

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015 개정판



OECD Guidelines on Corporate Governance of
State-Owned Enterprises 2015 EDITION



이 보고서는 OECD가 영문으로 발행한 『OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 EDITION』을 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로서 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어 번역에 대한 책임은 한국조세재정연구원에 있습니다.

연구진

연구책임자: 박한준 공공기관연구센터 정책연구팀장
참여연구원: 강석훈 공공기관연구센터 연구원
민경석 공공기관연구센터 연구원
송신형 공공기관연구센터 연구원
이강신 공공기관연구센터 전문연구원
임희영 공공기관연구센터 연구원

서 문

‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(the Guidelines)’은 공기업이 효율적이고, 투명하며, 책임감 있게 운영될 수 있도록 각국 정부에 제시하는 권고안이다. 본 가이드라인은 소극적인 소유권 행사 또는 과도한 국가 개입을 방지하기 위해 각국 정부가 어떻게 국가 소유권 기능을 행사해야 하는지에 대한 국제적으로 합의된 기준이다. 본 가이드라인은 ‘OECD의 기업지배구조 원칙(The Principles)’¹⁾을 보완하기 위해 2005년에 제정되었다. 가이드라인은 지난 10년간의 시행 경험과, 공기업과 관련하여 국내 및 국제적 맥락에서 새롭게 등장하고 있는 문제들을 반영하고자 2015년에 개정되었다.

소유권 책임 이행을 위해, 각국 정부는 민간 부문에 적용되는 권고안, 특히 ‘G20/OECD 기업지배구조 원칙(The Principles)’을 준수하는 것도 유용할 수 있다. 이 가이드라인은 기업지배구조 원칙을 보완하기 위해 제정된 것이며, 두 문서는 완전하게 상호 양립 가능하도록 구성되어 있다. 관련된 기타 OECD 권고안으로는 ‘OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)’이 있다. ‘OECD 투자정책 프레임워크(OECD Policy Framework for Investment)’와 ‘OECD 경쟁평가도구(OECD Competition Assessment Toolkit)’도 보조적인 지침을 제공하고 있다. 이 가이드라인들은 최소한 상장기업들이 주주에 대해 가지는 책임수준만큼 공기업도 일반 국민들에 대해 책임감을 가질 수 있도록 정부가 취해야 할 방법들을 제시하고 있다.

가이드라인의 개정판은 국제사회의 광범위한 사용을 장려하기 위해 이사회 권고안과 함께 2015년 7월 OECD 최고 의사결정기구인 OECD 이사회에서 채택되고 대중에게 공개되었다.

1) 이러한 원칙은 2015년의 개정판 출간과 함께 2015년 9월 4~5일 양일간 열린 G20 재무장관 및 중앙은행 총재 회의에서의 지지에 힘입어 ‘G20/OECD 기업지배구조 원칙’으로 개칭되었다.

감사의 글

수많은 관련 파트너 국가 및 기관과 이해관계자들과의 협조를 통해 OECD 회원국들은 본 가이드라인을 개정하였다. 콜롬비아, 라트비아와 러시아가 준회원국(OECD 회원국과 대등한 지위)의 자격으로 가이드라인의 검토 작업에 참여하였으며, 검토 결과물에 대해서도 지지하였다. 세계은행 그룹은 OECD 공기업 작업반의 옵저버 자격으로 OECD 공기업 작업반에 참여하고 있다. 비회원국인 아르헨티나, 브라질, 중국, 코스타리카, 카자흐스탄, 리투아니아, 페루, 필리핀, 남아프리카공화국과 우크라이나도 공기업 작업반의 가이드라인 개정을 위한 논의과정에 직접 참여하였다. 가이드라인 개정작업을 진행하는 동안 공기업 작업반의 정례회의 이외에도 광범위한 자문과 논의가 이루어졌다. (알파벳 순으로 나열하는) 다음의 국가들의 정책담당자들로부터도 의견을 수렴하였다: 카보베르데, 에콰도르, 이집트, 인도, 인도네시아, 이라크, 라오스, 말레이시아, 모리타니, 모로코, 미얀마, 파라과이, 수리남, 태국, 우루과이 그리고 베트남이다.

가이드라인의 개정 과정에서 OECD 자문파트너 기관들인 경제산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee, BIAC), 노동조합자문위원회(Trade Union Advisory Committee, TUAC), 그리고 아르헨티나 조직지배구조 협회(Argentine Institute for Governance of Organisations, IAGO), 아시아개발은행(Asian Development Bank), 발틱 기업지배구조 협회(Baltic Institute of Corporate Governance), 브라질 자본시장투자자연합(Brazilian Association of Capital Market Investors), 브라질 법인이사협회(Brazilian Institute of Corporate Directors), 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB), 국제 기업지배구조 네트워크(International Corporate Governance Network), 남미개발은행(Latin American Development Bank), 말레이시아 관리자양성아카데미(Malaysian Directors Academy), 미얀마자원개발기관-경제사회개발센터(Myanmar Development Resource Institute-Centre for Economic and Social Development), 미얀마 공인회계사협회(Myanmar Institute of Certified Public Accountants), 파키스탄 기업지배구조협회(Pakistan Institute of Corporate Governance), 필리핀 공인회계사협회(Philippine Institute of Certified Public Accountants), 필리핀 법인이사협회(Philippine Institute of Corporate Directors), 싱가포르 관리자협회(Singapore Institute of Directors), 미얀마연방 국가연합 상공회의소(Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry), UN아프리카 경제위원회(United Nations Economic Commission for Africa)들로부터 다양한, 건설적인 의견이 개진되었다.

목 차

■ 머리말	7
■ 가이드라인 개요	9
■ 적용 범위 및 용어 정의	12

>>>

제1장 국가 소유권에 대한 근거	15
제2장 소유주로서 국가의 역할	16
제3장 시장에서의 공기업	18
제4장 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우	20
제5장 이해관계자와의 관계 및 책임 경영	22
제6장 공시 및 투명성	23
제7장 공기업 이사회의 책임	25

>>>

제1장 주석 국가 소유권에 대한 근거	27
제2장 주석 소유주로서 국가의 역할	31
제3장 주석 시장에서의 공기업	42
제4장 주석 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우	48
제5장 주석 이해관계자와의 관계 및 책임 경영	53
제6장 주석 공시 및 투명성	58
제7장 주석 공기업 이사회의 책임	65



공기업(SOEs)의 바람직한 지배구조는 국내외 차원의 효율적이고 개방된 시장을 위해 필수적이다. 여러 국가에서 공기업은 공익사업을 비롯한 핵심적인 공공서비스의 주요한 공급자이다. 이는 공기업의 운영이 시민들의 일상생활과 다른 모든 경제 분야의 경쟁력에 영향을 준다는 것을 의미한다. 공기업은 또한 국제 시장에서 점점 더 중요한 행위자가 되어가고 있다. 공기업이 건전한 경쟁과 규제가 있는 환경에서 운영되도록 하는 것은 경제 성장을 뒷받침하는 개방된 무역투자환경을 유지하기 위해 매우 중요하다.

‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(the Guidelines)’은 공기업이 어떻게 하면 효율적이고, 투명하며, 책임감 있게 운영될 수 있는지 각국 정부에 제시하는 권고안이다. 본 가이드라인은 소극적인 소유권 행사 또는 과도한 국가 개입 문제를 방지하기 위해 각국 정부가 어떻게 국가 소유권 기능을 행사해야 하는지에 대한 국제적으로 합의된 기준이다. 가이드라인은 ‘OECD의 기업지배구조 원칙(The Principles)’을 보완하기 위해 2005년에 처음 제정되었다. 가이드라인은 10년간의 시행 경험을 반영하고 공기업과 관련하여 국내 및 국제적 차원에서 새롭게 등장하고 있는 문제들을 해결하자는 취지에서 2015년에 개정되었다.

가이드라인은 상당부분 바뀌었고, 가이드라인 방침의 타당성은 크게 강화되었다. 개정되고 업그레이드된 가이드라인은 정책입안자가 어떻게 공공기관을 설립해야 하고, 합의된 모범 관행들을 어떻게 시행해야 하는지에 대하여 보다 명확히 알려준다. 공기업이 국가가 소유하는 근거에 대한 권고안이 새로 추가되었으며, 이는 정부가 기업 부문에 개입할지의 여부와, 개입한다면 어떠한 책임요건을 적용해야 할지를 결정하는 데 유용할 것이다. 공기업과 민간기업 사이에 공정한 경쟁의 장(場)을 유지하기 위한 권고안은 국내 및 국제 시장에서 활동 중인 공기업에 바람직한 지침을 제시해줄 것이다.

개정된 가이드라인은 현재 매우 중대한 시점에 발간되는 것이다. 수많은 국가들이 경제 성장의 둔화를 겪으며 재정 여력(fiscal space) 축소되는 현시점에서, 각국 정부는 공기업 부문이 올바르게 운영되도록 해야 하는 큰 도전에 직면하고 있는데, 본 권고안은 그에 대한 적절한 지침을 제시해줄 것이다. 여러 국가들에서 공기업 부문의 규모는 여전히 크며, 국가소유 부문은 모범관행에 의해 운영되는지 여부에 따라 경제사회적 발전을 촉진시키거나 저해하기도 한다는 것을 경험적으로 보여주고 있다. 이와 동시에, 몇몇 국가들은 자신의 관할권 안에서 운영되는 해외공기업과 해외공기업(무역투자협정 차원을 포함하여)의 상업지향성 및 국내 경쟁구도에 미칠 영향에도 점점 더 주목하고 있다.

나는 본 가이드라인이 정부의 정책수단으로서 점점 더 중요해질 것이라고 확신한다. 본 가이드라인은 보다 공평하고 경쟁력 있는 시장, 가치 창출, 경제 성장 및 발달에 기여할 것이며, 사회 구성원 모두에게 제공되는 필수적인 서비스를 향상시키기 위한 강력한 수단을 제공해줄 것이다. 그러므로 나는 OECD 회원국과 파트너 국가의 정부들이 본 가이드라인을 적극적으로 활용해줄 것을 정중히 요청하는 바이다.

앙헬 구리아(Angel Gurría)
OECD 사무총장

가이드라인 개요

대부분의 산업화된 경제들은 법치의 확고한 기반 하에 주요한 경제 주체인 민간 기업들로 형성된 개방적이고 경쟁적인 시장이라는 특징이 있다. 그러나 다수의 개발도상국들을 비롯한 일부 국가에서 공기업은 GDP, 취업인구, 그리고 시가총액의 상당한 부분을 차지하고 있다. 공기업이 경제에서 차지하는 비중이 작은 국가에서도, 공기업은 보통 그 활동이 인구의 광범위한 계층 및 기타 산업에도 중대한 영향을 주는 에너지, 교통, 통신과 같은 공익사업 및 사회기반 산업 뿐만 아니라 탄화수소 및 금융 산업에서까지 주도적인 역할을 담당하기도 한다. 따라서 공기업의 바람직한 지배구조는 경제적 효율성 제고와 경쟁력 향상을 위해 매우 중요하다. 경험적으로, 시장주도의 발전은 자원의 효율적인 분배에 있어 가장 효과적인 모델임을 증명하고 있다. 다수의 국가들은 공기업의 조직 및 관리 방식을 개혁하는 과정에 있으며, 많은 경우에 본 가이드라인과 같은 국제적인 모범 지침을 도입하여 공기업 개혁의 시발점 또는 (심지어) 기준점으로 삼기도 한다. 본 가이드라인의 목표는 다음과 같다; (i) 소유주로서의 국가의 전문성을 강화시키는 것; (ii) 공기업을 모범적인 민간기업처럼 효율적이고, 투명하며, 책임감 있게 운영되도록 하는 것; 그리고 (iii) 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서 공평한 경쟁의 장을 조성해주는 것이다. 본 가이드라인은 어떤 활동이 공공 또는 민간 중 누구의 소유로 두어야 최선인지에 대해서는 논외로 하고 있다. 그러나 만약 정부가 공기업을 처분하기로 결정하는 경우, 바람직한 기업지배구조는 공기업의 평가가치를 높여주고 민영화과정에서 얻는 재정수익을 올려주므로, 경제적으로 효과적인 민영화를 위해 매우 중요하다.

공기업이 국가가 소유하는 근거는 국가와 산업에 따라 다르다. 일반적으로 국가소유의 근거는 사회적, 경제적 및 전략적 이해관계들이 복잡하게 얽혀있는 것이라 볼 수 있다. 그 예로는 산업정책, 지역개발, 공공재 공급, 그리고 경쟁이 불가능하다고 간주되는 소위 “자연적” 독점 산업의 존재 등이 있다. 그러나 지난 수십 년 동안, 시장의 세계화, 기술적 변화와 이전의 독점적인 시장의 규제완화 등으로 인해 많은 국가들은 국가소유 부문을 재조정 및 구조조정하기에 이르렀다. 또한 공기업이 국제 무역 및 투자에 참여하는 사례도 상당히 늘어났다. 한때 국내시장 내에서 기초 사회기반시설이나 기타 공공서비스 제공에만 주로 관여했던 공기업은 점점 더 그들의 영역 밖에서도 중요한 행위자가 되어가고 있다. 이러한 전개과정과 동시에, 정부와 정부가 소유하는 공기업 간의 관계에 복잡성을 더해

주는 것은 국가소유 투자회사의 급증이다. 이러한 전개과정들은 본 가이드라인의 자료가 되는 다수의 OECD 보고서²⁾에 조사되어 있다.

공기업은 지배구조에 관한 몇 가지 분명한 문제들에 직면하고 있다. 한편으로 공기업은 지나친 실무 간섭과 정치적 동기가 부여된 소유권 간섭에 시달릴 수 있으며, 이는 기업 운영에 있어 불분명한 임무의 경계, 책임감의 소홀 및 능률 저하로 이어질 수 있다. 다른 한편으로 지나치게 소극적이거나 냉담한 국가의 소유권 행사로 인한 관리감독의 부족은 공기업과 그 경영진이 해당 공기업과 궁극적 주주인 일반 국민들 최선의 이익을 대변해야 하는 유인을 약화시킬 수 있으며, 기업 내부자들의 이기적인 행동을 부추길 수 있다. 또한 공기업 경영진은 민간기업 경영진에 대한 감시활동 중 가장 중요한 두 가지 징계 이유인 잠재적인 인수 합병 및 파산으로부터 자유로울 수 있다. 국가적 수준에서, 공기업에 대한 상법 및 규제 적용은 규제기관이 정부가 통제하는 실체에 대해 강제적 조치를 취하는 것이기 때문에 행정부 내의 마찰이라는 독특한 문제를 초래할 수 있다. 공기업이 경제적 활동 수행과 공공정책 이행이라는 이중 목표를 추구 할 때에도 지배구조에 관한 문제들이 추가로 발생할 수 있다.

기업지배구조의 더 근본적인 문제는 쉽게 식별하기 힘든, 동떨어진 원칙이 적용되고 있다는 것 뿐 아니라, 공기업의 성과에 대한 책임이 복잡한 일련의 기관들(경영진, 이사회, 소유권 주체, 부처, 정부와 입법부)과 연계되어 있다는 점이다. 이해당사자들은 본질적으로 이해갈등 관계에 놓여 있으므로, 공기업과 공기업 주주인 일반 국민들이 최선의 이익보다는 주관적인 기준에 따라 의사결정을 내릴 수 있다. 효율적인 의사결정과 바람직한 기업지배구조 조성을 위해 이와 같이 복잡하게 얽혀있는 의무들을 체계화시키는 것은 매우 어렵기 때문에, 매력적인 투자 환경 조성을 위한 가장 중요한 다음 세 가지 원칙에 주목할 필요가 있다.: (1) 투명성, (2) 평가 및 (3) 정책일관성이다.

‘공기업 지배구조 가이드라인’은 이러한 문제들을 해결하기 위해 2005년에 처음 제정되었다. 2014년, OECD 기업지배구조위원회는 위원회 산하의 공기업 작업반에 가이드라인

2) “책임성과 투명성: 국가 소유 지침 (Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership)”, OECD, 2011; “경쟁중립성: 공공 및 민간기업 사이의 공평한 경쟁의 장 조성 (Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business)”, OECD, 2012; “공기업의 이사회 (Boards of Directors of State-Owned Enterprises)”, OECD, 2013; “공기업의 재원조달: 국가 관행 개요 (Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices)”, OECD, 2014; and “공기업 지배구조: 국가 소유의 근거에 대한 현황조사 (State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership)”, OECD, 2015.

개발 후 약 십년간의 시행 경험을 바탕으로 최초 문서를 재검토 및 개정할 것을 요청하였다. 2005년 이후 OECD 회원국들의 기업지배구조 및 국가 소유권 방식에 대한 변화들을 상세히 검토한 뒤 작성된 보고서에 따르면, 몇몇 예외를 제외한 대부분의 국가(공기업) 개혁 노력은 가이드라인의 지침과 일관된다고 결론짓고 있다.³⁾ 이 보고서를 바탕으로 공기업 작업반은 공기업 가이드라인이 회원국 정부들을 위해 계속해서 높은 수준의 목표를 설정하고 공기업 부문의 개혁을 위한 모범지침으로 사용되어야 한다고 결론지었다.

소유권의 책임 수행을 위해, 각국 정부는 민간 부문에 적용되는 권고안, 특히 ‘OECD 기업지배구조원칙(the Principles)’을 참고하는 것도 유용할 수 있다.⁴⁾ 이 가이드라인은 기업지배구조 원칙을 보완하기 위해 제정한 것이며, 두 문서는 완전하게 상호양립 가능하도록 구성되어 있다. 관련된 기타 OECD 공식 문서로는 ‘OECD 국제투자 및 다국적기업에 관한 선언문(OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)’과 앞문서의 필수적인 부분을 구성하는 ‘다국적기업을 위한 가이드라인(Guidelines for Multinational Enterprises)’이 있다. ‘OECD 투자정책 프레임워크(OECD Policy Framework for Investment)’와 ‘OECD 경쟁평가도구(OECD Competition Assessment Toolkit)’와 같은 기타 문서들도 보조적인 지침을 제시할 수 있다. 이 가이드라인들은 최소한 상장기업이 주주에게 져야 되는 책임 수준 만큼 공기업도 일반 국민들에 대해 책임을 질 수 있도록 정부가 취해야 할 방법에 대한 조언을 제시한다.

본 가이드라인은 두 가지 주요 부분으로 구분된다. 첫 번째 부분에서는 다음의 가이드라인 지침들이 제시된다.: I) 국가 소유권에 대한 근거; II) 소유주로서 국가의 역할; III) 시장에서의 공기업; IV) 주주와 기타 투자자에 대한 공정한 대우; V) 이해관계자와의 관계 및 책임 경영; VI) 공시 및 투명성; VII) 공기업 이사회 책임이다. 각 장은 진한 이탤릭체로 작성된 단일 지침의 제목이 최상단에 위치하며, 여러 문장의 하위 지침들이 그 밑으로 이어진다. 두 번째 부분에서는 각 지침들은 지침에 대한 해설이 담긴 주석에 의해 보완되는데, 이는 독자들이 각 지침에 대한 근거를 보다 잘 이해할 수 있도록 돕기 위해 작성되었다. 또한 주석 파트에는 현재의 중요한 기업 지배구조의 경향에 대한 설명이 포함되어 있으며, 가이드라인의 실용성을 더해주는 다양한 실행방식과 예시들이 제시되어 있다.

3) “공기업의 기업지배구조: 2005년 이후 OECD 회원국들의 변화와 개혁 (Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005)”, OECD, 2010.

4) 이러한 원칙은 2015년의 개정판 출간과 함께 2015년 9월 4~5일 양일간 열린 G20 재무장관 및 중앙은행 총재 회의에서의 지지에 힘입어 ‘G20/OECD 기업지배구조 원칙’으로 개칭되었다.

적용 범위 및 용어 정의

본 가이드라인은 공기업의 소유권 관련 업무를 담당하는 공무원에게 반드시 필요하며, 공기업 이사회와 경영진에게도 유용한 지침을 제공해줄 것이다. 가이드라인은 개별 공기업의 지배구조 뿐 만 아니라, 국가 소유권의 행사 관행과 공기업이 운영되는 규제 및 법적 환경에 대해서도 권고안을 제시한다. 본 가이드라인은 공기업이 국내에서 운영되든 해외에서 운영되든지와 상관없이 모든 공기업에 일반적으로 적용된다.

독자들은 본 가이드라인이 모든 문제를 해결해주는 완벽한 해답이 될 수는 없다는 것과 국가별로 상이한 법적 및 행정적 관습으로 인해 이 권고안 이외의 다른 방법이 필요할 수도 있다는 것을 인지해야 할 것이다. 따라서 본 가이드라인은 결과지향적이며, 이는 가이드라인이 권고하는 성과달성을 위해 취해야 할 방법들을 결정하는 것은 결국 각국 정부의 역할이라는 것을 의미한다. 본 파트에서는 가이드라인의 적용 범위를 결정하기 위해 공기업의 소유주가 짚고 넘어가야 하는 몇 가지 현안과 쟁점을 검토해본다.

