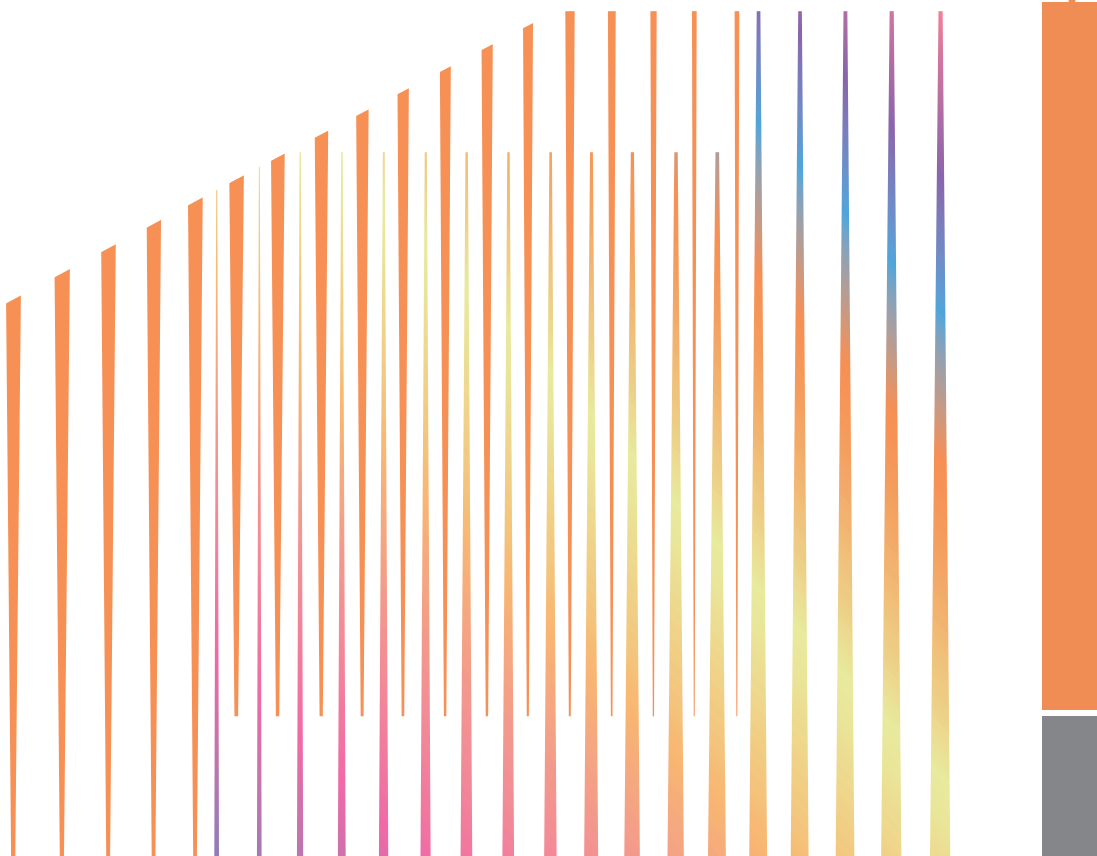


수시연구과제 2024-07

공공기관 지정 제도의 현황과 개선방안에 관한 연구

송현진·이민상·최근호



공공기관 지정 제도의 현황과 개선방안에 관한 연구

2024. 12.

송현진 · 이민상 · 최근호

서 언

OECD(2024)는 소유권이 분산되거나 불분명할 경우 발생할 수 있는 책임 소재의 모호성과 정책 집행의 비일관성을 방지하는 조치로 공공기관에 대한 집중화된 소유권 행사를 권고한다. 집중화된 소유권 설정을 통해 공공기관을 관리함으로써 각 기관이 본연의 목적에서 이탈하여 적절한 서비스를 제공하지 못하거나 비효율적인 운영으로 인해 국가 재정에 부담을 초래하는 사태를 막을 수 있다고 생각하기 때문이다. 이에, 우리나라에서는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공공기관 운영법’)」을 제정하여 선제적으로 OECD의 권고를 받아들이고, 당시에 산재해 있던 정부투자기관과 정부산하기관에 대해 집중화된 관리체계를 마련하고자 노력해왔다.

당시 「공공기관 운영법」의 적용 대상은 기존의 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」의 적용 대상을 아우르도록 설정하였다. 매년 투자·지원하거나 지배구조에 개입하는 기관 중 기관의 규모와 자원 등 정량적 기준을 충족하는 기관을 지정하도록 집중화된 관리의 대상 범위를 설정하였다. 그리고 이렇게 지정된 기관은 정부의 관리와 통제 대상이 되어 경영평가, 예산 통제, 임원 인사관리 등 체계적인 관리를 받게 하였다. 그러나 지정을 위한 기준이 충분히 합리적인지, 그리고 지정이 실제로 기관 운영에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증적 검증 요구는 제도 도입 초기부터 제기되었고, 정량적 기준의 지정 기준에 포함됨에도 불구하고 통제 대상에서 제외된 기관들이 일부 존재하여 이러한 논란은 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 공공기관 지정기관과 미지정기관에 대한 실증적 분석은 데이터상의 한계로 「공공기관 운영법」 제정 이후 지난 17년간 거의 수행되지 못하였다.

이에, 이번 연구에서는 제한적이거나 지정 제도의 실효성을 객관적으로 평가하고자 수행되었다. 현행 지정 제도가 어떠한 범위의 기관을 대상으로 하고 있는지

를 검토하고, 공공기관으로 지정된 기관과 지정되지 않은 기관 간에 운영, 재무관리, 생산성 측면에서 유의미한 차이가 존재하는지 분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다.

본 보고서는 송현진 박사, 이민상 박사, 최근호 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 주신 익명의 논평자와 중간평가 및 최종보고 시 건설적인 제언을 해 주신 이남국 소장과 하세정 박사, 한남대학교 권오영 교수, 원광대학교 임홍래 교수께 깊은 감사의 뜻을 전하고 있다. 또한, 센터에서 오랜 시간 공공기관 지정업무를 담당해 온 노하우를 바탕으로 연구를 위한 조언을 아끼지 않은 변민정 팀장과 방대한 공공기관 및 부처별 산하기관의 자료수집을 도와준 김준성 선임연구원에게 감사의 뜻을 전한다. 더불어 인터뷰에 협조적으로 임해준 익명의 공공기관 담당자들에게 감사드린다. 마지막으로 본 보고서에 담긴 내용과 해석은 전적으로 저자 개인의 견해이며, 소속 연구기관의 공식 입장과는 다를 수 있음을 밝힌다.

2024년 12월

한국조세재정연구원

원장 이 영

요약 및 정책적 시사점

본 연구는 공공기관 지정 제도의 현황을 정리하고 향후 개선방안을 도출하는 데 목적이 있다. 지정 제도의 현황과 개선점을 다룬 연구가 없었던 것은 아니나, 지금까지의 연구는 자료확보의 어려움으로 인해 충분한 실증분석이 이루어지지 못했다. 공공기관으로 지정되기 전에는 해당 기관에 대해 경영정보 공시 의무가 없어 지정 이전의 운영 실태를 정확히 파악하기 어렵고, 지정이 해제된 이후에는 기관이 정부의 공식적인 관리 범위에서 제외되므로, 관련 데이터가 단절되어 지정 여부에 따른 성과 변화를 장기적으로 추적·분석하는 데 제약이 발생하기 때문이다. 본 연구는 이러한 실증 연구의 공백을 보완하고, 지정 제도의 실효성을 객관적으로 평가하는 데 기여하고자 수행되었다.

공공기관의 지정은 단순한 분류가 아니라 제도적 책임의 확대를 의미한다. 공공기관으로 지정된 기관은 경영목표, 결산서, 인건비, 임원 현황 등 주요 정보를 공시해야 하며, 매년 고객만족도조사를 포함한 다양한 외부 평가에 응하게 된다. 특히 공기업·준정부기관으로 지정된 경우에는 경영진 감시 구조의 강화, 엄격한 경영평가 및 지침 적용 등 보다 높은 수준의 통제를 받는다. 기타공공기관은 상대적으로 관리 강도가 낮지만, 정원, 총인건비, 혁신계획 등은 주무부처와 기재부가 공동으로 관리하고 있으며, ‘공공기관 경영정보공개시스템(ALIO)’을 통해 공공기관의 공시정보가 대외적으로 공개된다.

선행연구에 따르면 우리나라의 법체계 하에서 ‘지정’을 다루는 네 가지 입법유형 가운데, 공공기관 지정 제도는 ‘규제 대상 선정을 위한 지정 제도’에 속한다. 공익을 위해 특별한 관리·감독이 필요한 경우, 법 적용 대상자를 선정하여 각종 금지사항과 감독 조치의 공법상 제한을 가할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 ‘규제 대상 선정을 위한 지정 제도’의 경우 그 대상을 명확하고 예측할 수 있게 설정하여 불분명한 지정 여부로 인해 예측하지 못한 피해를 겪지 않도록 주의해야 한다. 특히

지정의 절차와 사후관리가 명확하여 행정청의 자의적 의사가 개입되지 않도록 예측 가능성과 신뢰성을 갖추는 것이 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 이 연구는 2007년부터 현재까지 정권별로 우리나라의 공공기관 지정 제도가 예측 가능성과 신뢰성을 갖추었는지 살펴보았다.

구체적으로 이 연구는 공공기관 지정과 관련된 두 가지 쟁점을 다루었다. 첫째, 공공기관 운영법 제정 이후 현재까지 우리나라 지정 제도가 집중화된 관리체계로서 얼마나 효과적으로 작동되고 있는지 역대 정권별 공공기관 지정현황을 정리하였다. 선행연구와 공공기관 운영법 도입 이후의 지정 보도자료를 중심으로 역대 정권별로 공공기관 지정 및 지정해제 사례를 정리한 결과, 역대 정권에서는 공공기관의 감독 부실 및 방만 경영을 방지하기 위한 노력을 지속적으로 추진하여, 관리의 필요성이 높은 경우에 해당 기관을 지정하고, 반대로 기관 운영상 자율성이 필요한 경우 지정 해제했다고 보도했다. 하지만 부처의 관리 재량을 일부 인정하여 주무부처의 관리감독을 전제로 지정해제 되는 사례도 존재하였다.

둘째, 특정 기관이 공공기관으로 지정될 경우, 해당 기관의 운영 및 재무관리 및 생산성에 나타나는 변화를 확인하기 위해 지정 및 미지정 기관의 일반현황 자료를 수집하여 양적분석을 수행하였다. 대리인 이론에 따르면 지정 이후에 공공기관들은 일련의 감시 또는 통제를 통해 효율성 저하를 완화하고, 운영 방식을 개선해 나가는 발전적인 모습을 보일 것으로 기대된다. 분석을 위해서 공공기관으로 지정된 기관뿐만 아니라, 각 중앙부처의 산하기관 중 공공기관으로 지정되지 않은 기관의 데이터도 수집하였다. 그리고 지정 요건에 따른 인적, 재정적 규모의 차이를 배제하고, 지정기관과 유사한 특성을 갖는 비교집단을 구성하기 위해 합성 대조군(Synthetic Control Group)을 활용한 이중차분법(Difference-in-Differences, DiD) 분석 방법을 적용하여 공공기관으로 지정된 기관과 유사한 특성을 가진 가상의 미지정기관 샘플을 생성하고, 이들 간의 성과 차이를 통계적으로 검증하였다.

분석 결과를 종합한 결과, 첫째, 지정기관과 미지정기관 간의 뚜렷한 차이는 확인하기 어려웠다. 다만, 분석 결과를 통해 지정으로 인한 관리의 효과를 일부 확인하였고, 반대로 지정으로 인해 추가되는 행정 부담과 후속조치의 적용 방식이 기관 운영 효율에 상반된 영향을 미칠 수 있음을 확인했다. 구체적으로 패널회귀분석을 통해 공공기관으로 지정되었다가 해제된 기관은 총수입이 약 7% 감소하는

반면, 신규 지정된 기관의 경우 직원 수가 약 29% 증가하는 경향을 확인하였고, 일반화된 합성대조군 분석에서도 일부 유의미한 변화가 관찰되었다, 분석결과와 해석에 있어서 주의해야 할 점은 패널회귀분석의 경우 기관별 내재적 특성과 외부 요인의 통제가 어려운 한계가 존재한다는 점이며, 합성대조군 분석의 경우에도 분석을 위해 지정된 기관과 유사한 대조군을 설정하는 과정에서 최종 분석에 포함된 대상이 그 특성 면에서나 규모 면에서 제한적이었다는 점을 감안해서 해석할 필요가 있다는 것이다.

다음으로 정량 분석의 한계를 보완하고자 실시한 사례조사 및 서면 인터뷰에서 양적분석의 결과를 재확인하는 응답을 확인하였다. 서면 인터뷰 대상은 신규 지정된 공공기관의 담당자로 지정 전후 비교가 가능하도록 비교적 최근 신규 지정된 공공기관을 대상으로 삼았다. 최근 몇 년 간 신규지정 기관의 수가 많지 않아 인터뷰 대상이 소수에 그쳤으나, 그럼에도 불구하고 제도의 실질적 운영상 특징을 확인하는데 참고자료가 될 만하다고 판단하였다. 공공기관으로 지정된 기관의 경우 인사, 예산, 운영 전반에 걸쳐 자율성이 저하되고, 각종 통제 수단으로 인해 행정부담이 증가한다는 현장의 목소리를 확인할 수 있었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 도출한 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 지정 이후의 관리가 실질적 제도 효과로 이어지기 위해서는 후속 조치의 차별화된 설계가 필요하다는 것이다. 지정은 그 자체의 의미보다 지정 이후의 후속 관리에 의의가 있다. 따라서 공기업·준정부기관·기타공공기관 등 각 유형의 규모나 기능, 여건에 따라 맞춤형 관리가 이루어질 필요가 있다. 본 연구의 분석에서는 미지정기관과 지정기관 간에 관리 차이로 인한 뚜렷한 변화를 발견하기 어려웠다. 지정기관을 관리하기 위한 수많은 행정절차와 평가 수행 등의 노력을 감안할 때, 제도상으로는 지정기관과 미지정기관 간에 통제 및 관리수준의 차이가 실질적인 성과로 나타나도록 개선방안을 고민해 볼 필요가 있다. 그 출발점으로 기존 연구에서 지적한 바와 같이 공기업과 준정부기관 간에 유의미한 관리상의 차별성을 갖추고, 기타공공기관도 특성을 감안해 유형화하여 관리하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 다만, 이 과정에서 관리를 위한 관리와 과도한 유형화로 인해 관리의 효과를 상회하는 행정부담이 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다.

둘째, 장기적인 관점에서 지정 제도 자체의 목적과 운영 방식에 대한 주기적인

점검이 필요하다. 현행 제도는 2007년 도입 이후 관리체계의 통일성과 효율성을 확보하는 데 기여해왔으나, 제도의 정당성과 수용성을 확보하기 위해서는 지정 및 해제 과정의 예측 가능성, 후속 관리의 효과성, 자료 접근성과 같은 기본 여건들이 뒷받침되어야 한다. 일례로, OO부처 사례에서도 지정기관과 미지정기관 간의 재정, 인력, 자산 등의 객관적 차이로는 지정 결정의 사유를 명백히 파악하기 어려웠고, 여러 상황과 기관의 특수성을 생각했을 때 비로소 지정 결정의 정당성을 파악할 수 있었다. 지정 결정에서 재량적 판단의 여지는 제도의 한계를 보완하는 차원에서 필수적인 요소이나, 기관 특성이나 정책적 고려에 따른 의사결정은 지정의 예측 가능성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 점에서 투명하고 일관된 기준 정립과 의사결정과정에 대한 안내 필요성이 요구된다.

분석상의 한계에도 불구하고 본 연구는 실증분석의 공백을 메우기 위한 기초적 시도로서 의미가 있으며, 향후 연구에서는 자료의 표준화 및 장기적 데이터 구축을 통해 더욱 정교한 성과 분석이 가능할 수 있도록 기반을 마련하는 노력이 필요하다. 특히 특정 공공기관의 정보를 충분한 기간 동안 누적하여 확보하고, 기관 간 비교와 시계열적 분석이 가능한 수준으로 정비하는 것이 필요하다. 현재는 각 기관에서 공시하고 있는 일반현황 및 재무현황 정보의 항목 구분이 상이하여 자료를 해석하고, 분류하여 체계적인 분석을 수행하기 어려운 경우가 많았고, 많은 정보가 비공개되어 분석에 장애가 되었다. 따라서 다른 모든 제도개선에 앞서 공공기관의 공시정보 표준화 및 기록 의무화가 이루어질 필요가 있다. 지정기준을 양적 측면에서 기관 특성 등 여러 요인으로 다각화하거나 후속관리 체계를 설계하는 문제는 단기간 내 개선은 어려울 수 있지만 지속적인 검토와 연구가 필요할 것이다. 본 연구가 제안하는 지정기준의 명확화, 절차의 투명성 확보, 그리고 후속 관리의 합리적 설계는 향후 공공기관 지정 제도의 신뢰성과 효과성을 제고하는 데 기여할 것으로 기대된다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구 범위	3
3. 연구의 구성	5
II. 공공기관 지정제도에 관한 이해	7
1. 규제 대상 선정을 위한 지정제도로써 공공기관 지정제도	7
2. 우리나라 공공기관 지정 현황	12
III. 공공기관 지정제도에 관한 주요 논의	33
1. 공공기관 지정의 기준과 범위 설정의 근거	33
2. 지정제도가 관리 효율성에 미치는 영향	36
3. 공공기관 지정제도의 현황과 개선방안	40
IV. 공공기관 지정에 관한 실증분석	46
1. 데이터 수집상의 문제점	46
2. 탐색적 차원의 패널회귀분석	48
3. 합성 대조군 기법을 활용한 이분차분법 분석	51
4. 실증분석 결과 요약 및 소결	82
5. 인터뷰 및 사례조사	84
V. 결론 및 함의	94
1. 분석 결과의 요약	94
2. 정책적 함의와 연구의 한계	96
참고문헌	99

표목차

〈표 II-1〉 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조 공공기관	12
〈표 II-2〉 총수입액 산정방식(공공기관운영법 시행령 [별표 1] 제2조 관련)	13
〈표 II-3〉 「공공기관운영법 시행령」 제7조에 따른 공공기관 유형 구분 기준	15
〈표 II-4〉 연간 지정 절차 운영 과정	16
〈표 II-5〉 연도별 지정 현황	17
〈표 II-6〉 2009~2013년 공공기관 지정해제 경과	20
〈표 II-7〉 연도별 지정 현황	25
〈표 II-8〉 연도별 지정해제 현황	28
〈표 II-9〉 공공기관 유형별 공운법상 후속조치	31
〈표 III-1〉 정부부문과 공공부문 기관에 대한 관리제도 법률	36
〈표 III-2〉 「공공기관운영법」 도입 당시(2007년) 공공기관 현황조사 결과	44
〈표 IV-1〉 공공기관 지정으로 인한 변화 양상에 대한 탐색적 분석 결과	49
〈표 IV-2〉 DID 표준 모형	52
〈표 IV-3〉 합성 대조군 DID 대조군 구성과 정책효과 추정	54
〈표 IV-4〉 종속변수의 정의와 산식	60
〈표 IV-5〉 연구 모형	61
〈표 IV-6〉 지정기관과 미지정기관의 수	64
〈표 IV-7〉 군집별 주요 요소 평균	65
〈표 IV-8〉 주요 종속변수의 기술 통계 비교	66
〈표 IV-9〉 공공기관 지정의 사업수입에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석	68
〈표 IV-10〉 공공기관 지정의 사업비용에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석	70
〈표 IV-11〉 공공기관 지정의 영업이익률에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석	73
〈표 IV-12〉 공공기관 지정의 부채비율에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석	76
〈표 IV-13〉 공공기관 지정의 1인당 인건비에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석	78

〈표 IV-14〉 공공기관 지정의 노동생산성에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석 ...	80
〈표 IV-15〉 OO부 산하 공공기관	88
〈표 IV-16〉 OO부 소관 미지정기관과 지정기관의 기초통계	89
〈표 IV-17〉 상관관계 분석	89
〈표 IV-18〉 O협회 일반현황	91
〈표 IV-19〉 g(기관) 일반현황	91
〈표 IV-20〉 l(기관) 일반현황	92
〈표 IV-21〉 m(기관) 일반현황	92
〈표 IV-22〉 r협회 일반현황	93

그림목차

[그림 II-1] 영국 공공기관 분류 가이드라인의 공공기관 유형분류 순서도	10
[그림 II-2] 공공기관 지배구조 개편 유형분류 결과 - 지배구조 혁신 대상기관	19
[그림 III-1] 준정부조직의 성장원인에 관한 논의	33
[그림 III-2] 2007년도 「공공기관운영법」 도입 당시 공공기관 지정 및 유형화 흐름도	43
[그림 IV-1] Elbow Method를 이용한 최적 군집 개수 결정	63
[그림 IV-2] 주성분 분석 결과를 통한 최적 군집 개수 비교	64
[그림 IV-3] 공공기관 지정 전후 사업수입의 추세 비교	69
[그림 IV-4] 공공기관 지정 전후 사업비용의 추세 비교	71
[그림 IV-5] 공공기관 지정 전후 사업비용의 추세 비교	74
[그림 IV-6] 공공기관 지정 전후 부채비율의 추세 비교	77
[그림 IV-7] 공공기관 지정 전후 1인당 인건비의 추세 비교	79
[그림 IV-8] 공공기관 지정 전후 노동생산성의 추세 비교	81

I. 서론

1. 연구의 필요성

공공기관에 대한 소유권 설정은 정부가 소유자로서의 역할을 명확히 인식하고, 전략적 목표에 따라 기관을 조정·감독할 수 있도록 하는 제도적 기반을 제공한다. OECD(2024)는 이러한 관점에서 공공기관에 대한 집중화된 소유권 행사를 권고하고 있다. 이는 소유권이 분산되거나 불분명할 경우 발생할 수 있는 책임 소재의 모호성과 정책 집행의 비일관성을 방지하기 위한 조치이다. 정부의 관리 기능이 미흡할 경우, 공공기관은 본연의 목적에서 이탈하여 적절한 서비스를 제공하지 못하거나 비효율적인 운영으로 인해 국가 재정에 부담을 초래할 수 있다. 더 나아가 개별 기관의 경영 실패가 국가적 손실로 확산될 위험도 존재한다. 이러한 점에서 정부가 소유권을 기반으로 공공기관을 포괄적이고 효율적으로 관리하는 방식은 지속적인 정책적 관심의 대상이 되고 있다. 특히 한국에서는 IMF 외환위기 이후 공공기관의 방만한 경영이 심각한 사회문제로 부각되면서, 공공기관에 대한 강력한 통제와 감시가 소유권 기관의 핵심적인 역할로 인식되고 있다.

2024년 3분기 기준, 한국의 공공기관에 소속된 임직원 수는 총 42만 2,930명이며, 2023년 기준 자산 규모는 1,096.3조원, 부채는 709조원에 달한다(알리오 공시, 2024. 11. 5. 접속). 이러한 수치는 공공기관이 국가경제에 미치는 영향이 상당하며, 양적·질적 측면 모두에서 중대한 위상을 지니고 있음을 보여준다. 공공기관의 경제 및 사회적 영향력에 대한 인식하에 한국 정부는 소유권 기관을 중심으로 경영평가, 예산 통제, 임원 인사관리 등 다양한 관리수단을 활용하여 공공기관에 대한 관리체계를 강화해 왔다. 2000년대 들어 공기업 및 산하기관을 대상으로 강도 높은 경영혁신이 본격 추진되었으며, 그 대상은 점차 확대되었다. 실제로 노무현 정부 초기에는 100개 기관이 직접 관리 대상이었으나, 2007년에는 그 수가 298개에 이르렀다.

「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공공기관운영법’)은 2007년에 제정되어, 공공기관에 대한 관리체계를 공식화한 법률로서 중요한 의의를 가진다. 이 법은 기존에 공공부문에 산재되어 있던 정부투자기관과 정부산하기관에 대해 집중화된 관리체계를 마련하고, 제도적 일관성을 확보하고자 하였다. 공공기관운영법은 「정부투자기관예산회계법(1962년)」, 「정부투자기관관리법(1973년)」, 「정부투자기관관리기본법(1983년)」 등 정부투자기관 관련 법률을 통합하고, 동시에 출연금·보조금 등을 받는 기관이나 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 등을 규율하던 「정부산하기관 관리기본법(2003년)」까지 아우르는, 공공기관 관리에 관한 포괄적 기본법으로 기능하고 있다.

「공공기관운영법」은 공공기관을 대상으로 적용되는 법률이다. 동 법률 제4조에서는 매년 투자·지원하거나 지배구조에 개입하는 기관 중 일정 요건을 충족하는 기관을 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정할 수 있다고 정하고 있다. 동법 제정 당시에는 기존 「정부투자기관 관리기본법」과 「정부산하기관 관리기본법」의 적용 대상을 통합하고자, 기관의 규모와 재원 등 정량적 기준을 중심으로 지정 기준을 설정하였다. 공공기관으로 지정된 기관은 정부의 관리와 통제 대상이 되며, 이에 따라 다양한 법적·제도적 의무를 이행해야 한다. 특히 공기업과 준정부기관의 경우, 조직 운영과 관련된 주요 의사결정에 있어 정부와 공공기관운영위원회의 통제를 받게 된다.

공공기관 지정과 관련하여 제기되는 주요 쟁점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 정부가 관리가 필요한 기관을 적절하게 지정할 수 있는가에 관한 문제이며, 둘째는 공공기관으로 지정되는 것이 실제로 어떠한 효과를 가져오는가에 관한 문제이다.

첫 번째 쟁점인 적절한 지정 여부와 관련하여, 「공공기관운영법」이 도입된 초기에는 지정 과정에서 정부의 통제 강화와 기관의 자율성 보장 간의 갈등이 표면화되었고, 이에 따라 다수의 기관이 제도 시행에 반발한 바 있다(이창환, 2009. 2. 4.). 또한 관리 대상 기관을 선정하기 위한 기준 설정 자체가 제도 설계 초기부터 지속적인 논란의 대상이 되었으며(곽채기, 2012), 지정 요건을 충족하고 있음에도 통제 대상에서 제외된 기관들이 일부 존재하였다. 이에 따라 이들 기관을 향후 관리 체계 내에 포함시켜야 할지를 둘러싼 논의가 꾸준히 제기되어 왔다(박정수 외, 2010).

두 번째 쟁점은 공공기관 지정의 효과성에 관한 것이다. 이와 관련하여 이주경(2022)은 공공기관 지정이 대리인 비용을 감소시켜 자산 효율성과 비용 효율성을 높이는 효과가 있음을 실증적으로 제시한 바 있다. 즉, 공공기관 지정제도가 일정 부분 관리의 실효성을 제고하는 데 기여할 수 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고, 「공공기관운영법」 제정 이후 15년 이상 지정제도가 운영된 것을 고려하면 관리 효율성 또는 성과 차이에 대한 실증적 분석은 매우 제한적인 실정이다. 이는 제도 운영 전반에 대한 평가와 제도 개선 논의를 심화하는 데 있어 중요한 한계로 작용하고 있다.

이러한 연구 부족의 주요 원인 중 하나는 데이터 확보의 어려움이다. 공공기관으로 지정되기 전에는 해당 기관에 대해 경영정보 공시 의무가 없기 때문에 지정 이전의 운영 실태를 정확히 파악하기 어렵다. 또한 지정이 해제된 이후에는 기관이 정부의 공식적인 관리 범위에서 제외되므로, 관련 데이터가 단절되어 지정 여부에 따른 성과 변화를 장기적으로 추적·분석하는 데 제약이 발생한다.

본 연구는 이러한 실증 연구의 공백을 보완하고, 지정제도의 실효성을 객관적으로 평가하는 데 기여하고자 수행되었다. 이를 위해 본 연구에서는 현행 지정제도가 어떠한 범위의 기관을 대상으로 하고 있는지를 검토함과 동시에, 공공기관으로 지정된 기관과 지정되지 않은 기관 간에 운영, 재무관리, 생산성 측면에서 유의미한 차이가 존재하는지 분석하는 것을 주요 목적 중 하나로 설정하였다.

이러한 분석 결과는 향후 공공기관 소유권 행사와 관리에 있어 어떤 범위까지 개입하는 것이 실익이 높은지, 현재의 지정 기준은 얼마나 합리적으로 설정되어 있는지, 지정 전후의 공공기관 운영상 변화는 어떠한지를 평가하는 데 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있다.

2. 연구 범위

본 연구는 우리나라의 공공기관 지정제도를 중심으로 제도의 운영 현황과 그간의 지정 실태를 정리하고, 특정 기관이 공공기관으로 지정될 경우, 해당 기관의 운영 및 재무관리 및 생산성에 나타나는 변화를 확인하는 것을 목표로 한다. 따라서

연구의 대상 기간은 「공공기관운영법」이 제정된 2007년 이후 현재까지로 하여 실증분석을 위해 2007년부터 2024년까지 지정된 공공기관의 목록과 함께 기관 특성 정보를 수집하였다.

한편, 공공기관 지정의 효과를 실증적으로 분석하기 위해서는 지정기관과 미지정기관 간의 차이를 비교·분석하는 작업이 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 공공기관으로 지정된 기관뿐만 아니라, 각 중앙부처의 산하기관 중 공공기관으로 지정되지 않은 기관들의 데이터도 수집하였다.

두 집단을 엄밀하게 비교하기 위해서는 지정 여부를 제외한 나머지 특성이 동일하거나 최소한 유사한 수준이어야 한다. 하지만 현실적으로 지정 대상 기관의 수가 제한되어 있고, 미지정기관 전체를 비교 대상으로 삼을 경우 규모, 기능, 조직 형태 등에서 지정기관과 본질적으로 상이한 기관이 포함될 가능성이 높다.

이에 따라 본 연구는 지정기관과 유사한 특성을 갖는 비교집단을 구성하기 위해 합성 대조군(Synthetic Control Group)을 활용한 이중차분법(Difference-in-Differences, DiD) 분석 방법을 적용하였다. 이를 통해 공공기관으로 지정된 기관과 유사한 특성을 가진 가상의 미지정기관 샘플을 생성하고, 이들 간의 성과 차이를 통계적으로 검증하였다. 합성 대조군을 활용한 분석에는 2008년부터 2023년까지의 공공기관 운영 데이터를 활용하였다.

실증분석에서는 먼저, 탐색적 분석 단계에서 2007년부터 2024년까지의 공공기관 지정기관 데이터를 활용하여, 해당 기간 동안 전체 기관 대비 신규로 지정된 기관의 특성을 비교하였다. 아울러 지정해제가 이루어진 기관의 특성을 분석하기 위해 패널회귀분석을 실시하였다. 이 과정에서는 공공기관 지정 및 해제와 관련된 주요 결정요인을 식별하고, 지정의 변화가 나타나는 경향성을 사전적으로 탐색하고자 하였다.

본 분석에서는 공공기관의 지정 여부가 사업운영, 재무관리, 생산성 등 주요 경영성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석에 활용된 자료는 각 기관의 재무제표를 기반으로 하였으며, 변수는 세 가지 차원으로 구분하여 설정하였다. 사업운영 차원에서는 사업수입, 사업비용, 영업이익률을, 재무관리 측면에서는 부채비율과 인건비를, 생산성 관리 측면에서는 노동생산성을 주요 변수로 설정하였다.

이 분석에는 일반화 합성대조군법(Generalized Synthetic Control Method)을 적용하였다. 이 방법은 지정 여부 이외의 외생적 영향을 통제하면서, 지정기관과 유사한 특성을 갖는 가상의 비교집단을 구성하여 분석하는 방식으로, 정책 효과에 대한 인과적 추정의 정확성을 높이는 데 유효하다. 특히 이 방법은 지정기관과 미지정기관 간의 본질적 이질성을 보완하면서도, 공공기관 지정의 효과를 보다 정교하게 식별할 수 있다는 점에서 분석의 타당성을 높이는 데 기여한다.

그 밖에도 양적 분석으로 확인하지 못한 지정제도의 영향을 검토하는 차원에서 제한적이거나 지정기관과 미지정기관의 목록이 확보된 00부처를 단일 사례로 산하기관의 미지정 사유와 각 기관의 특성의 차이를 비교하고, 신규 지정기관을 대상으로 서면 인터뷰를 실시하였다.

3. 연구의 구성

이어지는 장에서는 우리나라 공공기관 지정제도 운영 현황에 관해 살펴본다. 먼저, 공공기관 지정제도의 특성을 알아보기 위해 전반적인 법체계하에서 ‘지정’을 다루는 네 가지 입법유형 가운데, 공공기관 지정제도가 포함된 유형인 ‘규제 대상 선정을 위한 지정제도’의 특성과 그에 따른 고려사항들을 검토할 것이다. 또한, 이 과정에서 우리나라의 공공기관 지정제도의 지정요건과 절차를 살펴보고 「공공기관 운영법」이 도입된 2007년부터 현재까지 공공기관 지정 현황과 후속조치에 대해 매년 발표된 공공기관 지정 결과 고시자료를 바탕으로 연도별 지정 및 지정해제 기관의 현황을 정권별로 정리하였다.

다음 장에서는 기존 연구를 중심으로 지정의 기준과 범위에 관한 근거와 관리정책으로 지정제도가 갖는 의의를 살펴보고, 지정 여부에 따라 어떤 변화를 경험하는지 이론적 실증적 차원에서 수행된 연구와 이러한 메커니즘을 대리인 이론의 차원에서 소개한다. 대리인 이론에 따르면 지정 이후에 공공기관들은 일련의 감시 또는 통제를 통해 효율성 저하를 완화하고, 운영 방식을 개선해 나가는 발전적인 모습을 보일 것으로 기대된다. 더불어 공공기관 지정제도의 현황과 개선방안에 대한 기존 연구들을 검토하고 정리하였다.

본 분석을 수행하는 제4장에서는 먼저 「공공기관운영법」 도입 이후의 지정기관 전수를 중심으로 하는 탐색적 차원의 패널회귀분석과 합성 대조군을 활용한 이중 차분법 분석을 시행한 결과를 소개한다. 한편, 실증분석을 통해 다뤄지지 못한 부분은 제한적이거나 부처의 사례와 인터뷰를 통해 맥락적 상황들을 소개함으로써 지정 여부에 따른 공공기관의 경험을 살펴볼 것이다.

II. 공공기관 지정제도에 관한 이해

1. 규제 대상 선정을 위한 지정제도로써 공공기관 지정제도

가. 지정의 입법유형 4가지

지정이란 여럿 가운데서 하나만을 가려 정하는 것으로 2021년 6월 기준으로 우리나라에 ‘지정’을 규정하고 있는 법률은 총 1,077건(6,985개 조문)이다(이상윤 외, 2022). 해외의 사례와 비교할 때, 우리나라에서는 ‘지정’이라는 용어를 비교적 넓은 개념으로 활용하고 있다. 예를 들어 독일의 사례에서는 법령에 ‘지정’이라는 표현을 직접적으로 사용하고 있지 않다. 대신 ‘위임’이나 ‘이전’ 등의 더 직접적인 용어를 사용해서 사인에 대해 일정한 권한을 부여하거나, 민영화한다는 의미로 사용하는 것으로 나타났다. 반면, 일본의 경우 비교적 많은 영역에서 지정제도를 도입해서 활용하는 것으로 나타났지만, 주로 행정업무 부여를 위한 목적에만 국한해 사용하고 있었으며, 법적 성격에 적합한 용어에만 ‘지정’이라고 표현하고, 그 밖의 사례(예: 공용제한(公用制限)으로서의 지정 등의 규제 상황)에서는 ‘선정’이나 ‘정할 수 있다’ 등의 용어를 사용한다. 반면 우리나라는 허가·인가·특허를 비롯해 행정업무 부여 이외에 지원 대상의 선정이나 규제 대상의 선정에도 ‘지정’이라는 표현을 폭넓게 활용하고 있었다.

