

아시아 공기업 지배구조 정책브리프
- 개혁을 위한 권고안 -

2010. 10.

공공기관정책연구센터
kipf 한국조세연구원

이 보고서는 OECD가 영문으로 발행한 책자 “POLICY BRIEF ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN ASIA. RECOMMENDATIONS FOR REFORM”를 한국조세연구원 공공기관정책연구센터가 한국어로 번역한 책으로서 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어 번역에 대한 책임은 한국조세연구원에 있습니다.

Originally published by the OECD in English under the title:

POLICY BRIEF ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN ASIA. RECOMMENDATIONS FOR REFORM

© 2010 OECD All rights reserved.

© 2010 KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE for this Korean edition Published by arrangement with the OECD, Paris.

The quality of the Korean translation and its coherence with the original text is the responsibility of KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE.

서 언

많은 아시아 경제에서 공기업의 경제적 중요성은 여전히 크다. 중국에서는 GDP의 약 30%, 베트남에서는 약 38% 수준을 차지하고 있으며, 인도와 태국에서는 GDP의 25%, 말레이시아와 싱가포르에서는 GDP의 15% 정도를 차지하고 있다. 공기업은 고용에서도 중요한 역할을 하고 있다. 전체 고용에서 공기업은 중국의 경우 약 15%, 말레이시아는 5%를 차지하고 있다. 개발도상국에서 이러한 공기업들은 국가의 발전을 위한 전략적인 산업과 에너지와 통신, 철도 등 국가의 기간산업에 골고루 분포하고 있다. 현재 우리나라의 경우 공공기관의 인력은 전체 경제활동인구 대비 1% 수준이며, 2008년 공공기관의 경제적 부가가치는 GDP의 3.3~3.6% 수준으로 추정되고 있다. 그러나 과거 1980년대 중반에는 GDP의 10%에 달하는 비중을 차지하기도 했다. 오늘날의 경제발전에 있어서 공공기관, 특히 공기업들이 성장의 발판을 마련했으며, 여전히 각 산업 전반에서 중요한 역할을 담당하고 있다는 점은 부정할 수 없다.

그러나 이러한 중요성에도 불구하고 공기업은 연성제약과 주인-대리인 구조로 인한 경영 비효율, 정부의 암묵적 지불보증과 산업 정책적 개입 등 많은 문제점을 노정하고 있다. 이러한 문제점을 해결하고자 최근 몇 년 동안 우리나라를 비롯한 많은 아시아 정부들은 공기업 지배구조 개혁을 적극적으로 시도했다. 이러한 개혁의 시발점은 OECD의 '정부소유기업의 기업지배구조에 관한 가이드라인'이라고 할 수 있다. 이 가이드라인에서는 '좋은 공기업 지배구조'를 위한 많은 개혁 권고안이 제시되었다. 그러나 아시아의 특수한 환경에 적합한 대안을 모색하고, 개혁의 우선순위를 도출하는 데는 부족한 면이 존재하였다. 아시안 공기업 네트워크는 이러한 문제점을 인식하고 『아시아 공기업 지배구조 정책브리프』를 발간하게 되었다.

『아시아 공기업 지배구조 정책브리프』는 '정부소유기업의 기업지배구조에 관한 가이드라인'에서와 마찬가지로 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규제체계의 확립(제1장), 소유자로서의 정부(제2장), 주주의 공평한 대우(제3장), 이해관계자들의 관계(제4장), 투명성과 정보공개(제5장), 공기업 이사회와 책임성(제6장) 등의 내

용을 다루고 있다. 특히 아시아 국가들이 공기업 개혁의 목표와 우선순위를 명확히 하는 데 더욱 초점을 두고 있으며, 각 장에는 말레이시아의 전환프로그램, 필리핀의 성과점수제 등 아시아 국가들에서 이루어지고 있는 다양한 개혁사례들을 소개하고 있다.

여기에서 제시되고 있는 아시아의 다양한 사례들과 개혁을 위한 권고안들은 현재의 공공기관 선진화 과제의 진척사항을 모니터링하는 한편 그 이후의 공공기관 개혁의 방향을 설정하는 데 도움을 줄 것이다. 또한 궁극적으로는 공공기관의 지속가능한 발전 및 공공서비스의 질의 개선을 위한 밑거름을 제공해 줄 것이다. 공공기관정책연구센터에서 번역 발간하게 된 『아시아 공기업 지배구조 정책브리프』가 관련 정책결정자 및 이해관계자들에게 공공기관 지배구조 개혁을 위한 유용한 정책자료로서 활용되길 기대한다.

아시안 공기업 네트워크는 설립 이래 2006년 5월(싱가포르), 2007년 4월(필리핀), 2008년 6월(인도), 2009년 5월(태국), 2010년 5월(말레이시아)에 걸쳐 총 5차례 모임을 가졌으며, 우리나라는 2011년에 열릴 제6차 아시안 네트워크 회의를 주최할 예정이다. 공기업 지배구조 개선을 위해 노력을 기울이는 아시안 네트워크에 우리나라가 적극적으로 참여함으로써 아시아 지역 및 OECD와의 협력을 강화하는 한편, 회의 개최를 통해 우리나라의 우수한 공공기관 정책을 수출하는 기회를 마련할 수 있기를 기대한다. 끝으로 본 자료를 출판하는 과정에서 수고를 아끼지 않은 공공기관정책연구센터의 허경선 연구위원과 박도림·이주경·홍유화 연구원, 그리고 출판팀 직원 여러분께 감사의 말을 전한다.

2010년 10월

한국조세연구원

원장 원윤희

목 차

개 관	3
제1장 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규제체계 확립	8
제2장 소유자로서의 정부	17
제3장 주주의 공평한 대우	30
제4장 이해관계자들의 관계	34
제5장 투명성과 정보공개(Transparency and Disclosure)	37
제6장 공기업 이사회의 책임성(Responsibility)	46

사례 차례

〈사례 1〉 말레이시아의 전환프로그램(Transformation Program)	9
〈사례 2〉 필리핀의 공기업 지배구조 성과점수제(Corporate Governance Scorecard)	14
〈사례 3〉 인도의 공기업 지배구조를 위한 가이드라인	18
〈사례 4〉 태국: 공기업 지배구조를 위한 정부 가이드라인	20
〈사례 5〉 중국의 공기업감독관리청 설립	22
〈사례 6〉 베트남의 국가자본투자공사 설립	23
〈사례 7〉 부탄의 드럭(Druk) 투자회사 설립	23
〈사례 8〉 인도의 나브라트나(Navratna)와 미니라트나(Miniratna) 제도	25
〈사례 9〉 태국의 이사 채용	27
〈사례 10〉 말레이시아 소액주주감시단의 역할	32
〈사례 11〉 인도 공기업의 목표와 성과에 관한 특별본부(Task Force)	38
〈사례 12〉 말레이시아의 블루 북(Blue Book)	42
〈사례 13〉 싱가포르의 테마섹(Temasek) 종합보고서	44
〈사례 14〉 인도의 중앙공기업(CPSE) 성과에 대한 공기업부(DPE)의 개요	45
〈사례 15〉 인도네시아 전문위원회 설립규정	47
〈사례 16〉 파키스탄의 이사회 임무와 기능	48
〈사례 17〉 말레이시아의 이사회 효과 강화에 대한 그린 북(Green Book)	50
〈사례 18〉 인도의 공기업 이사진 승인 (Certification of SOE directors)	53
〈사례 19〉 말레이시아의 이사교육원(The Directors Academy)	55
〈사례 20〉 필리핀의 대통령 명령(Memorandum)	56
〈사례 21〉 필리핀의 공기업 지배구조 모임(Circle)	57

개 관

많은 아시아 경제에서 공기업의 규모와 범위는 기업지배구조에 특별한 관심을 필요로 한다. 공기업의 경제적 중요성은 국가별로 차이가 있지만, 몇몇 국가에서 공기업은 여전히 경제의 주요한 부분을 차지한다. 중국에서는 GDP의 약 30%, 베트남에서는 38% 수준이며, 그 외의 많은 핵심 아시아 경제에서도 공기업은 여전히 중요하게 남아 있다. 인도와 태국에서 공기업들은 GDP의 25% 정도를 기여하고 있으며, 말레이시아와 싱가포르에서는 GDP의 15% 정도를 기여하고 있다. 공기업은 전체 고용과 재정 수입에서도 중요한 역할을 하고 있다. 전체 고용에서 공기업은 중국에서는 약 15%, 말레이시아에서는 5%를 차지하며, 재정수입의 경우 베트남에서는 25~30%의 비중을 차지한다.

OECD 국가들과 마찬가지로, 아시아 국가에서도 공기업들은 항공 및 철도운송, 전력, 가스, 수도, 천연자원 추출, 통신 등과 같은 네트워크 산업과 에너지 산업에서 중요한 존재이다. 이들 공기업들은 금융부문, 특히 은행과 보험부문에서도 두드러진다. 게다가 많은 아시아 경제 내의 공기업들은 항공우주산업, 자동차, 조선, 섬유, 제화, 철강, 관광 등과 같은 서비스업과 제조업에서도 여전히 중요한 위치를 차지하고 있다.

결과적으로, 상당수의 공기업이 주식시장에 상장되어 있으며 그 수는 더욱 증가하고 있다. 공기업은 전체 주식시장 자본의 중요한 부분을 차지한다¹⁾. 정부소유의 자산을 잘 관리하는 것은 모든 국가들의 관심사이며, 합의적인 공기업 지배구조(Good SOE corporate governance)는 정부소유 자산관리의 핵심이다.

많은 OECD 국가들과 마찬가지로 금융위기는 정부소유부문, 특히 금융부문에서의 일시적인 중요성을 이끌어내었다. 그러나 중장기적으로 민영화 프로그램들은 많은 국가에서 공기업의 상대적인 중요성을 줄일 것이다. 그렇다고 하더라도 공기업 지배구조의 개선은 민영화를 용이하게 하고, 경제적 성과의 개선이라는 성공을 담보하기 위해서 지속적으로 요구된다.

1) 싱가포르에서는 약 20%, 인도와 태국에서는 약 25% 수준, 인도네시아와 파키스탄에서는 약 33% 수준, 말레이시아는 약 50%, 중국은 약 60% 수준에 달함.

아시아 경제에서 공기업 개혁의 잠재적 영향력은 매우 크다. 공기업 지배구조의 개선은 잠재적으로 효율성의 상당한 개선, 공공서비스의 질 개선, 공공부문 부채 및 재정부담의 감소 등을 이끌어낼 것이고, 궁극적으로 전반적인 성장에 기여할 것이다. 예상되는 이익에는 정부자산에 대한 더 높은 평가, 자본(부채와 자기자본)에 대한 접근 용이성 등이 포함되며, 이에 따라서 국제적 확장을 용이하고 안전하게 할 것이다. 또한 이는 많은 사례에서 투명성을 비롯한 전반적인 공공 거버넌스를 개선시킬 것이고, 민간부문과의 더욱 효율적인 경쟁을 보장할 것이다.

공기업 지배구조의 개선이 가져오는 이점들은 매우 크다. 그러나 공기업 개혁의 복잡성과 공기업이 거버넌스 측면에서 당면하고 있는 특정한 어려움으로 인해 이러한 혜택들을 얻기란 매우 어렵다. 공기업들은 정부의 수동적인 소유권 행사와 동시에 정치적 개입으로부터 압박을 받는다. 또한 전형적으로 연성예산제약을 받고 있으며, 파산과 경영권인수의 위협으로부터 보호를 받고 있다. 많은 경우에 공기업의 투명성은 미흡한 점이 많다. 일반적으로 공기업은 국민이 주인이라는 점을 쉽게 인식할 수 없는 복잡한 책임성의 고리를 가지고 있다.

1. 최근의 개혁

아시아 정부들은 최근 몇 년 동안 공기업 지배구조의 개혁에 매우 적극적이었다. 기업지배구조의 대부분에서 상당한 수준의 개혁들이 진행중이며, 많은 경우 혁신적이기까지 하다. 이러한 개혁들 중 일부는 이 문서에서 발전된 권고사항의 예시로서 간략하게 소개될 것이다. 아시아 지역의 몇몇 개혁사례를 살펴보면 다음과 같다. 이전에 계획경제였던 3개의 국가는 집권화된 소유권 관리기관을 설립하였다(중국은 SASAC(2003); 베트남은 SCIC(2007); 부탄은 가장 최근에 드럭 투자회사(Druk holding and Investment)를 설립). 필리핀에서는 OECD의 가이드라인에 따라 2006년에 공기업 지배구조의 성과점수제(score card)를 개발했다. 2007년 중요한 지배구조 개혁을 의무화시켰던 파격적인 대통령의 제안이 채택되었다. 이것은 공기업 개혁을 압박할 수 있는 매우 효과적인 도구로 입증되었다. 인도의 '중공업·공기업부'는 중앙정부 공기업(Central Public Sector Enterprises, CPSEs)의 기업지배구조에 대한 세부 가이드라인을 2007년에 발표함으로써, 정

부부분의 지배구조를 개선하기 위한 조치를 취하였다.

최근에 파키스탄은 공기업 규정을 공표하는 과정중에 있다. 한편 말레이시아는 인상적인 결과를 보여주기 위해 광범위하고 포괄적인 '전환 프로그램(Transformation program)' 을 시작하고 있다. 태국의 이사진 풀(pool)의 개발과 같은 좀 더 집중된 계획들 또한 흥미롭다. 투명성 부문에서는 싱가포르의 테마섹(Temasek)이 2004년부터 종합보고서를 발간함으로써 의미있는 발걸음을 내딛었다. 또한 한국에서는 공기업을 관리하고 감시하는 방법을 완전히 재조직화하는 의미있는 개혁들이 진행중에 있다.

그러나 강력한 이사회에 의해 운영되는 효율적이고 투명한 공기업과 사업부문에서 지나친 개입 없는 정부의 적극적인 소유권 행사, 공기업과 민간기업 간의 공정한 경쟁까지는 그 길이 여전히 멀다. 공기업 지배구조의 개혁은 지속가능한 결과에 도달할 수 있도록 장기적인 지지를 받는 것이 필요하다. 아시아뿐만 아니라 세계 전역에서 “끝나지 않은 의제”로서 전반적인 지배구조의 개혁은 중요한 부문이다.

2. OECD와 아시아 경제와의 협력

이러한 어려움을 극복하고자, OECD가 '정부소유기업의 기업지배구조에 관한 가이드라인'의 세부지침을 개발하였다. 2005년 가이드라인의 채택 이래로, OECD는 적극적으로 회원국가와 비회원국가에서 이러한 가이드라인을 논의하고 전파해왔다. 이 가이드라인은 공기업 지배구조 영역에서 국제적인 참고문헌이 되었고, 전 세계에서 정부부분의 지배구조 개혁을 원하는 정부와 이해관계자에 의해 집중적으로 사용되었다.

좋은 공기업 지배구조의 중요성은 이미 2003년 발행된 『아시아 기업지배구조에 관한 백서(White Paper on Corporate Governance in Asia)』, 이하 『아시아 기업지배구조백서』에서 명백하게 강조되었다. 백서의 첫 번째 우선순위는 공공 부문과 민간부문의 기관들 모두 좋은 기업지배구조의 가치에 대한 인식을 고취하여야 함을 명시하고 있다(『아시아기업지배구조백서』, #35). 공기업은 명백하게 공공부문에 속한 기관의 일부이기 때문에 백서의 우선순위 항목에 순응하여야 하고

가능한 한 이 우선순위를 실행하는데 선도적인 역할을 담당해야 한다.

이와는 별도로, 백서는 또한 좋은 기업지배구조를 촉진함에 있어서 정부의 역할을 강조하고 있다. 두 번째 우선순위는 정부가 회사의 주주로서의 권리를 적극적으로 행사해야 한다고 조언하고 있다(『아시아기업지배구조백서』, #93).

결과적으로, 2004년 기업지배구조에 관한 아시아 라운드테이블(Asia Round-table)에서는 아시아의 특수한 주제들에 초점을 둔 Task Force를 구성할 것을 OECD 사무국에 요청했으며, '공기업 지배구조에 관한 T/F'는 그 결과물이다. 2005년 베이징 회의에서는 대부분의 아시아 경제를 포괄하는 심도 있는 활동을 개발하는 데 동의했다.

아시아 국가의 당면한 정책과제를 적절하게 처리하기 위해 '공기업 지배구조에 관한 아시아 네트워크(이하 아시아 공기업 네트워크)'는 아시아 경제의 경험과 전문성을 함께 공유하고 있다. 이러한 아시아 공기업 네트워크는 싱가포르 이사 협회(Institute of director)의 대표인 John Lim 의장의 지휘 아래 설립되었다. 아시아 공기업 네트워크의 목적은 좋은 공기업 지배구조의 중요성과 과제들에 대한 의식을 고취시키고, 현재의 공기업 지배구조 정책의 틀과 실재를 평가하는 것이며 이를 통해 OECD 가이드라인이 반영된 좋은 국제적 사례들을 벤치마킹하는 것이다. 그러나 아시아 공기업 네트워크는 효과적인 영향이라는 점에서는 의욕적인 목표들을 지닌다. 아시아 공기업 네트워크는 정책결정자, 실무자, 전문가가 OECD 동료들과 더불어 지식과 경험을 공유할 수 있는 포럼을 제공함으로써 정책 결정에 영향을 주기를 원하고 있다. 따라서 이는 정책대안을 논의·분석하고, 적절한 권고사항을 개발하며, 아시아 경제 상황에 채택될 개혁의 우선순위에 동의함으로써, 공기업 지배구조 영역에서 효과적이고 실행가능한 개혁들을 지원하는 것을 목표로 하고 있다.

