

공공성과 책임성기반 정부산하 공공기관 자회사의 기록물관리 필요성에 관한 연구

A Study on the Necessity of Records Management for Subsidiaries of Government-affiliated Public Institutions Based on Publicness and Accountability

강혜라(Hye-ra Kang)¹, 장우권(Wookwon Chang)²

E-mail: arusha2500@gmail.com, wk1961@jnu.ac.kr



1 제1저자 한국전력공사 기록물관리전문요원
2 교신저자 전남대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수

논문접수 2025.10.17
최초심사 2025.10.27
게재확정 2025.11.21

ORCID

Hye-ra Kang
https://orcid.org/0000-0002-9309-6640

Wookwon Chang
https://orcid.org/0000-0003-0842-7167

초 록

공공기관 자회사는 「상법」 상 독립된 법인이지만, 실질적으로는 모기관의 공공정책 수행을 지원하거나 대행하는 준공적 조직으로 기능한다. 이 연구의 목적은 자회사 설립·운영의 제도적 맥락과 현황을 진단하고, 법적 독립성과 공공 책무성을 분석하며, 기록관리 제도화를 통해 책임성을 강화할 수 있는 정책적 방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 문헌연구와 법제화 방향을 탐색하여 비교법적 분석을 병행하였다. 그 결과, 첫째, 행정학과 기록학의 이론적 논의를 바탕으로, 공공성을 ‘공공가치의 창출’로, 책임성을 ‘기록을 통한 행위의 입증’으로 정의하고, 이를 통해 자회사 기록관리가 공공성과 책임성을 실현하는 실질적 수단임을 제시하였다. 또한 국내와 해외의 법제 비교 분석을 통해 적용 범위 확대가 필요함을 확인하였다. 둘째, 이러한 분석을 바탕으로 1) 「공공기록물 관리에 관한 법률」의 적용 범위 확대, 2) 모기관-자회사 간 연계형 기록관리체계 구축, 3) 경영평가 및 공시 연계, 4) 국가기록원 중심의 감독체계 강화를 제시하였다. 이를 통해 자회사가 모기관의 외곽조직이 아닌 공공정책 수행의 제도적 주체로서 공공성과 책임성을 실질적으로 이행할 수 있음을 논증하였다.

ABSTRACT

Public-sector subsidiaries—legally independent yet quasi-public—face governance gaps due to exclusions in current legislations. Records management serves as a critical mechanism for achieving publicness and accountability. The methodology encompasses a literature review in public administration and archival studies, a comparative legal analysis of domestic and international regimes, and an assessment of tensions between legal independence and public duties. The following measures are proposed: (1) extending the applicability of the Public Records Management Act to subsidiaries; (2) establishing a linked parent-subsidiary records management system; (3) linking subsidiary records management to management evaluation and public disclosure; and (4) strengthening oversight led by the National Archives of Korea. These measures reframe subsidiaries as institutional actors capable of substantively achieving publicness and accountability, rather than peripheral units.

Keywords: 정부산하 공공기관, 공공기관 자회사, 공공성, 책임성, 기록관리
government-affiliated public institutions, public-sector subsidiaries,
publicness, accountability, records management

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

https://jksarm.koar.kr

www.kci.go.kr

1. 서론

2025년 현재 지정된 정부산하 공공기관은 총 331개이며, 이들 기관은 전기, 가스, 철도, 복지, 금융 등 다양한 영역에서 국민 생활과 직결된 공공서비스를 제공하고 있다(국회예산정책처, 2025). 이들 산하에서 운영되는 자회사는 지난 10년간 급격히 확대되어 2024년 기준으로 1,919개에 달한다(기획재정부, 2025). 이러한 확대는 문재인 정부 시기 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 정책을 비롯하여, 그 외 각종 기능 분리, 민간시장 대응, 해외 자원개발 등 다양한 목적으로 모기관의 업무를 지원할 방안으로 설립된 것이 배경이다. 그러나 이재명 정부에 이르러 공공기관 통폐합 및 재정 건전화가 핵심 국정과제로 제시되었다. 그 일환으로 공공기관의 중복된 기능을 통합하고, 비효율적인 조직을 정비함으로써 공공부문 전체의 구조를 개편하겠다는 방향성이 공식화되었다. 특히, 에너지 공기업, 철도 공기업 등 대형 공공기관이 통합 논의의 중심에 서 있으며, 이 과정에서 자회사 또한 정책적 정비 및 구조조정의 직접 대상이 될 수 있다.

Bozeman(2007)은 공공성을 단순히 공적 자원의 사용 여부가 아니라 공적 가치(public values)의 창출 여부로 판단해야 한다고 하였다. 이는 자회사가 법적으로는 민간 기업과 유사한 형태를 띠더라도, 모기관의 공공기능을 실질적으로 수행한다면, 그 운영 과정과 결과는 여전히 공공적 성격을 갖는다는 것을 의미한다. 따라서 자회사는 「상법」상 독립적인 민간법인이라든가 공공가치 실현의 매개체로 기능하며, 이러한 활동의 정당성과 투명성을 보장하기 위해서는 기록관리가 핵심적이다. Bovens(1998)는 책임성을 단순한 설명책임이 아니라, 법적, 조직적 통제장치를 통한 제도적 의무로 정의하였다. 이 관점에서 볼 때, 자회사의 공공성은 기록을 통해 제도적으로 검증될 때만 실질화될 수 있다. 즉, 자회사의 기록이 없으면 자회사의 책임도 존재하지 않으며, 자회사 기록관리의 부재는 모기관인 공공기관 전체의 신뢰성을 훼손하는 구조적 리스크로 작용할 수 있다.

그러나 자회사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「공공기록물 관리에 관한 법률」의 적용대상에서 제외되어, 법제적 공백 상태에 놓여있다. 특히 자회사의 설립, 운영, 폐지 과정에서 생산되는 기록은 공공정책의 집행과 관련되어 있음에도 불구하고 기록관리 체계가 부재한 상태라 정책의 투명성, 행정의 연속성, 공적 책임성, 추적가능성 모두가 위협받고 있다.

기존 연구들은 주로 자회사의 경영성과, 노동자의 처우 개선, 모·자회사 간 갈등 문제를 중심으로 분석해 왔으며, 자회사의 기록관리 및 행정적 책임성 확보 문제를 독립적으로 다룬 연구는 매우 부족하다. 이는 공공기관 거버넌스 구조가 다층화된 현실에서 기록관리의 중요성이 상대적으로 과소평가되어 왔기 때문이다. 따라서 본 연구는 정부산하 공공기관 자회사를 공공성과 책임성을 동시에 요구받는 제도적 주체로 재규정하고, 이를 실현하기 위한 수단으로서 기록관리를 핵심 요소로 제시하고자 한다.

이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 자회사 설립·운영의 제도적 맥락과 현황을 진단하고, 둘째, 법적 독립성과 공공 책무성을 분석하며, 셋째, 기록관리 제도화를 통해 책임성을 강화할 수 있는 정책적 방안을 제안하는 것이다. 이를 위해 문헌연구와 비교법적 분석을 병행하였다. 국내에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「공공기록물 관리에 관한 법률」을 중심으로 적용 범위를 검토하고, 국외에서는 미국(FOIA), 영국(FOIA), 캐나다(ATIA), 뉴질랜드(PRA) 등 주요국의 공공기관 관련 법제를 비교하였다. 이를 통해 자회사가 모기관의 외곽 조직을 넘어, 공공성을 공유하고 책임성을 이행하는 제도적 주체로서 자리매김할 수 있는 길을 모색하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 자회사(Subsidiary)

자회사는 출자회사의 종류 중 하나이다. 국제기준에서는 모기관의 지분율에 따라 출자회사를 완전자회사, 자회사, 관계기업, 일반 출자회사로 구분할 수 있다. 일반적으로 완전자회사와 자회사를 “자회사”로 통칭한다.

<표 1> 출자회사의 유형(IFRS 기준)

유형	모(母) 지분율	지배력 수준	회계처리 방법	관련 국제기준
완전자회사 (Wholly-Owned Subsidiary)	100%	전적인 지배 (Full Control)	연결재무제표 작성 (Consolidation)	IFRS 10 (연결재무제표)
자회사 (종속기업, Subsidiary)	50% 초과 ~100% 미만	실질적 지배 (Control)	연결재무제표 작성 (Consolidation)	IFRS 10 (연결재무제표)
관계기업 (Associate)	20%초과 ~ 50%이하	유의적인 영향력 (Significant Influence)	지분법 적용 (Equity Method)	IAS 28 (관계기업 및 공동기업 투자)
일반 출자회사 (재무적 투자회사, Investment Company)	20%미만	지배력 없음 (No Control)	공정가치법 또는 원가법 적용 (FVPL/FVOCI)	IFRS 9 (금융상품)

자회사는 법률이나 회계 기준 등에 따라 세부적인 정의에 다소 차이가 있다. 「상법」에서는 모회사가 발행주식 총수의 50%를 초과하여 보유한 회사를 자회사로 규정하며(§342조의2), 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서는 지주회사가 해당 회사 자산 총액의 50% 이상을 소유하고, 사업 내용을 지배하는 국내회사를 자회사로 본다(시행령 §3조). 국제회계기준(IFRS Foundation, 2025)에서는 모회사가 50% 초과 지분 보유뿐만 아니라, 핵심 경영진 임명 등 실질적인 경영권 행사 여부를 포함한다. 기획재정부는 공공기관 경영정보 공개시스템(기획재정부, 2025)에서 공시해야 하는 정부산하 공공기관 자회사를 ‘공공기관이 50% 이상의 지분을 보유하거나, 30% 이상의 지분을 보유하면서 임원임면권 등 실질상 지배력을 행사하는 회사’로 명시하고 있다.

<표 2> 자회사 정의

기준	자회사 정의
상법	모회사가 발행주식 총수의 50%를 초과하여 보유한 회사(§342조의2)
독점규제 및 공정 거래에 관한 법률	지주회사가 소유한 주식(지분 포함)이 해당 회사 자산총액의 50% 이상이며, 지주회사의 사업내용을 지배받는 국내회사(시행령 §3조)
국제회계기준 (IFRS)	① 모회사가 자회사의 발행주식 총수의 50%를 초과하여 보유한 기업 ② 핵심 경영진 임명 등 실질적인 경영권을 행사할 수 있는 기업
공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)	① 공공기관이 50% 이상 지분을 보유한 회사 ② 공공기관이 30% 이상 지분을 보유하고 임원임면권 등 실질적 지배력을 가진 회사 ※ 출자회사 : 지분을 보유한 회사 중 자회사가 아닌 회사

본 연구에서는 정부산하 공공기관을 대상으로 하므로, 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)의 자회사 개념을 준용하고자 한다.