법제처의 「법령 입안 심사기준」(2024.12)에 따르면, 우리나라의 현행 법령상 지정제도는 ① 인허가 및 특허로서의 지정, ② 행정업무 부여를 위한 지정, ③ 지원·육성 대상의 선정을 위한 지정, ④ 규제 대상 선정을 위한 지정 등으로 구분된다.

첫 번째 유형인 인허가 및 특허로서의 지정의 경우, 허가와 인가 및 특허 형태로 이뤄지는 지정을 의미한다. 예를 들어, 「담배사업법」 제16조에 따른 담배소매인의 영업허가, 「공인중개사법」 제24조에 따른 부동산거래정보망 설치·운영자의 공적 인증 또는 인가, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제13조에 따른 민간투자사업 시행자의 지정 등과 같은 특허 형태가 해당 유형에 포함된다.

두 번째로 행정업무 부여를 위한 지정에는 주로 검사나 인증을 위한 기관이 행정업무를 하도록 행정청이 의무와 권한을 부여하는 형태로 이루어진다. 행정업무 부여를 위한 지정은 4가지 유형으로 구분되는데, ① 「도로교통법」 제104조에 따른 자동차운전전문학원의 지정과 같은 행정청의 의제, ② 「보훈기금법」 제4조의2에 따른 기부금품 모집기관의 지정 등 행정업무의 대행, ③ 「지방공기업법」 제33조에 따른 출납 및 현금의 보관 업무를 수행하는 금융기관의 지정과 같은 업무의 위탁, ④ 「산업표준화법」 제13조에 따른 광공업품 또는 서비스의 한국산업표준에 대한 적합성 인증기관의 지정과 같은 업무의 이양이 있다(법제처, 2024. 12).

세 번째로 지원(육성) 대상 선정을 위한 지정은 공익을 위해 필요한 사업, 지원·육성의 필요성이 있지만 자생력이 부족한 사업 등을 행정청이 지정하는 것으로 「문화예술진흥법」 제7조에 따른 전문예술법인 또는 전문예술단체의 지정이 있다.

마지막으로 규제 대상 선정을 위한 지정은 공익을 위해 특별한 관리·감독이 필요한 경우로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제31조에 따른 상호출자제한기업집단의 지정과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 지정이 해당 유형에 속한다. 규제 대상 선정을 위한 지정의 경우 각종 금지사항과 감독 조치가 주를 이루는 유형으로 법 적용 대상으로 정한 경우, 국가가 특별한 공법상 제한을 가할 수 있다(이상윤 외, 2022).

나. 규제 대상 선정을 위한 지정제도의 요건

공익을 위해 국가나 지방자치단체의 특별한 감독이 필요한 경우, 해당 기관을 지정해서 그 기관에 대해 국가가 특별한 규제를 할 수 있다(이상윤 외, 2022). 이러한 지정은 행정명령과 같은 법적 성격을 갖게 된다. 법제처의 「법령 입안 심사 기준」(2024. 12.)에 따르면 지정요건이 추상적이어서 지정 여부가 불분명할 경우, 피지정기관과 그 거래 상대방에게 예측하지 못한 피해를 발생시킬 수 있으므로 법령만으로 당사자가 지정 여부를 예측할 수 있도록 명확히 규정해야 하며, 지정 이후의 책임과 역할, 지정받은 자에 대한 감독 및 지정취소의 근거 마련 등 법률에 명시되어야 할 상세 내용에 대한 고려가 필요하다.

먼저, 지정의 주체 차원의 고려가 필요하다. 국가행정기관, 지방자치단체의 장,

특정 행정기관, 합의제 행정기관 등 행정주체가 명시되어야 한다. 특히 지정 대상의 권리·의무·책임에 대한 사항은 법률상 명확히 나타나야 하는데, 규제 대상 선정을 위한 지정의 경우 특성상 의무와 제한만 규정하는 경우, 과도한 의무 부과 문제가 될 수 있으므로 이를 예방하기 위해 사전에 감독에 대한 근거를 마련하여야 한다고 설명한다.

다음으로 지정의 목적과 요건에 대한 명시가 필요하다. 적용 대상을 상황 변화에 따라 신속하게 정하기 위해서 법 적용 대상자의 범위를 개별 처분의 형식으로 결정하여 당사자에게 통지하거나 고시한다(법제처, 2024. 12.). 따라서 지정 목적은 명확히 제시되어야 하며, 지정요건의 경우 법률에 명시하는 것이 바람직하다. 특별한 사유로 법률에 명시하기 어려운 지정요건이 있는 경우 적어도 지정의 결격사유를 규정하거나, 신청자와 협의해서 신청요건을 정해두어야 한다. 법령 입안 심사기준(2024. 12.)에서는 법률상 규정하지 않고 대통령령이나 조례에 위임하는 것은 위임입법의 한계에 벗어난 것이라고 보았다.

마지막으로 지정의 절차와 사후관리에 대해 명시해야 한다. 법제처의 「법령 입안 심사기준」(2024. 12.)에 따르면 지정의 절차가 명확하지 않으면 지정과정에 행정청의 자의적 의사가 개입될 수 있다. 따라서 명확한 절차를 제시함으로써 국민의 예측 가능성과 신뢰성을 확보해야 한다.

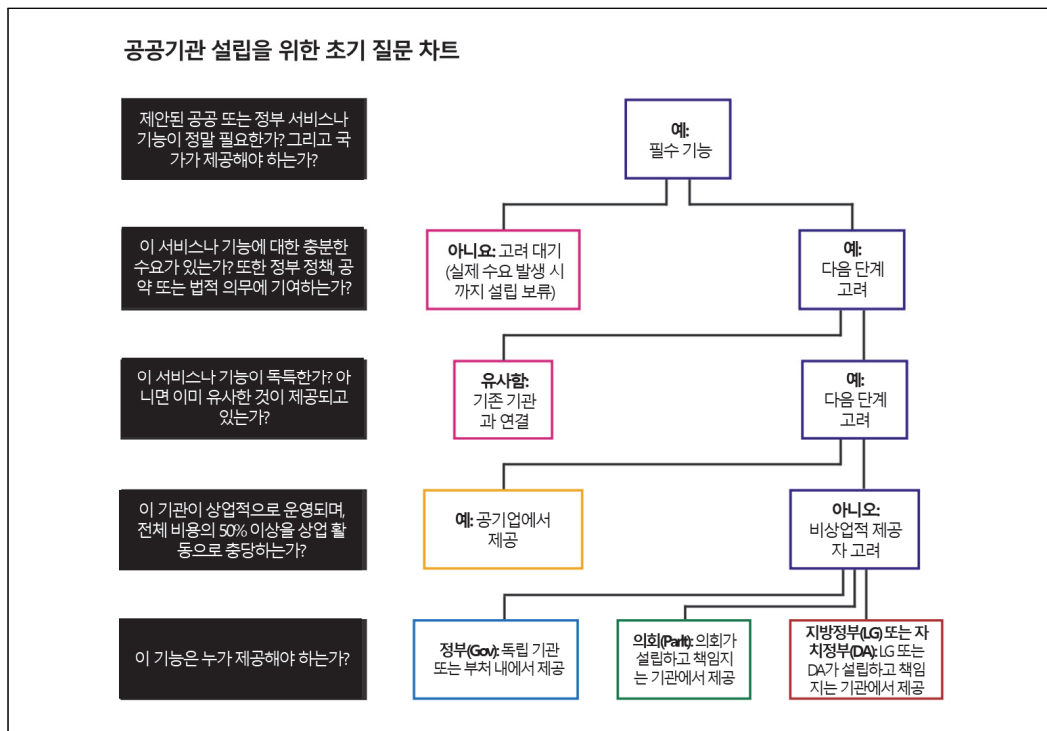
「법령 입안 심사기준」(2024. 12.)에 따르면 그밖에 규제 대상 선정을 위한 지정 유형에는 ① 제한물질 등의 지정(「화학물질등록평가법」), ② 전자금융거래 제한 대상자의 지정(「통신사기피해환급법」), ③ 임시마약류의 지정(「마약류관리법」), ④ 보행자전용기의 지정(「보행안전법」), ⑤ 상호출자제한기업집단 등의 지정(공정거래법), ⑥ 공공기관의 지정(「공공기관운영법」), ⑦ 중점방역관리지구의 지정(「가축전염병예방법」), ⑧ 정비구역의 지정(「도시정비법」), ⑨ 특별관리구역의 지정(「새만금사업법」) 등이 있다. 법제처는 이 가운데 공공기관운영법에 따른 공공기관 지정의 경우 입법 시 고려사항에 대해 비교적 명확하게 규정하고 있다고 평가했다.

다. 해외의 지정사례를 통한 시사점 : 영국

영국의 Public Bodies Handbook의 제1권, 공공기관의 분류(Classification Of

Public Bodies) 가이드라인에 따르면, 공공기관 유형분류 중요성에 대한 강조와 더불어 [그림 II-1]에서와 같이 근본적인 질문을 가장 첫 단계에서 던지고 있다. “제안된 공공 또는 정부서비스와 기능이 정말로 필요한가? 그리고 이를 국가가 제공해야 하는가?”하는 질문이다. 국민에게 꼭 필요한 서비스이고, 정부가 운영하는 것이 유일한 대안인지 가장 첫 질문을 통해 근본적으로 검토하려는 취지가 담긴 것으로 보인다. 그리고 뒤이어 이러한 서비스의 충분한 수요가 존재하는지에 대해 질문하고, 정책, 공약 또는 법에 정부의 서비스 제공에 대한 의무가 명시되어 있는지 질문한다. 이후에 이러한 서비스가 다른 영역에서 제공되지 않는 독특한 서비스와 기능인지 검토하고, 그중에서 상업적 운영의 필요성이 있는 부분에 대해서 공기업이 서비스를 제공하도록 한다. 공공기관의 신설 및 유형 분류는 그다음의 이야기이다.

[그림 II-1] 영국 공공기관 분류 가이드라인의 공공기관 유형분류 순서도



자료: Cabinet Office https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public-Bodies-Guidance-for-Departments.pdf, 검색일자: 2024. 12. 16.

영국에서는 실태조차 파악할 수 없을 만큼 수많은 공공기관의 존재로 인해 이미 공공기관에 대한 부실 관리에 대해 심각한 고민을 거쳐왔다(정동관, 2021). 따라서 광의의 공공기관인 퀴안고(quango)에 대해서 부처의 이해 및 관리 능력의 약화, 부실 경영의 가능성 및 효율성 저하, 기관운영에 관한 정치적 책임 약화, 존재의 이유가 사라졌음에도 계속적으로 운영될 위험성에 대한 측면에 집중적으로 논의된 바 있다(정동관, 2021). 개별 공공기관의 설립 근거와 사업내용, 조직 형태의 복잡성이 높아 국회의원과 학자 및 장관과 공무원조차도 영국 내에 얼마나 많은 퀴안고(quango)가 존재하는지 알지 못할 정도였다고 한다.

이에 따라 영국에서는 분류체계의 합리화와 더불어 공공기관의 신설 절차를 강화하게 되었다. 이러한 맥락에서 [그림 II-1]과 같은 공공기관 설립의 초기 질문 체계를 갖추게 되었고, 필요한 독립성의 수준에 따라서 조직의 형태를 정해서 분류하도록 하였다. 분류체계 합리화 이후에는 기관 신설이 보다 강화되었으며, 공공기관으로 운영하는 것이 정책 집행상 가장 효율적인 경우에만 신규 설립을 허용하도록 했다.

한편, 지정의 주체에 있어서 영국은 부처에 그 역할을 부여하고 있다. 부처는 모든 신규 설립 공공기관에 대해 경영 효율성 측면을 면밀히 검토해야 하고, 그 결과에는 일반행정 업무에서부터 정부 유형자산 운용 및 관리방식에 이르기까지 구체적인 방안이 담겨야 한다. 또한, 신규 공공기관 설립에는 필수적으로 근거 법률에 일몰조항이 포함되어야 하며, 정책적 필요성이 다한 공공기관은 청산하도록, 공공기관 설립에 관한 낡은 법률을 정리하고 검토하도록 했다(정동관, 2021).

한국에서는 주부부처가 공공기관을 관리할 때, 지나친 통제를 경계하며 자율성과 통제의 균형이 강조되지만, 영국의 사례에서는 주무부처와 산하 공공기관의 관계가 ‘편의에 의한 무관심’, ‘선의의 묵인’ 등으로 표현될 정도로 오히려 지나치게 느슨한 관리가 지적된 측면이 있었다(정동관, 2021). 이에, 각 부처는 강도 높은 관리를 위해 재무부가 동의할 수 있는 수준에서 기준을 충족하는 거버넌스 방식에 따라 통제 구조를 정하고 있다. 영국에서도 주무부처의 산하기관 조율 및 조정능력이 부족하다는 고민은 상존하지만, 부처의 정책 목표 달성 차원에서 산하기관과의 밀접한 관계 설정은 불가피한 선택이므로, 부처 전체의 목표와 연계된 파트너십 형성을 위한 노력이 강조된다(정동관, 2021).

2. 우리나라 공공기관 지정 현황

가. 「공공기관운영법」의 지정요건에 따른 공공기관

공공기관 지정에 관한 사항은 「공공기관운영법」 제4조, 제5조, 제6조에 나타나 있다. 먼저, 「공공기관운영법」 제4조에서는 공공기관으로 지정될 수 있는 후보군을 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 II-1〉 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조 공공기관

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 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호부터 제4호까지의 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 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>, 검색일자: 2024. 12. 16.

「공공기관운영법」 제4조의 제1호에 따라 다른 법률에 따라서 직접 설립되고 정부가 출연한 기관 요건을 충족시키는 기관은 설립 근거가 개별 법률로 명문화되어 있고, 기관 설립 후 최소 1회 이상 정부출연금을 받은 기관을 의미한다. 제1호 요건에 해당하는 대표적인 기관에는 「정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 25개 산하 연구기관과 「국립대학병원설치법」에 따른 국립대학 병원, 「국립대학치과병원설치법」에 따른 국립대학치과병원 등이 있다.

다음으로 제2호에 따라 정부의 직접 혹은 간접적인 지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 다시 말해 개별 기관의 정부지원액 비중이 총수입액(자체수입액)의 50% 이상인 기관도 공공기관으로 지정한다. 정부의 업무를 위탁받거나, 독점적으로 사업권을 부여받는 등 기관의 주요 업무가 정부 정책에 따라 실시되는 기관을 공공기관에 포함한다는 것이다. 이때, 정부지원액 비중은 정부의 직접적·간접적 지원액과 그 운용에 따른 부대수입액의 합계로 「공공기관운영법 시행령」

제3조 ‘정부지원액 산정방식’ 및 제6조 ‘총수입액 산정방식’에 따라 최근 3개년도 결산의 평균치를 이용해 계산한다. 구체적으로 정부지원액이란 1. 출연금, 보조금 등 정부로부터 이전받은 수입액 및 「부담금관리기본법」에 따른 부담금 등 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액, 2. 법령에 당해 기관의 업무로 규정되어 있거나 법령에 규정된 위탁근거에 따라 위탁받은 업무로 인한 수입액 또는 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 따라 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액(이 경우 수입액은 수수료·입장료·사용료·보험료·기여금·부담금 등 그 명칭에 불구하고 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 모든 수입액을 말한다), 그리고 3. 제1호 및 제2호의 운용으로 발생한 부대수입액의 합계액을 말한다.

한편, 총수입액은 해당 기관이 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것으로 「공공기관운영법 시행령」 [별표 1]에 따라서 산정한다.

〈표 II-2〉 총수입액 산정방식(「공공기관운영법 시행령」 [별표 1] 제2조 관련)

-
1. 총수입액은 제2호의 기준액에서 제3호를 제외하고 제4호를 합하여 산출한다.
 2. 기준액: 발생주의에 기초한 결산기준 손익계산서의 대변에 계상된 금액의 합계액
 3. 기준액 중 총수입액에서 제외되는 금액
 - 가. 현재와 미래의 현금흐름과 무관한 수입액: 대손충당금 등 평가성 총당금의 환입액, 고유목적사업 준비금 등 세무상 목적의 준비금 환입액 등
 - 나. 정부자금 또는 민간자금을 수혜자에게 전달해 주는 역할을 수행하는 기관이 손익계산서에 정부자금액 또는 민간자금액을 계상한 경우 이에 해당하는 금액
 - 다. 그 밖에 가목 및 나목에 상당한 수입액으로서 운영위원회가 기관의 실질적인 수입액이 아니라고 인정한 금액
 4. 기준액 외에 총수입액에 포함되는 금액: 제3조제1호의 수입액 중 대차대조표에 계상된 금액(출자금은 제외하며 당해 연도 유입액에 한한다)
-

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>, 검색일자: 2024. 12. 16.

모든 수치는 최근 3년간의 결산기준 재무제표(손익계산서 및 대차대조표 등)를 기초로 산정하고, 결산자료가 1~2년 치만 있는 경우 존재하는 결산자료를 활용하며, 신설 기관인 경우 예외적으로 예산액을 활용해 산출한다.

다음으로 제3호 지정요건에 따라 정부출자기관을 공공기관으로 지정하도록 정하고 있다. 정부출자기관은 정부가 지분을 50% 이상 가지고 있거나, 30% 이상을 가지고 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관을 의미한다. 여기서 말하는 사실상 지

배력의 확보기준은 「공공기관운영법 시행령」 제4조에 나타나 있는데, 첫째, 정부가 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우, 둘째, 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우, 셋째, 법령 또는 정관에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우이다.

제4호 지정요건에 따라 정부 및 공공기관 공동 출자기관인 경우 공공기관으로 지정한다. 정부와 제1호~제3호 지정요건에 의해서 지정된 공공기관이 보유한 지분이 전체 지분 중 50% 이상이거나 30% 이상을 갖고 사실상의 지배력을 확보하는 경우 공공기관으로 지정한다. 따라서 제4호 지정요건에 따른 공공기관 중 일부는 제3호 지정요건에 따른 공공기관과 중복된다. 제4호 지정요건이 정부 및 공공기관 공동출자 기관을 추가적으로 고려하는 요건이기 때문이다.

다음으로 제5호 지정요건에 따라 재출자기관인 경우 「공공기관운영법」 제4조 제1항 제1호에서 제4호에 따라 지정된 공공기관이 단독 혹은 2개 이상의 기관을 합해 전체 지분의 50% 이상은 가지고 있거나, 30% 이상을 가지고 사실상 지배력을 확보하고 있는 경우 공공기관으로 지정한다.

마지막으로 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관은 공공기관으로 지정한다. 주로 공공기관의 부설 연구기관과 센터는 재출연기관으로 제6호 지정요건에 의해 공공기관으로 지정된다.

다만, 앞선 제1호~제6호 조건에 해당되어도 다음과 같은 기관은 공공기관 지정에서 제외된다. ① 구성원 상호 간의 상호부조, 복리증진, 권익 향상, 영업 질서 유지 등을 목적으로 할 경우 ② 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관, 또는 ③ 한국방송공사, 한국교육방송공사 등이다.

법률상 공공기관 지정요건에 해당하는 기관은 「공공기관운영법」 제5조 제1항에 의해서 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관 등의 유형으로 구분하고, 그 외의 기관을 기타공공기관으로 구분하고 있다. 2024년 현재 「공공기관운영법 시행령」 제7조에 따른 공공기관 유형 구분의 기준은 직원 정원 300명 이상, 자체수입액 200억원 이상으로, 총수입액 중 자체수입액 비중이 50% 이상인 경우 공기업으로 정하고 있다.

〈표 II-3〉 「공공기관운영법 시행령」 제7조에 따른 공공기관 유형 구분 기준

1. 직원 정원 300명 이상
2. 총수입액 200억원 이상 (총 수입액 중 자체수입액의 비중이 50% 이상인 경우 공기업)
3. 자산규모 30억원 이상 (자산규모 2조원 이상이면서 총수입액 중 자체수입액 비중이 85% 이상인 경우 시장형 공기업)

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>, 검색일자: 2024. 12. 16

한편, 우리나라는 기획재정부장관이 법률상 공공기관 조건에 해당하더라도 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관을 기타공공기관으로 지정할 수 있도록 하고 있다.

나. 공공기관 지정의 절차

공공기관 지정 절차는 「공공기관운영법」 제6조에서 정하는 바와 같이 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 이루어진다. 기획재정부 장관은 공공기관 지정안을 마련해 이에 대해서 주무기관의 장과 협의를 한다. 협의한 지정안은 기획재정부 장관 주재로 개최되는 공공기관운영위원회에서 심의·의결을 거쳐 확정되고, 기획재정부 장관은 공공기관 지정 결과를 고시한다.

이러한 과정을 통해 1년에 한 번 1월 말에 지정, 지정해제, 구분 변경이 이루어진다. 물론, 연중에 신설된 기관에 대해서 신규지정이나, 지정해제, 구분 변경이 필요한 상황이 발생하면 회계연도 중이라도 공공기관의 지정이 이루어질 수 있다. 그리고 이러한 공시 절차는 일련의 순환 과정을 거치는데, 지정안 마련을 위해 먼저 기관의 현황조사가 9월(1차)과 11월(2차)에 걸쳐서 진행되며, 지정 과정에 특별히 쟁점이 되는 기관에 대해서는 공공기관운영위원회에 상정되고, 의결과정에서 별도 논의가 이루어지고 있다. 모든 결과를 종합하여 12월에는 요건 해당 여부를 검토하고, 주무부처와 협의를 진행하며, 그 결과를 바탕으로 공공기관운영위원회 심의를 거쳐 이듬해 지정고시를 통해 지정 결과가 안내되고, 이후에 지정에 따른 후속조치들이 진행된다.

〈표 II-4〉 연간 지정 절차 운영 과정

전년도 3/4분기	전년도 12월 ~ 당해연도 1월	당해연도 2~4월
공공기관 현황조사	공운위 상정·의결	지정 후속조치

다. 공공기관 지정 현황

2024년 기준 우리나라 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 분류되며, 공공기관 수는 327개(공기업: 32개, 준정부기관: 55개, 기타공공기관: 240개)이다. 2007년 「공공기관운영법」 도입당시에 지정 공공기관은 총 298개로 공공기관 선진화 등의 추진으로 인해 2008년에는 305개, 2009년에는 297개, 2010년에는 286개 등으로 초반에는 일부 감소하는 경향을 보였다. 하지만 공공기관 선진화 계획에 따른 통합기관의 명칭과 유형 변경지정(35개→15개) 이후에는 유형 간에 일부 기관 수의 변동은 있었지만 특별한 증가 및 감소 경향이 없이 대체로 2022년까지 꾸준한 증가세를 보였다.

그러다가 비교적 최근인 2022년 말, 지정해제로 인한 감소가 나타났다. 자율성을 바탕으로 우수인재를 유치하고, 빠른 기술 변화에 대응한 유연한 조직을 운용하기 위해 4개의 과학기술원(KAIST·GIST·DGIST·UNIST)이 지정해제되었으며, 이후 ‘국가과학기술연구회 및 소관 출연 연구기관’(총 22개)이 지정해제되었다. ‘국가과학기술연구회 및 소관 출연 연구기관’의 경우 지정해제 이후에 과학기술정보통신부 책임하에 성과에 기반한 관리체계를 마련해 경영관리·감독을 수행할 것이라고 밝혔다(기획재정부 보도자료, 2024. 1. 31.).

〈표 II-5〉 연도별 지정 현황

(단위: 개)

연도	기관 수	신규	해제	심의일자	공공기관 운영위원회 심의 결과
2007	298	-	-	-	-
2008	305	7	-	08. 1. 30.	7개 공공기관 신규지정, 기존에 지정된 공공기관을 대상으로 민영화 기본계획에 따라 유형의 합리적 재분류 예정
2009	297	9	17	09. 1. 29.	9개 공공기관 신규지정, 17개 기관을 지정해제
2010	286	18	9	10. 1. 29.	18개 공공기관 신규지정, 9개 기관 지정해제, 공공기관 선진화 계획에 따른 통합기관의 명칭과 유형 변경 지정(35개 →15개)
2011	286	8	6	11. 1. 24.	8개 공공기관 신규지정, 6개 기관 지정해제
2012	286	5	3	12. 1. 31.	5개 공공기관 신규지정, 3개 기관 민영화 추진을 위해서 지정해제
2013	295	10	3	13. 1. 31.	10개 공공기관 신규지정, 3개 기관 지정해제, 금융위 대상 기관의 해제-재지정 등 논의
2014	304	10	0	14. 1. 24.	민영화가 공식적으로 중단된 산은, 기은, 산은지주 재지정 및 7개 기관 신규지정
2015	316	20	6	15. 1. 29.	신규기관 등 20개 공공기관 신규지정, 6개 기관 지정해제
2016	323	12	5	16. 1. 29.	12개 공공기관 신규지정, 5개 기관 지정해제
2017	332	13	2	17. 1. 25.	한국재정정보원 등 13개 기관 신규지정, 기타공공기관 중 경영내실화 필요한 GK, 한전기술 등 5개 기관을 공기업으로 변경
2018	338	9	1	18. 1. 31.	9개 공공기관 신규지정, 1개 기관 지정해제
2019	339	7	6	19. 1. 30.	7개 공공기관 신규지정, 6개 기관 지정해제
2020	340	4	3	20. 1. 29.	4개 공공기관 신규지정, 3개 기관 지정해제, 3개 기관 유형 변경
2021	350	12	2	21. 1. 29.	도공서비스와 한전MCS 등 대국민서비스를 제공하는 자회사를 기타공공기관으로 지정, 금융위원회 지정 유보 조건 강화
2022	350	3	2	22. 1. 28.	3개 공공기관 신규지정, 2개 지정해제
2023	347	1	4	23. 1. 30.	1개 공공기관 신규지정, 4개 과학기술원 지정해제, 기관분류기준 상향 적용 (정원 50→300명, 수입액 30→200억원 이상, 자산 10→30억원 이상)
2024	327	3	23	24. 1. 31.	3개 공공기관 신규지정, 국가과학기술연구회 및 소관 출연 연구기관 22개 지정해제, 통폐합으로 인한 공공기관 1개 지정해제

자료: 각 연도 공공기관 지정 관련 보도자료를 참고하여 저자 작성

라. 역대 정권별 공공기관 지정 및 관리방침

1) 노무현 정부 ‘공공기관 지배구조 혁신방안’

노무현 정부 시기에는 IMF 외환위기 이후 자율책임경영체제를 통한 공공기관 경영혁신을 지속적으로 추진했으나, 국민·정부·경영진 간 다층적 복대리 문제로 책임 소재가 불분명하여 반복적인 방만 사례가 지적되었다. 국회·언론 등의 문제 제기에도 불구하고 재발 방지에 한계를 느낀 정부는 근본적 제도 개선대책으로서 공공기관 지배구조(Governance) 혁신을 시도하였다.

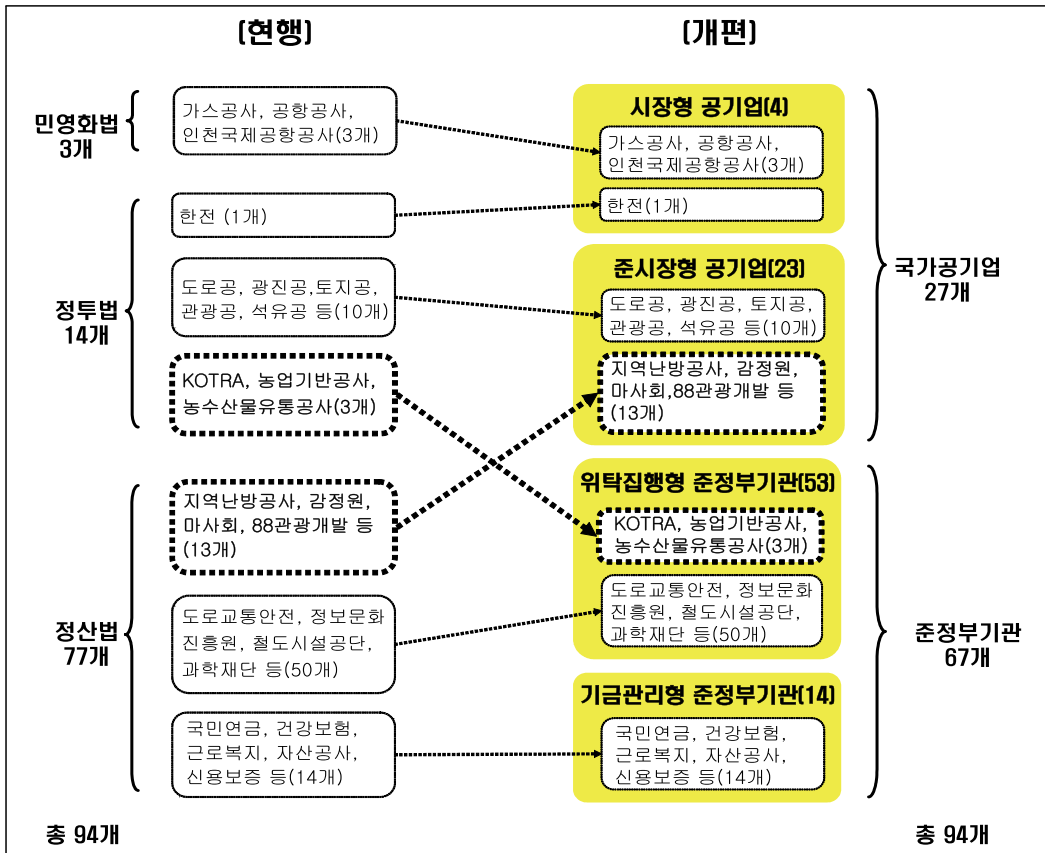
이에, 관리 사각지대에 있는 공공기관들을 정부의 관리 대상으로 삼아 관리 범위를 대폭 확대하고(101개→314개), 모든 관리 대상 공공기관에 경영공시를 의무화하였으며, 이를 인터넷에 공개하여 국민에 의한 경영감시 및 견제를 강화하였다. 또한, 원칙 없이 분류되던 기관유형을 국제기준을 감안해 상업성 정도에 따라 공기업과 준정부기관으로 분류하고 동일 유형에 동일 법을 적용할 수 있도록 체계적으로 정비하였다.

당시 산업은행, KBS, 한국수력원자력(주) 등 213개 공공기관이 관리 대상에 포함되었으며, [그림 II-2]와 같이 현재 투자기관(한전 등), 산하기관(지역난방공사 등), 민영화기관(가스공사 등) 등 복잡하게 관리되는 상업성 기관들을 공기업으로, 공공성이 강한 기관들은 준정부기관으로 관리체계를 일원화하는 현재의 공공기관 지정 범주의 기틀이 마련되었다.

결론적으로 정부의 실질적 통제 가능성과 재정지원 여부, 공공성 여부 등을 고려하여 출자기관, 출연기관, 보조 및 위탁기관, 자회사 및 재출연기관 등 총 314개 기관을 공공기관의 범위로 재설정했다. 모든 공공기관(314개)은 의무적 경영공시의 대상으로 삼았으며, 그중에서 일차적으로 94개 기관¹⁾에 대한 지배구조 혁신작업을 진행하였다.

1) 나머지 220개의 기관의 경우 추가소요비용(사외이사 보수 등), 현실적 추진 가능성(사외이사 인재풀) 등을 감안하여 추후 검토 대상으로 남겼다. 추후 검토 대상기관(220개)에는 정부출연연구기관 및 연구회, KBS와 EBS 등 언론기관과 한국은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 등 금융기관, 외교 및 안보, 학술연구, 준사법적 기능 담당기관, 중소기업 지원기관, 공공기관의 자회사, 대학병원 외에 연간 정부출연금 50억원 미만인 기관과 정원이 50인 미만인 기관이 포함되었다.

[그림 11-2] 공공기관 지배구조 개편 유형분류 결과 - 지배구조 혁신 대상기관



자료: 정부혁신지방분권위원회 · 기획예산처 · KDI, 「공공기관 지배구조, 근본 개편」, 보도자료, 2005. 12. 1.

2) 이명박 정부 ‘공공기관 선진화 추진 계획’

공공기관의 지배구조 혁신 이후, 정부는 국제경쟁력 강화 차원에서 민영화, 통합, 기능조정 등을 포함한 공공기관 선진화 추진계획을 수립하였다. 당시 정부의 분석에 따르면, 과거 5년(2002~2007년)에 걸쳐 공공기관은 45개 신설되었으며, 인력은 4만명(21%) 증가한 26만명, 예산규모는 88.2조원(43%) 증가한 338조원으로 지속적인 증가 추세를 보이는 반면, 생산성 향상이 그에 미치지 못한다는 점을 지적했다. 특히 공공기관의 낮은 생산성과 과다한 임금 및 복리후생 등 방만경영을 해소하고, 작은 정부, 큰 시장으로 전환을 위한 기관별 특성에 맞는 선진화 방안이 필요하다고 보았다.

이에, 경쟁 여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁 가능성이 높아 민간 수행이 바람직한 경우 공공기관을 민영화하고, 업무가 상호 유사·중복된 기관은 통폐합하며, 여건 변화에 따라 기능·역할의 재정립이 필요한 경우 기능 조정을 고려하였다. 또한 모든 공공기관에 대해서 최소 10%의 효율성을 향상하는 효율화 계획을 제출하도록 했다. 당시 1차 선진화 계획에서는 27개 기관에 대한 민영화, 2개 기관(주택·토지공사)에 대한 통폐합, 12개 기관에 대한 기능 조정 등 총 41개 기관에 대한 추진 방침이 발표되었다. 실제로 2008년 당시 「공공기관운영법」상 지정된 305개의 공공기관은 2009년에는 297개, 2010년에는 286개로 일부 감소하고, 2009년부터 2013년까지 지정해제된 공공기관은 다음과 같다.

〈표 II-6〉 2009년~2013년 공공기관 지정해제 경과

(단위: 개)

구분	해제연도	주무부처	기관명	비고
지정 해제 (△17)	2009	교과부(3)	극지연구소, 국가핵융합연구소, 고등과학원	(부설기관)
		총리실(1)	공공기술연구회	(폐지)
		국토부(1)	코레일에드컴(주)	(폐지)
		금융위(2)	기보캐피탈(주)	(민영화)
			금융감독원	(기관특성)
		노동부(1)	한국노동교육원	(폐지)
		농림부(1)	농림기술관리센터	(부설기관)
		문화부(4)	재단법인 서울예술단, (재)국립합창단, (재)국립오페라단, (재)국립발레단	(예술창작법인)
		방통위(1)	정보통신윤리위원회	(폐지)
지경부(3)	안전성평가연구소, 재료연구소, 국가보안기술연구소	(부설기관)		
지정 해제 (△9)	2010	국토부(3)	부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사	(폐지)
			(주)한국토지신탁	(지분매각)
		농림부(1)	(주)농지개량	(민영화)
		복지부(1)	대한에이즈예방협회	(소규모)
		지경부(1)	안산도시개발주식회사	(민영화)
금융위(3)	(주)정리금융공사	(폐지)		
	산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사	(지정실익 미비)		

〈표 II-6〉의 계속

구분	해제연도	주무부처	기관명	비고
지정 해제 (△5)	2011	금융위(3)	IBK 캐피탈	(지정실익 미흡)
			IBK 신용정보	(지정실익 미흡)
			IBK 시스템	(지정실익 미흡)
		복지부(1)	대한결핵협회	(요건 미해당)
		지경부(1)	한국전자파연구원	(폐지)
한국전기전자시험연구원	(폐지)			
지정 해제 (△3)	2012	금융위(3)	산은금융지주	(IPO 및 지분매각 촉진을 위해 지정해제) ²⁾
			한국산업은행	
			중소기업은행	
지정 해제 (△3)	2013	국방부(1)	호국장학재단	(정부지원비율 감소)
		지경부(1)	한국생산성본부	(정부지원비율 감소)
		금융위(1)	한국기업데이터(주)	(지분 매각)

자료: 기획재정부 보도자료(2009. 1. 29.), 「2009년도 공공기관 지정」; 기획재정부 보도자료(2010. 1. 29.), 「2010년도 공공기관 지정」; 기획재정부 보도자료(2011. 1. 24.), 「2011년도 공공기관 지정」; 기획재정부 보도자료(2012. 1. 31.), 「2012년도 공공기관 지정」; 기획재정부 보도자료(2013. 1. 31.), 「2013년도 공공기관 지정안 확정」.