아시아 공기업 네트워크는 설립 이래 2006년 5월(싱가포르에서 싱가포르 이사 협회 주최), 2007년 4월(필리핀 세부에서 기업이사협회와 대통령실, 재무부 주최), 2008년 6월(인도 뉴델리에서 중공업·공기업부, 기업부, 기업지배구조를 위한 국가기금, 공기업의 상임회의 주최), 2009년 5월(태국 방콕에서, 재무부 산하의 공기업정책국 주최), 2010년 5월(말레이시아)에 걸쳐 총 5차례 모였다. 각 회의에는 약 50여명이 참석하였고 대부분 각 지역 내 공기업 지배구조에 관한 저

명하고 적극적이며 영향력있는 정책결정자, 실무자, 전문가들을 포함하고 있다. 네트워크는 이 분야에서 법과 규제, 기타 유형의 개혁을 유도할 수 있는 동료집단(peer group)을 구성하였다. OECD의 경험을 제공하고 OECD 가이드라인이 개발된 지역을 대표하기 위하여, 네트워크는 '민영화 및 정부소유자산의 기업지배구조에 관한 OECD 작업반(OECD 작업반)'을 비롯한 OECD 회원국 중 적절한 전문가를 포함시켰다. 이 네트워크는 논의의 틀로 OECD 공기업 가이드라인을 사용함으로써 아시아 지역 내 공기업 지배구조에 관한 구조화된 정책 논의를 위한 수준 높은 포럼으로 발전하고 있다.

3. 앞으로 가야할 길(앞으로의 방향)

가시적인 결과물을 생산하고 논의를 집중하기 위해, 아시아 공기업 네트워크는 아시아 경제 내의 공기업 지배구조를 개선하기 위한 개혁에 관한 일련의 권고사항들을 제공함으로써 이 '정책브리프(Policy Brief)'를 점진적으로 발전시키고 있다. 이 '정책브리프'는 아시아 공기업 네트워크의 논의의 산물이며 따라서 회의기간 동안 열린 토론을 반영한다. 이것은 합의된 문서로, 개혁의 영역을 명확히 하고, 국가의 개혁 노력을 지원하며, 진척사항을 모니터링할 수 있는 벤치마크를 만드는 데 그 목적을 두고 있다.

이 정책브리프는 또한 아시아 공기업 네트워크의 향후 업무에 대한 중요한 토대를 형성한다. 이 문서와 공기업 지배구조에 관한 OECD 가이드라인을 사용하여, 아시아 공기업 네트워크는 국가별 개혁의 우선순위를 명확히 하고 그들의 실행을 진단하는 데 초점을 둘 것이다. 이는 실행가능한 정책대안에 대한 분석과 어떻게 각각의 개혁 노력들이 성공하고 실패하는지를 설명하는 구체적인 사례연구를 통해 이루어질 것이다. 네트워크는 이 문서를 참고함으로써 국가 차원에서 그 진척사항들을 진단할 수 있을 것이다.

따라서 이 정책브리프는 이미 그 결실을 맺은 정책 논의의 첫 단계 결과물이다. 그러나 이것은 시작에 불과하다. 이들 가이드라인들의 실행이라는 가장 큰 과제가 네트워크 앞에 놓여 있다. 이것은 모든 관계된 이해관계자들의 참여뿐만 아니라 강력한 정치적 의지와 노력, 헌신을 장기적으로 필요로 할 것이다.

제1장 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규제체계 확립

권고사항 I.1 기업화(corporatization) 과정을 완성하고 각 경제내에서 공기업의 법적 지위를 간결화 해야 한다.

많은 아시아 국가에서 공기업은 여전히 다른 회사들과는 다른 독특한 법적 형태를 지니고 있다. 때때로 특수한 지위를 가진 회사와 해당 회사법 아래 설립된 공기업의 조합이 존재한다. 더욱이 일부 국가에서는 기업화 과정이 아직 완성되지 않았다.²⁾

OECD의 가이드라인은 '정부는 공기업 경영활동을 규율하는 실무관행이나 규정을 단순화하고 체계화하기 위해 노력해야 한다.' 고 권고하고 있다(가이드라인 I.B). 이러한 공기업 관련 법규체계의 간결화는 갈수록 규제가 완화되고 경쟁적인 시장체제 속에서 민간경쟁자들과의 공정한 경쟁 환경을 조성하는 데 기여할 것이다. 이것은 민간 소유자와 주주로서의 정부가 이용가능한 수단과 도구를 만듦으로써, 또 벤치마킹을 통해 투명성을 강화하고 감독을 용이하게 함으로써 가능할 것이다.

아시아 각국 정부는 특수법령에 의해 설립된 공기업 또는 정부통제기관의 기업화를 완성하여야 한다. 이전의 법령기업을 회사법에 등록된 정규 유한책임회사(Limited Liability Company)로 전환하는 데 노력해야 한다. 한 경제 내에서 공기업의 법적 지위를 맞추는 것(Harmonisation)은 아시아 국가들 안에서 관련 회사법의 수정을 비롯해 회사들의 기업지배구조를 개선하는 것을 목표로 하는 현 개혁의 관점과 특별히 관련되어 있다. 그러므로 공기업들은 기업지배구조에 관한 법령과 규제체제의 전반적인 개선으로부터 이득을 볼 것이다.

이 간결화 또는 합리화는 상업적 활동을 하고 경쟁 시장에서 운영되는 공기업에 우선적으로 적용되어야 한다. 또한 투명성 및 정보공개 의무와 기업지배구조(Governing Bodies)의 역할 및 권한에 중점을 두어야 한다(사례 1에서 제시하고 있는 최근의 말레이시아 경험 참고).

2) 공기업의 대다수가 분리된 법적 실체로서 기업화되지 않았음.

차선의 해결책은 예를 들면 특정 법적 형태를 지닌 공기업의 정보공개 범위를 확장하는 등 특히 공시의무에 관한 좀 더 폭넓은 특수(specific) 규제를 만드는 것이다. 이것은 근래의 기업지배구조에 관한 법령과 규제체제의 개선이 법령 기업에 적용되는 것을 가능하게 할 것이다.

마지막으로, 공기업의 법적 지위와 회사법(Company Law)에 등록된 정규 회사 사이에 남아 있는 차이들은 명백하게 공개되어야 한다. 이것은 잠재적 투자자에게 법적 환경을 명확하게 해주고, 향후 개혁을 촉진할 것이다.

〈사례 1〉 말레이시아의 전환프로그램(Transformation Program)

2004년부터 말레이시아는 국가 지주회사인 Khazanah를 좀 더 적극적인 주주로 변화시키는 프로그램을 시작하였다. 정부연계기업(Government Linked Companies, GLC)을 대상으로 한 전환프로그램은 포괄적이고 장기적인 국가 경제의 현대화(Modernization) 프로그램의 한 부분이었다. 이는 해외 경험의 성과를 벤치마킹하여 이루어졌다. 이 프로그램은 현실적이고 실적 위주이며, 지배구조 이슈와 주주의 가치에 관심을 기울인다. 이 개혁프로그램의 이행과정은 “정부연계기업 성과 향상을 위한 고위직 위원회(High-level Committee on Government Linked Corporations High Performance, 이하 PCG)”가 관리·추적 및 모니터링하며, 수상에게 직접 보고한다. 이 위원회에는 각종 주요 공기업 대표들이 포함되며, 재무장관이 위원회의 수장이 된다. Khazanah는 이 위원회의 사무국 역할을 하게 되며 외부 자문의 도움으로 운영된다.

첫 번째 단계는 2004년부터 2005년 상반기까지로, 이 기간 동안 핵심성과지표(Key Performance Indicators, KPIs)의 도입, 성과 계약, 성과연동 보수, 위원회 및 이사회 구조조정이 이루어졌다. PCG의 성과는 2005년 시작된 “전환매뉴얼(Transformation Manual)”에 요약되어 있다. 이 매뉴얼은 정부연계기업이 직면하고 있는 핵심문제를 처리하기 위한 PCG의 전반적인 정책 가이드라인을 다루고 있다. 매뉴얼에 포함된 정책지침은 5개의 목표를 추구하고 있다. 1) 국가 발전을 골자로 한 정부연계기업의 의무사항을 명확히 하는 것, 2) 정부연계기업의 이사회와 기업지배구조의 효율성을 진일보시키는 것, 3) ‘정부연계투자회사(Government-Linked Investment Companies, GLICs)’의 주주로서 전문적 능력을 강화하는 것, 4) 기업운영의 우수사례를 받아들이고 실천하게 하는 것

5) 정부연계기업의 변환프로그램을 효과적으로 집행하는 것이다.

두 번째 단계로는 “추진력 생성” 단계로 2005년 하반기부터 2006년 말까지 진행되었다. 정책 가이드라인 외에 추가적으로 2005년부터 2006년까지 국가연계기업 전반에 걸쳐 10가지 발전 및 집행계획이 수립되었다. 이러한 10가지 계획의 면면을 살펴보면, 이사회들의 효과성 강화, 이사들의 능력 강화, 국가연계기업의 모니터링 및 관리 기능 강화, 규제 환경의 개선, 사회의무의 명확화, 정부보조 검토 및 개편, 자본 관리 행위의 최적화, 지도자 및 기타 인적자본의 관리와 개발, 심도 있는 성과관리 프로그램과 기업 활동 관리 강화 등이 있다. 이러한 두 번째 단계는 일련의 참고문헌을 제공해 주는데, 그 대표적인 예로는 이사회 효율 강화와 이사회 활동 및 처리 과정 개선법을 다룬 그린북(Green Book), 사회적 책무의 명확화를 다루는 실버북(Silver Book), 정부 보조 검토 및 재고에 관한 레드북(Red Book), 기업활동 효과성 강화에 관한 옐로우&브라운북(Yellow and Brown Book), 자본관리 활동 최적화에 관한 퍼플북(Purple Book) 및 인적자본 관리 및 개발에 관한 오렌지북(Orange Book) 등이 있다. 또한 이 기간 동안 핵심 정책인 핵심성과지표(Key performance indicators, KPIs)가 소개되었으며 집행되었다.

세 번째 단계는 2007년부터 2010년에 해당하는 기간으로, 이 기간 동안은 이전의 단계에서 나타날 것으로 예상되었던 가시적인 성과가 나타나기 시작하였다. 이 기간 동안은 장기적 안목의 전략적 계획 수립에 초점이 맞추어졌다. 마지막 단계인 2010년 그리고 그 이후 단계에서는 공기업이 민간기업들과의 경쟁에서 뒤처지지 않고 성공적으로 경쟁하며 이러한 개혁 계획의 노력이 결실을 맺어 전환(transformation)이 현실화되는 것이다.

새로운 CEO들이 영입되었고 그들은 이제 핵심성과지표(KPIs)를 기초로 한 보수 및 계약연장에 관한 3년의 계약을 맺고 있다. 말레이시아 정부 관계자의 관점에서 보면 이러한 과정은 성과가 나타나기 시작하였다. 가장 규모가 큰 20개의 공기업들은 2007년 KLPCI 지수를 2.7% 초과하는 실적을 보여준 바 있고, 2008년의 회생계획을 성공적으로 이행한 바 있다. 2006년 이후로 국가연계기업은 핵심성과지표(KPIs)에 대해 보고하고 있는데, 이들은 이것이 변화를 촉진하는 강력한 기제라고 결론짓고 있다. 2009년에는 분야별 벤치마킹 또한 시도되었다.

이 2004년 5월에 시작된 10년 계획 프로그램의 중간지점인 2009년 3월에 국가연계 기업들은 중간 평가보고서를 제출하였다. 보고서는 그동안 꾸준한 성장이 이루어졌고 국가연계기업들은 재무적으로나 회사 운영면에서 이전보다 건전해졌다고 결론지었다. 프로그램이 시작된 이후부터, G-20(PCG의 구성요소로 GLIC가 통제하는 약 20개 거대 국가연계기업의 모음)는 재무제표의 구조조정뿐 아니라 재무상·영업상 괄목할 만한 개선을 이루어냈다. 2008년의 어려운 경제 환경에도 불구하고 G-20의 총수익은 2004년보다 53%나 개선되었다. 비금융(non-financial) G-20 기업의 영업현금흐름은 42% 정도 성장하였다. 프로그램이 시작된 후 G-20의 연평균 주주 수익률은 KLPCI 수치에 비교하여 연 성장률로 4.8% 정도 앞서고 있다. G-20의 자기자본수익률은 2004년 8.2%에서 2008년 10.4%로 성장했으며, 2007년에는 무려 14.6%까지 상승하였다. 또한 상당수의 국가연계기업들은 전략적 위치 강화와 지역 확장 및 전략적 투자회수를 목표로, 상당한 기업활동 개혁 프로그램을 실시하고 있다.

지금까지의 성과를 간과하는 것은 아니지만, 이 프로그램의 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 아직도 가야 할 길이 멀다. 국가연계기업들은 아직까지 지역 분야의 최고 민간 경쟁기업들보다는 뒤처져 있는 상태이고, 이 프로그램의 장기적인 성격 때문에 정부는 지금까지 이루어놓은 성과만으로 자기만족에 빠져 나태해질 수 있다. 또한 현재의 당면한 금융 경제위기에 대처하기 위해 국가연계기업들은 위기관리 모드를 적용하여 매일매일의 영업에도 경계를 늦추지 않아야 한다. 지역경제를 촉진하기 위해 상당한 파급 효과가 있는 분야에 국내 투자를 하는 것이 중기의 GLIC들과 국가연계기업의 핵심 목표이며 이는 말레이시아가 현재 필요로 하는 요소이다. 이것은 최근 발표된 말레이시아 정부의 규제금융 정책과도 일맥상통한다.

권고사항 I2 소유기능과 규제기능 사이의 효과적인 구분을 명확히 하여야 한다.

많은 아시아 경제에서 소유권 기능을 다른 정부기능으로부터 분리하는 것은 현실화되기 어려운 문제이다. 많은 경우에, 중요한 개혁들은 여전히 소유권 기능과 규제기능의 효과적인 분리를 보장하기 위해 대기 상태에 있다. 소유권 분리와 관련된 상황은 국가별로 차이가 있으며, 분리의 효과는 각 부문별로 상이하다. 일부 경우에 공기업은 자체적인 규제권한을 보유하고 있다. 심지어, 독립된 규제기관이 설립되더라도 주무부처에 대한 상대적 권한과 효과적인 독립성에 관한 의구심이 존재한다.

아시아 정부들은 공기업에 관한 소유권 기능과 여타 정부기능 사이의 효과적인 분리를 확실히 하기 위해 노력해야 한다. 이러한 명확한 구분은 경쟁의 왜곡을 피하고 민간부문에 대한 공정한 경쟁환경의 조성을 위해 근본적으로 선행되어야 하는 필수조건이다. 이것은 OECD 가이드라인의 제 I 장의 첫 번째 권고사항이며, ‘OECD 규제개혁원칙(OECD Principles of Regulatory Reforms)’을 통해서도 지지되고 있다.

특히 주무부처와 관련하여 규제자의 독립성을 보호하기 위하여 명확한 법과 규제는 발전되어야 한다. 명목상의 독립성은 충분하지 않다. 예를 들어 실제 운영상의 독립성이 협소한 요금체계 또는 예산에 대한 통제 부족으로 위태롭게 될 수 있다. 그러므로 규제자가 적정 수준의 운영상 독립성을 지닌 채 제대로 기능할 수 있도록 적절한 재무자원과 인적자원이 제공되어야 한다.

권고사항 I3 공기업의 특별한(Specific) 책무와 이와 관련된 비용을 투명하게 해야 한다.

아시아에는 매우 적은 수의 국가만이 공기업의 특수한 책무를 명확히 정의하고 있다. OECD 가이드라인은 비상업적 목적으로 제한하지 않지만, 적절한 비용과 자원, 더불어 이들의 목적에 대한 명확한 공개를 요구하고 있다. 이러한 공시는 민간부문과의 공정한 경쟁을 유지하고 공기업의 전반적인 성과에 대한 투명성을

보장하는 데 중요하다. OECD 가이드라인은 사회적 통념을 벗어난 의무 및 책임은 일반국민에게 공표되어야 하며, 관련 비용은 투명한 방법에 의해 보상되어야 한다(가이드라인 I.C, p.10)고 명시하고 있다.

아시아 정부들은 공기업의 특별한 책무와 이와 관련된 비용을 투명하게 해야 한다. 공기업의 권한을 명확하게 하고, 공기업의 상업적 또는 비상업적 목적들을 분명히 해야 하며, 특별한 책무를 달성하는 데 발생하는 비용을 확인해야 한다. 이러한 과정은 공기업과 예산당국에 이러한 책무들을 충족시키기 위한 재무적인 시사점을 명확히 할 것이다. 또한 사회·지역개발과 가치창출(Value Creation) 사이에 일어날 수 있는 상충관계를 명확히 할 것이다. 따라서 특별 책무의 지속 가능 여부 판단을 위한 논의뿐만 아니라 이러한 특별 책무를 달성하기 위한 재정적 대안에 대한 논의도 활발해질 것이다.