■ 공기업의 정의

어떤 기관을 공기업으로 취급하는지에 대한 적용 범위는 국가마다 다르다. 본 가이드라인의 목적상, 각국의 법률에서 사업체로 인정하는 모든 기업실체 중 국가가 소유권을 행사하는 실체는 모두 공기업으로 간주한다. 여기에는 합자회사(joint stock company), 유한책임회사(limited liability company), 주식합자-파트너십(partnership limited by shares) 등이 포함된다. 그밖에 특정 법안을 통해 법인격이 부여된 법정 공공기관(statutory corporation) 역시 그 목적, 활동 또는 활동의 일부가 대체로 경제적인 성격을 가진다고 판단될 경우, 공기업으로 간주해야 한다.

■ 소유권과 통제

본 가이드라인은 국가가 의결권 지분의 과반 수 이상을 보유한 최종 소유주이거나, 그와 동등한 수준의 통제를 행사하는 국가 통제 하의 모든 기업에 적용된다. 예컨대, 여기서 말하는 동등한 수준의 통제란, 법적조항이나 기업정관에 의해 국가가 소수 지분만을 보유한 공기업이나 공기업 이사회에 대해 국가의 지속적인 통제가 허용되는 경우이다. 구분이 모호한 일부 경우는 개별 사례별로 판단해야 한다. 예를 들어, 어떤 “황금주”가 통제권을 가지는지 판단하기 위해서는 국가에 부여되는 권한의 범위를 먼저 파악해야 한다.

또한, 국가가 소수의 소유 지분만을 보유하는 경우, 기업형태와 주식보유구조에 의해 국가가 실질적인 영향력을 가졌을 때 본 가이드라인의 지침에 적용되는 것으로 간주할 수 있다 (예를 들어 주주의 합의에 의해). 반대로 국가영향력이 선의의 규제를 통해 기업의사결정에 반영되는 것은 보통 통제로 간주하지는 않는다. 정부가 연금기금과 같은 독립적인 자산관리 업체에 위탁하여 10% 미만의 지분을 간접적으로 보유하고 있어, 통제권이 사실상 없고, 해당기업에 딱히 장기적인 관심을 갖고 있지 않는 실체의 경우에도 공기업으로 간주하지 않는다. 본 가이드라인의 목적상, 파산, 청산, 재산관리 및 법정관리 상태가 발생하여 일정 기간 동안 정부가 소유하거나 통제하는 실체의 경우에도 보통 공기업으로 간주하지 않는다. 국가의 다른 통제권 행사 방식들도 또 다른 지배구조에 대한 문제들을 발생시킬 수 있다. 본 가이드라인의 전문에 걸쳐 사용되는 “소유권”이라는 용어는 통제의 뜻을 의미한다.

■ 경제적 활동

본 가이드라인의 목적상, 경제적 활동이란 주어진 시장에서 재화 또는 서비스를 공급하는 것과 관련되며, 적어도 원칙상으로는 이윤을 얻기 위해 민간운영자가 수행하는 활동을 의미한다. 시장 구조(예컨대, 경쟁시장, 과점 또는 독점시장)는 어떤 활동이 경제적인가를 판단해주는 결정적인 요인이 되지 않는다. 일반적으로 정부가 부과하는 의무적인 공공서비스 요금은 시장에서 판매되는 재화와 서비스의 매출로 취급하지 않아야 한다. 경제적 활동은 대부분 다른 기업과의 경쟁이 이미 존재하거나, 현행 법과 규제에 의해 경쟁이 곧 허용될 수 있는 시장에서 수행된다.

■ 공공정책 목표

본 문서의 목적상, 공공정책 목표는 공기업의 활동범위 내에 있는 일반 국민들에게 혜택을 주는 목표를 의미한다. 이 목표는 이윤 및 주주가치 극대화와는 또 다른 특정 이행의무로서 공기업 또는 민간기업에 부여된다. 여기에는 우편제도와 같은 공공서비스의 제공뿐 아니라, 공공이익을 위해 수행되는 기타 특별한 의무도 포함될 수 있다. 많은 경우 공공정책 목표는 공기업이 아닌 정부행정기관을 통해 달성될 수 있지만, 효율성 및 다른 이유들로 인해 공기업에 그 목표가 부여되어 왔다. 공기업의 활동에 정부가 즉각적으로 개입하는 것은 공기업의 공공정책 목표 중 하나로 간주되지 않아야 한다. 공공정책 목표는 경제적 활동과 별도로 추구되거나, 또는 함께 어우러져 추구될 수 있다.

■ 공기업의 이사회

몇몇 공기업은 감독과 경영 기능을 각각 구분하여 서로 다른 이사회에 부여하는 이중 이사회 방식을 사용한다. 그 외의 공기업들은 전무(상무)이사를 포함하거나 포함하지 않는 단일 이사회를 운영한다. 본 가이드라인의 맥락상, “이사회”는 기업을 통제 및 관리하고 경영진을 감시하는 기능을 가진 법인체 조직을 의미한다. 많은 정부들은 공기업 이사회에 “독립된” 사외이사를 포함하지만, 그 독립성에 대한 범위와 정의는 각국의 법률과 기업지배 구조 규정에 따라 상당히 다르다. 최고경영자(CEO)는 기업 운영의 관장과 기업전략의 실행을 통할할 책임이 있는 기업의 최고위 경영책임자를 의미한다. 최고경영자(CEO)는 이사회에 대해 책임을 진다.

■ 상장공기업

가이드라인의 일부분은 특별히 “상장공기업”을 위해 할애되어 있다. 본 가이드라인의 목적상, “상장공기업”은 주식이 공개적으로 거래되는 공기업을 일컫는다. 일부 국가에서는, 우선주, 상장지수채무증권 또는 이와 유사한 금융상품을 발행하는 공기업도 상장공기업으로 간주되기도 한다.

■ 소유권 주체

소유권 주체는 공기업의 소유권 기능, 또는 소유권의 행사에 대해 책임이 있는 국가의 일부분이다. “소유권 주체”는 단일의 국가소유기관이나 조정기관, 또는 국가 소유권을 행사하는 정부부처의 의미로 이해될 수 있다. 가이드라인과 주식 전문에 걸쳐 사용되는 “소유권 주체”라는 용어는 어떤 소유형태를 선택하는 것이 바람직한 것인지에 대한 판단을 배제한다. 본 가이드라인을 준수하는 모든 국가에서 반드시 정부기관에 지배적인 소유권자 역할을 부여하지는 않지만, 이것이 권고안을 실행하는 데 있어 영향을 주어서는 안 된다.

■ 적용 범위

본 가이드라인은 전적으로 경제적 활동을 수행하거나, 공공정책 목표 달성 또는 정부의 권한 및 기능 행사와 더불어 경제적 활동을 수행하는 모든 공기업들에 적용된다. 기타 정부 기관들이 본 가이드라인을 이행할지 여부는 일정부분 각 기관이 수행하는 경제적 활동의 범위에 달려 있다. 일반적으로 본 가이드라인은 법적으로는 공기업 형태를 갖추었지만 주로 공공정책 기능을 담당하는 실체나 활동에 적용될 목적으로 마련되지는 않았다. 하지만 정부의 하위국가 수준(지방정부, 주정부 등)에서 공기업의 소유권 기능을 관할하는 기관들은 본 가이드라인을 모범지침으로 삼고, 권고안들을 최대한 많이 실행할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

제 1 장 | 국가 소유권에 대한 근거



국가는 일반 국민들의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가의 공기업 소유권을 정당화하는 목적들을 면밀하게 심사한 후 공개해야 하며 반복적으로 검토해야 한다.

- A 국가가 공기업을 소유하는 궁극적인 목적은 효율적인 자원 배분을 통한 사회 가치의 극대화이다.
- B 정부는 공기업 소유권 정책을 개발해야 한다. 특히 소유권 정책을 통해 무엇보다도 국가 소유권에 대한 전반적인 근거, 공기업 지배구조 내 국가의 역할, 국가의 소유권 정책 이행방식, 정책집행과정에 참여하는 정부 기관들 각각의 역할 및 책임을 규정해야 한다.
- C 소유권 정책은 정책적 책임에 근거한 적절한 절차를 통해 수립되어야 하며, 일반 국민들에게 공개되어야 한다. 정부는 소유권 정책을 정기적으로 검토해야 한다.
- D 국가는 개별 공기업에 대한 소유권 근거를 규정하고 지속적으로 검토해야 한다. 공기업 관련 당국은 단일 공기업 또는 공기업 군(群)이 달성해야 하는 공공정책 목표들을 분명히 명시하고 공개해야 한다.



국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서, 고도의 전문성과 효율성을 바탕으로 공기업 지배구조가 투명하고 책임감 있게 실현될 수 있도록 해야 한다.

- A 정부는 공기업 운영의 토대가 되는 법률 체계를 간소화하고 표준화해야 한다. 공기업 운영 관행은 일반적으로 수용되는 기업 규범을 따라야 한다.
- B 정부는 공기업이 규정된 목표들을 달성할 수 있도록 운영 자율성을 최대한 보장해 주고 공기업 경영활동에 대한 간섭을 피해야 한다.
- C 국가는 공기업 이사회가 본연의 임무를 수행할 수 있도록 하고 이사회 독립성을 존중해야 한다.
- D 행정부 내에서의 소유권 행사는 명확하게 확립되어야 한다. 소유권 행사는 단일 소유권 주체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 경우, 조정 기관을 통해 이루어져야 한다. “소유권 주체”는 효과적으로 직무를 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춰야 한다.
- E 소유권 주체는 대의기관에 공기업에 대한 책임을 져야 하며 국가 최고 감사기관을 비롯한 관련 공공 기관과의 관계가 명확히 정의되어야 한다.

F 국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며 개별 공기업의 법률 구조에 따라 소유권을 행사해야 한다. 국가의 가장 중요한 책임은 다음과 같다.

1. 주주총회에 대표로 참석하여 실질적인 의결권 행사
2. 국가가 지분 전체 또는 과반수 이상의 지분을 소유한 공기업에 능력 기반의 체계적이고 투명한 이사 임명 절차를 확립하고 전체 공기업 이사회 임명 절차에 적극적으로 참여하며 이사회의 다양성 확대에 기여
3. 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험감수 수준 등 공기업의 전반적인 의무 사항과 목표를 설정하고 이행 상황을 모니터링
4. 소유권 주체가 공기업 성과를 정기적으로 모니터링, 감사 및 평가할 수 있는 보고체계를 수립하고, 공기업에 적용되는 기업지배구조 규범 준수 여부 감독 및 감시
5. 공개 정보, 적절한 공시 수단, 정보의 질 확보 방법을 명시해주는 공기업 공시 정책 개발
6. 외부 감사인 및 특정 국가통제기관과 지속적인 소통 유지 단, 이런 행위가 적절하고 법률 제도와 국가의 소유권 수준에 의해 허용되는 경우
7. 공기업의 중장기적인 이익을 촉진시키고 능력 있는 전문가 유치 및 동기 부여가 가능한 투명한 공기업 이사회 보수 정책 수립



공기업에 관한 법률 및 규제 체계는 국가의 공기업 소유권 근거와 일관되면서 공기업이 경제 활동을 수행할 때 공평한 경쟁 환경 및 공정 경쟁을 보장해야 한다.

- A 국가의 공기업 소유권 기능은 시장 규제와 같이 공기업 경영 환경에 영향을 미치는 다른 기능들과 명확히 구분되어야 한다.
- B 공기업 이해관계자와 채권자, 경쟁자 등 기타 이해당사자들은 자신의 권리가 침해당했다고 판단될 경우, 공정한 법률 또는 중재 절차를 통해 효과적인 보상을 받을 수 있어야 한다.
- C 공기업이 공공정책 사업을 추진할 때에는 비용 및 수익 구조에 관한 높은 수준의 투명성 및 공시가 유지되도록 하고 해당 사업이 주요사업영역에 귀속될 수 있도록 해야 한다.
- D 공공정책사업 관련 비용은 국가로부터 조달되고 공시되어야 한다.
- E 경제활동을 수행하는 공기업은 일반법, 세법 및 규제의 적용으로부터 면제되어서는 안 된다. 공기업과 민간 기업들은 법과 규제 면에서 과도한 차별을 받지 않아야 한다. 공기업의 법적 형태는 채권자들의 청구 압박 및 파산 절차 착수가 가능한 형태여야 한다.

F 공기업의 차입 및 채권 발행(debt and equity finance)은 시장과 동일한 기준에 따라 이루어져야 한다.

1. 비금융 공기업뿐만 아니라 모든 금융기관과 공기업의 관계는 오로지 상업적 근거에 기반을 두어야 한다.
2. 공기업은 특혜 금융, 채납세금, 공기업간 특혜거래신용 등 민간 경쟁기업에 비해 유리한 간접적인 재정 지원 혜택을 받지 않아야 한다. 또한 민간 기업에 비해 유리한 가격이나 조건으로 에너지, 물 또는 토지 등의 투입 자원을 제공받지 않아야 한다.
3. 공기업은 공기업 운영 조건을 감안하되 민간 기업과 동일한 수준의 수익률을 올려야 한다.

G 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공 조달에 참여할 때, 조달 절차는 경쟁적이고 비차별적이며 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다.

공기업이 상장되어 있거나 공기업 소유주 중 국가 이외의 투자자가 있는 경우, 국가와 공기업은 모든 주주의 권리를 인정해야 하고 모든 주주에게 공평한 대우 및 기업 정보에 대한 동등한 접근권을 보장해야 한다.

A 국가가 공기업의 단독 소유주가 아닐 경우, 'OECD 기업지배구조 원칙'(이하 '원칙')의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 단독 소유주일 경우에는 '원칙' 중 모든 관련된 내용의 이행을 위해 노력해야 한다. 주주 보호와 관련하여 다음의 사항들을 준수해야 한다.

1. 국가와 공기업은 모든 주주들에게 공평한 대우를 보장해야 한다.
2. 모든 주주들에게 차별없이 동시에 정보를 공시한다는 일반 원칙이 포함된 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.
3. 모든 주주들과의 소통 및 협의를 활성화하는 능동적인 정책을 개발해야 한다.
4. 이사 선임과 같은 공기업의 핵심적인 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 소액 주주들의 원활한 주주 총회 참여를 독려해야 한다.
5. 국가와 공기업, 그리고 공기업간 거래는 시장과 동일한 조건에서 이루어져야 한다.

B 모든 상장 공기업은 자국 내 기업지배구조 규범을 준수해야 하며 실현 가능한 경우 비상장 공기업도 이를 준수해야 한다.

- C** 공기업이 공공정책 사업을 추진하는 경우, 非국가 주주들에게 충분한 관련 정보를 상시적으로 제공해야 한다.

- D** 공기업이 합작투자나 민관협력사업(PPP)과 같은 협력 사업에 참여할 때, 계약당사자의 계약상 권리가 준수되고, 분쟁이 발생할 경우 적시에 객관적으로 해결될 수 있도록 해야 한다.



이해관계자에 대한 공기업의 책임과 이해관계자와의 관계에 대한 보고 의무는 국가 소유권 정책에 충분히 반영되어야 한다. 소유권 정책은 공기업의 책임 경영에 대한 국가의 요구 사항들을 모두 명시해야 한다.

- A** 정부, 국가 소유권 주체, 그리고 공기업은 법률 또는 상호 합의에 의해 수립된 이해관계자 권리를 인정하고 존중해야 한다.
- B** 상장 공기업 또는 대형 공기업은 노동자, 채권자 및 해당 지역 사회 등의 이해관계자 관계에 대해 보고해야 한다.
- C** 공기업 이사회는 사기행위 및 부패 방지 등을 위한 내부통제, 윤리 및 준법 감시 프로그램이나 장치를 개발하고 실행 및 모니터링하며 널리 확산시켜야 한다. 이는 국가 규범에 기반을 두고 국제 협정을 준수해야 하며 공기업과 그 자회사에 적용되어야 한다.
- D** 공기업은 엄격한 책임경영 기준을 준수해야 한다. 정부가 확립한 책임경영 기준을 일반 대중에게 공개하고 명확한 시행 방안을 수립해야 한다.
- E** 공기업은 정치활동자금 조성을 위한 도구로 이용되어서는 안 되며 정치 후원금을 기부해서도 안 된다.

제 6 장 | 공시 및 투명성



공기업은 고도의 투명성 기준을 준수해야 하며 상장기업과 동일한 수준의 회계, 공시, 준법 감시 및 감사 기준의 적용을 받아야 한다.

A 공기업은 국제적으로 인정받은 고도의 기업 공시 기준에 따라 재무·비재무 정보들을 보고해야 하며 소유주로서의 국가와 일반 국민들의 주요 관심 영역에 대한 정보를 포함해야 한다. 특히 공공의 이익을 위해 수행하는 공기업 활동도 여기에 포함된다. 정보 공시는 공기업 역량과 규모를 감안하여 다음과 같은 정보들을 포함해야 한다:

1. 명확한 공기업 목표와 목표 달성 여부(국가가 전체 지분을 보유하고 있는 공기업의 경우, 국가 소유권 주체가 상세히 기술해 놓은 공기업 임무 포함)
2. 공공정책사업 관련 비용 및 재원조달 방법을 포함한 공기업 재무 및 운영 성과
3. 기업지배구조 규범 및 정책과 그 이행 과정을 포함한 공기업 지배구조, 소유구조 및 의결권 구조
4. 이사회 이사진 및 핵심 경영진의 보수
5. 이사회의 다양성 확대 정책, 타기업 이사회에서의 역할, 독립성 여부 등 이사의 자격 요건 및 선발 과정
6. 예측가능한 주요 리스크 요인과 리스크 관리 조치
7. 국가로부터 받은 모든 재정적 지원(보증 등)과 국가가 공기업을 대신하여 부담하는 모든 의무들(민관협력사업(PPP)에서 발생된 계약상의 책임 및 부채 포함)

8. 국가와 기타 관련 기관과의 모든 물질적 거래

9. 근로자 및 기타 이해관계자 관련 사안

B 공기업 연차 재무제표는 엄격한 기준의 독립적인 외부 회계 감사를 받아야 한다. 국가가 통제하는 특정 관리절차가 존재하더라도 독립 외부 회계 감사를 대체할 수는 없다.

C 소유권 주체는 공기업에 대한 일관성 있는 보고 체계를 구축해야 하며 전체 공기업에 관한 통합연차보고서를 발간해야 한다. 웹 기반의 커뮤니케이션을 통해 일반 국민들이 쉽게 통합연차보고서를 볼 수 있도록 하는 것이 바람직하다.



공기업 이사회는 전략적 경영 자문 및 경영 감독 기능을 수행하는데 필요한 권한, 능력 및 객관성을 갖추어야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 자신의 행동에 책임을 져야 한다.

- A** 공기업 이사회의 권한을 명확히 규정하고, 이사회에 기업성과에 대한 궁극적인 책임을 부여해야 한다. 공기업 이사회의 역할은 회사법이나 다른 법률에 명확히 정의되어야 한다. 이사회는 소유주에게 완전한 책임을 져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공평하게 대우해야 한다.
- B** 공기업 이사회는 정부가 설정한 폭넓은 권한과 목표에 기초하여 전략을 설정하고 경영 감시 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적인 이익에 부합하도록 경영진 보수 수준을 설정해야 한다.
- C** 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 행사할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사회 구성원은 자격 요건을 갖춘 경우에 임명되고 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.
- D** 독립된 사외이사가 존재하는 경우, 객관적인 판단을 위태롭게 할 수 있는 기업, 경영진, 대주주 및 소유주체와의 물질적인 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다.

- E** 이사의 객관적인 직무 수행을 어렵게 만드는 이해관계 충돌을 방지하고 이사회 절차에 정치적인 개입을 제한할 수 있는 방안들이 시행되어야 한다.
- F** 이사회 의장은 이사회 효율성에 대해 책임을 져야하며, 필요한 경우, 다른 이사와 협조하여 국가 소유권 주체와의 의사소통을 위한 연락담당자 역할을 담당해야 한다. 이사회 의장직은 최고경영자직과 분리되는 것이 바람직하다.
- G** 만약 근로자이사제도를 시행하는 경우에는 효과적인 제도 시행 및 이사회 전문성, 정보력과 독립성 증진에 기여할 수 있는 방안들이 개발되어야 한다.
- H** 공기업 이사회는 특히, 감사, 위험 관리 및 보수에 관해 전체 이사회 기능을 보완할 수 있도록 독립적이고 해당 업무 수행에 책임인 이사로 구성된 특별위원회의 설립을 고려해야 한다. 특별위원회 설립은 이사회 효율성을 향상시켜야 하고 해당 기능에 대한 전체 이사회 책임을 감쇄하지 않아야 한다.
- I** 공기업 이사회는 이사회회장의 감독 하에 매년 이사회 성과와 효율성에 대한 조직적인 평가를 수행해야 한다.
- J** 공기업은 효율적인 내부 감사 절차를 개발하여, 이사회와 감사위원회 또는 이에 상응하는 조직이 감시하고 직접 보고 받는 내부 감사 기능을 수립해야 한다.