3) 박근혜 정부 ‘공공기관 정상화’

박근혜 정부 시기에는 공공기관의 방만경영과 부채과다 문제를 해결하기 위한 체계적인 관리 필요성이 제기되었다. 따라서 공공기관의 방만한 행태를 근절하고 기강을 세우기 위해 부채관리를 강화하고, 복리후생 정상화와 정보공개를 확대하는 등 구조개혁 내용을 담은 공공기관 정상화 대책이 발표되었다. 1단계 공공기관 정상화 대책은 속도감 있게 추진되어 당초 계획한 부채감축 목표와 방만경영 지표 개선이 2년 만에 상당 부분 달성되었다. 그러자 정부는 핵심업무에 집중하는 기능 재편과 성과중심의 경영·인력 운영을 위해 성과연봉제, 기관장 중기성과급 및 임금피크제 도입을 담은 2단계 공공기관 정상화 대책을 발표하여 공공기관에 대한 관리를 지속적으로 강화하고자 했다.

해당 시기에 공공기관 지정과 관련하여 두드러진 특징은 찾아보기 어려웠으나, 2014년도에 민영화가 공식적으로 중단된 산업은행과 기업은행을 재지정했고, 2015년에는 한국거래소가 지정해제되는 등의 변화를 확인할 수 있었다. 산업은행과 기

2) 산업은행과 기업은행은 경영자율권 확대기관으로 선정되어 인력·조직·예산상 자율권을 부여받았지만, 공공기관으로 지정된 상태에서는 여전히 경영상 제약이 존재하므로 IPO를 위한 절차가 추진 중인 것을 감안해 민간은행과의 경쟁력 제고를 위해 지정해제되었다.

업은행의 경우 2012년 민영화 논의 과정에서 시중은행과의 경쟁력을 갖추도록 공공기관 지정에 따른 인력운용·예산집행상 제약을 해소하는 취지로 지정해제되었으나(기재부 보도자료, 2012. 1. 31.), 민영화 논의가 공식적으로 중단되었으므로 2014년에 기타공공기관으로 재지정된 것이었다(기재부 보도자료, 2014. 1. 24.).

반면, 한국거래소의 경우 산업은행과 기업은행에 대한 지정해지가 논의되던 2012년 당시에는 주무부처(금융위원회)의 해제 요구가 없었고, 산업은행과 기업은행과 달리 「자본시장법」에 의한 독점적 사업구조·공적기능이 지속되고 있다는 점을 고려해 지정 유지 결정을 받았는데(기재부 보도자료, 2012. 1. 31.), 2014년에 와서 「자본시장법」이 개정(13. 5.)되어 법상 독점적 사업구조가 해소³⁾되고, 방만경영 중점관리기관에서도 제외⁴⁾되어 공공기관 지정해제 요건이 충족되자 금융위원회가 관리·감독하는 것을 전제로 지정해제되었다(기재부 보도자료, 2015. 1. 29.).

또한, 매년 분야별 기능 조정을 통해 유사·중복 기능을 일원화하고, 공공부문의 직접 수행이 불필요한 사업의 철수 및 축소, 과도한 지원조직 축소 및 업무 연관성이 낮은 출자회사의 정리, 핵심기능을 중심으로 한 기능의 재편 등을 추진토록 하였다. 2015년에는 SOC, 농림·수산, 문화·예술 분야의 기능 조정이 추진되었고(기획재정부 보도자료, 2015. 5. 27.), 2016년에는 에너지, 환경, 교육 분야의 기능 조정이 추진되었다(기획재정부 보도자료, 2016. 6. 14.).

4) 문재인 정부 ‘사회적 가치’의 강조

문재인 정부 시기에는 사회적 가치 실현을 위한 추진전략이 강조되고, 다양한 채용관련 정책이 확산되었으며, 안전 강화에 대한 노력이 두드러졌다(기획재정부 보도자료, 2020. 1. 15.). 이와 관련하여 블라인드 채용과 비정규직 근로자의 정규직 전환 및 채용비리 특별점검 등이 진행되었다.

반면, 지정 및 지정해제와 관련해서는 유형 간에 일부 기관 수의 변동은 있었지만 특별한 증가 및 감소 경향이 없이 대체로 2022년까지 꾸준한 증가세가 나타났다. 특히 공기업, 준정부기관으로 직접 지정된 사례가 없었는데, 2017년 이후부터는 먼저 기타공공기관으로 지정한 후, 유형 변경을 통해 공기업 또는 준정부기관

3) 「자본시장법」상 거래소 설립이 독점주의에서 허가주의로 변경

4) 복리후생비 대폭 삭감(68.6%) 등을 통해 공공기관 정상화 중간평가(14. 10.)에서 방만경영 중점관리기관 제외

으로 지정을 변경하는 방식으로 지정이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 해당 기간에 유일하게 준정부기관이 된 서민금융진흥원의 경우 2018년에 처음 기타공공기관으로 지정되었다가, 2021년 기관 정비 이후에 법상 요건에 맞게 준정부기관으로 유형이 변경되었다(기획재정부 보도자료, 2021. 1. 29.).

2021년에는 지정 공공기관 중에 자회사인 한국도로공사서비스(주), 한전엠씨에스(주)가 포함되었다. 해당 기관은 유사 자회사와 달리 대국민서비스를 제공하는 대규모기관을 공공성과 책임성 제고를 목적으로 기타공공기관으로 지정한 것이었다. 한국도로공사서비스(주)(2020년 정원 약 6,300명)는 요금수납·과적단속·교통방송 등 대국민 서비스를 수행하며, 한전엠씨에스(주)(2020년 정원 약 4,400명)는 전기검침·고지서송달·현장서비스 등 대국민 서비스를 수행하는 기관이다.

한편, 해당 기간 동안 지속적으로 지정유보가 이루어진 기관도 존재한다. 예를 들어 금융감독원은 수행 역할 및 규모 면에서 공공기관으로 지정될 여지가 충분했지만 유보조건⁵⁾ 이행을 통해 지정되지 않았다. 2018년 채용비리와 방만경영 등으로 감사원 등에서 문제가 제기되어 공공기관으로 지정되어야 한다는 의견이 있었지만, 금융감독체계 개편 논의가 본격적으로 진행될 것임을 감안해 지정유보하였다. 이후, 2019년에 상위 직급 감축을 제외한 모든 유보조건을 이행하였고, 상위직급 감축에 대해서도 향후 5년 내 35% 수준으로의 감축 계획을 제출·확정하여 지정유보를 지속하였다(기획재정부 보도자료, 2019. 1. 30.). 2021년에는 감독부실 사례로 다시금 지정 논의가 있었지만, 지정유보 조건 이행을 강화⁶⁾하는 방식으로 계속해서 지정되지 않았다. 그 밖에도 상위 직급의 추가 감축, 해외사무소 정비 등 강도 높은 조직운영 효율화 방안도 마련하기로 하는 등 강화된 조건의 세부 이행 계획을 공운위에 보고하기로 하였다.

지정은 이뤄졌지만, 유지 조건 이행을 통해 지정유형을 기타공공기관으로 지속한 사례도 있었다. 한국산업은행과 한국수출입은행은 산업 경쟁력 강화 및 필요시 구조조정을 위한 신속한 의사결정과 대응 등을 위하여 유지 조건(① 자체 혁신안

5) ① 채용비리 근절대책 마련, ② 공공기관 수준의 경영공시, ③ 엄격한 경영평가, ④ 비효율적 조직 운영 등에 대한 감사원 지적사항 개선(기획재정부 보도자료, 2019. 1. 30.).

6) 계량지표의 비중은 확대(30%대→40% 수준)하고, 평가 과정상 부정행위 확인 시 성과급을 환수하는 등 경영실적평가의 공정성과 객관성 제고를 추진하며, 기존에 금융감독원이 자체적으로 일부 고객을 선별해 비정기적으로 실시하던 고객만족도 설문조사를 공공기관 수준으로 내실화하여 매년 실시하고, 그 결과를 경영평가에 반영하기로 하는 등의 조치를 통해 이행조건을 강화하였다.

이행 철저, ② 사외이사 선임 시 외부인사 참여, ③ 엄격한 경영평가)을 모두 이행하여 기타공공기관으로 지정이 유지되었다(기획재정부 보도자료, 2019. 1. 30.).

5) 윤석열 정부 ‘새 정부 공공기관 혁신 가이드라인’

윤석열 정부 시기에는 다시 늘어난 조직·인력과 부채규모를 감축하고, 수익성과 생산성을 개선하는 효율화를 혁신의 목표로 삼는 ‘새 정부 공공기관 혁신 가이드라인’이 발표되었다(기획재정부 보도자료, 2022. 7. 29.). 핵심 기능 중심으로 공공기관의 기능을 통폐합 및 조정, 폐지 또는 축소하며, 비대한 조직과 인력은 슬림화하고, 인건비와 경상경비를 절감하도록 하였으며, 직무 및 성과중심 보수체제로 개편하는 등 목표를 수립하였다. 그 밖에도 불요불급한 자산 매각 및 부실 출자회사의 지분을 정비하고, 정상화 당시 추진했던 복리후생제도를 다시금 국민 눈높이에 맞추어 점검 및 정비하도록 하였다.

해당 시기에 공공기관 지정 및 지정해제와 관련한 가장 큰 변화는 과기계 연구원 등이 연구활동 강화를 목적으로 지정해제된 것이다. 공공기관은 총인건비 규제를 받기 때문에 인공지능(AI)과 반도체 등 전략기술 육성을 강화하자는 정부의 국정과제를 이행하기 위해 국내외 우수 석학을 초빙하려면 다른 교수들의 인건비를 깎거나 감원하는 방법밖에 없었지만, 공공기관 지정에서 해제되면 주무 부처인 과학기술정보통신부의 예산, 정원 등 최소한의 감독하에 연봉과 정원을 대학에서 자율적으로 결정할 수 있다는 맥락에서 이루어진 결정이었다. 관련하여 기획재정부는 2023년 연구 기능과 고등교육 기능을 동시에 가진 과학기술원의 특수성을 고려해 4개의 과학기술원(KAIST·GIST·DGIST·UNIST)을 지정해제하였으며, 2024년에는 ‘국가 과학기술연구회 및 소관 출연 연구기관’(총 22개)을 공공기관에서 지정해제하였다.

출연(연)은 독립성과 자율성에 기반해 1960년대에 설립되었다가, 2007년 「공공기관운영법」에 근거해서 기타공공기관으로서 관리 대상이 되었다. 2010년부터 출연(연)의 특수성을 반영한 별도 관리 필요성은 지속적으로 제기되었지만 구체적인 논의는 이뤄지지 못하고 있었는데, 2017년에 이르러 출연(연), 대학 출신 의원들이 과학기술계 정책이슈에 적극적으로 관심을 갖게 되면서 「공공기관운영법」에 연구개발목적기관 지정 근거를 마련해 별도의 관리근거를 마련하였고, 결국 2023년에 이르러 공공기관에서 지정해제된 것이다(유희겸·허동혁, 2020).

또한, 정부는 향후 지역·필수의료역량 강화를 위해 경쟁력 제고 필요성이 증대되고 있다는 점을 감안하여 국립대학병원(14개)의 지정해제를 검토할 것이라고 밝혔다.

6) 역대 정권별 공공기관 지정 및 지정해제 현황

지금까지 정권별로 공공기관 관리정책에 관한 쟁점과 지정 및 지정해제와 관련된 이슈를 살펴보았다. 이를 종합하여 각 연도별 공공기관 지정 고시를 중심으로 연도별 지정 현황을 정리한 결과는 <표 II-7>과 같다.

<표 II-7> 연도별 지정 현황

(단위: 개)

연도	기관 수	신규	지정기관	사유
2007	298	-	-	-
2008	305	7	재료연구소, (재)한국에너지지원기술기획평가원, 전략물자관리원, (재)우정복지협력회, 울산항만공사, (주)부산항보안공사, 인천항만보안(주)	지정요건 부합
2009	297	9	* 기금관리형 준정부기관(1): 한국방사성폐기물관리공단 * 위탁집행형 준정부기관(1): 한국거래소(구. 한국증권선물거래소) * 기타공공기관(7): 항로표지기술협회, 한국해양수산기술진흥원, 한국승강기안전기술원, 정부법무공단, 한국사회복지협의회, 한국노인인력개발원, 한국국제보건의료재단	지정요건 부합
2010	286	18	* 위탁집행형 준정부기관(3): 한국장학재단, (재)한국사회서비스관리원, 농업기술실용화재단 * 기타공공기관(15): 평생교육진흥원, 노사공동 고용지원사업단, 농림수산물식품기술기획평가원, 축산물위해요소중점관리기준원, 재단법인한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회, 산은금융지주, (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 소상공인진흥원, 한국희귀의약품센터, 한국보건복지정보개발원, 한국정책금융공사	지정요건 부합

〈표 II-7〉의 계속

연도	기관 수	신규	지정기관	사유
2011	286	8	* 위탁집행형 준정부기관(1): 수산자원사업단 * 기타공공기관(7): 북한이탈주민지원재단, 한국로봇산업진흥원, 창업진흥원, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, 한국사회적기업진흥원	주무부처
2012	286	5	* 부산대학교치과병원, 한국건강증진재단, 한국보육진흥원, 남북교류협력지원협회, 해양관리공단	지정요건 부합
2013	295	10	* 위탁집행형 준정부기관(1): 한국기상산업진흥원 * 기타공공기관(9): 세종학당재단, (재)한국문화정보센터, 농업정책자금관리단, 국제식물검역인증원, 한국의료분쟁조정중재원, 한국보건의료연구원, 건설근로자공제회, 한국양성평등교육진흥원, 한국약품안전관리원	2012년 신규설립 등 지정요건 부합
2014	304	10	(재지정) 산업은행, 기업은행, 산은지주 (신규지정) * 준정부기관(1): 국립생태원 * 기타공공기관(6): (주)위터웨이플러스, 항공안전기술센터, 한국건강가정진흥원, 한국공정거래조정원, 아시아문화개발원, 한국여성인권진흥원	재지정, 신규설립 및 지정요건 부합
2015	316	20	(재)국제원산지정보원, (주)해울, (재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단, (재)한식재단, (재)한국예술인복지재단, 한국도박문제관리센터, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 한국데이터베이스진흥원, IOM이민정책연구원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 오송첨단의료산업진흥재단, (재)한국스마트그리드사업단, 한국식품안전관리인증원, (재)일제강제동원피해지원재단, 한국방사선안전재단, (재)중소기업연구원, 한국해양조사협회, 한국상하수도협회	신규설립 및 지정요건 부합
2016	323	12	* 위탁집행형 준정부기관(3): 아시아문화원, 한국지식재산전략원, 시청자미디어재단 ** 기타공공기관(9): 울산과학기술원, 한국나노기술원, 국방전직교육원, 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 국립낙동강생물자원관, 식품안전정보원, (재)한국장기기증원, 한국인체조직기기증원	지정요건 부합

〈표 II-7〉의 계속

연도	기관 수	신규	지정기관	사유
2017	332	13	* 기타공공기관(13): 한국재정정보원, 한국저작권보호원, 한국산림복지진흥원, 한약진흥재단, 국립부산과학관, 경북대학교치과병원, 한전 의료재단법인 한일병원, 한국전력 국제원자력대학원대학교, 환경보전협회, 사단법인 한국기술자격검정원, (재)연구성과실용화진흥원, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터, 의료기기정보기술지원센터	지정요건 부합
2018	338	9	* 기타공공기관(9): 서민금융진흥원, 주식회사 공영홀쇼핑, 주식회사 에스알(SR), 재단법인 의료기관평가인증원, 재단법인 장애인기업종합지원센터, 사단법인 한국산학연합회, 재단법인 대한건설기계안전관리원, 한국수목원관리원, 재단법인 한국에너지재단	지정요건 부합
2019	339	7	* 기타공공기관(7): 한국해양진흥공사, 국가생명윤리정책원, 재단법인 한국공공조직은행, 국가식품클러스터지원센터, 한국수자원조사기술원, 새만금개발공사, 한국해외인프라도시개발지원공사	지정요건 부합
2020	340	4	아동권리보장원, 재단법인 자활복지개발원, (재)축산환경관리원, 한국등산·트레킹지원센터	지정요건 부합
2021	350	12	건설기술교육원, 건축공간연구원, 공간정보품질관리원, 국립항공박물관, 국립해양과학관, 국립호남권생물자원관, (재)차세대수치예보모델개발사업단, 한국고용노동교육원, 한국도로공사서비스(주), 한국재료연구원, 한국핵융합에너지연구원, 한전엠씨에스(주)	지정요건 부합 (기관신설, 부설기관 독립 등)
2022	350	3	(재)한국보건 의료정보원('19년), 한국제품안전관리원('18년), 한국탄소산업진흥원('21년)	기관 신설 등으로 지정요건 부합
2023	347	1	한국특허기술진흥원 ('22년 부설에서 별도법인 독립)	지정요건 부합
2024	327	3	한국마약퇴치운동본부, 한국치산기술협회, (재)한국통계정보원	지정요건 부합

자료: 각 연도 공공기관 지정 관련 보도자료를 참고하여 저자 작성

다음으로 각 연도별 공공기관 지정 고시를 중심으로 연도별 지정해제 현황을 정리한 결과는 〈표 II-8〉과 같다. 지정해제의 경우 자율성 확보를 통한 경쟁력 강화 또는 과점구조 해소, 정부지원 비율 감소 또는 정원미달에 따른 지정사유 미해당(예:

정규직 종사자가 12명, 15명 등 정원기준에 미달되는 기관), 지정 실익 미흡 등이 주요 해제 사유로 제시되었다. 공공기관이 지정해제될 경우, 방만경영 우려에 대비해 주무부처 감독, 감사원·국회 감사, 또는 금감원 건전성 감독 및 시장감시를 지속하는 가운데, 공운위에서도 정기적 점검과 더불어 차년도에 재지정 여부를 검토하기로 결정하는 등 대비책 마련에도 관심을 기울였다.

〈표 II-8〉 연도별 지정해제 현황

(단위: 개)

연도	기관 수	해제	해제기관	사유
2007	298	-	-	-
2008	305	-	-	-
2009	297	17	<ul style="list-style-type: none"> * 지분 매각(1): 기보캐피탈 * 기관폐지 및 통폐합(4): 공공기술연구회, 코레일애드컴(주), 한국노동교육원, 정보통신윤리위원회 * 부설기관(7): 극지연구소, 국가핵융합연구소, 고등과학원, 농림기술관리센터, 안전성평가연구소, 재료연구소, 국가보안기술연구소 * 순수 예술창작법인(4): 서울예술단, 국립합창단, 국립오페라단, 국립발레단 * 금융감독기관(1): 금융감독원 	사유 개별 기재
2010	286	9	<ul style="list-style-type: none"> * 요건미해당 등(6): (주)한국토지신탁, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사, (주)정리금융공사, (주)농지개발, (주)안산도시개발 * 지정실익 결여(3): 대한에이즈예방협회, 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사 	지정요건 미해당, 지정 실익이 없는 기관
2011	286	6	<ul style="list-style-type: none"> * 요건미해당(1): 대한결핵협회 * 지정실익 미흡(3): IBK 캐피탈, IBK 신용정보, IBK 시스템, * 폐지(2): 한국전자파연구원, 한국전기전자시험연구원 	지정요건 미해당, 지정 실익이 없는 기관
2012	286	3	산은금융지주, 한국산업은행, 중소기업은행	민영화 추진(IPO 및 지분매각)
2013	295	3	호국장학재단, 한국생산성본부, 한국기업데이터(주)	정부지원 축소, 지분매각 등
2014	304	-	-	-
2015	316	6	<ul style="list-style-type: none"> 한국거래소(법상 독점적 사업구조 해소), 코스콤(거래소자회사), 인천종합에너지(주)(지역난방공사 지분매각), 한국표준협회(정부지원액 50%미만), 산은지주·한국정책금융공사(15. 1. 산은과의 기관통합) 	지정해제 사유 발생기관

〈표 II-8〉의 계속

연도	기관 수	해제	해제기관	사유
2016	323	5	* 정원기준(20인) 미해당: 한국문화예술회관연합회(15명), 한국회귀의약품센터(12명) * 기관통폐합: 체육인재육성재단, 아시아문화개발원 * 지정실익 결여: (주)해울	지정해제 사유 발생기관
2017	332	2	녹색사업단, 기초전력연구원	기능조정에 따라 통폐합된 기관
2018	338	1	(재)한일산업기술협력재단	소규모기관으로 지정실익 낮음
2019	339	6	(사)한국기술자격검정원, 별정우체국연금관리단, IOM이민정책연구원, (재)정동극장, (주)인천항보안공사, (주)부산항보안공사	기관 폐지 및 지정실익이 없는 소규모 기관
2020	340	3	재)한국형수치예보모델개발사업단, 사단법인 한국산학연합회, 의료법인 한전의료재단 한일병원	해산, 정부지원 축소 등 지정의 필요성 감소
2021	350	2	(재)한국스마트그리드사업단, (주)한국건설관리공사	기능이관, 기관 통폐합
2022	350	2	아시아문화원(기관해산), 한국예탁결제원(전자등록업무 법상 독점업무에서 제외되어 정부지원액 비중 50% 미충족)	기관 해산 및 법상 지정요건 미충족
2023	347	4	한국과학기술원(KAIST) · 광주과학기술원(GIST) · 대구경북과학기술원(DGIST) · 울산과학기술원 (UNIST)	운영상 자율성 제고를 통해 글로벌 경쟁력을 갖춘 과학기술 핵심인력 양성을 위해 지정해제
2024	327	23	수자원환경산업진흥(주)	타기관 통폐합으로 지정실익 감소
			국가과학기술연구회, 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국천문연구원, 한국생명공학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국한의학연구원, 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국식품연구원, 한국지질자원연구원, 한국기계연구원, 한국항공우주연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원, 한국원자력연구원, 한국재료연구원, 한국핵융합에너지연구원	자율성 확보

자료: 각 연도 공공기관 지정 관련 보도자료를 참고하여 저자 작성

마. 지정 공공기관에 적용되는 후속조치

공공기관 운영법 하에서 공공기관으로 지정이 되면 공기업, 준정부기관은 소유권 부처인 기획재정부에 의한 공공기관 경영실적 평가의 대상이 되고, 이보다 비교적 자유로운 범주에서 관리를 받는 기타공공기관은 주무부처가 평가를 실시한다. 또한, 공공기관은 ALIO 시스템에 경영정보를 공시하고(제11조, 제12조), 고객만족도 조사(제13조), 기능조정(제14조) 및 공공기관 혁신(제15조)의 대상이 된다. 한편, 지정 해제가 되면 이러한 관리 범주에서 벗어나게 된다. 따라서 공공기관 운영법에 따라 공공기관을 지정하는 것은 해당 기관이 법에 따른 관리감독 하에 있으며 재원이나 지배구조 측면에서 공적 부문의 영향력 하에 있음을 의미한다. 반대로 공공기관으로 지정되지 않은 경우, 민간부문에서의 자율성이나 기업성을 보장받아야 하는 기관으로 보거나, 공적부문에 포함되어야 함에도 불구하고 정책적 특수성을 인정받은 경우로 해석될 수 있다.

정부는 지정을 통해 재무건전성을 확보하고, 국민부담을 최소화 하며, 예산을 운용함에 있어서 지출의 성과를 제공하고, 예산을 절감할 뿐만 아니라 인건비 등 예산운용의 투명성을 높이고, 그 과정에서 고객의 참여를 확대하며, 매 회계연도마다 자체적으로 예산지침을 수립하여 운용함으로써 예산의 집행을 체계적이고 투명하게 관리 하는 등의 목적의 달성을 기대한다. 구체적으로 공공기관의 유형에 따라 공공기관 운영법상 적용되는 규정은 달라진다. 공기업 및 준정부기관에 공통적으로 적용되는 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 제15조의 공공기관의 혁신 등 공통사항 이외에도 이사회, 임원 임명 및 구성, 예산회계, 경영감독 등 공공기관운영법 제16조에서 제52조의2에 이르는 규정과 보칙 제54조의 적용대상이 된다(한국조세재정연구원, 2023). 기타공공기관은 모든 공공기관에 공통적으로 적용되는 공공기관 운영법 조항(제3장 공공기관의 경영공시등(제11조~제15조), 제4장의2 비위행위자에 대한 조치(제52조의3~제52조의6), 보칙(제53조~제53조의3) 및 별칙(제55조 및 제56조))의 대상이 된다. 공공기관 유형별 적용되는 제도는 다음 <표 II-9>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 II-9〉 공공기관 유형별 공운법상 후속조치

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합공시	○	○	○	○
고개만족도조사	○	○	○	○
기능조정등	○	○	○	○
공공기관혁신	○	○	○	○
이사회구성 ⁷⁾	○	○	○	×
이사회회장	선임비상임이사	기관장 (자산 2조원이상: 선임비상임이사)	기관장	×
감사위원회	○	자산 2조원이상 기관만 적용	△ (설치할 수 있다)	×
선임비상임이사	○	○	○	×
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	대규모기관 ⁸⁾ : 1/2 미만 소규모기관: 2/3미만	×
임기	기관장 : 3년 이상 · 감사 : 2년			×
연임	1년 단위 가능			×
기관장과의 경영계약	○	○	○	×
임원 보수기준	○	○	○	×
감사 · 감사위원회에 대한 직무수행 평가	○	○	○	×
임명	기관장	(대규모: 총수입 1천억 ↑, 직원정원 500명 ↑) 임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	(대규모: * 위탁집행형 총수입 1천억 ↑ 직원정원 500명 ↑ * 기금관리형 자산 1조원 ↑, 직원정원 500명 ↑) 임원추천위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	×
		(소규모) 임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 임명	(소규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	
	상임이사	기관장 임명	기관장 임명	×
	비상임 이사 ⁹⁾	임원추천위원회 → 공운위 심의 의결 → 기재부장관 임명	(대규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명 (소규모) 주무장관 임명	×
	감사	(대규모) 임원추천위원회 → 공운위 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명 (소규모) 임원추천위원회 → 공운위 → 기재부장관 임명		×
예산안 확정	이사회 의결		주무장관 승인	×
경영실적평가 경영, 예산지침, 감사기준	○	○	○	×

자료: 기획재정부, 「2013년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료, 2013. 1. 31.; 「공공기관운영법」을 바탕으로 저자 작성

7) 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다.

8) 위탁집행형 준정부기관: 제2조에 따른 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것, 기금관리형 준정부 기관: 자산규모(위탁관리하는 기금자산을 포함한다)가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것

요약하자면 공공기관으로 지정이 이루어지면 경영목표, 결산서, 임원 및 인력현황, 인건비 등 주요 경영정보를 공시해야 하고, 매년 고객만족도조사를 실시하게 된다(기획재정부 보도자료, 2008.1. 30.). 공기업·준정부기관으로 변경 지정된 기관은 추가적으로 지배구조의 견제·균형(비상임이사·감사의 경영진 감시 등), 엄격한 경영평가, 경영지침 적용받게 된다(기획재정부 보도자료, 2019. 1. 30.; 기획재정부 보도자료, 2021. 1. 29.). 반대로 기타공공기관이 되면 기재부의 직접 경영평가 대상에서 제외되고, 주무부처 주관 경영(기관)평가 실시하게 되어 운영상 자율성이 확대되고, 주무부처의 관리감독 권한이 강화된다. 다만, 이 과정에서 주무부처 주관 경영평가의 경우에도 대체로 기재부 평가의 원형을 따르는 경우가 많은 편이다(송현진, 유은지, 2023). 그 밖에도 기관장 임명 시 공공기관 운영법상 임명절차가 적용되지 않아 개별법 및 정관에 따라 임명이 가능해 진다. 마지막으로 기타공공기관은 공공기관 예비타당성조사, 출자·출연 사전협의 대상에서 제외된다. 다만, 기타공공기관으로 변경되어 최소한의 규제만 받게 되더라도 정원·총인건비·혁신 등 관련 사항은 주무부처와 기획재정부가 지속적으로 공동 관리감독하며, 주무부처의 경영평가 결과도 ‘공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)’에 공시하고 있어서 경영 투명성은 지속적으로 담보하도록 하고 있다(기재부 보도자료, 2023. 1. 30.).

9) 단, 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다. 이하 같다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함

Ⅲ. 공공기관 지정제도에 관한 주요 논의

공공기관의 지정 효과에 관해 직접적으로 논의한 연구 결과가 드물었기 때문에 지정제도에 관한 선행연구는 포괄적으로 관련 연구를 검토하였다. 먼저, 공공기관 지정의 초기 논의로 공공기관 범위를 어떻게 설정해야 할 것인가에 관한 연구를 살펴보았다. 다음으로 관리정책으로서 지정제도의 의의와 관련된 이론적 논의를 정리하였다. 마지막으로 「공공기관운영법」 도입 이후 지정제도의 운영실태와 개선 방안에 관한 연구를 검토하였다.

1. 공공기관 지정의 기준과 범위 설정의 근거

우리나라 준정부기관의 성장에 관해 이론적으로 논의한 임학순(1993)의 연구에서는 지속적으로 팽창하는 준정부기관 영역의 성장 원인을 크게 행정수요의 증가와 정부관료제의 이익 추구성향으로 설명하였다. 해당 연구에서는 정부의 기능이 다양화되면서 공법조직과 민법조직이 모두 증가하고 있으므로 준정부조직의 최소한의 기준을 정하고 범위를 지정하는 전략이 필요하다고 주장하였다. 그리고 관련 이론들의 설명을 바탕으로 아래의 그림과 같이 조직의 설립 주체가 정부인지 민간인지, 그리고 성장의 근거(논리)가 기능적 효율성에 따른 것인지 정부 이익을 달성하기 위한 것인지에 따라서 준정부조직 성장의 원인을 크게 4가지로 소개하였다.

[그림 Ⅲ-1] 준정부조직의 성장 원인에 관한 논의

		조직 설립 주체	
		정부	민간
성장근거	기능적 효율성	유형1	유형2
	정부이익(interest)	유형3	유형4

자료: 임학순(1993), p. 109.

준정부조직의 성장 원인의 첫 번째, 유형1에 해당하는 조직은 특정 업무수행을 위해 정부에 의해 설립된 조직이다. 그리고 유형2는 자발적으로 설립된 민간의 조직에 위탁 또는 재정지원의 방식으로 필요한 정책 형성, 집행기능을 수행하도록 하는 유형으로 계약을 통해 민법조직이 공적기능을 수행하게 하는 형태를 의미한다. 유형1과 유형2에 속하는 조직의 공통점은 증가하는 행정수요를 대응하기 위한 수단으로서 준정부조직이 활용된다는 것이다. 기능적 효율성에 의해 탄생한 조직은 그 주체가 공공이든 민간이든 공공서비스를 효율적으로 제공하는 주체로서 정부와 기능적 협력관계를 형성하고, 정부 조직과 공생적 상호작용을 바탕으로 서비스를 제공한다.

다음으로 유형3과 유형4는 준정부기관의 증가가 정부 관료제가 가진 팽창 성향의 영향을 받아 증가한다는 비공식적 설명에 기반을 두고 있다. 이러한 설명에 따르면 준정부기관은 정부관료제의 이해(interest)에 따라 경제적 목적이 아니라 정치적 요인의 작용으로 성장한다. 유형3의 조직은 표면적으로는 행정 수단으로 활용되는 것으로 보이지만 실제로는 정부관료제에 공권력을 확대하는 수단으로 정부관료제에 재정, 인력, 정보 등 물질적 자원과 지지, 협력 등 상징적 자원을 전달하는 역할을 한다. 유형4의 조직은 자발적으로 만들어진 민간부문의 조직이 정부의 재정지원을 통해 정부업무를 보조하면서 이익집단이나 자발적 집단으로서의 기능보다 정부의 업무를 보조하는 행정 대리자로서 역할을 강화하는 형태이다. 예를 들어 인터넷 뱅킹 사고 방지를 위해 2005년에 설립된 금융보안연구원은 134개 금융기관의 회비로 운영하는 비영리 사단법인임에도 지배구조의 정립, 위상 제고를 위해 공공기관으로의 전환을 추진한 바 있다(이경원, 2010. 10. 22.; 박정수 외, 2010, p. 21). 민간조직은 이러한 관계를 통해 법적으로 정부와 독립된 형태임에도 재정을 안정적으로 확보할 수 있고, 대신 정부관료제의 통제를 받게 된다.

임학순(1993)의 연구는 이러한 유형 구분을 통해서 준정부조직의 범위에 관한 최소한의 기준을 정하고, 공통점을 갖는 하위의 카테고리나 조직군을 만들어 공공기관 지정의 적정 범위를 설정하고 관리하는 데 있어서 함의를 제공하였다. 예를 들어 유형3 또는 유형4와 같이 정부관료제의 이익(interest)에 의해 성장하는 준정부조직은 적정 규모보다 크게 팽창해 비합리적 정책수단으로 작용할 여지가 있고, 이기적인 행위자로서 정부관료제는 준정부조직의 설립을 통해 자기 부처의 자원을

확보하고자 경쟁하는 과정에서 유사한 기능을 수행하는 조직을 중복 설립하게 하는 등 자원의 낭비를 유발할 수 있으므로 어떠한 영역이 공공부문에 속해야 하며, 정부가 조직을 신설 또는 위임함으로써 얻는 득과 실이 무엇인지 이론을 기반으로 한 고민이 필요하다고 주장했다. 이러한 주장은 일면 영국의 공공기관 분류 가이드라인에서 지정보다 기관의 설립부터 일몰까지 정책 수행을 위해 꼭 필요한 기관인지 검토하는 것과 일맥상통하는 면이 있다.

한편, 김판석(2003)의 연구에서는 공공기관 전반을 아우르는 관리체계 수립의 필요성을 역설하면서 우리나라 정부산하기관의 관리체계 현황을 검토하고, 개선방안을 제시하는 연구를 수행하였다. 김판석(2003)의 연구에서는 기존의 체계에서 관리의 사각지대가 발생하고 있다는 점을 제시하고, 정부산하기관 전반을 포괄하는 관리체계 마련이 필요할 것으로 보았다. 하지만 정부산하기관의 개념을 정의하는 것은 매우 어려운 작업으로 법 제정에 어려움이 노정되었다. 김판석(2003)에 따르면 당시 주무부처의 관리와 통제를 받아 정부 위탁사무를 수행하는 사업자 단체는 6,316개 수준이었고, 좁은 범위에서 정부산하기관은 500~600여 개 수준이었다. 따라서, 공공기관을 규모나 비중에 따라 정부투자기관, 출연기관, 출자기관, 보조기관, 기금관리기관, 투자·출자기관의 자회사, 국가사무위임단체, 정부지원단체까지 고려하는 경우 552개, 주무부처별로 정부산하기관 현황을 살펴본 경우 621개에 이르는 기관이 정부산하기관에 속하는 것으로 나타났다.

일반적으로는 인사/경영/예산에 있어서 정부의 지원 및 관여를 받는 기관이 정부산하기관이 되어야 할 것이지만, 그 형태와 종류가 다양하고 분류기준이 되는 법적 근거가 개별법 또는 민법, 상법 등으로 달랐다. 뿐만 아니라 자금 조달의 출처 또한 국고, 기금, 수수료, 부담금 등으로 구분되며, 기관장의 임명에 있어서도 대통령 임면, 장관 임면·승인, 이사회 선출 등으로 다양했다. 이처럼 기관 운영의 요소가 상호 중복되거나 어느 한 요소만 가지고 있어 일률적 개념 정의가 곤란했다. 예를 들어 국민의 세금을 사용하는 기관의 책임성을 강조하기 위한 조치로 '지원금의 규모가 일정 금액(50억~100억원) 이상이고, 기관 수입의 50% 이상이 정부의 지원이나 수수료 수입 등으로 조성되는 기관'을 산하기관에 포함시킨다고 할 경우, 500여개의 산하기관 중에 100여개의 기관이 관리 대상에 포함되는 것으로 나타났다.

