

공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구

2011. 12

허경선 · 라영재

Kipf 한국조세연구원

서 언

공공기관은 민간기업과 달리 기관의 소유와 운영에 있어서 국민-정부-경영진의 복잡한 주인-대리인 문제를 가지고 있기 때문에 구조적으로 방만 경영과 도덕적 해이가 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고 공공기관 경영의 효율성을 높이는 것은 공공기관 관리정책이 당면한 최고의 정책목표이다. 공공기관의 효율성을 높이고 성과를 향상하기 위하여 다양한 정책이 시도되었으며 이 중에서 특히 강조되고 있는 것이 공공기관 지배구조의 개선이다.

공공기관의 지배구조는 공공기관의 전략적 의사결정과 경영활동이 국가와 국민의 이익을 위해서 이루어지도록 작동하는 내부 및 외부의 이해관계자들에 의한 견제·감시구조를 의미한다. 공공기관의 지배구조는 기관의 소유권, 내부지배구조(이사회 및 기관장의 선임, 권한, 평가), 외부지배구조(경영평가, 경영 보고 및 공시)가 핵심적인 요소이다. 공공기관의 지배구조는 공공기관의 경영효율과 성과에 커다란 영향을 주는 것으로 알려져 있으며, 특히 최근의 공공기관운영에 관한 법률(2007.4)은 공공기관의 지정과 유형화에 따라 각기 다른 지배구조를 의무화하고 있다. 그러나 공공기관 지배구조가 실제로 어떻게 역할을 수행하고 있는지, 공공기관 지배구조의 현 수준이 어느 정도인지에 대해서는 아직까지 체계적인 연구가 미흡한 편이다.

본 연구에서는 우리나라 공공기관 지배구조의 현황 진단과 개선방향을 제시하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있으며 이를 위해 다양한 학문적 접근을 시도하였다. 첫째, 문헌자료와 현황 조사를 통해 우리나라 공공기관의 지배구조 현황 및 역할, 이슈에 대한 파악과 분석을 시도하였다. 둘째, 공공기관 지배구조의 세계적 표준으로 평가받

는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대해 살펴보고, 월드뱅크의 활동을 살펴보았다. 셋째, OECD 회원국의 지배구조 개선 사례를 살펴보고 지배구조 개선의 진행방향을 파악하여 우리나라 공공기관 지배구조 개선의 장단기 방향을 설정하는 데 활용할 수 있도록 하였다. 넷째, 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 정책적 관심을 경영실적 평가 지표를 활용하여 분석하였다. 마지막으로 월드뱅크의 방법론을 활용하여 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 우리나라 공공기관 지배구조가 얼마나 부합되는지를 평가하고 분석하였다. 이를 통하여 본 연구가 현 지배구조의 수준을 진단하고 미흡한 부분을 파악하여 향후 우리나라 공공기관 지배구조의 개선방향을 논의할 때 하나의 참고자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 허경선 박사와 라영재 박사가 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 연구보고서의 작성에 있어 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나에서 많은 도움을 주신 이화여대 조택 교수, 한경대 이원희 교수에게 감사드리고, 관련 세미나 및 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내외 동료 박사들께도 감사를 표한다. 또한 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들에게도 함께 감사드린다. 그리고 보고서 작성 과정에서 자료 수집 및 정리 등에 도움을 준 김미경 연구원, 김언덕 연구원, 이해인 연구행정원, 양유정 연구행정원에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓰신 본원 출판팀 직원 여러분께도 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책적 시사점

공공기관은 민간기업과 달리 기관의 소유와 운영에 있어서 국민-정부-경영진의 복잡한 주인-대리인 문제를 가지고 있기 때문에 체질적으로 방만 경영과 도덕적 해이가 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고 공공기관 경영의 효율성을 높이는 것은 공공기관 관리정책이 당면한 최고의 정책목표이다. 공공기관의 효율성을 높이고 성과를 향상하기 위하여 1980년대 초반부터 본격적인 공공기관관리 정책이 도입되어 왔으며 다양한 정책이 시도되었다. 이 중에서 특히 강조되고 있는 것이 자율·책임경영에 입각한 성과관리의 강화와 공공기관 지배구조의 개선이다.

공공기관의 지배구조는 공공기관의 전략적 의사결정과 경영활동이 국가와 국민의 이익을 위해서 이루어지도록 작동하는 내부 및 외부의 이해관계자들에 의한 견제·감시구조를 의미한다. 공공기관의 지배구조는 기관의 소유권, 내부지배구조(이사회 및 기관장의 선임, 권한, 평가), 외부지배구조(경영평가, 경영 보고 및 공시)가 핵심적인 요소이다. 공공기관의 지배구조는 공공기관의 경영효율과 성과에 커다란 영향을 주는 것으로 알려져 있으며, 특히 최근의 공공기관운영에 관한 법률(2007.4)은 공공기관의 지정과 유형화에 따라 각기 다른 지배구조를 의무화하고 있다. 그러나 공공기관 지배구조가 실제로 어떻게 역할을 수행하고 있는지에 대해서는 아직까지 체계적인 연구가 미흡한 편이다. 공공기관의 효율성을 향상시키기 위한 지배구조 개선은 지속적으로 이루어지고 있으나 이에 대한 근거와 지배구조의 효과에 대한 정책적 연구는 부족하다고 할 수 있다. 또한 지배구조를 어떤 식으로 개선하는 것이 공공기관의

성과 향상에 도움이 되는지에 대해 정확한 방향과 모델 제시가 어려운 상황이다.

본 연구에서는 우리나라 공공기관 지배구조의 현황 진단과 개선 방향을 제시하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있으며 이를 위해 다양한 학문적 접근을 시도하였다. 첫째, 문헌자료와 현황조사를 통해 우리나라 공공기관의 지배구조 현황 및 역할, 이슈에 대한 파악과 분석을 시도하였다. 둘째, 공공기관 지배구조의 세계적 표준으로 평가받는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대해 살펴보고, 월드뱅크의 활동을 살펴보았다. 셋째, OECD 회원국의 지배구조 개선 사례를 살펴보고 지배구조 개선의 진행방향을 파악하여 우리나라 공공기관 지배구조 개선의 장단기 방향을 설정하는 데 활용할 수 있도록 하였다. 넷째, 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 정책적 관심을 경영실적평가 지표를 활용하여 분석하였다. 마지막으로 월드뱅크의 방법론을 활용하여 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 우리나라 공공기관 지배구조가 얼마나 부합되는지를 분석하였다.

공공기관의 현황 분석에서 이슈와 쟁점이 가장 많이 발생하는 부분이 임원의 임명과 해임, 이사회의 독립성과 전문성에 대한 것이다. 특히 비상임이사제도는 도입된 지 상당한 시간이 흘렀음에도 불구하고 아직까지 실질적인 효과에 대해서는 부정적인 의견이 많이 발생하고 있다. 해외의 사례를 살펴보아도 이사회의 운영개선과 교육에 많은 노력을 기울이고 있다. OECD 회원국의 경우 이사회가 안정적으로 내부건제와 감독의 기능을 수행하고 있으며, 개발도상국의 경우 이사회의 전문성을 높이기 위한 교육프로그램제도의 운영과 책임경영을 확보하기 위한 이사회와 이사의 평가방안에 대해 고심하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소유권의 확립과 집중화 역시 해외 사례에서 지배구조 개선의 공통적인 흐름으로 나타나고 있다. OECD 회원국의 경우 기존의 외부 경영평가보다는 소유권 조정 기관의 상시적인 컨설팅과 자문, 내부지배구조의 확립 등이 최근

들어 더욱 주된 관리수단으로 활용되고 있다.

본 연구에서는 공공기관 지배구조의 국제표준으로 활용되는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 활용하여 우리나라의 공공기관 지배구조의 수준을 파악하고자 하였다. 월드뱅크의 방법론을 활용하여 분석을 진행하였으며, 분석의 객관성을 높이기 위하여 공공기관 정책 전문가와 공기업 담당자를 대상으로 우리나라 공공기관 지배구조의 제도와 실제에 대하여 조사하였다. 분석 결과, 전반적으로 우리나라의 지배구조가 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대한 수용이 많이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 OECD 가이드라인을 대폭 수용하여 2007년 공운법의 실시를 통해 공공기관 소유권의 집중과 기관의 자율성을 확대하기 위한 각종 내부지배구조 장치를 강화하였기 때문이다.

그러나 우리나라 공공기관 지배구조의 경우 아직까지는 법령 및 규제 분야에서는 상대적으로 점수가 낮고 이사회 분야는 더욱 낮게 나타나고 있다. 이는 공기업 법령 및 규제 분야에서는 공공서비스의 의무 및 책임(PSO)을 법령에 명확히 명시하지 않은 경우가 더 많이 존재하고 공공기관 재정조달의 경쟁중립성이 우리나라의 경우 오히려 생소한 개념이기 때문이다. 이사회 분야에서는 우리나라 공공기관의 이사회 구성이 비상임 이사제도와 임원추천위원회의 도입에도 불구하고 이사의 선임과정이 독립성을 확보하기 어려운 구조로 되어 있어 이사회 독립성과 결정권이 약화되기 때문이다. 따라서 독립적인 경영감시기능을 제대로 수행하기 어렵고 이사회에 최고 경영자의 임명 및 해임 권한도 주어져 있지 않다. 또한 종업원 대표가 이사회 구성에 참여하지 않고 있고 종업원 대표가 기관의 경영에 대표권을 행사하는 장치가 제도적으로 마련되어 있지 않다. 또한 이사회 실적 평가 역시도 기관의 자율성에 맡겨져 있어 엄격하게 이루어지지 않고 있다.

제도상의 취약점과 더불어 또 다른 이슈는 법률상의 공공기관 지

배구조 제도와 실제 운영이 다르다는 점이다. 우리나라는 2007년 공공기관운영에 관한 법률에서 지배구조에 대한 개선안을 대폭 수용하여 법률과 제도에 있어서는 상당히 OECD 가이드라인의 수용도가 높지만, 실제 운영은 전반적으로 법률과 제도의 취지를 살리지 못하는 것으로 나타났다. 특히 소유권 행사와 이사회 운영의 경우, 2007년 공운법에서 많은 개선안이 도입된 분야지만, 아직까지 운영에 있어서는 많은 취약점을 보이고 있어 이에 대한 보완이 필요함을 알 수 있다.

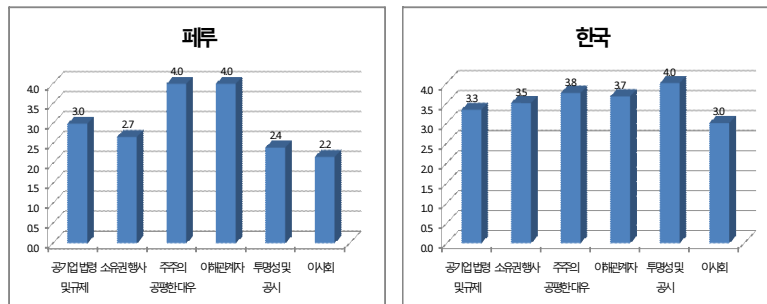
각각의 항목별로 제도·법률 평균과 실제 운영 평균을 비교하면 다음과 같은 항목에서 특히 차이가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 가장 차이가 큰 항목은 공공기관의 PSO (공공서비스 책무)에 관한 항목(II C)으로 제도상으로는 잘 설정이 되어 있으나 실제로 PSO의 공표 및 비용보상 방법이 제도와 다르게 운영되고 있음을 보여주고 있다. 또한 공기업의 경영자율권(II B) 역시 실제로는 잘 지켜지지 않고 있는 것으로 나타났으며 공기업의 이사회 임명(IV C)과 역할(VI B)에 대해서는 실제 운영이 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 또한 정부의 소유권과 관련한 법률 및 규제체계(IA, IE, IIA) 역시 제도상으로는 설정되어 있으나, 실제 운영에서는 소유권이 명확하게 구분되어 집행되지 않는다는 평가가 많았다. 따라서 이러한 제도·법률과 실제 운영의 차이가 크게 나타나는 항목에 대해서는 차이가 발생하는 원인에 대해 심층적으로 분석하고, 실제 운영이 제도의 취지에 부합할 수 있도록 보완방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 이러한 차이가 우리나라의 실정에 잘 맞지 않는 제도의 도입으로 인한 것은 아닌지, 제도 자체에 대한 검토도 수반되어야 한다.

우리나라의 공공기관 지배구조를 OECD 가이드라인과 비교해 보는 것은 여러 가지 면에서 다양한 활용 가능성을 제공하고 있다. 공공기관 지배구조 개선이 지속적으로 이루어져 왔지만 개선의 정

도를 측정하고 개선의 방향을 제시하기 위해서는 우선적으로 현재의 공공기관 지배구조 수준의 진단이 필요하기 때문이다. 본 연구에서 분석된 공공기관 지배구조의 진단 결과는 향후 지배구조의 개선이 추진될 때 베이스라인 자료로 활용될 수 있으며 외국과의 비교에 있어서도 유용한 자료로 활용될 수 있다. OECD 가이드라인을 따르는 것이 그 국가에 가장 적합한 모델이라고는 할 수 없지만, OECD 가이드라인과의 비교는 그 국가의 공공기관 지배구조의 방향성과 강조점을 용이하게 파악할 수 있는 기준선을 제공한다.

예를 들어 한국의 공공기관 지배구조 평가결과와 페루의 결과를 비교해 보면 두 국가의 차이점을 확인할 수 있다. 페루의 경우 상대적으로 주주의 공평한 대우와 이해관계자에 더 중점을 두고 지배구조를 운영하고 있는 반면 투명성 및 공시와 이사회 운영에 있어서는 낮은 점수를 나타내고 있다. 반면 한국의 경우 공기업 법령 및 규제 분야와 이사회 분야를 제외하고는 고른 점수를 보여주고 있다.

[그림 1] 공공기관 지배구조 평가의 국가별 비교¹⁾



또한 이렇게 공공기관 지배구조 평가를 위해 각종 법률과 문헌정

1) 페루의 공기업 지배구조 평가의 결과 요약은 본 보고서의 [부록3, 월드뱅크의 페루 공기업 지배구조 평가]를 참조할 것. 보다 상세한 내용을 위해서는 월드뱅크의 보고서 참고.

보를 확인하고 전문가의 자문을 받는 과정에서 우리나라 공공기관 지배구조의 부족한 방향에 대해 구체적으로 확인할 수 있었으며 평가결과를 분석하여 새로운 개선방향을 제시할 수 있었다. 본 연구의 지배구조 평가결과는 향후 공공기관 지배구조의 개선에 있어서 고려해야 할 여러 가지 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 이사회와 실질적인 활성화가 필요하다는 것이다. 1999년의 정부투자기관관리기본법의 개정과 2007년 공운법의 도입으로 이사회 운영의 독립성 확보와 내실화를 위해 제도적으로 많은 개선안이 도입되었다. 그러나 이사회 운영의 첫 출발점이 되는 이사의 선임 과정이 아직도 독립성이 확보되지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 임원추천위원회가 도입·활용되고 있지만 절차만 번거로워졌을 뿐 이사 선임의 독립성 확보에는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 또한 전문성과 역량 있는 비상임이사를 선임하기 위해서는 그러한 인력이 충분히 있어야 하지만, 전문성 있는 후보를 찾기 어렵다는 문제점이 계속적으로 존재하고 있다. 따라서 이사로 선임된 후 전문성을 향상시킬 수 있는 지속적인 교육프로그램과 역량을 발휘할 수 있는 평가제도와 인센티브제도가 개발되어야 한다.

둘째, 경쟁중립성에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 경쟁중립성은 시장에서 경쟁하는 공기업의 경우 민간기업과 같은 조건에서 동등하게 경쟁해야 한다는 개념으로, 공기업에 대한 각종 특혜에 대해 금지하고 있다. 경쟁중립성은 OECD를 중심으로 현재 지속적으로 강력하게 권장되고 있으며 향후 그 압력이 더욱 커질 전망이다. 우리나라의 경우 설립법에 근거하여 독점권을 인정받고 국가정책을 수행하는 공공기관이 상당수에 달해, 이러한 경쟁중립성의 직접적인 적용이 힘든 상황이다. 그러나 국제적인 가이드라인으로 경쟁중립성이 채택된다면, 우리나라 역시 즉각적인 대응이 필요할 것이다. 따라서 OECD의 경쟁중립성 개념에 어긋나는 우리나라 공공기관의 특혜 현황에 대해 우선적으로 파악하는 것이 필요하며, 경쟁

중립성 주장에 대한 대응방안을 준비하는 것이 필요하다.

셋째, 지배구조의 개념 자체가 공기업의 이해관계자에 대한 분석과 견제장치를 의미하고 있다. 따라서 기관의 이해관계자를 파악하고 이해관계자별로 의견을 수렴하여 기관의 경영에 반영하는 지속적인 의사소통 장치를 마련하는 것이 필요하다.

공공기관의 지배구조의 개선은 공공기관을 투명하게 운영하여 주인-대리인 비용을 줄여주고 합리적인 의사결정을 도출할 수 있도록 할 것이다. 그러나 현재 공공기관 지배구조가 어떤 수준인지를 파악하지 않고서는 지배구조 개선의 장단기 계획을 도출하기 어렵다. 본 연구에서는 OECD 지배구조 가이드라인을 활용하여 공공기관 지배구조의 수준을 평가해 보았으며 이러한 평가의 활용방안을 제시하였다. 제도적 측면과 실제적 측면 양쪽에서 공공기관 지배구조의 수준을 정기적으로 평가하는 것은 지속적인 데이터의 축적과 개선 정도의 확인이 가능하다는 점에서 커다란 효용이 있다. 본 연구는 문헌정보와 관련 전문가와 공공기관 담당자로 구성된 자문 의견을 통해 지배구조의 수준을 평가하였으나, 향후 지배구조 평가에서는 공공기관 정책 실무자의 의견이 보완된다면 더욱 정확한 평가와 진단이 이루어질 수 있을 것이다.

목 차

I. 서 론	19
II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근	21
1. 지배구조의 개념	21
가. 지배구조의 개념	21
나. 기업지배구조의 구성요소와 유형	23
2. 공공기관과 지배구조	25
가. 공공기관의 제도적 구성요소	25
나. 공공기관의 특징	26
다. 공공기관 지배구조의 특징	28
3. 지배구조와 성과	30
가. 공공기관의 성과	30
나. 지배구조와 성과의 연계성	32
III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점	46
1. 기업지배구조의 제도 변화	46
가. 일반적인 지배구조의 쟁점	46
나. 국내 민간기업 지배구조 제도 변화	48
2. 기업지배구조 관련 평가 및 쟁점	51
가. 기업의 지배구조 평가 수준	51
나. 사외이사 및 감사에 대한 지적	53
다. 감사 및 감사위원의 문제	56
3. 공공기관의 지배구조 변화와 대안	58

가. 공공기관의 지배구조의 문제점	58
나. 공공기관 지배구조 혁신방안의 주요 내용	60
다. 현행 공공기관 지배구조 개선	62
라. 공공기관 지배구조에 대한 외부 지적	73
4. 공공기관 지배구조 자체 진단	82
IV. 해외 공공기관 지배구조 사례 분석	87
1. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인	87
가. OECD의 공기업 관련 활동	87
나. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인	89
2. 월드뱅크(World Bank)의 기업 지배구조 평가	91
3. OECD 회원국의 지배구조 변화	96
V. 공공기관 지배구조 분석	105
1. 경영평가와 공공기관의 지배구조 평가	105
2. OECD 가이드라인과 우리나라 지배구조 평가	118
가. 국내 공공기관 지배구조 평가(요약)	120
나. 국내 공공기관 지배구조 평가 내용(상세)	130
VI. 결론 및 정책시사점	165
참고문헌	171
부록 1. OECD 공기업 지배구조 가이드라인	175
부록 2. 월드뱅크의 페루 공기업 지배구조 평가결과(요약) ·	181

표목차

〈표 II-1〉 기업지배구조의 체계	24
〈표 II-2〉 민간기업과 공공기관의 기업지배구조 비교	29
〈표 II-3〉 민간기업 지배구조와 경영성과에 관한 기존 연구	34
〈표 II-4〉 공기업의 지배구조와 경영성과에 관한 기존 연구	37
〈표 III-1〉 민간기업 지배구조 개선방안	48
〈표 III-2〉 기업지배구조 법제도 변화	50
〈표 III-3〉 국가별 기업지배구조 평가점수	51
〈표 III-4〉 범주별 기업지배구조 평가점수	53
〈표 III-5〉 가스공사 주요 정관 변경 내용	56
〈표 III-6〉 감사위원회 제도와 감사제도의 비교	57
〈표 III-7〉 감사위원 선임 방법의 변화	58
〈표 III-8〉 공운법 제정 전 공공기관 지배구조 문제	59
〈표 III-9〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인	60
〈표 III-10〉 OECD 주요 국가의 공기업지배구조	62
〈표 III-11〉 현행 공공기관 지배구조	63
〈표 III-12〉 공운위 민간위원 명단(2011년 10월 현재)	65
〈표 III-13〉 공운위와 기관 내 임원추천위원회 비교	66
〈표 III-14〉 공운위 개최실적	67
〈표 III-15〉 경영지침 등의 내용	68
〈표 III-16〉 공공기관 이사회 구성 현황	69
〈표 III-17〉 공공기관 감사위원회 현황	70
〈표 III-18〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성	71

〈표 III-19〉 공공기관 임원선임 제도 변경	72
〈표 III-20〉 2010년 공공기관운영위원회 참석 현황	79
〈표 III-21〉 공공기관 임원진의 출신성향별 분포	81
〈표 III-22〉 이사회 운영 수준	83
〈표 III-23〉 비상임이사의 역할 수준	83
〈표 III-24〉 비상임이사의 역할 수행에 있어서 중요한 동기	84
〈표 III-25〉 비상임이사의 중요한 자질	84
〈표 III-26〉 비상임이사 애로사항	85
〈표 III-27〉 비상임이사 개선요청 사항	85
〈표 III-28〉 공공기관 방만 경영 수준	86
〈표 III-29〉 공공기관 향후 중요 과제	86
〈표 IV-1〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2005) 요약	90
〈표 IV-2〉 월드뱅크의 기업지배구조 평가 목록	91
〈표 IV-3〉 법·규제 체계와 관련된 변화	97
〈표 IV-4〉 소유자로서 역할을 하는 정부 변화	98
〈표 IV-5〉 투명성과 공시 방식에 대한 변화	100
〈표 IV-6〉 공기업 이사회 책임의 변화	102
〈표 V-1〉 이사회 및 지배구조 관련 경영평가 지표	107
〈표 V-2〉 우리나라 공공기관 지배구조 평가(요약)	120
〈표 V-3〉 공공기관 지배구조의 법률·제도와 실제 운영의 차이 ..	129
〈표 V-4〉 우리나라 공공기관 지배구조 평가(상세)	130

그림목차

[그림 II-1] 공공기관 지배구조 프레임워크	30
[그림 V-1] 이사회 및 지배구조 관련 경영평가 지표 가중치 추이 ...	118
[그림 V-2] 우리나라 공공기관 지배구조의 평가 결과 분포	125
[그림 V-3] 분야별 지배구조 평가 결과 분포	127
[그림 V-4] 분야별 지배구조 평가 결과 분포	128
[그림 VI-1] 공공기관 지배구조 평가의 국가별 비교	168

I. 서론

공공기관의 지배구조는 공공기관의 전략적 의사결정과 경영활동이 국가와 국민의 이익을 위해서 이루어지도록 작동하는 내부 및 외부의 이해관계자들에 의한 견제·감시구조를 의미한다. 공공기관의 지배구조는 기관의 소유권, 내부지배구조(이사회 및 기관장의 선임, 권한, 평가), 외부지배구조(경영평가, 경영 보고 및 공시)가 핵심적인 요소이다. 공공기관의 지배구조는 공공기관의 경영효율과 성과에 커다란 영향을 주는 것으로 알려져 있으며, 특히 최근의 공공기관운영에 관한 법률(2007.4)은 공공기관의 지정과 유형화에 따라 각기 다른 지배구조를 의무화하고 있다. 그러나 공공기관 지배구조가 실제로 어떻게 역할을 수행하고 있는지에 대해서는 아직까지 체계적인 연구가 미흡한 편이다. 공공기관의 경영성과와 효율성을 향상시키기 위한 지배구조 개선은 지속적으로 이루어지고 있으나 이에 대한 근거와 지배구조의 효과에 대한 정책적 연구는 부족하다고 할 수 있다. 또한 지배구조의 개선은 지속적으로 추진되고 있으나 지배구조를 어떤 식으로 개선하는 것이 공공기관의 성과 향상에 도움이 되는지에 대해 정확한 방향과 모델 제시가 어려운 상황이다.

본 연구에서는 공공기관 지배구조에 대해 다각적으로 연구를 시도하였다. 첫째, 우리나라 공공기관의 지배구조 현황 및 역할, 이슈에 대한 파악과 분석을 통해 국내 공공기관 지배구조의 개선방향을 모색하고자 한다. 둘째, 공공기관 지배구조의 바람직한 모델로 평가받는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대해 살펴보고, 월드뱅크의 활동을 분석해 보기로 한다. 셋째, OECD 회원국의 지배구조 개선 사례를 살펴보고 지배구조 개선이 어느 방향으로 진행되고 있는지를 파악

하여 우리나라 공공기관 지배구조 개선의 장단기 방향을 설정하는 데 활용할 수 있도록 하였다. 다섯째, 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 정책적 관심을 경영실적평가 지표를 활용하여 분석하였다. 마지막으로 월드뱅크의 방법론을 활용하여 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 우리나라 공공기관 지배구조가 얼마나 부합되는지를 분석하였다.

이러한 다각적 접근과 분석의 결과를 활용하여 공공기관 지배구조 개선에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 공공기관²⁾ 지배구조에 대한 이론적 접근

1. 지배구조의 개념

가. 지배구조의 개념

기업은 다양한 이해관계자가 존재하며 다양한 내·외부 이해관계자 간의 견제구조를 기업지배구조(corporate governance)라고 한다. 기업 지배구조란 기업경영을 규율하는 메커니즘으로 소유와 경영의 분리에 따라 발생하는 대리인 비용과 거래비용을 효율적으로 절감할 수 있는 구조를 지칭하는 것이다. 다른 시각에서 본다면 기업지배구조는 기업 경영에 관한 경영진, 주주, 종업원, 채권자 등 다양한 이해관계자의 이익을 최소의 비용으로 극대화하는 제도적 장치를 말한다. 기업지배구조 결정에 가장 큰 영향을 주는 요인은 기업소유구조이며 기업지배구조 개선에 관한 논의는 기업 내의 의사결정방식, 이해관계자 간의 이해상충 조정방식, 주주의 경영진에 대한 통제방식 등을 중심으로 이루어진다.

기업지배구조는 협의로는 기업경영을 책임지는 경영진의 선임과 경영진의 의사결정 과정을 통제하는 체제를 의미하며, 광의로는 기업경영에 있어서 주주, 경영진, 채권자, 근로자 등 다양한 이해집단 간의 이해관계 및 지배권을 조정하고 규율하는 제도적 장치와 그 운영 메커니

2) 본 연구에서 공공기관, 공기업(public corporations)의 용어를 혼용하고 있으나 내용의 혼란이 없는 경우에는 대부분 공공기관으로 사용하였고, OECD 공기업 지배구조개선 가이드라인과 같이 특별히 공기업만을 대상으로 한 경우에는 공기업이라는 용어를 사용하였다.

음을 의미한다. 좀 더 포괄적으로는 기업이라는 경제활동의 단위를 둘러싼 여러 이해관계자들 간의 관계를 조정하는 메커니즘(유훈·배용수·이원희, 2010)이라고 정의하고 있다.

한편 기업지배구조는 기업의 다양한 이해관계자의 조정 메커니즘이라는 관점에서 정치적 민주주의에 비견될 수 있다. 정치적 민주주의가 국가 내의 다양한 이해관계를 정치적으로 조정하고 통제하는 메커니즘인 것처럼 지배구조 또한 기업의 다양한 이해관계의 조정체계이다. 즉, 지배구조를 경제적·문화적 제 조건하에서 기업의 다원적 이해관계자 간에 존재하는 권리와 의무관계를 상호간에 견제와 균형이 이루어지도록 함으로써 조정하고 통제하는 메커니즘으로 이해할 수 있는 것이다. 이러한 점에서 기업지배구조는 정치적 민주주의 제도와 비교될 수 있다(조택 2007).

기업지배구조는 각 국가별로 기업의 발전단계가 다르고 기업이 성장해온 역사적·제도적 맥락이 다르기 때문에 기업지배구조에 대한 개념 정의는 각 나라와 논자에 따라 매우 다양적으로 제시되고 있다(곽채기, 2002). 기업지배구조의 세계적인 표준화를 도모하기 위해 1999년에 제정된 'OECD기업지배구조의 원칙'(OECD Principles of Corporate Governance)에서는 기업지배구조를 경제적 효율성을 증진하는 중요한 요소로서 기업의 경영진, 이사회(또는 감사회), 주주, 기타 이해관계집단 간의 일련의 관계로 정의하고 있다. 또한 기업의 목표를 설정하고, 그 목적을 달성하며 성과를 감시하는 방법들을 결정하는 구조를 지칭하는 것으로 정의하고 있다. 아울러 기업지배구조에 영향을 미치는 구성요소로 지배주주, 기관투자가, 소액주주, 은행 등 채권자, 종업원 등 이해관계집단, 규제권한을 갖는 정부 등을 열거하고 있다(유훈, 2010).

이처럼 기업지배구조에 대해서는 다양한 정의들이 제시되고 있으나, 최고경영자(CEO)의 선임과 이사회를 포함한 최고 의사결정기구의 구성 및 운영 방식이 지배구조 구성의 중심을 이루고 있다. 특히 기업지

배의 주체, 즉 최고경영자를 임명하는 기업지배권을 누가 행사하느냐가 지배구조의 핵심요소이다(곽채기, 2002). 기업지배구조는 특히 소유와 경영의 분리로 인해 발생하는 다양한 형태의 대리인 문제를 효과적으로 통제하고 다양한 이해관계자의 의사결정에서 발생하는 거래비용을 줄여 경영 효율성을 확보하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

나. 기업지배구조의 구성요소와 유형

기업지배구조의 가장 핵심은 기업의 소유구조가 어떻게 구성되어 있는가이다. 소유구조는 기업을 누가 소유했는지를 밝히고 기업의 의사결정에 대한 영향력 행사 권한과 경영의 책임과 보상을 결정하는 권한의 기본이 된다. 또한 소유구조에 따라 기업의 주주와 경영자, 채권자, 종업원, 투자자 등 다양한 이해관계자 사이에 대리인 관계가 형성되기도 한다. 소유권과 경영권을 분리할 것인지, 일치시킬 것인지에 따라 기업지배구조의 전체적인 틀이 결정된다고 할 수 있다. 따라서 기업의 소유권과 경영권이 분리되어 있는 경우, 기업 소유권의 핵심은 기업의 최고경영자를 임명하고 해임하는 권한과 방식이라고 할 수 있다.

기업지배구조는 해당 감시 및 견제가 어디서 이루어지는지에 따라 크게 내부지배구조와 외부지배구조로 나눌 수 있다. 내부지배구조는 내부조직을 통해 기관의 경영을 통제, 감시 및 견제할 수 있는 것으로서 크게 이사회·감사기구 등이 포함된다. 내부지배구조의 핵심은 이사회를 통한 경영자 감시기능이 얼마나 효과적으로 발휘될 수 있는냐는 것이다(곽채기, 2002). 따라서 이사회와 견제기능을 확보하기 위한 이사 선임의 투명성과 이사회와 자율성 보장이 강조되고 있다. 또한 이사회가 제대로 기능하기 위한 이사회와 실적평가와 경영성과에 대한 인센티브 부여 등과 같은 제도의 도입 역시 내부지배구조를 활성화하는 방법에 포함된다. 내부 감사기구는 기관의 경영에 대한 내

부 견제와 감독의 기능을 수행하고 있으며, 이 외에도 주주총회, 지주회사 등이 기업 내부의 지배규율에 영향을 미치고 있다.

〈표 II-1〉 기업지배구조의 체계

통제제도	내부지배구조	외부지배구조	법과 제도
통제원리	독립성	경쟁성	책임성
기본성격	내부기구 (조직규율)	외부기구 (시장규율)	외부기구 (공적규제)
주요기능	직접적 감시기능	간접적 감시기능	간접적 감시기능
통제기구	이사: 사내·사외이사 감사: 내부·외부감사 기타: 주주총회, 지주회사, 경영자보상제도,	자본시장: 기업인수시장 금융시장: 은행, 기관투자자의 관계투자 경영자 노동시장: 평판 상품시장: 진입, 퇴출 공시제도: 기업내용 공개	형사처벌: 개인, 기업 손해배상: 개별, 집단
주요 이해 관계자	주주, 경영자, 종업원	외부주주, 경영자, 채권자, 시장참여자	경영자, 채권자, 외부주주
하부구조	소유구조, 자본구조, 사회적 신뢰체계		

자료: 콕채기(2002), p. 32

기업의 외부지배구조는 기업활동이 이루어지는 “시장”이 가장 주된 역할을 수행하고 있다. 제품과 서비스가 거래되는 시장에서의 성과는 기업의 경영효율성 개선을 위한 가장 큰 원동력이 되고 있으며 이 외에도 주식시장, 부채시장, 노동시장 등의 규율을 통해 외부적 통제가

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 25

이루어지고 있다. 기관투자가 역시 주요한 외부지배구조로서 최근 중요도가 점차 증대하고 있는데 기관투자가의 적극적인 감시 역할이 증가하고 있다. 내부지배구조와 외부지배구조의 핵심은 정보의 비대칭 문제를 줄여 기관에 대한 정보가 충분히 공유되어야 한다는 것이다. 따라서 기업의 중요한 정보가 적절한 시기에 정확하게 발표되는 공시제도의 중요성도 점차 부각하고 있다. 공시제도는 주주, 이사회, 감사기구, 이해관계자 등에게 기업 내용에 관한 정보를 제공함으로써 경영진에 대한 효과적인 통제와 주주의 합리적인 의결권 행사를 촉진하기 위한 필수적인 장치이다(곽채기 2002). 또한 공시제도는 시장기구에 의한 기업감시 기능의 활성화를 도모하는 데 있어서도 핵심적인 요소이다.

