

주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석

김도승 · 이상경 · 장철준 · 최정민



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-④

주요국의 공공기관 경영자윤성 제고를 위한 법제 분석

김도승 · 이상경 · 장철준 · 최정민



주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석

The Analysis of the Leading Countries' Legislative
System to Enhance the Management Autonomy of
Public Institutions

연구자 : 김도승(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Do-Seung

이상경(서울시립대학교 법학전문대학원 교수)

Lee, Sang-Kyung

장철준(단국대학교 법과대학 교수)

Jang, Cheol-Joon

최정민(가천대학교 겸임교수, 변호사)

Choi, Jung-Min

2012. 10. 31.

요 약 문

□ 미 국

- 미국의 공기업은 공기업 관리법이라는 10개 조항의 비교적 간단한 법제에 의하여 관리되고 있음
- 공기업 관리법이 열거한 공기업에 해당하면 연방정부로부터 통제를 받게 되며, 그 통제의 정도는 우리나라의 공기업과 비슷한 수준임
- 그럼에도 불구하고 미국은 자유시장경제체제에 대한 믿음이 강하여 공기업은 매우 예외적으로 공익성이 강한 분야에 한하여 설립·운영됨
- 미국의 공기업은 전쟁, 대공황 등 경제위기의 시대에 이를 타개할 목적으로 설립된 역사를 가지고 있음
- 공기업 설립과 운영을 위하여 반드시 법률의 근거가 필요함
- 공기업에는 특히 예산과 자금, 감사 등의 영역에서 규제가 이루어지고 있음
- 준정부기관으로서의 정부후원기업은 공기업과 다른 형태를 띠고 있으며 매우 독특한 구조로 이루어져 있음
- 역사상 민영화 전단계의 과도기구로서의 공기업도 존재하고 있었음

□ 영 국

- 영국에서 준정부기구라 일컬어지는 기관 속에는 다음과 같은 다섯 가지 종류의 조직이 포함됨: (1) 집행적 업무를 수행하는 비부처형 공공기관, (2) 자문형 비부처형 공공기관, (3) 공사, (4) 국영기업, (5) 서비스 사용 규제기관(Utility Regulators), (6) 국가보건기구(NHS)
- ‘준정부기구’라는 의미는 정부가 만들었지만 일정수준은 정부로부터 독립되어 있고 일정 수준은 관계를 갖고 있는 상태에서 민간조직처럼 작동하는 조직을 지칭하며 준정부기구 가운데에서 가장 중요한 위치를 차지하는 것은 이른바 비부처형 공공기관 (NDPBs)임
- 영국의 공공기관은 비부처공공기관(NDPB: Non-Departmental Public Bodies), 공기업(Public Corporation), 국기의료서비스기관 (NHS: National Health Service Bodies), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities)으로 구분됨
- 영국 내각부에서 집계하는 공공기관은 2006년 883개이며, 공기업은 21개임. 통계청에서 발표하는 공기업 수(Public corporation)는 유럽회계기준(ESA 95)의 분류에 따르면 2009년 기준 377개에 해당함
- 영국은 공기업에 대한 소유권 기능을 주무부처 중심의 분산감독 모델에서 단일기관 중심의 집중화 모델로 전환하고 있음
- 기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code on Corporate Governance)을 마련함

- 공기업의 관리감독제도는 다른 나라들과 유사하게 해당업무에 대하여 최종적인 책임을 지는 관리감독 부처에 의한 상시적 제도와 국가 전체적인 차원에서 감사원(NAO)과 하원 공공회계위원회(PAC)가 수행하는 점검제도로 분류할 수 있음
- 관리감독 부처들이 각종 형태의 공기업을 관리하기 위한 공식적인 방법으로는 (1) 목표의 계약, (2) 재정목표 및 성과목적 설정, (3) 투자심의 및 요금규제, (4) 모니터링 등이 활용됨
- 영국의 경우 정부소유기업(공기업)은 주기적으로(일반적으로 월 1회) 공기업실(Shareholder Executive)에 공기업 계획과 예산에 대한 서업 성과를 보고함
- 의회의 정부소유기업의 경영성과평가와 공기업실(Shareholder Executive)의 경영성과평가는 연1회 실시하며, 정부소유기업 관리자와 이사회는 「연례 재정보고서」(비재정 이슈 포함)를 의회에 제출함
- 관련법제 현황으로는 공기업의 민영화법, 기업지배구조에 관한 종합규정 및 과 공공기관 평가제도 등을 들 수 있음
- 관련법제 등을 통하여 영국 공기업 부문의 재정적자가 증가하자 공공부문에 대한 개혁의 시작되고 공기업의 민영화는 오랫동안 침체되었던 영국 경제를 살리기 위한 근원적인 처방으로 제조업은 물론 전통적으로 자연 독점산업이라고 분류되었던 전력, 통신, 가스, 수도 등과 같은 공익산업에도 이루어짐
- 영국의 공공기관은 공기업(Public Corporation), 비부처공공기관(NDPB), 책임운영기관(Next Step Agencies)으로 구분
- 공기업은 운영비용의 50% 이상을 자체수입으로 충당하며, 소유권은 정부 또는 다른 공기업이 가지고 있지만 경영이나 기업운영의 의사결정에 있어 해당 부처로부터 독립적임

- 공기업(Public Corporation) 기관장 임명권은 정부가 가지고 있는데, 이사회와 추천을 거쳐 해당 공기업의 지분을 소유한 정부부처가 최종적으로 승인
- 투자정책 및 사업계획에 대한 정부 규제가 이루어지고 있기는 하지만, 인력이나 조직과 같은 투입부문의 규제는 거의 이루어지지 않는 편임
- 대신 성과목표와 사업계획을 승인하고 목표가 달성되지 않았을 때 사외이사와 경영진에 대한 책임을 묻는다는 점에서, 성과위주의 관리와 경영진의 자율성 및 책임을 보장하는 방식으로 공기업 운영이 이루어짐

□ 캐나다

- 캐나다는 1901년 영연방의 일원으로 독립하여 풍부한 자원과 기술을 바탕으로 폭넓은 사회보장제도를 시행하는 선진 복지국가로 평가됨
- 캐나다 연방정부는 국방, 외교, 투자, 무역, 금융, 운송, 통신, 특히, 연방법률 제정 및 개정 등에 대한 권한을 가지고 있으며 캐나다 주정부는 주정부세금, 의료, 노동, 사회보장, 법률개정 및 집행, 자원관리 등에 대한 권한을 가지고 있음
- 캐나다 공기업은 민간부문의 상징적 기능과 공공 정책적 의무를 혼합적으로 수행하는 캐나다 정부조직이라고 정의할 수 있음
- 캐나다의 경우 공기업은 연방정부와 지방정부에 의해 설립, 운영됨. Crown Corporation라는 명칭은 군주제 전통을 가진 캐나다의 특성이 반영된 것이나 왕실 소유 기업이 아닌 정부소유 기업임

- 공기업 운영에 관한 전반적 관리가 비교적 효율적으로 이루어지고 있으며, 행정부로부터 독립성을 가지는 캐나다 감사원 (AG)의 역할로 공기업 관리 및 운영에 투명성을 인정받고 있음
- 한국과는 의원내각제 국가라는 차이점이 존재하지만 그 외의 관리 방법이 매우 유사한 구조를 취하고 있어 캐나다 공공기관에 대한 고찰을 통하여 한국 공공기관 관리방안에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대됨

□ 일 본

- 일본의 경우 우리나라와 같이 단일의 공공기관에 관한 법률을 두고 공공기관의 세부 유형을 통일적으로 규정하고 있지 않음.
- 우리나라의 공기업과 동일한 개념을 가지는 용어 또한 사용하고 있지 않음.
- 공공기관을 규율하는 대표적인 관련법으로 ‘재해대책기본법’과 ‘무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률’(이하 ‘국민보호법’)을 들 수 있고 여러 공공기관의 유형들이 당해 법률에서 정해지고 있음.
- 재해대책기본법의 경우 동법 제2조 제5호 내지 제6호는 ‘지정공공단체’ 및 ‘지정지방공공단체’에 대해 규정
- 국민보호법에서 규정되고 있는 공공기관은 지정지방공공기관을 도도부현의 구역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신, 의료 기타 공익적 사업을 영위하는 법인, 지방도로공사 기타 공공적 시설을 관리하는 법인 기타 지방독립행정법인으로 사전에 당해 법

인의 의견을 청취하여 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관으로 규정

- 일본의 경우에는 대차대조표 등의 공시의무에 대한 규정을 두고 있으나, 우리나라의 경우처럼 경영공시, 통합공시, 고객 현장과 고객 만족도 조사, 공공기관에 대한 기능 조정 등, 공공기관의 혁신 등에 대한 규정은 존재하지 않음.
- 이와 관련하여 감사의 기능 중에서 업무감사의 기능이 있어서 이에 의하여 그 기능을 수행하는 것으로 보여짐.
- 특수회사의 경우 제도의 신설 및 개폐와 같은 기본 사항에 대해 총무성과 주무부처의 통제를 받으나, 기업 운영에 관하여는 최대한 경영의 자율성을 보장받음
- 하지만 구체적인 수준은 개별회사마다 다른데, 이는 각 회사의 본연의 기능과 목적, 운영실적과 행태 등을 종합적으로 고려됨을 추론해볼 수 있을 것임.
- 물론 기본적으로 설립근거법 및 회사법에 의한 주주로서의 정부 통제, 주무부처에 의한 통제, 예산에 따른 국회의 통제가 존재
- 주무부처의 장에 의한 통제는 대표자 및 임원과 감사의 선임, 이익의 분배, 중장기 사업 및 경영방침, 회계감사에 대해 이루어지게 됨.
- 또한 평가위원회를 통하여 효율적인 정책사업의 수행이 이루어졌는지에 대해 감시

- 그 외 운영에 관한 사항은 주주총회를 통해 선임된 이사회에서 결정하도록 하였으며, 사외이사제도를 도입함은 물론 일반 기업과 같이 정기적인 외부감사를 받도록 하고 있음.
- 이 점에서 직접적인 정부에 의한 통제보다 회사법상 이사회 제도와 사외이사를 통해 자율적인 경영이 이루어지고 있음을 알 수 있음.

□ 싱가포르

- 싱가포르의 공기업(정부연계기업, GLC, Government Linked Company)들은 싱가포르 정부가 회사의 지분을 직, 간접적으로 소유한 기업들을 의미
- 싱가포르 통계청에 따르면 공기업은 정부에 의해 영향을 받는 지분이 20% 이상인 경우를 뜻함.
- 싱가포르 정부는 정부연계기업을 민간기업과 동일한 조건 하에서 수익을 추구하는 상업적 기관으로서 운영하며, 이들 기업은 정부로부터 어떠한 보조금이나 특혜를 받지 않음.
- 정부소유의 지주회사(State-Owned Holding Company)는 복대리인 구조로 되어 있음.
- 정부소유지주회사는 정부가 소유하고 있고, 정부소유지주회사는 다시 정부소유기업을 소유하고 있는 구조
- 테마섹 역시 자회사의 경영에 관여하지 않고 있으며, 경영에 대한 간섭보다는 자회사의 성과를 모니터링하고 투자수익 극대화를 위해 전체적인 투자 portfolio를 조정하는 것을 테마섹의 주요업무로 하고 있음.

- 재무부는 테마섹 및 산하 테마섹자회사(TLC)들에 대하여 우리나라가 시행하는 것과 같은 경영평가제도를 실시하고 있지 않음.
- 정부연계기업은 별도의 평가를 받지 않고, 다른 민간기업들과 같이 시장의 평가를 받게 됨.
- 성과평가의 핵심지표로 출범 당시부터 평가 시점까지의 복합수익률을 나타내는 총주주수익률(TSR)과 경제부가가치(EVA)를 사용
- 이러한 지수의 산출은 우리나라의 경영성과와 같이 별도의 성과평가제도의 운영을 요하지 않고 시장에서의 민간기업과 직접적인 비교가 가능함으로써 공기업들의 경쟁력 평가에 있어 매우 유용하다고 평가할 수 있음.

□ 독일

- 우리 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17조 이하에 규정하고 있는 이사회와 관련하여서는 역시 독일 법에서도 유사한 형식으로서 공기업 등의 조직형식에 따라서 ‘관리자’(Leiter), ‘이사회’(Vorstand) 또는 ‘행정위원회’(Verwaltungsrat) 등이 존재
- 다만 행정위원회 및 직장위원회의 경우에는 외부인사나 행정부처에 의한 지명 등으로 구성되는 것과 달리 해당 지방공기업의 직원의 약간명으로 구성되는 것이 특징
- 이러한 구성방법은 공공기관의 독립성을 확보하고 해당 기관의 전문성을 담보할 수 있는 유용한 방식으로 판단됨.
- 독일에서는 행정에서는 정보공개의무가 일반적이기 때문에, 공기업에서도 일반적으로 적용

- 특히 연방차원에서는 연방재무부가 사기업에 대한 자본참가를 포함한 모든 공기업활동에 대한 보고서를 공표한다. 이는 책자 형태로서, 『재정보고서』(Finanzbericht)의 형태로서 매년 발간
- 독일의 공기업 관리는 주무부처 중심으로 이루어지고 있고, 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있음.
- 수상실이나 국회에 의한 관여도 주무부처를 경유하는 까닭에 감사원을 제외한 외부통제는 미약한 편으로 자율성을 최대한 보장해주고 있다고 평가할 수 있음.

□ 프랑스

- 프랑스에서 ‘공공기관’은 통상 국가나 지방자치단체에 편입되어 있는 일종의 행정부서가 아니라 독립된 법인격을 갖고 전문적인 사업을 경영하는 것을 핵심적인 개념 요소로 하고 있음.
- 공공기관의 정의는 공공서비스 개념에 종속되어 있는 기본적인 구조를 가지고 이에 더해 법인격 이란 요소가 추가됨.
- 프랑스에서 공공기관은 맡는 사업의 성격을 기준으로 크게 행정적 공공기관과 상공업적 공공기관으로 분류됨.
- 프랑스의 공공기관도 의결기구와 집행기구를 보유하고 있음.
- 프랑스에서 공기업을 법적 용어로 정리한 것은 2004년 6월 7일 법률이고 동 법률은 EU의 ‘국가와 공기업 간 재정관계 투명성에 관한 디렉티브’를 국내법에 적용한 것임.

- 2004년 법률에 의한 공기업은 상공업적 활동을 수행할 것과 법 인격을 가질 것, 그리고 공공부문이 지배력을 가질 것을 필수적 구성요소로 함.
- 프랑스에서도 공기업에 대한 경영 독립성을 인정하지만 동시에 공법적 감독도 병행하여 데크레를 통해 수행하였음.
- 최근 공기업의 효율성을 강화하기 위하여 ‘경영협약’ 제도를 도입시행하고 있고 국가 출자 관리국을 설립하여 제1군 공기업들과 국가가 소액이라도 자본 출자한 기업들을 국가 재원 관리의 관점에서 일정한 감독권을 행사하는 기구를 설치하는 개혁 조치를 시행하고 있음.

▶ 주제어 : 주요국의 공공기관, 공기업, 공공기관 운영법, 공공기관 경영 자율성, 기획재정부, 공법인

Abstract

U.S.

- Government Corporations in the U.S. are generally regulated by the sole statute, Government Corporation Control Act.
- Basically, Americans believe that corporations should be established and managed according to the liberal economic principles. Thus, Government Corporations can be made in the very limited fashion.
- The U.S. government, however, came to know that they need Government Corporations to overcome economic downfalls during the Great Depression, or during the World War.
- Government Corporations, in the U.S. are proved to be a useful forms of business to save public interests and to maintain economic soundness.

U.K.

- Public Organizations of U.K. can generally be divided into Non-Departmental Public Bodies, Public Corporation, National Health Service Bodies, the Bank of England, and Public Broadcasting Authorities.

Canada

- Main theme of Canadian proposal is to suggest that government corporations should be established and managed according to the liberal economic principles thus it can be made to be a useful forms of business to save public interests and to maintain economic soundness.
- In this regard, it can be assumed that we can utilize the very fashion of the Governmental Corporation of both countries in order to enhance the autonomy and the flexibility of the Korean public corporations which have seemed to be strict governmental bodies.

Japan

- In Japan, there are not any laws that regulate the specific type for public institutions or public companies.
- There are codes that regulate obligation of public notice for financial statements, however, codes about public notice for general management, the charter of client relationship, the functional adjustment of public companies, the innovation of public companies does not exist.
- The operating audit conducted by auditors functions the above statement.
- Generally, the special companies have autonomy for management even though there are certain controls by in charge of the special companies for establishing new institution.

Singapore

- The public companies in Singapore are owned by Singapore government directly and indirectly.
- The ownership structure of state-owned holding companies is sub-agency.
- Temasek holdings do not get involved into the management of subsidiaries, instead Temasek monitor the performance of subsidiaries and adjust portfolio for maximizing the profit.

Germany

- There is no general concept of public organizations in Germany.
- Therefore, there is a concept of public institution, which involves both an affiliated association and public institution.

France

- In France, the definition of state-owned company requires it three elements that is composed of commercial function, holding legal personality, and public sector's governance.
- There are two conflicting values in the state-owned company. Effectiveness and public interest make the state-owned company into dilemma situation.
- French government introduced new policy, management outcome contract, which make the state-owned company better effective than what they was.

- French government established Agence des Participation de l'Etat that had power to control the 1st group public company and small state-granted company and strengthened those company's financial transparency.

➤ Key Words : Public Institution of leading countries, Public Enterprise, Act on the Management of Public Institutions, Public Institution Management Autonomy, Ministry of Strategy and Finance, Public Corporation

목 차

요 약 문	3
Abstract	13
제 1 장 서 론	23
제 1 절 연구 목적 및 필요성	23
제 2 절 연구의 범위와 방법	25
제 2 장 미국의 공기업 경영 자율성 관련 법제	29
제 1 절 논의의 배경	29
제 2 절 미국의 공기업	30
1. 개념	30
2. 발달 역사 및 변천	32
3. 공기업의 필요성	35
4. 공기업 현황 및 특징	37
5. 소 결	57
제 3 절 미국의 공기업 법제 현황	59
1. 개 관	59
2. 공기업 관리법(Government Corporation Control Act)	62
3. 소 결	84
제 4 절 결론 및 시사점	86

제 3 장 영국의 공기업 경영자율성 관련 법제	89
제 1 절 논의 배경	89
제 2 절 영국의 공기업	89
1. 개념	89
2. 발달 역사	91
3. 공기업 현황 및 특징	95
제 3 절 영국의 공기업 법제 현황	97
1. 개 관	97
2. 기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code on Corporate Governance)관련 법제에 대한 소개)	98
3. 공기업관리감독제도	99
4. 공기업의 민영화법	99
5. 공공기관 평가제도	100
6. 경영자율성 관련 제도 분석	101
제 4 절 시사점	105
제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제	107
제 1 절 논의 배경	107
제 2 절 캐나다의 공기업	108
1. 개념	108
2. 공기업 역사	114
3. 공기업 현황 및 특징	133

제 3 절 캐나다의 공기업 법제 현황	135
1. 개 관	135
2. 캐나다의 공공기관 평가제도	137
3. 경영자율성 관련 법제도 분석	138
제 4 절 시사점	141
제 5 장 일본의 공기업 경영자율성 관련 법제	143
제 1 절 일본의 공기업	143
1. 개 념	143
2. 공기업의 발달과 변천	146
3. 공기업의 현황 및 특징	147
제 2 절 일본의 공기업 법제 현황	151
1. 관련 법률	151
2. 공기업 관련 규정의 세부적 고찰	151
3. 경영 자율성 관련 제도 분석	155
제 3 절 시사점	165
제 6 장 싱가포르의 공기업 경영 자율성 관련 법제	167
제 1 절 싱가포르의 공기업	167
1. 개 념	167
2. 싱가포르 공기업의 역사	167
3. 싱가포르 공기업의 현황	170
4. 공기업의 범위	174

제 2 절 경영 자율성 관련 제도 분석	174
1. 공기업의 소유구조	174
2. 공기업의 지배구조	175
3. 싱가포르 공공기관 성과평가	183
4. 싱가포르 공기업의 민영화	185
제 3 절 시사점	187
제 7 장 독일의 공기업 경영자율성 관련 법제	189
제 1 절 독일의 공기업	189
1. 개념	189
2. 현황	190
3. 독일 공기업의 규모	190
제 2 절 독일의 공기업 법제 현황	191
1. 헌 법	191
2. 공기업에 대한 일반법	191
3. 공기업에 대한 개별법제	193
제 3 절 경영 자율성 관련 제도 분석	193
1. 공기업의 규제현황	193
2. 공기업의 기관장 규제 현황	194
제 4 절 시사점	194
제 8 장 프랑스의 공기업 경영 자율성 관련 법제	197

제 1 절 프랑스의 공기업	197
1. 프랑스 공기업법제 일반론	197
2. 프랑스의 공기업법제 특성	198
제 2 절 프랑스의 공기업 법제 현황	199
1. 프랑스‘공공부문’ 개관	199
2. 프랑스의 공공기관(영조물법인)	200
3. 공기업	206
제 3 절 공기업에 관한 통제와 개혁	210
1. 공기업 통제 현황	210
2. 공기업 통제에 관한 법령	212
3. 공기업 통제의 개혁	214
제 4 절 시사점	216
제 9 장 결 론	219
참 고 문 헌	225

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적 및 필요성

공공기관(공기업)의 설립과 운영 목적은 산업과 재화의 특성에 따라 매우 다양하다고 할 것이다. 민간부문이 특정 재화나 서비스를 제공하지 못하는 시장실패를 해결하기 위한 수동적 대응에서부터 국가의 필수 공공재 또는 안보와 밀접한 재화를 직접 생산하기 위한 적극적 대응까지 그 설립목적의 범위가 넓다. 이러한 공공기관은 정부가 지분을 소유하고 경영을 관리, 감독하는 공기업의 경우에 있어서 민간기업과는 달리 경영 전반에 대한 정부의 규제가 이루어져 왔다. 정부의 재정이 공기업에 예산에 투입되고 국민경제의 중요한 부분을 담당하는 경우가 많아 공공기관의 기관장 임명과 경영계획 및 사업수립 등과 같은 모든 결정이 정부의 규제 대상이었다.

이러한 규제의 대표적인 법률이 ‘공공기관 운영에 관한 법률’이고 동법에서 공기업 설립목적 및 목표의 부여, 장기적인 종합경영계획과 전략의 승인, 투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인, 가격결정에 관한 사항, 최고 경영진의 임명, 정부정책과 관련된 대행사업의 수행, 공기업 정보의 정기적인 보고에 관한 사항, 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가, 공기업 경영의 공정성 확보를 위한 사항을 규제하여 왔다. 특히 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 대한 규제를 받아 왔다고 할 것이다. 하지만 공공기관 운영의 효율성은 곧 공공기관에 투입되는 국가예산의 효율성과 직결되어 있다는 점에서 공공기관의 공공성과 함께 매우 중요한 사항일 것이다. 종래 우리나라의 공공기관 정책은 공적 소유권이 가지는 한계를 극복하고 공공기관의 경영이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 방향으로 움직여 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 통상적으로 공공기관 운영의 효율성을 논할 때

가장 많이 언급되는 항목은 자율성과 책임성이다. 특히 공공기관 중 공기업은 시장에서 생산 활동을 영위하는 주체이므로 의사결정의 자율성에 있어서 기업적인 관점이 필요할 것이다. 그러나 민간 기업과 달리 국가가 소유권을 가지고 있기 때문에 지나친 자율성은 방만한 경영으로 이어질 우려가 있다는 점에서 공기업 운영에 있어서는 책임성도 동시에 필요할 것이다. 이런 이유로 공공기관의 운영에 있어서 자율성과 책임성의 어느 한 쪽으로 치우칠 경우 공공기관 정책의 균형이 무너질 수 있다. 그러나 우리나라의 공공기관 정책은 대부분 공공기관의 책임성 측면에 강조를 두고 있는 것으로 보인다.

즉, 공공기관에 대한 각종 통제들과 공공기관 경영평가를 통한 책임성의 부여 등은 모두 공공기관의 운영진이 가지게 되는 책임성을 강화하는 역할을 하게 되는 반면, 기업경영을 위한 의사결정에 필요한 자율성에 대한 정책은 찾아보기 어렵다. 기업들의 시장경쟁이 강화되고 공기업의 적극적인 투자전략 등이 중요해지는 현재와 같은 상황에서, 공공기관이 기업경영과정에서 필요한 자율성의 부족은 기업의 경영성과를 저해할 우려가 있다. 이런 현실을 개선하려는 정책으로 기획재정부는 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진·시행하고 있다. 이 사업의 목적은 기관운영의 자율성을 확대하는 조건으로 기관별로 부여된 성과 목표를 달성하게 하여 경영효율성을 제고하려는 것이다. 따라서 이 사업에 해당하는 공공기관은 인력, 조직, 예산 운영상의 자율권을 부여받게 되고, 성과 목표 달성 여부에 따라 인센티브 체계가 존재하여 기관운영 결과에 대한 책임성의 측면에서 민간 기업과 유사한 방향으로 변화하게 된다. 경영자율권 확대사업은 공공기관의 운영에 관한 법 제3조에 근거하여 시행되고 있다. 하지만 동법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민

서비스 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 공공기관 운영에 관한 기본법의 역할을 수행하고 있다. 공공기관의 운영에 관한 법률에서 경영자율권 확대사업을 직접규정하지 않아 법적근거가 부재하고 자율 대상 권한이 미약하여 공공기관의 관심 저조하다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 이유로 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위하여 법적 근거를 강화하고, 관련 세부지침 마련할 필요성이 있다.

공공기관 경영자율권 확대사업을 보다 실질적으로 강화시키고 공공기관의 운영에 관한 법률 등 관련 법제의 개정과 정비를 위해 우리 법제의 현재를 파악할 필요가 있다. 현황에 대한 정확한 이해는 다른 법제와의 비교를 통해서 인식할 수 있는 것이다. 또한 비교의 대상이 하나가 아닌 다수 일 때 이것이 더 쉽게 가능함은 당연한 것이다. 이런 문제의식을 가지고 주요 외국 공공기관들의 운영과 구조 등에 관한 입법례를 공공기관의 경영 자율성 관련에 주목하여 분석하고 유의미한 시사점을 도출함으로써 우리나라 공공기관 경영 자율성 확대를 위한 제도 개선의 단초를 마련하는 것이 본 연구의 목적과 필요성일 것이다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

공공기관 경영 자율성 강화를 위한 법제도적 개선을 위한 비교법적 연구를 기본적인 연구 범위로 정하였다. 물론 모든 국가를 대상으로 비교법적 연구를 수행하는 것은 현실적이지도 못하고 실질적으로 불가능하다는 점에서 이를 주요국가로 제한하기로 한다. 특히 우리나라 법제에 중요한 의미가 있고 법체계가 유사한 국가인 독일과 프랑스 및 일본을 포함하고, 반대로 우리나라 법체계와는 이질적이지만 많은 영향을 미치고 있는 미국과 영국 그리고 캐나다의 법제를 포함한다. 또한 우리와 같은 동양권에 속하면서도 높은 경쟁력을 가지고

있고 공공기관의 개혁에 있어서 많은 성과를 보여주고 있는 싱가포르를 포함하여 논의한다. 비교법적 연구의 대상이 여러 나라이므로 각 국가별로 가장 적절한 연구자에게 이를 분담시키는 방법을 택했다. 이를 통해 개별 비교대상 국가의 법제를 보다 정확하고 상세하게 분석할 수 있게 되었다.

본 연구는 한국법제연구원 김도승 부연구위원이 과제책임자로서 전체 연구의 총괄 조정과 함께 프랑스 공공기관 법제에 대한 연구를 담당하였다. 이어 미국 법제는 단국대학교 장철준 교수가 담당하여 미국 공공기관과 공기업에 관한 판례와 관련 법제를 상세하게 분석하고 공공기관의 경영 자율성에 대한 법제를 연구·분석하였다. 영국과 캐나다 법제는 서울시립대학교 이상경 교수가 담당하여 미국과 동일한 앵글로 색슨법계로 분류되지만 동시에 많은 차이점이 있는 영국의 공공기관 법제와 경영 자율성 관련 법제도적 개혁을 연구 및 분석하였다. 또한 캐나다의 공공기관에 대한 분석과 공기업의 경영 자율성에 관한 법제도 분석도 병행하였다. 일본과 독일 그리고 싱가포르 법제는 가천대학교 겸임교수인 최정민 변호사께서 담당하였다. 일본의 공공기관에 대한 주요 법률과 특수법인 등 관련 개념을 분석하고 독일의 공공기관 관련 법률의 검토와 공기업 경영 자율성에 관한 연구를 수행하였다.

각 연구진은 개별 국가의 공공기관의 개념과 정의 및 관련 법률을 분석하여 상세히 언급해 주셨고, 공공기관 경영 자율화에 관한 각 개별 국가의 입장과 정책 개혁을 연구해 주셨다. 연구방향이 경영 자율화에 대한 주요국가의 입법태도와 정책적 개혁방향과 추세를 파악하는 것이므로 이를 핵심적인 연구방향으로 삼아 연구를 수행하였다. 이를 위해 연구진은 팀을 구성하여 주기적으로 회의를 개최하고 연구방향과 연구 성과에 대한 토론을 하였다. 주기적인 토론과 조율을 통해 연구방향을 교정하고 작성하고 있는 연구 성과의 조정과 방향을 점검

할 수 있었다. 주요 국가들의 공공기관에 대한 개념과 관련 법률을 통해 이들 국가의 공공기관에 대한 입법상황을 파악할 수 있을 것이고, 경영 자율성 강화에 대한 주요 국가들의 법제도와 개혁조치를 통하여 우리 법제의 개혁에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제 2 장 미국의 공기업 경영 자율성 관련 법제

제 1 절 논의의 배경

잘 알려진 바와 같이 전통적으로 미국은 개인의 사적 소유와 권리를 중시하는 자유주의 국가이다. 이러한 배경에서 정부가 소유하는 기업으로서의 공기업의 개념은 예외적인 것일 수밖에 없으며, 그 권한과 한계 또한 우리의 공기업과는 사뭇 다르다. 현재까지도 세계 경제를 이끌고 있는 미국식 자본주의에서, 시장에 대한 믿음과 사경제주체의 자유야말로 경제구조를 지탱하는 근본적 믿음이라 할 수 있다. 따라서 국가의 시장개입은 매우 제한적이어서, 공기업 또한 그 국민경제적 위치나 역할이 크지 않으며, 정부기관의 민간 이양 단계에서 그 중간과정으로 인식되는 경우가 많다.¹⁾ 세계적으로 불황 타계책의 모범이 되었던 루즈벨트 대통령의 뉴딜(New Deal)에 의한 공기업 정책 또한 미국적 관점에서 보았을 때 매우 예외적인 현상이었으며, 그만큼 경제에 실질적으로 주었던 영향 또한 컸다는 점은 주목할 만 하다.

하지만 이러한 예외적 성격의 미국 공기업 제도 하에서도, 일단 공기업으로 편입됨과 동시에 우리 못지않은 정부의 통제를 받게 되어 있다. 즉, 자유주의의 미국 사회에서도 공기업은 사기업과 엄연히 다르다는 이야기이다. 미국 공기업 제도를 규율하는 일반법인 공기업관리법(Government Corporation Control Act)에 의하면, 그 첫 조에서부터 공기업으로 인정되는 회사들의 이름이 열거되어 있다. 그 열거 항목에 이름을 올리는 회사는 이하 조항에서 규율하는 각종 통제에 따

1) 공공기관정책연구센터, 「주요국의 공공기관 I」, 한국조세연구원, 2010, 251면. 정부기관에서 사법인으로 전환하기 위한 이행기구적 성격을 띠는 것으로 미 우라늄 농축공사(U.S. Enrichment Corporation) 등이 있다. Kevin R. Kosar, 「Federal Government Corporations: An Overview」, CRS Report for Congress, 2011, Summary.

라야 할 의무를 가지게 된다. 공기업으로 포섭되는 과정은 법적으로 규율되지 않지만, 일단 공기업의 지위에 위치하면, 예산, 자금, 감사 등에서 엄격한 통제가 따르게 된다. 물론 이는 정부나 의회에 의한 보고서 제출 의무 등 사후 통제 유형을 띠고 있어, 본질적으로 기업의 자율성의 폭이 우리보다 넓다고 할 수 있다.

이러한 이유로, 미국의 공기업 법제를 그 역사에서부터 특징, 법제의 세부 내용까지 면밀히 분석할 가치가 있다. 그들이 공기업의 형태에서 중점으로 두는 항목은 무엇이며, 어떤 면을 법으로서 규율하고 있는가, 공기업의 자율적 의사결정은 어느 정도로 이루어지는가 등을 분석함으로써 우리 공기업 제도 개혁에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

제 2 절 미국의 공기업

1. 개 념

공기업의 개념은 정의의 시각과 목적에 따라 다양하지만, 어떤 정의에서든 공기업이라는 용어 자체가 담고 있는 두 가지 요소, 즉 “공공성(publicity)”과 “기업성(entrepreneurship)”은 부인할 수 없는 듯하다.²⁾ 구체적으로, “공적 소유(public ownership)”, “공적 통제(public control)”, “자율성(autonomy)”, “시장성(marketedness)” 등의 관점에서 여러 개념이 성립될 수 있는 것이다.³⁾ 존스(Jones)에 의하면, 공기업은 “생산조직의 한 형태로서 중앙정부 또는 지방자치단체로부터 소유권에 기초한 통제 또는 지배하에 생산품을 판매하는 기업”이라 정의할 수 있다.⁴⁾

2) Ravi Ramamurt, “Controlling State-owned Enterprises”, 『Public Enterprises』, vol.7, No.2, 1987; 권혁기, “미국의 공기업에 관한 연구-TVA(Tennessee Valley Authority)를 중심으로”, 건국대학교 행정대학원 석사논문, 1992, 7면.

3) 권혁기, 위의 논문, 7-9면.

4) Leroy P. Jones, 『Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case』, Seoul: KDI, 1975, p.23; 김종식, 공기업의 경영자율성 제고방안, 전남대학교 행정대학원 석사

연방 공기업은 의회조사국(Congressional Research Service)에서 비교적 자세한 사항을 정의하려 노력하고 있는데, 공익을 수행하는 점, 시장 지향적인 재화와 용역을 제공하기 위하여 만들어진 점, 의회에 의하여 설립된 연방정부의 기관이라는 점, 지출에 해당하는 수익을 내어 예산을 충당하여야 하는 점 등이 주요 요소라 할 수 있다.⁵⁾

이러한 정의 하에서 미국의 공기업 개념은 연방정부와 주정부, 기타 지방자치단체의 각종 사업을 수행하는 기업으로서, 그 소유 형태가 일반 사기업의 형태와 다른 것들이라 할 수 있다. 미국에서의 공기업은 공기업의 일반적 개념에 미국 특유의 연방주의(federalism) 제도에 의거하여 이해할 수 있다. 즉, 소유의 주체 면에서 구분하여 연방정부 소유의 공기업, 주정부 소유의 공기업, 지방자치단체 소유의 공기업으로 구분할 수 있다.⁶⁾ 연방주의 체제 하에서 주정부의 권한은 외교, 국방 등 대외적 사안을 제외하고는 거의 독립적으로 확보되고 있으므로, 연방정부가 소유한 공기업 못지않게 주정부, 기타 지방자치단체 소유의 공기업도 유의미한 것으로 인식되어야 한다. 우리나라에서 공기업 형태로 유지되고 있는 대표적 분야인 전력·가스·상수도 등은 주정부가 소유하는 공기업과 민간이 나누어 운영하고 있는 경우가 많으며, 공기업 대부분은 일시적 경기부양을 위한 목표로 설립·운영된 후 해산되었다.⁷⁾

연방정부가 공기업을 소유한 지는 그리 오래되지 않았다. 대공황과 세계대전을 겪으면서 위기를 수습하기 위한 노력의 일환으로 대규모 공기업을 설립하였던 것은 널리 알려진 역사이다. 그러나 종전 후, 그 많은 공기업은 불하되거나 폐쇄되는 과정을 겪었다. 즉, 연방정부가 소

논문, 5면.

5) Kosar, 앞의 글, 2면. 이 정의에 의하면 2011년 8월 현재 17개의 연방 공기업이 존재하고 있다.

6) 권혁기, 앞의 논문, 22면.

7) 공공기관정책연구센터, 앞의 글, 251면.

유한 공기업은 매우 제한적이다. 대표적으로 종전 후 폐쇄되지 않고 남아 있던 우정공사(U.S. Postal Service), 테네시강유역개발공사(TVA), 파나마 운하위원회, 알래스카철도, 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation) 등과, 1960년대 설립된 전국철도여객공사, 교육방송공사, 통신위성공사, 통합철도공사, 미국합성연료공사 등을 들 수 있다.⁸⁾

주정부가 소유하는 공기업은 19세기 이전까지 은행, 도로, 운하, 철도 등의 건설과 유지에 참여하였으나, 19세기에 대부분 폐쇄되었으며, 현재는 교도작업, 주택사업, 교통시설, 전력사업, 보험사업, 주류판매 등에서 역할을 하고 있다.⁹⁾

마지막으로 지방자치단체 소유의 공기업은 상·하수도사업, 전력사업, 교통사업, 가스공급사업, 공항사업, 항만사업 등에서 설립되었다.¹⁰⁾

2. 발달 역사 및 변천

미국에서 공기업을 어떻게 정의할 것인가를 두고 다양한 관점에서의 접근이 가능한 것처럼, 그 역사 또한 다양하게 고찰할 수 있다. 먼저 연방 공기업의 시작을 18세기로 보는 견해가 있는데,¹¹⁾ 이는 연방 대법원의 한 판례에서 스칼리아(Scalia) 대법관이 밝힌 역사적 고찰을 바탕으로 한다.¹²⁾ 이때에는 공익적인 기능을 수행하는 사적 회사(private corporation)에 연방정부가 주주로서 참여할 수 있었는데, 이것을 연방 공기업의 시초로 볼 수 있다는 것이다. 당시 이러한 기업으로는 1971년 연방 법률에 의하여 설립된 Bank of the United States가 있었다.¹³⁾ 하지만 이러한 형태의 기업참여가 1819년 McCulloch판결¹⁴⁾

8) 권혁기, 앞의 논문, 22면.

9) 유 훈, 「공기업론」, 법문사, 1975, 129-36면; 권혁기, 앞의 논문, 22-3면; 공공기관정책연구센터, 앞의 글, 253면.

10) 권혁기, 앞의 논문, 23면; 공공기관정책연구센터, 앞의 글, 253면.

11) 성승제 등, 「공공기관의 운영에 관한 법률」비교법적 연구, 한국법제연구원, 2008, 15면.

12) *Lebron v. National Railroad Passenger Corp.*, 513 U.S. 374 (1995).

에서 제동이 걸린 후, 지금까지 연방정부는 사기업과 소유권을 공유하는 형태를 피하는 경향을 보이고 있다.¹⁵⁾

1903년 연방정부가 Panama Railroad Company를 French Panama Canal Company로부터 인수하면서 전면적인 법인 설립의 역사가 시작되었다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 그 이후 지속적으로 많은 수의 공기업을 설립하였는데, 주로 대공황과 같은 국가 긴급 상황에 대응하기 위해서였다. 물론 앞서 언급한 대로 이들 공기업은 긴급 상황이 종료되자 대부분 해산되었다. 1960년대에는 행정부로부터 정치적으로 영향받지 않는 공기업을 설립하기 위하여 노력하였는데, Communications Satellite Corporation (Comsat)을 대표적으로 들 수 있다. 이 회사는 전체 15명의 이사회 구성원 중 3명만 대통령에 의하여 임명되었다고 한다.¹⁷⁾

공기업의 시초를 20세기 초, 뉴욕의 Port Authority의 성공으로부터 찾는 관점도 있다.¹⁸⁾ 이를 기점으로 하여 뉴딜 시기의 TVA를 거쳐 1990년대에도 Corporation for National and Community Service, Venture Enhancement and Loan Development Administration, Professional Boxing Corporation 등이 설립되었다.¹⁹⁾

만들어진 시기에 따라 3단계로 공기업 출현의 역사를 분류한 체계가 있는데, 그 자세한 내용은 다음과 같다.²⁰⁾ 첫째, 제1차 생성기로서,

13) 동 법에 의하면 당시 연방정부는 해당 주식회사의 20%의 주식을 인수할 수 있었다고 한다. 성승제 등, 앞의 글, 15면.

14) *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 315 (1819). 본 판결에서 연방대법원은, 연방정부가 부분적으로 소유하고 있는 회사인 미국은행에게 통상 주권적 기관(sovren authority)에게 보유되어 있는 속성을 인정할 수 있음을 내비쳤다. 또한 연방의회가 회사를 설립할 수 있도록 하기 위하여 헌법 제1조제8항의 필요·적절한 조항(Necessary and Proper Clause)을 근거로 삼을 수 있도록 하였다.

15) Kosar, 앞의 글, 3면.

16) Kosar, 앞의 글, 3면.

17) 성승제 등, 앞의 글, 16면.

18) 성승제 등, 앞의 글, 16면.

19) 성승제 등, 앞의 글, 16면.

20) 이하 내용은 권혁기, 앞의 논문, 26-7면.

이는 제1차 세계대전 중이었다. 세계대전을 맞이하여 국방, 국민경제상 대위기를 타개하기 위한 목적에서 전시재정공사(War Finance Corporation), 미국주택공사(U.S. Housing Corporation), 미국곡물공사(U.S. Grain Corporation) 등이 설립되었고, 이들은 전후 목적을 다 하자 해산되었다. 둘째, 제2차 생성기로서 대공황 시기였다. 오로지 무너진 경제를 회복할 목적으로 금융기관, 철도, 기타 사기업에 융자 및 보조를 위하여 설립된 공기업들이다. 대표적인 것이 TVA이고 1932년에는 부흥금융공사, 상품금융공사, 연방농지저당공사(Federal Farm Mortgage Corporation), 연방주택은행(Federal Home Loan Banks) 등이 설립되었다. 셋째, 제3차 생성기로서 제2차 세계대전 때이다. 전쟁을 수행하기 위하여 주택난을 해소하고 군수산업에 대한 보조 및 군납을 위하여 많은 공기업을 설립하였다. 국방주택공사(Defense Home Corporation), 국방시설공사(Defense Plant Corporation), 군수품공사(Defense Supplies Corporation), 금속저장공사(Metals Reserve Corporation), 고무개발공사(Rubber Development Corporation) 등이며, 이들은 전쟁이 끝나자 폐쇄되거나 재정의 제한을 받게 되었다.

잔존하는 공기업은 사기업 형태로 목적 수행이 어려운 우편, 철도, 교육, 통신 등 그 활동범위가 전국적이며 방대하나 경영이익이 좋지 않아서 사기업체가 외면하는 분야에 한정되어 있다.²¹⁾ 현재도 여전히 연방의회는 공기업 설립을 위하여 노력하고 있는데, 제111회기에는 Indian Development Finance Corporation과 Green Bank, 그리고 National Infrastructure Development Bank의 설립을 의도하였던 법안이 각각 발의된 적이 있고,²²⁾ 제112회기에 미국 내 사회기반시설의 증설을 위하여 상, 하원 각각에서 법안이 발의된 적이 있다.²³⁾

21) 권혁기, 앞의 논문, 27면.

22) 각각 H.R. 1607, H.R. 1698, H.R. 2521.

23) 하원에서 H.R. 404, 상원에서 S. 652. Kosar, 앞의 글, 1면.

3. 공기업의 필요성

이처럼 자유주의적 시장경제를 바탕으로 하는 미국 자본주의체제에서 공기업이 여전히 존재하는 이유는 무엇인가? 가장 커다란 이유는 앞서 언급한 대로 국가적 경제 위기 상황을 극복하기 위해서이다. 이러한 평면적 이유 외에도, 근본적으로 미국인들의 실용적 사고 속에서, 공기업 설립을 통해서 얻을 수 있는 이득이 자유주의적 시장경제 원칙을 거스르는 것보다 효율이 높은 분야가 있다는 믿음이 뒷받침하고 있다. 한편으로 경제위기 극복을 위한 공기업 설립 또한 이러한 믿음 위에서 정당화 된 것으로 볼 수 있다.

공기업을 설립하려는 동인(動因)으로서 최소한 세 가지가 거론된다.²⁴⁾ 첫째, 연방 예산의 규제적 성격(restrictive character)으로 인하여 행정청은, 예를 들어 사적 영역이나 기타 정부기관에 아웃소싱을 주는 방식 등을 통하여, 항상 수익을 창출할 수 있는 새로운 영역을 개척하거나 지출(outlays) 증가를 회피하여야만 한다. 둘째, 경험에 의하면, 예를 들어 정보 자유법(Freedom of Information Act)이나 근로자 보상 규칙 등, 연방 정부의 일반적 관리 법규의 규제를 적용받지 않기 위하여, 전통적인 행정청의 형태보다 의회가 설립한 회사의 형태를 띠는 것이 정치적으로 훨씬 유리하다는 이점이 있다. 셋째, 그 옳고 그름을 떠나서, 공기업의 개념은 기업가 정신, 위험의 부담, 연방 행정 안에서의 사적 영역의 관행 등, 소위 “신공공관리론(New Public Management)”을 지지하는 많은 이들에게 꽤 매력적인 모델이다.²⁵⁾

이를 더 구체적으로 설명하면, 공기업이 행정부의 비효율성을 극복하는 대안이 될 수 있다고 한다. 몇몇 공기업은 대규모 사기업보다

24) 이하 내용은 Kosar, 앞의 글, 1면.

25) OECD, 「Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries」, OECD, 1995.

더 높은 수익률 창출이 가능하다. 이는 주(州)로부터의 과세 부과를 면제받을 수 있다는 현실적 이유에서도 설명될 수 있다. 전국적 운영으로 인한 시장의 광범성 또한 좋은 이유이다.²⁶⁾ 또한 투자의 결정과 지배구조설정에서 정치 논리의 개입을 차단함으로써 수익률을 제고할 수 있다는 이유도 있다. 그리고, 공기업은 정부의 민간부문 지원의 한 방책으로 이해될 수 있다. 예를 들어, 정부후원 금융기관이 특정 정책 목적의 달성을 위하여 재정투자·용자자금을 재원으로 하는 정책금융(policy finance) 등을 통하여 민간을 지원할 수 있는 것이다. 이는 수익성이 높지만 상대적으로 위험의 평가 등이 곤란하여 민간 금융기관만의 참여를 유도할 수 없는 경우, 정부의 정책금융수단을 이용하여 목적을 달성하게 하는 데 유용한 방법일 수 있는 것이다.²⁷⁾ 다음으로, 일부 공기업은 법률 규정에 의하여 연방정부의 예산 총액에서 제외됨으로써 예산외 지출이 용이해 질 수 있다.²⁸⁾ 적자 규모를 증가시키지 않으면서도 자금을 차입할 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 전체 경제영역에서 미국의 공기업이 차지하는 비중은 크지 않다. 존재하는 분야 또한 한정되어 있다. 하지만 이러한 상황에서도 미국의 공기업은 상당히 의미 있는 역할을 하고 있는데, 그 이유는 다음과 같다.²⁹⁾ 첫째, 미국의 공기업문제는 금융기관과 밀접하게 관련되어 있다. 둘째, 소위 “군산복합체” 등은 정부 또는 지방 공공단체에서 출자되지는 않지만 사실상 “공사혼합적 기업”의 성격이 매우 크다. 셋째, 연방소유기업, 주정부 소유 기업, 시영 기업, 특별구 전체를 포함하여 본다면 전체 경제 영역에서도 무시할 만한 비중은 아니라고 할 수 있다. 넷째, 1970년 세계 최대 철도회사인 Pan-Central 철도가 도산한 이후 철도 국유화 문제가 등장하였고, 1970년대 말부

26) 성승제 등, 앞의 글, 21면.

27) 성승제 등, 앞의 글, 21-2면.

28) 성승제 등, 앞의 글, 22면.

29) 이하 내용은 권혁기, 앞의 논문, 23-5면.

터 미·일 자동차전쟁으로 인하여 크라이슬러(Chrysler)사의 위기와 정부의 구제방안이 구체화 되었던 경험 등, 미국 경제의 중심을 이루는 분야에서의 중요한 경험들의 유의미성 때문이다.

참고로 ³⁰⁾윌콕스(Wilcox)는 미국에서의 공기업 설립 원인을, 국방상의 이유, 경제적 안정의 달성(부흥금융공사의 예), 타산부족으로 인한 사기업의 불응(알래스카 철도의 예), 민간자본의 부족(파나마운하공사의 예), 사기업의 도산(전차, 지하철 등의 영역), 천연자원의 부족(TVA의 예), 사회복지의 증진, 사기업의 횡포 억제, 공공수요의 충족 등을 들고 있다.

4. 공기업 현황 및 특징

(1) 현 황

가. 형태상 분류

공기업 규율의 일반법인 공기업관리법(Government Corporation Control Act)에는 공기업의 요건이 기술되어 있지 않으므로, 연방 항소법원의 판례를 통하여 다음의 세 요건을 충족한 기업을 관리 대상인 공기업으로 본다.³¹⁾ 첫째, 공기업은 특별법에 의하여 정부가 설립하여야 한다. 둘째, 정부 목표의 달성을 위하여 정부가 설립하여야 한다. 셋째, 정부가 당해 공기업 이사의 과반수를 임명할 수 있는 영구적 권리를 가지고 있어야 한다.

