

현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도의 개선방안에 대한 연구

정 해 방*

목 차

- | | |
|------------------------|------------------------|
| I. 서 론 | 2. 일 본 |
| II. 우리나라 공공기관 관리제도의 내용 | 3. 영 국 |
| 1. 공공기관의 법적 형식 | IV. 공공기관 지정제도의 보완방안 |
| 2. 공공기관 관리제도의 연혁 | 1. 현행 공공기관 지정제도의 문제점 |
| 3. 현행 공공기관운영법의 주요내용 | 2. 공공기관 지정제도의 구체적 보완방안 |
| III. 공공기관 제도의 비교법적 고찰 | V. 결 어 |
| 1. 독 일 | |

I. 서 론

국가는 다양한 행정목적을 달성하기 위해 부처, 청 등과 같은 정부조직을 구성하여 업무를 수행하기도 하고, 국가로부터 독립된 법인격을 가진 기관, 단체를 조직하여 업무를 처리하기도 한다. 전통적으로 국방, 경찰, 징세 등 국가의 공권력을 기초로 이루어지는 고권적 행정행위는 주로 정부조직을 통해 수행되었다. 반면, 현대 사회에서 재화·역무의 제공과 같이 비권력적인 정부의 활동이 확대되면서 정부가 직접 수행하기보다는 기업과 같은 형태의 조직을 이용하여 수행하는 사례가 많아졌다. 전기·수도의 공급, 도로 건설 등과 같이 수익성이 있지만 시장을 통해 공급하는 것이 적절하지 않은 재화와 역무를 공기업을 설립하여 제공한다. 연금, 보건의료, 교육 등 공공적 성격이 강한 역무를 국가가

* 건국대학교 법학전문대학원 교수

각종 기관이나 단체를 설립하여 제공하기도 한다.

우리나라에서 공공기관은 국가가 경제개발을 주도해 온 1960년대부터 산업발전과 경제성장에 중심적 역할을 수행해 왔다. 발전소, 도로 등 사회간접시설을 건설할 뿐만 아니라 철강, 통신, 중공업 등 기간산업을 국가가 자본을 출자하여 설립한 공기업을 통해 발전시켰다. 시장경제가 성숙함에 따라 포항제철, 한국통신 등 공기업 민영화를 추진하면서 국민경제에서 공공기관이 차지하는 비중이 많이 감소하였지만 여전히 공공기관은 중요한 경제주체이다. 이를 통계숫자를 통해 살펴보면 다음과 같다.¹⁾ 2010년 말 기준으로 공공기관 전체 인력은 약 24만 8천 명으로 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1% 수준으로 국가공무원 전체 인력과 비교하면 40% 정도이고 종업원 수 상위 5개 대기업의 전체 고용인원보다 1만 3천 명이 많다. 전체 공공기관 예산은 464조 원 정도로 GDP 대비 43.7% 수준이며 정부 일반회계 예산의 2.3배 수준에 이른다. 부가치 측면에서는 2008년 기준으로 GDP 대비 3.5% 수준으로 추정되는데 이는 1970~80년대의 8~9% 내외보다는 많이 축소된 것이다.

우리나라의 공공기관 관리는 대리인 이론에서 나타나는 지대추구 행위를 최소화하기 위해 자율책임경영체제를 구축하기 위한 노력으로서 진화되어 왔다. 국민의 수임인으로서 공공기관이 공공의 이익보다 기관 구성원의 사적 이익을 추구하는 대리인 문제를 해소하기 위한 목적을 가지고 있다. 공공기관은 독점적 지위를 갖고 있거나 부담금, 수수료 등 준조세와 같은 재원에 의존하고 있어 경영효율화를 위한 유인이 부족하기 때문이다. 일반 기업과 같이 경쟁에도 노출되지 않아 파산의 위험도 없으므로 정부에 의한 효과적인 감시와 통제가 요구된다.

정부는 외환위기 발생 이전까지는 1984년 제정된 ‘정부투자기관관리

1) 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화백서(2011), 29-32쪽 참조, 그 외에 공공기관의 부가가치기여도 분석자료로는 성명제, 우리나라 공공기관의 GDP비중 추정, 재정학연구 제4권 제2호(한국재정학회, 2011).

기본법'에 의해 한국전력, 가스공사 등 25개의 주요 공기업에 대해서만 이사회를 중심으로 한 자율경영을 보장하는 대신 경영평가에 의한 사후적 통제를 실시하여 왔다. 그런데 1997년 말 외화유동성 위기로 인해 IMF에 의한 구제 금융을 받게 되면서 국내외적으로 기업, 노동, 금융부문과 함께 공공부문에 대한 강도 높은 구조조정이 요구되었다.²⁾ 특히, 정부투자기관을 포함하여 출자기관, 산하기관, 출연기관 등 다양한 명칭으로 불리던 공공기관에 대한 효과적인 통제가 중요한 이슈로 등장하였다. 그 전까지 정원, 조직, 보수 등 경영 전반에 걸쳐 주무부처 중심으로 관리가 이루어졌으나, 무리한 사업 확장, 민간에 비해 높은 복리후생 등 방만한 경영이 효과적으로 통제되지 못하였기 때문이다.

이로 인해 당시 기획예산위원회³⁾ 정부개혁실을 중심으로 정부투자기관 외에 다른 형태의 공공기관을 포함하여 민영화, 공공부문 인력감축, 복리후생비 축소 등 다양한 공공부문 개혁조치가 취해졌다. 그 후 기획예산처는 2003년에 '정부산하기관관리기본법'을 제정하여 출연기관, 재정지원 기관 등 정부가 지배력을 행사하는 다양한 공공기관을 관리하는 제도적 틀을 갖추었다. 정부산하기관도 임원선임, 경영평가 등에 있어 정부투자기관과 유사한 수준의 통제를 받도록 하였다. 2007년에는 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 폐지하고 '공공기관의 운영에 관한 법률'(이하 '공공기관운영법'이라 한다)을 시행하여 모든 공공기관이 하나의 법률에 의해 규율되는 일원적 관리체계를 구축하였다. 공공기관운영법이 제정된 이후 2008년부터는 공공기관 선진화 정책을 수립하여 민영화, 통폐합, 기능조정, 출자회사 정리 등 공공부문 슬림화와 불합리한 단체협약 개선, 성과연봉제 도입 등 운영시스템의 개선을 추진하고 있다.

2) 기획예산처, 국민의 정부 공공개혁백서(2002. 12), 141쪽 참조.

3) 1998. 3. 김대중 정부의 대통령직속기관으로 설립되었으며, 1999. 5. 기획예산처로 개편되었고, 2008. 3. 이명박정부 출범과 함께 재정경제부와 통합하여 현재의 기획재정부가 됨.

이상 간략히 살펴본 우리나라의 공공기관관리제도의 특징은 개별 공공기관의 설치근거법과는 별도로 일원적 통일적 관리를 목표로 다양한 공공기관을 하나의 법률에 의해 통제하고 있다는 것이다. 공공기관운영법은 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하여 경영관리구조(Governance),⁴⁾ 경영평가 등에 있어 차별화된 규정을 적용하고 있다. 법적용대상이 되는 공공기관 해당여부 및 공공기관으로서의 유형 구분은 공공기관운영법의 규정에 근거하여 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정·고시하는 행위에 의해 결정된다.⁵⁾ 공공기관 지정행위가 공공기관에 대한 통제의 수준을 결정하므로 법치행정의 원칙상 공공기관 지정행위는 법적으로 명확히 규정된 기준에 의해 이루어질 것이 요구된다. 그런데 현재 공공기관이 지정되는 과정을 살펴보면 법률에 의한 구체적 위임에 의해서 기획재정부 장관에 의해 투명하게 이루어지는지 논란의 여지가 있다.

우리나라의 공공기관 관리제도는 우리의 고유한 정치, 행정의 산물이지만, 다른 선진국과의 비교법적 고찰을 통해 그 특징을 명확히 인식할 수 있다. 나아가 현행 공공기관 지정제도가 갖는 문제점을 인식하고 입법론적 개선방안을 모색할 수 있다. 이하에서는 먼저 공공기관의 법적 형식, 공공기관 관리제도의 변천과정 등 우리나라 공공기관 관리제도의 내용을 공공기관 지정제도와 관련하여 살펴본다. 그리고 독일과 일본, 영국의 공공기관 관리제도의 특징을 살펴보고 우리 제도와 차이점을 고찰하고자 한다. 독일과 일본은 같은 대륙법계 국가로서 우리나라 현대 법제 형성에 본이 되었고 영국은 외환위기 이후 우리의 공공부문 개혁에 중요한 참고가 되었기 때문에 비교의 대상으로 고찰하고자 한다. 마지막으로 우리나라 공공기관 관리제도의 특징이라고 할 수 있는 공공기관 지정제도의

4) Governance란 경영통제시스템의 의미이나 일반적으로 ‘지배구조’라는 용어로 번역되어 사용되고 있으나, 의미전달의 편의를 위해 본고에서는 ‘경영관리구조’라는 용어로 사용하고자 한다.