많은 아시아 경제 내 공기업의 비상업적 목표들은 규모와 범위가 광대하여 정치적으로 민감한 문제이며 투명한 비용과 재원으로 실행되기 위해 복잡한 과정이 수반된다. 그러므로 공기업의 회계 및 예산과정에 있어서 심도 있는 개혁이 요구될 것이다. 그러나 국가의 정책목표를 명확히 하고 합리적인 비용추정치를 개발하며 시간의 경과에 따른 모니터링을 실시하는 것으로부터 이러한 과정이 시작될 수 있다.

권고사항 I4 공기업과 정부소유은행, 금융기관 사이의 독립적인 관계를 확실히 해야 한다.

많은 아시아 경제 내에서, 정부부문은 여전히 개발금융기관(Development Finance Institution)을 비롯해 기타 주요 금융기관과 금융부문에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 더욱이 정부소유은행과 금융기관들은 많은 경우에 공기업의 주요 채권자이다. 또한 정부소유 여부와는 관계없이, 은행들은 정부가 공기업의 부채들을 암묵적으로 보증한다고 간주하는 경향이 있다. 이것은 종종 과도한 공기업에 대한 채무를 발생시키고, 정부소유은행에 부실대출을 발생시킨다. 이것은 시장왜곡을 야기하고 시장의 감시와 압박을 가할 수 있는 중요 자원으로부터 공기업을 보호한다.

정부소유은행과 금융기관은 상업적인 기준, 즉 민간부문에 대한 동일조건과 상황에서 공기업의 신용도를 승인해야만 한다. 적절한 규제가 적용·강화·실행되어야 하며, 금융부문 특히 비상업적 기관 및 특수관계자 간 거래에 대한 감독이 강화되어야 한다. 개별적인 대출결정에 대한 정부의 간섭은 엄격하게 금지되어야 한다.

더 일반적으로, 적절한 자금(Credit)의 배분과정을 개발하여야 하며, 공기업은 일반 자본시장에서 재원을 마련하도록 해야 한다. 묵시적 또는 명시적 정부의 보증이 있다면, 정부는 공기업의 부채보증에 대한 시장요금³⁾을 정확히 함으로써 민간시장이자율 이하로 제공되는 민간부문의 부채문제를 완화시킬 것이다. 이것은 적절한 자본배분을 이끌어내며, 정부보증을 유지하기 위해 노력하는 공기업에 대한 인센티브를 감소시킬 것이다.

정부소유은행과 공기업 간의 이사회 구성원의 교차를 엄격히 제한하는 등 이해갈등을 제한할 수 있는 추가적인 기제가 개발되어야 한다. 많은 아시아 국가들은 정부가 소유주로서 정부소유은행, 특히 개발금융기관(Development Finance Institution)의 대표를 공기업 이사회의 이사로 임명한다. 정부소유은행의 이사회는 정부가 수립한 정책의 틀에 구속되기 쉬운데, 이를 방지하기 위해 정부소유권 기관과의 협의를 통해 자체적으로 정책을 개발하도록 하여야 한다.

〈사례 2〉 필리핀의 공기업 지배구조 성과점수제(Corporate overnance Scorecard)

2005년, 필리핀 상장공기업의 기업지배구조를 평가하기 위해 '기업이사회협회(Institute of Corporate Directors, 이하 ICD)'는 기업지배구조 성과점수제를 도입하였다. ICD는 PLCs에서의 성공을 토대로 필리핀의 '국가소유 및 운영기업(이하 GOCCS)'에서도 기업지배구조 평가제를 개발하였다. 기업지배구조 평가제는 2005년 9월 인도네시아 발리에서 실시된 아시아 라운드테이블회의에서 발표된 'OECD 정부소유기업 지배구조에 대한 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprise)'의 영향을 받았다. 성과점수제의 목표는 주요 공기업에 성과점수제를 사용

3) 이러한 요금은 정부의 보증이나 지원의 부재 속에 가능한 시장이자율과 공기업에 제공되는 할인이자율의 차이를 반영하기 위해 정부에 부과될 것이다.

하여 기업지배구조의 벤치마크를 개발하는 것이었다. 또한 필리핀 공기업의 기업지배구조에 대한 인식을 고취하고 개선영역을 명확히 하고자 하였다.

재무부(Department of Finance, DOF), 대통령실(Office of the President, OP), ICD는 프로젝트 초기그룹을 구성하기 위해, 31개의 필리핀의 GOCCS를 선택하였다. 이들 기업은 필리핀 경제에서의 중요성에 따라 선택되었으며, 이 그룹에는 OP와 DOF에 의해 특별 감독되는 16개의 GOCCS가 포함된다.

2005년 11월에 ICD는 GOCCS와 정부금융기관(Government Financial Institutions, GFIs)을 위한 CG의 성과점수제 실무회의를 실시하였다. 다양한 GOCCS의 대표와 주요 규제자, ICD 회원들이 참여하였다. 설문지는 2005년 11월 실무회의에 조심스럽게 전달되었다. 설문지는 광범위한 문서의 형태로 시작하여 차후에 미시적·거시적 문항으로 나누어졌다. 양자 모두 공기업 지배구조에 관한 OECD 가이드라인을 필리핀의 경험에 맥락화한 버전이다. ICD는 “필리핀 GOCCS들과 GFI의 기업지배구조에 대한 메모”를 발전시켰다.

ICD는 GOCCS들에 적용되는 인증서와 법을 확인함에 있어서 ‘정부기업자문실(Office of the Government Corporate Counsel)’과 협력했다. ICD는 또한 다음과 같은 항목을 포함한 31개 폴리오를 작성하기 위해 대학생들과 협력했다. 1) 각 GOCCS들의 인가서(Charters), 연차보고서, 회계보고서, 2) GOCCS이 발행한 관련 문서, 3) GOCCS들의 웹사이트의 출력물, 4) GOCCS의 고위관리자가 응답한 기업지배구조에 관한 설문조사

ICD는 내부감사기관(Institute of Internal Auditors)의 도움을 구했다. ICD 회원들은 첫 두 해의 결과를 강화하기 위해서 3차년도에도 시행했다. 문항지에 대한 각각의 응답은 수집된 포트폴리오의 구체적인 정보자료와 증거들에 의해 뒷받침되었다.

아시아 기업지배구조 네트워크회의를 통해, 공기업 지배구조를 위한 성과점수제에 대한 관심이 증가하고 있다. 2009년의 기업지배구조 성과점수제는 2005년에 시작된 초기 점수제에 대한 후속조치로 다시 시행되었다. 2009년에는 ICD의 연간 실무회의의 결과로 기업지배구조 성과점수제 가이드라인이 개선되었고, 더 철두철미하게 만들어졌다. 마닐라에서 2009년 9월 9~10일에 개최된 기업지배구조에 관한 OECD 아시아 라운드 회의에서, 2009년의 성과점수제의 결과가 공개되었고, 계량경제학적 분석이 가능한 충분한 데이터를 수집하기 위해 4~5년에 걸친 기간까지 매년 GOCCS와 GFIs의 기업지

배구조 성과점수제가 지속될 수 있도록 확정되었다. 이는 공식적으로 상장된 기업들의 기업지배구조 성과점수제 안에서 이루어져 왔으며, 그 점에서 4년간의 기업지배구조 성과점수제의 결과는 독립적이고, 외부의 계량경제연구가 쉽다고 할 수 있다. 2009년의 결과는 필리핀의 좋은 기업지배구조 준수(Compliance)의 기준이 높아지고 있음을 보여주었다.

권고사항 I.5 **공기업의 기업지배구조에 대한 대중적 토론을 촉진하여야 한다.**

공기업 지배구조의 개혁은 정치적 결단과 지속적인 정치적 지지(Political Commitment)를 필요로 할 것이다. 또한 이해관계자가 수용가능하고 성공적으로 실행할 수 있는 개혁에 대해 충분한 논의를 요할 것이다. 결과적으로 정치적 지지는 국민들의 지속적인 관심을 필요로 한다. 따라서 공기업 지배구조의 문제에 대해 국민들과 토론하고 이러한 토론에 NGO 등이 참여하도록 독려하는 것이 중요하다.

논쟁을 뒷받침하고 촉진하며 국민의 관심을 고조하기 위해서는, 현재의 공기업의 성과를 강조하고 민간부문과 외국의 성과와 비교하는 것이 최선일 것이다. 또한 기업지배구조의 평가는 개혁을 추진하고 대중의 관심을 얻는 데 중요할 것이다⁴⁾. 장기적으로 국민의 지지와 정치적 헌신을 얻고 이를 지속하기 위해서, 공기업 지배구조 개혁이 가져올 잠재적인 경제적 파급의 중요성을 보여주는 것 또한 중요하다. 공공서비스의 더 좋은 질과 낮은 가격, 차후 시장자본에 대한 영향 및 가치창출의 잠재성을 추정하고 지배구조 개혁의 옹호자들과 의사소통함으로써 이루어질 수 있다.

다양한 이해관계자에게 공기업 지배구조 개혁의 이익은 명확하게 설명되어야 한다. 국민의 관심을 고조시키고 공기업 지배구조 개혁의 성과가 어떤 것인지 교육하는 데 있어서, 식견이 있고 적극적인 대중매체의 역할이 중요하다.

4) 필리핀의 접근은 사례 2에 설명되어 있다.

제2장 소유자로서의 정부

권고사항 II.1 정부 소유 부문을 합리화 해야 한다.

아시아 정부는 정부의 소유권 행사기관을 명확히 지정해야 하며, 지정에 대한 이유와 가장 적절한 형태의 정부 소유구조도 명시해야 한다. 이를 바탕으로 민영화 과정을 명시, 집행할 수 있으며, 이는 공공부문 축소를 위한 적절한 방법으로 활용될 수 있을 것이다. 공공부문 축소는 정부개혁을 위한 노력과 감독 기능의 효율성을 높여줄 것이다.

권고사항 II.2 소유권 정책을 발전시키고 공표해야 한다.

아시아 정부 중 소유권 정책을 발전시켜온 국가는 많지 않다. 소유권 정책을 공식화한 국가는 더 더욱 적다. 소유권 정책이 존재한다 하더라도, 공기업의 일반적인 목적(상업적 이익을 추구하면서 공공서비스를 제공하고, 국가 경제에 이바지하는 것)을 언급하는 등 대체적으로 일반론만을 다루고 있다. 국가의 재정위기, 대형 기업의 스캔들, 넓은 의미의 정부개혁 등은 정부의 공기업에 대한 소유권 정책의 발전을 촉진한다. 아시아 정부는 이러한 상황이 올 때까지 기다려서는 안되며, 정부 소유권 기능의 집행에 대한 주요 원칙들을 하나의 권위있는 문서에 통합하여 명시하여야 한다.

공기업의 소유자로서 가장 중요한 역할은 소유권 정책을 발전시키는 것이다. 이는 “정부 소유의 총체적인 목적과, 공기업 지배구조에 있어 정부의 역할, 소유권 정책의 시행방법을 정의하는 것”을 의미한다(OECD 가이드라인 II-A, p.11). 소유권 정책은 정부 소유권에 대한 포괄적인 근거를 명확히 해야 하며, 이러한 근거에 의거한 주요 목적들도 분명하게 설명되어야 한다. 최소한의 원칙에 따라 지속가능한 가치 창출에 집중하는 추세이다. 소유권 정책으로 정부가 소유자로서 감당해야 할 역할을 정의하는 것은 매우 중요하다. 명확하게 공표된 소유권 정책은 공기업의 목적들의 우선순위를 결정하는 틀을 제공해야 하며, 정부의 지나친

경영권 침해, 또는 소극적인 소유권 행사를 방지하는 기능도 갖추어야 한다(아래 인도와 태국의 사례 참조).

이러한 소유권 정책은 일관성을 유지해야 하며, 목표를 너무 자주 변경하는 것을 피해야 한다. 이는 공기업과, 시장 그리고 일반 국민들에게 정부의 정책 목적을 명확하게 인식시키고, 소유자로서의 정부의 행동을 예측 가능토록 하기 위해서이다. 이러한 권위 있는 총체적인 원칙문서는 부문과 시대를 초월하여 관련 정책의 일관성을 유지시켜 줄 것이다.

신뢰성을 유지하기 위해 소유권 정책에 높은 권한이 부여되어야 하며, 투명성 그리고 든든한 정치적 지지 기반도 필요하다. 이를 통해 공기업 지배구조에 대한 인식도를 높이고, 공식적인 토론의 대상으로 자리잡을 수 있는 기능 또한 수반하는 것이다.

소유권 정책은 존중되어야 하며 효과적인 실행이 수반되어야 한다. 정부라고 해서 정책 이행 의무가 면제되어서는 안 되며, 정책 실행을 점검하기 위한 수단으로 소유권 행사기관이 정기적으로 보고를 하도록 하는 방법도 있다.

〈사례 3〉 인도의 공기업 지배구조를 위한 가이드라인

공기업에 대한 신뢰도를 높이기 위해 2007년 6월 공기업부(Department of Public Enterprises, DPE)는 “공기업(Central Public Sector Enterprises, CPSEs) 지배구조를 위한 가이드라인”을 제정하였다. 인도는 이러한 가이드라인을 도입한 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 이 가이드라인은 모든 이해 관계자들 간의 협의를 통해 관련 법령을 모두 고려하여 수립된 종합적 체제이다.

이 가이드라인의 가장 핵심적인 부분은 상장공기업뿐 아니라, 비상장공기업에게도 적용된다는 점이다. 또한, 인도의 증권거래위원회(Securities and Exchange Board of India, SEBI)가 발간한 주식시장 동의서(listing agreement with stock exchanges) 제49조와 유사한 내용을 담고 있으며, 이사회를 대상으로 한 업무수행강령 및 윤리규범도 포함하고 있다. 국가의 정식 규범으로서 다음과 같은 권한도 지니고 있다. “이 가이드라인은 본질적으로 선택적 규범이기는 하나, 모든 공기업이 준수해야 한다. 이로써 모든 주주와 관련 이해관계자들의 권익이 보호받게 될 것이기 때문이다. 가이드라인 이행

내역은 이사보고서, 연차보고서, 주주총회에서 의장 연설에 반영되어야 하며, 공기업부는 이 가이드라인 준수 여부를 바탕으로 각 공기업을 평가할 것이다.” 당국은 공기업이 이 가이드라인과 평가체제를 숙지하는 데 필요한 시간을 충분히 허용할 것으로 보인다.

이 가이드라인은 이사회 구성, 감사위원회의 역할과 권한, 의무공시사항 등에 대한 내용을 담고 있다. 중요한 특징으로는 위기관리에 대한 책임을 이사회에 지우는 것이다. 추가로, ‘업무수행강령과 이사회 및 고위 관리직을 위한 윤리규범’에 관한 내용을 부록으로 실고 있다. 기업지배구조에 대한 별도의 보고서를 연차보고서를 통해 공시해야 하며, 이 때 가이드라인 준수 여부에 대하여도 자세히 기술해야 한다.

공기업은 담당 감사 혹은 기업 간부로부터 가이드라인 준수 여부 내용을 담은 증명서를 받아야 한다. 공기업부는 가이드라인 적용 여부를 바탕으로 공기업을 평가하기로 결정하였다.

많은 공기업 관련 정책이 비상장공기업도 가이드라인 준수에 협조하면서 상장기업으로 전환할 것을 적극 권장하고 있다. 수상인 Dr. Manmohan Singh은 2007년 3월에 열린 공기업 대표자회의에서 “더 많은 공기업들이 주식시장에 상장된다면 이사회 전문성 강화 및 독립이사의 권한 부여에 힘이 실리게 될 것이다. 나는 공기업 이사회에 독립이사제를 도입하는 것이 의사결정의 효율성과 효과성을 높여줄 것이라 믿는다”고 말했다. 재무부 장관 또한 2007년 가이드라인을 발표하면서 “공기업의 가치를 높이는 유일한 방법은 주식상장이다. 이는 공기업의 기능이나 특성을 바꾸는 것이 아니다..... 성장하는 국제시장에서 공공부문의 역할을 재조정할 필요가 있다. 시장은 이제 인도를 넘어서 전 세계로 확대되었다. 어떤 기업이라도 성공하려면 국제수준에 도달하는 것이 필수 사항이다.”라고 설명하였다. 이러한 발언을 통해 제시된 공기업부의 새로운 정책 방향은 유례가 없는 매우 독특한 것으로 기업지배구조에 대한 국제적 기준에 순응하는 것임과 동시에 또한, 점진적으로 정부지분을 희석시켜 일반 국민과 민간기업의 이익을 적극 확대하는 방안이라 할 수 있다.

〈사례 4〉 태국: 공기업 지배구조를 위한 정부 가이드라인

재무부 산하의 공기업정책국(State Enterprise Policy Office, SEPO)은 공기업(State-Owned Enterprises)의 지배구조를 위한 가이드라인을 수립하였다. 이는 태국 공기업 운영을 위한 기본적인 틀을 제시하는 것으로 다음 사항을 의무화 하고 있다.

소유자를 대변하는 정부의 역할

정부는 의향서 이외에 추가로 전략보고서를 작성하여 일반 국민에게 공시해야 한다.

주주의 권리와 공평한 대우

주주는 소유권을 행사하되 체계적이고 투명한 과정을 거쳐 임명된 이사회가 정부를 대표하여 이를 행사하도록 해야 한다.

이사회의 책임과 의무

공기업의 이사회는 소유권 행사기관과 정부가 지정해 준 기업 목적을 바탕으로 사업 전략을 적극 수립, 감독, 검토해야 한다.

