, 2022년 공공기관 지정을 위하여 자료를 제출하였던 기관은 18개이다. 6개의 기관은 공운위의 심의 결과 공공기관으로 지정되지 못하였다.

[대상 기관 중 공공기관으로 미지정된 농림축산식품부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
(사)한국농어업재해보험협회	2012	62.9	0	952	892	7
농어촌희망재단	2005	5.2	94.7	19,666	22,737	12
농업협동조합중앙회	2000	58.4	15.7	1,896,098	147,493,775	1,977
에이플 주식회사	2018	100	0	13,189	3,205	324
한국마사회시설관리(주)	2019	100	0	26,288	9,474	1,431
사단법인 낙농진흥회	1999	89.3	98.3	5,490	65,707	29

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

자료: 농림축산식품부 제출 자료에서 재작성

이 중 에이플(주)와 한국마사회시설관리(주)는 각각 한국농수산물유통공사와 한국마사회의 자회사로, 두 기관이 100%의 지분을 보유하고 있다. 마찬가지로 위 해양수산부의 경우와 유사하게 「공운법」 제4조제1항제5호의 지정 요건을 충족한다.

에이플(주)는 정부의 비정규직의 정규직화와 안정적 일자리 창출 정책에 따라 2018년 12월 한국농수산물유통공사(aT)에서 100% 투자해 설립한 자회사로, 모회사의 안정적 운영을 위한 시설종합관리 등 업무의 전문성과 효율성 확보를 목표로 하는 기관이다. 동 기관의 경우 한국농수산물유통공사의 사육·지역본부·사업시설물 종합관리 및 미화·보안·안내·주차관리 등 모회사의 유지를 위한 부대업무를 수행하지만, 한편으로는 농수산식품의 수급관리를 위한 전국비축기지 시설의 냉동·전기설비의 유지 및 관리, 한국농수산물유통공사 전국비축기지 비축물자의 품위점검 및 품질의 효율적인 관리, 전국에서 유통되는 농수산식품의 실시간 가격 조사 등 업무를 수행하고 있어²¹²⁾, 소관 업무에 비추어 공공기관으로서의 공공성이 인정될 수 있는 여지가 있어 검토가 필요하다.

한국마사회시설관리(주)는 비정규직의 정규직화와 안정적 일자리 창출 정책에 따라 2019년 한국마사회가 출자한 시설관리 전문기업으로, 전국 각지의 경마 및 말산업 일

212) 에이플(주) 홈페이지, <http://apleco.kr/?act=main>, 2022.2.14. 확인.

반 시설물과 경마고객이 이용하는 다중집회 시설물을 관리하는 기관이다²¹³⁾. 2021년 말 기준으로 94억 7,400만원의 자산규모와 1,431명의 직원 정원으로, 기관의 총 수입액은 262억 8,800만원에 달한다. 한국마사회의 업무가 공공성이 인정될 수 있는 것으로 전제한다면, 한국마사회시설관리 역시 한국마사회의 경주로, 마사시설 등을 관리하여 말 사육 및 훈련에 주요한 기능을 수행하고 있어 공공성의 측면에서 검토가 필요하다²¹⁴⁾.

(2) 동일한 모회사의 자회사이나 일부만 공공기관으로 지정된 사례

중소벤처기업부의 경우, 2022년 공공기관으로 지정된 소관 기관은 총 11개이나, 2022년 공공기관 지정을 위하여 자료를 제출하였던 기관은 21개이다. 10개의 기관은 공운위의 심의 결과 공공기관으로 지정되지 못하였다.

213) 한국마사회시설관리(주) 홈페이지, <http://krafm.co.kr/>, 2022.2.14. 확인

214) 다만, 농림축산식품부는 에이플(주)의 경우 한국농수산식품유통공사의 고유사업인 비축기지 관리 및 비축농산물 품질유지, 가격조사 사업 중 단순 반복적 업무를 용역계약 형태로 수행토록 한 것이기 때문에 이를 에이플(주) 자체 고유기능으로 보고 공공성을 판단하기는 어려움이 있다는 입장이다. 또한, 한국마사회시설관리(주)의 경우, 한국마사회의 업무가 공공성이 인정될 수 있는 것으로 전제한다 하더라도, 한국마사회 말 훈련 등의 전문적인 업무는 직접적으로 수행하고 있지 않고 말 사육 또한 단순사양관리에 한정된 업무를 지원하며, 시설물의 경우 일반적인 시설물 유지관리 업무에 경주주가 포함되어 있는 것이어서 민간위탁으로 대체가 가능한 것이므로 역시 공공성이 있다고 보기 어렵다는 입장이다.

[대상 기관 중 공공기관으로 미지정된 중소벤처기업부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
한국산학연합회	1993	79.48	59.32	4,690	3,302	40
중소기업중앙회	1962	93	97	602,937	17,205	368
(재)대·중소기업·농어업협력재단	2004	7.25	95.74	54,149	270,938	151
한국여성경제인협회	1999	17.35	79.8	4,850	11,005	12
(재)여성기업종합지원센터	2007	10.34	92.22	7,051	30,209	37
㈜에스비씨인증원	1995	97.91	0	3,205	3,195	15
(사)한국창업보육협회	2011	4.5	95.55	17,548	709	20
중진공파트너스(주)	2018	100	0	6,508	1,618	207
기보메이트	2018	100	0	2,748	1,170	80
SBDC종합관리(주)	2018	100	0	3,111	793	95

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

자료: 중소벤처기업부 제출 자료에서 재작성

이 중 (주)에스비씨인증원, 중진공파트너스(주)는 중소벤처기업공단의 자회사이고, 기보메이트는 기술보증기금의 자회사이며, SBDC종합관리(주)는 중소기업유통센터의 자회사에 해당한다. 4개 기관 모두 모회사가 지분의 100%를 보유하고 있으므로, 마찬가지로 앞서의 경우와 유사하게 「공운법」 제4조제1항제5호의 지정 요건을 충족한다.

중소벤처기업부 소관 공공기관으로 2022년 지정된 기관 중 한국벤처투자(기타공공기관)와 중소기업유통센터(기타공공기관)는 모두 중소벤처기업공단의 자회사로, 마찬가지로 「공운법」 제4조제1항제5호의 지정 요건을 충족한다고 볼 수 있다. 동일한 회사의 자회사이면서 지정된 기관과 미지정된 기관을 비교하면 다음 표와 같다.

