



제 439회 국회 (정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

한국발전공사법안 검 토 보 고

〈발전 5개사 통합 한국발전공사 설립 및 정의로운 전환 이행 의무 규정〉

■ 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2218414호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 제정안의 개요	4
2. 제정 배경 및 현황	6
3. 제정안의 입법 필요성	9
가. 현행 법제의 규율 현황과 입법 공백 여부	9
나. [참고] 「전력산업구조개편촉진에관한법률」의 입법례	13
4. 총괄 검토	15
가. 하위법령 위임사항	15
나. 의무·제재 규정의 대응	17
다. 재정소요 항목	19
5. 조문별 검토	21
가. 자본금 및 정부 출자(안 제5조, 부칙 제5조·제8조)	21
나. 사업의 범위(안 제12조)	25
다. 자금의 조달 및 사채의 발행(안 제13조·제14조)	27
라. 임원의 구성(안 제9조)	32
마. 사업의 위탁 및 정의로운 전환 이행 의무(안 제16조·제17조)	36
바. 감독 및 정보의 공개(안 제18조·제19조)	40
사. 부칙	45
아. 연계 법률안의 처리에 따른 조정	51

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정혜경의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2026. 4. 17.
3. 회부연월일 : 2026. 4. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행 전력산업 구조는 1999년 전력산업 구조개편 이후 발전부문이 5개 공기업으로 분할된 상태가 20년 이상 유지되고 있으며, 이는 경쟁을 통한 효율화라는 당초 목적과 달리 비효율적 경쟁, 노동안전 악화, 재생에너지 전환 지연이라는 구조적 문제를 초래함.

특히 발전공기업 간 경쟁 체제는 석탄 연료 구매비 상승 등 비용 증가를 낳았고, 김용균·김충현 노동자 사망사고와 같은 중대 산업재해를 반복적으로 발생시키는 배경이 되었음. 동시에 재생에너지 발전 부문은 사실상 민간에 개방·의존하는 구조로 전환되어, 2023년 기준 태양광 98%, 풍력 91%가 민간 소유 상태에 이르렀음. 이는 ‘바람과 태양’이라는 공공재의 이익이 민간 및 해외 자본에 집중되는 결과를 낳고 있으며, 향후 해상풍력 역시 동일한 경로를 밟을 가능성이 높음.

한편 정부는 제11차 전력수급기본계획에 따라 2038년까지 석탄발전소 40기를 폐쇄할 계획임. 그러나 현재와 같은 구조에서 에너지 전환

이 추진될 경우, 석탄발전 자산을 보유한 발전공기업은 ‘좌초기업화’되는 반면, 신규 LNG 및 재생에너지 설비는 민간 중심으로 확대되어 발전산업 민영화가 더욱 심화될 우려가 큼. 동시에 석탄발전 축소 과정에서 발전노동자들의 대규모 고용 불안도 불가피함.

이에 기후위기 대응과 정의로운 전환을 동시에 달성하기 위해서는, 발전5개사를 통합한 공공 소유의 한국발전공사를 설립하고, 이를 중심으로 공공재생에너지 확대, 노동자의 고용 승계 및 전환 보장, 대규모 공적 투자 체계를 구축할 필요가 있음.

주요내용

가. 전력의 생산과 공급을 안정적으로 수행하고 공공재생에너지 확대를 촉진하기 위하여 정부가 전액 출자하는 한국발전공사를 설립함(안 제1조 및 제5조).

나. 공공재생에너지 확대, 환경보호, 인권 보호 및 정의로운 전환 원칙에 따라 발전사업을 수행하도록 공사의 책무를 규정함(안 제2조).

다. 공사의 임원 구성에 노동자 대표와 시민사회 및 지역 대표의 참여를 보장하는 등 공사의 조직 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제9조).

라. 전력자원 개발, 발전사업, 공공재생에너지 확대, 관련 연구·기술 개발, 투자 및 해외사업 등 공사의 사업 범위를 규정하고, 정부 출자·차입·사채 발행·전력산업기반기금 및 기후대응기금 등을 통

해 자금을 조달할 수 있도록 함(안 제12조 및 제13조).

마. 석탄화력발전소 폐쇄에 따른 노동자의 고용불안을 완화하기 위하여 석탄화력발전산업 종사 노동자를 우선 고용하도록 하고 지역 에너지 전환 과정에서 지역 주민의 고용 및 참여 확대를 위한 조치를 규정함(안 제17조).

바. 공사의 사업 수행 과정에서 정보 공개 및 시민 참여를 보장하고 옴부즈만 제도를 통해 투명성과 공정성을 확보하도록 함(안 제19조).

사. 기존 5개 발전공기업을 해산하고 그 권리·의무를 한국발전공사가 포괄 승계하도록 함(안 부칙).

참고사항

이 법률안은 박해철의원이 대표발의한 「공공재생에너지 확대를 위한 법률안」(의안번호 제15359호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 개요

제정안은 2001년 전력산업 구조개편으로 분할된 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전 등 5개 발전공기업을 해산하고, 그 재산과 권리·의무를 포괄적으로 승계하는 한국발전공사를 신설하려는 것임.

공사의 자본금은 32조원으로 하고 그 전액을 정부가 출자하도록 하며, 사채 발행과 전력산업기반기금·기후대응기금 등을 자금 조달의 재원으로 규정하고 있음.

공사의 사업에는 현행 발전공기업이 수행하는 전력자원의 개발 및 발전사업 외에 「공공재생에너지 확대를 위한 법률」에 따른 공공재생에너지 발전 사업의 확대가 추가되며, 석탄화력발전소 폐쇄 등으로 근로관계가 종료되는 노동자에 대한 우선 고용 의무와 분기별 정보공시·옴부즈만 운영 의무가 함께 규정됨.¹⁾

제정안은 본칙 19개 조문과 부칙 9개 조문으로 구성되어 있으며, 그 체계는 다음과 같음.

1) 발전 5사 및 한국수력원자력은 한국전력공사가 지분 100분의 100을 보유한 자회사임(기후에너지환경부 제출자료).

[제정안의 조문 체계]

구 분	해당 조문	주요 내용
목적·책무	제1조·제2조	공사의 설립 목적, 공공재생에너지 확대·환경·인권·정의로운 전환에 관한 책무 및 한국전력공사·한국가스공사와의 협력 의무
설립 기본사항	제3조~제7조	법인격, 사무소(정관 위임), 자본금 32조원 및 정부 전액 출자, 등기, 유사명칭 사용금지
지배구조	제8조~제11조	사장의 대표권 제한, 비상임이사의 자격 및 구성 비율, 대리인의 선임, 비밀 누설 등의 금지
사업·재원	제12조~제15조	사업 범위, 자금 조달 재원(기금 포함), 사채 발행(자본금과 적립금 합계액의 5배), 보조금과 출연금
위탁·고용	제16조·제17조	공기업·지방공사·협동조합에 대한 사업 위탁, 석탄화력발전산업 종사 노동자 우선 고용 의무
감독·공개	제18조·제19조	기후에너지환경부장관의 지도·감독, 분기별 공시 의무, ombudsman의 구성·운영
부 칙	제1조~제9조	시행일(공포 후 6개월), 공사설립위원회 설치, 해산 및 청산의 특례, 경과조치, 권리의무의 포괄승계, 임직원 조치, 출자 의제

※ 법인격·사무소·등기·대리인 선임 등 정형적 조항은 이 표로 같음하고 별도로 검토하지 않음

2. 제정 배경 및 현황

2001년 전력산업 구조개편에 따라 한국전력공사의 발전 부문이 화력발전 중심의 5개 회사와 원자력발전 중심의 1개 회사로 분할되었으며, 그 분할 상태가 현재까지 유지되고 있음.²⁾

제정안의 제안이유는 분할 체제가 비효율적 경쟁과 비용 증가를 초래하였다는 점을 들고 있는바, 기후에너지환경부가 제출한 최근 5년간 자료를 5개사 간 차이를 기준으로 정리하면 다음과 같음.

[발전 5사 유연탄 구입단가의 연도별 분포(2021~2025년)]

(단위: \$/톤, 6,000kcal 기준)

구 분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
한국남동발전	85.91	192.35	127.22	111.97	95.46
한국남부발전	85.73	167.05	151.49	114.10	97.01
한국동서발전	85.52	184.16	134.32	113.17	97.14
한국서부발전	84.64	186.85	129.46	115.52	97.93
한국중부발전	83.48	185.99	136.62	115.45	97.53
5개사 평균	85.06	183.28	135.82	114.04	97.01
최고·최저 차	2.43	25.30	24.27	3.55	2.47

*자료: 기후에너지환경부 제출자료를 바탕으로 평균 및 최고·최저 차 산출

위 표에서 보는 바와 같이 5개사 간 구입단가의 차이는 2021년 2.43달러에서 2022년 25.30달러로 확대되었다가 2025년 2.47달러로 다시 좁혀졌으며, 같은 기간 5개사 평균 단가는 85.06달러에서 183.28달러로 상승한 후 97.01달러로 하락하였음.