〈표 III-1〉 정부부문과 공공부문 기관에 대한 관리제도 법률

정부부문		공공부문		
일반행정기관	책임운영기관	공기업	출연연구기관	기타 산하기관
「정부조직법」 「국가공무원법」 「예산회계법」	「책임운영기관 설치·운영에 관한 법률」	「정부투자기관 관리기본법」 「공기업의 경영개선 및 민영화에 관한 법률」	「정부출연기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」	종합관리와 평가 등에 대한 적용 법률이 없는 상태임

자료: 김판석(2003), p. 54.

당시 연구에서는 주무부처는 개별법 또는 정관에 따라 부처의 승인권, 이사회 참석을 통한 의결권, 감사권, 기타 행정지도 등의 방식으로 기관을 관리하고, 기획예산처는 주요 산하기관에 대해 기관이 자율적으로 수립한 경영혁신계획의 이행실적을 평가하고 그 결과를 예산과 연계하며, 행정자치부는 기관 신설과 과단위 이상의 기구 및 정원 변경에 대해 정부조직과 동일한 기준으로 정부산하기관을 관리하도록 이상적인 관리체계를 제안하였다. 그러나 실제로는 해당 부처의 고위공직자가 퇴임 후에 산하기관의 임원으로 가는 낙하산 인사가 만연하고 정부산하기관 전반에 경영혁신을 강제하는 법적 근거가 미비해 관리가 쉽지 않을 것을 우려했다(김판석, 2003). 이에, 해당 연구에서는 현황 파악조차 제대로 되지 않은 상태에서는 성과 분석이 요원하고, 그 상태에서 관리체계의 성패를 논하는 것은 어렵다는 점에서 주무부처의 산하기관에 대한 관리감독을 제대로 수행하기 위해 성과 분석을 제대로 할 수 있는 관리의 틀을 만들자고 주장했고, 그 결과 2007년에 「공공기관운영법」이 도입되어 통합적 관리체계를 갖추게 되었다.

2. 지정제도가 관리 효율성에 미치는 영향

가. 관리정책으로서 지정제도의 의의

공공기관은 정부와의 계약관계에서 재화와 서비스를 공급하는 준정부조직으로서, 그 필요성은 시장실패, 경제개발 등의 이론적 관점에서 근거를 찾을 수 있다. 이러한 공공기관들은 「공공기관운영법」하에서 관리를 받으며, 그중 공공기관 지정

(指定)은 「공공기관운영법」의 적용 범위를 설정하는 정책이기에 우리나라 공공기관 관리정책의 핵심 중 하나라 볼 수 있다.

공공기관에 대한 관리정책의 필요성은 여러 가지 이론적 관점에서 논의될 수 있으나, 대표적인 접근 방식 중 하나는 대리인 이론(Agency Theory)이다. 대리인 이론은 신고전파 경제학 중 조직경제학의 관점에서 조직의 비효율성의 원인을 논의하고 교정수단을 제시한다. 대리인 이론은 대리인 관계가 주인이 정해진 범위 내에서 의사결정권을 자신을 대신하는 다른 사람에게 위임함으로써 형성되며, 이들 간에는 정보의 비대칭성 등으로 인해 역선택이나 도덕적 해이와 같은 대리인 문제가 발생한다고 해석한다. 역선택을 방지하기 위해서는 대리인이 자신의 이익에 치중하지 않도록 주인이 관련 지식을 가지고 있거나 전문성을 가지고 대리인을 통제할 수 있어야 하며(Neill & Morris, 2012), 대리인의 도덕적 해이¹⁰⁾를 방지하기 위해서는 대리인을 점검 및 통제할 수 있는 제도가 필요하다(Attar, Campioni, Piaser, & Rajan, 2010).

공공기관이 합리적 행위자라면 공공기관이 정부-기관 차원에서 계약을 맺고 정부의 대리인으로서 역할을 하며, 그들의 전문 영역에서 국민과 정부보다 정보를 더 많이 가지는 정보 비대칭 상황에 있다면 자동적으로는 대리인 문제에서 벗어날 수 없다. 대리인 문제를 교정하기 위해서는 모니터링, 성과평가, 계약조정 등의 다양한 정책적 수단과 통제가 필요하며, 이를 「공공기관운영법」에 마련하고 있다고 볼 수 있다.

공공기관 대리인 문제의 통제수단으로서 모니터링, 유인체계 설정은 「공공기관운영법」을 근거로 시행된다. 「공공기관운영법」에는 공공기관의 경영공시, 고객만족도 조사 발표 등을 통해 정보 비대칭성을 낮추는 한편, 경영실적 평가를 통해 성과를 평가하고, 성과급을 배분할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 다만, 대리인 문제의 교정수단을 활용하는 것 역시 비용을 부담하게 되므로 「공공기관운영법」의 적용 대상은 공공기관 지정 여부에 따라 달리 정하고 있다. 즉, 공공기관에 대리인 문제 교정수단을 활용하기 위해서는 공공기관 지정을 선행하여 그 대상 범위를 정하고, 정해진 범주의 대상에 대해서만 모니터링, 성과에 기반한 유인체계를 설정하고 있다.

10) 도덕적 해이는 계약 체결 이후에 대리인의 행동에 대한 정보 부족 때문에 대리인이 성실하게 업무를 수행하지 않는 것으로(황혜신, 2005) 대리인이 업무처리에 있어서 윤리적 관념을 상실한 것으로 볼 수 있다(Neill & Morris, 2012).

다시 말해서 공공기관 지정은 공공기관 관리정책의 범위를 제한적으로 적용하는 방식을 사용한다. 전술한 모니터링, 성과평가 등과 같은 수단을 시행할 경우에는 이를 활용하기 위한 비용이 투입된다. 이러한 대리인 비용은 정보 비대칭성의 수준, 대리인의 수가 늘어날수록 증가하게 되며 대리인 비용이 과도하게 높을 경우, 대리인으로 계약 관계를 유지하기보다는 하나의 조직으로 내부화하는 것이 더 효율적일 수 있다.¹¹⁾ 따라서 공공기관의 지정은 대리인 문제를 교정할 공공기관 관리정책을 시행할 충분한 필요성과 실익을 지닌 범위를 대상으로 정해지게 된다.

나. 지정 여부가 관리 효율성에 미치는 영향

공공기관 지정은 대리인 비용을 고려해 공공기관 관리정책을 시행할 범위를 정하는 것이라 볼 수 있다. 즉 「공공기관운영법」에 근거해 공공기관으로 지정되었다는 것은 지정기관이 법령에 근거한 관리·감독의 체계(system)에 편입되었다는 것을 의미한다. 반대로 공공기관으로 지정되지 않았을 경우에는 해당 기관이 민간 영역에서의 자율성·기업성을 보장받아야 한다고 인정되거나, 기관의 정책적 특수성을 고려하여 미지정된 것으로 볼 수 있다(김민석, 2022).

앞서 설명한 바와 같이 특정 조직이 공공기관으로 지정을 받았을 경우, 「공공기관운영법」에 근거한 다양한 관리수단(모니터링, 유인체계 등)의 적용 대상이 된다. 「공공기관운영법」에 근거한 공공기관의 관리수단은 경영공시, 고객만족도 조사, 기능 조정, 혁신수준 진단, 이사회 설치, 임원의 임면, 감사, 경영평가 등으로 다양하다. 한편, 「공공기관운영법」은 법 이행을 통해 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하고자 한다. 따라서, 이러한 수단들은 궁극적으로 공공기관의 성과 또는 책임성의 향상을 목적으로 하고 있다고 볼 수 있다. 관련 논의가 제한적이나 개별 관리수단별로 그 효과성을 논의하고, 실증분석을 수행한 선행연구는 다음과 같다.

공공기관 경영공시의 경우, 공공기관에 나타난 실증적 효과를 논의한 연구는 제한적이나 경영정보 공개 차원에서 경영정보의 공개로 정보의 비대칭성 문제를 해결함으로써 주인-대리인 문제를 줄여주는 효과(허경선 외, 2010)에 대한 논의가 전

11) 2024년 기준, 「공공기관운영법」상의 공공기관은 347개이며, 공공성을 지니고 있는 모든 조직으로 공공기관의 범위를 확대할 경우, 「공직자윤리법」상의 공직유관단체로까지 확대되어 1,429개까지로도 볼 수 있다.

개되었다. 다만, 이러한 문제가 구체적으로 어떠한 결과를 가져왔는지에 대한 논의는 이루어지지 못했다. 한편, 「공공기관운영법」 제정 이후 지정된 공공기관을 대상으로 이사회 기능에 대한 전후 비교를 분석한 연구는 이사회 의 통제기능과 지원 기능이 「공공기관운영법」 이후 일부 강화된 것은 확인하였으나, 경영성과 제고와의 연계성은 입증하지 못하였다(이주경·박한준, 2022).

여러 가지 관리수단 중 가장 많이 논의가 된 수단은 경영평가라 할 수 있다. 공공기관 경영평가제도의 효과성에 관련된 연구는 경영평가제도가 강화된 1993년 이후, 경영평가제도가 공기업의 성과관리를 강화하고, 조직역량을 제고하여 조직 생산성을 증대하였음을 주장한다. 구체적으로 경영평가제도의 운영을 통해 사후적 성과관리 및 유인시스템을 마련함으로써 경영개선을 유도하고 이를 기반으로 조직 생산성 향상에 이바지할 수 있었다고 설명하였다(박순애, 2017). 한편, 경영평가제도의 효과성에 관련하여 경영평가제도의 평가부문별로 분석을 시도한 연구에 따르면 경영관리, 주요사업 부문에서 장단기적으로 평가부문에 따라 개선 정도의 차이가 있음을 설명하였다(최성락·박민정, 2009). 다만 해당 연구는 실질적 개선의 정도를 기술통계를 중심으로 분석하였다는 한계가 있다. 또한 준정부기관을 대상으로 경영평가제도의 도입 전후를 비교한 연구는 인건비 비율, 총인건비 증가율 등은 도입 이전 보다 감소하였으나, 부채비율 등 재무관리 효율성에 관련된 지표는 개선효과가 나타나지 않았다고 보고하였다(조택·송선하, 2010). 공공기관의 생산성과 수익에 초점을 둔 연구는 경영평가제도의 효과가 기관의 규모에 따라 다르게 나타난다는 연구 결과를 제시하였다(김지영, 2013).

지금까지의 공공기관 관리수단에 대한 연구들을 살펴보면, 대다수의 선행연구들은 관리수단의 성과를 효율성과 효과성 차원에서 살펴보고 있다.¹²⁾ 이때 효율성은 대부분 관리적 차원에서의 효율성, 즉 비용에 관련된 관점에서 논의가 되고 효과성의 경우 공공기관의 경영목표의 달성도 수준으로 인식하고 있다고 할 수 있다. 사실 이러한 접근방식은 공공기관의 특수성에서 비롯된다고 할 수 있다. 공공기관은 공공부문의 조직으로서 민간부문과 달리 매출이 최종적 성과물로 인식될 수 없

12) 조직 성과, 특히 공공부문 조직의 성과에 대한 접근방식은 다양하며, 측정하기도 어렵다. 공공부문 성과는 초기에는 법적 책임과 준수 태도만이 논의되었으나(Finer, 1941; Friedrich, 1940), 공공부문에 신공공관리론(NPM)이 대두되면서 민간부문의 효율성, 생산성 등의 개념이 수용되었다. 한편, 이에 대한 반발로 공공조직의 성과를 공공성 책임성 등으로 보는 관점도 논의되기 시작하였다(Erkkilä, 2007; Sørensen, 2002; Klijin & Skelcher, 2007).

으며, 공공기관의 목표는 다층적이고 모호하여 특정한 지표를 계량적으로 측정하여 효과성을 측정하기에도 어렵다. 따라서 효율성의 경우 운영관리상의 투입 대비 산출로써 살펴보는 경우가 대다수이며, 효과성의 경우 경영평가에서의 경영목표의 달성도 수준으로 살펴보는 사례가 일반적이다.

이러한 관점에서 본 연구는 지정의 효과를 지정 이후의 기관 운영 및 재정에 미치는 영향을 중점적으로 살펴보고자 한다. 먼저 사업 운영 차원에서 사업수입, 사업비용 및 이를 통해 영업이익률의 변화를 살펴본다. 지정 공공기관에 있어 영업이익률이 가장 최우선 목표는 아니며, 중요도 역시 민간부문의 조직보다는 낮지만 조직의 지속가능경영 차원에서 고려해야 하는 변수이기에 지정 전후로 변화 양상을 살펴볼 필요가 있기에 변수로 고려하였다. 또한 재무관리 차원에서 부채비율과 1인당 인건비를 고려하였다. 1인당 인건비는 「공공기관운영법」상 지정 공공기관인 경우, 특히 규모와 인건비의 제약을 받는다는 점에서 살펴볼 필요가 있다고 판단하였다. 즉, 공공기관으로 지정되기 전에는 비교적 급여 인상 등과 같은 인건비의 조정이 자유로웠으나, 지정 이후에는 총액인건비의 제한을 받기에 지정이 된 공공기관과 지정이 되지 않은 조직들은 인건비 측면에서 변화가 나타날 개연성이 있다고 보았다. 마지막으로 생산성 차원에서 공공기관의 인력 운영과 예산 운영의 효율성 증가를 파악하기 위해 노동생산성(Labor Production)을 산출하여 변수로 활용하였다.

한편, 지정으로 인해 나타나는 운영·재무·생산성 차원의 계량적 변화 외에도 비계량적 변화 측면을 고려하고자 지정과 미지정 기관 간의 차이가 특정 부처 내의 공공기관 간에 존재하는지 검토할 것이다.

3. 공공기관 지정제도의 현황과 개선방안

마지막으로 「공공기관운영법」 도입 이후 지정제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구를 검토하였다. 선행연구에 따르면 공공기관을 지정 및 유형분류하는 목적은 공공기관의 효율적인 관리체계를 확립하기 위함이다. 이를 위해서는 일차적으로 여러 공적 영역의 기관 중에서 관리가 필요한 대상을 포함하는 체계적인 기준

을 수립해야 하고, 포함된 대상에 대해서 체계적인 관리를 수행하는 제도가 마련되어야 한다.

기존에 당위적 차원에서 고려된 공공기관 지정의 기준에는 소유권, 시장성, 공공성, 중요성 등이 있었다. 먼저 소유구조에 따른 기준은 '기관의 주요 의사결정에 정부가 실질적으로 영향력을 행사하는가?'와 관련이 있다. 예를 들어 IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual)에서는 정부 및 공공부문의 재정 정보를 체계적으로 정리하고 국제적으로 비교하기 위한 목적을 위해 소유권을 기준으로 공공기관의 범위를 설정한다. 여기서의 공공부문은 전반적 정책 또는 사업을 결정할 능력(CEO 및 이사, 감사의 임면권, 중대한 영향력을 행사할 수 있는 보조금 제공여부)을 보유하는지 여부를 기준으로 한다(박정수 외, 2010). 이와 유사하게 SNA(System of National Accounts)는 정책이나 계획을 정부의 의도대로 결정할 능력(의결권, 이사회 임면권, 주식 과반수 보유 여부, 정부지원금 비중)을 보유하는지 여부를 기준으로 공공부문의 범위를 고려한다. 다음으로, ESA 95(European System of National and Regional Accounts 95)는 과반수 지분보유 여부, 의결권 보유 여부, 특정 법령에 의한 경영 참여 여부 등을 소유권 기준으로 고려한다. 이러한 차원에서 우리나라의 공공기관은 소유권과 재원확보 수단에 따라 정부의 직간접적인 지분율이 50% 초과 혹은 정부로부터 직간접적으로 재원의 50% 이상을 지원받는 경우 통제 가능성이 높다고 보아 공공기관으로 지정하는 기준으로 삼았던 것으로 보인다.

다음으로 시장성 또는 수익성에 따른 기준이다. 기관이 생산하는 산출물이 일반 경쟁시장의 가격체제에서 거래 가능한지? 기업에 투입된 자본의 운용성과, 자본투입액에 대응해 이익이 얼마나 창출되었는지? 등을 고려할 수 있다. IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual)에서는 기관이 재화 및 용역을 경제적으로 '유의미한 가격'에 공급하는 경우에 공기업으로 분류하고, ESA 95는 경제적으로 유의미한 가격을 생산비용의 50% 이상의 매출액으로 보전하는 경우로 명시하는 등 시장성의 적용기준으로 50% 규칙을 사용해왔다. 이러한 시장성에 따른 기준은 공공기관 중에서도 공기업의 범위 설정의 근거가 된다.

다음으로 공공성 기준은 시장경제에 의해 확보되지 않는 공적서비스의 안정적 공급 취지에 그 뿌리를 두고 있다. 국민의 삶의 질을 제고하기 위해 정부가 위임한 권한과 책임에 업무를 수행하는 기관으로 철학적 담론과 연결되며, Bozeman(1987)

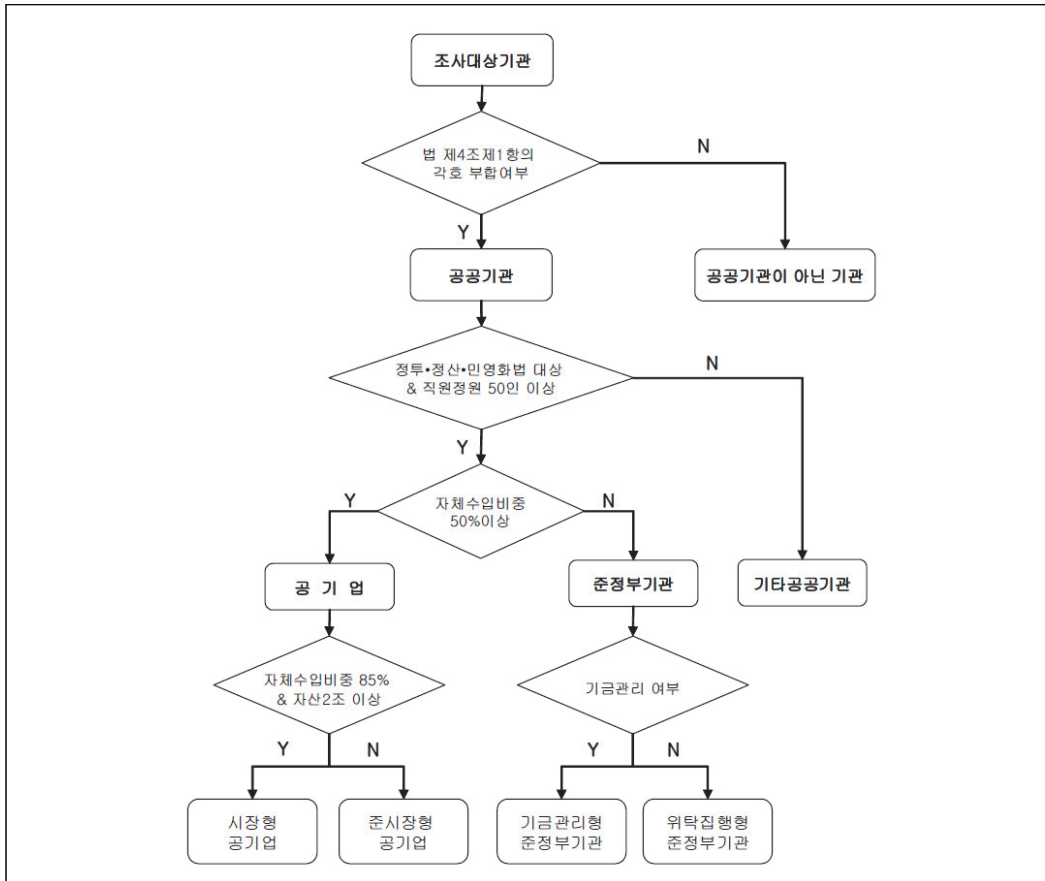
에 따르면 모든 조직은 일정 수준의 정치적 영향력을 갖고 있어 외부적인 정부 통제를 받는다는 점에서 공공영역을 스펙트럼하에서 이해할 수 있다고 설명했다. 넓게 보아 정부를 대신해서 필요한 공공서비스를 제공하는 역할을 수행한다면 공공기관으로 볼 수 있다는 것이다.

마지막으로 중요성 기준을 들 수 있는데, 중요성은 대체로 기관의 규모와 비례하므로 총지출규모, 자산, 매출, 종업원 수 등 기관의 규모에 따른 국가경제 영향력이 클수록 중요하다고 볼 수 있어 너무 작은 규모의 조직인 경우 공공서비스를 제공하는 역할을 수행하더라도 관리의 범주에서 제외되기도 한다.

하지만 우리나라 공공기관 지정 현황상 특징 중 하나는 「공공기관운영법」 제4조에 제시된 특별법인 여부, 정부지원 여부, 정부의 지분소유 여부, 임원임명 여부, 기관의 정책결정 여부 등 구체적인 열거조건에도 불구하고, 이를 총체적으로 판단하는 절차가 미흡하다는 점이다(옥동석, 2012). 또한 현재의 공공기관 지정을 위한 기준은 주로 소유권의 정도, 지배력의 정도에 집중되어 개별 기관이 제공하는 재화의 특성은 상대적으로 충분한 고려를 받지 못하고 있다는 지적이 존재한다(김철외, 2022). 또한, 「공공기관운영법」에 공공기관 지정의 정당성의 뿌리가 될 수 있는 ‘공공성’에 대한 관점이 포함되지 않아 법·제도적 한계에 대한 지적(오준근, 2013; 윤상우, 2013)이 존재한다.

현행 공공기관 지정 및 유형분류는 2007년 「공공기관운영법」 제정 당시에 설정된 기준을 대체로 따르고 있다. 당시의 지정 유형 및 유형화 결정의 흐름도는 다음 그림과 같다.

[그림 III-2] 2007년도 「공공기관운영법」 도입 당시 공공기관 지정 및 유형화 흐름도



자료: 박정수 외(2010), p. 159.

[그림 III-2]에서 나타난 바와 같이 현행 지정제도에서는 먼저, 조사 대상기관에 대해 「공공기관운영법」 제4조 1항에 따른 각호에 부합하는지를 파악하여, 부합하는 경우 공공기관으로 보고, 부합하지 않는 경우 공공기관이 아닌 기관으로 본다. 문제는 대상기관의 공공기관 부합 여부가 예측 가능한 형태가 아니라는 점이다. 실제로 아래의 표와 같이 2009년 11월 기준 514개 지정논의 대상기관 중, 2010년 3월 286개(55.6%) 기관만 공공기관으로 지정되었으며, 현행법률상 공공기관 지정 대상에서 제외될 수 있는 요건에 따라 구성된 상호간의 부조, 복리증진, 권익향상, 영업질서를 목적으로 설립된 기관이나 자치단체가 설립한 기관, 한국방송공사와 한국교육방송 등은 지정에서 제외되었다(박정수 외, 2010). 이에 박정수·윤태범·

허경선(2010)에서는 업무의 성격, 기능 또는 기관의 주요 사업 특성을 따른 지정을 고려해야 하며, 양적 기준을 적용함에 있어서는 규모의 경계선에 있는 기관의 경우, 규모(예: 자체수입 50%) 기준의 단순 적용을 지양하여 기관 유형 결정의 안정성을 위협하지 않도록 주의해야 한다고 주장했다.

〈표 III-2〉 「공공기관운영법」 도입 당시(2007년) 공공기관 현황조사 결과

(단위: 개)

구분		기관수	공공기관 예시
공공기관 지정	1-1. 공기업	24	
	1-2. 준정부기관	77	
	1-3. 기타공공기관	197	대한법률구조공단 등
공공기관 미지정	3. 지정제외 및 유보기관	142	
	1) 상호부조기관	27	광복회, 대한민국 재향군인회
	2) 지자체설립 및 운영	2	자치정보화조합, 한국지방행정연구원
	3) 소규모기관	86	북한이탈주민후원회, 통일교육협의회
	4) 공적자금투입기관	10	우리금융지주, 서울보증보험
	5) 제한적 지배력 확보기관	3	기은SG자산운용, 한국지역난방기술주식회사, 증권선물거래소
	6) 민간설립 공익단체 및 국제행사 지원기관	3	2012여수세계박람회유치위원회, (사)한국메세나협회의, 사회복지공동모금회
	7) 한국은행, KBS	11	한국은행, KBS 및 그 자회사, EBS
4. 지정요건 미해당	144		
합계		584	주무부처가 제출한 공공기관 현황조사 대상기관

자료: 기획재정부(2007), 박정수 외(2010) 재인용, p. 160.

박정수 외(2010)의 연구에서는 지정제도가 법제도적 측면에서 공공기관의 개념을 명시적으로 정의하고 있지 않을 뿐만 아니라, 지정의 목적이 자율경영 확립, 책임경영 확립, 경영 합리화, 운영 투명성 등 양립하기 어려운 여러 목표가 혼재되어 모호성을 띠는다고 지적했다. 공공성이나 독점성이 있음에도 불구하고 공공기관으로 미지정된 사례가 존재하는 점을 지적하면서 2010년 8월 기준으로 소유구조 기준, 공공성 기준, 시장성 기준, 중요성(규모) 기준 측면에서 현행 공공기관이 적절히 유형화되어 있지 않다고 평가했다. 또한, 공공기관의 지정 및 유형화의 근본적인 목적 중 하나가 공공기관 특성에 맞는 지배구조를 설계하여 효율적인 관리체계를 확립하는 것인데, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 유형분류의 기준인 자체수입 비율과 인력 및 자산규모가 획일적으로 설정된 측면이 있어 기관 설립의 취지

와 고유목적, 사업의 특수성 등이 체계적으로 반영되지 못하는 한계가 있다고 지적했다. 특히 현행 유형 구분에서는 전체 공공기관 중 기타공공기관의 비중이 높아 '기타(Non-classified)'라는 분류체계가 구분 취지에 적절하지 못하다는 지적이 있다(박정수, 2017).

한편, 「공공기관운영법」에 따른 공공기관 지정의 예측 가능성이 낮은 것에 대한 지적도 존재했다. 현재 지정의 기준은 대통령령으로 정하고 있어 명확한 파악이 가능하지 못한 것으로 평가되었다(김민석, 2022). 특히 지정의 두 번째 단계인 공기업/준정부/기타공공기관으로 유형 분류 시, 유형 분류의 개념과 의의에 대한 언급이 없고, 분류에 따른 규율의 차이도 미미하다는 점이 지적된다. 예를 들어 시장형 공기업/준시장형 공기업 등의 분류별로 단독으로 규율을 받는 별도 규정이 없고, 공공성 강화를 위해서 어떤 부분을 규율할지, 자율성 측면에서 왜 더 큰 경영 및 운영상 자유를 보장받아야 하는지 등에 관한 근거도 부족한 것으로 나타났다. 결론적으로 기존 연구에서는 「공공기관운영법」상의 유형 분류 기준이 주로 양적 요건에 치중되어 1급 공공기관, 2급 공공기관, 3급 공공기관으로 표기해도 문제가 없어 직원 정원, 총수입액, 자산규모, 총수입액 중 자체수입 비중 외에 공공성 기준 등의 도입이 필요할 것으로 지적되었다(김민석, 2022).

따라서 향후에는 공공기관에 대한 개념·대상·지정 목적을 명확히 하고, 공공기관의 다양성을 기반으로 공공성과 시장성 등을 고려한 지정기준을 체계화할 필요가 있다(박정수 외, 2010). 선행연구에서는 기관의 특성에 따라 통일된 기준을 적용하고, 대외적 투명성을 확보하는 가운데 경영상의 책임성 확보가 필요한 기관, PSO(Public Service Obligation) 적용이 우선시되는 서비스 수행기관 등 기관의 특성을 고려한 차별화된 기준이 적용되어야 한다고 주장하였다(박정수 외, 2010).

IV. 공공기관 지정에 관한 실증분석

1. 데이터 수집상의 문제점

가. 실증분석의 목적에 부합하는 데이터 확보의 어려움

본 연구에서는 특정 기관이 공공기관으로 지정될 경우, 해당 기관의 운영 및 재정에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 또한 이러한 결과가 공공기관 지정 이후 어떤 과정을 통해서 나타나게 되는지 논의하고자 한다. 순수한 지정의 효과를 확인하기 위해서는 여러 기관 가운데 랜덤하게 공공기관으로 지정된 기관과 지정되지 않은 기관을 비교해야 하지만 현실적으로 이러한 비교는 불가능하다. 심지어 특정 기간 동안 어떤 기관이 지정되었는지와 지정이 되지 않았는지에 대한 여부도 파악이 쉽지 않았다. 특정 기간에 지정된 기관의 명단은 비교적 파악이 쉽지만, 미지정 공공기관은 그 범위와 대상이 명확하지 않기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 한번이라도 지정되었던 기관을 출발점으로 삼아 두 가지 대안적 접근방법을 통해 데이터 확보의 어려움을 극복하고자 하였다.

나. 대안적 분석방법 모색

먼저, 「공공기관운영법」 제4조에 따른 공공기관을 대상으로 탐색적 차원의 분석을 시도하였다. 패널회귀분석 방법을 활용하여 ‘공공기관 지정’이 기관의 재정적 안정성(총수입금액 및 정부지원금), 수익 창출 능력(자체수입금), 조직 규모(인원수)에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해서 「공공기관운영법」이 도입된 2007년부터 2024년까지 지속적으로 지정된 기관과 기간 내에 지정해제된 기관, 기간 내에 신규지정된 기관 등의 자료를 최대한 확보하여 특정연도에 지정된 기관과 미지정된 기관에 대한 데이터를 구축하였다. 해당 데이터에는 연도별로 공공기관 지정 여부와 함께 총수입금액, 정부지원금, 자체수입금, 인원수 등의 자료가 포함된다.

한편, 패널회귀분석만으로는 공공기관 지정 여부와 성과 간의 인과관계를 직접적으로 추론하는 데 한계가 존재한다. 공공기관 지정에 따른 변화는 기관의 내재적 특성(예: 규모, 재무 건전성, 산업 특성 등)과 상관관계를 가질 가능성이 있으며, 또한 지정 전후의 성과 변화는 외부 요인(예: 경기 변동, 정책 환경 변화 등)의 영향을 받을 수 있다. 이러한 요인들은 단순한 패널회귀분석으로는 통제하기 어려워 분석 결과에 내생성 편향이 개입할 가능성이 존재하며, 결과적으로 인과적 해석의 타당성을 약화시킬 수 있다. 이러한 한계를 보완하기 위하여 본 연구에서는 합성 대조군(Synthetic Control) 기법을 결합한 이중차분법(Difference-in-Differences, DID) 분석을 적용하였다. 합성 대조군 기법은 처치군(공공기관으로 지정된 기관)과 유사한 특성을 가진 가상의 비교 집단(synthetic control group)을 구성함으로써, 인과 추론의 문제를 완화하고 정책 효과 추정의 정밀도와 신뢰도를 제고할 수 있는 분석 기법이다. 합성 대조군은 실제 미지정기관의 데이터를 기반으로 가중치를 적용하여 지정기관과 유사한 특성을 갖는 가상의 대조군을 구성하는데, 이를 통해서 보다 정교한 비교가 가능하다.

본 연구는 합성 대조군을 활용한 이중차분법 분석을 통해 특정 연도에 공공기관으로 지정된 기관과 미지정된 기관의 변화를 다양한 관점에서 비교하였다. 공공기관의 운영 효율성의 검토하기 위한 변수는 크게 세 가지 범주로 구성하였다. 첫째, 사업 운영 측면에서는 사업수입, 사업비용, 영업이익률을 활용하여 공공기관 지정이 수익성과 비용 구조에 미친 영향을 분석하였다. 둘째, 재무관리 측면에서 부채비율과 1인당 인건비를 변수로 설정하여, 지정 여부가 기관의 재무 건전성과 인건비 운용에 어떠한 변화를 초래했는지를 검토하였다. 셋째, 생산성 측면에서 노동생산성을 활용하여 공공기관 지정이 조직의 운영 효율성에 미치는 영향을 실증적으로 평가하였다. 이러한 실증 분석에도 불구하고 데이터를 통해 포착하기 어려운 지정의 효과는 인터뷰를 통해 보완하였다. 비교적 최근에 지정된 공공기관을 대상으로 지정 이후에 체감되는 변화가 있는지, 현 상황에서 다시 지정해제가 된다면 어떠한 변화가 예상되는지 등의 질문을 통해 양적 분석의 결과를 입체적으로 해석하고자 했다.

2. 탐색적 차원의 패널회귀분석

가. 탐색적 분석을 위한 데이터 수집과 변수 설정

탐색적 분석을 위한 데이터는 2007년부터 2024년까지 지속적으로 지정된 기관과 기간 내에 지정해제된 기관, 기간 내에 신규지정된 기관 등의 자료를 최대한 확보하여 총수입금액, 정부지원금, 자체수입금 및 조직규모(인원)의 자료를 구축하였다. 패널회귀분석은 공공기관 지정 여부에 따른 변화 양상을 파악하기 위해서 다음의 두 가지 방법으로 접근하였다. 첫째, 2007년부터 2024년까지 공공기관으로 지정된 기관과 동일 기간에 지정에서 미지정으로 변경된 기관을 비교하였다(모형 A). 둘째, 2007년부터 2024년까지 공공기관으로 미지정된 기관과 해당 기간에 미지정 상태에서 공공기관으로 지정된 기관을 비교하였다(모형 B). 모형 A에서 활용된 관측치는 총 208개이며, 불균형 패널 데이터로 구성되었다. 모형 B에서 활용된 관측치는 총 48개이며, 마찬가지로 불균형 패널 데이터로 구성되었다.

공공기관 지정이 기관의 재정적 안정성(총수입금액 및 정부지원금), 수익 창출 능력(자체수입금), 조직규모(인원수)에 미치는 영향을 파악하기 위해 두 모형 모두에서 종속변수로 3년 평균 총수입금액, 3년 평균 정부지원금, 3년 평균 자체수입금, 인원수를 설정하였으며, 극단값의 영향을 완화하고 해석의 용이성을 확보하기 위해 각 종속변수에 자연로그를 적용하였다.

독립변수는 기관의 공공기관 지정 여부이며, 지정된 경우 1, 미지정된 경우 0으로 코딩하였다. 예를 들어, 특정 기관(C)이 2007년부터 2015년까지 미지정 상태였다가 2016년 이후 공공기관으로 지정된 경우, 2007년부터 2015년까지는 0으로, 2016년 이후에는 1로 변수 값을 할당하였다.

또한 통제변수는 종속변수 및 독립변수 외의 기타 주요 변수들로 구성하였다. 예를 들어 총수입금액을 종속변수로 설정하고 공공기관 지정 여부를 독립변수로 설정한 경우, 정부지원금, 자체수입금, 인원수를 통제변수로 포함하였다.

나. 패널회귀분석 결과

패널회귀분석에서는 일반적으로 하우스만(Hausman) 검정을 통해 고정효과(Fixed Effects) 모형과 확률효과(Random Effects) 모형 중 적절한 모형을 선택한다. 본 연구에서도 모형 A와 모형 B 각각에 대해 하우스만 검정을 실시하였으며, 그 결과를 바탕으로 계수와 유의 정도를 보고하였다.

〈표 IV-1〉 공공기관 지정으로 인한 변화 양상에 대한 탐색적 분석 결과

	[모형A] 지정 vs 지정 → 미지정	[모형B] 미지정 vs 미지정 → 지정
지정 / 미지정	기준: 지정(1)	기준: 미지정(0)
ln총수입금액	-0.07(p=0.01) h.t.(fixed, p=0.00)	0.20(p=0.23) h.t.(random, p=0.75)
ln정부지원금	-0.03(p=0.72) h.t.(fixed, p=0.02)	-0.07(p=0.67) h.t.(random, p=0.35)
ln자체수입금	0.15(p=0.21) h.t.(random, p=0.40)	0.19(p=0.13) h.t.(fixed, p=0.00)
ln인원수	-0.07(p=0.56) h.t.(random, p=0.90)	0.29(p=0.00) h.t.(fixed, p=0.08)
데이터 정보	Unbalanced Panel: n = 208 T = 15-18, N = 3736	Unbalanced Panel: n = 48 T = 13-18, N = 827

자료: 저자 작성

〈표 IV-1〉의 모형 A의 결과를 통해 확인할 수 있듯이, 공공기관으로 지정된 기관과 지정에서 미지정으로 변경된 기관을 비교한 결과, 총수입금액만 유의한 변화를 보였다. 공공기관 지정이 해제될 경우, 총수입금액이 7% 감소하는 것으로 나타났다($\beta = -0.07$, $p=0.01$). 공공기관은 정부를 주요 고객으로 하며, 특정 분야에서 독점적 계약을 체결하는 경우가 많아 공공기관에서 해제될 경우에 이전과 달리 공공서비스 공급 사업 등을 지속적으로 확보하지 못하거나, 관련 사업의 정부지원금 규모가 감소한 결과가 반영되어 총수입금액의 감소로 이어졌을 가능성이 있다. 더 나아가 공공기관 지정이 해제된 기관이 민간 시장에서 새로운 수익 창출 전략을 구축하는 데 시간이 필요하다는 점도 총수입금액 감소의 원인 중 하나로 작용할 가능성이 있다. 공공기관에서 해제된 기관은 기존의 정부지원 및 공공사업 수행 경험에 의존하던 구조에서 벗어나야 하며, 민간부문에서 새로운 시장을 개척하거나 경쟁력을 확보하는 과정에서 단기적인 수입 감소가 발생할 수 있을 것으로 예상된다.