제1장

주석

국가 소유권에 대한 근거



국가는 일반 국민들의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가의 소유권을 정당화하는 목적들을 신중히 평가하고 공개해야 하며, 반복적으로 검토해야 한다.

공기업의 최종 소유주는 해당 정부가 소유권을 대신 행사해주는 국가의 국민들이다. 이는 공기업의 소유권 행사자는 일반 국민들에 대해 이사회가 주주들에게 갖는 수탁의무에 상응하는 의무를 가지고 있으므로, 정부는 공공이익의 수탁자로서 행동해야 함을 의미한다. 국가의 소유권 행사가 일반 국민들의 이익에 부합한다는 확신을 일반 국민들 스스로 가지기 위해서는 높은 수준의 투명성과 책임감이 필요하다.

OECD 회원국들이 공기업의 소유권을 수립 및 유지하는 근거는 보통 다음 중 한 가지 이상을 포함한다: (1) 민간 업체에 위탁하는 것보다 국가가 소유하는 것이 보다 효율적이고 견실(堅實)한 것으로 간주되는 공공재 또는 공공서비스의 공급; (2) 시장 규제가 불가능하거나 비효율적인 것으로 간주되는 자연 독점기업의 운영; (3) 특정 산업을 국가 소유권 하에 유지하거나, 제도적인 중요성 때문에 부실기업을 지원하는 등 국익차원의 광범위한 경제적 및 전략적 목표를 위한 지원책이다.⁵⁾



A 공기업은 국가가 소유하는 궁극적인 목적은 효율적인 자원 배분을 통한 사회 가치의 극대화이다.

공기업에 주어진 역할과 국가가 공기업을 소유하는 근거는 국가마다 상당히 다르다. 그러나 정부는 한 공기업이 효율적인 자원 배분을 통해 최종 소유자인 일반 국민들에게

5) “공기업 지배구조: 국가 소유권 근거에 대한 현황 조사 (State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Rationales for State-Ownership)”, OECD, 2015.

어떻게 이익을 더 해 줄 수 있을지를 고찰하고 명시해야 한다. 공기업을 국가 소유로 설립 및 유지하기 위한 의사결정을 알리기 전에, 정부는 대안적인 소유방식이나 조세제도와 같이 일반 국민들에게 이익을 줄 수 있는 보다 효율적인 자원 배분 방식이 있는지 검토 해보아야 한다.

공기업이 공공서비스를 제공하는 경우에는 효율성에 대한 여러 가지 고찰이 필요하다. 공공서비스가 효율적이고 투명한 방식으로 제공되고, 동일한 재정자원이 다른 용도로 쓰이더라도 보다 나은 서비스를 제공할 수 없다고 판단될 때, 일반 국민들은 최선의 혜택을 받는다. 정책입안자들은 공공정책 목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 공기업을 활용함에 있어 앞서 언급한 사항들을 고려하는 것이 의사결정에 유용할 수 있다. 공기업이 경쟁적인 경제활동에 관여하는 경우, 공기업이 장기적 가치를 극대화하고 국가 재정을 위한 적절한 수입원을 창출하는 것이 일반 국민들에게 최선의 이익이 될 것이다.

B 정부는 (공기업에 대한) 소유권 정책을 개발해야 한다. 소유권 정책은 특히 국가 소유권에 대한 전반적인 근거, 공기업 지배구조에서의 국가의 역할, 국가의 소유권 정책 시행 방식, 정책 시행과 관련된 정부기관 및 부처 각각의 역할 및 책임을 규정해야 한다.

국가 소유에 대한 다수의 모순되는 근거들은 매우 소극적인 소유권 기능의 행사로 이어 지거나, 반대로 기업과 기업 경영진이 수행해야 되는 업무나 의사결정에 대한 국가의 과도한 개입으로 이어질 수 있다. 국가가 소유주로서의 입지를 확고히 하기 위해서는 투명하고 명시적인 소유권 정책을 개발하여 국가 소유권에 대한 근거들을 분명히 설명하고, 그 근거들의 우선순위를 설정해야 한다. 이를 통해 공기업, 시장과 일반 국민들은 소유주로서의 국가의 전반적인 목표에 대해 예측 가능성을 갖고 있고, 명확히 이해할 수 있을 것이다.

소유권 정책은 원칙적으로 공기업의 국가 소유에 대한 전반적인 근거들을 간결하게 요약 하는, 높은 수준의 정책문서 형태이어야 한다. 여기에는 가치 창출, 공공서비스 제공과 같은 소유권 정책 목표나, 특정 산업을 국가 소유하에 유지하는 것과 같은 전략적 목표를 포함하는 것이 바람직하다. 국가 소유에 대한 근거를 결정하는 것은 국가의 역할이지만, 그 근거가 무엇이든, 국가는 일반 국민들과 소유권을 행사하거나 소유권정책 시행과 관련되는 모든 정부기관들에게 국가 소유에 대한 근거를 명확히 통보해야 한다.

또한, 소유권 정책에는 소유권 주체의 권한과 주요 기능, 그리고 국가 소유권을 행사 하는 모든 정부 실체의 역할과 책임 등, 소유권이 국가 행정부 내에서 어떻게 행사되는 지에 대한 보다 상세한 정보가 포함되어야 한다. 국가의 소유권 행사를 알려주는 모든

추가 지침들뿐 아니라, 공기업에 적용될 수 있는 모든 정책, 법과 규제 주요 요소들도 참고 및 요약하여 소유권 정책에 포함해야 한다. 또한, 국가는 (그것이 적절한 경우) 공기업 민영화와 관련된 모든 정책 및 계획에 대한 정보도 소유권 정책에 포함시켜야 한다. 특혜를 방지하고, 공기업의 수익을 극대화하기 위해서는 높은 수준의 투명성이 중요하다.

C 소유권 정책은 정책적 책임에 근거한 적절한 절차를 통해 수립되어야 하며, 일반 국민들에게 공개되어야 한다. 정부는 소유권 정책을 정기적으로 검토해야 한다.

정부는 국가 소유권 정책을 개발하고 개정하는 데 있어 공공협의를 적절히 사용해야 한다. 공공협의를 방법과 범위는 국가별로 다르지만, 일반 국민이나 일반 국민들의 대표에게 협의할 정책을 알리고 자문을 구하는 과정이 포함되어야 한다. 또한 공공협의에는 투자자, 시장서비스 제공자 등의 민간부문 대표와 노동조합 대표와의 광범위한 협의 과정을 포함해야 한다. 공공협이가 효과적으로 빨리 활용될수록, 소유권 정책은 시장 참여자들과 핵심 이해관계자들에 의해 쉽게 수용될 수 있다. 소유권 정책의 개발에는 관련 입법 위원회 또는 의회위원회, 국가감사기관, 관련 부처 및 규제당국 등 모든 관련 정부기관과의 협이가 수반될 수도 있다.

소유권 정책은 일반 국민들이 쉽게 접근할 수 있어야 하며, 관련 부처, 행정기관, 공기업 이사회, 경영진 및 입법기관 사이에서 널리 보급되어야 한다. 정기 입법승인 절차와 같은 적절한 책임 기제를 통해 정치적 책임성을 더욱 강화할 수 있다.

국가는 소유권 정책을 일관성 있게 추진해야 하며, 국가 소유권의 전반적인 근거에 대한 빈번한 수정을 지양해야 한다. 그러나 소유권의 근거와 목표는 시간경과에 따라 변화할 수 있으므로, 소유권 정책도 그에 맞게 개선되어야 한다. 공기업 소유권에 대한 검토 과정을 국가예산절차 및 중기 재정계획의 일환으로 포함시키거나 선거주기에 맞춰 진행하는 등, 국내 사정에 맞춰 소유권 정책을 개정하는 것이 최선의 방법이 될 것이다.

D 국가는 각각의 공기업 소유하는 근거를 규정해야 하며, 반복적으로 검토해야 한다. 개별 공기업 또는 공기업유형별로 달성해야 하는 모든 공공정책 목표들은 관련 당국에 의해 명확히 규정되어야 하고, 공개되어야 한다.

개별 공기업, 또는 경우에 따라 공기업들을 유형별로 소유하는 근거는 다를 수 있다. 예를 들어, 어떤 공기업유형은 중요한 공공정책 기능 수행을 위해 국가가 소유할 수 있고, 주로 경제적 활동을 수행하는 다른 공기업유형은 전략적인 이유로 국가가 소유할 수 있으며,

또 다른 공기업유형은 자연독점의 성격을 띠는 산업에서 운영되기 때문에 국가 소유하에 있을 수 있다. 자연독점은 단일 기업이 생산을 전담하는 것이 가장 효과적인 산업에서 나타난다. 자연독점 상황에서 국가는 독점기업을 직접 소유하는 것이 민간 독점기업을 규제하는 것보다 비용측면에서 효율적이라 판단할 수 있다. 국가가 개별 공기업을 소유하기 위한 각각의 정책적 근거를 분명히 설명하기 위해서, 때로는 해당 공기업들을 유형별로 분류하여 각각의 유형별 근거를 규정하는 것이 유용할 수 있다. 공기업 지배구조와 관련된 모든 일련의 정부기관 관계자들은 본 가이드라인을 이행해야 할 정부의 책임을 인지해야 한다.

공기업은 때때로 사회정책 및 공공정책 목표를 위해 별도의 책임과 의무를 이행해야 할 때도 있다. 일부 국가에서 공기업이 판매하는 재화나 서비스에 대한 가격 규제가 이에 해당한다. 이와 같은 별도의 책임과 의무는 법과 규제를 토대로 명확히 규정되어야 한다. 이들은 또한 공기업정관에 포함될 수도 있다. 시장과 일반 국민들은 이와 같은 공기업 책무의 특성과 범위뿐 아니라, 이것이 공기업의 자산과 경제적 성과에 미치는 전반적인 영향에 대한 정보도 명확히 통보 받아야 한다.

공기업에 특정한 책무를 부여할 수 있는 권한을 가진 권력기관은 국가마다 다르다. 일부 국가에서는 정부만이 이 권한을 갖는다. 다른 국가에서는 입법부가 입법절차를 통해 이러한 책무를 수립할 수 있다. 후자의 경우, 충분한 협조체계를 구축하고 소유권 주체의 자율성을 해치지 않기 위해서는 입법기관과 공기업 소유권 담당 기관 사이의 적절한 협의 기제를 수립하는 것이 중요할 수 있다.

제2장

주석

소유주로서 국가의 역할



국가는 **현명하고 능동적인 소유주로서, 높은 수준의 전문성과 효율성을 바탕으로 공기업의 지배구조가 투명하고 책임감 있게 수행될 수 있도록 행동해야 한다.**

정부는 소유권 기능을 수행하기 위해 공기업에도 적용 가능한 ‘OECD 기업지배구조 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)’과 같은 민간 부문 및 공공 부문의 지배구조 규범을 적용해야 한다. 또한 공기업 지배구조에는 공기업 이사, 경영진 및 국가 소유권 주체가 각각의 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 돕기 위해 특별히 주의를 요하거나, 보다 상세하게 문서로 기술되어야 하는 특정한 부분이 제시되어 있다.



A 정부는 공기업 운영의 바탕이 되는 법적 형태를 간결화하고 표준화해야 한다. 공기업 운영상의 관행은 일반적으로 인정되는 기업 규범을 따라야 한다.

공기업은 일반 기업들과는 다른 법적 형태를 취할 수 있다. 공기업의 법적 형태에는 특정한 목표 또는 사회적 고려사항뿐 아니라, 특정 이해관계자들에게 부여되는 특별보호책이 반영될 수 있다. 이는 특히 규제법/규제당국에 의해 보수가 고정되거나, 공무원에게 특별히 제공되는 연금수급권 및 정리해고대상제외에 상응하는 혜택을 받는 근로자와 관련된다. 다수의 경우, 공기업은 특수한 법적 지위 덕분에 지급불능이나 파산 절차 시에도 대체로 보호받는다.

위와 같은 상황이 발생했을 때, 본 가이드라인의 다양한 원칙들이 제대로 적용되지 않는 경우가 종종 있었다. 예컨대, 공기업은 민간 유한책임회사와는 다음과 같은 측면에서 다를 수 있다: (i) 이사회, 경영진 및 부처 각각의 권한; (ii) 이사회와 조직과 구성; (iii) 근로자를 포함한 일부 이해관계자들에게 협의 권한 및 의사결정권을 부여하는 정도; (iv) 공시요건; 그리고 (v) 공기업의 지급불능 및 파산절차 적용 범위이다. 또한 공기업의 법적 형태에는 종종 해당 공기업이 수행하는 활동에 대한 엄격한 정의를 포함함으로써, 공기업이 신규

산업이나 해외로 진출하여 사업범위를 다각화하거나 확장하는 것을 제한하고 있다. 이러한 제약들은 공공기금의 오용 및 남용, 과도한 성장위주 전략, 또는 공기업의 민감한 기술 유출 등을 방지하기 위해 적용된다. 이러한 법적 제약들이 이사회와 직무 수행에 필요한 자율성을 저해하지 않도록 각별한 주의를 기울여야 한다.

공기업의 법적 형태를 표준화할 때, 정부는 최대한 민간 기업들에 동일하게 적용될 수 있는 기업법에 바탕을 두어야 하며, 그것이 공기업에 부여된 공공정책 목표 달성을 위해 전적으로 필요하지 않는 한, 특수한 법적 형태를 새로 만들거나, 공기업에 특권적 지위나 특별보호책을 부여하지 말아야 한다. 공기업의 법적 형태 표준화는 투명성을 강화하고, 벤치마킹을 통한 관리감독 기능을 용이하게 한다. 법적 형태의 표준화는 특히 경제활동에 관여하는 공기업에 적용되어야 한다. 표준화는 보통 민간 소유주들이 사용하는 경제활동의 수단과 방법들을 소유주로서의 국가도 사용할 수 있도록 하는 것에 초점을 맞춰야 한다. 따라서 법적 형태의 표준화 과정은 투명성과 공시의무뿐 아니라 공기업 지배구조 담당기관의 역할과 권한도 증시해야 한다.

B 정부는 공기업이 정해진 목표를 달성할 수 있도록 완전한 운영 자율성을 보장해야 하고, 공기업 경영에 개입하지 말아야 한다. 주주로서 정부는 공기업의 목표를 불투명한 방식으로 재설정하지 말아야 한다.

국가의 현명하고 능동적인 소유권 행사를 위한 주요 수단으로는 명확하고 일관된 소유권 정책, 공기업에 대한 광범위한 의무사항과 목표의 설정, 체계적인 이사회 후보 선정과정과 확립된 소유권의 효과적인 행사 등이 있다. 국가가 공기업에 부여하는 광범위한 의무사항과 목표는 임무에 근본적인 변화가 생길 때에만 수정되어야 한다. 때때로 공기업의 목표를 재검토하고 그 결과에 따라 수정해야 하는 경우가 있을 수 있지만, 국가는 목표를 너무 빈번하게 수정하는 것을 지양해야 하며, 수정 관련 절차의 투명성을 보장해야 한다.

위의 사항들은 정부가 능동적인 소유주로서 행동하지 말아야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 이는 공기업이나 그 이사회에 지시를 내리는 소유권 주체의 권한이 전략적 사안들과 공공정책 목표에 국한되어야 한다는 것을 의미한다. 국가는 공기업의 채용 결정과 같은 운영상의 의사결정에 개입해서는 안 된다. 국가는 소유권 주체가 지시를 내릴 권한이 있는 분야의 범위와 의사결정의 종류에 대해서 명시하고 일반 국민에게 공개해야 한다.

C 국가는 공기업 이사회가 본연의 임무를 수행할 수 있도록 허용하고, 이사회 독립성을 존중해야 한다.

공기업의 소유권 주체는 이사의 후보선정 및 선임 과정에서 공기업 이사회가 전문적이고 독립적인 방식으로 본연의 임무를 수행할 수 있도록 도와줘야 한다. 각각의 이사는 직무를 수행하는 데에 있어 개별 지지기반의 대표인 것처럼 행동해서는 안 된다. 모든 이사들이 모든 주주들에 대하여 공평하게 직무를 수행할 수 있을 때에만 독립성은 달성될 수 있다.

국가는 지배적인 소유주일 때 다른 주주들의 동의 없이 이사를 추천하고 선임할 수 있는 독보적인 위치에 놓이게 된다. 이 적법한 권리는 이사를 식별, 추천 및 선임해야 하는 높은 수준의 책임감을 동반한다. 소유권 주체는 이사 후보선정 과정에서 일어날 수 있는 이해관계 갈등을 최소화하기 위해, 국가행정부 출신의 이사들을 과도하게 선임하는 것을 삼가야 한다. 특히 경제활동에 관여하는 공기업에서 더욱 그러한데, 이는 소유권 주체 대표나 기타 공무원 출신의 이사선임을 제한함으로써 전문성을 향상시킬 수 있고, 과도한 정부 개입을 방지할 수 있으며, 공기업 이사회 의사결정에 대한 정부의 책임을 제한할 수 있기 때문이다.

소유권 주체가 고용한 근로자나 기타 행정부 출신의 전문가들은 이사에게 요구되는 모든 능력 조건을 충족시키고 소유주 역할 이상의 정치적 영향력을 행사하지 않을 경우에만 공기업 이사로 선임될 수 있다. 이들에게는 다른 이사들과 동일한 임무와 책임이 부여되어야 하며, 공기업과 그 모든 주주들의 이익을 대변해야 한다. 이사직의 자격박탈 요건과 이해관계 갈등 상황은 신중히 평가되어야 하며, 이를 어떻게 다루고 해결할지에 대한 지침이 제공되어야 한다. 해당 전문가들은 과도하게 잠재되어 있거나, 겉으로 감지되는 이해갈등을 갖고 있지 않아야 한다. 이는 특히 해당 전문가들이 공기업과 관련된 규제적 결정에 개입해서도 안 되고, 기업 이익을 대변하는 행동을 저해하는 어떠한 의무 사항이나 제약도 받아서는 안 된다는 것을 의미한다. 보다 일반적으로, 이사들과 관련되어 일어날 수 있는 모든 이해갈등 상황은 이사회에 보고되어야 하며, 이를 보고받은 이사회는 갈등 내용과 그 처리 과정에 대한 정보를 종합적으로 공개해야 한다.

공무원이 공기업 이사회에 소속되어 있을 때에는 각자의 개인책임 및 국가책임을 명시하는 것이 중요하다. 해당 공무원들은 공기업에 대한 본인 몫의 소유지분을 공개해야 될 수 있으며, 적절한 내부자거래규정을 준수해야 할 수도 있다. 소유권 주체의 구성원들과 공기업 이사직을 수행하고 있는 기타 공무원들을 위한 지침서나 윤리강령은 소유권 주체에

의해 개발될 수 있다. 동 지침서나 윤리강령에는 소유권 주체 및 공무원 출신 이사들이 국가에 보고하는 정보가 어떻게 처리되는지 명시되어 있어야 한다. 보다 광범위한 정책 목표에 관한 지시사항은 이사회참여를 통해 직접적으로 부여하기보다는 소유권 주체가 직접 전달한 후, 공기업 목표로써 공표해야 한다.

D 소유권의 행사는 행정부 내에서 명확히 식별되어야 한다. 소유권 행사는 단일의 소유권 주체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 경우, 조정기관을 통해 수행되어야 한다. “소유권 주체”는 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춰야 한다.

행정부 내의 소유권 기능은 그 기능이 재정부처나 경제부처와 같은 중앙부처, 별도의 행정기관, 또는 특정 부문의 부처 중 어디에 있는지와 상관없이 명확히 식별되는 것이 중요하다.

소유권 기능은 독립된 단일의 주체에 집중되어 있거나, 한 부처의 권한 하에 있을 때 명확히 식별될 수 있다. 이러한 접근법은 소유권 정책과 그 정책 지향성을 명확하게 해 주고, 보다 일관성 있는 정책실행을 할 수 있게 도와준다. 소유권 기능을 집중시키는 것은 또한 재무 보고나 이사 임명과 같은 핵심 사안들에 대한 전문가 “인력풀”의 결성을 통한 관련 역량의 강화와 집중을 가능하게 해준다. 이처럼 소유권 기능이 집중되면 국가 소유권에 관한 총괄보고서 작성도 용이해진다. 마지막으로, 본 가이드라인 제3장 부록 A에서 언급하는 바와 같이, 소유권 기능의 집중화는 시장규제 및 산업정책과 같이 소유권 기능 수행과 상충될 수 있는 다른 국가 활동들로부터 소유권 기능 행사를 명확히 구분시켜 줄 수 있는 효과적인 방법이다.

소유권 주체는 직무를 효과적으로 수행할 만한 충분한 자격과 역량을 갖춰야 하며, 국가 소유권을 행사하는 공기업에 적용되는 것과 동일한 공식적인 규제 및 절차에 의해 뒷받침되어야 한다.