2.2 공공성(Publicness)

공공성은 공공부문이 수행하는 모든 활동의 정당성과 가치를 규정하는 핵심 개념으로, 시대와 학문적 맥락에 따라 다양하게 정의되었다. 시대와 사회적 맥락에 따라 그 의미는 변화해 왔다.

전통적으로 공공성을 시민 전체의 이익을 위한 행정 활동의 정당성으로 정의하였다. Weber(1978)는 합리-법적 지배(rational-legal authority)와 관료제를 근대국가의 정당성 기반으로 보았는데, 이는 공공성이 국가 권위와 합법성에 의해 보장된다는 시각을 반영한다. Habermas(1991) 역시 공공성을 공론장(Public sphere) 개념과 결부시켜, 자유로운 토론과 합의를 통해 정당성이 형성되는 것으로 정의하였다. 이와 같은 전통적 접근은 공공성을 국가와 시민 사이의 법적·제도적 관계로 한정하여 이해하였다는 특징을 가진다.

1980년 이후 신자유주의와 관리주의적 흐름의 신공공관리(New Public Management, NPM) 시기에는 공공성을 효율성과 성과 중심으로 재해석하였다. Hood(1991)는 민간 기법을 도입한 성과관리로 정부 조직의 성과를 극대화해야 한다고 주장하였고, 이에 따라 공공성은 ‘고객만족, 성과, 효율성’이라는 관리적 지표와 동일시되었다. 그러나 Denhardt와 Denhardt(2000)는 이러한 흐름을 비판하며, 정부는 단순히 ‘조타(steering)’하는 존재가 아니라 시민에게 봉사(serving citizens)하는 역할을 수행해야 한다고 강조하였다. 즉, 공공성은 효율성만이 아니라 민주성과 참여의 가치 속에서 다시 정의될 필요가 있다는 것이다.

조직이론에서는 공공성을 조직의 구조적 속성과 제도적 맥락 차원에서 정의한다. Bozeman과 Bretschneider(1994)는 공공성을 조직의 소유 구조, 자원 조달 방식, 목표 설정, 통제 체계라는 네 가지 요인으로 규정하면서 조직이 정치적·제도적으로 얼마나 공적 영향을 받는지에 따라 공공성을 구분하였다. 또한 신제도주의 관점에서 DiMaggio와 Powell(1983)의 동형화(isomorphism) 이론을 통해, 조직이 제도적 환경 속에서 공공성을 채택하고 유지함을 설명한다.

이후 네트워크 거버넌스 연구는 공공성을 다양한 행위자 간 상호작용과 집합적 문제 해결에서 창출되는 가치로 설명하였다(Klijn, 1996; Sørensen & Torfing, 2003). 최근에는 공공가치론(Public value theory)이 확산되면서, 조직의 법적 형태보다 사회적 가치 창출 여부를 공공성의 기준으로 보는 관점이 지배적이다(Bozeman, 2007; Moore, 1995). 더 나아가 Provan과 Kenis(2008)는 네트워크 거버넌스 이론을 통해, 공공성이 개별 조직 단위가 아니라 네트워크 차원에서 구현될 수 있음을 강조하였다. 민간 법인의 형식을 갖춘 조직이라도 공공정책 수행에 기여한다면 공공성을 가진다는 해석으로 이어진다. 이는 「상법」 상으로 민간기업이지만 실질적으로 모기관의 자본과 정책에 종속된 공공기관 자회사와 같은 준공적 조직의 성격을 설명하는 데 중요한 틀을 제공한다.

국내 학계에서도 공공성을 다차원적으로 해석해 왔다. 정정길(2000)은 한국적 맥락에서 공공성을 사회적 요구를 충족시켜야 하는 공공기관의 능력과 의무로 정의하며, 행정의 대응성과 조정 능력을 공공성의 중요한 구성요소로 보았다. 양성욱(2016)은 사회서비스 분야에서 공공성을 본질적 가치(사회통합, 권리보호)와 수단적 가치(신뢰, 적법성, 책임성)로 구분하였다. 김대진(2019)은 공공성을 ‘공적인 것’과 ‘공동체적인 것’으로 나누어 민주성과 효율성, 연대와 협력을 동시에 고려해야 한다고 하였다. 권향원(2020)과 박치성, 김명환(2021)은 공공성을 특정한 사회적·정치적 맥락 속에서 구성되는 사회적 산물로 보았으며, 김성근 외(2023)는 공정성, 공론성, 보편성, 공개성, 참여, 합법성으로 공공성의 구성요소를 정리하였다. 최근 김강산 외(2025)는 신뢰성, 적법성(정당성), 투명성(공개성), 민주성(참여)이라는 네 가지 요소를 제시하며, 공공성과 책임성을 통합적으로 설명할 수 있는 체계적 모형을 제시하였다.

기록학에서는 공공성을 기록의 사회적 가치와 시민의 접근권 차원에서 설명한다. McKemmish(2005)는 기록을 ‘증거이자 사회적 기억’으로 보며, 공동체의 정체성과 지속가능성을 보장하는 공공재라고 정의하였다.

Millar(2010)는 공공기록이 투명성과 책임성을 담보하며 민주주의 유지의 필수조건이라고 강조하였다. 최근에는 기록을 단순 보존물이 아닌 참여적, 역동적 공공성 실현의 장치로 설명한다. 김택호(2024)는 구술기록이 공론장 형성에 기여할 수 있다고 분석하였고, Hurley et al.(2024)은 연속체(records continuum) 관점에서 출처와 맥락을 다중행위자 참여와 연결시켜, 기록관리의 과정이 곧 공공성 확보의 수단임을 주장하였다. Permana(2024)는 인도네시아 행정서비스 사례를 분석하며, 기록 시스템이 행정절차의 투명성과 책임성을 보장하는 전략적 역할을 한다고 강조하였다. Haylett(2023)은 훼손·분실된 기록 복원 과정 자체가 조직의 기억, 정체성, 권력의 회복과정이며, 기록의 재구성 과정은 조직이 사회적 책임을 회복하고 공공적 신뢰를 복원하는 공공적 행위라고 설명하였다. Colavizza et al.(2021)은 인공지능을 기록관리 전 과정에 적용하는 기록연속체 모델을 통해, 기록관리 절차에서의 혁신을 가져오지만, 동시에 기록의 정통성, 증거성, 투명성에 대해서는 새로운 위협을 초래할 수 있음을 경고하였다. 국제표준 또한 기록과 공공성의 연결을 제도화한다. International Organization for Standardization(2019, ISO 30301)은 기록경영시스템을 통해 경영 결정의 투명성과 추적 가능성을 보장한다고 명시하였다.

종합하면, 공공성은 행정학에서 국가의 합법성과 시민참여, 조직이론에서는 소유, 자원, 목표, 통제구조, 기록학에서는 기록을 통한 투명성과 책임성 보장이라는 다양한 층위에서 설명하였지만, 공통으로 ‘공익 실현, 민주적 절차, 투명성과 책임, 신뢰와 적법성, 사회적 협력과 연대’를 핵심 가치로 한다.

이러한 공공성 논의는 공공기관 자회사에도 적용된다. 공공기관 자회사는 법적으로는 민간적 형식을 취하더라도 모기관의 공공 정책 수행에 실질적으로 참여한다는 점에서 조직이론적으로 ‘공공성의 연속체’ 상에 존재한다(Bozeman & Bretschneider, 1994). 따라서 자회사의 기록은 단순한 경영자료가 아니라, 공공가치 창출과 행정 정당성을 입증하는 공적 증거로서 간주해야 한다. 결국 기록관리의 체계화는 자회사의 공공성과 책임성을 제도적으로 실현하는 핵심 기반이다.

2.3 책임성(Accountability)

책임성은 공공기관 운영의 정당성과 신뢰를 담보하는 핵심 개념으로, 전통적 의미에서 현대적·다차원적 개념으로 발전해 왔다.

전통적으로 책임성은 Friedrich-Finer 논쟁으로부터 출발한다. Fredrich(1940)는 행정인의 전문성과 내부적 책임을 강조하였고, Finer(1941)는 외부적 통제와 제재를 통한 책임성을 주장하였다. Bovens(1998)는 책임성은 단순한 설명책임이 아니라, 시민권과 조직윤리를 매개하는 핵심 제도적 관계라고 정의하면서, 행정인의 내부통제와 공적 시스템의 외부 통제 간의 균형이 필요하다고 하였다. 또한, 책임성을 행위자가 포럼에 자신의 행위를 설명하고 평가와 제재를 수용하는 제도화된 관계로 정의하며, 설명(Accountability)·정당화(Justification)·제재(Sanction)의 삼중 구조를 제시하였다(Bovens, 2007). Dubnick과 Frederickson(2011)은 책임성을 단순히 책임을 지는 행위가 아니라, 시민의 신뢰와 민주적 응답성을 보장하는 규범적 가치로 정의하고, 복잡한 거버넌스 환경에서 책임 있는 통치를 구현하기 위해서는 법적, 제도적 장치와 도덕적 정당성의 결합이 필요하다고 강조하였다.

조직이론에서는 책임성을 지배구조와 통제 메커니즘 차원에서 이해한다. Romzek과 Dubnick(1987)은 NASA 챌린저호 사건을 분석하며 책임성을 관료적, 법적, 정치적, 전문적 책임성으로 구분하였다. Mulgan(2000)은 권력 보유자가 자신이 행사하는 권한에 대해 정당한 설명을 제공하고 평가를 수용해야 하는 의무로 정의하며, 책임성의 범위가 점차 확대되고 있다고 제시하였다. Koppell(2005)은 책임성을 다섯 가지 유형(투명성, 책임추궁, 통제능력, 책임, 대응성)으로 제안하고, 책임성 개념의 모호성을 해소하고 조직 효율성을 높이기 위해서는 명확한 책임 규정과 관리 체계가 필요함을 강조한다. Behn(2001)은 책임성이란 “누구에게, 무엇에 대하여, 어떤 기준으로”

문는가에 따라 항상 복합적이라고 설명하였다. 따라서 책임성의 복잡성을 네 가지 핵심 질문(결과 결정, 책임 주체, 책임 이행자, 책임 실행 방식)으로 체계화하여 설명하고, 책임성은 재정, 공정성, 성과 세 가지 주요 부문으로 구분된다고 주장하였다. Peters와 Pierre(2006)는 공공조직의 책임성을 Answerability, Accountability, Responsibility, Responsiveness, 네 가지 형태로 구분하였다. Accountability는 조직의 자율적 행위에 관해 설명할 의무를 지는 가장 기초적인 책임성을 의미하며, Accountability는 외부 평가와 제재를 통해 실질적 책무성을 담보한다. Responsibility는 공무원 개인의 내적 윤리에 기초한 자기통제적 책임성을 가리키며, Responsiveness는 시민 및 이해관계자의 요구에 민감하게 반응하는 대응성을 강조한다. Peters와 Pierre(2006)는 이러한 네 가지 개념을 통해, 현재의 책임성이 단일 차원이 아닌 복합적, 다층적 구조로 진화하고 있음을 지적하였다.