2) 당시의 분할은 「전력산업구조개편촉진에관한법률」(법률 제6282호, 2000. 12. 23. 제정)에 따라 이루어졌으며, 같은 법 부칙 제2항은 이 법이 2009년 12월 31일까지 효력을 가진다고 규정하고 있었음.

아울러 2022년 가장 높은 단가로 구입한 회사(한국남동발전)가 2023년부터 2025년까지는 가장 낮은 단가로 구입한 회사에 해당함.

따라서 개별 구매에 따른 조달 여건의 차이가 실제 구입단가에 어느 정도 반영되는지, 그 차이가 국제 시세 변동과 어떻게 구분되는지에 관한 자료를 함께 확인할 필요가 있음.

한편 재생에너지 발전 부문의 소유 구조와 관련하여, 제정안이 의결을 전제로 하는 「공공재생에너지 확대를 위한 법률안」(의안번호 2215359)의 제안이유는 신·재생에너지 발전설비 용량 중 92퍼센트를 민간이 담당하고 있고 2023년 12월 기준 해상풍력 발전사업 허가 77건 중 70건이 민간에 대한 것이라고 밝히고 있음.³⁾

제정안은 이러한 상황에서 공공부문이 재생에너지 발전사업의 주체로 참여할 수 있는 기반을 마련하려는 것임.

아울러 석탄화력발전의 축소와 관련하여 제11차 전력수급기본계획은 2025년부터 2036년까지 노후 석탄발전 14.1기가와트를 액화천연가스 발전으로 연료전환하고, 2037년부터 2038년까지 3.4기가와트를 수소전소 등 무탄소 전원으로 전환하는 계획을 반영하고 있으며, 「석탄발전 전환 로드맵」은 수립 중임.⁴⁾

3) 「공공재생에너지 확대를 위한 법률안」(의안번호 2215359, 박해철의원 대표발의) 제안이유. 제정안의 제안이유가 제시한 “2023년 기준 태양광 98%, 풍력 91%”의 산출 근거는 제출자료로 확인되지 않음.

4) 제11차 전력수급기본계획(기후에너지환경부). 같은 계획은 전환 규모를 설비용량(GW) 기준으로 제시하고 있으며, 폐지 대상 발전기의 수를 별도로 명시하고 있지 않음.

이러한 전환 일정은 발전설비가 집중된 지역의 여건과도 관련되는바, 충청남도의회는 2026년 6월 22일 발전공기업 통폐합에 따라 신설되는 통합 법인의 본사를 충청남도에 둘 것과 발전소 노동자·지역 협력업체의 고용 안정을 보장할 것 등을 촉구하는 건의문을 의결한 바 있음.⁵⁾

이와 같이 분할 체제의 운영 실적, 재생에너지 발전 부문의 소유 구조, 석탄화력발전의 축소 일정은 모두 발전공기업의 역할 재정립과 관련되는 사항인바, 이를 별도의 법률로 규정하는 것이 적절한지에 관하여는 다음과 같이 살펴볼 필요가 있음.

5) 충청남도의회, 「발전공기업 통폐합에 따른 통합 법인 충남 유치 촉구 건의문」(2026. 6. 22.). 같은 건의문은 현재 한국서부발전(태안)과 한국중부발전(보령)의 본사가 충청남도에 소재하고 있음을 들고 있음.

3. 제정안의 입법 필요성

가. 현행 법제의 규율 현황과 입법 공백 여부

발전 5사는 「상법」에 따라 설립된 주식회사로서 각 회사의 설립 근거를 정한 법률은 두고 있지 아니하며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정되어 있음.⁶⁾

제정안은 이와 달리 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 전액 출자하는 법인을 신설하려는 것으로, 그 조문의 구성은 한국전력공사법·한국가스공사법·한국수자원공사법 등 개별 공사 설립 법률의 입법례와 대체로 같은 순서를 따르고 있음.

제정안의 각 조문을 현행 법률의 대응 조문과 대조하면 다음과 같음.

[제정안과 현행 법률의 규율 대조]

제정안	규율 내용	대응하는 현행 법률 조문	대응 관계
제3조	법인격	한국전력공사법 제2조, 한국가스공사법 제2조, 한국수자원공사법 제2조	동일
제4조	사무소(정관 위임)	한국전력공사법 제3조, 한국수자원공사법 제3조	동일

6) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관) ① 재정경제부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

2.~4. (생략)

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. (생략)

제정안	규율 내용	대응하는 현행 법률 조문	대응 관계
제5조	자본금 32조원, 정부 전액 출자	한국전력공사법 제4조(6조원, 정부 100분의 51 이상), 한국수자원공사법 제4조(15조원, 국가 100분의 50 이상)	출자 구조 상이
제6조	등기	한국전력공사법 제7조	동일
제7조	유사명칭 사용금지	한국전력공사법 제8조, 한국가스공사법 제7조, 한국수자원공사법 제5조의2	제재 규정 미설치
제8조	사장의 대표권 제한	한국전력공사법 제9조	문언 동일
제9조	비상임이사의 자격 및 구성 비율	공공기관의 운영에 관한 법률 제25조제3항	특례 신설
제10조	대리인의 선임	한국전력공사법 제11조, 한국가스공사법 제9조	동일
제11조	비밀 누설 등의 금지	한국전력공사법 제12조, 한국가스공사법 제10조, 한국수자원공사법 제6조	제재 규정 미설치
제12조	사업의 범위	한국전력공사법 제13조	각 호의 인용 범위 상이
제13조	자금의 조달 (기금 포함)	(대응 조문 없음)	신설
제14조	사채(자본금과 적립금 합계액의 5배)	한국전력공사법 제16조(2배, 2027년까지 5배), 한국가스공사법 제14조(5배), 한국수자원공사법 제13조(2배)	한도 상이
제16조	사업 등의 위탁	한국수자원공사법 제17조	위탁 대상 한정
제17조	정의로운 전환 이행 의무	(대응 조문 없음)	신설
제18조	감독	한국전력공사법 제18조	제1호(보편적 공급) 미포함
제19조	정보의 공개·옴부즈만	(대응 조문 없음)	신설
(없음)	이익금(손익금)의 처리	한국전력공사법 제14조, 한국가스공사법 제13조, 한국수자원공사법 제12조	미규정
(없음)	다른 법령과의 관계	한국전력공사법 제19조제2항	미규정

제정안	규율 내용	대응하는 현행 법률 조문	대응 관계
(없음)	벌칙·과태료	한국전력공사법 제20조·제21조 등	미규정

*자료: 제정안 및 각 법률의 조문을 바탕으로 작성

위 표에서 보는 바와 같이 제정안은 개별 공사 설립 법률의 정형적 조항을 대체로 갖추고 있으나, 이익금의 처리, 다른 법령과의 관계, 벌칙 및 과태료에 관한 조항은 두고 있지 않음.

특히 한국전력공사법 제19조제2항은 같은 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정된 것을 제외하고는 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 적용하도록 하여 적용 법령의 순서를 밝히고 있음.⁷⁾

이와 관련하여 안 제4조제2항·제14조제1항 및 제5항은 “이사회 의결”을 요건으로 하고, 안 제8조는 사장과 감사(감사위원회)의 존재를 각각 전제하고 있으나, 제정안은 이사회 설치와 임원의 임면에 관한 규정을 두고 있지 않음.

이는 제정안이 한국전력공사법과 유사하게 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 적용되는 것을 전제로 한 것으로 보이는바, 그 적용 관계가 법률에 명시되어야 조문의 집행 근거가 분명해짐.⁸⁾

7) 「한국전력공사법」 제19조(다른 법령과의 관계) ① (생략) ② 공사에 관하여 이 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정된 것을 제외하고는 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 적용한다.

8) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17조(이사회 설치와 기능) ① 공기업·준정부기관에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다.

1. 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획
2. 예비비의 사용과 예산의 이월
3. 결산 (이하 생략)

아울러 신설되는 공사에 대하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 그 밖의 법률이 어떠한 순서로 적용되는지를 법률에 명시하는 방안을 검토할 필요가 있음.

기후에너지환경부는 발전공기업 구조개편이 전력공급의 안정성과 전력시장 운영 등 전력산업 전반은 물론 지역경제와 근로자에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여야 하는 사항이라는 점을 들어 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였으며, 현재 진행 중인 연구용역의 결과와 전문가·이해관계자의 의견을 수렴하여 구조개편 방안을 수립한 후 입법이 필요한 사항을 종합적으로 검토할 계획이라는 입장을 밝히고 있음.⁹⁾

이와 관련하여 현행 「전기사업법」 제56조제1항제13호는 전력산업의 경쟁체제 도입 등 전력산업의 구조개편에 관한 사항을 전기위원회의 심의사항으로 규정하고 있음.¹⁰⁾

따라서 발전 5사의 통합을 별도의 법률로 규정할 것인지, 구조개편 방안의 수립 결과를 반영하여 입법할 것인지에 관하여 논의할 필요가 있으며, 이때 전기위원회의 심의 절차와의 관계를 함께 정리하는 방안도 검토될 수 있음.

9) 기후에너지환경부 제출자료. 연구용역의 과제명은 “에너지전환기 전력공기업들의 새로운 역할 연구”이며, 수행기관은 삼일회계법인, 중간보고회는 2026년 6월 18일 개최되었음.