[중소벤처기업공단 자회사 간 비교]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	공공기관 지정	설립 연도	자체수입 비율	정부지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
중소벤처기업진흥공단	○	1979	48	52	1,667,701	23,162,045	1,157
주에스비씨인증원	×	1995	97.91	0	3,205	3,195	15
중진공파트너스(주)	×	2018	100	0	6,508	1,618	207
한국벤처투자	○	2005	99.42	0	25,638	95,328	144
중소기업유통센터	○	1995	80	20	538,728	272,867	260
공영홈쇼핑	○	2015	100	0	206,505	145,162	387

- 주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.
 - 주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.
 - 주3: 공영홈쇼핑의 경우 중소기업진흥공단이 아니라 중소기업유통센터의 자회사이나, 비교를 위하여 추가함.
- 자료: 중소기업부 제출 자료에서 재작성

단순히 총수입액, 자산규모, 직원 정원의 측면에서 소규모인 기관이어서 공공기관으로 미지정되었다고 볼 수도 있으나, 문화체육관광부 소관 기타공공기관인 한국문화진흥주식회사의 경우, 한국문화예술위원회가 지분을 100% 보유한 자회사로서 「공운법」 제4조제1항제5호에 해당하여 공공기관으로 지정되었는데, 동 기관의 총수입액은 88억 5,000만원, 자산규모는 22억 1,200만원, 직원 정원은 135명으로 중진공파트너스(주)와 비슷한 조직 규모를 보이고 있다는 점을 고려하면 일관된 기준을 찾기는 어렵다.

한편, 산업통상자원부는 2022년 소관 공공기관으로 41개가 지정되었으나(공기업 17개, 준정부기관 13개, 기타공공기관 11개), 공공기관 지정 심사에 제출된 기관은 66개로 25개가 미지정되었다. 이 중에는 법정 요건을 충족하지 못하여 미지정된 사례도 있으나, 법정 요건을 충족하였음에도 미지정된 사례도 있다. 이 중 특정 공공기관의 자회사에 해당하는 경우는 아래와 같다.

[대상 기관 중 공공기관으로 미지정된 산업통상자원부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	공공 기관 지분율	기타 지분율	설립 연도	모회사	자체수입 비율	정부 지원액 비율	총 수입액	자산 규모	직원 정원
(주)캡코우데	45	55	2011	한전	0	0	-	128	1
(주)코엔서비스	100	-	2018	남동발전	100	-	34,613	8,893	624
KPS파트너스(주)	100	0	2020	한전KPS	100	0	9,520	2,809	255
(주)키콕스파트너스	100	0	2019	한국산업 단지공단	100	0	5,917	3,966	231
의료법인 한전의료 재단 한일병원	-	-	2000	-	99.24	-	100,506	133,674	745
KOSPO서비스(주)	100	0	2018	남부발전	100	0	26,257	5,749	505
한전CSC	100	0	2019	한전	100	0	41,854	8,046	1006
이더블유피서비스(주)	100	0	2018	동서발전	100	0	21,892	4,665	481
한전 FMS	100	0	2019	한전	100	0	94,209	17,188	2032
중부발전서비스(주)	100	-	2018	중부발전	100	-	32,323	4,548	640
지역난방안전(주)	100	-	2018	지역난방 공사	100	-	16,461	6,610	240
지역난방플러스(주)	100	-	2018	지역난방 공사	100	-	14,010	2,978	369
카페스(주)	51%	29%	2012	한전	100	0	89,973	92,790	81
케이앤에프파트너스(주)	100	0	2019	한전 원자력 연료	100	0	4,434	1,516	105
케이엔오씨서비스주식회사	100	0	2019	석유공사	100	0	4,923	1,104	117
코리아에너지터미널(주)	52.42	47.58	2014	석유공사	-	-	-	423,397	36
코웨포서비스(주)	100	0	2018	서부발전	100	0	31,700	7,289	560
한국생산성본부	0	-	1957	-	89.73	46.69	160,849	65,588	378
(주)키즈라라	68.71	31.29	2012	-	66.06	0	739	60,632	19
(주)하이원파트너스	100	0	2019	강원랜드	100	0	19,169	5,798	434
한국정밀화학산업진흥회	0	0	1985	-	43.19	49.4	806	1,615	9
한국지역난방기술주식회사	50	50	1991	지역난방 공사	100	-	37,515	33,925	176

기관명	공공 기관 지분율	기타 지분율	설립 연도	모회사	자체수입 비율	정부 지원액 비율	총 수입액	자산 규모	직원 정원
한일산업기술협력재단	0	0	1992	-	42.66	61.3	3,619	13,988	21
케이씨엘엔지테크(주)	50.2	49.8	2016	가스공사	100	0	4,723	11,824	18
한전기술서비스주식회사	100	0	2020	한국전력 기술(주)	100	0	4,991	2,514	200

- 주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.
- 주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.
- 주3: 모회사의 명칭은 약칭으로 기재함(한전: 한국전력공사, 남동발전: 한국남동발전(주), 가스공사: 한국가스공사 등).
- 주4: 기타지분율이란 지방자치단체 또는 민간이 보유한 지분율을 의미함.
- 주5: 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.
- 자료: 산업통상자원부 제출 자료에서 재작성

미지정된 기관 중 (주)코엔서비스, KPS파트너스(주), (주)키콕스파트너스, KOSPO서비스(주), 한전CSC, 이더블유피서비스, 한전 FMS, 중부발전서비스(주), 지역난방안전(주), 지역난방플러스(주), 케이엔에프파트너스(주), 케이엔오씨서비스주식회사, 코웨포서비스, (주)하이원파트너스, 한전기술서비스주식회사 등은 이미 공공기관으로 지정되어 있는 회사가 지분의 100%를 보유하고 있는 기관으로서, 「공운법」 제4조제1항제5호의 요건을 충족하고 있는 것으로 보인다.

또한, 의료법인 한전의료재단 한일병원은 2020년, 한국생산성본부는 2013년, 한일산업기술협력재단은 2018년에 각각 공공기관에서 해제되었던 기관이다. 즉 과거에 공공기관으로 한번 지정되었던 기관이다.

현재 산업통상자원부 소관 공공기관 중에서는 한국가스공사 및 한국전력공사의 자회사인 기관들이 이미 공공기관으로 지정되어 있으며, 한국수력원자력, 한국남동발전(주), 한국남부발전, 한국동서발전(주) 등 대부분이 한국전력공사의 자회사이고 (주)한국가스기술공사와 같이 한국가스공사의 자회사인 경우도 있음을 알 수 있다.

[공공기관의 자회사로서 공공기관으로 지정된 산업통상자원부 소관 기관]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	유형	공공기관 지분율	기타 지분율	모회사	자체 수입 비율	정부 지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
한국수력원자력	시장형 공기업	100	0	한전	99.96	0	9,809,222	65,135,738	12,648
한국남동발전(주)	시장형 공기업	100	0	한전	100	0	4,507,796	10,858,645	2,890
한국남부발전	시장형 공기업	100		한전	100	0	5,671,989	11,350,984	2,738
한국동서발전	시장형 공기업	100	0	한전	99.78	0.2	4,779,803	9,619,485	2,643
한국서부발전(주)	시장형 공기업	100	0	한전	99.9	0.05	4,453,256	10,357,023	2,770
한국중부발전(주)	시장형 공기업	100	0	한전	100	0	4,446,398	13,028,436	2,833
한국전력기술(주)	준시장형 공기업	73.23	26.77	한전	100	0	450,294	699,244	2,365
한전KPS(주)	준시장형 공기업	62.6	37.4	한전	100	0	1,336,285	1,345,857	6,698
한전KDN(주)	준시장형 공기업	100	0	한전	100	0	636,172	647,496	1,855
(주)한국가스 기술공사	준시장형 공기업	100	0	가스 공사	100	0	275,444	244,655	2,233
한전원자력 연료주식회사	기타 공공기관	100	0	한전	100	0	295,431	798,368	1,188
한전MCS	기타 공공기관	100	0	한전	100	0	342,053	59,227	4,973

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

주3: 모회사의 명칭은 약칭으로 기재함(한전: 한국전력공사, 가스공사: 한국가스공사 등).