민약 소유권 기능이 집중화되어 있지 않다면, 최소한 다른 관련 행정부서에 강력한 조정기관을 설립할 필요가 있다. 강력한 조정기관을 설립함으로써 개별공기업은 명백한 위임 권한을 부여받고, 전략적 지침이나 보고 요건에 관한 일관된 지시를 받을 수 있다. 조정기관은 여러 부처들에 분산되어 있는 소유권 관련 부서들의 활동과 정책들을 조화롭게 조율하고, 공기업 소유권과 관련된 의사결정들이 정부 전체의사를 반영한 결정임을 나타내줄 것이다. 조정기관은 또한 전반적인 소유권 정책 수립을 담당하고, 구체적인 가이드라인을 마련하며, 다양한 부처들 사이의 관행들을 통합해야 한다. 또한 특정 전문지식을

활용하고 개별 부문 부처로부터의 독립성을 확보하기 위해 몇몇 핵심 기능들을 집중시키는 것은 조정기관의 설립으로 용이해질 것이다. 예컨대, 조정기관이 이사회의 후보선정 기능을 수행한다면 유용할 것이다.

E 소유권 주체는 관련 대의기관에 대한 책임이 있으며, 국가 최고 감사기관을 비롯한 관련 공공기관과 명확히 정의된 관계를 가져야 한다.

소유권 주체와 다른 정부기관 간의 관계는 명확히 정의되어야 한다. 다수의 국가 기관, 부처 또는 행정부는 동일한 공기업에 대해 서로 다른 역할을 맡을 수 있다. 국가가 공기업의 소유 관리 방식에 대한 공신력을 높이기 위해서는, 이러한 상이한 역할들을 명확히 식별하고 일반 국민에게 설명하는 것이 중요하다. 예를 들어 소유권 주체는 공기업의 회계 감사를 담당하는 국가 최고 감사기관과 꾸준한 협력관계를 유지하고 지속적으로 소통해야 한다. 소유권 주체는 국가감사기관의 업무 수행을 지지해야 하며, 감사 결과에 따라 적절한 조치를 취해야 한다.

소유권 주체는 자신의 국가 소유권 행사 방식에 대해 확실한 책임을 져야 한다. 소유권 주체는 입법부와 같이 일반 국민들의 이익을 대변해주는 기관에 대해 직접 또는 간접적으로 책임을 져야 한다. 개별 공기업의 책임이 규정되어야 하는 것처럼, 소유권 주체의 입법부에 대한 책임도 명확히 규정되어야 하며, 중간 보고자로서의 위치 때문에 이 책임이 희석되어서는 안 된다.

소유권 주체는 소유권의 행사가 예산 정책에 관한 입법부의 특권을 저해하지 않는 수준 이상의 책임을 보여줘야 한다. 그런 점에서 소유권 주체는 국가 소유권의 행사와 국가의 목표 달성에 대한 자체 성과를 보고해야 한다. 소유권 주체는 공기업의 최종 소유주인 일반 국민들과 국민들 대표에게 정량적이고, 신뢰할 만한 정보를 제시하여 공기업이 소유주의 이익을 도모하는 방향으로 운영되고 있음을 보여줘야 한다. 입법공청회에서 기밀 사항은 기밀회의나 비공개 회의와 같은 특정한 절차를 통해 다뤄져야 한다. 이러한 절차는 일반적으로 유용한 절차로 인정되지만, 회담의 형태, 빈도와 내용은 헌법 및 다양한 입법 전통과 역할에 따라 다를 수 있다.

책임 요건은 소유권 주체가 직무를 수행하는 데 필요한 자율성을 지나치게 제한해서는 안 된다. 예컨대, 소유권 주체가 입법부의 사전 승인을 받아야 하는 사례는 제한적이어야 하며, 전반적인 소유권 정책, 공공 부문 규모, 그리고 중요한 거래(투자 또는 주식처분)에 상당한 변화가 있을 때에만 승인 대상이 되어야 한다. 보다 일반적으로, 소유권 주체에는

승인 절차 및 과정에 대한 조직 구성과 의사결정 방식에 있어 자신의 소속 부처에 비해 일정 수준 이상의 융통성이 허용되어야 한다. 또한 소유권 주체는 기한부 고용계약이나 민간 부문으로부터의 파견근무 등을 통해 필요한 전문인력을 채용, 보수지급 및 유지하는데 있어 어느 정도의 유연성을 발휘할 수 있어야 한다.

F 국가는 현명하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 공기업의 법적 구조에 맞게 소유권을 행사해야 한다.

국가의 소극적인 소유권 행사로 인해 결과적으로 실적악화를 초래하는 과도한 정치적 개입이나 미흡한 사후관리를 방지하기 위해 소유권 주체는 효과적인 소유권 행사에 주안점을 두어야 한다. 소유주로서의 국가는 공기업에 막대한 영향력을 행사하는 위치에 있을 경우 어느 대주주와 같이 행동해야 하며, 입지가 다소 약할 때는 현명하고 능동적인 주주로서 행동해야 한다. 국가는 스스로의 소유권을 보호하고 자신의 가치를 최대한 활용하기 위해 권리를 행사할 필요가 있다.

주주의 기본적인 권리는 다음과 같다: (i) 주주총회 참여권 및 의결권; (ii) 충분한 기업 관련 정보를 적시에 정기적으로 제공받을 권리; (iii) 이사 선임 및 해임 권리; (iv) 특별 거래를 승인할 권리; (v) 배당금 분배와 기업 해체에 대한 의결권 등이다. 이러한 권리들은 일상적인 공기업 운영을 침해하지 않으면서 기업에 필요한 영향력을 행사할 수 있게 해주므로, 소유권 주체는 충분하고, 분별력 있게 권리를 행사해야 한다. 공기업 지배구조 및 사후관리의 효과와 신뢰성은 상당 부분 소유권 주체의 현명한 주주 권리 행사와 효과적인 소유권 기능 수행 능력에 달려 있다.

소유권 주체는 뛰어난 역량을 갖고 있어야 하며, 수탁 임무 수행 경험이 풍부한 법률, 금융, 경제, 및 경영관리 기술을 갖춘 전문 인력들을 보유하고 있어야 한다. 이러한 전문가들은 또한 공기업을 담당하는 공무원으로서 본연의 역할과 임무를 잘 이해하고 있어야 한다. 또한 소유권 주체는 자신이 관리하는 공기업들이 공공서비스 제공을 위해 수행해야 하는 특정 의무와 관련된 역량도 갖춰야 한다. 소유권 주체는 보다 나은 소유권 행사를 위해 외부 자문을 구하거나, 소유권 기능의 일부를 민간 위탁 할 수도 있다. 예컨대, 경영평가, 모니터링 활성화 또는 위임투표 대행 등과 같이 필요적절하다고 간주되는 분야에 전문가들을 활용할 수 있다. 이런 측면에서 단기고용계약과 임시파견근무를 활용하는 것이 유용할 수 있다.

국가의 가장 중요한 책임은 다음과 같다.

1. 주주총회에 대표로 참석하여 실질적으로 의결권을 행사하는 것

소유주로서의 국가는 의결권을 행사함으로써, 의결권을 행사하지 않을 때는 최소한 그 이유를 설명함으로써 수탁 의무를 다하게 된다. 국가는 공기업 주주총회에서 제시된 제안들에 제대로 대응하지 못하는 상황을 미연에 방지해야 한다. 주주총회에서 국가를 대표하는 방식에 대한 적절한 절차를 수립하는 것이 중요하다. 이는 소유권 주체가 국가의 소유 지분을 대표한다는 것을 명확히 확인시켜주면 된다.

주주총회에 승인을 얻기 위해 제출된 사안에 대해 국가가 자신의 견해를 피력하기 위해서는 소유권 주체가 철저한 준비를 통해 그 사안에 대해 정통한 의견을 제시하고, 주주총회를 통해 공기업 이사회에 그 의견을 설명할 수 있어야 한다.

2. 전 지분 또는 과반수 이상의 지분을 국가가 소유한 공기업에 잘 구성된, 능력 기반의, 투명한 이사회 후보선정 절차를 확립하고, 공기업의 모든 이사회 후보선정 절차에 적극적으로 참여하여 이사회 구성의 다양성에 기여하는 것

소유권 주체는 공기업이 본연의 임무를 수행하기 위해 필요한 다양한 인재들을 갖춘, 효율적이고 제대로 기능하는 전문 이사회를 보유할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 체계적인 이사 후보선정 절차를 수립하고 그 절차에 적극적으로 참여하는 것이 수반된다. 이는 소유권 주체가 국가의 후보선정 절차 참여를 편성하는 단독 책임자일 때 용이해질 것이다.

공기업 이사회의 후보선정 과정은 투명하고 체계적이어야 하며, 이사로서 갖춰야 할 다양한 능력, 자격 및 경력에 대한 평가에 기반을 두어야 한다. 이사의 능력 및 경력 조건은 재임 중인 이사회의 평가를 바탕으로 해야 하며, 반드시 기업의 장기적 전략과 연관되어야 한다. 또한 법이나 상호합의에 의해 근로자이사제도가 의무적으로 시행되는 경우, 이 역시 이사 평가에 반영해야 한다. 이와 같이 이사회 후보선정을 명시적인 능력 요건과 평가에 기반을 두게 되면, 보다 전문적이고 책임감 있는, 실무적인 이사회를 구성할 수 있을 것이다.

공기업 이사회는 승인된 이사 프로필, 자격 요건 및 이사회 평가를 바탕으로 소유권 주체에 이사를 추천할 수 있어야 한다. 우수 후보를 물색하고 후보추천 과정을 보다 체계화하기 위해서는 이사추천위원회를 설치하는 것이 유용할 수 있다. 일부 국가에서는 특별위원회 또는 “공개이사회(public board)”를 구성하여 공기업 이사회 후보추천 과정을

관리·감독하는 것이 좋은 관행으로 여겨지기도 한다. 비록 특별위원회나 공개이사회가 단지 추천 권한만을 가진다 하더라도, 이들은 실제로 공기업 이사회의 전문성과 독립성을 증진시키는 데에 크게 기여할 수 있다. 추천된 이사회후보자는 개별 후보자의 경력과 전문성에 대한 충분한 정보와 함께 주주총회 전에 공개되어야 한다.

소유권 주체가 공개경쟁과정을 통해 수집한 책임자들 정보의 데이터베이스를 구축하는 것도 유용할 수 있다. 전문채용업체나 해외채용광고를 이용하는 것도 후보탐색과정의 질을 높여주는 또 다른 방법이다. 이를 통해 민간 부문의 전문성과 국제 경험을 갖춘 공기업 이사 책임자 인력풀을 넓힐 수 있다. 또한 성별의 다양성을 포함한 이사회 구성의 다양성에 기여할 수도 있다.

소유권 주체는 ‘교육, 고용, 기업가활동의 양성평등에 대한 OECD 권고안 (OECD Recommendation on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship)’을 반영해야 한다. 이 권고안은 각 국가들이 상장기업 이사회 및 고위경영진에서의 양성평등이 향상될 수 있도록 자발적 목표 설정, 공시 의무 조항, 그리고 민간발의와 같은 조치들을 독려하고, 여성이사할당제와 같은 다른 접근 방법들의 비용과 편익을 고려해볼 것을 권고하고 있다. 공공서비스를 제공하는 공기업도 공공 부문에서의 양성평등을 도모하기 위해 위 권고안을 반영하는 것이 바람직하다. 위 권고안에 따르면, 관련 당국은 공시 의무, 목표 설정 및 고위 경영관리직 여성할당제와 같이 공공 부문의 요직에서 양성평등을 증진시킬 수 있는 방안을 도입하는 등 여러 대책을 강구하도록 하고 있다.

3. 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험감수도 수준과 같은 공기업의 전반적인 의무조항과 목표를 설정하고 이행 여부를 모니터링하는 것

앞서 언급한 바와 같이, 능동적인 소유주로서 국가는 자신이 전 지분을 소유한 공기업에 대해 전반적인 의무 조항과 목표를 명확히 규정해야 하고, 이를 전달해야 한다. 국가가 공기업의 유일한 소유주가 아닌 경우, 일반적으로 국가는 공기업에 특정 목표 달성을 공식적으로 “지시”할 수 없는 위치에 있으므로, 지배 주주로서의 일반적인 소통 수단을 이용하여 지시사항을 전달해야 한다.

공기업 의무조항은 국가가 공기업을 소유하는 확립된 근거에 따라 설정된 공기업의 최상급 장기적 목표에 대한 대략적인 개요를 설명하는 간결한 형태의 문서이다. 의무조항은 보통 공기업의 주요 활동들을 규정하고, 주요한 경제목표와 (필요한 경우) 공공정책 목표의 일부 사항을 제시할 것이다. 예를 들어, 국가는 국가 소유의 우편사업을 운영하는 공기업의 의무조항을 “자립적으로 국가 우편사업을 운영하고, 일반 국민의

수요를 충족시키기 위해 저렴한 가격에 보편적인 서비스를 지속적으로 제공하는 것"이라 규정할 수 있다. 명확히 규정된 의무조항은 기업 차원에서 적절한 수준의 책임감을 유지할 수 있게 해주며, 국가가 부여하는 단발성 특별 책무와 같이 기업의 상업성을 저해할 수 있는 예기치 못한 기업 운영상의 변화를 제한해 줄 수 있다. 또한 의무조항은 국가가 공기업의 초단기적 목적 및 목표를 규정하고 달성 여부를 점검할 수 있는 체계를 제공해 준다.

소유권 주체는 공기업의 전반적인 의무조항을 규정하는 것 이외에도, 보다 구체적인 재무, 운영 및 비재무적 성과목표를 공기업에 전달해야 하며, 목표이행 여부를 정기적으로 모니터링 해야 한다. 이를 통해 공기업이 목표를 설정하거나 공공서비스 책무의 성격과 범위를 정하는데 있어 공기업에게 과도한 자율성이 부여되는 상황을 방지 할 수 있다. 위의 성과목표에는 특정 수익률 달성, 배당 정책 및 자본구조 적합성평가 지침 등 구체적인 목표대상 형태로 표시되는 시장왜곡방지 및 수익성추구 목표가 포함될 수 있다. 목표 설정에는 주주 가치, 장기투자 능력, 공공서비스 책무, 그리고 (심지어) 고용안정성 간의 트레이드오프(trade-off)가 포함될 수도 있다. 따라서 국가는 공기업의 소유주로서 단순히 주요 목표를 설정하는 데 그치지 말고 목표들의 우선순위를 설정하고, 특유의 트레이드오프 문제의 처리 방식도 명시해야 한다. 이 과정에서 국가는 공기업의 운영 사안들에 개입해서는 안 되며, 이를 통해 공기업 이사회의 독립성도 존중할 수 있다.

4. 소유권 주체가 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링, 감사 및 평가할 수 있도록 보고체계를 수립하고, 적절한 기업지배구조 규범에 따라 감독 및 감시하는 것

소유권 주체가 기업의 핵심 사안에 대해 현명한 의사결정을 내리기 위해서는 모든 필요한 관련 정보를 적시에 제공 받을 수 있어야 한다. 소유권 주체는 또한 공기업 활동과 성과를 지속적으로 모니터링 할 수 있는 체계를 만들어야 한다. 소유권 주체는 모든 공기업에 대해 적절한 외부보고체계가 시행될 수 있도록 해야 한다. 보고체계는 소유권 주체가 필요시 적절히, 선택적으로 개입할 수 있도록 소유권 주체에 공기업의 실적 또는 재정상태의 실상에 대한 정보를 정확히 제공해줘야 한다.

소유권 주체는 수립된 목표를 기반으로 공기업 성과를 점검하기 위해 적절한 수단과 평가방법을 강구해야 한다. 그런 점에서 국내외 민간 및 공공 부문 기관들 대상의 체계적인 공기업 성과 벤치마킹 기법을 도입하는 것이 유용할 수 있다. 전체적인 성과를 벤치마킹할 비교대상이 없는 공기업은 운영 및 성과의 특정 부분만을 선별하여 다른 대상과 비교할 수 있다. 이러한 벤치마킹 기법에는 생산성과 노동력, 자산 및 자본의 효율적인

사용에 대한 정보가 포함되어야 한다. 부분 벤치마킹은 경쟁상대가 없는 영역에서 운영하는 공기업에 특히 더 중요하다. 왜냐하면 벤치마킹을 통해 공기업, 소유권 주체 및 일반 국민들이 공기업의 성과를 더 쉽게 평가할 수 있고, 향후 발전을 도모할 수 있기 때문이다.

공기업 금융서비스업, 내부감사직의 관련 당사자들 및 특정 국가 회계감사관과의 적절한 소통을 보장하기 위해 소유권 주체 내에 충분한 회계 및 감사 전문 인력을 갖추으로써 보다 효과적으로 공기업 성과를 점검 할 수 있다. 또한 소유권 주체는 위법 사항을 감지 및 방지할 수 있도록 공기업 이사회가 적절한 내부통제, 윤리 및 규정준수 방안을 강구하도록 해야 한다.

5. 어떤 정보가 공개되어야 하는지, 적절한 공개 방법은 무엇인지, 정보의 질을 유지할 수 있는 방법은 무엇인지를 분간할 수 있는 공기업 공시정책을 개발하는 것

공기업이 주주, 보고기관 및 일반 국민에 대해 충분히 책임을 다하기 위해 소유권자로서 국가는 자신이 소유하는 기업에 대해 일관성 있는 투명성 및 공시 정책을 개발하고 전달해야 한다. 공시정책은 공기업이 중요한 정보를 반드시 보고해야할 필요성에 대해 강조해야 한다. 공시정책은 공기업에 적용되는 기존의 법적, 규제적 요건에 대한 상세한 검토 뿐 아니라, 국가 상장심사기준 및 모범관행과 비교했을 때 분간되는 현행 공시의무 및 관행의 결함을 토대로 개발되어야 한다. 이러한 검토 과정을 바탕으로 기존의 투명성 및 공시 제도를 보완하기 위해 법과 규제 체계의 개정을 제안하거나, 기업수준에서 관행을 개선하기 위해 특정 가이드라인, 원칙 또는 강령을 개정하는 등 국가는 다양한 방안들을 고려할 수 있다. 이 과정에는 공기업 이사회 및 경영진뿐 아니라 규제당국, 의회 의원 및 다른 이해관계자들과의 체계적인 협의 과정이 포함되어야 한다.

소유권 주체는 투명성 및 공시 제도를 널리 효과적으로 보급해야 하며, 정책 실행을 장려하고, 기업 차원에서 공개되는 정보의 질을 보장해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 방안들이 실행될 수 있다: (i) 공기업을 위한 지침 매뉴얼 및 연수 세미나의 개발; (ii) 양질의 정보를 공시한 개별 공기업에 성과급을 수여하는 등의 특별조치; (iii) 그리고 공기업의 공시의무 이행을 측정, 평가 및 보고하기 위한 방안들이다.

6. 그것이 시의적절하고, 법률 제도와 국가의 소유 지분 정도에 의해 허용되는 경우, 외부 감사인 및 특정 국가감사기관과 지속적인 소통을 유지하는 것

외부 감사인과의 소통에 대한 법률은 국가마다 다르다. 일부 국가에서 이 소통 권리는 이사회에게만 부여되는 특권이다. 몇몇 국가에서, 특히 국가가 공기업의 전 지분을 보유한 경우, 소유권 주체는 연차 주주 총회의 단독 대표로서 외부 감사인과 소통할 수 있다. 후자의 경우, 소유권 주체는 소통을 위해 재무 회계에 대한 전문 지식을 포함한 필요 역량을 갖춰야 한다. 소유권 주체는 법률에 따라 연차 주주 총회에서 외부 감사인을 추천하거나 심지어 임명할 권리를 부여받기도 한다. 국가가 전 지분을 보유한 공기업에서는 소유권 주체가 외부 감사인뿐만 아니라 (존재하는 경우) 특정 국가 회계감사기관과도 지속적인 소통을 유지해야 한다. 지속적인 소통은 일반적인 정보 교환, 회의, 또는 특정 문제 발생 시 토론의 형태를 취할 수 있다. 외부 감사인은 공기업 성과와 재정상황에 대해 대외적이고 독립적이며 전문적인 관점의 견해를 소유권 주체에 제시할 수 있다. 그러나 소유권 주체는 외부 감사인 및 국가 회계감사기관과 이사회 임무를 저해하지 않는 범위에서 지속적으로 소통해야 한다.

공기업이 상장회사이거나 일부 지분만을 국가가 보유하고 있는 경우, 소유권 주체는 소액주주들의 권리를 존중하고 공정하게 대우해야 한다. 소유권 주체는 외부 감사인과의 소통을 통해 대외비 정보를 제공받아서 안 되며, 대외비 및 기밀 정보에 관한 규정을 준수해야 한다.