10) 「전기사업법」 제56조(전기위원회의 기능) ① 전기위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하고 제57조에 따른 재정을 한다.

1.~12. (생략) 13. 전력산업의 경쟁체제 도입 등 전력산업의 구조개편에 관한 사항

나. [참고] 「전력산업구조개편촉진에관한법률」의 입법례

2000년 제정된 「전력산업구조개편촉진에관한법률」은 한국전력공사의 분할을 지원하기 위한 법률로서, 현재의 발전 5사 체제가 형성된 직접적인 근거에 해당함.

같은 법은 분할에 관하여 이 법에서 정하는 사항을 제외하고는 「상법」과 그 밖의 관계법령을 적용하도록 하고, 분할 인가의 기준·절차의 간소화·인허가의 의제·고용계약의 승계 등을 규정하였음.¹¹⁾

특히 같은 법 제7조는 신설회사가 승계한 전기사업에 관하여 전기사업의 허가를 받은 것으로 보도록 하는 한편, 그와 관련하여 한국전력공사가 관계 행정기관의 장으로부터 받은 인가·허가·승인·지정·신고·검사·등록 등의 행정처분 전반을 신설회사가 받은 것으로 보도록 규정하고 있었음.¹²⁾

11) 「전력산업구조개편촉진에관한법률」(법률 제6282호, 2000. 12. 23. 제정) 제3조(다른 법률과의 관계) 분할에 관하여 이 법에서 정하는 사항을 제외하고는 상법 기타 관계법령을 적용한다.
제10조(고용계약의 승계) 신설회사가 한국전력공사로부터 전기사업을 승계한 경우 그에 종사하는 직원과 한국전력공사와의 고용계약에 의한 권리·의무는 신설회사가 이를 승계한다.

부칙 ②(유효기간) 이 법은 2009년 12월 31일까지 효력을 가진다.

12) 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 제7조(인·허가 등의 의제) ①신설회사가 한국전력공사로부터 분할계획에 따라 전기사업법에 의한 전기사업을 승계한 때에는 그 승계한 전기사업에 관하여 동법에 의한 전기사업의 허가를 받은 것으로 본다. (이하 생략)

②제1항의 규정에 의한 전기사업 또는 방사성폐기물관리사업과 관련하여 한국전력공사가 관련 법령에 따라 관계행정기관의 장으로부터 받은 인가·허가·승인·지정·신고·검사·등록 등의 행정처분은 신설회사가 이를 받은 것으로 본다. 이 경우 신설회사는 설립등기일부터 6월 이내에 그 사실을 관계행정기관의 장에게 신고하여야 한다.

다만 위 법률은 분할되는 회사가 「상법」상 주식회사인 상황을 전제로 한 것으로서, 법률에 따라 직접 설립되는 법인을 신설하려는 제정안과는 그 형식이 다르다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

4. 총괄 검토

가. 하위법령 위임사항

제정안이 하위법령에 위임하고 있는 사항은 다음과 같음.

[하위법령 위임사항 일람]

조 문	위임 내용	위임 형식	위임 범위의 특정 여부
제6조제2항	설립등기·설치등기·이전등기·변경등기 등 등기에 필요한 사항	대통령령	특정됨
제9조제3호	비상임이사의 자격 요건 및 추천 절차	(위임 규정 없음)	요건·절차가 법률에도 하위법령에도 규정되지 아니함
제14조제5항 · 제6항	사채발행계획의 수립 절차 및 사채 발행에 필요한 사항	대통령령	특정됨
제16조	사업의 일부를 위탁하는 방법	대통령령	위탁 대상 사업의 범위가 특정되지 아니함
제17조제1항 제1호	석탄화력발전산업의 지정	장관 지정	지정의 기준·절차가 규정되지 아니함
제18조제4호	공익성 및 안전성에 관련되는 사항 중 지도·감독 대상	대통령령	“그 밖에”로 규정되어 범위가 넓음
제19조제2항 제5호·제3항	공시 대상 정보 및 공시의 내용·범위 · 횟수·시기	대통령령	특정됨
제19조제6항	옴부즈만의 구성 등 운영에 필요한 사항	대통령령	옴부즈만의 지위·임기가 규정되지 아니함

위 표에서 보는 바와 같이 안 제16조는 위탁할 수 있는 사업의 범위를 “사업의 일부”로만 규정하고, 안 제17조제1항제1호는 우선 고용

의무의 대상이 되는 산업을 기후에너지환경부장관이 지정하도록 하면서 그 기준과 절차를 규정하고 있지 않음.

아울러 안 제18조제4호는 “그 밖에 공익성 및 안전성에 관련되는 사항”이라는 포괄적 문언으로 지도·감독의 대상을 대통령령에 위임하고 있음.

한편 안 제9조제3호는 비상임이사의 자격에 관한 사항을 법률에 열거하면서 그 요건과 절차를 하위법령에 위임하는 규정을 두고 있지 않으므로, 위임의 범위가 특정되지 아니한 조문에 대하여는 법률에 그 대강을 정하고 구체적인 사항을 하위법령에 위임하는 방식으로 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

나. 의무·제재 규정의 대응

제정안이 규정한 의무와 그에 대응하는 제재 규정의 유무는 다음과 같음.

[의무·제재 규정 대응]

조 문	의무·금지의 내용	수범자	제정안의 제재	유사 입법례의 제재 수준
제7조	유사명칭 사용 금지	공사가 아닌 자	없음	과태료 200만원 이하(한국전력공사법 제21조, 한국가스공사법 제20조), 100만원 이하(한국수자원공사법 제41조)
제11조	비밀 누설·도용 금지	공사의 임직원이거나 임직원이었던 사람	없음	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(한국전력공사법 제20조, 한국가스공사법 제19조, 한국수자원공사법 제40조제2항)
제2조제4항	한국전력공사·한국가스공사와의 협력 의무	공사	없음	(해당 없음)
제17조제1항	석탄화력발전산업 종사노동자 우선 고용 의무	공사	없음	(해당 없음)
제19조제1항·제2항	정보의 공개 및 분기별 공시 의무	공사	없음	(해당 없음)

유사명칭 사용 금지와 비밀 누설 금지는 한국전력공사 등 세 개 공사 설립 법률이 모두 동일한 수준의 제재를 두고 있는 반면, 제정안은

같은 내용의 금지 규정을 두면서 이에 대응하는 벌칙 또는 과태료 조항을 두고 있지 아니함.¹³⁾

따라서 안 제7조 및 제11조의 규범력을 확보할 수 있도록 유사 입법례의 수준을 참고하여 벌칙 및 과태료 조항을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음.

아울러 안 제2조제4항, 제17조제1항 및 제19조와 같이 공사에 대하여 의무를 부과하면서 제재를 두지 아니한 조문에 대하여는 그 이행을 확보하는 수단을 어떻게 마련할 것인지가 함께 논의될 필요가 있음.

13) 「한국전력공사법」 제20조(벌칙) 제12조를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제21조(과태료) ① 제8조를 위반하여 한국전력공사 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 기후에너지환경부장관이 부과·징수한다.

다. 재정소요 항목

국회예산정책처는 제정안에 대하여 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하였으며, 재정수반요인으로 안 제5조(자본금), 안 제13조(자금의 조달), 안 제15조(보조금과 출연금)를 들고 있음.¹⁴⁾

[재정소요 항목]

조 문	재정수단	소요 규모	근거자료 및 관련 사항
제5조	정부 출자	자본금 32조원 (전액 정부 출자)	산출 근거 미제시
부칙 제8조	출자 의제	승계재산 장부가액에서 부채를 차감한 금액	실사 후 확정
제13조제2호 · 제3호	차입·사채 발행(제14조제3항에 따른 정부의 원리금 상환 보증 가능)	자본금과 적립금 합계액의 5배 이내	미제시
제13조제4호	전력산업기반기금	미제시	「전기사업법」 제49조에 대응 사업 없음
제13조제5호	기후대응기금	미제시	「탄소중립기본법」 제70조에 대응 용도 없음
제15조	보조금·출연금(에너지 및 자원사업특별회계 또는 일반회계)	예산의 범위	재량규정

*자료: 제정안 및 국회예산정책처 비용추계서 미첨부 사유서를 바탕으로 작성

14) 국회예산정책처, 「한국발전공사법안 비용추계서 미첨부 사유서」(추계번호 26A2240, 2026. 7. 28. 회답). 미첨부 근거는 “의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우”임.

위 표에서 보는 바와 같이 제정안은 정부 출자와 기금·보조금·출연금·사채를 모두 재원으로 규정하고 있으나, 그 규모를 산정할 근거가 제시되어 있지 않음.

각 항목별 소요와 조달 방법에 관한 자료를 확인한 후 심사할 필요가 있으며, 구체적인 검토사항은 다음의 조문별 검토에서 살펴봄.

