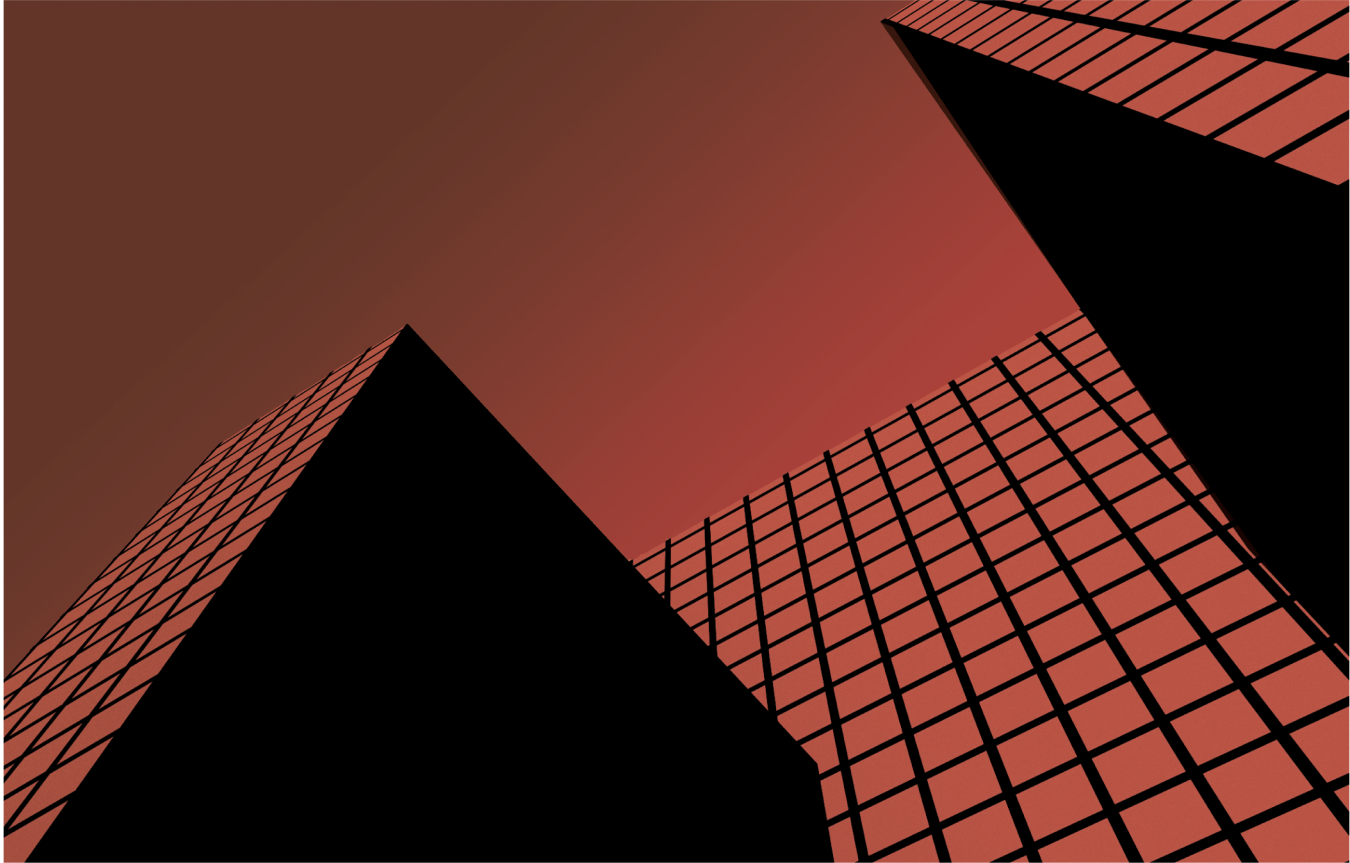


# 책임성과 투명성 : 정부소유권을 위한 지침

Accountability and Transparency : A GUIDE FOR STATE OWNERSHIP

2011. 6



공공기관정책연구센터

**kipf** 한국조세연구원



**책임성과 투명성:  
정부소유권을 위한 지침**

2011. 6.

공공기관정책연구센터  
**kipf** 한국조세연구원

이 보고서는 OECD가 영문으로 발행한 책자 『Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership』을 한국조세연구원 공공기관정책연구센터가 한국어로 번역한 것으로서 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어 번역에 대한 책임은 한국조세연구원에 있습니다.

Originally published by the OECD in English under the title:  
Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership  
© 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

여전히 많은 국가에 공기업이 존재하고 있고, 경제발전에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 공기업의 연성예산제약과 주인-대리인 구조로 인해 발생하는 저조한 성과에 대해서는 그 책임이 불분명하다. 또한 공기업의 내부운영과정은 베일 속에 가려져 궁극적 주인인 일반대중이 공기업에 대한 정보에 접근하기 어려운 것이 사실이다. 이러한 문제점들을 시정하기 위해 선진국을 비롯한 많은 국가들에서는 공기업에 대한 책임성과 투명성을 높이기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

OECD의 가이드라인에서 정부는 공기업들이 전문성과 효율성뿐만 아니라 투명성과 책임성이 향상되도록 이끌어야 함을 명시하고 있다. 이러한 투명성과 책임성은 건전한 기업지배구조의 근간을 이룬다고 할 수 있다. OECD가 발간한 『책임성과 투명성(Accountability and Transparency) :정부소유권을 위한 지침』은 OECD 가이드라인의 이행을 촉진하는 한편 각국의 노력을 격려하고 지원하기 위해, 각국의 성공사례를 중심으로 투명성과 책임성을 증진시키기 위한 지침들을 제시하고 있다.

우리나라에서도 공기업과 준정부기관을 대상으로 매년 경영실적평가를 시행하고 이를 토대로 기관에 대한 인센티브를 결정하는 등 공기업의 성과책임을 강조하고 있다. 또한 경영정보공개시스템인 알리오(All public Information in One, ALIO)를 통해 모든 공공기관에 대한 일반현황 및 재무정보, 채용정보, 감사원 및 국회지적사항 등을 공개함으로써, 국민의 알 권리를 보장하는 한편 공기업의 운영이 보다 투명하게 이루어질 수 있도록 하고 있다.

우리나라는 지난 5월 제6회 아시안 공기업 네트워크 회의를 성공적으로 주최함으로써, 해외의 성공사례를 벤치마크하고 우리의 우수사례를 소개하는 기회를 마련하였다. 이를 바탕으로 공기업 지배구조 개선을 위해 노력하고 있는 아시아 지역의 국가들 및 OECD와의 협력을 강화하고 있다.

『책임성과 투명성(Accountability and Transparency)』은 크게 목표의 설정(제1

장), 성과평가(제2장), 성과감사(제3장), 성과보고(제4장), 그리고 정보공개(제5장) 등 5가지의 내용으로 구성되어 있다. 이해관계자와의 협의를 통해 특별한 의무(Special Obligation)를 포함한 성과목표를 명확히 설정하고, 스마트(SMART, Special, Measurable, Achievable, Result-Oriented)한 성과지표를 개발하며, 이에 따른 주기적인 성과평가를 시행하도록 권고하고 있다. 또한 성과지표 및 평가에 신뢰성을 확보하기 위해 내·외부 감사기관들에 의한 감사가 이루어지고, 종합보고서의 작성을 통해 공기업의 성과가 보고되도록 여러 지침들을 제공하고 있다.

여기에서 제시되고 있는 지침들과 성공사례들은 정책결정자들에게는 공공기관 선진화 이행과정에서 겪을 수 있는 난관들을 극복할 수 있는 아이디어를 제공해주고, 공공기관에는 지속가능한 발전 및 공공서비스의 질 개선을 위한 밑거름을 제공해줄 것이다. 궁극적으로는 투명성과 책임성의 제고는 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 형성하여 공공기관의 개혁에 대한 추진동력을 제공할 것이다. 공공기관정책연구센터에서 번역 발간하게 된 『책임성과 투명성(Accountability and Transparency)』이 이러한 공공기관 지배구조 개선을 위한 유용한 정책자료로서 정부관계자, 공공기관, 이해관계자들에게 널리 활용되길 기대한다.

끝으로 본 자료를 출판하는 과정에서 수고를 아끼지 않은 공공기관정책연구센터의 김정학·박도림·이승혜·이주경·전미미·홍유화 연구원, 그리고 출판팀 직원 여러분께 감사의 말을 전한다.

2011년 6월

한국조세연구원  
원장 원윤희

# 목 차

## 제1장 목표의 설정

1.1 개관 .....	19
1.2 소유권정책의 개발 .....	22
1.3 소유권 행사기관의 성과목표 설정 .....	27
1.4 공기업 임무에 대한 정의와 검토 .....	33
1.5 공공서비스 및 기타 특별한 의무들에 대한 정의, 비용계산, 자금조달 .....	37
1.6 공기업의 목표와 특정 성과목표치의 정의 .....	46
1.7 적절한 성과지표들의 개발 .....	56

## 제2장 성과평가(Reviewing Performance)

2.1 개관 .....	65
2.2 지속적인 성과감독 .....	67
2.3 성과에 대한 연례검토 .....	74
2.4 공기업 성과 벤치마킹 .....	77

## 제3장 성과감사

3.1 개관 .....	82
3.2 내부 감사 .....	85
3.3 외부의 독립 감사 .....	87
3.4 정부 감사 .....	89

## 제4장 성과 보고

4.1 개관 .....	93
4.2 소유권 행사기관의 종합보고 발표 .....	95
4.3 웹사이트의 개발과 적절한 업데이트 .....	101
4.4 의회에의 보고 .....	103

## 제5장 기업의 충분한 정보공개와 투명성 보장

5.1 개관 .....	110
5.2 공기업의 정보공개와 투명성 제고를 위한 정책개발 .....	112
5.3 공기업에 의한 실행과 모범사례를 위한 장려 .....	115
5.4 공기업 주주들에 대한 형평성 보장 .....	118
5.5 이해관계자와 관련된 적절한 체계 개발 .....	121
5.6. 이해관계자 관계에 대한 적절한 공시를 보장 .....	125

## 본 지침(guide)은 OECD 공기업

지배구조에 관한 가이드라인의 실질적 이행을 용이하게 하기 위해 작성되었다. 또한 건전한 기업 지배구조의 근간인 투명성과 책임성의 질적인 향상을 이끌어 내는 것에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 지침은 현존하는 관행들을 평가하고 그것의 강점과 약점을 파악한 뒤에 성공적인 사례들을 제시하는 것을 목적으로 한다. 지침은 실행 가능한 정책 옵션들과 공기업 가이드라인을 따를 때 취할 수 있는 실제적 로드맵을 제시한다. 이러한 로드맵은 실제 가이드라인 이행 과정에서 부딪칠 수 있는 난관들, 위험의 극복에 초점을 맞춘다. 또한 실제 조항을 이행하는 과정의 예를 제공함으로써 비슷한 어려움을 겪고 있는 정부조직에 참고가 될 수 있다.

지침은 OECD의 민영화·공기업(State-Owned Assets) 지배구조 작업반에 의해 작성되었다. 또한 민영화·공기업 지배구조에 관한 글로벌 네트워크 틀 안의 OECD 비회원국가들의 큰 도움을 받았다.

지침은 공기업 가이드라인의 책임성과 투명성 권고와 관련된 모든 내용을 다룬다. 이러한 내용은 크게 목표 설정, 성과평가, 성과감사, 성과보고, 그리고 각 공기업의 정보 공개 등 5가지로 분류할 수 있다.

투명성과 책임성을 향상시키는 것은 OECD 가이드라인의 주요 권고사항이

다. “정부는 정보에 민감히 반응하며 적극적으로 소유주의 역할을 담당해야 한다. 또한 소유주로서 공기업들이 적절한 전문성과 효율성을 가지고 투명성과 책임성을 향상하도록 이끌어야 한다.(핵심 가이드라인, 제2장)” 가이드라인은 주주의 활동에 관한 중요한 정보를 제공함으로써 주주의 권리의 핵심을 보여준다. 또한 이는 시장왜곡에 대한 해결책이 될 수 있다. 마지막으로, 가이드라인의 권고사항은 국민의 신뢰를 얻기 위한 전제조건이 된다. 투명성과 책임성을 강화하는 것은 복잡한 난관들을 수반하지만 추가적인 공기업 개선을 위해서는 매우 효과적인 수단이다. 권고사항들은 정치적으로 적절하고 실현 가능하며 또한 추후의 개혁을 이끌어내는 데 도움을 줄 수 있다.

이 지침은 주로 국가 개혁 노력의 역할을 맡은 정부 부처를 대상으로 작성되었으며 개별적으로는 책임성과 투명성 제도의 평가 틀을 찾는 개인과 의회 또한 사용자가 될 수 있다.

가이드라인과 같이 이 지침 또한 성과지향적(outcome-oriented)으로 작성되었다. 특정 조항에 있어 강제성을 두는 것이 아니라 같은 결과를 이끌어내기 위해 다른 방법이 있을 수 있음을 가정한다. 공기업 소유구조의 구성과 더불어 경쟁사나 소수 주주의 존재 여부, 그리고 공기업의 특정한 법적 지위 등은 가이드라인이 이행될 때 적지않은 영향을 끼칠 수 있다. 한 가지 기준을 모든 것에 적용할 수는 없다. 예를 들어 이 지침은 소유권 행사기관에 다양한 소유권 모델을 적용할 것을 권고한다. 여기에 제시된 대부분의 권고와 정책옵션들은 대부분 비상장 공기업과 관련된 것이다. 공기업이 상장되면 정부는 주주로서의 권리를 행사하지만 그것은 지배적인 수준은 아니다. 상장된 이후에는 규제뿐 아니라 시장 메커니즘이 적용된다. 추가적으로 투명성을 향상시키기 위한 조치를 취할 때에는 투명성과 책임성에 관한 국제기준의 일관성 측면에서 벗어나서는 안 된다.

## 목표 설정

책임성은 명확하게 정의된 목표에 상응하는 성과 벤치마킹 과정을 통해 제고될 수 있다. 이를 위해 우선 여러 수준으로 목표를 정의하는 것이 필요하다. 첫째, 공기업의 소유자인 국가의 입장에서는 책임성에 관한 장기적인 목표를 설정하고 연도별로는 세부적 목표를 세우는 정책을 추진해야 한다. 둘째, 높은 수준의 의무를 지닌 공기업들은 구체적인 성과지표를 가지고 연도별 목표를 설정해야 한다.

국가의 소유권은 종종 모호하고 복잡하며 모순되는 목적들로 특정지어지기 때문에 목표 설정의 개선은 책임성의 향상을 위해 그 무엇보다도 선행되어야 할 작업이다. 총체적 수준에서 정부는 자신의 종합적 목표와 소유권 방식을 정의해야 한다. 이것을 효율적으로 하기 위해서는 가이드라인 II.A에 제시된 것과 같이 국가 주주를 위해 소유권 정책을 개발하는 것이 필요하다. 소유권 정책은 대중과 의사소통을 원활하게 하고, 공기업과 시장 그리고 일반 대중에게 소유자로서 정부의 목표에 관한 명확한 이해를 제공할 수 있는 효과적인 도구가 된다.

소유권 정책은 소유자로서 국가의 전체적 목표를 명확히 보여주는 짧지만 양질의 정책문서이다. 또한 소유권 정책이 소유권 행사기관의 권리 행사에 관한 내용뿐 아니라 그것의 주어진 의무사항과 기능, 조직에 관한 정보를 제공한다면 매우 유용할 것이다. 마지막으로 소유권 정책은 국가의 소유권 행사에 관한 참고자료의 목록을 제공할 수도 있다.

소유권 정책을 개발하는 것은 종종 다양한 이해관계자들과 협의가 필요로 한다는 점에서 반복적이고 포괄적인 절차를 거치게 된다. 이것은 현존하는 문서와 그것의 효율적인 이행에 관한 적절한 조사뿐 아니라 정부의 소유권 목표의 방향에 기반하고 있다. 그것의 관련성과 폭넓은 이해 그리고 협조를

높이기 위해서 소유권 행사기관은 모든 관련 기관 - 관련 의회위원회, 관련 부처, 국가 감사기관, 관련 규제국 등 - 과의 협의를 거쳐야 한다. 각 공기업의 이사회 구성원이나 경영진과 협의를 거치는 것 또한 유용할 수 있다. 일단 소유권 정책이 수립되면, 그것의 신뢰성을 높이기 위해 높은 수준의 정치적 지원을 확보하는 것이 중요하다. 소유권 정책은 공직자들에게 지지되며 공적으로 발표되고 대중에게 알려지게 된다.

소유권 정책 안에서 설정된 일반적 목표에 기반하여, 소유권 행사기관이 좀 더 구체적인 성과목표를 설정하는 것은 유용하다. 이것은 가이드라인 II.E 에서 요청된 소유권 행사기관의 성과를 측정할 수 있게 해 준다. 목표는 국가 전체 포트폴리오를 아우르는 계량과 비계량 그리고 재무 목표를 포함한다. 포트폴리오의 가치를 증가시키기 위한 종합적이고 단일의 성과목표 또는 이를 일정기간 동안 일정비율로 제고하겠다는 성과목표는 단순하다는 점에서는 매력적이다. 그러나 이것은 내재적 한계점이 존재하며 대부분의 주요 공기업에 있어서는 하위 목표에 의해 보충될 필요가 있다. 어떠한 성과목표가 선택되어지든지 그것은 소유권 행사기관의 실제 성과를 완벽하게 평가할 수 없을 것이다. 성과목표의 적절한 혼합이 이루어져야 하는데, 이때 이것의 어려움에 대한 고려가 있어야 한다. 또한 성과목표가 실제적으로 공무원들의 동기와 행동에 어떠한 영향을 주는지를 내부적으로 논의할 필요가 있다. 성과목표에 대해 논의할 때, 그 목표가 국가 소유권의 전체적인 목표와 어떠한 밀접한 관련이 있는지를 확인하면서 그것에 초점을 두는 것이 중요하다. 성과목표는 효율적으로 소유권 행사기관의 성과를 반영할 수 있어야 하며 시장과 경영환경의 변화도 반영할 수 있어야 한다.

성과목표를 설정하는 과정은 소유권 기능의 조직 및 제도적 설정의 상황에 따라 매우 다를 수 있다. 그러나 소유권 행사기관의 성과를 사후적으로 평가하는 모든 기관들은 그것의 목표를 사전적으로 논의하게 된다. 이러한 논의과정에는 의회와 관련 부처 그리고 국가 감사기관들이 포함될 수 있다. 마지막으로 정부와 합의된 소유권 행사기관의 전체적 목표는 명확히 공개되어야 한다.

완전소유된 공기업의 경우 국가는 그 기업의 임무를 정의하고 확인해야 한다. 즉, 장기적으로 개별 공기업의 높은 수준의 목표 및 의무에 대한 간략한 설명이 필요하다. 명확한 임무는 책임성을 향상시키기 위해 필수적이며, 매년 구체적인 성과목표를 설정하는 데 있어서 기본이 된다. 공기업의 임무는 일반적으로 사업의 기본 성격을 정의하고 시장 선도, 서비스의 질이나 혁신 그리고 재무적 지속가능성 등에 관한 목적성에 대해 포괄적인 내용을 제공한다. 그것은 종종 상업적인 목표와 정책적 목표 간에 혼합을 보여주는데 양자의 상충관계에 대해 명확히 설명할 수 있어야 한다. 공기업의 임무들은 대개 장기적으로 이어지지만 중대한 변화가 있을 때에는 이를 변경하게 된다. 임무들은 공적으로 공개가 되어야 하며, 각 공기업의 웹사이트에 게시되고 연간보고서에 명시되어야 한다.

공기업의 임무를 규정하고 검토하는 것은 주로 소유권 행사기관인 국가에 의해 이뤄진다. 그러나 소유권 행사기관은 그 과정에서 관련 문서를 적절히 검토해야 할 뿐만 아니라 각 공기업의 이사회 구성원 및 의장들과 함께 논의해야 한다. 공기업의 임무를 주기적으로 또 체계적으로 적절히 검토함으로써 전체적 소유권의 틀 및 경제 환경과의 관련성과 일관성을 유지하여야 한다. 임무의 검토는 공기업과 소유권 행사기관 그리고 독립적 자문단에 의해 내부적으로 이루어질 수 있다. 과정이 어떠하든지 그러한 검토과정은 투명하고 관련 주주들의 입장이 적절히 반영될 수 있어야 한다.

전체적 의무사항에 기초하여 개별 공기업별로 구체적 성과목표를 설정하는 예비적 단계에서는 공공서비스와 기타 특별한 의무(special obligation)를 명확하게 확인하고 그것의 비용을 산정하고 투명하게 재원을 마련하는 것이 필요하다. 사업의 비용이 크고, 감추어져 있거나 쉽게 파악하기 어렵기 때문에, 민간부문과의 공정한 경쟁환경을 보장하는 것이 필요하다. 이러한 특별한 의무는 보통 공기업 성과에 큰 영향을 미치며, 때로는 이것 때문에 위험을 지게 되기도 한다. 명확한 의무에 대한 확인과 비용 산정은 공기업의 임무에 관한 내용을 숙지한 국민들에게 분배의 결과뿐 아니라 임무와 비용 간의 관

련성, 예산의 집행에 관해 논의할 수 있게 한다. 이는 매우 중요하지만 시간과 소유권 행사기관, 공기업, 관련 이해관계자들 사이의 토론과 협의를 필요로 하는 복잡한 과업이다.

무엇이 공기업의 “특별한 의무”인지에 대한 명확한 정의가 이루어지면 소유권 행사기관은 공기업이 기존의 특별한 의무를 확인하도록 해야 하고 공기업은 일관된 방법에 기반하여 실제 비용에 관한 정보를 제공하여야 한다. 이는 공기업들 간 측정상의 불일치를 감소시켜 벤치마킹을 더 용이하게 할 수 있다. 그러나 이것은 단순한 작업이 아니며 많은 경우에 정확도와 시간 그리고 자원들 간의 상충이 나타나기 때문에 긴밀한 협의를 필요로 할 것이다. 일단 “특별한 의무”의 정의가 내려지고 비용 산정이 이루어지면 공기업의 특별한 의무의 적절성과 효과성을 보장하기 위한 검토가 이루어져야 한다. 이러한 검토에서는 어떠한 수준까지 특별한 의무가 다른 기체에 의해 대체될 수 있고 어떻게 동일한 목표를 이루는 데 더 적은 비용이 들 수 있으며 좀 더 효율적으로 자원을 조달할 수 있을지에 관한 평가가 이루어진다. 국가는 또한 공기업들이 그들의 특별한 의무를 효율적으로 잘 수행하고 있는지를 모니터링해야 한다.

일단 특별한 의무와 그것에 수반되는 비용이 검토되면 완전소유 공기업에 대한 정부의 기대사항이 공식적으로 명확하게 목표 문서(objective document) 형태로 전달되는 것이 중요하다. 이 문서는 상대적으로 길이가 짧고 보통 매년 작성된다. 목표 문서는 기대사항과 소유권 행사기관과 공기업 이사회가 합의한 구체적인 목표를 명확히 밝힌다. 부분소유 공기업의 경우는 필요시 일반 주주들의 회의에서 승인될 필요가 있다. 목표 문서는 재무 목표와 공기업의 수익성 평가, 효율성, 위험수준의 평가와 후속조치를 가능하게 하는 관련 성과 지표들을 포함한다. 또한 반드시 발간될 필요는 없으나 기업가치에 대한 이사회 평가와 이를 위해 사용된 방법론이나 가정들에 관한 정보를 목표 문서에 포함시키는 것은 유용하다. 목표 문서는 지배구조나 인사 관련 정책 등과 같은 구조적 목표뿐 아니라 비재무적 정책목표를 위한 성과지표를 포함한다.

목표 문서의 작성은 일반적으로 공기업과 소유권 행사기관 사이에 끊임없는 커뮤니케이션을 필요로 하는 공동작업이다. 문서의 내용이나 시간의 틀 그리고 책임과 권한에 관한 요건을 명확히 하기 위해, 이러한 과정을 공식화하는 것이 유용하다. 예를 들어 정부의 높은 수준의 목표에 대해 “Letter to expectation”의 형태로 공기업은 주요 목표와 핵심 성과지표 그리고 연간 성과목표를 보여주는 목표 문서의 초안을 제출할 수 있다. 초안에 대한 비공식적 협상은 의견을 합하고 내용의 명확성을 높이는 것이 핵심이다. 소유권 행사기관은 공식적인 피드백을 정해진 기간 안에 주어야 한다. 최종문건은 공식적으로 승인되고 명확히 지지되어야 하며 필요한 경우에 의회에 상정하고 항상 공식적으로 공개되어야 한다.

목표 문서를 작성하는 것은 산업에 대한 지식과 예산 그리고 운영상의 경험을 필요로 하는 단순하지 않는 일이다. 이러한 능력은 균형 잡힌 대화가 가능하도록 공기업의 이사회와 소유권 행사기관에서 제시될 필요가 있다. 전체 과정을 통해 이사회와 소유권 행사기관 각각의 역할에 관한 중요한 질문이 제기될 수 있으며 이사회의 입장에서는 자신의 권한이 별로 없다고 느낄 수도 있다. 그러므로 전략적 통제과정에서 이사회를 존중해주는 세심한 균형을 필요로 한다.

목표 문서를 작성하는 과정에서 가장 중요한 기술적인 문제는 적절한 성과지표를 개발하는 것이다. 정의상 성과지표는 정확한 성과를 측정하는 것이 아니라 합의된 전체 목표에 관한 성과의 수준을 나타내는 것이다. 성과지표는 핵심 종합적 지표에 집중함으로써 성과측정의 질을 향상시키고 통일성을 부여하는 것이다. 많은 문헌들에서 이러한 지표를 개발하는 팁과 관련된 주의점들을 소개하고 있다. 가장 흔히 소개되는 팁은 “SMART”인데 이것은 구체적이고(Specific), 측정가능하며(Measurable), 달성가능하고(Achievable), 결과지향적인(Result-oriented), 시간에 기반을 두는(Time-based) 것을 의미한다. 이러한 것에 앞서서 가장 중요하게 고려되어야 할 지표의 특성은 적절성, 정확성 그리고 신뢰성이다. 성과지표는 그동안의 성과와 유사 업종에 대한 벤치마킹을 고려

하여 도전적이면서도 달성가능한 수준이어야 한다. 성과지표를 계산하는 데 필요한 정확하고 신뢰할 만한 데이터를 얻기 위해서는 적절한 정보 시스템과 구조가 갖추어져야 한다. 실제 결과 발표 시에는 데이터의 출처와 방법론 그리고 측정방법까지 덧붙여 전년도의 자료와 함께 제시하여야 한다. 마지막으로 성과지표는 신뢰성을 확보하고 적절성을 유지하기 위해 주기적으로 검토되어야 한다. 잘못 선택된 성과지표는 인센티브 구조를 왜곡시킬 수 있고 결과적으로 의도하지 않은 결과로 부정적인 영향을 줄 수 있다.

## 성과 평가

OECD 가이드라인은 관리기관의 성과를 평가하는 것이 국가의 중요한 의무임을 밝히고 있다. “국가의 주요한 책임은 공기업 성과를 평가하고 감시함으로써 평가체계를 확립하는 것이다(가이드라인 II.F.3).” 소유권 행사기관은 성과를 효율적으로 평가하기 위해서 적기에 정확하고 적절한 정보로의 접근을 보장하고 매년마다 지속적으로 관리 공기업의 성과를 모니터링해야 한다.

지속적인 성과평가 시스템은 주기적으로 성과를 추적하고 검토하여, 문제나 기회를 조기에 발견할 수 있게 하고 저조한 성과에 대해 즉각적인 대응할 수 있도록 해준다. 성과평가는 일반적으로 회사법과 자본시장법을 따르며 이사회 내 정부대표, 이사회와의 회의, 공식적인 보고절차 등을 포함하는 공식적, 비공식적 메커니즘이 혼재되어 있다. 체계적 절차는 공기업의 정보 시스템으로부터 직접 데이터를 수집함으로써 이뤄진다. 공기업 이사진은 적절한 방식으로 소유권 행사기관이 기업의 자료나 중요한 사건에 대해 인지하도록 알려야 한다. 상호보완적인 정보 채널로서 외부 감사기관과의 대화나 공기업과의 접촉지점을 만들거나 혹은 산업 분석가 같은 외부인력을 활용할 수도 있다. 아무리 절차가 잘 준비되었다 하더라도 공기업에게 과도한 보고의무를 주거나 이사회를 우회하도록 하는 등 균형을 깨버려서는 안 된다. 또한 소유권 행사기관은 이러한 정보를 적절히 처리하는 능력을 개발해야 하며, 서면

으로 지적사항이나 권고사항들을 적절히 제시할 수 있어야 한다.

연간 성과평가는 공기업 소유권 행사기관의 심도 있는 분석이 요구된다. 연간 성과평가는 그 깊이와 범위에 있어서 매우 다양하지만, 이사회가 제공한 정보를 바탕으로 한 핵심성과지표의 재무적, 비재무적 결과에 관한 평가는 반드시 포함되어야 한다. 경영성과 결과와 더불어 기업 가치와 위험 그리고 이사회와 성과와 기업 지배구조 등도 포함될 수 있다. 그러나 이러한 정보를 제공하는 데 드는 비용과 편익이 어떠한지를 매우 세심히 고려할 필요가 있다. 연간 성과평가의 핵심은 대체로 이사회와 소유권 행사기관 사이의 비공식적 협의이다. 소유권 행사기관 안에 내부 자문단체도 같은 특정한 메커니즘이 개발되어 공기업의 성과를 평가하는 데 있어 좀 더 깊은 식견과 신선한 토론거리를 제공할 수 있다. 소유권 행사기관은 요약문서를 만들고, 가능하다면 공기업 관계자와 그것을 공유하고 공개적으로 문건을 발표해야 한다. 연간 성과평가는 낮은 성과를 보이는 기업에게 어떠한 조치를 취해야 하는지를 확인시켜 주는 중요한 도구이며 미래의 목표에 대해 논의하게 하는 기본적인 토대이다. 추가적으로 연간 성과평가를 넘어 중장기의 성과평가도 적절한 벤치마킹과 함께 이뤄질 수 있다.

소유권 행사기관은 해당 공기업을 동일 업종의 비슷한 규모 및 위험을 가진 민간 또는 공기업, 국내 혹은 외국의 관련 기업과 비교해야 한다. 이러한 비교의 주된 목적은 시장 발전 혹은 외부 요인들의 영향을 고려했을 때 비교 기업과의 성과 차이 및 개선 영역 등을 확인하기 위한 것이다. 수익률은 종종 공기업 경영 시 평가절하되거나 무시되는 자본비용에 초점이 맞추어져 있기 때문에 매우 유용하다. EVA와 같은 가치창출 측정을 포함하는 종합적 재무비율의 사용은 동일 산업의 기업들이 없을 때 벤치마킹을 촉진할 수 있다. 성과를 비교하고 해석하는 것에는 주의가 필요하며 관련 산업의 연구결과를 사용하는 것도 유용하다.

## 성과 감사

성과감사는 성과지표와 평가절차에 대한 신뢰성을 부여한다. 전체적으로 탄탄한 감사 시스템을 보장하기 위해서 내부와 외부 그리고 국가의 감사 각각의 역할을 명확히 규정하는 것이 중요하다. 감사위원회는 이런 감사기관들을 지원하고 감사하는 중심적 역할을 수행한다. 이사회와 내·외부 감사기관 간에 적절한 협의와 커뮤니케이션이 이뤄져야 한다.

내부 감사기관은 감사의 첫 번째 단계이다. 내부 감사기관은 지배구조, 보고절차, 위험관리, 내부 규제절차 등을 철저히 조사해 그것의 향상에 기여하는 중요한 역할을 담당한다. 내부 감사는 점점 심화되는 규제완화와 산업의 국제화 환경 속에서 그 역할이 매우 중요해지고 있다. 소유권 행사기관은 공기업에 국제기준에 부합하는 적절한 내부감사 절차를 가질 것과 단순히 따르는 것에 그치지 않고 적극적으로 위험관리에 집중할 것을 요구하고 있다. 공기업의 재무제표는 내부 규제 구조와 절차를 설명하는 내부 규제 보고서도 함께 포함해야 한다. 내부 감사는 감사위원회와 직접적으로 연결되어 있어야 하며 위원회는 내부 감사의 독립성을 보장하고 그들의 업무를 지원하며 결과에 대해 함께 협의한다. 마지막으로 내부 감사부서에 대한 주기적인 감사 또한 필요하다.

가이드라인은 “공기업 중 특별히 규모가 큰 경우는 국제기준에 맞춰 매년 독립적인 외부 감사를 받아야 한다.”(가이드라인 V.C)고 권고한다. 연례 외부 감사는 이사회와 주주들에게 독립적이고 객관적인 보고서를 제공한다. 외부 감사의 신뢰성과 비교가능성을 향상시키기 위해서 가이드라인은 “공기업은 상장기업과 동일한 기준으로 같은 정도의 수준의 감사가 이루어져야 한다”고 권고한다. 또 다른 고려사항은 외부 감사기관의 독립성을 보장하는 것이다. 독립성의 기준은 감사기관의 주기적 변경뿐만 아니라 컨설팅이나 비감사서비스 등의 제공 등의 제한을 포함한다. 외부 감사진은 이사회 감사위원회의 추천에

따라 연례주주총회(AGM, Annual General Meeting)에서 임명된다. 감사위원회는 외부 감사기관의 업무를 감독하고, 감사 결과가 이행되도록 할 필요가 있다. 또한 소유권 행사기관은 “외부 감사기관과의 끊임없는 대화를 하여야 한다.” (가이드라인 II.F.4) 외부 감사기관의 업무의 질을 주기적으로 검토하여 효율적으로 평가할 수 있어야 한다.

대부분 규모가 큰 비상장 공기업의 경우 정부 감사기관에 의해 감사를 받게 된다. 이러한 경우 감사기관의 전통적 업무는 공기업의 공적자원의 사용을 검토하고, 특히 재무관리와 회계관리의 합법성과 기준 적합성에 대해 집중적으로 감사를 한다. 국가 감사기관은 의회의 강력한 수단이자 정보의 원천이다. 그러나 감사의 범위를 좀 더 명확히 정의하여 외부 감사기관에 의해 감사되는 재무감사와의 기능 중복을 피해야 한다. 국가 감사기관은 공기업보다는 소유권 행사기관의 감사에 좀 더 집중을 하고 있다. 즉, 소유권 행사기관의 성과와 경제성, 효율성 등을 깊이 있게 검토한다. 소유권 행사기관은 감사기관의 결과를 관련 이사회와 체계적으로 논의하기 위해서 특정한 절차를 만들 수도 있다. 소유권 행사기관이 국가 감사기관과 대화의 통로를 열고 그들의 업무를 지원하는 것은 그들이 감사 결과를 이용하고 적절히 반응할 수 있게 해준다. 감사결과를 대중에게 공표하는 것은 공적 압력을 형성할 수 있으므로 신중히 검토되어야 한다.

## 성과 보고

가이드라인은 종합보고의 공표, 웹에 기반을 둔 커뮤니케이션 그리고 의회에의 보고 등을 포함하는 성과보고에 관한 많은 권고사항을 담고 있다.

종합보고서는 소유권 행사기관에 의해 작성된 짧지만 읽기 쉬운 형태의 문서이며 일반 대중들이 국가부문의 전체적 성과에 관한 간결하고 접근가능한 정보를 제공한다. 종합보고는 일반대중과 의회 그리고 미디어에 있어 핵심 적

인 커뮤니케이션 도구이자 신뢰를 쌓는 도구이다. 또한 국가는 믿을 만하며 예측 가능한 소유주라는 것을 보여준다는 점에서 중요하다. 실제 보고서를 작성하는 절차를 통해 정책을 명확히 하고 정보를 일관되게 만들며 내부 보고 시스템을 향상시킬 수 있다. 종합보고는 특정한 이슈나 민감한 정책 선택과정에서 의견일치를 이뤄내는 데 유용하다. 그것의 핵심내용은 각 공기업과 국가 전체 포트폴리오의 핵심 재무지표가 포함된 종합보고를 가지고 그것의 성과를 검토하는 것이다. 국가 소유권 행사에 관한 배경 설명과 함께 대규모 공기업에 관한 소개와 당해 연도의 주요사건들이 소개된다. 종합보고는 전체 국가 부문의 재무 상황에 관한 명확한 그림을 그리면서 결합된 계정을 제공한다.

종합보고서를 작성하는 것은 소유권 행사기관이 공기업의 정보를 수집하고 종합하는 등의 특정한 절차를 포함한다. 또한 다른 부분의 소유권 행사기관과 공기업 그리고 다른 정부 관계자와의 활발한 조정과정이 포함하는데, 이 과정은 많은 시간이 소요되는 결코 쉽지 않은 과정이다. 핵심 메시지를 명확히 하기 위해서 소유권 행사기관 안에서 많은 내부 논의가 필요하다. 소유권 행사기관과 공기업으로부터의 정보수집은 매우 중요한 절차이다. 공기업은 해당 정보를 검토해야 한다. 관련부서의 최종 원고 승인은 정치적인 무게를 실어줄 수 있으며 승인 후 소유권 행사기관은 미디어와 함께 종합보고의 내용을 적극적으로 이용할 수 있다.

종합보고서를 의회에 보고하는 것은 전체적인 책임성의 틀에서 또 하나의 중요한 요소이다. 그것은 여러 당을 포함해 편집, 검사, 검토, 질의의 과정을 필요로 한다. 책임성이란 그들의 상호작용을 통해 얻어지는 것이다. 세 가지 종류의 의회 보고가 있다. 첫 번째로 정기 보고는 공기업의 정기적인 책임성을 유지하는 틀로서 작용하지만 의회에 정보가 제공될 때 정보의 신선도가 떨어지게 된다. 수시적 보고는 의회가 필요한 정보를 공기업에 수시로 요구하는 것이다. 마지막으로 승인을 위한 보고는 권장되지 않으나 정치적·경제적으로 중대한 결정인 경우에 한해 허용된다. 실제로 의회에의 보고 책임은

일반적으로 다른 부처와 소유권 행사기관 사이에 나뉜다. 의회에 정보를 전달하는 데 있어 정부의 개입은 상대적으로 적다. 많은 경우에 의회는 토론을 통한 정보뿐 아니라 좀 더 간결한 관련 정보로부터 도움을 많이 받는다. 의회의 개입으로 인한 지나친 감독과 책임성 부재 사이에서 적절히 균형을 찾는 것은 쉽지 않다.

소유권 행사기관은 의회에의 보고 절차를 명확히 해야 한다. 관계부처와 소유권 행사기관은 문건을 검토하고 전달하는 데 함께 관여해야 하며 정보의 원활한 제공을 위해 두 기관 간의 긴밀한 협의가 필요하다. 공기업의 성과를 설명하는 구체적이지만 간결한 문건은 의원들의 집중된 논의를 거쳐 좀 더 다듬어질 수 있다. 소유권 행사기관은 국가 소유권의 효율성 및 공기업 의무 사항에 대한 체계적 검토가 주기적으로 분석되도록 장기적인 성과보고서를 작성할 수 있다. 그러나 토론이 부적절한 정치적 논쟁거리를 만드는 방향으로 이루어져서는 안 된다. 보안회의, 비공개회의 등 보안상의 문제를 다루기 위한 특정 절차가 개발되어야 하며, 특히 해당 기업이 경쟁적인 분야의 산업일 경우 그러하다. 마지막으로 정보공개가 좀 더 역동적으로 이루어지기 위해서는 의회 내에서의 회의록뿐만 아니라 의회에 제출된 보고서 또한 대중에게 공개되어야 한다.

소유권 행사기관은 미디어와 소통하는 데 있어 상황을 주도할 수 있어야 한다. 공기업의 성과를 다루는 전문적이고 적극적인 언론은 공기업의 성과에 대한 대중의 압력으로부터 보장하는 효과적인 방법이다. 공기업의 성과를 정확히 인지하는 미디어는 대중들에게 옳은 정보를 제공할 수 있다.

## 기업의 적절한 정보공개와 투명성 보장

투명성을 유지하기 위해 국가는 공기업 수준에서 적절히 정보가 공개되도록 해야 한다. 정보의 투명한 공개는 국가는 소유권 기능을, 의회는 감시의 역할을 잘 수행하도록 하고 미디어는 관련 이슈에 관한 여론을 만들어 내며,

이로 인해 대중은 공기업 성과에 관해 명확한 그림을 그릴 수 있게 된다. 가이드라인은 정보공개에 있어 상장기업 수준으로 투명성을 보장하도록 많은 권고사항을 제시하고 있다.

공기업 수준에서 적절한 정보공개와 투명성을 확보하기 위해서 소유주로서 국가는 어떠한 정보가 어떠한 방식으로 누구에게 공개되는지 등에 관한 일관된 정보공개 정책을 세워야 한다. 정책을 수립할 때에는 공기업의 현재의 관행에 대한 검토뿐만 아니라 기존의 법적, 제도적 의무사항도 함께 고려해야 한다. 정책의 약점과 간극을 확인한 후, 이를 기본골자로 채택하여 완성할 수 있다. 그렇게 함으로써 소유권 행사기관은 상황에 적절히 대처하고 불필요한 의무사항을 피하게 위한 특정 정보에 집중할 수 있고 또한 규제영향평가를 적절히 이용할 수 있다.

공기업은 투명성의 의무사항들의 효율적인 집행을 장려하고 감시하기 위해 특정 메커니즘을 만들어야 한다. 소유권 행사기관이 민감한 사안에 대해서 매뉴얼이나 세미나 혹은 교육훈련의 형식으로 지침을 만드는 것이 필요하다. 그것은 적절한 정보공개를 위해 이사회와 감사위원회의 역할을 강조할 수 있다. 소유권 행사기관은 새로운 정책하에서, 공기업들이 자신의 의무를 완전히 이해하고 일반 대중과 미디어매체의 인지도를 제고하기 위해 효율적으로 의사소통할 필요가 있다. 대중과 공개된 회의를 갖는 등의 특별 행사들은 정보공개가 더 잘 이루어지도록 지원하는 역할을 한다. 공기업들은 지속가능보고서 같은 좋은 관행을 수용해야 하며, 단순한 요구조건을 넘어설 수 있도록 권장되어야 한다. 소유권 행사기관은 공기업들의 의무사항 이행을 판단하고 평가하여 보고해야 한다.

가이드라인은 모든 소유주에게 동등한 대우를 보장하기 위해 소유주로서의 국가의 중요성을 강조한다. 투명하고 예측가능하며 공정한 소유주라는 명성을 쌓는 것은 공기업 평가뿐만 아니라 미래에 국가가 외부자금을 유치할 능력에도 상당한 영향을 미칠 수 있다. 주주로서 국가는 그들의 확대된 권한을

제한하고 소수 주주들을 보호해야 한다. 이것의 핵심요건은 공기업 이사회가 해당 공기업과 주주에 대한 충성의 의무를 강력하고 명확하게 규정하는 것이다. 그 다음 이러한 정책은 일반적으로 소수 주주의 오용을 막기 위해 채택된 메커니즘에 대해 일관성 있는 메뉴를 제공한다. 이러한 메커니즘에는 신주우선인수권과 특정 결정사항에서의 자격 부여, 소수 주주들의 주주총회 요청, 시정권(Access to redress) 등을 포함한다. 국가는 누적투표제도나 임명위원회 참여 등을 통해 소수 주주들에게 유리하도록 임명 절차를 개발해야 한다. 일반주주총회에서 소수 주주의 적극적인 참여는 부재중 투표나 직원 주주로부터의 위임 투표 등으로 이루어진다. 가장 간단하고 효과적인 방법은 모든 공기업들에게 민간기업에 적용되는 회사법과 의무사항 그리고 지배구조 법규 등을 적용하는 것이다. 소유권 행사기관이 자신의 통제권을 남용하지 않도록 특별한 메커니즘과 절차가 개발되어야 한다.

위의 정책들은 모든 공기업, 시장 그리고 이해관계자들과 활발히 정보를 공유할 필요가 있다. 소유권 행사기관은 자신의 역할을 효율적으로 이행하고 공기업들이 모든 주주들과 활발히 소통할 수 있도록 장려해야 하며, 이사회 임명과 주주총회에의 참여 그리고 주주들에 대한 정보공개에 있어 좋은 관행을 수용해야 한다.

