공공기관 지정 및 분류체계 개선방안

2010. 12

박정수
윤태범
허경선

공공기관정책연구센터
한국조세연구원

서 언

OECD에서는 공공기관의 바람직한 지배구조 설계를 위해 주무부처에 의해 분산된 소유권의 행사가 아닌 집중화된 소유권 행사를 권고하고 있다. 이렇게 권고를 하게 된 배경은 공공기관의 특수성이 반영되었기 때문이다. 민간기업이 주주 자본주의에 근거한 이해관계를 따른다면 공공기관은 국민 대다수가 관계되는 등 다양한 이해관계자의 이해가 얽혀 있다. 다양한 이해관계자의 수요를 단기적인 관점에서 인기 영합적으로 대응하게 되면 공공기관의 경영부실로 그치는 것이 아니라 국가의 재정부담으로 이어져 재정위기를 겪을 수도 있다. 그리고 재정지원을 받아 운영이 되는 기관들이 효율적으로 사업을 진행하지 못하게 되면 정부예산이 낭비되거나 부채가 누적되는 결과를 초래하게 된다. 국민경제적 관점에서 민간부문과 공공부문이 적절히 조화가 이루어질 때 경제적 효율성과 바람직한 분배구조를 이룰 수 있다는 점에서 공공기관의 지정 및 유형분류에 따른 효과적인 지배구조의 설계와 적합한 성과관리시스템의 설계는 매우 중요한 국정과제가 된다.

우리나라에서는 2007년 이전에는 정부투자기관과 정부산하기관으로 나눠서 분산된 관리가 이루어졌지만 공공기관 운영에 관한 법률 시행 이후에는 공공기관에 대해 국제적인 기준인 집중화된 관리체제로 나아가고 있다. 그리고 2008년 이명박 정부 출범 이후 기획재정부 주도의 공공기관 선진화 정책을 통해 강도 높은 구조조정이 진행되고 있다. 이에 본 보고서에서는 공공기관의 특성을 공공기관의 이론적 관리 모형과 분류 모형, 국제적인 공공기관 분류 기준, 해외 주요국의 관리 실태를 분석한 뒤에 현재 우리나라의 공공기관 지정 및 유형 분류 법·제도상의 문제점을 분석하고 시뮬레

이션을 통한 실태분석을 통해 정책과제를 도출하였다.

본 보고서에서는 공공기관 지정 및 유형분류의 문제점으로 법적 제도적 측면에서 공공기관 개념 및 지정의 목적이 모호한 점을 지적하고 있다. 관리 목적으로서의 공공기관 지정과 지배구조 설계 목적의 공공기관 유형화라는 취지를 명확하게 반영할 필요가 있다. 현재 시장성 기준으로 활용하고 있는 경쟁 여부, 소비의 공공성, 수익의 목적사업 연관성이 원가보상률 등 보다 객관적인 지표를 통해 유형화하는 것이 필요하며 소유구조에 대한 정치한 기준이 더욱 강화되어야 함을 지적하고 있다. 아울러 공공기관 지정 기준이 협소하다는 점, 공공기관 지정에 있어서 공공성이라는 사업의 특성을 반영하지 못하고 있다는 점, 그리고 기타공공기관의 체계화가 이루어지지 못하고 있는 점을 지적하고 있다.

이상의 문제점을 개선하기 위해서는 공공기관 운영에 관한 법률 개정을 통해 공공기관의 정의와 지정 목적을 명시하는 노력이 필요하다. 그리고 기타공공기관으로 분류되어 있는 국립대학병원과 금융공기업, 자회사, 정부출연연구소 등에 대한 지배구조의 재설계를 검토할 필요가 있다. 특히 이론적으로나 국제기준, 해외사례를 통해 보았을 때 한국전력발전 자회사들이 기타공공기관으로 분류되는 것은 적절하지 아니하므로 시장형 공기업으로 지정하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

본 보고서는 박정수 공공기관정책연구센터 소장이 연구책임을 맡고 윤태범·허경선 연구위원이 함께 연구에 참여했다. 이들과 함께 변민정 전문연구원, 하태욱 연구원도 연구보고서의 완성에 적극적인 기여를 했다. 끝으로 본 보고서는 한국조세연구원의 공식의견이 아니라 저자들의 개인의 견임을 밝힌다.

2010년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

본 연구는 공공기관의 이론적 관리 모형과 분류 모형, 국제적인 공공기관 분류 기준, 해외 주요국의 관리 실태를 살펴본 뒤에 현재 우리나라의 공공기관 지정 및 유형 분류 법 · 제도와 실태상의 문제점을 분석하고 우리나라에 적합한 공공기관 관리제도 개선방향을 제시하였다.

공공기관의 이론적 관리 모형과 분류 모형에서는 우선 공공기관의 지정 및 유형 분류의 목적에 대해서 고찰하였다. 공공기관은 일반 기업과 달리 파산과 소유권 박탈로부터 효과적으로 보호받을 수 있기 때문에 연성예산제약(soft budget constraint)이라는 함정에 빠질 우려가 있고 회계보고의 투명성과 정보공개의 수준이 민간기업 표준에 미치지 못한다는 문제점이 있어 공공기관의 지배구조에 대한 관심이 국제적으로 확대되고 있다. 이에 OECD를 중심으로 공공기관의 지배구조 개선에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

공공기관은 다양한 특성을 가지므로 획일적인 관리방안만으로는 한계가 있으며 크게 공기업과 준정부기관으로 분류할 수 있다. 세부적인 구분 기준으로는 소유구조와 시장성, 공공성, 중요성(규모) 등이 있는데 국제기준인 ESA95와 SNA2008에서는 시장성을 기준으로, 공공기관을 기업적 특성이 강한 공기업과 일반 정부에 가까운 준정부기관으로 분류하고 있다.

공공기관 관리방식에 있어서 선진화된 국가인 영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 싱가포르 등의 사례를 분석한 결과 다음과 같은 공통점을 도출할 수 있었다. 첫째, 관리목적의 지정과 분류는 통계담당부서와는 별도로 공공기관을 소유 · 관리하는 부서(주로 재무부)에서 주로 중앙정

부에 소속된 공공기관(공기업, 준정부기관)을 대상으로 집중 관리할 공공기관을 지정하고 세부 유형분류를 담당하고 있다. 둘째, 통계 목적으로 지정된 공공기관이 아니더라도 국가적 중요성이 있는 경우, 관리 목적상의 공공기관으로 지정 및 관리하고 있다. 그러나 반대로 통계 목적으로 지정된 공공기관이 관리 목적상의 공공기관으로 모두 지정되는 것은 아니다. 셋째, 국가경제에 영향력이 큰 주요 공기업에 대해 별도로 소유권을 집중화하여 관리하는 담당부서가 존재하고 있다. 넷째, 준정부의 분류기준은 국가별로 큰 차이가 있지만 "공기업에 해당되지 않으며 정부기능을 대신 수행한다"는 공통점을 가지고 있었다. 다섯째, 준정부 기관의 소유와 관리는 주로 해당업무를 담당하는 주무부처에 분산되어 있다.

'공공기관의 운영에 관한 법률' 제정 이전의 공공기관은 '정부투자기관관리기본법', '정부산하기관관리기본법' 등에 따라 정부투자기관, 정부산하기관 등으로 구분되어 개별적으로 관리되었다. 따라서 공공기관을 지정하고 유형화함에 있어 일관된 기준이 마련되어 있지 않고 관리대상 범위 역시 매번 달라져 공공기관을 체계적으로 관리하는 데 어려움이 있었다. 2007년 4월 시행된 '공공기관의 운영에 관한 법률'은 공공기관에 대한 법적 개념과 공공기관 지정요건 및 유형 구분의 기준을 명문화한 최초의 법률로 동 법률에 따라 기획재정부는 설립근거법 유무, 중앙정부의 재정지원(출연/보조/출자/위탁독점수입 등), 사실상 지배력 확보 여부 등을 기준으로 공공기관을 지정하고 이들 기관을 다시 기관 정원(50인 기준), 자체수입 비중(50% 기준), 기금관리 여부 등에 따라 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형) 및 기타공공기관으로 유형을 구분하고 있다. 또한 동 법률은 공공기관 지정요건을 충족하는 기관 중 상호부조적 성격의 기관이나 지방자치단체가 설립하여 운영하는 기관 등을 공공기관 지정에서 제외함을 규정하고 있다. 공공기관운영법 시행 이후 공공기관 지정 현황을 살펴보면 2007년 298개 기관(공기업 24개, 준정부기관 77개, 기타공

공기관 197개), 2008년 305개 기관(공기업 24개, 준정부기관 77개, 기타공공기관 204개), 2009년 297개 기관(공기업 24개, 준정부기관 80개, 기타공공기관 193개), 2010년 286개 기관(공기업 22개, 준정부기관 79개, 기타공공기관 185개)이 공공기관으로 지정되었다.

공공기관 지정 및 유형 분류의 실태와 쟁점을 분석함에 있어서 법·제도적 측면과 실질적 운용의 측면으로 나누어 분석하였다. 우선 법·제도상 측면에서 공공기관의 개념이 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 명시적으로 정의된 것은 아니어서 이에 대한 검토의 필요성이 있다. 그리고 공공성이나 법적 독점성이 있어서 사실상 공공기관의 성격을 지니고 있음에도 불구하고 공공기관으로 지정되지 않는 사례도 존재한다는 점에서 기준의 강화 필요성도 존재한다. 기타공공기관의 수가 여전히 많아서 공기업과 준정부기관에 비하여 상대적으로 많을 뿐만 아니라 그 종류도 다양하다는 점에서, 이들 기관을 기타공공기관으로 지정하는 것에 대한 논의가 필요하다. 매년 공공기관에 대하여 유형 변경을 야기하는 지정이 이루어질 수 있으며, 이에 따라서 지배구조상에 변화가 있을 수도 있다는 점에서, 공공기관 지정 및 변경의 주기를 재검토할 필요가 있다. 공공기관 유형화에 대한 지배구조의 차별성이 여전히 약하다는 점에서, 이에 대한 차별적 설계의 필요성도 존재한다.

공공기관 지정 및 유형 분류의 실태를 파악하기 위하여 2010년 8월 기준으로 공공기관을 대상으로 조사를 실시하여 세부적인 구분 기준에 따른 타당성을 검토하였다. 그 결과 공공기관의 유형 구분의 중요한 기준이라고 할 수 있는 소유구조 기준, 공공성 기준, 시장성 기준, 그리고 중요성(규모) 기준의 측면에서 현행 공공기관들이 적절하게 유형화되어 있지 않음을 발견할 수 있다. 물론 이것은 공공기관의 고유한 특성을 고려하지 않은 것이라는 점에서, 이와 같은 유형 구분의 기준들과 공공기관의 고유한 특성을 종합적으로 고려한 공공기관 지정 및 유형의 분류 논의가 필요하다.

이론적 고찰과 외국 사례 조사, 실태 및 쟁점 분석을 통하여 다음과 같은 정책방향을 제시하였다. 먼저 법 · 제도상 개선방향으로 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 공공기관의 개념과 대상을 현재보다 명확히 하고 공공기관의 지정 목적도 구체적으로 명시할 필요가 있다. 또한 다양한 공공기관들의 특성을 반영하기 위하여 분류기준을 보다 세분화할 필요가 있으며, 공공기관 지정 기준을 보다 체계화하여야 한다. 그리고 공공성 기준을 보다 구체화하여 현행 법률상의 시장성 기준과의 균형을 꾀할 필요가 있다. 공공기관 지정 및 유형 변동에 따른 공공기관의 불안정성을 해소하기 위하여, 공공기관별로 지정 시기 등을 달리하는 것도 검토할 필요가 있다. 또한 공공기관 지정 및 유형화 목적에 맞게 유형별로 지배구조를 차별적으로 설계하는 것이 필요하다. 유형 분류 체계의 개선방향과 관련하여, 과다하게 획일적으로 지정되어 있는 기타공공기관들에 대하여 유형을 세분화하는 논의도 필요하다. 특히 한국전력 발전 자회사는 이론적 기준과 국제적 기준, 해외사례, 국내경제에 미치는 영향 등을 다각적으로 고려하였을 때 시장형 공기업으로 지정하는 것을 검토할 수 있다. 그리고 대학병원과 같이 별도의 관리체계가 이루어졌다는 이유로 기타공공기관으로 분류되어 공공기관으로서의 책임성 확보에 한계가 있다는 점에서, 이와 같은 성격을 가진 공공기관들에 대해서는 체계적인 검토가 필요하다.

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 19
1. 연구목적 및 필요성 ····· 19
2. 선행연구의 검토 ····· 23
3. 연구방법 ····· 25

Ⅱ. 이론적 논의 및 배경 ····· 26
1. 공공기관 지정 및 유형분류의 목적 ····· 29
가. 바람직한 지배구조 설계 ····· 31
나. 맞춤형 성과관리 ····· 34
2. 공공기관의 특성 ····· 39
가. 영리와 비영리 ····· 41
3. 공공기관 분류 이론적 모형 ····· 54
가. 소유구조 ····· 54
나. 공공성(Publicity) ····· 59
다. 시장성(산출물의 성격, 수입액) ····· 64
라. 중요성(기관의 규모) ····· 67
4. 국제기구 공공기관 구분 ····· 69
가. UN SNA ····· 69
나. ESA 95(European System of National and Regional Accounts 95) ····· 70
다. OECD 공기업 작업반의 공기업 기준 ····· 72

Ⅲ. 해외 주요국의 공공기관 관리방식 ····· 76
1. 영국 ····· 77
가. 영국의 공공기관 ····· 77
나. 공공기관의 지정 및 분류 ····· 78
다. 공공기관의 유형 ····· 92
라. 지배구조 ····· 101
2. 프랑스 ····· 103
가. 프랑스의 공공기관 ····· 103
나. 분류 및 지정 ····· 104
다. 공공기관의 유형 ····· 105
라. 지배구조 ····· 109
3. 스웨덴 ····· 112
가. 스웨덴의 공공기관 ····· 112
나. 분류 및 지정 ····· 112
다. 공공기관의 유형 ····· 113
라. 공공기관 지배구조 ····· 116
4. 뉴질랜드 ····· 120
가. 뉴질랜드의 공공기관 ····· 120
나. 지정 및 분류 ····· 120
다. 공공기관의 유형 ····· 123
라. 공공기관 지배구조 ····· 125
5. 싱가포르 ····· 128
가. 싱가포르의 공공기관 ····· 128
나. 지정 및 분류 ····· 129
다. 공공기관 지배구조 ····· 130
6. 시사점 ····· 132

Ⅳ. 현행 공공기관 지정 및 유형화 방식 ····· 138
1. 종전의 공공기관 지정 및 유형화 제도 ····· 138
가. 정부투자기관 ····· 138
나. 정부산하기관 ····· 143
다. 정부출연연구기관 ····· 150
라. 경영혁신 관리대상 ····· 152
마. 종전 공공기관 지정 및 유형화 제도의 한계 ····· 152
2. 현행 공공기관 지정 및 유형화 제도의 도입 ····· 154
가. 추진경과 ····· 154
나. 공공기관운영법에 따른 공공기관 지정 및 유형구분 실시 ··· 156
3. 현행 공공기관 지정 및 유형화 제도 ····· 164
가. 공공기관 지정 제도 ····· 164
나. 공공기관 유형화 제도 ····· 178
다. 공공기관 지정 및 유형화 절차 ····· 194
라. 최근 3년간('08~'10년도) 공공기관 지정 및 유형화 결과 ····· 195

Ⅴ. 공공기관 지정 및 유형 분류 분석 ····· 211
1. 법, 제도상의 문제점 ····· 211
가. '공공기관' 개념의 불명확 ····· 211
나. 공공기관 지정 목적의 모호성 ····· 213
다. 공공기관 지정 기준의 협소성 ····· 214
라. 공공성과 시장성 기준 활용의 불명확성 ····· 216
마. 준정부기관 유형 공공기관들의 다양성 ····· 219
바. 다양한 특성의 기타공공기관 유형 ····· 219
사. 공공기관 지정 및 유형 변동의 문제 ····· 223

아. 공공기관의 유형화에 따른 지배구조 설계 기준의 모호 ····· 226
2. 실태분석을 통한 문제점 ····· 229
가. 소유구조 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석 ····· 230
나. 공공성 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석 ····· 245
다. 시장성 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석 ····· 248
라. 중요성(규모) 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석 ····· 254

Ⅵ. 개선방향 ····· 262
1. 법·제도적 개선방향 ····· 262
가. 공공기관에 대한 개념 및 대상의 명확화 ····· 262
나. 공공기관 지정 목적의 명확한 규정 마련 필요 ····· 263
다. 공공기관의 다양성과 지정 기준의 체계화 ····· 264
라. 공공성과 시장성 기준의 명확화 논의 ····· 267
마. 공공기관 지정 시기의 조정 ····· 268
바. 공공기관 지정 및 유형화 목적에 맞는 지배구조의 설계 ··· 269
2. 유형 분류체계의 개선방향 ····· 270
가. 준시장형 공기업의 유형 세분화 ····· 270
나. 위탁집행형 준정부기관 유형 세분화 ····· 272
다. 기금관리형 준정부기관 유형에 대한 재검토 ····· 274
라. 기타 공공기관의 축소 및 관리방안 ····· 275

Ⅶ. 결 론 ····· 289

참고문헌 ····· 295
부록 ····· 299

표 목 차

〈표 Ⅰ-1〉 기존의 지정 및 유형화 관련 연구 ····· 24

〈표 Ⅱ-1〉 공기업 및 준정부기관의 구분(2010년 1월) ····· 28
〈표 Ⅱ-2〉 공공기관 특성구분 기준 ····· 40
〈표 Ⅱ-3〉 안병영·정무권·한상일(2007) 연구 ····· 51
〈표 Ⅱ-4〉 조직관리 패러다임의 차이비교 ····· 53
〈표 Ⅱ-5〉 소유권과 재원에 따른 유형분류 ····· 55
〈표 Ⅱ-6〉 소유권과 재원, 사회적 통제에 따른 기관의 유형 ····· 56
〈표 Ⅱ-7〉 공공기관 인원, 자산, 부채, 매출, 지출의 상관관계분석 ····· 68
〈표 Ⅱ-8〉 제도단위의 유형 및 분류 ····· 71
〈표 Ⅱ-9〉 OECD 국가의 공기업(중앙정부 수준, 잠정) ····· 74

〈표 Ⅲ-1〉 공공기관 분류를 위한 통계청, 내각부, 재무부의 질문서 ····· 85
〈표 Ⅲ-2〉 영국의 공공기관 유형 분류 ····· 89
〈표 Ⅲ-3〉 공공기관 현황(2006) ····· 91
〈표 Ⅲ-4〉 NDPB 관련 통계 자료(1979-2009) ····· 95
〈표 Ⅲ-5〉 공공기관 현황(2009) ····· 96
〈표 Ⅲ-6〉 주무부처 별 집행 NDPB 현황(2009) ····· 98
〈표 Ⅲ-7〉 영국 공공기관의 지배구조 ····· 101
〈표 Ⅲ-8〉 프랑스의 공공기관 유형 분류 ····· 105
〈표 Ⅲ-9〉 프랑스 공공기관의 지배구조 ····· 110
〈표 Ⅲ-10〉 스웨덴의 공공기관 유형 분류 ····· 114
〈표 Ⅲ-11〉 공기업 수의 변화 ····· 115
〈표 Ⅲ-12〉 스웨덴 공공기관 유형별 지배구조 ····· 117
〈표 Ⅲ-13〉 뉴질랜드 공공기관 분류의 기준 ····· 122
〈표 Ⅲ-14〉 뉴질랜드의 공공기관 유형 ····· 123

〈표 Ⅲ-15〉 뉴질랜드 공공기관 유형별 지배구조 ····· 127
〈표 Ⅲ-16〉 싱가포르의 공공기관 ····· 130
〈표 Ⅲ-17〉 싱가포르 공공기관 유형별 지배구조 ····· 131
〈표 Ⅲ-18〉 국가별 공공부문의 정의기준 ····· 134
〈표 Ⅲ-19〉 공기업 분류 기준과 공기업 전담부서 ····· 135
〈표 Ⅳ-1〉 정부투자기관관리법에 따른 관리대상기관 변천 ····· 140
〈표 Ⅳ-2〉 정부투자기관관리기본법에 따른 관리대상기관 변천 ····· 142
〈표 Ⅳ-3〉 정부산하기관관리기본법 제3조 제2항 제1호에 따른 제외기관 ·· 145
〈표 Ⅳ-4〉 정부산하기관관리기본법에 따른 관리대상기관 변천 ····· 147
〈표 Ⅳ-5〉 2007.1월말 기준 정부출연연구기관(46개) ····· 151
〈표 Ⅳ-6〉 2007년도 공공기관 현황조사 결과(584개 대상) ····· 160
〈표 Ⅳ-7〉 2007년도 공공기관 현황(298개) ····· 161
〈표 Ⅳ-8〉 제1호의 지정요건을 충족하는 공공기관
(2010년도 기준, 126개) ····· 165
〈표 Ⅳ-9〉 공공기관운영법에 따른 정부직접지원액 예시 ····· 168
〈표 Ⅳ-10〉 공공기관운영법에 따른 정부간접지원액 예시 ····· 169
〈표 Ⅳ-11〉 제2호의 지정요건을 충족하는 공공기관
(2010년도 기준, 245개) ····· 170
〈표 Ⅳ-12〉 제3호의 지정요건을 충족하는 공공기관
(2010년도 기준, 26개) ····· 173
〈표 Ⅳ-13〉 제4호의 지정요건을 충족하는 공공기관
(2010년도 기준, 30개) ····· 174
〈표 Ⅳ-14〉 제5호의 지정요건을 충족하는 공공기관
(2010년도 기준, 38개) ····· 175
〈표 Ⅳ-15〉 제6호의 지정요건을 충족하는 공공기관
(2010년도 기준, 11개) ····· 176
〈표 Ⅳ-16〉 수입유형별 자체수입 가중치 ····· 180
〈표 Ⅳ-17〉 고유목적사업수입 유형구분 ····· 181

〈표 Ⅳ-18〉 고유목적사업수입의 독점성 판단 ····· 182
〈표 Ⅳ-19〉 고유목적사업수입의 이용강제성 판단 ····· 183
〈표 Ⅳ-20〉 공기업 및 준정부기관 세부유형별 구분기준 ····· 185
〈표 Ⅳ-21〉 2010년 공기업 및 준정부기관 유형구분 결과 ····· 185
〈표 Ⅳ-22〉 공공기관 선진화계획 추진 대상기관 ····· 192
〈표 Ⅳ-23〉 공공기관운영법상 공기업·준정부기관 운영 관련 조항 ···· 193
〈표 Ⅳ-24〉 2007년~2010년 공공기관 지정 및 유형화 추이 ····· 195
〈표 Ⅳ-25〉 2008년 공공기관 지정 및 유형화 요약 ····· 196
〈표 Ⅳ-26〉 2008년도 공공기관 현황(305개) ····· 197
〈표 Ⅳ-27〉 2009년 공공기관 지정 및 유형화 요약 ····· 200
〈표 Ⅳ-28〉 2009년 신규지정, 지정해제, 변경지정 현황 ····· 201
〈표 Ⅳ-29〉 2009년도 공공기관 현황(297개) ····· 202
〈표 Ⅳ-30〉 2010년 공공기관 지정 및 유형화 요약 ····· 205
〈표 Ⅳ-31〉 2010년 신규지정, 지정해제, 변경지정 현황 ····· 206
〈표 Ⅳ-32〉 2010년도 공공기관 현황(286개) ····· 208

〈표 Ⅴ-1〉 기타공공기관의 비중 ····· 220
〈표 Ⅴ-2〉 2009 유형별 기관장 평가 기초통계량
(득점을 100점 만점으로 환산) ····· 221
〈표 Ⅴ-3〉 공공기관 지정 총괄표(2010) ····· 224
〈표 Ⅴ-4〉 공공기관 유형 변경지정 ····· 225
〈표 Ⅴ-5〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성 ····· 227
〈표 Ⅴ-6〉 소유지분적 측면의 공공기관 지정기준
(동법 제4조 제1항 제3~제5호) ····· 231
〈표 Ⅴ-7〉 소유지분적 측면의 공공기관 지정요건 충족 기관 현황 ····· 233
〈표 Ⅴ-8〉 정부소유지분이 50% 이상인 기관 ····· 238
〈표 Ⅴ-9〉 공공기관 자회사 현황 ····· 240
〈표 Ⅴ-10〉 기타공공기관으로 지정된 자회사의 자체수입비율 ····· 241

〈표 Ⅴ-11〉 정부출자기업체 현황('09.6월 말 현재) ····· 243
〈표 Ⅴ-12〉 공운법 상 지정 기준 ····· 246
〈표 Ⅴ-13〉 현행 유형별 지정기준 분포 ····· 247
〈표 Ⅴ-14〉 법령상 유형별 지정기준 분포 ····· 248
〈표 Ⅴ-15〉 원가보상율과 자체수입비율의 비교 ····· 250
〈표 Ⅴ-16〉 현행 유형별 자체수입비율 분포 ····· 252
〈표 Ⅴ-17〉 법령상 유형별 자체수입비율 분포 ····· 252
〈표 Ⅴ-18〉 현행 유형별 자산 분포(2009년 12월 말 기준) ····· 255
〈표 Ⅴ-19〉 법령상 유형별 자산 분포(2009년 12월 말 기준) ····· 256
〈표 Ⅴ-20〉 현행 유형별 정원 분포 ····· 258
〈표 Ⅴ-21〉 법령상 유형별 정원 분포 ····· 258
〈표 Ⅴ-22〉 현행 유형별 총수입 분포 ····· 260
〈표 Ⅴ-23〉 법령상 유형별 총수입 분포 ····· 261

〈표 Ⅵ-1〉 준시장형 공기업 세분화 ····· 271
〈표 Ⅵ-2〉 위탁집행형 준정부기관 유형 세분화 ····· 273
〈표 Ⅵ-3〉 기금관리형 준정부기관 특성 분석 ····· 274
〈표 Ⅵ-4〉 기금을 관리하고 있는 공공기관 지배구조 분석 ····· 275
〈표 Ⅵ-5〉 기타공공기관의 유형별 특성 ····· 276
〈표 Ⅵ-6〉 공운법상 시장형 공기업과 발전 자회사간 지배구조 차이 ····· 281
〈표 Ⅵ-7〉 공운법상 준시장형 공기업과 서울대학교 병원 간
지배구조 차이 ····· 284
〈표 Ⅵ-8〉 공운법상 준시장형 공기업과 국립대학교 병원 간
지배구조 차이 ····· 286

그림 목차

[그림 Ⅱ-1] 시장과 정부의 스펙트럼 ····· 33
[그림 Ⅱ-2] Three domains ····· 50
[그림 Ⅱ-3] Jordan(1994)의 조직구분 ····· 52
[그림 Ⅱ-4] 최병선(1993)의 정부/민간부문 구분 ····· 52
[그림 Ⅱ-5] 정부기관, 기업, 중간영역(hybrid organizations) ····· 57
[그림 Ⅱ-6] 공공성 그리드(Publicness Grid) ····· 61
[그림 Ⅱ-7] Flinders & McConnel(1999)의 공공기관 유형분류모델 ····· 62
[그림 Ⅱ-8] Gill(2002)의 중앙정부 조직형태 분류 ····· 66
[그림 Ⅱ-9] 공공부문에 대한 분류체계 ····· 69

[그림 Ⅲ-1] 영국공공기관의 지정 및 분류절차 ····· 84
[그림 Ⅲ-2] 영국 공공기관의 분류기준 ····· 88
[그림 Ⅲ-3] 각 기관별 공기업의 범위 ····· 94
[그림 Ⅲ-4] 통계청 기준 공공기관과 국가투자청 관할 공기업 비교 ····· 108
[그림 Ⅲ-5] 통계상 공공부문과 공기업의 포함관계 ····· 113
[그림 Ⅲ-6] 공공부문의 구분 ····· 121

[그림 Ⅳ-1] 2007년도 공공기관 지정 및 유형화 흐름도 ····· 159

[그림 Ⅴ-1] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 자체수입비율 별 분포 ·· 253
[그림 Ⅴ-2] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 자산별 분포 ····· 257
[그림 Ⅴ-3] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 정원별 분포 ····· 259
[그림 Ⅴ-4] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 총수입별 분포 ····· 261

Ⅰ. 서 론

1. 연구목적 및 필요성

정부가 시장에 개입하는 방식은 규제를 통하는 방법과 공기업을 설립·운영하여 재화나 서비스를 직접 공급하는 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 규제정책과 함께 세계 각국은 다양한 목적을 달성하기 위해 각종 공기업 등 공공기관을 설립하여 운영하고 있으며 현재도 국민경제에서 상당히 중요한 역할을 수행하고 있다(OECD, 2010)[1]. 우리나라의 경우도 적절한 자원의 배분과 재화 및 서비스의 공급, 혹은 과도한 투자규모 등 사업의 위험성 등으로 민간기업이 진출을 꺼리는 분야에 대한 진출 등을 목적으로 공공기관이 설립·운영되고 있다. 즉, 시장에 의한 공급이 적절하게 확보되지 못하는 영역(시장실패)에 대해서 정부가 직·간접적으로 개입하는 방법으로 공기업, 산하기관 등 각종 공공기관이 활용되고 있는 것이다.

전 세계적으로 공공기관은 교통·에너지·보건 등 국민 생활 및 후생에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하고, 이들 재화 및 서비스와 각종 산업진흥·연구개발·기금관리 등을 통해 중요하고 본질적인 사회·경제적 역할을 수행한다. 결국 정부가 기관의 설립·운용을 통해 시장에 개입하는 이론적 근거는 자연독점, 공공재, 가치재(merit goods), 외부성과 같은 시장실패의 다양한 형태로부터 도출되고 있는 것이다. 물론 국가 발전단계에 따라

1) OECD 국가들의 공기업(State Owned Enterprises)의 추정가치를 이야기하는 것은 현재 가용한 자료로는 어렵다. 그럼에도 불구하고 국가와 지방정부의 공기업 시장가치는 US 3조달러 정도 되는 것으로 추정하고 GDP의 비중은 2008년 기준으로 8% 내외인 것으로 파악한다(OECD, 2010). 본 보고서에서는 공기업과 산하기관을 함께 지칭하는 개념으로 공공기관 운영에 관한 법률에 의거, 공공기관으로 지칭한다.

민간부문이 미성숙한 경우 시장의 실패와 관계없이도 시장을 창출하고 보완하기 위해 공공기관이 운영되기도 한다.

2010년 10월 현재 우리나라는 공공기관운영에관한법률에 기초하여 285개의 공공기관을 지정하고 있으며 이들 기관의 총지출(수입)은 약 346조원 수준으로 우리나라 정부일반회계규모(203.5조원) 대비 약 1.7배에 달한다. 또한 공공기관의 자산총액은 475.1조원 수준으로 GDP(1,063.6조원) 대비 약 44.7%를 차지하고 있으며, 24.4만명의 인력이 고용되어 있는 등 국가경제에서 차지하는 비중이 매우 큰 것이 사실이다[2]. 우리나라의 공공기관 관련 관리체계는 꾸준히 개선되어 왔으나, 공공기관 및 주무부처와의 조정과 타협을 거치며, 지배구조 개편과 평가체계 개선이 효율성·투명성·책임성 등을 충분히 확보할 수 있는 수준까지는 이루어지지 못했다는 지적이 계속되고 있다(KDI, 2008).

공공기관들은 설립 목적에서부터 구체적 사업의 수행에 이르기까지 정부, 즉 주무부처(line ministries)의 정책 수행과 매우 밀접하게 연관되어 있다. 이와 같이 정부정책과 관련한 기능을 수행하는 공공기관들은 다양한 형태로 설립, 운영되기 때문에 기관별로 매우 다양한 구조와 특성들을 지니고 있다. 따라서 공공기관을 OECD의 권고에 따라 집중 관리하는 방식을 택하고 있는 우리 정부는 기관의 지정 및 유형 분류에 따른 차별적 접근이 매우 중요한 과제로 대두되고 있다[3].

정부에서는 이와 같이 다종 다기한 공공기관들을 효과적으로 관리하기 위해 지배구조를 다르게 설계하고 공공기관 설립 목적을 효율적으로 달성하는지를 모니터링하기 위하여 '공공기관의 운영에 관한 법률'을 제정·운용하고 있다. 동법에서는 일정한 기준을 충족하는 경우 공공기관으로 지정

2) 우리나라의 공공기관(2005.8)의 부가가치로 측정한 경제적 기여도는 GDP 대비 3.4~4.7% 수준인 것으로 분석되고 있다(성명재 외, 2010).

3) 여기서 집중관리라 함은 주무부처가 아니라 기획재정부에서 공공기관운영에 관한 규제 즉, 소유권자로서의 모니터링 기능을 전담하는 것을 의미한다.

하도록 하고 있으며 지정된 공공기관에 대해서도 인력, 자산규모, 자체수입액 등을 기준으로 일정하게 유형화하고 있다. 동법에 따른 공공기관으로의 지정과 유형화는 단순한 지정 및 분류체계에 그치는 것이 아니라, 공공기관의 지배구조 및 관리방식 등 여러 측면에서 영향을 미치기 때문에, 공공기관으로의 지정 여부 및 유형화는 매우 중요한 의미를 지닌다.

현재 공공기관 지정의 경우, 총수입액, 정부지원액, 사실상 지배력, 자체수입액 등을 기준으로 지정 여부를 판단하고 있지만, 기준의 모호성으로 여전히 많은 공적 기관들이 '공공기관'으로 지정되지 않고 있다. 실제로 2009년 11월 기준 514개 지정논의 대상기관 중, 2010년 3월 286개 기관이 공공기관으로 지정되어, 약 55.6%의 지정률을 보이고 있다. 또한 현행 법률상 공공기관 지정대상에서 제외될 수 있는 요건으로서, 구성원 상호간의 부조, 복리증진, 권익향상, 영업질서를 목적으로 설립된 기관이나 자치단체가 설립한 기관, 한국방송공사(KBS)와 한국교육방송공사(EBS) 등이 있는데, 이에 대해서도 논란이 있다[4].

현행 공운법상 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 그리고 기타공공기관으로 유형화되어 있다. 공공기관을 유형화하기 위한 기준으로서 자체수입비율, 기관고유 업무의 특성을 활용하고 있는데 이는 사실상 공공기관의 '시장성(market test)'을 기준으로 하고 있다고 할 수 있다. 즉, 총수입 중 자체수입의 비중이 50% 이상일 경우 공기업으로 유형화하고, 그 이하인 경우 공공성이 상대적으로 높은 것으로 보아서 준정부기관으로 유형화하고 있다. 그러나 이와 같은 기준이 공공기관의 시장성 혹은 공공성의 정도를 충분히 결정해주지 못하고 있으며, 이 비율에도 불구하고 성격이 반대되는 경우도 존재하는 등 문제가 제

4) 많은 기관들은 지배구조의 정립, 위상 제고를 위해 공공기관으로의 전환을 추진하기도 한다. 인터넷 뱅킹 사고 방지를 위해 지난 2005년에 설립한 금융보안연구원은 134개 금융기관의 회비로 운영하는 비영리 사단법인인바, 회원사의 보안실태를 지적하고, 실효성 있는 대책을 마련하는 데 한계가 있어 공공기관으로의 전환을 추진하고 있다(전자신문, 2010.10.28).

기되고 있다. KDI(2008)를 비롯한 많은 연구에서도 이와 같은 기준의 활용에 대해서 문제를 제기하고 있다.

최근 국가재정법 개정을 통해 공공기관의 중장기 재무관리계획을 국가재정운용계획의 첨부서류로 국회에 제출하는 방안이 도입되었다. 아울러 재정건전화 대책과 연관해서 한전·가스공사 등의 미수금, LH공사와 수자원공사 등의 시책사업(정부위탁사업) 수행에 따른 부채관리 문제가 관심의 대상이 되고 있다. SNA 1993, GFSM 2001, SNA2008 등 국제기준에 의하면 우리나라 국가채무에는 일반정부에 속하는 비영리공공기관의 채무가 포함되어 있지 않는바, 이 부분 역시 관리대상이 되어야 하기 때문이다[5].

공공기관으로의 지정 여부 및 유형 구분은 개별 공공기관의 관리체계에 실질적인 영향을 미치며, 특히 자율경영을 강조하고 있는 선진화정책이 경영평가구조와도 관련되어 있다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 정부는 지난 2009년 12월 공공기관에게 자율과 책임경영이 확산되는 계기를 마련하기 위해 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고 기관장이 책임지는 자율권확대 시범사업을 시작하여 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 4개 기관이 선정되었다[6]. 그러나 경영자율권 확대 시범사업의 경우 운영방향, 선정기준, 자율경영 내용 등 전반적인 부분에 있어 모형 정립과 시스템화가 시급한 것으로 진단되고 있다(공공기관 선진화 FGI, 2010).

따라서 본 보고서에서는 우선 이론적 논의를 바탕으로 공공기관 지정 및 유형 구분의 논리를 정립하고 다음으로 현행 공운법상의 공공기관 지정제도와 유형화의 실태를 지표를 중심으로 체계적으로 분석하여 단기적 그리

---

5) 정부는 2011회계연도분부터 국제기준 재정통계방식을 채택하기로 했다. 따라서 그동안 국가채무로 분류하지 않던 100여개 비영리기관의 채무가 새롭게 부채에 포함된다. 원가보상률이 50%를 밑돌아 사실상 정부 업무를 대행하는 공공기관의 채무를 국가채무에 편입시키기로 했다.

6) 기획재정부는 2011년 1월 4일 한국공항공사와 한국산업은행을 경영자율권확대기관으로 선정했다(한국일보, 2011.1.5).

고 중장기적으로 바람직한 개선방안을 제시하고자 한다. 매년 정부의 지정 및 유형 구분의 경계가 조정되고 있는 데 대한 정책적 시사점을 도출하기 위해 영리와 비영리 등 공공기관의 특성과 이에 따른 바람직한 지배구조의 설계 및 맞춤형 성과관리 등에 대한 이론적 고찰을 통해 지정 및 구분의 논리를 도출하고, 이에 비추어 현행 지정 및 유형화의 문제점을 진단한 뒤 단기적, 그리고 중장기적 개선방향 및 개선방안을 도출한다.

2. 선행연구의 검토

우리나라에서 공공기관의 지정 및 유형화에 대한 법제화는 2007년 이후 이루어졌기 때문에 아직까지 많은 연구가 진행되지 않았다. 그 동안 이루어진 주요 연구들은 다음의 〈표 Ⅰ-1〉에서 보는 바와 같이, 일부 기존 연구들은 공공기관 지정제도에 대해서는 거의 논의하지 않고 있으며, 주로 유형화에 대한 논의와 부분적인 개선방안들을 제시하는 데 그치고 있다.

〈표 Ⅰ-1〉 기존의 지정 및 유형화 관련 연구

제목	내용	수행기관
정부산하기관 관리정책에 관한 연구	- 정부산하기관의 현황과 문제점을 분석하고, 이를 토대로 공공기관 유형분류를 위한 기준을 제시 - 지배구조의 개선방안을 주로 논의	KDI(2005)
공공기관 관리체계 개선방안 연구	- 국내 실태분석과 외국사례를 토대로 공공기관의 유형분류기준의 개선방안을 제시 - 공기업과 준정부기관으로 유형화	KDI(2008)
공공기관선진화를 위한 정책과제	- 기존 제도분석과 설문조사 등에 기초하여 공공기관 유형화의 문제점을 제시하고, 공공성과 시장성 등의 관점에서 개선방안을 제시	KIPF(2009)
우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안	- 정부, 공기업, 순수 민간부문을 제외한 나머지 부문, 기관을 준공공부문으로 정의하고 중앙과 지방의 기관을 포함, 개선방안 모색	곽채기(2009)
우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구	- OECD의 논의에 기초하여 우리나라 공공기관 지배구조의 문제를 분석하고, 개선방향을 제시	조택(2007)
공공기관 유형구분 기준 마련 연구	- 목적사업수입을 경쟁형, 소비자유형, 공익선도형, 독점형, 비목적사업수입, 사업외수입으로 구분하여 가중치를 부여해 유형 구분	성도회계법인(2006)

본 연구에서는 기존 연구와의 차별화를 위해 우리나라 공공기관 지정제도 및 유형화 실태 전반에 대한 현황 조사 분석을 실시하며, 이를 토대로 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 285개 공공기관 전수에 대한 실태조사를 실시하였으며, 이를 토대로 지정제도 및 유형화에 대한 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하여, 공공기관의 효율적 관리를 위한 제도 마련에 기여하고자 한다.

3. 연구방법

첫째, 문헌 연구를 실시한다. 공공기관에 관한 기존의 연구에 대한 분석을 통하여, 본 연구의 수행을 위한 이론적 기반을 정리하고자 한다. 기존 연구에서의 공공기관 유형화 문제점 분석 및 개선방안이 갖는 시사점을 도출한다. 기존에 제한적으로 수행된 연구결과를 토대로, 현행 공공기관 지정 및 유형화가 갖고 있는 문제점을 정리하고, 제시된 개선방안이 갖고 있는 함의를 분석한다.

둘째, 실태분석을 위해 현황조사를 실시한다. 285개 공공기관의 전수 실태조사를 통하여, 공공기관의 지정 및 유형화 논의를 위한 DB를 구축하여 분석 활용하고자 한다. 동 DB는 향후 기타 공공기관 관련 과제의 수행에도 기초자료로서 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

셋째, FGI(focused group interview)방법을 활용한다. 공공기관정책과 관련된 전문가, 평가위원 풀을 활용하여 본 연구의 지정기준, 유형화기준에 대한 지식을 원용한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 배경

공공기관을 지정하고 유형별로 분류하는 목적은 크게 나눠서 통계 목적과 관리 목적으로 나누어 볼 수 있다. 국제기준에 부합하는 공공부문의 재정통계(재정적자, 국가부채 등) 작성범위를 설정하고 정부정책의 투명성 및 비교 가능성을 제고하기 위해 각종 재정 통계작성지침이 마련되고 있다(IMF의 GFSM2001, SNA2008 등)[7]. 한국은행에서는 국민계정을 활용하여 일반정부와 공기업을 구분하고 있다.

다른 한편으로는 공기업과 정부위탁사업을 집행하는 준정부기관 등 제도단위(institution)[8] 각각의 경제적 실체에 적합한 지배구조와 성과관리시스템 설정을 위한 관리 목적의 지정 및 유형 구분이 필요하다. OECD를 중심으로 각국에서는 민간부문과 정부의 중간영역이라고 할 수 있는 공기업과 정부위탁사업을 주로 수행하는 준정부기관 등의 관리 개혁에 많은 정책역량을 집중하고 있다. 본 보고서에서는 첫 번째 재정통계 작성범위 설정을 위한 공공기관 유형화보다는 두 번째 목적이라고 할 수 있는 지배구조 및 성과관리시스템 설계를 위한 공공기관 지정 및 유형화에 대한 이론적 논의를 살펴보고자 한다.

우리나라 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 '공공기관운영법')」에서 정하고 있는 지정 및 유형 분류는 다음과 같다.

---

7) 우리나라도 재정통계 작성의 미비점을 보완, 한은과 기준을 통일하여 비영리공공기관을 모두 일반정부에 포함하는 제도 개선을 도모하고 있다.

8) 여기서 제도단위란 자신의 명의로 자산을 소유하고 부채를 부담하며 경제활동 및 다른 실체와의 거래를 수행할 수 있는 경제적 실체(economic entity)를 의미한다.

1. 제4조(공공기관)

① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

- 법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관
- 정부지원액이 총수입의 50% 초과기관
- 정부가 지분 50% 이상 또는 30% 이상이며 사실상 지배력를 보유한 출자기관 및 자회사

2. 제5조(공공기관의 구분)

① 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.

〈표 Ⅱ-1〉 공기업 및 준정부기관의 구분(2010년 1월)

유형	분류기준	
공기업	자체수입/총수입 ≥ 50%	
	① 시장형 (8개)	자체수입/총수입 ≥ 85%, 자산2조원 이상
	② 준시장형 (14개)	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	
	① 기금관리형 (16개)	국가재정법상의 기금을 관리(위탁포함)하는 기관
	② 위탁집행형 (63개)	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타 공공기관	공기업·준정부기관이 아닌 기관 (185개)	

주 : 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정함.
자료 : 기획재정부

공운법에 따르면 공공기관 지정과 유형 구분의 목적은 기관의 자율경영 및 책임경영체계 구축, 경영 합리화 및 운영 투명성 제고, 대국민 서비스 증진 등으로 규정되어 있다. 그러나 실질적으로 자율경영과 책임경영(소유주의 입장에서 보는 관점)은 많은 경우 동전의 양면일 수도 있지만 상충되는 개념일 수도 있다는 점에서 혼란을 초래한다. 경영 합리화, 운영 투명성, 대국민 서비스 제고 등은 이해관계자가 누구인가에 따라 달라질 수 있지만 기본적으로는 책임경영의 일환으로 볼 수 있다.

본장에서는 우선 공공기관 유형 분류의 목적과 의의를 정치학, 경제학, 행정학 등의 선행연구를 중심으로 살펴본다. 다음으로 공공기관의 특징을 살펴보며 나아가 글로벌 표준으로서 UN과 IMF 등에서의 공공기관의 구분 유형을 알아보고자 한다.

공기업에 한정하는 것이 아니라 '공공기관'의 개념 즉, 공공기관은 누구(무엇)인가? 민간기관(사기업)의 대칭 개념이자 정부와도 대비되는 영역의 기관으로서 공공부문 중 정부를 제외한 공공기관을 이야기할 수 있다. 그렇다면 이러한 논리적인 공공기관과 구별되는 '공공기관'을 왜 공운법에 근거하여 지정하는가, 그리고 유형을 왜 공운법의 규정과 같이 구분하는가

하는 근본적인 질문에 대한 해답을 찾아보는 논의가 될 것이다. 이러한 논의를 통해 어떠한 성격과 특징을 지닌 기관들이 공공기관으로 지정되어 집중 관리되고 특정 유형으로 구분되어 지배구조와 성과평가 등에서 다른 취급을 받는 것이 바람직한가에 대한 논의로 이어질 수 있을 것이다.

기본적으로 제도단위(institution, 기관) 중 일부를 공공기관으로 지정하고 이를 유형별로 구분하는 기준은 기관이 수행하는 업무의 성격, 기능 또는 기관의 주요 사업의 특성에 따라야 할 것으로 보인다. 구체적으로 현행 자율경영계약 대상기관은 시장성이 높아 장기적으로는 민영화 추진대상이므로 시장형 공기업으로 구분이 가능하다. 따라서 공공기관의 유형을 구분함에 있어 단순히 자체수입 비중이 50%를 초과하는지 여부를 객관적인 기준으로 삼아 유형을 판단할 수도 있지만 이를 절대적으로 준용하여 기관유형의 안정성을 위협하는 것은 바람직하지 않다[9]. 따라서 단순한 수치적 기준을 적용하기보다는 기관 성격이 공공기관의 지배구조를 차별화하여 설계할 필요가 있는가를 판단하여 이를 공공기관 지정 및 유형 구분의 기준으로 삼는 것이 바람직하다. 그리고 2차적인 기준으로는 맞춤형 성과관리 틀을 구축하는 데 필요한 구분이 되어야 할 것이다.

1. 공공기관 지정 및 유형분류의 목적

공공기관은 공공재나 공공서비스 제공을 위해 정부가 설립하였거나 재정을 지원해주는 기관을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 기관 중 글로벌 스탠다드 차원에서 지배구조의 개선을 위한 집중관리에 대한 논의는 공기업을 중심으로 이루어지고 있다. 공기업(state-owned enterprises) 즉, 정부가 지배하는 기업형태로 형성된 자산(assets)에 대한 정의는 국가별로 다양하다.

9) 실제로 한국컨테이너부두공단의 경우 자체수입비중이 50%가 안되는 것으로 조사되어 2010년 1월 공기업에서 준정부기관으로 유형이 변경되었다.

공기업은 지배구조와 관련하여 특수한 상황에 직면해 있기 때문이다.

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

둘째, 회계보고의 투명성과 정보공개의 수준이 민간기업 표준에 미치지 못하는 경우가 많다. 시장가격이 부재하거나 근본적으로는 확실한 주인이 없고 다양한 목적을 가진 경쟁적 이해관계자들만이 있다는 사실에 주목해야 한다. 누가 공기업 CEO가 되고 그들의 목표는 어떠한가? 만약 정부가 주인이라면 대통령, 주무부처와 소유권 부처, 그리고 국회도 기업을 지배하는 공기업 이해관계자의 대표로 꼽을 수 있다.

기업의 소유지배구조는 법률의 틀에서 형성되고 법률의 작동을 통해 변화한다. 그러나 다른 사회현상과 마찬가지로 기업 소유지배구조의 형성과 변동은 법 외적 요소들의 영향을 받을 수밖에 없다. 한편 공기업은 그 비효율성 때문에 어느 나라에서나 지배구조상 개혁의 대상으로 거론되곤 한다. 공기업의 비효율성을 제거하기 위해 공기업의 지배구조를 가장 급격하게 변화시키는 것이 민영화(privatization)이다. 그러나 최근 글로벌 금융위기의 여파로 이 민영화와 반대되는 움직임이 세계적인 조류로 등장하고 있다. 정부가 위기에 처한 기업에 구제금융을 제공하면서 민간기업의 지배구조에 개입하거나 아예 대주주로 등장하는가 하면 전략산업의 경우 민영화의 반대인 국유화를 단행하기도 한다. 국유화나 민간기업에 대한 국가의 보호는 공기업이 가지고 있던 지배구조상의 문제를 거의 그대로 재현시킬 가능성이 높다. 즉, 국가적 이익을 고려한 국가의 기업지배구조 개입은 개별 기업단위에서는 비효율성을 발생시키게 되는 것이다(김화진, 2010).

이밖에도 이해집단, 공기업 자체 등이 어우러지거나 때로는 각기 떨어진 다수의 대표자들의 복잡한 대리인 체제를 갖는다. 공기업 CEO가 효율적인

결정을 내리기 위해서는 이러한 복잡한 책임체계를 잘 구성하는 것이 무엇보다 중요하다. 공기업 지배구조의 개선으로 보다 나은 경영과 생산성 향상을 통해 국민경제의 성장을 도모할 수 있다. 따라서 효과적인 정부소유권 행사를 위해 공기업을 포함한 공공기관의 지정과 유형화가 필요하다는 논리가 도출된다.

가. 바람직한 지배구조 설계

대부분의 나라에서는 정부, 준정부기관, 공기업, 민간기업 등이 공존하며 각기 나름의 역할을 수행하면서 다양한 형태로 발전해 왔지만 일반적으로 공공기관은 사업의 위험성으로 인해 민간이 참여하기를 기피하는 분야나 시장실패, 보편적 서비스 등에 대한 국가적 차원의 지원 및 투자를 목적으로 설립하여 운영되고 있다. 정부는 시장형 공기업으로 구분될 수 있는 기관이나 민간과의 경쟁이 가능하고 책임경영 차원에서 정부가 소유권자로서 관리·감독 권한을 행사하기보다는 시장의 가격 기제를 활용하여 관리하는 것이 설립 목적을 달성하는 데 더 효과적인 기관에 대해서는 지속적으로 민영화를 추진하고 있다.

이러한 정부의 노력에도 불구하고 여전히 다양한 이유로 공기업 또는 준정부기관이 설치·운영되고 있어 이들 기관이 설립 목적을 달성하고 기대한 성과를 도출할 수 있도록 적절한 지배구조를 마련하여 주는 것이 국가적 차원에서 중요한 과제로 대두되고 있다. 오늘날 공공기관은 정부·민간기업·공기업 등과 공존하여 역할을 수행하고 있으며 형태적 측면에서 기능·법·조직형태·책임성 기제 등과 관련한 외부지배구조, 이사회·감사 등과 관련한 내부지배구조, 그리고 정부부처와의 관계 등에 있어 복잡성과 다양성을 띠고 있다. 나라마다 공공기관이 수행하는 기능이 상이하고 다양하기 때문에 모든 나라의 공공기관 기능에 적합한 최적의 조직형태를 찾기

는 어렵다. 따라서 많은 국가들이 현재 각기 다른 정부기능 수행을 위해 다양한 형태의 공공기관을 활용하고 있다(OECD, 2002).

공공부문의 기능이 과거보다 복잡해졌기 때문에 공공기관을 분류하는 것은 쉬운 작업이 아니나 분류 작업은 일반적으로 복잡한 현상을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하는 데 도움을 주기 때문에 매우 중요하다. 분류체계의 개발은 모든 지식의 영역에서 사실상 필수 조건이며, 이론 정립의 중요한 부분이라 할 수 있다. 또한 분류를 통해 상황을 이해하고, 비교하거나 예상할 수 있게 되는데 이것이 지식 강화에 있어서 분류의 핵심 역할이 된다(R. Wettenhall, 2003).

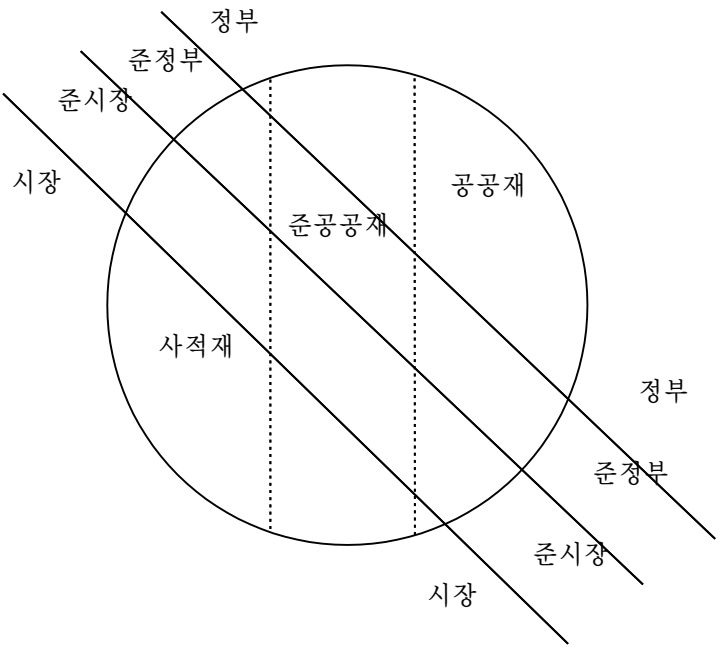
유형 분류는 합리적인 지배구조를 설계하기 위한 전제조건으로서 의미를 가진다. 공공기관의 지배구조를 합리적으로 개편하기 위해서는 우선 기관의 유형을 그 담당업무의 성격과 제도의 특성에 맞춰 체계적으로 분류하는 작업이 선행되어야 한다. 기관유형별 특성에 적합한 표준 지배구조모델을 개발하기 위해서는 일단 기관의 유형을 합리적으로 분류할 수 있는 모델을 정립하고, 이에 기초하여 기관유형 분류체계를 재구축하는 작업이 선행되어야 한다. 다양한 공공기관을 합리적인 기준에 따라 분류하여 기관간 차이점과 강점 및 약점을 체계적으로 파악할 수 있어야만 효율적인 지배구조를 설계할 수 있기 때문이다.

공기업, 나아가 공공기관 유형의 다양성은 학자들에게도 분석적 어려움을 주지만 준정부조직을 설계하고 관리하는 정책결정자와 공공관리자들에게도 많은 과제를 주고 있다. 각 준정부조직의 유형들은 효과적인 관리 및 통제의 방법이 제각기 다르기 때문이다. 정책결정자들은 준정부조직의 각 유형별로 갖는 이러한 구조적 차이점을 제대로 인식하기 어려우며 책임성을 높이기 위한 조치를 강구할 때에도 유형별 특성을 살린 효과적인 방안을 강구하기가 어렵기 때문이다(전영한, 2006).

국가에서 기능하는 제도단위, 즉 기관은 시장(Market)과 정부(Government) 또는 민간부문(Private Sector)과 공공부문(Public Sector)의 구분으로부터

출발하여 사적재와 공공재, 사익과 공익, 영리와 비영리 등에 따라 이분법적인 방식으로 유형화될 수 있다. 이 경우 정부와 광의의 공공부문은 공공재의 조달·공익실현·비영리활동에, 시장은 사적재 조달·사익추구·영리활동에 초점을 둔다. 그러나 이러한 이분법적인 구분은 부문 간의 경계가 침해되면서 그 의미를 상실하게 되었다(송희준, 2002). 따라서 현재는 이분법적 요소(시장/정부, 공공재/사적재 등)의 스펙트럼상에서 연속적인 특성의 짙고 옅음의 차이로 설명하고 있는 것이 일반적이다.

[그림 Ⅱ-1] 시장과 정부의 스펙트럼



각국 정부는 체계적으로 공공기관의 유형과 권한, 책임기제를 명확히 하고 공공기관에 적합한 지배구조(Good Governance)를 설정하기 위한 일반원칙을 확립하며 자율적 기관의 법적 토대를 개선함으로써 공공기관의 제도적 명확성을 확보하기 위해 노력하고 있다(OECD, 2002). 공공기관으로

의 지정 여부 및 유형 구분은 개별 공공기관의 관리체계에 실질적인 영향을 미치며, 특히 자율경영을 강조하고 있는 선진화정책이 경영평가구조와도 관련되어 있다는 점에서, 매우 중요한 의미를 갖고 있다(설광언 외, 2005). 유형화는 기관의 설립 목적과 조직의 특성에 부합하는 지배구조를 설계하고 성과를 관리하는 데 필요한 기반을 구축하기 위한 것이다. 공기업과 준정부기관 등을 지정하고 구분하는 것은 기관의 설립 목적과 조직의 특성에 부합하는 지배구조 설계를 통해 해당기관의 성과 향상 및 책임성 확보를 제고하는 데 목적이 있다.

나. 맞춤형 성과관리

생산성 등 성과 제고를 위해서는 정부의 사업을 정부가 직접 수행하기보다 자율성이 보장되는 공기업이나 정부 산하기구에서 수행할 수 있도록 권한을 이양하는 것과 관련하여 행정적 접근과 기업 관리적 접근 간의 균형을 맞추는 것이 필요하다. 다시 말해 민주 시스템에 있어서 가장 상위의 가치가 부여되는 정치적 책임성을 선호하는 전통적인 행정법적 접근과 법적 개념만을 고집하기보다는 경제적이고 성과중심적인 기준에 의해 재 정의된 기업 관리적 접근과의 균형이 무엇보다 중요하다는 것이다.

Quango(quasi-non-governmental organization, 준정부적 조직, 공공기관)는 시대와 각 나라의 행정환경, 발전단계에 따라 다르게 정의되므로 법적 기준에만 의존해 공공기관이란 무엇인가를 판단하는 것은 바람직하지 않다. 이보다는 정치와 경제영역의 연속선상으로 공공기관의 실체를 파악하는 것이 바람직하며 더 나아가 공공기관의 성과관리도 이러한 관점(맞춤형)에서 접근하는 것이 바람직하다.

1) 민영화

Alchian(1965)은 공적 소유가 관리의 효용과 회사이익 사이의 관계를 약화시켜 효율성에 부정적인 영향을 미친다고 보았다. 규제의 영향에 대한 Alchian의 분석은 사적으로 소유된 공익사업보다 공적 소유의 공익사업이 비효율적이라는 결과를 보고하고 있다(Scott & Rovert, 1986). 자본과 노동에 대한 잠재가격(Shadow Price)에 있어서 공적소유와 사적소유의 효과에 대해 비교한 연구는 다른 조건이 모두 동일하다고 가정할 때 공기업의 노동 잠재가격(Shadow Price)이 더 낮은 것으로 보고하고 있다(Niskanen, 1971; Stigler, 1971; Tullock, 1972; Scott & Rovert, 1986). 또 다른 연구에서는 공기업에 대한 소유구조가 공기업의 성과에 영향을 미치고 있으며 조직 내에서 적절한 유인체계가 개발되지 않을 경우 경제이론에서 달성하고자 하는 효율성이 왜곡될 수 있다고 밝히고 있다(이상호, 2009).

따라서 공공기관 설립 이후의 사회·경제적 여건 변화, 공공기관 서비스에 대한 수요구조의 변화, 정부 역할의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 지속적인 존립 정당성과 필요성을 원점에서부터 재점검할 필요가 있다. 재점검 결과, 기관의 존립 필요성이 소멸되었다고 판단되는 공공기관은 폐지·청산하고, 민간부문에서 더욱 효율적으로 수행할 수 있는 기능을 담당하고 있는 공공기관은 민영화를 추진해야 할 필요가 있다.

민영화를 통해 공공기관이 담당하고 있던 특정 산업이나 사업을 시장경제 활동영역으로 전환할 경우에는 시장기능의 창달 및 시장경제 활동 영역을 확대할 수 있다. 또한 민영화를 통해 민간부문의 창의와 활력을 도입하여 공공서비스의 질을 향상시키고, 자원배분의 효율성을 제고함으로써 국가경쟁력 강화에도 기여할 수 있다. 일본의 경우, 공공기관 중 일부 공기업을 주식회사화하여 '특수회사'로 지정하고, 이들 특수회사에 대해서는 민영화를 계획하고 추진하고 있다. 이는 민영화 대상기관을 정부기능의 '민간이전단계'의 하나인 '특수회사'로 분류함으로써 장기적인 관점에서 시장성

이 강한 공기업을 향후 민영화의 대상으로 인식하여 소유권 이전이 원활히 이루어지도록 지배구조를 개선하는 데 도움이 되는 것으로 인식된다.

2) 중립성(competitive neutrality)

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

공공기관의 민영화와 관련한 중립성 이론 중 다른 하나는 '소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)'이다. 준정부기관 형식의 공공기관을 공기업(공사)으로 전환한 후 정부가 당해 공공기관의 운영 및 산출물 생산에 대한 제반 사업권 또는 소유권을 경쟁입찰로 매각하면 당해 공공기관은 민영화되어 민간기업이 될 수 있다. 이 때 사업권을 기준으로 살펴보면 공기업은 정부가 소유권을 통해 당해 기관을 관리하는 데 반해, 민영화된 공기업(민간기업)은 정부가 법령의 규제를 통해 당해 기관을 관리한다는 점에서 차이가 난다.

'소유와 규제의 중립성 이론'에 따르면 정부는 공기업을 소유하며 공익적 목적을 달성할 수도 있고 아니면 민영화된 공기업에 대한 법적 규제를 통해 동일한 목적을 달성할 수도 있기 때문에 공익적 목적을 달성하는 수단이라는 측면에서 공기업과 법적 규제하의 민간기업은 상호 중립적인 정

책수단이 될 수 있다는 것이다. 중립성 이론에 의하면 공기업과 민간기업 사이에 근본적인 차이는 존재하지 않는다. '주인-대리인'의 문제가 발생한다는 점에서도 공기업과 민간기업은 아무런 차이가 없으며, 양자의 근본적인 차이는 '소유권의 행사주체'보다는 '운영동기의 공익성'에서 비롯된다고 본다(설광언 외, 2005).

3) 공정경쟁(playing field levelling)의 유지

대부분의 국가에서 공기업은 민간기업과 달리 정부로부터 특혜와 보호를 받는 등 혜택을 누리고 있으며 공기업은 이러한 특혜에 기인하여 상당한 경쟁력을 확보하게 된다. 이러한 특권은 공기업의 좋은 실적이나 능률, 높은 기술 또는 뛰어난 경영 실적의 대가로 주어지는 것이 아니라 정부로부터 일방적으로 제공되는 것이기 때문에 시장의 공정한 경쟁을 저해시키는 요소가 되고 있다.

최근 각국에서는 공기업과 민간기업이 서로 공존하며 상호 경쟁할 수 있는 환경을 조성하기 위해 공정경쟁기준(competitive neutrality frameworks, CNFs)의 수립을 추진하고 있으며 이를 위해 공기업 운영의 근거인 법률적·행정적 제도가 체계적으로 검토되고 민간기업과 유사한 수준으로 수정되고 있다. 이러한 추세를 감안할 때 공정경쟁기준의 대상이 되는 공기업의 범위에 대한 고려가 필요하다.

공정경쟁기준을 감안한 공기업의 범위는 상업적 원칙에 기반을 두고 상업적 성격의 사업을 하는 공기업을 포괄할 수 있어야 한다. 여기서 공기업이 수행하는 업무의 특성(상업적 성격)을 구분함에 있어 비영리사업과 저수익사업은 구분하여야 한다. 이는 일부 공기업의 경우 사회적 공익(public service obligation)을 위해 적자가 나는 사업활동을 유지해야 하기 때문이다. 따라서 이를 감안하여 비영리사업은 공정경쟁기준에서 제외되어야 한

다(OECD, 2010)[10].

OECD 지침은 정부 및 집행기관이 수행하는 여러 기능 중 공기업 소유권자로서의 역할은 다른 기능들과 분리되어야 함을 강조하고 있다. 소유권자로서의 정부 역할의 분리는 많은 OECD 회원국에서 이미 완료되었지만, 아직까지 정부가 큰 비중을 차지하고 있는 일부 국가에서는 큰 숙제로 남아 있다. 더 나아가 이 지침은 공기업 관련 법률을 단순화하고, 가능하면 다른 민간기업이 적용받는 법률과 조화를 이룰 것을 권고하고 있다(OECD, 2005). 이러한 측면에서 시장에서 민간기업과 직접적으로 경쟁하는 대상을 선정함에 있어서 공기업과 그 외 공공기관의 분류가 중요함을 보여주며, 이는 공공기관 유형 분류에 있어서도 중요한 의미를 지닌다.

4) 국가재정부담의 문제

일반적으로 공공기관의 운영 동기는 이윤추구에 있지 않기 때문에 공공기관의 운영적자를 보전하기 위하여 정부가 제공하는 지원금과 민간으로부터의 수입의 합계는 공공서비스의 생산원가와 일치하는 수준이 된다. 정부지원금이 공공기관의 운영적자를 사후적으로 보전하는 성격이 강하다면 공공기관은 서비스품질 제고 및 원가절감의 노력을 경주할 유인이 미약할 우려가 있다. 이러한 점에서 정부지원액을 계산할 때 업무위탁, 독점에 따른 수입을 포함하는 논거를 찾을 수 있다.

---

10) 우리나라의 경우 많은 공공기관에서 보편적 서비스(universal service) 또는 공익서비스(public service)를 위해 적자사업을 유지하고 있고 이에 대해서는 정부에서 적정한 보상을 해야 하나 보상수준에 대한 견해가 다른 경우가 많다. 예를 들어 철도공사에서 벽지노선을 유지 운행하는 데 실질적인 보상수준은 원가에 미치지 못하는 것으로 밝히고 있다. 또한 이러한 공정경쟁의 원칙은 공기업의 해외자회사나 해외사업의 경우에도 적용되어야 하는 것으로 지적된다. 많은 경우 자원 확보 등을 위해 공기업이 해외사업을 적극적으로 수행하고 있는바 이때에도 OECD에서 논의되는 바람직한 지배구조의 원칙 중 하나인 공정경쟁의 원칙이 지켜져야 하는 것으로 본다.

특히 공기업의 경우 상장기업은 물론이고 비상장기업이나 공사 형태에 있어서도 시장에서 거래되는 경제적으로 의미 있는 가격체계의 존재가 기준이 될 수밖에 없다는 점에서 정부업무의 위탁에 따른 정부보조는 한계가 있을 수밖에 없다. 물론 경쟁적인 조달에 의해 정당한 가격을 지불하는 경우야 민간기업과 차이가 없다 할 것이나 독점의 경우나 법률이나 규정에 의해 사업을 수행하는 경우 공기업과 준정부기관의 경계는 흐릿해질 수 있다. 정부의 재정지원은 크게 직접지원과 간접지원으로 구분할 수 있는바, 직접지원은 정부나 지방자치단체로부터의 운영비 지원으로 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 활용이 가능하다. 간접적 재정지원은 소비의 공공성을 부여하거나, 독점성을 부여한 수입으로 자체수입을 산정함에 있어서 기관의 목적사업 연관성을 고려할 수밖에 없고 객관성이 떨어지는 문제가 발생하는 영역이다.

2. 공공기관의 특성

공공기관을 공기업과 NDPB(non-departmental public bodies)와 같은 일반정부에 속하는 산하기관으로 구분할 때 각각은 기능과 설립취지에 따라 정치영역으로부터의 독립(중립)이라는 의미가 상이할 수 있다. 공공기관의 특성을 구분하는 요소를 구체적으로 살펴보면 〈표 Ⅱ-2〉와 같다.

〈표 Ⅱ-2〉 공공기관 특성구분 기준

기준	특성	
영리 대 비영리	시장성(가격기능 : 자체수입, 재화나 서비스 판매)	기업지배구조 원리 적용 여부
독점 대 경쟁	규제	시장가격의 효율성
수입구조 (자체수입 비율)	매출액으로 생산비용 50%를 보전할 수 있는지 여부	- 목적사업 중 사업의 경쟁성 여부, 소비의 공공성 여부 - 기관 고유사업, 위탁 독점수입, 법적 강제력이 있거나 정부의 출연, 보조금의 인정 여부 - 통상적인 경영활동에서 발생하는 경제적 효익의 총유입, 자산의 증가나 부채의 감소 유발, 주주의 지분참여로 인한 자본 증가는 수익에서 제외, 대리관계에서 위임자를 대신하여 받은 금액은 수익에서 제외
사실상 통제 및 지배력	인사: 이사회 임원 및 CEO에 대한 임면권, 주인역할, 지분	- 사회적 통제구조(mode of social control) - 재원(funding) - 소유권(ownership)
성과측정	상장과 비상장기업 공기업과 준정부기관	- 시장과 정부 - 주무부처 성과와 공공기관 성과와의 차이
비금융공공기관 대 금융공공기관	총수입구조의 차이	기금운용기관의 처리문제
모회사 – 자회사 – 손자회사	- 연결재무제표의 작성 - IFRS도입 before & after	공정경쟁의 문제

요컨대 공공기관의 특성에 따라 바람직한 지배구조의 설계, 관리감독의 효율성 및 효과성, 설립목적–존재의 이유, 사업관리의 효율성, 그리고 맞춤형 평가의 실현 방식에는 차이가 발생할 수 있다.

가. 영리와 비영리

1) '비영리'의 개념적 정의

비영리기관(Non-Profit Organization, NPO)이란 이익(매출액-비용)을 주주 또는 소유주에게 분배하지 않고 조직 목표를 추구하는 데 사용하는 조직을 의미하며 자선조직, 조합, 공공예술조직 등이 대표적인 예이다. 정부와 정부 소속기관들 역시 이러한 정의를 만족시키지만, 대부분의 국가에서 이들은 NPO가 아닌 별개의 조직 유형으로 간주하고 있다. 비영리기업은 이윤추구기업이 소유주와 구성원에게 이윤을 제공하기 위해 만들어진 것과 차별성을 가지기 때문에 대부분의 비영리기업은 비상장기업으로 존재한다.