이해관계자의 역할

이해관계자들은 각각의 법적 권리에 입각하여 관련법을 따라 공정한 대우를 받아야 한다. 또한, 공기업 이사회는 사회 및 환경적 사안에 대한 분명한 원칙을 수립해야 한다.

투명성 및 공시

공기업은 재무적 정보뿐 아니라 비재무적 정보까지도 중요한 사안이라면 모두 공시해야 한다. 이 때 관련 법령과 규칙에 입각하여 정확하고, 신속한 정보를 투명하게 공개해야 한다.

행동강령

공기업은 내부윤리규범을 수립하여 일반에 공개하고, 준수해야 한다. 이는 공기업 종사자에게 요구되는 행동을 명확하고 자세하게 설명하는 지침서가 되는 것이다.

권고사항 II.3 소유권 기능 행사 시 이를 가시화 하며, 관련 권한을 강화하고, 일관성을 높이기 위해 서로 다른 소유권 행사기관 사이의 효과적인 협력, 또는 중앙 집중화가 이루어져야 한다.

소유권 기능 행사는 아시아 지역에서 매우 다른 형태로 이루어지고 있다. 어떤 국가는 이를 집중화 하여 이미 단일 정부부처 혹은 단일 지주회사가 소유권 기능을 행사하고 있다. 많은 국가가 이중적 형태(dual model)를 띠고 있는데, 이는 두 개의 정부부처가 서로 다른 소유권을 분담하여 공기업을 관리하는 형태이다. 또한 분산형 형태를 유지하는 국가도 많은데, 이들 국가에서는 공기업 분야마다 책임부처가 각각 따로 있는 형태이다.

아시아 국가의 공기업 지배구조를 위한 OECD 가이드라인은 소유권 행사의 중앙 집중화를 권장하고 있으며, 다수의 소유권 행사기관이 있는 경우라면, 최소한 기관 간의 효율적인 협력이 보장되어야 한다고 권면하고 있다. 여기서 말하는 중앙 집중화(Centralization)란 중앙·지방정부 또는 연방·주정부를 의미하는 것 이라기보다는, 정부의 어느 단계에서든 공기업에 대한 소유권을 총체적으로 담당 할 단일의 책임기관 혹은 책임부처를 설정하는 것을 의미한다. 이와 같은 집중화 는 소유권 기능과 그 밖의 다른 정부기능을 효과적으로 분리하여 공기업과 관련 된 정부의 역할을 명확히 하는 효과가 있다. 또한 소유권 기능을 가시화하여 존 재감을 높이고, 기능 행사 능력을 개선하기 위한 재정 및 인력 보강을 가능케 할 수 있다. 즉, 중앙 집중화 그 자체만으로도 소유권 기능을 강화시킬 수 있는 것 이다. 최종적으로 중앙 집중화는 정치권의 간섭을 줄이고, 공기업 이사회에 분명한 책임을 전가하는 수단이 될 수도 있다(아래 중국, 베트남, 부탄의 사례 참조).

이와 같은 중앙 집중화를 실행하기 위해서는 비용과 어려움이 따른다. 극복해 야 할 가장 큰 장애물은 지대추구 기회와 막대한 권력을 손실할 다른 정부부처의 반발이다. 정부는 개혁을 단행하기 이전에 이러한 장애물에 대하여 신중하게 고 려해야 하며, 효과적인 개혁안과 실행 수단을 개발하고, 반발에 맞설 수 있는 적 절한 정치적 지지기반을 수립해 두어야 한다.

공기업의 규모를 고려했을 때 중앙 집중화가 적절하지 않은 경우도 있을 수도 있다. 지나친 권력 집중화를 초래할 수도 있으며, 해당 중앙기관이 전문성을 갖춘 기존 주무부처보다 공기업 관리 능력이 떨어질 수도 있기 때문이다. 이런 경우라 할지라도, 소유권 정책을 발전시키고, 각 주무부처의 일관적인 소유권 기능 행사를 도모하며, 공공부문 전체를 위한 통합 보고서를 작성할 조정기관을 설립할 필요가 있다.

〈사례 5〉 중국의 공기업감독관리청 설립

2003년 3월 중화인민공화국은 공기업감독관리청(State-owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC)을 설립하였다. 중국 국가위원회가 발의한 개혁안을 수용하고, 새로운 공기업 관리 시스템을 구축한 것이다. 공기업감독관리청은 ‘공기업 감독 및 관리를 위한 임시규정’에 따라 투자자에 대한 책임을 지는 기관이다. 이 임시규정은 공기업감독관리청과 법제처(Legal Affairs Office)가 제정한 내용을 중국 국가위원회가 2003년 5월 발표한 것이다. 공기업감독관리청과 함께 지역 감시기관들이 지방공기업을 감독한다.

임시규정에 의하면, 공기업감독관리청은 통합형 중앙집중 형태로 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 소유권 행사 시에는 1993년에 제정되어 2005년 10월에 개정된 기업법도 함께 준수하여야 한다. 이 임시규정은 공기업감독관리청이 소유권 외의 업무까지 책임지도록 명시하고 있다. 즉, 업무지시, 기업 선진화, 국가안보와 관련된 기관의 권한 확대 등에 대한 업무도 포함하는 것이다. 수립 이후 공기업감독관리청은 실질적으로 소유권 기능에 집중해왔다. 이로써 중국 정부는 공기업 경영에 직접적으로 간섭하지 않고, 자본금 감독만 하게 되었다.

2008년 10월 ‘중화인민공화국의 공공자산법(People's Republic of China State-Owned Asset Law)’이 11번째 인민대표회의의 심사를 거쳐 2009년 5월 1일부터 발효되었다. 이 법은 공기업 감독을 위한 법률 체계를 포함하고 있으며, 정부 투자 및 회수, 공기업 경영에 관한 사항도 다루고 있다. 가장 주목할 만한 것은 이 법이 공기업감독관리청의 기능을 분명하게 정의한 것이다. 이로써 공기업감독관리청은 투자자로서 책임을 다하며, 모든 법정 공기업에 대한 소유권을 행사하게 되었다.

〈사례 6〉 베트남의 국가자본투자공사 설립

베트남은 국가자본투자공사(State Capital Investment Corporation, SCIC)를 설립하여 공기업의 국가지분을 관리하도록 하였다. 이는 소유권 기능을 통합 및 집중화함과 동시에 일선부처가 행사하던 정책기능과 소유권 기능을 분리하기 위함이다.

국가자본투자공사는 정부의 특수기관으로 공기업법(Law on State Enterprises)과 기타 관련법에 의거하여 운영된다. 2005년에 설립, 2006년 8월부터 법에서 규정하는 기능과 책임을 행사하기 시작했다. 정부 단일 소유 기관이며, 전 재무부 차관이 의장직을 맡고 있다. 금융지주회사 형태로 조직되었으며, 공기업의 정부지분에 대한 소유권을 행사한다.

국가자본투자공사의 설립 목적으로는 공기업 개혁 및 민영화 추진, 정책기능과 사업기능의 분리, 정부경영 및 정부투자자산의 효율성 증대, 그리고, 모범적인 기업지배구조 권장이 있다.

〈사례 7〉 부탄의 드릭(Druk) 투자회사 설립

드릭 투자회사(Druk Holding and Investments, DHI)는 왕실에 의해 2007년 11월 회사법에 따라 설립되었다. 이는 정부 단일 소유인 5개의 공기업의 지주회사 형태로 설립되었으며, 다른 7개 공기업의 지분도 작게는 13%, 크게는 80%를 소유하고 있다. 이들 공기업은 모두 시장형으로 운영되고 있으며, 전력, 통신, 항공, 금융 및 제조 산업을 담당하고 있다. 정부는 공공 수요가 큰 공기업은 직접 경영하기 위해 남겨두었다. 재무부는 드릭 투자회사의 유일한 주주이며, 합의하에 배당도 받는다. 저명한 전문가로 구성된 독립된 최우수 패널이 드릭 투자회사의 이사회를 선출하기 위해 조직되었다. 드릭 투자회사는 2가지 중요한 임무를 수행해야 한다. 이는 기업의 성과를 개선시키며, 정부를 대신하여 상업적 투자 대상을 모색하는 것이다.

기업 성과 개선을 위한 첫 단계로 연간계약제가 시행되었다. 이 계약은 기업의 5가지 목표(사회기반시설을 위한 자본형성, 운영 효율성, 수익성, 고객만족, 기업지배구조)에 대한 내용을 담고 있다. 정부의 계획과 프로그램도 이 계약내용에 반영되며, 지방의 전 시시설 및 통신시설 공급 등과 같은 공공사업 활동을 위한 보조금도 제공된다. 따라서 이러한 공공사업이 공기업의 성과를 악화시키지 않게 하고 있다.

공기업을 지배구조 개선은 이사회 역량 및 독립성 강화를 도모하는 것으로 기준에 입각한 선출 과정, 민간인의 이사회 참여, 교육 제공, 이사회 지침서 개발, 경영자(CEO) 임명 및 해임권의 이사회 위임 등을 포함하고 있다. 기업은 모두 성과 중심 체제로 바뀌었고, 기업은 성과관리시스템을 구축하여 그룹, 각 임직원 단위로 성과급을 지급하는 체제를 곧 도입시킬 예정이다.

분명한 비전, 이해 관계자와의 지속적인 교섭, 주요 이해 관계자의 의사결정 참여, 명확한 시행 계획, 서비스 개선으로 인한 선점 등은 드럭 투자회사의 성공을 지원하는 기반이 되고 있다.

권고사항 II.4 공기업을 경영에 대한 개입을 최소화 해야 한다.

아시아 지역 공기업을 지배구조에 있어 가장 위험하고 실질적인 취약점은 직접 혹은 간접적으로 개입되는 정치적 혹은 관료적 간섭이다. 정부의 소유기관과 공기업 간의 독립적(arms' length) 관계를 유지하는 것이 이러한 외부 간섭을 극복하는 방안이 될 수 있다. 하지만, 이것 자체만으로는 충분하지 않다.

소유자로서 정부는 공기업을의 임무와 목적을 분명히 해주고, 이사회에 힘을 실어 주어야 하며, 공기업에 대한 경영 간섭을 최소화해야 한다. OECD 가이드라인에도 다음과 같이 명시되어 있다. “정부는 공기업을의 일상적인 경영에 개입해서는 안 되며, 영업 자율권을 최대한 보장하여 명시된 기업 목적을 달성할 수 있게 해야 한다”(가이드라인 2-B). 이는 소유기관과 담당 정부부처 모두에게 적용되는 사항이다. 소유기관이 공기업과 이사회에게 방향을 제시할 수 있는 권한은 사업 전략과 정책으로 제한되어야 하며, 소유권 레벨에 맞게 행사되어야 한다.

공기업 경영에 직접 혹은 간접적으로 행사되는 외부 간섭 또는 압력을 제한하기 위해 이사회가 강화되어야 하며, 책임 있는 경영팀이 필요하다. 공기업 이사회에게 전체 경영목표에 맞는 명확한 사업방향이 제시되어야 하며, 이사회는 성과에 대한 책임을 지게 된다. 경영목표가 분명히 설정되면, 정부는 이사회가 그 책임을 완수하도록 맡겨야 한다. 이는 비공식기관으로부터 행해질 수 있는 외부 압력을 예방하는 것이기도 하다(아래 인도의 공기업 자율권 강화 사례 참조).

다른 어떤 정부 조직도 공기업에게 업무지시를 내리거나 일상영업에 간섭할 수 없도록 엄격한 제한이 명시되어야 한다. 정부와 공기업 이사회와의 관계는 공식적이고 투명해야 하며, 기업 목표 이외에 정부로부터 내려지는 특별 지시는 모두 공시되어야 한다.

〈사례 8〉 인도의 나브라트나(Navratna)와 미니라트나(Miniratna) 제도

1997년 인도 정부는 공기업(CPSEs)을 세계적인 대기업으로 발전시키기로 결정하고, 자율권 제고와 권한 위임을 계획하였다. 권한은 나브라트나스(Navratnas)라는 선별된 그룹에게 위임되었는데, 훗날 미니라트나스(Miniratnas)라는 그룹도 생겨났다. 공기업부(Department of Public Enterprises, DPE)가 발표한 정책은 선별된 기업의 이사회 구조조정을 의무화하여, 자율권과 권한을 행사할 능력을 갖추도록 하였다.

그 첫 단계로 경력과 전문성이 입증된 독립이사(비공식 비상근이사라 칭함)를 공기업 이사회에 4명 이상 두도록 하였다. 이 정책은 추후 6개월 이내로 독립이사가 전체 이사회 의 3분의 1 이상을 차지하도록 확대되었다. 독립이사는 높은 권한을 부여받은 채용위원회(Search Committee)에 의해 선출되었는데, 이 채용위원회는 공기업임명위원회 회장, 공기업부의 서기관, 기타 관련 부처의 서기관 외에도 산업부 장관이 임명한 저명 인사들로 구성되어 있었다. 이사회 구조조정은 자율권 확대를 위한 중요한 의무사항이 되었고, 기업 지배구조 개선을 촉진하였다. 이어서 증권거래위원회(Securities and Exchange Board of India, SEBI)의 지시를 따라 모든 상장공기업은 주식상장 동의서(listing agreement with stock exchanges) 제49조의 사항을 준수하도록 하였다. 이는 독립이사, 감사위원회, 보고 및 공시 제도와 관련된 엄격한 의무 조항이다.

나브라트나와 미니라트라에 속한 기업들은 규모면에서 성장을 보였으며, 주무부처 주관하에 마하라트나스(Maharatnas)라는 새로운 도약을 준비하고 있다. 마하라트나스는 국제 경쟁력을 갖춘 선별된 대규모 수익형 공기업으로 구성되어 있다.

권고사항 II.5 공기업을 위한 체계적이고 투명한 이사회 임명·선임 절차를 구축해야 한다.

아시아 공기업의 가장 큰 걸림돌은 정치권으로부터의 낙하산 인사와 공기업 이사회에 방만한 경영 문화라 할 수 있다. 대체로 공기업 이사회는 지나치게 많은 정부 대표자들로 구성되어 있고, 정치권에서 임명한 낙하산 인사들도 다수 포함되어 있다. 이들 대부분이 이사회 업무에 도움이 될 만한 적절한 자격증이나 경력을 갖추지 못하고 있다.

소유권을 행사하는 과정에서 가장 핵심적인 역할 중 하나는 능력 있는 이사를 선별하여, 그들로 구성된 이사회가 책임경영을 하도록 맡기는 것이다(OECD 가이드라인 2-C). 따라서 소유권 행사기관이 “체계적이고 투명한 이사회 임명·선임 과정”을 구축하는 것은 매우 중요하다.

임명·선임 과정에 있어서 각 이사회는 새로운 후보자가 갖추어야 할 자격조건(profile)을 구체적으로 명시해야 한다. 그리고 이 자격조건은 이사회가 맡은 임무를 수행하는 데 필요한 능력과 경력에 근거를 두어야 하며, 또한 기존 이사회에 대한 평가와 기업의 전략을 복합적으로 고려하여 현 이사회역의 역량이 부족한 부분에 집중해야 한다.

이사회 임명·선임 과정, 특히 새로운 후보자가 갖추어야 할 자격조건(profile)을 명시해 주는 과정에 이사회와 이사회 의장이 반드시 참여해야 한다. 이는 이사회 구성을 자성해 보는 기회를 제공할 뿐만 아니라, 주어진 임무에 대한 이해를 높이고, 이사회 전체의 기능을 개선하는 계기가 된다.

자격조건이 결정되면, 채용공고를 통해 일반에 공개하는 것이 바람직하다. 혹은, 독립된 외부업체로 하여금 1차 심사를 거쳐 적임자 선별 및 선발 후보자 명단을 작성하게 할 수도 있다. 능력과 경력 이외에도 후보자의 헌신·열정과 시간적인 여유도 심사에 포함해야 한다.

소유권 행사기관이 이사회를 선임하는 과정에 도움이 될 만한 또 다른 방안은 능력을 갖춘 후보자의 정보데이터베이스를 구축하거나, 후보자 정보 데이터베이스에 접근 권한을 갖는 것이다(아래 태국의 사례 참조). 이 데이터베이스는 후보

자의 폭 넓은 범위를 위해 채용공고와 경쟁 과정을 구축하여야 한다. 심사 및 조사를 위한 특별위원회를 조성하여 신원확인 과정을 거쳐 책임자를 적극적으로 탐색하는 방안도 고려할 수 있다.

소유권 행사기관은 인력채용 전문가(head hunters)를 고용하여 채용 수준을 높일 수도 있다. 공기업 이사회가 임명되면, 모든 이사직의 수와 각 이사들의 역할을 공개할 필요가 있다. 이사직의 수는 엄격히 제한되어야 한다.

〈사례 9〉 태국의 이사 채용

최근 태국의 공기업 개혁은 이사회에 집중되고 있다. 가장 큰 문제는 임명 과정의 투명성과 이사의 연임에 있다. 공기업은 일반적으로 특별법에 의해 설립되며, 해당 주무부처가 이사회 임명권을 갖는다. 즉, 정권이 바뀌면 공기업 이사회도 바뀌는 것이다.

이러한 상황을 개선하기 위해 이사회의 자격에 관한 법률(Act on Qualification of Board)이 개정되었다. 후보자는 이제 65세 미만이어야 하며, 정치권과 연관되어서는 안 되고, 이해관계의 충돌도 없어야 한다.