공기업의 형태에 따라 크게 정부부처형 공기업, 주식회사형 공기업, 공사형 공기업의 세 가지로 분류가 가능하다.³²⁾ 첫째, 연방 차원의 정부부처형 공기업으로 우정국이 있었다. 이 우정국은 후에 연방 정부

30) Clair Wilcox, *Public Policies toward Business*, Irwin, 1971, 487-8면; 권혁기, 앞의 논문, 25-6면.

31) *Horvath v. Westport Library Ass'n*, 362 F.3d 147, 153 (2nd Cir. 2004); 성승제 등, 앞의 글, 22면.

32) 이하 내용은 권혁기, 앞의 논문, 27-32면.

의 우정성으로 승격하였지만, 관료조직 및 업무의 비효율과 누적된 적자로 1970년의 우정기관개혁법(Postal Reorganization Act)에 의한 우정공사의 설립으로, 연방 차원에서 정부부처형 공기업은 사라지게 되었다. 그러나 주 및 지방자치단체 소유의 공기업 중에서는 이런 형태가 남아 있다. 19세기 초 주정부가 유료도로, 운하 건설 운영을 위한 정부부처형 공기업을 설립하였으나 이후 연방기업으로 흡수되거나 폐쇄되었다. 지금은 교통시설, 주류판매업 등에서 이러한 형태가 남아 있다. 교통, 항공시설사업에서 많은 주들이 유료도로, 교량, 터널 등을 정부부처형 공기업의 형태로 운영하고 있는데, 대표적으로 뉴욕-뉴저지주의 항만공사(Port Authority of New York and New Jersey)가 있다. 뉴욕주와 뉴저지주간의 교량, 터널뿐만 아니라 공항, 터미널, 철도사업, 부동산 임대업까지 광범위한 영업을 하고 있다. 주류판매업 분야에서는 주정부가 민간 판매업자에 대한 허가제를 보유함으로써, 혹은 주정부가 직접 판매를 실시함으로써 본 사업을 운영하고 있다. 주정부가 직접 판매에 가담하는 목적은 주류판매업에서 이윤을 제거하고 수요의 증대를 피하는 유인책을 억제하고, 주류의 소비 자체를 억제하기 위한 의도가 크다.

둘째, 주식회사형 공기업으로 파나마운하회사(Panama Canal Corporation)와 전국철도여객공사(National Railroad Passenger Corporation), 통신위성공사(Communication Satellite Corporation)가 있다. 파나마운하회사는 연방정부가 전액 출자한 공기업으로서, 그 운영권은 주무부 장관이 임명하는 이사들로 구성되는 이사회에 있었으며, 사장은 파나마 운하지역의 총독을 겸임하였다. 파나마운하는 1977년에 체결된 파나마운하조약에 의거하여 1999년까지 미국과 파나마 양국이 공동관리하고 2000년부터 파나마 정부에 이양된 지역이다. 파나마운하회사는 운하지역의 관리뿐만 아니라 해운사업, 철도사업, 호텔, 전력, 상수도, 전화, 육군사업, 인쇄소, 식당, 극장, 수리공장, 종업원을 위한 주택사업 등까지 담당하였다. 전국철도

여객공사는 철도사업의 사양화로 인하여 철도회사의 여객운송사업 중단이 속출함에 따라 이러한 문제를 해결하고 여객의 편의를 증진하기 위하여 연방 차원에서 설립되었다. 9명의 이사로 구성되는 이사회는 교통장관이 당연직 이사의 지위에 있으며 사장이 이사장을 겸한다. 나머지 7명의 이사 중 3명은 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명하고, 2명은 소비자대표로, 2명은 우선주주에 의하여 선출된다.

통신위성공사는 1962년 통신위성법에 의하여 설립되었는데 국제 통신의 원활한 증진을 목표로 하였다. 총주식의 절반은 AT&T 등 통신 위성 실소유자가 소유하고, 나머지는 일반에 매각되었다. 정부지분율이 없기 때문에 엄격한 의미의 공기업이라 할 수 없으나, 인적 측면에서 15명의 이사 중 3명을 대통령이 상원의 동의와 함께 임명하며, 나머지 2명을 주주총회에서 선출한다는 면에서 공기업의 성질을 발견할 수 있다. 주주총회에서 선출하는 이사 중 6명은 실수요자인 주주들에 의하여 선출되며, 다른 6명은 기타 주주들에 의하여 선출된다.

마지막으로 공사형 공기업은 우정공사, TVA, 연방예금보험공사 등이 있다. 우정공사는 앞서 설명한 1970년의 우편기관개혁법에 의하여 설립된 공기업이다. 이사회는 9명의 이사와 총재(Postmaster General)로 구성되어 있다. 이사회 구성에 양당제 원칙이 적용되어 9명의 이사 중 5명이 한 정당에서 출신이면 나머지 4명은 다른 정당 출신이어야 하며, 이사들은 매년 한 사람씩 임기가 만료된다. TVA는 뉴딜시대 테네시강의 홍수를 통제하고, 유역을 개발하며, 발전사업, 토지이용, 조립사업과 지역 주민의 복지를 목표로 설립되었다. 자본을 정부 예산에 의존하고 있지만 경영에 있어 사기업과 같이 자율성과 탄력성을 가지고 있다. 이사회는 3명의 이사로 구성되어 있으며, 이사는 상원의 권고와 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 이사장은 대통령이 지명한다. 연방예금보험공사는 뉴딜시대 또 하나의 대표적 공기업으로서, 예금

주들의 예금을 보호하고 은행제도에 대한 공신력 유지를 목표로 설립되었다. 연방준비제도(Federal Reserve)에 가맹한 은행은 모두 본 공사에 의하여 예금이 보험되어야 하며, 비가맹은행은 공사의 허가를 얻어 가입할 수 있다. 3명의 이사로 구성되는 이사회가 운영하고, 1인인 재무성의 통화검사관은 당연직 이사로, 나머지 2명은 임기 6년으로 대통령에 의하여 상원의 동의로 임명된다.

나. 공기업 관리법에 의한 연방 공기업 현황

미국법전(U.S. Code) 제5장에 의하면, 공기업은 “미 정부가 소유하고 관리하는 법인”이라 하여 매우 포괄적으로 정의하고 있다(5 U.S.C. 103). 반면 공기업 관리법에 의하면 공기업을 혼합투자공사(mixed-ownership government corporation)와 전액투자공사(Wholly-owned government corporation)로 구분되어, 공기업의 총 수를 28개로 확정할 수 있다.

혼합투자공사는 다음과 같다.

- Central Bank for Cooperative
- Federal Deposit Insurance Corporation
- Federal Home Loan Bank
- Federal Intermediate Credit Bank
- Federal Land Bank
- National Credit Union Administration Central Liquidity Facility
- Regional Banks for Cooperative
- Rural Telephone Bank(1936년 Rural Electrification Act 시행 이후)
- Financing Corporation
- Resolution Trust Corporation
- Resolution Funding Corporation

전액투자공사는 다음과 같다.

- Commodity Credit Corporation
- Community Development Financial Institutions Fund
- Export-import Bank of the United States
- Federal Crop Insurance Corporation
- Federal Prison Industries, Incorporated
- Corporation for National and Community Service
- Government National Mortgage Association
- Overseas Private Investment Corporation
- Pennsylvania Avenue Development Corporation
- Pension Benefit Guaranty Corporation
- Rural Telephone Bank (1936sus Rural Electrification Act 시행 이전)
- St. Lawrence Seaway Development Corporation
- Secretary of Housing and Urban Development
- Tennessee Valley Authority
- Panama Canal Commission
- Millenium Challenge Corporation
- International Clean Energy Foundation

이상은 연방 공기업 관리법에 의하여 규정된 공기업 목록이다. 하지만 이보다 더 다양한 정의에 의하여 다른 목록의 작성 또한 가능하다. 앞서 설명했던 우정국(U.S. Postal Service)이나 연방예금보험공사 등은 규모가 매우 크고 잘 알려진 공기업에 속하고, 연방 재무부 산하의 연방금융은행(Federal Financing Bank)나 법무부 산하의 연방 교도소 산업(Federal Prison Industries, UNICOR) 등은 규모가 작고 비교적 덜 알려진 것들로, 규모와 기능 면에서 미국의 공기업은 다양한

면모를 지니고 있다. 또한 연방 공기업의 수는 적당히 변동하는데, 2000년에 Valles Caldera Trust는 신설되었고, Rural Telephone Bank는 2008년 해산되었다.³³⁾

공기업은 정부후원기업(Government-Sponsored Enterprises, GSEs)와 같은 준정부기관(quasi governmental entities)과 혼동하여서는 안 된다. Fannie Mae와 같은 정부후원기업(GSE)은 민간 소유 주식회사이며, 연방으로부터 공인을 받아 전국 단위의 대출능력을 가지고 있는 금융기관이다. 이들은 자금조달능력의 향상을 위하여 연방정부로부터 암묵적 보증을 받는 혜택을 누리고 있다.³⁴⁾ 이같은 정부후원기업은 특정 분야에서 공적으로 의미있는 사업을 수행하기 위하여 민간의 신용을 보완하려는 의도로 개별법을 근거로 설립된 조직이다. 이들은 정부의 관리 및 예산으로부터 상당히 독립된 기관으로 볼 수 있지만, 실제 집행 과정에서는 정부 지원을 받으며 사업에 있어서도 정부의 관리를 받는다.³⁵⁾ 이러한 특성 때문에, 공기업과 달리 정부후원기업이나 기타 준정부기관은 법적·정치적 책임 소재가 다소 애매할 가능성이 있다. 예컨대 1996년에 인사관리국(Office of Personnel Management)은 우리 사주신탁계획(employee stock-ownership, ESOP)의 일환으로서 미 조사 서비스공사(U.S. Investigation Service Corporation)를 설립하여, 지위와 권한에 있어 상당한 논란을 촉발시켰던 적이 있다.³⁶⁾

정부후원기업은 분야별로 다음과 같이 분류할 수 있다.

33) Kosar, 앞의 글, 2면.

34) Kosar, 앞의 글, 2-3면.

35) 공공기관정책연구센터, 앞의 글, 255면.

36) Kosar, 앞의 글, 3면.

분야	기관명	설립 연도	주요업무	감독부처
주택 관련	연방주택대부은행 (Federal Home Loan Banks)	1932	저축대부조합(S&L) 등 저축금융기관과 주택금융기관 등에 대해 대부	연방주택대부은행 이사회 (FHLBB)
	연방전국저당금고 (Federal National Mortgage Association; FNMA, 통칭 Fannie Mae)	1938	모기지의 매매와 보유담당; 부동산담보부증권(Mortgage Backed Securities; MBS) 발행	주택도시개발성 (HUD) 장관
	금융공사 (Financing Corporation; FICO)	1987	연방저축대부보험공사 (FHLIC)의 자본충실을 위한 자금지원 기관	연방주택대부은행 이사회
농업 관련	연방토지은행 (Federal Land Bank; FLB)	1916	토지은행조합을 통하여 농지, 농기구, 지방부동산의 매입에 필요한 자금을 장기대출함	농업신용청(Farm Credit Administration; FCA)의 감독하에 있는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 구성
	연방중기신용은행 (Federal Intermediate Credit Bank; FICB)	1923	생산신용조합(Production Credit Associations; PCAs)에 단기자금대여를 하고, 농지와 지방주택 및 농업관련사업에 대하여 소액대출 시행	
	협동조합은행 (Bank for Cooperative; BC'S)	1933	농업서비스(농산물판매, 농업용품의 구입, 공익사업의 운영 등)를 행하는 협동조합에	

제 2 장 미국의 공기업 경영 자율성 관련 법제

분야	기관명	설립 연도	주요업무	감독부처
			대하여 모든 종류의 유통자금을 융자함.	
	농업신용기구금융지원공사(Farm Credit System Financial Assistance Corporation; FAC)	1988	FCS에 소속된 금융기관에 대하여 그 기관이 발행하는 우선주를 매입하는 방법으로 자금지원	
	농업신용기구보험공사(Farm Credit System Insurance Corporation; FCSIC)	1988	FCS가 발행하는 모든 채권, 어음 및 채무증권에 대한 보증 담당	
	연방농업저당공사(Federal Agricultural Mortgage Corporation; FAMC, 대개 Farmer Mac으로 약칭함)	1988	농업용부동산저당 대부채권과 농촌주택저당대부채권을 유통시장에서 매매하는 것을 목적으로 함	
교육 관련	학자금금고(Student Loan Marketing Association; SLMA, 통칭 Sallie Mae)	1972	연방정부(교육성)의 보증이 있는 등록금대부채권을 구입하고 판매함	보건, 후생 및 교육성(HEW) 장관
	대학건설자금대부보험협회(College Construction Loan Insurance Association; CCLIA, 통칭 Connie Lee)	1987	대학건설 및 보수를 위해 발행한 채권, 대부금의 보증과 보험 담당	

분야	기관명	설립 연도	주요업무	감독부처
기타	정리신탁공사 (Resolution Trust Corporation; RTC)	1989	저축금융기관의 청산처리를 수행하기 위한 목적으로 설치된 바 있으며, 1995년 12월 31일 해산됨	RTC와 연방예금보험공사(FDIC) 공동에 의한 RTC 관리위원회(RTC Oversight Board)

자료 : 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제7권 제4호(한국관세학회, 2006), 162면; Ronald C. Moe & Thomas H. Stanton, 「Government-Sponsored Enterprises as Federal Instrumentalities: Reconciling Private Management with Public Accountability」, 49 Public Administration Review 321, 321-329(1989); 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 29-31면³⁷⁾.

이들 정부후원기업 외에도, 법률상 통상의 법인보다 유리한 취급을 받는 법인이 공기업 범주에 포함되기도 한다.³⁸⁾ 법인세 적용면제대상 법인이라든지, “주권면제” 혹은 “정부면제” 법리의 적용 대상이 되는 기업 등이 이에 해당한다. 예컨대, 워싱턴 D.C.의 스미소니언 박물관(Smithsonian Institution)은 손해배상 청구소송에서 주권면제의 혜택을 받은 적이 있다.³⁹⁾

37) 성승제 등, 앞의 글, 18-20면.

38) 이하 내용은 성승제 등, 앞의 글, 25면.

39) *Expeditions Unlimited Aquatic Enters. v. Smithsonian Inst.*, 566 F.2d 289, 296-7 (D.C. Cir. 1977).

법률에 근거를 두고, 독립적 비용 대비 수익 창출의 측면에서 의회 조사국이 효용성을 인정한 연방 공기업은 다음의 17개 기업이다.

- Commodity Credit Corporation (15 U.S.C. 714)
- Export-Import Bank (12 U.S.C. 635)
- Federal Crop Insurance Corporation (7 U.S.C. 1501)
- Federal Deposit Insurance Corporation (12 U.S.C. 1811)
- Federal Financing Bank (12 U.S.C. 2281)
- Federal Prison Industries(UNICOR) (18 U.S.C. 4121)
- Financing Corporation (12 U.S.C. 1441)
- Government National Mortgage Corporation (12 U.S.C. 1717)
- National Railroad Passenger Corporation(AMTRAK) (49 U.S.C. 241)
- Overseas Private Investment Corporation (22 U.S.C. 2191)
- Pension Benefit Guaranty Corporation (29 U.S.C. 1301)
- Presidio Trust of San Francisco (16 U.S.C. 460bb)
- Resolution Funding Corporation (12 U.S.C. 1441(b))
- St. Lawrence Seaway Development Corporation (33 U.S.C. 981)
- Tennessee Valley Authority (16 U.S.C. 831)
- U.S. Postal Service (39 U.S.C. 101)
- Valles Caldera Trust (16 U.S.C. 698-v4)

(2) 특 징⁴⁰⁾

가. 법적 지위

수행하는 기능이나 공중에게 혹은 스스로에게 얼마나 “사적인가 (private)”를 불문하고 공기업은 헌법적 제한에 따를 수밖에 없는 국가 기구이다.⁴¹⁾ 연방대법원의 1995년 Lebron판결에 의하면 공기업은 단순

40) 이 부분의 내용은 Kosar, 앞의 글, 5-13면.

41) Ronald Moe and Robert Gilmour, “Rediscovering Principles of Public Administration:

히 입법적 용어나 법인의 명령에 의하여 영향을 줄 수 없는 고유한 법적 특징을 내재하고 있다. 철도를 운영하는 것과 같이, 수행되는 기능의 본질같은 것으로는 그 공적 성격을 바꿀 수 없는 것이다. 경제 이론이 아닌 법이론에 의할 때, 정부 영역과 사적 영역은 본질적으로 뚜렷하게 구별되어 있다. 이러한 이해는 공기업 개념의 잠재력과 한계를 파악하기 위하여 필수적인 것이다. 의회가 그것이 완벽하게 사적이어서 사법(私法)의 영역에서 규율될 필요가 있다고 결정하기 전까지, 공기업은 공적인 성격을 가진다.

일반적 위치에서, 법무장관(attorney general)은 미국 정부를 당사자로 하는 소송을 통제할 핵심적 권한을 보유하고 있다. 즉, 각종 법률상 법무장관이 모든 행정 부처와 대리 기관의 최고 법률 담당관인 것이다. 하지만 시간이 흐를수록 이와같은 중앙 집중적 권력 형태에 일정한 제한이 가하여지고 있다. 예를 들어, 물론 독립성의 정도는 위원회마다 차이가 있을 수 있지만, 독립규제위원회는 그 소송 권한과 관련하여 일정한 독립성을 부여받고 있다. 법무부가 일관되게 소송의 중앙 조정권한을 고집하였던 동안에는 이러한 관점은 실제로 유지되기 어려웠다. 그러나 법무부 자체가 상대적으로 적은 인원으로 구성되어 있는 이유로 인하여, 또한 판에 박힌 소송들에 일일이 책임지기 꺼려하는 납득할만한 성향 등으로 인하여, 법적인 문제에 관하여 실제 행정 부처와 대리 기관에 더 큰 권한과 유연성을 부여하는 추세가 생겨나게 되었다. 더욱이 공기업에게는 수권 법률들에 의하여 연방정부 기관의 법인격과 구별되는 별개의 법인격이 부여되기에 이르렀다. 공기업 대부분은 제소와 수소법원이 민사소송 관할인 것이다. 연방정부 기관으로서의 공기업 피고용인들은 연방 불법행위 소송법(Federal Tort Claims Act)에 의하여 면제의 포기권 제한을 적용받게 된다.

The Neglected Foundation of Public Law”, 55 Public Administration Review 135, 135-46 (1995).

고위 행정관료인 Harold Seidman의 언급 또한 이같은 특성을 반영한다. “법인체로서 공기업은 연방 정부와 구별되는 별개의 법인격을 가지고 있다. 공기업은 연방정부와 달리 동의가 없는 한 피소 당할 수 없는 전통적인 면책 특권을 누리지 못한다.” 일반적으로 공기업은 “지출의 성격과 필요성을 결정할 권한을 부여받고 있다. 또한 부과, 허용, 지급받게 될 방식 또한 결정할 수 있다.” 이에 따르면 어떤 공기업은 재무부 산하 연방재정은행(Federal Finance Bank)으로부터 자금을 융통하여야 할지 모른다.⁴²⁾

실질적인 측면에서 공기업에게 각자 연관된 소송의 권한을 부여하는 목적은, 공기업과 계약하는 민간 기업에게 무엇이든 문제가 발생하였을 경우 이를 법정에서 해결할 수 있다는 사실을 보증하기 위해서이다. 만일 계약 상대방이 정규 정부부처였다면 계약상의 분쟁은 일반적으로 연방정부를 상대로 하는 청구재판소(Court of Claims)에서의 힘든 절차를 거쳐야 한다. 만약 계약 상대방이 승소한다면, 연방정부의 법무부, 재무부, 관리예산처(OMB), 대통령, 의회 양원 등 분쟁과 관련된 당사자의 지출(appropriations)을 기다려야 한다. 그러나 공기업과의 소송은 이러한 절차를 간소화시키고, 계약 상대방이 승소할 경우 즉각적 해결을 받을 수 있다는 장점이 있다.

나. 예산과 재정

예산 과정이야말로 책임성(accountability)을 계획하고 유지하는 관리의 수단이라 할 수 있다. 이 측면에서 공기업 체계의 핵심적 의의를 발견할 수 있는 것이다. 주지하다시피 행정부처의 정식 관청은 예산에 관하여 획일적 규칙과 통제 하에 놓여 있다. 반면 공기업은 독립적으로든 총괄적으로든 행정부처의 수많은 예산 규제로부터 면제된다. 이러한 면제의 전제에는 대부분 공기업의 구조 자체, 그리고 공기

42) Harold Seidman, 「Politics, Position, and Power」, 5th ed., 190면.

업의 재화와 서비스를 구매하는 소비자들이 일반 납세자들보다 더 중요한 수입원이라는 생각이 놓여 있다.

1982년 개정된 공기업관리법에 의하면 전액투자공사는 대통령에게 “사업 형태의 예산(business-type budget)”을 준비하여 제출하여야 한다. 이는 대통령이 예산 계획에 대한 규율 내용을 확정하기 전에 이루어져야 한다. 그리고 이러한 예산 계획은 현 회계연도와 차기 회계연도 기간 중 공기업의 재정 조건과 운영 추계, 전 회계연도의 운용 결과를 담고 있어야 한다. 또한 재정상황과 수입 지출, 자금원과 자금 운용, 흑자 및 적자분석 등 기타 추가적인 재정 상황과 주요활동, 일반 관리비, 대출 내역, 회계연도 동안 연방 재무부로 돌아가게 될 연방정부의 자본양, 자본 잠식을 복구하는 데 필요한 책정 금액 등 법인 운영과 관련된 정보 및 보고서를 포함하여야 한다.⁴³⁾

예산 계획을 세우는 목적은 공기업이 업무를 수행하는 데 있어 요청되는 충분한 재정적 유연성을 확보하기 위함이다. 검토와 수정을 마치면 대통령은 해당 예산계획을 행정 부처 예산과 함께 의회에 제출한다. 1990년에 제정된 최고재정담당관법(Chief Financial Officers Act, CFOA)에 근거하여 공기업은 재정상태와 운영 현황, 현금 흐름, 연간운영보고서, (해당될 경우) 공기업의 예산보고서 조정(reconciliation), 그리고 내부회계와 관리조정시스템 내역이 포함된 연간 운영보고서를 의회에 제출한다.

미국의 전통적인 행정기관들은 의회로부터 지출된 기금으로부터 받는 재정적 지원이 압도적이다. 그러나 일반적으로 공기업은 전부는 아니더라도 대부분 그들 서비스의 이용자로부터 받는 대금이 더 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 후자의 관계에서 공기업 법인체는 소비자가 지불의사를 가지고 있는 한 서비스를 제공하여야 하는 의무를 지니는 사업적 특성을 가지는 것이다. 그러한 이유로 수입, 지출, 심지어 구성원에 이르기까지 소비자의 수요에 따라 변동하는 경향이 있다.

43) 31 U.S.C. 9104.

의회의 많은 의원들은 “예산 계획(budget programs)”으로 불리는 광범위한 “사업 형태의 예산(business type budgets)”에 다소 우려를 표명하기도 한다. 분명히, 의회는 이러한 예산 계획을 교체하거나 어떤 목적으로든 공기업 재원의 사용에 일정한 제한을 가할 수 있지만, 이러한 방식이 그리 흔하게 사용되는 것은 아니다. 복잡한 예측들과 예산의 직접적 영향을 거의 받지 않는 행정청을 대하였을 때, 의회 의원들이 법인체에 미미한 주의만을 주리라는 것은 충분히 이해할 만하다. 일반적인 평가로서 공기업은 정치적 혹은 재정적 위협이 명백한 경우를 제외하고는 의회로부터 검사를 비교적 받지 않는 편이다. Seidman이 언급하였듯이, “본질적으로 사업 형태의 예산은 책정된 공기업 지출에 대하여 정량적이기보다는 정성적인 평가를 제공한다”.⁴⁴⁾

1975년까지 미국 회계감사원(GAO, Government Accountability Office)은 연방 공기업 관리법에 의거하여 공기업의 연간회계감사를 수행할 책임이 있었다. 회계감사원의 요청에 따라 연방 공기업 관리법은 전 액투자공사의 회계처리보고를 매년이 아닌 최소 3년에 한 번만 하도록 개정되었다. 1990년에는 최고재정담당관법의 한 부분으로서, 공기업이 또 다시 매년 감사보고서를 제출하도록 한 회계감사원의 권고가 받아들여졌다. 그러나 그 이후로 감사보고서 작성은 수정된 정부회계표준에 근거하여 공기업의 감사실장(Inspector General), “또는 감사 실장에 의하여 지정된 외부 회계 감사관, 감사실장이 없을 경우 공기업의 대표이사”에 의하여 수행되었다.⁴⁵⁾ 그러나 감사원장(Comptroller General)이 공기업의 재정보고서를 검토할 수 있도록 한 권한은 계속 유지되었다.

44) Harold Seidman, 「Politics, Position, and Power」, Oxford University Press, 1986, 192면.

45) P.L. 101-576, Secs. 305-306; 104 Stat. 2853; 31 U.S.C. 9105.

다. 소속(location)과 거버넌스(governance)

공기업의 소속, 구조, 거버넌스는 매우 다양하게 분포되어 있다. 공기업이 행정 부처 내에 자리잡고 있거나(예를 들어, 미 교통부 산하 세인트로렌스 수로개발공사, St. Lawrence Seaway Development Corporation), 독립된 기구로 배치되어 있다(예를 들어, 수출입은행, Export-Import Bank). 공기업은 재정적으로 독립되어 있지만, 그곳의 피고용인들은 실제로 상위 행정 부처의 피고용인으로 조직되었다(예를 들어, 미 재무부 산하 연방금융은행, Federal Financing Bank, 미 농무부 산하의 상품금융공사, Commodity Credit Corporation).

공기업이라고 해서 필수적인 거버넌스의 방식이란 존재하지 않는다. 공기업이 전임(full-time) 이사회(예컨대, 과거의 TVA)에 의하여 최적으로 관리되든, 비전임 이사회에 의하여 선정된 CEO가 책임을 지든(예컨대, 현재의 TVA), 타 행정 부처의 각료급 임원으로 비전임 이사회가 구성되든(예컨대, 연금급여보증공사, Pension Benefit Guaranty Corporation),⁴⁶⁾ 정부와 민간 모두에서 지정된 혼합 이사회든(예컨대, 해외민간투자공사, Overseas Private Investment Corporation), 또는 개인 관리자가 장관과 궁극적으로 대통령에게 책임을 지든(예컨대, 정부저당금고, Government National Mortgage Association, “Ginnie Mae”), 이는 자유로운 선택에 달려 있다. 공기업 운영과 관련된 각각의 방식은 장·단점이 있다.

많은 입법자들과 법률가들에 따르면, 이사회야말로 공기업의 트레이드마크라고 할 수 있다. 1949년, Marshall Dimock은 이사회가 공기업의 “진정한” 필수요소가 되어야 한다고 주장하였다. “스스로의 이사회를 가지고 뚜렷이 분명한 독립체로서의 법인은 선천적으로 일반 정부 부처보다 더 나은 기능을 수행 한다.”⁴⁷⁾

46) U.S. Department of Justice, 6 Op. Off. Legal Counsel 257, Delegation of Cabinet Members’ Functions as Ex-Officio Members of the Board of Directors of the Solar Energy and Energy Conservation Bank(1982) 참조.

47) Marshall E. Dimock, “Government Corporations: A Focus on Policy and Admini-

몇 년 뒤, Harold Seidman은 이사회계 공기업의 필수적이고 바람직한 요인이라는 관점에 도전하였다. 그는 Dimock의 관점이 주정부의 부적절한 관행을 연방 정부가 부적절하게 모방하고 있는 데 기반하고 있다고 주장하였다. 주정부의 회사법령은 공동으로 소유하고 있는 민간 법인의 대표권을 보장하기 위하여 이사회를 규정하고 있다. 이와 같은 이유로 공기업은 정부 단독으로 소유하고 있기에 이사회 필요성을 내재하고 있지 않은 것이다. Seidman은 공기업이 이사회 없이도 존재하고 작동된다는 점을 지적하였다. 일정한 환경 내에서 이사회는 권장할 만하고, 유용한 것일 수도 있으나, Seidman의 주장대로라면 그것이 공기업의 필수 불가결한 요소는 아니다.⁴⁸⁾

이사회가 공기업에 필수적이든, 바람직하든 관계없이 두 개의 연방 공기업을 제외하고, 현재 모든 공기업이 이사회를 설치하고 있다. 그 두 예외는 Gimmie Mae와 세인트로렌스 수로개발공사이다. 1981년 발간된 보고서에 따르면, National Academy of Public Administration은 전반적으로 이사회에 비판적이었다.⁴⁹⁾ “우리는 민간 법인 모델로부터 차용한 이 조정(arrangement)이 장점보다 단점을 더 많이 가지고 있으며, 대부분의 경우 운영위원회는 자문위원회로 대체되고, 공기업은 전체 집행 권한을 가지고 있는 관리자에 의하여 운영되는 것이 더 낫다고 생각한다. 운영위원회는 대통령과 행정 부처 장관들과 공기업의 CEO 간의 일반적인 명령계통을 뛰어 넘거나 혼란시킬 것이다. 자문위원회로 대체될 경우, 장관들이 CEO에게 명확하게 정책 지도를 할 수 있게 될 것이며, CEO는 직접적으로 장관들에게 보고하여 공기업이 필요로 하는 정부 또는 부처 정책에 대한 면제나 자격을 요구할 수 있게 된다”.

stration,” American Political Science Review, vol. 43, October 1949, 914면.
48) Harold Seidman, “The Theory of the Autonomous Government Corporation,” Public Administration Review, vol. 12, 1952, 93-111면.
49) National Academy of Public Administration, 「NAPA Report on Government Corporations」, 2 vols. NAPA, 1981, I, 31-2면.

이사회, 특히 비전임 “외부” 이사회가 법인 최고 간부와 대통령을 포함한 정부 관료 사이의 완충기능을 한다는 것에 대해서는 의심의 여지가 없다. 그러나 이와 같은 완충이 전체 행정 시스템 상에서 보았을 때, 바람직한 것인지에 대해서는 논의해 볼 문제이다. 또한 이사회 임명이 특별히 해당 직에서 일반적으로 요구되지 않을 때, 백악관에 대한 대가로도 활용된다는 주장도 있다. 이사회의 유효성과 유용성은 제정 법률의 일관성, 개념적 완전성, 프로그램 그 자체의 건전성, 멤버십 수와 질 등 많은 요소들과 연관되어 있다. 예를 들어 12인 이상의 대규모 이사회는 결정을 내리는 데 어려움을 겪을 지도 모른다. 이사회의 크기, 이사회 구성원의(법인을 향한 또는 외부의 유권자 그룹을 향한) 주된 충성심, 그리고 이사회와 법인 운영과의 관계 등 내부요인의 작용 또한 고려되는 요소이다.

라. 감 독

현재, 공기업을 행정기구의 일환으로 관리 감독하는 중앙 관리국은 거의 존재하지 않는다. 또한 대통령이나 중앙 관료가 가진 이해관계의 관점에서부터 공기업을 기획하는 중앙기구 또한 존재하지 않는다.⁵⁰⁾ 오늘날 공기업은 별개의 행정기구로 여겨지며, 고유의 정치적, 행정적 요구를 가지며, 정치적 책임에 대하여 고유의 노선과 정도를 가지고 있다. 개개 공기업은 시간이 지날수록 관리예산처(OMB)와 의회, 보다 더 정확하게는 감독의 책임이 있는 의회 위원회의 관리 감독 하에 놓여 있다. 대개 즉각적인 감독은 재정위기 하에서의 공기업 운영의 경우, 또는 부정이 드러났을 경우 등에 이루어진다.

50) 예를 들어, Alan Dean, Dwight Ink, and Harold Seidman, “OMB’s ‘M’ Dading Away,” *Government Executive*, vol. 26, June 1994, 62-64면; Ronald C. Moe, “At Risk: The President’s Role as Chief Manager,” in James Pfiffner, ed., *The Managerial Presidency*, 2nd ed. (University Press of Kansas) 1999, 265-284 면 참조.

현재 전체 공기업에 대한 체계적인 감독이 부재하다는 사실은 공기업 관리법의 의도에 역행한다. 관리예산처로 통합되어 있는 예산국(Bureau of the Budget, BOB)은 공기업 관리법의 통과를 위한 기구였고, 대통령을 대신하여 공기업의 형성을 감독하고 운영을 감시하기 위한 독립된 국(office)을 만들었다. 1960년대에는 이와 같이 특화된 기능을 수행하는 기구가 쇠퇴하였으며, 1970년대에 이르러서는 정보와 전문가 의견을 제공하거나 공기업을 감독하고, 그 구성, 권한, 운영 등과 관련한 정책을 개발하고 시행하는 등에 대한 중항 행정부처의 수행능력이 거의 남아있지 않았다.

더 이상 공기업은 관리예산처의 총괄 감독대상으로 여겨지지 않는다. 이러한 지위를 인정하면서, 관리예산처는 다음과 같이 주장한다. “2000년에 있었던 관리예산처의 개편까지 공기업에 대한 감독 책임은 변하지 않았다. 즉 공기업의 목표와 밀접한 관련이 있는 인사제도의 책임자인 자원관리국(Resource Management Office, RMO)에 의하여 공기업은 여전히 감독 된다. … 관리예산처는 비슷한 업무를 수행하는 정부 기관과 달리 개별 공기업을 감독하지 않는다.”⁵¹⁾

행정 기구의 일부로서 공기업에 관한 행정 부처의 관리 책임에 있어서, 그것이 일반관리법률(general management laws)의 조항(예를 들어, 국가환경보호법, National Environmental Protection Act, 42 U.S.C. 4321)과 관련되었다면, 이를 처리하는 의회와 그 위원회들에 추가적인 부담이 가해지는 경향이 있다.

공기업에 대한 중앙관리감독이 제한되었을 때 필연적인 결과는, 공기업의 설립과 운영이 언제 어떻게 이루어질 것인가에 대한 근본적 문제에 대한 답이 부재하다는 것이다. 그 구조와 권한, 재정 시스템과 관련한 공기업 옵션의 적절한 사용에 대하여 적어도 두 학파(school of

51) 1994년 5월 24일, 관리예산처장 Leon Panetta가 상원 행정위원회(Government Affairs Committee) 소속 의원 David Pryor와 Carl Levin에게 보낸 편지 4면.

thoughts)가 존재하고 있다. 하나는 상업적 활동을 수행하지는 않지만 공기업으로 불리는 행정 기관을 포함하여, 공기업에게 최대한의 정책과 재정집행권한이 주어져야 하며, 동일한 정책 영역 내의 타 행정 기관, 대리 기관들과 동일한 수준의 감독을 받아야 할 대상으로 여겨진다.

다른 하나는 공기업이 오직 중앙관리행정기구로부터 마련된 적절한 표준과 기준이 마련되어 있을 때 설립되어야 하며, 이는 국가 차원의 회사관리법령의 표준을 반영하여야 하고, 모든 설립중의 법인이나 설립되어 운영 중인 법인에 대하여 적용되어야 한다는 입장이다. 공기업은 행정 부처의 일부로 여겨져야 하나, 고유의 뚜렷한 요구와 단체로서 감독의 필요는 있다.

마. 과도기구(transition organization)로서의 공기업

공기업 개념은 행정기구 민영화의 유용한 대안, 또는 완전한 민영화 이전의 과정으로 여겨진다. 과도기구로서의 공기업은 시장성과 자산 가치, 성공적인 민영화에 있어 중요한 요소들이 무엇인지 파악할 수 있다는 점에서 유용하다.

초기 과도기구로서 공기업 개념의 성공적인 예로는 Conrail을 들 수 있다. Conrail은 1976년 남겨진 7개의 민영 파산철도를 처리하기 위하여 의회에 의해 공기업으로 설립되었다. 약 10년의 시간과 연방정부로부터 투자된 80억 달러의 자금을 통하여, Conrail은 철도가 개인 투자자들에게 매력적인 투자 대상이라는 인식을 만들어 낸 업계 표준으로 성장하였다.⁵²⁾ 연방정부는 판매를 통하여 대략 20억 달러를 벌어들였고, 그 뿐 아니라 이를 통하여 북동부 지역이 다시 한 번 성공적인 화물철도운송시스템을 제공할 수 있게 된 것이 진정한 수확이었다. 공기업으로서의 과도는 성공적인 민영화(매각)에 앞서 잠재적

52) National Academy of Public Administration, 'Conrail and the Uranium Enrichment Corporation: A Comparison', by Alan Dean, NAPA, 1989, 5면.

수익 사업으로서의 기록을 증진하기 위하여 필수적인 과정이었다.

보다 최근에, 미 우라늄농축공사(USEC)는 완전 민영화를 앞두고 엇갈린 결과를 낳은 과도기를 마쳤다. 1993년까지 미 에너지부(Department of Energy, DOE) 산하의 일반적 행정기구였던 우라늄농축공사는 켄터키와 오하이오에서 우라늄 농축 플랜트를 가동하였다. 1950년대 방위 목적으로 플랜트에서 고농축우라늄(highly enriched uranium, HEU)이 생산되었다. 시간이 흐르면서 미국은 국제 시장에 새로이 진입한 국가들로부터 도전을 받았다.

1992년의 에너지정책법(Energy Policy Act, P.L.102-486; 106 stat. 2276) 제정을 통하여 우라늄농축공사는 전액투자공사로서 설립되었다. 법안의 대략적인 의도는, 두 개의 플랜트를 민영화하고 세계 시장에서 경쟁시키고자 하는 것이었다. 민영화 법안은 우라늄농축공사에 의하여 1995년 대통령과 의회에 전달되었다. 해당 계획은 공기업 처리와 관련하여 주식 공개상장(initial public offering, IPO)과 타 회사 또는 그룹과의 인수 또는 합병이라는 두 가지 계획을 제시하였다.⁵³⁾ 상당한 논의를 거친 끝에 Conrail의 경우처럼 주식공개상장이 선택되었다.

주식공개상장은 1998년 7월 28일 이루어졌으며, 19억 달러 규모였던 것으로 추측된다. 그러나 우라늄농축공사의 과도 과정은 민영화 과정에서 끊임없이 반복되는 문제를 드러내었다. 의회가 공기업의 민영화에 찬성하면서 동시에 공기업이 공공정책이행과 관련된 부분을 포함하고 있기를 바란 것이다. 이런 경우 의회는 공기업이 러시아 무기를 만드는 데 쓰일 막대한 양의 높은 시장비율을 차지하는 러시아 농축우라늄 구매와 같은 외교 정책 목표를 시행하는 데 참여하기를 원하였다. 고농축 우라늄 합의 하에 우라늄농축공사는 러시아 핵무기로부터 원자재 대금을 포함하여 농축우라늄을 추출하였으며, 상당한 양의

53) Peter Passell, "The Sticky Side of Privatization: Sale of U.S. Nuclear Fuel Plants Raises Host of Conflicts," New York Times, August 31, 1997, 29면.

자연상태(농축되지 않은) 우라늄을 러시아로 돌려보냈다. 공기업의 관점으로부터 비롯된 이와 같은 조정은 지속될 수 없었고, 1999년 10월 우라늄농축공사는 의회에 “구제(relief)”를 요청하였다.⁵⁴⁾

법적으로 조직되고 정의된 바대로, 사기업의 또 다른 특징은 계획을 취소하거나 주주의 대리 이익(fiduciary interests)에서 의제되지 않은 활동을 철회할 권리를 갖는다는 점이다. 우라늄농축공사 이사회에 의하여 최근 이와 같은 결정이 연방 에너지부 임원들에게 전달되었다. 전환 과정에서 에너지부로부터 우라늄농축공사로 넘겨진 주요 자산 중 하나는 에너지부가 20억 달러를 들인 “atomic vapor laser and isotope separation(ALVIS)”라는 새로운 농축 기술을 상업화 할 수 있는 권리였다. 1996년 우라늄농축공사 이사회는 ALVIS를 상업적으로 이용하지 않기로 하고 프로그램을 취소시켰다. 이러한 이사회 결정은 정부와 사기업에서 대리관계와의 대조점을 드러낸다.⁵⁵⁾

이유야 어찌되었든 연방정부는 직접 상업 활동과 자본을 처분할 것을 선택할 수 있으며, 시장에서의 가치를 창출하기 위하여 과도기구라는 옵션을 따르지 않을 수도 있다. 외부 연구에서 과도 기구가 추천되었지만,⁵⁶⁾ 에너지부는 California fields of the Elk Hills National Petroleum Reserves를 처분하기로 결정하였다.

5. 소 결

연방 행정기구로부터 파생된 공기업은 잠재 수익의 차원에서 행정 기구를 설립하거나 재조정을 고려할 경우 유용한 선택지의 역할을 할

54) Martha M. Hamilton, “Uranium Company Seeks Federal Aid: Privatized USEC Warns of Losses,” *Washington Post*, October 30, 1999, E8면.

55) Daniel Guttman, “The United States Enrichment Corporation: A Failing Privatization,” *Asian Journal of Public Administration*, vol. 23, 2001, 247-72면.

56) National Academy of Public Administration, 「Reconstructing the Naval Petroleum and Oil Shale Reserves」, NAPA, 1994.

수 있다. 그러나 정확히 공기업이 무엇인지, 법령상 규정된 일반적인 조항이 없다는 점을 명심하여야 한다. 공기업 관리법이 제정될 때, 의회와 행정부는 다양한 공기업을 단순하게 이해하였으며, 요구되는 특성에 따라 정의하기보다 단순한 열거로써 정의하는 데 그쳤다. 이와 같이 상대적으로 조직화 되지 않은 접근은, 국가 지역 사회봉사단과 같이, 기능과 권한 면에서 개별적인 단체가 포함된 것과는 달리, 미우정국과 같은 법인체가 공기업 관리법상의 목록에 포함되지 않았다는 점에서 확인할 수 있다.

현재 공기업에 대하여는 대통령이나 의회에 의한 기관 편제로서 약간의 경영 감독이 이루어진다. 이는 공기업에 따라 달라지는 경향이 있다. 의회에 의하여 이루어지는 경우 공기업은 해당 영역에 대하여 관할권을 가지고 있는 위원회에 배정된다. 연방 회계감사원 보고서는 현재 공기업들이 해당 영역에서 관리 감독 모두를 필요로 하며, 공기업 관리법은 다양한 공기업의 유형을 규정하도록 개정되어야 할 것을 권고한다.⁵⁷⁾

공기업은 계속되는 정부 활동을 수행하기 위한 연방예금보험공사와 같은 지속적인 행정기구와, 펜실베니아개발공사와 같은 일시적인 행정기구, 우라늄농축공사와 같이 정부 행정기구나 프로그램을 민간 영역으로 이전시키는 과도기구 등으로 분류될 수 있다. 이와 같은 선택지는 공기업 개념의 유연성을 보여주는 것이며, 특히 상표국(U.S. Patent and Trademark Office), 조폐국(U.S. Mint) 등과 같이 공기업이 타 충당기금에 근거한 행정기구와 같은 조직으로 확대될 수 있다는 가능성을 보여준다. 후자의 기구와 그 프로그램은 모두 공기업의 기본적인 규정과 이러한 효과에 대한 제안과도 부합한다.

57) U.S. General Accounting Office, 「Congress Should Consider Revising Basic Corporate Control Laws」, GAO/PAD-83-3, 1983.

연방조직의 일부로서 공기업의 미래는 이들이 행정 관리의 측면에서 폭넓게 이해되고 있지는 않지만 긍정적으로 보여진다. 정부 지위의 공법적 요건과, 서비스 수익에 의존하는 기업체에 수반되는 유연성 모두를 고려하는 새로운 조직 기구를 개발할 필요성이 행정부와 의회에서 대두되고 있다. 새로운 공기업을 설립하는 데 필요한 법률상 관리의 질(quality)이 당해 사업의 성공과 실패를 갈음할 중요한 잣대가 될 것이다. 새로운 공기업을 설립하는 법률의 개념적 기반에 흠결이 있다면, 1970년대 후반 합성연료조합(Synthetic Fuels Corporation)의 경우처럼 행정부의 골칫거리가 되어, 공기업이 오래 지속되지 못할 것이다.⁵⁸⁾ 반면 연방 공기업이 공법적 요건과 정부의 관리 규율을 따라 건전한 경제상황에 놓여 있다면, 선출직 공무원들의 공공 정책적 목표들을 증진하는 창조적 수단을 제공할 수 있을 것이다.

제 3 절 미국의 공기업 법제 현황

1. 개 관

공기업에 대한 개념과, 기업에 대한 정부 통제에 대한 정서가 매우 약한 미국에서 공기업 관련 법제는 공기업 관리법(Government Corporation Control Act)이 거의 유일하다. 약 10개 조항으로 구성된 본 법을 기초로 하여 수많은 공기업이 만들어졌다 사라지는 역사적 부침을 겪었으며, 위에서 기술한 바와 같이 미국 경제에 커다란 역할을 하였던 공기업들을 많이 만들어 낼 수 있었다. 따라서 이 법의 규율 내용과 역사를 이해하는 것은 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.

전쟁에 총력을 기울이기 위하여 설립된 공기업의 확산에 대하여 부분적인 대응의 일환으로서 1945년 의회는 공기업 관리법(31 U.S.C. 9101-10)

58) Ronald C. Moe, "Government Corporations and the Erosion of Accountability: The Case of the Proposed Energy Security Corporation," Public Administration Review, vol.39, 1979, 566-72면; Doug Bandow, "Synfuels, No Win Fuels," New York Times, September 1, 1983, 25면.

을 통과시켰다. 이 법은 표준화된 예산, 감독, 부채관리, 예탁 등의 일반적인 사항을 규율하고 있다. 그럼에도 불구하고 드물게 일반적이지 않은 규정들이 법안에 남아있어, 일반 관리법령규정에 의하여 범위가 면제되는 부분을 제외하고 공기업이 여전히 미국 “행정기관(agencies)”으로 남아있어⁵⁹⁾ 정부기관을 기속하는 규율이 적용되기도 한다.⁶⁰⁾

공기업 관리법은 개별 주에서 발효된 일반적인 회사법규와는 다르다. 이에 비하여 각각의 연방 공기업 인가서(charter)는 독립적으로 의회를 통과하여 제정된 법이다. 공기업 관리법은 또한 공기업의 구성하는 일반적인 정의 또한 제공하지 않는다. 단순히 법에 의하여 규율되는 조직을 열거할 뿐이다.

공기업 관리법상의 공기업 목록 외에도, 개별 편찬자에 의하여 채택된 다양한 정의에 기반 하여 만들어진 다른 법인의 목록들이 여러 개 존재하였다. 1988년 연방 회계감사원은 44개의 공기업 목록을 작성하였고,⁶¹⁾ 1995년에는 좀 더 정확하고 엄격한 정의를 사용하여 22개의 공기업의 목록을 정하였다.⁶²⁾ 1981년 공공행정학회는 39개의 공기업의 나열한 보고서를 발간하였고,⁶³⁾ 1995년의 유력 학설에서는 “40개 이상”의 공기업의 목록을 정하였던 적이 있다.⁶⁴⁾ 공기업은 그 크기, 알려진 정도에 따라 다양하게 존재하고 있는 것이다.

59) CRS Report RL30795, 「General Management Laws: A Compendium」, by Clinton T. Brass et al.

60) 이하 공기업 관리법의 개요에 대한 내용은 Kosar, 앞의 글, 4-5면.

61) U.S. General Accounting Office, 「Profiles in Existing Government Corporations」, GAO/AFMD-89-43FS, 1988.

62) U.S. General Accounting Office, 「Profiles in Existing Government Corporations」, GAO/AFMD-96-14, 1995.

63) National Academy of Public Administration, 「Report on Government Corporations」, 2v., 1981.

64) A. Michael Froomkin, “Reinventing the Government Corporation,” Univ. of Illinois Law Rev., 1995, 549면.

이처럼 조직적인 정의 조항을 가진 일반적 회사법규가 존재하지 않는 상황에서, 언제 공기업 형태를 선택하여야 하는지, 공기업이 설립되기 이전에 어떠한 기준을 충족시켜야 하는지에 관하여는 다음을 참고할 수 있다. 즉 언제 공기업을 설립하는 것이 적절한지에 관한 기준을 제공하려는 노력의 일환으로 트루먼 대통령의 1948년 예산 교서 내용을 살펴 볼 필요가 있다.⁶⁵⁾

“경험적으로 조직의 기업 형태는 수익 창출을 위한 분야에 적합하고, 또는 최소한 잠재적으로 자급자족이 가능하면서 공공 영역과 매우 많은 업종 거래를 담고 있는 프로그램, 특히 상업적 특징을 주로 가지고 있는 정부 프로그램의 관리에 적합하다. 이와 같은 프로그램의 사업 운영은 일반적으로 할당된 예산 운영보다 더 큰 유연성이 요청된다. 원칙적으로 공기업의 유용성은 비슷한 일을 담당하고 있는 사기업이 공공 영역을 다루는 능력과도 일면 연관되어 있다”.

즉, 의회는 “공기업(government corporation)”이라고 명명된 수많은 정부 기관과, 이러한 기준에는 충족되지 못하는 “기업(corporation)”을 만들고 있다. 법률구조공단(Legal Services Corporation, LSC)과 공영방송공단(Corporation for Public Broadcasting, CPB), 그리고 새롭게 설립된 국제 친환경에너지재단(International Clean Energy Foundation) 등이 상업적 기능을 수행하지 않고 연간지출예산에 의존하는 “기업”에 해당한다. 자격과 명칭 등을 승인한 배후의 주요 의도는, 중앙 관리기관으로부터의 관리와 일반적인 관리 법령의 적용을 상당 부분 차단하기 위하여서였다.