주4: 기타지분율이란 지방자치단체 또는 민간이 보유한 지분율을 의미함.

주5: 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 산업통상자원부 제출 자료에서 재작성

현재까지의 논의를 종합하면, 공공기관에서 설립한 자회사의 경우는 많은 경우 공공기관의 법률상 지정 요건을 충족하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 공공기관에서 수행 하던 업무의 일부를 분리하여 자회사를 설립하는 경우에는, 이미 기존의 모회사(공공기

관)에서 수행하던 업무에 공공성이 인정된다면 자회사의 서비스에도 공공성이 인정될 수 있는 여지가 있어 추가적인 검토를 필요로 한다.

만약 자회사를 설립할 때마다 공공기관으로 지정하는 것이 현실적, 실무적으로 무리가 있다고 판단되거나, 자회사가 담당하는 업무가 모회사와 달리 공공성이 인정되기 어려운 측면이 있다면, 이에 대해서는 국회에서의 논의를 거쳐 자회사, 출자회사 등의 공공기관 지정 또는 미지정의 심사 기준에 관한 입법적 규율이 마련되어야 할 것으로 보인다.

특히 현행 「공운법」에서는 자회사, 출자회사 및 재출자회사의 개념 자체를 구체적으로 규정하고 있지 않으며, 단지 공공기관의 경영공시 부분에서 자회사·출자회사·재출자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황을 공시하도록 정하고 있을 뿐이다²¹⁵⁾. 공공기관의 출자에 대해서는 정부가 공기업·준정부기관의 자본금을 출자하는 경우에는 기획재정부장관이 그 납입시기와 방법을 정하도록 규제하는 정도에 그치고 있다는 점²¹⁶⁾도 고려할 필요가 있다.

(3) 공공기관으로 미지정된 금융공공기관의 자회사 사례

2022년 금융위원회 소관 공공기관은 중소기업은행, 한국산업은행, 신용보증기금 등 7개이다. 2021년까지는 한국예탁결제원이 포함되어 있었으나, 앞서 살펴본 바와 같이 2022년 1월 공공기관 지정에서 해제되었다. 금융위원회 소관 공공기관을 살펴보면, 신용보증기금, 예금보험공사, 주택금융공사와 같이 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연하였거나(「공운법」 제4조제1항제1호), 중소기업은행이나 한국산업은행과 같이 정부가 50% 이상의 지분을 보유하여 공공기관으로 지정된(「공운법」 제4조제1항제3호) 사례인 것을 알 수 있다.

215) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제11조(경영공시) ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당되는 경우 또는 주무기관의 장이 국가안보를 위하여 필요하다고 인정하여 기획재정부장관과 협의한 경우에는 해당되는 부분을 공시하지 아니할 수 있다.

5. 자회사·출자회사·재출자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황(최근 5년간 퇴임하거나 퇴직한 임직원의 자회사·출자회사·재출자회사 취업 현황을 포함한다)

216) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제45조(출자의 방법) 정부가 공기업·준정부기관의 자본금을 출자하는 경우에는 기획재정부장관이 그 납입시기와 방법을 정하여 이를 시행한다.

[금융위원회 소관 공공기관 지정 현황]

(단위: %)

기관명	유형	정부 지분율	공공기관 지분율	기타 지분율	공공기관 지정연도	설립 연도
중소기업은행	기타공공기관	59.5	9.04	31.46	2007, 2014	1961
한국산업은행	기타공공기관	100	0	0	2007, 2014	1954
신용보증기금	준정부기관 (기금관리형)	0	0	0	2007	1976
예금보험공사	준정부기관 (기금관리형)	0	0	0	2007	1996
주택금융공사	준정부기관 (기금관리형)	69	31	0	2007	2004
한국자산관리공사	준정부기관 (기금관리형)	76.97	18.14	4.89	2005	1962
서민금융진흥원	준정부기관 (위탁집행형)	0	12.21	87.79	2018	2016

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2. 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

주3. 기타지분율이란 지방자치단체 또는 민간이 보유한 지분율을 의미함.

자료: 금융위원회 제출 자료에서 재작성

이 중 한국산업은행과 중소기업은행의 경우 정부가 지분을 보유함으로써 공공기관으로 지정된 금융기관으로, 한국산업은행은 기업 육성, 산업계 지원 등을, 중소기업은행(IBK기업은행)은 중소기업자에 대한 자금의 대출과 어음의 할인, 정부, 한국은행 및 기타 금융기관으로부터의 자금차입 등 정책금융을 수행하는 공공기관이다. 한국산업은행과 중소기업은행에는 각각 4개(산은캐피탈, KDB인프라 자산운용, KDB인베스트먼트, KDB비즈), 8개의 자회사(IBK캐피탈, IBK투자증권, IBK연금보험, IBK자산운용, IBK저축은행, IBK시스템, IBK신용정보, IBK서비스)가 있다.

[한국산업은행 및 중소기업은행 자회사 현황]

(단위: %, 백만원, 명)

기관명	공공 기관 지분율	기타 지분율	모회사	자체 수입 비율	정부 지원액 비율	총수입액	자산규모	직원 정원
산은캐피탈	99	1	산은	100	0	436,113	6,441,455	231
KDB인프라자산운용	84	16	산은	100	0	34,015	59,818	66
KDB인베스트먼트	100	0	산은	100	0	7,195	77,601	13
KDB비즈	100	0	산은	100	0	19,226	8,206	554
IBK캐피탈	100	0	중기	100	0	415,774.33	8,189,743	227
IBK투자증권	87.78	12.22	중기	100	0	1,092,863.00	4,892,528	694
IBK연금보험	100	0	중기	100	0	1,565,687.33	9,616,065	161
IBK자산운용	100	0	중기	100	0	17,889.00	68,269	59
IBK저축은행	100	0	중기	100	0	73,000.33	1,311,643	127
IBK시스템	55.63	44.37	중기	100	0	179,127.67	52,986	616
IBK신용정보	100	0	중기	100	0	29,194.00	33,853	116
IBK서비스	100	0	중기	100	0	45,503.50	15,998	2,001

주1: 표의 값은 2022년 1월 공공기관 지정 심사를 위하여 전년도 말 제출된 자료를 근거로 작성된 것임.