<표 3> 책임성의 네 가지 개념(Peters & Pierre, 2006)

개념	통제주체	통제방식	핵심특징	적용사례
Answerability	외부 (시민, 언론 등)	설명요구	투명성 중심, 사후적	대학, 연구소 등
Accountability	외부 (감사기구 등)	평가+제재 가능성	위계, 법적 책임, 성과 중점	정부부처, 공공기관
Responsibility	내부 (공무원 개인)	윤리, 가치 기반 자율통제	자기판단, 내면적 규범	전문직, 고위 공직자
Responsiveness	시민, 이해관계자	협업, 조정, 정책 네트워크	참여기반, 정책 공동형성	지방정부, 복지 현장 등

국내 학계에서는 책임성을 한국적 제도 맥락에서 해석해 왔다. 김운태(1984)는 책임성을 정치기관의 위임을 받은 행정기관 내지 행정관이 국민에 대해 지는 책임으로 정의하면서, 기능적 책임(기술적, 과학적 판단)과 정치적 책임(시민 요구 대응) 간의 갈등을 중점적으로 다루었다. 김호섭(1991)은 행정 책임을 합리적 책임과 도덕적 책임으로 구분하였는데, 이는 Friedrich와 Finer의 책임성 논쟁과 연결된다. 합리적 책임은 Weber의 관료제 이론에 기반하여 행정책임의 근원이 외부에 있다는 개념이며, 도덕적 책임은 공직자 내적 윤리와 자기통제를 중심으로 하는 내적책임 개념이다. 이 둘은 모두 필요하고, 상충할 때는 일반적인 차원에서 해결되어야 한다고 주장한다. 정정길(2000)은 행정의 대응성과 책임성을 연결하며, 공공기관의 사회적 요구를 충족시킬 의무를 진다고 보았다. 류춘호(2003)는 책임성의 유형을 계층제, 법적, 전문가적, 정치적 책임성으로 구분하였다. 박천오와 주재현(2007)은 공공기관의 책임성을 높이는 다양한 관리방식과 통제제도의 장단점을 분석하였다. 엄석진(2009)과 한상일(2010)은 법적, 도덕적, 대응적 책임 등 여러 차원을 복합적으로 결합한 책임성 모델을 제안하였으며, 한승주(2013)는 공무원의 책임성을 설명 의무와 결과 통제의 복합 개념으로 보고, 제도적 보와의 필요성을 제기하였다.

기록학적 관점에서 책임성은 기록과 직결된다. Parkinson(1993)은 기록을 책임성의 핵심 매개라고 보면서, 행위자가 자신이 행사한 권한의 정당한 근거와 그 결과를 입증하기 위해 기록 생성, 보존하고, 접근 가능하게 할 의무가 있다고 설명하였다. Cook(2002)은 기록을 공공성과 책임성의 실체적 연결고리로 해석하면서, 기록이 단순히 과거의 증거가 아니라 민주사회에서 정부가 시민에게 스스로의 행위를 설명할 수 있게 하는 사회적 계약의 매개체라고 보았다. 즉, 정부는 기록을 통해서만 자신의 과거 행위를 설명할 수 있으며, 기록이 없으면 책임을 입증할 수단이 소멸된다고 보면서, 기록의 파괴는 권력에 의한 기억의 통제이며, 이는 시민과의 사회적 계약을 파괴하는 행위로 간주됨을 강조하였다. Meijer(2003)는 책임성을 정보단계(Information Phase), 토론단계(Discussion phase), 제재단계(Sanction phase)의 3단계로 구분하여 정의하였다.

McKemmish(2005)는 기록을 개인과 조직 활동의 증거이며, 집단 기억과 정체성을 형성하는 수단으로 정의하

고, 사회적, 문화적 기억으로서 기록의 역할을 강조하였다. Isa(2009)는 기록관리가 거버넌스의 책임성을 지원하는 핵심 메커니즘이므로, 조직 거버넌스의 책임 메커니즘의 일부로 포함되어야 하며, 기록관리 담당자를 단순 기술직이 아닌, 책임성의 관리자로 정의하였다. 기록관리의 실패는 정부의 신뢰도를 손상시키고, 공공 거버넌스 전체의 정당성을 약화시킨다고 하였다.

Millar(2010)는 기록 보존과 접근성은 공공기관이 책임을 질 수 있도록 하는 것뿐만 아니라 민주주의 유지와 투명성 확보의 조건임을 강조하였다. 임정훈과 강규형(2010)은 설명책임성을 4가지 개념, Answerability(답변의 의무), Accountability(조직의 이해당사자에 대한 설명책임), Responsibility(법적 의무에 기반한 공직자 활동 통제), Responsiveness(다양한 이해당사자를 향한 의무)로 구분하였다. 정미리와 임진희(2016)는 기억기반의 책임성을 행위의 증거기록을 생산, 축적한 후, 이를 활용 가능한 정보로 관리하여 근거자료로 활용하는 것으로 정의하였다. 설문원(2018)은 기록관리 관점에서 책임성은 업무의 증거인 업무기록을 평가 정책과 절차에 따라 선별하여 잘 남기는 것과 기록정보가 업무의 증거로써 사용 가능할 수 있을지 사전에 설정하여 조직 및 사회적 차원에서 이를 공유하는 것이라고 하였다. International Organization for Standardization(2019, ISO 30301)은 기록경영 시스템이 조직의 의사결정 과정에서 추적 가능성과 투명성을 보장한다고 명시하고 있다.

Franks(2023)는 아카이브 책임성을 아카이브 생성자의 일반적인 활동과정에서 생성되고 유지되는 기록에 대한 제공이나 접근을 통해 지원될 수 있다고 정의하였다. Hurley et al.(2024)은 기록 연속체에서 기록 전 과정이 책임성 확보와 직결된다고 분석하였고, Haylett(2023)는 기록 복원이 조직 책임성 회복 행위라고 설명하였다.

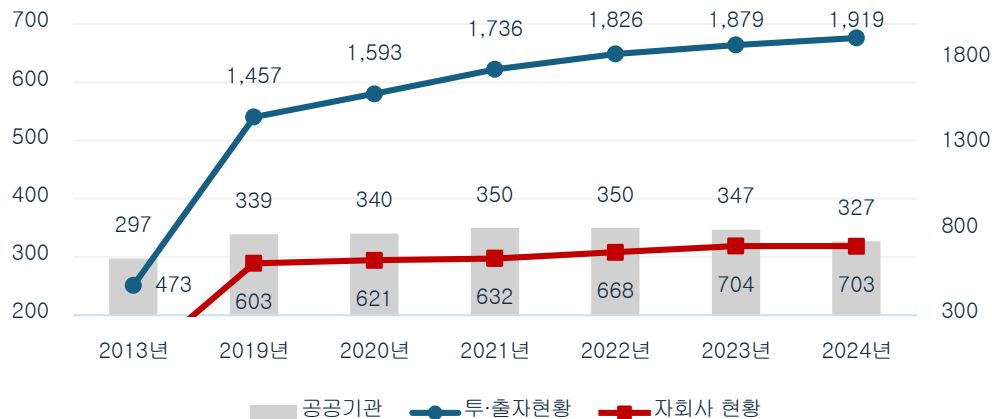
따라서 기록 없는 책임성은 존재하지 않는다. 기록은 행정의 결과물이 아니라 책임성의 근거이며, 사회사 기록 관리는 곧 공공부문 전체의 책임구조를 뒷받침한다. Meijer(2001)는 공공조직의 책임성 확보를 위해서는 기록관리가 필수라고 하였다. 기록관리의 부재는 곧 책임의 공백을 의미하며, 공공기관 전체 책무구조를 약화시킨다.

공공기관 사회사의 경우, 법적으로는 「상법」 상 독립된 법인격을 보유하나, 실질적으로는 모기관의 출자·정책 지원·정책위탁에 종속되어 있다. 이로 인해 책임성의 주체가 불분명해지고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「공공기록물 관리에 관한 법률」의 적용에 있어 사각지대가 발생한다. 따라서 사회사의 책임성은 기록관리 제도를 통해서만 구체화될 수 있으며, 이는 모자회사간 책임 연계성을 제도적으로 보장하는 필수 조건이다.

3. 공공기관 사회사 현황

우리나라의 공공기관은 경제발전과 함께 전통적으로 제공하던 사회간접자본(도로, 철도, 공항, 댐, 항만 등)과 생활필수품 서비스(전기, 가스, 수도, 주택 등) 외에도, 다양한 수요를 충족시키기 위해 공공서비스의 범위가 확대되는 추세이다(국회예산정책처, 2025). 공공기관의 역할 확장에 따라 출자기관의 수 역시 크게 증가하였다. 공공기관의 수는 2013년 297개에서 2024년 327개로 약 10.1% 증가한 것에 비해, 출자기관의 수는 2013년 473개에서 1,919개로 약 305.5% 증가하였다. 출자기관 중 사회사는 2019년 대비 약 16.6% 증가하여 703개에 달한다(기획재정부, 2025; 서재식, 2013)(그림1).

정부산하 공공기관 사회사에 대한 정부의 정책은 정권별로 사회상을 반영하며 지속해서 변화해 왔다. 1997년 경제위기 이후부터 2016년까지는 공공기관 사회사에 대한 정리가 주된 방향이었다면, 2017년 비정규직의 고용 전환 정책이 시작된 이후로는 사회사의 설립이 대두되고, 사회사의 효율적인 관리를 위한 다양한 제도가 마련되었다고 볼 수 있다(조혁진 외, 2020). 그리고 2025년에는 나라재정 절약을 위한 공공기관 통폐합 기조에 따라 사회사 또한 정리될 가능성이 크다(표 4).



<그림 1> 공공기관 및 투·출자 현황

<표 4> 공공기관 및 자회사에 대한 정부 정책 경향

정부	시기	정책 내용
김영삼 정부 이전	~ 1998	통제·관리의 대상
김대중 정부	1998 ~ 2002	통폐합 및 민영화로 자회사 구조개혁
노무현 정부	2003 ~ 2007	공공기관 자회사 신설 기준 마련 및 개편
이명박 정부	2008 ~ 2012	공공기관 선진화 및 효율 경영 강화
박근혜 정부	2013 ~ 2016	기능 조정·경영 효율화 지속
문재인 정부	2017 ~ 2022	비정규직 정규직화 자회사 운영 문제 대응 및 개선
윤석열 정부	2023 ~ 2025	혁신 및 책임경영 강화
이재명 정부	2025 ~	공공기관 통폐합 기조

3.1 김영삼 정부 이전 (~ 1998) : 통제·관리의 대상

해방 이후 1950년대 말까지 우리나라는 경제기반이 거의 전무하여, 일본으로부터 이양받은 귀속사업체를 공공기관으로 전환하여 운영하였다. 그리고 1960년대 초반부터는 민간자본이 부족한 상태에서 경제개발을 선도하기 위해 한국수자원공사(1966년), 포항제철(1968년) 등 공기업들을 적극적으로 설립하여 활용하였다. 이때 당시에는 예산이나 사업계획을 정부당국이 직접 사전통제하고 관리하였다.