5) 공공기관지정에 관한 공공기관운영법규정은 법 제2조, 제4-6조.

문제점을 분석하고 입법론적인 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라 공공기관 관리제도의 내용

1. 공공기관⁶⁾의 법적 형식

국가는 정부부처, 청 등을 통해 직접 행정을 수행하기도 하지만, 법인격이 부여된 별도의 조직으로서 공공기관을 설립하여 간접적인 방식으로 행정목적을 수행할 수 있다. 정부부처, 청 등은 국가로부터 독립된 법인격이 없지만 공공기관은 독립된 법인격을 지닌 법적 존재라는 데서 차별성이 있다. 국가는 공공기관 설립 시에 공법상 법인으로 할 것인지, 사법상 법인으로 할 것인지 법적 형식을 자유로이 선택할 수 있다. 법적 형식에 따라 우리나라에서 실제 운영되고 있는 공공기관의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

공법상 법인은 개별법에 의해 설립근거를 갖는 법인으로서 공법상 재단, 공법상 사단, 공법상 영조물의 형태를 가진다. 개별법에 근거해서 설립되며 민법상 재단법인에 관한 규정이 적용되는 경우 그 기관은 공법상 재단으로 본다. 공법상 재단법인은 국가나 지방자치단체가 출연한

6) 공공기관이라는 용어는 보편적으로 사용되고 있으나 그 의미가 동일하지 않으며, 법률상으로도 다양하게 사용되고 있다. 법률명칭에 공공기관이란 용어를 사용하고 있는 경우는 공공기관운영법 외에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’, ‘공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률’, ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’ 등이 있으며 공공기관의 범위에 국가 및 지방자치단체를 포함하여 사용하는 경우가 많다(기획재정부, 공공기관선진화백서, 14-16쪽 참조).

본고에서 공공기관운영법상 공공기관은 국가 지방자치단체가 아닌 법인 단체 또는 기관으로서 공적 기능을 갖고 있는 것을 대상으로 한다. 그밖에 행정주체의 관점에서 공공기관을 분석한 자료로는 김명식, 특수법인론(한국학술정보, 2005), 제3장 특수법인의 유형분석, 113-213쪽 참조.

재산을 관리하기 위하여 설립된 재단법인인 공공단체이다. 중소기업진흥공단, 에너지관리공단 등과 같이 실정법상 각종 공단의 명칭을 사용하는 기관이 공법상 재단의 전형이다. 한국소비자원, 한국디자인진흥원 같이 공단이라는 명칭을 사용하지 않는 공법상 재단도 존재한다. 공법상 사단은 금융투자협회, 상공회의소 등 개별법에 근거를 가진 민법상 사단 법인의 규정이 준용되는 공공단체이다. 공법상 법인은 사단과 재단만으로 구분된 사법상 법인과 달리 독특한 법적 형식으로 영조물 법인이 있다. 공법상 영조물은 공행정목적의 계속적 실현을 위한 인적·물적 종합시설에 법인격이 부여된 것을 의미한다. 한국도로공사, 한국토지주택공사 등 실정법상 공사라는 명칭이 사용되는 기관이 여기에 해당하는 데 한국산업은행 등 공사의 명칭을 가지지 않는 영조물법인도 존재한다. 영조물법인은 인적·물적 결합체로서 소유지분에 의한 배당이 인정되는 반면, 재산의 결합체인 공법상 재단은 배당이 인정되지 않는다는 점에서 가장 큰 차이가 있다.

설치근거에 관한 별도의 법률이 없이 상법, 민법에 근거해서 국가가 설립한 주식회사, 사단법인, 재단법인 등 사법상의 조직으로서 존재하는 공공기관도 다수 존재한다. 공공기관이 출자하여 설립한 주식회사 강원랜드, 재단법인 명동·정동극장, 사단법인 전국문예회관연합회 등이 여기에 해당한다.

2. 공공기관 관리제도의 연혁

2.1 공기업에 대한 정부투자기관 관리기본법의 제정

국가가 설립하여 대가를 받고 재화 또는 역무를 제공하는 기업성이 강한 공기업에 대해 개별근거법과 별도로 정부의 통일적인 관리는 1962년에 제정한 ‘정부투자기관예산회계법’과 1973년에 시행된 ‘정부투자기

관관리법’에 의해 이루어졌는데, 1984년부터는 예산회계 측면의 관리와 기타 부분의 관리를 통합하여 규정한 정부투자기관관리기본법이 시행되었다. 정부투자기관관리기본법은 정부가 자본금의 5할 이상을 출자한 기업체를 정부투자기관으로 정의하여 자율·책임경영체제를 구축하고 경영합리화를 도모하기 위하여 제정되었다. 법적용대상이 되는 정부투자기관은 정부지분이 50% 이상이면 별도의 지정절차 없이 적용대상이 되었으며 적용제외를 위해서는 법률에 명시적으로 열거되어야만 하였다(법제2조).

정부투자기관관리기본법 시행 이전까지 주무부처에 의한 예산, 인사, 감사 등 사전통제 중심으로 관리하였으나, 동법 제정으로 사전적인 감독은 대폭 축소하고 경영평가에 의한 사후적 감독 위주로 전환되었다⁷⁾. 기관장 이하 임직원의 임명에 대해서는 기관장에게 인사권을 부여하였고 의결기능을 수행하는 이사회와 집행기능을 수행하는 경영진을 분리하는 소유·경영관리구조의 개선을 추진하였다. 또한, 경영평가 결과에 따라 상여금을 차등지급 할 수 있는 제도를 도입하여 자율경영 성과에 대해 보상을 받는 시스템을 구축하였다.

2.2 공기업이외의 정부지원기관 관리를 위한 정부산하기관 관리기본법의 제정

2004년 4월에 ‘정부산하기관관리기본법’이 시행되기 이전까지 공공기관에 대한 통일적인 관리는 정부가 50% 이상을 출자한 정부투자기관과 정부가 연구진흥을 목적으로 설립한 정부출연 연구기관⁸⁾에 대해서만 이루어졌다. 1984년 법 제정 당시 25개로 출발하였던 정부투자기관은

7) 기획재정부, 앞의 책, 43쪽 참조.

8) 정부출연연구기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률, 과학기술분야 정부출연연구기관등의 설립운영 및 육성에 관한 법률에 의함.

이후 일부 기관이 민영화 되고, 여러 차례의 법 개정을 거쳐 한국방송공사, 은행법에 명시되어 있는 금융기관을 관리대상에서 제외하게 되면서 1999년에는 13개의 정부투자기관에 대해서만 관리가 이루어졌다. 1997년 말에 발생한 외환위기 이후 공공부문 개혁을 추진해 온 정부는 정부기관의 영역에 속하지 않는 공공부문의 규모와 실체를 파악하려고 시도하였다. 이러한 노력의 일환으로 출자기관, 출연기관, 보조기관 등 다양한 명칭으로 불리는 공공기관에 대해 체계적인 관리를 하기 위해 2003년 12월에 정부산하기관관리기본법이 제정되었다.

동법의 제정으로 13개의 정부투자관리기관 외에 88개의 정부산하기관이 추가로 정부의 종합적인 관리를 받게 되었다. 정부산하기관은 정부의 출연, 출자에 의해 설립되거나 보조금의 지원을 받는 기관, 법령에 의해 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 중 일정한 요건을 충족하는 기관⁹⁾으로 하되 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있는 기관 등¹⁰⁾은 제외하도록 하였다. 정부산하기관관리기본법도 법적용대상이 되는 정부산하기관의 정의와 범위를 명시함으로써 별도의 지정행위 없이 법적용 대상이 되었으며, 적용제외대상이 되기 위해서는 법률에 명시되거나 명시된 요건을 충족해야 함은 정부투자기관관리기본법과 동일한 법체계를 갖고 있었다(법제2-3조). 다만 정부산하기관 여부를 판단함에 있어서 수입금 산정방법 등 기술적인 문제가 있어서 법적용대상을 명확히 하기위해 기획예산처장관이 매년 대상기관을 고시하도록 하였으나,¹¹⁾ 이는 재량성이 인정되는 지정행

9) 정부 출연금이 연간 50억 원 이상인 기관, 정부가 출자하여 최대지분을 보유한 기관, 정부 출연금과 보조금의 합계가 연간 총수입의 50% 이상이고 연간 50억 원 이상인 기관(구 정부산하기관관리기본법 제3조 제1항).

10) 정부투자기관, 정부출연연구기관과 같이 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있거나, 지방자치단체가 운영하거나 또는 실질적으로 민간이 운영하는 기관, 구성원 상호간 상호부조, 복리증진 등을 위한 단체, 외교·안보 관련 기능, 학술연구기능, 준사법적 기능을 수행하는 기관(구 정부산하기관관리기본법 제3조 제2항).

11) 구 정부산하기관관리기본법 제3조 3항 및 동법 시행령 제3조 참조.

위가 아니라 주무부처의 장이 대상기관으로 통보한 내용을 단순히 확인하여 고시하는 것에 불과하였다.

