

# 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인

Guidelines on Anti-Corruption and Integrity  
in State-Owned Enterprises

2019. 10



이 보고서는 OECD가 2019년 영문으로 발행한 “Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises”를 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어 번역에 대한 책임은 한국조세재정연구원에 있습니다.

**Originally published by OECD in English under the title:**

OECD (2019), Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, [www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm](http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm)

© 2019 Korea Institute of Public Finance, for this Korean edition

서 문 .....	1
머리말 .....	3
감사의 글 .....	4
가이드라인 개요 .....	5
공기업 반부패 및 청렴 가이드라인에 대한 이사회 권고문 .....	8
A. 국가의 청렴 .....	12
B. 청렴도 제고를 위한 국가 소유권 행사 .....	15
C. 기업 수준에서의 청렴도 제고 및 부패 방지 .....	17
D. 공기업과 국가의 책무성 .....	22
추가 조항 .....	26
참고문헌 .....	27



## 》 서문

공기업의 부패 척결과 청렴도 제고는 정책적으로 반드시 해결해야 하는 과제이다. 오늘날 세계 최대 기업 500개 중 102개가 공기업이며, 이러한 공기업의 성장 추세는 뚜렷이 상승하고 있다. 최대 기업 500개에 속하는 공기업의 수는 21세기가 시작된 이후 세배로 늘어났다. 글로벌 경쟁에 참여하는 공기업의 역할이 지속적으로 커지면서 공기업을 투명하고 효율적으로 운영하는 것은 그 어느 때보다 중요해지고 있다.

OECD 등의 연구에 따르면 특정 공기업은 부패 위험에 노출될 가능성이 특히 더 큰 것으로 나타났다. 국가가 소유하는 공기업은 중요한 계약 또는 대규모 공공조달 프로젝트를 통해 공공과 민간이 교차하는 채굴산업, 사회기반시설 등의 고위험 산업에 집중되어 있다. 공기업의 부패 위험을 효과적으로 완화하기 위해서는 강력하고 책임 있는 국가 소유권이 필수적이다. 이와 동시에 많은 국가에서 공기업은 필수 공공서비스를 지속적으로 제공하고 있다. 공기업의 부패에 따른 공공재원의 비용 증가와 잘못된 자원배분의 악영향은 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 위협한 수준으로 약화시킬 수 있다.

많은 부패 문제는 우수한 기업 지배구조와 국가 소유권 행사 방법으로 해결할 수 있다. 일부 공기업은 경제적 목표를 갖고 시장에서 경쟁하고 있음에도 불구하고 여전히 정부기관처럼 운영되고 있으며, 민간 기업에서 적용하는 모범사례로 삼을 만한 정교한 리스크 관리 제도와 규정준수 기제를 도입한 공기업은 많지 않다. 또한 공기업은 고위 공직자나 기타 제3자의 부당한 개입을 받을 수도 있다. ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’에 대한 OECD 이사회 권고문은 공기업의 청렴도를 제고하고 부패를 척결할 수 있도록 공기업의 소유권자인 국가를 돕는 데 목적이 있다. ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인’은 기존의 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’을 보완하고 있다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인’은 널리 받아들여지는 국제적인 의견합치를 반영한다. 동 가이드라인은 2018년 G20 국가 지도자들이 지지한 ‘G20 공기업 부패방지 및 청렴도 제고에 대한 상위 원칙’을 광범위하게 참고하였다. 가이드라인은 공기업의 지배구조, 반부패 및 청렴 분야에서 세계 최고의 기준설정자인 OECD의 입장을 반영하고 있다. ‘OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인’은 OECD의 정책수단을 풍부하게 하고 약속을 실천으로 전환하여 국제적 합의를 한 단계 끌어올리는 데 기여할 것이다.

나는 모든 OECD 회원국과 파트너 국가에서 ‘OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인’을 적극적으로 활용할 것을 권장한다. 미래의 기업 세계에서 공기업은 부패를 방지하기 위한 공공 부문의 노력을 모범적으로 이끌어야 한다. ‘OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인’을 보급하고 이행함으로써 각국의 정책수립자들은 공기업의 부패척결을 위한 매우 중요한 첫걸음을 내딛을 수 있을 것이다.

OECD 사무총장  
앙헬 구리아(Angel Gurría)

## 》 머리말

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’에 대한 OECD 이사회 권고문’은 공기업의 부패 척결과 청렴도 제고를 지원하기 위해 공기업 소유주인 국가에 제공되는 최초의 정책 도구 형태의 국제적 보고서이다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 ‘공기업 지배구조 가이드라인에 대한 OECD 이사회 권고문’의 자매편 역할을 할 것이다. ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’도 ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’과 마찬가지로 전적으로 경제적 활동을 수행하거나, 공공정책 목표 달성 또는 정부의 권한 및 기능 행사와 더불어 경제적 활동을 수행하는 모든 공기업에 적용된다.

2019년 5월 22일 개최된 OECD 각료급 이사회 회의에서 승인된 ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 부패 척결과 청렴도 제고에 관한 OECD 정책도구의 또 다른 관점을 더해 주었다. 동 가이드라인은 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’, ‘G20/OECD 기업지배구조 원칙’, ‘국제상거래에서 외국 공무원의 뇌물수수 방지에 관한 OECD 협약’, ‘OECD 공공청렴에 대한 OECD 이사회 권고문’ 등 기존의 국제기준 지침을 참고 및 보완한다. 이와 마찬가지로, ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’도 ‘OECD 부패척결 및 청렴도 제고를 위한 전략적 접근법’의 이행에 기여하고 있다.

## 》 감사의 글

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 OECD 국제상거래뇌물수수작업반(Working Group on Bribery in International Business Transactions)과 OECD 고위공직자작업반(Working Party of Senior Public Integrity Officials)과 협력하여 OECD 기업지배구조위원회(Corporate Governance Committee)의 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)에 의해 작성되었다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 위 3개 조직의 헌신, 전문성과 함께 해당 조직에서 축적된 연구결과물에서 얻어진 귀중한 지식에 힘입어 완성된 것이다. 3개 조직이 기울인 다년간의 의미 있는 협력은 ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’이 기업지배구조, 반부패 및 청렴과 관련된 기존의 국제 기준을 기반으로 구축되는 동시에 기존의 기준과 충분히 일관될 수 있도록 하는 데 크게 기여하였다. 3개 조직의 대표자와 OECD 사무국(OECD Secretariats)은 심층 협의 과정에 크게 기여하였으며, ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’의 이행 과정에 참여할 것이다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 OECD 회원국과 파트너 국가, 기업 산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee: BIAC), 노동조합자문위원회(Trade Union Advisory Committee: TUAC), 공기업을 포함한 재계 인사, 국제 금융기관, 국제투명성기구(Transparency International), 천연자원거버넌스연구소(Natural Resource Governance Institute)와 같은 시민단체 등의 도움 없이는 출판이 불가능하였을 것이다.

가이드라인의 초안은 2018년 3월 OECD 글로벌 반부패 및 청렴 포럼(Global Anti-Corruption and Integrity Forum), 2018년 9월 OECD 공기업 지배구조 아시아 네트워크(The Asia Network on Corporate Governance of SOEs), 2017년 7월 OECD 공기업 지배구조 라틴아메리카 네트워크(The Latin America Network on Corporate Governance of SOEs), 2017년 10월 공기업의 청렴, 부패척결 및 책임경영행위에 대한 특별 라운드테이블(The Special Roundtable on Integrity, the Fight against Corruption and Responsible Business Conduct in the SOE Sector) 등 OECD 회의와 국제행사 중에 진행된 온라인 공개자문을 통해 이해관계자의 의견을 수렴하였다. 온라인 공개자문은 다양한 네트워크와 뉴스레터를 통해 홍보되어 2018년 12월에서 2019년 1월 사이에 진행되었다.