아래에서는 공기업 관리법의 내용과 의미를 조항별로 상세히 살펴 보도록 한다.

65) U.S. Congress, 'House, Document No. 19', 80th Congress, 2nd session, GPO, 1948, M57-M62면.

2. 공기업 관리법(Government Corporation Control Act)

(1) 구성

본 법은 다음의 10개 조항으로 이루어져 있다.

Section

9101 정 의(definitions)

9102 공기업의 설립과 획득(Establishing and Acquiring Corporations)

9103 전액투자공사의 예산(Budgets of Wholly Owned Government Corporations)

9104 전액투자공사의 예산에 대한 의회 활동(Congressional Action on Budgets of Wholly Owned Government Corporations)

9105 감 사(Audits)

9106 관리 보고서(Management Reports)

9107 계 좌(Accounts)

9108 채 권(Obligations)

9109 본 장에서 배제되는 전액투자공사(Exclusion of a Wholly Owned Government Corporation from This Chapter)

9110 소비자를 위한 정부후원기업의 예금 취급 금융기관 보유 증권 표준(Standards for Depository Institutions Holding Securities of a Government-Sponsored Corporation for Customers)

(2) 9101 정 의(Definitions)

가. 본문

본 장에서,

(1) “공기업”이란 혼합투자공사와 전액투자공사를 의미한다.

- (2) “혼합투자공사”는 다음 각 항을 의미한다
- (A) the Central Bank for Cooperative
 - (B) the Federal Deposit Insurance Corporation
 - (C) the Federal Home Loan Bank
 - (D) the Federal Intermediate Credit Bank
 - (E) the Federal Land Bank
 - (F) the National Credit Union Administration Central Liquidity Facility
 - (G) the Regional Banks for Cooperative
 - (H) the Rural Telephone Bank(1936년 Rural Electrification Act 시행 이후)
 - (I) the Financing Corporation
 - (J) the Resolution Trust Corporation
 - (K) the Resolution Funding Corporation
- (3) 전액투자공사는 다음 각 항을 의미한다.
- (A) the Commodity Credit Corporation
 - (B) the Community Development Financial Institutions Fund
 - (C) the Export-import Bank of the United States
 - (D) the Federal Crop Insurance Corporation
 - (E) the Federal Prison Industries, Incorporated
 - (F) the Corporation for National and Community Service
 - (G) the Government National Mortgage Association
 - (H) the Overseas Private Investment Corporation
 - (I) the Pennsylvania Avenue Development Corporation
 - (J) the Pension Benefit Guaranty Corporation
 - (K) the Rural Telephone Bank (1936년 Rural Electrification Act 시행 이전)
 - (L) the St. Lawrence Seaway Development Corporation
 - (M) the Secretary of Housing and Urban Development
 - (N) the Tennessee Valley Authority
 - (O) 삭제 Pub. L. 104-134, Title III, Sec. 3117(a), Apr. 26, 1996, 110 Stat. 1321-350.
 - (P) the Panama Canal Commission
 - (Q) the Millennium Challenge Corporation
 - (R) the International Clean Energy Foundation

나. 1982년 법의 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes 1982 Act)

제1항은 본 조의 많은 규정들이 혼합투자공사와 전액투자공사에 적용되는 이유로 제정되었으며, “공기업”은 이 두 종류의 법인을 통칭하는 간결한 용어(simple phrase)이다.

제2항(A)에서 “Amtrak”은 the Rail Passenger Service Act (45 U.S.C. 502(1))의 section 103(1)에 따르기 위하여 “National Railroad Passenger Corporation”을 대체한 것이다.

제2항(I)에서, “소유권, 통제, 은행의 운영이 Rural Electrification Act of 1936(7 U.S.C. 950(a))의 section 410(a)에 의하여 전환될 때”라는 단서는 7:943(c)와 950(a)로 인하여 추가되었다.

제3항에서, “Regional Agricultural Credit Corporations”는 해당 공기업이 1949년 4월 16일 합병된 워싱턴 D.C의 Regional Agricultural Credit Corporations에 의하여 인수되어 청산되었기에 삭제되었다. “Farmers Home Corporation”은 당해 공기업이 더 이상 운영되지 않으므로 삭제되었다. “Federal Surplus Commodities Corporation”은 당해 법인과 마케팅 부서, 마케팅 협정이 1947년 3월 14일 해산한 Agricultural Marketing Administration에 인수된 Surplus Marketing Administration에 합병되었으므로 삭제되었다. “Reconstruction Finance Corporation”은 해당 법인이 1957년 6월 30일 소멸되어 삭제되었다. “Defense Plant Corporation; Defense Supplies Corporation; Metals Reserve Company; Rubber Reserve Company”는 당해 공기업과 회사가 1945년 7월 1일 해산되어 삭제되었다. “War Damage Corporation”은 1947년 1월 22일 존속기간이 만료되어 삭제되었다. “the RFC Mortgage Company”는 1957년 6월 30일 소멸된 Reconstruction Finance Corporation으로 이전되었기에 삭제되었다. “Disaster Loan Corporation”은 1945년 7월 1일 소멸되어 삭제되었다.

“Inland Waterways Corporation”은 1963년 7월 19일 청산되어 삭제되었다. “Warrior River Terminal Company”는 1963년 7월 13일 청산된 Inland Waterways Corporation로 이전되었기에 삭제되었다. “Virgin Islands Corporation”은 1966년 7월 1일 해산되어 삭제되었다. “United States Spruce Production Corporation”은 1946년 12월 12일 해산되어 삭제되었다. “Institute of Inter-American Affairs”는 당해 협회가 1955년 5월 9일 소멸된 Foreign Operations Administration에 이전되어 삭제되었다. “Institute of Inter-American Transportation”은 당해 협회가 1949년 8월 24일 해산되어 삭제되었다. “Inter-American Education Foundation, Incorporated”는 당해 재단이 1955년 5월 9일 소멸된 Foreign Operations Administration에 이전된 Institute of Inter-American Affairs에 승계되어 삭제되었다. “Inter-American Navigation Corporation”은 당해 법인이 1947년 2월 25일 해산되어 삭제되었다. “Prencinradio, Incorporated”는 1949년 5월 10일 해산되어 삭제되었다. “Cargoes, Incorporated”는 1945년 4월 30일 해산되어 삭제되었다. “Export-Import Bank of Washington”은 Act of March 13, 1968 (Pub. L. 90-267, 82 Stat. 47) 1(a)조에 의하여 삭제되었다. “Petroleum Reserves Corporation”은 당해 법인이 Reconstruction Finance Corporation으로 이전된 the Office of Economic Administration에 합병되고, the War Assets Corporation으로 이전되어 삭제되었다. “the War Assets Corporation”은 1946년 5월 25일 이후 실현 가능한 빠른 시일 내에 해산되었다. “Rubber Development Corporation”은 1947년 6월 30일 당해 법인 자격이 만료되어 삭제되었다. “U.S. Commercial Company”는 당해 회사가 1948년 6월 30일 청산되었으므로 삭제되었다. “Smaller War Plants Corporation”은 당해 법인이 1947년 6월 30일 소멸되어 삭제되었다. “Defense Homes Corporation”은 당해 법인이 1948년 청산되어 삭제되었다. “Home Owners’ Loan Corporation”은 당해 법인이 1954년 2월

3일 해산되어 삭제되었다. “United States Housing Corporation”은 당해 법인이 1952년 11월 9일 해산되어 삭제되었다. “Panama Railroad Company”(이후 the Act of September 26, 1950(ch.1049, 64 Stat. 1038)의 section 2(a)(2)에 의하여 “Panama Canal Company”로 바뀜)은 22:ch.51에 의하여 삭제되었다. “Tennessee Vally Associated Cooperatives, Incorporated”는 당해 법인이 1950년 1월 18일 해산되어 삭제되었다.

제3항(J)에서 “소유권, 통제, 은행의 운영이 Rural Electrification Act of 1936(7 U.S.C. 950(a)의 410(a)장 하에서 규율될 때”라는 단서는 7:943(c)와 950(a)로 인하여 추가되었다. (L)은 Department of Housing and Urban Development Act(Pub. L. 89-174, 79 Stat. 669)로 인하여 “Federal Housing Administration”으로 대체되었다.

다. 1983년법

본 개정 31:9101(2)는 National Consumer Cooperative Bank가 더 이상 혼합투자공사가 아니게 되면서 이루어졌다. Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981(Pub. L. 97-35, 95 Stat. 440) 상의 396(h)(1), (i)조는 the Bank가 최종정부재정상환기일 이후 혼합투자공사를 유지할 것을 규정하였다. Act of December 23, 1981(Pub. L. 87-101, 95 Stat. 1440) 상의 501(26)조는 상환기일이 1981년 12월 31일임을 규정하였다.

라. 약칭(Short Title)

본 장은 공기업 관리법으로 널리 알려져 있다. 과거 공기업 관리법은 구 Title 31 Money and Finance의 14장으로 일반 분류된 Act Dec. 6, 1945, ch. 557, 59 Stat. 597상의 공식적 약칭이었다. 당해 법은 본디 폐지되었다 제정된 Pub. L. 97-258, Sept. 13, 1982, 96 Stat. 877에 의하여 본 title 91장으로 개정되었다.

마. 변천(trans.)

Pennsylvania Avenue Development Corporation의 해산

본 법인은 1966년 4월 1일 이전에 해산되어, 해당 법인의 자산, 의무, 부채 및 편입된 면제 및 미집행된 법인의 잔고를 보려면, 이전 title 40의 872장에 의하여 분류되어 공공건물, 보유 자산, 작업 등을 규정하였던 Pub. L. 107-217, Sec. 6(b), Aug. 21, 2002, 116 Stat. 1304에 의하여 폐지된 Pub. L. 92-578, Sec. 3 Oct. 27, 1972, 86 Stat. 1267을 참조하라.

United States Railway Association과 Transfer of Functions의 소멸

United States Railway Association은 사실상 1987년 4월 1일, Consolidated Rail Corporation과 연관된 기관의 모든 권력과 책무, 권리, 의무가 1987년 1월 1일부로 Regional Rail Reorganization Act of 1973(45 U.S.C. 701 et seq.)가 Secretary of Transportation으로 승계되면서 폐지되었고, 1986년 10월 21일 Secretary of Transportation으로 승계된 당해 법인의 모든 의회 보유 증권은 Title 45, Railroads의 1341장을 참조하라.

바. 기타사항(Misc.)

공기업 보상 관례(Compensation Practices of Government Corporation)

본 장의 (2)와 (3)문단에 나열된 완전투자공사와 혼합투자공사에 의하여 지불된 일정 수단과 연관된 규정과 관련해서는 Title 5, 4501장 공기업과 피고용인에서 시작된 Ex. Ord. No. 12976, Oct. 5, 1995, 60 F.R. 52829를 참조하라.

(3) 9102 공기업의 설립과 획득(Establishing and Acquiring Corporations)

가. 본문

행정기관은 미합중국이 명확히 권한을 부여한 법률에 의하여서만, 그 자격에서 활동하기 위한 법인을 설립하거나 획득할 수 있다.

An agency may establish or acquire a corporation to act as an agency only by or under a law of the United States specifically authorizing the action.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

“행정기관”이라는 용어는 “연방 정부의 요원(officer)이나 기관, 혹은 다른 공기업에 의한 요원이나 기관”이라는 말과 “미합중국의 기관이나 대행기관(instrumentality)”이라는 용어를 대체하였다. 이는 개정된 법의 101장에 의하여, 그리고 공기업이 “미합중국 정부의 대행기관”이라는 이유로 그렇게 된 것이다. “설립”이라는 용어는 불필요한 단어를 줄이기 위하여 “생성(created)과 조직(organized)”이라는 용어를 대체하였다. “1945년 12월 6일과 그 이후”라는 구절은 발효시 삭제되었다. “미합중국의 법률”이라는 구절은 일관성을 위하여 “의회의 법”이라는 구절을 대체하였다.

(4) 9103 전액투자공사의 예산(Budgets of Wholly Owned Government Corporations)

가. 본문

(a) 각각의 전액투자공사는 매년 대통령에게 사업유형예산을 준비하고 제출하여야 하며, 당해 일자 이전에 대통령은 예산 프로그램 규정에 의하여 지시를 내린다.

(b) 각각의 전액투자공사를 위한 예산 프로그램은 다음의 내용을 포함하여야 한다.

(1) 재정상황, 당해 회계연도와 차기 회계연도의 법인 운영, 전년 회계연도의 운영 상황과 결과에 대한 추계

(2) 재정상황, 수입과 지출, 수입원과 자금 사용, 흑·적자 분석에 대한 보고서와 주요 활동에 대한 추계, 행정 지출, 대출, 회계연도 동안 재무부에 상환하여야 할 연방정부의 자금, 재정 악화 개선에 요구되는 책정 예산 등을 포함한 법인의 재정상황과 운영을 파악할 수 있는 추가 보고서와 정보.

(3) 긴급 상황, 만일의 사태에 있어 법인의 활동 수행과 관련하여 유연성이 필요한 규정.

(c) 대통령은 본 법 1105장에 의거하여 전액투자공사로부터 제출된(대통령에 의하여 변경되었을 경우) 예산 프로그램을 의회에 예산의 일부로 제출하여야 한다. 이후 대통령은 언제라도 예산 프로그램의 변경사항을 제출하여야 한다.

(a) Each wholly owned Government corporation shall prepare and submit each year to the President a business-type budget in a way, and before a date, the President prescribes by regulation for the budget program.

(b) The budget program for each wholly owned Government corporation shall-

(1) contain estimates of the financial condition and operations of the corporation for the current and following fiscal years and the condition and results of operations in the last fiscal year;

(2) contain statements of financial condition, income and expense, and sources and use of money, an analysis of surplus or deficit, and additional statements and information to make known the financial condition and operations of the corporation, including estimates of operations by major activities, administrative expenses, borrowings, the amount of United States Government capital that will be returned to the Treasury during the fiscal year, and appropriations needed to restore capital impairments; and

- (3) provide for emergencies and contingencies and otherwise be flexible so that the corporation may carry out its activities.
- (c) The President shall submit the budget programs submitted by wholly owned Government corporations (as changed by the President) as part of the budget submitted to Congress under section 1105 of this title. The President thereafter may submit changes in a budget program of a corporation at any time.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

subsection (a)에서, “대통령”이라는 용어는 “관리예산처”를 대체하였는데, 이는 1970년 Reorganization Plan No. 2(eff. July 1, 1970, 84 Stat. 2085)의 101조와 102(a)조가 예산관리부처를 관리예산처로 규정하였으며, 부처의 모든 기능이 대통령에게 이전되었기 때문이다. “당해 일자 이전에 대통령은 예산 프로그램 규정에 의하여 지시한다”는 불필요한 단어를 줄이기 위해서 “대통령이 제출일자, 구성과 내용, 일자의 분류, 그리고 예산 프로그램이 준비되거나 집행되는 방식에 대해 규정한 일정한 규칙과 규정 하에서”를 대체한다.

subsection (b)에서, “예산 프로그램”은 일관성과 불필요한 단어 정비를 위하여 “예산 프로그램은 사업유형 예산 또는 운영계획을 포함하여야 한다”를 대체한다. 제1호에서 “실질적”과 “완료된”은 중복되는 내용을 담고 있기에 삭제되었다. 제2호에서 “필요하거나 바람직할 때”, “~의 유형”, “~과 함께”와 “자금”은 중복되는 내용을 담고 있기에 삭제되었다. 제3호에서 “법에 의하여 권한을 가지는”은 중복 내용이어서 삭제되었다.

subsection (c)에서, “변경되었을 경우”는 불필요한 단어를 줄이기 위하여 “수정되거나 개정, 또는 변경된”을 대체한다. “제출(submit)”은 일관성을 위하여 “이전(transmitted)”을 대신한다. “매년”은 중복되는 내용

을 담고 있기에 삭제되었다. “이후”는 명확성을 위하여 추가되었다. 31:848(last par.)의 문언은 불필요하므로 삭제되었다.

(5) 9104 전액투자공사의 예산에 대한 의회 활동(Congressional Action on Budgets of Wholly Owned Government Corporations)1)

가. 본 문

- (a) 의회는 다음과 같은 내용을 이행하여야 한다.
- (1) 대통령이 제출한 전액투자공사의 예산 프로그램 고려
 - (2) 법에 의하여 권한이 부여된 필요한 예산 책정
 - (3) 법인의 운영 및 행정 비용을 위한 자원 조성
 - (4) 자금 상환과 배당금 지급 제공
- (b) 본 조는 다음의 내용을 규율하지 않는다.
- (1) 다른 법 하에 근거된 전액투자공사의 운영과 재정 활동의 금지
 - (2) Tennessee Valley Authority Act of 1933 (16 U.S.C. 831y)의 26조에 영향을 미치는 것
 - (3) 회계연도 제한 없이 수행하여야 하는 전액투자공사의 권한에 영향을 미치는 것
- (a) Congress shall -
- (1) consider budget programs for wholly owned Government corporations the President submits;
 - (2) make necessary appropriations authorized by law;
 - (3) make corporate financial resources available for operating and administrative expenses; and
 - (4) provide for repaying capital and the payment of dividends.
- (b) This section does not -
- (1) prevent a wholly owned Government corporation from carrying out or financing its activities as authorized under another law;
 - (2) affect section 26 of the Tennessee Valley Authority Act of 1933 (16 U.S.C. 831y); or
 - (3) affect the authority of a wholly owned Government corporation to make a commitment without fiscal year limitation.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

subsection (a)에서 “전액투자공사의 예산 프로그램”은 명확성과 일관성을 위해서 “예산 프로그램”을 대신한다. “~제정된”, “~할 경우”, “지출”, “법인 자금 또는 기타 자금”, “또는 그것의 사용을 위한 제한”, “의회가 결정한 대로”, “자금”은 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

subsection (b)에서, “현존하는”은 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. 제1항에서 “또 다른”은 명확성을 위하여 추가되었다. 제3항에서 “계약 또는 기타”와 “참조”는 중복되는 내용을 담고 있어 삭제되었다.

(6) 9105 감사(Audits)

가. 본 문

- (a) (1) 공기업의 재정 보고서는 the Inspector General Act of 1978 (5 U.S.C. App.), 또는 다른 연방법령의 규정에 따라 임명된 공기업의 감사담당관, 혹은 감사담당관이 결정하거나 감사담당관이 없을 때는 공기업 사장에 의하여 결정된 자로서 독립적 외부 감사관에 의해서 감사 받아야 한다.
- (2) 본 장에 규정된 감사는 일반적으로 통용되는 정부감사표준에 부합하여야 한다.
- (3) 본 subsection에서 요구하는 감사를 완료하여 내역서를 감사한 자는 공기업의 대표이사, 상·하원 공기업 관련 위원회 위원장에게 감사에 대한 보고서를 제출하여야 한다.
- (4) 미합중국 회계감사원장은 다음의 역할을 담당한다.
- (A) 감사담당관이나 외부 감사관에 의하여 본 subsection상 수행된 재정정보고서의 감사를 검토하여야 한다.
- (B) 의회, 관리예산처장, 내역서를 준비한 공기업 사장에게, 검토 결과를 보고하여야 하고, 회계감사원장이 적절하다고 판단하는 사항을 권고하여야 한다.

(C) 공기업의 회계 보고서를 회계감사원장의 재량 또는 의회 위원회의 요청에 따라 감사한다.

본 항 하에서 수행된 미국 회계감사원장의 감사는 (1)조에서 규정하는 기타 감사를 대신할 수 있다. 감사를 실시하기에 앞서, 회계감사원장은 보고서를 준비한 행정기관의 감사담당관과 협의하여야 한다.

(5) 공기업은 미국 회계감사원장에게 그의 결정에 따라, 본 subsection 하에서 수행된 총 감사비용을 보전하여야 한다. 본 항 하에서 회계감사원장이 적립한 모든 보전금은 연방 재무부에 기타 수입으로 공탁된다.

(b) 회계감사원장의 요청에 따라, 공기업은 본 조 하에서 규율하고 있는 감사의 수행에 필요하다고 여겨질 경우 회계감사원장에게 모든 회계장부와 계좌, 재정기록, 보고서, 파일, 업무일지, 공기업과 감사 담당관이 소유하고 있거나 이용중인 자산 목록을 제출하여야 한다.

(c) 본 조 하에서 규율하고 있는 미국 회계감사원장의 활동은 다른 법에서 규율하는 회계감사원장 수행 공기업 재정처리감사를 대신한다.

(a) (1) The Financial statements of Government corporations shall be audited by the Inspector General of the corporation appointed under the Inspector General Act of 1978 (5 U.S.C. App.), or under other Federal law, or by an independent external auditor, as determined by the Inspector General or if there is no Inspector General, by the head of the corporation.

(2) Audits under this section shall be conducted in accordance with applicable generally accepted government auditing standards.

(3) Upon completion of the audit required by this subsection, the person who audits the statement shall submit a report on the audit to the head of the Government corporation, to the Chairman of the Committee on Government Operations of the House of Representatives, and to the Chairman of the Committee on Governmental Affairs of the Senate.

(4) The Comptroller General of the United States -

(A) may review any audit of a financial statement conducted under this subsection by an Inspector General or an external auditor;

(B) shall report to the Congress, the Director of the Office of Management and Budget, and the head of the Government corporation which prepared the statement, regarding the results of the review and make any recommendation the Comptroller General of the United States considers appropriate; and

(C) may audit a financial statement of a Government Corporation at the discretion of the Comptroller General or at the request of a committee of the Congress.

An audit the Comptroller General performs under this paragraph shall be in lieu of the audit otherwise required by paragraph (1) of this subsection. Prior to performing such audit, the Comptroller General shall consult with the Inspector General of the agency which prepared the statement.

(5) A Government corporation shall reimburse the Comptroller General of the United States for the full cost of any audit conducted by the Comptroller General under this subsection, as determined by the Comptroller General. All reimbursements received under this paragraph by the Comptroller General of the United States shall be deposited in the Treasury as miscellaneous receipts.

(b) Upon request of the Comptroller General of the United States, a Government corporation shall provide to the Comptroller General of the United States all books, accounts, financial records, reports, files, workpapers, and property belonging to or in use by the Government corporation and its auditor that the Comptroller General of the United States considers necessary to the performance of any audit or review under this section.

(c) Activities of the Comptroller General of the United States under this section are in lieu of any audit of the financial transactions of a Government corporation that the Comptroller General is required to make under any other law.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

본 조에서 “미국 회계감사원장”은 일관성을 위하여 “감사원장”을 대신한다.

subsection (a)에서 “미합중국의 규율 기타”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “미합중국”은 일관성을 위하여 추가되었다. 31:850(네 번째 문장)과 857(네 번째 문장) 상의 텍스트와 “1974년 7월 1일 발표”는 이행되었으므로 삭제되었다.

subsection (b)(1)에서 “법에 따라”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

subsection (b)(2)에서 “계약을 맺는다면”은 불필요한 단어를 줄이기 위하여 “계약 체결 시 재량이 부여된”을 대신한다.

subsection (c)에서 “장소 또는 장소들에서”와 “각 법인의”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “공기업은~해야 한다”는 명확성을 위하여 추가되었다. 제1항에서 “모든 기록을 감사하기 위하여 가능한”은 일관성을 위하여, 그리고 개정에 따라 “~의 대표자는 장부와 회계, 재정기록, 보고서, 서류 기타 모든 문서를 검토하여야 한다”를 대체한다. “기타 사항”은 “자산”이 포함되었으므로 삭제되었다. 제2조에서 “모든”은 중복된 내용을 담고 있기에 삭제되었다.

subsection (d)는 개정에 따라 31:850(일곱 번째 쉼표 전의 첫번째 조항 문장)을 대신한다.

subsection (e)에서 “미국 회계감사원장은 감사 비용을 지불하여야 한다”는 불필요한 단어를 줄이기 위하여 “본 법의 850, 857장에 규정된 전액투자공사와 혼합투자공사의 재정관리 감사에 소요되는 비용을 감사원의 인가에 의하여 부담된다”를 대체한다. “모든”과 “기타...당국의...수행된...모든 자금”은 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “1945년 4월 25일 이전에 계약이 이루어져 착수된 감사에 대한 비용은 예외”는 이행되었으므로 삭제되었다.

subsection (g)는 명확성과 일관성을 위하여 31:866(a)(첫 번째 쉼표와 첫 번째 단서조항 사이의 단어)를 대신한다.

(7) 9106 관리 보고서(Management Reports)

가. 본문

- (a) (1) 공기업은 공기업 회계연도 종료 180일 이내에 연간 관리 보고서를 의회에 제출하여야 한다.
- (2) 관리 보고서는 본 세부 항목 하에서 다음의 내용을 포함하여야 한다.
- (A) 재정 현황에 대한 내역서
 - (B) 운영에 관한 내역서
 - (C) 현금 흐름에 관한 내역서
 - (D) 해당되는 경우, 공기업 예산 내역서의 조정
 - (E) the Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982 (Public Law 97-255) 하에서 규율되는 내부 회계와 행정통제시스템의 요구와 일치하는 법인 운영 책임자의 내부 회계와 행정통제시스템에 대한 보고서
 - (F) 본 법 9105장에 근거하여 이루어진 재정 내역서의 감사 결과 보고서
 - (G) 의회에 법인의 운영 및 재정 상황과 관련하여 보고하기 위한 기타 제반 사항과 정보
- (b) 공기업은 의회에 제출할 때 대통령과 관리예산처장, 그리고 미 회계감사원장에게도 관리 보고서의 사본을 제공하여야 한다.
- (a) (1) A Government corporation shall submit an annual management report to the Congress not later than 180 days after the end of the Government corporation's fiscal year.
- (2) A management report under this subsection shall include -

- (A) a statement of financial position;
 - (B) a statement of operations;
 - (C) a statement of cash flows;
 - (D) a reconciliation to the budget report of the Government corporation, if applicable;
 - (E) a statement on internal accounting and administrative control system by the head of the management of the corporation, consistent with the requirements for agency statements on internal accounting and administrative control systems under the amendments made by the Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982 (Public Law 97-255);
 - (F) the report resulting from an audit of the financial statements of the corporation conducted under section 9105 of this title; and
 - (G) any other comments and information necessary to inform the Congress about the operations and financial condition of the corporation.
- (b) A Government corporation shall provide the President, the Director of the Office of Management and Budget, and the Comptroller General of the United States a copy of the management report when it is submitted to Congress.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

subsection(a)에서, “공기업의”는 명확성을 위하여 추가되었다. 제5항에서 “프로그램, 지출 기타”, “감사 과정에서 수행되는”, 그리고 “법 의”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. 제6항에서 “내역서”는 일관성을 위하여 “보고서”를 대신한다. “감사에서 표기된”은 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “만들어진”은 일관성을 위하여 “성취된”

을 대신한다. 제7항에서 “기타”는 개정 과정에서 명확성을 위하여 추가되었다. “그것에 대하여”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

subsection(b)에서, “미국 회계감사원장”은 명확성을 위하여 추가되었다.

(8) 9107 계좌(Accounts)

가. 본 문

- (a) 미국 회계감사원장의 승인에 따라 공법인은 법에 따라 현금이 지출될 때, 소유한 현금을 계좌에 예치하여야 한다.
- (b) 재무장관은 공기업의 계좌를 보관하여야 한다. 재무장관이 승인하였을 때, 연방준비은행 또는 미 정부의 수탁자 또는 재정 관리자로 지정된 은행으로 하여금 당해 계좌를 보관하게 할 수 있다.
- (c) (1) 본 조의 Subsection (b)는 하나의 은행에 5만 달러 이하로 예치하는 임시 계좌에는 적용되지 않는다.
(2) 본 조의 Subsection (b)는 정부 자금을 보유하지 않은 혼합투자공사의 경우 적용되지 않는다.
(3) 본 조의 Subsection (c)는 Federal Intermediate Credit Banks, the Central Bank for Cooperatives, the Regional Banks for Cooperatives, the Federal Land Banks에 적용되지 않는다. 그러나 각 은행의 은행장들은 미 재무부에 계좌 수탁자명을 매년 보고하여야 한다. 재무장관이 연간 보고서가 필요하다 판단할 경우, 법인, 대통령, 의회에 문서보고서를 보낼 수 있다.

- (a) With the approval of the Comptroller General, a Government corporation may consolidate its cash into an account if the cash will be expended as provided by law.
- (b) The Secretary of the Treasury shall keep accounts of a Government corporation. If the Secretary approves, a Federal reserve bank or a bank designated as a depository or fiscal agent of the United States Government may keep the accounts. The Secretary may waive the requirements of this subsection.

- (c) (1) Subsection (b) of this section does not apply to maintaining a temporary account of not more than \$50,000 in one bank.
- (2) Subsection (b) of this section does not apply to a mixed-ownership Government corporation when the corporation has no capital of the Government.
- (3) Subsection (c) of this section does not apply to the Federal Intermediate Credit Banks, the Central Bank for Cooperatives, the Regional Banks for Cooperatives, or the Federal Land Banks. However, the head of each of those banks shall report each year to the Secretary the names of depositaries where accounts are kept. If the Secretary considers it advisable when an annual report is received, the Secretary may make a written report to the corporation, the President, and Congress.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

Subsection (a)에서 “1949년 6월 60일 이후”는 존속기간이 만료되어 삭제되었다. “공기업”은 개정된 법 9101(1)에 의하여 “본 조의 규율을 받는 법인과 행정기구”를 대체한다. “기타 타 법의 규정에도 불구하고”, “또는 예금과 당좌 목적을 위하여 추가된...”, “모든 파생원의 총당 총액을 포함”은 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “법 규정에 의하여 현금이 지출된다면”은 불필요한 단어를 줄이기 위하여 31:870 (단서)를 대신한다.

Subsection (b)와 (c)에서 “예금 또는 당좌”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

Subsection (b)에서 개정된 법 321(c) 조에서 다시 한 번 언급된 근거 조항으로 인하여 “재무장관”은 “미 재무부 출납국장”을 대신한다. “전액투자공사”와 “그가 결정을 내릴 때 일정한 상황 하에서”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

Subsection (c)(1)에서 “설립 그리고”와 “어떠한 은행이더라도”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

Subsection (c)(3)에서 “각각의 대표”는 지속성을 위하여 추가되었다.

(9) 9108 채권(Obligations)

가. 본 문

(a) 공기업이 채권을 발행하거나 공중에게 채권을 공개할 때, 재무장관은 다음의 내용을 규정하여야 한다.

- (1) 형태, 액면가액, 만기일자, 이자율, 채권이 종속하는 조건
- (2) 채권 발행의 방법과 시간
- (3) 채권 매도시 가액

(b) 공기업은 미 연방정부의 국채 또는 십만 달러 이상인 경우 재무장관이 매입 매도를 인가한 원금이나 이자, 혹은 양자 모두가 보장된 채권을 사거나 팔 수 있다. 재무장관은 결정시, 본 세부항목상의 요구를 공시할 수 있다.

(c) 재무장관은 행정 기관장이 동의하였을 경우, 행정 기관이 본 조의 내용을 수행하기 위한 담당자와 피고용인을 고용할 수 있다.

(d) (1) 본 조는 혼합투자공사가 정부 자금을 보유하고 있지 않을 경우 적용되지 않는다.

- (2) 본 조의 Subsection (a)와 (b)는 Rural Electrification Act of 1936(7 U.S.C. 950(a))상의 Rural Telephone Bank(은행의 소유권, 통제, 운영이 410(a)조의 규율로 변경되었을 때), Federal Intermediate Credit Banks, Central Bank for Cooperatives, Regional Banks for Cooperatives, Federal Land Banks에 적용되지 않는다 그러나 각 은행장은 Subsection (a)와 (b) 상에 기술된 행위를 하기 전에 재무장관과 협의하여야 한다. 채권이 도달되지 않았을 때, 재무장관은 법인, 대통령, 의회에 재무장관의 부동의 사유를 서면 보고서로 제출할 수 있다.

(a) Before a Government Corporation issues obligations and offers obligations to the public, the Secretary of the Treasury shall prescribe -

- (1) the form, denomination, maturity, interest rate, and conditions to which the obligations will be subject;
 - (2) the way and time the obligations are issued; and
 - (3) the price for which the obligations will be sold.
- (b) A Government Corporation may buy or sell a direct obligation of the United States Government, or an obligation on which the principal, interest, or both, is guaranteed, of more than \$100,000 only when the Secretary approves the purchase or sale. The Secretary may waive the requirement of this subsection under conditions the Secretary may decide.
- (c) The Secretary may designate an officer or employee of an agency to carry out this section if the head of the agency agrees.
- (d) (1) This section does not apply to a mixed-ownership Government corporation when the corporation has no capital of the Government.
- (2) Subsections (a) and (b) of this section do not apply to the Rural Telephone Bank (when the ownership, control, and operation of the Bank are converted under section 410(a) of the Rural Electrification Act of 1936(7 U.S.C. 950(a))), the Federal Intermediate Credit Banks, the Central Bank for Cooperatives, the Regional Banks for Cooperatives, and the Federal Land Banks. However, the head of each of those banks shall consult with the Secretary before taking action of the kind described in subsection (a) or (b). If agreement is not reached, the Secretary may make a written report to the corporation, the President, and Congress on the reasons for the Secretary's disagreement.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

Subsection (a)와 (b)에서 “1945년 12월 6일에 혹은 그 이후”는 존속 기간이 만료되어 삭제되었다. “완전투자공사 혹은 혼합투자공사”는 개정법안의 9101(1)조로 인하여 삭제되었다.

제1조 앞의 subsection(a)에서, “before”는 명확성을 위하여 “which are”로 대체되었다. “유가증권, 증서, 회사채, 기타 유사한 것”은 중복

된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “as have been”은 존속기간이 만료되어 삭제되었다. 제1조에서 “단어 기타”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. 본 조항의 수정사항은 기타 현행법에 효력을 미치지 아니 한다.

subsection(b)에서 “정부”는 지속성을 위하여 추가되었다. “자신 소유의 채권, 그리고 권리 및 이자율, 모집일”과 “일정 기간상 거래 또는 본 규정상 내용을 수행하기 위한 거래의 종류에 관한 그의 승인”은 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

subsection(c)에서 “행정기구”는 개정법안 101조에 의거하여 “연방행정기구”를 대신한다. “그에게 부여된 권한에 의하여 수행된 제반 기능”과 “일정한 목적을 위해서”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

subsection(d)(2)에서 “은행의 소유권, 통제 운명은 the Rural Electrification Act of 1936 (7 U.S.C. 950(a) 하에 규율될 때”는 7:943(c)와 950(a)로 인하여 추가되었다. “각각의 장”은 일관성을 위하여 추가되었다. “~하라는 요구를 받다”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다.

(10) 9109 본 장에서 배제되는 전액투자공사(Exclusion of a Wholly Owned Government Corporation from This Chapter)

가. 본 문

대통령이 실용적이고 공익에 부합한 것을 판단하였을 때, 그는 본 법 1105조에 의거하여 전액투자공사가 본 법 11조 하에서, 재정문제를 위하여 행정기관으로 여겨지는 권고(법인은 제외하고)를 예산안에 포함하여 의회에 제출할 수 있다. 의회가 권고를 승인하면, 법인은 11장 하에서 재정문제를 위하여 행정기관으로 여겨지며, 승인한 회계연도 이후부터는 본 조의 규율을 받지 않는다. 기업실체는 본 장의 영향을 받지 않는다.

When the President considers it practicable and in the public interest, the President shall include in the budget submitted to Congress under section 1105 of this title a recommendation that a wholly owned Government

corporation be deemed to be an agency(except a corporation) under chapter 11 of this title and for fiscal matters. If Congress approves the recommendation, the corporation is deemed to be an agency (except a corporation) under chapter 11 and for fiscal matters for fiscal years beginning after the fiscal year of approval and is not subject to this chapter. The corporate entity is not affected by this section.

나. 역사적 기록과 개정 기록(Historical and Revision Notes)

재편 계획 No. 2 of 1970 (84 Stat. 2085)상의 101, 102(a)조가 관리에 산처의 예산 부서를 대통령 관할 기능으로 이전하였기 때문에 “대통령”은 “관리예산처장”을 대체한다. “대통령의 재가로”는 본 법이 개정되었기에 삭제되었다. “고려하다”는 일관성을 위하여 “여기다”를 대신한다. “일정 법인의 예산 프로그램 관리와 관련하여”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “본 법의 1105장 하에서 의회에 제출”은 명확성을 위하여 추가되었다. “~로 여겨지다”는 “그러할 경우 ~여겨지다”를 대체한다. “행정기관”은 명확성을 위하여 개정된 법 101조에 의거하여 “정부행정기구”와 “설립”을 대신한다. “그러할 경우”, “책정, 지출, 영수증, 계좌, 기타”와 “회계연도 동안 예산 프로그램과 관련하여”는 중복된 내용을 담고 있어 삭제되었다. “~로 여겨지다”는 일관성을 위하여 “~로 여기다”를 대신 한다.

9110 소비자를 위한 정부후원기업의 예금 취급 금융기관 보유 증권 표준(Standards for Depository Institutions Holding Securities of a Government-Sponsored Corporation for Customers

3. 소 결

- (a) 장관은 산업 보호를 위하여 의무 규제 표준에 관한 사항을 규율할 수 있으며, Securities Exchange Act of 1934의 3(a)(42)조 (B), (C)호 상에 기술된 국채를 사용할 수 있다. 그러한 규율은 예금취급 금융기관이 국채 중개소, 국채 딜러가 아닐 때에만 적용되어야 하며, 자신 소유의 계좌를 위한 행위가 아닌 수탁, 관리, 기타 고객의 계좌를 위한 행위로서의 의무를 부담한다. 그러한 규제는 전매, 환매를 위한 매수, 매도에 대한 의무를 포함하여, 부담의무의 적절한 분담을 규정할 수 있다.
- (b) subsection(a)상 규율된 규제의 위반은 Revised Statutes (12 U.S.C. 93(a) 또는 (b) 상의 5239(a) 또는 (b), Federal Deposit Insurance Act 상의 8(b) 또는 8(c), Home Owner's Loan Act of 1933 상의 5(d)(2) 또는 5(d)(3), National Housing Act 상의 407(e) 또는 407(f), Federal Credit Union Act 상의 206(e) or 206(f) 하의 명령 발동의 적절한 근거가 될 수 있다. 이와 같은 명령은 적절한 규제기관에 의하여 예금취급 금융기관을, National Credit Union Administration에 의하여 연방보험신용조합을 규율할 수 있다.
- (c) 기타 다른 법 규정에 의한 행정기구의 권력행사는 본 조에 적용될 수 없다.
- (d) 본 조에 의거한 규제에 앞서 장관은 각각의 적절한 규제기관과 National Credit Union Administration 이사회에 관하여 그 규율과 표준이 본 장에서 공포된 규제목적에 부합하는지, 그리고 장관이 결정을 내렸을 경우, 본 장에서 공포된 규제 목적에 부합하도록 일정한 규율과 표준에 관한 수탁기관을 면제할 수 있다.
- (e) 본 subsection에서 이하의 용어는 다음의 의미로 사용되었다.
- (1) “수탁기관”은 Federal Reserve Act의 section 19(b)(1)(A)의 (i)부터 (iv)까지를 통해 여기에 부합되는 것을 의미하며, 외국계 은행, 외국계 은행의 대리 기구 또는 지점, 외국계 은행에 소유되거나 통제되는 상업대출회사(당해 용어는 International Banking Act 1978 상에도 규정되어 있음) 또한 포함된다.
 - (2) “국채 중개소”는 Securities Exchange Act of 1934 상의 3(a)(43) 에 기술된 내용을 의미한다.

- (3) “국채 딜러”는 Securities Exchange Act of 1934 상의 3(a)(44) 에 기술된 내용을 의미한다.
- (4) “적절한 규제기관”은 Securities Exchange Act of 1934 상의 3(a)(34)(G) 에 기술된 내용을 의미한다.

- (a) The Secretary shall prescribe by regulation standards for the safeguarding and use of obligations that are government securities described in subparagraph (B) or (C) of section 3(a)(42) of the Securities Exchange Act of 1934. Such regulations shall apply only to a depository institution that is not a government securities broker or a government securities dealer and that holds such obligations as fiduciary, custodian, or otherwise for the account of a customer and not for its own account. Such regulations shall provide for the adequate segregation of obligations so held, including obligations which are purchased or sold subject to resale or repurchase.
- (b) Violation of a regulation prescribed under subsection (a) shall constitute adequate basis for the issuance of an order under section 5239(a) or (b) of the Revised Statutes (12 U.S.C. 93(a) or (b)), section 8(b) or 8(c) of the Federal Deposit Insurance Act, section 5(d)(2) or 5(d)(3) of the Home Owner's Loan Act of 1933, section 407(e) or 407(f) of the National Housing Act, or section 206(e) or 206(f) of the Federal Credit Union Act. Such an order may be issued with respect to a depository institution by its appropriate regulatory agency and with respect to a federally insured credit union by the National Credit Union Administration.
- (c) Nothing in this section shall be construed to affect in any way the powers of such agencies under any other provision of law.
- (d) The Secretary shall, prior to adopting regulations under this section, determine with respect to each appropriate regulatory agency and the National Credit Union Administration Board, whether its rules and standards adequately meet the purposes of regulations to be promulgated under this section, and if the Secretary so determines, shall exempt any depository institution subject to such rules or standards from the regulations promulgated under this section.

(e) As used in this subsection -

- (1) “depository institution” has the meaning stated in clauses (i) through (iv) of section 19(b)(1)(A) of the Federal Reserve Act and also includes a foreign bank, an agency or branch of a foreign bank, and a commercial lending company owned or controlled by a foreign bank (as such terms are defined in the International Banking Act of 1978).
- (2) “government securities broker” has the meaning prescribed in section 3(a)(43) of the Securities Exchange Act of 1934.
- (3) “government securities dealer” has the meaning prescribed in section 3(a)(44) of the Securities Exchange Act of 1934.
- (4) “appropriate regulatory agency” has the meaning prescribed in section 3(a)(34)(G) of the Securities Exchange Act of 1934.

이상 살펴본 바와 같이 공기업 관리법은 비교적 간단한 10개의 조항 안에 공기업의 모든 것에 필요한 일반적 규정을 대부분 담고 있다. 9101에서 열거된 바와 같이 일단 공기업의 범주 안에 들어가게 되면 우리와 비슷하게 법에 근거한 각종 정부 규제가 이루어짐을 확인할 수 있다. 또한 기업으로서의 성질도 잃지 않고 보유하고 있어서, 각종 행정기관보다는 폭넓은 자율성을 구가하고 있다. 요컨대, 미국 공기업에 대한 일반법으로서의 공기업 관리법은 공기업 성립과 운영에 있어서 나름 체계적 규범을 구성하고 있으며, 중점은 그러한 공기업의 범위에 포섭될 것인가의 문제, 즉 9101에서 열거하는 공기업에 편입될 것인지의 여부라고 할 수 있겠다.

제 4 절 결론 및 시사점

이상에서 살펴보았듯, 미국의 공기업은 경제 위기의 시대에 발생하여 성공적으로 그 임무를 수행하고, 그 밖에 공공성이 짙은 영역에서 계속 그 명맥을 유지하면서 중요한 역할을 다 하고 있다. 미국이라는

국가의 경제규모를 고려하면 공기업이 차지하는 비중은 매우 작은 편이지만, 적재적소에 필요한 만큼 운영되고 있다.

공기업은 어디까지나 헌법적 제한에 따라야 하는 국가기구이다. 하지만 공기업에게는 수권 법률에 의하여 연방정부기관의 법인격과 구별되는 별개의 법인격이 부여된다. 소송이 발생하였을 때 민사소송 관할에 해당하는 것이 이를 반영한다. 예산의 측면에서도 공기업은 행정청의 수많은 예산 관련 규제로부터 면제된다. 공기업의 소속과 운영권 또한 행정 관청에 비하여 매우 유연하게 행사됨은 물론이다. 다만, 감독에 있어서는 미국 공기업을 행정기구의 일환으로 관리하는 중앙 관리관청은 존재하지 않는다. 대통령이나 중앙 관료가 가진 이해관계의 관점으로부터 공기업을 기획하는 중앙기구 또한 존재하지 않는다. 물론 이는 관리예산처의 행정적 권한이 늘어남에 따라, 또한 의회의 행정부에 대한 감독권이 확대됨에 따라, 이들의 비상시적 감독 하에 들어가게 된다.

공기업을 관리하는 법제를 분석하여 보았을 때, 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 첫째, 미국에서 공기업에 적용되는 공기업 관리법(Government Corporation Control Act)은 거의 유일한 일반법으로서의 역할을 담당한다. 이 법은 10개 조항으로 이루어졌으며 미국의 공기업 역사만큼이나 오랜 역사를 가지고 있다. 둘째, 공기업 선정의 문제는 전적으로 입법자의 결단에 맡겨져 있다. 공기업 관리법은 9101 정의 조항에서 법이 적용되는 공기업을 열거하고 있으며, 그 열거된 기업 외에는 공기업화 시킬 수 없다. 또한 미국의 공기업은 전액투자공사와 혼합투자공사로 크게 나눌 수 있다. 셋째, 공기업의 설립은 반드시 연방법률에 근거하도록 하였다. 넷째, 전액투자공사는 예산 등에 있어서 혼합투자공사에 비하여 더 세심한 통제를 받고 있다. 다섯째, 정부는 공기업의 재정 보고서에 대한 감사, 관리 보고서의 제출 명령 등을 통하여 실질적 통제를 가한다.

이상에서 보는 바와 같이 법인이 공기업의 영역에 포섭되면 법의 직접적 통제를 받게 되어 예산, 자금, 감사 등의 영역에서 구체적인 의무 사항이 발생하게 된다. 그러나 그 의무 역시 우리의 체계와 같은 성격은 아니며, 기본적으로 자율 경영의 기조 위에서 의회와 정부의 사후적 통제를 위주로 이루어지고 있다.

그 역할과 통제 방법, 효과에 있어 미국의 공기업은 자율성을 강조하려는 우리 공기업 체계의 계획에 중대한 시사점을 제공하고 있다. 효율을 강조하면서도 공적 성격을 추구함에 부족함이 없는 제도적 특성에서 자율성 신장의 가능성과 효과를 점칠 수 있는 것이다.

또한 국가 통제의 영향력의 범위 측면에서 정부후원기업(GSE) 또한 눈여겨 볼 형태이다. 이는 일종의 준정부기관으로서, 민간 소유의 주식 회사이면서 연방으로부터 공인을 받아 활동하는 금융기관이다. 즉, 정부로부터 암묵적 보증을 받는 것이다. 이는 금융업의 영역에서 정부의 통제를 받는 공기업과 그렇지 않은 민간기업 사이의 차이를 완충하고, 국가 목적을 좀 더 자유롭게 달성하기 위한 묘책으로 풀이된다. 주택대출 담보의 상환 문제에서 심각한 결함을 야기하여 미국의 금융위기를 몰고 온 측면이 있기도 하다는 점에서 도입의 신중을 요하는 것도 사실이다.

그 외에도, 과도기구(transition organization)로서의 공기업도 존재한다. 즉 공기업은 행정기구의 완전 민영화가 부담스러운 상황에서 과도적 기구로 존재하는 형태로서의 의미를 가지는 것이다. 이를 통하여 시장성과 자산 가치, 성공적 민영화에 있어 중요한 요소들이 무엇인지 알 수 있는 장점이 있다. Conrail, USEC 등이 대표적이며, 이들은 민영화의 과정에서 정부가 절차를 성공적으로 관리하였다는 의의를 가진다. 그러나 미국의 모든 공기업이 민영화를 지향하는 것은 아니다. 행정 관리의 측면에서 공기업의 형태로 관리하여야 할 필요성을 정부 당국도 절실히 공감하고 있으며 유연성 있는 적절한 법제를 통하여 적용해 나가고 있음을 확인할 수 있다.

제 3 장 영국의 공기업 경영자율성 관련 법제

제 1 절 논의 배경

영국은 공기업이 오래 전부터 준정부기구라 일컬어지는 기관들에 의해 왕실의 규율 하에 발전해온 특징적인 형태를 띤 국가이다. 이러한 배경에서 정부가 소유하는 기업으로서의 공기업의 개념은 예외적인 것일 수밖에 없으며, 그 권한과 한계 또한 우리의 공기업과는 사뭇 다르다. 공기업 또한 그 국민경제적 의미나 역할이 크며 공기업 정책 또한 우리에게 시사하는 바가 크다. 이러한 관점에서 보았을 때 영국의 공기업의 현황과 경영자율성 관련 법제를 발달사에서부터 특징, 법제의 세부 내용까지 살펴보는 것은 유의미한 논의가 될 것이다. 즉, 그들이 공기업의 형태에서 중점으로 두는 항목은 무엇이며, 어떤 면을 법으로서 규율하고 있는가, 공기업의 자율적 의사결정은 어느 정도로 이루어지는가 등을 분석함으로써 우리 공기업 제도의 개선에 여러 가지로 참조할 만한 시사점을 부여한다.