정부산하기관에 대해서도 주무부처의 장에게 경영실적 평가를 실시하도록 규정하고 그 결과에 대해 인사·예산상의 조치를 권고할 수 있게 하여 경영성과에 대한 차별적인 보상이 가능하도록 하였다.

2.3 투자기관 및 산하기관 관리기본법을 통합한 공공기관운영법의 제정

‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 시행된 2007년 4월 이전까지는 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 중심으로 공공기관에 대한 종합적인 관리가 이루어졌다. 정부산하기관관리기본법의 제정으로 사각지대에 있는 공공기관들이 정부의 관리대상에 많이 포함되었으나 공공기관의 범위가 모호하였고 관리의 사각지대가 여전히 존재하였다.

재화나 서비스를 판매한 수입으로 비용을 충당하는 상업적 성격이 강한 정부지분이 50% 미만인 정부출자기관은 정부지분이 50% 이상인 정부투자기관과 그 실질에 있어 차이가 없음에도 불구하고 각각 정부산하기관관리기본법과 정부투자기관관리기본법에 의해 다른 법적 규율을 받는 모순도 있었다. 또한, 주무부처 중심의 감독과 통제에도 불구하고 국민의 기대를 충족하지 못하는 방만 경영 사례가 계속 지적되었고, 이사회, 감사 등 내부 견제장치도 제대로 작동되지 못하였다. 이에 따라 정부는 두 개의 관리기본법을 통합하여 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하였고, 공공기관의 범위와 유형분류, 내·외부 경영관리구조 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 체계적으로 규정하였다.¹²⁾

12) 기획재정부, 위의 책, 48쪽.

3. 현행 공공기관운영법의 주요내용

3.1 법적용대상 공공기관의 범위

공공기관운영법은 종전의 정부투자기관관리기본법 및 정부산하기관관리기본법의 경우와는 달리 법적용대상이 되는 공공기관에 대해 정의규정을 두거나 이를 특정하지 않고 전적으로 기획재정부장관의 지정고시에 맡기되 지정할 수 있는 대상의 범위를 법에서 열거하고 있을 뿐이다(법 제2조 제1항 및 법 제4조 제1항). 즉, 공공기관의 범위를 설정하기 위해 공공기관운영법 제4조는 ① 법률에 의해 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ② 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과한 기관, ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책 결정에 사실상의 지배력을 확보하고 있는 기관, ④ 정부와 ①②③의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책 결정에 사실상의 지배력을 확보하고 있는 기관, ⑤ ①②③④의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책 결정에 사실상의 지배력을 확보하고 있는 기관, ⑥ ①②③④의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관을 기획재정부장관이 공공기관으로 지정할 수 있도록 하였다. 다만, 구성원 상호간의 상호부조·복리증진 등을 목적으로 하는 기관, 지방자치단체가 설립하여 운영하는 기관, 한국방송공사와 한국교육방송공사에 대해서는 공공기관 지정에서 제외하도록 하고 있다(법 제4조 제2항).

공공기관운영법은 정부의 보유 지분, 재정적 지원, 사실상의 지배력

등을 기준으로 정부의 통제권이 미치는 기관을 법적용대상의 공공기관으로 지정할 수 있도록 포괄적인 규정을 두고 있다. 이는 기획재정부가 국가재정을 관리하는 정부부서로서 국민의 부담으로 귀착될 재정과 직접적이든 간접적이든 관련된 기관을 법적용대상으로 하고 있는 것으로 보인다.¹³⁾ 이러한 취지에서 법적용제외대상으로 열거된 세 가지 유형의 적합성문제가 검토되어야 할 것이다.¹⁴⁾

3.2 공공기관의 유형분류

공공기관운영법은 공공기관의 유형을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 3가지로 구분하고 있다. 기획재정부장관은 법적용대상이 되는 공공기관을 지정함에 있어서 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 기관을 대상으로 하며(법 제5조 제1항), 기관의 총수입에서 자체 수입이 차지하는 비중이 50% 이상일 경우에는 상업성이 높은 기관으로 분류하여 공기업으로 지정하고, 50% 미만인 경우에는 공공성이 높은 기관으로 보아 준정부기관으로 분류하여 지정할 수 있도록 하였다(법 제5조 제2항). 공기업은 자체수입 비중이 85% 이상을 초과하면 시장형 공기업으로, 그 이하이면 준시장형 공기업으로 구분된다(법 제5조 제3항 제1호 및 시행령 제7조). 준정부기관은 ‘국가재정법’에 의한 기금을 관리하는 기금관리형 준정부기관과 그 외 위탁집행형 준정부기관으로 구분된다(법 제5조 제3항 제2호). 공기업과 준정부기관으로 지정되지 않은 기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있도록 하였다(법 제5조 제4항).

이상의 공공기관 지정 및 유형분류에 의해 2011년 6월 기준으로 총

13) 공공기관의 개념 및 대상을 명확히 해야 한다는 의견도 있으나(박정수 외, 공공기관 지정 및 분류체계 개선방안(조세연구원, 2010. 12), 262-263쪽), 공공기관이란 용어자체가 다양한 의미로 사용되므로 공공기관운영법에서 공공기관의 정의규정을 두지 않고 법제정 목적에 따라 법적용 대상을 명확히 규정하는 방식이 낫다고 생각한다.

14) 본고 IV. 1. 1.2. 에서 검토한다.

285개의 공공기관이 지정되어 있으며¹⁵⁾ 공기업이 27개, 준정부기관이 82개, 기타공공기관이 176개로 유형이 분류되어 있다. 공공기관의 유형 분류에 따라 공공기관운영법은 관리감독내용을 달리한다. 이에 대해서는 항목을 달리하여 살펴보기로 한다.

3.3 공공기관에 대한 관리감독 내용

공공기관운영법은 제1조에서 “이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다”고 규정함으로써 공공기관경영의 자율성, 책임성, 투명성을 공공기관경영관리의 방향으로 제시하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 관리방향에 따라 법적용대상인 공공기관은 유형에 관계없이 공통적으로 법 제3장(제11조-15조)에 규정된 경영공시(통합공시), 고객만족도 조사, 공공기관 기능조정, 공공기관혁신 등 기본적인 사항에 대해서 관리를 받도록 하고 있다.

반면, 공기업 및 준정부기관에 대해서는 기본적인 사항 외에 법 제4장(제16조-52조) “공기업 준정부기관의 운영”이란 별도의 장을 마련하여 정관, 이사회 구성, 상임이사 정수, 임원의 임기, 기관장 경영계약, 경영실적 평가, 경영지침, 예산지침, 임원의 임명 절차 등에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 즉, 공공기관운영법은 공공기관 중 공기업 및 준정부기관을 주관리대상으로 하여 경영관리구조, 경영평가, 임원 임면 등에 있어서 기타공공기관과 비교할 때 차별화된 관리 감독을 적용한다. 공공기관 유형별로 공공기관운영법의 적용내용을 정리하여 보면 <표 1>과 같다. 공기

15) 기획재정부고시 제2011-11호(2011. 5. 31).

16) 공공관리이론과 경영관리방향에 대해서는 박석희, “현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향”, 2010공공기관과 국가정책(한국조세연구원, 2010. 12), 72-81쪽 참조.

업과 준정부기관에 대한 관리감독 내용은 기본골격은 동일하다고 할 수 있다. 다만 임원임명, 그 중에서도 비상임이사의 임명권자(공기업은 기획재정부장관, 준정부기관은 주무기관의장)에 차이가 있을 뿐이다.¹⁷⁾

〈표 1〉 공공기관 유형별 공공기관운영법 적용내용

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합공시	○	○	○	○
고객만족도조사	○	○	○	○
기능조정등	○	○	○	○
공공기관혁신	○	○	○	○
이사회구성	15인 이내	15인 이내	15인 이내	×
이사회위원장	선임비상임이사	기관장(자산 2조원 이상은 선임비상임이사)	기관장	×
감사위원회	○	자산 2조원 이상 기관만 적용	×	×
선임비상임이사	○	○	○	×
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	대규모기관 : 1/2 미만 소규모기관 : 2/3 미만	×
임기	기관장 : 3년, 이사·감사 : 2년			×
연임	1년 단위			×
기관장과의 경영계약	○	○	○	×
임원 보수기준	○	○	○	×
감사·감사위원회 대한 직무 수행 평가	○	○	○	×

17) 공공기관운영법은 임원임명에 있어서, 경영을 직접 담당하는 기관장은 업무감독권을 갖고 있는 주무기관의 장(또는 대통령)이, 견제임원(감사 및 비상임이사)은 소유자를 대표하는 기획재정부장관(또는 대통령)이 임명권을 행사하는 구조로 되어 있다. 다만 준정부기관의 비상임이사 임명권을 주무기관의 장에게 준 것은 공기업보다 준정부기관이 주무기관과의 업무연계성이 상대적으로 더 강하며, 비상임이사는 이 사회의 의사결정과정에서 견제역할 뿐만 아니라 자문 내지 지원역할도 필요하다고 생각되기 때문이다. 또한 대통령과 장관(또는 장) 사이에서의 임명권한배분은 본질적인 차이가 아니라 대통령의 권한을 직접 행사 할 것이냐 주무장관에게 행사토록 할 것이냐의 문제이다.