비이윤추구기업(Not-For-Profit Corporation)이라는 용어도 광범위하게 활용된다. 이들은 법령 또는 행정부, 사법부에 의해 설립된 유한회사로서, 소유주나 구성원에게 이윤을 제공하지 아니한다는 점에서는 NPO와 동일하다. 비이윤추구기관(Not-For-Profit Organization, NFPO)이란 자선기구, 비영리기구, 비정부기관, 사적자원조직, 시민단체 등 다양한 형태의 조직을 포괄하는 광의의 용어로 사용된다. 비이윤추구(Not-For-Profit)라는 개념은 사적인 이득을 위해 이윤을 내지 않는 것이 조직의 목적임을 강조하기 위해 비영리기관(Non-Profit)보다 더 선호되어 사용되고 있다.

간혹 비이윤추구기관이 이윤을 추구할 수도 있으나 기관 설립 및 운영의 주된 목적이 이윤 자체가 아니며 사적 이득을 위한 어떠한 이윤도 주주에게 분배할 목적을 가지지 않는 점이 특징이다. 다시 말해 비이윤추구기관(Not-For-Profit)과 이윤추구(For-Profit)기관의 가장 구분되는 특성은 순자산의 비배분원칙에 의해 조직이 운영되는가 여부라 할 수 있다[11].

비영리와 비이윤추구 즉, "Non-Profit"과 "Not-For-Profit"이라는 개념의

11) http://www.icnl.org/contact/faq.htm#difference

사용에 있어서 다소 혼란이 존재하고 두 개념 간 해석상의 기술적인 차이가 존재하지만, 일반적으로는 상호 호환적으로 사용되고 있다. 일부에서는 "Not-For-Profit" 기관의 경우 절대로 수익창출을 목적으로 운영해서는 안 되며 모든 수입은 기관의 주된 설립 목적을 위해 사용되어야 한다고 주장하기도 한다. 이러한 기관에는 자선단체, NGO, 시민사회, 민간자발조직, 모든 기타 비영리기관이 포함된다.

기관을 구분함에 있어 그 기업이 생존을 위해 필요로 하는 것이 무엇인가를 명확히 하는 것, 즉 설립 취지가 중요하다. 이와 관련하여 미국 국세청(IRS)은 자체적으로 두 개념에 대한 실제적인 정의를 내리고 있다. 이에 따르면, "Not-For-Profit"은 구성원의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 영업질서 유지와 같은 구체적인 활동이라고 보고, "Non-Profit"은 수익을 내기보다 다른 목적을 위해 설립된 기관으로 본다. 이 정의는 필수적으로 자선적인 것을 의미하지 않지만, 수익을 내지 않을 목적의 기관을 포괄한다[12].

2) 비이윤추구기관(Not-For-Profit Organization)과 이윤추구기관(For-Profit Organization)의 차이점

가) 수익성(Profitability)

흔히 비영리(Not-for-profit)병원은 어떠한 수익도 창출하지 않는 것으로 오해할 수 있다. 미국병원협회의 자료를 살펴보면 지역사회의 비영리(Not-for-profit) 병원들이 하나의 집단으로서, 지난 20년간 수익을 내왔다는 것을 보여주고 있다. 비영리와 투자자 소유(investor-owned) 병원 사이의 법적 구분은 수익을 발생시키는지 여부가 아니라 수익 분배의 제한과

12) http://ezinearticles.com/?Not-For-Profit-Vs-Non-Profit---Is-There-a-Difference?&id=3504584

세액공제, 면세의 자격(entitlement) 등의 차이가 더 중요하다. 충분한 보조금을 받지 않는 모든 조직들은 생존하기 위해서 수익을 발생시켜야 한다. 수익은 시설을 늘리고 유지하는 데 필수적이며, 특히 급속한 기술변화와 물가 등을 감안할 때 자본비용을 충당하는 데 있어서 중요하다(Sloan & Vraciu, 1983)[13].

수익성을 경제적 부가가치(EVA : Economic Value Added) 개념을 활용하여 설명할 수 있다. EVA는 기업이 영업용 투하자본으로 고유의 영업활동을 통해 창출한 순가치의 증가분으로 세후 순영업이익에서 자본비용을 차감하여 구한다. 외형 위주의 성장 대신 기업 가치를 극대화시키고자 하는 목표에 부합하는 경영지표로서, 당기 중심의 회계적 이익 평가에서 벗어나 경제적 실상에 충실한 장기적인 관점에서의 평가방법이다. 회계적으로는 이익을 내었더라도 경제적 부가가치는 창출되지 못하는 경우가 있을 수 있다. 기업이 투자한 자본을 활용하여 어느 정도의 부가가치를 창출했는가를 측정하자는 것이다. 즉, 기업의 활동이 주주의 추가 부를 창출하였는지 측정해 보는 기준으로 주주의 부 극대화라는 기업목표를 달성하기 위해 일반적으로 사용된다. 공기업 중 시장형 공기업의 경우 이와 같은 경제적 부가가치의 수준으로 국민경제적 기여도를 측정하는 나라들도 있다(성명재 외, 2010)[14].

나) 세제혜택

비영리기관은 일반적으로 세제상의 특례, 즉 혜택을 누린다. 그들이 받는 기부금 등은 법인세 세액공제가 되며, 이러한 세제혜택은 많은 비영리

---

13) Frank A. Sloan and Robert A. Vraciu., "Investor-owned and Not-for-Profit Hospitals: Addressing some issues," *Health Affairs* 2 (Spring) 1983, pp.25~37.

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

회사의 중요한 특성이 된다(Glaeser, 2002)[15].

다) 비배분의 원칙

비영리(not-for-profit) 조직의 가장 중요한 특성은 조직의 임원과 기타 직원들을 포함해서 기관을 통제하는 사람들에게 순이익 배분이 금지된다는 것이다. 이윤이 실제로 발생할 수 있지만 조직의 설립 목적을 지원하는 사업 내에서 유지되어야 한다. 추가로 비영리추구기업은 개별 주주집단에 대한 수익금 배분을 목적으로 매각될 수 없다(West, 1989)[16]. 비영리회사들은 소유주나 근로자에게 이윤을 배분하지 못하며, 이것이 비영리회사의 행태에 영향을 준다. 예를 들어, 비배분(non-distribution) 원칙은 기부자와 고객, 직원 등 이해관계자 집단에 투명하게 보고할 수 있도록 한다. 또한 비배분의 제약은 비영리기업을 특징짓는 요소로 비영리기업의 경우 세제혜택의 대상에서 제외될 수 있지만 비배분원칙의 예외가 될 수는 없다(Glaeser, 2002).

라) 제도상 제약 : 법, 시장(운영상의 장치)

비영리기업도 재화와 서비스를 생산하기 위하여 투입 생산요소(노동과 자본)를 사용한다. 이러한 관점에서 보면, 비영리기업도 기업이며 기업의 수익성 여부가 산출물을 생산할 수 있는지 여부와 직접적으로 연계되지는 않는다. 그러므로 수익성 기업과 비수익성 기업의 차이점은 어떻게 조직의 유인구조가 그들의 운영에 영향을 미치는가에 따라 결정적으로 차별화된

---

15) Edward L. Glaeser, "The Governance of Not-for-profit firms," *National Bureau of Economic Research,* 2002.

16) Edwin G. West., "Nonprofit Organizations : Revised theory and New Evidence," *Public choice* Vol.63, No.2. 1989, pp.165~174

다(David & Maureen, 1983)[17]. 비수익성을 정의함에 있어 일반적으로 국가 법규와 관련하여 제약적 상황에 직면하게 된다. 비영리조직은 경영진에게 어떠한 수익도 배분할 수 없도록 하고 있으나 이러한 비배분의 제약을 효과적으로 만들기 위해서는 경영진에 대한 보상과 후생과 관련한 추가적인 규제가 수반되어야 한다.

일반적으로 법규는 인건비를 포함하여 비영리조직의 운영비(경상비)가 합리적일 것을 규정하고 있으나 이러한 통제들이 반드시 효율성을 담보하지는 않는다. 공공기관의 관리자는 본인의 후생을 위해 비영리조직을 운영할 우려가 있다. 반면 영리기업은 비영리기업과 달리 국가가 부과하는 각종 지침(조직, 인사, 예산 등)을 통한 운영규제의 대상이 되지 않으며 영리기업의 보수와 수익은 시장의 논리에 의해 결정된다(David & Maureen, 1983).

영리와 비영리기업에 대한 제약사항이 서로 다르기 때문에 기관 유형의 선택은 곧 어떠한 제약을 선택하느냐의 문제이다. 즉, 특정한 형태가 선택되는 것은 조직설립 목표를 달성하는 데 가장 좋은 형태이기 때문이다. 제약사항은 법체계와 시장에 의해 부과된다. 비영리와 영리기업에 대해 각각 다르게 적용되는 법적 제약은 수입에 대한 세액, 부동산, 매출, 세금공제가 되는 자본출자에 대한 접근, 자기자본에 대한 접근, 수익배분의 제한, 정부보조금과 차입능력, 제품 제공 및 가격, 접근에 관련된 규제사항 등을 모두 포함한다.

시장 또한 기관(조직)의 행동을 제한하는 요소이다. 영리 또는 비영리기관들은 비록 동일한 방법은 아닐지라도 시장에서의 수요에 의해 제약을 받는다. 때때로 구매자들은 비영리기관들을 더 신뢰하여 이들 기관으로부터 구매를 선호하는 성향이 있다. 시장에서 부과된 제약의 차이는 노동 또는 다른 자원들의 공급에 영향을 미칠 수 있다. 수익을 추구하는 기업과 수익

17) David Easley and Maureen O'Hara., "The Economic Role of the Nonprofit Firm," *The Bell Journal of Economics,* 14(2) 1983, pp.531~538.

을 추구하지 않는 기업은 다수의 주요 산업분야에서 공존하고 있다. 동일 산업 내에서도 조직 유형에 따라 행동상 중요한 차이가 존재한다. 집합재에 큰 가치를 두지 않는 경우 수익을 추구하도록 조직화할 것이고, 집합재의 제공에 강한 선호를 지닌 경우 비영리기관을 선택하게 된다(Goddeeris & Weisbrod, 1998).

Davis(1972)[18]는 영리병원과 비영리병원에 대한 연구를 통해서, 양자 모두 수익을 발생시키기 때문에 수익성을 기준으로 구분하는 것은 부적절하다고 주장하였다. 모든 병원들은 지출보다 수입을 발생시키고 초과수입은 대개 병원 서비스 및 운영의 확장에 투자된다. 특히 비영리병원은 자체 수익을 수익창출보다는 서비스 및 시설 확대에 투자하려고 하는 성향이 크다. 이러한 차이는 병원에 국한되지 않고 일반적으로 영리조직과 비영리조직의 차이로 특징지어진다. 두 유형의 병원에서 가장 중요한 차이점은 통제 수준에 있다. 영리병원에서의 의사결정기준은 좀 더 명백한 반면 비영리병원에서의 의사결정기준은 다양성에 근거하는 경향이 있다. 다시 말해 영리병원과 비영리병원의 차이점은 영리병원에 있어 경제적 기준이 주요한 결정기준으로 작용하는 반면 비영리병원은 의사결정 시 다양한 요인이 의사결정에 영향을 주기 쉽다는 점이다(William Rushing, 1974). 이러한 특성은 병원에만 국한된 것은 아니며 영리기업과 비영리기업 전반에 적용될 수 있는 일반적인 현상으로 나타난다.

마) 소유권(재산권)의 차이

신고전적 영리기업과 비교했을 때, 비영리기업이 직면하는 제도적인 제약은 크게 세 가지가 있다(Pauly, 1987)[19]. 첫째, 수익을 추구하지 않는 기

---

18) Karan P. Davis., "Economic Theories of Behavior in nonprofit, Private Hospitals," *Economic and Business Bulletin,* 24. 1972, pp.1~13

19) Mark V. Pauly., "Nonprofit Firms in Medical Markets," *The American Economic*

업은 초기 자기자본을 위한 출연금(fund)을 마련해야 한다. 회사의 향후 이득에 대한 지분을 약속하는 대가로 자본을 충당할 수 없기 때문이다. 둘째, 수익을 추구하지 않는 기업은 부채비용과 생산비용을 넘어서는 수익에 대해 잔여수익을 양도할 수 없다. 법 규정은 심지어 기업의 경영자가 경영자의 보수에 수익을 연계할 수 있는 능력을 제한한다. 셋째, 수익을 추구하지 않는 기업은 일련의 개별적 소유자에게 잔존 수익을 청산하거나 매각할 수 없다.

비영리회사들은 소유자가 존재하지 않으며, 이는 비영리회사의 행태를 설명하는 데 있어 매우 중요한 개념이다(Glaeser, 2002). 비배분의 제약은 비영리회사에 자금제공자들이 자산이나 수입에 대한 잔여청구자가 아니라는 것과 자금제공자들은 회사에 대한 통제권을 전혀 가지지 않는다는 것을 의미한다.

비영리회사들은 일반적으로 기부자 또는 그들의 대표로 구성되는 이사회를 구성하지만 주주나 기부자에 대해 궁극적인 책임을 지지 않는다. 이사회 구성원은 그들의 통제권을 매각하거나 이전할 수 없으며, 회사의 성공 여부에 따라 변동하는 보수를 지급받지 않는다. 이사회 구성원이 과거 투자자 및 기부자의 이익의 선량한 관리인으로서 행동하지 않는다. 대개 법률로 비영리회사의 임무에 대해 요구사항을 제한하고 있다. 비영리기업의 불명확한 임무는 기관 관리자가 태생적으로 인센티브를 부여하기 어렵게 한다. 영리기업 경영자들의 수입은 주가에 의존하지만, 비영리회사에서는 유사한 사례를 찾아보기 힘들다.

물론 영리기업에 있어서도 최근에는 주주 자본주의(shareholder capitalism)와 이해관계자 자본주의(stakeholder capitalism) 사이의 대립이 뚜렷해지면서 비영리기업과의 경계가 불투명해지는 측면이 강조되고 있다. 자본보호주의와 민간기업의 지배구조에 대한 국가 및 정부의 개입도 이 구도하에

Review, Vol. 77 No.2. 1987, pp.257~262

서 이해되고 있다. 특히, 이해관계자 자본주의는 기업의 사회적 책임론과도 연결되어 있고 이 두 이념 중 어떤 이념을 선택하는가에 따라 경영자의 행동을 통해 표출되는 기업의 행동과 국가의 기업정책이 달라진다.

영리기업이 주주들의 이익을 위해 조직되고 운영되는 것이라면 기업의 주인인 주주들이 기업의 운영과 궁극적인 운명에 대한 결정권을 보유하게 된다. 기업의 지배구조에서도 주주들이 가장 큰 발언권을 행사하게 된다. 주주들의 가장 큰 투자 목적은 재무적 이익의 추구이고 경영진은 주주들이 투자 목적을 달성할 수 있게 하는 의무를 진다. 여기서는 주주들에 대한 배당의 기초가 되는 이익과 회사 주가의 상승이 가장 중요하고 그를 달성할 수 있는 여러 가지 수단이 동원된다.

주주 자본주의는 세계화의 조류와 잘 맞는 이념이다. 또, 국가의 규제와 정부의 개입은 이 모든 프로세스에 부정적인 영향을 미친다. 주주 자본주의는 경제활동을 시장과 민간기업의 영역으로 이동시킴으로써 보다 큰 효율성을 발생시키고 국가 전체의 경제지표를 개선할 수 있다는 신자유주의(neo-liberalism)의 지원을 받는다. 주주 자본주의는 반드시 그래야 하는 것은 아니지만 정치적으로는 보수성향과 잘 부합하며 월스트리트(Wall Street)가 선호하는 이념이다(김화진, 2010).

이해관계자 자본주의는 이와 달리 기업의 운영은 주주를 포함한 여러 이해관계자 전체의 이익을 염두에 두고 이루어져야 한다고 믿는다. 기업은 사회적인 존재이고 지속가능한(sustainable) 경영의 대상이어야 한다. 단기적인 실적과 성과에 치중하면 사회적 책임과 지속가능성을 도외시하기 쉽다. 회사의 이익은 주주들에 대한 배당이나 자기주식의 취득 재원으로 사용되기보다는 사내에 유보된 후에 재투자에 사용되어야 한다. 이로써 기업의 경쟁력과 유지가 가능해진다. 이해관계자에는 정부와 지방자치단체, 채권자도 포함되므로 이해관계자 자본주의는 기업의 지배구조에 보다 광범위한 세력의 관여를 가능하게 해 준다. 이러한 여러 가지 목적을 달성하기 위해 국가의 규제와 정부의 개입이 필요하다. 이해관계자 자본주의는 보호

주의와 세계화에 대한 경계, 신자유주의에 대한 회의적 시각 등과 맥락을 같이하게 된다. 이해관계자 자본주의는 반드시 그래야 하는 것은 아니지만 정치적으로는 진보성향과 잘 부합하며 메인스트리트(Main Street)가 선호하는 이념이다(김화진, 2010).

정부예산(Government Fund)과 상업적 거래 또는 요금부과로부터 발생하는 수입과의 관계에 대한 관심이 고조되고 있다. Salamon(1997)[20]은 1982~1992년 사이 비영리 복지기관의 수입 성장의 35%가 요금 및 서비스 이용료에서 비롯되었음을 밝혀냈다. Salamon(1997)과 Weisbrod(1997)[21]는 사회복지서비스 요구 증가와 관련하여 정부의 긴축정책이 비영리기관이 정부보조금이 아닌 다른 방식으로 재원을 충당하도록 압력을 가하고 있으며 이것이 많은 비영리기관들이 다양한 상업적 수입활동을 하게 되는 원인이라고 설명한다(Melissa et al, 2001)[22].

이와 관련하여 Melissa et al.(2001)은 상업적 거래 수입(사용료 등 판매수입)과 총수입 중 정부보조금 비중 사이의 관계에 대해서 실증분석하였는데, 상업적 수입의 사용은 총수입 중 정부보조금 비중과 음(-)의 관계를 나타난다는 유의미한 결과를 도출하였다. 정리하자면 영리기업과 비영리기업을 구분함에 있어 수익성이나 비배분, 소유권의 문제, 법과 시장의 제약에 따른 운영상의 차이 등이 더욱 중요하게 영향을 줄 수 있다. 비영리기업은 수익성을 추구할 수 있으나, 그 자체를 목적으로 하지 않으며 발생한 수익은 배분하지 않고 재투자하게 된다. 소유자가 존재하지 않는 점, 비배분의 원칙 등은 비영리기업의 자본획득 및 인센티브 설계 등 기업의 효율적

---

20) Salamon., *Holding the Center : America's Nonprofit Sector at a Crossroads,* New York: Nathan Cummings Foundation, 1997.

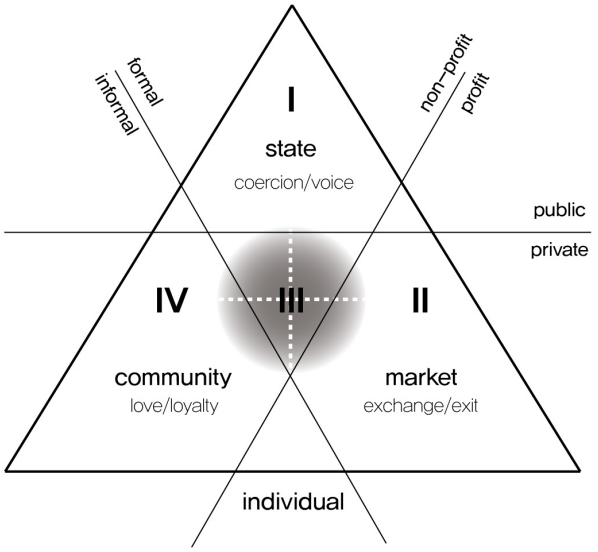
21) Burton A. Weisbrod, "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government," *Journal of Policy Analysis and Management* 16(4) 1997, pp. 541~555

22) Melissa Middleton Stone, Mark A. Hager and Jennifer J. Griffin, "Organizational characteristics and funding environments: A Study of population of Unites way-Affiliated nonprofits," *Public Administration Review,* Vol.61 No.3, 2001.

인 운영을 제약하는 요소가 된다. 또한 의사결정 시 영리기업의 경우 명확한 단일의 기준(이윤 극대화)이 존재하지만, 비영리기업의 경우 다양한 기준들이 사용된다는 차이가 있다.

이와 관련하여 아래의 『Three domains(Pestoff, 1992; Van de Donk, 2001; Brandsen, etal., 2005)』은 공식/비공식, 민간/공공, 영리/비영리의 3차원으로 국가-시장-공공기관-지역사회 사이의 관계를 설명하고 있다.

[그림 Ⅱ-2] Three domains



한편 안병영·정무권·한상일(2007)은 공적/사적영역의 구분, 철학적 기준, 공익성, 법적 차원 등을 가지고 조직의 특징을 다음과 같이 구분하고 있다.

〈표 Ⅱ-3〉 안병영·정무권·한상일(2007) 연구

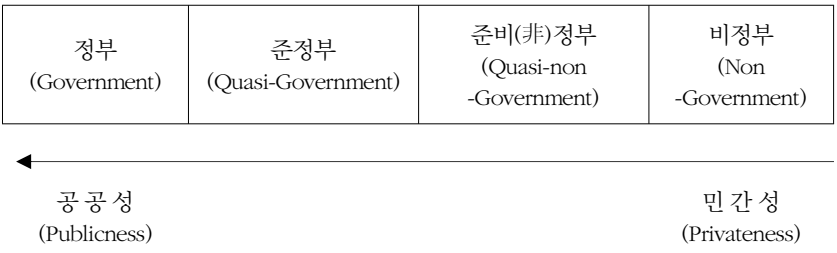
<table>
<tr><th></th><th>I</th><th>II</th><th>III</th><th>IV</th><th>V</th><th>VI</th><th>VII</th><th>VIII</th><th>IX</th></tr>
<tr><td rowspan="2">공적/
사적
영역
구분</td><td colspan="7">넓은 의미의 공공부문 (공공부문의 복잡화와 확대)</td><td colspan="2">좁은 의미의 민간부문</td></tr>
<tr><td colspan="2">좁은 의미의
공공부문</td><td colspan="7">넓은 의미의 민간부문</td></tr>
<tr><td rowspan="2">철학
기준</td><td colspan="2">- 보호적 자유주의
- 공리주의
- 경제주의
- 좁은 의미의
공공부문</td><td colspan="5">- 발전적 자유주의/참여적 시민권
- 공적 영역으로서의 시민사회
- 아렌트/하버마스 공적영역</td><td>영리/
시장</td><td>가족/
가정</td></tr>
<tr><td colspan="8">마르크스주의(궁극적으로 공적영역과 사적영역의 비구별)</td><td>페미니즘
(여성의
가사 노동력)</td></tr>
<tr><td>공익성</td><td colspan="7">개인 이익의 집합(개인주의 모델)/공동체로서 공동의 이익(유기체 모델)</td><td colspan="2">개인의 이익 및 집합</td></tr>
<tr><td rowspan="2">법적
차원</td><td colspan="2">공법체계</td><td colspan="7">민법체계</td></tr>
<tr><td colspan="2">공공법인</td><td colspan="4">비영리법인</td><td colspan="2">영리법인</td><td>가족/가정</td></tr>
<tr><td rowspan="2">조직
특성</td><td>전통적
정부
부문</td><td>좁은
의미의
준정부
부문</td><td>넓은
의미의
준정부
부문</td><td colspan="3">순수 비영리 부문</td><td>넓은
의미의
준
정부
부문</td><td>순수
기업</td><td>가족/
가정</td></tr>
<tr><td>국민의
대표
기관인
의회로
부터
정치적
책임을
지는
정부
조직
(1)</td><td>부처조직들과
독립된
조직이지만
부처들의
정책을
수행하기
위해서
부처와
긴밀하게
연계된
공적조직
(2)</td><td>공공기능을
수행하면서
정부의
보조 또는
일정수준의
통제를
받는
비영리조직
(3), (4)</td><td colspan="2">공공기능을
수행하면서
자율성을 누리는
비영리조직

정부로
부터
재정적
지원을
일부
받는
조직(5)

재정적
·
관리적
으로
완전히
독립적인
조직(6)</td><td>좁은
의미의
민간
부문·
사적
이익을
위한
비영리
조직(7)</td><td>정부와
계약
관계
또는
보조금
지원
받는
정부
정책
수행
기업
(8)</td><td>시장에서
순수하게
기업의
영리목적
으로
운영하는
기업(9)</td><td>가족/
가정</td></tr>
<tr><td>조직
예시</td><td>정부
부처,
지방
정부</td><td>산하기관
(공사,
공단)
공기업</td><td colspan="4">공익단체,
민간비영리복지기관
시민단체
종교단체
일부산하기관
(위탁보조기관)
문화단체</td><td>정부와
계약
기업
(예-
방위
산업
체),
일부
산하
기관</td><td>이윤을
추구하는
기업</td><td>가족/
가정</td></tr>
</table>

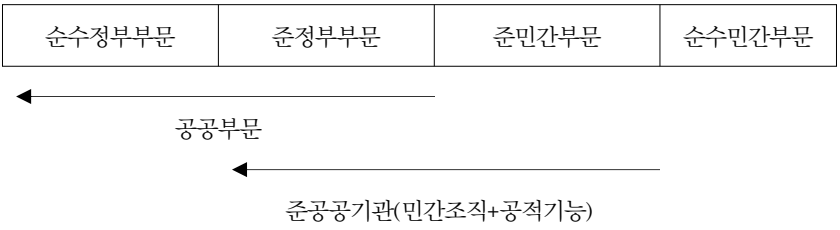
Jordan(1994)도 조직 내 영리성 수준을 기준으로 조직을 구분하고 있다. 조직의 성격에서 영리성이 얼마나 존재하는지가 주된 분류기준이 된다. 조직의 영리성이 높을수록 생산하는 재화나 서비스는 민간재화의 성격이 강하다.

[그림 Ⅱ-3] Jordan(1994)의 조직구분



최병선(1993)은『준공공부문 조직연구의 방향모색』에서 정부부문과 민간부문을 아래와 같이 구분하고 있다.

[그림 Ⅱ-4] 최병선(1993)의 정부/민간부문 구분



〈표 Ⅱ-4〉 조직관리 패러다임의 차이 비교

조직관리 패러다임	법치적 (constitutionalist)	기업가적 (Entrepreneurial)
제약조건	규범적·법률적 제도 (예: 규범, 규칙, 법률, 헌법)	경제적 원칙 (예: 시장경쟁)
자원	정치적 정당성, 사회적 합의	경제적 재화와 서비스
의사결정 기준	다원적	합리적
공공기관에 대한 관점	- 책임성 확보가 어렵다. - 담당조직의 수가 증가하면서 업무 조정이 어려워진다. - 조직의 수가 증가하면서 전략적 관리가 어려워진다. - 정부조직의 핵심적 역할인 사회적으로 경합하는 가치를 적극적으로 중재하는 기능이 약화 된다. - 정책과정이 폐쇄적으로 진행되는 경우 정부에 대한 신뢰성을 해친다. - 산하단체 운영자에 대한 공공성을 검증하기 어렵다. - 정부와 산하단체 간에 기능분배를 위한 근거가 없어 행정의 재량권이 확대된다.	- 유연하고 신속한 대응으로 경제적 효율성을 높일 수 있다. - 관료제의 불필요한 통제에서 벗어날 수 있다. - 혁신적인 정책도입에 유리한 환경을 조성할 수 있다. - 정부규모 증대에 대한 비난을 피할 수 있다. - 전문가집단을 참여시킬 수 있다. - 이사회를 구성하여 주요 이해당사자를 정책과정에 참여시킬 수 있다. - 정치적인 저항을 피할 수 있다. - 특정한 정책이나 업무에 초점을 맞출 수 있다. - 공공정책을 적용하고 해석할 판단을 독립적으로 내릴 수 있다. - 이사회 구성에 있어서 바람직한 사회경제적 구성을 유지할 수 있다.

출처 : 설광언 외(2005)

3. 공공기관 분류의 이론적 모형

현재 공공기관 분류기준으로 삼고 있는 국제기준(IMF GFSM, SNA 93, ESA 95)에서 제시하고 있는 제도단위 여부, 통제 가능성, 공공성, 시장성, 중요성에 대한 개념과 이론적 논의, 구체적인 적용기준에 대해서 살펴보자. 이를 통해 공공기관 분류의 이론모형으로 첫째, 소유구조, 둘째, 시장성 수준, 셋째, 공공성 수준, 넷째, 중요성 정도의 네가지 기준으로 공공기관을 유형화할 수 있다.

가. 소유구조

1) 소유구조에 대한 이론적 논의

기관의 주요 정책결정에 정부가 실질적으로 영향력을 행사하는가 여부이다. 이는 일반적으로 소유주체(소유지분)와 조직 활동에 필요한 재원 확보수단, 해당 조직의 관리자 및 이사회에 대한 임면권 등에 따라 결정된다. 과반 이상의 지분을 정부가 소유하는 경우 중 상장기업(majority owned listed entities)과 비상장기업(majority owned non-listed enterprises), 그리고 특별법에 의해 설립된 공사(statutory corporations)의 경우 지배구조를 달리 설계할 논거가 있다.

Wamsley와 Zald(1973)[23]는 공과 사의 연속선상에서 조직의 위치는 소유권(Ownership)과 재원(Funding)이라는 주요한 두 가지 요소에 따라 달라짐을 설명한다. 여기서 조직은 그들의 재원을 예산배분과 같은 정부재원으로부터 받을 수 있고, 시장에서의 판매 또는 기부와 같은 사적자원으로

23) Wamsley& Zald, *The political Economy of Public Organizations*, Lexington, Mass: Heath, 1973

부터 획득할 수도 있다(Rainey, 1997).

정치·경제 분야 주요 제도들에 의한 외부통제의 정도가 조직을 구분하는 중요한 요소로 작용한다. 공공 소유·출연 조직은 제도적 통제 절차에 보다 종속되는 반면 사적 소유·출연 조직은 시장에 더 영향을 받고, 정부 감시로부터는 보다 자유롭다.

〈표 Ⅱ-5〉 소유권과 재원에 따른 유형분류

	공적 소유 (Public Ownership)	민간 소유 (Private Ownership)
공공 재원 (Public Funding) - 세금, 정부계약	(1) 정부기관 - 국방부/경찰청	(2) 준공공조직 - 랜드연구소/ 방위사업체
민간 재원 (Private Funding) -매출, 사적 기부	(3) 준공공조직 - 공기업/ 연방주택담보은행	(4) 민간기업, 비영리단체 - GM[1)2)], IBM, YMCA

주 : 1) GM과 같은 기업은 대규모의 정부계약과 정부판매를 가지고 있지만, 그들의 대부분의 수익을 민간의 매출로부터 획득하며, 정부와의 관계에서 철회할 수 있는 상대적인 자율성을 가지고 있음.

2) 현재 GM은 2008년 글로벌 경제위기 이후 (상장)공기업으로 재분류됨.

자료: Rainey(1997, p.68); Wamsley와 Zald(1973) 인용

Perry & Rainey(1988)[24]는 소유권(Ownership)과 재원 확보 수단(Funding) 이외에 사회적 통제의 방법(Mode of Social Control)을 기초로 하여 공공기관을 여섯 가지 유형으로 구분하고 있다. 정부가 대주주이면 공기업으로 분류되고, 소규모 주주이면 규제기업으로 분류가 가능하며 그 재원을 어떻게 확보하느냐에 따라 준정부기관, 정부기업과 정부지원기업으로 분류한다.

24) Perry & Rainey, "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy," *Academy of Management Review* 18, 1988

〈표 Ⅱ-6〉 소유권과 재원, 사회적 통제에 따른 기관 유형

		소유권	재원	사회적 통제	대표적 연구	사례
1	행정부 국(Bureau)	공공	공공	정치체제 (polyarchy)	Meier (2002)	통계청
2	준정부기관 (Government Corporation)	공공	민간	정치체제	Walsh (1978)	연금공단
3	정부지원기업 (Government-Sponsored enterprise)	민간	공공	정치체제	Musolf & Seidman(1980)	PBC
4	규제기업 (Regulated enterprise)	민간	민간	정치체제	Mitnik (1980)	전력기업
5	정부기업 (Government enterprise)	공공	공공	시장 (Market)	Barzeley (1992)	인쇄국
6	공기업 (State-Owned enterprise)	공공	민간	시장	Aharoni (1986)	Airbus
7	정부계약기업 (Government Contractor)	민간	공공	시장	Bozeman (1987)	Gruman
8	순수 민간기업 (Private enterprise)	민간	민간	시장	Williamson (1975)	IBM

자료: Perry & Rainey(1988)

[그림 Ⅱ-5] 정부기관, 기업, 중간영역(hybrid organizations)

	전적으로 정부계약과 보조금에 의존하는 민간비영리 조직	대부분의 수익을 정부계약에 의존하는 민간기업	강하게 규제되는 민간기업 (강하게 규제되고, 사적으로 소유된 공익시설)	민간부문에서 대부분의 수익을 얻지만 정부계약으로 부터 상당한 보조금을 받는 민간기업	직업안전, 보건행정규제, 적극적 우대조치와 같은 일반정부의 규제 제약을 받는 민간기업	민간기업
			민간기업 일부에 대한 정부소유권			
정부기관	공기업 또는 정부소유 기업	정부지원 기업		정부프로그램 또는 민간생산자로 부터의 구매를 통해 운영되는 기관		

주: 선 아래는 공적인, 정부소유 또는 국영기관으로서 일상적으로 언급되는 배열이며, 선 위는 보통 민간기업 또는 자유기업(free enterprise)으로 간주됨. 중앙선은 공적인 것으로도, 사적인 것으로도 여겨지지 않는 것을 나타냄.

자료: Rainey(1997) p. 65

2) 소유구조 '통제 가능성'의 구체적인 적용기준

정부의 통제 가능성에 대한 국제기준은 IMF의 GFSM, SNA, ESA 95 등이 있다. IMF의 GFSM는 전반적 정책 또는 사업을 결정할 능력을 보유하는지 여부를 기준으로 하며 이는 CEO 및 이사, 감사의 임면권, 중대한 영향력을 행사할 수 있는 보조금 제공 여부 등으로 판단한다. SNA는 정책이나 계획을 정부 의도대로 결정할 능력(mandate)을 보유하는지 여부를 기준으로 하며 이는 의결권, 이사회 임면권, 주식 과반수 보유 여부, 자금의 대부분을 정부로부터 제공받는지 여부 등으로 판단한다. ESA 95는 정부가 일반정책

을 결정하는 능력을 보유하고 있으며 이에 대한 판단은 과반수 지분 보유 여부, 의결권 보유 여부, 특정 법령에 의한 경영참여 여부 등을 고려하여 이루어진다. SNA 기준에 따른 법인기업에 대한 정부의 지배 여부를 판단하는 지표에 대한 예시는 아래와 같다.

- ○ 과반 이상 주식 보유 여부
- ○ 이사회 및 기타 중요 협의체 기구에 대한 통제 여부
- ○ 집행간부 등 주요 인사에 대한 임명 및 파면권 보유 여부
- ○ 위원회 및 기타 지배기구의 운영 및 정책 결정권 보유 여부
- ○ 황금주(golden shares) 및 옵션(주식매수 청구권 등) 보유 여부
- ○ 규정 및 규율 통제 여부
- ○ 정부가 생산물에 대한 유일한 수요자인 경우(수요독점)
- ○ 정부대출을 통한 통제

SNA 기준에 따른 비영리단체에 대한 정부의 지배 여부는 아래의 지표를 사용하여 판단한다.

- ○ 비영리단체의 간부 임명권 보유 여부
- ○ 중요 의사결정에 정부의 관례를 합법화시키는 규정 및 기타 제도의 존재 여부
- ○ 비영리단체의 정책 및 프로그램 결정에 관여할 수 있는지 여부
- ○ 정부에 대한 차입 정도
- ○ 비영리단체 활동에 수반되는 위험에 대한 정부의 부담 정도

소유권의 비율과 재원 확보 수단, 임면권 등의 보유에 따라 통제 가능성을 적용한다. 정부의 직·간접적인 지분율이 50% 초과 혹은 정부로부터 직·간접적으로 재원의 50% 이상을 지원하는 경우 통제 가능성이 높다고 본

다. 여기서 정부의 직·간접적인 지분율이 50%를 초과한다는 것은 정부 및 공공부문에 의해 통제되는 기관의 지분율 합이 50%를 초과하는 경우를 의미한다. 정부로부터 직·간접적으로 재원의 50% 이상을 지원하는 경우는 정부 및 공공부문으로부터 받는 출연금, 보조금, 정부업무 위탁수입[25]의 합계(이하 '정부지원금액')가 총수입의 50% 이상인 경우(최근 3개년 평균)를 의미한다.

나. 공공성(Publicity)

1) 공공성의 개념과 이론적 논의

공공기관은 민간기업과는 달리 공익, 즉 일반이익(general interest), 국가 의지, 국민의 삶의 질을 제고하기 위하여 정부가 위임한 권한과 책임하에 업무를 수행하는 기관이라는 근본적인 측면을 지니고 있다. 이 경우 공익에 대한 개념 정의는 철학적 담론으로 이어질 수 있지만 이를 회피하기는 어렵다. 공공성의 개념에 관한 명확한 정의는 없으나 일반적으로 핵심 개념으로 공중성(common), 공식성(official), 공익(public interest), 공개성(open) 등의 요소를 담고 있다[26].

김신복(1991)[27]은 공공성은 불특정다수의 이익을 실현하기 위해 기업을 민주적 체제와 사회적 형평의 원리에 입각하여 운영하는 것이라고 정의한다. 소영진(2003)[28]은 공공성의 개념으로 전체 또는 다수에 관한 일, 권위, 정부, 전유 불가능성, 이타성 또는 공익성 등을 제시하면서 그 중에서 공익

25) 정부로부터 독점적 사업권을 부여받아 수행하는 사업에서 발생하는 수입
26) 공공성(public)의 어원은 people임.
27) 김신복(1991), 「공기업의 인사관리의 공공성과 기업성」, 『한국행정학보』 제25권 제1호
28) 소영진(2003), 「행정학의 위기와 공공성 문제」, 『정부학연구』 제9권 제1호

성을 공공성 개념을 구성하는 가장 핵심적인 개념으로 규정한다. 임의영(2003)[29]은 사전적 개념을 기초로 공공성의 개념이 정부 관련성, 공중성, 공식성, 공익, 접근 가능성과 공유, 개방성과 공지성 등으로 사용되고 있다고 파악하였다. 백완기(2007)[30]는 공공성 개념의 구성요소로 정부 관련성, 정치성, 공개성, 공익, 공유, 공정, 인권의 일곱 가지를 제시하고 있다.

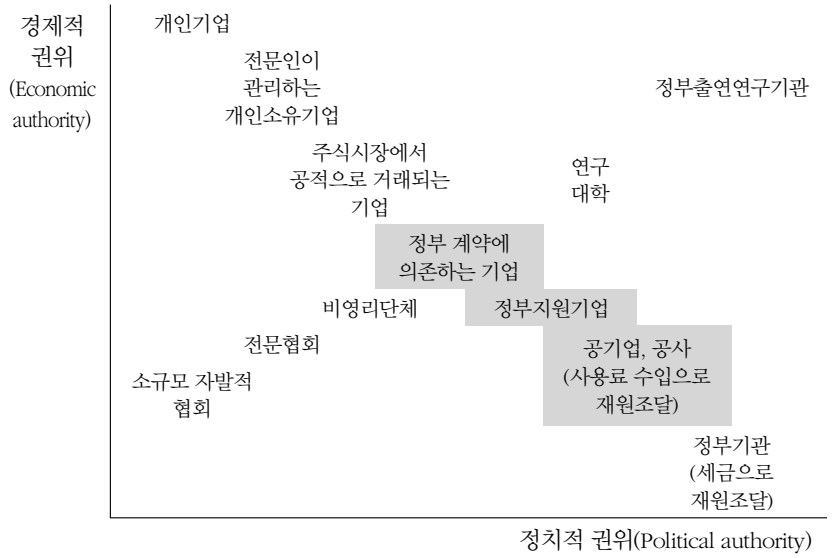
한편 Bozeman(1987)[31]은 모든 조직들이 일정 수준의 정치적인 영향력을 가지고 있으며, 외부적인 정부통제를 받는다고 본다. 그러한 측면에서 비록 그 수준이 매우 광범위하다 할지라도 조직은 '공공성'을 지닌다고 설명한다. Bozeman은 '정치적 권위(Political authority)'와 '경제적 권위(Economic authority)'를 구분한다(Rainey, 1997). 소유권자와 관리자가 조직의 수입과 자산의 사용에 관해 더 많은 통제력을 획득할수록 경제적 권위가 증가하며, 정부(Government authority)가 조직의 재정에 대한 통제력을 더해갈수록 감소한다. 정치적 권위는 국민 또는 정부기구와 같은 정치체제에 의해 인정받는다. 이는 국민 또는 정부기구의 이익을 대표해서 조직이 행동할 수 있게 하며, 법적 구속력이 있는 의사결정을 내릴 수 있게 한다. 결국 조직의 공공성은 이 두 차원에 달려 있으며 [그림 Ⅱ-6]과 같이 표현될 수 있다.

29) 임의영(2003),「공공성의 개념, 위기, 활성화 조건」,『정부학연구』 제9권 제1호

30) 백완기(2007),「한국행정과 공공성」,『한국사회와 행정연구』 제18권 제2호

31) Bozeman, *All organizations are public : bridging public and private organizational theories,* 1987

[그림 Ⅱ-6] 공공성 그리드(Publicity Grid)



자료: Bozeman, 1987

비영리단체, 전문협회, 소규모 자발적 협회 등은 '공공성' 기준에 의하면, 경제적 권위와 정치적 권위가 모두 낮은 기관으로 관리대상에서 제외될 수 있다. Antonsen과 Jorgensen(1997)[32] 역시 조직 유형 구분에 있어 공공성의 개념을 수용한다. 조직이 규모의 경제나 역사와 전통의 문제로 공공부문으로 되는 것에 반대하면서, 공공부문의 한 부분으로 존재하기 위해 조직의 집행부가 부여하는 여러 이유들의 수준으로 '공공성'이 높은 덴마크 정부의 기관을 비교한다. 공공성이 높은 조직은 공공성이 낮은 조직과 비교할 때, 높은 목표의 복잡성(Goal complexity)과 외부 감시(External oversight) 필요성 측면에서 큰 차이를 보인다.

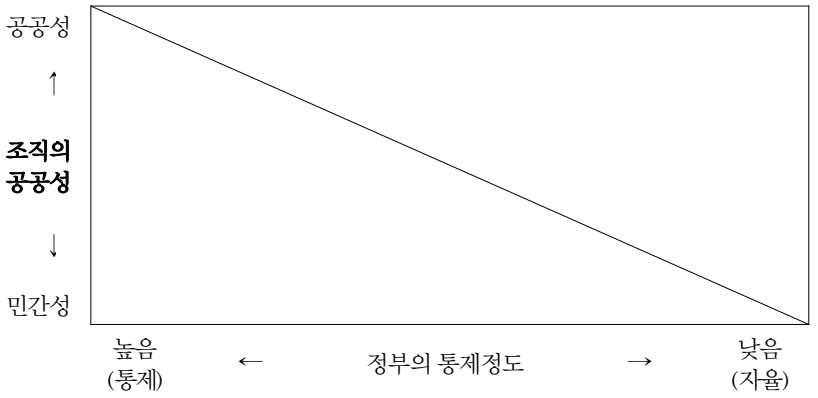
Flinders & McConnel(1999)[33]은 공공성과 중앙정부와의 거리에 따라 기

32) Antonsen & Jorgensen, "The 'publicness' of Public Organizations," *Public Administration*, 1997.

33) Flinders & McConnel, "Diversity and Complexity: The Quango-Continuum," in Flinders

관의 유형이 달라진다고 보았다. 조직의 공공성, 즉 조직의 공공성과 민간성의 수준에 따라 공공기관의 유형을 달리 구분할 수 있다. 공공성을 측정하기 위한 지표로는 공적 공급, 정부 설립, 권한의 지속성, 이사 임명 여부, 재원조달, 책임성, 실제적인 공권력, 공적 목적 등을 제시할 수 있다. 중앙정부와의 거리, 즉 정부부처의 통제수준에 따라 기관의 유형이 달라진다. 여기서 통제의 수준은 전략적 통제, 내생적 독립성, 산출물의 정의 등으로 구분할 수 있다. 통제의 수준 또는 기관의 자율성에 영향을 미치는 요소로는 위탁조건(Terms of Reference), 산출물의 정의, 정치적 특징(Political Salience), 기관의 전문지식, 임명과 해임, 재원조달의 조건 등이 있다(설광언 외, 2005).

[그림 Ⅱ-7] Flinders & McConnel(1999)의 공공기관 유형분류모델



자료: Flinders & McConnel(1999)

결국 공공성에 관한 논의는 공공성의 정책적 함의에 초점을 맞추고 있다. 공공성의 대상과 주체에 관한 논의로 나눌 수 있는데, 무엇을(공공성의 대상) 누가(공공성의 주체) 지킬 것인가의 문제가 사실상 모든 공공성이론

---

and Smith, *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, London: Macmillan Press Ltd, 1999.

의 핵심이다(홍성태, 2008). 국가소유 공기업의 공공성은 시장경제에 의해 보장되지 않는 공적 서비스의 안정적 공급이라는 측면과 공공부문의 민주적 운영이라는 측면을 동시에 포괄한다. 전자의 측면이 공공경제의 운영이 국가소유에 바탕을 둘 수밖에 없는 근거를 제공한다면, 후자의 측면은 소유 형태의 문제로 환원되지 않는 대중의 참여와 통제가 공공성의 중요한 한 축임을 암시한다(배병인, 2008).

2) 공공성의 구체적인 적용기준

공공성의 구체적 기준은 시장 실패의 관점에서 찾을 수 있다. 규모의 경제가 심각하여 독점적 공급이 이루어지는 전기, 가스, 철도 등 네트워크산업의 자연독점을 생각할 수 있다. 이 때 독점공급은 경쟁공급에 비해 생산을 적게 하고 가격은 높이 적용할 유인이 있다. 배재성과 경합성 조건을 충족하지 못하는 서비스의 경우 무임승차문제를 해결하기 위해 정부의 개입이 수반된다. 가치재의 경우와 정보의 비대칭성으로 인한 외부효과 등의 경우에도 정부가 개입하여야 하는 공공성 판단의 기준으로 활용된다.

규제 혹은 외부위탁(outsourcing)에 반하는 국가소유권의 사례는 다음과 같이 설명할 수 있다. 국가는 효율적으로 규제하거나 세금과 보조금을 분배할 수 있어야 한다. 국가는 효율성, 형평성의 관점에서 제공되어야 하는 재화와 서비스에 대해 민간영역과 효율적으로 계약을 맺을 수 있어야 하나 계약이 불완전할 경우 국가소유권은 바람직할 수 있다. 규제의 결핍, 정치경제적 논란(주인-대리인 문제), 사회적 목표의 조합이 다음과 같은 근거에 의한 많은 전략적 기업들에 대한 국가의 소유권을 초래한다.

첫째, 산업경제학적 관점이다. 첫째, 자원 확보 등 경제를 위한 특별한 관심을 지속하고 특정한 고용보호가 필요한 경우, 둘째, 초기비용이 대단히 높고, 미래 사적재산권도 불확실한 새로운 산업 창출, 셋째, 직접적인 보

조가 불가하거나 사적 소유권하에서 그 결과를 보장받을 수 없는 사양산업의 쇠퇴 조절, 넷째, 농업부문의 자연재해와 같은 민간영역에서 높은 위험을 담보한다.

다음은 개발경제학적 근거이다. 국가소유기업은 국가의 저개발지역의 인프라 투자, 산업, 고용창출을 도모한다. 아울러 기업의 소유권을 통해 사회목표인 고용유지 및 전반적으로 발전이 부진한 복지체계를 대신한다. 이러한 이유들로 많은 나라에서 국가가 직·간접적으로 넓은 영역의 범위에 투자를 하고 있다.

구성원 상호간의 부조, 복리증진, 권익향상 등을 목적으로 설립된 경우에는 공익성이 없다고 간주한다. 단, 정부가 실질적으로 통제하는 제도단위는 정부의 기능을 수행한다고 보아 공공성이 있는 것으로 간주한다. IMF의 GFS 매뉴얼의 경우, 정부의 경제적 기능이 있으면 공공성이 존재한다고 본다. ESA 95의 경우, 공공의 이익을 위해 공급하는 경우에 공공성이 존재한다고 간주한다.

다. 시장성(산출물의 성격, 수입액)

1) 이론적 논의

시장성이란 조직의 산출물이 일반경쟁시장의 가격체계에서 거래가 가능한 것을 전제로 한다. 다시 말해 산출물의 성격이 시장에서 판매가 가능한 재화나 서비스이어야 한다. 시장성(Marketability)은 수익성(Profitability)이라는 개념과 유사하게 쓰이고 있다.

경영학 또는 회계학에서 주로 사용하고 있는 수익성이란, '기업에 투입된 자본의 운용성과, 즉 자본투입액에 대응하여 이익이 창출된 정도'를 의미한다. 즉, 투입한 비용에 비해 획득한 수입이나 혹은 총수입에서 총비용

을 공제한 수익이란 측면에서 파악해 볼 수 있다. 수익성 목적의 의의는 그 극대화에 있는 것이 아니고, 기업의 생존에 필요한 이윤수준을 유지하면서, 이익의 총액을 장기간에 걸쳐 증대해 나가는 데에 있다. 따라서 지속가능한 성장을 고민하기 시작하면서 영리법인과 비영리법인 간의 경계가 흐릿해지는 현상이 나타나기도 한다.

Gill(2002)[34]은 기본적으로 공공부문 조직 유형을 정부의 통제 형태에 따라 직접통제기관과 간접통제기관으로 분류한다. 해당기관에서 수행하고 있는 활동의 상업성 여부와 정부의 정책적 이해관계의 측정 가능성을 기준으로 적정한 조직 유형의 선택모형을 도식화한다. 직접통제기관에는 정부부처와 책임운영기관이, 간접통제기관에는 공법적 공공기관, 정부소유기업, 비영리공기업 등이 해당된다. 공법적 공공기관은 활동분야의 상업적 성격이 낮은 반면, 성과의 측정 가능성은 상대적으로 높은 기관이며, 정부소유기업은 활동분야의 상업적 성격이 강하고, 성과의 측정 가능성도 높은 기관이라 할 수 있다. 비영리공기업은 활동분야의 상업적 성격은 높으나 성과의 측정 가능성이 낮은 특성을 내포한다.

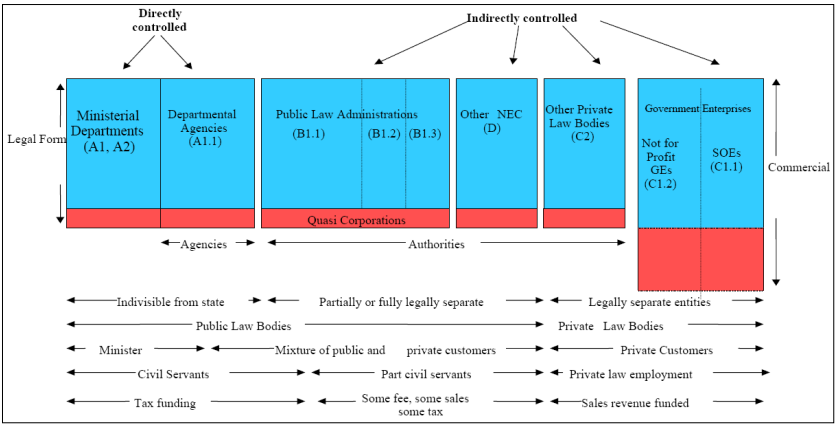
Gill은 광의의 공기업(government enterprise)[35]에 대해 사법의 적용을 받는 독립된 법인으로서, 인력이나 다른 투입요소에 대한 통제가 없으나 대표선출 권한을 위임하여 간접적으로 통제한다고 정리하고 있다. 재원은 판매수입과 제한적인 보조금에 의존한다.

---

34) Gill, "Signposting the Zoo: From Agencification to a More Principles Choice of Government Organizational Forms," *OECD Journal on Budgeting* vol.2, No.2, 2002.

35) 정부기업이란 정부소유기업과 비영리공기업을 포괄하는 개념임.

[그림 Ⅱ-8] Gill(2002)의 중앙정부 조직형태 분류



2) 시장성의 구체적인 적용기준 : 50% 규칙

IMF의 GFSM 등 국제기준은 제도단위(기관)가 재화 및 용역을 경제적으로 '유의미한 가격'으로 시장에 공급하는 경우에 공기업으로 분류하며, 이때 유의미한 가격이란 공급되는 가격이 재화 및 용역의 수요·공급에 영향을 미치는 경우에 해당한다. ESA 95에서는 경제적으로 유의미한 가격을 생산비용의 50% 이상을 매출액으로 보전하는 경우로 기준을 명시하고 있다. 단, 생산가격체계가 동일한 영업을 영위하는 민간기업과의 차이가 중요한 경우에는 정부부문으로 분류하고 있다. 50% 규칙에 의하면 비영리기관은 '매출액/생산원가'를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 '시장비영리기관'으로, 그렇지 않으면 '시장외적 비영리기관'으로 간주한다. 일반정부에 의해 통제되는 비영리기관들 중에서 '시장 비영리기관'은 공기업으로, '시장외적 비영리기관'은 일반정부로 각각 간주하고 있다.

시장적·비시장적 생산자 구분을 위한 원가보상비율 50% 기준 적용에 관한 원칙을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 매출액에 포함시키는 일반

정부 지급액은 ① 일반정부가 공공생산자에게 지급하는 가격이 민간생산자가 제공하는 유사서비스에도 마찬가지로 적용될 때, 즉 민간생산자가 서비스를 그 가격으로 일반정부에 판매할 용의가 있을 때 매출액으로 간주한다. ② 동일한 종류의 활동에 대해 민간 생산자가 존재하지 않는다면, 일반정부가 공급과 수요에 상당한 경제적 영향을 주려고 할 때 매출액으로 간주된다. 생산비용은 중간재소비, 임금, 고정자산 비용, 조세 등을 포함한 모든 비용을 의미하며 50% 기준은 여러 연도를 관찰하여 적용되어야 한다.

정부 이외의 기관을 구분함에 있어 아래 ①항에 해당하면서 ② 내지 ④항의 조건 중 하나라도 해당되면 공기업으로 분류한다.

① 수입액[36]/지출액[37]이 50% 이상인 기관
② 민간과 유사한 성격의 사업을 수행하고, 경쟁관계에 있는 기관
③ 공공재 수요를 창출하는 기관(공공의 안전 등을 위해 수요의 창출이 필요하나 원가보전이 미약하여 민간기업에서는 시장에 진입하지 않는 사업을 위해 설립된 기관)
④ 투·출자기관 형태의 기관

라. 중요성(기관의 규모)

공공부문 지정 및 유형 구분 기준으로 중요성을 판단하고 있으며 총지출규모, 자산, 매출규모, 종업원 수 등이 고려될 수 있다. 영국의 경우 지표값이 1억유로(한화 약 1,538억원[38])이상 경우 Standard Body로, 지표값이 500만유로(한화 약 769억원)이상 ~1억유로 미만인 경우 Small Body로, 500

36) 사업수입(정부지원금액인 출연금, 보조금은 제외하고 정부업무위탁 수입은 포함)
37) 총집행예산 중 사업외비용(이자비용 등)을 제외한 사업비, 인건비, 경상비 등
38) 2010년 7월 27일 유로환율을 곱하여 산출한 값

만유로 미만인 기관은 Minor Body로 분류하며 이 중 Minor Body는 그 중요성이 미약하다고 판단하여 통계산출에서 제외하고 있다. 핀란드, 스웨덴의 경우도 매출규모를 기준으로 공기업의 분류를 하고 있음을 알 수 있다.

기관 유형화 목적이 성과관리의 실효성 제고라는 관점에서는 기관의 규모가 중요한 기준이 될 수 있다. 다음의 〈표 Ⅱ-7〉에서는 우리나라 2009년 현재 286개 공공기관의 인원, 자산, 부채, 매출, 지출 간의 상관관계를 분석한 것이다. 기관의 규모를 나타내는 다섯가지 지표 모두 상관관계가 유의미하므로 중요도 차원에서 기관을 유형화할 경우 지표 간 우열은 가리기 어렵다. 그럼에도 불구하고 자산과 부채의 경우 산업에 따라 크게 차이가 날 수 있다는 점에서 상대적으로 매출규모가 집중관리 목적 측면에서는 보다 나은 지표가 될 수 있을 것으로 보인다.

〈표 Ⅱ-7〉 공공기관 인원, 자산, 부채, 매출, 지출의 상관관계분석

	종업원 수	자산	부채	매출	지출
종업원 수	1.0000				
자산	0.3933* (0.0000)	1.0000			
부채	0.2942* (0.0000)	0.9766* (0.0000)	1.0000		
매출	0.3712* (0.0000)	0.7188* (0.0000)	0.6926* (0.0000)	1.0000	
지출	0.6138* (0.0000)	0.7165* (0.0000)	0.6183* (0.0000)	0.5959* (0.0000)	1.0000

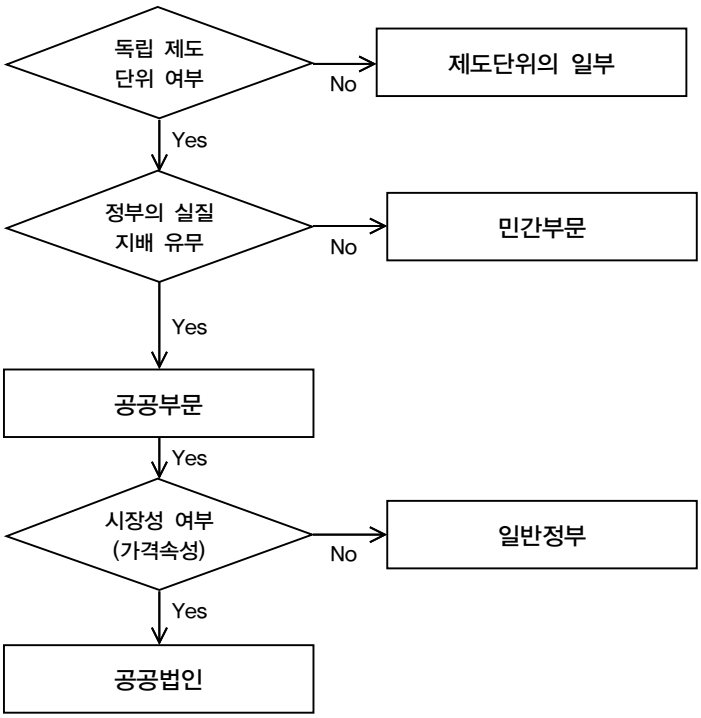
주: *는 1% 유의수준.

4. 국제기구 공공기관 구분

가. UN SNA

독립된 의사결정의 주체가 되는 기관[39] 가운데 정부의 지배 유무에 따라 공공부문과 민간부문으로, 공공부문 내에서 일반정부와 공공법인으로 각각 분류한다. 공공부문에서 공공법인과 일반정부를 구분하는 기준은 시장성 여부이며, 시장성이란 '경제적으로 의미 있는 가격'의 존재 여부로 판단한다.

[그림 Ⅱ-9] 공공부문에 대한 분류체계



39) 그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 실체들과 거래를 수행할 수 있는 경제적 실체

2008년 기준 공공기관을 SNA 지침에 따라 분류해 보면 아래와 같다. 기업[40]은 공기업과 민간기업으로 구분할 수 있으며 공기업은 다시 금융공기업과 비금융공기업으로 구분할 수 있다. 비금융공기업의 경우 각 공기업은 산업별로 분류되어 국민계정이 추계한다.

나. ESA 95(European System of National and Regional Accounts 95)

ESA 95는 유럽연합에서 1993 SNA지침을 회원국에 보다 구체적으로 적용하기 위해 마련된 기준이다. 경제부문 분류에 대하여 SNA지침을 거의 모두 수용하고 있는데, 법적·사회적으로 비영리기관인 제도단위에 50% 규칙을 적용하여 경제부문을 분류하는 것이 특징이다. 50% 규칙에 의하면 비영리기관은 '매출액/생산원가'를 평가하여 그 값이 50%를 초과하면 '시장비영리기관'으로 그렇지 않으면 '시장외적 비영리기관'으로 간주한다. 공공비영리기관과 공기업을 구분하는 기준으로서 ESA95 기준을 원용해서 시장성 기준으로 원가보상률(사업수입/사업지출) 기준을 사용하고 있다.

ESA 95에서는 가계부문을 제외한 나머지 기관들을 대상으로 세 가지 유형으로 생산자를 구분하고 있다. 첫째, 공적·사적 시장생산자(Private and public market producer), 둘째, 자체 최종 사용을 위한 민간생산자, 셋째, 공적·사적 비시장생산자(Private and public non-market producer)로 나뉜다. ESA95 기준을 따르고 있는 영국은 상업적으로 운영되거나 또는 소비자에게 부과되는 요금(fee)으로부터 자체비용(원가)의 일부 또는 전부를 충

40) 기업이란 "시장에서 재화와 서비스를 생산할 목적으로 설립되었으며, 소유자들에게 이윤 또는 기타 금전적 이익의 원천이 될 수 있는 법적실체. 이들은 일반적인 경영에 책임을 지는 경영자들을 지명할 권한을 갖는 지분소유자들에 의해 집단적으로 소유"된다.

당하고 있으며 외부의 수입으로부터 비용의 50% 또는 그 이상이 충족되는 경우 공기업으로 분류한다.

〈표 Ⅱ-8〉 제도단위의 유형 및 분류

제도단위의 유형				분류	
1) 민간 또는 공공		비영리기관 여부	매출액이 생산비용의 50% 이상 보전 여부	생산자유형	부문
2) 민간 생산자	가계소유 비기업적 영업 (가계소유 준기업적 영업제외)			시장적 또는 자체 최종사용 가계소유 비기업적 영업 (가계소유 준기업적 기업제외)	가계
	기타 민간생산자 (가계소유 준기업적 영업 포함)	민간 비영리기관	예	시장	기업
			아니오	기타 비시장적	가계지원 비영리 기관
		비영리 기관이 아닌 기타 민간생산자	비영리기관이 아닌 기타 민간생산자	시장적 비영리기관이 아닌 기타 민간생산자	기업
3) 공공 생산자			예	시장적	기업
			아니오	기타 비시장적	일반정부

자료: 곽채기(2005)

다. OECD 공기업 작업반의 공기업 기준

OECD에서는 공공거버넌스(Distributed Public Governance)에 대해 다음과 같이 구분하고 있다. 다양한 존재 양식을 갖는 준 정부조직들에 대해 정부부처 이외에서 독립성을 가지면서 다양하게 정부정책을 수행하는 기관을 세 가지 카테고리로 나눈다.

① 정부부처와 밀접하게 연관되어 있는 공공기관(Departmental Agencies), ② 조직의 특성을 나누는 중요한 기준으로 공법조직과 민법조직으로 구분하고 이 양자에 걸쳐서 다양한 양식으로 존재하는 공공조직들을 'Authorities' 또는 ③ 'Other governmental bodies'로 구분한다. 이들 기관들은 다양한 조직적 특성과 조직의 성장원인, 조직들의 통제와 책임성의 문제를 제기하고 있다. 산하기관의 신설을 확대하지 않고, 중앙정부의 조정능력 강화와 산하기관들의 책임성과 자율성, 공개성과 성과관리 사이의 올바른 균형을 찾는 것에 노력을 집중하고 있다.

OECD 공기업 작업반(working group on privatization and corporate governance of state owned assets)에서는 각국의 설문응답을 토대로 자료를 작성하고 있으며, 각국의 공기업의 범위가 다름을 명시하고 있다. 현재 2010년 자료에 의하면 우리나라 중앙정부의 공기업의 수는 108개로 집계되고 있으며, 공공기관운영법상의 공기업과 일부 자회사, 준정부기관이 포함되고 있다[41].

공기업(경제적 의미 있는 가격체제하의 운영 기업)을 분류하는 데는 다양한 요소가 고려되고 있는바, 이를 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 국가수준(중앙정부) 차원 또는 지방정부 차원에서 파악하느냐에 따라 공기업의 수와 규모 및 정의가 달라질 수 있다.

---

41) 이 부분에 대해서는 국가간의 표준화를 위해서 OECD 작업반을 중심으로 이스라엘, 한국, 노르웨이를 대상으로 사례연구가 진행중이며 연구결과가 2011년 3월 말에 개최되는 제17차 작업반회의에서 발표될 예정이다.

둘째, 공기업을 구분함에 있어 정부지분을 주요 기준으로 삼고 있으며 중앙정부의 50% 이상의 정부소유기업(SOEs)은 공기업으로 분류하고 있다.

셋째, 자회사와 50% 미만의 정부소유기업(SOEs)은 분석대상에서 제외하기도 하며, 10% 이상의 소유권을 가지고 있는 경우 정부소유기업(SOEs)으로 보기에 충분하다고 보기도 한다.

요약하면 OECD에서는 공기업의 종류를 3가지로 제시하고 있다.

첫째, 민간의 상법과 기업법 적용기업,

둘째, 법령기업 또는 특별법 적용기업(Statutory Corporations), 그리고 (상업)기금으로 구분한다.

대표적인 정부의 공기업 소유 형태는 아래와 같이 구분한다.

첫째, 상장 기업의 대주주 형태 (Listed shares),

둘째, 비상장 기업의 대주주 형태 (Unlisted shares),

셋째, 특별법 형태 (Other equity, Statutory Corporation),

넷째, 민간 상장 기업의 소액주주 형태

- 10% 이상
- 아직 민영화가 완료되지 않은 기업
- 기업 인수(take-over)를 막기 위한 구조
- 정부로서 경영권 행사가 필요한 기업 등으로 나뉜다.

〈표 Ⅱ-9〉 OECD국가의 공기업(중앙정부 수준, 잠정)

	대주주 상장회사			대주주비상장회사			특별법 회사			Total SOEs		
	기업 수	종업원 수	기업시장 가치 (USD,bn)	기업 수	종업원 수	기업장부 가치 (USD,bn)	기업 수	종업원 수	기업장부 가치 (USD,bn)	기업 수	종업원 수	기업가치 (USD,bn)
호주	0	..	0	6	41,261	5.0	4	3,321	0.6	10	44,582	5.6
오스트리아	2	29,543	5.0	4	46,150	5.2	0	0	0	6	75,693	10.2
벨기에	1	17,371	12.9	6	74,990	24.3	0	0	0	7	92,361	37.1
캐나다	0	0	0	0	0	0	49	92,200	15.3	49	92,200	15.3
체코	1	27,200	24.1	93	39,100	9.5	46	91,100	8.2	140	157,400	41.8
덴마크	0	0	0	12	27,372	7.2	2	9,721	2.3	14	37,093	9.5
핀란드	3	30,348	23.5	29	63,552	15.4	5	2,003	10.1	37	95,903	48.9
프랑스	3	167,719	115.9	45	732,199	..	..	..	..	48	899,918	115.9
독일	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
그리스	6	..	8.6	64	..	..	0	0	0	70	..	8.6
헝가리	0	0	0	313	165,572	6.7	6	949	0.9	319	166,521	7.5
아이슬란드	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
아일랜드	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
이탈리아	0	0	0	26	285,282	113.0	0	0	0	26	285,282	113.0
일본	1	47,977	35.7	23	290,725	183.5	..	..	..	24	338,702	219.2
한국	8	47,074	28.0	38	30,927	20.9	62	106,692	101.6	108	184,693	150.5
룩셈부르크	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

	대주주 상장회사			대주주비상장회사			특별법 회사			Total SOEs		
	기업 수	종업원 수	기업시장 가치 (USD,bn)	기업 수	종업원 수	기업장부 가치 (USD,bn)	기업 수	종업원 수	기업장부 가치 (USD,bn)	기업 수	종업원 수	기업가치 (USD,bn)
멕시코	0	0	0	156	..	68.0	0	0	0	156	..	68.0
네덜란드	0	0	0	23	..	65.4	0	0	0	23	..	65.4
뉴질랜드	1	..	1.2	15	15,215	..	1	3,465	..	17	18,680	1.2
노르웨이	3	73,534	63.2	22	48,926	5.3	17	106,942	17.7	42	229,402	86.2
폴란드	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
포르투갈	0	0	0	39	68,356	13.6	50	94,697	2.2	89	163,053	15.8
슬로바키아	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
스페인	0	0	0	50	85,265	18.6	2	21,311	0.5	52	106,576	19.1
스웨덴	0	0	0	49	85,340	27.2	3	3,655	1.4	52	88,995	28.7
스위스	1	19,943	16.5	2	6,310	0	2	72,000	11.0	5	98,253	27.5
터키	3	21,850	12.5	31	227,809	37.6	2	7,506	1.5	36	257,165	51.6
영국	1	170,000	20.9	14	210,542	3.2	6	10,439	4.0	21	390,981	28.1
미국	2	360,500	25.0	1	31,400	4.0	17	717,035	-15.6	20	1,108,935	13.4
총계	36	1,013,059	392.9	1,061	2,576,293	634	274	1,343,036	162	1,371	4,932,388	1,188.2

자료: OECD(2010)

Ⅲ. 해외 주요국의 공공기관 관리방식

해외 주요국에서도 기관의 특성에 맞추어 공공기관을 지정하고 특정 유형으로 분류하는 것은 공공기관 관리의 출발점이자 핵심이 되는 부분이다. 어떠한 기준으로 기관을 공공기관으로 지정하여 어떤 방식으로 관리할 지는 그 국가의 정치, 경제, 사회적 맥락에 따라 크게 영향을 받아 왔으며, 그 국가의 공공기관 관리정책의 기조에 따라 변경되어 왔다. 본장에서는 공공기관 관리에 있어서 선진화된 모델을 운용한다고 평가받아 왔던 영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 싱가포르를 대상으로 공공기관의 지정·분류의 기준과 현황에 대하여 알아보고 이것을 통해 국내 공공기관 지정과 분류에 대한 시사점을 얻고자 하였다.

해외 주요국의 공공기관 지정과 분류와 관련하여 이에 대한 정확한 자료를 확보하는 것이 매우 어려웠다. 영국과 뉴질랜드의 경우 비교적 공공기관의 지정과 분류에 대한 명확한 자료가 존재하는 편이지만 그 외 국가의 경우 어느 기관에서 어떤 기준을 가지고 공공기관의 지정과 분류를 결정하는지, 최종적으로 어떻게 유형 분류가 되어 있는지 파악하기 어려웠다. 특히 공기업에 대한 자료는 풍부한 편이었지만, 공기업 이외의 다른 공공기관 유형에 대한 정보는 무척 제한적이었다. 따라서 본 연구에서는 정확한 자료를 얻기 위해서 해외 주요국의 공공기관 관리 담당자에게 공공기관의 지정과 분류에 대한 질문지를 보냈지만, 뉴질랜드에서만 답변을 얻을 수 있었다. 결과적으로 본 연구에서 영국과 뉴질랜드에 대해서는 보다 심도 있는 조사를 진행할 수 있었고, 그 외의 국가에 대해서는 기존의 문헌조사 위주로 연구를 진행하였다.