한편, 공공기관 지정해제 이후에도 정부지원금, 자체수입금, 인원수의 변화는 통계적으로 유의하게 나타나지 않았다. 정부지원금의 경우에는 일부 기관이 지정 해제 후에도 일정 기간 동안 정부지원을 유지하거나, 정책적 중요성이 인정될 경우 지속적인 지원을 받을 가능성이 있기 때문에 나타나는 결과로 해석된다. 자체수입금은 기관별 시장 적응력 차이로 인해 변화가 일관되지 않으며, 자체 수익 창출을 위한 전략적 전환이 단기적으로 진행되기 어렵기 때문에 유의미한 결과가 나타나지 않은 것으로 이해된다. 마지막으로 인원수 변화는 공공기관 해제 이후에도 일정 규모의 인력을 유지해야 하는 필요성과 노동시장의 경직성으로 인해 즉각적인 조정이 이루어지지 않았을 가능성이 크다.

다음으로 <표 IV-1>의 모형 B의 결과는 연구 기간 동안 공공기관으로 새롭게 지정된 기관의 과거 미지정 기간의 이력을 비교하여 주요 종속변수의 변화를 분석한 모형이다. 이 중 가장 두드러지는 변화는 인원수의 증가이다. 분석 결과, 공공기관으로 지정된 기관은 미지정된 기관에 비해 인원수가 29% 증가하는 것으로 나타났다($\beta=0.29$, $p=0.00$). 기획재정부는 공공기관의 총인건비와 정원을 엄격히 통제하는 정책을 시행하고 있음을 고려할 때, 이러한 변화는 상당한 수준이라 할 수 있다. 인원 증가가 발생한 주요 원인 중 하나로는 지정 이전에는 해당 기관들이 상대적으로 적은 인력으로 운영되었으나, 공공기관으로 지정된 이후에는 정책 기능 수행 및 공공서비스 제공 등을 보다 안정적으로 수행해야 하기에 이에 따라 조직 운영을 위한 인력 충원이 본격적으로 이루어진 것으로 해석할 수 있다.

또한 공공기관으로 지정됨에 따라 기관의 역할과 책무가 확대되었을 가능성도 고려할 수 있다. 공공기관은 지정 이후 공공성 강화를 위해 추가적인 사업을 수행하거나, 규제 및 감사의 대상이 됨으로써 내부 관리 기능을 강화할 필요성이 커질 수 있다. 이에 따라 행정 지원, 재무 관리, 법무 등 내부 기능을 보강하기 위한 인력을 충원하였을 가능성이 있다. 더 나아가 공공기관 지정이 인력 운용에 미치는 재정적·제도적 영향도 한 가지 요인이 될 수 있다. 공공기관으로 지정되면 인건비 예산이 보다 체계적으로 편성되며, 일정 수준의 고용 안정성이 보장되면서 해당 기관에 대한 지원과 신규 채용이 활성화될 가능성이 있다. 특히 공공기관으로 지정된 기관은 노동조합 및 근로조건 관련 규제가 강화될 수 있으며, 이로 인해 인력 확충이 필요해졌을 가능성도 존재한다.

한편, 모형 B에서 총수입금액, 정부지원금, 자체수입금은 공공기관으로 지정된 기관과 미지정된 기관 간에 유의한 차이를 보이지 않았다. 이는 공공기관 지정이 단기적으로 기관의 재정 구조에 즉각적인 영향을 미치지 않을 가능성을 시사한다. 총수입금액 차원에서 지정 이후 새로운 사업을 확보하고 수입을 증가시키는 과정에는 시간이 필요할 수 있다. 또한, 정부지원금의 경우에 이미 정부지원금을 안정적으로 받고 있던 기관이 공공기관으로 지정되었을 가능성이 있다. 혹은 정부 예산이 점진적으로 조정되는 특성을 고려한다면 지정 직후에는 변화가 제한적일 수 있다. 마지막으로 자체수입금은 공공기관 지정이 민간 시장에서의 경쟁력 감소나 공공조달 절차 준수 등의 제약을 초래하여 일부 기관에서는 오히려 수익 증가가 제한될 가능성이 있다. 혹은 이전에 자체수입금으로 계산되었던 부분 중 일부가 정부와 관련된 수입으로 산정되면서 그 규모에 영향을 미쳤을 수 있다. 다만, 이러한 분석 결과는 데이터와 분석방법이 지닌 태생적인 한계를 감안해 일반화에 주의가 필요하며 이러한 한계를 극복하고자 본 연구에서는 합성대조군 기법을 활용한 이중차분법 분석을 수행하였다.

3. 합성 대조군 기법을 활용한 이중차분법 분석

가. 합성 대조군(Synthetic Control) 기법을 활용한 이중차분법(DID, Difference-in-Differences) 분석 방법의 특성

본 연구에서는 합성 대조군(Synthetic Control)을 활용한 이중차분법(DID, Difference-in-Differences) 분석을 통해 공공기관 지정이 기관의 사업 운영, 재무관리, 생산성 관리에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다. 먼저, 합성 대조군을 활용한 이중차분법이 기존의 방법론과 어떻게 다른지 설명하고자 한다(Callaway, & Sant'Anna, 2021; De Chaisemartin, & d'Haultfoeuille, 2020).

1) DID의 한계와 합성 대조군 DID(Synthetic Control DID, SDID)

정책효과 추론에서 Difference-in-Differences(DID) 방법은 널리 활용되며, 특히 자연 실험 환경에서 그 유용성이 두드러진다. DID는 특정 정책이나 처치(treatment)

가 결과 변수에 미친 인과적 효과를 추정하기 위해 처치군과 대조군 간의 시간 전후 변화 차이를 비교하는 방법이다. 구체적으로는 다음과 같다. 우선 처치군의 변화를 처치 전후 결과 변수의 차이로 파악한다. 다음으로 대조군의 변화를 처치 전후 결과 변수의 차이로 파악한다. 이후 처치군의 변화에서 대조군의 변화를 빼서 두 그룹의 차이가 처치 효과에 반영되는 것을 방지한다. 처치군과 대조군이 평균적으로 유사한 구성되었다면 이 과정에서 그룹 간의 차이는 제거된다. 이러한 이유에서 DID 방법은 처치군과 대조군이 처치가 없었다면 동일한 경향을 따른다는 평행 추세를 가정한다(Parallel Trends Assumption).

DID 방법은 단순 전후 비교나 집단 간 비교와 달리 시간별 충격이나 단위별 고정 요인을 통제할 수 있어 결과 변수의 변화가 처치에 의한 것임을 효과적으로 식별할 수 있다. 이 분석 방법은 데이터 요구량이 비교적 적고, 분석 구조가 명확하여 정책 전후 비교가 가능한 다양한 분야에서 활용될 수 있다. 이에 따라서 DID는 정책 효과를 정량적으로 평가하는 데 있어 실증분석의 표준적 접근법으로 자리 잡고 있다. <표 IV-2>에는 수식을 활용하여 DID의 표준적인 모형을 제시하였다.

<표 IV-2> DID 표준 모형

모형	$Y_{it} = \alpha + \beta \cdot Dit + \gamma \cdot Tt + \delta \cdot (Dit \times Tt) + \epsilon$
주요 요소	<p>Y_{it}: 시간 t에 있는 i 단위의 결과 변수 D_{it}: 처치를 받은 그룹(처치군)인지 여부(1: 처치군, 0: 대조군) T_t: 시점 t가 처치 후 시점인지 여부(1: 처치 후, 0: 처치 전) D_{it} × T_t: 처치군이며 동시에 처치 후 시점에 해당하는지 여부 α: 상수항 β: 처치군과 대조군 간의 기본 차이 γ: 시간에 따른 전반적인 변화 δ: 처치의 효과를 나타냄 ε_{it}: 오차항</p>

자료: 저자 작성

평행 추세 가정이 충족되지 않는다면 DID 방법의 결과 추정치는 편향될 위험이 있다. 특히 관찰되지 않은 요인은 결과 변수 추정에 영향을 줄 수 있다(Abadie, 2021). 처치군과 대조군의 유사성은 가용할 수 있는 데이터를 바탕으로 판단한다. 그러나 관찰하지 못한 중요한 요인이 존재한다면 처치군과 대조군은 근본적으로 다를 수 있다. 이러한 상황에서는 결과 변수의 변화가 처치에서 비롯된 것인지, 처

치군과 대조군 간의 차이로 인한 것인지 판단하기 어렵다. 더욱이 평행 추세 가정이 충족되는지 연구자가 파악하기가 어렵다. Xu(2017)는 많은 경우에 평행 추세 가정이 데이터로 뒷받침되지 못한다고 지적했다.

합성 대조군 DID(Synthetic Control DID, SDID)는 DID 방법이 가진 이러한 한계를 보완하기 위해 제안되었다. DID는 처리군과 대조군은 유사하여 처치가 없었더라면 동일한 경향성을 따랐을 것이라는 강력한 가정에서 출발한다. 합성 대조군 DID는 처리군과 유사한 경향성을 가진 가중 대조군(합성 대조군)을 생성하여 이 가정을 충족한다. 합성 대조군은 처리군과 대조군의 처치 시행 이전 기간(사전 기간)의 결과 변수와 기타 예측 변수(예: 인구통계학적 특성, 경제적 지표 등)를 사용하여 두 집단 간 차이를 최소화한다.

일반적으로 SDID는 다음과 같은 과정을 통해서 진행된다. 첫째, 처리군과 대조군의 처치 시행 이전의 결과 변수 및 기타 예측 변수 데이터를 수집한다. 둘째, 처리군의 사전 기간 데이터를 기준으로 대조군 데이터를 가중합산하여 합성 대조군을 생성한다. 이 과정에서 가중치는 처리군과 대조군의 처치 이전 기간의 결과 변수와 예측 변수 간의 차이를 최소화하도록 결정된다. 셋째, 합성 대조군의 결과와 실제 처리군의 결과를 DID 방식으로 비교하여 처치 효과를 추정한다.

SDID 방법이 기존 DID 방법에 비해 가지는 주요 장점은 다음과 같다. 첫째, 평행 추세 가정을 완화한다. 기존 DID 방법은 처리군과 대조군이 사전 기간에 동일한 경향성을 보여야 한다는 평행 추세 가정에 의존한다. 그러나 SDID는 처리군과 유사한 경향성을 가진 합성 대조군을 생성함으로써 평행 추세 가정을 보다 유연하게 적용할 수 있다. 둘째, SDID는 처리군과 대조군 간의 차이를 최소화하도록 설계된 가중치를 활용하여 관찰되지 않은 이질성(unobserved heterogeneity)을 효과적으로 통제할 수 있다. 셋째, 대조군 선택이 DID와 비교할 때, 유연하다는 특징이 있다. 기존 DID 방법은 명시적으로 정의된 대조군에 의존하지만, SDID는 처리군과 유사한 합성 대조군을 데이터에서 생성할 수 있다. 이로 인해 대조군 선택의 제약이 줄어들고, 데이터의 활용 범위가 확대된다. <표 IV-3>은 합성 대조군의 구성 방법과 이를 바탕으로 하여 처치 효과를 추정하기 위한 수식을 제시한다.

〈표 IV-3〉 합성 대조군 DID 대조군 구성과 정책효과 추정

<p>합성 대조군 구성 방법</p>	$\min_W \ X_1 - X_2 \cdot W \ ^2$ <p>X1 : 처치군의 예측 변수 행렬 X0 : 대조군의 예측 변수 행렬 W: 대조군의 가중치 벡터 ($W=[W_2, W_3, \dots, W_{J+1}]$)</p> $Y_t^{syn} = \sum_{j=2}^{J+1} W_j Y_{jt}, \quad t \leq T_0$ <p>Yj: 대조군 j의 결과 변수 Ysyn t: 합성 대조군의 결과 변수 J+1개의 단위(처치군 1개 + 대조군 J개) T개의 시간에 걸친 결과 변수 T0 이전: 정책이 시행되기 전 기간(사전 기간, pre-treatment) T0 이후: 정책이 시행된 후 기간(처리 기간, post-treatment)</p>
<p>정책 효과 추정</p>	$T_t = Y_t^{treated} - Y_t^{syn}$

자료: 저자 작성

2) SDID의 한계와 일반화 합성 대조군(Generalized Synthetic Control, GSC)

SDID 방법은 기존 DID에 비하여 다양한 상황에서 유용하게 활용될 수 있지만 한계도 존재한다. Xu(2017)에 따르면 우선 SDID는 처치 집단과 비교 집단이 동일한 처치에 대해서 동일하게 변화한다고 가정하지만, 현실에서는 이러한 가정이 항상 성립하지 않을 수 있다. 예를 들어 최저임금 인상이 고용 수준에 미치는 효과를 분석하는 연구에서 최저임금을 인상한 지역(처치 집단)과 인상하지 않은 인근 지역(비교 집단)을 설정하여 비교하는 경우를 생각할 수 있다. 이때 최저임금 인상은 단순히 고용에만 영향을 미치는 것이 아니라, 해당 지역의 소비 증가, 노동시장 구조의 변화, 기업의 입지 결정 등 다양한 경로를 통해 고용 수준에 간접적 영향을 미칠 수 있는 복합적 파급효과를 수반한다. 반면, 비교 지역에서는 이러한 변화가 나타나지 않거나 상이한 양상으로 전개될 가능성이 높다.

다음으로 SDID 방법은 여러 개의 처치 단위(multiple treated units)가 존재하거나 각 단위에서 처치가 이루어진 시점이 서로 다른 경우(variable treatment periods)와 같은 복잡한 상황에서는 적용이 어려운 한계가 있다. 이는 SDID 방법이 단일한 처치 시점과 고정된 비교 구조를 전제로 설계되었기 때문이다. 여러 개의 처치 단위나 처치 시점을 고려하려면, 단위별로 차별화된 모델링이 필요하며, 이는 분석 과정에서 계산의 복잡성을 증가시키고, 신뢰할 수 있는 통제 집단을 구성하는 데 추

가적인 어려움을 초래한다. 이러한 이유로 SDID 방법은 단순한 연구 설계에서는 유용할 수 있으나, 복잡한 데이터 구조나 다양한 변수들이 작용하는 환경에서는 그 활용이 제한될 수 있다.

Ben-Michael et al.(2022)도 SDID 방법이 처치 시점(treatment timing)이 다양한 상황에서 적용하는 데 한계가 있다는 것을 지적했다. 첫째, SDID는 모든 집단에서, 모든 상황에서 처치의 효과가 같게 나타난다고 가정한다. 그러나 현실에서는 각 집단이 처치를 받은 시점과 상황이 서로 다를 수 있다. 예를 들어 같은 정책이라도 시행 시기나 지역적 특성에 따라 그 효과가 달라질 수 있다.

둘째, 처치 시점이 집단마다 상이한 경우에는 처치군과 대조군의 구성, 그리고 분석 시점에 따라 합성 대조군의 구성 방식과 결과가 달라질 수 있는 한계가 존재한다. 이로 인해 각 집단의 변화량에 부여되는 가중치가 불균형하게 설정될 수 있으며, 이로 인해 특정 집단의 변화가 과도하게 반영되거나 일부 집단의 영향이 과소평가될 위험이 있다. 예를 들어 A, B, C 세 지역이 있고 동일한 정책이 서로 다른 시점에 도입되었으며 그 효과를 추정하는 경우를 생각할 수 있다. A지역은 2010년에, B지역은 2015년에 정책이 도입되었으며, C지역은 2020년까지 정책이 도입되지 않다가 이후에 처치가 이루어진 경우이다. 이러한 상황에서는 분석 시점을 어디에 두느냐에 따라 대조군의 구성과 그 수가 다르다. 이로 인하여 합성 대조군을 구성하기 위한 참조 데이터에 부여되는 가중치 역시 달라지게 된다. 결과적으로 SDID 분석 결과가 특정 시점이나 특정 집단에 편중될 수 있으며, 정책 효과 추정의 일관성과 일반화 가능성에 영향을 줄 수 있다.

셋째, 동일한 지역이 시간에 따라 대조군과 처치군의 역할이 바뀌는 상황에서는 기존 SDID 분석은 일관된 비교가 어렵고 결과의 신뢰성이 떨어질 수 있다. 앞서 설명한 A, B, C, 지역의 예시를 다시 활용해서 설명해 보면, 2012년을 기준으로 A지역은 처치군이고, B지역과 C지역은 대조군이 된다. 하지만 2018년에는 A지역과 B지역이 처치군이 되고, C지역은 대조군 역할을 하게 된다. 2022년이 되면 A지역, B지역, C지역 모두 정책을 시행한 처치군이 되므로 대조군이 없어지게 된다. 2018년, 2022년을 시점으로 정한다면 B지역, C지역은 대조군에서 처치군으로 변화하게 된다. SDID 분석은 이를 적절히 처리하기 어렵다.

마지막으로 SDID 모델은 정책효과가 시간이 지나면서 달라질 가능성을 반영하지 못한다는 한계가 있다. 같은 예시를 사용하자면 어떤 정책이 A지역에서는 2010년에, B지역에서는 2015년에, C지역에서는 2020년에 순차적으로 도입(staggered adoption)되었다고 가정하자. 이 정책의 효과는 시간이 흐름에 따라 점진적으로 변할 수 있다. 정책이 처음 시행된 직후에는 단기적인 효과가 나타나고, 시간이 지나면서 그 효과가 커지거나 반대로 줄어들 수도 있다. 그러나 SDID 모델은 이러한 시간에 따른 정책 효과의 변화를 제대로 반영하지 못하고, 모든 시점에서 동일한 정책 효과를 가정하거나 고정된 효과만을 추정한다. 이에 따라서 시간의 경과에 따른 정책 효과 변화를 파악하기 어렵고, 점진적 정책 도입 상황에서는 정책 효과를 왜곡하여 평가할 수 있다.

Xu(2017)는 기존 SDID 방법의 한계를 극복하기 위해 일반화 합성 대조군 방법(Generalized Synthetic Control, GSC)을 제안했다. 이 방법은 상호작용 고정효과 모델(Interactive Fixed Effects Model)¹³⁾을 사용하여 시간에 따른 보이지 않는 차이(관찰되지 않은 이질성)를 효과적으로 반영함으로써 처치를 받은 그룹과 받지 않은 그룹 간의 차이를 더 정확히 모델에 반영할 수 있다. 또한 GSC는 기존 합성 대조군 방법이 하나의 처리 단위만 분석할 수 있는 한계를 넘어서 여러 처리 단위와 다양한 처리 시점이 포함된 복잡한 상황에서도 적용할 수 있다. 예를 들어 GSC는 여러 지역이나 그룹이 서로 다른 시점에 정책을 도입하는 경우에도 이를 처리할 수 있다. GSC의 또 다른 장점은 데이터를 단순화(차원 축소)하여 처치군과 대조군의 차이를 최소화하는 것이다. 이를 통해 만약 처치군이 정책을 받지 않았더라면 어떤 결과가 나왔을지¹⁴⁾를 더 신뢰성 있게 예측할 수 있다.

한편, Ben-Michael et al.(2022)는 기존 SDID 방법이 처치 시점(treatment timing)

-
- 13) 상호작용 고정효과 모델은 패널 데이터에서 시간에 따라 변화하는 요인과 단위 간의 이질성을 동시에 반영하여 결과 변화를 설명하는 모델이다. 이 모델은 전통적인 고정효과 모델이 단위별 또는 시간별로 고정된 효과만 고려하는 것과 달리, 시간 요인과 단위 특성 간의 상호작용을 모델링하여 더 복잡한 데이터 구조를 처리할 수 있다. 예를 들어 특정 시점의 경제 충격(시간 요인)이 지역의 산업 구조(단위 특성)에 따라 다르게 영향을 미칠 수 있는 경우에 $Y_{it} = \lambda_i^\top \mu_t + \epsilon_{it}$ 형태로 표현한다. λ_i 는 시간별 요인, μ_t 는 단위별 요인 부하를 나타내며, 두 요인의 곱($\lambda_i^\top \mu_t$)은 결과 변수에 미치는 영향을 설명한다.
- 14) 예를 들어 처치군과 통제군의 데이터가 매우 복잡하고, 다양한 요인(예: 경제, 인구, 환경 등)이 포함되어 있다면 이 모든 요인을 하나하나 비교하는 것은 어렵다. GSC는 이러한 요인들을 통합하거나 중요한 부분만 추려내어 데이터를 단순화한다. 이를 통해 처치군과 대조군이 더 유사해지도록 만들고, 처치군이 정책을 받지 않았다면 어떤 결과가 나왔을지를 더 신뢰성 있게 예측할 수 있는 가상의 대조군(반사례)을 생성한다.

의 다양성을 충분히 반영하지 못하는 한계를 해결하기 위해 부분 결합 합성 대조군 방법(Partially Pooled Synthetic Control Method, Partially Pooled SCM)을 제안하였다. 이 방법은 단위별 특성과 전체 평균 간의 균형을 맞추기 위해 하이퍼 파라미터(hyperparameter)를 도입하였다. 이를 통해 각 단위의 특성을 강조하면서도 전체적인 평균 적합도를 반영할 수 있는 최적의 조합을 찾는다.¹⁵⁾ 예를 들어 특정 단위가 다른 단위와 매우 다른 특성을 가질 경우에도 이 단위와 전체 평균 간의 적절한 균형을 유지할 수 있도록 설계되었다. 또한 시간에 따른 정책 효과의 변화와 단위 간의 이질성을 명시적으로 고려함으로써 현실적인 데이터 생성 과정의 복잡성을 반영한다. 이를 위해 절편 이동(intercept shift)과 보조 변수(auxiliary covariates)를 활용하여, 처리 이전의 데이터에서 더 정교하고 균형 잡힌 비교를 가능하게 한다.

3) 최종 채택된 분석 방법: 일반화 합성 대조군 방법

이 연구는 공공기관 지정이 미치는 효과를 분석하기 위해서 R 소프트웨어의 Gsynth 패키지를 사용하여 일반화 합성 대조군(Generalized Synthetic Control, GSC) 분석을 수행한다. 이는 GSC가 다수의 처리 단위와 다양한 처치 시점이 포함된 복잡한 상황에서 높은 유연성을 제공하기 때문이다. Gsynth 패키지는 GSC 모델을 구현할 수 있도록 설계되어 있으며, 다양한 처리 시점을 고려하면서도, 정책 시행 이전의 데이터 패턴을 반영하여 신뢰성 있는 반사례를 생성할 수 있다는 점에서 본 연구의 목적과 부합한다.

Ben-Michael et al.(2022)가 제시한 부분 결합 합성 대조군 방법(Partially Pooled Synthetic Control Method, Partially Pooled SCM) 역시 이러한 상황을 처리할 수 있으나, 적용 과정에서 추가적인 조정이 요구된다. 따라서 개별 단위의 특성을 반영

15) 단위별 적합도와 평균 적합도는 정책 효과 추정을 위해 합성 대조군 방법에서 고려되는 두 가지 주요 관점이다. 단위별 적합도는 각 처리 단위가 처치 전(pre-treatment) 기간 동안 실제 결과와 합성 대조군 결과 간의 차이를 최소화하는 데 초점을 맞춘다. 이는 개별 단위의 특성과 맥락을 세밀히 반영하여 처치군이 처치를 받지 않았을 경우의 반사례를 신뢰성 있게 추정하는 데 유리하다. 반면 평균 적합도는 모든 단위의 결과를 결합해 전체 집합의 적합도를 최적화하려는 접근법으로 집단적 효과를 도출하는 데 초점이 맞춰져 있다. 단위별 적합도는 개별 처리 단위의 특성을 잘 반영하지만, 집합적 결과의 일관성을 해칠 수 있으며, 평균 적합도는 전체 추정치의 안정성을 높이지만 개별 단위의 세부적인 특성을 간과할 위험이 있다. 이러한 상반된 목표는 정책 효과 추정에서 균형 있게 조화되어야 하며, 이를 위해 부분 결합 합성 대조군 방법(Partially Pooled Synthetic Control Method, Partially Pooled SCM)이 제안되었다.

하면서 전체 데이터의 평균 적합도를 유지하기 위해 하이퍼파라미터 조정에 의존해야 하는 부분 결합 합성 대조군 방법 대신 일반화 합성 대조군 방법을 채택하였다.

나. 합성 대조군 DID(SDID) 분석을 위한 데이터 수집과 변수 설정

1) 데이터 수집

합성 대조군(Synthetic Control) 분석을 위한 데이터 클리닝 과정은 다음과 같다. 이 연구에서는 2008년부터 2023년 동안 공공기관 지정 과정에서 검토 대상에 포함된 기관들의 자료를 수집하였다. 지난 15년 동안(2008~2023년)에 지정이 되어 2023년까지 공공기관으로 유지된 기관과 이 기간 동안 지정이 되지 않은 기관은 모두 합해 49개였다. 이 중 다음과 같은 기준에 따라서 합성 대조군(Synthetic Control) 분석에 부적합한 일부 기관을 제외하였다.

첫째, 재무 자료 확보 여부를 검토하였다. 분석 대상 기간 동안 재무제표 중 대차대조표, 손익계산서 혹은 재무상태표, 운영성과표 등을 확보할 수 있는지 확인하였다. 일반적으로 재무제표에는 당해 연도와 전년도의 회계 정보를 표기하는 것을 고려하여 연속으로 2개년 이상 관련 자료를 확인하지 못한 경우에는 이를 제외하였다. 그 결과로 14개 기관이 제외되었고 35개 기관이 남게 되었다.

둘째, 재무제표의 형식이 달라서 분석에 필요한 데이터의 확보가 불가능한 경우 분석 대상에서 제외하였다. 예를 들어, 프로그램별로 수입, 지출 등을 기록한 경우, 본 연구에서 조작화한 변수에 적합한 데이터를 파악할 수 없었으므로 분석 대상에서 제외하였다. 이 과정에서 2개 기관이 제외되었고 33개 기관이 남게 되었다.

셋째, 2008년부터 2023년 동안에 지정된 공공기관 중에서 지정 전 5년간의 데이터를 확보할 수 없는 경우 제외하였다. 그 이유는 합성 대조군(Synthetic Control) 방법을 적용함에 있어서 처치 이전 기간에 대조군과 처치군의 유사성을 검증할 수 있는 비교 자료가 부족해지기 때문이다. 합성 대조군(Synthetic Control) 방법은 실제 비교 집단의 데이터를 이용하여 처치 집단과 최대한 특성이 유사한 가상의 비교 대상을 구성한다. 처치(정책)의 효과를 도출하기 위해서는 처치 이후 예상되는 가상 대조군의 변화와 관찰된 실제 처치군을 비교한다($\Delta Y_t - \Delta Y_c$). 가상의 비교 대상을 구성하는 과정에서 중요한 것은 관찰된 대조군(donor pool)과 처치군의 처치

이전 데이터이다. 처치 이전 기간의 데이터가 부족하게 되면 처치 집단과 가상 비교군 간의 유사성을 확보하기 어려워진다. 이에 따라 합성 대조군을 활용한 분석의 신뢰성과 타당성이 저하될 수 있다. 처치의 효과를 정확히 추정하는 데 필요한 기준인 가상 비교군의 설정에 한계를 초래하기 때문이다. 따라서 이 연구는 관측치 중 처치 이전 기간이 6개년 미만인 경우를 제외하였다. 그 결과로 해당 기간에 지정이 된 기관 중 10개 기관이 제외되었고 23개가 남게 되었다. 결론적으로 이 연구에서는 공공기관 지정의 효과를 검증하기 위해 23개 기관을 대상으로 데이터를 구축하였다.

2) 변수 설정

사업 운영 측면에서 사업수입, 사업비용, 영업이익률을, 재무관리 측면에서는 부채비율, 인건비를, 생산성 관리 측면에서는 노동생산성을 주요 분석 대상 변수로 설정하였다. 먼저, 사업 운영측면에서 고려한 사업수입과 사업비용은 공공기관 지정이 기관의 수익 구조와 지출 패턴에 미치는 영향을 평가하는 데 중요한 요소이다. 또한, 영업이익률은 기관의 수익성을 파악할 수 있는 변수로 이를 통해서 공공기관의 지속가능한 운영과 재정 건전성을 평가할 수 있다.

다음으로 부채비율은 기관의 재무 구조 변화를 살펴볼 수 있는 지표로 공공기관 지정이 기관의 부채 수준을 안정화하는지 또는 추가적인 재무적 부담을 초래하는지를 평가할 수 있다. 또한, 대부분의 공공 서비스는 기술 및 자본 투입보다는 노동력 중심의 제공 방식이 주를 이루기 때문에 인건비는 재무 및 비용 관리 측면에서 핵심적인 요소이다. 따라서 공공기관의 운영 및 재정 안정성을 평가하는 데 있어 인건비 변화를 분석하는 것은 중요한 의미를 가진다.

마지막으로 생산성 관리 측면에서 노동생산성은 기관이 보유한 인적 자원을 얼마나 효율적으로 활용하는지를 평가하는 변수이다. 앞에서 논의한 주요 종속변수들에 대한 정의와 산식은 <표 IV-4>에 정리하여 제시하였다.

〈표 IV-4〉 종속변수의 정의와 산식

분류	변수명	정의	산식, 유사항목, 비교
사업 운영	사업 수입	기관이 사업 활동을 통해 발생시키는 총수입	고유목적사업비용, 매출액, 사업수입 사업외 수입, 영업외 수입 불포함
	사업 비용	기관이 사업을 운영하는 과정에서 발생하는 모든 비용	매출원가, 사업비용, 지출 사업외 비용, 영업외 비용 불포함 경상비, 관리비, 판매관리비 등 합계
	영업 이익률	기관의 사업 활동을 통해 발생한 이익을 총수입(사업수입)으로 나눈 비율	영업이익률 = (사업수입 - 사업비용) / 사업수입
재무 관리	부채 비율	기관의 총자산 대비 총부채 비율	부채비율 = 총부채 / 총자산
	인건비 (1인당)	기관이 근로자에게 지급하는 모든 급여	1인당 인건비 = 인건비 / 인원수 인력 관리비, 전문가활용비 등 급여, 제수당, 상여금, 잡급, 퇴직급여 등 합계
생산성	노동 생산성	기관이 보유한 인적 자원을 얼마나 효율적으로 활용하는지를 평가하는 지표	노동생산성 = (사업수입 - 사업비용) / 인원수

자료: 저자 작성

각 기관의 재무제표를 확인하여 2008년부터 2023년 동안의 자산총계, 부채총계, 자본총계, 고유목적사업수입, 고유목적사업비용, 매출액, 판매관리비 등을 파악하였다. 회계 항목이 다른 경우 성격이 유사한 항목 간에 매칭을 하였다. 고유목적사업수입은 매출액, 사업수입 등과 같은 항목으로 보고 이를 사업수입으로 간주하였다. 이 과정에서 사업외 수입, 영업외 수입은 포함하지 않았다. 고유목적사업비용은 매출원가, 사업비용, 지출 등과 같은 항목으로 보았다. 세부 항목을 확인하여 경상비, 관리비, 판매관리비 등을 포함하지 않을 경우에 이를 더하여 사업비용으로 파악하였다. 이 과정에서도 사업외 비용, 영업외 비용은 포함하지 않았다. 인건비는 급여, 제수당, 상여금, 잡급, 퇴직급여를 합하여 계산하였다. 자산총계, 부채총계, 자본총계 등은 대차대조표, 재무상태표, 손익계산서, 운영성과표 등에 표시된 것을 그대로 사용하였다. 또한 재무 관련 자료 이외에 기타 자료를 활용하여 각 기관의 정원에 관한 데이터를 수집하였다.

3) 연구모형

본 연구는 공공기관 지정이 사업수입, 사업비용, 영업이익률, 부채비율, 1인당 인건비, 노동생산성과 같은 주요 종속변수에 미치는 영향을 합성대조군 DID 방법을

활용하여 검토하고자 한다. 이를 통해서 처리 집단(지정기관)과 비처리 집단(미지정기관)을 구분하고, 각각의 지정 전(pre-treatment)과 지정 후(post-treatment) 시점에서 종속변수의 변화를 비교한다. 비처리 집단은 관측된 데이터를 근거로 합성 대조군으로 구성한다.

연구모형에 따르면 처리 집단에서는 지정 전후의 종속변수 변화(ΔY_t)를, 비처리 집단에서는 동일 기간 동안의 변화(ΔY_c)를 계산한다. 이후, 두 집단 간 변화의 차이($\Delta Y_t - \Delta Y_c$)를 통해 지정 여부에 따른 효과를 추정한다. 이 분석 구조는 시간적 변화와 처리 집단 간 차이를 모두 고려함으로써 외생적 요인(예: 경제 환경, 정책 변화 등)의 영향을 통제하는 데 유리하며, 지정 여부가 종속변수에 미치는 인과적 효과를 추론하는 데 적합하다.

〈표 IV-5〉 연구 모형

연구모형 도식		
	지정 전	지정 후
지정 기관	Y_{1t}	Y_{2t}
미지정 기관	Y_{1c}	Y_{2c}

주요 설정
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지정기관의 변화: $\Delta Y_t = Y_{2t} - Y_{1t}$ ■ 미지정기관의 변화: $\Delta Y_c = Y_{2c} - Y_{1c}$ ■ 지정의 효과: $(\Delta Y_t - \Delta Y_c) = (Y_{2t} - Y_{1t}) - (Y_{2c} - Y_{1c})$ ■ Y: 사업수입, 사업비용, 영업이익률, 부채비율, 1인당 인건비, 노동생산성 ■ t: 지정 기관 ■ c: 미지정 기관

자료: 저자 작성

다. 군집화(clustering) 방법을 적용한 대조군(공공기관 미지정 기관) 설정

23개 기관을 대상으로 추가적으로 군집화(clustering)를 수행하였다. 합성 대조군을 활용한 분석 방법의 주요 목표는 처치 효과를 신뢰성 있게 추정하기 위해 처치군과 유사한 특성을 가진 대조군(control group)을 구성하는 것이다(Suh et al., 2024). 처치군과 대조군의 유사성이 확보되지 않으면 정책효과나 개입의 결과를 정확히 추정하기 어려워질 수 있다. 이를 위해 합성 대조군을 이용한 방법론에서는 대조군의 데이터를 가중 합으로 만들어 처치군과 최대한 비슷한 특성을 갖도록

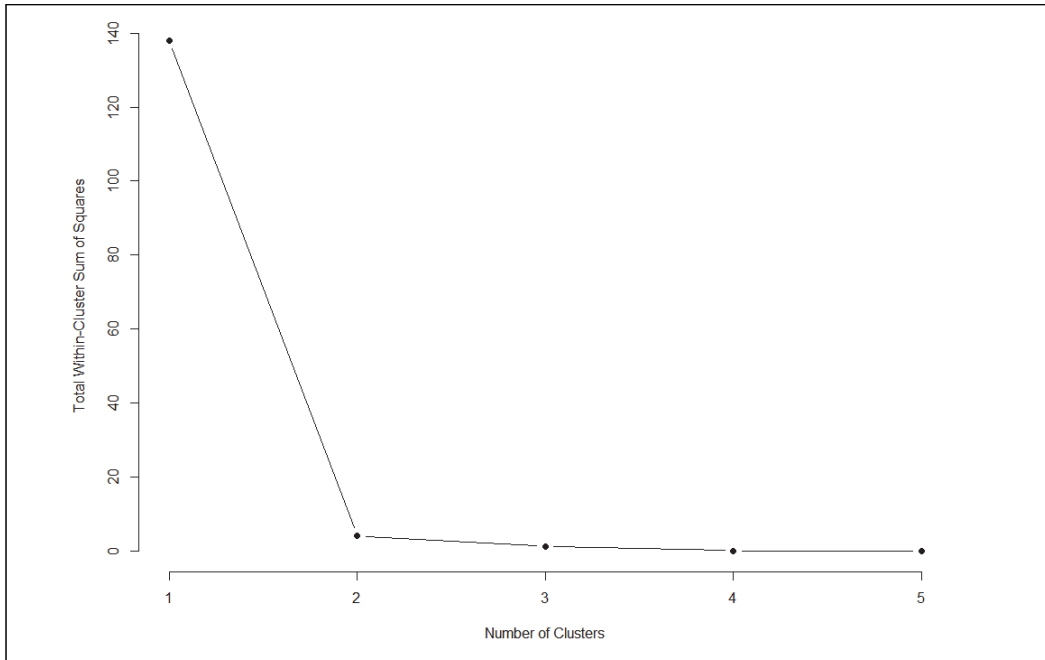
구성한다. 그러나 원 데이터가 이질적이면 적합한 대조군을 구성하는 데 한계가 발생할 수 있다. 따라서 데이터의 특성을 사전에 분석하여 처치군과 유사한 대조군을 구성하는 것이 중요하며, 이를 위해서 군집화(clustering)를 수행하였다.