7. 공기업의 중장기적인 이익을 도모하고, 적임의 전문가를 유치 및 유지할 수 있는 투명한 공기업 이사회 보수체계를 수립하는 것

공기업 이사의 보수를 민간 기업이사 수준에 맞추는 것이 현재 강한 추세이다. 경쟁적 환경에서 주로 경제활동을 수행하는 공기업의 경우, 최고의 적임자를 이사로 유치 및 유지하기 위해서는 이사의 보수 수준이 시장 현황을 반영해야 한다. 그러나 지나치게 높은 이사회 보수 수준으로 유발된 부정적인 대중의 인식과 공기업 및 소유권 주체에 대한 반발을 효과적으로 모면하기 위해서는 충분한 주의가 필요하다. 이사 직위가 가져다주는 평판에 따른 혜택, 명예 및 인적 네트워크 강화 등의 여러 요소들이 이사회 보수의 무시할 수 없는 측면을 반영함에도 불구하고, 이사회 보수에 대한 부정적인 대중인식과 반발은 핵심 인재를 공기업 이사로 유치하기 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다.



국가 소유권의 근거와 일관되게, 공기업에 대한 법률 및 규제 체계는 공기업이 경제활동을 수행하는 시장에서 공평한 경쟁 환경 및 공정 경쟁을 보장해야 한다.

일반적으로 공기업의 경제 활동은 다른 공기업이나 민간기업에 비해 지나치게 유리하거나 불리하지 않게끔 수행되어야 한다고 합의되어 있다. 그러나 실제로 공평한 경쟁 환경을 조성하는 방식에 대해서는 합의된 바가 많지 않으며, 특히 공기업이 경제활동을 증대한 공공정책 목표와 함께 추구하는 경우에 더욱 그러하다. 공평한 재정, 규제 및 과세 대우를 보장하는 문제 이외에도 공공서비스 활동에 대한 비용 책정, 경제활동과 공공정책 목표의 분리 등을 포함한 여러 중대 현안들이 존재한다. OECD 회원국들의 모범 사례들을 제시하기 위해 발행된 OECD 보고서 ‘경쟁중립성: 공기업과 민간기업 간의 공평한 경쟁의 장 조성(OECD(2012) Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business)’은 규제당국과 정책입안자들에게 영감의 원천이 될 수 있을 것이다.



A 국가의 공기업 소유권 기능은 시장규제와 같이 공기업 실적에 영향을 줄 수 있는 다른 국가 기능들과 명확히 구분되어야 한다.

국가가 시장규제자와 경제활동을 영위하는 공기업 소유주의 이중 역할을 수행할 때, (예: 최근에 규제가 철폐되고, 대개 부분적으로 민영화된 네트워크 산업) 국가는 주요한 시장 참여자인 동시에 중재자가 된다. 이는 기업, 국가 및 일반 국민 모두의 이익에 반하는 이해관계 갈등을 초래할 수 있다. 소유권과 시장규제를 행정적 및 법적으로 완전히 분리시키는 것이야말로 공기업과 민간기업 사이의 공평한 경쟁의 장을 조성하고 경쟁 왜곡을 방지하기 위한 근본적인 전제 조건이다. 이는 ‘OECD 규제개혁 원칙 (OECD Principles of Regulatory Reform)’에도 명시되어 있다.

또 주목해야 할 점은 공기업이 산업정책 시행과 같은 특정 공공정책 목표를 달성하기 위한 정책 전달 수단이 되는 경우이다. 이 경우, 본 가이드라인 전문에 걸쳐 여러 차례 강조하는 바와 같이, 소유권 기능과 정책형성 기능이 제대로 분리되지 않는 것은 문제가 될 소지가 있고, 목표들의 혼동 및 여러 국가기관들 사이에 이해관계 갈등을 쉽게 초래할 수 있다. 산업정책과 소유권 기능의 분리는 관련 기관들 사이에 필요한 협력을 저해하지는 않을 것이며, 도리어 소유주로서 국가의 정체성을 더욱 확고히 해주고, 목표를 규정하고 성과를 모니터링 하는 데 있어 투명성을 높여줄 것이다.

이해관계의 갈등을 방지하기 위해서는 공기업의 고객이나 주요 공급업자가 될 수도 있는 국가 행정기관의 부서들로부터 소유권 기능을 분명히 분리해야 한다. 공정한 조달을 저해하는 법률적 및 비법률적 장벽들은 제거되어야 한다. 공기업과 관련된 국가의 상이한 역할들을 효과적으로 분리하기 위해서는 잠재적 및 실질적 이해관계 갈등을 모두 고려해야 한다.

B (공기업의) 이해관계자와 채권자, 경쟁자 등의 기타 이해당사자들은 자신들의 권리가 침해되었다고 판단되는 경우, 공정한 법적 또는 중재 절차를 통해 부당함을 효과적으로 시정할 수 있는 구제수단이 주어져야 한다.

공기업과 주주로서의 국가는 법률이나 계약상의 의무를 위반한 혐의로 기소되는 경우 사법기관을 통한 소송 제기로부터 보호 받아서는 안 된다. 이해관계자는 공기업과 소유주인 국가에 대해 법원이나 재판소에 소송을 제기할 수 있어야 하며, 사법제도하에서 공평하고 공정한 대우를 받아야 한다. 이해관계자는 분쟁 대상인 국가가 공권력을 이용하여 역 반응을 보일 것이라는 두려움 없이 소송을 제기할 수 있어야 한다.

C 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구할 때, 해당공기업의 주요활동영역(계정) 두 활동 모두 포함될 수 있도록, 비용 및 수익구조에 대한 높은 수준의 투명성과 공시가 유지되어야 한다.

공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구하는 경우, 가능한 범위 내에서, 그리고 효율성이 있다고 판단됐을 때, 위 두 활동을 구조적으로 분리하는 것이 공공정책 목표의 파악, 비용책정 및 자금 조달 과정을 수월하게 만들 수 있다. 구조적 분리란 기존에 통합되어 있던 하나의 실체를 경제활동을 수행하는 부분과 공공정책 목표를 수행하는 부분으로 나누는 것을 의미한다. 분리는 회계 분리부터 기능적 분리, 또는 기업 분할까지 그 범위가 다양하다. 그러나 개별 공기업의 기술, 자본설비 및 인적 자본 등의 생산 요소에 따라 분리는 가능하지 않을 수도 있으며, 가능하다 해도 경제적으로 비효율적일 수도 있다.

정부부문의 다른 부서와 여전히 통합되어 있는 실체의 경제활동은 보통 비용 또는 자산 및 부채에 대한 회계 계정을 공유한다. 따라서 공정한 경쟁의 장을 만들기 위해서는 첫째, 비용 구조에 대한 높은 투명성과 공시가 필요하다. 공기업의 공공정책 목표가 정부보조금이나 다른 특혜 대상일 경우에 이는 더욱 강조된다. 둘째, 경제활동과 공공정책 목표에 각각 해당되는 비용과 자산 계정을 분리해야 한다. 이러한 계정 분리 작업은 국제적인 규칙제정의 일환이 되고 있다. 경제활동과 공공정책 목표의 분리는 시장을 왜곡하는 두 활동 간의 교차보조를 방지할 수 있다.

D 공공정책 목표와 관련된 비용은 국가로부터 조달되어야 하며, 공개되어야 한다.

민간 경쟁업체들과의 공정한 경쟁의 장을 조성하기 위해, 공기업은 공공정책 목표 달성에 대해 충분히 보상받아야 하며, 과잉 보상이나 부족한 보상을 방지하기 위한 조치도 함께 취해져야 한다. 한편으로 만약 공기업이 공공정책 활동에 대해 과잉 보상을 받게 되면 경쟁 활동에 대해서 사실상 보조금이 주어지는 것과 같으므로, 민간 경쟁자들과의 공정한 경쟁의 장을 왜곡시킬 수 있다. 반면에 공공정책 활동에 대한 보상이 부족하면 공기업의 생존을 위협할 수도 있다.

따라서 공공정책 목표 달성과 관련된 모든 비용은 명확히 파악되고, 공시되어야 하며, 특정 법적 조항 또는 경영계약이나 서비스계약과 같은 계약조항에 근거하여 국가로부터 충분히 보상되어야 한다. 위와 관련된 재원조달 방식도 공개되어야 한다. 보상은 시장 왜곡을 초래하지 않는 방식으로 조성되어야 한다. 특히 기업이 경제활동과 더불어 공공정책 목표를 추구하는 경우에 더욱 그러하다. 수익성 있는 공기업의 경우, 보상은 국가가 배당금 수익을 포기하는 형태로 지급될 수 있으며, 이는 보조금과 동등한 효과를 지니지만, 그 형태와는 상관없이 보상은 식별되어야 하고 설명되어야 한다. 공기업에 제공되는 보상은 명확히 규정된 공공정책 목표를 달성하기 위해 투입된 실제 비용에 맞춰 측정되어야 하며, 기타 재정 또는 운영상의 비효율성을 상쇄하기 위해 사용되어서는 안 된다. 공공정책 목표의 달성과 이를 위한 재원조달은 종합적인 성과 관리 체계를 통해 모니터링 되고 평가되어야 한다.

E 경제활동을 수행하는 공기업은 일반법, 세법 및 규제의 적용으로부터 면제되어서는 안 된다. 법과 규제는 공기업에 비해 시장 경쟁기업들을 부당하게 차별해서는 안 된다. 공기업의 법적 형태는 채권자들이 청구 압박을 가하고 파산 절차를 착수할 수 있게끔 허용해야 한다.

비록 일부 국가에서 공기업은 특정 법과 규제의 적용에서 면제되지만 (예: 세법, 독점 규제 및 공정거래법, 파산법, 용도지역제 및 건축법규), 일반적으로 이러한 면제는 삼가야 한다. 면제가 존재하는 경우에는 제한적이고, 투명하게 적용되어야 하며, 공기업은 가능한 위와 같은 법과 규제에 근거하여 정책을 고수해야 한다. 공기업에 대한 특혜로 이어지거나, 공공 안전에 영향을 미치는 일반법 또는 규제 적용의 면제사례는 국가 소유권 주체 또는 개별 공기업에 의해 공개되어야 한다.

공기업과 민간 경쟁업체들은 내국민 대우 원칙 및 시장접근 원칙의 적용을 받는 것을 포함하여 일반적으로 공평한 대우를 받아야 한다. 'OECD 국제투자 및 다국적기업에 대한 선언문(OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)'과 'OECD 자유화 규약(OECD Codes of Liberalization)'도 적용될 수 있다.

F 공기업의 경제활동은 차입 및 주식을 통한 재원조달(debt and equity financing)과 관련하여 시장과 동일한 조건에 직면해야 한다.

공기업의 경제활동을 위한 자금이 국가 예산으로부터 조달되든 상업 시장으로부터 조달되든지와 상관없이, 차입 및 주식을 통한 재원조달이 시장과 동일한 조건에서 이루어질 수 있도록 조치가 취해져야 한다.

특히:

1. 공기업과 모든 금융기관 및 비금융 공기업 간의 관계는 전적으로 상업적 근거에 기반을 두어야 한다.

채권자들은 때때로 공기업의 부채가 국가에 의해 암묵적으로 보증된다고 추정하는 경향이 있다. 많은 경우 이러한 상황은 인위적으로 낮은 자금조달 비용을 초래하여 경쟁 환경을 왜곡시켜 왔다. 또한 국가 소유의 금융기관들이 경제활동을 하는 공기업의 주된 채권자인 경우가 많은 국가에서는 이해관계 갈등이 광범위하게 발생하고 있다. 국가 소유의 금융기관에 재원 조달을 의존하게 되면 시장의 감시와 압력이 정상적으로 기능하지 않게 되어 인센티브 체계가 왜곡되고 과도한 부채, 자원 낭비 및 시장 왜곡을 초래하게 된다.

채권자에 대한 국가와 공기업 각각의 책임은 명확히 구분되어야 한다. 이해관계 갈등 문제를 해결하고, 공기업이 다른 공기업뿐 아니라 국가소유 은행 및 기타 금융기관과도 전적으로 상업적 근거에 기반을 둔 관계를 맺을 수 있도록 하는 여러 대책들이 강구되어야

한다. 국가소유 은행은 다른 민간기업들과 동일한 조건으로 신용을 제공해야 한다. 위와 같은 방법들에는 공기업 이사가 국가소유 은행의 사외이사직을 겸하는 것을 제한하거나, 이사직을 겸하는 사례를 면밀히 조사하는 것도 포함될 수 있다.

국가가 자본금을 투입할 수 없어 보상차원에서 공기업에 대해 실질적인 보증을 서주는 경우, 추가적인 문제들이 발생할 수 있다. 원칙적으로 국가는 공기업의 부채에 대해 자동적으로 보증을 서주어서는 안 된다. 국가보증제도의 공시 및 보수체계에 대한 공정한 관행들이 마련되어야 하며, 공기업이 자본시장으로부터 재원조달하는 방식이 권장되어야 한다. 상업적 대출기관과 관련하여, 국가는 공기업에 의해 발생된 부채를 국가가 책임지지 않는다는 것을 모든 시장참여자에게 명확히 알려줘야 한다. 또한 국가는 동일한 조건에서 민간기업에 비해 적은 자금조달비용의 혜택을 받는 공기업에 대해 보상차원의 지급액을 부과하여 국고에 이관하는 방안을 고려해야 한다.

2. 공기업의 경제활동은 특혜 금융, 세제혜택 또는 다른 공기업으로부터의 기업간 신용과 같이, 민간 경쟁업체에 비해 경쟁상의 이점을 주는 간접적인 재정지원의 혜택을 받아서는 안 된다. 공기업의 경제활동은 민간경쟁자에 비해 유리한 가격이나 조건으로 투입물(에너지, 물 또는 토지 등)을 제공받아서 안 된다.

공정한 경쟁의 장을 조성하기 위해, 공기업은 유사한 상황에서, 민간기업과 동일하거나 동등한 과세제도를 적용받아야 한다. 위에서 언급한 점 이외에도, 공기업은 정부지위에 필적하는 공기업 지위를 이용하여 체납세금이 누적되도록 방치하거나 관대한 세제 적용의 혜택을 받아서는 안 된다.

또한, 일반적으로 공기업은 다른 공기업과의 기업간신용과 같은 “장외(off market)”적 자금조달 방식의 혜택을 받아서도 안 된다. 이러한 방식은 일반적인 기업관행과 완전히 일치하지 않는 이상, 특혜 대출에 해당된다. 국가는 공기업들 간의 거래가 전적으로 상업적 조건 하에 이루어질 수 있도록 대책을 강구해야 한다.

3. 공기업의 경제활동은 공기업의 운영 조건을 감안하였을 때, 경쟁관계에 있는 민간 기업과 유사한 수익률을 올려야 된다.

공기업의 경제활동은 장기적인 관점에서 경쟁업체들과 비슷한 수준의 수익률을 올려야 한다. 경쟁이 치열한 환경에서 운영되는 민간기업들 사이에서도 수익률은 중단기적으로 크게 달라질 수 있기 때문에, 수익률은 장기적인 관점에서 고려되어야 한다. 또한, 국가 예산으로부터 조달된 ‘주식에 의한 자금조달 방법’(equity financing)을 사용할 때에도

동일한 조건에서 공기업은 민간부문의 기업들과 유사한 최저기대수익률을 적용받아야 한다. 여러 정부들은 일시적 필요에 의한 거대 자본지출과 같은 대차대조표상의 예외적인 변동사항을 상쇄하기 위해 더 낮은 수익률을 허용하기도 한다. 이는 다른 기업부문에서도 드문 일이 아니며, 신중히 측정만 된다면, 공평한 경쟁의 장을 조성하기 위한 관행들과 크게 다르지 않다. 반대로, 어떤 정부에서는 공공정책 목표를 수행하는 공기업의 정책 수행비용을 충당하기 위해 수익률 요건을 낮춰주기도 한다. 본 가이드라인의 앞부분에서 이미 언급한 바와 같이, 이러한 종류의 정책수행비용은 별도로 분리하여 책정되고, 공공 정책 목표 달성을 위한 실제 비용과 밀접하게 연관되어야 하기 때문에, 위와 같은 방법은 바람직하지 않다.

G 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공조달에 참여하는 경우, 관련 절차는 경쟁적이고 비차별적인 환경을 담고 있어야 하며, 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다.

공기업이 공공조달 과정에 참여하는 것은 정부가 공정한 경쟁의 장을 조성하는 데 있어 우려되는 부분이다. 원칙적으로 어떤 입찰자에게도 특혜를 주지 않는 입찰 제도를 구상하는 것은 복잡한 일이 아니며, 실제로 점점 더 많은 국가들은 이를 법률에 포함시키고 있다. 그러나 실제로 이 제도를 시행하는 것은 복잡할 수 있다. 조달제도가 일반 정부에 의한 조달에만 국한되는지 또는 공기업의 조달까지 확대되는지는 국가마다 다르다. 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공조달에 관여하게 되면, 관련 조달 절차는 투명해야 하고, 경쟁이 허용되는 환경에서 차별대우 없이 수행되어야 하며, 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다. 일반적으로 공기업의 활동은 두 가지로 구분할 수 있다. (i) 상업적 판매 또는 재판매를 위한 활동; (ii) 그리고 정부의 목적달성을 위한 활동이다. 공기업이 정부의 목적을 달성해 주고 있는 경우, 또는 특정 활동을 통해 공기업이 정부 목적을 달성시켜 주는 경우, 공기업은 국가소유 및 민간소유의 모든 경쟁업체들에 공정한 경쟁의 장을 조성해줄 수 있는 정부조달에 대한 가이드라인을 준수해야 한다. 국가소유의 독점기업은 일반정부부문에 동일하게 적용되는 조달 원칙을 준수해야 한다.

공기업이 상장되어 있거나 공기업 소유주 중 국가 이외의 투자자가 있는 경우, 국가와 공기업은 모든 주주의 권리를 인정해야 하고, 모든 주주에 대한 공평한 대우 및 기업정보에 대한 동등한 접근권을 보장해야 한다.

국가는 국가와 조금이라도 관련되어 있는 모든 공기업에서 모든 주주가 공평하게 대우 받도록 해야 한다. 이런 관점에서 국가의 평판은 외부자금을 유치하고 기업 가치를 평가받아야 하는 공기업의 역량에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 국가는 다른 주주들이 국가를 불투명하고, 예측 불가능하며, 불공평한 소유주로 인식하지 않도록 해야 한다. 또한 국가는 모범적인 소유주로 자리매김해야 하며, 주주 대우에 있어 최선의 관행을 따라야 한다.



A 국가가 공기업의 단독소유주가 아닐 경우, 국가는 'OECD 기업지배구조 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 단독소유주일 경우에는 본 가이드라인의 모든 관련 부분의 완전한 이행을 위해 노력해야 한다. 주주 보호와 관련하여 다음의 사항들이 준수되어야 한다.

1. 국가와 공기업은 모든 주주에 대한 공평한 대우를 보장해야 한다.

공기업의 자본 중 일부를 기관 또는 개인의 민간주주가 보유할 경우, 국가는 그들의 권리를 인정해야 한다. 비(非)정부 주주들은 특히 소유주인 국가의 권력남용으로부터 보호받아야 하며, 부당함을 시정할 수 있는 실질적인 구제 수단이 있어야 한다. 주식의 내부자거래(inside trading)나 남용적인 자기거래(self-dealing)는 금지되어야 한다. 특정 주주의 의결안을 위한 주주의 신주인수권(또는 선매권, preemptive right)과 가중다수결 방식 또한 소액주주 보호를 위한 사전조치가 될 수 있다. 공기업이 부분적인 민영화를 하는 경우에도 주주 보호를 위한 특별한 조치가 필요하다.

국가는 지배주주로서 많은 경우 다른 주주의 동의 없이 주주총회에서 의사결정을 내릴 수 있다. 국가는 보통 이사회 구성을 결정할 수 있는 권한도 갖고 있다. 이러한 의사결정권한은 소유권에 수반되는 정당한 권리이지만, 국가는 예컨대 기업의 이익과 무관한 목표를 추구해서 다른 주주들에 손해를 끼치는 것과 같이, 지배주주로서의 권한을 남용해서는 안 된다. 부적절한 이해관계자 간의 거래, 편향된 기업 의사 결정, 또는 지배주주에게 유리한 자본구조로의 변경 등을 통해 권력은 남용될 수 있다.

소유권 주체는 비(非)정부 주주의 공평한 대우에 관한 지침을 제정해야 한다. 소유권 주체는 개별 공기업, 특히 공기업 이사회가 주주와의 관계의 중요성을 충분히 인식하고 관계강화를 위해 적극적으로 노력하도록 해야 한다. 국가가 보유 지분 이상의 통제를 행사할 수 있게 될 때, 권력남용이 발생할 소지가 있다. 황금주의 사용은 공공 안보를 지키는 것과 같이 필수적인 공공 이익을 보호하기 위해 절대적으로 필요한 경우와 이에 준하는 목표를 추구해야 하는 경우로 제한되어야 한다. 더 나아가, 정부는 주주가 자신이 보유한 기업 지분을 초과하는 수준의 통제를 행사할 수 있게 허용해주는 모든 주주동의서와 자본 구조를 공개해야 한다.