임명	기관장	임원추천위원회 → 공공기관운영위(복수추천) → 주무장관 제청 → 대통령 임명 ※ 총수입 1천억원 미만 이거나 직 원 500명 미만인 경우 주무부 처 장관이 임명		임원추천위원회(복수추천) → 주무장관 임명 ※ 일정 수준 이상인 경우 주무장관 제청 → 대통령이 임명 -위탁집행: 총수입 1천억원 이상 + 직원 500명 이상 -기금관리: 자산 1조원 이상 + 직원 500명 이상	x
	상임 이사	기관장 임명		기관장 임명	x
	비상임 이사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기획재정부 장관 임명		임원추천위원회 (소규모기관은 제외) → 주무장관 임명	x
	감사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기획재정부장관 제청 → 대통령 임명 ※ 총수입 1천억원 미만 이거나 직 원 500명 미만인 경우 기획재 정부 장관이 임명		임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기획재정부 장관 임명 ※ 일정 수준 이상인 경우 기재부 장관 제청 → 대통령 임명 -위탁집행: 총수입 1천억원 이상 + 직원 500명 이상 -기금관리: 자산 1조원 이상 + 직원 500명 이상	x
예산안 확정		이사회 의결		주무장관 승인	x
경영실적평가 경영지 침, 예산지침 감사기준		o	o	o	x

Ⅲ. 공공기관 제도의 비교법적 고찰¹⁸⁾

1. 독일

독일에서는 국가와 지방자치단체에 의한 행정을 직접적인 국가행정
이라 하며, 우리나라의 공공기관은 간접적인 국가행정(mittelbare Staatsverwaltung)

18) 외국의 공공기관제도에 대해서는 한국조세연구원, 주요국의 공공기관 (Ⅰ)
(Ⅱ)(2010); 성승제 외, 공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구(한국법제연구
원, 2008); 김명식, 앞의 책, 119-152쪽 참조.

이라고 한다. 간접적인 국가행정은 권리능력 있는 공법상 사단, 영조물, 공법상 재단으로 구성되어 있다. 사법적 형식의 조직으로서 사단, 재단이나 공무를 위탁받은 사인 또는 법인도 그 행위가 국가에 귀속되는 경우에는 간접적 국가행정으로 인식한다.¹⁹⁾

독일에서는 우리나라와 달리 공기업이 법률상의 용어는 아니며 학문적으로는 공기업이라는 불확정적 개념보다 국가의 영리경제적 활동(erwerbswirtschaftliche Betätigung des Staates)이라는 용어를 사용한다.²⁰⁾ 독일에서 공기업은 원래 설정한 공공목적을 추구하면서 부수적으로 영리활동을 하는 경우에도 공기업으로 인식하고 있어 우리나라 공공기관의 대부분이 독일식의 공기업에 해당된다. 국가 공기업이나 주의 공기업을 규율하는 일반법률은 존재하지 않으며 대부분의 공기업은 개별법률에 의해 규율된다. 공법상 영조물은 공기업의 가장 전형적인 공법상의 조직형식이며 특정한 공행정 목적을 지속적으로 수행하도록 결정되어 있는 인적수단과 물적수단의 총체로 인식된다. 연방은행, 주차원의 주은행, 지방자치단체의 저축금고 등이 대표적인 영조물이다. 공법상 사단법인도 공기업의 한 형식으로 존재하는데 의료조합(Krankenkasse), 상공회의소(Industrie-und Handelskammer)가 있다. 반면, 우리나라에서 일반적인 공공기관의 조직형식인 공법상 재단법인은 독일의 경우 매우 드물게 나타나는데 이는 재단설립자나 다른 행정주체에 대한 이익분배가 가능하지 않아 인기가 없기 때문이다.²¹⁾

독일에서는 행정주체가 공법상의 공기업 외에 사법상 법인을 자유롭게 설립할 수 있는 선택의 자유가 인정된다. 행정주체가 유일한 설립자인 경우를 사법상 공기업 또는 직영회사(Eigengesellschaft)라고 한다. 행정주체가 사인과 함께 설립하는 경우에는 직영회사와 구분하여 혼합정

19) 성승제 외, 앞의 논문, 121쪽.

20) 성승제 외, 위의 논문, 128쪽.

21) 성승제 외, 위의 논문, 136-139쪽.

제기업으로, 행정주체의 지분율이 낮은 경우에는 자본참가라고 한다.²²⁾ 공기업으로 보지 않는 예외적인 조직형식도 존재하는데 병원, 방송국, 극장 등 사회복지나 문화적인 목적에 의해 설립되는 공공시설(Öffentliche Einrichtung)이 존재한다.²³⁾

2. 일본

일본의 공공기관은 특수법인, 특수회사, 독립행정법인의 형태로 존재한다. 특수법인은 일본의 가장 전형적인 공기업 제도로서 법률상 정의가 있는 용어는 아니다. 특수법인은 정부가 수행해야 할 필요가 있는 사업이나 행정기관보다는 기업적 경영이 적합하므로 능률적인 경영이 가능하도록 개별법에 의해 설립된 독립적인 법인이다.²⁴⁾ 특수법인 중 주식회사의 형태를 취하는 경우를 특히 특수회사라고 한다. 일본 정부는 특수법인을 민영화하기 위해 주식회사라는 조직형태를 취하고 정부소유 주식의 매각을 통해 완전한 민영화를 실현하고자 하였다.²⁵⁾ 현재까지 민영화가 진행 중이거나 완료되지 않은 특수법인이 특수회사의 형태로 존재한다. 우정·철도·공항·고속도로회사 등이 특수회사에 포함되는데 우리나라의 공공기관운영법상 공기업과 유사한 성격을 갖고 있다. 2001년 12월 각의에서 결정한 ‘특수법인 등 정리합리화 계획’에 의해 136개의 특수법인 등에 대하여 원점에서 사업을 철저히 재검토하여 폐지, 민영화, 독립행정법인화 등의 조치를 강구하도록 하였다. 그 결과 특수법인은 대폭 축소되어 2010년 1월 현재 32개를 유지하고 있으며 그 중 26개는 특수회사이며 특수회사가 아닌 법인은 6개²⁶⁾에 불과하다.

22) 성승제 외, 위의 논문, 141쪽.

23) 성승제 외, 위의 논문, 128-129쪽.

24) 광채기 외, 우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안(전국경제인연합회, 2009. 7), 236-237쪽.

25) 한국조세연구원, 앞의 책, 189쪽.

일본의 고유한 공공기관 유형으로서 독립행정법인 제도는 2001년 1월 ‘독립행정법인통칙법’이 시행된 후, 동년 4월에 중앙·성·청의 일부를 국립공문서관 등 57개의 독립행정법인으로 전환하면서 시작되었다.²⁷⁾ 그리고, 동년 12월에 ‘특수법인 등 정리합리화 계획’에 의해 특수법인의 대부분을 독립행정법인으로 전환시키면서 확대되었다. 2001년에 최초 57개 법인이 설립된 이후 2010년 1월 기준으로 98개의 독립행정법인이 존재한다. 독립행정법인은 ‘독립행정법인통칙법’ 제1장 제2조 제1항에서 “국민의 생활 및 사회경제안정 등 공공 측면에서 확실히 필요한 사무·사업이되, 국가가 직접 실시할 필요가 없지만 민간에 맡길 경우 시행이 보장되지 않는 사무·사업이거나, 한 사업자에게 독점시키는 것이 더 나은 사무·사업을 효율적이고 효과적으로 시행하기 위해 설립한 법인”을 지칭하고 있다. 독립행정법인은 1980년대 영국 대처정부의 Executive Agency 모델²⁸⁾처럼 국가의 사무·사업을 간소화하는 수단으로 활용하는 경우와 이와는 별개로 특수법인의 사업 중 국가의 효율적인 관리가 필요하여 독립행정법인화 하는 경우²⁹⁾의 두 가지를 포함하고 있다. 전자에 해당하는 독립행정법인의 직원은 공무원 신분을 보유하며 후자에 해당하는 독립행정법인은 공무원 신분을 갖지 않는다. 독립행정법인은 첫째, 업무의 효율적인 관리를 위해 중기적인 목표를 설정하고

26) 특수회사가 아닌 법인에는 오키나와진흥개발금융공고, 일본중앙경마회, 일본방송협회, 일본사립학교진흥공제사업단, 방송대학학원, 일본연금기구가 있다.

27) 한국조세연구원, 위의 책, 200쪽.

28) 영국의 Executive Agency 모델이 우리나라에서는 책임운영기관 제도로 도입(2000. 1월 시행)되어 계약에 의해 임명된 기관장이 운영상의 자율권을 행사하되 성과에 대해서는 책임을 지는 정부기관의 형태로 운영되고 있으며 우정사업본부가 대표적인 기관이다.