군집화는 데이터의 주요 특성을 기준으로 관측치 간의 유사성을 그룹화하는 과정으로 합성 대조군 생성을 위한 대조군을 더 신뢰성 있게 구성하는 데 기여한다. 본 연구에서는 주요 변수로 자산총계, 부채총계, 자본총계, 사업수입, 사업비용, 당기순이익을 선정하여 이 데이터를 활용해 군집 분석을 수행하였다. 이를 위해서 K-means 군집화를 사용한다. K-means 군집화는 데이터의 중심(centroid)을 기반으로 각 데이터 포인트를 가장 가까운 군집으로 할당하는 방식으로 연산이 빠르고 대규모 데이터에서도 효율적으로 작동하는 장점이 있다(지태창 외, 2009; 허명희, 2000; Olukanmi et al., 2020). 이를 통해 처치군과 더 유사한 하위 집단에서 대조군을 선택함으로써 합성 대조군의 적합성과 신뢰성을 높이고자 하였다.

군집화 과정에서 최적의 군집 개수를 결정하기 위해 Elbow Method를 활용하였다. Elbow Method는 군집 내 분산(WSS, Within-Cluster Sum of Squares)의 감소율을 기반으로 최적의 군집 개수를 식별하는 기법이다. Elbow Method는 군집 개수를 1부터 점진적으로 늘려가며, 군집 개수가 많아질수록 WSS가 감소하는 경향을 관찰하는 것이다. 군집 수가 증가하면 데이터가 더 잘 설명되기 때문에 WSS는 줄어들지만, 특정 군집 개수 이후에는 감소율이 완만해지는 ‘팔꿈치(elbow) 지점’이 나타난다. 이 지점에서 WSS 감소율이 둔화되는 군집 개수가 최적 군집 개수(k)로 간주된다. 군집 수가 작을수록 각 클러스터에 더 많은 데이터 포인트가 포함되며, 군집 수가 많아질수록 클러스터가 더 세분화되고 중심(centroid)이 개별 데이터에 더 가까워진다. 이러한 과정을 통해 처치군과 유사한 대조군을 발견할 수 있다.

[그림 IV-1]은 Elbow Method를 활용한 최적 군집 개수 결정 과정을 보여준다. 그래프의 세로축은 군집 내 분산을 나타내며, 가로축은 군집 개수를 나타낸다. WSS는 군집 개수가 증가함에 따라 점진적으로 감소하며, 이는 더 많은 클러스터가 데이터를 잘 설명하게 됨을 의미한다. 그림에서는 시각적으로 최적 군집의 개수가 2개로 파악된다. 반면에 분석에 이용한 R의 cluster 패키지의 경우에는 4개를 제시하였다.

[그림 IV-1] Elbow Method를 이용한 최적 군집 개수 결정



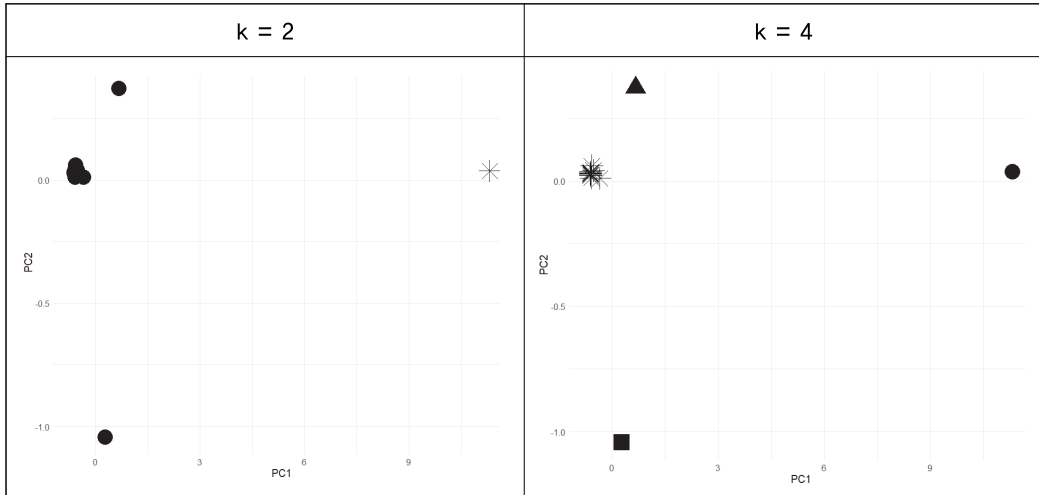
자료: 저자 작성

이를 확인하기 위해서 [그림 IV-2]에서는 $k=2$, $k=4$ 의 주성분 분석(Principal Component Analysis, PCA) 결과를 시각화하여 비교한다. 세로축과 가로축은 각각 주요 성분(PC1, PC2)을 나타내며, 이는 원 데이터의 변동성을 최대한 유지하면서 차원을 축소한 결과이다. 가로축의 PC1(주성분 1)은 데이터의 변동성을 가장 크게 설명하는 방향으로 주요 변수의 차이를 가장 많이 반영한 성분이다. 세로축의 PC2(주성분 2)는 PC1과 직교하며, 남은 변동성 중 두 번째로 큰 비율을 설명하는 성분으로 데이터의 세부적인 차이를 나타낸다. 이 두 성분은 전체 데이터의 주요 특징을 단순화하여 데이터 간의 구조적 관계를 직관적으로 이해할 수 있도록 한다. 비교한 결과는 시각적으로 $k=2$ 의 경우는 서로 상당히 먼 거리의 관측치도 같은 그룹으로 분류(● 모양)하는 반면에 $k=4$ 의 경우는 이를 더 잘 나누고 있다. 이 결과에 따라서 4개 군집을 이용한 결과를 검토했다.

[그림 IV-2]의 우측 $k=4$ 에서는 대부분의 처리군과 대조군은 군집 2(* 모양)에 포함된다. 일부 처리군은 다른 군집에 포함되는데 이는 처리군과 비교하기에 적절하지 않은 이질적인 특성을 보이는 것으로 판단된다. 구체적으로 군집 1(● 모양)

에는 c18(한국은행), 군집 3(■ 모양)에는 c04(서울보증보험), 군집 4(▲ 모양)에는 c05(수산업협동조합)이 포함된다. 이 기관들은 주요 변수에서 다른 관측치들과 큰 차이를 보여 합성 대조군 구성 과정에서 제외되었다.

[그림 IV-2] 주성분 분석 결과를 통한 최적 군집 개수 비교



자료: 저자 작성

앞서 2008년부터 2023년까지 연속으로 존재하고, 그 기간 동안 지정이 되어 유지되거나, 지정이 되지 않는 기관 49개 중 데이터 수집 및 전 처리(pre-treated) 기간 문제로 26개 기관이 제외되고 23개가 남았다. 그중 군집 분석 결과를 바탕으로 합성대조군을 구성하기에 적절하지 않은 3개 기관을 제외하여 분석에 활용할 기관은 <표 IV-6>와 같이 최종적으로 20개로 구성한다.

<표 IV-6> 지정기관과 미지정기관의 수

집단	지정 이전 기간		총계
	6기간	7기간	
지정기관 (처치 집단)	6기간	1개	3개
	7기간	2개	
미지정기관 (비교 집단)			17개
합계			20개

자료: 저자 작성

각 군집별 자산총계, 부채총계, 자본총계, 사업수입, 사업비용, 당기순이익의 평균은 <표 IV-7>와 같다.

<표 IV-7> 군집별 주요 요소 평균

(단위: 원)

cluster	자산총계 평균	부채총계 평균
1	474,194,555,321,102	460,096,255,463,073
2	52,994,378,838	7,230,539,856
3	7,149,146,437,983	3,377,671,865,182
4	22,129,557,870,928	20,553,623,306,550
cluster	자본총계 평균	사업수입 평균
1	14,098,299,858,029	15,971,257,964,112
2	45,759,876,876	53,451,939,256
3	3,772,099,572,800	413,230,835,661
4	1,575,934,564,376	2,978,218,028,710
cluster	사업비용 평균	당기순이익 평균
1	11,858,498,497,577	3,646,624,070,138
2	49,730,113,412	3,570,217,391
3	187,704,666,980	441,848,692,503
4	2,635,943,987,572	122,306,775,817

자료: 저자 작성

라. 합성 대조군 DID(SDID) 분석 결과

1) 주요 변수의 기술통계

본 연구에서는 공공기관 지정 여부가 기관의 사업 운영, 재무 관리, 생산성에 미친 영향을 분석하기 위해 공공기관으로 지정되지 않은 대조군과 지정된 처치군의 주요 재무지표를 비교하였다. 대조군의 수는 17개이고, 처치군의 수는 3개이다.

사업수입과 사업비용의 변화를 비교한 결과 2008년 대비 2023년 대조군(비공공기관)의 사업수입은 176.19% 증가(95,214백만원 → 262,971백만원)한 반면, 처치군(공공기관 지정기관)은 472.14% 증가(2,434백만원 → 13,926백만원)하였다. 이는 공공기관 지정이 기관의 사업 확장을 촉진하는 역할을 했을 가능성을 시사한다. 그러나 사업비용 역시 증가하여 대조군은 168.49% 증가(92,593백만원 → 248,600백만원)한 반면에 처치군은 495.72% 증가(2,148백만원 → 12,796백만원)하여 비용 증가율이 더 높았다. 이는 공공기관 지정 후 사업 규모 확장과 함께 운영비용 등이 급격히 증가했을 가능성을 제시한다. 영업이익률을 비교해보면 대조군의 영업이익률은 -0.25에서 0.10으로 140% 증가하였다. 반면 처치군(공공기관 지정기관)의

영업이익률은 0.30에서 0.05로 83.33% 하락하였다. 이는 공공기관 지정 이후 비용 부담이 커지면서 운영 효율성이 저하되었을 가능성을 나타낸다. 공공기관은 단순한 영리 추구보다는 공공 서비스를 제공해야 한다. 이러한 특성으로 인하여 영업이익률보다 공공성 유지와 서비스 확장에 중점을 둔 경영 방식이 적용되었을 가능성이 있다.

〈표 IV-8〉 주요 종속변수의 기술 통계 비교

연도	분류	사업 운영			재무 관리		생산성
		사업수입 평균(백만원)	사업비용 평균(백만원)	영업이익률 평균	부채비율 평균	인건비 평균 (1인당, 천원)	노동생산성 평균 (1인당, 천원)
2008	대조군	95,214	92,593	-0.25	2.31	35,505	-3,558
	처치군	2,434	2,148	0.30	0.19	33,318	40,113
2009	대조군	192,762	174,812	-1.08	2.69	36,580	-9,686
	처치군	3,566	2,880	0.35	0.28	52,207	49,690
2010	대조군	216,825	197,315	-0.19	1.92	39,969	-60,792
	처치군	4,017	3,514	0.25	0.69	49,826	34,930
2011	대조군	238,244	212,229	-0.09	3.89	37,795	43,972
	처치군	5,164	4,293	0.29	0.39	55,112	38,232
2012	대조군	278,119	253,229	-0.09	3.61	39,720	-9,828
	처치군	5,893	4,899	0.27	0.68	59,721	34,380
2013	대조군	272,063	241,243	-0.02	2.87	38,924	53,805
	처치군	6,715	5,130	0.31	0.55	55,342	44,202
2014	대조군	265,214	235,156	0.01	3.22	42,926	50,951
	처치군	7,575	5,678	0.34	0.58	53,059	44,754
2015	대조군	247,363	227,729	-0.17	2.91	40,069	-15,635
	처치군	8,692	6,580	0.35	1.03	49,452	43,804
2016	대조군	174,566	164,275	0.08	1.70	40,057	58,742
	처치군	8,806	6,622	0.36	0.56	55,716	46,894
2017	대조군	195,840	172,023	0.08	1.68	42,302	99,918
	처치군	9,640	6,847	0.39	0.39	57,849	53,941
2018	대조군	226,885	201,524	0.00	0.40	42,576	-4,991
	처치군	9,730	3,403	0.59	0.41	56,518	94,951
2019	대조군	215,501	188,693	0.12	0.80	47,502	64,285
	처치군	10,065	7,418	0.32	0.61	61,227	38,278
2020	대조군	225,071	189,406	0.18	0.89	48,653	219,013
	처치군	10,324	6,786	0.38	0.77	65,301	52,674
2021	대조군	231,454	195,266	0.11	1.20	45,438	96,157
	처치군	12,597	11,164	0.13	3.38	64,293	1,661
2022	대조군	274,574	250,028	0.11	0.84	51,485	184,451
	처치군	13,746	11,636	0.13	0.29	66,865	6,901
2023	대조군	262,971	248,600	0.10	0.79	47,776	63,357
	처치군	13,926	12,796	0.05	0.36	73,219	-11,874

자료: 저자 작성

공공기관 지정으로 인한 재무 관리를 검토하기 위해서 부채비율을 비교하였다. 대조군의 부채비율은 2.31에서 0.79로 65.80% 감소한 반면, 처치군(공공기관 지정기관)은 0.19에서 0.36으로 89.47% 증가하였다. 대조군은 상대적으로 자율적인 재무 운영을 통해 부채 부담을 줄이는 방향으로 전략을 취한 반면, 처치군은 공공기관 지정 이후 외부 자금 조달의 증가로 인해 부채비율이 상승했을 가능성이 있다. 인건비는 고정비용으로 기관 비용에서 높은 비중을 차지한다. 대조군의 1인당 평균 인건비는 35,505천원에서 47,776천원으로 34.58% 증가한 반면, 처치군(공공기관 지정기관)은 33,318천원에서 73,219천원으로 119.83% 증가하였다. 이는 공공기관 지정 이후에 임금 체계가 개선되거나 급여 수준이 상향 조정되었을 가능성을 시사한다.

노동생산성의 경우에 대조군의 노동생산성은 -3,558천원에서 63,357천원으로 1880.39% 증가하였다. 반면 처치군(공공기관 지정기관)의 노동생산성은 40,113천원에서 -11,874천원으로 129.59% 하락하였다. 이는 공공기관 지정 이후 생산성 저하가 발생했을 가능성을 나타낸다. 공공기관 지정 이후 노동생산성이 감소한 원인으로서는 행정 절차 증가, 조직 비대화, 공공부문의 고용 안정성에 따른 성과 저하 등이 있을 수 있다. 또한 공공기관은 민간 기업보다 서비스 품질을 유지해야 하는 특성이 있어 직접적인 생산성 향상보다는 공공성을 중시하는 경영 방식을 택했을 가능성이 있다.

2) 사업 운영 부문 GSC 분석

a) 사업수입

본 연구는 공공기관으로 지정된 기관과 미지정기관 간의 사업수입 변화를 비교하여 공공기관 지정이 사업수입에 미치는 영향을 분석하였다. 분석에는 패널 데이터가 활용되었으며, 종속변수로는 사업수입의 로그 변환 값이 사용되었고, 독립변수로는 공공기관 지정 여부, 통제변수로는 총자산의 로그 값, 인원수 등이 포함되었다. 자산총계는 기관의 규모와 재정적 역량을 반영하는 변수로 자산이 클수록 더 많은 사업 기회를 창출하거나 대규모 투자를 통해 수익을 증가시킬 가능성이 크다. 인원수는 기관의 운영 규모와 생산성을 나타내는 지표로 인력이 많을수록 사업 활동의 범위가 넓어지지만 동시에 비용 부담이 증가할 수 있다.

분석 결과, 공공기관으로 지정된 기관은 미지정기관에 비해 사업수입이 낮은 경향을 보였다. 평균 처리 효과(ATT.avg)는 -0.219로 추정되었으며, 이는 사업수입의 로그 스케일에서 약 19.7%의 감소를 의미한다.¹⁶⁾ 그러나 이 결과는 통계적으로 유의하지 않았으며(p-value = 0.736), 95% 신뢰구간 또한 -1.495에서 1.057로 넓게 나타났다.

〈표 IV-9〉 공공기관 지정의 사업수입에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석

ln_사업수입 ~ 지정미지정 + ln_자산총계 + 인원수						
Average Treatment Effect on the Treated						
	Estimate	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ATT.avg	-0.219	0.651	-1.495	1.057	0.736	
by Period (including Pre-treatment Periods)						
	ATT	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	n.Treated
-5	0.061	0.104	-0.144	0.265	0.559	0
-4	-0.021	0.147	-0.309	0.267	0.886	0
-3	0.098	0.192	-0.278	0.473	0.611	0
-2	-0.028	0.183	-0.387	0.330	0.876	0
-1	-0.105	0.140	-0.379	0.169	0.453	0
0	-0.039	0.138	-0.309	0.230	0.775	0
1	-0.015	0.159	-0.326	0.296	0.924	3
2	-0.127	0.240	-0.597	0.342	0.595	3
3	-0.274	0.390	-1.038	0.490	0.483	3
4	-0.345	0.503	-1.330	0.640	0.492	3
5	-0.175	0.732	-1.609	1.259	0.811	3
6	-0.300	0.934	-2.131	1.532	0.749	3
7	-0.149	1.037	-2.181	1.883	0.886	3
8	-0.210	1.066	-2.299	1.880	0.844	3
9	-0.363	1.079	-2.477	1.752	0.737	3
10	-0.263	0.836	-1.901	1.375	0.753	1
Coefficients for the Covariates						
	beta	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ln_자산총계	0.595	0.105	0.389	0.801	0.000	
인원수	0.000	0.003	-0.006	0.006	0.962	

자료: 저자 작성

16) 로그 스케일의 ATT 값: $ATT = -0.219$

$$\%변화 = (e^{ATT} - 1) \times 100$$

e는 자연상수(약 2.718)

$$e^{-0.219} - 1 = 0.803 - 1 = -0.197$$

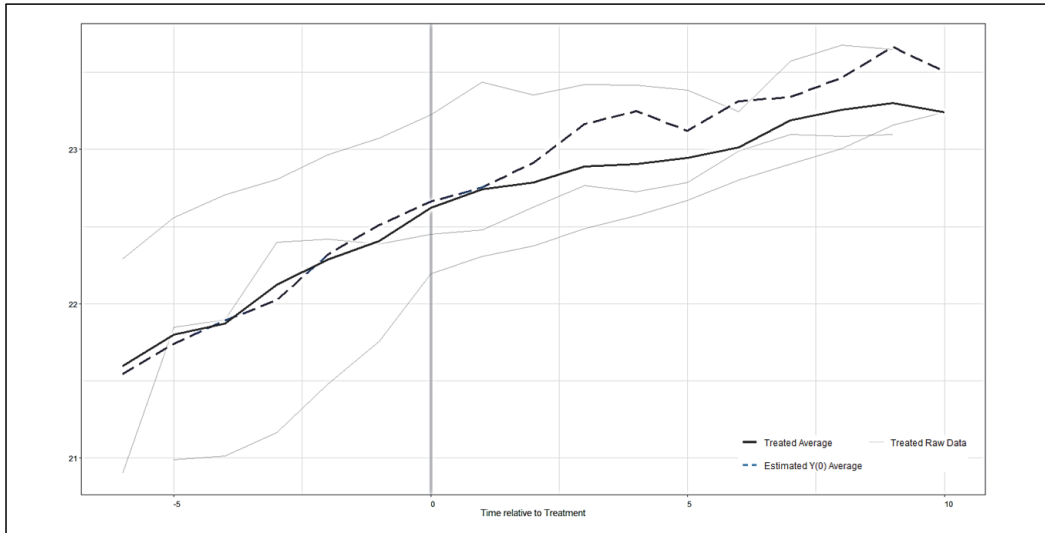
$$-0.197 \times 100 = -19.7\%$$

시기별 분석에서도 지정 시기(0 시점)를 기준으로 지정된 기관의 사업수입이 미 지정 기관에 비해 낮은 경향이 관찰되었으나, 대부분의 시점에서 p-value가 0.05를 초과하여 통계적 유의성이 확보되지 않았다.

처치 후 시점에서 처치군에 속하는 기관의 수가 3개에 불과한 것은 통계적 검정의 신뢰성을 약화시키는 중요한 요인으로 작용한다. 일반적으로 표본 크기가 작을 수록 추정의 정확도가 저하되고, 작은 효과를 감지하기 위한 검정력이 현저히 낮아진다. 따라서 표본의 제한이 통계적 유의성 확보에 부정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

본 연구에서 추정된 평균 처리 효과(ATT)는 -0.219로, 이는 사업수입의 로그 스케일로 약 19.7%의 감소를 의미하나 절대적 크기는 작다고 볼 수 있다. 시각적으로 관찰되는 차이가 존재하더라도 이는 누적된 미세한 효과일 가능성이 있으며, 이러한 효과를 통계적으로 입증하기 위해서는 더 큰 샘플과 높은 검정력이 요구된다.

[그림 IV-3] 공공기관 지정 전후 사업수입의 추세 비교



자료: 저자 작성

공공기관 지정이 사업수입에 미치는 영향을 분석한 결과, 통계적 분석에서는 처치군과 대조군 간의 차이가 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 [그림 IV-3]에서 확인되는 추세를 살펴보면 공공기관 지정 이후 처치군의 평균적인 사업수입이 합성대조군에 비해 낮은 경향을 보이고 있다. 이러한 패턴은 통계적 유의성은

확보되지 않았지만 표본의 크기가 확보된다면 공공기관 지정과 사업수입 감소 간 일정한 관계가 나타날 수 있음을 시사한다.

b) 사업비용

〈표 IV-10〉에서는 공공기관 지정 여부가 사업비용에 미치는 영향을 분석한 결과를 제시하였다. 종속변수로는 사업비용의 로그 변환 값이 사용되었으며, 주요 독립변수로는 공공기관 지정 여부가 포함되었다. 이와 함께 통제변수로는 사업수입과

〈표 IV-10〉 공공기관 지정의 사업비용에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석

In_사업비용 ~ 지정미지정 + ln_사업수입 + ln_인건비						
Average Treatment Effect on the Treated						
	Estimate	S.E.	CI.lower	CI.upper	p.value	
ATT.avg	-0.167	0.065	-0.294	-0.039	0.010	
by Period (including Pre-treatment Periods)						
	ATT	S.E.	CI.lower	CI.upper	p.value	n.Treated
-5	-0.072	0.104	-0.277	0.132	0.487	0
-4	0.009	0.084	-0.156	0.173	0.915	0
-3	0.009	0.050	-0.088	0.106	0.858	0
-2	0.013	0.109	-0.200	0.227	0.903	0
-1	0.043	0.061	-0.078	0.163	0.488	0
0	-0.017	0.064	-0.142	0.107	0.785	0
1	-0.131	0.169	-0.463	0.201	0.440	3
2	-0.061	0.230	-0.511	0.390	0.792	3
3	-0.234	0.225	-0.675	0.207	0.298	3
4	-0.793	0.738	-2.239	0.652	0.282	3
5	-0.003	1.015	-1.992	1.986	0.997	3
6	-0.270	0.302	-0.862	0.321	0.371	3
7	0.006	0.230	-0.446	0.458	0.980	3
8	0.051	0.242	-0.424	0.526	0.833	3
9	-0.027	0.301	-0.618	0.563	0.927	3
10	-0.271	0.579	-1.406	0.864	0.639	1
Coefficients for the Covariates						
	beta	S.E.	CI.lower	CI.upper	p.value	
ln_사업수입	0.925	0.153	0.625	1.225	0.000	
인건비	0.040	0.103	-0.163	0.242	0.702	

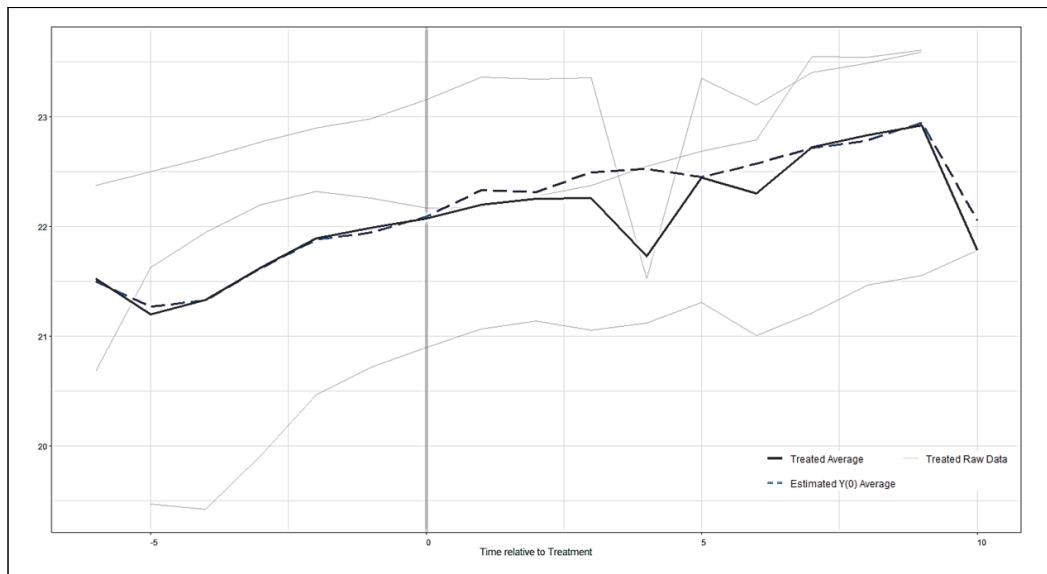
자료: 저자 작성

인건비가 포함된다. 사업수입은 기관의 수익 창출 능력을 반영하는 변수로 수입이 클수록 더 많은 자원을 활용하거나 확장된 사업 운영이 가능할 것으로 기대된다. 인건비는 기관의 인력 운영 비용을 나타내며 이는 비용 구조와 생산성에 영향을 줄 수 있다.

분석 결과는 공공기관으로 지정된 기관은 미지정 기관에 비해 사업비용이 낮은 경향이 나타났다. 평균 처리 효과(ATT.avg)는 -0.167로 추정되었으며, 이는 사업비용이 약 15.4% 감소하였음을 의미한다. 공공기관으로 지정된 기관은 미지정기관에 비해 평균적으로 약 15.4%의 사업비용이 감소한 것이다. 이 결과는 통계적으로 유의한 수준(p-value = 0.01)으로 확인되었다.

시기별 분석에서도 지정 시기(0 시점)를 기준으로 지정된 기관의 사업비용이 미지정기관에 비해 전반적으로 낮은 경향을 보였다. 특히 지정 이후 4기 시점에서는 ATT 값이 -0.793으로 가장 크게 나타났으나, 대부분의 시점에서 p-value가 0.05를 초과하여 통계적 유의성은 확보되지 않았다. 이는 개별 시점에서는 뚜렷한 차이가 나타나지 않았으나, 장기적으로는 일정한 비용 절감 효과가 누적될 가능성이 있다.

[그림 IV-4] 공공기관 지정 전후 사업비용의 추세 비교



자료: 저자 작성

분석 결과가 유의함에도 불구하고 [그림 IV-4]에서는 공공기관 지정기관과 가상의 대조군 간 차이를 육안으로 확인하기 어렵다. 그 이유는 다음과 같다. 먼저, 개별 처치 효과의 크기가 비교적 작다는 점을 들 수 있다. 분석 결과에서 확인된 평균 처리 효과(ATT.avg)는 -0.167로 통계적으로 유의미하지만, 이러한 작은 효과는 그래프상에서 두드러지게 나타나기 어렵다. 또한, 정책이나 처치의 효과가 즉각적으로 나타나지 않고 시간이 지남에 따라 점진적으로 누적되는 경우가 많다. 만약 효과가 지연되어 발생한다면 초기에는 두 집단 간에 명확한 차이가 보이지 않다가 시간이 지나면서 누적된 효과가 나타날 수 있다. 이러한 점진적인 변화는 그래프상에서 즉각적으로 포착되지 않을 수 있다. 처치 이전 기간 동안 두 집단 간의 추세가 매우 유사하게 유지되는 점 또한 한 가지 요인이다. 이러한 평행 추세는 분석의 타당성 측면에서는 긍정적이지만, 그래프상에서는 처치 이후에도 유사한 추세가 지속되면서 두 집단 간의 차이가 미미해 보이게 만들 수 있다. 마지막으로 시각화 자체의 한계도 고려할 필요가 있다. 그래프의 Y축 스케일이 넓거나 데이터의 세부적인 변화가 축소되어 표시되는 경우, 실제로 존재하는 작은 차이가 시각적으로 두드러지지 않을 수 있다.

c) 영업이익률

〈표 IV-11〉에서는 공공기관 지정 여부가 영업이익률에 미치는 영향을 분석한 결과를 제시하였다. 종속변수로는 영업이익률이 사용되었으며, 주요 독립변수로는 공공기관 지정 여부가 포함되었다. 이와 함께 통제변수로는 자산총계의 로그 변환 값($\ln_자산총계$)과 인건비의 로그 변환 값($\ln_인건비$)이 포함되었다. 자산총계는 기관의 규모와 재무 건전성을 반영하는 변수로, 자산이 클수록 경영 안정성 및 투자 여력이 높아져 영업이익률에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대된다. 인건비는 기관의 인력 운영 비용을 나타내며, 이는 비용 구조와 인적 자원의 효율성에 영향을 줄 수 있다.

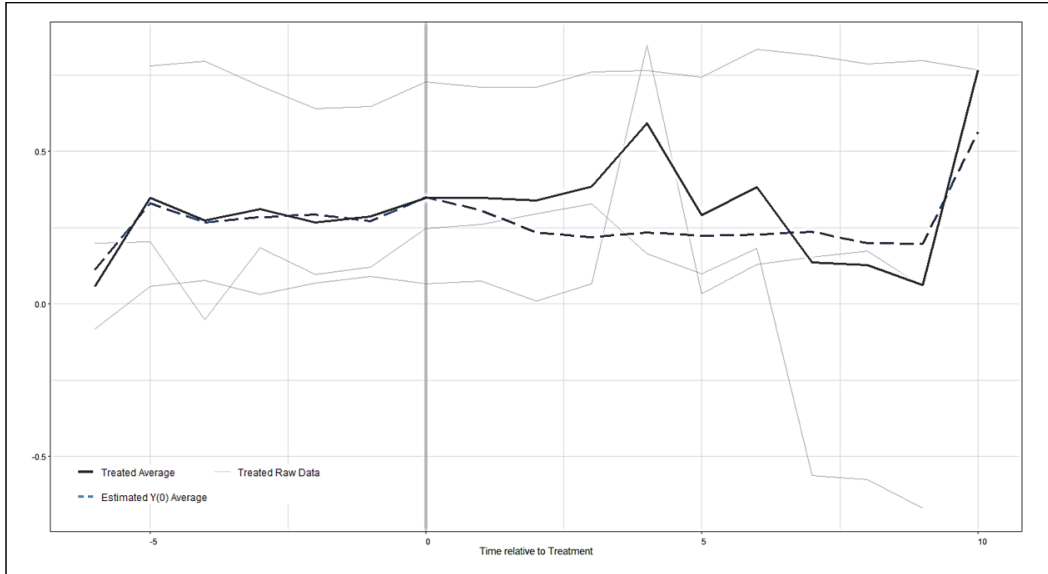
〈표 IV-11〉 공공기관 지정의 영업이익률에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석

영업이익률 ~ 지정미지정 + ln_자산총계 + ln_인건비						
Average Treatment Effect on the Treated						
	Estimate	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ATT.avg	0.070	0.239	-0.399	0.538	0.770	
by Period (including Pre-treatment Periods)						
	ATT	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	n.Treated
-5	0.017	0.068	-0.117	0.150	0.805	0
-4	0.006	0.016	-0.025	0.037	0.694	0
-3	0.026	0.042	-0.056	0.107	0.539	0
-2	-0.026	0.067	-0.157	0.105	0.694	0
-1	0.015	0.041	-0.065	0.095	0.714	0
0	-0.002	0.037	-0.074	0.071	0.963	0
1	0.041	0.115	-0.183	0.266	0.718	3
2	0.104	0.316	-0.515	0.723	0.742	3
3	0.165	0.299	-0.421	0.751	0.581	3
4	0.359	0.270	-0.170	0.888	0.183	3
5	0.069	0.566	-1.040	1.178	0.903	3
6	0.153	0.477	-0.782	1.088	0.748	3
7	-0.102	0.277	-0.645	0.441	0.713	3
8	-0.072	0.279	-0.619	0.476	0.798	3
9	-0.135	0.212	-0.550	0.280	0.524	3
10	0.204	0.610	-0.991	1.400	0.738	1
Coefficients for the Covariates						
	beta	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ln_자산총계	-0.050	0.047	-0.143	0.042	0.286	
ln_인건비	-0.010	0.077	-0.160	0.140	0.896	

자료: 저자 작성

분석 결과 공공기관 지정 여부의 평균 처리 효과(ATT.avg)는 0.07로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의미하지 않았다($p = 0.77$). 또한 사전 및 사후 기간별로 분석한 결과에서도 모든 기간의 p 값이 0.05를 상회하여 통계적 유의성이 확인되지 않았다. 이는 공공기관 지정 여부가 영업이익률에 미치는 영향이 뚜렷하지 않음을 시사한다.

[그림 IV-5] 공공기관 지정 전후 사업비용의 추세 비교



자료: 저자 작성

본 연구에서는 공공기관 지정 여부가 사업수입, 사업비용, 그리고 영업이익률에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 사업수입의 감소 효과는 통계적으로 유의미하지 않았으며, 사업비용의 감소 효과는 유의미한 것으로 확인되었다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 영업이익률은 통계적으로 유의미한 변화를 보이지 않았다.

이러한 결과는 수익과 비용의 상쇄 효과로 설명할 수 있다. 영업이익률은 사업수입과 사업비용의 차이에 기반한 지표로, 두 요소가 동시에 변화하면 상호 간의 효과가 상쇄될 수 있다. 본 연구에서는 공공기관 지정 이후 사업수입이 감소하는 경향과 함께 사업비용이 유의미하게 감소하는 것을 관찰하였다. 두 경향으로 인하여 사업비용 절감 효과가 수익 감소를 일정 부분 보완하여, 영업이익률의 변화 폭이 제한된 것으로 해석된다.

또한, 공공기관의 구조적 특성과 비용 재투자도 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 공공기관은 민간기관보다 운영 방식이 경직적이며, 인건비, 유지보수비, 법적 의무 비용 등과 같은 필수 지출항목의 절감이 어렵다. 따라서 사업비용이 감소하였더라도 필수 지출이 유지되면서 영업이익률 변화가 제한될 수 있다. 더불어, 공공기관은 이윤 극대화보다 공공서비스 제공과 사회적 책임 이행을 중시하는 특성이 있어, 절감된 비용이 영업이익 증가로 이어지기보다는 복리후생, 서비스 확대 등에

재투자될 가능성이 높다. 이로 인해 비용 절감에도 불구하고 영업이익률이 상승하지 않거나 오히려 낮아질 수 있다.