제 2 절 영국의 공기업

1. 개 념

영국에서 준정부기구라 일컬어지는 기관 속에는 다섯 가지 종류의 조직이 포함된다. (1) 집행적 업무를 수행하는 비부처형 공공기관, (2) 자문형 비부처형 공공기관, (3) 공사, (4) 국영기업, (5) 서비스 사용 규제기관(Utility Regulators), (6) 국가보건기구(NHS) 등이 그것이다. 영국의 공공기관(Public Body)은 정부부처에 속하지 않으며 중앙정부와는 어느 정도 독립적으로 공적기능을 수행하는 기관으로 정의할 수

있다. 따라서 비각료급부처(Non-Ministerial Departments)나 책임행정기관(Executive Agencies)은 공공기관 분류에서 제외된다. 장관은 공공기관의 활동에 대해 의회에 보고할 의무를 지니며 거의 모든 경우에 이 사선임권을 행사하므로 공공기관의 재정과 경영관리의 책임은 여전히 해당 정부부처에 있다. 여기서 영국 정부의 지원을 받는 공공기관은 공기업(Public Corporation), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities), 국가의료서비스기관(NHS: National Health Service Bodies), 비부처공공기관(NDPB: Non-Departmental Public Bodies)으로 구분된다. 또한 비부처공공기관(NDPB)은 기능수행범위와 인력충원방식, 재정운영에 따라 다시 책임행정(Executive) NDPB, 자문(Advisory) NDPB, 사법(Tribunal) NDPB와 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)로 구분되고, 이중 행정(Executive) NDPB는 행정, 규제, 영리기능을 수행하며 자체 예산을 배정받으며 자체 인력을 고용한다. 자문(Advisory) NDPB는 장관에 대한 독립적 전문가 자문기구로, 대부분 자체 예산이나 인력배정이 없으며 발생하는 비용은 해당부처에서 처리한다. 사법(Tribunal) NDPB의 경우, 법률전문기구이며, 역시 자체 예산이나 인력 없이 해당부처의 지원을 받는다. 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)는 교도소의 관리 전반에 걸친 감시기구의 역할을 하며 비용은 당해부처에서 부담하게 된다. 영국에서 ‘준정부기구’라는 의미는 정부가 만들었지만 일정수준은 정부로부터 독립되어 있고 일정 수준은 관계를 갖고 있는 상태에서 민간조직처럼 작동하는 조직을 지칭한다. QUANGOS는 많은 사람을 공직에 임명할 수 있는 자리를 제공하고 있다. 2000년 3월 3만 명 이상이 공공기관 이사회 임원으로 일하고 있는 실정이다. 준정부기구 가운데에서 가장 중요한 위치를 차지하는 것은 이른바 비부처형 공공기관(NDPBs)이다. 정부부처는 아니지만, 정부가 수행하는 업무와 유사한 업무를 수행하고, 공적 서비스를 제공하는 공공기관을 지칭한다. 여기에는 집행적

업무를 수행하는 비부처형 공공기관도 존재하고, 단순한 자문형 지위를 차지하는 비부처형 공공기관도 존재한다. 준정부 기구 가운데 비부처형 공공기관의 수는 2000년 1,035개 수준이었지만, 2007년 현재는 약 1,100개에 이르고 있다.

2. 발달 역사

(1) 영국 공기업의 역사

영국은 1970년대 유례없는 경제 위기를 경험하였다. 산업의 생산성이 저하되고 노조의 활동은 극심하여 영국 경제 전체의 효율성이 전후 최저 수준으로 하락하였다.

〈표 1〉 영국의 주요 경제 지표

(단위: %)

국 가	1950~73		1973~79		1979~90	
	GDP	1인당 GDP	GDP	1인당 GDP	GDP	1인당 GDP
미 국	3.7	2.5	2.4	1.4	2.6	1.6
일 본	9.4	8.2	3.6	2.5	4.1	3.5
영 국	3.0	2.3	1.5	1.5	2.1	1.9
프랑스	5.1	4.2	2.8	2.3	2.1	1.7
독 일	5.9	5.0	2.3	2.5	2.0	1.7
이탈리아	5.5	4.8	3.7	3.2	2.4	2.2
OECD	n/a	n/a	2.7	1.9	2.7	1.9

주: GDP 및 1인당 GDP는 연평균 실질성장률 기준임.

자료: Temple, “Overview: Understanding Britain's Economic Performance: The Role of International Trade,” Buxton, T., Chapman, P. and Temple, P.(eds.). 1994. Britain's Economic Performance. London: Routledge.

〈표 2〉 미국과 영국의 노동생산성 비교

	생산량	고용수준	노동생산성
장치산업(1975)			
가스산업	660	199	332
전기산업	856	242	354
수도산업	667	339	197
통신산업(1972)			
우편산업	775	340	228
전화산업	1,118	352	317
교통산업(1972)			
철도산업	1,046	264	395
선박산업	155	155	248
항공산업	842	558	152
광업(1972)			
석탄산업	302	34	889
기타광업	1,076	536	202

주: 각 숫자는 영국을 100으로 하였을 때 미국지수를 뜻함.

자료: James Foreman-Peck and Robert Milward. 1994. Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990, Oxford: The Clarendon press.

특히 노조의 파업으로 국민경제가 전체적으로 마비되는 사태가 종종 야기되었으며, 그 여파로 심한 경우에는 6개월마다 정권이 바뀌는 극심한 정치 불안의 현상까지 생겨났다.

〈표 3〉 영국의 노동쟁의

(단위: 건수, 천 명, 천 일)

연 도	노동쟁의		
	분쟁건수	참여인원	손실일수
1974	2,922	1,626.4	14,750
1975	2,282	808.9	6,012
1976	2,016	668.0	3,284
1977	2,703	1,165.8	10,142
1978	2,471	1,041.5	9,405
1979	2,080	4,607.8	29,474
1980	1,330	833.7	11,964
1981	1,338	1,512.5	4,266
1982	1,528	2,102.9	5,313
1983	1,352	573.8	3,754
1984	1,206	1,464.3	27,135
1985	903	791.3	6,402
1986	1,074	720.2	1,920
1987	1,016	887.4	3,546
1988	781	790.3	3,702
1989	701	727.0	4,128
1990	630	298.2	1,903

결국 공기업의 자율경영성 제고는 민영화 방향으로 나타났고 민영화는 오랫동안 침체되었던 영국의 경제를 살리기 위한 근원적 처방으로 간주되었다. 민영화는 제조업은 물론 전통적으로 자연독점 산업이라고 분류되었던 전력, 통신, 가스, 수도 등과 같은 공익산업에도 예외없이 적용되었다.

(2) 영국 경제에서 공기업의 위치

전후 영국에서는 노동자의 고용 안정성을 보장해주는 경제정책 기조가 지속적으로 정책에 반영되면서 1979년 민영화가 시작될 때까지 공기업이 국내경제에서 차지하는 비중은 매우 높았다. 1979년 영국의 공기업은 GDP의 10%, 국내총투자의 1/7, 도매물가지수의 10%를 차지하고 있었으며, 약 1,500만 명의 근로자들을 고용하고 있었다. 영국의 공기업은 광범위하게 분포되어 있었지만, 특히 운송, 에너지, 통신, 철강, 조선산업에서 압도적인 위치에 있었고 전력, 통신, 가스 등 공익산업에서 자연독점과 정부소유의 논리가 득세하였다.

〈표 4〉 1979년 영국 공기업과 영국경제

	금 액	영국경제에서의 비중
GDP	£ 180.4억	10.5%
총고용인	201만 명	8.1%
총고정자본 스톡	£ 1,041.0억	17.2%
총투자	£ 56.2억	15.2%

주: 위 표의 계산에는 공기업만 고려되었으며, 지방정부나 서비스부문은 고려되지 않음.

3. 공기업 현황 및 특징

(1) 현황

영국에서는 통계청(ONS : Office National Statistics)이 1995년의 유럽 회계기준에 근거하여 매년 공공부문(Public sector)을 분류·규정 하고 있다. 영국의 공공기관(Public Body)은 정부부처에 속하지 않지만 중앙 정부와는 어느 정도 독립적으로 공적 기능을 수행하는 기관으로 정의 할 수 있다.(Cabinet Office, 2006) 영국의 공공기관은 비부처공공기관 (NDPB: Non-Departmental Public Bodies), 공기업(Public Corporation), 국 기의료서비스기관(NHS: National Health Service Bodies), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities)으로 구분된 다. 영국 내각부에서 집계하는 공공기관은 2006년 883개이며, 공기업 은 21개이며 통계청에서 발표하는 공기업 수(Public corporation)는 유 럽회계기준(ESA 95)의 분류에 따르면 2009년 기준 377개에 해당한다. 특히 공기업 인력은 2009년 급속히 증가하여 공공부문의 약 10%에 달한다(전체 취업인구의 2%). 영국의 공기업은 European System of Accounts(ESA95)에 의거한 영국 National Account 구분에 따른 명칭으 로, 공기업 분류기준은 통계청(Office for National Statistics)과 재무부 (HMT: Her Majesty's Treasury) 사이의 협의(agreement)에 따라 결정된 다. 공기업의 특징으로는, 1) 고객에게 부과하는 요금으로 비용을 충 당하는 상업적 기능을 가지며, 2) 중앙정부, 지방정부, 또는 다른 공기 업에 소유권이나 지배권이 있으나, 3) 경영이나 기업 운영에 있어서 해당부처로부터의 독립성이 있는 기업들이다. 2006년 3월 31일 현재 영국의 공공기관은 883개에 달하며 이 중 공기업의 수는 21개이며, 영국은행 1개, 2개의 공영방송, NHS 23개, Executive NDPB 199개, Advisory NDPB 448개, Tribunal NDPB 40개와 149개의 독립감시기구

제3 장 영국의 공기업 경영자율성 관련 법제

가 포함됨(표 5 참조). 이는 전년도에 비해 21개가 줄어든 숫자이다.

〈표 5〉 영국 공공기관 및 공기업 현황

Department	Executive NDPB	Advisory NDPB	Tribunal NDPB	Public Broadcasting Authority	Independent Monitoring Boards	NHS Bodies	Central Bank	Public Corporation	TOTAL
CABINET OFFICE	0	11	0	0	0	0	0	0	11
DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT - Formerly OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER	11	4	2	0	0	0	0	2	19
DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS	2	233	2	0	0	0	0	0	237
DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT	47	10	1	2	0	0	0	3	63
DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS	17	3	1	0	0	0	0	2	23
DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS	32	46	10	0	0	0	0	3	91
DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT	2	0	0	0	0	0	0	0	2
DEPARTMENT FOR TRANSPORT	5	2	1	0	0	0	0	2	10
DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS	5	5	3	0	0	0	0	2	15
DEPARTMENT OF HEALTH	9	33	3	0	0	23	0	0	68
DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY	34	22	8	0	0	0	0	4	68
EXPORT CREDITS GUARANTEE DEPARTMENT	0	1	0	0	0	0	0	0	1
FOOD STANDARDS AGENCY	0	5	0	0	0	0	0	0	5
FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE	5	3	1	0	0	0	0	1	10
FORESTRY COMMISSION	0	12	0	0	0	0	0	0	12
HM REVENUE AND CUSTOMS	0	0	1	0	0	0	0	0	1
HM TREASURY	0	2	0	0	0	0	1	0	3
HOME OFFICE	13	14	6	0	145	0	0	1	179
MINISTRY OF DEFENCE	6	24	0	0	1	0	0	1	32
NORTHERN IRELAND COURT SERVICE	2	10	0	0	0	0	0	0	12
NORTHERN IRELAND OFFICE	9	5	2	0	3	0	0	0	19
ROYAL MINT	0	1	0	0	0	0	0	0	1
TOTALS	199	447	41	2	149	23	1	21	883

(2) 특 징

영국은 공기업에 대한 소유권 기능을 주무부처 중심의 분산감독 모델에서 단일기관 중심의 집중화 모델로 전환하고 있는 것이 특징이다. 2003년 ‘공기업실(Shareholder Executive)’의 설치·운영을 통해 소유권 기능의 집중화를 추구한다. 공기업실은 공공기관의 효율적인 운영과 감시를 위해 목표치 부여, 관리, 성과 측정 및 성과보상, 모니터링 등 주요 사안에 대해 해당부처 장관이나 담당기관에 보고하는 기능을 수행하며 현재 28개 기관을 집중관리하고 있다. 공기업실의 주된 역할은 기업에 대한 직접적인 통제보다는 조언 및 자문을 통한 성과 증진에 있다. 공기업실이 관장하는 기업형 공공기관들의 설립목적은 보면 국방산업, 핵 개발 및 폐기 등과 관련된 사업, 우편사업, 항만·항공사업, 지역상하수도사업, 공영방송 등에 관한 것으로 업무의 성격이 국민의 경제생활에 중요한 영향을 미치는 시장형 업무를 수행함을 알 수 있다. 공기업실의 관리대상 기업과 한국의 공공기관을 비교하여 보면, 설립목적은 유사하더라도 기업형태 측면에서 매우 상이함. 영국에서 공기업에 해당되는 기업들이 한국에서는 공기업이 아닌 경우가 많음을 발견할 수 있다.

제 3 절 영국의 공기업 법제 현황

1. 개 관

영국은 감독과 관리가 통합된 ‘일원적’ 이사회 구조이며, ‘합의제’ 구조를 지닌다. 정부가 지분을 완전히 보유할 경우에 정부대표 이사는 없으나, 일부 지분을 보유할 경우에는 1~2명의 정부대표 이사를 선임하고 있다. 공공기관의 장과 이사진에 대한 임명은 각각의 독립적인

선발위원회에서 담당한다. 인사를 위한 제도적 장치로서는 공공인사감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments(OCPA))가 존재한다. 공공인사감독관은 모든 비부처형 공공기관 직위 인선에 절차를 제정하고, 행동준칙(code of practice)을 제정하며, 독립적 평가자를 인선위원회에 파견하여 감시한다. 이를 통해 공공기관의 임원 인선과정이 개방, 투명, 공정한 과정을 거쳐 실적주의에 입각하여 이루어지도록 하고 있다. 이사회 구성원은 정부로부터 독립성을 유지한다. 따라서 영국의 경우 공기업에 대한 벤치마크로서 기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code On Corporate Governance)을 두고 있다. 또 대부분의 국가와 같이 영국의 경우 이사회 구성원은 주무부처, 장관에 의하여 임명되며, CEO의 임명은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처(Shareholder Minister)가 임명을 승인함으로써 이루어진다.

2. 기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code on Corporate Governance)관련 법제에 대한 소개

이는 기업지배구조에 대한 가이드라인을 담고 있다. 2008년 개정된 종합규정의 기원은 Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance이고 몇 차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 기업 보고 및 지배구조의 신뢰성을 촉진하고 성과를 지원하기 위하여 FRC(Financial Reporting Council)에 의해 발간되고 있다. ‘Code of Best Practice’에서는 이사(Directors), 보수(Remuneration), 책임성(Accountability)과 회계(Audit), 주주와의 관계, 기관투자자(Institutional Shareholders)등에 관한 주원칙과 이를 지원하는 부원칙을 규정하고 있다.

3. 공기업관리감독제도

공기업의 관리감독제도는 다른 나라들과 유사하게 해당업무에 대하여 최종적인 책임을 지는 관리감독 부처에 의한 상시적 제도와 국가 전체적인 차원에서 감사원(NAO)과 하원 공공회계위원회(PAC)가 수행하는 점검제도로 분류할 수 있다. 관리감독 부처들이 각종 형태의 공기업을 관리하기 위한 공식적인 방법으로는 (1) 목표의 계약, (2) 재정 목표 및 성과목적 설정, (3) 투자심의 및 요금규제, (4) 모니터링 등이 활용된다. 영국의 경우 정부소유기업(공기업)은 주기적으로(일반적으로 월 1회) 공기업실(Shareholder Executive)에 공기업 계획과 예산에 대한 사업성과를 보고해야 하고, 의회의 정부소유기업의 경영성과평가와 공기업실(Shareholder Executive)의 경영성과평가는 연1회 실시하며, 정부소유기업 관리자와 이사회는 「연례 재정보고서」(비재정 이슈 포함)를 의회에 제출해야 한다. 의회는 정부소유기업의 성과에 대한 사후 모니터링을 담당한다.

4. 공기업의 민영화법

영국 공기업 부문의 재정적자가 증가하자 공공부문에 대한 개혁이 시작되었다. 공기업의 민영화는 오랫동안 침체되었던 영국 경제를 살리기 위한 근원적인 처방으로 제조업은 물론 전통적으로 자연 독점산업이라고 분류되었던 전력, 통신, 가스, 수도 등과 같은 공익산업에도 이루어졌다. 민영화의 목표는 경쟁을 통한 기업의 효율성 제고하고 공공부문의 획기적인 효율성 향상과 더불어 기업부문에 있어서도 세계 수준의 대외경쟁력을 확보하겠다는 것이다. 민영화를 통해 영국정부는 효율성 증대, 공공부문의 차입수요 감축, 기업경영에 대한 정부 간섭 배제, 공공부문 임금 결정의 부담경감, 주식 대중화와 종업원 지

주제 장려 및 정치적 이득의 획득 가능하다고 보았다. 1단계는 대처의 집권 1기인 1979년에서부터 83년까지로 이 기간 중 주로 자연 독점적인 주요 공기업은 민영화되지 않고 대신 규모가 작고 경쟁 환경이 조성된 기업을 일차적으로 민영화하였다. 2단계는 1984년에서부터 1987년까지로 이 기간 동안에는 1단계에서 제정된 관계법에 의하여 일부 독점 공기업에 경쟁이 도입되어 BT와 BG와 같은 자연독점 공기업인 공익산업의 민영화가 시작되었다.

5. 공공기관 평가제도

영국 정부는 자문형이나 사법형 NDPB처럼 규모가 작아 체계적인 사업성 평가를 시행하기가 적합하지 않은 경우에는 평가의 효율성과 실효성을 확보하기 위한 방안으로 간소화된 평가체계(light-touch reviews)를 운영하고 있다. 간소화된 평가체계에서는 평가절차의 모든 사항을 적용할 필요는 없으나, ① 공공기관이 수행하고 있는 특정 기능이 여전히 필요한지 ② 그 기능이 필요하다면, 공공기관의 현 조직 형태가 해당 기능을 집행하는 데에 가장 효율적인지 여부는 반드시 평가하도록 되어 있다. 이처럼 간소화된 평가체계의 도입으로 영국에서는 각 부처가 모든 공공기관을 일률적으로 5년마다 평가할 필요가 없게 되었으며, 이들에게 최소한의 평가주기를 요구하는 중앙기관도 없어지게 되었다. 영국 정부는 이상과 같은 정책변화를 뒷받침하기 위하여 2004년 9월에 공공기관의 설립, 운영, 인사, 예산, 평가, 폐지 등을 규정한 ‘공공기관 관리지침서’를 그리고 2006년 6월에는 적용범위를 확대한 새로운 지침서를 발간하였는바, 이에 따르면 공공기관 평가는 관리감독 부처의 전체적인 정책목표 관점에서 이루어지는 종합평가와 해당 공공기관의 정책과정 전반을 검토하는 사업성 평가가 상호 연계되어 이루어지게 되어 있다.

6. 경영자율성 관련 제도 분석

(1) 서 설

공기업의 자율성 제고는 결국 공기업 민영화의 방향으로 흐른 것이 영국의 특징이나, 자율을 지향하더라도 공기업법제 기본 틀은 사실상 통제 프로세스라고 할 것이다. 해당 통제의 예외(완화)가 곧 자율성 제고로 연결될 것인 바, 민영화는 국가의 공기업 통제의 완화를 의미하고 기관장의 권한을 일정하게 조정하는데 비중을 두었다. 이러한 변화는 공기업의 민영화에 대한 세부 지침을 통해서도 들어 난다. 기관장의 권한 및 임명에 관한 세부사항은 다음과 같다.

□ 공기업 기관장의 임명 및 권한

- 감독과 관리가 통합된 ‘일원적’ 이사회 구조
- 기관장 중심의 단독제가 아닌 ‘합의제’ 이사회 구조
- 공기업에 대한 벤치마킹으로서 ‘기업지배구조에 관한 종합규정’ 활용
- 종합규제법은 대기업 이사회에 대해 독립적 이사를 필수요건으로 함으로 이사회 구성원은 정부로부터 독립성을 보유
- 선임절차는 공직임명위원회가 담당하고 정부소유기업 이사회 의장은 다른 이사선임에 대한 선임패널의 역할을 담당.
- 비부처형 공공기관의 장(長), 이사진, 경영진의 인선을 위해서는 각각의 경우에 부합하도록 공공기관별로 독립적인 선발위원회가 구성
- 해당공공기관에 공석이 발생했을 경우 충원계획이 공개되고, 홍보되며, 공정한 심사과정을 거쳐 적합한 인사가 추천
- 인선위원회는 공공인사감독관(OCPA)에 의해 임명된 ‘독립적 평가자’ 1인을 포함한 전문가 패널로 구성되고 이들이 제출된 지원서를 바탕으로 지원자의 경력, 능력, 의지, 관심, 계획을 평가하고 직접 면접을 수행
- 여기서 ‘독립적 평가자’의 역할이 대단히 중요한데, 독립적 평가자란 공공인사감독관(OCPA)에 의해 임명된 인사이고. 공공인사감독관실은

주기적으로 독립적 평가자를 모집하는데, 이는 공공기관의 인선위원회에 파견하여 참가함으로써 공정성과 투명성, 객관성 등을 감시하고 보고하게 하는 역할을 수행

- 특정한 공공기관, 특정한 부처업무에 관심과 전문성을 가진 사람이 독립적 평가자가 되기를 희망하는 경우 공공인사감독관실에 지원서를 제출할 수 있다. 지원서를 제출할 수 없는 사람은 a) 지난 12개월 간 해당 공공기관이나 관련조직에서 공식적으로 근무한 경험이 있는 사람, b) 해당 선임위원회관련 직위에 지난 12개월 간 근무한 경험이 있는 사람이다. 이들은 공정성과 신뢰성에 문제를 야기할 수 있기 때문에 지원자격을 부여하지 않고 있고 사장의 임명은 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처가 임명을 승인함으로써 이루어졌다. 임명권자는 비부처형 공공기관의 성격에 따라 상이하다. 예를 들어 국가보건기구(NHS)가 소속된 보건부의 인선위원회 경우는 인선위원회가 임명권자이다. 그러나 다른 부처의 경우는 해당 공공기관이 소속된 부처의 장관이 임명권자이다. 최종적으로 이러한 임명권자에 의해 추천된 후보 가운데 임명이 이루어지게 된다. 공공인사감독관실은 1995년 놀란보고서(Nolan Report)의 영향으로 설립되었다. 이 기관은 1,123개의 공공기관의 기관장과 이사회 이사의 임명을 감시. 모든 공공기관의 관리팀에 대한 임명을 공정하고, 경쟁적으로 이루어지도록 감시하는 역할을 수행한다. 2006-2007 회계연도 기간 동안 3,862명에 대한 신규임명 및 재임명이 이루어졌다. 이 가운데 2,060명은 신규 임명에 해당하고, 1,802명은 재임명에 해당한다. 2005-2006년 기간 동안에는 2,907명의 임용이 이루어졌는데, 이 가운데 1,521명이 신규임명이고 1,386명이 재임명에 해당하였다. 공공인사감독관실은 전체적으로 11,261명의 임명을 감시하고, 공정한 임명을 유도하며, 발전을 기획한다. 위원회의 역할은 규제, 모니터 및 보고로 나뉘어진다.⁶⁶⁾

66) 공공기관의 장과 이사진에 대한 임명은 각각의 독립적인 선발위원회에서 담당한다. 인사를 위한 제도적 장치로서는 공공인사감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments(OCPA))가 존재한다. 공공인사감독관은 모든 비부처형 공공기관 직위 인선에 절차를 제정하고, 행동준칙(code of practice)을 제정하며, 독립적 평가자를 인선위원회에 파견하여 감시한다. 이를 통해 공공기관의 임원 인선과정의 개방, 투명, 공정한 과정을 거쳐 실적주의에 입각하여 이루어지도록 하고 있다. 물론, 내각사무처도 간접적으로는 일정한 역할을 수행한다. 공공인사감독관실이 제도

적으로 드러난 감독관청 역할을 수행하고 있지만, 내각사무처 역시 보이지 않는 중심에 서서 큰 틀의 지휘 역할을 수행하는 것이다. 비부처형 공공기관의 장(長), 이사진, 경영진의 인선을 위해서는 각각의 경우에 부합하도록 공공기관별로 독립적인 선발위원회가 구성되어 있다. 해당공공기관에 공석이 발생했을 경우 충원계획이 공개되고, 홍보되며, 공정한 심사과정을 거쳐 적합한 인사가 추천되게 된다. 그 과정을 단계별로 나누어 약술하면 아래와 같다. 인선과정은 다섯 개의 단계로 이루어지게 된다. 1) 공개적 홍보가능한 한 많은 사람이 공공기관의 직위에 임용될 기회를 갖도록 공개적으로 충원의 내용과 계획이 공고된다. 언론, 우편, 기타 네트워크를 통해 충원계획이 공고된다. 2) 지원서 작성시 심과 능력이 있는 사람이 지원서를 작성하여 제출한다. 해당 비부처형 공공기관별로 구성된 인선위원회에 지원서를 제출하게 된다.) 전문가 패널로 구성된 인선위원회의 심사, 면접을 실시하고 선위원회는 공공인사감독관(OCPA)에 의해 임명된 ‘독립적 평가자’ 1인을 포함한 전문가 패널로 구성된다. 이들이 제출된 지원서를 바탕으로 지원자의 경력, 능력, 의지, 관심, 계획을 평가하고 직접 면접을 수행하게 된다. 여기서 ‘독립적 평가자’의 역할이 대단히 중요한데, 독립적 평가자란 공공인사감독관(OCPA)에 의해 임명된 인사이다. 공공인사감독관실은 주기적으로 독립적 평가자를 모집하는데, 이는 공공기관의 인선위원회에 파견하여 참가함으로써 공정성과 투명성, 객관성 등을 감시하고 보고하게 하는 역할을 수행한다. 특정한 공공기관, 특정한 부처업무에 관심과 전문성을 가진 사람이 독립적 평가자가 되기를 희망하는 경우 공공인사감독관실에 지원서를 제출할 수 있다. 지원서를 제출할 수 없는 사람은 a) 지난 12개월 간 해당 공공기관이나 관련조직에서 공식적으로 근무한 경험이 있는 사람, b) 해당 선임위원회관련 직위에 지난 12개월 간 근무한 경험이 있는 사람이다. 이들은 공정성과 신뢰성에 문제를 야기할 수 있기 때문에 지원자격을 부여하지 않고 있다. 지원서를 제출하게 되면, 공공인사감독관실이 심사를 하고 공공인사감독관이 임명을 하면, 필요한 교육훈련을 거쳐 모든 공공기관 임원 인선위원회의 회의에 한 명씩 파견된다. 독립적 평가자들은 스스로 강력한 동기와 지식, 의지를 보유한 사람들인데다 공공인사감독관실에 의해 인선과정과 관련된 교육훈련을 받았기 때문에 매우 효과적이고 충실하게 인선과정을 감독한다. 공공인사감독관실은 약 70명의 투입가능한 ‘독립적 평가자’ 집단을 보유하고 있는데, 이들의 면면은 주도 인력자원관리(HR) 전문가나 인사업무에 전반적 지식을 보유한 사람들이 대부분이다. 선발절차 전반에 관하여 정통하도록 교육훈련을 받은 후 감독업무를 수행하게 되며, 1일 수당은 168 파운드(약 30만 원)이다. 4) 인선위원회에 의한 추천 심사와 면접을 거쳐 인선위원회는 가장 적합한 후보의 명단을 임명권자에게 추천한다. 5) 임명권자의 임명: 임명권자는 비부처형 공공기관의 성격에 따라 상이하다. 예를 들어 국가보건기구(NHS)가 소속된 보건부의 인선위원회 경우는 인선위원회가 임명권자이다. 그러나 다른 부처의 경우는 해당 공공기관이 소속된 부처의 장관이 임명권자이다. 최종적으로 이러한 임명권자에 의해 추천된 후보 가운데 임명이 이루어지게 된다. 공인사감독관실은 1995년 놀란보고서(Nolan Report)의 영향으로 설립되었다. 이 기관은 1,123개의 공공기관의 기관장과 이사회 이사의 임명을 감시. 모든 공공기관의 관리팀에 대한 임명을 공정하고, 경쟁적으로 이루어지도록 감시하는 역할을 수행한다. 2006-2007 회계연도 기간 동안 3,862명에 대한 신규임명 및 재임명이 이루어졌

(2) 경영자율성 관련 법제도 및 현황

공기업은 사기업과 동등한 수준으로 운영되며, 공기업, 비부처공공기관(NDPB), 책임운영기관의 순서로 경영 자율성의 범위가 넓다. 영국 통계청이 집계하는 비부처공공기관(NDPB) 일부와 공기업이 우리나라의 준정부기관과 공기업에 가장 근접하다고 볼 수 있다. 공기업은 운영비용의 50% 이상을 자체수입으로 충당하며, 소유권은 정부 또는 다른 공기업이 가지고 있지만 경영이나 기업운영의 의사결정에 있어 해당 부처로부터 독립적이다. 소유권과 경영권을 분리하여 경영은 기관에 일임하고 정부의 간섭을 최소화하고, 정부는 공기업 운영에 대한 관리, 감독 기능을 중점적으로 수행하며 규제개선, 경쟁촉진, 기업혁신 등을 위한 정책을 수립하는 역할을 맡는다. 공기업실(Shareholder Executive)을 통하여 공기업의 목표치를 부여, 성과측정 및 평가를 통한 보상 등에 대한 기능을 수행한다. 공기업(Public Corporation) 기관장 임명권은 정부가 가지고 있는데, 이사회가 추천을 거쳐 해당 공기업의 지분을 소유한 정부부처가 최종적으로 승인한다. 공기업 운영에 대한 정부부처의 규제는 경영목표의 설정, 재정목표 및 성과목표의 설정, 투자심의 및 요금규제에 대해 이루어지며, 투자정책 및 사업계획에 대한 정부 규제가 이루어지고 있기는 하지만, 인력이나 조직과 같은 투입부문의 규제는 거의 이루어지지 않는 편이다. 대신 성과목표와 사업계획을 승인하고 목표가 달성되지 않았을 때 사외이사와 경영진에 대한 책임을 묻는다는 점에서, 성과위주의 관리와 경영진의 자율성 및 책임을 보장하는 방식으로 공기업 운영이 이루어진다. 공기업 운영에 대한 정부부처의 규제는 다음과 같이 정리할 수 있는바, 사외이사와 경영진의

다. 이 가운데 2,060명은 신규 임명에 해당하고, 1,802명은 재임명에 해당한다. 2005-2006년 기간 동안에는 2,907명의 임용이 이루어졌는데, 이 가운데 1,521명이 신규임명이고 1,386명이 재임명에 해당하였다.

임명과 해고를 결정할 수 있고, 사업목표와 투자정책을 설정하고 사업계획을 승인할 수 있으며 나아가 주주의 이익을 도모하도록 하며 경영성과를 관리, 감독하고, 출자 및 차입에 대한 재정 승인할 수 있으며 주식매각을 통한 사업 퇴출시킬 수도 있다. 이는 기존 통제 대비 경영자율성을 부여하는 제도를 구현하기 위해 필수적인 규제 절차로 볼 수 있다.

제 4 절 시사점

우선 공공인사감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments)을 설치하고 감독권 1인을 임명하여 공공기관의 임원인사 전반을 감독하고 개선하는 역할을 부여하였다. 공공인사감독관실은 공공기관의 임원인선 절차와 과정, 기준을 설정하여 놓고 있다. 또 독립적 평가자를 선발, 교육하여 파견하고 있다. 독립적 평가자'는 공공인사감독관(OCPA)에 의해 임명된 인사이다. 공공인사감독관실은 주기적으로 독립적 평가자를 모집하는데, 이는 공공기관의 인선위원회에 파견하여 참가함으로써 공정성과 투명성, 객관성 등을 감시하고 보고하게 하는 역할을 수행한다. 특정한 공공기관, 특정한 부처업무에 관심과 전문성을 가진 사람이 독립적 평가자가 되기를 희망하는 경우 공공인사감독관실에 지원서를 제출할 수 있다. 지원서를 제출할 수 없는 사람은 a) 지난 12개월 간 해당 공공기관이나 관련조직에서 공식적으로 근무한 경험이 있는 사람, b) 해당 선임위원회 관련 직위에 지난 12개월 간 근무한 경험이 있는 사람이다. 이들은 공정성과 신뢰성에 문제를 야기할 수 있기 때문에 지원 자격을 부여하지 않고 있다. 한국의 공기업과 산하기관, 출자회사, 출연기관, 자회사 등을 총칭되는 기구의 임원인선에 적용할 수 있는 강력한 모델이 될 것으로 판단된다. 현재 한국에서 공공기관장의 인사는 객관적 틀에 의해 이루어지고 있

으나, 실제 내용은 정치적 영향력에 의해 지배되고 있다. 그 결과 효율적 경영과 공정한 성과평가를 기대하기 어려운 실정이고, 사회적 자원을 낭비하고 있는 상태이다. 영국의 공공인사감독관의 감시와 독립적 평가자의 활용은 한국의 공공기관장 인사나 각 부처의 자체평가위원회 활동 등에 큰 효과를 제공해 줄 수 있는 제도이다. 마지막으로, 영국에 있어서의 정부구성과 운영, 인선은 많은 경우 아직도 법규보다는 전통에 근거를 두고 있는 측면이 많다(Harrison and Boyd, 2006: 42). 오랜 민주주의 전통과 관례가 축적해 온 시민적 합의가 사회운영의 원리로서 아직도 존속되고 있기 때문이다.

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

제 1 절 논의 배경

캐나다는 1901년 영연방의 일원으로 독립하여 풍부한 자원과 기술을 바탕으로 폭넓은 사회보장제도를 시행하는 선진 복지국가로 평가된다. 연방제에 바탕을 둔 입헌군주국의 형식을 취하고 있지만 실질적으로는 내각책임제의 연방공화국으로 지역주의를 기초로 성립한 국가이며 다양한 가치들이 공존하며 다민족 복합문화의 갈등요소 왕화를 위한 노력을 기울이고 있다. 특히 연방수상이 행정적 수반으로서 전권을 행하는 내각책임제의 연방공화제 체제를 갖추고 캐나다 연방 정부는 국방, 외교, 투자, 무역, 금융, 운송, 통신, 특허, 연방법률 제정 및 개정 등에 대한 권한을 가지고 있으며 캐나다 주정부는 주정부 세금, 의료, 노동, 사회보장, 법률개정 및 집행, 자원관리 등에 대한 권한을 가지고 있다. 캐나다는 대표적인 다민족 다인종 국가로 이를 관리하기 위한 다양한 정부조직이 존재하며 행정서비스 지향형 정부조직을 갖추고 있다. 특히 캐나다 공기업은 민간부문의 상징적 기능과 공공정책적 의무를 혼합적으로 수행하는 캐나다 정부조직이라고 정의할 수 있다. 캐나다의 경우 공기업은 연방정부와 지방정부에 의해 설립, 운영되고 Crown Corporation라는 명칭은 군주제 전통을 가진 캐나다의 특성이 반영된 것이나 왕실 소유 기업이 아닌 정부소유 기업을 의미한다. 공기업(parent Crown Corporation)은 캐나다 정부에 직접적으로 소유(100% 지분보유)되며 캐나다 상법(CBCA)에 명백하게 정의된 기업을 의미한다. 공기업 운영에 관한 전반적 관리가 비교적 효율적으로 이루어지고 있으며, 행정부로부터 독립성을 가지는 캐나다 감사원(AG)의 역할로 공기업 관리 및 운영에 투명성을 인정받고 있고 있다. 2009년 7월 기준 49개의 모공기업과 87개의 완전소유 자

회사를 보유하고 있으며, 각 부처 장관들의 집합체인 재무위원회(TB) 산하의 재무위원회 사무국에 의해 공기업 관리가 이루어지고 있다. 한국과는 의원내각제 국가라는 차이점이 존재하지만 그 외의 관리 방법이 매우 유사한 구조를 취하고 있어 캐나다 공공기관에 대한 고찰을 통하여 한국 공공기관 관리방안에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대되므로 이러한 캐나다의 공기업의 현황과 자율성 제고의 노력들을 살펴보는 것은 유의미한 일이다.

제 2 절 캐나다의 공기업

1. 개 념

캐나다 연방기관은 department, statutory and other agencies, agents of Parliament, departmental corporations와 service agencies, parent Crown corporations으로 나누어진다. 이 모든 캐나다 연방정부의 조직은 Financial Administration Act의 영향 하에 있다. department는 FAA, Schedule I, statutory and other agencies과 agents of Parliament는 FAA, Schedule I.1, departmental corporations와 service agencies는 FAA, Schedule II, parent Crown corporations는 FAA, Schedule III를 따른다. 일부 Crown corporations은 자체 법규를 가지고 있기도 하다. 그 외에 지분이 완전히 소유된 Crown corporations의 자회사들과 shared-governance corporations, mixed enterprises, joint enterprises, international organizations, corporations under the terms of the Bankruptcy and Insolvency Act 등이 있다. 부처(Department)는 산업, 법률, 보건 등의 넓은 공공정책 분야를 포괄하는 임무를 가지고 법률에 의해 만들어진 것이고, 예산은 의회승인을 거쳐야 하나 특수업무기관(Special operating agencies)은 부처 내에서 특정한 업무나 서비스를 담당하는 것으로 비록 부처내에 있더라도 FAA의 통

제를 받지 않는다. 법정 및 기타기관(Statutory and other agencies)은 의회승인을 거쳐서 예산을 집행해야 한다는 점에서 부처와 비슷하지만 기능상의 업무를 주로 수행한다. 의회기관(Agents of Parliaments)은 법정 공무원의 활동과 독립적으로 의회에 직접적으로 보고 하는 역할을 하고, 주 업무는 상하원에 제출할 보고서를 작성하는 것임. 수장은 상하원의 특별 결의에 의해서 임명이 되고, 행정부로부터 독립성이 보장된다. 부처 회사(Departmental Corporations)는 서비스 전달, 연구나 규제 업무의 수행 등을 하기 위해 특화된 것으로 예산은 의회승인이나 일부 징수금으로 충당함. 주로 자체 이사회 같은 것을 가지고 있다. 서비스 기관(Service agencies)은 부처회사의 특수한 형태로 민간경쟁이 존재하지 않는 경우에 기능적 역할을 하는 것임. 독립적인 지배구조를 가지고 있으나 예산과 책임등이 의회나 법률적 승인 하에서 작동한다. 여기서 공기업(Crown corporations)은 정부 조직으로 민간 부분과 비슷하게 작동하지만 상업과 공공정책적 목적이 혼재된 조직이며 연방정부 산하의 공기업은 행정부에 직접적으로 소유된 것이고 법률과 Canada Business Corporations Act에 의해 규제되고 자회사들은 연방정부의 공기업에 완전히 혹은 부분적으로 소유된 형태를 띤다. 연방 기관과 정부관련 단체의 책임은 장관이나 부처구성의 조직 등을 통해 총리에 의해 할당된다. 캐나다에서 우리나라의 공기업과 가장 유사한 기관이 Crown corporation이고, 일부 자회사 등도 이에 해당될 수 있다. 영연방(the Commonwealth)의 공기업들은 Crown Corporation으로 명명된다. 특히 캐나다 재정관리법(Financial Administration Act Schedule III, Part X-83(1))상의 공기업은 정부에 의해 직접적으로 완전히 소유된 기업(a parent Crown Corporation), 연방정부의 공기업에 의해 완전 소유된 자회사 및 연방정부의 공기업 및 하나 이상의 자회사를 통해 직·간접적으로 소유된 기업을 말한다. 연방 공기업은 캐나다 연방정부가 소유하고 연방 또는 국가 이익에 봉사하는 반면, 주(州)/준주(準州) 공기

업은 주 또는 준주정부가 소유하고 있는 주 또는 준주 이익에 봉사한다. 현재 캐나다 공기업의 범위는 1980년대 민영화로 공기업의 범위는 다소 축소되었고, 다른 OECD국가들과 비교되는 부분으로 전기, 가스(석유, 석탄), 항공부문의 공기업이 존재하지 않는다는 것이 특징이다. 그러나 여전히 전략적 부문(우편, 통신과 방송, 철도, 재정 서비스)의 공기업에 대한 중요성은 부각되고 있다.

〈표 6〉 캐나다 연방정부의 구성

부처별 구성	부처, 기관, 및 관련회사			공기업				기타정부관련				총 계	
	부 처	법정 및 기타 기관	서비스 기관	부처 회사	의회 의 기관	공기업 (모)	전지분수 유 자회사	다른 자회사와 관련기관	공동 지배	연 합	혼 합		국제 기구
Agriculture and Agri-Food	1	2	1			2			22				28
Atlantic Canada Opportunities Agency		1				1	5	1					8
Canadian Heritage	1	7		1		9		7	27			1	53
Citizenship and Immigration	1	1											2
Economic Development Agency of Canada for		1							3				4
Environment	1	1	1	2					5			4	14
Finance	1	4			1	4	11	1				6	28
Fisheries and Oceans	1					1			1				3

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

부처별 구성	부처, 기관, 및 관련회사			공기업			기타정부관련				총 계		
	부 처	법정 및 기타 기관	서비스 기관	부처 회사	의회의 기관	공기업 (모)	전지분소 유 자회사	다른 자회사와 관련기관	공동 지배	연 합		혼 합	국제 기구
Foreign Affairs and International Trade	1	2				3	1		3			7	17
Health	1	3		2					9				15
Human Resources and Social Development	1	2		1		1	1		1				7
Indian Affairs and Northern Development	1	2		1		2			17				23
Industry	1	4		3		3	1		3				15
Justice	1	6		1	2								10
National Defence	1	2											3
National Revenue			1										1
Natural Resources	1	2		1		2	2		9	1			18
Public Safety	1	7		1									9
Public Works and Government	1					1			1				3

부처별 구성	부처, 기관, 및 관련회사				공기업				기타정부관련				총 계	
	부 처	법정 및 기타 기관	서비스 기관	부처 회사	의회의 기관	공기업 (모)	전지분소 유 자회사	다른 자회사와 관련기관	공동 지배	연 합	혼 합	국제 기구		
Services														
Privy Council		5		1	2					2				10
Transport, Infrastructure and Communities	1	2				16	13	14	45					91
Treasury Board	1	2		1	1	1	31	1						38
Veterans Affairs	1								1					2
Western Economic Diversification	1												1	2
TOTAL	20	56	3	15	6	46	65	24	149	2	0	18		404

2. 공기업 역사

(1) 공기업의 발생

1922년 Canadian National Railway Company를 시작으로 공기업이 생겼고, 2006년 7월 31일 현재 43개의 parent Crown Corporation과 3개의 완전 소유 자회사들이 있고, 지난 20년간 연방정부는 26개의 신규공기업을 창설하였다. 캐나다의 공기업들은 Financial Administration Act(FAA)에 영향을 받게 되어 있다. 캐나다 공기업은 FAA를 상위법으로 해서 대부분 공기업의 의회 특별법 하에서 활동하고 특히 FAA part 10(1984)가 공기업에 관한 법안이다. 공기업들은 의회의 특별법과 Canada Business Corporation Acts에 의해 임무, 권한, 목적 등이 규정되어 있다.

(2) 공기업의 종류와 규모

46개의 공기업 중 34개는 part 10의 Schedule III의 Part 1에, 3개는 Schedule III에서 Part 2에 (the Royal Canadian Mint, Canada Post Corporation, and the Canada Development Investment Corporation) 속하고, 9개의 공기업은 Part 10의 적용대상에서 면제된다.⁶⁷⁾ 이들 9개의 Part 10 면제 공기업은 자체의 법규하에 있고 이 경우에는 대부분 정부의 승인하에서 제출하는 연간경영계획의 제출 의무 면제 대부분으로 잠재적인 정치적 간섭으로부터 공기업의 고유 업무가 간섭받지 않도록 하기 위한 것이다. 정부 승인하는 아니지만, 정부로부터 예산 집행을 받는 모든 기관은 연간계획을 제출할 의무가 있고 현재 46개의 공기업들은 모두 제출하고 있다. 캐나다 공기업의 지분은 캐나다 정

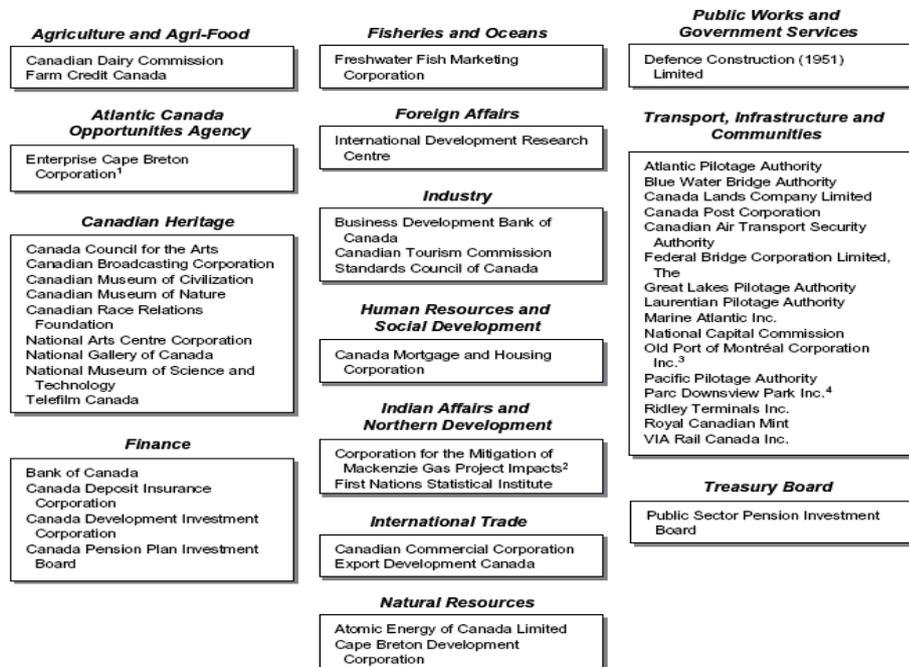
67) 9개의 Part X 면제회사는 Canada Pension Plan Investment Board, Canadian Broadcasting Corporation, Canadian Race Relations Foundation, Telefilm Canada, Bank of Canada, International Development Research Centre, National Arts Centre Corporation, Public Sector Pension Investment Board, Canada Council for the Arts 등이다.

부에서 전부 소유하고 있고, 공기업 이사회(board of directors)는 독립적으로 운영되고 있다. 현재 캐나다 정부가 지분을 공유하고 있는 공기업은 없으며, 과거 Petro Canada의 경우 Exxon-Mobil등과 지분을 공동 소유한 적이 있으나 전량 매각하고 현재는 그런 경우가 없다.

〈표 7〉 캐나다 공기업의 숫자 변화

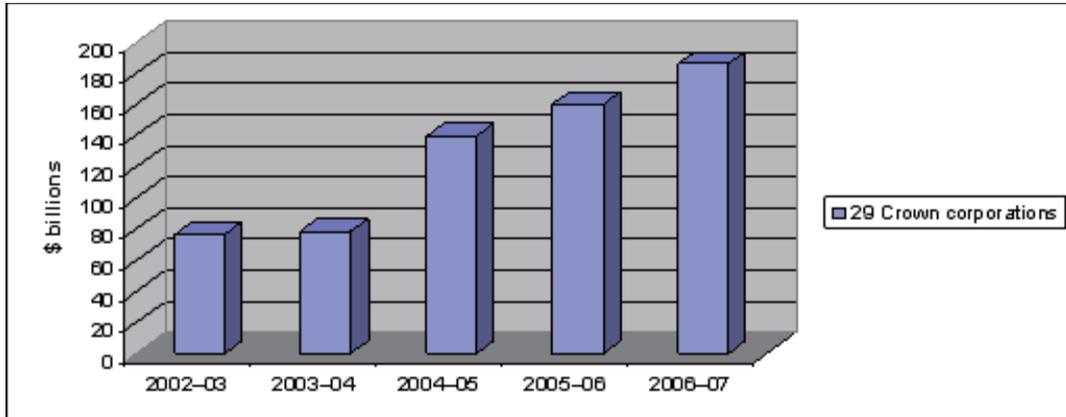
	2003	2004	2005	2006	2007
Parent Crown Corporations	43	43	43	43	44
Wholly Owned Subsidiaries	23	25	36	53	65
Other Subsidiaries, Associates, and Legal Partnerships	35	36	54	48	23

〈그림 1〉 캐나다 공기업들: 영역별



자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

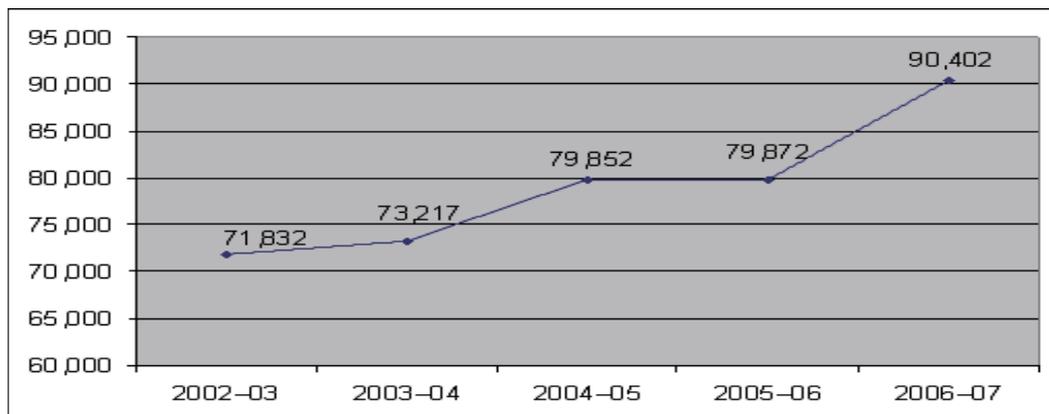
〈그림 2〉 공기업의 자산



자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

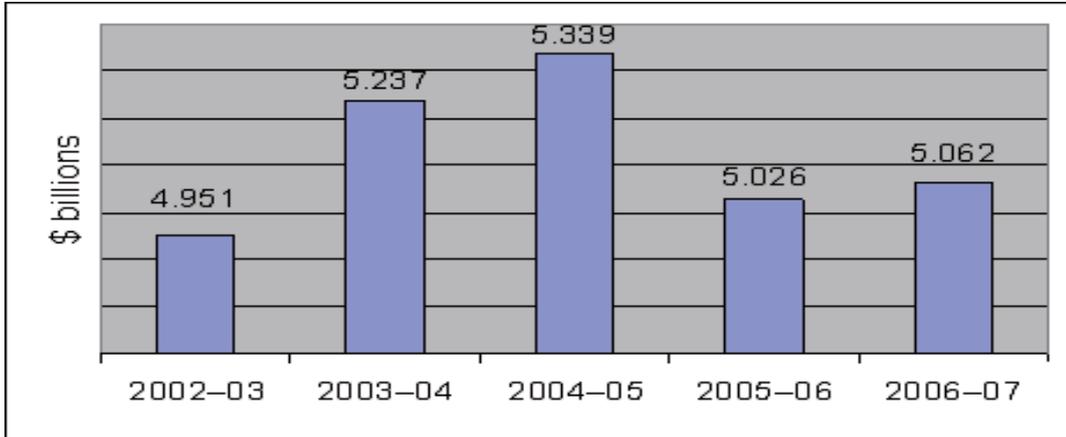
총자산에서 Canadian Broadcasting Corporations, the Enterprise Cape Breton Corporation, the Cape Breton Growth Fund Corporation과 Standards Council of Canada의 자산이 차지하는 비중이 매우 크다. 특히, 지난 2001년 이후로 Canada Mortgage Bonds program(Canada Housing Trust의 일부 프로그램)이 2001년도에 생긴이후 \$4,689에서 \$72,503(2005)이다.