2. 공기업은 모든 주주에 대해 균등하고 동시적으로 제공되는 기업정보 공시원칙을 포함하는 등 높은 수준의 투명성을 유지해야 한다.

주주를 보호하기 위한 필수적인 조건은 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다. 일반적으로 주주의 공평한 대우를 보장하기 위해 중요한 정보는 모든 주주들에게 동시에 보고되어야 한다. 또한, 이사들의 개인정보동의서를 포함한 모든 주주동의서는 공개되어야 한다.

소액주주 및 기타 주주들은 현명한 투자 결정을 내리기 위해 필요한 모든 정보를 제공받을 수 있어야 한다. 반면에 소유권 주체를 포함한 지배주주는 대주주 또는 이사직의 지위를 통해 취득할 수 있는 정보를 오용 및 남용해서는 안 된다. 비상장 공기업에서 기타 주주들은 보통 누구나 쉽게 식별할 수 있으며, 종종 이사회 의석을 통해 정보 접근에 대한 특전을 부여받는다. 그러나 정보공시와 관련된 법과 규제 체계의 질(質)과 완성도에 상관없이, 소유권 주체는 국가가 지분을 보유한 모든 공기업의 주주들이 정보를 쉽고 공평하게 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 부분적으로 민영화된 공기업의 경우에는 주주인 국가가 주주권이 허용하는 권리 이상으로 기업 의사결정에 관여하거나 정보에 접근하지 않도록 특별히 주의해야 한다.

3. 공기업은 모든 주주들과의 소통 및 협의를 활성화하는 정책을 개발해야 한다.

국가가 소액주주인 기업을 포함한 모든 공기업에서는 그들의 주주들을 명확히 파악해야 하며, 주주들에게 주요 행사 및 다가오는 주주총회에 대한 정보를 적시에, 체계적인 방식으로, 공식적으로 통보해야 한다. 또한 국가는 주주들에게 의사결정을 내려야 하는 안건들에 대한 충분한 배경 정보를 제공해야 한다. 공기업이 주주들에 대한 정보제공의 의무를 확실히 이행하도록 만드는 책임은 공기업 이사회에 있다. 이 과정에서 공기업 이사회는 공기업이 현행법과 규제 체계뿐 아니라, 신용 및 신뢰를 구축하기 위해 지나치게 부담스러운 요건을 부과하지 않는 범위 내에서, 가능한 한 현행법과 규제보다 더 엄격한 법 및 규제 체계를 적용받을 것을 권장해야 한다. 가능하다면, 소액주주들과 활발한 협의를 하는 것이 의사결정 과정을 개선하고 핵심 사안에 대한 주주들의 동의를 얻는 데에 유용할 것이다.

4. 소액주주들이 이사 선임과 같은 공기업의 핵심적인 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 그들의 주주총회 참석이 용이해져야 한다.

소액주주들은 실질적인 의사결정이 공기업의 주주총회나 이사회회의 외부에서 이루어지는 것을 우려할 수도 있다. 이는 지배주주 또는 대주주를 가진 상장기업에서 충분히 있을 법한 합당한 우려이며, 국가가 지배주주인 공기업에서도 발생할 수 있는 문제이기도 하다. 소유주인 국가는 소액주주에게 그들의 이익이 참작되고 있다는 것을 재확인시켜 주는 것이 바람직하다. 이해관계자 간의 거래와 같이 국가와 소액주주 사이에 이해관계의 충돌이 발생하는 경우, 소액주주를 이러한 거래의 인허가 절차에 참여시키는 것도 고려되어야 한다.

주주총회에 참석할 권리는 주주의 기본적인 권리이다. 소액주주의 적극적인 공기업 주주총회 참여를 장려하기 위해, 또 그들의 의결권이 용이하게 행사되기 위해, 공기업은 특별조치들을 도입할 수 있다. 여기에는 특정 주주들의 의사결정을 위한 가중다수결 방식이 포함될 수 있으며, 유용하다고 판단되는 경우, 집중투표제와 같은 특별한 선출 방식을 사용할 수도 있다. 그 밖에 추가적인 방식에는 부재자투표 방식, 또는 주주총회 참여 비용의 절감을 위해 전자투표제를 도입하는 방식 등이 있다. 또한, 근로자겸 주주의 주주총회 참석은 근로자-주주로부터 수집된 위임장을 통해 대리인에 의한 위임투표로 대체될 수 있다.

소액주주 보호를 위한 모든 특별조치들은 신중히 비교·대조해보는 것이 중요하다. 특별조치들은 모든 소액주주를 보호하는 동시에, 모든 측면에 있어 공평한 대우의 원칙을 벗어

나지 않아야 한다. 또한 지배주주인 국가의 의사결정에 대한 정당한 개입을 저해해서도 안 되며, 소수주주들이 의사결정 과정을 지나치게 지연시키는 행위도 허용해서는 안 된다.

5. 국가와 공기업 간, 또는 서로 다른 공기업들 간의 거래는 시장과 동일한 조건에서 이루어져야 한다.

모든 주주들에 대한 공평한 대우를 보장하기 위해, 국가와 공기업 간의 거래는 다른 모든 시장 참여자들 간의 거래와 마찬가지로 동일한 조건에서 이루어져야 한다. 이는 개념적으로 이해관계자들 간의 불공정 거래 문제와 연관될 수도 있지만, “이해관계자”란 용어는 국가 소유권과 관련해서는 보다 약하게 정의된다는 점에 있어 조금 다르다. 정부는 공기업과 국가 또는 국가관리기관과의 모든 거래가 시장과 동일한 조건에서 이루어지도록 보장해야 하고, 적절하다면 위 기관들의 청렴도에 대해서도 검사해야 한다. 이 사안은 본 가이드라인에서 제시하는 이사회의 책임과 더욱 연관되어 있는데, 그 이유는 모든 주주에 대한 보호가 기업과 주주들에 대한 이사들의 충실 의무로 명확히 명시되어 있기 때문이다.

B 국가 기업지배구조 규범은 모든 상장 공기업과 (적용 가능한 경우) 비상장 공기업에 의해 준수되어야 한다.

대다수의 국가는 주식시장에 상장된 기업을 위한 기업지배구조 규범을 갖추고 있다. 그러나 규범을 시행하는 방식은 국가마다 상당히 다른데, 일부 국가에서는 단순히 자문 수준의 형식으로 시행되고, 다른 국가에서는 (증권거래소 또는 증권규제당국에 의해) ‘준수-또는-설명(Comply-or-Explain)’ 제도의 도입을 통해 시행되며, 기타 국가에서는 규범이 의무적으로 시행된다. 공기업이 상장기업의 기업지배구조 규범 중 가장 바람직한 관행을 따라야 한다는 것이 본 가이드라인의 기본 전제다. 이는 상장과 비상장 공기업 모두가 규범의 “구속력”과는 상관없이 언제나 국가 기업지배구조 규범을 준수해야 한다는 것을 의미한다.

C 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 충분한 관련 정보가 상시적으로 국가 이외의 주주들에게 제공되어야 한다.

국가는 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 보장하겠다는 약속의 일환으로, 공기업이 달성해야 하는 공공정책 목표에 대한 중요정보가 비(非)정부 주주들에게 공개되도록 해야 한다. 관련 정보는 투자시점에 모든 주주들에게 공개되어야 하며, 투자기간 전반에 걸쳐 지속적으로 제공되어야 한다.

D 공기업이 합작투자(joint venture) 및 민관협력사업(Public Private Partnership)과 같은 협력 사업에 관여할 때, 계약당사자는 계약상의 권리가 준수되고, 분쟁이 적시에 객관적으로 해결될 수 있도록 해야 한다.

공기업이 민간 파트너와 함께 협력 사업을 수행할 때, 모든 당사자들의 계약상의 권리가 준수되고, 실질적으로 시정할 수 있는 구제 방안 및 분쟁해결조치가 확보되도록 하는 것이 중요하다. 다른 관련 OECD 권고안들, 특히 ‘OECD 민관협력에 대한 공공지배구조 원칙 (OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships)’과 ‘OECD 민간부문의 사회기반시설 참여 원칙 (OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure)’도 준수되어야 한다. 이러한 권고안들의 핵심 권고 사항 중 하나는 민관협력이나 공기업이 체결하는 기타 협정에 의해 발생하는 모든 암묵적 또는 명시적인 재정위험(fiscal risks)을 모니터링하고 관리하는 데에는 주의가 필요하다는 것이다.

또한, 국가와 민간 파트너 간, 또는 공기업과 민간 파트너 간의 정식계약들은 예기치 못한 사건의 발생 시에 사업파트너 각각의 책임을 분명히 명시해야 하며, 이와 동시에 필요 시 계약 재협상이 가능하도록 충분한 융통성이 있어야 한다. 분쟁해결조치는 사업 기간 동안 발생하는 모든 분쟁이 다른 법적구제조치를 침해하지 않는 선에서, 적시에 공정하게 해결되도록 보장해야 한다.



국가 소유권 정책은 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식하고, 공기업이 이해관계자와의 관계를 보고하도록 요구해야 한다. 동 정책은 공기업이 수행하는 책임경영에 대한 국가의 기대치를 명시해야 한다.

몇몇 OECD 회원국에서는 법적 지위, 규정, 또는 상호합의/계약에 의해 공기업의 특정 이해관계자에게 특정한 권리가 부여된다. 일부 공기업들은 근로자대표이사제도를 도입하거나, 자문위원회를 통해 근로자대표나 소비자단체에 협의권/의사결정권을 부여하는 등, 이해관계자 권한 부여와 관련된 독특한 기업지배구조를 나타내기도 한다.

공기업은 지속가능하고 재정이 건전한 기업을 건설하는 데 있어 이해관계자와의 관계의 중요성을 인지해야 한다. 이해관계자와의 관계는 공기업의 공공서비스 책무 달성을 위해 매우 중요할 뿐만 아니라, 일부 사회기반시설(infrastructure) 부문에서 거시경제의 성장 잠재력과 주변 지역사회에도 매우 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 중요하다. 또한, 일부 투자자들은 투자결정 시 점점 더 이해관계자 관련 사안을 고려사항에 넣고 있으며, 이 사안과 관련된 잠재적인 소송위험에 대해서도 충분히 인식하고 있다. 따라서 소유권 주체와 공기업은 적극적인 이해관계자 관련 방침이 기업의 장기적 전략목표 및 평판에 미칠 수 있는 영향을 파악해야 한다. 그러므로 공기업은 소유권 주체와의 협의를 통해 명료한 이해관계자 방침을 개발하고, 적절히 공개해야 한다.

하지만 정부는 어떠한 보상 방법이 마련되지 않는 한, 민간부문에서 적용하는 것과 다른 목표를 추구하기 위해 공기업을 이용해서는 안 된다. 이해관계자에게 부여되는 특정한 권리나, 의사결정과정에 미치는 영향은 모두 명시되어야 한다. 그런 점에서, 법에 의해 이해관계자에게 부여된 권리 또는 공기업이 달성해야 하는 의무가 무엇이든지 관계 없이 기업 조직들, 특히 주주총회와 이사회는 의사결정권을 유지해야 한다.



A 정부, 국가 소유권 주체, 그리고 공기업 스스로는 법이나 상호합의에 의해 수립된 이해관계자의 권리를 인정하고 존중해야 한다.

지배주주로서 국가는 기업의 의사결정을 통제할 수 있고, 이해관계자들에 손해를 입히는 결정을 내릴 수 있는 위치에 있다. 따라서 이해관계자의 권리를 보호하기 위한 방안과 절차를 수립하는 것이 중요하다. 소유권 주체는 이와 관련된 명확한 정책을 가지고 있어야 한다. 공기업은 법, 규정 및 상호합의로 수립된 이해관계자의 권리를 충분히 존중해야 한다. 공기업은 민간부문의 상장기업들과 동일한 방식으로 행동해야 한다.

부(富)를 창출하는 이해관계자와의 활발한 협력을 증진하기 위해, 공기업은 이해관계자가 그들의 권리를 효과적으로 행사할 수 있게끔, 신뢰할 만한, 정보를 적시에, 충분히, 정기적으로 제공받을 수 있도록 정보 접근권을 보장해야 한다. 이해관계자는 자신의 권리가 침해되었을 때 실질적으로 부당함을 시정할 수 있는 구제수단이 주어져야 한다. 근로자들은 비합법적이거나 비윤리적인 관행에 대한 그들의 '선의의' 우려를 이사회에 자유롭게 전달할 수 있어야 하며, 이로 인해 본인들의 권리가 손상되어서는 안된다. 그런 점에서 공기업은 내부고발제도와 같은 명료한 방침과 절차를 수립해야 한다. 적시에 사용가능한 구제조치가 없거나, 위법사항에 대한 항의로 인해 실제로 부정적인 고용조치를 당할 위험에 처한 경우, 근로자들은 이에 관한 진정서를 관할기관에 제출할 수 있어야 한다. 여러 국가에서는 자국 내에 설치된 OECD 국별연락사무소(NCP)에 'OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)'의 위반 사항을 보고할 수 있게 하고 있다.

일부 공기업에서는 이해관계자와의 관계의 중요성과 관련하여 적절하다고 판단했을 때, 근로자 참여를 장려하는 조치를 강구해야 한다. 그러나 이러한 조치의 타당성과 실현 방식을 결정할 때, 국가는 권리나 자격에 기초한 전통적방식(entitlement legacy)을 효과적인 업무성과제고방식으로 전환하는 데 따른 본질적인 어려움을 충분히 고려해야 한다. 근로자참여를 위한 조치의 예로는 노동조합 대표제 및 직장협의회(work council)와 같이 근로자의 관점을 어떤 핵심 의사결정에 반영하는 근로자대표의 이사회 및 지배구조과정 참여 등이 있다. 국제 협약과 규범들 역시 근로자의 정보, 협의 및 협상에 대한 권리를 인정하고 있다.

- B** 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 적용 가능하고 실현 가능한 경우, 노동자, 채권자 및 영향 받는 지역사회와의 관계를 포함한 이해관계자와의 관계를 보고해야 한다.

상장기업들은 이해관계자와 관련된 사안들에 대해 보고하는 것이 바람직하다. 이러한 보고를 통해 공기업은 보다 투명하게 기업을 운영하겠다는 의향을 보여줄 수 있으며, 이해관계자와 계속 협력하겠다는 의지도 나타낼 수 있다. 이는 결국 기업의 신뢰도를 높여줄 것이며, 기업의 평판을 향상시켜 줄 것이다. 결과적으로, 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 투자자, 이해관계자 및 일반 국민과의 소통을 통해 공기업의 이해관계자 관련 정책을 설명하고 효과적인 정책 시행에 대한 정보를 제공해야 한다. 중요한 공공정책 목표를 추구하거나 일반적인 공공서비스 책무를 수행하는 공기업의 경우에도 기업 규모에 따른 비용 차이를 적절히 감안하여 위에 언급한 것들을 수행해야 한다. 이해관계자와의 관계는 모범관행을 참조하여 보고되어야 하며, 공기업은 사회적 및 환경적 책임 공시에 대한 기존의 가이드라인을 준수해야 한다. 또한 보고서에 대한 신뢰도를 높이기 위해 공기업들이 이해관계자에 대한 보고서를 독립적으로, 면밀히 검토하는 것이 권장된다.

- C** 공기업 이사회는 사기행위 및 부정부패 등을 방지하기 위한 내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램 또는 제도를 제정하여 실행하고 모니터링하며 널리 알려야 한다. 이들은 국가 규범에 기반을 두어야 하고, 국제협정을 준수해야 하며, 공기업과 공기업 자회사에 적용되어야 한다.

민간기업 이사회와 마찬가지로 공기업 이사회도 엄격한 윤리 기준을 적용해야 한다. 이는 기업의 일상적인 운영이나 장기적인 의무 측면에서 기업을 더욱 신뢰할 수 있게 해주는 수단으로서 모든 기업의 장기적인 이익에 부합된다. 공기업은 경영상의 고려를 할 때 정치적 고려사항과 공공정책상의 고려사항이 상호 영향을 주기 때문에 더 높은 압박을 받을 수 있다. 또한, 공기업은 국가 전체의 산업 동향을 주도하는 중요한 역할을 할 수 있기 때문에 엄격한 윤리 기준을 유지하는 것이 중요하다.

공기업과 공기업 임원들은 엄격한 윤리 기준에 부합하게 행동해야 한다. 공기업은 내부 통제, 윤리 및 준법감시 프로그램 또는 제도를 제정해야 하며, 기업 스스로도 국가 규범과 보다 일반적인 행동규범을 준수할 수 있도록 해야 한다. 여기에는 ‘OECD 뇌물방지 협약(OECD Anti-Bribery Convention)’을 준수하겠다는 약속과 ‘OECD 내부통제, 윤리 및 규정준수에 대한 모범관행지침(OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance)’ 권고안의 이행이 포함된다.

윤리강령은 공기업 전체와 공기업의 자회사들에게도 적용되어야 한다. 윤리강령은 모든 근로자에게 기대되는 처신에 대해 명확하고 상세한 지침을 제시해야 되며, 그와 관련된 규정준수 프로그램과 제도가 수립되어야 한다. 모든 근로자와 관련 이해관계자를 포함시키기 위해 윤리강령은 참여 위주의 방식으로 만드는 것이 바람직하다. 이러한 강령들은 이사회와 고위경영진의 가시적인 지지와 헌신을 통해 실효성을 높일 수 있다. 공기업의 윤리강령 준수 여부는 이사회에 의해 주기적으로 검토되어야 한다.

윤리강령은 조달 과정에 대한 지침뿐 아니라 이해관계자를 보호하고 장려하는 특정 방안들을 포함해야 하는데, 그 중에서도 근로자들이 기업 임원들의 비합법적이고 비윤리적인 처신을 보고할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 이런 측면에서 소유권 주체는 자신의 책임하에 있는 공기업의 근로자들이 개별적으로 또는 대의기관을 통해 항의할 수 있는 일종의 근로자피난처 제도를 실질적으로 시행할 수 있도록 보장해야 한다. 공기업 이사회는 근로자나 그 대리인에게 이사회의 독립적인 이사회 내의 옴부즈맨(조직의 고충처리 담당자)을 비밀리에 접촉할 수 있는 권리를 부여할 수 있다. 윤리강령에는 해당 혐의가 증거가 부족하거나, 좋은 의도로 제기된 것이 아니거나, 사실상 경솔한 행위이거나, 소권 남용이라 판명되는 경우 해당 근로자를 처벌할 수 있는 징계 조치가 포함되어야 한다.

D 공기업은 높은 수준의 기업 책임경영 규범을 준수해야 한다. 기업의 책임경영과 관련하여 수립된 정부의 기대치는 공개되어야 하며, 그 시행 방안은 명확히 확립되어야 한다.

민간기업과 마찬가지로 공기업은 상업적인 이유로 평판 위험을 최소화하고, “모범적 기업 시민”으로 인지되고 싶어 한다. 공기업은 환경, 근로자, 공중보건, 안전 및 인권에 대한 높은 수준의 기업 책임경영 규범을 준수해야 한다. 공기업은 다음의 적절한 국제 기준들을 관행 지침으로 삼아야 한다: (i) 모든 OECD 회원국이 적용하고 있는 ‘OECD 다국적 기업 가이드라인 (OECD Guidelines for Multinational Enterprises)’, (ii) 4가지 기본 원칙을 반영해야 하는 ‘노동 인권과 기본 원칙에 관한 ILO 선언문 (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)’; (iii) 그리고 ‘UN 기업과 인권 이행 원칙 (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)’이다. 소유권 주체는 기업의 책임경영과 관련하여 공기업에 기대치를 전달할 수 있으며, 공기업이 관련 성과를 보고하도록 할 수 있다. 공기업 이사회와 경영진은 인센티브제도, 적절한 보고체계 및 성과 모니터링제도를 통해 책임경영의 개념이 공기업 지배구조 개념에 융합될 수 있도록 해야 한다.

공기업은 자선활동에 관여할 필요는 없으며, 다른 공공기관이 더 적절하게 수행할 수 있는 공공서비스를 제공할 의무가 없다. 공기업의 책임경영과 관련된 정부의 기대치는 명확하고 투명하게 공시되어야 한다.

E 공기업은 정치적 활동 자금을 조성하기 위한 도구로 이용되어서는 안 된다. 공기업은 스스로 정치 후원금을 기부해서는 안 된다.

어떠한 상황에서도 공기업은 정치 선거운동이나 정치 활동을 후원하기 위한 자금 출처가 되어서는 안 된다. 과거에 공기업이 정당의 자금지원 수단으로 이용되던 시절에도 정치 자금은 직접적인 지출 형태로 지원되지 않았었다. 일부 경우, 공기업과 정치적 이해세력이 통제하는 기업 사이에는, 공기업에 실질적인 손해를 끼친 거래가 정치자금 목적으로 이루어졌다는 혐의가 있었다.