1. 영국

가. 영국의 공공기관

영국은 제2차 세계대전 이후 1945년부터 1950년 사이에 대규모적인 국유화 정책에 따라 철도, 전력, 가스산업 등 기간사업을 국유화하였고 이로 인해 다수의 공기업이 설립되었다. 국유화를 통해 중소규모의 지방기업들을 대규모 산업으로 재편하여 규모의 경제를 실현하고 설비의 현대화를 도모하였다. 영국 정부는 국유화된 주요 산업에서 노동자의 고용 안정성을 정부가 보장해 주는 경제정책을 1970년까지 지속적으로 실시하였고 1979년 민영화가 시작될 때까지 영국 경제에서 공기업이 차지하는 비중은 매우 높았다. 1979년 영국의 공기업은 GDP의 10%, 국내 총투자의 7분의 1, 도매물가지수의 10%를 차지하고 있으며, 약 1,500만명의 근로자들을 고용하고 있었다(한국조세연구원, 2010). 산업분야에서는 특히 운송, 에너지, 통신, 철강 조선산업에서 공기업이 압도적인 위치를 차지하고 있었다.

대처 정부가 집권한 1970년대 후반부터 대대적인 공기업 민영화를 통해 공공부문의 개혁을 선도하였으며 현재 영국은 미국 등과 더불어 공기업이 상대적으로 적은 나라로 분류된다. 영국의 공기업은 1982년을 기점으로 경제적 기여도 비중이 점점 낮아져 현재는 미미한 수준이라고 할 수 있다. 영국은 지속적으로 민영화를 추진하고 있으며, 2010년에는 공단, 공사, 협회, 재단 등의 통폐합을 통해 준정부 조직을 3분의 1 가까이 축소하는 계획을 발표하여 향후 공공기관을 점차 줄여나갈 것임을 밝혔다.

나. 공공기관의 지정 및 분류

1) 지정 및 분류 담당기관

영국 공공기관의 지정과 유형 분류는 통계청(ONS : Office National Statistics), 재무부(HM Treasury), 영국 내각부(Cabinet Office)의 세 기관에서 각각 다른 역할을 담당하고 있다(Cabinet Office, 2006). 통계청(ONS)에서는 매년 통계적인 목적으로 공공기관을 지정하는 역할을 담당하고 있다. 기관이 공공기관인지 민간기관인지를 결정하며 공공기관을 국제기준(SNA 1993과 ESA95)에 맞춰 국가계정 (National Accounts)으로 분류하는 역할을 담당하고 있다. 통계청의 국가계정에 따르면 공공부문은 중앙정부와 지방정부, 공기업으로 구성되어 있다.

재무부(HM Treasury)는 정부가 재정정책과 통화정책의 목적을 성공적으로 달성하기 위한 통제장치의 역할을 담당하고 있으며, 공공기금이 적절한 곳에 유용하게 잘 사용되고 있는지를 관리하는 역할을 한다. 재무부는 간단한 경우에는 공공기관의 분류를 결정하며, 조금 더 복잡한 경우에는 통계청과 함께 결정한다. 또한 부처와 공공기관의 예산을 결정하며, 중앙정부와 비부처 공공기관, 공기업의 지출을 COINS 데이터베이스에 기록하는 역할을 한다.

내각부(Cabinet Office)에서는 전체적인 정부의 구조를 감독하고 정부에서 지원하는 다양한 유형의 공공기관들이 적합한 책임감과 지배구조를 가지고 운영되는지를 관리하는 역할을 한다. 내각부에서는 관리의 목적으로 공공기관을 지정하고 분류하며, 통계청과 재무부에서 지정하지 않는 공공기관에 대해서도 관리하고 있다.

2) 공공기관 지정의 효과

기관을 공공기관으로 지정하는 것은 주무부처와 공공기관 모두에게 영향을 미치게 된다. 예산 편성 및 지배구조와 관련하여 해당 주무부처에 직접적인 영향을 주게 되며, 기관의 입장에서도 감사, 인건비, 공공요금 등에 규제를 받게 되는 것을 의미한다.

가) 국민 계정

영국 정부의 재정정책은 국민계정을 기초로 하고 있다. 즉, 각각의 정부기관 및 공공기관은 국민계정에 기반하여 통계를 작성하는 목적에 따라 우선적으로 분류된다. 따라서 기관이 공공기관으로 지정된다는 것은 기관의 자산, 부채 및 각종 거래가 국가재정 전체에 영향을 주게 됨을 의미한다.

나) 예산과 계정

기관을 공공기관으로 지정하게 되면 그 기관의 예산과 지출, 수입구조에 변화가 생기게 되고, 기관을 책임지는 주무부처의 예산과 지출에도 영향을 미치게 된다. 또한 기관의 수입과 지출에 대한 결정에 있어 정부의 영향력이 커지게 된다.

부처 예산

정부부처는 담당하는 공공기관의 예산을 마련해야 한다. 재무부의 통합예산지침은 공공기관의 예산에 대한 상세 내용을 담고 있다.

재정보고지침

중앙정부기관과 무역기금(Trading Fund)은 재정보고지침(Government

Financial Reporting Manual)에 따라 운영되어야 하며, 그 외의 공기업은 이 지침을 따라야 할 필요는 없지만, 각 정부부처가 공기업의 지정에 대해 합의해야 한다. 일반적으로 재정보고지침은 정부부처, 책임운영기관, 집행 NDPB 등에 적용된다. 하지만 기관이 등록 자선단체이거나, 등록 법인인 경우, 재정보고지침에 따라 다른 방법으로 운영되거나, 추가사항이 발생할 수 있다. 비부처공공기관으로 분류되지만 자선단체(예: 박물관, 갤러리)인 경우, 기관장, 이사회 및 신탁관리자는 자선기관법(Charities Acts)이 명시하는 법적 의무를 지니게 된다. 하지만, 이는 보충적인 것이며, 정부회계나 재정보고지침과 충돌이 있어서는 안된다.

정부회계(Government Accounting, GA)

중앙정부에 속하는 기관(정부부처, Executive Agencies, 무역기금, 비부처공공기관)은 정부회계(GA)를 따를 의무가 있다. 정부회계는 재정의 구성과 관계없이 적용된다. 즉, 재정이 예산에서 직접 배분되는 경우 보조금 혹은 공공서비스 매출이나 기부금으로 이루어지는 경우 모두에게 일괄적으로 적용된다. 정부회계에 따르면, 부처의 회계 책임자가 기관의 총 지출에 대해 개인적으로 책임을 지거나, 해당 기관 책임자를 임명한다. 이는 재정 및 관리에 대한 내부감시제도로서 공공자금을 위한 안전장치이다. 공기업은 정부회계를 따르지 않아도 되나, 정부회계를 바탕으로 운영되어야 한다. 즉, 공공기관으로서의 지위에 합당함과 동시에 투명성 있게 운영되어야 한다.

감사

정부정책에 따르면, 영국 회계감사원장은 모든 중앙정부기관의 법적 감사인이며 대부분의 집행 NDPB의 법적 감사인이기도 하다. 정부기관과 공공기관의 감사는 정부자원과 계정에 관한 법률(Government Resources and Accounts Act 2000, GRAA)을 따르게 되어 있다. 현행법상 회계감사원

장은 법인 형태의 NDPB를 감사할 수 없으나, 기업법 개정안이 통과되면 가능하게 될 것이다. 정부부처는 회계감사원장이 NDPB를 감사하는 것을 법령화하기 위해 재무부 지출팀(Treasury Spending Team)과 협의해야 한다.

통합정부계정(Whole of Government Acccounts, WGA)

공공기관으로 지정되면 정부기관과 함께 통합정부계정(WGA) 목록에 명시되어야 한다.

인건비 관련 사항

공공기관의 지정으로 인해 기관은 재무부의 인건비 관리절차의 적용을 받게 된다. 이는 노동 인건비와 연금(Workforce Pay & Pension, WPP)업무를 담당하는 팀에 의해 운영되며, 통합정부계정(WGA) 목록은 재무부의 인건비 예산 심의가 필요한 기관을 결정한다. 노동 인건비와 연금 담당팀(WPP)은 인건비 관련 권고사항(보수변경 및 고용계약의 조건 변경에 관하여)을 재무부에 제출해야 하며, 정부부처는 관련 효과 및 절차에 대하여 지출팀과 협의해야 한다.

공공요금

공공기관이 제공하는 공공서비스에 요금을 부과하는 경우, 재부무의 요금에 관한 지침(Treasury Fees and Charges Guide)을 준수해야 한다. 이와 관련하여 주무부처는 재무부의 요금 담당자 혹은 지출팀과 협의해야 한다.

다) 내각부(Cabinet Office)의 지배구조와 책임

앞서 언급했듯이, 통계청(Office for National Statistics, ONS)에서 지정하는 영국 정부의 국민계정은 일반정부부문과 공기업으로 이루어져 있다. 이에 따라 공공기관으로 지정된 후에는 내각부의 공공기관팀(Agencies and Public Bodies Team)에 의해 운영되는데, 이에 해당되는 대상기관은 공기

업과 중앙정부에 속한 준정부기관이다. 내각부는 관리 목적으로 공공기관을 분류하는데, 중앙정부로 분류된 준정부기관은 대부분 공공기관팀에 의해 집행 NDPBs로 분류된다. 내각부는 중앙정부에 의해 재정지원을 받는 공기업만 공기업으로 분류한다. 내각부가 발간하는 '공공기관: 정부부처를 위한 지침서'는 공공기관을 위한 정책, 지배구조 및 책임성에 대한 세부 권고사항을 담고 있다. 주관 정부부처는 내각부의 공공기관 목록에 해당 공공기관에 대한 세부사항을 기록해야 한다. 이 출간물은(1980년부터 출판) 매년 3월 31일을 기준으로 활동을 하고 있는 영국 정부지원 공공기관의 세부 목록과 각종 작업반 및 기타 자문그룹을 명시한다. 이와 함께 공공기관의 위임사항, 자격조건 및 지출에 대한 정보도 제공한다.

라) 공공부문 지정에 대한 의사결정

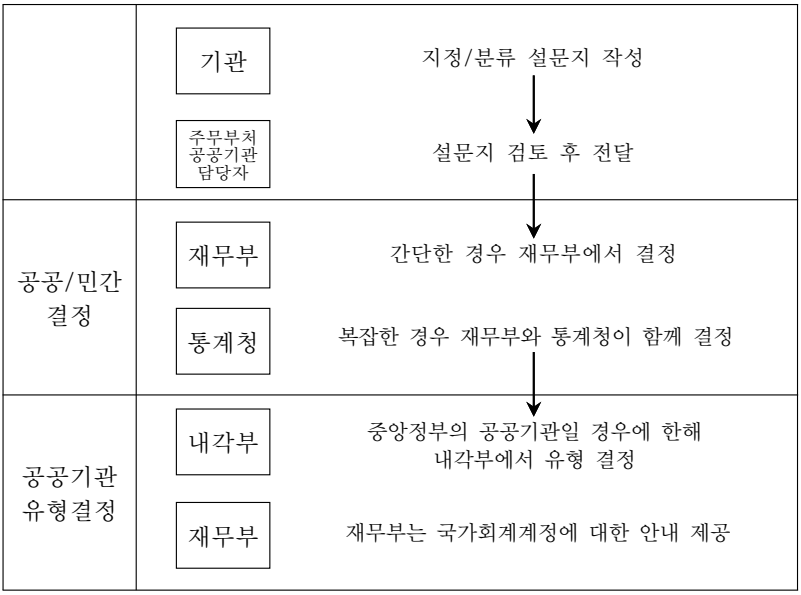
정부부처가 일부 특정 공공기관의 지정에 의문점을 가질 경우, 그 의문점을 재무부 지출 담당자에게 제출한다. 정부부처 혹은 일부 기관은 공공기관으로 분류되는 것을 원치 않을 수 있는데 이는 공공기관으로 지정될 경우 기관의 영업 독립성을 저해한다고 생각하기 때문이다. 그러나 실제로는 공공기관으로 지정된 후에도 영업상 독립성을 유지하는 기관이 많이 있으며, 그들은 자율적인 지배구조 및 직무 수행의 자율권을 보장받고 있다. 결과적으로, 공공기관은 설립 근거법에 의거하여 공평하게 운영된다. 통계청은 국제기준에 따라, 독립적으로 국민계정을 구성하며 국민계정은 재정안정성의 주요 부분을 차지하고 있다. 이와 같은 이유로 재정부 혹은 내각부가 통계청의 공공기관 분류에 관한 의사결정에 압력을 가할 수 없으며, 방해할 수 없다.

3) 공공기관의 지정 및 분류 절차

특정한 기관을 공공기관으로 지정하고 유형을 분류하기 위한 공통의 절차는 [그림 Ⅲ-1]에서 보는 것과 같이 진행된다. 다음 〈표 Ⅲ-1〉에서 보는 것과 같이 내각부와 재무부, 통계청이 합의하여 만든 공공기관 지정 및 유형분류 설문지는 기관에서 먼저 작성되어 주무부처에 있는 공공기관 담당자에게 보내지고, 담당자는 설문지를 재무부와 내각부로 보낸다. 설문지를 검토한 후 재무부는 기관이 공공부문인지 민간부문인지에 대한 조언을 제공한다. 기관이 일단 중앙정부에 속한 공공부문으로 결정되면 내각부에서 적절한 지배구조와 공공의 책임성을 고려하여 공공기관의 유형을 분류한다. 재무부에서는 중앙정부 공공기관으로 분류된 기관에게 국가회계계정에 대한 안내를 한다. 통계청에 의해 공공부문으로 분류되었다 하더라도, 중앙정부에 소속된 공기업만이 내각부에서 분류하는 공기업에 포함될 수 있다.

일단 공공기관에 대한 분류가 결정되면, 이를 번복하기는 어렵다. 새로운 정보가 제시되어 통계청이 재분류의 필요성을 인정한 경우에만 번복이 가능하며 통계청의 재분류 필요성의 여부는 재무부가 결정한다. 통계청은 ① 해당 기관 구조에 중대한 변화가 있거나 ② 추가 정보가 제시되어 재무부가 해당 기관의 국민계정상 분류에 변경이 필요하다고 판단한 경우를 제외하고는 결정된 사항을 번복하지 않는다.

[그림 Ⅲ-1] 영국 공공기관의 지정 및 분류 절차



앞서 설명한 바와 같이 공공기관의 지정 및 분류를 위한 첫 번째 절차는 통계청, 내각부, 재무부에서 합의한 설문지를 작성하는 것이다. 설문지는 각 기관에서 자체적으로 작성하는 것을 원칙으로 하며 지정 및 분류를 위해 필요한 정보를 수집하는 목적으로 사용되고 있다. 설문지는 기관 구조 및 기능/역할/권한, 책임구조/이사회정관 및 직원, 기금의 세 부문에 대해 구체적인 항목을 질문하고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 공공기관 분류를 위한 통계청, 내각부, 재무부의 질문서

지원부처, 지원팀의 세부사항, 추가 정보 요청 및 질문 발생 시 연락할 담당자
기관명
기관 구조 및 기능/역할/권한
1. 기관의 설립이 완성되었는가? 완성되었다면, 현재 상황을 반영하여 다음 질문에 답하시오. 단시간 내에 변경사항이 있을 경우, 변경으로 인해 현재 상황이 어떻게 달라질 수 있는지 자세히 설명하시오.
2. 기관의 인터넷 웹사이트 주소
3. 현존 시간 및 기관 개시일 (혹은, 개시 예정일)
4. 독립된 기관인가? 독립된 기관은 다음 사항을 갖추어야 한다. a) 기관 고유의 상품 또는 자산을 소유할 수 있다. b) 경제적 의사결정을 내릴 수 있고, 경제적 활동에 참여할 수 있으며, 관련법에 의해 스스로의 의사결정과 활동에 직접적인 책임을 진다. c) 스스로를 위해 부채 및 의무를 지거나, 이행서약 및 계약을 체결할 수 있다. d) 완전한 회계 계정을 기록하거나, 요청 시 회계 계정을 만들 수 있다. 실제로 독립된 기관은 별도의 법인 형태일 수 있으며, 자율적인 의사결정 및 계약 체결, 자산 소유 및 처분, 직원 고용, 지용 지급 등을 통해 그 독립성을 나타낸다. 위 사항을 갖추고 있음에 대한 근거를 제시하시오.
5. 영구적인 기관인가, 한시적인 기관인가?
6. 설립 근거는 무엇인가? (예: 행정집행, 칙허장 혹은 왕실의 헌장, 근거 법령, 기업법 등) 근거법이 있을 경우, 법의 이름과 인터넷상의 파일 주소를 제시하시오.
7. 기관 설립의 목적은 무엇인가?
8. 기관의 기능 및 권한은 무엇인가?
9. 다음 문서의 파일을 제시하시오 (초안 혹은 최종안 여부 명시) ・지원금 및 보조금 계약서 ・계정 명세서 ・양해각서 및 정관 ・연차보고서 ・위탁사항 ・다른 기관과의 관계를 명시하는 문서

- 감독 계약
- 관련법
- 구성원과의 관계를 명시하는 문서

10. 지리적 활동범위는 어디인가? (예: 지역, 잉글랜드, 영국)
    해당 지역 및 책임을 이행하는 지역단체가 있는가?
    이들은 정부 지배 단체인가, 아니면 독립 단체인가?

11. 이 기관은 단일기관인가, 국내에 동일 기관이 있는가? 동일 기관이 있다면, 세부 사항을 제시하시오.

책임 구조, 이사회 정관 및 직원

12. 기관의 상위 책임 부처는 누구인가?

13. 정부부처는 기관과 연관되어 있는가?
    연관되어 있다면, 정부부처의 역할은 무엇인가? (예: 임명권, 해임권, 요금 허가권, 사업계획 승인권, 8번상의 사항에 대한 결재권 등)

14. 정부부처의 공무원이 기관과 연관되어 있는가?
    연관되어 있다면, 공무원의 역할은 무엇인가? (예: 임명권, 해임권, 요금 허가권, 사업계획 승인권, 8번상의 사항에 대한 결재권 등)

15. 이사회 인원은 몇 명인가?

16. 이사회 구성은 어떻게 이루어지는가? 이사회의 출신을 각각 모두 서술하시오. 공무원 출신(중앙정부 공무원, 지방정부 공무원, NHS 공무원, 군대 혹은 응급구조대 직원 포함) 은 몇 명인가? 이사회 구성원은 개별적으로 임명된 자들인가? 아니면, 특정 단체 혹은 기관의 대표자들(예: 당연직)인가?

17. 다음의 임명권자는 누구인가?
- 의장
- 이사회
- 일반회원 (기관이 서비스를 제공하는 공식적/비공식적 대상을 의미)

    임명권은 해임권도 포함함.
    이사회가 의장 및 이사회 임명권을 소유할 경우, 초임 이사회 임명은 누가 담당하는가?
    현 이사회와 초기 이사회는 서로 분리되어 있는가?

18. 이사회 구성원과 정부부처 혹은 공무원이 특별한 권한을 추가로 행사하는가? (예: 특별한 결정 투표권을 행사, 사업계획을 승인, 정족수 충족을 위해 반드시 참석해야 하는 인원)

19. 국회는 재무부를 통해 기관으로부터 배당 및 이익 배분을 받는가?

20. 정부는 기관 해산 시 기관의 부채 및 기타 채무, 비용에 대해 책임을 져야 하는가?
21. 기관은 임직원을 고용하는가? 한다면, 공무원으로 분류되는가?
기금
22. 기관은 재정을 어디서 충당하는가? 가장 최신 연도의 자료를 바탕으로 모든 재정의 출처 및 각 출처의 총기금 대비 비율을 명시하시오.(기금 출처 예시: 정부부처 보조금, 국회, 공공서비스 요금 매출소득, 세금, 부채, 기타 일반 시장으로부터의 소득)
23. 기관의 감사는 누구인가? 감사 임명권은 누구에게 있는가? (해당될 경우에만 적용)

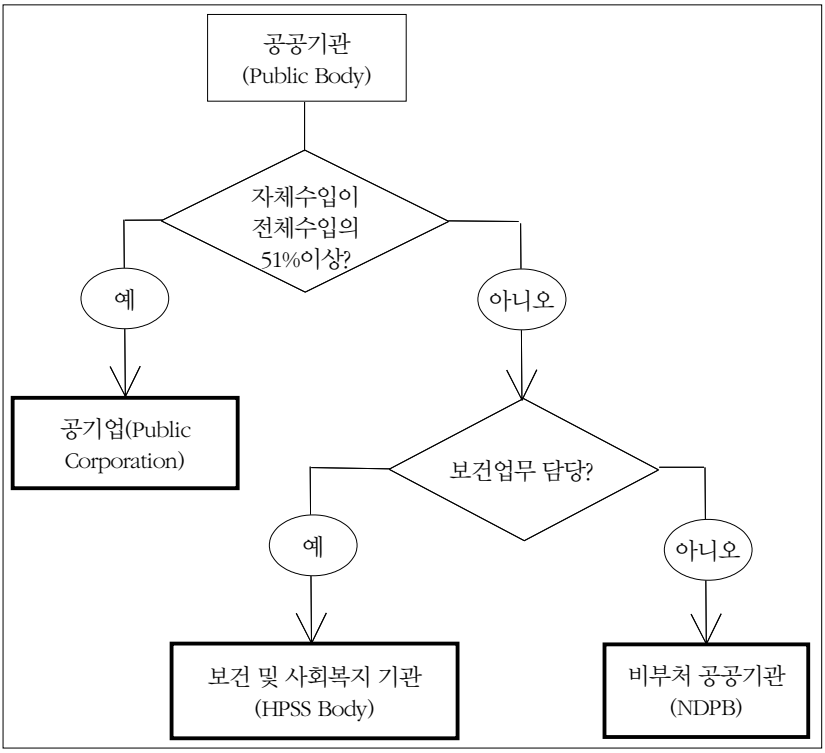
4) 지정 및 분류의 기준

통계청이 민간부문과 공공부문을 구분하는 데 가장 중요한 기준은 기관의 일반적인 정책을 누가 결정·관리하는가이다. 중앙정부, 지방정부, 비부처 공공기관과 공기업이 결정·관리권한을 가지고 있다면 그 기관은 공공기관으로 분류된다. 통제권한은 직접적 혹은 간접적으로 사용될 수 있으며 다음과 같은 분야에서 행사된다.

- ○ 기관의 정책을 결정하는 이사를 선임하는 권한
- ○ 선임 권한에 대해 상의할 수 있는 권한
- ○ 재정지원과 자금의 사용처
- ○ 정부가 대주주일 경우 혹은 기관 구성에 있어 정부가 특별한 권한을 가진 경우
- ○ 특정한 보고나 정보를 요청할 수 있는 권한, 정책과 산출, 성과물에 대한 제한, 이윤이 어떻게 사용되는지에 대한 결정
- ○ 기관의 일상적인 운영에 관련된 결정 권한

일단 통계청에 의해 공공기관으로 분류되면 그 기관은 업무 성격 등 구체적인 특징에 따라 하위 부문으로 분류된다. 공공부문 (Public Sector)에 속하는 기관 중 자체수입이 전체 수입의 51% 이상인 경우를 공기업 (Public Corporation)으로 분류하고 있으며, 그렇지 않은 기관 중에서 보건 업무를 담당하는 기관을 보건 및 사회복지기관(Health and Personal Social SerⅣices Bodies, HPSS)으로 분류하고, 그 외의 업무를 담당하는 기관을 비부처 공공기관 (NDPB)으로 분류한다.

[그림 Ⅲ-2] 영국 공공기관의 분류기준



위의 그림과 같이 자체수입 비율과 업무 성격에 따라 공기업과 보건업무

담당기관, 비부처 공공기관으로 분류된다.

- ○ 공기업: 자체수입이 전체 수입의 51% 이상인 경우를 공기업 (Public Corporation)으로 분류
- ○ 보건업무 담당기관(Health and Personal Social SerⅣices Bodies, HPSS): 자체수입이 전체 수입의 51% 이하이고 보건업무를 담당
- ○ 비부처 공공기관 (Non-departmental Public Bodies, NDPB): 자체수입이 전체 수입의 51% 이하이고 보건업무 이외의 업무를 담당

〈표 Ⅲ-2〉 영국의 공공기관 유형 분류

분 류	상 세 분 류
공기업	법령기업 (Chartered or Statutory Corporation)
	정부소유 기업 (Government-owned Company)
	연합벤처, 민관협력 (Joint ventures, Public Private Partnership)
비부처 공공기관 (NDPB)	집행 NDPB
	자문 NDPB
	사법 NDPB
	독립감시기구
국가의료서비스 기관 (National Health Service Bodies, NHS)	보건 및 사회복지기관 (Health and Personal Social Service Bodies)
공영방송 (Public Broadcasting Authorities)	
영국은행 (The Bank of England)	

출처: 영국 내각부(Cabinet Office), 2006

관리를 목적으로 영국 내각부에서 분류하는 공공기관의 유형은 위의 세 가지를 포함하여 다음과 같이 상세하게 분류되는데 비부처공공기관(NDPB : Non- Departmental Public Bodies), 공기업(Public Corporation), 국가의료서비스기관(NHS: National Health SerⅣice Bodies), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities) 등의 다섯 가지이다. (Cabinet Office, 2006).

영국 내각부(Cabinet Office)의 분류에 기준한 영국의 공공기관은 2006년 기준으로 883개에 달하고 있다. 199개의 집행 NDPB와 448개의 자문 NDPB, 40개의 사법 NDPB, 149개의 독립감시기구, 21개의 공기업, 23개의 영국은행, 2개의 공영방송, 149개의 국가의료서비스기관이 존재하며 이 수치는 2005년에 비해 27개 기관이 줄어든 것이다.

영국의 공공기관 중에서는 공기업과 집행형 NDPB가 기능과 조직관리 측면에서 우리나라의 공기업 또는 준정부기관과 가장 유사한 성격을 가지고 있다. 공기업과 집행형 NDPB는 대부분 법령에 근거하여 설립되었으며 집행업무, 규제업무, 기업업무 등을 수행하면서 독자적인 예산구조와 인사권을 가지고 있다. 이 기관들은 정부로부터의 관리감독을 받으며 의회에 보고할 의무를 가지고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 공공기관 현황(2006)

(단위:개)

부처	비부처 공공기관 (NDPB)				공영 방송	국립의료 서비스 기관 (NHS)	중앙 은행	공기업	합계
	집행 NDPB	자문 NDPB	사법 NDPB	독립 감시기구					
Cabinet Office	0	11	0	0	0	0	0	0	11
Dept for Communications & Local GoⅣernment	11	4	2	0	0	0	0	2	19
Dept for Constitutional Affairs	2	233	2	0	0	0	0	0	237
Dept for Culture, Media & Sports	47	10	1	0	2	0	0	3	63
Dept for Education and Skills	17	3	1	0	0	0	0	2	23
Dept for InnoⅣation, UnⅣersities & Skill	32	46	10	0	0	0	0	3	91
Dept for International DeⅣelopment	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Dept for Transport	5	2	1	0	0	0	0	2	10
Dept for Work & Pensions	5	5	3	0	0	0	0	2	15
Dept of Health	9	33	3	0	0	23	0	0	68
Dept of Trade and Industry	34	22	8	0	0	0	0	4	68
Export Credits Guarantee Dept	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Food standards Agency	0	5	0	0	0	0	0	0	5
Foreign & Commonwealth Office	5	3	1	0	0	0	0	1	10
Forestry Commission	0	12	0	0	0	0	0	0	12
HM ReⅣenue & Customs	0	0	1	0	0	0	0	0	1
HM Treasury	0	2	0	0	0	0	1	0	3
Home Office	13	14	6	145	0	0	0	1	179
Ministry of Defence	6	24	0	1	0	0	0	1	32
Northern Ireland Court SerⅣice	2	10	0	0	0	0	0	0	12
Northern Ireland Office	9	5	2	3	0	0	0	0	19
Royal Mint	0	1	0	0	0	0	0	0	1
합계	199	447	41	149	2	23	1	21	883

자료: 영국 내각부(Cabinet Office), Public Bodies 2006-07

다. 공공기관의 유형

1) 공기업

영국의 공기업이 다른 공공기관과 확연하게 구별되는 가장 큰 특징은 운영비용의 50% 이상을 자체수입으로 충당하는 상업적 기능을 가진 것이다. 다른 형태의 공공기관들은 운영비용의 많은 부분을 중앙정부로부터 보조금의 형태로 지원받고 있으나, 공기업의 경우는 일정부분 자체수입으로 기관운영비를 충당하고 있다. 공기업은 중앙정부에 소유권이나 지배권이 있으나 경영이나 기업운영에 있어서는 해당부처로부터 독립성을 가지고 있다.

영국의 경우 공기업은 적용되는 법률에 따라 세 가지 유형으로 구분이 가능하다. 첫째, '기업법'이 적용되는 공기업(Companies Act companies), 둘째, '특별법'이 적용되는 공기업(Statutory Corporations), 셋째, 정부부처의 집행기관인 상업기금(Trading Funds)이 이에 해당한다. 2006년 개정된 'Companies Act 2006' 은 제1장에서 기업법의 적용대상이 민간기업과 공기업을 포괄하고 있음을 명시하고 있다. 이에 따르면 민간기업은 공기업을 제외한 기업(Part I, Section 4, 22)이며 공기업은 법령에 의해 공기업으로 등록 혹은 재등록된 기업으로 최소 지분 필수자본(minimum share capital requirement)인 "authorized minimum"이 5만파운드를 충족하는 기업(Part I, Section 4, 23)에 해당한다.

영국 내각부(Cabinet Office)에서 발간하는『공공기관(public bodies)』에서 정의하는 공기업은 영국 통계청(ONS)에서 집계하는 공기업보다 좁은 의미로 분류하고 있어 양자가 동일한 개념이 아님을 주의해야 한다. 통계청(ONS)에서 집계하는 영국의 공기업(Public corporation)은『공공기관』에서 발표하는 공기업 수와는 상당한 차이를 보이는데, 이러한 수치는 각각의 집계 목적과 방식의 차이에서 비롯된 것으로 보인다.

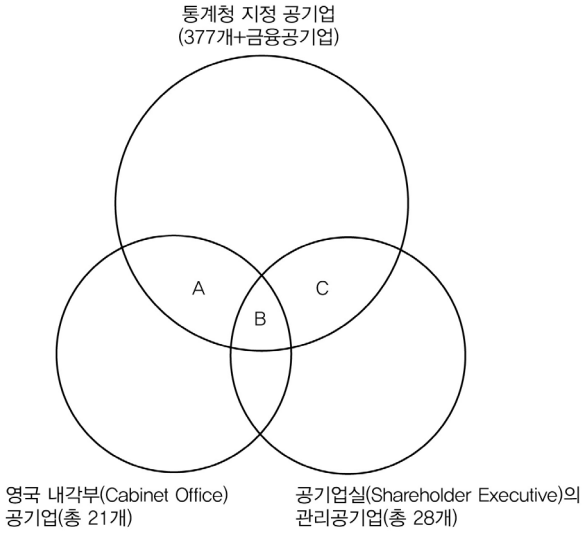
영국 통계청(ONS)에서 발표하는 공기업 수(Public corporation)는 유럽

회계기준(ESA95)에 의한 분류에 따르면 2009년 기준 377개에 해당한다. 통계청은 공기업에 대해 1) 자신의 생산비의 50% 이상을 재화와 서비스의 판매로부터 충당하며 2) 중앙정부, 지방정부 또는 다른 공기업에 의해 통제받고 3) 부처와는 분리된 단위로서 운영상의 독립성을 지니는 기관이라고 정의하고 있다. 특히 자기금융공기업(SFPC: Self Financing Public Corporations)은 비정부고객을 주대상으로 거래하며, 수익성을 추구하는 기관으로 정의한다. SFPC의 수입은 반드시 경쟁시장에서 재화와 서비스를 판매함으로써 발생하며 정부로부터 재정지원이나 보조금을 받지 않는다. 상업기금(Trading Funds)은 재화와 서비스의 공급으로부터 수입이 발생하는 정부부처의 활동을 담당하는 기관으로서 정부부처의 일부분에 해당한다.

내각부(Cabinet Office)가 분류한 중앙정부의 21개 공기업은 업무의 특성에 의한 분류라기보다는 예산조달방식에 의한 분류로서 지출예산의 50% 이상을 자체수입으로 충당하는 모든 공공기관을 포함하고 있다. 여기에는 통신청(OFCOM)과 같이 규제업무를 담당하는 기관들도 포함되어 있으며 기상청(Met Office)과 같은 책임운영기관과 왕립 조폐창(The Royal Mint)과 같은 정부부서도 일부 포함되어 있다. 또한 중앙정부의 기관뿐만 아니라 북아일랜드(Northern Ireland Water) 및 스코틀랜드(Scottish Water)의 상수도 사업과 같은 분권화된 자치정부의 업무를 담당하는 기관도 일부 관장하고 있다.

공기업실(Shareholder Executive)이 집중 관리하는 21개의 기업형 공공기관들은 주된 업무성격이 국민의 경제생활에 중대한 영향을 미치는 시장형 업무를 수행하는 기관들로 이루어져 있다. 통계청이 공기업으로 분류한 기업 중 공기업실(Shareholder Executive)이 관리하는 기업(B+C)은 18개에 해당한다.

[그림 Ⅲ-3] 각 기관별 공기업의 범위



2) 비부처공공기관(Non-departmental Public Bodies)

비부처공공기관(NDPB)은 정부의 특정 결과를 달성하기 위한 과정 중에서 일정 역할을 담당하지만 정부부처나 그 부문이 아닌 기관으로 정의되며(Cabinet Office, 2008), 기능수행 범위와 인력충원방식, 재정운영에 따라 다시 집행(Executive) NDPB, 자문(Advisory) NDPB, 사법(Tribunal) NDPB와 독립감시기구 (Independent Monitoring Boards)로 구분된다.

영국 내각부(Cabinet Office)의 분류에 기준한 영국의 비부처공공기관에 대한 통계치는 1979년부터 찾아볼 수 있다. 비부처공공기관의 수는 1979년에는 2,167개에 달하였으나 2009년에는 766개로 감소하여 3분의 1 수준이 되었으며 비부처공공기관에 고용된 직원의 수는 1979년 217,000명에서 2009년 111,129명으로 감소하여 절반 정도가 되었다. 가장 많은 기관의 감소를 보인 유형은 자문 NDPB로서 1979년 1,485개였으나 2009년에는 405

개로 감소하여 무려 1,080개의 기관이 없어졌음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 NDPB 관련 통계 자료 (1979-2009)

구분	집행 NDPB				자문 NDPB	사법 NDPB	기타 NDPB	주무부처를 통해 지출된 총 정부 지원금 (백만파운드)	총 NDPB 기관수 (개)
	기관수 (개)	직원수 (명)	총비용 (백만 파운드)	정부 지원금 (백만 파운드)					
1979	492	217,000	6,150	2,970	1,485	70	120	70	2,167
1982	450	205,500	8,330	3,910	1,173	64	123	87	1,810
1983	431	196,700	9,940	5,120	1,074	65	121	94	1,691
1984	402	141,200	7,280	5,160	1,087	71	121	115	1,681
1985	399	138,300	7,770	5,100	1,069	65	121	111	1,654
1986	406	146,300	8,240	5,330	1,062	64	126	116	1,658
1987	396	148,700	9,100	5,690	1,057	64	126	112	1,643
1988	390	134,600	9,450	5,930	1,066	65	127	118	1,648
1989	395	118,300	9,410	6,090	969	64	127	142	1,555
1990	374	117,500	11,870	87,630	971	66	128	114	1,539
1991	375	116,400	13,080	10,060	874	64	131	106	1,444
1992	369	114,400	13,750	10,320	846	66	131	150	1,412
1993	358	111,300	15,410	11,890	829	68	134	170	1,389
1994	325	110,200	18,330	15,080	814	71	135	170	1,345
1995	320	109,000	20,840	17,280	699	73	135	190	1,227
1996	309	107,000	21,420	17,990	674	75	136	190	1,194
1997	305	106,400	22,400	18,570	610	75	138	207	1,128
1998	304	107,800	24,130	18,420	563	69	137	196	1,073
1999	306	108,400	23,370	18,360	544	69	138	183	1,057
2000	297	112,900	23,900	18,640	536	61	141	212	1,035
2001	276	116,087	25,171	20,029	460	149	140	352	1,025
2002	192	96,245	20,776	15,431	428	36	141	377	797
2003	206				422	33	150		811
2004	210	107,084	29,479	25,273	407	34	188	315	839
2005	211	91,509	32,878	29,018	458	42	151	237	862
2006	199	93,416	36,752	31,667	447	41	149		836
2007	203	96,456	37,023	30,837	441	34	149		827
2008	198	92,695	42,994	34,631	410	33	149		790
2009	192	111,129	46,487	38,358	405	19	150		766

자료: 영국 내각부(Cabinet Office), Public Bodies 1979-2009

2009년 기준으로 총 766개의 비부처 공공기관이 존재하며 세부적으로는 192개의 집행 NDPB와 405개의 자문 NDPB, 19개의 사법 NDPB, 150개의

독립감시기구가 존재한다. 부처별로는 법무부(Ministry of Justice)가 가장 많은 378개의 비부처 공공기관을 관할하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-5〉 공공기관 현황(2009)

(단위:개)

부처	비부처 공공기관 (NDPB)			
	집행 NDPB	자문 NDPB	사법 NDPB	독립 감시기구
Cabinet Office	2	9	0	0
Dept for Business, Enterprise & Regulatory Reform	17	11	3	0
Dept for Children, Schools & Families	9	4	0	0
Dept for Communications & Local Government	11	5	2	0
Dept for Culture, Media & Sports	34	10	1	0
Dept for Environment, Food & Rural Affairs	28	37	3	0
Dept for Innovation, Universities & Skill	20	2	1	0
Dept for International Development	1	0	0	0
Dept for Transport	6	3	1	0
Dept for Work & Pensions	8	5	2	0
Dept of Energy and Climate Change	4	6	0	0
Dept of Health	11	31	0	0
Export Credits Guarantee Dept	0	1	0	0
Food standards Agency	0	7	0	0
Foreign & Commonwealth Office	4	2	1	0
Forestry Commission	0	9	0	0
Government Equalities Office	1	1	0	0
Home Office	6	7	4	0
Ministry of Defence	5	23	0	1
Ministry of Justice	14	218	0	146
Northern Ireland Court Service	2	10	1	0
Northern Ireland Office	9	3	0	3
Royal Mint	0	1	0	0
합계 (766)	192	405	19	150

자료: 영국 내각부(Cabinet Office), Public Bodies 2009

집행(Executive) NDPB는 상업적 행정 집행 및 규제 기능 수행을 위해 장관이 설립한 정부 대행기관이다. 우리나라의 준정부기관과 비슷한 성격을 가지며 행정·규제·영리기능을 수행하는 기관으로 자체 예산을 배정받으며 자체 인력을 고용할 수 있다. 법령에 의해 설립되는 법적 독립체로서 국회가 재정한 특별법 및 왕실의 특허에 따라 설립되며, 일반기업법과 자선법에 의거하여 조직된다. 이사회 임명권은 주로 장관, 장관 대리인, 총리 혹은 여왕에게 있으며, 기관이 스스로 선임하는 경우도 있다. 책임부처의 장관은 기관의 업적과 존속 여부에 대한 책임감 및 권한을 가지고 있다.

자문(Advisory) NDPB는 장관에게 독립적이며 전문적인 자문을 제공하는 기관으로, 대부분 자체 예산이나 인력배정이 없으며 발생하는 비용은 해당부처에서 처리하는 것을 원칙으로 한다. 직원은 없지만, 관련 책임부처로부터 인원 지원을 받을 수 있으며 정부 예산을 할당받지는 않지만, 비용 발생 시 관련부처 비용으로 처리된다. 정기적으로 회의를 갖는 공식적인 기관이며, 12개월 이상 존속되고 있다. 이사의 임명권은 주로 장관, 장관 대리인, 총리 혹은 여왕에게 있으며, 기관이 스스로 선임하는 경우도 있다. 일반적으로 공공부문 이외 외부에서 정부와 독립된 인사들로 구성하고 있다. 책임부처의 장관은 기관의 업적과 존속 여부에 대한 책임감 및 권한을 가지며 자문 NDPB는 재정법 혹은 기업에 따라 설립되는 독립채산제로 운영될 수도 있다.

사법(Tribunal) NDPB는 법률의 전문적인 영역에서 관할권을 가진 기구이며, 역시 자체 예산이나 인력이 없어 해당부처로부터 예산과 인력을 지원받고 있다. 특정법에 대한 사법권을 가지며 일반 법원과 독립되어 있고 법조항에 의거하여 운영되며, 공공기관에 대한 민간인의 권리와 의무를 결정한다. 행정법 및 법 판결에 대한 항소를 해결하는 최신식 재판소이며 이사의 임명권은 사법부임명위원회(Judicial Appointments Commission)에 있다.

독립감시기구(Independent Monitoring Boards)는 교도소의 관리 전반에

걸친 감시기구의 역할을 하며 비용은 주무부처에서 부담한다. 감옥과 이민자추방센터를 감시하는 기구이며 감옥규칙 및 이민/난민법에 의거하여 운영되고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 주무부처별 집행 NDPB 현황 (2009)

부처	집행 NDPB				이사회 구성원수 (명)
	기관수 (개)	직원수 (명)	정부지원금 (백만 파운드)	총비용 (백만 파운드)	
Cabinet Office	2	61	32	30	123
Dept for Business, Enterprise & Regulatory Reform	17	6,408	1,658	2,410	450
Dept for Children, Schools & Families	9	3,926	1,184	1,219	177
Dept for Communications & Local Government	11	1,636	4,061	4,671	1,332
Dept for Culture, Media & Sports	34	14,527	2,351	3,867	553
Dept for Environment, Food & Rural Affairs	28	17,122	1,036	1,702	1,325
Dept for Innovation, Unversities & Skill	20	18,820	22,857	23,533	310
Dept for International Development	1	0	16	16	15
Dept for Transport	6	566	22	322	127
Dept for Work & Pensions	8	18,525	1,301	1,464	153
Dept of Energy and Climate Change	4	1,444	938	3,703	113
Dept of Health	11	6,632	362	632	2,650
Export Credits Guarantee Dept					7
Foreign Standards Agency					100
Foreign & Commonwealth Office	4	7,477	216	620	72
Forestry Commission					79
Government Equalities Office	1	525	59	63	30
HM Treasury					25

부처	집행 NDPB				이사회 구성원수 (명)
	기관수 (개)	직원수 (명)	정부지원금 (백만 파운드)	총비용 (백만 파운드)	
Home Office	6	6,286	1,045	1,133	140
Ministry of Defence	5	344	16	19	377
Ministry of Justice	14	5,907	1,063	943	3,809
Northern Ireland Court Service	2	160	91	90	108
Northern Ireland Office	9	763	50	50	125
Royal Mint					10
합계	192	111,129	38,358	46,487	12,210

자료: 영국내각부(Cabinet Office), Public Bodies 2009

3) 국가의료서비스기관 (National Health Service Bodies)

국가의료서비스기관은 입법을 통해 설립되며 보건부(Department of Health)가 감독을 하고 있다. 2006년 기준으로 전국에 보건부 소속의 23개 국가의료서비스기관이 있으며 운영에 있어서 보건기구는 집행 NDPB와 유사한 형태를 띠고 있다. 이사회의 운영에 책임을 지는 최고경영자(Chief Executive)가 존재하며, 국가의료서비스기관 임명위원회는 장관을 대표하여 국가의료서비스기관의 이사회에 대한 비상임 이사의 임명(non-executive appointments)을 한다. 모든 이사회에 대한 임명은 공직임명규정(Public Appointments' Code of Practice)에 따라 결정한다.

특수보건기구(SHA)는 국가의료서비스기관 또는 직접 국민에게 국가 서비스를 제공하는 책임을 위임받아 설립된 보건기구이며 'NHS 법 1997'의 Section 11하에 설립되었다. 부처는 특수보건기구의 활동에 대한 최종적인 통제(감독)를 확실히 하기 위해 공식적인 지휘권을 유지한다.

4) 공영방송

공영방송국은 현재 BBC(British Broadcasting Corporation)와 S4C를 포괄하는 독특한 공공기관 분류이다. BBC는 왕실헌장(Royal Charter)과 정부와의 연계협정(Associated Agreement with Government)에 의해 운영된다. 이들 협정은 기업의 독립적인 지위와 직접적으로 시청자에 대한 독특한 책임성을 반영한다. 헌장과 협정은 BBC의 편집과 편성에 대한 독립성을 유지하는 동시에 공적재원의 사용에 대한 의회에 대한 책임성을 명시한다.

S4C는 법령기업(Statutory corporation)이다. S4C의 운영방식과 기능들은 방송법(Broadcasting Act 1990, Broadcasting Act 1996)과 통신법(Communications Act 2003)안에 나타난다. S4C의 의장과 구성원은 장관(Secretary of State)에 의해 임명되며, 장관은 S4C의 전략적 정책과 법적인 기능의 달성을 보장하는 데 책임을 진다. S4C는 법규에 규정된 수준의 정부보조금을 통해 주요 자금을 충당한다.

5) 영국 은행

모든 EU의 회원국에 적용 가능한 회계계정체계를 맞추는 ESA95(The European System of Accounts)는 중앙은행부문을 별도로 만들었다. 이에 따라 영국 통계청은 영국은행(Bank of England)을 중앙은행부문으로 분류했다. 중앙은행은 금융공기업으로 지폐와 주화를 발행할 수 있는 통화당국이다. 국가의 외환보유액의 전부 또는 일부를 보유한다.

라. 지배구조

영국에서는 전통적으로 공기업 및 산하기관은 원칙적으로 주무부처 장관의 책임하에 관리되고 있으며, 전체 중앙정부 차원에서 총괄적으로 파악하고 관리하는 체계가 존재하지 않았다. 그러나 2003년 이후 분산적으로 관리되고 있던 공기업의 소유권을 사업·기업·규제개혁부(Department for Business, Enterprise, Regulatory Reform, BERR) 내에 '공기업실(Shareholder Executive)'을 설치하고 운영함으로써 집중화를 추구하였는데, 이러한 소유권의 집중화는 OECD의 권고사항이기도 하다. 공기업실의 주된 역할은 기업에 대한 직접적인 통제보다는 조언 및 자문을 통한 성과 증진에 있다.

비부처공공기관의 경우 소유권과 관리권은 여전히 분산되어 있다. 주무부처가 비부처공공기관의 성과와 정책에 대한 관리감독을 하고 있으며 기관 운영의 책임 역시도 주무부처에 있다. 주무부처에서는 비부처공공기관의 운용에 대한 지침을 주며 기관의 목표를 함께 설정한다. 비부처공공기관의 설립, 예산, 정책 등에 대한 감독 권한은 의회에 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 영국 공공기관의 지배구조

구분		공기업	공기업 외 공공기관[1)]
소유구조 및 소유권의 기능		•'공기업실(Shareholder Executive)'의 설치·운영을 통해 소유권 기능의 집중화를 추구함. •공기업실이 직접 소유권 기능을 행사하지는 않으며 개별 공기업과 시장상황에 대한 분석을 통해 해당부처의 소유권 행사와 소유권 지배구조 조정과 관련한 조언과 자문 역할이 주요 업무임.	
내부 지배 구조	이사회 및 기관장	•공기업 내부 관리 및 운영은 이사회를 중심으로 이루어짐. •이사회의 구성원은 주무부처, 장관에 의하여 임명되며, 직능대표	•이사장과 비상임 이사로 구성된 이사회의 지배를 받게 되며 기관장은 일반적으로 이사회 일원으로 참여하게 됨.

구분		공기업	공기업 외 공공기관[1]
		제의 경우보다는 능력 본위로 충원이 이루어짐. •감사위원회 존재. 특히 기업법 적용기업의 경우 보수, 선임 등의 전문 위원회가 추가됨. •이사회 평가는 자율적으로 행해지거나 특수 자문단이 개입되기도 함. •이사회 및 기관장의 보수는 일반적으로 민간보다 낮은 수준 •이사회의 독립성 및 자율성이 보장됨. •이사회에게 기관장의 지명 및 해임권은 없으나, 임명 시, 이사회 의장의 추천을 거쳐 주무부처(Shareholder Minister)가 임명을 승인함으로써 이루어짐.	•비상임 이사를 주축으로 구성된 이사회는 리더십, 비전, 그리고 기관의 설립목적을 유지해가는 역할을 하게 됨. •이사진은 해당부처 장관이 직접 임명하는 것이 일반적임. •이사회의 멤버는 대부분 비상임이며 3-5년의 임기가 정해져 있으며 업적 평가의 결과에 따라 연임이 가능함. •기관장(Chief Executive)은 이사회의 지휘를 받으며 기관의 조직과, 경영 그리고 인적 자원 관리 등의 책임을 수행함.
외부 지배 구조	관리 감독 체계	•예전 '개별부처형'에서 2003년 공기업실의 설립으로 '중앙정부형'으로 변모하고 있음. •주무부처는 공기업에 대한 전략적 목표의 설정, 경영평가, 경영공시, 내부경영의 자율성 등을 관리 및 책임짐.	•주무부처로부터 기관의 성과와 정책에 대한 관리 감독을 받게 됨. •NDPB는 해당부처의 지침서에 의해 운용이 되며 매년 기관 운영계획에 대해서 해당 부처와 협의를 통해 목표를 설정하게 됨. •의회는 NDPB의 설립에서부터 예산, 정책등에 대한 감독 권한을 가지고 있음.
	경영 평가	•공기업실이 기업형 공공기관의 효율적인 운영과 감시를 위해 목표치 부여, 관리, 성과 측정 및 성과보상 등 담당, 주요 사안에 대해 해당부처 장관이나 담당기관에 보고 •공기업은 주기적으로(일반적으로 월1회) 공기업실(Shareholder Executive)에 공기업 계획과 예산에 대한 사업성과를 보고해야 함. •공기업실의 경영성과평가는 연 1회 실시 •의회가 공기업의 경영성과평가를 실시하며, 이때 '연례 재정보고서	•공기업과 유사한 수준으로 기관의 운영과 관련하여 지속적인 평가를 받고 있음.

구분		공기업	공기업 외 공공기관[1)]
		(Financial Statements)'를 제출. 연례 재정보고서에는 연례 비재정보고서(Specific reporting)와 연례 종합보고서(Aggregate Annual Reports)가 첨부되어야 함. •의회는 공기업의 성과에 대한 사후 모니터링을 담당함	
	경영 보고 및 공시	•정부소유기업 역시 기업법이 적용되므로 일반기업과 동일한 방식으로 동일한 규칙에 따라 재정보고가 요구됨 •공기업실(Shareholder Executive)에서 매년 발간하는 연례보고서에는 기관장의 개관, 의장의 성명서, 사업발전에 대한 검토, 미래의 사업전략, 기업 지배구조, 이사회 이사의 보수·경력·책임에 대한 구체적 기술 등과 같은 비재정적 정보가 포함되어야 함. •연례 종합보고서는 일반국민, 언론, Trade 조합, 이익집단 등에 공개됨.	•내각부(Cabinet Office)에서 2006년까지 비부처공공기관, 중앙은행, 공영방송국, 국립의료서비스기관에 대한 『공공부문(Public Bodies』를 매년 발간하였으나, 2007년 이후 비부처공공기관만을 대상으로 변경. •연간 회계 보고서 및 연차 보고서, 경영계획 등을 제출함.

주 : 1) 영국의 대표적인 준정부기관/법인으로는 비부처공공기관(non-departmental public body, NDPB)이 있음.

2. 프랑스

가. 프랑스의 공공기관

프랑스는 전통적으로 강력한 중앙집권적 체제하에 정부가 산업정책 및 공공기관을 통하여 국민경제에 적극적으로 개입해 왔다. 프랑스는 국가경제상 공공기관이 차지하는 비중이 매우 큰 대표적인 나라이다. 프랑스의 공기업은 정치적 사회적 요인에 따라 국유화되거나 설립되어 왔으며, 공기업

외의 공공기관은 주로 사회보장과 관련된 자발적 단체가 정부의 재정지원 하에 공공기능을 수행하고 있다. 공공기관의 역할은 크게 건강, 연금, 가족, 실업 등 사회보장기능이 대부분을 차지하고 있다. 프랑스는 현재까지 공기업의 민영화를 위해 지속적인 노력을 하고 있는데, 이에 따라 프랑스 공기업 부문의 외형적 규모 및 국민경제 면에서 비중은 지속적으로 감소하고 있다.

나. 분류 및 지정

프랑스의 공공기관 지정과 유형 분류에 대해서는 명확한 기준과 절차를 찾기 힘들다. 통계 목적으로 공공기관을 분류하는 것은 프랑스 통계청에서 담당하고 있으며, 통계청은 공공기관 전체를 공기업으로 보고 통계를 작성하고 있다. 2008년 기준 전체 공공기관의 수는 867개이며, 공기업 종사인력은 793,200명으로 전체 고용인원의 3.4%를 차지하고 있다.

공기업의 범위와 기준에 대해서는 법률(국가통제기업목록작성 규정 - Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État)에서 규정하고 있는데 자본과 의결권의 절반 이상을 국가가 소유하는 것이 중요한 기준으로 적용되고 있다. 상세한 기준으로는 1) 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 지위를 불문하고 영조물 법인이나 국가기관, 2) 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 국영기업이나 국유회사, 공사, 혼성회사 3) 국가가 자본의 절반 이상을 소유하고 있는 상업회사, 4) 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 위의 법인이 소유하고 있는 기관, 5) 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 위에 언급된 법인에 의하여 국가와 공동으로 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 소유하고 있는 기관, 6) 상공업적 활동을 하는 외국법인으로서 자본의 과반수가 국가나 위에

서 언급된 법인 가운데 하나에 의하여 직접 소유되고 있는 법인, 7) 자본의 과반수가 직접적으로 프랑스 법인에 의하여 국가와 공동으로 소유되고 있는 외국법인이 공기업에 해당한다.

다. 공공기관의 유형

프랑스 공공기관은 〈표 Ⅲ-8〉에서 보듯이 크게 공기업과 국가공공기관(Établissements publics nationaux, EPNs), 독립관리기관(Autorités administrat IVes indépendantes)의 세가지로 구분할 수 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 프랑스의 공공기관 유형 분류

분 류	상세분류	설 명
공기업	정부부처형 (행정기업)	법인격을 지니지 않는 공기업
	공사형	독립된 법인격으로 공법에 의해 설립되고, 그 기능, 권한, 기관구성, 제약조건 등을 특별법 등에서 규정
	주식회사형	사법에 의해 설립되고, 정부가 직접 50% 이상의 지분을 보유하고 있는 공기업
	국유회사 (Societe Nationale)	사법에 의해 설립되었다는 점에서 혼합기업과 차이가 없으나 국유화법에 의해 전 주식이 국가소유
국가공공기관 (Établissements publics nationaux, EPNs)	행정형 국가공공기관 (Administrative Public Establishments: EPA)	공법이 적용되며 정부정책의 집행과 공공서비스를 제공하지만 경영자율권이 보장됨
	산업·상업형 국가공공기관 (Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial:EPIC)	사법이 적용되고 사기업과 유사한 목표를 추구
독립관리기관 (Autorités administratives indépendantes)		법인격이 없으며 국가에서 위탁받은 업무를 자율권을 가지고 수행

1) 공기업

프랑스의 공기업은 정부가 지분을 가지는 상업회사를 의미한다. 공기업은 국가가 50% 이상의 지분을 가지고 통제하는 회사, 국가의 지분이 50%를 넘지 않는 소수지분 회사, 국가가 지분 참여를 하지 않으나 이사회나 감독위원회에 참여하는 회사를 모두 포함하고 있다. 프랑스의 공기업은 국가의 경제·사회정책의 수행에 있어 결정적으로 중요한 역할을 하고 있다. 공공재를 공급하는 공기업의 고유한 업무 이외에 물가 유지의 관점에서 전기, 지하철 등의 요금인상을 관리하는 부가적인 책무가 부과되고 있다.

공기업의 형태에 따라 크게 정부부처형(행정기업), 공사형, 주식회사형으로 구분되는데, 행정기업은 법인격을 지니지 않는 공기업으로 그 수는 많지 않으며 우정전신전화청(PTT), 인쇄국(L'imprimerie nationale), 조폐국(Monnaies et Medailles), 알코올전매사업(Regie Commerciale des Alcools) 등이 대표적이다. 공사형 공기업은 독립된 법인격으로 공법에 의해 설립되고, 그 기능, 권한, 기관구성, 제약조건 등을 특별법 등에서 규정하고 있는 공기업이며 관계부처나 지자체의 통제를 받고 있다. 에너지부문의 프랑스 전력공사(EDF), 프랑스 가스공사(GDF Suez)를 비롯하여 교통통신부문, 금융보험부문, 제조부문 등에서 공사형 공기업의 형태를 널리 찾아볼 수 있다. 주식회사형 공기업은 사법에 의해 설립되고, 정부가 직접 50% 이상의 지분을 보유하고 있는 공기업으로, 직원의 대부분이 사법의 통제를 받고 있다. 주식회사형 공기업은 혼합기업(SEM : Societes d'economie Mixte)이라고도 하는데, 프랑스 국유철도(SNCF), 에어프랑스(Air France) 등 모든 부문에 널리 산재하여 분포하고 있다. 정부가 50% 이상의 지분을 직접 보유하고 있는 주식회사형 공기업이 단독으로 소유하고 있거나 복수의 주식회사형 공기업이 공동으로 50% 이상의 지분을 소유하고 있는 자회사형 공기업이 있다. 또 다른 형태의 공기업으로는 국유회사(SN : Societe Nationale)가 있으며, 사법에 의해 설립되었다는 점에서 혼합기업과 차이

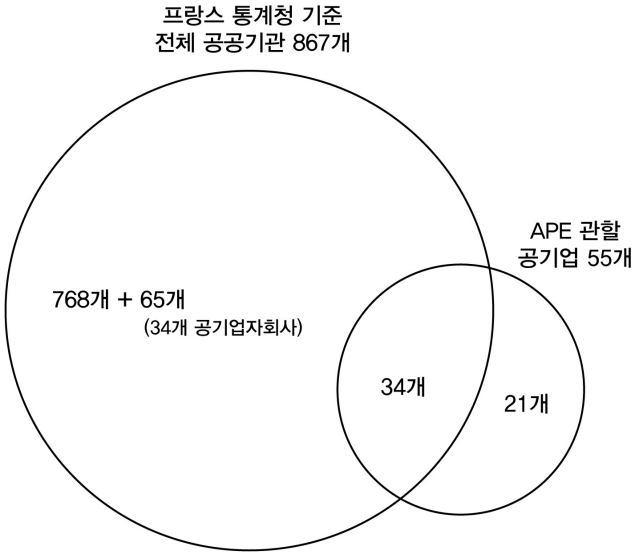
가 없으나 국유화법에 의해 전 주식이 국가소유라는 특징이 있다. 국유회사는 경영기관의 구성 등은 특별법에서 규정하고 있고 프랑스 은행(중앙은행)과 3대 시중은행, 보험회사그룹, 르노 자동차회사, 라디오 방송사와 3개의 TV방송사 등이 이에 속하며 그 수는 많지 않다.

프랑스 통계청에서 분류한 전체 공공기관 867개 중 국가투자청(APE) 관할 공기업과 일치하는 기업은 모두 34개[42] 로 나타나고 있으며, 나머지 833개 기관 중 65개는 34개 국가투자청(APE) 관할 공기업의 자회사에 해당한다. 국가투자청(APE) 관할 공기업 중 통계청이 지정한 공공기관에 해당하지 않는 21개 공기업에는 국영철도회사(SNCF), 에어프랑스(Air France), 프랑스 텔레콤(France telecom)등이 있다.

프랑스 국가투자청(APE)은 상업성이 강하고 국가가 통제하거나 지분에 참여하고 있으며, 국가자본이 50% 이상이거나 국가자본과 국가 외 공공자본의 합이 거의 100%에 가까운 기업 및 상업성이 강한 기업, 정부의 지원 등으로 기업 가치를 올릴 수 있는 기업에 대해 소유권을 가지고 관리하고 있다. 2008년 연차보고서에 따르면 프랑스 국가투자청 (APE)에서 관리하는 공기업은 55개에 해당한다.

42) 프랑스 전력공사(EDF), 원자력 및 에너지(AREⅣA), 우체국(LA POSTE), 국방, 방송, 운송기업 등 34개

[그림 Ⅲ-4] 통계청 기준 공공기관과 국가투자청 관할 공기업 비교



2) 국가공공기관

국가공공기관((Établissements publics nationaux, EPN)은 정부정책을 수행하거나 공공서비스를 제공하는 기능을 담당하고 있으며 중앙정부 또는 지방정부에 소속되어 있다. 공공정책 집행의 효율성 제고와 기관별로 독립적인 자원을 제공하고, 기술과 과학 분야의 전문인력을 확보하기 위해서 국가공공기관이 설립되었다. 국가공공기관은 행정형(Administrative Public Establishments: EPA)과 산업 및 상업형(Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial: EPIC)으로 구성되어 있다. 행정형 공공기관은 대학부터 상공회의소에 이르는 매우 다양한 성격의 공공기관이 포함되어 있으며, 주된 업무는 정부정책의 집행이나 공공서비스의 제공이다. 행정형 공공기관은 공법이 적용되며 행정법원의 관할하에 있다. 산업 및

상업형 국가공공기관은 경우에 따라 공기업으로 분류되기도 하지만, 공법체로서의 법인격을 보유하고 있으며 사기업과 유사한 목표를 추구하고 있다. 2007년 기준으로 약 1000개의 행정형 국가공공기관 (AdministratⅣe Public Establishments, EPA)과 약 100개의 산업 및 상업형 국가공공기관(Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial, EPIC)을 포함하여 약 1,300개의 국가공공기관이 존재한다.

3) 독립관리기관

독립관리기관은 정부에 부속되어 있지 않지만 국가를 대신하여 위탁받은 업무를 적절히 수행하기 위해 충분한 자율성이 보장되는 기관이다. 국가정보자유위원회, 시청각감시기구, 주식시장운영위원회, 통신규제위원회 등이 여기에 속한다.

라. 지배구조

프랑스 공공기관의 소유권 구조는 당초 재무성/각 주무부처의 혼합형 모델이었으나, 2003년 재무성에 프랑스 국가투자청(APE : Agence des Participations de l'État)을 설립하여 공기업에 대한 소유권 기능을 집중화하기 시작하였다. 프랑스 국가투자청은 상업성을 띠고 있는 55개의 대표 공기업을 관리하는 것을 목적으로 한다. 국가투자청(APE)이 별도로 관리하는 공기업은 우리나라의 시장형, 준시장형 공기업과 유사하며 공기업 관리와 컨설팅 및 조언 등의 지주회사 역할을 수행하고 있다. 반면 국가공공기구는 정부에 소속되어 있으며 주무부처의 관리를 받고 있다.

〈표 Ⅲ-9〉 프랑스 공공기관의 지배구조

구분		공기업	공기업 외 공공기관[1)]
소유구조 및 소유권의 기능		• 당초 재무성/각 주무부처 혼합형 모델이었으나, 2003년 재무성에 프랑스 국가투자청(APE : Agence des Participations de l'État)을 설립하여 소유권 기능을 집중화함. • 국가투자청(APE)은 기업의 주주로서 국가의 역할과 활동을 실행하는 기관으로 국영기업의 이윤창출을 도모하고 시장경제원리에 의거 기업의 전략, 재무, 투자, 합병, 매각 등을 총지휘함 • 정부의 배당금 절차 관리는 재경부의 정치경제자금 감독위원회(DGTPE : Direction Gènèrale du Trèsor et de la Politique)의 국영기업관리위원회에 의해서 이루어짐.	• 국가공공기관은 국가나 지방정부에 소속 • 독립관리기관은 정부에 부속되어 있지 않으면서 국가를 대신하고, 업무의 타당한 활동을 위해 충분한 자율성을 누리며 행동할 수 있도록 보장받고 있음. • 국가공공기구와 독립관리기관의 설립은 성문 법규의 테두리 안에서 가능하며 의회의 관여를 수반하고 있음.
내부지배구조	이사회 및 기관장	• 이사회는 정부대표 : 민간위원 : 종업원대표를 최대 15명까지 1:1:1의 비율로 하며, 정부대표 및 민간대표는 최소 2인 이상으로 구성됨 • 정부대표는 규정에 의해 임명되지만 경우에 따라서는 주주총회에서 임명되기도 함. • 이사의 임기는 5년 • 이사회의 의장은 이사회 이사 가운데 이사회의 추천으로 임명됨. • 이사회 내에 전문위원회(기업지배구조위원회 등)를 설치 • 이사회의 성과평가는 실시하지 않음. • 외부위원 2명 이상의 감사위원회를 설치하여 감사기능 수행 • 기관장은 관련 정부부처 장관 또는 국무총리 추천(국가투자청 관여)후, 의회에서 평가 후 선임하며 기관장 평가 실시 • 일반적으로 프랑스 공기업의 기관장은 3년 단위의 임기로 임명하고 있음.	• 국가공공기구의 경우, 해당 기관장과 이사회의장 임명에 대해 주무부처의 사전 동의를 거치는 것이 관례로 여겨지며 그 후 중앙정부 내 이사회에서 기관장을 임명하는 방식 • 독립관리기관의 경우에는 상임 임원이 존재하지 않음.

구분		공기업	공기업 외 공공기관[1)]
외부지배구조	관리감독체계	• 국가주도형 시장경제의 전통을 바탕으로 대주주인 정부에 의해 경영진을 감시, 통제하는 내부 통제시스템이 발달함. • 공기업·정부 간 성과계약을 통해 위임사항 명시 • 정부가 기업과 경영계약을 체결하여 해당 공기업을 통하여 달성하고자 하는 사회적·정치적 목표를 분명히 하고, 자율권을 부여함. • 재무부는 주식투자/매각 및 기관경영관련 포괄적 감독권을 행사함.	• 예산 이사회와 주무부처가 포함된 예산회의에서 예산이 결정됨.
	경영평가	• 주무부처의 전략적 통제로 기술적 감독과 규제·경쟁·지역정책 등 정부정책에 대한 공기업 정책의 순응도를 평가 감독함. • 국가투자청(APE) 주도로 성과지표에 근거한 감독 실시 • 일반적으로 경영계약의 경우 정부와 공기업 사장간에 3년 혹은 4년으로 계약기간을 체결하여 장기적인 관점의 경영목표를 부여한 후, 이에 근거하여 목표달성 여부를 평가함. • 공기업은 경영계약에 의거하여 매 분기마다 경영성과를 정부에 보고, 정부는 매년 경영성과 점검을 통하여 공기업을 통제함.	
	경영보고및공시	• 연도별 경영성과보고서 및 사회보고서는 이사회와 주주총회를 거쳐 홈페이지를 통해 포괄적으로 외부에 공개 • EU의 IFRS 기준에 따라 작성되며, 외부 회계전문가에 의한 감사를 거쳐 공개됨. • 재무부는 공기업 통합연차보고서 발행 • 2004년부터 주식발행 공기업의 반기보고서 제출이 의무화되어 재무제표, 자본지출, 회사경영환경 변화 등을 공개 • 입법부, 행정부로부터 독립된 조직으로 감사원격인 회계감사원(Cours des Comptes)에서 감사 후 행정부에 결과를 보고함.	

주 : 1) 프랑스의 대표적 준정부기관으로는 국가공공기구(EPN)와 독립관리기관(Autonomous AdministratⅣe Authorities)이 존재

3. 스웨덴

가. 스웨덴의 공공기관

스웨덴은 북유럽의 사민주의 복지국가의 전형으로 교육 및 보건지출의 수준이 매우 높은 큰 정부를 지향하고 있다. 공공부문이 전체 경제에서 차지하는 비중 역시 상당히 큰 편이며 1990년대 초반에는 공공부분의 재정지출이 국민총생산의 약 70%에 해당했다. 이후 점차로 공공부분의 비중을 줄여 갔으며 2000년 이후에는 비슷한 수준을 유지하고 있다. 스웨덴은 20세기 초반 국가의 주요 산업을 개발하기 위해 국가 소유의 기업을 만들고 소유권을 확장했으며 정부기업(public enterprises)와 공기업(state-owned companies)이 형성되는 계기가 되었다. 스웨덴 공기업의 소유권 운영과 관리는 2005년 OECD 공기업지배구조 가이드라인의 모델이 되었으며 국제기준을 선도하고 있다.

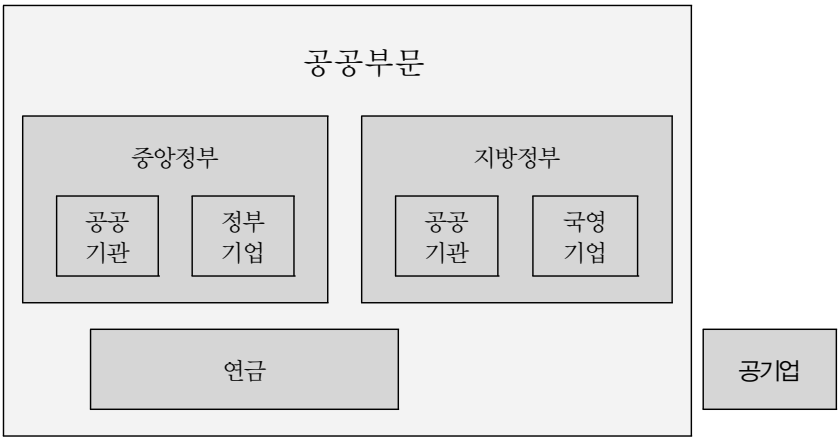
나. 분류 및 지정

통계 목적으로 분류되는 스웨덴의 공공부문(Swedish Public Sector)은 정부보다는 광범위한 개념이다. 공공부문은 세금을 운영자금으로 사용하는 활동뿐 아니라, 공공요금이나 사용료(fee and charge)를 받아 운영하는 기관을 포함한다. 통계상의 공공부문은 중앙정부부문(의회, 내각부, 정부기관, 국회)과 지방정부부문, 사회 보험성 연금(old-age pension)의 3부문으로 나눌 수 있다. 중앙정부, 지방정부부문은 각각 공공기관(Public authorities)과 정부기업(Public enterprises) 등을 포함하고 있다. 공공기관(Public authorities)은 비시장성 산출물(non-market production)을 생산하며, 세금으로 운영되는 기관을 의미하는데, 비시장성 상품은 무료로 제공

되는 상품과 경제적으로 의미 없는 가격이 책정되어 유통되는 상품을 모두 의미한다.

공공부문 중에서도 상업적인 성격을 가지고 상업적 기능을 하는 부분이 존재하지만 이러한 부분은 통계적 개념상 공공부문에 포함될 수 없다. 그러므로 국민계정(national accounts) 통계에서 공공부문의 상업적인 부분(commercial arrangements)은 공공부문이 아닌 공기업(State-Owned Companies)으로 분류되어 있으며 통계상 구분에서 공공부문에 포함되지 않는다.