## 》 가이드라인 개요

국가소유의 공기업은 이미 세계 최대 기업의 상당 부분을 차지하고 있으며 그 비율은 계속 증가하고 있다. 공기업은 대부분 공익사업, 천연자원, 추출산업, 금융 등 핵심 산업에 집중되어 있다. 또한 공기업의 경영은 중요한 재정적 영향을 가지며, 공기업의 재정에 궁극적인 책임을 갖는 정부에 법적 책임 등의 부담을 야기할 수 있다.

공기업의 우수한 지배구조는 공정한 공개 시장, 공기업이 종사하는 내수경제의 작동과 국민에게의 공공서비스 제공을 위해 매우 중요하다. ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’은 다수의 국가에서 공기업의 소유권을 전문화하고 개별 공기업에 대한 지배구조를 개선하는 데 상당한 진전을 이룬 배경으로부터 2015년 개정되었다.

그러나 공기업과 관련하여 발생하는 부패 또는 기타 비리 관행은 우수한 기업지배구조에 큰 장애물로 남아 있다. 공기업의 부패는 기업 브랜드와 평판에 손상을 줄 뿐 아니라 상당한 재정적 손실, 대중의 신뢰 하락과 국가 및 국제 투자환경 악화를 초래하고 국민에게 공공서비스를 제공하는 데 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 공기업 내부 및 관련 부패는 부패 대상인 해당 공기업만의 문제가 아닐 수 있다. 어떤 경우에 공기업의 부패는 국가 전체 공공부문의 청렴도 결여나 체질적인 관행을 나타내는 것일 수도 있다. 공기업의 부패 방지와 청렴도 제고를 위해서는 국가와 공기업의 상호보완적인 접근방식이 필요한데, 이를 위해서는 먼저 국가의 청렴도 제고와 소유권 책임의 충실한 이행이 담보되어야 하고, 두 번째로 정당한 국가소유권을 나타내고 지원할 수 있는 공기업 부문의 모범 관행이 뒷받침되어야 한다.

공기업 부패의 위험은 민간기업과 질적으로 다를 수도 있고 다르지 않을 수도 있지만, 공기업의 청렴도 수준은 실제로 국가가 소유권을 행사하는 방식에 따라 달라질 수 있다. 2018년 OECD의 조사에 따르면, 공기업은 민간 기업에 비해 예견된 고위험 활동을 피할 능력이나 의지가 부족해 보이는 경우가 있다고 한다.<sup>1)</sup> 또한 1999년부터 2014년 사이에 종결된 뇌물 사건들을 분석한 결과 공기업 관계자가 기타 공직자보다 뇌물 수수가 많았던 것으로 조사되었다.<sup>2)</sup> 공기업이 정치 자금, 후원, 또는 개인이나 이해관계자의 부정 축재를 위한 통로로 고위 공직자에

1) OECD, 2018a

2) OECD, 2014.

의해 의도적으로 이용당할 위험에 노출되어 있다는 것은 반드시 고려되어야 할 사항이다. 공기업은 다음과 같은 상황에서 부패의 위험에 빠질 수 있다. ① 공공부문의 전반적인 청렴성 결여 ② 국가 소유권 행사에 대한 전문성 결여 ③ 불충분하거나 부주의한 리스크 관리 및 기업통제 ④ 사법기관 및 기타 징계권으로부터의 약한 처분 또는 과도한 보호이다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 정부가 공기업의 반부패 및 청렴이라는 특정 영역에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서의 역할을 수행하기 위한 지침을 제공함으로써, ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’을 보충 및 보완하고 있다. ‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’과 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’이 공통적으로 다루고 있는 핵심 요소는 다음과 같다. ① 국가소유권을 전문화하는 것 ② 공기업이 모범사례로 간주되는 민간기업과 유사한 효율성, 투명성 및 책무성을 갖고 운영되도록 하는 것 ③ 공기업과 민간기업 간의 경쟁이 ‘공정한 경쟁의 장(level playing field)’에서 이루어지도록 하는 것이다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 국가가 기업 소유주로서의 역할에서 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’에서 제시한 것과 유사한 4가지 기본 원칙을 준수해야 한다는 조건하에 개발되었다. 첫 번째 원칙은 국가 소유권이 각각의 경제행위자가 관련 법률에 따라 권한을 위임받고 행동해야 하는 규칙 기반의 경제적 환경에서 행사되어야 한다는 것이다. 두 번째 원칙은 국가가 공기업의 완전한 경영 자율성을 보장해줌으로서 소유자인 국가와 공기업 경영진 간의 역할을 엄격하게 구분하는 것이다. 세 번째 전제는 국가가 소유주로서의 역할을 규제, 정책수립, 기소 등 그 밖의 역할과 명확히 구분할 필요가 있다는 것이다. 네 번째 원칙은 공기업이 국가와 가까운 관계라는 이유만으로 부당한 이득을 받아서도 안 되고 민간기업에 비해 과도한 규제와 통제의 부담을 받아서도 안 된다는 것이다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 전적으로 경제적 활동을 수행하거나 공공정책 목표 달성 또는 정부의 권한 및 기능 행사와 더불어 경제적 활동을 수행하는 모든 공기업에 적용된다.<sup>3)</sup> 가이드라인의 일부 세부 조항은 특히 소규모 공기업에는 적용되기 힘들 수도 있는데, 이 경우 적용의 융통성과 비례성을 발휘할 필요가 있을 수도 있다. 지방정부, 주정부

3) 국가마다 공기업의 구성이 다르고, 보편적으로 수용되는 공기업에 대한 단일의 정의가 부족하기 때문에 어떤 기업이 공기업인지 여부를 판단하기 위해서는 구체적인 사실 조사가 유용할 수 있다. 이러한 분석은 조사대상 기관의 소유권, 통제, 지위 및 기능에 대한 고려를 포함해야 한다. 비록 어떤 기관이 위의 공기업 정의에 완전히 부합하지 않을 수도 있지만, 국가는 OECD 권고문의 적절한 권고사항을 적용하는 것이 바람직할지 여부를 고려할 수 있다. 또한 정부는 국가마다 구성 방법이 다르며, 어떤 경우에는 기타 정부 기능을 수행하는 정부의 대행기관이 있을 수 있다. 이와 같은 대행기관의 존재는 공기업 부패 위험을 증가시킬 수 있다는 것에 유의해야 한다. 이와 같은 대행기관이 엄밀히 따졌을 때 공기업인지 여부와 상관없이, OECD 권고문은 이러한 대행기관에도 유용할 수 있을 것이다.

등 하위정부 수준에서 공기업의 소유권 기능을 관할하는 기관은 본 가이드라인을 모범지침으로 삼고 권고사항을 최대한 많이 실행할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

‘공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)’은 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’을 보충 및 보완하기 위한 것이지만, ‘국제상거래에서 외국 공무원의 뇌물수수 방지에 관한 OECD 협약([OECD/LEGAL/0293])’과 관련 공식문서, ‘OECD 공공청렴에 대한 OECD 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0435)’ 등 반부패, 청렴 및 기업지배구조와 관련된 기존의 OECD 공식문서를 참고 및 보완할 목적을 위해서도 작성되었다.

## 》 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)에 대한 이사회 권고문

OECD 이사회(The Council)는

1960년 12월 14일 경제개발협력기구에 관한 협약(Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development) 제5조 b를 유념하고,

‘공기업 지배구조 가이드라인(OECD/LEGAL/0414)’의 이사회 권고문을 유념하여 공기업의 청렴에 관한 상호보완적인 가이드라인을 개발한다.