5. 조문별 검토

가. 자본금 및 정부 출자(안 제5조, 부칙 제5조·제8조)

제 정 안
제5조(자본금) 공사의 자본금은 32조원으로 하고, 그 전액을 정부가 출자한다.
부칙 제5조(권리의무의 승계) ① 공사는 5개 발전공기업에 속하는 모든 재산과 채권·채무, 그 밖의 권리·의무를 공사의 설립과 동시에 포괄적으로 승계한다.
② (생략)
③ 공사에 승계된 재산의 가액은 자산 등에 대한 실사 등을 통해 확정된 공사 설립일 전일의 장부가액으로 한다.
부칙 제8조(정부의 출자에 관한 경과조치) 공사가 부칙 제5조제1항에 따라 5개 발전공기업으로부터 승계받은 재산의 장부가액에서 그 부채를 차감하고 남은 금액은 정부가 이를 공사에 출자한 것으로 본다.

안 제5조는 공사의 자본금을 32조원으로 정하고 그 전액을 정부가 출자하도록 하며, 부칙 제8조는 5개 발전공기업으로부터 승계받은 재산의 장부가액에서 부채를 차감한 금액을 정부가 출자한 것으로 보도록 하고 있는데, 이는 대규모 전환 투자를 감당할 수 있는 자본 규모를 법률에 명시하여 공사의 재무적 기반을 분명히 하려는 취지임.

다만, 자본금의 규모와 출자 의제의 관계, 한국전력공사가 보유한 지분의 처리에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 자본금 규모와 출자 의제 금액 간 관계의 명확화임.

국회예산정책처는 미첨부 사유서에서 2025년 결산 기준 5개 발전공기업의 자산·부채·자본 규모를 다음과 같이 제시하고 있음.¹⁵⁾

[발전 5사의 자산·부채·자본(2025년 결산 기준)]

(단위: 백만원)

구 분	자 산	부 채	자 본
한국남동발전	13,489,757	7,236,626	6,253,131
한국남부발전	13,084,738	7,008,974	6,075,764
한국동서발전	12,352,788	5,605,539	6,747,249
한국서부발전	13,222,760	7,968,392	5,254,368
한국중부발전	14,848,947	9,422,147	5,426,801
합 계	66,998,990	37,241,678	29,757,313

*자료: 국회예산정책처 제출자료(원자료: 공공기관 경영정보 공개시스템)를 바탕으로 합계 산출

위 표에서 보는 바와 같이 부칙 제8조에 따라 정부가 출자한 것으로 보게 되는 금액은 실사 결과에 따라 달라질 수 있으나, 2025년 결산 기준으로는 29조 7,573억원 수준임.

이는 안 제5조가 정한 자본금 32조원에 미치지 아니하며, 그 차액은 약 2조 2,427억원에 해당함.

제정안은 이러한 차액이 발생하는 경우 이를 정부가 별도로 출자하는지, 자본금의 규모를 조정하는지에 관하여 규정하고 있지 아니함.

따라서 자본금의 산정 근거를 밝히고, 출자 의제 금액과 법률에 명시된 자본금이 일치하지 아니하는 경우의 처리 방법을 규정하는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

15) 국회예산정책처, 「한국발전공사법안 비용추계서 미첨부 사유서」

둘째, 한국전력공사가 보유한 지분의 처리임.

기후에너지환경부 제출자료에 따르면 발전 5사는 한국전력공사가 지분 100분의 100을 보유한 자회사임.

부칙 제5조는 5개 발전공기업에 속하는 재산과 권리·의무를 공사가 포괄적으로 승계하도록 하고 있으며, 부칙 제8조는 그 순액을 정부의 출자로 의제하고 있음.

이와 관련하여 제정안은 한국전력공사가 보유하고 있는 5개 발전공기업의 지분을 어떠한 방법으로 처리하는지에 관하여는 본칙과 부칙에 규정을 두고 있지 않음.

한편 한국전력공사법 제14조는 공사가 매 사업연도의 결산 결과 이익이 생긴 경우 주주에 대한 배당 등을 하도록 규정하고 있고, 같은 법 제4조는 정부가 자본금의 100분의 51 이상을 출자하도록 하여 정부 외의 주주가 존재할 수 있음을 전제하고 있음.¹⁶⁾

부칙 제8조가 승계재산의 순액을 정부의 출자로 의제하는 것과 그 지분의 처리를 어떻게 연결할 것인지가 정리되어야 함.

따라서 승계의 대상이 되는 재산과 한국전력공사가 보유한 지분의

16) 「한국전력공사법」 제4조(자본금) 공사의 자본금은 6조원으로 하되, 정부가 100분의 51 이상을 출자(出資)한다.

제14조(이익금의 처리) ①공사는 매 사업연도의 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 주주총회의 의결을 거쳐 다음 각 호의 순서에 따라 처리하여야 한다.

1. 이월손실금(移越損失金)의 보전(補填)
2. 자본금의 2분의 1에 이를 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 이익준비금으로 적립
3. 주주에 대한 배당 4.~6. (생략)

관계를 정리하고, 그 처리 방법을 법률에 명시하는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 이익금의 처리에 관한 규정의 부재임.

한국전력공사법 제14조, 한국가스공사법 제13조 및 한국수자원공사법 제12조는 결산 결과 이익이 생긴 경우 이월손실금의 보전, 이익준비금·사업확장적립금의 적립 등 처리 순서를 각각 규정하고 있음.¹⁷⁾

제정안은 이에 대응하는 규정을 두고 있지 아니한바, 안 제13조제1호 및 제14조제2항이 “적립금”을 자금 조달의 재원 및 사채 발행한도의 산정 기준으로 각각 규정하고 있는 점을 고려하여 적립금의 적립 근거를 함께 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

17) 「한국수자원공사법」 제12조(손익금의 처리) ① 공사는 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생기면 다음 각 호의 순서대로 처리한다.

1. 이월손실금의 보전(補填)
2. 자본금의 2분의 1이 될 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 이익준비금으로 적립
3. 자본금과 동일한 금액이 될 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 사업확장 적립금으로 적립
4. 이익의 배당

② 공사는 매 사업연도의 결산 결과 손실이 생기면 제1항제3호에 따른 사업확장 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족하면 같은 항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 보전한 후에도 남는 손실액은 다음 사업연도로 이월(移越)한다.

나. 사업의 범위(안 제12조)

제 정 안
제12조(사업) ① 공사는 제1조의 목적과 제2조 책무를 이행하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.
1. 전력자원의 개발
2. 발전(發電) 및 이와 관련되는 사업
3. 「공공재생에너지 확대를 위한 법률」에 의한 공공재생에너지 발전 사업 확대
4. 제1호 및 제2호의 사업에 관련되는 사업에 관한 연구 및 기술개발
5. 제1호부터 제3호까지의 사업에 관련되는 해외사업
6. 제1호부터 제4호까지의 사업에 관련되는 사업에 대한 투자 또는 출연
7. 제1호부터 제5호까지의 사업에 관련되는 부대사업
② . ③ (생략)

안 제12조제1항은 공사의 사업으로 전력자원의 개발, 발전 및 이와 관련되는 사업, 공공재생에너지 발전 사업의 확대, 연구 및 기술개발, 해외사업, 투자 또는 출연, 부대사업을 각 호로 규정하고 있음.

현행 발전공기업이 수행하는 사업에 공공재생에너지 발전 사업의 확대를 더하여 공사의 역할을 분명히 하려는 것으로서, 그 입법 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 각 호가 인용하는 범위에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

안 제12조제1항은 한국전력공사법 제13조제1항의 구성을 따르면서 제3호에 공공재생에너지 발전 사업의 확대를 추가하고 있음.

이와 관련하여 한국전력공사법 제13조제1항은 각 호가 앞의 호를 순차적으로 인용하는 형식을 취하고 있음.¹⁸⁾

이에 비하여 안 제4호는 연구 및 기술개발의 대상을 제1호 및 제2호의 사업으로, 제5호는 해외사업의 대상을 제1호부터 제3호까지의 사업으로, 제6호는 투자 또는 출연의 대상을 제1호부터 제4호까지의 사업으로 각각 규정하고 있음.

따라서 제3호에 관한 연구 및 기술개발, 제4호에 관한 해외사업, 제5호에 관한 투자 또는 출연은 각 호가 인용하는 범위에 포함되지 아니하게 됨.

특히 제3호는 제정안이 새로 추가한 사업임에도 이에 관한 연구 및 기술개발이 사업의 범위에 포함되지 아니하며, 제정안의 주요내용은 “투자 및 해외사업 등 공사의 사업 범위를 규정”한다고 밝히고 있어 문언과 입법 의도가 서로 어긋나는 측면이 있음.