〈그림 3〉 캐나다 공기업의 고용량



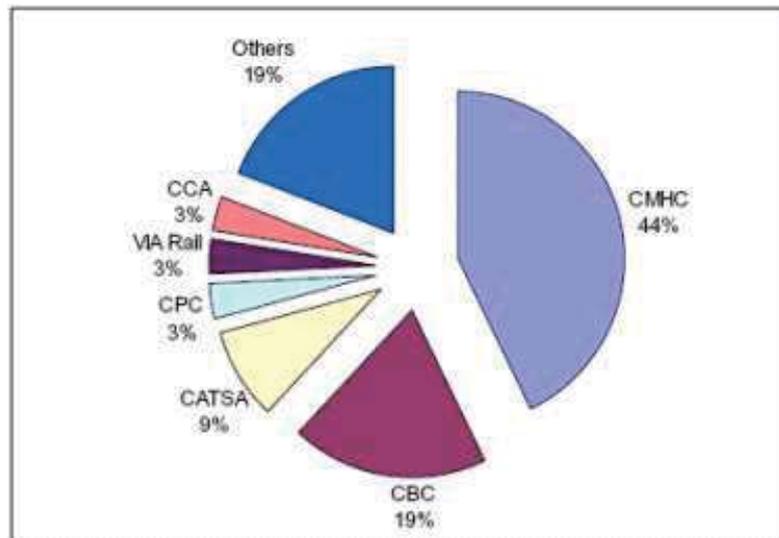
자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

〈그림 4〉 공기업의 예산지출



자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

〈그림 5〉 예산 수혜 캐나다 공기업



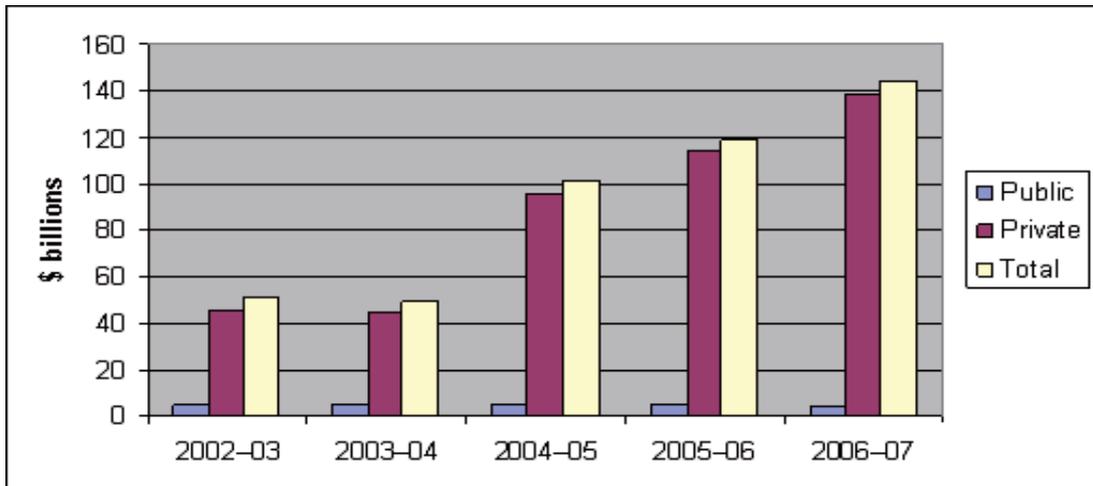
- * Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)
- * Canadian Broadcasting Corporation (CBC)
- * Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)
- * Canada Post Corporation (CPC)

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

- * VIA Rail Canada Inc. (VIA Rail)
- * Canada Council for the Arts (CCA)
- * Others

자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

<그림 6> 캐나다 공기업의 채무



자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

<표 8> 주요 Crown Corporation의 재무 상태 및 고용

(단위: 백만달러)

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
Canadian Dairy Commission	181.5	37.3	0	26	65
Farm Credit Canada	13,834.20	5,268.30	6,978.50	1,462.20	1,194
Total Agriculture and Agri-Food	14,015.80	5,305.60	6,978.50		1,259
Enterprise Cape Breton Corporation	23.6	9.6	0.5	13.5	46

제 2 절 캐나다의 공기업

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
Total Atlantic Canada Opportunities Agency	23.6	9.6	0.5		46
Canada Council for the Arts	-	-	-	-	204
Canadian Broadcasting Corporation	1,591.90	326.1	1,296.00	-30.2	7826
Canadian Museum of Civilization	-	-	-	-	384
Canadian Museum of Nature	-	-	-	-	186
Canadian Race Relations Foundation	-	-	-	-	9
National Arts Centre Corporation	-	-	-	-	293
National Gallery of Canada	-	-	-	-	268
National Museum of Science and Technology	-	-	-	-	189
Telefilm Canada	-	-	-	-	203
Total Canadian Heritage	1,591.90	326.1	1,296.00		9,562
Bank of Canada	51,625.50	48,762.20	0	30	1164

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
Canada Deposit Insurance Corporation	1,560.30	10.5	600	949.8	76
Canada Development Investment Corporation	431.9	24.3	125.4	282.2	3
Canada Pension Plan Investment Board	119,959.00	2,941.00	1,083.00	0	258
Total Finance	1,992.20	34.8	725.4		1,501
Freshwater Fish Marketing Corporation	29.2	5.1	0	3.3	200
Total Fisheries and Oceans	29.2	5.1	0		200
International Development Research Centre	-	-	-	-	426
Total Foreign Affairs	0	0	0		426
Canada Mortgage and Housing Corporation	124,218.00	21,881.00	96,883.00	5,454.00	1,877
Total Human Resources and Social Development	124,218.00	21,881.00	96,883.00		1,877
Corporation for the Mitigation of Mackenzie Gas Project Impacts	-	-	-	-	-

제 2 절 캐나다의 공기업

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
First Nations Statistical Institute	-	-	-	-	-
Total Indian Affairs and Northern Development	0	0	0		0
Business Development Bank of Canada	10,804.10	95.4	4,926.40	1,807.70	1,733
Canadian Tourism Commission	32.4	25.4	8.4	-1.4	159
Standards Council of Canada	-	-	-	-	93
Total Industry	10,836.50	120.9	4,934.80		1,985
Canadian Commercial Corporation	-	-	-	-	101
Export Development Canada	22,825.00	6,496.00	10,343.00	5,986.00	1,056
Total International Trade	22,825.00	6,496.00	10,343.00		1,157
Atomic Energy of Canada Limited	1,131.60	558.9	2,992.20	-2,419.40	4,135
Cape Breton Development Corporation	24.4	70.5	369.3	-415.4	16
Total Natural Resources	1,156.00	629.4	3,361.50		4,151

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
Defence Construction (1951) Limited	-	-	-	-	543
Total Public Works and Government Services	0	0	0		543
Atlantic Pilotage Authority	8.6	2.7	1	5	74
Blue Water Bridge Authority	186.6	7.4	101.9	77.2	58
Canada Lands Company Limited	376.9	36	37	256.9	338
Canada Post Corporation	4,984.00	1,170.00	3,532.00	1,433.00	61,064
Canadian Air Transport Security Authority	655.4	127.2	511	17.2	261
Federal Bridge Corporation Limited, The	201.3	10.1	134.8	56.5	152
Great Lakes Pilotage Authority	5.8	6	3.4	-3.6	79
Laurentian Pilotage Authority	12.2	15.9	1.6	-5.3	50
Marine Atlantic Inc.	217.2	26.6	172	18.6	929
National Capital Commission	660.9	20.3	33.7	606.825	434
Old Port of	23.2	6.5	16.3	0.4	162

제2 절 캐나다의 공기업

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
Montréal Corporation Inc.					
Pacific Pilotage Authority	12.3	5.2	1.1	5.2	159
Parc Downsview Park Inc.	20.7	7.5	0.9	12.3	35
Ridley Terminals Inc.	21.4	2.3	5.3	13.9	58
Royal Canadian Mint	209.7	65.1	30.2	114.4	657
VIA Rail Canada Inc.	880.4	106.2	63.4	180.6	3,003
Total Transport, Infrastructure and Communities	8,476.70	1,615.00	4,645.60		67,513
Public Sector Pension Investment Board					
Public Service Pension Plan Account	27,351.00	1,941.00	0	0	0
Canadian Forces Pension Plan Account	7,574.00	541	0	0	0
Royal Canadian Mounted Police Pension Plan Account	2,719.00	194	0	0	0

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

	현재자산	현재채무	장기채무	순자산액	고용
Total Treasury Board	37,644.00	2,676.00	0		182
Grand Total	185,164.80	36,423.40	129,168.40		90,402

주: 보고되지 않은 일부자료는 누락됨

자료: Treasury Board of Canada at Secretariat (2007)

그 외 공기업은 혼합기업, 연합기업, 국제기구, 공동지배기업, 도산법적용 기업으로 나눌 수 있다. 혼합기업은 지분의 일부는 캐나다 정부가 소유하고 일부를 민간에서 소유한 형태의 기업을 의미하는바 이전에 Petro Canada가 이에 해당되는 것이었으나 캐나다 연방 정부가 지분을 모두 매각해서 현재 이런 형태의 기업은 존재하지 않는다. 연합기업(Joint Enterprises)은 일부는 캐나다 연방정부에 의해 소유되나 일부는 다른 정부(지방정부 등)에 의해 소유된 기업을 의미하고 국제기구는 캐나다 연방정부가 회사 수뇌부의 일부를 임명할 권리나 지분을 가지고 있는 국제적 협약에 의거해서 만들어진 국제기구를 말한다. 공동 지배 기업(Shared-governance Corporations)이란 캐나다 연방정부의 지분은 없으나 회사의 정관, 규칙이나 계약 체결, 이사회 멤버의 선임등에 대한 권리를 가지는 기업을 의미한다. 도산 및 지급불능법의 적용을 받는 기업이란 파산관리인의 명령에 따라 캐나다 연방정부에 의해 일부의 지분이 소유된 기업을 의미한다.

〈표 9〉 캐나다 공기업외 정부관련 기업들

	2003	2004	2005	2006	2007
혼합기업	1	1	0	0	0

	2003	2004	2005	2006	2007
연합기업	3	3	3	2	2
국제기구	18	18	18	18	18
공동 지배 기업	139	149	144	141	149
도산및지급불능법의 적용을 받는 기업	29	35	40	44	45

<표 10> 2006년 Parent Crown Corporation의 현황

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
Atlantic Pilotage Authority	Pilotage Act	1972	A G	효율적인 수로안내 서비스 제공
Atomic Energy of Canada Limited	Canada Corporations Act Canada Business Corporations Act	1952	AG Ernest & Young LLP	핵관련 기술의 유지 및 향상 안정적인 핵에너지 지원 핵폐기물 관리
Bank of Canada	Bank of Canada Act	1934	Ernest & Young LLP Pricewaterho useCoopers LLP	캐나다 금융정책 집행 및 연방정부의 재정 담당. 캐나다 화폐 발행권
Blue Water Bridge Authority	Blue Water Bridge Authority Act	1964	A G	온타리오 사미아와 미시간주의 포트 휴런 사이의 성 클레어 강에

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
				있는 두 다리의 캐나다 측면 수리, 보수 및 유지
Business Development Bank of Canada	Federal Business Development Bank Act, Business Development Bank of Canada Act	1974	AG Raymond Chabot Grant Thornton LLP	캐나다 기업 자금 융자 중소기업 지원
Canada Council of the Arts	Canada Council Act	1957	A G	예술작품 및 활동 장려
Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)	Canada Deposit Insurance Corporation Act	1967	A G	예금자보험 제공 캐나다 금융시스템 안정화
Canada Development Investment Corporation (CDIC)	Canada Business Corporations Act	1982	AG KPMG LLP	정부지주회사 역할 배정된 공기업이나 투자 경영 후 민영화 기업 파산 및 자산정리
Canada Lands Company Limited (CLCL)	Canada Business Corporations Act	1956	AG Ernest & Young LLP	캐나다 정부 불용 자산을 활용한 가치 창조

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)	Canada Mortgage and Housing Corporation Act	1946	AG Raymond Chabot Grant Thornton LLP	주택현대화를 위한 건설 및 수리, 주거환경 개선, 저리 주택용자, 부동산 복지정책
Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB)	Canada Pension Plan Investment Board Act	1998	Deloitte & Touche LLP	‘캐나다연금계획‘에 대한 조력 연금의 안정적 운용 및 수익창출
Canada Post Corporation (CPC)	Canada Post Corporation Act	1981	AG KPMG LLP	우편서비스제공
Canada Air Transport Security Authority (CATSA)	Canadian Air Transport Security Authority Act	2002	A G	공항 검색, 수하물 검색
Canadian Broadcasting Corporation (CBC)	Canadian Broadcasting Act	1936	A G	국영방송
Canadian Commercial Corporation (CCC)	Canadian Commercial Corporation Act	1946	A G	무역활동 보조

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
Canadian Dairy Commission (CDC)	Canadian Dairy Commission Act	1966	A G	낙농산업 활동 보조
Canadian Museum of Civilization (CMCC)	Museums Act	1990	A G	유물 박물관 운영
Canadian Museum of Nature (CMN)	Museums Act	1990	A G	자연사 박물관 운영
Canadian Race Relations Foundation (CRRF)	Canadian Race Relations Foundation Act	1996	A G	인종차별 폐지 노력
Canadian Tourism Commission (CTC)	Canadian Tourism Commission Act	2001	A G	캐나다 관광산업 활성화
Cape Breton Development Corporation (DEVCO)	Cape Breton Development Corporation Act	1967	A G	채굴사업폐쇄
Corporation for the	Mackenzie Gas Project	2000	N A	\$500 million Mackenzie Gas Project

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
Mitigation of Mackenzie Gas Project Impacts MMGPI	Impacts Act			Impacts Fund를 Mackenzie Gas Project의 영향 감소를 위해 운용
Defence Construction (1951) Limited DCC	Defence Production Act Canada Business Corporations Act	1951	A G	국방관련 인프라 운용
Enterprise Cape Breton Corporation ECBC	Enterprise Cape Breton Corporation Act	1988	A G	Cape Breton Island의 산업 발전과 개발
Export Development Canada EDC	Export Development Act	1969	A G	캐나다의 수출 촉진
Farm Credit Canada FCC	Farm Credit Canada Act	1959	A G	캐나다 농촌 금융 지원
Federal Bridge Corporation Limited, The FBCL	Canada Business Corporations Act	1998	A G	시설물 관리

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
First Nations Statistical Institute FNSI	First Nations Fiscal and Statistical Management Act	1969	N A	통계 및 각종 경제 정보 제공
Freshwater Fish Marketing Corporation FFMC	Freshwater Fish Marketing Act	1972	A G	수산물 유통 촉진
Great Lakes Pilotage Authority GLPA	Pilotage Act	1970	A G	온타리오와 퀘벡의 선박 운항
International Development Research Centre IDRC	International Development Research Centre Act	1972	A G	경제 및 개발 연구 기관
Laurentian Pilotage Authority LPA	Pilotage Act	1979	A G	일부지역 선박 운항
Marine Atlantic Inc. MAI	Marine Atlantic Inc. Acquisition Authorization Act	1966	A G	페리 운항

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
National Arts Centre Corporation NAC	National Arts Centre Act	1958	A G	National Capital Region 에서의 행위예술 계획 및 보조
National Capital Commission NCC	National Capital Act	1990	A G	National Capital Region 에 대한 개발 및 보호
National Gallery of Canada NGC	Museums Act	1990	A G	미술관 운영
National Museum of Science and Technology NMST	Museums Act	1981	A G	과학 박물관 운영
Old Port of Montréal Corporation OPMC	Canada Business Corporations Act	1972	A G	Old Port of Montréal에 대한 개발
Pacific Pilotage Authority PPA	Pilotage Act	1998	A G	선박운항
Parc Downsview Park Inc. PDP	Canada Business Corporations Act	1999	A G	Downsview Park 운영

제 4 장 캐나다의 공기업 경영자율성 관련 법제

기업명	관련법	설립 년도	감 사	임 무 (mandate)
Public Sector Pension Investment Board PSPIB	Public Sector Pension Investment Board Act	1936	A G	연금기금운용
Ridley Terminals Inc. RTI	Canada Marine Act	1981	A G	해운
Royal Canadian Mint RCM	Royal Canadian Mint Act	1969	A G	화폐주조
Standards Council of Canada SCC	Standards Council of Canada Act	1970	A G	표준화 사업 지원
Telefilm Canada Telefilm	Telefilm Canada Act	1967	A G	캐나다영상사업 발전촉진
VIA Rail Canada Inc. VIA	Canada Business Corporations Act	1977	AG Ernst & Young LLP	철도승객 서비스

3. 공기업 현황 및 특징

(1) 현황

가. 공기업 유형 및 규모

캐나다 공기업 유형은 FAA 제Ⅷ장의 규정에 따라, ‘연방정부의 기업적 관심’을 기준으로 4가지로 분류하고 있다.

1) 정부운영에 대한 캐나다 공기업의 접근성, 재정의 출처 및 성격기준

○ 부처형 공기업(Department Corporations)

: 캐나다 경제위원회 같은 부처형 기업은 명백한 상업적 기능을 수행하지 않고 정부부처와 유사

○ 기관형 공기업(Agency Crown Corporations)

: 캐나다 원자력 공사(Atomic Energy of Canada Ltd.)와 같은 기관형 기업은 제한적인 상업적 기능을 수행하면서도 보다 큰 자율성을 가짐

○ 면제형 공기업(Exempt Crown Corporations)

: 캐나다중앙은행(The Bank of Canada)과 같은 면제형 기업은 FAA에 의해서가 아니라 독립적으로 운영

재정관리법(FAA)의 규정들은 기관형 기업에 재산형 기업의 경우 책임을 지고 있는 수상, 재정장관과 재무국장에게 연간 자본예산을 제출할 것을 요구하고. 자본예산은 수상, 재정관장 재무국장뿐 아니라 내각과 의회의 승인을 필요로 하며, 기관형 공기업은 책임을 지고 있는 수상, 재무국장에게 운영예산을 제해야 한다.

2) 의회에 제출되는 정부 소유 기업의 연례보고서에 따른 유형분류

- Parent Crown corporation: 모회사 유형
- Wholly Owned Subsidiaries: 모공기업으로 간주되고 있는 100% 완전지분을 보유한 자회사 유형
- Other Subsidiaries, Associates, and Legal Partnerships: 기타 자회사로 합자, 파트너십 유형

3) 설립 및 운영 주체에 따른 분류 : 경쟁유형과 독점유형

- 교통과 주택 같은 민간기업과 경쟁이 가능한 유형
- 주류 판매, 전기, 천연가스와 같이 독점으로 운영되는 유형

4) 그 외 공기업: 혼합기업, 연합기업, 국제기구, 공동지배기업 등으로 분류

- 혼합기업 : 지분의 일부는 캐나다 정부가 소유하고 일부를 민간에게 소유한 형태의 기업을 의미함(Joint enterprises). 이전에 Petro Canada가 이에 해당되었으나 캐나다 연방정부 지분을 모두 매각해서 현재는 존재하지 않음
- 연합기업(Joint enterprises): 일부는 캐나다 연방정부의 의해서 소유되나 일부는 다른 정부(지방)에 의해 소유된 기업
- 국제기구: 캐나다 연방정부가 회사 임원직의 일부를 임명할 권리나 지분을 갖고 있는 국제적 협약에 의거해서 만들어진 국제기구
- 공동지배기업(Shared-governance Corporations): 캐나다 연방정부의 지분은 없으나 회사의 정관, 규칙이나 계약체결, 이사회 멤버의 선임들에 대한 권리를 가지는 기업을 의미함.

나. 연방정부 공기업 현황

캐나다 연방정부는 총 49개의 공기업을 소유하고 있으며 공공사업, 교통기반시설과 관련된 인프라 구축, 에너지 개발, 천연자원 추출, 문화

유산 관리, 금융 관련 등에 대한 부문에 걸쳐 존재한다. 2006년과 2009년의 캐나다 공기업의 수를 비교해 보면 Parent Crown Corporations(모공기업): 43개에서 46개로 3개 증가하였고, Wholly Owned Subsidiaries(완전히분소유 자회사): 100% 완전지분을 보유한 자회사로 53개에서 87개로 약 60% 정도 증가하였으며 Deemed Parent Crown Corporations⁶⁸(연방정부의 공기업으로 간주)와 Other Subsidiaries, Associates, and Legal Partnerships가 48개에서 13개로 대폭 감소하였다.

제 3 절 캐나다의 공기업 법제 현황

1. 개 관

(1) 법률체계

캐나다는 크게 두 가지 법률체계를 가지고 있는데, 연방법·9개 주의 주 법률·준주법률의 기초가 되는 영국 관습법(불문법)과 퀘벡주에 적용되는 성문법이 그것이다. 첫 번째는 불문법(Common Law) 체계로 이는 영국에서 그 기원을 찾아 볼 수 있다. 성문법과는 달리 법전에 의해 명문화된 법은 최소한으로 존재하고 대부분의 법이 법원의 해석과 판결에 의한 판례 중심으로 되어 있어 분쟁당사자 간의 법률문제를 그때그때 해결함으로써 법이 발전되는 형태이다. 영국의 식민지였던 캐나다는 영국의 불문법 체계를 받아들였고, 온타리오와 브리티시 컬럼비아 등을 포함한 대부분의 주 역시 불문법을 토대로 지방자치법을 이루고 있다. 퀘벡주는 유일하게 성문법(Civil Law)을 근간으로 법체계가 형성되어 있으며 이 또한 캐나다의 합법적 법률체도로 인정되고 있다. 그 원인은 퀘벡주가 프랑스 자치령이었던 역사에서 찾아 볼

68) 총 3개의 기업으로 PPP캐나다공사(P3C), 몬트리올구항만공사(OPMC), Parc Downsview 공원공사(PDP)

수 있는데, 영국과 달리 프랑스는 로마에서 시작된 성문법체계로 법이 발전되어 왔고 이것이 그대로 퀘벡주에 전해지게 된 것이다. 한편, 원주민(First Nations)의 관습법체계 또한 다른 법률제도와 함께 캐나다의 주요 법률체계로 자리잡고 있다. 유럽의 식민지 역사가 시작되기 훨씬 전부터 북미주의 원주민들은 각 부족 단위로 자치법을 갖고 있었으며, 이들 오래된 원주민 자치

부족법이 사멸되지 않고 원주민 관습법으로 분류되어 이 또한 캐나다의 법률체계를 이루고 있다. 하지만 이는 제한된 영역에만 적용되는 법으로 이와 관련되지 않는 다른 사람들에게 큰 영향을 미치지 않는다.

(2) 행정체계

캐나다 정부는 연방정부, 10개의 주와 3개의 준주(territory)로 이루어진 주정부, 주정부하의 지방정부 3개 층으로 구성되어 있으며, 연방정부와 주정부의 책임과 권한은 헌법(Constitution Act, 이전 the British North America Act)에 직간접적으로 규정되어 있다. 연방정부는 외교정책·국제무역·국방·어업·교통·통신·조세·통화제도 및 은행·형법·이민·인권 등의 국가적 사안을 담당하고, 주정부는 시민권·자연자원·주정부조세·교육·보건·문화·지방자치정부 등의 분야에서 관할권을 가지며, 환경에 대해서는 연방정부와 주정부가 공동으로 책임을 진다. 한편, 헌법에는 연방정부와 주정부의 책임과 권한만 규정되어 있기 때문에 지방정부는 주에 의하여 이양된 다양한 형태의 권한과 업무를 수행한다. 지방정부는 시, 읍(towns), 군(counties), 지구(districts) 등의 형태로 존재하며 치안, 도로, 조세 징수, 보건, 상하수도, 공원 등의 업무를 담당한다.

2. 캐나다의 공공기관 평가제도

캐나다의 공공기관의 한 유형으로 특별운영기관(SOA)이 있는데 이는 특별한 목적을 위해 설립된 것으로 주무부처와 장·차관에 대해 성과책임을 부여한다. 공기업 운영 경험과 영국의 집행기관 및 뉴질랜드 독립기관(Crown Entity)의 사례를 바탕으로 보다 효율적으로 공공서비스를 제공할 수 있도록 정책기능과 집행기능의 분리를 시도하였는데 그렇게 하여 출현한 것이 대안적 서비스 전달모형의 하나인 특별운영기관(SOAs)이다. 특별운영기관은 기능별로 직접서비스분야, 정부내부서비스분야, 과학기술서비스분야, 규제·집행사업분야의 4가지 범주로 운영되고, 각 특별운영기관장은 업무성과에 대하여 장관과 차관에게 책임을 지며, 차관은 사업의 목적달성을 위해 필요한 경우 광범위한 권한 위임을 할 수 있음. 즉, 특별운영기관의 핵심적 사항은 주무부처와 성과계약에 대한 합의를 전제로 상당한 관리권한을 위임한다. 특별운영기관은 주무부처와 체결된 성과계약서를 바탕으로 권한을 위임받아 서비스를 제공하고 성과계약을 하게 되면, 기본문서(framework documents), 사업계획서(business plan), 연간보고서(annual report)를 제출한다. 기본문서는 주무부처와의 협의를 통해 장관의 승인을 받게 되는데 주로 재정, 운영, 서비스 질 등 개별 기관의 평가기준과 업무수행에 요구되는 사항이 담겨 있다. 사업계획서에는 재정 및 서비스 목표, 인적, 물적 자원의 동원전략, 그리고 향후 5년 동안 지향해야 할 목표와 수단, 평가측정방법 등이 담겨 있으며 사업계획서는 주무부처의 차관과 장관의 승인사항으로, 기관의 신설에 따른 기본문서와 동시에 재정위원회에 제출하게 된다. 특별운영기관의 성과평가에 사용되는 기준은 운영 효과성, 서비스 효과성, 비용 효과성, 적절성 등 4가지이며 각 평가기준마다 구체적인 평가 내용이 있다. 운영 효과성 평가는 투입 대비 산출

물 또는 실적비율로 나타나는 효율성을 측정 하거나 핵심자산의 보호와 관련이 있고, 서비스 효과성 평가는 재정성과, 목표달성 정도, 환경변화에의 적응 노력, 고객에 미친 영향 등 측정하며 비용 효과성 평가는 정부목표 달성에 있어서 SOA가 어느 정도 적절하다고 효율적인지를 평가하는 것이고, 적실성 평가는 목표와 전략 간의 일관성, 목표와 조직구성원간의 의사소통 정도, 효율적인 자원분배, 그리고 인사, 예산 등 조직 관리의 적절성이 등이 평가된다.

3. 경영자율성 관련 법제도 분석

캐나다에서는 Financial Administration Act Part 10이 공기업에 관한 주된 규범으로 작용한다.(소위, 공기업법). 그 외에 Canada Business Corporation Acts의 내용들이 공기업의 경영관련 전반에 걸쳐 규율하고 있다. 앞에서 검토한 바와 같이 Canada Pension Plan Investment Board, Canadian Broadcasting Corporation, Canadian Race Relations Foundation, Telefilm Canada, Bank of Canada, International Development Research Centre, National Arts Centre Corporation, Public Sector Pension Investment Board, Canada Council for the Arts 등 9개의 공기업은 Part 10의 적용대상에서 면제된다. 이들 9개의 Part 10 면제 공기업은 자체의 법규 하에 있고 이 경우에는 대부분 정부의 승인 하에서 제출하는 연간경영계획의 제출 의무 면제 대부분으로 잠재적인 정치적 간섭으로부터 공기업의 고유 업무가 간섭받지 않도록 하기 위한 것이다. 그 외에 경영자율성을 제고하기 위한 최근의 개혁논의의 일환으로 민영화의 방향이 있다. 캐나다 공기업의 민영화는 1984~1992년 사이에 집중적으로 이루어졌고 1993년 이후에도 캐나다철도공사(Canada National Railways)나 석탄광산의 다운사이징 등이 이루어졌다. 1984~1992년에 이루어진 민영화의 예로 Air Canada, Canada National Railways, Petro Canada 등이 있다. 공기업

민영화의 예로서는 캐나다 최대의 생선 및 씨푸드 생산업체 중 하나인 National Sea Product Limited(NSPL)의 정부지분을 회사와 시장상황에 따라 매각할 것임을 선언하고 1997년 12월 National Sea Product Limited 지분의 거의 11%를 매각하였으며 그 지분은 Scotia Investment Limited에 58억 캐나다달러에 판매하였다. 캐나다 정부는 또한 Theratronics International Limited(TIL)은 병원에서 사용되는 방사능치료기와 의료기구의 제조업체로서 암치료장비와 고도의 전산화된 치료 계획 시스템을 만들어 내는 Theratronics International Limited을 매각할 의사를 발표하였는데, TIL은 캐나다투자개발공사(Canada Development Investment Corporation)의 자회사였으며 1998년 5월에 토론토의 MDS Inc.에 15억 4,500만 캐나다 달러에 매각되었다. 1999년 10월 27일, 1967년 이후 모 공기업이었던 The Cape Breton Development Corporation(Devco)의 자산이 매각과 회사 폐쇄를 허락하는 Bill C-11이 하원에 상정되었고 2000년 6월 29일 의회를 통과하고 승인을 받았다. 2000년 1월 캐나다 행정부는 The Cape Breton Development Corporation(Devco)의 자산이 상업적인 기반이 있는 Cape Breton Island가 채굴업을 계속 할 수 있도록 하기 위해서 민영화를 행하였다. 최근 공기업 민영화의 예는 2004년 9월 캐나다 정부가 Petro-Canada의 남은 지분 49,390,104주(전체 주식의 18.5%)을 32억 캐나다 달러에 매각함으로써 민영화가 완료되었다(the Petro-Canada Public Participation Act). 캐나다의 경우 공기업 민영화의 이유는 공기업이 더 이상 국가가 수행해야 하는 공공정책, 즉 민간이 수행하지 못하는 공공정책을 수행한다고 보기 힘들기 때문이었으나 일부에서는 공기업의 강력한 노조를 견제하기 때문이라는 주장도 있다. 즉 민영화의 과정에서 회사를 여러 단계로 분산하고, 구조조정하는 과정에서 노조를 약화시킬 수 있을 것이라는 맥락이다. 따라서 경영자율성 제고의 방향과는 거리가 있는 경우도 있음을 유의해야 한다.

<표 11> 1984~1995년 캐나다 공기업 민영화

공기업	민영화년도
Pecheries Canada Inc.	1985
Societa a Responsibilita Limitata Immobiliare San Sebastiano	1985
St. Anthony Fisheries Ltd.	1985
Uranium Canada, Limited	1985
Canadair Limited	1986
De Havilland Aircraft of Canada Ltd.	1986
Canadian Arsenals Limited	1986
Canagrex	1987
Northern Canada Power Commission	1987
Teleglobe Canada	1987
Air Canada	1988
Canada Harbour Place Corporation	1991
Canada Museums Construction Corporation Inc.	1991
Canadian Livestock Feed Board	1991
Canadian Patents and Development Limited	1991
Harbourfront Corporation	1991
Mingan Associates, Ltd.	1991
Petro-Canada	1991
Canadian National (West Indies) Steamships, Ltd.	1992
Canadian Institute for International Peace and Security	1992
International Centre for Ocean Development	1992
Canadian Saltfish Corporation	1995

제 4 절 시사점

캐나다 공기업의 자율성 제고의 방향은 여러 함의를 가진다. 최근 캐나다의 민관합작투자 공기업(PPP Canada Inc.)의 등장은 2009년 6월 캐나다 경기부양정책의 일환으로 민관합작 투자공사(Public Partnerships Canada, P3C)를 설립해 관련 사업을 추진한 것에서 비롯된다. P3C공사는 민관파트너십을 이용하여, 공공기반시설 확충 수요를 충족할 수 있으며 정부, 민간부문의 기술 및 전문지식을 활성화하고자 설립된 것이고 P3C의 자본규모는 12억 5천만캐나다달러로 정부의 민관 합작투자 자문 및 민간 재정협력 업체 연결을 맡는 회사인바 공적자금과 민간자본이 합쳐져 제한적인 공적 자금으로 더 광범위하고 많은 사업을 추진하고자 하는 목적이 있다. 캐나다 경기부양정책의 일환인 동시에, 정부부처가 아닌 공기업(Crown Corporation)형태로 탄생했다는 점에서 주목할 필요가 있다. 즉 국민들의 사회간접자본에 관한 수요 확대를 충족함과 동시에, 정부와 민간부문의 기술 및 전문지식을 통합하여 예산절감 및 효율성을 극대화할 수 있다는 장점이 있고 사업추진 과정에서 고용창출이 발생할 것으로 기대되기 때문에 공기업 형태가 등장한 것인데 이러한 공기업의 자율성 제고는 결국 캐나다 경기부양정책과 맞물려 들고 있다. 예컨대, 2010/11년 캐나다 연방정부는 경기부양 예산에 190억 캐나다 달러를 배정하고 그중 사회기반시설 및 주택건설에 가장 많은 77억 캐나다 달러를 배정하였다. 캐나다 보수당 정부는 적자로 고심중인 캐나다원자력공사(AECL)의 지분을 민간에 매각, 반(半)민영화(부분민영화) 하는 방안을 검토 한바 있고 계리 런 자원부 장관과 관련 업계가 이미 민관 합동으로 AECL을 경영하는 방안에 대한 논의를 시작했으며 정부는 경영 안정화를 위해 지분매각 방식으로 민간자본을 유치하는 것이 바람직하다는 입장을 취하였다.

캐나다의 공기업이 채택하고 있는 지배구조나 견제 시스템은 단지 의원내각제 국가라는 것 외에 우리나라의 그것과 크게 차이가 나지는 않고, 캐나다 내에서 공기업의 인사에 대한 불만이 제기되는 경우도 있으나 비교적 그 투명성이나 책임에 있어서 큰 문제가 생기지 않는 이유 중 하나는 캐나다의 회계감사 시스템이 매우 강력하고 독립적이기 때문인 것으로 판단된다. 이는 경영자율성 제고의 선결문제로서 유의미한 시사점이 될 수 있을 것이다. 캐나다의 회계감사는 매우 독립적인 권한을 가지고 있다. 즉, AG의 독립성이 캐나다 공기업의 투명성을 높여주고 AG는 의회에만 보고를 하기 때문에 행정부로부터 독립이라는 점이 작용한다. 공기업의 통제가 효과적으로 이루어질 수 있는 전제가 갖추어진 상태에서 공기업법의 모범이라할 수 있는 FAA는 재정적인 부분의 투명성을 제고할 수 있는 규범적 근거를 제공한다. 결국 캐나다의 공기업은 주무부처, 총리실, 회계감사국(OAG), TBS, Ministry of Finance 등에 의해 관리 감독되고 있고, 경영의 독립성과 함께 그 지배구조에 대한 감시도 이루어지고 있고 이러한 구조 하에서 캐나다의 공기업에 대한 감시 시스템은 회계감사의 독립성, TBS와 의회의 기업경영 계획에 대한 승인 등을 통해 작동하며 이는 공기업 운용의 투명성 제고에 크게 이바지하는 것으로 판단되며 이는 캐나다 공기업의 자율성 제고의 전제로서 작용함을 유념해야 한다.

제 5 장 일본의 공기업 경영자출성 관련 법제

제 1 절 일본의 공기업

1. 개 념

일본의 경우 우리나라와 같이 단일의 공공기관에 관한 법률을 두고 공공기관의 세부 유형을 통일적으로 규정하고 있지 않다. 우리나라의 공기업과 동일한 개념을 가지는 용어 또한 사용하고 있지 않다. 따라서 우리나라의 공공기관의 운영에 관한 법률상 공기업의 개념에 반드시 부합하는 유형을 일률적으로 말하기는 사실상 어렵다고 볼 수 있다. 뒤에서 구체적으로 살펴보겠지만 우선 공공기관에 관한 일본의 관련 법률에서 규정되고 있는 공공기관의 개념과 유형을 살펴봄으로써 일본 법제의 특성을 이해할 필요가 있다.

공공기관을 규율하는 대표적인 관련법으로 ‘재해대책기본법’과 ‘무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률’(이하 ‘국민보호법’)을 들 수 있고 여러 공공기관의 유형들이 당해 법률에서 정해지고 있다.

각 법에서 규정되고 있는 공공기관의 개념을 보다 자세히 살펴보자면, 우선 재해대책기본법의 경우 동법 제2조 제5호 내지 제6호는 ‘지정공공단체’ 및 ‘지정지방공공단체’에 대해 규정하고 있다.⁶⁹⁾ 지정공공단체란 ① 독립행정법인, ② 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 기타 공공적 기관 및 ③ 전기, 가스, 수송, 통신 기타 공익적 사업을 영위하는 법인으로 내각총리대신이 지정하는 기관을 뜻한다.

독립행정법인이란 독립행정법인 통칙법(평성11년 법률 제103호)에서 규정하는 독립행정법인을 말한다. 독립행정법인은 국민생활 및 사회

69) 성승제 외, 「공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구」, 한국법제연구원, 2008.

경제의 안정 등 공공상의 견지에서 확실하게 시행될 필요가 있는 사업 및 사업에 있어서 국가 스스로 주체가 되어 직접 실시할 필요가 없는 것 중 민간의 주체에 위임할 경우에 실시되지 않을 우려가 큰 것 또는 하나의 주체가 독점 수행하는 것이 필요한 것을 효율적이고 효과적으로 행할 것을 목적으로 동 법률 및 개별법이 정하는 바에 따라 설립된 법인을 말한다. 나아가, ‘특정독립행정법인’이라 함은 독립행정법인 중, 그 업무의 정체가 국민생활 또는 사회경제의 안정에 직접적 내지 현저한 영향을 미친다고 인정하는 것과 기타 당해 독립행정법인의 목적, 업무의 성질을 종합적으로 감안하여, 그 임원 및 직원에게 국가공무원의 신분을 부여할 필요가 있다고 인정하는 것으로서 개별법이 정한 법인을 말한다.

‘공공적 기관’이란 그 업무 자체가 공공적 활동을 목적으로 하는 기관을 말하고, ‘공익적 사업을 영위하는 법인’이란 그 업무 목적은 영리 목적 등이지만, 그 업무가 공중의 일상생활에 밀접한 관련이 있는 법을 말한다고 해석되고 있다.

한편, 지정지방공공단체란 지방독립행정법인 및 항만법 제4조 제1항의 항만국, 토지개량법 제5조 제1항의 토지개량구역 기타 공공적 시설의 관리자와 더불어 도도부현의 지역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신 기타 공익적 사업을 영위하는 법인으로 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관을 말한다.

다음으로 국민보호법에서 규정되고 있는 공공기관의 개념을 살펴보면 지정지방공공기관을 도도부현의 구역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신, 의료 기타 공익적 사업을 영위하는 법인, 지방도로공사 기타 공공적 시설을 관리하는 법인 기타 지방독립행정법인으로 사전에 당해 법인의 의견을 청취하여 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관으로 규정하고 있다(동법 제2조 2항).

공공기관의 운영에 관한 법률상 공공기관을 지정하는 경우 최소한의 요건에 대한 규정은 일본의 관련 법률에 존재하지 않지만, 개별 법률에서 지정공공기관으로서 요구되는 대처조치의 내용을 구체적으로 정한 상태에서 당해 기관의 업무의 공익성의 정도나 무력 공격사태에 대처와의 관련 등을 검토하고 당해 기관의 의견을 청취하여 종합적으로 판단하여 지정된다.

한편, 재해대책기본법의 규정에 따라 현재 60개의 지정공공기관이 지정되어 있고, 국민보호법 제2조 제5항과 동 시행령 제3조에 의하면 지정공공기관을 정하고 있다.

공공적 기관은 독립행정법인, 특수법인, 인가법인으로 세분되고, 공공적 사업을 영위하는 법인은 전력·가스·수송·통신으로 세분될 수 있다. 이러한 측면에서 일본의 공공기관은 독립행정법인, 특수법인, 특수회사로 구분할 수 있다. 특수법인은 정부가 수행하여야 할 필요가 있는 사업이나 행정기관보다는 기업적 경영이 적합하므로 능률적인 경영이 가능하도록 개별법에 의해 설립된 독립적 법인이다. 특수법인 중 특히 주식회사의 형태를 취하는 경우를 특수회사라고 한다. 따라서 특수회사는 특수법인의 조직상의 한 형태에 해당한다. 일본 정부는 특수법인을 민영화하기 위해 주식회사라는 조직형태를 취하고 정부소유의 주식을 매각하여 완전한 민영화를 실현하고자 하였다.⁷⁰⁾ 따라서 민영화가 진행 중이거나 완료되지 않은 특수법인은 특수회사의 형태로 존재하고 있다. 우정이나 철도, 공항, 고속도로회사 등이 특수회사에 포함되는 우리나라의 공공기관의 운영에 관한 법률상 공기업과 유사한 성격을 가지고 있다. 특수회사에 대해 정부가 지분을 일정기간 보유하면서 소유주로서의 역할을 수행하게 되는데, 이 때 정부의 통제를 줄이는 대신, 민간기업의 경영방식을 도입하여 자율적 운영을 도모하는 한편, 민간 시장에서의 경쟁력을 확보할 수 있도록 한다.

70) 한국조세연구원, 「주요국의 공공기관 (II)」, 2010, 189면.

자립적 경영과 운영에 있어 채산성을 확보할 수 있다고 판단될 때 정부는 보유한 지분을 시장에 매각하여 민영화를 완료하게 되는 것이다.

이러한 점들을 고려하였을 때 우리나라의 공기업과 유사한 공공기관으로 일본의 특수회사가 될 것이다.

한편, 특수회사로의 전환 과정에서 개별 기업이 책임질 수 없는 한도의 부채를 직접 관리하기 위해 독립행정법인을 설립한 경우가 있다. 일본고속도로보유·채무상환기구를 그 예로 들 수 있다. 2005년 10월 도로 관련 4개 공단의 민영화 추진에 따라 설립되었는데, 그 역할은 고속도로와 관련한 자산의 보유 및 대부를 실시하고 고속도로주식회사의 부채를 조기에 상환하는 것이었다. 6개 고속도로주식회사는 고속도로의 관리와 건설만을 맡고 대신 고속도로 운영에 필요한 자산은 ‘독립행정법인 일본고속도로보유·채무상환기구’로부터 빌려오는 형태로 운영되었다.

따라서 이하에서는 특수회사와 특수법인, 독립행정법인으로 범위를 좁혀 논의를 전개하기로 한다.

2. 공기업의 발달과 변천

일본의 공공기관은 메이지유신 시대부터 설립되었다. 산업부흥기에 민간자본의 역량으로 수행하기 어려운 기반산업을 국가가 수행할 수 있도록 함이 그 목적이었다. 그러나 1880년 대 이후 정치 및 재정적 이유로 민영화가 지속적으로 추진되어 왔다. 민영화는 정부개혁 등 당시의 정치적 요소뿐만 아니라, 세수확보 및 국가재정 부담의 완화 등의 경제적 요인 등에 의해 진행되어 왔다. 민영화는 법인을 주식회사로 전환하여 일정 기간이 경과한 후에 지분을 매각하는 점진적인 형태를 취해 왔다. 1988년부터는 전후 국가 재건을 목적으로 공공기관의 설립이 다시 활발해졌으나, 1960년대에는 방만하게 설립되어 온

영되는 공공기관에 대한 규제를 취하기 시작하였다.

1980년 이후 일본 국유철도, 일본 전신전화공사, 일본 전매공사의 주식회사화가 이루어지고 이 중 일부는 완전 민영화되었다.

고이즈미 정부가 들어서면서 공공부문의 개혁의 일환으로 공공기관 정비가 지속적으로 추진되는데, 이에 따라 공공기관은 특수법인 및 독립행정법인의 형태를 띠게 된다.

3. 공기업의 현황 및 특징

(1) 현 황

2001년 12월 각의에서 결정한 ‘특수법인 등 정리합리화 계획’에 의해 136개의 특수법인 등에 대하여 원점에서 사업을 재검토하도록 하여 폐지, 민영화, 독립행정법인화 등의 조치를 강구하도록 하였다. 그 결과 특수법인은 대폭 축소되어 2010년 1월 현재 특수법인은 32개로 유지되고 있다.⁷¹⁾ 이 중 26개는 특수회사에 해당한다.

(2) 특 징

가. 특수법인의 특징

특수법인에 대해 사업 및 경영의 자율성과 세제의 혜택이 주어진다. 하지만 이러한 혜택을 받는 대신에 사무, 사업에 대해 정부와 국회의 감시를 받아야 한다.

특수법인은 예산과 사업에 대한 계획 및 결산서를 주무부처의 장에게 보고하여야 하나, 예산의 집행에 있어서는 탄력적인 운용이 허용

71) 일본방송협회, 일본도로공단, 수도고속도로공단, 수산원개발공단, 판신고속도로공단, 신동경국제공항공단, 관서국제공항(주), 본주서국연락교공단, 핵연료사이클개발기구, 일본원자력연구소, 전원개발(주), 북해도여객철도(주), 동일본여객철도(주), 동해여객철도(주), 서일본여객철도(주), 서국여객철도(주), 구주여객철도(주), 일본화물철도(주), 일본전신전화(주), 동일본전신전화(주), 서일본전신전화(주) 등.

되고 있다.

특수법인은 사업에서 획득하는 수입, 정부의 보조금·정부차입 및 정부보증채발행 등을 통해 필요한 자금을 조달한다. 특수법인이 수행하는 대부분의 업무에 대해서는 법인세나 소득세, 사업세, 인지세, 등록면허세 등이 면제된다. 특수법인이 제공하는 서비스에 대한 요금은 주무부처의 장의 인가를 통해 결정된다. 한편, 임원의 임명은 각 주무부처에서 결정하나 직원과 관련된 사항은 해당 법인이 권한을 가지게 된다. 주무부처는 필요한 사항에 대해 보고를 요구할 권한을 가지고 임원의 해임을 할 수 있는 권한 역시 가진다.

<표 12> 특수법인의 종류

구 분	상세 내용
공 단	사회적 요청이 강한 공공사업 중 규모가 큰 법인. 민간 혹은 지방공공단체에서 자금을 구하며 경영상 독립채산성을 갖고 있음.
사업단	공단이 주로 공공사업을 대상으로 하는데 비해, 그 외 국가 경제·사회정책을 담당함. 공단보다 기업성이 희박하고 규모가 작으며, 독립채산성이 크지 않음.
공 고	전액 정부가 출자한 법인. 정책금리로 특정 대상에게 용자를 제공함으로써 일반 시중금융의 보완적 역할을 함. 극회에서 예결산을 통제
특수은행	공고와 유사한 역할을 수행하나, 기업성 및 자주적 경영을 강조하기 위해 은행이라는 용어를 사용함.
금 고	조합금융법인. 중소기업등협동조합, 상공조합, 수출조합, 수입조합 및 정부를 출자자로 함. 그러나 여기에 신용협동조합은 포함되지 않음.
영 단	2004년 4월 특수법인개혁관련법에 따라 동경지하철주식회사로 전환

구 분	상세 내용
특수회사	설립근거법에 의해 정부가 설립한 주식회사임.

*출처: 오승은, “일본의 특수법인 개혁에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 2004.