‘다국적기업의 국제투자에 관한 선언문(OECD/LEGAL/0144)’과 ‘다국적기업 가이드라인’, ‘국제상거래에서 외국 공직자의 뇌물수수 방지에 관한 협약(OECD/LEGAL/0293)’, ‘공공서비스의 이해충돌 관리를 위한 가이드라인(OECD/LEGAL/0316)’, 부록 II를 포함한 ‘국제상거래에서 외국 공무원의 뇌물수수 방지에 관한 추가적인 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0293)’, ‘내부통제, 윤리 및 규정준수에 대한 모범사례지침: 분쟁발생지역 및 고위험지역의 광물공급망 관리 관련 실사검토 지침에 대한 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0356)’, ‘공공 청렴에 대한 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0435)’, ‘기업지배구조 원칙에 대한 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0413)’, ‘공공조달에 대한 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0411)’, ‘책임경영 관련 OECD 실사검토 지침에 대한 이사회 권고문(OECD/LEGAL/0443)’을 유념한다.

많은 국가에서 공기업이 갖는 중요한 역할, 공기업의 국제시장 참여 증가, 그리고 공기업의 우수한 지배구조를 갖췄을 때 얻을 수 있는 큰 혜택을 인식한다.

공기업이 국민을 대신하여 정부 공직자에 의해 소유권이 행사된다는 사실에서 기인하는 특유의 지배구조 문제에 직면하고 있다는 것을 인식한다.

공기업이 ① 공공부문의 전반적인 청렴성 결여 ② 국가 소유권 행사에 대한 전문성 결여 ③ 불충분하거나 부주의한 리스크 관리 및 기업통제, 또는 ④ 사법기관 및 기타 징계권으로부터의 약한 처분 또는 과도한 보호에 의해 뇌물 수수자 또는 수령인으로서 부패 및 기타 비리 관행의 위험에 직면할 수 있다는 것을 인식한다.

공기업이 정치 자금, 후원, 또는 개인이나 이해관계자의 부정축재를 위한 통로로 운영되어서는 안 된다는 것을 인식한다.

‘G20 공기업 부패방지 및 청렴도 제고에 대한 상위 원칙’과 ‘채굴산업의 가치사슬에서의 공소유 상품 거래 및 부패’에 대한 OECD 보고서가 적절하다는 것을 인식한다.

공기업의 부패 방지와 청렴도 제고를 위해 국가와 공기업의 상호보완적인 접근방식이 필요하며, 이를 위해서는 먼저 국가의 청렴도 제고와 소유권 책임의 충실한 이행이 담보되어야 하고, 두 번째로 산업별 경영과 관련하여 공기업의 모범 관행이 뒷받침되어야 한다는 것을 고려한다.

본 권고문이 전적으로 경제적 활동을 수행하거나, 공공정책 목표 달성 또는 정부의 권한 및 기능 행사와 더불어 경제적 활동을 수행하는 모든 공기업에 적용된다는 것을 고려한다.

국제상거래뇌물수수작업반(Working Group on Bribery in International Business Transactions)과 OECD 고위공직자작업반(Working Party of Senior Public Integrity Officials)과의 협력을 통한 기업지배구조위원회(Corporate Governance Committee)의 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)의 제안에 대하여,

I. 본 권고문의 목적상 다음의 정의를 사용하는 것에 동의한다.

- 공기업(SOEs): 어떤 기관을 공기업으로 간주하는지에 대한 적용 범위는 국가마다 다르다. ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’과 일관되게, 각국의 법률에서 사업체로 인정하는 모든 기업실체 중 국가가 소유권을 행사하는 실체는 모두 공기업으로 간주한다. 여기에는 합자회사(joint stock company), 유한책임회사(limited liability company), 주식합자파트너십(partnership limited by shares) 등이 포함된다. 그 밖에 특정 법안을 통해 법인격이 부여된 특수목적기업 또는 법정공공기관(statutory corporation) 역시 그 목적, 활동 또는 활동의 일부가 대체로 경제적인 성격을 가진다고 판단될 경우, 공기업으로 간주해야 한다.
- 소유권과 통제: 본 권고문은 국가가 의결권 지분의 과반수 이상을 보유한 최종 소유주이거나, 그와 동등한 수준의 통제를 행사하는 국가 통제하의 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. ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’에서 제시하는 바와 같이, 구분이 모호한 일부 경우는 개별 사례로 판단해야 한다.

- 공기업의 이사회: 전부는 아니지만 대부분의 공기업은 일반적으로 이사회로 언급되는 관리 기구에 의해 운영된다. 몇몇 공기업은 감독과 경영 기능을 각각 구분하여 서로 다른 이사회에 부여하는 이원적 이사회(또는 이중 이사회, two-tier boards) 방식을 사용한다. 그 외의 공기업들은 전무(상무)이사를 포함하거나 포함하지 않는 단일 이사회(one-tier boards) 방식을 운영한다. 본 가이드라인의 맥락상, “이사회”는 기업을 통제 및 관리하고 경영진을 감시하는 기능을 가진 법인체 조직을 의미한다.
- 독립적 이사(또는 사외이사): 여러 정부에서는 공기업 이사회에 “독립적” 이사를 포함하지만, 그 독립성에 대한 범위와 정의는 각국의 법률과 기업지배구조 규정에 따라 상당히 다르다. 일반적으로 독립적 이사는 공기업(비상임 이사 형태로)과 국가(공무원, 공직자, 선출 공무원 등 선임 불가) 모두로부터 독립된 인사를 의미한다. 독립적 이사는 객관적 판단을 흐릴 수 있는 기업이나 기업 경영진 및 소유주와의 물질적 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다.
- 소유권 주체: 소유권 주체는 공기업의 소유권 기능, 또는 소유권의 행사에 대해 책임을 지는 국가의 일부분이다. “소유권 주체”는 단일의 국가소유기관이나 조정기관, 또는 국가 소유권을 행사하는 정부부처의 의미로 이해될 수 있다. 단일의 정부 기관이 지배적인 소유권 역할을 부여받지 않은 경우, 공기업의 소유권 기능을 담당하거나 행사하는 모든 기타 정부 기관은 본 권고문을 적용해야 할 것이다.
- 부패: 부패(corruption)에 대해 국제적으로 합의된 정의는 존재하지 않지만, 본 권고문의 목적상 부패는 일반적으로 ‘UN 반부패 협약(UN convention against corruption)’의 범위 내 모든 부패행위를 포함하는 것으로 간주한다.
- 청렴: 청렴은 공익을 사익보다 우선시하고 수호하기 위해 공유되는 윤리적 가치, 원칙 및 규범에 대한 합치성과 그 엄수를 의미한다.
- 내부통제: 공기업 이사회, 경영진 및 기타 인력에 의해 발효되는 통제 활동은 공기업이 경영, 보고 및 규정준수와 관련된 목표를 달성하도록 지원하고, 사기, 낭비, 남용, 관리부실 등의 발생을 최소화하도록 설계된다.
- 내부감사: 내부감사는 공기업의 경영을 개선하고 목표를 달성하도록 돕는 독립적이고 객관적인 보증 및 컨설팅 활동이다. 내부감사 기능은 리스크 관리, 내부통제 및 지배구조의 성과를 평가하고 개선하기 위한 체계적이고 전문적인 접근방식을 제공한다.

- 외부감사: 외부감사는 감사대상인 공기업 외부에 상주하는 영리적 외부 회계감사인의 감사로, 공기업과 국가로부터 독립적이며, 일반적으로 감사인은 회사의 연차주주총회에서 임명된다. 본문에서 외부감사라는 용어는 공공예산의 집행을 감독하는 권한이 주어지고 기능적이고 조직적인 독립성에 대한 헌법적 보장을 갖는 국가기관(이와 같은 기관을 이후부터는 “최고 감사기관(Supreme Audit Institutions)”이라 한다)이 실시하는 “외부감사(external audit)”를 지칭하는 경우 그 의미가 더욱 명확해진다.