[그림 Ⅲ-5] 통계상 공공부문과 공기업의 포함관계



다. 공공기관의 유형

스웨덴의 공공기관은 책임운영기관(Agency), 정부기업(Public Enterprises), 공기업(State-Owned Companies)으로 구분할 수 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 스웨덴의 공공기관 유형 분류

분 류	상세분류	설 명
공기업 (State-Owned companies)	공기업 I: 시장조건하에서 운영되는 공기업	- 경쟁시장에서 운영되는 기업 - 소유주인 국가가 기업의 위험 상태(risk profile)에 기초한 수입(earning), 이익(return)과 재무적 균형을 위한 시장의 필요 조건을 충족하기 위해 노력하는 기업
	공기업 II: 특별한 사회적 이익을 추구하는 공기업	- 소유주인 국가가 실제적으로 직접적인 방법으로 기업을 관리하는 기업 - 특별한 단서조건하에 운영되는 기업
정부기업(Public enterprises)		비시장성 산출물 (non-market production)을 생산하며, 세금으로 운영되는 기관
책임운영기관 (agencies)		정부의 규제와 통제가 상대적으로 높음

1) 공기업

공기업은 주식(유한)회사(incorporated)의 형태로서 정부가 기업의 전부 혹은 일부(wholly or partly) 주식을 직접 투자의 형태로 소유함으로써 국가가 기업에 대한 직접적인 소유권(direct ownership)을 가지고 있는 기관에 해당한다. 국가는 소유주로서의 역할을 수행하며 공기업을 민간기업과 동일한 방식으로 운영하고자 노력하고 있다. 스웨덴의 공기업은 그 성격에 따라 시장 조건하에서 운영되는 공기업(Companies operating under market conditions)과 특별한 사회적 이익을 추구하는 공기업(Companies with special societal interests)의 두 개 집단으로 구분할 수 있다. 시장 조건하에서 운영되는 공기업은 시장에서 요구되는 조건을 충족하기 위해 노력하며, 그 요구 조건의 충족 정도로 평가가 이루어진다. 이 집단에 포함된 공기업은 높은 수익성을 목적으로 하며 시장 요구 조건을 충족하도록 적절한

재무적 목표(financial targets)를 설정하고, 이에 긴밀하고 정확하게 연관되어 운영된다. 이 집단의 공기업은 적절한 자본구조(capital structure)를 통해 적정하고 합리적인 재무적 위험을 감당해야 하여, 투자 자본에 대해 기대되는 목표 이윤이 기업이 감당하는 재무적 위험을 포함하는 비용을 초과하도록 운영되어야 한다.

특별한 사회적 이익을 추구하는 공기업은 기업 활동으로 인해 증진된 사회 편의의 정도를 그 기업의 가치로 판단한다. 이 집단의 공기업들은 수익성을 나타내는 재무적 목표보다는 각각의 공기업이 달성해야 하는 사회적 역할에 따라 개별적으로 특수한 목적이 설정된다. 기업의 필수적인 이익(required returns)은 각각의 기업이 속해 있는 시장 상황에 맞는 일반적인 수준으로 설정되며, 이익의 실현은 재무적 목적 달성을 위한 기업 운영의 노력의 결과가 아니라, 시장 조건에 완전히 의존하여 나타나는 것으로 본다. 사회적 이익 추구와 소유주 지배의 정도는 기업의 종류에 따라 다양하게 나타나며, 이 집단의 공기업의 평가는 사회경제적(socio-economic) 목표 또는 정책 목표와 효율성(efficiency) 또는 요구되는 수익 목표(earning requirements)로 만들어진 질적 변수(qualitative parameter)를 통해 이루어진다. 스웨덴 중앙공기업은 2008년 기준으로 총 55개로 중앙정부가 지분을 100% 소유한(wholly-owned) 공기업은 42개이고, 나머지 13개는 중앙정부가 부분적인 지분(partly-owned)을 가지고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉 공기업 수의 변화

(단위:개)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 수	62	62	59	57	57	55	55	54	55
전체지분 (wholly-owned)	47	47	44	43	43	41	42	40	42
부분지분 (partly-owned)	15	15	15	14	14	14	13	14	13

자료 : 스웨덴 통계청 및 Annual Report State-Owned companies(2007)

2) 정부기업

정부기업(Public enterprises)은 정부소유의 기업으로 비시장성 산출물을 생산하는 기관이다. 정부기업은 경쟁에 노출되어 있으나 정부가 직접적으로 소유하며 운영을 주도하기 때문에 국가의 통제를 많이 받으며, 정부의 정책에 따라 운영되는 기관을 뜻한다. 정부기업이 생산하는 비시장성 산출물은 시장 가격에 의해 그 산출물이 거래되지 않고 정책적으로 운영되기 때문에 공기업과 달리 통계상 구분에 있어서 공공부문으로 분류된다.

3) 책임운영기관

스웨덴은 200년 전부터 자율적인 책임운영기관을 근간으로 국가관료제가 이루어져 왔다. 중앙행정공무원 대부분이 공공기관에 고용되어 있으며, 부처에 의해 고용된 공무원 비중은 매우 낮은 상태이다. 책임운영기관은 포괄적인 개념으로 부처와 구분되며, 하나의 기관유형으로 정부에 의하여 규제·통제되는 기관을 의미한다.

라. 공공기관 지배구조

스웨덴 공기업은 소유권 행사와 운영에 대한 권한이 재무부(Ministry of Finance) 산하에 있는 공기업관리부서(The Divisions for State Ownership)[43]에 집중화되어 있다. 공기업관리부서는 54개 공기업 중에서 40개에 대

43) 2011년 1월 1일부로 공기업관리부서는 재무부(Ministry of Finance)로 이전되었다. 2010년까지는 기업 및 에너지 통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications) 소속이었다.

한 소유권을 행사하며 운영책임을 가지고 있고, 나머지 14개의 공기업들의 운영에 대한 책임은 여러 정부부처에 분산되어 있다. 그러나 공기업관리부서의 통일된 공기업 소유권 행사정책은 중앙정부에 의해 모든 공기업에 동일하게 적용된다. 스웨덴 공기업에 대한 소유권과 운영에 대한 정책은『스웨덴 기업지배구조 코드 (Swedish Code for Corporate Governance)』를 바탕으로 이루어진다.

책임운영기관의 경우 각 주무부처의 재량권이 없어 책임운영기관의 독립성이 매우 높게 보장되고 있다. 책임운영기관의 통제주체는 집단 내각 차원에서 이루어지고 있으며 기관과 조직의 운영은 정부 법령과 의회법안의 형태인 규제로 이루어져 있다.

〈표 Ⅲ-12〉 스웨덴 공공기관 유형별 지배구조

구분		공기업	공기업 외 공공기관
소유구조 및 소유권의 기능		• 공기업 소유권 행사와 운영에 대한 권한이 재무부(Ministry of Finance)에 집중적으로 위임되어 있음.	• 스웨덴의 경우 각 주무부처의 재량권이 부재하여 준정부기관의 독립성이 보장 • 안건 처리의 대부분이 집단 내각 차원에서 이루어지고 있으며 각 기관이 법에 의해 결정한 사안에 대해서는 집단 내각도 관여할 수 없음. • 따라서 중앙정부 혹은 주무부처가 법을 적용하는 부분에 있어서 기관에 대해 행사할 수 있는 지배력은 극히 제한적 • 각 기관의 예산은 관련 부처가 제출한 예산안을 재무부가 검토하여 조정
내부지배	이사회	• 연차주주총회는 주주들의 최고 의사결정주체(supreme decision-making body)로서 회사법에 따라 주주들의 동의로 특별히 제한하는 것이	• 주무부처의 재량권이 없으므로 중앙정부, 즉 내각이 전적으로 기관에 책임을 지며 기관장과 이사회 임명권

구분		공기업	공기업 외 공공기관
구조	및 기관장	없으면 누구에게나 공개됨. 국가가 전적 소유권을 가진 기업(wholly-owned companies)은 반드시 대중이 기업의 경영에 대해 질의할 수 있는 기회를 주어야 함. • 기업 및 에너지 통신부 장관은 공기업과 관련된 이사회 구성원 임명에 대한 특별한 책임을 가지고 있음. • 공기업의 이사회 임명에 있어 능력을 주요 선임기준으로 하는 체계적인 선임절차제도가 확립되어 있음. • 이사회의 의장은 연차주주총회를 통해 선출됨. • 이사회 구성원의 수는 보통 6~8명을 유지할 것을 권장함. • 이사회 활동 대한 평가는 매년 정형화되어 이루어지며, 평가의 결과는 차기 이사회 구성에 반영됨. 중앙정부 또한 각 공기업의 이사회 평가 결과에 대해 통보받음. • 기업지배구조 코드에 따라 공기업은 감사위원회(auditor committee)와 보상위원회(remuneration committee) 및 임명 위원회임명위원회(nomination committee)가 있어야 함. • 기관장은 이사회에 의해 임명됨. • 이사회와 기관장의 역할 및 권한의 분리가 필요하기 때문에 정부는 기관장이 이사회의 구성원이 되지 못하도록 함 • 감사 선임은 회사법에 의거하여 이루어지고, 최종 결정은 연차주주총회에서 소유권자에 의해 결정됨.	을 보유
외부지배구조	관리감독체계	• 헌법에 따라 스웨덴 의회는 공기업 운영에 대한 법령(administration mandate)을 법률로써 정하고 이는 정부가 공기업을 운영하는 방향을 제시해 줌. • 공기업은 민간부문의 기업과 같이 회사법, 경쟁에 관한 법률 등의 적용을 받음	• 법에 의하면 기관(agency)의 통제주체는 정부이며 기관의 조직과 운영은 정부 법령과 의회법안의 형태인 규제로 이루어짐.

구분		공기업	공기업 외 공공기관
	경영평가	• 스웨덴 공기업의 사후점검과 평가는 경영공시와 더불어 이루어짐. • 평가의 기준이 되는 성과목표들은 관련된 사안에 따라 이사회, 정기주주총회, 법률이나 정책, 또는 정부와 기업 간의 합의로 정해짐. • 합의로 결정된 재무적 목표와 사회경제적 목표를 바탕으로 평가가 이루어짐.	
	경영보고 및 공시	• 일반 회사법(Companies Act), 회계작성법(Bookkeeping Act), 연간회계법(Annual Accounts Act)을 기초로 한 공기업의 공시(external reporting) 가이드라인에 따라 공시가 이루어짐. • 회계 규정(accounting legislation)에 맞춘 연례보고서(annual report)와 중간보고서(interim reports) 및 운영에 관한 보고서(reports on operation) 등을 스톡홀름 주식거래소(Stockholm Stock Exchange)에 기재된 협의사항과 주석에서 권고하는 것에 부합하도록 작성하여 제출 • 또한 특정 재무적 연관관계와 이와 관련된 사항에 대한 감시 법률(Insight into certain Financial Links and related matters Act(2005:590)에서 제시한 요구사항을 준수함. • GRI 가이드라인에 따라 작성된 지속가능성 보고서도 공시 • 기업은 분기보고서(quarterly reports), 연말보고서(year-end report), 연례보고서(annual report)를 기업 웹사이트에 게시함	

4. 뉴질랜드

가. 뉴질랜드의 공공기관

뉴질랜드의 공공기관은 청렴도가 높고 경영 효율성이 높은 것으로 평가받고 있다. 뉴질랜드는 1984년 노동당 정부의 집권과 더불어 급진적으로 공공기관의 개혁을 추진하였다. 개혁모델은 체계적인 민영화, 기업화, 상업화 계약주의의 폭넓은 활용 등을 적극 도입한 것으로 이러한 개혁의 결과 철저한 성과경영과 책임운영제도를 구축하였다. 개혁의 결과 뉴질랜드 공공기관은 안정적인 성장세를 보여왔으며 2008년 금융위기 이후 세입감소 등 정부 재정 악화로 인해 운영비용 절감을 위한 공공기관의 통폐합이 진행되고 있다.

나. 지정 및 분류

뉴질랜드에서 공공기관의 지정 및 분류 기준은 필요 시 변경될 수 있으며, 현행 기준은 2004년에 개정된 것이다. 기준 변경 절차는 공공기관법(State Sector Act 1988)에 의거 공공기관위원회(the State Services Commission) 책임하에 관련 의견을 정부에 제공하는 것으로 이루어진다.

뉴질랜드 정부가 공공기관 분류 및 지정 제체를 관리하는 이유는 크게 다음과 같다.

① 재정 회계 운영 지원

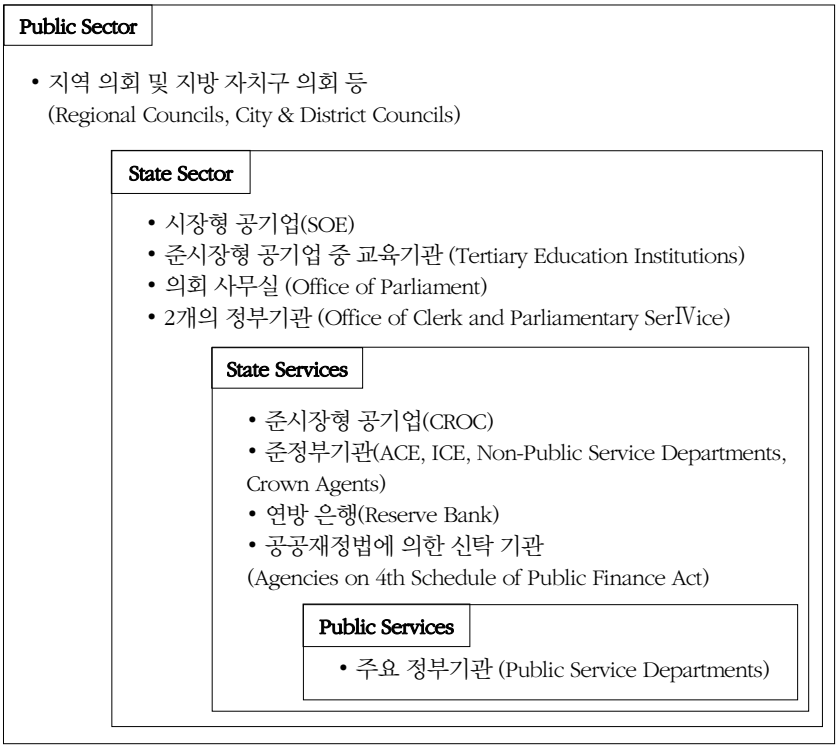
② 행정적 효율성 강화(적절한 지배구조 수립 및 책임성 부여, 정부부처의 영향력 행사 수위 결정, 정부 집행 기능을 위해 필요한 자원 확보)

뉴질랜드 공공기관은 공공기관 위원회(the State Service Commission),

재무부(Treasury), 총리실(Department of the Prime Minister), 그리고 내각(Cabinet)의 관리 및 지원을 받고 있다. 각 기관장의 임명과 업무 실적 평가는 공공기관위원회가 담당하고 있다.

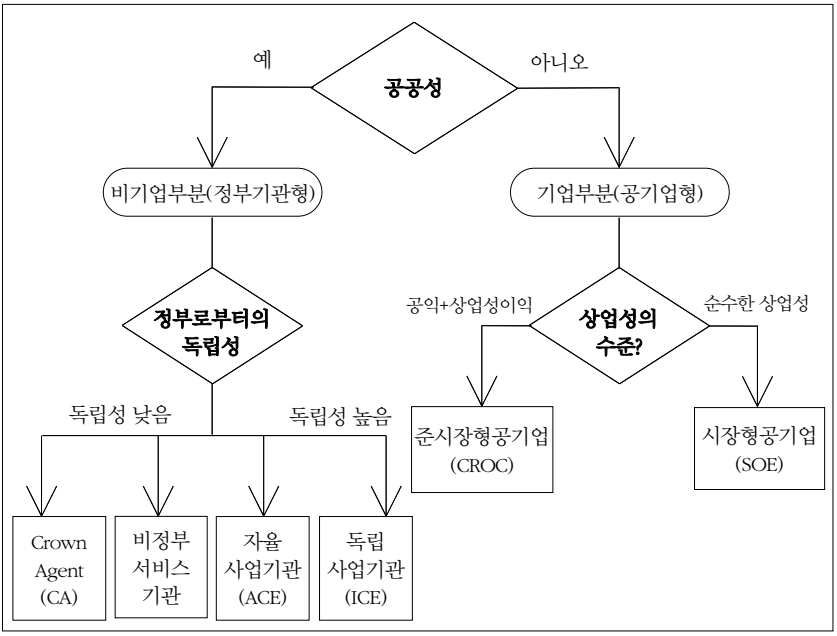
뉴질랜드의 공공기관은 공공부문을 위한 법률(State Sector Act 1988)에 따라 '뉴질랜드 정부와 관련된 정부 소유의 모든 기관' 이라고 정의되고 있다. 뉴질랜드의 공공부문(Public sector)은 크게 중앙정부(State sector)와 지방정부 (Local government)로 나누어져 있으나, 이는 공공부문의 범위를 넓게 확대한 것이고, 일반적으로 공공부문은 중앙정부(State sector) 부문만을 의미한다.

[그림 Ⅲ-6] 공공부문의 구분



뉴질랜드 중앙정부(State sector)는 각 기관의 업무 특성을 기준으로 '공공성' 여부에 따라 기업부문(공기업형)과 비기업부문(정부기관형)으로 구분된다. '공공성'이란 기관의 주요 업무 목적이 '공공의 이익'을 추구하는지, '상업적 이익'을 추구하는지를 판단하는 기준이 된다. 기업부문(공기업형)은 상업성의 수준을 기준으로 '순수한 상업성 기관'(SOE, 시장형 공기업)과 '순수하게 상업성을 추구하기 어려운 기관'(CROC, 준시장형 공기업)으로 구분된다. 비기업부문(정부기관형)은 '기능에 관한 의사결정이 정부 지시를 벗어날 수 있는가의 여부', 즉 정부로부터의 독립성을 기준으로 재분류되는데, 독립사업기관(ICE), 자율사업기관(Autonomous Crown Entity), 정부기관(Public Service/Non-Public Service Department/Offices of Parliament), Crown Agent로 분류하며, 준정부기관법 (Crown Entities Act 2004)의 적용을 받는다.

〈표 Ⅲ-13〉 뉴질랜드 공공기관 분류의 기준



다. 공공기관의 유형

뉴질랜드 공공기관은 앞에서 설명한 바와 같이 공공성, 정부로부터의 독립성, 상업성의 수준에 따라 다음과 같은 유형으로 구분된다.

〈표 Ⅲ-14〉 뉴질랜드의 공공기관 유형

분 류	상세분류	설 명
기업부문 (공기업형)	시장형공기업 (SOE)	- 일반 기업법 및 공기업법에 따라 설립 및 운영되는 시장형 국영기업 - 민간시장의 원리에 따라 활동 - 순수하게 상업성 추구
	준시장형 공기업(CROC)	- 일반기업법에 따라 설립 및 운영되는 정부 소유의 기업 - 상업적인 환경에서 운영되지 않거나 혼합적인 목적을 가지고 있는 경우 - 주 업무목적이 '공공의 이익' 준상업적, 준시장형 지배구조
비기업부문 (Crown Entities)	독립사업기관 (ICE)	정부부처로부터 독립성을 보장받을 필요가 있는 정부 사업기관
	자율사업기관 (ACE)	정부 서비스 전달체계의 개선을 위하여 위원회를 두고, 정부 규범에 따라 운영되는 사업기관
	비정부서비스 기관	정부 지시하에 운영되는 주요 행정기관
	Crown Agent (CA)	서비스 전달 과정에서 정부의 정책과 연계되고 공법에 의거하여 운영될 필요가 있는 기관
비기업부문 (특수목적을 위해 설립된 공공기관)	공공금융기관 (Trust)	공공재정법 Schedule 4에 근거하여 공공금융기관이 트러스트 결성
	학교	CA에 포함되지만 수가 많아 독자적인 지배구조 설계
	연방준비은행	

1) 기업부문(공기업형)

시장형 공기업(State-Owned Enterprises, SOE)은 순수한 상업성 목적으로 운영되는 공기업을 의미하며 일반 기업법 및 공기업법(State-Owned Enterprises Act 1986)에 따라 설립 및 운영되는 시장형 국영기업에 해당한다. 시장형 공기업은 정부와 법적으로 독립된 기업체로서 민간시장의 원리에 따라 활동하며, 주고객은 일반 시민을 대상으로 하고 있다. 해당 기업의 근로자들 역시 민간기업의 근로자들과 동일한 근로법을 적용받고 있으며 기업 활동으로부터의 매출을 주수입원으로 하여 재정이 운영된다.

준시장형 공기업(Crown-Owned Companies, CROC)은 순수하게 상업성을 추구하기 어려운 기관을 의미하며 일반 기업법에 따라 설립 및 운영되는 정부 소유의 기업이지만 상업적인 환경에서 운영되지 않는 기관 또는 혼합적인 목적을 가지고 있는 경우로 준상업적·준시장형 지배구조가 활용되는 기관에 해당한다. CROC은 SOE와 동일한 법률과(공기업법 제외) 운영체계를 적용받지만, 주업무 목적이 '공공의 이익'을 추구하는 것에서 차이점이 있다.

2) 비기업부문(정부기관형)

비기업부문(정부기관형)은 정부로부터의 독립성을 기준으로 재분류되는데, 독립이 가능한 기관은 독립사업기관(ICE), 불가능한 기관은 자율사업기관(ACE), 정부기관, Crown Agent이다. 독립사업기관(Independent Crown Entity, ICE)은 정부부처로부터 독립성을 보장받을 필요가 있는 정부 사업기관이며, 자율사업기관(Autonomous Crown Entity)은 정부의 서비스 전달체계의 개선을 위하여 위원회를 두고, 정부 규범(policy)에 따라 운영되는 사업기관에 해당한다. 정부기관(Public Service/Non-Public Service

Department/Offices of Parliament)은 정부 지시하에 운영되는 주요 행정기관을 뜻하며 Crown Agent는 서비스 전달의 과정에서 정부의 정책과 연계되고 공법에 의거하여 운영될 필요가 있는 기관을 포함하고 있다.

그 밖에 기타 특수 목적을 위해 설립된 공공기관으로는 Public Finance Act Schedule 4에 의하여 결성된 공공 금융기관 또는 공공 신탁기관(Trust), 학교(Schools Boards of Trustees - 교육법 적용), 연방준비은행(Reserve Bank of New Zealand) 등이 있다. [그림 Ⅲ-6]은 위에 설명한 기준에 의거하여 분류된 각 기관의 구분을 나타낸 것이다.

라. 공공기관 지배구조

뉴질랜드 재무부(Treasury)내 COMU(COMU: Crown Ownership Monitoring Unit)가 공공기관의 경영을 감독 및 관리하고 있다. 재무부 내에는 또 하나의 감독기관(SSC: State Service Commission)이 있는데, 이는 주로 비기업부문에 속하는 정부기관을 담당하고 있다. 현재 뉴질랜드의 공공기관은 산출에 기초하여 예산 및 재정을 관리하고, 전반적으로 발생주의 회계시스템을 적용하며, 인력자원 관리와 재정 관리를 위한 권한을 기관장에게 위임하는 등 주목할 만한 특성을 지니고 있다. 공기업의 소유권에 있어서 뉴질랜드는 재무부를 포함, 두 개의 정부부처가 공기업 지분의 50%를 각각 소유하도록 규정하고 있다. 두 개의 정부부처는 각각의 역할을 수행하고 있는데, 재무부는 공기업의 경제적 효율성, 공기업 경영이 정부 재정에 미치는 영향을 관리하고 있다. 이를 위해 재무보고, 자산 매각 및 매입에 관한 결정을 주로 담당한다. 재무부 외 다른 하나의 주무부처는 공기업의 성공적 운영을 중점적으로 관리하고 있는데 이들은 대부분 각 공기업이 속한 산업을 담당하는 정부부처로서 해당 산업의 업무 성격과 시장의 특성에 대한 전문적인 지식, 정보 및 기술을 가지고 있어 실질 영업 관리에 전문성을 가지고 있다.

뉴질랜드의 공공기관 관리는 각 공기업을 두 개의 정부부처가 공동으로 소유하게 하면서 책임 분야를 독립적으로 나누어 영업, 관리하도록 하는 독특한 구조인데 이러한 이중 소유구조를 통해 두 부처 간 견제와 협동을 장려하며, 책임경영을 유도하고 있다. 또한, 공기업 산업의 특성상 규범 및 법령 준수 여부가 중요하다고 판단될 경우, 공기업소유 정부부처 이외에 감독 및 감사 역할을 담당하는 또 다른 정부부처를 책임 부처로 지정하기도 한다. 〈표 Ⅲ-15〉는 공공기관의 유형별 소유구조 및 지배구조를 설명하고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 뉴질랜드 공공기관 유형별 지배구조

구분		준정부기관 (Crown Entities)	공기업 (State-owned Enterprises)
소유 구조	소유 기관	책임부처	소유부처
	소유 기관의 기능	준정부기관법 (Crown Entities Act 2004) 제27조에 명시	공기업법 (State-owned Enterprises Act 1986) 제6조에 명시
기관 내부 지배 구조	이사회	• 이사회 및 의장 임명권은 책임부처에게 있음. • 준정부기관법 적용: • 제28~46조: 임명절차 • 제25조: 이사회의 주요 책임 • 매년 자체평가 실시(선택사항)	• 이사회 임명권은 소유부처에게 있음. • 기업법 적용: • 제150~159조: 임명절차 • 제5조: 이사외의 주요 책임 • 이사회 의장은 일반적으로 이사회가 선출 • 매년 자체평가 실시(권장사항)
	기관장	이사회가 임명 이사회나 공무원이 기관장으로 임명되는 것을 금지하는 법은 없으나, 일반적으로 겸임은 피하고 있음.	
	기관 내부 감시 체제	이사회 책임하에 수립 및 운영	
기관 외부 감시 체제	정부 간섭	• 준정부기관법에 의거 사업의향서 작성 시 주무부처의 지시하에 정부 방침을 따르도록 되어 있음. • 정부는 기관장 및 직원 임명에 대하여는 간섭 불가능	• 주주로서 지분율에 합당한 영향력 행사 가능 • 정부는 기관장 및 직원 임명에 간섭 불가능
	경영 공시	• 사업 의향서와 결산서를 매년 국회와 일반에 공개 • 책임부처에게 정기적으로 개별 보고를 하는 경우도 있음. • 책임부처에게 주요 안건에 대하여 수시로 보고하도록 함.	• 사업 의향서와 결산서를 매년 국회와 일반에 공개 • 소유부처에게 매년 두 차례 (half-yearly) 경영 보고

5. 싱가포르

가. 싱가포르의 공공기관

싱가포르는 아시아에서 가장 적극적으로 공공부문 지배구조의 개혁을 시도해 왔던 국가 중의 하나이다. 싱가포르는 공공부문이 국가경제 대부분의 분야에서 주도적인 역할을 수행해 왔다. 특히 정부가 주택, 전기, 수도, 항만, 항공, 금융, 통신, 제조업, 언론, 운송 등 국유기업 및 정부 관련 기업들(government-linked companies)을 창설함에 따라 싱가포르의 공공부문은 크게 확대되어 왔다. 또한 1974년 설립된 테마섹 지주회사는 국유기업 및 여타 정부 관련 회사들에 대한 정부 투자를 관리하고 감독하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

싱가포르의 '경제 기적'을 일구어내는 데 싱가포르의 지배구조 시스템의 효율성과 경쟁력은 매우 중요한 역할을 해왔다. 대부분의 국가들이 공공부문의 비효율성 및 부실 경영으로 인해 비즈니스 지향의 지배구조로 개혁을 시도하였으나, 싱가포르의 경우에는 공공부문이 비교적 효율적으로 잘 운영되고 있었음에도 불구하고 지배구조의 개혁을 시도한 경우이다. 영국 식민 통치로부터 자치권을 인정받은 싱가포르는 지난 1959년 이래로 싱가포르의 정권을 집권해 왔던 국민행동당(People's Action Party: PAP)이 내각책임제를 도입하였다. 또한 국민행동당은 20여 년 동안 공공부문 통치체제의 범위, 역할, 구조 및 방향 등에 있어서 상당한 개혁을 추구해 왔다.

재무부(Ministry of Finance) 산하에는 싱가포르정부투자회사(Government of Singapore Investment Corporation)와 테마섹지주회사(Temasek Holdings Private Limited Company) 등 두 개의 정부투자 기관이 존재한다. 싱가포르정부투자회사는 정부의 자본 운영자(Fund Manager) 역할을 하는 기관으로 해외 투자에 주력하고 있으며 이 기관 운영에 대한 정보는 일반에 공개되지 않는다. 테마섹지주회사는 정부 단독 소유 회사로 정부와 독

립적으로 운영된다. 테마섹은 싱가포르 항공, 싱가포르 전력, 싱가포르 MRT, PSA 공사, Keppel 공사, 싱가포르 테크놀로지, Media Corporation of Singapore 등 수많은 정부관련 기업(GLCs)에 대한 정부 투자를 관리하기 위해 1974년 설립되었다.

나. 지정 및 분류

싱가포르의 공기업들은 회사의 지분이 직간접적으로 싱가포르 정부(구체적으로 재무부: Ministry of Finance)에 소유된 형태의 기업들을 의미한다. 싱가포르 통계청에 따르면 공기업의 기준은 정부에 의해 영향을 받는 지분이 20% 이상인 경우가 해당되며 싱가포르의 공기업은 민간기업과 같이 기업법(Company Act)에 의해 규제를 받고 있다. 현재 싱가포르에는 대략 600여개의 크고 작은 공기업이 운영되고 있는 것으로 알려지고 있으며, 이들 공기업 중 일반회사 형태를 지닌 538개의 공기업들은 3개의 대지주회사에 소속되어 있다. 특히 테마섹(Temasek)은 산하에 총 475개의 자회사를 거느리고 있는 초대형 공기업 지주회사이다. 이밖에도 일반회사 형태가 아닌 특별법에 의하여 설치된 공공기관 형태를 지닌 공기업도 68개에 이르고 있으며, 이들 공공기관 형태의 공기업에는 싱가포르 항만청(PSA), 주롱도시개발공사(JTC), 공익위원회(PUB) 및 싱가포르통신청(TAS) 등이 있다.

공기업 외에도 기타공공기관으로 분류되는 기관은 다음과 같다.

- ○ 자율권이 보장된 대학(Autonomous Universities)
- ○ 자치단체(Community Centres)
- ○ 지역사회 개발위원회(Community Development Councils)
- ○ 병원(Hospitals)
- ○ 기술교육 연구소(Institute of Technical Education)
- ○ 전문대학(Junior Colleges)

○ 법학교육원(Law Academy)
○ 경찰(Police Posts)
○ 경찰서(Police Stations)
○ 종합병원(Polyclinics)
○ 폴리텍(Polytechnics)
○ 학교(Schools)
○ 도시위원회(Town Councils)

〈표 Ⅲ-16〉 싱가포르의 공공기관

분 류	설 명
일반 회사 형태의 공기업	기업법에 의해 규제됨 538개의 회사가 3개의 대지주 회사에 소속됨.
일반 회사 형태가 아닌 공공기관 형태를 지닌 공기업	특별법에 의하여 설치 싱가포르 항만청, 쥬롱 도시개발공사, 공익위원회 및 싱가포르 통신청등 68개 기관이 해당됨.
기타공공기관	대학, 경찰, 병원, 연구소 등

다. 공공기관 지배구조

싱가포르의 공기업은 재무부(Ministry of Finance)에 소속되어 있으며, 재무부 산하에는 유한지주회사인 테마섹(Temasek Holdling)을 포함한 3개의 지주회사가 있다. 600여개에 달하는 싱가포르의 공기업은 대부분 지주회사에 소속되어 있으며 이 중 457개가 테마섹에 소속되어 있다. 공기업 이외의 공공기관은 대부분 주무부처에서 관리와 운영에 큰 영향력을 행사하고 있으며, 이사회의 의장직을 주무부처의 직원이 담당하여 직접적인 의사결정권을 행사하고 있다.

〈표 Ⅲ-17〉 싱가포르 공공기관 유형별 지배구조

구분		공기업	공기업 외 공공기관
소유구조 및 소유권의 기능		• 간접적으로 재무부(Ministry of Finance) 소유 • 1974년 정부는 재무부를 통해 유한 지주회사인 테마섹(Temasek Holdling)을 설립, 대부분의 공기업들은 이러한 지주회사들의 1차, 2차, 3차 등 자회사 형태로 운영되고 있음. • 테마섹(Temasek)의 소유주인 재무부는 경영성과를 모니터하면서 주주로서의 권한을 행사할 뿐, 경영에 대한 직접적 간여는 하고 있지 않음.	
내부지배구조	이사회 및 기관장	• 공기업이 상업적 베이스(Commercial base)에서 전문적으로 운영될 수 있도록 테마섹(Temasek) 이사회와 민간 전문 경영진에 대한 경영의 자율권을 보장하고 간섭을 최소화하고 있음. • 특별법에 의해 설립된 법인이 아닌, 회사법상의 주식회사 형태이므로 테마섹(Temasek)의 모든 투자의 결정 및 운영은 정부에 의한 영향을 받지 않고 이사회(의장: Dhanabalan) 및 CEO(Ho Ching : 리센룽 총리의 부인)의 책임하에 이루어짐. • 다만, 헌법 Fifth Schedule의 적용을 받아 대통령이 임원 임면 동의권, 예산승인권 등을 행사함.	• 이사회를 두고 있으며, 외부 관계자 및 학계 전문가, 정부 관료로 구성됨. • 의장직은 주로 주무부처 사무차관이 담당 • 이사회의 역할은 관련 법률에 따라 상이할 수 있으며, 주로 일반 기업의 이사회와 유사함. • 기관장/경영자(CEO)는 공공서비스위원회(Public Service Commission)에 의해 선출됨.
외부지배구조	관리감독체계	• 공기업은 정부로부터 보조금이나 특혜 및 통제를 받지 않으며, 민간기업과 동일한 규제를 받음. • 테마섹(Temasek) 설립을 통해 공기업 관리체계가 '정부에 의한 직접 지배방식'에서 '지주회사 체제' 즉, 간접통제방식으로 전환.	
	경영평가	• 테마섹은 회사법에 의해 설립된 주식회사로서 국회 출석 또는 보고 의무가 없음. • 테마섹 운영에 대해 국회가 질의하기 원할 경우 테마섹 경영진이 국회	

구분		공기업	공기업 외 공공기관
		에 출석하지 않고, 재무부장관이 국회에서 답변함. • 테마섹은 초기 출자금을 제외하고는 정부예산을 받고 있지 않기 때문에 감사원(Auditor-General's Office) 감사를 받지 않음.	
	경영보고 및 공시	• 단, 정부투자회사(Government Investment Corporation)는 정부 재정잉여금, 외환보유액 등을 위탁받아 투자하는 기관이므로 감사원의 감사 대상임.	

6. 시사점

본장에서는 영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 싱가포르의 공공기관 지정 및 분류 현황에 대해 살펴보았다. 해외 주요국의 사례를 통해 살펴본 결과, 기관의 특성에 맞추어 공공기관을 지정하고 특정 유형으로 분류하는 것은 공공기관 관리의 출발점이자 핵심이라는 것이다. 공공기관을 어떻게 지정하고 분류하는지는 공공기관을 관리하는 목적과 긴밀하게 연관되어 있다. 국가별로 차이가 있긴 하지만, 대부분의 국가에서 공공기관의 지정과 분류는 통계적 목적과 관리적 목적으로 구분되어 진행되고 있다. 통계적 목적의 지정과 분류는 국제회계기준에 맞추어 그 국가의 공공부문 통계를 작성하기 위해 공공부문을 정의하고 분류한다. 통계 목적의 경우, 주로 통계담당 부서(통계청 등)에서 공공부문 통계를 산출하기 위해 공공부문을 지정·분류하고 있음을 알 수 있었다. 관리 목적의 지정과 분류는 그 국가의 공공기관정책에 있어서 집중 관리의 대상이 되는 공공기관을 정의하고, 관리의 목적을 극대화하기 위해 공공기관을 유형화하여 차별화된 지배구조를 적

용하는 것으로서, 실제 공공기관정책에 있어서 더욱 시사점이 크다고 볼 수 있다.

해외 주요국의 사례에서는 관리의 목적으로 행해지는 공공기관의 지정과 분류에 있어서 모든 국가에서 공통적인 기준은 찾기 힘들었다. 이는 국가별로 정치, 경제 구조가 다르고, 공공기관을 설립한 취지와 운영방식이 상이함에 기인하며, 각 국가의 공공부문에 대한 정의와 분류가 다르기 때문이다. 그러나 어느 정도 공통적인 시사점은 찾을 수 있었다. 첫째, 관리목적의 지정과 분류는 통계담당부서와는 별도로 공공기관을 소유·관리하는 부서(재무부 등)에서 주로 중앙정부에 소속된 공공기관(공기업, 준정부기관)을 대상으로 집중 관리할 공공기관을 지정하고 세부 유형 분류를 담당하고 있었다. 둘째, 통계 목적으로 지정된 공공기관이 아니더라도 국가적 중요성이 있는 경우, 관리 목적상의 공공기관으로 지정 및 관리하는 것을 볼 수 있었다. 그러나 반대로 통계 목적으로 지정된 공공기관이 관리목적상의 공공기관으로 모두 지정되는 것은 아니었다. 셋째, 이 연구에서 살펴본 해외 주요국의 경우 특히 국가경제에 영향력이 큰 주요 공기업에 대해 별도로 소유권을 집중화하여 관리하는 담당부서가 존재하고 있다. 넷째, 준정부의 분류기준은 국가별로 큰 차이가 있지만 "공기업에 해당되지 않으며 정부기능을 대신 수행한다"는 공통점을 가지고 있었다. 다섯째, 준정부 기관의 소유와 관리는 별도의 관리기관이 있는 뉴질랜드를 제외하고는 주로 해당업무를 담당하는 주무부처에 분산되어 있음을 알 수 있었다. 이는 준정부 기관의 업무 특성상 정부부처와의 긴밀한 협조가 필요하고 준정부기관 간의 공통적인 관리 목표나 성과가 상이하여 공통의 관리방식을 찾기 어렵기 때문이다.

해외 주요국에서 공공부문을 정의하는 기준은 〈표 Ⅲ-18〉에서 보는 것처럼 각기 다른 기준을 사용하고 있음을 알 수 있다. 영국의 경우 민간부문과 구분되는 공공부문의 판단 기준으로 기관의 통제력이 정부기관에 있는지를 적용하였다. 싱가포르도 공공부문의 기준으로 정부의 지분소유 비율

을 들고 있는데, 이것 역시도 정부가 공공기관에 지분소유를 통해 통제력을 유지하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 스웨덴의 경우 정부의 재정지원을 받거나 공공요금을 받는 기관을 공공부문으로 정의하고 있고, 이러한 재정지원 역시도 공공부문을 정의하는 또 다른 공통 기준으로 활용 가능하다. 뉴질랜드의 경우 기관의 목적이 공공의 이익을 추구하는지를 공공부문의 정의 기준으로 사용하고 있는데, 이는 공공기관에 보편적으로 적용 가능한 기준이라고 볼 수 있다. 국가별로 공공부문을 정의하는 기준은 다음과 같다.

〈표 Ⅲ-18〉 국가별 공공부문의 정의 기준

국가	공공부문 정의 기준
영국	기관의 통제력이 정부기관 (중앙정부, 지방정부, NDPB, 공기업)에 있는가?
프랑스	--
스웨덴	세금을 운영자금으로 사용하는 활동을 담당하는 기관 공공요금이나 사용료를 받아 운영하는 기관
뉴질랜드	공공의 이익을 추구하는가?
싱가포르	정부지분이 20%인 경우

국가별로 적용하는 공공부문을 정의하는 기준의 공통점을 찾아보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

〈공공부문의 지정기준〉

○ 기관의 의사결정에 대한 통제력이 정부에 있는 경우

○ 정부의 재정지원

○ 공공의 이익 추구

공공기관의 유형을 분류하는데 있어서는 사용되는 기준이 더욱 다양했으며, 공기업에 적용되는 기준은 비교적 명확했지만 그 외 준정부기관의 역할을 하는 공공기관에 대한 기준은 명확하지 않은 경우가 많았다.

〈표 Ⅲ-19〉 공기업 분류 기준과 공기업 전담부서

	영국	프랑스	스웨덴	뉴질랜드	싱가포르
공기업의 기준	자체수입이 전체 수입의 51% 이상	- 자본의 절반 이상, 의결권의 절반 이상을 국가가 소유 - 상공업 활동을 하는 법인	- 정부가 기업의 전부 혹은 일부 주식을 직접투자의 형태로 소유 - 경쟁시장에서 운영되거나 특별한 목적을 가지고 운영됨	기관의 주요 업무 목적이 공공의 이익과 상업적 이익을 추구함	정부에 의해 영향 받는 지분이 20% 이상
공기업 전담 부서	사업·기업·규제개혁부(BERR)내의 공기업실(Shareholder Executive)	재무성 내의 국가투자청(APE)	기업 및 에너지 통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communication)	재무부 내의 COMU (Crown Ownership Monitoring Unit)	재무부(Ministry of Finance) 소속의 테마섹 등의 지주회사
담당하는 공기업의 수	28	55	40	57	600

주요국의 사례에서는 공공기관의 유형 분류에서 우선적으로 공기업을 지정 분류하며, 공기업으로 분류되지 않는 기관을 대상으로 준정부기관 및 기타유형으로 분류하고 있었다. 공기업에 대한 기준은 기관의 자체수입 비율, 국가의 지분소유 비율, 경쟁 시장에서의 상업 활동 여부 등이 사용되었으며, 특히 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드의 경우, 공기업을 정의 하는 데 있어 “경쟁시장에서의 수익을 내기 위한 상업 활동” 을 강조하였다. 대부분 국가의 경우 주요 공기업에 대한 관리와 소유권을 집중화하여 담당하는 전담부서가 별도로 있었다. 해외국가들의 사례에서 살펴본 공기업 분류의 공통기준은 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈공기업의 분류기준〉

- ○ 기관의 자체수입 비율
- ○ 국가의 지분소유비율 및 의사 결정력
- ○ 경쟁시장에서의 상업 활동 여부
- ○ 수익성의 추구

공기업으로 분류된 후, 공기업의 세부유형을 구분하는 데 있어서 공기업이 추구하는 상업성의 정도에 따라 분류하거나 공기업이 적용받는 근거법(공법, 상법, 특별법 등)에 따라 분류하는 경우가 많았다. 스웨덴과 뉴질랜드의 경우 공기업의 세부 유형 분류에 있어서 기관이 추구하는 목적의 상업성 정도에 따라 공기업을 분류하고 있다. 이 기준에 따라 공기업은 순수하게 상업성을 추구하는 공기업과 순수하게 상업성을 추구하기 어려운 공기업으로 구분된다. 공기업이 추구하는 상업성의 정도나 근거법에 따라 공기업을 분류하게 되면 공기업의 유형별로 목표활동이 명확해진다. 따라서 그에 해당하는 성과목표의 수립과 차별화된 관리방식을 적용하는 것이 더욱 용이해짐을 알 수 있다.

공기업뿐만 아니라 전체 공공기관을 분류하는 데 있어서도 기관이 수행하는 업무의 성격과 추구하는 수익성의 정도에 따라 분류하는 것은 유형별로 차별화된 성과목표를 수립·관리하는 것을 활성화시킬 수 있다. 뉴질랜드의 경우 순수하게 상업성을 추구하는 공기업 (SOE)은 수익성을 높이는 것을 기관의 성과목표로 하고 있으며, 반면 준정부기관(Crown Entities)의 경우 주어진 정부재원을 충분히 사용하여 할당된 기관의 역할을 수행하는 것을 성과 목표로 하고 있다. 앞에서도 설명하였듯이, 준정부 기관의 역할을 하는 공공기관의 경우, 국가마다 지정하는 범위와 방식이 제각각이어서 공통의 기준을 발견하기는 힘들었다. 그러나 공기업의 조건에서 제외되고 정부의 기능을 수행한다는 점에서 어느 정도 공통점이 있었다. 준정부기관

의 세부 유형을 분류하는 기준은 기관의 기능수행 범위와 인력충원 방식, 재정운영 방법(영국)과 정부로부터의 독립성 여부(뉴질랜드) 등이 사용되고 있었다.

해외 주요국의 사례는 공공기관의 관리에 있어서 유형별로 지배구조와 공공기관 관리의 포커스와 관리방식이 크게 달라짐을 보여주고 있다. 공공기관을 지정·분류하는 목적을 명확히 하고, 목적에 따른 차별화된 성과관리와 지배구조의 적용이 중요함을 강조하고 있었다. 수익성이라는 공통 목표를 추구하는 시장형 공기업의 경우 소유와 관리가 집중화되어, 기관의 자율성을 존중하며 더불어 관리의 효율성을 추구한다는 공통점을 찾을 수 있었다. 대부분의 국가에서 국가경제에 중요성이 크고 시장형 업무를 수행하는 주요 공기업에 대한 관리와 소유권을 집중화하여 담당하는 전담부서가 존재했다. 이 전담부서에서는 기관에 대한 통제의 강화보다는 자문의 역할을 강조하고 있으며, 싱가포르를 제외하면 60여개 미만의 소수의 공기업만을 대상으로 함에 따라 각 기관에 따른 차별화된 관리와 자문이 가능했다. 해외 주요국의 경우, 정부업무를 수행하는 준정부기관에 해당하는 공공기관은 주무부처의 책임하에 분산되어 운영되고 있었다. 뉴질랜드의 경우 준정부기관을 전담하는 부서가 별도로 있었지만 그 외의 국가에서는 주무부처에서 관할을 하고 있다. 이는 준정부기관이 수행하는 업무의 연속성과 전문성을 향상시킬 수 있는 관리 구조라고 볼 수 있다.

Ⅳ. 현행 공공기관 지정 및 유형화 방식

1. 종전의 공공기관 지정 및 유형화 제도

가. 정부투자기관

정부투자기관이란 개념이 최초로 법률로써 정의된 것은 1962년 「정부투자기관예산회계법('63.1.1 시행)」의 제정에서 비롯한다. 동법은 정부투자기관의 예산 및 회계에 관한 사항을 규정함으로써 정부투자기관의 합리적인 운영과 독립채산제의 확립을 기하기 위해 제정되었다. 동법에 따른 관리대상은 정부가 자본금의 5할 이상을 출자한 정부투자기관과 귀속재산 중 그 재산의 5할 이상이 정부에 귀속된 기업체 등의 기관[44]이다. 정부투자기관에 대한 법률적 관리체계는 1973년 3월 시행된 「정부투자기관관리법」을 통해 체계화되었으며 이후 정부투자기관관리법은 「정부투자기관관리기본법」으로 개편된다.

정부투자기관관리기본법의 전신인 정부투자기관관리법은 정부투자기관의 운영과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정부투자기관의 건전한 육성과 정부출자의 합리적 관리를 위하여 각 정부투자기관에 대한 관리기준을 정하고자 제정된 법이다. 종전의 정부투자기관예산회계법이

44) 정부투자기관예산회계법에 따라 최초로 지정된 정부투자기관과 정부귀속 기업체는 한국산업은행, 중소기업은행, 한국조폐공사, 한국전력주식회사(현, 한국전력공사), 대한석탄공사, 대한조선공사, 한국광업제련공사, 대한무역진흥공사, 대한석유공사, 인천중공업주식회사, 대한철광주식회사, 대한중석광업주식회사, 조선기계제작소, 충주비료주식회사, 호남비료주식회사, 국정교과서주식회사, 대한해운공사, 국제관광공사, 대한항공공사, 대한주택공사 등 총 20개 기관이며 동법 시행령에 열거되어 있음.

재무적 측면의 관리를 위해 마련된 법률이라면 정부투자기관관리법은 다원화되어 있던 정부투자기관의 감독체계, 잉여금 처분방법, 주주권 행사 등에 대해 표준화된 기준 및 절차를 제시한 법률이다. 동법에 따라 관리대상이 되는 정부투자기관은 "정부가 자본금의 5할 이상을 출자한 기업체"로 법 시행 당시 22개 기관이 지정되었다.

〈표 Ⅳ-1〉은 정부투자기관관리법에 따라 관리대상으로 지정된 기관을 시기별로 정리하고 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 정부투자기관관리법에 따른 관리대상기관 변천

구분	기관명		
1973년	22개	한국산업은행, 중소기업은행, 국민은행, 한국주택은행, 대한재보험공사, 한국조폐공사, 한국증권거래소, 대한석탄공사, 한국전력주식회사, 한국종합화학공업주식회사, 포항종합제철주식회사, 대한무역 진흥공사, 대한광업진흥공사, 농어촌개발공사, 농업진흥공사, 대한주택공사, 대한준설공사, 한국수자원개발공사, 한국도로공사, 국정교과서주식회사, 국제관광공사, 한국방송공사		
1975년	23개	(유지) 22개 기관 ※ 한국수자원개발공사 →산업기지개발공사로 변경	(신규) 1개 기관 ※ 토지금고 편입	(제외) 해당없음
1976년	24개	(유지) 23개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 한국해외개발공사 편입	(제외) 해당없음
1978년	24개	(유지) 23개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 근로복지공사 편입	(제외) 1개 기관 ※ 대한재보험공사 제외
1979년	25개	(유지) 24개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 한국석유개발공사 편입	(제외) 해당없음
1981년	24개	(유지) 23개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 한국전기통신공사 편입	(제외) 2개 기관 ※ 포항종합제철주식회사 및 대한준설공사 제외
1983년	25개	(유지) 24개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 한국가스공사 편입	(제외) 해당없음
		한국산업은행, 중소기업은행, 국민은행, 한국주택은행, 한국조폐공사, 한국증권거래소, 대한석탄공사, 한국전력주식회사, 한국종합화학공업주식회사, 대한무역진흥공사, 대한광업진흥공사, 농어촌개발공사, 농업진흥공사, 대한주택공사, 한국수자원개발공사, 한국도로공사, 국정교과서주식회사, 국제관광공사, 한국방송공사, 토지금고, 한국해외개발공사, 근로복지공사, 한국석유개발공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사		

정부투자기관관리법은 1984년 3월 「정부투자기관관리기본법」이 시행됨에 따라 폐지되고 정부투자기관관리기본법에 따라 정부투자기관이 지정

되어 관리되기 시작하였다. 정부투자기관관리기본법에서의 정부투자기관 역시 "정부가 자본금의 5할 이상을 출자한 기업체"를 의미하며 동법 시행령 별표에 해당 기관이 열거되어 있고 법 시행 당시 25개 기관이었다. 그러나 정부 출자지분 변동(또는 민영화)과 관련 법 제·개정 등으로 인해 정부투자 기관관리기본법상 관리대상기관이 자주 변경됨에 따라 별표에서 당해 대상기관을 열거하는 것이 어려워지자 1997년 11월 동법 시행령 개정을 통해 정부투자기관 열거조항을 삭제하였다.

정부투자기관관리기본법은 정부투자기관관리법과 달리 정부가 자본금의 5할 이상을 출자한 기업체라 할지라도 기관업무 수행상 정부의 관여를 최소화하고 기관의 독립성을 최대한 보장할 필요가 있거나 급속한 환경변화에 대한 기관의 신속하고 유연한 대응과 경쟁력 향상 등이 필요한 경우 정부투자기관에서 제외함을 규정하고 있다. 예컨대, 한국방송공사, 한국교육방송공사, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 및 은행법 제2조·제5조의 규정에 의한 금융기관이 이에 해당한다. 또한 정부투자기관관리기본법은 별도의 세부유형을 구분하여 관리하고 있지 않다.

정부투자기관관리기본법에 따른 정부투자기관의 수는 법 시행 당시(1984년) 25개였으나 정부출자지분 축소, 민영화 추진 등으로 인해 2007년 법 폐지 시에는 법상 대상기관이 14개로 축소되었다. 아래 〈표 Ⅳ-2〉는 1984년부터 2007년까지의 정부투자기관 대상기관 변천을 정리하고 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 정부투자기관관리기본법에 따른 관리대상기관 변천

구분	기관명		
1984년 ~ 1986년	25개	한국산업은행, 중소기업은행, 국민은행, 한국주택은행, 한국조폐공사, 한국증권거래소, 대한석탄공사, 한국전력공사, 한국종합화학공업주식회사, 대한무역진흥공사, 대한광업진흥공사, 농어촌개발공사, 농업진흥공사, 대한주택공사, 산업기지개발공사, 한국도로공사, 국정교과서주식회사, 한국관광공사, 한국방송공사, 한국토지개발공사, 한국해외개발공사, 근로복지공사, 한국석유개발공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사		
1987년	24개	(유지) 24개 기관	(신규) 해당없음	(제외) 1개 기관 ※ 한국방송공사 제외
1988년 ~ 1990년	24개	(유지) 23개 기관 ※ 산업기지개발공사 →한국수자원공사로 변경 ※ 농업진흥공사 →농어촌진흥공사로 변경	(신규) 1개 기관 ※ 한국전매공사 편입 (한국담배인삼공사로 변경)	(제외) 1개 기관 ※ 한국증권거래소 제외
1991년 ~ 1994년	23개	(유지) 23개 기관	(신규) 해당없음	(제외) 1개 기관 ※ 한국해외개발공사 제외
1995년	20개	(유지) 20개 기관 ※ 근로복지공사 → 근로복지공단로 변경 ※ 대한무역진흥공사 → 대한무역투자진흥공사로 변경	(신규) 해당없음	(제외) 3개 기관 ※ 국민은행·국정교과서주식회사·한국종합화학공업주식회사 제외
1996년	18개	(유지) 18개 기관 ※ 한국토지개발공사 → 한국토지공사로 변경	(신규) 해당없음	(제외) 2개 기관 ※ 한국주택은행·근로복지 공단 제외
1997년	15개	(유지) 15개 기관	(신규) 해당없음	(제외) 3개 기관 ※ 한국담배인삼공사·한국 전기통신공사·한국가스공사 제외
1998년 ~	13개	(유지) 13개 기관 ※ 한국석유개발공사	(신규) 해당없음	(제외) 2개 기관 ※ 한국산업은행·

구분	기관명			
2001년		→ 한국석유공사로 변경 ※ 농어촌진흥공사 → 농업기반공사로 변경		중소기업은행 제외
2002년	12개	(유지) 12개 기관	(신규) 해당없음	(제외) 1개 기관 ※ 한국전력공사 제외
2003년 ~2004년	13개	(유지) 12개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 한국전력공사 편입	(제외) 해당없음
2005년 ~2007년	14개	(유지) 13개 기관	(신규) 1개 기관 ※ 한국철도공사 편입	(제외) 해당없음
		한국조폐공사, 대한석탄공사, 대한무역진흥공사, 대한광업진흥공사, 농수산물유통공사, 농업기반공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국관광공사, 한국토지공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국철도공사		

주 : 1984년~97년까지는 정부투자기관관리기본법 시행령에서 열거한 기관으로 기재.
1998년부터는 법률에 따라 사실상 관리대상이 되는 기관을 기재.

나. 정부산하기관

통상적으로 정부산하기관이란 정부부처가 관리하고 있는 부처 산하의 공익적 업무를 수행하는 기관으로 정부로부터 직·간접적인 재정지원을 받아 운영되는 기관을 통칭할 때 사용되는 대표적인 용어이다.

2003년「정부산하기관관리기본법」이 제정되기 이전까지는 정부산하기관의 개념 및 범위가 명확하지 않았으며 통일된 기준이나 구분방법이 마련되어 있지 않았다. 따라서 정부산하기관의 범위는 조사하는 주체나 조사 목적에 따라 그 범위를 달리 해석하여 적용하고 있었다. 그 결과 그간 정부는 행정적 필요에 따라 종종 정부부처 산하의 기관을 조사하여 관리대상의 범위를 정하여 발표하였으나 조사 주체 및 조사 목적에 따라 그 범위나 대

상기관이 달라져 지속적이고 체계적인 관리가 어려운 실정이었다.

정부산하기관관리기본법은 정부부처별로 임의적으로 지정하여 관리하던 정부산하기관을 법적 요건에 따라 명확히 구분하여 체계적으로 관리할 수 있는 근거를 마련한 최초의 법률이다. 또한 이 법은 정부산하기관을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 정부산하기관에 대한 경영평가제도 등을 도입함으로써 정부산하기관의 효율적인 운영과 책임경영체제를 도모하고자 하였다. 정부산하기관관리기본법에 따른 정부산하기관은 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체를 의미한다[45].

구체적으로 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체와 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체가 이에 해당한다. 또한 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 단체도 정부산하기관에 해당한다.

정부산하기관 지정을 위한 법적 요건[46]과 관련하여 동법에서 말하는 '출연금, 보조금, 수입금 또는 총수입'은 당해 연도를 포함한 최근 3년간의 출연금·보조금·수입금 또는 총수입의 연평균액으로 산정하여야 한다. 다만, 출연금 또는 보조금을 받는 기간이나 수입금 또는 총수입의 발생기간이 3년 미만인 경우에는 해당 기간의 출연금·보조금·수입금 또는 총수입의 연평균액으로 산정한다. 또한 '위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금'이라 함은 법령에 당해 기관 또는 단체의 업무로 규정되어 있거나 법령에

45) 정부산하기관관리기본법 제2조 제1항에서 규정함.

46) 정부산하기관관리기본법 제3조 제1항에서 규정함.

규정된 위탁근거에 의하여 위탁받은 업무로 인한 수입금 또는 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 의하여 부여된 독점적 사업으로 인한 수입금을 말한다. 이때 수입금은 수수료·입장료·사용료·보험료·기여금·부담금 등 그 명칭에 불구하고 위탁업무 또는 독점사업으로 인한 모든 수입금을 말하며, 동 수입금의 운용으로 발생한 부대수입까지 포함한다.

정부산하기관관리기본법은 동법상 정부산하기관 지정요건(제3조 제1항)을 충족하는 기관일지라도 다음의 요건에 해당할 경우 정부산하기관 지정에서 제외[47]하고 있다. 먼저 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 동법 〈별표〉에서 정한 기관 또는 단체는 정부산하기관에서 제외된다. 또한 공제회, 협회 등 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 업무질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체도 정부산하기관에서 제외된다. 마지막으로 외교·안보관련 기능, 학술연구기능, 법률구조·갱생보호기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관 또는 단체도 정부산하기관에서 제외된다. 〈표 Ⅳ-3〉은 정부산하기관관리기본법 제36조 제2항 제1호에 따라 지정 제외 대상이 되는 기관을 정리하고 있다.

〈표 Ⅳ-3〉 정부산하기관관리기본법 제3조 제2항 제1호에 따른 제외기관

관련법률	제외기관
정부투자기관관리기본법(제2조)	• 14개 정부투자기관
방송법 한국교육방송공사법 한국산업은행법 중소기업은행법 한국수출입은행법 은행법(제2조 및 제5조)	• 한국방송공사 • 한국교육방송공사 • 한국산업은행 • 중소기업은행 • 한국수출입은행 • 금융기관

47) 정부산하기관관리기본법 제3조 제2항에서 규정함.

관련법률	제외기관
한국은행법 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률	• 한국은행 • 금융감독원
정부출연연구기관등의 설립·육성에 관한 법률 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영에 관한 법률	• 정부출연연구기관 및 연구회
산업기술단지지원에 관한 특례법(제17조)	• 국가가 출연한 법인
지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률	• 중소기업청장 지원을 받는 기관
지역신용보증재단법(제9조)	• 신용보증재단
지방공기업법 (제5조, 제48조, 제76조, 제77조)	• 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 지방 출자법인 및 출연법인
국유철도운영특례법(제21조)	• 철도청장이 출자한 회사
사회간접자본시설에 대한 민간투자법	• 동 법에 따라 설립된 법인
비영리민간단체지원법(제2조)	• 비영리 민간단체
초·중등교육법(제2조), 고등교육법 국립대학병원 설치 및 서울대학교병원 설치법 서울대학교치과병원 설치법	• 국립 초·중등학교, 대학 • 대학병원, 서울대학교 치과병원
공기업경영구조개선 및 민영화에 관한 법률(제2조)	• 한국담배인삼공사법폐지법률에 의하여 상법에 의한 주식회사로 전환된 한국담배인삼공사 • 한국전기통신공사법폐지법률에 의하여 상법에 의한 주식회사로 전환된 한국전기통신공사 • 한국가스공사법에 의하여 설립된 한국가스공사 • 한국중공업주식회사 • 인천국제공항공사법에 의하여 설립된 인천국제공항공사 • 한국공항공사법에 의하여 설립된 한국공항공사
한국증권선물거래소법	• 한국증권선물거래소

정부산하기관은 기획예산처 장관에 의해 매년 1월에 새로이 지정되어 고시된다. 정부산하기관의 지정을 위해서 주무부처 장관은 정부산하기관관리기본법의 적용대상이 되는 정부산하기관을 매 회계연도 개시 전까지 기획예산처 장관에게 통보하여야 한다. 다만, 법 적용대상으로 새로이 포함시키거나 제외하여야 할 정부산하기관이 없는 경우에는 그러하지 아니한다. 기획예산처 장관은 주무부처로부터 통보받은 정부산하기관을 매 회계연도 개시 후 1월 이내에 고시하여야 한다.

〈표 Ⅳ-4〉를 살펴보면 정부산하기관관리기본법에 따라 지정된 정부산하기관은 2004년 및 2005년 88개, 2006년 91개, 2007년 100개이다.

〈표 Ⅳ-4〉 정부산하기관관리기본법에 따른 관리대상기관 변천

구분	기관명	
2004년	88개	기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국증권거래소, 증권예탁원, 한국소비자보호원, 예금보험공사, 한국교육학술정보원, 한국사학진흥재단, 한국학술진흥재단, 공무원연금관리공단, 한국소방검정공사, 사립학교교직원연금관리공단, 대한지적공사, 한국과학문화재단, 한국과학기술기획평가원, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 영화진흥위원회, 국민체육진흥공단, 한국방송광고공사, 한국문화예술진흥원, 한국체육산업개발, 한국방송영상산업진흥원, 한국게임산업개발원, 한국감정원, 국민생활체육협의회(사), 국제방송교류재단, 한국문화콘텐츠진흥원, 대한체육회, 독립기념관, 한국영상자료원, 한국청소년수련원, 한국마사회, 한국농림수산정보센터, 축산물등급판정소, 산업기술시험원, 석탄산업합리화사업단, 에너지관리공단, 한국디자인진흥원, 한국수출보험공사, 한국원자력문화재단, 한국산업기술평가원, 요업기술원, 한국지역난방공사, 한국가스안전공사, 한국석유품질검사소, 한국전기안전공사, 대한상공회의소, 한일산업기술협력재단, 한국광기술원, 한국전력거래소, 한국승강기안전관리원, 정보통신연구진흥원, 한국소프트웨어진흥원, 한국전산원, 한국정보보호진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국무선국사업관리단, 한국인터넷정보센터, 부산항만공사, 별정우체국연합회, 국민건강보험공단, 국민연금관리공단, 한국보건산업진흥원, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 한국자원재생공사, 환경관리공단, 근로복지공단,

구분	기관명		
		한국노동교육원, 산재의료관리원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 한국철도시설공단, 교통안전공단, 한국시설안전기술공단, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 부산교통공단, 선박검사기술협회, 한국컨테이너부두공단, 88관광개발(주), 한국해양수산연수원, 한국보훈복지의료공단, 한국자산관리공사, 도로교통안전관리공단, 전국신용보증재단연합회	
2005년	88개	(유지) 12개 기관 ※ 한국자원재생공사 → 한국환경자원공사로 변경	(신규) 4개 기관 ※ 한국주택금융공사·민주화 운동기념사업회·가축위생방역지원본부·한국산업단지공단	(제외) 4개 기관 ※한국증권거래소·한국과학기술기획평가원·한국체육산업개발·대한상공회의소제외
2006년	91개	(유지) 82개 기관 ※ 한국문화예술진흥원 → 한국문화예술위원회로 변경 ※ 석탄산업합리화사업단 → 광해방지사업단으로 변경 ※ 한국전산원 → 한국정보사회진흥원으로 변경 ※ 한국무선국관리사업단 → 한국전파진흥원으로 변경	(신규) 9개 기관 ※ 대덕연구개발특구지원본부·한국영상자료원·신문발전위원회·신문유통원·대한장애인체육회·한국문화예술교육진흥원·한국건설교통기술평가원·인천항만공사·한국청소년상담원 편입	(제외) 6개 기관 ※ 증권예탁원·영화진흥위원회·한국영상자료원·한일산업기술협력재단·한국광기술원·부산교통공단 제외
2007년	100개	(유지) 91개 기관	(신규) 9개 기관 ※ 증권예탁결제원·영화진흥 위원회·한국산업기술재단·한국부품소재산업진흥원·우체국예금보험지원단·한국우편사업진원단·우정사업진흥회·한국고용정보원·한국환경기술진흥원 편입	(제외) 해당없음

구분		기관명
		기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국소비자보호원, 한국주택금융공사, 증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 사립학교교직원연금관리공단, 한국사학진흥재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 한국과학문화재단, 대덕연구개발특구지원본부, 공무원연금관리공단, 대한지적공사, 민주화운동기념사업회,서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국방송광고공사, 국민생활체육협의회, 국제방송교류재단, 대한체육회, 한국게임산업개발원, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국영상자료원, 신문발전위원회, 대한장애인체육회, 신문유통원, 영화진흥위원회, 한국문화예술교육진흥원, 한국마사회, 축산물등급판정소, 가축위생방역지원본부, 한국농림수산정보센터, 한국산업기술시험원, 광해방지사업단, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국디자인진흥원, 한국산업단지공단, 한국수출보험공사, 한국원자력문화재단, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국지역난방공사, 한국산업기술평가원, 한국석유품질관리원, 한국승강기안전관리원, 한국전력거래소, 한국산업기술재단, 한국부품소재산업진흥원, 정보통신연구진흥원, 한국소프트웨어진흥원, 한국정보사회진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국인터넷진흥원, 별정우체국연합회, 한국우편사업지원단, 우체국예금보험지원단, 우정사업진흥회, 한국보건산업진흥원, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 국민연금관리공단, 국립공원관리공단, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국환경기술진흥원, 근로복지공단, 산재의료관리원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 한국고용정보원, 교통안전공단, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 한국감정원, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국건설교통기술평가원, 한국컨테이너부두공단, 부산항만공사, 인천항만공사, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 88관광개발(주), 한국보훈복지의료공단, 독립기념관, 한국청소년수련원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사, 전국신용보증재단연합회, 한국자산관리공사, 한국청소년상담원

다. 정부출연연구기관

정부출연연구기관의 법률적 개념은 "정부가 출연하고 연구를 주된 목적으로 하는 기관"이며 산업기술의 개발과 지원, 연구기반의 구축, 정부정책에 대한 전문적 연구 수행 및 정부의사결정 지원 등을 목적으로 설립되어 운영되고 있다. 또한 정부출연기관은 정부출연금이나 수탁사업비 등의 정부재정 지원을 통해 기관을 운영하고 있어 대표적인 공공기관으로 인식되고 있다.

1999년「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(이하 '정부출연연법')」이 제정·시행되기 이전까지의 정부출연기관은 인문사회계 연구기관이 25개 기관, 과학기술계 연구기관이 34개로 총 59개 연구기관이 설립되어 주무부처별로 운영되고 있어 그 역할과 정부지원 방법에 대하여 논란이 지속적으로 제기되어 왔다[48].

이러한 문제가 지속적으로 제기되자 정부는 정부출연법을 제정하여 정부출연연구기관에 대한 감독기관을 국무총리로 일원화하고 연구회를 설립하여 정부출연연구기관의 연구실적 및 경영내용에 대한 평가를 강화하는 등 정부출연연구기관의 운영체제를 개선하였으며 동법이 아니고서는 정부출연연구기관을 신설하지 못하도록 하였다.

정부출연연구기관에 대한 관리는 2004년「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(이하 '과기계 정부출연연법')」의 신설로 인문사회계 연구기관과 과학기술계 연구기관으로 관리대상이 이원화되었다. 이 법을 통해 정부는 과학기술 정책목표와 과학기술분야 정부출연연구기관의 육성·지원을 연계하여 국가 과학기술 혁신체제를 정립하기 위하여 과학기술분야 연구회 및 소관 연구기관에 대한 감독권을 국가과학기술위원회의 부위원장인 과학기술부장관에게 이관하였다.「공공기관의

48) 김병섭·김혜정,「정부출연연구기관 개혁의 평가」,『한국행정학회 2002년도 동계학술대회 발표논문집』, 2002, p. 646.

운영에 관한 법률(이하 '공공기관운영법')」 시행 이전인 2007년 1월 말 기준의 정부출연연구기관은 46개 기관으로 인문사회계 23개 기관과 과학기술계 23개 기관이었다.

〈표 Ⅳ-5〉 2007년 1월 말 기준 정부출연연구기관(46개)

구분	기관명
인문사회계 출연연구 기관 (23개)	경제인문사회연구회, 한국농촌경제연구원, 통일연구원, 산업연구원, 한국법제연구원, 대외경제정책연구원, 과학기술정책연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 한국여성개발원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 한국개발연구원, 한국조세연구원, 한국청소년개발원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원
과학기술계 출연연구 기관 (23개)	공공기술연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 한국표준과학연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국기계연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국화학연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국건설기술연구원, 극지연구소, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국전자통신연구원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국전기연구원, 한국기초과학지원연구원

라. 경영혁신 관리대상

경영혁신 관리대상은 법률상 요건에 따라 지정하여 관리해 온 기관은 아니나 정부가 공공부문의 경영혁신을 위해 매년 대상을 선정하여 관리해 온 기관을 의미한다. 기획예산처는 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관(연구회 포함)과 각 부처에서 자율 선정한 관리대상기관 등을 경영혁신 관리대상으로 선정하여 경영혁신지침을 시달하고 혁신수준 평가 등을 실시하여 관리해 왔다. 경영혁신 관리대상의 경우 매년 선정하게 되는데 부처에서 자율적으로 선정하는 기관이 매년 다소 차이를 보여 대상범위가 일관되게 유지되지 않아 지속적인 관리에 한계가 있다고 지적받아 왔다.

마. 종전 공공기관 지정 및 유형화 제도의 한계

현행 공공기관 지정 및 유형화는 공공기관운영법에 근거하여 시행되고 있으나 그 이전까지는 공공기관의 개념이나 범위, 공공기관에 대한 관리체계 등을 명문화한 법률이나 제도가 마련되어 있지 않았다.

공공기관운영법 시행 이전까지 '공공기관'이란 용어는 정책 목적상·학술상 개념으로 사용되어 왔으며 정책 목적 또는 학술상 필요에 따라 범위·성격에 있어 구분 기준 및 대상 범위가 상이하게 정의되어 왔다. 더불어 개별 법률에서 사용하는 '공공기관'이란 용어도 개별 법률의 제정 목적 및 내용을 감안하여 적용대상이 되는 공공기관의 범위를 달리 규정하고 있어 법적 차원에서 공공기관 범위에 대한 통일된 기준을 찾아보기 힘들었다.