나. 특수회사의 특징

특수회사에는 전신전화, 담배, 철도 등 이미 민영화가 진행 중인 회사뿐만이 아니라 2005년 이후 민영화가 결정된 우정사업, 고속도로, 지하철, 공항 등이 포함되어 있다. 특수회사 중 해외 사업을 수행하는 기관을 찾기 어렵다.

상술한 바와 같이 민영화가 필요한 사업을 특수회사화하고, 이러한 중간 단계를 통해 경영이 안정된 후 정부지분을 매각하는 까닭에, 특수회사에 대한 무리한 경영압박을 하지 않음으로써 시장에서의 역량을 키울 시간을 확보토록 한다. 민영화되는 회사와 경쟁하는 여타 시장의 사업자뿐만 아니라 금융시장에도 안정적으로 대처할 수 있는 여유를 제공한다.

<표 13> 특수법인 및 특수회사의 현황(2010년 1월 현재)

주무부처	특수법인
내각부	*오키나와진흥개발금융공고
총무성	일본전신전화주식회사, 일본우정주식회사, 동일본전신전화주식회사, 우편사업주식회사, 서일본전신전화주식회사, 우편국주식회사, *일본방송협회
재무성	일본담배산업주식회사, 주식회사일본정책금융공고, 수출입항만관련정보센터주식회사, 주식회사일본정책투자은행

주무부처	특수법인
문부과학성	*일본사립학교진흥공제사업단, *방송대학학원
농림수산성	*일본중앙경마회
경제산업성	일본알코올산업주식회사, 상공조합중앙금고
국토교통성	간사이국제공항주식회사, 동일본고속도로주식회사, 나리타국제공항주식회사, 중일본고속도로주식회사, 홋카이도여객철도주식회사, 서일본고속도로주식회사, 시코쿠여객철도주식회사, 수도고속도로주식회사, 규슈여객철도주식회사, 한신고속도로주식회사, 일본화물철도주식회사, 혼슈시코쿠연락고속도로주식회사, 도쿄지하철주식회사
후생노동성	*일본연금기구
환경성	일본환경안전사업주식회사

주: * 표시한 회사는 특수법인임.

출처: 총무성

다. 독립행정법인의 특징

업무의 효율성과 질 향상을 위해 중기적인 목표를 관리하고 제3자에 의한 사후평가를 받도록 하고 있다. 이를 통해 업무 및 조직 전반에 대해 정기적인 검토가 이루어지게 된다. 주무부처의 장은 각 독립행정법인이 달성해야 할 업무운영에 관한 중기목표를 설정하고 그에 따라 독립행정법인도 중기연도 계획을 수립하게 된다.

각 독립행정법인은 법인의 자율적 운영권을 확보할 수 있다. 인사권에 있어서 법인의 장이 임원을 선임할 권리를 가지고 업무와 내부수요에 따라 효율적인 인원배치를 실시할 수 있다. 또한 임직원의 급여 등에 대해서는 기업 및 임직원의 실적이 반영되도록 하고 있다.

한편, 독립행정법인 제도의 운영과 업무의 투명성 확보를 위해 중기 목표, 계획, 연도계획, 사업보고서, 재무제표, 회계감사인의 감사결과, 부성 평가위원회의 평가결과 등을 모두 공시하고 각 홈페이지에 이를 게시하도록 하고 있다.

제 2 절 일본의 공기업 법제 현황

1. 관련 법률

특수법인과 특수회사와 관련된 법률로 재해대책기본법과 각 특수법인의 설립근거법이 있다.

2. 공기업 관련 규정의 세부적 고찰

(1) 공공기관의 설치목적

공공기관 전체에 대한 일반적 규정을 두고 있지 않고 공공기관의 기능과 관련하여 관련 개별법에 의하여 별도로 정해지고 있다.

예컨대, 재해연구기관의 경우 무력공격재해에 관한 지도와 조언 등을 목적으로 하고, 방송사업자의 경우 경보 및 피난의 지시와 긴급통보의 방송, 운송사업자의 경우 피난주민의 운송 및 여객의 운송 확보 등이 그 목적에 해당한다. 한편, 전기통신사업자는 피난시설에 있어서 전화 기타 통신설비의 임시설치에 있어서의 협력을 목적으로 하고, 가스나 전기사업자는 가스 또는 전기의 안정적 공급, 일본우정공사는 우편의 확보, 병원 기타 의료기관은 의료의 확보를 목적으로 한다.

(2) 공공기관의 분류

공공기관의 분류에 관해 재해대책기본법 제2조 제5호와 제6호가 구체적으로 규정하고 있다. 내각총리는 독립행정법인, 공공적 기관(일본

은행, 일본적십자사, 일본방송협회 등), 공익적 사업을 영위하는 법인(전기, 가스, 운송, 통신 등) 등 지정공공기관을 지정할 수 있다.

(3) 공공기관의 지정 및 신설절차

일본의 경우 독립행정법인을 설립하기 위해서는 주무대신이 설립위원을 임명하고 그들은 독립행정법인이 설립준비를 완료하고 지체 없이 그 취지를 주무장관에게 신고토록 관련법에 의해 규정되고 있다. 독립행정법인의 장이 되는 자는 정령에서 정하는 바에 따라 지체 없이 그 설립등기를 마쳐야 한다. 이외 개별 공공기관 관련법령은 관련 주무장관의 허가를 받도록 규정하고 있다. 이를 위해서는 공공기관을 영위하는 자가 관련 주무장관에게 일정 사항의 기재를 한 인가신청서를 작성, 제출하여야 한다.

(4) 공공기관의 경영공시

독립행정법인은 주무대신의 승인을 받은 때에 지체없이 재무제표를 관보에 공고하고 사업보고서, 결산보고서 및 감사의견을 기재한 서면을 각 사무소에 비치하여야 한다. 위의 재무제표 등의 서류는 주무성령에서 정한 기간 동안 일반에게 열람할 수 있도록 하여야 한다.

(5) 이사회 및 위원회의 설치와 기능

가. 설 치

독립행정법인의 주무성에 그 소관과 관련한 독립행정법인에 관련한 사무가 처리되기 위하여 독립행정법인 평가위원회를 설치한다(독립행정법인 통칙법 제12조 제1항).

평가위원회는 독립행정법인의 업무실적에 관련된 사항과 기타 법률 또는 개별법에 의해 그 권한에 속한 사항을 처리하는 것을 담당하게

되고, 소관위원회의 조직 및 소관업무 및 직원, 평가위원회에 관한 사항에 관해 필요한 사항은 정령에서 정하도록 규정되어 있다.

한편, 방송법 제13조 제1항은 일본방송협회에 경영위원회를 설치한다고 규정하고 있다. 경영위원회는 협회의 경영방침, 기타 업무의 운영에 관한 중요사항을 결정할 권한과 책임을 가진다(경영위원회는 12인으로 구성).

일본은행법 제14조에 따르면, 일본은행은 정책위원회를 두어야 하고, 위원회는 9인으로 구성된다.

일반사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률은 일반 사단법인과 일반 재단법인과 관련하여 이사회에 관한 규정을 두고 있다. 이사회는 이사로 구성되고, 이사회는 설치와 일반 사단법인의 업무집행의 결정, 이사의 선정과 해임, 대표이사의 선임 및 해임을 그 임무로 하고 있다.

나. 이사회 구성

방송법 제24조에 의하면, 일본방송협회에 임원으로서 경영위원회의 위원 외 회장 1인, 부회장 1인, 이사 7인 이상 10인 이내 및 감사 3인 이내의 임원을 두고, 사장, 부사장 및 이사로 이사회를 구성한다. 이사회는 정관에서 정하는 바에 따라 협회의 중요업무의 집행에 대한 심의를 하게 된다.

일본적십자법 제20조에 따르면, 사장, 부사장 및 이사로 이사회를 구성하고, 이사회는 정관에서 정하는 바에 따라 일본적십자사의 중요한 업무의 집행을 심의한다.

한편, 공익사단법인 및 재단법인의 인정 등에 관한 법률에 의하면, 공익 인정 등 위원회를 두도록 하고 있는데, 동 위원회는 내각부에 설치하여야 하고, 당해 법률에 따라 그 권한에 속한 사항을 처리하여야 한다.

다. 선임비상임이사

대부분의 법률은 이에 관한 규정을 두고 있지 않는데, 다만 공익 사단 법인 및 공익 재단법인의 인정 등에 관한 법률은 위원은 원칙상 비상근으로 하나 4명 이내 상근으로 할 수 있음을 규정하고 있다(동법 제34조).

라. 임원

1) 임원의 직무와 권한

독립행정법인 통칙법 제19조에 따르면 법인의 장은 독립행정법인을 대표하여 그 업무를 관리감독한다.

개별법에서 정한 임원은 법인의 장이 요청하는 바에 따라 법인의 장에게 사고가 있는 때에는 그 직무를 대리하고, 법인의 장이 결원된 때에는 그 직무를 대행한다.

2) 임원의 보수

독립행정법인 통칙법, 독립행정법인 방사선의학종합연구소법, 독립행정법인 방재과학기술연구소법, 일본도로공단법, 일본적십자사법 등에는 임원의 보수에 대한 규정이 없다.

반면, 일본은행법은 급여 등의 지급의 기준에 대한 규정을 두고 있다(동법 제31조). 이에 따르면 일본은행은 임원 및 직원의 보수(상여금 기타 금전의 급부를 포함), 급여, 및 퇴직수당의 지급기준을 사회 일반의 정세에 적합하도록 정하고, 이를 재무대신에게 신고하고 공표하여야 한다. 특히 위의 사항 중 임원과 관련된 것은 특별직의 직원의 급여에 관한 법률의 적용을 받아 국가공무원의 급여 및 퇴직수당, 기타 사정을 감안하여 정하여야 한다.

일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률 제89조도 이사의 보수 등에 관한 규정을 두고 있다. 이사의 보수 등(보수, 상여 기타 직

무집행의 대가로서 일반 사단법인 등으로부터 받은 재산상의 이익을 뜻함)은 정관에 금액을 정하고 있는 때에는 사원총회의 결의에 의하여 정하고, 감사의 보수의 경우 정관에서 금액을 정하지 않은 때에는 사원총회의 결의에 따른다.

(5) 공공기관의 평가제도

독립행정법인제도는 정책과 관련된 특정한 사무나 사업을 담당하는 별도의 법인을 설립한 것이므로 국가의 사전적 관여 및 통제를 제한하고 기업운영에 있어 자주성과 자율성을 보장받고 있다. 주무부처의 장이 지시하는 목표를 제대로 수행하였는지에 대해 실적을 사후적으로 평가하여 그 결과를 법인의 운영개선에 반영하도록 평가 제도를 운영하고 있다.

평가에 있어 공정성과 객관성 확보를 위해 2단계 평가체제를 도입하였다.

3. 경영 자율성 관련 제도 분석

(1) 특수법인의 소유·지배구조

가. 특수법인(특수회사)의 지배구조

특수회사가 아닌 특수법인의 경우 총무성이 제도의 개폐를 심사하게 되는 반면, 임원의 임명과 평가에 대해서는 각 주무부처가 담당하고 있다.

특수회사의 경우 제도의 신설 및 개폐와 같은 기본 사항에 대해 총무성과 주무부처의 통제를 받으나, 기업 운영에 관하여는 최대한 경영의 자율성을 보장받는다. 하지만 구체적인 수준은 개별회사마다 다르다.

기본적으로 설립근거법 및 회사법에 의한 주주로서의 정부통제, 주무부처에 의한 통제, 예산에 따른 국회의 통제가 존재하게 된다. 주무

부처의 장에 의한 통제는 대표자 및 임원과 감사의 선임, 이익의 분배, 중장기 사업 및 경영방침, 회계감사에 대해 이루어지게 된다. 또한 평가위원회를 통하여 효율적인 정책사업의 수행이 이루어졌는지에 대해 감시한다.

그 외 운영에 관한 사항은 주주총회를 통해 선임된 이사회에서 결정하도록 하였으며, 사외이사제도를 도입함은 물론 일반 기업과 같이 정기적인 외부감사를 받도록 하고 있다.

(2) 독립행정법인의 지배구조

각 독립행정법인에 대해 별도의 법률로 업무의 범위를 정하고 있다. 독립행정법인이 업무를 시작할 때에는 업무방법서를 작성하여 주무부처의 장에게 인가를 받아야 하며, 이에 관한 사항은 각 주무부처의 성령에 따른다.

중기목표와 관련하여 목표수행 기간, 운영의 효율성, 국가에 제공하는 서비스 등 업무의 질 향상에 관한 방안, 재무구조개선, 기타 운영에 관한 중요한 사항에 대해 주무부처의 장이 각 기관에 지시를 내린다. 독립행정법인은 중기계획을 수립하고 해당 주무부처의 장의 인가를 받아야 한다. 이 때 운영의 효율성 확보방안, 업무의 질 향상 방안, 예산 및 자금 계획, 단기차입금 한도, 잉여금의 용도, 주무부처의 성령에서 정하는 업무운영에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.

독립행정법인은 매 사업연도가 시작되기 전에 주무부처의 장의 인가를 받은 중기계획에 따라 해당 사업연도의 운영에 관한 계획을 결정하여야 한다. 이를 주무부처의 장에게 보고하는 한편, 대외적으로 공개할 의무를 부담한다.

매 사업연도의 업무실적에 대해서 각 독립행정법인은 해당 주무부처의 평가위원회의 평가를 받아야 한다. 주무부처 내 평가위원회는 해당 사업연도의 중기계획 실시 상황을 조사·분석하고 이러한 결과

를 바탕으로 해당 사업연도의 업무 실적에 대해 종합적인 평가를 내리게 된다. 평가위원회는 평가결과를 독립행정법인 및 주무부처 내 심의회에 통지하여야 하며, 필요하다고 인정될 때에는 독립행정법인에 대해 운영개선 등에 관한 권고를 할 수 있다.

독립행정법인은 해당 중기목표에 관한 사업보고서를 주무부처의 장에게 제출함과 동시에 이를 공표하여야 한다. 주무부처의 장은 독립행정법인의 중기목표기간 종료 후에 해당 독립행정법인의 업무가 계속 필요한지에 대해 조직의 본연의 자세 및 조직과 업무 전반에 걸친 검토를 수행하여 필요한 조치를 강구할 수 있다. 이 때 해당 독립행정법인의 주요 업무실천과 사업의 개폐와 관련하여 평가위원회는 주무부처의 장에게 권고를 할 수 있다.

한편, 독립행정법인의 회계는 기업회계기준에 의해 적성되어야 한다. 사업연도의 종료 후 재무제표는 주무부처의 장에게 제출하여 승인을 받아야 하며, 해당 사업연도의 사업보고서 및 예산에 따라 작성한 결산보고서를 첨부하여야 한다. 이 때 재무제표 및 결산보고서에 대한 감사의견서를 포함하여야 한다.

만약 회계감사를 요하지 않는 독립행정법인의 경우 ‘독립행정법인 조직, 운영 및 관리에 관한 일반적인 사항에 관한 대통령령’ 제2조에서 열거하는 사항에 해당하는 법인에 해당하여야 한다.

매 사업연도에 손익계산서상 이익이 발생한 경우에는 전 사업연도로부터 이월된 손실에 충당하고, 잔여금이 있을 경우 적립할 수 있다.

독립행정법인의 개별법에 따라 법인의 장과 감사, 임원을 정할 수 있는데, 법인의 장은 당해 독립행정법인이 수행할 업무나 사업에 관해 지식과 경험을 가진 자, 독립행정법인이 수행하여야 할 업무와 사업을 적정하고 효율적으로 운영할 수 있는 자 등의 자격을 갖춘 사람 중에서 주무부처의 장이 임명하게 된다. 감사 역시 주무부처의 장이 임명권한을 가진다. 임원의 경우 법인의 장에게 그 책임이 주어지며

임원을 임명하였을 경우 주무부처의 장에게 보고하고 이를 외부에 공개하여야 한다.

법인의 장은 독립행정법인을 대표하고 업무를 총괄한다. 그 외 임원은 법인의 장이 정하는 원칙에 따라 그 직무를 대리하며, 법인의 장의 자리가 공석일 때 직무를 대신 수행할 수 있다. 임원의 임기는 개별법으로 정하나 보궐임원의 경우 전임자의 임기기간을 기준으로 삼아야 한다. 감사는 독립행정법인의 업무를 감사하며, 감사결과에 따라 필요하다고 인정될 때는 법인의 장이 주무부처의 장에게 의견을 제출할 수 있다.

(3) 일본 공기업의 평가제도

독립행정법인의 평가제도와 관련하여 구체적인 규정이 존재하고 있으나, 특수법인의 경우 일관된 평가제도가 시행되고 있지 않다. 따라서 이하에서는 독립행정법인에 관련된 사항을 중심으로 관련 규정을 고찰하도록 한다.

독립행정법인제도는 정책과 관련된 특정사무나 사업을 담당하는 별도의 법인을 설립한 것이므로, 국가의 사전적 관여 내지 통제를 제한하고 기업운영에 있어 자주성과 자율성을 보장하도록 제도가 마련되어 있다.

반면, 주무부처의 장이 지시하는 목표에 따라 업무가 원활히 이루어졌는지에 대해 실적을 사후적으로 평가하여 그 결과를 법인의 운영개선에 반영하도록 하고 있다.

사후 평가에 중점을 두는 것은 독립행정법인 평가제도의 기본으로 업무·실적 평가를 공정하고 객관적으로 실시하도록 함에 그 목적이 있다. 공정성과 객관성을 위해서 2단계에 걸친 평가체제를 도입하였다. 우선 각 부서에 제3자의 평가기관인 평가위원회를 두어 평가를 실시하고, 전체 정부 차원의 다른 제3자 평가기관인 총무성 정책평가·독립행정법인 평가위원회가 부서 평가위원회의 평가결과에 대해 객관적이고 엄격한 평가를 수행하는 구조를 취하고 있다.

(4) 일본 공기업의 개혁 및 동향

가. 서 설

일본의 경우 최근 특수법인과 독립행정법인의 정리합리화계획을 시행하여 추진된 바 있다. 특히 특수법인의 경우 민영화를 염두에 둔 조치에 해당하여 그 과정에서 특수법인에 부여되는 경영상의 자율성의 정도를 확인할 수 있다. 따라서 일본의 공기업의 개혁과 동향을 살펴봄으로써 우리나라 공기업의 자율권 부여에 관한 주요 시사점을 찾을 수 있을 것으로 판단된다.

나. 2009년 4월 현재 특수법인 등 정리합리화계획

1) 개혁 동기

특수법인의 사회적 역할과 비효율적 사업운영의 문제, 재정부담 초래의 문제를 해결하기 위해 개혁안이 제시되었다. 특수법인은 공공사업, 정책금융, 연구개발 등의 정책기능을 수행하도록 특별법에 의해 설립된 기관이다. 이에 따라 설립 당시의 사회적 요구를 기달성하였거나, 사회적 역할이 축소된 경우 사업운영에 있어 비효율성의 문제가 제기될 수 있다.

<표 14> 특수법인개혁의 진행

일 시	내 용
~ 2001년	재정투융자 개혁을 통한 특수법인 개혁의 추진 토대 마련
2001년 6월	특수법인·인가법인 개혁중간보고서를 통해 특수법인이 시행하고 있는 사업의 의의, 목적 달성 정도, 재산성 등을 기준으로 문제점을 제시

일 시	내 용
2001년 11월	선행 7개 법인의 개혁방침 결정
2001년 12월	특수법인 등 정리합리화계획 각의 결정
2002년 10월 임시국회	국민생활센터 등 50개 법인의 폐지·민영화 및 독립 행정법인화를 위한 개별 법률 결정
2005년 8월	136개 법인의 조직형태에 대한 법제상의 조치 강구 및 개별 사업에 대해 사업별 재점검

자료: 행정개혁추진본부 홈페이지

특수법인이 우편적금 및 공적연금 등으로부터 장기부채를 떠안아 국가 재정부담이 증가하고 있다는 지적을 받은 바 있다. 개혁안이 제시될 당시 2001년 예산을 기준으로 약 7조 5,800억 엔의 보조금과 약 24조 4,100억 엔의 재정투용자가 예상되는 상황이었는데, 이는 국가적으로 추진된 중장기 재정지출의 감축 및 효율화나 재정투용자 개혁취지에 맞지 않는 것이었다.

다. 특수법인 등의 정리합리화계획의 기본 원칙

2000년 행정개혁대강에서 개혁의 주요 대상으로 설정하였던 특수법인에 대해 2001년 특수법인 등의 정리합리화계획을 결정하였다. 동 계획은 법인의 각 사무가 제대로 시행되었는가와 사업방법에 대한 재검토에서 출발하였다. 또한 향후 사업에 대한 검토와 이를 토대로 한 조직형태의 폐지·민영화 등에 대해 검토를 하였다.

합리화계획의 기본원칙은 다음과 같다. 사업의 채산성이 높고 국가가 관여할 필요성이 낮은 법인, 혹은 민간운영이 더 효율적이거나 민간에 이양되어도 동종의 사업이 가능한 법인은 원칙적으로 민영화를 하는 것이었다. 특히 특수회사의 경우 국가의 주식보유 의무가 필요

한 경우 법으로 가능하게 하였으며 민간 등 외부에서 임원을 임명하도록 하였다. 그러나 특수회사의 업무가 독점의 폐해를 야기하지 않도록 규제를 부과할 수 있도록 하였다.

민영화 대상 기업 외에 폐지할 수 없는 사업은 독립행정법인화하는 원칙을 제시하였다. 국가가 관여할 필요성이 높은 법인, 채산성이 낮고 업무 실시에 있어서 재량이 인정되는 사업을 하는 법인은 철저한 검토를 거쳐 독립행정법인화하도록 하였다.

또한 관련 부처 공무원의 재취업 등에 대한 국민여론의 지적을 수용하여 퇴직금, 인사·행정, 실적 평가 및 처우 등에 대한 검토를 실시하였다.

라. 개혁진행 상황

2009년 4월 현재, 개혁 대상인 특수법인·인가법인의 총 163개 법인 중 148개 법인에 대한 법률개정 등의 조치가 완료되면서 조직의 형태가 정비되었다. 이 중 특수법인의 경우 77개 법인에 대해 법률개정을 통해 9개 법인이 폐지되었고 4개 법인은 통합, 31개 법인은 민영화되었으며, 30개 법인은 독립행정법인으로 전환되었다.

2001년 이후 독립행정법인으로 이전한 법인을 감안하였을 때, 2008년까지 집계한 결과에 따른 약 2조 엔의 재정지출이 감소하였다.

<표 15> 특수법인 개혁에 따른 정부지출삭감 상위 5개 기업

법인명		2001년 예산액	2006년 예산 결정액	삭감액
일본 도로 공단	민영화(동일본, 중일본, 서일본의 3개 고속도로주식회사로 분할)	3,058	0	△3,058

제 5 장 일본의 공기업 경영자율성 관련 법제

법인명		2001년 예산액	2006년 예산 결정액	삭감액
석유공단 + 금속광업 사업단	독립행정법인화(석유 천연가스·금속광물식 량자원기구)	3,698	1,612	△2,086
고용능력 개발기구	독립행정법인화(고용 능력개발기구)	3,183	1,332	△1,851
신에너지 산업기술 종합개발 기구	독립행정법인화(신에 너지산업기술종합개발 기구)	3,380	2,290	△1,090
국제협력 은행	국제협력은행	2,845	1,959	△886

자료: 행정개혁추진본부 홈페이지

2001년 이후 독립행정법인으로 이전한 법인을 감안하였을 때, 임원의 수는 2003년 4월의 420명에서 2009년 1월 252명으로 168명이 감소하였다. 임원의 급여 역시 약 10%가 감소하였는데, 대형사업단의 이사장의 경우 15.6%, 중소기업단 이사장의 경우 14.1%가 절감되었었다. 임원의 퇴직금의 수준은 성과에 따라 결정되도록 하였으며, 그 수준은 2002년 3월 말에 비해 3분의 1 수준으로 삭감되었다.

2001년 이후 독립행정법인으로 이전한 법인에 대한 중기목표를 감안하여, 기타비용 절감목표를 설정하였다. 일반관리비는 평균 약 13%, 사업비는 약 10% 감소를 목표로 두었다.

마. 독립행정법인 정리합리화계획

1) 개혁 방향

행정개혁추진 사무국은 2007년 8월 10일 독립행정법인 정리합리화 계획 수립에 관한 기본방침을 결정하였다. 개혁조치를 통해 독립행정 법인의 사무·사업과 조직의 간소화 및 운영의 효율성, 자율성을 도 모고하고자 하였다. 이는 독립행정법인의 폐지·민영화 등 조치와 재 정지출삭감 등의 가시적 성과를 창출하는 첫걸음이 될 것으로 기대된 바 있다.

기본정책은 제도에 대한 횡단적인 총론과 법인의 유형별 사무·사 업에 미치는 시점을 정리한 각론으로 나뉘어 제시되었다. 이러한 검 토를 통해 법인의 폐지·민영화·통합, 비공무원화, 재정지출 삭감 등 의 효과를 목표로 하였다.

<표 16> 독립행정법인 정리합리화계획 수립에 관한 기본방침 총론

사무·사업에 미치는 조직에 대한 검토	운영의 효율화	자주성·자율성 확보
독립행정법인의 감축	독립행정법인의 효율화	독립행정법인의 자율화
<ul style="list-style-type: none"> · 사무·사업을 제로 베이스에서 검토하여 폐지를 결정 · 존속하는 사무·사업도 민영화 검토, 민간 경쟁입찰 등을 적극 활용하여 경쟁을 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율적인 운영과 적극적인 경비절감 · 관련 법인 간 자금 흐름에 대한 정보를 공개하여 투명성 확보 · 수의계약을 검토·일반 경쟁입찰을 활용하여 비용 절감 	<ul style="list-style-type: none"> · 중기목표를 명확히 하기 위해 구체적인 지표를 설정 · 국민의 의견을 수렴하여 평가에 반영 · 내부통제의 강화 등 운영체제 정비

사무·사업에 미치는 조직에 대한 검토	운영의 효율화	지주성·자율성 확보
<ul style="list-style-type: none"> · 기타 독립행정법인 등으로 사무·사업을 이관 · 특정 독립 행정 법인 임직원의 비공무원화 추진 · 조직 측면의 검토 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 실물·금융 보유자산의 검토 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업회계 사고방식을 활용하여 사업 및 재무정보의 효율성 증대 · 국가로부터의 재원의 존도를 낮추고 자체소득 확충 등

자료: 행정개혁추진본부 홈페이지

독립행정법인은 실시 사업의 종류에 따라 6개의 유형으로 구분할 수 있다. 각 유형별로 적용될 사무·사업에 대한 합리화 계획은 아래 표와 같다.

<표 17> 독립행정법인 정리합리화계획 수립에 관한 기본방침 각론

유형	합리화 내용
공공사업집행형	<ul style="list-style-type: none"> - 법령 준수체제의 정비 - 관련법인 간 자금 흐름에 관한 정보공개를 통해 투명성 확보
조성사업 등 집행형	<ul style="list-style-type: none"> - 세출삭감 등의 관점에서 사업폐지 및 축소 - 조성·급부기준의 명확화
자산채무형	<ul style="list-style-type: none"> - 실물자산의 원칙적인 매각과 금융자산의 압축
연구개발형	<ul style="list-style-type: none"> - 연구개발과 관련한 국가의 방침과의 관계에 관해 면밀히 조사 - 연구개발과 관련한 성과측정의 엄격화

유 형	합리화 내용
특정사업집행형	<ul style="list-style-type: none"> - 관민경쟁입찰 등을 적극적으로 활용 - 유사한 사무·사업을 통합
정책금융형	<ul style="list-style-type: none"> - 직접금융에서 민간금융의 보완, 리스크관리 및 회수 - 금융업무실시기능의 강화 - 직접적인 용자 철수 - 불량채권의 조기 처리 등

자료: 행정개혁추진본부 홈페이지

제 3 절 시사점

공공기관의 정의에 대하여 명확하게 정의를 하고 있지는 않고, 관련 규정상 필요에 따라 일정하게 구분하고 있다. 한편, 일본의 경우에는 대차대조표 등의 공시의무에 대한 규정을 두고 있으나, 우리나라의 경우처럼 경영공시, 통합공시, 고객 현장과 고객 만족도 조사, 공공기관에 대한 기능 조정 등, 공공기관의 혁신 등에 대한 규정은 존재하지 않는다. 이와 관련하여 감사의 기능 중에서 업무감사의 기능이 있어서 이에 의하여 그 기능을 수행하는 것으로 보여진다.

특수회사의 경우 제도의 신설 및 폐쇄와 같은 기본 사항에 대해 총무성과 주무부처의 통제를 받으나, 기업 운영에 관하여는 최대한 경영의 자율성을 보장받을 수 있다. 하지만 구체적인 수준은 개별 회사마다 다르다. 이는 각 회사의 본연의 기능과 목적, 운영실적과 행태 등을 종합적으로 고려됨을 추론해볼 수 있을 것이다.

물론 기본적으로 설립근거법 및 회사법에 의한 주주로서의 정부통제, 주무부처에 의한 통제, 예산에 따른 국회의 통제가 존재하게 된다. 주무부처의 장에 의한 통제는 대표자 및 임원과 감사의 선임, 이

익의 분배, 중장기 사업 및 경영방침, 회계감사에 대해 이루어지게 된다. 또한 평가위원회를 통하여 효율적인 정책사업의 수행이 이루어졌는지에 대해 감시한다. 그 외 운영에 관한 사항은 주주총회를 통해 선임된 이사회에서 결정하도록 하였으며, 사외이사제도를 도입함은 물론 일반 기업과 같이 정기적인 외부감사를 받도록 하고 있다. 이 점에서 직접적인 정부에 의한 통제보다 회사법상 이사회 제도와 사외이사를 통해 자율적인 경영이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

제 6 장 싱가포르의 공기업 경영 자율성 관련 법제

제 1 절 싱가포르의 공기업

1. 개 념

싱가포르의 공기업(정부연계기업, GLC, Government Linked Company) 들은 싱가포르 정부가 회사의 지분을 직, 간접적으로 소유한 기업들을 의미한다. 싱가포르 통계청에 따르면 공기업은 정부에 의해 영향을 받는 지분이 20% 이상인 경우를 뜻한다.

싱가포르 정부는 정부연계기업을 민간기업과 동일한 조건 하에서 수익을 추구하는 상업적 기관으로서 운영하며, 이들 기업은 정부로부터 어떠한 보조금이나 특혜를 받지 않는다.

GLC로 불리는 약 600여개의 공기업은 지주회사를 통해서 정부가 직접 소유하고 있다.

지분매각 후에도 20% 이상은 정부가 지분을 소유하고 있으며, 민간의 동일인 지분은 5% 이내로 제한되고 있다.

2. 싱가포르 공기업의 역사

싱가פור는 1965년에 독립한 국가로 600 평방킬로미터의 국토의 면적과 약 3백만의 인구로 별다른 천연자원 없이 출범하였다. 따라서 싱가포르의 공기업 주도는 민간부문의 부족을 보완하기 위한 것이었다. 1960년대 후반 싱가포르는 공기업과 법정위원회를 통해 경제의 다양한 부문에서 발전을 주도하게 된다.

Keppel, Sembawang, Jurong Shipyards 등이 조선 및 선수리를 통해 싱가포르 발전을 주도한 공기업에 해당한다. Development of Bank of

Singapore(DBS)가 발전자금을 제공하였고, Neptune Orient Lines는 섬의 전략적 위치측량을 위해 설립되었다. 한편, Chartered Industries와 Allied Ordance와 같은 몇 개의 공기업들은 국방산업을 위해 전략적으로 설립되었다.

초기의 많은 회사들은 외국자본과 합작으로 설립되었는 바, Singapore Refining Company는 Caltex 간의 합작으로 설립된 회사이며, 싱가포르 석유화학(Petrochemical Corporation of Singapore)은 Shell과 일본컨소시엄 간의 합작으로 설립되었다.

그 외 외국회사와 민간기업이 공기업과 결합된 형태로 회사를 설립한 경우가 있는데, National Trades Union Congress(NTUC) 같은 회사들은 정부와 연계되어 소매업, 택시, 여행사 등의 사업을 수행한다.

1960년대 이후 Economic Development Borad(EDB)가 산업화 프로그램을 확산시킨 바 있다. The Telecom, Public Utilities Board, Jurong Town Corporation, The Port Singapore Authority, Civil Aviation Authority of Singapore 등이 주요 법정위원회(Statuary Board)에 해당된다.

대부분의 공기업들은 테마섹과 같은 지주회사들이 지분을 소유하고 있다. 1974년 싱가포르 정부는 재무부를 통해 유한지주회사인 테마섹을 설립하였는데, 이를 통해 36개 공기업이 테마섹의 통제 하에 놓이게 되었다. 한편, 1970년대와 80년대는 기술지원에 역점을 둔 더욱 광범위한 위원회들의 활약도 두드러졌고, 공기업의 영역은 크게 확대되었다. National Computer Board, The Singapore Institute of Standards and Industrial Research는 R&D를 지원하였고, Trade Development Board는 수출지원에 역점을 두었다. 1983년에 이러한 공기업이 450개(법정위원회의 자회사를 제외하고)로 5만8천여 명을 고용(전체 노동력의 5%)하고 있었으며, 1986년에도 500여개의 공기업이 존재하였다.

1986년 Public Sector Divestment Committee가 결성되어서 공기업의 폐지를 주장하였고, 이후 많은 공기업들이 민영화되기에 이른다. 당시

Singapore Airlines, Keppel Corporation, DBS Bank, Netpune Oriental Lines, Sembawang Shipyard, Jurong Shipyard, National Steel, Intraco 등은 많은 계열사를 거느리고 있었다. 또한 공기업의 불공정 경쟁에 대한 비판이 대두되고 있었으며, 1985년 불황기에 접어들자 정부가 공기업을 민영화해야 한다는 주장이 제기되었고, 기업환경과 투자기회의 유발에 역점을 둔 개혁을 추진해야 한다는 주장이 제기되었다.

다만, 싱가포르의 정부축소의 움직임은 방만한 경영으로 인해 개혁이 추진되었던 다른 많은 나라의 공기업들과는 달리 보다 더한 경영성과와 경쟁축진을 추구하기 위해 시작되었다.

PSDC는 The Telecom, Public Utilities Board, the Port Singapore Authority, Civil Aviation Authority of Singapore 같은 이윤추구 법정위원회(Statutory Board)의 궁극적 민영화를 주장하였으며, 적절한 시기에 민영화를 할 것을 권고하였다.

PSDC는 향후 10년에 대한 민영화 계획을 세워서, 이를 토대로 수익을 낼만한 회사들은 매각하고, 상업적으로 문제가 없는 법정위원회(SB)도 민영화 시킬 것을 권고하였다.

또한 상업적 부분과 규제적 부분에 대한 분리를 통해, 견제와 균형의 원칙 하에 민영화 이후 공공성의 훼손에 대한 안전장치를 마련하였다.

500여개의 공기업 중 72개의 선도기업들이 여러 후발기업들을 계열사로 거느리게 되었다. 72개사 가운데 17개 공기업에 대해 완전 민영화가 권고되었고, 15개사는 공모(public subscription)을 통해 주식을 매각하였다. 8개의 회사에 대해서도 정부의 주식 소유 비중을 낮추었고, 9개의 경쟁력 없는 회사들은 해체되었다.

사회적 역할이 있던 7개의 회사와 3개의 광고회사는 민영화되지 않았으며, 정부는 13개의 비인기 회사들은 그대로 소유하였다.

1980년대와 1990년대에 다수의 법정위원회도 공기업으로 변경되었다. 정부의 역할을 촉매제와 지원의 역할에 한정하는 방식으로 민영

화가 추진되었는데, 주요 공기업들은 민영화되어 싱가포르 주식 거래소에서 주식이 거래되고 있었고 정부는 테마섹과 같은 지주회사들을 통해 공기업들을 관리하고 있다.

공기업들은 민간회사들의 역량이 부족한 부분을 제외하고는 신규투자를 억제하고 있고, 또한 공기업들은 국내시장의 불공정경쟁을 피하기 위해 국제적으로 신규사업에 투자하고 있다. 이러한 투자는 IT와 국제통신 사업 등에 주로 이루어지고 있는 상황이다.

이러한 활동들은 National Computer Board(NCB), Trade Development Board(TDB), the Telecom과 같은 법정위원회 전문가들로부터 지원을 받으며, TDB의 Tradenetand Globalink의 전산 자료 공유네트워크는 포괄적인 국제시장정보를 제공하고 있다.

3. 싱가포르 공기업의 현황

싱가포르의 국가행정은 크게 대통령실을 비롯하여 총리 중심의 감독 하에 있는 총리실, 감사원(Auditor-General's Office), 검찰부(Attorney-Genera's Chambers), 14개 행정부처, 그리고 핵심 정책집행기관인 63개의 책임운영기관(Statutory Board)로 구성되어 있다.

여기에 일반 민간기업처럼 운영되지만 정부가 일정 부분의 주식을 소유한 정부연계기업도 국가정책을 집행하는 부분으로 분류되고 있다.

테마섹, 국토개발부(MNDP) 등의 공기업 지주회사와 600여개의 공기업도 존재하고 있다. 세계 정상을 자랑하는 싱가포르의 항만, 공항, 통신 서비스는 싱가포르 공기업에 의해 유지 및 관리 되고 있으며, 이와 같은 기간산업뿐만 아니라 금융, 학교, 병원, 전자, 조선, 교통, 운수 등 거의 모든 주요 산업을 공기업으로 운영하고 있는 등 싱가포르는 공기업 대국이라고 말할 수 있다.

2005년 기준으로 싱가포르의 GLCs는 GDP의 약 13%를 차지하고 있는 것으로 추정(참고로 외국인 기업이 싱가포르 GDP에서 차지하는

비중은 48%로 추정)되고 있다.

테마섹과 같은 지주회사와 산하 공기업은 거의 민간기업과 비슷한 수준의 독립성을 가지고 운영되고 있으며, 공기업 중 일반회사 형태를 지닌 538개의 정부연계기업을 테마섹과 국토개발부 등이 관리하고 있다.

지주회사형 공기업은 산하에 여러 개의 공기업을 거느리고 있는 지주회사로서, 산사의 회사들만 통제할 뿐 자체적인 생산 활동은 하지 않는 경우와 기업의 통제와 더불어 자체적인 생산활동을 하는 경우로 나누어볼 수 있다.

지주회사형 공기업은 국적기업에 대해선 선점 공모인수방법으로 다국적기업에 대항할 수 있으며, 민간부문의 독과점 기업에 의한 불공정거래행위에 대한 규제정책의 수단으로서 유용한 역할을 수행한다.

지주회사 산하의 공기업들을 일원화된 재무구조 하에 결합함으로써 높은 수익이 발생하는 부분의 재원이 중요성에 비해 불공정거래행위에 대한 규제정책의 수단으로 유용하다고 평가할 수 있다. 지주회사 산하의 공기업들을 일원화된 재무구조 하에 결합함으로써 높은 수익이 발생하는 부분의 재원이 중요성에 비해 수익성이 미진한 공공부문에 투자하는데도 유용하다. 지주회사형 공기업을 통해서 다방면에서 새로운 투자기회를 확대하고, 산하 기업들 간의 상호보완 기능을 강화할 수 있다.⁷²⁾

우리나라 국토해양부에 해당하는 국가개발부 산하의 국토, 주택, 산업단지 관련 공기업은 독립법인의 형태로 존재하고 있다.

국토 및 주택정책 집행기관은 정부의 독립기관으로 운영되고 있다. 국토와 주택은 정부의 공적기능을 수행하도록 해당 공기업을 투자기업인 지주회사 내 자회사로 편입하지 않고 직접 운영하고 있다.

거의 모든 토지가 국가 소유로 되어 있는 싱가포르에서는 공기업 부문이 정부연계기업과 책임운영기관들로 구성되어 있다. 정부연계기

72) 정성훈, 「싱가포르의 공기업 민영화」, 파란미디어, 2008.

업은 전화, 전력, 운송 등의 일반적인 공익산업뿐만 아니라 다른 대부분의 국가에서는 민간부문이 소유하고 있는 반도체, 조선, 엔지니어링, 해운, 은행 등의 분야까지 운영하고 있다. 일반회사 형태를 지니지 않고 특별법에 의하여 설립된 공공기관 형태를 지닌 책임운영기관들은 중요정책결정을 하는 정부기구에 가까운 역할을 수행하고 있다. 책임운영기관에는 공익시설위원회(Public Utilities Board, PUB)와 주룽도시공사(Jurong Town Corporation, JTC), 주택의 85% 정도를 공급하는 주택개발위원회(HDB), 그리고 산업용지를 개발하여 새로운 기업을 육성하며 사업 컨설팅 서비스를 하는 경제개발위원회(EDB)가 포함된다.

정부소유회사로서 재무주장관에 대하여 책임진다는 점에서 테마섹은 각 부처에 책임을 지는 책임운영기관과 매우 유사하다. 그러나 특정 임무를 수행하기 위하여 의회법(Act of Parliament)에 따른 책임운영기관은 활동에 많은 제약이 있으나, 테마섹은 기업법 취지에 맞게 독립적 투자결정을 내릴 수 있다. 테마섹은 공기업 관리자로서 자회사에 대한 자율성 보장 차원에서 경영성과에 대한 모니터 등 주주로서의 역할을 수행하는 한편, 자회사 지분보유를 통해 축적된 자산에 대해서는 전략적 투자를 실행하는 적극적인 역할을 담당하고 있다.

설립 초기부터 2000년대 초까지는 자회사인 싱가포르 공기업 관리 업무가 주였으나, 자회사로부터의 배당금이 누적되면서 투자자금이 확보됨에 따라 해외투자를 본격적으로 개시하여 그 비중을 점차 확대하고 있는 추세이다.⁷³⁾ 상위 10위 싱가포르 다국적기업 중 6개 기업은 테마섹이 적어도 20% 이상의 지분을 보유하고 있는 부분적으로 민영화된 기업이다. 이러한 다국적기업들은 싱가포르의 지여고하와 세계화 노력에 있어 중요한 한 축을 담당하고 있다.

73) 대외경제정책연구원, 「주요국가의 공공기관 제도」, 2008.

<표 18> 상위 10위 싱가포르 다국적기업

기업명	외국인자산	분 야	테마섹의 지분 (2006년 3월 기준)
Singtel	18,641	통 신	정부(56%)
Flexitronics	5,862	전 기	민간(외국)
Capitaland	5,231	부동산	정부(42%)
Asia Food and Properties	3,691	식료품	민간(국내)
Neptune Orient Lines	3,112	운 송	정부(67%)
City Developments	2,887	숙 박	민간(국내)
Singapore Airlines	2,423	운 송	정부(57%)
Fraser and Neave	1,864	식료품	민간(국내)
Keppel	1,340	다변화	정부(31%)
Sembcorp	1,315	공익산업과 해양	정부(50%)

자료: Choon Yin Sam, “Globalization Partially Privatized Firms in Singapore: The Role of Government as a Regulator and a Shareholder”, Journal of Asian and African Studies 45(3), 2010, pp. 258-273.

1990년대에 집중도와 영향력을 심화시키며 정부연계기업의 수가 증가하기 시작하였다. 1981년에 361개였던 정부연계기업은 1994년에 720개까지 증가하였고, 1996년에는 592개로 다시 감소하였다. 1994년과 1996년 사이의 기업 수 감소는 정부연계기업 간의 합병과 기업인수 때문이며, 이는 더 큰 대기업의 탄생을 야기하였다. 2001년까지 이러한 정부연계기업들은 1985년 경기침체 이후 민영화를 시도하여 총

격이 존재하였음에도 시장에서 지배적인 지위를 누렸다. 2000년에 테마섹이 소유한 기업들은 GDP의 약 10%로 계산되었으며, 전체 주식시장자본의 27%를 차지하였다.

2001년경에는 대규모의 정부연계기업과 외국기업이 GDP의 67%를 생산하였다. 테마섹 지주회사는 싱가포르 주식시장에 상장된 상위 20개 기업의 주요 지분을 보유하고 있었으며, 이러한 20개 기업은 1999~2000년의 전체 제조업 생산량의 40%를 담당하였다.

1990년대 이후 정부연계기업의 해외시장에서의 활동은 새로운 성장동력으로 제시되어 왔다. 국민총생산(GNP)과 국내총생산(GDP)의 규모를 비교해보면 싱가포르 정부의 소득이 해외에서 유입되었음을 확인할 수 있다.

4. 공기업의 범위

공기업들은 지주회사인 테마섹(Temasek Holding Limited)에 의해 지배를 받고 있다. 테마섹은 국내외 투자활동의 중심 역할을 맡고 있다.

상술한 바와 같이 테마섹의 지분율이 20% 이상 여부에 따라 GLC 포함여부도 결정된다.

의결권의 20% 이상을 보유하면 제1차 GLC에 포함된다. 1차 GLC의 계열사 또는 자회사에 대한 정부의결권이 20% 이상을 효과적으로 소유하면 제2차 GLC로 분류되고, 그렇지 않은 경우 GLC에 해당하지 않는다.

제 2 절 경영 자율성 관련 제도 분석

1. 공기업의 소유구조

정부소유의 지주회사(State-Owned Holding Company)는 복대리인 구조로 되어 있다. 정부소유지주회사는 정부가 소유하고 있고, 정부소유

지주회사는 다시 정부소유기업을 소유하고 있는 구조이다.

테마섹 역시 자회사의 경영에 관여하지 않고 있으며, 경영에 대한 간섭보다는 자회사의 성과를 모니터링하고 투자수익 극대화를 위해 전체적인 투자 portfolio를 조정하는 것을 테마섹의 주요업무로 하고 있다.

2. 공기업의 지배구조

(1) 외부지배구조

싱가포르의 공기업 지배구조와 관련하여 재무부 이외에 회계 및 기업감독국, 기업공개·지배구조위원회를 비롯하여 싱가포르 주식산업위원회, 주식거래소, 부패관행조사국, 상무부 등이 관련되어 있다.

가. 헌법상의 의무

1) 대통령

싱가포르공화국 대통령 직선을 위하여 1991년에 개정된 싱가포르헌법은 민선대통령에게 국가의 핵심자산과 과거 보유자산을 보호할 독립적 책임을 부여하고 있다. 6년 임기의 대통령은 주요 공직자 임명권과 정부예산안 승인 등 제한된 범위 내에서 내각 견제권을 행사하며, 정부예산안에서 현 정부 임기 중에 축적한 여유자금을 초과한 예산을 편성하였다고 판단할 경우 거부권을 행사할 수 있다(헌법 제22조 B).

대통령은 테마섹 이사회 이사 및 최고경영자의 임면 및 재임명에 대한 권리를 가진다.

이사회는 정규적인 수탁자의무 이외에도, 공정한 시장가치에 따라 투자할 책임을 대통령에 대해 부담한다. 이사회는 연간 운영예산 또는 제안된 거래가 현 정부의 임기 이전에 축적한 보유자산을 감소시키지 않아야 한다는 가장 중요한 의무를 가진다. 과거 보유자산은 현

정부 임기 이전의 여러 해 동안 투자 대가로 받은 배당금과 소득을 포함한 이윤이며, 과거 및 현재의 보유자산은 자산 또는 다른 투자형태로 재투자될 수 있다. 이 경우 이사회는 과거 보유자산을 인출하거나 감소시키기 전에 대통령의 승인을 받아야 한다.

이사회 의장과 최고경영자는 반년 주기로 대통령에게 보유자산보고서(Statement of Reserves)와 과거보유자산보고서(Statement of Past Reserves)를 보고하여야 한다. 투자, 사업 또는 상업적 의사결정은 이사회와 경영진의 책임이며, 대통령과 싱가포르정부는 테마섹의 투자, 매각, 기타 사업에 관한 의사결정을 지시하지 않는다.

2) 재무부

싱가포르 독립 이후 테마섹이 설립되는 1974년 이전에는 재무부가 공기업들을 직접적으로 보유하고 관리하였다.

테마섹을 출범시키면서 재무부는 본래의 임무인 정책의 수립이나 시장규제 업무에 특화되고, 테마섹은 공기업의 보유주식을 이관받안 경영을 관리하고 기관투자자로서 해외에 투자하도록 역할이 조정되었다. 다시 말해 공적 행위로서 경제행정은 재무부가, 사적행위로서 증권투자는 테마섹이 담당하는 구조를 취하게 된 것이다.

재무부 거버넌스 및 투자국(Office of Governance and Investment)은 공기업 민영화계획을 수립하는 총괄기구로 당해 기구의 주요 기능으로, 위험 허용수준, 자산배분구조 등의 투자정책의 수립, 테마섹과 싱가포르투자청(GIC)의 보유자금의 책임성 확보장치 마련, 정부 여유자금 운영에 따른 투자수익의 사용계획 수립, 책임운영기관의 법인화 및 각 부처 및 책임운영기관이 보유한 기업의 민영화정책 수립 등의 기능을 수행한다.

테마섹의 소유주인 재무부는 경영성과를 모니터링하면서 주주로서의 권한을 행사하며, 기관운영에 대한 직접적인 관여는 하지 않는

다.⁷⁴⁾ 테마섹은 소유주인 재무부에 매년 회계감사보고서를 제출하고, 매년 평균 7%의 배당금을 지급하고 있다.⁷⁵⁾ 이는 초기 집권층이 테마섹의 경영자율성에 대한 의지가 강하였던 것과 테마섹 경영진이 정치적 거물급들로 충원되어 온 것이 중요 원인으로 분석된다.