비록 일부 국가에서는 민간기업이 상업적 목적으로 정치 후원금을 기부하는 것이 상습적인 관행이지만, 공기업은 그러한 행위를 삼가야 한다. 규제를 통한 방법을 포함하여, 공기업에 대한 궁극적인 통제는 기업 후원자들의 정치 후원금으로 이득을 보는 정당 정치인들의 책임이다. 따라서 정치자금과 관련된 이해관계의 갈등 위험은 이미 민간기업에는 존재할 뿐 만 아니라, 공기업의 경우 그 문제는 더욱 심각해진다.

제6장

주석

공시 및 투명성



공기업은 높은 수준의 투명성 기준을 준수해야 하며, 상장기업과 동일한 엄격한 회계, 공시, 규정준수 및 감사 기준을 적용받아야 한다.

공기업의 재무 및 비(非)재무 성과에 대한 투명성은 공기업 이사회와 경영진의 책임성을 강화하고, 국가가 현명한 소유주로서 활동할 수 있게 하는 데에 매우 중요하다. 공기업의 보고 및 공시 의무를 결정할 때는 기업의 규모 및 상업지향성에 대해서도 고려해야 한다. 예를 들어 공공정책 목표에 관여하지 않는 소규모 공기업의 경우, 실질적으로 경쟁적 열위를 야기할 만큼 높은 공시 의무가 적용되어서는 안 된다. 반대로, 대규모 공기업 또는 국가 소유의 주요인이 공공정책 목표인 공기업에서는 특히 높은 수준의 투명성 및 공시 의무가 적용되어야 한다.



A 공기업은 국제적으로 인정받는 엄격한 기업공시 기준에 따라 기업의 중요한 재무 및 비(非)재무 정보를 보고해야 하며, 해당 정보는 소유주인 국가와 일반 국민들의 주요한 관심사 영역을 포함해야 한다. 여기에는 특히 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동들이 포함된다.

모든 공기업은 재무 및 비(非)재무 정보를 공시해야 하며, 대규모 및 상장 공기업은 국제적으로 인정되는 엄격한 공시 의무에 따라 정보를 공개해야 한다. 이는 공기업 이사들이 서명한 재무보고서가 모든 실질적인 측면에서 공기업의 운영 및 재무상황을 적절하고 공평하게 제시하고 있음을 최고경영자(CEO)와 최고재무관리자(CFO)가 보증한다는 것을 의미한다.

관련 당국은 어떤 공기업이 엄격한 국제인정기준을 적용받아야 하는지를 결정하기 위해 최대한 가능한 범위까지 비용-편익 분석을 실시해야 한다. 관련 당국은 분석 시에 과중한 공시 의무의 적용이 이사회와 경영진이 직무를 전문적으로 수행하도록 하기 위한 유인책인 동시에 수단이 될 수 있다는 것을 고려해야 한다.

높은 수준의 공시는 중요한 공공정책 목표를 추구하는 공기업에도 중요하다. 공기업이 추구하는 공공정책 목표가 국가 예산 및 국가가 부담하는 위험에 중대한 영향을 미치거나, 그 이상의 국제사회적 영향을 미칠 때, 공시정책은 더욱 중요해진다. 예를 들어 유럽연합(EU)에서 공공서비스를 제공하는 대가로 국가보조금을 받는 회사들은 이러한 활동들을 별도의 회계 계정을 만들어 따로 기입해야 한다.

공기업은 최소한 상장기업의 공시 의무와 동일한 요건을 적용받아야 한다. 공시 의무는 핵심적인 기업 기밀을 대외적으로 공개해서는 안 되며, 공기업을 민간 경쟁업체들에 비해 경쟁적 열위에 놓이게 해서도 안 된다. 공기업은 재무 및 영업 성과, 비(非)재무 정보, 보수 체계, 이해관계자와의 거래내역, 그리고 지배구조 및 지배구조 정책을 공시해야 한다. 공기업은 기업지배구조 규범의 준수 여부를 공시해야 하며 이를 준수하는 경우, 어떤 기업지배구조 규범을 준수하는지도 공개해야 한다. 재무 및 비(非)재무 성과를 공시할 때는 국제적으로 인정되는 보고기준(회계, 재무 등)을 준수하는 것이 바람직하다.

이사회와 주요 경영진의 보수를 공개하는데 있어서는, 이사 및 임원 각각의 개인별 보수를 공개하는 것이 바람직하다. 공개되는 정보에는 사직 및 퇴직 수당과 이사들에게 제공되는 특별 수당이나 현물 보상도 포함되어야 한다.

공기업의 역량과 규모를 감안하여, 공개되어야 하는 정보의 예는 다음과 같다.

1. 일반 국민에게 명시하는 공기업 목표와 목표의 달성 여부(완전한 국가 소유 공기업의 경우 국가 소유권 주체의 지시사항을 포함)

각각의 공기업은 해당 기업의 전반적인 목표에 대해 명확히 알고 있는 것이 중요하다. 기존의 성과모니터링 체계와 상관없이, 기업 전체 목표 중 일부 기본적인 목표는 서로 상충할 수 있는 기업목표들의 트레이드오프(trade-off)문제를 어떻게 처리하고 있는지에 대한 정보와 함께 파악되어야 한다.

국가가 지배주주이거나 공기업을 실질적으로 통제하는 경우, 공기업목표는 모든 기타 투자자들, 시장, 그리고 일반 국민들에게 명확히 공개되어야 한다. 이러한 공시의무는 공기업 경영진 스스로 목표를 명확히 인지할 수 있도록 장려해 주며, 경영진이 목표 달성을 위해 더욱 매진할 수 있게 도와준다. 또한 모든 주주, 시장, 그리고 일반 국민들이 경영진이 선택한 기업전략 및 의사결정을 평가할 수 있도록 기준점을 제시해 줄 수 있다.

공기업은 주요 재무 및 비(非)재무 성과 지표의 공시를 통해 기업의 목표를 어떻게 달성했는지 보고해야 한다. 공기업이 공공정책 목표 달성 목적으로 활용될 때에도, 목표가 어떤 방식으로 달성되는지 공개해야 된다.

2. 공공정책 목표 추구하고 관련된 비용 및 재원조달 방식을 포함한, 공기업의 재무 및 경영 성과

민간기업과 마찬가지로 공기업은 재무, 운영 및 비재무 성과에 대한 정보를 공시해야 한다. 또한, 공기업이 특정한 공공목표 정책을 달성해야 하는 경우, 관련 활동에 대한 비용과 그 재원조달 방법 또한 공개되어야 한다. 이와 동시에, 소유권 주체는 민간기업에 적용되는 것보다 더 과중하게 공기업에 부여된 추가적인 공시의무가 해당 공기업의 경제활동에 지나친 부담을 주지 않도록 주의해야 한다.

3. 기업지배구조 규범 및 정책의 내용과 시행과정을 포함한, 공기업의 지배구조, 소유 구조 및 의결권 구조

공기업의 소유 및 의결권 구조는 모든 주주가 본인 몫의 보유주식의 현금흐름과 의결권을 명확히 파악할 수 있을 만큼 투명해야 한다. 또한 국가 지분을 보유하고 있는 법적 소유권자가 누구인지와, 국가 소유권 행사의 책임소재가 어디인지도 공개되어야 한다. 일반적인 기업지배구조 규범에 어긋나고, 공기업의 소유 및 통제구조를 왜곡시킬 수 있는 황금주 또는 거부권 등의 특별 권리나 합의 사항도 공개되어야 한다. 주주동의서의 존재 여부는 공개되어야 하지만, 주주동의서의 내용 중 일부는 기밀로 판단되어 대외적으로 공개되지 못할 수도 있다.

4. 이사회 이사와 핵심 경영진의 보수

공기업은 이사와 핵심 경영진들의 보수에 대해 완전한 투명성을 보장해야 한다. 이사 및 임원진의 보수에 대한 정보를 충분히 제공하지 못한다면, 부정적인 대중의 인식을 초래할 수 있으며, 소유권 주체와 개별 공기업에 대한 반발을 야기할 수 있다. 공시되는 정보에는 실제 보수 수준과 보수의 산정 기준이 되는 보수체제도 포함되어야 한다.

5. 이사회 구성의 다양성 정책, 다른 기업 이사회에서의 역할, 그 역할이 공기업 이사회가 판단하기에 독립성이 있는지 여부를 포함한 이사회 이사의 자격요건 및 선임과정

이사회 이사의 자격요건과 관련하여 완전한 투명성을 보장하는 것은 공기업에게 특히 중요하다. 공기업 이사회 후보선정은 정부의 직접적인 책임인 경우가 많으므로, 이사들이 기업과 그 주주의 장기적 이익을 위해서가 아니라 정부나 특정 정치적 지지기반을 대신하여 활동한다고 인식될 소지가 있다. 이사의 자격요건 및 후보선정 절차에 높은 수준의 투명성을 요구하는 것은 공기업 이사회 전문성을 향상시키는 데 일조할 수 있다. 이는 또한 투자자들이 이사의 자격요건을 평가하고 잠재적인 이해관계의 충돌을 감지할 수 있게 도와준다.

6. 예측 가능한 중대 위험 요인과 이를 해결하기 위한 위험관리조치

공기업이 관련 위험을 정확히 파악, 평가 및 적절히 공개 하지 않은 채 대규모 전략을 수행할 때 심각한 문제들이 발생한다. 중요한 위험 요인들을 공시하는 것은 공기업이 정치적 위험, 운영상의 위험, 또는 환율 위험과 같은 새로운 일련의 위험들과 직면하고 있는, 새롭게 탈규제화 되고 국제화 되는 산업 분야에 있는 경우에 더욱 중요하다. 중대 위험 요인에 대한 적절한 공시가 이루어지지 않을 때, 공기업은 재무 상황과 전체 성과에 대해 허위 정보를 제공할 소지가 있다. 이는 결과적으로 부적절한 전략적 의사결정과 예기치 못한 재정적 손실로 이어질 수 있다. 위험 요인은 적시에, 그리고 충분한 빈도로 공개되어야 한다.

기업 운영으로 초래된 위험의 특성과 범위를 적절하게 공개하기 위해서는 위험을 파악, 관리, 통제 및 보고할 수 있는 건전한 내부 위험관리제도의 제정이 필요하다. 공기업은 위험에 대한 정보를 새롭게 변화하는 기준에 맞게 공개해야 하며, 부외(off-balance-sheet) 자산 및 부채도 공시해야 한다. 적절한 경우, 여기에는 위험관리전략과 전략실행을 위한 시스템이 포함될 수도 있다. 이는 재정 및 운영상의 위험에 적용되어야 하며, 관련성이 있고 공기업에 중요할 경우, 인권, 노동, 환경 및 세금 관련 위험에도 적용되어야 한다. 이런 관점에서 채굴업계의 공기업들은 보유 광물매장량이 기업의 가치와 위험을 평가하는 중요한 요소일 수 있으므로 보유한 매장량을 공개하는 것이 바람직하다.

7. 국가로부터 받은 모든 재정적 지원(보증 등)과 국가가 공기업을 대신하여 부담하는 모든 의무들(민관협력사업(PPP)에서 발생한 계약상의 책임 및 부채 포함)

공기업의 재정상황에 대한 공정하고 완전한 실상을 제공하기 위해서는, 국가와 공기업 간의 상호의무, 재정적 지원, 또는 위험 공유 방안들이 적절히 공개되는 것이 필요하다. 공개되는 정보에는 국가가 공기업을 대신하여 부담하는 의무뿐만 아니라, 공기업이

수취하는 모든 국가 출연금이나 보조금, 그리고 기업 운영을 위해 국가가 공기업에 지급하는 보증에 대한 세부내역이 포함되어야 한다. 공시 의무는 국고보조금 기준과 마찬가지로 기존의 법적 의무와 동일해야 한다. 보증에 대한 공시는 공기업 스스로가 할 수도 있고, 국가가 할 수도 있다. 예산 절차를 존중하기 위해 입법부가 국가 보증을 감시하는 것이 바람직하다.

민관협력사업(PPP) 또한 적절히 공개되어야 한다. 이와 같은 벤처 사업은 보통 공공 서비스 또는 공공인프라를 제공하기 위해 공기업과 민간기업 사이에 위험, 자원 및 보상을 이전하는 특징을 가지며, 이로 인해 새로운 특정 위험을 초래할 수도 있다.

8. 국가와 기타 관련 기관과의 물질적 거래(현금거래)

한 공기업이 다른 공기업에 주식투자를 하는 것과 같이, 공기업과 관련 기관과의 물질적 거래는 잠재적인 오용 및 남용의 원인이 될 수 있으므로 그 거래 내역은 공개되어야 한다. 관련 기관과의 거래내역을 공개할 때에는 거래의 공정성과 적절성을 평가하는 데에 필요한 모든 정보를 제공해야 한다. 물질적 거래가 없다 하더라도, 공기업과 기타 관련 기관과의 조직적 및 사업적 관계는 명확히 파악되어야 한다.

9. 근로자 및 기타 이해관계자와 관련된 중대 사안들

공기업은 기업의 재무 및 비재무 성과에 실질적인 영향을 미치거나 이해관계자에게 상당한 영향을 미칠 수 있는, 근로자 및 다른 이해관계자와 관련된 핵심 사안들에 대한 정보를 공개해야 한다. 공시 정보에는 채권자, 공급자 및 지역사회와 같은 기타 이해관계자와의 관계뿐 아니라, 보수체계, 단체교섭의 적용범위 및 근로자 대표제도의 실행 방안을 포함한 경영진/근로자 관계가 포함될 수 있다. 또한 환경, 사회, 인권 및 부정부패 방지에 대한 중요정보도 포함될 수 있다.

일부 국가에서는 인적 자원에 대한 광범위한 정보 공개가 요구된다. 인적자원 양성 및 교육 프로그램, 직원 보유율 및 종업원지주제도와 같은 관련 정책들은 기업의 경쟁력에 대한 중요한 정보를 시장 참여자 및 기타 이해관계자들에게 제공할 수 있다.

- B** 공기업의 연차 재무제표는 엄격한 기준의 독립적인 외부 회계 감사를 적용받아야 한다. 특정한 국가재정통제 절차가 있다 하더라도, 독립적 외부 감사를 대체할 수 없다.

일반 국민들의 이익을 위해 공기업은 상장기업만큼 투명성을 유지해야 한다. 법적 지위와 상장 여부와 상관없이, 모든 공기업은 최선의 회계 및 감사 관행에 따라 정보를 공개해야 한다.

실제로 공기업이 반드시 외부의 독립된 감사인의 감사를 받아야 하는 것은 아니다. 이는 종종 특정 국가 감사 및 통제 시스템이 기업 회계정보의 질과 포괄성을 충분히 보장할 수 있다고 간주되기 때문이다. 이러한 재정통제는 일반적으로 전문적인 국가기관 또는 “최고” 감사기구가 실시하며, 이들은 공기업과 소유권 주체 모두를 조사할 수 있다. 다수의 경우, 이들은 이사회에 참여하기도 하고, 종종 공기업의 성과에 대해 입법기관(의회)에 직접 보고하기도 한다. 그러나 이와 같은 특정 통제 절차는 공적자금 및 예산 자원의 사용을 감사하기 위해 도입된 것이며, 공기업 전체의 운영을 감사하기 위한 것은 아니다.

공시 정보의 신뢰도를 높이기 위해, 국가는 최소한 모든 대규모 공기업이 국가 특별 감사뿐 아니라 국제적으로 인정되는 기준에 따라 수행되는 외부 감사를 적용받도록 해야 한다. 외부 감사인의 선정에는 적절한 절차가 마련되어야 하며, 외부 감사인은 경영진과 지배주주(공기업의 경우 국가)로부터 독립적이어야 한다. 또한 외부 감사인은 민간 기업에서 적용받는 것과 동일한 독립성 요건을 적용받아야 한다. 이는 감사위원회나 이사회에 세심한 주의를 필요로 하며, 일반적으로 감사 파트너의 주기적인 교체, 외부 감사 업무에 대한 입찰뿐 아니라 감사를 받은 공기업에 제공되는 감사외적 서비스를 제한하는 것을 포함한다.

- C** 소유권 주체는 공기업에 대한 일관된 보고체계를 개발해야 하며, 공기업 총괄 연차보고서(annual aggregate report)를 발간해야 한다. 웹 기반의 커뮤니케이션을 활용하여 일반 국민의 접근을 용이하게 하는 것도 바람직한 관행이다.

소유권 주체는 모든 공기업을 포괄하는 종합적인 보고 체계(aggregate reporting)를 일반 국민, 입법부 및 언론을 위한 핵심 공시수단으로 활용해야 한다. 종합 보고체계는 모든 사람이 공기업의 전반적 성과와 발전에 대해 확실히 이해할 수 있는 방식으로 제정되어야 한다. 또한, 종합 보고체계는 소유권 주체가 공기업의 성과를 보다 전문적으로 이해할 수 있게 도와주고, 정책을 명료하게 하는 데에도 도움이 된다.

전체 공기업을 포괄하는 종합적 보고 체계는 국가가 발간하는 공기업 총괄 연차보고서(annual aggregate report)로 이어져야 한다. 공기업 총괄 연차보고서는 주로 재무 성과와 공기업의 가치에 대한 정보에 초점을 맞춰야 하지만, 핵심적인 비재무적 지표와 관련된 성과에 대한 정보도 포함해야 한다. 이 보고서는 최소한 공기업에 대한 국가의 포트폴리오(portfolio) 총 가치에 대한 지표 정도는 제시해야 한다. 또한 보고서에는 국가 소유권 정책에 대한 개요와 국가가 이러한 소유권 정책을 시행한 방식에 대한 정보도 포함해야 한다. 또한 공기업의 연혁, 종합적인 재무 정보 및 공기업 이사회의 변동사항에 대한 정보뿐 아니라 소유권 기능담당 조직에 대한 현황정보도 제공해야 한다. 공기업 총괄 보고서는 총매출액, 이윤, 기업경영활동에 따른 현금유동성, 총투자비용, 자기자본이익률(return on equity), 자기자본비율(equity/asset ratio) 및 배당금 등의 핵심 재무 정보를 포함해야 한다. 소유권 주체는 명확한 방침을 갖추고 일반 국민을 위한 종합적인 공기업 정보 공시 방법의 개발을 통해 이해관계자와의 관계에 대한 정보 공시를 강화해야 한다.

또한 전체 공기업들의 자료를 하나로 종합할 때 사용된 방법들에 대한 정보도 공기업 총괄보고서에 포함되어야 한다. 총괄보고서에는 최고의 우수기업으로 선정된 공기업에 대한 개별 보고서도 포함될 수 있다. 총괄보고서는 기존 보고서의 복제물이 아니라, 입법부에 제출하는 연차보고서와 같은 기존 보고서를 보완하는 차원에서 작성되어야 한다. 일부 소유권 주체는 유사한 산업에서 운영하는 공기업들만을 따로 구분하여 공기업 “유형별” 총괄보고서를 발간할 수도 있다.

소유권 주체는 일반국민들이 보다 쉽게 기업정보에 접근할 수 있도록 공기업 웹사이트의 개설을 검토해야 한다. 이러한 웹 사이트는 공공부문의 규모, 발전, 성과 및 가치에 대한 정보뿐 아니라 소유권 기능담당 조직 및 전반적인 소유권 정책에 대한 정보를 제공할 수 있다.

제7장

주석

공기업 이사회의 책임



공기업 이사회는 전략적 경영 자문 및 경영 감독 기능을 수행하는데 위해 필요한 권한, 능력 및 객관성을 갖추어야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 자신의 행동에 책임을 져야 한다.

공기업 이사회의 권한을 강화하고, 이사회의 전문성과 효과성을 제고하는 것은 공기업의 바람직한 지배구조를 보장하기 위한 기본단계이다. 공기업은 기업과 그 소유주의 이익을 대변하고, 경영 활동을 효과적으로 감시하며, 기업 일상업무에의 개입으로부터 경영진을 보호할 수 있는 강력한 이사회를 갖추어야 한다. 이를 위해서, 공기업 이사회의 권한을 보장하고, 독립성을 강화하며, 활동 방식을 개선하는 것이 필요하다. 또한 본연의 임무를 수행하는 데 있어 이사회에 명백하고 전적인 책임을 부과하여 이사회가 성실하고 청렴하게 행동하도록 해야 한다.



A 공기업 이사회는 명확한 권한과 기업 성과에 대한 궁극적인 책임을 부여받아야 한다. 공기업 이사회의 역할은 회사법이나 다른 법률에 명확히 정의되어야 한다. 이사회는 소유주에게 완전한 책임을 져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공정하게 대우해야 한다.