이해관계자 거래남용(Abusive related party transactions)은 세계에서 가장 심각한 기업지배구조 위반사례 중 하나로 빈번히 보고된다. 많은 관할권에서 이해관계자 거래내역의 정보공개와 승인은 법적으로 의무사항이다. 그러나 이해관계자와의 거래를 확인하는 것이 어렵기 때문에 그것의 이행과 집행은 매우 힘든 일이 된다. 공기업의 경우 이해관계자의 정의는 특히 국가 소유권이 매우 광범위할 때 그 범위가 너무 넓다. 이것은 국제회계기준(International Accounting Standard 24)이 국가통제의 경우를 수정한 이유이다. 영향력 있는 주주 그리고 이사회 구성원으로서 국가는 공기업이 이해관계자 거래를 남용하지 않도록 주의해야 한다. 그렇게 함으로써 국제회계기준 24에 근거해 먼저 무엇을 이해관계자로 정의할 수 있는지를 명확히 해야 한다. 이것은 정

책을 명확히 수립하도록 하며 특정 종류의 이해거래를 전면 금지할 뿐만 아니라 거래의 승인과 정보공개에 관한 기준에 대한 적절한 결정 절차를 의무화하고 있다. 또한 공기업에 이해관계자 거래를 확인하고 결정하며 공개를 하기 위한 적절한 지침이 제공되어야 한다. 이 지침은 이해관계자와의 거래를 파악하고, 검토 및 정보공개에 있어서 감사위원회의 역할을 강조한다. 마지막으로 소유권 행사기관은 모니터링 기관과 미디어가 철저히 남용된 거래를 확인하고 공개하도록 해야 한다.

가이드라인은 공기업이 지속가능하고 재정적으로 건전한 기업을 만들기 위해 주주관계의 중요성을 숙지하고 법률과 합의하에 규정된 그들의 권리를 충분히 인식할 것을 권고한다. 그러나 그것이 특정 이해관계자에게 부여된 권리나 의사결정 과정에서의 영향을 무시하는 것은 아니다. 이해관계자에 관한 적절한 보고는 공기업, 특히 상장된 규모가 큰 공기업일수록 이해관계자들 간의 신뢰를 쌓고 명성을 높이기 위해 이해관계자들 간의 단합에 중점을 두도록 한다. 이것은 이해관계자와 관련된 위험을 관리하는 중요한 수단이 된다.

그러므로 국가는 공기업이 관계된 비용을 고려하면서, 현존하는 최선의 제도와 최근에 작성된 지속가능보고서에 관한 가이드라인을 따르도록 명확히 지시해야 한다. 이러한 보고는 그것의 신뢰성을 강화하기 위해 독립적으로 면밀하게 검토될 필요가 있다. 그것은 또한 내부 윤리규칙 등의 준수에 관한 정보와 공기업 직원의 불법적이고 비윤리적 행동을 보고한 이해관계자들을 보호하는 제도를 포함한다. 공기업 이사회는 지속가능성의 보고에 대한 책임을 수행해야 하며 최소한 연단위로 그것에 관한 논의를 해야 한다.

# 목표의 설정

## 제 1 장

### 1.1 | 개 관

책임성(Accountability)은 명확하게 정의된 목표가 기준점이 되어 수행 성과를 이와 비교할 수 있을 때 확보된다. 국가소유권(state ownership)은 종종 모호하고 복잡하거나 모순된 목적들을 수반하는 특징을 가지는데, 이러한 부분을 개선하는 것이 책임성 강화를 위한 첫 번째 과제가 될 것이다. 제1장에서는 국가소유권과 관련된 모든 영역에서 어떻게 명확한 목표를 설정하고 전달할 것인가에 대한 지침을 제공함은 물론, 설정된 목표를 기준으로 성과를 측정할 수 있는 유용한 성과지표 개발방법도 제시한다.

정부는 가장 총괄적 수준에서 전반적인 목표 수립과 소유권 행사방식을 규정해 주어야 한다. 이를 위한 효과적인 방법은 가이드라인<sup>1)</sup>에서의 권고와 같이 소유권정책(ownership policy)을 개발하는 것이다. 가이드라인은 II.A에서 “정부는 소유권정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권정책의 집행방법 등을 개발하고, 공표하여야 한다.”고 권고하고 있다.

소유권정책은 다음과 같은 이점을 가진다.

1) "OECD 공기업 지배구조 가이드라인 (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)", OECD, 2005

- 소유권정책은 정부가 저지르기 쉬운 잘못된 소극적 소유권 행사 또는 지나친 간섭을 피할 수 있게 해준다. 이러한 잘못은 중복되고 모순적인 목표들로부터 유발되곤 한다.

*“정부가 소유권 행사기관으로서 수동적인 행태가 발생하거나, 반대로 공기업의 일상적인 경영활동에 과도하게 개입하게 되는 이유는 종종 중복되고 모순적인 정부 소유권 정책목표 때문이기도 하다.”(가이드라인 주석, p.23)*

- 소유권정책은 대중과의 소통을 위한 효과적인 수단이 되며, 기업과 시장, 그리고 일반대중들로 하여금 정부가 공기업의 소유자로서 지니는 목적과 장기적인 활동에 대해 명확하게 이해할 수 있게 한다. 이는 예측가능하고 장기적 소유권자로서의 정부의 입장을 확실하게 하는 데 도움이 된다.

소유권 정책 안에 포함되어 있는 일반적인 목표를 기반으로 소유권 행사기관은 좀 더 세부적인 전략목표를 세운다. 이 단계에서는 소유권 정책의 목표들을 운영하는 측면에 주안점을 둔다. 이를 통해 가이드라인 II장 E에서 요구하는 의사소통과 소유권 행사기관의 성과평가도 가능해진다.

*“소유권 행사기관은 소유권 행사 및 이를 통해 달성하려는 정부의 목표와 관련된 자신의 성과를 보고하여야 한다.”(가이드라인 주석, p.27)*

정부가 지분 전체를 소유하고 있는 기업들에 대해서는 정부가 기업의 임무(mandate)를 정의하고 이를 검토해야 한다. 이 임무는 장기적인 것이어야 하고, 기업의 총체적인 임무에 근본적인 변화가 생길 때에만 수정되어야 한다.

정부는 이런 전반적 임무에 근거하여, 각 기업의 특성에 맞게 특화된 구체적인 목표(objectives)와 전략을 부여해주어야 한다. 이러한 목표와 전략들은 실무자들에게 도움이 되며, 가이드라인 VI.A와 B에서 언급한 바와 같이 이사회 구성원들에게 중요한 안내서 역할을 한다.

“공기업 이사회에는 명확하게 임무(mandate)가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 궁극적인 책임을 가져야 한다.”(가이드라인 VI.A)

“공기업 이사회는 소유권 행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하여야 한다.”(가이드라인 VI.B)

단, 정부 단일소유가 아닌 상장 공기업의 경우, 기업의 임무와 세부적인 목표 및 전략을 설정하는 과정에 상당한 차이가 있다. 이런 경우 목표 설정 등은 연례회의에서 이루어진다. 개별 기업 차원에서 목표를 설정할 때, 기업의 종류마다 차이가 있다는 것을 이 가이드라인에서 설명할 것이다.

개별 기업의 목표를 설정할 때, 공공서비스사업과 특수임무에 대해 명확히 규정하는 것이 필수적이다. 가이드라인은 많은 사례들을 통해 “공기업은 공공서비스를 제공함에 있어서 일반적 규범의 수준을 뛰어넘어 맡은 책임과 의무를 다해야 한다”는 것을 보여준다. 가이드라인은 이를 충족시키기 위해 다음 세 가지의 중요한 조건을 제시한다.

- 첫째, 공공서비스사업 이외에 요구되는 특수임무는 법이나 관련 규정에 정확하게 명시되어 있을 것.
- 둘째, 이러한 특수임무를 일반대중에게 공개할 것.
- 마지막으로, 특수임무 수행과 관련된 비용은 투명한 절차를 거쳐 보상할 것(가이드라인 I.C). 국가보증을 포함하여 정부로부터 제공받는 재정적 지원은 모두 공개할 것(가이드라인 V.E4).

효과적으로 가이드라인을 도입하여 실천하는 것은 정부와 민간 사이의 공정한 경쟁환경의 조성을 위해서도 매우 중요하다. 위와 같은 조건을 충족하려면 “특수임무”를 명확히 규정해야 하며, 더 나아가 특수임무 관련 비용과 자금출처의 적정성에 대한 평가도 이루어져야 한다.

적절한 성과지표를 개발하는 것 또한 매우 중요하지만, 기술적으로 매우 어려운 작업이다. 이는 공기업에게만 국한되는 작업이 아니며, 민간과 공공

의 모든 기업들에게 참고가 될 만한 지침과 연구가 많이 있다. 공기업의 목표를 규정할 때 이러한 성과지표의 개발이 핵심이 되기 때문에 이에 대한 유용한 지침과 세부내용은 별도의 항목에서 설명하도록 하겠다.

여기에서는 위와 같은 내용을 다룰 것이며, 각각의 주제에 따라 당면한 과제들을 완수하기 위한 세부 과정 및 절차를 제시하여 정부가 소유권자로서 가이드라인을 따라 관련 업무를 적절히 집행하는 데 도움이 되는 방법을 소개한다. 또 필요에 따라, 정부 단일소유 공기업과 부분소유 공기업 간의 차이에 대한 설명도 할 것이다.

## 1.2 | 소유권정책의 개발

소유권정책은 공기업의 주인인 정부가 공기업들이 성취하기를 바라는 목표들을 명확하고 종합적으로 진술한 정책이다. 이 문서는 공기업에 대한 정부의 전반적인 목표 및 전략들과 관련된 모든 문서들 중에서 가장 중요한 요소들을 간결하게 요약하는 최종 정책문서여야 한다. 아래의 사례 1.1은 이 같은 보편적인 목표들이 여러 국가들에서 어떻게 다르게 구체화되는지에 대한 예이다.

소유권정책이 전반적인 전략목표를 진술하는 것을 넘어 다음의 내용까지 규명한다면 더욱 효율적인 정책이 될 것이다(사례 1.2의 노르웨이 사례 참고).

- 정부의 소유권 행사를 위해 소유권 행사기관에 주어진 임무
- 소유권 행사기관의 주요 기능
- 정부행정기관 내 소유권 기능의 배치 및 분포와 이와 관련된 개발 계획
- 소유권 행사에 관하여 소유권 행사기관이 집행하는 정책과 주요 원칙(예를 들면, 공기업 이사회에 대한 선임에 관한 지시사항, 총회의 역할, 이사회에 대한 역할과 기능, 외부 감사기관의 임명, 경영자 보수 등이 있음.)

소유권정책이 공기업과 민간기업 간의 공정경쟁 구현에 대한 간략한 설명을 포함하는 것 또한 유용할 것이다.

소유권정책에 영향을 주는 다양한 요소들을 문서화할 때, 소유권 행사의 정의와 범위를 규명해주는 참고서 및 규범 등을 정리할 수도 있을 것이다. 참고서로 활용할 만한 자료는 다음과 같다.

- 헌법의 세부규정; 관련 법률; 특수법; 기업법; 국회, 정부, 소유권 행사기관, 공기업 이사회가 위임받은 권한을 설명 및 각각의 역할을 규정하는 판결과 규범 등
- OECD 가이드라인이나 OECD 원칙(Principles)처럼 법적 구속력은 없지만 정부가 준수하고자 하는 국제적 수준의 원칙이나 규범
- 개별 공기업에게 적용되는 모든 법률 리스트
- 소유권 행사기관이 채택한 소유권 감독에 관한 세부지침

소유권정책을 발전시키는 것은 여러 이해관계자의 다양한 의견을 조율해 가는 과정이며, 이를 적절히 수행했을 때, 정책의 연관성과 신뢰도를 높일 수 있을 것이다.



### 사례 1.1 소유권 정책의 목표

- ▶ 스웨덴: “정부의 총체적 목표는 소유권자를 위한 가치를 창출하는 것이다.”(2006년 소유권 정책)
- ▶ 프랑스: 정부 소유권 정책의 총체적 목표는 “공기업 정부지분의 가치상승”이다. (Loi organique sur les Lois de Finance(LOLF),2006, p.131)
- ▶ 영국: 공기업실의 총체적 목표는 “효율적이고 현명한 주주로서, 정부 지분의 지속적인 수익을 창출하여 투자비용 대비 적절한 이익을 내며, 이와 관련된 각종 정부의 정책, 규제 및 소비자기준을 준수하도록 하는 것이다.”
- ▶ 핀란드: 2004년 공기업 정책 원칙(2004 Decision in Principle on State's Corporate Ownership Policy)에 의하면, 국가 소유권의 핵심 목적은 “정부는 가능한 최선의 경제적 및 사회적 성과를 추구한다.”고 정의된다. 이 정의에서 “경제적 총성과”는

실질적으로 “소유한 주식 가치 증加分과 연간 배당수익의 합”을 말한다.(2005년 핀란드 공기업부 보고서 p.4)

- ▶ 노르웨이: “국가소유권의 목적은 공공성을 실현하기 위함이다. 소비자로서 국가는 공기업들이 기업적 책임을 다하고, 기본가치를 실현하는 데 모범이 되기를 기대한다.” (2005년 공기업부 보고서 p.5)

출처: 10 challenges in Setting Objectives and Reviewing Performance of State Owned Enterprises, OECD, 2007.

## 국가소유권의 궁극적 목적 (뉴질랜드)

뉴질랜드의 장기 정책들은 다음 4가지의 중요한 목적을 포함한다.

- ▶ 공기업의 이사회는 소유부처가 기업에 기대하는 바를 명확히 인지할 것.
- ▶ 벤치마킹 강화를 통해 공기업 성과에 대한 소유부처의 이해과 확신을 높일 것.
- ▶ 공기업이 재정 건전성을 유지할 수 있는 적절한 자본구조를 발전시키고, 경영상의 투자결정을 정부재원의 지원 없이 수행할 수 있도록 충분한 자금을 확보할 것.
- ▶ 자본에 대한 요청은 공기업의 경영적 필요가 고려되어야 하고, 공기업의 정부에 대한 관련 자금 수요에 대한 다양한 요청을 형평성과 정부의 선호에 따라 일반 예산 과정에 포함할 것.

출처: CCMAU, “Owner’s Expectations Manual fo State–Owndd Enterprises,” 29 October 2007.



### 사례 1.2 노르웨이의 소유권정책 내용 예시

1. 개관
2. 국가 소유권에 대한 정부의 목표
  - 2.1. 범위
  - 2.2. Soria Loria 선언
  - 2.3. 국가 기반
  - 2.4. 천연자원에 대한 수익과 통제, 국가소유권의 보장
  - 2.5. 기타 중요한 정치적 목적의 확보
3. 기업들에 대한 국가의 기대
  - 3.1. 기업들이 고려해야 하는 부문간 독립성 유지의 중요성
  - 3.2. 부문의 구분
  - 3.3. 개별 기업들에 대한 소유권의 목표

4. 기업들에 대한 요구사항
  - 4.1. 영리목적의 기업들 - 요구되는 수익률
  - 4.2. 자본재산의 가격설정 모델
  - 4.3. 산업정책목표를 가지는 기업
  - 4.4. 배당
  - 4.5. 주식의 재구매
  - 4.6. 기업의 보고
5. 경영자의 보수에 대한 정부의 정책
6. 국가행정에서의 역할 분배
  - 6.1. 역할들 간의 구분의 목적
  - 6.2. 개별 부처에서의 소유권 행정
7. 국가기관의 소유권에 대한 구조
  - 7.1. 헌법적 구조
  - 7.2. 기업 법률
  - 7.3. 내부정보에 대한 규정과 이와 관련한 동등한 처리
  - 7.4. 공적부조
  - 7.5. 정보의 자유
  - 7.6. 국가재정관리규정
  - 7.7. 기업지배구조원칙
  - 7.8. 소유권과 예측가능성에 관한 투명성
8. 이사회, 경영진, 그리고 주주들 간의 관계
  - 8.1. 기업들과의 연계
  - 8.2. 이사회들의 책임성
  - 8.3. 이사들의 선출
  - 8.4. 임기와 보수
9. 부록
10. 참고문헌

출처: The Government's Ownership Policy, Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2006.

장기보고서라 할지라도, 필요하다면 소유권정책을 재검토하고 새롭게 갱신 하여야 한다. 이는 소유권자의 임무에 대한 전반적인 검토로 볼 수 있으며 개별 공기업들의 임무에 대한 검토를 통해 가능하다.

아래 표는 소유권정책을 발전시키는 주요단계를 나타낸다.

〈표 1.1〉 소유권정책 발전의 주요단계

주요 단계	세부내용
기존 문헌 조사	소유권정책을 개발하기 위해서 소유권 행사기관은 법·제도적 문서, 공적인 선언, 내부규정·원칙 등 소유권 행사와 관련된 기존문헌들을 우선적으로 조사할 수 있다.
정부의 지시사항	소유권 행사기관은 정부로부터 소유권 행사 목표에 대한 지시사항을 받는다. 특히 이는 정권교체 또는 정부정책의 변화가 있을 때 이루어진다.
초안의 개발	소유권 행사기관은 정부의 지시사항과 관련 문헌을 바탕으로 논의를 위한 초안을 작성한다. 초안은 기존정책이나 실무의 주요한 요소와 소유권정책에 포함되어야 할 잠재적 요소들을 규정하는 내용으로 구성된다.
모든 관련 부서들과의 협의	<p>소유권 행사기관은 모든 관련부처들과 적극적으로 소유권정책의 주요 요소들에 대해 논의해야 한다. 예를 들어, 소유권 행사기관의 대표자들로 구성된 특별작업반(Working party)은 관련 의회위원회 및 정부부처, 국가감사기구, 관련 규제기관들과 협의를 진행할 수 있을 것이다.</p> <p>소유주인 정부의 기본적인 목표들과 실행과제들에 대해 모든 관련기관들의 충분한 이해와 지원을 보장받고, 이를 통해 소유권 행사기관의 기능과 책임성을 확보하는 것이 이러한 협의과정의 목적이 된다.</p>
조기에 폭넓은 협의	선별된 공기업의 이사들 및 경영진과 함께 광범위한 협의를 하고, 그들을 작업반으로 통합하는 것은 효과적인 방법이 될 수 있다. 같은 맥락에서 투자자와 시장의 서비스제공자들을 포함한 민간부문 대표자, 노동조합 대표자들을 협의 과정 초반에 포함시키면, 소유권정책에 대한 참여수준을 향상시킬 수 있다. 더 일반적으로, 공청회(Public consultation)의 적절한 사용은 시장과 정치적 반응을 적절히 살필 수 있는 좋은 수단이 된다.
높은 수준의 정치적 승인 획득과 설명	<p>소유권정책이 정치적 수준에서 발의되지 않았다면, 높은 수준의 정치적 승인을 얻고 증명하는 것이 중요하다. 이는 소유권정책의 초안 작성 이전에 정부의 명확한 승인이 없을 때 특히 중요하다. 확실하고 높은 수준의 정치적 승인은 국가소유권정책과 예측 가능한 주인으로서의 국가에 대한 신뢰를 강화시킨다.</p> <p>높은 수준의 정치적 승인은 국가소유권을 책임지는 장관이나 총리가 정부소유권정책의 서문에 서명을 함으로써 획득된다. 또 하나의 방법은 정부소유권정책을 확립하기 위해 장관들, 주주들, 시장관계자들을 초청하여 수준 높은 정치적 이벤트를 열고 적절한 수준으로 언론에 공개를 하는 것이다.</p>
관련 공무원들의 지지(보증)	소유권정책에 대한 신뢰를 높이기 위해, 관련 공무원 특히 소유권 행사기관에서 근무하는 공무원들의 승인이 있어야 한다. 공무원들의 공식적 인정은 국가의 신뢰성을 강화하고, 효과적으로 공표된 정책이 집행되고 있음을 알리는 수단이 된다.
정보공개	<p>소유권정책에서 국민에 대한 정보공개가 중요하다. “소유권정책과 이와 관련된 기업의 목표는 일반국민이 접근할 수 있는 공적인 문서로 만들어지고, 관련부처, 기관, 공기업 이사회, 경영진과 입법부 사이에서 널리 공유되어야 한다.”(가이드라인 주석, p.24)</p> <p>정보공개 범위를 확대하기 위해 소유권정책은 다음과 같은 방식으로 이루어질 수 있다.</p>

주요 단계	세부내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 높은 수준의 정치적 사건을 통한 광범위한 언론 노출</li> <li>○ 소유권 행사기관의 홈페이지에 게재</li> <li>○ 적어도 종합연례보고서에 중요한 요소에 대한 내용을 포함</li> <li>○ 관련 정부부처, 공기업 이사회와 경영진, 및 시장 참여자들에게 책자로 만들어 배포</li> </ul>
<p>주요 요소들을 안정적으로 유지하면서 필요할 경우 적응(수용)</p>	<p>공기업들은 지속적으로 변화하는 경제, 시장, 정치 환경에 직면해 있다. 그래서 소유권자로서 국가는 소유권정책을 주기적으로 환경에 적응시킬 필요가 있다.</p> <p>그러나, 중요한 요소는 자주 바뀌어서는 안되고 최대한 안정적으로 유지되어야 한다. 소유권정책의 목적은 소유권자로서 국가의 행동에 대한 명확한 그림을 보여주고, 국가가 예측가능한 소유주라는 인식을 심어주는 것이다. 결론적으로 “국가는 소유권정책을 유지하는 노력을 기울여야 하고, 전반적인 목표를 너무 자주 바꾸는 것을 삼가야 한다.”(주석, p.23)</p>

### 1.3 | 소유권 행사기관의 성과목표 설정

소유권 행사기관의 성과목표치는 정부의 소유권정책 실행의 성과를 평가할 수 있는 한정된 수의 성과목표로 구성되어야 하며, 소유권 행사기관 및 보고기관의 동의를 필요로 한다. 목표를 설정하는 과정은 제도적 환경과 주주로서 소유권한을 행사하는 조직구성에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 소유권 행사기관은 관련 의회위원회 또는 정부부처의 승인을 위해 여러 개의 목표들을 제안할 수 있다. 실제 과정과는 관련 없이, 소위 소유권 행사기관의 성과를 사후에 평가하는 권한을 가진 기관들은 사전 성과목표를 논의할 때 필수적으로 참여하여야 한다. 여기에는 의회, 관련 정부부처, 정부의 감사기관 등이 포함될 수 있다.

성과목표는 계량적, 비계량적으로 모두 설정될 수 있다. 소유권 행사기관 업무는 대체로 과정중심(Process driven)이고, 이는 공기업이나 그들 이사회와의 관계의 질적 수준에 따라 좌우된다. 따라서 질적인 성과목표는 공기업 성과에 관한 시의적절하면서도 적합한 정보와 피드백을 획득하고 처리하는 능력과 관련될 수 있다. 다른 성과목표는 이사회 선임과정에서 소유권 행사기

관과 공기업 이사회의 성과의 질(Quality)에 대해 다를 수 있다. 또한 소유권 행사기관은 특정 지배구조 수단이나 규정 등에 따라 공기업의 효과적인 임무 수행에 대해 책임을 질 수 있다.



### 사례 1.3 “공기업과 국가주주(state shareholder)간 관계 현장” 이행 (프랑스)

프랑스의 정부소유권 행사기관인 APE(Agence des Participations d'Etat)는 “공기업과 국가주주간 관계에 관한 현장”을 만들었다. APE는 매년 이 현장을 효과적으로 이행하는 방법을 따르고 있는데, 이는 공기업 이사회 내부의 APE 대표자들을 통해서 세부적으로 평가된 것이다. APE는 평가를 통해 나온 지적사항을 매년 연례보고서를 통해 공개하고 있다.

APE는 현장의 이행수준 개선을 하나의 목표로 하고 있다. 이는 질적인 목표이다. 성과목표치에 대한 전체 이행수준의 향상은 제시된 세부과정에 따라 평가될 때 달성된다. 예를 들어 이 과정은 이사회의 능력, 감사와 전략위원회의 질적·효율적 기능수행, APE와의 총체적 관계 등을 포함한다.

그러나 APE의 성과평가로서 이러한 평가를 활용하는 것은 기본적으로 공기업 이사회 내의 APE이사에 의해 수행된다는 점에서 일정부분 편견이 개입될 소지가 있다. 결과적으로 간접적인 자가평가로 인식될 수 있다. 그럼에도 불구하고 공기업 지배구조가 효과적으로 작동하도록 만드는 과정을 소유권 행사기관이 결정한 방식으로 평가를 구성한다는 점에서 그 의의가 있다.

정부 전체 자산을 포괄하는 계량적·재무적인 성과목표치에 대한 관심이 증가하고 있다. 이러한 관점에서 성과를 측정하기 위해 몇 가지 다른 지표들을 확인하는 것이 유용할 수 있는데, 이를 통해 전체 정부 자산 또는 자산의 특정 부분을 산출할 수 있다. 이러한 지표들에는 운영 및 재무 수익성, 부채 비율, 지속가능한 배당금 수준과 같은 재무지표들이 포함된다.

지표들이 공기업 성과와 경제적·사업적 환경보다는 소유권 행사기관의 성과를 실제로 반영하도록 시장성과를 적절히 벤치마킹하는 것이 중요하다.



## 사례 1.4 국가소유권 성과를 측정하는 세부지표 (프랑스)

### 목표 1: 국가지분의 가치 증가

- ▶ 지표 1: 자본의 운영수익성(operational result/assets)
- ▶ 지표 2: 재무 수익성(net result/ equity)
- ▶ 지표 3: 영업이익률(operational results/turnover)
- ▶ 지표 4: 부채지속가능성(EBITDA/net debt)

### 목표 2: 성공적인 매각업무 보장

- ▶ 지표 1: 매각대금과 처분된 지분의 주식가격 또는 내재적 가치와의 차이(Commission on Participations and Transfers에 의한 평가기준을 근거로 함)
- ▶ 지표 2: 자문에 대한 요금과 수수료 수준

### 목표 3: 국가부채 감소를 위한 기여

- ▶ 지표 1: 정부를 제외한 행정상의 부채와 이자비용의 감소
- ▶ 지표 2: 부채와 이자비용의 감소

또 다른 유용한 성과목표치는 정부 공기업 자산의 종합가치로서 많은 나라에서 사용하고 있다. 정부 자산가치의 변화는 연례보고서에 보고되거나 언급될 수 있다. 중요한 성과목표를 정의하고자 할 때, 몇 가지 선택사항이 있다.

- 제한된 시간에 특정비율까지 정부의 총자산 또는 자산을 구성하는 중요한 요소를 증가시키는 종합적이고 고유한 성과목표를 설정할 수 있다. 이러한 선택사항은 효율적인 의사소통 도구이면서 단순하다는 점이 매력적이다. 그러나 이는 근본적인 한계점을 가지고 있다(사례1.5와 비교). 가치의 전체적인 상승은 소유권 행사기관의 성과 이외의 다른 요소에 많은 영향을 받으며, 한 회사의 성과에 크게 좌우될 수 있다.
- 전반적인 자산가치 증대라는 목표와 더불어 중요 공기업들을 위한 하위 성과목표. 이 성과목표는 전체적인 정부 자산에서 공기업들간 중요성을 반영

하는 적절한 가중치를 통해 적어도 하위 성과목표에서 달성될 수 있다.

성과목표로서 ‘가치’의 개념을 사용할 때, 경제적 부가가치(EVA)의 개념은 정부 자산가치의 변화를 계산하기 위한 유용한 도구가 될 수 있다. 경제적 부가가치는 자본비용과 위험을 설명하는 절대적인 측정도구로 가치 창출의 규모에 대한 양질의 정보를 제공한다. 이 방식은 잘 확립되어서 산업영역 전반에서 지속적으로 적용되고 폭넓게 사용되고 있다(제2장의 사례2.8 참고).

어떠한 목표가 선택되더라도, 그것은 소유권 행사기관의 실제 성과를 항상 완벽하게 나타낼 수는 없을 것이다. 따라서 성과목표를 논의할 때, 소유권 행사기관과 관련 기관들은 시장과 기업의 환경을 적절하게 고려하면서 그것들이 소유권 행사기관의 전반적인 전략목표와 밀접히 관련되어 있는지, 성과목표가 소유권 행사기관의 성과를 효율적으로 반영하고 있는지 여부에 초점을 맞추어야 한다.



#### 사례 1.5 소유권 행사기관을 위한 단일의 고유한 목표에 대한 찬반 논의(영국)

##### 단일 목표의 이점

영국의 공기업실(Shareholder Executive)은 정부자산 구성에서 포트폴리오의 총매출의 76%를 차지하는 정부산하의 6개 주요 기업들의 가치를 증가시키려는 구체적이고 정량적인 목표에 동의했다. 이는 “명확히 규정된 정책 체계와 소비자 및 규제 목표하에서, 정부소유 기업들의 핵심 자산구성 가치를 2007년까지 3개년 동안 10억파운드 증가시키는 것”이었다.

정량적이고 분명한 목표는 의미있는 목표치에 대한 의사소통을 개선시킨다. 이는 가치 창출의 개념에 초점을 두고 이를 강조하는 중요한 교육적 도구로 간주된다. 또한 공기업과 일반 대중이 자본이 공짜가 아니라는 것을 이해하게 하는 도구이기도 하다.

##### 단일목표에 대한 감사원의 비판

감사원은 “그러나 처리되어야 할 목표에는 한계가 있다. 성과목표의 달성을 정부를 대표하여 주주를 관리하는 공기업실의 성과와 연계하는 데에는 어려움이 있다. 게다가 이들 대상기업들의 수입은 잠재적으로 불안정할 수 있으며, 단일 기업의 성과는 재무목표가 달성되었는지 여

부에 결정적인 영향을 줄 수 있다. 그러므로 단일한 자산구성수준 목표를 유지하는 것은 적합하지 않다”고 말한다.

공기업실은 자산구성 수준의 단일한 목표 하나로는 적합하지 않고, 개별 기업 수준의 목표들을 함께 설정해야 한다. 이러한 목표들은 개별 기업들이 당면하고 있는 어려움들을 고려해야 한다. “공기업실은 일련의 개별 기업 수준의 목표로 나누어질 수 있는 자산구성수준의 목표를 충족시킬 것을 요구받을 수 있다. 주어진 보고기간 동안, 기업수준의 목표의 특정비율을 충족시켜야 할 것이며, 대규모 기업에 적절한 가중치를 두어야 할 것이다.”

### 영국 공공회계위원회(the Committee of Public Accounts)의 단일목표에 대한 비판

영국 공공회계위원회는 “공기업실의 27개 기업들 가운데 6개 기업의 가치를 10억파운드만큼 증가시키는 것은 공기업실의 효과성을 검증하는 적절한 방법이 아니다. 또한 시장상황에 영향을 받은 한 두 개의 대규모 기업이 공기업실의 목표달성에 영향을 줄 수 있으며, 이는 공기업실의 근본적인 성과와는 무관하다. 성과관리 체계는 총체적인 자산구성 수준의 목표와 더불어 개개 기업들의 성과에 기반을 둔 보다 폭넓은 목표들을 포함할 필요가 있다.”고 말한다.

출처: “The Shareholder Executive and Public Sector Businesses,” National Audit Officer, 28 February 2007; House of Commons, Committee of Public Accounts, “The Shareholder Executive and Public Sector Businesses,” 27 June 2007.

소유권 행사기관을 위한 특별한 성과목표 설정의 주요 단계들은 다음과 같다.

〈표 1.2〉 소유권 행사기관을 위한 성과목표 설정의 주요단계

주요 단계	세부내용
가능한 성과 목표치의 규정	<p>소유권 행사기관이 정부소유권을 소유권정책에 따라 행사할 때, 소유권 행사기관의 전반적인 목표가 반영된 다수의 잠재적인 성과목표를 규정하는 것은 유용한 단계이다.</p> <p>이러한 목표가 가치를 창출하는 것이라면, 명백한 목표는 국가자산의 가치를 증가시키거나 주요 공기업들의 가치를 특별히 증가시키는 것이다. 보통 수익성, 부채, 배당금 지급 등의 재무지표들도 총체적 자산구성에 대한 잠재적 목표가 된다.</p> <p>소유권 행사기관이 효율적으로 소유권을 행사하는 과정을 바탕으로 더 질적인 목표치들도 생각할 수 있다. 권고된 소유권 행사과정이 얼마나 효과적으로 이행되는지도 성과목표가 될 수 있다. 전반적인 성과목표들은 결과중심이어야 하고, 과정중심인 목표들은 너무 과중하게 설정되어서는 안 된다.</p> <p>소유권 행사기관들에 의해 기술된 전반적 목표들을 반영하는 것 외에도 성과</p>

주요 단계	세부내용
	<p>목표들은 가능한 한 국가소유권을 행사하는 소유권 행사기관 자체의 활동에 대한 성과까지 포함해야 한다. 다양한 성과목표들은 공기업의 경영성과뿐만 아니라, 전체적 또는 부문별 경제·시장 환경과 같이 다른 상황들을 반영한다. 이 경우에 성과목표들은 전반적인 시장과 기업, 경제적 환경과 상황을 고려해야 한다.</p>
성과 목표치의 특성에 대한 검토	<p>소유권 행사기관의 국제적 성과를 반영하도록 의미있는 성과목표를 선별하는 것은 매우 복잡하며 다양한 도전과제를 포함하고 있다. 소유권 행사기관의 성과를 반영하는 성과목표는 아래와 같은 특징을 가져야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 충분히 구체적이며, 시간적 구분이 존재해야 한다.</li> <li>• 자산구성 측면에서 측정이 가능해야 함. 많은 경우 이는 집계계의 문제를 초래할 수 있다.</li> <li>• 긍정적 유인을 제공하고, 동기유발을 위한 역할을 할 수 있도록 현실적이면서 도전적이어야 한다.</li> </ul> <p>적절한 성과목표와 성과지표를 선정하는 방법은 추가적으로 1.7섹션에서 다룰 것이다.</p> <p>모든 잠재적인 성과목표들을 다양한 관점에서 살펴본 후, 소유권 행사기관은 적절한 성과목표들을 선정한다.</p>
적절한 구성의 선택	<p>성과목표들의 수는 목표들 간의 상충관계를 만들 수 있다. 상업적 기관과 같은 복잡한 조직의 성과목표를 구체화하면서 기업이 직면하는 일반적인 어려움에 더하여, 공기업은 정책적 목표와 함께 수익성도 추구해야 하며, 본문 1.5에서 말하는 공공서비스와 특별의무를 포함하는 등 훨씬 복잡한 목표를 가진다. 소유권자로서의 정부는 다른 복잡한 목표들을 가지며, 자본구성 수준에서의 성과목표 설정은 특정 규모/집계의 효과를 발생시킬 수 있다.</p> <p>복합적인 성과목표를 구성하는 것은 소유주로서의 정부의 성과를 보다 완벽한 관점에서 볼 수도 있다. 그러나 잘 선정된 제한된 수의 전반적인 성과목표들은 의사소통 및 보고를 보다 용이하게 하고, 전략적으로 집중할 수 있도록 하는 유용한 방법이다. 완벽함과 집중 사이에서 균형을 찾는 것이 중요하다.</p>
집계의 어려움에 대한 고려	<p>의미 있는 성과지표를 선택하는 어려움 외에도, 변동성이 큰 국가에서는 총 자산구성을 나타내는 지표들을 종합적으로 집계하는 데에 기술적인 문제들이 존재한다.</p> <p>가중치에 대한 주의가 필요한데, 이는 한 개 또는 몇몇 공기업들의 실적에 따라 전체 정부자산의 성과가 달라질 수 있기 때문이다.</p>
과거 성과에 대한 성과목표의 검정	<p>성과목표에 대한 최종 결정 이전에, 과거의 성과자료를 바탕으로 비슷한 목표에 대한 실적이 적절하게 측정되는지 평가해보는 것이 도움이 된다.</p>
내·외부적으로 성과목표치에 대한 논의	<p>효과적인 동기부여를 위해 성과목표는 적절하고 공정하다고 생각되어야만 한다. 그래서 소유권 행사기관 내부에서 공무원 개인의 동기와 행동에 보다 현실적인 영향을 주는 성과목표를 찾을 수 있도록 폭넓은 논의를 진행하는 것이 도움이 된다.</p> <p>동일한 맥락으로, 소유권 행사기관을 위한 잠재적 성과목표들이 공기업들에게 미칠 영향을 보다 확실히 하기 위해서는 이러한 논의를 공기업의 이사회 및 경영진들과 함께 진행하는 것이 도움이 된다.</p>

주요 단계	세부내용
정부와 다른 관련 기관들 간의 성과 목표에 대한 합의	<p>성과목표에 대해 소유권 행사기관의 보고대상기관과 성과평가에 관계되는 모든 기관들의 동의가 필요하다. 이 기관에는 감독기관, 정부, 관련 의회위원회와 국가감사기관 등이 포함된다.</p> <p>성과목표에 대한 합의는 다양한 소유권 행사기관 성과의 포괄범위를 적절히 설정하는 중요한 수단이 된다. 이런 사전적 협의는 사후에 성과를 원활히 검토할 수 있게 하고, 소유권 행사기관의 성과에 대한 기대를 조정하는 장치가 될 것이다.</p> <p>최종적인 성과목표에 대해서는 소유권 행사기관과 정부 사이에서 명확하고 공식적인 합의가 이루어져야 한다. 의회의 관련위원회와 소유권 행사기관을 위한 성과목표에 대한 합의를 이끌어내는 것이 도움이 될 것이다.</p>
전체적인 성과목표에 대한 공개	<p>정부와 합의된 소유권 행사기관들의 종합적인 성과목표는 명확하게 공개되어야 한다. 여기에는 소유권 행사기관의 홈페이지, 종합보고서 또는 연차보고서에 성과목표치들과 관련사항을 게재하는 것이 포함된다.</p>

## 1.4 | 공기업 임무에 대한 정의와 검토

공기업의 임무(mandate)는 높은 수준의 성과목표를 단순하고 간략하게 기술하는 것이며, 결국 그것은 공기업의 사명(mission)이다. 공기업의 임무는 관련 성문법들과 회사 정관에 기술될 수 있다. 공기업 임무들은 대부분 완전소유 공기업들과 많은 관련이 있다. 부분소유 공기업의 경우, 정부는 공식적으로 공기업에 특정한 전략 목표를 달성하거나 임무를 수행하라고 강제하기 힘들 수도 있다. 대신 중요한 주주로서 주주의 “의견”이라는 일반적인 메커니즘을 통해 특정 방향을 제시할 수 있다. 따라서 이 장은 주로 완전소유 공기업들과 관련된 내용을 다룬다.

공기업 임무들은 일반적으로 주요 사업을 정의한다. 또한 이러한 임무들은 시장 주도권, 서비스의 질, 혁신에 대한 의욕에 관한 일반 지침을 제공한다. 공기업의 임무들은 재무안정성하의 제약들과 광범위한 목표들을 설정할 수도 있고, 때때로 고용문제에 관련된 공공서비스의 형태와 사회적 의무사항이나 헌신 등을 포함하기도 한다. 따라서 공기업의 임무는 상업적 목표들과 정책적인 목표들의 혼합을 분명하게 그리고 빈번하게 보여준다.



## 사례 1.6 각국의 유사한 공기업(우정서비스)의 임무, 종합적인 목표의 사례

### 캐나다 우정공사(Canada Post Corporation)

- ▶ 임무: 캐나다인의 필요(Needs)를 만족시키는 수준의 캐나다의 우정서비스를 자족적인 기반하에 운영하는 것이다.
- ▶ 비전: 혁신적으로 물리적·전자적 배달을 제공하고 소비자, 고용자 및 모든 캐나다인을 위해 가치를 창출하는 세계 선도 기업이 되는 것이다.(Crown Corporations Annual Report to Parliament, 2005, p. 161)

### 노르웨이 우정공사 (Posten Norge AS)

- ▶ 노르웨이 포스트는 합리적이고 비용-효과적으로 그 사회적·기능적 책임을 수행하고, 이를 통해 정부 자산을 효과적으로 관리하며, 자사의 건전한 상업적 성장을 도모한다.(The State Ownership Report, 2005, p. 81)

### 핀란드 우정공사(Posti)

- ▶ 이 그룹은 다양한 통신과 물류 해법을 가능케 하면서, 통합 정보와 물적 흐름 관리를 위하여 사업을 발전시키는 것을 목표로 한다. (State Shareholding in Finland, 2004, p. 22)

### 스웨덴 우정공사 (Posten AB)

- ▶ Posten의 이윤 목표는 자기자본/자산 비율이 25%임을 가정할 때 평균주주의 자본에 대해 10%의 순이익을 내는 것이다.(Annual Report State-Owned Companies, 2004, p. 61)

### 영국 왕실우편(Royal Mail)

- ▶ 비전: 영국 내의 보편적 우정서비스의 제공을 보장한다. 공기업인 Royal Mail Group은 소비자에게 양질의 서비스를 제공하고 고용자에게 보람 있는 일자리를 공급하면서 건전한 회사로 온전히 회복하는 것이다.
- ▶ 목표: Royal Mail은 장기적으로 지속가능한 사업 상태를 유지하면서 최고의 우정서비스 공급자가 되는 것. 효율적이고 합목적적인 지부(지점) 네트워크를 통하여 정부 및 기타 서비스를 효과적으로 전달하는 것이다.(Annual Report 2004-2005, Shareholder Executive, p. 47)

이러한 임무 또는 사명들은 오랜 기간 동안 유효하며, 사명의 근본적인 변화가 있을 경우에만 갱신된다(사례 1.7 참고).



### 사례 1.7. 임무 재검토의 사례

캐나다 감사원은 2000년 보고서에서 “2개의 공기업만이 의무적·체계적으로 임무에 대한 검토를 해오고 있다. 일반적으로 나머지 기업들은 특별한 경우에만 이러한 검토를 시행하고, 많은 경우 재무부나 주무부처, 의회가 참여하지 않았거나 모든 중요한 문제들을 처리하지 않았다”고 언급했다. 따라서 이 보고서는 정부가 임무검토를 위한 가이드라인을 개발하도록 권고하였다.

검토과정 설계에 대한 2005년 감사원 보고서는 “공기업들은 임무 검토대상에서 여전히 제외되고 있고, 검토과정은 여전히 임의적 검토방식으로 이루어지고 있으며 가이드라인이 개발되지 못하고 있다”라고 발표하였다.

2004년 의회보고서는 한 기업이 적절한 임무 재검토 작업 없이 기업의 주요업무를 변화시킨 사례를 언급하고 있다.

(완전소유)공기업의 임무들을 개별적으로 명확히 정의하는 것은 적절한 책임성(accountability)을 확립하고, 기업의 운영에 관한 더 많은 특별한 성과 목표(targets)를 논의하기 위한 기초로서 공공서비스들과 다른 특별한 의무사항들의 범위를 정의하고 한정하기 위해 필요하다.

이러한 임무와 전반적인 성과목표들은 가이드라인 V.E.1에서 요구하는 바와 같이 공개되어야 한다. “공기업들은 기업 지배구조에 관한 OECD 원칙들에 기술된 모든 문제들에 관한 정보를 공개해야 하고, 소유주인 정부와 일반 대중을 위해 특정한 관련 영역에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 정보의 예는 회사의 목표와 대중에 대한 그들의 업무수행의 명확한 진술을 포함한다.”

