

공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구

김도승·정명운·홍종현



법제분석지원 연구 13-25-⑥

신청기관 : 기획재정부 제도기획과

공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구

김도승·정명운·홍종현



공공기관 신설 타당성 심사제도 개선방안 연구

A Study on the Improvement of
Reviewing the Validity of the establishing
the Public institutions

연구자 : 김도승 (목포대학교 법학과 교수)

Kim, Do-Seung

정명운 (한국법제연구원 연구위원)

Jung, Myong-Un

홍종현 (한국법제연구원 초빙연구원)

Hong, Jong-Hyun

2013. 12. 9.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 분석 배경과 목적

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 공공기관의 신설에 대하여 공공기관운영위원회의 사전심사 및 기능 조정에 대한 기본적인 절차는 구비되어 있으나 미흡한 부분이 많아, 향후 체계적인 제도의 개발이 중요함.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정된 이후 이제까지 설립된 공공기관은 20여개에 달함에도 불구하고 공공기관의 신설타당성 심사를 거친 기관은 한국방사성폐기물관리공단, 한국보건의료연구원, 한국장학재단, 기초과학연구원 등 6개 기관에 불과함.
- 주무기관이 소관 공공기관을 신설함에 있어 상당한 제약요인으로 작용하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 심사절차를 우회하기 위하여 의원입법을 통하여 신설기관의 법적 근거를 마련하는 그릇된 관행이 있음.
- 「국회법」 제58조 제7항에 따르면 국회위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 하는데, 구체적으로 어느 부처를 의미하는지 불분명하여 각 상임위원회가 소관부처의 의견을 듣는 것으로 갈음하는 경우가 다수 발생함.

II. 주요 내용

□ 공공기관의 의의 및 법적 성격

- 국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관(동법 제4조)
- 정부부처, 청 등은 국가로부터 독립된 법인격이 없고 공공기관은 독립된 법인격을 지닌 법적 존재
 - 국가는 정부부처, 청 등을 통해 직접 행정을 수행하기도 하지만, 법인격이 부여된 별도의 조직으로서 공공기관을 설립하여 간접적으로 행정목적을 수행할 수 있음.
- 국가는 공공기관 설립 시에 공법상 법인으로 할 것인지, 사법상 법인으로 할 것인지 법적 형식을 선택할 수 있음
 - 공법상 법인은 개별법에 의해 설립근거를 갖는 법인으로서 공법상 재단, 공법상 사단 그리고 영조물 법인의 형태를 띠게 됨.
 - 별도의 법률이 없이 상법, 민법에 근거해서 국가가 설립한 주식회사, 사단법인, 재단법인 등 사법상의 조직으로서 존재하는 공공기관도 다수 존재함.

□ 공공기관 관리제도의 연혁

- 1962년에 제정된 ‘정부투자기관예산회계법’과 1973년에 제정된 ‘정부투자기관관리법’을 통합하여 1984년에 ‘정부투자기관관리기본법’을 제정·시행함

- 2004년 ‘정부산하기관관리기본법’이 시행되어 정부투자기관 이외의 출자·출연기관 및 보조기관 등 공공기관도 법에 의한 규율과 체계적 관리대상에 포함됨.
- 2007년에는 ‘정부투자기관관리기본법’과 ‘정부산하기관관리기본법’을 통합하여 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정·시행함.

□ 공공기관의 지정기준 및 유형 등

○ 지정요건

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 제1호 내지 제6호
- 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제2조 내지 제6조 및 [별표 1]

○ 유형 : 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관

○ 지정절차

- 기획재정부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정함.
- 회계연도 중이라도 다음 각 호의 구분에 따라 공공기관을 새로 지정하거나, 지정해제하거나, 구분을 변경하여 지정할 수 있음.
- 기획재정부장관은 공기업 및 준정부기관과 기타공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경지정하는 때에는 관계 법령에 따라 공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(주무기관)의 장과 협의한 후, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 함.

□ 공공기관 신설 타당성 심사제도의 현황 및 문제점

- 공공기관 신설에 대한 명시적이고 체계적인 관리시스템의 필요성 (남설방지)
- 주무기관의 장이 공공기관을 신설하고자 할 때에는 법률안을 입법예고하기 전에 기재부 장관에게 기관의 신설 타당성에 대한 심사를 요청하도록 의무화함 (법 제7조).
- 신설타당성 심사제도의 적용대상
 - 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관
 - 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관
 - 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관
- 기관신설계획서의 기재사항 (시행령 제9조)
 - 기관의 사업범위 및 내용
 - 신설기관이 제공하는 서비스·재화
 - 향후 5년간의 연간 수입 및 정부지원 예산 소요
 - 향후 5년간의 조직·인력 운영계획
 - 기존에 설립된 유관기관 현황
 - 그 밖에 기획재정부장관이 요청하는 자료

□ 유사 제도와의 비교분석

- 지방공기업 설립타당성평가 (지방공기업법 시행령 제47조) 및 경영진단 (동법 제78조의2)

- 기금의 신설타당성 심사(국가재정법 제14조) 및 존치평가(동법 제82조)
- 부담금의 신설타당성 심사(부담금관리기본법 제6조) 및 운용평가(동법 제8조)
- 공공기관의 신설타당성 심사제도의 문제점
 - 의원입법을 통한 신설타당성 심사제도의 회피
 - 재정수반법률에 대한 정부 의견수렴절차의 불명확성

Ⅲ. 개선방안

- 의원입법을 통한 공공기관 신설시 사후 신설타당성 심사를 받는 방안
- 의원입법을 통한 공공기관 신설시 해당 공공기관의 설립과 운영에 관한 사항을 주무기관의 장이 기획재정부 장관에게 통보하도록 하는 방안
- 기관 신설 입법에 대한 기획재정부의 의견수렴절차 명확화

▶ 주제어 : 공공기관, 신설타당성 심사, 기관신설계획서, 의원입법, 재정수반법률

Abstract

I . Background and Purpose

Background and purpose of this study

- Although the basic procedure of reviewing and functionally adjusting the ‘Steering Committee of Public Institutions’ has been enacted according to the “Act on the Management of Public Institution”, it now shows many problems and is needed to be improved.
- Even though more than 20 institutions have been founded after the “Act on the Management of Public Institution”, there are only six institutions reviewed before their establishment - KORAD (Korea Radioactive Waste Agency), NECA (National Evidence-based Healthcare Collaborating Agency), KOSAF (Korea Student Aid Foundation), IBS (Institute for Basic Service) etc.
- There are improper malpractice that the competent authorities are not inclined to get examined before establishing the public institutions so that they would like to go through the legislation by Assembly members, not by the government.
- The standing committee of National Assembly should ask the opinion of government should ask the opinion of government when the bills call for budgetary requests according to the article

58 no. 7 of the “National Assembly Act”. However, the concrete department of government is not clearly enacted so that the standing committee just ask for the opinions of the authorities concerned.

II. Main Contents

- The legal meaning and characters of the Public Institutions
 - The Public Institutions are neither the state authorities nor the local governments, but they are judicial persons, parties or agencies 1) which are established and managed under the investment, subsidies and grants by the governments, and 2) which are appointed by the minister of strategy and finance according to the article 4 of the “Act on the Management of Public Institution”.
 - The governmental department can choose the legal types of Public Institutions - the judicial person on the private law or the judicial person on the public law.
 - The judicial person on the public law is founded on the specific act, the legal types of which are the corporate juridical person, incorporated foundation and public works.
 - There are many kinds of Public Institutions which are not established under the specific acts, but under the civil act or commercial code, the types of which are the institutions on the private law - a joint-stock company, the corporate juridical person and incorporated foundation.

The History of Public Institutions Management

- “The basic act (“grundgesetz” in german) on the management of the agency invested by the administration” was enacted in 1984 with the combination of the “Budget and Fiscal Law on the agency invested by the administration” in 1962 and the “Law on the management of agency invested by the administration” in 1973.
- “The basic act (“grundgesetz” in german) on the management of the agency under the administration” was enacted in 2004 so that the public institutions managed by governmental grants and subsidies as well as the agencies invested by governments are also systematically regulated under the statutes.
- The “Act on the Management of Public Institution” was enacted in 2007 with the combination of the “The basic act (“grundgesetz” in german) on the management of the agency invested by the administration” and “The basic act (“grundgesetz” in german) on the management of the agency under the administration”.

The Standard Requirements and Types of Public Institutions

- Requirements
 - Article 4 No. 1 of the “Act on the Management of Public Institutions”
 - Article 2~6 and table 1 of the “Enforcement Ordinance for the Act on the Management of Public Institutions”

- Types : Public Enterprise, Quasi-Governmental Bodies, Other Public Institutions
- Procedure of Appointment
 - The Minister of Strategy and Finance newly appoints, cancel or reclassify the status of Public Institutions within a month after the opening of budget year.
 - The Minister of Strategy and Finance, if necessary, newly appoints, cancel or reclassify the status of Public Institutions during the budget year.
 - If the Minister of Strategy and Finance would newly appoints, cancel or reclassify the status of Public Institutions, the consultation should be made with the head of the competent department according to the statutes concerned and go through the consideration and decision by the committee of managing the public institutions.
- The present condition and problems on the reviewing the validity of establishing the public institutions
- The necessity of explicit and systematic management system on the establishment of the public institution (prevention on the excessive establishment)
- The head of the competent authorities should request the minister of strategy and finance to review the validity of establishing the public institution before the pre-announcement of legislation to establish one (article 7 of the “Act on the Management of Public Institutions”)

- The subject of application
 - The agencies which get grants(subsidies) on the ground of special act
 - The amount of grants(subsidies) are estimated over half of the total revenue.
 - More than 30% of the total capital are enacted to come from the grants
- The mentioned items of plan to establish the public institution (Article 9 of the enforcement ordinance of the act)
 - The scope and substance of agency
 - The goods and service supplied by the newly established public institution
 - Yearly revenue and need of grants(subsidies) estimated for 5 years on
 - Organization and Human Resources management program for 5 years on
 - The present condition of similar existing institution
 - Other data requested by the minister of strategy and finance
- Comparative Analysis on the similar institutions
 - The Assessment and Evaluation of Validity on establishing the local public enterprise (article 47 of the enforcement ordinance of the act on the local public enterprise) and the check of management efficiency (article 78 (2) of the act)

- The Assessment and Evaluation of Validity on establishing the public fund (article 14 of the act on the state finance) and the check of its retention and maintenance (article 82 of the act)
- The Assessment and Evaluation of Validity on establishing Charges and Allotment (article 6 of the basic act on the management of charges and allotment) and the check of its practical management (article 8 of the act)
- The problems of the reviewing the validity of establishing the public institutions
 - The evasion of reviewing the validity of establishing the public institutions through the legislation by the member of the National Assembly
 - The ambiguity of the procedure about gathering opinions on the law with budgetary affairs

III. Improvement

- Post-Review on the validity of establishing the public institutions under the legislation by the representatives of the national assembly
- Dis-ambiguation on the procedure of gathering opinions of administration through the channel of the minister of strategy and finance in the legislation to establish the public institution.

► Key Words : Public Institution, Reviewing the validity of establishing the public institutions, Plan to establish the public institution, Legislation by National Assembly, Law with budgetary affairs

목 차

제 1 장 서 론	19
제 2 장 공공기관의 개념과 관련 법제	23
제 1 절 공공기관의 의의	23
1. 우리 법제에서 공공기관의 정의	23
2. 영조물법인으로서 공공기관	24
3. 공공기관의 법적 형태	27
제 2 절 공공기관운영법상 공공기관	28
1. 공공기관 관리제도의 연혁	28
2. 공공기관운영법상 공공기관의 지정기준	31
3. 공공기관운영법상 공공기관의 유형	33
4. 공공기관운영법상 공공기관의 지정 절차	35
5. 공공기관운영법상 공공기관 지정의 효과	35
제 3 장 공공기관 신설 타당성 심사제도 현황 및 문제점 ...	39
제 1 절 공공기관 신설 타당성 심사제도	39
1. 논의의 배경	39
2. 신설 타당성 심사제도의 의의	40
3. 심사절차 및 심사기준	24
제 2 절 현행 신설 타당성 심사제도의 문제점	45
1. 의원입법을 통한 심사제도 회피	45
2. 재정수반법률에 대한 정부의견 수렴절차의 불명확성	47

제 4 장 프랑스의 공공기관 신설관련 법제 분석	49
제 1 절 서 설	49
제 2 절 공공기관의 실질적 기준	50
1. 실질적 기준에 따른 공공기관 분류와 공기업 개념의 관계 ...	51
2. 공공서비스 창설 근거 규범	52
3. 공공서비스 창설의 한계	59
제 3 절 공공기관의 형식	63
1. 공공서비스의 운영 형식	64
2. 사무자치공법인	68
제 4 절 결 론	72
제 5 장 결 론	75
1. 신설 타당성 심사제도 개선을 위한 기본 방향	75
2. 의원입법에 따른 공공기관 신설 관련 절차 마련	76
3. 기관 신설 입법에 대한 기획재정부 의견 수렴 절차 명확화 ...	78
참 고 문 헌	81
[붙 임] 2013년도 공공기관 현황(2013.1.31 기준)	83

제1장 서론

주지하는 바와 같이 우리나라에서 공공기관은 규모와 범위가 클 뿐만 아니라 국민경제에서 차지하는 비중도 높은 편이다. 현대행정에 있어 공공기관은 공공서비스의 상당부분을 수행하는 등 그 중요성이 날로 커지고 있으며, 보통 특수한 목적하에서 설립되기 때문에 고유한 업무와 기능을 가지고 있다. 한편 초기 설립목적의 달성, 조직생존 논리에 위한 무분별한 사업 확장, 사회 및 환경의 변화로 인한 새로운 분야의 등장 등으로 지속적인 점검의 필요성 또한 크다할 것이다.

공공기관의 문제점은 크게 운영의 특성상 독점성이 크고, 복대리인의 문제로 인하여 효율적 운영이 어려우며, 경제적인 합리성보다는 정치적인 합리성에 의하여 운영이 될 가능성이 크며, 파산의 가능성이 없어 연성예산제약에 인해 비효율적으로 운영될 가능성이 크며, 효과적인 감시감독이 어려운 관계로 도덕적 해이가 발생하기 쉬운 구조로 되어 있다. 통상적으로 독점성의 문제 해소는 산업의 구조개혁 또는 자유화(진입장벽 폐지) 및 민영화를 통하여, 복대리의 문제는 경영평가 등을 통한 명확한 보상체계 구축 및 측정 가능한 경영목표 부여를 통하여, 정치적 영향에 대한 문제는 ‘탈정치화’를 통한 정부부처 및 정치권의 개입 축소를 통하여, 연성예산제약으로 인한 비효율성 문제는 정부의 보조금 축소 등을 통한 ‘강성예산제약’ 부여를 통해, 이른바 운영상의 도덕적 해이의 문제는 체계적인 공공기관관리시스템 도입을 통하여 일부 해소할 수 있을 것이다.¹⁾

「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공공기관운영법’)」이 제정되면서 기관의 신설에 대해 공공기관운영위원회의 사전심사 및 기능 조

1) 국회운영위원회, 「공공기관의 운영에 관한 법률 제정에 관한 공청회 자료」, 2006.11, 14면

정에 대한 기본적인 절차는 구비되어 있으나 미흡한 부분이 많아, 향후 체계적인 제도의 개발이 중요하다.