기업지배구조는 본질적으로 그 기능에 있어서는 동일하지만 구체적인 구성과 디자인에 있어서는 그 나라의 시장구조와 경제발전 형태, 정치, 사회, 법률구조에 맞게 운영되어야 하므로 국가별로 다양한 형태로 발전되어 왔다. 따라서 우수한 지배구조의 단일모델은 찾기 어려우며 대신 기업이 활동하는 국가의 여건에 따라 최적의 기업지배구조를 찾아내어 적용하는 것이 더 효과적이라고 할 수 있다.

2. 공공기관과 지배구조

가. 공공기관의 제도적 구성요소

기업지배구조에 관한 논의는 민간기업을 중심으로 발전되어 왔으나 공공기관에 있어서도 지배구조는 또 다른 차원에서 더 큰 중요성을 가지고 있다. 이것은 공공기관의 존재적 특성에 기인한다. 공공기관은 기본적으로 중앙정부 또는 지방정부가 소유하고 있는 생산조직의 한 형태로서 정부의 공적 지배 또는 통제하에 그 생산물과 서비스를 판매하는 경제주체(기업)라고 할 수 있다(곽채기 2002). 정부는 공적 지배와 통제력을 사용하여 경영자, 소유자, 시장 등에 반하는 의사결정을 할

수 있으며 특히 내부의사결정에 대한 통제가 가능하다.

따라서 공공기관은 정부의 공적 소유권 혹은 공적 지배력이 있다는 점에서 민간기관과 근본적인 차이를 가지며, 이러한 공적 소유권과 공적 지배력은 공공기관에 대한 권위적 통제를 가능하도록 해준다. 이는 공공기관이 생산하는 제품과 서비스가 시장에서 충분히 생산되지 않는 공공재이거나 공익성을 목적으로 수행되는 서비스 위주이므로 사회 전체적인 이익을 도모해야 하기 때문이다. 따라서 이윤 극대화를 추구하는 민간기업과는 다른 목적으로 운영되며 정부는 공익 추구를 위해 공공기관에 대한 권위적 통제를 수행하고 있다

나. 공공기관의 특징

공공기관은 다양한 측면에서 민간기업과 다른 특징을 가지고 있다. 가장 큰 특징은 앞서 설명하였던 바와 같이 기관의 소유구조에 따른 차이이다. 공공기관은 공적 소유의 특징을 가지고 있고 정부가 직접 혹은 간접으로 소유하고 있지만 실제 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되어 있지 않은 경우가 많다. 따라서 공공기관은 ‘주인 없는 기업’으로 불리기도 하는데 이는 공공기관의 실제 소유자는 일반국민이지만 정부가 그 권한을 위임받아 대리하고 있으며, 정부는 기관의 직접적인 경영을 전문경영인에게 다시 대리하고 있는 복잡한 주인-대리인 관계를 형성하고 있기 때문이다. 그러나 국민이 공공기관에 대하여 직접적인 소유권을 행사할 수 없으며 직접적인 영향력을 발휘할 수 없기 때문에 복잡한 주인-대리인 관계를 통해 원소유주의 목적과 이해관계가 왜곡될 여지가 많이 있다. 이러한 주인-대리인 관계에서는 주인과 대리인의 이해관계가 일치하지는 않는 것(이해관계의 불일치)과 양자가 가진 정보가 동일하지 않다는 점(정보의 비대칭성) 때문에 대리인의 주인의 이익을 무시하고 자기의 이익을 추구하려고 하는 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다.

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 27

따라서 공공기관의 경영인은 자기 이익추구를 위해 공공기관을 활용할 수도 있으며, 정부는 국민의 이익과 상충되는 결정을 내릴 수 있는 가능성이 언제나 존재한다. 궁극적 소유자인 국민과 정부(선출직 공무원)의 관계에 있어서 소유자인 국민은 대리인인 정부가 국민의 이익을 위해서 공공기관의 효율적인 운영을 위해 최선을 다할 것이라고 기대하고 있다. 하지만, 실제 정부는 국민의 이익보다 정치적 이익을 위해 공공기관을 활용할 수 있으며, 이는 공공기관의 임원진에 능력과 자질을 갖춘 인사를 선택하기보다 정치적 목적으로 임원진을 임명하는 등의 사례로 나타날 수 있다. 정부와 전문경영인의 관계에 있어서는 정부가 기관의 경영정보를 충분히 파악하기 어렵기 때문에 정보의 비대칭이 발생한다. 또한 정부 소유권이 불명확하거나 공공기관 운영의 목표가 추상적인 경우 공공기관을 효과적으로 통제하기 어렵다. 이러한 경우 전문 경영인은 개인적인 이익 혹은 공공기관의 이익을 위해 공공기관의 방만경영, 과잉투자, 과다 복지지출 등의 도덕적 해이를 발생시킬 가능성이 더욱 높아진다. 따라서 복잡한 소유구조를 가진 공공기관은 재산권의 행사가 약하고, 주인-대리인 문제가 더 심각하게 발생할 수 있으며, 이를 견제하기 위해 더욱 강력한 감독과 견제장치 요구된다고 할 수 있다. 따라서 공공기관 지배구조 설계의 핵심은 효율적 의사결정을 내릴 수 있도록 국민, 정부, 주무부처, 정치인, 감사원, 경영진, 이사회, 종업원 등의 다단계 중층의 대리인 구조를 어떻게 체계화하고 이를 성과로 연결시킬 수 있는 유인구조를 어떻게 마련할 것인가하는 것이다(라바다, 2010).

공공기관이 민간기업과 크게 차이가 나는 또 하나의 특징은, 공공기관이 생산하는 재화와 서비스의 특성상 일반적으로 독점적 시장구조를 형성하고 있고, 이윤추구 극대화가 기관운영의 최고 목표가 아니라는 점이다. 많은 공공기관이 독자적인 설립법에 근거하여 만들어졌으며 재화나 서비스에 대해 명시적 암묵적 독점권을 갖는 경우가 많이 있다. 또한 요금이나 서비스의 가격이 규제를 받고 있으며 공익의 추

구가 우선적인 기관운영의 목표가 된다. 따라서 민간기업에 있어서 외부 지배구조 구성요소 중의 하나인 시장에서의 경쟁과 시장규율이 결여되어 있다고 할 수 있다. 공공기관은 독점시장에서 안정적인 사업을 운용하기 때문에 투자나 기술혁신 등과 같이 경쟁에서 이기기 위한 적극적인 기업 운영의 유인이 부족하다. 또한 민간기업은 소비자의 수요와 욕구를 충족시키지 못한다면 적정 수익을 확보할 수 없어 파산이나 합병의 위기에 처하지만, 공공기관은 수익을 내지 못하더라도 정부의 재정적 지원이나 채무보증이 있기 때문에 기관의 성과 향상을 위한 유인은 민간기업에 비해 매우 낮다. 이와 같은 공공기관의 구조적 특징은 기관 운영에 있어서도 민간기업과는 다른 원칙과 지배구조의 차별화를 요구하고 있으며, 따라서 공공기관만의 독자적인 지배구조가 발전되어 왔다.

다. 공공기관 지배구조의 특징

앞서 논의한 바와 같이 공공기관은 민간기업과 달리 공적 소유권과 독점적 시장구조라는 큰 차이점이 있으며 따라서 공공기관의 지배구조에서도 민간기업과 다른 차이가 발생한다. 공공기관의 궁극적인 소유주는 국민이지만 실무적으로는 정부가 소유권을 행사하고 있다. 그러나 정부는 소유권자로서 공공기관 최고경영자와 이사회에 임명권을 포함하여 경영관리의 총괄 조정을 수행해야 하지만 동시에 각 부처의 정책을 집행하는 공공기관에 대해 사업권과 규제권한도 동시에 가지고 있다. 따라서 해당 주무부처에서 공공기관에 대한 소유권과 규제권이 혼재되어 있어 효과적인 경영관리에 문제가 발생할 여지가 있으며, 이에 대한 대안으로 공공기관의 소유권을 집중하여 경영관리에 대한 일원화된 관리를 강조하게 되었다. 우리나라도 주무부처에 분산되어 있던 공공기관의 소유권이 2007년 공공기관운영에관한법률의 시행에 따라 기획재정부로 집중화되었다. 또한 복잡한 주인-대리인 관계에서

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 29

발생 가능한 문제점을 줄이기 위하여 공공기관의 주요 정보를 외부에 투명하게 공개하는 공시제도와 내외부의 견제와 감독을 수행하는 다양한 지배구조의 마련이 더욱 강조되었다.

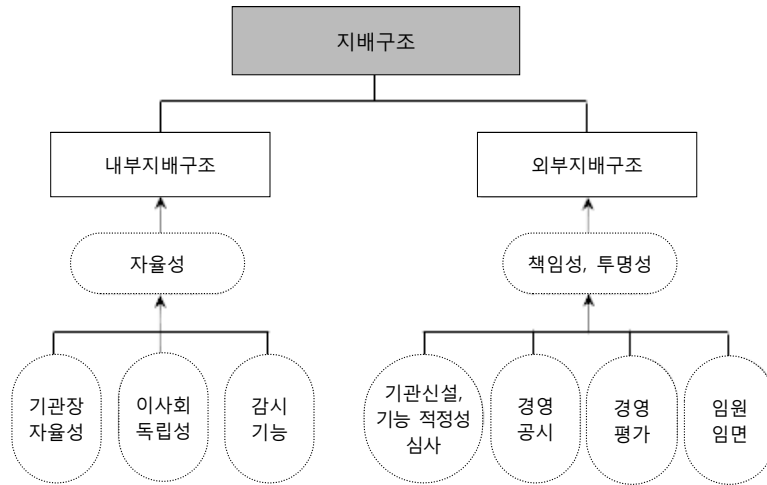
공공기관은 공공이익을 추구하고 독점적 시장에서 활동하기 때문에 결국 시장기능 또는 시장기구를 통한 외부지배구조 또는 기업통제가 실질적으로 존재하지 않거나 거의 작동하지 않는다. 따라서 시장의 기능을 보완하기 위해 경영실적평가나 외부감사와 같은 외부지배구조를 별도로 시행해야 하며, 경영진에게 성과에 따른 인센티브를 부여하는 내부지배구조를 구성하여 운영해야 한다. 시장의 경쟁과 규율이 작동하지 않는 공공기관에서 기업지배구조는 공공기관의 경영 효율성에 대한 중요한 견제장치이며 그 역할과 중요성이 민간기업보다 더 크다고 할 수 있다. 그러나 공공기관의 경우에는 경영에 대한 견제와 감독을 수행해야 하는 이사회 전문성이 떨어지거나 성과 인센티브시스템 등과 같은 내부통제장치가 잘 작동하지 않는 등 내부지배구조의 효율성도 높지 않은 것으로 나타나고 있다(곽채기 2002).

〈표 II-2〉 민간기업과 공공기관의 기업지배구조 비교

비교기준	민간기업	공공기관
소유권	사적소유권	공적소유권
소유주체	민간주주	일반국민, 정부(부채주주)
소유주체의 목적	이윤극대화	사회적 후생의 극대화
소유와 지배의 관계	소유와 지배의 분리	소유와 지배의 일치
소유와 경영의 관계	소유와 경영의 분리	소유와 경영의 분리 또는 미분화
내부지배구조	최고경영자, 이사회, 감사 등	정부, 최고경영자, 이사회, 감사 등
외부지배구조	시장기능을 통한 규율 작동	시장기능을 통한 통제 부재
정부의 역할	규제자	소유자+규제자, 공적지배권 행사

자료: 곽채기(2002), p. 37

[그림 Ⅱ-1] 공공기관 지배구조 프레임워크



자료: 성명재 외(2009), p. 249

3. 지배구조와 성과

가. 공공기관의 성과

공공부문에서 성과를 강조한 것은 그리 오래 되지 않았다. 성과는 주로 민간기업에서 최대 이윤의 획득을 궁극적 목표로 시장에서 활동하는 데에 필요한 개념으로 여겨져 왔으나 공공조직의 비효율성이 대두되고, 신공공관리론(New Public Management, NPM)에 입각한 새로운 제도의 도입을 통해 공공부문에 성과주의, 시장원리와 같은 민간의 관리기법 적용이 확대되면서 공공부문에서도 정부와 공공기관의 성과를 관리하기 위한 성과관리제도가 본격적으로 도입되기 시작했다. 신공공관리론(NPM)은 공공부문에 대한 합리적인 관리방식을 강조하고 있으며 관리의 탈규제화, 성과에 대한 명시적인 기준과 측정, 정책

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 31

결정기능과 정책집행기능의 분리, 공공부문에 경쟁 도입 등을 강조하였다. 이러한 공공부문의 성과관리에 있어서 가장 어렵고 중요한 문제가 공공부문의 성과를 무엇으로 정의하고 측정할 것인지이다. 신공공관리론(NPM)의 본격적인 도입 이후 다양한 성과관리제도가 정부와 공공기관에 적용되고 있음에도 불구하고 공공부문에서 성과의 의미를 명확하게 정의하는 것은 여전히 어려운 문제로 남아 있다. 이는 정부와 공공조직이 궁극적으로 목표로 하는 공공성의 특징과 관련이 있으며 성과 목표의 모호성과 경제적 가치로 산출되지 않는 수많은 요소들이 존재하기 때문이다.

공공부문활동의 결과를 무엇으로 볼 것인가에 대해 일률적으로 합의된 정의는 없으나 '정부가 목표를 설정하고 활동을 통해 그 목표를 달성한 정도'라고 일반적으로 정의할 수 있으며 특히 공공부문에서의 성과는 공공부문의 기관별, 조직별, 사업별로 수행하는 다양한 차원의 활동 결과인 동시에 예산집행에 따른 재화와 서비스의 공급 결과로 창출되는 산출물(output)과 그 영향 및 파급효과(impact/effect)를 포괄하는 개념이라고 할 수 있다. 공공부문의 성과평가는 이러한 공공부문의 다양한 활동의 결과를 평가하여 환류시킴으로써 성과를 극대화하려는 일련의 과정과 노력으로서 정부사업의 효율성이나 능률성의 측정, 정책집행 과정 및 성패의 원인규명, 정책 과정에의 환류를 전부 포함하고 있다. 이러한 성과관리를 통해 보다 합리적인 정책 결정과 기존 정책의 수정보완 및 종결 그리고 집행방법 개선을 그 목적으로 하고 있다.

이처럼 성과평가는 조직의 운영에 있어 효율적이고 효과적인 피드백을 제공하는 시스템으로서, 목표와 실제 활동 간의 괴리 수준을 밝혀내고 원인을 찾아내어 성과개선을 위한 유인을 제공하고, 의사결정에 필요한 정보를 제공하는 기능을 한다. 특히 책임소재가 불분명하고 기관목표와 개인목표 간 내부성의 문제가 발생하기 쉬운 공공영역에서 행정활동을 수행하는 담당자들의 책임성을 향상시키고 투명성을

높이며 평가의 환류를 통해 보상과 활동을 연계시킴으로써 능력을 개선함에 따라 궁극적으로 행정 수요에 적극적으로 부응할 수 있는 조직의 전략이라고 할 수 있다(라바다 2010).

공공부문의 성과를 효과적으로 측정하기 위해서는 공공기관의 목표 설정, 목표 달성의 측정, 공공기관 직원들의 내재적 동기의 세 가지 측면에서 고려가 필요하다(박노옥 2005). 공공기관의 특징 중 하나는 목표가 뚜렷하지 않다는 것이며 이로 인해 조직의 목표를 정하고, 이 목표를 책임져야 할 대상이 누구인지를 정의하는 것이 우선적으로 필요하다. 목표가 설정되었다 하더라도 목표의 달성을 측정하는 것도 어려운 문제 중의 하나이다. 즉, 공공기관은 일반기업과 달리 제공되는 서비스나 상품에 대한 대체재가 없기 때문에 공공기관의 성과에 대해 가치 평가를 하기가 어렵다. 만약 측정이 가능했다 하더라도 이번 평가의 결과가 통제할 수 없는 외부의 영향에 의한 것인지, 무작위적(random)인 요소들의 영향인지 판단하기 어렵다(이학렬·김준호, 2010).

나. 지배구조와 성과의 연계성

민간기업의 지배구조의 목적은 기업의 감시감독체계를 개선하여 투명하고 효율적인 경영을 하도록 하는 것이다. 지배구조의 개선에 따른 민간기업의 성과 향상에 대해서는 민간부문에서 어느 정도 연구가 진행되어 왔다. 최근에는 공공기관의 지배구조와 성과의 연관성에 대한 연구도 점차 늘어나고 있는 추세이다.

기존의 연구는 기업지배구조가 건전할수록 소유경영자로 하여금 기존 자원을 효율적으로 운용하고, 주주의 이익과 합치하는 신규 사업을 선택하도록 유도함으로써 기업성과의 개선을 가져올 것으로 예상하고 있다(윤봉한·오재영, 2005). 민간기업에서 기업지배구조의 개선은 1차적으로 재무보고의 투명성 및 경영성과의 개선에 영향을 미치게 되

며, 이러한 투명성의 증가가 자본비용의 감소, 경영성과의 증가가 미래현금흐름의 증가를 가져와 결국 기업 가치에 영향을 미치게 됨을 알 수 있다(Francis et al., 2004). 그러나 기존 연구들은 기업지배구조의 개선이 왜 기업 가치를 증가시키는지 무시한 채 단순히 두 변수 간의 관련성만을 검증하였다(문상혁, 2006).

민간기업의 지배구조와 경영성과 간의 상관관계에 대한 선행 연구는 다수 존재하지만, 공기업의 지배구조가 경영성과에 미치는 영향을 분석한 연구는 상대적으로 드문 편이다. 이는 공공기관이 민간기업에 비해 대중에게 성과가 공개된 경우가 드물고 연구 분석을 위한 자료 수집이 민간기업에 비해 어렵기 때문이다.

1) 민간기업 지배구조와 경영성과

민간기업의 지배구조와 경영성과의 관계에 대해서는 상대적으로 활발한 연구가 진행되고 있다. 전재익(2007)의 연구는 지배구조 우수기업이 재무적 건전성과 회계적 수익성이 높다는 결론을 도출하였고 고승의(2001)와 이재춘(2000)은 소유권의 형태에 따라 기관의 경영성과가 달라짐을 보여주고 있다.

전재익(2007)은 사단법인 한국기업지배구조개선지원센터에서 공표하는 지배구조 우수기업으로 선정된 기업이 통제기업에 비하여 경영성과가 더 나은가를 검정하였다. 이 연구에서 경영성과는 공표 재무제표에 의한 안정성, 수익성에 속하는 재무비율로 측정하였다. 검정에 사용된 회계자료는 2002년에서 2004회계연도까지의 3개년 공표 재무제표이다. 분석대상 기업은 기업지배구조개선지원센터에서 2004년도에 지배구조 우수기업으로 선정한 100개 상장회사 중 명단 공개를 거부한 기업을 제외하고 비금융업에 속하는 12월 결산법인 45개사이다. 이에 대응하는 기업으로는 지배구조 우수기업과 동일 업종에 속하면서 자산규모가 비슷한 45개 상장회사를 대응표본으로 임의 선정하였다. 연

구의 결과 지배구조 우수기업이 통제기업에 대하여 재무적 건전성과 회계적 수익성이 유의하게 높은 것으로 밝혀졌다.

〈표 II-3〉 민간기업 지배구조와 경영성과에 관한 기존 연구

저자 (연도)	연도 (Data)	대상 기관	지배구조 유형	성과 변수	결과
전재익 (2007)	2002~ 2004	지배구조우수 기업과 100개 상장회사 중 비 금융업 45개사 와 임의대표 본 45개 상장 회사 (통제기업)	한국기업지 배구조개선 지원센터에 서 공표하 는 지배구 조우수기업	안정성, 수익성 지 표에 속하는 재무 비율 (한국은행 「기업경영분석」 에서 분석지표로 사용되는 재무비 율)	지배구조우수기업 이 통제기업에 대 하여 재무적 건전 성과 회계적 수익 성이 유의하게 높 음
고승의 (2001)	1990~ 1998	KIS-FAS 데 이터베이스로 부터 4,069개 표본	기업의 소 유 집중도 (대주주 1 인이 통제 가능한 지 분의 크기)	회계이익률(자본 이익률, 자산이익 률, 부가가치생산 성)	자본집중도가 커질 수록 자본이익률과 부가가치생산성이 향상됨. 자산이익 률도 자본집중도가 커질수록 증가→소 유주 지배가 전문 경영자 지배보다 경 영성과 측면에서 우월함
이재춘 (2000)	1987~ 1996	한국증권거래 소에 상장되 어 있는 386 개 기업 중 금융업을 제 외한 168개 기업	대주주 1인 지분을	시장가치 대 장부가치 비율 (market value to book value ratio: MBR)	대주주 1인 지분율 이 증가함에 따라 기업가치는 감소하 다가 42.5%의 전 환점을 지나면서 증가하는 아래로 블록한 곡선관계를 나타냄

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 35

고승의(2001)는 지분의 분산이 경영성과에 미치는 영향을 우리나라 기업환경에서 실증분석하였다. 경영성과의 척도로는 회계이익률을 채택하였고 1990~1998년도까지 4,069개 표본을 이용하였다. 연구결과에 의하면 대주주 1인이 통제가능한 지분의 크기가 커질수록 통계적으로 유의적인 수준에서 자본이익률과 부가가치 생산성이 향상되었다. 그리고 통계적 유의도는 다소 낮지만 자산이익률도 역시 지분 집중도가 커질수록 증가하였다. 이러한 분석 결과는 소유주 지배가 전문경영자 지배보다 경영성과 측면에서 더욱 우월하다는 것을 시사한다. 이는 우리나라의 경제환경에서 전문경영자의 도덕적 해이를 효과적으로 통제할 수 있는 경쟁적인 전문경영자 노동시장과 기업지배권 시장이 아직 충분히 발달되어 있지 않기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 이 연구결과는 이러한 환경에서는 타율적이고 획일적인 지분 분산정책은 신중을 기할 필요가 있음을 시사하고 있다.

이재춘(2000)은 대주주 1인 지분과 기업가치 간의 비선형관계를 보완하기 위하여 piecewise 선형회귀분석을 실시하여 구조적 전환점이 존재하는지를 검정하였다. 본 연구에서 다루는 실증분석기간은 1987년부터 1996년까지였으며 추출된 표본기업의 수는 168개 기업이다. 실증분석 결과, 대주주 1인 지분율이 증가함에 따라 기업 가치는 감소하다가 42.5%의 전환점을 지나면서 증가하는 아래로 볼록한 곡선관계를 나타냈다. 기업가치가 감소하는 부분은 경영자안주가설, 기업가치가 증가하는 부분은 이해일치가설이 성립한다고 할 수 있다. 즉 절충가설이 성립함을 확인할 수 있었다. 그리고 본 연구에서 기업가치 대용변수로 시장가치 대 장부가치비율을 사용한 연구결과는 Tobin의 Q를 사용한 연구결과와 같이 절충가설을 지지하고 있었다.

2) 공공기관 지배구조와 경영성과

공공기관의 지배구조에 관한 연구는 민간의 지배구조 연구에 비해

상대적으로 감소했으나 최근 들어 관심이 증가하고 있다. 최근의 연구는 공공기관 지배구조의 차이와 운영이 공공기관의 성과에 어떤 영향을 미치는지에 대한 실증분석을 시도하고 있다. 민간기관과 달리 공공기관의 지배구조와 성과에 대한 연구는 우선적으로 공공기관의 성과를 어떻게 측정할지에 대한 답이 필요하다. 많은 연구가 민간기업의 연구와 동일하게 기관의 재무성과를 살펴보고 있으며, 이 외에도 공공기관 경영평가의 실적을 공공기관의 성과로 채택하고 있다. 그러나 재무성과와 공공기관 경영평가 실적 모두 공공기관의 성과를 충분히 반영하기에는 많은 제한점이 있으나 아직까지는 자료의 가용성으로 인해 공공기관의 성과를 연구하는 데 많이 사용되고 있다.

아래 표에 나와 있는 공공기관의 지배구조와 성과에 관한 기존의 연구들은 공공기관의 내부지배구조와 외부지배구조의 차이가 공공기관의 성과에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 정치적으로 임용된 CEO의 경우 경영성과가 낮은 것으로 나타나고 있으며, 기업에 대한 전문지식이 많은 CEO가 기업의 성과를 향상시킨다고 밝히고 있다. 공정하고 투명한 임원의 선임이 기관의 성과에 양적 상관관계를 가지고 있음을 보이고 있어, 기관의 임원 선임과 관련된 지배구조의 중요성을 강조하고 있다. 외부지배구조의 대표적 제도인 공공기관 경영평가로 공공기관의 성과 역시 향상될 수 있음도 보고되고 있다.

라바다(2010)는 공기업 및 준정부기관의 지배구조가 경영실적평가에 미치는 영향을 상관분석 및 회귀분석을 통해 조사·분석하였다. 2007년도를 분석기간으로 하였으며 분석대상은 공공기관운영법에 규정된 305개의 공공기관 가운데 24개의 공기업 및 77개 준정부기관을 범위로 한정하고 이 가운데 2007년 현재 지배구조가 구성되어 있는 86개 기관을 표본 대상으로 선정하였다.

공공기관의 지배구조를 구성하는 변수들을 선행연구를 통하여 도출하여, 공공기관의 내부지배구조를 구성하는 독립변수로 이사회의 독립성(비상임이사비율, 중립인사비율), 이사회의 전문성, 이사회의 활동

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 37

성(이사회 개최횟수, 참여율, 안건당 발언 수, 원안의결률), 기관장의 특성(기관장의 이전 배경)을, 외부지배구조의 독립변수로 경영공시 수준, 기관장의 보상 수준을 구성하였다. 또한 종속변수로 기관 경영실적 평가점수를 설정하여 지배구조의 운영이 궁극적으로 경영성과의 개선으로 나타나는지 살펴보고자 하였다. 한편 경영실적 평가에 영향을 미칠 것으로 판단되는 통제변수로서 기관 특성 요인인 자산규모, 조직연령을 구성하였다. 종속변수로는 2007년 공기업·준정부기관 경영실적평가 지표를 사용하였다.

〈표 II-4〉 공기업의 지배구조와 경영성과에 관한 기존 연구

저자 (연도)	연도 (Data)	대상 기관	지배구조 유형	성과 변수	결과
라바다 (2010)	2007	2007년 공공기관운영법에 의해 지정된 101개 공기업 및 준정부기관 가운데 분석에 적합한 86개 공공기관	이사회 독립성(비상임이사비율, 중립이사비율)·전문성·활동성(이사회 개최횟수, 참여율, 안건당 발언 수, 원안의결률), 기관장의 특성(이전 배경) 경영공시 수준, 기관장의 보상 수준	2007년 공기업·준정부기관 경영실적평가	<ul style="list-style-type: none"> 비상임이사의 전문성과 경영자의 보상수준, 그리고 경영공시는 경영실적평가에 양의 영향. 기관규모는 경영실적평가에 양의 영향.
유승원 (2009)	2003~2007	정부가 2007년 공기업으로 지정한 24개 기관(시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개)	CEO의 독립성(내부승진자 여부), 업무 전문성 재무 전문성 내부감사인의 독립성(정부 등 공기업의 감독·통제 기관과 지근거리에서 활동한바 있는지 여부), 업무 전문성 재무 전문성	총자산 수익률 (Return on Total Asset: ROA)	<ul style="list-style-type: none"> 내부감사인의 독립성과 재무전문성이 공기업의 경영성과에 중요한 영향 CEO가 내부승진자인지 외부영입자인지는 경영성과에 중요한 영향을 미치지 않았음 CEO나 내부감사인이 업무 전문성을 가지는 경우 유의하지는 않지만 경영성과가 높은 경향

〈표 II-4〉의 계속

저자 (연도)	연도 (Data)	대상 기관	지배구조 유형	성과 변수	결과
민희철 (2008)	2001~ 2005	27개 공기업	CEO의 유형(정치인, 관료, 내부 승진자, 기타 인사)	정부로부터 받는 보조금의 규모(평균 377억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 정치인 및 관료 출신이 CEO인 공기업의 경우 보조금이 유의하게 많음 • 정치인 및 관료 출신 CEO가 운영하는 공기업의 경우 자체 수입이 다른 기업에 비해 낮음
김병섭 (2006)	2005	37개 공공기관	공공기관 소유권 행사, 내부지배 구조, 외부지배 구조, 법적 제도적 통제	공공 기관 윤리 경영점수	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 공정하고 투명한 과정을 거치는 선임방식을 통해 임원을 구성할 경우 윤리경영점수가 높았음 • 감사의 임면권을 어떻게 배분하는가에 따른 내부지배구조가 윤리경영점수의 차이를 보임.
최홍석 외 (2008)	2007	2007년말 기준 우리나라 298개 공공기관	조직의 구조(매출액, 직원수, 자체재원액, 전사 전략수, KPI수), 조직의 전략적 변수(기관유형, BSC도입 유무, 평가결과의 인사 반영 유무, 외부 자문단 구성 유무)	2005년과 2006년도 경영 평가 점수를 평균화	<ul style="list-style-type: none"> • 시장형 공기업의 구조적 운영과정이 준 정부기관에 비해 성과를 창출하는 데 더 긍정적. • BSC를 도입, 자체평가 체계를 구축, 평가결과 인사반영, 자체재원 많은, KPI 많은 조직이 경영성과양호. • 외부자문단 구성한 기관이 경영평가 결과 양호하지 않음. • 직원수·매출액·전사전략 수가 많을수록 경영평가가 양호하지는 않았음.

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 39

〈표 II-4〉의 계속

저자 (연도)	연도 (Data)	대상 기관	지배구조 유형	성과 변수	결과
윤희환 (2008)	2000~ 2006	14개 지방개 발공사	이사회 구성(이 사회 구성원수, 민간인 비상임이 사, 여성비율, 참 여비율, 재무비 율)	재무성과 (매출액, 당기순이 익, 총자 산, ROE, ROA)	민간인 이사비율이 높 을수록 이사회 참여 비율도 높았고, 재무성 과도 높았음
김현 (2007)	1999~ 2006	13개 정부투자 기관	기관 사장의 임 용 유형(군인과 정치인 및 관료 출신의 낙하산 인사 여부)	사 장 의 경영 계약 이행실적 평가 결과	<ul style="list-style-type: none"> •사장의 임용유형과 사장 경영성과 간에 상관관계 없음 •임용유형과 상관없이 해당 정부투자기관 관련 경험이 있는 사장은 그렇지 않은 사장에 비해 경영성 과 높음
김현중 (2006)	2004	2004년도 공 정 거래 위원 회가 발표한 자산규모 2 조원 이상의 기업집단의 계열사(민 간, 공기업, 민영화, 법 정관리대상 4분류)	소유권, 지배권 및 소유지배 괴 리지표	기업성과 (영업이 익, 경 상 이 익, 당기순이 익 및 EBITDA), 기업가치 (토빈의 Q)	정부의 소유지배 괴리 지표는 공기업집단의 계열사에 대하여 통계 적으로 유의한 영향을 주지 않음. 그러나 공 기업집단의 계열사만 을 별도로 분리한 분 석에서 정부의 소유권이 낮아질수록 공기업 의 기업성과가 향상되 었음.
박석희 (2006)	1965~ 2004	13개 정부투자 기관	경영평가제도 도 입 및 개선 여부	공 기 업 경영평가 에서 조 직역량 평가	경영평가를 통해 공기 업 성과관리체도가 강 화됨에 따라 경영평가 제도의 조직역량변수 들에 있어 성과개선효 과가 나타남

〈표 II-4〉의 계속

저자 (연도)	연도 (Data)	대상 기관	지배구조 유형	성과 변수	결과
최종원 · 이승 필 (2003)	1983~ 2002	20년간의 정 부투자기관	개별시기별 기관 군 분류체계	경영실적 평가 중 합 평균 평점	개별 시기별로 특수회 사군을 제외한 기관군 간에 경영실적평가 중 합평균평점이 통계적으 로 유의미한 차이는 5 개 기관군 분류시기와 2개 기관군 분류시기 에는 없었고 3개 및 4 개 기관군 분류시기에 는 있었음.
곽채기 (2002)	5공화 국~ 국민의 정부	정권별 정부 투자기관	정부투자기관 지 배구조의 운영 실태(사장의 평 균 재임기간, 감 사의 출신 배경, 이사회 구성 실 태)	-	<ul style="list-style-type: none"> • 전직 공무원, 군인, 정치인 및 정당인이 사장과 감사에 임명된 경우가 전체의 80% • 사장의 평균 재임기간은 29.6개월, 이사회에서 비상임이사가 차지하는 비중이 과반, 비상임이사의 대부분은 대학교수·연구자 등 전문가
이명석 (2001)	1985~ 1996	18개 정부투 자기관	이사장 및 사장 의 임용유형(비 실적요인인 관 료·정치인·군 부 여부)	경영 평가 보 고서상의 경영실적 평점	공기업의 CEO가 비실적 요인(관료·정치인· 군부)에 의해 정치적 적으로 임용된(내부승진·외 부전문가)에 의해 임 용된 경우보다 상대적 으로 경영실적이 낮으 며 관료 출신의 경영 실적이 매우 저조
강영걸 (1999)	1990~ 1997	13개 정부투 자기관	기관장의 교체 및 출신유형	경영 실적 보 고서상의 계량점수 와 비계 량점수	내부승진에 의한 기관 장의 교체보다는 외부 영입에 의한 교체가 계량점수에 부정적

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 41

분석 결과 비상임이사의 전문성과 경영자의 보상수준, 그리고 경영 공시는 경영실적평가에 양(+)¹⁾의 영향을 미쳤다. 기관규모는 경영실적 평가에 양의 영향을 미쳤으니 일부 종속변수에서는 예상과 다른 유의미한 음(-)²⁾의 방향 관계가 나타났다.