또한 공공기관의 유형 구분을 살펴보면 통일된 기준 없이 구분 목적이나 기준에 따라 여러 명칭이 다양하게 사용되어 혼란을 초래하고 있었다. 공공기관을 지칭하는 용어도 산하기관, 공기업, 지방공기업, 정부출연기관, 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출자기관, 위탁기관, 보조기관 등 다양

하게 사용하여 왔고, 그 법률적 근거도 다양한 형태로 존재하고 있으며 범위도 사용하는 용어가 무엇이냐에 따라 다르게 설정되어 왔다. 예컨대 한국전력공사의 경우 한국은행에서 관리하는 '국민계정체계'에서는 공기업으로 분류되고 정부투자기관관리기본법에서는 정부투자기관으로 구분되며 「공직자윤리법」에서는 공직유관단체로 구분되기도 하였다.

정부는 공공기관 관리와 관련하여 정부투자기관관리기본법이나 정부산하기관관리기본법에 따라 정부투자기관 및 정부산하기관을 법상 지정하여 관리하기도 하였으나 공공기관이라는 상위의 법적 개념이나 범위를 명문화한 법률을 마련해 두고 있지는 않았다. 또한 정부투자기관관리기본법이나 정부산하기관관리기본법에 따라 지정되어 관리대상이 되는 공공기관은 지극히 제한적이고 이외 다수의 기관이 부처자율관리 대상기관으로 주무부처에 의해 개별적으로 관리되고 있었다. 그 결과 공공기관의 범위가 어디까지인지 불분명하고 관리에 있어서도 사각지대가 존재하게 되고 공공기관의 설립에 대한 감독도 범부처적 차원에서 체계적으로 이루어지지 않는 문제가 있었다.

이런 까닭에 공공기관에 대한 관리체계 또한 일관된 원칙 없이 주무부처별로 또는 기관별로 다기화되어 존재하게 되어 공공기관에 대한 체계적 관리가 곤란한 실정이었다. 실제로 정부투자기관의 경우는 정부투자기관관리기본법에 따라 지배구조 및 관리방식을 표준화하여 적용하고 있었으나 정부산하기관이나 기타 개별 법률에 따라 설립된 특수법인 및 부처자율관리 대상기관의 경우는 개별 설립법이나 주무부처에 따라 지배구조 및 관리방식을 달리 적용하고 있어 일관된 기준이나 원칙을 찾아보기 힘들다. 따라서 업무추진 방식이나 재원의 성격, 규모면에서 유사한 기관일지라도 개별 설립법이나 주무부처가 규정하고 있는 지배구조 및 관리방식이 상이할 경우 다른 관리체계를 적용받게 되므로 공공기관에 대한 체계적 관리나 표준화된 모델 제시가 불가능하였다.

2. 현행 공공기관 지정 및 유형화 제도의 도입

가. 추진경과

앞서 살펴보았듯이 공공기관운영법 제정 이전의 공공기관 범위는 일관된 기준에 따라 지정되어 관리되지 않아 모호성이 크고 관리대상 범위 역시 매번 달라져 체계적 관리에 어려움이 있었다. 기획예산처 자료[49]에 따르면 공공기관의 범위는 조사시점에 따라 다르게 나타나는데 2002년 11월 조사 시에는 556개 기관, 2004년 1월 조사 시에는 350개 기관, 2005년 2월 조사 시에는 575개 기관이 관리대상 기관의 범위에 포함되는 것으로 나타났다.

또한 금융·언론공기업, 중소기업진흥공단 등 국민경제적·사회적으로 중요한 기관이 종전 법률상 관리대상인 정부투자기관이나 정부산하기관에 포함되지 않아 기본관리체계에서 제외되어 있는 한계를 가지고 있었다. 특히, 정부산하기관관리기본법은 앞서 설명하였듯이 별표를 통해 다수의 법 적용 예외기관을 규정하고 있어 다수의 기관이 관리대상에서 제외되는 결과를 가져왔다.

종전의 제도는 공공기관의 범위 설정뿐 아니라 공공기관에 대한 관리체계나 지배구조에 있어서도 공통된 기준이나 절차를 마련해 두고 있지 않으며 유사한 기관별로 표준화가 이루어지지 않아 그간 국회·감사원 및 관련 전문가들로부터 지속적으로 개선을 요구받아 왔다.

이와 관련하여 감사원은 2005년 7월『공기업 경영혁신 추진실태 감사결과』[50]를 통해 소관 중앙부처인 기획예산처에 효율적인 공공기관 관리를 위한 관련 법률의 정비를 추진할 것을 처분요구하기도 하였다. 또한 법·제도 정비를 통해 그간 관리의 사각지대에 놓여 있었던 일정 규모 이상의 공

---

49) 「공공기관의 운영에 관한 법률(안) 설명자료」, 2006.8, 기획예산처

50)『공기업 경영혁신 추진실태 감사결과』는 감사원이 '04.9월~11월 사이 44개 정부투자기관 및 출자기관을 대상으로 실시한 공기업 운영 전반에 대해 감사결과임.

공기관이 관리체계 안으로 흡수되고 공공기관 유형에 부합하는 합리적인 지배구조 및 관리·감독 시스템을 마련할 것을 요구하였다.

공공기관 관리와 관련한 다양한 문제점이 제기됨에 따라 정부는 이의 개선을 위한 구체적인 활동을 전개하기 시작하였다. 특히 공공기관 운영 측면에서의 관리정책을 책임지는 기획예산처는 2004년부터 대통령 지시사항[51]에 따라 공공기관에 대한 체계적 관리방식 모색을 추진해 왔다. 기획예산처는 KDI와 함께 관련분야 전문가(교수, 변호사, 출연연 박사 등) 및 공무원이 참여하는 '공공기관 지배구조 혁신TF[52]'를 구성하여 종전 정부산하기관 지정 및 관리방식의 문제점을 분석하고 공공기관 유형 분류 및 유형별 지배구조 등에 대한 개선안을 마련하고자 노력하였다. 또한 기획예산처는 TF 활동을 통해 마련된 개선안에 대해 학계 전문가, 공공기관, 노조, 주무부처 등 이해관계자를 대상으로 한 폭넓은 의견 수렴과 정부혁신지방분권위원회 TF 검토를 거쳐 2005년 11월말 「공공기관 지배구조 혁신방안」를 마련하여 발표하였다.

공공기관 지배구조 혁신방안은 공공기관의 지정요건과 유형 구분 기준을 명확히 하여 관리의 사각지대에 있던 공공기관을 정부의 관리대상으로 편입시키고 기관 유형에 맞는 지배구조 및 관리체계를 마련하도록 제도를 정비하고자 마련된 것이다. 공공기관 지배구조 혁신방안에 따르면 그간 원칙 없이 분류되던 기관유형을 국제기준을 감안하여 상업성 정도에 따라 '공기업'과 '준정부기관'으로 구분하고 동일 유형에 대해 일원화되고 표준화된 관리방식이 적용될 수 있도록 하고 있다.

---

51) 노무현 대통령은 2004년 5월 「공공기관 특성에 맞는 지배구조 및 감독체계 모델 개발」을 지시하고 상업성, 공공성 등을 기준으로 개별기관을 유형화하고 유형별 특성에 맞는 지배구조를 설계할 것을 지시함.

52) 공공기관 지배구조 혁신TF는 설광언 박사, 박재신 박사(이상 KDI 소속), 곽채기 교수(동국대), 김완희 교수(경원대), 옥동석 교수(인천대), 조성욱 교수(서울대), 한상일 교수(연세대), 홍길표 교수(백석대), 우병열 변호사 및 구 기획예산처 공공혁신본부 공무원으로 구성함.

나. 공공기관운영법에 따른 공공기관 지정 및 유형구분 실시

기획예산처는 공공기관 지배구조 혁신방안을 토대로 하여 2006년 12월 공공기관운영법을 제정하여 2007년 4월 시행하였다. 공공기관운영법(2007년 4월 시행)은 공공기관에 대한 법적 개념과 공공기관 지정요건[53] 및 유형 구분의 기준[54]을 명문화하여 제시한 최초의 법률이다. 공공기관운영법은 공공기관의 개념 및 범위를 명확히 하고 공공기관 유형별 지배구조 및 관리체계를 구축함으로써 공공기관의 자율책임경영체제를 확립하고 더 나아가 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하는 데 목적이 있다. 여기서 공공기관이라 함은 "공공기관운영법상 요건에 해당하여 정부가 공공기관으로 지정한 기관"을 의미한다.

공공기관운영법은 공공기관 지정 및 유형 구분과 관련한 기준 및 절차를 제4조 및 제5조와 부칙 제3조에서 규정하고 있다. 동법 제4조는 중앙정부의 재정지원 여부, 사실상 지배력 확보 여부 등을 기준으로 하여 공공기관 지정대상을 선별하고 있고 공공기관 지정요건을 충족하는 기관 중 상호부조적 성격의 기관이나 지방자치단체가 설립하여 운영하는 기관을 공공기관 지정에서 제외함을 규정하고 있다. 그리고 동법 제5조는 제4조에 의한 공공기관을 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관 등 유형별로 분류하는 기준을 제시하고 있다.

다만 동법은 공공기관 등의 최초 지정 및 유형 구분에 있어 법적 예측 가능성을 제고하고 법 적용상의 혼란을 최소화하기 위하여 부칙 제3조를 통해 공공기관운영법 시행 후 최초로 법 적용 대상이 되는 공기업 및 준정부기관의 지정범위 및 지정절차 등을 법상 명확히 규정하고 있다. 이는 동법

53) 공공기관운영법 제4조, 동법 시행령 제2조~제6조 및 〈별표1〉은 공공기관의 지정요건을 제시하고, 요건에 해당하는 기관 중에서 공공기관운영위원회의 심의를 거쳐 공공기관으로 지정토록 규정하고 있음.

54) 공공기관으로 지정된 기관을 대상으로 기관의 특성을 감안하여 동법 제5조, 동법 시행령 제7조 및 〈별표2〉에 따라 유형을 구분하도록 하고 있음.

제5조의 기준에 따라 공기업 및 준정부기관을 지정할 경우 기획예산처의 기본관리감독 대상 범위가 대폭 확대되어 기획예산처와 주무부처 간 관리권한 행사에 혼란이 우려되고 대상기관의 법·제도 정비에 따른 행정적·시간적 비용이 크게 소요될 것으로 예상됨에 따라 이를 방지하기 위한 조치라 볼 수 있으며 추후 단계적으로 공기업 및 준정부기관 지정 대상기관을 확대해 나갈 계획이었다.

부칙 제3조에 따르면 최초로 지정되는 공기업 및 준정부기관은 공공기관운영법 제정 당시에 정부로부터 기본적인 관리감독을 받는 기관, 즉 정부투자기관관리기본법, 정부산하기관관리기본법 및 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률(이하 '민영화법')」의 적용대상기관으로 제한한다는 규정을 두고 있다. 또한 이 조항에서는 이상의 3개 법의 적용대상기관 중 직원 정원이 50인 미만인 기관은 최초 공기업 및 준정부기관 지정대상에서 제외됨을 추가로 규정하고 있다. 이 규정에 따른 공기업 및 준정부기관 최초 지정대상이 되는 기관은 정부투자기관 14개, 정부산하기관 85개[55], 민영화법 대상기관 3개[56] 등 총 102개 기관으로 제한되었다. 이에 따라 실제 공공기관운영법상의 공기업·준정부기관 지정요건을 충족하는 기관이라 할지라도 부칙 제3조에 의해 공기업 또는 준정부기관 지정대상에서 제외되어 기타공공기관으로 지정됨에 따라 기타공공기관이 법상 기준에 따른 대상기관 수를 초과하여 지정되는 결과가 나왔다.

공공기관운영법에 따른 최초의 공공기관 지정 및 유형화는 2007년 4월 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 확정되었다. 먼저 2007년 2월 기획

55) 2007년도 정부산하기관으로 지정된 기관은 총 100개 기관이나 이 중 15개 기관이 직원 정원 50인 미만으로 공기업 및 준정부기관 지정대상에서 제외되었으며 해당 기관은 신문발전위원회, 신문유통원, 한국문화예술교육진흥원, 별정우체국연합회, 대한장애인체육회, 전국신용보증재단연합회, 한국영상자료원, 한국사학진흥재단, 국민생활체육협의회, 한국농림수산정보센터, 한국게임산업개발원, 88관광개발(주), 민주화운동기념사업회, 대덕연구개발특구지원본부, 가축위생방역지원본부 등임.

56) 민영화법 대상기관은 한국가스공사, 한국공항공사 및 인천국제공항공사 등 3개 기관임.

예산처 장관은 주무부처 장관이 제출한 공공기관 지정을 위한 조사 대상기관[57]을 대상으로 공공기관 현황조사를 실시하였다. 기획예산처는 공공기관 현황조사 결과를 토대로 공공기관 지정 및 유형(안)을 마련하여 이에 대해 주무부처와 협의한 후 전문가 TF[58]의 검토를 거쳐 중립적이고 객관적인 시각에서 최초 지정 및 유형(안)을 마련하였다. 그리고 제1차 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 2007년 4월 공공기관운영법에 따른 공공기관 및 유형 구분을 최초로 확정하여 지정·고시하였다.

공공기관운영법에 따른 최초 지정 시 공공기관 현황조사 대상기관(584개) 중 298개 기관이 공공기관으로 지정되었으며 이는 다시 공기업 24개 기관, 준정부기관 77개 기관[59], 기타공공기관 197개 기관으로 유형 구분되었다.

이외 286개 기관은 공공기관으로 미지정되었다. 먼저 상호부조·지자체 설립 기관, 한국방송공사 및 한국교육방송공사 등은 공공기관운영법 제4조 제2항 제1호~제3호의 공공기관 지정제외 요건에 부합하여 공공기관 지정에서 제외되었다. 이외 소규모기관, 공적자금투입기관, 정부가 제한적 지배력을 확보한 기관, 민간설립 공익단체 및 국제행사 지원기관 등도 공공기관 지정에 따른 실익을 감안하여 지정 유보되었다. 또한 공공기관 현황조사 대상기관 중 144개 기관은 공공기관운영법 제4조 제1항의 지정요건에 부합하지 않아 미지정되었다.

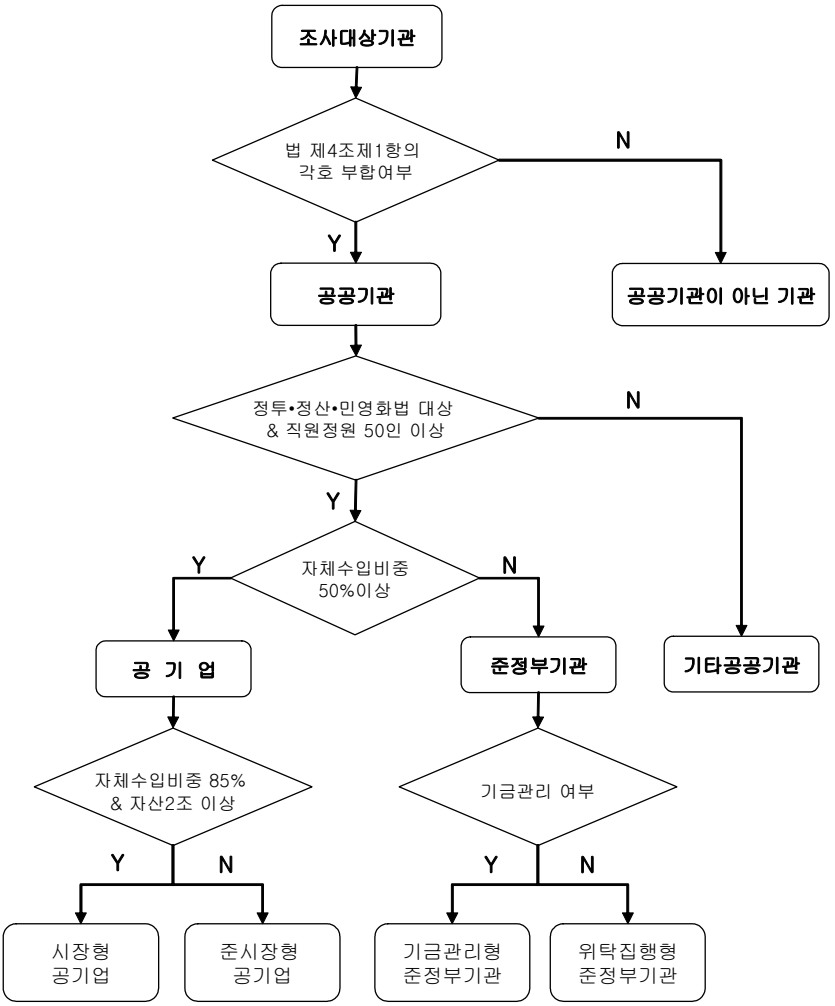
---

57) 35개 주무부처에서 총 584개 기관을 조사대상기관으로 제출함.

58) 기획예산처는 공공기관 최초 지정 및 유형 구분을 위해 공공기관 지정 TF를 구성하였음. TF 구성원은 곽채기 교수(동국대), 김준기 교수(서울대), 김호섭(아주대), 박영범 교수(한성대), 박정수 교수(이화여대), 정성호 상무(삼정회계법인) 등 외부전문가와 기획예산처 공공혁신본부의 공공정책관 및 공공기관운영위원회 위원 등으로 구성하였음.

59) 공기업·준정부기관 최초 지정시('07.4.2) 준정부기관은 대한체육회를 포함한 78개 기관이었으나 대한체육회가 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기타공공기관으로 변경지정('07.4.25)됨에 따라 77개로 조정됨.

[그림 Ⅳ-1] 2007년도 공공기관 지정 및 유형화 흐름도



〈표 Ⅳ-6〉 2007년도 공공기관 현황조사 결과(584개 대상)

(단위:개)

구분		기관수	비고
공공기관 지정	1. 공기업·준정부기관	101	• 기업(24)·준정부기관(77)
	2. 기타공공기관	197	• 대한법률구조공단 등
공공기관 미지정	3. 지정제외·지정유보 기관	142	
	① 상호부조 기관	27	• 광복회, 대한민국 재향군인회 등
	② 지자체 설립·운영	2	• 자치정보화조합, 한국지방행정연구원
	③ 소규모기관[1)]	86	• 북한이탈주민후원회, 통일교육협의회 등
	④ 공적자금투입기관	10	• 우리금융지주, 서울보증보험 등
	⑤ 제한적 지배력 확보기관	3	• 기은SG자산운용, 한국지역난방기술 주식회사, 증권선물거래소
	⑥ 민간설립 공익단체 및 국제행사지원기관	3	• 2012여수세계박람회유치위원회, (사)한국메세나협의회, 사회복지공동모금회
	⑦ 한은·KBS	11	• 한국은행, KBS 및 그 자회사, EBS 등
	4. 지정요건 미해당	144	
합 계		584	• 주무부처가 제출한 공공기관 현황조사 대상기관

주 : 1) 총수입액이 20억원 미만인 기관 혹은 직원정원 30인 미만이면서 총수입액이 40억원 미만인 기관을 의미

자료 : 기획예산처 내부자료(2007)

〈표 Ⅳ-7〉 2007년도 공공기관 현황(298개)

구분		기관명
공기업 (24)	시장형 (6)	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
	준시장형 (18)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 한국감정원, 제주국제자유도시개발센터, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국컨테이너부두공단, 한국토지공사
준정부기관 (77)	기금관리형 (13)	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 근로복지공단, 국민연금관리공단, 한국자산관리공사
	위탁집행형 (64)	증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국농촌공사, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국석유품질관리원, 광해방지사업단, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품·소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국전기안전공사, 한국승강기안전관리원, 한국원자력문화재단, 한국전력거래소, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사

구분	기관명
기타 공공기관 (197)	(주)기은캐피탈, 기보캐피탈, 기은신용정보(주), 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사, (주)아이비케이텍, (주)정리금융공사, 중소기업은행, 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국투자공사, 강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 민족문화추진회, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 재외동포재단, 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 대한법률구조공단, 한국갱생보호공단, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단, 민주화운동기념사업회, 고등과학원, 공공기술연구회, 광주과학기술원, 국가보안기술연구소, 국제과학기술협력재단, 극지연구소, 기초기술연구회, 대구경북과학기술연구원, 대덕연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 원자력의학원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구소, 한국원자력통제기술원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국화학연구원, 한국화학연구원 부설 안전성평가연구소, 핵융합연구센터, (사)전국문예회관연합회, (재)국립발레단, (재)국립오페라단, (재)국립합창단, 경북관광개발공사, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육협의회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 신문발전위원회, 신문유통원, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)서울예술단, (재)정동극장, 저작권심의조정위원회, 한국간행물윤리위원회, 한국게임산업개발원, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국언론재단, 한국영상자료원, 한국체육산업개발주식회사, 대한체육회, (주)농지개량, 가축위생방역지원본부, 농림기술관리센터, 한국농림수산정보센터, 기초전력연구원, 안산도시개발주식회사, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국기술거래소, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국생산성본부, 한국서부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전기전자시험연구원, 한국전력기술주식회사,

구분	기관명
기타 공공기관 (197)	한국전자거래진흥원, 한국전자파연구원, 한국중부발전주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 별정우체국연합회, 정보통신국제협력진흥원, 정보통신윤리위원회, 프로그램심의조정위원회, 국립암센터, 대한결핵협회, 대한에이즈예방협회, 대한적십자사, 한국보건복지인력개발원, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인복지진흥회, 수도권매립지관리공사, 친환경상품진흥원, 학교법인기능대학, 한국국제노동재단, 한국기술교육대학교, (주)코레일개발, (주)코레일애드컴, (주)코레일엔지니어링, (주)한국건설관리공사, 코레일유통(주), KTX관광레저(주), 주택관리공단(주), 코레일네트웍스, 코레일로지스주식회사, 한국철도시설산업주식회사, 한국철도전기시스템(주), 한국토지신탁, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사, 한국어촌어항협회 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원,에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국여성개발원, 한국보건사회연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국행정연구원, 한국청소년개발원, 한국해양수산개발원, 한국형사정책연구원, 88관광개발(주), 한국환경정책·평가연구원, 한국청소년진흥센터, 한국문화재보호재단, 녹색자금관리단, 시장경영지원센터, 전국신용보증재단연합회, 중소기업진흥공단, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 한국발명진흥회, 한국특허정보원, 금융감독원, 한국자산신탁(주), 국방과학연구소, 국방기술품질원

주 : 2007년도 공기업·준정부기관 지정(기획예산처 고시 2007-28호), 2007년도 기타공공기관 지정(기획예산처 고시 2007-31호) 및 2007년도 공공기관 변경지정(기획예산처 고시 2007-33호)을 참고하여 재구성

3. 현행 공공기관 지정 및 유형화 제도

가. 공공기관 지정 제도

공공기관운영법은 동법 제4조 제1항에서 개별 기관의 설립근거 및 설립주체, 개별 기관에 대한 정부 또는 공공기관의 재정지원 형태와 규모 등과 관련한 공공기관의 지정요건을 규정하고 동법 시행령 제2조~제6조 및 〈별표1〉을 통해 구체적인 산정기준 및 방식을 명문화하고 있다.

공공기관운영법상 지정요건에 따라 공공기관을 크게 정부출연기관, 정부지원 50% 이상인 기관, 정부출자기관, 정부·공공기관 공통출자기관, 재출연·재출자기관으로 구분할 수 있으며 공공기관은 공공기관운영법에 따른 공공기관 지정요건을 복수로 충족할 수 있다.

1) 공공기관 지정요건

가) 정부출연기관(공공기관운영법 제4조 제1항 제1호)

정부출연기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호에 의한 공공기관으로 개별 법률상 기관 설립 근거가 명문화되어 있고 기관 설립 후 최소 1회 이상 정부출연금을 받은 기관을 의미한다. 다만 법 시행일(2007년의 경우) 또는 매년 지정일(2007년 이후) 현재 설립중인 기관과 설립 근거법은 있으나 사실상 정부출연이 이루어지지 않은 기관 또는 사실상 정부출연은 있으나 설립 근거법이 존재하지 않는 민법상 재단법인은 제1호에 의한 공공기관의 지정대상에서 제외한다.

2010년도 지정 결과 정부출연기관에 대한 요건을 충족시키는 기관은 286개[60] 공공기관 중 126개이다. 대표적인 기관으로는 정부출연연법에 따

60) 2010.1월 지정 시에는 한국산재의료원(준시장형 공기업)을 포함한 286개 기관을 공

라 설립·운영되고 있는 경제인문사회연구회 및 산하 23개 연구기관, 과학기술계 정부출연연법에 따라 설립·운영되고 있는 기초기술연구회 및 산하 4개 연구기관, 산업기술연구회 및 산하 7개 연구기관, 그리고 공공기술연구회 및 산하 9개 연구기관, 「국립대학병원설립법」에 따라 설립·운영되고 있는 10개 국립대학병원, 「국립대학치과병원 설치법」에 따라 설립·운영되고 있는 2개 국립대학치과병원 등이 포함된다.

〈표 Ⅳ-8〉 제1호의 지정요건을 충족하는 공공기관(2010년도 기준, 126개)

구분	기관수	기관명[1)]
공기업	1개	제주국제자유도시개발센터
준정부 기관	39개	교통안전공단, 농수산물유통공사, 농업기술실용화재단, 도로교통공단, 에너지관리공단, 정보통신산업진흥원, 한국가스안전공사, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국교육학술정보원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업 인력공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소비자원, 한국연구재단, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국인터넷진흥원, 한국장학재단, 한국장애인고용공단, 한국정보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국컨테이너부두공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국환경공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국언론진흥재단, 한국주택금융공사
기타 공공 기관	86개	강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 광주과학기술원, 국립암센터, 국방과학연구소, 국방기술품질원, 국토연구원, 기초기술연구회, 녹색사업단, 농림수산식품기술기획 평가원, 대구경북과학기술원, 대덕연구개발특구지원본부, 대외경제정책연구원, 대한법률구조공단, 동북아역사재단, 부산대학교병원, 산업기술연구회, 산업연구원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 신용보증재단연중앙회, 에너지경제연구원, 예술의전당, 재외동포재단,

공기관으로 지정하였음. 2010.4월 말 현재는 한국산재의료원이 근로복지공단(기금관리형 준정부기관)으로 흡수통합되어 공공기관 수가 285개로 조정됨.

구분	기관수	기관명[1)]
기타 공공 기관	86개	전남대학교병원, 전북대학교병원, 정보통신정책연구원, 정부법무공단, 제주대학교병원, 충남대학교 병원, 충북대학교병원, 태권도진흥재단, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국건설기술연구원, 한국고전번역원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국교육개발원, 한국과학기술 정보연구원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국국제협력단, 한국국방연구원, 한국국제교류재단, 한국국제보건의료재단, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국문학번역원, 한국문화예술교육진흥원, 한국법제연구원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건사회연구원, 한국사학진흥재단, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국여성정책연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국원자력통제기술원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국조세연구원, 한국지질자원연구원, 한국직업능력개발원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국청소년정책연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국행정연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양수산개발원, 한국해양연구원, 한국형사정책연구원, 한국화학연구원, 한국환경정책평가연구원

주 : 1) 개별 공공기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제6호의 공공기관 지정 요건에 복수로 해당될 수 있음(예시 : 제주국제자유도시개발센터의 경우 제1호 및 제2호의 요건을 모두 충족).

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

나) 정부지원 50% 이상인 기관(공공기관운영법 제4조 제1항 제2호)

정부지원 50% 이상인 기관은 정부로부터 직·간접적으로 지원받은 금액이 기관의 총수입의 2분의 1을 초과하는 기관을 의미한다. 개별 기관의 정부지원액 비중은 정부의 직접적·간접적 지원액과 그 운용으로 인한 부대수입액의 합계액을 총수입액으로 나눈 비율을 의미하며 총수입액[61)] 및 정

61) 공공기관운영법 시행령 제2조, 제6조 및 〈별표1〉에서 총수입액에 대한 구체적인 개

부지원액[62]은 최근 3개년도 결산의 평균치를 이용[63]하여 계산한다.

정부지원액 비중을 계산하기 위해서는 먼저 개별 기관의 총수입액을 산출하여야 한다. 여기서 총수입액은 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액[64] 중 현재와 미래의 현금흐름과 무관한 수입액[65]과 정부 또는 민간의 자금을 단순히 전달해 주는 지원금을 제외한 금액[66]을 의미한다.

정부지원액은 정부의 직·간접지원액을 합산하여 산출하게 되는데 여기서 정부직접지원액은 정부가 직접적인 재정지원을 통해 혹은 법상 강제규정에 의하여 당해 기관에 지원하는 수입을 의미한다.

먼저 정부직접지원액은 손익계산서에 계상된 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액, 「부담금관리기본법」에 따른 부담금, 기타 정부로부터 이전받은 수입, 기타 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액을 포함한다. 또한 대차대조표상 자본계정에 계산된 출연금, 보조금 및 강제규정에 의한 이전수입 등이 있는 경우 이를 포함하여 산출한다.

념 및 산정방식 등이 명문화되어 있음.

62) 공공기관운영법 시행령 제3조 및 제6조에서 정부지원액에 대한 구체적 개념을 명문화하고 있음.

63) 최근 3개년간의 결산기준 재무제표(손익계산서 및 대차대조표 포함)를 기초로 하여 산정하며, 3개년 평균으로 함. 다만, 당해 기관의 결산자료가 1~2개년치만 있는 경우 1~2년 평균치를 산출하여 활용함. 또한 신설기관의 경우는 최근 과거년도의 결산자료가 존재하지 않으므로 당해연도의 예산액을 활용하여 총수입액 및 정부지원액 등을 산출하여 활용함.

64) 손익계산서상의 사업수입(매출액·영업수입) 및 사업외수입(영업외수입 및 특별수입)과 손익계산서상에는 계상되지 않으나 대차대조표상에 계상된 정부지원수입(출연금·보조금)을 합산한 수입액을 의미함.

65) 대손충당금 등 평가성 충당금의 환입액, 고유목적사업 준비금환입액 등 세무상 목적의 준비금환입액 등을 의미함.

66) 한국연구재단 등의 기관처럼 정부자금을 수혜자에게 단순 전달하는 금액 등을 의미함.

〈표 Ⅳ-9〉 공공기관운영법에 따른 정부직접지원액 예시

구분	예시
출연금·보조금 등 정부로부터의 이전수입액	• 국립공원관리공단의 수지차보전을 위한 정부출연금, 산업단지공단의 혁신클러스터사업 수행을 위한 정부출연금 • KOTRA의 엑스포사업·전시장 건립 등에 대한 특별사업 보조금 • 산업기술시험원에 대한 정부보조금 중 대차대조표의 자본조정란에 계상된 금액 • 국립공원관리공단에 대한 정부출연금 중 대차대조표의 자본항목에 계상된 금액 • 신용보증기금에 대한 정부출연금 중 대차대조표의 자본항목에 계상된 금액
부담금관리기본법에 의한 부담금	• 한국원자력안전기술원의 원자력관계사업자 등의 비용부담금 수입 • 예금보험공사의 예금보험기금채권 상환특별기여금 • 신용보증기금에 대한 금융기관출연금 중 대차대조표의 자본항목에 계상된 금액
기타 정부로부터의 이전수입	• 문화예술위원회의 방송발전기금전입금 • 기타 정부로부터의 이전수입 중 대차대조표의 자본 또는 자산으로 계상된 금액
법상 강제규정에 의하여 민간 등으로부터 이전받은 수입액	• 예금보험공사의 예금자보호법에 따른 금융기관 출연금 • 법상강제규정에 의하여 민간 등으로부터 이전받은 수입액 중 대차대조표의 자본 또는 자산으로 계상된 금액

자료 : 기획재정부(2009), pp. 14~15

정부간접지원액은 법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액 또는 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액을 의미한다. 이 경우 수입액은 수수료·입장료·사용료·보험료·기여금·부담금 등 명칭에도 불구하고 위탁업무 또는 독점사업으로 인한 모든 수입액을 포함하여야 하며 출연금·보조금 등 정부직접지원액의 운용에 따른 이자수입 등 부대수입액도 포함하여야 한다.

〈표 Ⅳ-10〉 공공기관운영법에 따른 정부간접지원액 예시

구분	예시
설립근거법령 등에 당해 기관의 업무로 규정된 사업으로부터 발생한 수입액	• 한국가스공사법 제11조에 열거된 천연가스 제조·공급, 공급망 건설·운영 등의 사업수행으로 인해 획득한 수입액
법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액	• 한국승강기관리원이 승강기제조 및 관리에 관한 법률 시행령 제20조 4항에 의해 위탁받은 정보관리 업무 수행으로 획득한 수입액 • 한국산업단지공단이 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령 제59조3항에 따라 위탁받은 관리업무의 수행으로 획득한 수입액
법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 의하여 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액	• 한국마사회가 한국마사회법 제3조의 규정에 의해 독점적으로 수행하는 경마사업으로부터 획득한 수입액 • 국민체육진흥공단의 경륜·경정법에 의한 경륜·경정사업수입
정부 직·간접지원액의 운용으로 발생한 부대수입액	• 한국문화예술위원회의 기금운용으로 인한 이자수익 및 유가증권 처분이익 • 신용보증기금의 정부출연금 운용에 따른 이자수입

자료 : 기획재정부(2009), pp. 15~16

2010년도 공공기관으로 지정된 286개 기관 중 246개 기관이 총수입액 중 정부지원액이 차지하는 비중이 50% 이상으로 제2호에 의한 공공기관 지정 요건을 충족하는데 〈표 Ⅳ-11〉에서 해당 기관을 정리하고 있다.

〈표 Ⅳ-11〉 제2호의 지정요건을 충족하는 공공기관(2010년도 기준, 245개)

구분	기관수	기관명[1)]
공기업	20개	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국산재의료원
준정부 기관	78개	건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 국제방송교류재단, 농수산물유통공사, 농업기술실용화재단, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 도로교통공단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 에너지관리공단, 우체국예금보험지원단, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보 진흥원, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국거래소, 한국건설교통기술평가원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국사회서비스관리원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국우편물류지원단, 한국우편사업지원단, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국장애인고용공단, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국전파진흥원, 한국정보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국컨테이너부두공단, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원, 공무원연금관리공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금관리공단, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국무역보험공사, 한국언론진흥재단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (사)전국문예회관연합회, (재)명동·정동극장,

구분	기관수	기관명[1)]
기타 공공 기관	148개	(재)우체국시설관리 지원단, (재)한국장애인개발원, (재)한국희귀의약품센터, (주)강원랜드, (주)한국건설관리공사, 88관광개발(주), 가축위생방역지원본부, 강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 게임물등급위원회, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 광주과학기술원, 국립암센터, 국립중앙박물관 문화재단, 국민생활체육회, 국방과학연구소, 국방기술품질원, 국토연구원, 기초기술연구회, 노사공동고용지원사업단, 노사발전재단, 녹색사업단, 농림수산식품기술기획평가원, 대구경북과학기술원, 대덕연구개발 특구지원본부, 대외경제정책연구원, 대한결핵협회, 대한법률구조공단, 대한장애인체육회, 대한적십자사, 대한체육회, 동북아역사재단, 민주화운동기념사업회, 별정우체국연합회, 부산항만보안(주), 산업기술연구회, 산업연구원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 소상공인진흥원, 수도권매립지관리공사, 시장경영지원센터, 신용보증재단연중앙회, 에너지경제연구원, 영상물등급위원회, 울산항만공사, 인천종합에너지(주), 인천항만 보안(주), 재단법인국악방송, 재외동포재단, 전남대학교병원, 전략물자관리원, 전북대학교병원, 전쟁기념사업회, 정보통신정책 연구원, 정부법무공단, 제주대학교병원, 중소기업유통센터, 체육인재육성재단, 축산물위해요소중점관리기준원, 충남대학교병원, 태권도진흥재단, 통일연구원, 평생교육진흥원, 학교법인한국폴리텍, 한국간행물윤리위원회, 한국개발연구원, 한국건설기술연구원, 한국고전번역원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국국방연구원, 한국국제교류재단, 한국국제보건 의료재단, 한국국제협력단, 한국기계연구원, 한국기술교육대학교, 한국기초과학지원연구원, 한국노동연구원, 한국농림수산정보센터, 한국농촌경제연구원, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화재보호재단, 한국발명진흥회, 한국법무보호복지공단, 한국법제연구원, 한국벤처투자, 한국보건 복지인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건사회연구원,

구분	기관수	기관명[1)]
		한국보건의료인국가시험원, 한국사학진흥재단, 한국사회복지협의회, 한국산업은행, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국생산성본부, 한국수출입은행, 한국승강기안전기술원, 한국식품연구원, 한국어촌어항협회, 한국여성정책연구원, 한국영상자료원, 한국원자력문화재단, 한국원자력연구원, 한국원자력통제기술원, 한국저작권위원회, 한국전기연구원, 한국전기전자시험연구원, 한국전자통신연구원, 한국전자파연구원, 한국정책금융공사, 한국조세연구원, 한국지식재산보호협회, 한국지식재산연구원, 한국지질자원연구원, 한국직업능력개발원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국청소년정책연구원, 한국청소년진흥센터, 한국투자공사, 한국특허정보원, 한국표준과학연구원, 한국표준협회, 한국학중앙연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양과학기술진흥원, 한국해양수산 개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국화학연구원, 한국환경정책평가연구원, 한일산업기술협력재단, 항로표지기술협회, 호국장학재단, 한국방사성폐기물관리공단

주 : 1) 개별 공공기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제6호의 공공기관 지정 요건에 복수로 해당될 수 있음(예시 : 제주국제자유도시개발센터의 경우 제1호 및 제2호의 요건을 모두 충족).

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

다) 정부출자기관(공공기관운영법 제4조 제1항 제3호)

정부출자기관은 정부가 개별기관의 지분 중 50% 이상을 가지고 있거나, 30% 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관을 의미한다.

개별기관에 대한 정부 지분이 30~50% 사이인 경우는 당해 기관에 대해 정부가 사실상 지배력을 보유하고 있는지를 함께 고려하여야 하는데 사실상 지배력 보유 여부는 크게 3가지로 판단할 수 있다[67)].

67) 공공기관운영법 시행령 제4조

첫째, 정부가 최대지분을 보유하고 있고 지분의 분산도 등으로 보아 주주권 등의 행사에 의한 기관지배가 가능한 경우 사실상 지배력이 있다고 판단할 수 있다. 이때 제2위 이하 지분 보유기관과의 지분율 격차, 우호지분 여부[68], 그간 이사회·주주총회의 운용사례 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 둘째, 주무부처 등 정부가 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 임명(승인·제청 등을 포함, 이하 동일) 또는 이사회 구성원의 과반수 임명에 관여하는 경우에 둘 중 어느 하나에 해당되면 사실상 지배력을 보유한다고 판단한다. 마지막으로 주무부처 등 정부가 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우 둘 중 어느 하나에 해당되면 사실상 지배력을 보유한다고 판단한다.

2010년도 공공기관으로 지정된 286개 기관 중 26개 기관이 공공기관운영법 제4조 제1항 제3호에 의한 요건을 충족하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-12〉 제3호의 지정요건을 충족하는 공공기관(2010년도 기준, 26개)

구분	기관수	기관명[1)]
공기업	15개	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 대한석탄공사, 대한주택보증(주), 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관	5개	농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
기타 공공기관	6개	88관광개발(주), 울산항만공사, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국정책금융공사, 한국투자공사

주 : 1) 개별 공공기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제6호의 공공기관 지정요건에 복수로 해당될 수 있음.(부산항만공사의 경우 제2호~제4호의 지정요건을 모두 충족함)

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

68) 지자체 등 정부유관기관 지분은 우호지분으로 판단하되, 그간 이사회·주주총회 운용사례를 감안하여야 함.

라) 정부·공공기관 공동 출자기관(공공기관운영법 제4조 제1항 제4호)

정부·공공기관 공동 출자기관은 정부와 공공기관(공공기관운영법 제4조 제1항의 제1호~제3호에 의해 지정된 공공기관)이 보유한 지분이 전체 지분 중 50% 이상의 지분을 가지고 있거나 30% 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책결정에 대한 사실상 지배력[69]을 확보하고 있는 기관을 의미한다.

2010년도 지정된 공공기관(286개) 중 30개 기관이 제4호에 의한 공공기관 지정요건을 충족한다.

〈표 Ⅳ-13〉 제4호의 지정요건을 충족하는 공공기관(2010년도 기준, 30개)

구분	기관수	기관명[1)]
공기업	18개	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사, 대한주택보증(주), 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관	5개	농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
기타 공공기관	7개	88관광개발(주), 산은금융지주, 울산항만공사, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국정책금융공사, 한국투자공사

주 : 1) 개별 공공기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제6호의 공공기관 지정요건에 복수로 해당될 수 있음(부산항만공사의 경우 제2호~제4호의 지정요건을 모두 충족함).

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

69) 사실상 지배력에 대한 판단기준은 공공기관운영법 제4조 제1항 제3호의 공공기관 지정요건 판단 시와 동일하게 적용함.

마) 재출자기관(공공기관운영법 제4조 제1항 제5호)

재출자기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제4호에 따라 지정된 공공기관이 단독으로 또는 2개 이상의 기관이 합하여 전체 지분 중 50% 이상의 지분을 가지고 있거나, 30% 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책결정에 대한 사실상 지배력[70]을 확보하고 있는 기관을 의미한다.

2010년도 지정된 공공기관(286개) 중 38개 기관이 제5호에 의한 공공기관 지정요건을 충족한다.

〈표 Ⅳ-14〉 제5호의 지정요건을 충족하는 공공기관(2010년도 기준, 38개)

구분	기관수	기관명[1)]
공기업	1개	한국감정원
준정부 기관	1개	한국예탁결제원
기타 공공기관	36개	(주)강원랜드, (주)기은캐피탈, (주)아이비케이시스템, (주)한국가스기술공사, (주)한국건설관리공사, 경북관광개발공사, 그랜드코리아레저(주), 기은신용정보(주), 부산항만보안(주), 산은금융지주, 인천종합에너지(주), 인천항만보안(주), 주택관리공단, 중소기업유통센터, 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크, 코레일투어서비스, 코스콤, 한국기업데이터(주), 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국문화진흥(주), 한국벤처투자, 한국산업은행, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국자산신탁(주), 한국전력기술(주), 한국중부발전(주), 한국체육산업개발(주), 한전원자력연료(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주)

주 : 1) 개별 공공기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제6호의 공공기관 지정 요건에 복수로 해당될 수 있음.(한국감정원의 경우 제3호~제5호의 지정요건을 모두 충족함)

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

70) 사실상 지배력에 대한 판단기준은 공공기관운영법 제4조 제1항 제3호의 공공기관 지정요건 판단 시와 동일하게 적용함.

바) 재출연기관(공공기관운영법 제4조 제1항 제6호)

마지막으로 공공기관운영법 제4조 제1항 제6호의 요건을 충족하는 재출연기관은 공공기관이 설립하고 정부 또는 설립주체인 공공기관이 출연한 기관을 의미한다. 주로 공공기관의 부설 연구기관이나 센터가 이에 해당하며 2010년도 지정된 공공기관(286개) 중 11개 기관이 제6호에 의한 공공기관 지정요건을 충족한다[71].

〈표 Ⅳ-15〉 제6호의 지정요건을 충족하는 공공기관(2010년도 기준, 11개)

구분	기관수	기관명[1)]
공기업	1개	한국산재의료원
기타 공공기관	11개	(재)우체국시설관리지원단, 기초전력연구원, 부산항만보안(주), 예술의전당, 인천항만보안(주), 태권도진흥재단, 학교법인한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국농림수산정보센터, 한국원자력문화재단

주 : 1) 개별 공공기관은 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호~제6호의 공공기관 지정요건에 복수로 해당될 수 있음(학교법인한국폴리텍의 경우 제2호 및 제6호의 지정요건을 모두 충족함).

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

71) 제6호에 의한 공공기관의 모기관 현황은 아래와 같음.

6호에 의한 공공기관	母기관인 공공기관	6호에 의한 공공기관	母기관인 공공기관
(재)우체국시설 관리지원단	우체국예금보험 지원단	태권도진흥재단	한국관광공사, 대한체육회
기초전력연구원	한국전력공사	학교법인한국폴리텍	한국산업인력공단
부산항만보안(주)	부산항만공사	한국기술교육대학교	한국산업인력공단
예술의전당	한국문화예술위원회	한국농림수산정보 센터	농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국마사회
인천항만보안(주)	인천항만공사	한국원자력문화재단	한국전력공사 등

2) 공공기관 미지정 요건

공공기관운영위원회는 공공기관운영법 제8조에 따라 공공기관 지정 및 유형화와 관련하여 심의·의결하여 결정할 수 있으며 이에 근거하여 공공기관 지정요건을 충족하는 기관 중 일부 기관을 지정제외 또는 지정유보하고 있다. 이 때 공공기관 현황조사 대상기관 중 공공기관운영법 제4조 제1항 각호의 지정요건을 충족하지 못하는 기관은 공공기관 지정대상에서 자동 제외된다.

먼저 공공기관운영법 제4조 제1항 각호의 공공기관 지정요건을 충족하는 기관 중 동조 제2항의 지정제외 요건을 충족하는 기관은 공공기관으로 지정되지 아니한다. 먼저, 구성원 상호간의 상호복리·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관인 과학기술인공제회, 한국교직원공제회, 농협중앙회, 총포화약안전기술협회, 군인공제회 등이 해당한다. 둘째, 지방자치단체가 설립하고 기관 운영에 관여하는 기관인 자치정보화조합, 한국지방행정연구원 등 기관도 지정제외된다[72]. 마지막으로, 한국방송공사 및 한국교육방송공사는 공공기관운영법상 지정 제외기관으로 명시되어 있다.

72) 지방공단 및 지방공사는 공공기관 현황조사 대상기관에서도 제외함. 다만, 지방자치단체와 중앙정부·공공기관이 공동출자한 기관은 공공기관 조사대상에 포함하여 지정 여부를 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 판단하여야 함.

나. 공공기관 유형화 제도

공공기관 유형에 대한 구분기준 및 방식은 공공기관운영법 제5조, 동법 시행령 제5조, 제7조 및 〈별표2〉에 명문화되어 있다. 공공기관운영법 제4조에 따라 지정된 공공기관은 동법 제5조에 따라 직원 정원을 기준으로 유형을 구분하게 되는데 우선 직원 정원이 50명 미만인 기관은 기타공공기관으로 자동적으로 구분되고 직원 정원이 50명 이상인 공공기관 중에서 공기업·준정부기관을 분류하게 된다. 이때 직원 정원이 50명 이상이나 공기업 또는 준정부기관으로 지정되지 아니한 공공기관은 추가적으로 기타공공기관으로 구분된다.

앞서 언급하였듯이 공공기관 유형 구분은 공공기관 중 먼저 공기업·준정부기관을 지정하고 이외 나머지 공공기관을 기타공공기관으로 지정하는 방식을 띠고 있다. 공기업·준정부기관은 전년도에 지정된 공기업·준정부기관 중 기타공공기관으로 변경지정할 필요가 있거나 공공기관에서 지정해제할 필요가 있는 기관을 제외하고 공공기관 중 당해연도에 신규로 공기업·준정부기관으로 지정해야 할 필요가 있는 기관이나 종전 기타공공기관 중 공기업·준정부기관으로 변경지정할 필요가 있는 기관을 신규로 편입시켜 그 대상을 정하게 된다. 여기서 공공기관 중 공기업 또는 준정부기관이 아닌 기관은 자동적으로 기타공공기관의 대상이 된다. 공기업 및 준정부기관의 세부유형은 자체수입액 비중, 자산규모, 기금관리 여부 등을 기준으로 구분한다.

1) 공공기관 유형구분 기준

가) 공기업·준정부기관 구분기준

현재 공공기관운영법상의 공기업과 준정부기관을 대별하는 기준인 자체수입액 비중은 IMF의 GFSM[73]나 EU의 ESA[74]에서 사용하는 '시장적 산출물(market output)' 개념을 준용하고 있다. GFSM과 ESA는 제도단위를 구분함에 있어 개별기관이 생산하는 재화 및 서비스의 매출액이 매출관련비용(매출원가 및 영업비용)의 50% 이상을 보전하는 경우 당해 기관을 상업적 성격을 갖는 '기업'으로 구분하고 매출액이 매출관련비용을 50% 미만으로 보전하는 경우 공공적 성격이 띠는 '일반정부'로 구분하고 있다.

그러나 우리나라의 공공기관의 경우 매출액 및 매출관련비용의 산정이 어렵고 매출액과 관련한 정부지원 수준이 상이하여 GFSM 및 ESA의 개념을 그대로 적용하는 데 한계가 있다. 이런 이유로 공공기관운영법은 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준을 '시장적 산출물 판단기준'이 아닌 '자체수입액 비중'이란 개념으로 대체하여 개별 기관의 상업성을 판단하여 공기업과 준정부기관을 구분하고 있다.

자체수입액 비중은 총수입 중 정부의 직·간접적인 재정지원 영향을 제거한 수입액(자체수입액)이 차지하는 비중을 의미하며 최근 3년간 평균치를 사용하여 계산한다. 구체적으로 자체수입액 비중 50% 이상 여부를 기준으로 공공기관의 상업성(≧50%)과 공공성(≦50%)을 판단하여 공기업과 준정부기관을 구분하고 있다.

자체수입액은 공급의 법적 독점성과 이용(소비)의 강제성 여부 등 개별 수입항목의 질적 차이를 고려하여 수입유형을 구분하고 수입유형별로 자

73) Government Finance Statistics Manual(정부재정통계편람)

74) European System of Accounts(유럽 재정 표준회계지침)

체수입액 산출을 위한 가중치를 부여하여 고유목적사업 수입액·기타사업 수입액·사업 외 수입액을 계산하여 합산하여야 한다. 여기서 수입유형은 크게 고유목적사업수입·기타사업수입·사업 외 수입으로 구분되며 각각의 수입유형별 수입액에 자체수입 가중치를 부여하여 산출한 값을 고유목적사업 수입액·기타사업 수입액·사업 외 수입액으로 구분한다[75]. 이 때 총수입 중 수입유형이 정부의 직접지원액으로 구분되는 출연금, 보조금 등은 자체수입액 산출시 반영되지 않는다.

〈표 Ⅳ-16〉 수입유형별 자체수입 가중치

(단위: %)

수입유형		개념	가중치
사업수입	고유목적사업수입	• 법령상 공급독점 & 이용 강제	25
		• 법령상 공급독점 아님 & 이용 강제	50
		• 법령상 공급독점 & 이용 비강제	75
		• 법령상 공급독점 아님 & 이용 비강제	100
	기타사업수입	• 법령 등에 규정되지 않은 사업으로 인한 수입	50
사업외수입		• 고유목적사업 및 기타사업 수행에 부대하여 발생한 수입총액	가중평균 비율 적용

먼저 고유목적사업수입은 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시된 사업의 수행에 따라 직접 발생한 수입을 의미하며 손익계산서 매출액 중 주요 사업수행을 통한 수입이 이에 해당한다. 고유목적사업수입은 관련 사업 활동에 대한 공급의 독점성 및 이용의 강제성 여부를 판단하여 다시 4가지 유형로 구분하고 각각 25~100%의 자체수입 가중치를 부여하여 고유목적사업 수입액을 산출하여야 한다.

75) 공공기관운영법 시행령 제6조에서 규정함.

〈표 Ⅳ-17〉 고유목적사업수입 유형구분

(단위 : %)

고유목적사업수입 유형	가중치	예시
• (A형) 법령상 공급독점 & 이용 강제	25	• 한국소방산업기술원의 방염성능 검사료·안전성능 검사료 수입 • 건강보험심사평가원의 부담금수입 등
• (B형) 법령상 공급독점 아님 & 이용 강제	50	• 한국환경공단의 검사·검증수수료수입 • 한국승강기관리원의 승강기안전검사 수수료 등
• (C형) 법령상 공급독점 & 이용 비강제	75	• 한국마사회의 경마수입 • 국민체육진흥공단의 경륜·경정수입
• (D형) 법령상 공급독점 아님 & 이용 비강제	100	• 한국석유공사의 석유판매수입 • 한국전력공사의 전기료수입

자료 : 기획재정부(2010), p. 19.

고유목적사업수입의 공급의 독점성은 법령 등에 따른 업무를 당해 기관만이 수행하도록 법령으로 독점적 사업권이 보장된 경우를 독점성이 있다고 판단한다. 예컨대 국민체육진흥공단이 수행하고 있는 경륜·경정사업은 「경륜·경정법」에서 부여한 독점적 사업권에 근거하여 수행되고 있으므로 독점성이 있다고 판단한다. 또한 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 시행령 제59조3항에 따른 국가산업단지 관리위탁업무처럼 법령상 정부업무로 규정된 업무를 당해 기관이 독점적으로 위탁받아 수행하는 경우도 독점성이 있다고 판단한다. 다만 한국전력공사의 전기공급사업처럼 당해 기관이 수행하고 있는 업무가 사실상 독점성을 갖고 있으나 법적인 독점 근거가 없는 경우는 법적 독점성이 없다고 판단한다.

〈표 Ⅳ-18〉 고유목적사업수입의 독점성 판단

구분	독점성	예시
독점적 사업권	인정	• 한국마사회의 경마사업은 「한국마사회법」 제3조에 의해 독점적 사업권을 부여 • 국민체육진흥공단의 경륜·경정사업은 「경륜·경정법」에 의해 독점적 사업권 부여 • 대한주택보증의 주택분양보증사업은 「주택법」 제38조 및 「주택공급에관한규칙」 제7조에 의해 독점적 사업권 부여 • 한국방송광고공사의 지상파방송광고 판매대행수수료는 「방송법」 73조5항에 의해 독점적 사업권 부여
	불인정	• 한국전력공사의 전기공급은 사실상 독점에 해당되므로 법령상 독점적 사업권을 부여한 경우가 아님 • 한국컨테이너부두공단의 접안료 등은 항만사용권의 취득 결과 발생한 수입이므로 법령상 독점적 사업권을 부여한 경우가 아님
법령상 정부위탁	인정	• 한국산업단지공단의 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한법률」 시행령 제59조3항에 따른 국가산업단지 관리위탁업무 • 대한광업진흥공사의 「에너지및자원사업특별회계법」 시행령에 따른 광업자금의 사업자에 대한 대여업무
	불인정	• 한국연구재단의 정부R&D 자금의 대상자 심사·선정 및 자금집행은 법령규정에 의한 위탁이 아닌 협약서에 따른 위탁에 해당

자료 : 기획재정부(2010), pp. 65~66.

고유목적사업수입은 법령 등에 따라 공공기관이 생산한 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되거나 정부·지방자치단체가 이를 소비하는 경우를 기준하여 이용의 강제성을 판단한다. 먼저 대한지적공사가 수행하는 도해지역측량은 「지적법」 제17조에 따라 신규 등록 시 반드시 이용하도록 강제된다. 법령의 규정에 근거하여 소비자 입장에서 당해 재화나 용역을 반드시 이용하도록 강제된 경우이므로 이용 강제성이 있다고 판정한다. 또한 정부수탁용역처럼 최종 소비자가 정부나 지방자치단체인 경우도 소비자가 특정하게 제한되므로 이용 강제성이 있다고 판단한다.

〈표 Ⅳ-19〉 고유목적사업수입의 이용강제성 판단

구분	이용 강제성	예시
법령상 강제	인정	• 대한지적공사의 신규 등록지역에 대한 측량사업중 도해 지역측량은「지적법」제17조에 따라 신규등록시 반드시 이용하도록 강제 • 건강보험심평원의 건강보험급여 심사평가 업무는「건강보험법」제43조 2항에 따라 병원이 보험급여를 받기위해서는 반드시 이용하도록 강제 • 한국소방산업기술원의 안전성능검사는「위험물관리법」제8조에 따라 이용이 강제
	불인정	• 한국전력공사의 전기 공급은 사실상 이용이 강제되는 경우이므로 법령상 이용이 강제되는 경우에는 해당하지 않음 • 한국산업단지공단의 국가공단분양은 소비자인 입주업체에게 법령상 토지 이용이 강제되지 않으므로 법령에 따라 이용이 강제되지 않는 경우에 해당
정부·지자체가 최종소비자인 경우	인정	• 한국연구재단의 정부R&D 자금의 심사·업무는 정부와의 협약에 따라 수행되므로 정부가 최종소비자에 해당
	불인정	• 대한광업진흥공사의「에너지및자원사업특별회계법」에 따른 광업자금 대여로 인한 이자수입은 당해 자금의 대출자가 최종소비자에 해당

자료 : 기획재정부(2010), p. 67.

기관의 수입 중 기타사업수입은 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 직접적으로 발생한 수입으로 손익계산서의 매출액 중 기타사업 수행을 통해 발생한 수입을 의미한다. 예컨대 한국전력거래소의 매출액은 회원회비, 거래수수료, 기타사업수익(건물임차료)으로 구성되나 기타사업수익은 정관의 업무규정 제16호 (기타 부대되는 업무)에 해당되어, 법령·정관에 명시적으로 규정된 업무라고 볼 수 없으므로 수입유형을 기타사업수입으로 구분한다. 기타사업 수입액은 공기업·준정부기관의 분류에 영향을 주지 않도록 50%의 가중치를 부여하여 산출한다.

수입유형 중 사업 외 수입은 일시적인 자금 운용에 따른 이자수입, 유형자산처분이익, 외환환산이익 등 고유목적사업 및 기타사업 수행에 부대하

여 발생한 수입으로 손익계산서상 영업외수익, 특별이익에 해당되는 수입이다. 자체수입액 산출 시에는 고유목적사업수입의 가중평균비율[76]을 구하여 사업외 수입액을 계산하여야 한다.

나) 공기업 및 준정부기관 세부유형 구분기준

공공기관운영법은 자체수입액 비중 50%를 기준으로 적용하여 공기업과 준정부기관을 대별한 후 이를 다시 시장형·준시장형 공기업과 기금관리형·위탁집행형 준정부기관으로 세분하여 분류한다. 이는 기관 업무 특성을 감안하여 세부유형을 구분하고 세부유형별로 그에 맞는 지배구조 및 관리·감독 수준을 설계하기 위함이다.

먼저 공기업 세부유형은 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분된다. 시장형 공기업은 공기업 중 자체수입액 비중이 85% 이상이고 자산규모가 2조원 이상인 기관으로 하며 상업성이 강한 기관으로 공공기관운영법에 따라 민간기업과 유사한 형태의 지배구조를 설계하도록 하고 있다. 그리고 공기업 중 시장형이 아닌 공기업을 준시장형 공기업으로 한다.

준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 분류한다. 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관은「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받았는지 여부로 구분한다. 신용보증기금, 기술보증기금 등 기관이 기금의 주체인 동시에 기금자산을 직접관리·운용하는 기관이거나 국민연금공단과 같이 기금의 주체는 주무부처이나 관계법령을 통해 기금의 관리를 위탁받은 기관이 기금관리형 준정부기관으로 구분된다. 이 때 기금관리형 준정부기관을 위탁집행형 준정

76) 사업외수입에 적용되는 가중평균비율은 고유목적사업수입 유형별로 가중치를 반영하여 산출한 고유목적사업수입액을 고유목적사업수입의 합계로 나누어 구함((A형수입*25%+B형수입*50%+C형수입*75%+D형수입*100%)/(A형수입+B형수입+C형수입+D형수입))

부기관과 구분하여 유형화하는 이유는 기금관리 및 운용업무의 특성상 기금운용심의회[77]와 같은 별도의 지배구조를 적용할 필요가 있기 때문이다. 준정부기관 중 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관은 위탁집행형 준정부기관으로 한다.

〈표 Ⅳ-20〉 공기업 및 준정부기관 세부유형별 구분기준

유 형	구분기준
공기업(상업성〉공공성)	• 자체수입/총수입 ≥ 50%
① 시장형	- 자체수입/총수입 ≥ 85% & 자산 2조원 이상
② 준시장형	- 나머지 공기업
준정부기관(상업성〈공공성)	• 자체수입/총수입 〈 50%
③ 기금관리형	- 중앙정부 기금을 관리하는 기관
④ 위탁집행형	- 나머지 준정부기관

상기한 세부유형별 구분기준에 따라 2010년도 공기업 및 준정부기관의 유형을 구분한 결과는 〈표 Ⅳ-21〉과 같다.

〈표 Ⅳ-21〉 2010년 공기업 및 준정부기관 유형구분 결과

구분	기관명	자체수입 비중(%)	직원정원 (명)	자산 (백만원)	기금관리 여부(O/X)
시장형 공기업	부산항만공사	99	145	3,801,314	X
	인천국제공항공사	100	816	8,210,006	X
	인천항만공사	95	135	2,110,446	X
	한국가스공사	100	2,536	21,943,032	X
	한국공항공사	99	1,690	2,565,713	X

77) 공공기관운영법 제23조는 기금관리형 준정부기관의 기금운용심의회와 관련한 사항을 규정하고 있음

구분	기관명	자체수입 비중(%)	직원정원 (명)	자산 (백만원)	기금관리 여부(O/X)
	한국석유공사	88	1,188	13,022,062	X
	한국전력공사	100	19,306	66,868,176	X
	한국지역난방공사	88	988	2,382,898	X
준시장형 공기업	대한석탄공사	70	2,003	801,691	X
	대한주택보증(주)	75	311	5,314,169	X
	제주국제자유도시개발센터	75	226	301,261	X
	한국감정원	86	748	347,478	X
	한국관광공사	79	539	791,077	X
	한국광물자원공사	80	388	1,132,506	X
	한국도로공사	74	4,044	42,068,875	X
	한국마사회	75	828	2,186,404	X
	한국방송광고공사	74	298	856,052	X
	한국수자원공사	56	4,025	11,981,734	X
	한국조폐공사	99	1,460	401,585	X
	한국철도공사	74	27,247	16,007,541	X
	한국토지주택공사	81	5,592	121,614,100	X
	한국산재의료원	65	2054	227,672	X
위탁집행형 준정부기관	(재)한국사회서비스관리원	5	69	323	X
	건강보험심사평가원	25	1,561	144,511	X
	교통안전공단	37	1,082	253,127	X
위탁집행형 준정부기관	국립공원관리공단	12	1,058	26,176	X
	국민건강보험공단	22	11,363	7,718,249	X

구분	기관명	자체수입 비중(%)	직원정원 (명)	자산 (백만원)	기금관리 여부(O/X)
	국제방송교류재단	35	146	97,137	X
	농수산물유통공사	27	536	909,595	X
	농업기술실용화재단	0	159	410	X
	대한무역투자진흥공사	23	618	86,784	X
	대한지적공사	29	3,581	238,602	X
	도로교통공단	23	894	232,430	X
	독립기념관	20	82	53,172	X
	선박안전기술공단	30	234	9,990	X
	에너지관리공단	31	413	4,709,078	X
	우체국예금보험지원단	25	188	8,225	X
	정보통신산업진흥원	27	262	285,991	X
	중소기업기술정보진흥원	42	52	13,456	X
	축산물품질평가원	12	246	1,240	X
	한국가스안전공사	27	1,107	293,026	X
	한국거래소	77	675	1,844,739	X
	한국건설교통기술평가원	47	77	14,763	X
	한국고용정보원	0	199	23,800	X
	한국과학창의재단	3	79	6,464	X
	한국광해관리공단	6	168	798,756	X
	한국교육학술정보원	1	153	28,728	X
	한국노인인력개발원	9	81	1,345	X

구분	기관명	자체수입 비중(%)	직원정원 (명)	자산 (백만원)	기금관리 여부(O/X)
	한국농어촌공사	14	5,061	5,149,624	X
	한국디자인진흥원	47	85	39,690	X
	한국보건산업진흥원	31	133	10,114	X
	한국보훈복지의료공단	36	2,974	550,652	X
	한국산업기술시험원	47	339	80,747	X
	한국산업기술진흥원	25	214	270,225	X
	한국산업기술평가관리원	48	190	109,317	X
	한국산업단지공단	32	397	895,805	X
	한국산업안전보건공단	3	1,231	87,764	X
	한국산업인력공단	40	1,037	170,468	X
	한국석유관리원	44	204	38,937	X
	한국세라믹기술원	40	93	51,970	X
	한국소방산업기술원	31	128	49,223	X
	한국소비자원	7	240	33,713	X
	한국승강기안전관리원	27	444	21,284	X
	한국시설안전공단	31	182	27,763	X
	한국에너지기술평가원	25	77	8,556	X
	한국연구재단	28	275	522,608	X
	한국예탁결제원	41	420	1,602,602	X
	한국우편물류지원단	25	435	10,278	X
	한국우편사업지원단	36	106	45,328	X
	한국원자력안전기술원	30	343	44,965	X
	한국인터넷진흥원	39	250	58,555	X
	한국장애인고용공단	0	589	58,159	X

구분	기관명	자체수입 비중(%)	직원정원 (명)	자산 (백만원)	기금관리 여부(O/X)
	한국장학재단	14	107	1,023	X
	한국전기안전공사	38	2,582	130,225	X
	한국전력거래소	25	287	152,656	X
	한국전파진흥원	34	217	180,541	X
	한국정보화진흥원	6	275	174,740	X
	한국철도시설공단	15	1,340	27,261,817	X
	한국청소년상담원	2	54	2,446	X
	한국청소년수련원	46	141	3,712	X
	한국컨테이너부두공단	46	65	1,238,646	X
	한국콘텐츠진흥원	16	185	222,902	X
	한국해양수산연수원	9	129	13,539	X
	한국환경공단	43	1,815	3,237,433	X
	한국환경산업기술원	36	131	29,666	X
기금관리형 준정부기관	공무원연금관리공단	30	505	6,482,517	O
	국민연금공단	0	4,925	560,688	O
	국민체육진흥공단	73	749	2,163,077	O
	근로복지공단	11	3,537	656,273	O
	기술보증기금	27	1,137	2,051,855	O
	사립학교교직원연금관리공단	27	183	9,429,704	O
	신용보증기금	41	2,282	5,015,807	O
	영화진흥위원회	13	99	388,513	O
	예금보험공사	13	545	16,441,213	O
	중소기업진흥공단	79	753	14,417,316	O
	한국무역보험공사	75	429	3,952,496	O

구분	기관명	자체수입 비중(%)	직원정원 (명)	자산 (백만원)	기금관리 여부(O/X)
	한국문화예술위원회	49	109	507,292	O
	한국방사성폐기물관리공단	24	199	56,820	O
	한국언론진흥재단	30	135	-	O
	한국자산관리공사	96	1,096	2,788,339	O
	한국주택금융공사	53	387	4,170,508	O

자료 : 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr) 자료를 재구성

3) 공공기관 유형별 관리체계 차별화

공공기관의 유형에 따라 공공기관운영법의 적용 정도, 정부 내 감독관계 등이 각각 다르게 적용된다. 공기업·준정부기관은 공공기관으로서의 기본의무(경영공시, 고객만족도 등)뿐 아니라 임원 임명, 이사회 구성 등 지배구조, 예산·결산 등 기관 운영적 측면에 이르기까지 공공기관운영법이 정한 바에 따라야 한다. 반면 기타공공기관은 경영공시, 고객만족도 등 일부에 한해 공공기관운영법에 따른 통합관리를 받게 되고 이외 부분에 대해서는 주무부처에서 관리·감독하도록 하고 있다.

먼저, 공공기관운영법에 따라 모든 공공기관에 적용되는 사항 중 공시의무를 살펴보면, 공공기관은 기관 홈페이지 등을 통한 경영공시뿐 아니라 기획재정부에서 주관하여 실시하는 통합공시(알리오시스템, www.alio.go.kr)를 통해 기관 일반현황, 재무현황, 주요사업 및 성과, 외부지적사항 등 기관 운영 및 업무수행과 관련한 다양한 정보를 공개하여야 한다[78]. 기획재정부 장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 '공공기관의 통합공시에 대한 기준'을 마련하여 공시항목, 공시주기, 공시기준 등에 대한 자세한 사

78) 공공기관운영법 제11 및 제12조에서 규정함.

항을 규정하고 있다. 정부는 경영공시 및 통합공시 제도를 통해 공공기관에 대한 다양한 정보를 공개함으로써 공공기관의 운영의 투명성 및 책임성을 제고하고 더 나아가 정부에 의한 공공기관 관리가 아닌 국민에 의한 공공기관 감시·감독체계를 구축하고자 한다.

두 번째로, 고객헌장 및 고객만족도 조사에 대한 살펴보면, 공공기관 중 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관[79]은 '고객헌장'을 마련하여 기관의 기본임무, 제공하는 서비스의 내용과 바람직한 서비스의 수준, 제공하는 서비스에 대한 불만처리 시정절차 및 배상 등의 책임과 제공하는 서비스의 향상을 위한 노력 및 계획 등을 대외적으로 공표하여야 하며 이에 대하여 매년 연1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 한다. 고객만족도 조사대상 공공기관 중 공기업 및 준정부기관, 기타공공기관 중 국책은행, 대학병원, 문화·복지관련 기관은 기획재정부가 주관하는 통합 고객만족도 조사의 대상이 된다. 이외 기타공공기관 중 한국개발연구원 등 출연연구기관, 기은캐피탈 등 민간 성격의 상업성이 강한 기관, 그리고 정원이 30명 미만인 소규모 기관으로 국민 체감도가 낮은 기관에 대한 고객만족도 조사는 주무부처가 주관하여 실시한다.

또한 공공기관은 공공기관운영법 제14조에 따라 기획재정부·주무부처 협의 후 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관통폐합·기능 재조정 및 민영화 등의 대상이 될 수 있다. 이와 관련하여 기획재정부는 2008년 8월부터 2009년 1월까지 6차에 걸쳐 '공공기관 선진화 추진계획'을 마련하여 추진중이며 대상기관은 〈표 Ⅳ-22〉와 같다.

79) 공공기관 중 주고객이 母회사이거나 회원기관(연합회 등)으로 조사의 실효성이 미흡한 기관은 고객만족도 조사대상으로 하지 않음.

〈표 Ⅳ-22〉 공공기관 선진화계획 추진 대상기관

구 분	기 관 명
• 민영화(24개)	• 자회사(10개) : 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개량, 기업데이타 • 대한주택보증, 88관광개발(88골프장) • 금융공기업 (7개) : 산은·자회사(캐피탈, 자산운용), 기은·자회사 (캐피탈, 신용정보, IBK시스템)
• 지분일부 매각 (5개)	• 인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS
• 통합(36→16개)	• 주공+토공 • R&D관리기관 : 9→4개 - (지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개 • 정보통신진흥기관 : 10 → 4개 - (지경부) 2→1개, (문화부) 3→1개, (방통위) 3→1개, (행안부) 2→1개 • 환경자원공사+환경관리공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원 • 한국산재의료원+근로복지공단 • 저작권심의위+컴퓨터프로그램보호위 • 청소년수련원+청소년진흥센터 • 코레일 트랙+전기+엔지니어링, 코레일 개발+네트웍스
• 폐지(5개)	• 정리금융공사, 노동교육원, 코레일애드컴, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사
• 경쟁도입(2개)	• 한국가스공사, 한국방송광고공사
• 기능조정(20개)	• KOTRA·중소기업진흥공단·정보통신국제협력진흥원 (중소기업 해외마케팅 지원 일원화) • 국민연금공단·건강보험공단·근로복지공단(4대보험 징수통합) • 생산기술연구원·디자인진흥원·에너지관리공단·한전(R&D관리 이관) • 관광공사, 석유공사, 광물자원공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사
• 정원감축	• 129개 공공기관 (△2.2만명, △12.7%)
• 출자회사 정리	• 131개 미 지정 출자회사 매각·청산·모기업 통합 등 통해 정리

자료 : 기획재정부 보도자료('10.7.29일자, '공공기관 선진화 추진상황 점검')

이외 공공기관은 공공기관운영법 제15조에 따라 기관의 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다. 이와 관련하여 기획재정부 장관은 '공공기관 경영혁신 평가'를 실시하여 공공기관의 경영혁신 수준을 점검할 수 있다.