3) 재무 관리 부문 GSC 분석

a) 부채비율

〈표 IV-12〉은 공공기관 지정 여부가 부채비율에 미치는 영향을 분석한 결과를 제시하고 있다. 본 분석의 종속변수로는 부채비율이 사용되었으며, 주요 독립변수로는 공공기관 지정 여부가 포함되었다. 이와 함께 통제변수로는 자산총계의 로그 변환 값과 당기순이익의 로그 변환 값이 포함되었다. 자산총계는 기관의 자산 규모를 반영하는 변수로, 자산이 클수록 재무 건전성과 부채 상환 능력이 높아질 수 있으며 이는 부채비율에 영향을 미칠 수 있다. 당기순이익은 기관의 수익성과 재무 성과를 나타내는 지표로, 수익성이 높을수록 외부 차입에 대한 의존도가 낮아져 부채비율이 감소할 가능성이 있다.

분석 결과, 공공기관 지정 여부의 평균 처리 효과는 -1.599로 나타났으나 이는 통계적으로 유의미하지 않았다($p = 0.684$). 이는 공공기관 지정이 부채비율에 미치는 영향이 뚜렷하지 않음을 시사한다. 또한 사전 및 사후 기간별 분석에서도 모든 기간의 p 값이 0.05를 상회하여 통계적 유의성이 확인되지 않았다. 이는 공공기관 지정 이후에도 부채비율의 변화가 통계적으로 유의미하지 않다는 것을 의미한다.

〈표 IV-12〉 공공기관 지정의 부채비율에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석

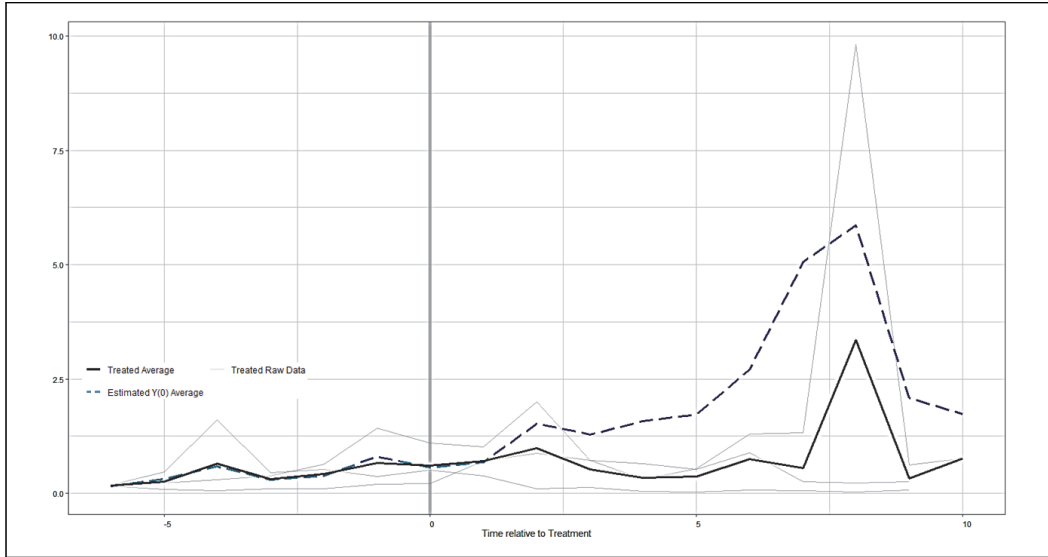
부채비율 ~ 지정미지정 + ln_자산총계 + ln_당기순이익						
Average Treatment Effect on the Treated						
	Estimate	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ATT.avg	-1.599	3.928	-9.298	6.100	0.684	
by Period (including Pre-treatment Periods)						
	ATT	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	n.Treated
-5	-0.052	0.170	-0.385	0.281	0.760	0
-4	0.067	0.188	-0.301	0.436	0.721	0
-3	0.013	0.151	-0.283	0.308	0.933	0
-2	0.042	0.136	-0.226	0.309	0.760	0
-1	-0.134	0.306	-0.735	0.466	0.661	0
0	0.050	0.251	-0.442	0.541	0.843	0
1	0.019	0.903	-1.751	1.788	0.983	3
2	-0.535	3.456	-7.309	6.239	0.877	3
3	-0.761	3.372	-7.369	5.847	0.821	3
4	-1.247	4.071	-9.225	6.732	0.759	3
5	-1.351	3.875	-8.947	6.244	0.727	3
6	-1.948	5.577	-12.878	8.982	0.727	3
7	-4.514	12.235	-28.494	19.466	0.712	3
8	-2.499	9.793	-21.693	16.696	0.799	3
9	-1.764	3.007	-7.658	4.130	0.557	3
10	-0.981	2.819	-6.506	4.545	0.728	1
Coefficients for the Covariates						
	beta	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ln_자산총계	0.348	0.522	-0.674	1.370	0.504	
ln_당기순이익	0.000	0.169	-0.332	0.331	0.998	

자료: 저자 작성

[그림 IV-6]에서는 처치군의 부채비율이 공공기관 지정 이후 대조군에 비해 지속적으로 낮은 경향을 보이지만, 분석 결과에서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 다음과 같은 이유로 설명할 수 있다.

처치군의 표본 수가 적을 경우, 평균의 변화가 크더라도 통계적 검정에서 유의미한 결과를 도출하기 어려울 수 있다. 그래프는 단순히 평균값의 변화를 시각적으로 보여주는 반면, 통계 분석은 표본의 분산과 표준 오차를 고려하기 때문에 표본이 적을수록 결과의 신뢰도가 낮아진다. 분석 결과의 p값이 높게 나타나는 이유는 이러한 표본의 불안정성 때문일 수 있다.

[그림 IV-6] 공공기관 지정 전후 부채비율의 추세 비교



자료: 저자 작성

b) 1인당 인건비

〈표 IV-13〉은 공공기관 지정 여부가 1인당 인건비의 로그 변환 값에 미치는 영향을 분석한 결과를 제시하고 있다. 통제변수로는 부채비율과 노동생산성이 포함되었다. 부채비율은 기관의 재무 건전성을 나타내는 지표로 부채비율이 높을수록 인건비 지출이 제한될 가능성이 있다. 이는 재정 압박이 인건비 절감 정책으로 이어질 수 있기 때문이다. 노동생산성은 직원 1인당 생산성을 의미하며 생산성이 높을수록 효율적인 인력 운영이 가능해져 인건비와의 상관관계가 발생할 수 있다.

분석 결과, 공공기관 지정 여부의 평균 처리 효과는 -0.313으로 나타났으나, 이는 통계적으로 유의미하지 않았다($p = 0.603$). 이는 공공기관 지정 여부가 인건비 수준에 미치는 영향이 뚜렷하지 않음을 시사한다. 또한 사전 및 사후 기간별 분석에서도 모든 기간의 p 값이 0.05를 초과하여 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지 않았다. 이는 공공기관 지정 이후에도 인건비 변화가 통계적으로 유의미하지 않다는 것을 의미한다.

〈표 IV-13〉 공공기관 지정의 1인당 인건비에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석

ln_인건비 ~ 지정미지정 + 부채비율 + 노동생산성						
Average Treatment Effect on the Treated						
	Estimate	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ATT.avg	-0.313	0.602	-1.494	0.867	0.603	
by Period (including Pre-treatment Periods)						
	ATT	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	n.Treated
-5	0.085	0.513	-0.920	1.089	0.869	0
-4	-0.027	0.261	-0.538	0.483	0.917	0
-3	0.166	0.324	-0.469	0.801	0.608	0
-2	0.200	0.183	-0.158	0.559	0.273	0
-1	-0.001	0.336	-0.660	0.658	0.997	0
0	-0.123	0.225	-0.564	0.317	0.583	0
1	-0.633	0.717	-2.038	0.772	0.377	3
2	-0.371	0.806	-1.952	1.209	0.645	3
3	-0.411	0.696	-1.774	0.953	0.555	3
4	-0.042	0.847	-1.701	1.617	0.961	3
5	-0.083	0.265	-0.602	0.436	0.755	3
6	-0.041	0.190	-0.413	0.332	0.831	3
7	-0.129	0.182	-0.486	0.229	0.481	3
8	-0.774	0.700	-2.147	0.599	0.269	3
9	-0.970	1.252	-3.425	1.484	0.438	3
10	1.585	3.316	-4.915	8.085	0.633	1
Coefficients for the Covariates						
	beta	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
부채비율	0.011	0.014	-0.015	0.038	0.409	
노동생산성2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.776	

자료: 저자 작성

하지만 [그림 IV-7]에서는 공공기관으로 지정된 기관이 그렇지 않은 기관에 비해 대부분의 기간 동안 낮은 1인당 인건비 수준을 유지하는 경향을 관찰할 수 있다. 특히 공공기관 지정 이후에는 인건비의 변화 경향이 상대적으로 더 안정적으로 유지되는 모습이 관찰된다. 이는 다음과 같은 이유로 설명할 수 있다.

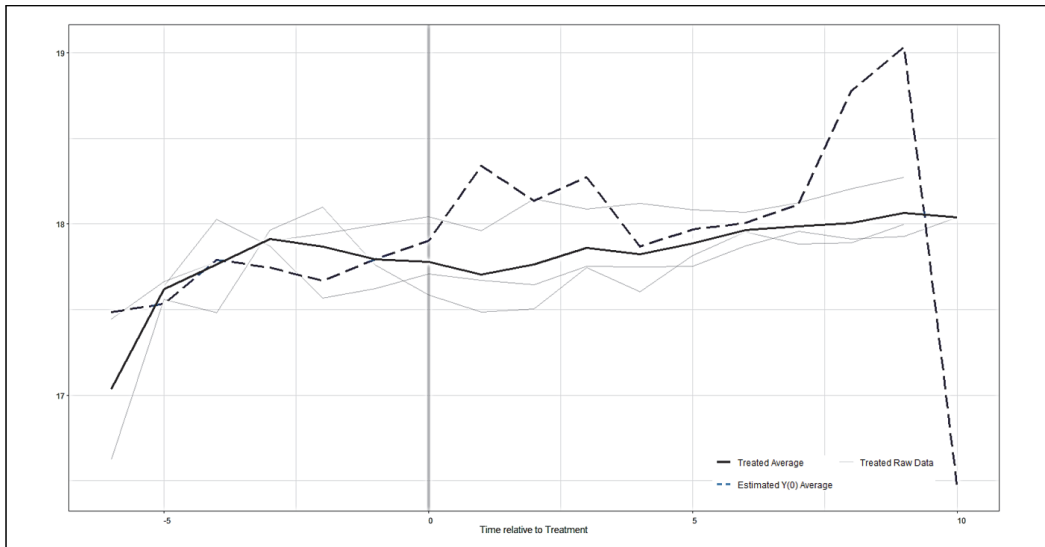
공공기관 지정이 인건비 상승을 통제하는 역할을 했을 가능성이 있다. 공공기관은 정부의 예산 통제, 재정 규제, 경영 효율성 제고 등의 정책적 요구를 더 강하게 받는다. 이로 인해 인건비의 급격한 상승을 억제하는 구조적 제약이 발생할 수 있으며, 이는 인건비의 변동 폭을 줄이는 데 기여할 수 있다. 예산 배분의 엄격한 관

리와 인력 운영의 규제 등이 인건비 지출을 일정 수준으로 유지하는 데 영향을 미쳤을 가능성이 크다.

공공기관 지정은 인건비의 변동성을 낮추는 효과를 가져올 수 있다. 민간 기업과 달리 공공기관은 급여 체계가 상대적으로 경직되어 있다. 이는 급격한 시장 변화나 일시적인 외부 요인에도 불구하고 인건비가 일정하게 유지되는 안정성을 제공한다.

다만, 그래프에서 보이는 결과는 관측치의 수가 적기 때문에 일반화하기에는 한계가 존재한다. 일부 기간에서는 특정 기관의 특수한 상황이나 일시적인 정책 변화가 평균값에 영향을 미쳤을 가능성도 배제할 수 없다.

[그림 IV-7] 공공기관 지정 전후 1인당 인건비의 추세 비교



자료: 저자 작성

4) 생산성 관리 부문 GSC 분석

<표 IV-14>은 공공기관 지정 여부가 노동생산성에 미치는 영향을 분석한 결과를 제시하고 있다. 본 분석의 종속변수로는 노동생산성¹⁷⁾이 사용되었으며, 통제변수로는 자산총계의 로그 변환 값이 포함되었다. 자산총계는 기관의 재무 규모를 반영하는 변수로, 자산이 클수록 더 많은 자원을 효율적으로 배분할 수 있어 노동생

17) 노동생산성 = (사업수익-사업비용) / 인원수 / 1,000원

산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 분석 결과에 따르면 ln_자산총계의 계수는 24,990으로 나타났으나, 이는 통계적으로 유의미하지 않았다($p = 0.354$). 이는 자산 규모가 노동생산성에 미치는 영향이 뚜렷하지 않음을 시사한다.

공공기관으로 지정된 기관의 노동생산성은 지정되지 않은 집단에 비해 평균적으로 101,628(천원) 감소한 것으로 나타났으나, 통계적 유의수준 10%에서 경계선상에 있다. ($p = 0.0858$) 이는 정책이 노동생산성에 부정적인 영향을 미쳤을 가능성을 시사하지만, 확정적인 결론을 내리기에는 제한이 있다.

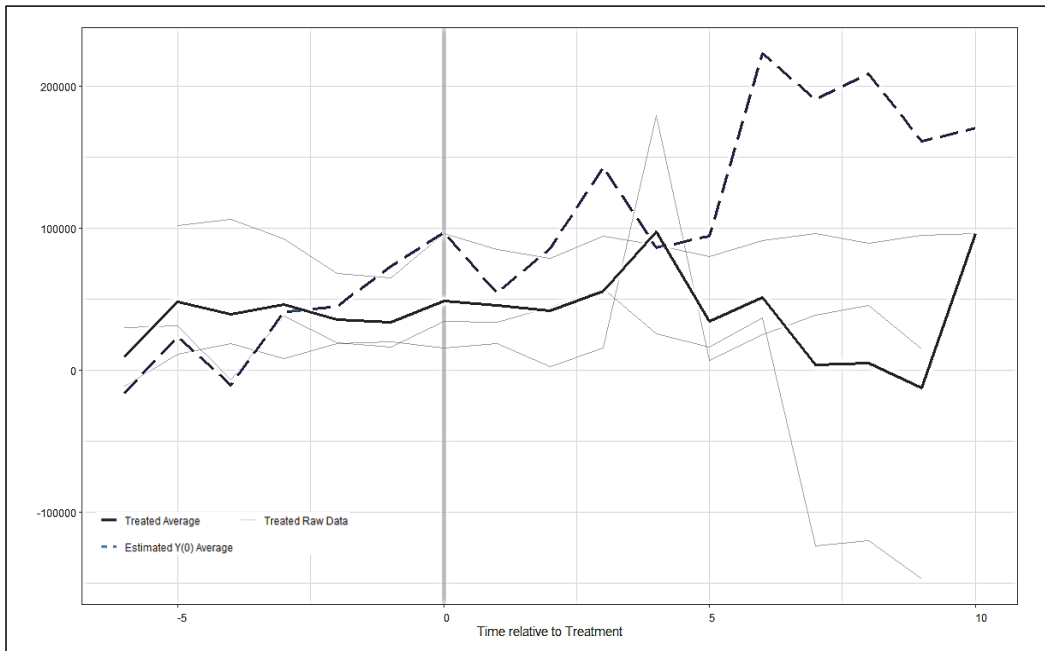
〈표 IV-14〉 공공기관 지정의 노동생산성에 대한 평균 처리 효과 및 시기별 분석

노동생산성 ~ 지정미지정 + ln_자산총계						
Average Treatment Effect on the Treated						
	Estimate	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ATT.avg	-101628	59156	-217571	14315	0.086	
by Period (including Pre-treatment Periods)						
	ATT	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	n.Treated
-5	24374	11825	1197	47550	0.039	0
-4	50363	50763	-49131	149857	0.321	0
-3	5238	52603	-97862	108338	0.921	0
-2	-9508	26934	-62298	43283	0.724	0
-1	-39053	55805	-148428	70323	0.484	0
0	-48301	35038	-116974	20373	0.168	0
1	-8833	44335	-95728	78062	0.842	3
2	-43777	78526	-197685	110130	0.577	3
3	-87198	71623	-227576	53180	0.223	3
4	11586	124525	-232479	255651	0.926	3
5	-59972	133747	-322110	202167	0.654	3
6	-171877	129210	-425123	81369	0.183	3
7	-186541	95466	-373651	568	0.051	3
8	-203755	125965	-450642	43132	0.106	3
9	-173316	128764	-425688	79056	0.178	3
10	-74529	106010	-282305	133247	0.482	1
Coefficients for the Covariates						
	beta	S.E.	Cl.lower	Cl.upper	p.value	
ln_자산총계	24990	26971	-27873	77853	0.354	

자료: 저자 작성

다만, 사전 및 사후 기간별 분석에서는 몇 가지 흥미로운 결과가 관찰된다. 사전 기간(-5기)에서는 24,374의 양의 효과가 나타났으며 이는 통계적으로 유의미하였다 ($p=0.039$). 이는 공공기관 지정 이전에 지정된 기관들의 1인당 노동생산성이 미지정 그룹에 비하여 높았다는 것을 의미한다. 반면에 지정 이후에는 대체로 음의 효과가 관찰되었으며, 특히 7기(-186,541)에서 p 값이 0.051로 유의미성의 경계에 근접한 결과를 보였다. 이는 일부 기간 동안 공공기관 지정이 노동생산성 감소에 영향을 미쳤을 가능성을 보여준다. 이러한 결과는 공공기관 지정이 노동생산성 개선에 긍정적인 영향을 미치지 못했으며 오히려 시간이 지남에 따라 조직의 경직성, 복잡한 의사결정 과정 등으로 인해 노동생산성의 악화가 누적될 수 있음을 시사한다. 다만 전체적으로 많은 기간에서 신뢰구간이 넓게 나타나고 있으며, 이는 데이터의 불안정성 또는 표본 수의 한계를 의미할 수 있다. 또한 관측치가 적어 일반화하기 어렵다는 한계도 존재한다.

[그림 IV-8] 공공기관 지정 전후 노동생산성의 추세 비교



자료: 저자 작성

4. 실증분석 결과 요약 및 소결

본 연구는 특정 기관이 공공기관으로 지정될 경우, 해당 기관의 운영 및 재정에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이를 위해 패널회귀분석과 합성 대조군 기법을 활용한 이중차분법(Difference-in-Differences) 분석을 수행하였다.

패널회귀분석은 두 가지 모형으로 구성되었다. 모형 A는 2007년부터 2024년까지 공공기관으로 지정된 기관과 동일 기간 동안 지정에서 해제된 기관을 비교하였다. 분석 결과, 공공기관 지정이 해제될 경우 총수입금액이 약 7% 감소하는 것으로 나타났다. 이는 공공기관 지정 해제 후 공공 서비스 공급 계약 확보의 어려움, 정부 지원금 감소, 민간 시장에서의 새로운 수익 창출 전략 부재 등이 수입 감소의 원인으로 작용했을 가능성을 시사한다. 반면, 정부지원금, 자체수입금, 인원수에서는 유의한 관계가 발견되지 않았다.

모형 B는 2007년부터 2024년까지 공공기관으로 미지정된 기관과 해당 기간 동안 새롭게 공공기관으로 지정된 기관을 비교하였다. 분석 결과, 공공기관으로 새롭게 지정된 기관은 미지정된 기관에 비해 인원수가 약 29% 증가한 것으로 나타났다. 이는 공공기관 지정 이후 정책 기능 수행, 공공 서비스 제공 확대 등을 위해 인력 충원이 이루어진 결과로 해석할 수 있다. 또한, 공공기관으로 지정됨에 따라 기관의 역할과 책무가 확대되었을 가능성도 고려할 수 있다. 반면, 총수입금액, 정부지원금, 자체수입금은 공공기관 지정 여부에 따른 유의한 차이를 보이지 않았으며, 이는 공공기관 지정이 단기적으로 기관의 재정 구조에 즉각적인 영향을 미치지 않을 수 있음을 시사한다.

합성 대조군 기법을 활용한 이중차분법 분석은 사업 운영, 재무관리, 생산성 관리 부문에서 공공기관 지정의 영향을 실증적으로 분석하기 위해 수행되었다. 연구 대상은 2008년부터 2023년까지 3개의 처치군(지정 그룹)과 17개의 대조군(미지정 그룹)으로 구성되었다.

사업 운영 부문에서는 공공기관 지정이 사업수입, 사업비용, 영업이익률에 미치는 영향을 평가하였다. 사업수입의 경우, 공공기관 지정이 유의한 영향을 미치지 않았다. 사업비용은 공공기관으로 지정된 기관이 미지정기관에 비해 약 15.4% 유의하게 감소하는 것으로 나타났다. 이 효과는 즉각적으로 발생하기보다는 시간이

지남에 따라 점진적으로 누적된 결과로 판단된다. 영업이익률은 사업수입과 사업비용의 차이로 산출되며, 공공기관 지정 여부의 평균 처리 효과는 0.07로 나타났으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 사업수입의 감소와 사업비용의 감소가 상쇄 효과를 일으켜 영업이익률의 변화가 제한된 결과로 해석할 수 있다.

재무관리 부문에서는 부채비율과 1인당 인건비에 대한 영향을 평가하였다. 부채비율의 평균 처리 효과는 -1.599로 나타났으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 그러나 그래프에서는 공공기관 지정 이후 처치군의 부채비율이 대조군에 비해 지속적으로 낮은 경향을 보였다. 통계 분석 결과와 그래프의 추세가 다르게 나타난 것은 표본 수의 한계로 인해 통계적 유의성을 확보하지 못했기 때문으로 판단된다. 1인당 인건비의 경우, 평균 처리 효과는 -0.313으로 나타났으며 통계적으로 유의미하지 않았다. 그러나 그래프상에서는 공공기관으로 지정된 기관이 그렇지 않은 기관에 비해 대부분의 기간 동안 낮은 인건비 수준을 유지하는 경향이 관찰되었다.

생산성 관리 부문에서는 1인당 노동생산성에 대한 영향을 검토하였다. 공공기관 지정 여부의 평균 처리 효과는 -101,628천원으로 나타났으며 통계적으로 유의미하지 않았다. 다만 사전 기간(-5기)에서는 24,374천원의 양의 효과가 나타났으며 이는 통계적으로 유의미하였다($p = 0.039$). 이는 공공기관 지정 이전부터 지정 대상 기관들의 노동생산성이 상대적으로 높았을 가능성을 시사한다. 지정 이후에는 대체로 음의 효과가 관찰되었다. 이는 공공기관 지정이 노동생산성 감소에 영향을 미쳤을 가능성을 보여준다. 이러한 결과는 공공기관 지정이 노동생산성 개선에 긍정적인 영향을 미치지 못했으며, 시간이 지남에 따라 조직의 경직성, 복잡한 의사결정 과정 등으로 인해 노동생산성의 악화가 누적될 수 있음을 시사한다.

본 연구 결과, 공공기관 지정은 사업비용 감소와 인원수 증가와 같은 일부 지표에서 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 먼저, 사업비용 감소는 공공기관이 지정된 이후 정부의 재정 통제와 비용 절감 압력이 강화되면서, 불필요한 지출을 줄이고 효율성을 높이기 위한 조치가 시행되었기 때문으로 해석할 수 있다. 특히 비용 절감 효과가 시간이 지남에 따라 점진적으로 누적된다는 점은 공공기관이 초기에는 구조적 변화에 적응하는 과정을 거친 후, 점차 비용 절감적인 운영 방식으로 전환된다는 것을 보여준다.

다음으로 인원수 증가는 지정된 기관이 공공 서비스 제공 및 정책 수행을 위한

조직 역량 강화를 위해 인력을 확충한 결과로 해석할 수 있다. 공공기관은 정책적 역할 수행과 공공성 강화를 위해 보다 안정적인 조직 구조를 요구하며, 이에 따라 인력 충원이 불가피한 경우가 많다. 이는 단순한 인력 증가뿐만 아니라 조직의 기능적 확대와 업무 범위의 확장을 반영할 가능성이 크다.

한편, 사업수입, 영업이익률, 부채비율, 노동생산성 등 재무적 성과 및 효율성과 관련된 지표에서는 통계적으로 유의미한 변화가 확인되지 않았다. 이는 공공기관 지정이 단기적으로 수익 창출이나 재무 성과에 직접적인 영향을 미치기보다는 장기적인 변화와 구조적 조정 과정을 통해 조직의 안정성 유지와 공공서비스의 지속성 확보에 초점을 두고 있기 때문일 수 있다. 특히, 영업이익률과 노동생산성이 지정 이후 개선되지 않은 것은 공공기관의 경직된 운영 구조와 복잡한 의사결정 체계가 효율성 개선을 제한하였을 가능성도 존재한다. 따라서 공공기관 지정이 시간이 지남에 따라 조직의 비효율성을 누적시키며 생산성 악화를 발생시키지 않는지 면밀하게 모니터링할 필요가 있다.

본 연구의 분석 결과 그래프에서 나타나는 추세 분석은 표본의 한계에도 불구하고 공공기관 지정이 일부 지표에 영향을 미쳤을 가능성을 보여준다. 이는 통계적으로 유의미한 결과로 도출되지 않았더라도 조직 내부의 변화나 정책적 개입의 효과가 존재할 수 있음을 시사한다. 이러한 점은 향후 표본 확대 및 추가 분석을 통해 보다 명확히 규명될 필요가 있다.

5. 인터뷰 및 사례조사

실증분석의 결과를 통해 확인하지 못한 지정 공공기관과 미지정 공공기관 간의 차이를 밝히기 위해 제한적이거나 인터뷰와 사례조사를 실시하였다. 먼저, 최근 신규지정 공공기관을 대상으로 서면 인터뷰를 실시하였다. 공공기관 지정 이후의 전반적인 변화와 더불어 반대 상황 즉, 다시 지정해제가 된다면 예상되는 변화에 대해 질문하였으며, 세부 질문으로 직원 입장의 변화, 기관의 업무 역할에서의 변화, 사업 운영(수입 및 예산 등)상의 변화, 인력채용의 변화 등에 대해 질문하였다.

다음으로 지정 공공기관과 미지정 공공기관 간에 차이를 확인하기 위한 사례 분

석을 실시하였다. 분석에는 OO부 산하의 공공기관 및 공공기관이 아닌 산하기관을 포함하였다. 단일 부처를 조사 대상으로 삼은 이유는 역대 정권별 지정 고시를 중심으로 파악한 지정 및 지정해제의 결정에 ① 기관 자체의 특수성과 ② 환경적인 여건 및 ③ 주무부처의 의지가 종합적으로 영향을 미치게 되는데, 이를 제한적이나마 통제하기 위함이었다. 이에, 동일 부처 내에서 기관 간의 차이를 살펴보기 위해서 2~3개의 부처 내의 지정 및 미지정 기관의 사례를 조사하고자 하였으나, 데이터 수집상의 한계로 OO부 단일 사례를 중심으로 분석을 실시하였다.

가. 신규 지정 공공기관 대상 서면 인터뷰 결과

최근 5년 이내 신규 지정된 공공기관을 대상으로 서면 인터뷰를 통해 지정 이전과 이후에 기관이 경험한 변화는 어떠한지 확인하였다. 서면 인터뷰를 통해서 패널회귀분석의 결과를 통해 확인된 지정 이후의 인력 규모의 증가와 지정해제 이후의 총수입금 감소 및 통계적으로 유의미하지는 않았지만 주요 가설 검증의 대상 변수들에 관하여 분석 결과에 내포된 맥락을 파악하고자 하였다.

먼저 지정으로 인한 전반적인 변화를 직원 입장에서의 변화, 기관의 업무 역할에서의 변화, 사업 운영(수입 및 예산 등)상의 변화, 인력 채용상의 변화 등으로 세분화하여 질문하였다. 서면 인터뷰에서 확인한 공공기관 지정으로 인한 긍정적 변화는 ‘공공기관으로의 대외신뢰도 및 기관 이미지 제고’가 달성되었다는 것이었다.

반면, 지정으로 인한 긍정적인 변화에 관한 응답에 비해 공공기관이 감당해야 할 의무로 인한 부담 등 부정적인 변화에 대한 애로사항은 보다 다양한 측면에서 확인되었다.

먼저 직원 입장에서는 공통적으로 인건비 인상에 대한 기대감이 사라졌다는 의견이 있었다. 구체적으로 “지정에 따라서 개인이 체감할 만한 변화는 거의 없지만, 총인건비 인상률의 통제를 받아 공무원과 동일한 인상률이 적용됨에 따라 인건비 인상에 대한 기대감은 사라졌다.”라고 답했다. 한편, 임금 인상의 기대는 사라진 반면에 상급기관 대응, 통합공시, 감사, 대관업무 등 업무량 증가로 근무환경이 이전보다 악화되었다는 의견도 있었다.

다음으로 기관의 업무 역할에서의 변화와 관련해서는 앞선 응답과 일관되게 공

공기관의 지정 이후, 행정업무의 증가를 지적했다. 예를 들어, “주무부처와 대정부 지원업무(관리지침에 대한 정기점검 및 보고업무)가 증가함에 따라 기관이 수행해야 할 행정적 책임과 협조 업무가 확대되었다”는 의견과 더불어 “경영평가, 국정감사 등 추진사항과 장애인 고용, 의무구매, 경영공시 등 의무사항 이행”과 이에 수반되는 정부 부처 제출을 위한 각종 보고서 작업 등 행정업무가 증가했다는 평가가 있었다. 이와 관련하여 “기존에 하지 않았던 업무, 하지 않아도 법 또는 지침 위반이 아닌 일들을 이행하기 위해 관련 업무가 증가”했다고 답변하였다.

다음으로 예산 변화에 관한 질문에서는 공공기관 지정 여부가 큰 영향을 미치지 않는다는 응답이 지배적이었다. 일부 응답자는 “오히려 자체예산 발굴 과정에서 공공기관으로서 민간시장 참여에 대한 규제와 제약이 발생하여 자체사업 예산 확보에 어려움을 겪고 있다”고 답했다. 또한 “주요사업은 주무부처의 관련 법령이나 고시에 따라 진행되므로 지정 여부와 무관하게 동일하며, 타 부처나 유관기관과의 협업사업을 통해 수익이 증가하는 경우도 있다”는 의견도 있었다. 이러한 결과는 합성 대조군 기법을 활용한 이중차분법 분석의 결과와 일맥상통한다. 합성 대조군 기법을 활용한 이중차분법 분석 결과, 사업수입과 영업이익률에는 유의미한 변화가 나타나지 않았으며, 사업비용은 감소하였으나 그 감소 추이와 폭이 크지 않고 장기적인 경향을 보였다. 이는 공공기관 지정이 예산 변화에 미치는 직접적 영향이 제한적임을 보여주는 결과이다.

마지막으로 인력채용의 변화와 관련해서 인력 규모 차원에서는 공공기관으로 지정을 받으면 증원에 대한 통제가 존재하므로 정원 내에서 채용이 이뤄지고 준수해야 할 절차의 증가로 채용의 유연성이 낮아진다고 답했다. 특히 증원을 위해서는 주무부처의 승인을 거쳐 기재부에 요구를 해야 하기 때문에 증원 소요와 실제 정원이 일치하지 않을 수 있다고 답했다. 이러한 응답은 패널회귀분석의 결과에서 신규지정 기관은 인원수가 약 29% 증가한 것과는 상반된다. 서면 인터뷰에 참여한 신규지정 공공기관들은 인력 증가를 체감하지 못하고 있었는데, 이는 지정의 당초 취지에 부합하는 규제로 인해 인력자원 채용의 자율성이 저하되고, 또한 각종 통제에 수반되는 행정업무로 기관 행정업무상 부담이 증가해 증원 인력이 순증으로 체감되지 못한 결과일 수 있다. 다만, 서면 인터뷰의 결과는 신규로 지정된 소수 기관의 담당자 개인 의견을 정리한 것이므로 해석상의 주의와 더불어 향후 엄밀한

분석을 통해 재검증 해 볼 필요가 있다.

한편, 인력채용의 변화와 관련해서 인력자원의 질적 측면에서는 지원자들의 공공기관 선호도가 높기 때문에 우수한 인력을 지속적으로 공급하는데 공공기관의 지정여부가 도움이 되며, 향후 지정해제 상황을 가정하게 된다면 우수인재의 지원 감소 또는 기존 인력의 이탈 가능성이 있을 수 있다는 답변이 확인되었다.

추가적으로 지정해제를 겪은 기관을 대상으로 한 인터뷰를 대신해 반대 상황을 설정한 질문을 통해 신규지정 공공기관에 지정해제 이후 예상되는 변화에 대해 질문하였다. 한 기관은 최근 지정해제된 과학기술 분야의 정부출연연구기관 사례를 보았을 때, 지정해제 이후에도 큰 변화는 없을 것으로 판단된다는 의견을 밝혔다.

나. 00부 산하 공공기관 지정 여부에 따른 차이

동일 부처 내 소관기관의 총수입금액, 정부지원비중, 자치수입비율, 자본금액 및 인력규모 등의 차이와 지정여부와의 연관성을 확인하기 위해 사례 분석을 실시하였다. 각 부처의 산하기관 중에 일부는 공공기관으로 지정이 되지만 현황조사 결과에 따라 공공기관으로 지정되지 않은 기관¹⁸⁾이 존재한다. 국회예산정책처에서 조사한 바에 따르면 2025년 공공기관 지정심사에서는 과학기술정보통신부 소관 34개 기관, 산업통상자원부 소관 25개 기관, 금융위원회 소관 23개 등 총 201개 기관이 현황조사 대상에 포함되었으나, 공공기관으로 지정되지 않았다(이상아, 2025). 2022년을 기준으로 한 조사에서는 해양수산부의 경우 30개 심사 대상 기관 중 17개가 지정되었으며, 13개의 기관이 지정되지 않았고, 환경부의 경우 15개 소관 기관 중 12개 기관이 공공기관으로 지정되고, 한국물기술인증원, 케이워터운영관리(주), 한국화학물질관리협회 등 3개 기관은 지정되지 않은 것으로 나타났다(김민석, 2022). 이에, 이번 사례 분석에서는 00부 소관 기관의 목록을 확보하여 공공기관으로 지정된 소관 기관과 지정되지 않은 소관 기관 간에 어떠한 차이점이 존재하는지 확인하는 분석을 시도하였다.

18) 동일한 모회사의 자회사이지만 일부만 지정된 사례도 있었는데, 중소벤처기업공단의 자회사 중 일부는 공공기관으로 지정되고, 일부 기관은 법정요건 충족에도 불구하고 미지정되었다. 구체적으로 중소벤처기업진흥공단, 한국벤처투자, 중소기업유통센터는 지정되었으며, (주)에스비씨인증원, 중진공파트너스(주)는 미지정되었고, 중소기업유통센터의 자회사인 공영홈쇼핑은 지정되었다(김민석, 2022, p. 22).

〈표 IV-15〉 OO부 산하 공공기관

지정기관 (19개)	미지정기관 (24개)
A공사	a위원회
B공사	b재단
C공사	c위원회
D공단	d(기관)
E원	e(기관)
F공사	f(기관)
G원	g(기관)
H진흥원	h(기관)
I공단	i(기관)
J공단	j(기관)
K공사	k(기관)
L공사	l(기관)
M공단	m(기관)
N원	n협회
O협회	o협회
P관	p협회
Q관	q원
R관	r협회
S공사	s원
	t(기관)
	u조합
	v재단
	w조합
	x(기관)

자료: 공공기관연구센터 내부자료

2008년부터 2023년까지 OO부 소관 기관의 특성을 지정기관과 미지정기관으로 나누어 살펴본 결과는 다음 〈표 IV-16〉과 같다. 총수입금액과 정부지원비율, 자체 수입비율, 자산 및 인력 규모 중에서 정부지원비율의 평균은 지정기관이 미지정기관에 비해 높고(지정: 94.55 > 미지정: 55.93), 총수입금액이나 자산금액은 더 낮았다. 또한, 평균 조직 규모에 있어서도 미지정기관의 규모가 더 큰 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 미지정기관의 표준편차가 큰 것으로 보아, 일부 두드러지게 큰 규모의 기관이 미지정기관에 속해 있기 때문으로 보인다.