29) 2001년의 특수법인 정리합리화계획에는 “특수법인 중 폐지 또는 민영화할 수 없는 사업으로 국가가 관여할 필요성이 높고 채산성이 낮으며 업무실시에 있어서 재량의 여지가 인정되는 사업을 실시하는 법인은 사업에 대한 철저한 재검토를 실시한 다음, 원칙적으로 독립행정법인통칙법 및 개별법에 근거하는 독립행정법인화 한다”고 규정하고 있다.

제3자에 의한 사후평가를 받도록 하며 둘째, 법인의 자율적 운영이 가능하도록 임원선임에 있어 기관장의 재량을 인정하고 실적에 따른 급여가 반영되도록 하였으며 셋째, 제도운영의 투명성을 확보하기 위해 중기 목표, 사업계획, 재무제표, 부(部)·성(省) 평가위원회의 평가결과 등을 공개하도록 하였다.³⁰⁾

일본의 공공기관 제도는 최종적으로 민영화를 해야 하는 업무와 국가의 사무로 존속할 필요한 있는 업무를 분리하여 후자에 대해서는 독립형 정법인화한 후 평가를 통해 효율적인 운영을 추구하는 등 차별화된 관리를 하고 있다는 데에 특징이 있다.

3. 영국

우리나라는 공공기관의 분류를 법률의 형식으로 정하고 있으나 영국의 경우 공적 기관(Public Bodies)의 분류는 법률이 아닌 내각사무처(Cabinet Office)가 정부부처에 대해 제공하는 행정규칙³¹⁾에 의해 이루어지고 있다.

영국에서 우리의 준정부기관에 해당하는 기관은 Executive NDPB(Non-Departmental Public Bodies)로 지칭한다. 개별 법률이나 회사법에 의해 설립되며 정부의 일부가 아니라 독립된 법인격을 갖는다. 정부부처로부터 분리되어서 수행하는 것이 바람직하다고 판단되는 다양한 행정적, 상업적, 기술적, 규제적 기능을 수행한다. 다양한 수준의 운영상 자율권과 독립성을 유지하고 있지만 주무부처가 정한 전략적인 틀 내에서 작동하며 정부부처 장관에게 성과와 존치 여부에 대해 직접 책임을 진다. 이사회에 의해 운영되며 이사회의 구성원은 주무부처 장관 또는 장관의

30) 한국조세연구원, 위의 책, 193쪽.

31) Cabinet Office, *Categories of Public Bodies: A Guide for Departments*(Cabinet Office, 2011. 4).

제청에 의해 여왕에 의해 임명된다. 기관의 재원은 일반적으로 다른 부수적 수입이 있더라도 주된 재원은 정부의 출연금 또는 보조금에 의존한다. 일부 기관은 정부의 직접적 재정지원 없이 특정영역에 대한 부담금 부과로 재원을 충당한다.

우리의 공기업에 해당하는 기관은 영국에서도 공기업(Public Corporation)으로 지칭한다. 공기업은 상업적으로 운영되고 고객에게 부과되는 수수료에 의해 대부분의 비용이 충당된다. 공기업으로 분류되기 위해서는 최소한 경비의 50% 이상이 자체수입에 의해 충당되어야 한다. 정부가 통제권을 가지고 특정 산업에서 공공서비스를 제공하고자 하거나, 상업적 기능을 수행하는 주식회사를 정부가 일부 주식을 보유하고 있거나 보증을 해 준 경우, 민간부문 사업자와 합작 형태로 설립한 경우에 공기업의 형태를 취한다.

IV. 공공기관 지정제도의 보완방안

1. 현행 공공기관 지정제도의 문제점

공공기관 지정제도는 공공기관의 인력, 자산, 부채 등 공공부문의 규모를 국민들에게 정확히 알리고 효율적으로 관리하기 위해서는 공공기관의 범위를 명확히 설정하는 것이 중요하다는 인식하에서 도입되었다. 위에서 살펴본 바와 같이 공공기관을 관리하는 일반 법제가 없는 독일, 영국에서는 우리나라의 공공기관에 해당하는 법률 용어나 지정제도가 존재하지 않는다. 일본의 경우 우리의 공공기관처럼 독립행정법인통칙법이라는 일반 법제에 의해 관리를 받는 독립행정법인이 존재하나, 지정행위로서 성립하지 아니하고 독립행정법인으로서의 등기절차에 의해 성립한다. 따라서 공공기관 지정제도는 우리나라의 공공기관 관리제도

에서 나타나는 고유한 제도라고 할 수 있다.

1.1 법적용대상 지정기준의 모호성

공공기관운영법의 적용대상이 되는 공공기관의 지정은 법률의 위임에 의해 기획재정부 장관이 고시를 함으로써 이루어진다. 훈령형식의 고시는 행정규칙으로서 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력은 갖지 않는다. 그러나 법령의 규정이 특정 행정기관에게 법령내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 수입 행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있다면 당해 행정규칙은 법령의 내용을 구체적으로 보충하는 대외적 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 갖는다는 것이 판례의 입장이다.³²⁾ 이러한 형식의 행정규칙을 법령보충규칙³³⁾이라고 부른다.

현재 공공기관 운영법상의 공공기관 지정행위³⁴⁾와 관련하여 발생하는 문제는 법률의 위임이 있는 경우 구체적인 위임이어야 하나 법률에 규정한 지정기준이 모호하여 포괄적인 위임이라는 데에 있다. 법령보충적 행정규칙으로서 공공기관의 지정 고시는 위임명령이 법률에 위임의 구체적 범위나 기준이 설정되어 있어야 하듯이 일반적·포괄적 위임이 허용되지 않는다. 헌법 제75조에서 ‘구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’에 관하여서만 위임명령을 발할 수 있다고 규정하고 있어 포괄

32) 대법원은 1987. 9. 29 선고, 86누484 판결에서 위와 같은 요지의 판결을 통해 국세청장의 훈령에 법규성을 인정하였다.

33) 행정규제기본법 제4조2항도 법률보충규칙을 규정하고 있다고 본다(홍정선, 행정법원론(상)(박영사, 2004), 182쪽).

34) 법적용대상이 되는 공공기관을 지정하는 고시의 법적성격을 행정입법으로 볼 것인지 행정처분으로 볼 것인지 논란이 있을 수 있고, 이에 따라 법적 다툼의 범위 및 방법에 있어 차이가 예상된다. 본고에서는 고시라는 형식에 초점을 맞추어 행정입법이라는 전제하에 논의를 진행하나 실질적인 내용을 감안한 지정고시의 법적성격에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

적·일반적 수권을 금하고 있기 때문이다.³⁵⁾

공공기관 운영법 제4조 제1항에 의하면 기획재정부 장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관 중에서 ① 개별법률에 의해 설립하고 국가가 출연한 기관, ② 정부지원이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, ③ 정부지분이 100의 50 이거나 100분의 30 이상이고 사실상의 지배력을 가지고 있는 기관, ④ 상기 기관의 자회사에 해당하는 기관 중에서 공공기관을 지정할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 국가의 재정과 직접 또는 간접적으로 관련된 기관을 공공기관으로 지정할 수 있도록 규정하되 구체적으로 어느 기관을 지정할 지 여부는 기획재정부장관의 재량에 완전히 일임하고 있다.

실제로 공공기관운영법이 처음 시행된 2007년 4월 1일 공공기관지정 내용을 보면 제4조 제1항의 요건을 충족함에도 불구하고 미지정된 기관이 113개 기관에 이르고 있다.³⁶⁾ 이를 유형별로 보면, 소규모기관 86개,³⁷⁾ 공적자금투입기관 10개,³⁸⁾ 제한적 지배력확보기관 3개,³⁹⁾ 민간설립 공익단체 및 국제행사지원기관 3개,⁴⁰⁾ 기타기관 11개⁴¹⁾이다. 공공기관운영법의 목적 및 취지에 비추어 볼 때 소규모기관의 경우 일정한 기준을 정하여 지정제외 할 필요가 있을 수 있으나 그 외의 경우는 공공기관의 투명성관리 측면에 비추어 볼 때 지정제외 할 이유가 없어 보인다.⁴²⁾

공공기관의 유형에 관해서 공공기관운영법 제5조 제1항은 공공기관

35) 김동희, 행정법(Ⅰ)(박영사, 2009), 141쪽.

36) 기획예산처 내부자료(2007).

37) 총수입액이 20억 원 미만이거나 직원정원 30인 미만인면서 총수입액이 40억 원 미만인 기관

38) 우리금융지주, 서울보증보험 등.

39) 증권선물거래소, 한국지역난방기술주식회사, 기은 SG자산운용.

40) 사회복지공동모금회, (사)한국메세나협의회, 2012여수세계박람회유치위원회.

41) 한국은행, KBS 및 그 자회사, EBS 등.

42) 예컨대 2007. 4. 1. 지정제외되었던 증권선물거래소(현재의 한국거래소)는 2009. 1.

29. 준정부기관으로 지정고시 되었으며 이는 일관성이 없는 공공기관지정의 예로 보인다.