따라서 각 호의 인용 범위를 사업 범위에 관한 입법 의도에 맞추어 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

18) 「한국전력공사법」 제13조(사업) ① 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 전력자원의 개발 2. 발전(發電), 송전(送電), 변전(變電), 배전(配電) 및 이와 관련되는 영업 3. 제1호 및 제2호의 사업에 관련되는 사업에 관한 연구 및 기술개발 4. 제1호부터 제3호까지의 사업에 관련되는 해외사업 5. 제1호부터 제4호까지의 사업에 관련되는 사업에 대한 투자 또는 출연(出捐) 6. 제1호부터 제5호까지의 사업에 딸린 사업 7.·8. (생략)

다. 자금의 조달 및 사채의 발행(안 제13조·제14조)

제 정 안
제13조(자금의 조달) 공사는 그 운용과 사업에 필요한 자금을 다음 각 호의 재원으로 조달한다. 1.~3. (생략) 4. 「전기사업법」 제48조에 따른 전력산업기반기금 5. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제69조에 따른 기후대응기금 6.~8. (생략) 제14조(사채의 발행 등) ① 공사는 이사회의 의결을 거쳐 사채(社債)를 발행할 수 있다. ② 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배를 초과하지 못한다 ③ 정부는 공사가 발행하는 사채의 원리금 상환을 보증할 수 있다. ④~⑥ (생략)

안 제13조는 공사의 자금 조달 재원으로 전력산업기반기금과 기후대응기금을 규정하고, 안 제14조는 사채의 발행한도를 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배로 정하면서 정부가 원리금 상환을 보증할 수 있도록 하고 있는데, 이는 공공재생에너지 확대에 필요한 대규모 재원을 여러 경로로 조달할 수 있도록 하려는 취지로 보임.

다만, 각 기금의 법정 용도, 사채 발행한도의 수준 및 인용 조문의 정확성에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 기금의 법정 용도와의 관계임.

「전기사업법」 제49조는 전력산업기반기금을 사용할 수 있는 사업을 각 호로 열거하고 있고,¹⁹⁾ 또한 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제70조도 기후대응기금의 용도를 각 호로 정하고 있음.²⁰⁾

한편 「국가재정법」 제62조제1항은 기금관리주체가 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하도록 규정하고 있음.²¹⁾

따라서 안 제13조제4호 및 제5호에 따라 두 기금을 공사의 자금 조달 재원으로 사용하기 위하여 「전기사업법」 제49조 및 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제70조의 개정이 함께 필요한지, 각 기금의 현행 용도로 포섭할 수 있는지에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

19) 「전기사업법」 제49조(기금의 사용) 기금은 다음 각 호의 사업을 위하여 사용한다.

1. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지 발전사업자에 대한 지원사업 및 신·재생에너지를 이용하여 생산한 전기의 전력계통 연계조건을 개선하기 위한 사업
2. 전력수요 관리사업
3. 전원개발의 촉진사업
4. 도서·벽지의 주민 등에 대한 전력공급 지원사업
5. 전력산업 관련 연구개발사업
- 6.~11. (생략)
12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전력산업과 관련한 중요 사업

20) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제70조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 정부의 온실가스 감축 기반 조성·운영
2. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 산업·노동·지역경제 전환 및 기업의 온실가스 감축 활동 지원
3. 기후위기 적응 인프라 구축, 적응 기술 개발 및 적응 역량 강화 3의2. 기후위기 취약계층에 대한 지원
4. 기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원
5. 기후위기 대응을 위한 녹색기술 연구개발 및 인력양성
6. 기후위기 대응을 위하여 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원
- 7.~11. (생략)
12. 그 밖에 기후위기 대응을 위하여 대통령령으로 정하는 용도

21) 「국가재정법」 제62조(기금관리·운용의 원칙) ①기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다.

둘째, 사채 발행한도의 수준임.

안 제14조제2항은 사채 발행한도를 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배로 정하고 있음.

이와 관련하여 한국전력공사법 제16조제2항 본문은 그 한도를 2배로 하되 경영위기 상황의 해소 등을 위하여 긴급하게 필요한 경우 기후에너지환경부장관의 승인을 받아 6배의 범위에서 발행할 수 있도록 하고 있으며, 같은 조 제3항은 2027년 12월 31일까지 5배를 한도로 하는 특례를 두고 있음.²²⁾

한국가스공사법 제14조제2항은 5배를, 한국수자원공사법 제13조제1항은 2배를 각각 한도로 정하고 있음.²³⁾

22) 「한국전력공사법」 제16조(사채의 발행 등) ② 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 2배를 초과하지 못한다. 다만, 경영위기 상황 해소 등을 위하여 긴급하게 필요한 경우로서 기후에너지환경부장관의 승인을 받은 경우에는 6배의 범위에서 발행할 수 있다.

③ 제2항 본문에도 불구하고 2027년 12월 31일까지 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배를 초과하지 못한다.

⑥ 기후에너지환경부장관은 제2항 단서에 따라 발행액 한도를 초과한 사채의 발행을 승인한 경우에는 그 사실을 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

⑦ 기후에너지환경부와 공사는 금융시장 및 국가경제에 미치는 영향을 고려하여 공사의 사채 발행 최소화 및 재무개선을 위하여 노력하여야 한다.

23) 「한국가스공사법」 제14조(사채의 발행 등) ② 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 5배를 초과하지 못한다.

「한국수자원공사법」 제13조(사채의 발행 등) ① 공사는 이사회 의결을 거쳐 자본금과 적립금의 합계액의 2배를 초과하지 아니하는 범위에서 사채(社債)를 발행할 수 있다.

[사채 발행한도 및 관련 규정 비교]

구 분	발행한도	한도 초과 시	국회 보고 등
제정안 제14조	5배	규정 없음	규정 없음
한국전력공사법 제16조	2배(2027년까지 5배)	장관 승인 시 6배 범위	한도 초과 승인 시 국회 소관 상임위원회 보고
한국가스공사법 제14조	5배	규정 없음	규정 없음
한국수자원공사법 제13조	2배	규정 없음	규정 없음

*자료: 제정안 및 각 법률의 조문을 바탕으로 작성

앞서 살펴본 바와 같이 2025년 결산 기준 발전 5사의 부채 합계는 37조 2,417억원인바, 공사는 이를 포괄적으로 승계한 상태에서 사채를 발행하게 됨.

아울러 안 제14조제3항은 정부가 사채의 원리금 상환을 보증할 수 있도록 하고 있어 발행 규모가 국가의 재정 부담과 연결될 수 있음.

이와 관련하여 「국가재정법」 제92조제1항은 국가가 보증채무를 부담하려는 때에는 미리 국회의 동의를 얻도록 규정하고 있음.²⁴⁾

따라서 사채 발행한도를 어느 수준으로 정할 것인지, 한도의 운용에 관하여 한국전력공사법과 같이 승인 및 국회 보고 절차를 함께 둘 것인지에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

24) 「국가재정법」 제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

② 재정경제부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리 계획을 작성하여야 한다.

셋째, 인용 조문 자구 정비가 필요한 사항으로, 안 제13조제5호는 기후대응기금의 근거 조문으로 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제69조를 인용하고 있으나, 같은 법 제69조는 기금의 설치와 조성 재원에 관한 규정이며 기금의 용도는 같은 법 제70조에서 정하고 있음.²⁵⁾

자금 조달의 재원으로 규정하려는 취지를 고려하여 인용 조문을 정비하는 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

25) 개정 전후의 문언은 다음과 같음.

〈제정안〉 5. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제69조에 따른 기후대응기금
〈같은 법〉 제69조(기후대응기금의 설치) ① 정부는 기후위기에 효과적으로 대응하고 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장을 촉진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 기후대응기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다. ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. (이하 생략)

라. 임원의 구성(안 제9조)

제 정 안
제9조(임원) 공사의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 재정경제부 장관이 임명한다. 이 경우 제2호와 제3호에 해당하는 사람이 비상임이사 중 각 1/3 이상이 되어야 한다. 1. 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다) 2. 3년 이상 재직한 공사 소속 노동자 중에서 노동자 대표(노동자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다)의 추천이나 노동자 과반수의 동의를 받은 사람 3. 비영리민간단체, 환경단체, 발전설비가 입지한 지역 주민 대표자, 「공공재생에너지 확대를 위한 법률」 제2조제3호마목에 의한 공공협력 주체

안 제9조는 공사의 비상임이사 중 노동자 대표와 시민사회·지역 대표가 각각 3분의 1 이상이 되도록 규정하고 있으며, 이는 공사의 운영에 이해관계자의 참여를 보장함으로써 의사결정의 투명성을 높여주는 취지로 보임.

다만, 현행 일반법과의 관계, 신설 법인에 대한 적용, 자격 요건의 구체화 및 조문 제목에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 현행 일반법과의 구성 요건 비교임.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조제3항은 공기업의 비상임

이사를 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 재정경제부장관이 임명하도록 하면서, 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자 중 근로자대표의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람 1명을 포함하도록 규정하고 있음.²⁶⁾

[비상임이사 구성 요건 비교]

구 분	공공기관의 운영에 관한 법률 제25조제3항	제정안 제9조
근로자(노동자) 대표	1명 포함	3분의 1 이상
시민사회·지역 대표 등	규정 없음	3분의 1 이상
경영 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람	별도의 비율 규정 없음	제2호·제3호의 하한에 따라 3분의 1 이하가 될 수 있음

*자료: 제정안 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 바탕으로 작성

한국남동발전은 이사회 구성원의 선발 기준을 특정 지역 및 직책으로 한정할 경우 공정성이 훼손되고 관점이 협소해질 수 있으며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 이사회 구성 기준이 규정되어 있어 제정안과 충돌할 소지가 있다는 의견을 제시하였음.

따라서 이해관계자의 참여를 보장하려는 제정안의 취지를 살리면서 이사회가 다양한 전문성을 갖추어 구성될 수 있도록 의무 할당 비율의 수준에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

26) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조(공기업 임원의 임면) ③공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 재정경제부장관이 임명한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람 1명을 포함하여야 한다.