〈표 1.3〉 공기업 임무에 대한 정의와 검토의 주요단계

주요단계	세부내용
기존 문헌들에 대한 검토	공기업의 임무를 명확히 정의하는 첫 단계는 공기업의 사명과 전반적인 활동 체계를 규정한 기존의 법적 문서들을 검토하는 것이다.
임무에 대한 초안 작성	<p>이러한 법적인 문서에 기초하여, 소유권 행사기관은 이를 공식화하거나 완전소유 공기업들의 임무를 재정의를 할 수 있다. 특히 소규모인 공기업의 수가 많을 경우에는 공기업들 스스로 자신들의 임무에 대한 초안을 작성하여 소유권 행사기관에 전달할 수 있다. 그러나 공기업이 국가의 전반적인 목표에 따르고 있는지 확인하고, 최종 임무를 부여하는 것은 여전히 소유권 행사기관의 특권이다.</p> <p>과정이 어떠하든, 임무를 명확히 하거나 공식화하는 과정은 공기업 기관장과의 적절한 논의를 전제로 하며, 충분한 이해를 확보하기 위해 공기업 이사회와의 협의도 필요하다.</p>
우선순위에 대한 진술초안의 작성	<p>공기업의 임무는 영리추구와 정책목표 사이의 상충관계를 어떻게 구분할 것인지에 대한 확실한 지침들을 제시해야 한다.</p> <p>이를 위해 소유권 행사기관들은 우선순위에 대한 진술초안을 작성할 수 있다. 이러한 문서는 일정기간 동안 공기업의 임무와 목표들 간의 잠재적 갈등을 명확히 하고, 공기업들에게 정부의 전반적인 전략적 우선순위를 알리고 개별 공기업 수준에서 전략적 우선순위의 실행을 보장한다. 초안들은 높은 수준의 예측가능성 측면에서 소유권 행사기관과 공기업의 이사회 간 상호이해를 증진시키는 수단이다. 초안은 기업의 세부적인 계획을 발전시키는 틀을 함께 제공해야 한다.</p>
공적 공개	<p>공기업 이사회의 임무들은 공적으로 공개되어야만 한다. 개별 공기업 홈페이지에 게재되고 연차보고서에 명확하게 설명되어야 한다. 또한, 소유권 행사기관의 종합보고서에 포함되어야 하며, 적어도 대규모 공기업들을 보고하는 부분에 요약된 형식으로라도 포함되어야 한다.</p> <p>우선순위 진술서 및 소유권 행사기관과 이사회 의장 간 협약서와 같이 더 세부적인 자료들은 사업상 민감한 정보를 포함하는 경우에는 공개하지 않을 수 있다.</p>
정기적인 검토	<p>전반적인 구조와 경제 환경의 관련성과 일관성을 유지하기 위해서 공기업들의 임무나 포괄적인 목표들은 정기적으로 검토되어야 한다. 이사회와 의회는 공기업의 임무와 정부의 정책목표 간 관련성이 유지되도록 보장해야 한다. 임무의 재검토는 전략, 시장, 정치 환경상의 주요한 변화가 있을 때에 언제든지 이루어질 수 있다. 검토의 수준 및 포함범위, 비용에 따라 다양한 유형의 임무 검토가 행해질 수 있다.</p> <p>몇몇 재검토는 제한적인 공적요구에 따라 공기업과 소유권 행사기관에 의해 내부적으로 이뤄진다.</p> <p>일부는 독립적인 자문단(panels)(소유권 행사기관이 지정함)에 의해 전적인 공적요구를 바탕으로 계약된 전문가들과 함께 검토가 이뤄지기도 한다.</p> <p>드물지만 몇몇 사례는 국회의 관련위원회가 임무의 재검토를 담당하기도 한다.</p> <p>다양한 임무 재검토 방식들 사이의 선택은 재검토에 따른 이익(공적토론에 대한 검토의 깊이와 개방성)과 관련비용을 기반으로 이루어질 것이다.</p> <p>그럼에도 불구하고 기업의 운영환경과 정부의 정책목표에 대하여 공기업의 임무들이 관련성을 유지하기 위해서, 임무의 재검토가 정기적이고 체계적으로</p>

주요단계	세부내용
	이루어지도록 보장될 필요가 있다.
관련 이해관계자들과의 협의	소유권 행사기관은 공기업과 관련한 고위공직자들과 함께 임무의 재검토 작업을 수행해야 한다. 이들은 공기업이 해야 할 일을 하고 있는지, 새로운 목표나 목표의 수정이 필요한지 여부에 대해 검토해야 한다. 임무 재검토에서 모든 관련이슈를 다루도록 하기 위해 소유권 행사기관이 국회를 포함한 이해관계자들과 협의하는 것이 좋은 관행이다. 투명성 원칙하에서 재검토가 이루어져야 하며, 그 결과는 모든 관련자에게 보고되어야 한다.

## 1.5 공공서비스 및 기타 특별한 의무들에 대한 정의, 비용계산, 자금조달

가이드라인은 “어떠한 경우, 공기업들이 상업적 활동을 위해 일반적으로 인정되는 것 이상의...사회적·정책적 목적을 위해 특별한 책임과 의무들을 수행할 것이 기대된다”고 인식하고 있다(가이드라인 주석 I.C., p20). 가이드라인은 이러한 의무사항들을 법이나 규정에 강제하고 일반 대중에게 공개될 것을 요구한다. 정부로부터 받은 어떠한 재정적 보조(보조금 포함) 등 관련 비용들은 투명한 방법으로 다루어져야 한다. 또한 가이드라인의 주석들은 시장의 왜곡을 피하는 방법으로 보상이 이루어져야 한다고 언급하고 있다.



### 사례 1.8 캐나다의 우선순위에 대한 진술사례

캐나다 국제무역부문 자산들 중 하나로서, EDC는 정부의제를 지원하는 핵심적인 역할을 수행한다. 그 때문에 국제무역장관은 EDC를 위하여 정부의제의 우선순위에 대한 진술서를 작성한다. 공기업 지배구조(Crown corporation governance)보고서의 공개된 양식에 따라 작성된 이 진술서는 EDC에 대한 장관의 우선순위가 명확하게 규정되어 있다.

EDC는 다음의 우선순위 영역에서 정부의 국제 통상의제를 지원하도록 요청받는다.

- ▶ 미국시장에서의 캐나다의 지위 확보

▶ 중국, 인도, 브라질에서의 무역과 투자 연결의 개발

EDC는 자기자본을 확장하는 방법 또한 고민해야 한다. EDC는 정부와 비슷하게, 캐나다가 국제적으로 통상과 기술의 선두주자로서의 지위를 강화할 수 있도록 유망한 기술들을 개발하는데 기업이 어떻게 도움을 줄 수 있을지를 생각한다. 장관은 최종적으로 EDC가 자본을 최대한 활용하여 이러한 목표를 지원하도록 요구하는 동시에 기업이 경제적으로 자립하여 운영·관리되도록 요구한다.

기업의 장기계획에 반영된 경영전략은 이 같은 우선순위들에 따라 조정되고, EDC가 의제들에 어떻게 기여할 수 있는지에 대해 명확히 기술하고 있다. 경영전략은 EDC가 캐나다의 산업을 지원하기 위해 무역부문의 자산기업들과 캐나다 정부 전반에서 정부 파트너와 어떻게 협력을 지속할 수 있는지 보여준다. 이 같은 협력은 캐나다국민들이 정부로부터 제공되는 일련의 서비스에서 최상의 편익을 보장하기 위해 중요하다.

출처: EDC Corporate Plan Summary 2006–2010 (p. 13).

공공서비스 및 기타 특별한 의무들은 대개 공기업의 성과에 영향을 준다는 점에서 명확하게 정의되는 것이 중요하다. 이러한 “특별한 의무사항”의 비용은 매우 높을 수 있고 종종 감춰지거나 적어도 쉽게 인식되지 않을 수 있다. “특별한 의무”를 명확하게 인식하고, 그것의 비용을 적절하게 계산하여 관련 정보를 공개하는 것은 분배의 결과뿐 아니라 의무와 비용 간의 관련성, 예산 집행에 대해 공개된 공적 토론을 가능하게 한다.

“특별한 의무”의 인식과 비용계산은 시간, 방법, 그리고 소유권 행사기관과 공기업, 그리고 많은 경우 관련 이해관계자들 간의 긴 논의와 협상을 요구하는 중요한 작업이다. 그러나 이것은 공기업의 목표와 성과를 명확하게 논의하게 하는 데 필요한 단계이다.

소유주로서의 정부를 위한 준비 작업은 무엇이 “특별한 의무”를 구성하는지에 대해 동의하는 것이다. 가이드라인(사회적·정책적 목적을 위한 특별한 책임과 의무는…… 상업적 활동을 위해 일반적으로 받아들여지는 규범을 넘어선다.)에 제시된 것은 특정 국가의 경제적·법적 환경에서 운영되기 위해 정교화되어야 한다.



### 사례 1.9 호주의 ‘사회봉사 의무’의 정의

“사회봉사 의무는 영리추구 측면에서 선택되지 않은 투입산출 활동을 정부가 공기업을 통해 특별히 수행하고자 할 때 발생한다. 이런 서비스들은 공공부문이나 민간부문에서 일반적으로 수행하도록 요구되지 않거나 상업적으로 높은 가격대에서만 공급되는 것들일 수 있다.”

출처: “Community Service Obligation: Some definitional, Costing and funding issues,” 1994, Australian Industry Commission.

소유권 행사기관은 합의된 정의를 바탕으로 공기업들이 기존의 “특별한 의무”를 확인하도록 해야 한다. 공기업들은 일관된 방법론에 기초하여, “특별한 의무”의 실제 비용을 계산한 정보를 제공해야 한다. “특별한 의무”의 비용을 계산하는 일관된 접근법을 개발하는 것은 공기업들 간의 성과측정의 불일치를 감소시켜 벤치마킹을 더 용이하게 한다는 점에서 필요하다.

맵핑(mapping) 과정은 기존의 “특별한 의무”를 확인하기 위해 필요하다. 이에 기초하여 우선적으로는 “특별한 의무”에 관련된 의회와 소유권 행사기관 간, 둘째로는 성과목표에 관한 소유권 행사기관과 공기업들 간의 공개된 논의를 하는 것이 가능하다. 의도된 목표들이 여전히 적절한지에 대해 결정하는 것은 매우 중요하며, 각각의 “특별한 의무”가 달성가능한지에 대한 판단도 필요하다. 달성가능성은 직접보조, 정부조달 또는 규제 등을 통한 수단들이 시장에 미치는 영향이 적고 공기업의 효율성을 저해하지 않는지에 대해 객관적으로 고려되어야 한다. “특별한 의무”의 자금지원 방식에 대한 논의는 지원 체계의 왜곡을 줄이는 수단이 된다.



### 사례 1.10 “사회적 의무”의 비용 계산 방법

사회적 의무의 비용을 평가하는 4가지 주요한 방법은 아래와 같다.

**한계비용:** 한계비용은 생산이나 서비스를 증가시킴에 따라 증가하는 비용을 포함한다. 원칙적

으로 단기 한계비용은 재화와 서비스를 추가적으로 공급하는 진정한 기회비용을 반영하기 위해 사용되어야 한다. 그러나 실무적으로 이러한 한계비용을 추정하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 예를 들어, 한 기업에서 다양한 재화와 서비스를 생산할 때 공통경비와 결합비용을 처리하는 것이나 적절한 한계생산량을 결정하는 것은 특히 어려운 일이다. 또한 생산규모가 장기균형점이 아닌 지점에서 이루어질 때, 장기와 단기의 한계비용을 구분하는 것도 어렵다. 게다가 이런 한계비용들은 수요수준과 심지어 위에서 언급하지 않은 산업 내 혼잡문제들에 의해서도 두드러지게 변화한다. 이러한 어려움들은 한계비용의 추정을 극도로 복잡하고 비용이 많이 들게 한다.

**완전배분원가:** 완전배분원가는 평균변동비용에 고정비용 보상비용까지 포함하는 금액이다. 완전배분원가를 달성하는 현실적인 방법은 기업의 총비용을 완전히 공기업의 서로 다른 모든 생산과 서비스에 분배하는 것이다. 여기에는 여러 가지의 배분방식이 사용될 수 있다. 완전배분원가방식은 “공정하다”고 생각될 수 있지만, 이 방식은 비용이 과도하게 책정되는 경향이 있다. 이 방식은 기반산업에서 나타나는 평균비용과 한계비용 사이의 불일치를 무시한다. 비용함수가 규모에 대한 수익불변(CRS) 조건하에 있을 때 완전배분원가를 사용하는 것이 적합하다.

**회피가능원가:** 회피가능원가는 산출에 필요한 모든 추가적인 비용을 합산하는 것으로 추가적인 설비가 필요할 때마다의 변동비용과 자본비용이 포함된다. 그것이 최적화된 비용이 아닐지라도 실제 비용이 고려되어야 한다. 비용평가에는 설비의 수용력을 고려하여, “특별 의무”수행을 위해 추가적으로 재화와 서비스가 생산됨에 따라 발생하는 자본비용을 포함하도록 최고부하용량에서 회피가능원가가 계산된다. 회피가능원가는 늘어나는 생산량의 수준에 따라 증가하며, 더 많은 자본비용이 “회피가능”한 것이 된다. 그래서 장기와 단기 회피가능비용을 구분해야만 하는데 장기로 갈수록 추가적인 자본비용들이 결합된 형태로 나타나기 때문이다. 관련된 문제는 자본의 기회비용을 측정하기 위해 자본비용과 적절한 회수율을 추정하는 것이다. 몇몇의 경우에는 공공비용에 대한 기여를 반영하기 위해 마진(mark-up)을 회피가능원가에 포함시키기도 한다.

**독립비용:** 독립비용은 생산에 따라 독립적으로 발생하는 비용을 의미한다. 이는 개념정의와 같이 경제규모나 범위를 무시한 비용을 의미한다. 이 방식은 “특별의무”의 비용을 실제보다 상당히 과도하게 측정하는 결과를 가져온다.

출처: “Community Service Obligation: Some definitional, Costing and funding issues,” 1994, Australian Industry Commission.

“특별한 의무”와 이와 관련된 비용을 함께 공개함에 있어, 가이드라인은 “정부의 보증을 포함한 어떤 재정적 지원이라도” 공개하도록 요구하고 있다.

(가이드라인 V.E.4) 특별의무와 함께 보상 또는 재정적 지원을 같이 다루는 것은 민간부문과의 “공정한 경쟁(level playing field)” 유지를 보장하기 위해서 필요하다. 이와 관련하여 가이드라인 I.C.는 법률의 적용에 대해 다루고, I.F.에서는 재정지원방식에 대해 다루고 있다. 이는 대개 “경쟁중립성 원칙(competitive neutrality principle)”의 개발과 이행을 통해 이루어지고 있다.

〈표 1.4〉 특별의무사항 처리의 주요단계

주요단계	세부내용
<p>“특별한 임무”의 정의에 대한 합의</p>	<p>“특별한 임무”가 되려면 보통 세 가지 주요 특징들을 갖춰야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 구체적인 요구가 있을 것</li> <li>• 순수 영리적 결정에 근거하여 행해지지 않을 것</li> <li>• 효율적으로 사회적·정책적 이익을 달성할 것</li> </ul> <p>이것은 여전히 많은 문제들을 남겨두고 있으며, 이러한 기준들은 실제 상황에 적용될 때, 해석의 여지가 존재한다. 사안에 따라서는 이런 모호한 부분이 해결되어야 한다. 이는 아래의 질문들과 관련되어 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 어떤 지시들을 고려할 것인가? 지시들은 세부적이고 명료하며 공적인 것이어야만 한다. 산업의 모든 기업들이나 모든 공기업들에게 적용되는 일반적 지시 또는 일반적 규제지침들은 이러한 지시에 포함되지 않는다. 그러나 인력 등 투입에 관한 지시는 이에 포함된다.</li> <li>• 공기업은 순수영리기반으로 결정을 할 것인가, 더 적절하게 사회적 기업(Corporate citizen)이 될 것인가? 대답이 반드시 명확할 필요는 없다. 예를 들어, “특별한 임무”는 손실이 나는 모든 재화나 서비스를 포함할 필요가 없으며 기업의 후원이나 자선도 일반적으로 포함되지 않는다. 모든 것이 적절한 상업적 결정에서 기인하며, 시장에 대한 고려나 생산능력의 이성적 활용 등이 결정의 근거가 된다.</li> <li>• 무엇으로 효과적인 사회·정책적 목표를 만들어낼 것인가? 여기에는 특정 집단에 불이익을 주는 것과 같은 수직적 형평성 목표나 보편적 서비스를 제공하는 등의 수평적 형평성 목표를 충족시키기 위한 요구들이 포함된다.</li> </ul> <p>따라서 “특별한 임무”에는 전형적으로 감당할 수 있는 가격이나 효율적 가격보다 낮은 단일한 가격으로 재화와 서비스를 제공해달라는 요구나 재분배 목적을 위한 대상 집단에는 특정가격으로 적용을 보장하라는 요구, 또는 특정 투입요소들의 사용시 민간부문은 이를 사용하지 못하도록 제약하는 것과 같은 요구사항이 포함된다.</p>
<p>기존의 “특별한 임무”에 대한 맵핑</p>	<p>이상의 과정에서 합의된 사항을 바탕으로, 국가 소유권 행사기관은 공기업들과 협력하여 기존의 “특별한 임무”에 대한 맵핑 작업을 수행해야 한다. “특별한 임무”의 구성요소 대한 소유권 행사주체와 공기업들 사이의 협약은 그들의 목표와 성과에 대해 효과적인 논의를 보장하는 첫 걸음이 된다.</p> <p>그러나 이 과정이 간단하지는 않고, 많은 경우 이해관계자들을 포함한 논의가</p>

주요단계	세부내용
	<p>필요하다. 공기업이 행하는 몇몇 업무들은 전형적이고 확립된 관행에 따라 이루어지지만, 이것이 “특별한 임무”를 수행하는 것으로 생각되기도 한다. 국가 소유권 행사기관은 “특별한 임무”의 정의와 검토를 완료하기 위한 시간적 계획을 공지하고, 검토에 참여한 관계자들에게 유인을 제공한다.</p> <p>첫 번째 단계는 공기업들이 자신들이 생각하는 “특별한 임무”에 대해 그 내용을 소유권 행사기관에 제출하는 것이다.</p> <p>소유권 행사기관은 이를 검토하고, 어떤 제안서를 받아들일지를 평가한다. 예를 들어 “특별한 임무”로서 인정받기 위한 모든 조건의 충족 여부 등이 평가 항목이 된다. 검토단계는 관련 주무부처와의 논의과정이 포함되는데, 이는 추후에 기존의 합의내용과 세부사항을 평가하고 “특별한 임무”에 대한 범위를 구체화하는 기회를 제공한다. 정부는 “특별한 임무”가 정부가 설정한 정책의 우선순위 내에 포함되는 정도를 고려할 것이고 일부 “특별한 임무”에 대해서는 중지결정을 내릴 수 있다.</p> <p>추가적으로 발생할 수 있는 정치적 협상을 피하기 위해서는 사안에 대해 이해관계자들과의 적절한 협의가 있어야 한다. 왜냐하면, 맵핑 과정에 대한 명확한 기반을 제공하기 위해서는 맵핑과정 전에 명확한 개념정의가 먼저 전제되어야 하기 때문이다.</p>
“특별한 임무”의 비용에 대한 평가	<p>“특별한 임무들”에 대한 비용을 산정하는 것은 복잡하지만 꼭 필요한 과정이다. 이 과정은 “특별한 임무들”을 수행하는 데 필요한 자원들의 기회비용을 평가하는 것이다. 보편적으로 권장되는 방법은 ‘회피가능원가’인데, 한계비용과 “실질적으로 달성가능한 벤치마크(Benchmark)”의 근사값으로 계산된다.</p> <p>소유권 행사기관은 개별 공기업에 “특별한 임무들”의 수행에 따른 비용을 추정하여 보고하도록 해야 한다. 보고 시에는 추정의 방식과 추정결과를 정당화하기 위한 충분한 정보가 함께 제시되어야 한다. 소유권 행사기관이 비용 추정방식을 지정해주는 것도 하나의 방법이다.</p> <p>많은 경우 복잡성이 나타나고, 추정방법들은 개별 사안에 근거하여 적용될 수밖에 없다. 특히 이런 추정의 어려움은 최대부하 수용력이라는 원칙에 따라 이루어진 설비능력과 연결되어 있다. 산업의 특성상 장기비용이 감소하는 기반산업(SOC)과 관련된 공기업에서는 세부적인 문제들이 발생하게 된다.</p> <p>실무에서는 정확한 추정치 산정과 관련 비용을 추산하는 데 들어가는 시간 및 자원 사이에는 상충관계가 발생하게 된다. 비용에 대한 정보를 잘 구분할 수 있는 회계시스템의 능력은 추정치의 정확성과 신뢰성에 영향을 준다. 이러한 비용추산의 어려움은 정부의 직접지원규모가 얼마나 명확하고 정확히 이루어지는지에 따라 결정된다. 절충점은 아마도 산업에 따라 다를 것이고, 관리의 편의성 등과 같은 비용 산정의 기준에 따라서도 다를 것이다. 또한 효율성 결과들도 고려되어야 할 것이다. 이러한 연유로 “특별한 임무”의 비용을 추산하는 산업별 접근방식을 개발할 수 있다.</p> <p>매년마다 비용을 산정하는 데에는 상당한 어려움이 있기 때문에 매년 비용을 산정하기보다는 4~5년 단위를 주기로 비용에 대한 평가를 할 수 있으며, 그 사이 기간의 비용을 추정할 수 있도록 간단한 방법을 적용하는 것이 가능하다.</p>
기존의 임무들에 대한 검토	기존의 특별 임무들과 관련 비용이 한번 정의되면, “특별한 임무들”에 대한 명백한 정치적 결정을 내리기 위해 기존 임무들의 전반적인 적절성과 효과성

주요단계	세부내용
	<p>에 대해 평가를 수행해야 한다.</p> <p>검토 작업은 목표들이 여전히 적절성이 있는지 여부에 대한 논의에 우선적으로 초점을 맞춘다.</p> <p>“특별한 임무”를 더 적은 비용으로 동일효과를 내는 수행방식이 존재하는지, 또는 시장의 왜곡을 발생시키거나 공기업의 효율성을 저해하지 않는 보다 효과적인 방식으로 대체할 여지가 있는지에 대한 평가가 검토 작업에서 진행되어야 한다. 예를 들어 사회적 목표가 대상집단에 대한 직접 보조금, 조달과정, 규제제공을 통해서 좀 더 효율적으로 달성될 수 있는 경우가 이러한 사례가 될 수 있다.</p>
<p>자금동원 매커니즘의 결정</p>	<p>가이드라인은 “특별한 임무”의 비용을 명확하게 하기 위해서 자금제공이 투명하게 이뤄질 것을 권고한다. 투명성의 확보는 공기업 성과에 대한 효과적인 모니터링과 임무의 관련성에 대한 심도있는 논의를 가능하게 해준다. 또한 가이드라인은 정부예산을 통해 자금을 지원할 때 시장의 왜곡을 피할 수 있는 방법을 사용할 것을 요구한다. 많은 자금지원 방법 중에서 정부예산으로부터 직접 지원하는 방식이 가장 투명하고 비용의 명확성을 확보함과 동시에 왜곡을 회피하는 방법이다. 비용의 투명성은 관련된 비용을 공적으로 검토하고, 모든 납세자들에게 비용 분담을 확실히 할 수 있다. 이러한 공개과정은 공기업과 대체공급자들 사이의 경쟁을 유도할 수도 있다. 공기업이 완전히 상업적인 조건에서 공급하는 것이 불가능한 추가적인 서비스에 대해서는 정부조달의 방식을 통해 조달부처(Purchasing Ministry)가 자금을 제공할 수 있다. 성과와 관계된 긍정적인 유인으로 작용하면서 공기업의 입장에서는 공급되는 서비스가 비영리에서 영리적인 것으로 바뀐다. 부처의 시각에서는 확실한 사회적 목표를 달성하기 위해 필요한 보조금의 지급수준이 경매절차에 따라서 정해지도록 할 수 있다.</p> <p>또 다른 보편적 자금 지원방식은 “더 낮은 수익률을 채택 (accepting lower rates of returns)”하는 것이다. 이는 최종산출에 대한 직접보상방식과 같은 것인데, 기본적으로는 지원자금이 예산책정과정에서 벗어나 있기 때문에 책임성 확보가 미흡하다.</p> <p>사용자부담방식, 현금이전, 바우처와 같은 다른 자금지원방식들은 각기 다른 장단점을 가지고 있다. 교차보조(Cross-subsidies)는 투명성을 감소시키고 “특별한 임무”의 타당성과 비용에 대한 공적 감독을 크게 해치기 때문에 지양된다. 게다가 교차보조는 효율성 측면에서 부정적인 효과가 있고, 비용을 부풀리도록 부추기는 경향이 있다. 독점이거나 경쟁이 존재하지 않는 환경에서만 교차보조가 유효할 뿐이고, 대개의 경우는 경쟁적인 산업으로 개혁하는 데 장애요소로 작용한다.</p> <p>“특별한 임무”의 효율적 수행을 독려하기 위해, 실제 비용구조 대신에 “Best Practice”를 기준으로 자금을 지원하는 방법을 생각해볼 수 있다. 이 같은 “Best Practice”의 비용 수준은 가급적 해당산업이나 국제적인 사례를 벤치마킹하여 결정되어야 한다.</p> <p>“특별한 임무”에 대한 직접적인 자금지원을 관리하기 위하여 계약 시스템이 구축될 수 있다. 이 시스템은 정부가 “특별한 임무”의 성격을 명확히 하고, 관련된 성과의 평가를 위한 지표들과 함께 공기업들에게 관련비용을 보상해주기 위한 자금지원방식들을 구체화함으로써 개발될 수 있다.</p>

주요단계	세부내용
“특별한 임무”에 대한 감독	국가가 공기업에게 “특별한 임무”의 수행을 요구하고 이에 대한 보상을 하는 한, 국가는 소유주로서 공기업의 활동을 충분히 모니터링하는 것이 중요하다. 모니터링은 목표를 설정하고 공기업의 성과를 검토하는 전반적인 과정을 통해 수행될 수 있다. 세부적인 검토는 별도로도 진행될 수 있고, 관련부처와 이해관계자들이 이 모니터링 과정에 참여할 수도 있다. 이런 경우에는 공기업의 활동의 서비스를 제공받는 부서를 통해 자금이 지원되며, 관련부처에 특별 의무를 제공하는 것에 대해서 국가 소유권 행사기관의 감독은 받지 않는다. 왜냐하면 국가 소유권 행사기관은 관계부처의 특정사안에 대한 전문적인 지식이나 관심이 없기 때문이다.
특별한 혜택 또는 재정적 지원의 공개	“특별한 임무”의 내용과 자금의 출처를 투명하게 밝힘과 동시에, 정부가 공기업에게 제공하는 어떠한 재정적 지원들도 충분히 공개되어야 한다. 이 같은 이중의 공개는 목표들에 대한 보다 심도 있는 논의를 가능하게 함과 동시에, 민간부문과의 공정한 경쟁환경을 유지하기 위해서도 필요하다.



### 사례 1.11 호주의 경쟁중립성(competitive neutrality)

호주에서의 경쟁중립성이라는 개념은 어떤 “특별한 이익”을 처리하기 위해 노력하는 하나의 개념이다. 경쟁중립성의 원칙은 1994년 호주의 모든 정부들 간에 이루어진 협약에 따라 제정되었다. 이 협약은 경쟁원칙협약(Competition Principles Agreement)라고 불리며 국가경쟁위원회(National Competition Council)에 의해 관리되고 있다.

1. 경쟁중립성 정책의 목적은 국가소유의 공공기관들이 정부의 특별한 사업을 수행할 때 발생하는 자원배분의 왜곡을 제거하는 것이다. 정부사업은 주요 사업활동에 참여하는 기관의 공적 소유의 결과로 어떠한 경쟁적 혜택을 향유해서는 안 된다. 이런 원칙들은 공적소유기관이 수행하는 주요사업에만 국한되는 것이고, 주요사업과 관계없는 사업이나 비영리적 사업에는 이 원칙이 적용되지 않는다.
2. 모든 정당은 경쟁중립성의 원칙을 충족하기 위한 자체 의제를 자유롭게 결정한다.
3. 정당은 경쟁중립성의 원칙을 충족하기 위하여 위원회의 도움을 구할 수 있고, 위원회는 업무규정에 따라 지원을 제공한다.
4. (6)번 항목에 따라, 주요한 정부사업을 수행하는 기업들은 정부재정통계분류(Governmental Financial Statistics classification)에 따라 “공적거래기업(Public Trading Enterprises)”과 “금융공기업(Public Financial Enterprises)”으로 구분된다.
  - a) 필요한 경우, 정당들은 정부업무 수행을 위한 기업화(Corporatisation)의 모델을 채택할 것이다(기업화에 대한 가능한 접근법은 GTE National Performance Monitoring을 책임지는 연방정부위원회에서 개발되었다).
  - b) 정당들은 정부사업을 수행하는 공기업에게 다음의 사항들을 강제할 수 있다. i) 연방정부와 주, 지방세 및 이와 동등한 시스템 ii) 정부의 보증으로 인해 제공되는 경쟁적 이익이 상

쇄된 것에 대한 직접적인 채무보증 수수료 iii) 환경보호와 계획 및 승인 과정과 같은 민간 기업에게도 동등하게 일반적으로 부과되는 규제들

출처: National Competition Council website: [www.ncc.gov.au/pdf/PIAg-004.pdf](http://www.ncc.gov.au/pdf/PIAg-004.pdf)



### 사례 1.12 이탈리아의 공공서비스 계약(PSA, Public Service Agreement)

공익을 위한 서비스를 제공하는 공기업들의 특별한 임무들은 “공공서비스계약(Contratto di programma)”에 의해 진술된다. 이 계약은 일반적으로 3년에 한 번씩 경제부의 기준에 따라 공기업과 관련부처들이 서명함으로써 효력을 갖는다.

이 계약은 최종사용자가 안전하고 믿을 수 있는 서비스를 합리적인 가격에 제공받을 수 있도록 하고, 시장의 경쟁이 항상 확보될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 계약은 아래에서 요구하는 기준을 명확히 적시해야 한다.

- 서비스의 특징과 질
- 요금의 수준(보통 가격상한의 방식이 적용)
- 생산성 목표
- 단위당 생산비용

이 계약은 대부분 공공서비스의 효율성을 개선하는 긍정적인 결과를 달성하고 있다.

게다가, PSA는 각 공기업들에 의해 공급되어야 하는 서비스들을 규정하고 있고, 어떤 기관의 서비스제공 비용이 요금으로 충당이 안 되는지와 함께 정부가 이와 관련한 보상을 제공하는지를 규정한다. 공기업들이 정부의 자금지원으로 공공서비스를 제공하는 활동과 함께 다른 활동들을 동시에 수행할 때에는, 모든 사업들이 구분될 수 있도록 회계를 분리하여야 한다. 여기에는 모든 사업들의 관련비용과 수익들과 함께 비용과 수익의 책정과 배분의 내용도 포함되어야 한다.

유럽연합법에 따라 독점기업과 경쟁시장의 기업 모두에게 관련부문의 경쟁을 저해하는 교차보조를 차단하기 위한 이 같은 회계시스템이 필수적으로 요구된다.

## 1.6 | 공기업의 목표와 특정 성과목표치의 정의

목표문서(objective documents)들은 공기업들의 책임성 확보를 위한 근간이다. 그것은 소유권 행사기관과 공기업 이사회가 합의한 특정한 목표들과 높은 수준의 기대사항을 명확히 기술한 상대적으로 짧은 문서이어야 한다. 대부분의 경우, 그리고 특별히 부분소유 공기업들에서, 회사의 목표들은 주주 총회에서 적절한 절차에 따라 승인되어야 한다. 정부는 주주로서의 권리를 행사해야 하지만, 중요 주주 또는 지배적 주주 이상은 할 수 없을 것이다. 상장 공기업의 경우, 기업통제를 위한 부분적 시장이 존재하기 때문에 가벼운 간섭(Light-handed touch)은 요구된다. 따라서 이번 장은 대부분 완전소유 공기업들과 관련된 내용을 다룬다.

공기업에 대한 정부의 기대사항들이 공식적이고 명백하며 공공연하게 논의되는 것은 중요하다. 이러한 문서들은 “Statement of Corporate Intent”, “Shareholders’ Letters” or “Letters of agreements”, “Memorandum of Understanding”, “Business or Corporate Plans” 등으로 다양하게 불린다. 그것들은 전형적으로 다음 정보들을 포함할 것이다.

- 사업 기술서와 사명설명서
- 기업 비전의 요소와 공기업의 전반적인 전략목표
- 의무사항의 보고를 포함한 책무성에 대한 진술
- 위의 요소에 기초한, 성과지표들과 관련 있는 재무적·비재무적 성과에 대한 폭넓은 기대사항들
- 회사의 가치에 대한 이사회 의 판단

대부분의 경우에 목표문서(objective documents)와 이와 관련된 특정 성과목표는 1년 단위로 개발될 것이다. 그러나 2년 또는 4년의 단위로 성과목표를 설정하면서 여전히 1년 단위로 성과를 평가하는 선택사항도 존재한다(사례 1.13의 스위스 사례 참고).



16번 원칙:

주주로서, 연방정부는 독립기관에 전략적 방향을 제공하기 위해 중기목표를 세운다. 널리 표준화되어온 이러한 전략적 목표들을 통하여 연방정부는 기관들의 발전에 영향을 미친다. 전반적으로 조직이나 경영과정(“경영관련 지침”), 그리고 기관의 업무(“업무관련 지침”)가 영향을 받는다. 기관이 얼마나 많은 업무를 지침을 받아 수행하는가는 임무수행의 위임방식에 따라 달라진다. a) 법률의 개괄적인 윤곽만 제시하고, 시장에 의한 규제를 거의 하지 않는 방식, b) 일반재정수익에서 대규모의 자금지원이 이루어지는 방식, c) 연방정부가 높은 위험을 감수하는 방식.

원칙에 대한 논평:

소유주로서 연방위원회가 중기목표를 세우고, 전반적인 개관을 지속적으로 파악함으로써 모든 독립적 공기업들을 관리해야 한다. (중략) 연방정부가 모든 독립적 공기업들을 법률만으로 관리하는 것은 불가능하다. 왜냐하면 법률은 장기적인 관점에서 주요한 사항들을 규정하기 때문이다. 따라서 중기적 관점에서 독립적 공기업들이 더 높은 수준의 수익을 창출할 수 있도록 기업과 그들의 임무의 수행에 영향을 미칠 수 있는 수단이 필요하다.

지금부터 소유권자의 역할을 수행하는 연방위원회는 전략적 목표들을 통해 모든 공기업들을 관리해야 한다. (중략) 전략적 목표들은 경영관련 지침, 임무의 외부위탁은 임무관련 지침 등을 통해 설정되고, 이는 공기업들의 발전과 관련되어 있다. 이 중 경영관련 지침들은 영리추구적 정책을 우선으로 하며, 기업의 가치를 높이거나 공고히 하는 것을 목표로 한다. 임무관련 지침들은 임무의 수행이나 지급된 보상금의 사용에 대한 우선순위를 결정한다.

현재, 연방위원회는 의회와의 협의 없이 공기업들이 시장에서 수행하는 활동에 대한 전략적 목표를 승인한다. (중략) 의회는 더 이상 일반규정으로서 전략적 목표의 설정에 직접적인 영향력을 행사할 수 없다. 이의 목적은 입법부와 행정부 간 권한과 책임의 적절한 분리를 보장하기 위한 것이다.

특히 일반규정으로서 전략적 목표들은 공기업이 특정한 행동을 취하는 데 있어서 공공기관장과 공적 공동지분소유의 기업들(public joint-stock companies)의 경영진에게까지 구속력이 있다. 실제로는 전략적 목표들은 법적으로 뿐만 아니라, 독립적인 공기업 주체가 이사회에서 민간의 법에 따라 공동지분회사를 설립할 때에도 구속력을 미친다. 이사회 임원들은 이 같은 원칙이나 대주주의 의도를 무시할 수 없는데, 왜냐하면 이를 따르지 않았을 경우 임원들은 해

임이나 재임용에서 탈락하는 위험을 감수해야 하기 때문이다.

출처: Corporate Governance Report, 2007.

목표문서의 질과 유용성은 합의된 성과지표의 적절성과 기술된 목표의 질에 따라 매우 다양할 수 있다.(1.7 참고) 재무 목표와 이와 관련된 성과지표들은 공기업들의 수익성, 효율성, 위험 수준을 측정하고 추적하며 평가할 수 있다. 재무 목표들은 인수의 위험 등 경쟁적인 환경을 형성하여 민간기업의 이사회 구성원들과 최고경영자에게 영향력을 행사하는, 시장메커니즘의 원리를 모방한다.



#### 사례 1.14 스웨덴의 공기업에 대한 재정 성과목표의 목적

소유권자의 시각에서 재무 성과목표의 목적은 다음과 같다.

- ▶ 이사진과 경영진의 장기적이고 도전적인 목표에 의한 가치의 창출을 보장
- ▶ 자본비용을 명확하게 하여 효율적인 자본의 사용을 실현
- ▶ 합리적인 수준에서 기업의 리스크를 관리
- ▶ 기업의 재정상태와 미래의 자본요구를 고려한 지속적이고 예측가능한 배당의 보장
- ▶ 기업의 수익성과 효율성 및 위험 수준에 대해 측정가능하고 평가가 용이하도록 함

출처: Annual Report State Owned Companies 2005, Government Offices, P. 30.

재무 목표들 가운데, 많은 목표문서들은 지속가능한 배당 목표들을 포함하고 있다. 제안된 배당금의 수준은 약정된 기간(Agreed time) 내에 회사의 최적 자산구조를 달성하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이것은 최적 자산구조, 현재의 수익성 그리고 계획된 미래의 자산지출 수준에 기초하고 좌우된다. 성과목표 또는 최적의 자산구조를 정의하는 가능한 방안은 신용등급 벤치마크를 사용하는 것이다. 최적의 자산구조는 적절한 신용등급을 제공하는 방법이며, 동시에 공기업에 최적의 효율성에 관한 원칙들을 제공한다.



## 사례 1.15 뉴질랜드의 신용등급 벤치마킹

뉴질랜드 정부는 공기업에 대해 신용등급을 벤치마킹하는 정책을 가지고 있다. 공기업들은 합리적인 사유가 없는 한 그들의 자본구조의 신용등급을 BBB(보통) 수준으로 유지해야 한다. 이는 모든 공기업들이 적절한 재무 원칙을 가지고 유사한 리스크 수준에서 자본을 효율적으로 관리하도록 하기 위함이다. 신용등급의 적용은 높은 자금조달비율로 연결된다. (중략) 정부는 공기업들의 이사회가 가까운 주주들의 선호를 반영하여 대출신용등급을 협상하는 데 최선을 다할 것이고, 필요하다면 대체 은행을 찾는 데 최선을 다할 것이라고 예측한다. 또한 소유권 행사기관은 이사회들이 BBB 등급에 더 잘 맞추기 위해 등급을 조정하는 시기에 맞춰 실적보고서를 제출할 것이라고 기대한다.

출처: CCMAU, Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises, 29 October 2007.

목표문서가 회사가치에 대한 이사회 평가에 포함하는 것은 매우 유용하다. 이러한 평가에는 평가의 기본 가정(assumption)과 사용된 방법론에 관한 관련 정보가 제공되어야 한다. 방법론으로는 할인된 현금 흐름에 기초한 방법론이 추천된다. 가치 평가는 또한 전문화된 평가 경험을 지닌 외부자문에 의해 검토되거나 처리될 수 있다. 그럼에도 불구하고 이것은 이사회에 의해 승인되어야 한다. 왜냐하면 이것은 무엇이 가치를 가져오며 기업의 가치에 영향을 미치는지, 회사의 가치에 대해 지속적으로 이해하고 예측할 수 있게 하기 때문이다. 그러나 가치 평가는 반드시 발간될 필요는 없다. 특히 소유권 행사기관이 가까운 미래에 주식 매도를 고려할 경우, 가치평가는 민감한 정보가 될 수도 있다.

또한 목표문서는 공공서비스와 기타 특별한 의무를 포함한, 비재무적이고 정책적인 목표에 대한 성과지표들을 더 많이 포함하게 된다. 이러한 목표들은 명확하게 정의하기가 어렵고 중요성이 충분히 인식되지 못하는 경향이 있다. 관련 성과지표들을 가진 비재무적 목표들 대신 일부 목표문서들은 대강의 전략적 방향만을 제시하기도 한다.

기업의 지배구조 또는 관리의 질적인 부분에 관한 “구조적인” 목표들도 추

가될 수 있다. 예를 들어, 이사회와 효과성과 질적 수준, 감사 및 위험관리위원회의 존재 여부와 그 효과성, 인적자원정책의 질적 수준 등이 포함될 수 있다. 이에 따라 주어진 구체적인 목표들은 중기적으로 공기업의 지배구조를 총체적이고 점진적으로 개선하도록 도움을 준다.

마지막으로, 소유권 행사기관은 공기업이 목표문서와 함께 장기적인 계획을 제출할 것을 요청한다. 이런 장기 계획은 공기업의 전략과 연간 전략목표문서를 논의하는 틀을 제공해준다.

목표문서들은 소유권 행사기관과 공기업 이사회 간에 공유된다. 이것들은 기업 계획에 기반하고 있으며, 순수한 이사회 문서이다. 어떠한 경우에는 목표문서는 그 자체로 회사 계획이 될 수도 있다. 상업적으로 민감한 정보를 포함하고 있을 때에는 이러한 부분을 제거하고 공개가 가능한 버전으로 목표문서를 준비하여야 한다. 이러한 민감한 정보에는 공기업 가치에 대한 평가가 포함될 수 있다.

목표문서, 연간 성과목표, 기업 계획을 개발하는 과정은 보통 전략목표를 회사에 전달하는 주된 수단이다. 이것은 일반적으로 공기업(이사회와 최고경영자)과 소유권 행사기관이 지속적인 의사소통을 하는 협력 과정이다. 가이드라인은 공기업 성과를 책임지는 이사회가 이 과정에 참여할 것을 권고하고 있으며, 정부와 소유권 행사기관이 설정한 전략목표하에서 전략적 길잡이로서의 기능을 수행해야 한다.

법제화, 규정 그리고/또는 규약(사례.1.16의 뉴질랜드 사례 참고)을 통해 전략목표 문서의 개발과정을 공식화하는 것은 유용하다. 이것은 내용, 기간, 개별적 책임과 권한에 관한 요건을 명확하게 하는 도구이다. 그러한 공식 문서에서 결정되어야 하는 중요한 문제는 의견이 불일치하는 경우 누가 최종 결정을 내리는가의 문제이다.

전략 목표문서를 개발하는 것은 강력한 재무적 모델링 기술과 산업적 지식을 요구하는 복잡한 작업이다. 또한 이것은 성과가 나타나기까지 예상되는 합당한 기간과 성과의 핵심 수단을 결정하는 운영 경험의 일정 수준을 요구한다. 이러한 산업지식, 재무능력, 운영 경험의 조합은 공기업 이사회 내에 존재하여야 하고, 또한 전략 목표문서의 개발에 관한 비공식적이고 균형잡힌 대화

가 허용되도록 소유권 행사기관 내에 반영되어야 한다. 정보를 갖춘 소유주로서 협상하기 위해, 소유권 행사기관은 공기업 이사회로부터 환류(Feedback), 대화뿐 아니라 조사와 분석에 기초하여 적절한 산업 지식을 개발해야 한다. 또한 컨설턴트나 외부 전문가로부터 조언을 얻을 수 있다.



### 사례 1.16 뉴질랜드의 기업목표 협상

사업을 계획하는 순환과정의 주요 단계는 아래와 같다.