은 공기업과 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 정원이 50인 이상인 경우에만 지정할 수 있으며, 공공기관운영법 제5조 제2항은 공기업의 지정요건에 대해서는 자체수입이 총수입의 2분의 1 이상이어야 한다는 구체적 기준을 제시하고 있으나, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관에서 지정한다고 규정하고, 제5조 제4항에서 다시 기타공공기관은 공공기관 중 공기업과 준정부기관을 제외한 기관에서 지정한다고 하여 준정부기관과 기타공공기관의 구분에 관하여서는 아무런 기준이 제시되어 있지 않다. 결국, 공공기관 운영법 제5조는 기획재정부 장관에게 공공기관의 유형구분에 관하여 추상적·포괄적 위임을 하고 있다.

실제 기획재정부 장관이 공공기관의 유형구분에 관하여 법률의 구체적 위임이 없이 재량에 의한 의사결정을 하고 있는지를 공공기관의 지정에 관한 최종적인 의사결정을 하는 공공기관운영위원회⁴³⁾에서 문제가 된 사안을 통해 살펴볼 수 있다. 몇 가지 사례를 예시하여 보면 다음과 같다.

첫째, 수출입은행과 정책금융공사의 경우 공공기관운영법의 지정요건에 의하면 자체수입 비중이 총수입의 50%를 상회하여 공기업으로 지정할 수 있다. 그러나 현재는 정책금융기관으로서 은행법에 의한 BIS 비율기준 규제 등 건전성 감독을 받고 있다는 점을 고려하여 기타공공기관으로 지정 운영하고 있다.

둘째, 국제교류재단, 국제협력재단의 경우 각각 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관의 지정요건을 충족하나, 기타공공기관으로 지정되어 있다. 국제교류재단은 학술, 문화교류를 중심으로 민간외교를 촉진하기 위해서 정부가 출연한 기관이며, 국제협력재단은 정부가 추진하는 개발도상국에 대한 무상원조를 위탁·집행하기 위해서 설립

43) 회의는 20인 이내의 위원으로 구성되고, 위원으로는 기획재정부장관(위원장), 차관급 공무원 및 민간위원이 있으며, 민간위원의 수가 회의구성원의 과반수가 되어야 한다(공공기관운영법 제10조).

된 기관이다. 외교·안보상의 기밀유지 등 원활한 기능수행을 이유로 기타공공기관으로 지정되어 있다.

셋째, 법무공단, 법률구조공단, 법무보호복지공단은 국가송무 대행, 법률구조, 갱생보호를 목적으로 정부가 출연하여 설립한 기관으로 위탁집행형 준정부기관으로 지정할 수 있는 요건을 충족한다. 그러나 실체는 준사법적 기능을 수행한다는 것을 명분으로 기타공공기관으로 지정하고 있다.

주무부처와 공공기관은 공기업 또는 준정부기관으로 지정되기 보다 이사회 등 경영관리구조, 경영평가, 예산지침 등에 관한 규율을 받지 않는 기타공공기관으로의 지정을 선호한다. 법률상 규정된 공기업, 준정부기관의 요건을 충족하는 경우에도 정부에 의한 일원적인 관리의 필요성, 개별적인 사정 등을 고려하여 기획재정부장관의 재량에 의해서 기타공공기관으로 지정하고 있는 것이 현실이다. 그 결과 지정된 공공기관 중 60% 이상이 기타공공기관에 해당된다. 따라서 공공기관 유형구분에 관한 기준을 명확히 하고, 이에 따라 공공기관 지정행위가 이루어지도록 할 필요가 있다.

1.2 법적용제외대상의 적합성

공공기관운영법 제4조 제2항은 법제4조 제1항의 요건을 충족하더라도 공공기관으로 지정할 수 없는 법적용제외대상으로 세 가지 경우를 열거하고 있다. 즉 ① 구성원 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관⁴⁴⁾, ② 지방자치단체가 설립·운영하는 기관, ③ 한국방송공사와 한국교육방송공사는 공공기관 지정에서 제외하도록 하고 있다.

상호부조기관 및 지방자치단체설립기관을 적용 제외한 것은 입법연

44) 상호부조기관여부 자체가 다투어지는 경우가 있다(예, 건설산업기본법 제87조 등에 근거한 건설근로자퇴직공제조합).

혁상으로는 구 정부산하기관관리기본법의 규정을 답습한 것이다. 동법 제3조 제2항에서는 공공기관운영법에서 적용을 배제한 상호부조기관, 지방자치단체설립기관 외에도 ① 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있는 기관, ② 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관, ③ 외교·안보관련 기능, 학술연구기능, 법률구조·갱생보호기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관을 정부산하기관의 범위에서 제외하고 있었다. 이중 상호부조기관, 지방자치단체설립기관은 공공기관운영법에서도 적용 제외되었으나 나머지 유형은 적용대상으로 하되 실제 운영과정에서는 대부분 기타공공기관으로 지정하고 있다.

공공기관운영법 제4조 제1항의 요건은 기획재정부가 국가재정을 관리하는 정부부서로서 국민의 부담으로 귀착될 재정과 직접적이든 간접적이든 관련된 기관을 법적용대상으로 하고 있는 것이므로 이러한 취지에 비추어 볼 때 상호부조기관 및 지방자치단체설립기관을 적용 제외할 필요성이 있는지는 의문이다. 기관의 설립 이유상으로는 기획재정부의 개입이 불필요하나 정부지원에 의존하여 기관운영이 이루어진다면 그것이 바로 공공기관운영법의 적용대상이 되어야 하는 이유이기 때문이다. 실제 2007년 4월 1일 공공기관지정시⁴⁵⁾ 상호부조기관 27개,⁴⁶⁾ 지자체설립기관 2개⁴⁷⁾가 법 제4조 제2항에 의거하여 공공기관으로 미지정된 바 있다.

한국방송공사와 한국교육방송공사의 2개 기관만을 공공기관지정 대상에서 제외토록 법률에 열거한 것은 특이한 입법방식이다. 기획재정부 장관에게 지정여부에 대한 광범위한 재량이 주어져 있음에도 불구하고 특정의 2개 기관만을 특별히 법률에 명시하여 지정제외한 것은 매우 부자연스러워 보인다.⁴⁸⁾

45) 기획예산처내부자료(2007).

46) 광복회, 재향군인회 등.

47) 자치정보화조합, 한국지방행정연구원.

48) 2개 기관의 지정제외조항은 법 발효 후(2007. 4. 1) 그해 말(2007. 12. 14) 의원입

1.3 지정절차와 관련된 문제점

법적용대상여부 및 공공기관유형은 법 제6조의 규정에 따라 기획재정부장관의 지정행위에 의해 결정된다. 매년 회계연도 개시 후 1개월 이내에 신규지정, 지정해제 및 변경지정⁴⁹⁾을 하고 연도 중 필요시 추가로 신규지정, 지정해제 및 변경지정을 한다.⁵⁰⁾ 신규지정의 경우 지정된 시점부터 법적용을 받는다. 반면, 지정해제의 경우 예컨대 지정요건을 충족하지 못하여 지정해제를 할 경우 법적용을 받지 않는 시점은 지정해제고시시점이 아니라 지정요건 미충족사실이 발생한 시점으로 보아야 할 것이다. 지정해제고시행위는 법적 의미를 갖지 못한다. 법적용여부를 지정고시에 의해 결정함에 따라 발생하는 문제이다. 또한 변경지정의 경우 기타공공기관에서 공기업 및 준정부기관으로 변경되거나 준정부기관에서 공기업으로 변경된 경우에는 변경 지정된 시점부터 당해 공공기관유형에 적용되는 법규정의 적용을 받는다. 반면, 공기업 및 준정부기관의 지정요건⁵¹⁾을 충족하지 못하여 변경지정을 할 경우 위에서 예시한 지정해제의 경우보다 더욱 복잡한 문제가 발생한다. 예컨대 공기업으로 지정된 기관이 자체수입요건을 충족하지 못하면 그러한 사실이 발생한 시점에 공기업에 관한 법규정을 적용받지 않는 것인지, 만약 그렇다면 준정부기관이나 기타공공기관 중 어느 유형에 관한 법규정을 적용받는지 등의 문제가 있다.

법에 의해 삽입된 것임.

49) 신규지정이란 법적용대상이 됨과 동시에 유형지정이 이루어지는 경우, 지정해제란 법적용대상에서 제외되는 경우, 변경지정이란 유형이 변경되어 법적용 내용이 바뀌는 경우를 의미한다.

50) 최근의 경우 2011년 두 차례(1. 24, 5. 31), 2010년 네 차례(1. 29, 5. 19, 7. 27, 10. 1) 지정고시 됨.

51) 공기업은 직원 50인 이상이고 자체수입이 총수입의 2분의 1이상, 준정부기관은 직원 50인 이상임.