2008년 6월, 능력과 신의를 갖춘 공기업 이사 후보자 명단(pool)을 구축하기 위해 새로운 법이 도입되었다. 이들을 선출하는 선임위원회는 비정치적이며, 독립적이고, 신뢰성을 입증할 만한 사람들로 구성되어 있다. 현재까지 50명의 후보자가 선출되었으며, 다양한 산업과 분야에 걸친 전문가 200명을 추가로 선출할 것이다. 일반 대중, 인력채용 전문가(head hunters) 혹은 채용위원회(Search Committee)로부터 후보자 등록 신청도 가능하다. 모든 후보자들은 선임위원회의 엄격한 심사를 통해 재능과 신의를 평가 받는다.

이 법에 의하면, 이사회의 3분의 1은 이 이사 후보자 명단에서 선임된다. 결과적으로 특별위원회의 전문가에 의해 선임되는 것이다. 정권 교체와 상관없이 이사 선출 과정은 그대로 유지될 것이나, 이러한 과정이 현재 의무조항으로 법에 규정되어 있지는 않다.

권고사항 II.6 소유권 기능에 대한 책임을 다해야 한다.

소유권 기능은 책임 있게 행사되어야 한다. 이러한 책임경영은 공기업에게도 요구되는 사항이다. 효과적인 통제체제가 존재한다는 것은 대중의 신뢰를 얻는데 도움이 된다. OECD 가이드라인은 공기업들이 “일반 대중의 이익을 대변하는 기관(예:국회)에게 직·간접적으로 책임을 다해야 한다.”(OECD 가이드라인 2-E의 주석)고 설명한다.

이러한 이상적인 책임경영을 위해서는 먼저 경영목표가 명확하게 제시되어야 한다. 책임경영이란 정부가 소유권을 행사하고, 목표를 달성함에 있어서 소유권 행사기관이 어떠한 역할을 담당했는지에 대한 내용을 포함한다. 소유권 행사기관은 공기업이 주주의 이익을 위해 어떻게 운영되고 있는지를 입증할 수 있는 신뢰할 만한 정보를 제공해야 한다.

국회 보고는 정보를 수집하고 검토하는 과정을 포함하는 것이며, 다양한 이해관계자들이 관여하게 된다. 소유권 행사 기관과 공기업, 주무부처, 국회, 언론기관 그리고 일반대중 간의 협력은 공기업의 공시를 활발하게 만든다.

국회의 신임을 얻으려면, 소유권 행사기관(들)은 체계적이고, 적절하며 간결한 정보를 제시해야 한다. 보고서는 공공부문 전체의 성과에 대한 통합적인 정보를 담고 있어야 한다. 전문가로 구성된 의회 위원회의 내부 합의를 통해 보다 심도 있는 검토를 거쳐 본회의에서 논의되어야 할 사안을 밝혀내는 과정도 필요하다. 일반적인 예산에 대한 논의와는 별도로 공기업 성과에 대한 구체적인 토론이 본회의에서 이루어질 수 있다.

그러나 민간기업과의 공정성을 유지하기 위해서 균형을 이루는 것과 책임경영 방침이 주요 사안의 통제에만 집중되는 것이 중요하다. 지나치게 구체적이며 과다하고, 전략적이지 못한 통제로 공기업과 소유권 행사기관에 과중한 부담을 지워서는 안 된다. 의미없는 지나친 통제는 의욕을 저하시키는 형식적인 제도로 전략할 것이며, 공기업의 성과를 개선시키지 못할 것이다. 이는 부당한 정치적 개입을 유발할 수도 있다.

국회 보고서와 국회 회의록은 원칙상 일반에 공개되어야 한다. 단, 기밀사항에 대해서는 적절한 제약이 있어야 한다. 특히, 경쟁시장에서 활동하고 있는 공기업이

국회에서 특별 보고를 하거나, 심문을 받을 경우 주의해야 한다. 이러한 회의는 비밀리에 이루어질 수 있으며, 취득한 자료는 '상업 기밀자료'로 취급되어야 한다.

공공부문 전체에 대한 통합 보고서를 출판하는 것도 소유권 행사기관의 중요한 책임 중 하나가 될 수 있다. 이러한 보고서는 소유자인 정부의 주요 소통 수단이 된다. 이를 통해 일반 대중으로부터 신뢰와 관심을 얻을 수 있기 때문이다. 또한 내부 보고 체제를 개선시키고, 정부의 일관성을 높이며, 정부 내에 소유권 행사에 관한 의견 일치를 조성할 수 있다.

제3장 주주의 공평한 대우

권고사항 Ⅲ.1 관련법과 규범에 소액주주의 권익을 보호하기 위한 조항이 강화되어야 한다.

소액주주의 권익 보호는 아시아 자본시장의 더 큰 발전을 위한 주춧돌이다. 이는 아시아 기업지배구조에 관한 백서에서도 가장 시급한 사안으로 지적된 바 있다. 아시아 지역에서 상장공기업은 시장 자본화의 상당 부분을 차지하고 있으며, 주식을 상장하고자 하는 공기업의 수도 증가하고 있다. 이러한 상황 때문에 대주주의 권력 남용을 방지할 효과적이고 간편한 보호 시스템이 필요하다. 공기업의 소유주가 되는 정부가 대중의 신용을 얻는 것은 매우 중요하다. 이는 모든 주주를 동등하게 대우하고, 더 나아가 기업 정보를 각 주주에게 공평하게 제공함으로써 얻어지는 것이다. 정부의 신용도는 자금 조달 규모의 확대, 공기업의 추가적인 주식상장 및 공기업 평가에도 큰 영향을 미칠 수 있다.

소유권 행사기관은 법률과 규범 등이 소액주주를 보호하는 조항을 충분히 포함하고 있는지 검토해야 한다. 이러한 조항은 소액주주가 의사결정에 실질적으로 참여할 수 있도록 보장해야 하며, 특히, 공기업 이사회의 독립성과 임명에 관한 부분에서 효력을 발휘할 수 있어야 한다. 또한 특정 주주 결정에 대해서는 우선권과 자격을 갖춘 대주주를 의무화해야 한다. 결정적으로, 이해관계자와의 거래를 검토, 허용 및 공시하는 것에 관한 조항을 두어야 한다. 공기업의 경우, 명시적 이해관계자와 암묵적 이해관계자가 공존하고 있으므로 이들을 분명하게 정의하는 것이 매우 난해하다.

최근 이러한 문제에 대한 관심이 높아지면서, 기업법 개정을 통해 방지 조항이 소개되고 있다. 그러나 아직 일부 아시아 국가에서는 관련 규정이 미흡한 상태이다.

권고사항 Ⅲ.2 공기업 이사회 독립성을 강화하고, 임명 과정의 투명성을 제고해야 한다.

소액주주를 보호하기 위한 가장 좋은 방법은 독립이사 채용이다. 공기업 이사회를 충분한 인원의 순수 독립이사로 구성하고, 권한을 위임하는 방안이 필요하다.

아직도 아시아에서는 공기업에 독립이사의 인원이 충분하지 못하거나, 아예 없는 경우도 비일비재하다. 심한 경우, 독립 이사는 사실상 독립적이지 못하고, 이사회 선임 과정에 정치적 개입이 있다는 인식이 일반적이기도 하다.

공기업 이사회 독립성은 강화되어야 하며, 소액주주는 후보자 선정권, 누적 의결권 등의 제도를 통해 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 이사회 회원에 대한 충실의 의무 제도가 명확하게 수립되어 있어야 한다. 끝으로, 독립이사의 임명 절차는 높은 수준의 투명성을 바탕으로 정비되어야 한다.

권고사항 Ⅲ.3 소액주주의 권익 침해에 대한 효과적인 보상대책이 강화되어야 한다.

아시아 국가에 소액주주 보호를 위한 적절한 법률 및 규범이 존재하더라도, 효과적이고 신속한 시행이 늦는 경우가 많다. 이는 아시아 지역의 특성을 잘 반영하는 것으로 기업지배구조에 관한 법률이 잘 이행되지 못하는 상황을 나타내고 있다.

하지만 최근 이러한 시행과정이 빠르게 개선되고 있는 것을 몇몇 국가에서 볼 수 있다. 형사소송보다는 민사소송을 통해 개선되고 있으며, 특정 국가에서는 증권 감독자가 후속조치를 취하도록 하는 조항을 두고 있다. 그러나 아직 더 오랜 시간과 노력이 필요하다.

소액주주 권익보호법 시행 개선을 위해 가장 우선시 되어야 하는 것은 관련 시행자의 권한을 강화시키는 것이다. 이를 위해서는 충분한 재정 및 인력 지원과 독립성 보장이 수반되어야 한다.

권고사항 Ⅲ.4 소액주주 연합 조성을 지지해야 한다.

주주들은 활발한 활동을 통해 자신의 목소리를 내야 하며, 이를 위해서 자신의 권리에 대해 잘 알고 있어야 한다. 아시아에서 공기업의 소액주주가 은행이거나, 금융기관인 경우, 이사로 지목되었음에도 불구하고 휴면 주주로 남는 경향이 있다. 일반 개인 주주들 사이에서도 주주의 권리에 대한 인식이 미미한 편이다.

아시아 국가에서는 주주 활동의 활성화를 돕는 전문기관이 조성될 필요가 있다. 소액주주연합이 주주들의 활동을 돕는 수단이 될 수 있다. 주주의 권익에 대한 교육을 실시하여, 업계와 일반 대중에 주주가 가지는 권리에 대한 인식을 높일 수 있을 것이다(아래 말레이시아의 사례 참조). 권력 남용을 방지하기 위해서라도 이러한 기관을 육성하는 것은 중요하다.

〈사례 10〉 말레이시아 소액주주감시단의 역할

소액주주감시단(Minority Shareholder Watchdog Group, MSWG)은 2000년에 자본시장 감독관의 후원을 받아 조성되었다. 이 감시단의 역할은 기본적으로 주주를 활성화시키고, 소액주주의 이익을 보호하는 것이다. 감시단의 임무는 지식 있고 활동력 있는 소액주주의 육성을 주도하여, 결과적으로 자본시장 발전에 기여하는 것이다.

이 감시단의 주요 목표는 다음과 같다.

- (1) 소액주주의 경험을 나누고, 이를 말레이시아 기업지배구조 규범(Malaysian Code on Corporate Governance)과 증권위원회의 공시제도(Securities Commission's Disclosure Based Regime), 자본시장 종합계획(Capital Market Masterplan)에 기초하여 소액주주의 경험을 나누는 공개토론장의 제공
- (2) 말레이시아의 기업지배구조 및 소액주주 권익에 대한 자료 수집·제공 및 의견 제시
- (3) 기업지배구조에 대한 교육 개발 및 확산
- (4) 상장공기업 경영진의 비윤리적이고 부당한 행위에 대한 주주의 공동 활동 발의
- (5) 소액주주의 법적 권익을 대표하여 상장공기업의 의사결정 과정에 영향력 행사
- (6) 상장공기업 기업지배구조 수칙 위반 행위 감시
- (7) 필요할 경우, 집행기관에 소액주주의 권익침해사건 보고 및 이를 억제하기 위한 효

과적인 예방단체로 전환 시도

매년, 소액주주감시단은 기업회의설문조사, 배당금설문조사, 기업지배구조설문조사 책자를 발간하고 있으며, 연례총회와 특별총회에 참여한다.

제4장 이해관계자들의 관계

권고사항 IV.1 공기업은 이해관계자의 책무를 재평가하고 이해관계자들의 관계에서 전략적인 접근방안을 개발해야 한다.

OECD 가이드라인은 공기업이 지속가능하고 재정적으로 견고한 기업으로 자리 잡기 위해 이해관계자들의 관계가 굉장히 중요한 요소임을 강조한다. 또한 공기업의 명성(reputation)을 향상시키고 보호하며, 공기업이 수행해야 하는 일반 서비스 의무(general service obligation)를 완수하기 위해 이해관계자들의 관계는 중요하다. OECD 가이드라인은 이해관계자 이슈와 관련된 법적 분쟁 위험이 증대하고 있다는 것을 인식해야 함을 강조한다. 이러한 이슈가 적절하게 해결되지 않을 경우, 사회적 관심은 기업과 산업의 지속 가능성에 잠재적인 장애로 이어질 수 있다. 그러므로 OECD 가이드라인은 공기업이 완벽하게 이해관계자의 역할과 영향에 대하여 이해하기를 권고한다. 가이드라인은 또한 부를 창출하는(wealth-creating) 이해당사자들과의 적극적인 협동을 장려한다. 이것은 공기업이 반드시 그들의 정책과 이해관계자들 간의 효과적인 관계에 대해 보고해야 한다는 것을 의미한다. 다시 말해 OECD 가이드라인은 의사결정 과정에서의 이해관계자의 권리와 영향력이 반드시 뚜렷하게 명시되어야 한다는 것을 강조하는 것이다.

많은 공기업에는 수많은 이해관계자와 그들 사이의 복잡한 관계가 존재한다. 주요 이해관계자를 규정하기 위해 구체적인 사전 전략이 마련되어야 한다. 많은 국가에서 공기업은 이해관계자 관계를 잘 이해하고 있다고 인식되고 이해관계자 보고에 대해 포상을 받고 있다. 하지만 이러한 과정이 공기업이 그들의 이해관계자와 관련된 실행을 재점검하고, 전략정책을 발전시키는 것을 막아서는 안 된다. 반면에, 많은 공기업은 이해관계자와 관련하여 전략적인 행동을 취하기 위해 이해관계자들과의 관계에서 투쟁하고 재량권을 회복하는 것에 주력한다. 대부분의 이해관계자 계약은 재평가될 필요가 있다. 공기업이 이해관계자 관계를 제대로 다루기 위한 전제조건은 그들의 구조와 정보 등을 발견하여 정확하게 보여주어야

한다는 것이다. 즉 그들의 현재와 미래의 권리와 권력 및 기업의 활동에 대한 관심의 수준을 인식해야 하는 것이다.

실행과 평가를 대응시키는(mapping) 것에 따라 공기업은 각각의 이해관계자에 대한 정보를 수집하고 그들과 상의하고 파트너가 되는 것을 결정할 수 있다. 공기업은 그들의 노력을 구조화하고 자발적인 약속에 대한 사회적 책임에 따라 움직여야 한다. 다시 말해 공기업은 이해관계자 관계에 대해 전략적인 접근을 취해야 한다. 이사회는 역할은 공기업의 이해관계자 정책을 정의하고 이해관계자 관계에 대한 적절한 보고를 보장하는 것이다.

권고사항 IV.2 이해관계자의 발언권 행사를 장려하고 가능하게 하는 메커니즘(mechanism)이 개발되어야 한다.

소유권 행사주체와 공기업 이사회는 이해관계자들과의 활발한 교류가 이루어지도록 장려해야 한다. 이해관계자들이 그들의 발언권을 행사하고 건설적이고 진보적인 방식으로 공기업과 관계를 맺을 수 있도록 하는 구체적인 메커니즘의 개발을 통해 활발한 교류를 가능하게 할 수 있다.

권고사항 IV.3 소유권 행사주체는 공기업이 이해관계자와의 관계에 대한 보고를 하도록 장려해야 한다.

OECD 가이드라인은 중요한 정책목적을 추구하거나 일반 서비스 의무를 수행하는 공기업뿐만 아니라 대규모 상장공기업의 이해관계자 관련 사항에 대한 보고를 권고한다. 또한 이와 관련된 비용에 대해 적정한 고려를 하도록 권장하고 있다. OECD 가이드라인은 현존하는 모범사례와 최근에 만들어진 사회적·환경적 책임공시에 대한 가이드라인을 참고하고 있다. 또한 신뢰를 높이기 위해서 보고(reporting)에 대한 독립적인 정밀조사를 필요로 한다. 결론적으로, 좋은 관례를 세우고 정책을 명확하게 나타내기 위해, 소유자로서의 정부는 이해관계자와의 관계에서 자기 자신을 종합적 수준에서 보고할 수 있다.

아시아 국가의 소유권 행사주체는 공기업이 연차보고서 또는 별도의 이해관계자 보고서에 이해관계자와의 관계에 대해 명확하게 보고할 것을 요구해야 한다. 예를 들어 이해관계자 보고에 관한 보상체계(rewards)를 마련함으로써, 또는 적절한 보상체계를 통해 서로 경쟁하게 함으로써 소유권 행사주체는 공기업들이 이해관계자와의 관계를 보고하도록 장려할 수 있다. 또한 소유권 행사주체는 이해관계자 보고서에 대한 구체적인 가이드라인을 제공하고 주요 내용으로 무엇이 포함되어야 하는지에 대해 명확하게 제시해야 하며, GRI 가이드라인과 같이 준수할 수 있는 구체적인 참고문헌을 알려주어야 한다. 또한 어떤 공기업들이 대상기관이 되는지에 대한 명확한 기준(criteria)과 한계(threshold)를 설정해야만 한다.

공기업 이사회는 이해관계자와 관련된 사항에 대한 자신들의 책임을 잘 인지하고, 이해관계자 보고를 효과적으로 감독해야만 한다. 공기업 이사회는 이해관계자 보고서에 포함된 내용의 정확성(accuracy)에 대한 책임을 가지고 있다. 이 책임은 이해관계자 이슈와 이해관계자 보고서에 대한 효과적인 토론을 진행하고, 보고서에 대한 공식승인을 위해 최소한 1년에 한번 모이는 것을 의미한다. 이해관계자와의 관계가 전략으로 고려되거나 중대한 비용이나 위험을 암시하는 경우와 같이 꼭 필요한 경우라면 이러한 토론은 특수위원회를 통해 이루어질 수 있다.