- ▶ 주주인 장관들은 각 공기업 이사회가 사업계획을 수립하기 전에, 공기업의 사업에 대한 구체적인 정보요건, 성과의 달성기한, 기업이 처리해야 할 특별한 문제 등을 작성해야 한다.
- ▶ 이사회는 다음 사항들에 대한 요청을 받는다. 사업환경에 대한 평가, 전략적 방향에 대한 재평가, 당해연도에 대한 구체적인 계획제출, 2~4년간의 사업에 대한 재정계획서
- ▶ 이사회와 전망과 사업계획들이 주주인 주무부처에 전달되면, 전문가들은 주무부처의 장관들의 심의를 위한 보고서를 작성한다. SGI 초안은 사업계획서들과 함께 전달된다. 공기업법, SGI법과 기타 관련 기업에 대한 세부적 규정들은 이사회가 적어도 회계연도가 끝나기 한달 전까지 그들의 SGI 초안을 소유권 행사기관의 장관에게 제출하도록 요구한다.
- ▶ 소유권 행사기관의 장관은 전문가들을 통해 더 심층적인 자료를 확보한다.
- ▶ 그리고 소유권 행사기관의 장관은 이사회와 함께 사업계획과 SGI 초안에 관련된 사항을 상의한다. 이런 협의과정은 서면이나 장관과 이사회, 그리고 전문가들이 모두 참여하는 회의(사업계획회의)의 형식으로 이루어진다.
- ▶ 사업계획회의가 열리면 소유권 행사기관의 장관은 회의에서 논의된 주요사항과 결과에 대한 전반적인 합의내용에 대한 의견을 작성하여 이사회에 전달한다.
- ▶ 이사회는 사업계획회의의 결과와, 소유권 행사기관 장관의 의견서, 그리고 필요한 경우 수정된 그들의 사업계획과 SGIs 등을 신중히 고려한다. 그 다음 이사회는 소유권 행사기관 장관에게 최종적인 사업계획과 SGI들을 전달한다.
- ▶ 소유권 행사기관의 장관들은 최종 결정된 SGI의 목록을 만들어 국회에 제출한다.

출처: Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD Countries, OECD, 2005. Reporting Requirements of Crown Companies, Owner's Expectation Manual, Section 4.1, New Zealand CCMAU ([www.comu.govt.nz/pdfs/OEM-Final-Version-310502.pdf](http://www.comu.govt.nz/pdfs/OEM-Final-Version-310502.pdf)).



## 사례 1.17 캐나다의 기업 계획에 대한 검토와 개선

1996년부터 2000년까지의 검토내용들을 기초로 감사원에서 작성된 공기업들의 지배구조에 대한 보고서는 정부가 기업의 계획(corporate plan)을 아래의 전형적인 질문들에 대해 자문해 보는 방식으로 검토·비판하도록 조언한다.

- ▶ 기업은 그들의 임무에 대해 정확히 이해하고 있는가?
- ▶ 기업의 목표, 전략과 전략목표는 적절한가? 그리고 성과측정을 위한 성과지표들은 그 중요성에 걸맞게 강력한 기준을 제공하는가?
- ▶ 기업의 수익추구적 목표와 정책적 목표 사이의 상충은 합리적인 수준인가?
- ▶ 기업의 성과목표는 기업을 충분히 확장(stretch)시키는가?
- ▶ 기업계획은 정부의 우선순위를 고려하였는가?
- ▶ 공기업은 적절히 이익을 창출하고 있는가? 배당 및 수익률에 대한 전략목표는 적절한가?
- ▶ 기업의 성과는 과거 성과목표에 부합하는가?
- ▶ 기업의 임무가 여전히 적실성이 있는지에 대한 평가가 필요한가?

캐나다 감사원에서 작성한 공기업 지배구조 검토보고서는 승인된 사업계획 중 38%에서 중대한 결함이 발견되었고, 28%는 그보다 낮은 수준의 문제가 발견되었다고 보고한다. “결함이 있는 많은 사업계획이 승인되었고, 정부는 이를 검문하는 데 제한적인 능력밖에 가지고 있지 않다. 이와 같은 사업계획의 문제에는 장기계획의 부재, 기업의 지향점·전략적 목표·경영전략과 실천계획 등이 불분명하거나 존재하지 않는 경우가 해당된다. 기업의 목표달성 여부를 어떻게 판단할 것인지에 대한 정보의 부족 또한 포함된다.”

그러나 이 같은 수치는 감사원이 수행한 과거의 특별조사의 결과에 비해 눈에 띄게 향상된 수치이다. 1984~1990년 기간의 조사에서는 62%의 공기업이 사업과 전략계획의 수립, 성과측정 및 보고 등의 과정에서 중대한 결함이 발견되었고, 1990~1996년 기간의 조사에서는 78%의 공기업이 같은 부분에서 중대한 결함이 있는 것으로 나타났다.

2005년 감사보고서는 2000년도 보고서 이후에 진행된 검토과정에 대해 아래와 같이 설명하고 있다. “사업계획에 대한 정부의 피드백은 여전히 제한적이다. 재무부위원회는 물론 관련 부서들에서도 사업계획을 검토·승인하거나 역할 수행에 필요한 능력과 기술을 평가하는 과정에 있어서 각자의 역할을 명확하게 규정하지 못하고 있다.” “많은 공기업들이 아직도 명확한 목적(goal)과 수행하는 정책적 목표에 대한 성과지표를 설정하지 않고 있다. 아직도 일부 결함이 있는 사업계획들이 승인되고 있다.”

출처: 2000 Report of the Auditor-General of Canada, Chapter 18, "Governance of Crown Corporations" p. 22; 2005 Report of the Auditor-General of Canada, Chapter 7, "Governance of Crown Corporations," pp 10~11.

목표들을 정의하고 합의를 이끌어내는 전 과정은 공기업 이사회와 소유권 행사기관의 역할에 관한 중요한 의문을 제기한다. 목표는 공식적으로 승인을 받아야 한다는 것과 의견불일치가 있을 경우 이사회가 최종결정권을 갖지 않을 수도 있다는 사실은 이사회에 대한 권한의 침해로 인식될 수도 있다. 이것은 특히 전략적 문제가 다루어질 때 이사회 책임성을 감소시킬 수 있다. 따라서 전략 목표를 정의하는 과정에서 각각의 역할에 대해 적절하게 정의하고 이사회 책임성을 균형있게 유지하게 하는 것은 중요하다.



#### 사례 1.18 캐나다 British Columbia의 사업계획서

British Columbia 모델에서, 정부의 대표자로서 공기업을 책임지는 장관은 내각이 결정한 전반적인 전략적 방향과 예상을 전달한다. 이 같은 공기업에 대한 전략방향과 공식적 계획은 이사회 의장의 승인을 거쳐 "letter of expectations" 형태로 매년 전달되고, 일반대중에게 공개된다. 이 문서는 정부가 공기업의 임무와 경영상의 목표를 달성하기 위한 지원사항도 규정하고 있다. 공기업을 책임지는 장관은 정부의 대변인이다. 장관은 공기업의 목표와 정부의 기대를 설정하는 역할을 수행함으로써 소유권자의 의도를 반영한다. 이는 공기업의 활동에 대한 책임성을 확보하는 것이 기본적인 목적이다. 이 모델에서 장관은 이사회 이사로서 경영권에 영향을 미치지 않지만, 정부가 공기업에게 기대하는 성과를 공식적으로 전달하는 역할을 수행한다. 이사회도 정부가 요구하는 틀 안에서 기업을 관리한다.

출처: Office of the Premier, Province of British Columbia, Exhibit 7.3 in Chapter 7, p. 13, Report of the Auditor-General of Canada - February 2006.

전략 목표문서들을 개발하는 주요 단계는 다음과 같다.

〈표 1.5〉 목표문서들을 개발하는 주요 단계

주요단계	세부내용
높은 수준의 기대사항들에 대한 의사소통	공기업과 이를 책임지는 장관 사이의 관계를 명확히 하기 위해, 전반적인 연간 전략방향에 대해 서로 논의하는 것이 도움이 된다. 이는 이사회 의장이 승인하고 대중에게 공개되는 “letter of expectations”라는 연간보고서의 형식으로 가능하다.
주요목표에 대한 높은 수준의 기대사항들에 대한 해석	<p>목표문서의 초안은 소유권 행사기관으로부터 전달되고, 공기업의 임무가 규정되어 있는 높은 수준의 목표들을 바탕으로 공기업 이사회에서 개발하게 된다. 소유권 행사기관은 우선순위를 정하고 정책의 우선순위를 이해한다. 공기업 이사회는 정부 정책의 우선순위와 높은 수준의 기대사항뿐만 아니라 공기업의 임무의 달성을 가능하게 하는 주목표와 세부목표를 결정하여야 한다.</p> <p>공기업 이사회는 기업의 임무는 물론 정부의 정책우선순위와 높은 수준의 기대사항을 충족시킬 수 있게 주목표와 세부목표를 결정해야 한다.</p>
적절한 성과지표의 개발	1.7 항목의 자세한 내용을 참고할 것.
적절한 정보시스템의 설정	지표들의 계산에 필요한 정확하고 믿을 수 있는 자료를 수집하기 위해 적절한 정보시스템을 갖추어야 한다. 관리시스템(management application)을 활용하여 자동적으로 결과값이 도출되도록 하면 비용을 줄임과 동시에 신뢰도를 높이는 데 유용하다.
목표문서 초안의 개발	<p>공기업 이사회는 기업의 주요목표와 핵심성과지표, 세부 전략지표들로 구성되는 (보통 1년 단위인) 목표문서 초안을 개발해야 한다.</p> <p>명시된 목표들은 다음 사항들에 대한 언급이 포함하는 것이 바람직하다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선택된 지표들의 정당성에 대한 언급</li> <li>• 과거 성과에 대한 언급</li> <li>• 성과목표(target)의 설정에 대한 설명</li> <li>• 목표달성을 위한 주요 실행수단에 대한 언급</li> </ul> <p>초안은 소유권 행사기관에 제출된다.</p>
초안에 대한 비공식적 협상	<p>이사회는 정부정책의 우선순위에 기반한 공기업의 목표가 충분히 이해되도록 소유권 행사기관과 대화과정을 진행해야 한다. 그러나 정부가 부분적으로 소유한 공기업의 경우, 주주들에 대한 동등대우원칙을 위반하는 행위가 될 수 있으므로 공기업 이사회와 소유권 행사기관과의 구체적인 대화는 불가능하거나 엄격하게 규제된다.</p> <p>비공식적 협상은 초안개발의 여러 단계에서 이뤄질 수 있다. 대부분의 과정은 비공식적이고 이를 엄밀하게 정의할 수는 없으나, 협상은 공기업 이사회와 소유권 행사기관 사이의 집중적인 접촉과 정보의 공유를 필수적으로 포함해야 한다.</p> <p>한번 또는 그 이상의 회의를 통해 높은 수준에서의 개관과 더욱 세부적인 문서를 개발하는 협상 및 논의가 진행될 수 있다.</p> <p>합의를 도출하고 공기업의 임무를 명확히 하는 것은 비공식협상의 핵심이다. 이사회는 공기업 입장에서 협상과정을 이끌어야 한다. 이사회는 소유권 행사기관으로부터 명확한 설명을 이끌어내거나 반박하는 역할을 담당한다. 공기업</p>

주요단계	세부내용
	<p>과 소유권 행사기관 모두 목표에 대한 진술이 충분히 명확한지와 이에 관한 명확한 성과목표가 설정되었는지 확인해야 한다.</p> <p>이후, 두 번째 초안은 관련 공기업과 소유권행사주체들 사이의 합의에 의해 결정된다.</p>
공식적인 코멘트	<p>소유권 행사기관이 공기업이 제출한 목표문서에 대해 적절한 의견을 제시하는 것은 중요하다. 의견제시는 소유권 행사기관이 직접 하거나, 계획의 핵심 부분에 대해 소유권 행사기관으로부터 보고를 받는 장관이 해야 한다. 이러한 의견제시는 장관이 정부정책들과 우선순위를 더 잘 반영하도록 문서를 조정할 수 있게 해준다.</p> <p>공기업들은 일정기간 안에 목표문서 초안에 대한 피드백을 받아야 한다. 그러나 소유권 행사기관이 제시하는 공식적 지적사항은 전략적 문제들의 주요한 부분들로부터 벗어난 부차적인 사항에 치우쳐서는 안 된다(사례 1. 17의 캐나다의 사례 참고).</p> <p>의견제시가 없으면 공기업들에게 불분명한 의사가 전달된다. 의견제시의 부재는 소유권 행사기관들이 초안을 효과적으로 이해했거나 그 내용에 동의할 때, 또는 의견을 제시할 수 없거나 원치 않는 경우에 해당한다. 소유권 행사기관의 빈약한 피드백은 공기업 사업분야에 대한 지식의 부족, 경쟁 환경에 대한 이해부족, 의견제시를 위한 시간과 자원의 부족, 재무문서에 대한 적절한 해석 능력의 부족 등에서 비롯된다.</p>
공식적인 승인	<p>공기업과 소유권 행사기관이 비공식적으로 합의를 하면, 목표문서는 보통 공식적으로도 양측에 의해 승인된다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업 측에서는 목표문서를 주주총회에서 정식으로 승인을 받는다.</li> <li>• 정부 측에서도 목표문서는 공식적인 차원에서 또는 책임 장관에 의해서 승인된다.</li> </ul> <p>주주인 장관(shareholding minister)은 목표문서가 정부의 정책과 일관성이 있는지를 확인하고 최종승인에 대한 결정권을 행사해야 한다.</p> <p>일부 사안의 경우, 다른 부처의 장관들이나 재정부장관은 목표문서의 승인과정에 의무적으로 참여해야 한다. 배당이나 대출의 규모의 계획과 같이 국가 예산에 영향을 주는 계획의 승인이 이러한 예가 될 수 있다.</p>
명확한 보증	<p>목표문서들은 총회에서 승인되는 것에 더하여 공기업의 이사회와 간부관리자들에게 공식적인 보증을 받을 수 있다.</p>
의회에 상정	<p>다양한 법·행정적 절차에 따라 목표문건은 구체적인 기한을 정해 국회에 상정되어야 한다.</p> <p>목표문서가 간단하고 상대적으로 적은 분량일 때는 국회에 상정되고, 기업의 총체적인 계획이 모두 포함된 경우에는 보안문제로 요약본만 제출된다(box1.19의 캐나다 사례). 이때 사전적 책임성 확보와 기업의 경쟁력 고려라는 측면에서 상충관계가 발생한다.</p>
공개	<p>목표문서들은 공기업의 홈페이지와 소유권 행사기관의 홈페이지를 통해 공개되어야 한다.</p>



## 사례 1.19 캐나다의 기업의 사업계획(corporation plan)에 대한 보안문제

“기업의 사업계획은 원래 고도로 보안이 필요한 사항이다. 사업계획에는 극도로 민감하고 영리적으로 비밀스러운 정보들이 포함된다. 내각과 추밀원(the Privy Council)의 제출 자료인 사업계획서는 내각에 대한 각서로 취급하여 엄격한 보안의 대상이 된다. 공기업들은 계획서의 복사를 제한하는 것과 같은 방식으로 자체적인 보안을 유지하도록 지침을 받는다.

사업계획서는 의회에 상정되는 사업계획서요약본과 구별되어야 한다. 계획서가 공개적인 문서가 되기 전까지는 사업계획서에 포함된 민감한 사항들이 절대로 요약본에 섞여서는 안 된다.”

출처: Guidelines for the Preparation of Corporate Plans, Treasury Board of Canada, 1994.

## 1.7 | 적절한 성과지표들의 개발

전략 목표의 설정에서 가장 어려운 것은 적절한 성과지표들을 개발하는 것이다. 이러한 어려움은 정부기관에서 민간기업들에 이르기까지 어떠한 조직이라도 마찬가지이다. 많은 문헌들은 이러한 지표들을 개발하는 데 “팁과 함정”을 제공한다. 많은 국가에서 공기업들은 종합적인 비재무지표들을 만들고 있다. 그들은 종종 공공서비스와 기타 특별한 의무들을 포함한 정책적인 전략목표와 상업적인 전략 목표를 가지고 있기 때문에, 성과지표들을 구성하는데 있어 정부기관과 민간기업에 요구되는 것들을 모두 충족해야 한다는 어려움을 겪는다. 그러나 성과지표에서 다루어야 하는 가장 어려운 측면은 공공정책적 목표들이다.

성과지표들은 전략 목표가 달성되는 정도에 대한 수적 측정치이다. 정의에 의하면, 성과지표들은 성과의 정확한 측정치는 아니지만 동의된 전반적인 전략 목표에 관한 성과 수준을 “가리킨다.” 이것들은 종합적인 지표들에 주목함으로써 성과 측정의 질과 일관성을 향상시키려는 실제적인 시도이다.

효과적인 성과지표를 구성하는 데 공통적으로 사용되는 “팁”은 그러한 성과지표들을 “SMART”하게 하는 것이다. 즉 명확하고(Specific), 측정가능하며

(Measurable), 달성가능하고(Achievable), 결과지향적인(Result-oriented), 시간에 기초(Time-based) 하는 것이다. 또한 성과지표들은 “DUMB”, 즉 위험하거나 (Dangerous) 비윤리적이고(Unethical), 변하기 쉬운(Malleable) 그리고 편향되어 서는(Biased) 안 된다. 이 두 단어가 성과지표의 질을 평가하는 데 사용된다 할지라도, 성과지표의 질은 적절성, 정확성, 신뢰성이라는 이 세 가지 특성에 좌우된다.

- 적절성을 갖기 위해, 성과지표들은 공기업의 전략과 일차적으로 밀접하게 관련되어야 한다. 예를 들어 이러한 전략은 전략 목표의 내용을 개괄적으로 반영해야 한다.
- 정확성을 갖기 위해, 성과지표들은 명확히 정의되어야 하며, 계량적이고 가급적 주관성을 피하고, 실제적이고, 투입보다는 산출을 측정해야 한다.
- 신뢰성을 갖기 위해, 성과지표들은 액면가치 그대로 받아들여져서는 안 된다. 공기업들이 제공하는 정보는 적절하게 감사되어야 한다.

잘못 선택된 성과지표들은 유인구조를 왜곡하고, 결국 심각한 부작용과 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 이것은 성과지표들이 그 자체로 지표를 개선하도록 하지만, 공기업 자체의 선택된 전략목표 성과를 저하시킬 수 있다. 부작용 행위들은 그 중에서도 게이밍(gaming), 오역, 근시안, 편협한 집중(narrow focus) 등을 포함한다.

성과지표의 사용 이외에 공기업의 성과를 평가하는 방법은 재무적 목표와 비재무적 목표 사이의 균형을 돕는 “균형성과표”를 사용하는 것이다(사례 1.21 참조).

마지막으로, 성과지표들은 “적절한 순간의 성과에 대한 스냅샷”으로 설정되고 사용되어야 한다. 이 지표들은 미래의 성과에 대한 지침을 제공하지 못하고 왜 성과목표가 달성되었는지를 제시하지 못한다.<sup>1)</sup> 따라서 주주인 기관은 공기업의 성과를 검토함에 있어서 공식적·비공식적인 정보 또한 고려해야 한다. 주주기관들은 현재의 상황과 미래의 성과를 개선시키기 위한 조치들을 더 잘 이해하기 위해 관련 기관들로부터 피드백을 받아야 한다.



## 사례 1.20 적절한 성과지표의 개발

### A. 성과지표를 위한 SMART/DUMB 테스트

SMART 테스트	DUMB 테스트
<p><b>명확한(Specific):</b> 분명하고 오역을 피하는 데 초점을 두어야 한다.</p> <p>성과지표는 세심하면서도 명확해야 한다. 전자는 목표한 사건들이 측정에 의해 획득될 확률을 나타내고, 후자는 다른 사건들이 정확하게 배제될 확률을 나타낸다.</p> <p><b>측정가능한(Measurable):</b> 관측할 수 있고, 정량화할 수 있고, 다른 자료들과 비교할 수 있어야 하며, 추세를 도표화할 수 있어야 한다.</p> <p>이용가능하고 적절한 수단과 기술이 있어야만 한다.</p>	<p><b>위험한 (Dangerous):</b> 위험은 물리적·심리적·법적인 위험을 의미한다. 측정은 관측자나 증가하는 위험에 대한 성과목표에 관계되어서는 안 된다.</p> <p><b>비윤리적인(Unethical):</b> 윤리적 기준은 항상 적용되어야 한다. 측정은 불법적 행동을 수반해서는 안 되고, 이들 행동에는 범죄를 저지르거나 불법 수단으로 정보를 수집하는 것이 포함된다.</p> <p><b>변하기 쉬운(Malleable):</b> 성과지표는 변하기 쉬워서는 안 된다. 즉 “게임에 맞설 수 있어야(game-proof)”하고 “상황에 따라” 다르게 보고되어서는 안 된다.</p>
<p><b>달성가능한(Achievable):</b> 예측되는 상황 아래 합리적이고 신뢰할만한 것이어야 한다.</p> <p>성과지표는 분석가들이 예전에 일어났던 변화로부터 절대적이고 비례하는 변화를 관측하는 것이 가능해야 한다.</p> <p><b>적절한, 결과지향적인, 신뢰할만한 (Relevant, Result-oriented, Reliable):</b> 조직의 제약에 적합하고 비용-효율적이어야 한다.</p> <p>성과지표는 전체 전략적인 목적과 연관되어 있거나 정책대응을 제시해야 한다. 성과지표는 통계적으로 신뢰할 수 있어야 한다.</p>	<p><b>편향된(Biased):</b> 성과지표는 편향에 맞설 수 있어야 하고, 긍정적인 결과를 조작하거나 결과를 고의적으로 왜곡하는 제한된 연구를 장려하는 요소, 사람, 사건들이 측정되도록 유도해서는 안 된다.</p>
<p><b>시의성있고 시간에 기초한 (Timely and Time-based):</b> 주어진 시간 안에서 실행할 수 있어야 한다.</p> <p>즉 측정·분석과 보고는 가급적 개입(Intervention)과 시간적으로 가까이 이루어져야 하고, 성과지표는 특정 기간 내에 적용되어야 한다.</p>	

출처: “SMART, QUEST and Fabric: Are they more than just acronyms?,” Paul Williams, School of Social Sciences, Australian National University.

## B. 호주의 New South Wales

유용한 성과지표는 다음과 같은 특성을 나타낸다.

- ▶ 적합성(Appropriateness): 공기업의 목표에 대한 능력
- ▶ 적절성(Relevance): 공기업의 주요 목적과 관련해서 최고의 결과와 효율성 또는 효과성을 내는 데 초점을 맞춤
- ▶ 시의성(Timeliness): 가장 최근의 자료를 이용한 보고
- ▶ 정확성(Accuracy): 추정치의 사용을 표시하되, 사실적이면서 가급적 실수로부터 자유로운 상황을 반영
- ▶ 완전성과 포괄성(Completeness and comprehensiveness): 사실적 성과의 그림을 보여주고 정량과 정성평가를 혼합

출처: Key Performance Indicators, Performance Audit Report by the New South Wales Audit Office, 1998.

## C. 프랑스

획득한 결과를 평가하기 위해 적절한 것	<p>목표들간의 일관성</p> <p>예상된 결과의 자료와의 관련성</p> <p>판단의 기초를 제공</p> <p>원하는 효과에 반하는 효과를 낳지 않는 것</p>
유용한 것	<p>규칙적으로 제공되는 것</p> <p>행위자간, 시간, 공간의 비교에 적합한 것</p> <p>관련 기관에 의해 즉시 활용되는 것</p> <p>즉시 이해될 수 있거나 분명하게 설명가능한 것</p>
신뢰가능한 것	<p>오래가는 것, 조직의 가늠하기 힘든 요인로부터 독립된 것</p> <p>문제를 넘어선 신뢰를 가지는 것</p> <p>합리적인 비용을 이끌어 낼 수 있는 것</p>
증명가능한 것	-

출처: The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators, June 2004, Ministry of Economy, Finance and Industry, pp. 24-30.

## D. 뉴질랜드

성과지표(재무적, 비재무적)는 아래와 같아야 한다.

- ▶ 공기업의 사업과 공기업법에 유의미해야 한다.
- ▶ 모호함이 없이 명확하고 측정가능해야 한다.
- ▶ 시의적절하고 필요하다면 감사를 받을 수 있어야 한다.
- ▶ 공기업의 책임성 또는 통제권 내에 있어야 한다.
- ▶ 공기업의 목적, 사업이나 운영의 원칙과 일치되어야 하고 이에 영향을 주어야 한다.
- ▶ 필요한 경우, 상업적 민감성을 존중해야 한다.
- ▶ 우수사례(Best Practice)를 장려하고 반영해야 한다.
- ▶ 필요한 경우, 직원들의 참여와 소유권을 보장해야 한다.

출처: CCMAU, Owner' s Expectations Manual for State-Owned Enterprises, 29 October 2007.



### 사례 1.21 균형성과표(Balanced Scorecards)

균형성과표(BSC)는 비전과 조직의 목적에 사업활동을 맞추기 위해, 내부와 외부의 교류를 발전시키기 위해, 그리고 전략적 목표에 대한 조직적 성과를 감시하기 위해 전세계적으로 기업, 산업, 정부 그리고 비영리조직에서 광범위하게 사용되는 전략적인 계획과 관리 시스템이다. 이는 로버트 캐플란(Robert Kaplan)과 데이비드 노튼(David Norton)박사에 의해 전략적인 비재무적 성과 측정을 전통적인 재무 매트릭스에 적용시켜 관리자와 경영자가 조직의 성과에 대해 훨씬 “균형잡힌” 시각을 가질 수 있도록 고안된 성과 측정 기구이다. “균형성과표(BSC)”라는 단어는 1990년대 초반에 만들어졌지만, 이런 접근 형식의 근원은 1950년대의 제너럴 일렉트릭사(General Electric)의 성과측정 보고라는 선구적인 업적과 20세기 초반 프랑스의 공정학자(Tableau de Bord 그야말로, 성과측정의 “계기판”을 만든)의 업적으로 거슬러 올라간다.

균형성과표(BSC)는 초기의 간단한 성과 측정 기구의 사용에서 완전히 전략적 계획과 관리 시스템으로 진화했다. “새로운” 균형성과표(BSC)는 조직의 전략적 계획을 기존의 매력적이지만 수동적인 문서에서 조직에 대한 “진격명령(marching orders)”으로 전환시켰다. 이는 성과를 측정할 뿐만 아니라 계획자들이 무엇을 해야만 하고 측정해야 하는지 확인할 수 있는 틀을 제공한다. 이것은 경영자들이 정말로 그들의 전략을 실행하도록 한다. 균형성과표(BSC)는 조직이 그들의 비전과 전략을 명확하게 하고, 행동으로 옮길 수 있게 해주는 관리시스템(측정시스템이 아닌)이다. 균형성과표(BSC)는 내부사업 과정과 외부 결과 모두에 대한 피드백을 제공한다.

출처: Balanced Scorecard Institute Website.

다음 표는 적절한 성과지표들을 개발하는 주요 단계를 설명한다.

〈표 1.6〉 적절한 성과지표의 개발과 적절한 성과목표의 설정단계

주요 단계	세부내용 <sup>2)</sup>
적절한 지표들의 확인	<p>성과지표는 명확히 공기업의 전략과 연관되어 있고 동일한 목적의 달성을 반영해야만 한다. 성과지표는 아래와 같은 특징을 갖는다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과지표는 이러한 목적들과 강력한 논리적인 관련성을 가지고 있다.</li> <li>• 예상되는 결과의 자료적인 측면과 연관되어 있다.</li> <li>• 모든 관련된 측면을 설명한다.</li> </ul> <p>이를 위해, 먼저 (제한된 수의) 중요한 성과의 범위를 광범위하게 확인하고, 그 뒤 구체적인 측정이나 지표들이 성과를 반영했는지 이들 범위의 각각을 확인하는 것이 필요하다.</p> <p>전반적인 성과평가의 질은 지표들의 완벽성과 포괄성에 달려 있다. 모든 지표들의 조합은 목적의 전반적인 우선순위를 반영해야만 한다. 다시 말해 성과지표들은 “균형잡히고 전체론적(balanced and holistic)”<sup>3)</sup> 이어야 한다.</p> <p>성과지표는 또한 성과에 대한 판단을 정교하게 설명하기 위한 그리고 성과의 향상을 평가하기 위한 타당한 근거를 제시해야 한다. 실질적으로 성과지표는 정기적으로 “계산할 수” 있어야 하고, 쉽게 이해할 수 있어야 하고, 성과평가를 지원하기 위해 적절히 분해되거나 또는 전후 사정과 시의적절한 조정을 통해 산출되어야 한다.</p> <p>성과지표는 시공간을 넘어 유사한 회사들을 비교할 수 있어야 한다. 이들은 편견을 야기해서는 안 되며, 야기하더라도 제한된 범위이어야 한다.</p> <p>합성되고 복합적인 지표들은, 가령 비전문가들은 쉽게 이해할 수 없는 가정들을 지닌 일련의 치우친 변수들은 가급적 회피해야 한다.</p>
적절한 성과목표의 설정	<p>도전적이면서도 도달할 수 있는 “영리한” 목표를 세우는 것은 중요하다. 목표를 설정하는 과정에서 발생하는 일련의 함정들(traps)은 사례 1.22에 제시되어 있다.</p> <p>적절한 목표를 결정하기 위한 주요 원천은 역사적 성과물, 동료 벤치마킹 그리고 효과적인 역량의 평가이다. 이는 성과지표가 균형감을 갖도록 과거의 가치와 성과 목표가치를 제공한다:</p> <p>절대적인 가치 지표는 외부 요인에 의존하거나 가치(값)의 범위 내에서 주어질 수 있기 때문에 조심스럽게 다뤄져야 한다.</p> <p>산발적인 지표는 평균가치보다 더 선호되어야 한다.</p> <p>항상 성과목표 설정 뒤에는 경제환경, 시장 발전 등에 관한 가정이 있으며, 이러한 가정들에 대해서는 분명하게 설명되어야 한다. 또한 이러한 가정들이 관리 통제 밖의 요인으로 인해 상당히 변화할 때, 목표의 적절한 수정이 이루어질 수 있다.</p>
적절한 정보시스템과 구조의 설정	<p>성과지표는 회사의 정보시스템에 의해 제공된 이용가능한 정보에 흔들려서는 안 된다. 오히려 반대 방향이어야 한다.</p> <p>일단 관련된 성과지표가 개발된다면, 지표를 계산하는 데 필요한 정확하고 믿을만한 정보를 수집하기 위해 적절한 시스템이 필요하다. 측정된 자료는 엄밀히 계량화되어야 하며, 측정시스템은 신뢰할 수 있어야 한다.</p>

주요 단계	세부내용 <sup>2)</sup>
	<p>성과의 측정은 가능하면 부수적인 수정작업 없이 정보시스템으로부터 직접적으로 추출되어야 한다. 지표를 측정하는 데 필요한 정보의 자동적 추출은 신뢰도를 상승시키는 반면, 그들로부터 나온 비용을 줄여준다. 지표가 견고하고 조직의 변화에 과도하게 영향을 받지 않아야 한다는 점 또한 중요하다. 성과 정보를 처리하기 위해, 정보시스템에 의존하는 구체적인 기관의 존재는 이런 일관성을 보장하는 수단이 될 수 있다.</p> <p>이런 데이터는 주로 내부 정보와 공기업 자체의 직원 및 정보시스템으로부터 나온다. 그러나 고객 설문조사와 같은 외부 또는 간접적인 정보의 근원은 또한 여러 경우에서 사용된다.</p> <p>성과지표가 설문조사를 기본으로 한 경우, 이것은 전문가에 의해 수행되어야 하고 예를 들어 묻는 질문의 유형, 샘플의 성격 등에 대한 적절한 규칙을 따라야 한다.</p>
실제 결과에 대한 문서	<p>선택된 성과지표를 나타낼 때 이들이 관련 있다면 자료의 출처와 방법론에 관한 정보뿐만 아니라 전년도와 목표의 결과를 보여주는 표를 함께 제시하여야 한다.</p> <p>성과지표는 또한 불확실성에 대해서도 측정된 것을 제시하여야 한다.</p> <p>성과지표는 정보의 적절성과 질을 사용자가 충분히 확인할 수 있도록 문서화하여야 한다(행정부서와 다른 정부 기관, MPs, 주정부 감사기관 등).</p> <p>그렇지만 민간기업이 전형적으로 공개하지 않는 상업적으로 민감한 정보와 마찬가지로, 이전이든 이후든 성과지표는 대부분의 경우 공개되지 않는다.</p>
감사	<p>성과지표는 외부감사든지 정부 감사든지 감사를 받아야만 한다.</p> <p>감사는 정부 소유주, 이해관계자 그리고 대중들에게 성과목표의 달성에 관해 공기업이 제공한 정보의 정확성과 질을 보장해준다.<sup>4)</sup></p> <p>성과정보에 대한 적절한 독립된 감사가 없으면 부실한 정보와 설득력없는 분석, 좋아 보이기 위한 정치적 압력 등으로 성과의 실체를 왜곡하게 될 것이다.</p>
검토	<p>성과정보에 대한 감사에 덧붙여, 정기적으로 성과지표의 적절성을 검토하되, 관련 공기업과는 별개로 이루어질 필요가 있다.</p> <p>성과지표의 정기적인 검토는 특히 변화하는 경제적 상황과 상업적 여건에 대해 충분히 대응할 수 있게 해준다. 검토는 또한 그들 스스로 나타내는 부작용을 고려해야만 한다.</p> <p>성과지표를 검토하는 데 있어 이해관계자의 견해를 포함하는 것은 잠정적으로 의도되지 않은 효과뿐만 아니라 기존의 성과지표의 질에 대해서도 적절한 견해와 추가적인 정보를 가져온다.<sup>5)</sup></p>



## 사례 1.22 목표설정의 함정

불확실성을 무시하는 것은 바람직하지 못하다. 비슷한 이유로 다음 해의 성과가 “현재의 목표와 성과목표의 개선” 보다 더 나아질 것을 요구함으로써 점차적으로 성과목표를 과도하게 설정하는 것은 통계적으로 좋지 않다. 운영상의 다른 수준에서 같은 목표를 부과함으로써 목표를 하향식으로 흐르게 하는 것은 바람직하지 못하다. 대체로 과도한 가치의 성과목표를 정하는 것에는 미숙하다. 전문가들에게 친숙하면서도 잘 이해된, 필수적인 변화를 무시하는 것은 부적절하다.

출처: Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly, Journal of Royal Statistical Society, 2005, n° 168, Part 1, pp. 1~27.

### Note

1. 유럽연합(EU) 위원회의 『서비스의 보편적 이익에 대한 백서』에는 “특별한 의무”가 보통 “보편적인 경제적 이익을 위한 서비스”를 포함한다고 정의한다.
2. 이렇게 하는 것은 EU 국가들이 공공서비스의 보상문제에 관해 유럽연합법원의 법률적 해석에 따를 수 있도록 하기 위함이다. 예를 들어 2003년 7월 24일, C-280/00 Artmark Trans에 대한 판결은 공공서비스의무에 대한 국가의 보상은 국가보조로 판단해서는 안 되며, 따라서 위원회에 보고하지 않는다고 하였다. 공기업에 사회적 의무를 충족시키는 것을 요구하는 한, 보상 정도를 평가하는 지표는 연역적이고 객관적이며 투명하게 명시되어야 한다. 그리고 보상은 관련 비용을 초과해서는 안 되고, 관련 수혜자들과 “합리적 혜택”을 고려하여 지급되어야 한다. 또한 보상은 “효율적으로 관리되고 알맞은 설비를 갖춘 기업의 평균”적인 비용을 기반으로 해야 한다.
3. 이 부분은 호주의 전(前) 산업위원회의 1994년의 『지역봉사의무들: 정의, 비용과 자금지원의 문제』 보고서와 1997년 2월의 『지역봉사의무들: 호주 정부의 정책과 실천』 보고서의 내용을 부분적으로 다루고 있다.
4. 이는 결과적으로 세금을 증가시킨다는 점에서 정치적으로는 덜 매력적인 수단이 된다. 특히 여러 주들의 세금을 올려야 하는 연방국가에서, 효과적인 증세 능력이 자금조달 방식을 결정하는 중요한 요인이 된다.
5. 한 예로 현금으로 지원되는 것은 아니지만 성과모니터링 과정을 통해 알려진 낮은 수익률을 대신하여 비용으로 명확하게 규정하는 방식. 책임성을 저해하는 것 이외에 이 접근방식이 갖는 또 다른 문제는 특히 기간산업분야에 있어서 자주 비용의 입증이 어렵다는 것이다. 기간산업분야에서 비용은 대부분 포괄적으로 투자

된 고정자산의 감가상각비용에 관한 장부상 비용이기 때문에, 종종 초과현금으로 자금이 유입되는 경향이 생긴다. 이 경우 초과적인 현금흐름은 고정자산의 가치를 보전하기 위한 자금이 아니라, “특별한 임무”를 위한 자금으로 사용된다.

#### 주(Notes)

---

- 1) Modernizing Government: The Way Forward, OECD, 2005, p. 75.
- 2) 이 표는 ‘성과에 기반을 둔 접근: 전략, 목적, 지표들’(The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators, June 2004, Ministry of Economy, Finance and Industry, France, pp. 24~30.)로부터 도출되었다.
- 3) Intensifying Performance Management, Blue Book Version 2, Guiding Principle, July 2005, Putrajaya Committee.
- 4) Modernizing Government: The Way Forward, OECD, 2005, p. 69.
- 5) Key Performance Indicators, Performance Audit Report by the New South Wales Audit Office, Recommendation p. 6.

# 성과평가(Reviewing Performance)

## 제 2 장

### 2.1 | 개관

정부 포트폴리오 기업의 성과평가를 위한 정부의 의무사항들은 OECD 가이드라인을 표방하고 있다. “정부의 주된 책임은 공기업 성과에 대한 정기적인 검토와 평가를 가능하게 하는 보고 시스템을 확립하는 것을 포함한다.”(가이드라인 II.F.3). 성과를 효율적으로 평가하기 위해, 소유권 행사기관은 먼저 정확하고 적절한 정보에 시의적절하게 접근할 수 있도록 해야 한다. 이러한 정보는 소유권 행사기관이 지속적으로 성과를 평가하도록 하고 필요할 때마다 각 기업들에 대한 성과평가의 애로사항에 대해 의사소통하게 하여야 한다. 정기적이고 시의적절한 보고 시스템은 부정적인 사건(bad surprise)이 발생할 위험을 줄이고 소유권 행사기관이 필요한 대처방안을 마련할 수 있도록 시간을 확보해준다. 따라서 소유권 행사기관은 포트폴리오 기업들의 성과를 지속적으로 매년 검토하여야 한다.

공기업 성과평가 및 감독시스템을 정착시킬 때, 이사회에 중추적 역할에 대해서 강조하는 것이 필요하다. “공기업 이사회는 명확한 권한과 회사의 성과에 대한 궁극적인 책임을 부여받아야 한다.”(가이드라인 VI.A). 공기업 전략 목표의 실행은 주로 이사회에 달려 있을 것이다. 따라서 소유권 행사기관은 첫 단계로 공기업들이 경쟁력이 있는 이사회를 구성할 수 있도록 보장하여야 한다. “투명하고 잘 구조화된 이사회 지명 절차를 마련하는 것, 적

극적으로 모든 공기업 이사회의 지명에 참여하는 것은 소유주로서 정부의 주된 책임이다”(가이드라인 II.F.2).

일단 경쟁력 있는 이사회가 구성되면, 지속적으로 교육·훈련을 하고 정기적으로 이사회의 성과를 평가하는 것이 필요하다. “공기업 이사회는 그들의 성과를 살피기 위해서 연례 평가를 실시해야만 한다.”(가이드라인 VI.F). 이러한 평가를 바탕으로, 소유권 행사기관은 이사회를 새롭게 교체함으로써 저조한 성과에 대해서 제재를 가할 수 있을 것이다. 비록 이 지침이 이사회의 역할에 중점을 두고 있지는 않지만, 그들의 핵심 역할이 성과평가라는 것은 항상 주지하여야 한다.

상시적인 성과평가시스템은 전형적으로 공식적, 비공식적 기제를 결합한다. 평가시스템은 공기업 경영의 자율성과 소유권 행사기관의 정보요구 사이에 균형을 맞출 필요가 있다. 따라서 공기업에 과도한 보고의무를 부과하지 않으면서 또한 경영성과를 평가하는 이사회를 건너뛰지 않도록 해야 한다. 소유권 행사기관은 이러한 정보들을 생산적으로 처리하기 위해 스스로의 능력을 개발하여야 한다.

연례적 성과평가는 소유권 행사기관에 회사의 연차보고서를 넘어선 분석을 요구한다. 이 성과평가는 회사의 목표 및 목표대상을 정하는 과정에서 만들어진 핵심 성과지표에 대한 재무적·비재무적 결과들의 평가를 포함할 것이다. 이러한 분석을 바탕으로, 공기업과 소유권 행사기관이 취할 행동들이 정의될 것이다. 또한 적절한 벤치마킹과 함께 연례 성과평가는 차년도의 목표를 논의하는 토대로 이용된다. 더욱이 이것은 공기업의 전략을 논의하고 그것의 가치 진전과 잠재적 위험을 평가하는 데 기초가 된다.

최대한 활용 가능한 성과평가 절차를 만들기 위해서는 기업의 성과가 적절한 벤치마크와 비교되어야 한다. 또한 가이드라인 II.F.3의 주석에서 권고하고 있듯이, 성과를 감독하기 위해 소유권 행사기관은 “국내외의 민간 혹은 공공부문의 기관과 함께 공기업 성과에 관한 체계적인 벤치마킹을 발전시킴으로써 도움을 받을 수 있다. 이러한 벤치마킹은 생산성과 노동, 자산, 자본의 효율적인 사용을 포함하여야 한다. 그리고 이것은 특히 비경쟁적 부문의 공기업에게 더욱 중요하다.” 벤치마킹 성과는 성과평가에 대한 유용한 정보

들을 더해준다. 그것은 투입 가격 변화와 같은 외부적 효과들을 고려하도록 한다.

요약하자면, 성과평가의 절차는 세 가지 중요한 요소들을 가진다. 이 세 가지 요소들과 관련된 주요 단계들을 안내하기 위해서 이하에서 좀 더 구체적으로 설명한다.

- 성과의 지속적인 검토
- 각 공기업의 성과를 매년 평가하기 위한 탄탄한 시스템 개발
- 공기업 성과에 대한 벤치마킹

성과평가 및 감독을 위한 절차를 확립할 때, 소유권 행사기관의 정보 요구와 책임성을 다하기 위해 필요한 이사회와 경영팀의 자율성 사이에서 법적으로 그리고 기능적으로 균형을 유지하는 것이 중요하다. 공기업으로부터 요청된 자료들을 적절히 처리하고 가공하는 소유권 행사기관의 내부적 능력에 대해서 고려해야 한다. 따라서 성과평가와 감독시스템은 가능한 한 균형 잡히고 단순한 형태로 유지되어야 한다.

## 2.2 | 지속적인 성과감독

지속적인 성과감독은 소유권 행사기관이 정기적으로 성과를 검토하고 추적하는 것이다. 소유권 행사기관은 합의된 목표치에 대한 각 공기업의 성과에 대해 정기적으로 알고 있어야 한다. 부분소유 공기업의 경우, 소유권 행사기관에 제공되는 정보는 원칙적으로 모든 다른 주주들에게 제공되어야 한다.

지속적인 감독은 문제와 기회를 빨리 확인할 수 있도록 해준다. 그리고 소유권 행사기관으로 하여금 성과에 영향을 미칠 수 있는 기업 환경상의 중요한 변화나 저조한 성과에 대해 즉시 반응할 수 있게 한다. 또한 종종 중단기 성과의 핵심요소가 되는 우선순위에 초점을 맞추도록 해준다.

일부 국가들은 대체로 공기업의 성과에 대해 충분히 주지하기 위해서 공기업 이사회 내에 있는 정부대표에 의존할 것이다. 몇몇 국가들은 정기적으로 세부적 보고사항을 포함한 경영정보 시스템과 같은 많은 공식적인 절차들을 실행할 것이다. 이것들은 관련 공기업과 소유권 행사기관에 상당한 업무부담을 수반할 수 있다. 적절한 수준의 감독 절차 형성을 주의 깊게 고려해야 한다. 이와 관련된 비용편익 분석이 수행되어야 한다.

지속적인 감독을 위해 마련되는 시스템은 성과 미달인 경우에 소유권 행사기관이 적절하고 신속하게 대응할 수 있도록 충분한 정보를 제공해주어야 한다. 이 시스템의 일부분은 잠재적으로 정치적 영향을 지닌 사건을 다룰 뿐만 아니라 거래소 상장규칙(listing rules)과 유사한 no-surprise policy, 경영진의 지속적인 공개를 위한 요구사항 등을 포함할 수도 있다. 한편, 시스템은 민간기업과 비교하여 공기업에게 과도하고 부담스러운 부가적인 정보를 요구하지 않아야 한다. 이러한 균형을 유지하는 것은 소유권 행사기관에게 정교함을 요하는 작업이며, 따라서 다른 정보 요구사항들에 수반되는 비용과 편익에 관해 개별 기업과의 대화를 나누는 것이 유용할 수 있다.