주2: 자체수입비율 및 정부지원액 비율은 총수입액에서 자체수입액과 정부지원액이 차지하는 비중을 나타낸 것임.

주3: 모회사의 명칭은 약칭으로 기재함(산은: 한국산업은행, 중기: 중소기업은행).

주4: 기타지분율이란 지방자치단체 또는 민간이 보유한 지분율을 의미함.

주5: 위탁수입이나 독점수입 등은 정부지원액 또는 자체수입에도 계상될 수 있으므로 총수입액 중 자체수입비율과 정부지원액비율의 비율의 합은 이론상 100%가 되지 않을 수 있음.

자료: 금융위원회 제출 자료에서 재작성

이와 같은 12개의 자회사 역시 공공기관(한국산업은행, 중소기업은행)이 지분의 100% 또는 50% 이상을 보유하고 있으므로 「공운법」 제4조제1항제5호에 해당하여 공공기관 지정의 법정 요건은 충족하고 있다. 특히 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사의 경우 본래 공공기관으로 지정되었다가 2010년 공공기관에서 해제되었고, IBK캐피탈, IBK신용정보, IBK시스템 역시 공공기관으로 지정되었다가 2011년에 지정 해제되었던 바 있다. 해당 기관 모두 해제 당시 공공기관 지정의 실익이 적다는 사유에서 해제되었으나, 구체적으로 지정 실익이 어떠한 측면에서 적은 것인지는 자세히 공시되지 아니하였다.

위 12개 금융 자회사는 2022년에도 공공기관으로 지정되지 아니하였고, 미지정 사유에 대하여 공식 발표된 것은 없으나, 공공기관 지정 심사를 위하여 기관에서 기획재정부에 제출한 자료에 따르면, ①소규모 기관이므로 국민경제에 미치는 영향이 적거나, ②법인 설립 초기로 조직 안정화가 필요하고, ③완전경쟁시장에서 영업 중인 기관이라는 점, ④공공기관 지정으로 인한 과도한 규제 또는 중복규제가 발생할 수 있다는 점 등이 주요한 지정 유보 요청 사유로 제시되고 있다는 점은 참고할 만하다.

[공공기관 지정 유보를 요청한 사유]

기관명	주요 내용
산은캐피탈	<ol style="list-style-type: none"> 1. 완전경쟁시장에서 영업 2. 불공정 특혜시비 및 시장마찰 우려 3. 무한경쟁시장에 능동적 대응 위한 규제 환경 유지 필요 4. 공공기관 지정시 경영상 애로 발생 - 高규제 환경에 따른 경쟁력 약화, 자율책임경영체제의 강화를 위한 추가규제 불요
KDB 인프라 자산운용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자산운용업 업무 속성과 배치 2. 민간 경쟁사의 특혜 이슈 제기 가능 3. 지속적인 민간 기관투자자의 주주가치 제고 필요 4. 해외시장 확대를 위한 인적·물적 경쟁력 확보 필요 5. 자산규모상 국민경제에 미치는 효과 미미 6. 공공기관 지정으로 인한 관리·감독 중복 우려
KDB 인베스트먼트	<ol style="list-style-type: none"> 1. 완전경쟁시장에서 영업 2. 불공정 특혜시비 및 민간 경쟁사의 특혜 이슈 제기 가능 3. 기업성장을 위한 인적·물적 경쟁력 확보 필요 4. 작은 자산규모로 국민경제에 미치는 효과 미미 5. 중복 감독에 대한 우려 및 관리체계 구축의 실익이 낮음
KDB 비즈	<ol style="list-style-type: none"> 1. 법인설립 초기로 조직 안정화 필요 2. 소규모기관으로 국민경제에 미치는 효과가 미미 3. 업무특성상 모회사인 한국산업은행만의 도급 계약 체결
IBK 캐피탈	<ol style="list-style-type: none"> 1. IBK캐피탈은 정부의 배타적 특혜가 없고, 정책적 기능을 수행하지 않고 있으며, 타 여신전문금융사 뿐 아니라 1금융권, 저축은행, 금융투자회사 등 다양한 업권의 회사들과 시장에서 경쟁을 통해 영업하는 일반회사임을 고려할 필요

기관명	주요 내용
IBK 캐피탈	<ol style="list-style-type: none"> 2. 여신전문금융회사로 110여개 업체가 경쟁하는 시장에서 점유율이 총자산 기준 4.6%(21.6월말)에 불과하여 독과점 이슈와 무관하며, 업종 내 공공기관으로 지정된 회사는 전무한 상황 3. 여신전문금융업의 시장환경은 타업권의 겸업이 허용되는 등(저축은행의 할부금융업 겸업 가능 등) 경쟁이 심화되고 있는데, 이러한 경쟁환경 속에서 IBK캐피탈이 공공기관으로 지정된다면 주요 부분에서의 규제 적용으로 시장에서 영업력과 경쟁력 유지가 어려움
IBK 투자증권	<ol style="list-style-type: none"> 1. IBK투자증권은 정부의 배타적 특혜가 없고, 정책기능도 수행하지 않는 '시장경쟁에 기반하여 영업하는 일반회사증권회사로, 증권업은 고객에게 증권사 선택권이 있는, 개별 기업의 시장 경쟁력을 통해 평가받는 민간기업의 영역에서 경쟁을 통해 영업하는 일반회사임을 고려할 필요 2. 증권업계는 시황에 따라 급변하는 자본시장에 적극, 적시적 대응이 필요하며 이를 위해 경영활동의 신속성과 독립성이 확보되어야 하는데, IBK투자증권이 공공기관으로 지정된다면 주요 부분에서의 규제 적용으로 시장에서 영업력과 경쟁력 유지가 어려움 3. IBK투자증권은 금융투자회사로서 금융위원회 및 금융감독원의 엄격한 감독과 규제를 받고 있으며, 금융투자협회 및 한국거래소 등 자율규제 기구에 의해서도 경영투명성에 대한 통제장치가 마련되는 등 다양한 감독기관으로부터 관리·감독되고 있어 규제를 위한 공기업 지정에 대한 실효성은 적을 것으로 판단됨
IBK 연금보험	<ol style="list-style-type: none"> 1. IBK연금보험은 정부의 배타적 특혜가 없고 정책기능도 수행하지 않으며 시장경쟁에 기반하여 영업하는 일반회사로 생보업계 내 수입보험료 비중이 1.61%(21년3분기 기준)불과해 독과점 이슈와 무관 2. IBK연금보험은 국내 유일의 연금 단종 보험회사로 24개 업체가 경쟁하는 치열한 경쟁 시장에 속해 있으며, 업계 내 공공기관 지정회사는 전무한 상황 3. IBK연금보험이 수행하고 있는 보험업의 특성 상 규제 변화에 대한 신속한 대응으로 경영효율화 제고가 필요한 회사임을 감안할 때, IBK연금보험이 공공기관으로 지정된다면 주요 부분에서의 규제 적용으로 시장에서 영업력과 경쟁력 유지가 어려움
IBK 자산운용	<ol style="list-style-type: none"> 1. IBK자산운용은 정부의 배타적 특혜가 없고, 정책기능도 수행하지 않으며 타 자산운용사와 시장에서 경쟁을 통해 영업하는 일반회사임을 고려할 필요 2. IBK자산운용은 금융감독원 및 중소기업은행으로부터 관리·감독을 상시적으로 받고 있을 뿐만 아니라, 경영정보에 대하여는 자본시장과 금융투자업