〈표 IV-16〉 OO부 소관 미지정기관과 지정기관의 기초통계

지정 여부 = 0					
변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
총수입금액	227	16,900,000	145,000,000	20	1,400,000,000
정부지원비율	227	55.93374	40.31197	0	100
자체수입비율	227	68.80185	33.01226	2.3	100
자산금액	227	3.68E+07	2.36E+08	0	1.81E+09
인원수	227	278,0264	544,9053	0	2542
지정 여부 = 1					
변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
총수입금액	256	119,690.8	339,278.5	2,646	3,950,757
정부지원비율	256	94.55203	16,90604	0	100
자체수입비율	256	52.86828	34.17244	0	100
자산금액	256	960630.7	1932845	1	1.45E+07
인원수	256	199,6445	186,1395	38	824

자료: 저자 작성

다음으로 상관관계 분석결과, 지정 여부는 총수입에는 유의미한 영향을 미치지 못했고, 정부지원비율과는 양의 상관관계를, 자체수입비율과는 음의 상관관계를 나타냈다. 또한, 기초통계에서 나타난 바와 같이 자산금액 및 인원수와 지정 여부는 음의 상관관계를 보여주었다. 그러나 엄밀한 효과를 확인하기 위해 패널로지스틱분석을 시도한 결과 모델이 성립하지 않았다. 결국, 조직의 규모에 따른 총수입금액 및 자산금액의 차이가 큰 탓에 규모를 통제한 분석에서는 기초통계나 단순한 상관관계 분석에서 확인된 관계가 모두 유의미하지 않았다. 따라서, 정부지원비율, 자체수입비율, 자산금액, 인원수 등이 지정 여부를 결정한다고 단언하기는 어려울 것으로 보인다.

〈표 IV-17〉 상관관계 분석

	지정여부	총수입금액	정부지원비율	자체수입비율	자산금액	인원수
지정여부	1					
총수입금액	-0.084	1				
정부지원비율	0.5382*	-0.1295*	1			
자체수입비율	-0.2306*	0.084	-0.3527*	1	1	
자산금액	-0.1101*	0.6375*	-0.0614	0.0291	1	
인원수	-0.0982*	-0.0368	0.0151	0.2067*	-0.0314	1
수익성	-0.0481	0.4360*	-0.0687	0.0464	-0.0051	-0.026

주: * p < 0.05
 자료: 저자 작성

이에, 합성대조군 분석의 방법을 차용하여 기간 내에 신규지정된 OO부 산하기관을 선정하고, 동일한 기간 동안 지정을 받지 않은 미지정기관과 비교하였다. 먼저, 실증분석의 대상기간 중 2015년 1월에 기타공공기관으로 지정된 O협회를 처치군으로 선정하였고, OO부의 소관 기관 중에서 동일한 기간 동안 일반현황에 따라 시장형공기업 또는 기타공공기관으로 지정 요건을 갖추었지만 지정을 받지 않은 g(기관), l(기관), m(기관), r협회를 대조군으로 선정하였다.

먼저 지정기관으로 선정한 O협회의 경우 2006년 1월 31일에 설립되었고, 이후 2015년 1월에 지정을 받았다. 해당 기관은 oo조사에 관한 기술, 제도에 관한 연구개발과 교육훈련, oo에 관한 자료의 수집 및 제공을 주된 목적으로 운영된다. 조직의 정원은 54명이며, 자본합계는 14,790백만원, 정부지원액 비율이 92.97%, 자체수입비율이 51.72%로 지정요건에 부합하여 공공기관으로 지정되었다.

다음으로 g(기관)의 경우 1962년 설립된 기관으로 정부지원액이 99.23%, 자체수입비율은 99.29%에 자본합계가 1,984,899백만원에 정원이 1,179명으로 요건상 시장형 공기업에 해당하나 상호부조기관으로 지정제외된 것을 확인할 수 있었다.

l(기관)의 경우, 「oo법」 제142조에 의해 설립되어 정부지원액 비중 100%, 자본합계가 2,594백만원, 직원은 행정 29명과 계약직 및 무기계약직 41명으로 요건상 기타공공기관에 해당하나 부처의 위탁업무 수행기관으로 지정되지 않은 것으로 파악되었다.

m(기관)의 경우, 정부지원액 비율이 95.65%에 자본합계가 3,874백만원, 정원 규모가 66명으로 요건상 기타공공기관에 해당하지만 상호부조기관으로 지정제외 되었다.

마지막으로 r협회의 경우 「oo법」 제102조에 의해 설립되어 oo에 관한 연구와 기술개발 업무를 하고 있고, 정부지원액 비율이 94.44%에 자본합계가 4,501백만원, 조직 규모가 38명으로 역시 요건상 기타공공기관에 해당되지만, 소규모기관(40인 미만)이라 지정되지 않은 것으로 확인되었다.

OO부 산하기관을 대상으로 한 사례 분석에서도 앞선 실증분석의 결과와 같이 지정 및 미지정 기관 간에 정부지원액, 자체수입비율, 자본, 인력 등에 체계적인 차이를 발견하기는 어려웠다. 자본과 인력이 공기업 수준임에도 불구하고 상호부조기관이기 때문에 지정되지 않은 g(기관)나 m(기관)이 존재하는 반면, 그 기능상 공공기관의 업무를 수행하지만 규모가 작아서 지정되지 않은 r협회 등이 존재했기

때문이다. 이렇듯 상호부조기관이기는 하나 예산의 규모와 인력 등이 비교적 커서 국민생활에 미치는 영향력이 크거나, 규모가 작지만 그 기능상 공공성이 높은 중요 업무를 수행하는 기관임에도 불구하고, 공공기관 지정에서 제외된 경우, 일반 국민의 시각에서 그 근거를 명확히 파악하기 어렵다고 판단되었다.

〈표 IV-18〉 O협회 일반현황

구분항목	O협회
기관설립일	2006년 1월 31일
설립근거	「OO조사와 OO정보 활용에 관한 법률 제54조」
설립목적	OO조사에 관한 기술·제도의 연구·개발 및 교육훈련, OO에 관한 자료를 수집·제공을 위함
소재지	서울특별시
최초지정시점	2015년 1월
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> ○ OO정보의 정확도 확보를 위한 OO정보 품질관리 ○ OO의 OO안전 확보를 위한 OO용 간행물의 간행·배포 ○ 관할OO 체계적 관리를 위한 시설(OO관측시설, OOOOO) 유지관리 ○ OO조사기술자의 교육훈련 및 경력관리 ○ OO조사 관련 기술개발 및 연구 <p>* OO부장관이 위탁하는 사업과 그 밖에 협회의 정관으로 정하는 사업</p>
조직/정원	2본부 1연구소 1실 1팀 / 54명 (2023년 49명)
자본합계	14,790백만원(2023년 기준)
2023년 예산	9,971백만원
정부지원액비율	92.97%(정부의 직간접 지원액이 총수입액의 1/2 초과)
자체수입비율	51.72%

자료: 알리오 공식자료, 「2023년도 경영실적평가 최종보고서」; 공공기관연구센터 내부자료, 검색일자: 2024. 12. 16.

〈표 IV-19〉 g(기관) 일반현황

구분항목	g(기관)
기관설립일	1962년 4월 1일 OOOOO 창립
설립근거	「OOOOOOO법」
설립목적	OO인과 OOOOO업자의 자주적인 협동조직을 바탕으로 OO인과 OOOOO업자의 경제적·사회적·문화적 지위의 향상과 OO 및 OOOOO업의 경쟁력 강화를 도모함으로써 OO인과 OOOOO업자의 삶의 질을 높이고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지
소재지	서울특별시 (OO회)
최초지정시점	요건상 시장형 공기업에 해당하나 상호부조기관으로 지정 제외
주요기능 및 역할	지도사업, 상호금융, 공제사업, 경제사업
조직/정원	2021년 기준 OO 1개, 자회사 6개(OOOOOOO, OOOO 등), 전국 91개 OO 등 / 1,179명 (2023년 기준)

〈표 IV-19〉의 계속

구분항목	g(기관)
자본합계	1,984,899백만원 (2023년 기준)
정부지원액비율	99.23%
자체수입비율	99.29%

자료: g(기관), 「oo XXX사」 및 「2023년 결산보고서」, g(기관) 홈페이지 검색일자: 2024. 12. 16.

〈표 IV-20〉 l(기관) 일반현황

구분항목	l(기관)
기관설립일	2001년 6월 29일 * xxxxxxxx원(인력관리부)와 oooooooooo센터 통합
	'80. 11. 01. oooooooooo회 설립 '85. 11. 21. oooooooooo로 개편
	'94. 07. 01. xx원(인력관리부)에 통합 '98. 01. 01. oooooooooo으로 개칭
	'90. 12. 11. 전국oooooooo 산하 ooooooooo 설립 '00. 03. 27. (사)0000000000센터로 법인화
설립근거법	「oo법」 제142조
설립목적	oo의 복지증진과 고용촉진 및 직업안정을 위하여 l(기관)를 설립
소재지	부산광역시
최초지정시점	요건상 기타공공기관에 해당하나 미지정
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> - ooooo시설의 설치·운영 - 국가로부터 위탁받은 oo의 직업안정업무 - 국내외 oo의 취업 동향과 고용 정보의 수집·분석 및 제공 - 국가, 지방자치단체 등으로부터 위탁받은 oo 관련 사업 등
조직/정원	2본부 5팀 4지역사무소 2센터/행정 29명/계약직·무기계약직 41명
자본합계	2,594백만원 (2023년 기준)
정부지원액비율	100%
자체수입비율	3.33%

자료: 공공기관연구센터 내부자료

〈표 IV-21〉 m(기관) 일반현황

구분항목	m(기관)
기관설립일	1965년 11월 (사)oooooooo협회 창립 1981년 (사)oooooooo회로 1988년 (사)m(기관)으로 명칭변경
설립근거	「민법」 제32조에 의해 설립된 민간 사단법인
설립목적	우리나라 oo의 발전과 oo인의 권익향상을 위한 비영리 사단법인 (oo단체 및 oo회사, ooooo을 아우름)
소재지	서울특별시
최초지정시점	요건상 기타공공기관에 해당하나 상호부조기관으로 지정제외
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 국내외 oo 현안 및 제도의 조사 연구 - 국내외 유관기관 단체와의 협력 강화 및 교류 확대 - 회원 상호 간의 교류 증진 및 정보 교환 - oo환경 보전 및 oo자원 조성 사업

〈표 IV-21〉의 계속

구분항목	m(기관)
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 정부·민간단체, 외국기관이 의뢰하는 oo관계의 용역·위탁사업 - oo유공자 포상 및 ooo 봉사 사업 - ooo 전자직거래 활성화를 통한 oo소득 증대 사업 - ooo 및 oo과학기술 전시사업 -외국과 민간oo협정 체결·이행
조직/정원	3본부 1연구소 1실 1센터/66명
자본합계	3,874백만원 (2023년 기준)
정부지원액비율	95.65%
자체수입비율	2.39%

자료: 공공기관연구센터 내부자료

〈표 IV-22〉 r협회 일반현황

구분항목	r협회
기관설립일	1976년 12월 27일 ('77년 2월 3일 ooooo 설립인가) *1980년 한국oo기술연구소와 통합 *2008년 특수법인 r협회 전환 승인(xxOO부)
설립근거	「oo법」 제102조
설립목적	oo에 관한 조사·연구 및 기술개발과 oo관련정보의 공동 활용 등 oo관련산업의 발전과 oo관계자의 상호 친목도모에 기여함
소재지	서울특별시
최초지정시점	요건상 기타공공기관에 해당하나 소규모기관(40인)으로 미지정
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> - oo에 관한 기획, 조사, 연구 및 기술개발 - 정부 기타에 대하여 oo에 관한 자문, 건의 및 청원 - oo에 관한 회지, 도서 기타 인쇄물의 발간 - oo에 관한 국내외 학회, 협회, 기타 본 협회의 목적에 부합하는 단체 및 국제 회의에 관한 사항 - oo에 관한 정부, 공공단체, 기타의 위탁 업무 수행 - oo에 관한 국내외 도서 및 자료 수집 및 연구 - oo 종사자의 교육·연수, 해외 파견 및 연구보조 - oo발전 유공자 표창 - oo건설에 관한 정보화 사업 - 기타 본 협회의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사항
조직/정원	2본부 2실/38명
자본합계	4,501백만원 (2023년 기준)
정부지원액비율	94.44%
자체수입비율	51.93%

자료: r협회, 「2023년 결산보고서」, 검색일자: 2024. 12. 16.

V. 결론 및 함의

1. 분석 결과의 요약

본 연구는 2007년 「공공기관운영법」 제정 이후 17년간 운영되어 온 공공기관 지정제도의 실효성을 평가하고자 수행되었다. 기존의 연구들이 자료확보의 한계로 충분한 실증분석을 수행하지 못했다는 점을 감안하여 본 연구에서는 역사적 관점에서 지정현황을 정리하고 정량적 분석을 시도하였다.

먼저, 선행연구와 「공공기관운영법」 도입 이후의 지정 보도자료를 중심으로 역대 정권별로 공공기관 지정 및 지정해제 사례를 정리하였다. 정부는 「공공기관운영법」 제정을 통해 산발적으로 관리되어 온 기관을 공공기관의 범주로 포함시키는 작업을 시작으로 선진화 추진정책과 정상화 대책 등을 통해서 공공기관을 효율적으로 관리하기 위한 노력을 기울였다. 이 과정에서 공공기관을 민영화하거나 기능조정하려는 시도가 있었지만 전반적으로 공공기관의 수는 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 특히 역대 정권에서는 공공기관의 감독 부실 및 방만경영을 방지하기 위한 노력을 지속적으로 추진했는데, 관리의 필요성이 높은 경우에 해당 기관을 지정하고, 반대로 기관 운영상 자율성이 필요한 경우 지정해제한 것으로 나타났다. 그러나 금융감독원 등과 같이 주무부처의 의지에 따라서 지정유보를 지속해 온 사례도 존재하여 법에 제시된 지정기준을 기반으로 하되 부처의 관리 재량을 일부 인정해왔음을 알 수 있었다. 이러한 맥락에서 최근에는 과기계 연구원이 자율성 확보를 위해 주무부처의 관리감독을 전제로 지정해제되었다.

다음으로 실증분석에서는 패널회귀분석 결과 지정해제는 총수입 약 7% 감소와 연관되었으며, 신규 지정은 인원수 약 29% 증가와 관련이 있었다. 다만 이러한 결과는 기관별 내재적 특성과 외부 요인 통제의 한계를 내포하고 있어 해석에 주의가 필요하다. 다음으로 일반화된 합성대조군을 활용한 이중차분법 분석에서는 공공기관 지정 이후 사업비용이 미지정기관 대비 약 15.4% 감소한 것으로 나타났다.

나, 사업수입과 영업이익률에서는 유의미한 변화가 관찰되지 않았다. 부채비율과 1인당 인건비의 경우 통계적 유의성은 확보되지 않았으나, 그래프 분석에서 지정 기관이 미지정기관에 비해 지속적으로 낮은 수준을 유지하는 경향이 관찰되었다. 마지막으로 생산성 관리 측면에서 분석한 1인당 노동생산성의 경우 지정 이후 시간이 경과할수록 감소하는 경향을 보여, 지정에 따른 행정부담 증가가 효율성 개선 효과를 상쇄했을 가능성을 보여주었다.¹⁹⁾

추가적으로 실증분석의 한계를 보완하고자 실시한 서면 인터뷰와 OO부 사례조사에서는 지정 이후의 변화에 대한 공공기관의 의견을 확인하였다. 서면 인터뷰 결과, 인력 채용의 자율성이 저하되고, 임금 인상의 여지가 축소되며, 각종 통제로 인해 행정업무 부담이 증가한다는 부정적 변화 의견이 다수 확인되었다. OO부 사례 분석에서는 지정기관과 미지정기관 간에 정부지원액비율과 자체수입비율, 자산금액, 인원수 등의 차이를 비교한 결과, 법적 지정 요건에 해당되더라도 상호부조, 소규모(정규직 인력 규모가 기준 미달) 등의 사유로 지정되지 않은 사례를 확인하였다.

분석 결과를 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 지정기준의 명확성과 예측가능성이 부족하다. 기존 연구에서 지적된 바와 같이 현재의 법정 지정요건은 재정 및 인력 규모에 국한되어 있다(박정수 외, 2010). 그러나 본 연구에서는 법정 지정요건에 부합하더라도 실제 지정 여부는 주무부처의 관리의지와 기관의 특수성 등 다양한 요소에 따라 달라짐을 확인하였다. OO부 사례에서도 재정 상황이나 인력 규모 외에 상호부조, 소규모 등의 예외 사유가 지정 결정에 영향을 미쳤으며, 최근 과거계 연구원 사례에서도 기관운영의 자율성 확보를 위해 지정을 해제한 바 있다. 이처럼 법정 지정요건 만으로는 지정 여부를 예측하기 어려운 측면이 있다. ‘규제 대상 선정을 위한 지정제도’는 예측가능성과 국민 신뢰 확보가 중요한 만큼 주무부처의 관리 재량을 인정하더라도 예측

19) 이러한 결과는 다양한 해석의 여지가 있다. 가장 우선적으로는 규제 대상 선정을 위한 지정이라는 목적을 달성하기 위해 실시되는 각종 행정 업무가 기관의 행정 업무 부담을 가중시키는데, 이러한 업무 수행의 비용이 지정을 통한 예산 및 인력 감축 등 효율성 증진을 상회하기 때문에 나타난 손실이라고 볼 여지가 있다. 다른 한편으로는 지정의 목적은 후속조치를 통해 기관 운영에 영향을 미치게 되는데, 지정의 후속조치 가운데 사업 운영이나 재무 성과에 주된 영향을 미칠 것으로 예상되는 경영실적평가, 예산지침, 감사기준 등이 공기업과 준정부기관에만 적용되고 기타공공기관에는 해당되지 않기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 특히 최근에 와서는 신규 지정기관은 기타공공기관으로 우선 지정한 이후에 정돈 기간을 거쳐 유형을 변경하는 방식을 택하고 있으며, 유형분류의 기준 상향으로 강소형 준정부기관이 대거 기타공공기관으로 변경되었다. 따라서 향후에는 기타공공기관의 지정효과와 공기업, 준정부기관의 지정효과를 구분한 분석이 필요할 것이다.

가능하고, 누구나 쉽게 납득할 수 있는 지정의 조건이 마련되어야 할 필요가 있다.

둘째, 공공기관 지정제도의 효과가 제한적이다. 일반화된 합성대조군 분석결과 사업비용 감소(약 15.4%)와 함께 통계적으로 유의미한 수준은 아니지만 낮은 부채 비율과 인건비 수준 유지 등 지정을 통한 긍정적 관리 효과가 관찰되었다. 하지만 그밖에 대부분의 재무·운영 지표에서는 유의미한 개선이 나타나지 않았다. 특히 노동생산성 감소 경향은 지정에 따른 행정부담이 효율성 개선을 저해할 가능성이 있음을 시사한다. 관련하여 서면 인터뷰에서도 채용 자율성 저하, 임금 인상 제약, 행정업무 증가 등 부정적 변화가 확인되었다.

이러한 결과는 현행 지정제도의 후속관리 체계 자체의 실효성이 낮은 것일수도 있지만, 통합공시, 고객만족도조사, 기능조정, 공공기관 혁신 등 지정의 후속조치(기획재정부 보도자료, 2013. 1. 31.)가 당초 설계와 달리 공기업과 준정부기관 간에 유사한 내용 및 수준으로 적용되어 기관 특성에 맞는 차별성을 확보하기 못했기 때문일 수 있다(이상아, 2025). 현행 후속관리 체계는 기관 특성을 충분히 고려하지 못하고 있으며, 공기업·준정부기관·기타공공기관 간 실질적 차별성이 부족하다는 지적이 존재한다. 특히 최근 신규 지정기관의 대부분이 기타공공기관으로 우선 지정되고 있어 경영평가, 예산지침 등 핵심 관리수단의 적용을 받지 않는다는 점도 제도 효과를 제한하는 요인으로 작용한다. 따라서 향후에는 지정 대상 설정 기준을 명확히 하고, 제도가 적정 범위의 기관을 관리하며 목적인 성과를 내고 있는지 주기적으로 검토할 필요가 있다. 더 나아가 지정기관 내 유형(공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등)에 따른 관리 수준의 차이를 세밀하게 검증해 보아야 할 필요가 있다.

2. 정책적 함의와 연구의 한계

분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 제언을 제시하였다. 첫째, 지정기준의 명확화와 절차의 투명성 제고가 필요하다. 실무적 차원에서 현행 재정 및 인력 중심의 정량적 기준을 보완하여 기관의 자율성, 책임성, 독점성 등의 정책적 중요성을 종합적으로 고려한 원칙을 수립할 필요가 있다. 그간의 공공기관 지정은 소관

기관의 상황적 요인을 종합적으로 고려하여 합리적으로 이루어졌으나 일관된 원칙이 명문화되거나 대외적으로 공개되지 않아 예측가능성이 낮았다. 따라서 과거 지정·해제 사례의 사유를 체계적으로 공개하고, 공운위 심의 과정의 투명성을 강화하여 지정 결정의 예측가능성을 높여야 한다.

거시적 차원에서는 정부가 직접 수행해야 할 공공서비스의 범위를 재정립하고, 공공기관 전체 규모에 대한 총량 관리 방안을 마련해야 한다. 영국 사례와 같이 지정제도의 근본 목적이 공공기관 총량규제를 통해 정부가 반드시 수행해야 할 역할로만 공공기관을 한정하고, 지정의 필요성과 기관 설립의 정당성을 주기적으로 재검토하는 것이라면, 현재의 지정 제도로는 임학순(1993)이 지적한 준정부조직의 팽창을 막기 어려울 것이다. 더욱이 지정의 절차와 기준이 명확히 공개되지 않으면 지정 과정에 행정청의 재량이 과도하게 개입될 수 있다. 특히 주무부처가 기관 설립의 전권을 가질 경우 공공기관의 축소와 일몰 결정이 쉽지 않을 것이며, 심지어 김판석(2003)이 주장한 바와 같이 인사·경영·예산 차원에서 정부 관여를 받는 기관을 충분히 포괄하지 못하고 있다면 공공기관의 체계적 관리 자체가 불가능해질 것이다.

2024년 현재 우리나라에는 327개의 공공기관이 지정되어 있으나 어떠한 영역이 공공부문에 속해야 하며, 정부가 조직을 신설 또는 위임함으로써 얻는 득과 실이 무엇인지에 대한 근본적 고민은 부족한 것으로 보인다(임학순, 1993). 따라서 정부가 사실상의 지배력을 갖는 기관을 모두 포괄하여 현황을 조사하고, 기능적 효율성과 정부 이익 차원의 성장 근거, 설립 주체(정부·민간) 등에 따라 공공기관 총량에 대한 큰 그림을 그려야 한다. 영국 사례와 같이 기관 설립의 필요성을 주기적으로 검토하고, 일몰 조항을 통해 존재 이유가 소멸된 기관을 정리하는 체계 마련도 필요하다.

둘째, 지정 이후의 후속 관리의 실효성이 제고되어야 한다. 지정은 그 자체보다 지정 이후의 관리·감독에 의의가 있다. 따라서 공기업·준정부기관·기타공공기관 등 각 유형의 규모, 기능, 여건에 따라 맞춤형 관리가 이루어져야 한다. 특히 공기업과 준정부기관 간 실질적 차별성을 확보하고, 전체 공공기관의 70% 이상을 차지하는 기타공공기관에 대해서도 특성을 고려한 세분화된 관리방안이 필요하다. 다만, 이 과정에서 '관리를 위한 관리'나 과도한 유형화로 인해 행정부담이 관리효

과를 상회하지 않도록 유의해야 한다. 본 연구의 인터뷰 결과에서 확인된 바와 같이, 지정에 따른 각종 행정절차와 통제가 기관의 핵심 업무 수행을 저해할 수 있다. 특히 기타공공기관의 경우 조직 규모가 공기업·준정부기관에 비해 작아 동일한 행정 요구도 상대적으로 큰 부담으로 작용할 수 있으므로, 관리감독의 절차와 방법에 대한 간소화 노력이 지속되어야 한다.

본 연구는 공공기관 지정제도에 대한 최초의 본격적인 실증분석이라는 점에서 의의가 있으나 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 공공기관 지정 이전의 데이터 확보가 어려워 분석 대상이 제한적이었고, 그 결과 유형별(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 후속 조치의 차별적 영향력을 엄밀하게 검증하지는 못하였다. 둘째, 기관별 재무제표 항목과 처리방식이 상이하여 자료의 표준화에 어려움이 있었다. 셋째, 표본 규모의 한계로 일부 분석에서 통계적 유의성을 확보하지 못했다.

향후 공공기관 정보공시의 표준화와 데이터 구축을 통해 이러한 한계가 보완된다면 더욱 정교한 분석이 가능할 것으로 기대된다. 이를 바탕으로 공기업, 준정부, 기타공공기관 등 유형별 지정의 효과를 비교하고, 경영평가, 혁신지침, 고객만족도 조사 등 개별 후속관리제도의 효과를 분석하며, 주무부처별 관리수준의 차이가 기관성과에 미치는 영향 등에 관한 후속연구를 추진 해야한다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구가 제시한 지정기준의 명확화, 절차의 투명성 확보, 후속관리의 차별화는 향후 공공기관 지정제도의 신뢰성과 효과성을 제고하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 곽채기, 「공공기관 지정 및 분류 기준의 재구축 방안」, 『한국사회와 행정연구』, 23(3), 2012, pp. 1~29.
- 김민석, 『공공기관 지정 제도의 현황과 개선과제』, 국회예산정책처, 2022.
- 김지영, 「경영평가제도가 공기업 생산성에 미친 영향에 관한 분석」, 『생산성연구: 국제융합학술지』, 27(3), 2013, pp. 31~55.
- 김철 · 이석 · 고관홍, 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 전면개정방안 연구』, 연구보고서 2022-08, 사회공공연구원, 2022.
- 김판석, 「정부산하기관의 실태와 관리효율화 방안 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 13(4), 2003, pp. 43~70.
- 박순애, 「공공기관의 성과측정과 관리: 경영평가 패러다임의 변화와 도전 과제」. 박순애 (편), 『공공부문의 성과측정과 관리』, 문우사, 2017.
- 박정수 · 윤태범 · 허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세재정연구원 공공기관정책연구센터, 2010.
- 박정수, 「공공기관 지정 및 분류 개선방향」, 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 10주년 학술 심포지엄 자료집』, 한국조세재정연구원 · 한국행정학회 공동주최, 2017. 3. 17.
- 법제처, 「법령 입안 심사기준」, 2024. 12.
- 송현진 · 유은지, 『기타공공기관 경영실적평가제도 쟁점과 발전방안』, 수시과제 보고서, 한국조세재정연구원, 2023.
- 임학순, 「준정부조직의 성장원인에 관한 이론적 논의」, 『한국사회와 행정연구』, 4, 1993, pp. 91~111.
- 오준근, 「공공기관의 관리체계에 관한 공법적 고찰」, 『공법연구』, 42(1), 2013, pp. 555~578.
- 옥동석, 「공공기관의 지정 및 분류기준: 자체수입, 원가보상 그리고 정부통제」, 『예산정책

- 연구』, 1(1), 2012, pp. 201~235.
- 유희겸 · 허동혁, 「정책흐름모형을 통해서 본 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 ‘연구개발목적기관’의 지정과 의의」, 『기술혁신학회지』, 23(4), 2020, pp. 767~792.
- 윤상우, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, 『사업평가현안분석』, 제47호, 국회예산정책처, 2013.
- 이경원, 「금융보안체계 강화위해 금융보안연구원 공공기관 전환 필요」, 『전자신문』, 2010. 10. 22. <https://www.etnews.com/201010220108> 검색일자: 2024. 12. 20.
- 이상아, 「2025년도 공공기관 지정 현황 및 이슈」, 『NABO Focus』, 제94호, 국회예산정책처, 2025.
- 이상윤 · 박세훈 · 백옥선 · 황헌순, 『지정제도의 입법현황 분석을 통한 심사기준 및 입법 모델 연구』, 한국법제연구원, 2022.
- 이주경, 「공공기관 관리제도와 대리인 비용에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 2022.
- 이주경, 「공공기관 관리제도와 대리인 비용에 관한 연구」, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 2022. 6.
- 이주경 · 박한준, 「공운법 제정에 따른 공공기관 이사회 권한 변화의 효과에 대한 분석: 이사회 기능을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 32(2), 2022, pp. 25~47.
- 이창환, 「[도마 오른 ‘공공기관 운영법’] (3) 곳곳에 위헌요소」, 『파이낸셜뉴스』, 2009. 2. 4. <https://www.fnnews.com/news/200902041708574889?t=y>, 검색일자: 2024. 12. 20.
- 정동관, 「영국 공공기관 경영관리 및 평가」, 『국제노동브리프』, 2021. 4.
- 조택 · 송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 17(3), 2010, pp. 85~106.
- 지태창 · 이현진 · 이일병, 「예측 데이터를 이용한 빠른 K-Means 알고리즘」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 9(1), 2009, pp. 106~114.
- 최성락 · 박민정, 「공기업 경영 평가 제도의 성과 분석」, 『행정논총』, 47(1), 2009, pp.

183~208.

허경선 · 김진수 · 김태훈 · 문창오, 『공공기관 통합공시제도 발전방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2010. 12.

허명희, 「이중 K-평균 군집화」, 『응용통계연구』, 13(2), 2000, pp. 343-352.

황혜신. (2005). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향: 주인 대리인 이론의 적용: 주인 대리인 이론의 적용. 한국행정논집, 17(1), 1-37.

〈해외 문헌〉

Abadie, A., “Using synthetic controls: Feasibility, data requirements, and methodological aspects,” *Journal of economic literature*, 59(2), 2021, pp. 391~425.

Attar, A., Campioni, E., Piaser, G., & Rajan, U. (2010). On multiple-principal multiple-agent models of moral hazard. *Games and Economic Behavior*, 68(1), 376-380.

Ben-Michael, E., Feller, A., and Rothstein, J., “Synthetic controls with staggered adoption,” *Journal of the Royal Statistical Society Series B: Statistical Methodology*, 84(2), 2022, pp. 351~381.

Bozeman, B., & Loveless, S. (1987). Sector context and performance: A comparison of industrial and government research units. *Administration & Society*, 19(2), 197-235.

Cabinet Office, *Pubic Bodies Handbook* – “part1. Classification Of Public Bodies: Guidance For Departments,” https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public_Bodies-Guidance-for-Departments.pdf, 검색일자: 2025. 2. 16.

Callaway, B., and Sant’Anna, P. H., “Difference-in-differences with multiple time periods,” *Journal of econometrics*, 225(2), 2021, pp. 200~230.

De Chaisemartin, C., and d’Haultfoeuille, X., “Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects,” *American economic review*, 110(9), 2020, pp. 2964~2996.

- Erkkilä, T., “Governance and accountability-A shift in conceptualisation,” *Public Administration Quarterly*, 2007, pp. 1~38.
- Finer, H., “Administrative responsibility in democratic government,” *Public administration review* 1(4), 1941, pp. 335~350.
- Friedrich, Carl J., “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility,” from C.J Friedrich and E. S. Mason(eds), *Public Policy*, Harvard University Press. 1940, pp. 3~24.
- Klijn, E. H., and Skelcher, C., “Democracy and governance networks: Compatible or not?,” *Public administration*, 85(3), 2007, pp. 587~608.
- Neill, K. A., & Morris, J. C. (2012). A tangled web of principals and agents: Examining the deepwater horizon oil spill through a principal-agent lens. *Politics & Policy*, 40(4), 629-656.
- Olukanmi, P., Nelwamondo, F., & Marwala, T., “Rethinking k-means clustering in the age of massive datasets: a constant-time approach,” *Neural Computing and Applications*, 32, 2020, pp. 15445~15467.
- OECD, *2024 OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, (『2024년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터) 2024.
- Sørensen, J. B., “The strength of corporate culture and the reliability of firm performance,” *Administrative science quarterly*, 47(1), 2002, pp. 70~91.
- Suh, J., Chung, H., Cho, C., and Kim, J., “A Comparative Study of Difference-in-Differences (DID), Synthetic Control Method (SCM), Synthetic Difference-in-Differences (SDID): Effects of Early-Morning Delivery,” *Journal of Channel and Retailing*, 29(4), 2024, pp. 121~148.
- Xu, Y., “Generalized synthetic control method: Causal inference with interactive fixed effects models,” *Political Analysis*, 25(1), 2017, pp. 57~76.

〈법률〉

- 「공공기관 운영에 관한 법률(2007년)」
- 「정부투자기관 관리기본법(1983년)」
- 「정부산하기관 관리기본법(2003년)」
- 「정부투자기관예산회계법(1962년)」
- 「정부투자기관관리법(1973년)」

〈보도자료〉

기획재정부, 「7개 공공기관 신규지정-2008년 제1차 공공기관 운영위원회 심의 결과」,
보도자료, 2008. 1. 30.

- _____, 「주·토동 통합 등 공기업 선진화 착수」, 보도자료, 2008. 8. 11.
- _____, 「2009년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2009. 1. 29.
- _____, 「2010년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2010. 1. 29.
- _____, 「2011년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2011. 1. 24.
- _____, 「2012년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2012. 1. 31.
- _____, 「2013년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료, 2013. 1. 31.
- _____, 「공공기관 정상화 대책」 발표」, 보도자료, 2013. 12. 11.
- _____, 「2014년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료, 2014. 1. 24.
- _____, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향 공운위 의결」, 보도자료, 2015. 1. 19.
- _____, 「2015년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료, 2015. 1. 29.
- _____, 「공공기관 기능조정, 핵심기능 강화민간참여 확대」, 보도자료, 2015. 5. 27.
- _____, 「2016년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2016. 1. 29.
- _____, 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정」, 보도자료, 2016. 6. 14.
- _____, 「2017년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2017. 1. 25.
- _____, 「2018년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2018. 1. 31.
- _____, 「2019년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2019. 1. 30.

- _____, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 보도자료, 2020. 1. 15.
- _____, 「2020년도 공공기관 지정안」, 보도자료, 2020. 1. 29.
- _____, 「2021년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2021. 1. 29.
- _____, 「2022년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2022. 1. 28.
- _____, 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」, 보도자료, 2022. 7. 29.
- _____, 「2023년도 공공기관 지정」, 보도자료, 2023. 1. 30.
- _____, 「혁신·도전을 통한 초격차 기술 선점을 위해 과기계 출연연 공공기관 지정해제」,
보도자료, 2024. 1. 31.
- 정부혁신지방분권위원회, 기획예산처, KDI, 「공공기관 지배구조, 근본 개편」, 보도자료,
2005. 12. 1.

〈웹사이트 자료〉

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>

알리오(공공기관 경영정보 공개시스템), <https://www.alio.go.kr>

저자약력

송현진

연세대학교 행정학 석사
연세대학교 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

이민상

서울대학교 행정학 석사
서울대학교 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

최근호

연세대학교 행정학 석사
연세대학교 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

공공기관 지정 제도의 현황과 개선방안에 관한 연구

2024년 12월 23일 인쇄

2024년 12월 31일 발행

발행인 이 영

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니 (02)2269-9917

I S B N 979-11-6655-351-6

© 한국조세재정연구원 2024 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



공공기관 지정 제도의 현황과 개선방안에 관한 연구

kipf 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114 www.kipf.re.kr



9 791166 553516 93320
ISBN 979-11-6655-351-6