현행 공공기관운영법은 공공기관의 설립시 신설 타당성·규모 적정성 등에 대한 심의를 거치게 함으로써 공공부문의 무분별한 외연확대를 방지하기 위한 절차를 두고 있다. 즉, 주무기관의 장은 법률에 따라 공공기관(법률로 신설하는 기관 중 주무기관이 출연·보조·출자하는 기관, 정부의 출연근거를 규정하는 경우, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관, 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본의 100분의 30 이상을 출자하는 경우)을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 그 기관 신설의 타당성에 대한 심사를 기획재정부장관에게 요청하여야 함을 규정하고 있다(동법 제7조).

이는 무분별한 공공기관의 설립을 적정 통제함과 아울러 공공기관이 그 목적과 설립취지에 맞게 설계되도록 유도하는데 그 주요 목적이 있다. 그런데 공공기관법이 제정된 이후 이제까지 설립된 공공기관은 20여개에 달함에도 불구하고 동 심사제도를 거친 기관은 한국방사성폐기물관리공단, 한국보건의료연구원, 한국장학재단, 기초과학연구원 등 6개 기관에 불과한 바, 사실상 동 제도는 사문화되었다고 해도 과언이 아닌 것이 현실이다.

이러한 현상은 주무기관이 소관 공공기관을 신설함에 있어 상당한 제약요인으로 작용하는 공공기관법에 따른 정부내 심사절차를 우회하기 위하여 의원입법을 통하여 신설기관의 법적 근거를 마련하는 그릇된 관행이 주요 원인이다.

또한 국회법에 따르면 국회위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 하는데(동법 제58조제7항), 이때 정부가 구체적으로 어느 부처를 의미하는지 불분명하여 각 상임위원회가 소관부처의 의견을 듣는 것으로 갈음하는 경우가 다수 발생한

다. 그런데 각 상임위원회는 소관하는 부처의 이익을 지지하는 입장이 일반적이기 때문에 이때에도 정부의 통일된 목소리가 전달되기 보다는 신설을 원하는 부처의 의견만 수렴하는 경우가 많아 공공기관의 신설에 있어 적절한 통제장치로 기능하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국회법상 예산수반 법률안에 대한 정부의견 수렴 절차의 개선 방안을 검토할 필요가 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위한 실효적인 공공기관 신설 관리제도를 마련하기 위한 공공기관운영법의 개정 등 관련 법제도의 개선방안을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다.

제 2 장 공공기관의 개념과 관련 법제

제 1 절 공공기관의 의의

1. 우리 법제에서 공공기관의 정의

가. 개별법상 공공기관

공공기관이라는 용어는 보편적으로 사용되고 있으나 그 의미가 동일하지 않으며, 법령상으로도 다양하게 사용되고 있다. 법률명에 공공기관이란 용어를 사용하고 있는 경우는 공공기관운영법 외에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’, ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’, ‘공공기록물 관리에 관한 법률’, ‘국가정보화기본법’ 등이 있으며 공공기관의 범위에 국가 및 지방자치단체를 포함하여 사용하는 경우가 많다.²⁾

2) 현행법상 “공공기관”의 개념은 다양한 정의가 이루어지고 있다. 여러 법률에서 “공공기관”에 대한 정의규정을 두고 있으며, 그 범위가 서로 일치하지 않기 때문이다. 예컨대 국가균형발전특별법 제2조 제10호에서는 공공기관을 “중앙행정기관, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖의 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관”으로, 공공감사에 관한 법률 제2조 제4호는 “「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 기관(같은 법 제5조제4항에 따른 기타공공기관으로서 직원의 정원이 100명 미만인 기관은 제외한다)과 「감사원법」 제22조제1항 및 제23조에 따른 감사원 감사의 대상기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체”로, 공공기록물 관리에 관한 법률 제3조 제1호는 “국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관”으로, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조 제3호는 “국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖에 대통령령이 정하는 기관”으로, 국가정보화 기본법 제3호는 “가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단, 다. 특별법에 따라 설립된 특수법인, 라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인·기관 및 단체”로, 국가통합교통체계효율화법 제2조 제18호는 “가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업, 나. 「지방공기업법」 또는 대통령령으로 정하는 법률에 따라 설립된 공사 또는 공단 중 교통시설의

나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공공기관운영법”이라 약칭) 제4조에는 공공기관을 정의하는 규정은 따로 두고 있지 않고, 기획재정부장관의 지정행위에 맡기되, 지정할 수 있는 기관의 범위를 법에서 열거하고 있다. 즉, 국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되며 공공기관운영법 제4조 제1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 ‘공공기관’으로 하고, 공공기관운영법의 적용대상 기관으로 하고 있다. 공공기관운영법은 정부의 보유지분, 재정적 지원, 사실상의 지배력 등을 기준으로 정부가 관리·감독할 기관을 법적용대상의 공공기관으로 지정할 수 있도록 규정을 두고 있다. 이는 기획재정부가 국가재정을 관리하는 정부부서로서 국민의 부담으로 귀착될 재정과 직접적이든 간접적이든 관련된 기관을 법적용대상으로 하고 있는 것으로 보인다.

2. 영조물법인으로서 공공기관

공공기관을 사무분권 공법인과 법인격을 갖추지 못하였지만 국가나 지방자치단체로부터 조직상 어느 정도 독립되어 있고, 사무에 있어서도 어느 정도 독립되어 있는 기관으로 분류할 수 있다. 이는 공공기관을 법인격을 기준으로 분류한 것인데, 법인격을 갖춘 기관이 영조물법인이다.

개발·운영 또는 관리를 담당하는 공사 또는 공단, 다. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관”으로, 개인정보 보호법 제2조 제6호는 “가. 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체, 나. 그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관”으로 각 정의하고 있다.

행정법의 모국이라고 일컬어지는 프랑스법의 개념을 중심으로 영조물법인의 개념을 살펴보기로 한다. 우선, 법인이라 함은 법인격을 갖추고 권리·의무의 주체가 되는 인적 자원과 물적 시설의 총합체를 가리키며 공법인은 공익을 목적으로 하는 불평등한 법관계로서의 공법에 근거하여 창설되는 법인이다. 따라서 국가와 지방자치단체를 제외한 사무분권 공법인(이하 줄여서 공법인이라고만 부르기로 한다.)은 국가 또는 지방자치단체가 특별한 사무의 수행이라고 하는 공익을 목적으로 공법에 의하여 창설한 인적 자원과 물적 시설의 총합체로서의 법인이다.

공법인은 모리스 오류의 표현을 빌려 “의인화된 공공서비스(service public personnalisé)”라고 볼 수 있는데 다른 표현으로는 “특별 목적의 공법인(une personne publique à vocation spéciale)”이라고도 한다. 이를 프랑스 법에서는 영조물법인(Etablissement public)이라고 부른다.³⁾ 이 영조물법인은 담당하는 주 업무의 법적 성격에 따라 공법이 주로 적용되는 행정적 영조물법인과 사법이 주로 적용되는 상업적 영조물법인으로 나뉜다. 영조물법인(établissement public)의 전통적 개념은 공공서비스를 수행하기 위한 국가 또는 지방자치단체를 제외한 공법상의 법인체를 말한다.

국가가 제공하여야 할 사업인 공공서비스는 국가 자신이 직접 제공할 수도 있고, 지방자치단체가 직접 제공할 수도 있으나 그 사업 목적에 맞는 특별한(AD HOC) 조직으로서의 영조물법인을 창설하여 이 법인으로 하여금 공공서비스를 제공하게 할 수도 있다.

그러나 공공서비스는 활동을 가리키며 영조물법인(Etablissement public)은 조직을 가리키기 때문에 상당부분이 일치한다 할지라도 상이한 개념이다. 제1차 세계대전의 동원 전쟁적 성격으로 인하여 국가

3) 영조물법인에 관하여는, Flutre, Essai sur la notion d'établissement public, Th., Lyon, 1945. R. Drago, Les crises de l'établissement public, péone, paris 1950. C.E. la réorme des éabissement publics, La documintation française, paris 1971.

는 모든 분야에 대량적으로 개입하게 되었는데, 전쟁지원의 목적으로 국가가 쇠약해진 민간부분을 대신하여 기업(공기업에는 공법인인 영조물법인과 사법인인 상법상의 주식회사가 있다.)들을 창설하게 되었다.⁴⁾ 종전(終戰)에 따라 이러한 간접경제간섭은 어느 정도 완화되기도 하였으나 국가가 직접적으로 생산을 담당한다고 하는 직접간섭 형태는 그대로 존속하게 되어 국가의 공공서비스는 행정적 감독의 형태로부터 직접적 창설, 유도, 조직의 단계로 확대되게 되었다. 즉, 국가에 의해 보장되어야 하고 규율되어야 할 모든 활동은 행정적 차원에서 경영적 차원으로까지 확대되었는바, 행정적 차원에서의 공공서비스는 공법의 적용을 받아왔기에 공공서비스가 곧 행정법의 준거로 인식이 되었으나, 공공서비스의 경영적 차원으로의 확대는 행정법의 범위를 넘어 私法에로의 이월을 의미하게 되어 공공서비스가 더 이상 행정법의 준거로 채택될 수 없게 된 것이다. 뿐만 아니라 일단 私法의 범위로까지 확대된 국가의 활동은 기능적 의미에 있어서의 공공서비스의 혁명, 즉 “공익상의 필요를 충족시키기 위한 행정활동”의 한계를 넘어 국가의 私法육구충족(재정적·기술적 이유)에까지 이르게 되어 조직적 의미에 있어서의 공공서비스인 “행정청에 의하여 경영되는 사업체”(G.Vedel), “동일한 목적을 위하여 公法人에 의하여 할당된 인원과 수단의 총체”(J. Rivero)는 기능적 의미에 있어서의 공공서비스, 즉 “공익을 만족시키는 활동”(G.Vedel), “행정청이 담당하여야 할 공익활동”과 결별하게 되어 조직적 의미에 있어서의 공공서비스 개념은 사실상 의미가 없어지게 되었다.

따라서 공공서비스는 주로 기능적으로만 해석하는 것이 합리적으로 되어 A. de Laubadère 교수는 공공서비스를 “공법인에 의하여 또는 공법인의 감독 하에 일반법의 계도를 일탈하여 행하여지는 공익활동”이라고 해석하게 되었다.⁵⁾

4) 이른바 상업적 공공서비스의 등장(Service public à caractère industriel et commercial).
5) 콩세이유데따의 1963년 6월 21일, Nancy 결정도 이를 뒷받침하고 있다. 즉 ① 공

3. 공공기관의 법적 형태

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 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 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 사단법인의 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 해당하는데 한국산업은행 등 공사의 명칭을 가지지 않는 영조물법인도 존재한다.

의의 사명을 띠는 것, ② 이러한 사명의 충족을 확인할 행정청의 감시, 감독권에 따를 것, ③ 공권력의 특권을 누릴 것.

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.

제 2 절 공공기관운영법상 공공기관

1. 공공기관 관리제도의 연혁

가. 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 ‘정부투자기관관리법’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 전환되었다.⁶⁾ 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 자율 경영 성과에 대해 보상을 받는 시스템을 구축하였다.

나. 공기업이외의 정부지원기관 관리를 위한 정부산하 기관관리 기본법의 제정

2004년 4월에 ‘정부산하기관관리기본법’이 시행되기 이전까지 공공기관에 대한 통일적인 관리는 정부가 50% 이상을 출자한 정부투자기관과 정부가 연구진흥을 목적으로 설립한 정부출연 연구기관⁷⁾에 대해서만 이루어졌다. 1984년 법 제정 당시 25개로 출발하였던 정부투자기관은 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, 법

6) 기획재정부, 2008-2010 공공기관 선진화백서, 2011, 43면.

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

령에 의해 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여 받은 기관 중 일정한 요건을 충족하는 기관⁸⁾으로 하되 다른 법률에 의해 책임경영체제가 구축되어 있는 기관 등⁹⁾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 (법 제2조, 제3조).

다만 정부산하기관 여부를 판단함에 있어서 수입금 산정방법 등 기술적인 문제가 있어서 법적용대상을 명확히 하기위해 기획예산처장관이 매년 대상기관을 고시하도록 하였으나,¹⁰⁾ 이는 재량성이 인정되는 지정행위가 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.

다. 투자기관 및 산하기관 관리기본법을 통합한 공공기관운영법의 제정

‘공공기관의 운영에 관한 법률’이 시행된 2007년 4월 이전까지는 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 중심으로 공공기

8) 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).

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

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

관에 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 정부산하관리기본법과 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 경영 관리구조 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 체계적으로 규정하였다.¹¹⁾

2. 공공기관운영법상 공공기관의 지정기준

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라는 기획재정부의 공공기관운영법 제4조에 따른 지정행위로 공공기관이 확정된다. 즉, 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관운영법 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미하는데, 공공기관운영법 제4조 제1항 제1호에서 제6호에서 개별기관의 설립근거 및 설립주체, 개별기관에 대한 정부 또는 공공기관의 재정지원 형태와 규모 등과 관련한 공공기관의 지정요건을 규정하고 있다. 즉, 1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출

11) 기획재정부, 앞의 책, 48면.

연한 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 결정에 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 등 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 또한 동 법 시행령 제2조부터 제6조 및 [별표1]을 통해 공공기관 지정요건별 산정 기준 및 방식을 구체적으로 명문화하고 있다.

한편 공공기관운영법 제4조 제1항 각호의 공공기관 지정요건을 충족하는 기관이라 할지라도 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 등에 해당하는 경우에는 공공기관으로 지정할 수 없음을 명시하고 있다(법 제4조제2항).

3. 공공기관운영법상 공공기관의 유형

공공기관운영법 제4조에 따라 지정된 공공기관은 동법 제5조에 따라 공기업·준정부기관과 기타공공기관 등으로 구분된다. 여기서, 공공기관의 유형을 구분하는 목적은 공공기관의 업무특성과 중요도를 반영하여 맞춤형 지배구조와 관리·감독 수준을 설계하기 위함이다. 즉, 공공기관의 유형에 따라 공공기관운영법상 적용되는 규정이 달라지는데, 공공기관 중 공기업 및 준정부기관은 상기한 공통사항 이외에도 이사회, 임원임명 및 구성, 예산회계, 경영감독 등 공공기관운영법 제16조에서 제52조의2에 이르는 규정의 적용대상이 되고, 기타공공기관은 모든 공공기관에 공통적으로 적용되는 공공기관운영법 조항(제11조~제15조)의 대상이 된다. 공공기관의 유형을 구분하는 방식을 살펴보면, 공공기관 중 먼저 공기업과 준정부기관을 지정하고 이외 나머지 공공기관을 기타공공기관으로 지정하고 있다.

공공기관 유형에 대한 구분기준 및 방식은 공공기관운영법 제5조, 동법 시행령 제5조, 제7조 및<별표2>에서 규정하고 있다. 즉, 공기업과 준정부기관은 직원정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정하며 자체수입액 비중, 자산규모, 기금관리여부 등을 기준으로 세부유형을 구분하는데, 공기업은 직원정원이 50인 이상으로 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 기관중에서 지정하며 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 유형을 세분한다. 그리고 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 85%이상인 공기업이며, 준시장형 공기업은 시장형 공기업을 제외한 나머지 공기업이다.