## 사례 2.1 공기업 성과감독에 대한 감독

### A. 이탈리아

소유권 행사기관인 재정경제부(The Ministry of Economy and Finance)는 지속적으로 공기업 성과 및 경영에 대해 감독한다. 따라서 각 기업들은 다음의 세부 정보들과 문서들을 재정경제부에 제출할 것을 요청 받는다.

- ▶ 당해 연도 다음해의 연간 예산
- ▶ 예산과의 차이, 전년도 수치와의 차이를 포함한 성과 및 재무결과에 대한 반기 보고서
- ▶ 추정된 연도 말의 수치

공기업들은 이사회에서 승인된 사업 계획을 포함한 모든 관련 자료들을 제출하여야 하며 잠재적으로 중요한 부분을 알려주어야 한다. 게다가, 주주는 감독위원회와 감사위원회 모두에 임명된 대표로부터 공기업에 관한 정보를 제공받을 수 있다. <이탈리아 민법(The Italian Civil Code[Art. 2449])은 정부가 하나의 소유자로서 이사회와 법으로 정한 감사위원회의 1인 이상

구성원을 임명할 수 있으며, 이러한 위원들은 GSM에서 선택된 이사회 위원들과 동일한 권리와 의무를 지닌다.)

## B. 그리스의 통합된 경영정보시스템 (MIS)

폭 넓은 공기업 지배구조 개혁의 일환으로서 구체적이고 흥미로운 절차가 현재 그리스에서 진행되고 있다. 특정한 경영정보시스템(Management Information System)은 공기업 성과 검토를 위한 적절한 자료들을 개별 공기업의 정보 시스템들로부터 직접 모으고 있다. 이러한 시스템은 공기업들의 성과를 면밀히 그리고 자주 검토하기 위한 독특한 시스템을 구성할 것이다. 월별 자료들은 자동적으로 예산 자료에 견주어 비교된다. 사업계획의 전체적인 시스템, 예산, 성과감독은 동일한 자료들을 바탕으로 이루어지며, 이는 세밀한 감독과 투명성과 책임성을 더 확보하도록 해준다.

## C. 영국의 신호등

영국에서는 각 공기업을 대상으로 분기별 “신호등” 검토가 진행중이다. 이 검토는 주주들 관계의 질, 주주모델의 실행, 이사회와 경영팀의 자질, 전략과 재무성과 등을 평가한다.

이러한 각 카테고리에서는 일련의 질문들이 응답 가능성을 지닌 포트폴리오 관리자에 의해 “예” 또는 “아니오”로 답해진다. 질문 모두 혹은 거의 대부분에 “예”라고 답하면 전체적으로 초록색 불을 주고, 일부 구체적인 “아니오” 답변들은 빨강색 불을 초래할 수 있다. 그렇지 않으면 (다른 경우에는), 불빛의 색깔은 노란색을 받게 된다(신호등 검토의 이러한 체계는 때때로 미묘한 차이가 부족하다는 비판을 받기도 한다).

포트폴리오 관리자는 각 카테고리에서 일반적인 평가와 더불어 상황을 개선하기 위해 취한 조치들을 명시해야 한다.

그 뒤, 위에서 언급된 각 카테고리에 대해서 각 공기업들이 받은 신호등 색을 나타내는 하나의 총괄검토표가 만들어진다. 이것은 공기업실(Shareholder Executive)의 업무를 위한 통제(위원회)의 한 유형이다.

소유권 행사기관의 적극적이고 지속적인 감독이 이사회를 무시(우회)하지 않고 경영에 개입하는 것 또한 중요하다. 이사회는 그 책임을 행사할 수 있어야 하며, 소유권 행사기관이 고위 경영진과의 대화통로를 가지고 있을지라도 성과에 대해서는 기본적으로 이사회에서 함께 논의하여야 한다. 이것은 가이드라인의 권고와 같이 이사회에 경영성과 감독에 관한 책임을 공유하게

꿈 해준다. 이는 공기업 성과에 대한 효과적이며 지속적인 감독을 보장하는 것과 공기업 경영에 관한 지나친 간섭을 피하는 것의 균형을 이루게 해준다.



## 사례 2.2 뉴질랜드의 No-surprise policy

뉴질랜드의 no surprise policy 는 다음과 같다.

지분을 보유한 부처는 공기업 이사회가 no surprise 정책을 고수하며, 관련 입법 그리고/혹은 소유권 정책의 범위 내외를 불문하고 공적으로 논의의 여지가 있는 모든 사안들에 대해 사전에 잘 알고 있을 것으로 기대한다.

no surprise 정책의 범주에 들 수 있는 사안들은 다음과 같다.

- ▶ 최고 경영자의 변화
- ▶ 임원들의 잠재적·실제적인 이익의 충돌
- ▶ 회사, 임원 혹은 고용자들에 의한/대한 잠재적·실제적 소송
- ▶ 회사 임원 혹은 고용자들에 의한 사기성 행위들
- ▶ 공기업의 사회적 책무의 위반
- ▶ 중대한 기업 혁신
- ▶ 큰 규모의 정리해고
- ▶ 산업 분쟁
- ▶ 중요한 인수 혹은 투자회수
- ▶ 중요한 보건 안전 사안들
- ▶ 1982년의 공공정보법(the Official Information Act)에 의한 중요한 정보의 공개
- ▶ 심각한 지적사항을 받을 수 있는 혹은 주식보유 부처에 견해를 물을 수 있는 기업행위의 임박한 언론 보도

또한 공기업들과 평가기관들 내의 전용 접촉창구과 같은 다양한 기제와 정보 경로들은 기업들에 대해 더 좋고 완벽한 그림을 얻기 위한 부가적인 수단으로서 소유권 행사기관들에게 도움을 줄 수 있다(사례 2.3의 프랑스 예를 참고).

그러나 이러한 부차적인 정보가 주요 정보 경로들을 혼란시키지 않고, 과도하게 개인적인 관계들에 의존하지 않아야 한다는 점이 중요하다. 소유권 행사기관과 경영진 사이의 비공식적 연결은 공식적인 규칙에 귀속되어야 한

다. 이러한 규칙은 기업법과 자본시장법에 따라 이사회 의장과 나머지 위원들에게 투명성을 보장할 수 있어야 한다.

일단 정보들이 수집되면, 소유권 행사기관은 정보들을 분석하여 적절한 조치를 취할 수 있다. 이는 소유권 행사기관이 기관 내부 또는 외부 전문가들로부터 이의 처리를 위해 필요한 특별한 능력과 역량을 지닐 것을 요구한다. 따라서 수집된 정보의 양과 그것을 처리하기 위한 내부 능력 간의 균형이 요구된다.



### 사례 2.3 공기업과 소유권 행사기관(APE) 사이의 관계 및 접촉 창구 (프랑스)

APE는 기업과 주주로서의 정부 사이에서, 점점 활동으로 다음과 같은 측면을 감독한다.

1. 월간 보고서 작성: 기업들은 주된 재무지표들을 포함한 관리자 보고서와 필요한 경우, 경영 위원회의 내부 보고서에 바탕을 둔 질적 활동 지표들까지 APE 측에 매월 보낸다. 지표의 선택은 각 회사마다 달리 적용되고 정기적으로 수정된다.
2. 정기적인 재무 장부 회의와 중요한 이정표에 대한 준비: 정기적으로 최소한 1년에 한번 기업의 경영팀은 주요 거래와 전략적 관점들을 발표하기 위하여 APE와 회의한다. 또한 이러한 회의는 APE와 기업들 사이의 관계를 강조하고 지배구조 법칙에의 순응을 평가하기 위한 선호되는 시간(Preferred Time)이다. 만약 관련 공공서비스와 기업 사이에 조정 작업이 필요하다면, 심화된 논의를 위해 정부기업들의 연간 예산 작업 기간에 이정표를 위한 회의가 구성된다. 예외적인 투자와 외부적인 성장 사업들은 어떤 실효성 있는 절차에 앞서 구체적인 선행투자 발표 대상에 해당된다. 회의는 관리자위원회의 보고서 검토 이전에 회계원칙을 규정하기 위해서도 조직될 수 있다.
3. 더 나은 운영 지식을 가진 회사를 위한 조사: 경영팀은 APE와 함께 접촉 창구로서 정기적인 특파원을 규정한다. 경영팀은 APE 접촉자에게 장소 시찰뿐만 아니라 세부적인 활동영역에 관한 고정된 회의 프로그램을 제시한다.

자료: Rules Governing the Relations Between the APE and Companies with a Government Holding, APE website, [www.ape.minefi.gouv.fr/sections/qu\\_est\\_ce\\_que\\_l\\_ape/working\\_charter](http://www.ape.minefi.gouv.fr/sections/qu_est_ce_que_l_ape/working_charter).

〈표 2.1〉 공기업 성과에 관한 소유권 행사기관의 효과적·지속적인 감독 보장 단계 및 절차들

주요 단계	요약
공기업 이사회에 의한 성과에 대한 정기적 정보	<p>공기업 이사회는 소유권 행사기관에 정기적으로 그들의 목표달성 정도에 대해 서(매월 혹은 매분기) 알려야 한다. 그들은 구체적인 목표들이 실현화된 간단한 자료를 제공해야 한다. 이를 위해서, 이사회는 공기업 성과에 대한 구체적 검토를 수행하기 위해 정기적으로 만나는 것이 좋다.</p> <p>만약 이사회에 정부대표가 포함되어 있다면, 정보는 소유권 행사기관에 “자연스럽게” 제공될 수 있다. 지속적인 검토는 공기업 이사회에서 수행하는 기능의 한 부분일 뿐이다. 만약 이사회에 정부 대표가 포함되어 있지 않다면, 소유권 행사기관에게 정기적인 성과 검토정보를 제공하기 위한 구체적이고 공식적인 시스템이 발전되어야 한다.</p> <p>그러한 성과 경과보고는 전형적으로 현재 성과에 대한 질적 설명뿐만 아니라 목표 대비 실제 성과의 비교를 포함할 수 있다. 또한 목표와 효과적인 성과 사이의 차이를 다루기 위해 활동 계획에 대한 주요 요소들을 제공해야 한다. 심각하게 성과가 저조한 경우에는 구체적인 활동이 요구된다.</p> <p>경과보고는 또한 상급자들의 인사 이동과 핵심 경쟁력을 포함하는 인적자원에 대한 정보를 제공한다. 경과보고는 기본적으로 기밀문서로 소유권 행사기관에게 제공된다. 하지만 공기업 자본 구조에 대해서는 다른 주주들에게도 공개되며, 이는 정부에게 제공되는 자료와 동일하여야 한다.</p>
체계적인 정보 절차의 설정	<p>체계적인 절차는 좀 더 정밀하면서도 빈번하게 공기업의 성과를 감독하기 위해 개발된다. 이러한 시스템은 성과 검토를 위해 적절한 자료들을 공기업의 자체 정보 시스템으로부터 수집할 수 있다. 그리고 자동적으로 예산자료와 비교할 수 있다(사례 2.1의 그리스 예).</p>
특별한 “계속적 정보”, 그리고/또는 “당연한(no surprise)” 정책의 개발	<p>소유권 행사기관은 구체적인 “계속적 정보” 또는 “당연한” 정책을 개발해야 한다. 이러한 것은 보통의 상장규칙하에서 시장에 민감한 정보에 대한 지속적인 정보공개와 비슷하지만 보다 넓은 범위를 포괄한다. 이러한 정책은 공기업 이사회가 소유권 행사기관에게 시의적절하게 중요한 사건, 발전사항, 또는 공기업과 주무부처의 성과 및 가치에 영향을 줄 수 있는 기타 사항들에 대해 알려줄 것을 요구한다.</p> <p>그러한 “당연한(no surprise)” 정책의 적절한 실행은 공기업 이사회가 정부의 폭넓은 정책 사항들에 대해 이해하고 민첩하게 반응하기를 요청한다. 그리고 폭넓은 정치적 안건들에 관한 공기업의 세부적인 이슈들의 잠재적인 영향력을 인지하기를 요한다.</p> <p>하지만 “당연한” 정책의 실시는 일반적인 공기업 이사회에 권한을 손상시키지 말아야 하며 지나친 정치적 간섭을 하지 말아야 한다.</p>
보완적인 정보경로들	<p>소유권 행사기관은 성과정보의 흐름을 용이하게 하는 추가적인 메커니즘을 개발할 수 있다:</p> <p>소유권 행사기관 관리들과의 접촉 창구로서 간부급 경영팀의 “특파원” 지명을 포함할 수 있다.</p> <p>외부 감사들과의 적극적인 대화 창구를 설립하고 정기적으로 감사들로부터의 체계적이고 폭넓은 보고 시스템을 만들 수도 있다.</p>

주요 단계	요약
	단순 주주 역할을 하는 정부로서는 쉽게 접근할 수 없는 정보에 대해서는 특정 “정부 통제관”을 공기업에 둬으로써 접근할 수 있다.
이용가능한 외부정보의 사용	외부 정보는 소유권 행사기관의 자료들을 보충하는 데 있어서 유용하다. 은행, 신용평가회사, 산업분석가, 법조인 등은 소유권 행사기관에 위험도와 성과분석에 대한 다양한 인식 등 공기업의 전략에 대해서 구체적인 정보들을 제공할 수 있다.
소유권 행사기관의 성과 검사	<p>소유권 행사기관은 정기적인 성과평가를 위해 소유권 행사기관 자체의 평가 시스템을 개발할 수 있다. 이러한 평가는 공기업 자체에 의해 제공되는 성과 정보를 바탕으로 한다. 재정적 성과 평가에 더하여, 주주들 간의 관계 정도, 이사회 및 관리에 대한 자질, 전략의 특징 등과 같은 좀 더 정성적 측면에서의 주요 평가도 포함할 수 있다(사례 2.1의 영국 사례).</p> <p>이러한 내부적 검토는 오직 소유권 행사기관의 정보로서 보유될 수 있으며 공기업과 공유되지는 않는다. 이 평가는 소유권 행사기관의 정보를 수집하고 분석하는 적절한 능력을 요구한다.</p>
이사회와 소유권 행사기관 간의 정기적인(분기별) 회의	<p>정보 수집 이외에 기업법과 자본시장법에 의한 허용 범위 내에서의 지속적인 성과 검토를 위한 주요 메커니즘은 소유권 행사기관과 공기업 사장 또는(부사장) 간의 정기적인(일반적으로 분기 기준) 회의이다.</p> <p>이러한 회의는 미래지향적 관점에서 목표달성에 대한 논의를 가능하게 한다. 현재 안건들과 새로운 경향들에 관해서 좀 더 비공식적으로 의견을 교환하고 상호작용하는 기회이기도 하다. 하지만, 이러한 회의는 엄격한 규칙하에 이루어지고 모든 이사회 회원들에게 있어 투명하게 적용되어야 한다.</p> <p>목표달성 이슈를 알아보는 것 이 외에도, 이러한 회의는 문제점 개선 활동에 관한 논의도 가능하게 한다.</p>
현재의 성과에 대한 소유권 행사기관의 피드백	<p>소유권 행사기관 혹은 주무부처는 현재의 성과와 목표달성에 관해 평가할 때, 공기업에 서면으로 지적사항과 권고사항을 제공한다.</p> <p>이러한 지적사항과 권고사항들은 현재 수집된 성과 정보와 비공식적 회의에서 논의된 내용들에 바탕을 두고 있다. 각 공기업은 그들의 성과에 관해 지적받은 사항들에 대하여 답변을 할 수도 있다.</p>
성과 목표치의 수정	외부 환경이 심각하게 변화하여 초기 목표를 뒷받침하기 위해 만들어진 가정들의 적정성에 영향을 미칠 때, 성과 목표를 수정할 수 있다. 하지만 목표의 수정은 이사회와 소유권 행사기관 사이의 적절한 논의를 통해서 이루어져야 하며 이는 선별적으로 사용되어야 한다.
임시회의	임시회의들은 목표 성과에 영향을 미칠 수 있는 구체적 사안이나 중요한 사건들이 발생할 때마다 열린다. 소유권 행사기관과 공기업 이사회 사이의 집중적인 의견교환이 필요한 전형적인 예는 현물자산의 획득·판매·이전과 같은 예외적 거래이다.
심각한 성과 저하의 경우 조치를 취함	<p>심각하게 성과가 저조한 경우에, 이사회는 소유권 행사기관에 명확히 알리고 이에 대한 조치 사항 등을 제안하여야 한다. 또한 시의적절하게 진행사항에 대해서 계속해서 정보를 제공해야 한다.</p> <p>소유권 행사기관은 추가적인 정보들을 찾아서 이사회가 결정한 대처방안들에 대해 적극적으로 함께 작업하여야 한다. 결과적으로 소유권 행사기관은 이사회 구성을 검토할 수 있고 특별 자문위원을 임명할 수도 있다.</p>

## 2.3 | 성과에 대한 연례 검토

성과에 대한 연례 평가는 소유권 행사기관의 특정 공기업의 성과에 대한 면밀한 분석이다. 이러한 연례 평가는 그해 발전에 대한 평가 및 기업과 이사회가 정부가 설정한 특정 목표들을 얼마나 잘 달성했는지를 평가한다.

연례 성과평가의 주요한 부분은 연간 목표치에 대한 재정적, 비재정적 성과에 대한 평가이다. 하지만 운영 결과, 기업의 가치와 위험, 이사회와 기업의 지배구조 실행 등이 성과평가에 포함되는 것도 유용하다.

연례 평가는 책임성 확보를 위한 중요한 과정이다. 그것은 경영진, 이사회, 궁극적으로 소유권 행사기관도 평가될 수 있다는 단초를 제공한다. 연례 평가는 실적이 저조한 기업과 관련하여 취해져야 하는 조치들을 규정하기 위한 중요한 도구이다. 또한 이는 다음 해의 전략목표 개발을 위한 논의의 기초이며, 새로운 성과지표를 조정하기 위해 필수적이다.

성과 평가는 그 깊이와 범위가 매우 다양할 수 있다. 일부 국가에서는 공기업 연례보고서에 첨부된 주요 성과지표에 관한 간단한 언급으로 성과평가가 이루어진다. 일부 다른 국가에서는 공기업들이 제출하는 특별한 보고서들에 기초하여 광범위한 분석이 수행된다. 개별 소유권 행사기관은 민간 기업들과 마찬가지로 이미 발간된 보고서에 덧붙여 공기업들에 요구되는 특별한 성과보고서의 비용과 편익을 비교하여 균형을 이루도록 해야 한다. 성과평가의 수준이 얼마나 깊고 상세한지에 관계없이, 그것은 엄격하게 수행되어야 하고 연간 성과의 상황을 공정하게 제시해야 한다.

연례 성과평가의 핵심은 이사회와 소유권 행사기관 간의 논의이다. 이 논의는 대부분 비공식적이며, 이를 통해 공식적인 성과지표들에 대해 보다 나은 이해와 해석이 가능해진다. 이러한 목적으로 소유권 행사기관은 공기업 성과에 대해 명확하고 정확한 판단을 개발하고 표현할 중요한 책임을 가지고 있다.

책임성을 개선시킬 수 있는 결정적인 다른 두 요소는 성과지표들에 대한 회계감사와 대중 공시이다. 그러나 이것들은 아직 널리 실행되고 있지 않다. 성과지표들에 대한 회계감사가 없다면 그 신뢰성에 의문이 생긴다. 게다가,

이러한 지표들에 대한 효과적인 공개가 없다면 공기업 성과와 관련된 일반 대중에 대한 책임성은 제한된다(1.7장 참고).

성과에 대한 연례 검토와 더불어, 중장기에 걸친 평가가 수행될 수 있다. 이러한 긴 기간의 검토는 공기업의 임무와 연례 성과목표를 연관시킬 수 있다. 그것은 일반적인 성과 목표치가 어떻게 되어야 하며, 공기업의 투자와 위험 수준은 무엇인지, 따라서 목표된 자본구성이 어떻게 되어야 하는지를 보여준다. 이것은 가능한 벤치마크로서 추가적으로 논의될 수 있다.(사례 2.4 참고).



#### 사례 2.4 뉴질랜드의 장기적 소유주 검토(longer term owner review)

장기 보유 소유주 검토의 목표들은 다음과 같다.

- ▶ 부처들과 이사회 간 논의를 위해 다음과 같은 주주의 선호를 고려하여 지분소유 부처에 조언을 제공: a) 기업의 전략방향과 투자 개요의 견지하에서 기업의 전략적 목적, 사업의 범위, 핵심 사업, 자문의 문턱(최대 자문료 [consultation thresholds] 발단) 혹은 투자전략을 위한 기업의 사업결정서에 관한 (SCI) 내용 b) 사업의 범위와 핵심사업의 영역 내에서 기업의 자본 구조, 투자개요, 위험도 개요, 주식보유 부처에 의해 동의를 받은 신용평가 벤치마킹과 예외기준
- ▶ 모든 공기업에 대한 포괄적 벤치마크를 포함하여 기업의 과거 성과에 대한 혹은 비교 가능한 유사기업들에 대한 성과 측정을 위한 벤치마크를 통해 기업의 성과에 대한 더 나은 이해를 제공
- ▶ 기업의 계획된 투자 개요와 자본 구조하에서, 장기적으로 걸쳐 존재하는 회사의 자기자본 수요에 관한 정보를 제공
- ▶ 초기의 검토가 회사 사업의 특정 양상에 대해 충분히 면밀하게 다루지 못했을 때에 그러한 사안의 부분적 조사 과정(면밀한 전략 검토와 같은)의 수립

검토를 위한 활동 내용에 관해서는 지분보유 부처와 공기업 이사회의 동의가 따를 것이다. 검토 외에서 발생하는 지분소유 부처의 기대나 선호는 “주주 선호 성명(진술)”에 포함될 것이고, 이는 이사회에서 고려될 것이다. 미래 사업계획을 수립하는 기업의 사업 계획서를 개발할 때 이사회는 주주 선호 진술을 참고하여야 한다. 검토는 기업의 전략적인 방향을 완전히 조사하는 것은 아니다. 하지만 기업의 나아갈 방향을 확인하고, 조사되어야 할 사안들에 대해 권고할 수 있다.

자료: Owner’s Expectations Manual for State-Owned Enterprises, 29 October 2007, CCMAU, New Zealand.

다음의 <표 2.2>는 공기업 성과의 연례 검토를 실행하는 주요 단계들을 설명하고 있다. 각 국가들은 아래의 각 단계들을 실현하는 데 있어서 다양한 방식들을 사용한다. 아래의 어떠한 단계들이 성과평가 달성을 위해 사용되더라도 책임성이라는 관점에서 큰 차이를 만드는 것은 평가의 질과 신뢰성이다. 따라서 이러한 단계들은 대부분 지시적이고 오로지 효과적인 성과평가를 보장하기 위해 취해져야 할 주된 활동들만을 제시한다.

<표 2.2> 공기업 성과의 연례 검토를 실행하는 주요 단계

주요 단계	요약
이사회가 제공하는 정보	<p>이사회는 목표치 합의에 따라 공기업 성과평가에 필요한 모든 요소들을 제공해야 한다. 이것은 어떻게 목표치가 달성되었는가 혹은 달성되지 못했는가에 대한 설명과 함께 성과감사를 받은 성과지표를 포함한다. 목표에 관한 효과적인 성과에 대한 설명들은 가장 부가가치적인 정보이면서 이사회와 소유권 행사기관 간 논의의 핵심이다.</p> <p>또한 소유권 행사기관은 연차보고처럼 공개되는 모든 정보들을 획득할 것이다. 소유권 행사기관이 공기업에 연차보고서를 바탕으로 한 특정 보고서 혹은 검토서를 제출할 것을 요구하는 공식적 시스템이 개발될 수 있다(사례 2.5의 한국 사례 참조). 이러한 것들은 다양한 성과지표들에 대해 언급하는 포괄적이고 구체적인 보고서가 될 수 있으며, 소유주로서의 정부에게 일반 민간기업들에 요구되는 것 이상의 중요한 정보들을 제공한다. 이러한 추가적 정보 요청에는 비용과 편익에 관한 심각한 고려가 선행되어야 한다.</p>
부가적인 요소들의 취합	<p>공기업이 자체적으로 제공한 요소들 이외에도 소유권 행사기관은 구체적 사안들을 평가하고 중요한 주제에 대한 판단과 상황을 고려할 수 있는 추가적 요소들을 취합할 수 있다. 이것은 2.2장에서 언급된 내·외부 감사인, 산업분석가, 신용평가기관 등으로부터의 보충적 정보들을 통하여 이루어질 수 있다.</p>
이사회와의 논의	<p>연차보고서는 관련 공기업 이사회와 함께 상의된다. 논의는 성과에 대한 검토를 가능하게 하고, 그러한 성과 결과를 설명할 수 있는 요인들의 이해를 돕는 더 많은 배경지식들을 소유권 행사기관에 제공한다.</p> <p>공기업 이사회와의 비공식적 혹은 공식적 논의는 소유권 행사기관에 의한 성과 검토의 핵심단계이다. 이것은 소유권 행사기관이 공기업 성과에 관한 그들의 독자적 판단을 발전시킬 수 있도록 해준다.</p>
면밀한 내부 논의	<p>구체적인 메커니즘은 상세한 연차보고서를 검토하는 소유권 행사기관 내에서 개발될 수 있다. 한 예로써, 일반적으로 특정 기관을 책임지는 직원들에 더하여 소유권 행사기관의 간부급 관리팀을 포함한 내부의 패널들은 관련 공기업 성과평가에 대한 새로운 시각과 폭넓은 관점을 제공할 수 있다.</p>
성과평가에 대한 요약	<p>요약보고서는 연간 성과에 있어서 가장 중요한 요소의 기저가 되는 소유권 행사기관에 의해 개발되어야 한다. 이 문서는 당초 목표에 대한 고려 요소로서 주된 성과지표와 함께 성과에 대한 질적 평가를 제공해야 한다.</p>

주요 단계	요약
	이 요약성과보고서는 관련 공기업과 공유될 수 있다. 또한 이러한 요약성과보고서는 다음 연도의 성과 목표 개선을 위한 좋은 기초를 구성하여 유용하게 쓰일 것이다.
종합적인 문서의 발간	각 공기업들의 목표 대비 결과 또는 주요 성과지표들을 제공하는 종합적인 문서에 접근하는 것은 대중이나 미디어에 아주 유용하다. 종합 도표는 최소한의 수익성, 자본 구조와 배당금과 같은 주된 재무목표에 대한 성과 결과 등을 제공한다. 또한 이것은 정책지향적 목표 또는 특별 목표의 존재 여부에 대해서도 언급할 수 있다.



### 사례 2.5 대한민국 경영실적 평가편람

매년 기획재정부에서는 각 공공기관들을 위한 30개의 성과지표를 마련한다. 매년 공공기관들은 그들의 성과에 대한 『최종 보고서』를 기획재정부와 다른 정부 소관 부처에 제출하여야 한다. 이러한 성과 보고서는 200~1000쪽 범위 내에서 작성될 수 있다.

## 2.4 | 공기업 성과 벤치마킹

공기업 성과 벤치마킹은 유사한 규모, 복잡성과 위험을 가진 동종 산업 내의 기업들과 비교하는 것을 의미한다. 이러한 “동류”는 민간 또는 공적 영역, 국내 또는 해외로부터 모두 가능하다. 벤치마킹의 주요 목적은 성과 간의 차이와 개선가능한 영역을 확인하는 것이다. 이것은 시장의 영향 또는 성과에 대한 “외부적” 요소들의 효과를 고려하게 한다.

공기업 성과를 벤치마킹하는 주요 단계들은 다음과 같다.

- 적합한 비교대상에 대한 확인
- 관련 산업 조사 실행
- 비교대상에 대한 성과 정보의 수집 및 실제 성과와의 비교
- 비교사항들에 대한 해석

공공 또는 민간부문에 유사한 기업들이 존재하지 않는 경우, 공공부문의 기업들의 성과를 벤치마킹하는 것은 종종 도전적인 것이다. 이러한 경우, 벤치마킹은 동일한 영역에서 활동하고 있는 외국 기업들을 대상으로 할 수 있다.

성과 벤치마킹을 위한 수익률(rate of return)은 공기업 경영진이 과소평가하고 간과하는 자본비용에 초점을 맞추기 때문에 매우 유용하다. 하지만, 공기업의 자본비용을 평가하는 것은 항상 단순하지만은 않고, 무위험 이익률(riskless rate of return), 자산베타(asset beta), 체계적 위험(systematic risk)을 포함한 일련의 판단과 가정을 포함한다(사례 2.6 참고).



### 사례 2.6 자본비용(Cost of Capital) 측정

추정된 자본비( $k$ )는 “공기업은 소득세의 적용을 받고 자본의 부채 · 자본 비율로부터 독립적이라는” 가정에 바탕을 둔다.

기본 추정 공식은  $k = R_f(1 - T) + \Theta\beta$  이다.

$R_f$  = 무위험이자율, 최근 5년간 정부 공채 이자율로 대응됨. 가치기반 보고서를 위하여서는 기관의 미래 현금흐름이 회수되는 데 걸리는 가치가중평균기간(Value Weighted average duration)을 반영하는 비율을 사용하는 것이 좋다. 다른 기간을 이용할 명확한 이유가 존재하지 않는다면, 보고 시작 시점에서 5년간의 기간이 권고된다.

$T$  = 이자 수익에 대한 개인적 한계세율.

$\Theta$  = 시장 위험프리미엄(위험을 내포하는 보상 또는 위험을 피하기 위해 지는 보수)이 반영된 (추정)세금. 다양한 자산 포트폴리오를 가진 투자자에게 돌아가는 기대수익률에 대해서 무위험이자율 초과가 보정된 세금.

$\beta$  = 관련 자산 베타: 전체 시장으로부터의 수익과 특별한 투자로부터의 수익의 연관도인 체계적 위험을 표시한다. 다른 사업계정을 가진 보고주체들의 가치기반 보고서를 위하여 체계적 위험은 별도 사업계정의 위험도를 평가할 것이다. 기관 전체에 대한 베타는 기관을 구성하는 각각의 사업 베타들의 가중평균을 반영할 필요가 있다.

자본비용의 비용을 측정하는 데 있어서 알아내기 가장 어려운 변수는 베타이다. 그 과정은 다음의 두 단계를 포함한다.

▶ 공기업은 자기자본이 거래되지 않기 때문에 자기자본 소유자에게 돌아오는 수익은 관찰이

불가능하다. 이런 문제점은 자기자본을 거래하고 자기자본 베타를 측정하기 위해 그들의 수익률을 이용하는 (비슷한 성격, 공급된 산출 관점, 고객 및 공급자의 특성, 거래 계약의 유형 등을 지닌) 비교대상 기업들을 확립함으로써 처리될 수 있다. 그러한 비교는 어느 정도의 판단을 포함한다.

- ▶ 자본비용 측정을 위해 추천된 공식은 자산베타를 필요로 한다. 자산베타는 부채가 없는 상태에서의 체계적 위험도 측정법이다. 대부분의 비교대상 기업들은 부채를 보유하고 있으며 그들의 자기자본 베타(equity beta)는 자산베타(asset beta)로 전환되어야 한다. 그 후에 특정 투자를 위한 자산 베타 혹은 평가될 사업계정의 자산베타에 도달하기 위해 비교대상 기업들의 자산 베타 평균은 계산된다.

자료: Estimating the Cost of Capital for Crown Entities and State-Owned Enterprises, October 1997, A Handbook prepared for the Treasury, New Zealand.

종합적인 재정 비율들의 사용은 기업들이 동종 산업 내에 속해 있지 않을 때 벤치마킹을 촉진시켜 준다. 가치 창출에 대한 다른 측정 방법들이 사용될 수도 있다(영국의 가치 창출 측정에 대한 방법론은 사례 2.7 참고).



### 사례 2.7 영국의 공기업 가치상승을 측정하는 방법론

영국의 공기업실(Shareholder Executive)은 주주가치의 상승을 측정하기 위해 경제적 수익 방법론을 선택한다. “경제적 수익”은 세후 영업이익(EBITA)에서 운영자산을 위한 자본비용을 차감한 것이다. 따라서 이것은 부채·자기자본 구조에 따른 세금 효과와 재무흐름, 비운영 자산으로부터 발생하는 이득과 손실을 제외한다.

이러한 가치창출 측정법은 다음과 같은 장점을 지닌다.

- a) 투자수익률과 성장률, 그리고 투자된 자금의 명확한 경제적 비용 등과 같은 경제적 가치 창출을 기반으로 계산된다.
- b) 이것은 재정 공동체가 가치와 가치의 변화를 분석하는 방법을 위해 일반적으로 받아들여지고 이해되고 있는 실무사항들을 반영한다.
- c) 이것은 포트폴리오 전체에 걸쳐서 서로 다른 부문의 모든 사업들에 적용된다.
- d) 이것은 미래 기대치에 대한 변화보다는 역사적인 성과와 지속되는 성과 변화를 보여준다.
- e) 이것은 가치 변화를 통한 횡단연도의 성과와 경제적 수익을 통한 종단연도 성과를 측정하기에 충분히 유연하다.

자료: Shareholder Executive Annual Report, 2005–2006.

경제적 부가가치(EVA)는 일관되게 다양한 산업 분야에 적용 가능한 것으로서, 잘 개발되고 널리 사용되는 측정법 중의 하나다. 따라서 그것은 공기업의 성과 벤치마킹에 있어서 부문과 시간을 뛰어넘어 매우 유용하다(사례 2.8 참고).



### 사례 2.8 뉴질랜드의 가치기반 보고서 및 EVA 이용

공기업 이사회에 대한 핵심적 기대는 지속적으로 가치 관리에 집중하는 것이다... 이사회는 기업의 가치 변화요인을 이해하고 기업의 가치를 계속해서 검토해야 한다. 이것을 지지하기 위해서... 장관은 또한 VBR(Value-based Reporting, 가치기반보고서)의 활용을 장려해야 한다. VBR은 공기업의 목적을 진전시키기 위해 장관과 이사회를 돕는 유용한 수단이다. 가장 널리 사용되는 VBR의 형태는 EVA(Economic Value Added, 경제적 부가가치) 성과 측정이다.

EVA는 기업의 장기적 소유주를 위한 추가적인 성과측정수단으로 유용하다. 그리고 그 이것은 공개적으로 이용 가능한 정보들을 통해 계산될 수 있다. EVA는 주주의 관점에서 기업의 경제적 가치 변화에 초점을 둔다. EVA는 정부의 장기적인 공기업 정책의 관점에서 시간에 따른 경제적 성과 측정에 도움을 줄 수 있다. 이것은 성과측정 수단으로서 국제적으로 인정되고 있다.

간단히 말해, EVA는 순영업이익에서 기업에 투자된 모든 자본에 대한 적절한 기회비용을 뺀 것이다. 따라서 EVA는 투자자의 요구 수익에 대한 초과(혹은 미만) 수익(혹은 손실)의 결과물인 셈이다. EVA의 중요한 장점은 경영진에게 모든 자본이 비용을 가지고 있음을 인식시키고 그에 따라 가장 효과적인 사용을 위하여 자본을 할당하여야 한다는 사고방식을 독려한다는 점이다.

각 공기업은 비교 가능한 민간기업 수준의 효율성과 수익성을 요구받고 있지만, 많은 공기업들은 사실상 그들의 성과를 비교할 만한 기업을 가지고 있지 않다. EVA는 이러한 경우에 유용한 벤치마킹 수단이 된다. 일부 공기업은 이미 내부적 목적으로 EVA를 사용하여 그들의 EVA 결과를 게재하고 있다... 소유권 행사기관으로서 장관들은 이러한 접근을 지지하고 격려하고 있다. 의사결정자들에게 주주 가치에 초점을 맞추는 추가적인 정보들을 제공함으로써 EVA는 시간이 지남에 따라 전반적인 성과가 개선되는 데 기여할 수 있다.

자료: Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises, 29 October 2007, CCMAU, New Zealand.

벤치마킹을 위한 비교대상이 무엇이든, 여전히 다양한 차원에서 차이점이 존재할 것이다. 따라서 성과의 비교를 해석하는 데는 항상 주의가 요구된다. 공기업의 성과평가에 사용되는 일반적인 벤치마킹에 대한 검토는 2.3에서 설명된 바와 같이 중기적 검토의 틀 안에서 정기적으로 수행될 수 있다.

〈표 2.3〉 공기업 성과 벤치마킹의 주요 단계

주요 단계	요약
관련 비교대상에 대한 확인	<p>특정 공기업의 성과가 의미 있게 비교될 수 있도록 적절한 관련 비교대상을 확립하는 것은 중요하면서도 힘든 일이다. 많은 경우, 공기업은 종종 새롭게 자유화되어 민간부문에서의 경쟁자가 거의 없는 사업에서 활동하기 때문에 완벽한 비교대상을 찾는 것은 어렵다. 비교대상 확인을 위해 소유권 행사기관은 국내외의 공공·민간부문의 동종 산업부문을 찾아 볼 수 있다. 해외 비교대상은 국내 비교대상을 보완하는 경우에 유용할 수 있다.</p> <p>또한 벤치마킹을 위한 비교대상을 선정할 때, 비교되는 공기업과 가장 중요한 차이점이 무엇인지를 확인하고 이를 염두에 두는 것이 필요하다. 여기에서 차이점은 목표와 성과에 영향을 미칠 수 있는 규모, 특별 사업계정, 현황, 규제 환경, 시장 존재유무 등의 관점에서 고려될 수 있다.</p> <p>소유권 행사기관과 공기업 이사회 및 경영진 간에 적절한 비교대상의 선택을 논의하는 것은 유용할 수 있다. 그들은 시장에 대한 깊이 있는 지식을 가지고 있을 수 있기 때문에, 위에서 논의한 것 같은 주된 유사점과 차이점을 확립하는 데 유용한 요소들을 제공할 수 있다.</p>
관련 산업 연구 개발	<p>관련 산업 지식을 발전시키거나, 최소한 소관 공기업 중 가장 큰 공기업들에 한해서라도 관련 산업 지식들에 쉽게 접근하는 것은 소유권 행사기관에 유용하다. 따라서 소유권 행사기관은 일련의 관련 산업에 대한 재무적, 비재무적인 자료를 포함한 구체적 지표들을 수집해야만 한다.</p>
비교대상에 대한 성과 정보의 수집 및 실제 성과와의 비교	<p>소유권 행사기관과 공기업은 자체적으로 정해진 비교대상을 위한 성과정보를 수집하기 위해서 노력해야 한다. 성과지표들의 종합표는 비교대상에 대한 비교적 관점에서 공기업의 성과를 보여주면서 작성될 수 있다.</p>
비교사항에 대한 해석	<p>성과 비교에 대한 세심한 해석은 성과 격차를 확인하고 잠재적으로 개선 가능한 영역을 도출하기 위해 개발되어야 한다. 관련 규제환경의 차이를 포함한 비교대상들 사이의 여러 가지 차이점들에 대해 고려해야 한다.</p>

# 성과 감사

## 제 3 장

### 3.1 | 개관

성과 감사는 성과지표와 성과평가과정에 대한 신뢰성을 제공한다. 이것은 또한 책임 시스템, 즉 목표설정과 성과평가, 정보공개에 대한 강력한 기초를 보장해준다.

가이드라인은 서로 다른 세 가지 유형의 감사(내부, 외부, 정부 감사)에 대한 권고사항을 다룬다. 모든 공기업이 정부감사를 받을 필요는 없다.<sup>1)</sup> 전체적으로 강력한(robust) 감사시스템을 보장하되 감사 간 중복을 피하기 위해서는 이러한 감사들의 상대적인 역할을 명확하게 정의하고 하나의 감사가 다른 감사를 어떻게 보완할 수 있는지에 대해 설명하는 것이 중요하다. 만약 서로 다른 유형의 감사위원들이 존재한다면, 그들과 정부와의 관계를 정의하는 것도 또한 필요하다.

내부 감사인은 고유의 지위를 가지고 있으며, 지배구조 운영, 보고 절차, 위험관리 정책의 실행, 그리고 내부통제 과정 등을 세밀하게 검토하는 등의 중요한 역할을 한다. 가이드라인은 공기업이 “효율적인 내부 감사 절차를 개발하고 내부 감사의 기능 확립, 이사회 및 감사위원회 또는 동등한 기업조직에 직접적으로 보고”하는 것을 권고하고 있다(가이드라인 V.B). 주석 또한 내부 감사의 역할과 기능에 대한 명확한 지침을 제공한다. “내부 감사는 효과적이며 강력한 정보공개 과정과 폭넓은 관점에서의 적절한 내부 통제를 보장

하기 위해 중요하다.” 내부 감사는 조직의 설정된 목표 달성 정도에 관한 정보의 질에 대해 첫 검토 단계를 실시한다. 내부 감사는 일부 민간기업과 비교했을 때 저개발되어 있는 위험관리 및 통제시스템의 개선에 기여한다. 그것은 공기업이 위험요소를 인지하고 평가하는 데 있어서 중요한 보조도구이다. 이러한 위험평가는 공기업이 속한 산업 분야에서의 탈규제와 국제화가 진행되면서 점점 더 중요해지고 있다.

가이드라인은 또한 “공기업, 특히 대규모의 공기업은 국제기준을 바탕으로 한 외부 독립 감사(External independent auditor)를 매년 받아야 한다. 특정 정부 통제 절차의 존재가 외부 독립 감사를 대체하지 않는다.”(가이드라인 V.G)라고 권고하고 있다. 이러한 권고사항은 공기업의 주주는 일반 국민이며 정부는 일반 국민의 대리인이기 때문에 궁극적으로 공기업은 국민의 기업이라는 데 바탕을 둔다. 따라서 최소한 그들은 상장기업과 동일한 수준에서의 투명성과 정보공개를 준수하여야 한다. 하나의 핵심 결론은 공기업은 외부 독립 감사에 의해 감사받아야 한다는 점이다. 감사기준의 관점에서, 가이드라인은 공기업이 “동일하게 높은 수준에서... 상장기업과 마찬가지로 감사기준을 따라야 한다.”고 권고한다.

마지막으로, 가이드라인은 정부 또는 “최상위” 감사위원의 존재를 인정하고 있다. “소유권 행사기관 혹은 조정기관은... 정부 최상위 감사기관을 포함하여 관련 있는 모든 공공기관들과의 관계를 명확하게 해야 한다.”(가이드라인 II.E). 이러한 가이드라인의 주석은 소유권 행사기관을 위한 심화된 권고사항을 제공한다. “특별히, 소유권 행사기관은 공기업 감사를 책임지는 정부 최상위 감사기관과 협력하고 계속적으로 대화하여야 한다. 또한 정부 최상위 감사기관의 업무를 지원하고, INTOSAI(세계최고감사기구) 리마 선언의 감사 수칙에 관한 가이드라인에 따라 감사 결과에 대응하여 적절한 조치를 취해야 한다.” 하지만 가이드라인은 공기업 자체와 조정기관 또는 소유권 행사기관의 성과 감사 시 정부 감사의 역할이 무엇인지에 대해서는 구체적이거나 세부적으로 제시하지 않는다. 주석은 “명확한 정부 감사와 통제 시스템은 (...) 때때로 회계 정보의 질과 포괄성을 보장할 만큼 충분하다고 간주된다”고 언급하고 있다. 또한 그러한 정부 감사가 가진 한계에 대해서도 언급한다. “이

러한 특정 통제는 공기업 전체의 운영보다는 공공 자금과 예산 재원의 사용을 평가하도록 설계되었다.”