유승원(2009)은 공기업 CEO와 내부감사인에 대한 지배구조가 경영 성과에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 지배구조에 대한 변수로 임명 전의 출신배경(독립성) 및 경영능력(전문성)을 사용하여 경영성과 간의 상관관계를 다변량 회귀분석을 통해 밝히려 하였다. 종속변수인 공기업의 경영성과 측정을 위해 총자산수익률(Return on Total Asset: ROA)을 활용하였다. 설명변수로는 공기업 CEO 및 내부감사인의 독립성 및 전문성과 관련된 변수를 사용하였다. 공기업 내 내부 승진 여부를 독립성의 대용변수로 활용하였고, 전문성 관련 변수는 업무 전문성과 재무 전문성으로 구분하였다. 통제변수로는 공기업 설립 연수, 자산규모, 연도 더미변수를 활용하였다. 정부가 2007년 공기업으로 지정한 24개 기관(시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개)을 대상으로 분석하였는데 분석대상 기간은 2003~2007년이다. 종속변수인 총자산수익률(ROA)은 외부감사인의 감사를 거친 회계감사 보고서에서 직접 수집하였다.

연구 결과 내부 감사인의 독립성과 재무전문성이 공기업의 경영성과에 중요한 영향을 미치는 것을 보였다. 독립성의 경우에는 CEO가 내부 승진자인지 외부 영입자인지는 경영성과에 중요한 영향을 미치지 않았으며, 오히려 외부 영입자가 상대적으로 높은 경영성과를 올릴 수도 있음을 보였다. 또한 CEO나 내부감사인이 업무 전문성을 가지는 경우 통계적으로 유의하지는 않지만 경영성과가 높은 경향이 있음을 확인하였다.

민희철(2008)은 공기업 CEO의 유형을 과거 경력에 따라 몇 가지로 분류하고, 이에 따라 정부가 공기업에 주는 보조금의 규모가 어떻게 달라지는지를 실증 분석하였다. 본 연구의 분석대상은 설광언·박재신

(2005)의 분류에 따른 27개 국가 공기업이며 2001~2005년까지 재무 자료로 분석하였다. CEO의 과거 경력을 확인하여 정치인, 관료, 내부 승진자, 기타 인사의 네 가지 유형으로 구분하고 고정효과 토빗모형을 사용하여 실증분석한 결과, 정치적으로 연결된 CEO가 운영하는 공기업의 경우 기타 인사 CEO에 비하여 정부 보조금이 많을 뿐 아니라 자체 수입이 낮은 것으로 나타났다.

최홍석 외(2008)는 공공기관의 경영성과에 영향을 미치는 조직 구조와 조직의 제도적 전략이 무엇인지를 분석하기 위하여 연구모형을 설정하였다. 연구의 대상은 2007년 말 기준 우리나라 298개 공공기관으로 하며, 조직의 구조와 제도적 전략에 대한 변수는 2007년 현재의 상태를 설문한 결과에 의존했으며, 성과변수로는 2005년과 2006년도의 경영평가점수를 평균화하여 설정하였다.

먼저 조직 전략적 측면에 대한 분석 결과 시장형 공기업의 구조적 운영과정이 준정부기관에 비해 성과를 창출하는 데 더 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 BSC를 도입하여 운영하며, 자체평가 체계를 구축한 기관과 평가결과를 인사에 반영하는 기관이 그렇지 않은 기관보다 경영성과가 양호한 것으로 나타났다. 그러나 외부자문을 구성한 기관이 경영평가 결과가 양호하지 않은 것으로 나타났다.

조직의 구조적 측면에서 볼 때 오히려 직원 수가 많은 기관일수록 경영평가 결과가 낮아지는 것으로 나타났다. 한편 매출액이 많은 기관일수록 경영평가 결과가 양호하다는 가설은 검증되지 못했고 자체재원액이 많은 기관일수록 경영평가 결과가 양호한 것으로 나타났다. 그러나 전사 전략 수가 많을수록 경영평가 결과가 양호할 것이라는 가설 역시 검증되지 못하였고, KPI 수가 많은 기관일수록 경영평가 결과가 양호하게 나타나는 것으로 분석되었다.

원구환(2007)은 지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과 간의 상관성을 분석하였다. 분석대상은 모든 광역자치단체가 설립한 지방개발공사에 한정하였으며, 분석시기 및 방법은 2000년에서

2006년까지의 7개년 결산자료를 중심으로 상관성을 분석하였다. 분석 결과 민간인 이사비율이 높을수록 이사회에 참여비율이 높았고, 재무 성과도 높았다.

김현(2007)은 낙하산 인사가 정부투자기관 경영성과에 어떤 영향을 끼쳤는지에 대해 실증적 분석을 하였다. 1999년부터 2005년까지의 13개 정부투자기관 사장의 경영성과는 사장경영계약 이행실적평가 점수를 사용하였다. 분석결과 '관료출신' 사장의 경영성과가 나쁘지 않은 반면, 외부전문가 영입의 경우 관료출신보다 그 성과가 나쁜 것으로 나타났다. 이는 1999년 정부투자기관관리기본법의 개정과 함께 새롭게 도입된 제도들로 인해 낙하산 인사에 기인하고 있는 역선택 문제와 도덕적 해이 문제가 상당 부분 개선되고 있음을 보여주고 있다. 그리고 투자기관 사장 임면 유형보다는 사장의 관련기관 경험 유무와 투자기관의 특성이 사장경영 성과에 통계적으로 의미 있는 영향을 끼치고 있는 것으로 나타났다.

김현중(2006)은 공기업이나 민영화 기업 등 비민간 기업집단에 대한 정부의 소유지배 괴리지표를 계산하고 정부의 괴리지표가 기업성과, 기업가치 및 투자에 어떠한 영향을 주는지를 분석하였다. 정부의 소유지배 괴리지표는 공기업집단의 계열사에 대하여 통계적으로 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 그러나 공기업집단의 계열사만을 별도로 분리한 분석에서 정부의 소유권이 낮아질수록 공기업의 기업성과가 향상된 것으로 나타났다. 민영화 기업집단 계열사에 대해서는 정부의 소유지배 괴리지표가 증가할수록 기업성과가 낮아진다는 회귀분석 결과가 나왔다. 그러나 민영화 기업집단의 상장회사를 대상으로 추정된 분석에서는 정부의 소유지배 괴리지표가 증가하여도 기업가치는 영향을 받지 않는 것으로 나타났다. 한편, 법정관리 기업집단의 계열사를 대상으로 한 분석에서는 정부의 소유지배 괴리지표가 증가할수록 기업의 성과가 더 좋아진다는 결과가 나타났다. 정부의 소유권-의결권 격차는 공기업집단과 법정관리 기업집단의 투자에 통계

적으로 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 민영화 기업집단 계열사의 투자도 정부의 소유지배 괴리지표의 영향을 받지 않는 것으로 나타났으나 정부의 소유권이 감소하면 민영화 기업의 투자율이 높아지는 것으로 밝혀졌다.

박석희(2006)는 정부투자기관 경영평가제도가 1984년에 도입된 이후 2001년 정부업무 등의 평가에 관한 법률이 제정되면서 성과관리가 모든 형태의 공공기관으로 확대됨에 따라 경영평가가 공기업의 조직역량 개선에 미친 효과를 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 공기업 경영평가에서 조직역량 평가지표로 사용되는 3가지 지표 외에 2개 지표를 추가하여 총 5가지 지표들을 대상으로 차단된 시계열 설계를 통해 1965년부터 2004년까지 13개 정부투자기관에 대한 패널데이터를 분석하였다. 종속변수인 조직역량은 조직, 인사, 재무관리 효율성으로 구분하였는데 조직역량으로서 관리업무비율을 통해 측정하였고, 인적자원역량을 인원 증감률과 인건비비율을 통해 분석하였고, 재무적 역량을 금융비용비율과 부채비율을 통해 측정하였다. 이상과 같이 지난 40년간 13개 정부투자기관 조직역량의 변동 추세를 분석한 결과 1985년 및 1993년 이후 전반적으로 조직역량이 증가한 것으로 판단되었다.

김병섭(2006)은 부패통제전략으로서 공공기관의 지배구조 연구에서 첫째, 공공기관은 적용 법률에 따라 지배구조가 형성되므로 이에 주무부처 모델(정부산하기관 등)과 중복 모델(정부투자기관)로 유형화하여 윤리경영점수에 차이가 존재하는지 여부를 분석하였다. 지배구조상의 소유권과 관련된 것으로 두 유형 간에 윤리경영점수는 유의미한 차이가 존재하였다. 둘째, 사업적 특성을 중심으로 공기업과 준정부기관으로 집단을 분류하여 분석하였다. 상업성이 우선시 되는 기업들과 공공성을 중시하는 기업들 간에는 윤리경영점수(부패의 수준)에 유의미한 차이가 존재한다. 셋째, 내부지배구조를 구성하는 기관장과 감사의 선임방식에 따른 윤리경영점수에 차이가 존재하는지 여부를 분석하였다. 기존 선행연구들은 내부지배구조에서 낙하산 인사 등이

II. 공공기관 지배구조에 대한 이론적 접근 45

공공기관 부패에 영향을 미치고, 독립적이고 책임성 있는 임원 선임과 이사회 견제활동을 강조하고 있다. 따라서 기관장 선임방식을 유형화하여 집단 간 평균비교를 실시하고 감사 선임방식 역시 유형화하여 집단 간 평균비교를 실시하였다. 추천위원회와 주주총회, 장관 제청 및 대통령의 임명 과정을 거치는 경우 좀 더 책임성 있고 객관적인 선임방식을 통해 기관장을 선임하게 된다. 이러한 기관장 선임 방식을 가진 집단이 추천위의 선임과 장관이 승인 또는 임명하는 경우보다 윤리경영점수가 높았다. 감사 선임방식은 6가지 유형이 집단 간 평균비교를 통해 분석한 결과 유의미한 차이를 보였고, 이를 다시 추천위원회를 거쳐 선임되는 방식과 행정부 자체 임명 방식으로 유형화하여 비교 분석한 결과 유의미한 차이가 있음이 증명되었다. 넷째, 외부지배구조와 관련된 외부기관의 감사 여부는 유의미한 결과를 얻을 수 없었는데, 공공기관의 경우 법에 따라 일괄적으로 적용되어 분석이 불가능하였다. 또한 이사회와 이사회 활동에 따른 윤리경영점수를 비교하기 위해 비상임이사의 비율과의 상관관계를 분석하였으나 유의미한 결과를 얻을 수 없었다.

이상의 연구들에서 공공기관의 지배구조와 공공기관의 성과 간에 유의미한 상관관계가 있음을 알 수 있다. 연구에 따라 상관관계가 확인되지 않기도 했으나 CEO와 임원의 선임, 경영평가 등에서는 유의미한 상관관계가 나타났다. 따라서 공공기관의 지배구조의 개선이 공공기관의 성과를 향상시킬 수 있는 높은 개연성이 있음을 알 수 있다. 그러나 기존 연구들의 대부분이 지배구조의 다양한 요소를 포괄적으로 보지 않고 소수의 지배구조 요소에 집중함으로써 공공기관 지배구조 전체에 대한 해답을 찾기는 어렵다. 따라서 이러한 실증분석의 결과를 실제 제도에 적용함에 있어서는 그 한계와 제한성을 고려하여 신중하게 접근해야 한다.

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점

1. 기업지배구조의 제도 변화

가. 일반적인 지배구조의 쟁점

앞에서 논의한 공공기관 지배구조의 특성과 그에 따른 쟁점이 있지만 민간기업과 공공기관의 지배구조에 대한 공통적인 논의 주제가 있다. 이를 정리하면 ① 기업소유, 지배구조와 기업가치, ② 사외이사, 이사회 독립성, 인수합병, 이사회 규모, 이사회 개최 빈도, 대표인사와 이사회 의장 분리 등 이사회, ③ 감사위원회, 이사회추천위원회, 보상위원회 등 각종 위원회, ④ 경영진의 보상체계 등이다(기업지배구조백서, 2006).

우선 민간기업의 지배구조의 유형에 대한 연구와 논의는 네 가지 형태로 발전하였다(Hansmann & Kraakmann, 2001). 네 가지 모델은 첫째, 미국식 경영자 중심 모델(manage-oriented model), 둘째, 독일형의 노동자 중심 모델(labor-oriented model), 셋째, 일본과 한국에서 나타난 국가 중심 모델(state-oriented model), 넷째, 이해관계자 중심 모델(stakeholder-oriented model)이다. 이런 민간기업의 지배구조 연구와 쟁점은 다시 공공기관의 지배구조 변화에 직접적인 영향을 주었는데 이를 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 가장 많은 논의와 연구는 기업 지배구조의 개선에 관한 것이다. 일례로 신홍시장의 49개 회사를 조사한 결과를 보면 규모 상으로 상위 10개사의 주가가 2000년도에 8.7% 하락하였으나 기업지배구조가 우수하다고 평가받는 상위 25개사의 오히려 3.3% 상승했다(Saints

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 47

& Sinners, 2001)는 실증적 연구 결과를 바탕으로 하여, 국내 지배구조의 연구와 논의도 지배구조가 개선되면 기업가치와 경영성과에도 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 즉, 지배구조 개선의 실증적인 연구를 통해서 민간기업이나 공공기관의 지배구조가 개선되면 경영성과와 기업의 가치가 개선된다는 것이다.

두 번째, 기업지배구조의 기준 또는 중요 논의 대상을 보면, 역사적·사회적 배경이나 기업문화 등의 환경이 다르더라도 선진화된 지배구조의 공통점이 있다는 점을 논의의 전제로 하고 있다. 지배구조의 목표와 개선하려는 의도는 대리인 비용(agency cost)의 최소화에 있다. 따라서 선진적인 민간 기업지배구조의 공통적인 특성을 보면 ① 독립된 이사회 운영, ② 최고경영자의 책임경영 실시, ③ 소액주주의 권리침해 보호다(김준기, 2001). 첫째, 이사회의 독립성 측면에서 선진국에서는 효율적인 의사결정을 위하여 상임이사의 수를 줄이고 있고, 사외이사³⁾의 수는 늘이고 있다. 둘째, 최고경영자의 책임경영 문제는 최고경영자가 기업의 이익창출을 위한 의무와 이러한 수익을 모두 주주에게 공평하게 배분하는 것이라고 정의한다면, 최고경영자가 자신의 이익이나 특정 이해관계자의 이익을 추구하지 않고 기업 전체의 이익을 추구하는 주인의 신탁 또는 대리인의 충실의무를 다하는 것이다. 그래서 최고경영자를 특정 이해관계나 연고에 의하여 선임하기보다는 능력 위주의 선임과 의사결정 및 회계 투명성의 담보, 경영책임의 소재를 명확히 하는 사후관리 방안을 모색하고 있다. 셋째, 소액주주를 보호하기 위한 장치로서 투명한 규제, 철저한 감리와 조사, 사후적 엄중한 징계와 처벌을 통한 시장규율을 강화하고 있고, 자율규제기관의 활용과 내부통제를 강화하기 위한 준법감시인 제도를 도입하고 있다.

국내외 연구에서 대책을 제시한 공통적인 사항을 정리해 보면 이사회의 독립성 확보, 최고경영자의 자율성 확보, 소액주주의 보호 등 지

3) 민간기업(상법)에서는 사외이사로, 공공기관(공운법)에서 비상임이사라는 용어를 사용하고 있다.

배구조의 개선을 통해서 기업의 가치와 경영성과를 제고할 수 있다는 것이다(유훈 외, 2010; 이상철, 2007). 이러한 민간기업 지배구조 개선 방안은 <표 III-1>에서 보는 바와 같이 주총, 이사회 등 내부지배구조와 투자자, 자본시장 등 외부지배구조로 구분하여 살펴볼 수 있다.

<표 III-1> 민간기업 지배구조 개선방안

내부지배구조	주총, 이사회, CEO 등 경영진, 감사상호간의 견제와 균형
외부지배구조	투자자, 자본시장(정보공시요구), 채권단(신용평가와 감시), 다른 기업(M&A) 등 감시와 견제

자료 : 정부혁신지방분권위원회, 기획예산처(2006).

나. 국내 민간기업 지배구조 제도 변화

우리나라는 1997년 외환위기를 계기로 기업지배구조의 중요성을 인식하게 되고 제도개선 노력을 본격적으로 시작하였다(기업지배구조백서, 2006). 이런 민간기업의 지배구조 개선 단계는 민간기업의 지배구조에 대한 사건이나 사회적 논란이 발생한 다음에 정부에서 의제화되어 후행적인 제도개선이 이루어졌다. 특히 민간기업의 제도개선을 야기한 지배구조와 관련한 사건과 정부의 관련 정책을 정리해 보면 첫째, 2006년 2월 7일 삼성은, 국내 기업 중 삼성의 에버랜드 전환사채(CB) 등의 증여와 X-파일 문제제기로 인한 기업구조조정본부의 기능 조정과 사외이사의 이사회 의장 선임과 사외이사를 과반수로 확대할 것을 발표하였다.

둘째, 2006년 2월 9일 민영화된 KT&G는, 아이칸파트너스가 요구하는 자사주 소각, 배당 확대, 부동산 매각, 기업공개, 사외이사 선임에 대한 의견을 밝혔다.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 49

셋째, 2005년 3월 9일 '투명사회협약'에 전경련, 대한상공회의소, 경총, 무역협회, 중소기업협동중앙회가 참여하고 지배구조 개선, 투명, 윤리경영을 약속했는데, 2006년 3월 27일 전경련은 기업의 투명성 제고, 소유·지배구조 개선, 윤리경영을 위한 실천계획을 발표했다.

넷째, 2006년 6월 30일 재정경제부는 시장의 자율과 혁신을 촉진하고 투자자 보호를 강화하여 시장의 신뢰를 높이기 위하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」을 입법예고하였다.

다섯째, 공정거래위원회는 2006년 7월 31일 대규모 기업집단의 소유구조에 대한 정보를 조사하여 공개하였는데, 대기업의 소유지분구조가 특정 지배주주(총수)가 직접 소유한 지분보다 더 많은 의결권을 행사하고 있다고 발표하였다. 2006년 9월 20일에는 기업 내외부 견제시스템을 평가하여 결과를 발표하였다.⁴⁾

여섯째, 법무부는 2006년 10월 4일 ① 기업의 의사결정과 감독시스템 개선을 위한 집행임원, 이종대표소송 도입, ② 기업경영의 IT화를 위한 전자투표제 도입, ③ 재무관리의 자율성 확보를 위한 최저자본금 폐지와 법정준비금 제도 개선, ④ 합자조합 및 유한책임회사 등 새로운 회사형태 도입을 내용으로 하는 상법개정을 입법 예고하였다.

마지막으로, 관련 정부기관의 기업지배구조를 개선하려는 정책적 노력과 더불어 1997년 이후 참여연대는 소액주주 운동을 주도하였고, 2006년 8월 1일 소액주주 권익보호와 기업지배구조 개선, 정부의 대기업 및 금융기관 감시를 목표로 하는 경제개혁연대가 설립되기도 하였다. 2006년 8월에는 기업지배구조펀드가 활동을 시작하였다.

민간기업 지배구조의 제도 변화 중 특히 법제도의 변화를 살펴보면 다음 <표 III-2>와 같다. 점차적으로 사외이사의 수 증대, 소수주주권 강화의 방향으로 개정되었음을 알 수 있다.

4) 기업 내·외부 견제시스템 평가결과, 기업 내부견제시스템 및 외부견제시스템이 제도적 수준이 2003년보다 개선되었으나 실제 작동 수준은 미흡하다고 발표하였다.

〈표 III-2〉 기업지배구조 법제도 변화

	사외이사 및 감사위원회	소수주주권 강화
1998	<ul style="list-style-type: none"> • 이사의 충실의무와 사실상 이사제도 도입 • 사외이사 의무화(이사총수의 1/4 이상) 	<ul style="list-style-type: none"> • 집중투표제, 서면투표제, 주주제안제도 도입 • 이사, 감사, 청산인 해임청구권, 위법행위 유지청구권의 주주행사 요건완화(1→0.5%) • 대표소송제기권(1→0.01%), 회계장부열람청구권(3→1%)의 주주행사요건 완화
2000	<ul style="list-style-type: none"> • 자산 2조원 이상 기업의 사외이사 선임비율 강화(이사총수의 1/2이상) 	
2001	<ul style="list-style-type: none"> • 감사위원회 설치 의무화(감사위원의 2/3이상을 사외이사로 구성) 	<ul style="list-style-type: none"> • 위법행위 유지청구권의 주주행사요건 추가 완화(0.5→0.05%) • 회계장부 열람청구권의 주주행사요건 추가 완화(1→0.1%)
2003	<ul style="list-style-type: none"> • 감사위원회 위원 중 1인을 재무, 회계전문가로 의무화 • 자산 2조원 이상 기업의 사외이사 선임비율 추가 강화(이사총수의 과반수) 	
2005	<ul style="list-style-type: none"> • 사외이사 지분보유제한 합리화(1% 또는 3억→1%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 증권관련 집단소송제 시행

자료 : 정재규(2007), 『외환위기 이후 지배구조 관련 법제도의 변화』 참조

2. 기업지배구조 관련 평가 및 쟁점

가. 기업의 지배구조 평가 수준

〈표 III-3〉 국가별 기업지배구조 평가점수

순위	국가	2007년	2010년	변화 내용
1	싱가포르	65	67	점진적 개선
2	홍콩	67	65	대체로 담보 및 약간 후퇴
3	일본	52	57	개선중
4	대만	54	55	대체로 담보
4	태국	47	55	개선중, 정치적 불안정
6	말레이시아	49	52	개선중, 문화가 장애요인
7	인도	56	49	지난 보고서 과대평가
7	중국	45	49	개선중, 문화가 장애요인
9	한국	49	45	후퇴
10	인도네시아	37	40	개선중, 정치적 불안정
11	필리핀	41	37	후퇴, 새 정부에 개선효과 기대

자료 : CG Watch 2010년 보고서 일부 수정 인용.

CG Watch 2010⁵⁾에 나타난 한국의 기업 지배구조 점수는 아시아

5) CG Watch는 외국계 증권회사인 CLSA(Credit Lyonnais Securities Asia)와 홍콩에 본부를 둔 아시아기업지배구조협회(ACGA, Asian Corporate Governance Association)가 공동으로 2001년부터 발간하는 아시아 각국의 기업 지배구조 분석보고서이다. CG 점수는 ACGA내 CG 전문가들이 작성한 것으로 5개 범주 내 90개 설문항목에 대하여 5점 척도로 평가하였다. 평가분야로는 ① 지배구조 관련 제도와 적용, ② 집행, ③ 정치적, 규제 환경, ④ 회계 및 감사제도, ⑤ 지배구조 문화이다. 경제개혁연구소, 「이슈& 분석」 2010-4호 참조.

조사대상 11개국 가운데 9위를 차지하고 있다. CG Watch 2010에서 2007년 점수보다 낮아진 이유로 ① 신주인수선택권(포이즌필)을 허용하는 정부의 상법 개정안 제출, ② 대기업의 은행소유 지분한도를 완화한 은행법 및 금융지주회사법 개정, ③ 대기업 회장의 사면, ④ 국민은행 사태 등을 지적하고 있다.⁶⁾

한국의 평가범주별 특이사항을 보면 첫째, 제도와 집행 중에서 재무 관련 항목 보고는 한국의 IFRS 도입 노력을 높이 평가하고 있고, 비재무적 항목 중에서는 경영전망 및 분석, 이사보고서, 지배구조의 표명(CG statements), 주주총회 관련 공시 및 의결권 행사 결과 등에서 부족한 것으로 평가하고 있다. 특히 이사의 의무와 관련한 인식이 낮고, 사외이사 제도가 제 기능을 수행하지 못하고 있다고 평가하고 있다.⁷⁾ 둘째로 정치 및 규제 환경과 지배구조 문화 범주에서 정부의 기업지배구조 개혁과 관련한 의지 부족을 지적하고 있다. 특히 금융감독기관이 뒤떨어진 방식으로 시장을 규제하고 있다고 평가하면서, 기업의 비리 사건에 대한 부적절한 대처와 같은 지배구조의 문화의 후진성을 지적하고 있다. 마지막으로 회계 및 감사제도와 관련하여 앞에서 지적한 바와 같이 정부의 IFRS 도입 노력과 금융감독원의 일상 감사와 외부 감사인의 감사 등에 제재조치가 취해지고 있는 점을 높이 평가하고 있다.

6) 보고서는 우리나라 기업지배구조에 대한 해외의 시각이 어떠한지 그리고 향후 집중적으로 개선해야 할 부분이 어디인지를 파악하는 데 그 목적이 있다고 한다.

7) 기업의 CEO와 개인적 친분이 있는 대학교수와 전직 공직자를 기업의 사외이사로 선임하고 있으며, 사외이사들의 지급 보수도 상당한 수준이어서 사외이사의 독립성을 저해하고 있고 해당 산업분야 비전문가를 선임함으로써 경영진을 감시하고 견제하는 역할을 하기에는 부족하다고 평가하고 있고, 한국에서는 경쟁회사의 고위경영진 출신을 사외이사로 영입하는 사례는 전무하다고 지적하고 있다.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 53

〈표 III-4〉 범주별 기업지배구조 평가점수

순위	국가	2010년 총점	제도와 적용	집행	환경	회계와 감사	문화
1	싱가포르	67	65	60	69	88	53
2	홍콩	65	59	63	67	80	54
3	일본	57	45	53	62	75	53
4	대만	55	50	47	56	78	46
4	태국	55	56	42	54	73	49
6	말레이시아	52	49	38	60	80	32
7	인도	49	46	36	54	63	43
7	중국	49	47	36	56	75	30
9	한국	45	43	28	44	78	33
10	인도네시아	40	39	28	33	67	32
11	필리핀	37	35	15	37	75	25

자료 : CG Watch 2010년 보고서 인용.

나. 사외이사 및 감사에 대한 지적

CG Watch등의 국제적인 평가와 우리나라의 국회, 감사원, 언론 및 시민단체의 지배구조 개선방향 중에서 공통적으로 지적하는 사항은 기업지배구조 중 사외이사 및 감사의 활성화이다. 이와 관련하여 국내에서 사외이사 및 감사제도에 대한 제도 변화와 문제 제기를 정리해볼 수 있다.

사외이사제도는 1997년 외환위기를 겪으면서 도입되었다. 1998년 2월 6일 비상경제대책위원회가 발표한 기업구조조정 추진방안에는 기업지배구조 개선에 의한 경영진의 책임 강화가 포함되어 있으며, 그

실천방안으로 이사회와 실질화 및 주권상장법인에 대한 사외이사 선임 의무화가 추진되었다.

1998년 기업경영의 투명성 제고를 위해 도입한 사외이사제도가 정착되어 상장사는 이사회 25%를 사외이사로 구성하고 자산 2조원이 넘는 회사는 이사의 과반수를 사외이사로 선임하고 있다. 그러나 1998년 이후에도 끊임없이 기업지배구조의 위협과 회사의 손실과 주주이익 침해현상은 계속되고 있다. 이사회 25%의 과반수 또는 고무도장에 비유되고 있는 사외이사들이 지배주주와 경영진에 의한 주주이익 침해와 기업가치 하락을 효과적으로 통제하지 못하고 있다. 이렇게 된 원인은 사외이사가 증권거래법상 독립성 확보를 위한 형식적 요건은 충족하지만 실제로는 지배주주와 친밀하거나 이해관계를 가진 인사가 선임되어 실질적 독립성을 확보하지 못하고 있기 때문이다(좋은기업지배구조연구소, 2006).

〈사외이사제도 현황 및 운영 제안사항〉

- ① 법률상 사외이사의 자격요건의 문제 : 사외이사의 결격사유에 관한 규정이 형식적인 기준으로 되어 있다. 사외이사와 회사, 지배주주, 경영진과의 관련성, 이해관계를 알 수 있는 공시도 매우 부족하여 주주들이 충분한 정보를 얻을 수 없거나 감독, 감시기관이 문제점을 제대로 파악할 수 없다.
- ② 회사, 계열사 임원에 대한 사외이사 제한 : 유예기간이 2년에서 5년으로 확대되었다.
- ③ 법률자문 또는 회계감사 등과 관련된 자에 대한 사외이사 제한 : 사외이사 후보가 속해 있는 법무법인이 과거 3년간 회사에 제공한 법률자문 등 모든 법률서비스의 내용과 수수료를 기재토록 해야 한다.
- ④ 학연 등 개인적 친분에 대한 제한 : 사외이사 후보들의 경력사항을 자세하게 기술하고 사외이사와 최대주주, 경영진 사이의 학연 등을 구체적으로 기술하게 해야 한다.
- ⑤ 관료 출신 사외이사에 대한 제한 : 관료 출신의 경우 공직자윤리법상

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 55

규제를 하고 있는데 관료 출신 후보자의 경력과 회사와의 관계를 명시해야 한다.

- ⑥ 주요 이해관계자의 제한 : 회사와 중요한 거래관계가 있거나 사업상 경쟁관계 또는 협력관계에 있는 법인의 임직원이거나 최소 2년 이내의 임직원이었던 자는 사외이사가 될 수 없도록 되어 있는데, 사외이사 제척기간 확대, 중요한 거래의 대상 확대, 소액주주가 중요한 거래를 판단할 수 있도록 정보 제공이 필요하다.
- ⑦ 사외이사 비율에 대한 제한 : 사외이사가 한명일 경우 독립성을 확보할 수 없으므로 3명 이상으로 최소 규정을 상향해야 한다.
- ⑧ 사외이사의 재임기간에 대한 제한 : 사외이사가 오랜 기간 재임하면 내부 인화가 되어 독립성이 약화되므로 사외이사 재임기간을 제한해야 한다.
- ⑨ 사외이사 선임회사 수 제한: 한 사람이 선임될 수 있는 상장회사의 수를 2개 회사로 제한하고 있는데, 사외이사 같은 계열사의 사외이사를 겸직할 수 없도록 제한해야 한다.

이해관계가 있는 사외이사 비율이 꾸준히 감소하고 있다(이수정, 2008)는 실증적인 연구도 있지만 사외이사와 관련하여 낙하산 인사 논란은 끊이지 않고 있다. 이사들이 거수기 이상의 기능을 못하는 현실에서 정치권력과 영합하는 일까지 일어난다면 기업의 투명성을 위해 도입한 사외이사제도가 오히려 기업지배구조를 악화시키는 결과를 낳게 될 것이다(이승희 · 이수정 · 채이배, 2010)⁸⁾. 그래서 사외이사 제도에 대해서 여전히 그 효용성의 유무나 취지의 달성에 대해 회의적인 시각도 있다. 그러나 경영진으로부터의 독립성 달성은 개별 사외이사 각자의 몫으로 하는 것보다는 집단이나 단체를 통하여 추진하는 것이 보다 더 가능할 것이라는 지적도 있다(김진욱, 2009).

8) 대기업집단, 금융그룹 및 금융회사, 공기업의 사외이사 현황조사에서 현 정권과 관련성 여부를 가지고 조사한 결과를 보면 대기업집단 소속회사는 15.9%, 금융그룹 및 금융회사는 33.3%, 공기업 등은 50%로 정부의 영향력이 큰 기업일수록 정권관련 인사의 사외이사 선임 비율이 높다고 분석하고 있다. 이승희 외, 2010 참조.

다. 감사 및 감사위원의 문제

공운법에 따른 공공기관의 정관 개정으로 인하여 사장 및 이사 선임 절차가 변경되었다. 사장과 비상임이사 선임 시 정부가 심의 또는 임명권을 갖도록 하여 정부의 인사 개입을 크게 확대하였으며, 비상임이사를 추천하던 주주협의회를 폐지하고 이사회 의장을 기획재정부에서 임명하고 사장은 주무부처 장관과 경영계약을 체결토록 하였다.