준정부기관은 직원정원이 50인 이상이고 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정하며 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으

제 2 장 공공기관의 개념과 관련 법제

로 유형을 세분한다. 즉, 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관을 말하고, 위탁집행형 준정부 기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 총칭한다.

마지막으로 공공기관 중 공기업 또는 준정부기관으로 지정되지 아니한 나머지 기관을 기타공공기관으로 지정하는데, 직원정원이 50인 미만인 공공기관, 직원정원이 50인 이상이나 공기업 또는 준정부기관으로 지정되지 아니한 공공기관이 이에 해당한다. 이를 정리해 보면 아래와 같다.

[표 1] 공공기관 유형 분류

유형구분	지정요건
① 공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 (한국석유공사, 한국가스공사 등)
준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업 (한국관광공사, 한국방송광고진흥공사 등)
②준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
기금관리형	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관 (서울 올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회 등)
위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관 (한국교육학술정보원, 한국과학창의재단 등)
③기타공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

(출처 : 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr))

4. 공공기관운영법상 공공기관의 지정 절차

기획재정부장관은 공공기관운영법 제6조에 따라 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. 즉, 제4조제1항 각 호의 요건에 해당하는 기관이 신설된 경우에는 신규 지정하며, 공공기관으로 지정된 기관이 민영화, 기관의 통합·폐지·분할 또는 관련 법령의 개정·폐지 등에 따라 이법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우에는 지정 해제 또는 구분을 변경하여 지정한다.

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

5. 공공기관운영법상 공공기관 지정의 효과

공공기관 지정은 공공기관운영법 제6조에 의해 매 회계연도 개시 후 1개월 내에 이루어지는 절차로서, 공공기관으로 지정된 이후에는 운영의 투명성 제고 및 책임경영체제 구축을 위해 공공기관운영법에 의한 각종 규율을 받게 된다. 즉, 공기업·준정부기관으로 지정시에는 ① 경영평가 ② 이사회 등 임원의 임면과 ③ 예산편성 등 경영지침에 대해 공공기관운영법의 적용을 받고, 기타공공기관으로 지정시에는 공공기관운영법에 의해 경영공시, 고객만족도 조사 등 최소한의 규제만을 받게 된다.

제 2 장 공공기관의 개념과 관련 법제

[표 2] 공공기관 유형별 공공기관운영법 적용내용

구 분	공기업		준정부기관	기 타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합공시	o	o	o	o
고객만족도조사	o	o	o	o
기능조정등	o	o	o	o
공공기관혁신	o	o	o	o
이사회구성	15인이내	15인이내	15인이내	x
이사회의장	선임비상 임이사	기관장 (자산 2조원이상: 선임비상임이사)	기관장	x
감사위원회	o	자산 2조원이상 기관만 적용	x	x
선임비상임이사	o	o	o	x
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	대규모기관 : 1/2 미만 소규모기관 : 2/3미만	x
임 기	기관장 : 3년, 이사·감사 : 2년			x
연 임	1년 단위			x
기관장과의 경영계약	o	o	o	x
임원 보수기준	o	o	o	x
감사·감사위원 에 대한 직무수행 평가	o	o	o	x
임 명	기관장	(대규모: 총수입 1천억 ↑, 직원정원 500명 ↑) 임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	(대규모: 총수입 1천억 ↑, 직원정원 500명 ↑ * 기금형은 자산 1조원 ↑, 직원정원 500 ↑) 임원추천위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	x

구 분	공기업		준정부기관	기 타 공공기관
	시장형	준시장형		
	(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 주무장관 임명		(소규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	
상 임 이 사	기관장 임명		기관장 임명	x
비상 임 이 사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명		(대규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	x
			(소규모) 주무장관 임명	
감 사	(대규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명			x
	(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명			
예산안 확정	이사회 의결		주무장관 승인	x
경영실적평가 경영, 예산지침, 감사기준	o	o	o	x

공공기관으로 지정되는 기관은 공공기관운영법에 따라 기획재정부가 주관하는 관리의 대상이 되는 바, 공공기관으로 지정된 기관은 공통적으로 동 법 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 그리고 제15조의 공공기관의 혁신 등의 적용대상이 된다. 반면 공공기관 지정에서 제외된 기관은 중앙정부 차원에서 주관하는 공통된 관리·감독대상이 되지 않아 공공기관에 비해 기관운영상 자율성이 보장되고 주무부처의 재량적 관리가 용이한 편이다. 2013년 8월말 현재 공공기관운영법에 따라 2013년도 공공기관으로 지정된 기관은 총 295개

제 2 장 공공기관의 개념과 관련 법제

기관이다. 2013년 1월말 공공기관운영위원회 심의·의결을 통해 총 295개 기관이 공공기관운영법에 따른 관리대상으로 확정되었다. 이를 유형별로 살펴보면, 공기업은 총 30개 기관으로 이 중 시장형 공기업이 14개 기관이고, 준시장형 공기업이 16개 기관이다. 준정부기관은 총 87개 기관으로 이 중 기금관리형 준정부기관이 17개 기관이고, 위탁집행형 준정부기관이 70개 기관이며, 기타공공기관은 178개 기관이다(상세 현황은 본 보고서 붙임 자료 참조).

[표 3] 공공기관 지정 변동 내역

구 분	'12년	'13년	증감			
			신규	해제	변경	
① 공기업	28	30	+2			+2
▪ 시장형	14	14				
▪ 준시장형	14	16	+2			+2
② 준정부기관	83	87	+4	+1		+3
▪ 기금관리형	17	17				
▪ 위탁집행형	66	70	+4	+1		+3
③ 기타공공기관	177	178	+1	+9	△3	△5
계	288	295	+7	+10	△3	

제 3 장 공공기관 신설 타당성 심사제도 현황 및 문제점

제 1 절 공공기관 신설 타당성 심사제도

1. 논의의 배경

우리나라 공공기관의 규모와 범위가 상대적으로 크며, 공기업의 순자산가치¹²⁾는 1,777억달러로 OECD 국가 중 최상위권으로 국민경제에서 공기업이 차지하는 위상과 비중이 매우 크다. 공공기관은 특수한 목적하에서 설립되기 때문에 고유한 업무와 기능을 가지고 있지만, 초기 설립목적의 달성, 조직생존 논리에 의한 무분별한 사업 확장, 사회 및 환경의 변화로 인한 새로운 분야의 등장 등으로 지속적인 점검이 필요하다.

현재 우리나라는 정권교체기마다 체계적이지 못하고 단절적인 개혁이 이루어지고 있는 실정¹³⁾이어서 기관에 대한 이해와 환경변화에 대한 고려 없이 단기간에 일회성으로 그치는 경우가 많다. 따라서 평상시에 일정한 주기를 가지고 점검하여 사전에 드러난 문제점을 개선할 수 있는 제도적인 기반이 필요하다.

국민경제적 관점에서 볼 때 공기업과 준정부기관을 포함한 공공기관은 공공기관의 자기이익 추구적인(self-interest seeking) 사업 확장으로 공기업 부문의 비대화를 초래하는 점, 조직 관리의 경직성과 비효율적 인력운영 등의 방만한 경영관리가 이루어지고 있고, 경영혁신을 통한 효율화 노력의 유인이 미흡하며, 생산자 본위의 경영활동으로 고객만족을 위한 노력이 미약한 점 등의 구조적인 문제점을 안고 있다.

12) 순자산가치는 자산에서 부채를 제외한 금액으로 기업청산을 가정할 때 남는 자산을 일컫으며, 공기업 순자산가치가 1천억달러 이상인 곳은 한국을 비롯해 프랑스(1,577억달러), 노르웨이(1,310억달러), 이탈리아(1,054억달러) 등 4개국임, 이는 OECD가 2011년 34개 회원국 중 비교가능한 28개국의 공기업을 비교한 결과임.

과거에는 공공기관 신설에 대한 명시적이고 체계적인 관리시스템이 없었으나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통해 기관의 남설(濫設)을 방지하고 국민의 재정 부담을 완화하기 위하여 공공기관을 신설할 경우에는 공공기관운영위원회 심의를 거치도록 사전심사를 의무화하고 있다. 또한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화하고 하고 있다. 그러나 의원입법을 통한 신설 심사제도의 우회가능성을 비롯하여 구체적인 운영방안이 부족해 현 제도를 보완 및 점검할 필요성이 제기된다.

2. 신설 타당성 심사제도의 의의

공공기관운영법 제7조에서는 주무기관의 장이 공공기관을 신설하고자 할 때에는 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 기관의 신설 타당성에 대한 심사를 요청하도록 의무화하고 있다.

공공기관운영법 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 기관¹³⁾
3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관

② 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 기획재정부장관은 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정 지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

동법시행령 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 운영계획
5. 기존에 설립된 유관기관 현황
6. 그 밖에 기획재정부장관이 요청하는 자료

동법이 제정되기 전에는 공공기관 신설이 개별 법령에 의해 이루어지고 법령협의과정에서 소관부처가 단편적으로 의견을 개진하는 것으로 신설이 추진되는 경우가 빈번했다. 때문에 공공기관 설립의 타당성을 검토하는 체계적인 시스템이 부재하여 남설의 우려가 크다는 비판이 제기되었는 바, 공공기관의 신설에 대한 절차를 보완하기 위해 도입된 것이다.¹⁴⁾

그런데 당초 입법취지에서 볼 수 있듯이 공공기관 신설 심사제도가 도입된 기본 배경은 재정당국의 관점에서 공공기관의 신설에 대한 적정 통제 내지 관리를 위한 것으로 이해되고, 당해 공공기관의 임무가 공공서비스에 해당하는지, 당해 기관이 그러한 공공서비스를 담당하는데 적절한 기능을 가지고 있는지, 해당 공공서비스를 당해 공공기관이라는 사무자치공법인을 통해 수행하는 것이 바람직한지 등 공공기관의 실질적인 개념이 심사의 주요 목적은 아닌 것으로 보인다.

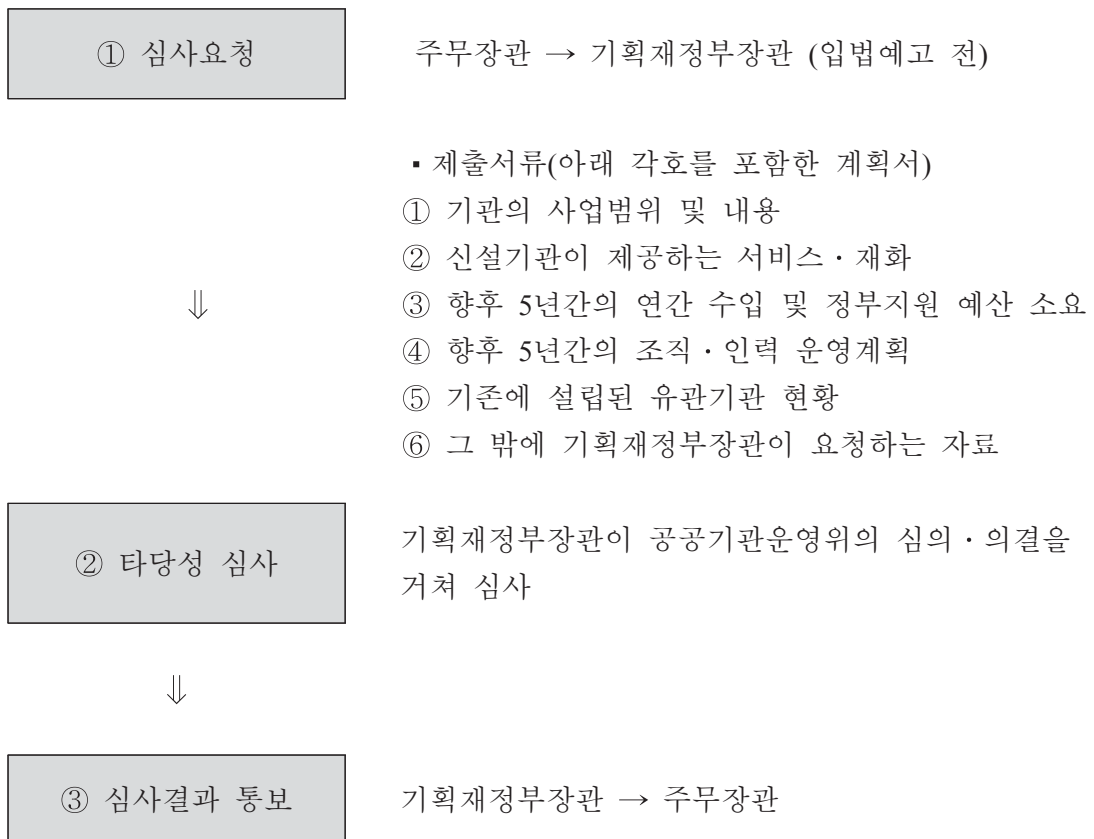
13) 총수입은 시행령 제9조에 규정된「5년간의 연간수입 및 정부지원 예산소요」중「5년간 연간수입 합계」의 평균이며, 정부지원액은 시행령 제3조 규정에 의한 지원액(출연금, 보조금, 위탁 업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입액 등)의 5년간의 예상액 평균이다.

14) 국회운영위원회 수석전문위원 공공기관의 운영에 관한 법률안 검토보고(2006.11), 13면.