시장 역량과 경제 규모가 커지자 1984년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여, 사후 성과관리체제로 전환하였다. 또한, 복지, 환경 등 사회분야 공공서비스 기능을 가진 공공기관을 신설하였다. 그러나, 이사회가 정부이사 및 사외이사로만 구성되는 등 실질적 자율성 부여에는 한계가 있었다(참여정부 국정운영백서 편찬위원회, 2008).

3.2 김대중 정부(1998 ~ 2002) : 통폐합 및 민영화로 자회사 구조개혁

외환위기 이후 우리 사회 전반에 구조조정 기조가 확산되면서, 공공부문의 슬림화가 요구되었다. 이에 따라 공공기관 자회사를 통폐합하거나 민영화하여 청산하는 방향으로 개편이 진행되었으며(김준기, 2001), 1998년부터 2002년까지 8개의 공기업과 50개 자회사를 민영화하고, 16개의 자회사를 통폐합하였다(참여정부 국정운영백서 편찬위원회, 2008). 당시에는 경영 부실로 모회사의 경영에 부담을 주는 자회사나, 모회사 없이 독자적으로 존립하기 어려운 자회사¹⁾가 이에 포함되었다. 자회사는 효율성 제고와 비용 절감을 위한 수단으로 활용되었으며,

초기에는 민영화와 구조조정의 부산물에 가까웠다.

3.3 노무현 정부(2003 ~ 2007) : 공공기관 자회사 신설 기준 마련 및 개편

노무현 정부는 참여정부라는 기조 아래, 공공부문의 책임성과 투명성 강화를 중심으로 제도 개혁을 추진하였다. 그 결과로 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률(공공기관운영법)」이 제정되면서 공공기관 관리의 법적인 기반이 마련되었다. 감사원은 실태감사를 통해 자회사 도입 및 운영에 관한 기준을 담은 「공공기관 구조조정 판단 기준」을 제시했는데, 여기에는 △서비스의 공공성 △민간시장과의 경합성 △기관 간 업무 중복성 △설립 목적과 실제 사업의 연계성이 포함되었다. 이에 따라 목적이 달성된 자회사, 법적 근거가 없는 자회사, 민간과 직접 경쟁하는 자회사는 정리대상이 되었으며 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」이 시행되는 등 공공기관 자회사의 설립에 대한 통제장치가 마련되었다. 이 시기 자회사는 단순 비용 절감 수준을 넘어, 경영 효율화와 기능 전문화의 수단으로 자리 잡았다(조혁진 외, 2020).

3.4 이명박 정부(2008 ~ 2012) : 공공기관 선진화 및 효율 경영 강화

이명박 정부는 ‘작은 정부, 효율적 정부’를 기치로 내걸고, 2008년 「공공기관 선진화 계획」을 추진하면서 자회사 관리 강화가 본격화되었다. 이후 관리·감독 사각지대에 있던 출자회사 273개를 평가하여 130개를 매각·청산·통폐합하였다(기획재정부, 2009). 기준은 △민간이 수행 가능한 분야 매각(111개) △설립 목적 달성 및 경영 부실 누적 폐지, 청산(17개) △기능 중복 흡수, 통폐합(2개) 등이었다. 또한 출자·출연 사전심사제도가 강화되어, 자회사 신설 및 출자금 증액에 대해 기획재정부의 사전 승인 절차를 거치도록 제도화되었다. 더불어 모회사의 경영평가에 출자회사에 관한 경영평가 및 경영공시가 강화되었다. 이로 인해 자회사는 모기관의 경영 효율성을 보완하는 외곽조직으로 제도화되면서, 비핵심 기능의 분리·위탁이라는 성격이 강화되었다.

3.5 박근혜 정부(2013 ~ 2016) : 기능 조정·경영 효율화 지속

박근혜 정부는 공공기관의 부채 관리와 방만경영 개선을 핵심 국정과제로 삼았다. 이에 따라 출자심사제도 및 경영평가 연계 제도가 본격적으로 도입되었다. 국민권익위원회(2013)는 공공기관 자회사에 해당하지만 ‘공공기관’이 아니라는 이유로 관리 사각지대에 있던 공공기관 출자회사 설립·운영의 투명성이 부족함을 지적하였다. 특히 기타공공기관 자회사 설립절차가 선언적 규정에 그쳐 실효성이 낮음을 문제로 들었으며, 임원 인사 문제, 예산·회계 집행 부적정, 부실한 경영공시를 주요 운영상 문제로 제시하였다. 개선 방안으로 △설립-관리-정리 등 단계별 관리체계 확립 △공공성이 강한 자회사는 「공직자윤리법」을 적용하여 공직유관단체 지정 검토 △공시 범위 확대 및 충실화가 제시되었고, 이를 통해 공공기관 자회사 운영의 투명성과 책임성을 강화하고자 하였다. 또한, 2014년 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」을 제정하고, 2015년 개정하면서 공공기관(모기관)은 출자회사의 관리현황과 경영성과 등을 주무부처와 기획재정부에 정기적으로 보고하고, 경영성과가 부실한 경우에 개선하거나 폐지 등을 위해 노력해야 한다는 단서를 붙였다.

1) 대표적인 예시로는 한국수자원공사의 자회사 한국수자원기술공단으로, 한국수자원공사의 시설물 점검 및 정비 업무를 위해 출자하여 설립된 회사였다. 공공부문 내부거래를 담당하고 있다는 이유로 아웃소싱 후 청산하는 방법으로 정리되었다.

3.6 문재인 정부(2017 ~ 2022) : 자회사 확대와 운영 개선 대책

2017년 「공공부문 정규직 전환 정책 시행 가이드라인」은 자회사를 정규직 전환 경로로 활용하도록 제시(관계부처 합동, 2017)하면서 이 시기에 노동 전환형 자회사가 급증하였다. 그러나 2019년 고용노동부와 관계부처의 전수 조사 결과 자회사에서 독립성 부족, 노동조건 격차, 책임성 공백의 문제가 발견되었다(고용노동부, 2020). 이에 정부는 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」을 기반으로 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선 대책」을 발표하여 △법령 및 정관 근거 명시 △부실 자회사 타당성 검토 △적정 자본금 출연 및 설비 이관 △통합계약 및 낙찰률 개선 △경영협약 및 노사공동협의회 제도화 △복지기금 공동 활용 등을 제시하였다(관계부처 합동, 2020). 이로써 문재인 정부는 자회사 확대에서 운영 개선이라는 이중 기조를 보인다.

3.7 윤석열 정부(2022 ~ 2025) : 운영 관리 및 제도 개선 강화

윤석열 정부는 자회사 난립과 운영 비효율 문제를 해결하기 위해 관리 강화 정책을 추진하였다. 2022년 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」(기획재정부, 2022)에서는 출자·출연 절차 강화, 주무부처 사전검토 제도화, 대규모 투자사업 예비타당성 조사 확대 등을 제안하였다. 이 시기는 자회사를 운영 관리 및 제도 개선 대상으로 전환한 시점이다.

3.8 이재명 정부(2025 ~) : 통폐합 기조와 구조조정 전망

정부는 2025년 8월에 개최된 「나라재정 절약 간담회」에서 공공기관 통폐합에 대해 논의하였다. 이는 국가부채 증가에 대응해 재정 효율성을 높이기 위함과 중복 업무와 불필요한 기능을 줄여 공공기관의 역할을 재정립하려는 목적이 있다.

전체 331개 공공기관을 대상으로 중복된 기능을 통합하고, 비효율적인 조직을 축소하거나 폐지하는 방식으로 진행될 구조조정에 통폐합 1순위로 발전 공기업을 꼽히면서 한국전력공사와 산하 발전자회사 구조 개편이 핵심과제로 부상할 예정이다. 그 외에 한국토지주택공사와 SRT와 KTX의 통합문제, 금융 분야 공기업도 통폐합 검토 대상에 포함될 전망이다(정환보, 2025). 대통령실에서 직접 통폐합 작업을 챙기는 매우 이례적인 상황이다. 이런 공공기관의 통폐합 기조는 결국, 자회사의 구조조정으로도 이어질 가능성이 높은 상황이다.

이를 통해 다음과 같은 시사점을 확인할 수 있다. 첫째, 자회사는 ‘정책 이행 중심형’으로 변화하고 있다. 투자목적형과 고용전환형 자회사는 공공기관이 행정 기능의 일부를 외부 법인 형태로 분산시켜 정책의 집행 효율성을 제고하려는 경향을 반영한다. 둘째, 자회사 간 공공성의 편차가 뚜렷하게 나타난다. 투자목적형·채권형 자회사는 경영성과 중심의 민간기업형 구조를 보이는 반면, 고용전환형·분업형 자회사는 정책 목표 수행을 위한 준공공 조직으로 기능한다. 따라서 자회사 전체를 일률적으로 “영리법인”으로만 규정하기 어렵다. 셋째, 자회사의 다층적 역할에도 불구하고, 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「공공기록물 관리에 관한 법률」은 이들을 제도권 관리대상으로 포함하지 않는다.

따라서 다음 장에서는 공공기관 자회사의 법적 지위를 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 「공공기록물 관리에 관한 법률」의 관점에서 검토하고, 국내 제도에서 발생하고 있는 관리·감독의 공백을 구체적으로 분석하고자 한다. 더 나아가 해외 주요국의 관련 법제를 비교함으로써 한국의 제도 개선 방향을 모색하고자 한다.

4. 공공기관 사회사의 법적 지위와 제도적 공백

4.1 사회사의 법적 위치

사회사는 「상법」 제169조에 따라 법적으로는 독립된 법인격을 보유한다. 이에 따라서 자신의 명의로 된 권리와 의무를 형성하고, 재산 및 계약상의 책임을 스스로 부담하는 주체가 된다. 대법원 또한 “여러 개의 주식회사가 동일한 그룹 산하의 계열회사 관계에 있고 실질적으로 동일인이 그 계열회사들의 업무를 총괄하더라도, 특별한 사정이 없는 한 각 회사는 독립된 법인격을 가진다”고 판시하였다(대한민국 대법원, 2008).

이러한 법리는 실질적으로는 모기관의 자본, 재정 지원, 정책 위탁, 경영통제에 종속되어 있는 사회사의 현실적 구조와 상충된다. 나아가 모기관이 사회사의 법인격을 남용하거나 부당한 영향력을 행사하여 사회사의 행위에 실질적으로 관여한 경우에는 사안에 따라 법인격 부인(Piercing the corporate veil)될 수도 있다. 이러한 사회사의 이중적인 상황이, 사회사 자체로는 민간법인이지만, 공공성을 수행한다는 준공적 성격을 가진 집단으로 규정하게 한다.