〈표 Ⅲ-5〉 가스공사 주요 정관 변경 내용

항목	변경 전	변경 후
사장 선임	사장추천위원회 추천 주주총회 결의	임원추천위원회 추천 공운위 심의, 의결 주주총회 결의 지경부 장관 제청
상임이사 선임	사장 추천(이사회 동의) 주주총회 의결	임원추천위원회 복수 추천 주주총회 의결 사장 임명
비상임이사 선임	주주협의회 추천 주주총회 결의	임원추천위원회 추천 공운위 심의, 의결 주주총회 의결 기획재정부 장관 임명
감사 기구	상근 감사	감사위원회 구성 3인의 감사위원 중 2인 이상은 비상임이사
이사회 의장	사장	기획재정부 장관이 임명하는 선 임비상임이사
주주협의회	비상임이사 추천	폐지
정관변경 절차	주주총회 결의	주주총회 결의 지식경제부장관 승인

자료 : 이주영(2008), 「한국가스공사 임시주주총회의 문제」, p. 27 인용

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 57

공운법은 정부가 투자한 공공기관의 방만 경영과 낙하산 인사를 막는다는 취지로 제정되었으나, 공운법에 의해 강화된 정부의 권한으로 인해 임원 선임 시 관료나 정치인들이 들어올 수 있는 여지가 커졌다. 상임이사인 감사위원의 선임은 상임이사의 선임과 감사위원의 선임으로 이원화되어 있으나 실제로는 상임이사인 감사위원을 선임하는 것으로 상임이사인 감사위원의 선임 시 최대주주의 의결권 제한의 문제가 발생한다.

일례로 가스공사의 주요 정관변경 내용을 살펴보면 <표 Ⅲ-5>와 같다.

상법 등에 의하면 상임이사 선임의 경우에는 최대주주의 의결권에 아무런 제한이 없으나, 상임이사인 감사위원 선임의 경우에는 최대주주 및 특수 관계인의 의결권이 3%까지 제한된다.

<표 Ⅲ-6> 감사위원회 제도와 감사제도의 비교

항목	감사	일반 감사위원회	상장회사 감사위원회
의사결정	각자 판단	위원회 의결	위원회 의결
설치회사	<ul style="list-style-type: none"> 자산 1,000억원 이상 2조원 미만 상장회사는 상근감사 의무선임 	<ul style="list-style-type: none"> 비상장회사, 자산 2조원 미만 상장회사 	<ul style="list-style-type: none"> 자산총액 2조원 이상 상장회사는 의무설치 자산 2조원 미만 상장회사는 선택가능
의결권 제한	<ul style="list-style-type: none"> 최대주주 및 그의 특수 관계인은 합쳐서 의결권 있는 주식의 3% 초과하는 주식의 의결권을 행사할 수 없음 최대 주주 이외 다른 주주는 의결권 있는 주식의 3% 초과 주식의 의결권을 행사할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 이사회에서 감사위원 선임하므로 의결권제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 사외이사인 감사위원 선임시 주주별로 의결권 있는 주식의 3% 초과 주식의 의결권을 행사할 수 없음 사외이사 아닌 감사위원 선임시 감사와 같이 의결권 제한

감사위원회제도는 일반적으로 기업지배구조의 개선조치로 평가받고 있다. 그러나 상법이 지배주주와 경영진에게 편향되게 개정되고 상장회사의 투명성이나 기업지배구조 개선을 도외시함에 따라 선진적 제도가 아주 부실한 제도로 전락했다는 지적이 있다(좋은기업지배구조연구소, 2006).

〈표 III-7〉 감사위원 선임 방법의 변화

(구)증권거래법	상법(개정)
일괄결의 : 이사이자 감사위원을 한 번에 결의로 선임	구분결의 : 이사 선임결의 후 선임된 이사 중에서 감사위원을 선임
한번 결의이므로 3% 의결권 제한이 적용됨	이사선임 결의 시에는 3% 의결권 제한이 적용되지 않고, 감사위원 선임결의 시 3% 의결권 제한이 적용됨

3. 공공기관의 지배구조 변화와 대안

가. 공공기관의 지배구조의 문제점

우리나라 공공기관의 가장 큰 문제는 낙하산 인사, 성과에 연동되지 않는 과도한 임금수준, 예산 낭비, 무분별한 사업 확장, 종업원에 대한 과도한 복리후생 등 방만 경영과 도덕적 해이이다. 이러한 문제들이 발생한 원인은 공공기관에 대한 관리감독 시스템과 외부 경제시스템에 결함이 있는 지배구조 때문이다(채이배와 김덕순, 2006).

이종걸 민주당 의원과 공공운수노조(2011)는 공공기관 운영의 문제를 첫째, 공공기관운영위원회가 민간위원의 대표성 부족, 소위원회

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 59

부재, 정부위원의 대리참석, 회의 운영의 부실한 공개, 둘째, 공공기관 임원인사의 정치적 낙하산 인사의 급증과 임원추천위원회에 직원 참여 배제, 경영평가 평가단의 대표성 결여 등 공공기관 내외부 지배구조의 문제점을 제기하고 공운법 개정안을 국회에 제출하였다. 정치·경제적 감시활동을 주로 하는 시민단체인 참여연대(2008)도 공공기관장 교체 과정에서 법적·절차적 위법성과 정치적 낙하산 인사의 문제점을 임기제 훼손, 공공기관운영위원회의 파행 운영, 불명확한 재신임 기준, 측근·부적격·보은인사 등 낙하산 인사 논란이 있다고 규정하고 공공기관 기관장의 임기제 보장, 명확한 인사기준 제시 등 개선안을 제시하고 있다.

공공기관의 지배구조는 민간기업의 지배구조와 달리 시장에 의한 견제와 감시기능이 제약되어 있다. 사업 특성상 독점적 위치에 있고 정부의 재정지원 등으로 도산의 위험이 없으며, 설립법 등에서 이들 기업의 지배구조가 정해져 있고, 공공기관의 감시와 견제도 시장이 아닌 정부가 수행하고 있다는 점이 특징이다.

〈표 III-8〉 공운법 제정 전 공공기관 지배구조 문제

문제점	주요 내용
공공기관 경영관리 책임성 통제 미흡	공공기관 감독기능이 소관부처별 나뉘, 종합적 체계적 감독 곤란
외부 감독시스템 다기화	목표설정, 경영평가, 공시 등 주무부처별로 이루어지거나 없음
내부견제장치의 형식화	경영진의 책임경영의식 미흡 주무부처의 낙하산 인사 이사회 및 감사의 견제기능 미흡

자료 : 채이배·김덕순(2006), 『공공기관 지배구조 혁신방안』에 대한 내용과 특징 인용

나. 공공기관 지배구조 혁신방안의 주요 내용

공공기관 지배구조 혁신방안의 가장 큰 특징은 소유권기능의 행사기관을 단일화하는 것이다. 각 주무부처별로 분산되어 있던 공공기관에 대한 감독기능을 기획예산처(현재 기획재정부 내 공공기관운영위원회)에 두어 일원화하였다. 두 번째 특징은 내부견제시스템 강화를 중심으로 한 내부지배구조 개선이다. 특히 시장형 공기업에 대해 기관장과 이사회 의장의 분리, 비상임이사 확대, 기관장 해임권 신설 등 이사회 권한과 독립성을 높이고, 이사회 평가와 이를 보수에 연계시키는 등 인센티브시스템을 강화하고, 감사위원회 설치, 감사성과평가를 실시하는 것이다.

〈표 III-9〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인

구분	주요 내용
소유권기능 집중화	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 소유권 행사 기능의 집중화가 바람직 - 공공정책의 목적을 추구하는 기관은 소유권 집중화가 반드시 적용되는 것은 아니며 준용 가능
내부지배구조	이사회/기관장 <ul style="list-style-type: none"> - 이사회에 실질적 권한 부여(전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는데 필요한 권한·전문성·객관성 보유) - 이사회 의장과 CEO 분리는 좋은 관행 - 이사회는 CEO 임면에 관한 권리 행사(소유권 행사기관의 동의나 협의를 거치는 방안도 가능) - 이사 임면에 이사회가 관여할 필요 - 이사회의 전반적 성과에 대한 평가 필요
	감사

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 61

〈표 III-9〉의 계속

구분	주요 내용
외부 지배구조	<ul style="list-style-type: none"> - 명확한 목표 설정, 우선순위 설정(목표 간 상충 관계 해결) - 소유권 정책과 공기업의 목표는 일반 국민에게 공개하고, 변경시 다양한 의견 수렴 절차 개발 필요
	<ul style="list-style-type: none"> - 성과평가를 위한 정기적인 보고 체계 구축 - 공기업의 성과를 국내, 해외 민간기업 혹은 공공기관과 비교할 수 있는 지표 개발(생산성, 노동·자본·자산의 효율적 이용 등)
	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무 - 소유권 기관은 모든 공기업이 포함된 통합 연차보고서 작성·공시
	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사의 대상이 되어야 함.
	<ul style="list-style-type: none"> - 주어진 목표를 달성할 수 있도록, 공기업에 경영자율권 보장(일상적 경영 개입 배제)
	<ul style="list-style-type: none"> - 민간기업과의 공정경쟁을 보장하는 공기업 법령 체계 구축(회사법 등 일반 법령 적용 배제 금지, 필요시 자본 구조조정이 가능하도록 탄력적인 법령체계 유지) - 정부 최고 감사기구와의 협력 체계 구축 및 지속적 대화 채널 유지 - 소유권 행사기관은 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술 보유 필요
	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자에 대한 책무를 인식하고 공기업과 이해관계자와의 관계를 국민에게 보고

자료 : 한국개발연구원(2005), p. 178.

다. 현행 공공기관 지배구조 개선

〈표 III-10〉 OECD 주요 국가의 공기업지배구조

구분	주요 내용	
소유권기능 집중화	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업에 대한 소유권 행사 기능 집중화가 선진국의 최근 추세(프랑스 APE, 스웨덴SOD, 네덜란드, OECD 권고 사항 등) - 준정부기관에 대한 주무부처의 공적 통제 권한 인정(영국) 	
내 부 지 배 구 조	이사회/ 기관장	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 이사회 중심모델, 이사회 의장과 기관장 분리, 이사회 권한 강화 등이 국제 추세(OECD, 스웨덴 등) - 이사회 규모 축소, 독립성·전문성 강조, 이사의 무한책임주의, 이사회 성과평가 및 개인 평가 강화(스웨덴, 뉴질랜드 공기업)
	감사	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회 내 독립적인 감사위원회(OECD, 네덜란드) - 내부감사제도 폐지, 감사원 감사 실시(뉴질랜드)
외 부 지 배 구 조	전략적 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 책임경영 담보를 위하여 기업 목표 공시제도 실시, 구체적 목표·성과 측정 방법·기준 작성, 평가에 활용(뉴질랜드) - 재정당국 및 주무부처 장관에 경영목표 대비 실제 성과 보고(뉴질랜드, 반기보고+연례보고) - 전략적 경영목표를 포함한 기본 운영계획서, 사업계획 등 작성 공시
	경영평가	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업 5개년 평가 프로그램 개발, 경영실적 및 이사회평가(네덜란드) - 주무부처, 의회, 감사원 등에 의한 성과 측정 및 평가·공개(뉴질랜드)
	경영공시	- 대다수 국가에서 웹사이트를 통한 광범위한 정보 공개
	자율성	- 대다수 국가에서 내부경영 관련 일반지침 시행
	지배구조 정책기능	- 소유권 집중기관이 체계적 정책기능 수행

자료 : 한국개발연구원(2005), p. 179.

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 63

2007년 공공기관운영법을 제정하는 당시 정부의 문제인식을 보면 첫째, 공공기관 설립과 관련한 체계적 원칙과 기준의 부재 및 이로 인한 사각지대가 존재한다는 것이고, 둘째, 정투법, 정산법 등 법체계 미정비로 일관된 관리방식이 없이 부처별 기관별로 각양각색의 관리가 이루어지고 있으며, 셋째, 공공기관의 방만 경영에 대한 국민들의 지속적인 개혁 요구가 있고, 넷째, 기관에 대한 정부 관리감독이 과도하고 지나치게 사전 규제적이어서 공공기관의 경영 자율성이 미흡하고, 다섯째, 경영감시, 통제기능을 제대로 수행하지 못하는 이사회와 감사의 역할과 기능의 문제가 있으며, 여섯째, 내부 통제기능을 담당하는 감사가 제대로 기능을 수행하지 못하는 여건이 있고, 일곱째, 노사간 단체협약, 취업규칙, 인사규정 등 핵심 경영사안이 이사회 심의대상에서 제외되고 있는 문제, 여덟째, 임원 선정의 공정성 미흡에 대한 논란이 있다고 한다(성명재 외, 2009).

위와 같은 문제점들을 해결하려는 취지로 제정된 공운법에 따른 공공기관의 지배구조를 종전과 비교하여 정리하면 <표 Ⅲ-11>과 같다.

<표 Ⅲ-11> 현행 공공기관 지배구조

구분		종전	개편
공공 기관 유형 분류	유형 분류 기준	지분구조, 재정지원 형태 등에 따른 분류 - 투자·산하·민영화 기관	시장성 기준에 따른 분류 - 공기업(시장·준시장형) - 준정부기관(위탁집행·기금 관리형)
	정부 내 정책결정 기구	이원화: 정투위(투자기관) 정산위(산하기관)	일원화: 공공기관운영위원회
외부 지배 구조	정부감독 체계	· 기획처: 공기업에 한하 여 부분적 경영감독 · 주무부처: 포괄적 감독	· 기획처: 경영지침(공기업, 준정부기관)+이행감독(공 기업) · 주무부처: 지침이행감독(준 정부기관)+열거식 사업감독
	기관신설 심사	없음	타당성 심사제도 신설 (운영위)

〈표 III-11〉의 계속

구분		종전	개편
	경영 공시	기관별 개별 공시	개별 공시+통합 공시
	경영 평가	평가 주체 이원화: 투자기 관(기획처)+산하기관 (주무부처)	평가주체 일원화(운영위)
내부 지배 구조	이사회	기관장 중심 체제	이사회 권한·책임 강화 - 선임 비상임 이사, 기관장 해임건의권, 직무평가제 신설
	감사	실질적 감사 기능 미약	· 감사위원회 설치(시장형) · 직무평가제 신설
입원 인사	임명 제청	공 기 업 · 경영진: 주무장관 · 견제진: 기획예산처 장관	경영진: 주무장관(상임이사: 기관장) · 견제진: 운영위
		준 정 부 기 관 · 경영진: 주무장관 · 견제진: 주무장관	· 경영진: 주무장관 · 견제진: 운영위 *비상임이사는 운영위 심의 후 주무장관 임명
	입원 입기	모든 입원: 3년	임기 차등화(기관장 3년, 기 타 2년)+1년 단위 연임

1) 공공기관운영위원회

공운위는 위원장 1인 및 다음의 위원으로 구성하되, 기획재정부 장관이 위원장이고, 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인, 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부 장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람으로 구성되며, 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임이 가능하다.

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 65

2011년 9월 현재 공공기관운영위원회는 인사보수소위원회위원회(위원장 기획재정부 2차관), 공기업 선진화 추진위원회(위원장 기획재정부 2차관), 공공기관 경영개선추진위원회(김애실 위원)의 3개 소위를 운영하고 있다.

〈표 Ⅲ-12〉 공운위 민간위원 명단(2011년 10월 현재)

성명	생년월일	주요경력	임기
신혜수	1950.6.23	· (현) 유엔인권정책센터 대표 · (현) UN 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회 위원 · (현) 이화여대 국제대학원 겸임교수	08.9.18~ 11.9.17
김애실	1946.8.1	· (현) 한국외국어대 경제학과 교수 · (전) 제17대 국회의원(비례) · (전) 한국여성경제학회 회장	09.4.8~ 12.4.7
오세경	1960.6.10	· (현) 오세경 법률사무소 변호사 · (전) 법무법인 흥운 변호사 · (전) 창원지검 밀양지청장	09.4.8~ 12.4.7
정해방	1950.9.1	· (현) 건국대학교 법학대학원 교수 · (전) 기획예산처 차관 · (전) 기획예산처 예산실장	09.6.23~ 12.6.22
여정성	1960.4.1	· (현) 서울대학교 생활과학대학 교수 · (현) 경제정책자문위원회 위원 · (전) 국민경제자문회의 민간 자문위원	10.4.1~ 13.3.31
최종원	1958.10.28	· (현) 서울대학교 행정대학원 교수 · (현) 한국공기업학회 부회장 · (전) 규제개혁위원회 위원	10.8.17~ 13.8.16
이상철	1957.6.15	· (현) 부산대학교 공공정책학부 교수 · (현) 군책임운영기관운영위원 · (현) 지방공기업 사장평가단장(부산광역시)	11.4.8~ 14.4.7
박시룡	1952.4.22	· (현) 서울경제 논설실장 · (전) 매일경제 논설위원	11.8.11~ 14.8.10
김종철	1958.5.17	· (현) 제주항공 이사장 · (전) 이언그룹 대표 · (전) 기획예산처 정부투자기관 평가위원	11.8.11~ 14.8.10

공운위 설치의 배경은 기획예산처 내 민관합동의 심의위원회로 구성하는데 과반수를 전문성이 있는 민간위원으로 구성하여 공공기관의 외부평가, 감독의 객관성, 공정성을 확보하려 하였던 데서 출발한다(KDI, 2005). 이러한 공운위의 공정성 확보 노력은 OECD 지배구조 개선안에 의해 주무부처별로 나누어져 있던 공공기관 관리권한을 재정 부처인 기획재정부로 일원화하면서 가져올 부작용을 예방하기 위한, 외부지배구조의 공정성 확보 방안이었다. 특히 공운위 구성, 운영 규정을 제정하고 공공기관 기관장 등 임원 후보자 추천과 관련한 심의 절차를 마련하고 있다.

〈표 III-13〉 공운위와 기관 내 임원추천위원회 비교

	임원추천위원회	공공기관운영위
구성	15인 이내 = 비상임이사 + 이사회가 선임한 민간위원 * 비상임이사가 과반수 * 기관별로 실제구성은 차이	20인 이내 = 11인 이내 대통령이 위촉하는 민간위원 + 정부위원 * 민간위원이 과반수 * 실제 민간위원은 9인위축
설치 (개최)	임원 임기만료 2개월전 또는 공석 발생시	통상 월 1회
역할	① 임원후보자 모집 ② 후보자 심사 ③ 3~5배수 선정 ④ 공공기관운영위에 추천	① 임추위가 추천한 후보자 심사(심의) ② 2~3배수 압축 ③ 임명권자에게 통보
후보자 모집	공모 또는 추천방식 (또는 공모·추천병행)	해당없음
후보자 심사(심의)		
심사 (심의) 중점	직무수행능력 등 해당기관 임원으로서의 적합성 * 후보자별 자질(전문성, 공익성, 개혁성 등) 위주 심사	임추위 구성·운영의 적법성, 법상 자격요건 등 후보자 적격성, 균형인사 측면 등
심사 방식	서류·면접심사 후 3~5배수 후보자 선정	서면심사 후 부적격자 제외 → 2~3배수로 후보자 압축

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 67

공운위는 평균적으로 월 1회 개최되며, 매년 주기적으로 공공기관 지정, 각종 임원 선임 후보자안, 각종 경영지침 개정, 경영평가결과 및 후속조치안을 심의하고 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 공운위 개최실적

년도	개최횟수	주요 안건
2007년	14회	· 공공기관 지정, 예산 및 각종 경영지침, 임원후보자안, 감사기준, 경평 결과 추후조치, 기관시설 타당성 심사안, 공공기관 감사해입안 등
2008년	11회	· 공공기관 지정, 임원 선임안, 공공기관 선진화 추진계획 및 경평결과 후속조치안, 예산 및 경영지침 개정안 등
2009년	11회	위와 유사한 안건
2010년	13회	위와 유사하며, 공공기관 매각, 민영화 계획 수정, 경영자율권 확대 시범 사업, 상임감사 및 감사위원 직무수행실정 평가 추속조치, 보수체계 개편 등
2011년 9월	9회	위와 유사 안건

자료 : 기획재정부 내부자료(2011.9) 요약 정리.

2) 정부 감독체계

기획재정부는 경영지침(공기업, 준정부기관)과 지침에 대한 이행감독(공기업)을 통하여 감독을 하고 있으며, 기획재정부 장관은 공기업 및 준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 경영지침을 수립·시달하고 있다.

주무부처에서는 기재부에 의한 경영지침의 이행 여부에 대해서 감독(준정부기관)하고 있으며, 사업 감독(공기업+준정부기관)에 대해서는 열거식으로 수행하고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 경영지침 등의 내용

구분(제정 시기)	주요 내용
경영지침('07.4)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조직·인력 운영 원칙(인력, 자회사 신설 협의 등) ▪ 이사회 운영 규정, 경영공시 방안 구체화
인사지침('07.4)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 임원 인사 세부절차(공모, 임추위 구성·운영 등) ▪ 직원채용, 보직관리 등 직원 인사 규정
예산지침('08.11)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총인건비 인상률, 복리후생 제도 등

3) 내부 견제장치

공공기관의 내부 견제장치로서 이사회와 감사(감사위원회)가 있는데, 이사회의 주요 권한은 ① 기관장 해임건의권, ② 선임 비상임이사 선임, ③ 직무평가제 실시 등이 있으며, 감사와 관련된 사항으로 ① 감사위원회 설치(시장형), ② 직무평가제 실시 등이 있다.

우선 공공기관 이사회 제도를 보면 공공기관장을 포함한 15인 이내로 구성하고 공기업 및 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 이사 정수의 2분의 1을 초과하여야 하며, 그 외 준정부기관의 비상임이사는 이사 정수의 3분의 1을 초과하여야 한다. 기타공공기관의 이사회는 개별법령 또는 정관에서 정하는 바에 따라 구성하고 있다. 이사회 의장의 경우에 시장형 공기업 및 자산 2조원 이상 준시장형 공기업은 선임 비상임이사로 하고 선임 비상임이사는 기획재정부 장관이 임명한다. 이외의 공기업과 준정부기관은 기관장이 이사회 의장이 된다.

이사회는 평균적으로 이사 정수는 8~11명, 그 중 비상임이사는 6~8명 수준이고 다만, 비상임이사 비중은 준정부기관(72.1%)이 공기업(56.3%)에 비해 더 높다.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 69

〈표 III-16〉 공공기관 이사회 구성 현황

(단위 : 명, %)

구 분	이사	총원		평균	(기관당)	
		상임	비상임		상임	비상임
공기업(27)	304	133	171 (56.3)	11.3	4.9	6.3
준정부기관(82)	893	249	644 (72.1)	10.9	3.0	7.9
기타공공기관(176)	1,487	268	1,219 (82.0)	8.4	1.5	6.9
합 계(285개)	2,684	650	2,034 (75.8)	9.4	2.3	7.1

자료 : 기획재정부(2011. 9) 내부자료 인용

- 주 : 1. 이사회 구성원으로 기관장 포함.
2. () 안은 비중임.

공공기관은 상임감사 및 감사위원회 제도를 도입하고 있는데, 특히 IMF 경제위기 이후 기업지배구조 개선방안으로 앞에서 논의한 바와 같이 기업지배구조의 기본원칙(OECD)에 따른 주주이익 중시와 이사회에 의한 경영자 감독 강조에 따라, 1999년 기업지배구조개선위원회에서 '기업지배구조 모범규준'을 제정하였다. 정부투자기관 등 공익성이 강조되는 경우 감사위원회 설치 권고에 따라서 2000년 상법개정으로 민간기업에서 먼저 도입하였고 공공기관에서는 2000년 이후 일부 공기업에서 개별법에 근거하여 감사위원회를 설치하였다. 공운법 제20조에서 시장형 공기업 및 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업은 감사위원회 설치를 의무화하고 있다.

2007년 4월 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 시 상임감사 직무수행실적 평가제도를 도입하였고 2008년 6월 최초로 감사직무 수행실적 평가를 실시하였다. 평가대상은 2010년 재임 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원으로, 감사활동의 적정성 및 직무성과 5개 평가지표(90%)와 경영실적 평가결과(10%)를 반영하였다. 평가결과는 성과급 차등 지급 및 인사 판단근거로 활용하고 상임감사 직무수행실적 평가 결과를 공시하고 국회에 평가결과를 제출하였다.

〈표 Ⅲ-17〉 공공기관 감사위원회 현황

(단위 : 개)

	공운법상 설치 의무화 기관(21)		개별법령에 의해 설치(2)
	시장형 공기업(14)	자산 2조원 이상 준시장형 공기업(7)	
기설치 (16)	한국전력, 가스공사, 인천국제공항, 한국공항, 부산항만공사, 인천항만공사, 석유공사, 지역난방공사, 서부발전, 동서발전(10)	대한주택보증, 도로공사 철도공사, 수자원공사 (4)	한국감정원 한국거래소 (2)
설치 예정(9)	중부발전, 남부발전, 남동발전, 한국수력원자력('11.1월) (4) * 준시장형→ 시장형으로 변경지정	한국토지주택공사, 한국마사회 광물자원공사(3)	-

자료 : 기재부(2011.9) 내부자료 인용.

4) 임원 임면, 제청권한

공기업의 경우에 공기업의 기관장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 기관장이 임명한다. 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하고 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명한다. 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관의 제청으로 대통령이 임명하고 다만 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다.

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 71

〈표 Ⅲ-18〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성

구분	공기업	준정부기관
기관장 임면	<ul style="list-style-type: none"> - 직원 500명 이상이고 총수입액 1천억원 이상(기금관리형 준정부기관은 총수입 대신 자산 1조원 이상): 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-주무기관장 제청-대통령 임명 - 직원 500명 이하이거나 총수입액 1천억원 이하(기금관리형 준정부기관은 총수입 대신 자산 1조원 미만): 임원추천위 추천-주무 기관장이 임명 - 특수기관: 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-주무기관장 제청-대통령 임명(독립기념관, 근로복지공단, 한국소비자원, 한국주택금융공사, 한국연구재단, 한국장학재단) 	
상임이사	<ul style="list-style-type: none"> - 임원추천위 추천-공기업장이 임명 	<ul style="list-style-type: none"> - 임원추천위 추천-준정부기관장 임명(단, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 한 경우에 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정을 따름)
비상임이사	<ul style="list-style-type: none"> - 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명 	<ul style="list-style-type: none"> - 주무기관장 임명(단 정원 500명 이상이고 총수입액 1천억원 이상이면 임추위 추천-주무기관장 임명, 기금관리형 준정부기관은 총수입 대신 자산 1조원 이상) - 다른 법률이나 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 법률이나 정관을 따름
예산편성	기관장 예산안 편성- 이사회 제출, 의결 확정(사원총회나 기금운용심의회 의결을 거치도록 한 경우에는 이사회 의결후 이를 거쳐 확정)	기관장 예산안 편성- 이사회 제출, 의결 확정(단, 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결- 주무기관 장의 승인- 확정, 사원총회나 기금운용심의회 의결을 거치도록 한 경우에는 이사회 의결후 이를 거쳐 확정)
결산보고	다음연도 2월 말일까지 기획재정부 장관에게 제출- 3월 말일까지 승인- 결산 확정(단, 사원총회가 있는 경우 사원총회에서 결산을 의결 확정)	다음연도 2월 말일까지 주무기관의 장에게 제출- 3월 말일까지 승인- 결산 확정(단, 사원총회가 있는 경우 사원 총회에서 결산을 의결 확정)
감독	<ul style="list-style-type: none"> - 기획재정부 장관: 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 - 주무기관장: 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등 주무기관장은 경영지침 이행 여부 감독

〈표 III-19〉 공공기관 임원선임 제도 변경

	공운법 개정전('09.12.29)	공운법 개정후	
임원추천위	모든 임원	기관장, 감사, 공기업 및 대규모 준정부기관 비상임이사 * 상임이사 + 소규모 준정부기관 비상임이사는 면제	
운영위 심의 대상	공기업 : 기관장, 감사, 비상임이사	좌 동	
	준정부기관 : 감사, 비상임이사	준정부기관 : 감사	
임명 권자	〈공기업〉		
	기관장	대통령(소규모는 주무장관)	좌 동
	상임이사	기관장	좌 동
	감사 (상임감사위원)	대통령(소규모는 재정부장관)	좌 동
	비상임이사	재정부장관	좌 동
	〈준정부〉		
	기관장	주무장관(대규모는 대통령)	좌 동
	상임이사	주무장관	기관장
	감사	재정부장관(대규모는 대통령)	좌 동
	비상임이사	주무장관	좌 동

준정부기관의 경우에 준정부기관의 기관장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명하고 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 73

사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 준정부기관 장의 제청으로 주무기관의 장이 임명한다. 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다.

2009년 12월 29일 공운법 개정으로 <표 Ⅲ-19>와 같이 임원선임 절차를 간소화하였는데 그로 인하여 임원추천위원회 대상 직위가 감소하여 공공기관 업무 부담이 감소하였고, 공운위의 심의도 내실화를 기할 수 있었다(기재부, 2011).

라. 공공기관 지배구조에 대한 외부 지적

1) 감사원 지적사항

공공기관 운영의 주요 사안에 대해 심의·의결, 보고사항 청취, 경영자문 등을 담당하는 이사회는 최고 의사결정기구로서 그 책임이 막중하다. 이러한 이사회가 보다 활성화되고 그 책임을 완수 할 수 있도록 비상임이사가 중추적인 역할을 수행해야 한다는 시대적 요청과 필요가 증가하고 있다. 또한 비상임이사가 이사회를 통해 공기업·준정부기관의 불공정·부당거래를 적극 견제해야 한다는 의견이 국회, 감사원, 전문가 등을 통해서 제기된 바 있다(공기업·준정부기관 비상임이사 직무수행 매뉴얼, 2010. 12).

최근 언론, 국회, 감사원 등에서 '공공기관의 방만 경영'에 대한 반복된 지적과 비판이 나오고 있으므로 공공기관의 책임경영 및 경영효율화에 대한 감사가 중요하다(공기업·준정부기관 감사매뉴얼, 2011. 7, 미발간).

〈사례 1〉 이사회 안건 검토 미흡

○○기관은 지난 2007년 예산편성지침을 위반하여 결원운용에 따른 인건비 잉여예산으로 인건비를 부당하게 인상, 특별상여금 형태로 지급하였다. 이렇게 지침을 명백히 위반한 사실을 알았음에도 비상임이사에게 그 상세한 내용을 알려주지 않아 특별상여금 지급안건이 이사회에서 의결되었다. 이는 예산 편성 및 집행 업무 관련 이사회 의 감독, 점검 기능이 약화되었음을 시사하는 사례로 감사원의 지적을 받았다.

〈사례 2〉 비상임이사의 예산편성 참여 (모범사례)

○○기관은 예산편성 과정의 합리성 제고 노력의 일환으로 비상임이사 참여형 예산심의를 시행하여 좋은 평가를 받았다. 두 차례의 비상임이사가 참여하는 예산소위원회를 개최하여 예산안 검토 및 조정을 함으로써 이사회에 상정하는 예산안의 합리성을 제고하였다. 이러한 예산편성 과정의 합리성 제고 노력은 2008년 경영평가에서 바람직한 사례로 평가되었다.

〈사례 3〉 임원추천위원회 제도의 부적절한 운영

○○기관에서 지난 2007년 전력 IT 분야와 전자통신 분야의 근무경력이 전문한 인력을 사실과 다르게 전문가인 것처럼 '후보자 추천사유서'를 기재, 제출하여 부당하게 비상임이사, 감사로 임명하였다. 이들은 사규에 따른 자격요건도 충족하지 못하였고 임원추진위원회의 추천도 받지 못하였음에도 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」상 증빙서류 제출의무가 없어 적절한 검토 및 확인 절차 없이 임원으로 임명되었다. '후보자 추천사유서'에 임원추천 위원의 서명을 받아 사규 등 관련 주요 자료와 함께 제출하도록 지침을 개정할 필요가 있음을 보여주는 사례로 감사원의 지적을 받았다.

〈사례 4〉 미미한 이사회 감시 기능

2008년 ○○기관의 경영평가 결과에 따르면, 비상임이사 구성 비율이 낮고, 비상임이사의 이사회 참석률은 높지만, 발언 수와 비중이 저조한 실적을 나타냈다. 따라서 비상임이사들의 전문성 및 역할 강화와 감시기능 향상을 통해 지속적으로 발생하고 있는 위배사항 근절을 위한 노력이 필요하다는 지적이 있었다. 이를 위하여 이사회뿐만 아니라, 보다 심층적인 논의가 이루어질 수 있는 소위원회를 설치, 운영하여 이들의 활동을 활성화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

반면, ○○기관의 경우, 같은 해 경영평가에서 비상임이사의 전문성이 높고 기관의 사업에 대한 이해도 역시 매우 높아 비상임이사의 활용과 관련하여 모범적인 사례로 지목받았다.