3. 심사절차 및 심사기준

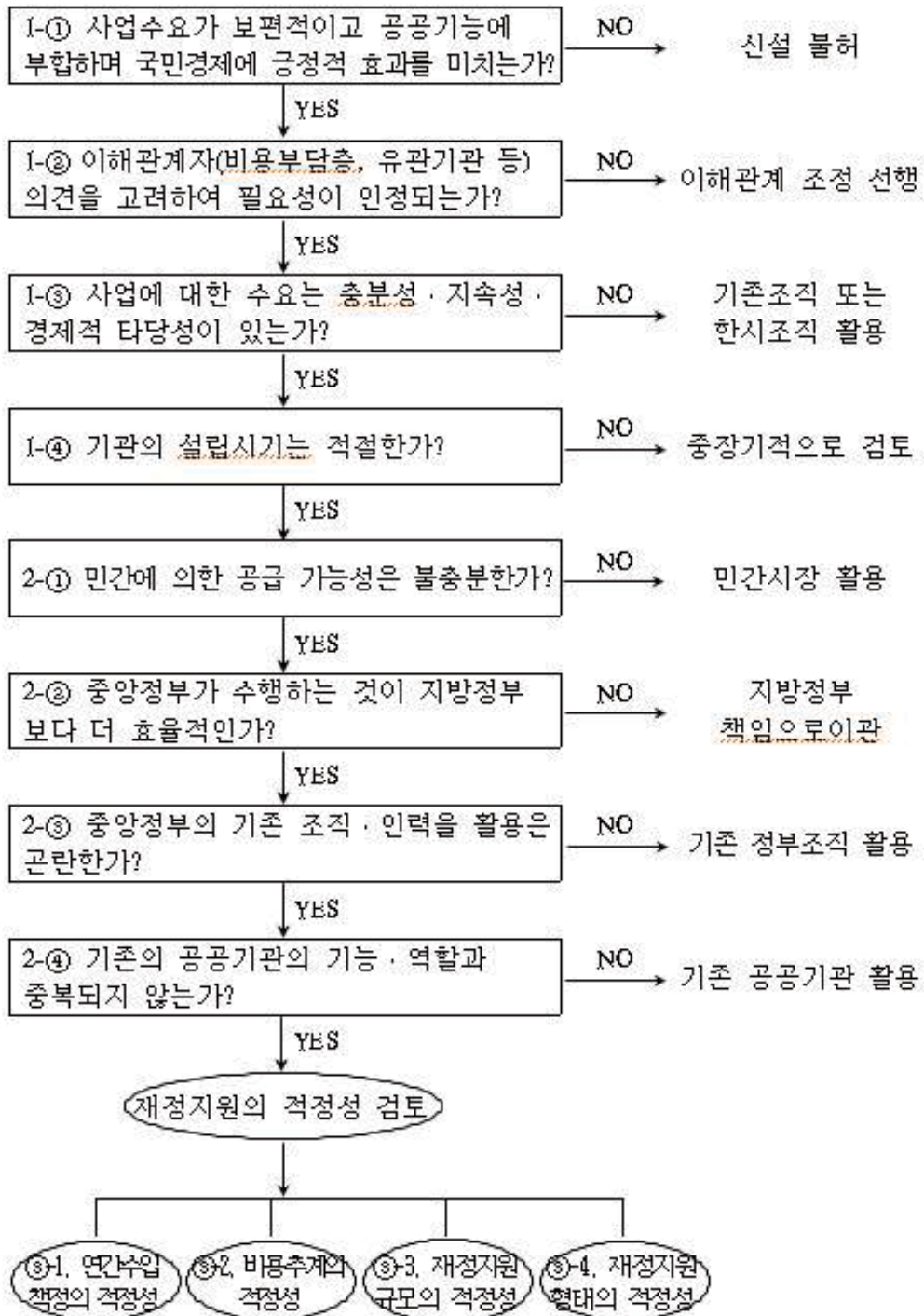
공공기관 신설 타당성 제도의 심사절차를 살펴보면 다음과 같다. 공공기관운영법 시행령 제9조에 의하면 ①신설기관의 사업범위 및 내용, ②신설기관이 제공하는 서비스·인력 운영계획, ③향후 5년간의 연간 수입 및 정부지원 예산소요, ④향후 5년간의 조직·인력 운영계획, ⑤ 기존에 설립된 유관기관 현황, ⑥ 그밖에 기획재정부장관이 요청하는 자료를 포함하는 ‘기관신설계획서’를 제출해야 한다. 이후 기획재정부장관은 제출된 기관신설계획서를 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 심사하고 그 결과를 주무기관의 장에 통보한다.

[표 4] 공공기관 신설 타당성 심사절차



심사시에는 사업의 필요성 및 효과, 수행주체의 적정성, 재원조달방안의 적정성 등을 기준으로 신설 타당성을 검토하게 된다. 먼저 사업의 필요성 및 효과와 관련하여서는 사업 수요의 보편성·공공기능 부합성, 이해관계자의 의견 고려 여부, 재화·서비스 수요의 충분성·지속성·경제적 타당성, 기관 설립시기의 적절성 등을 심사한다. 수행주체의 적정성과 관련해서는 민간에 의한 공급 가능성, 지방정부 사업으로서의 성격 여부, 중앙정부의 기존 조직·인력 활용 가능성, 기존 공공기관 활용 가능성 등을 고려하여 심사한다. 재원조달방안의 적정성과 관련하여서는 향후 5년간의 자체수입원 등 연간수입 책정의 적정성, 향후 5년간의 인건비·운영비 등 비용추계의 적정성, 재정지원 규모의 적정성, 재정지원 형태의 적정성 등을 고려하여 판단한다.

[그림 1] 공공기관 신설 심사 흐름도



(출처: 기획재정부 공공기관 신설 타당성 심사제도 운영계획(2007.5.16))

제 2 절 현행 신설 타당성 심사제도의 문제점

1. 의원입법을 통한 심사제도 회피

공공기관운영위원회의 신설 타당성 심사 사례는 2007년 4월 2일부터 2012년 11월 26일까지 총 73회의회의 중에서 신설 타당성 심사안은 총 6건이 제안·의결되었다.

공공기관운영법 시행('07.4월) 이후로 동법 제7조에 의한 신설심사를 거쳐 신설된 기관(한국방사성폐기물관리공단, 의료연구개발지원기관, 단지지원사무소, 한국보건의료연구원, 한국장학재단, 기초과학연구원 등)은 아래와 같다.

신설기관명	소관부처	법안명	비고
한국방사성폐기물관리공단	지식경제부	「방사성폐기물관리법」 제정	공공기관운영위 ('07.7)신설타당
의료연구개발지원기관 단지지원사무소	보건복지 가족부	「첨단의료복합단지 지정 및 지원을 위한 특별법」 제정	공공기관운영위 ('07.8) 신설타당
한국보건의료연구원	보건복지 가족부	「보건의료기술진흥법」 개정	공공기관운영위 ('07.8) 신설타당
한국장학재단	교육과학 기술부	「한국장학재단의 설립 등에 관한 법률」 제정	공공기관운영위 ('08.8) 신설타당
기초과학연구원	교육과학 기술부	「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법안」 제정	공공기관운영위 ('09.1) 신설타당

그런데, 아래 표를 보면 같은 시간 신설된 공공기관이 심의·의결된 수보다 훨씬 많음을 알 수 있다.

[표 5] '08~'13년간 공공기관 지정 총괄표

(단위: 개)

시기	기지정 (A)	신규지정			통합 (C)	해제 (D)	계 (A+B-C-D)
		기설립	신설	계(B)			
2008년	298	1	6	7			305
2009년	305	7	2	9		△17	297
2010년	297	11	8	19	△22	△10	284
2011년	284	2	6	8	△1	△6	285
2012년	285	3	5	8	△1	△4	288
2013년	288	6	4	10		△3	295

이는 의원입법으로 발의된 기관신설과 관련된 법률안의 경우는 공공기관운영법상 신설 타당성 심사를 받지 않아 사전관리의 사각지대가 발생한 것으로 보인다. 일례로 기초과학연구원과 함께 2012년 5월에 공공기관에 신규 지정된 ‘한국임업진흥원’의 경우는 의원입법으로 신설 타당성 심사를 받지 않았다.

이러한 현상은 주무기관이 소관 공공기관을 신설함에 있어 상당한 제약요인으로 작용하는 공공기관법에 따른 정부내 심사절차를 우회하기 위하여 의원입법을 통하여 신설기관의 법적 근거를 마련하는 그릇된 관행이 주요 원인인 것으로 보인다.

2. 재정수반법률에 대한 정부의견 수렴절차의 불명확성

그런데 의원입법의 경우에도 예산상의 조치를 수반하는 이른바 재정수반법률안의 경우에는 정부의 의견을 듣도록 하는 절차를 두고 있

다. 즉, 국회법에 따르면 국회위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 듣도록 의무화하고 있다(동법 제58조제 7항). 그러나 이때 정부가 구체적으로 어느 부처를 의미하는지 불분명하여 각 상임위원회가 소관부처의 의견을 듣는 것으로 갈음하는 경우가 다수 발생한다. 그런데 각 상임위원회는 소관하는 부처의 이익을 지지하는 입장이 일반적이기 때문에 이때에도 정부의 통일된 목소리가 전달되기 보다는 신설을 원하는 부처의 의견만 수렴하는 경우가 많아 공공기관의 신설에 있어 적절한 통제장치로는 기대하기 어려운 실정이다.

제 4 장 프랑스의 공공기관 신설관련 법제 분석

제 1 절 서 설

‘공공기관’에 관해서 프랑스 사회와 우리 사회가 겪었고 또 겪고 있는 문제들이 서로 다르기 때문에 ‘공공기관’에 관한 법제도를 평면적으로 비교한다는 것은 어려울 뿐 아니라 우리에게 유의미한 시사점을 주지도 못할 것이다. 특히 프랑스 법제도는 역사적으로 형성된 강한 공법적 특징을 갖고 있는데, 이것은 프랑스 법제도를 체계화하는 기초인 동시에 프랑스 법제도가 다른 나라에 적용되기 어렵게 하는 요소이기도 하다. 즉, 프랑스는 공사법 구별의 전통에 기초해서 상대적으로 오래 전부터 ‘공행정 주체’, ‘공법인’, 공법인이 담당해야하는 ‘공공서비스’ 및 공공서비스에 법인격을 부여한 조직으로서의 ‘사무자치 공법인’(영조물법인)과 같은 용어들이 굳어져 있고, 이를 바탕으로 행정법, 행정학, 행정 및 입법 실무에서 관련된 개념들을 비교적 체계적으로 사용하고 있다.

우리나라는 공법제도에서 프랑스의 법 이론과 제도의 직간접적으로 받아왔고 받고 있지만, 미국, 독일, 일본과 같은 나라로부터도 동시에 영향을 받고 있다. 따라서, ‘공공기관’과 같은 공법의 기초 개념에 대해서 우리가 유익한 시사점을 얻으려면, 프랑스의 세부적인 절차나 규정에서 이와 관련된 몇가지 내용을 찾기 보다는 가능하면 공법 전체의 관점에서 ‘공공기관’을 어떻게 이해하고 법제화하고 있는지 거시적으로 접근하는 것이 타당하다.

이러한 이유에서 본 연구는 프랑스 법에서 우리가 관념하는 ‘공공기관’에 해당하는 것들에 대해 ‘실질적 기준’과 ‘형식적 기준’으로 각각 설명하고자 한다. 실질적 기준이란 공공기관이 부여받은 임무를 기준으로 파악하는 것이다. 다시 말해, 어떤 임무를 공공기관에 맡길

수 있다고 인정하는지에 대한 접근을 말한다. 형식적 기준이란 공공기관의 조직 형식에 따른 분류 체계와 각 조직 형식에 따라 적용되는 조직 형성과 소멸 등에 관한 법을 살펴본다.

이하의 내용은 프랑스의 공공서비스 법에 관한 명저인 「Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, Droit du service public, Montchrestien, 3e éd(2011)」을 바탕으로 동 저서의 체계를 활용하고 내용을 번역하여 작성된 것임을 밝힌다.

제 2 절 공공기관의 실질적 기준

우리나라 공공기관운영에 관한 법률은 ‘공공기관’을 분류하고 지정함에 있어서 회계기준을 중심으로 하고 있고, ‘공공기관’의 임무에 대해서는 별다른 비중을 두고 있지 않은 것으로 보인다. 그런데, ‘공공’기관의 ‘공적인’ 개념지표에는 공재정이 투입된다는 형식뿐 아니라 그 임무가 공적인 임무라는 것도 중요한 요소가 되는 것이 타당하다. 그렇게 보면, ‘공공기관’이란 어떤 임무를 맡은 기관을 말하는가 내지는 새롭게 공공기관을 설립하고자 할 때는 어떤 임무를 맡기기 위해 설립할 수 있는가 하는 물음이 먼저 해결되어야 한다.

어떤 임무가 공적인 임무인가 또는 공공 주체가 맡을 수 있는 임무와 그렇지 않은 임무는 무엇인가 하는 질문을 프랑스에서는 ‘공공서비스의 범위’라는 틀로 문제를 접근한다고 할 수 있다. 프랑스 법상 ‘공공서비스’(service public)는 법제도 전반을 아우르는 기초 개념인데, 우리나라의 관점에서 설명하자면 ‘공공 행정을 담당하는 주체가 시민들에게 평등하고 원활하게 제공되도록 해야 할 책임이 있는 사무 내지 사업’이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 공공기관은 이러한 공공서비스를 운영하고 시민들에게 제공하는 역할을 하는 조직이라고 인식하는 것이다.

어떤 사무가 공공서비스 즉 국가가 제공 의무를 지는 사무인가의 문제에 대해 프랑스에서는 기본적으로 그 결정이 각 시대마다, 각 사회마다 다를 수밖에 없다고 보고 있다. 즉, 공공서비스 창설에 관한 결정은 법학의 영역이 아닌 사회적 합의의 영역으로 보고 있는 것이다. 이렇게 기본적으로는 법률에 의해 공공서비스를 창설할 수 있는 것이지만, 이를 구체화하는 내용은 헌법과 같은 법률의 상위 규범과 행정명령의 효력에 관한 논의를 통해 이해할 수 있다. 이렇게 각 규범 형식에 따라 일정한 공공서비스 창설권 내지 창설력을 인정한다고 할 때 그 한계가 무엇인가 하는 문제가 제기된다.

한편, 이상의 논의를 진행하기 위해서는 우선 우리나라 법제에서 혼란을 일으키고 있는 ‘공기업’ 개념과 ‘공공기관’ 개념에 관해 프랑스에서 어떻게 관념하고 있는지 정리하는 것이 필요하다.

1. 실질적 기준에 따른 공공기관 분류와 공기업 개념의 관계

위에서 설명한 것처럼 공익적 업무를 공공기관의 실질적 기준으로 삼으면, 우리나라에서 흔히 공공기관으로 분류되는 ‘공기업’이 이에 해당하는지가 문제된다. 프랑스에서 ‘공기업’은 경제적 목적이나 경영 방식의 효율성 추구를 위해 조직되고 운영되는 어떤 ‘기업’에 대해 공적 주체가 지배적인 의사결정권을 갖고 있는 것을 말한다. 이는 OECD나 유럽연합에서 사용하는 용례에서도 같다. 즉, 공기업에서는 공공주체가 경영주체의 지위를 갖게 되고 이에 대한 법적 규율은 공공주체가 경영을 효율적으로 할 수 있도록 하는 절차 구성과 이에 대한 통제 및 감독이 주를 이룬다.

반면, 공공기관을 업무의 공익적 성격에 바탕해서 분류하게 되면 이에 대한 법적 규율은 업무가 합법적으로 수행되었는지에 초점이 맞추

어지게 된다. 공익적 사업을 담당하면서 경영권을 국가가 갖고 있는 주식회사 형태를 취하고 있어서 공공기관인 동시에 공기업인 경우도 있다. 이에 대해서는 두가지 측면의 규율이 동시에 필요하게 된다.

요컨대, 프랑스에서 공기업인지 여부와 공공기관(사무자치공법인)인지 여부는 규율하고자 하는 내용이 서로 다른 것이기 때문에 충돌하는 문제가 아니라 단지 별개의 문제일 뿐이다. 우리나라 제도의 관점에서는 이렇게 구분된 접근방식이 ‘규율하려는 내용이 다른 경우에는 분류 방법을 달리해야 한다’는 시사점을 준다고 할 수 있다. 이에 대해서는 공공기관의 형식을 설명한 후 결론에서 상술한다.