3) 감사원과 부패관행조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)

1952년에 설립된 부패관행조사국은 부적절한 관행을 조사 및 기소하면서 공직사회의 청렴성과 정직성을 공직문화로 정착시키는 행정적 도구로 작동하여 왔다. 특히 정부소유 지주회사를 모니터링하여 민영화 편익의 사익화와 같은 부패감시 기능을 수행하고 있다. 테마섹은 초기 출자금을 제외하고는 정부예산을 받지 않고 있기 때문에 감사원의 회계 및 직무 감사를 받고 있지 않다. 대신 외부감사기관을 별도로 지정하여 감사를 받고 있다. 이는 싱가포르투자청이 정부의 재정 잉여금, 외환보유액 등을 위탁받아 투자하는 기관으로서 감사원의 감사대상이 되는 것과 대조적이다.

4) 국 회

테마섹은 회사법에 따라서 설립된 일반 주식회사로, 국회의 출석 또는 보고의무가 없다. 테마섹은 재무부에 대해서만 책임을 부담하므로, 국회의 질의에 답변할 필요가 있는 경우 테마섹 경영진이 아닌 재무부장관이 국회에서 답변하게 된다.

74) 재무부가 테마섹의 경영에 개입하지 않는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 설립 초기부터 전문가집단이 정부개입 없이 철저히 상업적 목적으로 운영하도록 집권층에서 경영자율성을 부여하였다. 둘째, 전문성을 바탕으로 33년간 연평균 19% 이상의 높은 수익률을 달성하고 있어 정부개입의 필요성이나 명분이 존재하지 않는다. 즉, 경영독립성은 제도적 문제가 아니라 운영의 문제로 집권층의 독립성 보장을 위한 확고한 의지가 전제되어 있다고 평가할 수 있다. 이명구·권치홍, 「정부투자 지주회사의 설립과 공기업 개혁방향: 싱가포르 테마섹을 중심으로」, 주택도시연구원, 2008.

75) 박동창, 「싱가포르의 금융산업 관련 국가발전전략이 주는 시사점」, 주간 금융브리프 16(11), 2007.

5) 기업공개 · 지배구조위원회(CCDG)

싱가포르 정부는 기업지배구조의 재무적 권고사항을 제시한 영국의 캐드버리보고서(Cadbury Committee Report, 1992)와 햄펠보고서(Hampel Report, 1998)에 의거하여 기업지배구조에 대한 국제적 우수사례를 정리한 바 있다. 거버넌스 관행권고를 위해 1999년 12월 기업지배구조위원회를 구성하여 싱가포르 기업규제의 틀, 공개 및 회계기준, 기업지배구조 관행 등을 검토하고 국제적 최적관행을 정부연계기업에 적용하였다.

정부는 기업지배구조위원회의 권고사항을 준수할 것을 엄격하게 요구하지 않지만, 상장회사들은 2003년부터 자신의 기업지배구조 관행을 공개하고 권고와의 차이를 설명하도록 요구받고 있다.

기업지배구조위원회의 주요 권고사항은 이사회 구성, 보수규정, 회계 및 책임성, 주주와의 의사소통을 포함한다. 2007년 기업공개 · 지배구조위원회는 회계기준, 정보공개 및 지배구조 등에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 권고사항을 간략히 살펴보면 다음과 같다.⁷⁶⁾

독립적 이사는 경영자, 대주주, 회사로부터 독립적으로 자신의 임무를 수행하는 자로서 이사의 3분의 1이상이 경영자로부터 일정한 독립성을 확보하여야 하고, 이사회지명위원회의 이사 선임 및 재선임은 투명한 공식과정을 거친다. 이사회 의장과 최고경영자는 분리하고, 테마섹은 정부연계기업의 상임의장이 현행 임기가 만료되면 교체된다. 정부연계기업의 의장 임기는 3년씩 두 번으로 제한하고, 타 이사, 이사회 규모(12명 이내), 이사당 이사회 임명 수도 제한된다.

다음으로 이사의 보수에 관해 우선 보수결정의 객관성을 보장할 수 있도록 보수위원회의 설립을 권고한다. 상임이사와 비상임이사에 대한 보상원리를 자신의 성과와 회사에 대한 기여도를 반영하도록 명확

76) Ang, James S. and David K. Ding, "Government Ownership and the Performance of Government-Linked Companies: The Case of Singapore", Journal of Multinational Financial Management 16, 2006, pp. 86-87.

히 하여야 한다. 이사회는 최상위 상근직 5인의 급여를 포함한 이사 급여의 총액은 USD 25만의 범위 내에서 급여, 보너스, 스톡옵션, 기타 인센티브 등으로 분류하여 공개하고, 이사 또는 최고경영자의 직계 가족인 직원의 급여는 공개토록 하고 있다.

한편, 감사위원회는 독립성과 객관성 보장을 위해 전적으로 비상임 이사로 구성하기를 권고하고 있다. 싱가포르 통신공사(SingTel) 같은 일부 정부연계기업들은 이미 이러한 권고를 이행하고 있다. 당해 권고는 상임이사가 감사위원회 위원이 될 수 있는 현행 관행으로부터 출발한다. 감사위원회의 적어도 둘 이상의 위원은 회계 또는 재무관리 전문가로서 그 책임을 효과적으로 수행할 수 있어야 한다.

나. 경영공시

그간 테마섹의 부분적인 투명성은 테마섹의 수익에 대한 의문을 제기하고 있다. 싱가포르 기업법상 테마섹은 감사받은 재무제표의 공표가 요구되고 있지 않다. 싱가포르투자청도 1981년 설립 이래 정보공개가 이루어지지 않았으나 2006년부터 투자수익이 처음으로 공개되고 있다.

한편, 테마섹은 2005년부터 연간검토보고서(annual review)를 발간해 오고 있다. 감사보고서를 포함하지 않는 등 여러 면에서 주주에게 제공되는 연례보고서(annual report)와 다르다. 내용은 상당히 세부적이며 투자기관으로서의 전반적인 성과에 대한 정보를 제공하고 있다. 연간검토보고서는 주요 투자현황과 효과적인 주식보유량과 함께 포트폴리오를 설명하고 있다. 부의 증가와 총주주수익, 의장메시지(Message from the Chairman)가 포함되며, 이사회, 기업경영진, 위험관리, 주요 투자에 관한 질적 정보 또한 제시된다. 테마섹의 투자 자회사들은 자신들의 연례보고서를 발간한다.

이사회 의장과 최고경영자는 반년 주기로 대통령에게 보유자산보고서와 과거보유자산보고서를 보고하여야 하며, 소유주인 재무부에 매년 회계감사보고서를 제출하여야 한다.

다. 테마섹 헌장(Temasek Charter)

테마섹은 많은 자회사를 거느리는 거대 지주회사로서 다양한 이해관계자들을 가지고 있으며, 이들과의 관계에 있어서 지향점은 테마섹 헌장에 잘 표현되어 있다.

2002년에 제정된 테마섹 헌장은 정부연계기업에 대한 정부의 전략 방향을 제시한다. 소극적인 주주의 역할을 벗어나 기업의 전략적 방향을 설정하는 데 영향을 미치는 적극적인 소유권을 행사할 것을 의미한다. 경제성검토위원회(Economic Review Committee, ERC) 내 기업가정신 및 국제화위원회(Entrepreneurship and Internationalization Subcommittee)의 급진적인 제안⁷⁷⁾을 거부하고 국제시장에서 경쟁력 있는 기업을 육성하기 위한 활동을 지속할 의도를 표명하였다.

헌장에 따르면 정부연계기업은 그룹 A와 그룹 B로 나뉘어진다. 그룹 A는 수자원, 전략·가스망, 항공, 해항 등 자원소유가 싱가포르 안보, 경제복지에 필수적이거나 시장기반의 규제 틀이 형성되지 않아 사업이 자연독점인 정부연계기업, 공공정책 목적, 즉 경기, 방송, 보건 서비스, 교육 및 주택, 동물원과 같은 다양한 공공 편의시설이 해당된다. 정부는 공공서비스 공급과 공공재의 소유권을 통하여 공공정책 목적을 달성할 때 그룹 A의 회사들을 소유 및 통제할 수 있다. 이로써 그룹 A에 대해서는 최대주주를 유지하는 것이 정당화되는 것이다.

그룹 B는 국내시장을 넘어서 성장할 수 있는 기업들로, 테마섹은 이들 회사들에 국제경제 육성임무를 위임하고 있다. 테마섹은 지역주의에 기반한 다른 회사나 주주들과 합작하는 그룹 B 회사들에 개방적이거나 전략적, 상업적으로 중요한 곳을 국제화하였다. 지역적, 국제적 행위자로서 이들 회사가 장기적으로 성공하도록 신주발행이나 인

77) 당해 제안은 민간기업에서 제공할 수 있는 재화나 서비스를 담당하는 정부연계기업의 지분을 매각하고 테마섹은 자연독점과 공공재 제공과 같은 수익성이 나지 않는 재화를 생산하는 기업의 지주회사가 되는 것이었다.

수합병을 통해 보유지분을 감자할 수 있다. 또한 새로운 산업클러스터를 육성하기 위하여 지역적, 국제적 잠재력을 가진 새로운 기업에 투자할 수 있으며, 이러한 영역은 싱가포르 민간기업들이 위험을 감당할 수 없거나 감당하고자 하는 의향이 없는 경우이다. 국제사업을 육성함으로써 싱가포르 경제기반을 넓히려는 목적은 탄력적인 국제시장을 이끌어가는 선도자로서 경제적 임무를 공식적·명시적으로 지지하는 것으로 해석된다.

(2) 내부지배구조

가. 이사회

이사회는 의장 1인, 부의장 1인, 상임이사 2인, 이사 7인 등 11인(외국인 2인 포함)으로 구성되어 있다.

이사의 임기는 3년(재임 가능)으로 상임이사 2인을 제외한 비상임이사 6인은 회의에만 참석하고 일상적 경영에는 참여하지 않는다.

테마섹 이사회 이사와 최고경영자의 임명, 재임명 및 퇴임은 1991년에 개정된 싱가포르 헌법상 제5계 회사(Fifth Schedule Company)로서 대통령이 최종권한을 가진다.

최고경영자의 임명절차는 테마섹 이사회 산하 리더쉽 및 보상위원회(LDCC)가 헤드헌터사 등의 협조를 받아 후보자를 물색하여 이사회에 추천하면, 이사회는 추천 후보 중에서 적임자를 정하여 재무부의 동의를 거쳐 대통령에게 추천한다. 대통령은 추천된 후보에 대한 동의권을 행사함으로써 임명절차를 마무리한다. 이사진 대부분이 전,현직 고위관료이거나 자회사의 전현직 이사 출신으로 행정과 경영에 많은 경험을 갖고 있는 전문가로 구성된다.

테마섹은 이사회 의장과 최고경영자를 분리하고 있다. 테마섹은 산하 정부연계기업에 의장과 최고경영자의 분리를 최적 관행으로 권고

할 뿐, 법률로 강제하고 있지 않지만, Keppel 외 테마섹 자회사의 대부분은 분리원칙을 채택하고 있다. 의장과 최고경영자의 분리관행은 전형적 영국식 이사회와 유사하고, 동일인이 의장과 최고경영자를 겸직하는 미국과는 상이하다.

테마섹에서 비상임의장의 임기는 3년이고 연임이 가능하다. 업무 특성상 이사들이 이해관계의 충돌로 인한 잠재적인 대리인문제를 완전히 제거하기는 어렵기 때문에, 이러한 문제를 해결하기 위하여 ‘테마섹의 구체적 이익과 충돌될 수 있는 이익’을 갖고 있는지를 위원회나 이사회에 토론했는지 등을 통하여 공개하도록 요구하고 있다.

11명의 이사회 이사들은 여러 위원회의 사회를 맡아 이사회 의사결정을 지원하고 위험관리 전략에 참여한다. 테마섹 이사들은 공공 및 민간 기관의 이사직과 자문역을 두루 맡는 겸직이사(interlocking directorates)가 많기 때문에 업계 및 정계의 네트워크와 강하게 연결되어 있다.

이사회는 연4회 개최되며, 중요사안이 있으면 수시로 개최된다. 산하에 3개의 전문위원회를 운영하고 있으며, 일상적인 경영은 집행위원회가 담당하게 된다.

나. 전문위원회

이사회 산하에 이사회가 결정하는 업무를 집행하는 집행위원회(EXCO, Executive Committee), 감사위원회(AC, Audit Committee), 리더십개발보상위원회(LDCC, Leadership Development & Compensation Committee) 등 3개의 전문위원회를 설치·운영하고 있다. 집행위원회는 이사회가 위임한 재무적 범위 내에서 감독과 통제, 재정조달과 기금모금, 인수합병, 주식보유구조 변화, 배당정책 및 주요 업무에 대한 의사결정의 문제를 심사, 검토하고 승인하게 된다.

감사위원회는 회사업무의 적절한 수행을 확인하는 시스템과 프로세스를 점검하기 위하여 ① 재무보고, ② 내부 및 외부회계감사, ③ 내

부통제, ④ 적용가능한 법률과 규제에 대한 순응, ⑤ 윤리장전과 실행 기준, ⑥ 가치평가정책 및 절차업무를 수행한다. 감사위원회의 위원장은 독립적인 비상임이사가 맡는다.

3. 싱가포르 공공기관 성과평가

(1) 공공기관의 평가제도

재무부는 테마섹 및 산하 테마섹자회사(TLC)들에 대하여 우리나라가 시행하는 것과 같은 경영평가제도를 실시하고 있지 않다. 정부연계기업은 별도의 평가를 받지 않고, 다른 민간기업들과 같이 시장의 평가를 받게 된다.

(2) 공공기관의 성과관리

테마섹은 상업적 목적을 지향하기 때문에 성과평가는 민간회사와 유사하다. 성과평가의 핵심지표로 출범 당시부터 평가 시점까지의 복합수익률을 나타내는 총주주수익률(TSR)과 경제부가가치(EVA)를 사용하고 있다. 총주주수익률은 단기적인 성과가 아닌 장기적 주주수익률을 보여주고 EVA는 Enron, WorldCom의 사례에서 나타난 문제점으로 주식가격 대신 사용되는 지표에 해당한다.

성과평가결과는 직원공동투자계획(T-Scope)과 같은 장기적인 성과 인센티브 상여금에 반영된다.

(3) 인센티브 보수체계

테마섹은 각 매니저에 대한 성과중심 평가 및 보상체제를 도입하여 운영하고 있다. 특히 대리인문제를 고려하여 테마섹은 성과평가 결과의 적절한 활용장치를 도입하여 적용하고 있다. 즉, 단기적 성과와 지속가능한 장기적 가치창출을 연계하는 보상계획(compensation framework)을

통하여 직원의 이익과 주주의 이익을 일치시키고자 한다.

직접투자 등을 통해 부가적 이윤이 창출되면 그 일부를 부가가치상여금제도(wealth added bonus plan)에 출연하게 된다. 테마섹의 가치와 팀워크의 제고역할을 포함한 전반적인 성과와 성공에 대한 직원의 직·간접적 기여도에 따라 인센티브의 정도가 결정된다. 하지만 직원의 이익을 지속가능한 수익과 일치시키기 위하여 특히 상급직원의 인센티브 보너스 상당 부분은 그 지급이 유보된다.

두 번째 인센티브 성과급 지급방식은 테마섹직원공동투자계획(Temasek Staff Co-investment; T-Scope)에 해당한다. T-Scope 참여는 직원들의 개별적 성과뿐만 아니라, 직원들이 테마섹의 미래성공에 기여할 잠재력에 달려 있다. 테마섹이 3~5년의 기간 이상의 명시된 다년도 성과장애를 극복할 때에만 지정된 T-Scope 단위의 권리행사가 시작된다. 따라서 직원이 창출하는 부가가치가 직원의 인센티브 상여금 규모를 결정하게 되나, 부가가치 창출의 지속성에 따라 중장기 리스크가 결정되고, 유보상여금과 T-Scope 단위의 형태로 직원들에게 지급된다.⁷⁸⁾

테마섹의 보수시스템은 크게 두 가지 축으로 구성되는데, 하나는 인센티브를 획득하기 위한 성과이고 다른 하나는 단기, 중기, 장기적 보수를 포함하는 것이다.

테마섹의 보수체계는 경쟁에 기반한 보수와 인센티브 제도로 이루어진다. 인센티브 계획은 개인이나 조직 또는 회사의 연간목표에 연계된 현금보너스와 부가가치상여금 또는 총주주수익률(TSR)에 연계된 장기간에 걸친 위험과 보상 공유 인센티브(Risk-reward sharing incentive)를 포함한다.

보수는 크게 4부분으로 구성된다. 급여 및 후생과 현금보너스, 유보상여금(Deffered Compensation at Risk), 부(-)의 부가가치 보너스이며, 이 중 급여 및 후생을 제외한 부분은 변동보수에 해당한다.

78) 이명구·권치홍, 전계보고서, 2008.

성과처리와 관련하여 테마섹은 스톡옵션 제도를 도입하여 운영하고 있다. 스톡옵션을 직원들에게 부여하고 정부연계기업을 위한 계획 수립을 지원한다. 하지만 최근 Enron 등 기업의 회계부정스캔들로 인해 스톡옵션제도 자체에 대한 비판이 있는 점, 그리고 일부 관리자들이 call option 행사를 통해 큰 이익을 실현하고자 회사의 진실된 정보를 감추고 허위정보를 공개하는 등의 문제점 등을 고려하여 스톡옵션 제도를 성과를 촉진하는 수단으로 강력하게 활용하고 있지는 않다.

4. 싱가포르 공기업의 민영화

(1) 민영화의 특징과 성과

싱가포르의 공기업 부문은 다국적 기업과 더불어 오랫동안 싱가포르 경제를 견인하는 역할을 수행하였다. 그러나 1980년대 들어서면서 자유화가 급격히 진행됨과 동시에 1985년 마이너스 성장을 경험하는 등의 싱가포르 경제상황이 악화되면서 싱가포르 공기업의 민영화에 대한 논의가 본격화되기에 이른다.

공기업 민영화 계획의 수립은 재무부가 담당하며, 공기업의 인수 및 재매각에 따른 손익은 테마섹이 부담하게 된다.

싱가포르 민영화 프로그램이 1985년 3월에 공식적으로 발표되었고, 공공부문민영화위원회(PSDC, Public Sector Divestment Committee)⁷⁹⁾가 1986년 1월에 설치되어 1987년 2월에 민영화 권고안이라는 자체 보고서를 발간하였다. 회사법상 기업형태를 갖춘 공기업으로서 민영화 계획에 포함된 공기업은 총 600여개의 공기업 중 41개 공기업이었다. 공공부문민영화위원회(PSDC)가 99개의 정부연계기업들을 검토한 결과, 15개의 정부연계기업에 대해서는 증시상장을, 9개의 정부연계기업

79) 동 위원회는 4인의 고위공무원과 2인의 민간은행가로 구성되었는데, 민영화 기준을 설정하고 이에 입각하여 민영화 대상 공기업을 선정하였다. 정성훈, 전게서, 2008.

에 대해서는 추가적인 민영화를, 17개의 정부연계기업에 대해서는 완전한 민영화를 권고하였다. 공공부문민영화위원회는 4개의 책임운영기관 역시 민영화의 검토대상이 되어야 한다고 권고하였다.

민영화 권고안 대상에는 공공기관형 공기업이 대다수 포함되었는데, 구체적인 기업으로는 싱가포르민간항공청(Civil Aviation Authority of Singapore), 상공증권공사(Commercial and Industrial Security Corporation), 쥬롱도시공사(Jurong Town Corporation), 싱가포르항만청(Port of Singapore Authority), 싱가포르방송공사(Singapore Broadcasting Corporation) 등이다. 이후 대중고속교통공사(Mass Rapid Transit Corporation)도 추가되었다.

지난 1980년대까지 공기업 부문을 중심으로 한 정부주도의 경제개발 전략들은 효과가 어느 정도 있었으나, 아래와 같은 배경 하에 민영화를 추진하게 되었다. 우선 모든 분야는 공기업이 점유하고 있어 싱가포르 민간기업은 나머지 군소영역만을 담당하는 등 매우 취약한 사업적 위치에 놓여 있었고, 이에 대한 민간기업들의 불만이 제기되었다. 공기업 부문이 지나치게 국내 금융자산을 독점하고 있을 뿐만 아니라 일부 공기업의 높은 공공요금 부과는 국제 경쟁력을 저하시키는 요인으로 지적되었다. 공기업의 범위가 다양화되고 사업내용이 전문화됨에 따라 정부의 효율적인 통제가 어려워지고 급속히 변화하는 기술발전 등 기업환경 변화에 신속히 대응하기 위해서는 공기업보다 민간기업이 더 유리해지고 있었다.⁸⁰⁾

일반적으로 민영화의 목적으로 제시되는 매각을 통한 자금조달, 운영부실의 국유기업의 폐쇄, 국유기업에 대한 정치적 영향력 배제를 통해 민간기업으로서의 기능을 수행하도록 하는 점들은 당시 싱가포르의 민영화에 있어서 중요한 이유로 간주되지 않았다.⁸¹⁾

80) 대외경제정책연구원, 전계보고서, 2008.

81) 대외경제정책연구원, 전계보고서, 2008.

제 3 절 시사점

싱가포르 정부는 정부연계기업을 민간기업과 동일한 조건 하에서 수익을 추구하는 상업적 기관으로서 운영하며, 이들 기업은 정부로부터 어떠한 보조금이나 특혜를 받지 않는다는 점에서 특징적인 면을 가지고 있다.

재무부는 테마섹 및 산하 테마섹자회사(TLC)들에 대하여 우리나라가 시행하는 것과 같은 경영평가제도를 실시하고 있지 않다. 정부연계기업은 별도의 평가를 받지 않고, 다른 민간기업들과 같이 시장의 평가를 받게 된다. 이러한 점에서 성과평가 역시 시장에서 사용되는 지표 내지 지수를 가지고 이루어지게 된다. 다시 말해 테마섹은 상업적 목적을 지향하기 때문에 성과평가는 민간회사와 유사하다. 성과평가의 핵심지표로 출범 당시부터 평가 시점까지의 복합수익률을 나타내는 총주주수익률(TSR)과 경제부가가치(EVA)를 사용하고 있다. 이러한 지수의 산출은 우리나라의 경영성과와 같이 별도의 성과평가제도의 운영을 요하지 않고 시장에서의 민간기업과 직접적인 비교가 가능함으로써 공기업들의 경쟁력 평가에 있어 매우 유용하다고 평가할 수 있다.

제 7 장 독일의 공기업 경영자율성 관련 법제

제 1 절 독일의 공기업

1. 개 념⁸²⁾

독일에서는 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정하고 있는 ‘공공기관’에 해당하는 개념은 원칙적으로 존재하지 않는다. 따라서 우리나라의 공공기관에 해당하거나 유사한 기능을 수행하는 것으로 독일에서는 우선 행정기관에 가까운 순서대로 본다면, 법률상 규정에 의하여 공공임무를 위탁받아 수행하는 우리 식의 (독립)외청과 유사한 형식의 ‘독립적인 공법상 영조물’(Selbstständige Anstalt)이나 ‘원’(Agentur), 행정위원회(Verwaltungsrat) 등이 있다. 그리고 자치행정의 일환으로서 공공임무를 위탁받아서 수행하는 공법상 재단, 공법상 사단 등과 독립적으로 생존배려임무를 수행하는 각종 공기업 등의 간접행정기관이 대표적인 형태이다. 그 중 공기업이라는 조직형식이 조직형식의 측면에서는 우리나라의 공공기관과 가장 유사한 대표적인 조직형태라고 말할 수 있다.

한편, 독일 경제행정법에서는 ‘공기업’이라는 정의할 수 없는 불확정 법개념 대신에 공기업의 기능적인 개념에 착안하여 ‘국가의 영리경제적 활동’(erwerbswirtschaftliche Betätigung des Staates)이라는 용어를 사용하고 있다. 즉 국가가 일반 사인과 마찬가지로 이윤획득의 의도로서 시장에 참여하는 행위를 말한다. 물론 독일의 공기업이 반드시 전적으로 이윤추구만 하는 것이 아니고, 원래 설정된 특정한 공공목적 수행하면서 부수적으로 영리활동을 하는 것이다.

82) 성승제 외, 전계보고서를 참조하였다.

이는 초기에 공기업이 설립될 당시에 일반 행정기관으로 수행하기에는 예산이 부족하여 수수료 등의 수입이 가능한 분야를 공기업을 설립하여 국가임무를 수행하던 전통에서 유래한 것이다.

독일의 공기업은 정부가 예산과 기금을 통하여 직·간접 출자하여 소유권 혹은 경영권을 가진 기업을 뜻한다. 출자는 연방정부의 지방분권화가 시발점이었으나, 출자와 기관의 창설은 본질적으로 상당히 재무적이고 일관성이 필요한 업무였기에 연방 재무부에 의해 주도되었다.

2. 현 황

독일의 공기업의 법적 형태는 크게 공법상 공기업과 사법상의 공기업으로 대별될 수 있다. 공익적 성격의 업무를 수행하는데 필요한 법적 지위나 책임이 필요한 기업을 공법상의 공기업으로 분류하고, 민간기업과 같은 서비스 제공을 하고 민간기업과 같이 운용될 필요가 있는 조직으로 자본출자나 법적 책임 분배 여부 등에 따라 사법(상법)의 적용을 받으면 민법상 공기업으로 분류된다.

독일 공기업은 교통·통신·전기·가스·수도·난방·주택과 은행·보험 등 사회간접자본영역과 신용영역, 나아가 연구 및 국제개발 정책 영역까지 포함하고 있다.

3. 독일 공기업의 규모

우체국 연금, 신용기관, 교통·건설 및 도시 개발 참여분야, 공항·항만 등 SOC 분야, 경제협력 및 개발부 참여기관, 교육 및 연구부 참여기관으로 분류될 수 있다. 2008년 독일 연방정부가 직접 출자한 공기업은 19개 분야에 걸쳐 9개의 연방부처와 연결되어 있다. 자산규모가 가장 큰 공기업은 독일재건은행(Kreditanstalt fuer Wiederaufbau)이며, 고용인원 규모가 가장 큰 공기업은 독일철도(Deutsche Bahn AG)이다.

2007년 말 현재 연방정부 지분이 50%가 넘는 공기업은 41개, 고용 인원은 275,006명이다.

제 2 절 독일의 공기업 법제 현황⁸³⁾

1. 헌 법

독일은 1871년의 「제국헌법」(Reichverfassung)시절부터 공기업에 대한 일반규정은 없었으나, 철도제도(Eisenbahnwesen), 우편제도(Postwesen), 제국재정(Reichfinanzen) 등과 같은 특정한 분야에서 개별 공기업을 규정하고 있었다.

1919년의 바이마르 「제국헌법」(Weimarer Reichverfassung)에서도 공기업에 관한 일반규정은 없었지만, 그와 유사한 사회화 수권이나 공동경제(Gemeinwirtschaft) 같은 규정이 있었다. 그리고 개별규정에서는 이전의 제국헌법과 마찬가지로 우편, 철도, 연방도로에 관한 규정이 있었다.

1949년의 본 「기본법」(Bonner Grundgesetz)하에서도 여전히 연방우편, 연방철도, 연방은행으로서의 통화은행과 비상은행의 설치, 구 제국재산의 재분배, 연방기업과 특별재산 등에 관한 규정이 있었다.

2. 공기업에 대한 일반법

(1) 국영공기업

독일에서는 국가공기업을 규율하는 연방이나 주의 공기업에 대한 일반법률은 존재하지 않는다.

독일의 연방기업(Bundesunternehmen)은 주로 특별재산으로서 시행된 거대기업인 연방철도와 연방우편외에 금융기관(연방은행, 재건금융청),

83) 성승제 외, 전계보고서를 참조하였다.

산업기업집단 등이 존재하였다. 특히, 독일에서도 근대화과정에서의 경제발전을 위하여 연방에서는 중공업분야에서 거대한 국영기업이 다수 존재하였으나, 1980년대부터 점차 민영화되었다.

과거의 국영공기업으로는 ‘연방철도’(Bundesbahn), ‘연방우편’(Bundespost), ‘루프트한자항공회사’(Lufthansa AG), ‘피아그’그룹(VIAG Konzern), ‘통합전력광산주식회사’(Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks-Aktiengesellschaft, VEBA), ‘자아베르크 사업소’(Saarbergwerke, Konzern), ‘잘츠기터’그룹(Salzgitter, Konzern), ‘재건금융청’(Kreditanstalt für Wiederaufbau) 등이 있었다.

현재에는 독일의 대부분의 국영공기업이 민영화되었다. 따라서 독일에서는 최근에 국영공기업에 대하여 논의하지 않는다. 따라서 이하의 논의는 주로 지방공기업을 중심으로 한다.

(2) 지방공기업

국영공기업에 대한 일반법은 존재하지 않으나 지방공기업에 대하여는 이미 1927년부터 바이에른 주의 「지방자치단체법」에서부터 지방공기업에 대한 규정이 존재하였다. 그리고 1933년의 「프로이센지방자치단체재정법」에서도 지방공기업에 대하여 규정하였다.

현행 지방공기업에 관한 법률은 각 주에서 제정하는 「지방자치단체법」(Gemeindeordnung, GO)에서 지방공기업에 관한 규정을 두고 있고, 이러한 모범이 되는 것은 1935년의 독일제국 당시의 「독일지방자치단체법」(Deutsche Gemeindeordnung, DGO)이다. 지방공기업에 대한 법제로는 위에서 언급한 「독일지방자치단체법」과 각 주에서 이를 모범으로 제정한 「지방자치단체법」외에도 「지방자치단체예산명령」(Gemeindehaushaltsverordnung), 「직영기업법」(Eigenbetriebsgesetz), 「직영기업령」(Eigenbetriebsverordnung) 등이 존재한다.

3. 공기업에 대한 개별법제

독일에서는 공기업에 대한 일반법제는 존재하지 않고, 나아가 집단법(Gruppengesetz)도 존재하지 않는다. 단지 주의 차원에서는 각 지방자치단체별로 운영하는 ‘저축금고’(Sparkassen)에 대하여는 집단법으로서 「저축금고법」(Sparkassengesetz)이 존재한다.

따라서 대부분의 공기업에 관한 법률은 개별법률(Einzelfall-Gesetz)로 이루어진다.

제 3 절 경영 자율성 관련 제도 분석

1. 공기업의 규제현황

독일의 공기업 관리는 주무부처 중심으로 이루어지고 있다. 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있으나, 준법여부, 예산감독, 정책방향 등에 대한 기본방향만을 제시하는 역할을 수행하고 있다. 수상실이나 국회에 의한 관여도 주무부처를 경유하는 까닭에 감사원을 제외한 외부통제는 미약한 편으로 자율성을 최대한 보장해주고 있다고 평가할 수 있다.

산하기관의 예산은 주무부처가 하향적(Top-down) 방식으로 배정한 범위 내에서 산하기관이 자율적으로 편성하는 것을 원칙으로 하고 재무부는 연방예산지침으로 예산편성에 관한 방향을 제시하고 주무부처를 통해 예산집행성과를 심사하는 방식으로 관리가 이루어지고 있다.⁸⁴⁾

연방재무국 제8국(Directorate-General VIII)은 공기업 민영화, 중요 공기업의 관리, 정부소유 부동산 관리 등의 업무를 담당하고 있다. 제8국

84) 이상철·권영주, “지방공공기관의 자율책임경영을 위한 새로운 기관형태 설정에 관한 연구”, 대한정치학회보 제14권 제3호, 2007, 193-213면.

은 A와 B로 나뉘지는데, A에서는 연방정부 소유 부동산의 관리, 청산된 신탁관리청의 사후업무, 체신과 전화부문에 대한 법과 기술적인 감시를 수행하며 6개 부서로 구성된다. B에서는 민영화와 독일 우편과 독일 통신, 독일 철도에 대한 소유권 행사 등 공기업 지배구조를 담당하고 5개 부서로 구성된다.⁸⁵⁾

독일 연방회계감사원은 연방예산규칙 제88조 제1항과 제91조에 의거 공기업에 대한 감사를 실시한다. 당해 규칙 제95조에 의거 독일 공기업은 독일 연방회계감사원이 그 임무수행을 위하여 필요하다고 인정되는 문건의 제출을 요구하면 일정 기한 내에 제출하여야 한다. 공기업의 수입과 지출, 지출의무, 자산, 부채, 중요사업, 보조금의 사용 등의 범위가 그 감사의 범위가 된다. 특히 감사내용은 예산지침 준수 여부와 수입·지출의 근거 및 증명여부, 효율적인 자금의 사용 등에 대해 이루어진다.

2. 공기업의 기관장 규제 현황

독일의 기관장과 부기관장은 대부분 주무부처 장관이 임명하지만 이사회가 있는 경우 정부가 보유한 지분비율에 따라 이사진을 파견하여 영향력을 행사하고 있으며, 기관장과 부기관장은 자체적인 역할 분담을 통해 자율적인 균형과 견제가 정착되어 있다. 다시 말해 기관장은 기관의 외부업무와 기관을 대표하고, 부기관장은 내부관리업무를 담당하는 방식으로 역할분화가 되어 있다.

제 4 절 시사점

독일의 경우 민영화가 상당 수준 이루어진 관계로 비교법적인 측면에서 공기업 자율성에 관한 직접적인 시사점을 찾기 어렵다는 비판이

85) 한국조세연구원, 「주요국의 공공기관 II」, 2010.

있을 수 있다. 하지만 우리나라 공공기관 중 특히 공기업은 실질적 영업활동이 민간기업과 별반 차이가 없다는 점에서 독일의 상황이 전혀 고려의 대상이 아니라고 볼 수는 없다. 특히 과거 오랜 기간 동안 민영화를 위한 정책이 수립되었으나, 여러 사정상 민영화라는 최종 단계로 진입하지 못했던 관계로 현재 공기업으로 분류되고 있는 공공기관 중 사실상 민간기업으로 보는 것이 타당할 정도의 영리추구 및 공공성의 약화도 이러한 측면을 뒷받침한다.

우리 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17조 이하에 규정하고 있는 이사회와 관련하여서는 역시 독일 법에서도 유사한 형식으로서 공기업 등의 조직형식에 따라서 ‘관리자’(Leiter), ‘이사회’(Vorstand) 또는 ‘행정위원회’(Verwaltungsrat) 등이 존재한다(바이에른 주 지방공기업령 제2조, 제3조 등).⁸⁶⁾

다만 행정위원회 및 직장위원회의 경우에는 외부인사나 행정부처에 의한 지명 등으로 구성되는 것과 달리 해당 지방공기업의 직원의 약간명으로 구성되는 것이 특징이다. 이러한 구성방법은 공공기관의 독립성을 확보하고 해당 기관의 전문성을 담보할 수 있는 유용한 방식으로 판단된다.

독일에서는 행정에서는 정보공개 의무가 일반적이기 때문에, 공기업에서도 일반적으로 적용된다. 특히 연방차원에서는 연방재무부가 사기업에 대한 자본참가를 포함한 모든 공기업활동에 대한 보고서를 공표한다. 이는 책자형태로서, 『재정보고서』(Finanzbericht)의 형태로서 매년 발간된다. 그리고 지방공기업에서도 이러한 재정보고서는 지방자치단체별로 행해진다. 다만 지방공기업의 이러한 정보공개 의무는 다만 사법상 공기업 중에서 25%미만의 소수참가의 경우에도 정보공개 의무를 인정할 것인가는 문제가 되는데, 이러한 경우에는 공무수탁관계가 있는 공적인 부분에만 정보공개가 허용되고, 나머지 사적인 부

86) 성승제 외, 전계보고서, 133면.

분은 영업비밀의 보호를 위하여 허용되지 않는다고 본다.⁸⁷⁾

독일의 공기업 관리는 주무부처 중심으로 이루어지고 있고, 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있다. 수상실이나 국회에 의한 관여도 주무부처를 경유하는 까닭에 감사원을 제외한 외부통제는 미약한 편으로 자율성을 최대한 보장해주고 있다고 평가할 수 있다.

87) 김준규, 「지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구」, 2006.9, 130면.

제 8 장 프랑스의 공기업 경영 자율성 관련 법제

제 1 절 프랑스의 공기업

1. 프랑스 공기업법제 일반론

‘공공기관 운영에 관한 법률’에서 규율대상으로 삼고 있는 ‘공공기관’은 프랑스 공법에 중요한 개념인 ‘공공기관’(행정법에서 ‘영조물법인’이라고 번역하는 *établissement public*)과 ‘공기업’에 비교될 수 있다.

공공기관을 복지 사업과 같은 공익적 활동에 초점을 두고 파악하는 개념이 공공기관이라고 할 수 있다. 국가와 지방자치단체들은 공익에 해당하는 모든 활동을 할 수 있는 일반적 공익 달성을 위해 존재하는 공법인인 반면, 공공기관은 특정한 공익적 활동이나 사업을 수행하기 위해 만들어 지는 조직이다. 즉, 프랑스에서는 특정 공익적 사업을 위해 법인격을 부여하여 설립하는 조직을 공공기관이라 일컫는 것이다. 따라서 프랑스 공공기관에 대한 조직과 운영에 관한 법제도를 살펴보면, 공공기관으로 하여금 맡겨진 공익적 사업을 합목적적으로 운영하도록 통제하는 제도를 참조할 수 있다.

반면, 공기업에 관한 연구는 공공기관의 경영 활동에서 요구되는 경제적 효율성의 관점에서 주로 이루어진다. 프랑스 공법 분야에서 공기업을 전문적으로 다루는 영역을 ‘경제공법’이라고 한다. 국가와 같은 공공 주체가 경제영역에서 해야 하는 역할이나 활동하는 방식에 대한 법제도를 연구하는 학문 분야이다. 이 경제공법에서 공기업을 다룰 때 국가는 공기업의 경영 주체로 파악된다.

즉, 국가가 상공업적 경제활동을 하는 기업체들에 대해 경영 지배권을 행사하는 관계를 분석한다. 예컨대, 국가의 경영 활동의 개입의 범

위, 기업의 경영 자율권의 범위와 경영책임 등을 다루게 된다. 따라서 경제공법 상의 공기업 연구를 참조하면 공공기관으로 하여금 경영의 효율성을 추구하도록 하는 법제도를 마련하는데 도움이 될 수 있다.

2. 프랑스의 공기업법제 특성

프랑스 공공기관에 대해서 앞서 언급한 두 개념을 중심으로 살펴볼 때 주의해야 하는 프랑스 공기업 법제의 특성이 두 가지 있다.

첫째, 위 두 개념이 현재 프랑스 공공기관들의 활동과 운영 현실을 전적으로 명확히 정리하는 개념은 아니라는 것이다. 이런 현상은 공공기관이나 공기업이나 법적인 개념이 명확히 정립된 뒤에 구체적인 조직들이 설립된 것이 아니라, 역사적 사정에 따라서 그때그때 만들어진 다양한 조직들을 사후에 법률가들이 이론적으로 정리한 것이기 때문에 생기는 것이다.

둘째, 공공기관과 공기업이 서로 배타적인 개념이 아니라는 점이다. 즉, 공공기관인 동시에 공기업인 것이 존재할 수 있다는 것이다. 이런 개념의 중복은 공익적 활동의 다양성으로 설명할 수 있다. 즉, 국가와 같이 공익 달성을 담당하는 공법인들이 수행해야 하는 구체적인 사업들은 그 성질이 경제적인 측면과 공익적 측면을 동시에 갖는 경우가 많고, 이런 다양한 측면을 개량적으로 구분해 낼 수 없다. 이로 인해 프랑스 공법에서는 원칙적으로 조직과 활동 모두에 대해 공법이 적용되는 ‘행정적 공공기관’과 원칙적으로 사법이 적용되는 ‘상공업적 공공기관’을 구분하고 있다. 상공업적 공공기관들 가운데 국가 등 공법인의 경영 지배권이 인정되는 것을 공기업으로 분류할 수 있게 된다. 이 때문에 공익적 합목적성을 연구할 때 유용한 ‘공공기관’ 개념과 경영 효율성을 추구하는 분석의 틀로서 유용한 ‘공기업’ 개념이 겹치게 되는 것이다.

제 2 절 프랑스의 공기업 법제 현황

1. 프랑스 ‘공공부문’ 개관

(1) 공공부문의 역사적 변천⁸⁸⁾

프랑스 공공부문은 20세기 중반에 일어난 두 번의 큰 ‘국영화’ 정책에 의해 대략의 자리를 잡게 된다. 우선 1936년부터 1938년까지 집권했던 ‘인민전선’⁸⁹⁾ 정부가 단행했던 국영화가 있었다. 기존의 민간 기업을 국영화한 경우도 있었고 공익사업을 공기업의 형태로 창립한 경우도 있었다. 예컨대, 1929년 경제위기로 철도 운영 기업들이 큰 어려움에 빠져있던 1938년 ‘프랑스철도’ (SNCF)가 설립되었다. 두 번째로 2차 세계대전 직후인 1945년과 1946년 사이에 단행된 국영화 조치이다. 이때 국영화는 2차 세계대전 중 독일 점령군에 부여했던 기업들을 단죄하는 성격도 있었다. ‘르노’자동차 회사가 이런 맥락에서 1945년 국영화된다. 그러나 국가가 주요 경제 개입 수단을 확보한다는 측면이 컸다. 이에 따라 가스과 전기산업⁹⁰⁾, 석탄 산업⁹¹⁾, 프랑스 은행⁹²⁾과 4대 주요 은행, 30여개 보험 회사, 프랑스 항공⁹³⁾과 파리 대중교통 회사들에 대한 국영화가 이루어 졌다.

1981년에 25년 만에 정권을 되찾게 된 좌파 세력은 1982년 2월 11일 법률로 대표되는 일련의 국영화 조치를 단행한다. 이로 인해 공공부문

88) 프랑스 정부에서 제공하는 웹사이트 www.vie-publique.fr에 2008년 2월 18일 게재 된 사업영역에서 공공부문 범위의 전개(L'évolution du périmètre du secteur public d'entreprises)를 번역 정리하였음.

89) 제3공화국 시절 최초의 좌파 정당 연합 정부였다. 유급휴가 제도, 주간 근무시간 40시간제 도입 등 사회주의적 개혁들을 단행하여 현재에도 큰 영향을 미치고 있다.

90) 1946년 4월 8일 법률.

91) 1946년 5월 17일 ‘프랑스 석탄’ 설립 법률.

92) 1945년 12월 2일 법률.

93) 1945년 6월 26일 오도넝스.

의 생산이 국내 총생산의 23%에 달하게 되고 공공부문 고용 비율이 전체 경제활동가능 인구의 9%에 달하게 된다. 다시 국영화의 흐름을 거슬러 민영화가 시작된 것은 1986년 3월 총선 이후였다. 1986년 7월 2일 법률과 8월 6일 법률은 각각 민영화 대상 기업과 민영화 방법을 명시하였다. 결국 1986년부터 1988년간에 10여개의 공기업이 민영화되었다. 1993년과 1997년 사이에 정권을 잡은 우파는 1993년 7월 19일 법률에서 21개 공기업에 대한 민영화를 추진한다. 1997년과 2002년 사이에 조스팽 정권은 국가가 최대 자본을 보유하면서 자본을 부분적으로 민간에 개방하는 방식으로 공공부문을 줄인다.

2002년부터는 주요 공기업들에 대한 자본 매각이 끊임없이 이루어지고 있다. 2004년 프랑스 전화, 프랑스 항공이 대상이 되었고 2006년에 주요 고속도로 공사들이 민영화되었다. 에너지 부분에서는 2005년 여름, 프랑스 가스 공사의 자본이 부분적으로 공개되었고 2005년 11월에 프랑스 수도 공사가 그 뒤를 이었다. 두 경우 모두 국가가 최대 자본을 보유하고 있다.

2. 프랑스의 공공기관(영조물법인)

(1) 공공기관의 개념

가. 우리나라 행정법 용어상의 문제

프랑스에서 ‘공공기관’을 일컫는 용어가 *établissement public*(에따블리스멍 뵘블릭)이다. 이 용어를 우리나라에서는 흔히 ‘영조물법인’이라고 번역한다. 프랑스 원어에서 ‘*établissement*’은 설립체라는 뜻을 갖고 있다. 즉, 원래는 ‘공적인 기관’이라는 일상적인 뜻을 담고 있다. 반면, 우리나라에서 사용되는 ‘영조물법인’이라는 용어는 일상적인 용어가 아니다. 일반인이 들어서는 ‘공적인 기관’이라는 의미를 쉽게 떠올릴 수 없다. 이처럼 우리나라 공법학에서 공적인 기관 내지 공공기

관을 쉽지 않은 용어로 표현하고 있는 것은 입법과 같은 법 실무와 행정법학계의 학문적 노력이 서로 효율적으로 교류하는데 장애로 작용한다. 이러한 현상은 우리나라 행정법 계수과정에서 나타난 특수성으로 설명할 수 있다.

나. 영조물과 영조물 법인

우선 ‘영조물’과 ‘영조물법인을 구분하여 설명한다. 전자는 독일 행정법의 영향으로 생겨난 용어이고 후자는 이를 수정하는 과정에서 사용된 용어이다.

‘영조물’(營造物)이라는 단어는 ‘경영할 영’자와 ‘지을 조’자를 조합한 단어이다. ‘영조물’의 어원이 되는 개념은 독일 근대 행정법의 창시자라고 일컬어지는 오토 마이어(Otto Mayer)가 고안한 것이다. 즉, 오토 마이어가 독일 행정법을 정립하면서 특정한 공익적 목적을 위해 설립된 일종의 ‘공공시설’들을 ‘공적 목적을 위하여 제공된 인적·물적 종합시설’이라고 개념화한 것이다.

그런데 오토 마이어는 이 ‘공공시설’이라는 용어를 프랑스 ‘공공기관’(établissement public)을 번역하는데 사용하였다. 오토 마이어가 독일 행정법을 프랑스어로 저술할 때나 프랑스 행정법을 독일어로 설명할 때 두 용어가 비슷한 의미로 사용된 것이다. 요컨대, 프랑스 행정법에서 ‘공적 기관’ 내지 ‘공공기관’이라는 용어가 독일 행정법을 거쳐 우리나라에 소개되면서 그 본래 의미를 알기 어려운 ‘영조물’이라는 용어로 굳어진 것이다.

한편, 이 독일 행정법의 ‘영조물’개념은 프랑스 행정법의 입장에서 보면 핵심적인 개념 요소가 ‘공공기관’과 달라서 혼동이 생길 수 있다. 즉, ‘도로’와 같은 시설물도 포함된다는 문제점과 법인격이 없는 조직도 포함된다는 문제 등이다.

프랑스 행정법에서 본래 ‘공공기관’을 정의할 때는 국가나 지방자치단체에 편입되어 있는 일종의 행정부서가 아니라 독립된 법인격을 갖고

전문적인 사업을 경영하는 것을 핵심적인 개념 요소로 하고 있다. 이처럼 독일 행정법에서 일컫는 ‘영조물’과 프랑스 행정법에서 일컫는 ‘공공기관’내지 ‘영조물법인’은 본질적인 큰 차이가 있는 것이다. 이 때문에 프랑스 법을 연구함에 있어 ‘établissement public’제도를 통해 ‘공공기관’을 소개하는 본 연구에서는 ‘영조물법인’이라는 용어를 사용하는 것이다.

다. 공공기관의 정의

일반적으로 프랑스 공공기관은 ‘공법상의 법인격을 부여받은 공공서비스’라고 정의되어 왔다. 프랑스 공법에서 국가의 활동은 일차적으로 ‘공공서비스’라는 법개념으로 파악된다. 즉, 국가가 맡아야 하는 기본적인 역할을 ‘공공서비스’로 보고 이 개념을 다듬고 발전시킨 것이 프랑스 법제도의 근간이라 할 수 있다. 이런 공공서비스 작용을 수행하는 한 조직형태를 관념하기 위해 채용되는 것이 바로 ‘공공기관’이라는 개념이다.

즉, 공공기관의 정의는 공공서비스 개념에 종속되어 있고 어떤 사업을 공공서비스로 보느냐에 따라 어떤 조직을 공공기관으로 볼 것인가가 정해지게 되는 것이 기본적인 구조이다. 따라서 공공기관의 개념의 첫 번째 요소는 공공서비스 개념이다.

둘째, 법인격이다. 법인격은 어떤 조직에게 다른 법인격체와 법적으로 구분시키는 효과가 있다. 즉, 국가와 지방자치단체와 구분하여 경영상 또는 재정상의 일정한 독립성을 부여하기 위해 법인격을 부여한 것이 공공기관이다. 또한, 공공기관은 공법인에 한정된다. 즉, 사법인은 포함되지 않는다는 뜻이다. 상법상의 회사로 설립되어 일정하고 공익과 관련된 사업을 수행하는 기관은 경우에 따라 공공서비스 기관으로 간주되어 공익 목적 달성을 위한 특별한 법령에 적용을 받기도 한다. 또는 아래에서 살펴보는 바와 같이 공기업으로 분류되어 특별

히 통제되기도 한다. 이에 따라 공공기관은 국가와 지방자치단체를 제외한 공법인이 된다. 결과적으로 본래 전적으로 공익적 목적을 위해서 존재하는 공공부문의 행위 주체를 공법인이라고 일반적으로 통칭하게 된다.⁹⁴⁾

(2) 공공기관의 분류

공공기관은 크게 행정적 공공기관과 상공업적 공공기관으로 나뉜다. 나누는 기준은 원칙적으로 맡은 사업의 성격이다. 즉, 행정적 사업을 맡고 있으면 행정적 공공기관으로 인정된다. 다만, 그 사업의 성격이 명확하지 않을 때는 공공기관이라는 조직의 형태가 그 사업을 성격을 추정하는 준거가 되기도 한다. 이 분류는 각 공공기관에 적용되는 법제도를 결정하기 때문에 대단히 중요한 것이다. 구체적으로 행정적 공공기관의 직원들은 공무원 신분을 가지는 반면, 상공업적 공공기관의 직원은 민·상법상의 고용관계를 맺은 피고용자의 신분을 인정받게 된다. 또한 행정적 공공기관이 맺는 계약은 행정계약으로 추정되는데 프랑스에서는 행정계약과 일반계약 간에 본질적이고 현실적인 큰 차이가 있기 때문에 중요한 문제가 된다.

(3) 공공기관의 조직

앞에서 살펴 본 것과 같이 공공기관은 국가와 지방자치단체에서 분리되어 특정 사업을 독립적으로 수행하도록 하는 것이 존재의 목적이자 특징이다. 그런데, 이 독립성⁹⁵⁾에는 양면성이 있다. 법인격을 부여하여 독립성을 꾀하는 한편, 원칙적으로 국가나 지방자치단체 어딘가

94) 다만, 최근에 재정 독립성을 확보하기 위해 법인격은 부여하면서 사업 수행은 지자체가 소속 행정기관처럼 통제하는 예외적인 형태도 생기고 있다. 이에 대해 더 자세한 것은 Gilles J. GUGLIELMI, 「Geneviève KOUBI, Droit du service public」, 3ème édition, Montchrestien, pp. 367 et s. 참조.

95) Autonomie.

에 소속이 되어 있다는 것이다. 이에 따라, 국가에 소속된 공공기관과 지자체에 소속된 지방 공공기관으로 나누어지게 된다. 이런 소속관계를 통해 국가나 해당 지자체는 소속된 공공기관의 사업에 대한 일정한 책임을 지는 감독청의 지위에 놓이게 된다. 이 관계는 공공기관 조직 구성에 반영되어 구체적으로 제도화되어 있다.

가. 의결기구

일반적으로 공공기관의 의결기구는 다음과 같이 세 부류의 대표들도 구성된다.⁹⁶⁾ 각각 해당 기관이 소속된 국가나 지자체 같은 감독청의 대표, 감독청이 지정하는 위원들, 그리고 기관 직원들의 대표이다. 공공기관의 의결기구는 기관에 따라 ‘관리위원회’, ‘기획위원회’, ‘사무처’ 등 명칭도 다양하고 대학교⁹⁷⁾처럼 분야를 나누어 다수의 의결기관이 존재하는 경우도 있다. 원칙적으로 기관의 맡은 사업 수행에 있어 필요한 의사결정들을 하는 권한을 갖고 있다. 실제에 있어서는 각 기관에 예외적으로 적용되는 법령들이 많고, 주요 기관의 의결기구의 장을 국가에서 임명하기 때문에 경영의 독립성이 일정하게 제한되기도 한다. 한편, 특정사안에 대한 의결기구의 배타적인 권한을 행정 판례가 인정하기도 한다.⁹⁸⁾

96) 기구의 구성도 기관에 따라 다를 수 있는데 극단적으로는 기관이 소속되어 있는 지자체에서 기구 구성원 전원을 임명하는 경우도 있고(Cf. loi du 6 janvier 1986), 공립병원과 같이 의결기구에 대표를 세울 수 있는 관계 집단이 아주 많아서 의결기구의 회의가 실질적인 경영권을 행사하지 못하는 경우도 있다. Gilles J. GUGLIELMI, 'Geneviève KOUBI, Droit du service public', 3ème édition, Montchrestien, p. 364, n° 709.

97) Cf. loi du 26 janvier 1984.

98) 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.; CE ass., 4 juin 1993, Union des groupements d'Achats publics, *Rec.* p. 166, concl. Denis-Linton, *RFDA* 1993, p. 667, Gilles J. GUGLIELMI, 'Geneviève KOUBI, Droit du service public', 3ème édition, Montchrestien, p. 364 각주 17 재인용.

나. 집행기구

대부분의 경우, 의결기구의 위원장이 집행기구의 기관장이 된다. 단, 의결기구의 위원장과 별도의 기관장(사장)⁹⁹⁾이 함께 집행기구를 구성하는 경우도 있다. 기관장을 임명하는 절차가 공공기관과 감독청과의 관계에서 대단히 중요한 문제이다. 이 절차는 기관의 분류에 따라 다양하다.

국가 소속의 행정적 공공기관의 경우, 기관장직은 ‘정부 임명 고위직’¹⁰⁰⁾으로 분류된다. 이에 따라 공무원직 선출의 일반원칙인 선발을 거치지 않고 정부에서 직접 임면(任免)할 수 있다. 같은 절차가 상공업적 공공기관에 적용되는 경우도 있다. 해당 공공기관의 공공서비스 사업을 법률로 규정하는 경우에 주로 그러하다. 이런 경우 집행권이 의결기구의 장에게 주어진 경우도 있고,¹⁰¹⁾ 사장에게 주어지는 경우도 있다.¹⁰²⁾

상공업적 공공기관이라도 지방 공공기관의 경우는 사장이 의결기구의 의결에 대한 집행, 사업 경영 지휘, 인사(人事), 재정 지출 등의 집행권을 가진다. 이런 경우 의결기구의 장은 사장에 대한 원칙적인 통제권을 가진다.¹⁰³⁾

(4) 국가(지방자치단체)와의 관계

공공기관에 적용되는 큰 원칙이 국가나 지방자치단체에 예속되어 있다는 것이다. 즉, 아주 예외적으로 소속이 명시되지 않은 경우도 있

99) Directeur général.

100) Emplois à la discrétion du Gouvernement, 직역하면 ‘정부의 신중함에 맡겨진 직’이다. Emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement, ‘정부결정에 맡겨진 고위직’이라고 쓰기도 한다. Cf. ordonnance du 28 novembre 1958, article 25 de la loi du 11 janvier 1984. Fabrice Melleray, Droit de la fonction publique, Economica, p. 260, n° 235 참조.

101) 프랑스 철도공사(SNCF), RATP.

102) 프랑스 수도공사(EDF), 프랑스 가스공사(GDF).

103) 이상의 절차 이외에도 별도의 법령으로 사장 임명 절차를 정할 수 있다. 예컨대, 대학의 경우 의결기구에서 총장을 선출하도록 되어있다.

지만¹⁰⁴⁾, 이런 경우에도 공공기관이 국가나 지자체의 감독으로부터 완전히 독립되지 않고 국가의 잠재적인 감독¹⁰⁵⁾을 받는다. 그러나 대부분의 지방 공공기관은 명문의 규정으로 지자체에 대한 소속이 정해진다. 따라서 보통의 법인격이 부여하는 독립성과 같은 의미의 독립성이 공공기관에 적용되는 것은 아니다. 위에서 본 바와 같이 기관의 조직에 대해 국가나 지자체가 관여하는 것을 통해 그 제약이 나타난다.

3. 공기업

(1) 공기업의 개념과 분류

가. 정 의

프랑스 국내법에서 공기업을 정의한 것은 2004년에 이르러서 이다. 이전에 1983년 공공부문 민주화법과 같이 공기업 운영에 관한 중요한 사항들을 정하는 법령들이 없지 않았지만, 공기업을 법적 용어로 정리한 것은 2004년 6월 7일 법률이 처음이다. 이 법률은 유럽연합 법령인 ‘국가와 공기업 간 재정관계 투명성에 관한 디렉티브’ 80/723/CEE¹⁰⁶⁾를 국내법에 적용한 것이다. 이 법률에서 채택된 공기업 개념을 요소별로 나누어 정리하면 다음과 같다.

- **상공업적 활동을** 수행할 것. 따라서 행정적 활동만을 수행하는 조직은 제외된다.

104) 상공회의소의 경우에 소속이 명시되어 있지만 판례는 국가의 행정적 공공기관으로 본다. TC, 26 juin 2006, Melle A., n° 3522, *Rec. T.*; CE sect., 29 nov. 1991, Crépin, *Rec.* p. 411, *AJDA* 1991, p. 889, *chron.*; *RFDA* 1992, p. 884, *concl.* Lamy; CC, 28 janv. 1999, n° 98-17 I, Situation du président de la CCI, *Rec.* p. 40. Gilles J. GUGLIELMI, Geneviève KOUBI, *Droit du service public*, 3ème édition, Montchrestien, p. 367 각주 29 재인용.

105) Tutelle potentielle de l'Etat.

106) Directives 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

- **법인격을 가질 것.** 이때 법인격은 공사혼합 기업처럼 상법에 기초하여 설립된 사법인일 수도 있고 공법인인 영조물법인일 수도 있다. 단, 유럽연합법에서는 법인격이 공기업의 개념요소가 아니다. 반대로 법인격이 없는 예는 특정한 공익적 사업 운영을 위해 정부 부처에 소속된 어떤 기관을 창설하는 경우가 이에 해당한다. 이런 경우를 프랑스 공법에서는 공공서비스 조직의 한 분류로서 직영(régie)의 형태로 분류되고 이에 해당하는 고유한 법제가 적용된다.
- **공공부문이 지배적 영향력을 가질 것.** 이때 공공부문이라 하면, 국가와 지방자치단체는 물론이고 영조물법인 및 위 공법인들에 의해 주로 통제되는 사법인까지도 포함된다. 즉, 예컨대 국가가 경영하는 어떤 주식회사가 자회사를 설립해서 최대주주로서 경영권을 갖고 있다면 이 자회사도 공공부문의 지배적 영향력을 받는 것으로 인정된다. 또, 이 영향력은 직접적인 것과 간접적인 것 모두를 일컫는다. 그 형식이 자본 소유에 의한 것이든, 지분 참여에 의한 것이든 자본이나 자산에 적용되는 법령에 의한 것이든 실질적인 영향력으로 인정될 수 있다. 예컨대, 최대 자본 소유나 최대 의결권을 갖거나 이사회나 사장단 또는 감사회와 같은 조직에 대해 의석을 과반수를 지정할 수 있는 가능성이 있는 것과 같은 것이 실질적 영향력으로 인정될 수 있다.

나. 분류

프랑스 공기업들은 실정법상에서 흔히 제1군과 제2군¹⁰⁷⁾으로 분류된다. 제1군 공기업들은 공법인에 의해 직접 통제되는 기업들을 일컫는다. 이들 제1군 공기업들에서 파생되어 나온 공기업들을 제2군 공기업이라고 분류한다.

107) Les entreprises de premier rang et celles de second rang.

(2) 공기업의 조직

가. 집행기구

기관장 임명과 관련하여 공기업 기관장 직이 정치권의 지나친 영향을 받는 것에 대한 문제는 프랑스에서도 중요성을 인식하고 있다. 이에 따라 주요 공기업의 기관장 직은 헌법 제13조에서 정하는 ‘정부의 결정’ 절차에 따라 임명된다. 즉, 국회의 헌법적 법률을 담당하는 상임위원회의 의견을 듣고 국무회의에서 결정하며 최종적으로 대통령이 서명하는 절차이다.

일반적으로 공기업 집행기구는 다음과 같이 이두(二頭)제로 구성된다. 즉, 이사회라고도 번역되는 의결기구의 수장 (이하 ‘이사장’)과 기업의 사장이다. 이사장은 기업 지휘의 일반적 책임을 지고 사장은 기업의 일상적인 경영을 맡는다. 이 두 직은 국무회의를 통해 대통령이 데크레로 임명하게 된다. 1995년 2월 8일 법률에 따라 공기업 사장들은 임기 초와 임기 말에 각각 기업 자산 상황 보고를 하여야 한다. 2008년부터는 조직 법률로 예외를 정하지 않는 한 헌법 제13조에 적용을 받는 주요 공기업의 사장 임명에 있어서는 대통령 임명에 국회의 관련 상임위원회들의 반대 의견이 없어야 한다.

1983년 7월 26일 공공부문의 민주화에 관한 법률과 이에 따른 후속 법령 가운데 공기업 사장직과 관련한 여러 규정을 살펴보면 다음과 같다. 1983년 법률 제10조에서 제1군 공기업의 이사회는 이사회의 구성원 가운데서 이사회의 추천을 받아 데크레로 임명하도록 규정하였다. 1993년 민영화 법률¹⁰⁸⁾ 이후로는 국가가 직접 과반수 자본을 보유하지 않는 국영화된 은행의 자회사에 대해서는 사장을 상법에 따라 선임하도록 규정하였다.

108) 1993년 7월 17일 법률.

임기에 대해서 1983년 법률은 의결기구의 대표(이사)에 대해서만 5년으로 규정하고 있었다. 이에 따라 사장에 대해서는 종전과 같이 3년으로 정해져 있었다.¹⁰⁹⁾ 이를 1994년 7월 12일 법률은 사장의 임기를 사장으로 임명되기 전에 보유한 이사직의 임기와 같도록 규정 하였다.

나. 의결기구(이사회)

공기업의 이사회는 기업 경영의 정책과 같은 가장 중요한 의사를 결정하는 조직이다. 이 조직은 국가의 대표와 공기업 직원들의 대표, 그리고 공기업이 제공하는 서비스를 이용하는 이용자 혹은 소비자 대표들로 구성된다. 국가의 대표는 제1군 공기업의 경우에는 관계 부처 장관의 의견을 수렴하여 총리가 총리령으로 임명한다. 제2군 공기업에는 관계 부처 장관이 장관령으로 임명한다. 주주들도 주주총회 결의로 주주대표를 이사로 선임할 수 있다. 또 특정한 경우에 대통령령이나 총리령으로 이사회의 이사를 추가할 수 있다.¹¹⁰⁾

상법상의 주식회사 형태로 설립된 공사혼합기업의 경우 주주총회가 존재한다. 상법상의 주식회사라 하더라도 국가가 주주로 존재하는 이상 적용되는 특별한 공법상의 통제 규정이 있다. 공공기관의 형태로 설립되어 국가가 유일한 주주가 되는 공기업의 경우에는 위에서 살펴본 바와 같이 기본적으로 공공기관의 의결기구에 따른다.

1983년 공공부문 민주화에 관한 법률에서는 전후(戰後)에 이루진 국유화 조치에서 채택했던 3자 대표 체제를 다시 한번 확인했다. 즉, 국가, 기업의 직원과 서비스 이용자들이 각각 대표자를 세워 공기업을 운영하는 방식이다.¹¹¹⁾ 이 법률에서 다음 세 가지 기준에 해당하는 이

109) 1979년 2월 26일 데크레.

110) 좀 더 자세한 것은 1983년 7월 26일 공공부문 민주화에 관한 법률에 나타난 두 가지 공기업의 분류와 이에 따른 이사회 구성 방식을 참조.

111) 그러나, 시간이 지남에 따라 이용자 대표의 자리가 국가가 자격을 부여하는 특정한 대표들에게 주어지는 사례가 점점 많아졌다. Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, 「Droit public économique」, 3ème édition, LGDJ, p. 853.

른바 가장 “공적인” 성격이 강한 사업체들에게 이러한 조직 구성 원리가 적용되었다. 첫째, 공공기관(영조물법인), 둘째, 국가가 과반수 이상의 지분을 보유하고 있으면서 200명 이상의 직원을 고용하고 있고 전체 주식의 90% 이상이 공공 부문의 주주로 이루어진 경우, 셋째, 법률 제5조에서 개별적으로 명시한 기업들이다.¹¹²⁾

원칙적으로 이들 세 부류의 대표들 (각 6인 내지 5인)은 대등한 의사 결정권을 가진다. 공공기관의 경우 데크레(정부 결정)으로 대표 구성원의 숫자가 결정되는데 어떤 경우에도 기업 직원의 대표들이 갖는 대표권을 3분의 1이하로 약화시키는 결정을 할 수는 없다.¹¹³⁾

1983년 공공부문 민주화법률 제6조에서는 위의 주요 공기업 이외에 이 법률의 적용을 받는 모든 기업에 적용될 수 있는 2부류 대표 체제를 규정하고 있다. 즉, 국가가 최대 지분을 보유한 공사혼합 기업이나 이들 기업의 자회사이지만 공공부문의 지분율이 90%를 넘지 않는 기업들과 이 법률에서 열거한 기타 기업들이다. 이들 기업의 의결기구에는 국가의 대표가 15인에서 18인이 의석을 보유하고 직원 대표는 동일하게 3분의 1이상의 의석을 갖는다.¹¹⁴⁾

제 3 절 공기업에 관한 통제와 개혁

1. 공기업 통제 현황

국가가 공기업을 제대로 운영하지 못한다고 비판받는 일은 프랑스에서도 어제오늘의 일이 아니다.¹¹⁵⁾ 프랑스도 공기업 재정 운영과 관련한 심각한 비리 사건들을 겪으면서 국가의 통제 시스템을 보완해 오고

112) 이에 해당된 기업들 가운데 은행, 보험사들은 대부분 이후에 민영화된다.

113) Conseil Constitutionnel des 19 et 20 juillet 1983 참조. Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, 'Droit public économique', 3ème édition, LGDJ, p. 854, n. 55에서 재인용.

114) 단, 자회사와 공동 지분 보유 회사이면서 1000명 이하의 직원을 가진 기업의 경우는 직원 대표는 2인으로 고정되어 있다.

115) 전형적인 사례로 ‘르 크레디 리오네’(le Crédit Lyonnais) 은행 사태 참조.

있다. 이런 국가 차원의 통제와 관련하여 먼저 거론되는 것은 ‘국가가 스스로 통제하는 것에 대한 한계’이다. 즉, 비록 의결기관에 국가의 대표가 의석을 맡고 있지만 공기업 경영 성과와 직접 이해관계가 없는 이들 대표를 통한 국가의 통제에 한계를 공감하는 것이다. 재정에 대해서나 경영 기술에 관해서 법령을 통해 국가가 행정적으로 감독하는 방식¹¹⁶⁾도 성공적이지 못한 결과를 드러낸 경우가 많았다. 이러한 맥락에서 세워진 것이 외부적 통제 전문 기관들의 역할이다.¹¹⁷⁾

(1) 공기업 경영의 독립성

공기업 경영의 독립성이란 공기업 운영자의 경영 독립성을 의미한다. 이는 공기업 운영에 있어서 관료적 이해관계를 벗어나 현실 경제 상황에 대응하는 경영을 수행할 수 있도록 제도적으로 보장하는 것을 의미한다. 그러나 이런 공기업 경영의 독립성은 헌법적인 원리도 아니고 법의 일반원칙도 아니다. 다만, 개별 법률에서 이를 보장하기 위한 개별 제도를 수립하는 정도로 보장될 뿐이다. 공기업이 시장 경제에 노출되어 있음에도 불구하고 국가가 자본을 통제하는 이상 일반 주식회사에서 기대할 수 있는 시장의 통제 기능이 공기업 내에서 제대로 작동할 수 없게 된다. 이러한 공백을 메우기 위해 일정하게 요청되는 것이 공법적 감독(tutelle) 제도이다.

(2) 공법적 감독

1946년 국유화 법률은 각 공기업이 상업적 사업 목적에 충실하게 경영할 수 있도록 자유를 폭넓게 보장하였다. 그러나 재정 적자의 부담은 국가의 부담으로 돌아왔고 이에 따라 국가의 통제 제도가 강화

116) 국가의 보장을 누리는 기업에 대한 통제 방식에 대한 1953년 8월 9일 데크레 참조.

117) Commissaires aux comptes 제도, la Cour des comptes (회계법원)의 역할, Autorité de contrôle prudentiel 과 같은 독립행정청의 역할 참조.

되게 되었다. 1953년 5월 11일과 1953년 8월 9일 데크레를 통해 기업의 의사 결정을 집행 전에 승인하는 제도가 수립되었다. 이를 통해 정부의 대표¹¹⁸⁾가 의사 결정에 비토(veto)권을 행사할 수 있었다. 이러한 정부의 강한 개입 정책은 국회의 강한 반발을 사게 되고 “국유화의 핵심원칙을 침해하고 공기업을 국가 조직화하는” 위 데크레 폐지 법률이 국회에서 제정되기에 이른다.¹¹⁹⁾ 이 법률에서 국회는 정부에게 요구하기를 한 달 이내로 공기업 통제에 대한 세부지침을 담은 규정을 만들라고 규정하였다. 이에 따라 정부가 고안한 제도가 1955년 5월 26일 데크레에 담긴 “국가의 경제적 재정적 통제에 관한” 데크레이다. 요컨대, 공기업 통제에 관한 일반 규정이 1955년 5월 26일 데크레와 8월 9일 데크레 이다.

2. 공기업 통제에 관한 법령

(1) 1953년 8월 9일 데크레¹²⁰⁾

중앙정부의 경제와 재정을 담당하는 부처에서 행사하는 공기업에 대한 통제의 근거가 되는 법령이 바로 이 데크레이다. 제1권에 해당하는 공기업의 예산과 수입, 지출 관리, 투자와 이익금 처리와 같은 사항을 경제 담당 장관과 이해 관계 장관들의 사전 승인을 받도록 규정하고 있다.(제1조) 이들 기업에 대해서 자본 참여에 대한 결정을 재정경제부 장관과 관계부처 장관의 결정으로 내리게 되어 있다.(제2조) 직원의 신분, 정년퇴직 및 임금 등 인사와 관련된 주요 조치들에 대해서도 관계 부처 장관과 재정경제부 장관에게 통보되어야 하고 이들의 승인을 얻지 못하면 집행될 수 없도록 규정되어 있다.(제6조)

118) Commissaires du gouvernement.

119) Loi du 3 avril 1955 "abrogeant les décrets du 11 mai 1953 qui étatisent les entreprises publiques et qui portent atteinte aux principes essentiels des nationalisations".

120) Jean-Yves Chérot, 'Droit public économique', Economica, 2ème édition, pp. 519-520.

(2) 1955년 5월 26일 데크레¹²¹⁾

국가의 재정·경제적 통제에 관한 이 데크레에 적용을 받는 기관은 원칙적으로 다음과 같다. 상공업적 또는 농업적 활동을 주된 목적으로 한 공공기관(영조물법인), 회사들이나 경제적 이익 집단들 가운데 국가가 자본의 50% 이상을 보유하고 있는 경우, 세금이나 강제적 성격의 회비를 징수할 수 있도록 규정되어 있는 직능단체들의 경우이다. 2005년 5월 9일 데크레 제2005-437호는 국가의 주주로서의 임무를 더 세밀하게 규정하면서 기존의 제도를 깊이 있게 발전시켰다.

(3) 2005년 5월 9일 데크레

2005년 데크레에서는 기업에 대한 재정적, 경제적 통제를 기업의 경제적 활동과 재정 운영에 가해지는 ‘외부적 통제’라고 재정의 하고 있다. 구체적으로는 ‘국가의 자산을 지킨다는 관점에서’ 기업에게 주어진 위기를 분석하고 기업의 경영 성과에 대해 평가하는 것을 내용으로 하고 있다. 특히, 기존의 제도를 ‘국가 감독’제라고 한다면 새로운 제도는 감독 임무를 부여받은 전문 ‘감독 책임관’¹²²⁾들이 기존 국가의 역할을 대신한다는 것이 핵심이다. 이러한 통제를 받는 대상은 경제와 예산을 담당하는 장관들의 결정으로 지정되고 지정된 기업의 경영 조직에 ‘감독 책임관’이 구성원으로 참석하여 통제 임무를 수행하기도 한다.

이들 감독 책임관은 자신이 담당한 기업의 경영 의사 결정이 1953년 8월 9일 데크레에 따라 경제·예산 장관의 승인 사항인 경우에는 이 결정에 대한 의견을 장관에게 알리게 된다. 국가와 해당 공기업 간의

121) Jean-Yves Chérot, 'Droit public économique', Economica, 2ème édition, pp. 520-521.

122) Des missions de contrôle dirigées par des "responsables" des missions de contrôle.

관계에 변화를 초래할 공기업 운영 조직에 관한 사항을 결정해야 할 때도 마찬가지이다. 한편, 매년 각 감독관은 자신이 감독을 맡은 기업에 대한 재정상황 보고서를 작성하여 중앙정부에 제출한다. 특히, 감독관은 자신의 감독 업무 범위 내에서 서면조사나 현장조사를 하기 위해 필요한 모든 권한을 지닌다. 이에 따라 피 감독 기업은 감독 업무에 필요한 모든 자료를 제공할 의무가 있다. 여기에는 기업의 자회사에 대한 정보까지 포함된다. 감독관은 의결기구나 집행기구와 같은 기업의 모든 기구가 개최하는 회의를 포함하여 주주총회와 같은 공식 절차에 참관하며 필요한 경우 자문의견을 피력할 권한을 가진다. 기업은 이러한 모든 회의에 대해 회의 구성원에게 제공되는 모든 정보와 자료를 동일하게 감독관에게 제공하여야 한다. 이외에도 개별 사안에 대해 필요한 경우 특별한 감독 활동을 할 수 있도록 관련 부처 장관과 경제·예산 담당 장관의 결정으로 정할 수 있다.

3. 공기업 통제의 개혁

(1) ‘경영 협약’ 정책

서론에서 언급한 것처럼, 여러 공기업들은 효율성과 공익성이라는 어찌 보면 이율배반적인 목표를 갖고 있다. 이 문제를 해결하기 위해 프랑스에서는 이른바 ‘경영 협약’이라고 하는 제도를 시행하고 있다. 즉, 국가가 주식을 갖고 있는 공기업들에 대해 국가와 기업 간에 경영 목표들을 명시한 내용을 담은 일종의 협약¹²³⁾을 체결하는 것이다. 중요한 공기업의 경우에는 이 경영 협약에 대한 규율을 특별법으로 하기도 한다. 예컨대, 프랑스 전력·가스 공사와 관련 자회사들에 대해 2004년에 특별법이 제정되었다.¹²⁴⁾ 이 법률에서는 ‘프랑스 가스공사’와 ‘프랑

123) Contrats d'objectifs.

124) Loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz

스 전력공사'가 각각 법률로 부여받고 있는 공공서비스 임무를 수행하는 방식과 목표들을 국가와 협약으로 확정할 것을 명시하고 있다.

이 제도는 어찌 보면 모순적인 논리를 담고 있다. 즉, 공기업이란 국가 등 공법인이 경영에 실질적인 지배권을 행사한다는 것을 개념요소로 하는데, 국가 스스로 지배권을 갖고 있다는 사실과 국가가 피지배 공기업에 대해 일정한 경영 목표에 대해 약속을 받아서 통제한다는 것이 서로 논리적으로 모순될 수 있다. 이 경영 협약들의 실효성에 대해 프랑스 내부에서도 강한 비판이 많이 제기되었고 실제로 협약 내용이 잘 지켜지지 않는 사례가 많았다. 그럼에도 불구하고 이 제도는 주요 공기업의 경영 문화가 성과를 강조하는 방향으로 변화하도록 하는 긍정적인 영향을 미쳤다고 분석되기도 한다.

이들 계약의 조항이 갖는 법적 성격에 대해서, 1982년 7월 29일 법률의 적용을 받는 '계획 계약'¹²⁵⁾의 형식을 갖는 경우에는 이 법률 12조에서 정하고 있는 것처럼 계약적 조항의 효력만이 인정된다. 따라서 분쟁이 있을 경우에 사법적 판단도 계약이라는 성격을 기초로 내려지게 된다. 이 경우에는 계약 내용을 집행한 행위에 대한 취소를 구하는 행정소송이 인정되지 않는다. 다만, 별도의 일방적 결정으로 인정될 수 있는 조항이 있는 경우에는 이를 월권소송의 대상으로 삼을 수 있다. 그러나 이 경우에 정부가 계약 내용을 지키지 않고 내린 결정에 대하여 계약의 내용을 원용할 수는 없고 다만 손해배상만을 청구할 수 있다.

그 외의 경우에는 국가가 갖는 경제 영역의 가격 통제권 같은 경제경찰권을 고려하여 각 조항의 형식과 내용에 따라 그 법적 성격을 판단하게 될 것이다.

et aux entreprises électriques et gazières.
125) Contrat de plan soumis à la loi du 29 juillet 1982.

(2) 국가 출자 관리국 (Agence des Participation de l'Etat, APE)

이 기구는 제1군 공기업들과 국가가 소액이라도 자본 출자한 기업들을 국가 재원 관리의 관점에서 일정한 감독권을 행사하도록 2004년에 경제부 직속으로 만들어진 국가단위의 행정조직이다.¹²⁶⁾ 이 조직은 국가가 주주로 참여하고 있는 사업체들에 대해 국가가 주주로서 해야 하는 역할을 효율적으로 수행하게끔 하는 일체의 작용을 맡고 있다. 주로 해당 기업들을 활동에 관찰하고 공청회 같은 방식으로 기업들과 정보를 교류하는 기능을 하며 2005년부터는 공기업들과 일종의 ‘헌장’을 제정하여 운영하고 있다. 또한 이러한 활동을 바탕으로 연례 보고서를 작성한다. 2011년 보고서에 따르면 2011년 9월 1일 기준으로 690억 유로(주식가치)에 달하는 출자금에 대해 주주의 역할을 수행하고 있다.

제 4 절 시사점

입법 활동을 지원하기 위해 비교법 연구를 수행할 때, 지엽적인 공통점을 찾다가 근본적인 차이점을 간과한다면 그 연구는 효과적인 연구가 될 수 없다. 공공기관이라는 현상에 대해서 우리나라와 프랑스 사이에 공통점이 있다. 그것은 정치적 상황이나 경제적 여건에 따라서 다양하게 조직을 만들고 수정하기 때문에 대단히 다양한 목적과 형태의 공공기관이 존재한다는 것이다. 이런 비슷한 현실에 대해서 두 나라에서 이루어지고 있는 법적 연구와 법제도 수립에서 다음과 같은 두 가지 근본적인 차이점들이 있다.

첫째는 ‘공익’과 ‘효율’이라는 연구 목적의 구별이다. 서론에서 언급한 바와 같이 영조물법인과 공기업은 개념을 수립하고 사용하는 분야와

126) Décret du 9 septembre 2004, modifié le 31 janvier 2011. 이 기구는 2004년 9월 9일 데크레 제2004-963호에 의해 창설되었다. 이 제도 가운데 일정한 내용은 위에서 살펴본 2005년 5월 9일 데크레와 연계되어 시행된다.

각 분야의 연구 방향이 분명히 다르다. 현실에서는 각 기관에 혼재한 두 가지 목적이 명확히 구별되지 않지만, 법학의 연구 분야로서는 명확히 구별되어 있다. 이런 개념상의 구분이 법제도에 반영되어 있다. 즉, 현실에서 기관은 혼재되어 있지만 각 입법 목적을 추구하기 위한 개개의 입법은 분리되어 수립되는 것을 확인할 수 있다. 현재 우리나라의 ‘공공기관 운영에 관한 법률’이 기관 지정 기준과 관련하여 비판받았던 것에 대한 중요한 시사점을 줄 수 있는 부분이다.

둘째는 권력분립의 원리에 관한 것이다. 구체적으로 다음 두가지 측면을 권력분립이라는 관점에서 생각할 수 있다. 우선, 기관 내부에서 의사결정 권력을 나누는 제도이다. 위 연구에서 서술한 것처럼 프랑스의 공공기관에는 의사결정 기구에 각 기관의 직원들이 일정비율의 의석을 채우도록 되어 있다. 다음은, 영조물법인의 일정한 독립성에서 나타나는 ‘분권’ 현상이다. 각 영조물법인에게 원칙적으로 적용되는 경영상의 독립성은 ‘영조물법인’이 분권된 공공서비스 수행기관이라는 공법 이론에서 파생되는 것이다. 즉, 전문성이 요구되는 특정 사업을 효과적으로 운영하기 위해 국가와 지자체가 직접 사업을 운영하지 않고 일정하게 공공의 권력을 나누는 것이 영조물법인의 기본적인 개념이다.

이처럼 조직 운영에 대한 구성원의 참여와 국가권력의 분권을 향한 요구의 배경은 1968년 항쟁으로 대표되는 60년대 이후의 프랑스 사회의 ‘민주화’로 설명할 수 있다. 이런 사회의 일반적인 ‘민주화’는 공공기관 뿐 아니라 시민의 생활영역 곳곳에서 발견할 수 있다. 예컨대, 프랑스 대학교의 의사결정기구에는 대학생의 대표가 일정비율 의석을 갖도록 되어 있다. 몽테스키외로부터 시작된 ‘권력분립’이론이 국가의 최고 권력 기구의 권력 분립에 머무르지 않고 시민의 생활 영역에 까지 제도적으로 뿌리내리고 있다고 할만하다. 우리나라 공공기관 법제에서 이른바 ‘낙하산 인사’문제로 대표되는 국가가 공공기관 경영에 개입할 수 있는 권한 영역과 관련한 다양한 문제들에 대해 중요한 시사점을 주는 점이다.

제 9 장 결 론

앞서 살펴보았던 내용을 각 국가별로 정리하고 주요 국가에서 채택하고 있는 시사점을 정리하기로 한다. 미국의 경우 공기업은 대공황 시대에 발생하여 성공적으로 그 임무를 수행하였다. 그리고 경제위기 이외의 시대에도 공공성이 짙은 영역에서 계속 그 명맥을 유지하면서 중요한 역할을 다 하고 있다. 다만, 세계 최대의 경제국가인 미국의 경제규모를 고려하면 공기업이 차지하는 비중은 매우 작은 편이라고 할 것이지만 적재적소에 필요한 만큼 운영되고 있다. 미국에서 공기업은 어디까지나 헌법적 제한에 따라야 하는 국가기관으로서 역할을 수행한다. 하지만 대부분의 공기업에 대하여는 수권 법률에 의하여 연방정부기관의 법인격과 구별되는 별개의 법인격이 부여된다. 따라서 소송이 발생하였을 때 민사소송 관할에 해당하고 소송 당사자가 됨은 이를 반영하고 있다. 예산의 측면에서도 공기업은 행정청의 수많은 예산 관련 규제로부터 면제된다. 공기업의 소속과 운영권 또한 행정 관청에 비하여 매우 유연하게 행사됨은 물론이다. 다만, 공기업의 감독에 관하여 미국의 경우에 공기업을 행정기구의 일환으로 관리하는 중앙관리관청은 존재하지 않는다. 또한 대통령이나 중앙 관료가 가진 이해관계의 관점으로부터 공기업을 기획하는 중앙기구 또한 존재하지 않는다. 미국의 공기업을 관리하는 법제의 특성을 보면 첫 번째로 공기업 관리법이 거의 유일한 일반법으로서의 역할을 담당한다. 이 법은 10개 조항으로 이루어졌으며 미국의 공기업 역사만큼이나 오랜 역사를 가지고 있다. 두 번째로 공기업 선정의 문제는 전적으로 입법자의 결단에 맡겨져 있다는 점이다. 또한 미국의 공기업은 전액투자공사와 혼합투자공사로 크게 나눌 수 있다. 세 번째 특성으로 미국의 공기업 설립은 반드시 연방 법률에 근거하도록 하였다. 네 번째로 전액투자공사는 예산 등에 있어서 혼합투자공사에 비하여 더 세심한 통제를 받고 있다. 마지

막으로 정부는 공기업의 재정 보고서에 대한 감사, 관리 보고서의 제출 명령 등을 통하여 실질적 통제를 가한다.

미국의 경우 당해 법인이 공기업의 영역에 포섭되면 법의 직접적 통제를 받게 되어 예산, 재정운용, 감사 등의 영역에서 구체적인 의무 사항이 발생하게 되지만 각 의무들이 우리의 체계와 같은 성격은 아니며, 기본적으로 자율 경영의 기초 위에서 의회와 정부의 사후적 통제를 위주로 이루어지고 있다. 이런 점에서 공기업 역할과 통제 방법, 효과에 있어 미국의 공기업은 자율성을 강조하려는 우리 공기업 체계의 중장기적 개혁에 중대한 시사점을 제공하고 있다. 효율을 강조하면서도 공적 성격을 추구함에 부족함이 없는 제도적 특성에서 자율성 신장의 가능성과 효과를 점칠 수 있는 것이다.

미국 공기업에서 특징적인 점은 정부후원기업(GSE)이 존재하고 운영된다는 점이다. 이들 기업은 일종의 준정부기관으로 민간 소유의 주식회사이면서 연방으로부터 공인을 받아 활동하는 금융기관이다. 이는 금융업의 영역에서 정부의 통제를 받는 공기업과 그렇지 않은 민간기업 사이의 차이를 완충하고, 국가 목적을 좀 더 자유롭게 달성하기 위한 묘책으로 풀이된다. 하지만 2008년 금융위기 당시 주택대출담보의 상환 문제에서 심각한 결함을 드러내 우리나라 법제에 도입은 신중을 요한다.

미국에서 과도기구로서 존재하는 공기업은 행정기구의 완전 민영화가 부담스러운 상황에서 과도적 기구로 존재하는 형태로서의 의미를 가지는 것이다. 이를 통하여 시장성과 자산 가치, 성공적 민영화에 있어 중요한 요소들이 무엇인지 알 수 있는 장점이 있다. 그러나 미국에서 모든 공기업이 민영화를 지향하는 것은 아니고, 행정 관리의 측면에서 공기업의 형태로 관리하여야 할 필요성을 정부 당국도 절실히 공감하고 있으며 유연성 있는 적절한 법제를 통하여 적용해 나가고 있음을 확인할 수 있었다.

다음으로 일본과 싱가포르의 공공기관과 공기업에 관한 법제와 시사점을 확인해 보자. 일본의 경우 공공기관에 대하여 명확하게 정의를 하고 있지는 않고, 관련 규정상 필요에 따라 일정하게 구분하고 있다. 그리고 일본의 경우 대차대조표 등의 공시의무에 대한 규정을 두고 있지만, 우리나라의 법제처럼 경영공시·통합공시·고객 현장과 고객 만족도 조사·공공기관에 대한 기능 조정 등과 같은 공공기관의 혁신 등에 대한 규정은 존재하지 않는다.

일본에서 특수회사의 경우 제도의 신설 및 폐쇄와 같은 기본 사항에 대해 총무성과 주무부처의 통제를 받지만, 기업 운영에 관하여는 최대한 경영의 자율성이 보장되고 있다. 다만 구체적인 수준은 개별회사의 특성에 따라 다르게 결정된다. 이는 각 회사의 본연의 기능과 목적, 운영실적과 행태 등을 종합적으로 고려됨을 추론해볼 수 있을 것이다.

그러나 일본의 경우에도 공기업에 대하여 원칙적으로 설립근거법 및 회사법에 의한 주주로서의 정부통제, 주무부처에 의한 통제, 예산에 따른 국회의 통제가 존재하고 있다. 주무부처의 장에 의한 통제는 임원의 임면·이익 분배·중장기 사업 및 경영방침·회계감사 등 인사와 재정, 회계에 대한 통제가 있고 평가위원회를 통하여 효율적인 정책사업의 수행이 이루어졌는지에 대해 감독 및 통제를 한다. 다만, 상법상 주식회사 형식의 공기업의 경우 사소한 운영에 관한 사항은 주주총회를 통해 선임된 이사회에서 결정하도록 하였으며, 사외이사 제도를 도입함은 물론 일반 기업과 같이 정기적인 외부감사를 받도록 하고 있다. 이 점에서 직접적인 정부에 의한 통제보다 회사법상 이사회 제도와 사외이사를 통해 일반 주식회사와 같은 자율적인 경영이 이루어지고 있다.

싱가포르의 경우 공기업을 정부연계기업으로 부르며 민간기업과 동일한 조건 하에서 수익을 추구하는 상업적 기관으로서 운영하고 있다. 따라서 이들 기업은 정부로부터 어떠한 보조금이나 특혜를 받지

않고, 이러한 점에서 매우 특징적인 측면을 가지고 있다. 이런 싱가포르 공기업의 특징에 따라서 관할 부처인 재무부는 테마섹 및 산하 테마섹자회사(TLC)들에 관하여 우리나라가 시행하는 것과 같은 경영평가제도는 시행하고 있지 않다. 정부연계기업은 별도의 평가를 받지 않고, 대신 여타의 다른 민간 기업과 동일하게 시장의 평가를 받게 된다. 싱가포르 공기업의 경우 시장 평가를 받게 되므로 총주주수익률이나 경제부가가치와 같은 성과지표로 평가되지만, 이러한 지수는 그 산출과 평가가 시장에 기초하므로 우리나라의 경영성과와 같이 별도의 성과평가제도의 운영을 요하지 않고 시장에서의 민간기업과 직접적인 비교가 가능함으로써 공기업들의 경쟁력 평가에 있어 매우 유용한 역할을 수행하고 있다. 다만, 우리나라에 직접적 도입은 싱가포르 공기업이 우리법제와는 상이하게 운영되고 있다는 점을 감안하여 부분적인 도입을 고려할 필요가 있다.

독일의 경우 공기업의 민영화가 상당한 수준으로 진척되어 우리나라 공기업법제와 비교법적 연구를 수행할 때, 이런 양국가의 차이점을 인식해야 할 것이다. 그러나 우리나라의 경우에도 공기업 중 민간기업과 동일한 경제성이 강조되는 공기업이 다수란 점에서 비교대상으로 삼을 수 있을 것이다. 독일의 경우 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17조 이하에 규정하고 있는 이사회와 관련하여서는 유사한 형식으로서 공기업 등의 조직형식에 따라서 ‘관리자’(Leiter), ‘이사회’(Vorstand) 또는 ‘행정위원회’(Verwaltungsrat) 등이 존재하고 있다. 특징적인 면은 행정위원회 및 직장위원회의 경우에는 외부 인사나 행정부처에 의한 지명 등으로 구성되는 것과 달리 해당 공기업의 직원 중 일부로 구성되고 있다. 따라서 일정정도 공공기관의 독립성을 확보하고 전문성을 담보할 수 있는 유용한 방식으로 보인다. 독일에서 행정 전반의 정보공개의무가 있기 때문에, 공기업도 일반적으로 이의 적용을 받는다. 특히 연방차원에서는 연방재무부가 사기업에 대

한 자본참가를 포함한 모든 공기업 활동에 대한 보고서를 공표하고 있다. 지방공기업의 경우에는 이러한 재정보고서가 지방자치단체별로 행해진다. 독일의 공기업 관리는 주무부처 중심으로 이루어지고 있다. 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있다. 수상실 또는 국회 등의 관여도 주무부처를 경유하는 까닭에 감사원을 제외한 외부통제는 미약한 편으로 자율성을 최대한 보장해주고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

프랑스의 경우 공공기관이라는 현상에 대해서 우리나라와 프랑스 사이에 공통점이 있지만 법적 연구와 법제도 수립에서 두 가지 근본적인 차이점들이 있다. 하나는 ‘공익’과 ‘효율’이라는 연구 목적의 구별이다. 프랑스의 경우 영조물법인과 공기업은 개념을 수립하고 사용하는 분야와 각 분야의 연구 방향이 다르다. 현실에서는 구별되지 않지만, 법학의 연구 분야로서는 명확히 구별되어 있다. 이런 개념상의 구분이 법제도에 반영되어 현실에서 기관은 혼재되어 있지만 각 입법 목적을 추구하기 위한 개개의 입법은 분리되어 수립되는 것을 확인할 수 있다. 이러한 측면은 현재 우리나라의 ‘공공기관 운영에 관한 법률’이 기관 지정 기준과 관련하여 비판받았던 것에 대한 중요한 시사점을 줄 수 있는 부분이다.

나머지 하나는 공기업 내부의 의사결정과 독립성에 있어서 분권의 원칙이 적용되고 있다는 점이다. 기관 내부란 측면에서 보면 프랑스의 공공기관에는 의사결정 기구에 각 기관의 직원들이 일정비율의 의석을 채우도록 되어 있다. 그리고 영조물법인의 일정한 독립성에서 나타나는 ‘분권’ 현상이다. 이는 영조물법인 형식의 공기업이 중앙정부인 국가로부터 분권되어 독립성을 가지고 있다는 점이다. 이런 분권 원칙이 공기업의 독립성을 확보해주고 있다는 점은 우리나라 법제에도 시사하는 바가 적지 않다고 생각된다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- KOTRA, 런던, 파리, 동경 무역관 자료.
- 한국개발연구원, 공공기관 지배구조 혁신방안 공청회 발제자료, (2005. 11. 30)
- 행정개혁추진본부사무국, 「독립행정법인정리합리화계획의 포인트」, (2008.1)
- 주요 국가의 공공기관 제도, 대외경제정책연구원 (2008).
- 주요국의 공공기관 I, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 (2010).
- 이종수, 영국의 정치적 임명: 정무직과 공공기관장의 경우, 한국인사행정학회보 제7권 제1호 (2008).
- 길준규, 「지방공기업의 설립에 대한 법리적 고찰 - 독일과 일본의 공기업법제를 중심으로」, 행정자치부, 2004.
- 대외경제정책연구원, 「주요 국가의 공공기관 제도」, 2008.
- 박동창, 「싱가포르의 금융산업 관련 국가발전전략이 주는 시사점」, 주간금융브리프 16(11), 2007.
- 송대희, 「싱가포르 공기업부문의 국민경제적 중요성과 민영화정책」, KDI 정책포럼 77호, 한국개발연구원, 1995.
- 이강국, “동남아시아 지역 에너지산업 민영화의 경험과 교훈”, 민주사회와 정책연구 14, 2008.
- 이상철 · 권영주, “지방공공기관의 자율책임경영을 위한 새로운 기관형태 설정에 관한 연구”, 대한정치학회보 제14권 제3호, 2007.

참고 문헌

조태준 · 서용석 · 양현모, 「해외각국의 행정환경과 정부특성-싱가포르」,
한국행정연구원, 2010.

한국금융연구원, 「최근 테마섹의 해외투자 확대 움직임」, 주간금융브
리프 17권 34호, 2010.

<해외문헌>

Ministry of Land, Infrastructure and Transport, The New System of
Expresways - Privatization of Road Public Corpora-
tions, February, 2008.

Her Majesty's Treasury, “Implementing Privatization: The UK Experience,”
Shareholder Executive (2007), Annual Report 2006-07.
HM Government London, UK.

United Kingdom Cabinet Office, Public Bodies 2006, Agencies and
Public Bodies Team, Cabinet Office, London, UK.

Ang, James S. and David K. Ding, “Government Ownership and the
Performance of Government-Linked Companies: The
Case of Singapore”, Journal of Multinational Financial
Management 16, 2006.

Carlos D. Ramirez, Ling Hui Tan, “Singapore, Inc. versus the Private
Sector: Are Government-Linked Companies Different?”
IMF Working Paper(WP/03/156), 2003.

hoon Yin Sam, “Globalization Partially Privatized Firms in Singapore:
The Role of Government as a Regulator and a
Shareholder”, Journal of Asian and African Studies
45(3), 2010.

- Jensen, M., "Paying People to Lie: The Truth about the Budgeting Process", *European Financial Management* 9:3, 2003.
- Jose, L. Tongzon, "Privatization: The port of Singapore Experience", *Australian Maritime College*, 2006.
- Low, L., "Singapore's Development State Between a Rock and a Hard Place" in L. Low(ed.), *Development State: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* NY, Nova Science Publishers, 2004.
- Mak, Yuen Teen and Phillip H. Phan, "Corporate Governance in Singapore: Current Practice and Future Developments", Working Paper Presented to the OECD/KDI Conference on Corporate Governance in Asia: A Comparative Perspective, 1999.
- Ravinder K. Zutshi, Partick T. Gibbons, "The Internationalization Process of Singapore Government-linked Companies: A Comtextual View", *Asia Pacific Journal of Management*, Vol.15, 1998.
- Singapore Department of Statistics, "Contribution of Government-Linked Companies to Gross Domestic Product", *Occasional Paper on Economic Statistics*, March 2001.
- Singapore Yearbook of Statistics.
- Tang, Hsin Wei, "Government linked companies: global champions or domestic dinosaurs: An analysis on the role of GLCs in the remarking of Singapore's economy", Department of Economics, National University of Singapore, 2003.

참고 문헌

Temasek Charter 2002, 2009.

Temasek Holdings Review, 2006 ~ 2010.

Gilles J. GUGLIELMI, 「Geneviève KOUBI, Droit du service public」,
3ème édition, Montchrestien.

Jean-Philippe Colson, Pascale Idoux, 「Droit public économique」, 3ème
édition, LGDJ.

Jean-Yves Chérot, 「Droit public économique」, Economica, 2ème édition

Fabrice Melleray, 「Droit de la fonction publique」, Economica.

Ordonnance du 28 novembre 1958, article 25 de la loi du 11 janvier 1984.

loi du 26 janvier 1984.

Loi du 3 avril 1955 "abrogeant les décrets du 11 mai 1953 qui étatisent
les entreprises publiques et qui portent atteinte aux
principes essentiels des nationalisations“

Loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité
et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

Directives 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières
entre les Etats membres et les entreprises publiques.

Contrat de plan soumis à la loi du 29 juillet 1982.

Décret du 9 septembre 2004, modifié le 31 janvier 2011.

CE, 14 mai 1993, Comité d'établissement de la Caisse centrale de
coopération économique, Rec.

CE ass., 4 juin 1993, Assoc. des anciens élèves de l'ENA, Rec.

CE ass., 4 juin 1993, Union des groupements d'Achats publics, Rec.

TC, 26 juin 2006, Melle A., n° 3522, Rec. T.

CE sect., 29 nov. 1991, Crépin, Rec. p. 411, AJDA 1991.

CC, 28 janv. 1999, n° 98-17 I, Situation du président de la CCI, Rec. p. 40.

www.vie-publique.fr