1. 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국공립학교의 교원이 아닌 공무원은 제외한다)
2. 3년 이상 재직한 해당 기관 소속 근로자(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다. 이하 같다) 중에서 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의 대표자를 말한다. 이하 같다)의 추천이나 근로자 과반수의 동의를 받은 사람

둘째, 신설 법인에 대한 적용상 공백임.

안 제9조제2호는 노동자 대표 비상임이사의 자격으로 “3년 이상 재직한 공사 소속 노동자”를 요구하고 있음.

공사는 이 법에 따라 새로 설립되는 법인이므로 설립 후 3년이 경과하기 전에는 해당 요건을 충족하는 사람이 존재하지 아니하게 됨.

한편 부칙 제6조제2항은 공사가 설립된 때 5개 발전공기업의 직원을 공사의 직원으로 보도록 하고 있으나, 종전 회사에서의 재직기간을 공사에서의 재직기간으로 산입하는지에 관하여는 규정을 두고 있지 않음.

따라서 안 제9조제2호가 공사 설립 직후부터 적용될 수 있도록 5개 발전공기업에서의 재직기간을 합산하여 인정하는 내용의 경과조치를 부칙에 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

셋째, 자격 요건의 구체화임.

안 제9조제3호는 비상임이사의 자격을 비영리민간단체, 환경단체, 발전설비가 입지한 지역 주민 대표자 및 「공공재생에너지 확대를 위한 법률」 제2조제3호마목에 따른 공공협력 주체로 규정하고 있음.

이와 관련하여 제정안은 각 단체의 요건, 대표자를 정하는 절차, 지역의 범위에 관하여 규정하고 있지 아니하며, 이를 대통령령으로 정하도록 하는 위임 규정도 두고 있지 않음.

따라서 임원추천위원회가 추천 단계에서 적용할 기준이 마련될 수 있도록 자격 요건과 추천 절차를 법률에 정하거나 하위법령에 위임하는 근거를 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

넷째, 조문 제목과 규정 내용의 관계임.

안 제9조는 조문의 제목을 “임원”으로 하면서 비상임이사의 임명에 관하여만 규정하고 있음.

사장·상임이사·감사의 임면에 관하여는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 적용되는 것으로 보이는바, 조문의 제목을 규정 내용에 맞추어 “비상임이사”로 하거나 임원의 종류·임면에 관한 사항을 함께 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

마. 사업의 위탁 및 정의로운 전환 이행 의무(안 제16조·제17조)

제 정 안
제16조(사업 등의 위탁) 공사가 시행하는 사업의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 공기업, 「지방공기업법」에 의한 지방공사, 「공공재생에너지 확대를 위한 법률」 제2조제3호마목의 협동조합에게 위탁하여 시행할 수 있다. 제17조(정의로운 전환 이행 의무) ① 공사는 석탄화력발전소 폐쇄 등으로 인하여 근로관계가 종료되는 다음의 각 호의 석탄화력발전산업 종사 노동자를 우선적으로 고용하여야 한다. 1. 석탄화력발전소 폐쇄가 결정된 시점에 석탄화력발전소를 이용한 전기의 생산, 석탄화력발전소의 설계·건설·정비·해체·수출 또는 석탄화력발전연료의 제조·공급과 관련된 산업으로서 기후에너지환경부장관이 지정하는 산업(이하 “석탄화력발전산업”이라 한다)에 종사하는 노동자 2. 제1호의 산업에 종사하다가 석탄화력발전소 폐쇄로 인한 경영상 이유로 해고된 노동자 ② 제1항은 석탄화력발전산업 종사 노동자의 근로계약의 상대방이 민간 위탁 업체인 경우를 포함한다. ③ 공사는 지방자치단체, 지역 에너지 공공기관과 협력하여 지역의 에너지전환을 지원한다. 공사는 지역의 전환과정에서 지역주민의 고용 및 참여를 증진하기 위한 필요한 조치를 시행하며, 그 이행결과를 매년 공개한다.

안 제16조는 공사가 시행하는 사업의 일부를 공기업·지방공사·협동조합에 위탁할 수 있도록 하고, 안 제17조는 석탄화력발전소 폐쇄 등으로 근로관계가 종료되는 노동자를 공사가 우선적으로 고용하도록 하고 있음.

이는 석탄화력발전의 축소 과정에서 발생하는 고용의 단절을 완화하고 그 부담을 사회적으로 분담하려는 것으로서 바람직한 것으로 보임.

다만, 우선 고용 의무의 범위와 다른 법률과의 관계, 위탁 대상의 범위 및 조문 체계에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 우선 고용 의무와 취업기회 균등 보장의 관계임.

「고용정책 기본법」 제7조제1항은 사업주가 근로자를 모집·채용할 때 합리적인 이유 없이 출신지역 등을 이유로 차별하여서는 아니 되며 균등한 취업기회를 보장하여야 한다고 규정하고 있음.²⁷⁾

한국남동발전은 우선 고용의 주체를 공사로 한정할 경우 위탁업체 소속 노동자의 고용까지 공사가 반드시 이행하여야 한다는 해석으로 이어질 우려가 있고, 안 제17조제3항이 특정 지역에 대한 우선 고용을 규정하는 것은 위 조항과 충돌할 소지가 있다는 의견을 제시하였음.

한전KPS는 석탄화력발전산업 종사 노동자에 민간위탁 근로자뿐만 아니라 공기업 소속 근로자도 포함되므로, 해당 공기업과의 수의계약을 통하여 고용을 보장할 수 있도록 안 제16조 및 제17조제1항에 근거를 마련할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

아울러 안 제2조제3항은 화석연료 발전노동자의 고용 보장이 이루

27) 「고용정책 기본법」 제7조(취업기회의 균등한 보장) ① 사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 신앙, 연령, 신체조건, 사회적 신분, 출신지역, 학력, 출신학교, 혼인·임신 또는 병력(病歷) 등(이하 “성별등”이라 한다)을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며, 균등한 취업기회를 보장하여야 한다.

어지도록 “노력한다”고 규정하는 반면, 안 제17조제1항은 “우선적으로 고용하여야 한다”고 규정하고 있어 같은 사항에 관한 규범의 형식이 서로 다름.²⁸⁾

한편 제정안이 의결을 전제로 하는 「공공재생에너지 확대를 위한 법률안」 제14조도 국가·지방자치단체·공공기관 등에 대하여 화석연료 발전산업 종사 노동자를 우선적으로 고용할 의무를 부과하고 있어, 두 법률안이 함께 의결되는 경우 공사에 대하여 두 조문이 함께 적용되는 구조가 됨.²⁹⁾

따라서 우선 고용의 대상과 범위, 근로계약 상대방이 공기업인 경우와 민간위탁 업체인 경우의 처리 방법을 명확히 하고, 취업기회의 균등한 보장 원칙과 조화롭게 적용될 수 있도록 조문의 형식을 정리하는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

28) 안 제2조(한국발전공사의 책무) ③ 공사는 공공재생에너지를 확대하는 과정에서 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조제13호에 의한 정의로운 전환과 화석연료 발전 노동자의 고용 보장이 이루어지도록 노력한다.

29) 「공공재생에너지 확대를 위한 법률안」(의안번호 2215359) 제14조(화석연료 발전산업 종사 노동자의 정의로운 전환 이행 의무) ① 다음 각 호의 자는 석탄화력발전소의 폐쇄 등 화석연료 발전산업 분야 사업의 전부 또는 일부의 종료(이하 “석탄화력발전소 폐쇄 등”이라 한다)로 인하여 근로관계가 종료되는 화석연료 발전산업 종사 노동자를 자신이 수행하는 공공재생에너지 발전산업에 우선적으로 고용하여야 한다.

1. 국가 또는 지방자치단체
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
- 3.~5. (생략)

② 제1항에 따라 고용되는 노동자의 근로조건은 종전에 적용받던 근로조건보다 낮아져서는 아니 된다.

둘째, 위탁 대상의 범위임.

안 제16조는 위탁의 상대방을 공기업, 지방공사 및 협동조합으로 한정하고 있음.

이와 관련하여 한국수자원공사법 제17조는 국가, 지방자치단체, 공기업과 함께 “그 밖의 자”에게도 위탁할 수 있도록 규정하고 있음.³⁰⁾

아울러 안 제16조는 위탁의 상대방만을 정하고 위탁할 수 있는 사업의 범위는 “사업의 일부”로만 규정하고 있음.

따라서 위탁 대상 사업의 범위를 법률에 구체화하는 방안과 위탁의 상대방에 관한 규정 방식을 함께 검토할 필요가 있음.

셋째, 조문 체계의 정비임.

안 제17조제3항은 지역의 에너지전환 지원, 지역주민의 고용 및 참여 증진을 위한 조치의 시행, 그 이행결과의 공개라는 서로 다른 내용을 하나의 항에 함께 규정하고 있음.