〈사례 5〉 이사의 의무와 책임 미흡

2008년 ○○기관은 비상임이사들에 의한 경영 개선실적이나 기관 정책에의 반영 실적이 미흡하므로 이사회에 있어서 비상임이사의 전문성을 적극적으로 활용할 수 있는 방안의 지속적인 모색이 필요함을 지적받았다.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 75

<사례 1> 낭비경영 예방과 적발을 위한 감사의 역할

■ ○○기관 사례

감사 부문	사전예방 적발사례	조치결과
성과 감사	□ 에너지이용 합리화 사업 - 투자규모의 적정성, 투자설비의 경제성, 연료수급 대책의 안전성	· 우드칩 보일러 용량 축소 · 예산 재판단으로 추정가격 감소 · 예산절감 : 1,291백만원
감사 부문	사전예방 적발사례	조치결과
일상 감사	□ 태양광시스템 투자 보류 - 투자비 회수기간이 과다하여 경제성 없는 태양광시스템의 투자 집행 보류	· 경제성 없는 태양광시스템 집행 보류 · 예산절감 : 528백만원
종합 감사	□ 자동세척기 투자사업에 관한 사항 - 은행권 사업량 감소로 자동세척기 투자 판단기준인 잉크통 세척 수량 · 인력 및 시간 등이 대폭 감소 - 작업여건 등의 변화로 투자의 타당성 및 효과 감소	· 배정된 투자예산 타 사업으로 전용 · 예산절감 : 200백만원
사이버 감사	□ 근적외선흡수제 구매 불합리 - 통합감사시스템 모니터링을 통한 문제점 인지 후 감사실시 - 생산자가 아닌 대리인을 통해 근적외선 흡수제를 구매하고 있어 추가비용 부담	· 생산자로부터 직접 구매 · 예산절감 : 140백만원
특정 감사	□ 홍보물품 구입비 편취 및 조달 업무 처리 부적정 - 통합감사시스템 모니터링을 통한 문제점 인지 후 감사실시 - 법인카드로 상품권 구입하여 현금화한 후 일부를 사적 용도로 사용	· 관련직원 징계 및 경고처분 · 편취금액 1,946천원 회수

〈사례 2〉 배임경영 예방과 적발을 위한 감사의 역할

■ ○○기관 사례

- “New e-보금자리론시스템 구축업체 선정 추진(안)”관련
 - 업체선정 평가 시 기술평가 90점, 가격평가 10점으로 하고 있으나, 기술평가에 과도한 배점을 부여하는 것은 경쟁을 통한 예산절감 효익을 얻기 어려움
 - 평가항목별 점수 배점을 조정하여 예산을 절감하도록 의견서 발부
 - 기술평가 90점 ⇒ 80점, 가격평가 10점 ⇒ 20점으로 조정
- 배임경영 예방을 위한 사전조치 사례
 - “인사규정 개정” 관련 연차휴가 가산일수 관련, 해석상의 오류(확대 해석)를 방지하기 위하여 문구 수정
 - “신용정보업무규정, 신용정보업무세칙 개정” 관련, 고객의 신용정보가 유출되는 사고를 방지하기 위해 본부 부서의 경우 업무상 필요한 부서를 제외하고는 신용정보의 조회 및 열람이 불가능하도록 조치
 - “e-비즈니스 포털시스템 구축” 관련, 고객센터의 홈페이지 개선사업과 적극 연계하여 불필요한 예산 낭비가 발생하지 않도록 조치하였고 이를 통해 1억원 예산절감
 - “컨택센터 업무위탁업체 선정” 관련, 계약절차 등의 적정성을 검증하는 계약담당부서의 합의는 계약서 품의단계가 아닌 계약절차 등에 대한 품의단계에서 이루어지도록 조치
 - “2010년도 체육행사 실시” 관련, 기념품 계약과 관련하여 계약서 작성, 예정가격 결정, 계약보증금 등에 대해 계약규정을 준수하도록 하고, 계약담당부서의 사전합의를 거치도록 조치

※ 감사의 역할 : 이사 이상 임원들의 경영활동에 대한 일상감사를 통해 배임경영의 위험성을 통제할 것이 의미가 있는 사례이다.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 77

<사례 3> 집단이기주의 경영 예방과 적발을 위한 감사의 역할

■ ○○기관 사례

연번	건 명	관련부서	조치 계획
1	직무청렴의무 위반자에 대한 제재 (인센티브성과급 지급제한) 미흡	경영관리처 노사협력TF팀	회수
2	직무청렴의무 위반자에 대한 제재 기준 시점 불명확	경영관리처 인사팀	개선
3	예산 사용에 따른 적립포인트 (마일리지) 운영실태	경영관리처 총무팀 경영관리처 계약팀	통보

※ 감사의 역할 : 인정을 베푸는 온정주의 차원에서 용인될 수도 있는 직무청렴의무 위반자에 대한 제재 미흡과 예산 사용에 따른 적립포인트의 사적 사용을 특별감사를 통해 개선하고자 한 사례이다.

<사례 4> 허술한 통제 예방과 적발을 위한 감사의 역할

■ ○○기관 사례

부패영향평가를 통한 사전예방 적발사례

점검 사항	주요 내용
미술품구입심의위원회 운영기준	○ 외부위원 선임에 있어 독립성과 객관성을 강화할 수 있도록 조치
인사규정	○ 비위직원에 대한 의원면직의 경우 임의규정에서 강행규정으로 변경토록 조치

※ 감사의 역할 : 부패영향평가를 통해 부패·비리 위험요소를 개선하였다.

2) 국회 지적사항

지난 17대 국회와 현 18대 국회에서도 공공기관의 기관장, 상임임원, 비상임이사, 감사의 선임과 관련 비전문성 및 정치적 임용이라는 ‘낙하산 인사’ 논쟁이 계속되고 있다.

이종걸 민주당 의원은 「공공기관의 권력형 낙하산 인사의 문제점과 개혁방안」을 주제로 5월 26일 토론회를 개최하여 각계의 의견을 수렴하고 7월에 공청회에서 ①공공기관운영위원회의 임기를 6년으로 하고 교차임명제를 도입, ② 공공기관운영위원의 민간위원의 국회 추천, ③ 공공기관운영위원회의 회의공개 의무화 및 대리참석 금지, ④ 임원추천위원회에 근로자대표 참여, ⑤ 임원추천위원회의 임원추천 시 순위 부여, ⑥ 공공기관 경영평가위원회의 공정한 구성과 평가제도 개선을 포함한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안을 발표하였다.

이종걸 의원은 공공기관운영제도상 세 가지 문제를 지적하였다. ① 공공기관운영위원회 운영에 있어 민간위원의 대표성 부족, 소위원회 부재, 정부위원의 빈번한 대리참석, 회의 운영에 대한 공개 부족, ② 공공기관의 운영에 관한 법률상 해당 공공기관 직원이 임원추천위원회에 참여할 수 없어 낙하산 인사 발생, ③ 공공기관 경영평가에 있어 경영평가단 구성원의 공신력 및 대표성 부족, 평가위원 제척사유 부재, 팀 단위 평가와 총괄반 등급 조정 등에 의한 개별 평가위원의 평가 독립성 저해, 평가 과정에서 작성되는 공공기록물의 보관 미흡 등의 문제가 있어 신뢰성 저하 등을 지적했다.

법 개정 방향에서는 공공기관 지배구조의 민주화가 필요하며 공공성 구현에 기여하는 공공기관 체제를 전면 재구성해야 한다고 주장했다. 공공기관운영위원회의 독립성이 강화되고 권한이 확대되어야 하며 공공기관 의사결정 구조에 이해관계자 참여가 보장되고 공공기관 경영평가에 있어 경영 효율성 평가만이 아닌 공공서비스 강화 운영평가제 도입이 필요하다고 주장했다.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 79

〈표 III-20〉 2010년 공공기관운영위원회 참석 현황

위원현황	2010년 회의 차수												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
기재부 장관	○	×	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참
국무총리실 차장	×	×	×	×	×	대참					×	대참	대참
금융위 부위원장	○	○	×		×				대참	대참			×
노동부 차관	○					○	○	대참	대참	대참	대참	대참	대참
국방부 차관		○											
국도해양부 차관		○	대참	대참	대참	○	○	대참			×		
행정안전부 차관		○				대참	대참		대참	대참			
환경부 차관			×	×		○	○						
농림부 차관				대참	×					대참	대참	대참	
여성가족부 차관										대참			
지식경제부 차관	대참	×	대참	×	×	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참	대참
문체부 차관	대참	×	대참	×				대참	대참	×	×	×	대참
교과부 차관	대참		대참	대참	대참	대참	대참	대참				대참	대참
외교부 차관	×												
정부위원 소계	6/8	4/8	5/8	4/8	4/8	8/8	7/7	7/7	8/8	5/8	7/8	7/8	7/8
오세경	×	○	×	×	×	×			×			×	
강훈	○	○	×	×	○	○		×					
오연천	○	○	×	×	○	○							
김애실	○	○	×	×	○	○				×			
신혜수	○	○	○	○	×	×							
박인혜	○	○	○	○	○	○							
신동수	○	○	○	○	○	○							
심의표	○	○	○	○	○	○				×			
정해방	○	○	×	○	○	○				×			
최종원													×
여정성													
민간위원 소계	8/9	9/9	4/9	5/9	7/9	7/9	5/9	7/8	8/9	6/9	9/9	8/9	8/9
총계	14/17	13/17	9/17	9/17	11/17	15/17	12/17	14/15	16/17	11/17	16/17	15/17	15/17

자료 : 이종걸, 「공공기관 운영의 제도적 개선방안」, 『2011 국정감사 정책자료집』, 2011

3) 언론, 시민단체 지적사항

경제개혁연구소(2011)에서 임원의 과거 경력을 통해서 공공기관 지배구조에 대해 분석한 것을 보면, 첫째, 공공기관 상임직 임원의 출신 분야는 정관계 출신이 46.5%, 공공기관 출신이 30.8%로 나타났으나, 기관장 및 감사는 44.7%가 대통령 선거와 관련한 인사로 교체되었다. 둘째, 상임임원은 대통령 선거 관련자 선임비율이 32.5%, 비상임임원은 대통령 선거와 관련자는 27.9%로 나타났다. 셋째, 상임임원의 관계 출신 임원 중 주무부처 출신이 69.8%이고, 공공기관 출신 임원 중에서 자사 출신의 경력 인사는 63.9%로 나타났다. 넷째, 학계 출신 공공기관관의 선임은 주로 비상임이사에 집중되어 있었다. 따라서 정계, 관계, 공공기관 출신의 임원 선임이 공공기관 개혁의 부진 원인이어서 공공기관 임원을 선임하는 데 정치적 영향력을 최소화해야 하며 공공기관의 임원추천위원회와 공공기관운영위원회 위원 구성의 민주성과 운영의 투명성을 필요하다고 하였다.⁹⁾

언론에서도 ‘공기업 기관장, 103명 중 60명 낙하산 인사’(프레시안, 2011. 9. 12), ‘대통령의 사람들, 3백명 공공기관 고위직 낙하산’(한겨레, 2011. 2. 21), ‘공공기관 낙하산 인사현황’(서울경제신문, 2009. 10. 21), ‘낙하산 탄 대통령 측근인사들 공공기관 점령하나’(참여연대, 2008. 6. 19), ‘공공기관 낙하산 조사위원회 실태 및 진상조사를 위해 낙하산 조사위원회 구성’(한나라당 김기현 의원실 보도자료, 2006. 8. 23), ‘2008년도 국감에서 공기업 예산 낭비 및 낙하산 인사 지적’(2008. 10. 13), ‘이명박 정부 대 참여정부, 어디가 더 낙하산’(오마이뉴스, 08.

9) 경제개혁연구소의 위평량 박사는 임원 선임시기는 2007년 1월부터 2010년 3월까지, 임원 경력은 2008년 1월부터 2010년 3월까지 공공기관 297개 2,713명 임원을 대상으로 하여 2,295명을 임원 경력을 분석하였다. 임원 경력은 공공기관 ALIO, KIS-LINE 인물정보 및 언론사 인물정보에 보도된 인사관련을 자료를 참고하였다. 위평량(2011), 「공공기관 지배구조에 관한 분석」, 『경제개혁리포트』 2011-02호.

III. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 81

10. 06), '공공기관 감사 공모제 낙하산 못막아'(파이낸셜뉴스, 2007. 5. 22), '참여정부 최후의 낙하산 부대'(헤럴드생생뉴스, 2007. 2. 24), '공공기관 임원 16%가 낙하산'(세계일보, 2005. 9. 5), '공공기관 낙하산 여전'(프레시안, 2005. 4. 12) 등이다. 즉, 최근 노무현 정부와 이명박 정부에서 공공기관장, 감사, 임원 등의 인사와 관련한 언론보도를 보면 단지 상대적 차이가 있을 뿐 엇관적 정치적 임용에 대한 비판적 기사가 주를 이루고 있다.

〈표 III-21〉 공공기관 임원진의 출신성향별 분포

(단위 : %)

	시장형 공기업		준시장형 공기업		기금 관리형		위탁 집행형		기타 공공기관		전임원진 평균		
	상임	비상임	상임	비상임	상임	비상임	상임	비상임	상임	비상임	상임	비상임	전체
정계	23.3	4.8	25.9	22.9	24.3	5.4	24.7	6.7	16.8	5.8	23.0	9.1	11.8
관계	20.0	23.8	14.8	14.6	31.4	17.2	31.1	27.5	20.1	23.5	23.5	21.3	23.4
재계	13.3	9.5	7.4	14.6	8.6	6.5	5.8	8.5	9.1	13.7	8.8	10.6	10.6
학계	-	31.0	-	29.2	4.3	29.0	6.8	32.3	12.9	27.3	4.8	29.8	21.8
법조	-	9.5	-	5.2	1.4	2.2	0.5	2.4	3.8	2.1	1.1	4.3	2.4
언론	-	2.4	1.9	4.2	-	12.9	3.7	2.9	1.0	3.8	1.3	5.2	3.3
기타	-	-	-	1.0	-	1.1	2.6	0.3	4.6	0.6	1.4	0.6	1.4
사회	-	9.5	0.9	5.2	1.4	18.3	0.5	12.5	3.3	12.0	1.2	11.5	8.6
공공	43.0	9.5	49.1	3.1	28.6	7.5	24.2	6.9	28.4	11.1	34.7	7.6	16.7
대선	30.0	23.8	35.2	44.8	31.4	28.0	35.3	21.9	30.5	20.8	32.5	27.9	26.3

주 : 상 임 직 : 회(부)장, 기관장(원장, 사장), 부사장, 상임이사, 전무이사, 상근이사, 감사직 등

자료 : 위평량, 2011.3.21 인용

시민단체인 참여연대는, ‘청산해야 할 과제 낙하산인사’(월간참여사회, 2002. 4. 10), ‘인사는 만사라는데’(참여연대, 2008. 8. 2), ‘법과 절차를 외면하는 공공기관 인사’(참여연대, 2008. 7. 15), ‘낙하산 탄 공공기관 점령하나’(참여연대, 2008. 6. 19), ‘2008년 공공기관장 교체 분석 보고서’(참여연대, 2008. 11. 4) 등 성명, 이슈, 분석보고서를 발표하였고, 경실련도, ‘비전문가, 낙하산 인사의 국민연금공단 이사장 임명을 반대한다’(2002. 6. 30), ‘국민여론과 해당 기관 전문성을 무시한 낙하산 인사 중단하라’(2006. 8. 25), ‘증권거래소 감사 외압논란 거둬되는 낙하산 인사를 개탄한다’(2006. 10. 13), ‘금융공기업에 전문성 없는 정치인들의 낙하산 인사를 취소하라’(2008. 7. 15), ‘공기업 낙하산 인사 후 선진화 물 건너갔다’(2008. 8. 12), ‘공기업 개혁, 낙하산으로는 불가능하다’(2008. 8. 26) 등 성명과 칼럼으로 문제점을 제기하고 있다.

4. 공공기관 지배구조 자체 진단

OECD 공기업 지배구조 개선 가이드라인에 근거하여 공공기관운영법이 제정되어 제도적으로 내외부의 지배구조가 개편되었다. 그러나 위에서 보는 바와 같이 비슷한 사안에 대한 외부 지적이 반복되고 있다. 이에 공공기관의 이사회가 잘 운영되고 비상임이사의 역할이 잘 이루어지고 있는지 확인하기 위하여 2011년 5월 18일부터 20일까지 공기업·준정부기관 비상임이사를 대상으로 인식조사를 실시하였다. 비상임이사는 상임이사과 달리 공공기관에서 독립적인 위치에 있기 때문에 비상임이사만을 조사대상으로 선정하였다. 총비상임이사 915명 중에서 426명이 응답을 했으며 대부분은 재직기간이 2년 이내로 74.87%였으며 50세에서 70세까지의 연령이 82.55%였다.

이사회 운영 수준에 대해 질문한 결과 공공기관 비상임이사의 73.18%가 공공기관의 이사회가 효율적으로 작동한다고 답했으며 72.64%가 주어진 역할을 잘 수행한다고 응답하였다. 비상임이사가 적

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 83

극적 역할을 수행하는 동기는 전문가적 윤리성(42.69%)과 국가적 사명감(36.32%), 외부평가와 감시(13.21%)로 응답하여 비상임이사 수행에 있어서 내적 동기유발 요인이 중요한 것으로 나타났다. 비상임이사의 중요한 자질로는 전문지식과 경험(56.24%), 열정과 사명감(23.06%), 소통과 조정능력(16.47) 등으로 전문성에 기반을 둔 적극적인 리더십 요인을 중요한 요소로 보았다.

〈표 Ⅲ-22〉 이사회 운영 수준

(단위 : 명, %)

운영 수준	응답수	비율
매우 미흡	6	1.41
미흡	25	5.88
보통	83	19.53
우수	198	46.59
매우 우수	113	26.59
총 계	425	100.00

〈표 Ⅲ-23〉 비상임이사의 역할 수준

(단위 : 명, %)

역할 수준	응답수	비율
매우 미흡	8	1.89
미흡	31	7.31
보통	77	18.16
우수	211	49.76
매우 우수	97	22.88
총 계	424	100.00

〈표 Ⅲ-24〉 비상임이사의 역할 수행에 있어서 중요한 동기

(단위 : 명, %)

동기	응답수	비율
외부 평가 감시	56	13.21
금전적 보상	22	5.19
사회적 명예	25	5.90
전문가적 윤리	181	42.69
국가적 사명감	154	36.32
총 계	424	100.00

주 : 복수응답 있음.

〈표 Ⅲ-25〉 비상임이사의 중요한 자질

(단위 : 명, %)

자질	응답수	비율
전문지식과 경험	239	56.24
청렴 윤리성	26	6.12
열정 사명감	98	23.06
소통 조정 능력	70	16.47
정치적 능력	0	0.00
총 계	425	100.00

비상임이사의 애로사항으로 기관장이나 상임이사에 비하여 정보제공의 부족(36.19%), 업무시간 부족(27.38%), 보상 미흡(22.38%)으로 응답하고 있으므로 비상임이사에 대한 충분한 업무지원과 적절한 보상이 필요한지 검토할 필요가 있다. 특히 이사회 구성원인 비상임이사 입장에서 정보가 부족하여 업무수행에 어려움을 겪는 상황은 개선의 필요가 있다. 개선요청 사항으로는 보상수준 현실화가 40.14%로 가장 많았고 그 다음이 38.03%로 교육이었다. 비상임이사에 대한 합리적인 업무지원과 금전적·비금전적 보상이 현재보다 개선될 필요가 있는지 향후 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 국내 공공기관 지배구조의 현황과 쟁점 85

〈표 Ⅲ-26〉 비상임이사 애로사항

(단위 : 명, %)

애로사항	응답수	비율
생소한 업무분야	37	8.81
정보제공 부족	152	36.19
업무시간 부족	115	27.38
적절한 보상 미흡	94	22.38
과도한 정치성	29	6.90
총 계	420	100.00

주 : 복수응답 있음.

〈표 Ⅲ-27〉 비상임이사 개선요청 사항

(단위 : 명, %)

개선요청 사항	응답수	비율
업무지원 교육 강화	162	38.03
적절한 보상	171	40.14
연임 적극 활용	108	25.35
현재에 만족	45	10.56
기타	24	5.63
총 계	426	100.00

주 : 복수응답 있음.

공공기관 외부지적 사항 중 방만 경영에 대한 것이 많았기 때문에 공공기관 비상임이사에게 공공기관의 방만 경영 정도를 질문한 결과 방만 경영이 없다고 보는 시각이 42.49%로 다수였으나 방만 경영이 있다고 응답한 시각도 27.23%였다. 따라서 공공기관의 방만 경영 예방을 위한 비상임이사의 적극적인 경영진 감시와 의견제시가 필요한 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-28〉 공공기관 방만 경영 수준

(단위 : 명, %)

방만경영 수준	응답수	비율
매우 심하게 존재한다	15	3.52
약간 존재한다	101	23.71
보통이다	129	30.28
대체로 없다	137	32.16
전혀 없다	44	10.33
총 계	426	100.00

향후 공공기관의 중요 과제로는 자율·책임경영 강화(46.23%), 신성장동력 발굴(21.70%), 성과관리 강화(10.14%) 순으로 응답하고 있으므로 비상임이사들은 공공기관의 자율·책임 경영을 통해 국민경제에 적극적 역할을 수행해야 된다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-29〉 공공기관 향후 중요 과제

(단위 : 명, %)

과제	응답수	비율
연봉제 등 성과관리 강화	43	10.14
노사관계 선진화	24	5.66
과도한 복리후생 조정	10	2.36
신성장 동력 발굴지원	92	21.70
외부 감시기능 강화	57	13.44
자율 책임 경영 강화	196	46.23
부채관리	19	4.48
일자리 창출	22	5.19
총응답자수	424	100.00

주 : 복수응답 있음.

IV. 해외 공공기관 지배구조 사례 분석

1. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인

가. OECD의 공기업 관련 활동

기업지배구조 개선에 관한 노력은 세계 각국에서 있어 왔는데, 특히 기업지배구조의 세계적 표준과 권고안의 작성에 있어서는 OECD의 활동이 독보적이다. OECD는 1999년 5월에 「OECD 기업지배구조원칙(OECD Principles of Corporate Governance)」을 제정하였으며 2004년 5월에는 진전된 모범사례를 보완하여 동 원칙을 개정하였다. 또한 2005년 4월에 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)」을 제정·발표하였다. OECD의 지배구조 원칙과 가이드라인은 글로벌 스탠다드로 받아들여지고 있으며, 이상적인 지배구조 모형으로 평가되고 있다. 우리나라에서도 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 내용을 대폭 받아들여 「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007)의 제정에 적용하였다.

현재 OECD 내에서 공기업과 관련된 업무는 ‘공기업의 소유와 실무 작업반’(Working Party on State-owned enterprises Ownership and Practices, 이하 ‘공기업 작업반’이라 칭함)이 맡고 있다. 종전의 민영화 업무에만 주력하던 민영화자문단(Advisory Group on Privatisation)의 기능에 최근 공기업 관련 주요 쟁점사항을 반영하여 2000년에 ‘정부소유 자산의 민영화·지배구조 작업반(Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets)’이라는 새로운 이름으로 재구성되었고, 이후 2010년에 공기업의 소유와 실무작업반으로

변경되었다.

OECD 내 공기업 작업반의 연혁은 다음과 같다. 2000년 이전에는 '민영화 자문단(Advisory Group on Privatisation)'이라는 이름으로 존재하였고 민영화 관련 연구 및 업무만 담당하였다. 2000년에는 '정부소유 자산의 민영화·기업지배구조 작업반'이라는 이름으로 재구성되었으며, 민영화와 더불어 공기업의 지배구조에 관한 연구를 시작하였다. 2005년에는 기업지배구조위원회 조정단(Steering Group on Corporate Governance)의 지시에 따라 공기업 관리 시 유용하게 적용할 수 있는 「공기업 지배구조에 관한 OECD 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)」을 발표하였는데, 주로 공기업의 지배구조에 관한 이상적인 모델과 가이드라인을 제시하고 있다. 또한 2005년에 29개 국가에 표준화된 설문지를 배포하여 국가별 공공기관 현황을 조사하여 출판하였다¹⁰⁾. 이 조사는 2009년~2010년에 다시 실행되어 최근 국가별 변동사항을 반영하여 보고서로 출판하였다¹¹⁾. 2010년에는 기업지배구조위원회 조정단(Steering Group on Corporate Governance)이 OECD 의회(council)의 요구에 따라 OECD 지배구조위원회(OECD Corporate Governance Committee)로 재지정되었다. 그 하위부서로서 '공기업 작업반도 공기업의 소유와 실무 작업반(Working Party on State-Owned enterprises Ownership and Practices)'이라는 새로운 이름으로 재구성되었다. 또한 「신뢰와 투명성: 정부 소유에 대한 지침(Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership)」을 발표하였으며, 공기업의 해외진출에 관한 가이드라인을 수립중이다.

최근 회의에서 다루어지는 주된 사항 및 주요 업무는 첫째, 정부 공기

10) OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, 2005

11) OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, 2010

IV. 해외 공공기관 지배구조 사례 분석 89

업의 소유권 행사기관의 설립, 조직 및 개혁(establishing, organizing and reforming national State-owned enterprises ownership entities)에 관한 것이다. 이를 위해서 최근 공기업 개혁을 위한 노력의 결과 수립·개혁된 각국의 공기업 소유구조 및 공기업위원회의 수행 업무 내역을 비교·분석하고 회의 중 논의된 내용과 각국의 설문지 답변 내용을 토대로 공기업 지배구조 개혁에 대한 보고서를 작성하고 있다. 그리고 OECD 지배구조의 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)과 공기업 지배구조를 위한 OECD 가이드라인을 바탕으로 한 일관성 있고 발전적인 각 정부의 개혁안을 수립하는 데 지원하고 있다. 또한 각 국가별 제도 도입 내역, 실행방안 개선, 새로운 우선 순위 수립에 대해 논의 후, 지배구조 백서를 기록한다. 최근 회의에서 다루어지는 또 다른 사항은 공기업 평가제도 개선과 공기업의 해외진출 시 발생하는 문제점·개선방향 및 가이드라인 수립이다. 마지막 사항은 공기업의 경쟁중립성인데, OECD 가이드라인에서 권고된 바와 같이 공기업과 민간기업이 공존하는 시장에서 공정경쟁이 확립되기 위해 필요한 여건에 대해 논의하고 있다.

나. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인

『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(2005)는 공기업에 대한 법령 및 규제체계 확립, 정부의 소유권 행사, 주주의 공평한 대우, 이해관계자와의 관계, 투명성 및 공시, 공기업 이사회의 책임에 관한 여섯 개 장으로 이루어져 있다.

이상과 같은 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인은 우리나라의 공공기관 관련 정책에서 지배구조에 대한 중요성을 강조하고 기관의 자율·책임경영의 확보를 위한 제도적 보완이 필요함을 인식하게 하여 향후 「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007)의 제정에 이러한 개선 사항이 반영되도록 하였다.

〈표 IV-1〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2005) 요약

가이드라인	상세항목
I. 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립	<p>IA. 정부의 소유권 행사 기능과 다른 기능 분리</p> <p>IB. 공기업 관련 관행·지침이나 법령의 단순화 및 체계화</p> <p>IC. 공공서비스의 의무 및 책임을 법이나 규제에 명시, 비용 보상의 투명화</p> <p>ID. 일반법 및 일반적으로 적용되는 규제의 적용 비배제, 경쟁중립성 절차의 존재</p> <p>IE. 필요한 경우 공기업 자본구조조정이 가능하도록 법률 및 규제체계의 신축성</p> <p>IF. 재정조달의 경쟁중립성</p>
II. 소유권 행사자로서의 정부	<p>IIA. 정부 소유권 정책의 목적, 역할, 집행방법 개발 및 공표</p> <p>IIB. 공기업의 완전한 경영자율권 보장</p> <p>IIC. 공기업 이사회의 역할수행 보장 및 독립성 존중</p> <p>IID. 소유권 행사기관의 대외기관에 대한 설명의무 및 타 기관과의 명확한 관계 설정</p> <p>IIF. 관련법령에 따라 적극적으로 소유권을 행사</p>
III. 주주의 공평한 대우	<p>IIIA. 모든 주주들을 공평하게 대우</p> <p>IIIB. 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수</p> <p>IIIC. 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안 개발</p> <p>IIID. 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석 용이</p>
IV. 이해관계자와의 관계	<p>IVA. 이해관계자의 권리 인식·존중, 「OECD 기업지배구조 원칙」 준용</p> <p>IVB. 이해관계자와의 관계 보고</p> <p>IVC. 내부 윤리규범으로서 준법감시 프로그램을 개발·이행</p>
V. 투명성 및 공시	<p>VA. 일관되고 종합적인 보고서 작성 및 연차보고서 발간</p> <p>VB. 효율적인 내부 감사절차 개발</p> <p>VC. 매년 독립된 외부회계감사</p> <p>VD. 상장기업과 같은 회계 및 감사기준 적용</p> <p>VE. OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보 제공</p>
VI. 공기업 이사회의 책임	<p>VIA. 임무의 명확성, 공기업 성과에 대한 궁극적인 책임</p> <p>VIB. 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할, 최고경영자 임명 및 해임</p> <p>VIC. 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있는 인물들로 구성, 이사회의장과 CEO의 분리</p> <p>VID. 종업원 대표권의 효율적 행사, 이사회의 실무적 기능·정보·독립성 제고</p> <p>VE. 필요한 경우 특별위원회 설립</p> <p>VI. 매년 이사회 실적에 대한 평가 실시</p>

자료: OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005

2. 월드뱅크(World Bank)의 기업 지배구조 평가

기업지배구조 개선을 위해 활동하고 있는 대표적인 국가기구에는 월드뱅크도 포함된다. 세계은행 그룹(International Finance Corporation 과 Global Corporate Governance Forum을 포함)은 지배구조 개선을 위한 정책 조언과 기술 지원을 지속적으로 제공하고 있다. 상장기업의 지배구조를 평가하는 세계은행 기업지배구조 ROSC(Reports on the Observance of Standards and Codes) 프로그램 및 다양한 재무 분야에서는 기업 지배구조의 성과를 측정해 보고서를 발표하고 있다. ROSC 프로그램은 OECD 기업지배구조 원칙을 활용하여 매년 특정국가에 대한 기업지배구조를 평가하여 보고서를 발표하고 있다. 세계은행은 80개 이상의 국가에서 기업들이 의뢰한 이사회 성과, 주주의 권리, 내부 통제 환경, 그리고 투명성과 공시에 관한 지배구조 평가작업을 해왔다. 아래 표는 월드뱅크에서 출판한 기업지배구조 평가에 대한 보고서의 목록을 보여주고 있으며 폴란드, 우루과이, 베트남의 경우 공기업 분야에 대한 내용을 포함하고 있다.

〈표 IV-2〉 월드뱅크의 기업지배구조 평가 목록

국가	발행연도	SOE 포함 유무
이집트 아랍 공화국	2001	
아제르바이잔	2009	
방글라데시	2009	
부탄	2006	
보스니아-헤르체고비나	2006	
브라질	2005	
불가리아	2002	
칠레	2003	

〈표 IV-2〉의 계속

국가	발행연도	SOE 포함 유무
콜롬비아	2003	
크로아티아	2008	
이집트	2004	
조지아	2002	
가나	2005	
헝가리	2003	
인도	2004	
인도네시아	2004	
요르단	2004	
한국	2003	
라트비아	2002	
리투아니아	2002	
말레이시아	2005	
모리셔스	2002	
멕시코	2003	
몰도바	2004	
몽골	2009	
모로코	2010	
네팔	2005	
파키스탄	2005	
파나마	2004	
페루	2004	
필리핀	2006	
폴란드	2005	○
루마니아	2004	
세네갈	2006	
슬로바키아	2003	
슬로베니아	2004	
남아프리카 공화국	2003	
태국	2005	
토고	2009	
우크라이나	2006	
우루과이	2005	○
베트남	2006	○
유고슬라비아	2005	

자료 : 월드뱅크

IV. 해외 공공기관 지배구조 사례 분석 93

세계은행 기업지배구조 부서(Corporate Governance Department)는 공기업에 특화된 공기업 지배구조평가 보고서도 작성하기 시작하였으며 페루(2006)¹²⁾와 인도(2010)에 대한 보고서를 이미 발간하였다. 월드뱅크는 이 보고서에서 공공기관이 처한 비효율성의 문제들을 기업 수준과 소유권 수준 모두에서 조명하였다. 이 보고서는 「공기업 지배구조를 위한 OECD 가이드라인」에 기초하여 작업하였으며, 따라서 여섯 가지 기본 항목으로 이루어져 있는데 이는 ① 공공기관을 위한 법적·규칙적인 효율적 체제 확립 ② 소유자로서의 정부 ③ 주주의 평등한 대우 ④ 이익 당사자와의 관계 ⑤ 공시와 투명성 ⑥ 이사회 책임성이다. 세계은행의 방법론은 최근의 공공기관 포트폴리오와 그에 동반되는 지배구조를 분석하고, 만연하는 제도 속에 긍정적인 부분과 비효율성 모두를 조명하고 있으며 이에 기반하여 정책 권고를 하고 있다.

월드뱅크의 지배구조평가 보고서에서 제시된 사업계획의 권고안을 시행하는 것은 상당한 기술 지원과 능력배양 노력을 필요로 한다. 특히 중요한 기술 지원을 필요로 하는 분야들은 ① 소유주체의 능력 배양과 훈련 ② 소유권 정책의 개발 ③ 성과 감독 체제의 개발 ④ 종합적인 보고체제의 개발 ⑤ 공공기관 지배구조 개혁의 일인자를 만들기 위해 특정 기업과 회사 차원에서 작업하기 등이다.

월드뱅크의 공기업 지배구조 평가작업은 지배구조가 성숙하지 못했거나 개선이 필요한 국가에 대해 현재 상황의 진단과 이슈의 체계적 발굴을 통해 정책적 권고안을 제시한다는 점에서 지배구조 개선에 기여하고 있다고 할 수 있다. 또한 이를 위해 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인을 활용함으로써 OECD의 가이드라인이 글로벌 스탠다드로 자리잡을 수 있도록 하고 있다.