공공기관운영법은 공기업 및 준정부기관에 대해서는 기타공공기관에 비해 보다 강한 수준의 법적 이행요구사항과 관리·감독 수준을 적용하고 있다. 이는 공기업과 준정부기관은 기관이 수행하는 업무의 중요성 및 정부재정지원 규모 등의 측면에서 관리·감독의 필요성이 크며 공공기관 운영시스템의 선진화를 위해 보다 표준화된 지배구조를 적용하여야 하기 때문이다. 공공기관운영법은 동법 제16조~제52조의2에서 지배구조 및 법적 의무이행사항 등 공기업 및 준정부기관의 운영 전반에 대한 사항을 규정하고 있다.

〈표 Ⅳ-23〉 공공기관운영법상 공기업·준정부기관 운영 관련 조항

구분	내용
제14조	• 정관의 기재사항
제17조~제23조	• 이사회 기능·구성 등
제18조~제37조	• 임원 구성, 임면 절차, 임기, 책무 등
제38조~제45조	• 예산회계 기준 및 절차 등
제46조~제52조의2	• 경영평가 및 감독 등

공기업과 준정부기관은 기관의 업무수행상 효율성을 제고하고 기관 내에 견제체계를 구축하기 위해 공공기관운영법상 세부유형별로 지배구조를 달리 설계하고 있다. 시장형 공기업의 경우 다른 공기업 및 준정부기관보다 기업적 성격이 크기 때문에 공공기관운영법상으로 기관 운영에 대한 민간기업 방식을 적용하고 있다. 예컨대 시장형 공기업은 선임비상임이사제

나 감사위원회제 등을 통해 기관 경영진의 기관운영 및 업무수행에 대한 의사결정을 모니터링하고 견제하고자 이사회 내 비상임이사의 역할과 감사기능을 강화하였다. 기금관리형 준정부기관은 이사회와 별도로 기금정책의 심의를 위한 기금운용심의회의 설치를 의무화하고 있다. 이는 기금운용과 관련한 중요사항을 결정함에 있어 정부부처·국민대표 등이 참여하여 국민 부담으로 조성된 기금관리의 공공성을 확보할 필요가 있기 때문이다.

다. 공공기관 지정 및 유형화 절차

기획재정부 장관은 공공기관운영법 제6조에 따라 매년 1월에 공공기관을 신규지정, 변경지정 또는 지정해제하고 유형을 구분하여 고시하고 있다. 주무부처 장관은 공공기관의 지정대상이 되는 산하기관을 매 회계연도 개시 1개월 전까지 기획재정부 장관에게 통보하여야 한다. 그리고 기획재정부 장관은 지정대상 기관에 대하여 주무부처 장관과 협의하여 당해 연도의 공공기관 지정 및 유형화(안)을 마련하고 '공공기관운영위원회'의 심의·의결을 거쳐 지정(안)을 확정·고시하게 된다.

공공기관의 신규지정은 공공기관운영법상의 지정제외 요건(제4조 제2항) 및 공공기관 지정 시 관리 실익 등을 고려하여 신규지정 여부를 판단한다. 신규지정 기관의 유형 구분은 법상 요건 및 종전 지정기관의 구분기준 등을 고려하여 결정하게 된다.

공공기관 중 유형 구분 요건(자체수입비율, 총자산, 직원 정원), 명칭 등에 변동이 생긴 기관은 공공기관 변경지정의 대상이 된다. 다만, 별도 관리체계가 있는 기관[80]이나 운영의 자율성·독립성 보장이 필요한 기관[81] 등

80) 자회사, 출연연구기관, 대학병원 등 별도관리체계 구축 기관
81) 학술·연구기관, 문화예술기관, 민간경합업무 수행기관 등

은 공공기관운영법상 변경지정 요건에는 부합할지라도 기타공공기관의 유형을 유지토록 한다. 또한 기관청산, 지분매각 등으로 공공기관 지정 요건에 해당하지 않게 되었거나 지정·관리 실익이 적은 기관 등은 변경지정이 아닌 지정해제토록 한다.

라. 최근 3년간('08~'10년도) 공공기관 지정 및 유형화 결과

공공기관운영법에 의한 공공기관은 2007년 최초는 298개 기관이었으나 2010년 현재는 286개 기관으로 다소 줄어들고 있다. 공공기관 수는 2007년에 298개, 2008년에 305개(+7개), 2009년에 297개(△8개), 2010년에 286개(△11개)[82]로 최초 지정 이후 다소 증가되었다가 최근까지 지속적으로 줄어들고 있는데 이는 공공기관 선진화 등의 추진에 기인한다.

〈표 Ⅳ-24〉 2007년~2010년 공공기관 지정 및 유형화 추이

(단위:개)

구분		'07년	'08년	'09년	'10년	'07년 대비 증감
① 공기업		24	24	24	22	△2
	• 시장형	6	6	6	8	2
	• 준시장형	18	18	18	14	△4
② 준정부기관		77	77	80	79	2
	• 기금관리형	13	13	16	16	3
	• 위탁집행형	64	64	64	63	△1
③ 기타공공기관		197	204	193	185	△12
계		298	305	297	286	△12

82) 2010.1월 지정 시 공공기관 수임.

2008년 공공기관은 2007년 대비 7개 기관이 신규지정되어 총 305개 기관이었는데 모두 기타공공기관으로 유형 구분된다. 기타공공기관으로 신규 지정된 7개[83] 기관 중 6개 기관은 2007년 중 신설된 기관이다.

〈표 Ⅳ-25〉 2008년 공공기관 지정 및 유형화 요약

(단위:개)

구분		'07년	'08년	증감	신규	해제	변경
① 공기업		24	24	-	-	-	-
	• 시장형	6	6	-	-	-	-
	• 준시장형	18	18	-	-	-	-
② 준정부기관		77	77	-	-	-	-
	• 기금관리형	13	13	-	-	-	-
	• 위탁집행형	64	64	-	-	-	-
③ 기타공공기관		197	204	7	7	-	-
계		298	305	7	7	-	-

83) 2008년 신규 지정된 기타공공기관은 (재)한국에너지자원기술기획평가원, 전략물자관리원, (재)우정복지협력회, 재료연구원(한국기계연구원 부설), 울산항만공사, (주)부산항보안공사, 인천항만보안(주)임.

〈표 Ⅳ-26〉 2008년도 공공기관 현황(305개)

구분		기관명
공기업(24)	시장형(6)	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
	준시장형(18)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 한국감정원, 제주국제자유도시개발센터, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국컨테이너부두공단, 한국토지공사
준정부기관(77)	기금관리형(13)	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 근로복지공단, 국민연금관리공단, 한국자산관리공사
	위탁집행형(64)	증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국농촌공사, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국석유품질관리원, 광해방지사업단, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품·소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국전기안전공사, 한국승강기안전관리원, 한국원자력문화재단, 한국전력거래소, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원, 도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사
기타 공공기관(204)		(주)기은캐피탈, 기보캐피탈, 기은신용정보(주), 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사, (주)아이비케이텍, (주)정리금융공사, 중소기업은행, 코스콤, 한국기업데이터주식회사,

구분	기관명
기타 공공기관 (204)	한국산업은행, 한국수출입은행, 한국투자공사, 강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 민족문화추진회, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 재외동포재단, 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 대한법률구조공단, 한국갱생보호공단, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단, 민주화운동기념사업회, 고등과학원, 공공기술연구회, 광주과학기술원, 국가보안기술연구소, 국제과학기술협력재단, 극지연구소, 기초기술연구회, 대구경북과학기술연구원, 대덕연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 원자력의학원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원 한국생산기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국식품연구원, 한국전기연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구소, 한국원자력통제기술원, 한국천문연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국해양연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원, 한국화학연구원 부설 안전성평가연구소, 핵융합연구센터, (사)전국문예회관연합회, (재)국립발레단, (재)국립오페라단, (재)국립합창단, 경북관광개발공사, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육협의회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 신문발전위원회, 신문유통원, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)서울예술단, (재)정동극장, 한국게임산업개발원, 저작권심의조정위원회, 한국간행물윤리위원회, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국언론재단, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 대한체육회, 한국체육산업개발주식회사, (주)농지개량, 가축위생방역지원본부, 기초전력연구원, 농림기술관리센터, 한국농림수산정보센터, 안산도시개발주식회사, 한국기술거래소, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국생산성본부, 한국서부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전기전자시험연구원, 한국전자파연구원, 한국표준협회, 한국전력기술주식회사, 한국전자거래진흥원, 한국중부발전주식회사, 한전KDN, 한일산업기술협력재단, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 별정우체국연합회, 정보통신국제협력진흥원, 정보통신윤리위원회, 국립암센터,

구분	기관명
기타 공공기관 (204)	대한결핵협회, 프로그램심의조정위원회, 대한에이즈예방협회, 대한적십자사, 한국장애인복지진흥회, 한국보건복지인력개발원, 한국보건의료인국가시험원, 수도권매립지관리공사, 친환경상품진흥원, 학교법인기능대학, 한국국제노동재단, 한국기술교육대학교, (주)코레일개발, (주)코레일애드컴, (주)코레일엔지니어링, (주)한국건설관리공사, 코레일유통(주), KTX관광레저(주), 주택관리공단(주), 코레일네트웍스, 코레일로지스주식회사, 한국철도시설산업주식회사, 한국철도전기시스템(주), 한국토지신탁, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사, 한국어촌어항협회, 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국여성개발원, 한국보건사회연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국행정연구원, 한국청소년개발원, 한국해양수산개발원, 한국형사정책연구원, 88관광개발(주), 한국환경정책·평가연구원, 한국청소년진흥센터, 녹색자금관리단, 한국문화재보호재단, 시장경영지원센터, 전국신용보증재단연합회, 한국벤처투자, 중소기업진흥공단, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업유통센터, 한국발명진흥회, 한국특허정보원, 금융감독원, 한국자산신탁(주), 국방과학연구소, 국방기술품질원, (재)한국에너지자원기술기획평가원, 전략물자관리원, (재)우정복지협력회, 재료연구원(한국기계연구원 부설), 울산항만공사, (주)부산항보안공사, 인천항만보안(주)

주 : 1. 2008년도 기타공공기관 신규지정 및 변경지정(기획예산처 고시 2008-3호) 참고
2. 신규 지정된 기관은 밑줄 처리, 변경 지정된 기관은 이탤릭 처리

2009년 공공기관 지정결과를 살펴보면 2008년도 지정된 공공기관 중 지정해제 또는 변경지정된 기관과 신규로 지정된 기관 등을 포함하여 총 297개 기관이 지정되었다.

먼저 한국방사성폐기물관리공단, 한국거래소, 한국승강기안전기술원 등 주무부처에서 신규로 통보한 9개 기관을 신규 지정하고 이를 다시 위탁집행형 준정부기관 1개, 기금관리형 준정부기관 1개, 그리고 7개 기타공공기관으로 유형을 구분하였다. 2008년에 기타공공기관이었던 중소기업기

술정보진흥원은 위탁집행형 준정부기관으로, 중소기업진흥공단은 기금관리형 준정부기관으로 변경지정되었다. 마지막으로 2009년 공공기관 지정 결과, 2008년 공공기관 중 일부(17개)를 지정해제하였는데 이 중 5개 기관은 공공기관 지정요건 미해당, 기관폐지 및 통폐합 등을 사유로 지정해제되었고 나머지 12개 기관은 부설기관 여부, 기관업무 특성[84] 등을 사유로 지정해제되었다.

〈표 Ⅳ-27〉 2009년 공공기관 지정 및 유형화 요약

(단위:개)

구분		'08년	'09년	증감	신규	해제	변경
① 공기업		24	24	-	-	-	-
	• 시장형	6	6	-	-	-	-
	• 준시장형	18	18	-	-	-	-
② 준정부기관		77	80	3	2	△1	2
	• 기금관리형	13	16	2	1		1
	• 위탁집행형	64	64	1	1	△1	1
③ 기타공공기관		204	193	△11	7	△16	△2
계		305	297	△8	9	△17	-

84) 공공기관 지정의 실익이 크지 않은 순수 예술창작법인인 서울예술단, 국립합창단, 국립오페라단, 국립발레단과 다른 기관을 대상으로 감독기능을 수행하는 금융감독원을 지정해제함.

〈표 Ⅳ-28〉 2009년 신규지정, 지정해제, 변경지정 현황

구 분	주무부처	기관명	비 고
신규 지정 (9)	국토부(2)	항로표지기술협회, 한국해양수산기술진흥원	기타공공기관 지정
	금융위(1)	한국거래소(구, 한국증권선물거래소)	준정부기관 (위탁집행) 지정
	노동부(1)	한국승강기안전기술원	기타공공기관 지정
	법무부(1)	정부법무공단	기타공공기관 지정
	복지부(3)	한국사회복지협의회, 한국노인인력개발원, 한국국제보건의료재단	기타공공기관 지정
	지경부(1)	한국방사성폐기물관리공단	준정부기관 (기금관리) 지정
지정 해제 (△17)	교과부(3)	극지연구소, 국가핵융합연구소, 고등과학원	(부설기관)
	총리실(1)	공공기술연구회	(폐지)
	국토부(1)	코레일애드컴(주)	(폐지)
	금융위(2)	기보캐피탈(주)	(민영화)
		금융감독원	(기관특성)
	노동부(1)	한국노동교육원	(폐지)
	농림부(1)	농림기술관리센터	(부설기관)
	문화부(4)	재단법인 서울예술단, (재)국립합창단, (재)국립오페라단, (재)국립발레단	(예술창작법인)
	방통위(1)	정보통신윤리위원회	(폐지)
	지경부(3)	안전성평가연구소, 재료연구소, 국가보안기술연구소	(부설기관)
변경 지정 (±2)	중기청(2)	중소기업진흥공단, 중소기업기술정보진흥원	기타공공기관 → 준정부기관

자료 : 기획재정부 보도자료('09.1.29일자, '2009년도 공공기관 지정')

〈표 Ⅳ-29〉 2009년도 공공기관 현황(297개)

구분		기관명
공기업 (24)	시장형 (6)	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
	준시장형 (18)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 산재의료관리원, 대한주택공사, 대한주택보증주식회사, 한국감정원, 제주국제자유도시개발센터, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국컨테이너부두공단, 한국토지공사
준정부기관 (80)	기금관리형 (16)	기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 근로복지공단, 사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 국민연금관리공단, 한국자산관리공사, *중소기업진흥공단*, 한국방사성폐기물관리공단
	위탁집행형 (64)	증권예탁결제원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 대한지적공사, 한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 영화진흥위원회, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국농촌공사, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국석유품질관리원, 광해방지사업단, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국전기안전공사, 한국승강기안전관리원, 한국원자력문화재단, 한국전력거래소, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 한국소비자원,

구분		기관명
준정부 기관 (80)	위탁 집행형 (64)	도로교통안전관리공단, 한국소방검정공사, *중소기업기술정보진흥원*, 한국거래소
기타 공공기관 (193)		(주)기은캐피탈, 기은신용정보(주), 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사, (주)아이비케이텍, (주)정리금융공사, 중소기업은행, 코스콤, 한국산업은행, 한국기업데이터주식회사, 한국수출입은행, 한국투자공사, 강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 민족문화추진회, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 재외동포재단, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 대한법률구조공단, 한국갱생보호공단, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단, 민주화운동기념사업회, 광주과학기술원, 국제과학기술협력재단, 기초기술연구회, 대구경북과학기술연구원, 대덕연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 원자력의학원, 한국건설기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원 한국생산기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국식품연구원, 한국전기연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구소, 한국원자력통제기술원, 한국천문연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국해양연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원, (사)전국문예회관연합회, 경북관광개발공사, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육협의회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 신문발전위원회, 신문유통원, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)정동극장, 한국게임산업개발원, 저작권심의조정위원회, 한국간행물윤리위원회, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국언론재단, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 대한체육회, 한국체육산업개발주식회사, (주)농지개량, 가축위생방역지원본부, 기초전력연구원, 한국농림수산정보센터, 안산도시개발주식회사,

구분	기관명
기타 공공기관 (193)	한국기술거래소, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국생산성본부, 한국서부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전기전자시험연구원, 한국전자파연구원, 한국표준협회, 한국전력기술주식회사, 한국전자거래진흥원, 한국중부발전주식회사, 한전KDN, 한일산업기술협력재단, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 별정우체국연합회, 국립암센터, 정보통신국제협력진흥원, 대한결핵협회, 프로그램심의조정위원회, 대한적십자사, 대한에이즈예방협회, 한국장애인복지진흥회, 한국보건복지인력개발원, 한국보건의료인국가시험원, 수도권매립지관리공사, 친환경상품진흥원, 학교법인기능대학, 한국국제노동재단, 한국기술교육대학교, (주)코레일개발, (주)코레일엔지니어링, (주)한국건설관리공사, 코레일유통(주), KTX관광레저(주), 주택관리공단(주), 코레일네트웍스, 코레일로지스주식회사, 한국토지신탁, 한국철도시설산업주식회사, 한국철도전기시스템(주), 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사, 한국어촌어항협회, 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 산업연구원, 대외경제정책연구원, 에너지경제연구원, 한국교육개발원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국여성개발원, 한국보건사회연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국행정연구원, 한국청소년개발원, 한국해양수산개발원, 한국형사정책연구원, 88관광개발(주), 한국환경정책·평가연구원, 한국청소년진흥센터, 녹색자금관리단, 한국문화재보호재단, 시장경영지원센터, 전국신용보증재단연합회, 한국벤처투자, 중소기업유통센터, 한국발명진흥회, 한국특허정보원, 한국자산신탁(주), 국방과학연구소, 국방기술품질원, (재)한국에너지자원기술기획평가원, 울산항만공사, 전략물자관리원, (재)우정복지협력회, (주)부산항보안공사, 인천항만보안(주), 항로표지기술협회, 한국해양수산기술진흥원, 한국승강기안전기술원, 정부법무공단, 한국사회복지협의회, 한국노인인력개발원, 한국국제보건의료재단

주 : 1. 2009년도 공공기관 신규지정, 지정해제 및 변경지정(기획재정부 고시 2009-3호) 참고
2. 신규 지정된 기관은 밑줄 처리, 변경 지정된 기관은 이탤릭 처리

2010년에는 2008년부터 정부가 추진한 '공공기관 선진화 계획'에 따른 기관 통폐합, 지분매각, 민영화 등의 추진실적이 공공기관 지정결과로 나타났다. 2010년도 공공기관 지정결과를 살펴보면 2009년보다 11개 기관이 감소한 286개 기관이 공공기관으로 지정되었다.

지정결과를 살펴보면 주무부처가 2010년에 신규로 통보한 한국장학재단, 농업기술실용화재단, 평생교육진흥원, 한국보건복지정보개발원 등 18개 기관을 공공기관으로 신규지정하고 이를 다시 위탁집행형 준정부기관 3개, 기타공공기관 15개로 유형을 구분하고 있다.

2009년 지정된 공공기관 중 민영화, 지분매각 등으로 인해 지정요건에 해당하지 않는 6개 기관과 지정실익이 없다고 판단된 9개 기관은 지정해제되었다. 또한 2009년 지정된 공공기관 중 자체수입비율, 직원 정원 등이 변동된 한국석유공사, 한국컨테이너부두공단, 한국노인인력개발원 등 5개 기관과 공공기관 선진화 계획에 따라 기존 37개 기관에서 15개 기관으로 통폐합된 기관도 변경지정되었다.

〈표 Ⅳ-30〉 2010년 공공기관 지정 및 유형화 요약

(단위:개)

구분	'09년	'10년	증감	신규	해제	변경
① 공기업	24	22	△2	-	-	△2
• 시장형	6	8	2	-	-	2
• 준시장형	18	14	△4	-	-	△4
② 준정부기관	80	79	△1	3	-	△4
• 기금관리형	16	16	-	-	-	-
• 위탁집행형	64	63	△1	3	-	△4
③ 기타공공기관	193	185	△8	15	△9	△14
계	297	286	△11	18	△9	△20

〈표 Ⅳ-31〉 2010년 신규지정, 지정해제, 변경지정 현황

구 분	주무부처	기관명	비 고
신규 (18)	교과부(2)	한국장학재단	준정부기관(위탁집행형)
		평생교육진흥원	기타공공기관
	복지부(2)	(재)한국사회서비스관리원	준정부기관(위탁집행형)
		한국보건복지정보개발원	기타공공기관
	노동부(1)	노사공동 고용지원사업단	기타공공기관
	농림부(2)	농림수산식품기술기획평가원, 축산물위해요소중점관리기준원	기타공공기관
	농진청(1)	농업기술실용화재단	준정부기관(위탁집행형)
	특허청(2)	재단법인 한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회	기타공공기관
	금융위(2)	한국정책금융공사, 산은금융지주	기타공공기관
	문화부(4)	(재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단	기타공공기관
	중기청(1)	소상공인진흥원	기타공공기관
	식약청(1)	한국희귀의약품센터	기타공공기관
해제 (△9)	국토부(3)	부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사	(폐지)
		(주)한국토지신탁	(지분매각)
	농림부(1)	(주)농지개량	(민영화)
	복지부(1)	대한에이즈예방협회	(소규모)
	지경부(1)	안산도시개발주식회사	(민영화)
	금융위(3)	(주)정리금융공사	(폐지)

구 분	주무부처	기관명	비 고
		산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사	(지정실익 미비)
변경 (±5)	국토부(1)	한국컨테이너부두공단	공기업(준시장형) →준정부기관(위탁집행형)
	복지부(1)	한국노인인력개발원	기타공공기관 →준정부기관(위탁집행형)
	지경부(3)	한국석유공사, 한국지역난방공사	공기업(준시장형) →공기업(시장형)
		한국원자력문화재단	준정부기관(위탁집행형) →기타공공기관
변경 (통합)	교과부(1)	한국연구재단	준정부기관(위탁집행형)
	국토부(3)	한국토지주택공사	공기업(준시장형)
		코레일테크(주), 코레일네트웍스(주)	기타공공기관
	지경부(4)	한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국에너지기술평가원, 정보통신산업진흥원	준정부기관(위탁집행형)
	행안부(1)	한국정보화진흥원	준정부기관(위탁집행형)
	환경부(2)	한국환경산업기술원, 한국환경공단	준정부기관(위탁집행형)
	방통위(1)	한국인터넷진흥원	준정부기관(위탁집행형)
	문화부(3)	한국언론진흥재단	준정부기관(기금관리형)
		한국콘텐츠진흥원,	준정부기관(위탁집행형)
		한국저작권위원회	기타공공기관

자료 : 기획재정부 보도자료('10.1.29일자, '2010년도 공공기관 지정')

〈표 Ⅳ-32〉 2010년도 공공기관 현황(286개)[1)]

구분		기관명
공기업 (22)	시장형 (8)	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국가스공사, 한국공항공사, *한국석유공사*, 한국전력공사, *한국지역난방공사*
	준시장형 (14)	대한석탄공사, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국산재의료원
준정부 기관 (79)	기금 관리형 (16)	공무원연금관리공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금관리공단, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국방사성폐기물관리공단, 한국무역보험공사, 한국언론진흥재단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
	위탁 집행형 (63)	건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 국제방송교류재단, 농수산물유통공사, 대한지적공사, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 에너지관리공단, 우체국예금보험지원단, 정보통신산업진흥원, 축산물품질평가원, 중소기업기술정보진흥원, 한국가스안전공사, 한국거래소, 한국고용정보원, 한국건설교통기술평가원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국교육학술정보원, *한국노인인력개발원*, 한국보건산업진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국우편물류지원단, 한국우편사업지원단, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국전력거래소, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국전파진흥원, 한국정보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, *한국컨테이너부두공단*, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원, 농업기술실용화재단, 한국사회서비스관리원, 한국장학재단

구분	기관명
기타 공공기관 (185)	(사)전국문예회관연합회, (재)명동·정동극장, (재)우체국시설관리지원단, (재)한국장애인개발원, (주)강원랜드, (주)기은캐피탈, (주)아이비케이시스템, (주)한국가스기술공사, (주)한국건설관리공사, 88관광개발(주), 가축위생방역지원본부, 강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경북관광개발공사, 경상대학교병원, 경제인문사회연구회, 국립암센터, 과학기술정책연구원, 광주과학기술원, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육회, 국방과학연구소, 국방기술품질원, 국토연구원, 그랜드코리아레저(주), 기은신용정보(주), 기초기술연구회, 녹색사업단, 기초전력연구원, 노사발전재단, 대한결핵협회, 대구경북과학기술원, 대외경제정책연구원, 대덕연구개발특구지원본부, 대한법률구조공단, 대한장애인체육회, 대한적십자사, 대한체육회, 동북아역사재단, 민주화운동기념사업회, 별정우체국연합회, 부산대학교병원, 부산항만보안(주), 산업기술연구회, 산업연구원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 수도권매립지관리공사, 시장경영지원센터, 영상물등급위원회, 신용보증재단연중앙회, 에너지경제연구원, 예술의전당, 울산항만공사, 인천종합에너지(주), 인천항만보안(주), 재외동포재단, 전남대학교병원, 전략물자관리원, 전북대학교병원, 전쟁기념사업회, 정보통신정책연구원, 정부법무공단, 제주대학교병원, 주택관리공단, 중소기업유통센터, 중소기업은행, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크, 코레일투어서비스, 코스콤, 통일연구원, 한국개발연구원, 학교법인한국폴리텍, 한국간행물윤리위원회, 한국건설기술연구원, 한국고전번역원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국국방연구원, 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 한국국제보건의료재단, 한국기계연구원, 한국기술교육대학교, 한국기업데이터(주), 한국기초과학지원연구원, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국노동연구원, 한국동서발전(주), 한국농림수산정보센터, 한국농촌경제연구원,

구분	기관명
기타 공공기관 (185)	한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화재보호재단, 한국문화진흥(주), 한국발명진흥회, 한국법무보호복지공단, 한국법제연구원, 한국벤처투자, 한국보건복지인력개발원, 한국보건사회연구원, 한국보건의료인국가시험원, 한국사학진흥재단, 한국사회복지협의회, 한국산업은행, 한국생산성본부, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국서부발전(주), 한국수출입은행, 한국수력원자력(주), 한국승강기안전기술원, 한국식품연구원, 한국어촌어항협회, 한국에너지기술연구원, 한국여성정책연구원, 한국영상자료원, *한국원자력문화재단*, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국원자력통제기술원, 한국자산신탁(주), 한국저작권위원회, 한국전기연구원, 한국전기전자시험연구원, 한국전력기술(주), 한국전자통신연구원, 한국전자파연구원, 한국조세연구원, 한국중부발전(주), 한국지질자원연구원, 한국직업능력개발원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국청소년정책연구원, 한국청소년진흥센터, 한국체육산업개발(주), 한국투자공사, 한국특허정보원, 한국표준과학연구원, 한국표준협회, 한국학중앙연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양과학기술진흥원, 한국해양수산개발원, 한국해양연구원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국화학연구원, 한국환경정책평가연구원, 한일산업기술협력재단, 한전원자력연료(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주), 항로표지기술협회, 호국장학재단, (재)한국희귀의약품센터, 게임물등급위원회, 노사공동고용지원사업단, 농림수산식품기술기획평가원, 산은금융지주, 소상공인진흥원, 재단법인국악방송, 체육인재육성재단, 축산물위해요소중점관리기준원, 태권도진흥재단, 평생교육진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국정책금융공사, 한국지식재산보호협회, 한국지식재산연구원

주 : 1. 2010년도 공공기관 신규지정, 지정해제 및 변경지정(기획재정부 고시 2010-3호) 참고
2. 신규 지정된 기관은 밑줄 처리, 변경 지정된 기관은 이탤릭 처리

Ⅴ. 공공기관 지정 및 유형 분류 분석

본장에서는 공공기관 지정 및 유형 분류와 관련하여 법과 제도상의 문제점을 파악한다. 이어서 현행 지정 및 유형 분류 관련 실태분석을 통해 문제점을 도출한다. 앞의 제Ⅱ장에서 공공기관 지정의 목적과 관리방식을 논의하고 이어서 Ⅲ장에서 해외 주요 국가들의 사례를 분석하였다. 법과 제도적인 문제점 분석에서는 이론적 논의와 해외사례 조사에서 다룬 공공기관 지정의 목적과 관리방식이 현행 공공기관 지정과 관련된 법 제도와 합치되는지 파악하는 논의가 주된 논점이 된다. 이어서 실태분석에서는 공공기관 분류 이론적 모형에서 다룬 소유구조와 공공성, 시장성, 중요성(규모) 등 공공기관 분류 이론적 모형에 현행 공공기관이 적합하게 지정되고 분류되었는지 확인하는 조사 분석을 실시하였다.

1. 법, 제도상의 문제점

가. '공공기관' 개념의 규정

공공기관의 지정 및 유형 구분의 근거로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 있음에도 불구하고, 동법에는 '공공기관'의 개념에 대한 별도의 규정은 두고 있지 않다. 공공기관에 대한 정의나 범주가 없는 가운데, 관리적 목적의 일환으로서 공공기관을 지정하기 때문이다. 물론 동법을 통하여 어떠한 기관들이 공공기관의 범주에 포함될 수 있으며, 이에 기초하여 공공기관의 개념을 유추할 수 있다.

현행법 제4조에서는 공공기관의 지정조건을 규정하고 있는데, 이 규정에 따라서 공공기관의 의미를 유추해보면, 공공기관은 정부가 설립하고 출연한 기관, 정부지원액이 기관 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 일정 지분 이상을 갖고 있으면서 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 일정한 지배력을 확보하고 있는 기관, 이와 같은 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관들로서, '정부에 의하여 설립, 지원되었거나 혹은 정부가 일정 수준 이상의 영향력을 행사하는 기관' 정도로 정의될 수 있다.

그리고 현행법은 공공기관의 소유권적 측면을 강조하고 있어서, 공공기관이 제공하는 '재화'의 특성은 많이 반영하지 못하고 있다. 공공기관으로서의 특징은 크게 2가지, 즉 공공기관의 소유권과 제공하는 재화의 특성에 의하여 결정된다는 점에서 양자를 균형 있게 반영하는 것도 고려할 필요가 있다. 공공기관은 소유권적 측면에서는 행정기관이 아닌 조직의 형태이지만, 정부가 설립의 주된 주체로서(방식은 다양), 정부의 재정적 지원에 의하여 설립, 운영되고, 정부가 일정수준 이상 권한을 직·간접적 행사하는 기관으로서, 국민들의 보편적 사용을 전제로 하는 공공재적 속성이 강한 재화나 서비스를 제공하는 기관이라고 할 수 있다. 물론 사적재적 특징이 강한 재화나 서비스를 공급하는 공공기관도 존재하지만, 이 경우는 정부의 정책적 판단에 의한 것이라는 점에서, 공공기관에 대한 보편적인 개념정의에 있어서는 예외적인 것이라고 할 수 있다.

나. 공공기관 지정 목적의 모호성

현행 공운법 제1조에서는 동법 제정의 목적으로, “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.” 고 규정하고 있다. 그리고 제3조에서는 특히 공공기관의 ‘자율적 운영’을 강조하여, “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.”고 규정하였다. 이 규정들은 공운법의 제정 목적으로 언급된 것들이지만, 공운법의 핵심의 하나가 바로 공공기관으로의 ‘지정’에 있다는 점에서, 이와 같은 기준들을 공공기관 지정의 목적으로 해석할 수 있다. 즉 다음을 공공기관 지정의 목적이라고 할 수 있다.

- 공공기관의 기본적 사항 규정
- 자율경영 확립
- 책임경영 확립
- 경영 합리화
- 운영 투명성 제고

그런데 이와 같이 공운법에서 제시하고 있는 공공기관 지정 및 관리의 목적들은 ‘지정된 공공기관’에게만 제한적으로 적용되어야 할 것들이 아니며, 현행 법률상으로 공공기관으로 지정되지 않은 여타 공공기관들에 대해서도 공통적으로 적용되어야 할 중요하고 포괄적인 기준들이라고 할 수 있다. 공공기관의 규모나 제공하는 재화나 서비스의 특성에 따라서 공공기관 간에 중요도 차이는 존재하지만, 이와 같은 목적들은 공운법상의 공공기관으로의 지정 여부와 상관없이 요구되어야 할 중요한 기준이다. 때문에, 명확한 숫자와 규모를 확인하기 어려운 ‘광의의 공공기관’들과 구별되는 ‘공

운법상의 공공기관'에 특별하게 적용되는 목적의 제시가 필요하다. 위의 기준들은 광의로 명확하게 정의되어야 하는 '공공기관'에게 요구되는 일반적인 원칙으로 적용되고, 이 중 일부에게만 적용되는 '지정된 공공기관'에 대해서는 별도의 구체적인 원칙을 적용하는 것도 고려할 수 있다.

다. 공공기관 지정 기준의 협소성

현행법상 공공기관의 지정기준은 다음과 같이 요약된다.

- 정부출연기관
- 정부지원액이 총수입액의 1/2 초과 기관
- 지분은 적지만, 실질적 지배력을 가진 경우

즉, 현재의 공공기관 지정을 위한 기준은 주로 소유권의 정도, 지배력의 정도가 가장 중요하다고 볼 수 있으며, 개별 기관들이 제공하는 서비스의 특성은 상대적으로 충분히 고려하지 않는다. 공운법에서는 소유권이 명확하거나 혹은 지배력이 강한 경우 공공성이 강한 것으로 보고 있다. 물론 현재 공운법상 '지정된 공공기관'들은 당연히 공공서비스를 제공하는 것으로 전제하고 있기 때문이다. 예를 들어서 '○○○○'는 정부의 재정적 지원은 보조금 △△억원인데, '□□□법'에 의하여 특정분야에 관한 독점적 지위를 확보하여 위탁수입 △△억원과 자체수입 △△△여 억원을 수입으로 하고 있으며, 이에 따라서 공운법상의 '기타 공공기관'으로 지정되어 있다. 물론 업무의 중요성, 독점성의 정도 등을 고려한다면 준정부기관으로 지정되어도 크게 문제는 없다고 할 수 있다. 그러나 반대로, ○○○○가 수행하고 있는 각종 업무는 민간 대행기구에서도 일정 부분 담당하고 있어서, 동 업무는 공공부문과 민간부문이 공동으로 분담하고 있는 영역이라는 점에서

민영화 가능성을 검토할 수도 있다.

공운법을 통하여 일부 기관만을 공공기관으로 특별하게 지정하기 위해서는 특별한 목적이 명확하게 제시되어야 한다. 즉, 공공기관이 국민 및 국가경제에 미치는 영향 등 중요성을 감안하여 경영관리 측면에서 보다 체계적 관리하기 위하여, 수많은 공공기관들 중에서 일부만을 별도로 지정하여 관리하는 것이다[85]. 여기서 중요성이라 함은 예를 들어서 다음과 같은 것들을 의미한다.

- 기관 재정 규모가 일정 기준 이상
- 보편적 서비스의 제공
- 시장에 의한 서비스 공급의 어려움

그리고 체계적 관리라 함은 (지정된 기관은 지정되지 않은 기관과 비교하여) 다음과 같은 의미를 갖고 있다.

- 일정한 원칙, 기준이 법에 의해 공통적으로 적용되고,
- 기관 운영의 대외적 투명성이 더 확보되고,
- 경영상의 책임성 확보가 강하게 요구되고,
- 사회적 책임성이 더 많이 부과되고,
- 주무부처 이외에 기획재정부도 매우 집중적으로 관리

위에서 언급한 중요성 및 체계적 관리 필요성을 공공기관 지정의 기준으로 활용한다면, 다음과 같은 것들이 공공기관의 지정기준으로 활용될 수 있다. 물론 이와 같은 기준은 원론적인 수준의 것으로서, 보다 구체적인 기

85) 공공기관이 수행하는 본연의 사업에 대한 관리, 감독은 당연히 주무부처의 관할이라는 점에서, 이 부분이 기획재정부에 의한 공공기관의 지정으로 과도하게 침해되어서는 안 될 것이다.

준은 추후 분석을 통하여 보완되어야 한다.

- 일정 규모 이상의 기관
- 보편적 서비스의 제공 범위가 넓은 기관
- 시장에 의한 서비스 공급이 어려운 기관
- 통일된 기준과 원칙 적용이 필요한 기관
- 대외적 투명성이 우선적으로 확보되어야 할 기관
- 경영상의 책임성 확보가 매우 필요한 기관
- PSO(public service obligation) 적용이 우선시되는 서비스 수행 기관
- 기획재정부의 집중적 관리가 요구되는 기관

라. 공공성과 시장성 기준 활용의 불명확성

현재 공공기관을 분류하여 명칭을 부여함에 있어서, 공기업과 준정부기관으로 하고 있으며, 특히 공기업의 경우 '자체수입액의 정도'를 기준으로 시장형과 준시장형으로 구분하고 있다. 이와 같이 현재 공공기관의 유형 구분에 사용되는 기준을 보면, 현행 공운법하에서는 공공성과 시장성을 명시적인 기준으로 언급하고 있지는 않지만, 공공성과 시장성이 중요한 규범적 기준으로 사실상 고려되고 있음을 알 수 있다.

그러나 현실적으로 유형화된 공공기관들을 보면, 공공성과 시장성이 대칭적인 기준으로 사용되지는 못하고 있음을 알 수 있다. 공기업 중 도로의 경우 이미 공공성과 시장성이 혼재된 재화로서 공급, 사용되고 있으며, 준정부기관의 경우 충분한 시장성이 존재함에도 불구하고 공공성이 상대적으로 강조되는 준정부기관으로 분류되고 있기도 하다(○○○○공단). 즉 현행 공운법상의 공공성과 시장성은 공공기관이 공급하는 재화의 기본적 속성을 기준으로 한 것이 아니라, 정부에 의하여 법, 제도적으로 설계된 속

성에 의하여 이루어진 것이다.

현재 공운법상 활용되고 있는 공공기관 유형화의 기준은 직원 정원, 자산규모, 총수입액 중 자체수입액 비중, 그리고 기금 관리 여부이다. 즉 공공기관으로 지정된 기관들은 인력규모, 자산규모, 자체수입액 비중, 그리고 별도의 기준인 기금 관리 여부를 기준으로 유형화하였다. 기금관리 여부는 앞의 기준과는 구별되는 별도의 기준이라는 점에서 논외로 할 경우, 실질적으로 사용되는 의미 있는 기준은 공기업과 준정부기관을 구분하는 '자체수입액 비중'이다. 즉, 공공기관의 총수입액 중 '고유목적사업 수입액(법령상 공급 독점 정도와 이용강제성 기준으로 차등 적용), 기타사업 수입액, 사업외 수입액'이 차지하는 비중으로서, '자체수입액의 비중'이라는 명칭만 보아도, 기관의 자율적 노력에 의하여 확보되는 수익적 성과를 의미한다. 따라서 공공기관의 수익의 창출 정도를 중요한 기준으로 활용하고 있는데, 이것은 다음과 같은 문제를 지니고 있다.

즉, 현행 기준에서 제시된 자체수입액의 어느 정도가 기관의 자율적 노력에 의하여 결정되는지, 오히려 이 수입액은 정부가 공공기관에 부여한 독(과)점적 지위에 의하여 대부분 결정되고, 일부분만이 기관의 고유한 자발적 노력에 의하여 결정되는 경우가 많다는 것이다. 이럴 경우, 현행 기준에서 '자체수입액의 비중'이 기관의 자율적 노력의 결과로서의 의미를 갖지 못함으로써, 결국 '시장성'의 의미를 충분히 담고 있지 못하다고 할 수 있다. 즉 자체수입액이 총수입액의 '85/100 이상'인 공기업을 '시장형 공기업'으로 지정하여, '시장형'이라는 용어를 사용하고 있다. 즉, 현행 공운법상 '자체수입액'은 '공공성'과 대비되는 '시장성'의 의미를 갖고 있는 것으로 활용되고 있다. 따라서 현행과 같이 '자체수입액의 비중', 즉 '시장성'의 정도를 공공기관 유형화의 기준으로서 사용하는 것이 적합한 것인지, 그리고 현재 사용되는 세부 기준은 정말 시장성을 의미하는 것인지, 그리고 이 기준이 현행법의 취지에 맞는 것인지에 대한 논의가 필요하다.

그리고 이 문제는 공공기관으로의 지정기준과 유형화 기준 간의 연계성

에도 영향을 미친다. 앞서 언급한 바와 같이, 현행 공공기관 지정기준은 정부출연기관, 정부지원액이 '총수입액'의 2분의 1 초과 기관, 지분은 적지만, 실질적 지배력 가진 경우이며, 유형화 기준은 직원 정원, 자산규모, 총수입액 중 자체수입액 비중(독점성 정도 가중), 그리고 기금 관리 여부이다. 먼저 '지정'은 정부의 영향력 정도를 기준으로 일정 기준 이상이면 공공기관으로 지정하고, 이 중에서 '자산규모'와 '자체수입비중'을 통합 고려하여 공기업과 준정부기관으로 구분하고 있다. 자산규모는 '거대 공기업'을 반영하기 위하여, 자체수입 비중은 시장성 정도를 반영하기 위하여 기준으로 활용하고 있는 것이다. 이 기준에 충실하게 기존 공기업 유형에 의미를 부여하면, '시장형 공기업'은 '시장성을 가진 거대 공기업'이며, '준시장형 공기업'은 '시장성이 있는 공기업'일 뿐이다. 즉, 준시장형 공기업은 규모를 반영하지 않기 때문이다. 준시장형 공기업에는 규모가 큰 공기업과 작은 공기업(관광공사, JDC)이 혼재되어 있다. 시장성이 없다고 판정된 '준정부기관'의 구분 기준은 지정 등에서는 전혀 고려되지 않았던 '기금관리 여부'이다. 이에 따라서 중앙정부 기금을 관리하는 기관은 '기금관리형'으로, 나머지는 모두 '위탁집행형'으로 구분되어, 사실상 위탁집행형 유형에는 다양한 특성들이 혼재된 기관들이 분포되어 있다. 자체수입 비중이 적다는 것 이외에는 의미 있는 기준이 부각되지 않고 않으며, 2010년 현재 63개의 기관이 분포되어 있다. 위탁집행형은 사실상의 유형 구분이 적용되지 않은 유형이라고 할 수 있다. '기금관리형'이 별도의 공공기관 유형으로 지정되는 것이 공운법 제정 취지에 맞는 것인지에 대한 재검토가 필요하며, 기타 공공기관의 경우, '기타공공기관 지정'으로의 실익이 무엇인지 모호하다. 2010년 현재 185개가 지정되어 있는데, 이 유형은 다양한 특성을 가진 기관들로 구성되어 있다.

마. 준정부기관 유형 공공기관들의 다양성

직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이하인 공공기관을 준정부기관으로 지정하고 있다. 그리고 이 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형 기관으로 구분하고 있다. 준정부기관이라는 것은 정부에 준하는 공공기관이라는 의미로서, 사실상 정부에 의하여 재화가 공급되어도 상관없지만, 집행적 성격 위주로 된 업무라는 점에서 정부는 정책결정기능만을 담당하고 집행기능은 공공기관이 담당하도록 한 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 의미를 충족하는 공공기관도 있지만, 시장성이 충분하여 준정부기관보다는 공기업적 특성을 상대적으로 더 많이 부여할 수 있는 공공기관도 준정부기관으로 유형화되어 있는 등 다양한 속성을 가진 기관들이 혼재되어 있다. 이것은 앞서 지적한 바와 같이, 공기업과 준정부기관의 구분이 재화의 본래적 속성보다는 정부에 의하여 이루어진 제도 설계에 기안하는 것이라고 할 수 있다.

또한 '기금관리형'과 '위탁집행형'으로 구분한 것이 타당한 것인가에 대한 지적도 있다. 적절성 여부를 떠나서 공공기관을 유형화하는 데 사용된 기준은 공공성과 시장성이라고 할 수 있는데, 기금관리형의 경우 사용하는 재원의 성격을 기준으로 한 예외적인 유형 구분이라고 할 수 있다. 기금관리형 기관에 대한 별도의 관리방식이 필요하다면, 이것은 공공기관의 유형이 아닌 별도의 방식으로 관리하는 것이 타당하다는 것이다.

바. 다양한 특성의 기타공공기관 유형

2010년 현재 '기타공공기관'으로 분류되고 있는 공공기관은 총 185개로서, 전체 공공기관 중 64.7%에 해당한다. 예산기준(2009)으로 30%, 인력기

준(2008)으로 41%에 달하고 있다. 기관별 규모만을 기준으로 할 경우, 공기업이나 준정부기관에 비하여 기획재정부의 역할이 상대적으로 적지만, 총량적 규모를 고려하여 주무부처를 통하든 다른 방식을 통하든 적절한 수준의 관리가 이루어질 필요가 있다는 지적이다.

현행 지정 및 유형분류 기준에 의하여 기타공공기관으로 분류되었지만, 인력과 자산, 수입 등 규모나 중요도면에서 준정부기관과 비교하여 손색이 없는 기관이 매우 많음에도 불구하고 기타공공기관으로 획일적으로 유형화되어 있다. 따라서 기타공공기관의 유형 세분화에 대한 본격적인 검토가 필요하다.

〈표 Ⅴ-1〉 기타공공기관의 비중

	(공기업)	(준정부기관)	(기타공공기관)	(계)
요건	시장성이 높은 기관 (자체수입 50% 이상)	정부업무위탁 기관 (기금관리, 위탁집행)	공기업·준정부기관으로 지정되지 않은 공공기관	-
개수 ('10)	22	79	185	286개
예산 ('09)	155.3	132.3	125.3	413조원
인원 ('08)	87	69	106	261천명

또한 현재의 기타공공기관과 같이 이질적인 기관들을 하나의 범주로 파악하는 것이 무슨 의미가 있는가에 대한 비판적 지적이 있다. 특히 금융기관과 비금융기관을 분리하지 않기 때문에, 일부에서와 같이 기타공공기관의 부채총액에 대해 언급하는 경우에 문제가 발생하고 있다. 현재도 기타

공공기관에 대해서는 경영공시 등 최소한의 의무만 부과하고 특별한 관리는 하지 않는다는 점에서, 지정의 명확화와 더불어, 지정의 의미를 살리는 것이 필요하다.

기타공공기관으로 지정되어 있는 기관들의 투명성 정도는 공기업이나 준정부기관에 비해 상대적으로 약할 수 있다. 예를 들어 공기업과 준정부기관은 경영평가 실적보고서를 통해 다양한 방법으로 좀 더 자세한 정보들을 공시하지만, 기타공공기관들은 그렇지 않기 때문이다.

한편 2009년 기관장 평가에 있어서, 기타공공기관의 기관장은 비슷한 규모의 공기업에 비해 득점이 낮은 상황이며, 중소형 기관장과 비교해서도 낮은 것으로 나타났다. 경영평가 결과와 공공기관 지정유형 간의 상관성을 강하게 주장하는 것은 한계가 있지만, 낮은 수준의 경영평가 결과가 의미하는 바를 깊게 검토할 필요가 있다.

〈표 Ⅴ-2〉 2009 유형별 기관장 평가 기초통계량(득점을 100점 만점으로 환산)

		공기업	준정부기관 (중소형 제외)	중소형 기관	기타 공공기관	전체 공공기관
기관장 총점	평균	69.03	66.81	64.96	62.35	66.01
	표준편차	8.22	7.33	7.58	6.86	7.72
	최소값	53.74	54.10	47.00	50.45	47.00
	최대값	81.64	83.75	78.08	75.67	83.75
	중위값	70.48	66.23	65.83	61.90	65.96
	왜도	-0.26	0.42	-0.43	0.27	0.01
	첨도	2.14	2.67	2.78	2.42	2.60

현행 공운법상의 법적 기준을 기계적으로 적용해 공공기관들을 재분류하면 기타공공기관의 수는 대폭 줄고 공기업과 준정부기관의 수는 크게 늘

어난다. 따라서 현재 100개 내외의 기관을 평가하는 상황에서, 경영평가 대상인 공기업과 준정부기관의 수가 크게 증가하면 평가의 어려움은 물론 비용의 증가도 예상된다. 물론 경영평가를 했을 때 국가가 얻을 수 있는 효율성이 평가에 들어가는 비용에 비해 더 크다면 경영평가단의 평가부담이 커지더라도 국가적인 관점에서 평가대상을 확대할 수 있을 것이다. 예를 들어 기타공공기관으로 지정되어 있는 대학병원이나 공공기관 자회사, 문화예술 관련 기관들이 좀 더 체계적인 평가체계에서 효율적으로 활동할 수 있으면, 이들 공공기관들은 사회 각 분야에서 매우 중요한 역할을 하는 기관들이라는 점에서 국가정책을 선도적으로 수행할 수 있을 것이다.

그리고 현행 분류체계상 기타공공기관으로 분류되어 있던 각종 '자회사'들이 공기업 및 준정부기관으로 재분류될 경우, 지배구조나 평가체계상의 변화가 발생할 수 있다. 본 연구의 조사 대상인 기타공공기관 중 29개 기관이 자회사로 분류되는데, 자회사 여부와 상관없이 법률상 기준만으로 재분류할 경우, 이들은 대부분 공기업이나 준정부기관으로 분류될 정도로 규모가 큰 기관들이다. 기타공공기관은 공운법상 지배구조에 영향을 받지 않으나, 공기업이나 준정부기관은 공운법상 지배구조에 영향을 직접적으로 받는다. 따라서 모회사와 자회사의 유형이 다를 경우, 지배구조나 평가상 충돌하는 점이 없는지 검토할 필요가 있다.

민영화대상 기관으로 논의되고 있는 한국산업은행과 중소기업은행이 기타공공기관으로 지정되어 있는데, 아직 민영화 준비단계라는 점에서 유형 재분류를 검토할 필요가 있다. 중소기업은행은 상장기업으로 2009년 12월 기준으로 민간 주주가 23.76%의 주식을 소유하고 있으나, 아직 추가적인 주식상장 계획이 잡혀있지 않다. 한국산업은행은 비상장 기업으로 민간 주주가 없는 상황이다. 공기업이나 준정부기관으로 지정되면 민영화에 차질이 있다는 논리로 금융공기업이 기타공공기관으로 지정받고 있는데, 관리감독이 공기업이나 준정부기관에 비해 상대적으로 적은 기타공공기관으로 지정되어 있는 것이 과연 민영화에 유리한지 재검토할 필요가 있다.

한국산업은행과 중소기업은행은 기타공공기관으로서 현재 기관 경영평가를 받지는 않지만, 현행 공운법상 준정부기관으로 지정된 금융공기업들은 기관장 평가를 받고 있다. 그런데 〈Ⅴ-2〉와 같이 기타공공기관에 속한 기관장은 비슷한 규모를 가진 공기업에 비해 평균 6.7점이 낮으며 중위값은 9.5점이 낮다. 기관장 평가지표에서 기관 구성원들의 협력이 필요한 노사관계 선진화 지표는 규모가 작은 중소형기관에 비해서도 기타공공기관의 득점이 낮아 평균 57.5점을 득점하였는데, 정부가 민영화 목표를 추진함에 있어서 경영효율화를 추구하고 구성원들의 동의를 구해야 하는 상황이라면 기타공공기관으로 지정되어 있는 것보다는 오히려 공기업으로 지정되는 것이 바람직한 것인가에 대해 검토할 필요성이 있다.

특히 한국산업은행의 기관장은 62.62점을 득점하여 '미흡'에서 벗어난 '보통'의 평점을 받았으며 96개 기관 중 63위를 기록하였다. 민영화를 추진하고 있는 한국산업은행을 현행대로 기타공공기관으로 지정하여 관리하는 것이 경영효율성 측면에서 합리적인지 면밀한 검토할 필요가 있다.

사. 공공기관 지정 및 유형 변동의 문제

공운법에 기초하여 매년 공공기관을 새로 지정하기 때문에, 연도별로 일정하지는 않지만 공공기관 지정 및 유형 구분에 있어서 변동이 있다. 2010년도의 경우, 지정된 공공기관은 총 286개로서 2009년과 비교하여 11개가 감소하였다.

- ○ 기존에 미지정된 기관 중 18개 기관을 신규지정
- ○ 기존에 지정된 기관 중 9개 기관을 지정해제하고, 47개 기관을 27개 기관으로 변경지정(통합 및 단순 명칭 변경 포함)
- ○ 기존에 지정된 기관 중 나머지 241개 기관은 현행 유지

기관 유형별로 보면, 시장형 공기업은 8개(+2개), 준시장형 공기업은 14개(△4개), 기금관리형 준정부기관은 16개(-), 위탁집행형 준정부기관은 63~65개(△1개~+1개), 기타공공기관은 185~183개(△8개~△10개)로 다양하게 나타났다. 이와 같은 지정 및 유형의 변경은 그 자체에 그치는 것이 아니라, 지배구조 변경의 문제, 경영평가방식 등 다양한 측면에 영향을 미치고 있다는 점에서, 공공기관 지정 및 유형의 변경 시 이와 같은 점들을 심도 있게 고려하여야 할 것이다.

〈표 Ⅴ-3〉 공공기관 지정 총괄표(2010)

(단위:개)

구분	'09년	'10년 지정(안)				
			증감	신규	해제	변경[1]
① 공기업	24	22	△2	-	-	△2
• 시장형	6	8	2	-	-	2
• 준시장형	18	14	△4	-	-	△4
② 준정부기관	80	79~81	△1~1	3~4	-	△4~△3
• 기금관리형	16	16	-	-	-	-
• 위탁집행형	64	63~65	△1~1	3~4	-	△4~△3
③ 기타공공기관	193	185~183	△8~△10	15~14	△9	△14~△15
계	297	286	△11	18	△9	△20

주: 1) 변경기관은 통합기관은 포함하고, 단순 명칭변경은 제외

다음과 같이, 기존에 지정된 기관 중 자체수입비율, 직원 정원 등이 변동된 한국석유공사 등 5개 기관의 경우 유형을 변경하여 재지정하였는데, 만일 추후 동일한 사안에 대해서 변동이 있을 경우 또 다시 재지정해야 하는 문제가 발생한다.

○ 한국석유공사, 한국지역난방공사(준시장형 공기업)는 총자산, 자체수입비율이 증가하여 시장형 공기업으로 변경

○ 한국컨테이너부두공단(준시장형 공기업)은 자체수입비율이 감소하여 위탁집행형 준정부기관으로 변경

○ 한국노인인력개발원(기타공공기관)은 인력 증가 등으로 인해 위탁집행형 준정부기관으로 변경

○ 한국원자력문화재단(위탁집행형 준정부기관)은 경영효율화에 따라 직원 정원이 감소하여 기타공공기관으로 변경

〈표 Ⅴ-4〉 공공기관 유형 변경지정

기관명	자체수입 비율(%)	총수입액 (억원)	총자산 (억원)	직원 정원 (명)	검토결과	
					현행	변경지정
한국석유공사	87.7	15,227	130,221	1,195	준시장형 공기업	시장형 공기업
한국 지역난방공사	88.1	9,932	23,829	988	준시장형 공기업	시장형 공기업
한국컨테이너 부두공단	46.4	1,684	12,386	68	준시장형 공기업	위탁집행형 준정부기관
한국노인인력 개발원	9.3	42	14	81	기타 공공기관	위탁집행형 준정부기관
한국원자력문화재단	12.7	134	82	49	위탁집행형 준정부기관	기타 공공기관

아. 공공기관의 유형화에 따른 지배구조 설계 기준의 모호

현행 공운법상 공공기관을 지정 및 유형화하는 중요한 목적의 하나는 공공기관 유형별로 지배구조를 다르게 설계하는 것이다. 공공기관의 지배구조는 공공기관의 소유구조와 생산하는 재화나 서비스의 특성을 적절히 반영하여 설계되어야 한다. 적절한 지배구조 설계를 통하여, 공운법상 공공기관이 지향해야 할 핵심적인 가치인 공공기관의 자율성과 책임성, 그리고 투명성이 적절하게 담보될 수 있기 때문이다.

그러나 현행 공공기관 유형별로 설계된 지배구조는 이와 같은 의미를 반영하는 데 다소 미흡하다고 할 수 있다. 시장형 공기업과 준시장형 공기업 간에 지배구조의 실질적 차이를 발견하기 어려우며, 준정부기관의 경우에도 기금관리형과 위탁집행형간에 의미 있는 차이를 발견하기 어렵다. 특히 자산 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우, 시장형 공기업과 동일한 지배구조가 적용되는 부분도 있어서, 공공기관 유형 구분의 의미가 더욱 모호해졌다.

〈표 Ⅴ-5〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
이사회의장	선임 비상임이사	자산 2조원 이상 선임 비상임이사 자산 2조원 미만은 기관장	기관장
위원회	위원회 설치 가능		
감사위원회	설치 필수	자산 2조원 이상 필수	설치 가능
선임비상임이사	비상임이사중 기재부장관이 운영위 심의, 의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선 자산 2조원 이상의 경우, 비상임이사중 기재부 장관이 운영위 심의, 의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선
비상임이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능 기관장에게 자료 요구 가능		
임원 임면	- 장: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장 제청-대통령 임명(단 총수입액 1천억원, 직원정원 500인 미만은주무기관장이 운영위 심의,의결 거쳐 임명) - 상임이사:임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 - 비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명 - 감사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부장관 제청-대통령 임명		- 장: 임원추천위 추천 - 주무 기관장이 임명 (일정규모 이상은 대통령 임명) - 상임이사: 준정부기관장 임명 - 상임감사위원: 기재부 장관 또는 대통령 - 비상임이사 : 주무기관장 임명(일정규모 이상은 임추위 추천-주무기관장 임명) - 감사: 임추위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명 (일정규모 이상 대통령 임명)
임원추천위원회	- 공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 - 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가능 - 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 - 임추위 위원장은 임추위 위원인 공공기관 비상임이사 중 호선		

<table>
<tr><th>구분</th><th>시장형 공기업</th><th>준시장형 공기업</th><th>준정부기관</th></tr>
<tr><td>기관장과의 계약</td><td colspan="3">-주무기관장은 기관장 임명 대상자와 계약
-공기업의 장의 경우, 주무기관장은 계약 체결전 기재부 장관과 협의</td></tr>
<tr><td>비상임이사, 감사 직무수행 실적평가</td><td colspan="3">기획재정부 장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가
기획재정부 장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결을 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능</td></tr>
<tr><td>회계감사인 선임</td><td colspan="3">회계감사인 선임 위해 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인 선임위원회(감사위원회 설치한 때에는 이를 회계감사인 선임위원회로 봄)를 구성·운영</td></tr>
<tr><td>경영실적평가</td><td colspan="3">기획재정부 장관은 공공기관의 경영실적을 평가</td></tr>
<tr><td>경영평가단 운영</td><td colspan="3">기획재정부 장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문 위하여 경영평가단 구성·운영</td></tr>
<tr><td>경영지침</td><td colspan="3">기획재정부 장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 경영지침을 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보
- 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등</td></tr>
<tr><td rowspan="2">감독</td><td colspan="3">기획재정부 장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독</td></tr>
<tr><td colspan="2">-기획재정부 장관 : 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독
-주무기관장 : 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업과 준정부기관의 경영지침 이행 사항 등</td><td>주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등
주무기관장은 경영지침 이행여부 감독</td></tr>
<tr><td>감사원 감사</td><td colspan="3">「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사</td></tr>
</table>

결국 현행 공운법상, 지배구조 설계의 방향이나 원칙을 명확하게 확인하기 어려우며, 이에 따라서 공공기관 유형별로 지배구조를 차별적으로 설계하기 위한 기준이 명확하지 않다. 참고로 OECD 가이드라인상, 공공기관 지배구조 설계 시 고려할 수 있는 기준들을 예시하면 다음과 같다.

○ 복잡한 책임관계(주인-대리인 관계) 체계화
○ 공기업의 일상 경영의 완전한 자율성 확보 및 정부 개입 배제
○ 이사회 독립성 확보 및 책무의 자율적 수행
○ 공기업 내부 준법 감시 프로그램의 개발과 활용
○ 효율적인 내부감사절차 개발 및 내부감사기능 확립
○ 공기업 성과에 대한 이사회의 궁극적 책임 확보
○ 공기업 이사회의 최고경영자 임명 및 해임에 대한 권한 확보
○ 이사회의 객관적, 독립적 판단 위한 이사회 구성의 적절성
○ 공기업 이사회 성과에 대한 평가 실시

2. 실태조사를 통한 문제점 분석

우리는 앞에서 공공기관 분류기준으로 소유구조와 공공성, 시장성, 중요성(규모)이 이론적으로 논의될 수 있음을 논의하였다. 이에 따라 본절에서는 소유구조와 공공성, 시장성과 중요성을 기준으로 실태를 분석하였다. 조사 대상은 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 및 제6조에 의거하여 기획재정부가 지정한 공공기관들이다.

2010년 8월 기획재정부 업무연락 시스템을 활용하여 285개 공공기관에 대해서 조사하였다. 2010년 지정을 위해 조사한 자료인 2008년 결산자료를 연구 자료로 사용하기에는 시차가 발생하기에 별도로 수집한 2009년 결산자료를 활용하여 분석하였다. 조사대상 공기업 중 토지공사와 주택공사 양 기관이 통합된 토지주택공사가 자료를 제출하지 못하였고 서울대학교 병원 등 9개 기타공공기관이 자료를 제출하지 못하여 총 275개 기관에 대해서만 자료를 분석했다. 매년 11월에 이루어지는 조사와 유사한 방식으로 조사를 실시했으며, 유형 재분류와 관련된 자료를 수집하기 위해 재무 상태와 인력에 대한 정보를 추가로 조사했다. 기관에서 받은 자료를 그대로

사용하지 않고 딜로이트 회계법인이 사용한 수입구조분석(2010) 기준을 사용하여 기관에서 입력한 자료를 수정했다. 조사된 자료를 이론적 모형에 따라 현행 지정 및 유형 분류 실태와 공공기관의 운영에 관한 법률상 지정 및 유형 분류 기준에 따른 비교분석을 실시하였다.

가. 소유구조 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석

제Ⅱ장에서 살펴본 바에 따르면 정부가 공공기관의 주요 정책결정에 실질적인 영향을 행사하는지 여부가 공공기관을 구분하는 중요한 기준이 된다. 이는 통제수준에 따라 유형을 구분하고 유형별로 공공기관의 지배구조를 달리 설정할 필요가 있기 때문이다. 이때 정부의 실질적 영향력이란 소유주체(소유지분)와 조직 활동에 필요한 재원확보 수단, 해당 조직의 관리자 및 이사회에 대한 임명권 등에 따라 결정된다.

공공기관운영법상은 공공기관에 대한 정부의 소유구조를 광의로 해석하여 공공기관 지정요건을 명문화하고 있다. 즉, 소유구조의 개념을 정부의 공공기관에 대한 직·간접적 지분보유(동법 제4조 제1항 제3호~제5호의 지정요건)로 국한하여 협의로 해석하기보다는 공공기관에 대한 정부의 재정지원(동법 제4조 제1항 제2호의 지정요건), 기관 설립근거 및 주체(동법 제4조 제1항 제1호의 지정요건) 등까지 포함하는 것으로 보고 공공기관 지정요건을 구체화하고 있다.

본장에서는 소유구조 측면에서 정부의 실질적 영향력을 결정하는 요인 중 소유주체(소유지분)를 중심으로 현행 공공기관 유형화 현황에 대해 살펴보았다. 이를 위해 2010년도 기준 공공기관을 대상으로 정부 및 공공기관 출자현황(2009년 말 기준), 지분구성, 상장 여부, 법정기관 여부, 자체수입비율 등의 자료를 활용하여 공공기관의 소유구조 측면에서 현행 공공기관 유형화 실태를 분석하였다.

1) 소유지분적 측면에서의 공공기관 지정 및 유형화 실태

소유지분 측면에서 공공기관의 지정 현황을 살펴보기 위해 우선적으로 공공기관운영법상 소유지분이 어떻게 반영되어 있는지와 동법상 기준에 따른 공공기관 지정 및 유형화 결과를 살펴볼 필요가 있다. 공공기관운영법은 동법 제4조 제1항 제3호~제5호에서 소유지분 측면의 공공기관 지정 기준을 명문화하고 있는데, 구체적으로 정부 또는 공공기관이 보유한 지분율 비중과 정부 또는 공공기관의 당해기관에 대한 사실상 지배력 보유 여부[86]를 기준으로 지정 여부를 판단하고 있다.

〈표 Ⅴ-6〉 소유지분적 측면의 공공기관 지정기준
(동법 제4조 제1항 제3~제5호)

구분		지정기준
제3호	정부직접 출자기관	정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제4호	정부·공공기관 공동출자기관	정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
제5호	공공기관 출자기관 (재출자기관)	제1호 내지 제4호의 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 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

주: 공공기관운영법 제4조 제1항 제3호~제5호에 따라 공공기관으로 지정된 기관 현황은 동 보고서 〈표 Ⅳ-12〉, 〈표 Ⅳ-13〉, 〈표 Ⅳ-14〉을 참조.

86) 사실상 지배력 보유 여부에 대한 설명은 제Ⅲ장 참조.

공공기관운영법 제4조 제1항 제4호 및 제5호의 요건을 살펴보면 소유지분 측면에서 정부와 공공기관을 소유주체로 간주하고 있는데, 이는 공공기관에 의한 출자도 광의의 정부 간접출자로 간주하고 있기 때문이다. 따라서 공공기관운영법은 정부직접출자기관, 정부·공공기관 공통출자기관, 공공기관 출자기관(재출자기관)이 보유한 지분율 비중과 사실상 지배력 보유 여부를 판단하여 공공기관을 지정하도록 법제화하고 있다.

여기서 정부 또는 공공기관의 보유지분율 이외에 사실상 지배력 여부를 공공기관 지정의 추가적 판단기준으로 고려하는 이유는 정부 또는 공공기관이 50% 미만의 지분율을 보유하고 있어 주주권 행사를 통한 직접적인 기관 통제는 어려우나, 법령이나 정관 등을 통해 임원임명권이나 기관운영 관련 주요 의사결정에 대한 승인권 행사 등을 보장받는 경우 공공기관에 대한 사실상 통제력을 확보하고 있는 것으로 간주할 수 있기 때문이다. 이러한 지정기준은 IMF의 GFSM이나 UN의 SNA, EU의 ESA 95 등에서 공공기관에 대한 통제 가능성을 공공기관 지정기준으로 활용하는 것과 유사하다고 할 수 있다.

〈표 Ⅴ-7〉은 소유지분 측면의 공공기관운영법상 지정요건을 충족하는 기관들의 특징을 각 호별 지정요건 충족 여부, 지분구성 현황, 상장 여부, 법정기관 여부(설립근거법 유무) 등으로 구분하여 정리한 것이다.

〈표 Ⅴ-7〉 소유지분적 측면의 공공기관 지정요건 충족 기관 현황

구분	기관명	지정요건 충족 여부			지분구성			상장 여부	법정 기관
		3호 정부출자 (26개)	제4호 공동출자 (30개)	제5호 공공기관출자 (38개)	정부 (30개)	공공기관 (49개)	지자체/ 민간 등 (25개)	(8개)	(32개)
시장형 공기업	부산항만공사	○	○		100%	0%	0%		○
	인천국제공항공사	○	○		100%	0%	0%		○
	인천항만공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국가스공사		○		26.9%	24.5%	48.7%	○	○
	한국공항공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국석유공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국전력공사		○		21.1%	30.0%	48.9%	○	○
	한국지역난방공사		○		46.1%	40.1%	13.8%	○	○
준시장형 공기업	대한석탄공사	○	○		100%	0%	0%		○
	대한주택보증(주)	○	○		55.1%	0.8%	44.1%		○
	한국감정원	○	○	○	49.4%	30.6%	20.0%		
	한국관광공사	○	○		55.2%	44.6%	0.2%		○
	한국광물자원공사	○	○		100%	0%	0%		○

구분	기관명	지정요건 충족 여부			지분구성			상장 여부	법정 기관
		3호 정부출자 (26개)	제4호 공동출자 (30개)	제5호 공공기관출자 (38개)	정부 (30개)	공공기관 (49개)	지자체/ 민간 등 (25개)	(8개)	(32개)
	한국도로공사	○	○		83.6%	16.4%	0%		○
	한국수자원공사	○	○		90.4%	9.5%	0.1%		○
	한국조폐공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국철도공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국토지주택공사	○	○		85.0%	15.0%	0%		○
위탁 집행형 준정부 기관	농수산물유통공사	○	○		100%	0%	0%		○
	대한무역투자진흥공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국농어촌공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국예탁결제원			○	0%	70.3%	29.7%		○
기금 관리형 준정부 기관	한국자산관리공사	○	○		82.6%	8.1%	9.3%		○
	한국주택금융공사	○	○		81.2%	0%	28.8%		○
기타 공공기관	88관광개발(주)	○	○		100%	0%	0%		
	산은금융지주		○	○	5.7%	94.3%	0%		○
	울산항만공사	○	○		100%	0%	0%		○
	중소기업은행	○	○		65.0%	11.2%	23.8%	○	○

구분	기관명	지정요건 충족 여부			지분구성			상장 여부	법정 기관
		3호 정부출자 (26개)	제4호 공동출자 (30개)	제5호 공공기관출자 (38개)	정부 (30개)	공공기관 (49개)	지자체/ 민간 등 (25개)	(8개)	(32개)
	한국수출입은행	○	○		73.7%	3.1%	23.3%		○
	한국정책금융공사	○	○		100%	0%	0%		○
	한국투자공사	○	○		100%	0%	0%		○
	(주)강원랜드			○	0%	36.0%	64.0%	○	
	(주)기은캐피탈			○	0%	99.6%	0.4%		
	(주)아이비케이시스템			○	0%	55.6%	44.4%		
	(주)한국가스기술공사			○	0%	100%	0%		
	(주)한국건설관리공사			○	0%	100%	0%		
	경북관광개발공사			○	0%	100%	0%		
	그랜드코리아레저(주)			○	0%	70.0%	30.0%	○	
	기은신용정보(주)			○	0%	100%	0%		
	부산항만보안(주)			○	0%	100%	0%		
	인천종합에너지(주)			○	0%	50.0%	50.0%		
	인천항만보안(주)			○	0%	100%	0%		
	주택관리공단			○	0%	100%	0%		
	중소기업유통센터			○	0%	100%	0%		○
	코레일네트웍스(주)			○	0%	89.5%	10.1%		

구분	기관명	지정요건 충족 여부			지분구성			상장 여부	법정 기관
		3호 정부출자 (26개)	제4호 공동출자 (30개)	제5호 공공기관출자 (38개)	정부 (30개)	공공기관 (49개)	지자체/ 민간 등 (25개)	(8개)	(32개)
	코레일로지스(주)			○	0%	79.7%	20.3%		
	코레일유통(주)			○	0%	100%	0%		
	코레일테크			○	0%	97.3%	2.7%		
	코레일투어서비스			○	0%	51.0%	49.0%		
	코스콤			○	0%	81.0%	19.0%		
	한국기업데이터(주)			○	0%	80.7%	19.3%		
	한국남동발전(주)			○	0%	100%	0%		
	한국남부발전(주)			○	0%	100%	0%		
	한국동서발전(주)			○	0%	100%	0%		
	한국문화진흥(주)			○	0%	100%	0%		
	한국벤처투자			○	0%	100%	0%		○
	한국산업은행			○	0%	100%	0%		○
	한국서부발전(주)			○	0%	100%	0%		
	한국수력원자력(주)			○	0%	100%	0%		
	한국자산신탁(주)			○	0%	75.2%	24.8%		
	한국전력기술(주)			○	0%	100%	0%	○	
	한국중부발전(주)			○	0%	100%	0%		

구분	기관명	지정요건 충족 여부			지분구성			상장 여부	법정 기관
		3호 정부출자 (26개)	제4호 공동출자 (30개)	제5호 공공기관출자 (38개)	정부 (30개)	공공기관 (49개)	지자체/ 민간 등 (25개)	(8개)	(32개)
	한국체육산업개발(주)			○	0%	100%	0%		
	한전원자력연료(주)			○	0%	100%	0%		
	한전KDN(주)			○	0%	100%	0%		
	한전KPS(주)			○	0%	80.0%	20.0%	○	

주 : 기획재정부 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr)와 통합공시시스템(http://www.alio.go.kr)의 정보를 재구성

〈표 Ⅴ-7〉에 따르면 2010년도에 지정된 공공기관 중 소유지분 측면의 공공기관 지정요건을 충족하는 기관은 총 66개 기관[87]으로, 이 중 공기업이 18개(시장형 8개/준시장형 10개), 준정부기관이 6개(위탁집행형 4개/기금관리형 2개), 그리고 기타공공기관이 42개이다. 소유지분 측면의 지정요건 충족과 관련하여 각 호별 지정요건 현황을 보면 다수의 기관이 공공기관운영법 제4조 제1항의 제3호~제5호의 요건을 중복하여 충족하고 있음을 확인할 수 있다.