이를 제3항과 제4항으로 나누어 규정하는 등 자구를 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

30) 「한국수자원공사법」 제17조(사업 등의 위탁) 공사가 시행하는 사업(사업의 시행에 따른 손실 보상 및 이주대책업무 등을 포함한다)의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항제1호에 따른 공기업이나 그 밖의 자에게 위탁하여 시행할 수 있다.

바. 감독 및 정보의 공개(안 제18조·제19조)

제 정 안
제18조(감독) 기후에너지환경부장관은 공사의 업무 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련되는 업무에 대하여 지도·감독한다. 1. 「전기사업법」에 따른 전기사업용전기설비에 대한 중장기 투자에 관한 사항 2. 3. (생략) 4. 그 밖에 공익성 및 안전성에 관련되는 사항 중 대통령령으로 정하는 사항 제19조(정보의 공개와 시민참여 보장) ① 공사는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 사업의 사전 기획부터 수행, 사후 평가 등 전 과정에서 관련 정보를 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 다음 각 호에 관한 정보를 매 분기별로 1회 이상 공시하여야 한다. 1.~5. (생략) ③ (생략) ④ 사장은 공사가 제2조의 책무를 적정하게 수행하고 있는지 여부를 점검하고 제12조제1항 각 호의 사업을 수행하는 과정의 투명성 및 공정성을 높이기 위하여 관련 비위사실 등의 적발과 그에 따른 시정 또는 감사 요구 등을 할 수 있는 옴부즈만을 구성하여 운영하여야 한다. ⑤·⑥ (생략)

안 제18조는 기후에너지환경부장관의 지도·감독 대상을 규정하고, 안 제19조는 사업 전 과정의 정보 공개와 분기별 공시 의무 및 옴부즈만³¹⁾의 구성·운영을 규정하고 있음.

31) 옴부즈만(Ombudsman): 기관의 위법·부당한 업무처리로 권리를 침해받은 사람의 신고를 독립적으로 조사하여 시정을 권고하는 제도를 말함.

이는 공사의 운영에 관한 정보를 국민이 확인할 수 있도록 함으로써 책임경영을 유도하려는 것으로 보임.

다만, 공개 대상 정보의 범위와 기존 제도와의 관계에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 비공개 대상 정보에 관한 규정의 부재임.

안 제19조제1항은 사업의 사전 기획부터 사후 평가까지 전 과정의 정보를 공개하도록 하면서 그 예외를 두고 있지 아니함.

이와 관련하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항은 법인등의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항 등을 비공개 대상 정보로 규정하고 있음.³²⁾

아울러 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조제1항 단서는 위 조항에 따른 비공개 사유에 해당하는 경우 등에는 해당 부분을 공시하지 아니할 수 있도록 하는 예외를 두고 있어, 같은 항 각 호의 공시 사항과 안 제19조제2항의 분기별 공시 사항이 서로 어떻게 연계되는

32) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
- 2.~6. (생략)
7. 법인·단체 또는 개인(이하 “법인등”이라 한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보 (이하 생략)
8. (생략)

지도 함께 살펴볼 필요가 있음.³³⁾

한국남동발전은 위 조항과의 정합성을 확보하기 위하여 비공개 예외 조항을 신설할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

따라서 정보 공개의 범위를 정할 때 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 비공개 대상 정보 기준과 어긋남 없이 운영될 수 있도록 예외에 관한 단서를 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

둘째, 옴부즈만과 기존 제도의 관계임.

안 제19조제4항은 비위사실의 적발과 그에 따른 시정 또는 감사 요구를 할 수 있는 옴부즈만을 사장이 구성·운영하도록 하고 있음.

이와 관련하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 감사 또는 감사위원회가 기관의 업무와 회계를 감사하도록 하고 있으며, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조는 국민권익위원회가 고충민원의 조사와 처리, 부패행위 신고의 접수 등을 수행하도록 규정하고 있음.³⁴⁾

33) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시) ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 사유에 해당되는 경우 또는 주무기관의 장이 국가안보를 위하여 필요하다고 인정하여 재정경제부장관과 협의한 경우에는 해당되는 부분을 공시하지 아니할 수 있다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획 2. 결산서 3. 임원 및 운영인력 현황 (이하 생략)

34) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제32조(임원의 직무 등) ⑤ 감사는 재정경제부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행

2. 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명

3.~ 9. (생략)

10. 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등 (이하 생략)

한국남동발전은 안 제19조제4항의 기능이 감사위원회의 기능과 중복되며 공기업은 위 법률에 근거하여 ombudsman 제도를 이미 운영하고 있다는 의견을 제시하였음.

아울러 안 제19조제4항부터 제6항까지는 ombudsman의 지위, 자격, 임기 및 독립성 확보에 관한 사항을 규정하고 있지 않음.

한편 안 제19조제4항은 안 제2조의 책무를 ombudsman의 점검 대상으로 하고 있으나, 같은 조 제1항부터 제3항까지는 “노력한다”는 형식으로 규정되어 있어 그 이행 여부를 판단하는 기준이 함께 정하여질 필요가 있음.³⁵⁾

따라서 제도가 중복되지 아니하도록 ombudsman의 기능을 공사의 특수성이 인정되는 범위로 구체화하는 방안과, 그 지위 및 독립성에 관한 사항을 법률에 명시하는 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

셋째, 감독 대상의 범위임.

안 제18조는 한국전력공사법 제18조와 같은 형식을 취하고 있으나, 같은 법 제18조제1호가 규정하고 있는 「전기사업법」 제6조에 따른

35) 안 제2조(한국발전공사의 책무) ① 한국발전공사(이하 “공사”라 한다)는 「공공재생에너지 확대를 위한 법률」에 의한 공공재생에너지 확대 목표를 달성하기 위해 노력한다.

② 공사는 공공재생에너지를 확대하는 과정에서 환경파괴를 최소화하고 인권을 보호하기 위해 노력한다.

③ 공사는 공공재생에너지를 확대하는 과정에서 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조제13호에 의한 정의로운 전환과 화석연료 발전노동자의 고용 보장이 이루어지도록 노력한다.

④ 공사는 재생에너지 발전사업 및 기존 발전사업을 시행할 때에 송배전망 계획 및 천연가스 수급에 관하여 한국전력공사 및 한국가스공사와 협력하여야 한다.

전기의 보편적 공급에 관한 사항을 감독 대상에 포함하고 있지 아니함.³⁶⁾

공사가 발전사업을 수행하는 점을 고려하여 감독 대상에 이를 포함할 것인지에 관하여 함께 정리할 필요가 있음.

36) 「한국전력공사법」 제18조(감독) 기후에너지환경부장관은 공사의 업무 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련되는 업무에 대하여 지도·감독한다.

1. 「전기사업법」 제6조에 따른 전기의 보편적 공급에 관한 사항
 2. 「전기사업법」에 따른 전기사업용전기설비에 대한 중장기 투자에 관한 사항
 3. 제13조제1항에 따른 사업의 적절한 수행에 관한 사항
 4. 제16조에 따른 사채의 발행 등에 관한 사항
 5. 그 밖에 공익성 및 안전성에 관련되는 사항 중 대통령령으로 정하는 사항
- ※ 「전기사업법」 제2조제15호는 “보편적 공급”을 전기사용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 전기를 사용할 수 있도록 전기를 공급하는 것으로 정의하고 있음.

사. 부칙

제 정 안

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 부칙 제3조는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(공사설립위원회 설치) ① (생략)

② 공사설립위원회는 30인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 기후에너지환경부차관이 되고, 기후에너지환경부장관은 각 호의 사람을 위원으로 위촉한다.

1.~5. (생략)

③~⑥ (생략)

제3조(해산 및 청산의 특례) 5개 발전공기업은 이 법에 따른 공사의 설립과 동시에 「상법」 중 해산 및 청산에 관한 규정에도 불구하고 해산된 것으로 본다.

제4조(일반적 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「전기사업법」에 따른 처분과 절차 등 행위는 이 법에 저촉되지 아니하면 이 법에 따라 행하여진 것으로 본다.

제5조부터 제9조까지 (생략)

부칙은 시행일, 공사설립위원회의 설치, 해산 및 청산의 특례, 경과조치, 권리·의무의 포괄승계³⁷⁾, 임직원에 관한 조치 등을 규정하고 있음.

이는 통합의 절차를 법률에 직접 규정하여 신설 법인의 출범 과정에서 발생할 수 있는 혼란을 줄이려는 취지임.

37) 포괄승계: 합병이나 상속과 같이 하나의 원인에 의하여 다수의 권리와 의무가 일괄하여 이전되는 것을 말함.

다만, 시행일과 준비기간의 정합, 경과조치의 범위, 채권자 보호, 본칙과의 관계 및 다른 법률의 개정 필요 여부에 관하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 시행일과 실제 준비기간의 정합임.

부칙 제1조는 이 법을 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하되, 부칙 제3조는 공포한 날부터 시행하도록 하고 있음.

이와 관련하여 부칙 제3조는 5개 발전공기업이 공사의 설립과 동시에 해산된 것으로 보도록 하는 규정이어서 공사가 설립되기 전에 시행되는 실익이 확인되지 아니하는 반면, 부칙 제2조는 공사설립위원회가 정관을 작성하여 인가를 받고 설립등기를 하도록 하고 있어 그 사무가 이 법 시행일 전에 이루어져야 하는 사항에 해당함.