월드뱅크는 이러한 분석을 통해 개발도상국이 지배구조 개편을 추구하는 데 있어서 당면하는 다섯 개의 전형적인 과제에 대해 설명하고

12) 페루의 공기업 지배구조평가 보고서의 평가 요약은 이 보고서의 [부록 3: 페루 공기업 지배구조 평가결과(요약)]을 참조할 것.

있다. 첫째, 불명확한 목표이다. 민간기업은 주주 가치 증대라는 보편화된 목표가 있는 데 비하여, 공공기관은 목표의 범위가 넓다. 공공기관은 가격조절, 산출물 목표치 달성, 우편·철도 등 종합 서비스 공급, 고용 창출, 지역사회 발전, 과거 사회 부조리 청산, 사회 서비스 공급, 자본 이익률 등 재무적 목표치 달성 등을 이루어야 한다. 이 중의 일부는 명확하지만 불명확한 나머지 목표들이 덜 중요한 것은 아니다. 공공기관의 목표가 모호하거나 충돌이 있을 때, 경영자는 그들 자신의 이익을 위해 효과적으로 기관을 운영할 수 있는 상당한 재량권을 갖는다. 정부 역시 이 재량권을 남용하고 그들의 정책 권한을 이용하여 기관 업무에 간섭함으로써 정치적인 이익을 챙길 수 있다. 공공기관의 목표를 명확하게 정의하고 경계를 긋는다면 정치적인 간섭을 줄일 수 있고, 경영 목표를 분명히 할 수 있으며, 성과 감독을 증대할 수 있을 뿐만 아니라 부패를 방지할 수 있다.

둘째, 미약한 소유주이다. 이상적인 소유주는 최적의 인물을 선정하여 이사회를 임명하고, 명확한 목표를 세우고, 기업 성과를 감독하고, 필요하다면 이사회를 변동시키고, 확대된 목표에 투자하는 자본을 공급한다. 반대로, 많은 혹은 대부분의 나라에서 정부는 그들의 소유권을 약한 기관, 일관성 없는 목표, 기업 성과를 감독하지 않음, 시시한 성과를 바로잡을 변화를 추구 불가, 자본 공급 불가 등으로 제대로 행사하지 못하고 있다.

기관 소유권 행사의 전문성과 능력을 증대시키는 것은 지배구조의 주된 당면과제이다. 몇몇 나라들에서는 단일 소유주체(a single government body)가 특성화된 능력을 개발하고 성과의 책임을 지우는 데 더 유리하다고 보고 실행하고 있다. 반면에, 거대하고 보다 복잡한 정부 구조를 가진 나라들은 단일한 소유주체에 너무 많은 관료의 권력을 주는 것은 자원을 낭비하고 부패를 조장할 것이라고 보고 소유권을 분권화한다. 어떤 나라들은 두 가지 접근법 모두를 수용하여, 소유권 행사는 분권화하고 단일화된 소유주체는 조정하는 역할을 수행

하도록 한다. 각 나라가 처한 상황과 행정과 정치 문화에 따라, 그리고 정부 분야의 규모와 복잡성 정도에 따라 적합한 접근법은 달라진다.

셋째, 저조한 투명성과 공시이다. '공적 소유'이지만 많은 공공기관들의 투명성이 결여되어 있다. 그들은 세평을 받을 필요가 없고, 회계나 그 밖의 정보는 정부 비밀로 간주된다. 불투명성은 성과에 대한 감독을 약화시키고, 모든 수준에서 책임성을 제한하며, 재무구조를 손상시킬 수 있는 부채를 감추고, 부패가 팽만할 수 있는 여건을 조성하게 된다. 투명성을 증진하기 위해서, 공공기관은 높은 기준의 회계와 감사 기준을 따라야 한다. 많은 정부들 또한 정확한 공공기관의 포트폴리오를 공개하기 위한 공시 양식을 개발하고 있다.

넷째, 비전문적인 이사회이다. 공공기관 이사회는 진정한 기업 지배 역할을 거의 하지 않는다. 이사회는 '의회'처럼 행동하여 다양한 이익 집단을 대표한다. 많은 나라의 공공기관 이사회는 선출된 임원, 공무원, 종업원대표로 구성되며, 그들 모두는 의제를 가지고 있을 것이므로 기업 전체로서는 이익의 충돌이 생긴다. 놀랍지 않게도 공공기관 이사회는 미약하고, 의사결정은 정부의 강력한 영향을 받는다. 공공기관을 개선하는 것은 민간기업의 발전단계 중 권위, 자치권, 전문성을 향상하는 것을 포함한 많은 부분을 거쳐야 한다.

마지막 다섯째, 다른 주주와 이익 당사자와의 긴밀하지 못한 관계이다. 공공기관은 소비자와 지역사회, 정부 소유 채권자(state-owned creditors)와 고용인을 포함한 강력한 이익 당사자와 마주한다. 공공기관 고용인들은 민간기업의 고용인들보다 지배구조에 대해 더 영향력 있는 발언권을 가질 수 있다. 많은 공공기관들 역시 소수 주주를 가진다. 다른 지배주주들처럼, 정부는 소수집단의 권리를 남용할 수 있다. 정부통제 기업의 소수 주주는 다른 기업의 주주들과 같은 법적 권리를 가지고 동등하게 대우받아야 한다. 정부는 권력을 소수 주주의 권리를 침해하는 데 사용하지 말아야 하며, 정책 목표 또한 그들의 법적 권리를 보호하는 방향으로 잡아야 한다.

3. OECD 회원국의 지배구조 변화¹³⁾

최근 OECD에서는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 발표된 2005년 이후 OECD 회원국에서 공기업 지배구조에 일어난 변화들을 조사하여 종합 발표하였다(OECD 2010). 이 보고서에 따르면 OECD 회원국에서 2005년 이후 공기업 지배구조에 발생한 중요한 변화들은 주로 정부의 소유권 행사, 투명성과 책임성, 그리고 공기업 이사회의 기능 강화에 집중되어 있었다. 일부 국가들은 경영 구조와 기업목적의 특성에 따라 공기업들을 공식적으로 분류함으로써 공기업의 법과 규제체제를 조정하였다.

정부의 소유권 행사와 관련하여 많은 국가들이 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 발표된 2005년 이후 계속적으로 소유권 정책을 발전시키거나 수정하였다. 이러한 발전 및 수정은 법안, 특정 문서에 대한 정부 승인, 또는 공기업에 대한 실행명령의 승인을 통해 이루어졌다. 또한, 상당수의 국가가 소유권(ownership rights)이 정부 내에서 행사되는 방식을 바꿨다고 보고하고 있다. 이러한 추세는 소유권 기능에 대한 더 큰 '집중화'를 명백히 보여준다. 이러한 추세는 첫째, 공기업 포트폴리오의 축소와, 둘째, 증권거래소에 공기업을 상장하는 경향을 반영한다. 또한, 많은 국가의 장기적인 재정 축소로 인해 정부는 경영 효율성 측면에서 정부의 소유권 행사를 재고하게 되었다. 핀란드와 뉴질랜드는 집중화된 소유권 모형(central ownership model)으로 이행하였는데 이러한 전환에서 소유권은 특별한 단위기구(핀란드)의 책임이거나 재무부(뉴질랜드)의 책임이 되었다. 다른 국가들은 이중 소유권 모형을 만들거나 기존 모형에서 재무부의 역할을 강조하는 방식으로(체코, 독일, 폴란드, 스위스) 전환하였다. 마지막으로, 헝가리는 공기업 소유권의 더 나은 조정을 위하여 부처간 위원회(inter-ministerial

13) 본장의 내용은 OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, 2010 의 내용을 번역하여 정리한 것임.

IV. 해외 공공기관 지배구조 사례 분석 97

committees)를 만들었다.

〈표 IV-3〉 법·규제 체계와 관련된 변화

	국가	변화내용
소유권과 그 외 정부기능 과의 분리	핀란드	2007년, 공기업의 소유권은 정책 및 규제 권한과 함께 부문별 부처에서 수상실 산하 소유권 조정부(steering department)로 이전
	폴란드	의회에 제출된 법안이 시행되면, 부처들에 대한 재무부(the Treasury)의 역할을 명확히 함으로써 소유권과 정부의 규제적 역할을 분리시킬 계획
	스위스	2006년에 연방회의(Federal Council)가 작성한 연방 업무(Confederation task)의 아웃소싱과 경영에 관한 보고서(기업지배구조 보고서)는 다음과 같은 세 가지 공기업 업무에 대한 분명한 규제를 마련하고자 함. (1) 자연 독점 형태의 업무, (2) 규제 또는 감독이라는 특성에서의 경제 및 안전에 대한 업무, (3) 시장에 기반을 둔 업무. 이러한 유형의 업무를 하는 기업들은 부처 업무를 수행하는 데 있어서 중앙정부로부터 독립성을 갖기 위해 현재 아웃소싱을 하고 있거나 앞으로 아웃소싱을 해야 함.
실무관행 및 규정	폴란드	의회에 제출된 법안이 시행되면, 그 법안은 공기업의 지위와 특성을 정의하는 유일한 법으로서의 기능을 할 것임. 이 법안은 공기업 형태가 민간기업과 유사하게 되도록 할 것이며, '정부 소유 기업'이라는 법적 형태를 완전히 없앨 것임.
	프랑스	2010년 3월 정부의 결정에 따라, 공기업의 목적은 정부의 사업 및 사회 정책에 적극적으로 기여하는 방향이 되도록 하여야 한다고 규정. 2010년 8월에 공기업 위원장(Commissioner for SOE)이 이러한 정책을 관장하도록 임명됨.

출처: OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, 2010

〈표 IV-4〉 소유자로서 역할을 하는 정부 변화

	국가	변화 내용
소유권 정책의 발전 및 발표	핀란드	정부 소유권 정책에 대한 정부 결의안(2007년 5월)은 정부의 소유권 기능에 대한 주 원칙과 실무관행에 대한 간략한 개요를 명시
	노르웨이	2006/2007년 백서에 대한 의회의 논의에 뒤이어 공기업에 대한 공식적인 정부 소유권 정책이 2007년에 출판되었음(이 정책은 현재 노르웨이 당국에 의해 개정중).
	폴란드	현재 의회에 제출중인 법안 초안은 재무부(the Treasury)에 '주요 핵심' 기업들을 식별하도록 함
	포르투갈	각료이사회는 2007년에 공기업에 대한 모범경영기준을 수립. 주목적은 투명성을 높이고 개선된 기업 지배구조 관행을 장려하기 위함.
	스페인	2009년, 칙령에 의해 중앙정부의 자산에 대한 일반 규칙(general rule)이 통과됨. 일반규칙은 공기업에 대한 소유권 정책을 명확히 수립하고, 상업적·비상업적 목적에 대한 지침을 수립하며, 주주 회의의 역할에 대한 대략적인 개요를 보여줌. 그리고 투명성을 포함한 다양한 영역에서 공기업의 모범경영을 보여줌.
	스위스	연방의회(Federal Council)가 작성한 『기업 지배구조 보고서 2006』을 통해 소유권 정책이 정해짐. 보고서는 또한 공기업 부문에서 아웃소싱하는 업무에 대한 기준을 제시하고 공기업 지배구조에 대한 지침을 줌.
소유권 권한 행사의 분명한 식별	체코	2006년에 국유 재산 기금(National Property Fund)이 해체됨. 기금의 기능은 재무부에 인수되었음. 소유권 모형은 이중(dual)으로 유지되고 있음.
	덴마크	덴마크의 소유권 모형은 중앙과 부처 사이의 혼합형. 일부 공기업은 재무부의 특별한 단위이고 다른 공기업은 각 부처가 통제함.
	핀란드	2007년 5월 이후로 공기업부(Ownership Steering Department)의 설립을 통해 공기업 소유권의 행사는 집중화됨. 2008년 10월에 구조조정이 더 있었고, 정부는 지주회사인 솔리디움 주식회사(Solidium Oy)를 설립하고, 9개 상장회사의 모든 국유지분을 솔리디움 주식회사에 양도. ¹⁾
	그리스	모든 정부투자기업에 대한 중앙등록소(central registry)가 2010년에 소유권 조정 단위(ownership coordination unit, EGDEKO)로 설립됨.

IV. 해외 공공기관 지배구조 사례 분석 99

<표 IV-4>의 계속

	국가	변화 내용
	독일	2009년 연방의 공기업 지배구조법 (Public Corporate Governance Code, PCGC)은 재무부에 의해 작성된 권고안을 별도의 문서에 정리함으로써 독일의 소유권 구조형태를 더욱 '이중'(dual)으로 만들었음. 이것이 시사하는 바는 각 공기업들이 준수 또는 설명 (comply-or-explain) 요건을 조건으로 함. ²⁾
	헝가리	2007년, 국유 자산 운영 의회(National Asset Management Council)가 설립됨. 의회는 헝가리 정부 지주회사에 대한 감독권을 가지고 있으며, 일부 예외는 있지만, 모든 공기업에 대한 소유권을 행사.
	뉴질랜드	2009년, 뉴질랜드는 소유권 모형을 이중(dual)모형에서 중앙집권화된 모형으로 전환하였으며 COMU(Crown Ownership Management Unit)가 재무부의 한 부분으로서 설립됨. COMU는 소유권 감독과 재무부 및 COMU의 전신인 CCMAU(Crown Company Monitoring Advisory Unit)의 임명·지배 기능을 동시에 수행함.
	스위스	연방재무행정(Federal Finance Administration, FFA)은 각 공기업이 소속되어 있는 부처들과 동시에 소유권 기능에 대한 공동책임을 가짐. FFA의 역할이 강화됨.
	영국	영국 금융 투자(the UK Financial Investment)는 2008년에 금융기관의 정부 소유지분을 감독하기 위해 설립. Shareholder Executive는 소유권 부처를 대신하여 감독하는 회사의 포트폴리오를 27개로 점진적으로 늘림.

주 : 1) 9개의 회사들은 국가가 50% 이하의 지분을 소유하고 있으며 따라서 “중요도가 낮은 회사(non-strategic)”로 분류되는 기업들이다.

2) 대부분의 개별 주정부(“Länder”)들은 이미 그들이 통제하고 있는 기업들에 대한 기업지배구조 법안(corporate governance codes)를 가지고 있다. PCGC는 연방과 하위 수준의 정부가 동시에 기업을 소유하고 있을 경우의 상황들에 대한 조항을 포함하고 있다.

출처: OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, 2010

〈표 IV-5〉 투명성과 공시 방식에 대한 변화

	국가	변화 내용
공기업에 대한 종합연차 보고서	독일	연차보고서와 더불어, 2009년에 공기업 경영 이사회원이 의회 위원회 앞에 증언하게 할 수 있도록 예산명령(Budget Code)을 바꿈으로써 추가적인 책임성 메커니즘이 만들어졌다.
	스위스	2011년부터 모든 공기업에 대한 종합보고서가 계획되어 있다. 의회는 각각의 법 개정안들을 2010년 12월에 통과시켰다.
	터키	공기업부(The General Directorate of State-Owned Enterprises)는 공기업 연차보고서를 2006년부터 발간하기 시작했다. 2009년, 정부는 재무부가 하위 정부기관이 소유한 공기업을 포함한 모든 공기업의 정보를 수집하는 것을 더욱 가능하도록 하였다.
내부 감사 절차	그리스	공기업에 대한 내부감사 실행이 2005년의 법안 변경을 통해 도입되었다.
	이탈리아	정부에 의해 직간접적으로 소유되고 있는 모든 비상장 공기업들의 내부감사기능(internal audit function)은 이사회나 이사회 감사 위원회에 반드시 보고해야 하는 것으로 2009년 법에서 명시하였다.
중요 정보의 공시	이탈리아	2006년부터 모든 공기업은 회계절차와 재무보고서를 책임지는 선임사무관(Senior Officer)을 임명하도록 하였다. 2008년부터 실효된 법은 직원을 고용하고 외부자문을 구입하는 데 대한 정부소유기관(state-controlled companies)의 '공공적이고 투명하며 종합적인 절차'를 세웠다.
	뉴질랜드	2010년 1월부터 시작된 Shareholding ministers가 가장 큰 7개 공기업에 대하여 지속적인 공개제도를 시행하기로 하였다. 목적은 각 7개 기업의 시장가치(commercial value)에 대한 중요 정보를 대중들이 지속적으로 알 수 있게 하기 위함이다.
	폴란드	법안초안이 정부의 자산처분과 공기업 운영에 관한 투명성을 제고시킬 것이다.
	스웨덴	2007년 11월 공기업의 외부보고에 대한 정부지침을 수정하였다. 새로운 지침은 보고서의 지속성을 다른 어떤 것보다도 더 크게 강조하였다.
	터키	2006년 Council of Ministers Decree에 의해서 공기업은 정기적인 웹사이트 게시를 포함하여 연차 결산보고서(annual accounts)를 발간하도록 하였다.

출처: OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, 2010

투명성 및 공시의 영역에서, 스위스¹⁴⁾와 터키에서는 종합적인 보고 정책을 시행하거나 연차보고서에 대한 책임성을 더 강화하는 방향으로 개선하였다. 6개 국가가 공기업의 중요 정보공개에 대한 규정을 변경하였다. 대부분의 변화가 더 많은 정보 공개를 지향하고 있지만, 고려되는 대상 분야는 나라별로 매우 다르다. 즉, 정기적인 연차 결산 보고서(터키), 지속가능 보고(스웨덴), 가장 큰 공기업들에 대한 지속적인 공개제도(뉴질랜드) 등 나라별로 강조하는 분야가 상이하다. 다시 말하면, 각 정부는 공기업의 효율성 제고 및 정부의 소유권 행사에 대한 대중의 지지를 얻기 위하여 투명성과 책임성을 강화할 필요성을 점점 더 많이 느끼고 있다. 이것은 2010년 OECD에서 발간한 『신뢰와 투명성(Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership)』 보고서에서 권고된 바 있다.

많은 나라들에서 공기업 이사회의 기능을 강화하기 위한 조치들이 취해졌다. 3개 북유럽 국가(핀란드, 노르웨이, 스웨덴)와 체코¹⁵⁾는 공기업 경영진의 고용조건과 보수에 대한 지침을 모두 발간하였다. 포르투갈은 공기업의 경영 목적(management objectives) 사용에 대한 전략적 지침을 채택하였고, 폴란드는 공기업 경영 이사회 후보자를 선택하는 규정을 정하는 과정에 있다. 이사회를 구성하는 것과 관련된 규정의 변화가 가장 중요한 영역일 것이다. 4개의 국가(독일, 이탈리아, 스페인, 스위스)는 이해 갈등과 전문 자격에 대한 조항 등을 포함하여 공기업 관리자의 통합성(integrity)을 제고하기 위한 규정을 시행하였다. 폴란드는 특정한 '우선적' 공기업의 관리자를 지명하기 위한 정부 임명위원회를 구성하였고, 프랑스에서는 이사회 규모가 줄어들었으며, 마지막으로, 몇몇 정부들은 공기업 이사회의 업무를 지원하기 위해 이사회 위원에 더 많이 의존하도록 조치를 취하였다. 전체적으로, 이러한 변화들의 많은 부분은 공기업 내부와 공기업 주변에서의 비정기적인

14) 스위스에서는 첫 번째 종합 보고서가 2011년에 발간될 예정이다.

15) 체코의 지침은 이사회 위원의 보수 또한 고려하고 있다.

관행을 근절하기 위한 지속적인 추세이다. 이사회 구성과 자격요건에 대한 대부분의 변화는 ‘정치적 이슈화(politicisation)’의 범위를 줄이고 이사회를 대가성 임용으로 사용하는 것을 제한한다. 보수에 대한 지침은 공기업 내부자가 사적인 혜택을 누리는 범위를 효과적으로 제한하고자 한다.

〈표 IV-6〉 공기업 이사회 책임의 변화

	국가	변화 내용
공기업 경영감시 및 전략적 경영자문 제공	체코	2010년 2월 정부지분이 33%를 넘는 공기업 이사회 및 경영진의 보수에 대한 원칙 ¹⁾ 을 발간하였다. 그 원칙은 보수에 대한 표준체계를 제공하고, 그에 따른 실행을 보장하기 위한 투명성과 책임성 메커니즘을 제시한다.
	핀란드	2009년에 경영 보수와 연금혜택에 대한 지침이 도입되었다.
	그리스	2005년, 공기업 이사회는 재무부에 장기전략계획 뿐만 아니라 중기 및 연간 사업계획서를 제출하도록 법안이 변경되었다.
	노르웨이	2006년에 선임 경영자들에 대한 보수에 대한 지침이 도입되었다.
	폴란드	법안 초안은 공기업 경영진의 후보자들을 선택하는 규율을 정의하고 있다. 재무부에 ‘우선적인(key importance)’ 공기업의 경우, 감독위원회에 의해 경영진이 임명된다.
	포르투갈	2008년, 공기업에 적용가능한 전략적 지침의 채택은 경영진의 성과를 위해서 경영목표와 계량화된 평가를 더 많이 사용하도록 하였다.
	스웨덴	2009년 공기업 선임이사위원(senior executives)의 고용계약에 대한 지침을 채택하였다.
	프랑스	2005년부터, 공기업 이사회의 정상적인 규모가 30명에서 18명으로 축소되었다. 근로자, 정부감독관, 독립감독관의 상대적 중요성은 변하지 않았다.

<표 IV-6>의 계속

	국가	변화 내용
객관적·독립적 판단을 행사하기 위한 이사회 구성	독일	PCGC는 감독이사회 위원에 대한 영향력으로 인한 갈등을 줄이기 위한 필요조건을 강화하였다. 필요조건은 이전에는 이사회 임명에만 적용되었으나 이제는 이사회 위원의 지속적인 모니터링에도 적용된다.
	이탈리아	2005년 이사회 임명 기준에 '탁월함과 전문적 요건 (respectability and professional requirements)'을 도입하기 위해 비상장 공기업의 내규가 변경되었다. 각 개인이 시무할 수 있는 이사회의 개수도 제한되었다.
	한국	2007년의 개혁에서 시장형 공기업의 이사회 의장은 외부 감독관 중에서 임명하도록 의무화하였다. (준시장형 공기업의 경우 최고경영자가 이사회 의장을 겸임한다).
	폴란드	법안 초안에 따르면, 특정 공기업의 감독 이사회 위원을 재무부에 추천하는 임무를 담당할 임명위원회가 구성될 것이다. 위원회는 수상에 의해 10명의 구성원이 지정될 것이다.
	스페인	2006년의 법안 변경은 경영진과 이사진의 이해 갈등을 막는 데 목적이 있다. 그 규정은 상업적·정치적 활동의 양립 가능성, 공무원의 정부관련회사 지분 소유에 대한 제한, 그리고 상업·금융자산의 공개 등을 제시하고 있다. 2010년에 있었던 더 큰 변화는 위원회를 좀 더 작고 효율적으로 만들기 위해 공기업 경영진과 이사진의 구성원의 수를 줄였다.
공기업 이사회 위원	핀란드	2007년부터 공기업의 경쟁력과 지속적인 인센티브 (incentive-consistent)가 있는 보수를 보장하기 위해 정부는 보수위원회(remuneration committees) 설립을 장려한다.
	프랑스	구체적인 개혁 정책으로 표현되지는 않았지만, ownership agency는 정부투자회사들이 감사, 전략 및 보수위원회를 설치할 것을 적극적으로 장려하였다.

주 : 1) Principles for Remuneration to Management and Board Members of Corporation with State Shareholdings above 33%

출처: OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*, 2010

법과 규정의 변화뿐만 아니라, 정부의 공기업 포트폴리오 구성 변화는 많은 국가들에서 정부의 소유권자로서의 역할을 변화시켰다. 소유권에 대해서는 서로 상반되는 힘이 존재하고 있다. 한 쪽에서는, 2005년 이후 많은 나라들이 민영화정책을 지속하였다. 특히 사회기반시설과 통신 부문에서 민영화가 이루어졌다. 다른 쪽에서는 금융위기를 거치면서 몇몇 OECD 국가들이 국유화를 하거나 금융기관의 통제를 강화하였다. 이것은 정부의 소유권과 그 외 다른 기능과의 분리 등에 있어서 여러 가지 시사하는 바가 있다. 예를 들면, 네트워크 부문이 이전에는 독점이었다가 상업화되면서 많은 정부들이 규제 체제의 자율성을 강화하고 더 엄격하게 하였다. 또한, 많은 나라들에서 은행과 보험에 대한 공공 통제(public control)는 - 일부 공공기관의 금융기관 운영 경험 부족을 포함하여- 공공 기능의 분리에 대한 우려를 야기하였다. 이러한 기관들의 일시적인 감독은 일부의 경우, 규제책임도 갖고 있는 행정부의 한 부분으로 간주되었다(예: 재무부, 중앙은행, 신용보험).

V. 공공기관 지배구조 분석

1. 경영평가와 공공기관의 지배구조 평가

공공기관 경영평가는 1984년에 본격적으로 도입되어 공공기관 관리정책의 핵심수단 역할을 지속적으로 해왔다. 공공기관의 실적에 대해서 사후적으로 평가하는 제도이기도 하지만, 공공기관이 효율적으로 운영되기 위한 시스템이 제대로 갖추어져 있는지, 운영은 합리적으로 하고 있는지에 대해서도 평가하고 있다. 공공기관 경영평가의 지표에 지배구조에 관한 내용이 들어가기 시작한 것은 1986년도 이사회의 운영에 대해 평가하면서부터이다. 이후 공공기관 지배구조에 관한 지표는 계속적으로 경영평가에 포함되어 있었으나 구체적인 평가항목과 배점은 변화되어 왔다. 평가항목은 이사회의 운영에 관한 것이 가장 많았으며, 이후 경영공시에 대한 항목으로 확대되었다가 이후 감사를 비롯한 전반적인 지배구조에 대한 것으로 점차 확대되었다. 특히 2007년 이후에는 지배구조의 전반적인 운영에 대한 평가항목이 대폭 추가되어 공공기관 관리정책에 있어 공공기관 지배구조에 대한 통합적인 관심이 증가하고 있음을 볼 수 있다.

공공기관 경영평가에서 이사회 운영 및 윤리경영 지표는 1988~1989년에는 경영관리부문에 포함되어 평가받다가 1990년에 종합경영부문에 포함된 이후 별도의 지표로 평가되거나 책임경영 지표의 평가 내용에 포함되어 평가되었다. 1988~1989년에는 이사회의 효율적 운영 지표를 통해 이사회의 전문적 심의, 경영정보시스템의 유지 등에 평가의 초점을 맞췄으며, 1990~1991년에는 이사회 운영의 활성화 노력, 1992~1994년에는 이사회 운영의 적정화 노력 지표를 통해서 평가가

이루어졌다. 평가는 이사회와 활용을 위한 최고경영진의 노력과 이사회 운영의 적정성, 민간이사의 의견개진과 수렴 정도 등에 대해서 이루어졌다.

1995~2000년에는 이사회와 관련된 사항을 별도의 지표로 평가하지 않고 책임경영 지표의 평가내용에 포함하여 평가하였다. 2001~2002년에는 이사회 운영의 적정성 지표를 통해 이사회와 자율적 권한과 역할 강화, 최고경영진에 대한 견제와 감시를 강조하였고 2003년에는 이사회 운영의 활성화 및 경영투명성 제고 노력과 성과지표에서 이사회 역할 강화와 전문성 활용을 평가하였다. 또한 경영공시제도 등 경영투명성 제고를 위한 노력도 함께 평가하였다. 2004년에는 윤리경영실천 및 이사회 운영의 활성화 노력과 성과지표에서 윤리경영의 실천과 이사회 역할 강화, 경영투명성 제고를 위한 노력을 함께 평가하였다. 2005년에는 이사회 운영과 윤리경영 지표를 분리하여 전자는 이사회 운영의 활성화를 위한 노력과 성과지표로, 후자는 사회적 책임성 강화 및 윤리경영 실천을 위한 최고경영진의 노력과 성과지표로 평가하였다. 특히 기업의 사회적 책임성 강화를 위한 노력의 적정성을 평가한 것은 2005년 윤리경영 지표에 있어서 특이한 점이라고 볼 수 있다. 2006~2007년에는 지표명을 이사회·감사기능의 활성화 노력과 성과지표로 변경하고 내부감사제도 운영의 적정을 추가적으로 평가하였다.

준정부기관은 2004~2006년에는 윤리경영 실천 및 이사회운영 활성화 지표를 통해 평가를 하였고, 2007년에는 공기업과 동일한 내용으로 평가를 진행하였다. 2008년에는 리더십 범주에서 이사회·감사 기능 지표와 윤리·투명경영 지표를 통해 평가가 이루어졌다. 주된 평가내용은 이사회 운영과 비상임이사 활용, 감사시스템, 관련된 내부평가, 윤리경영, 경영공시 등이었다. 2009년에는 이사회·감사기능 지표와 윤리·투명경영 지표가 통합되어 지배구조 및 윤리경영 지표로 평가하였고 2010년에는 지배구조 및 윤리경영 지표와 CS경영 지표가 통합되어 책임경영 지표로 평가되었다.