먼저 지분구성을 중심으로 공공기관 지정 및 유형화 현황을 살펴보면, 정부가 50% 이상의 지분을 소유하여 주주권 행사를 통해 공공기관에 사실상 통제력을 행사할 수 있는 기관은 총 25개이다. 유형별 분포를 살펴보면(〈표 Ⅴ-8〉), 이 중 공기업은 14개(시장형 5개/준시장형 9개), 준정부기관은 5개(위탁집행형 3개/기금관리형 2개), 그리고 기타공공기관은 6개 기관이다.

〈표 Ⅴ-8〉 정부소유지분이 50% 이상인 기관

구분	기관수	기관명
시장형 공기업	5개	부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국석유공사
준시장형 공기업	9개	대한석탄공사, 대한주택보증(주), 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
위탁집행형 준정부기관	3개	농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사
기금관리형 준정부기관	2개	한국자산관리공사, 한국주택금융공사
기타공공기관	6개	88관광개발(주), 울산항만공사, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국정책금융공사, 한국투자공사

주 : 기획재정부 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr)의 정보를 재구성

87) 〈표 Ⅳ-12〉, 〈표 Ⅳ-13〉, 〈표 Ⅳ-14〉 참고

둘째, 소유지분 측면의 공공기관 지정요건을 충족하는 기관 중 공공기관의 자회사 현황을 유형별로 살펴보면 〈표 Ⅴ-9〉와 같다. 여기서 자회사란 공공기관이 해당기관의 지분을 50% 이상 소유하였거나, 30% 이상 지분을 소유하고 임원임면권 등 실질지배력을 가진 기관[88]을 의미하며, 66개 기관 중 37개 기관이 이 기준을 충족하고 있다. 유형별 분포를 보면, 한국예탁결제원(위탁집행형 준정부기관)을 제외한 모든 기관(36개)이 기타공공기관에 해당된다. 공공기관의 자회사이면서 기타공공기관으로 지정된 기관들의 모회사 현황을 살펴보면, 한국전력공사(발전자회사를 포함한 자회사 10개), 한국철도공사(자회사 5개), 중소기업은행(자회사 3개), 한국관광공사, 중소기업진흥공단(이상 자회사 각 2개), 한국가스공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 한국거래소, 한국문화예술위원회, 국민체육진흥공단, 한국자산관리공사(이상 자회사 각 1개) 등이 포함되며, 모회사의 대부분이 공기업 또는 준정부기관으로 지정되어 있다.

여기서 기타공공기관으로 지정된 자회사의 경우 공공기관운영법상 통합공시, 고객만족도 조사 등에 국한하여 기획재정부의 통합관리대상이 되며, 일반적인 기관운영 및 외부평가 등은 주무부처 장관의 관리·감독 대상이 된다. 그러나 산은금융지주, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 한국산업은행 등 4개 기관만이 개별 설립법을 통해 주무부처의 관리·감독권한을 명문화하고 있고, 나머지 기관은 개별설립법이 없는 상법상 주식회사 형태의 기관으로 이미 시장에 의한 관리·감독이 이루어지는 기관으로 사실상 민간기업과 유사하게 운영되고 있다. 이러한 특성을 감안할 때 상법상 관리를 받는 공공기관의 자회사의 경우 추후 공공기관 유형 구분 시 별도 유형으로 구분하여 관리하는 것도 검토할 필요가 있다. 더 나아가 공공기관 선진화의 측면에서는 민영화나 민간위탁 등도 모색해 볼 수 있을 것이다.

88) 통합공시시스템상의 '자회사' 개념을 준용함.

〈표 Ⅴ-9〉 공공기관 자회사 현황

구분	기관수	기관명
위탁집행형 준정부기관	1개	한국예탁결제원
기타공공기관	36개	한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력, 한국중부발전(주), 한국전력기술(주), 한전원자력연료(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크, 코레일투어서비스, (주)기은캐피탈, (주)아이비케이시스템, 기은신용정보㈜, 경북관광개발공사, 그랜드코리아레저(주), 중소기업유통센터, (주)한국벤처투자, 코스콤, (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, (주)한국건설관리공사, 부산항만보안(주), 산은금융지주, 인천종합에너지(주), 인천항만보안(주), 주택관리공단, 한국기업데이터(주), 한국문화진흥(주), 한국산업은행, 한국체육산업개발(주)

주 : 기획재정부 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr)의 정보를 재구성

셋째, 〈표 Ⅴ-10〉에서 정리하고 있는 것처럼, 기타공공기관으로 지정된 자회사 36개 중 35개 기관이 총수입 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50% 이상으로 나타나[89] 사실상 공기업과 유사한 상업성을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 특히 (주)기은캐피탈, 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 산은금융지주, 한국수력원자력(주) 및 한국산업은행 등 9개 기관은 자체수입비율이 85% 이상이고 자산규모도 2조원 이상으로 시장형 공기업의 지정요건을 충족하고 있다. 이들 기관의 경우 사실상 높은 수준의 상업성을 보유하고 있고 대부분 민간기업과 마찬가지로 상법에 따라 관리·감독을 받는 기관임을 감안할 때, 추후 공공기관 유형화 시 시장형 공기업으로의 지정변경 또는 민영화를 검토할 필요가 있다.

89) 인천종합에너지(주)만 자체수입비율이 33.9%로 나타남.

〈표 Ⅴ-10〉 기타공공기관으로 지정된 자회사의 자체수입비율

(단위: %, 백만원)

기관명	자체수입비율	자산규모	기관명	자체수입비율	자산규모
인천종합에너지(주)	33.9	187,272	한국문화진흥(주)	100.0	46,671
부산항만보안(주)	75.3	1,848	코레일네트웍스(주)	100.0	47,986
(주)강원랜드	75.9	2,076,415	(주)한국건설관리공사	100.0	49,482
인천항만보안(주)	86.0	11,928	(주)한국가스기술공사	100.0	81,493
중소기업유통센터	94.2	158,420	한국벤처투자	100.0	85,454
한국자산신탁(주)	94.9	118,128	코레일유통(주)	100.0	112,039
한국남동발전(주)	95.7	5,472,277	주택관리공단	100.0	112,126
한국동서발전(주)	98.8	4,715,205	경북관광개발공사	100.0	178,296
그랜드코리아레저(주)	99.3	230,955	코스콤	100.0	265,447
한전KPS(주)	99.8	551,942	한전KDN(주)	100.0	312,202
한국기업데이터(주)	99.9	66,100	한전원자력연료(주)	100.0	322,370
한국서부발전(주)	99.9	4,198,514	한국전력기술(주)	100.0	353,145
한국체육산업개발(주)	100.0	6,699	(주)기은캐피탈	100.0	2,179,412
코레일투어서비스	100.0	9,612	한국남부발전(주)	100.0	4,685,243
코레일테크	100.0	11,088	한국중부발전(주)	100.0	5,488,529
기은신용정보㈜	100.0	11,339	산은금융지주	100.0	16,742,226
코레일로지스(주)	100.0	12,898	한국수력원자력(주)	100.0	24,169,763
(주)아이비케이시스템	100.0	19,855	한국산업은행	100.0	157,612,701

주 : 기획재정부 공공기관 현황조사 사이트(http://ndpe.mosf.go.kr)의 정보를 재구성

넷째, 상장 여부와 설립 근거법에 따른 법정기관 여부를 기준으로 분석한 결과, 총 66개 기관 중 증권시장에 상장된 기관은 8개 기관으로 이 중 시

장형 공기업이 3개 기관이며 나머지 5개 기관은 기타공공기관으로 나타났다. 기타공공기관으로 지정된 상장 공공기관 중 중소기업은행을 제외한 (주)강원랜드, 그랜드코리아레저(주), 한국전력기술(주) 및 한전KPS(주)는 한국관광공사 또는 한국전력공사의 자회사로 개별설립법이 없는 상법상 주식회사이다. 특히 이들 기관 중 (주)강원랜드를 제외한 3개 기관은 자체 수입비중이 85% 이상으로 시장형 공기업에 준하는 상업성을 보유하고 있어, 향후 민간시장과의 경합 또는 민영화 등을 염두하여 별도 관리를 모색할 필요가 있다.

2) 국유재산법상의 정부출자기업체와의 비교

공공기관운영법의 소유지분 측면에서의 지정요건을 충족하여 지정된 공공기관과 「국유재산법」에 따른 정부출자기업체를 비교해 보면, 정부출자기업체 중 일부는 공공기관으로 지정되지 않은 상태이다. 정부는 「국유재산법」에 따라 정부출자기업체의 신설, 정부출자기업의 고유목적사업 수행을 위한 자본 확충, 그리고 정부출자기업체의 운영체계와 경영구조 개편을 위해 현물을 출자할 수 있으며 2009년 말 현재 동법에 따라 정부 출자가 이루어진 기관은 총 35개 기관이다. 〈표 Ⅴ-11〉는 2009년 6월 말 현재의 정부출자기업체 현황[90]을 정리하고 있다.

90) 2009년 6월 말과 12월 말 기준의 정부출자기업체 수는 동일하나 포함되는 기관에는 다소 차이가 있음. 2009년도 6월 말 기준의 정부출자기업체에는 한국토지주택공사와 산은금융지주가 제외되어 있으나 12월 말 기준으로는 포함되어 있음. 그. 이유는 2009년 10월 기관통합이 이루어진 한국토지주택공사의 경우 통합이전 기관인 한국토지공사와 한국주택공사의 지분율 정보가 포함되어 있고 2009년 10월 신설된 산은금융지주의 경우 지분율 관련 정보가 반영되어 있지 않기 때문임.

〈표 Ⅴ-11〉 정부출자기업체 현황('09.6월 말 현재)

(단위:억원, %)

주무부처	기관명	수권 자본금	납입 자본금	정부지분					
				기획재정부		다른부처		금액	지분율
			(A)	금액	지분율	금액	지분율	(B)	(B/A)
지식경제부	1. 한국가스공사	10,000	3,864	1,038	26.9	-	0.0	1,038	26.9
	2. 한국전력공사	60,000	32,078	6,776	21.1	-	0.0	6,776	21.1
국토해양부	3. 인천국제공항공사	80,000	36,178	-	0.0	36,178	100.0	36,178	100.0
	4. 한국공항공사	100,000	20,897	11,365	54.4	9,532	45.6	20,897	100.0
	5. 부산항만공사	80,000	31,233	31,233	100.0	-	0.0	31,233	100.0
	6. 인천항만공사	50,000	20,677	14,304	69.2	6,373	30.8	20,677	100.0
기획재정부	7. 한국조폐공사	150	66	66	100.0	-	0.0	66	100.0
문화체육관광부	8. 한국관광공사	500	324	179	55.2	-	0.0	179	55.2
지식경제부	9. 대한광물자원공사	20,000	6,499	1,416	21.8	5,056	77.8	6,472	99.6
	10. 대한석탄공사	4,500	4,126	-	0.0	4,126	100.0	4,126	100.0
	11. 한국석유공사	100,000	63,998	223	0.3	63,775	99.7	63,998	100.0
	12. 한국지역난방공사	2,000	434	-	0.0	200	46.1	200	46.1
국토해양부	13. 대한주택공사	150,000	102,816	65,718	63.9	27,174	26.4	92,891	90.3
	14. 대한주택보증	33,900	32,320	-	0.0	17,791	55.0	17,791	55.0
	15. 한국감정원	120	60	30	49.4	-	0.0	30	49.4
	16. 한국도로공사	250,000	220,200	7,543	3.4	172,998	78.6	180,542	82.0
	17. 한국수자원공사	100,000	64,894	58,810	90.6	-	0.0	58,810	90.6
	18. 한국철도공사	220,000	96,411	92,895	96.4	3,516	3.6	96,411	100.0
	19. 한국토지공사	150,000	50,000	36,668	73.3	-	0.0	36,668	73.3
공기업(19)		1,411,170	787,078	328,264	41.7	346,720	44.1	674,984	85.8
금융위원회	20. 한국주택금융공사	20,000	10,766	6,600	61.3	1,066	9.9	7,666	71.2
	21. 한국자산관리공사	10,000	8,600	7,100	82.6	-	0.0	7,100	82.6
농수산식품부	22. 농수산물유통공사	2,000	662	662	100.0	-	0.0	662	100.0
	23. 한국농어촌공사	50,000	12,950	12,950	100.0	-	0.0	12,950	100.0
지식경제부	24. KOTRA	500	160	160	100.0	-	0.0	160	100.0

주무부처	기관명	수권 자본금	납입 자본금	정부지분					
				기회재정부		다른부처		금액	지분율
			(A)	금액	지분율	금액	지분율	(B)	(B/A)
준정부기관(5)		82,500	33,138	27,472	82.9	1,066	3.2	28,538	86.1
금융위원회	25. 한국산업은행	100,000	96,419	88,419	91.7	8,000	8.3	96,419	100.0
	26. 중소기업은행	100,000	32,079	20,852	65.0	-	0.0	20,852	65.0
기획재정부	27. 한국수출입은행	80,000	50,088	36,902	73.7	-	0.0	36,902	73.7
	28. 한국투자공사	10,000	1,000	-	0.0	1,000	100.0	1,000	100.0
보훈처	29. 88관광개발㈜	20	20	-	0.0	20	100.0	20	100.0
국토해양부	30. 울산항만공사	30,000	1,545	1,545	100.0	-	0.0	1,545	100.0
기타공공기관(6)		320,020	181,151	147,718	81.5	9,020	5.0	156,738	86.5
문화체육관광부	31. 서울신문사	2,177	416	127	30.5	-	0.0	127	30.5
지식경제부	32. 대한송유관공사	2,700	2,250	-	0.0	219	9.8	219	9.8
방송통신위원회	33. 한국방송공사	3,000	2,062	2,062	100.0	-	0.0	2,062	100.0
	34. 한국교육방송공사	1,000	383	383	100.0	-	0.0	383	100.0
국토해양부	35. 공항철도주식회사	10,000	9,310	-	0.0	922	9.9	922	9.9
공공기관외(5)		18,877	14,420	2,571	17.8	1,141	7.9	3,713	25.7
합계(35)		1,832,567	1,015,787	506,025	49.8	357,948	35.2	863,972	85.1

주 : 1. 기관별 지분금액의 반올림에 따라 합계금액과 단수차이 있음
2. 음영( ) 표시기관(8개)은 일반회계 지분이 없는 정부출자기관

〈표 Ⅴ-11〉에 따르면 2009년 6월 말 기준의 35개 정부출자기업체 중 30개 기관이 공공기관으로 지정되어 있고 나머지 5개 기관은 공공기관으로 미지정되어 있다. 정부출자기업체 중 공공기관이 아닌 5개 기관을 살펴보면 서울신문사, 대한송유관공사, 공항철도주식회사는 지분율 비중이 공공기관운영법상의 지정요건을 충족하지 아니하여 미지정된 것이다. 반면 한국방송공사 및 한국교육방송공사는 정부지분율이 100%인 기관으로 공공기관운영법상에서 지정요건을 충족함에도 불구하고 공공기관 지정에서 제외되었는데, 이는 동법에서 두 기관에 대한 지정을 처음부터 제외하도록

하였기 때문이다. 한국방송공사 및 한국교육방송이 공공기관운영법상 예외처리를 받는 이유는 두 기관 모두 언론기관으로 업무를 수행함에 있어 독립성과 중립성 확보가 중요한 기관이기 때문에 정부의 통합적 관리·감독으로부터 배제하여 기관의 특수성을 보장해 주기 위함이다. 이에 따라 두 기관 모두 「방송법」 및 「한국교육방송공사법」에서 사업범위, 지배구조, 방송통신위원회의 관리·감독 등을 명문화하고 있으나 정부재원이 투입되는 규모에 비해 경영공시, 경영평가 등이 충분히 이루어지지 않고 있어 방만경영의 우려가 있는 바 이에 대한 제도적 보완이 필요하다.

나. 공공성 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석

대부분의 공공기관들이 상법에 의하여 설립된 것이 아니라 국회에서 입법과정을 거쳐 제정된 특별 설립법에 근거하여 설치 운영되고 있는 것 자체가 이미 공공성을 내포하고 있음을 의미한다. 공공성의 실체에 대한 다양한 논의가 있을 수 있지만, 국회에서 제정된 설립법에 근거하고 있다는 것은, 해당 공공기관이 단순히 수익을 창출하기 위하여 만들어진 것이 아니라 공공복리 즉, 공공성의 증진을 위하여 만들어졌음을 시사한다. 구체적으로 설립법이 있다는 것은 앞서 이론적 논의에서 다루었던 산업경제학과 개발경제학적 관점과 관련이 있다. 초기 산업자본이 부족한 나라에서 경제개발을 위하여 개별 설립법을 만들어 공공기관을 설치 운영한다.

〈표 Ⅴ-12〉 공운법상 지정 기준

	기준
1호	다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2호	정부지원액이 총수입액의 50%를 초과하는 기관
3호	정부가 50% 이상의 지분을 가지고 있거나 30% 이상의 지분을 가지고 사실상 지배력을 확보한 기관
4호	정부와 제 1호 내지 제 3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 50% 이상의 지분을 가지고 있거나 30% 이상의 지분을 가지고 사실상 지배력을 확보한 기관
5호	제 1호 내지 제 4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 50% 이상의 지분을 가지고 있거나 30 이상의 지분을 가지고 사실상 지배력을 확보한 기관
6호	제 1호 내지 제 4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

앞서 제Ⅳ장에서 언급한 바와 같이 공공기관 지정은 현행 공공기관 운영에 관한 법률 제4조의 기준에 의해서 이루어진다. 설립법이 있고 정부가 직접 출연했으면 1호 기관에 해당된다. 이외에 정부가 일정 지분을 가지고 사실상 지배력을 행사할 수 있는 기관은 3호 기관으로 지정된다. 정부와 공공기관의 지분 합이 일정 지분 이상이고, 사실상 지배력을 행사할 수 있는 기관은 4호 기관, 공공기관의 지분이 일정수준 이상이고 사실상 지배력을 행사할 수 있는 기관은 5호 기관, 공공기관이 설립하고 정부나 설립한 모공공기관이 출연한 기관은 6호 기관이다. 그리고 정부지원액이 총수입액의 50%를 초과하는 기관이 2호 기관이다.

기관별로 지정요건이 중복적으로 적용될 수 있다. 예를 들어서 정부 출연연구소의 경우, 정부에 의해 설립되고 출연되었으며, 출연금으로 대부분의 연구를 수행하고 있다. 그러므로 정부 출연연구소는 1호 기관이면서 동시에 2호 기관에 해당한다. 한국전력공사는 4호 기관이면서, 동시에 설립법에 따른 사업을 수행하여 수입을 창출하므로 2호 기관에도 해당한다.

〈표 Ⅴ-13〉에서 보는 바와 같이, 공운법 제4조에 따라 지정기준을 분류했을 때, 공기업은 주식회사이므로 3호나 4호 기준에 주로 해당하고, 준정부기관과 기타공공기관은 1호나 2호 기준에 해당한다. 1호 기준 중에서 기타공공기관이 가장 많은 수를 차지하고 있는 점이 특징이다. 앞의 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이, 집중화된 소유구조라는 측면에서 보면 현행 공공기관 지정은 이와 다소 상이한 부분이 존재한다. 1호 기준은 설립법이 있고 정부가 출연한 기관을 의미하는데, 이것 자체가 공공성의 정도를 의미하기도 한다. 따라서 설립법까지 갖춘 중요한 기관인데 기타공공기관으로 지정하는 것은 앞서 논의한 집중화된 소유구조의 논리 측면에서 검토가 필요하다. 3호나 4호 기준하에 지정된 기관 중에서 기타공공기관이 가장 많은데, 이는 1호기관의 예와 마찬가지로 소유구조에 있어서 중요한 기관들이 기타공공기관으로 분류되고 있음을 의미한다. 그러므로 시장성과 중요성(규모)에 대한 추가적인 유형별 검토가 필요하다.

〈표 Ⅴ-13〉 현행 유형별 지정기준 분포

(단위:개)

구 분	1호	2호	3호	4호	5호	6호	총합계
시장형 공기업(8개)	2	7	6	6	3	2	26
준시장형 공기업(12개)	1	9	7	7	3	0	27
기금관리형 준정부기관(16개)	8	13	1	1	0	0	23
위탁집행형 준정부기관(64개)	34	62	9	13	4	0	122
기타공공기관(175개)	82	134	19	51	32	2	320
총합계	127	225	42	78	42	4	518

법령상 기준에 의할 경우, 1호 기준에 의하여 지정되는 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관이 가장 많은 비중을 차지하고 기타공공기관의 비중은

감소하게 된다. 3호나 4호 기준의 경우, 준시장형 공기업 비중이 가장 높고 그 다음으로 위탁집행형 준정부기관, 시장형 공기업 순이다. 5호 기관 중에서 준시장형 공기업 비중이 가장 높고 그 다음 시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관 순이다. 현행 법률상의 기준으로 유형을 분류했을 때, 소유지배구조에 따른 유형 분류가 적절하게 적용되고 있는지, 또는 시장성이나 중요성의 관점에서 관리의 실익이 존재하는지는 검토가 필요하다.

〈표 Ⅴ-14〉 법령상 유형별 지정기준 분포

(단위:개)

구 분	1호	2호	3호	4호	5호	6호	총합계
시장형 공기업(20개)	3	10	8	16	11	2	50
준시장형 공기업(71개)	23	43	13	35	25	1	140
기금관리형 준정부기관(23개)	13	20	3	3	0	0	39
위탁집행형 준정부기관(113개)	69	108	14	18	4	0	213
기타공공기관(48개)	19	44	4	6	2	1	76
총합계	127	225	42	78	42	4	518

다. 시장성 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석

경쟁시장에서 수익창출을 위해 사업을 하는 민간기업과 달리, 공공기관은 공익적 목적의 실현을 위해 설립된 기관들이다. 그중에서도 정부가 소유권은 가지고 있지만 경쟁시장에서 경쟁을 하는 공기업이 있는가 하면, 정부로부터 예산을 받아 안정적으로 집행하는 준정부기관이 있다. 즉, 공공기관들 중에서 100% 정부지원에 의존하여 공공기관의 사업을 수행하는 기관들도 있지만, 자체적으로 재원을 조달하여 사업을 수행하는 기관들도

있고, 경쟁시장이 아닌 법적인 독점시장에서 사업을 수행하는 기관들도 있다. 따라서 시장성 기준에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

공기업과 준정부기관을 분류하는 판단기준으로, 유럽중앙은행은 ESA95에서 원가보상률 50% 이상이면 공기업으로 지정하고 50% 미만이면 준정부기관으로 지정하는 것을 기준으로 삼고 있다. 우리나라의 경우, 공공기관 유형 분류 기준으로 원가보상률을 사용하는 것은 앞서도 언급했지만 매출액과 생산원가의 산정이 어려울 뿐만 아니라 시장성에 대한 구체적인 기준을 원가보상률에서 제시하지 않고 있기에 용이하지 않으며, 따라서 현행 지정제도에서는 자체수입비율을 사용하여 유형 분류를 하고 있다.

그러나 산식에 있어서 원가보상률과 자체수입비율이 추구하는 목적상 유사한 측면이 있다. 원가보상률의 분자인 '매출액'과 자체수입비율의 분자인 '자체수입액'을 산정할 때 정부의 재정지원 성격이 있는 부분은 두 기준 모두 차감하고 있으므로 정부로부터의 지원을 제외한 부분이 전체의 50% 이상인 경우 시장성이 있는 것으로 보는 공통점이 있다. 하지만 원가보상률은 공공기관의 시장성 판단 시 공급의 '법적 독점성' 및 '이용(소비)의 강제성' 여부를 충분히 고려하지 못하고 있다. 원가보상률 계산 시 매출액은 독점적이거나 이용 강제된 사업으로부터 받은 매출의 경우를 모두 시장성이 있는 것으로 보는데, '법적 독점성'이나 '이용 강제성'을 시장이 아닌 정부에 의하여 인위적으로 설정된 것으로서 '시장성' 의미에 배치되는 측면이 있다. 그러므로 현재 준정부기관 중 법적으로 독점되고 이용 강제성이 사업이 많은 기관의 경우 원가보상률은 자체수입비율보다 과다계상될 수 있어 시장성의 본래 의미를 퇴색시킬 가능성이 존재할 수 있다.

〈표 Ⅴ-15〉 원가보상율과 자체수입비율의 비교

구분	원가보상율	자체수입비율
분자	매출액 = 생산물에 대한 과세 이전금액	자체수입액 Σ (유형별수입액 × 가중치[1])
분모	생산원가 = 중간소비 + 피용자보수 + 고정자본소모 + 생산 관련세금	총수입액 = 손익계산서상 대변합계 - 현재와 미래의 현금흐름과 무관한 수입 - 정부 또는 민간자금을 단순 전달하는 금액 + 출연금, 보조금, 부담금 등 직접지원수입액 중 대차대조표상 금액

주: 1) 공급의 법적 독점성 및 이용(소비)의 강제성여부 등 개별수입항목의 질적 차이를 고려하여 가중치를 달리 부여

원가보상률의 계산이 복잡하고 시장성에 대한 기준이 명확하지 못하기에 우리의 경우 공공기관 운영에 관한 법률 시행령 제5조에 따라 자체수입액을 산정할 때 독점성과 이용 강제성에 따라 다른 가중치를 사용하고 있다. 제Ⅳ장에서 언급한대로 법령상 공급독점이고 이용 강제성이 동시에 있으면 25% 가중치를 부여하고, 법령상 이용 강제성만 있으면 50%의 가중치, 법령상 공급독점만 있으면 75%, 법령상 공급독점도 아니고 이용 강제성도 없으면 100%의 가중치를 부여하고 있다.

정부로부터 받는 출연금과 출자금, 보조금 등은 시장에서 거래를 통해 발생시킨 수입이 아니므로 자체수입 가중치 0%를 적용하고 있다. 재화나 서비스 이용자가 법으로 강제로 공공기관에 지불해야 하며 독점인 경우에는 시장성이 낮다고 판단하여 25%의 낮은 가중치를 부여하고 있다. 법령상 공급독점이지 않고 이용 강제성도 없는 경우에는 자연독점 상황이 존재할 수 있음에도 민간기업의 진입이 법적으로 금지되어 있지 않고, 소비자들이 이용 여부를 선택할 수 있으므로 시장성이 높다고 판단하여 100%의 가중치를 부여하고 있다. 법령상 공급독점이지만 이용 강제성이 없는 경우에는 독점적 시장으로부터 수입을 창출하지만, 그것의 이용을 강제하지 않고 선

택할 가능성이 있기에 시장성이 높은 것으로 판단하여 75%의 가중치를 부여하고 있다. 법령상 이용 강제성만 있으면 독점성만 있는 경우에 비하여, 민간기업의 진입 가능성이 존재하므로 시장성이 낮은 것으로 판단하나, 법적 이용 강제성과 독점성이 동시에 존재하는 수입에 비해 시장성이 높다고 판단하여 50%의 가중치를 부여하고 있다.

그러므로 자체수입비율이 낮다는 것은 정부로부터 직접 지원을 많이 받거나 법적인 보호를 받는 기관으로 볼 수 있다. 반면에 자체수입비율이 낮은 기관은 정부로부터 직접 지원을 많이 받지 않고 법적인 보호도 약하다고 볼 수 있다. 그럼에도 네트워크 산업과 같이 자연독점이 발생할 수 있는 시장에 대한 고려는 없기에 자체수입비율이 높다고 하여 완전경쟁시장에서 경쟁하는 공기업으로 보기에는 무리가 있다. 또한 자체수입비율이 높은 공기업에게 민간기업과의 경쟁을 위하여 요금 자율권을 주는 일은 좀 더 깊이 있는 고민이 필요할 수 있다.

현재 자체수입비율 50% 기준에 의해 공기업과 준정부기관의 유형이 구분되고 있으나 기타공공기관에 대해서는 적용을 하지 않고 있다. 현행 유형별 자체수입비율 분포에서 시장형 공기업은 85% 이상의 자체수입비율을 보이고 있고, 준시장형 공기업에서는 85% 이상이 2개 기관, 50~85%인 기관이 10개 기관이다. 위탁집행형 준정부기관에서는 2개 기관이 자체수입비율이 50%가 넘는다고 보고하였는데, 이는 공운법에서 공기업이 아닌 공공기관 중에서 일부를 위탁집행형 준정부기관으로 지정할 수 있도록 하기 때문이다. 기타공공기관의 자체수입비율 분포는 다양하게 구성되어 있어, 기타공공기관이 자체수입비율 기준으로 봤을 때 다양한 기관을 기타공공기관으로 지정했다는 것을 알 수 있다. 시장형 공기업으로의 지정기준 중 하나인 85% 이상의 자체수입비율을 기록하는 기타공공기관들이 51개로서 현 시장형 공기업 수에 비해서 많다. 자체수입비율 25% 미만인 기타공공기관도 53개 기관으로 위탁집행형 준정부기관 35개에 비해 더 많아서 정부로부터의 지원이나 보호를 받는 기타공공기관의 수가 많다고 할 수 있다.

〈표 Ⅴ-16〉 현행 유형별 자체수입비율 분포

(단위:개)

구 분	25% 미만	25~50%	50~85%	85% 이상	총합계
시장형 공기업	0	0	0	8	8
준시장형 공기업	0	0	10	2	12
기금관리형 준정부기관	4	5	6	1	16
위탁집행형 준정부기관	35	27	2	0	64
기타공공기관	53	44	27	51	175
총합계	92	76	45	62	275

법령상 기준을 기계적으로 적용해 분포를 분석하면, 준시장형 공기업에서 자체수입비율 85% 이상인 기관의 비중이 크게 증가한다. 위탁집행형 준정부기관에서는 정부로부터 지원이나 보호를 받고 있는 자체수입비율 25% 미만인 기관의 수가 증가하게 되고 비중은 감소하게 된다. 기타공공기관은 전반적으로 기관 수가 감소하는데, 특히 자체수입비율 85% 이상이 되는 기관들의 수가 감소한다. 반면에 자체수입비율 25% 미만의 기타공공기관의 수는 상대적으로 덜 감소하여 기타공공기관 내에서의 비중은 증가하게 된다.

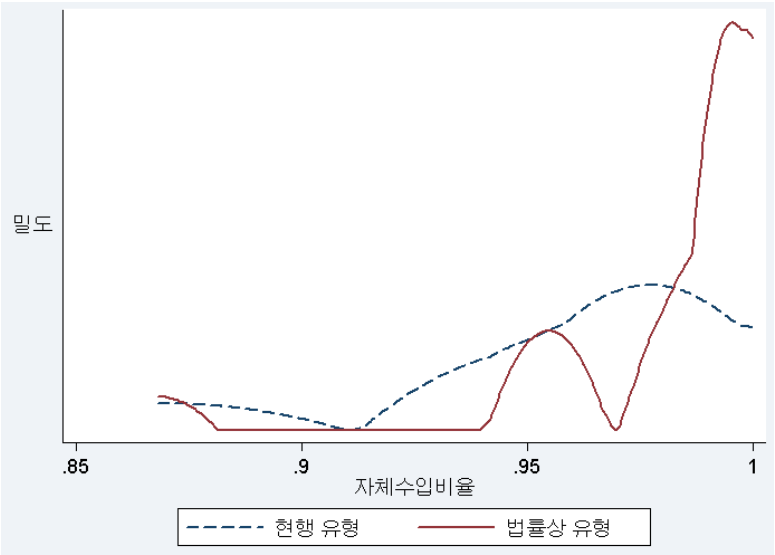
〈표 Ⅴ-17〉 법령상 유형별 자체수입비율 분포

(단위:개)

구 분	25% 미만	25~50%	50~85%	85% 이상	총합계
시장형 공기업	0	0	0	20	20
준시장형 공기업	0	0	35	36	71
기금관리형 준정부기관	8	8	6	1	23
위탁집행형 준정부기관	56	57	0	0	113
기타공공기관	28	11	4	5	48
총합계	92	76	45	62	275

다음 [그림 Ⅴ-1]에서 보는 바와 같이, 시장형 공기업의 자체수입비율은 유형 재분류를 할 경우, 실선처럼 자체수입비율이 큰 기관의 비중이 증가하게 된다[91]. 민영화를 추진할 가능성이 있는 기관들이 기타공공기관으로 분류되어 있음을 유추할 수 있다.

[그림 Ⅴ-1] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 자체수입비율별 분포



91) 분포 그림에서 밀도는 수를 의미하는 것이 아니라 $\int f(x)dx=1$에서 $f(x)$를 의미한다. 히스토그램으로 그림을 그리면 연속형으로 그리더라도 단절 현상이 일어나 가독성이 떨어진다. 밀도함수를 그린면 가독성이 더 높아지기에 밀도함수를 활용하여 그림을 표현했다. 또한 분포를 분석하는 것이지 빈도를 분석하는 것이 아니므로 밀도함수가 보다 타당하다.

라. 중요성(규모) 기준에 따른 공공기관의 유형 분포 분석

공공기관 지정이 중요한 이유 중 하나는 공공기관이 국가 경제에서 차지하는 비중이 매우 크기 때문이다. 따라서 공공기관 지정에 있어서 소유구조나 공공성, 시장성도 중요한 기준이지만, 규모도 무시하기 어려운 기준이다. 외국의 사례를 보더라도, 영국의 경우 지표값이 500만유로 미만이면 통계 작성에서 제외하고 있고, 핀란드나 스웨덴의 경우도 매출규모를 기준으로 공기업을 분류하고 있다. 공공기관의 규모를 측정하는 방법에는 여러 가지가 있겠지만 총자산과 정원, 총수입, 정부직접지원액, 자체수입액 등을 고려할 수 있다. 5가지 기준 중에서 총자산과 정원, 총수입액은 현행 공공기관의 운영에 관한 법률상 공공기관의 지배구조를 구별하는 기준이기에 더욱 중요하다고 할 수 있다.

총자산은 기관이 보유하고 있는 자원을 의미하므로 총자산이 많다는 것은 기관의 가용자원이 많다는 의미가 된다. 국민이 주인인 공공기관 특성상 공공기관 자산은 동시에 국민 자산이다. 만약 정부의 관리가 소홀하여 공공기관의 자산이 부실화되면 국민의 자산이 줄어드는 것과 같기 때문이다. 또한 자산규모가 큰 공공기관의 부실화는 대규모 공적자금의 증가와 재정압박으로 이어질 수 있기에, 자산규모가 큰 공공기관을 잘 관리하는 구조인지 검토할 필요가 있다.

정원은 법적으로 공공기관이 정규직으로 채용할 수 있는 직원의 수를 의미한다. 공공기관의 정원이 많다는 인적자원이 풍부하다는 의미가 될 수 있다. 인적자원이 풍부하다는 것은 활발한 사업을 할 수 있다는 의미이며 이는 국민경제적 관점에서 중요하다.

총수입이 많다는 의미는 공공기관이 사업을 위해서 사용할 수 있는 지출금액이 많다는 의미다. 지출금액이 많으면 많을수록 사업에 사용할 수 있는 재원이 증가한다는 점에서 의미가 있다. 자산이 특정 시점의 상태를 보여주는 지표라면, 총수입은 일정 기간 동안의 활동량을 보여준다. 그리고 산업 특성에 따라 자산의 차이가 클 수도 있기 때문에 집중관리 측면에서

는 총수입도 같이 검토할 필요가 있다.

총수입 중에서 정부 직접지원액을 따로 분리해서 보는 이유는 보조금이나 출연금, 출자금 등의 재원은 국민의 세금으로부터 나오기 때문이다. 시장으로부터 수입을 창출하여 사업을 하는 것과 국민의 세금을 재원으로 사업을 수행하는 것은 본질적인 차이가 있는 것이기 때문에 정부 직접지원액을 따로 분리하여 분포를 분석했다.

1) 자산별 공공기관의 유형 분포 분석

시장형 공기업은 자산이 다른 유형의 기관보다 많고 위탁집행형은 자산규모가 작은 기관이 많다. 시장형 공기업 중에 자산 10조원 이상은 3개 기관이지만 기타공공기관은 6개이고, 자산이 2조원에서 10조원 사이인 시장형 공기업이 5개 기관이며, 기타공공기관은 7개 기관이다. 자산 1조원 이상인 기타공공기관도 14개에 달하여 자산이 많은 공공기관 중 다수가 기타공공기관으로 유형 분류되고 있음을 알 수 있다. 공공기관에 자산이 많다는 것은 그만큼 규모가 크며 가용자원이 많다는 것을 의미한다. 따라서 자산규모가 큰 공공기관들이 지정제도를 통하여 적절하게 관리되고 있는지 검토할 필요가 있다.

〈표 Ⅴ-18〉 현행 유형별 자산 분포(2009년 12월 말 기준)

(단위:개)

구 분	백억 미만	백억~ 천억	1천억 ~1조원	1조원 ~ 2조원	2조원 ~ 10조원	10조원 이상	총합계
시장형 공기업	0	0	0	0	5	3	8
준시장형 공기업	0	0	6	1	2	3	12
기금관리형 준정부기관	0	1	3	1	7	3	15
위탁집행형 준정부기관	7	28	17	5	5	1	63
기타공공기관	48	56	52	1	7	6	170
총합계	55	85	78	8	26	16	268

주:기관 신설, 합병으로 인해 275개 조사기관 중 7개 기관 2009년말 자산 자료 미제출.

법령상 기준을 예외 없이 적용하여 공기업과 준정부기관을 지정한다면, 당연히 기타공공기관의 수가 줄면서 자산이 1조원 이상인 기타공공기관이 공기업이나 준정부기관으로 재분류된다. 시장형 공기업이 20개이고, 준시장형 공기업이 71개, 기금관리형 준정부기관 22개, 위탁집행형 준정부기관이 110개 등으로, 준시장형 공기업과 위탁집행형 준정부기관의 자산규모의 분포가 넓게 발생하게 된다. 만약 법상 기준에 따라 엄격하게 지정 및 유형 재분류를 한다면 준시장형 공기업과 위탁집행형 준정부기관의 유형을 좀 더 세분류하는 것을 검토할 필요가 있다.

〈표 Ⅴ-19〉 법령상 유형별 자산 분포(2009년 12월 말 기준)

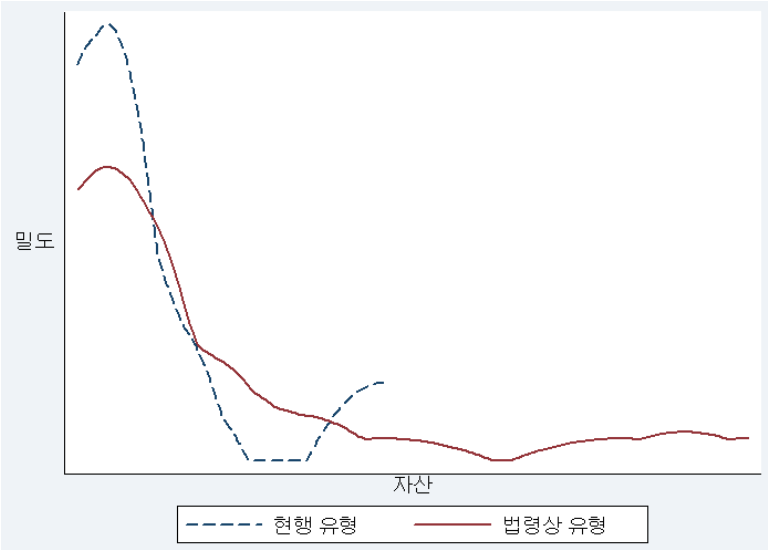
(단위:개)

구 분	백억 미만	백억~ 천억	1천억 ~1조원	1조원 ~ 2조원	2조원 ~ 10조원	10조원 이상	총합 계
시장형 공기업	0	0	0	0	11	9	20
준시장형 공기업	9	20	33	2	4	3	71
기금관리형 준정부기관	0	2	6	3	8	3	22
위탁집행형 준정부기관	20	48	35	3	3	1	110
기타공공기관	26	15	4	0	0	0	45
총합계	55	85	78	8	26	16	268

주: 기관 신설, 합병으로 인해 275개 조사기관 중 7개 기관 2009년말 자산 자료 미제출.

시장형 공기업의 자산별 분포를 현행 분류와 법령상 분류로 비교하면, 법령상 분류 시 자산규모가 큰 공공기관들의 수가 증가하게 된다. 자산 규모가 큰 금융공기업들이 기타공공기관에서 시장형 공기업으로 분류되기 때문이다. 현재 기타공공기관으로 분류되어 있는 금융공기업들의 자산규모가 현재 시장형 공기업에 비해 더 크다는 것을 고려하면 유형 재분류를 심층적으로 검토해 볼 필요가 있다.

[그림 Ⅴ-2] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 자산별 분포



2) 정원별 공공기관의 유형 분포

자산과 마찬가지로 정원규모에서도 기타공공기관의 분포가 다양하여, 50인 미만의 기관이 48개이고 300인 이상 32개, 천명 이상이 28개이다. 자산 2조원 이상인 시장형 공기업에서도 정원의 분포가 다양하여, 1만명 이상의 시장형 공기업도 있지만, 300명 미만의 기관도 두 기관이 있으며, 준시장형 공기업도 분포가 다양하다. 준정부기관에서도 정원의 분포가 다양하여 50명 이상부터 1만명 이상 기관까지 분포하고 있다.

〈표 Ⅴ-20〉 현행 유형별 정원 분포

(단위:개)

구 분	50명 미만	50~99	100~299	300~999	1000~9999	1만 명 이상	총합계
시장형 공기업	0	0	2	2	3	1	8
준시장형 공기업	0	0	1	6	4	1	12
기금관리형 준정부기관	0	1	4	6	5	0	16
위탁집행형 준정부기관	0	11	27	13	12	1	64
기타공공기관	48	29	38	32	28	0	175
총합계	48	41	72	59	52	3	275

법령상 기준으로 공기업과 준정부기관을 지정하면, 기타공공기관으로 분류되어 있는 기관들이 공기업과 준정부기관을 지정되어 기타공공기관은 정원이 50명 미만인 기관만 남게 된다. 공운법 5조 1항에 의거하여 정원 50명 이상인 공공기관은 공기업, 준정부기관으로 지정할 수 있다. 준시장형 공기업과 위탁집행형 준정부기관 간에 정원 규모의 차이가 크게 발생하여 유형을 좀 더 세분류하는 것을 검토할 필요가 있다.

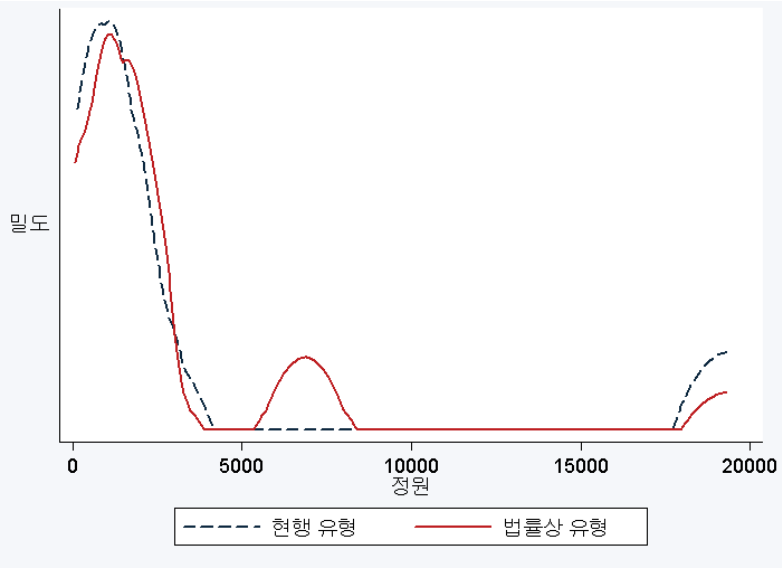
〈표 Ⅴ-21〉 법령상 유형별 정원 분포

(단위:개)

구 분	50인 미만	50~99	100~299	300~999	1000~9999	1만 명 이상	총합계
시장형 공기업	0	3	2	3	11	1	20
준시장형 공기업	0	11	16	22	21	1	71
기금관리형 준정부기관	0	3	7	7	6	0	23
위탁집행형 준정부기관	0	24	47	27	14	1	113
기타공공기관	48	0	0	0	0	0	48
총합계	48	41	72	59	52	3	275

현행 유형분류 현황과 법령상 유형 분류를 비교하였을 때, 공기업의 정원별 분포는 큰 차이가 없다. 기타공공기관에서 시장형 공기업으로 분류된 금융공기업과 한국전력발전자회사의 정원이 기존 시장형 공기업에 비해 많지 않기 때문이다. 이는 정원에 있어서 규모가 큰 금융공기업과 한국전력발전자회사가 기타공공기관으로 분류되어 집중적인 관리가 이루어지지 못하고 있음을 의미한다.

[그림 Ⅴ-3] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 정원별 분포



3) 총수입별 공공기관의 유형 분포 분석

기타공공기관의 총수입분포가 다양하여, 10조원 이상 기관도 3개이며 1천억원 이하의 기관이 가장 많다. 공기업과 기금관리형 준정부기관에서 총수입이 많은 편이나 시장형 공기업에서도 총수입이 1천억원 미만인 곳이

있고, 기금관리형에서도 1천억원 미만이 기관이 있는 등 분포가 다양하다. 위탁집행형 준정부기관의 총수입이 공기업이나 기금관리형 준정부기관에 비해서 낮으나, 총수입 10조원 이상인 위탁집행형 준정부기관도 1곳이 있을 정도로 다양한 분포를 가진다.

〈표 V-22〉 현행 유형별 총수입 분포

(단위:개)

구 분	십억 미만	십억~ 백억	백억~ 천억	천억~ 1조	1조~ 10조	10조 이상	총합계
시장형 공기업	0	0	1	2	3	2	8
준시장형 공기업	0	0	0	8	4	0	12
기금관리형 준정부기관	0	0	2	2	10	2	16
위탁집행형 준정부기관	0	2	31	25	5	1	64
기타공공기관	3	28	84	48	9	3	175
총합계	3	30	118	85	31	8	275

공기업과 준정부기관을 최대한으로 지정하면 기타공공기관의 수는 줄어들지만 분포는 여전히 다양하다. 정원 50명 미만은 기타공공기관으로 지정이 되는데 위탁집행형 준정부기관보다 더 많은 총수입을 기록하는 기관도 2개 기관이 존재하므로 정원 50명에 한정하는 분류방식에 대해 고민할 필요가 있다. 법령상 적용기준으로 준시장형 공기업과 위탁집행형과 준정부기관은 100억원에서 1조원의 총수입을 기록하고 있어서 유형을 보다 세분류하는 기준을 검토할 필요가 있다.

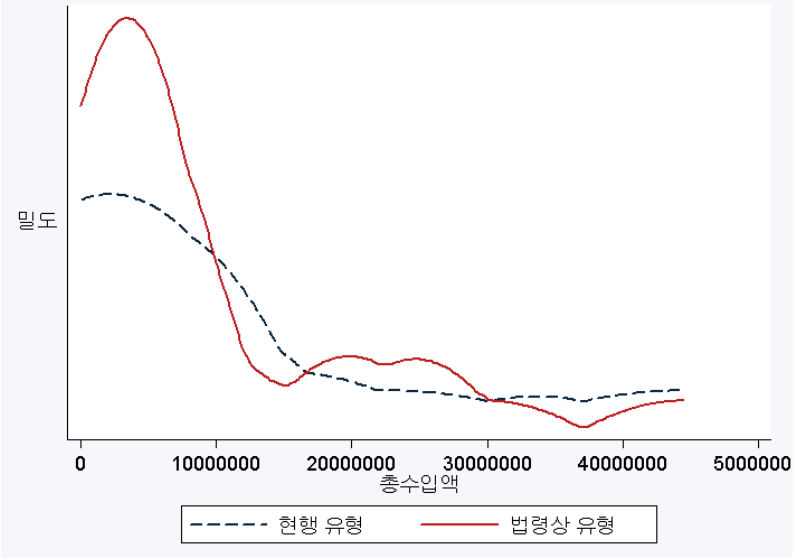
〈표 Ⅴ-23〉 법령상 유형별 총수입 분포

(단위:개)

구 분	십억 미만	십억~ 백억	백억~ 천억	천억~ 1조	1조~ 10조	10조 이상	총합계
시장형 공기업	0	1	1	2	11	5	20
준시장형 공기업	0	3	28	35	5	0	71
기금관리형 준정부기관	0	0	2	6	13	2	23
위탁집행형 준정부기관	2	5	63	40	2	1	113
기타공공기관	1	21	24	2	0	0	48
총합계	3	30	118	85	31	8	275

법령상 유형을 재분류하게 되면 총수입이 낮은 시장형 공기업의 분포가 대폭 늘어남을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅴ-4] 시장형 공기업 현행 유형과 법령상 유형 총수입별 분포



Ⅵ. 개선방향

1. 법·제도적 개선방향

가. 공공기관에 대한 개념 및 대상의 명확화

‘공공기관’이라는 용어는 일상적인 용어로 사용되고 있지만, 법에 따라서 매우 다양한 형태로 활용되고 있다. 예를 들어서 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’에서는 ‘중앙행정기관’을 의미하고, ‘공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률’에서는 ‘국가행정기관·지방자치단체 그 밖의 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관(공운법상 공공기관, 초중등학교, 지방공기업, 특수법인)’을 의미한다. 또 ‘공공기관의 방화관리에 관한 규정’에서는 ‘국가 및 지방자치단체, 국공립학교, 공운법상 공공기관, 지방공기업, 사립학교’를 의미한다. 때문에 현재 법령상에서 활용되고 있는 공공기관의 범위는 중앙행정기관에서 사립학교까지 매우 다양하다.

현행 공운법에서는 ‘공공기관’에 대한 별도의 정의를 하고 있지 않으며, 다른 법률과 마찬가지로 특정 기관에 한정하여 ‘공공기관’으로 ‘지정’하고 있다. 즉, 동법 제4조에서 정부 지원(지분)에 의한 간여의 정도를 기준으로 공공기관으로 지정하고 있다.

물론 공공기관에 대한 개념을 통일하는 것이 용이하지 않으며, 바람직하지 않을 수도 있다. 그러나 공운법에 의한 공공기관으로의 지정은 지배구조의 설계에서부터 평가, 공시 등 다양한 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 공공기관 지정의 자의성을 방지하고 보다 합리적인 기준에 의하여 지정하기 위해서는 공운법상으로 공공기관의 개념

에 대한 명확한 개념화가 필요하다.

다만 현행 공운법의 취지상, 공공기관을 국가와 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 기관으로서 공운법 제4조의 1호-6호중 어느 하나에 해당하는 기관을 정할 수 있도록 하고[92], 다만 ②항에 열거된 '1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사'은 제외하도록 하였는데, 이로 인하여 ②항에 예시된 기관들은 공공기관임에도 불구하고 공공기관이 아닌 것으로 인식하게 되어 있다. 따라서 4조 ①항의 1-6호에 해당하는 기관들을 모두 공공기관으로 하되, 공운법의 적용을 받는 공공기관은 별도로 지정하도록 하며, 이 단계에서 4조 ②항이 예외 적용을 받도록 하는 것이 바람직하다.

나. 공공기관 지정 목적의 명확한 규정 마련 필요

현행 공운법상 공공기관의 지정에 대한 명시적 목적은 제시되어 있지 않지만, 몇몇 조항을 통하여 공공기관 지정의 목적을 유추할 수 있다. 핵심적인 목적은 '자율경영, 책임경영, 경영합리화, 운영 투명성 제고'등으로 정리된다. 그런데 이와 같은 내용들은 공공기관으로 지정되지 않은 다수의 공공기관까지 포함하는 일반적 원칙으로 활용할 수 있는 것들이다. 즉, 공운법상의 공공기관으로 지정된 공공기관에게만 한정적으로 적용되어야 하는 기준은 아니다. 공운법상의 공공기관으로 특별하게 지정되는 것이 의미하는바(목적)를 구체적으로 규정하는 것이 필요하다.

이를 위하여 불특정한 다수의 공공기관에 적용되는 운영의 일반 원칙이

92) 이에 대한 구체적인 내용은 본 보고서 Ⅲ-3의 내용을 참고할 수 있다.

제시되고, 공운법에 의하여 특별하게 제한적으로 지정되는 공공기관에 대해서 적용되어야 하는 세부적 원칙의 제시가 필요하다. 물론 반대의 논리도 가능하다. 즉 현행 공운법에서 유추할 수 있는 위에 언급된 기준을 세부적 원칙으로 활용한다면, 공공기관으로 지정되지 않은 불특정한 다수의 공공기관들에 적용되어야 하는 보편적 원칙의 마련이 추가적으로 필요하다. 공공기관으로의 지정은 정부가 소유권자로서 공공기관들의 효율적이고 투명한 경영 시스템을 확보하고, 이를 통하여 경영성과의 제고에 기여하는 데 있다.

따라서 공공기관의 지정 목적을 명확하게 정의하는 것이 소유권자로서의 정부의 정책방향을 공공기관들에게 명확하게 제시하고, 또한 해당 공공기관들은 이에 맞게 경영활동을 할 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 특히 앞서 언급한 바와 같이, 공운법 4조를 공공기관의 개념에 대한 조항으로 수정할 경우, 공운법의 적용을 받는 별도의 지정에 대한 조항이 마련되어야 하는데, 이 때 공운법상 공공기관으로 지정하는 목적을 명확하게 재규정하는 것이 필요하다.

다. 공공기관의 다양성과 지정 기준의 체계화

공공기관 지정 및 유형화 기준은 단순히 공공기관을 분류하는 데 목적이 있는 것이 아니라, 지정이 갖는 의미와 유형화의 목적 및 유형화에 따른 공공기관 관리의 효율성의 의미를 극대화할 수 있어야 한다. 즉, 공공기관들은 성격이 매우 다양하기 때문에 이들을 유형화할 수 있는 기준도 또한 매우 다양하기 때문이다.

현재 공운법상 공공기관으로의 지정 및 유형화가 갖는 의미는 기획재정부에 의한 통합적이고 일관된 경영관리의 확보 및 유형에 맞는 지배구조의 설계라고 할 수 있다. 이것은 현행 공운법을 통해서도 확인할 수 있다. 기

본적으로 공공기관은 특정 주무부처의 업무 수행과 직·간접적으로 관련되어 설립, 운영되기 때문에, 공공기관의 운영에 대한 일차적인 책임성은 주무부처에 귀속된다. 그런데 기획재정부가 공공기관의 운영에 관련하는 것은 국가 재정에 대한 책임기관으로서, 공공기관의 예산 등 재무적 상황에 대한 관리의 책임을 갖고 있기 때문이다. 따라서 기획재정부 입장에서 우선적으로 중점 관리대상이 되어야 할 기관은 정부가 기관운영에 있어서 상당한 수준의 재정적 부담을 갖고 있거나, 혹은 국민에 대한 보편적 서비스를 제공하는 공공기관이라고 할 수 있다. 즉, 정부 입장에서는 재정적 부담의 수준이, 국민 입장에서는 서비스의 보편성(혹은 강제성)이 중요한 기준이 될 수 있다.

이와 같은 정부의 재정적 부담 수준과 서비스 보편성을 기준으로 공운법상의 공공기관으로 중점 관리가 필요한 기관을 지정하되, 지정된 기관들의 다양성을 고려하여 공공기관들을 일정하게 유형화하여야 한다. 다만 여기서 고려해야 할 것은 앞서 언급한 바와 같이, 현행 공운법이 공공기관들의 다양한 특성을 반영하여 지배구조를 일정하게 차별화하는 데 활용하고 있다는 점에서, 결국 여기서 고려되어야 할 것은 무엇을 기준으로 지배구조를 차별적으로 설계하는 것이 적절한가 하는 것이다. 현 공운법상 유형별 지배구조상의 차이를 발생시키는 것은 '이사회 의장을 담당하는 사람, 감사위원회의 설치 여부, 선임 비상임이사의 선임절차 중 기재부 장관 및 공운위 의결 적용 여부, 기관장 및 임원 등의 임명 절차에 있어서 임명권자의 차이' 등이다. 가장 핵심적인 부분은 기획재정부의 경영감독 유무 정도라고 할 수 있다. 즉, 특정 공공기관에 대해서 주무부처의 경영감독권을 강조할 것인가 아니면 기획재정부의 경영감독권을 강조할 것인가에 대한 것이라고 할 수 있다.

기획재정부의 경영감독을 상대적으로 더 강조한다는 것은, 특정 공공기관에 대한 주무부처의 일차적인 관리 책임성에 기획재정부의 이차적(혹은 병렬적) 책임성을 추가하는 것으로서, 결국 특정 공공기관에 대한 중첩적

책임성을 확보하는 구조라고 할 수 있다. 따라서 이 경우에도 공공기관의 지정에서 고려되었던 정부의 재정적 부담의 정도와 서비스 보편성의 정도가 중요한 기준으로 고려되어야 한다. 다만 공공기관의 유형을 현재 시장형, 준시장형, 준정부기관으로 하고 있다는 점에서, 앞서의 2가지 기준에 추가하여 자체수입비율의 정도 등이 추가적 기준으로 활용될 수 있다.

물론 현행 공공기관들은 정부 지원액 등을 주요기준으로 지정되고, 자체수입액의 비율을 주요 기준으로 유형화되고 있는데, 동일 유형의 공공기관 내에 있는 공공기관들은 모두 제각각일 정도로 다양한 성격들을 갖고 있다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이 지정 및 유형 분류의 기준이 갖고 있는 근본적인 한계에 기인하기도 한다. 예를 들어서, 시장형 공기업 유형 중 동일한 공항운영사라 하여도, 인천국제공항은 국제 경쟁력 차원에서 운영되고, 한국공항공사는 국내 시장 차원에서 운영되며, 준시장형 공기업 중 한국도로공사는 국내에서 도로 건설 및 도로 사용료 징수를 통하여 투자 및 수입이 확보되는 반면, 한국관광공사는 해외 관광객 유치 및 국내 관광기반 확보를 위한 투자활동 및 면세품 판매 등을 통한 수입 확보 등 활동하는 시장 및 창출되는 수익의 형태가 매우 다양하다. 위탁집행형의 경우에는 더욱 다양하여, 한국연구재단처럼 지원을 주된 목적으로 하는 공공기관과 일정한 수수료를 창출하는 한국가스안전공사와 같은 공공기관이 동일한 유형으로 분류되어 있다.

즉, 공공기관들은 공운법상의 주요 지정 및 분류기준으로 활용되고 있는 기준 이외에도 서비스 보편성, 지리적 범위, 서비스 자체의 특성 등 매우 다양한 특성들을 갖고 있다. 때문에 몇 가지 제한된 기준만으로 공공기관을 지정하고 유형화하는 것은 문제가 있다는 점에서, 향후 다양한 기준을 개발하여 공공기관의 지정 및 유형화를 세분화할 필요가 있다. 예를 들어서 제도적 제약의 정도도 중요한 유형 구분의 기준으로 활용될 수 있다(David & Maureen,1983). 수입에 대한 세액, 세금 공제 여부 및 정도, 수익배분의 제약, 차입능력, 제품 가격 등과 관련한 제도적 설계에 따라서 공공기관을

유형화할 수도 있다.

또한 정부의 직접적 보조를 받지는 않지만, 많은 협회들이 만들어져 관련 기관들에 대한 공공 규제적 기능을 수행하기도 한다. 즉, 재정적으로는 정부와 연결되어 있지 않지만, 실질적으로는 정부의 규제적 기능을 대신 집행하는 경우도 있지만, 이들은 공공기관의 범주로 분류되지 않고 있다. 이와 같은 점에서, 기본적으로는 정부의 지원 정도를 중요한 기준으로 활용할 수 있지만, 이 이외에도 앞서 언급한 다양한 특성들을 종합적으로 고려한 기준의 설정 논의가 필요하다.

라. 공공성과 시장성 기준의 명확화 논의[93)]

현행 공운법에서는 공공기관 중에서 자체수입액이 총수입액의 '85/100' 이상인 공공기관을 '시장형 공기업'으로 지정하고 있다. 여기서 '시장형'이라는 용어를 사용한 것은 상당수준의 수입액이 정부의 지원에 의한 것이 아니라 공공기관 자체의 노력으로 확보되었기 때문에 사용된 용어이다. 형식상 시장형 공기업의 대정부 자율성이 상당히 높은 것으로 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 공공기관들이 누리는 자율성은 대부분 정부에 의하여 부여된 법적 권한에 근거하고 있는 것이다.

즉, 공공기관이 확보하는 수입의 상당부분은 정부에 의하여 부과된 법적 지위에 의하여 만들어지는 것이다. 만일 민영화가 될 경우, 이와 같은 시장성이 유지될 수 있는가? 즉 시장형 공기업의 자체수입비율이 정부에 의하여 부여된 법적 지위에 의한 것인지, 아니면 법적 지위와 상관없이 일정 수준의 자체수입비율을 유지할 수 있을 것인지를 논의할 수 있어야 한다.

---

93) 공기업이든 준정부기관이든 태생적으로 공공성과 더불어 시장성을 정도의 차이는 있지만 동시에 갖고 있는 경우가 많기 때문에 어느 한쪽으로 그 특성을 정리하는 것은 매우 어렵다.

오히려 이미 검사, 검증 분야의 위탁집행형 기관들의 경우처럼, 민간부문에서도 유사한 서비스를 제공하는 경쟁적 시장 속에서 50%의 자체수입비율을 확보하는 공공기관이 독점적 시장하에서 90%의 자체수입비율을 기록하는 공공기관보다 더 시장성이 더 낮다고 할 수 없다는 점에서, '시장형 공기업'이라는 용어를 사용하기 위해서는 이와 같은 기준들도 고려될 수 있어야 할 것이다. 현재는 '높은 자체수입비율'을 '시장형'의 의미로 사용하고 있는데, 우리가 일반적으로 사용하고 있는 '시장'의 의미와 상당히 다름을 알 수 있다. 일반적인 시장의 의미에 맞게 공공기관을 유형화하려면, 공공기관이 제공하는 서비스가 '경쟁적 사업자'의 존재라는 최소한도의 조건을 갖춘 시장에서 제공되어야 하며, 그 서비스가 소비자에 의하여 '선택'될 수 있어야 할 것이다.

마. 공공기관 지정 시기의 조정

공공기관으로의 지정 및 유형 변경은 여러 측면에서 영향을 미친다. 대표적인 것으로서 지배구조와 경영평가상의 지표체계이다. 시장형과 준시장형, 그리고 위탁집행형 준정부기관 간에는 어느 정도 지배구조상의 차이가 있다. 특히 이사회 의장, 감사위원회, 선임 비상임이사, 임원의 임면 등에서 차이가 존재한다. 그리고 평가지표상으로도 지표 및 가중치 비중 등에서 변동이 이루어져야 한다.

따라서 매년 초에 이루어지는 공공기관의 지정 유형 변경에 따라서 유형변경이 이루어질 경우, 새로운 유형에 따라서 새롭게 설계되어야 한다. 공공기관 유형화의 목적에 비추어보면 당연히 이와 같은 변경이 이루어져야 하지만, 공공기관에 대한 안정적 관리의 측면도 고려하면, 공공기관의 지정 변경을 1년 단위로 하는 것보다는 격년제 혹은 3년 단위로 하는 것도 고려할 필요가 있다. 물론 상당히 큰 변화가 이루어질 경우, 이 주기와 상관없

이 지정의 변경 등이 이루어질 수 있다.

바. 공공기관 지정 및 유형화 목적에 맞는 지배구조의 설계

현행 공운법상 공공기관 유형별로 지배구조를 달리 설계하도록 하고 있다. 그러나 이들 간에 의미 있는 차이가 아직 미흡하다는 점에서, 유형의 특성을 감안한 지배구조의 특화된 설계가 필요하다는 지적이 있다. 예를 들어서 시장형 공기업과 준시장형 공기업 간에는 이사회 의장, 감사위원회, 선임 비상임이사의 구성 등에서 차이가 있는데, 자산 2조원 이상인 경우에는 사실상 시장형 공기업과 준시장형 공기업을 구별하지 않고 있다. 이럴 경우 공공기관 유형 구분의 실익이 사실상 매우 약해진다.

시장형과 준시장형의 구분은 결국 시장성의 정도를 기준으로 하고 있다는 점에서, 오히려 시장형 공기업에 대해서는 지배구조에 대한 시장의 민감함을 제대로 반영할 수 있는 인사들이 참여하도록 하며, 민간기업에 준하는 책임을 부과할 수 있도록 설계하는 것이 필요하다. 반면 준정부기관의 경우, 정부 정책의 대행 성격이 강하다는 점에서, 정부부문에서의 책임부과방식을 적극적으로 적용하는 것이 필요하다.

현행 공운법의 기준을 기계적으로 적용해 공공기관들을 재분류할 경우, 준시장형 공기업과 준정부기관의 숫자가 급증하게 된다. 이에 따라서 동일 유형 내에도 규모 등의 면에서 상당히 편차가 큰 공공기관들이 존재하게 된다. 이 때문에 동일 유형 내 공공기관임에도 불구하고 동일한 지배구조를 유지하는 것은 바람직하지 않다는 지적이 있으며, 동일 유형 내에서도 규모 등을 반영하여 지배구조를 달리 설계하자는 것이다. 그러나 반대로 이와 같이 공공기관의 다양한 특성을 반영하여 동일 유형 내 공공기관들을 재분류하여 지배구조를 차별적으로 설계할 경우, 기획재정부 입장에서는 다양한 지배구조 유형에 따른 관리의 어려움이 증가할 수도 있다. 따라서

유형별 지배구조를 차별적으로 설계함에 있어서 공공기관의 특성을 반영함과 동시에 소유권자로서의 정부의 관리적 효율성 등도 동시에 고려되어야 할 것이다.

2. 유형 분류체계의 개선방향

우리는 제Ⅴ장 실태분석을 통해 현행 지정 및 유형 분포와 법률상 분포를 비교분석하였다. 법상 지정 및 유형 분류기준을 따르게 되면 준시장형 공기업과 위탁집행형 준정부기관이 급증하게 되어 추가적인 유형 세분류의 필요성이 제기될 수 있다. 그리고 기금을 관리하는 기관에 대해서 사업에 대한 고려 없이 분류를 하였기에 지배구조에 큰 변화가 발생하는지 검토할 필요가 있다. 그리고 기타공공기관 중 다른 법률에 지배구조가 명시되어 있거나 자회사의 경우 별도 관리체계가 구축되어 있어 공기업과 준정부기관 지정 시 충돌이 있을 수 있으므로 추가적인 검토 필요가 있다.

가. 준시장형 공기업의 유형 세분화

준시장형 공기업에 대해 현행 공공기관 운영에 관한 법률상 지배구조의 차이를 근거로 유형 세분화를 실시했다. 공공기관운영에 관한 법률과 시행령에 의해 준시장형 공기업 중 총수입 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상이면 기관장을 대통령이 임명하도록 되어 있다. 그리고 자산규모 2조원이 넘을 경우 이사회와 감사위원회를 설치해야 하고 선임비상임 이사를 임명해야 한다.

〈표 Ⅵ-1〉 준시장형 공기업 세분화

	대규모 준시장형 공기업	중대규모 준시장형 공기업	중규모 준시장형 공기업	소규모 준시장형 공기업
기준	준시장형 공기업 중 총수입 1천억원 이상이고 직원 정원 500명 이상, 자산 2조원 이상인 기관	준시장형 공기업 중 총수입 1천억원 이상이고 직원 정원 500명 이상, 자산 2조원 미만인 기관	준시장형 공기업 중 총수입 1천억원 미만이거나 직원 정원 500명 미만인 기관 소규모 준시장형 공기업이 아닌 기관	준시장형 공기업 중 총수입 1천억원 미만이고 직원 정원 500명 미만인 기관
기관장 임명	대통령	대통령	주무기관의 장	주무기관의 장
기관 수	6	22	17	26
자산 평균	13조 9,971억원	3,743억원	6,639억원	439억
정원 평균	6,551명	1,624명	459명	189명
총수입 평균	3조 5,823억원	3,552억원	2,345억원	350억원

총수입액이 1천억원 미만이거나 정원 500명 미만인 기관을 중소규모 준시장형 공기업으로 분류하고, 그렇지 않은 기관은 대규모 준시장형 공기업과 중대규모 준시장형 공기업으로 분류할 수 있다. 대규모 준시장형 공기업과 중대규모 준시장형 공기업의 기관장은 현행법상 대통령이 임명하고 중소규모 준시장형 공기업은 주무기관의 장이 임명한다. 자산 2조원이 넘는 대규모 준시장형 공기업은 이사회와 감사위원회를 설치하고 선임비상임 이사를 임명하게 되고 총 6개 기관이 이에 해당한다.