## A. 국가의 청렴

II. 본 권고문을 준수하고자 하는 모든 OECD 회원국 및 비회원국 정부(이후부터는 “권고문지지 국가”로 지칭한다)는 공기업이 정부와 고위공직자가 감독하는 자율적인 법적실체이며 해당 국가에서의 보편적인 법과 규정을 준수해야 한다는 것을 명심해야 한다. 권고문 지지 국가는 공기업 청렴도의 기반이 되는 모범 사례와 엄격한 행동기준을 확립하고 완전히 준수해야 된다. 이를 위해, 권고문 지지 국가는 소유권기관을 통해 다음과 같은 적절한 조치를 취해야 한다.

### 국가에 높은 수준의 행동기준을 적용

1. 국가는 공공의 이익을 우선시하고 국가가 소유한 공기업의 청렴과 관련된 문제에 대응해야 한다. 여기에는 특히 도덕적 딜레마, 공공 청렴에 대한 우려 및 실수를 자유롭게 논의할 수 있고, 시의적절한 조언을 제공하고 관련 문제를 즉각 대응하고 해결하는 데 전념할 리더십이 발휘될 수 있도록 정부 전체에 걸친 투명성의 문화를 장려하는 노력이 필요하다.
2. 공기업에서 행동의 본보기로 삼고 공기업의 궁극적 소유주로서 국민에게 청렴함을 보여줄 수 있도록 국가에 대하여 엄격한 행동기준을 적용해야 한다. 이를 위해 소유권기관과 국가를 대신하여 소유권의 행사를 담당하는 기타 기관은 다음의 조치를 취해야 한다.
  - 가. 소유권기관은 효율성 및 투명성의 원칙과 성과, 형평성, 적성, 청렴성 등과 같이 사전에 결정된 기준을 근거로 하여 고용, 유지, 교육, 퇴직 및 보수에 대한 절차를 밟아야 한다.
  - 나. 소유권기관은 특정 공기업 또는 산하 공기업 집단의 지배구조에서 직접적으로 발생하거나, 공기업이 수행한 활동의 결과 또는 공기업이 속한 산업과 관련된 문제 때문에 발생할 수도 있는 갈등을 상당 부분 해결할 수 있는 이해충돌방지 규정을 적용해야 한다. 이해충돌방지 규정은 소유권기관의 임직원과 같은 특정 공직자가 공기업 또는 공기업이 운영되는 산업의 경쟁자나 공급자 기업의 지분을 보유하거나 민간부문 기업의 지배구조에 관여하게 되는 일을 제한할 수 있다.



- 다. 소유권기관은 내부자 거래(insider trading)의 위험을 완화하기 위해 민감 정보(sensitive information) 취급에 대한 규정을 적용해야 한다.
- 라. 소유권 기능 수행 시 실제로 발생하거나 조장되는 불법 또는 비리 행위에 대한 문제를 보고하기 위한 명확한 규칙과 절차를 수립해야 한다. 해당 절차에는 소유권기관으로부터 독립적이며, 부당한 압력을 받지 않고 조사를 수행할 수 있는 권한과 역량을 보유한 관할당국에 신고하는 과정이 포함되어야 한다. 신고에 대한 우려는 결과적으로 모든 유형의 정당하지 못한 대우로부터 법에 의해, 실질적으로 보호되어야 한다.
- 3. 소유권 주체는 국가 입법기관(의회)을 포함한 관련 대의기관에 공기업에 대한 책임을 져야 한다.

### 청렴도 제고를 위한 소유권 방안 수립

- 4. 국가는 개인 또는 정치적 이득을 위한 공기업의 권력 남용을 방지하기 위해 다음과 같은 적절한 조치를 취해야 한다.
  - 가. 공직자의 뇌물수수를 범죄로 규정하는 법률이 법적으로 공무원으로 간주되는 경우의 공기업 관리기관 대표, 경영진 및 임직원에게 동일하게 적용될 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.
  - 나. 공기업이 외국 및 자국 공직자의 뇌물수수와 관계된 수단으로 이용되는 것을 금지할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.
  - 다. 공기업이 정치활동 자금조달 조성을 위한 도구로 이용되거나 정치선거 후원금을 기부하는 것을 금지할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.
- 5. 소유권 방안은 청렴도를 제고해야 하며, 이는 다음을 의미한다.
  - 가. 국가 행정부 내에서 소유권 행사는 명확하게 확립되어야 하며, 소유권의 행사는 효과적으로 직무를 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춘 단일의 소유권 주체에 집중화되거나, 이것이 불가능할 경우 조정 기관을 통해 이루어져야 한다.
  - 나. 이해충돌, 비전략적 또는 실무적인 정치개입 기회, 기타 국가의 과도한 영향력 행사, 정치인이나 정치적으로 연결된 공기업 이해관계자에 대한 지원 등을 최소화하기 위해

공기업 소유권 기능은 다른 정부 기능과 분리되어야 한다. 소유권 기능이 공기업과 관련된 다른 기능을 가진 부처에 부여된 경우 두 가지 기능을 분리할 수 있는 적절한 조치가 취해져야 한다.

- 다. 공기업과 해당 공기업을 관할하는 소유권기관과의 관계를 포함하여 소유권 구조에 대한 정보를 명확히 설명하고 국민에게 공개해야 한다. 여기에는 최종소유주 등록부(beneficial ownership registers)에 공기업을 등록하는 것이 포함될 수 있다.
- 라. 고유 기능을 행사하기 위해 공기업과 간헐적 또는 빈번히 교류할 수도 있는, 소유권을 행사하지 않는 기타 국가기관(특히 규제기관 및 감사 또는 통제 기관)의 역할을 명확히 설명하고 국민에게 공개해야 한다.
- 마. 그것이 적절하고 법체계하에 허용되는 경우 소유권기관과 부패 및 기타 비리 방지를 담당하는 국가기관 사이의 전문적인 대화는 장려된다.
- 바. 소유권기관과 공기업 사이의 정확한 통신 기록을 유지하는 것을 포함하여 적절한 소통 체계를 구축해야 한다.
- 사. 공기업이 경제활동과 공공정책 사업을 함께 추진할 때에는 해당 사업이 주요사업영역에 귀속될 수 있도록 비용 및 수익 구조에 대한 높은 수준의 투명성 및 공시가 유지되도록 해야 한다.
- 아. 소유권기관은 정기적으로 공기업의 성과를 모니터링, 검토 및 평가해야 하고, 반부패 및 청렴 관련 기준을 포함한 적용 가능한 기업지배구조 기준을 통해 공기업의 규정준수를 감독 및 모니터링해야 한다.

## B. 청렴도 제고를 위한 국가 소유권 행사

III. 본 권고문은 공기업에 높은 수준의 성과 및 청렴 기준을 적용하는 동시에 공기업 경영에 대한 과도한 개입 또는 경영진에 대한 직접 통제를 금지함으로써 ‘권고문 지지 국가’가 능동적이고 성실한 소유주로 행동할 것을 권고한다. 소유권기관은 공기업에 높은 수준의 성과 및 청렴기준을 적용하기 위해 필요한 법적 기반, 역량과 정보를 갖추어야 한다. 권고문 지지 국가는 반부패 및 청렴과 관련된 기대치를 설정해야 한다. 이를 위해, 권고문 지지 국가는 소유권기관을 통해 다음과 같은 적절한 조치를 취해야 한다.