해외에서도 사회사는 모회사와 독립된 법인격을 갖는다. 미국의 기업법(Corporate law)에서 모회사는 사회사의 채무나 불법 행위에 대해서는 법적 책임을 지지 않는 것이 원칙이다(Thompson, 1991). 다만, 모회사가 사회사의 독립적 의사결정을 방해할 정도로 과도하게 지배하는 경우, 사회사의 순자산이 불충분하여 모회사에 종속되는 경우, 사회사 내 이사회나 운영규칙 등 의사결정 체계가 없고 모회사가 실질적으로 운영하고 통제하는 경우, 회계나 자금의 흐름이 모회사 간 개별적으로 분리되지 않거나 지배주주 개인의 것처럼 운용되는 경우, 모회사나 지배주주가 지배력을 행사하여 사기행위 또는 부정행위를 행하고 이를 사회사를 통해 법적 책임 회피, 채무 면탈 등의 목적이 있을 때는 법인격을 부인하고 있다(황남석, 2007).

유럽연합(EU)에서도 일반적으로 사회사는 독립된 법인격체로 보고 독립성을 부여하고 있다. 이는 International Court of Justice(ICJ, 1970)의 판례에서 밝히는 바와 같다. 그러나 모사회사간 책임관계에 있어서 EU법원은 경제적 동일체 이론(Economic Unit Theory)을 적용한다. 단일 경제 실체 원칙에 따라, 모회사와 사회사가 경제적, 법적, 조직적으로 밀접하게 연결되어 있고 사회사가 독단적으로 시장에서 활동하지 않는 경우엔 모사회사를 하나의 경제 주체로 간주한다. 특히, 모회사가 사회사의 지분을 100% 보유한 완전자회사일 경우에 사회사에 대해 모회사가 결정적인 영향력을 행사한다는 추정이 적용되고 있으며, 이를 반박하기 위해서는 모사회사가 실제로 독립적인 관계임을 모회사가 입증해야 한다.

이와 같은 미국과 유럽의 접근은 법인격은 원칙적으로 독립적이며, 지배관계의 실질적 내용에 따라 그 독립성이 제한될 수 있음을 보여준다.

4.2 「공공기관의 운영에 관한 법률」 적용 문제

「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법)은 2007년 제정되어 공공기관의 지정과 운영 경영평가, 경영공시, 예산 및 인사관리 등 전반을 포괄적으로 규율하는 법률이다. 제4조는 기획재정부 장관이 △공기업 △준정부기관 △기타공공기관을 지정할 수 있도록 하고, 제11조는 경영공시, 제48조는 경영평가, 제26조는 임원 임면 절차를 규정하여 공공기관 운영 전반에 대한 관리, 감독의 근거를 마련하고 있다.

특히, 2024년 개정에서는 경영공시 조항(제11조 제1항 제5호)에 “사회사·출자회사 및 재출자회사와의 거래내역과 인력 교류현황”을 추가하여, 사회사 운영의 투명성을 강화하였다. 이에 따라 모기관은 사회사 관련 정보를

포함하여 공시해야 한다. 다만 「공공기관운영법」의 직접 적용 대상은 어디까지나 ‘공공기관으로 지정·고시된 기관’에 한하여 적용되므로, 자회사가 별도의 공공기관으로 지정되지 않는 한, 법률상 의무의 직접 주체는 자회사가 아니라 모기관이다. 따라서 자회사는 모기관의 기능을 실질적으로 수행하면서도, 「공공기관운영법」상의 △예산관리 △인사통제 △경영평가 △경영공시 의무에서 벗어나 있다.

그로 인해 자회사는 예산 편성 및 집행의 적정성, 사업 운영의 합목적성, 임원 임명 과정의 투명성 확보, 경영공시 제도화 등 핵심 관리장치로부터 벗어나 있다. 자회사가 사실상 모기관의 정책집행을 대행하는 외곽조직임에도 불구하고, 법률상 「공공기관운영법」의 직접 규율을 받지 않기 때문에 모기관의 관리 감독에만 의존하게 되는 구조적 한계를 지닌다.

모기관이 경영평가나 경영공시를 통해 일정 부분 자회사 운영을 공개, 통제할 수는 있지만, 이는 법률상 직접 규정된 것이 아니라 기획재정부의 행정지침이나 내부 규정 수준에 그친다. 따라서 자회사 운영의 투명성과 책임성은 법적 강제력이 아니라 기관 재량에 좌우되며, 실질적 관리·감독의 실효성이 충분히 담보되지 못하고 있다.

이러한 한계점에 정부는 고용전환형 자회사의 운영 실태를 관리하기 위해 고용노동부 주관의 공공기관 자회사 운영 실태 평가 제도를 도입하였다. 이 평가는 2019년부터 정기적으로 시행되어 자회사의 고용구조, 노동조건, 계약의 공정성 등을 점검하고 있으나, 다음과 같은 한계를 가진다. 먼저, 적용 범위의 협소성이다. 이 평가는 고용전환형 자회사에 한정되어 있으며, 모든 공공기관 자회사로 확대되지 않았다. 둘째, 평가항목의 제한성이다. 평가항목이 용역계약의 적정성, 낙찰률, 계약 단가의 공정성, 노사공동협의체 설치 여부 등 계약상 갑을관계의 공정성 이행에 편중되어 있어, 자회사 운영 전반의 공공성과 책임성을 포괄하지 못한다.

결국 이러한 한계로 인해 정부산하 공공기관 자회사는 여전히 「공공기관운영법」의 관리·감독 체계 바깥에서 운영되고 있다. 그 결과 자회사의 재무·인사·업무 수행 전반은 공공부문의 투명성과 책무성 관리망으로부터 이탈되어 있으며, 이는 공공기관 거버넌스 체계의 단절과 공공성 훼손으로 이어지고 있다.

<표 5> 모자회사 간 법령 적용 비교

구분	모(母)기관 : 공공기관	자(子)회사
법률 적용	「공공기관의 운영에 관한 법률」	「상법」 ※ 공공기관으로 지정된 일부 자회사는 「공공기관운영법」을 적용받는다.
법적 지위	공공기관 (공기업·준정부기관·기타공공기관)	「상법」상 주식회사 (독립 법인격)
예산 편성 및 집행 통제	제11조 (경영공시), 제48조(경영평가) 등 법률상 규율	모기관 내부 규정 또는 위탁계약에 따른 자율 관리
경영공시 및 정보공개	제11조(경영공시) 의무	비적용 (재량 또는 내부 규정에 따름)
경영평가	제48조(경영평가)에 따라 평가 대상	비적용 (모기관 내부 평가)
임원 임명 절차	제26조(임원의 임명 및 해임)	비적용 (모기관의 인사 개입 가능)
감사 및 감독 체계	감사원 및 주무부처 감사 대상	법률상 직접 감사 대상 아님 (모기관 위탁감사 가능)
책임성과 투명성 확보 장치	법률상 관리·감독 체계 구축	제도적 규율 부재, 모기관 내부통제에 의존

이러한 「공공기관운영법」의 적용 배제는 기록관리 제도에서도 동일하게 반복되고 있으며, 이는 공공기관 자회사가 법적 책임성과 투명성 확보의 사각지대에 놓이게 되는 주요 원인이 된다.

4.3 「공공기록물 관리에 관한 법률」 적용 범위와 불균형

자회사의 기록관리 사각지대는 「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)」의 적용 범위와 직접적으로 관련된다. 「공공기록물법」은 1999년에 제정되어 “공공기관이 생산·접수하는 기록물을 체계적으로 관리하고, 국민의 알권리를 보장함으로써 행정의 투명성과 책임성을 확보하기 위함”을 목적으로 한다. 이후 2006년 전면개정과 2011년, 2019년, 2023년의 연속 개정을 거치면서 적용대상을 점진적으로 확대해 왔다.

<표 6> 「공공기록물법」 적용 여부 비교

구분	「공공기록물법」 적용	주요 근거	비고
국가기관	○	법 제3조 제1호	중앙부처, 헌법기관 등
지방자치단체	○	법 제3조 제1호	광역·기초 지방자치단체
공공기관	○	시행령 제3조 제1호	「공공기관의 운영에 관한 법률」
지방공사·지방공단	○	시행령 제3조 제2호	「지방공기업법」
지자체 출자·출연기관	○	시행령 제3조 제3호	「지방출자출연법」
특수법인	○	시행령 제3조 제4호	각종 특별법 (민법, 상법에 의한 설립 제외)
학교, 사학법인	○	시행령 제3조 제5호	「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 등
공공기관 자회사	×	—	—

그럼에도 불구하고, 정부산하 공공기관 자회사는 공공기관으로 지정되지 않는 한, 법적 관리 범위 밖에 놓여 있다. 반면에 지방자치단체 산하의 공기업과 출자·출연기관은 법률상 「공공기록물법」의 적용을 받는다. 법체계상 “공공기관 지정 여부”를 기준으로 기록관리 의무를 부과하기 때문이다. 즉, 실질적 공공기능 수행 여부가 아니라 형식적·법적 지위가 기록관리 의무의 판단 기준이 되는 구조적 한계가 존재한다.

이로 인해, 다음과 같은 문제가 나타난다. 첫째, ‘행정적 추적 가능성’의 약화이다. 자회사의 주요 의사결정과 계약, 사업 집행 기록이 체계적으로 생산·보존되지 않아, 사후 검증과 책임소재 파악이 어렵다. 둘째, ‘정보 접근권’의 침해이다. 자회사 운영에 대한 국민의 정보 접근권이 제도적으로 차단되어, 국민의 알권리 및 행정 투명성 보장 원칙과 충돌한다. 셋째, ‘거버넌스 단절’의 문제이다. 모기관과 자회사 간 업무 연계 기록이 단절되어, 공공기관 전체 차원의 기록 생애주기 관리가 불가능하다. 결국 자회사에서 생산된 공적 기록은 행정기록의 공백을 초래하며, 공공정책의 투명성과 신뢰성 확보에 장애 요인이 된다.

해외 주요국은 국내의 공공기관 범위보다 훨씬 폭넓은 법적 포섭 원리를 채택하고 있다. 즉, 형식적 법인격이 아닌 통제 및 기능을 기준으로 정보공개와 기록관리 의무를 부과한다. 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드에서는 공공기관의 자회사 또한 관리대상으로 포함하고 있다는 것을 각국의 기록관리 관련 법령에서 찾을 수 있다.