2. 공공서비스 창설 근거 규범

‘무엇이 공공서비스여야 하는가’에 대한 답은 사회적 합의의 대상이다. 그런데, 사회적 합의가 이루어지고 이를 제도화되는 기본적인 형식이 ‘법률’이기 때문에 공공서비스 창설은 원칙적으로 법률에 의해 결정된다. 이것을 원칙으로 할 때, 다음과 같이 두가지 측면의 논의가 있다. 첫째, 헌법이나 조약과 같은 법률에 대한 상위 규범에서 공공서비스를 도출하려는 논의가 있다. 둘째, 전통적으로 법률에 대해 하위의 규범이라고 인식되어온 대통령령, 총리령같은 행정부의 결정만으로도 공공서비스가 창설될 수 있는가에 대한 논의가 있다.

가. 법 률

프랑스에서는 법률에 규율대상으로 삼을 수 있는 사항을 헌법 제34조에서 규정하고 있다. 이 가운데 중요한 몇가지를 예로 들면 다음과 같다. 시민적 권리와 공적 자유를 누릴 수 있도록 시민들에게 부여된 기본적인 보장, 시민들에게 부과되는 국방의 의무, 새로운 유형의 사법(司法)제도, 새로운 사무자치공법인(영조물법인)의 유형의 창설(la

création de catégories d'établissements publics), 기업의 국유화나 공공부분의 기업 재산을 민간부문으로 이전하는 것이다. 이 가운데 ‘사무자치공법인’의 창설은 우리나라 공공기관 창설과 비교할 수 있는 점이다. 또한, 이 법률의 규율 사항에 해당하는 사업은 ‘국가적 공공서비스’로 분류된다. 즉, 이에 해당하는 공공서비스는 지방자치단체가 운영하게 되더라도 사무 권한은 국가에 귀속하게 된다.

규율 대상을 이렇게 헌법에서 한정하고 있지만, 법률은 주권자의 대표들이 모여 의사를 결정하는 기본적인 법적 행위라는 점에서 국민 ‘일반의사’의 일차적인 표현 방식이다. 따라서, 공행정의 주체가 제공하여야 하는 서비스를 정하는 의사는 법률에 의하게 된다. 이에 따라 프랑스에서 공공서비스가 창설되고 소멸되는 것은 모두 법률에 의해서 이루어진다. 해당 공공서비스가 헌법에 근거한 것이든 유럽연합법과 같이 법률에 대해 우월적 지위를 갖는 국제 규범에 근거한 것이든, 근거는 법률 상위규범에 두더라도 구체적으로 공공서비스가 제도화되는 것은 법률단위에서 이루어진다.¹⁵⁾

예컨대, 공교육에 관한 근거는 일차적으로 헌법에서 찾지만 법률인 교육법전 제211-1조에서 “교육은 국가적 공공서비스이다”라고 규정하여 구체화하는 것이다. 물론, 법률 단위에서 창설하는 공공서비스에 대해 구체적인 내용들을 법률에서 범위를 정하여 시행령과 같은 행정명령에서 정하도록 위임하는 것이 프랑스에서도 일반적이다.¹⁶⁾

한편, 법률이 간접적으로 공공서비스 창설을 규정하기도 하는데 예컨대, 지방자치단체의 공공서비스 창설 권한에 관해서 법률인 지방자치일반법전에서 그 권한과 범위를 예정하게 된다. 주의할 것은 지방

15) Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, Droit du service public, Montchrestien, 3e éd., 2011, p. 180.

16) 다만 프랑스에서는 이렇게 명령으로 제도를 구체화할 때, 이 명령을 행정행위로 포섭하여 행정법원이 해당 명령의 적법성을 사법적으로 심사할 수 있다는 점에서 우리나라 제도와 크게 다르다.

자치단체가 운영하는 공공서비스는 ‘의무적 지방 공공서비스’(services publics locaux obligatoires)와 ‘재량적 지방 공공서비스’(services publics locaux facultatifs)로 나뉘어 있는데, 전자는 법률에 의해서만 정해질 수 있고, 후자에 대해서는 법률이 허용한 범위에서 지방자치단체가 지방자치단체의 의결로서 창설하거나 소멸시킬 수 있다. 이때 지방자치단체의 의회의결은 법형식으로는 행정명령으로 분류된다.¹⁷⁾

나. 법률에 대한 상위 규범

‘공공서비스’는 프랑스 공법에서 가장 많이 연구되고 가장 얽히고설킨 용어이자 개념으로 인식되고 있다. 법률의 상위 규범에서 어떤 구체적인 공행정 주체가 저야하는 공공서비스 제공 의무를 도출할 수 있는지에 대한 논의도 수없이 많다고 할 수 있다. 사회구성원들이 원하는 서비스가 다양한 만큼 그 요구도 다양한데 이를 반영한 연구나 주장들이 얼마나 많을지는 쉽게 상상할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 헌법, 국제 조약, 유럽연합법을 근거로 주장되거나 인정된 공공서비스의 사례를 선별적으로 소개하는 것에 그치기로 한다.

① 헌 법

프랑스 헌법의 일부인 1946년 헌법 전문 제9문에는 그 사용이나 경영이 ‘국가적 공공서비스’(service public national)의 성격을 갖고 있거나 자연적으로 독점적 구조를 갖는 모든 재화나 사업은 공동체의 재산이 되어야 한다고 규정하고 있다. 이때 국가적 공공서비스라는 용어가 의미하는 바가 무엇인지에 대한 해석론이 헌법에서 규정한 공공

17) 지방 공공서비스 창설과 관련하여 지난 2010년 법률(loi n° 2010=1563 du 16 décembre 2010)을 통해 큰 변화가 있었다. 기존에는 프랑스 분권정책의 맥락에서 지방자치단체의 ‘자유로운 행정’권한(administration libre)가 강조되어 왔는데, 이 법률에서 지방자치단체의 권한을 대폭 축소하여 법률에서 지정하는 사항에 대해서만 지자체가 권한을 가지도록 규정하고 있다. 이 법률은 2015년 1월 1일부터 시행될 예정이다.

서비스에 대한 논의의 중요한 부분을 차지한다. 흔히, ‘국방’, ‘사법’과 같이 왕조시대부터 전통적으로 국가가 제공해야하는 사무로 인식되어 온 것들을 헌법에서 도출되는 공공서비스라고 인정하고 있다. 이를 이른바 ‘왕권적 서비스’(services régaliens)이라고 부르는데 외교활동(헌법 제14조), 국방(헌법 제15조, 제20조, 제21조 및 제34조), 사법(司法)(헌법 제64조부터 제66조)를 전형적인 예로 들 수 있다.

이 외에 헌법 법률의 권한범위를 열거한 헌법 제34조에서 ‘교육제도’(enseignement)와 ‘사회보장’(sécurité sociale)에 대한 기본적인 원칙을 법률로 정하도록 규정한 것에 근거하여 교육서비스와 사회보장 서비스를 헌법에 근거한 공공서비스로 보기도 한다. 특히, 사회보장에 관해서는 헌법 제47-1조에서 ‘사회보장 예산법률’(loi de financement de la sécurité sociale)안을 의회가 표결하도록 규정하고 있기 때문에 헌법에서 사회보장 제도를 보장하고 있다고 보기도 한다.

다만, 프랑스 헌법재판소의 판례상에서는 주로 특정 공공서비스에 대해 헌법적 성격을 부인하는 맥락에서 ‘헌법적 공공서비스’나 ‘공공서비스의 헌법적 성격’이라는 표현이 사용되어 왔다. 예컨대, 1986년의 각종 공공서비스의 민영화 법률에 대한 위헌 심사를 하면서 헌법재판소는 “특정한 국가적 공공서비스의 필요성은 헌법적 가치를 갖는 규범이나 원칙에서 도출된다”고 전제하고, “어떤 활동이 입법을 통해 공공서비스로 운영되었어도 헌법에서 직접 이를 규정함이 없다면 이 활동이 민영화되는 것은 문제되지 않는다”¹⁸⁾고 판단한 바 있다. 대출에 관한 공공서비스¹⁹⁾, 서민 용자 관련 사업²⁰⁾, 헤르츠 방식의 텔레비전 서비스²¹⁾에 관해서도 각각 헌법적 성격을 부인한 결정을 하였다.

18) “le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargé, l'objet d'un transfert au secteur privé”, CC, 25 et 26 juin 1986, n° 86=207 DC.

19) *Ibid.*

20) CC, 7 janv. 1988, n° 87=232 DC, Mutualisation de la CNCA.

② 조 약

프랑스가 체결한 조약과 같은 국제적 합의에서 도출되는 공공서비스의 예를 들면 다음과 같다. 첫째, 공항관제 서비스에 관한 사항은 프랑스가 체결한 1944년 시카고 협정(*la Convention de Chicago de 1944*)에 따라 그 제공 의무가 프랑스에게 부여된다. 이를 바탕으로 1945년 6월 26일 오도녕스에서는 항공산업을 국영화하였는데 여기서 항공교통 서비스에 대해 ‘국가적 공공서비스’ 지위를 규정하였다.²²⁾ 둘째, 프랑스에서는 정치적 망명에 관한 행정을 처리하는 서비스를 ‘프랑스 난민과 망명자 보호국’(Office français pour la protection des réfugiés et apatrides, OFPRA)에서 담당하는데 이 서비스는 1951년 7월 28일의 난민지위에 관한 제네바 협정과 1954년 9월 28일 뉴욕 협정에서 도출된다. 본 보호국은 1952년에 설립된 ‘사무자치공법인’(영조물법인)이다. 셋째, 고용에 관한 공공서비스는 1948년 국제노동기구 협정 제88호(*la Convention OIT(organisation internationale du travail) n° 88 de 1948*)에 따라 의무적으로 설치되어야 하는 공공서비스이다.

③ 유럽연합법

유럽연합법에서 도출되는 공공서비스는 유럽연합의 공동체 통합 목적에 비추어볼 때 드물 수밖에 없다. 왜냐하면, 유럽연합은 기본적인 통합 목적이 물자와 인력의 자유로운 이동을 가능한 통합된 시장을 형성한다는 ‘경제적’ 목적이 밀바탕에 깔려 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 유럽연합은 ‘보편적 서비스’, ‘경제적 공익서비스’와 같은 개념을 법령으로 명시하고 있다. 이에 대한 해석론과 제도에 적용하는 과정에서 일정하게 각 회원국이 경제와 시장의 논리에 적용을 받지 않거나 일정하게 덜 받는 사업들을 도출할 수 있게 된다.²³⁾

21) CC, 18 sept. 1986, n° 87=217 DC, Liberté de communication.

22) JO(프랑스 관보) 17 juin 1948, p. 5863.

유럽연합법에 의해 창설된 유럽연합의 대표적인 공공서비스로 1961년에 벨기에의 비영리 사단법인(association) 설립법에 근거하여 설립된 유럽연합 전체를 대상으로 하는 ‘유럽 규범정비 위원회’(Comité européen de normalisation, CEN)이 있다. 이 위원회는 유럽연합 회원국의 법령을 조화롭게 하는 것을 목적으로 하고 있다. 프랑스 내에서는 같은 목적으로 ‘프랑스 규범정비 위원회’(Association française de normailisation, AFNOR)이 설립되어 있다.

한편, 유럽연합법에 근거한 이른바 ‘유럽연합적 공공서비스’(services publics européens)은 흔히 ‘규제 기구’(에이전시, agence)의 형태를 띠고 있다. 주로 법인격을 부여받고 각각 개별적인 영역에서 ‘규제’(régulation)를 주된 업무로 하는 기구가 프랑스 내에 약 서른 개 가량 설치되어 운영되고 있다. 이 가운데는 주로 유럽연합 체제 구축을 위한 사무를 부여받은 기구가 많으며, 경찰조직인 유로폴(Europol)과 안보를 담당하는 ‘유럽 방위 에이전시’(Agence européenne de Défense)도 이에 해당한다. 이들 규제 기구들은 법인격을 부여받고 ‘규제’라는 공권력을 행사하고 있기 때문에 대부분 행정대법원의 사법적 심사를 받는 사무자치공법인(영조물법인)으로 분류된다. 이 공법인들은 아래 조직적 기준에서 살펴보는 바와 같이 우리나라에서 논의되고 있는 ‘공공기관’에 해당한다.

23) 물론 일각에서는 유럽연합 체제가 ‘경제적 공익서비스’와 같은 개념을 도입한 것을 두고 프랑스식의 공공서비스 개념이 널리 받아들여진 것으로 보기도 한다. 예컨대, P. Cassia, "Service public et droit communautaire", *LPA*, 2002, n° 133, p. 4., Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 3e éd., 2011, p. 176에서 재인용. 어떤 서비스에 대해 서비스 이용자의 권리를 먼저 규정하지 않고 서비스의 ‘공익’적 성격에 근거하여 분류해 내고 이 서비스가 제공되는데 지켜져야 할 작용 내지 활동의 규범을 정한다는 접근은 프랑스식의 공공서비스 법의 특징을 수용한 것으로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 보면 유럽연합법이 프랑스의 공공서비스 이론을 확장한 것으로 이해할 수 있다. 프랑스 공공서비스 개념이 다른 나라나 공동체에 확산된 것에 관해서는 이광윤, “공공서비스 개념의 범세계화에 관한 연구”, 토지공법학회 제21집, 2004.

다. 행정명령

프랑스에서는 지난 1958년 헌법을 통해 수립된 제5공화국 체제 하에서 법률의 규율대상과 행정명령의 규율대상을 구분하고 있다. 제5공화국 헌법은 의회 정쟁의 혼란과 비효율을 타개하고 전쟁 이후에 국가를 효율적으로 정비하기 위해 행정권을 강화한 점이 특징이다. 이런 맥락에서 헌법 제37조는 헌법 제34조에서 정한 법률의 규율대상 이외의 영역은 행정입법의 규율대상이라고 규정하였다. 즉, 일반적 규범들 가운데 행정명령이 그 규율대상에 한해서는 법률보다 일반적인 규범으로 인정된 것이다. 따라서, 법률의 위임이 없더라도 광범위하게 행정명령이 제정될 수 있게 된 것이다.

이러한 행정명령의 권한이 공공서비스 창설에 관해서도 적용될 수 있는가, 즉, 행정입법이 법률의 위임없이 공공서비스를 적법하게 창설할 수 있는가에 대해서, 1997년에 프랑스 행정대법원(콩세이데따)이 판단한 판례²⁴⁾가 있다. 결정의 대상이 된 명령은 1996년 5월 31일 테크레(총리령)이었다. 이 명령을 통해 ‘법률정보 공공서비스’가 재편되었다. 이에 대해 파리 지방 변호사회(Ordre des avocats à la Cour de Paris)가 정부의 권한없음에 터잡아 명령의 위법성 판단을 구하는 소송을 행정법원에 제기한 것이다. 이에 대해 행정대법원은 “공공서비스 창설 자체가 법률의 배타적인 권한 사항을 정한 헌법 제34조에서 열거한 사항들 중 어느 하나에 해당하는 것은 아니다”라고 판단하면서도 단, “해당 공공서비스가 공적 자유, 특히 헌법에서 보장하는 직업활동의 자유와 다른 법률 규정에 위반되는 경우에는 이를 규율할 권한은 [명령이 아닌] 법률에 있다”라고 판단하였다.

24) CE, 17 déc. 1997, Ordre des avocats à la Cour de Paris, *AJDA* 1998, p. 362, concl. Combrexelle, note Nouel; *CJEG* 1998, p. 157. 해당 사건에 대해서는 이러한 조건에 위반되지 않기 때문에 명령은 위법하지 않다고 판단하였다. 이후, 2000년 4월 12일 법률(L. n° 2000-321 du 12 avr. 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administration)에서 해당 서비스에 관한 내용을 법률에 담았다.