기관명	주요 내용
IBK 자산운용	<p>에 관한 법률 에 따라 정기적으로 세밀한 경영정보를 금융감독원, 금융투자협회 및 당사 홈페이지에 공시 하고 있음. 따라서 IBK자산운용이 '준시장형 공기업'으로 지정되는 경우 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 중복 규제에 해당하여, 무한 경쟁 시장에서의 규제 강화는 IBK자산운용의 경쟁력 하락을 초래</p> <p>3. IBK자산운용은 외국계 회사 포함 342개의 업체가 경쟁하는 치열한 경쟁 시장에 속해 있으며, 업계 내 공공기관 지정회사는 전무한 상황이며, 수탁고 기준 업계 내 비중은 1.5%(21.11월 기준) 불과하여 IBK자산운용이 공공기관으로 지정된다면 주요 부분에서의 규제 적용으로 시장에서 영업력과 경쟁력 유지가 어려움</p>
IBK 저축은행	<p>1. IBK저축은행은 정부의 배타적 특혜가 없고 정책기능도 수행하지 않는 시장 경쟁에 기반하여 영업하는 일반회사 임을 고려할 필요</p> <p>2. IBK저축은행은 저축은행으로 약 80여개 민간업체가 경쟁하는 치열한 경쟁 시장에 속해 있으며, 업계 내 공공기관 지정회사는 전무하며, 총자산 기준 업계 내 비중은 1.3%(21.9월말 기준)에 미만에 불과하여 독과점 이슈와 무관</p> <p>3. 대내·외 경영환경에 제대로 대응하기 위해서는 자율경영체제가 필수적으로 공공기관 지정 시 IBK저축은행의 영업과 경쟁이 크게 제한될 전망</p>
IBK 시스템	<p>1. 영위하는 사업에 공공성이 없으며 직접적인 대국민 서비스를 수행하지 않는 완전 자유 시장경쟁체제의 일반 영리법인(상법기준 설립)으로서 공기업 지정으로 규제 강화 시 사업역량 및 시장경쟁력 강화에 제약조건으로 작용</p> <p>2. 대주주인 공공기관 기업은행(지분 56%)과 매년 '경영목표합의서(MOU)'를 체결하여 책임경영체제를 준수하고 있으며 외부주주(지분 44%)의 경영 간접참여로 경영 투명성을 확보하고 있어 관리통제목적상의 공공기관 지정 실익 미흡</p>
IBK 신용정보	<p>1. 기타 공공기관은 공공적 역할이나 정책적 기능을 수행하는 특성을 감안하여 지정되는 반면, IBK신용정보는 정부의 배타적 특혜가 없고 정책기능도 수행하지 않는 '시장경쟁에 기반하여 영업하는 일반회사' 임을 고려할 필요</p> <p>2. 현재 업계 내 공공기관 지정회사는 전무한 상황이며, 대내외 경영환경에 제대로 대응하기 위해서는 자율경영체제가 필수적으로 공공기관 지정 시 IBK신용정보의 영업과 경쟁이 크게 제한될 우려</p> <p>3. IBK신용정보는 채무자에 대한 채권회수 업무를 주업무로 수행하고 있어 금</p>

기관명	주요 내용
IBK 신용정보	융소외계층 지원을 추진 중인 정부 정책과 충돌이 불가피하며, 공공기관 지정 시 채무자가 공권력에 의한 채권회수로 오인할 우려가 있음
IBK 서비스	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기타 공공기관은 공공적 역할이나 정책적 기능을 수행하는 특성을 감안하여 지정되는 반면, IBK서비스는 정부의 배타적 특혜가 없고 정책기능도 수행하지 않는 일반회사임을 고려할 필요 2. 현재 업계 내 공공기관 지정회사는 전무한 상황이며, 대내외 경영환경에 제대로 대응하기 위해서는 자율경영체제가 필수적으로 공공기관 지정 시 IBK서비스의 영업과 경쟁이 크게 제한될 우려 3. IBK서비스는 중소기업은행의 사업장에서 근무하던 비정규직 용역근로자를 자회사 소속의 정규직 직원으로 전환 채용하기 위해 설립된 회사로 중소기업은행에만 용역서비스를 제공하여 대국민 서비스를 수행하고 있지 않는 특수성을 감안할 필요

주. 위 내용은 공공기관 지정 심사를 위하여 기관에서 제출한 자료에 포함되어 있는 부대의견이며 별도로 가공하지 아니하였음

자료: 금융위원회

금융 자회사가 공공기관의 법정 요건을 충족한다는 사유로 모두 공공기관으로 지정하여야 하는 것은 아니다. 하지만 경쟁시장에서 민간 기업과 유사한 형태로 운영되고 있거나 공공기관으로 운영하여야 할 공공성이 현저히 낮다면 공공기관으로 지정하지 아니하는 것이 타당하고, 이러한 내용은 사례별로 검토할 필요가 있다.

그러나 공공기관으로 지정하지 아니하는 것이 타당한 경우라고 하더라도, 이를 판단할 수 있는 요건을 법률상 제시하도록 하고, 미지정된 사유에 대하여도 외부에서 파악할 수 있도록 공시되는 등 체계를 정비함으로써 공공기관 미지정에 관련한 내용을 명확히 할 필요는 있다고 볼 것이다.

본 보고서에서는 「공운법」을 토대로 공공기관 제도의 본질과 체계를 기술하고, 개선 과제를 검토한 후 주요 사례별로 개선과제를 살펴보았다.

우리나라의 공공기관 제도는 과거 1960년대 이후 정부기업, 정부산하기관, 정부투자기관 등 공공부문에서의 여러 기관을 관리·감독하기 위해 존재하던 다수의 체계를 통합하여 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 구체화된 것으로, 태생부터 공공기관의 관리·감독을 위한 법적 규율에 초점이 맞추어져 있었다고 볼 수 있다.

그러나 공공기관의 존재 의의와 이론적 논의, 법률의 제정 취지를 종합하여 보면 공공기관은 공공성과 자율성의 2가지 측면에서 모두 제도의 타당성이 검토되어야 할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 특히 현행법상 그 개념이 모호하고 부재한 공공성의 개념에 대하여 학계의 논의를 살펴보았다.