마지막으로 가이드라인은 정부가 “외부의 감사인 및 특정 정부 통제기관과의 지속적으로 대화하는 것”(가이드라인 II.F.4) 또한 요구한다. 감사위원회는 세 유형의 감독인 관계를 감독하는 데 중심적 역할을 한다. 내부 감사는 그들의 독립성을 보장해 주고 업무를 지원하며, 결과물에 대해 논의를 하는 감사위원회에 직접적인 보고선을 가져야만 한다. 또한 감사위원회는 외부 독립 감사를 임명 또는 지명하고 그들과의 관계를 감독하는 일을 책임진다. 최종적으로 감사위원회는 정부 감사 결과를 논의하고 일반적으로 감사 결과에 적절한 조치가 취해지도록 한다. 요약하자면, 성과 감사의 과정은 세 가지 주요 요소(사례 3.1의 이탈리아 예시 참고)를 포함하고 있다:

- 효율적인 내부 감사 시스템의 실시
- 공기업 재무제표는 국제기준에 따라 외부 독립 감사인의 감사를 받음
- 공기업과 조정기관 또는 소유권 행사기관에 대한 정부 감사의 역할이 명확하게 규정됨; 그들의 사명은 지지받으며, 감사의 적절한 활용이 이루어짐

이러한 주제들이 이번 장에서 다루어질 것이다. 이 내용들은 성과 감사에 관한 가이드라인이 적절하게 실행되도록, 소유주로서 정부가 수행하는 절차 및 주요 단계에 대한 지침을 제공한다.



### 사례 3.1 이탈리아의 공기업 성과 감사

- ▶ **내부 감사:** 모든 공기업에서 내부 감사직은 내부 감사 절차의 효율성 평가, 효과적으로 운영되었는지에 대한 확인과 위험 가능성 있는 분야에 대한 확인 등의 사항들을 고려하여 일반적으로 6개월마다 이사회에 직접 보고한다. 게다가, 소유권 행사기관으로서의 재정경제부는 모든 공기업들이 기업의 회계 절차와 재무제표를 책임지는 간부 직원(CFO, 최고재무관리자)을 임명하도록 적극적으로 권장한다. 임명된 간부 직원은 감독위원회에 보고를 하고, 기업의 연차보고서와 재무 자료들과 관련하여 모든 주주에게 책임을 진다.
- ▶ **외부의 독립 감사:** 상장 공기업과 비상장 공기업 모두 GSM이 임명한 외부의 독립 감사인

에게 연례 감사를 받는다. 이 외부 감사인은 공기업이 상장기업에 적용되는 수준 높은 감사 기준을 동일하게 만족시키도록 적절한 절차에 따라 Consob(이탈리아 증권거래위원회, Italian Securities and Exchange Commission)에 등록되어야 한다.

- ▶ **정부 감사:** 공기업의 활동은 감사원에 의해(Corte dei Conti) 감독 및 감사를 받는다. 임명된 감사원 관료는 공기업 이사회 회의에 참여하며 감사원이 작성한 각 공기업의 성과 연차 보고서는 국회로 보내진다.

## 3.2 | 내부 감사

“내부 감사는 가치를 더하고 조직 운영 개선을 위해 고안된 독립적이며 객관적인 보증(Assurance)이자 컨설팅 활동이다. 이것은 조직이 위험 관리 및 통제, 지배구조의 효과성을 개선하고 평가하는 체계적이고 훈련된 접근방식을 통해 조직의 목표를 달성할 수 있도록 돕는다.”<sup>2)</sup> 가이드라인은 주석에 내부 감사기관의 주요한 기능에 대한 유용한 지침들을 제공하고 있다. “내부 감사는 충분히 세분화된 정보를 수집하고 편집하여 제시하는 절차들을 규정해야 한다. 또한 내부 감사는 기업의 절차들이 적절하게 시행되도록 하고 회사가 공개한 정보들의 질을 보장할 수 있어야 한다.”

가이드라인은 내부 감사기관의 권한에 대한 중요한 지시사항들과 이러한 권한들을 수행하는 데 필요한 수단들을 제시해야 한다. “그들의 독립성과 권한을 증대시키기 위해 내부 감사기관은 1단계로 이사회와 감사위원회에, 2단계로(감독위원회나 감사원이 존재하는 경우) 감독위원회나 감사원에 직접 보고해야 한다. 그들의 보고는 실제 기업의 운영과 성과를 평가하는 이사회의 역량을 위해 중요하다.”

소유권 행사기관은 그들의 포트폴리오 기업들이 ‘내부 감사의 전문적 운영을 위한 국제적 기준(International Standards for the professional Practice of Internal Audit)’을 만족시키는 내부 감사를 위해서 적절한 절차를 마련할 것을 요구해야 한다. 여기에서는 내부 감사인이 단순히 준수사항뿐만 아니라 위험사항, 즉 위험 관리 정책이 적절히 실행되고 있는지에 대한 확인에 중점을 두어야

한다. 또한, 내부 감사가 실행된 후에는 정부 감사인 중 외부 독립 감사인에게 주요 공기업 내부 감사팀이 정기적으로 감사받아야 한다고 주장한다.

아래는 소유권 행사기관이 효과적인 공기업 내부 감사 절차를 보장하기 위해서 요구하는 주요 요소들에 대한 개괄적 내용이다. 권고사항은 위에서 언급한 ‘내부 감사의 전문적 운영을 위한 국제적 기준’을 바탕으로 작성되었다.

〈표 3.1〉 내부 감사 시 소유권 행사기관이 요구해야 하는 핵심 요소

주요 단계	요약
내부 감사를 지원하는 감사 위원회 역할에 관한 적절한 정책 개발	<p>소유권 행사기관이 개발한 공기업 지배구조 정책 또는 가이드라인은 감사위원회의 내부 감사 독립성과 권위 유지 역할을 강조해야 한다. 이것들은 또한 이사회, 감사위원회와 내부 감사인 간의 친밀한 업무관계의 형성을 도려야 한다.</p> <p>공기업 이사회와 그들의 감사위원회는 그들 자체의 감시 역할을 강화시키는 내부 감사의 중요성을 이해해야 한다. 그들은 내부 감사인의 독립성을 보장하기 위하여 충분한 자료들을 확보하고 이러한 자료들이 공기업 내에 적절하게 배치될 수 있도록 해야 한다.(즉, 충분히 높은 수준과 기능적 영역으로부터 분리 되도록) 또한 내부 감사인은 감사위원회에 직접 보고할 수 있어야 한다.</p> <p>특별히, 소유권 행사기관은 공기업 이사회와 그들의 감사위원회가 중대한 위험과 통제 및 지배구조 이슈에 대해서 내부 감사인과 함께 논의할 수 있도록 장려해야 한다.</p>
공기업 내에서 수행되는 적절한 위험 평가의 보장	<p>내부 감사활동을 위한 우선순위는 조직이 직면한 위험에 대한 분석을 기초로 결정된다. 위험노출 평가는 운영, 지배구조, 정보 시스템을 포함한다.</p> <p>위험평가는 감사최고위원이 수행하며, 감사위원회 내의 간부급 경영진이 함께 논의한다. 위험평가 계획은 전체 이사회 또는 감독이사회에 의해 논의되고 승인된다.</p> <p>소유권 행사기관은 기업에서의 위험관리 시스템 실행에 관심을 가져야 하며, 최소한 위험평가에 관한 요약물을 제공받아야 한다. 이것은 공기업과 공기업이 속한 산업에 대한 지식을 완성시켜 주는 중요한 요소이며 전략 목표와 성과를 논의함에 있어 유용한 관점을 제공해주는 요소이다.</p>
이사회가 내부 감사 계획과 실행을 따르도록 권고	<p>소유권 행사기관은 내부 감사가 작동되도록 해야 한다. 공기업 이사회는 내부 감사 계획의 실행을 논의하고 이를 준수해야 한다. 이러한 감사 계획은 내부 통제 시스템의 적절성 및 효과성 평가를 포함해야 한다.</p> <p>또한 감사위원회는 내부 감사의 효과성을 검토하고 평가해야 한다. 그러기 위해 이사회는 고위 경영진이 내부 감사의 권고사항을 바탕으로 적절한 사후점검을 할 수 있도록 보장해야 한다.</p>
내부 감사인에 의해 감사되는 성과지표 설정	<p>또한 내부 통제 시스템 평가에서 내부 감사기구는 공기업의 성과가 사전에 설정된 목표치와 어느 정도까지 일치하는지를 검토할 수 있다. 이것은 성과를 평가하기 위해 선택된 지표 혹은 검토기준을 포괄한다. 또한 정보 시스템에 의해 제공됨에 따라 성과지표에 대한 감사를 포함한다.</p>

주요 단계	요약
이사회, 내부·외부 감사기구들 간의 적절한 커뮤니케이션의 장려	공기업 지배구조의 절차는 이사회와 외부 감사인, 내부 감사인 사이의 적절한 협조 및 커뮤니케이션을 보장해야 한다. 소유권 행사기관은 커뮤니케이션을 장려하는 정책을 개발할 수 있으며, 공기업 지배구조를 검토할 때 커뮤니케이션을 평가하고 그것의 개선사항에 대해서 권고할 수 있도록 내부 감사인에게 이를 상기시킬 수 있다.
공기업들에 연례보고서에 내부통제 보고서를 포함할 것을 요구	재무 보고를 위한 연차보고서 재무제표에 내부 통제의 구조와 절차 부분을 설명하는 내부통제 보고서를 포함하는 것은 좋은 관행이다. 소유권 행사기관은 공기업이 그들의 연차보고서에 그러한 내부통제 보고서를 포함할 것을 요구해야 하며 이러한 요구에 얼마나 효과적으로 따르는지 점검해야 한다.
내부 감사 부서에 대한 정기적 감사 요구	공기업 이사회는 감사기관의 감사결과에 대한 질과 공기업 내의 감사기관 상태를 평가하기 위해, 내부 감사부서에 대한 정기적 외부 감사 혹은 정성적 평가를 요구할 수 있다. 이것은 공기업이 공개한 정보의 질을 위한 내부 감사의 중요성을 강조한다.

### 3.3 | 외부의 독립 감사

연례 외부 감사는 어떻게 재무제표가 준비되고 표시되었는지에 관한 독립적이며 비판적이고 객관적인 보고서를 이사회와 주주들에게 제공해야 한다. 그것들은 회계가 모든 물질적인 측면에서 회사의 재무 현황 및 성과를 공정하게 나타내고 있음을 보장하기 위해 수행된다.

가이드라인은 외부 감사가 국제적인 기준(가이드라인 V.G)에 기초하여 “동일하게 높은 수준… 상장기업과 동일한 감사기준”이 될 것을 권고한다. 이러한 기준의 사용은 정부 소유주 및 일반 대중과 같은 투자자들에게 제공되는 정보로 공공 감사의 신뢰성을 상당히 개선할 것으로 기대되고 있다. 또한 이는 비교가능성을 높여줄 것이다.

외부 감사기관의 능력과 자격에 더불어, 또 하나의 필수적인 고려사항은 외부 감사기관의 효과적인 독립성이다. 따라서 소유주로서의 정부는 감사기관의 독립성을 강화하기 위한 관련 원칙들과 기준들을 준수하도록 명백하게 요구해야 한다.

외부 감사기관들의 독립성을 강화하는 중요한 요소는 그들이 선임되는 방

식과 그들이 누구에게 책임지는가 하는 부분이다. 외부의 감사기관은 그들이 임무를 수행할 때 그들이 함께 일하는 경영진이 아니라 이사회를 통한 주주들에게 책임을 져야 한다. 결국, 이사회 감사위원회의 추천에 의해 연례총회(AGM)에서 외부 감사기관이 지명되는 것이 좋은 관례로 간주된다.

**〈표 3.2〉 공기업 재무제표가 외부의 독립적인 감사기관들에 의해 적절하게 감사될 수 있도록 정부가 취할 수 있는 단계들에 대한 권고사항**

주요 단계	요약
독립된 감사기관의 외부 감사의 요구	<p>소유권 행사기관은 특정 규모 이상의 모든 공기업들이 외부 독립감사기관에 의해 감사받아야 함을 요구하는 구체적 권고 혹은 좀 더 일반적인 규정 또는 상장기준을 개발해야 한다.</p> <p>이러한 권고사항은 소유권 정책, 기업소유구조에서의 공기업 규정 혹은 공기업 투명성 및 정보공개와 관련한 기타 문서에서 상기될 수 있는 내용이다.</p>
외부 감사기관 선택을 위한 절차의 개발	<p>소유권 행사기관은 외부 감사인의 선임과 임명과 관련한 구체적 권고사항들을 개발할 수 있다.</p> <p>민간부문의 좋은 예는 이사회 감사위원회 또는 이와 동등한 조직이 외부 감사인을 추천할 것을 요청한다는 점이다. 정부가 100% 소유한 공기업의 경우, 외부 감사인은 감사위원회의 추천을 바탕으로 소유권 행사기관에 의해 직접 임명될 수 있다. 부분소유 공기업의 경우, 일반적으로 연례총회에서 이사회 감사위원회 추천을 따라 임명하는 것과 같은 좋은 사례가 그대로 적용된다.</p> <p>100% 소유 공기업의 경우, 소유권 행사기관에 의한 임명은 정부 소유 관점에서 감사기관의 책임성을 강화시킨다. 어떠한 경우에도, 소유권 행사기관은 기준 설정에서부터 후보자 평가 및 최종 선택까지의 전체적인 채용 절차를 수행하는 역할을 보유해야 한다.</p>
외부 감사기관의 독립성에 대한 기준 설정	<p>외부 감사기관이 대주주뿐만 아니라(즉, 공기업의 경우 정부) 경영진으로부터 독립적이어야 함은 매우 중요하다.</p> <p>독립의 기준은 민간부문에서 이용되는 기준과 유사해야 한다. 가이드라인의 주석에 언급되었듯이, 그들은 감사 파트너 또는 감사기업의 정기적 교체뿐만 아니라 피감사 공기업에 제공하는 컨설팅 혹은 다른 비(非)감사 서비스에 대한 제한사항을 포함할 수 있다.</p> <p>소유권 행사기관은 외부 감사 독립성 기준을 세분화하는 정책을 개발할 수 있다. 그들은 “감사기관 독립의 원칙과 감사기관의 독립성을 검토하는 기업소유구조의 역할” –감사 독립성의 기준은 금지, 규제, 다른 정책들과 절차 그리고 정보공개에 조합에 의해 지지되는 원칙의 틀을 세워야 한다. 원칙의 틀은 독립성에 위협을 가하는 다음 사항들을 최소화 언급해야 한다. 자기이익, 자체 검토, 변호, 친숙성과 위협성- 과 같은 IOSCO 기준으로부터 영감을 얻을 수 있다.</p>
국제적 감사 기준의 채택	<p>소유주로서의 정부는 관리하고 있는 대규모 공기업이 높은 수준의 국제적 감사 기준을 채택하도록 요청해야 한다.</p>

주요 단계	요약
	이것은 또한 민간부문의 상장기업이 어떠한 환경 아래서 이러한 감사 기준들을 이용했는지에 따라 달라질 것이다. 예컨대, 국제적 감사기준들이 단지 하나의 옵션으로서 이용되었는지 혹은 통합을 위해 이용되었는지에 따라 다르다. 또한 국내 기준이 국제 기준과 효과적으로 일치하는 것으로 간주될 수 있는지에 달려 있을 것이다.
외부 감사기관들의 관계에 대한 감사위원회의 감독 요구	소유권 행사기관은 감사위원회가 외부 감사를 감독하도록 하는 권고사항을 개발해야 한다. 이사회는 외부 감사기관이 주주인 정부뿐 아니라 이사회에도 책임이 있다는 사실을 강조한다. 그들의 임무는 감사기간 중 그들이 상호작용하는 경영진이 아니라 기업에 있다. 이사회와 외부 감독기관들의 관계에 대한 효과적인 감독은 공기업이 감사로부터 적절한 가치를 획득하고 있음을 보장해야 한다. 또한 이것은 위원회 내에 적합한 재무 전문가를 필요로 한다. 감사위원회는 감사결과의 실무를 따라야 하며 내부 감사뿐만 아니라 외부 감사가 실시되도록 보장해야 한다.
외부 감사기관의 작업에 대한 평가	소유권 행사기관은 외부 감사 활동의 질을 정기적으로 평가하고 효율적으로 검토해야 한다. 이러한 평가의 목표는 잠재적 약점을 고치고 선별 과정에서 조언을 제공하는 것이다. 또한 이것은 소유주가 그들의 목표 또는 공기업이 가졌으면 하는 구체적 희망사항들을 명확히 하는 기회를 제공한다.
공기업의 외부 감사와 관련 수수료에 관한 통보	소유권 행사기관은 통합보고서와 웹사이트에서 어떤 감사기관이 공기업을 감사하는지에 대한 정보를 제공할 수 있다. 또한 이것은 공기업 외부 감사기관이 법적 감사와 감사 관련 서비스로부터 받는 수수료에 대한 체계적인 정보들을 제공한다.

### 3.4 | 정부 감사

정부 감사기구들(SAIs)의 전형적인 임무는 정부기관이 공공자원을 어떻게 사용하는지 특히, 재무 관리와 회계의 합법성과 규칙성을 감사하는 것이다. SAIs의 목표는 “합법성, 규칙성, 경제성, 재무 관리의 효율성과 효과성”을 감사하는 것으로 요약될 수 있다<sup>3)</sup>. SAIs는 독립적인 기관으로 간주되며 상당한 자율성을 가지고 있다. 그들은 보통 의회의 대리인으로 활동을 하거나 기관에 대한 감사를 수행할 때 우선 사항을 결정한다.

“만약 정부가 공기업에 상당 부분 참여하고 있거나(특히 과반수 참여) 상당한 영향력을 행사하고 있다면”, 비상장 공기업도 SAIs에 의해 감사를 받는 것이 바람직하다고 간주된다. 이러한 감사는 경제성, 효율성과 효과성의 문제

들을 다뤄야 한다.<sup>4)</sup> 또한 공기업이 높은 수준의 외부 독립감사를 받을 때에는, SAIs는 외부 독립감사를 보완할 수 있는 분야, 즉 성과 감사와 소유권 행사기관에 대한 감사에 유용하게 집중할 수 있다.

SAIs 또한 기관 성과, 경제성, 효율성과 효과성에 대한 면밀한 검토와 같은 성과 감사를 점점 더 담당하고 있다. 성과 감사는 재무 운영뿐 아니라 조직과 모든 작동 시스템에 대한 모든 활동 영역을 포함한다. 공기업은 외부 독립 감사기관에 의해 감사받을 것이 권고되기 때문에, 정부 감사는 성과감사를 더욱 강조할 수도 있다. 재무 감사를 위해서는, 경우에 따라 외부의 감사기관에 위탁될 수도 있다.

가이드라인의 주석에서 권고된 것처럼, 소유권 행사기관이 공기업의 감사를 책임지는 SAI와 협력하고 계속적으로 대화를 하는 것은 중요하다. 가이드라인은 또한 소유권 행사기관이 그들의 감사를 적절히 사용하고 발견한 사실들에 기초하여 조치를 취함으로써 정부 감사기관들의 업무를 지원할 것을 권고한다.

아래 표는 공기업과 소유권 행사기관의 정부 감사의 범위와 초점을 어떻게 설정하여야 하는지에 대한 권고사항을 제시한다. 또한 정부감사기구에 의한 감사가 유용하며 적절한 행동을 유발할 수 있다는 점을 어떻게 보장할 수 있는지에 대한 길잡이도 제공한다.

〈표 3.3〉 정부 감사의 범위와 초점에 대한 권고사항

주요 단계	요약
정부 감사의 범위에 대한 명확한 정의	<p>소유권 행사기관은 어떤 공기업이 정부 감사 대상으로 고려되는지와 그러한 감사의 범위와 일정에 대해 명확하게 공개할 수 있다.</p> <p>소유권 행사기관은 정부 감사를 수용할 특정 공기업에 대한 가장 적절한 기준들이(통제 비율, 재정적 결과 등과 같은) 무엇인지에 대해 SAI, 국회와 같은 다른 관련 기관들과 함께 논의할 수 있다. 만약 특정 공기업에 대한 감사 또한 요청할 수 있다면 유용할 것이다. 또한 적절한 전략적 이슈와 과제에 따른 좀 더 구체적인 감사를 하기 위해서 개별사례별로 정부 감사의 범위를 논의할 수 있다.</p> <p>포괄적인 논의는 내·외부 감사와 함께 상호보완성을 고려한 감사의 적절한 범위 내에서 착수될 수 있다. 이것은 성과감사에 대해서 더 많이 주목하게 한다. 결과적으로 정부 감사기관은 공기업과 소유권 행사기관 모두에 성과감사</p>

주요 단계	요약
공기업들에 대한 정기적인 면밀한 성과 검토에 대한 보장	<p>를 실행할 역량을 가져야 한다.</p> <p>소유권 행사기관은 정기적으로 대부분의 공기업 성과검사를 수행할 것으로 요청받는 SAI를 통해 정책을 개발할 수 있다. 성과감사는 소유권 행사기관의 지적 기반을 확립함에 있어서 중요하다. 그것은 또한 국회에 상당한 책임성을 부여할 것이다. 마지막으로 그것은 공기업 권한의 평가를 위한 필수적인 도구가 될 수 있다.</p>
소유권 행사기관의 성과 감독 요구	<p>소유권 행사기관의 성과는 정부 소유라는 전반적 목표의 관점에서 정부 감사에 의해 정기적으로 검토될 수 있다. 소유권 행사기관은 이러한 정부 감사에 적절하게 협조하고 지원해야 한다. 이것은 충분한 자료의 제공과 직원에 대한 접근을 포함한다.</p> <p>소유권 행사기관의 평가결과는 국회와 함께 논의될 수 있으며 대중에게 공개된다. 이것은 대중이 주주로서의 정부의 효과적 활동에 대해서 더 많이 인식하고 관련된 논의들에 더 많은 참여를 할 수 있게 한다.</p>
정부 감사기구들의 업무 지원	<p>소유권 행사기관은 공기업에 대한 감사활동을 하는 SAIs를 지원하고 용이하게 하는 지침 또는 권고사항을 마련할 수 있다. 이것은 공기업이 서류 및 기록 등을 포함한 정보에 적절히 접근하고, 직원에 대한 접근과 추가 정보를 요청할 수 있도록 허용하는 구체적 요청사항들을 포함할 것이다.</p>
정부 감사 결과에 대한 공기업 이사회와의 논의	<p>소유권 행사기관은 관련 이사회와 함께 정부 감사의 결과를 체계적으로 논의할 수 있는 구체적 절차를 마련할 수 있다. 이러한 논의는 정부 감사 결과에 대한 지적사항들과 감사에 의해 제기된 문제들을 처리하기 위해 공기업 경영진이 마련한 조치들까지 포함한다.</p> <p>적절한 협력 및 사후조치를 보장하기 위해서는 피감사기관이 감사 결과에 동의하는 것이 중요하다. 이러한 감사 결과에 대한 열린 토론과 최종보고서에 대한 동의는 아주 중요한 단계이다.</p>
정부 감사 결과와 성과 검토에 대한 적절한 공개	<p>소유권 행사기관은 공기업 성과평가를 포함한 정부감사를 원칙적으로 대중에게 공개하거나 적어도 전략적 이슈들을 강조하는 중요한 요약서를 공개하는 정책을 수용할 수 있다. 정부감사의 확산을 위한 효과적 방법은 SAI의 웹사이트에 정부감사보고서 혹은 그 요약서를 게시하는 것이다. 하지만 이 영역에 있는 어떠한 정보공개 정책도 정부, 방송, 산업 또는 기업기밀 보호 요구에 대해 적절한 배려를 해야 한다. 그리고 공기업들의 경쟁자를 고려하여 공기업을 곤란한 상황으로 내몰아서는 안된다.</p>
SAIs의 감사에 따른 조치	<p>소유권 행사기관과 피감사 공기업은 감사결과에 대한 적절한 조치를 스스로 취할 것을 요청받는다. 이것은 감사결과에 대한 시의적절한 의견을 제시하고, 감사를 통해 의해 지적된 약점을 개선하기 위한 조치에 대해 설명하는 것을 포함한다.</p> <p>소유권 행사기관은 감사결과에 대한 해답으로써 취해진 조치들에 대해 체계적인 사후관리를 할 수 있다. 관련 공기업들에게는 그러한 조치들에 대해서 정기적으로 보고할 것을 요청할 수 있으며 소유권 행사기관은 감사결과물의 타당성을 입증하기 위해 SAI와의 대화를 보장할 수 있다.</p>

## 주(Notes)

---

- 1) 어떤 나라에서는 정부 소유 지분에 무관하게 모든 공기업이 정부 감사를 받는 여타 나라에서는 오직 정부에 의해 완전한 통제를 받거나 과반수적 통제를 받는 공기업만이 정부 감사를 받는 어떠한 사례가 되었던, 어떤 나라에서는 정부 감사기관이 외부 감사인에게 재무 감사를 위탁하는 경우가 종종 있다.
- 2) 내부 감사기관의 정의 ([www.theiia.org](http://www.theiia.org))
- 3) 리마선언(Lima Declaration) I, 4.3.
- 4) 리마선언(Lima Declaration), Section 23.1, And 23.2.

# 성과보고

## 제 4 장

### 4.1 | 개관

OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 공기업이 그들의 성과를 보고하기 위한 보고서의 발간과 온라인상에서의 소통, 의회에의 보고 등의 절차에 관한 지침을 제공한다.

가이드라인은 소유권 행사기관의 공기업에 관한 일관성 있고 통합적인 정보공개 방식을 개발하고 해마다 공시하도록 권고한다. 가이드라인은 이러한 정보공개가 일반 대중과 의회 그리고 미디어가 알 수 있는 핵심 정보라고 간주한다.

종합보고서는 상호보완적인 목표를 충족시키고 대내외적인 목적을 달성하는 데 유용하게 이용될 수 있다. 실제로는 정보공개 절차를 개발하는 것이 최종 보고의 내용만큼 중요할 수 있다. 보고서는 일반 대중과 미디어 그리고 의회뿐 아니라 금융권이나 그 외의 시장 참가자들 또한 관심을 갖고 보는 자료이다. 종합보고서는 공기업에게 있어 그것을 읽는 소비자와의 중요한 소통 수단이며 신뢰를 쌓는 도구이다. 보고서를 작성하는 것은 소유권 행사기관이 자신의 정책방향을 명확히 하고 내부 보고 시스템을 향상시키는 데 도움을 준다. 또한 특정 이슈나 민감한 정책 결정 문제에서 동의를 이끌어내는 데도 도움을 줄 수 있다.

가이드라인은 정보공개를 하는 것과 별도로 소유권 행사기관이 웹사이트를 운영하는 것이 유용하다고 지적한다. 웹사이트를 통해 지속적으로 콘텐츠를 추가하며 그것의 질을 향상시키는 것은 기업의 투명성을 담보하는 수단이 될 수 있다. 공기업은 가이드라인이 투명성에 관해 권고한 수준으로 웹에 기초한 커뮤니케이션 전략을 계획해야 한다.

또한 가이드라인은 의회에 대해 소유권 행사기관이 책임을 가지고 보고를 해야 한다고 권고한다. 의회는 공기업의 최종 소유자인 일반 국민을 대표하므로 의회에의 보고는 전체적인 책임성 틀에서 봤을 때 매우 중요한 부분이다.

먼저 법률에 제시된 소유권 행사기관과 공기업의 책임성이 명확히 정의되어야 한다. 가이드라인 주석의 내용을 보면 그것에 관해 폭넓게 정의하고 있어 모호한 면이 있다.

의원들은 의회에 제출된 보고서를 통해 공기업 성과를 국민의 기대 수준과 비교해 봄으로써 보고서가 실제 국가 전체적으로 투명성과 책임성을 제고시키는 데 중요한 역할을 하도록 한다. 가이드라인은 이러한 의회보고를 적절히 진행시키기 위해 소유권 행사기관에게 계량적이면서 믿을 만한 정보와 공기업이 소유주의 이익을 위해 어떻게 운영되는지에 관한 정보를 제공할 것을 요청한다. 또한 비정기적 혹은 영구적 위원회 등의 특정 메커니즘을 만들어 의회와의 소통을 유지할 것을 요청한다. 또한 가이드라인의 주석은 기업의 설립법이나 의회의 전통과 역할이 국가마다 다양하다는 것을 지적하며 그러한 다양성이 소통의 형태, 빈도, 내용 등에 큰 영향을 미침을 밝힌다.

마지막으로 가이드라인의 주석은 경쟁기업이 있는 공기업의 경우, 정보공개에 있어 민감한 부분이 있을 수 있음을 지적한다. 이런 경우 비공개 모임 등의 절차가 만들어질 수도 있다. 그러나 주석은 지나친 책임성 요구는 소유권 행사기관이 그들의 의무를 실행하는 데 있어 자율권을 제한함으로써 오히려 역효과가 있음을 지적했다. 또한 소유권 행사기관이 의회로부터 사전적으로 승인을 받아야 하는 경우의 건수를 줄여야 한다고 덧붙였다.

가이드라인과 주석은 일반 국민과 의회에 통합 보고서를 제출할 때 유의해야 할 몇 가지 사항을 말하고 있다. 투명성과 책임성에 관한 OECD 가이드라인을 이행하기 위한 좀 더 자세한 사항은 가이드라인 II.E와 V.A.를 참고할

수 있으며 그 내용은 다음과 같다.

- 종합보고서를 발표하고 이를 적극적으로 이용함
- 웹사이트를 개발하고 업데이트해나감
- 의회에 시기적절하게 보고하며 소통을 유지함

이에 관한 자세한 사항은 이번 장에서 다룰 것이다. 성과를 보고할 때 다른 채널로 미디어가 고려될 수 있는데 이 경우 경제적으로 민감한 정보에 대해서는 신중한 판단이 필요하다. 이렇게 미디어를 이용하는 것은 공기업 성과에 효과적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 소유권 행사기관은 미디어와 소통하는 데 있어 적극적일 필요가 있다.

## 4.2 | 소유권 행사기관의 종합보고서 발표

종합보고서는 소유권 행사기관이 매년 발간하며 일반 대중에게 기업 성과에 있어 중요한 추가사항 및 정확하면서 접근하기 쉬운 정보를 제공한다. 종합보고서는 국가가 소유주로서 믿을 만하며 예측할 수 있다는 것을 보여줄 수 있는 중요한 문서이다. 또한 종합보고서를 통해 소유권 행사기관은 자신의 정책을 명확히 하고 내부 보고를 체계화시킬 수 있으며 좋은 관행에 관한 공감대를 만들어 낼 수 있다.

- 종합보고서는 중요한 소통의 도구이다. 종합보고서는 일반대중과 핵심 주주들에게 소유권의 발전과 성과에 관한 종합적인 정보를 제공한다. 그러므로 종합보고서는 국가가 소유권 기능을 행사하는 데 있어 투명성과 책임성을 향상시킬 수 있는 도구이다.
- 종합보고서는 신뢰를 쌓는 도구이다. 종합보고서는 국가 소유권에 대한 대중의 인식을 향상시키고 민주적 규제를 용이하게 함으로써 그 자체로 중요한 통치의 개방성을 보여주게 된다. 또한 종합보고서를 통해 소유권 정책과 국가가 그것을 실제 행사하는 방식과의 일치성을 보여줄 수 있고

이것은 시장의 신뢰와 믿음을 가져오게 할 수 있다. 추가적으로 보고서는 공기업 자체적으로 높은 투명성 기준에 부합했다는 강한 메시지를 주게 한다.

- 종합보고서를 작성하는 것은 정보를 좀 더 일관성 있게 관리하고 내부 보고 시스템을 향상시키는 역할을 한다. 이러한 역할은 소유권 기능이 집중화되어 있지 않을 때 특히 중요해진다. 특정한 환경하에서 종합보고서는 조정기관들이 국가의 소유권을 위한 중요한 중심 역할 기관으로 부상하게 한다.
- 종합보고서를 작성하는 것은 소유권 행사기관이 스스로 그들의 정책을 명확히 하고 개선 영역을 확인할 기회를 제공한다. 정보수집 절차는 공기업간의 성과를 비교할 수 있는 수단이 되기도 한다. 수집된 정보는 뛰어난 성과를 보인 기업의 예를 제공하기 위해 사용될 수 있고, 다른 기업을 위한 벤치마크로서의 역할을 할 수도 있다.
- 마지막으로 종합보고서를 작성하는 과정은 특정 이슈나 민감한 정책 결정 과정에서 소유권 행사기관이나 행정부의 동의를 얻어야 하는 점이 내부적으로 유용하게 이용될 수 있다. 일단 종합보고서에 대한 동의가 이뤄지고 형식이 갖추어지면 이것은 소유권 행사기관이 공기업이나 정치인들 같은 다른 대상과 협상이나 토론을 하는 데 있어 참고자료로 유용하게 사용될 수 있다.

종합보고서는 읽기 쉽고 접근이 용이하며 또한 대중이나 의회 그리고 미디어와 소통하기 쉬운 형태여야 한다. 종합보고서의 형식은 기존 기업의 연간보고서와 형식적인 면에서는 비슷하지만 그보다 좀 더 간결하고 접근하게 쉽게 정리된 요약형태의 문서이다. 많은 국가에서 종합보고서는 매우 유용한 종합문서로 그 중요성이 인식되고 있다. 그러나 만약 의회에 제출되는 연간보고서가 충분히 간결하고 종합적인 정보를 제공하면서 대중에게 공개가 된다면 종합보고서는 연간보고서와 차이점이 없게 된다.

종합보고서는 일반적으로 국가 소유권에 관한 양질의 풍부한 정보를 제공하며 다음의 내용을 포함한다.

- 종합보고서에서 무엇보다 중요한 것은 공기업의 재무성과를 볼 수 있다는 것이다. 이 재무성과는 대차대조표와 손익계산서 그리고 현금흐름표를 포함한다. 개별 공기업과 전체 국가적인 핵심 재무지표 또한 제공된다.
- 종합보고서는 일반대중들에게 공기업의 뛰어난 성과와 더불어 각 기업의 주요 일정에 관한 정보를 제공한다.
- 종합보고서는 국가가 소유주로서 얼마나 역할을 잘 수행하고 있는지 성과를 측정하는 틀로서 중요한 역할을 할 수 있다. 이것은 소유권 기능 조직에 대한 정보와 국가의 소유권 관련 정책을 포함한다. 또한 목표를 설정하는 시스템과 성과를 평가하는 것에 관한 정보가 제공된다. 마지막으로 국가의 특별한 관심 영역이나 현재 정치경제적 관점에서 중요한 것들, 예를 들면 고용, 경쟁, 혁신, 임금 등이 다뤄질 수 있다.
- 규모가 큰 공기업의 경우 대부분 성과에 관한 평가와 데이터가 그들의 의무사항과 목표 그리고 결과에 대한 평가와 더불어 종합적으로 제시된다. 해당연도의 주요 사건과 재무성과 그리고 요약 재무정보가 핵심 비율과 함께 제공된다. 국가 보조금이나 이사회 구성 그리고 임원과 감사 기관에 대한 정보도 제공된다. 마지막으로 윤리적, 환경적 혹은 양성평등적인 부분에서와 같은 특정 정책목표나 이행사항이 있을 때 그 부분도 다뤄진다.
- 소유권이나 이사회 의 법률적 제도 변화가 제공된다.
- 국가 소유권의 역사에 관한 추가적 배경설명과 이것에 관한 전체적인 논평은 보고서를 더욱 풍성하게 한다.

종합보고서는 국가 전체적인 연결계정의 형태를 제공하여 공기업의 규모나 재무상황에 대해 명확하고 신뢰할 만한 정보를 제공한다. 이러한 연결계정은 자산규모나 부채에 관한 신뢰성 있는 주요 총계를 결합해 국가부문의 전체적인 재무성과를 좀 더 정밀하게 분석할 수 있도록 해 준다. 그러나 이러한 연결계정은 통상적으로 회계학에서 말하는 통합계정을 의미하지는 않는다. 연결계정이란 국가나 공기업이 그룹 단위로 비교될 수 있다거나 혹은 법적으로 국가가 모회사라는 것을 의미하지는 않는다. 그러므로 연결계정은 그것의 속

성에 관한 적절한 설명과 계정이 결합된 방법론에 관한 정보가 제공되어야 한다(사례 4.1참고).

종합보고서를 작성하는 것은 소유권 행사기관이 공기업에 관한 정보를 수집하고 종합하는 절차를 포괄하는 과정이다. 이러한 과정은 그 구조와 내용에 관한 합의를 이끌어내기 위해 다양한 소유권 행사기관 간의 활발한 협의와 조정과정을 포함한다. 또한 공기업으로부터의 데이터 수집과 적절한 협의 과정이 필요하다. 공기업은 종합보고서를 작성하는 절차에서 한 부분을 담당해야 하며 가능하다면 주도적 역할을 해야 한다. 공기업 입장에서는 종합보고가 기업 이미지에 상당한 영향을 줄 수 있으므로 관심을 기울이는 것이 필요하다.



#### 사례 4.1 프랑스의 연결계정

프랑스의 종합보고서는 2004년 이후 국가부문에 대해 연결계정을 제공한다. 기준은 경제적 이익이나 결합되는 기관들 사이의 조직적 연대감이 아니라 국가에 의해 통제를 받는지에 관한 것이다. “연결계정의 목표는 국가소유권과 일반적인 사회적, 상업적, 기술적, 혹은 재무적 행동을 이끄는 조직적 관계로부터 발생하는 응집력을 가진 기관들의 자본과 재무상황과 결과를 보여주는 것이다.”(L'Etat Actionnaire, 2003, p.43) 그러나 연결계정은 소수의 참여자들은 포함하지 않으므로, 이런 면에서 철저한 정보는 국가자산회계에서 발견할 수 있다.

이러한 연결계정을 개발하기 위한 절차를 설명하고 묘사하는 특별 매뉴얼이 만들어지고 있다. 이 연결계정에는 회계의 이론적인 내용과 주석이 포함된다. 연결계정은 프랑스의 상장기업에 적용되는 회계원리가 연결계정 시 잘 반영되었는지를 확인하기 위해 독립적인 전문가들에 의해 검토된다. 이러한 시도는 국가의 재정적 상태나 성과의 가장 좋은 이미지를 제공한다.

종합보고서를 작성하는 것은 책임자와 공기업 연락 담당자 그리고 회계와 재무 전문가들 같은 소유권 행사기관 안의 여러 사람들을 포함한다는 점에서 중요하다. 각각의 책임을 명확히 지정해 모든 부분들을 준비해 나가는 것이 필요하다. 소유권 행사기관은 정보 수집을 조정하고 그것을 종합하는 일할 한 명 혹은 두 명의 사람에게 담당시킬 수 있다. 그러나 종합보고서 작성과

정 중 최종승인 및 마무리 그리고 출판 단계에서는 모두가 함께 집중적으로 협력하는 것이 필요하다. 디자인이나 출판과 관련해서는 외부의 도움을 받을 수 있다.

또한 책임을 맡은 팀이 되도록 빨리 종합보고서의 작성을 시작하는 것이 바람직하다. 내용의 많은 부분은 미리 완성이 되지만 전체 과정은 5개월 내지 6개월 정도 소요될 수 있다. 책임을 맡은 팀은 보고서를 마무리하기 위해 공기업으로부터 자료 확보를 기다려야 한다. 이상적으로 종합보고서는 일반 기업이 연간보고서를 낸 직후 즉 1분기 말쯤에 출판이 되어야 한다. 많은 시간이 소모되는 부분은 관계자들과 내용에 관해 협의하는 과정이기 때문에 내·외부의 조정을 위한 충분한 시간을 따로 염두에 두어야 한다.

다음의 표는 종합보고서를 작성하는 방법들을 단계별로 정리하고 있다. 또한 아직까지 종합보고를 해보지 않은 소유권 행사기관에게 있어 필요한 중요한 “Tip”에 관해 말하고 있다.

〈표 4.1〉 종합보고서 작성시 중요 절차

주요단계	내용
<p>핵심 메시지와 주요 내용, 구조를 명확히 함</p>	<p>소유권 행사기관이 핵심 메시지를 누구에게 어떠한 이유로 전달하고자 하는지를 명확히 하는 준비단계이다. 이것은 내부협의의 대상이고 소유권 행사기관이 그들의 역할과 미션을 반영할 수 있는 기회이다.</p> <p>예를 들어 메시지는 국가의 소유권 정책의 중요하고 새로운 개선을 강조할 수 있다. 또한 공기업 성과의 중대한 변화를 설명할 수 있고 소유권 행사기관이 강조하고 싶은 특별한 주제나 우선순위를 언급할 수 있다.</p> <p>이러한 핵심 메시지를 개발하기 위해서 방문자나 미디어 그리고 관심 기관의 질문에 얼마나 잘 대처할 수 있는지를 고려하는 것이 좋다. 또한 국가가 그들의 소유권 기능을 어떻게 수행해 나가는데 관한 일반적인 오해를 잘 기억할 수 있어야 한다. 종합보고서는 이러한 오해들을 모두 명확히 고쳐주는 역할을 해야 한다.</p> <p>가장 중요하면서 유용한 것은 소유권 행사기관 안에서 보고서의 주요내용과 구조에 관한 합의를 이끌어 내는 것이다. 이것은 재무성과에 대한 분석과 그 외에 다루어질 것에 대한 깊이 등을 포함한다.</p> <p>첫 번째 절차를 통해 소유권 행사기관 안에서 많은 내부적 논의가 이루어진다. 이러한 내부적 논의는 앞으로도 계속 이루어져야 하며 논의 자체가 보고서를 쓰면서 얻는 중요한 혜택이기도 하다.</p>
<p>관련 정보를 수집</p>	<p>종합보고서를 작성하는 과정에서 가장 중심적 단계는 바로 소유권 행사기관</p>

주요단계	내용
	<p>안에서 그리고 공기업으로부터 정보를 수집하는 것이다.</p> <p>정보를 수집하기 위해 소유권 행사기관은 공기업뿐만 아니라 소유권 행사기관의 다른 직원과 이사회를 포함한 체계적인 정보 수집 절차를 만들어야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 업데이트된 수치를 알기 위해서 구체적인 데이터 시트를 보낸다.</li> <li>• 보고서에 포함된 모든 공기업의 대표로 이루어진 특별한 작업반이 만들어진다.</li> <li>• 또 하나의 방법은 각각의 공기업에 연락 수단(Contact points)을 만들고 사용하는 것이다. 이러한 연락 수단(Contact points)은 소유권 행사기관과 공기업이 좀 더 긴밀한 관계를 맺을 수 있도록 도와준다. 이것은 단지 종합보고서를 위해 단순히 필요한 정보를 전달하는 것에 그치는 것이 아니라 둘의 관계를 강화하기 위한 수단으로 이용될 수 있다.</li> <li>• 마지막으로 소유권 행사기관은 전체 국가 포트폴리오의 데이터 통합을 위해 외부 컨설턴트를 이용할 수 있다.</li> </ul> <p>관련 정보를 수집하는 단계는 공기업이 초반부터 종합보고서의 작성에 관여할 수 있도록 한다는 점에서 중요하다. 이러한 공기업의 활발한 참여는 필수적이며 중요한 일이다.</p> <p>종합보고서를 작성하는 과정에서 공기업들에 요청된 정보들은 대부분의 경우 소유권 행사기관이 해당 공기업에 적극적으로 면서 전략적으로 감독하는 데 필요한 사항들이다. 그러므로 종합보고서를 작성하는 것은 어떠한 경우에 있어 보고를 체계화하는 데 매우 중요하게 이용될 수 있다.</p>
공기업 데이터 검토	<p>특정 공기업에 관한 정보는 항상 그들에게 승인이나 검토를 받은 후에 얻을 수 있다.</p> <p>이것은 소유권 행사기관 내에 해당 공기업 담당자를 두고 공식적 혹은 비공식적으로 이뤄진다. 몇몇 경우에 공기업 정보는 해당 공기업에 의해 직접 작성될 수 있다. 종합보고서는 그들의 이미지와 가치에 영향을 미친다. 그러나 보고서는 소유주로서 소유권 행사기관의 시각을 반영해야 한다.</p>
기타 정부부처와의 협의, 조정	<p>종합보고서를 작성하는 것은 다른 정부부처와 많은 부분에서의 협의과정을 거쳐야 한다. 이것은 특히 소유권 기능이 완전히 집중화되어 있지 않을 경우에 더욱 다른 부처와의 협의 과정이 중요해진다. 이러한 조정 과정은 정치적으로 어려운 문제이며 경쟁이나 집단 간 갈등을 불러 오기도 한다. 이 절차는 종합보고의 절차상 가장 어렵고 시간이 많이 소요되는 단계이다. 그러므로 이 단계에서는 특히 종합보고에 대한 계획 등이 평가절하되어서는 안 된다.</p>
초안 작성과 최종 원고 승인	<p>수집된 정보와 내외부적 협의와 조정과정을 거친 후에 책임을 맡은 팀은 이것을 바탕으로 전체적 성과에 관한 초안을 작성할 수 있다. 종합보고서의 마지막 원고는 소유권 행사기관의 간부급과 관계된 공기업 담당자의 승인을 받아야 한다.</p>
관련 기관의 승인	<p>종합보고서를 작성하고 출판을 할 때 소유권 행사기관은 관련 당국의 승인을 받아야 한다. 국가 소유권의 책임을 지고 있는 주요 부처의 서문이나 그 외의 서문은 이러한 핵심적 소통 수단에 가시성을 더하고 정치적 무게를 실어줄 수 있다.</p> <p>이러한 서문은 국가 소유권에 관해 현재의 정책이 좋다는 인식과 분위기를 만들어준다. 예를 들어 서문을 통해 국가의 소유권이 현재의 경제문제를 해결하</p>

주요단계	내용
	기 위한 중요성과 소유권 정책의 목표를 명확히 강조할 수 있다.
소통수단으로서 종합보고의 활발한 사용	<p>소유권 행사기관은 다양한 방법으로 종합보고를 적극적으로 이용할 수 있다. 내부적으로 종합보고는 업데이트된 참고 문서의 역할을 할 수 있다. 일단 종합보고의 제도에 관한 공감대 이루어지고 나면 이것은 추후에 다른 부서나 공기업 그리고 관련 정치적 기관과 논의 시 유용한 참고자료가 될 수 있다.</p> <p>외부적으로 종합보고는 미디어나 외부 방문자와의 커뮤니케이션 시 매우 유용하게 이용될 수 있다. 또한 종합보고는 국제적인 포럼에서 소유권에 관한 국가의 사례를 설명하는 데 매우 유용하게 이용될 수 있다.</p>
투명성을 강화하기 위해 미디어 이용	<p>소유권 행사기관은 국가부문의 성과를 미디어가 잘 이용하도록 해야 한다. 어려운 질문을 제기함으로써 미디어는 중요한 역할을 하며 책임성에 기여할 수 있다.</p> <p>그러므로 소유권 행사기관은 미디어에 관련 정보를 제공하는 시기를 늦춰서는 안 된다. 그들은 종합보고를 미디어에게 정보를 제공하고 그들과 소통하는 수단으로 사용할 수 있다.</p>

### 4.3 | 웹사이트의 개발과 적절한 업데이트

웹사이트를 통한 공시는 소유주로서의 국가가 대중에게 효과적으로 투명성을 담보할 수 있다는 점에서 큰 잠재적 가치를 가지고 있다. 웹사이트를 통한 공시는 대중이 국가부문의 성과에 관한 정보에 시의적절하고 용이하게 접근할 수 있도록 해주며 국가가 자신의 소유권 기능을 어떻게 행사하는지를 볼 수 있게 한다. 이는 또한 미디어와 소통하는 중요한 경로가 된다.