따라서 이 법 시행일에 공사가 성립할 수 있도록 부칙 제1조 단서가 정하는 조문을 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

아울러 공포 후 6개월의 기간 중에는 공사설립위원회의 구성과 정관의 작성·인가, 임원의 임명, 부칙 제5조제3항에 따른 자산 등에 대한 실사, 설립등기가 이루어져야 하며, 안 제6조제2항·제14조제6항·제19조제3항 등이 위임한 대통령령의 제정도 함께 필요함.

따라서 시행일을 정할 때 하위법령의 제정과 자산 실사에 소요되는 기간을 함께 고려하는 방안에 관하여 논의할 필요가 있음.

둘째, 일반적 경과조치의 범위임.

부칙 제4조는 승계의 대상이 되는 행위를 종전의 「전기사업법」에 따른 처분과 절차 등으로 한정하고 있음.

이와 관련하여 앞서 살펴본 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 제7조제2항은 승계의 대상을 특정 법률로 한정하지 아니하고, 관련 법령에 따라 관계행정기관의 장으로부터 받은 인가·허가·승인·지정·신고·검사·등록 등의 행정처분 전반으로 규정하였음.³⁸⁾

발전사업의 수행에는 「전기사업법」 외의 법률에 따른 인가·허가 및 신고가 함께 수반되는바, 승계의 범위를 종전 법령에 따른 처분 전반으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

아울러 부칙 제4조는 종전의 「전기사업법」에 따른 처분과 절차를 “이 법에 따라 행하여진 것으로” 보도록 규정하고 있음.

이와 관련하여 제정안은 발전사업의 허가 등 처분에 관한 제도를 두고 있지 아니한바, 승계의 효과를 정하려는 취지를 고려할 때 5개 발전공기업이 받은 처분을 공사가 받은 것으로 보는 형식으로 문언을 정비하는 방안을 함께 검토할 필요가 있음.

셋째, 청산 절차의 배제에 따른 채권자 보호임.

38) 「전력산업구조개편촉진에관한법률」(법률 제6282호) 제7조(인가·허가 등의 의제) ② 제1항의 규정에 의한 전기사업 또는 방사성폐기물관리사업과 관련하여 한국전력공사가 관련 법령에 따라 관계행정기관의 장으로부터 받은 인가·허가·승인·지정·신고·검사·등록 등의 행정처분은 신설회사가 이를 받은 것으로 본다. 이 경우 신설회사는 설립등기일부터 6월 이내에 그 사실을 관계행정기관의 장에게 신고하여야 한다.

부칙 제3조는 5개 발전공기업이 「상법」 중 해산 및 청산에 관한 규정에도 불구하고 해산된 것으로 보도록 하고 있음.

같은 법은 청산인이 취임한 날부터 2개월 내에 채권자에 대하여 채권의 신고를 최고하도록 하는 등 채권자 보호를 위한 절차를 규정하고 있으며, 회사의 합병에 관하여도 별도의 채권자보호절차를 두고 있음.³⁹⁾

앞서 살펴본 바와 같이 2025년 결산 기준 5개 발전공기업의 부채합계는 37조 2,417억원임.

부칙 제5조제1항이 채권·채무를 포괄적으로 승계하도록 하고 있어 채무 자체는 공사에 이전되나, 채권자가 이의를 제출할 수 있는 절차는 규정되어 있지 않음.

따라서 청산 절차를 생략하는 데 따른 채권자 보호 방안을 부칙에 함께 두는 방안에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

넷째, 부칙 제7조와 본칙 제17조의 관계임.

부칙 제7조제1항은 공사가 설립되기 전까지 5개 발전공기업이 민간 위탁 업체와의 수의계약을 통하여 석탄화력발전산업 종사 노동자의

39) 「상법」 제535조(회사채권자에의 최고) ①청산인은 취임한 날로부터 2월내에 회사채권자에 대하여 일정한 기간내에 그 채권을 신고할 것과 그 기간내에 신고하지 아니하면 청산에서 제외될 뜻을 2회 이상 공고로써 최고하여야 한다. 그러나 그 기간은 2월 이상이어야 한다.

②청산인은 알고 있는 채권자에 대하여는 각별로 그 채권의 신고를 최고하여야 하며 그 채권자가 신고하지 아니한 경우에도 이를 청산에서 제외하지 못한다.

제527조의5(채권자보호절차) ①회사는 제522조의 주주총회의 승인결의가 있는 날부터 2주내에 채권자에 대하여 합병에 이의가 있으면 1월이상의 기간내에 이를 제출할 것을 공고하고 알고 있는 채권자에 대하여는 따로따로 이를 최고하여야 한다.

고용을 보장하도록 하고, 같은 조 제2항은 공사가 5개 발전공기업의
자회사 노동자의 고용을 승계하도록 하고 있음.

이와 관련하여 안 제17조제1항은 공사가 해당 노동자를 우선적으로
고용하도록 규정하고 있어 두 조문의 의무 주체와 규범의 형식이 서
로 구별됨.

아울러 부칙 제7조제1항이 인용하는 안 제17조제2항은 제1항의 적
용 범위를 확장하는 규정으로서, 대상이 되는 노동자는 같은 조 제1항
각 호에 규정되어 있음.

또한 제정안은 부칙 제7조제2항 및 부칙 제2조제2항제2호·제3호가
규정하는 “자회사”에 관한 정의를 두고 있지 아니하여 고용 승계 의무
의 범위가 특정되지 아니하는 측면이 있음.

한국남동발전은 안 제17조제1항과 부칙 제7조의 고용 보장 내용을
일치시킬 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

따라서 부칙 제7조의 의무 주체와 대상 범위를 명확히 하고, 조 제
목이 그 내용을 나타내도록 하며, 인용 조문을 정비하는 방안을 검토
할 필요가 있음.

다섯째, 다른 법률의 개정 필요 여부임.

부칙에는 다른 법률을 개정하는 조항이 규정되어 있지 아니함.

앞서 살펴본 바와 같이 안 제13조제4호 및 제5호에 따른 기금의 사

용은 「전기사업법」 제49조 및 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제70조가 정한 용도의 범위와 관련되며, 5개 발전공기업의 해산에 따라 그 명칭 또는 지위를 인용하고 있는 다른 법령의 정비가 필요한지도 함께 확인될 필요가 있음.

따라서 제정에 수반하여 개정이 필요한 다른 법률이 있는지를 확인하고, 이를 부칙에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

여섯째, 공사설립위원회의 구성임.

부칙 제2조제2항은 공사설립위원회를 30인 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있음.

이와 관련하여 같은 항 각 호는 위촉할 위원의 수를 각각 고정하고 있어 각 호를 모두 위촉하는 경우 위원의 수는 26명이 되는바, “30인 이내”라는 문언과의 관계를 정리할 필요가 있음.

한국남동발전은 의사결정의 신속성을 고려하여 위원 수를 12인 이내로 축소하고, 자회사 및 노동단체 대표는 별도의 실무협의체를 통하여 의견을 반영하는 방안을 제시하였음.

따라서 이해관계자의 의견 수렴과 설립 사무의 신속한 처리가 함께 이루어질 수 있도록 위원회의 규모와 구성 방법에 관하여 논의할 필요가 있음.

아. 연계 법률안의 처리에 따른 조정

제정안은 「공공재생에너지 확대를 위한 법률안」(의안번호 2215359)의 의결을 전제로 하고 있음을 참고사항에 명시하고 있음.

같은 법률안은 2025년 12월 19일 우리 위원회에 회부되어 2026년 3월 24일 상정 및 대체토론을 거쳐 소위원회에 회부되었으며, 2026년 9월 현재 소위원회에 계류 중임.

제정안은 안 제1조, 제2조제1항, 제9조제3호, 제12조제1항제3호 및 제16조에서 같은 법률을 인용하고 있는바, 그 처리 결과에 따라 조정이 필요한 사항은 다음과 같음.

[연계 법률안의 처리 결과별 조정 사항]

구 분	조정이 필요한 사항
의결되지 아니하는 경우	안 제1조의 목적에서 “「공공재생에너지 확대를 위한 법률」에 의한 공공재생에너지 확대를 촉진함으로써” 부분, 안 제2조제1항의 확대 목표 달성 노력 의무, 안 제12조제1항제3호의 사업, 안 제9조제3호 및 제16조가 인용하는 “제2조제3호마목”의 협동조합 및 공공협력 주체에 관한 부분이 각각 인용할 대상을 잃게 되므로 이를 삭제하거나 다른 문언으로 대체하여야 함
수정의결되는 경우	“공공재생에너지”의 정의(같은 법률안 제2조제3호), 협동조합에 관한 같은 호 마목의 위치, 정의로운 전환 이행 의무(같은 법률안 제14조)의 내용이 변경되는 경우 안 제9조제3호·제12조제1항제3호·제16조·제17조의 문언을 이에 맞추어 조정하여야 함

아울러 같은 법률안 제10조는 발전산업 구조 개편에 필요한 사항을 별도의 법률로 정하도록 규정하고 있는바, 두 법률안의 심사 순서와 상호 관계를 함께 정리할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5537