이러한 관점에서 현행 「공운법」의 입법적 개선 방향을 중심으로 하여 주요한 개선 과제를 살펴보면, ①먼저 앞서 논의한 공공성의 입법적 설정이 필요하다는 논의로 이어질 수 있다. 현행 「공운법」에 열거된 규정들은 「공운법」 전체의 관점에서 공공기관이 행위와 판단의 준거로 삼을 수 있는 방향성을 제시한 것이라고 보기는 어렵다는 점에서 한계가 있기 때문이다.

②다음으로, 공공기관 지정행위의 넓은 재량성과 관련하여 「공운법」의 체계를 위임 입법의 범위와 한계라는 측면에서 재조명할 필요가 있다. 「공운법」의 경우 하위법령으로 규정될 내용을 모법에서 명확하게 파악하기 어려운 측면이 있어 개선의 여지가 있다.

③다음으로, 「공운법」에서는 동법의 목적에 대해 제1조에서 규정할 뿐, 규율의 대상이 되는 공공기관 자체의 목적과 미션에 대해서는 언급이 없으며, 현행 법률과 하위법령, 지침 간에 공공기관 제도의 구성과 운영 방향에 대한 일관된 가치 설정이 부족한 측면이 있다.

이론상 공기업이 준정부기관에 비하여 상업성 또는 자율경영의 가치가 공공성보다 중요하게 요구되는 개념으로, 공기업은 준정부기관에 비하여 오히려 조직·인사·재무에서의 경영 자율성이 강하게 보장되어야 논리적으로 타당한 귀결이 되지만, 현행 「공운법」에서 공기업은 다양한 분야에서 공공기관 중 가장 강한 수준의 규제를 받고 있다.

또한, 공기업의 유형 분류 중에서도 현재 시장형 공기업은 다른 유형과 달리 단독으로 규율을 받는 별도 규정은 법률에 존재하지 않은 실정이다. 한편, 기타공공기관의 경우 모법상으로는 강한 규율을 받고 있지 않으나, 지침 수준에서는 공기업·준정부기관에 준하는 규제를 받고 있는 모순이 존재하고 있다.

위와 같은 논의를 바탕으로 공공기관 지정 제도의 운영상 나타나는 세부적인 개선 과제를 살펴보면 다음과 같았다.

(1)먼저, 공공기관 유형 분류 기준의 구체적인 타당성을 검토할 필요가 있다. 시행령에서는 유형 분류의 세부 기준으로 직원 정원 50명 이상, 총수입액 30억원 이상, 자산규모 10억원 이상의 요건을 제시하고 있는데, 세부적인 요건의 실효성을 재검토할 필요가 있을 것이다.

(2)다음으로, 연구개발목적기관 유형의 관리체계를 세부적으로 재정비할 필요가 있다. 「공운법」에서는 연구개발목적기관의 지정과 관련한 부분만 언급되어 있으며 이후 연구개발목적기관의 운영과 경영상 관리, 예·결산상 특수성에 대해서는 법률상 별도의 규율이 거의 없는 실정이다. 시행령에서도, 연구개발목적기관의 세부 지정 기준에 대한 언급 외에 연구개발목적기관을 어떻게 규율할 것인지에 대해서 언급한 규정은 존재하지 않으며, 지침 수준에서만 일부 예외규정이 존재한다.

(3)다음으로, 공공기관의 미지정과 관련하여 심사 기준을 구체화하여 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 공공성 등 공공기관의 정체성을 규정할 수 있는 개념을 「공운법」에 도입하고, 이를 바탕으로 단순히 양적 요건 외에도 공공기관 지정행위에서의 넓은 재량 영역을 제한할 수 있는 판단 기준을 법률에 세분화하는 것이 필요하다.

(4)다음으로, 법령상 유형 분류 기준의 적용과 관련하여, 시행령 제7조제1항에서는 공기업·준정부기관의 지정 기준을 규정하고 있으나, 실제 이러한 요건을 충족하면서도 기타공공기관으로 지정된 사례가 다수 존재한다. 이에 관하여는 위임의 명확성 측면에서 「공운법」의 입법적 개선을 검토할 필요가 있다.

(5)기금을 관리하거나 관리 위탁을 받은 기관에 대하여는 특수한 개념 규정 또는 법정 요건을 추가하여 자체수입비율이 높다고 하더라도 기금관리형 준정부기관으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하거나, 「공운법」상 기금운용심의회 규정에서 단서조항을 추가하는 등 별도의 고려사항을 모법에 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(6)공공기관으로 이미 지정되었으나 여러 가지 사유로 공공기관 지정에서 해제되는 사례도 다수 발생하여 왔는데, 구체적인 해제 사유를 공시하고, 「공운법」에 따른 법정 요건의 충족 여부, 총수입액·정부지원액 등 상세 현황과 공공기관 지정을 유지하지 아니하는 논거와 실익을 밝히는 것이 필요하다.

위에서의 논의 외에, 주요 기관의 공공기관 지정 및 해제와 관련된 논점을 살펴보았다.

먼저, 금융감독원의 경우 2009년 기타공공기관에서 해제되었고, 공공기관으로의 지정을 유보한 채 현재에 이르고 있다. 향후 금융감독원에 대한 공공기관 재지정 문제는 기관의 공공성과 자율성, 금융감독기구로서의 중립성 보장, 현행 법률의 개정 소요 및 제반사항을 고려하여 정책적 균형을 이룰 수 있도록 판단하여야 할 것이며, 단순히 지정 유보 조건의 충족 여부만을 기준으로 판단할 것은 아니다.

다음으로, 한국예탁결제원의 경우 2022년 1월 공공기관에서 지정해제되었는데, 지정 해제의 주요한 사유는 「공운법」의 '독점 수입'의 규정과 해석에 따른 것으로, 추후 독점성을 공공기관의 지정에 필요한 개념요소로 포함시키는 것이 타당한지, 독점성을 법령에 따라 이루어진 것으로 한정할 것인지 등 심도 있는 입법정책적 논의가 진행될 필요가 있다.

마지막으로, 공공기관의 자회사, 출자회사 또는 재출자회사가 증가하면서, 해당 자회사 등이 공공기관의 법정요건을 충족함에도 불구하고 공공기관으로 지정되지 아니하는 사례가 발생하고 있으므로 기관 업무의 공공성, 미지정된 구체적인 사유와 기관의 특수성 등을 종합적으로 고려하여 각 기관별로 미지정의 타당성에 대하여 검토할 필요가 있다.