### 반부패 및 청렴에 대한 법률 및 규제 체계와 국가의 기대치를 명시

1. 공기업의 운영과 책무에 대한 법률 및 규제 체계는 명확해야 하며, 기업 책임, 회계 및 감사와 같은 분야의 민간부문 모범 사례를 공기업에도 적용해야 한다. 해당 법률 및 규제 체계에 의해 공기업의 경제활동을 수행하는 시장에서의 공평한 경쟁 환경 조성이 촉진되어야 한다.
2. 국가는 공기업의 목표를 분명히 명시하고 목표를 불투명한 방식으로 재설정하지 말아야 한다. 국가가 공기업에 부여하는 광범위한 의무사항과 목표는 기업의 임무에 근본적인 변화가 생길 때에만 수정되어야 한다.
3. 소유권기관에는 공기업에 대한 소유권을 행사할 수 있는 역할이 부여되어야 한다. 소유권 기관 내 임직원을 포함한 정부의 대표가 비리로 의심되는 지시를 내리는 경우 공기업은 확립된 신고 수단을 통해 자문을 구하거나 신고할 수 있어야 한다.
4. 국가는 다음과 같은 절차를 통해 반부패 및 청렴과 관련된 높은 수준의 목표와 기대치를 명확하게 설정하고 지속적으로 소통해야 한다.
  - 가. 국가는 특히 국가의 투자와 지분 매각, 인적자원 관리, 재화 및 서비스 조달, 이사회 및 고위급/최고 경영진의 보수, 이해충돌, 정치 기부금, 급행료(facilitation payments),

청탁 및 공갈, 편파주의(favouritism), 연고주의(nepotism) 또는 정실인사(cronyism), 기증품 수수, 환대 및 접대, 자선기부와 후원금 등의 고위험 영역과 관련된 국가의 반부패 및 청렴에 대한 목표 및 기대치를 파악하고 명시해야 한다.

나. 국가는 기존 및 최근 생겨난 부패 관련 위험에 대한 종합적인 분석에 따라 반부패 및 청렴에 관한 국가 기대치를 정기적으로 검토해야 한다.

### **공기업의 반부패 및 청렴 관련 정통하고 능동적인 소유주로서의 행동**

5. 국가는 산하 공기업의 반부패 및 청렴에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 한다. 공기업 반부패 및 청렴 관련 개별 분야에 대한 주요 책임은 다음을 포함해야 하지만 여기에 국한되지는 않는다.

가. 국가는 사전에 수립된 목표와 기준점을 기반으로 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링 및 평가할 수 있는 보고체계를 수립해야 하며, 적절한 기업지배구조 규정에 따라 공기업의 규정준수 여부를 평가하고 그것이 청렴과 반부패에 대한 국가의 기대치와 부합하는지도 평가해야 한다. 모니터링과 평가에 사용된 자료는 공기업의 부패위험 관리에 대한 적절한 이해를 가능하게 할 것이다.

나. 국가는 공기업이 부패 및 청렴 관련 기준과 소유주의 기대치를 잘 적용하고 있는지를 최적으로 모니터링 및 평가하기 위해 리스크 및 통제 분야의 역량을 개발해야 하며, 공기업 이사회와 부패위험 완화 노력에 대해 논의를 진행해야 한다.

다. 국가는 어떤 정보가 대중에게 공개되어야 하는지, 적절한 공개 방법은 무엇인지, 양질의 정보를 검증할 수 있는 방법은 무엇인지를 판단할 수 있는 공기업 공시정책을 개발해야 한다. 공개되는 정보의 종류는 공기업의 역량과 규모를 감안하여 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’에서 권고하는 내용을 최대한 활용하여 결정해야 하며, 추가적으로 청렴과 관련된 정보 공개가 포함될 수 있다.

라. 국가는 투명하고 일관된 방식으로 공기업에 대한 모든 재정적 지원을 공시해야 한다.

마. 국가는 공기업의 소유권을 통해 국가 전체의 잠재적 리스크를 평가할 수 있는 벤치마킹 기법을 시의 적절하게 사용해야 한다. 이러한 벤치마킹 기법은 공기업 간의 부패위험 관리 방식을 개선하기 위해서도 사용되어야 한다.

## C. 기업 수준에서의 청렴도 제고 및 부패 방지

IV. 본 권고문은 권고문 지지 국가가 공기업 내부 및 관련 부패 방지와 청렴도 제고를 위한 기본 방침이 부패 관련 위험을 방지, 발견 및 완화할 수 있는 실질적인 기업 내부통제, 윤리 및 규정준수 방안으로 이어질 수 있도록 해당 국가의 소유권 정책에 충분히 반영할 것을 권고한다. 권고문 지지 국가는 공기업이 기업경영을 감독할 권한을 갖고 국가로부터 자율적으로 행동할 수 있는 효과적이고 유능한 이사회에 의해 감독을 받도록 해야 한다.

### 공기업에 통합 리스크관리 제도 도입을 장려

1. 국가는 가능한 한 상장기업의 요건과 유사하고 국가 기대치에 부합하는 리스크 관리 제도를 공기업 경영진이 도입하고 이사회와 감독기관이 감독하도록 권장해야 한다. 이를 위해 국가는 소유권기관을 통해 공기업이 위험기반 접근방식(risk-based approach)을 채택하고, 실현가능한 범위까지 다음과 같은 모범사례를 준수하도록 권장해야 한다.

가. 리스크 관리 제도는 공기업의 전략과 사전에 결정된 목적 달성에 필수적인 것으로 취급되어야 한다. 이에 따라 리스크 관리 제도는 정기적인 맞춤형 리스크 평가에 대응하여 개발 및 유지되는 일관되고 포괄적인 일련의 내부통제, 윤리 및 규정준수 조치를 구현해야 한다.

나. 리스크관리 제도는 내부통제, 정책 및 절차의 관련성과 성과를 설정 및 유지하기 위해 공기업 이사회에 의해 정기적으로 모니터링되고 각 공기업의 상황에 맞게 재평가 및 조정되어야 한다.

다. 리스크를 관리하고 책임지는 업무, 리스크를 감독하는 업무와 공기업 내에서 독립적 보증을 제공하는 업무는 분리되어야 한다.

라. 리스크관리 제도에 포함되는 리스크 평가는 ① 정기적으로 수행되고 ② 공기업 맞춤형이어야 하며 ③ 발생가능성과 발생이 공기업 목표 달성에 미치는 영향이 내재된 내부위

험, 외부위험과 함께 잔존 위험(residual risk)을 고려하고 ④ 고위험 영역, 인간행동과 같은 개인내적 영역과 공기업 이사회와 정부 간의 상호작용 등의 대인관계 영역을 고려하여 광범위한 일련의 부패 관련 위험을 명시적으로 처리하며 ⑤ 기업 내부 의견과 회사, 지역 및 기타 사업부분의 다양한 직책을 반영하는 주요 이해관계자의 의견 등 다양한 관점의 의견을 통합해야 한다.

마. 기업 내에서 리스크 평가를 담당하는 공기업 대표는 중요한 의견 수렴, 위험 파악, 적절한 위험대응방안 결정과 문제 발견 시 신중한 방법으로 대처하기 위한 충분한 권한을 가져야 한다.

바. 공기업은 가능한 한 중대한 청렴 관련 위험, 리스크관리 제도와 위험 완화 방안에 대한 정보를 국민에게 공개해야 한다.