이해관계자 보고서는 신뢰를 높이기 위해 반드시 감사를 받아야 한다. 마지막으로, 소유자로서의 정부는 반드시 이해관계자들의 관계에 대한 정책을 명확히 하고, 종합적인 관점에서 이해관계자 관계에 대해 보고해야 한다.

제5장 투명성과 정보공개(Transparency and Disclosure)

권고사항 V.1 공기업의 목표를 명확히 하고 비영리적인 목적을 명백하게 명시한다.

많은 아시아 공기업은 종종 암묵적인(implicit) 비영리적 목표를 가지고 있다. 어떠한 경우에는 이러한 목적들은 장기적인 계획의 일부분을 나타내기도 한다. 또한 이것은 계획경제체제의 유산이기도 하며 공공예산에서 공공서비스 자금조달을 위한 편리한 방법이기도 하다. 하지만 그 이유에 상관없이, 공기업의 목표 설정은 공기업의 업무수행에 지대한 영향을 미치게 된다. 비영리적 목표와 목표에 관련된 비용을 명확하게 하는 것은 공기업의 지배구조와 성과에 대한 감시를 강화하고 공기업과 민간 영역 사이의 공정한 경쟁이 이루어지도록 보장해 준다.

공기업의 비영리적 목표를 명확하게 정의하기 위한 결정적인 방법은 아시아 정부들이 현재 공기업의 목표와 더불어 목표와 관련된 비용을 일관적인 방법론을 통해 명확히 하는 것이다. 이러한 과정은 소유권 행사주체, 관련 공기업, 중요한 이해관계자들 사이의 협상(negotiation)이 수반되는 복잡하고 정치적으로 민감한 사항이 된다. 하지만 이러한 과정은 공기업의 목표를 명확히 하기 위한 초석이 될 것이며 또한 공기업에 알맞은 성과평가 시스템을 구축하는 데 유익하다. 이 매핑(mapping) 활동은 이해관계자들의 적절성과 효율적 비용에 대한 전략적 논의를 가능하게 할 것이며, 예산의 효과와 분배적 결과에 대한 논의도 이루어지도록 할 것이다. 이렇게 수립된 공기업의 비영리적(non-commercial) 의무는 역사적인 책무가 아닌 심사숙고와 정치적 토론 과정의 결과로 확립되게 된다.

몇몇 아시아 국가에서는 국가의 산업 요건과 세계 시장의 발전과정 등을 공기업의 비영리적 목표에 반영하기 위해 공기업의 의무사항(mandates)을 검토하고 업데이트를 필수적으로 하고 있다. 이러한 검토는 주요 공기업들이 높은 수준의 목적과 임무를 토론하고 명확히 하며 개정하는 기회가 될 것이다(인도의 최근 경험이 사례 11에 서술되어 있음).

아시아 정부들은 이러한 과정이 계속적으로 이루어지고 있으며 그 과정이 적절히 문서화되고 효과적으로 이행되었음을 확실히 하기 위해, 공기업의 목표와 부

합되도록 현재 공기업의 진행상황을 검토할 수 있다. 또한 소유권 행사주체와 관련 공기업과의 균형잡힌 토론을 통해 공기업의 목표에 대한 명확한 이해와 성실한 동의를 이끌어내야 한다.

보다 일반적으로, 많은 아시아 경제에서 공기업의 영리적·비영리적 목적이 항상 특정한 문서에 명확하게 표현되어 있는 것은 아니다. 공기업의 목표는 양해각서(Memorandum of Understanding) 등의 특정한 문서에 서술되어야 하며, 소유권 행사주체와 공기업 이사회 모두의 동의를 요한다. 이러한 문서는 참고자료의 역할을 하는 한편, 공기업에 대한 정부의 기대에 대해 명확한 의사소통을 공식적이고 공적으로 가능하게 할 것이다. 공기업의 적절성에 관한 이 같은 깊이 있는 토론은 그들의 효율적인 성과에 대한 일반 대중에 의한 감시를 포함한 적절한 감시(monitoring)를 장려할 수 있는 중요한 요소가 된다.

소유권 주체와 공기업은 공기업의 주요 목표를 서류로 만들거나 요약본을 작성하여 일반대중에게 공개해야만 한다.

〈사례 11〉 인도 공기업의 목표와 성과에 관한 특별본부(Task Force)

주무부처(line ministries)에 의한 분기별 평가와 더불어, 공기업부(Department of Public Enterprises)의 도움으로 연간 검토(annual reviews)가 이행되고 있다. 공기업의 목표와 성과에 관한 특별본부는 기관장(CEO), 주무부처와 함께 공기업의 달성목표를 논의한다. 1년간의 성과는 공기업 자체적으로 먼저 평가된 후, 공기업부에 제출되어 특별본부에서 1에서 5까지의 등급으로 평가된다. 기관장과 이사회 구성원들에 대한 평가는 특별본부에서 평가된 등급과 관련되어 있으며, 어떠한 경우에는 보수와 관련된 성과와도 연계된다. 나브라트나(Navratna) 회사의 경우, 공기업부 장관, 장관직속 위원회, 기획위원회와 재정부 대표가 매년 공기업의 성과를 검토하고 자율성 부여 여부를 평가한다. 또한 총리 주최 최고위원회(High-Power Committee)에서 3년마다 나브라트나의 성과를 검토한다.

권고사항 V.2 비영리적 목표의 비용은 국가 예산으로 충당하여야 한다.

많은 아시아 경제에서 공기업들은 비영리적 목표의 이행과 관련된 비용으로 여전히 큰 부담을 지고 있다. 이러한 비영리 목표 수행을 위한 비용적인 부담이 공기업의 재무적 성과를 개선하려는 진지한 노력을 방해한다.

비영리적 목표를 명시화한 후, 소유권 행사주체와 관련 공기업은 필수적으로 목표와 관련된 비용을 측정해야 한다. 이 평가는 계산이 가능하면서 실용성 있는 한계비용 근사치인 “회피가능 비용(avoidable costs)” 계산 방법을 기초로 활용하거나 혹은 다른 적절하고 협의된 방법에 의해 측정될 수 있다. 선택된 평가방법은 공기업의 재무적 성과의 적절한 측정과 민간 경쟁자와의 공정한 경쟁(level-playing field)을 가능하게 하여야 한다.

국가 예산을 통한 비용충당은 가장 간단하고 투명한 접근법인 직접지원에서부터 사용자에 대한 세금 징수, 바우처 시스템(voucher systems)에 이르기까지 다양한 방법으로 이루어질 수 있다. 모든 방법이 투명성과 책임성, 그리고 재분배의 관점에서 장단점을 가지고 있다. 정부로 하여금 더욱 효과적이고 비용을 절약하며, 시장왜곡을 줄일 수 있는 대안적 메커니즘을 고려하도록 유도해야 한다.

권고사항 V.3 적절한 성과지표를 만들고 공표하여야 한다.

대중이 공기업의 성과를 더 활발하게 감독하여 공기업 성과에 대한 압력을 행사할 수 있도록, 공기업은 소유권 행사주체와 합의된 주요 목표를 잘 반영한 간결하면서도 적절한 성과지표를 만들어야 한다.

이러한 주요 성과지표는 영리적 목적과 비영리적 목적의 균형을 반영해야 한다. 공기업의 수익성, 효율성, 그리고 위험 수준을 측정, 감시, 평가할 수 있는 재무적 지표가 포함되며, 해당 목표 또한 포함된다. 구조적 목적과 제반 성과지표가 포함될 수 있는데, 기업 경영의 질 또는 전략적 성공 요소에 따른 인적자원 정책 등이 그 예이다.

각 공기업이 주요 성과지표를 공개하는 것은 필요하며, 관련 공기업 스스로 혹

은 소유권 행사주체가 각 공기업의 웹사이트에 공개해야 한다. 소유권 행사주체는 그들의 전체 포트폴리오의 목표와 비교하여 주요 성과지표의 개발에 대해 정기적으로 논의할 수 있다.

권고사항 V.4 대형 공기업에는 상장기업 수준의 투명성을 요구하여야 한다.

많은 아시아 경제에서 공기업은 상장되어 있는 경우를 제외하고는 투명성과 정보공개에 있어서 상장기업과 같은 투명성에 대한 요구를 받지 않는다. 예를 들어, 몇몇 나라의 공기업은 연차보고서의 출간조차 의무가 아니다. 소유권 행사주체와 의회가 감시와 단속을 위한 미공개 정보를 충분히 가지고 있을 수도 있고 그렇지 않을 수도 있지만, 공적인 책임성의 모든 과정은 미디어와 일반 대중이 공기업의 성과와 전망에 대한 투명한 정보를 가질 수 있을 때 더 잘 운영된다.

소유권 행사주체는 공기업의 법적, 통제적 구조를 검토하고, 투명성과 정보공개 요구에 있어 상장기업과 비교하여 주요 차이점을 확인해야 한다. 투명성에 대한 요구조건 중 공기업이 상장기업에 비해 충족하지 못하고 있는 약한 부분에 대해 평가함으로써 투명성에 대한 효과적 실행이 이루어져야 한다.

이러한 점에서, 소유권 행사주체는 필요한 경우에 공기업에 의한 효율적 이행을 강화하고 공기업의 특정 공개 정책을 발전시키기 위해, 법적·통제적 구조(framework)를 개정할 수 있다. 소유권 정책은 공기업이 공개할 정보와 공개방법, 그리고 그 정보의 적정한 품질을 보증하는 과정을 명확하게 정의해야 한다. 공기업의 정보공개에 대한 특정한 지침은 현재의 법적인 구조에 의해 이루어지는 수준보다 더 높은 공개 기준을 장려하고 요구한다.

공기업의 정보공개 정책과 투명성에 대한 가이드라인을 수립하는 과정에서 민간 경쟁자와 비교하여 공기업에 불리할 수 있는 과도하게 불필요한 규제를 막기 위하여 공기업 스스로, 그리고 관련된 이해관계자들, 예를 들어 규제자, 전문 회계 기관, 이사회 임원 등에게 적절히 의견을 듣는 것이 중요하다.

소유권 행사주체 또한 공기업의 정보공개와 투명성에 있어서 효과적인 이행을 감시하고 바람직한 행위를 장려하는 것과 같은 생산적인 역할을 담당할 수 있다.

소유권 행사주체는 공기업의 투명성을 위한 요구조건과 바람직한 행위를 정의하고, 필요할 경우 특정한 지침의 개발, 집중적인 교육의 제공, 그리고 정보공개와 투명성에 따른 성과 배분에 관한 공기업과의 적절한 의사소통 등을 수행할 수 있다.

권고사항 V.5 공기업에 엄격한 회계감사 시스템을 도입하여야 한다.

아시아의 공기업은 외부감사와 정부감사를 포함하여 종종 서로 다른 감사를 받는데, 이들 각각의 역할이 분명히 정의되지 않고 어떤 경우에는 서로 중복되기도 한다. 또한 정부 감사가 사소한 이슈에 초점을 맞추고 있어 과도한 간섭이나 공기업 이사회의 경영에 대한 방해가 될 수 있다.

소유권 행사주체는 공기업의 감사 시스템이 강력하고 그들의 재무적 상황에 맞는 충분한 신뢰성을 갖출 수 있도록 해야 한다. 이는 내부, 외부, 정부 감사 각각의 역할에 대한 제고를 필요로 한다.

공기업의 내부감사는 적절한 절차를 갖추어야 한다. 소유권 행사주체는 내부감사가 준수감사(compliance audit)뿐 아니라 위험관리에도 초점을 맞출 수 있도록 독려해야 한다. 예를 들어, 공기업의 연차보고서에 재무상황과 내부통제 구조에 관한 내부감사 보고서를 포함하도록 요구해야 한다.

공기업은 정부 감사의 실행 여부와 관계없이 독립적이고 적절한 기준을 갖춘 감사기관으로부터 매년 외부감사를 받아야 하며, 이 때 독립성의 기준을 이용하고, 국제회계기준(International Standard on Auditing) 등의 합의된 기준을 고려하여야 한다.

정부 감사의 범위는 더 제한적일 수 있다. 정부 감사는 성과에만 초점을 맞추고, 재무감사는 외부감사의 영역으로 남겨둘 수 있다.

공기업의 감사위원회는 다양한 종류의 감사를 지원하고 감독하며 조율하는 역할을 맡는다. 공기업 이사회는 감사 결과를 소유권 행사주체와 토론하고 대중에게 공개할 수 있는데 이 때 민감한 상거래 정보의 경우 보호를 고려하여야 한다.

권고사항 V.6 공기업의 성과를 적극적으로 감독하고 벤치마크하여야 한다.

공기업의 성과를 적극적으로 모니터링하는 것은 소유권 행사주체의 가장 주요한 책임이다. 활동적이고 정보를 갖춘 소유자가 되기 위해, 소유권 행사주체는 공기업 성과의 방향성에 대한 명확하고 정확한 최신 전망을 가지고 있어야 한다. 또한 이전의 성과 실패를 확인하여 신속히 반응해야 한다.

이를 위해, 소유권 행사주체는 공기업으로부터 정확한 최신 관련 정보를 얻을 수 있어야 하며, 실시간으로 감독할 수 있는 적절한 절차를 수립해야 한다. 이러한 절차는 보고서, 공기업 이사회 대표, 공기업 이사회와의 성과토론 등 공식적이고 비공식적인 다양한 메커니즘을 포함할 수 있다.

성과의 감독에 중요한 요소는 벤치마킹이다. 벤치마킹 방법은 무엇을 얼마나 개선해야 할지를 확인시켜 준다. 이것은 많은 아시아 경제에서 아직 발달되지 못한 절차이며, 어려운 과제로 남아 있다(사례 12에 말레이시아의 조기단계 사례에 대한 설명이 있음).

소유권 행사주체는 심도 있는 연례성과의 검토를 수행해야 하며, 이를 통해 주요 성과지표에 대한 결과를 평가해야 한다. 이 성과검토는 공기업 이사회와 소유권 행사주체의 심도 있는 토론을 수반해야 한다. 이 과중한 업무를 위해 소유권 주체를 지원하는 특정한 메커니즘을 도입할 수 있다. 하지만 지나친 정보요구로 공기업에 부담을 주지 않도록 주의해야 한다. 연례 검토의 결과는 소유권 행사주체에 의해 요약된 형태로 공개되어야 한다.

〈사례 12〉 말레이시아의 블루 북(Blue Book)

말레이시아에서는, 주요성과지표(Key Performance Index, KPI)와 성과보상제도(PLC, performance linked compensation)를 포함한 성과 경영과 성과 계약은 전환 프로그램에서 수립한 주요 GLC 표준에 포함된다.

푸트라자야위원회(Putrajaya Committee on GLC high performance, PCG)는 주요 성과지표와 성과보상제도 가이드라인 이행에 대한 감사를 수행한다. 그 결과를 기반으로,

푸트라자야위원회는 각 경영자의 목표와 성과를 검토하는 개인 성과검토를 연 2회 실시할 것을 권고하여, 의미 있는 개별 피드백과 보상을 수반한 세분화된 평가를 한다. 푸트라자야위원회는 또한 동종 산업과 같은 수준의 기본급과 개인성과에 따라 큰 차등을 둔 성과 보너스를 줄 것을 권고한다. 승진과 포상, 그리고 다른 비금전적 보상은 공과에 기반하며 성과와 상당한 연관이 있다.

푸트라자야위원회는 2006년 “블루북: 주요성과지표(Headlines KPI)와 경제적 이익 공시 가이드라인”을 도입하였다. 이것은 GLC로 하여금 동일하고 일관성 있는 보고를 하도록 하기 위한 포괄적 기준을 제시한다. 주요 성과지표는 모든 수준에서의 기대와 이해관계를 연합시키며, 성과중심문화(result driven culture)를 촉진하며, 보고서가 주식 취득의 기회를 제공하도록 발전시킨다. 주요 경제지표의 공표는 이해관계자들에게 회사의 성과에 대한 보다 나은 통찰을 제공할 수 있다.

각 정부연계기업(Government-Linked Company, GLC)는 세분화된 전략과 긴밀히 연결된 재무, 소비자, 운영 조직적 측면에서의 목표에 대한 5개에서 8개의 주요 성과지표를 가지고 있어야 한다. 각 지표의 목표는 동등한 국제 기업에서 벤치마킹해야 한다. CEO는 품질 성과지표(quality KPI)를 이행하고 그것을 시장에 보고할 책임이 있다. 비즈니스 성과 검토는 매 분기마다 이루어져야 하고, 이는 주요한 변동을 이해하고 이후의 성과개선을 위한 활동계획을 만드는 데 도움이 된다.

블루북은 또한 경제이익보고(Economic Profit reporting)에 대한 가이드라인을 제공하며, 불충분하거나 실패한 결과를 어떻게 관리할지에 대한 조언도 한다.