[부록] 국회 소관 위원회별 공공기관 지정 현황

(단위: 개)

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
법제사법 위원회(3)	법무부(3)	기타공공기관(3)	대한법률구조공단
			정부법무공단
			한국법무보호복지공단
문화체육 관광위원회 (32)	문화재청(1)	기타공공기관(1)	한국문화재단
	문화체육 관광부 (31)	공기업(준시장형)(1)	그랜드코리아레저(주)
		준정부기관(기금관리형)(2)	서울올림픽기념국민체육진흥공단
			한국언론진흥재단
		준정부기관(위탁집행형)(3)	국제방송교류재단
			한국관광공사
			한국콘텐츠진흥원
		기타공공기관(25)	(재)예술경영지원센터
			게임물관리위원회
			국립박물관문화재단
			대한장애인체육회
			대한체육회
			세종학당재단
			영상물등급위원회
			영화진흥위원회
			예술의전당
			재단법인 국악방송
			태권도진흥재단
			한국공예디자인문화진흥원
			한국도박문제관리센터
			한국문학번역원
			한국문화관광연구원
			한국문화예술교육진흥원
			한국문화예술위원회
			한국문화정보원
			한국문화진흥주식회사
	한국영상자료원		
	한국예술인복지재단		
	한국저작권보호원		
	한국저작권위원회		
	한국체육산업개발(주)		
	한국출판문화산업진흥원		

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
정무위원회 (37)	국무조정실 및 국무총리 비서실 (25)	기타공공기관 (25)	경제·인문사회연구원
			건축공간연구원
			과학기술정책연구원
			국토연구원
			대외경제정책연구원
			산업연구원
			에너지경제연구원
			정보통신정책연구원
			통일연구원
			한국개발연구원
			한국교육개발원
			한국교육과정평가원
			한국교통연구원
			한국노동연구원
			한국농촌경제연구원
			한국법제연구원
			한국보건사회연구원
			한국여성정책연구원
			한국조세재정연구원
			한국직업능력연구원
			한국청소년정책연구원
			한국해양수산개발원
			한국행정연구원
			한국형사·법무정책연구원
			한국환경연구원
	공정거래 위원회(2)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국소비자원
		기타공공기관(1)	한국공정거래조정원
	국가보훈처 (3)	준정부기관(위탁집행형)(2)	독립기념관
		기타공공기관(1)	한국보훈복지의료공단
	금융위원회 (7)	준정부기관(기금관리형)(4)	신용보증기금
			예금보험공사
			한국자산관리공사
			한국주택금융공사
		준정부기관(위탁집행형)(1)	서민금융진흥원
		기타공공기관(2)	중소기업은행
			한국산업은행

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관	
국방위원회 (5)	국방부(3)	기타공공기관(3)	국방전직교육원	
			전쟁기념사업회	
			한국국방연구원	
	방위사업청 (2)	기타공공기관(2)	국방과학연구소	
			국방기술품질원	
환경노동 위원회 (27)	환경부 (12)	공기업(준시장형)(1)	한국수자원공사	
		준정부기관(위탁집행형) (4)	국립공원공단	
			국립생태원	
			한국환경공단	
			한국환경산업기술원	
		기타공공기관(7)	수자원환경산업진흥(주)	
			국립낙동강생물자원관	
			국립호남권생물자원관	
			수도권매립지관리공사	
			한국상하수도협회	
			한국수자원조사기술원	
		환경보전협회		
	고용노동부 (12)	준정부기관(기금관리형)(1)	근로복지공단	
		준정부기관(위탁집행형)(4)	한국고용정보원	
			한국산업안전보건공단	
			한국산업인력공단	
			한국장애인고용공단	
		기타공공기관(7)	건설근로자공제회	
			노사발전재단	
			학교법인한국폴리텍	
			한국고용노동교육원	
			한국기술교육대학교	
			한국사회적기업진흥원	
			한국잡월드	
		기상청 (3)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국기상산업기술원
			기타공공기관(2)	(재)APEC기후센터
		(재)차세대수치예보모델개발사업단		
기획재정 위원회 (5)	관세청(1)	기타공공기관(1)	(재)국제원산지정보원	
	기획재정부 (4)	공기업(준시장형)(1)	한국조폐공사	
		준정부기관(위탁집행형)(1)	한국재정정보원	
		기타공공기관(2)	한국수출입은행	
			한국투자공사	

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
보건복지 위원회 (32)	보건복지부 (28)	준정부기관(기금관리형)(1)	국민연금공단
		준정부기관(위탁집행형)(8)	건강보험심사평가원
			국민건강보험공단
			사회보장정보원
			한국건강증진개발원
			한국노인인력개발원
			한국보건복지인력개발원
			한국보건산업진흥원
			한국보육진흥원
		기타공공기관(19)	국가생명윤리정책원
			국립암센터
			국립중앙의료원
			대구경북첨단의료산업진흥재단
			대한적십자사
			아동권리보장원
			오송첨단의료산업진흥재단
			재단법인 의료기관평가인증원
			재단법인 자활복지개발원
			재단법인 한국공공조직은행
	재단법인 한국보건의료정보원		
	재단법인 한국장기조직기증원		
	한국국제보건의료재단		
	한국보건의료연구원		
	한국보건의료인국가시험원		
	한국사회복지협의회		
	한국의료분쟁조정중재원		
	한국장애인개발원		
	한국한의학진흥원		
	식품의약품 안전처(4)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국식품안전관리인증원
		기타공공기관(3)	식품안전정보원
			한국의료기기안전정보원
			한국약품안전관리원
여성가족 위원회 (5)	여성가족부 (5)	준정부기관(위탁집행형)(3)	한국청소년상담복지개발원
		한국청소년활동진흥원	
		한국건강가정진흥원	
	기타공공기관(2)	한국양성평등교육진흥원	
		한국여성인권진흥원	

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
국토교통 위원회 (28)	국토교통부 (28)	공기업(시장형)(2)	인천국제공항공사
			한국공항공사
		공기업(준시장형)(7)	제주국제자유도시개발센터
			주식회사 에스알
			주택도시보증공사
			한국부동산원
			한국도로공사
			한국철도공사
			한국토지주택공사
		준정부기관(위탁집행형)(6)	국토교통과학기술진흥원
			재단법인 대한건설기계안전관리원
			한국교통안전공단
			한국국토정보공사
			국토안전관리원
			국가철도공단
		기타공공기관(13)	건설기술교육원
			국립항공박물관
			공간정보품질관리원
			새만금개발공사
			주택관리공단(주)
			코레일관광개발(주)
			코레일네트웍스(주)
			코레일로지스(주)
			코레일유통(주)
			코레일테크(주)
			한국해외인프라도시개발지원공사
			한국도로공사서비스(주)
			항공안전기술원
농림축산 식품해양 수산위원회 (34)	농림축산 식품부 (12)	공기업(준시장형)(1)	한국마사회
			준정부기관(위탁집행형)(5)
		농림식품기술기획평가원	
		축산물품질평가원	
		한국농수산물유통공사	
		한국농어촌공사	
		기타공공기관(6)	(재)한식진흥원
			가축위생방역지원본부
			한국식품산업클러스터진흥원