2. 공공기관 지정제도의 구체적 보완방안

위에서 살펴본 바와 같이 현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도는 법적용대상여부와 공공기관의 유형에 대한 투명하고 일관된 기준에 관해 의문이 제기되고 있다. 법제정 당시의 상반된 이해관계를 조정하느라 기획재정부장관에 대한 포괄적 위임으로 법운영을 맡겼으나, 법시행 5년이 된 지금의 시점에서 그동안의 경험을 바탕으로 투명한 기준을 조속히 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공기관관리제도의 기본방향에 충실해야 한다.

구성원이 공무원이 아닌 공공기관은 법적근거 및 형태를 불문하고 그 업무에 관해 주무부처의 직접적인 관리감독을 받고 있다. 이러한 주무부처의 업무관리감독만으로는 불충분하다는 비판에 따라 기획재정부장관이 공공기관의 경영관리측면에서 주무부처와 중복적으로 공통적 기준에 따라 경영의 자율성 보장과 책임성 확보를 도모하고자 공공기관 관리제도가 도입되었다. 기획재정부장관이 관리하는 공공기관은 국가재정의 주무부서로서 재정과 직접 또는 간접으로 관련되는 기관을 대상으로 하되 법적용 대상기준은 법률로 명시하여 열거해야 한다.

공공기관의 자율성 보장과 책임성 확보를 위해 최소한 모든 법적용대상 공공기관에게 요구되는 것은 경영공시 등 운영의 투명성이다. 기관의 특성에 따라 다소의 차이가 있을 수 있으나 정보화 시대에 맞추어 국민들의 직접적인 참여를 위해서도 예외가 있을 수 없다. 이사회, 임원임명 등 경영관리구조를 통한 주요경영사항의 상시견제시스템운영 및 경영실적평가 등을 통한 사후관리제도의 적용문제는 많은 비용이 소요되므로 이를 감안하여 적용범위를 선택하되 합리적이고 투명한 기준이 제시되어야 한다.

위와 같은 기본방향에 따라 앞에서 제기된 현행 공공기관지정제도의 문제점을 보완할 수 있는 방안을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

2.1 법적용대상 공공기관에 대한 지정제도 폐지

공공기관 운영법이 제정되기 이전 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법이 시행되던 시기에는 양 법률은 적용대상과 적용 제외 대상이 되는 기관의 범위를 명확히 하였다.⁵²⁾ 이러한 입법방식이 투명성확보차원에서 바람직하다. 법적용대상은 경영공시 등 투명성관리가 필요한 재정 관련 기관이므로 현행법 제4조 제1항 각호에 열거된 기관을 지정행위에 의해서가 아니라 당연히 법적용대상이 되도록 수정되어야 한다. 즉, 법적용대상 공공기관에 대한 지정제도는 폐지한다.

법적용대상의 예외를 인정할 것인지는 재정 관련 위험성과 경영투명성의 관점에서 판단되어야 한다. 재정 관련 위험성을 무시해도 좋을 소규모 기관⁵³⁾은 대통령령에 위임하여 적용제외토록 한다. 별로 추가비용이 소요되지 않는 경영공시 등 경영투명성관리가 불필요한 기관은 없을 것이다. 현행법 제4조 제2항에 열거된 상호부조기관 및 지자체설립기관은 소규모기관에 해당하지 않는 한 적용제외대상에서 삭제되어야 할 것이다. 한국방송공사와 한국교육방송공사처럼 개별 특정기관을 명시하여 적용 제외하는 방식은 처분적 법률⁵⁴⁾의 성격을 가지므로 지양되어야 한다.

2.2 공공기관유형 지정제도는 유지하되 '기타 공공기관' 유형 폐지

공공기관운영법이 제정될 당시에는 우선적으로 정부투자기관과 정부산하기관을 공기업, 준정부기관으로 지정하고 점차 기타공공기관에 속하는 기관을 공기업, 준정부기관으로 재분류하여 기타공공기관을 최

52) 구 정부투자기관관리기본법 제2조 제2항 및 구 정부산하기관관리기본법 제3조 제2항 참조

53) 주)37 참조.

54) 김철수, 헌법학신론(박영사, 2010), 1264-1267쪽 참조. 판례에 따라 처분적 법률을 인정하더라도 차별적 규율의 합리적 정당성이 인정되어야 한다.

소화하고자 하였다. 이러한 입법 목적으로 인해 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 유형구분에 관하여 기획재정부장관에게 포괄적인 재량권을 부여한 것으로 판단된다.

실제 운영과정에서 당초의 기대는 크게 훼손된 것으로 보인다. ‘기타 공공기관’이란 용어자체가 의미하듯이 특정된 것 이외의 나머지라는 뜻을 갖고 있는데, 지정된 공공기관 중 60% 이상이 기타 공공기관이라면 주객이 뒤바뀐 인상을 주게 된다. 공기업 및 준정부기관과 기타공공기관의 차이는 이사회, 임원임명 등 경영관리구조를 통한 주요경영사항의 상시견제시스템운영 및 경영실적평가 등을 통한 사후관리제도의 적용 문제이다. 즉, 통일적인 경영관리구조 및 경영평가에 의한 관리를 할 것이냐의 문제이다. 따라서 여기에 초점을 맞추어 공기업 및 준정부기관만 공공기관의 유형으로 지정하고 기타 공공기관이란 유형은 폐지하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이렇게 하는 것이 법 적용대상 공공기관 지정제도를 폐지하는 제안의 취지에도 맞다.

공기업 및 준정부기관으로 지정하는 기준도 보다 투명하고 예측가능성있게 보완되어야 한다. 공기업 및 준정부기관으로서의 요건을 충족하지만 현재 기타공공기관으로 지정되어 있는 사례들을 분석하여 지정기준을 구체화할 필요가 있다. 여러 가지 이유로 기타공공기관으로 지정되고 있는 유형을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있는 정부출연연구기관이다. 출연연구기관은 ‘출연연구기관의 설립 및 운영에 관한 법률’에 의해 경제인문사회연구회, ‘과학기술분야 출연연구기관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’에 의해 기초과학기술연구회, 산업과학기술연구회가 구성되어 있다. 각 연구회는 최고의사결정기구인 이사회를 구성하고 그 산하에 있는 출연연구기관들을 관리하고 있다. 공공기관운영법에 의한 이사회 등 경영관리구조에 관한 규정을 적용할 경우, 출연연구기관법에 의한 규정들과 상충될 수 있으므로 기타공공기관으로 지정하

고 있다. 한국개발연구원, 한국천문연구원, 한국기계연구원 등이 각 연구회에 속하는 대표적 기관이다.

둘째는 한국산업은행, 한국기업은행과 같이 정부에 의해 민영화가 예정되어 있는 기관이다. 일본의 경우에도 독립행정법인 제도를 마련하는 과정에서 민영화 대상 기관들은 주식회사 형식의 특수회사로 전환하여 정부의 관리에서 벗어나 자율적인 경영이 가능하도록 하였다.

셋째, 병원, 공연시설, 대학, 학술연구단체 등 학문, 건강, 문화진흥의 목적상 운영의 자율성이 요구되는 기관들이다. 국립암센터, 예술의 전당, 학교법인 한국폴리텍, 한국문화예술교육진흥원 등이 여기에 속한다. 독일에서는 사회복지, 의료, 문화적 임무 등을 수행하기 위해 국가 또는 지방자치단체가 설립하는 기관을 공기업과는 구분되는 공공시설로서 인식하고 있다. 공기업이 공공성과 함께 영리를 추구하는 시장성이 강조된다면 공공시설은 사회·문화적 목적 수행을 위한 조직이라는 관점이 반영되어 있는 것이다.

넷째, 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관이다. 한국저작권위원회, 영상물등급위원회, 법률구조공단 등 외부의 영향으로부터 벗어나 독립적인 법적 판단을 내릴 것이 요구되는 기관들이다.

다섯째, 공기업 또는 준정부기관의 자회사 또는 손자회사에 해당하는 기관을 기타공공기관으로 지정하고 있다. 모회사가 보유하고 있는 지분을 기초로 주주총회와 주총에서 선임한 임원을 통해서 자회사를 통제하고 있으므로 공기업 또는 준정부기관으로 지정할 경우 상법에서 규정한 회사의 경영관리구조와 공운법상 규정된 경영관리구조가 상충되는 문제가 발생하기 때문이다. 한전KDN, (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 코레일테크(주) 등이 여기에 속하는 대표적 기관들이다.

위에서 지정된 유형들이 모두 공기업 및 준정부기관의 적용을 배제해야 할 이유가 있다고 볼 수는 없다. 통일적인 경영관리구조의 적용⁵⁵⁾이

55) 공공기관의 설립근거법과 별도로 운영관리법인 공공기관운영법이 지배구조(경영

란 공공기관운영법의 취지에 비추어 보면 첫째 및 다섯째의 유형은 적용 제외 할 필요가 있다고 판단된다. 현재의 공공기관운영법 제5조 제1-2항의 요건에 해당되면 모두 공기업 및 준정부기관으로 지정하되, 지정제외할 수 있는 경우를 대통령령에 위임하여 탄력적인 운영이 가능하도록 한다(예, 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있는 등 대통령령으로 정하는 경우에는 지정하지 않을 수 있다). 즉, 지정기준의 투명성 확보, 향후의 적용대상 확대방향, 현실적 운영상의 어려움 등을 감안하여 지정 제외할 수 있는 요건을 대통령령으로 정하되, 통일적인 경영관리구조의 적용을 위해 지정 제외되는 공공기관은 최소한이 되도록 한다.