블루북 수행평가(Blue Book Implementation Assessment)는 정부연계기업 대다수에게, 기업 성과점수표(corporate scorecard)가 존재하며, 주요 성과지표가 CEO와 수석 경영진에게 공식적으로 지정되었고, 주요 경제지표가 감독되고 있음을 보여준다. 성과를 개선하고 결과중심경영(result-orientation)을 촉진하기 위해, 정부연계기업은 핵심 주요 성과지표(Headline Key Performance Indicators, HL KPIs)를 매년 발표해 왔으며, 전반적인 개선을 보여왔다. 달성된 핵심 주요 지표의 수는 2006회계연도(FY 2006)에 72%에서 2007회계연도에 76%로 증가했다. 하지만, 현재의 어려운 경제 환경은 2008회계연도의 핵심 주요 지표 달성 수를 54%로 떨어뜨렸다. 그럼에도, 경제 불황시에도 성과에 초점을 맞추는 것이 중요함을 인식하여, G-20은 그들의 핵심 주요

지표 전망을 계속 발표하였고, 이는 “정부연계기업 개혁 중간보고 (GLC Transformation Programme Mid-Term Progress Review)”에 문서화되어 있다.

권고사항 V.7 정부 소유권 행사에 대한 종합보고서를 발간하여야 한다.

현재는 아시아에서 소수의 국가만이 정부 소유권 행사에 대한 종합보고서를 개발하여 발간하고 있다. 이 보고서들의 주목적은 예산과정(framework of the budget process)에서 중요한 역할을 하는 의회에 정보를 주기 위한 것이다. 많은 국가들이 종합 보고서를 만들거나 시도하고 있고 의회에 제출하는 간략한 보고서를 개발하고자 노력하고 있다.

종합보고서는 공기업의 성과와 정부부문의 발전에 대한 전반적인 개요를 제공하고, 일반 대중에게 정부가 그 소유권 기능을 어떻게 운영하는지를 알려주어야 한다(예로써, 싱가포르와 인도의 종합보고서가 사례 13과 14에 나와 있음). 소유권 행사주체의 입장에서 이러한 종합보고서는 그 과정 자체에도 의미가 있다. 그것은 내부적으로 소유권 행사주체와 공기업, 그리고 관련 정부부처가 정책을 명확히 알게 하고, 민감한 사안에 대한 합의를 이끄는 데 도움을 준다. 또한 보고 시스템을 개선하고, 다양한 공기업의 정보를 일관성 있게 만드는 데 도움을 준다.

정부 소유권에 대한 종합보고서는 아시아권에서 미디어와 일반 대중이 공기업의 성과와 정부부문의 중요성을 인식하는 데에 도움을 줄 것이다. 따라서 이것은 소유권 주체로 하여금 그 활동에 대해 논의하고, 더 중요하게는 개혁을 추진하는 데 도움을 줄 것이다.

〈사례 13〉 싱가포르의 테마섹(Temasek) 종합보고서

테마섹(Temasek)은 2005년부터 연간검토보고서(annual review)를 발간해 왔다. 이것은 감사보고서를 포함하지 않는 등 여러 면에서 주주에게 제공되는 연례보고서(annual report)와 다르다. 그러나 상당히 세부적이며 투자본부(investment house)로서의 전반적인 성과에 대한 정보를 제공한다. 연간검토보고서는 주요 투자와 효과적인 주식보유량과 함께 포트폴리오를 설명한다. 이것은 부의 증가와 총 주주 수익을 포함한

다. “사장의 메시지(message from the Chairman)”가 포함되며, 이사회, 기업 경영진, 위험 관리, 주요 투자에 관한 질적 정보 또한 포함된다. 또한, 테마섹-투자 자회사들은 그들 자신의 연례보고서를 또한 발간한다.

〈사례 14〉 인도의 중앙공기업(CPSE) 성과에 대한 공기업부(DPE)의 보고

공기업부(The Department of Public Enterprises, DPE)는 매년 “공기업 설문조사 - 중앙 공기업의 연례 성과보고서”를 발간한다. 이는 모든 이해관계자와 일반 대중에게 중앙 공기업(Central Public Enterprises)의 성과에 관한 세부분석을 제공한다. 1961년에 종합보고서가 처음으로 발간되었으며, 모든 공기업들(정부가 지분을 51% 이상 가지고 있는 기업)과 법인회사(statutory corporations)들을 포함한다.

2007~2008년 조사에서, 242개의 중앙공기업 중 160개가 흑자, 53개가 적자를 내었다. 조사는 세부적인 정보를 포함하며, 특히 정책과 성과, 재무적 지표들, 고용, 생산성, 투자, 자본회수 및 민영화, 취약 부문의 개혁전략, 중앙공기업의 국제적 운영, 양해각서(Memorandum of Understanding)에 관련한 성과, 이사회 구조와 이사진의 전문성, 기업 경영 등과 관련된 정보를 제시한다. 이 보고서는 의회의 공공사업위원회 (Committee on Public Undertakings)에 의해 면밀히 검토된다.

공기업부는 또한 주정부 수준(state-level)의 공기업에 대한 조사를 수행하며, 이는 국가와 공공 정보, 그리고 정책적 토론에 있어서 단단한 기반이 된다.

제6장 공기업 이사회의 책임성(Responsibility)

이사회 개혁의 전반적인 목표는 “임의적으로 선출되거나 전혀 평가되지 않고, 책임성이 결여된” 이사회를 피하는 것이다. 다시 말해, 경쟁력 있는 이사회의 임명을 촉진하는 자체적인 과정과 메커니즘을 가지고, 공기업 성과에 대해 책임을 지며, 이사회의 기능을 효과적으로 수행했는지를 적절하게 평가할 수 있어야 한다는 것이다.

제6장의 많은 권고사항들은 제2장의 ‘소유자로서의 정부’와 긴밀한 관계에 있다. 중요한 차이점은 제2장의 권고사항들이 주로 정부에 대해 언급하고 있다면, 제6장에서는 이사회와 이사회 구성원들의 책임에 대해 논하고 있다.

권고사항 VI.1 이사회의 임무와 기능을 명확히 하고 강화하여야 한다.

아시아의 공기업 이사회가 전략적 가이드라인의 제공, 경영진단과 정보공개(disclosure)의 감독 등 모든 범위의 책임을 가지고 있는 것은 아니다. 몇몇 국가와 공기업에서는 정부부처가 이사회를 거치지 않고 경영자에게 직접적인 지시를 내리는 경우도 있다. 즉 이사회는 소유권 주체와 경영자에게 이사회의 역할과 책임의 일정부분을 나누어 준 것이다. 또 다른 경우로는 공기업 이사회의 기능이 특정한 정부규제기관과 중복되어 있거나 정부감사의 역할과 권한에 의해 그 기능이 약화된 것이다. 정부 감사원이 이사회의 전략적 결정을 사후에 승인할 수 있는 권한을 가지고 있는 경우를 그 예로 들 수 있다.

정부는 공기업 이사회에게 그들의 모든 책임을 맡겨야 하며, 이사회가 직접 경영을 감독할 수 있는 정당성과 권한을 보장해 주어야 한다. 이를 위해서, 일부 국가에서는 수탁의무를 명확히 하고, 이를 강화하는 것이 필요할 것이다. 공기업 이사회는 민간영역의 이사회와 동일한 책무와 법적 책임을 가져야 한다. 공기업 이사회에 공무원이 임명된 경우 이사회 구성원으로서의 책임과 정부의 구성원으로서의 책임을 각각 명확히 할 필요가 있다.

공기업 이사회의 경영감독 능력을 증진시키기 위해서, 우선적으로 이사회 의장

이 최고경영자와 분리되어야 하며, 이사회는 최고경영자를 고용하고 해임할 수 있는 임무를 부여받아야 한다.

독립 이사들의 수를 늘리고, 독립된 이사들의 다수로 구성되는 전문위원회(Specialized Committees)를 설립하는 것이 필요하다. 이 같은 전문위원회는 전체 이사회의 기능수행을 보완하는데, 특히 회계위원회, 위기관리위원회, 보수와 기업지배구조위원회가 이에 해당된다(OECD 가이드라인 VI.E). 또한 공기업에 있어서 정부 감사원의 역할은 명확하게 정의되어야 하며, 공기업 이사회의 기능과 권한을 침해하지 않도록 해야 한다(인도네시아와 파키스탄의 이사회 기능과 전문위원회의 예는 사례 15와 16을 참고).

〈사례 15〉 인도네시아 전문위원회 설립규정

공기업부(Ministry of State Owned Enterprises, MSOE)는 공기업에 이사회의 기능수행을 돕는 위원회를 둘 것을 의무화 하고 있다. 처음으로 시행된 것은 감사위원회(Audit Committee)에 관한 관련부처법령(Ministry Decree) 103/2002를 통해서였으며 이 법령은 공기업 이사회의 감사위원회에 대한 절차와 구조를 확립하였다. 상장 공기업, 금융과 은행권의 공기업, 민영화를 준비하는 공기업, 10억루피 이상의 자산을 보유한 공기업에는 감사위원회 설립이 필수사항이다.

2006년, 공기업부는 법령 103/2002를 개정하여 법령 5/2006으로 대체하였다. 새로운 법령은 모든 공기업이 적절한 감사위원회를 설치할 것을 의무화하였다. 또한 위원회를 이끄는 절차 및 이사회의 기능 수행을 돕는 의무를 개정하였다. 하지만 최근의 사례들은 새 법령이 감사위원회의 의무에 대한 적절한 가이드라인을 제시하고는 있지만, 몇몇 위원회 멤버들은 내부, 외부 감사원과 자신들의 의무를 구분, 정의하는 데 여전히 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

몇몇 공기업, 특히 상장기업들은, 위험관리 경영, 보수체계 및 기업 지배구조 같은 영역에 특별한 위원회를 설립하고 구조화하였다. 하지만 공기업의 기업 형태에 따라, 감사위원회와 다른 특별한 위원회를 설립하지 못한 기업들도 있다.

〈사례 16〉 파키스탄의 이사회 임무와 기능

- 1) 1984년 기업 조례 (Companies Ordinance)하에 설립된 기업의 이사회 권한에 대하여 2007년 3월, 파키스탄 정부는 아래와 같이 설명하였다.
 - i. 기업 조례하에 정부 설립/소유된 기업은 그들의 결정이 정부 예산에 영향을 주지 않는 한 조례에 명시된 모든 권한을 사용할 수 있다.
 - ii. 기업조례 외의 법률에 의해 설립된 조직의 경우, 이사회는 해당 법률에 따라 활동할 수 있다. 하지만 이러한 경우에도, 이사회 회의의 의제와 일정은 사전에 배포되어 이사회 의 재무대표가 적절한 권한으로 이사회 회의에서 알맞게 행동할 수 있어야 한다.
- 2) 의장과 CEO의 기능/사무 분리

몇몇 공기업은 이사회 의장과 CEO의 사무/기능을 분리하였다(Pakistan State Oil, Pakistan International Airlines, Oil & Gas Development Corporation, Pakistan Petroleum Limited 등).
- 3) 독립적인 비상임이사 (Non-executive director)의 역할

몇몇 공기업은 충분한 수의 독립적인 비상임이사를 이사회와 이사위원회에 두고 있다. (State Life Insurance Corporation, Civil Aviation Authority, Employees Old Age Benefit Institution.)

파키스탄의 공기업 규제

파키스탄 증권거래 위원회 (Securities Exchange Commission)는 기업에 대한 제1의 규제자로서, 2007년 11월에 공공부문 기업규제 초안(Draft Public Sector Companies Regulation)을 만들었다. 파키스탄 기업지배구조협회(Institute of Corporate Governance)는 이 초안을 2007년 12월에 검토하여 적절한 개정을 제안하였다. 그 제안은 다시 국제재무법인 (International Finance Corporation)에 의해 검토되었고, 2007년 12월에 최종 제안이 위원회에 전달되었다.

권고사항 VI.2 공기업 이사회가 적극적으로 전략 수립에 개입하는 것을 보장해야 한다.

이사회의 핵심기능 중 하나인 경영자에 대한 전략적인 조언 수행의 경우 공기업 이사회에서 잘 이행되지 못하고 있다. 이사회는 소유권 행사주체로부터 전반적인 목표들과 전략적 방향(orientations)을 제시받기 때문에, 공기업의 경영 전략을 정의하는 이사회의 역할이 줄어들었다고 간주하는 경향이 있다. 그러나 민간기업 또한 주요 소유권자로부터의 전략적 방향 제시를 받기 때문에 이것이 공기업과 민간기업의 주요한 차이점이라 할 수 없다.

공기업 이사회가 전략적 조언이라는 그들의 역할을 달성하는 것을 보장하기 위해서는 매년 적어도 한 번의 이사회 회의에서 전략적 이슈를 중점적으로 다루어야 한다. 공기업 이사회가 적극적으로 전략 수립에 개입하는 것을 보장하는 가장 좋은 방법은 이사회 회의에 전략적 의제가 항상 포함되도록 하는 것이다.

권고사항 VI.3 공기업 이사회가 임명위원회를 운영하도록 해야 한다.

이사회의 질을 개선하고 정치적 개입으로부터 보호하는 핵심요소는 능력과 경험에 기반한 투명하고 체계적인 임명과정을 두는 것이다⁵⁾.

이사회는 자체적으로 새로운 이사의 선임을 제안할 수 있다. 이사회와 소유권 행사주체 사이에 이사 선임 문제에 대한 비공식적 협의가 있어야 한다. 이것은 이사회 내부에 임명위원회가 설립됨으로써 용이해질 수 있다. 이 위원회는 새로운 이사에게 요구되는 구체적인 사항을 정의하고, 최종선발 후보명단(short list)에 포함되는 후보를 제안하고, 면접에 참여함으로써 소유권 행사주체를 돕는다. 이와 같은 과정은 사업경험을 가진 더 많은 전문가가 이사회 구성원에 포함되도록 하여 공기업 이사회의 구성을 개선하는 도구가 될 것이다.

5) 위의 권고사항 II.5에서 언급됨.

권고사항 VI.4 인재경영(Talent management)과 보수설정에 있어서 공기업 이사회의 역할을 강화해야 한다.

유능한 인재를 확보하는 것은 공기업 성과개선의 성공을 위한 핵심요소이다. 그러므로 인재경영은 중요하며 공기업 이사회는 이러한 인재경영이 사전적으로 행해지도록 해야 한다. 이사회는 인적자원정책에 대해 적어도 1년에 1회 이상 검토하고 논의해야 한다.

인재를 확보하는 중요한 조건은 경쟁력있는 보수를 지급할 수 있는가이다. 따라서 공기업 이사회가 공기업 경영자의 보수를 정의하고 그것을 공무원의 보수체계와 분리하는 것이 중요하다. 의무조항이 아니더라도 보수위원회의 설립이 진지하게 고려되어야 한다. 이 위원회는 경쟁력있는 경영자 보상의 기준을 제공해야 하며, 경영자 보수가 성과에 적절히 연계되도록 한다.

권고사항 VI.5 공기업 이사회의 경쟁력을 높여야 한다.

공기업 이사회는 공기업이 적절히 운영되고 책임질 수 있도록 하는 데 중요하다. 이사회는 최우선적으로 이사회의 책임을 수행할 수 있도록 능력(competency)들을 적합하게 혼합하는 것이 필요하다. 적합하고 유능한 이사들을 임명하는 것은 적절한 운영을 가능하게 하는 선결조건이다(이사회 효과성을 강화한 말레이시아의 경험은 사례 17에서 설명됨).

〈사례 17〉 말레이시아의 이사회 효과 강화에 대한 그린북(Green Book)

말레이시아의 정부연계기업(Government-Linked Company, GLC) 성과에 대한 푸트라자야 위원회(Putrajaya Committee on GLC high performance, PCG)는 현행의 공기업 이사회가 너무 작으며, 그로 인해 몇몇 이사진에게 지나치게 많은 의무를 요구한다는 것을 발견했다. 공기업의 기능적, 지리적 우선사항과 발전적 전략으로, 이사회는 마케팅, 조직적 디자인(organisational design), 변화 경영(change management) 분야의 새로운 타입의 전문가를 필요로 한다. 모든 이사들이 필요한 지식과 경험을 개별

적으로 가지고 있지 않다는 점을 인식하고, 집합적 관점에서 모든 이사회가 균형 잡히고 총체적 기능을 수행할 수 있는 이사회 구성을 위해 노력해야 한다.

푸트라자야 위원회는 공공투자회사(Government-Linked Investment Company, GLIC)와 공기업이 새로운 자원, 즉 전문가 및 사유 조직의 기능적 전문지식을 긍정적으로 활용할 것을 권고한다. 공기업 개혁 초기에 공기업 CEO들은 다른 이사회에 소속되는 것이 금지되었으며, 자회사의 이사회와도 분리되었다. 이 규칙의 예외는 개별 공공투자회사 사례별로 푸트라자야 위원회의 심사를 거쳐 허용되었다. 이에 더해, 이사진에게 집중할 수 있는 시간을 주고 효과적인 이사회 멤버가 될 수 있도록 위원회는 공기업 이사의 이사회 참여 수를 5개로 제한하였다.

2006년 말에 모든 공기업에 적용된 그린 북(Green Book)은 공기업 이사회의 효율성 제고를 돕는 것이 목표이다. 이것은 처음에 모든 이사회가 따라야 할 모범경영을 제공한다. 여기에는 예를 들어 다음과 같은 권고가 포함된다.