먼저 미국은 「The U.S. Freedom of Information Act, FOIA(5 U.S.C. § 552)」에서 적용되는 기관의 범위를 정부공사(Government corporation)과 정부통제법인(Government controlled corporation)을 명시하고 있어 (§(f)(1)), 정부가 설립하거나 실질적으로 통제하는 모든 법인형 조직을 공공기관으로 간주한다. 또한, 「OPEN Government Act of 2007」은 “정부 계약하에 민간이 보관하는 기록도 그 기관의 기록으로 본다”는 조항을 통해, 기록의 물리적 소유가 아닌 지배·관리권(control)을 기준으로 공공기록의 범위를 정의하고 있다(United States Congress, 2016).

영국은 「Freedom of Information Act 2000, FOIA 2000」에서 “국왕(정부) 또는 공공기관이 100% 소유한 회사는 FOIA의 적용대상인 공적회사(publicly-owned company)로 간주(§6)”하며(United Kingdom, 2000),

FOIA 제46조에 근거한 실무강령에서는 ① 모든 공공기관은 최고경영자의 승인을 받은 기록관리정책을 갖추고 (§7.1), ② 역할과 책임의 명확화 (§7.2(d), 제6절) ③ 보존-폐기 기준을 마련해야한다(제12절)는 의무규정을 두고 있다(Cabinet Office, 2021; Ministry of JUSTICE, 2009). 따라서 영국은 공공기관의 완전자회사를 포함한 모든 정부 소유 법인은 기록관리 정책을 구비하도록 법제화되어 있다.

캐나다는 「Access to Information Act, ATIA」 제3.01조의 (1)에서 모기관(Parent Crown corporation)뿐만 아니라, 그 완전자회사(wholly-owned subsidiaries)까지 법률상 정보공개, 기록관리 의무를 지게 하고 있다(Canada, 2025). 이는 공공기관 자회사에 대한 명확한 기준을 제시하고 있는 부분이다.

뉴질랜드는 「Public Records Act 2005, PRA」 제4조를 통해서 공공기관(public office)을 정부부처, 준정부기관, 국영기업, 그리고 제5조를 통해 총독이 공공조직으로 지정한 단체(Order in Council)로 정의하고 있다(New Zealand, 2005). 이는 법적 형식보다는 공공사무 수행 여부를 기준으로 적용대상을 결정하는 구분이며, 정부가 통제하거나 공공업무를 수행하는 모든 조직(공기업, 위탁법인, 자회사, 민관합작회사 등을 포괄한다)을 공공기록 관리체계에 포함시킨다.

해외 사례를 정리하면, 미국은 통제(control), 영국은 완전출자(ownership), 캐나다는 법적 포함(legal inclusion), 뉴질랜드는 기능(function)을 기준으로 공공기관 자회사 기록관리를 규율한다는 점에서 국내의 「공공기록물법」 보다 포괄적인 접근을 취하고 있다.

<표 7> 해외 국가별 공공기관 자회사 기록관리 관련 법령 사례

구분	한국	미국	영국	캐나다	뉴질랜드
관련 법령	공공기록물법	FOIA	FOIA 2000	ATIA	PRA
자회사 개념	×	○ Government controlled corporation	○ publicly-owned company	○ wholly-owned subsidiaries	○ Order in Council
법리 적용의 핵심 범주	공공기관 지정 여부	Control	ownership	legal inclusion	function
자회사 기록관리 의무	×	○	○	○	○
자회사 정보공개 의무	×	○	○	○	○

5. 자회사 기록관리 제도화 방안

앞서 살펴본 바와 같이, 공공기관 자회사는 법적으로는 독립된 법인이지만, 실질적으로는 모기관의 공공정책 수행을 지원하거나 대행하는 준공적 조직으로서 기능하고 있다. 따라서 자회사의 기록관리 공백은 단순한 행정적 결함이 아니라 공공성과 책임성의 체계적 단절로 이뤄진다. 기록 없는 공공성은 존재하지 않는다. 이에 이 절에서는 공공기관 자회사의 기록관리 제도화를 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

5.1 법적 근거 정비 : 법률 적용 대상 확대

가장 근본적인 과제는 법률의 적용 대상을 확장하는 것이다. 현행 「공공기록물법」은 ‘공공기관’을 법률에서 정의하고, 구체적인 범주를 시행령 제3조에서 열거하고 있다. 다만, ‘공공기관이 지배, 출자하는 자회사’와 ‘공공서

비스 위수탁 수행 법인’은 명시되어 있지 않아, 실질적으로 공공기능을 수행함에도 기록관리 의무가 직접 미치지 않는 사각지대가 발생한다.

공공기관의 자회사를 법적 관리 대상으로 보고 있는 해외 사례를 참고하여, 기존의 “지정”된 기관에서 공공서비스를 “수행”하는 기준으로 확장할 필요가 있다. 즉, 정부 또는 공공기관이 전액 출자하거나 공공서비스를 위탁·대행하는 자회사 역시 기록관리 의무 주체로 포함해야 한다.

<표 8> 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 정비 (안)

- 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제3조 제1항에 다음 각 호를 신설한다.
- 정부 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 직접 또는 간접으로 출자총액의 50% 이상을 보유하는 법인(자회사 포함)
 - 법 제2조제1호의 공공기관으로부터 사무를 위임, 위탁받아 공공서비스를 지속적으로 수행하는 법인(조례, 계약, 고시에 의하여 지정된 경우를 포함)

이러한 개정은 형식적 공공기관 지정 여부와 상관없이, 정부 또는 공공기관이 실질적으로 통제하거나 공공서비스 수행을 위탁한 자회사까지 기록관리 의무 주체로 포함할 수 있도록 한다.

5.2 관리체계 구축 : 모기관-자회사 연계형 기록관리 구조

법률 적용 범위의 보완과 병행하여, 안정적인 기록관리 정책의 정착을 위해 국가기록원 주관으로 ‘모기관-자회사 연계형 기록관리체계’를 구축할 필요가 있다. 이 체계는 다음 <표 9>와 같이 ① 정책적 통합, ② 시스템 연계 ③ 평가 및 피드백의 세 단계로 구성된다.

국가기록원은 「공공기록물법」에 따라 기록관리의 표준 제·개정과 이행지원을 총괄하므로, 본 체계를 설계-고시-교육-확산할 권한과 책임이 있다. 법령 적용 대상의 확대와 더불어 기록관리 표준의 제·개정을 추진하고, 이행 지원하도록 총괄하며, 시스템 기능 표준 등을 통해 상호운용성 기반을 제공할 수 있다.

이와 같은 연계형 구조의 핵심은 자회사에 별도의 시스템을 신규 구축하도록 강제하기보다, 모기관의 정책, 시스템, 평가 체계 등의 표준을 통해 연결함으로써 기록의 생산, 등록, 보존, 평가가 표준기반으로 일관되게 관리되도록 보장하는 것이다.

또한 International Organization for Standardization(2019, ISO 30301)은 최고경영층의 리더십과 책임배분, 성과평가를 기록경영시스템에 내재화할 것을 요구하므로, 모기관의 최고경영자(CEO)와 기록관리책임자(CRO)의 공동책임체계를 제도화할 수 있다. 이때 평가지표는 경영실적 평가와 연계하여 자회사 기록관리 성과가 모기관의 경영평가 및 경영공시에 반영되도록 설계되어야 한다.

다만, 공공기관으로 지정된 자회사는 별도의 기록관을 설치해야 하는 대상이 되므로, 제외한다.

<표 9> 모기관-자회사 연계형 기록관리 구조

단계	내용	담당주체
[1단계] 정책적 통합	모기관의 기록관리 기본계획에 자회사 포함	모기관, 국가기록원
[2단계] 시스템 연계	자회사 기록관리시스템을 모기관 기록관리시스템과 연계	자회사, 모기관
[3단계] 평가 및 피드백	자회사 기록관리 실태를 모기관 경영평가 및 공시 지표에 반영	기획재정부, 국가기록원

5.3 감독·평가 체계 : 경영평가 및 기록관리 성과 통합

자회사 기록관리를 실질적으로 제도화하려면, 모기관이 자회사의 기록물관리에 꾸준한 관심을 가질 수 있는 감독·평가 체계도 필요하다. 현재, 「공공기관운영법」 제13조(경영공시)에서 자회사, 출자회사, 재출자회사와의 거래 내역 및 인력교류 현황을 공시항목으로 규정하며, 공시 항목에 경영실적 평가(제48조)도 포함시킨다. 따라서 모기관의 경영평가 지표에 “자회사 기록관리 성과” 항목을 신설하면, 그 결과가 곧바로 경영공시로 연결되어 대외 투명성이 확보된다.

<표 10> 경영평가 항목 신설(안)

[경영평가 항목 신설(안)]

- 자회사 기록관리 체계 구축 및 운영 수준
- 주요 의사결정 및 계약 관련 기록의 보존, 공개율
- 기록관리 전문인력 확보 및 교육 실적

이 평가 지표는 모기관의 공시 수준과 연계되어 자회사 기록관리의 책임성을 가시화하고, 국민이 직접 공시정보를 통해 자회사 운영의 투명성을 확인할 수 있도록 한다.

5.4 행정, 기술 인프라 : 국가기록원 중심의 감독체계 강화

국가기록원은 현재 「공공기록물법」 상 중앙기록관리기관으로서 기록관리 정책 수립 및 감독 기능을 담당하고 있으므로, 국가기록원이 자회사 기록관리를 감독할 수 있도록 법적 권한을 명시적으로 부여할 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 제도 개선이 필요하다.

<표 11> 감독체계강화 방안(안)

[공공기관 자회사 기록관리 지원센터]

- 자회사별 기록관리 지침 표준안, 시스템 연동 기술가이드 제공
- 모기관-자회사 간 기록관리 표준 프로세스 운영

[기록관리전문요원 자회사 배치 의무화]

- 일정 규모 자회사는 자체 기록관리 담당자 지정
- 모기관 기록관리전문요원이 정기적으로 자회사 관리 점검 수행

[기록관리 실태조사 주기화]

- 국가기록원 주관 3년 주기 ‘공공기관 자회사 기록관리 실태조사’ 시행
- 조사결과를 기획재정부 경영평가 자료로 연계

공공기관 자회사 기록관리의 제도화는 단순한 기술적 문제를 넘어, 공공성, 책임성, 거버넌스의 연속성을 실현하기 위한 핵심 정책 과제이다. 특히 「공공기록물법」의 적용대상 확대와 국가기록원 중심의 감독체계 강화는 자회사를 공공기관 관리체계 내로 편입시키는 실질적 수단이 된다. 자회사 기록관리 제도화는 궁극적으로 공공기관의 신뢰성과 행정 투명성 향상에 기여함으로써 “기록을 통한 책임사회”를 구현하는 초석이 될 것이다.