행정판례에서 제시된 위와 같은 조건뿐 아니라 공공서비스가 명령에 의해 창설될 때에는 다음과 같은 사항에서 법률에 의한 것과 차이가 생긴다. 즉, 행정명령은 일반적 권한은 있지만 그 법적 성격이 프랑스에서는 ‘행정행위’로 포섭되기 때문에 행정판사의 적법성 심사를 통한 사법적 통제를 받게 된다. 행정판사는 어떤 명령에 대해 ‘권한일탈’(détournement de pouvoir), ‘사실의 착오’(erreur de fait), ‘법의 착오’(erreur de droit), ‘사실에 대한 법적 판단에 있어 명백한 착오’(erreur manifeste d'appréciation dans la qualification juridique des faits) 여부를 심사할 수 있다. 일반적으로 행정행위의 시의적절성 내지 정책적 타당성에 대한 심사는 행정법원에서 행하지 않는다. 명백한 착오가 발견되지 않는 한 공익에 의한 창설 필요성 존재 여부에 대한 판단도 하지 않는 것이 보통이다. 위와 같은 심리가 실무상으로는 불필요하다고 할 수 있는데 왜냐하면, 행정판사는 단순히 공익의 부존재 판단을 통해 공공서비스 창설 명령에 대해 부적법 판결을 내릴 수 있기 때문이다.

이 밖에도 행정명령에 의한 공공서비스 창설의 문제는 지방자치단체가 공공서비스를 창설할 때 주로 문제된다. 왜냐하면, 지방자치단체는 지방의회의 의결을 통해 이를 추진하는데 그 법형식이 행정명령이기 때문이다.²⁵⁾

3. 공공서비스 창설의 한계

프랑스에는 국가가 공공서비스를 창설할 때 지켜야 하는 일정한 원칙이 인정되고 있다. 이에 대해서는 국내법에서의 문제와 국제법적인 관계에서의 문제로 나누어 살펴본다.

25) 다만, 본 연구에서는 국가에 의한 공공기관 설립에 대한 비교법적 검토에 집중하기 위해 지방자치단체가 추진하는 공공서비스 창설은 연구 범위에 포함시키지 않기로 한다.

가. 권리와 자유에 속하는 원칙에서 도출되는 한계

공행정 주체는 모두의 이익에 해당하는 사항을 결정하고 운영하는 권한과 임무를 부여받고 있고 이를 근거로 일정한 법적 특권을 사용한다는 것이 프랑스 공법의 보편적인 관념이다. 이에 따라 국가는 공익적 요청이 발견되면 이에 상응하는 어떤 사업을 꾸릴 책임과 권한을 갖고 있는데, 그럼에도 불구하고 헌법에서 규정한 시민의 일정한 권리를 침해하지 않는 범위에서 공공서비스를 창설할 수 있다. 헌법 제1조(가))에서 이러한 권리 내지 원칙을 도출할 수 있다. 한편, 공행정 주체가 민간 경제활동 영역에 참여하는 문제와 관련하여 기본권으로서의 ‘직업활동의 자유’가 문제된다.(나))

① 헌법 제1조에서 도출되는 헌법적 원칙들

프랑스 헌법 제1조는 다음과 같다. “프랑스는 독립된 신정분리의 민주적이고 사회적인 공화국이다. 프랑스는 출신, 인종 및 종교를 근거로 시민을 차별하지 않고 모든 시민이 법 앞에 평등하도록 보장한다. 프랑스는 모든 믿음(croyance, 종교를 포함한 신념)을 존중한다. 프랑스의 조직은 분권한다.” 공공서비스 창설과 관련하여 종교의 평등을 포함하는 ‘평등원칙’과 양심의 자유와 관련된 ‘믿음’에 대한 존중 및 ‘국가 조직의 분권 원칙’이 중요한 의미를 갖는다.

평등의 원칙에 따라 공권력은 종교를 평등하게 대해야 하고 이에 근거해서 종교적 중립성 원칙이 도출된다. 따라서, 프랑스는 특정 종교에 편향적인 어떤 사업도 공공서비스로 추진할 수 없다. 마찬가지로 특정 출신, 인종에게 유리하거나 불리한 정책을 공공서비스로 창설할 수 없게 된다.

한편, ‘믿음’을 존중한다는 원칙은 1789년 인권선언 제10조와 제11조에서 천명된 의견과 표현의 기본적 자유 및 종교와 국가의 분리를

선언한 1905년 법률에서 정하는 양심의 자유를 보장하는 것을 의미한다. 이에 따라 국가와 지방자치단체는 특정한 사상이나 이념 또는 정치적 의사에 편향되거나 시민들에게 이를 직간접적으로 주입 내지 교육하는 사업을 할 수 없다. 이상의 원칙들은 이른바 ‘절대적’ 효력을 갖는 원칙으로 분류된다.

프랑스는 분권화된 공화국이라는 헌법 제1조의 선언은 헌법 제34조와 제72조에서 구체화되어 여기서 이른바 ‘지방자치단체의 자유로운 행정’이라는 원칙이 도출된다. 이들 규정은 일정한 공공서비스 영역에 관해서는 국가의 권한의 배제되고 지방자치단체가 배타적인 창설권을 갖는 것처럼 해석될 수도 있다. 그러나 프랑스 실정법에서는 지방자치단체의 권한을 법률이 직간접적으로 한정하고 통제하고 있다. 이런 맥락에서 지방자치단체가 의무적으로 창설하고 운영하여야 하는 의무적인 공공서비스들이 법률에 의해 규정되어 있다.

② 직업활동의 자유

프랑스에서는 공익을 위해 시민들에게 평등하게 제공되어야 하는 재화나 서비스를 공공서비스라는 이름으로 따로 분류하여 특별한 법적 규율을 하고 있다. 재정학에서는 비배제성과 비경합성을 기준으로 순수 공공재로 관념하는 것이 일반적이다. 공공서비스가 평등하게 제공되어야 한다는 규범이 재정학에서 말하는 공공재의 비배제성에 대응하는 특성으로 볼 수 있다. 반면, 비경합성이라는 개념요소를 민간의 창의와 충돌되지 않는 영역에 한해 공공재가 인정될 수 있다는 의미로 해석할 때, 이에 대응되는 프랑스 공공서비스의 특징이 바로 ‘민간의 직업활동의 자유에 대한 존중 원칙’이라 할 수 있다.

프랑스 헌법재판소는 민영화 조치를 담고 있는 일련의 법률들에 대한 1982년 1월 16일 결정에서 “인권선언 제4조에서 천명한 ‘자유’란 타인에게 해를 끼치지 않는 모든 것을 할 수 있다는 것을 의미하는데

자의적이고 지나친 제한이 직업활동의 자유를 침해하게 된다면 이 자유가 존중되지 못한다”고 판시하였다. 사유재산권 보호와도 직접 관련되는 이 직업활동의 자유는 공공서비스 창설에 있어서는 민간의 창의를 존중하는 범위에서 공공서비스가 인정된다는 것을 의미한다. 이러한 자유권적 기본권 규정은 위에서 밝힌 1946년 헌법 전문의 제9문에서 도출되는 공공서비스 의무와 일견 충돌하는 것처럼 보인다.

그러나, 헌법재판소는 이 문제에 대해 “직업활동의 자유는 일반적이거나 절대적이지 않으며 법률이 정하는 범위 내에서만 인정된다”고 판단하였다. 즉, 프랑스에서는 ‘공익’의 요청에 따라 법률로 결정하는 사업은 직업활동의 자유를 규정한 헌법 규정의 효력범위를 설정하는 결과가 된다. 다만, 주의할 것은 공공서비스 창설에 있어 민간의 창의를 존중하는 원칙은 지방자치단체가 창설 주체일 때는 다른 요건들과 결합하여 더 엄격하고 세부적으로 적용된다.

나. 법률에 대한 조약의 우월성 원칙에서 오는 한계

프랑스에서는 1946년 헌법 제26조와 1958년 헌법 제55조에 따라 합법적으로 승인되거나 공포된 조약이나 협정은 공포시로부터 국내법률에 대해 우월적 효력이 인정된다. 이에 따라 엄격히 해석하면, 법률은 유럽연합 조약에 위반될 수 없게 된다. 프랑스 헌법재판소는 이에 근거한 법률의 국제법 위반성 심사를 거부해 왔다. 그 판단을 사법관할에 따라 대법원과 행정대법원에 미루어 온 것이다. 대법원이 이 심사 권한을 받아들여 조기에 행사했던 것과 달리 행정대법원은 이를 미루어 오다가 1989년 이른바 ‘니콜로’ 판결에서 판례를 변경하여 조약에 근거한 위법성 심사를 하기에 이른다.

프랑스에서 유럽연합 조약과 같은 국제규범이 갖는 국내법에 대한 우월성을 엄격히 적용한다면 공공서비스 창설에 큰 위축을 가져올 수 있다. 즉, 유럽연합법이 경제공동체 구성을 일차적인 목적으로 하고

있다는 점에서 사회통합이나 사회적 목적을 위해 수행되는 국가의 개입에 대한 심대한 차질이 발생할 수 있다. 그러나, 실제로는 다음 두 가지 이유에서 공공서비스 창설이 크게 제약되지 않고 있다. 첫째, 국가가 여전히 국내에서는 주권에 바탕한 ‘공익’에 대한 해석 권한을 갖는다고 인정되고 있기 때문이다. 둘째, 이론적으로 국제법의 효력이 국내 헌법에 근거한 것이고 이에 따라 헌법의 테두리 내에서만 효력을 인정할 수 있다는 주장이 여전히 상당 부분 인정되고 있기 때문이다. 이는 일정부분 사법부 자체의 논리이기도 하다.

제 3 절 공공기관의 형식

서론과 앞의 ‘공공기관의 실질’에 관해 서술하면서, 프랑스에서 국가가 제공하여야 하는 서비스나 수행해야 하는 사업이 공공기관의 내용적 또는 실질적 기초가 된다고 설명하였다. 또한 이 서비스나 사업을 ‘공공서비스’라고 관념한다는 점을 설명하였다. 이러한 공공서비스를 운영하는 방식에는 여러 형태가 있는데, 그 가운데 중앙 정부로부터 일정하게 법적으로나 재정적으로 독립되어 있는 것을 ‘공공서비스를 담당하는 별도의 기관’이라고 관념한다.

이 관념을 표현한 원어를 직역하면 ‘공적설립체’(établissement public)가 되는데, 우리나라 행정법학에서는 ‘영조물’ 내지 ‘영조물법인’으로 번역되어 소개되고 있다. 이 용어는 형식적 기준으로 공적 업무를 담당하는 한 조직 형태를 일컫는 말이다. 그 개념 요소는 담당하는 사무가 특정되어 있다는 것, 독립된 법인격을 근거로 중앙 정부로부터 일정하게 독립되어 있다는 것이다. 이러한 개념적 특성에 착안하여 본 연구에서는 ‘사무자치공법인’이라고 번역한다.

사무자치공법인의 창설에 관한 법제도를 이해하기 위해서 거시적으로 먼저 공공서비스의 운영 형태를 개괄할 필요가 있다. 여기에는 국

가가 중앙정부의 한 조직으로 운영하는 ‘직영’의 형태를 비롯해서 다양한 방식이 있다. 이 가운데 하나가 사무자치공법인이라는 형식이고 우리나라에서 ‘공공기관’이라고 일컫는 것에 가장 부합하는 조직형태이다. 이어서 사무자치공법인의 설립 등에 관해서 구체적으로 살펴본다.

1. 공공서비스의 운영 형식

국가를 비롯한 공행정 주체가 어떤 업무를 수행하는 방식은 크게 공행정 주체 스스로 수행하는 방식과 민간에 경영을 위탁하는 방식으로 나눌 수 있다. 후자의 경우에 대해 프랑스에서는 ‘공공서비스 특허’ 내지 ‘공공서비스 민간 위탁’(délégation des services publics, DSP)이라는 개념으로 방대한 연구와 입법 및 판례가 축적되어 있다. 특히, 위탁의 형식이 대부분 행정 주체와 행정 객체 간의 계약의 형식으로 이루어지기 때문에 ‘행정계약’의 한 영역으로 중요한 법적 문제로 다루어지고 있다.²⁶⁾

조직 형태를 기준으로 해서 우리나라에서 공공기관이라고 분류하는 것에 대응되는 부분은 공행정 주체 스스로가 공공서비스를 운영하는 방식이다. 이 방식은 해당 공공서비스 업무를 소관하는 공법인(국가나 지방자치단체)와의 관계를 기준으로 ‘직접 경영’(직영, régie)의 방식, ‘경영 위탁’(gestion déléguée)의 방식으로 크게 나눌 수 있다.

가. 공법인의 ‘직접 경영’에 의한 공공서비스 운영

프랑스 법에서 ‘직접 경영’, ‘경영위탁’, ‘독립행정청’ 또는 ‘공익단체’와 같은 개념으로 실존하는 공공서비스 운영 조직을 분류해 놓고,

26) 그 가운데 우리나라에서 ‘공공기관’으로 인식할 수 있는 부분을 분류해 내는 것은 ‘공공기관’에 해당하는 프랑스 법을 연구하는데 필요한 것이지만, 본 연구에는 포함시키기에는 논의의 분량과 복잡성에 비해 비중이 크지 않다고 판단되어 생략하기로 한다.

이를 실정법, 관례 및 행정 실무에서 사용하고는 있지만, 실제로는 비전형적인 공공기관의 조직 형태가 많이 존재한다. 왜냐하면, 앞에서 공공기관의 실질 부분에서 설명한 바와 같이 공공서비스는 공익을 발견하고 이를 사회적으로 합의해서 법령으로 통해 형성시키게 되는데, 법령의 내용은 행정 수요가 변함에 따라서 달라질 수 밖에 없기 때문이다.

그렇지만, ‘직접 경영’의 형식은 다양한 공공서비스 운영 형태들 가운데 가장 전통적이고 전형적인 것으로 인식된다. 그 개념과 적용되는 법제를 간략히 설명하면 다음과 같다.

① 공법인 직접 경영의 개념

‘직접 경영’이란 공공서비스 사무를 소관하는 공법인(국가 단위의 공공기관의 경우에는 국가)이 ‘경영 기획’(gestion stratégique)과 ‘실제 경영’(gestion opérationnelle)을 모두 수행하는 것을 말한다. 바꾸어 말하면, ‘경영 기획’은 공법인이 지휘하고 ‘실제 경영’은 국가 부처 조직이 아닌 별도의 공법인이 수행할 때는 직영이 아닌 ‘사무자치공법인’(영조물법인, établissement public)으로 분류된다.