소유권 행사기관의 웹사이트를 통한 소통은 소유권 기능의 구조를 반영한다.

- 소유권 기능을 위한 웹사이트를 개발하는 것은 소유권 행사가 집중(centralization)되어 있을 경우에 더 용이하다. 집중화된 소유권 행사기관은 집중적으로 운영하는 단독의 웹사이트를 가지게 된다. 다른 경우에는 일반적으로 재무부 같은 정부부처의 사이트에 통합되어 관리된다.
- 그러나 소유권이 집중되지 않은 경우에는 비록 어려운 면이 있긴 하지만 웹사이트를 통한 소통이 가능하다. 이러한 경우에 조정기관(co-ordinating entity)은 다른 부처와 기관으로부터 필요한 정보를 모아 하나의 웹사이트

에 정보를 게시하여 이용이 가능하도록 만든다. 웹사이트를 통한 소통은 다음에 제시한 국가 소유권 측면과 관련한 문헌뿐만 아니라 소유권 행사의 틀에 관련된 정보를 제공한다.

- 소유권 기관에 관한 법률 공시 : 소유권 행사와 이와 관련된 기관에 대해 기술되어 있는 법률정보를 공시한다. 공시방법은 웹사이트상에서 법률정보를 직접적으로 제공하거나 요약하여 제공하는 방법, 법률공시 사이트로 연결하는 방법이 있다.
- 국가 소유권의 목표 명시 : 국가 소유권의 목표에 대한 협의는 법률과 종합보고서와 관련해서 사이트상에 확실하게 나타날 수 있다.
- 공기업에 적용되는 지배구조의 원칙을 설명하는 지배구조 보고서 : 국가가 공기업을 감독하는 데 적용되는 지침이 더욱 구체적으로 지배구조 정책과 관련된 요약된 원칙들이 나타난다. 이것은 지배구조 규칙(governance code) 과 이사회 의 보수와 임명에 관한 내용도 포함하고 있다.
- 소유권 행사기관의 조직도와 국가 안에서 소유권 행사기관의 책임성 구조가 포함된다.
- 소유권 행사기관인 경영진과 임원단에 관한 정보가 제공된다.

웹사이트를 통한 소통의 가장 큰 장점은 시간의 흐름에 따라 시의적절하게 업데이트가 가능하고 대중에게 국가 포트폴리오에 관한 가장 최신의 정보를 제공할 수 있다는 것이다. 또한 연간 종합보고서의 공시 사이에 잠정적인 보고서를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

또한 웹사이트는 대부분의 정보를 영어로 제공하기 때문에 국제적으로 읽힐 수 있는 장점이 있다. 그러나 법률 내용의 경우 항상 영어로 번역되지 않는다.

〈표 4.2〉 웹사이트를 통한 소통(communication)

주요 단계	내용
주요구조 결정	내부적으로 웹사이트의 기본 요지와 골격을 논의한다. 그렇게 하기 위해서는 소유권 행사기관이 대중과 소통하고 싶은 활동, 조직, 성과 등에 관해 메시지를 생각해 보는 것이 중요하다. 또한 다른 웹사이트로부터 영감을 얻는 것도 유용하며 외부 방문자가 제기한 전형적인 질문들을 생각해 볼 수도 있다.
관련정보 수집	소유권 행사기관의 목표, 조직, 설립 관련문서, 국가부문의 규모와 구성, 지배구조 원리에 관한 모든 관련정보가 수집되어야 한다. 중요한 문건에 대해서는 요약페이지가 전체 문건페이지로 연결되도록 링크를 제공할 수 있다.
주요내용의 초안 작성	주요 페이지의 이미지는 전략적으로 만들어져야 한다. 초안 작성이 중요한데 경영진은 그것에 관해 합의를 해야 하고 주기적으로 검토해야 한다. 웹 관리자는 전체적인 스타일과 길이 등에서 일관성을 유지할 수 있도록 책임져야 한다. 그러나 각각의 페이지에 초안을 작성하는 것은 관련 책임자들에게 책임이 나눠진다.
간단한 웹사이트 제작 후 점진적으로 추가 개발	웹사이트는 처음에는 간단하게 제작한 후 점진적으로 내용을 추가해 나가는 것이 바람직하다. 간단하면서 이미 만들어진 원고와 사용하기 쉽게 미리 만들어진 템플릿은 필요한 자원을 최소화 시켜준다. 방문자들은 자신이 필요한 정보를 빨리 얻기 원하기 때문에 애니메이션은 최대한 간단해야 한다.
웹사이트 테스트	웹사이트를 테스트하기 위해서는 실제 방문자의 입장이 되어 방문해 보는 것이 중요하다. 가장 중요한 것은 방문자들이 그들이 원하는 정보를 쉽게 찾는 것이다. 그들에게 명확한 가이드를 주고 그들이 찾는 것에 대한 사이트 맵을 제공한다. 웹사이트의 질과 유용성을 향상시키기 위해 주기적으로 피드백을 받는 것이 좋다.
업데이트 절차 설정	웹사이트는 주기적으로 업데이트가 된다면 매우 중요한 소통공간이 될 것이다. 그러므로 내용적인 면에서 업데이트를 위해 내부적으로 책임자를 지정해 주는 것이 중요하다. 또한 새로운 것이나 뉴스에 관한 피드백에 대해 명확한 절차를 설명하는 것이 중요하다.

## 4.4 | 의회에의 보고

의회에의 보고는 전체적인 투명성과 책임성 확보 과정에 중요하며 가이드 라인을 통해 그것의 이행이 권고된다. 이 때 공기업, 부처, 의회, 의회 지원

인력, 대중 그리고 미디어와 같은 다양한 관계자들이 포함된 편집과 검토의 과정이 필요하다. 책임성은 다채로운 공시(disclosure dynamic)를 통하여 다양한 관계자들 사이에 상호작용이 있을 때 이루어질 수 있다.

실제로 의회 보고에 대한 책임은 다양한 부처들과 소유권 행사기관에 분산되어 있다. 의회에의 보고는 집중된 소유권 행사기관(centralized ownership entity)에 속해 있지 않는 부처라고 할지라도 특정 공기업에 대한 책임을 지는 부처에서 직접적으로 이루어질 수 있다. 이런 경우에 소유권 행사기관은 통합적 국가 포트폴리오를 제출하는 반면 특정 부처는 개별 공기업에 관한 보고서를 의회에 제출한다. 주로 소유권 행사기관은 소유권 문제에 집중하는 반면 하위 부처는 정책 문제에 집중한다.

의회에의 보고에는 정기적 보고(periodic reporting), 비정기적 보고(ad hoc reporting), 그리고 승인을 위한 보고(reporting for approval) 등이 있다.

정기적 보고는 일반적으로 매년마다 이루어지고 국가 예산 승인과 관련이 있다. 정기적 보고는 사기업이나 여러 공기업의 정보를 결합하여 행해지거나 예산 승인을 위한 보충자료 혹은 공기업의 성과에 관한 정보를 제공하기 위해 이용된다. 또한 소유권 행사기관은 자신의 관리하에 있는 기업의 관리 성과에 관한 정기적 보고서를 제공한다.

비정기적 보고는 의회가 정기적 보고 외에 얼마나 정보를 요구하는지에 따라 그 빈도가 결정된다. 비정기적 보고는 다양한 범위의 문제들을 다루면서 또한 현재의 중요한 문제나 급박한 논의사항을 다룰 수 있다. 비정기적 보고는 공기업의 매각이나 참여, 연금 문제, 고용과 해고, 보수의 문제 등 정치적인 이슈들까지 포괄한다.

승인을 위한 보고는 예를 들어 주식매매라든가 기본적인 지배구조 결정과 같은 특정한 허가를 얻기 위해 필요한 정보를 제공하는 것이다. 승인을 위한 보고는 법에 명확히 명시된 부분을 다루기 때문에 좀 더 구조화 되어 있다.

정기적 보고는 다음과 같은 장단점을 가지고 있다.

- 정기적 보고의 주요한 장점은 공기업이 규칙적으로 책임성을 유지할 수 있는 틀을 만들어 준다는 것이다. 그것은 다음과 같은 다양한 종류의 정보를 포함한다. 재무지표(financial indicators), 예산영향지표(budgetary impact indicators),

- 민영화 거래자료(privatisation transaction data), 특이 사건(extraordinary events), 기업지배구조 관련 사건(corporate governance-related matters), 소유권 행사 기관과 포트폴리오의 성과, 목표에 반하는 성과뿐만 아니라 성과목표, 인적 자원 데이터, 준수 보고서(compliance reporting), 지속가능성에 관한 논의 등
- 정기적 보고의 주요한 단점은 공기업의 연간보고서에 바탕을 두고 있다는 것이다. 정보가 취합, 검토되고 의회에서 이용가능한 시기에 그 정보들은 이미 1년 이상 지난 자료들이 된다는 것이다. 그러므로 정기적 보고는 의사결정 과정에서는 제한된 쓰임을 갖게 된다. 게다가 정기적 보고의 내용은 의회에서는 관심이 적은 재무적 이슈에 집중되는 경향이 있다. 그러므로 정기적 보고는 큰 관심을 받지 못한다.

비정기적 보고의 장단점은 다음과 같다.

- 비정기적 보고는 좀 더 행동지향적(Action-oriented)이며, 정기적 보고에 비해 의회의 관심과 필요에 좀 더 잘 대응할 수 있다. 또한 비정기적 보고는 재정적인 문제부터 사회 환경적 문제까지 의회가 관심을 가지는 다양한 문제도 다룰 수 있다. 의회는 정보요청에 있어 굉장한 힘을 가지고 있으며 필요하다면 CEO에게 직접 자료를 요청할 수도 있다(사례 4.2 참고).
- 비정기적 보고는 의회의 관심 사항에 따라 결정되는 부분이 많기 때문에 최소한 공기업을 책임지고 있는 공무원의 입장에서는 관심을 두어야 하는 문제들조차 관심을 받지 못하는 경우가 있다. 또한 정보요청자의 입장 차이에 따라 내용이 좌지우지되는 경향이 있다. 과학기술전문가와 정치가는 무엇을 보고해야 하는지에 관해 상당히 다른 논점을 가지고 있다. 과학기술전문가의 경우 공기업 성과에 관한 정보를 제공받기를 원하지만 정치가는 현재의 관심이나 사회적 영향이 있는 문제들에 관심을 갖는다. 공무원은 의회에의 보고가 정치적 논쟁거리가 되지 않기를 원한다. 그러므로 비정기적 보고는 때때로 구조적인 면이 부족하고 정치적으로만 관심을 끌기 쉽다.



## 사례 4.2 뉴질랜드에서 특별위원회 전에 (보고) 발간하는 이유

공기업이 특별위원회에 출석하는 몇가지 이유가 있다.

- ▶ 공기업은 특별위원회 설립 시 그에 관해 조언을 요청받을 수 있다.
- ▶ 공기업은 증인(입회자)으로서 법안 부속서류를 제출할 수 있다.
- ▶ 특별위원회는 시민들로부터 공기업에 관한 진정서를 받을 수 있으며 추후 검토된다.
- ▶ 모든 특별위원회는 정보를 요청할 권리를 가지고, 공기업에 증거를 제공하도록 요구할 수 있다.
- ▶ 추가로 공기업은 재정적 검토를 위한 재무 지출위원회에 주기적으로 출석할 필요가 있다.

자료: CGMAU, Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises, 29 October 2007, pp. 23~24

공기업 정보를 의회에 전달하는 데 있어 정부의 관여 수준은 다양하다. 개별 공기업 보고서가 적정한 수준의 정부 승인만 거치고 소유권 행사기관에 의한 통합적인 관리가 이루어지지 않을 경우, 공기업 정보에 대한 의회에서의 보고에서 정부의 개입은 비교적 적어진다. 이렇게 정부 절차를 간략화하는 것의 주요 장점은 시간절약과 낮은 비용을 들 수 있다. 하지만 공기업의 수가 매우 많은 국가의 경우, 개별 공기업에 각각 보고를 하는 것은 어려움이 따른다. 또한 국회의원들은 그 많은 보고에 감당할 수 없을 것이다.

한편으로 의회에서의 보고를 준비하는 데 있어 평가와 분석 그리고 공기업과의 대화 과정에서 정부의 개입은 집중적이다. 또한 특정 부처 또는 의회 이외의 특별 위원회에 의한 중간적 검토가 필요하다. 이러한 집중적 개입은 공기업 성과에 관한 더 많은 정보와 공기업 성과에 대한 부가가치가 높은 분석을 제공하며 좀 더 심도 있는 토론이 가능하도록 만들어 준다. 하지만 이러한 과정은 공기업과 정부 모두에 비용을 발생시켜 부담을 줄 수 있고 필요 이상으로 정보를 과다하게 생산할 수도 있다.

국회의원들은 효율적으로 사용하기 어려울 정도로 과도한 양의 정보를 제공하는 것에 대해 점차 염려를 표하고 있다. 보고가 많다고 해서 그것이 투명성이나 책임성 확보로 이어지지 않는다. 많은 경우에 국회의원들은 좀

더 구조화된 토론뿐만 아니라 정확한 정보로부터 효용을 얻는다. 정확한 수준의 정보를 제공하는 것은 특정한 정책 또는 의회의 행정관리의 전통과 같은 관점에 의해 좌지우지된다.

몇몇 경우에 소유권 행사기관이 특정 공기업의 경영에 정치적으로 간섭할 수 있다는 것에 대해 우려를 표하기도 한다. 다른 경우에는 공기업과 소유권 행사기관의 책임성을 강화하기 위해 좀 더 적극적인 감시와 의회의 개입을 필요로 한다. 이것들 사이의 균형을 잡는 것은 쉬운 문제가 아니다.

의회에의 보고에서 많은 부분들은 변하기 어렵고 의회적 전통에 연관된 특성을 가지고 있지만 그 절차 중 많은 부분들은 시간에 따라 변화하기도 하고 개선의 여지가 있기도 하다.

〈표 4.3〉 의회에의 보고

주요 단계	내용
MPs를 다루기 위한 이사회 가이드라인 개발	<p>소유권 행사기관은 의회에의 보고 절차를 명확히 해야 하며 그렇게 하기 위해서 모든 관련 기관에 가이드라인을 제공해야 한다. 이 가이드라인은 공기업이 열린 자세로 의원들과 직접 소통하며 의회적 기능에 익숙해지도록 하는 방법을 권고하며 필요하다면 특별한 훈련을 받기를 권고한다.</p> <p>이런 가이드라인은 보안이 필요한 문제(confidentiality issues)를 다루기 위한 필요한 안정장치를 포함해야 한다.</p>
공기업으로부터 보고서 수집	<p>각 부처나 혹은 소유권행사주체는 개별 공기업의 감사를 마친 연간 재무 보고서를 수집한다.</p>
의회로 전달	<p>공기업의 연간 재무보고서는 소유권 행사기관이나 하위 부처에 의해 검토되어야 하며 관련법에 따라 의회로 전달된다. 연간 재무보고서는 종종 예산 법안을 위한 보충자료로서 사용되며 결합 보고서나 요약 보고서로 작성되어 있다.</p> <p>공기업 정보를 의회로 전달하는데 있어 소유권 행사기관과 다른 부처의 개입은 상대적으로 미미하거나, 또는 평가의 문제가 다른 공기업의 요구 사항에 대해서는 매우 강하게 나타날 수 있다. 의회의 필요를 충족시키고 적절한 책임성을 보장하기 위한 균형이 필요하다.</p> <p>부처와 소유권 행사기관이 모두 의회에 보고되는 문서를 검토하고 전달하는데 관여하기 때문에 정보의 원활한 흐름을 보장하기 위해서는 적극적인 협의와 조정과정이 필수적이다.</p>
구체적이고 정확한 성과문서 작성	<p>의회에의 보고가 예산에 대한 부록의 형태일 때 보고서는 매우 축약되는 경향이 있고 전반적인 공기업 성과에 관한 충분한 정보를 제공하는 것이 아니라 공기업 운영에 관한 재무적 영향에만 중점을 둔다.</p> <p>소유권 행사기관은 의회가 어떻게 국가가 자신의 소유권을 잘 행사하고 있는</p>

주요 단계	내용
	<p>지 검토할 수 있도록 공기업 성과를 구체적이면서 정확하게 묘사하는 문서를 만들어야 한다.</p> <p>만약 성과보고서가 평가나 분석 면에서 자세히 기술되었다면 요약 보고서는 의원들에게 효율적인 읽기를 위해 제공될 것이다.</p>
공기업에 대한 종합적인 데이터 제공	<p>전체 공기업을 대상으로 하는 몇몇 형태의 재무, 성과에 대한 통합 데이터가 의회에 제공되어야 하며 이것은 전체적 국가 포트폴리오 성과에 관한 논의를 가능하게 한다.</p>
시기적절한 보고	<p>개별 공기업의 재무보고서가 의회에 제출되면 이것은 보통 특정 시간 동안 검토가 이루어진다. 이러한 경우에 소유권 행사기관은 정보전달의 책임을 지고 있는 공기업과 각 부처 그리고 소유권 행사기관이 얼마나 효율적으로 시간제한을 준수하는지 보고해야 한다. 이것은 조정과정에서의 어려움이나 단계가 많음으로써 겪게 되는 문제를 피하게 해준다.</p>
위원회에서의 활발한 토론	<p>의회의 전문위원회를 이용할 수 있다. 전문위원회는 그들의 전문지식과 소규모이기 때문에 인해 공기업의 성과에 대해 좀 더 깊고 기술적인 토론을 가능하도록 한다. 그들은 핵심 이슈들을 준비하고 보여주는 중요한 기능을 수행한다.</p>
전체 토론 회의	<p>개별 공기업의 중요도와 더불어 의회적 전통에 따라 보고서는 의회 전체 회의에서 논의된다. 예산법 승인과 관련된 배경에서 이뤄진다.</p> <p>공기업 성과에 대한 개별적이고 구체적인 토론은 국가 예산에 대한 공기업의 영향보다는 정부 소유권 측면에서의 토론에 집중할 수 있도록 구성되어야 한다.</p>
시기적절한 성과 토론	<p>당해 회계연도에 아직 감사받지 않은 데이터에 기초하여 공기업 성과에 관한 특별한 토론이 준비된다. 이것은 최근의 성과에 관해 좀 더 시의적절한 논의를 가능하게 한다.</p> <p>그러나 당해 연도의 성과에 관한 커뮤니케이션은 특히 상장기업일 경우에 매우 조심스럽게 다뤄져야 한다. 공기업 내부의 커뮤니케이션을 방해하지 않아야 한다.</p>
장기성과보고서 작성	<p>소유권 행사기관은 4년 내지 5년을 다루는 장기성과보고서를 작성할 수 있다. 장기성과보고서는 국가소유권의 효율성을 주기적으로 분석하게 하고 특정 공기업의 의무사항에 대해 논의와 검토를 가능하게 한다. 또한 공기업의 목표가 국가 포트폴리오 안에서 잘 이뤄지는지 혹은 정책 목표가 다른 수단에 의해 더 잘 달성될 수 있는지를 고려할 수 있게 한다.</p> <p>각 공기업이 최소한 5년에 한번씩 의회에서 이러한 방식으로 논의되고 검토되기 위해서 특별한 규칙이 적용될 수 있다.</p>
효율적인 비정기보고 준비	<p>소유권 행사기관이나 하위 부처는 위원회 청문회에 구두로 답하는 것뿐만 아니라 많은 이슈들을 포함하는 질문들에 대답할 준비가 되어 있어야 한다.</p> <p>몇몇 일반적인 사건이나 공적인 이슈들은 구체적인 질문이 나올 수 있다. 소유권 행사기관은 비록 비정기적 보고가 체계적으로 구조화하기 어려운 점이 있을지라도 어느 정도 질문에 대한 예상을 해야 한다. 소유권 행사기관은 의회의 일정에 관심을 기울여야 하고 체계적으로 예상되는 질문에 대답하기 위해 필요한 정보를 수집해야 한다.</p> <p>공기업의 임원이 의회로부터 제기된 질문에 답하고 증명할 시간은 제한적이어</p>

주요 단계	내용
	야 한다. 또한 비정기적 보고가 소유권 행사기관의 의무사항이나 공기업 경영진에 과도하게 방해로 주는 것을 피하는 것이 중요하다. 과도한 정치화를 제한하고 다른 정치적 목적을 위해 도구화되지 않도록 매커니즘을 개발해야 한다.
비밀보장이 필요한 영역을 다루기 위한 방법 고안	비밀보장이 필요한 영역일 때 특히 해당 공기업이 경쟁시장에 있을 때에는 그것을 다루는 구체적인 절차가 필요하다. 의회에의 보고는 특히 비정기적 보고와 특정 청문회의 경우 이러한 공기업이 어려움에 처하게 해서는 안되며 영리적으로 민감한 정보에 관해 공개하기를 강요해서는 안된다. 이러한 절차는 위원회가 사적이고 비밀성이 있는 증거를 받는다는 것을 필요조건으로 하되 모임은 공개하지 않는 방식으로 한다. 이러한 절차는 공기업이 법률적 배경에서 요청할 때 행해질 수 있다.
사전승인이 대한 제한	소유권 행사기관이 의회로부터 사전승인을 받아야 하는 경우는 정치적으로 혹은 경제적 결과에 대해서 모두 중대한 결정에 국한되어야 한다. 이것은 공기업 운영에서 뿐만 아니라 소유권을 행사할 때에 부적절한 정치적 개입을 피하기 위해서이다.
공개적인 의회보고	의회안에서 회의록뿐만 아니라 의회에서 보고 또한 의회나 소유권 행사기관의 웹사이트를 통해 일반 대중에게 공개되어야 한다. 이러한 공적 발표는 정부나 의회의 일련의 내부자나 외부자들이 국가 소유권 행사에 관한 정보에 접근하게 하고 철저히 조사하게 한다.

## 기업의 충분한 정보공개와 투명성 보장

### 제 5 장

#### 5.1 | 개관

이해당사자로서 투명성을 유지하기 위해 정부는 적절한 정보들이 각 공기업의 관점에서 공시되도록 해야 한다. 따라서 정부는 다음과 같은 목적을 달성하기 위해 공기업들이 필요한 모든 정보를 제공할 수 있도록 만드는 구조틀(framowork)을 세워야 한다. 그 틀은 a) 정부 스스로가 소유주로서의 기능을 수행할 수 있도록, b) 국회가 소유주로서의 정부의 성과를 검토할 수 있도록, c) 언론이 관련 이슈에 대한 관심을 불러일으킬 수 있도록, d) 일반 국민이 공기업의 성과에 대한 명확한 모습을 볼 수 있도록 해야 한다.

가이드라인은 공기업의 투명성과 공시에 대한 다양한 권고안을 제공한다. 이 모든 권고안이 강조하는 목적은 “일반 국민의 관점에서 공기업은 일반적으로 시장에서 운영되는 회사와 동일한 투명성을 가져야 한다.”(가이드라인 V.D의 주석, p. 43)는 것이다. 가이드라인은 기업지배구조에 대한 OECD 가이드라인, 즉 투명성과 공시제도의 도입과 관련한 “공기업은 OECD 기업지배구조의 지침에 따라 높은 수준의 투명성을 가져야 한다”와 관련이 있다.

가이드라인에서 공기업에 대한 투명성과 공시의 요구조건은 많이 강조되고 있으며 투명성과 공시를 다루는 장애만 국한되어 기술된 것은 아니다. 요구사항의 일부는 이미 가이드라인 앞부분에서 다뤄졌다. 이러한 내용들은 가이드라인의 1.5장에서의 “특별한 의무” 공시에 대한 요구사항과 비용과 자금제

공 메커니즘(가이드라인 I.G), 가이드라인 1.6장과 2.3장의 회사의 목적과 성과를 명확하게 공시하는 요구 조건들(가이드라인 V.E.1), 가이드라인 3.2장에서 다루는 효율적인 내부 감사시스템(가이드라인 V.B), 가이드라인 3.3장에서 다루는 외부 감사와 독립적인 감사인에 따르는 감사에 대한 조건들에서 제공되고 있다.

이번 장은 다음과 같은 나머지 요구조건들을 어떻게 달성하는지에 대한 가이드라인을 제공한다.

- 고품질의 회계와 감사 수준 : “정부 소유의 기업들은 상장된 회사들과 동일한 정도의 높은 품질의 회계와 감사 수준하에 놓여야 한다. 크기가 크고 상장된 공기업들은 국제적인 표준에 따라 재무적 정보와 비재무적 정보 모두를 공시해야만 한다.”(가이드라인 V.D)
  - OECD 기업 지배구조 지침에 의해 공시된 정보 : “정부 소유의 기업들은 OECD 가이드라인에 따르는 경영과 관련한 중요한 정보들을 공시해야만 하고 덧붙여 소유주로서의 정부와 일반 국민에 대해 중요한 고려해야 함을 집중해야 한다.”(가이드라인 V.E)
  - 소유주와 의결권 제도, 위험과 이와 관련된 집단과의 교류에 대한 충분한 정보를 공시 : “회사의 소유권과 의결권”(가이드라인 V.E.2); “위험성의 요인과 위험을 관리하기 위해 받아들여야 하는 조치”(가이드라인 V.E.3); “재정적 지원 즉 정부 또는 정부를 대신하는 기관들로부터의 보조금”(가이드라인 V.E.4); “관련된 기관과의 계약”(가이드라인 VI.E.5).
- a) 기타 주주들을 위한 투명성 보장 : “정부 소유의 기업은 모든 주주들에 대해 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다”(가이드라인 III.B), 그리고 “정부 소유의 기업은 모든 주주들과의 상호교류와 협의가 이루어질 수 있는 적극적인 정책을 발전시켜야 한다”(가이드라인 III.C).
- b) 이해관계자 관계에 대한 보고 : “중요한 공공정책적 목적을 추구하는 공기업들을 포함해서 상장되거나 규모가 큰 공기업들은 이해관계자들의 관계에 대해 보고해야 한다.”(가이드라인 IV.B).

제5장에서는 정부가 공기업에 맞는 충분한 투명성과 경영공시에 대해 무엇

을 보장해야 하는지에 대한 지침을 제공할 것이다. 정부에 대해 다음과 같은 요구를 할 것이다.

- 공기업에 대한 경영공시와 투명성에 대한 충분한 정책을 개발해야 한다.
- 각 공기업의 정책 실행을 위해 한 걸음 더 나아가야 하며 모범사례를 조장해야 한다.

몇몇 분야에 대한 공시와 투명성은 특별한 관점을 지닐 필요가 있다. 다음과 같은 분야가 해당된다.

- 공기업의 소액 주주들에 대한 공정한 대우를 보장하는 것
- 이해관계자들과의 계약을 관리하는 것
- 이해당사자 관계의 적절한 공시를 보장하는 것

## 5.2 | 공기업의 정보공개와 투명성 제고를 위한 정책 개발

공기업에 대한 적절한 공시와 투명성 제고를 보장하기 위해서 소유주로서 정부는 포트폴리오 기업(portfolio company)을 위해 우선 일관성 있는 공시제도 정책을 발전시켜야 한다. 이 정책은 무슨 정보가 공개되는지, 경영정보들이 어떤 방법으로 누구에게 알려지는지 그리고 질 좋은 정보인지를 보증하는 절차를 따랐는지가 확인되어야 한다.

공시에 대한 정책을 개발하는 것은 공기업에서 현재 실제로 행해지고 있는 것을 비롯해 현재의 법적 규범적 틀의 요구조건에 맞추어 시작해야 한다. 이는 전체 구조 안에서 실제 수행과정과 약점들을 평가하는 것에서 시작될 수 있다. 이런 분석을 기반으로 현재의 구조가 OECD 원칙과 가이드라인에서 권고하는 모든 필수적인 요구사항들을 포함하기 위해 수정되고 조정되거나 보완된다.

법과 규범의 틀 안에서 검토하면서 정부는 경제적 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 허위정보나 누락정보에 초점을 맞추어야 한다. 이는 불필요한 공시

에 대한 요구사항을 피하고 공기업과 민간기업 사이의 경영 분야의 수준을 적절히 보장하는 것을 도울 것이다.

마지막으로 현재 있는 공기업의 투명성에 대한 법적·규범적 구조를 검토함에 있어서 정부는 규제영향평가(regulatory impact assessments)를 활용해야 한다. “규제영향평가는 전문가집단과 증거에 기초한 협의의 과정을 통해 기업지배구조 영역에서의 규제 과정에 엄격한 방법론과 집중된 주의를 제공할 수 있다.” 이는 규제의 목적을 명확하게 설정하고 이런 목적을 달성하기 위한 여러가지 방안들을 고려하는 것을 수반한다. 비용편익평가는 때때로 투명성 영역에서 난제(challenging)인 것으로 여겨지지만 대체적인 변수(proxies)의 사용과 질적인 분석을 통해 극복될 수 있다. OECD는 기업지배구조 영역의 규제영향평가에 대한 시행과 경험에 유용한 가이드라인을 발간해 왔다.<sup>1)</sup>

〈표 5.1〉 공기업을 위한 공시제도와 투명성 정책 개발을 위한 지침

주요단계	내용
현재 존재하는 요구 조건 검토	소유권 행사기관은 일단 존재하고 있는 공기업의 투명성 제고와 경영공시에 대한 법적, 규제적 요구조건을 검토해야 한다. 이들 조건들은 공기업의 법률적 구조에 따라 상이하며, 일반 회사법, 일반법(statutory laws), 공기업에 관한 특별법, 특별 규칙, 원칙 및 법규 등을 포함한 법과 규제 등에 따라 다양하게 나타난다. 공시조건을 검토하는 것은 공시되어야 하는 정보들의 다양한 요소들을 검토하는 것뿐만 아니라 효과적인 장치를 통해 요구조건들이 실행되기 위해 마련되어 있는지 그리고 불충분하고 잘못된 공시로 인해 피해를 받는 상황을 효과적으로 개선하기 위한 장치가 존재하는지에 대해 확인해 보는 것을 의미한다.
효과적인 공시를 하고 있는 공기업 사례 조사	존재하는 법과 규정의 구조를 검토하는 것과 더불어 소유권 행사기관은 효과적인 공시를 하고 있는 공기업의 사례를 검토해야 한다. 현재의 조건들에서 더 나아가 자발적으로 이루어지고 있는 좋은 사례의 영역(Best practice)뿐만 아니라 공기업에서 아직 실행되고 있지 않는, 보충되어야 하는 영역을 밝히도록 해야 한다.
부족한 부분과 모순부분 확인	현재 진행되는 공시와 투명성 제고의 요건들은 상장기업의 기준뿐만 아니라 OECD 가이드라인과 기업지배구조 원칙의 권고안과 비교해야 한다. 이들 비교와 효과적인 실행에 대한 검토를 토대로 해서 소유권 행사기관은 현재 가지고 있는 법과 규정의 구조 내의 모순과 약점을 확인해야 한다.
투명성과 공시 구조의 조정과 완성	현재 법과 규정의 구조와 효과적으로 시행되고 있는 사례의 검토를 기반으로 소유권 행사기관은 투명성 제고와 공시 요구조건을 완성하기 위해 다음을 고려해야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 법과 규정 구조들의 수정안을 제안한다.</li> </ul>

주요단계	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가로 필요한 요구조건을 아우르는 구체적(들)을 개발한다.</li> <li>• 현재의 구조와 명령을 보완하거나 공기업 수준에서 더 나은 실행을 보장할 수 있는 구체적인 규칙, 지침 또는 원칙을 개발한다.</li> </ul>
충분한 협의	<p>집중되고 구조화된 협의는 법과 규제의 구조적 틀을 검토하는 동안에 시행되어야 한다. 이런 협의에는 공기업 경영자와 이사회 이사들, 규제담당자, 관련된 전문기관, 국회의원, 이해당사자 등이 포함되어야 한다. 원칙과 지침에 따라 주요 참가자들은 투명성과 공시의 발전에 원동력이 되어야 한다.</p>
적절한 규제영향평가 완성	<p>가능하다면 정부는 제안된 법과 규칙의 변화에 근거를 두고 규제영향평가를 수행해야 한다. 이를 위해서 목적을 명확히 하고, 대안적 접근을 고려하며 각각의 비용과 편익을 비교하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 현재 있는 지침이 적절히 사용되게 된다.<sup>2)</sup></p>
새로운 틀 안에서의 효과적인 소통	<p>소유권 행사기관은 공기업을 위한 새로운 투명성 구조를 안에서 적극적으로 소통해야 한다. 이러한 소통은 공기업, 관련 기관들, 일반 대중 그리고 언론을 목표로 삼아야 한다. 목적은 다음과 같다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업들은 그들의 공시 의무에 대한 근본적인 이유를 충분히 이해하고 있어야 함을 보장하는 것</li> <li>• 국회의원들에게 그들 스스로의 기대를 명확하게 하는 기회를 주는 것과 어떻게 그들이 공기업의 책임성 구조를 만드는 데 적극적인 역할을 할 수 있는지에 대한 이해를 얻게 하는 것</li> <li>• 일반 대중과 언론에게 공기업이 공시를 함으로써 기대되는 것에 대한 관심을 높이는 것</li> </ul>
민감한 영역에 대한 적절한 가이드라인 개발	<p>소유권 행사기관은 공기업들이 새로운 구조를 효과적으로 실행하도록 도움을 줄 수 있는 적절한 지침을 개발해야 한다.</p> <p>이 지침은 다음과 같은 영역에 초점을 맞추어야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 조건들이 추가되어야 할 때</li> <li>• 현재 있는 조건들의 이전 수행들이 약할 때</li> <li>• 유의한 관점이나 복잡성이 있을 때</li> </ul>
다음 단계 실행과 격려를 위한 구체적이고 관련된 메커니즘을 개발	<p>소유권 행사기관은 투명성 제고 조건의 새로운 구조를 보장하고 격려하고 강화하고 따를 수 있도록 공기업의 효과적인 실행을 위해 구체적인 메커니즘을 구축해야 한다. 이들 메커니즘에 대해서는 5.3 부분에서 더욱 자세하게 다뤄질 것이다.</p>



### 사례 5.1 스웨덴 공기업의 외부 보고에 관한 가이드라인

스웨덴 정부는 2007년 11월 29일, 공기업의 외부 보고에 대해 아래와 같은 가이드라인을 채택했다. 이 가이드라인은 2002년에 채택했던 가이드라인보다 보완되고 확대된 내용을 담고

있다. 공기업들은 그들의 보고서를 2008년 1월을 시작으로 하는 회계연도를 포함하여 이 가이드라인에 따라 작성해야 한다.

“정부가 공동소유주 중 하나인 경우, 정부는 회사와 다른 소유주들과 협의 하에 이들 가이드라인이 공동소유의 회사에 적용하도록 노력해야 한다. 이들 가이드라인은 ‘준수 또는 타당한 설명’의 원칙을 기초로 하는 것이고, 이는 한 회사가 명확한 설명과 타당한 이유가 제공된다면 가이드라인이 적용되지 않을 수 있음을 의미한다. 이런 설계는 가이드라인들이 회계나 보고의 주요한 목적의 훼손 없이, 크거나 산업에 상관 않고 모든 회사들에 적용가능하다. 이사회는 이 가이드라인이 지난 회계연도 동안 어떻게 적용되는지 연차 보고서에 설명해야 하고 편차에 대해서 지적해야 한다.”

공기업의 이사회는 채택된 가이드라인을 따른 기업의 회계와 보고에 대해 책임을 져야 한다. 기업이 준수해야 하는 이런 규칙의 틀은 끊임없이 변화하고 업데이트된다. 공기업은 법과 표준과 권고안의 개발과 개정이 따를 것을 기대한다. 이사회는 발전을 하고, 이런 변화에 뒤이은 관련된 수단을 지체 없이 결정할 것이다.

	재무정보	비재무정보	
이유	기업의 재무 발전을 긴밀히 조사하고 평가하기 위해	기업의 지배구조, 지속가능성, 사회적 업무 실행을 긴밀히 조사하고 평가하기 위해	
자료	법과 표준	가이드라인	소유주의 결정
기본 원칙	IFRS 국제회계표준	회사법 GRI	연차 주주총회를 통한 결정 (정부지침) (Riksdag 결정)
연감	연차 보고서 연말 보고서	지속가능성 보고서 기업 보고서 내부통제에 대한 진술	사회적 책무에 따른 보고서
기간	분기 보고서	핵심 비율들	

자료: Guidelines for External Reporting by State-Owned Companies, Regeringskansliet, 2007

### 5.3 | 공기업에 의한 실행과 모범사례를 통한 장려

일단 공시제도와 투명성 제고를 위한 정책이 자리 잡히면 정부는 그것이 기업 측면에서 어떻게 실행되는지를 확인해야 한다.

소유권 행사기관은 공시제도와 투명성 요구조건에 대해 공기업에 알리기

위해 사전에 대비해야 한다. 먼저 구체적인 요구조건과 근거에 대한 적극적인 소통이 수반되어야 한다. 또한 이에 대한 지도는 집중된 설명서 또는 구체적인 세미나와 훈련의 형태로 제공될 수 있다.

소유권 행사기관은 공기업이 의무는 아니더라도 모범사례를 따를 수 있도록 장려해야 한다. 이는 환경, 사회 그리고 넓은 의미의 경제적 이슈에 대한 보고가 포함될 수 있다.

특별한 계획과 준비 또한 더 나은 공시제도를 장려하고 지원하기 위해 개발될 수 있다. 한 예로 연차총회(AGMs)와 비슷한 회의를 일반 대중에게 공개하는 것이다. 다른 예로는 특별상(awards)과 집중 세미나, 기타 등이 포함된다(사례 5.2참조).

소유권 행사기관은 공기업의 공시 요건 실행을 측정하거나 평가하기 위한 메커니즘을 개발해야 하고, 보고해야 한다.



#### 사례 5.2. 우수한 보고에 대한 포상이 이루어지는 캐나다 공기업의 성과 정보 기준

포상에 대한 기준에는 다음과 같은 목적, 전략 및 목표와 성과에 대한 정보들이 포함된다.

- ▶ 목적은 명확하고 세부사항이 적절하게 명시되어야 한다. 목적들은 상업성과 공공성 정책과 재무적 목적을 포함해야 한다. 어디서든 받아들일 수 있어야 하며 또한 측정 가능한 것이어야 한다. 기업의 목적에 유의한 변화가 발생한다면, 이는 강조되어야 하고 대치되는 목적들의 균형들이 설명되어야 한다.
- ▶ 기업 계획의 요약(또는 별개의 기업 계획 요약을 준비하도록 하는 법적 요구사항이 없는 공기업의 경우는 전년도 연차보고서)과 연차보고서의 관계는 분명하다. 재무적 분석에서 사용되는 예산 총액은 기업 계획과 일치하거나 그 둘 사이의 숫자의 차이를 설명한다.
- ▶ 기업 실적은 생산, 성과 또는 이차적 영향에 따라 각각의 명시된 목적과 비교된다.
- ▶ 재무적·비재무적 정보(외부확인 의 형태에 의한)를 포함한 실적보고는 명확하게 목표와 필적되는 결과를 나타낸다. 재무 분석에서 사용된 실제 결과물의 숫자는 재무제표의 회계 감사와 일치하거나 차이가 있을 경우 그 둘 사이의 차이를 설명한다.
- ▶ 기업은 공공 정책적 목적에 대한 성과를 평가받는다.

자료: Auditor-General of Canada, Award for Excellence in Reporting by Crown Corporations, [www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/98award\\_e.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/98award_e.html)

다음 표는 공기업들에 대해 투명성과 공시제도에 대해 효과적인 실행을 장려하는 방법을 서술하고 있다.