6. 결론

이 연구는 문헌기반의 이론적 탐색을 통해, 공공기관 자회사를 법적, 조직적, 행정적 측면에서 분석하고 그 공공성과 책임성을 담보할 수 있는 기록관리 제도화 방안을 제시하였다. 자회사는 「상법」 상 독립된 법인으로 분류되지만, 다수는 모기관의 정책 수행을 지원하거나 대행하는 ‘준공적(準公的) 조직’으로 기능한다. 그러나 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 ‘제4조~제6조에 따라 지정·고시된 공공기관’에만 직접 적용되므로, 자회사는 별도 지정이 없는 한 경영공시 및 경영평가 등 핵심 관리장치의 범주 바깥에 놓인다. 이로 인해 모-자 간 통합적 거버넌스가 약화되고 기록관리의 제도적 사각지대를 초래한다.

이 공백은 단순한 행정관리의 미비나 정보 축적의 문제가 아니라, 공공부문의 공공성과 책임성, 연속성이 단절되는 문제이다. 이 연구는 자회사의 기록을 공공정책 집행의 과정·결과를 증명하는 공적 증거로 규정하고, 기록관리 제도화를 공공부문 거버넌스의 핵심 수단으로 제시하였다. 특히, 경영공시 항목에 “자회사, 출자회사, 재출자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황”이 포함되었으나, 적용 주체가 여전히 ‘공공기관’에 한정되었다는 한계가 남아 있다. 따라서 해외 관련 법제를 비교 분석하여 공공기능 중심 포함 원리와 완전출자형 자회사 규율 체계를 한국의 제도 개선에 참고하였다.

이 연구에서의 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 「공공기록물법」의 적용 대상 확대가 필요하다. 공공기관이 50% 이상 출자하거나 공공서비스를 위탁한 자회사를 기록관리 의무 주체로 명시함으로써 형식적 공공기관 지정 여부와 관계없이 실질적 공공기능 수행 기관을 법체계 안으로 포섭해야 한다. 둘째, 모기관-자회사 연계형 기록관리체계 구축이 요구된다. 모기관의 기록관리 기본계획에 자회사를 포함하고, 모기관의 기록관리시스템과 자회사의 기록관리시스템을 연계함으로써 기록의 일관성과 추적 가능성을 확보해야 한다. 셋째, 경영평가 및 공시제도와 연계 강화가 필요하다. 경영평가 지표에 자회사 기록관리 항목을 포함하고, 그 결과를 국민에게 공시함으로써 자회사 운영의 투명성을 확보할 수 있다. 넷째, 국가기록원 감독 권한 확대 및 지원체계 마련이 중요하다. 국가기록원 내 ‘공공기관 자회사 기록관리 지원센터’를 설치하여 표준 지침 제공, 실태조사, 전문인력 양성 등을 체계적으로 수행해야 한다.

이론·정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 공공기관 자회사를 ‘공공성의 연속체’ 위에서 재해석하였다. 공공성은 자원 소유 형태가 아니라 공공가치 창출 정도로 판단해야 하며(Bozeman, 2007), 자회사 기록은 공공가치 창출 과정의 핵심 증거이다. 둘째, 기록관리 관점에서 자회사는 책임성의 확장 단위이다. 의사결정, 행위의 문서화 없이는 설명책임을 실현할 수 없고, 기록 부재는 모기관 전체 책임체계를 약화시킨다. 셋째, 공공성-책임성-기록관리의 삼중 관계를 통합 프레임으로 제시함으로써, 법, 제도 설계와 관리실무를 연결하였다.

연구 한계와 후속 과제는 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 법제, 제도 분석에 초점을 두었으므로, 자회사 유형별 실태 및 조직문화 요인에 대한 실증이 필요하다. 둘째, 모-자 간 기록관리시스템 연계 시, 전자기록의 진본성, 무결성, 접근성을 보장하기 위한 기술적 적용 방안 등을 모색해야 한다. 셋째, 비교 대상을 유럽, 아시아로 확장한 국제 비교연구를 통해 다층적 논의가 필요하다.

결국 공공기관 자회사의 기록관리 제도화는 단순한 행정절차의 개선이 아니라 공공부문 거버넌스의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위한 구조적 개혁 과제이다. 기록은 공공성의 증거이자, 책임성의 실현 수단이며, 정책과 행정의 연속성을 보장하는 사회적 인프라이다. 따라서 자회사 기록관리 법제화는 공공기관 자회사가 단순한 민간 조직이 아니라, 공공가치를 실현하는 제도적 주체로서 기능하기 위한 필수조건이나 출발점이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 고용노동부 (2020). 자회사 평가 최종보고서. 세종: 고용노동부.
- 공공기관의 운영에 관한 법률. 법률 제20400호.
- 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령. 대통령령 제33078호.
- 공공기관의 조직과 정원에 관한 지침. 기획재정부고시 제2017-25호.
- 공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제21066호.
- 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35506호.
- 관계부처 합동 (2017. 7. 20.). 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인. 대한민국 정책브리핑. 출처:
<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37729>
- 관계부처 합동 (2020. 3. 23.). 공공기관 자회사 운영 개선 대책. 공공기관신문. 출처:
https://www.kpn24.co.kr/board/view.php?bo_table=board52&no=15
- 국민권익위원회 (2013. 12. 17.). '공공기관 자회사' 설립·관리 절차 강화된다. 출처:
https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list_no=6880&nPage=
- 국회예산정책처 (2025). 2025 대한민국 공공기관. 출처:
https://www.nabo.go.kr/Sub/02NoticeParticipation/01_03_Board.jsp?func=view&bid=8&idx=8747
- 권향원 (2020). 공공성 개념: 학제적 이해 및 현실적 쟁점. 정부학연구, 26(1), 1-36.
<https://doi.org/10.19067/jgs.2020.26.1.1>
- 기획재정부 (2009. 1. 15.). 130개 공공기관 출자회사 대폭 정리. 출처:
https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_0000000000028&searchNttId1=OLD_86798&menuNo=4010100
- 기획재정부 (2022. 7. 29.). 생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인. 출처:
https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_0000000000028&searchNttId1=MOSF_0000000000060478&menuNo=4010100
- 기획재정부 (2025). 2025년 기준 공공기관 분포 현황. 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO). 출처:
<https://www.alio.go.kr/>
- 김강산, 배수호, 홍성우 (2025). 국가 간 공공성 비교 및 유형화: 공적 영역과 사적 영역을 구분하여. 한국공공관리학보, 39(2), 1-27.
- 김대건 (2019). 공공성 유형화와 유형 간 이해관계자와의 협력 및 조직효과성의 차이 분석 - 공적성, 공동체성, 공공성 개념을 중심으로 -. 지역정책연구, 30(1), 63-85. <http://doi.org/10.22773/RPR.2019.30.1.63>
- 김성근, 정동재, 허준영 (2023). 한국인의 공공성 인식: 공공성 지표의 개발과 측정 (KIPA 연구보고서 2023-11). 한국행정연구원.
- 김운태 (1984). 현대 관료제 조직에 있어서 행정책임에 관한 성찰. 행정논총, 22(2), 190-201.
- 김준기 (2001). 김대중정부의 공기업 민영화정책에 대한 평가. 행정논총, 39(1), 83-111.
- 김택호 (2024). 구술 기록의 공공성. 기록학연구, 79, 443-469. <http://doi.org/10.20923/kjas.2024.79.443>
- 김호섭 (1991). 행정책임의 논리. 한국행정학보, 25(3), 783-802.
- 대법원 2008다42515 (2008. 9. 25.).
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35382호.
- 류춘호 (2003). 공공부문 경쟁논리와 책임성의 부조화에 관한 연구. 지방정부연구, 7(4), 315-337.
- 박천호, 주재현 (2007). 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색. 행정논총, 45(1),

221-253.

박치성, 김명환 (2021). 공공성 연구의 사회적 형성: 정권별 비교. 한국정책과학학회보, 25(2), 87-117.

<http://doi.org/10.31553/kpsr.2021.6.25.2.87>

상법. 법률 제20991호.

서재식 (2013. 12. 17.). 공공기관 자회사 설립 및 관리의 절차 강화. 대한민국 정책브리핑. 출처:

<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148771299>

설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 기록학연구, 55, 5-38.

<http://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>

양성욱 (2016). 사회서비스의 공공성과 공공 가치 실현의 실재: 사회서비스 바우처 제공기관을 중심으로. 한국사회복지행정학, 18(3), 177-208. <http://doi.org/10.22944/kswa.2016.18.3.008>

엄석진 (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 한국행정학보, 43(4), 19-45.

임정훈, 강규형 (2010). 대학의 설명책임을 위한 기록관리 개선 방안 연구. 한국기록관리학회지, 10(1), 55-76.

<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2010.10.1.055>

정미리, 임진희 (2016). 기업의 증거기반 설명책임을 위한 기록관리 방안: '지속가능성보고서'를 중심으로. 기록학연구, 48, 45-92. <https://doi.org/10.20923/kjas.2016.48.045>

정정길 (2000). 행정학의 새로운 이해. 서울:大明.

정환보 (2025. 8. 20.). 김용범 "대통령, 공공기관 통폐합 재차 지시"...발진 공기업·LH·SRT·KTX 지목. 경향신문.

<https://www.khan.co.kr/article/202508201924001>

조혁진, 박명준, 정홍준, 임주환 (2020). 공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안 (연구보고서 2020-01). 한국노동연구원.

참여정부 국정운영백서 편찬위원회 (2008). 참여정부 국정운영백서. 7: 정부혁신. 국정홍보처.

한상일 (2010). 한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조. 한국조직학회보, 7(1), 65-90.

<http://doi.org/10.21484/kros.2010.7.1.65>

한승주 (2013). 공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 중하위직 공무원의 경험을 통한 탐색. 한국행정학보, 47(1), 25-45.

황남석 (2007). 모자회사간 법인격부인의 요건: 대법원 2006. 8. 25. 선고, 2004다26119 판결. 저스티스, 100, 272-295.

Behn, R. D. (2001). Rethinking democratic accountability. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. European law journal, 13(4): 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

Bovens, M. A. P. (1998). The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations. Cambridge: Cambridge university press.