〈표 V-1〉 이사회 및 지배구조 관련 경영평가 지표

연도	구분	평가부문		지표명	가 중 치	평가방법
1986		경영 관리 지표	관리 제도 개선	이사회의 효율적 운영	2	
1987		경영 관리 지표	관리 제도 개선	이사회의 효율적 운영	1~2	
1988		경영 관리 지표	관리 제도 개선	이사회의 효율적 운영	1~2	이사회가 경영계획 및 경영전략 수립에 전문적 심의를 할 수 있도록 유도했는지 여부
	이사가 기관경영에 관심을 가질 수 있도록 경영정보시스템을 유지하고 있는지 여부					
1989		경영 관리 지표	관리 제도 개선	이사회의 효율적 운영	2	이사회의 전문적 심의 유도
	이사회의 경영정보시스템 유지					
1990		종합경영부문		이사회운영의 적정화 노력	2	이사회를 실질적인 최고 정책결정기관으로서 활용하려는 최고경영층의 노력 검토
	이사회 소집절차와 방법의 적정성 및 안전준비의 적정성					
	민간이사의 의견이 심의과정에서 활발히 개진되어 검토되고 수렴되고 있는 정도					
	기타 이사회 운영 활성화를 위한 노력 정도					

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
1991		종합경영부문	이사회운영의 적정화 노력	2	이사회를 실질적인 최고 정책결정기관으로서 활용하려는 최고경영층의 노력 검토
					이사회 소집절차와 방법의 적정성 및 안전준비의 적정성
					민간이사의 의견이 심의과정에서 활발히 개진되어 검토되고 수렴되고 있는 정도
					기타 이사회 운영 활성화를 위한 노력 정도
1992		종합경영부문	이사회운영의 적정화 노력	2	이사회를 최고 정책결정기관으로서 활용하려는 최고경영층의 노력 검토
					이사회 소집절차 및 안전준비의 적정성
					민간이사의 의견이 심의과정에서 활발히 개진되어 검토되는 정도
					기타 이사회 운영 활성화를 위한 노력
1993		종합경영부문	이사회운영의 적정화 노력	2	이사회를 최고 정책결정기관으로서 활용하려는 최고경영층의 노력 검토
					이사회 소집절차 및 안전준비의 적정성
					민간이사의 의견이 심의과정에서 활발히 개진되어 검토되고 수렴되는 정도
					기타 이사회 운영 활성화를 위한 노력

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
1994		종합경영부문	이사회운영의 적정화 노력	2	이사회를 최고 정책결정기관으로서 활용하려는 최고경영층의 노력 검토
					이사회 소집절차 및 안전준비의 적정성
					민간이사의 의견이 심의과정에서 활발히 개진되어 검토되고 수렴되는 정도
					기타 이사회 운영 활성화를 위한 노력
1995		종합경영부문	책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력	7	공기업 책임경영 구현을 위한 최고경영층의 경영이념 설정과 이를 뒷받침할 수 있는 경영계획의 수립 및 추진 노력
					정보기술 향상을 비롯한 경영환경 변화에 대응한 경영 혁신 노력
					기관의 일체감을 조성하고 활력있는 근무여건을 마련하기 위한 조직풍토의 구축과 노사간 협조체제 조성 노력
					정부 주요정책의 수용 정도와 정부정책 형성과정에서의 최고경영층의 선도적 참여 노력
					이사회의 경영정책 수립 정도와 이사회 운영의 내실화 노력

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
1996		종합경영부문	책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력	8	공기업 책임경영 구현을 위한 최고경영층의 경영이념 설정 및 경영환경 변화에 대응한 경영혁신 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 경영계획의 수립 및 추진 노력
					기관의 일체감을 조성하고 활력있는 근무여건을 마련하기 위한 최고경영층의 조직풍토 구축과 노사간 협조체제 조성을 위한 노력
					정부의 주요정책의 수용 정도와 정부정책 수립과정에서의 최고경영층의 기여도
					이사회의 경영정책 수립 과정에서의 기여도와 이사회 운영의 내실화 노력
1997		종합경영부문	책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력	8	공기업 책임경영 구현을 위한 최고경영층의 경영이념 설정 및 경영환경 변화에 대응한 경영혁신 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 경영계획의 수립 및 추진 노력
					기관의 일체감을 조성하고 활력있는 근무여건을 마련하기 위한 최고경영층의 조직풍토 구축과 노사간 협조체제 조성을 위한 노력
					에너지 절약 등 정부 주요정책의 수용 정도
					이사회의 경영정책 수립 과정에서의 기여도와 이사회 운영의 내실화 노력

<표 V-1>의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
1998		종합경영부문	책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력	8	공기업 책임경영 구현을 위한 최고경영층의 경영이념 설정 및 경영환경 변화에 대응한 경영혁신 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 경영계획의 수립 및 추진 노력
					정부의 퇴직금지침 준수 등 정부정책 수용을 위한 경영진의 추진 노력
					국제수지개선 및 에너지절약을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진 노력
					이사회의 경영정책 수립 과정에서의 기여도와 이사회 운영의 내실화 노력
1999		종합경영부문	책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력	13	공기업 책임경영 구현을 위한 최고경영층의 경영이념 설정 및 경영환경 변화에 대응한 경영혁신 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 경영계획의 수립 및 추진 노력
					정부의 공기업구조조정 및 경영혁신계획 등 정부정책 수용을 위한 경영진의 추진 노력
					경제위기 극복을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진 노력
					이사회의 실질적인 권한 및 독립성 강화와 비상임이사 역할 제고 노력

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
2000		종합경영부문	책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력	18	공기업 책임경영 구현을 위한 최고경영층의 경영이념 설정 및 경영환경 변화에 대응한 경영혁신 노력과 이를 뒷받침할 수 있는 경영계획의 수립 및 추진 노력
					정부의 공기업구조조정 및 경영혁신계획 등 정부정책 수용을 위한 경영진의 추진 노력
					경제위기 극복을 위한 경영진의 경영계획 수립 및 추진 노력
					이사회의 실질적인 권한 및 독립성 강화와 비상임이사 역할 제고 노력
2001		종합경영부문	이사회 운영의 적정성	3	이사회의 자율적 권한과 역할 강화를 위한 최고경영진의 노력과 성과
					비상임이사의 최고경영진에 대한 견제 및 감시 노력과 성과
2002		종합경영부문	이사회 운영의 적정성	4	이사회의 자율적 권한과 역할 강화를 위한 최고경영진의 노력과 성과
					비상임이사 활동을 지원하기 위한 최고경영진의 협조 노력과 성과
					비상임이사의 최고경영진에 대한 견제 및 감시 노력과 성과

<표 V-1>의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
2003		종합경영부문	이사회 운영의 활성화 및 경영투명성 제고 노력과 성과	4	이사회의 역할 강화를 위한 최고경영진의 노력과 성과
					경영정책 수립에 있어서 비상임이사의 역할 확립과 전문성 활용 노력
					경영공시제도 등 경영투명성 제고를 위한 노력과 성과
2004	정부 투자 기관	종합경영부문	윤리경영실천 및 이사회운영의 활성화 노력과 성과	5	윤리경영의 실천 노력과 성과
	정부 산하 기관	종합경영부문	윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과 성과		이사회의 역할강화 및 비상임이사의 전문성 활용 노력과 성과
					경영공시제도 운영의 내실화 등 경영투명성 제고를 위한 노력과 성과
2005	정부 투자 기관	종합경영부문	이사회 운영의 활성화를 위한 노력과 성과	2	이사회의 역할 강화를 위한 노력과 성과
	정부 산하 기관	종합경영부문	윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과 성과		비상임이사의 전문성 활용 노력과 성과
					윤리경영 실천노력과 성과: 내부윤리강령의 제정 및 실천노력, 국가청렴위원회의 청렴도 지수
				6~ 8.7	이사회 활성화 및 비상임이사의 전문성 활용노력과 성과
					경영공시 제도의 내실화 등 경영투명성 제고 노력과 성과

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
2006	정부 투자 기관	종합경영부문	이사회·감사 기능의 활성화 노력과 성과	4	이사회의 역할 강화 및 비상임이사의 전문성 강화를 위한 노력과 성과
					내부감사제도 운영의 적정성
	정부 산하 기관	종합경영부문	윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과 성과	6~9	경영공시제도 운영의 내실화 등 경영투명성 제고를 위한 노력과 성과
2007	중합경영부문	이사(위원회) ·감사기능의 활성화 노력과 성과	4	윤리경영 실천노력과 성과: 내부윤리강령의 제정 및 실천노력, 국가청렴위원회의 청렴도 지수	
				이사회 활성화 및 비상임이사의 전문성 활용노력과 성과	
				경영공시 제도의 내실화 등 경영투명성 제고 노력과 성과	
2008	리더십/전략	이사회·감사 기능	4	이사회 역할 강화 및 비상임이사의 전문성 강화를 위한 노력과 성과	
				내부감사제도 운영의 적정성	
				경영공시제도 운영의 내실화 등 경영투명성 제고를 위한 노력과 성과	
2008	리더십/전략	이사회·감사 기능	4	기관의 경영환경에 부합하는 이사회 운영체계 및 목표를 세우고 있는가? -이사회 구성 및 운영계획, 이사회 활성화 및 역할강화 방안 등	
				비상임 이사를 충분히 활용하기 위해 어떠한 체계적인 노력을 하고 있는가?	

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
2009		리더십/전략	지배구조 및 윤리경영	4	감사시스템은 어떻게 구성되어 있으며, 실질적인 내부통제시스템으로 작동하고 있는가?
					이사회 운영체계 및 감사시스템을 기관 자체적으로 어떻게 평가하고 있으며, 평가결과를 개선에 어떻게 활용하고 있는가?
					기관의 경영환경에 부합하는 이사회 운영체계 및 목표를 세우고 있는가?: 이사회 구성 및 운영계획, 이사회 활성화 및 역할 강화, 비상임 이사 활용 강화 방안 등
					내부감사시스템은 어떻게 구성되어 있으며, 실질적인 내부통제시스템으로 작동하고 있는가?
					윤리경영을 어떻게 정의하고 있으며, 이를 실현하기 위한 경영시스템을 적절하게 갖추어져 있는가?: 윤리헌장, 윤리강령, 행동지침, 전담조직 등
					기관운영의 투명성 제고를 위해 자체 경영공시, 통합경영공시를 위한 시스템은 명확하게 확립되어 있으며 그 방법과 내용이 적정한가?: 경영공시의 적합성, 적시성, 정확성 등

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
					지배구조 개선 및 윤리·투명경영 제고를 위한 계획/활동/결과 등을 기관 자체적으로 어떻게 평가하고 개선에 활용하는가?
2010		리더십/전략	책임경영	4	<p>기관의 경영환경에 부합하는 이사회 운영체계 및 목표를 세우고 있는가? :이사회 구성 및 운영계획, 이사회 활성화 및 역할강화, 비상임 이사 활용강화 방안 등</p> <p>내부감사시스템은 어떻게 구성되어 있으며, 실질적인 내부통제시스템으로 작동하고 있는가?</p> <p>윤리경영을 어떻게 정의하고 있으며, 이를 실현하기 위한 경영시스템은 적정하게 갖추어져 있는가?: 윤리헌장, 윤리강령, 행동지침, 전담조직 등</p> <p>기관운영의 투명성 제고를 위해 자체 경영공시, 통합경영공시 등 투명경영체계가 적정하게 확립되어 있으며 의도한대로 작동되고 있는가?: 경영공시의 적합성, 적시성, 정확성 등</p> <p>고객만족 경영체계를 어떻게 설정하고 있으며, 추진 조직과 기능의 체계화 및 구성원들의 고객만족 역량제고를 위해 어떠한 노력을 하고 있는가?: 기관의 고객정의 및 고객만족 비전/전략 체계 설정, 현장 조직 운영 등</p>

〈표 V-1〉의 계속

연도	구분	평가부문	지표명	가 중 치	평가방법
					기관 성과 및 품질향상을 위해 고객요구(VOC)를 어떻게 수집·분석·활용하고 있으며, 고객접점에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 어떠한 노력을 하고 있는가?: 관련 사업 전략 및 추진계획, 신규사업 개발에의 활용 등, 서비스 표준 정립 및 모니터링을 통한 서비스 품질수준 관리 등

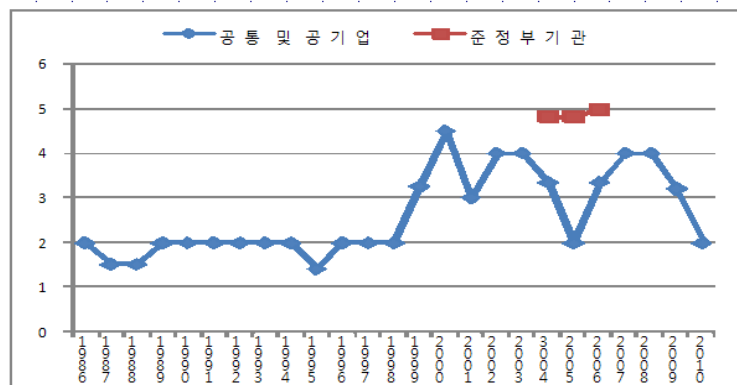
자료: 한국조세연구원, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』 2010을 종합

이사회 및 지배구조에 관한 평가 배점은 1.5에서 5점 사이에서 변동해 왔다. 이사회 및 지배구조 관련 항목이 다른 지표와 통합적인 배점으로 되어 있어 정확한 배점을 파악하기는 어렵지만, 평가배점을 평가항목으로 일률적으로 나누었을 때 [그림 V-1]과 같이 이사회 및 지배구조에 대한 평가배점이 변경되어 온 것을 볼 수 있다.

이사회에 및 지배구조에 대한 평가배점은 1998년까지는 큰 변동 없이 2%대에서 유지되어 왔으나 1999년 이후에는 전반적으로 높아졌음을 볼 수 있다. 이는 1999년에 지배구조의 대폭적인 개혁을 도입한 정부투자기관관리기본법의 개정시기와 일치한다. 1999년의 법률 개정은 공공기관의 자율성과 독립성을 존중하고 책임경영을 강화할 수 있도록 지배구조에 관한 항목을 개편하였다. 또한 공공기관 경영평가에 있어서도 이사회 및 지배구조에 대한 배점을 높여서 공공기관 관리정책이 지배구조의 개선에 중점을 두고 있음을 확인 할 수 있다. 또한 정부산하기관의 경우 2004년에서 2006년의 평가배점이 상대적으로 높은

것으로 나타나는데, 이는 정부산하기관에 대한 관리에 있어 지배구조의 확립과 개선에 상대적 중요성을 부여했기 때문이라고 볼 수 있다.

[그림 V-1] 이사회 및 지배구조 관련 경영평가 지표 가중치 추이



주: 기관유형별 가중치의 중간값을 사용하였으며, 평가방법 중 이사회 관련 항목을 단순 비례로 계산하였음.

2. OECD 가이드라인과 우리나라 지배구조 평가

본장에서는 월드뱅크의 공공기관 지배구조 평가방식을 적용하여 우리나라 공공기관의 지배구조가 OECD 공기업 지배구조에 관한 가이드라인을 얼마나 수용하고 있는지를 평가해 보고자 한다. 앞 장에서 설명한 바와 같이 OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 공공기관 지배구조가 선진화되었다고 평가받는 북유럽 국가의 공기업 지배구조를 벤치마킹하고 OECD 회원국의 의견을 수렴하여 작성된 가이드라인이다. 우리나라에서도 2007년 공운법의 제정과 이에 따른 공공기관 지배구조의 혁신에 있어서도 OECD 가이드라인을 상당부분 수용하여 지배구조 개선을 추진하고 있다. 따라서 OECD 가이드라인이 공기업 지배구조의 글로벌 스탠다드라고 할 때, 현재 우리나라 공공기관의 지배구

조가 OECD 가이드라인을 얼마나 수용하고 있으며, 또 어떤 부분에서 차이가 나는지를 체계적으로 파악하는 것은 공공기관 지배구조의 평가와 개선을 위한 베이스라인을 작성한다는 측면에서 큰 의의가 있다. 공공기관의 지배구조는 각 국가의 정치구조와 공기업 운영 정책의 기초, 시장의 상황과 문화에 따라 각각 다르게 형성되어 있기 때문에 OECD 가이드라인이 모든 국가에 완벽한 모범답안을 제시할 수는 없을 것이다. 따라서 우리나라 공공기관의 지배구조에서 OECD 가이드라인의 준수가 어느 정도 되고 있는지를 파악하는 것과 더불어 더욱 중요한 것이, OECD 가이드라인의 어떤 부분이 우리나라 공공기관 지배구조에 적용되기 어려운지를 파악하는 것이다. 이러한 가이드라인 적용의 한계점과 그 원인을 이해하는 것 또한 향후 우리나라 공공기관 지배구조 개선에 있어 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

본장에서는 구체적인 분석방법으로 월드뱅크의 공공기관 지배구조 평가의 기존 보고서에서 활용되었던 방법을 활용하고 있다. OECD 가이드라인의 항목별로 우리나라 공공기관 지배구조의 현황에 대해 살펴보고 있으며, 이에 해당하는 근거자료는 공공기관 관계 법령과 각종 지침, 시행령 등에 나와 있는 법률적 현황 정보와 기타 문헌정보, 기존 연구 등을 활용하였다. OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 제시하는 항목에 대해 우리나라 공공기관 지배구조의 현황이 어떻게 되어 있는지를 판단하기 위하여 1차적으로 공운법, 공공기관의 설립법 등을 포함한 공공기관 관련 법률에 대한 검토가 필요하였다. 공운법은 지배구조 측면에서 OECD 가이드라인을 대폭 적용하여 만들어진 법률이기 때문에, 법률상으로는 지배구조 개선을 위한 많은 제도가 언급되고 있다. 그러나 법률에 언급되어 있더라도 실제 제도로 어떻게 운용되고 있는지에 대해 파악하는 것 역시 중요하다. 따라서 OECD 공기업 가이드라인을 기준으로 각 가이드라인에 대한 판단과 평가는 법률적으로나 제도적으로 이러한 항목이 우리나라에도 적용되고 있는지를 파악하고 2차적으로 그 외의 학술 문헌이나 기타 문헌들을 활용하여 지배

구조의 수준을 진단해 보고자 하였다. 이러한 근거자료를 바탕으로 우리나라의 지배구조 제도를 현황을 파악하고, 이를 진단하여 5단계 (준수, 대부분 준수, 부분적 준수, 잘 지켜지지 않음, 전혀 지켜지지 않음)로 준수 여부를 판단하였다. 이러한 지배구조의 평가와 진단은 분석의 객관화를 위하여 공공기관 정책 전문가와 공기업 종사자를 대상으로 자문과정을 거쳐 최종적으로 평가 결과를 조정 및 확정하는 과정을 거쳐 최종적인 평가를 확정하였다.

가. 국내 공공기관 지배구조 평가(요약)

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 각각에 대해 우리나라의 공공기관 지배구조 제도와 현황을 살펴보고 OECD 가이드라인의 준수 여부를 5단계로 판단하였으며, 그 결과의 요약은 아래 표에서 볼 수 있다.

〈표 V-2〉 우리나라 공공기관 지배구조 평가(요약)

평가항목	평가결과					평가근거
	O	LO	FO	MONO		
I. 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립						
I A. 정부의 소유권행사 기능과 다른 기능 분리		✓				<ul style="list-style-type: none"> • 소유권은 기획재정부로 집중되었으며 관련부처와 민간인으로 구성된 공공기관운영위원회가 소유권조정기관 • 주무부처에 소유권 기능 존재, 사업감독권
I B. 관행·지침이나 법령의 단순화 및 체계화		✓				<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」로 일원화 • 개별설립법과 사업법이 특수법으로 존재하며 상법에 우선함
I C. 공공서비스의 의무 및 책임을 법이나 규제에 분명히 규정			✓			<ul style="list-style-type: none"> • 설립법이나 사업법에 PSO를 명시하기도 하지만 명시하지 않는 경우도 많음 • PSO 비용산정과 보상이 투명하지 않음

〈표 V-2〉의 계속

평가항목	평가결과					평가근거
	O	LO	PO	MONO		
I D. 일반법 및 일반적으로 적용되는 규제의 적용 비배제		✓				<ul style="list-style-type: none"> • 공운법, 설립법, 사업법이 적용되지 않는 경우엔 상법을 적용. 공정거래법 적용 • 경쟁중립성 위반시 교정기능이 명시되어 있지 않음
I E. 법률 및 규제체계의 신축성			✓			<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 자본구조 조정을 위해서는 기획재정부의 승인, 혹은 법의 개정이 필요함
I F. 재정확보의 경쟁중립성				✓		<ul style="list-style-type: none"> • 재무현황과 상관없이 국가신용등급과 동일한 신용등급을 유지함으로써 재정조달에 혜택을 받음
II. 소유권 행사자로서의 정부						
II A. 소유권정책 개발 및 공표			✓			<ul style="list-style-type: none"> • 공운법에 소유권 정책과 지배구조 운영안 설명 • 소유권 기능행사에 대해 구체적으로 명시되지 않음
II B. 공기업의 완전한 경영 자율권			✓			<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 경영자율성을 강화하고 확대하고 있으나 주무부처의 경영간섭이 여전히 존재
II C. 이사회 독립성 존중			✓			<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 이사회의 책무이행을 위하여 이사회의 책임경영 강화를 위한 이사회 실적평가제도를 시행하도록 하고 독립성을 위해 비상임이사제도, 기관장과 이사회회장의 분리 등의 제도를 실시. 그러나 비상임이사의 경우 임명에 있어 실질적으로 정치적 영향이 큰 것으로 나타나고 있음
II D. 소유권 기능의 인정 및 집중화		✓				<ul style="list-style-type: none"> • 소유권을 기획재정부로 집중화하였고 공공기관운영회를 두어 소유권조정기능을 지원하도록 함. 그러나 공기업 기관장의 임명제청권/임명권이 주무기관장에게 있어 소유권 약화를 일으킬 수 있음

〈표 V-2〉의 계속

평가항목	평가결과					평가근거
	O	LO	PO	MONO	NO	
ⅡE. 대외기관에 대한 설명 의무 및 타기관과의 명확한 관계 설정	✓					<ul style="list-style-type: none"> 공운법에서 국회에의 보고의무를 구체적으로 명시하고 있으며, 감사원 감사요청 및 감사원 보고에 대해 명시
ⅡF. 관련법령에 따라 적극적으로 소유권을행사			✓			<ul style="list-style-type: none"> 주주권은 주무부처에서 기재부와 협의하에 행사하도록 되어 있으며 경쟁력 있는 이사회 보상안에 대해 명확하게 밝히지 않고 있음. 공공기관의 공시, 평가, 이사임명절차에 대해서는 준수
Ⅲ. 주주의 공평한 대우						
ⅢA. 모든 주주들을 공평하게 대우		✓				소액주주의 보호는 상법을 준용하고 있음.
ⅢB. 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수		✓				기관의 경영공시를 인터넷에 공개하도록 하였으며 기획재정부에서 전체 공공기관에 대한 통합경영공시 시스템 알리오를 운영하고 있음
ⅢC. 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안 개발			✓			주주와의 협의 및 자문에 대해서는 구체적으로 관련법에 언급되어 있지 않음. 다만 주주협의회의의 구성에 대해서는 밝히고 있음
ⅢD. 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석 용이		✓				소액주주권 행사에 관한 것은 상법을 준용하고 있음. 따라서 민간과 비슷한 수준의 소액주주권 행사를 할 수 있음
Ⅳ. 이해관계자와의 관계						
ⅣA. 이해관계자의 권리 인식·준중, 「OECD 기업지배구조원칙」 준용		✓				이해관계자의 권리를 존중하고 만족도를 높이기 위해 노력하고 있음. 다만 사업파트너와의 상생과 지역사회에 대한 공헌은 기관의 자발적 노력에 의존

〈표 V-2〉의 계속

평가항목	평가결과					평가근거
	O	LO	PO	MONO		
IVB. 이해관계자와의 관계 보고			✓			고객과 노사관계에 대해서는 통합 경영공시시스템에 공개. 그 외의 이해관계자에 대한 보고는 의무화 되어있지 않음
IVC. 내부 윤리규범으로서 준법감시 프로그램을 개발·이행			✓			공공기관의 윤리규범과 준법활동 장려를 위한 개선이 공공기관 지침과 경영평가지표에 새롭게 신설, 혹은 강화되었음. 알리오에 납 세실적 공시함. 기관의 내부감사를 강화하여 불법행위에 대한 감독수위를 높이고 있음
V. 투명성 및 공시						
VA. 일관되고 종합적인 보고서 작성 및 연차보고서 발간			✓			공공기관에 대한 간헐적인 보고서나 인터넷상의 통합경영공시 알리오 시스템을 통해 공공기관 정보 제공
VB. 효율적인 내부 감사절차 개발			✓			자산 2조원 이상 기관에 감사위원회 설치 의무화, 내부감사를 강화함
VC. 매년 독립된 외부회계감사			✓			상장법인은 독립된 외부회계감사를 받도록 하고 있으며 공기업과 준정부기관의 결산이 외부회계감사를 거치고 있음
VD. 상장기업과 같은 회계 및 감사기준	✓					공기업과 준정부기관에 외부 회계감사를 받도록 하고 있으며 2011년부터 공기업, 2013년부터 준정부기관에 국제회계기준(IFRS) 적용
VE. OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보 제공			✓			알리오나 지속가능경영 보고서 등을 통해서 공공기관의 지배구조 관련 정보를 공개하고 있으나 OECD의 추천 리스트를 전부 포함하지는 못하고 있음
VI. 공기업 이사회 책임						
VI A. 임무의 명확성, 공기업 성과에 대한 궁극적인 책임			✓			공운법에서 이사회 임무와 책임, 비상임이사제도 운영, 손배상 책임 의무, 이사의 경영실적 평가 등을 추진하여 제도적 기반 마련. 그러나 실제 운용은 제도적 허용보다 역할이 미흡

〈표 V-2〉의 계속

평가항목	평가결과					평가근거
	O	LO	PO	MO	NO	
VIB. 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할, 최고경영자 임명 및 해임			✓			비상임 이사의 견제활동이 형식적인 수준에 그치는 경우가 존재. 최고경영자의 임명 및 해임을 이사회 독자적으로 결정하기 어려움
VIC. 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있는 인물들로 구성, 이사회 의장과 CEO의 분리			✓			실제적으로 이사 임면에 정치적 영향이 커서 객관적이고 독립적인 이사 후보가 선정되기 어려움. 시장형 공기업과 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업, 준정부기관은 이사회 의장과 CEO가 분리되어 있으나 자산 2조원 미만의 준시장형 공기업과 준정부기관은 분리되어 있지 않음
VID. 종업원 대표권의 효율적 행사, 이사회 의 실무적기능·정보·독립성 제고					✓	우리나라 공공기관은 종업원 대표가 이사회에 참석하지 않음
VE. 필요한 경우 특별위원회 설립	✓					상법 규정을 준용하여 이사회 내에 위원회 설치 가능. 현재 임원 추천위원회와 감사위원회 ¹⁾ 를 설치하여 운용하고 있음
VI. 매년 이사회 실적에 대한 평가 실시			✓			이사회, 상임이사, 비상임이사에 대한 평가는 기관 자체적으로 실시하도록 되어 있음. 이사의 연임 결정 근거자료로 활용하지만 실제 엄격하게 이루어지지는 않음. 정부경영평가 항목에 이사회 운영 평가 포함. 지속가능보고서에 이사회 운영실적 공시

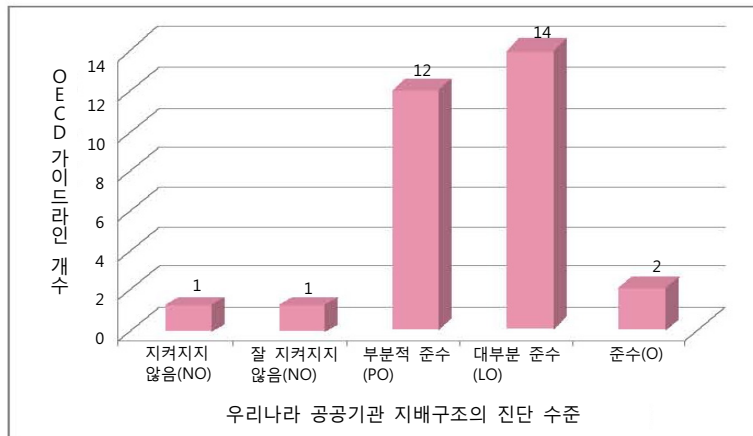
주 : 1) 감사위원회의 설립은 시장형 공기업에서만 의무화되어 있음.

1. 준수 (Observed), LO: 대부분 준수(Largely observed), PO: 부분적 준수 (Partially observed), MO: 잘 지켜지지 않음(Materially not observed), NO: 전혀 지켜지지 않음(not observed)

OECD 공기업 가이드라인은 6개 분야 30개의 가이드라인으로 이루어져 있으며, 각각의 항목에 대해 준수(O)에서부터 준수하지 않음(N)

을 5가지 척도로 나누어 봤을 때 우리나라의 지배구조는 대체적으로 부분적 준수(PO)와 대부분 준수(LO)에 분포되어 있었다. 잘 지켜지고 있는 것(O)은 2항목에서 나타났는데 'II E. 대외기관에 대한 설명의 무 및 타기관과의 명확한 관계설정'과 'VD. 상장기업과 같은 회계 및 감사 기준'이 이에 해당한다. 이는 2007년 공운법의 개정과 더불어 공공기관의 소유권이 기획재정부로 집중화되고, 주무부처, 감사원, 국회 등과의 상호 협력 및 설명의무에 대해 공운법에 명시적으로 밝혀 놓았기 때문이다. 또한 공기업의 경우 2011년부터, 준정부기관은 2013년부터 국제회계기준(IFRS)를 도입하도록 되어 있어 글로벌 스탠다드에 해당하는 회계 및 감사 기준을 적용하도록 하고 있기 때문이다.

[그림 V-2] 우리나라 공공기관 지배구조의 평가 결과 분포



한편, 'IF 재정보호의 경쟁중립성'은 잘 지켜지지 않는 것(MO)으로, 'VI.D 종업원 대표의 이사회 참여'는 우리나라 공공기관 지배구조에서는 전혀 지켜지지 않고 있는 것(NO)으로 나타났다. 재정조달의 경쟁중립성이 잘 지켜지지 않는 이유는 우리나라 공공기관의 상당수가 독자적인 설립법에 근거하여 세워졌으며 설립법과 사업법에 근거

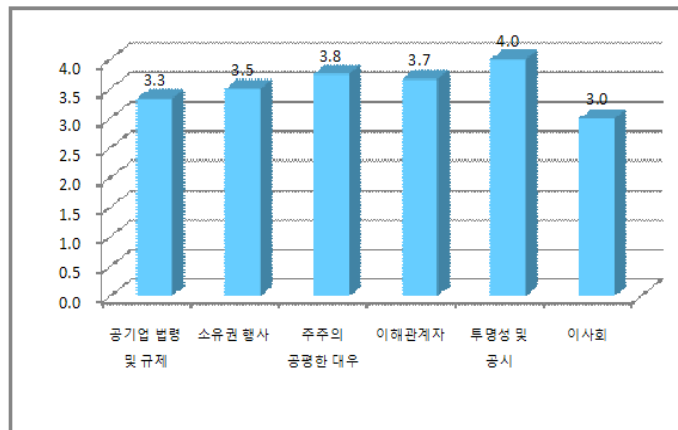
하여 국가의 정책사업을 상당수 수행하고 있는바, 이러한 국가 정책사업의 수행에 대한 정부의 지원이 많이 이루어지고 있기 때문이다. 또한 설립법과 사업법에 기관 채무의 원리금에 대하여 명시적 혹은 묵시적으로 정부가 보증을 하고 있어 자금의 조달에 있어서도 기관의 재무상태와 상관없이 국가신용등급과 같은 높은 신용등급을 유지하고 있기 때문이다. OECD 가이드라인의 모델이 된 유럽국가의 공기업은 국가의 정책사업 수행이 없거나 있더라도 굉장히 낮은 비중이며 시장에서 민간과 동등하게 경쟁하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 우리나라의 공공기관은 경쟁중립성의 개념을 전폭적으로 적용하기에는 아직 공공기관의 사업수행 성격이 적합하지 않은 것으로 판단된다. 마찬가지로 종업원 대표를 이사회에 참여시키는 것은 유럽 국가에서는 흔한 일이지만, 우리나라에서는 아직 적용이 힘든 부분이다.

OECD 공기업 가이드라인의 6개 분야별로 우리나라 지배구조 평가의 평균점수를 산정하면 [그림 V-2]와 같다. 준수(O)를 5점, 대부분 준수(LO)를 4점, 부분적 준수(PO)를 3점, 거의 지키지 않음(MO)를 2점, 지키지 않음(NO)을 1점으로 환산하여 각 분야별 평균을 산정하여 보았다. 우리나라의 경우 소유권 행사, 주주의 공평한 대우, 이해관계자, 투명성 및 공시에서는 대체적으로 OECD 가이드라인의 수용이 비교적 잘 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

그러나 공기업 법령 및 규제에서는 상대적으로 점수가 낮고 이사회는 더욱 낮게 나타나고 있다. 이는 공기업 법령 및 규제에서는 공공서비스의 의무 및 책임(PSO)을 법령에 명확하게 명시하지 않은 경우가 많았고 재정 확보의 경쟁중립성이 우리나라의 경우 전혀 준수되지 않았기 때문이다. 이사회에서 지배구조 평가의 점수가 낮은 이유는 우리나라 공공기관의 이사회 구성이 비상임 이사제도와 임원추천위원회의 도입으로 제도적으로는 많이 보완이 되었음에도 불구하고 실제 이사의 선임과정은 독립성을 확보하기 어렵기 때문에 이사회 독립성과 결정권한이 취약하다. 따라서 이사회가 독립적인 경영감시기능을

제대로 수행하기 어렵고 이사회에 최고 경영자의 임명 및 해임 권한도 주어지지 않는다. 또한 OECD 가이드라인이 제시하는 바와 달리 종업원대표가 이사회 구성에 참여하지 않고 있고 종업원대표가 기관의 경영에 대표권을 행사하는 장치가 제도적으로 마련되어 있지 않다. 또한 이사회 실적 평가 역시도 기관의 자율성에 맡겨져 있어 엄격하게 이루어지지 않고 있기 때문에 이사회에서 OECD 가이드라인의 수용도가 낮게 나타나고 있다.

[그림 V-3] 분야별 지배구조 평가 결과 분포

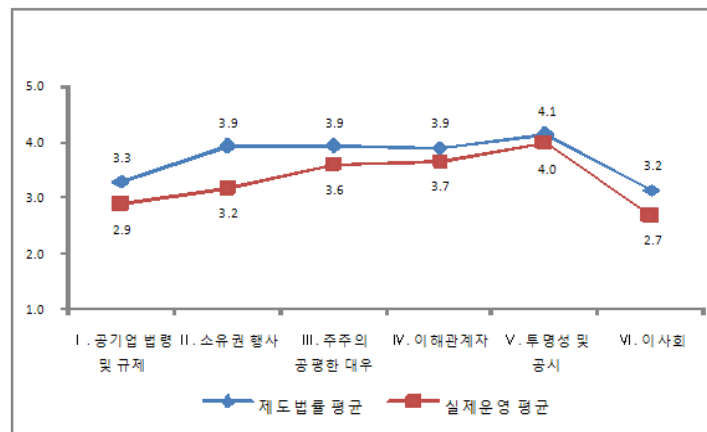


주 : 평가기준은, 5: 매우 잘 지켜짐, 4: 대부분 지켜짐, 3: 부분적으로 지켜짐, 2: 거의 안 지켜짐, 1: 전혀 안 지켜짐

우리나라 지배구조 평가에 있어서 또 다른 이슈는 공공기관 지배구조에 있어서 법률과 제도로 만들어져 있는 것과 실제 운영되는 방식이 상당 부분 차이가 발생하고 있다는 것이다. [그림 V-4]에서 보듯이 법률·제도와 실제 운영을 구분하여 평가하여보면, 공공기관의 지배구조 실제 운영은 법률·제도보다 대부분 낮게 평가되고 있다. 이는 우리나라 공공기관의 지배구조가 2007년 공공기관운영에 관한 법률에서

지배구조에 대한 개선안을 대폭 수용하여 법률과 제도에 있어서는 상당히 OECD 가이드라인의 수용도가 높지만, 실제 운영은 전반적으로 법률과 제도의 취지를 살리지 못하고 있기 때문이다. 특히 공공기관의 소유권 행사와 이사회 운영에 있어서 법률·제도와 실제 운영의 차이가 가장 크게 나타나고 있는데, 특히 소유권과 이사회는 2007년 공운법에서 개선안이 가장 많이 도입된 분야지만, 아직까지 운영에는 제도가 충분히 활용되지 못하고 있는 것으로 나타나 이에 대한 보완이 필요함을 알 수 있다.