〈표 5.2〉 실행과 모범사례 장려

주요 단계	내용
공기업 투명성과 공시제도 요건에 대한 업데이트	<p>소유권 행사기관은 공기업이 투명성과 공시 요건에 대한 최신의 자료를 유지할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해 우선 법적·규범적 요구 조건에 맞는 최신의 완벽한 정보를 그들의 웹사이트에 제공해야 한다. 또한 유용한 참고자료를 담고, 공시에 대한 근거를 알아보기 쉽게 작성된 종합적 문서들을 제공한다.</p> <p>공시제도의 발전에 대한 업데이트가 정기적으로 이루어지기 위해 공기업에 특별한 '컨택트 포인트'를 지명하고, 또한 소유권 행사기관이 모임을 주최할 수 있다. 이들의 모임은 실상의 구체적인 어려움을 토론하고, 어떤 부분에 추가적인 지도가 필요한지 등을 확인하는 역할을 한다.</p>
이행에 대한 지원	<p>소유권 행사기관은 필요할 때마다 공기업들에게 실행에 대한 집중적인 지도를 제공한다.</p> <p>이는 집중된 방법론적인 문서의 개발과 특수목적 세미나와 훈련의 조직을 통해 이루어진다.</p>
최고의 사례 장려	<p>소유권 행사기관은 공기업들이 의무적이지는 않지만 최고의 사례(실천)를 따르도록 장려한다.</p>
이사회 책임성 강조	<p>적절한 공시제도를 따르도록 공기업 이사회에 책임성이 강조되어야 한다. 이런 책임성은 모든 이해당사자들과 교류하는 것뿐만 아니라 중요한 경영정보의 공시를 감독하는 것을 수반한다.</p> <p>감사위원회가 존재한다면 그들의 특별한 역할 또한 분명해야 한다. 이는 이사회에 권한과 이 사안에 관한 비판적인 책임성에 대한 뒷받침을 강화하는 것이다. 그러나 궁극적인 책임성은 전체 이사회에 여전히 남아 있다.</p>
공청회 조직	<p>정부가 100% 소유권을 가진 공기업에 대해서 정부는 일반 대중들이 공기업의 경영과 이사회에 대해 의견을 제기할 수 있도록 연차 주주총회의 역할을 하는 공청회를 조직할 수 있다. 이런 공청회는 사전에 등록된 모든 시민들에게 공개된다.</p>
공기업 투명성 제고를 위한 상 준비	<p>적절한 공시제도를 장려하기 위한 전형적인 메커니즘은 경쟁을 체계화하고 보고에 대한 상(awards)을 제공하는 것이다.(사례 5.9 참조)</p> <p>정부 또는 기타 관련된 기관들은 공기업의 투명성 제고를 위한 특별한 상을 마련해야 한다. 그렇지 않으면 소유권 행사기관은 공기업들이 최고의 연차보고서 등과 같은 상장된 기업들에게 주는 관련된 상을 수상할 수 있게 장려해야 한다.</p>
이행 정도의 측정	<p>효과적으로 이행했는지 여부를 측정할 수 있도록 정부는 여러 정책을 진행할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반에게 공개 가능한 공기업의 정보가 법적·규범적 요건을 충족하는지에 대해 직접적으로 평가한다.</li> </ul>

주요 단계	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업의 효과적인 이행의 정도를 구체적 설문지를 통해 측정한다.</li> <li>• 정기적인 실행의 검토에서 구체적인 질문과 측정을 포함한다.</li> <li>• 공기업 공시와 투명성 제고를 정기적으로 검토하는 외부 조연자, 컨설턴트 또는 신용평가회사를 둔다.</li> </ul> <p>이런 측정방법은 시장 참여자들의 공기업 투명성에 대한 “주관적인” 평가에 의해 완성될 수 있다.</p> <p>이런 경우의 평가는 의무 조건과 자발적 조건을 차별화해야 할 것이다.</p>
효과적인 이행에 대한 보고	<p>공기업의 공시제도 요건의 효율적인 실행을 보고하기 위해서, 정부는 다음을 따라야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 어떻게 공기업들이 가장 중요한 공시제도와 투명성의 요건을 이행했는지에 대한 종합 연차보고서를 발표한다. 이러한 연차보고서는 좋은 질과 시의적절성을 충족해야 한다.</li> <li>• 공기업 정보에 대한 적절한 링크를 걸어 웹사이트에 관련된 정보를 제공한다.</li> <li>• 어떻게 공기업이 공시와 투명성 요건을 이행했는지에 대해 의회에 종합보고를 한다.</li> </ul>

## 5.4 | 공기업 주주들에 대한 형평성 보장

가이드라인은 정부가 소유주로서 공기업의 모든 주주들에게 공정한 대우를 보장하는 것의 중요성을 강조한다. 소액주주들이 연차주주총회를 통해 주주의 권리를 실현시켜 이사회 지명권을 통제하고 특정한 정책 목표를 이루도록 하는 것은 정부가 소액주주의 권리에 대한 모범적인 훌륭한 사례를 세우기 위해 노력하고 있다는 것을 명시하는 일이다. 투명하고 예측가능한 공정한 소유주로의 평판을 만드는 것은 공기업의 평가뿐만 아니라 외부의 자본을 끌어들이는 정부의 미래 역량에도 유의미한 영향을 줄 수 있다.

소액주주의 형평성을 보장하기 위해 가이드라인은 “정부와 공기업은 모든 주주(이해당사자)들의 권리를 인식하고 OECD 기업 지배구조 가이드라인에 따라 주주들의 형평성과 기업정보에 대한 동등한 접근을 보장해야만 한다.”고 권고한다(가이드라인 III). 원칙은 “소액주주는 지배 주주들의 직·간접적인 남용적 행동, 또는 이익을 위한 행동으로부터 보호받아야 하고, 효율적인 보상(배상)수단을 가져야 한다.”고 나타내고 있다. 또한 내부자 거래와 특별 이해

관계자와 거래를 금지하고 선제권(pre-emptive right)과 소액주주의 보호 장치로서 특정 주주의 결정을 위한 가중다수결제도(qualified majorities for certain shareholder decisions)를 사용한다.

가이드라인은 “공기업이 기업수준에서 모든 주주들에 대해 최고 수준의 투명성을 보장해야” 하며(가이드라인 III.B) “주주들과의 교류와 협의에 적극적인 정책을 개발하라”(가이드라인 III.G)고 권고한다. 또한 주주총회에서 소액주주의 참여 또한 가능하게 해야 한다(가이드라인 III.D).

소액주주 보호에 대한 원칙과 가이드라인의 권고사항이 효율적으로 이행되기 위해서, 대주주로서 정부는 공기업들이 이런 정책들을 효율적으로 이행하고 그들이 이사회 임명, 주주총회 참석과 전체 주주들에게 정보를 공개하는 면에서 좋은 실례를 채택하도록 공기업 소액주주들의 대우에 관한 분명한 정책을 개발해야 한다.

정부는 또한 지배주주로서 동료 주주들에 대한 대우와 그들과의 교류에 대한 자체적인 정책을 분명히 해야 한다(사례 5.3. 노르웨이 정책 참조). 정부가 공식적인 투표과정을 통해서 지배권을 보장받게 되는 상황이라 할지라도 주주총회나 이사회에 중요한 결정전에 소액주주들과의 충분한 협의를 하도록 해야 한다. 또한 정부는 소유주로서의 목적과 구체적인 공기업들의 목적(제1장의 1.3과 1.6 참조)에 대해서도 명확하게 해야 하며, 일단 기업의 목적이 분명히 밝혀지면 이사회가 그들의 책임을 수행하도록 하고 또한 기업영역을 방해해서는 안 된다(가이드라인 II.B와 II.G). 마지막으로 정부는 대주주로서 얻은 정보와 다른 공기업들에 의한 역할을 통해 다른 주주들의 권리를 남용해서는 안 된다. 서로 상충되는 정부의 기능들 간의 정확한 분리가 필요하다(가이드라인 I.A).



#### 사례. 5.3. 노르웨이의 정보와 관련된 공정한 대우와 내부정보에 대한 규칙

정부의 소유권에 대한 관리는 주식과 채권 관련법의 제한된 범위 내에서 발휘되고, 특히 주주들의 동등한 대우에 대한 고려가 철저히 이루어진다. 증권거래규제법(Stock Exchange Regulation)

섹션 23-8에는 기업은 불합리하게 주주들을 차별해서는 안된다는 것을 명시하고 있다. 그러므로 정부부처는 일반적으로 다른 시장의 참여자 보다 더 많은 정보를 받아서는 안 된다. 그러나, 기업은 몇몇 주주들과 특히 주요한 주주들에게 더 많은 정보를 그렇지 않으면 다른 주주들과 시장이 이용할 수 있는, 제공할 타당한 필요성이 있다. 예들 들어 다가올 자본 증가에 대한 예비토론과 관련하여 합병에 관한 협상, 분할에 대한 결정 그리고 공공유한책임회사법(Public Limited Liability Companies Act)에 따르는 결정은 정관 개정과 마찬가지로 다수의 동의를 요구한다. 그런 정보를 받은 주주들은 그 정보가 대중과 시장에 의해 만들어지기까지 섹션2-1의 거래에 대한 일반적인 금지규정의 적용을 받는다.

증권거래규제법(Stock Exchange Regulation)에 따르면, 기업은 증권거래규제법 섹션 5-1과 비교해 그런 내부정보가 제삼자와 공유되었을 때 비공개 선언과 정지 선언을 부득이 하게 해야만 한다. 이런 문제들에 대한 고지는 증권발행 회사가 증권거래소로 보내야 한다. 선언은 단지 요구가 있을 때만 증권거래소로 보내진다.

자료: Government's Ownership Policy, Naerings Og Handelsdepartementet, 2007, p55

〈표 5.5〉 공기업들의 모든 주주들의 동등한 대우를 보장하는 주요 단계와 실행

주요 단계	내용
주주들의 동등한 대우에 관한 명확한 정책의 개발	<p>주요 주주로서 정부는 자신의 권리를 제한해야 하고(“자신의 손을 묶어야 하고”) 모든 주주들의 동등한 대우에 관한 분명한 정책을 개발해야 한다.(사례 5.10 참조)</p> <p>이런 정책은 이사회와 경영진 그리고 지배 주주들에 의해 소액주주들이 부당한 대우를 받는 것을 방지하기 위해서 만들어진 일관적인 메커니즘에 관한 메뉴를 모든 주주에게 제공해야 한다. 이런 메커니즘은 선제권, 가중다수결제, 주주총회를 열 수 있는 권리 등을 포함한다.</p> <p>이런 정책은 정부가 신경써야 하는 법적인 특성에 대한 충분한 고려를 갖춘 사전사후 메커니즘의 합리적인 균형을 포함해야 한다. 이것은 상장된 기업의 소액주주들을 보호하기 위한 법과 규제의 대비로 최소한의 방어이다.</p> <p>이 정책의 모든 관련 요인들은 정부 소유권 정책뿐만 아니라 공기업의 지배구조와 관련된 규정과 통합되어야 한다. 이들은 또한 각 공기업의 허가와도 통합된다.</p> <p>간단하고 효율적인 옵션은 모든 공기업들이 일반회사법과 상장 요구조건 그리고 특히 이들이 소액주주에 대한 효율적이고 공정한 대우를 보장한다고 여겨질 때, 일반 기업들에게 적용되는 기업지배구조 규정을 적용하는 것이다. 이런 경우가 아니라면, 일반적으로 거래하는 기업들에게 요구되는 것 이상으로 정부는 소액주주의 보호를 위해 지배구조 대비에 강화된 다른 주주들과 협상해야 한다.</p>
정책들에 대한 적극적인 교류	정책은 모든 공기업들, 시장 그리고 주주들과 적극적으로 교류되어야 한다. 정부는 주주로서의 신뢰를 구축하고 공정하고 예측가능한 소유주임을 인식시켜야 한다.

주요 단계	내용
	만약 정책의 유의한 요소가 정부 소유권 정책과 공기업 지배구조 규정에서 통합된다면 교류가 용이하게 될 것이다.
이사회에서 소액주주들의 대의권 장려	정부는 누적투표와 같이 소액주주가 이사회에서 대의권을 행사하는 데 우호적인 임명절차를 개발해야 한다. 가능하다면 각각의 공기업 정관은 그런 임명절차를 제공해야 한다. 대안으로 정부는 이사회에서 소액주주 대표를 보장하는 주주 계약과 협약을 맺을 수 있다. 소액주주들은 또한 이사회 임명을 위한 임명위원회에도 참여할 수 있다.
공기업 이사회 이사들의 충성의무 명시	이사회 구성원들이 정부에 의해 임명되는 경우 공기업 법과 규칙은 정부 외에, 공기업 스스로와 모든 주주들에게 이사회 이사들의 충성의무를 강하게 세우도록 이를 분명하게 표현해야 한다. 이것은 소액주주에 대한 남용을 방지하고 사후 시정을 위한 필수선행조건이다.
주주총회에 소액주주의 적극적인 참여 장려	주주총회에서 소액주주들의 적극적인 참여는 부재중 투표를 허용하고 발생하는 비용을 줄이기 위한 전자수단을 발전시키는 메커니즘을 통해 모든 공기업에서 장려되어야 한다. 예를 들어 위임투표를 통해 종업원지주의 참여를 용이하게 하는 메커니즘도 포함된다.
공기업들이 모든 주주들과 교류하도록 장려	소유권 행사기관은 공기업들이 그들의 소액주주들을 확인하고, 그들에게 상장기업의 실천의무를 따라 경영정보를 시의적절하고 체계적인 형식으로 때를 맞춰 알려 주어야 한다. 공기업들은 소액주주들에게 특정한 이슈에 대해 적극적으로 토론하여 협의에 이를 수 있도록 준비의 과정에 도움을 주어야 한다.
소유권 행사기관에 의한 정보의 남용 방지	명확한 메커니즘과 절차는 비상장되거나 부분적으로 소유된 공기업들에 대해 소유권 행사기관이 지배적이고 중요한 주주로서 그들이 받은 정보를 남용하지 않도록 개발될 필요가 있다.

## 5.5

### 이해관계자 거래(related-party transactions)와 관련된 적절한 체계 개발

부당한 이해관계자와의 거래는 세계에서 가장 심각한 기업 지배구조의 위반으로 자주 보고된다. 부당한 거래는 다른 주주들의 비용으로 사적이익을 획득하는 메커니즘으로서 지배적인 주주나 기업내부자에 의해 이용된다. 이 때문에 OECD 규정은 “개인적이거나 집단적이거나 이루어진 그들이 가까운 사이에서 혹은 일반적인 시장 조건상에서 행한 모든 이해관계자 거래에 대한 경영정보는 완벽히 공개할 것”을 권고한다.

많은 사법권에서 거래에 대한 승인과 공시는 법적 요구조건이다. 또한 국제 회계기준(IAS 24) 또한 이해관계자들의 존재와 계약에 의해 재무제표가 영향을 받을 가능성을 배제하기 위해 재무적 정보가 모든 필요한 정보를 담고 있을 것을 확실시하는 가이드라인을 제시한다. 그러나 규칙체계가 만족스럽다고 할지라도 올바른 이행과 집행에는 많은 어려움이 따른다. 많은 경우 이해관계자 거래를 감시하는 것은 어렵고, 부당함을 증명하는 것은 더더욱 어렵다.

공기업의 경우에 이해관계자에 대한 일반적 정의는 아주 광범위하게 “지배하는 기업의 일반적 통제 아래의 기관들, 가족들과 중요한 관리직원이 포함된 유의한 주주들”을 포함하여 고려된다. 거래 상대방이 정부에 의해 통제되며 유의하게 연관되어 있을 때 그들의 정체성을 규정하기 어렵다. 이는 특히 정부가 공기업에 대해 많은 소유권을 가진 나라의 경우에 만연해 있다. 게다가 관련된 거래의 모든 적절한 정보를 공개하는 비용은 수익을 초과한다. 따라서 광범위한 이해관계자 거래의 경우, 특히 시장가격이 없으면, 거래가 부당한지 아닌지 확인하는 것이 어렵다.



#### 사례 5.4 공기업의 이해관계자 거래에 대한 국제회계기준(IAS 24) 수정 이유

공기업의 공시요건에 관한 관심의 주요 원인은 다음과 같다.

- a) 만약 가능하다 할지라도, 공기업이 모든 관계자들을 확인하는 것은 과도하게 부담스럽다. 그 확인 작업은 광대한 업무가 되지만 그러한 업무의 정확성은 실질적으로 제한될 것이다. 이는 불완전한 공시와 국제회계기준의 불이행을 가져온다.
- b) 때때로 공개되어야 하는 거래들은 과도한 면이 있고, 몇몇의 경우에 이는 기관 거래의 공시 대부분을 의미한다. 예를 들어 구입, 판매, 현금 보증금 등은 이해관계자 거래에서 공개되고 확인되어야 한다. 이런 공개의 관련성은 재무제표의 이용자들에게 제한된 가치이다.

이런 문제들은 여러 나라에나 만연해 있다. 몇몇 공기업들은 모든 “확인가능한” 관계자들과의 모든 “알려진” 거래에 대한 폭넓은 정보를 공개한다. 그러나 일부는 그들이 공기업이라는 사실은 공개하나, 임원/책임자는 이해관계자 거래를 하는 공기업과의 거래를 생각하지 않는다는 점을 계속해서 보여준다. 이런 차이는 공기업 간의 비교가능성의 부족을 초래한다.

자료: Amendments to IAS 24 Related Party Disclosures, IASB, September 2007.

정부 통제가 있는 경우에 왜 IAS 24가 수정되어야 하는지에 대해서는 이유가 있다. 두 개의 공기업은 유의미하게 같은 정부의 영향 아래 있기 때문에 서로 관련되어 있지 않다고 생각한다. 지표 접근은 예외조항이 정부에 의해 중대한 영향을 받거나 통제받는 기관에만 제공되어야 하는 것을 제안한다. 그러나 실제 영향력은 이런 예외의 이용을 불가능하게 한다(사례 5.5 참조).

중요한 주주이자 이사회 이사로서 정부는 공기업이 부당한 이해관계자 거래를 행하지 않는다는 점을 확인해야 한다. 이를 위해 관련된 명확한 정책을 개발해야 하고, 공기업이 관련 정보를 적절히 확인하고 결정하고 공개하는 것에 대해 충분한 규정을 제공해야 한다. 끝으로 소유권 행사기관은 감독관과 언론이 부당거래를 확인하고 폭로하는 데 방심하지 않도록 장려해야 한다(사례 5.6 참조).



#### 사례 5.5 IAS 24/정부 통제와 이해관계자의 정의

**요 약:** 2006년 9월 (IASB)이사회는 정부의 일반적 통제로 영향을 받는 이해관계자와 관련된 기관에 재정지원(relief)을 주어야 한다고 잠정적으로 합의했다. 하지만 이사회는 공시해야만 하는 거래나 상황의 존재가 감지되는 경우 그 기관은 이해관계자와 관련된 공시조건에 따른 재정지원을 받을 수 있다는 것을 명시하였다.

이사회는 잠정적으로 지표 리스트에는 다음의 내용들이 포함되어야 한다고 결정하였다. a) 기관이 특정한 방식으로 이행하도록 정부가 제시하는 방향과 강요의 존재 b) 두 기관이 비시장적 비율에서 이룬 거래의 존재 c) 공유된 자료의 이용 d) 정부에 위해 통제받는 두 기관간의 공동 이사회 이사 또는 e) 공통의 통제받는 기관 사이의 경제적으로 유의미한 거래들.

#### IAS 24가 제안한 개정 내용:

**17A:** 보고기관은 만약 다음의 조건에 해당하는 기관이라면 17항(paragraph)의 공시조건으로부터 면제 된다. a) 한 기관은 보고실체가 정부에 의해 통제되고 유의미하게 영향을 받기 때문에 이해관계자이고 다른 기관은 그 정부에 의해 통제되고 유의미하게 영향을 받는다. b) 보고 기관이 영향을 주고 또는 그 기관에 의해 영향을 받는다는 어떤 지표도 없다.

**17B:** 17A(b)항이 명시하고 있는 영향력의 존재를 나타내는 지표는 이해관계자들이 a) 비시장적 비율의 사업을 거래하고 b) 자료를 공유하고 또는 c) 경제적으로 서로간 유의미하게 관여할

때이다.

17C: 특정한 행동을 하도록 이해관계자들에게 정부가 방향을 제시하거나 강요하는 것은 17A(b)가 나타내는 영향이 존재한다는 것을 표시한다. 더구나 보고실체와 그밖에 실체의 공통적인 이사회 이사의 존재는 수익과 손해 그리고 재무적 상황에 영향을 미치는 관계를 이끌어 낸다. 기관들은 정부의 지시와 강요의 존재 또는 공통의 이사회 임원이 17A(b)항이 나타내는 영향이 존재함을 표시하는지의 여부를 고려해야 한다.

17D: 17B와 17C에서 설명되는 영향의 표시는 완전하지 않다. 보고실체는 보고실체가 영향을 주거나 영향을 받는 다른 요인과 환경을 제안하고, 보고실체가 문단 17의 요구조건을 따를 것을 요구하는 이해관계자를 확인한다.

17E: 보고기관이 17A항에 의해 정부에 의해 통제받고 유의미하게 영향을 받는 기관들에 영향을 미치거나 받는다는 어떤 표시도 없을 때, 보고기관은 그 효과에 대한 설명을 공개한다. 보고기관이 17A항의 예외사항에 대한 자격이 없을 때, 이해관계자들에 대한 기준의 공시조건에 동의할 수 있다.

자료: Amendments to IAS 24 Related Party Disclosures, IASB, September 2007.



### 사례 5.6 이탈리아 공기업의 이해관계자 거래와 관련한 규칙들

이해관계자 거래와 관련해서 이탈리아 공기업들은 일반회사는 민법(Civil Code)을, 상장기업의 경우는 TUF(Testo Unico della Finanza)의 규칙들을 따른다.

이런 문제들은 법정감사의 보고를 담은 연차보고서에서 다루지고 상장기업의 경우는 Civil Code의 2828조항과 TUF의 154-ter조항에 의해 반기보고서에서 다루진다.

게다가 민법(Civil Code 2391-bis)에 따르면 이탈리아 증권과 채권거래위원회(CONSOB-Commissione Nazionale per le Società e la Borsa)에 상장된 기업들에 대한 규정은 주식과 채권을 발행한 기업들에 대해 엄격하게 적용된다. 거래의 성격과 기업의 계속적인 경제적 이득에 관한 특별한 정보를 제공해야 한다.

자료: Italian Civil Code and TUF.

다음 표는 이행해야 하는 주요 활동을 설명한다.

〈표 5.4〉 이해관계자 거래에 대한 체계

주요 단계	내용
이해관계자 거래의 정의	<p>정부는 무엇이 공기업들의 이해관계자 거래로 간주되는지 분명히 정의해야 한다. 이는 IAS 24에 기초한 것으로 정부통제의 경우에 제공되는 특별한 예외사항을 고려해야 한다.</p> <p>소유권 행사기관은 특정한 방향으로 행동하도록 지시를 하거나 두 개의 정부 통제 기관 사이의 거래가 비시장적 가격으로 거래된다면 관련거래가 연관이 되어 있음을 알아야 한다. 또한 특별한 거래에 두 개의 공기업이 참여했다면 공동의 이사회 이사를 가졌다는 것을 의미한다.</p>
이해관계자 거래를 다루는 분명한 정책의 개발	<p>정책은 부당한 이해관계자 거래의 승인에 대해 충분한 의사결정 과정의 존재를 의무화해야 한다. 이는 이사와 주요 결정권자가 직·간접적으로 또는 제3자를 대신해 거래의 물질적 이해관계를 가졌는지에 대해 확인해 봐야 하는 요구조건을 포함한다. 두 개의 공기업 간 이해관계자 거래의 경우, 이사회와 정부 대표자들이 물질적 이해관계를 취득했는지 고려해야 할 것이다. 한 가지 옵션은 이해관계자 거래를 승인하기 위해 소액주주들의 다수결을 요구하는 것이다.</p> <p>또한 공기업들이 이해관계자 거래의 공개에 있어 IAS 24의 개정과 호환가능하고 참조할 수 있는 적절한 기준을 따를 것을 요구하는 정책을 세워야 한다. 이러한 기준은 공기업이 모든 이해관계자 거래의 경영정보를 재무설명서(재무제표)에 보고하는 것을 당연시해야 한다(사례 5.6 참조).</p> <p>관계자 거래의 노골적인 형식 즉 충분한 손익예측을 기초로 한 기업 내 이사와 상급자 그리고 다른 내부자에 대한 개인적 대출과 대부를 금지할 수 있다.</p>
적절한 이행을 보장하는 공기업에 대한 구체적인 규정 제안	<p>구체적 규정은 공기업들에게 이해당사자와 관련된 거래를 확인할 수 있도록 제공해야 한다. 이것은 유연성을 유지하면서 거래의 유형성에 기초하기 때문에 한계를 포함한다. 그래서 주요 거래를 작은 거래로 세분화하는 요구조건을 피하는 것은 쉬운 방법이 아니다.</p>
감독관과 언론이 방심하지 않도록 장려	<p>소유권 행사기관은 공기업의 이해관계자 공시에 대해 방심하지 않도록 외부 감사를 장려해야 한다. 이해관계자 거래에 대한 정책의 불이행과 특히 충분한 공시의 부족은 재무제표에 “한정된(qualified)” 의견만을 야기할 수 있다.</p> <p>드러난 이해관계자간 부당거래에 대한 언론의 역할 또한 중요하다. 적절한 훈련과 정보가 전문적인 보도를 장려하기 위해 제공되어야 한다.</p>

## 5.6 | 이해관계자 관계에 대한 적절한 공시를 보장

가이드라인은 공기업이 지속가능하고 재정적으로 건전한 기업을 건설하기 위해 이해관계자 관계가 중요함을 인지하고 법 또는 상호계약으로 수립된 그

들의 관계에 대해 충분히 인식할 것을 권고한다. 이해관계자 관계는 공기업에 있어 “공기업이 존재할 때는 언제나 일반 서비스 의무의 성취를 위해 중요하고, 공기업이 사회기반시설 부문에서 경제 발전 잠재력과 그들이 활동하는 공동체에 큰 영향력을 지니고 있을 수 있기 때문에” 특히 중요하다.(주석, p. 37)

가이드라인은 또한 정부가 민간부문에 적용되는 것과는 다른 목적을 추구하기 위해서 공기업을 이용해서는 안 된다는 것을 강조한다. 이해관계자에게 부여된 권리가 무엇이든 일반 주주총회와 이사회가 그들의 의사결정권을 유지해야 한다. 투명성과 책임성 면에서 가이드라인은 이해관계자에게 부여된 어떤 특정한 권리나 의사결정 과정에의 영향력은 분명하게 표현되어야 한다고 진술한다. 이해관계자 관계의 공시는 Global Reporting Initiative(GRI)와 같은 다양하고 자발적인 지속성에 대한 기준을 다룬다는 점을 보고함으로써 포함하거나 보완될 수 있다. 공기업을 위한 지속가능성 보고서를 위한 GRI를 참조하는 요건의 일례는 사례 5.7에서 볼 수 있다.

가이드라인은 상장된 공기업, 대규모의 공기업, 그리고 중요한 정책목표를 추구하는 공기업의 경우 이해관계자 관계(가이드라인 VI.B)에 관해 보고하는 것을 강조한다. 이런 보고는 공기업이 이해관계자와의 협력에 헌신했음을 보여주는 것이다. 적절한 보고와 의사소통을 통하여 공기업은 공공의 인지를 얻고 신뢰를 쌓으며 명성을 개선할 수 있다. 이는 또한 이해관계자의 기대와 관련한 위험을 관리하기 위한 중요한 도구이다(사례 5.8 참조).



#### 사례 5.7 스웨덴의 지속가능성 보고서에 대한 필요한 조건들

스웨덴에서 최근 채택된 “정부소유기업의 외부 보고를 위한 가이드라인(Guidelines for External Reporting by State-Owned Companies)”(사례 5.1 참조)는 공기업들이 “지속가능성 보고서”를 출간하도록 요구한다. “GRI 지침에 따른 지속가능성 보고서는 기업의 연차보고서 출간과 함께 개별적 회사의 웹사이트상에 발표해야 한다. 지속가능성 보고서는 개별적인 보고서이거나 또는 연차보고서 문서의 통합된 부분일 수 있다. 지속가능성 보고서는 독립된 감사와 보증을 통한 양질을 보장(quality-assured)받아야 한다. 보고서의 출간 일자는 연차보고서의 보고 주기(reporting cycle)에 따라야 한다.”

“GRI 가이드라인에 의하면 지속가능성 보고서는 다음을 포함해야 할 것이다.”

- ▶ 중요하다고 여겨지는 지속가능성 사안들의 보고와 간략한 분석, 그리고 그에 대한 이유
- ▶ 지속가능성 사안들을 고려하여 위험도와 기회 요소들 – 특히 회사의 발전, 성과, 입장을 이해하는 데에 필요한 비재무적 위험도와 기회 요소들 – 에 대한 분명한 보고
- ▶ 회사의 가장 중요한 이해관계자들을 위해 지속가능성 사안들을 고려하여, 심각한 위험도와 기회요소들을 확인하고 입장을 표명하기 위한 이해관계자들과의 대화와 이해관계자 분석에 대한 분명한 보고
- ▶ 지속가능한 발전을 위한 요구조건들에 대한 회사의 전략과 순응 방안 그리고 이 전략과 순응이 어떻게 현재와 미래에 회사의 결과물과 입장에 영향을 미치게 될 것인지에 대한 설명
- ▶ 회사 정책 서류와 UN 세계 보고서와 같은 국제회의에 있어서, 회사가 채택한 입장에 대한 보고서
- ▶ 얼마나 적극적으로 지속가능성 임무가 추구되었는가와 활동 계획, 책임성 분배, 교육과 훈련, 사후 점검을 위한 통제와 유인체계에 대한 설명
- ▶ 성과지표들에 기반한 결과물과 목표에 대한 분명한 보고서
- ▶ 회사의 보고 출발점으로 삼은 회계 원칙들과 그 한계점

자료: Guidelines for External Reporting by State-Owned Companies, Regeringskansliet, 2007, pp. 3~4



### 사례 5.8 노르웨이 공기업들 주주보고서의 필요 조건

노르웨이에서는 “정부의 소유권 정책(Government's Ownership Policy)”에서 주주관계에 대해 공기업에 대한 구체적인 요구조건을 제시한다. “정부는 정부가 소유권을 가진 회사의 재무, 사회적 책무와 환경 문제에 대해 열린 대화를 해야 한다. 그리고 어떻게 이런 문제들을 실제로 다루고 어떤 결과를 이뤘는지에 대한 정보를 제공하도록 한다. 회사의 연차보고서와 웹사이트를 이용해야 한다. 국제적 협력을 하는 대기업은 보고의 표준인 “GRI”를 이용해야만 한다. 이 표준은 유엔환경계획(UNEP)의 전폭적인 지지를 받는다.”

자료: Government's Ownership Policy, Naerings Og Handelsdepartementet, 2007, p42.

가이드라인은 특히 상장 공기업과 대규모의 공기업, 그리고 중요한 정책목표를 추구하는 공기업 또는 보편적 서비스 의무를 지니는 공기업의 경우 들어가는 비용을 충분히 고려하여 이해관계자 사안에 관해 보고할 것을 권고한다. 가이드라인은 현존하는 최고의 사례들과 사회·환경적 책임 공시에 관한

최근에 개발된 가이드라인을 언급하고 있다. 또한 신뢰성을 강화하기 위하여 이러한 보고를 독립적으로 조사할 것을 요청한다. 마지막으로 정부는 소유주로서 이해관계자 관계, 좋은 사례 선정, 그리고 정책을 분명히 나타내기 위한 종합적 수준에서 보고할 수 있어야 한다.

가이드라인은 공기업이 “내부윤리규정을 위한 순응 프로그램을 개발하고 실행하고 의사소통할 것”을 권고한다(가이드라인 IV.C.). 상업적 그리고 정책적 목표의 상호 작용과 공기업이 일반 사업 사례들에게 가질 수 있는 영향을 고려할 때 윤리적 책무와 효과적인 행동에 있어 신뢰성을 쌓는 것은 특히 공기업에 중대하게 여겨진다. 이해관계자는 규정을 개발하고 실행할 때에 고려할 중요한 당사자이다. 그들은 또한 관계된 기업 결정에 의해 첫 번째로 영향을 받는 자들이다. 그러므로 이해관계자 관계에 대한 보고는 전형적으로 내부윤리규정의 순응을 다룬다(사례 5.9 참조).



#### 사례 5.9 이탈리아의 기업의 사회적 책임과 공기업 윤리규정

주주로서, 재정경제부(The ministry of Economy and Finance)는 상장되거나 비상장된 모든 공기업들에 대한 기업의 지배구조 원칙과 좋은 사례들을 개발한다.

기업의 사회적 책임의 홍보는 공기업들의 기업지배구조 모형에서 중요한 요인이다. 가장 큰 공기업은 공식적으로 그들의 연차보고서와 강령에 직원들에 대한 전문성 성장과 만족뿐만 아니라 기업의 사회적 책임을 홍보하기 위한 약속을 발표한다. Enel, Eni와 Trenitalia(철도운송회사)같은 회사들은 매년 안정성과 환경서비스의 질에 대한 지표, 목표, 결과를 포함한 “사회·환경 지속가능성 보고서”를 발행한다.

더군다나 대부분의 공기업들은 주주들에 대한 특별한 의무를 분명하게 정의한 “기업윤리규정”을 발행한다. 윤리규정은 기업의 경영활동과 운영의 성과를 달성하는 약속과 책임성뿐만 아니라 주주들과 회사의 관계에 대한 일반적인 원칙을 언급한다.

〈표 5.5〉 공기업과 주주들의 효과적인 보고 메커니즘을 개발하는 방법

주요 단계	설 명
공기업들에게 이해관계자 관계에 대한 보고 요구	<p>소유권 행사기관은 공기업들이 이해관계자 관계에 대해 연차보고서 또는 특별한 이해관계자 보고서를 통해 보고하도록 요구해야 한다. 예를 들어, 정부의 소유권 정책에서 특별한 지배구조 규정 또는 투명성에 초점을 맞춘 지침으로 언급될 수 있다(사례 5.8 참조).</p> <p>소유권 행사기관은 분명한 한계와 어떤 공기업들이 고려되는지를 결정할 수 있는 기준을 세워야 한다. 중요한 정책적 목표를 추구하는 공기업뿐만 아니라 상장된 대규모의 공기업들을 포함해야 한다.</p> <p>소유권 행사기관은 또한 분명하게 무엇이 이해관계자 보고에서 주요 내용인지를 나타내야 하며 이를 위한 기준을 제시해야 한다. 기준은 국가 기준이거나 또한 국제적 사업을 시행하는 공기업을 위한 적절한 국제 기준일 수 있다(사례 5.7 참조). 발생한 비용분석, 사항적절성 분석을 포함하고 실행을 용이하게 하는 특별한 규정의 유효성을 충분히 고려한 후에 행해져야 한다.</p>
윤리규정 준수를 포함한 보고 보장	<p>이해관계자 보고는 어떻게 공기업들이 효율적으로 그들의 내부윤리규정을 준수하는지에 대한 정보를 포함해야 한다.</p> <p>이는 불법으로 또는 이사회나 옴부즈만에게 비밀스럽게 접근하는 등과 같은 비윤리적 행동으로부터 공기업들이 이해관계자 보고를 보호하는 메커니즘을 실시하는지를 나타낸다.</p>
이해관계자 보고에 대한 이사회 책임 명료화	<p>소유권 행사기관은 공기업 이사회가, 특히 정부에 의해 임명된 이사가 이해관계자 이슈에 관한 그들의 책임을 인지하는 것과 효과적으로 이해관계자 보고를 감독하는 것을 보증해야 한다.</p> <p>공기업 이사회는 이해관계자 보고서 내용의 정확성에 대해 책임져야 한다. 이 책임은 최소한 이해관계자 문제에 대한 연례적 토론, 이해관계자 보고에 대한 효과적인 토론 그리고 공식적인 승인을 포함한다. 이는 만약 필요하다면 예를 들어 이해관계자 관계가 전략적인 것으로 고려되거나 유의미한 비용과 위험이 발생할 때는 특별히 구성된 위원회를 통해 행해질 수 있다.</p>
이해관계자 보고에 대한 감사	<p>소유주로서 정부는 또한 이해관계자 보고가 독립적이고 전문적인 회계감사관에 의해 감사받도록 요구할 수 있다.</p> <p>이는 각각의 공기업들의 주도로 행해질 수 있다. 대안으로, 주주로서 정부는 모든 공기업의 이해관계자 보고서를 감사하는 전문 회계감사관을 고용할 수 있다. 현재의 실행과 이해관계자 보고의 질을 높이기 위한 특별한 규정의 개발을 평가할 수 있다.</p>
이해관계자 관계에 관한 종합수준의 보고로 좋은 사례 세움	<p>소유주로서 정부 스스로 이해관계자 관계에서 종합적인 수준으로 보고해야 한다.</p> <p>이는 소유권 행사기관으로서 발간하는 연차 종합보고서로 보일 수 있다. 종합 보고서는 이해관계자 관계에 관한 정부 정책이 무엇인지 나타낼 수 있고, 이런 관점에서 공기업들이 현재 실행에 대한 정보도 제공할 수 있다.</p>
공기업이 적정하게 보고하도록 격려	<p>소유권 행사기관은 공기업들이 이해관계자 관계를 충분히 일련의 구체적인 행동으로 보고하도록 격려할 수 있다. 우선은 이해관계자 보고에 대한 구체적인 규정을 제공할 수 있다. 또한 이해관계자 보고에 관한 상(awards)을 조직화할 수 있고 공기업들이 구체적으로 관련된 상에서 경쟁할 수 있도록 격려할 수 있다(사례 5.3참조).</p>

주요 단계	설 명
적극적인 의사소통 정책 채택	소유권 행사기관은 이해관계자 이슈, 관련된 정책과 공기업의 실천들을 언론에 알리는 것과 언론에게 공기업들이 효과적인 활동을 발전시킬 수 있도록 요청할 수 있다는 점에서 적극적인 의사소통 정책을 개발할 수 있다.



### 사례 5.10 프랑스에서 이해관계자 이슈에 관한 특별상 수상

프랑스에는 수많은 공기업들이 차별에 대한 투쟁을 담당해 인사부에 특화된 권한을 줌으로써 “다양성” 측면에서 좋은 사례를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 2006년 보고서에서 탈레스(Thales)는 글로벌 전략에서 통합된 다양성으로, 아레바(Areva)는 장애인 통합, 남녀평등, 젊은 직원 통합과 다양성 훈련으로, EDF는 양성 평등정책과 임금불평등 감소로, La Poste는 다양성 진단으로, Air France는 다양성에 대한 내부투표로 그리고 ADP는 다양성 훈련으로 상을 받았다. 성장하는 GDF와 EDF를 포함한 많은 공기업에서 GRI의 지속가능성 보고서를 채택하고 있다.

출처: *L'État Actionnaire, 2007, p. 18.*

#### 주(Notes)

- 1) 기업 지배구조와 관련한 RIA 사용에 대한 더 많은 규정은 Towards Better Regulation in Corporate Governance, Experience in Implementing Regulatory Impact Assessment, OECD (2008) 참조
- 2) Towards Better Regulation in Corporate Governance, Experience in Implementing Regulatory Impact Assessment, OECD (2008) 의 각주 28 참조

# 관련 가이드라인과 책임성과 투명성에서의 상응하는 주제

## 부 록

1. 목표설정			
II.A.	정부는 소유권정책의 전반적인 목표, 공기업 지배구조에서의 정부의 역할, 소유권정책의 이행방법 등을 정의하는 소유권 정책을 개발하여야 한다.	1.2.	소유권 정책의 개발
		1.3.	소유권 행사주체의 구체적인 성과목표 설정
		1.4.	공기업의 의무정의 및 검토
VI.A.	공기업 이사회는 정부 및 소유권 행사기관이 설정한 목표하에서, 반드시 경영감독과 전략적 방향설정의 기능을 수행해야 한다.	1.6.	공기업의 연간 성과목표 (Target)와 목표 (Objective)의 정의
		1.7.	적정 성과지표의 개발
V.E.1.	공기업은 OECD의 기업지배구조 가이드라인 지침에 설명된 모든 문제들에 대한 원정보를 공개하여야 하며, 소유주로서의 정부와 일반대중의 중요 관심영역에 초점을 두어야 한다.		
I.C.	일반적으로 수용되는 규범을 넘어서 공공서비스를 수행하기를 요구받는 공기업의 의무와 책임은 법과 규정으로 명확하게 부여되어야 한다. 그와 같은 의무와 책임은 일반대중에게 공개되어야 하며, 관련비용은 투명한 방법으로 보전되어야 한다.	1.5.	“특별한 의무 (Special Obligation)”의 확인, 비용, 재정지원
2. 성과평가			
II.F.	적극적인 소유주로서 정부는 각 기업의 법적 구조에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 정부의 주된 책임에는 공기업의 성과평가, 정기적인 감독을 뒷받침하는 보고시스템의 확립 등이 포함된다.	2.2.	지속적인 성과감독
		2.3.	연례 성과평가
		2.4.	성과의 벤치마킹
3. 성과감사			
V.B.	공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발하고, 모니터링이 가능한 내부 감사기능을 확립하며, 이사회 및 감사위원회(또는 동등한 역할을 수행하는 조직)에 직접적으로 보고하여야 한다.	3.2.	내부 감사
V.C.	공기업, 특히 대규모 공기업의 경우 국제기준에 맞춘 외부 독립감사를 매년 받아야 한다. 특별한 정부통제절차의 존재가 이러한 외부 독립감사를 대체하지는 않는다.	3.3.	외부 및 독립 감사

II.E.	조정기관 또는 소유권 행사기관은 의회와 같은 대표기구에 책임을 져야 하며, 정부감사기구를 포함한 관련 공공기관과의 관계를 명확히 해야 한다.	3.4.	정부 감사
II.F.	적극적인 소유주로서 정부는 각 기업의 법적 구조에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 정부의 주된 책임에는 공기업의 성과평가, 정기적인 감독을 뒷받침하는 보고시스템의 확립 등이 포함된다.		

#### 4. 성과보고

V.A.	조정기관 또는 소유권 행사기관은 공기업에 대한 일관되고 종합적인 보고시스템을 개발하여야 하며, 매년 공기업에 대한 종합보고서를 발간하여야 한다.	4.2.	소유권 행사기관의 종합 보고서의 발간
		4.3.	소유권 행사기관의 웹사이트 개발 및 수시 업데이트
II.E.	조정기관 또는 소유권 행사기관은 의회와 같은 대표기구에 책임을 져야 하며, 정부감사기구를 포함한 관련 공공기관과의 관계를 명확히 해야 한다.	4.4.	의회 보고

#### 5. 공기업의 적절한 정보공개

V.D.	공기업은 반드시 상장된 기업과 동등한 수준의 회계 및 감사기준을 준수하여야 한다. 대규모 또는 상장공기업은 국제적으로 승인된 기준에 따라 재무정보와 비재무정보를 공개하여야 한다.	5.2.	공기업의 정보공개 및 투명성에 관한 정책 개발
		5.3.	집행에 대한 후속조치 및 우수사례에 대한 독려
V.E.	공기업은 OECD의 기업지배구조 가이드라인 지침에 설명된 모든 문제들에 대한 원정보를 공개하여야 하며, 소유주로서의 정부와 일반대중에게 중요 관심영역에 초점을 두어야 한다.		
VI.E.2.	기업의 소유권과 의결권 구조		
VI.E.3.	물질적인 위험요소와 그러한 위험을 관리하기 위해 취해진 조치들		
IV.B.	중요한 정책목표를 추구하는 공기업뿐 아니라 상장공기업 또는 대규모 공기업 또한 이해관계자와의 관계에 대해 보고하여야 한다.		
VI.E.4.	보조금을 포함하여 정부로부터 받은 재정지원과 공기업을 대표하는 임무		
VI.E.5.	관련 기관과의 물질거래 (Material Transaction)	5.5.	관련 정당거래를 처리하기 위한 적합한 틀의 개발
III.B.	공기업은 반드시 모든 이해관계자에 대하여 높은 수준의 투명성을 준수하여야 한다.	5.4.	공기업의 이해관계자에 대한 동등한 대우의 보장
III.C.	공기업은 이해관계자와의 협의와 적극적인 의사소통을 발달 시켜야 한다.		
IV.B.	중요한 정책목표를 추구하는 공기업뿐 아니라 상장공기업 또는 대규모 공기업 또한 이해관계자와의 관계에 대해 보고하여야 한다.	5.6.	이해관계자와의 관계에 대한 적합한 정보공개외 보장

## 연구총괄

박정수(공공기관정책연구센터 소장)

## 참여 연구원

김정확(공공기관정책연구센터 공공정책연구팀)

박도림(공공기관정책연구센터 공공정책연구팀)

이승혜(공공기관정책연구센터 공공정책연구팀)

이주경(공공기관정책연구센터 공공정책연구팀)

전미미(공공기관정책연구센터 경영평가연구팀)

홍유화(공공기관정책연구센터 공공정책연구팀)

공공기관정책자료 11-01

## 책임성과 투명성 : 정부소유권을 위한 지침

2011년 6월 23일 인쇄

2011년 6월 30일 발행

발행인 | 원 윤 희

발행처 | 한국조세연구원

138-774

서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL: 02) 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 | 1993년 7월 15일 제21-466호

조판 및 인쇄 | 경성문화사 Tel: 02)786-2999

ISBN 978-89-8191-529-2

※ 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