### **공기업의 내부통제, 윤리 및 규정준수 조치 장려**

2. 국가는 개별 공기업의 경영에 개입하지 않는 선에서 공기업의 청렴도 제고를 위한 적절한 조치를 취해야 하고, 공기업 이사회와 최고 경영진을 존중하고 기업 각 계층에 맞는 “청렴한 기업문화”를 조성하도록 독려해야 한다. 이를 위해 공기업 이사회와 경영진은 특히 ① 명확하고 가시적인 부패금지 기업정책을 수립하고 ② 내부통제, 윤리 및 규정준수 조치(이후부터는 “청렴제고 기제”로 표기함)에 대한 공기업 이사회와 경영진의 강력하고 명확하며 가시적인 지원과 헌신을 통해 반부패 및 청렴 조향의 이행을 촉진하며 ③ 조직학습을 인정 및 촉진하는 열린 문화 및 우수한 지배구조와 청렴문화를 권장하고 내부고발자와 같은 신고자를 보호하며 ④ 행동에 있어 솔선수범해야 한다.

3. 국가는 청렴제고 기제를 기업 계층의 모든 수준에 걸쳐 적용하고 자회사를 비롯하여 기업이 실질적으로 통제하는 모든 주체에도 적용할 수 있도록 해야 한다. 공기업의 청렴 제고 기제는 국가의 기대치와 법률상 적용 가능한 규정에 부합해야 하며, 실현가능한 수준까지 다음의 내용을 포함할 수 있어야 한다.

가. 공기업의 청렴제고 기제는 특히 재화와 서비스의 조달, 이사회와 고위급/최고경영진의 보수, 이해충돌, 환대 및 접대, 정치 기부금, 자선기부 및 후원금, 기증품, 편파주의(favouritism), 연고주의(nepotism) 또는 정실인사(cronyism), 급행료(facilitation payments)와 청탁 및 공갈 문제를 해결할 수 있는 명확하고 이해하기 쉬운 복무규정, 윤리 및 유사 정책을 통해 높은 수준의 행동 기준을 갖추어야 한다.

- 나. 공기업의 청렴제고 기제는 사전에 정해진 객관적인 일련의 기준에 근거하여 임직원을 고용, 유지 및 해임할 수 있도록 단계별로 적절히 고안된 인적자원 정책과 절차에 따라 높은 수준의 행동 기준이 지원, 장려 및 실행되도록 해야 한다.
  - 다. 공기업의 청렴제고 기제는 리스크관리 제도와 관련 내부통제 제도에 의해 지원되고, 공정하고 정확한 회계 장부, 기록 및 계정을 유지하기 위해 합리적으로 설계된 재정 및 회계 절차 시스템과 연계될 수 있어야 한다.
  - 라. 공기업의 청렴제고 기제는 공기업이 인권, 환경, 보건, 안전, 노동, 조세 및 재정적 혜택과 관련하여 법과 규제 체계에서 이전에 고려되지 않았던 면제대상이 되지 않도록 해야 한다.
  - 마. 공기업의 청렴제고 기제는 대리인 및 기타 중개인, 컨설턴트, 대리업체, 도급업자 및 공급자, 컨소시엄, 합작투자 파트너(이후부터는 ‘사업파트너’로 표기함) 등과의 업무관계 및 계약에 적용할 수 있어야 한다. 이들과의 업무관계 및 계약은 고용 및 계약체결 내용뿐만 아니라 사업파트너에 대한 적절하고 정기적인 감독과 관련된 위험기반의 실사 수행을 적절히 문서화하여 강화한다. 공기업은 특히 명확한 선별 기준을 수립하고, 기업의 반부패 및 청렴에 대한 책무를 사업파트너에게 알리며, 사업파트너에게 서면으로 된 상호간의 합의문서를 요청해야 한다.
  - 바. 공기업의 청렴제고 기제는 공기업의 경영진으로부터 독립된 이사회 및 기타 법인(존재하는 경우)에 의한 모니터링이 이루어져야 한다.
4. 국가는 모든 기업 계층 단계에서의 청렴기제 준수를 위한 지원을 제공하고 기회주의적 태도를 완화하기 위한 기업대책을 장려해야 한다. 여기에는 기업의 모든 임직원과 자회사를 대상으로 관련 법률 조항, 국가의 기대치, 해당 기업의 청렴 정책 등에 대한 교육이 포함되며, 임직원의 교육 이해정도를 평가하는 방안이 포함될 수도 있다.
5. 국가는 기업 수준에서 감독과 보고를 위한 적절한 절차 방안을 권장해야 한다. 이는 실현 가능한 범위 내에서 다음을 포함할 수 있다.
- 가. 해당 기업에 내부통제 기능이 존재하는 경우, 내부통제 기능을 적절한 절차에 따라 수행하는 데 필요한 역량, 자율성 및 전문성 확보를 확보한다.
  - 나. 특히 리스크 관리, 감사, 보수, 그리고 가능한 경우 공공조달에 관해 최소 1명 이상,

가급적 사외 이사 대부분으로 구성된 공기업 이사회 내 특별위원회의 설립을 권장해야 한다.

다. 곤경에 처했을 때 긴급 조언이 필요한 예와 같이, 이사, 임원, 직원 및 사업 파트너에게 기업의 청렴 기제 준수에 대한 지침과 조언을 제공해주는 실질적인 조치를 권장해야 한다.

라. 공기업 임직원과 기타 신고자가 공기업과 자회사 또는 사업파트너 등 관련 기관에서 실제로 발생하거나 조장된 불법적이고 비윤리적인 관행에 대한 우려를 이사회에 보고할 수 있는 명료한 규정과 절차의 수립을 권장해야 한다. 적시에 사용가능한 구제조치가 없거나 부정적인 고용조치를 당할 위험에 직면한 경우, 근로자는 관할기관에 신고할 수 있어야 한다. 해당 근로자는 신고 결과로 인해 가해질 수 있는 모든 유형의 정당하지 못한 대우로부터 법과 관습에 의해 보호되어야 한다.

6. 국가는 공기업이 국가의 공시 정책과 일치하고 상장기업 또는 유사 환경에 있는 기업의 모범사례와 비슷한 높은 수준의 투명성 및 공시 기준을 적용하도록 요구해야 한다. 또한 국가는 공기업이 합작회사와 자회사를 포함한 공기업의 조직구조를 공시하도록 권장해야 한다.
7. 관련 법률과 관행이 존재하는 경우, 국가는 공기업이 사전에 등록된 장소에서 로비활동 대상과 공식적으로 면담을 잡는 등의 로비활동과 관련된 법률을 준수하도록 요구해야 한다.
8. 국가는 규정준수를 강화하고 특히 모든 기업 수준에서 관련 법률과 회사의 청렴기제에 대한 위반 행위를 처리하기 위해 기업 수사 및 징계 절차의 수립을 권장해야 한다.

### **공기업 의사결정 기구의 자율성 보호**

9. 공기업 이사회가 청렴과 관련된 기능을 자율적으로 수행하기 위해 필요한 권한, 다양성, 능력, 및 객관성을 갖추게 하는 것은 국가의 주요 책임 중 하나이다. 공기업의 지배구조 체계는 이사회가 기업과 주주에 대한 책임을 지고, 법으로 제정된 경우 의회의 통제 대상이 되며, 국민을 궁극적 주주로 인식하도록 명시해야 한다. 이사회와 관련된 공기업 지배구조 체계에는 특히 다음의 사항이 포함될 수 있다.