- * 공기업은 비상임이사뿐만 아니라 이루어진 임명위원회(Nomination Committee)를 가지며, 이 중 대다수는 독립이사이다. 임명위원회는 이사직에 대한 명확하고 적절한 기준을 이사회에 제시해야 한다. 이 권고는 이사회에 필요한 역량과 경험에 대한 연례 검토(annual review)를 바탕으로 해야 한다.
- * 모든 이사회는 최소 3분의 1이, 되도록이면 10명 이하의 이사진이, 독립적 이사로 구성되어야 한다.
- * 의장과 CEO의 역할은 확실하게 구별되어야 하며, 최소 2~3년마다 재검토되어야 한다. 이 구별은 한 사람이 무제한의 결정권을 소유하지 못하도록 권력과 권한의 균형을 위해 만들어졌다. 의장직의 중요성을 강화하기 위해, 의장 선발의 기준은 일반 이사회보다 엄격하다. 나아가, 의장직의 효과적인 수행을 위해 요구되는 시간과 전념이 중요하기 때문에, 의장과 임명공공투자회사(nominating GLIC)는 의장이 다른 이사회에서의 책임을 제한하여 자신의 업무에 집중할 수 있는 충분한 시간과 능력을 보장해 주어야 한다. 의장과 CEO의 역할 결정의 공식적 책임이 있는 이사회는 초기부터 투명성과 공유된 이해를 확립시켜야 한다.

그린북은 또한 이사회의 효율성을 높이는 실용적인 제안도 제시한다. 예를 들어, 지식, 능력, 내면(mindset)의 관점에서 효과적 이사의 이상적인 특징을 설명하고 있다.

마지막으로, 그린북은 “효과성 평가(Effectiveness Assessment)” 및 “운영가능한 발전 프로그램(Actionable Development Programme)”의 가이드라인을 제공한다.

그린북의 도입 결과, 2008년에 이사회 효과성과 구성이 현저히 개선되었다. G-20의 83%가 이사회 효과성 평가를 달성하였으며 67%에서 운영가능한 발전 프로그램이 만들어졌다.

아시아의 많은 공기업 이사회는 “역할을 수행하는 데 필요한 권한과 배경지식, 또는 관심이 부족한 공무원”을 포함하고 있거나 “조기퇴직의 형태 또는 특전”으로써 임명된다. 이러한 사람들은 “기업의 비용으로 정부의 정치적·사회적 목표를 추구하기 위해 본인들이 공기업 내에서 차지한 지위를 사용하도록 강요받는다.(아시아 기업지배구조 백서, pp.97~98)” 이 영역에서의 중요한 개선은 공기업 이사회 정부 지명자의 수를 점진적으로 감소시키는 것이다. 능력에 기초한 지명자의 선별은 정부의 우선순위가 되어야 한다. 다른 중요한 점은 민간부문에서 경험을 축적한 이사의 수를 체계적으로 증가시키는 것이다. 국내의 숙련되고 유능한 이사들이 부족할 경우, 해외에서 채용할 수 있다.

소유권 행사주체는 공기업 이사회 구성원들에게 투명하게 정의된 자격시험 (fit and proper test)을 통과할 것을 요구할 수 있으며, 특히 은행 및 금융부문이 이에 해당한다. 또한 이사회가 이사회 의무를 실현하는 것을 지원하기 위해, 독립적인 전문가의 의견을 들을 수 있어야 하며, 이를 위한 예산을 별도로 배정할 필요가 있다.

‘권고사항 VI.5’에서 언급한 바와 같이, 공기업 이사회 전문성을 개선하기 위한 우선 과제는 소유권 행사주체가 임명과정을 구조화하는 것이다. 또한 경쟁력을 갖추기 위해서, 공기업 이사회는 독립적인 사외이사⁶⁾를 충분히 확보해야 한다.

권고사항 VI.6 공기업 이사회 구성원들에게 교육을 비롯한 적절한 훈련을 제공하여야 한다.

공기업 이사회 능력과 실력을 개선하기 위해서, 이사회 구성원을 위한 교육을 포함한 개발훈련이 필요하다. 이는 공기업 이사회가 이를 위한 적절한 자원들을

6) 독립적으로 생각하고 행동할 수 있는 능력과 성격을 지니고, 이해갈등에서 자유롭고, 이사회에서 결정된 문제에 대해 지시를 받지 않는 이사이다.

갖추고 있어야 한다.

전문기관과 최고 교육기관(Centre of Excellence)은 공기업 이사회에 적절하고 전문화된 훈련을 제공하는 중요한 역할을 할 수 있다. 훈련은 재무와 비재무 정보의 공시 등과 관계된 기술적인 측면의 전문화된 훈련뿐 아니라 이사회의 역할과 책임성에 대해 이루어져야 한다(인도와 말레이시아의 공기업 이사의 훈련과 자격증에 관한 예가 사례 18, 19에 제시됨).

권고사항 VI.7 공기업 이사회에 대한 성과평가를 개발하여야 한다.

공기업 개혁은 공기업 이사회의 구성에 관한 규정의 준수뿐만 아니라 성과와 연계된 면을 고려해야 한다. 공기업 이사회의 질을 높이고 전문주의를 강화하기 위해서는 체계적인 평가과정이 확립되어야 한다. 'OECD 가이드라인 제6장.F'에는 이사회에 대한 연례평가를 권고하고 있다. 이 같은 평가과정은 개선을 위한 도구이고, 이사회 구성원이 이사회의 기능을 수행하는 데 시간과 에너지를 헌신할 수 있도록 유도한다. 또한 이사회의 규모와 구성의 검토 및 새로운 이사에게 요구되는 자질과 필요한 능력을 명확히 하는 것을 돕는다.

〈사례 18〉 인도의 공기업 이사진 승인 (Certification of SOE directors)

중앙공기업(Central Public Sector Enterprises, CPSE)의 기업경영을 진척시킨 가장 주목할 만한 첫 걸음은 인도 공기업부의 후원하에 공기업 컨퍼런스와 기업지배구조 교육원이 시작한 기업지배구조 승인제도(corporate governance certification)와 이사 선출회(conclave)이다.

4일 간의 이사진 승인과정과 2일간의 최고경영진 선출회 개최는 2005년에 최초로 시행되었다. 그 이후로, 세 개의 이사진 승인 프로그램이 독립적인 이사들과 정부 임명 중역(government nominee directors)을 포함한 약 100명의 공기업의 이사와 중역에게 도입되었고, 이들은 모두 승인 전 3시간의 시험을 거쳐야 한다. 또한, “최고경영진을 위한 기업지배구조 선출회(Conclave on Corporate Governance for Chief Executives)”가 4번 열렸다.

현재까지 공기업에 적절한 기업 경영의 필수적 요소, 원리, 기준, 모범경영을 따르고 있는 최고의(top-notch) 이사진과 기관장 250명이 있다. 4번째 선출회를 개시한 인도 정부의 중공업-공기업부(Honorable Minister for Heavy Industries and Public Enterprises)가 "이사진 선출회와 승인 프로그램을 유지하는 것은 이사진의 다양한 역할과 책임을 깊이 이해하는 데 그 기본적인 목적이 있다. 이 프로그램은 최고경영진, 이사회 그리고 미래의 이사들에게 회사 경영의 실제적인 통찰을 얻는 것은 물론 그들이 경쟁력을 높이는 것에 도움을 준다.

기업 지배구조 교육원에 의해 만들어지고 제공된 이 프로그램 내용은 인도와 같은 개발도상국이 기업 구조를 국제적 가이드라인에 맞게 개혁하는 데에 도움을 주는 차별화 요소를 가지고 있다.

여전히 대부분의 아시아 국가들에서는 이사회 구성원 평가가 발달되어 있지 않다. 문화적으로 사람에게 대해 부정적으로 말하지 않는 경향이 있고, 연장자 또는 존경받는 사람에게 대해 직접적으로 평가하지 않는 경향이 있기 때문에 이사회의 평가는 효과성이 떨어지기 쉽다. 민간부문에서조차 상황이 동일하며, 개인평가는 이제 막 개발되기 시작하였다(필리핀의 이사회 평가, 자체평가의 예는 사례 20, 21에 제시되어 있음).

평가는 전반적인 이사회의 성과에 우선적인 초점을 두어야 한다. 이사회 전체에 대한 평가를 우선적으로 고려함으로써 공기업 이사회의 주요 약점을 개인의 평가의 일부로 처리하지 않아야 한다. 평가는 적합성 평가(conformance evaluation)가 아닌, 공시요건을 포함한 책임성 있는 규정준수와 주요 목표들에 대해 수행되어야 한다.

평가의 실행은 각각의 상황에 따라 매우 다르다. 이것은 항상 자가진단과정(Self-assessment process)을 포함하여야 한다. 이는 잘 구성된 질문을 기초로 이사회의 의장이 수행할 수 있으며, 이때 질문은 경영진과의 의사소통 정도, 이사회 구성원 간 내부 상호작용, 근무환경(경쟁의 부재, 의견교환의 정도), 이사회 회의의 조직과 구조, 전문분야의 범위, 업무인계와 훈련의 정도 등을 다루어야 한다.

외부의 독립적 평가자는 이사회가 자체 기능과 실행을 돌아볼 수 있도록 도울 수 있다. 그러나 외부 전문가의 도입은 신뢰의 문제를 발생시킨다.

〈사례 19〉 말레이시아의 이사교육원(The Directors Academy)

공기업 개혁(GLCT) 프로그램의 주요 정책 주제 중 하나는 교육을 통해 공기업이사회 의 효율성을 높이는 것으로, 이를 위해 말레이시아 이사교육원이 설립되었다. 말레이시아 임원교육원의 목적은 공기업의 이사들을 세계적 수준의 지식, 기술 그리고 내면을 갖추게 함으로써 높은 수준의 과업 수행을 하게 만드는 것이다. 효율적인 이사가 되기 위해 다양한 성과 기준이 필수적이며, 여기에는 이사회와 경영진의 경계를 이해하는 것, 전략적 문제에 대한 이사회와 핵심 경영진의 활발한 문제해결, 그리고 네트워크를 관리하고 다양한 이해관계자들을 긍정적인 방향으로 조율하는 것이 포함된다.

말레이시아 이사교육원은 4개의 구별된 과정으로 이루어진다. 1)이사의 능력을 쌓기 위한 임무 실행에 관한 포럼, 데이터베이스를 통한 학습 공유 촉진 2)말레이시아의 사례연구를 통해 특정한 상황에 적용할 수 있는 지식 습득 3)개인의 필요에 맞춘 “현장 교육 (on-the-job learning and coaching)” 4)요구에 맞춘 훈련의 강화 및 프로그램 개발.

말레이시아 이사교육원은 이사직의 다양한 형태 및 이사회 의 관계와 역할의 복잡성을 이해하고 있다. 따라서 각 분야에 맞는 다양한 역할과 이슈에 부합하기 위한 학습을 추구하고 있다. 교육원은 세계적 수준 (world-class status)의 프로그램을 제공하고자 한다. 이를 위해, 이사들을 위한 특별한 프로그램을 갖춘 외국 기관들과 협력을 계획 중이며, 여기에는 스위스 로잔에 있는 국제경영개발원(IMD, The International Institute for Management Development)도 포함된다. 국제경영개발원은 경영진 교육의 선도 기관으로서, 2006 파이낸셜 타임즈 순위에서 세계 2위, 유럽 1위의 비즈니스 스쿨에 올랐다. 말레이시아 임원교육원은 현재 다른 기관과의 협력도 고려중이다.

〈사례 20〉 필리핀의 대통령 명령(Memorandum)

2007년 4월 10일 발표된 대통령 명령은 다음과 같다.

1. '국가소유 및 운영기업(GOCC)' 와 정부금융기관(Government Financial Institutions, GFI's)의 이사회 성과를 연 단위로 평가할 수 있는, 기업경영원칙과 모범경영(bestpractices)을 고려한 성과평가 시스템의 개발
2. 모든 GOCC와 정부금융기관의 이사들에게 기업경영에 관한 오리엔테이션 세미나 참석 의무화
3. 모든 GOCC와 정부금융기관의 이사회는 감사위원회나 지배구조위원회 같은 적절한 이사회 내 위원회(Board Committees)를 조직

평가는 이사회 업무에 필수적이고 바람직한 협력관계를 방해하지 않으면서도 개별 이사들의 기여도를 다루어야 한다. 개인평가는 자체평가와 동료평가 모두를 기초로 이루어지며, 이는 엄격하게 비밀에 부쳐져야 한다. 평가가 객관적이며 개인적이지 않도록 하는 것이 중요하다. 이러한 평가는 출석, 기여도, 팀 의식, 적합한 판단과 헌신 등을 포함하여야 한다. 또한 개인적 접촉(personal contact)뿐 아니라 회사 운영에 대한 지식, 해당분야에 대한 이해 등도 다루어야 한다. 이사회의 의장은 개별 이사회 구성원들과 비공식적인 논의를 통해 비판의 목소리를 수용해야 하며, 이러한 논의는 조심스럽게 다루어져야 한다.

의장의 효과성은 이사회의 전반적인 효과성에 중요한 요소이기 때문에 의장의 평가는 특히 민감하다. 의장 평가는 의장의 리더십, 전략기획, 외부 의사소통, 이사회와의 관계 등을 다루어야 한다.

이사회는 자체 평가체계를 설립하고 반영하여야 한다. 대안으로서, 소유권 주체가 이사회 평가에 관한 세부지침을 개발할 수도 있다. 예를 들어 집단, 개인, 의장평가에 관한 질문지를 개발할 수 있다. 평가는 이사회 내 위원회(Board committee)로까지 확장 수행되어야 한다.

평가의 형태와는 관계없이, 평가의 최종 결과는 강점과 약점을 확인하고 개선 목표를 설정할 수 있어야 한다. 이 결과들은 또한 이사회의 기능을 수정하거나 새로운 이사의 임명을 논의하는 등의 조치의 기초가 될 수 있기 때문에 중요하다.

평가가 적합한 지침에 따라 적절하게 행해진다면, 이는 이사회 내부 역동성에 유용할 것이다. 그렇지 않으면, 헛되이 판도라의 상자를 열어 오히려 긴장을 유발할 위험 요인이 된다.

〈사례 21〉 필리핀의 공기업 지배구조 모임(Circle)

기업모임에 관한 명령(The Mandate of the general Company Circle)의 목적은 기업이사협회(Institute of Corporate Director, ICD)가 시작한 기업지배구조 개혁(Corporate Governance Reforms)의 동력을 유지하여, 먼 미래에도 그러한 동력이 유지될 수 있는 기초를 놓는 것이다. 모임 참여 여부를 기업지배구조 성과점수제(Corporate Governance Scorecards)에서 상대 점수화함으로써 기업 경영진들이 참여하도록 하였다.

그 목적은 a) 필리핀의 상장기업들(the publicly listed corporations, PLCs) 간 협력을 보다 깊고 넓게 하고 일치성, 투명성, 강제성, 실용성 촉진 b) 단순히 기업경영법, 규칙, 규정들을 따르는 것을 넘어 필리핀의 기업경영 실행의 기준을 높이려는 노력 유도 c) 모임의 지도 그룹을 통해 필리핀의 기업들을 기업지배구조 법, 규칙, 규제(CG laws, rules, and regulations)들의 이면에 있는 정신(spirit)을 고려하도록 선도하는 것이다.

국가소유 및 통제기업(Government-Owned and Controlled Corporation, GOCC)과 정부금융기관(Government Financial Institutions, GFIs)을 대상으로 한 특별한 기업지배구조모임은 국영 부문의 기업지배구조 기준을 높이기 위해 설립되었다. 공기업과 정부금융기관의 기업지배구조에 보다 높은 발전을 원하는 이사회 핵심 멤버들이 함께 모이게 되는 것이다. 첫 번째 기업경영평가에서 가장 높은 점수를 받은 10개 공기업들이 이 모임의 첫 토대를 형성한다(2008년 6월 11일, MOA는 DBP와 선도소집자(lead convener)로서 합의했다). 기업이사협회(The Institute of Corporate Directors)는 모임에 기술적인 서비스와 사무국 서비스를 제공한다.

목표는 다음의 활동을 통해 기업지배구조평가를 지속적으로 개선하는 것이다

a) 공기업·정부금융기관의 현행 기업지배구조 성과점수제의 질문을 재검토하여 필리핀

지역 상황에 더 잘 부합하게 하였다. 또한, 이 모임은 공개 상장된 기업에 적용되는 기업이사협회 기업지배구조 성과점수제에서 적절한 질문을 선택하여 2008년 버전의 공기업·정부금융기관평가에 삽입하였다. 2007년 4월 10일 발표된 기업경영에 대한 대통령 명령을 고려하였다.

- b) 공기업·정부금융기관에 자체평가시스템을 도입하여 기업지배구조 원칙에의 협력 정도를 측정하였다. 최종 평가와 종합결과의 첫 발표는 2008년 11월에 이루어졌다.
- c) 공기업·정부금융기관의 기업지배구조 성과점수제의 발전을 위한 최종 제안을 발표하여 경영발전의 나아갈 길을 제시한다.

참여연구진

허경선(한국조세연구원 부연구위원)

박도림(공공정책연구팀 연구원)

이주경(공공정책연구팀 연구원)

홍유화(공공정책연구팀 연구원)

공공기관정책자료 10-02

아시아 공기업 지배구조 정책브리프

2010년 10월 22일 인쇄

2010년 10월 29일 발행

발행인 원 윤 희

발행처 한국조세연구원

11318-7174 서울특별시 송파구 방죽말길 28

TEL : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 (주) 천세

© 한국조세연구원 2010

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.