직접 경영의 형태를 또 국가 즉 중앙부처와의 관계에서 해당조직이 부여받는 독립성의 정도를 기준으로 ‘순수 직접 경영’(régie direct)과 ‘완화된 직접 경영’(régie indirect)로 분류한다. 후자의 경우, 업무 권한이나 재정 권한과 관련하여 일정한 독립성을 보장받아서 감독 주체의 감독을 덜 받는 것을 일컫는다. 예컨대, 기관의 예산이 일반 국가 예산 가운데 부처 예산에 속하지 않고 별도의 ‘부속 예산’(budget annexe)으로 처리되는 조직의 경우, 재정 독립성이 상대적으로 더 많이 인정되기 때문에 이를 ‘완화된 직접 경영’ 조직으로 분류한다.

주의할 것은 ‘직접 경영’이라고 하면, 민간에 위탁되어 사법인(私法人)이 직접 경영하는 것까지 포함하는 것으로 이해될 수 있는데, 위에

서 ‘직접 경영’이라고 번역한 것은 공법인의 직접 경영만을 의미한다. 사법인이 경영 주체인 경우에는 ‘민간 직접 경영’이라고 용어를 구분해서 쓰는 것이 타당하다.

② 공법인 직접 경영에 대한 법제도

전통적으로 공법인이 공공서비스를 직접 경영하는 조직 형태에 있어서는 다음과 같이 세 가지 원칙이 인정되고 있다. 첫째, 인력 고용에 있어서 인사권을 업무 소관 기관이 직접 행사한다. 그 고용 형태가 일반 공무원인 경우나 계약에 의한 기한제 고용인 경우에도 마찬가지이다. 둘째, 해당 조직에서 공공서비스 업무에 사용하는 재산의 재산권은 업무 소관 기관에 귀속된다. 이는 해당 재산이 국공유 재산인 경우뿐 아니라 사법의 적용을 받는 행정사물인 경우에도 마찬가지이다. 셋째, 조직의 재정충당은 소관 공법인의 예산을 통해 이루어진다.

이러한 원칙이 인정되지만 위에서 쓴 바와 같이 그 독립성의 정도에 따라 순수 직영과 완화된 직영으로 구분되고 이에 따라 적용되는 세부적인 법규도 다르다. 특히, 완화된 직영은 재정적 독립성이 일정하게 주어지는 것이 특징이다. 국가에 속한 직영의 경우에 재정법에서 특정한 상공업적 활동에 대해 ‘부속 예산’(budget annexe)로 재정을 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

나. 공법인에게 하는 ‘경영 위탁’에 의한 공공서비스 운영

해당 공공서비스의 제공 책임이 있는 공법인이 다른 공법인에게 경영을 위탁하여 공공서비스를 수행하는 방식은 ‘사무자치공법인’의 형식, ‘공익단체’(groupement d'intérêt public)의 형식, ‘공법인 간의 계약에 의한 업무 위탁’의 형식이 있다. 이 가운데, 가장 전형적이고 전통적인 방식이 ‘사무자치공법인’의 형태이다. 전통적으로 공행정 주체는 시원적 공권력 주체인 국가와 이를 지역의 기준으로 분권받은 지방자

치단체가 있다. 이 둘은 지역적 기준으로 구분되는 공동체인 점에서 같을 뿐 아니라, 해당 지역에 대해서 일반적인 공공서비스 창설 권한을 갖는다는 점에서 동일하다. 다시 말해, 공법인이 수행해야 하는 업무가 특정되어 있지 않다는 뜻이다.

위에서 프랑스 헌법 제1조가 분권의 원칙을 천명하고 있다고 썼는데, 분권을 천명한 것이 반대로 프랑스가 단일국가임을 확인하고 있다고 해석할 수 있다. 단일국가인 프랑스는 지방자치단체의 권한도 법률에 따라 구체화되는데, 현재는 헌법과 법률에서 지방자치단체의 광범위한 일반 행정권을 인정하고 있기 때문에 지방자치단체도 특정 공공서비스에 국한되지 않는 권한을 갖는다.

반면, 국가나 지방자치단체의 이러한 일반적 행정권한을 ‘특정’하여 역시 공법인에게 분배해 주는 것이 ‘사무자치공법인’이다. 즉, 공법인이 특정한 공공서비스를 부여받아 경영하는 전통적이고 전형적인 형식인 것이다. 특정된 공익적 업무를 분권받아 공익적 조직을 갖추어 경영한다는 점에서 우리나라의 전형적인 ‘공공기관’에 대응한다고 판단된다.

이와는 달리, ‘공익단체’란 어떤 공공서비스를 하나의 공법인에게 위탁하는 것이 아니라 여러 공법인과 사법인, 특히 지방자치단체까지 포함하는 집단에게 위탁하는 것을 말한다. 1982년 7월 15일 법률에 따라 민관합동 연구 조직의 형식을 ‘공익단체’로 규정한 것이 시초가 되었다. 그 이래로 다양한 사업에 이 형식이 차용되었고, 특히, 광역 대중 교통 사업이나, 여러 지방자치단체들이 연합해서 ‘유통’과 같은 사업을 추진할 때 사용된다.²⁷⁾

27) 관련된 판례로, TC 14 févr. 2000, GIP Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri, *Rec.* p. 748, *AJDA* 2000, p. 410., *JCP* 2000, II, 10301, note Eveno. Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 3e éd., 2011, p. 372에서 재인용

2. 사무자치공법인

프랑스 법 가운데 우리나라에서 ‘공공기관’이라고 부르는 것에 대응하는 가장 전형적인 조직 형식이 바로 ‘사무자치공법인’ (établissement public)이다. 원어의 의미를 직역하면 ‘공적 설립체’라고 할 수 있다. 즉, 공적 성격과 법적 형식을 갖춘 조직이라는 점에 착안한 용어라고 이해된다. 프랑스 법학에서 주로 쓰는 방법을 보면, ‘관념’보다는 실존하는 ‘조직’을 먼저 파악하는 경향이 있다. 예컨대, 행정법 관계를 설명하기 이전에 행정 조직 내지 행정 주체를 먼저 설명한다. 국가와 지방자치단체와 구별되는 ‘공공기관’에 대해서도 일찍부터 조직적 기준으로 어떤 기관을 공적 성격에 주목하여 ‘공적 설립체’(조직)이라고 관념한 것은 이러한 방법론의 특징에서 이해할 수 있다.

아래에서는 이러한 프랑스식 공공기관을 설립하는 근거는 무엇인지에 관해서 먼저 설명하고, 이런 기관의 내부 조직 구성에 관한 원칙과, 원칙적으로 공법이 적용된다는 적용법 상의 특징을 설명한다.

가. 설립에 관한 법령

프랑스에서는 혁명과 제정(Empire)를 거치면서 국가와 지방자치단체를 제외하고는 모든 공권력의 작용은 법인격을 갖춘 형태로 이루어지는 것이 원칙으로 굳어졌다. 즉, 국가의 겨우 행정 내부 조직의 기능으로 민간 경제 영역이나 질서 유지와 같은 업무를 수행할 수 있지만, 기본적으로 조직 형식이 공권력 주체가 아닌 경우에는 공적 개입(intervention publique)을 수행하기 위해서는 법적 주체로서 형식을 갖추어야 하도록 법제도가 형성된 것이다.

법인격을 갖춘다는 것은 법률관계 및 법률행위의 주체가 된다는 것을 의미하는데, 이렇게 되면 행위 권한이나 책임 귀속을 명확히 할

수 있게 된다. 특정 공적 권한 내지 사무를 부여받은 법인 가운데 공법인과 사법인이 있을 수 있다. 이에 대해 19세기 민사대법원과 행정대법원의 판례를 통해 용어와 개념이 구분되었고, 1925년 7월 25일 법률에서 ‘국가적 사무자치공법인(영조물법인)’의 설립은 의회 입법권한에 속한다고 규정하여 그 조직에 관한 기초를 입법적으로 정리하게 된다. 오늘날에는 상술한 바와 같이 헌법 제34조에서 법률유보 사항의 하나로 열거하고 있다.

그런데, 1925년 법률에서 사무자치공법인의 ‘설립’이 입법사항이라고 규정한 반면, 현행 헌법에서는 사무자치공법인의 ‘유형’(catégorie)을 창설하는 것을 법률의 규율대상으로 하고 있어서 해석의 문제를 야기한다. 헌법 규정에 엄격히 따르면 기존에 존재하는 유형에 해당하는 사무자치공법인을 창설하는 것은 법률이 아닌 명령으로도 할 수 있는 것으로 해석될 수 있다.

사무자치공법인의 설립과 관련된 법률과 명령의 권한 배분에 대해 판례에서 법률의 배타적인 권한 사항이라고 결정한 것들은 다음과 같다. 해당 조직의 임무 범위²⁸⁾, 재정 수입원²⁹⁾, 조직과 감독청(국가나 지자체)와의 관계³⁰⁾, 의결기구의 조직³¹⁾이다. 반면 행정입법을 통해 정할 수 있는 사항으로는 조직의 이름, 입법으로 정해지지 않은 경우에 조직의 성격이 행정적인지 상업적인지, 의결위원의 숫자와 후견적 감독 법제가 있다.³²⁾

28) CC, 12 déc. 1967, n° 67-47 L, Synd. des transports parisiens, *Rec.* p. 34.

29) CC, 6 oct. 1976, n° 76-93 L, Centre de formation des personnels communaux, *Rec.* p. 63, *RDP* 1977, p. 460.

30) CC, 17 et 19 mars 1964, n° 64-27 L, ORTF, *Rec.* p. 33.

31) CC, 23 juin 1982, n° 82-124 L, Agences financières de bassin, *Rec.* p. 99.

32) 각 결정에 해당하는 판례는 Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 3e éd., 2011, p. 362-363에서 확인할 수 있다.

나. 내부 조직

사무자치공법인은 독립된 법적 주체가 되도록 ‘법인격’을 부여하는 것이 다른 공공서비스 운영 형식과 구별되는 특징인 동시에, 국가나 지방자치단체 같은 해당 공공서비스 사무의 본래 귀속 주체에 의해 후견적 감독을 받는다는 점에서 그 독립성이 제한된다. 법인체이기 때문에 민상법 상의 법인처럼 의결기구(*organe délibérant*)와 집행기구(*organe exécutif*)로 내부 조직이 구성된다.

의결기구는 원칙적으로 해당 기관의 권한에 속하는 사항에 대한 의사를 ‘의결’(*délibération*)의 형식으로 결정한다. 국가 소속의 공공기관에 대해 국가는 흔히 총리령으로 공공기관 의결기구의 의장을 임명하는 등 의결기구 구성에 개입할 수 있게 된다. 의결기구 구성에 대한 일정한 직간접적 결정권을 통해 국가는 공공기관을 감독할 수 있다. 결과적으로 이 범위에서 공공기관의 독립성은 한계를 가진다. 국가의 개입의 합법성이 의심될 때는 행정소송을 통해 해결하는데, 행정대법원은 중앙정부가 의결기구 위원의 지위에 관한 규정(*dispositions statutaires*)을 무시할 수 없으며, 공공기관의 입지(立地)에 관한 사항은 감독권을 가진 부처의 결정 사항이 아니라 해당 기관의 의결기구가 정할 사항이라고 판시한 바 있다.³³⁾

사무자치공법인은 흔히 1인의 집행기구(기관장)를 갖는다. 기관장의 임명 절차는 다양할 수 있다. ‘비상공업적 성격’(행정적)의 업무를 담당하는 국가단위의 사무자치공법인의 경우, 이들 기관장 인사는 1958년 11월 28일 오도녕스³⁴⁾에서 원칙적으로 중앙정부의 재량적 결정사

33) CE, 14 mai 1993, Comité d'établissement de la Caisse centrale de coopération économique, *Rec.* p. 152 et CE ass/; 4 juin 1993, Assoc. des anciens élèves de l'ENA, *Rec.* p. 168, concl. R. Schwartz, *RFDA* 1993, p. 657, *AJDA* 1993, p. 576, chron.

34) 법률의 효력을 가진 행정명령으로 사후에 의회의 승인을 얻지 못하면 효력을 잃게 된다.

항이다. 다만, 이후의 여러 절차가 추가되었는데 국무회의에서 임명하고 65세 이상이어야 하며, 최장 3년의 임기로 연임이 가능하다. 이렇게 임명된 기관장이 의결기구의 의장을 맡는 것이 보통이다.

다. 공법적용의 원칙

사무자치공법인은 그 사무의 성격에 따라 행정적 공법인과 상공업적 공법인으로 구분된다. 행정적 공법인은 원칙적으로 공법이 적용된다. 원칙적이라는 말은 공법인의 행위임에도 민사법적인 성격인 경우에는 공법의 적용을 받지 않고 관련된 분쟁을 민사법원에서 관할하게 된다는 뜻이다. 다시 말해, 조직적 기준이 일차적으로 적용 법을 추정할 수 있는 근거가 된다.

다만, 사무의 성격과 관계없이 핵심적인 사항에 대해서는 공법이 적용되도록 정해져 있다. 경영진에 포함되는 구성원은 항상 공법상의 고용관계(agent public)를 맺고 있는 것으로 본다.³⁵⁾ 사무자치공법인은 법적 분쟁의 당사자가 되었을 때, 법령에서 정하는 경우가 아니고는 조정(arbitrage)으로 분쟁을 해결할 수 없다.³⁶⁾ 또한 사무자치공법인의 재산에 관해서는 사법결정에 따른 재산의 강제집행(voies d'exécution)이 불가능하다.³⁷⁾

한편, 사무자치공법인은 기관에 부여된 특정된 임무에 대해서만 권한을 갖는다. 이를 ‘특성화 원칙’(principe de spécialité)이라고 하는데, 이 원칙을 위반하여 법령으로 정한 임무와 무관한 행위를 한 경우에는 위법한 행위가 된다.³⁸⁾ 또한, 독립행정청과 달리 사무자치공법인은

35) CE, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, *Rec.* p. 158, *D.* 1957, p. 378.

36) C. civ., art. 2060; CE, 13 déc. 1957, Soc. nat. de vente des surplus, *Rec.* p. 677, *D.* 1958, p. 517, concl. Gaziern note L'Huillier, *JCP* 1958, II, 10800n note Motulsky.

37) Cass. com, 9 juill. 1951, *D.* 1952, p. 141, note Blaevoet, *S.* 1952, I, 125, note Drago.

38) CE ass., 4 juin 1954, *ENA*, *Rec.* p. 338.

국가나 지방자치단체의 감독에 예속되는 것이 원칙이다. 이에 따라 감독에 관한 규정이 설립 근거 법령에 명시되지 않은 경우에도 사무자치 공법인의 형식을 갖고 있으면, 국가의 잠재적 감독을 받게 된다.³⁹⁾

제 4 절 결 론

공공기관과 관련된 프랑스 법에서는 다음과 같이 두 가지 시사점을 이끌어낼 수 있다. 첫째, ‘공공기관’은 공익적 활동이 무엇인가에 대한 논의를 바탕으로 하고 있다는 점과 둘째, 법 형식이 어떤 실정법에서 행정 현실에 대해 선형적으로 존재하는 것이 아니라 행정 현실의 변화를 수용하는 과정에서 형식에 관한 개념이 정립되어 왔고 지금도 변화하고 있다는 점이다.