- 가. 공기업의 운영 상황에 실질적인 영향을 줄 수 있는 위치에 있는 정치인은 공기업 이사회에 참여해서는 안 된다. 공무원이나 기타 국가 공직자는 자격요건과 공익과 사익 충돌 방지 요건이 충족되는 경우에 한해 이사회에 참여할 수 있다. 전직 정치인에게는 사전에 정해진 일종의 “숙려기간(cooling-off period)”을 일반적인 규정으로 적용해야 한다.
- 나. 국가 공무원이 아니고 비상임인 적절한 수의 독립적인 이사를 개별 공기업 이사회에 두어야 하며, 이들은 이사회 특별위원회에도 소속되어야 한다.
- 다. 공기업 이사회 전체의 의무와 개별 이사의 의무는 각각 명시되어야 한다. 모든 이사는 주주의 목적을 인지하고 기업 최선의 이익을 위해 행동해야 되는 법적 의무를 지녀야 한다. 모든 이사는 공기업에 대한 본인 몫의 소유지분을 공개해야 될 수 있으며, 적절한 내부자거래규정을 준수해야 한다.
- 라. 공기업 이사회와 경영진의 구성원은 잠재적 이해충돌이 발생할 수 있는 본인의 투자, 활동, 고용 및 혜택에 대해 관련 기관에 보고해야 한다.
- 마. 공기업 이사는 이사회 전체, 개별 이사직 및 이사회 의장에 대한 명확하고 일관적이며 사전에 정해진 일련의 기준에 따라 개인의 청렴성과 전문자격에 근거하여 선임되어야 한다. 또한 이사 후보는 다양성, 신원 및 결격사유 조사와 필요한 경우 재산신고와 같은 미래의 잠재적 이해충돌 방지 방안을 포함하는 투명한 선임 절차를 적용받아야 한다.
- 바. 공기업 이사가 기업 이익을 위해 임무를 제대로 수행하고 이사회의 의사결정과정에서의 정치적 개입을 제한하기 위해 이해충돌을 관리할 수 있는 수단이 있어야 한다.
- 사. 공기업 이사회의 성과와 독립성을 평가하고 효율성을 유지하기 위한 수단이 존재해야 한다. 특히 연임 횟수 또는 재임이 가능한 이사의 수를 제한하는 방법이나 개별 정보나 전문지식에 대한 이사의 접근을 제한하는 것이 그러한 수단에 포함될 수 있다.
10. 국가는 이사회가 전문적인 기준에 따라 임명되어야 하는 최고 경영진과 기타 임원의 고용과 품행에 대한 엄격한 기준을 적용해야 할 것이라는 기대를 표명해야 한다. 이해충돌의 관리와 이와 관련된 공공과 민간 사이 행위자의 인사이동, 즉 일종의 “회전문 인사 관행(revolving door practices)”에 각별히 주의해야 한다.

## D. 공기업과 국가의 책무성

**V. 본 권고문은 권고문 지지 국가가 부패에 대한 철저한 적발, 수사 및 집행을 해야 하고, 이러한 적발, 수사 및 집행 과정이 일련의 과정이나 행위와 관련된 공적 정보 유출의 영향 또는 압박으로부터 격리될 수 있는 기관에 위탁되어야 함을 권고한다.**

### 공기업에 대한 책무 및 검토 제도 수립

1. 법률이 허용하는 경우, 공기업은 국가 입법기관(의회)이나 이와 유사한 국가 대의기관으로부터 보고를 위한 출석을 요구받을 수 있다. 공기업은 회계감사를 받은 재무제표를 포함하여 공기업 성과에 대한 연차보고서를 발행해야 하며, 국가는 소유권 주체로써 관리대상인 모든 공기업에 포괄하는 통합 보고체계를 구축하여 국민에 공시해야 한다.
2. 국가는 공기업의 연차 재무제표가 상장기업에 적용되는 국제적으로 인정된 기준에 근거한 엄격한, 독립적인 외부감사의 대상이 되도록 권장해야 한다. 외부감사인은 기업의 회계, 재무제표 및 내부통제에 대한 객관적인 평가와 감사를 수행할 수 있는 역량, 전문성 및 독립성을 갖추어야 한다. 외부감사 및 외부감사인과 관련하여 다음의 사항이 고려될 수 있다.
  - 가. 외부감사인은 주주에 대한 책임을 져야 되며, 해당 기업의 감사 수행에 있어 직업적 소양을 갖추고 전문가로서 정당한 주의를 기울여야 할 의무가 있다.
  - 나. 'OECD 공기업 지배구조 가이드라인'에 따라 적절한 외부감사인 선임 절차를 마련해야 한다. 외부감사인은 공기업과 국가와 같은 대주주로부터 독립되어야 한다.
  - 다. 국가 최고 감사기관이 공기업의 감사에 관여하는 경우, 국가는 공기업이 국제적으로 인정되는 기준에 따라 추가적인 연차 외부감사를 받도록 요구해야 한다. 최고 감사기관은 외부감사인을 대신할 수 없다. 추가적인 감사가 진행되는 경우, 최고감사기관은 외부감사인이 수행한 감사의 범위에서 감사가 중복, 단편화 및 복제되는 것을 피해야 한다.

- 라. 외부감사인인 민간기업에서 적용받는 것과 동일한 독립성 요건을 적용받아야 한다. 이는 감사위원회나 이사회에 세심한 주의를 필요로 하며, 일반적으로 감사인의 주기적인 교체, 외부감사 업무에 대한 입찰뿐 아니라 감사를 받은 공기업에 제공되는 감사외적 서비스를 제한하는 것을 포함한다.
- 마. 최고 감사기관은 권한을 부여받은 경우 추가적 및 정기적으로 다음에 대한 감사를 수행할 수 있다. ① 국가와 공기업 사이의 보조금, 자산 이전을 포함한 금융거래와 ② 국가의 소유권 행사에 대한 감사이다. 정책 목적을 수행하는 공기업의 경우, 최고 감사기관은 해당 정책 목적을 달성하기 위해 기업이 수립한 리스크 관리 및 청렴도 제고 방안의 타당성에 대해서도 평가할 수 있다. 감사 결과는 예산주기에 따라 적시에 국회에서 심의되어야 하며 대중에 공개되어야 한다.
- 바. 외부감사인은 의무화되지 않는 한 감사 업무 범위의 일부로서 부패 또는 비리 행위 조사를 하지 말아야 한다. 단 외부감사인은 실제 또는 의심되는 불법 또는 비윤리적 행위를 관련 적절한 기업 모니터링 기관에 보고하고, 적절하다면 기업으로부터 독립적인 관찰당국에 보고해야 한다.
3. 국가적인 공공부문 청렴제고 제도 내에서 외부 감독 및 통제 기능은 강화되어야 한다. 특히 감독기구, 규제 집행 기관 및 행정 법원은 기업, 근로자 및 기타 개인이 제기한 불만, 항의 또는 혐의와 같이 제3자가 제기한 공기업이나 소유주인 국가와 관련된 부정, 위법 및 직권남용 행위로 의심되는 정보에 즉각 대응하도록 해야 한다.

### **조사 및 고발(수사 및 기소)을 위한 적절한 절차 수행 및 존중**

4. 기업지배구조 관행에 영향을 미치는 법률 및 규제 요건은 강제력이 있어야 한다. 이는 공기업의 소유권을 행사하는 기관의 권한 범위를 벗어나게 되지만, 소유권 기관은 관련 기관과 전적으로 협력해야 하며 어떠한 경우에도 진행 중인 법적 절차를 방해할 수 있는 조치를 취하지 않아야 한다.
5. 부패 또는 기타 불법 행위에 대한 민사, 행정 또는 형사상의 처벌은 효과적이고 비례적이며 억제적(effective, proportionate and dissuasive)이어야 한다. 처벌은 공기업을 포함하여 자연인(natural person)과 법인(legal person)에 모두 적용될 수 있어야 한다.