공기업 이사회의 책임은 관련 법률, 규제, 정부 소유권 정책 및 기업정관에 명시되어야 한다. 모든 이사들은 기업 최선의 이익을 위해 행동하고 모든 주주를 공정하게 대우해야 되는 법적 의무를 필수적으로 가져야 하며, 이는 강조되어야 한다. 이사회 전체의 의무와 이사의 개별 의무도 각각 명시되어야 한다. 이사가 국가에 의해 지명 되었든 다른 주주나 이해관계자에 의해 지명되었든, 각각의 이사들 간의 의무에 차이가 있어서는 안 된다. 이사의 책임과 의무를 명확하게 전달하기 위해 공기업 이사들을 위한 교육이 필요하다.

이사회가 책임을 다하도록 장려하고 효과적으로 기능하도록 하기 위해서 공기업 이사회는 민간 부문에서 적용하는 이사회 모범관행을 동일하게 준수해야 한다. 이사회는 규모에 제한이 있어야 하며, 효과적인 직무 수행을 위해 꼭 필요한 인원의 이사들로만 구성되어야 한다. 여타 사례들을 보면, 이사회 규모가 작을수록 실질적인 전략적 논의가 이뤄지고, 형식적이기만 한 주체가 될 확률이 적었다는 것을 알 수 있다. 이사회 보고서는 연차보고서와 함께 제공되어야 하며, 외부 감사인에 제출되어야 한다. 이사회 보고서는 조직, 재무성과, 중대한 위험 요인, 중요한 행사들, 이해관계자와의 관계 및 소유권 주체의 지시사항이 주는 영향 등에 관한 정보와 견해를 제공해야 한다.

B 공기업 이사회는 정부가 설정한 폭넓은 권한과 목표에 기초하여 전략을 설정하고 경영 감시 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적인 이익에 부합하도록 경영진 보수 수준을 설정해야 한다.

공기업 이사회는 적극적인 역할 수행을 위해 (i) 기업의 전반적인 목표의 틀 안에서 기업의 전략을 기획 또는 승인, 모니터링 및 검토해야 한다; (ii) 적절한 성과지표를 수립하고 주요 위험 요소를 파악해야 한다; (iii) 재무 및 경영상의 위험뿐 아니라 인권, 노동, 환경 및 세금 관련 위험에 관한 효과적인 위험관리 조치 및 절차를 제정하고, 관리감독해야 한다.; (iv) 재무제표가 공기업의 업무를 공정하게 나타내고 발생된 위험을 제대로 반영할 수 있도록 공시 및 소통 과정을 모니터링해야 한다; (v) 경영성과를 평가하고 점검해야 한다; (vi) 최고경영자(CEO)의 보수를 책정하고 핵심 경영진에 대한 승계계획(succeccion plan)을 세워야 한다.

공기업 이사회는 핵심 기능 중 하나는 최고경영자(CEO)를 임명하고 해임할 수 있는 권한(임면권)이다. 이 권한 없이는 공기업 이사회가 감시 기능을 완전히 수행하고, 공기업의 성과에 대한 책임을 인수하기 어렵다. 일부 경우 최고경영자(CEO)의 임명과 해임은 소유권 주체와의 협의나 동의 하에 이루어질 수 있다.

일부 국가는 위와 같은 모범관행을 준수하지 않으며, 국가가 전 지분을 보유한 공기업의 경우에도 국가가 직접 최고경영자(CEO)를 임명하기도 한다. 이사회는 온전함을 유지하기 위해서는, 최고경영자를 국가가 임명하는 과정에 있어 최소한 이사회와의 협의를 거칠 것을 요구하는 것이 바람직하다. 임명절차가 어떠한 방식으로 진행되든, 이사 임명은 전문적인 기준과 경쟁적인 선출과정을 통해 이루어져야 한다. 특히 경제활동에 종사하는 대규모 공기업에서는, 선출과정을 담당하는 독립된 전문가를 활용하는 것이 바람직한 방법으로

고려될 수 있다. 최고경영자(CEO)의 후보선정 및 임명에 대한 규정과 절차는 투명해야 하며, 최고경영자(CEO), 이사회 및 소유권 주체 사이에 책임소재의 구분은 존중되어야 한다. 최고경영자(CEO) 임명에 대한 모든 주주동의서는 공개되어야 한다.

경영성과를 점검하고 평가해야 하는 이사회의 책임에 따라, 공기업 이사회는 국가가 수립한 적절한 정관에 의거하여 최고경영자(CEO)의 보상체계를 결정해야 한다. 이사회는 최고경영자(CEO)의 보수가 성과에 연동되도록 해야 하고, 이를 적절하게 공개해야 한다. 고위 경영진에 대한 일괄적인 보상체계는 여타 기업에 뒤지지 않아야 하지만, 기업과 그 소유주의 장기적 이익에 위배될 정도로 경영진을 보상하지는 않도록 주의해야 한다. 말러스 : 클로백 보상방식(Malus and claw-back provisions)을 도입하는 것도 바람직할 수 있다. 이 방식은 경영상의 사기행위가 발생하거나, 회계보고기준 요건을 준수하지 않은 작성내용으로 인해 기업이 재무제표를 다시 작성해야 하는 상황이 발생했을 때, 기업에 경영진의 보수를 지급보류하거나 회수할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 다수의 정부에서는 공기업 경영진 보수에 대한 연봉제한을 두고 있으며, 기업 규모와 산업별 운영에 따라 연봉제한의 정도는 다르다.

C 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 행사할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사회 구성원은 자격 요건을 갖춘 경우에 임명되고 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.

공기업 이사회에 권한을 부여하는 중요한 전제조건은 객관적이고 독립적인 판단을 효과적으로 행사할 수 있고, 고위 경영진에 대해 감시할 수 있으며, 전략적 의사결정을 내릴 수 있도록 이사회를 구성하는 것이다. 모든 이사들은 투명한 후보선정 절차를 통해 지명되어야 하며, 기업전체의 최선의 이익을 위해서 행동하는 것이 그들의 분명한 의무여야 한다. 이들은 자신을 지명해준 지지층의 개별 대리인 것처럼 행동해서는 안 된다. 공기업 이사회는 정부 및 소유권 주체가 지시한 목표의 달성에 치중할 수 없게 하는 정치적 개입으로부터 자유로워야 한다. 공기업 이사로 지명된 모든 공무원들은 다른 이사와 동일한 법적 책임을 인수하게 된다. 예컨대, 이들은 법률적 또는 실질적으로 개별 책임을 면제 받을 수 없다.

성별, 연령, 출신지, 전문성 및 학력 등의 이력사항과 관련하여, 이사회를 다양하게 구성하려는 노력이 필요하다. 국가 행정부와 직접적으로 연관된 사람들, -즉, 국가 원수, 정부 및 정부 부처의 대표들은- 판단의 독립성에 대한 심각한 의구심이 제기될 수 있기 때문에 이사회의 이사가 되어서는 안 된다. 경제활동에 관여하는 공기업의 경우, 이사들이 임무를

효과적으로 수행하기 위해 필요한 상업적, 재무적 및 산업분야별 전문성을 갖춘 것이 권고된다. 이런 측면에서 민간 부문에서의 경험이 유용할 수 있다.

이사회 실적 및 독립성을 평가하고 효율성을 유지하기 위한 조치가 개발되어야 한다. 예를 들어, 재임명이 가능한 이사의 수를 제한하거나, 개별 정보나 전문지식에 대한 이사회 접근을 제한하는 것이 위의 조치에 포함될 수 있다.

D 독립된 사외이사가 존재하는 경우, 객관적인 판단을 위태롭게 할 수 있는 기업, 경영진, 대주주 및 소유주체와의 물질적인 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다.

공기업 이사회는 객관성을 강화하기 위해, 공기업 이사회에는 일정 수 이상의 인원을 독립된 사외이사로 포함시켜야 한다. 일부 국가에서는 공기업이 상장기업과 동일한 수준의 사외 이사제도를 도입하도록 요구하고 있다. 사외이사의 “독립성” 여부의 판단 범위는 국가마다 상당히 차이가 난다. 독립된 사외 이사는 객관적 판단을 흐릴 수 있는 기업, 기업 경영진 및 소유주와의 물질적 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다. 기업의 임원이나 지배 주주와 혼인, 가족 또는 기타 개인적인 관계를 형성하고 있는 사람들을 이사 후보에서 제외하는 것도 바람직한 방법이다.

사외 이사들은 공기업 이사회는 실효성을 제고하기 위해 관련 능력과 경험을 갖추어야 한다. 경제활동에 관여하는 공기업의 경우, 이사들을 민간 부문으로부터 유치하는 것이 이사회를 보다 사업 지향적으로 만드는 데 도움이 될 수 있다. 이사의 전문성에는 공기업의 특정한 의무 및 정책 목표와 관련된 자격 요건이 포함될 수 있다.

E 이사의 객관적인 직무 수행을 어렵게 만드는 이해관계 충돌을 방지하고 이사회 절차에 정치적인 개입을 제한할 수 있는 방안들이 시행되어야 한다.

모든 공기업 이사는 이해관계의 충돌 문제에 관여될 수 있으므로, 이해충돌이 실제 발생했을 때 이를 해결하기 위한 방안들이 도입되어야 한다. 모든 이사들은 이사회에 모든 이해관계의 충돌 상황을 공개해야 하며, 이사회는 이를 어떻게 처리해야 할지 결정해야 한다. 공기업 이사회에 대한 정치적 개입을 막기 위한 방안이 도입될 수도 있다. 중요한 공공서비스 책무를 수행하는 공기업에서는 정치적 관리감독의 역할이 일부 필요할 수도 있다. 반대로, 공공정책 목표의 추구 없이 주로 경제활동만 하는 공기업의 경우에, 정부나 입법기관의 최고위급 정치 세력이 이사회에 참여할 수 없게 하는 것이 바람직하다. 이는 공무원이나 기타 국가기관 종사자가 이사회에 참여할 수 없다는 걸 의미하지는 않는다.

- F** 이사회 의장은 이사회 효율성에 대해 책임을 져야하며, 필요한 경우, 다른 이사와 협조하여 국가 소유권 주체와의 의사소통을 위한 연락담당자 역할을 담당해야 한다. 이사회 의장직은 최고경영자직과 분리되는 것이 바람직하다.

이사회 의장은 이사회 효율성과 실효성을 도모하는 데에 중요한 역할을 한다. 의장은 이사 개개인들의 집단으로부터 효과적인 팀을 구축할 수 있어야 한다. 이를 위해 리더십, 팀에 동기를 부여할 수 있는 역량, 상이한 관점 및 접근 방법에 대한 이해, 그리고 갈등 해결능력과 같은 특별한 수완, 개별 능력 및 자격이 요구된다. 이사회 의장은 기업과 소유권 주체 사이에서 소통의 중심점 역할을 해야 한다. 의장은 또한 이사회 연간 자체평가를 주도하며 얻은 이사회 각각의 능력차이를 분간할 수 있는 정보와 노하우를 제공함으로써, 소유권 주체를 보조하여 이사 후보선정 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다.

이사회 의장직은 최고경영자(CEO)직과 분리하는 것이 바람직하다. 두 역할의 분리는 권한을 분산시켜 적정 수준의 권력 균형을 보장하고, 책임성을 확보하며, 경영진의 과도한 영향력 행사 없이 이사회가 객관적인 의사결정을 내릴 수 있게 도와준다. 이사회와 이사회 의장의 역할에 대한 적절하고 명시적인 규정을 통해, 의장직과 최고경영자(CEO)직의 분리로 초래될 수 있는 두 기업 대표들의 비효율적인 대립을 방지할 수 있다. 또한, 이사회 대표가 퇴직 후에 가능한 한 감사회의 의장직을 맡지 않는 것이 바람직하다.

의장직과 최고경영자(CEO)직의 분리는 경영진으로부터 이사의 독립성을 강화하는 것이 필요하다고 간주되는 공기업에 있어 특히 중요하다. 의장은 이사회 효율적 운영을 확보하고, 공기업의 전략적 경영자문에 대한 개별 이사들의 적극적인 참여를 독려하며 이사회를 이끌어가는 데 있어 핵심적인 역할을 담당해야 한다. 의장직과 최고경영자(CEO)직이 분리되어 있을 때, 의장은 또한 이사회 효율적인 운영을 위해 이사회가 갖춰야 할 능력 및 경험요건에 대해 소유권 주체의 동의를 이끌어야 하는 역할을 담당해야 한다.

- G** 만약 근로자이사제도를 시행하는 경우에는 효과적인 제도 시행 및 이사회 전문성, 정보력과 독립성 증진에 기여할 수 있는 방안들이 개발되어야 한다.

공기업 이사회에서 근로자이사제도를 시행하는 경우, 그 목적은 이해당사자인 근로자들에 대한 책임감을 강화시키고 근로자들과 이사회 간 정보 공유를 용이하게 만들기 위함이다. 근로자이사제도는 이사회 논의 내용을 풍부하게 만들 수 있고, 기업 내 이사회 결정사항의 이행을 용이하게 만들어 줄 수 있다. 법이나 단체 협약에 의해 근로자이사제도 권한이 주어지는 경우에는 공기업 이사회 독립성, 전문성 및 정보력에 기여할 수 있도록

적용되어야 한다. 근로자대표 이사는 다른 이사들과 동일한 임무와 책임을 가져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공정하게 대우해야 한다. 공기업 이사회에서 근로자이사제도 도입으로 인해 이사회 독립성이 위협을 받아서는 안 된다.

정보, 교육 및 전문지식에 대한 접근성을 용이하게 만들고, 최고경영자와 경영진으로부터 근로자대표 이사들의 독립성을 확보할 수 있는 절차가 수립되어야 한다. 이런 절차에는 적절하고, 투명하고, 민주적인 임명 절차와 (이사회 기밀 유지 요건이 적절히 지켜진다는 전제 하에) 근로자들에게 정기적으로 보고할 권리, 교육, 그리고 이해관계 갈등관리를 위한 명확한 절차가 포함되어야 한다. 그리고 근로자대표 이사가 이사회 업무에 긍정적으로 기여할 수 있기 위해서는 경영진뿐만 아니라 다른 이사들의 수용과 건설적인 협력이 요구된다.

H 공기업 이사회는 특히, 감사, 위험 관리 및 보수에 관해 전체 이사회 기능을 보완할 수 있도록 독립적이고 해당 업무 수행에 책임인 이사들로 구성된 특별위원회의 설립을 고려해야 한다. 특별위원회 설립은 이사회 효율성을 향상시켜야 하고 해당 기능에 대한 전체 이사회 책임을 감쇄하지 않아야 한다.

이사회 위원회의 설립은 공기업 이사회 효율성을 증진시키고, 전문성을 강화하며, 중요한 책무를 뒷받침해주는데 유용할 수 있다. 위원회의 설립은 또한 이사회 문화를 바꾸고, 조달 체계, 이해관계자와의 거래 및 보수체계와 같이 이해관계의 갈등이 발생할 수 있는 영역에 독립성과 정당성을 제고하는 데에 효과적일 수 있다. 특히 대규모 공기업에서는, 민간 부문과 동일한 형태의 특별위원회를 활용하는 것이 좋은 관행으로 간주되고 있다. 특별위원회는 감사, 보수, 전략, 윤리, 위험, 및 조달 분야의 공기업, 이사회에 가치를 더할 수 있을 것이다.

특별위원회가 없을 경우, 소유권 주체는 공기업 이사회가 특별위원회의 설립을 고려해야 하는 상황을 명시하는 가이드라인을 제정할 수 있다. 이 가이드라인은 공기업 규모, 특정 위험이나 공기업 이사회 내에서 향상되어야 하는 전문능력 등과 같은 다양한 기준들에 기반을 두어야 한다. 대규모 공기업은 기업 경영진과 만날 수 있는 권한이 주어지는 감사 위원회나 감사위원회에 준하는 조직을 최소한 갖추고 있어야 한다.

특별위원회의 의장직은 사외(또는 비상임) 이사가 맡아야 하며, 일정 수 이상의 독립된 사외 이사들이 위원회에 포함되어야 한다. 독립 이사의 비율과 요구되는 독립성의 유형은 (예: 경영진으로부터 또는 주 소유권자로부터) 위원회의 종류, 이해충돌 문제에 대한 민감도,

그리고 공기업의 산업분야에 의해 결정될 것이다. 예컨대, 감사위원회는 독립적이고, 재무적 지식이 풍부한 이사들만으로 구성되어야 한다. 효율성의 증진을 위해, 이사회 위원회는 적절한 기술적 전문 지식을 갖춘 적임의 전문가들로 구성되어야 한다.

특별위원회의 존재로 인해, 모든 사안에 대해 공통적인 책임을 져야되는 이사회 책임이 면제되어서는 안 된다. 특별위원회는 본연의 임무, 권한, 그리고 구성을 명시하는, 서면으로 작성된 위임조항을 갖춰야 한다. 또한 위원회는 전체 이사회에 보고해야 할 의무가 있으며, 특별위원회 회의의 회의록은 모든 이사들에게 배포되어야 한다.

I 공기업 이사회는 이사회회장의 감독 하에 매년 이사회 성과와 효율성에 대한 조직적인 평가를 수행해야 한다.

체계적인 성과 평가절차는 이사회 책임성과 개별이사들의 임무를 강조해 주기 때문에 공기업 이사회 전문성을 증진시키는 데에 필수적이다. 평가절차는 이사들의 프로필과 필요한 능력을 파악하는 데에도 도움이 된다. 또한 개별 이사들이 충분한 시간과 노력을 들여 본연의 임무를 수행하도록 만드는 좋은 유인책이다. 평가절차는 또한 이사회 실적에 초점을 맞춰야 한다. 여기에는 개별 이사의 기여도와 효율성에 관한 평가를 포함할 수도 있다. 그러나 개별 이사에 대한 성과평가는 이사회 업무에 필요한 이사들 간의 협력을 저해해서는 안 된다.

이사회에 대한 성과평가는 의장의 책임하에서 수행되어야 하며, 모범적 사례에 기반을 두어야 한다. 필요한 경우, 외부 또는 독립적인 전문지식이 필요할 수도 있다. 이사회 성과평가는 이사회 크기, 구성 및 이사 보수와 같은 사안에 대한 검토 의견을 제공해야 한다. 또한 이사회 평가는 신규 및 기존의 공기업 이사들을 위한 효과적이고 적합한 오리엔테이션과 교육 프로그램을 제공하는 데에 도움이 될 수도 있다. 이사회는 외부의, 독립된 전문가 및 소유권 주체로부터 평가에 필요한 조언을 구할 수 있다.

이사회 평가의 평가결과는 향후 이사 후보선정 과정을 위한 유용한 정보의 원천이 될 수 있다. 그러나 오직 평가 결과에만 의존하는 것도 위험하다. 이사회 평가는 이사회에 필요한 특정한 능력을 보유한 인재를 유치해야 한다는 것을 소유권 주체에 알리기 위해 사용될 수 있다. 그러나, 일반적으로 평가결과는 기존의 이사를 “제외”시키는 요소로 사용되어서는 안 되는데, 이는 이사들이 이사회 회의에서 활발하고 핵심적인 역할을 하는 것을 꺼리게 만들어 이사들의 사기를 떨어뜨리게 할 수 있기 때문이다.

J 공기업은 효율적인 내부 감사 절차를 개발하여, 이사회와 감사위원회 또는 이에 상응하는 조직이 감시하고 직접 보고 받는 내부 감사 기능을 수립해야 한다.

상장 대기업과 마찬가지로, 대규모 공기업에서도 내부 감사 시스템의 도입이 필요하다. 내부 감사는 공기업들이 위험 관리, 통제 및 지배구조를 개선하는데 도움이 되는 독립적이고, 객관적인 평가 자료를 제공해 준다. 내부 감사인은 효율적이고 확고한 공시절차를 보장하고, 적절한 내부 통제가 가능하도록 하기 위해 중요하다. 내부 감사인은 상세한 정보를 취합하고, 작성하며, 제시하는 방법을 결정해야 한다. 이와 더불어 내부감사인은 공기업의 절차가 적절하게 시행될 수 있도록 해줘야 한다.

독립성의 제고와 권한 강화를 위해, 내부 감사인들은 이사회, 감사위원회, 또는 (존재하는 경우) 회계감사원을 대신하여 업무를 수행해야 하며, 이들에게 직접 보고해야 한다. 내부 감사인들은 이사회 및 감사위원회의 의장과 모든 구성원들을 자유롭게 접촉할 수 있어야 한다. 내부 감사인의 보고는 실제 회사 운영과 성과를 평가하는 이사회의 능력에 중요한 영향을 미친다. 외부와 내부 감사인 사이의 협의 또한 장려되어야 한다. 마지막으로, 내부 통제 보고서가 내부 통제 구조 및 재무 보고 절차에 대한 설명을 담아 재무제표에 포함되는 것이 권고된다. 내부 감사의 중요한 결과들은 이사회 및 (적용가능한 경우) 감사위원회에 보고되어야 한다.

공공기관 지배구조 시리즈 17-01

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015

발행 2017년 6월 30일

발행인 박형수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

Tel: 044) 414-2114(대표), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제2014-24호

조판및
인쇄 (주)정인애드

© 한국조세재정연구원 2017

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