국가가 어떤 독립된 기관을 설립하려고 할 때, 그 설립이 정당한 것인지를 판단하기 위해서는 그 기관을 설립하려고 하는 목적을 고려하는 것이 타당하다. 즉, 공공기관이 난립하는 것을 통제하기 위해서는 역설적으로 어떤 경우에 공공기관이 설립되어야 하는지에 대한 합의가 필요하다. 이에 대한 논의가 ‘국가는 무엇을 해야하는가’에 대한 논의인데 이를 프랑스에서는 ‘공공서비스’에 관한 법 제도에서 발전시키고 있는 것을 볼 수 있다. 이 ‘공공서비스’에 관한 법제도에서는 공공서비스여야 하는 사업을 확인해 내고 정하는 절차와 형식을 정하고 있는 것을 설명하였다. 이러한 절차를 활용하여 ‘공익’에 속하는 사업을 사회적으로 합의해 내는 것이 ‘공공기관’의 실질 내지 내용에 관련된 설립 근거가 된다.

한편, 이렇게 발견된 공공서비스가 이루어지도록 할 때 정부와의 관계에서 얼마만큼의 독립성을 인정할 것인지에 따라 ‘공공기관’인지 여부가 정해진다는 것을 설명하였다. 이는 다시 말하면, 입법자나 행정

39) CE, 13 janv. 1965, Caisse des écoles du 10e arrondissement, *Rec.* p. 27, *AJDA* 1965, p. 97, *chron.*, *RDP* 1965, p. 970, note Waline.

권자는 보유하는 규범 창조력의 범위 내에서 다양한 형식으로 공공서비스를 수행할 수 있다는 것을 의미하고, 공공기관이라는 형식이 규범 제정권을 제약하는 것이 아니라는 의미이다. 프랑스 공법에서 입법자와 행정명령 제정권자의 권한을 이렇게 폭넓게 인정할 수 있는 배경에는 공법적 행위에 대한 광범위한 사법 통제가 가능하다는 특징이 있다. 즉, 행정대법원과 헌법재판소에서 행정객체의 권리와 직접 관계가 없는 ‘행정 조직’과 같은 문제에 있어서도 행정의 행위인 이상 적법성을 판단을 하고 있다. 이런 사법제도의 특징 덕분에 변화하는 행정현실에 맞게 공공기관을 포함한 행정조직이 어떻게 구성되는 것이 정당한 것인지에 대한 법적 논의가 축적될 수 있는 것이다.

제 5 장 결 론

1. 신설 타당성 심사제도 개선을 위한 기본 방향

현행 공공기관운영법상 공공기관을 둘러싼 논의는 공공기관운영법 적용 대상 공공기관에 대한 지정제도 폐지 논의, 공공기관 지정기준의 불명확성 문제(특히 ‘기타공공기관’의 기준 부재), 주로 회계기준을 기준으로 공공기관을 지정함에 따라 공공기관운영법상 공공기관이 행정조직으로서 공공기관(사무자치공법인)으로 정립되지 못하는 문제 등 다양하다. 이러한 논의는 일응 공공기관운영법상 공공기관 신설 심사제도의 회피를 방지하는 방안을 마련하는 것과 직접적인 관련은 없다고 볼 수 있다. 하지만, 근본적으로 공공기관운영법이 재정적 측면에서 공공기관을 효율적으로 관리하는데 그 제도적 초점이 맞춰져 있고, 공행정주체로서 공공기관을 법적으로 정립하는 실체적 내용이 미흡하다는 점은 공공기관운영법에 따른 신설 통제·관리 매커니즘이 강력한 법적 정당성을 갖지 못하는 원인이 될 수 있다고 판단된다. 이러한 이유로 앞서 공공기관의 법적 성격을 비롯하여, 프랑스의 공공기관 법제 및 법이론을 살펴본 것이다.

물론 본 연구에서는 기본적으로 공공기관의 신설시 공공기관 정책을 소관하는 기획재정부의 적정 관여를 실효적으로 보장하기 위한 방안을 도출하는데 있다. 따라서 이하에서는 그러한 절차적 대응책을 마련하는데 필요한 논의에 집중한다.

쟁점은 의원입법으로 공공기관법에 따른 신설 타당성 심사제도를 회피할 경우에 어떠한 방법으로 기획재정부가 공공기관운영법 취지를 반영한 적절한 관여를 할 수 있도록 할 것인가이다. 여기에는 몇가지 고려사항이 전제되어야 한다.

먼저, 기관 신설 의원입법에 대한 기획재정부의 사전적 관여절차를 마련하는 것이 자칫 입법권에 대한 제약 문제가 발생할 수 있는 바, 이러한 시비가 발생하지 않는 범위 내에서 제도 설계가 필요하다.

다음으로 예산이 수반되는 법률안에 대한 국회위원회 심의시 정부의 의견을 듣도록 한 국회법 제58조제7항의 제도적 취지를 고려해야 할 것이다.

2. 의원입법에 따른 공공기관 신설 관련 절차 마련

가. 의원입법을 통한 공공기관 신설시 사후적 신설타당성 심사를 받도록 하는 방안

[공공기관운영법 개정안]

현 행	개 정
<p>제 7 조(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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관 2. 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관 3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관 	<p>제 7 조(기관신설에 대한 심사) ① (현행과 같음)</p>

현 행	개 정
<신 설>	<p>② 주무기관의 장은 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설을 내용으로 하는 법률이 국회의 위원회 또는 국회의원의 발의에 따라 제정 또는 개정된 경우에는 지체없이 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다.</p>
<p>② 제1항의 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.</p>	<p>③ 제1항 및 제2항의 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.</p>
<p>③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>④ 제1항부터 제3항에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

나. 의원입법을 통한 신설시 주무기관의 장이 해당 공공기관의 설립과 운영에 관한 사항을 기획재정부장관에게 보고하도록 하는 방안

[공공기관운영법 개정안]

현 행	개 정
<신 설>	<p>제 7 조의2(신설기관에 대한 보고)</p> <p>① 주무기관의 장은 제7조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설을 내용으로 하는 법률이</p>

현 행	개 정
	<p>제정된 경우에는 기관의 사업범위 및 내용, 직제 및 조직구성, 구성원, 주요 사업, 재원조달방안 등을 담은 신설기관운영계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따라 신설기관운영계획서를 받은 기획재정부장관은 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관의 구성 및 운영의 적정성 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 따른 기관 신설 보고에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

3. 기관 신설 입법에 대한 기획재정부 의견 수렴 절차 명확화

현행 국회법 제58조40)는 제7항은 국회의 위원회 심사시 해당 안건

-
- 40) 국회법 제58조(위원회의 심사) ① 위원회는 안건을 심사함에 있어서 먼저 그 취지의 설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 대체토론(안건 전체에 대한 문제점과 당부에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함한다)과 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다.
- ② 상임위원회는 안건을 심사함에 있어서 제57조제2항의 규정에 의한 상설소위원회에 회부하여 이를 심사·보고하도록 한다. 다만, 필요한 경우 제57조제1항의 규정에 의한 소위원회에 이를 회부할 수 있다.
- ③ 위원회가 안건을 소위원회에 회부하고자 하는 때에는 제1항의 규정에 의한 대체토론이 끝난 후가 아니면 회부할 수 없다.
- ④ 제1항 및 제3항의 규정에 불구하고 소위원회에 회부되어 심사 중인 안건과 직접 관련된 안건이 위원회에 새로이 회부된 경우 위원장이 간사와 협의를 거쳐 필요하다고 인정하는 때에는 이를 바로 해당 소위원회에 회부하여 함께 심사하게 할 수 있다.
- ⑤ 제1항의 규정에 의한 축조심사는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. 다만, 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여는 그러하지 아니하다.
- ⑥ 위원회는 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여는 공청회 또는 청문회를 개

이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 함을 명시하고 있다. 여기에서 ‘정부’는 해당 규정의 취지상 행정부의 재정 소관 부처를 의미하는 것으로 이해함이 타당하며, 각 개별 정부부처(특히 해당위원회 소관 부처)가 안전에 대해 정부를 대표하여 의견을 제출하는 경우에도 반드시 기획재정부의 의견을 수렴하여 협의한 결과를 제출하여야 함을 의미한다.

[공공기관운영법시행령 개정안]

현 행	개 정
<신 설>	제 9 조의2(기관 신설 법안에 대한 의견 제출) 주무기관의 장은 제7 조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설을 내용으로 하는 법률안에 대하여 국회법 제 58조제7항에 따라 국회 위원회에 의견을 제출하는 경우 사전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

⑦ 위원회는 안전이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 한다.

⑧ 제1항의 규정에 의한 전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없는 한 당해 안전의 위원회상정일 48시간전까지 소속위원에게 배부되어야 한다.

⑨ 제5항 단서 및 제6항의 규정은 법제사법위원회의 체계·자구심사에 있어서는 이를 적용하지 아니한다.

참 고 문 헌

- 국회운영위원회, 「공공기관의 운영에 관한 법률 제정에 관한 공청회 자료」, 2006.11.
- 기획재정부(편), 「공공기관 선진화 백서」, 기획재정부, 2011.
- 기획재정부(편), 「공공기관 운영 관련 법령 지침」, 기획재정부, 2012.
- 기획재정부(편), 「2011년도 공공기관 경영실적 평가보고서」, 기획재정부, 2012.
- 기획재정부/국가경쟁력강화위원회, “공공기관 운영체계 개편방안”, 국가경쟁력강화위원회 제9차 회의자료, 2008.
- 기획재정부 내부자료, 「공공기관 현황조사」, 2012.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 「2013 공공기관 현황편람」, 2013.9.
- 기획예산처 내부자료, 「공공기관 운영시스템 개편」, 2007.
- 기획예산처 내부자료, 「공공기관 현황조사」, 2007.
- 김노창/한영은, “공공기관 분류체계 및 지배구조 개선방안”, 한국지방재정논집, 제16권 제3호, 2011.
- 김명식, 특수법인론, 한국학술정보(주), 2005.
- 김재규, 공법인에 관한 연구, 성균관대학교 박사학위청구논문, 2008.
- 김 철, “한국 공공기관 지배구조의 민주화 방안”, 공공사회연구 第2卷 第1號, 2012.
- 박미정, 「공공기관 경영실적 평가제도의 현황과 과제」, 국회입법조사처, 2010.

참 고 문 헌

박정수/윤태범/허경선, “공공기관지정 및 분류체계 개선방안” 한국조세
연구원, 공공기관정책연구센터, 2010.

설광언/박재신, 「정부산하기관 관리정책에 관한 연구」, 한국개발연구원,
2005.

성명제, “우리나라 공공기관의 GDP비중추정” 재정학연구 제4권 제2호,
한국재정학회, 2011.

성승제(외), 「공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구」, 한국법제
연구원, 2008.

이준우, 「공공법인 관련 법제의 정비 및 개선방안 연구」, 한국법제연
구원, 2007.

정해방, “현행 공공기관운영법상 공공기관지정제도의 개선방안에 대한
연구”, 일감법학, 제21호, 2012.

최용전, “공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화”, 공법학연구
제8권 제4호, 2007.

한상일, “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조”, 한국조직학회
보 제7권 제1호, 2010.

허경선/라영재, 「공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의
연구」, 한국조세연구원, 2011.

한국조세연구원, 「新정부의 공공기관 정책방향」, 공공기관 정책방향
정립을 위한 정책토론회 자료집, 2013.5

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

Gilles J. Guglielmi, Geneviève Koubi, Droit du service public,
Montchrestien, 3e éd., 2011

[붙임] 2013년도 공공기관 현황(2013.1.31 기준)

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주) (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (16)	(재정부) 한국조폐공사 (문화부) 한국관광공사 (농식품부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 해양환경관리공단 (방통위) 한국방송광고진흥공사
기금관리형 준정부기관 (17)	(교과부) 사립학교교직원연금공단 (행안부) 공무원연금공단 (문화부) 영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (지경부) 한국무역보험공사, 한국방사성폐기물관리공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 (방통위) 한국방송통신전파진흥원 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (70)	(교과부) 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국장학재단 (행안부) 한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원 (문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원

구 분	(주무기관) 기관명
위탁집행형 준정부기관 (70)	(농식품부) 한국농수산물유통공사 , 축산물품질평가원, 한국농어촌공사, 한국수산자원관리공단 , 축산물위해요소중점관리기준원, 농림수산물기술기획평가원, 농림수산물교육문화정보원
	(지경부) 한국석유관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 한국세라믹기술원, 우체국물류지원단, (재)우체국금융개발원 , 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국에너지기술평가원, 한국우편사업진흥원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 정보통신산업진흥원
	(복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건복지인력개발원
	(환경부) 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원
	(고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국승강기안전기술원
	(여가부) 한국청소년상담복지개발원 , 한국청소년활동진흥원
	(국토부) 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국해양수산연수원
	(공정위) 한국소비자원
	(금융위) 한국예탁결제원, 한국거래소
	(방통위) 한국인터넷진흥원
	(안전위) 한국원자력안전기술원
	(보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단
	(산림청) 한국임업진흥원
	(경찰청) 도로교통공단
	(방재청) 한국소방산업기술원
	(농진청) 농업기술실용화재단

구 분	(주무기관) 기관명
	(중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인진흥원 (기상청) 한국기상산업진흥원
기타 공공기관 (178)	(총리실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (재정부) 한국수출입은행, 한국투자공사 (교과부) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 광주과학기술원, 기초기술연구회, 대구경북과학기술원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국과학기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 국가평생교육진흥원 , 부산대학교치과병원, 기초과학연구원
기타 공공기관 (178)	(외교부) 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단 (통일부) 북한이탈주민지원재단, 남북교류협력지원협회 (법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단 (국방부) 전쟁기념사업회, 한국국방연구원 (행안부) 민주화운동기념사업회 (문화부) 한국문화예술회관연합회 , 국립박물관문화재단,

구 분	(주무기관) 기관명
<p>기타 공공기관 (178)</p>	<p>국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동·정동극장, 한국출판문화산업진흥원, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, 세종학당재단, (재)한국문화정보센터 (농식품부) 가축위생방역지원본부, 한국어촌어항협회, 국제식물검역인증원, 농업정책자금관리단 (지경부) 기초전력연구원, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국전력기술주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 한국원자력문화재단, 별정우체국 연금관리단, 연구개발특구진흥재단, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 전략물자관리원, (재)우체국시설관리단, 한국로봇산업진흥원 (복지부) 국립암센터, 대한적십자사, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국국제보건의료재단, 한국사회복지협의회, 국립중앙의료원, 한국보육진흥원, 한국건강증진재단, 한국의료분쟁조정중재원, 한국보건의료연구원 (환경부) 수도권매립지관리공사 (고용부) 학교법인한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드, 건설근로자공제회</p>

구 분	(주무기관) 기관명
	(여가부) 한국양성평등교육진흥원 (국토부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일관광개발(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 주식회사 인천항보안공사, 주식회사 부산항보안공사, 한국해양과학기술진흥원, 항로표지기술협회, 한국해양과학기술원 (금융위) 코스콤, 한국정책금융공사 (국과위) 한국과학기술기획평가원 (안전위) 한국원자력통제기술원 (보훈처) 88관광개발(주) (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원 (문화재청) 한국문화재보호재단 (산림청) 녹색사업단 (중기청) 시장경영진흥원, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 창업진흥원 (특허청) 한국발명진흥회, 한국특허정보원, (재)한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회 (식약청) 한국희귀의약품센터, 한국의약품안전관리원