6. 소유주인 국가와 관련된 사항을 포함하여 공기업과 관련된 실제 또는 조장된 불법 또는 비리 행위를 신고하고자 하는 개인은 법과 관습에 따라 신고 결과로 인해 가해질 수 있는 모든 유형의 정당하지 못한 대우로부터 보호되어야 한다.
7. 국가는 외부감사인으로부터 실제 또는 의심되는 불법이나 비리 행위에 대한 보고를 받은 공기업이 그러한 보고에 대해 적극적이고 실질적으로 대응하도록 권장해야 한다.
8. 공기업 및 관련 기관에서 적발된 모든 비리 행위가 자국의 법적 절차에 따라 필요 시 수사 및 기소될 수 있도록 하는 투명한 절차가 개발되어야 한다. 법률 체계에서 법 조항의 집행은 엄격하고 체계적이어야 하며, 공기업이 불공정한 이점을 누리거나 소유권에 의해 보호받지 않도록 해야 한다. 또한,
  - 가. 감독, 규제 및 집행 당국은 정당한 절차를 보장하고 기본권을 존중하면서 전문적이고 객관적인 방식으로 임무를 수행할 수 있는 권한, 청렴성 및 재원을 갖추어야 한다. 더욱이 그들의 결정은 지나치게 지연되지 않아야 하며, 적절하다면 투명하고 충분히 설명되어야 한다.
  - 나. 공기업과 관련된 부패 또는 불법 행위 사건에 대한 수사와 기소는 국가의 경제적 이익에 대한 고려, 다른 국가와의 관계에 미칠 잠재적 영향, 또는 관련 자연인이나 법인의 신분이나 지위에 영향을 받아서는 안 된다.
  - 다. 관련 국가 기관은 공기업 또는 소유주인 국가와 관련 수사에 대해 전적으로 협조해야 하며, 공기업도 이와 유사하게 하도록 권장해야 한다.
9. 공기업의 부패 또는 비리 행위가 적발된 경우 소유권 기관은 재발을 줄이기 위해 해당 공기업과 함께 후속조치 과정을 시행해야 한다. 여기에는 특히 공기업이 근본원인분석에 기초한 실행 계획을 마련하도록 권장하는 방안과 공기업 내부 조직별로 부패 사건에 대한 교훈과 시사점에 대해 소통하는 방법 등이 포함될 수 있다. 국가는 결과적으로 공기업 조직 내부 또는 기업의 업무수행에 대한 개혁의 필요성 여부를 평가 및 결정해야 한다.

### **시민사회, 국민, 언론, 재계의 의견 수렴**

10. 투명성 제고와 이해관계자 참여는 책무성과 공익의 증진을 위해 정부 의사결정의 모든 단계에서 권장되어야 한다. 여기에는 투명성과 관련된 국가의 술선수범과 공기업에 대한 국민의 이해를 높이는 적극적인 홍보 및 교육이 포함된다.

11. 관련 국가기관은 공개된 정보의 분석을 용이하게 하고, 적절한 경우 공기업과 관련된 부패 문제를 부각시키고 또 해결하기 위해 이해관계자, 노동조합, 민간부문 대표, 국민과 협력해야 한다.
12. 국가는 청렴제고 기제의 개발과 실효성을 강화하기 위해 시민사회, 경영 단체 또는 협회, 전문직 협회 등과의 협업을 고려할 수 있다.
13. 공기업 이해관계자와 채권자, 경쟁자 등 기타 이해당사자는 본인의 권리가 침해됐다고 판단할 경우, 공정한 법률 또는 중재 절차를 통해 효과적인 보상을 받을 수 있어야 한다.
14. 국가와 공기업의 대표는 시민사회 단체, 노동조합, 민간부문 대표자, 국민과 언론의 비판과 조사의 자유를 포함하여 시민의 자유 또는 인권을 억압하거나 제한하는 행위를 삼가야 한다.

## 추가 조항

- VI. OECD 사무총장에게 본 권고문의 배포를 **요청**한다.
- VII. 권고문 지지 국가에 본 권고문의 배포를 **요청**한다.
- VIII. 권고문을 지지하지 않는 국가도 본 권고문의 도입을 충분히 고려하고, 가능한 한 공기업 작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)의 심의에 따라 본 권고문을 적용할 것을 **요청**한다.
- IX. 기업지배구조위원회(Corporate Governance Committee)가 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)을 통해 국제상거래뇌물수수작업반(Working Group on Bribery in International Business Transactions)과 고위공직자작업반(Working Party of Senior Public Integrity Officials)과 협력하여 다음의 조치를 취할 것을 **지시**한다.
  - 가. 본 권고문의 이행과 관련된 경험에 대하여 정보를 교환할 수 있는 토론장의 역할을 해야 한다.
  - 나. 권고문 지지 국가가 권고문을 이행하는 데 도움이 될 수 있도록 포괄적인 과정을 통해 이행지침서를 개발해야 한다.
  - 다. 본 권고문의 이행을 모니터링해야 하며, 본 권고문의 채택 이후 최소 5년 이내에 본 권고문의 이행 현황을 이사회에 보고하고, 그 이후부터는 최소 10년마다 보고한다.

## » 참고문헌

OECD 공기업 반부패 및 청렴에 관한 이사회 권고문(OECD Recommendation of the Council on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0451>

OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises), <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>.

OECD 국제상거래에서의 외국공무원 뇌물수수 방지에 관한 협약(OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

국제상거래에서의 외국공무원 뇌물수수 방지 관련 추가 조치에 대한 2009년 이사회 권고문 및 부록 II: 내부통제, 윤리 및 규정 준수에 대한 모범관행 가이드라인(2009 Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and its Annex II: Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance), <http://www.oecd.org/corruption/antibribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm>

공공청렴에 대한 이사회 권고문(Recommendation of the Council on Public Integrity), <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>

G20/OECD 기업지배구조 원칙(G20/OECD Principles of Corporate Governance), <https://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm>.

OECD 국제투자 및 다국적기업에 관한 선언 및 결정문(OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises), <http://www.oecd.org/investment/oecddeclarationanddecisions.htm>

OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises), <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>.

공공서비스 관련 이해충돌관리 가이드라인에 대한 이사회 권고문(Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service), <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm>

분쟁발생지역 및 고위험지역의 광물공급망 관리 관련 실사검토 지침에 대한 이사회 권고문(Recommendation of the Council on Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas), <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/mining.htm>

공공조달에 대한 이사회 권고문(Recommendation of the Council on Public Procurement), <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

G20 공기업 부패방지 및 청렴성 보장을 위한 상위수준 원칙(G20 High-Level Principles on Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises), [http://www.g20.utoronto.ca/2018/final\\_hlps\\_on\\_soes.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf)

OECD 책임경영에 관한 실사검토 지침(OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct), <https://mneguidelines.oecd.org/due-diligence-guidance-for-responsible-businessconduct.htm>

OECD(2018a), 『공기업과 부패: 그 위험도와 해결방안(State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?)』, OECD Publishing, Paris, 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.

OECD(2018b), 『OECD 부패방지 및 청렴도 제고에 대한 전략적 접근(OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity)』, 2018, <https://www.oecd.org/corruption/oecd-strategic-approach-tocombating-corruption-and-promoting-integrity.htm>

OECD(2014), 『OECD 해외 뇌물수수 연구: 외국공무원의 뇌물수수 범죄에 대한 분석(OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials)』, OECD Publishing, Paris, 2014, <https://doi.org/10.1787/9789264226616-en>.



## 연 구 진

연구책임자 한동숙 공공기관연구센터 경영연구팀장  
참여연구원 강석훈 공공기관연구센터 연구원

### 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인

(Guidelines on Anti-Corruption and Integrity  
in State-Owned Enterprises)

발행일 : 2019년 10월 31일

발행처 : 한국조세재정연구원  
(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

발행인 : 김유찬

등 록 : 1993. 7. 15. 제2014-24호

인쇄처 : 경성문화사

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