Bozeman, B. & Bretschneider, S. (1994). The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory, 4(2), 197-223. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037204>

Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Cabinet Office (2021, July 15). Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000. Available:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6114c3278fa8f506c4d84100/Freedom_Information_Code_Practice_Web_Accessible.pdf

- Canada (2025). Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1. Available:
<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/20250602/P1TT3xt3.html>
- Colavizza, G., Blanke, T., Jeurgens, C., & Noordegraaf, J. (2021). Archives and AI: An overview of current debates and future perspectives. *ACM Journal on Computing and Cultural Heritage (JOCCH)*, 15(1), 1-15.
<https://doi.org/10.1145/3479010>
- Cook, T. (2002). A monumental blunder: The destruction of records on Nazi war criminals in Canada. In Cox, R. J. & Wallace, D. A. (Eds.). *Archives and the public good: Accountability and records in modern society*. Westport, CT: Quorum Books, 37-65.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dubnick, M. J. & Frederickson, H. G. (2011). *Accountable governance: Problems and promises*. United States: M.E. Sharpe.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-350. <https://doi.org/10.2307/972907>
- Franks, P. C. (2023). In the Pursuit of Archival Accountability: Positioning Paradata as AI Processual Documentation. *Society of American Archivists - 2023 Research Forum*, 1-10.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In Friedrich, C. J. (ed). *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: Blackwell Publishers Ltd.
- Haylett, S. (2023). Reconstituting and Rebuilding lost and missing institutional records at Tate. *Archives and Records*, 44(2), 221-235. <https://doi.org/10.1080/23257962.2022.2117147>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hurley, C., McKemmish, S., Reed, B., & Timbery, N. (2024). The power of provenance in the records continuum. *Archival Science*, 24(4), 825-845. <https://doi.org/10.1007/s10502-024-09463-9>
- IFRS Foundation (2025). IFRS 10: Consolidated Financial Statements. Available:
<https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-10-consolidated-financial-statements/#standard>
- International Court of Justice (1970, December 5). *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, Judgment. I.C.J. Reports, 1970, 3-50. Available: <https://www.icj-cij.org/en/case/50>
- International Organization for Standardization (2019). *Information and documentation—Management systems for records—Requirements (2nd ed.) (ISO 30301:2019)*.
- Isa, A. M. (2009). *Records management and the accountability of governance*. Doctoral dissertation, University of Glasgow, Scotland.
- Klijn, E. H. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration & Society*, 28(1), 90-119.
<https://doi.org/10.1177/009539979602800104>

- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder.”. *Public Administration Review*, 65(1), 94-108. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>
- McKemmish, S. (2005). Traces: document, record, archive, archives. *Archives: recordkeeping in society*, 24, 1-20. <https://doi.org/10.1016/B978-1-876938-84-0.50001-9>
- Meijer, A. (2001). Electronic records management and public accountability: Beyond an instrumental approach. *The Information Society*, 17(4), 259-270. <http://doi.org/10.1080/019722401753330850>
- Meijer, A. J. (2003). Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. *Information polity*, 8(1-2), 67-78. <https://doi.org/10.3233/IP-2003-0027>
- Millar, L. (2010). *Archives: Principles and practices*. United Kingdom: Facet Publishing.
- Ministry of JUSTICE (2009). Lord Chancellor’s Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000. Available: https://www.kelsi.org.uk/_data/assets/pdf_file/0020/50933/foi-section-46-code-of-practice.pdf
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mulgan, R. (2000). ‘Accountability’: An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78(3), 555-573. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>
- New Zealand (2005). *Public Records Act 2005, Section 4*. Available: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2005/0040/latest/DLM345529.html>
- Parkinson, J. (1993). *Accountability in archival science*. Doctoral dissertation, University of British Columbia, Canada.
- Permana, D. (2024). The Strategic Role of Archives in Public Services in the Licensing Sector. *Influence: International Journal of Science Review*, 6(1), 53-62. <https://doi.org/10.54783/influencejournal.v6i1.208>
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications.
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238. <https://doi.org/10.2307/975901>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2003). Network politics, political capital, and democracy. *International Journal of Public Administration*, 26(6), 609-634. <https://doi.org/10.1081/PAD-120019238>
- Thompson, R. B. (1991). Piercing the corporate veil: an empirical study. *Cornell Law Review*, 76(5), 1036-1074.
- United Kingdom (2000). *Freedom of Information Act 2000, c. 36*. Available: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>
- United States Congress (2016). *Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552*. U.S. Department of Justice, Office of Information Policy. Available: <https://www.justice.gov/oip/freedom-information-act-5-usc-552>
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Vol. 2. United States: University of California press.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

Act on the Management of Public Institutions. Act No. 20400.

- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2013, December 17). Procedures for the Establishment and Management of Public Institutions' Subsidiaries to Be Strengthened. Available:
https://www.acrc.go.kr/board.es?mid=a10402010000&bid=4A&tag=&act=view&list_no=6880&nPage=
- Cho, Hyuk-jin, Park, Myung-joon, Jeong, Heung-zun, & Lim, Ju-hwan (2020). Issues and improvement measures for the introduction and operation of public institution subsidiaries (Research report 2020-01). Korea Labor Institute (KLI).
- Commercial Act. Act No. 20991.
- Committee for the Compilation of the Participatory Government White Paper (2008). Participatory Government White Paper. 7: Government Innovation. Government Information Agency.
- Enforcement Decree of the Act on the Management of Public Institutions. Presidential Decree No. 33078.
- Enforcement Decree of the Monopoly Regulation and Fair Trade Act. Presidential Decree No.35382.
- Enforcement Decree of the Public Records Management Act. Presidential Decree No. 35506.
- Eom, Seok-jin (2009). Public Accountability: Theoretical Conflict and Debates between Public Administration Theories. *Korean Review of Public Administration*, 43(4), 19-45.
- Guidelines on the Organization and Staffing of Public Institutions. Government of the Republic of Korea. Ministry of Economy and Finance Notice No. 2017-25.
- Han, Sang-il (2010). The Accountability and the Governance Structure of the Korean Public Institutions. *Korean Review of Organizational Studies*, 7(1), 65-90. <https://doi.org/10.21484/kros.2010.7.1.65>
- Han, Seungjoo (2013). An Exploratory Study of Civil Servants` Subjective Responsibility: Based on the Perception of Middle- and Lower-Ranking Civil Servants in Local Government. *Korean Public Administration Review*, 47(1), 25-45.
- Hwang, Nam-seok (2007). The Piercing of the corporate veil in the parent-subsidiary context. *The Justice*, 100, 272-295.
- Jeong, Hwan-bo (2025, August 20). Kim Yong-beom: President orders another round of public institution restructuring: Power generation corporations, LH, SRT, and KTX mentioned. *Kyunghyang Shinmun*.
<https://www.khan.co.kr/article/202508201924001>
- Joint Ministries of the Government of the Republic of Korea (2017, July 20). Guidelines on the Conversion of Non-Regular Workers in the Public Sector to Regular Employment. Republic of Korea Policy Briefing. Available:
<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37729>
- Joint Ministries of the Government of the Republic of Korea (2020, March 23). Measures to Improve the Operation of Public Institutions' Subsidiaries. *Public Institution Newspaper*. Available:
https://www.kpn24.co.kr/board/view.php?bo_table=board52&no=15
- Jung, Jung-kil (2000). *A new understanding of public administration*. Seoul: Daemyung Publishing.
- Jung, Mi ri & Yim, Jin-hee (2016). A Study on the Records Management for Evidence-Based Accountability of Corporations : Focusing on Sustainability Reports. *Journal of Korean Records Management & Archives Society*, 48, 45-92. <https://doi.org/10.20923/kjas.2016.48.045>
- Kim, Daegeon (2019). Typology of Publicness-Communityness (GongGongSung), and Difference Analysis of Stakeholders' Cooperation & Organizational Effectiveness of Inter-Typology. - Focusing on the Concepts of Publicness, Communityness, and Publicness-Communityness -. *Regional Policy Review*, 30(1), 63-85.
<https://doi.org/10.22773/RPR.2019.30.1.63>

- Kim, Ho-seob (1991). The logic of administrative responsibility. *Korean Review of Public Administration*, 25(3), 783-802.
- Kim, Junki (2001). An assessment of the public enterprise privatization policy under the Kim Dae-jung administration. *Korean Journal of Public Administration*, 39(1), 83-111.
- Kim, Kangsan, Bae, Suho, & Hong, Sung-woo (2025). Comparison and Categorization of Publicness among Countries in the Public and Private Spheres. *Korean Public Management Review*, 39(2), 1-27.
- Kim, Sung-geun, Jung, Dongjae, & Hur, Joon-young (2023). Perception of Publicness among Koreans: Development and Measurement of Publicness Indicators (KIPA Research report 2023-11). Korea Institute of Public Administration.
- Kim, Teakho (2024). A Study on the Publicness of Oral Records: The Cases of 2021 Digital Life History Archiving. *The Korean Journal of Archival Studies*, 79, 443-469. <https://doi.org/10.20923/kjas.2024.79.443>
- Kim, Woon-tae (1984). Reflections on administrative responsibility in modern bureaucratic organizations. *Korean Journal of Public Administration*, 22(2), 190-201.
- Kwon, Hyang-won (2020). Conceptualizing Publicness: Interdisciplinary Understanding and Real-life Issues. *Journal of Governmental Studies*, 26(1), 1-36. <https://doi.org/10.19067/jgs.2020.26.1.1>
- Ministry of Economy and Finance (2009, January 15). Major restructuring of 130 subsidiaries of public institutions. Available: https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_86798&menuNo=4010100
- Ministry of Economy and Finance (2022, July 29). Innovation Guidelines for New Government Public Institutions to Improve Productivity and Efficiency. Available: https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000060478&menuNo=4010100
- Ministry of Economy and Finance (2025). Distribution of public institutions as of 2025. All Public Institutions In-One(ALIO). Available: <https://www.alio.go.kr/>
- Ministry of Employment and Labor (2020). Final Report on the Evaluation of Subsidiaries. Sejong: Ministry of Employment and Labor.
- National Assembly Budget Office (2025). Public Institutions of the Republic of Korea 2025. Available: https://www.nabo.go.kr/Sub/02NoticeParticipation/01_03_Board.jsp?func=view&bid=8&idx=8747
- Park, Chisung & Kim, Myeonghwan (2021). Social Construction of Publicness in Korea. *Korean Policy Sciences Review*, 25(2), 87-117. <https://doi.org/10.31553/kpsr.2021.6.25.2.87>
- Park, Chun-oh & Joo, Jaehyun (2007). Government Bureaucracy and Democracy: In Search of Reconciliation by methods of Controlling Bureaucracy. *Korean Journal of Public Administration*, 45(1), 221-253.
- Public Records Management Act. Act No. 21066.
- Ryu, Choonho (2003). The Logic of Competition and Incongruousness of Accountability in Public Sector. *Local Government Studies*, 7(4), 315-337.
- Seo, Jae-sik (2013, December 17). Strengthening procedures for the establishment and management of public institution subsidiaries. Republic of Korea Policy Briefing. Available: <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148771299>
- Seol, Moon-won (2018). Redesigning Archival Appraisal Policies for Improving Accountability of Public Bodies. The

- Korean Journal of Archival Studies, 55, 5-38. <http://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- Supreme Court of the Republic of Korea. 2008Da42515 (2008, September 25).
- Yang, Seong-wook (2016). A Study on Realization of Public values in Social services. Journal of Korean Social Welfare Administration, 18(3), 177-208. <http://doi.org/10.22944/kswa.2016.18.3.008>
- Yim, Jeong-hun & Kahng, Gyoo-hyoung (2010). A Study on Management of Records for Accountability of University. Journal of the Korean Society of Archives and Records Management, 10(1), 55-76.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2010.10.1.055>