중대규모 준시장형 공기업은 22개 기관이다. 대통령이 기관장을 임명하지 않는 중소규모 준시장형 공기업이 43개로 다시 재분류를 실시했다. 총수입액이 1천억원 미만이고 정원 500명 미만인 기관으로 소형 준시장형 공

기업으로 분류하고 그렇지 않은 기관을 중형 준시장형 공기업으로 분류할 수 있다.

중규모 준시장형 공기업은 17개 기관이고 소규모 준시장형 공기업은 26개 기관이다. 규모에 있어서 중규모 준시장형 공기업은 자산 평균이 6,639억원이어서 중대규모 준시장형 공기업 자산 평균 3,743억원보다 더 많다. 규모가 소규모 준시장형 공기업과 구별되는 중규모 준시장형 공기업을 같은 유형으로 분류하는 것보다는 다른 유형으로 분리하여 중규모는 소규모에 비해 좀 더 집중적인 관리를 하는 것이 더욱 효율적이므로 유형의 분류의 실익이 있다고 판단했다.

나. 위탁집행형 준정부기관 유형 세분화

현행 기준상으로도 위탁집행형 준정부기관에는 총 64개의 기관이 속해 있다. 정원 기준과 자체수입액 기준을 사용하고 유형화하고 있지만, 이들 유형 내에도 다양한 기관들이 혼재되어 있다. 명칭상으로 '준정부기관' 이라는 용어를 사용한 것은, 공기업과 달리 수입액의 대부분을 정부지원에 의존하고 있으며, 또한 정부 사업의 집행업무를 사실상 대행하고 있다는 의미에서이다. 그러나 이들 준정부기관 중 공공기관이 수행하는 업무 중 일부를 민간기관에 위임하여 수행하는 경우도 있다. 예를 들어서 ○○공단의 경우, 자체적으로 수수료를 받고 안전검사 업무를 하고 있지만, 공단 이외에도 민간사업자들이 ○○검사 업무를 대행하여 사실상 경쟁체제를 구축하고 있다. 물론 ○○공단은 ○○검사 이외에 다양한 기능들을 수행하고 있으며, 이 업무는 민간부문이 수행하지 않는 공단의 고유 업무이다.

게다가 법령상의 기준에 의하여 공공기관을 재유형화할 경우, 앞서 언급한 바와 같이 준정부기관의 수는 136개로 급증하며, 이에 따라서 더욱 다양한 공공기관들이 이 유형에 속하게 된다. 따라서 공공기관 자체는 현행 기

준에 의하여 분류하여도, 동일 유형 속에서 공공기관들을 재분류할 수 있는 기준의 논의가 필요하다.

〈표 Ⅵ-2〉 위탁집행형 준정부기관 유형 세분화

	대규모 위탁집행형 준정부기관	중대규모 위탁집행형 준정부기관	중규모 위탁집행형 준정부기관	소규모 위탁집행형 준정부기관
기준	위탁집행형 준정부기관 중 총수입 1천억원 이상이고 직원 정원 500명 이상인 기관	위탁집행형 준정부기관 중 총수입 1천억원 이상과 직원 정원 500명 이상 조건 중 한가지 조건만 충족하는 기관	위탁집행형 준정부기관 중 총수입 1천억원 미만이고 직원 정원이 100명 이상 500명 미만인 기관	위탁집행형 준정부기관 중 총수입 1천억원 미만이고 직원 정원 100명 미만인 기관
기관장 임명	대통령	주무기관의 장	주무기관의 장	주무기관의 장
기관 수	21	27	45	20
자산 평균	2조 3,842억원	6,169억원	516억원	176억원
정원 평균	1,833명	408명	203명	75명
총수입 평균	2조 2631억원	2,345억원	363억원	265억원

위탁집행형 준정부기관 중 총수입 1천억원 이상이고 직원 정원 500명 이상인 기관은 대통령이 기관장을 임명하도록 되어 있다. 그래서 총수입 1천억원 이상이고 직원 정원 500명 이상이면 대규모 위탁집행형 준정부기관으로 분류하고, 두 가지 조건 중 한 가지만 충족하면 중대규모 위탁집행형 준정부기관으로 분류할 수 있다. 총수입액이 1천억원 미만이고 정원 500명 미만인 기관이 총 65개여서 다시 세분화했다. 직원 정원 100명을 기준으로 이상이면 중규모 위탁집행형 준정부기관으로 분류했고 정원 100명 미만이면 소규모 위탁집행형 준정부기관으로 분류했다.

다. 기금관리형 준정부기관 유형에 대한 재검토

현재 공공기관 운영에 관한 법률상 기금을 운용하는 기관은 자체수입비율과 상관없이 기금관리형 준정부기관으로 분류되고 있다. 그리고 기금관리형 준정부기관으로 다양한 업무 성격을 가지고 있다. 2010년 10월 27일 공공기관 경영평가워크숍에서 기금관리형 준정부기관 16개 기관은 업무성격을 금융 분야와 에너지, 복지, 산업육성, 기타의 6개 분야로 세분화하여 발표했다. 기금을 관리하고 있다는 공통점을 가지고 있지만 업무성격은 전혀 다른 16 기관을 묶어서 유형화하고 있는 것이다.

〈표 Ⅵ-3〉 기금관리형 준정부기관 특성 분석

업무성격	기관명
금융(6)	기술보증기금, 예금보험공사, 주택금융공사, 한국자산관리공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금
에너지(1)	한국방사성 폐기물 관리공단
복지(5)	국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 근로복지공단, 국민체육진흥공단, 사학연금관리공단
산업육성(3)	중소기업진흥공단, 언론진흥재단, 영화진흥위원회
기타(1)	한국문화예술위원회
계	16

기금을 운용하고 있는 공공기관은 23개인데, 그중에서 대통령이 기관장을 임명하는 기관은 15개이고 주무기관의 장이 임명하는 기관이 8개이다. 만약 기금관리형 준정부기관 유형을 없애고 위탁집행형 준정부기관을 지정한다고 하더라도 기관장 임면권에 변화가 발생하는 기관은 없다[94].

94) 현재 제도에서 기금관리형 준정부기관으로 지정되면 정원 500명 이상에 기금을 포함한 자산이 1조원 이상일 때 대통령이 기관장을 임명하고 있다. 위탁집행형 준정

공운법 23조에 따른 기금운용위원회 설치와 경영평가 상의 차이를 제외하고는 위탁집행형 준정부기관과의 차이가 없다고 할 수 있다. 그리고 기금을 운영하는 기관은 어떤 준정부기관으로 지정되었냐와 상관없이 국가재정법 82조에 의거하여 기금운용 평가를 받게 되어 있다.

〈표 Ⅵ-4〉 기금을 관리하고 있는 공공기관 지배구조 분석

(단위:개)

기관장 임명권	현행 지정 기준	전부 위탁집행형 준정부기관 지정
대통령	15	15
주무기관의 장	8	8
계	23	23

라. 기타공공기관 관리방안

현행 분류 체계상, 기타공공기관으로 분류된 기관은 2010년 기준으로 185개에 달한다. 이렇게 많은 공공기관들이 기타공공기관으로 분류된 것은 현행 공운법이 사실상 위탁집행형 공공기관까지만 유형화하고, 나머지 공공기관에 대해서는 유형화를 하지 않았기 때문이다. 사실상 유형화의 의미가 부여되지 않은 공공기관들이라고 할 수 있다.

부기관에서는 정원 500명 이상에 총수입액이 1천억원 이상일 때 대통령이 기관장을 임명하고 있다.

〈표 Ⅵ-5〉 기타공공기관의 유형별 특성

(단위:개)

특성	시장형 공기업	준시장형 공기업	위탁집행형 준정부기관	기금관리형 준정부기관
금융공기업	6			
자회사	6	21	2	
병원		13		
출연연구소		9	39	
문화예술기관		3		
기타		11	16	1
계	12	57	57	1

기타공공기관이 전체 공공기관에서 차지하는 비중이 적지 않을 뿐만 아니라, 이들 중에서 상당수의 공공기관들이 정부 정책의 방향에 따라서 언제든지 다른 유형의 공공기관으로 재지정될 수 있는 사실상의 후보군이라는 점에서, 이들에 대한 체계적 검토가 필요하다. 법령상의 기준에 의하여 기타공공기관을 재분류할 경우, 기타공공기관에 잔류하게 되는 공공기관은 48개 정도의 소규모 공공기관들로 이론적 타당성을 갖출 수 있게 된다.

공공기관에 대한 효율적 관리의 필요성을 고려한다면, 기타공공기관의 수는 최대한 줄이고, 이를 타 유형의 공공기관으로 재분류하여 관리하여야 할 것이다. 다수의 공공기관을 기타공공기관으로 지정한 것은 통합법 시행 이후 혼란을 막기 위한 조치였으나, 이제 공공기관 운영에 관한 법률이 시행된 지도 3년이 지나가는 상황에서 변화를 다양한 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 그 중 하나로 현행 공공기관 운영에 관한 법률을 적용하여 공공기관을 지정 및 유형 분류하는 것이 한 방법일 수 있다. 소유권, 공공성, 시장성, 규모 측면에서 중요한 현재 기타공공기관들이 공기업과 준정부기관으로 분류되어 공공기관운영위원회가 보다 집중적인 관리를 할 수 있기 때문이다.

물론 유형별 기관 특성에 맞는 분류를 한 것은 아니기에 한계점이 존재하므로 장기적인 관점에서 검토를 할 필요가 있다. 현행 기타공공기관 유형 중에서 자회사나 연구기관, 대학병원의 경우 별도의 지배구조에 의한 관리가 이루어지고 있다는 점에서, 이에 대해서는 별도의 논의가 있어야 할 것이다.

본절에서는 기타공공기관 중에서 별도 관리체계가 있는 공공기관을 재분류했을 때 지배구조가 어떻게 변하는지 살펴보기 위해 한국전력발전 자회사와 국립대학교병원에 대해 사례분석을 하였다. 한국전력발전 자회사들은 규모면에 있어서 다른 자회사들과 달리 커서 시장형 공기업 지정 기준인 자산 2조원 이상이다. 그러나 모기업과의 직접적인 통제를 받고 있어 전력거래시장을 왜곡시키고 발전사업의 경쟁을 저해하고 있다는 지적을 받고 있어 사례분석 대상으로 선정했다.

1) 한국전력발전 자회사

2010년 11월 현재 한국전력발전 자회사인 한국수력원자력과 한국남동발전, 한국중부발전, 한국서부발전, 한국남부발전, 한국동서발전 등은 공공기관 운영에 관한 법률에 의해 기타공공기관으로 지정되어 있다. 과거 수직통합체계였던 한국전력공사는 김대중 정부 때 민영화가 추진되면서 2001년 발전과 계통운영이 수직적으로 분리되고 수평적으로도 분리되었다. 이후 민영화를 계속 추진하였으나 노무현 정부는 2004년 국내 여론과 해외 발전 민영화의 문제점 등으로 인해 추진하고 있던 배전분할을 중지하고 발전 자회사에 대한 민영화도 중지했다. 현재 한국전력발전 자회사들은 전체 발전량의 93.7%를 차지하고 있다.

민영화가 추진되던 초기에는 발전 자회사 간 경쟁에 의해 도입 연료비가 낮아지고 영업이익이 향상되는 등의 장점이 보였지만 잠깐이었고 장기적인 효과를 보았다고 보기는 힘들다. 장기계약을 통해 안정적인 연료를 구

매하기보다는 그때그때 저렴한 연료를 찾아서 구매하다 보니 국제에너지 가격 상승에 대응하기 힘들었고 석탄 구매에 있어서 고열량탄보다는 저열량탄 구매에 치중하여 발전효율이 떨어졌다. 발전 경쟁과 민영화 추진의 목적 중 하나가 국민에게 보다 저렴한 가격에 전기를 공급하는 것이야 하나 그러지 못하고 있다.

발전 자회사의 주주인 한국전력공사는 한계 계통가격을 산정할 때 발전원별로 다른 요금을 적용하고 있다. 원자력이 가장 낮고 그다음 석탄, 석유, 천연가스, 신재생 에너지 순으로 산정하고 있다. 신재생 에너지는 국가의 정책 목표인 녹색성장에 부합하기에 좀 더 높은 가격으로 한국전력공사가 전력을 구매한다고 생각할 수 있지만 석탄과 석유, 천연가스에 대해서 차별적인 대우를 하는 것은 녹색성장과 거리가 있다고 판단된다. 석탄으로 생산되는 전력단가를 낮게 잡다보니 화력발전 자회사 5개는 기저발전인 석탄발전에 소홀하게 되었다.

그리고 민영화를 추진하는 과정에서 재무 상태를 개선하려고 노력하다 보니 설비투자보다는 부채를 갚는 데 좀 더 노력하는 상황이다. 결국 2009년 설비예비율은 7.9%에 머무르게 되어 국가적인 정전사태를 걱정해야 하는 상황이다. 값비싼 LNG 연료를 사용하는 민간발전회사나 한국전력발전 자회사들이 담합을 하여 겨울철 한계계통가격을 올리기 위해 발전기를 고의로 멈추고 수리한다면 한국전력공사가 재무적인 위협을 겪거나 국민들이 지불해야 하는 전력요금이 상승하게 된다. LPG 담합, 석유제품 담합 등의 사례를 봤을 때 지식경제부가 에너지가격 하락을 위해 적극적으로 노력할 가능성은 낮다. 공정거래위원회의 권한이 강하다면 담합에 대한 걱정을 하지 않아도 되겠지만 이익의 일부만을 과징금으로 부과하는 체계에서 공정거래위원회의 담합 방지 노력을 믿기에는 한계가 있다.

전력산업구조개편에 대해 연구를 위해 지식경제부에서는 한국개발연구원에 용역연구를 발주하였다. 이에 김주훈 외(2010)[95]은 한국전력발전 자

95) 김주훈 외 11명,『대내외 여건변화에 부응한 전력산업구조 정책방향 연구』, 한국개

회사가 기타공공기관으로 지정되어 한국전력공사의 통제를 받아 발생하는 문제점을 지적하며, 유상감자나 재합병후 분할, 시장형 공기업 지정 등 독립된 공기업체제와 한국전력공사와 발전 자회사인 한국수력원자력의 통합에 대해서 검토하였다. 검토 결과 유상감자나 재합병후 분할 등은 한국전력공사의 민간주주를 고려해야 하기에 현실적으로 실시하는 데 어려움이 있으며 한국전력공사와 한국수력원자력의 통합에 대해서는 정치적인 어려움이 있음을 지적하고 있다. 마지막으로 발전 자회사에 대한 시장형공기업 지정을 유력한 대안으로 제시하였다.

한국전력발전 자회사를 시장형 공기업으로 지정하는 것은 이론적 근거가 있다. 앞서 논의한 소유구조와 공공성, 시장성, 규모 중에서 공공성과 규모의 조건을 만족시키고 있기 때문이다. 한국전력공사법 제 13조는 발전을 한국전력공사가 수행해야 하는 주요사업으로 규정하고 있다. 현재 한국전력공사는 송배전 판매만을 하고 발전은 발전 자회사가 수행하고 있기에 한국전력공사법 제 13조 사업 중 발전은 발전 자회사가 대신 수행하고 있는 것을 알 수 있다. 사업이 법률상 근거에 의한 것이므로 공공성이 강하다고 볼 수 있다. 그리고 자산 규모 2조원 이상이라는 것은 규모에 있어서 다른 공공기관에 비해 규모가 크다는 것은 의미하므로 관리의 실익이 있다고 볼 수 있다. 발전 자회사를 시장형 공기업으로 지정하는 것이 이론적인 타당성이 있으며 현재처럼 기타공공기관으로 지정하는 것은 이론적 접근방법에 어긋날 수도 있다.

발전 자회사가 시장형 공기업으로 지정되면 지식경제부와 한국전력공사가 발전 자회사를 관리하던 체계에서, 한국전력과 분리된 체계로 바뀌고 기획재정부에 의한 경영관리가 현재보다 더 강화하게 된다. 현재 발전 자회사의 기관장을 한국전력 사장 추천위원회에서 추천한 인사를 한국전력공사가 임명하던 지배구조에서, 기관장을 사장 추천위원회에서 추천한 사

발연구원, 2010

항에 대하여 공공기관운영위원회의 심의, 의결을 거쳐 주무기관장의 제청으로 대통령이 임명하도록 바뀐다.

현재 한국전력공사로부터 받는 경영평가도 시장형 공기업으로 지정되면 기획재정부에서 실시하는 공공기관 경영평가를 받게 된다. 기획재정부가 물가안정 목표와 공공기관의 장기적인 성장이라는 측면에서 관리를 한다면, 현재 지식경제부만 발전 자회사의 경영에 영향을 미치는 체제보다 발전 자회사의 경영효율성을 높이고 국민에게 보다 장기적으로 안정적이고 저렴한 전기를 공급 가능하게 할 수 있는 여지가 증가하는 측면이 있다.

물론 시장형 공기업으로 지정하는 것은 현재의 한전과 발전 자회사의 지배구조에 커다란 변화를 주기 때문에 다양한 요인들을 동시에 고려하여야 할 것이다. 또한 발전 자회사의 시장형 공기업으로의 지정 여부와 상관없이, 현재 이루어지고 있는 발전사 간 해외 연료 공동 구매와 같이 유기적인 협력관계는 향후에도 에너지 수급의 효율성과 국제적 경쟁력 측면에서 지속적으로 유지될 필요성이 있기 때문에 한국전력과 발전사 간의 독립된 운영체제 설계 시 반드시 고려되어야 할 부분이다. 그리고 한국전력공사의 발전 자회사에 대한 주주권의 효율적 행사에 대한 부분도 구체적으로 논의되어야 할 것이다. 물론 한국전력과 발전 자회사간에 향후에도 유기적인 협력관계가 필요하다면 협의회를 구성하여 해결할 수 있고, 또 주주권에 있어서도 한국전력공사의 최대 주주는 정부와 공공기관이기 때문에 다소 논란의 여지는 줄어들 수 있다. 그러므로 국가경제적 관점에서 물가안정과 산업발전을 위한 안정적인 전력공급이라는 측면에서, 기획재정부가 한국전력의 발전 자회사를 시장형 공기업으로 지정하여 관리 효율성을 높이는 것을 적극 고려할 필요가 있다.

〈표 Ⅵ-6〉 공운법상 시장형 공기업과 발전 자회사간 지배구조 차이

구분	시장형 공기업	발전자회사
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장
위원회	위원회 설치 가능	
감사 위원회	설치 필수	감사위원회 있음.
선임비상임이사	비상임이사중 기재부 장관이 운영위 심의, 의결 거쳐 임명	
비상임 이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능. 기관장에게 자료 요구 가능	
임원 임면	- 장: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장 제청-대통령 임명 - 상임이사:임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 - 비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명 - 감사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부장관 제청-대통령 임명	- 장: 사장추천위원회 추천 → 주주총회 선임(한국전력공사에서 임명) - 상임이사: 주주총회 임명(한국전력공사에서 임명) - 감사: 주주총회 임명(한국전력공사에서 임명) - 사외이사: 사외이사후보추천위원회에서 추천
임원 추천 위원회	- 공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 - 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가능 - 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 - 임추위 위원장은 임추위 위원인 공공기관 비상임이사 중 호선	사장추천위원회가 있음.
기관장 과의 계약	- 주무기관장은 기관장 임명 대상자와 계약 - 공기업의 장의 경우, 주묵기관장은 계약 체결 전 기재부 장관과 협의	- 최대주주와 경영계약 (한국전력공사)
비상임 이사, 감사 직무수행실적 평가	기획재정부 장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부 장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능	

구분	시장형 공기업	발전자회사
회계 감사인 선임	회계감사인 선임을 위해 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인선임위원회(감사위원회 설치한 때에는 이를 회계감사인 선임위원회로 봄)를 구성·운영	없음.
경영실적평가	기획재정부 장관은 공공기관의 경영실적을 평가	모기업인 한국전력공사에서 실시
경영평가단 운영	기획재정부 장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문 위하여 경영평가단 구성·운영	없음.
경영지침	기획재정부 장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 경영지침을 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등	한전 지침이 있음.
감독	기획재정부 장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독	한국전력이 감독
	- 기획재정부 장관: 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 - 주무기관장: 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업과 준정부기관의 경영지침 이행 사항 등	
감사원 감사	「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사	공운법에 따라 감사원 감사를 받지는 않음.

2) 국립대학교병원

기타공공기관 중 별도 관리체계가 구축되어 있는 국립대학병원에 대한 유형 재분류에 대해서도 신중한 검토가 필요하다. 국립대학병원의 의료자

원은 국내 최상위 수준으로 업종에서 선도적인 역할을 수행할 수 있는 기관이다. 기타공공기관으로 분류하여 집중적인 관리를 하지 않는 것과 공기업으로 지정하여 집중적인 관리는 하는 것 중 어느 것이 국민 보건 향상과 의료계에 긍정적인 영향을 줄 수 있는지 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다.

현재 국립대학병원은 3차 의료기관으로 인력과 시설에서 우수한 의료자원을 보유하고 있으나 경영효율화 측면에서는 뒤처지는 실정이다. 병원별로 성과급을 차등받거나 연봉제를 도입하지 않고 있으며, 경영평가가 제대로 이루어지고 있는지도 확인하기 어렵다.[96]

우수한 의료자원이 보다 효율적으로 이용되는 의료선진화의 한 방법으로 국립대학교병원의 지배구조를 바꾸고 경영평가를 실시하는 것도 고려해 볼 수 있는 방안의 하나이다. 물론 동시에 국립대학교 병원의 설립 목적인 연구와 교육이라는 점을 고려하면 기관 자율성의 유지에 대한 검토도 필요하다. 또한 공공성이 강한 병원에 대해 경영효율화만을 강조한다면 대국민 의료서비스의 질이나 저소득계층에 대한 지원이 줄어들 수도 있다. 따라서 이와 같은 양 측면을 모두 고려하여 국립대학교 병원의 유형 재분류를 논의하여야 할 것이다.

국립대학교 병원은 서울대학교 병원과 다른 국립대학교 병원으로 나눌 수 있다. 같은 국립대학교 병원이라도 서울대학교 병원은 다른 지배구조를 가지고 있기 때문이다. 서울대학교 병원의 기관장은 이사회 추천과 교육과학기술부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 서울대학교 병원이 준시장형 공기업으로 변경 지정된다면 이사회가 아닌 임원추천위에 의해 후보가 추천되어 공공기관운영위원회 심의·의결, 주무기관장의 제청 이후 대통령이 임명하는 구조로 바뀌게 된다. 서울대학교 총장이 이사회 의장을 하던

96) 2010년 8월에 업무연락방을 통해 조사된 자료에 의하면 대학병원에 대한 교육과학기술부의 평가는 2009년까지 이루어지지 않았고 2010년에 평가가 최초로 이루어졌다. 그러나 평가편람이 공개되지 않아 어떻게 평가가 이루어지고 있는지 확인하지 못하였다.

체제에서 서울대학교 병원장이 이사회 의장을 수행하는 체제로 바뀌게 된다. 준시장형 공기업으로 지정되면 서울대학교로부터는 독립적이 되고 기획재정부의 경영감시는 보다 강화된다.

〈표 Ⅵ-7〉 공운법상 준시장형 공기업과 서울대학교 병원 간 지배구조 차이

구분	준시장형 공기업	서울대학교 병원
이사회 의장	기관장	서울대학교 총장
위원회	위원회 설치 가능	
감사 위원회	필수 아님.	없음.
선임비 상임이사	비상임이사 중 호선	없음.
비상임 이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능. 기관장에게 자료 요구 가능	없음.
임원 임면	- 장: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장 제청-대통령 임명 - 상임이사:임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 - 비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명 - 감사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부장관 제청-대통령 임명	- 장: 이사회 추천--교육과학기술부장관의 제청--대통령 임명 - 당연직 이사: 총장, 기획재정부차관, 교육과학기술부차관 및 보건복지부차관, 대학병원장, 서울대학교의 의과대학장 및 서울대학교치과병원장 - 이사회는 이사장과 기관장, 당연직 이사를 포함하여 9명으로 구성 - 감사는 이사회의 추천을 받아 교육과학기술부장관이 임명
임원 추천 위원회	- 공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 - 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가능 - 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 - 임추위 위원장은 임추위위원인 공공기관 비상임이사중 호선	없음.

구분	준시장형 공기업	서울대학교 병원
기관장과의 계약	- 주무기관장은 기관장 임명 대상자와 계약 - 공기업의 장의 경우, 주무기관장은 계약 체결 전 기재부 장관과 협의	주무부처 장관에게 사업 보고 및 승인 의무가 있음. 계약은 미체결함.
비상임이사, 감사 직무수행실적평가	기획재정부 장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능	실적에 따라 해임되지 않음.
회계감사인 선임	회계감사인 선임 위해 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인선임위원회(감사위원회 설치한 때에는 이를 회계감사인선임위원회로 봄)를 구성·운영	회계감사인선임위원회 없음.
경영실적평가	기획재정부 장관은 공공기관의 경영실적을 평가	법상 근거는 없으나 교육과학기술부에서 2010년에 평가중임.
경영평가단 운영	기획재정부 장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문을 위하여 경영평가단 구성·운영	평가단 없음.
경영지침	기획재정부 장관은 운영위원회 심의·의결거쳐 경영지침을 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등	경영 지침 없음. 병원장은 경영계획서를 이사회에 제출하고 이사장은 교육과학기술부 장관에게 제출해야 함.
감독	기획재정부 장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독	교육과학기술부 장관은 대학병원을 감독하며, 필요한 사항의 보고나 서류의 제출을 명할 수 있음.
	- 기획재정부 장관:공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 - 주무기관장: 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업과 준정부기관의 경영지침 이행 사항 등	
감사원 감사	「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사	「감사원법」 23조에 의거 감사원 감사를 받을 수도 있으나 공운법에 따라서 받지는 않음.

서울대학교 병원이 아닌 국립대학교 병원의 기관장은 이사회 추천에 의해 교육과학기술부 장관이 임명을 하고 있다. 국립대학교 병원이 준시장형 공기업으로 지정되면 임원 추천위원회에서 후보를 추천하여 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 교육과학기술부 장관의 제청으로 대통령이 임명하게 된다. 준시장형 공기업으로 지정된다면 기관입장에서는 교육과학기술부와 국립대학교로부터는 보다 독립적이 되고 기획재정부의 경영감시는 보다 강화되게 된다.

〈표 Ⅵ-8〉 공운법상 준시장형 공기업과 국립대학교 병원 간 지배구조 차이

구분	준시장형 공기업	국립대학교 병원
이사회 의장	기관장	대학교 총장
위원회	위원회 설치 가능	
감사 위원회	의무 설치 아님.	없음.
선임비상임 이사	비상임이사중 호선	없음.
비상임 이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능. 기관장에게 자료 요구 가능	없음.
임원 임면	- 장 : 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-주무기관장 제청-대통령 임명 (단 총수입액 1천억원, 직원정원 500인 미만은 주무기관장이 운영위 심의,의결 거쳐 임명) - 상임이사 :임원 추천위 추천-공기업장이 임명 - 비상임이사 : 임원추천위 추천 - 운영위 심의,의결-기재부 장관 임명 - 감사 : 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-기재부장관 제청-대통령 임명	- 장 : 이사회 추천--교육과학기술부 장관의 임명 - 당연직 이사 : 총장, 의과대학장, 치과병원장(치과대학병원이 설립되어 있는 경우만), 기획재정부장관과 교육과학기술부장관이 해당 부처의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 지명하는 사람 각 1명, 해당 대학병원의 소재지를 관할하는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 부시장 또는 부지사 - 이사회는 이사장과 기관장, 당연직

구분	준시장형 공기업	국립대학교 병원
		이사를 포함하여 9명으로 구성 - 감사는 이사회의 추천을 받아 교육과학기술부장관이 임명
임원 추천 위원회	- 공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 - 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가능 - 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 - 임추위 위원장은 임추위위원인 공공기관 비상임이사중 호선	없음.
기관장과의 계약	- 주무기관장은 기관장 임명 대상자와 계약 - 공기업의 장의 경우, 주무기관장은 계약 체결전 기재부 장관과 협의	주무부처 장관에게 사업 보고 및 승인 의무가 있음. 계약은 미체결함.
비상임이사, 감사 직무수행 실적 평가	기획재정부 장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부 장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능	실적에 따라 해임되지 않음.
회계감사인 선임	회계감사인 선임 위해 전문성과 독립성이 확보된 회계감사인선임위원회(감사위원회 설치한 때에는 이를 회계감사인선임위원회로 봄)를 구성·운영	회계감사인선임위원회 없음.
경영실적평가	기획재정부 장관은 공공기관의 경영실적을 평가	법상 근거는 없으나 교육과학기술부에서 2010년에 평가중임.
경영평가단 운영	기획재정부 장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문을 위하여 경영평가단 구성·운영	평가단 없음.
경영지침	기획재정부 장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 경영지침을 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등	경영 지침 없음. 병원장은 경영계획서를 이사회에 제출하고 이사장은 교육과학기술부 장관에게 제출해야 함.

구분	준시장형 공기업	국립대학교 병원
감독	기획재정부 장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독	교육과학기술부장관은 대학병원의 업무를 지도·감독하며, 업무·회계 및 재산 등에 관하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 필요한 서류를 제출하게 할 수 있음.
	- 기획재정부 장관 :공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 - 주무기관장 : 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업과 준정부기관의 경영지침 이행 사항 등	
감사원 감사	「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사	「감사원법」 23조에 의거 감사원 감사를 받을 수도 있으나 공운법에 따라서 받지는 않음.

Ⅶ. 결 론

일반적으로 공공기관은 공공서비스를 제공하기 위해 정부가 설립하였거나 소유 또는 재정을 지원해주는 기관을 말한다. 공공기관을 유형화하기 위한 기준으로 자체수입비율, 기관고유 업무의 특성을 활용하고 있는바, 이는 공공기관의 '시장성(market test)'을 기준으로 활용하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이밖에도 영국 등에서는 경합성과 도전성을 기준으로 하는 가치평가(value test)가 공공기관을 유형화하는 데 활용되기도 한다.

공공기관으로의 지정 여부 및 유형 구분은 개별 공공기관의 지배구조 및 관리체계에 실질적인 영향을 미치며, 특히 자율경영을 강조하고 있는 공공기관 선진화정책이 경영평가구조와도 관련되어 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 특히 지난 2009년 12월 공공기관에게 자율과 책임경영이 확산되는 계기를 마련하기 위해 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고 그 성과에 대해 기관장이 책임을 지는 자율권 확대시범사업을 시작해 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 4개 기관이 선정 운영되고 있고 1차년도 성과평가는 양호한 것으로 나타나고 있다 (김지영·허경선, 2010). 그러나 경영자율권 확대시범사업의 경우 운영방향, 선정기준 자율경영계약 내용 등 전반적인 부분에 있어 모형 정립과 시스템화가 시급한 것으로 보인다.

현재 공공기관 분류기준으로 삼고 있는 국제기준(IMF GFSM, SNA 93, ESA 95)으로는 통제가능성(소유권), 공공성, 시장성, 중요성(기관의 규모)이 꼽힌다. 이 중 소유구조는 기관의 주요 정책결정에 정부가 실질적인 영향력을 행사하는가 여부를 결정하는 가장 중요한 지표가 된다. 민영화나 국유화, 상장 등의 지분구조에 대한 기준으로 지배구조를 달리 설계할 논

거를 제공한다. 글로벌 차원에서 대부분의 OECD 국가들도 이러한 기준에 따라 공공기관을 유형화하고 있다.

두 번째 기준은, 공공성 또는 공익 기준이다. 공공기관은 민간기업과는 달리 공익, 즉 일반이익, 국가의지, 국민의 삶의 질 제고라는 설립 목적 달성을 위해 정부가 위임한 권한과 책임하에 업무를 수행하게 된다는 점에서 본질적인 측면을 고려해야 한다. 자원 확보 등 산업경제학적 측면이나 지역개발 등 개발경제학적 관점에서 많은 전략적 기업들에 대한 국가소유가 정당화된다.

셋째 기준은, 시장성 기준으로 수익성과 유사한 개념이며 원가보상률 또는 자체수입비중 등을 통해 측정된다. 이는 기관의 산출물이나 서비스가 일반경쟁시장의 가격체계에서 거래가 가능한지 여부에 따라 공공기관을 분류하는 구조이다. ESA 95에서는 시장성의 구체적인 적용기준으로 경제적으로 유의미한 가격을 생산비용의 50% 이상을 매출액으로 보전하는 경우로 명시하고 있다. 물론 매출(수입)의 내용적인 측면에서 독점 여부와 소비의 공공성 및 수익의 목적사업 연관성 등을 기준으로 수입의 유형을 구분하여 관리수준을 달리하기도 한다.

넷째, 공공기관 지정 및 유형 구분의 기준으로 중요성 즉, 기관의 규모를 활용하고 있으며 총지출규모, 자산, 매출, 종업원 수 등으로 고려될 수 있다. 현재 우리나라 공공기관운영법에서는 자산과 종업원 수(직원 정원)만이 규모적 측면의 기준으로 활용되고 있으나 이외 매출규모도 집중관리 목적에 적절한 지표이므로 이를 규모적 측면의 기준으로 활용하는 것을 검토해 볼 수 있을 것이다.

현재 공공기관의 지정 및 유형구분은 매년 1월 말까지 기획재정부 장관이 공공기관운영위의 의결을 거쳐 고시하도록 되어 있다. 공공기관의 운영체계는 1984년 경영평가제도 도입 이전과 이후 그리고 2007년 공공기관운영법 제정이전과 이후로 구분해 볼 수 있다. 1984년 이전에는 정부투자기관을 주무부처가 사전 통제하는 형태에서 1984년 이후는 정부투자기관에

대한 경영평가제도 도입으로 자율과 책임의 사후관리체제로 전환되었다. 2004년부터는 정부산하기관관리기본법 제정에 따라 정부의 통합관리대상 범위가 정부산하기관까지로 확대되었고 2007년 공공기관운영법의 제정으로 공공기관 관리체계가 대폭 정비되어 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등 3가지 유형으로 구분하고 사업 감독은 주무부처, 경영감독은 기획재정부에서 담당하는 방식으로 제도가 크게 변경되었다.

현재 공공기관 지정 및 유형분류의 문제점으로는 첫째, 공공기관 개념의 불명확성을 들 수 있다. 공공기관 운영에 관한 법률에서 공공기관 지정조건에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지만 공공기관의 개념에 대해서는 명확하게 정의하지 않고 있다는 점에서, 공공기관 운영에 관한 법률상 공공기관의 개념에 대해 보다 논리적이고 체계적인 재정의가 필요하다. 둘째, 공공기관 지정의 목적도 다소 모호하다. 일반적인 자율경영, 책임경영, 경영합리화, 투명운영 등의 제고에서 더 나아가, 공운법상 공공기관으로 지정된 기관에 대해서 차별적·구체적으로 적용될 수 있는 목적을 명확히 하는 것이 필요하다. 셋째, 공공기관 지정 기준이 협소하다. 현행법상 지정기준인 소유권과 지배력에 추가하여, 공공기관이 제공하는 서비스의 특성, 즉 공공성을 감안할 필요가 있다. 넷째, 시장성 기준의 활용에 있어서 명확성을 확보할 필요가 있다. 즉 기관의 자율적 노력 여하에 따라 확보되는 수익 창출과 정부가 부여한 법률상의 독점적 지위에 의해 대부분의 수익이 결정되는 경우를 차별화해야 함에도 불구하고, 현행 법률상에 이에 대한 구분이 명확하게 이루어지지 않고 있다. 다섯째, 직원 정원이 50명 이상인 공공기관 중에서 자체수입이 총수입액의 2분의 1 이하인 기관을 준정부기관으로 지정하고 있으나, 이것 역시 공급하는 재화나 서비스의 성격을 충분히 감안하지 못하는 문제점이 있다. 여섯째, 2010년 11월 현재 기타공공기관으로 분류되는 공공기관의 수는 184개에 이른다. 이는 공기업이나 준정부기관에 해당하지 않는 모든 공공기관을 기타로 단순히 분류한 것이라는 점에서, 공공기관에 대한 체계적 관리를 위해서는 기타 공공기관에 대

한 세분화가 필요하다. 일곱째, 공공기관 운영에 관한 법률에 따라서 매년 공공기관을 새로 지정하고 유형을 재분류하고 있는데, 이로 인하여 공공기관 운영 및 지배구조의 안정성을 확보하지 못하는 문제점이 있다. 여덟째, 공기업의 경우 시장형 공기업과 준시장형 공기업 간, 준정부기관의 경우도 기금관리형과 위탁집행형 간에 지배구조상 유의미한 차이를 발견하기 어렵다는 점에서, 이에 대한 개선안의 마련이 필요하다.

본 연구는 기획재정부의 업무연락시스템(http://work.mosf.go.kr)을 활용하여 285개 공공기관의 2009년도 결산자료 및 인력자료를 기준으로 공공기관 현황조사를 실시했다. 기본적인 분석은 현행 기타공공기관을 공공기관운영법의 유형구분 기준 즉 자산, 정원 및 자체수입비율로 재분류할 경우 기관 유형의 변화를 시뮬레이션 분석하였다. 현행 공공기관 지정 및 분류체계는 공공기관 운영에 관한 법률이 기존의 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 통합, 대체함에 따라 발생할 수 있는 문제점을 최소화하는 가운데 이루어진 것이다. 따라서 이제 공공기관 운영에 관한 법률이 시행된 지 3년 정도 지났다는 점에서 전반적인 공공기관 지정 및 유형분류 실태를 재점검할 필요가 있다는 점에서 현행 법령상의 기준에 기초하여 공공기관 유형 재분류에 대한 시뮬레이션을 실시하였다.

아울러 본 보고서에서는 해외사례분석을 통해 공공기관의 지정 및 유형구분 현황을 살펴보았다. 영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 싱가포르 등 조사국가의 국가별 공공기관 설립취지와 운영방식이 상이하여 공공부문의 정의와 분류가 각기 달리 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 공기업에 대한 기준은 기관의 자체수입비율, 국가의 지분소유비율, 경쟁시장에서의 상업활동 여부 등이 활용되고 있으며 대부분의 국가에 주요 공기업에 대한 관리와 소유권을 집중화하여 담당하는 담당부서가 존재했다. 하지만 준정부기관에 해당하는 공공기관의 기준은 명확하지 않은 것으로 조사되었다. 다만 공기업이 아니며 정부기능을 수행하는 공통점은 발견할 수 있었다.

공공기관에 대한 체계적 관리를 위해서는 먼저 그 대상이 되는 공공기관의 개념과 대상을 명확히 할 필요가 있다. 공운법상 공공기관으로의 지정은 당해 기관의 지배구조 설계에서부터 평가, 공시 등 다양한 부분에 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있기 때문이다. 아울러 공공기관으로의 지정 목적에 대한 명확한 규정도 필요하다. 공공기관에 대한 소유나 지배 측면에서 주인으로서 책임을 부담하는 주체는 정부이며 공공기관의 지정이라는 것은 바로 정부가 공공기관에 대한 책임성 확보의 주체로서의 역할을 충실하게 한다는 의미를 갖고 있기 때문이다. 공공기관을 유용하게 구분할 수 있는 기준으로는 현행 공운법에서 활용하고 있는 자체수입 비중, 자산규모, 종업원 수 이외에도 설립목적, 서비스의 특성 등 매우 다양하다. 따라서 향후 공공기관 유형 구분의 실효성을 제고하기 위한 보다 구체적인 기준의 개발이 필요하다. 나아가서 현행 자체수입비율과 더불어 원가보상률 등 상대적으로 객관적인 기준을 활용해 공공기관의 시장성을 체계적으로 평가하는 추가적인 작업도 필요한 것으로 보인다.

또한 현재 1년 주기로 이루어지는 공공기관의 지정 및 유형 변경을 격년제 혹은 3년 단위로 간격을 확대하는 방안도 검토할 필요가 있으며, 유형의 특성을 감안한 지배구조의 특화된 설계에 대한 고민도 필요하다. 최근 시장형 공기업에서의 감사위원회의 긍정적 역할에 대한 평가를 감안하면 공기업과 준정부기관 간의 보다 차별화된 지배구조 설계도 필요한 것으로 보인다. 물론 법률상의 기준을 기계적으로 적용하여 공공기관을 유형화할 경우, 공기업과 준정부기관에 포함되는 기관의 수가 크게 증가하게 된다는 점에서, 향후 이를 고려하여 동일 유형내에서도 기관의 특성을 감안하여 보다 세분화된 구분이 필요한 것으로 분석되었다.

마지막으로 기타 공공기관으로 분류되어 있는 다양한 공공기관들 중에서 국립대학병원과 공기업의 자회사에 대한 사례분석을 수행했다. 기타공공기관들은 법령상의 기준에 의하여 재분류도 가능하지만, 각 유형별로 공통된 서비스 특성을 갖고 있을 뿐만 아니라 현재 별도의 지배구조 및 평가

시스템으로 운영되고 있다는 점에서 기타공공기관 유형 내에서 별도의 관리방안도 고려할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

본 보고서에서 다루지 못한 주제는 유형 구분과 관련하여 시장형 공기업의 글로벌 수준에서의 비교가능성 측면이다. 현행 공운법상 시장형 공기업으로 분류된 공공기관들 중에서 OECD 등의 기준에 비추어 공기업으로 분류하기 쉽지 않은 기관들이 포함되어 있는가 하면, 포함될 여지가 있음에도 불구하고 기타공공기관 등으로 분류되어 경우도 있다. 공공기관의 설립목적이나 수행하는 기능, 그리고 소유권자로서의 정부의 공공기관 활용방식이 나라별로 제각각일 수밖에 없지만, 이미 많은 공공기관들이 해외시장에 진출하고 있고, 또한 글로벌 경쟁력을 강조하고 있다는 점에서, 이와 같은 점을 고려한 공공기관의 유형 분류 혹은 지배구조의 설계 등도 추가적으로 논의할 필요성이 있다.

본 보고서에서는 현행 공공기관의 지정 및 유형화 실태를 법적·제도적 측면과 이론적 논의에 기초한 조사분석을 통해 정책과제를 도출하고 대략적으로 어떠한 방향으로 개선이 이루어져야 하는가를 밝히는 선에서 연구가 마무리되었다. 구체적으로 법적 제도적 개선안의 도출과 세부적인 유형 재구분 및 이에 걸맞는 맞춤형 지배구조의 설계와 성과관리시스템의 설계는 차년도 연구에서 계속 되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

감사원,「공기업 경영혁신 추진실태」, 감사자료, 2005. 7.

공공기관 현황조사 사이트 http://ndpe.mosf.go.kr

고영선 외,『공공기관 관리체계 개선 방안 연구』, 한국개발연구원, 2008.

곽채기,「공기업과 정부산하기관의 기관유형 분류체계 개편방안」.『공기업논총』제16권 제1호, 2005

곽채기,『공공기관 기능점검 및 접근전략 및 모델개발』, 한국공기업학회, 2008

권오성·황혜신·안혁근·박석희,「공공기관 유형별 책임성 차이에 관한 시론적 연구-책임성 수준과 제고방안의 차이를 중심으로-」,『한국거버넌스학회보』제16권 제2호, 2009

기획예산처,「정부산하기관관리기본법 적용대상이 되는 정부산하기관(기획예산처 고시 제2004-4호)」, 2004. 4

_____,「정부산하기관관리기본법 적용대상이 되는 정부산하기관(기획예산처 고시 제2005-4호)」, 2005. 1

_____,「정부산하기관관리기본법 적용대상이 되는 정부산하기관(기획예산처 고시 제2006-2호)」, 2006. 1

_____,「한국증권선물거래소 지정제외(기획예산처 고시 제2006-34호)」, 2006. 10

_____,「정부산하기관관리기본법 적용대상이 되는 정부산하기관(기획예산처 고시 제2007-5호)」, 2007. 1

_____,「2007년도 공기업·준정부기관 지정(기획예산처 고시 제2007-28호)」, 2007. 4

_____, 「2007년도 공기업·준정부기관 지정(기획예산처 고시 제2007-28호)」, 2007. 4

_____, 「2007년도 공공기관 변경지정(기획예산처 고시 제2007-33호)」, 2007. 4

_____, 「2008년도 기타공공기관 신규지정 및 변경지정(기획예산처 고시 제2008-3호)」, 2008. 1

기획재정부, 「2009년도 공공기관 신규지정, 지정해제 및 변경지정(기획재정부 고시 제2009-3호)」, 2009. 1

_____, 「2010년도 공공기관 신규지정, 지정해제 및 변경지정(기획재정부 고시 제2010-3호)」, 2010. 1

_____, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 동법 시행령, 2009.12.29 개정안

_____, 「2010년도 공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」, 설명회 자료, 2009.11

김병섭·김혜정, 「정부출연연구기관 개혁의 평가」, 『한국행정학회 2002년도 동계학술대회 발표논문집』, 2002.

김주훈 외 11명, 『대내외 여건변화에 부응한 전력산업구조 정책방향 연구』, 한국개발연구원, 2010

김지영·허경선, 『공공기관 경영자율권 확대사업 성과분석연구』, 한국조세연구원, 2010

설광언·박재신 외, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005.

안진회계법인, 『2010년도 공공기관 지정을 위한 수입구조분석 용역보고서』, 안진회계법인, 2009.

조택·송희준 외, 『정부산하기관 관리체계 개선 연구』, 한국행정연구원, 2005.

한국개발연구원, 『공기업평가 해외사례 연구』, 한국개발연구원, 2007

한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 I. II』, 한국조세연구원, 2010

한상일,「한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조」,『한국조직학회보』 제7권 제1호, 2010

European Communitities, "ESA95 manual on government deficit and debt," 2002

William Rushing, "Differences in profit and Nonprofit Organizations: A Study of Effectiveness and Efficiency in General Short-stay Hospitals," *Administrative Science Quarterly*, Vol.19, No.4, 1974, pp. 474~484.

Frank A. Sloan and Robert A. Vraciu, "Investor-owned and Not-for-Profit Hospitals: Addressing some issues," *Health Affairs* 2 (Spring), 1983, pp. 25~37.

Edward L. Glaeser, *The Governance of Not-for-profit firms*, National Bureau of Economic Research, 2002

Edwin G. West, "Nonprofit Organizations : Revised theory and New Evidence," *Public choice* Vol.63, No.2 1989, pp. 165~174

David Easley and Maureen O'Hara, "The Economic Role of the Nonprofit Firm," *The Bell Journal of Economics*, 14(2), 1983, pp. 531~538.

John H. Goddeeris and Burton A. Weisbrod, "Coversion from Nonprofit to For-Profit Legal Status: Why does it happen and should anyone care?," *Journal of Policy Analysis and Management* Vol.17, No.2 1998, pp. 215~233

Karan P. Davis, "Economic Theories of Behavior in nonprofit, Private Hospitals," *Economic and Business Bulletin*, 24 1972, pp. 1~13

Mark V. Paulty, "Nonprofit Firms in Medical Markets," *The American Economic Review*, Vol. 77 No.2 1987, pp. 257~262

Salamon, *Holding the Center : America's Nonprofit Sector at a Crossroads,*

New York: Nathan Cummings Foundation, 1997

Burton A. Weisbrod, "The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government," *Journal of Policy Analysis and Management* 16(4) 1997, pp. 541~555

Melissa Middleton Stone, Mark A. Hager and Jennifer J. Griffin, "Organizational characteristics and funding environments: A Study of population of Unites way-Affiliated nonprofits," *Public Administration Review*, Vol.61 No.3, 2001

OECD, "Distributed Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies," 2002

Hans Christiansen, "State-Owned Enterpries in the world economy: The Challenge for reform," 한국조세연구원 국제심포지엄 발표자료집, 2010

R. Wettenhall, "Explorying Types of Public Sector Organizations: Past Experience and Current Issues," *Public Oranizations Review: A global Journal* 3, 2003

Scott E. ATKINSON& Rovert HALVORSEN, "The RELATIVE EFFICIENCY OF PUBLIC AND PRIVATE FIRMS IN A REGULATED ENVIRONMENT: THE CASE OF U.S. ELECTRIC UTILITIES," *Journal of Public Economics* 29, 1986

UK Cabinet Office, 1979-2009, Public Bodies

United Nations, System of National Accounts 2008, 2009

〈부록〉 공공기관 지정 및 유형화 관련 법조문

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
공공기관 지정요건 (출연) (보조/위탁) (출자) (공동출자) (재출자)	**제4조(공공기관)** ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정	**제2조(총수입액)** 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제4조제1항제2호, 법 제5조제2항 및 법 같은 조 제3항제1호가목에서 "총수입액"이란 당해 기관이 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것으로서 별표 1에 따라 산정된 금액을 말한다. **제3조(정부지원액)** 법 제4조제1항제2호에서 "정부지원액"이란 총수입액 중 다음 각 호에 해당하는 금액의 합계액을 말한다. 1. 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액 2. 법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액 또는 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
(재출연) 지정제외 기준 (상호부조) (지자체기관) (방송기관)	에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 5. 제1호 내지 제4호의 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 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관 ②제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. 1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 3.「방송법」에 따른 한국방송공사와「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사 ③제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	액. 이 경우 수입액은 수수료·입장료·사용료·보험료·기여금·부담금 등 그 명칭에 불구하고 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 모든 수입액을 말한다. 3. 제1호 및 제2호의 운용으로 발생한 부대수입액 **제4조(사실상 지배력 확보의 기준)** 법 제4조제1항제3호부터 제5호까지에서 "사실상 지배력을 확보"하고 있는 경우라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우 2. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우 3. 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우 **제6조(총수입액 등의 산정방법 등)** ①법 제4조제1항제2호, 법 제5조제2항 및 같은 조 제3항제1호가목에 따른 총수입액, 법 제4조제1항제2호의 정부지원액, 법 제5조제2항 및 같은 조 제3항제1호가목의 자체수입액(이하 "총수입액 등"이라 한다)은 최근 3개년간의 결산기준 재무제표를 기초로 산정하며, 3개년 평균으로 한다. ②제1항에 따라 총수입액 등을 산정함에 있어 재무제표가 3년

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
		미만의 기간 동안 작성된 기관의 경우에는 해당 기간의 재무제표를 활용하여 총수입액 등을 산정하며, 재무제표가 작성되지 않은 기관의 경우에는 당해 기관의 예산을 기초로 하여 이에 준하는 자료를 작성하여 산정한다. ③제1항에 따른 재무제표는 원칙적으로 발생의 사실에 따라 작성된 재무제표를 활용한다. 다만, 발생의 사실에 따라 작성하지 않는 기관의 경우에는 이에 준하는 자료를 작성하여 총수입액 등을 산정한다. ④법 제5조제1항 및 부칙 제3조제2항, 이 영 제21조 및 제22조를 적용할 때 직원 정원은 공공기관 지정 또는 임원 임면 직전연도 연말기준 직원 정원을 기준으로 한다. 다만, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 직전연도 연말기준 직원 정원이 없는 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 날의 정원을 기준으로 한다. ⑤법 제5조제3항제1호가목, 제18조제2항 본문 및 제4항 본문, 제20조제2항 본문 및 제3항, 제21조제2항 단서와 이 영 제22조제1항제2호의 자산규모는 최근 연도 결산기준 재무제표를 기초로 산정한다. 다만, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 재무제표가 작성되지 아니한 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 연도의 예산을 기초로 산정한다. ⑥제21조 및 제22조제1항제1호

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
		의 총수입액은 최근연도 결산 기준 재무제표를 기초로 산정한다. 다만, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 공공기관으로 새로 지정되는 등의 사유로 재무제표가 작성되지 아니한 공공기관의 경우에는 그 사유가 발생한 연도의 예산을 기초로 산정한다. ⑦기획재정부장관은 총수입액 등의 구체적인 산정기준을 마련하여 이를 관계 법령에 따라 그 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하 "주무기관"이라 한다)의 장에게 통보할 수 있다.
공공기관 유형구분 공기업/ 준정부기관 구분기준 공기업/ 준정부기관 세부유형 구분기준 (시장형 공기업) (준시장형	**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 이	**제5조(자체수입액)** 법 제5조제2항 및 같은 조 제3항제1호가목에서 "자체수입액"이란 다음 각 호의 수입액을 합한 금액을 말하며, 제3조제1호에 해당하는 금액은 다음 각 호의 수입액 산정에서 제외한다. 1. 고유목적사업 수입액 : 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시된 사업의 수행에 따라 직접 발생한 수입으로서 별표 2에 따라 산정된 금액 2. 기타사업 수입액 : 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입으로서 별표 2에 따라 산정된 금액 3. 사업외 수입액 : 일시적인 자금 운용에 따른 이자수입 등 제1호 및 제2호에 규정된 사업의 수행에 부대하여 발생한 수입으로서 별표 2에 따라 산정된 금액

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
공기업) (기금관리형 준정부기관) (위탁집행형 준정부기관) 기타 공공기관	상인 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 ④기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다. ⑤제2항 및 제3항의 규정에 따른 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정한다.	**제7조(시장형 공기업의 지정기준)** 법 제5조제3항제1호가목에서 "대통령령이 정하는 기준"이란 100분의 85를 말한다.
공공기관 지정절차 (신규지정, 지정해제, 변경지정 등)	**제6조(공공기관 등의 지정 절차)** ①기획재정부장관은 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	**제8조(공공기관 등의 지정 절차)** ①주무기관의 장은 법 제4조에 따라 공공기관 지정의 대상이 되는 기관을 매 회계연도 개시 1개월 전까지 기획재정부장관에게 통보하여야 한다. ②주무기관의 장은 공공기관의 법인격 또는 기관명 등에 변동이 생기거나, 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따른 공공기관의 신규 또는 구분변경 지정 사유나 지정해제 사유가 발생하였을 때에는 그 내용을 지체 없이 기획재정부장관에게 알려야 한다.

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
	구분 변경 지정 ②기획재정부장관은 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 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. ③기획재정부장관은 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. ④공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정(변경지정을 포함한다)·지정해제와 고시 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	
기관 신설심사	**제7조(기관 신설에 대한 심사)** ① 주무기관의 장은 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다. 1. 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관 2. 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관	**제9조(기관 신설에 대한 심사)** 주무기관의 장은 법 제7조제1항에 따라 기획재정부장관에게 기관 신설의 타당성에 대한 심사를 요청할 경우에는 다음 각 호의 사항을 첨부한 계획서를 제출하여야 한다. 1. 기관의 사업범위 및 내용 2. 신설기관이 제공하는 서비스·재화 3. 향후 5년간의 연간 수입 및 정부지원 예산 소요 4. 향후 5년간의 조직·인력 운영

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
	3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관 ②제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 기획재정부장관은 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. ③제1항 및 제2항의 규정에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	계획 5. 기존에 설립된 유관기관 현황 6. 그 밖에 기획재정부장관이 요청하는 자료
		[별표 1] 총수입액 산정방식 (제2조 관련) 1. 총수입액은 제2호의 기준액에서 제3호를 제외하고 제4호를 합하여 산출한다. 2. 기준액 : 발생주의에 기초한 결산기준 손익계산서의 대변에 계상된 금액의 합계액 3. 기준액 중 총수입액에서 제외되는 금액 가. 현재와 미래의 현금흐름과 무관한 수입액 : 대손충당금 등 평가성 충당금의 환입액, 고유목적사업 준비금 등 세무상 목적의 준비금 환입액 등 나. 정부자금 또는 민간자금을 수혜자에게 전달해 주는 역할을 수행하는 기관이 손익계산서에 정부자금액 또는 민간자금액을 계상한 경우 이에 해당하는 금액

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
		다. 그 밖에 가목 및 나목에 상당한 수입액으로서 운영위원회가 기관의 실질적인 수입액이 아니라고 인정한 금액 4. 기준액 외에 총수입액에 포함되는 금액 : 제3조제1호의 수입액 중 대차대조표에 계상된 금액(출자금은 제외하며 당해 연도 유입액에 한한다)
		[별표 2] 자체수입액 산정방식 (제5조 관련) 1. 고유목적사업 수입액 : 가목부터 라목까지의 합계액 가. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제(정부 또는 지방자치단체가 구매하거나 이용하는 경우를 포함한다. 이하 같다)되지 아니하거나 이에 준하는 사업으로서 민간기업 등의 진입이 가능한 사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 100의 비율을 곱한 금액 나. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되지 아니하거나 이에 준하는 사업으로서 법령 등에 따라 독점적 사업권이 부여 되거나 이에 준하는 정부 위탁사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 75의 비율을 곱한 금액 다. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되거나 이에 준하는 사업으로서 민간기업 등의 진입이 가능한 사업으로부터

구분	공공기관운영법	공공기관운영법 시행령
		발생한 수입액에 100분의 50의 비율을 곱한 금액 라. 법령에 따라 재화의 구매나 용역의 이용이 강제되거나 이에 준하는 사업으로서 법령 등에 따라 독점적 사업권이 부여되거나 이에 준하는 정부 위탁사업으로부터 발생한 수입액에 100분의 25의 비율을 곱한 금액 2. 기타사업 수입액 : 당해 기관의 설립근거법 또는 정관에 명시되지 않은 사업의 수행에 따라 발생한 수입액에 100분의 50의 비율을 곱한 금액 3. 사업외 수입액 : 사업의 수행에 부대하여 발생한 수입총액에 제1호 가목부터 라목까지의 비율의 가중평균치를 곱한 금액

〈국문요약〉

공공기관 지정 및 분류체계 개선방안

박정수 · 윤태범 · 허경선

본 연구는 공공기관의 이론적 관리 모형과 분류 모형, 국제적인 공공기관 분류 기준, 해외 주요국의 관리 실태를 살펴본 뒤에 현재 우리나라의 공공기관 지정 및 유형 분류 법 · 제도와 실태상의 문제점을 분석하고 우리나라에 적합한 공공기관 관리제도 개선방향을 제시하였다.

공공기관의 이론적 관리 모형과 분류 모형에서는 우선 공공기관의 지정 및 유형 분류의 목적에 대해서 고찰하였다. 공공기관은 일반 기업과 달리 파산과 소유권 박탈로부터 효과적으로 보호받을 수 있기 때문에 연성예산제약(soft budget constraint)이라는 함정에 빠질 우려가 있고 회계보고의 투명성과 정보공개의 수준이 민간기업 표준에 미치지 못하다는 문제점이 있어 공공기관의 지배구조에 대한 관심이 국제적으로 확대되고 있다. 이에 OECD를 중심으로 공공기관의 지배구조 개선에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

공공기관은 다양한 특성을 가지므로 획일적인 관리방안만으로는 한계가 있으며 크게 공기업과 준정부기관으로 분류할 수 있다. 세부적인 구분 기준으로는 소유구조와 시장성, 공공성, 중요성(규모) 등이 있는데 국제기준인 ESA95와 SNA2008에서는 시장성을 기준으로, 공공기관을 기업적 특성이 강한 공기업과 일반 정부에 가까운 준정부기관으로 분류하고 있다.

공공기관 관리방식에 있어서 선진화된 국가인 영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드, 싱가포르 등의 사례를 분석한 결과 다음과 같은 공통점을 도출할

수 있었다. 첫째, 관리목적의 지정과 분류는 통계담당부서와는 별도로 공공기관을 소유 · 관리하는 부서(주로 재무부)에서 주로 중앙정부에 소속된 공공기관(공기업, 준정부기관)을 대상으로 집중 관리할 공공기관을 지정하고 세부 유형 분류를 담당하고 있다. 둘째, 통계 목적으로 지정된 공공기관이 아니더라도 국가적 중요성이 있는 경우, 관리 목적상의 공공기관으로 지정 및 관리하고 있다. 그러나 반대로 통계 목적으로 지정된 공공기관이 관리 목적상의 공공기관으로 모두 지정되는 것은 아니다. 셋째, 국가경제에 영향력이 큰 주요 공기업에 대해 별도로 소유권을 집중화하여 관리하는 담당부서가 존재하고 있다. 넷째, 준정부의 분류기준은 국가별로 큰 차이가 있지만 "공기업에 해당되지 않으며 정부기능을 대신 수행한다"는 공통점을 가지고 있었다. 다섯째, 준정부 기관의 소유와 관리는 주로 해당업무를 담당하는 주무부처에 분산되어 있다.

'공공기관의 운영에 관한 법률' 제정 이전의 공공기관은 '정부투자기관관리기본법', '정부산하기관관리기본법' 등에 따라 정부투자기관, 정부산하기관 등으로 구분되어 개별적으로 관리되었다. 따라서 공공기관을 지정하고 유형화 함에 있어 일관된 기준이 마련되어 있지 않고 관리대상 범위 역시 매번 달라져 공공기관을 체계적으로 관리하는 데 어려움이 있었다. 2007년 4월 시행된 '공공기관의 운영에 관한 법률'은 공공기관에 대한 법적 개념과 공공기관 지정요건 및 유형구분의 기준을 명문화한 최초의 법률로 동 법률에 따라 기획재정부는 설립근거법 유무, 중앙정부의 재정지원(출연/보조/출자/위탁독점수입 등), 사실상 지배력 확보 여부 등을 기준으로 공공기관을 지정하고 이들 기관을 다시 기관 정원(50인 기준), 자체수입 비중(50% 기준), 기금관리 여부 등에 따라 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형) 및 기타공공기관으로 유형을 구분하고 있다. 또한 동 법률은 공공기관 지정요건을 충족하는 기관 중 상호부조적 성격의 기관이나 지방자치단체가 설립하여 운영하는 기관 등을 공공기관 지정에서 제외함을 규정하고 있다. 공공기관운영법 시행 이후 공공기관 지정현황을 살

펴보면 2007년 298개 기관(공기업 24개, 준정부기관 77개, 기타공공기관 197개), 2008년 305개 기관(공기업 24개, 준정부기관 77개, 기타공공기관 204개), 2009년 297개 기관(공기업 24개, 준정부기관 80개, 기타공공기관 193개), 2010년 286개 기관(공기업 22개, 준정부기관 79개, 기타공공기관 185개)이 공공기관으로 지정되었다.

공공기관 지정 및 유형 분류의 실태와 쟁점을 분석함에 있어서 법 · 제도적 측면과 실질적 운용의 측면으로 나누어 분석하였다. 우선 법 · 제도상 측면에서 공공기관의 개념이 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 명시적으로 정의된 것은 아니어서 이에 대한 검토의 필요성이 있다. 그리고 공공성이나 법적 독점성이 있어서 사실상 공공기관의 성격을 지니고 있음에도 불구하고 공공기관으로 지정되지 않는 사례도 존재한다는 점에서 기준의 강화 필요성도 존재한다. 기타공공기관의 수가 여전히 많아서 공기업과 준정부기관에 비하여 상대적으로 많을 뿐만 아니라 그 종류도 다양하다는 점에서, 이를 기관들을 기타공공기관으로 지정하는 것에 대한 논의가 필요하다. 매년 공공기관에 대하여 유형 변경을 야기하는 지정이 이루어질 수 있으며, 이에 따라서 지배구조상에 변화가 있을 수도 있다는 점에서, 공공기관 지정 및 변경의 주기를 재검토할 필요가 있다. 공공기관 유형화에 대한 지배구조의 차별성이 여전히 약하다는 점에서, 이에 대한 차별적 설계의 필요성도 존재한다.

공공기관 지정 및 유형 분류의 실태를 파악하기 위하여 2010년 8월 기준으로 공공기관을 대상으로 조사를 실시하여 세부적인 구분 기준에 따른 타당성을 검토하였다. 그 결과 공공기관의 유형 구분의 중요한 기준이라고 할 수 있는 소유구조 기준, 공공성 기준, 시장성 기준, 그리고 중요성(규모) 기준의 측면에서 현행 공공기관들이 적절하게 유형화되어 있지 않음을 발견할 수 있다. 물론 이것은 공공기관의 고유한 특성을 고려하지 않은 것이라는 점에서, 이와 같은 유형 구분의 기준들과 공공기관의 고유한 특성을 종합적으로 고려한 공공기관 지정 및 유형의 분류 논의가 필요하다.

이론적 고찰과 외국 사례 조사, 실태 및 쟁점 분석을 통하여 다음과 같은 정책방향을 제시하였다. 먼저 법 · 제도상 개선방향으로 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 공공기관의 개념과 대상을 현재보다 명확히 하고 공공기관의 지정 목적도 구체적으로 명시할 필요가 있다. 또한 다양한 공공기관들의 특성을 반영하기 위하여 분류기준을 보다 세분화할 필요가 있으며, 공공기관 지정 기준을 보다 체계화하여야 한다. 그리고 공공성 기준을 보다 구체화하여 현행 법률상의 시장성 기준과의 균형을 꾀할 필요가 있다. 공공기관 지정 및 유형 변동에 따른 공공기관의 불안정성을 해소하기 위하여, 공공기관별로 지정 시기 등을 달리하는 것도 검토할 필요가 있다. 또한 공공기관 지정 및 유형화 목적에 맞게 유형별로 지배구조를 차별적으로 설계하는 것이 필요하다. 유형 분류 체계의 개선방향과 관련하여, 과다하게 획일적으로 지정되어 있는 기타공공기관들에 대하여 유형을 세분화하는 논의도 필요하다. 특히 한국전력 발전 자회사는 이론적 기준과 국제적 기준, 해외사례, 국내경제에 미치는 영향 등을 다각적으로 고려하였을 때 시장형 공기업으로 지정하는 것을 검토할 수 있다. 그리고 대학병원과 같이 별도의 관리체계가 이루어졌다는 이유로 기타공공기관으로 분류되어 공공기관으로서의 책임성 확보에 한계가 있다는 점에서, 이와 같은 성격을 가진 공공기관들에 대해서는 체계적인 검토가 필요하다.

〈Abstract〉

Policy study for further improvement on designation and classification system of public entities

Jhungsoo Park, Taebeom Yun and Kyoungsun Heo

In general, public entities are defined as entities that are established, owned or sponsored by government for the purposes of providing public services or goods. The public policy on designation and classification of public entities has an actual effect on each public institution's governance and management system including evaluation method.

This study has been conducted under the following five topics - (i) Theoretical background discussions on classification system and management models; (ii) Analysis on management systems being operated by five developed countries; (iii) The status quo of Korean classification and management system; (iv) Legal and practical problems of Korean system; and (v) Suggestions for future development.

Under the first topic, the report addresses the importance of establishing designation and classification system, which determines the corporate governance model and evaluation method of public entities. Unlike private corporate, public entities can fall into pitfall of 'soft budget constraint' on account of being effectively protected from bankruptcy and ownership deprivation. Furthermore, transparency of the financial

accounting reports and level of information disclosure do not reach the standard of private sector. For this reason, there have been much attention towards the development of management system and corporate governance models for public entities especially among international organizations such as OECD and IMF. Many theories demonstrates that the main factors to be considered are ownership structure, marketability, publicness and economic scale of entities.

Secondly, case studies on public entities have been conducted to analyse management systems of United Kingdom, France, Sweden, New Zealand and Singapore. The common features are - (i) These countries have developed centralized management structure in which a particular ministry is responsible for administrating core public entities; (ii) There are two separate underlying rationales for maintaining designation and classification systems of public entities. One is to record statistical report in accordance with international accounting standard, and the other is to enhance administrative efficiency in determining the appropriate governance and accountability, including the degree of ministerial influence. The classification systems designed under these two rationales are often different to each other; (iii) Strategically and economically important public entities are owned, controlled and managed by special government unit; (iv) The classification of quasi-governmental public entities varies from country to country. They are often not defined as SOEs, but carrying out executive functions of government; (v) Ownership functions and managerial responsibilities of quasi-governmental public entities are fulfilled by various ministries depending on each entity's industrial specification.

In December 2006, South Korea enacted the Act on the Management of

Public Institutions("the Act"), which became effective from April 2007. Under the Act, among the 598 entities, 298 were designated as public entities in 2007. These public entities were comprised of 24 SOEs, 77 quasi-governmental entities and 197 non-classified public entities. The classification is determined by number of employees and nature of revenue income. The entities with less than 50 employees are non-classified public entities whereas the entities with more than 50 employees are either SOEs of quasi-governmental entities. The entities with at least fifty percent of entire income being self-generated from their own business operations are classified as SOEs, whilst the entities with their income sourced from government assistance for the provisions of public goods or services are treated as quasi-governmental entities.

The Act categorizes public institutions into five smaller segments according to their main sources of funding - (i) entities with financial support from government as a main sponsor; (ii) entities with at least fifty percent of their income from government grants; (iii) entities fully financed by government as a major shareholder; (iv) entities in a form of joint venture; (v) entities re-sponsored or re-invested by government.

The analysis on the problems of our designation and classification system has been undertaken from legal and practical perspectives - (i) The Act does not stipulate the concept of public entities and the purpose of maintaining the designation and classification system; (ii) The Act only emphasizes the 'ownership' of public entities with lack of efforts to reflect the 'characteristics of goods and services' supplied by public entities; (iii) The current designation rule under the Act has critical defects as it often excludes several entities with strong nature of publicness and legal

monopoly. Also the rules determining 'publicness' and 'marketability' of each entities appear to be incomplete as they do not provide clear view of the symmetrical positions; (iv) The group of non-classified public entities needs further categorizations due to its large number and wide varieties; (v) The designation of public entities is updated every year, which results in frequent alterations of classification as well as changes of governance and evaluation methods; (vi) There is an absence of concrete guidelines suggesting appropriate corporate governance model for each group of public entities.

A survey has been conducted to identify more practical problems of current designation and classification system as of August 2010. The validity of theoretical classification model has also been assessed. The result has shown that the classification according to the main determinants (i.e. ownership structure, publicness, marketability and scale of each entity) does not reflect the unique nature of each entity in comprehensive manner.

Consequently, this study suggests the following amendments to the current system - (i) The Act should clearly outline the concept of public entities and the purpose of maintaining the designation and classification system; (ii) The classification rules needs further systemization and segmentation with a view to respect the wide ranges of public entities with various attributes; (iii) The assessment on publicness needs more specified and detailed criteria, which would enable more balanced and accurate discernment between publicness and marketability; (iv) The unstable structures detected in the course of frequent alterations and updates can be mitigated if the designation process is carried out in different timeframe with intervals between each group; (v) A specific guideline on suggestible

corporate governance model for each group of public entities should be supplemented in the Act. This would maximize the effectiveness and efficiency of the classification system; (vi) The uniform rules applied to the non-classified public entities needs to be re-designed as they require more detailed segmentation respecting individual entity's specification. For examples, the subsidiaries of Korea Electric Power Corporation and university hospitals should not be hastily treated as non-classified public entities. In other words, more specific criteria for comprehensive examination on their unique functions and special structures should be made available in the Act.

저자 약력

박 정 수

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Unoversity of Pittsburgh 정책학 박사
현, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장

윤 태 범

국민대학교 행정학과 졸업
서울대학교 행정학 박사
현, 한국조세연구원 초빙연구위원

허 경 선

서울대학교 생물교육학과 졸업
미국 Indiana University 행정학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

공공기관 지정 및 분류체계 개선방안

2010년 12월 23일 인쇄
2010년 12월 30일 발행

발행인 원 윤 희

발행처 **한국조세연구원**
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6
TEL: 2186-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및인쇄 경성문화사 TEL: 786-2999

ⓒ 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-518-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.