반면, 위에서 제시된 다른 유형들은 공기업 및 준정부기관으로 지정은 하되 경영실적평가를 유보할 수 있는 경우를 대통령령에 위임하여 탄력적으로 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하거나, 민간과의 경쟁 상황에 놓여 있고 민영화가 예정되어 있는 기관, 학술연구 또는 문화적 목적으로 설립된 기관들은 정부에 의한 관리보다 자율적인 운영이 바람직하다. 이 경우, 공기업 및 준정부기관으로서 경영공시 등 기관운영의 투명성, 통일된 경영관리구조 적용이라는 공공기관운영법의 취지와 경영실적평가 유보에 의한 기관운영의 자율성이 조화를 이룰 수 있다.

이와 같이 함으로써 독자적인 경영관리구조가 유지될 필요가 있는 기관은 공기업 및 준정부기관에서 지정을 제외하고, 그렇지 않은 기관은 지정은 하되 정부에 의한 사후관리의 실익을 고려하여 경영실적평가를 유보함으로써 공공기관 관리의 유연성을 확보할 수 있다. 동시에 현재 기획재정부 장관에게 공공기관의 지정에 관해 포괄위임하고 있는 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

관리구조)를 정하는 방식에 대해 의문을 제기하는 견해가 있다(이준우, 공공법인 관련 법제의 정비 및 개선방안 연구(한국법제연구원, 2007), 163쪽 참조).

2.3 지정제도운영에 따른 경과규정 보완

지정제도운영에 따라 신규지정, 지정해제, 변경지정의 경우 지정 및 해제의 효력발생시기와 관리감독에 관한 규정의 적용시점 등에 논란이 있을 수 있다. 위에서 제안한 바에 따라 법적용대상인 공공기관의 지정제도 및 기타 공공기관 유형을 폐지한다면 이러한 문제는 많이 줄어들 것이지만 완전히 해소되지는 않는다. 현행 공공기관운영법 제48조 제1항 단서는 경영실적평가에 관해 신규 지정된 해에는 경영실적을 평가하지 아니한다고 규정하고 있지만, 예상되는 유사한 경우 법적용여부 및 적용범위를 명백히 하기 위해 법 제5장 보칙에 경과관련규정을 보완할 필요가 있다.

V. 결 어

이상으로 우리나라 공공기관 제도의 변화과정을 살펴보고 외국 공공기관 제도와 비교를 통해 우리 제도의 특징을 인식하였으며 공공기관 지정제도가 갖는 문제점을 살펴본 후 입법론적 보완방안을 제시하였다. 공공기관의 역할이 매우 다양하고 국가에 의한 관리의 필요성이 각기 다름에도 불구하고 우리나라의 공공기관은 설치근거를 규정한 개별법과 함께 일반법제로서 공공기관운영법에 의해 통일적으로 관리되고 있다. 공공기관운영법은 다른 나라의 공공기관 제도와 비교할 때 모든 공공기관을 포괄적으로 정의하고 단일한 법률에 의해 관리하려고 한 데에 가장 큰 특징이 있다. 주무부처 중심의 공공기관 관리가 잦은 사전 규제에도 불구하고 경영의 비효율을 방지하지 못하였고 공공부문이 비대해지는 결과를 초래하였다는 문제 인식 하에 공공기관의 범위를 명확하게 설정하고 운영의 효율성을 높일 수 있도록 국가에 의한 관리의

틀을 만들었다는 데에 큰 의의가 있다.

공공기관운영법은 자율책임경영이 가능하도록 견제와 균형을 추구하는 내외부 경영관리구조, 투명한 임원임면 절차, 평가에 의한 사후적 통제 등을 규율하고 있다. 공공기관을 기업적 성격이 강한 공기업과 공공성이 높은 준정부기관으로 유형을 구분하여 그 특성에 맞추어 경영관리구조, 임원임면에 있어서는 차별성을 두되, 경영평가, 예산지침에 의한 관리, 경영공시 등은 동일하게 적용되도록 하고 있다. 학술연구, 문화적 활동, 준사법적 기능, 민영화 예정기관 등 자율적 운영이 필요한 기관에 대해서는 기타공공기관으로 지정하여 공공기관운영법에 의한 최소한의 관리만 받도록 운영하고 있다.

그러나 투명성이 무엇보다 강조되어야 할 공공기관운영에 있어서 법률에 법적용대상여부 및 공공기관 유형의 구분에 관한 기준이 명확히 제시되지 못함으로써 법령보충적 성격의 행정규칙으로서 공공기관 지정행위의 효력이 문제시 될 소지가 있다. 법률에 의해 구체적 위임이 없이 행정규칙이 실제 법률에 의해 규정해야 할 내용을 대체하는 문제가 발생하는 것이다. 그러므로 본고에서는 공공기관운영법에 법적용대상이 되는 공공기관의 범위를 명백히 하고, 공공기관유형의 지정요건을 구체화함으로써 법운영의 자의성을 방지하고 투명성을 제고하고자 보완방안을 제시하였다. 입법적인 보완이 이루어진다면 현재와 같이 공공기관에 대한 일원적인 관리의 틀을 유지하면서도 개별 기관의 구체적 특성을 감안한 공공기관 운영이 조화를 이룰 것으로 기대해 본다.

(투고일 2011년 12월 30일, 심사(의뢰)일 2012년 1월 12일, 게재확정일 2012년 2월 8일)

주제어 : 공공기관, 공공기관운영법, 공공기관지정, 공기업, 준정부기관,
기타공공기관

참고문헌

1. 단행본

- 기획예산처, 국민의 정부 공공개혁백서, 2002.
- 기획재정부, 2008~2010 공공기관 선진화 백서, 2011.
- _____, 공공기관 운영관련 법령 지침, 2011.
- 김동희, 행정법(Ⅰ), (Ⅱ), 박영사, 2009.
- 김명식, 특수법인론, 한국학술정보(주), 2005.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010.
- 이준우, 공공법인 관련 법제의 정비 및 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2007.
- 전국경제인연합회, 우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안, 2009.
- 한국조세연구원, 주요국의 공공기관 (Ⅰ), (Ⅱ), 2010.
- 홍정선, 행정법원론 (상), (하), 박영사, 2004.

2. 논문

- 박석희, “현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향”, 공공기관과 국가정책, 한국조세연구원, 2010.
- 박정수/윤태범/허경선, “공공기관지정 및 분류체계 개선방안”, 한국조세연구원, 공공기관정책연구센터, 2010.
- 성명제, “우리나라 공공기관의 GDP비중추정”, 재정학연구 제4권 제2호, 한국재정학회, 2011.
- 성승제 외, “공공기관의 운영에 관한 법률”, 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2008.

3. 기타

기획예산처 내부자료, 공공기관 운영시스템 개편, 2007.

기획예산처 내부자료, 공공기관 현황조사, 2007.

Cabinet Office, Categories of Public Bodies: A Guide for Departments, 2011.

[Abstract]

A Study on the Designation Clause of Public Institutions

—Focusing on Article 4 & 5 of the Act on the Management of Public Institutions—

Hae-Bang Chung*

This paper discusses how to improve the legal provisions related to the designation of public institutions which are applied to the Act on the Management of Public Institutions (hereinafter referred to as the “Public Management Act”). In this regard, other country cases on the legislation and application of the management system of public institutions are reviewed, and Korea’s historical changes and experiences in the management system of public institutions are studied.

The Public Management Act, enacted in 2007, stipulates that the Minister of Strategy and Finance may designate public institutions applied to the Act and shall classify public institutions into the categories of public corporation, quasi-governmental institution, and non-classified public institution for designation purpose. However, the Public Management Act does not state clearly the criteria for determining which institutions to include in the scope of application and category.

This study argues that unclarity in designating public institutions could violate the principle of “rule of law” and it’s not hopeful for enhancing

* Professor of Law School, Konkuk University.

transparency in the management of public institutions. Furthermore, it gives rise to disputes between the Ministry of Strategy and Finance and the competent agency or relevant institution every year whenever the Minister of Strategy and Finance shall newly designate public institutions, cancel the designation thereof or designate such public institutions by changing the classification according to the Public Management Act.

In order to resolve the existing problems in the legal system, this study proposes the need for revising the designation clause of public institutions in the Public Management Act, i.e., provisions regarding designation procedures of public institutions in the scope of application should be abolished and the requirements of public institutions applied to the Act be clarified in the Public Management Act to enhance transparency in applying and operating the Act.

Key Words : Public Institutions, Act on the Management of Public Institutions, Designation of Public Institutions, Public Corporations, Quasi-governmental Institutions, Non-classified Public Institutions