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
농림축산 식품해양 수산위원회 (34)	농림축산 식품부 (12)	기타공공기관(6)	국제식물검역인증원
			농업정책보험금융원
			(재)축산환경관리원
	농촌진흥청(1)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국농업기술진흥원
	산림청 (4)	준정부기관 (위탁집행형)(3)	한국산림복지진흥원
			한국임업진흥원
		기타공공기관(1)	한국수목원관리원
	해양수산부 (17)	공기업(시장형)(2)	부산항만공사
			인천항만공사
		공기업(준시장형)(3)	여수광양항만공사
			울산항만공사
			해양환경공단
		준정부기관 (위탁집행형)(4)	한국수산자원공단
			한국해양교통안전공단
			한국해양수산업연수원
			해양수산과학기술진흥원
		기타공공기관(8)	국립해양박물관
국립해양과학관			
국립해양생물자원관			
한국어촌어항공단			
한국항로표지기술원			
한국해양과학기술원			
한국해양조사협회			
한국해양진흥공사			
외교통일 위원회 (5)	외교부 (3)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국국제협력단
		기타공공기관(2)	재외동포재단
	통일부 (2)	기타공공기관(2)	한국국제교류재단
			(사)남북교류협력지원협회
과학기술 정보방송 통신위원회 (52)	과학기술 정보통신부 (47)	준정부기관 (위탁집행형)(10)	(재)우체국금융개발원
			(재)우체국물류지원단
			(재)한국우편사업진흥원
			연구개발특구진흥재단
			정보통신산업진흥원
			한국과학창의재단
			한국방송통신전파진흥원

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
과학기술 정보방송 통신위원회 (52)	과학기술 정보통신부 (47)	준정부기관 (위탁집행형)(10)	한국연구재단
			한국인터넷진흥원
			한국정보화진흥원
		기타공공기관(37)	(재)우체국시설관리단
			과학기술일자리진흥원
			광주과학기술원
			국가과학기술연구회
			국립광주과학관
			국립대구과학관
			국립부산과학관
			기초과학연구원
			대구경북과학기술원
			울산과학기술원
			한국여성과학기술인육성재단
			한국건설기술연구원
			한국과학기술기획평가원
			한국과학기술연구원
			한국과학기술원
			한국과학기술정보연구원
			한국기계연구원
			한국기초과학지원연구원
			한국나노기술원
			한국데이터산업진흥원
			한국생명공학연구원
			한국생산기술연구원
			한국식품연구원
			한국에너지기술연구원
			한국원자력연구원
			한국원자력의학원
			한국전기연구원
			한국전자통신연구원
			한국재료연구원
			한국지질자원연구원
			한국천문연구원
			한국철도기술연구원
			한국표준과학연구원
			한국한의학연구원
			한국항공우주연구원
			한국핵융합에너지연구원
			한국화학연구원

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관	
과학기술 정보방송 통신위원회 (52)	방송통신 위원회(2)	공기업(준시장형)(1)	한국방송광고진흥공사	
		준정부기관(위탁집행형)(1)	시청자미디어재단	
	원자력안전 위원회(3)	기타공공기관(3)	한국원자력안전기술원	
			한국원자력안전재단	
한국원자력통제기술원				
행정안전 위원회 (6)	경찰청 (1)	준정부기관(위탁집행형)(1)	도로교통공단	
	소방청 (1)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국소방산업기술원	
	인사혁신처(1)	준정부기관(기금관리형)(1)	공무원연금공단	
	행정안전부 (3)	준정부기관(위탁집행형)(1)	한국승강기안전공단	
		기타공공기관(2)	(재)일제강제동원피해자지원재단 민주화운동기념사업회	
산업통상 자원중소 벤처기업 위원회 (57)	산업통상 자원부 (41)	공기업(시장형)(11)	(주)강원랜드	
			한국가스공사	
			한국남동발전(주)	
			한국남부발전(주)	
			한국동서발전(주)	
			한국서부발전(주)	
			한국석유공사	
			한국수력원자력(주)	
			한국전력공사	
			한국중부발전(주)	
			한국지역난방공사	
		공기업(준시장형)(6)	(주)한국가스기술공사	
			대한석탄공사	
			한국광해광업공단	
			한국전력기술주식회사	
			한전KDN	
		준정부기관(기금관리형)(1)	한국무역보험공사	
			준정부기관(위탁집행형)(12)	대한무역투자진흥공사
				한국가스안전공사
				한국디자인진흥원
한국산업기술진흥원				
한국산업기술평가관리원				
한국산업단지공단				
한국석유관리원				
한국에너지공단				

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
산업통상 자원중소 벤처기업 위원회 (57)	산업통상 자원부 (41)	준정부기관(위탁집행형)(12)	한국에너지기술평가원
			한국원자력환경공단
			한국전기안전공사
			한국전력거래소
		기타공공기관(11)	재단법인 한국에너지재단
			전략물자관리원
			한국로봇산업진흥원
			한국산업기술시험원
			한국세라믹기술원
			한국에너지정보문화재단
			한전엠씨에스(주)
			한국전력국제원자력대학원대학교
			한전원자력연료주식회사
			한국제품안전관리원
	한국탄소산업진흥원		
	중소벤처 기업부 (11)	준정부기관(기금관리형)(2)	기술보증기금
			중소벤처기업진흥공단
		준정부기관(위탁집행형)(3)	소상공인시장진흥공단
			중소기업기술정보진흥원
			창업진흥원
		기타공공기관 (6)	(재)중소기업연구원
			(주)공영홈쇼핑
			신용보증재단중앙회
			재단법인 장애인기업종합지원센터
			중소기업유통센터
			한국벤처투자
		특허청(5)	준정부기관(위탁집행형)(1)
기타공공기관 (4)			한국발명진흥회
	한국지식재산보호원		
	한국지식재산연구원		
	한국특허정보원		
교육위원회 (22)	교육부 (22)	준정부기관(기금관리형)(1)	사립학교교직원연금공단
		준정부기관(위탁집행형)(2)	한국교육학술정보원
	기타공공기관(19)		한국장학재단
		강릉원주대학교치과병원	
		강원대학교병원	
	경북대학교병원		

소관 위원회	주무부처	기관유형	공공기관
교육위원회 (22)	교육부 (22)	기타공공기관(19)	경북대학교치과병원
			경상대학교병원
			국립평생교육진흥원
			동북아역사재단
			부산대학교병원
			부산대학교치과병원
			서울대학교병원
			서울대학교치과병원
			전남대학교병원
			전북대학교병원
			제주대학교병원
			충남대학교병원
			충북대학교병원
			한국고전번역원
			한국사학진흥재단
한국학중앙연구원			

주. ()는 해당 공공기관의 수를 의미함.
 자료: 기획재정부 보도자료(2022.1.)에서 재작성

공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제

발간일 2022년 5월
발행인 임익상 국회예산정책처장
편 집 예산분석실 공공기관평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 ㈜명문기획(tel 02·2079·9200~2)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-049-5 93350

© 국회예산정책처, 2022

내일을 여는 국민의 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700488-001950-01



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE