

현안분석 2008-

# 「공공기관의 운영에 관한 법률」 비교법적 연구

A Comparative Law Study on  
「The Law on Operation of Public Organizations」

연구자 : 성승제(부연구위원)

Sung, Seong-Je

고재중(선문대학교 법과대학 교수)

Koh, Jae-Jong

권재열(경희대학교 법과대학 교수)

Kwon, Jae-Yeol

길준규(아주대학교 법과대학 교수)

Kil, Joon-Kyu

전학선(한국외국어대학교 법과대학 교수)

Jeon, Hak-Seon

2008. 12. 4.

## 국문 요약

우리나라에서 공공기관의 운영에 관한 법률은 2007년 1월 19일 법률 제8258호로 제정되어 2007년 4월 1일부터 시행되었다.

동 법률의 제정 목적은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율 경영 및 책임경영 체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

미국의, 공공기관운영법에 상응하는, 연방법은 일반적으로 「정부법인관리법」(Government Corporation Control Act)으로 불리고 있는 chapter 91 of Title 31, United States Code이 있다. 일본의 공공기관 관련법 제도에 대한 법률로써, 구체적으로 다음 「재해 대책 기본법」 및 「무력 공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률(이하 국민보호법이라 함)」, 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 및 「일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률」, 그 밖에 공공기관의 개별법들이 있다. 독일은 공공기관 개념 자체가 없고, 다만 우리 식의 산하기관과 공기업을 포괄하는 용어로서 공공 영조물 개념을 생각할 수 있다. 프랑스도 역시 이와 유사하다.

공공기관은 그 기능의 특성상 자율성과 투명성을 요구받게 된다. ‘공공기관 운영에 관한 법률’은 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 하고 있다.

주요 외국 공공기관들의 운영과 구조 등에 관한 입법례들을 살펴보고, 그들의 법률 혹은 우리 법률을 비교함으로써 공공기관 운영법 개선 가능성을 높일 수 있을 것이다.

※ 키워드 : 공공기관의 운영에 관한 법률, 공공기관운영법, 공공기관, 영조물, 공공기관의 자율성과 투명성, 공적 사단법인, 공적 재단법인

## Abstract

The Law on Operation of Public Organizations(hereinafter LOPO) has been enacted on January 19, 2007 as 8258th law, and put into an effect since April 1, 2007.

The purpose of this law is to devote on improvement of public services of public organizations by establishing transparency on management and achieve the rational management of public organizations through regulating basic requirements on management of public organizations and achievement of self-management and liability management system.

There is a chapter 91 of Title 31, US Code of Federal Law, which is also known as 「government Corporation Control Act」 which functions similarly as LOPO.

As a regulations regarding public organizations in Japan, there are 「basic Laws on Disaster Prevention」, 「Act on Protection of Citizens Under the Occurrence of Armed Attack (Citizen Protection Act)」, 「Regulations on Recognition of Public Incorporated Association and Public Foundations」, 「Regulations on Ordinary Incorporated Associations and Foundations」, and other private laws on public organizations.

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 adopts similar system to this.

There is a demand for autonomy and transparency of public organizations due to its characteristics. LOPO devotes on improvement of public services of public organizations by establishing transparency on management and achieve the rational management of public organizations through regulating basic requirements on management of public organizations and achievement

of self-management and liability management system.

We will overlook the regulations of other countries, regarding management and structure of public organizations. We can increase the possibility of amendment of LOPO by finding problems of their/our law.

※ Key Words : The Law on Operation of Public Organizations, LOPO, Public Organization, Public Institution, autonomy and transparency of Public Organization, Public Incorporated Association, Public Foundations

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 2 장 미국의 공공기관운영관련법제 .....	15
제 1 절 미국의 정부법인 일반론 .....	15
1. 정부법인의 역사 및 실태 .....	15
2. 정부법인의 특징 및 설립이유 .....	17
제 2 절 미국의 정부법인관리법제의 주요내용의 비교법적 검토 .....	22
1. 정부법인의 기준 .....	22
2. 정부법인의 지정 및 신설절차 .....	26
3. 정부법인에 대한 기능조정 권한 등 .....	27
4. 임원선임절차, 임기 등 .....	28
5. 이사회 구성 및 기능(비상임이사 비율 등) .....	28
6. 보수관련 규정 .....	28
7. 법상 경영공시 수준 및 의무화 정도 .....	28
8. 경영평가 등 .....	29
9. 결 론 .....	31
제 3 장 일본과 한국의 공공기관 운영 관련법제 .....	33
제 1 절 공공기관의 의의 및 분류 .....	33

1. 공공기관의 의의 .....	33
2. 공공기관의 분류 .....	39
3. 공공기관의 지정 및 신설절차 .....	52
제 2 절 공공기관의 경영공시 등 .....	61
1. 우리나라 .....	61
2. 일본의 경우 .....	64
3. 양국 간의 비교 .....	70
제 3 절 공기업·준정부기관의 운영 .....	71
1. 우리나라 .....	71
2. 일 본 .....	81
3. 양국 간의 비교 .....	94
제 4 장 독일의 공공기관운영관련 법제 .....	99
제 1 절 독일의 공공기관운영관련법제의 개관 .....	99
1. 공공기관의 개념 .....	99
2. 공공기관과 유사한 기관 .....	99
제 2 절 독일 행정조직법 개관 .....	102
1. 행정주체 등의 기본 개념 .....	102
2. 간접적인 국가행정 .....	103
제 3 절 독일의 공기업 법제 .....	110
1. 공기업의 개념 .....	110
2. 공기업에 대한 법제 .....	113
3. 공기업의 유형 .....	116
4. 공기업의 운영 .....	128

제 4 절 우리 법과의 비교 .....	129
1. 공공기관의 구별기분으로서의 지분율 .....	129
2. 공공기관의 운영조직 .....	133
3. 공공기관의 정보공개 의무 .....	137
제 5 장 프랑스의 공공기관 운영 관련 법제 .....	139
제 1 절 공공기관의 개념과 특징 .....	139
1. 프랑스의 공공기관 .....	139
2. 프랑스 공기업의 특징 .....	141
3. 공기업의 상공법적 성격 .....	142
4. 자본의 전부 또는 과반수의 소유 .....	143
제 2 절 공기업의 형성 및 발전 .....	144
1. 제1차 세계대전 이전 .....	144
2. 제2차 세계대전 이후 국유화 조치 .....	144
제 3 절 공기업의 종류 .....	145
1. 영조물 법인의 공기업 .....	145
2. 주식회사 형식의 공기업 .....	145
제 4 절 공기업관련 법제 .....	146
1. 공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public) .....	147
2. 국가통제기업목록작성 테크레(Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat) .....	147
3. 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조 .....	149



제 5 절 개별법령에 관한 구체적 검토 .....	149
1. 공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public) .....	149
2. 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조 .....	163
3. 국가통제기업목록작성 테크레(Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat) .....	164
제 6 장 결 론 .....	167
제 1 절 미 국 .....	167
제 2 절 일 본 .....	168
제 3 절 독 일 .....	170
제 4 절 프 랑 스 .....	172
참 고 문 헌 .....	173

## 제 1 장 서 론

우리나라에서 공공기관의 운영에 관한 법률은 2007년 1월 19일 법률 제8258호로 제정되어 2007년 4월 1일부터 시행되었다.

동 법률의 제정 목적은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율 경영 및 책임경영 체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

그러나 동 법률은 법률적용의 대상을 아직 선정하지 못하고 있다는 점, 공공기관의 운영에 대한 기획예산처의 명확한 지침도 없어 공공기관들이 혼란스럽다는 점, 신규 공공기관으로 편입이 예상되는 KBS, 증권거래소, 농협중앙회 등의 반발이 예상되고 있는 등 많은 문제점을 안고 있다.

미국에 대하여, 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 상응하는 연방차원의 법률로는 일반적으로 「정부법인관리법」(Government Corporation Control Act)으로 불리고 있는 chapter 91 of Title 31, United States Code이 있다. 동법은 공공기관을 규제하는 통합법률이며, 1945년에 제정되었다. 또한 동법은 31 U.S.C.A. §9101 부터 §9110까지 10개의 조문으로 구성되어 있다.

미국의 정부법인관리법은 문자 그대로 정부법인(government corporation)<sup>1)</sup>에 대한 관리를 그 내용으로 한다. 정부법인은 통상의 법인과는 다른 형태와 성격을 지니고 있으며, 예산통제나 (회계)감사를 받는다. 이처럼 동법은 통상적으로 정부법인으로 불리는 것 중에서 정부가 소유하는 법인만을 골라내어 연방의회에 의한 예산통제나, 회계검

1) 본고에서는 government corporation을 “정부법인”으로 번역하기로 한다. 이 용어는 우리나라에서의 “공사”(公社)보다 더 포괄적인 의미를 지니고 있다.

사원(Government Accountability Office: GAO)<sup>2)</sup>에 의한 회계감사 등을 실시하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 동법의 정의 규정(§9101)은 정부법인을 혼합 소유(mixed ownership)된 것과 완전 소유(wholly owned)된 것으로 범주화하고, 그 법인을 열거한 후 규제하고 있다. 이하에서는 미국의 정부법인관리법의 일반을 살펴 본 후 각론부분에서 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률과 약간의 비교를 하기로 한다.

일본의 공공기관 관련법 제도에 대한 법률로써, 구체적으로 다음 「재해 대책 기본법」 및 「무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률(이하 국민보호법이라 함)」, 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 및 「일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률」, 「기타 공공기관의 개별법」을 통하여 비교하여 보고자 한다.

독일에 있어서, 공공기관 개념과 관련하여서는 ‘공공기관 개념의 부재’라고 말할 수 있다. 왜냐하면, 독일에서는 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정하고 있는 ‘공공기관’에 해당하는 개념은 원칙적으로 전혀 존재하지 않기 때문이다. 즉 우리식의 산하기관과 공기업을 포괄하는 공공기관이라는 개념은 존재하지 않는다.

다음 프랑스에서, 공기업이라든가 혹은 공공기관에 관한 연구는 다양한 분야에서 이루어져 왔다. 법학뿐만이 아니라 행정학이라든가 경제학 또는 경영학에서도 다루고 정치학에서도 다루기도 한다. 공공기관의 관하여 연구를 하면서 공공기관의 어떠한 측면에서 접근하는가에 따라 그 내용은 상이하게 달라질 수 있으며, 이에 따라 관심을 가지게 되는 학자도 달라지게 된다. 공공기관의 구조를 중심으로 고찰을 할 수도 있고 공공기관의 기능과 역할에 관하여 고찰할 수도 있으며, 공공기관의 법제에 관하여 고찰할 수도 있는 것이다. 어찌되었든

---

2) 미국에서는 연방 의회에 부속하는 기관이다.

프랑스의 공공기관운영 관련법제의 경우를 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다. 프랑스의 경우 다른 국가들에 비해 공공기관의 비중이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

공공기관은 그 기능의 특성상 자율성과 투명성을 요구받게 된다. 전술하였듯이 우리나라도 2007. 1. 19. 법률 제8258호로 ‘공공기관 운영에 관한 법률’을 제정하였다. 동 법률은 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 하고 있다.

위와 같은 주요 외국 공공기관들의 운영과 구조 등에 관하여 선진 사례들을 살펴봄으로써 우리가 참고할 수 있는 사항을 찾아 낼 수 있을 것이다. 주요 외국 공공기관 관련 법제를 살펴봄으로써 우리나라 공공기관 운영에 관한 법률과 비교하여 참고할 수 있을 것이다.

## 제 2 장 미국의 공공기관운영관련법제

### 제 1 절 미국의 정부법인 일반론

#### 1. 정부법인의 역사 및 실태

##### (1) 스칼리아(Scalia) 대법관의 견해

미국의 경우 전통적으로 시장과 사기업을 국가적인 중요성이 있는 것으로 인식하여 왔다. *Lebron v. National Railroad Passenger Corp.* 사건<sup>3)</sup>에서 연방대법원의 스칼리아(Scalia) 대법관은 정부가 회사를 설립한 역사를 다음과 같이 소개하고 있다.

18세기에 연방정부가 공익적 기능을 수행할 사적 회사(private corporation)의 주주가 되는 것이 가능하였다. 이러한 기업의 예로서는 Bank of the United States가 있으며, 동 기업은 Act of Feb. 25, 1791, ch. 10, 1 Stat. 191에 의하여 설립되었다. Act of Feb. 25, 1791은 연방정부에게 주식회사의 주식을 20%를 인수할 수 있는 권능을 부여한 바 있다.

20세기에 이르러서야 정부소유의 기업이 강제적으로 탄생하였다. 그 기원은 제1차 세계대전과 대공황(Great Depression)으로 인하여 국가적 경제위기에 대응하기 위하여 정부법인을 이용할 필요성이 제고된 것에서 찾을 수 있다. 제1차 세계대전 중에 연방의회에 의하여 설립된 정부법인으로서 United States Grain Corporation, the United States Emergency Fleet Corporation, the United States Spruce Production Corporation, and the War Finance Corporation 등이 있다. 이 시기에 정부법인이 정부의 산하기관으로 운영되는 것 보다는 정부속에 설립된 마치 대리인 처럼 간주되어 사적인 영역에서 기업활동을 할 수 있다는 장점이 있

---

3) 513 U.S. 374 (1995).

는 것으로 판단하였다.

1962년부터 시작하여 연방정부는 행정부와 정치적 과정으로부터 영향을 받지 않는 정부법인을 설립하기 위하여 노력하고 있다. 이 시기의 대표적인 기업은 Communications Satellite Corporation (Comsat)을 들 수 있으며, 동 회사의 이사회를 구성하는 전체 15인의 이사 중에서 단 3인만 대통령에 의하여 임명되었다. Comsat 설립 이후 다양한 정부법인이 설립되었다.

## (2) 기 타

정부법인의 역사를 다음과 같이 제시하는 입장도 있다. 그 유래는 20세기 초로 거슬러 올라가, 뉴욕·뉴저지주 경계에 있는 port authority (항만국)를 법인 형식으로 운영한 것을 성공의 단서로 삼고 있다. 이 성공을 계기로 하여 루즈벨트 대통령의 뉴딜 정책시기에 시행된 경기부양사업의 하나인 테네시 하곡개발공사(Tennessee Valley Authority: TVA)가 설립되었다. 당시의 행정학계는 이를 “법인 형식에 의한 행정”(corporate form of administrative agency 내지 government by corporations)로 이해하였으며, 행정의 효율적·자율적인 집행을 실현하는 이상적 형태로 평가하였다. 그 후 제2차 세계대전 중에 정부 관련 법인이 극히 많이 설립되었다.

전쟁이 종료한 후 많은 정부법인이 해산했지만, 현재에도 신규 설립은 계속 되고 있다. 예를 들어, 1993년에는, 전미커뮤니티서비스 공사(Corporation for National and Community Service), 벤처확대·대부개발기구(Venture Enhancement and Loan Development Administration), 프로복싱공사(Professional Boxing Corporation) 등의 설립되었다.

## 2. 정부법인의 특징 및 설립이유

### (1) 정부법인의 특징

정부법인설립을 위한 개별법령은 정부법인이 정부의 기관 내지 도구(agency or instrumentalities)가 아니라고 규정하고 있다. 그러나 몇몇 정부법인의 경우에는 연방정부가 이사회를 전적으로 지배하는 경우도 있다. 예컨대, Corporation For Public Broadcasting (CPB), 7 U.S.C. § 396(b)<sup>4)</sup>와 Legal Services Corporation (LSC) 42 U.S.C. § 2996d(e)(1)<sup>5)</sup>는 정부(대통령)가 임명한 자가 이사회를 지배하고 있다.

정부법인의 목적은 제공되는 재화와 용역의 종류에 따라 다양하다. 예컨대, 농민, 주택소유자 또는 학생들의 요구에 대응하기 위하여 정부후원기업(Government-Sponsored Enterprise; GSE)을 설립하는 것으로부터 회계전문직을 규제하기 위한 기관(Public Company Accounting Oversight Board: PCAOB)을 설립하는 등 정부법인의 목적이 다양하다.

GSE는 특정의 분야에서 공적인 의미가 있는 사업을 함에 있어서 민간의 신용을 보완하려는 차원에서 개별법에 의해 설립된 조직이며, 100% 민간소유의 주식회사의 형태를 취하고 있다. GSE가 그 성격상 민간기관이므로 원래 정부의 관리 및 예산으로부터 상당한 정도로 독립된 기관이기는 하지만 실제로는 그 집행과정에서 정부의 지원을 받으며, 그 사업은 정관에 의하여 공공적인 것으로 제한되어 있다.<sup>6)</sup> GSE가 자금을 조달하는 주된 방법은 기관채(agency debt)를 발행하는 것이지만, 그밖에도 산업수입채(industrial revenue bonds), 부동산유동화증권(mortgage backed securitization) 등의 방법도 이용한다.<sup>7)</sup>

---

4) 1967년 의회에 의하여 설립된 민간의 비영리기업이다.

5) 1974년 의회에 의하여 설립된 법률구조를 목적으로 하는 기업이다.

6) 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 31-32頁.

7) 山城秀市, 前掲書, 23頁.

GSE는 처음 출범한 후 지속적인 성장가도에 있었고 현재에도 그러한 추세에 있기 때문에 미국의 정책금융제도에서 차지하는 비중이 매우 높다고 할 수 있다.

그러한 성장의 이유를 살펴보자면 우선, GSE는 연방차원의 신용공여기관으로부터 유리한 조건으로 사실상 무제한 자금을 차용할 수 있다. 게다가 그러한 자금은 다른 기관에 적용되는 州法의 적용으로부터 벗어나 있으며 州稅의 부과대상도 아니다. GSE가 발행하는 증권은 연방차원에서의 증권등록규제의 대상이 아님은 물론이고 주법상의 증권규제를 받지도 않는다. 이밖에도 부동산세를 제외하고는 세금을 면제받거나 오히려 세제상 혜택이 부여되기도 한다.<sup>8)</sup>

### 미국의 GSE

분야	기관명	설립 연도	주요업무	감독부처
주택 관련	연방주택대부은행(Federal Home Loan Banks)	1932	저축대부조합(S&L) 등 저축금융기관과 주택금융기관 등에 대해 대부	연방주택대부은행이사회(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 자금지원기관	연방주택대부은행이사회
농업 관련	연방토지은행(Federal Land Bank; FLB)	1916	토지은행조합을 통하여 농지, 농기구, 지방부동산의 매입에 필요한 자금을 장기대출함	농업신용청(Farm Credit Administration; FCA)의 감

8) Thomas H. Stanton, *Federal Supervision of Safety and Soundness of Government-Sponsored Enterprises*, 5 Administrative Law Journal 395, 402(1991).



분야	기관명	설립 연도	주요업무	감독부처
	연방중기신용은행(Federal Intermediate Credit Bank; FICB)	1923	생산신용조합(Production Credit Associations; PCAs)에 단기자금대여를 하고, 농지와 지방주택 및 농업관련사업에 대하여 소액대출 시행	독하에 있는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 구성
	협동조합은행(Bank for Cooperative; BC'S)	1933	농업서비스(농산물판매, 농업용품의 구입, 공익사업의 운영 등)를 행하는 협동조합에 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 보증담당	
	연방농업저당공사(Federal Agricultural Mortgage Corporation; FAMC, 대개 Farmer Mac으로 약칭함)	1988	농업용부동산저당대부채권과 농촌주택저당대부채권을 유통 시장에서 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	

제 2 장 미국의 공공기관운영관련법제

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), 29-31면.

2001년 12월 자산규모가 633억 달러에 달하는 엔론(Enron)이 회계조작 사건이 원인이 되어 파산하였고, 글로벌 크로싱(Global Crossing), 제록스(Xerox), 아델피아(Adelphia), 타이코(Tyco), 다이서지(Dycegy) 등의 임원들이 회계부정 등과 관련하여 각종의 민·형사상 소송에 휘말리게 되었다. 2002년 7월 21일 38억 달러에 달하는 거액의 분식회계가 드러나서 경영난에 봉착하였던 미국의 장거리 통신업체에서 2위를 차지하고 있었던 자산규모 1,038억 달러인 월드콤(World Com)사가 파산하였는데, 미국 역사상 최대의 기업 도산으로 기록되었다. 미국 정부는 이와 같은 상상을 초월하는 회계부정사건으로 인한 기업도산으로 종래 세계 최고의 투명성을 자랑하여 온 미국 증권시장과 기업지배구조의 신뢰가 치명적인 타격을 받았음을 인정하고 이에 대처하기 위한 여러 가지 개선책을 마련할 필요가 있었으며, 특히 회계감사인 등에 대한 감독방식을 혁신할 필요성이 제기되어 이의 일환으로 PCAOB

를 설립하였다.

정부법인의 수는 향후 증가할 것으로 예상된다. 그 이유는 정부법인의 설립은 정부서비스의 민간화과정의 한 부분이기 때문이다.

## (2) 정부법인의 설립이유

정부법인을 설립하는 이유는 다음과 같다.<sup>9)</sup> 첫째, 정부법인설립의 가장 주된 이유는 행정부의 비효율성을 극복하는 데 있다. 말하자면, 몇몇 정부법인은 대부분의 대규모의 사기업보다 더 높은 수익률을 나타내고 있다. 한편, 정부법인이 더 효율적으로 보이는 것은 주세(state tax)를 면제받는다든 점 및 전국적으로 운영되기 때문에 시장이 광범위하여, 즉 규모의 경제로 인하여 수익률이 좋다는 견해도 있다.

둘째, 정치적 영향력으로부터 벗어나기 위해서이다. 투자결정과 지배구조설정에 있어서 정치가 개입되는 것은 수익률을 떨어뜨릴 가능성이 있으므로, 정부의 간섭으로부터 벗어나는 것이 오히려 운영의 효율성을 제고할 수 있다.

셋째, 정부가 민간부문을 지원하기 위해서이다. 정부가 민간부문을 지원하는 수단에는 여러 가지가 있는데, 그 중에 대표적인 예로서 정책금융(policy finance, policy-based finance)이 있다. 정책금융에 관해서는 국제적으로 통일된 정의를 발견하기는 어렵지만 대체적으로 정부후원금융기관이 특정한 정책목적으로 달성하기 위하여 재정투자·융자자금을 주로 재원으로 하는 금융으로 정의할 수 있다.<sup>10)</sup> 말하자면 정책금융은 공익성이 높기는 하지만, 위험(risk)의 적절한 평가 등이 곤란한 까닭에 민간금융기관만으로는 제대로 대응하기 어려운 분야에서 정부가 융자나 보증 등의 금융적 수단을 이용하여 정책목적을 달성하는 것으로 이해된다. 미국에서는 정부가 민간부문을 지원하기 위

9) A. Michael Froomkin, *Reinventing the Government Corporation*, 1995 University of Illinois Law Review 543, 557-560(1995).

10) 이기영, 『정책금융제도의 현황, 효과분석 및 개선방향』(한국조세연구원, 1994), 9면.

하여 정부법인을 설립하는 경우가 많다.

넷째, 예산외 지출을 용이하게 하기 위해서이다. 정부기관은 정부의 소유, 통제하에 있지만 일부 정부법인은 법률 규정에 의해 연방정부의 예산총액에서 제외되고 있다. 요컨대, 이들 기관의 재정활동은 예산 지출에 반영되지 않는다.

따라서 자금을 차입하더라도 적자규모를 증가시키지 않으려는 목적으로 정부법인을 설립하는 경우가 있다.

## 제 2 절 미국의 정부법인관리법제의 주요내용의 비교법적 검토

### 1. 정부법인의 기준

#### (1) 정부법인 구분 기준

정부법인관리법에서는 정부법인의 기준을 명확히 규정하지 않고 있다. 사법부에서 대체적으로 인정하고 있는 정부법인의 대체적인 기준은 다음과 같으며, 이러한 요건을 모두 충족하여야 한다.<sup>11)</sup> 첫째, 특별법에 의하여 정부가 설립하여야 한다.

둘째, 정부의 목표를 증진하기 위하여 정부가 설립하여야 한다. 셋째, 정부가 회사의 이사의 과반수를 임명할 수 있는 항구적인 권리를 가져야 한다.

참고로 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공공기관의 기준을 제4조와 제5조에서 규정하고 있다.

#### (2) 정부법인의 종류 및 유형

##### 1) 개 관

현재 성문법 내지 판례법상 미국의 정부법인의 유형에 속하는 것은

---

11) Horvath v. Westport Library Ass'n, 362 F.3d 147, 153 (2d Cir. 2004).

대략 다음과 같이 5가지로 나눌 수 있다.

2) 정부법인관리법상의 정부법인

정부법인관리법은 정부법인을 혼합소유법인과 완전소유법인으로 나누고 있다. 전자는 정부가 다른 자와 함께 공동으로 소유하는 공기업 을 뜻한다(31 U.S.C.A. § 9101(2)). 이에 속하는 기업은 다음과 같다.

- Central Bank for Cooperatives
- Federal Deposit Insurance Corporation
- Federal Home Loan Banks<sup>12)</sup>
- Federal Intermediate Credit Banks<sup>13)</sup>
- Federal Land Banks<sup>14)</sup>
- National Credit Union Administration Central Liquidity Facility
- Regional Banks for Cooperatives
- Rural Telephone Bank(Rural Electrification Act of 1936 시행이후)
- Financing Corporation<sup>15)</sup>
- Resolution Trust Corporation<sup>16)</sup>
- Resolution Funding Corporation

완전소유법인은 정부가 100% 소유하는 공공기관을 의미하며, 이에 는 다음과 같은 기업이 포함되어 있다(31 U.S.C.A. § 9101(3)).

---

12) 1932년에 설립되었으며, 저축대부조합(S&L) 등 저축금융기관과 주택금융기관 등 에 대해 대부기능을 담당한다.

13) 1923년에 설립되었으며, 생산신용조합(Production Credit Associations; PCAs)에 단 기자금대여를 하고, 농지와 지방주택 및 농업관련사업에 대하여 소액대출 시행한다.

14) 1916년에 설립되었으며, 토지은행조합을 통하여 농지, 농기구, 지방부동산의 매입 에 필요한 자금을 장기대출한다.

15) 1987년에 설립되었으며, 연방저축대부보험공사(FHLIC)의 자본충실을 위한 자금지 원 기관이다.

16) 1989년 저축금융기관의 청산처리를 수행하기 위한 목적으로 설치된 바 있으며, 1995년 12월 31일 해산한다.

- Commodity Credit Corporation<sup>17)</sup>
- Community Development Financial Institutions Fund
- Export-Import Bank of the United States<sup>18)</sup>
- Federal Crop Insurance Corporation.
- Federal Prison Industries, Incorporated
- Corporation for National and Community Service
- Government National Mortgage Association
- Overseas Private Investment Corporation<sup>19)</sup>
- Pennsylvania Avenue Development Corporation
- Pension Benefit Guaranty Corporation
- Rural Telephone Bank (Rural Electrification Act of 1936 시행이전)
- Saint Lawrence Seaway Development Corporation
- Secretary of Housing and Urban Development (Federal Housing Administration Fund에 관련된 권리와 의무를 수행하는 경우에 한함)
- Tennessee Valley Authority
- Panama Canal Commission.
- Millennium Challenge Corporation
- International Clean Energy Foundation

### 3) 헌법적용대상기업

통상의 법인과 달리 헌법의 적용 대상이 되는 법인을 정부법인이라

---

17) 1934년에 설립되었으며, 농산물생산자에 대한 단기금융 제공을 목적으로 한다.

18) 1934년에 설립되었으며, 농산물·내구재 등의 수출에 대하여 신용을 조성하고 외국환관리의 대상이 되는 기업에 대하여 지원함을 목적으로 한다.

19) 1971년 United States International Development Cooperation Agency(IDCA)가 취급하고 있던 민간직접투자 관련의 업무를 분리하여 독립적으로 설치된 기업임. 이 기업은 개발도상국에 대한 미국의 사적인 직접투자를 촉진하는 것을 비롯하여 개발, 고용, 수출 등 다양한 목적하기 위하여 금융, 신용보증 및 정치적 위험에 대한 보험(political-risk insurance) 등을 제공하고 있다.

부르는 일이 있다. 헌법은 정부를 규율하는 최고법으로서 개인(법인 포함)에는 적용되지 않는다고 하는 법으로 일반적으로 이해되지만, 미국에서 헌법은 “정부 행위”(state action)에 대해서는 적용된다는 식의 법리가 형성되어 있다.

Lebron 사건에서 연방대법원은 정부는 정부의 목적을 촉진하기 위하여 특별법에 의하여 기업을 설립하고, 기업의 이사회를 임명할 수 있는 항구적인 권리를 자체적으로 보유한다면 그 기업은 연방수정헌법 제1조의 목적에 따라 정부의 일부로 편입된다고 판시한 바 있다.<sup>20)</sup> 따라서 어느 법인의 행위가 정부행위에 해당한다면 그 행위는 헌법을 준수하여야 한다.

이 법리는 1995년 연방대법원의 Lebron 사건에 의하여 명확하게 정립되었다. 이 때문에 government-created, controlled, and maintained corporation은 정부 그 자체가 되어 헌법의 적용을 받는다. 예컨대, Amtrak에 대해서도 헌법의 직접 적용을 인정하였다.<sup>21)</sup>

#### 4) 유리한 취급을 받는 기업

법률상 통상의 법인보다, 유리한 취급을 받는 법인을 정부법인의 범주에 포함시키기도 한다. 예컨대, 법인세의 적용제외대상이 된 법인이 이에 해당한다. 이밖에도 “국가는 손해배상청구 소송의 피고가 되지 않는다”라는 “주권면책” 내지 “정부면책”의 법리의 대상이 되는 기업도 이에 해당한다.

예를 들어, 스미소니언 박물관(Smithsonian Institution)에 대한 손해배상 청구소송에 대하여 동박물관은 주권면책된다는 판결이 1977년에 있었다.<sup>22)</sup>

---

20) 513 U.S. at 400

21) 513 U.S. at 386

22) Expeditions Unlimited Aquatic Enters. v. Smithsonian Inst., 566 F.2d 289, 296-297 (D.C. Cir. 1977)

### 5) 기타 연방법상의 분류

연방법 중에서 행정기관 그 자체에 관련된 규정을 모은 부분(합중국 법전 타이틀 5 : 연방기구 · 공무원 · 행정절차법 · 정보공개법 · 사법심사의 일반 규정 등 수록)의 앞부분의 규정 중에 government corporation을 다음과 같이 정의하고 있다(5 USC §103). 즉, 정부법인이란 연방정부가 소유하거나(owned) 관리하는(controlled) 법인을 의미하지만, 정부관리기업(government controlled corporation)은 연방정부가 소유하는 법인을 포함하지 않는다는 것이다.

따라서 정부법인은 정부관리기업보다 넓은 개념이다. 동법에는 정부법인 내지 정부관리기업에 해당하는 기업을 열거하지 않고 있다.<sup>23)</sup>

## 2. 정부법인의 지정 및 신설절차

### (1) 개 관

정부법인관리법은 정부법인의 지정에 관한 규정은 두고 있지 않다. 정부법인관리법에 따르면 연방의회가 정부법인을 설립하는 것이 가장 일반적인 방법이다(31 U.S.C. § 9102 (2000)). 이밖에도 이하와 같은 다양한 방법으로 정부법인을 설립할 수 있다. 참고로 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공공기관의 지정절차 및 기관신설에 대한 심사기준을 제6조와 제7조에서 규정하고 있다.

---

23) 참고로 연방의회조사국은 준정부기업(quasi-government enterprises)이라는 카테고리를 인정하고 있다. 그러나 그 분류기준은 분명하지 않음. 동 기관의 자료에 따르면 미국의 준정부기업으로는 Federal National Mortgage Association, RAND Corporation, Los Alamos National Laboratory, Manpower Research Demonstration Corporation, National Endowment for Democracy, Small Business Investment Companies, American Red Cross 등이 있다. Congressional Research Service, Managing the Public's Business: Federal Government Corporations xii(1995).



## (2) 구체적인 절차

정부가 설립한 사적인 비영리법인은 재정적 자립성은 그 성질상 생각할 수는 없을지라도 정치적 독립성이 강조되는 사업을 담당하기 위해서 설립된 기업이다. 이를 위해 정부는 워싱턴 D.C.의 비영리 법인법(District of Columbia Non-profit Corporation Act)에 근거해 법인격을 취득시킬 수 있다.

정부가 설립한 영리법인은 설립을 위한 발기인을 지명하고, 워싱턴 D.C.의 영리법인법(Business Corporation Act) 하에서 주식회사로 설립하여 법인격을 취득시킨다. 이러한 유형의 정부법인은 법률상 정부기관(governmental agency)이 아니다.

정부가 정책금융을 실현하기 위하여 100% 민간법인을 간접적인 방식으로 설립하기도 한다. 예컨대, 연방준비은행(Federal Reserve Board; FRB)은 법규정상 민간이 설립된 법인이다. 신청이 있는 경우 연방의 회가 법인격을 부여하는 법률을 제정하고, 그 법률에 의하여 설립된 법인이 있다. 이에선 예컨대, 적십자, 보이스카우트, 미국퇴역군인협회 등이 속한다.

## 3. 정부법인에 대한 기능조정 권한 등

우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공공기관에 대한 기능조정 등의 목적을 위해 공공기관운영위원회를 설치운영하고 있다.<sup>24)</sup> 그러나 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다.

---

24) 공공기관의 운영에 관한 법률 제2장

#### 4. 임원선임절차, 임기 등

우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률 제24조 내지 제34조에서 임원의 임면과 같은 인사에 관한 규정을 두고 있지만, 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다.

#### 5. 이사회 구성 및 기능 (비상임이사 비율 등)

우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 내지 제23조에서 이사회 구성 및 기능 등에 관한 규정을 두고 있지만, 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다.

#### 6. 보수관련 규정

우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률은 제33조에서 임원의 보수 기준을 마련하고 있지만 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다.

#### 7. 법상 경영공시 수준 및 의무화 정도

정부법인은 동 법인의 회계연도의 종료일로부터 180일 이내에 연례 경영보고서를 연방의회에 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9106(a)(1)). 경영보고서에 포함되어야 하는 것으로는 재무상태보고서, 운영보고서, 자금흐름(cash flow) 보고서, 정부법인의 예산보고서와의 조정보고서(가능한 경우에 한함), 관련법에 따라 정부법인의 최고경영자에 의하여 작성된 내부회계 및 행정통계시스템에 관한 보고서, 본 법에 따라 수행된 회사의 재무제표의 감사결과보고서, 정부법인의 운영 및 재무상태에 관하여 연방의회에게 보고할 필요가 있다고 생각되는 기타의

설명과 정보가 있다(31 U.S.C.A. § 9106(a)(2)). 정부법인은 연방의회에 경영보고서를 제출할 때에 대통령, 관리·예산국장(Director of the Office of Management and Budget), 연방정부 감사원장(Comptroller General of the United States)에게도 그 사본을 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9106(b)).

참고로 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 경영공시 수준 및 의무화 정도에 관하여 제11조 내지 제15조에서 규정하고 있다.

## 8. 경영평가 등

정부법인관리법은 완전소유법인에 한하여 다음과 같이 운영예산프로그램의 제출을 요구한다. 완전소유법인은 예산프로그램에 대하여 대통령이 미리 정한 일자 이전에 운영예산프로그램을 매년 대통령에게 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9103(a)).

동 예산프로그램에는 첫째, 재정상태, 금년과 내년 회계연도의 법인 운영방안, 지난 해 회계연도의 운영결과에 대한 평가를 포함하여야 한다. 둘째, 재정상태, 수입과 지출, 재원의 근거와 사용, 잉여금 또는 결손금의 분석에 관한 설명, 기타 법인의 재정상태와 운영에 관하여 공시할 추가 설명 및 정보(이러한 추가 설명 및 정보에는 주요 활동에 의한 운영, 관리비용, 차용금에 대한 평가, 회계연도 중에 재무부에게 돌려주어야 하는 연방정보의 자금액, 자본결손을 메우는 데 필요한 충당금의 평가가 포함됨)가 들어 있어야 한다. 셋째, 긴급, 우발, 기타의 이유로 회사가 그 행위를 수행함에 있어서 융통성을 확보하는데 필요한 자금을 준비할 수 있다.

대통령은 예산프로그램을 연방정부의 예산안의 일부로서 연방의회에 제출하여야 하며, 대통령은 언제라도 예산프로그램을 수정하여 제출할 수 있는 권한을 보유한다(31 U.S.C.A. § 9103(c)). 연방의회는 대

통령이 제출한 완전소유법인의 예산프로그램을 검토하고, 법의 수권 범위내에서 허용되는 정도의 총당금을 부가할 수 있으며, 운영 및 관리비용으로 필요한 재원을 마련할 수 있으며, 금전을 상환하고 배당금 지급을 위한 재원을 준비할 수 있다(31 U.S.C.A. § 9104(a)). 이러한 연방의회의 권한에도 불구하고 완전소유법인은 본 법 이외의 법률에 의하여 수권된 범위내에서 그 행위를 수행하거나 재원을 조달할 수 있으며, 회계 연도의 제한범위를 초월하여 경영행위를 결정할 수 있는 권한을 보유한다(31 U.S.C.A. § 9104(b)).

1978년 감찰관법(Inspector General Act) 기타 연방법하에서 또는 독립적인 외부감사인(independent external auditor)에 의하여 임명된 동 법인의 감찰관은 동 감찰관이 결정한 바대로, 혹은 감찰관이 없는 경우 동 법인의 대표가 결정한 바대로 완전소유법인의 재무제표를 감사하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9105(a)(1)).

감사는 적용가능한 일반적으로 인정되는 정부감사기준을 준수하여 행해져야 한다(31 U.S.C.A. § 9105(a)(2)). 감사가 종료된 후에는 재무제표를 감사한 자가 정부법인의 대표, 하원의 정부운영위원회 위원장(Chairman of the Committee on Government Operations of the House of Representatives) 및 상원의 정부활동위원회 위원장(Chairman of the Committee on Governmental Affairs of the Senate)에게 감사에 관한 보고서를 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9105(a)(3)).

연방정부 감사원장은 감찰관 또는 외부감사인에 의하여 수행된 재무제표감사를 검토할 수 있으며, 검토결과에 관한 자료를 연방의회, 관리·예산국장, 정부법인의 대표에게 제출하여야 하며, 필요한 경우 감사원장이 권고안을 작성하여야 하며, 감사원장의 재량 또는 연방의회의 위원회의 요청이 있는 경우 정부법인의 재무제표를 감사할 수 있다(31 U.S.C.A. § 9105(a)(4)). 감사원장이 감사하는 경우 그 감사는 31 U.S.C.A. § 9105(a)(1)에 의한 감찰관법 등에 따른 감사를 대체하는

것이며, 이러한 감사를 하기 이전에 감사원장은 자료를 미리 갖추어서 당해 기관의 감찰관과 의견을 나누어야 한다.

정부법인은 감사원장이 결정한 바대로 본 법에 의하여 감사원장이 행한 감사에 대한 비용 전액을 지급하여야 하며, 그 지급받은 금전은 재무부에 잡수익으로 편입된다(31 U.S.C.A. § 9105(a)(5)). 감사원장의 요청에 의하여 연방법인은 감사원장에게 회계장부, 계산서, 재무기록, 보고서, 자료, 기안서, 연방법인 및 감사원장이 본 법에 따른 감사 또는 검토를 위하여 필요한 동법인의 감사인에게 속하거나 그 자가 이용한 자료 등을 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9105(b)). 본 법에 따른 감사원장의 행위는 다른 법에 따라 감사원장이 정부법인의 재무거래에 대한 감사를 대체한다(31 U.S.C.A. § 9105(c)).

참고로 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 경영평가 등에 관여 제46조 내지 제52조에서 규정하고 있다.

## 9. 결 론

미국의 정부법인은 연방의회에 의한 직접 통제를 받기 때문에 우리나라의 “공공기관의 운영에 관한 법률”에 비하여 미국의 정부법인관리법은 자세한 규정을 두지 않고 있다. 정부법인관리법은 주로 정부법인의 예산, 연방의회의 권한, 감사, 경영평가 등에 대해서만 규정하고 있다.

## 제 3 장 일본과 한국의 공공기관 운영 관련법제

### 제 1 절 공공기관의 의의 및 분류

#### 1. 공공기관의 의의

##### (1) 우리나라

##### 1) 공공기관의 개념에 관한 법 규정

우리나라에 있어서 공공기관에 대하여 명확하게 정의를 내린 것은 많지 않지만, 『공공기관 운영에 관한 법률』과 『공공기관의 개인 정보 보호에 관한 법률』 등에서 공공기관에 관한 정의를 내리고 있다.

『공공기관 운영에 관한 법률』 제4조 제1항에 의하면, 공공기관이란 기획예산처장관이 지정하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관을 말한다 고 규정하고 있다.

다음 각 호에 해당하는 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관이란 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관(동조 제1항 제1호), ② 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관(동조 동항 제2호), ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관(동조 동항 제3호), ④ 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있

는 기관(동조 동항 제4호), ⑤ 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관(동조 동항 제5호), ⑥ 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관(동조 동항 제6호)을 말한다.

다만, 기획예산처장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관은 공공기관으로 지정할 수 없다.

① 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관(동조 제2항 제1호), ② 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관(동조 동항 제2호), ③ 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사(동조 동항 제3호)는 공공기관으로 지정할 수 없다.

또한 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제2조 제1호에 의하면, 공공기관이란 「국가행정기관·지방자치단체 그 밖의 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관」을 말한다고 규정하고 있다.

예를 들면, 정부 및 독립 행정법인, 특수법인 등의 정부 관계 기관, 지방공공단체 및 그 관계 기관 등 행정 기관 전체 및 신문사, 텔레비전국 등 보도 기관, 철도, 공항 등 교통기관, 우체국, 운송업 등 수송 기관, 전기 통신사업자 등 통신기관, 일반 가스 사업자, 수도권 등 라이프라인, 병원, 진료소 등 의료 기관, 대학, 학교 등 교육기관, 은행, 신용금고 등 금융기관 등 공공적인 기관 전체를 총칭한다.

## 2) 공공기관 운영의 목적

공공기관 운영에 관한 목적은 「공기관 운영에 관한 법률」 제1조에 의하여 규정하고 있다.

그에 의하면, 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

『공공기관 운영에 관한 법률』 제3조에 의하면, 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 그 구체적인 운영 목적은 공공기관의 개별법에 의하여 정하고 있다.

## (2) 일 본

### 1) 관련 법 규정

일본에서는, 『재해 대책 기본법』 및 『무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률(이하 국민보호법이라 함)』에 의하여, 공공기관의 개념이 정의되고 있다.

『재해 대책 기본법』 제2조 제5호 내지 제6호에 의하면 지정공공단체 및 지정지방공공단체에 대하여 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

우선, 지정공공단체란 독립행정법인(독립행정법인 통칙법(평성 11년 법률 제103호) 제2조 제1항에 규정하고 있는 독립행정법인을 말한다), 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 기타 공공적 기관<sup>26)</sup> 및 전기, 가스, 수송, 통신 기타 공익적 사업을 영위하는 법인으로 내각총리대신이 지정하는 기관을 말한다.

다음으로 지정지방공공기관이란 지방독립행정법인(지방독립행정법인법(평성15년 법률 제118호) 제2조 1항에 규정하는 지방독립행정법인을

25) <http://www.houko.com/00/01/S36/223.HTM>.

26) “공익적 기관”이라 함은 그 업무 자체가 공익적 활동을 목적으로 하는 기관을 말하며, “공익적 사업을 영위하는 법인”이란 그 업무 목적이 영리 목적 등이나, 그 업무가 공중의 일상생활에 밀접한 관련을 가지고 있는 법인을 말한다는 견해가 있다[[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik/2002-05-17/07\\_0202.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik/2002-05-17/07_0202.html)].



말한다) 및 항만법(소화 25년 법률 제118호) 제4조 1항의 항만국, 토지개발법(소화24년 법률 제195호) 제5조 1항의 토지개발구역 기타 공공적 시설의 관리자와 더불어 도도부현의 지역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신 기타 공익적 사업을 영위하는 법인으로 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관을 말한다.

『국민보호법』 2조 제2호에 의하면, 지정지방공공기관에 대하여 정의를 내리고 있다.

동 법률에 있어서 「지정지방공공기관」이라 함은 ‘도도부현의 구역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신, 의료 기타 공익적 사업을 영위하는 법인, 지방도로공사(지방도로공사법 : 소화 45년 법률 제82호, 제1조의 지방도로공사를 말한다) 기타 공공적 시설을 관리하는 법인 기타 지방독립행정법인(지방독립행정법인법(평성15년 법률 제118호) 제2조 제1항의 지방독립행정법을 말한다)으로 사전에 당해 법인의 의견을 청취하여 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관을 말한다.

## 2) 공공기관 운영의 목적

지정 공공기관 및 지정지방공공기관이 어떠한 기능을 하는가는 공공기관별 개별법에 의하여 별도로 정해져 있다.

기관의 명칭	사업 또는 업무의 대강
재해연구기관	무력공격재해에 관한 지도, 조언 등
방송사업자	경보 및 피난의 지시(경보의 해제 및 피난의 지시의 해제를 포함)의 내용과 더불어 긴급통보의 내용의 방송
운송사업자	1. 피난주민의 운송 및 여객의 운송 확보 2. 피난물자의 운송 및 화물의 운송 확보

기관의 명칭	사업 또는 업무의 대강
전기통신사업자	1. 피난시설에 있어서 전화 기타 통신설비의 임시 설치에 있어서 협력 2. 통신의 확보 및 국민보호조치 등의 실시에 필요한 통신의 우선적 취급
전기사업자	전기의 안정적 공급
가스사업자	가스의 안정적 공급
일본우정공사	우편의 확보
일반신서편(信書便)사업자	신서편의 확보
병원 기타 의료기관	의료의 확보
하천관리시설, 도로 및 공항의 관리자	하천관리시설, 도로 및 공항의 관리
일본적십자사	1. 구원의 협조 2. 외국인 안부(安否) 정보의 수집, 정리 및 회답
일본은행	1. 은행권의 발행과 더불어 통화 및 금융의 조절 2. 은행 기타 금융기관 사이에서 행하여지는 자금결제에 원활한 확보를 통한 신용질서의 유지
사회복지법인 대관부(大阪府)사회복지협의회	1. 요원호자 지원 등에 대한 협력 2. 자원봉사 활동에 관한 협력
재단법인 대관부(大阪府)소방협회	1. 방재·방화 사상의 보급 2. 소방단원의 교양 훈련

3) 공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률상 목적  
동 법률은 내외의 사회경제 정세의 변화에 수반해, 민간단체가 자발적으로 실시하는 공익을 목적으로 하는 사업의 실시가 공익의 증진을

위해서 중요하다고 보여 지고, 해당 사업을 적정하게 실시 할 수 있는 공익 법인을 인정하는 제도를 제정하는 것과 동시에 공익 법인에 의한 해당 사업의 적정한 실시를 확보하기 위한 조치 등을 정함으로써 공익의 증진 및 활력 있는 사회의 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동 법률 제1조).

### (3) 양국 간의 비교

#### 1) 공공기관의 정의

우리나라의 경우 공공기관의 정의에 대하여 명확한 정의는 없으나, 공공기관 운영에 관한 법률에 의하면, 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관을 말한다고 규정하고 있으며, 그 요건에 대하여 세부적으로 규정하고 있다.

반면 일본의 경우는 재해대책기본법과 국민보호법에서 그 정의를 내리고 있다. 즉, 재해대책기본법에서는 지정공공단체 및 지정지방공공단체를, 국민보호법에서는 지정지방공공기관의 정의를 내리고 있다(그 구체적인 내용을 위의 내용 참조).

양자를 비교하여 보면, 공공기관의 정의에 대하여 명확하게 정의를 하고 있는 경우는 없으며, 관련 규정상 필요에 따라 일정하게 구분하고 있는 것으로 보인다.

#### 2) 공공기관의 목적

우리나라 공공기관의 경우 『공공기관 운영에 관한 법률』 제1조에서 규정하고 있다. 즉, 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관이 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이 외에 각 공공기관별로 별도의 규정을 두고 있다.

반면 일본의 경우 공공기관의 운영 목적에 대한 일반적인 규정은 없고 각 공공기관별로 개별적인 목적 규정을 두고 있다(그 구체적인 내용은 위에서 언급한 내용 참조). 뿐만 아니라 공공 사단법인 및 공공 재단법인의 인정 등에 관한 법률에서도 공공법인의 목적에 대하여 규정을 하고 있다.

## 2. 공공기관의 분류

### (1) 우리나라

#### 1) 공공기관의 지정

공공기관 운영에 관한 법률 제4조 내지 제5조에 의하여 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정할 수 있는 경우(동조 제1항)와 지정할 수 없는 경우(동조 제2항)에 대해 규정하고 있다.

기획재정부장관이 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 다음에 해당할 경우 공공기관으로 지정할 수 있다.

다음에 해당하는 경우란 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관(제4조 제1항 제1호), ② 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관(동조 동항 제2호), ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관(동조 동항 제3호), ④ 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관(동조 동항 제4호), ⑤ 제1호 내지 제4호의 어

는 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관(동조 동항 제5호), ⑥ 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관(동조 동항 제6호)을 말한다.<sup>27)</sup>

기획재정부장관이 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로 다음에 해당할 경우 공공기관으로 지정할 수 없다.

다음에 해당하는 경우란 ① 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관(동조 제2항 제1호), ② 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관(동조 동항 제2호), ③ 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사(동조 동항 제3호)를 말한다.

## 2) 공공기관의 구분

공공기관 운영에 관한 법률 제5조에 의하면, 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타 공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정하도록 하고 있다(제5조 제1항).

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

기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.

---

27) 제1항 제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항 제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동법 제5조 3항).

공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나뉜다. 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업이고, 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업을 말한다.

다음으로 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 나뉜다. 기금관리형 준정부기관은 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이고, 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 말한다.

마지막으로 기타 공공기관은 기획재정부장관이 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다.

### 3) 구체적인 예

그 구체적인 예를 살펴보겠다.

우선, 공기업 중 시장형 공기업에는 한전, 가스공사, 한국공항, 인천공항 등 4개가 있고, 준시장형 공기업으로는 지역난방공사, 한국감정원, 도로공사, 증권선물거래소, 마사회, 철도공사, 수자원공사, 환경관리공단 등 28개가 있다.

다음으로 준정부기관 중 기금관리형 준정부기관으로는 자산관리공사, 공무원연금, 국민연금, 신용보증기금 등 14개가 있고, 위탁집행형 준정부기관으로는 철도시설공단, 농수산물공사, 국립공원관리공단, 가스안전공사, 한국농촌공사 등 66개가 있다.

마지막으로 기타 공공기관은 약 220개가 있다.

## (2) 일본의 경우

### 1) 공공기관의 지정

재해대책기본법 제2조 제5호와 제6호에 공공기관의 지정에 대하여 정하고 있다.

내각총리는 독립행정법인, 공공적 기관(일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 등), 공익적 사업을 영위하는 법인(전기, 가스, 운송, 통신 등) 등 지정공공기관을 지정할 수 있다고 규정하였다(제2조 제5호).

『독립행정법인』이란 독립행정법인 통칙법(평성11년 법률 제103호)에서 규정하는 독립행정법인을 말한다. 그에 의하면, 독립행정법인이란 국민생활 및 사회경제의 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 정체(停滯)가 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.

당해 도도부현의 지사는 지방독립행정법인, 공공적 시설의 관리자(항만법 제4조 제1항, 토지개량법 제5조 제1항) 및 공익적 사업을 영위하는 법인 등 지정지방공기관을 지정할 수 있다고 규정하였다(제2조 제6호).

『지방독립행정법인』이란 주민의 생활, 지역사회 및 지역경제의 안정 등 공공상의 견지에서 그 지역에서 확실하게 실시될 필요가 있는 사업 및 사업에 있어서 지방공공단체가 스스로 주체가 되어 직접적으로

실시할 필요가 없는 것 중 민간의 주체에 위임한 경우 실시되지 않을 가능성이 큰 것과 지방공공단체가 인정하는 것을 효율적이고 효과적으로 행할 것을 목적으로 하여 동 법률에서 정한 바에 따라 지방공공단체가 설립하는 법인을 말한다(지방독립행정법인법 제2조 제1항). 나아가, 「특정 지방독립행정법인」은 지방독립행정법인 중 그 업무의 정체(停滯)가 주민의 생활, 지역사회 내지 지역경제의 안정에 직접적이고 현저한 지장을 초래하거나 또는 그 업무운영에 있어서 중립성 및 공정성을 특별히 확보하기 위하여 그 임원 및 직원에게 지방공무원의 신분을 부여할 필요가 있는 것으로서 지방독립행정법인법 제7조의 규정<sup>28)</sup>에 따라 지방공공단체가 정관에서 정한 경우를 말한다. 다만, 동법 제21조 제2항<sup>29)</sup>에 게재되어 있는 업무를 행하는 경우는 제외한다.

「항만법」 제4조 1항에 의하면, 현재 당해 항만에 있어서 항만 시설을 관리하는 지방공동단체, 종래 당해 항만에 있어서 항만의 시설 설치 또는 유지 관리의 비용을 부담하는 지방공공단체 또는 예정항만구역을 지선수면(地先水面)으로 하는 지역을 구역으로 하는 지방공공단체는 단독으로 또는 공동으로 정관을 정하고 항만국을 설립할 수 있다.

「토지개량법」 제5조 제1항에 의하면, 동법 제3조가 규정하는 자격을 가지고 있는 15인 이상의 자는 그 자격과 관련한 토지를 포함하여 일정한 지역을 정하고 그 지역에 관련한 토지개량사업(제2조 제2항 제6호에 게재한 것을 제외. 이하 제15조의 규정을 제외하고 이 장에 있어서 동일)의 시행을 목적으로 하여, 도도부현 지사의 인가를 받아, 그 지역에 대하여 토지개량구역을 설립할 수 있다. 이 경우에 있어서 2 이상의 토지개량사업의 시행을 목적으로 하여 일정한 토지개량구역

28) 지방공공단체가 지방독립행정법인을 설립할 때에는, 그 의회의 의결을 경유하여 정관에 정하고, 도도부현(도도부현의 가입을 위한 일부사무조합 또는 광역연합을 포함) 또는 도도부현 및 도도부현 이외의 지방공공단체가 설립하는 경우에 있어서 총무대신 기타의 경우에 있어서는 도도부현 도지사의 인가를 받아야 한다(동법 제7조).

29) 대학 또는 대학 및 고등전문학교의 설치 및 관리를 행하는 것.



을 설립할 수 있는 것은 이러한 사업 상호 간에 상당한 관련성이 있는 경우에 한하는 것으로, 그 경우에 있어서 당해 일정 지역은 그 각 토지개발사업의 시행을 관련한 지역의 전부를 포함한 지역으로 한다.

실제로 어떠한 기관을 지정공공기관으로 정령에서 지정할 것인가에 대해서는 우선 개별 법제에 있어서 지정공공기관으로 실시를 요구하는 것이 필요로 되는 대처조치의 내용을 구체적으로 정한 상태에서, 개별의 법제가 정한 사항에 당해 기관의 업무의 공익성의 정도나, 무력공격사태에 대처와의 관련 등을 답습하여, 당해 기관의 의견도 청취하여 종합적으로 판단하는 것으로 된다.

그렇지만, 금후 정비된 개별 법제에 대하여는 지정공공기관에 실시를 필요로 하는 대처조치의 구체적인 내용이 법정되어 있다는 사실로부터, 지정의 대상으로 되는 공공기관의 범위도 명확하여야 한다는 점을 생각하고 있다.

방송사업법에 대해서는 경보 등의 긴급정보의 전달을 위하여 지정공공기관으로서 지정하여야 하는 점을 생각할 필요가 있다. 민간방송사업자로 지정될 가능성도 있지만, 현 시점에서는 일본방송협회(NHK)를 주로 생각하고 있다. 또한 신문에 대해서는 경보 등의 긴급정보의 전달 역할을 담당하는 것이 일반적이라고 생각하고 있다.

그러나 텔레비전이나 신문 등의 보도기관에 대하여, 보도의 규제 등 언론의 자유를 제한하는 것에 대해서는 전혀 고려하고 있지 않다.

자연 재해의 경우와 무력공격사태에 대해서 강구하여야 할 조치의 내용은 상이하지만, 재해대책기본법의 지정공공기관을 참고로 하여, 지정의 대상이 되는 공공기관에 대하여 검토하여야 할 것으로 생각하고 있다.

## 2) 공공기관의 분류

재해대책기본법의 규정에 따라 현재 60개의 지정공공기관이 지정되어 있다(별지). 나아가, 국민보호법 제2조 제5항과 동 시행령 제3조에

의하면 지정공공기관을 정하고 있다.

가. 공공적 기관

① 독립행정법인(11)

소방연구소, 방재과학기술연구소, 방사선의학종합연구소, 농업공학연구소, 삼림종합연구소, 수산종합연구센터, 토목연구소, 건축연구소, 해상기술안전연구소, 항만공항기술연구소, 북해도개발토목연구소

② 특수법인(21)

일본방송협회, 일본도로공단, 수도권고속도로공단, 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)

③ 인가법인(2)

일본은행, 일본적십자사

나. 공공적 사업을 영위하는 법인

① 전력(11)

북해도전력(주), 동북전력(주), 동경전력(주), 북해전력(주), 중부전력(주), 관서전력(주), 중국전력(주), 서국전력(주), 구주전력(주), 충승전력(주), 일본원자력개발(주),

② 가스(3)

동경와사(주), 대판와기(주), 동방와기(주)

③ 수송(1)

일본통운(주)

④ 통신(11)

KDDI(주), NTT도코모(주), NTT도코모북해도(주), NTT도코모동북(주), NTT도코모북해(주), NTT도코모도행(주), NTT도코모관서(주), NTT도코모중국(주), NTT도코모서국(주), NTT도코모구주(주), NTT도코모커뮤니케이션(주)

다. 기 타

공공기관의 직접적인 구별 방법이라고는 할 수 없지만, 『공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률』에 의하면, 공익사단법인과 공익재단법인으로도 구분할 수 있다.

공익사단법인과 공익재단법인이란 공익 목적 사업을 실시하는 일반사단법인 또는 일반 재단법인으로 인정받는 일반사단법인 또는 일반 재단법인을 말한다(동법 제4조).

공익법인의 인정은 다음과 같은 경우에 한한다.

- 공익 목적 사업을 실시하는 것을 주된 목적으로 하는 것일 것
- 공익 목적 사업을 실시하는데 필요한 경리적 기초 및 기술적 능력을 가지는 것일 것
- 그 사업을 실시하는 것과 관련하여 사원, 평의원, 이사, 감사, 사용인 그 외의 정령으로 정하는 해당 법인의 관계자에 대하여 특별한 이익을 주지 않는 것일 것
- 그 사업을 실시하는 것과 관련하여, 주식회사 그 외의 영리사업을 영위하는 자 또는 특정의 개인 혹은 단체의 이익을 꾀하는 활동을 실시하는 것으로서 정령으로 정하는 자에 대하여, 기부

그 외의 특별한 이익을 주는 행위를 행하지 않는 것일 것. 다만, 공익 법인에 대해, 해당 공익 법인이 실시하는 공익 목적 사업을 위해서 기부 그 외의 특별한 이익을 주는 행위를 실시하는 경우에는 이러한 제한은 없다.

- 투기적인 거래, 고리의 용자 그 외의 사업이며, 공익 법인의 사회적 신용을 유지하는데 있어서 적절하지 않는 것으로 정령이 정하는 것 또는 공공질서 또는 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 사업을 실시하지 않는 것일 것
- 그 실시하는 공익 목적 사업에 대해, 해당 공익 목적 사업과 관련되는 수입이 그 실시에 필요로 하는 적정한 비용을 변상하는 액을 넘지 않는다고 전망되는 것일 것
- 공익 목적 사업 이외의 사업을 실시하는 경우에는, 수익 사업 등을 실시함에 의하여 공익 목적 사업의 실시에 지장을 미칠 우려가 없는 것일 것
- 그 사업 활동을 실시하는 것과 관련하여, 제15조에 규정하는 공익 목적 사업 비율이 100분의 50 이상이 된다고 전망되는 것일 것
- 그 사업 활동을 실시하는 것과 관련하여, 제16조 2항에 규정하는 유휴 재산액이 동조 제1항의 제한을 넘지 않는다고 전망되는 것일 것
- 각 이사에 대해, 해당 이사 및 그 배우자 또는 삼촌 간 내의 친족(이러한 사람에게 준하는 것으로서 해당 이사와 정령으로 정하는 특별한 관계가 있는 사람을 포함)인 이사의 합계수가 이사의 총수의 3분의 1을 넘지 않도록 할 것. 감사에 대하여도 마찬가지이다.
- 다른 동일한 단체(공익 법인 또는 이것에 준하는 것으로서 정령으로 정하는 것을 제외)의 이사 또는 사용인인 사람 그 이외 이에 준하는 상호 밀접한 관련이 있는 정령으로 정하는 자인 이사

의 합계수가 이사의 총수의 3분의 1을 넘지 않는 것으로 할 것. 감사에 대해서도 마찬가지이다.

- 회계감사인을 두고 있는 것일 것. 다만, 매사업년도에 있어서 해당 법인의 수익의 액수, 비용 및 손실의 액 그 이외 정령으로 정하는 계산의 액이 모두 정령으로 정하는 기준에 이르지 않는 경우에는 이러한 제한이 없다.
- 그 이사, 감사 및 평의원에 대한 보수 등(보수, 상여 그 외의 직무 수행의 대가로 해서 받는 재산상의 이익 및 퇴직 수당을 말함)에 대하여, 내각부령으로 정하는 곳에 의해, 민간 사업자의 임원의 보수 등 및 종업원의 급여, 해당 법인의 경리의 상황 그 외의 사정을 고려해, 부당하게 고액의 것이 되지 않도록 지급의 기준을 정하고 있는 것일 것
- 일반사단법인에 있어서는, ① 사원의 자격의 득상에 관해서, 해당 법인의 목적에 비추어, 부당하게 차별적인 취급을 하는 조건 그 외의 부당한 조건을 교부하지 않은 것으로 할 것, ② 사원총회에 대해 행사할 수 있는 의결권의 수, 의결권을 행사할 수가 있는 사항, 의결권의 행사의 조건 그 외의 사원의 의결권에 관한 정관의 규정이 있는 경우에는, 그 규정이 일정 요건<sup>30)</sup>에 해당하는 것일 것, ③ 이사회를 두고 있는 것일 것의 세 가지 요건중 하나에 해당하는 것일 것
- 다른 단체의 의사결정에 관여할 수가 있는 주식 그 외의 내각부령으로 정하는 재산을 보유하고 있지 않는 것. 다만, 해당 재산의 보유에 의해 다른 단체의 사업 활동을 실질적으로 지배할 우려가 없는 경우로 정령으로 정하는 경우는, 이러한 제한은 없다.

---

30) ① 사원의 의결권에 관해서, 해당 법인의 목적에 비추어, 부당하게 차별적인 취급을 하지 않는 것으로 할 것, ② 사원의 의결권에 관해서, 사원이 해당 법인에 대해서 제공한 금전 그 외의 재산의 가액에 응해 다른 취급을 실시하지 않는 것으로 할 것.

- 공익 목적 사업을 실시하기 위해서 불가결한 특정의 재산이 있을 때는, 그 취지 및 그 유지 및 처분의 제한에 대하여, 필요한 사항을 정관으로 정하고 있는 것일 것
- 제29조 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 공익 인정(認定)의 취소의 처분을 받았을 경우 또는 합병에 의해 법인이 소멸하는 경우(그 권리 의무를 승계하는 법인이 공익 법인일 때는 제외)에 있어서, 공익 목적 취득 재산 잔액(제310조 2항에 규정하는 공익 목적 취득 재산 잔액을 말함)이 있을 때에는, 이것에 상당하는 액수의 재산을 해당 공익 인정의 취소의 날 또는 해당 합병의 날로부터 1개월 이내에 유사한 사업을 목적으로 하는 다른 공익 법인 또는 동법 제17조에서 규정하는 법인<sup>31)</sup> 또는 국가 내지 지방공공단체에 증여하는 취지를 정관에 정하고 있는 것일 것
- 청산을 하는 경우에 대해 잔여 재산을 유사한 사업을 목적으로 하는 다른 공익 법인 혹은 주 7)에서 언급하는 법인, 국가 또는 지방공공단체에 귀속시키는 취지를 정관으로 정하고 있는 것일 것

위 제5조의 규정과 관계없이 다음에 해당하는 일반 사단법인 또는 일반 재단법인인 경우에는 공익법인을 인정받을 수 없다.

- 그 이사, 감사 및 평의원 중에 다음의 하나에 해당하는 자가 있는 경우

---

31) ① 사립학교법(소화 24년 법률 제270호) 제3조에 규정하는 학교 법인, ② 사회복지법(소화 26년 법률 제45호) 제22조에 규정하는 사회복지 법인, ③ 갱생보호사업법(1995년 법률 제86호) 제2조 6항에 규정하는 갱생 보호법인, ④ 독립 행정법인 통칙법(평성 11년 법률 제103호) 제2조제1항에 규정하는 독립 행정법인, ⑤ 국립대학 법인법(평성 15년 법률 제112호) 제2조 1항에서 규정하는 국립대학 법인 또는 동조 제3항에 규정하는 대학 공동 이용 기관 법인, ⑥ 지방독립행정법인법(평성 15년 법률 제118호) 제2조 1항에 규정하는 지방 독립 행정법인, ⑦ 기타 ①에서 까지 기재한 법인에 준하는 것으로 정령으로 정하는 법인을 말한다.

- 공익 법인이 제29조 1항 또는 제2항의 규정에 의해 공익 인정이 취소된 경우에 대해 그 취소의 원인이 된 사실이 있던 날 이전 일년 내에 해당 공익 법인의 업무를 실시하는 이사인 자로서 그 취소의 날로부터 5년을 경과하지 않을 것
- 동 법률, 일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률(평성 18년 법률 제 48호. 이하 「일반 사단·재단법인법」이라고 함) 또는 폭력 단원에 의한 부당한 행위의 방지 등에 관한 법률(1991년 법률 제77호)의 규정(동법 제32조의 2 제7항의 규정을 제외)의 위반에 의해 또는 형법(명치40년 법률 제45호) 제 204조, 제206조, 제208조, 제208조의 3 제1항, 제222조 또는 제247조의 죄 또는 폭력 행위 등 처벌에 관한 법률(대정15년 법률 제610호) 제1조, 제2조 또는 제3조의 죄를 범한 것에 의해 또는 국세 내지 지방세에 관한 법률 중 거짓 이 외 부정의 행위에 의해 국세 내지 지방세를 면해, 납부하지 않고 또는 이러한 세금의 환부를 받아 또는 이러한 위반행위를 하려고 하는 것에 관한 죄를 정한 규정에 위반한 것에 의해, 벌금의 형에 처해져 그 집행을 종료하고 또는 집행을 받는 것이 없어진 날로부터 5년을 경과하지 않는 자
- 금고 이상의 형에 처해져 그 형의 집행을 종료하고 또는 형의 집행을 받는 것이 없어진 날로부터 5년을 경과하지 않는 자
- 폭력 단원에 의한 부당한 행위의 방지 등에 관한 법률 제2조 6호에 규정하는 폭력단원 또는 폭력단원이 아니게 된 날로부터 5년을 경과하지 않는 자
- 제29조 1항 또는 제2항의 규정에 의해 공익 인정이 취소되고, 그 취소의 날로부터 5년을 경과하지 않을 것
- 그 정관 또는 사업 계획서의 내용이 법령 또는 법령에 근거하는 행정 기관의 처분에 위반하고 있을 것

- 그 사업을 행하는 것과 관련하여 법령상 필요한 행정 기관의 허·인가 등(행정절차법(평성5년 법률 제88호) 제2조 3호에 규정하는 허·인가 등을 말함)을 받을 수가 없을 것
- 국세 또는 지방세의 체납처분의 집행이 되었을 것 또는 해당 체납처분의 종료일로부터 3년을 경과하지 않을 것
- 폭력단원 등이 그 사업 활동을 지배하는 것

### (3) 양국 간의 비교

공공기관 운영에 관한 법률 제5조에 의하여 기획재정부장관은 공공기관을 공기업, 준정부기관 기타 공공기관으로 구분하였다(세부적인 기준과 구체적인 예는 위의 내용 참조).

일본의 경우에는 재해대책기본법에 따라 내각총리는 독립행정법인, 공공적 기관, 공익적 사업을 영위하는 법인을 지정공공기관으로 지정하도록 하였다.

현재 약 60개의 기관이 지정공공기관으로 지정되어 있다. 구체적으로는 독립행정법인(11), 특수법인(21) 인가법인(2), 공공적 사업을 영위하는 법인으로 전력(11), 가스(3), 수송(1), 통신(11)이 지정되어 있다.

다만, 일본은, 우리나라와 같이 공공기관을 지정하는 경우 최소한의 요건에 대한 규정은 존재하지 않지만, 개별 법제에서 지정공공기관으로서 요구되는 대처조치의 내용을 구체적으로 정한 상태에서 당해 기관의 업무의 공익성의 정도나 무력 공격사태에 대처와의 관련 등을 답습하고 당해 기관의 의견을 청취하여 종합적으로 판단하는 것처럼 보인다. 물론 이에 대하여 최근 지정의 대상이 되는 공공기관의 범위를 명확히 하여야 한다는 인식이 있다(이하에서는 위의 구분에 따라 각각의 대표적인 기관을 선택하여 검토하기로 함).

나아가, 공공기관의 지정과는 직접적인 관련이 없지만, 공공 사단법인 및 공공 재단법인의 인정에 관한 법률에 의하면, 공공법인이 될



수 있는 구체적인 요건을 규정하고 있을 뿐만 아니라 공공기관이 될 수 없는 경우도 규정하고 있다. 따라서 공공기관이라면 이러한 최소한의 요건을 만족하여야 할 것으로 보인다.

### 3. 공공기관의 지정 및 신설절차

#### (1) 우리나라

우리나라의 경우 공공기관 등의 지정 절차는 공공기관 운영에 관한 법률 제6조에 규정하고 있다.

기획재정부장관은 매 회계연도 개시 후 1월 이내에 공기업·준정부기관과 기타 공공기관을 새로 지정하고, 기존의 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 지정된 기관에 대하여 지분이나 자체수입 비율의 변동, 관련 법령의 개폐 여부 등을 고려하여 그 기관이 동법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 있는 경우에는 그 지정을 해제하거나 구분을 변경하여 지정하였다(공공기관 운영에 관한 법률 제6조 제1항).

기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업·준정부기관과 기타 공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경 지정하는 때에는 관계 법령에 따라 그 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하 “주무기관”이라 한다)의 장과 협의한 후, 동법 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동법 동조 제2항).

기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관과 기타공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경 지정할 경우 이를 고시하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 때에는 기존의 공기업·준정부기관과 기타공공기관을 함께 고시할 수 있다(동법 동조 제3항).

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

공공기관 운영에 관한 법률 제7조에 의하면 기관 신설에 대한 심사에 대한 규정을 두고 있다.

주무기관의 장은 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다(동법 제7조 제1항).

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관으로는 ① 법률안에 정부의 출연 근거가 규정되어 있는 기관(동조 동항 제1호), ② 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관(동조 동항 제2호), ③ 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관(동조 동항 제3호)을 말한다.

위의 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 기획재정부장관은 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조(공공기관 운영위원회)의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를

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

## (2) 일 분

### 1) 독립행정법인 통칙법

#### 가. 독립행정법인의 설립

각 독립 행정 법인의 설립에 관한 절차에 대해서는 개별 법률에 특별히 규정하는 경우를 제외하고 있으며, 이 절에서 정한 바에 따른다

(독립행정법인 통칙법 제13조).

주무 대신은 독립 행정 법인의 장(이하 “법인의 장”이라 함)이 될 수 있는 자 및 감사가 될 수 있는 자를 지명한다(동법 제14조 제1항). 전항의 규정에 의해 지명된 법인의 장 및 감사가 되는 자는 독립 행정 법인의 성립시에 있어서 이 법률의 규정에 따라, 각각의 법인의 장 및 감사로 임명될 수 있다(동조 제2항). 나아가, 동법 제20조 제1항의 규정<sup>32)</sup>은 위 제1항에서의 법인의 장으로 되는 자의 지명에 대하여 준용된다(동조 제3항).

#### 나. 설립위원

주무대신은 ‘설립위원’의 임명시에 독립행정법인의 설립에 관한 사항을 처리한다(동법 제15조 제1항). 설립위원은 독립행정법인 설립준비를 완료한 경우 지체없이 그 취지를 주무장관에게 신고하고 해당 업무를 위의 제1항의 규정에 의하여 지명된 법인의 장으로 되는 자에게 인계하지 않으면 안 된다(동조 제2항).

#### 다. 설립등기

위의 제14조 제1항의 규정에 따라 지명된 법인의 장으로 되는 자는 전조 제2항의 규정에 의한 사무의 인수를 받은 때에는 지체없이 정령에서 정한 바에 따라 설립등기를 하여야 한다(동법 제16조). 독립행정법인의 설립등기는 법인의 성립요건이라고 할 수 있다(동법 제17조).

---

32) 제20조 제1항이라 함은 “법인의 장은 다음에 기재한 자들 중에서 주무대신이 임명한다. 다음에 기재한 자란 ① 당해 독립행정법인이 행한 사무 및 사업에 관하여 고도의 지식과 경험을 가지고 있는 자, ② 전호에 기재한 자 외에 당해 독립행정법인이 행한 사업 및 사업을 적정하고 효율적으로 운용하는 자를 말한다.

## 2) 전기사업법

### 가. 사업의 인가 등

전기사업(특정규모 전기사업을 제외)을 영위하는 자는 경제산업대신의 허가를 얻어야 한다(전기사업법 제3조 제1항). 위의 허가는 일반 전기사업법, 사전전기사업 및 특정전기사업의 구분에 의하여 행할 것으로 규정한다(동조 제2항).

### 나. 인가의 신청

전조 제1항의 허가를 받은 자는 다음 사항을 기재한 신청서를 경제산업대신에 제출하지 않으면 안 된다.

다음 사항이란 ① 성명 또는 명칭 및 주소와 더불어 법인에 있어서는 그 대표자의 성명(동조 제1항 제1호), ② 공급구역, 공급 상대방인 일반전기사업자 또는 공급지점(동조 제1항 제2호), ③ 전기사업에 사용하는 전기공작물에 관한 다음 사항(동항 제3호), ④ 발전용에 있어서는 그 설치의 장소, 원동력의 종류, 주파수 및 출력(동항 제4호), ⑤ 변전용에 있어서는 그 설치의 장소, 주파수 및 출력(동항 제5호), ⑥ 송전용에 있어서는 그 설치의 장소, 전기방식, 설치의 방법, 회선수, 주파수 및 전압(동항 제6호), ⑦ 배전용에 있어서는 그 전기방식, 주파수 및 전압(동항 제7호)을 말한다.

전항의 신청서에는 사업계획서, 사업수지견적서 기타 경제산업성령에서 정한 서류를 첨부하여야 한다(동조 제2항).

### 다. 허가의 기준

경제산업대신은 제3조 제1항의 허가의 신청이 다음 각 호의 하나라도 적합하다고 인정되지 않는 경우에는 동항의 허가를 해서는 안 된다(동법 제5조 제1항).

다음 각 호는 ① 그 전기사업의 개시가 일반수요, 일반 전기사업의 수요 또는 공급지점에 있어서 수요에 적합할 것(제1항 제1호), ② 그 전기사업을 적확(適確)하게 수행함에 충분한 경리적 기초 및 기술적 능력이 있을 것(동항 제2호) ③ 그 전기사업의 계획이 확실할 것(동항 제3호), ④ 일반 전기사업 또는 특정 전기사업에 있어서는 그 사업에 사용하는 전기공작물의 능력이 그 공급구역 또는 공급지점에 있어서 전기의 수요에 응하는 것이 가능할 것(동항 제4호), ⑤ 일반 전기사업에 있어서 그 사업의 개시에 의하여 그 공급구역의 전부 또는 일부에 대하여 일반 전기사업에 사용하는 전기공작물이 현저히 과잉되지 않을 것(동항 제5호), ⑥ 특정 전기사업에서 그 공급지점이 일반 전기사업자의 공급구역 내에 있더라도, 그 사업의 개시에 의하여 당해 일반 전기사업자의 공급구역 내의 전기 사용자의 이익이 저해되는 것이 아닐 것(동항 제6호), ⑦ 위의 각 호에 기재된 것 이외에 일반 전기사업 및 사전기사업(卸電氣事業)에 있어서는, 그 사업의 개시가 전기사업의 종합적 또는 합리적 발달 기타 공공의 이익 증진을 위하여 필요하고 적절할 것, 특정 전기사업에 있어서는 그 사업의 개시가 공공의 이익에 비추어 적절할 것(동항 제7항)을 말한다.

#### 라. 사업의 개시의무

전기사업자(특정규모 전기사업자를 제외)는 사업의 허가를 받은 날로부터 10년(특정 전기사업자에 있어서는 3년) 이내에 경제산업대신이 지정하는 기간 내에 그 사업을 개시하지 않으면 안 된다(제7조 제1항).

그리고 경제산업대신은 특히 필요하다고 인정하는 때에는 공급구역, 공급이 상대방인 일반 전기사업자 또는 공급지점을 구분하여 전항의 규정에 의하여 지정할 수 있다(동조 제2항).

또한 경제산업대신은 전기사업자로부터 신청을 한 경우에 있어서 정당한 이유가 있다고 인정하는 때에는 제1항의 규정에 의하여 지정

한 기간을 연장할 수 있다(동조 제3항).

그리고 전기사업자는 그 사업(제2항의 규정에 의한 공급구역, 공급 상대방인 일반 전기사업자 또는 공급지점을 구분하여 제1항의 규정에 의하여 지정할 수 있는 경우에는 그 구분에 관련한 사업)을 개시한 때에는 지체없이 그 취지를 경제산업대신에게 제출하여야 한다(동조 제4항).

### 3) 가스사업자의 지정

일반 가스사업을 영위하는 자는 경제산업대신의 허가를 받아야 한다(가스사업법 제3조).

이러한 허가를 받고자 하는 자는 다음의 사항을 기재한 신청서를 경제산업대신에게 제출하여야 한다(동법 제4조 제1항). 위 제1항의 신청서에는 공급구역 및 공급지점의 도면 기타 경제산업성령에서 정한 서류를 첨부하여야 한다(동조 제2항).

제4조 1항에서의 다음의 사항이란 ① 성명 또는 명칭 및 주소와 더불어 법인인 경우에는 그 대표자의 성명(제4조 제1항), ② 공급구역과 더불어 공급지점군(특정 가스 발생설비와 관련한 가스 공급지점에 있어서 하나의 단지 내에 있는 것의 총체를 말함)당 공급지점 및 그 수(동조 제2항), ③ 가스 공작물에 관한 다음의 사항<sup>33)</sup>(동조 제3항)을 말한다.

경제산업대신은 제3조의 허가 신청이 다음 각 호에 적합하다고 인정되지 않으면 동조의 허가를 하여서는 안 된다(동법 제5조).

다음 각 호란 ① 그 일반 가스사업의 개시가 일반의 수요에 적합할 것(동조 제1호), ② 그 일반 가스사업의 가스공작물의 능력이 그 공급구역 또는 공급지점에 있어서 가스의 수요에 응하는 것이 가능할 것(동조 제2호), ③ 그 일반 가스사업의 개시에 의하여 그 공급구역의

33) 다음의 사항이란 ① 가스 발생설비 및 가스홀더에 관련하여 그러한 설치의 장소, 종류 및 능력별 수, ② 경제산업성령에서 정한 도관과 관련하여 그 설치의 장소 및 내경(内径) 및 도관 내에 있어서 가스의 압력을 말한다.

전부 또는 일부에 있어서 또는 그 공급지점에 대하여 가스 공작물이 현저하게 과잉되지 않을 것(동조 제3호), ④ 그 일반 가스사업을 정확하게 수행하는 것에 충분한 경리적 기초 및 기술적 능력이 있을 것(동조 제4호), ⑤ 그 일반 가스사업의 계획의 실시가 확실할 것(동조 제5호), ⑥ 특정 가스발생설비와 관련해서는 당해 특정 가스발생설비에 의하여 가스 공급이 원활하게 실시되는 납입만이 있고 또한 그 공급지점에 대하여, 특정 가스 발생설비에 대신하여, 이것 이외의 가스 공작물에 의하여 신속하게 가스 공급을 행할 확실한 계획을 가지고 있을 것(동조 제6호), ⑦ 기타 그 일반 가스사업의 개시가 공익상 필요하고 또는 적절한 것일 것(동조 제7호)을 말한다.

#### 4) 공익법인 및 공익 재단법인의 인정 등에 관한 법률상 공익 인정 절차

동 법률상 공익 인정의 신청은 내각부령으로 정한 바에 따라 다음의 사항을 기재한 신청서를 행정청에 제출하여야 한다.

다음에 정한 사항이란 ① 명칭 및 대표자의 이름, ② 공익 목적 사업을 실시하는 도도부현의 구역(정관에 규정이 있는 경우에 한정한다) 및 주된 사무소 및 종된 사무소의 소재지, ③ 그 실시하는 공익 목적 사업의 종류 및 내용, ④ 그 실시하는 수익 사업 등의 내용이다.

전 항의 신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.

- 정관
- 사업 계획서 및 수지 예산서
- 사업을 행하는 것과 관련하여 법령상 행정 기관의 허·인가 등을 필요로 하는 경우에 대해서는, 해당 허·인가 등이 있었던 사실 또는 이것을 받았다는 사실을 증명하는 서류
- 해당 공익 목적 사업을 하는데 필요한 경리적 기초를 있다는 사실을 밝힐 수 있는 재산목록, 대차대조표 그 외의 내각부령

으로 정하는 서류

- 제5조 제13호에 규정하는 보수 등의 지급의 기준을 기재한 서류
- 위에서 기재한 내용 이외의 내각부령으로 정하는 서류

행정청은 위의 요건을 만족하여 공익 인정을 하였을 경우에는 내각부령으로 정하는 바에 따라 그 취지를 공시하여야 한다.

공익 법인은 다음의 사항<sup>34)</sup>을 변경하려고 할 경우에는 행정청의 인정을 받지 않으면 안 된다. 다만, 내각부령에서 정한 경미한 변경을 하는 경우에는 이러한 제한이 없다(동법 제11조1항). 다만, 위의 변경의 인정을 받으려는 공익 법인은 내각부령에서 정하는 바에 따라 변경과 관련된 사항을 기재한 신청서를 행정청에 제출하여야 한다. 나아가, 이러한 신청서에는 내각부령에서 정하는 서류를 첨부하여야 한다. 또한 공익 법인인은 명칭 또는 대표자의 성명의 변경, 제11조 1항에 따라 내각부령으로 정한 경미한 변경, 정관의 변경, 앞에서 언급한 것이 외에 내각부령으로 정한 사항의 변경이 있었을 때에는 내각부령으로 정하는 바에 따라 지체없이 그 취지를 행정청에 신고하여야 한다(제13조).

#### 5) 일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법에 의한 설립 절차

일반 사단법인을 설립하려면, 그 사원이 되려고 하는 자가 공동으로 정관을 작성하고 그 전원이 그 정관에 기명날인 또는 서명을 하여야 한다.

정관은 전자적 기록(전자적 방식, 자기적 방식, 타인의 지각에 따라서 인식할 수 없는 방식에서 만들어지는 기록이며, 전자계산기에 의한 정보처리의 용도로 제공되는 것으로서 법무성령으로 정하는 것을

---

34) 다음의 사항이란 ① 공익 목적 사업을 실시하는 도도부현의 구역(정관으로 정하는 것에 한정함) 또는 주된 사무소 내지 종된 사무소의 소재지의 변경(종된 사무소의 신설 또는 폐지를 포함), ② 공익 목적 사업의 종류 또는 내용의 변경, ③ 수익 사업 등의 내용의 변경을 말한다.



말함)을 가지고 작성할 수가 있다. 이 경우 해당 전자적 기록에 기록된 정보에 대해서는, 법무성령으로 정하는 기명날인 또는 서명에 대신하는 조치를 취하여야 한다.

정관의 효력 발생은 공증인의 인증을 받아야 한다.

그리고 설립시 사원(일반 사단법인의 성립 후에 있어서는 해당 일반 사단법인)은 정관을 설립시 사원이 정한 장소(일반 사단법인의 성립 후에 있어서는 그 주된 사무소 및 종된 사무소)에 비치하여야 한다.

또한 일반 재단법인의 경우도 설립자(설립자가 두 명 이상 있을 때는, 그 전원)가 정관을 작성하고 이것에 대하여 기명날인 또는 서명을 하여야 한다.

정관의 효력 발생은 일반 사단법인과 마찬가지로 공증인의 인증을 받아야 하고, 정관의 비치 및 열람 등에 대하여도 일반 사단법인과 마찬가지로이다.

### (3) 양국 간의 비교

우리나라의 경우 공기업·준정부기관과 기타 공공기관을 새로 지정하거나 지정 해제 또는 변경 지정하려면 그 공기업 등의 장과 협의한 후 공공기관 운영위원회의 심의 및 의결을 거치도록 하고 있다. 나아가, 공기업 등을 새로 지정하거나 지정 해제 및 변경 지정하는 경우에는 고시하도록 하고 있다. 또한 새로이 기관을 신설하는 경우에는 주무장관은 관련 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관의 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다.

일본의 경우 독립행정법인을 설립하기 위해서는 주무대신이 설립위원을 임명하고 그들은 독립행정법인이 설립준비를 완료하고 지체없이 그 취지를 주무장관에게 신고하도록 하고 있다. 나아가, 위 독립행정법인의 장이 되는 자는 정령에서 정하는 바에 따라 지체없이 설립등기를 하여야 한다(설립등기는 법인의 성립요건임). 이 외 개별 공공기

업 관련법은 관련 주무장관의 허가를 받도록 하고 있다. 이를 위하여 공공기관을 영위하는 자는 관련 장관에게 일정 사항의 기재를 한 인가신청서를 작성하여 제출하여야 한다. 나아가, 이를 허가함에는 일정 기준을 두고 있으므로 그 요건을 만족하여야 할 것으로 보인다.

양자를 비교하면 그 절차상 약간 상이한 점은 있지만, 기본적인 절차에 있어서 차이가 없는 것으로 보인다.

## 제 2 절 공공기관의 경영공시 등

### 1. 우리나라

#### (1) 경영공시

공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 주무기관의 장은 국가안보상 필요하다고 인정하는 경우 기획재정부장관과 협의하여 일부를 공시하지 않을 수 있다.

다음 각 호의 사항이란 ① 경영목표와 예산 및 운영계획(동법 제11조 제1항 제1호), ② 결산서(재무제표와 그 부속서류를 포함한다)(동조 동항 제2호), ③ 임원 및 운영인력 현황(동조 동항 제3호), ④ 인건비 예산과 집행 현황(동조 동항 제4호), ⑤ 제13조 제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과(동조 동항 제5호), ⑥ 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)(동조 동항 제6호), ⑦ 정관·사채원부 및 이사회 회의록<sup>35)</sup>(동조 동항 제7호), ⑧ 감사의 감사보고서(동조 동항 제8호), ⑨ 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고 등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」

35) 다만, 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있음

제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항(동조 동항 제9호), ⑩ 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항(동조 동항 제10호)을 말한다.

공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다(동조 제2항).

공공기관은 제1항의 규정에 따라 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 한다. 이 경우 비용의 부담에 관하여는 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 제17조(비용부담)의 규정을 준용한다(동조 제3항).

공공기관의 경영공시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## (2) 통합공시

기획재정부장관은 제11조 제1항의 규정에 따라 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 “통합공시”라 한다)할 수 있다(동법 제12조 제1항).

기획재정부장관은 공공기관에 통합공시를 하기 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 공공기관은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 제2항).

기획재정부장관은 공공기관이 제11조의 규정에 따른 경영공시 의무 및 제1항의 규정에 따른 통합공시 의무를 성실하게 이행하지 않거나 허위의 사실을 공시한 때에는 당해 기관으로 하여금 해당 사실을 공고하고 허위사실 등을 시정하도록 명령할 수 있으며, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무기관의 장 또는 당해 공공기관의 장에게 관련자에 대한 인사 상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다(동조 제3항).

여기서 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제4항).

### (3) 고객현장과 고객 만족도 조사

국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 다음 각 호에 관한 사항이 포함된 고객현장을 제정하여 공표하여야 한다(동법 제13조 제1항).

다음 각 호에 관한 사항이란 ① 기본 임무(동조 동항 제1호), ② 제공하는 서비스의 내용과 바람직한 서비스의 수준(동항 제2호), ③ 제공하는 서비스에 대한 불만처리, 시정 절차 및 배상 등의 책임(동항 제4호), ④ 제공하는 서비스의 향상을 위한 노력 및 계획 등을 말한다.

국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 공공기관의 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 공공기관으로 하여금 고객만족도 조사를 통합하여 실시하게 하고, 그 결과를 종합하여 공표할 수 있다(동조 제2항).

제1항 및 제2항의 규정에 따라 고객현장을 제정하여 공표하거나 고객만족도 조사를 실시하여야 하는 공공기관의 범위, 고객현장의 제정·공표, 고객만족도 조사의 절차·범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제3항).

### (4) 공공기관에 대한 기능조정 등

기획재정부장관은 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관통합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다(동법 제14조 제1항).

주무기관의 장은 제1항의 규정에 따라 수립된 계획을 집행하고, 그 실적에 관한 보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(동조 제2항).

기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하여 집행실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 원활한 계획집행을 위하여 필요한 조치를 주무기관의 장에게 요구할 수 있다(동조 제3항).

제1항 내지 제3항의 규정에 따른 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### (5) 공공기관의 혁신

공공기관은 경영효율성 제고 및 공공서비스 품질 개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다(동법 제15조 제1항).

기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 경영혁신을 지원하기 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 관련 지침의 제정, 혁신수준의 진단 등 필요한 조치를 할 수 있다(동조 제2항).

## 2. 일본의 경우

### (1) 독립행정법인 통합법상 규정

독립행정법인은 제1항의 규정에 따라 주무대신의 승인을 받은 때에는 지체없이 재무제표를 관보에 공고하고 또한 재무제표와 더불어 제2항의 사업보고서, 결산보고서 및 감사의 의견을 기재한 서면을 각 사무소에 비치하고, 주무성령에서 정한 기간 동안 일반에게 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 제 38조 제4항). 독립행정법인 자체의 법규정에는 공시에 관한 규정을 두고 있지 않다.

### (2) 전기사업법 상의 규정

전기사업법 제34조에 의하면, 전기사업자(특정규모의 전기사업자 제외)는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 그 사업년도에 한정하지 않

고 감정과목의 분류 및 대차대조표, 손익계산서 기타 재무계산에 관한 제표의 양식을 정하여, 그 회계를 정리하여야 한다(동법 제34조 제1항). 나아가, 전기사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 매사업년도 종료 후, 전항에 규정한 재무계산에 관한 제표를 경제산업대신에게 제출하여야 한다(동조 제2항).

일반 전기사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 다음에 기재한 업무로 구분하여, 그 회계를 정리하여야 한다(동법 제34조의 2 제1항). 일반전기사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 매사업년도 종료 후 전항에 규정하는 업무의 구분에 따른 수지의 상황을 기재한 서류를 경제산업대신에게 제출하여야 한다(동조 제2항).

다음에 기재한 업무의 구분이란 특정규모 수요에 응한 전기의 공급에 관한 업무, 일반의 수요에 응한 전기의 공급에 관한 업무 전 2항에 기재한 업무 이외의 업무를 말한다.

### (3) 가스사업법 상의 규정

일반 가스사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 그 사업년도에 한정하지 않고 감정과목의 분류 및 대차대조표, 손익계산서 기타 재무계산에 관한 제표의 양식을 정하고 그 회계를 정리하여야 한다(동법 제26조 제1항). 나아가 일반 가스사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 매사업년도 종료 후 전항에 규정한 재무계산에 관한 제표를 경제산업대신에게 제출하여야 한다(동조 제2항).

일반 가스사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라, 다음에 기재한 업무로 구분하여 그 회계를 정리하여야 한다(동조 제2항). 일반 가스사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 의하여 매사업년도 종료 후 전항에 규정한 업무의 구분에 의한 수지의 상황을 기재한 서류를 경제산업대신에게 제출하여야 한다(동조 제2항).

다음에 기재한 업무란 ① 대량공급에 관련한 업무, ② 일반의 수요에 응하여 가스의 공급에 관련한 업무, ③전 2항에 기재한 업무 이외의 업무를 말한다.

#### (4) 공익 사단법인 및 공익 재단법인의 인정 등에 관한 법률

동 법률에서는 공익 법인과 관련하여 공익 법인이 될 수 있는 공익 목적 사업의 수입과 공익 목적 수입 비율 등에 대하여 규정하고 있다.

공익 법인은 그 공익 목적 사업을 하는 것과 관련하여 해당 공익 목적 사업의 실시에도 필요한 적정한 비용을 변상하는 액을 넘는 수입을 얻어서는 안 된다.

또한 공익 법인은 매사업년도에 있어서 공익 목적 사업 비율(제1호에서의 액의 동호로부터 제3호까지의 액수의 합계액에 대한 비율)이 100분의 50 이상이 되도록 공익 목적 사업을 행하여야 한다.

- 공익 목적 사업의 실시와 관련되는 비용의 액수로서 내각부령으로 정하는 곳(중)에 의해 산정되는 액(제1호)
- 수익 사업 등의 실시와 관련되는 비용의 액수로서 내각부령으로 정하는 바에 의하여 산정되는 액
- 해당 공익 법인의 운영에 필요한 경상적 경비의 액수로서 내각부령으로 정하는 바에 의하여 산정되는 액

동 법률에는 공익 목적 사업 재산에 대한 규정을 두고 있다. 즉, 공익 법인은 다음에 기재한 재산을 공익 목적 사업을 위하여 사용하거나 처분하여야 한다. 다만 내각부령으로 정하는 정당한 이유가 있는 경우에는 그러한 제한은 없다(동법 제18조).

다음에 기재한 재산이란 이하의 재산을 의미한다.

- 공익 인정을 받은 날 이후에 기부받은 재산(기부를 한 자가 공익 목적 사업 이외의 것을 위하여 사용해야 할 취지를 정한 것은 제외)(제18조 1호)
- 공익 인정을 받은 날 이후에 교부를 받은 보조금 그 외의 재산(재산을 교부한 자가 공익 목적 사업 이외의 것을 위해서 사용해야 할 취지를 정한 것을 제외)(동조 2호)
- 공익 인정을 받은 날 이후에 행한 공익 목적 사업과 관련되는 활동의 대가로 얻은 재산(동조 3호)
- 공익 인정을 받은 날 이후에 행한 수익 사업 등에서 발생한 수익에 내각부령으로 정하는 비율을 곱해 얻은 액수에 상당하는 재산(동조 4호)
- 위의 각 호로 내거는 재산을 지출하는 것으로써 취득한 재산(동조 5호)
- 제5조 제16호에서 규정한 재산(전 각 호에서 기재한 것 제외)(동조 6호)
- 공익 인정을 받은 날의 전에 취득한 재산이며 동일(同日) 이후에 내각부령으로 정하는 방법에 의해 공익 목적 사업의 용도로 제공하는 것의 취지를 표시한 재산(동조 7호)
- 전 호 각 호로 기재된 것 이외의 해당 공익 법인이 공익 목적 사업을 행하여 취득하거나 또는 공익 목적 사업을 위해서 보유하고 있다고 인정되는 것으로 내각부령으로 정하는 재산(동조 8호)

동법률에 의하면, 공익 법인의 재산목록의 비치 및 열람 등, 재산목록 등의 제출 및 공개 등에 대하여 규정하고 있다.

공익 법인의 재산목록의 비치 및 열람에 대하여는 다음과 같은 규정을 두고 있다(제21조).



- 공익 법인은, 매사업년도 개시의 날 전날까지(공익 인정을 받은 날이 속하는 사업년도에 있어서는, 해당 공익 인정을 받은 후 지체 없이) 내각부령으로 정하는 바에 따라, 해당 사업년도의 사업 계획서, 수지 예산서 그 외의 내각부령으로 정하는 서류를 작성해, 해당 사업년도의 말일까지, 해당 서류를 그 주된 사무소에, 그 사본을 그 종된 사무소에 비치하여야 한다.
- 공익 법인은, 매사업년도 경과후 3개월 이내에(공익 인정을 받은 날이 속하는 사업년도에 있어서는, 해당 공익 인정을 받은 후 지체 없이), 내각부령으로 정하는 바에 따라 ① 재산목록, ② 임원 등의 명부(이사 감사 및 평의원의 성명 및 주소를 기재한 명부를 말함), ③ 제5조 13호에서 규정하고 있는 보수 등의 지급 기준을 기재한 서류, ④ 위에서 기재한 서류를 제외하고 내각부령으로 정하고 있는 서류를 작성하여 해당 서류를 5년간 그 주된 사무소에, 그 사본을 3년간 그 종된 사무소에 비치하여야 한다.
- 제21조 1항에 규정하는 서류 및 전항 각 호로 내거는 서류는, 전자적 기록(전자적 방식, 자기적 방식 기타 타인의 지각에 따라서는 인식할 수가 없는 방식에서 만들어지는 기록이며, 전자계산기에 의한 정보처리의 용도로 제공되는 것으로서 내각부령으로 정하는 것을 말함)을 가지고 작성할 수가 있다.
- 어떤 사람이든 공익 법인의 업무 시간 내에는 언제든지 제1항에 규정하는 서류, 제2항 각 호에 언급된 서류, 정관, 사원 명부 및 일반 사단·재단법인법 제129조 1항(일반 사단·재단법인법 제199조에 대해 준용하는 경우를 포함)에 규정하는 계산서류 등 (이하 「재산목록 등」이라고 함)에 대하여 다음에게 언급된 청구를 할 수가 있다. 이 경우에 대해서 해당 공익 법인은 정당한 이유가 없는 때에는 이를 거절해서는 안 된다.

다음에서 언급된 청구란 ① 재산목록 등이 서면에 의하여 작성되어 있을 때에는 해당 서면 또는 해당 서면의 사본의 열람 청구, ② 재산목록 등이 전자적 기록을 가지고 작성되고 있을 때는, 해당 전자적 기록에 기록된 사항을 내각부령으로 정하는 방법에 의해 표시한 것에 대한 열람의 청구를 말한다.

- 전항의 규정에 관계없이, 공익 법인은, 임원 등 명부 또는 사원명부에 대해 해당 공익 법인의 사원 또는 평의원 이외의 자로부터 동 항의 청구가 있었을 경우에는, 이것에 기재되고 또는 기록된 사항 중에서 개인의 주소와 관련되는 기재 또는 기록의 부분을 제외하고는, 동 항을 열람할 수 있도록 한다.
- 재산목록 등이 전자적 기록을 가지고 작성되고 있는 경우이며, 그 종된 사무소에 있어서의 제4항 2호에 언급된 청구에 응하는 것을 가능하게 하기 위한 조치로서 내각부령으로 정하는 것을 따르고 있는 공익 법인에 대한 제1항 및 제2항의 규정 적용에 대해서는, 제1항 중 「그 주된 사무소에, 그 사본을 그 종된 사무소」로 또는 「그 주된 사무소」로, 제2항 중 「그 주된 사무소에, 그 사본을 3년간 그 종된 사무소」로 또는 「그 주된 사무로」로 한다.

재산 목록 등의 제출 및 공개에 대하여 언급하고 있다.(동법 제22조)

- 공익 법인은, 매사업년도의 경과후 3개월 이내(전조 1항에서 규정한 서류에 대해서는 매사업년도 개시의 날 전일까지)에, 내각부령으로 정하는 바에 따라 재산목록 등(정관 제외)을 행정청에 제출하여야 한다.
- 행정청은, 공익 법인으로부터 제출을 받은 재산목록 등에 대해 열람 또는 등사의 청구가 있었을 경우에는, 내각부령으로 정하는 바에 따라 그 열람 또는 등사가 될 수 있도록 하여야 한다.

- 전항의 규정에 관계없이, 행정청은, 임원 등 명부 또는 사원 명부에 대해 동항의 청구가 있었을 경우에는, 이것들에 기재된 사항 중, 개인의 주소와 관련되는 기재의 부분을 제외하고 그 열람 또는 등사가 될 수 있도록 하여야 한다.

#### (5) 일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률

동법 제128조에 의하면, 대차대조표의 공고에 대하여 규정하고 있다. 일반 사단법인은 법무성령에서 정한 바에 의하여, 정기사원총회의 종료 후 지체없이 대차대조표(대규모 일반 사단법인인 때에는 대차대조표 및 손익계산서)를 공고하여야 한다. 전항의 규정과 관계없이, 그 공고 방법이 제331조 1항 또는 2항에 기재하는 방법인 일반 사단법인은 전항에 규정하는 대차대조표의 요지를 공고함으로써 충분하다. 나아가, 전항의 일반 사단법인은 법무성령에서 정하는 바에 따라 정기사원총회의 종결 후 지체없이 제1항에서 규정하는 대차대조표의 내용인 정보를 정기사원총회의 종결일 이후 5년이 경과할 때까지 계속하여 전자적 방업에 의하여 불특정 다수의 자가 제공받을 수 있도록 하는 상태로 두는 조치를 취할 수 있다. 이 경우 전 2항의 규정은 적용할 수 없다.

#### (6) 기타 관련법

기타 재해대책기본법, 국민보호법 등에도 이에 관련한 규정은 없다.

### 3. 양국 간의 비교

우리나라의 경우 경영공시, 통합공시, 고객현장과 고객 만족도 조사, 공공기관에 대한 기능 조정 등, 공공기관의 혁신에 대하여 공공기관의 운영에 관한 법률에 규정을 두고 있다. 이러한 규정을 두는 것은

공공기관에 대한 감시 및 감독의 기능을 충실히 이행하기 위함이라고 생각된다.

반면 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. 이러한 내용에 대하여는 감사의 기능 중에서 업무감사의 기능이 있어서 이에 의하여 그 기능을 수행하는 것으로 보여진다.

양자를 비교하여 볼 때, 우리나라처럼 경영공시, 통합공시 등의 명확한 규정을 두어 감시 및 감독 기능을 충실히 할 수도 있지만, 기존의 감사의 기능과 이사회가 존재하는 경우 이사회 감시 기능을 충실히 하면 그것으로 충분하다고 생각된다. 일본의 경우 우리나라와 같은 제도를 두고 있지 않더라도 실제로 우리나라보다 제도적 기능이 효율적으로 운영되는 것으로 보인다. 따라서 이는 감시 및 감독을 위하여 어떠한 내용을 어떻게 법제도화 하는 문제가 아니라 기존의 제도 운영을 얼마나 실효적으로 운영하느냐의 문제라고 사료된다.

### 제 3 절 공기업 · 준정부기관의 운영

#### 1. 우리나라

##### (1) 이사회 구성 및 기능

###### 1) 이사회 설치와 기능

공기업 · 준정부기관에 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결하기 위하여 이사회를 두어야 함을 규정(동법 제17조 1항)

다음 각 호의 사항이란 ① 경영목표와 예산 및 운영계획(동조 동항 제1호), ② 예비비의 사용과 예산의 이월(동항 제2호), ③ 결산(동항

제3호), ④ 기본재산의 취득과 처분(동항 제4호), ⑤ 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획(동항 제5호), ⑥ 생산 제품과 서비스의 판매가격(동항 제6호), ⑦ 잉여금의 처분(동항 제7호), ⑧ 다른 기업체 등에 대한 출자·출연(동항 제8호), ⑨ 다른 기업체 등에 대한 채무보증(동항 제9호)<sup>36)</sup>, ⑩ 정관의 변경(동항 제10호), ⑪ 내규의 제정과 변경(동항 제11호), ⑫ 임원의 보수(동항 제12호), ⑬ 공기업·준정부기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회 심의·의결을 요청하는 사항(동항 제13호), ⑭ 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항(동항 제14호)을 말한다.

기관장은 다음 각 호의 사항을 이사회에 보고하여야 한다.

다음 각 호의 사항이란 ① 국정감사, 동법 제43조 제1항의 규정에 따라 실시된 회계감사와 동법 제52조의 규정에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 그에 대한 조치 계획 및 실적(동조 제2항 제1호), ② 공기업·준정부기관의 단체협약 결과와 그에 따른 예산소요 추계(단체협약을 체결한 경우에 한한다)(동항 제2호), ③ 그 밖에 이사회가 기관장에게 보고하도록 요구하는 사항(동항 제3호)을 말한다.

공기업·준정부기관의 설치·운영 등에 관하여 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고, 제1항의 규정에 따른 기능을 수행하는 다른 기구를 둔 경우에는 그 다른 기구를 명칭과 관계없이 이 법에 따른 이사회로 보고, 그 구성원은 이 법에 따른 이사로 보아 이 법을 적용한다.

## 2) 이사회의 구성

이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 15인을 초과할 수 있다

36) 다만, 다른 법률에 따라 보증업무를 수행하는 공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외함

(동법 제17조 1항).

다음 각 호의 어느 하나란 ① 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업 · 준정부기관 중 다른 법률에 따라 지역이나 직종별 기관의 연합으로 설립된 공기업 · 준정부기관, ② 동법 제6조의 규정에 따라 공기업 · 준정부기관으로 지정될 당시 이사 정수가 15인을 초과하는 경우.<sup>37)</sup> ③ 동법 제25조 제3항 후단의 규정에 따라 비상임이사를 선임함으로써 15인을 초과하는 경우를 말한다.

시장형 공기업의 이사회 의장은 동법 제21조의 규정에 따른 선임비상임이사가 된다. 다만, 이사회 의장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 바에 따라 비상임이사 중 1인이 그 직무를 대행한다(동조 제2항).

제2항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 시장형 공기업으로 지정될 당시 비상임이사가 없는 경우 제25조 제3항 후단의 규정에 따라 비상임이사가 선임되기 전까지 이사회 의장은 시장형 공기업 지정 당시의 법령이 정한 자가 된다(동조 제3항).

준시장형 공기업과 준정부기관의 이사회 의장은 기관장이 됨. 다만, 다른 법률에서 기관장과 이사회 의장의 겸임을 금지하는 경우에는 그 법률의 규정에 따른다(동조 제4항).

### 3) 선임비상임이사

공기업 · 준정부기관에 선임비상임이사 1인을 둔다(동법 제21조).

선임비상임이사는 비상임이사 중에서 호선(互選)한다. 다만, 시장형 공기업의 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의 · 의결을 거쳐 임명한다(동조 제2항).

37) 다만, 제28조제1항 단서의 규정에 따라 지정될 당시 재직 이사의 임기가 보장되는 기간 내에 한한다.

선임비상임이사의 자격과 직무수행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 4) 해임 요청 등

이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리 하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회의 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다(제22조 제1항).

비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(감사)나 감사위원회에 특정 사안에 대한 감사(감사)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 제2항).

비상임이사는 기관장에게 이사로서의 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있음. 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 제3항).

### (2) 임 원

#### 1) 임원의 선임

##### 가. 임원 설치에 대한 규정

공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 둔다. 다만, 제20조 제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니한다(제24조 제1항).

이사는 상임 및 비상임으로 구분한다(동조 제2항).

상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 미만으로 함. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시

상임이사의 정수가 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상인 경우 제28조 제1항 단서의 규정에 따라 임원의 임기가 보장되는 동안에는 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상으로 할 수 있다(동조 제3항).

#### 나. 공기업 임원의 임면

공기업의 장은 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 “임원추천위원회”라 한다)가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다(제25조 제1항).

공기업의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 장이 임명한다(동조 제2항).

공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다(동조 제3항).

공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다(동조 제4항).

공기업의 장은 제22조 제1항·제35조 제3항 및 제48조 제6항의 규정에 따라 그 임명권자가 해임하거나 정관으로 정한 사유가 있는 경



우를 제외하고는 임기 중 해임되지 아니한다(동조 제5항).

다. 준정부기관 임원의 임면

준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다(제26조 제1항).

준정부기관의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 준정부기관의 장의 제청으로 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 규정하는 경우 등에는 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령에 따른다(동조 제2항).

준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람을 제외한다)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 규정하고 있는 경우에는 그 추천 절차에 따른다(동조 제3항).

준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동조 제4항).

제25조제5항의 규정은 준정부기관의 장에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “공기업의 장”은 “준정부기관의 장”으로 본다(동조 제5항).

라. 사원총회가 있는 공기업 · 준정부기관의 임원 선임에 관한 특례  
주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업 · 준정부기관의 경우 다른 법령에서 임원의 선임과 관련하여 사원총회의 의결을 거치도록 한 경우에는 이를 거쳐야 한다(동조 제28조).

마. 임원추천위원회

공기업 · 준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 제31조 제2항의 규정에 따른 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공기업 · 준정부기관에 임원추천위원회를 둔다(제29조 제1항).

임원추천위원회는 그 공기업 · 준정부기관의 비상임이사과 이사회가 선임한 위원으로 구성한다(동조 제2항).

공기업 · 준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업 · 준정부기관의 비상임이사, 『교육공무원법』에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니한다(동조 제3항).

이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다(동조 제4항).

임원추천위원회의 위원장은 임원추천위원회 위원인 공기업 · 준정부기관의 비상임이사 중에서 임원추천위원회 위원의 호선으로 선출한다(동조 제5항).

임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 없는 공기업 · 준정부기관은 이사회가 선임한 외부위원으로 임원추천위원회를 구성하며, 위원장은 외부위원 중 호선으로 선출한다(동조 제6항).

임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제7항).

바. 임원후보자 추천 기준 등

임원추천위원회는 기업 경영과 그 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고경영자의 능력을 갖춘 사람을 기관장 후보자로 추천하여야 한다(제30조 제1항).

임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 이어나 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 공기업·준정부기관의 기관장이 아닌 이어나 감사 후보자로 추천하여야 한다(동조 제2항).

임원추천위원회는 임원후보자를 추천하고자 하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집할 수 있다(동조 제3항).

2) 임원의 임기

제25조(공기업 임원의 임면) 및 제26조(준정부기관 임원의 임면)의 규정에 따라 임명된 기관장의 임기는 3년으로 하고, 이사와 감사의 임기는 2년으로 한다. 다만, 제6조(공공기관 등의 지정 절차)의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 재직 중인 임원은 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 것으로 보되, 그 임기는 임기 개시 당시 법령 등에 따른다(제28조 제1항).

공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 이 경우 임원의 임명권자는 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 고려하여 임원의 연임 여부를 결정한다(동조 제2항).

다음 각 호의 구분에 따른 사항이란 ① 기관장의 경우 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과, ② 상임이사의 경우 제31조 제6항의 규정에 따라 체결된 성과계약 이행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적, ③ 비상임이사 및 감사의 경우 제36조의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적을 말한다.

제2항의 규정에 따라 공기업 · 준정부기관의 임원이 연임되는 경우에는 임원 추천위원회의 추천을 거치지 아니한다(동조 제3항). 제2항의 규정에 따라 기관장이 연임되는 경우에는 제31조 제3항의 규정에 따라 계약을 다시 체결하여야 한다. 이 경우 제31조 제2항의 규정에 따른 임원추천위원회의 협의를 거치지 아니한다(동조 제4항).

임기가 만료된 임원은 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행한다(동조 제5항).

### 3) 임원의 직무 등

기관장은 그 공기업 · 준정부기관을 대표하고 업무를 총괄하며, 임기 중 그 공기업 · 준정부기관의 경영성과에 대하여 책임을 진다(제32조 제1항).

기관장은 그 공기업 · 준정부기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 공기업 · 준정부기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사가 공기업 · 준정부기관을 대표한다(동조 제2항).

기관장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 바에 따라 상임이사 중 1인이 그 직무를 대행하고, 상임이사가 없거나 그 직무를 대행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 임원이 그 직무를 대행한다(동조 제3항).

이사는 이사회에 부쳐진 안건을 심의하고, 의결에 참여한다(동조 제4항).

감사는 기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업 · 준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다. 이 경우 감사원은 기획재정부장관에게 감사기준에 관하여 의견을 제시할 수 있다(동조 제5항).

기관장은 감사의 임무수행에 필요한 직원의 채용과 배치 등에 관하여 필요한 지원을 하여야 한다(동조 제6항).

#### 4) 임원의 보수

공기업·준정부기관의 임원의 보수기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 이사회에서 정한다(제33조 제1항).

다음 각 호의 사항이란 ① 기관장의 경우 공기업·준정부기관의 경영성과와 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 내용과 이행 수준, ② 상임이사의 경우 제31조 제6항의 규정에 따른 성과계약 이행실적 평가 결과, ③ 상임인 감사의 경우 제36조의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과를 말한다.

제1항의 규정에 따른 임원의 보수기준을 정하는 이사회에는 이해관계가 있는 임원은 참여할 수 없다(동조 제2항).

제1항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정(변경지정을 제외한다)된 해의 임원의 보수는 지정 당시 법령 등에 따른다(동조 제3항).

#### 5) 이사와 감사의 책임 등

「상법」 제382조의3(이사의 충실의무), 제382조의 4(이사의 비밀유지의무), 제399조(회사에 대한 책임), 제400조(회사에 대한 책임의 면제) 및 제401조(제3자에 대한 책임)의 규정은 공기업·준정부기관의 이사에 관하여 각각 이를 준용하고, 「상법」 제414조(감사의 책임) 및 제415조(준용규정)의 규정 중 회사에 대한 책임의 면제에 관한 사항은 공기업·준정부기관의 감사(감사위원회의 감사위원을 포함한다. 이하 이 조에서 같음)에 관하여 이를 준용한다(제35조 제1항).

기획재정부장관은 비상임이사 및 감사가 제1항의 규정에 따른 의무와 책임 및 제32조의 규정에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공기업·

준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다(동조 제2항).

주무기관의 장은 기관장 및 상임이사가 제1항의 규정에 따른 의무와 책임 및 제32조의 규정에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 기관장 및 상임이사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의·요구할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다(동조 제3항).

#### 6) 임원의 직무수행실적 평가

기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사과 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다(제36조 제1항).

기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사과 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다(동조 제2항).

제1항의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정한다(동조 제3항).

## 2. 일 본

### (1) 이사회 및 위원회의 구성 및 기능

#### 1) 이사회 및 위원회의 설치와 기능

독립행정법인 통칙법 제12조 제1항에 의하면, 독립행정법인의 주무성(당해 독립행정법인을 소관하는 내각부 또는 각 성을 말함)에, 그 소관과 관련한 독립행정법인에 관련한 사무가 처리되기 위하여 독립행정법인 평가위원회(이하 평가위원회를 말함)를 설치한다. 나아가, 제

2항에서는 평가위원회는 다음에 기재한 사무를 담당한다. 또한 제3항에서는 전항에서 정하고 있는 것을 제외하고, 소관위원회의 조직 및 소관업무 및 기타 직원, 기타 평가위원회에 관한 사항에 관한 필요한 사항에 대해서는 정령에서 정하도록 하고 있다.

제2항의 다음에 기재한 사무란 ① 독립행정법인의 업무의 실적에 관련한 평가에 관한 것, ② 기타 법률 또는 개별법에 의하여 그 권한에 속한 사항을 처리하는 것을 말한다.

방송법 제13조 제1항에 의하면, 일본방송협회에 경영위원회를 둔다고 규정하고 있다. 나아가, 제2항에서는 경영위원회는 협회의 경영방침 기타 그 업무의 운영에 관한 중요사항을 결정할 권한과 책임을 보유한다고 한다.

경영위원회는 위원 12인으로 조직한다(제15조 제1항). 나아가, 경영위원회에 위원장 1인을 두는데, 위원장은 위원의 호선에 의하여 정한다(동조 제2항). 이렇게 선임된 위원장은 위원회의 회의를 관장하며(동조 제3항), 제4항에서는 경영위원회는 사전에 위원들로부터 위원장이 사고가 발생한 경우에 위원장의 직무를 대행하는 자를 정하여 두어야 한다.

일본은행법 제14조에 의하면, 일본은행은 정책위원회를 두어야 하는데, 위원회는 위원 9인으로 구성된다(제16조 제1항). 제2항에서는 위원은 심의위원 6인 외에 일본은행 총재 및 부총재 2인으로 이를 충당할 수 있다. 이 경우에 일본은행의 총재 및 부총재는 제22조 제1항 및 제2항의 규정에 관계없이 각각 독립하여 위원의 직무를 집행한다. 제3항에서는 위원회에 의장을 두고, 위원의 호선에 따라 정하도록 하고, 제4항에서는 의장은 위원회의 회의를 주재하며, 제5항에서는 위원회는 사전에 위원들 중 의장이 사고가 있는 경우에 의장의 직무를 대리하는 자를 반드시 정하도록 한다.

일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률에 의하면, 일반 사단법인과 일반 재단법인의 이사회에 대한 규정을 두고 있다.

동 법률 제910조에 의하면, 이사회는 모든 이사로 조직되며, 다음에 기재되는 사항을 그 직무로 한다. 즉, ① 이사회의 설치 일반 사단법인의 업무집행의 결정, ② 이사의 선정 및 해직, ③ 대표이사의 선임 및 해임을 그 직무로 한다.

이사회는 다음에서 기재된 사항 기타 중요한 업무 집행의 결정을 이사회에 위임할 수 없다. 즉, ① 중요한 재산의 처분 및 양수, ② 고액의 차제, ③ 중요한 사용인의 선임 및 해임, ④ 종된 사무소 기타 중요한 조직의 설치, 변경 및 폐지, ⑤ 이사의 직무 집행이 법령 및 정관에 적합할 것을 확보하기 위한 체제 기타 일반 사단법인의 업무의 적정성을 확보하기 위하여 필요한 것으로 법무성령으로 정하는 체제의 정비, ⑥ 제64조 1항의 규정에 의한 정관의 규정에 근거하는 제111조 1항의 책임 면제에 대하여는 위임할 수 없다.

일반 재단법인의 이사회는 일반 사단법인의 이사회에 관한 규정을 준용한다.

## 2) 이사회의 구성

방송법 제24조에 의하면, 일본방송협회에 임원으로서 경영위원회의 위원 외에 회장 1인, 부회장 1인, 이사 7인 이상 10인 이내 및 감사 3인 이내의 임원을 둔다. 나아가 제25조에 의하면 사장 부사장 및 이사로 이사회를 구성하며(제25조 제1항) 이사회는 정관에 정하는 바에 따라 협회의 중요업무의 집행에 대하여 심의를 한다(동조 제2항).

일본적십자사법 제20조에 의하면, 사장 부사장 및 이사로 이사회를 구성하며(동조 제1항), 이사회는 정관에 정하는 바에 따라 일본적십자사의 중요한 업무의 집행을 심의한다(동조 제2항).



공익 사단법인 및 공익 재단법인의 인정 등에 관한 법률에 의하면, 공익 인정 등 위원회를 두도록 하고 있다.

동 위원회는 내각부에 설치하여야 하고, 동 법률에 따라 그 권한에 속한 사항을 처리함. 각 위원은 독립하여 그 직권을 실시한다.

동 위원회의 조직은 위원 7명으로 구성된다.

### 3) 선임비상임이사

이에 대하여는 대부분 규정을 두고 있지 않다. 다만, 공익 사단법인 및 공익 재단법인의 인정 등에 관한 법률에 의하면, 위원은 원칙상 비상근으로 하지만 4명 이내는 상근으로 할 수 있다(동법 제34조).

## (2) 임 원

### 1) 임원의 선임

가. 독립행정법인 통칙법 상의 규정

임원의 수에 대하여는 구체적인 규정 없다.

다만, 제20조에 의하면, 법인의 장은 다음에 기재한 자 중에서 주무대신이 임명하도록 하고 있다.

다음에 기재한 자란 ① 당해 독립행정법인이 행한 사무 및 사업에 관하여 고도의 지식 및 경험을 가지고 있는 자, ② 전호에 기재한 자 외에 당해 독립행정법인이 행하는 사무 및 사업을 적정하게 또한 효율적으로 운영할 수 있는 자를 말한다.

동조 제2항에 의하면, 감사 또한 주무대신이 임명하도록 하고 있으며, 위 제18조 2항의 규정에 따라 설치되어 있는 임원은 제1항 각호에 기재한 자 중에서 법인의 장이 임명하도록 하고 있으며 제4항에서는 법인의 장은 전항의 규정에 따라 임원을 임명할 때에는 지체없이 주무대신에게 신청하여야 하고 이것을 공포하여야 한다.

나. 전기사업법상 규정

규정 없다.

다. 가스사업법상 규정

규정 없다.

라. 국민보호법상 규정

규정 없다.

마. 개별법상 규정

개별법에서는 임원의 구체적인 수를 명시하고 있다.

독립행정법인 방사선의학 종합연구소법 제7조에 의하면, 연구소에 임원으로서 그 장인 이사장 및 감사 2인을 두어야 한다(동조 제1항). 나아가, 연구소에 임원으로서 2인 이내의 이사를 둘 수 있다(동조 제2항).

독립행정법인 방재과학기술연구소법 제7조 제1항에 의하면, 연구소에 임원으로서 그 장인 이사장 및 2인의 감사를 두도록 하고 있다. 나아가, 제2항에서는 연구소에 임원으로서 이사1인을 둘 수 있다고 규정한다.

일본 도로공단법 제8조에 의하면, 공단에 임원으로서 총재 1인, 부총재 1인 8인 이내의 이사 및 2인 이내의 감사를 두도록 규정하고 있다. 나아가, 이들의 임명과 관련해서 총재 및 감사 국토교통대신이 임명하고(제10조 제1항), 부총재 및 이사는 총재가 국토교통대신의 인가를 받아 임명하도록 하고 있다.

일본은행법 제21조에 의하면, 일본은행은 임원으로서 심의위원 6인 이외에 총재 1인, 부총재2인, 3인 이내의 감사, 6인 이내의 이사 및 약간의 참여 인원을 둔다. 총재 및 부총재는 양 의원의 동의를 얻어 내각이 임명한다(제23조 1항). 심의위원은 경제 또는 금융에 관하여 전문적인 식견을 가지고 있는 자 기타 학식경험이 있는 자들에서 양

의원의 동의를 얻어 내각이 임명하도록 하고 있다(동조 제2항). 감사 또한 내각이 임명하도록 하고 있으며(제3항), 이사 및 참여자는 위원회의 추천을 얻어 재무대신이 임명한다(제4항). 총재, 부총재 또는 심의위원의 임기가 만료된 경우 또는 결원이 발생하는 경우에는 국회의 폐회 또는 중의원의 해산으로 인하여 양 의원의 동의를 얻는 것이 불가능한 경우에는 내각은 제1항 및 제2항의 규정에 관계없이 총재 부총재 또는 심의위원을 임명할 수 있다(제5항). 마지막으로 전항의 경우에 있어서 임명 후 최초의 국회에 있어서 양 의원의 사후 승인을 얻지 않으면 안 되며, 이 경우에 있어서 양 의원의 사후 승인을 얻지 못할 때에는 내각은 즉시 그 총재 부총재 또는 심의위원을 해임하여야 한다(동조 제6항).

일본적십자사법 제16조에 의하면 일본적십자사에는 임원으로서 사장 1인, 2인 이내 부사장 6인 이내 및 3인 이내의 감사를 두어야 한다. 나아가 제18조에 의하면 임원은 사원 중에서 대의원회에서 선출하도록 하고 있다.

#### 바. 일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률

임원(이사 및 감사) 및 회계감사인은 사원총회의 결의에 의하여 선임된다. 만약 우의 결의를 하는 경우 법무성령으로 정하는 바에 따라 임원이 결원되었을 경우 또는 동 법률 내지 정관으로 정한 임원의 원수를 결하였을 때에는 보결의 임원을 선임할 수 있다.

일반 사단법인과 임원 및 회계감사인과의 관계는 위임에 관한 규정을 준용한다.

#### 2) 임원의 임기

독립행정법인 통칙법 제21조에 의하면, 임원의 임기는 개별법에 정하도록 하고 있다. 다만, 보결 임원의 임기는 전임자의 잔임기간으로

하며 재임 또한 가능하다(동조 제2항).

독립행정법인 방사선의학종합연구소법 제9조에 의하면, 이사장의 임기는 임명된 날로부터 그 일을 포함하여 연구소에 관련한 통칙법 제29조 제2항 제1호에 규정하는 중기 목표의 기간의 말일까지로 한다(동조 제1항). 제2항에 의하면, 통칙법 제29조 제1항 후단의 규정에 따라 중기 목표가 변경된 경우에 있어서 중기 목표의 기간이 변경되는 때에는 이사장의 임기는 변경 후 중기 목표의 기간의 말일까지로 한다. 제3항에 의하면 이사의 임기는 당해 이사에 대하여 이사장이 정한 기간(그 말일이 이사장의 임기 말일 이전인 경우에 한정)으로 한다. 제4항에 의하면 제2항의 규정에 따라 이사장의 임기가 변경되는 경우에 있어서, 이사의 임기의 말일이 이사장의 임기 말일 후로 되는 때에는 당해 이사의 임기는 변경 후의 이사장의 임기 말일까지로 한다. 마지막으로 제5항에 의하면 감사의 임기는 2년으로 한다고 규정하고 있다.

독립행정법인 방재과학기술연구소법 제9조에 의하면, 이사장의 임기는 임명한 날로부터 그 일을 포함하여 연구소에 관련한 통칙법 제29조 제2항 제1호에 규정하는 중기 목표의 기간의 말일까지로 한다(동조 제1항). 제2항에서는 통칙법 제29조 제1항 후단의 규정에 의하여 중기 목표가 변경된 경우에 있어서 중기 목표의 기간이 변경되는 때에는 이사장의 임기는 변경후의 중기 목표의 기간의 말일까지로 한다. 제3항에서는 이사의 임기는 이사장이 정하는 기간(그 말일이 이사장의 임기의 말일 이전인 경우에 한함)으로 한다. 제4항에서는 제2항의 규정에 따라 이사장의 임기가 변경된 경우에 있어서 이사의 임기 말일이 이사장의 임기의 말일 이후인 경우에는 이사의 임기는 변경 후 이사장의 임기의 말일로 한다. 제5항에서는 감사의 임기를 규정하고 있는데, 그 임기는 2년으로 한다고 규정하고 있다.

일본도로공단법 제11조 제1항에 의하면, 총재 및 부총재의 임기는 4년으로 하고 이사 및 감사의 임기는 2년으로 하고 있다. 다만, 결원된 임원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 제2항에서는 임원은 재임될 수 있음을 규정하고 있다.

일본은행법 제24조 제1항에 의하면, 총재, 부총재 및 심의위원의 임기는 5년, 감사 및 이사의 임기는 4년, 참여의 경우는 2년으로 한다. 다만 총재, 부총재 또는 심의위원이 결원된 경우에는 결원된 총재, 부총재 또는 심의위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다. 제2항에서는 총재, 부총재, 심의위원, 감사, 이사 및 참여는 재임될 수 있음을 규정하고 있다.

일본적십자사법 제19조에 의하면, 임원의 임기는 3년으로 함을 규정하고 있다.

일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률 제66조 내지 제67조에 의하면, 이사의 임기는 선임 후 2년 이내에 종료하는 사업년도 중 최종의 것에 관한 정기사원총회의 종결시까지로 한다. 다만, 정관 또는 사원총회의 결의에 의하여 그 임기를 단축할 수 있다. 또한 감사의 임기는 선임 후 4년 이내에 종료하는 사업년도중 최종의 것에 관한 정기사원총회의 종결시까지로 한다. 다만, 정관에 의해, 그 임기를 선임 후 2년 이내에 종료하는 사업년도중 최종의 것에 관한 정기사원총회의 종결시까지로 하는 것을 한도로 하여 단축할 수 있다.

### 3) 임원의 직무와 권한 등

독립행정법인 통칙법 제19조에 의하면, 법인의 장은 독립행정법인을 대표하며, 그 업무를 관리 감독한다. 제2항에서는 개별법에서 정한 임원(법인의 장 제외)은 법인의 장이 요청하는 바에 따라 법인의 장에게 사고가 있는 때에는 그 직무를 대리하고, 법인의 장이 결원된 때에는 그 직무를 대행한다. 제3항에서는 전조 제2항의 규정에 의하여

설치된 임원의 직무 및 권한은 개별법에서 정한다. 제4항에서는 감사는 독립행정법인의 업무를 감사한다. 제5항에서는 감사는 감사의 결과에 의하여 필요가 있다고 인정되는 때에는 법인의 장 또는 주무대신에게 의견을 제출하여야 한다.

독립행정법인 방사선의학종합연구소법 제8조 제1항에 의하면, 이사는 이사장의 정한 바에 따라 이사장을 보좌하고 연구소의 업무를 관장한다. 제2항에서는 통칙법 제19조 제2항의 개별법에서 정한 임원은 이사로 한다. 다만, 이사가 설치되어 있지 않는 경우에는 감사로 한다. 제3항에서는 전항에서 언급한 바와 같이 통칙법 제19조 제2항의 규정에 의하여 이사장의 직무를 대리 또는 그 직무를 행하는 감사는 그 기간 동안 감사의 직무를 수행할 수 없다.

독립행정법인 방재과학기술연구소법 제8조 제1항에 의하면, 이사는 이사장이 요청하는 바에 따라 이사장을 보좌하고 연구소의 업무를 관장함. 제2항에서는 통칙법 제19조 제2항의 개별법에서 정하는 임원은 이사로 한다. 다만, 이사를 두고 있지 않는 경우에는 감사로 한다. 제3항에서는 전항에서 언급하는 통칙법 제19조 제2항의 규정에 따라 이사장의 직무를 대리 또는 그 직무를 수행하는 감사는 그 기간 동안 감사의 직무를 수행하지 못한다.

일본도로공단법 제9조 제1항에 의하면, 총재는 공단을 대표하고, 그 직무를 총괄한다. 제2항에서는 부총재는 총재가 요청하는 바에 따라 공단을 대표하고, 총재를 보좌하며 공단의 업무를 관리하며, 총재에 사고 있는 때에는 그 직무를 대리하고, 총재가 결원되는 때에는 그 직무를 행한다. 제3항에서는 이사는 총재가 요청하는 바에 따라 공단을 대표하며, 총재 및 부총재를 보조하고 공단의 업무를 관장하며, 총재 및 부총재에게 사고가 있는 때에는 직무를 대리하며, 총재 및 부총재가 결원시에는 그 직무를 대행한다. 제4항에서는 감사는 공단의 업무를 감사하고, 제5항에서는 감사는 감사의 결과에 의하여 필요하

다고 인정하는 때에는 총재 또는 국토교통대신에게 의견을 제출할 수 있다.

일본은행법 제22조 제1항에 의하면, 총재는 일본은행을 대표하며 위원회가 정하는 바에 따라 일본은행의 업무를 총괄한다. 제2조에서는 부총재는 총재가 정하는 바에 따라 일본은행을 대표하며 총재를 보좌하고 일본은행의 업무를 관장하며, 총재가 사고가 있는 때에는 그 직무를 대리하며, 총재가 결원인 경우에는 그 직무를 행한다. 제3항에서는 감사는 일본은행의 업무를 감사하며, 제4항에서는 감사는 감사의 결과에 의하여 필요하다고 인정하는 때에는 재무대신, 내각총리대신 또는 위원회에 의견을 제출할 수 있다. 제5항에서는 이사는 총재가 정하는 바에 따라 총재 및 부총재를 보좌하고 일본은행의 업무를 관장하고, 총재 및 부총리가 사고가 있는 때에는 총재의 직무를 대리하고, 총재 및 부총재가 결원시에는 총재의 직무를 행한다. 제6항에서는 참여는 일본은행의 업무 운영에 관한 중요사항에 대하여, 위원회의 자문에 응하고 필요하다고 인정하는 때에는 위원회에 의견을 제출할 수 있다.

일본적십자사법에 관련한 규정은 존재하지 않는다.

#### 4) 임원의 보수

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

그러나 일본은행법 제31조에는 급여 등의 지급의 기준에 대한 규정을 두고 있다. 그에 의하면, 일본은행은 그 임원 및 직원의 보수(상여 기타 금전의 급부를 포함), 급여(상여 기타 금전의 급부를 포함) 및 퇴직수당(이하 급여 등)의 지급의 기준을 사회 일반의 정세에 적합하도록 정하고, 그것을 재무대신에게 신고와 함께 공표하지 않으면 안

된다. 그것을 변경하는 때에는 마찬가지로이다. 제2항에서는 전항에 규정하는 급여 등의 지급 기준 중 임원과 관련한 것은 특별직의 직원의 급여에 관한 법률(소화 24년 법률 제252호)의 적용을 받아 국가공무원의 급여 및 퇴직수당 기타 사정을 감안하여 정하여야 한다.

그리고 일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법 제89조에도 이사의 보수 등에 대한 규정을 두고 있다. 즉, 이사의 보수 등(보수, 상여 기타 직무집행의 대가로서 일반 사단법인 등으로부터 받은 재산상의 이익을 말함)은 정관에 그 액을 정하고 있는 때에는 사원총회의 결의에 의하여 정한다.

또한 일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법 제105조에 의하면 감사의 보수 등에 대하여 규정하고 있다. 즉, 감사의 보수 등은 정관에 그 액을 정하지 않은 때에는 사원총회의 결의에 의하여 정한다. 만약 감사가 2인 이상 있는 경우에 대해 각 감사의 보수 등에 대하여 정관의 규정 또는 사원총회 결의가 없을 때에는 해당 보수 등은 전항의 보수 등의 범위 내에서 감사의 협의에 의하여 정한다. 감사는 사원총회에 대하여 감사의 보수 등에 대한 의견을 진술할 수 있다.

### 5) 임원의 해임

독립행정법인 통칙법 제23조 제1항에 의하면, 주무대신 또는 법인의 장은 각각 그 임명에 관련한 임원이 전조의 규정에 의하여 임원으로 될 수 없는 사유가 있는 때에는 그 임원을 해임하여야 한다. 제2항에서는 주무대신 또는 법인의 장은 각각 그 임명에 관련한 임원이 다음의 각 호중 하나에 해당하는 때에는 기타 임원에 적합하지 않다고 인정하는 때에는 그 임원을 해임할 수 있다. 제3항에서는 전항에 규정하는 경우 이외에 주무대신 또는 법인의 장은 각각 그 임명에 관련되는 임원(감사를 제외)의 직무의 집행에 적당하지 않는 경우에는 당해 독립행정법인의 업무의 실적이 악화된 경우에 그 임원에 이어 해당



직무를 행하는 것이 적절하지 않다고 인정하는 E에는 그 임원을 해임할 수 있다. 제4항에서는 법인의 장은 전2항의 규정에 따라 그 임명에 관련한 임원을 해임할 때에는 지체없이 주무대신에게 신고하고 이를 공포하여야 한다.

제2항에서의 다음 각 호의 사항이란 ① 심신의 장애로 인하여 직무수행을 이행할 수 없다고 인정하는 때, 그 직무상 의무위반이 있는 때를 말한다.

일본적십자사법 제24조에 의하면, 대의원회는 임원이 심신의 장애로 인하여 직무의 집행을 할 수 없다고 인정하는 때 또한 임원에게 직무상 의무위반 기타 임원으로 적합하지 않는 비행이 있다고 인정하는 때에는 그 임원의 해임을 의결할 수 있다.

그러나 독립행정법인 방사선의학종합연구소법, 독립행정법인 방재과학기술연구소법에는 임원의 해임에 대한 규정을 두고 있지 않다.

다음으로 일본도로공단법 제13조 제1항에 의하면, 국토교통대신 또는 총재는 각각 그 임명에 관련한 임원이 전조 각 호의 하나에 해당하는 때에는 그 임원을 해임하여야 한다. 제2항에 의하면 국토교통대신 또는 총재는 각각 그 임명과 관련한 임원이 다음의 각호의 하나에 해당하는 때에는 기타 임원에게 적합하지 않다고 인정하는 때에는 그 임원을 해임할 수 있다. 제3항에 의하면, 총재는 전항의 규정에 따라 그 임명에 관련한 임원을 해임하는 때에는 사전에 국토교통대신의 인가를 받아야 한다.

제1항에서의 전조 각 호란 ① 정부 또는 지방공공단체의 직원(비상근자 제외), ② 물품의 제조 또는 판매 내지 공사의 도급을 업으로 하는 자인 공단과 거래상 밀접한 이해관계를 가지고 있을 것 또한 이러한 자가 법인인 경우에는 그 임원(이른바 명칭 여하를 묻지 않고, 이와 동등 이상의 직권 또는 지배력을 가지고 있는 자를 포함), ③ 전호에 기재한 사업자의 단체의 임원(이른바 명칭여하를 묻지 않고 이와

동등 이상의 직권 또는 지배력을 갖고 있는 자 포함)을 말한다.

제2조항에서 말하는 다음 각 호의 사항이란 ① 심신의 장애로 인하여 직무의 집행을 수행할 수 없다고 인정하는 때, ② 직무상 의무 위반이 있는 때를 말한다.

또한 일본은행법 제24조에 의하면 대의원회는 임원이 심신의 장애로 인하여 직무의 집행에 임할 수 없다고 인정하는 때 또는 임원에게 직무상 의무 위반 기타 임원으로 적합하지 않는 비행이 있다고 인정하는 때에는 그 임원의 해임의 의결을 할 수 있다.

일반 사법법인 및 일반 재단법인에 관한 법률에 의하면, 임원 등의 해임은 다음과 같다.

일반 사단법인의 경우 임원 및 회계감사인은, 언제라도, 사원총회의 결의에 의해 해임할 수가 있다. 위의 규정에 의하여 해임된 사람은, 그 해임에 대해 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고, 일반 사단법인에 대해, 해임에 의해 발생한 손해의 배상을 청구할 수 있다.

감사는 회계감사인이 다음의 사항에 해당할 경우 해임할 수가 있다. 즉, ① 직무상의 의무에 위반하거나 또는 직무를 게을리 했을 때, ② 회계감사인으로서 적격이지 않은 비행이 있었을 때, ③ 심신의 장애로 인하여 직무의 집행에 지장이 있거나 또는 이를 감당하기 어려울 때에는 해임할 수 있음. 그런데 위의 해임과 관련하여 감사가 2인 이상인 경우에는 감사 전원의 동의에 의항 해임하여야 한다. 나아가, 만약 회계감사인을 해임하였을 경우에는 감사는 그 취지 및 해임의 이유를 해임 후 최초로 소집되는 사원총회에 보고하여야 한다.

#### 6) 이사와 감사의 책임 등

일반 사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법 제111조에 의하면 임원 등의 일반 사단법인에 대한 손해배상책임을 규정하고 있다. 즉, 이사, 감사 또는 회계감사인은 그 임무를 게을리 했을 때에는 일반 사단법

인에 대하여 손해배상책임을 진다. 이사가 제84조 1항의 규정을 위반하여 동항 제1호의 거래를 하였을 때에는 해당 거래에 의하여 이사 또는 제3자가 얻은 이익액을 전항의 손해액을 추정한다. 또한 제84조 1항 제2호 내지 제3호의 거래에 의하여 일반 사단법인에 손해가 발생하였을 경우에는 다음의 이사는 그 임무를 해태한 것으로 추정한다. 그리고 제84조 1항의 이사, 일반 사단법인이 해당 거래를 할 것을 결정한 이사, 해당거래에 관한 이사회 의 승인의 결의에 찬성한 이사를 말한다.

그러나 독립행정법인 통척법, 독립행정법인 방사선의학종합연구소법, 독립행정법인 방재과학기술연구소법, 일본도로공단법, 일본은행법, 일본적십자사법등은 이사와 감사의 책임에 대한 규정을 두고 있지 않다.

#### 7) 임원의 직무수행실적 평가

독립행정법인 통척법, 독립행정법인 방사선의학종합연구소법, 독립행정법인 방재과학기술연구소법, 일본도로공단법, 일본은행법, 일본적십자사법 모두 임원의 직무수행실적 평가에 대한 규정을 두고 있지 않다.

### 3. 양국 간의 비교

#### (1) 이사회 의 구성 및 기능

우리나라의 경우 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 공기업·준정부기관은 이사회를 두도록 하고 있다. 이사회 의 구성은 기관장을 포함하여 15인 이내의 이사로 한다. 다만 예외적인 경우 15인을 초과할 수 있도록 하고 있다. 나아가 선임비상임이사 1인도 반드시 두도록 하고 있다.

일본의 경우에는 공기업·준정부기관에는 대부분 관련 위원회를 두고 거기에서 이사회를 기능을 수행하도록 하는 것으로 보인다. 다만, 일부 공공기관의 경우 이사회가 존재한다. 예를 들면, 일본 방송법 제 24조에 의하면, 사장, 부사장 및 이사로 이사회를 구성하도록 하고 있으며, 일본적십자사법 제20조도 사장 부사장 및 이사로 이사회를 구성하도록 하고 있다.

양국 간을 비교하여 보면, 우리나라의 경우 공공기관의 운영에 관한 법률이라는 통합 법률에 이사회에 관한 규정을 두고 있으나, 일본의 경우에는 이러한 통합법은 존재하지 않고 각각의 공공기관 개별법의 특성에 따라 이사회에 관한 규정을 두고 있는 것으로 보인다.

다만, 일본의 경우에는 위원회 제도가 활성화되어 있는 것으로 보인다. 이사회에 규정이 없는 경우에는 위원회를 통하여 그 기능을 충분히 하고 있는 것으로 보인다.

또한 우리나라의 경우 이사회 구성원을 예외적인 경우를 제외하고 15인 이하로 한다고 규정하였으나, 일본의 경우에는 기관별 특성에 따라 적정한 수로 이사회를 구성하는 것으로 규정하고 있다. 하지만, 일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 15인을 넘지는 않는 것으로 보인다. 이사회 기능에 대하여는 양국 간 차이가 없는 것으로 보인다.

## (2) 임 원

### 1) 임원의 선임

우리나라의 공공기관의 운영에 관한 법률에는 공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 둔다고 규정한다. 나아가, 이사는 상임 및 비상임이사로 구분하고 있다. 일본의 경우도 이에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 독립행정법인 통칙법 의하면, 임원의 임

명에 관한 규정을 두고 있다. 하지만, 상임 및 비상임이사로 구분하고 있지는 않다. 또한 임원의 수에 대해서도 독립행정법인 통칙법에서는 아무런 규정을 두고 있지 않지만, 개별 공공기관 관련법에서는 규정을 두고 있다.

또한 공기업의 장의 임명은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 운영위원회의 심의 및 의결을 통하여 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있다. 다만, 규모가 대통령령이 정하는 기준에 미치지 못한 경우에는 주무기관의 장이 임명하도록 하고 있다. 또한 준정부기관의 경우는 그 규모가 대통령령이 정하는 규모 이상이 되지 않는 경우에는 운영위원회의 심의 및 의결을 거치지 않고 곧바로 주무기관의 장이 임명하도록 하고 있다. 일본의 경우 독립행정법인 통칙법도 우리나라와 마찬가지로 주무대신이 임명하고 일정한 조건에 미달하는 경우에는 법인의 장이 임명하도록 하고 있다. 만약 법인의 장이 임원을 임명할 때에는 지체없이 주무대신에게 신청하여 이를 공표하도록 하고 있음 이러한 규정은 우리나라 공공기관 운영에 관한 법률에는 존재하지 아니한다.

## 2) 임원의 임기

우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에 의하면, 기관장의 임기는 3년, 이사 및 감사의 임기는 2년으로 한다. 또한 임원은 연임도 가능한데, 이 경우 1년 단위로 하며 임원추천위원회의 추천을 거칠 필요는 없다. 임기가 만료된 임원은 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행하도록 규정하고 있다.

일본의 경우 임원의 임기는 개별법에서 정하도록 하고 있다. 그 개별법을 보면, 기관의 장의 임기는 임명된 날(그 날 포함)로부터 중기 목표의 기간 말일까지로 하고 있는 경우가 많다. 이사의 임기에는 대하여는 이사장의 정한 기간으로 하는 경우와 2년 내지 3년으로 하는

경우로 나누어져 있다. 그러나 실제로 이사장이 정한 기간도 2년 내지 3년의 경우와 비슷한 것으로 보인다. 이 외에도 기관의 장, 이사 및 감사 등 구별없이 임원의 임기는 3년으로 한다고 규정한 경우도 있다.

### 3) 임원의 직무 등

우리나라 공공기관 운영에 관한 법률에 의하면 기관의 장은 기관을 대표하고 업무를 총괄한다. 다만, 기관의 이익과 자신의 이익에 상반되는 사항에 대하여는 기관을 대표할 수 없다. 기관의 장이 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 상임이사 중 1인이 그 직무를 대행하며 상임이사가 없는 경우에는 정관이 정하는 바에 따른 임원이 그 직무를 대행한다. 감사는 업무와 회계를 감사하고 그 의견을 이사회에 제출한다.

일본의 경우도 우리나라와 차이가 없다. 즉, 독립행정법인 통칙법에 의하면, 기관의 장은 독립행정법인을 대표하고 그 업무를 관리 감독하도록 하고 있다. 나아가 기관의 장이 사고가 있을 때에는 기관의 장의 요청에 따라 개별법에서 정한 임원이 그 직무를 대리하고 법인의 장이 결원시에는 그 직무를 대행하도록 하고 있다.

다만, 감사는 독립행정법인의 업무를 감사하도록 하고 있다는 점에 대하여는 차이가 없지만, 우리나라의 경우 감사 결과에 대하여 이사회에 그 의견을 제출하도록 하고 있는 반면 일본의 경우 그 결과에 대하여 필요하다고 인정되는 때에 법인의 장 또는 주무대신에게 의견을 제출하도록 하고 있다. 즉, 우리나라의 경우 감사 결과를 당연히 이사회에 제출하도록 하고 있음에 반하여 일본의 경우 필요하다고 인정하는 때에 한하여 그 의견을 제출하도록 하고 있으며, 그 상대방도 우리나라의 경우 이사회이나, 일본의 경우 법인의 장 내지 주무대신에게 의견을 제출하도록 하는 점에서 차이가 있다.

#### 4) 임원의 보수

우리나라 공공기관 운영에 관한 법률에 의하면, 보수의 기준에 대하여 규정을 두고 있다. 그에 의하면, 공기업·준정부기관의 경영성과, 계약의 내용과 이행 수준, 상임이사의 경우 성관계약 이행실적 평가 결과, 상임감사의 경우 직무수행실적 평가 등을 고려하여 이사회에서 정하도록 하고 있다. 다만, 이해 관계있는 임원은 이사회에 참여할 수 없다.

일본의 경우 보수에 대하여 대부분 규정을 두고 있지 않다. 다만, 일본은행법에 의하면 급여 등의 지급 기준에 대하여 규정하고 있다. 그에 의하면, 임원 및 직원의 보수의 지급 기준을 사회 일반 정세에 적합하도록 정하고, 그것을 채무대신에게 신고와 더불어 공표하도록 의무화하고 있다. 또한 그것을 변경하는 때에도 마찬가지이다. 특히 임원과 관련된 것은 특별직의 직원의 급여에 관한 법률의 적용을 받아 국가공무원의 급여 및 퇴직수당 기타 사정을 감안하여 정하도록 하고 있다.

우리나라와 일본의 보수 기준에서 차이는 우리나라의 경우 경영성과 등을 고려하도록 하고 있는 반면, 일본의 경우에는 사회 일반 정세를 고려하도록 한 점에서 차이가 있으며, 특히 특별직의 직원의 급여에 관한 법률에 의하면, 특정직에 있는 임원들의 급여를 구체적으로 예시하고 공표하고 있다는 점에서 차이가 있다.

#### 5) 이사와 감사의 책임 및 직무수행실적 평가

일본의 경우 이에 대한 규정이 존재하지 않는다.

## 제 4 장 독일의 공공기관운영관련 법제

### 제 1 절 독일의 공공기관운영관련법제의 개관

#### 1. 공공기관의 개념

공공기관의 개념과 관련하여서는 ‘공공기관 개념의 부재’라고 말할 수 있다. 왜냐하면, 독일에서는 우리나라의 『공공기관의 운영에 관한 법률』에서 규정하고 있는 ‘공공기관’에 해당하는 개념은 원칙적으로 전혀 존재하지 않기 때문이다. 즉 우리식의 산하기관과 공기업을 포괄하는 공공기관이라는 개념은 존재하지 않는다.

#### 2. 공공기관과 유사한 기관

##### (1) 개 관

따라서 우리나라의 공공기관에 해당하거나 유사한 기능을 수행하는 것으로는 독일에서는 우선 행정기관에 가까운 순서대로 본다면, 첫 번째로는 법률상 규정에 의하여 공공임무를 위탁받아 수행하는 우리식의 (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. 그중에서도 공기업이라는 조직형식이 조직형식의 측면에서는 우리식의 공공기관과 가장 유사한 대표적인 조직형식이다.



## (2) 우리나라의 독립외청과 유사한 독립한 공법상 영조물

이러한 우리의 공공기관과 유사한 개념들을 나눠서 설명하면, 아래와 같다.

우선 독립한 공법상 영조물은 중앙행정기관이나 행정청이 관료주의적인 행정구조로서는 도저히 스스로 수행할 수 없는 전문적인 영역에서 주로 행정기관과 독립하여 설치된다.

이러한 우리나라의 독립외청과 유사한 독립한 공법상 영조물이 설치되는 분야로는 대표적으로 대학병원, 대학외에도 ‘연방보안청’(BSI), ‘연방국토계획청’(Anstalt für Raumordnung) 등이다. 이들 기관은 주로 행정 각부에 ‘산하기관’의 형태로 설치되어 행정청을 전문적·기술적으로 보좌하고 있다. 특히 독일의 행정부처는 우리나라와 달리 정책결정기능만을 주로 수행하므로, 조직 자체가 매우 슬림화되어 있다. 따라서 대부분의 정책수집 및 형성기능은 이러한 기관이 담당한다. 특히 연방보안연구소는 연방내무부의 정보보안(개인정보보호)분야에 개인정보의 침해나 정보보호기술에 대한 업무를 직접 담당하고 있고, 연방국토계획청은 연방국토계획부의 산하기관으로서 도시계획학 박사들이 직접 국토계획을 담당하고 있다. 따라서 우리나라의 행정부처의 기능을 분담하고 있다는 것을 알 수 있다.

한편 최근에는 미국식의 제도로서 ‘원’(Agentur)이나 ‘행정위원회’(Verwaltungsrat) 등도 행정청을 대신하여 행정임무를 수행하는 기능을 하고 있다. 특히 미국의 Agency처럼 ‘연망망원’(Bundesnetzagentur)은 종래의 연방우편행정이나 통신행정 등을 담당하던 ‘연방우편통신규제행정청’(Bundebehörde für Post und Telekommunikation)을 대치하여 독일내의 모든 망산업(전력, 가스, 통신 등)을 관할하여 정책과 규제를 펴는 기관이다.

그밖에 원의 형식으로서는 ‘연방노동원’(Bundesagentur für Arbeit)도 있다. 이러한 원 등은 행정을 효과적으로 수행하고 정치적인 영향으로부터 보호되기 위하여 그리고 국가의 행정청과 협력을 쉽게 하기 위하여 설립된 것이다.<sup>38)</sup>

### (3) 자치 행정주체에 대한 공공임무의 위탁

이외에도 독일에서는 국가가 전통적으로 자치행정(Selbstverwaltung)으로서 국가사무를 공법상 사단이나 공법상 재단 등에게 법상으로 수권규정을 두어 국가임무를 위탁하여 수행하고 있다.

이러한 대표적인 예가 국토계획을 담당하는 각 시의 감정평가협회로서, 이러한 감정사협회에서는 국가임무로서 각 시의 도시계획 및 부동산 가격지도를 작성하여 일반에게 판매하고 있다.

### (4) 독립한 행정주체로서의 공기업

아울러 공기업의 경우에도 우리나라에서 인식되고 있는 것처럼 단순히 기업으로서 영리목적으로만 사무를 수행하는 것이 아니라 매우 공공성이 높은 경우가 많고, 그 명칭은 공기업이나 실제적으로는 우리나라의 공공기관에 해당하는 공기업도 많다.

따라서 행정청 등의 국가기관외에 우리나라의 공공기관에 해당되는 것은 주로 ‘간접적인 행정’(mittelbare Verwaltung)이라고 칭해지는 공법상 사단, 공법상 재단, 공법상 영조물이라는 독립한 행정주체로 이루어지고, 그나마 대부분은 주로 영리경제성을 가진 ‘공기업’(öffentliche Unternehmen)을 중심으로 하여 논의되고 있다.

독일은 국가나 지방자치단체같은 행정주체외에도 다양한 행정주체를 가지고 있다. 심지어 지방자치단체조차도 하나의 지역을 중심으로

38) T. Groß, Einheit und Vielfalt der öffentliche Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, S. 869.

한 지역단체로 보고 있다. 따라서 행정청을 중심으로 하는 국가행정  
은 그 본질을 ‘직접적인 행정’(unmittelbare Verwaltung)으로 보고, 다만  
공기업은 경제활동의 주체를 의미하므로, 공기업을 포함한 공법상 사  
단 등의 나머지를 ‘간접적인 행정’(mittelbare Verwaltung)으로 보기도  
한다.

그러므로 아래에서는 ‘공기업’을 중심으로 하여 관련 개념을 설명하  
기로 한다.

## 제 2 절 독일 행정조직법 개관

### 1. 행정주체 등의 기본 개념

독일 행정법제에서는 기본적으로 국가행정 등에서는 행정활동에서  
권리나 의무가 귀속하는 권리능력의 주체로서의 ‘행정주체’(Verwal-  
tungsträger) 및 행정주체의 의사를 대외적으로 결정·표시할뿐더러 소송  
수행권도 가지고 있는 ‘행정청’(Verwaltungsbehörde)의 개념이 사용된다.

이러한 행정주체는 행정법상의 권리능력의 주체로서의 행정단위(Ver-  
waltungseinheit)이고, 국가나 지방자치단체를 포함한 공공단체, 공무수  
탁사인 등이 포함된다.

한편 독일은 연방국가이므로 이러한 행정주체에는 국가차원에서는  
‘연방’(Bund), ‘주’(Land)로 이루어지고, 지방차원에서는 독일은 지방분  
권원리 내지는 집중완화원리에 의하여 주와 ‘지방자치단체’(Gemeinde)  
에게 자치권을 부여하는 자치행정(Selbstverwaltung)을 실시하고 있다.

국가와 지방자치단체에 의한 행정을 크게 ‘직접적인 국가행정’으로  
보아야 하고, 이러한 직접적인 국가행정은 주로 행정청의 개념으로  
중심으로한 행정기관으로 구성된다.

이러한 행정청의 개념은 행정의 의사를 대외적으로 결정하여 표시하는 기관이고, 지방자치단체에서는 행정주체와 행정청이 동일하지만, 국가는 행정각부 등이 행정청이다. 우리나라에서는 ‘공공단체’로 포괄적으로 보는 독일식의 간접적인 국가행정에는 권리능력있는 공법상 사단, 영조물, 공법상 재단으로 구성되어 있다.

## 2. 간접적인 국가행정

### (1) 개념

독일에서의 ‘간접적인 국가행정’(mittelbare Staatsverwaltung)은 법적으로 ‘독립한 행정주체’이고, 그러한 한도에게 주요한 행정주체(연방이나 주)에게 간접적으로 귀속하는 행정단위를 포괄하여 지칭하는 것이다.<sup>39)</sup>

### (2) 간접적인 국가행정의 출현형식

간접적인 국가행정은 공법상 사단, 공법상 재단, 공법상 영조물, 공무수탁사인 등이 중심이지만, 국가에게 귀속되는 사법상의 자연인이나 법인으로도 나타난다. 간접적인 행정은 자치권을 가진 행정주체와 자치권을 가지지 못한 행정주체로 다양하게 조직되고, 지방자치단체는 자치권능을 부여받은 경우이고, 공무수탁사인 등은 자치권능을 부여받지 못한 경우이다. 물론 자치권능을 부여받은 자치행정주체에게 간접적인 국가행정이라고 지칭하는 것은 자치행정주체는 사회와의 관계에서는 국가로 귀속될 수 없는 경우가 있으므로 정당하지 못하는 비판이 있다.

39) M. Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002, S. 818.

## 1) 공법상 사단법인

### 가. 공법상 사단의 개념

공법상 사단법인(Körperschaften des öffentlichen Rechts)는 국가적인 고권행위에 의하여 설치되고, 특정한 공공임무를 수행하기 위하여 원칙적으로 고권적인 행정수단을 사용하고 국가적인 법적감독을 받음으로 구성원에 의하여 조직되며, 구성원의 변경에 구애되지 않고 독립하여 위의 설치된 공공목적에 기여하는 단체를 말한다.

### 나. 공법상 사단의 유형

공법상 사단은 그 구성원의 성질이나 본질에 따라서 지역을 중심으로 하는 ‘지역단체’(지방자치단체 등)과 특정한 목적을 위하여 설립되는 ‘사실단체’(상공회의소, 수자원단체), 인적집단을 중심으로 설립되는 ‘인적단체’(변호사회, 의사회, 약사회), 행정주체인 지방자치단체의 결합으로 결성되는 ‘결합단체’(지방자치단체조합) 등으로 구분된다.

### 다. 공법상 사단법인의 설립

공법상 사단법인은 그 본질이 사법에 의거하여 자유롭게 총회에 의하여 결성되는 사법상 사단법인과 다르므로 구성원의 총회와 같은 사인의 의사에 의하여 설치되는 것이 아니라 국가의 고권행위에 의하여 설치된다.<sup>40)</sup>

즉 공법상 사단법인은 법률에 의하거나 법률에 근거하여 설립되거나 변경되거나 폐지된다. 따라서 공법상 사단법인은 국가의 고권행위에 의하여 설립되며, 이는 국가임무를 수행하고, 권리능력이 있는 행정주체이며, 회원(구성원)이 있으며, 국가의 감독을 받는다. 이러한 공

---

40) H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., 2006, S. 605.

법상 사단법인은 법령에 의하여 ‘자치행정권’을 부여받아 국가의 임무를 수행하는 대신에 구성원(회원)에 대한 ‘강제가입권’과 ‘징계권’을 가진다.

#### 라. 공법상 사단의 종류

공법상 사단법인은 매우 다양하게 설립되므로 우선 범주별로 구분해 볼 수가 있다. 먼저 경제분야에서는 ‘상공회의소’(Industrie- und Handelskammer), ‘수공업자협회’(Handwerkskammer), ‘경관협회’(Landwirtschaftskammer) 등이 있다. 이러한 공법상 사단법인에 대한 근거법률로서는 상공회의소에 대하여는 「상공회의소의 권리를 임시로 규율하기 위한 법률」(Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammer vom 18. 12. 1956)<sup>41)</sup>과 수공업자협회를 위하여는 「수공업자협회법」(Handwerkskammerordnung, HandwO) 등이 있다.

한편 자유직업가이면서 국가에 의하여 기속되는 직업군에 속하는 것으로 공법상 사단인 것으로는 ‘변호사회’(Rechtsanwaltskammer), ‘의사회’(Ärzttekammer), ‘치과의사회’(Zahnärztekammer), ‘약사회’(Apothekerkammer), ‘건축사회’(Architektenkammer) 등이 있다. 이러한 직업단체에 대한 근거법률로서는 변호사회에 대하여는 「변호사법」(Rechtsanwaltsordnung, BRAO) 등이 있다.

사회보험분야에서는 ‘일반지역의료보험조합’(Allgemeine Ortskrankenkassen, AOK)과 그에 따른 ‘대체(의료보험)조합’, ‘동업자조합’, ‘주보험청’, ‘공직근무자를 위한 연방보험청’ 등이 있다.

문화분야에서는 각종 ‘대학교’(Hochschule und Universität)와 ‘학생회’(Studentenwerk)가 있다. 그밖에 기타의 공법상 사단법인으로는 ‘사냥협회’, ‘늪시협회’, ‘연방검사회’ 등이 있다.

---

41) BGBl. I S. 920.

## 2) 공법상 재단법인

### 가. 공법상 재단의 개념

공법상 재단법인은 기금출연자(Stifter)에 의하여 설정된 출연목적에 의하여 출연된 기금을 관리하기 위한 조직단위를 말하고, 이는 국가 등에 의하여 공법상 규정에 의하여 특정한 행정목적을 수행하기 위하여 출연된 것으로 법인격을 취득한 것을 말한다. 따라서 법인격이 없는 재단, 즉 권리능력이 없는 재단은 간접적인 국가행정으로 보지 않는다.

### 나. 공법상 재단의 특성

사법상 재단법인과 마찬가지로 공법상 재단의 경우에도 출연재산의 기부자에 의하여 제공된 금원(출연재산) 등에 의하여 그 수익으로서 사업을 진행하는 형태이다. 이러한 공법상 재단법인의 특징은 법적으로 행정청으로부터 독립된 법인이므로 당연히 독립된 행정주체이다.

공법상 재단법인의 설립은 행정주체이므로 당연히 국가의 고권행위에 의하여 설립된다. 따라서 공법상 재단법인은 법률에 의하거나 법률에 근거하여 설치되고, 공공임무를 수행하고 고권적인 권능을 부여받으며, 국가의 감독하에 놓인다.

공법상 재단은 독립한 행정주체로서 행정조직법으로 귀속되므로 최근에는 공공복리를 위하여 설립되는 사법상의 재단과 혼동되어서는 안된다. 비록 공공복리에 기여한 다 할지라도 사법상의 재단은 그 권리주체가 사인이므로 행정주체인 공법상의 법인과는 그 본질과 근거법에서 완전히 구분된다.

과거에는 교회나 사회복지 차원에서 많은 공법상 재단이 있었으나, 최근에는 영조물에 의하여 대치되었다. 예를 들면 기금에 의한 병원이 영조물로 변경된 경우이다.

### 다. 공법상 재단법인의 종류

연방의 공법상 재단법인에 속하는 것으로서는 ‘프로이센문화유산재단’(Stiftung Preußischer Kulturbesitz)<sup>42)</sup>, 강제노역자에 대한 지급과 배상을 위한 ‘회상, 책임 그리고 미래재단’(Erinnerung, Verantwortung und Zukunft)<sup>43)</sup>, 장애인지원시설재단’(Stiftung Hilfswerk für behinderte Kinder), ‘독일연방공화국 역사박물관재단’(Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland), ‘연방수상 빌리브란트재단’(Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung) 등이 있다.

이러한 공법상 재단법인에 대한 근거법률로는 ‘프로이센문화유산재단법’(Bundesgesetz vom 25. 7. 1957, BGBl. I S. 841), ‘장애인지원시설재단’(Bundesgesetz vom 17. 12. 1971, BGBl. I S. 2018, i. d. F. v. 22. 7. 1976, BGBl. I S. 1876), ‘독일연방공화국역사박물관재단’(Bundesgesetz vom 28. 2. 1990, BGBl. I S. 294), ‘연방수상빌리브란트재단’(Bundesgesetz vom 2. 8. 2000, BGBl. I S. 1263) 등이 있다.

### 3) 공법상 영조물

#### 가. 공법상 영조물의 개념

공법상 영조물(Anstalten des öffentlichen Rechts)은 행정의 고유한 조직형식으로서 O. Mayer이후의 독일행정법에서의 고유한 행정법상 제도이다.

공법상 영조물은 ‘공영조물’(Öffentliche Anstalt)이라고도 줄여서 쓰는데, 그 개념은 공행정의 주체가 특별한 행정목적에 지속적으로 수행하도록 결정되어 있는 인적 물적 결합체라고 봄. 이는 단순히 인적요소, 즉 구성원(회원)을 중심으로 하는 사단법인과 출연된 재산을 중심

42) 설치법률은 G v. 25. 7. 1957 (BGBl. I. 841). BVerfGE 10, 20 (40 ff) 참조.

43) 설치법률은 G v. 2. 8. 2000 (BGBl. I. 1263).



으로 하는 재단과 달리 인적 요소와 물적 요소를 동시에 갖추고 공공 복리에 기여하는 형태이므로, 해당 행정목적 자체가 일정한 시설과 관리자를 필요로 하는 경우이다.

영조물의 경우에는 법인격을 가진 독립한 행정주체도 있으나 실무 상에서는 학교나 병원처럼 권리능력을 가지지 않은 영조물도 있다.

나아가 영조물구조에 사인과 관련되는 특수사례가 계속적으로 등장하고 있다. 따라서 영조물은 단순히 구성원의 문제로 공법상 사단과 구별할 수는 없다.

영조물에 대한 이용관계는 행정조직법에 속하는 것이 아니라 공물의 이용관계에 속한다. 따라서 공물의 영조물이용로 보아야 한다.

공법상 영조물은 그 관리자가 설치된 공법상 목적에 따라 일정한 상태로 제공해야 하는 ‘영조물부담’(Anstaltlast)을 지며, 나아가 신용기관 등의 경우에는 채권자에 대한 채무이행 등에 대한 영조물에 대한 ‘보장주체책임’(Gewährträgerhaftung)을 부담한다.

#### 나. 공법상 영조물의 종류

이는 공영조물이 기여하는 행정목적이 주로 국민에게 서비스를 제공하고 일정한 이용관계를 가지는 경우이다.

공법상 영조물의 종류로는 ‘공법상 방송국’(öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten)<sup>44)</sup>, 시의 ‘저축금고’(Kreis- und Stadtparkasse), 연방과 주의 ‘공급청’(Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, VBL), 주의 ‘보험청’(독일연금보험), ‘수학기회지정센터’(Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, ZVS), ‘학생센터’(Studentenwerk), ‘영상촉진영조물’(Filmförderungsanstalt), ‘연방노동청’(Bunesanstalt für Arbeit) 등이 있다.

44) 대표적인 방송국으로는 제1독일텔레비전인 ARD와 제2텔레비전인 ZDF가 있고, 각기 설립법률이 있다.

근거 법률로서는 일반법은 존재하지 않고, 개별법상의 규정이 중심되고, 단행법으로는 영상촉진영조물을 위하여는 「영상물촉진법」(Filmförderungsgesetz) 등이 있다.

#### 4) 공무수탁사인

공무수탁사인은 법령에 의하여 공무(행정사무)을 위탁받아서 수행하는 사인을 말한다. 법인인 경우에는 이를 ‘공무수탁법인’이라고 한다.

#### 5) 사법상의 조직과 개별사인

사법상의 조직이나 개별적인 사인도 그 행위가 국가에 귀속하고 그 범으로써 간접적인 국가행정의 출현형식으로 보여질 수 있는 경우에는 간접적인 국가행정으로 볼 수 있다.

이러한 사인 등은 조직민영화의 결과로서 생겨지고 민영화과정으로 설명된다.

#### 6) 개별 공법상 조직형식

독일에서는 위에서 언급한 일반적인 간접적인 국가행정의 조직형식과 행정청의 하부조직외에도 다양한 공법상의 조직형식이 존재한다.

이는 헌법이나 법률에서 언급되기도 하지만 항상 특정한 전제조건 하에서만 설치될 수 있는 권리능력 없는 영조물로서, ‘자문위원회’(Beiräte), ‘심사위원회’(Gremien), ‘분과위원회’(Ausschüss), 기관인 ‘위원회’(Räte), ‘집행위원회’(Kommissionen), ‘특별재산’(Sondervermögen) 등이 있다.

특히 특별재산(Sondervermögen)은 「연방예산법」 제26조 제2항에 의하여 법률에 의하여 설치되고 특별임무를 수행하기 위하여 연방재산이나 주 재산의 일부로서 설치된다.

### 제 3 절 독일의 공기업 법제

#### 1. 공기업의 개념

##### (1) 공기업의 개념

독일에서는 우리나라처럼 ‘공기업’(Öffentliche Unternehmen)이라는 용어는 법적으로 사용하지 않으므로, 공기업이라는 용어는 단지 일상적인 용어에 불과하다.

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 것인 아니고, 원래 설정된 특정한 공공목적을 수행하면서 부수적으로 영리활동을 하는 것이다.

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

##### (2) 공기업과 구별되는 조직형식

독일에서는 우리 식의 공공기관을 대부분 ‘공기업’으로 보고 있으나, 공기업으로 보지 않는 조직형식이 있다. 따라서 이하에서는 이러한 예외적인 법형식에 대하여 살펴보기로 한다.

### 1) (지방)공공시설

공공시설(öffentliche Einrichtung)은 주로 지방자치법분야에서 주민의 생존배려를 위하여 『지방자치단체법』에 의하여 설립되는 ‘비경제적 기업’(Nicht-wirtschaftliche Unternehmen)이나 시설을 말한다.

이러한 공공시설은 비록 수수료(Gebühr)에 의한 예산경제를 가지지만, 공기업만큼의 영리성을 가지지는 않는다는 점에서 공기업과 구분된다.

공공시설은 노트라인 베스트팔렌 주 『지방자치단체법』에 따르면, 주민의 경제·사회·문화적 지원을 위하여 설치되므로, 일반적으로 지방의 ‘사회적·문화적 시설’이라고도 지칭되고, 이는 법률상 설립의 의무화된 경우에만 설립할 수 있다.<sup>45)</sup>

공공시설은 공기업과 마찬가지로 주로 영조물이나 기업형식을 갖고, 주요 설립분야는 쓰레기 수거, 보육, 건강, 사회, 환경 등이며, 영리성을 갖지 않는다는 것이 특징이다. 예를 들면, 수영장은 영리적인 서비스행위가 아니라 주민의 건강배려에 설치목적이 있는 것이고, 쓰레기 수거 같은 경우에는 일정한 가입강제 및 이용강제 등이 있다.<sup>46)</sup>

### 2) 사회적 공공시설

한편 독일에서는 공공시설로서 사회복지 및 건강배려를 위하여 고아원(Jugendheim), 병원(Krankenhäuser) 등을 설치할 수 있다.

이는 연방법적으로는 사회복지를 위하여 ‘사회보험청’(Sozialversicherungsamt)가 고권적인 급부행정의 분야로서 설치될 수 있다는 것을 말한다.

---

45) 길준규, □□지방공기업의 설립에 대한 법리적 고찰 - 독일과 일본의 공기업법제를 중심으로□□, 행정자치부, 2004.10, 18쪽이하.

46) G. Püttner, a.a.O., S. 37.

### 3) 문화적 공공시설

문화적 공공시설은 문화적 임무를 수행하거나 여가를 위하여 국가나 지방자치단체에 의하여 설치되는 시설로서 방송국(Rundfunkanstalten), 도서관(Bibliotheken), 극장(Theater), 오케스트라 등이 있다.

### 4) 복권 등 사행사업

독일에서는 복권 등의 사행사업(Spielbank, Lotterien) 등의 사업은 공기업이 아니라 국가의 전매사업으로서 주에 맡겨져 있다.<sup>47)</sup> 이는 공기업에서 주로 사용하는 행정독점이 아니라, 재정독점(Finanzmonopol)로서 이루어지는 것이다.

따라서 이러한 사업은 공적인 통제를 받으며, 그 수익금은 공익적인 임무에 사용된다.

### 5) 독일연방은행

공기업이 아니면서 유사한 특별한 사례가 소위 은행에 대한 은행이라고 말하는 ‘독일연방은행’(Deutsche Bundesbank)로서 이는 화폐공급 및 신용공급을 위한 경제기업이다. 이는 중앙은행으로서 우리의 한국은행과 유사하다. 이에 대한 관련 규정은 「연방은행법」(BBankG)에 있다.

### 6) 화주독점

화주독점(Branntweinmonopol)은 몇 안 남은 국가의 전매사업으로서, 이러한 화주독점은 앞서 언급한 재정독점하에 구성되는 것이다. 따라서 수익금외에도 경제기업으로서의 측면은 제한된다.

---

47) G. Püttner, a.a.O., S. 38.

## 2. 공기업에 대한 법제

### (1) 헌법규정

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), 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 이하에서 공기업은 주로 지방공기업을 중심으로 논의하게 된다. 특히 독일에서 국민에 생존배려임무는 주로 지방공기업으로 수행한다는 점에서 지방공기업을 고찰한다는 의의가 있다.

## 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.

#### 1) 연방법제

1957년의 「독일연방은행에 관한 법률」(Gesetz über die Deutsche Bundesbank, BBanG), 1951년의 「연방철도법」(Bundesbahngesetz, BBahnG), 1953년의 「우편행정법」(Postverwaltungsgesetz, PostVerwG), 1969년의 「재건을 위한 금융영조물에 관한 법률」(Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau), 1922년의 「금융기관에 관한 법률」(Gesetze über Kreditinstitute), 1922년의 「화주독점법」(Branntweinmonopol) 등이 있다.

이중에서 「연방철도법」과 「우편행정법」은 각기 해당분야의 민영화에 의하여 폐지되었다.

#### 2) 주의 법제

주법률(Landesgesetz)로서는 주택건축촉진청과 금융기관, 복권, 보험청에 관한 다수의 법률이 존재한다. 다만 이러한 법률의 경우에는 독일에서는 ‘행정협약’의 일종인 ‘국가조약’(Staatsvertrag)으로 제정되기도 하였다.



### 3) 사법상 공기업에 관한 법제

사법상 공기업에 대하여는 원칙적으로 어떠한 특별법도 존재하지 않는다. 다만 특별한 예외로서 민영화되었던 「폴크스바겐사업소에 관한 법률」(Gesetz über das Volkswagenwerk)이나 「재산지정법」(Vermögenszuweisungsgesetz), 「제국재산법률」(Reichvermögen-Gesetz)등이 있다.

### 4) 기타 적용법률

공기업에 대하여는 일반법이 없고 위에서 언급한 특별법외에도 개별법에서 규정하고 있는 특별규정이 있다. 이러한 특별규정으로서는 공기업도 공행정의 일부인 경우에는 행정법령이 적용되고, 상사회사인 경우에는 공기업으로서의 법률관계에 따라서 그 구성요건을 특별하게 규정하지 않은 때에는 상법전이 적용된다.

## 3. 공기업의 유형

### (1) 행정기업

행정기업은 주로 지방자치단체에서 설치된다. 행정기업(Regiebetrieb)은 주로 조직적으로는 일반 행정의 하부부서라고 설명된다.

행정기업은 충분한 조직적인 독립성은 없으므로 공기업으로서의 속성을 갖는가에는 논란이 있으나, 행정청 내부에서 일반행정과 구분되는 경제적 임무를 수행한다는 점에서 특징이 있다.

행정기업의 운영상에서는 행정청과의 독립된 경영결정을 내릴 수 없고 예산상으로도 독립되지 않으므로 경제성은 높지 않다.

이러한 약한 기업성에 따라서 소규모의 공급기업이나 보조기업, 공공시설의 일부 등으로 설치되고, 내용적으로는 주로 수영장, 사업소, 작업장 등으로 사용된다.

## (2) 직영기업

### 1) 지방직영기업

직영기업(Eigenbetrieb)은 주로 지방자치단체에서 설치되지만, 연방차원에서는 특별재산으로도 설치된다. 직영기업은 주로 지방자치단체에 설치되는 권리능력없는 기업형식의 공법상 특별한 형식이다. 지방자치단체가 설치하는 지방공기업으로서는 표준적인 형식이다.

직영기업은 법적인 독립성은 없으므로 일반 행정조직 구조에 연결되어 있다. 따라서 지방자치단체가 직영기업의 권리나 의무의 주체이다. 직영기업은 조직상, 재정적으로는 일반지방자치단체행정과는 분리되어 있다. 따라서 행정기업과 달리 재산상, 회계상, 예산상의 독립성을 가지고 있으므로 의사결정과 기업운영에 대하여는 자치권이 부여되어 있다.

직영기업의 법적 성질로는 이러한 재산법상의 독립성 때문에 재정법적으로는 특별재산(Sondervermögen)에 속하지만, 인적·물적 수단을 종합한 다는 점에서는 비독립적인 공법상 영조물로도 파악된다.

지방자치법상으로 직영기업은 ‘법인격없는 지방자치단체의 경제기업’이라고 정의하고 있다. 지방직영기업의 조직에 관한 문제는 「직영기업법」(Eigenbetriebsgesetz)이나 「직영기업령」(Eigenbetriebsverordnung)이 제정되어 있다.

다만 직영기업의 조직, 통제, 회계에 대한 특별규정으로 일부 상법전(HGB) 등이 있고, 경쟁법상으로는 별 다른 특별한 규정은 없다. 지방직영기업의 종류로는 주로 교통기업, 공급기업 등이 있다.

### 2) 연방의 직영기업

연방차원에서의 직영기업은 ‘연방기업’(Bundesunternehmen)이 있다. 이러한 연방기업의 근거법으로서는 「연방예산법」(Bundeshaushaltsordnung,

BHO) 제26조 제1항 등이 있다. 이러한 연방기업의 대표적인 예는 ‘연방인쇄소’(Bundesdruckerei) 등이다.

### 3) 특별재산

주로 연방에서 설치되는 ‘특별재산’(Sondervermögen)은 ‘지방직영기업’과 유사한데, 이는 특히 재산법적인 독립성에 근거한 것이다. 특별재산은 주로 ‘연방재산’과 ‘주재산’의 특별한 부분으로 고유한 법인격은 없는 독립적인 경제단위이다.

한편 특별재산은 지방직영기업과 달리 원칙적으로 특별한 의회제정 법률에 의하여 설치된다. 따라서 원칙적으로 특별재산을 설치하기 위하여는 설치법률이 필요하다.

특별재산은 재정법상, 예산법상 독립되어 있지만, 조직법적으로는 행정으로부터 독립되어 있지 않다.

특별재산은 명칭, 임무, 재정조달, 경제성, 회계, 통제 등에 관하여는 설치법률로서 법률이 필요하다. 이러한 특별재산의 법적 성질에 대하여 독일에서는 일반적으로 영조물로 보고 있다.

연방차원에서는 1990년에 16개의 특별재산이 있었고, 가장 대표적인 특별재산이었던 ‘독일연방우편’과 ‘독일연방철도’는 우편개혁으로 민영화되었다.

## (3) 공법상 영조물

### 1) 공법상 영조물의 개념

‘공법상 영조물’(Anstalt des öffentlichen Rechts)은 독일에서는 공기업에 대한 가장 전형적인 공법상의 조직형식이라고 볼 수 있다. 공법상 영조물은 공행정 주체의 수중에 놓여 있고, 특정한 공행정 목적을 지속적으로 수행하도록 결정되어 있는 인적 수단과 물적 수단의 총체이다.

이러한 공법상 영조물은 영조물주체인 행정주체에 의하여 설치되는데, 이는 단체에 적합하게 조직할 수 없고, 구체적인 행정임무의 지속적인 수행을 위하여 설치한다.

공법상 영조물은 조직상으로는 지방직영기업과 유사하지만 원칙적으로 직영기업보다 높은 단계의 독립성을 가지고 있다.

## 2) 공법상 영조물의 특징

공법상 영조물은 조직적으로 모든 행정수단을 종합한다는 점에서 특징적이다. 공법상 영조물은 공법상 사단법인과 달리 별도의 구성원(Mitglieder, 회원)이 없고, 단지 이용자(Benutzer)만이 존재하므로, 공법상 이용관계인 영조물이용관계가 문제된다.

공법상 영조물은 법인격이 있는 영조물과 법인격이 없는 영조물로 구분된다. 고권적 권력의 주체인 행정주체가 법률에 의하거나 법률의 근거에 의하여 설립하고, 공공목적은 이러한 설립된 영조물에 의하여 수행된다.

공법상 영조물은 설립한 행정주체로부터 자유롭게 활동할 수 있을 정도로 독립되어 있으나, 설립한 행정주체는 영조물을 조정하거나 통제할 수 있고, 영조물은 설립한 행정목적에 의무지워져 있다.

공법상 영조물은 전후에 새로운 공법상 조직형식으로 일반적으로 도입되고 있다. 공법상 영조물은 사법상의 조직형식만큼의 독립성과 공법적인 특권을 가진 유연성과 설치주체의 나은 조정가능성과 통제가능성이 결합되어 있다.

이러한 조직상의 이유에서 지방자치단체는 공법상 영조물에게 지방자치단체의 임무를 전부 또는 부분적으로 위탁하고 지방자치단체의 정관제정권과 명령권을 부여하고 있다.

### 3) 공법상 영조물의 현황

물론 영조물은 법적인 독립성, 조직, 목적, 이용가능성, 다른 조직형식과의 구별기준에 따라 다양하고, 설립주체에 따라서도 다양하다.

연방차원에서는 연방은행, 주 차원에서는 ‘주은행’(Landesbank), 지방자치단체에서는 ‘저축금고’(Sparkasse) 등이 있다. 특히 지방자치단체는 지방재정의 한계성 때문에 은행을 설립할 수 없다. 따라서 은행과 유사한 저축금고를 설립할 수 있다.

특히 지방차원에서는 공법상 영조물의 설치가 르네상스를 맞아서 우대되어 있고 있는데, 특히 바에에른 『지방자치단체법』 제96조이하에서는 공법상 영조물을 새로운 기업형식으로 규정하고 있다.

### (4) 공법상 사단법인

#### 1) 공법상 사단법인의 개념

국가공기업의 또 하나의 공법상 조직형식이 공법상 사단이라고 볼 수 있다.

공법상 사단은 행정주체로서 행정조직을 확대할 수 있다면, 공법상 사단도 역시 공기업을 볼 수 있을 것이지만, 일반적으로는 공기업인지에 대하여는 논란이 있다.

공법상 사단은 구성원으로 조직되고 구성원의 교체와는 독립하여 고권권력을 부여받은 행정주체이므로 고권행위에 의하여 설치된다.

#### 2) 공법상 사단법인의 특징

공법상 사단법인은 그 조직과 운영, 회계제도에서는 부분적으로 지방직영기업제도를 모사한 것으로 보인다.

공법상 사단법인의 설립과 법적 지위에 관하여 특별법에서 규정하고 있지 않은 경우에는 경쟁질서가 문제되지 않다.

### 3) 공법상 사단법인의 현황

연방차원에서의 공법상 사단법인으로서는 ‘의료조합’(Krankenkasse)가 있고, 주 차원에서는 ‘상공회의소’(Industrie- und Handelskammer)가 있고, 지방자치단체 차원에서는 ‘경제적인 목적단체’(wirtschaftliche Zweckverbände)가 있다.

특히 경제적 목적단체는 개별 또는 여러 결합된 공행정의 임무를 위탁받아 수행함으로써 지방자치단체와 결합되어 있어서 그 직무담당자나 임무범위가 지방자치단체와 연결되지만, 지역고권이 없는 공법상 사단법인이다.

따라서 지방자치단체의 경제적 목적단체에는 예산실행과 업무수행에서는 지방자치단체법이 적용되고, 특히 지방직영기업에 관한 규정의 적용이 권장된다.

지방의 경제적 목적단체는 이러한 성질에 따라서 주로 지방공기업에 비견된다.

물론 공법상 사단법인은 단체임무를 수행하고 공공복리와 반대로 임무를 수행할 수 없고, 사익으로 부터의 부적절한 영향도 받아서는 안 되기 때문에 사법상의 자연인이나 법인이 그 구성원일지라도, 그 잠재적인 구성원에게 자유로운 공간을 허용하는 것은 아니다.

### (5) 공법상 재단법인

#### 1) 공법상 재단법인의 개념

우리나라와는 달리 독일에서는 공기업의 조직형식으로서 ‘공법상 재단법인’(öffentliche Stiftung)은 드물게 나타난다. 공법상 재단법인은 기금과 물적 상황에 따라서 공행정의 목적에 기속된 임무를 수행하는 독립한 행정주체이다.

공법상 재단은 사법상 재단이 「재단법」(Stiftungsgesetz)에 의하여 설립되는 것과 달리, 법률에 의하여서 법규명령에 의하여 설립되는 것이 일반적이고 예외적으로는 내각결정(Kabinettsbeschluss)에 의하여도 설립된다.<sup>48)</sup>

공법상 재단은 설립행위와 자체적으로 제정한 정관에 의하여 그 법률관계가 정해진다.

## 2) 공법상 재단법인의 특징

재단법인의 본질적인 특징으로서 재단재산(기금), 재단목적, 조직적인 독립성이 있다.

공법상 재단법인을 본질적으로 확정짓는 재단목적은 공기업에서 재단법인이 드물게 사용되는 원인이다. 왜냐하면 재단재산(기금)으로 부터의 수익은 전적으로 재단목적에만 사용되어야 하기 때문이고, 재단목적은 실무상 매우 엄격하고 규정되어 있다.

이것은 공법상 재단법인에서는 재단설립자나 다른 행정주체에 대한 이익분배가 가능하지 않고, 그렇기 때문에 재단이 법형식으로서 인기가 없는 이유이다.

그밖의 단점으로는 재단목적은 단지 설치행위에 의하여서만, 즉 입법자의 행위에서만 변경될 수 있고, 시장에서의 경쟁은 제한된 범위에서만 허용된다.

나아가 공법상 재단은 설치주체가 통제할 수 없고, 따라서 행정주체는 사법상 재단을 실무적으로 설치할 수 없다.

이러한 문제점에 따라서 공법상 재단법인은 독일에서는 이전부터 지방자치단체 내에서 권리능력 없는 재단으로서 지역적인 재단으로서만 설치되었다.

---

48) [http://de.wikipedia.org/wiki/Stiftung\\_des\\_%C3%B6ffentlichen\\_Rechts](http://de.wikipedia.org/wiki/Stiftung_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts).

## (6) 직영회사

### 1) 조직형식 선택의 자유

독일에서 행정주체는 원칙적으로 공법상의 공기업외에도 사법상 법인도 자유롭게 설립할 수 있는 ‘선택의 자유’(Wahlfreiheit)를 가지고 있다. 이는 행정주체가 공기업을 설치 또는 설립할 경우에는 자유롭게 그 조직형식을 선택할 수 있다는 것이다.

물론 위와 같이 선택의 자유가 인정된다 할지라도 같은 조건인 경우에는 공법상 법인을 우선적으로 설립해야 한다는 ‘공법상 법형식 우위의 원칙’이 존재한다. 따라서 우선적으로 공법상의 공기업 형식으로 설립해야 하는 것이다.

아울러 이러한 공기업 조직형식의 선택의 자유에서 일정한 조직형식에 대한 ‘유형강제’(Typenzwang)이 존재하므로 선택의 자유에 대한 약간의 제한이 있다. 예를 들면, 특히 독일에서의 사법상 법형식(조직형식)으로서는 주로 회사법상의 ‘주식회사’(Aktiengesellschaft, AG)와 ‘유한회사’(Gesellschaft mit beschränkter Haftung) 등의 자본회사가 주로 논의된다.

### 2) 직영회사의 개념

행정주체가 사법상 회사를 설립하는 경우에는 이를 ‘사법상 공기업’(öffentliche Unternehmen)이라고도 하고, ‘직영회사’(Eigengesellschaft)라고도 한다.

단, 직영회사라고 명명하는 경우에 ‘eigen’의 의미는 국가적인 주체, 즉 행정주체가 유일한 회사설립자인 주주인 경우에만 해당된다. 따라서 행정주체외의 다른 권리주체가 참가하는 경우에는 이는 ‘혼합경제기업’(gemischt-wirtschaftliche Unternehmen) 내지 ‘공사혼합기업’이라고



부른다. 그리고 지분율이 적은 경우에는 ‘자본참가’(Beteiligung)이라 하여 직영기업과 구분된다.

### 3) 직영회사의 특징

행정주체가 이론적으로 사법상 조직형식을 이용할 수 있는 경우는 많지만, 『연방예산법』(BHO) 등에 의하여 법률상으로 지분납입의무를 제한하고 있으므로 실무에서는 주식회사와 유한회사가 흔히 사용되고 있다.

특히 이들 회사에 대하여 자본참여하는 행정주체의 책임은 특정한 금액에 한정시킴으로서 행정주체의 추가 부담을 제한하고 있기 때문이다. 물론 이러한 사법상의 회사는 행정주체 내지 행정조직으로 부터의 **강한 독립성**을 보장받기 때문에 행정주체가 공적인 책임을 회피하기 위한 ‘사법으로의 도피’라고 명명할 정도로 트렌드를 이루었다.

한편 사법상으로 조직된 회사는 행정주체로 부터의 법률상 수권규정에 의한 어떠한 임무위탁도 없으므로 어떠한 권한도, 어떠한 국가 임무수행권도 허용되지 않고, 단지 **기능적인 의미에서의 행정**만을 수행할 수 있다.

아울러 사법적으로 설립된 회사는 일단 사인(회사)와 전혀 유사한 구조를 가지고 있으므로 특별한 규정이 없으므로 원칙적으로 회사에 관한 법이 적용된다. 따라서 사법상의 경쟁법적 요구도 받고, 이러한 직영회사를 위한 특별경쟁법도 존재하지 않으므로 일반경쟁법의 적용 대상이 된다.

## (7) 혼합경제기업

### 1) 혼합경제기업의 개념

‘혼합경제기업’(Gemischt-wirtschaftliches Unternehmen)은 행정주체가 자신의 경제행위를 위하여 사법상의 회사형식을 이용하는 경우로서, 이

는 직영회사와 달리 회사자산을 단독으로 투자하는 것이 아니라 다른 사인과 연합하여 투자하여 회사를 설립하는 경우를 말한다.

혼합경제기업은 법형식에 의하여 특정된 공통의 지주아래 행정주체의 공적 자본과 사인자본이 결합하는 경우이다. 따라서 혼합경제기업은 순수한 사법상의 회사와 직영회사사이에 놓임으로서 혼합경제기업을 설립하는 경우에는 직영회사에 언급된 분야의 성질이 적용될 수 있다.

혼합경제기업은 사인의 자본이 참여하기 때문에 공법상의 법형식은 가능하지 않지만, 예외적으로 지방의 목적단체에는 공법상의 법형식에 사인의 자본이 참여할 수 있는 경우가 있다.

혼합경제기업의 설립주체인 행정주체의 혼합경제기업에 대한 영향력은 혼합경제기업의 하부유형에 따라서 달라질 수 있다.

한편 혼합경제기업의 종류를 보면, 여러 공법상 법인이 회사자본을 나누어서 참여한 경우에는 ‘혼합공기업’(gemischte-öffentliches Unternehmen)이고, 행정주체가 다른 사인과 함께 회사의 소유자인 경우에는 ‘혼합사기업’(gemischte-privates Unternehmen)이라고 한다.

한편 ‘기업결합’(Konzern)은 여러 참여회사나 직영회사가 하나의 회사법상의 지주회사로 결합된 경우로서, 이러한 공공주체의 기업결합으로서는 연방차원에서는 단지 20개의 연방의 자본참가로 이루어진 ‘자아베르크사업소 주식회사’(Saarbergwerke AG), 10개의 자본참가로 이루어진 ‘산업단지관리주식회사’(Industrieverwaltungsgesellschaft AG, IVG) 등이 있다.

혼합경제기업의 경우에는 행정주체의 ‘자본참가율’이 문제가 되는데, 이는 언제부터 ‘혼합경제기업’이고, 어느 시점부터 단순한 ‘사기업에 대한 자본참가’(Kapitalbeteiligung)로 볼 것인가의 문제이기 때문이다. 특히 이러한 구분은 행정주체의 영향권 행사와 관련된다.

## 2) 혼합경제기업의 특징

혼합경제기업의 경우에는 행정주체가 기업목적을 결정할 수 있는 경우에만 행정주체의 영향력이 문제되는데, 공공주체가 참여관계에 근거하여 지배적인 영향력을 행사할 수 있는 경우에는 ‘혼합경제기업’, 즉 ‘혼합사기업’이라고 말할 수 있다. 이러한 자본참가율은 원칙적으로 ‘다수참가’(Kapitalmehrheit)가 요구되고, 소수참가인 경우에는 단지 행정주체의 ‘실제적인 지배력’만 보증된다는 점이 특징이다.

혼합경제기업과 단순한 사기업에 대한 자본참가간의 실제적인 구별이 가능하기 위해서는 위의 이론적인 구별보다는 더 명확한 기준이 필요하다.

이러한 구별의 출발점은 기업에 대한 다수지분의 보유는 곧 지배적인 영향력을 의미하고, 이러한 기업이 ‘공기업’이라고 불리기 위해서는 사법상 법인의 행위가 행정주체로 귀속될 수 있기 위해서는 실제적인 자치의 의미에서 적어도 기준적인 영향력행사가 가능해야 한다.

국가가 어떠한 영향력행사의무를 헌법이나 법률에 의하여 실제로 전환하거나 객관적으로 행사할 수 있기 위해서는 사법상 법인이 국가로 귀속되어야 하고, 이러한 경우에만 공기업이라고 볼 수 있다.

지배적 영향력에 대한 자세한 규정은 주로 『주식법』이나 『기업결합법』에서 규정하고 있다. 나아가 다수참가, 지배적 영향력, 행정에의 종속성의 개념은 『주식법』에서 규정하고 있다(주식법 제16조이하, 제308조이하). 다만 정확한 자본참가율 및 결정권비율은 각기의 회사형식에 따라서 지배적인 영향력을 행사할 수 있는 비율이 다르므로 일률적으로 정할 수 없다.

다만 행정주체가 어떠한 사법상 기업을 소유한다는 것은 기업의 법률상 기관 또는 정관에 맞는 기관을 임명하거나 이러한 것을 수단으로 하여 기업정책과 영업정책을 결정할 수 있는 경우에는 지배적인

영향력을 행사할 수 있다.

아울러 지배적 영향력과 관련하여서 그 가능성과 한계는 각기의 회사형식과 콘체른법(Konzernrecht)에 근거하여 결정된다(대략 주식법 제311조 제1항). 한편 지배적인 영향력은 ‘지배계약’(Beherrschungsvertrag)에 의하여서도 도출될 수 있고, 실제적인 ‘기업결합’(Konzern)에 의하여서도 행해질 수 있다.

다만 해당 기업에 대한 행정주체의 ‘지배적인 영향력’은 『예산기준법』 제53조 제2항 제2문과 『연방예산법』 제65조 제3항과 제67조 제1문에서 주어지는 ‘직접적인 참가’와 ‘간접적인 참가’인지의 여부는 중요하지 않고, 단지 법적으로 지배적인 영향력이 존재하면 족하다.

지배적인 영향력이 존재하는 경우에는, 즉 원칙적으로 다수참가인 경우에는 언제 공기업으로 볼 수 있는가에 대한 실제적인 확정이 가능하다고 볼 수 있다. 아울러 대표주주나 회사가 특정한 액수의 지분을 획득하는 경우에 통지의무는 『주식법』 제20조에 규정되어 있다. 해당 회사지분의 25%를 행정주체가 소유하는 경우에는 통지의무가 시행되어야 하고, 공기업으로서의 속성에 따라서 공개해야 하는 법적 명확성의 규정이 적용된다.

회사형식에 따라서 지배적인 영향력을 행사할 수 없는 정도의 자본참여율을 가진 경우에는 사기업에 대한 행정주체의 단순한 자본참가로 보아야 한다.

#### (8) 자본참가

‘혼합경제기업’이라고 말하는 기준과 달리 ‘자본참가’는 ‘국가나 기타 행정주체가 사법상의 회사의 자본에 대한 소유권을 갖는 경우’로서 다른 공법상의 법인이나 다른 공기업과 결합하지 않고서는 전혀 다수(지분)을 형성하지 못하는 경우이고, 이러한 경우에는 ‘소수참가’(Minderheitsbeteiligung)이기 때문에 해당 기업에 대한 어떠한 실제

적인 영향력도 허용되지 않는다.

자본참가가 기업에 대하여 지속적인 관계를 설정하는 한도에서는 국가에게 기업의 전체 지분이 속하는 직영기업이나 기본자본 또는 수권자본의 50%이상을 가지고 있는 경우에도 부분적으로 자본참가로 볼 수 있다.

‘자본참가’는 행정주체의 입증할 수 있는 어떠한 영향력도 없기 때문에 더 이상 공기업이라고 표현되지 않는다.

물론 행정주체나 공기업의 매각결정의 경우에는 법현실상 단순한 수요행위의 문제이다.

## 4. 공기업의 운영

### (1) 공법상 공기업

공법상 공기업, 특히 지방공기업에는 운영을 위하여 직영기업은 ‘사업소 관리자 제도’(Leiter)나 ‘행정위원회제도’(Verwaltungsrat) 등을 두고 있다. 이러한 제도를 일본과 우리나라가 계수하여 지방직영기업 등에 사업소, 사업소관리자, 이사회 등의 제도를 두고 있는 것이다.

**【노트라인 베스트팔렌 주 지방자치단체법】 제114조 직영기업(Eigenbetriebe)**

- ① 법인격이 없는 지방의 경제기업(직영기업)은 직영기업령과 기업의 정관에 의하여 운영된다.
- ② 직영기업의 사무에서 운영은 결정에 대한 충분한 독립성이 허용되어야 한다. 시위원회의 관할은 가능한 한 직장위원회에 위임되어야 한다.
- ③ 50명을 초과하는 직영기업의 경우는 행정위원회는 1/3을 직영기업의 직원으로 구성한다. 51명보다 적으나 10명보다 많은 직영기업은 2명의 직원이 직장위원회에 속한다. 직장위원회에 속하는 직원은 직영기업의 직원회의의 제안, 즉 선거해야 하는 위원과 대표자의 2배수를 포함한 제안을 선택하게 된다. 여러 직영기업을 위하여 공동의 행정위원회가 형성된 경우에는 이들 직영기업의 모든 직원의 전체 수가 기준이 되는데, 제4문에 상응하여 적용된다. 전문가인 시민의 수는 직원의 수와 합하여 행정위원회에서의 시의회 위원의 수를 넘어설 수 없다.

---

한편 연방이나 주에서 ‘권리능력 있는 공법상 영조물’로 설치되는 ‘공급청’(Versorgungsanstalt)의 경우에는 그 기관(Organ)으로서 ‘이사회’(Vorstand)와 ‘행정위원회’(Verwaltungsrat)를 두고 있다.

그러나 독일에서의 행정위원회는 우리나라의 ‘행정위원회’와 달리 ‘공법상 사단’이나 ‘공법상 영조물’의 기관으로서 명예직으로 구성된 위원회(Gremium)으로서 해당 공기업 등에 대한 통제기능과 지휘기능을 가진다.<sup>49)</sup> 따라서 우리의 ‘이사회’와 유사한기능을 가진다. 한편 이러한 행정위원회는 「연방봉급법」(Bundesbesoldungsgesetz, BBesG)에서 봉급단위 A 13에 속하는 직무표시(Amtsbezeichnung)로 표현된다.

## (2) 사법상 공기업

사법상 공기업의 경우에는 특히 사법상 지방공기업에 대하여는 각 「지방자치단체」에서 보유하고 있는 **지분율 비율**에 따라서 사실상의 영향력 행사에 대하여 자세하게 규정하고 있으며, 그 외의 내용은 사법, 특히 「상법」에 의한 규정이 적용된다.

한편 사법상 공기업의 경우에는 우리나라와 달리 ‘이사회’와 ‘행정위원회’에 관한 규정을 두고 있어서 이사회와 행정위원회의 구성과 사무에 대하여 규정을 두고 있다.

# 제 4 절 우리 법과의 비교

## 1. 공공기관의 구별기분으로서의 지분율

우리나라에서 공공기관을 구별하는 기준이 「공공기관법」상 ‘지분율’ 및 ‘사실상의 지배력’에 관한 기준이다. 이에 대하여 우리 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에서는 주로 ‘100분의 50’ 및 ‘100분의

---

49) <http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsrat>.

30' 내지는 '사실상의 지배력'에 관한 규정을 두고 있다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제 4 조 (공공기관)

① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

우리 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에서 '공공기관의 지정'과 관련하여서 '지분을' 및 '사실상 지배력'에 관한 규정은 역시 독일 법에도 이와 유사한 규정과 법리가 존재한다.

【노트라인 베스트팔렌 주 지방자치단체법】 제108조 (사법상의 기업과 시설)

① 지방자치단체는 다음의 경우에만 사법형식의 기업과 시설을 설립하거나 참여할 수 있다.

1. 기업의 경우(제107조제1항)는 제107조제1항제1문의 전제조건을 충족한 경우

2. 시설의 경우(제107조제2항)는 제8조제1항의 전제조건을 충족한 경우와 지방자치단체의 중요한 이익이 설립이나 참여에 전제된 경우
  3. 지방자치단체의 (배상)책임이 특정한 부담에 제한된 법형식을 선택하는 경우
  4. 지방자치단체의 지불의무가 지방자치단체의 이행능력과 적절한 관계에 있는 경우
  5. 지방자치단체는 불특정하거나 부적절한 금액의 손실을 인수하도록 책임 지지 않는 경우
  6. 지방자치단체는 적절한 영향, 특히 감독기관을 포함하여 그리고 이것이 정관, 조례, 다른 방식으로 보장되는 경우
  7. 기업 또는 시설이 정관, 조례, 기타 조직상태에 의하여 공공목적을 지향하는 경우
  8. 회사형태의 기업이나 시설의 경우에는 연말결산과 상황보고가 광범위한 법률상의 규정이 적용되지 않거나 다른 법률상의 규정에 위배되지 않는 한 회사계약과 정관에 근거하여 거대 자본회사를 위한 상법전 제3편의 규정에 준하는 적용이 제기되거나 마찬가지로 또는 직영기업에 적용되는 규정에 준하는 적용으로 심사되어지는 경우
  9. 제107조제1항 제1문제3호에 따른 전화서비스를 포함한 통신기업의 경우 회사계약에서 직접 참여 또는 지분참여의 틀에서 지방자치단체의 직접적인 책임은 수권자본에 대한 지방자치단체 경우에 따라서는 지방공기업의 지분에 한정되는 경우이다. 동등한 경쟁기회의 수행을 위하여는 지방자치단체는 이러한 기업을 위하여 지방경제적인 우대조건의 기준에 따른 신용을 부여해서도 보증이나 제86조상의 의미의 보장을 해서도 안 되는 경우 감독행정청은 제3, 5, 8호의 규정에서 논거 있는 사례는 예외로서 허용할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 회사형식의 기업이나 시설에 대한 지분의 50퍼센트를 초과하여 소유한다면, 지방자치단체는 다음에 영향을 미칠 수 있어야 한다.
1. 직영기업에 적용되는 규정의 의미적절한 적용
    - a) 모든 회계연도마다 회계계획을 제시하고
    - b) 경제지도에서 5년간의 재정계획을 제시하거나 지방자치단체가 인식하고 있고
    - c) 기존의 법률상의 공개의무를 해치지 않고 연말결산의 확정, 성과의 적용, 연말결산과 상황보고에 대한 심사의 성과가 통상적으로 공개되어져 하고 동시에 연말결산과 상황보고가 제시되고 그 공개에 해석이 입증



되어야 한다.

2. 상황보고와 그와 결합하여 공공목적의 설정을 유지하기 위하여 그리고 목적달성을 위한 지위를 가져야 한다.

3. 회사가 기업을 운영한다면, 경제원칙(제109조)에 의하여 다뤄져야 하고 연말결산, 상황보고, 공공목적설정을 유지하는 것에 관한 보고서는 예산안에 부록으로 첨부되어야만 한다. 지방자치단체가 다른 지방자치단체 또는 지방자치단체조합과 공동으로 다른 회사나 시설의 다수 지분을 차지한다면, 지방자치단체는 제1문 제1호 a)와 b), 제2호와 제3호의 기준에 따라 경제운영에 영향을 미쳐야 한다.

③ 지방자치단체는 제1항을 해치지 않고 기업과 시설을 주식회사의 법형식으로 공공목적이 다른 법형식보다 더 잘 수행되거나 수행되어질 수 있는 경우에만 설립하거나 인수하거나 본질적으로 확장하거나 그에 참여할 수 있다.

④ 지방자치단체는 제1항을 해하지 않고 유한회사의 법형식으로 회사계약의 체결이 다음과 같이 보장되는 경우에만 기업이나 시설을 설립하거나 인수하거나 본질적으로 확장하거나 그에 참여할 수 있다.

1. 회사주주총회가 다음을 결정할 수 있다.

- a) 주식회사법 제291조와 제292조제1항의 의미의 회사계약의 체결과 변경
- b) 기업과 (자본)참여의 획득과 공개
- c) 경제계획, 연말결산과 성과의 사용
- d) 지방자치단체에게 유보되어 있지 않은 회사관리인의 지명이나 해임

2. 지방의회는 지방자치단체에 의하여 지명되거나 지방자치단체의 제안에 의하여 선거된 감독위원회의 위원에게 감독위원회의 지명이 법적으로 규정하지 않는 한에서는 지시할 수 있다.

⑤ 지방자치단체, 지방자치단체조합, 목적조합이 직접 또는 간접으로 25퍼센트 이상 참여하고 있는 회사에서의 지방자치단체의 대표자는 회사의 다른 회사나 사법상 법형식의 다른 단체에 대한 참여에서 지방의회의 이전의 결정에 따라 그리고 지방자치단체에 대하여 스스로 참여전제조건이 존재하거나 참여하는 회사의 책임이 단지 제한된 기여에 한정되는 경우에만 승인되어도 좋다. 제1항 제2문은 상응하여 적용된다. 제1문의 의미에서의 지방자치단체의 대표자로서 지방자치단체나 지방자치단체의 제안에 의하여 기관이나 위원회로 파견되거나 선거된 업무수행자, 이사회 위원, 회사의 기타 기관이나 유사한 위원회의 위원이 적용된다. 파견이나 선거는 여러 지방자치단체나 지방자치단체조합, 목적조합의 권유나 제안으로 이루어진다면, 참가한 지방자치단체와 지방자치단체조합, 목적 조합에 적합한 기관의 결정이 필요하

다. 제1문에서 4문까지는 회사법상의 강행규정이 적용되지 않는다면 적용되지 않는다.

⑥ 지방자치단체는 추가지불의무가 배제되거나 책임총액 특정한 기여에 제한되는 경우에는 등록된 신용조합에 대한 개별적인 업무지분을 획득할 수 있다.

즉, 독일의 노트라인베스트팔렌 주 「지방자치단체법」에서는 사법상 지방공기업을 설립하는 경우에 행정주체가 회사 지분의 50%이상 참가하는 경우에는 ‘다수참가’(Mehrheitbeteiligung)로 보아서 대한 공기업에 대한 사실상의 영향력의 행사로서 예산계획, 회계보고 등의 권리를 가지고 있다.

한편 행정주체가 회사 지분의 25%이상 50%미만으로 참가하는 경우에는 ‘소수참가’(Minderheitbeteiligung)로서는 이러한 경우에는 공법상의 영향력이 제한되는데, 특히 제한된 공법상의 영향력을 행사하기 위하여 행정주체는 업무수행을 위하여 지방자치단체에서 직원이나 이사회 위원 등을 파견할 수 있다.

다만 독일법에서는 25%미만의 지분은 가진 경우에는 단순히 사기업에 대한 ‘자본참가’로 보고 있다. 이는 사기업에 대한 ‘(자본)투자’와 유사한 구조를 가진다. 따라서 공기업으로 보는 경우에 개별적인 부분에서는 제한이 있다.

## 2. 공공기관의 운영조직

공공기관의 운영조직과 관련하여 주로 이사회의 구성방법 등이 문제될 수 있다. 우리 법에서는 공기업 및 준정부기관에 회사조직으로서 주로 상법상의 이사회 규정을 두고 있다. 그러나 이러한 점은 조직형식에 상관없이 일괄적으로 사법상의 회사구조로서 이사회구조를 가지고 있다는 점은 비판되어야 한다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 (이사회 설치와 기능)

①공기업·준정부기관에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
2. 예비비의 사용과 예산의 이월
3. 결산
4. 기본재산의 취득과 처분
5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획
6. 생산 제품과 서비스의 판매가격
7. 잉여금의 처분
8. 다른 기업체 등에 대한 출자·출연
9. 다른 기업체 등에 대한 채무보증. 다만, 다른 법률에 따라 보증업무를 수행하는 공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외한다.
10. 정관의 변경
11. 내규의 제정과 변경
12. 임원의 보수
13. 공기업·준정부기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회 심의·의결을 요청하는 사항
14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

②기관장은 다음 각 호의 사항을 이사회에 보고하여야 한다.

1. 국정감사, 제43조제1항의 규정에 따라 실시된 회계감사와 제52조의 규정에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 그에 대한 조치 계획 및 실적
2. 공기업·준정부기관의 단체협약 결과와 그에 따른 예산소요 추계(단체협약을 체결한 경우에 한한다)
3. 그 밖에 이사회가 기관장에게 보고하도록 요구하는 사항

③공기업·준정부기관의 설치·운영 등에 관하여 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고, 제1항의 규정에 따른 기능을 수행하는 다른 기구를 둔 경우에는 그 다른 기구를 명칭과 관계없이 이 법에 따른 이사회로 보고, 그 구성원은 이 법에 따른 이사로 보아 이 법을 적용한다.

한편 우리 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17조이하에 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)

다만 행정위원회 및 직장위원회의 경우에는 외부인사나 행정부처에 의한 지명 등으로 구성되는 것과 달리 해당 지방공기업의 직원의 약간 명으로 구성되는 것이 특징이다. 이러한 구성방법은 공공기관의 독립성을 확보하고 해당 기관의 전문성을 담보할 수 있는 좋은 방법이다.

**【노트라인 베스트팔렌 주 지방자치단체법】 제114a조 공법상 권리능력 있는 영조물**

- ① 지방자치단체는 기업과 시설을 공법상 영조물의 법형식으로 설치하거나 기존의 행정기업과 직영기업 및 직영기업과 유사한 시설을 전체 권리승계의 방식으로 공법상의 권리능력있는 영조물로 전환할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 영조물의 법률관계를 정관에 의하여 규율한다. 정관은 영조물의 명칭과 임무, 이사회와 행정위원회의 위원 정수, 수권자본의 최고액, 경제운영, 재산관리, 감사에 관한 규정을 포함한다.
- ③ 지방자치단체는 영조물에게 개별임무나 또는 특정한 목적에 결합된 임무모두를 전제로나 부분적으로 위임할 수 있다. 지방자치단체는 영조물을 위하여 제9조에 의한 전제조건하에서 정관에 접속강제와 사용강제를 규정할 수 있고, 영조물에 위임된 임무범위에서 정관을 발령할 것을 허용할 수 있다.
- ④ 영조물은 정관의 기준에 따라 그 참가가 영조물목적에 유용한 경우에, 다른 기업에 참가할 수 있다. 제108조 제1항 제1문 제1호와 제2호는 상응하여 적용된다.
- ⑤ 지방자치단체는 자신의 재산으로부터 면제가 요구되지 않는 한, 영조물의 구속력에 대하여 무제한으로 책임을 진다(보장주체성).
- ⑥ 영조물은 법적으로 또는 정관에 의하여 지방자치단체의 조례에 의하여 무언가 다른 것을 결정하지 않는 한, 이사회에 의하여 자기책임으로 관리된다.
- ⑦ 이사의 업무수행은 행정위원회에 의하여 감독된다. 행정위원회는 이사를 최장 5년간 지명하고, 지명의 갱신은 허용된다. 행정위원회는 그밖에도

다음에 관하여 결정한다.

1. 제3항제2문에 따른 정관의 제정
2. 영조물의 다른 기업에의 참가
3. 경제계획과 연말결산의 확정
4. 서비스이용자에 대한 일반적으로 적용되는 요금율과 사용료의 확정
5. 연말감사인의 지정
6. 성과사용

제1호와 제1호의 사례에서 행정위원회는 시의회의 지시를 받는다. 행정위원회는 그밖에도 지방자치단체의 조례에 의하여 결정된 영조물의 업무에 대한 결정에 의무지워져 있다. 나아가 정관에서는 영조물의 기관이 중요한 의미를 가진 결정을 하는 경우에 시의회의 승인이 요구되는 것을 규정하고 있다.

⑧ 행정위원회는 의장인 위원과 기타 위원으로 구성된다. 의장은 시장이 맡는다. 고유한 업무분야를 가진 사무직원을 지명하는 한에서는 그러한 사무직원은 의장을 보위하며, 그 업무범위도 영조물에 위임된 임무에 속한다. 위임된 임무가 여러 업무분야에 귀속하는 경우에는 시장이 의장에 관하여 결정한다. 행정위원회의 그밖에 위원들은 지방의회에 의하여 5년의 기간으로 선임되고, 그 선거는 제50조제4항이 의미에 맞게 적용된다. 지방의회에 속하는 행정위원회의 위원의 임기는 선거기간의 종료 또는 지방자치위원회의 예상되는 해지로서 종료된다. 행정위원회 위원은 자신의 직무를 새로운 위원의 취임까지 계속하여 행사한다. 행정위원회의 위원은 다음에 해당되어서는 안 된다.

1. 영조물의 사무원
2. 영조물이 50퍼센트를 초과하여 참가하는 공법 또는 사법상의 법인 또는 기타 조직의 지도적 직원, 수권자본에 대한 참가로 충분하다.
3. 직접적으로 영조물에 관한 감독임무를 수행하는 감독청의 직원

⑨ 영조물은 제3항에 따른 임무위임에 근거하여 권력적인 권능을 행사하는 경우에는 공무원의 고용주일 권리를 갖는다. 영조물이 해산되거나 전환되는 경우는 공무원과 서비스이용자의 법적 지위에 대하여 공무원권기본법 제2편 제3장이 적용된다.

⑩ 연말결산과 영조물의 보고서는 다른 규정이 적용되지 않거나 다른 법률상의 규정이 반대로 규정하지 않는 한, 상법전상의 거대자본회사에 적용되는 규정에 따라 작성되고, 심사된다.

⑪ 제14조제1항, 제31조, 제74조, 제75조제1항, 제76조, 제83조과 국가감독에 관한 제12편의 규정은 영조물에 의미에 맞게 적용되어질 수 있다.

### 3. 공공기관의 정보공개 의무

우리 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제11조 이하에서는 경영정보 등에 대한 정보공개 의무가 규정되어 있다. 이러한 재정정보의 공개는 국민의 세금으로 운영되는 만큼 투명한 행정을 위하여 필수적인 요소이다.

제11조 (경영공시) ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 주무기관의 장은 국가안보상 필요하다고 인정하는 경우 기획재정부 장관과 협의하여 일부를 공시하지 아니하도록 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
  2. 결산서(재무제표와 그 부속서류를 포함한다)
  3. 임원 및 운영인력 현황
  4. 인건비 예산과 집행 현황
  5. 제13조제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과
  6. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)
  7. 정관·사채원부 및 이사회 회의록. 다만, 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』에 따라 공개하지 아니할 수 있다.
  8. 감사의 감사보고서
  9. 『감사원법』 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
  10. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부 장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항
- ② 공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다.
- ③ 공공기관은 제1항의 규정에 따라 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 한다. 이 경우 비용의 부담에 관하여는 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 제17조(비용부담)의 규정을 준용한다.
- ④ 공공기관의 경영공시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이에 대하여 독일에서는 행정에서는 정보공개 의무가 일반적이기 때문에, 공기업에서도 일반적으로 적용된다. 특히 연방차원에서는 연방 재무부가 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 공기업중에서 25%미만의 소수참가의 경우에도 정보공개 의무를 인정할 것인가는 문제가 되는데, 이러한 경우에는 공무수탁관계가 있는 공적인 부분에만 정보공개가 허용되고, 나머지 사적인 부분은 영업비밀의 보호를 위하여 허용되지 않는다고 본다.<sup>50)</sup> 물론 독일은 회사법상에서도 공중에 대하여 원칙적으로 제한된 정보공개 의무를 부담한다.

브란덴부르크 주 기록열람 및 정보접근권 제 2 조

④ 임무를 수행하는 행정청이 고권적인 임무를 수행하기 위하여는 사인에게 서비스를 제공하는 한도에서는 사적인 기관에 대하여서도 역시 정보공개청구권이 있다

그러나 우리나라에서는 지방공기업은 행정안전부에서 매년 전국 ‘지방공사·공단현황’을 책자로 펴내는 것을 제외하고는 ‘지방공기업현황’만 인터넷으로 공개되고 있다. 특히 국가차원에서는 모든 공공기관에 관한 정보공개는 비교적 인색한 편이다. 따라서 정책론으로 ‘공공기관편람’의 형태로 정보공개하는 것이 필요하다.

50) 김준규, □□지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구□□, 2006.9, 130쪽.

## 제 5 장 프랑스의 공공기관 운영 관련 법제

### 제 1 절 공공기관의 개념과 특징

#### 1. 프랑스의 공공기관

일반적으로 공공기관의 개념에 관하여 다양하게 정의내릴 수 있는데, 우리 법제에서는 공공기관의 개념에 관하여 정의내리고 있는 것은 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률로 제2조 제1호에서 공공기관이라 함은 국가행정기관·지방자치단체 그 밖의 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관을 말한다고 하고 있다. 그러나 공공기관 운영에 관한 법률에서는 공공기관의 개념에 관하여 정의내리고 있지 아니하고 공공기관을 지정하도록 하는 형태를 취하고 있다.

즉 공공기관을 기획재정부장관이 지정하도록 하는데 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있도록 하고 있다.

- ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
- ② 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
- ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
- ④ 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지



분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

⑤ 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

⑥ 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

그러나 다음의 1에 해당하는 기관은 공공기관으로 지정될 수 없도록 하고 있다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

프랑스에서 공공기관에 해당되는 것으로 ‘공기업’(entreprises publiques) 혹은 ‘영조물 법인’(établissement publics)이 있는데, 공기업과 영조물 법인을 고찰하는 것이 우리나라의 공공기관에 해당한다고 할 수 있다.

프랑스 법제에서 공기업이라 함은 그 형태를 불문하고(예를 들어 회사(société), 영조물 법인(établissement publics), 협회(association)) 공권력이 직접 혹은 간접적으로 공·사법적으로 지배적인 영향을 미치는 회사를 말한다.<sup>51)</sup> 즉, 공권력이 자본의 다수를 소유하고 있거나 특별주 다수를 소유하는 것 또는 특별 한 지배를 하는 것 등을 의미한다. 그러나 국가나 지방자치단체의 직영방식으로 수행되는 사업의 경우(예를 들어 화폐나 메달 주조, 국영인쇄소 등) 그 경영상 부속예산의

51) Rémi Rouquette, Dictionnaire du droit administratif, Le Moniteur, 2002, p.309.

형태로 재정적 자율권이 부여되어 있는 경우는 공기업에 해당하니 아니하는 것으로 보고 있다.<sup>52)</sup>

## 2. 프랑스 공기업의 특징

공기업에 대한 법인격의 부여에 따라, 공기업은 이러한 법인에 인정되는 다음의 여러 법적 특성 또는 권한이 인정된다.

공기업은 그 명의로 행위하는 이사회 및 집행기관을 가진다. 공기업은 또한 그 재산에 대한 완전한 소유권을 가지고, 경영상 재정적 자율권을 가지는 바, 대부분의 경우 이것은 근거법령에 명시적으로 규정되고 있다. 그에 따라서 공기업은 고유한 예산을 작성하고 잉여수익금을 보존하여 차기의 활동에 충당할 수 있다. 끝으로 공기업은 소송상 원고로서 공법인, 사법인 내지는 국가 등에 대하여도 자신의 고유한 권리를 방어할 수 있다. 법인으로서의 공기업은 원칙적으로 전문성의 원칙의 적용을 받는다. 즉 공기업은 법령상 그에 부여되어 있는 특정 사업만을 수행할 수 있는 것이다. 그러나 공기업의 경우는 이러한 전문성의 원칙은 그 근거법령 또는 판례에 의하여 매우 넓은 의미로 이해되고 있어서, 그 실질적 의의는 거의 없는 것으로 보인다.

예컨대 국영철도회사의 영조물법인으로의 전환에 관한 1982. 12. 31. 법률은 당해 법인은 그 업무와 직접적·간접적 관련이 있는 모든 활동을 수행할 수 있다고 규정하고 있다. 마찬가지로 우편 및 프랑스전신의 설치에 관한 1990. 7. 2. 법률은 이들 공기업은 프랑스와 외국에서 그 직무와 직접적·간접적 관련이 있는 모든 활동을 수행할 수 있다고 규정하고 있다. 1982년에 국유화된 기업의 경우는 전문성의 원칙은 그 의의를 완전히 상실했다고 할 수 있을 것으로 보이는 바, 그것은 이들 기업은 그 활동 영역이 매우 다양한 다수의 자회사를 지배

---

52) 김동희, 프랑스 공기업에 관한 연구, 서울대학교 법학 제43권 제2호, 2002. 6, 128면.

하고 있기 때문이다.<sup>53)</sup>

### 3. 공기업의 상공법적 성격

공기업의 상공법적 성격은 그 사업의 내용뿐만 아니라 조직 및 경영방식에도 구현되고 있다. 공기업은 생산, 운송, 교환 등의 활동(전기·가스·자동차의 생산 및 판매, 해운·철도운수·항운 등)에 있어 사기업의 그것과 유사한 활동을 하고 있다. 그러한 점에서는 공기업은 사기업과 동일하다고 할 수도 있다.

그러나 사기업은 이윤추구라는 사적 이익을 위하여 활동하는데 대하여, 공기업의 경우는 그 기본적 목적은 이익의 실현이 아니라 공익 실현에 있다는 점에서 양자는 차이가 있다. 공기업의 활동은 그 성질상 사기업의 그것과 동일하다는 점에서, 공기업은 기본적으로 사기업과 동일한 구조 및 경영방식을 취하고 있다. 따라서 전통적 행정 방식에 따라 운영되는 행정적 영조물 법인은 공기업은 아닌 것이다.

다수의 공기업의 사업은 상공법적 공역무를 그 대상으로 하고 있으나, 단순한 상공법 활동인 경우도 또한 적지 아니하다. 특정 공기업의 활동이 공역무인지 여부에 대한 객관적 판단 기준은 없다. 공기업에는 공법인으로서 영조물법인과 사법인으로서의 국유회사 및 공사혼성 자본기업이 있는 것이나, 공기업이 영조물 법인이라고 하여 그 역무가 공역무인 것은 아니다. 즉 공기업으로서의 일정 영조물 법인은 상공법적 공역무를 그 대상으로 하는 것이나(프랑스 전기, 프랑스 가스, 국영철도회사), 공역무를 그 사업 대상으로 하고 있지 아니한 영조물 법인도 적지 아니하다(프랑스 석탄 등). 사법상의 주식회사의 형태를 취하고 있는 공기업은 다수의 경우 그 사업은 단순한 상공법적 활동인 것이나(르노 자동차회사, 금융·보험회사), 에어 프랑스나 일반해운

---

53) 김동희 전계논문, 128면.

회사의 사업은 상공업적 공역무에 해당한다. 당해 공기업의 사업이 독점적인지 여부도 당해 기업의 사업의 공역무성의 판단 기준이 되지 않는다. 예컨대 독점적 지위를 가지고 있는 프랑스 전기나 프랑스 가스의 사업은 공역무이나 프랑스 석탄의 사업은 공역무성을 가지지 아니한다. 그 반대로 사기업과 경쟁 관계에 있는 해운·항만관계 공기업의 사업은 공역무에 해당한다.

공기업의 사업이 공역무성을 가지는지 여부는 법적으로 매우 실질적 의미를 가지는 것이다. 즉 당해 기업의 사업이 공역무인 경우에는 그것이 상공업적 공역무인 경우에도 공역무일반에 적용되는 일정한 법원칙으로서의 공역무 앞의 평등원칙, 공역무의 계속성원칙, 행정에 의한 공역무 이행조건의 일방적 변경 특권 등의 적용을 받는 것이다. 이러한 공역무에 따르는 여러 원칙은 공역무를 그 사업 내용으로 하고 있는 관계 공기업의 합리적 경영에 있어 심각한 장애요인으로 작용하는 경우가 적지 아니하다.<sup>54)</sup>

따라서 공기업은 사업의 내용뿐만이 아니라 조직과 경영방식에 있어서도 상공업적 성격을 가지며, 사기업은 이윤추구가 목적이나 공기업은 공익실현이 목적이라는 점에서 차이가 있으며, 다수의 공기업은 상공업적 공공서비스를 그 대상으로 하고 있으나 단순히 상공업 활동을 대상으로 하는 경우도 있다.

#### 4. 자본의 전부 또는 과반수의 소유

자본의 소유관계를 통하여 공기업을 판단할 수 있다. 즉 국가라든가 지방자치단체 혹은 영조물법인 또는 공기업이 단독으로 혹은 공동으로 자본금의 과반수를 소유하고 있는 경우를 공기업으로 보고 있다. 이러한 것은 행정최고재판소의 일관된 판례이다.(Conseil d'Etat, 10

54) 김동희, 전계논문, 129면.

juillet 1972, Compange Air Inter; CE 24 novembre 1978, Syndicat national du personnel du Commissariat à l'énergie atomique; CE, 22 décembre 1982, comité central d'énergie atomique)

## 제 2 절 공기업의 형성 및 발전

### 1. 제1차 세계대전 이전

프랑스에서 공기업은 비교적 최근에 발전되었다. 제1차 세계대전 이전에는 자유주의에 입각하여 기업부문이 사인에게 부여되어 있었다. 특히 1차 세계대전 이전에는 민간에게 특허 형식으로 사인에게 위탁하거나 국가가 직접 수행하였었다. 그 후 제1차 세계대전 이후에는 국가가 공사(Offices)나 혼성자본회사(Sociétés d'économie mixte)의 형태로 나타나났는데, 이것이 공기업의 효시라 할 수 있다.

### 2. 제2차 세계대전 이후 국유화 조치

제2차 세계대전 이후 사기업의 국유화는 크게 두 번에 걸쳐서 단행되었다. 첫 번째는 제2차 세계대전 직후이고 두 번째는 1981년 미테랑 정권이 들어서고 나서이다.

#### (1) 제2차 세계대전 직후

제2차 세계대전 직후 2년간 광범위하게 국유화가 진행되었다. 개별 기업으로서 르노 자동차가 국유화 되었고 항공분야에서 에어프랑스와 대서양횡단에어프랑스사가 국유화되었고, 금융분야에서도 프랑스은행 등 4개의 근간은행이 국유화되었고 프랑스전기, 프랑스가스도 국유화되었다.

## (2) 1982년 국유화

1981년 미테랑이 대통령으로 당선된 이후 사회당 정부가 들어서고 나서 사기업을 국유화하는 조치를 취하게 된다. 5개의 공업기업집단, 36개의 은행 및 2개의 금융기관이 국유화 대상이 되었다.

### 제 3 절 공기업의 종류

공기업의 분류는 여러 가지로 할 수 있으나 공법인으로서의 영조물 법인과 주식회사 형태를 취하는 공기업으로 분류하는 것이 일반적이다.

주식회사 형태의 공기업은 국가 등의 공공단체가 그 자본금 또는 주식을 전부 소유하고 있는 국유회사와 그 주식의 과반수만을 소유하고 있는 공사혼성자본회사로 구분할 수 있다.

#### 1. 영조물 법인의 공기업

영조물 법인 형태의 공기업이 가장 일반적인 형태의 공기업으로 상공업적 공공서비스 또는 단순히 상공업적 사업의 경영에 해당한다.

그러나 상공업적 영조물 법인에 적용되는 일반법은 없다. 각각의 근거법률에 의하여 개별적으로 규율되고 있다.

즉 상공업적 영조물 법인 여부는 각각의 개별법에 의하여 판단되고, 일반적으로 상법전의 규제를 받고 있는 것이다.

#### 2. 주식회사 형식의 공기업

주식회사 형식의 공기업은 당해 회사 자본금 전액을 국가 등이 소유하고 있는 국공유회사와 회사 주식의 과반수를 국가 등이 소유하고 있는 공사혼성자본회사로 구분할 수 있다.

### (1) 국공유회사

국공유회사는 자본금 전액이 국가 기타 공공단체의 소유로 되어 있는 공기업을 말하는 것으로, 국유회사는 상법상의 주식회사의 구조를 취하 있으므로 사법인의 성격을 가진다.

그러나 실질적인 면에서는 사법상의 주식회사와는 다른 점을 가짐 즉 주식회사는 7인 이상의 주주를 필요로 하는데 반하여, 국유회사는 국가가 유일한 주주이고, 주주총회도 없으며, 국가의 엄격한 행정적, 기술적, 경제적 통제를 받는다.

### (2) 공사혼성자본회사

공사혼성자본회사는 자본이 국가라든가 지방자치단체와 사인에 배분되어 귀속되어 있는 주식회사를 말한다.

이 가운데 자본의 과반수 이상이 국가 기타 공공단체에 속하는 기업이 공사혼성자본회사에 속한다. 공사 혼성자본회사도 국가가 자본의 과반수 이상을 소유하는 것을 국영혼성자본회사라 하고 지방자치단체가 자본의 과반수를 소유하는 것을 공영혼성자본회사(sociétés d'économie mixte locales)로 분류하기도 한다.

국영혼성자본회사에 관한 일반법은 없다. 과거에 공영혼성자본회사에 관한 일반법이 1983년 7월 7일 법률(Loi n°83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales)로 있었으나, 동 법률이 지방자치법에 편입되어 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조에서 규정하고 있다.

## 제 4 절 공기업관련 법제

프랑스에서 공기업 전반에 걸쳐 일반적으로 규율되는 법률을 없다고 볼 수 있으나 각 부분별로 해당되는 법령은 있다.

즉 각 공기업이 개별법에서 규율하는 경우가 대부분이나 공기업의 운영과 구성에 관하여 부분적으로 통일된 단행 법령이 있기도 하다.

공기업과 관련하여 일반적으로 규정하고 있는 것은 공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public), 국가통제기업목록작성 테크레(Décret n° 84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat), 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조가 이에 해당된다.

### 1. 공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public)

공공부문의 민주화에 관한 법률에서 공기업에 대하여 일반적으로 다루고 있다. 1983년 7월 26일 제정되어 수차례 개정되었고 가장 최근에는 2008년 3월에 개정되었다.

동 법률은 총 45개의 조문으로 구성되어 있다.

- 제 I 장은 적용 영역에 대하여 규정하고 있다.
- 제 II 장은 이사회와 감독의 민주화에 대하여 규정하면서 제 1 절은 이사회 구성과 기능에 관하여 규정하고 있고 제 2 절은 근로자 대표의 선거에 관하여 규정하고 있으며, 제 3 절은 근로자 대표의 지위에 관하여 규정하고 있다.
- 제 III 장은 규정이 없고 제 IV 절은 잡칙으로 되어 있다.

### 2. 국가통제기업목록작성 테크레(Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat)

동 테크레는 국가의 통제를 받는 기업의 범위에 관하여 규정하고 있다.



그 적용 영역을 보면 다음과 같다.

- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 지위를 불문하고 영조물 법인이나 국가기관
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 국영기업이나 국유회사, 공사혼성회사 국가가 자본의 과반수를 소유하고 있는 상업회사
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 위의 법인이 소유하고 있는 기관
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 위에 언급된 법인에 의하여 국가와 공동으로 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 소유하고 있는 기관
- 상공업적 활동을 하는 외국법인으로서 자본의 과반수가 국가나 위에서 언급된 법인 가운데 하나에 의하여 직접 소유되고 있는 법인
- 자본의 과반수가 직접적으로 위에 프랑스 법인에 의하여 국가와 공동으로 소유되고 있는 외국법인

어떠한 기업이 동 데크레에 의하여 국가통제 대상이 되는 기업인지 여부는 국립 통계 경제학 연구원(L'Institut national de la statistique et des études économiques)이 결정하고 갱신한다.

- 국립 통계 경제학 연구원은 매년 12월 31일 전까지 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 지위를 불문하고 영조물 법인이나 국가기관에 목록 작성을 위한 정보제공을 요구한다.
- 각 법인은 다음 해 3월 31일까지 국립 통계 경제학 연구원에 요구받은 정보를 제공하여야 한다.

### 3. 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조

- 공영혼성자본회사에 관해서는 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조에서 일반적인 사항에 관하여 규정하고 있다.
- 제1521-1조는 지방자치법에 규정된 공영혼성자본회사관련 조항의 적용 대상에 관하여 규정하고 있다.
- 제1522-1조부터 제1522-3조까지는 자본의 구성에 관하여 규정하고 있다.
- 제1522-4조부터 제1522-6조까지는 지방자치단체와 단체연합간의 재정적 경합에 관하여 규정하고 있다.
- 제1523-1조부터 제1523-7조까지는 개입 형태에 관하여 규정하고 있다.
- 제1524-1조부터 제1524-7조까지는 경영과 통제에 관하여 규정하고 있다.
- 제1525-1조부터 제1525-3조까지는 개별적용에 관하여 규정하고 있다.

## 제 5 절 개별법령에 관한 구체적 검토

### 1. 공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public)

#### (1) 적용 영역

#### ● 우리나라

우리나라는 법 제4조에서 적용대상에 관하여 규정하고 있다.

제 4 조 (공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
  2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
  3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
  4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
  5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
  6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
- ②제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.
1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
  2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
  3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

③제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

● 프랑스

□ 공공부문의 민주화에 관한 법률 제1조는 공공부문의 민주화에 관한 법률의 적용대상이 되는 기업에 대하여 규정을 하고 있는데, 그 대상은 다음과 같다.

1. 구성원이 공법의 적용을 받는 것과 다른 국가의 상공업적 영조물 법인; 구성원의 과반수가 사법의 규율 대상이면서 행정적 공역무와 상공업적 공역무의 임무를 동시에 수행하는 국가의 다른 영조물 법인

2. 부록 I에 규정된 회사

부록 I에는 다음의 회사를 나열하고 있음

Société anonyme Natexis ou toute société qu'elle contrôle au sens de l'article 355-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales

Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur

Caisse des dépôts-développement

Société nationale Elf-Aquitaine

3. 자본금의 절반 이상을 국가가 직접 소유하고 있는 국영기업, 국영회사, 공사혼합회사, 주식회사

4. 6개월 이상 자본금의 절반 이상을 공공부문의 민주화에 관한 법률 제1조에서 규정된 기업 가운데 한 기업에서 직접 혹은 간접적으로 소유하고 있고, 최근 24개월 동안 평균 고용 근로자의 수가 200명 이상인 주식회사

5. 6개월 이상 자본금의 절반 이상을 국가나 영조물 법인 또는 공공부문의 민주화에 관한 법률 제1조에서 규정된 기업에서 공동으로 직접 혹은 간접적으로 소유하고 있고, 최근 24개월 동안 평균 고용 근로자의 수가 200명 이상인 주식회사

□ 제 4 조

- 제1조의 제1호와 3호에 규정된 영조물 법인과 회사 가운데 최근 24개월 동안의 평균 근로자의 수가 200명 미만인 영조물 법인과 회사로서 제1조에 의한 의미에서의 자회사를 가지고 있지 않은 경우에는 공공부문의 민주화에 관한 법률 제II장 제1절의 이사회에 관한 규정이 적용되지 않음
- 그룹에도 불구하고 이러한 영조물 법인과 회사의 이사회는 제II장 제2절에서 규정하고 있는 근로자 대표를 포함함
- 이 경우 근로자 대표의 수는 법률에서 정하는 경우를 제외하고는 테크레로 정함
- 근로자 대표의 경우 적어도 2명 이상이어야 하고 많아야 3분의 1 이하이어야 함
- 제1항에서 언급되고 있는 회사의 이사회는 9명에서 18명으로 구성됨
- 그러나 다음의 영조물 법인과 공기업은 제II장의 적용을 받지 않음

Entreprise de recherche et d'activité pétrolières

Théâtre national de Chaillot

Théâtre national de l'Odéon

Théâtre national de l'Est parisien

Théâtre national de Strasbourg

Comédie-Française

Agence nationale pour les chèques-vacances

Banque de France

Institut d'émission d'outre-mer

Institut d'émission des départements d'outre-mer

Caisse centrale de coopération économique

Economat des armées

Institution de gestion sociale des armées

Matra et ses filiales

Etablissements publics d'aménagement définis à l'article L. 321-2 du Code de l'urbanisme

Les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'ouvrages routiers à péage, lorsque plus de la moitié de leur capital est détenu, directement ou indirectement, par l'Etat ou un de ses établissements publics

Sociétés concessionnaires des grands aéroports régionaux créées en application de l'article 7 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports

L'Agence de l'innovation industrielle

- 제4조에서 규정된 영조물 법인과 회사는 제7조부터 제9조의 적용을 받는다.

## (2) 이사회 의 구성 과 기능

### ● 우리나라

우리나라는 법 제17조와 제18조에서 이사회 의 기능 과 구성 에 관하 여 규정 하고 있다.

제17조 (이사회 의 설치 와 기능) ① 공기업 · 준정부 기관 에 다음 각 호 의 사항 을 심의 · 의결 하기 위하여 이사회 를 둔다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
  2. 예비비의 사용과 예산의 이월
  3. 결산
  4. 기본재산의 취득과 처분
  5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획
  6. 생산 제품과 서비스의 판매가격
  7. 잉여금의 처분
  8. 다른 기업체 등에 대한 출자·출연
  9. 다른 기업체 등에 대한 채무보증. 다만, 다른 법률에 따라 보증 업무를 수행하는 공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외한다.
  10. 정관의 변경
  11. 내규의 제정과 변경
  12. 임원의 보수
  13. 공기업·준정부기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회 심의·의결을 요청하는 사항
  14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항
- ②기관장은 다음 각 호의 사항을 이사회에 보고하여야 한다.
1. 국정감사, 제43조제1항의 규정에 따라 실시된 회계감사와 제52조의 규정에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 그에 대한 조치 계획 및 실적
  2. 공기업·준정부기관의 단체협약 결과와 그에 따른 예산소요 추계(단체협약을 체결한 경우에 한한다)
  3. 그 밖에 이사회가 기관장에게 보고하도록 요구하는 사항
- ③공기업·준정부기관의 설치·운영 등에 관하여 다른 법률에서 그 공기업·준정부기관에 이사회를 두지 아니하고, 제1항의 규정에 따른 기능을 수행하는 다른 기구를 둔 경우에는 그 다른 기구

를 명칭과 관계없이 이 법에 따른 이사회로 보고, 그 구성원은 이 법에 따른 이사로 보아 이 법을 적용한다.

제18조 (구성) ①이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 15인을 초과할 수 있다.

1. 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관 중 다른 법률에 따라 지역이나 직종별 기관의 연합으로 설립된 공기업·준정부기관
2. 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이사 정수가 15인을 초과하는 경우. 다만, 제28조제1항 단서의 규정에 따라 지정될 당시 재직 이사의 임기가 보장되는 기간 내에 한한다.
3. 제25조제3항 후단의 규정에 따라 비상임이사를 선임함으로써 15인을 초과하는 경우

②시장형 공기업의 이사회 의장은 제21조의 규정에 따른 선임비상임이사가 된다. 다만, 이사회 의장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 바에 따라 비상임이사 중 1인이 그 직무를 대행한다.

③제2항의 규정에 불구하고 제6조의 규정에 따라 시장형 공기업으로 지정될 당시 비상임이사가 없는 경우 제25조제3항 후단의 규정에 따라 비상임이사가 선임되기 전까지 이사회 의장은 시장형 공기업 지정 당시의 법령이 정한 자가 된다.

④준시장형 공기업과 준정부기관의 이사회 의장은 기관장이 된다. 다만, 다른 법률에서 기관장과 이사회 의장의 겸임을 금지하는 경우에는 그 법률의 규정에 따른다.



● 프랑스

□ 법 제 5 조

- 구성원이 공법의 적용을 받는 것과 다른 국가의 상공업적 영조물 법인이나 구성원의 과반수가 사법의 규율 대상이면서 행정적 공역무와 상공업적 공역무의 임무를 동시에 수행하는 국가의 다른 영조물 법인 또는 자본금의 90% 이상을 공법인이나 제1조에서 언급된 회사가 소유하고 있는 국영기업·국영회사·공사혼합회사·주식회사 혹은 sociétés centrales de groupes d'entreprises nationales d'assurance, les sociétés à forme mutuelle nationalisées, la société anonyme Natexis, le Crédit lyonnais et la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur는 다음의 사람들을 반드시 이사회에 포함시켜야 한다.
  1. 테크레에 의하여 임명되는 국가의 대표자, 경우에 따라서는 주주총회에서 임명되는 주주의 대표
  2. 기술적 혹은 과학적인 이유로 또는 기업의 활동과 관련하여 지역적 특성을 고려하여 혹은 기업의 공적 사적 활동을 고려한다든지 소비자와 이용자의 자격을 이유로 테크레에 의하여 임명되는 자
  3. 노동자 대표
- 제1조에서 언급된 영조물 법인에 있어서 각 그룹(위의 1, 2, 3)의 대표자 수는 테크레에 의하여 결정된다. 다만 노동자 대표는 이사회 전체 이사의 수의 3분의 1 이상이어야 한다.
- 제1조 제3호에 언급된 기업과 제5조에서 언급된 기업의 경우 각 그룹별 대표자 수는 6인으로 한다.
- 그럼에도 불구하고 은행, 재정, 신용 업무 영조물의 이사회는 각 그룹(위의 1, 2, 3)의 대표자 수는 5인으로 한다.

□ 제 6 조

- 제5조에서 언급되지 않은 공기업의 경우, 자본금의 다수를 국가가 소유하는 때에는 이사회 정수를 18인으로 한다.
- 그 이외의 경우에는 9명에서 18명까지 할 수 있다.
- 그러나 은행의 경우에는 이사회 이사 15인을 초과할 수 없다.
- 모든 경우에 있어서 이사회에는 제2절에 의하여 선출된 근로자 대표가 포함되어야 한다.
- 제1조의 제4호와 제5호에 규정된 공기업 가운데 근로자의 수가 200명에서 1000명 사이인 공기업은 이사회에서 근로자 대표는 3명으로 한다.
- 다만 1982년 2월 11일 법률에 의하여 국유화된 은행의 경우에는 여기서 제외된다.
- 다른 공기업의 경우에는 이사회 근로자 대표는 이사회 이사의 3분의 1로 한다.
- 위의 공기업의 경우 회사의 형태를 취하는 경우에는 근로자 대표 이외의 이사들은 상법전상의 주주총회에 의하여 임명된다.

(3) 회 의

- 우리나라 법 제19조에서 이사회 회의에 관하여 규정하고 있다.

제19조 (회의) ①이사회 회의는 이사회 의장이나 재적이사 3분의 1 이상의 요구로 소집하고, 이사회 의장이 그 회의를 주재한다.

②이사회는 재적이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

③이사회 안건과 특별한 이해관계가 있는 기관장이나 이사는 그 안건의 의결에 참여할 수 없다. 이 경우 의결에 참여하지 못하는 이사 등은 제2항의 규정에 따른 재적이사 수에 포함되지 아니한다.

- ④감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.
- ⑤이사회는 통신수단에 의한 의결과 회의록 등에 관하여는 「상법」 제391조(이사회 결의 방법)제2항, 동법 제391조의3(이사회 의사록)제1항 및 제2항의 규정을 각각 준용한다.

● 프랑스

□ 제 8 조

- 이사회는 이사회 의장의 소집으로 정기회를 가진다.
- 정기회에서는 의장이나 과반수의 이사들의 요구로 등록된 안건에 대하여 심사를 한다.
- 이사회가 두 달 이상 소집되지 않는 경우에는 이사 3분의 1 이상이 의사회 소집을 요구할 수 있다.

(4) 임 원

- 우리나라는 법 제24조부터 제28조까지 임원에 관하여 규정하고 있다.

제24조 (임원) ①공기업·준정부기관에 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사를 둔다. 다만, 제20조제2항 및 제3항의 규정에 따라 감사위원회를 두는 경우에는 감사를 두지 아니한다.

②이사는 상임 및 비상임으로 구분한다.

③상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 상임이사의 정수가 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상인 경우 제28조제1항 단서의 규정에 따라 임원의 임기가 보장되는 동안에는 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상으로 할 수 있다.

제25조 (공기업 임원의 임면) ①공기업의 장은 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 “임원추천위원회”라 한다)가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.

②공기업의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 장이 임명한다.

③공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다.

④공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다.

⑤공기업의 장은 제22조제1항·제35조제3항 및 제48조제6항의 규정에 따라 그 임명권자가 해임하거나 정관으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임기 중 해임되지 아니한다.

제26조 (준정부기관 임원의 임면) ①준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다

만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다.

②준정부기관의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 준정부기관의 장의 제청으로 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 규정하는 경우 등에는 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령에 따른다.

③준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람을 제외한다)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 규정하고 있는 경우에는 그 추천 절차에 따른다.

④준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

⑤제25조제5항의 규정은 준정부기관의 장에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “공기업을의 장”은 “준정부기관의 장”으로 본다.

제27조 (사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 임원 선임에 관한 특례) 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정

부기관의 경우 다른 법령에서 임원의 선임과 관련하여 사원총회의 의결을 거치도록 한 경우에는 이를 거쳐야 한다.

제28조 (임기) ① 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 기관장의 임기는 3년으로 하고, 이사와 감사의 임기는 2년으로 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 재직 중인 임원은 제25조 및 제26조의 규정에 따라 임명된 것으로 보 되, 그 임기는 임기 개시 당시 법령 등에 따른다.

② 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 이 경우 임원의 임명권자는 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 고려하여 임원의 연임 여부를 결정한다.

1. 기관장 : 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과
  2. 상임이사 : 제31조제6항의 규정에 따라 체결된 성과계약 이행 실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적
  3. 비상임이사 및 감사 : 제36조의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적
- ③ 제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관의 임원이 연임되는 경우에는 임원추천위원회의 추천을 거치지 아니한다.
- ④ 제2항의 규정에 따라 기관장이 연임되는 경우에는 제31조제3항의 규정에 따라 계약을 다시 체결하여야 한다. 이 경우 제31조제2항의 규정에 따른 임원추천위원회의 협의를 거치지 아니한다.
- ⑤ 임기가 만료된 임원은 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행한다.

● 프랑스

□ 제10조

- 제1조의 제1호, 제2호, 제3호에 규정된 공기업에 있어서, 이사회 의장은 이사회 이사 가운데 이사회의 추천으로 데크레에

의하여 임명된다.

□ 제11조

- 이사의 임기는 5년으로 한다.
- 결원이 생긴 경우에 후임자는 전임자의 잔여임기 동안 임무를 수행한다.
- 국가를 대표하는 이사는 업무를 수행하는 데 필요한 경비를 제외하고는 무보수로 보한다.
- 이사는 제1조 제1호, 제2호 제3호의 공기업 이사회 이사직을 동시에 4개 이상 수행할 수 없다.
- 이사회 이사가 새로운 임기를 시작할 때 이 조항의 내용과 충돌하는 상황에 처해 있는 경우에는 3개월 이내에 하나를 사임하여야 한다.
- 상법전 제225-25조와 제225-72조는 데크레에 의하여 임명된 제1조의 공기업 이사회 이사에게는 적용되지 않는다.

□ 제12조

- 데크레에 의하여 임명된 제2조의 공기업 이사회 이사는 데크레에 의하여 언제든지 임기가 종료될 수 있다.
- 제1조에 규정된 회사의 주주총회는 언제든지 주주총회에서 임명한 이사를 해임할 수 있다.
- 근로자 대표 이사는 제25조에 근거하여 중대한 과실이 있는 경우 개인적으로 해임될 수 있다.

□ 제13조

- 제5조에 규정된 공기업에 있어서 회사 운영에 심각한 장애가 발생하는 경우 제5조의 제1호와 제2호의 이사 전체에 대하여

데크레로 해임을 할 수 있다.

- 동일한 사유로 제12조에 규정된 이사들 전체에 대하여 주주총회의 심의를 거쳐 해임할 수 있다.
- 이사회 이사 전체에 대한 해임은 전체 이사를 갱신하는 것이고 이러한 조치는 1년이 경과하기 전에는 다시 행하여질 수 없다.

#### (5) 근로자 대표 선거

우리나라의 공공기관 운영에 관한 법률에는 없지만 프랑스 버에서는 근로자 대표 선거에 관하여 규정하고 있다.

- 법 제14조부터 제28조까지 근로자 대표 선거에 관하여 자세히 규정을 하고 있다.
- 즉 선거절차와 피선거권, 근로자 대표의 지위, 권한 등에 관하여 규정하고 있다.

## 2. 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조

프랑스에서는 지방자치법에서 공공기관에 관하여 규정하고 있다.

- 공영혼성자본회사에 관하여 구체적인 검토를 하기 위해서는 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제1521-1조부터 제1525-3조를 검토하여야 한다.
- 시와 도 그리고 레지옹은 법률의 범위 내에서 사인과 함께 공영혼성자본회사를 설립할 수 있다.
- 지방자치단체 이외의 다른 주주의 참여율은 자본금의 15% 이내일 수 없다.



- 공영혼성자본회사는 일정한 자본을 출연하여야 한다.
- 부동산을 위하여서는 적어도 225,000 유로 이상이어야 한다.
- 경영이사회나 감독이사회 그리고 주주총회의 심의는 채택된 날로부터 2주일 안에 본사가 속한 도의 국가 대표자에게 통보되어야 한다.
- 국가 대표자가 평가하여 경영이사회나 감독이사회 혹은 주주총회의 심의가 지방자치단체의 재정을 심각하게 부담을 주는 것이라고 판단되는 경우, 국가 대표자는 심의결과를 통보받은 날로부터 한 달 이내에 레지옹 회계원에 제소할 수 있고 이러한 사실을 지방자치단체에 알려야 한다.
- 레지옹 회계원은 청구된 날로부터 한달 이내에 국가 대표자와 공영혼성자본회사 그리고 주주총회에 의견을 통보하여야 한다.

### 3. 국가통제기업목록작성 데크레(Décret n°84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat)

동 데크레는 국가의 통제를 받는 기업의 범위에 관하여 규정하고 있다.

그 적용 영역을 보면 다음과 같다.

- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 지위를 불문하고 영조물 법인이나 국가기관
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 국영기업이나 국유회사, 공사혼성회사 국가가 자본의 과반수를 소유하고 있는 상업회사
- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 위의 법인이 소유하고 있는 기관

- 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 법적 지위에 관계없이 위에 언급된 법인에 의하여 국가와 공동으로 자본의 과반수나 의결권의 과반수를 직간접적으로 소유하고 있는 기관
- 상공업적 활동을 하는 외국법인으로서 자본의 과반수가 국가나 위에서 언급된 법인 가운데 하나에 의하여 직접 소유되고 있는 법인
- 자본의 과반수가 직접적으로 위에 프랑스 법인에 의하여 국가와 공동으로 소유되고 있는 외국법인

어떠한 기업이 동 데크레에 의하여 국가통제 대상이 되는 기업인지 여부는 국립 통계 경제학 연구원(L'Institut national de la statistique et des études économiques)이 결정하고 갱신한다.

국립 통계 경제학 연구원은 매년 12월 31일 전까지 상공업적 활동을 하는 프랑스 법인으로서 그 지위를 불문하고 영조물 법인이나 국가기관에 목록 작성을 위한 정보제공을 요구한다.

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 미 국

미국의 정부법인관리법상 정부법인의 기준을 명확히 규정하지 않고 있다. 사법부의 대체적인 인정 기준이 있다. 이러한 요건을 모두 충족하여야 한다(특별법에 의한 정부의 설립, 정부가 이사 과반수 임명권).

정부가 설립한 사적인 비영리법인은 재정적 자립성은 그 성질상 생각할 수는 없을지라도 정치적 독립성이 강조되는 사업을 담당하기 위해서 설립된 기업이다. 이를 위해 정부는 워싱턴 D.C.의 비영리 법인법(District of Columbia Non-profit Corporation Act)에 근거해 법인격을 취득시킬 수 있다. 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률 제24조 내지 제34조에서 임원의 임면과 같은 인사에 관한 규정을 두고 있지만, 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다. 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 내지 제23조에서 이사회 구성 및 기능 등에 관한 규정을 두고 있지만, 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다. 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률은 제33조에서 임원의 보수기준을 마련하고 있지만 미국의 정부법인관리법에는 이와 관련한 규정을 두지 않고 있다.

정부법인은 동 법인의 회계연도의 종료일로부터 180일 이내에 연례 경영보고서를 연방의회에 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9106(a)(1)). 경영보고서에 포함되어야 하는 것으로는 재무상태보고서, 운영보고서, 자금흐름(cash flow) 보고서, 정부법인의 예산보고서와의 조정보고서(가능한 경우에 한함), 관련법에 따라 정부법인의 최고경영자에 의하여 작성된 내부회계 및 행정통계시스템에 관한 보고서, 본 법에 따라 수행된 회사의 재무제표의 감사결과보고서, 정부법인의 운영 및 재무상태에 관하여 연방의회에게 보고할 필요가 있다고 생각되는 기타의

설명과 정보가 있다(31 U.S.C.A. § 9106(a)(2)). 정부법인은 연방의회에 경영보고서를 제출할 때에 대통령, 관리·예산국장(Director of the Office of Management and Budget), 연방정부 감사원장(Comptroller General of the United States)에게도 그 사본을 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9106(b)). 참고로 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 경영공시 수준 및 의무화 정도에 관하여 제11조 내지 제15조에서 규정하고 있다.

정부법인관리법은 완전소유법인에 한하여 다음과 같이 운영예산프로그램의 제출을 요구한다. 완전소유법인은 예산프로그램에 대하여 대통령이 미리 정한 일자 이전에 운영예산프로그램을 매년 대통령에게 제출하여야 한다(31 U.S.C.A. § 9103(a)). 참고로 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 경영평가 등에 관여 제46조 내지 제52조에서 규정하고 있다.

미국의 정부법인은 연방의회에 의한 직접 통제를 받기 때문에 우리나라의 “공공기관의 운영에 관한 법률”에 비하여 미국의 정부법인관리법은 자세한 규정을 두지 않고 있다. 정부법인관리법은 주로 정부법인의 예산, 연방의회의 권한, 감사, 경영평가 등에 대해서만 규정하고 있다.

## 제 2 절 일 본

이상으로 우리나라의 공공기관 운영에 관한 법률상 문제가 되고 있는 내용을 일본의 관련 법제도와 비교 검토를 함으로써 문제점 해결에 도움을 주고자 한다.

가장 근본적인 차이점은 우리나라의 경우 공공기관 운영에 관한 법률을 제정하고 있지만, 일본의 경우 개별법에 위임을 하고 있다는 점이다.

공공기관 구분 기준과 관련해서는 우리나라의 경우와 일본의 경우 차이가 있다. 우리나라의 경우 공기업, 준정부기관 기타 공공기관으로 구분하고 있으나, 일본의 경우 지정공공기관으로 공공적 기관(독립행정법인, 특수법인, 인가법인), 공공적 사업을 영위하는 법인으로 구분하고 있다. 그리고 그러한 예를 예시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 특히, 최근 논란이 되고 있는 KBS, 증권거래소, 농협 등은 그 목적상 공공기관으로 분류하여야 할 것으로 보인다.

우리나라의 경우 경영공시, 통합공시 등에 대한 규정을 두고 있으나, 일본의 경우 이에 대한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 재무제표 등에 대한 공시 규정을 두고 있을 뿐이다. 일본의 경우 경영공시, 통합공시 등에 대하여는 감사의 업무감사로 해결하는 것으로 보인다.

이사회의 설치와 관련하여 우리나라 공공기관 운영에 관한 법률에는 그 규정을 두고 있는 반면 일본의 경우에는 공공기관 관련 개별법에서 이사회 관련 규정을 두는 경우도 있고, 그렇지 않는 경우도 있다. 그 내용에 있어서는 우리나라와 일본의 경우 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 다만, 이사회를 두는 경우에는 이사회의 기능과 관련하여 이사회의 감시기능을 활성화할 필요가 있을 것으로 보인다. 이를 위하여 이사회 구성원의 신분보장, 이사의 구성에 있어서 상호 간의 견제 역할을 할 수 있는 다양한 출신의 자를 이사로 선임할 필요 등이 요구된다.

임원선임절차와 관련해서는 우리나라 공공기관 운영에 관한 법률에 의하면, 임원추천위원회의 복수 추천한 자 중에서 기관의 장이 선임하도록 하고 있으며, 추천 대상자는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 하여야 한다. 반면 일본의 경우에는 통칙법에 임원의 자격에 대한 기준을 미리 규정해 놓고 그러한 자 중에서 주무대신 내지 기관의 장이 선임하도록 하였고, 만약 기관의 장이 선임하는 경우에는 주무대신에게 신청·공표하도록 하고 있다. 이처럼 일본의 경우

우리나라에 비하여 그 절차가 조금 더 간단한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 일본의 경우 이러한 규정을 잘 지키기 때문에 큰 문제는 없으나, 우리나라의 경우 복잡한 절차를 두고 있음에도 불구하고 그 기능이 효율적이고 충실하게 이행되지 못하고 있다. 그 이유로는 낙하산 인사, 임원추천위원회의 기능 비활성화 등을 들 수 있다.

임원의 임기와 관련해서도 우리나라의 경우 그 기간을 명시적으로 두고 있다. 반면 일본의 경우에는 그 기간을 명시적으로 두는 경우도 있고 기관의 장이 정할 수 있도록 하는 경우도 있다. 외관상 우리나라가 임기 기간 동안의 신분을 확실하게 보장하는 것으로 보이나, 실제로는 낙하산 인사, 그 이외의 사유를 근거로 하여 반 강제적으로 기관의 장을 사퇴하도록 하는 경우가 많다. 반면 일본의 경우에는 기관의 장 및 임원의 임기 동안 신분을 최대한 보장하는 것으로 나타난다. 이러한 점을 고려한다면, 중요한 것은 임원 등의 임기에 대하여 법에 어떻게 규정하느냐의 문제가 아니라 관련 규정을 어떻게 운영할 것이냐의 문제로 생각된다. 나아가, 임원 등의 해임 사유에 대하여도 마찬가지로 생각된다.

### 제3절 독일

우리나라에서 공공기관을 구별하는 기준이 『공공기관법』상 ‘지분율’ 및 ‘사실상의 지배력’에 관한 기준이다. 이에 대하여 우리 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에서는 주로 ‘100분의 50’ 및 ‘100분의 30’ 내지는 ‘사실상의 지배력’에 관한 규정을 두고 있다.

우리 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에서 ‘공공기관의 지정’과 관련하여서 ‘지분율’ 및 ‘사실상 지배력’에 관한 규정은 역시 독일 법에도 이와 유사한 규정과 법리가 존재한다.

한편 우리 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제17조이하에 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) 다만 행정위원회 및 직장위원회의 경우에는 외부인사나 행정부처에 의한 지명 등으로 구성되는 것과 달리 해당 지방공기업의 직원의 약간명으로 구성되는 것이 특징이다. 이러한 구성 방법은 공공기관의 독립성을 확보하고 해당 기관의 전문성을 담보할 수 있는 좋은 방법이다.

우리 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제11조 이하에서는 경영정보 등에 대한 정보공개 의무가 규정되어 있다. 이러한 재정정보의 공개는 국민의 세금으로 운영되는 만큼 투명한 행정을 위하여 필수적인 요소이다.

이에 대하여 독일에서는 행정에서는 정보공개 의무가 일반적이기 때문에, 공기업에서도 일반적으로 적용된다. 특히 연방차원에서는 연방 재무부가 사기업에 대한 자본참가를 포함한 모든 공기업활동에 대한 보고서를 공표한다. 다만 지방공기업의 이러한 정보공개 의무는 다만 사법상 공기업중에서 25%미만의 소수참가의 경우에도 정보공개 의무를 인정할 것인가는 문제가 되는데, 이러한 경우에는 공무수탁관계가 있는 공적인 부분에만 정보공개가 허용되고, 나머지 사적인 부분은 영업비밀의 보호를 위하여 허용되지 않는다고 본다.<sup>55)</sup> 물론 독일은 회사법상에서도 공중에 대하여 원칙적으로 제한된 정보공개 의무를 부담한다.

그러나 우리나라에서는 지방공기업은 행정안전부에서 매년 전국 ‘지방공사·공단현황’을 책자로 펴내는 것을 제외하고는 ‘지방공기업현황’만 인터넷으로 공개되고 있다. 특히 국가차원에서는 모든 공공기관에 관한 정보공개는 비교적 인색한 편이다. 따라서 정책론으로 ‘공공

55) 김준규, □□지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구□□, 2006.9, 130쪽.

기관편람'의 형태로 정보공개하는 것이 필요하다.

#### 제 4 절 프랑스

프랑스 공기업에 관한 법제에서 우리나라의 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 해당하는 법률은 없다.

그러나 공기업의 이사회에 관한 일반적인 법률로는 공공부문의 민주화에 관한 법률(loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public)이 있으며, 공영혼성자본회사에 관한 일반적인 사항은 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제 1521-1조부터 제1525-3조에서 규정하고 있고, 국가의 감독과 통제에 관한 기업의 지정에 관해서는 국가통제기업목록작성 데크레(Décret n° 84-966 du 22 octobre 1984 instituant le répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat)에서 규정하고 있다.

이 외에는 각 개별법에서 규정하고 있다.

따라서 개별적인 사항을 살펴보기 위하여 1983년 7월 26일 법률과 지방자치법전 그리고 1984년 10월 22일 데크레를 더 자세히 분석하여 비교할 필요가 있다.



## 참고문헌

길준규, □□지방공기업의 설립에 대한 법리적 고찰 - 독일과 일본의 공기업법제를 중심으로□□, 행정자치부, 2004.10.

길준규, □□지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구□□, 2006.9.

김동희, 프랑스 공기업에 관한 연구, 서울대학교 법학 제43권 제2호, 2002.6.

이기영, 『정책금융제도의 현황, 효과분석 및 개선방향』, 한국조세연구원, 1994.

山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007).

A. Michael Froomkin, Reinventing the Government Corporation, 1995  
University of Illinois Law Review 1995.

Congressional Research Service, Managing the Public's Business: Federal Government Corporations xii, 1995.

H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., 2006.

M. Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002.

Rémi Rouquette, Dictionnaire du droit administratif, Le Moniteur, 2002.

Thomas H. Stanton, Federal Supervision of Safety and Soundness of Government-Sponsored Enterprises, 5 Administrative Law Journal, 1991.

참 고 문 헌

T. Groß, Einheit und Vielfalt der öffentliche Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006.

[http://de.wikipedia.org/wiki/Stiftung\\_des\\_%C3%B6ffentlichen\\_Rechts](http://de.wikipedia.org/wiki/Stiftung_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts)

<http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsrat>

<http://www.houko.com/00/01/S36/223.HTM>.

[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik/2002-05-17/07\\_0202.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik/2002-05-17/07_0202.html)