[그림 V-4] 분야별 지배구조 평가 결과 분포



* 평가기준은, 5: 매우 잘 지켜짐, 4: 대부분 지켜짐, 3: 부분적으로 지켜짐, 2: 거의 안 지켜짐, 1: 전혀 안 지켜짐

각 항목별로 제도·법률 평균과 실제운영 평균을 비교하면 <표 V-11>에서 볼 수 있듯이 다음과 같은 항목에서 차이가 가장 크게 나타나고 있다. 가장 차이가 큰 항목은 공공기관의 PSO (공공서비스 책무)에 관한 항목으로 제도상으로는 잘 설정이 되어있으나 실제로 PSO의 공표 및 비용보상 방법이 제도와 다르게 운영되고 있음을 보여

주고 있다. 또한 공기업의 경영자율권 역시 실제로는 잘 지켜지지 않고 있는 것으로 나타났으며 공기업의 이사회 임명과 역할에 대해서는 실제 운영이 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 또한 정부의 소유권과 관련한 법률 및 규제체계 역시 제도상으로는 설정되어 있으나, 실제 운영에서는 소유권이 명확하게 구분되어 집행되지 않는다는 평가가 많았다. 따라서 이러한 제도·법률과 실제 운영의 차이가 크게 나타나는 항목에 대해서는 차이가 발생하는 원인에 대해 심층적으로 분석하고, 실제 운영이 제도의 취지에 부합할 수 있도록 보완방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 이러한 차이가 우리나라의 실정에 잘 맞지 않는 제도의 도입으로 인한 것은 아닌지, 제도 자체에 대한 검토도 수반되어야 한다.

〈표 V-3〉 공공기관 지배구조의 법률·제도와 실제 운영의 차이

항목	제도 법률 평균	실제 운영 평균	제도법률- 실제운영 차이
II.C. 공공서비스 의무 및 책임(PSO), 이에 따르는 비용 보상방법을 법이나 규제에 분명히 규정	4.1	2.7	1.4
II.B. 공기업의 완전한 경영자율권 보장	3.4	2.1	1.3
VI.C. 공기업 이사회의 구성은 객관적이고 독립적 판단을 할수 있는 인물로 구성	3.5	2.5	1.0
VI.B. 공기업 이사회는 경영감시기능과 중용한 경영자문 역할 수행. 이사회가 최고 경영자의 임명·해임권한 보유	2.9	2.2	0.7
I.A. 정부의 소유권 행사기능과 정부의 다른 기능(규제)의 분리	4.3	3.5	0.7
I.E. 공기업 관련 법률 및 규제체계의 신축성	3.2	2.5	0.7
II.A. 정부가 소유권 정책의 목적, 집행방법, 지배구조에서의 정부역할 개발 및 공표	3.5	2.9	0.6

주 : 평가기준은, 5: 매우 잘 지켜짐, 4: 대부분 지켜짐, 3: 부분적으로 지켜짐, 2: 거의 안 지켜짐, 1: 전혀 안 지켜짐

나. 국내 공공기관 지배구조 평가 내용(상세)

본장에서는 OECD 가이드라인 각각의 항목에 대한 우리나라의 지배구조 현황을 평가하기 위하여 수집된 관련 법률 조항 및 문헌자료와 실제 운용에 대한 평가와 자문의견을 수집하여 정리하였으며, 이러한 자료는 우리나라 공공기관 지배구조의 수준을 진단 및 평가하는 근거 자료로 활용되었다.

〈표 V-4〉 우리나라 공공기관 지배구조 평가(상세)

<p>I.공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립</p> <p>공기업에 대한 법령 및 규제체계는 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서의 시장왜곡을 방지하기 위해 공정한 경쟁환경(a level playing field)을 보장하여야 한다. 법령 및 규제체계는 OECD의 기업지배구조 원칙에 기초하며, 동 원칙과 조화를 이루어야 한다.</p>
<p>I-A. 정부의 소유권행사 기능(ownership function)과 공기업의 경영활동 여건에 영향을 미칠 수 있는 정부의 다른 기능(특히 시장규제와 관련된)은 명확하게 분리되어야 한다.</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p>□ 정부의 소유권 행사기능</p> <p>2007년 1월 19일 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 가장 큰 특징은 바로 소유권 집중이다. 소유권 집중의 역할은 기획재정부가 담당하도록 하고 있으며, 이를 지원하는 역할과 공공기관 관련 의사결정과 심의는 공운법에 의해 2007년 4월 1일에 설치된 공공기관 운영위원회에서 담당하도록 하고 있다. 공공기관 소유권 행사기능은 이 위원회로 집중하였다. 공공기관 운영위원회는 기획재정부 소속하에 설치되며, 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결한다. 위원회는 정부위원과 11인 이내의 민간위원과 공기업관련 부처의 차관급 공무원으로 구성되어 있으며, 위원장은 기획재정부 장관이 된다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p>이와 같은 소유권의 집중으로 인해 종전에 각 부처에서 담당하던 감독 기능 중 경영관리와 관련한 많은 기능이 기획재정부로 전환되었다. 기획재정부는 매년 기준에 해당하는 중앙정부의 공공기관을 지정하고 이 공공기관에 대해 소유권을 행사하고 있다.</p> <p>그러나 공기업의 기관장에 대한 임명제청권 또는 임명권은 주무기관의 장이 보유하고, 임원추천위원회가 주무장관의 소관 공기업에 구성되므로 주무장관의 영향으로 인해 임원 추천 과정이 왜곡될 수 있다.</p> <p>□ 정부의 다른 역할</p> <p>공공기관 운영위원회는 소유권 행사에 집중하도록 되어 있으며 가장 큰 역할은 공공기관의 지정 및 분류, 임원의 임명, 해임, 보수지침, 경영지침의 선정 등이다. 공공기관의 사업에 대한 책임과 감독은 주무부처에서 담당하고 있지만 경영평가와 관리는 기획재정부에서 담당하도록 되어 있다. 시장규제에 관해서는, 일부 공공재를 공급하는 공공기관의 공공요금이나 시장진입이 규제되고 있으며, 이는 국익과 보편적 서비스 제공을 위해 공기업이 설립법과 사업법에 근거하여 사업의 독점 권한을 가지고 있기 때문이다. 반면 규제되지 않은 시장에서는, 공공기관이 사업 독점권 없이 민간기업과 동등한 경쟁을 펼치도록 되어 있으며, 공정거래법과 공공기관의 운영에 관한 법률은 공정거래법 적용 예외를 인정하지 않고 있다. 그러나 실질적으로 공공기관의 경쟁중립성에 관한 인식은 높지 않은 편이며 공정거래법에도 공공기관의 특수한 혜택에 대한 문제 처리방안에 대해 구체적으로 나와 있지 않다.</p> <p>□ 국가의 소유권과 다른 기능의 충돌</p> <p>공공기관의 사업과 업무에 대해 주무부처와 긴밀한 협의가 필요하며, 주무부처의 실질적인 감독권이 여전히 존재하고 있고 여전히 소관 공기업에 막강한 초법적 영향력을 행사하고 있다. 따라서 국가정책을 수행하거나 산업정책을 수행하는 데 있어서 소유권 기능을 행사하는 기획재정부와 의견차이가 발생하거나 충돌할 가능성이 존재한다.</p> <p>I-B. 정부는 공기업 경영활동을 규율하는 관행·지침이나 법령이 단순화하고 체계화되도록 노력해야 한다. 법령에 의해 채권자의 청구권 행사 및 파산신청 등의 권리가 허용되어야 한다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

평가: 대부분 준수 (Largely Observed)
<p><input type="checkbox"/> 공기업에 관련된 법령 및 지침</p> <p>공공기관 관련 법률은 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 이전의 정부투자기관과 정부산하기관으로 분리되어 운영하던 법률체계가 일원화되었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 중심으로 시행령, 각종 공공기관 관련 운영규정과 지침이 체계적으로 정비되었다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 다른 설립법에 의하여 설립된 공공기관의 운영에 관하여 우선 적용되는 특별법이다. 우리나라 공공기관은 기관의 설립에 대한 개별 설립법이 대부분 존재하며 사업 영역에 있어서도 사업법이나 기타 특별법에 따르도록 되어 있으며 이러한 설립법과 사업법은 상법에 우선한다. 따라서 법률상의 우선 순위는 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 개별 설립법, 상법의 순으로 체계화되어 있다.</p> <p><input type="checkbox"/> 채권자의 청구권 행사 및 파산신청</p> <p>설립법과 사업법에 명시되어 있지 않은 상행위에 대해서는 상법을 따르도록 되어 있으며, 따라서 상법상의 채권자의 청구권 행사 및 파산신청의 권리가 공공기관에도 허용된다고 볼 수 있다. 그러나 상법상 허용되는 파산신청권이 실제 가능한지에 대해서는 확신할 수 없다.</p>
I-C. 일반적으로 인정되는 규범 이상으로 공기업이 수행해야 할 필요가 있는 공공서비스 조건 등의 의무 및 책임은 법이나 규제 등에 의해 분명히 규정되어야 한다. 이러한 의무 및 책임은 일반국민에게 공표되어야 하며, 그에 따른 비용은 투명한 방법에 의해 보상되어야 한다.
평가: 부분적 준수 (Partially Observed)
<p><input type="checkbox"/> 공공서비스 의무(Public Service Obligation, PSO)의 규정</p> <p>공공기관이 수행하는 공공서비스 의무는 설립법이나 기타 법률에 명시하고, 이에 근거하여 수행하고 있는 경우도 있으며, 정부 시책 혹은 주무부처의 고시 등에 의해서 수행하기도 한다. 그러나 법이나 규제에 명시되지 않고 시행되는 PSO도 다수 존재한다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p><input type="checkbox"/> PSO의 보상</p> <p>사업의 성격상 공공성이 주를 이루는 경우 이에 대한 명확한 보상책이 요구된다. 우리나라의 경우 기관의 설립법이나 사업법에 그 기관의 PSO와 그에 수반하는 비용의 정부보전에 대해서 명시하기도 하며, 그렇지 않은 경우도 많다. 또한 PSO의 비용산정을 위해 공공기관에 구분회계를 권장하고 있으나 아직까지 투명한 비용산정이 이루어지고 있지 않은 기관이 많으며, 손실이 발생하는 정부사업에 대해 다른 수익사업에서 발생하는 수익으로 교차보조를 시행하기도 한다. 그러나 이러한 교차보조를 통한 공공사업의 재원 마련은 기존 수익사업의 사업성을 낮추고 투자계획을 지연시키는 문제를 발생시키기도 한다.</p>
<p>〈사례1. 한국철도공사〉</p> <p><input type="checkbox"/> 철도산업발전기본법 제32조는 정부와 기관과의 공공서비스책무 보상 계약에 의해 공공서비스책무의 범위와 보상방법을 합의하며, 그 해당 범위와 보상율은 다음과 같음을 명시하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공운임감면액: 발생액의 100% ○ 벽지노선경영손실액: 해당노선 운영비용 - 운영수익의 70~90% 보상 <ul style="list-style-type: none"> - 정부보상기준 영업계수(100원 수익을 얻기 위해 들어가는 비용)를 측정해, 영업계수가 낮을수록(벽지노선이 효율적으로 운영될수록) 보상률이 높음 ○ 정부 특수목적 사업(예: 대통령 철도차량 운영): 운영비용의 전액보상
<p>〈사례2. 한국토지주택공사〉</p> <p><input type="checkbox"/> 한국토지주택공사법 제11조는 매 사업연도의 결산결과, 손실이 발생 시 기관의 적립금(사업확장적립금, 이익준비금)으로 보전하고, 그 미달액을 정부가 보전하도록 하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 다만 손실보전은 '보급자리주택사업', '산업단지개발사업', '주택임대사업', '혁신도시개발사업' 등과 같이 대통령령으로 정하는 공익사업에서 발생한 손실에 한함
<p>I-D. 공기업은 일반법 및 일반적으로 적용되는 규제의 적용이 배제되어서는 안된다. 이해관계자나 공기업의 경쟁기업이 자신의 권리를 침해받은 경우, 효율적 교정 및 공평한 판정절차에 접근할 수 있어야 한다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

평가: 대부분 준수 (Largely Observed)
<input type="checkbox"/> 일반법의 면제 특권 우리나라의 공공기관은 설립법과 사업법 등의 특수법이 적용되며 이는 상법에 우선된다. 이는 우리나라의 공기업이나 공공기관이 순수하게 상업적인 목적으로 운영되는 것보다는 국가의 사업을 대행하거나, 사업의 성격 자체가 상업성과 공공성이 혼재되어 있는 경우가 많기 때문이다. 그러나 공정거래법과 공공기관의 운영에 관한 법률은 공정거래법 적용 예외를 인정하지 않고 있어 법상으로는 공정경쟁을 원칙으로 하고 있다. 공공기관에 대한 공정거래법 적용은 2006년 처음 있었으나 아직 개선의 여지가 많다.
<input type="checkbox"/> 경쟁중립성 교정 기능 공공기관에 주어지는 특혜로 인해 공정경쟁에 문제가 발생하는 경우, 공정거래법에 따라 교정이 이루어지게 되지만, 아직까지 공공기관의 특수성으로 인한 공정경쟁의 문제가 많이 인식되지 않은 상태이다.
I-E. 법률 및 규제체계는 공기업의 목표달성을 위해 필요한 경우에는 공기업의 자본구조의 조정이 가능할 수 있을 정도의 신축성을 가져야 한다.
평가: 부분적 준수 (Partially Observed)
<input type="checkbox"/> 공기업의 자본구조 조정 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제45조에서는 정부의 공기업 출자시에 기획재정부장관의 승인이 필요함을 밝히고 있다. 또한 공기업은 대부분 설립법에 근거하여 설립되었고, 설립법에는 기관의 자본금과 정부의 출자에 대해 명시하기도 한다. 따라서 이럴 경우에는 자본금의 규모와 정부출자의 비율을 변경하고자 한다면 법개정이 선행되어야 한다. 한국석유공사의 경우 이익준비금을 자본금에 전입하고자 할때는 이사회의 의결과 기획재정부장관의 승인이 필요하다.
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <공공기관의 운영에 관한 법률 제45조 (출자의 방법)> 정부가 공기업·준정부기관의 자본금을 출자하는 경우에는 기획재정부장관이 그 납입시기와 방법을 정하여 이를 시행한다. </div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <한국전력공사법> 제4조(자본금) 공사의 자본금은 6조원으로 하되, 정부가 100분의 51 이상을 출자(出資)한다. </div>

〈표 V-4〉의 계속

<p>〈한국석유공사법〉 제4조(자본금) ①공사의 자본금은 10조원으로 한다. ②제1항의 자본금은 정부가 출자(出資)한다. 시행령 제9조(이익준비금의 자본금 전입) 공사가 법 제11조제3항의 규정에 의하여 이익준비금을 자본금에 전입하고자 할 때에는 이사회 의 결을 거쳐 기획재정부장관의 승인을 얻어야 한다</p>
<p>I-F. 공기업은 재정확보(자금 확보)에 관해서는 경쟁적인 상황에 놓여져야 한다. 국책은행, 기타 금융기관 및 다른 공기업등과의 관계는 순수하게 상업적인 기준에 의하여야 한다.</p>
<p>평가: 잘 지켜지지 않음 (Materially not observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 공공기관의 재정조달 경쟁중립성</p> <p>공공기관이 재정확보를 하기 위해서는 민간기업과 동등한 경쟁적인 상황에 놓인다. 그러나 공공기관은 재정확보에 있어서 민간기업보다 우월한 위치에 있는데 이는 공공기관의 신용등급이 정부의 신용등급과 유사하게 평가받기 때문이다. 특히 중앙정부의 공공기관은 재무 현황과 상관없이 최상급 (AAA)의 신용평가등급을 받고 있다. 높은 신용등급을 가진 공공기관은 은행에서 자금을 차입시에 낮은 이자율을 적용받을 수 있다. 이는 공공기관은 문제가 생길 경우 국가가 책임진다는 암묵적인 보증이 있다고 보고 기관의 재무상태와 관계없이 최고 신용평가등급을 부여하기 때문이다.</p> <p>또한 일부 공공기관은 채무에 대해 명시적인 정부의 보증이 기관의 설립법이나 사업법에 포함되어 있다. 공공기관 중에서도 설립법에 정부보증 사항이 명시적으로 들어가 있는 기관 (e.g., 예금보험공사)은 은행 차입시 0.05~0.1% 낮은 이자율을 적용받고 있다. 대한석탄공사는 자본잠식상태이기 때문에 민간기업이라면 차입이 불가능하지만 공기업이기 때문에 차입이 발생하고 있다. 대한석탄공사의 2011년 기준 신용등급은 AA이며 설립법인 대한석탄공사법에 공사의 손실액에 대한 정부보전 조항이 있으며, 공사가 발행하는 사채의 원리금 상환을 정부가 보증하고 있다. 부채문제가 가장 심각한 LH의 경우 국내 3대 신용평가사의 신용평가등급은 AAA이며 해외 신용평가사인 S&P와 무디스에서도 AAA등급을 받고 있다(2011년 기준).</p>
<p>II. 소유권 행사자로서의 정부(The State Acting as Owner) 정부는 정통(informed)하고, 책임감 있고 능동적인 소유자로서 역할을 수행</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p>하며, 명확하고 일관된 소유권정책을 수립하여야 한다. 또한, 전문성과 효율성을 갖고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임있는 방식으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.</p>
<p>II-A. 정부는 소유권정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권정책의 집행방법 등을 개발하고, 공표하여야 한다.</p>
<p>평가: 부분적 준수 (Partially Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 정부의 소유권 정책 공표</p> <p>정부의 공기업 소유권 정책은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 전체적인 윤곽이 나와 있지만 '소유권'에 대한 구체적인 언급은 되어 있지 않다. 또한, 정부의 주주로서의 역할, 주주권의 행사, 정부지분에 대한 관리목표와 정책, 지분에 대한 수익성에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할</p> <p>다만 「공공기관의 운영에 관한 법률」에는 공기업 지배구조에 관해서는 많은 것들이 명시되어 있으며 특히 기관장과 이사회, 상임이사와 비상임이사, 감사의 임면과 해임, 성과계약과 평가에 대해 상세하게 공표하고 있다.</p>
<p>II-B. 정부는 공기업의 일상 경영에 간섭하지 말아야 하며, 공기업이 주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에 완전한 경영 자율권을 보장하여야 한다.</p>
<p>평가: 부분적 준수 (Partially Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 정부의 경영 간섭</p> <p>공기업의 경영에 대한 정부의 통제는 점차 줄이고 기관의 자율성과 책임경영을 강화하는 방향으로 공공기관 관련 법률과 제도가 발전하여 왔다. 이전의 정부의 외적 감독과 통제시스템이 주무부처 중심으로 운영되면서 사전규제와 내부경영에 대한 관여가 지나쳤다는 비난에 대응하고자 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 기관의 자율·책임 경영을 대폭 확대하고자 하였다. 기관장에게 조직·인사·예산의 경영자율성을 확대하였고, 공공기관운영위원회의 경영감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로 운영하며, 경영관련 예산, 정원, 보수, 재무관리 등에 대해서는 최소한의 가이드라인만을 제시하였다. 특히 시장형 공기업에 대해서는 공공기관운영위원회의 감독기능을 정원, 보수, 재무관리에 한정하고 민간 대기업 수준의 자율성을 보장하였다(기획재정부, 2011).</p>

<표 V-4>의 계속

<p><input type="checkbox"/> 공기업을 위한 완전한 경영 자율권 공기업을 위한 경영자율권이 확대되었지만 정부의 경영간섭과 감독이 사라진 것은 아니다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제51조에는 공기업과 준정부기관의 경영에 정부가 감독할 수 있는 조건을 명시하고 있다. 기획재정부장관은 공기업을 위한 경영지침 이행사항을 감독할 수 있으며, 주무기관의 장은 정부 위탁사업이나 소관 업무 관련 사업의 수행에 대해 업무를 감독할 수 있도록 허용하고 있다. 실제 주무부처는 공기업의 업무에 있어 실제적인 업무 감독과 간섭을 하고 있으며 공기업을 위한 완전한 경영자율권이 달성되었다고 보기는 어렵다. 또한 공기업의 경우 여러 기관으로부터의 중복되는 경영감독을 받고 있으며 감독기관 간 의견 상충이 발생하기도 한다. 기획재정부의 경영평가, 국회의 국정감사, 감사원의 감사, 주무부처의 감독 및 감사, 국제청의 세무감사 등이 이에 포함된다.</p>
<p>II-C. 정부는 공기업 이사회가 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 이사회 독립성을 존중해야 한다.</p>
<p>평가: 부분적 준수 (Partially observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 이사회 설치와 기능(본 표 VI-A참고) 정부는 공공기관 이사회 설치와 기능, 운영에 대하여 공운법에 상세하게 명시하고 있다. 이사회 설치와 기능(제17조), 구성(제18조), 회의(제19조), 이사회 내 위원회(제20조), 선임비상임이사(제21조), 기관장의 해임요청(제22조), 비상임 이사의 감사요청(시행령 제20조) 등이 공운법에 규정되어 있다. 이와 같이 정부는 이사회가 책무를 수행할 수 있도록 책무에 대해 명시하였으며 이사회 독립성을 존중하기 위해 공기업의 경우 기관장과 이사회 의장을 분리하도록 하고 있으며, 이사회 내 비상임이사의 구성 비율을 다음과 같이 명시하고 있어 비상임이사를 통한 내부견제기능을 강화하고자 하였다.</p> <p>공공기관 이사회는 공공기관장을 포함한 15인 이내로 구성하고 공기업 및 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 이사 정수의 1/2을 초과하여야 하며, 그 외 준정부기관의 비상임이사는 이사 정수의 1/3을 초과하여야 한다.</p> <p><input type="checkbox"/> 이사회 평가제도(본 표 VI-F참고) 2007년 4월 공운법 제정 시 상임감사 직무수행실적 평가제도를 도입하였다. 평가대상은 2010년 재임 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원으로 감사</p>

〈표 v-4〉의 계속

<p>활동의 적정성 및 직무성과 5개 평가지표(90%)와 경영실적 평가결과(10%)를 반영하였다. 평가결과는 성과급 차등 지급 및 인사판단근거로 활용하고 상임감사 직무수행실적 평가결과 공시하고 국회에 평가결과를 제출하였다. 또한 이사에 대한 실적평가도 하도록 되어 있어 이사회에 대해 책임성을 강화하도록 하고 있다.</p>
<p>□ 이사회 독립성 존중</p> <p>이사회 독립성을 위해 자산 2조원 이상의 공기업은 이사회 의장과 기관장을 분리하도록 하였다. 또한 이사회 의결을 통해 기관장을 해임하거나 해임을 건의할 수 있어 기관장에 대한 견제기능을 강화하였다. 또한 공기업의 기관장과 비상임이사, 감사를 새롭게 선출할 경우 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성된 임원추천위원회에서 후보자를 추천하도록 하고 있어 정부의 임원 임면에 대한 영향력을 줄이고자 하였다. 공기업의 상임이사는 기관장이 임명하도록 하여 기관내 자율성과 독립성을 존중하도록 하였다.</p>
<p>○ 이사회 의장과 기관장의 분리</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제18조 (이사회 구성) ②시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 이사회 의장은 제21조에 따른 선임비상임이사가 된다. ④자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관의 이사회 의장은 기관장이 된다.</p>
<p>○ 기관장 해임건의권</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제22조 (해임 요청 등) 이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다.</p>
<p>○ 임원의 선임과 임면</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제25조(공기업 임원의 임면) ①공기업의 장은 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 "임원추천위원회"라 한다)가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.</p>

<표 V-4>의 계속

<p>② 공기업의 상임이사는 공기업의 장이 임명한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항에 따른 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 “상임감사위원”이라 한다)는 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다.<개정 2009.12.29></p> <p>③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다.<개정 2008.2.29></p> <p>④ 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다.<개정 2008.2.29></p>
<p>II-D. 소유권기능은 정부부처내에서 명확하게 인정되어야 한다. 소유권 기능의 분리는 조정기관(coordination body)의 설립으로 용이하게 달성 가능하며, 또는 더욱 적절한 방법으로는 소유권기능을 집중화하는 방법이 있을 수 있다.</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p>2007년 공운법의 가장 큰 특징은 공공기관의 소유권을 기획재정부로 집중하였다는 것이다. 기획재정부는 공공기관의 지정 및 구분, 신설심사, 경영공시, 기능조정, 평가를 수행하고 있다. 소유권의 조정기관으로는 기획재정부 아래에 공공기관운영위원회를 설치하였으며 기획재정부장관이 위원장이 되고 주무부처의 차관급 공무원과 민간위원으로 구성되어 있다.(제8조, 제9조)</p> <p>그러나 공기업의 장에 대한 임명제청권 또는 임명권은 주무기관의 장이 보유(공운법 제25조 제1항)하여 공운법 제정 당시 논란이 일기도 했다. 이는 소유권기능의 집중화에 반하고 특히 후보자를 복수 추천하는 임원추천위원회가 주무장관의 소관 공기업에 구성되므로 주무장관의 직·간접적인 영향으로 인해 추천과정이 왜곡될 가능성이 있다.</p>
<p>II-E. 조정기관 또는 소유권 행사기관은 의회 등 대외기관에 대해 설명할 의무가 있으며, 최고감사기관을 포함한 다른 정부기관 등과 명확한 관계가 설정되어야 한다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p>평가: 준수 (Observed)</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률에서는 소유권 행사기관인 기획재정부의 역할에 대해 명시하고 있다. 공공기관의 경영실적을 기획재정부와 주무부처에 보고하도록 되어 있으며, 결산서와 결산에 대한 감사원의 검사결과를 국무회의와 국회에 제출하도록 되어있다. 또한 감사원은 감사원법에 따라 공공기관의 감사를 수행할 수 있으며 감사결과는 국회에 보고하도록 하고 있다.</p>
<p>공공기관의 운영에 관한 법률 43조(결산서의 제출) ①공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 때에는 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원규칙이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인(이하 "회계감사인"이라 한다)의 회계감사를 받아야 한다. 이 경우 공기업·준정부기관은 매 회계연도 종료 후 감사원규칙으로 정하는 기간 내에 회계감사인에게 결산서를 제출하여야 한다</p> <p>③ 기획재정부장관과 주무기관의 장은 매년 5월 10일까지 제2항에 따라 확정된 공기업·준정부기관의 결산서와 그 밖에 필요한 서류(이하 이 조에서 "결산서등"이라 한다)를 감사원에 제출하여야 한다.</p> <p>⑥ 기획재정부장관은 제3항에 따른 결산서등에 제4항에 따른 감사원의 검사 결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고, 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제47조 (경영실적 등의 보고)</p> <p>①공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도의 경영실적을 기재한 보고서와 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따라 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제51조 (공기업·준정부기관에 대한 감독)</p> <p>①기획재정부장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다.</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제52조 (감사원 감사)</p> <p>①감사원은 「감사원법」에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 관하여 감사를 실시할 수 있다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p>공공기관의 운영에 관한 법률 제52조의2 (감사결과 등의 국회 제출) ①공기업·준정부기관은 다음 각 호에 해당하는 사항을 국회 소관 상임 위원회에 지체 없이 제출하여야 한다. 1.감사나 감사위원회가 실시한 감사결과를 종합한 감사보고서 2.제52조에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치 계획</p>
<p>II- F. 적극적인 소유권자로서 정부는 각각의 공기업의 관련 법령에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 주요 책임은 아래와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주주총회에 참석하여 국가의 주주권 행사 2. 체계적이고 투명한 이사 임명절차를 확립 3. 공기업의 성과 평가 및 정기적인 모니터링을 위하여 보고 제도 (reporting system) 구축 4. 법령체계 및 정부소유권 차원에서 허용된다면, 외부감사 및 특정 정부감사기관과 상시 협의 유지 5. 공기업의 장기적인 이익을 고려하며, 유능한 전문가들을 영입할 수 있을 정도의 이사회 보상 scheme 개발
<p>평가: 부분적 준수 (Partially Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 정부의 주주권 행사</p> <p>우리나라의 경우 소유권 기능을 기획재정부에 집중시키면서 공기업관련 부처와 민간 출신 위원으로 구성된 공공기관운영위원회에서 심의·의결을 통해 기획재정부장관의 소유권 행사기능을 보완하는 형태로 되어 있어서 형식상으로는 OECD 가이드라인을 충실하게 따르고 있는 것처럼 보인다. 그러나 실제 주주권 행사에 있어서 주무부 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 행사할 수 있도록 관련법에서 규정하고 있어 실질적인 소유권의 행사, 특히 주주권의 행사는 주무부처에 있음을 알 수 있다.</p>
<p>공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률 제164조 (정부의 주주권 행사) 정부가 소유하는 대상기업의 주식의 주주권은 주무부 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 행사한다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

〈사례1. 한국전력공사법〉

제6조(정부의 주주권 행사) 정부가 소유하는 주식의 주주권(株主權)은 지식경제부장관이 기획재정부장관과 협의하여 행사한다.

공운법에서는 투명한 이사선임 절차를 위하여 임원추천위원회를 운영하도록 하고 있다. 또한 공기업의 성과평가를 위한 보고와 공시, 경영평가에 대해 규정하고 있으며, 감사원과의 역할분담에 대해서도 명시하고 있다.

□ 이사의 선임

공기업의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 기관장이 임명한다. 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 준정부기관의 경우에 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 준정부기관의 장의 제청으로 주무기관의 장이 임명한다. 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.

□ 보고 제도

공운법에서는 경영목표의 수립(제46조), 경영실적의 보고(제47조), 경영실적의 평가(제48조), 연차보고서의 작성(제49조)에 대해서 구체적으로 명시하고 있으며, 이러한 법률에 따라 기획재정부에서는 공공기관의 통합경영공시 시스템인 알리오를 운영하고 있으며 매년 공기업·준정부기관의 경영실적평가를 실시하고 있다.

* 자세한 사항은 본 표 II-E(경영실적 등의 보고) 및 III-B(경영공시 및 통합공시) 참고.

□ 이사회 보상

이사회에 보상에 관해서는 상임이사의 경우 이행실적평가로 실적을 평가할 수 있다고 밝히고 있지만 이사회 평가의 경우 법에서 강제하지 않고 있다. 또한 간부직을 대상으로 성과연봉제를 우선적으로 실시하여 성과에 따라 보상을 받도록 하고 있다. 그러나 이사에 대한 구체적인 임금 및 보상 가이드라

〈표 V-4〉의 계속

<p>인은 명확하지 않다</p> <p>공공기관의 운영에 관한 법률 제33조 (임원의 보수기준) ①공기업·준정부기관의 임원의 보수기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 보수지침에 따라 이사회에서 정한다. 2. 상임이사: 제31조제6항에 따른 성과계약 이행실적 평가 결과 제31조제6항: 기관장은 해당 기관의 상임이사(상임감사위원은 제외한다)와 성과계약을 체결하고, 그 이행실적을 평가할 수 있으며, 이행실적을 평가한 결과 그 실적이 저조한 경우 상임이사를 해임할 수 있다.</p>
<p>공공기관 성과연봉제 권고안 연봉제 설계시 연봉구성 항목은 원칙적으로 기본연봉, 성과연봉, 기타 수당으로 구성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본연봉 조정방식: 근속연수와 연동된 자동승급 등 기본연봉의 자동적인 인상을 지양하고, 평가를 통한 차등 인상 - 성과연봉 비중 및 차등폭: 총연봉 대비 성과연봉 비중은 20~30% 이상(공기업은 30% 이상)으로 운영, 성과연봉 차등폭은 최고-최저 등급간 최소 2배 이상이 되도록 확대 - 간부직을 대상으로 성과연봉제 우선 적용.
<p>III. 주주의 공평한 대우(Equitable Treatment of Shareholders) 정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 「OECD기업지배구조원칙」에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다.</p>
<p>III-A. 조정기관이나 소유권 행사기관 및 공기업은 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다.</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 소액주주의 보호 정부는 소액주주권 제도를 1999년 정부투자기관관리기본법 개정시에 도입하여 공공기관 소액주주의 권리를 보호하고자 하였다. 현행 공운법 제54조의 비상장회사에 대하여 상법 제542조의 6(소수주주권)을 준용한다는 규정은 공공기관의 소수주주권을 더욱 강화한다는 것으로 해석할 수 있다. 소액주주의 보호는 이와 같이 상법을 준용하고 있으며 따라서 민간과 동일한 소액주주의 보호가 법률상 제정되어 있음을 알 수 있다.</p>

〈표 v-4〉의 계속

<p>공공기관의 운영에 관한 법률 제54조 (소수 주주권의 행사 등) 주식이 유가증권시장에 상장되지 아니한 공기업·준정부기관에 대한 소수 주주권의 행사와 주주제안에 관하여 「상법」 제542조의 6을 준용한다.</p>																																					
<p>상법 제542조의 6 (소수주주권) 해석</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구분</th> <th rowspan="2">일반법규정 (비상장회사)</th> <th colspan="2">소수주주권</th> </tr> <tr> <th>상장회사</th> <th>최근 사업연도 말 자본금 1천억원 이상인 상장회사</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>①검사인선임청구권</td> <td>3/100 이상</td> <td>15/1천 이상</td> <td>15/1천 이상</td> </tr> <tr> <td>②주주제안권</td> <td>의결권 있는 3/100 이상</td> <td>의결권 있는 10/1천 이상</td> <td>의결권 있는 5/1천 이상</td> </tr> <tr> <td>③이사·감사·청산인 해임청구권</td> <td>3/100 이상</td> <td>50/1만 이상</td> <td>25/1만 이상</td> </tr> <tr> <td>④회계장부열람청구권</td> <td>3/100 이상</td> <td>10/1만 이상</td> <td>5/1만 이상</td> </tr> <tr> <td>⑤이사의위법행위에대 한 유지청구권</td> <td>1/100 이상</td> <td>50/10만 이상</td> <td>25/10만 이상</td> </tr> <tr> <td>⑥대표소송제기권</td> <td>1/100 이상</td> <td>1/1만 이상</td> <td>1/1만 이상</td> </tr> <tr> <td>⑦해산판결청구권</td> <td>10/100 이상</td> <td>10/100 이상</td> <td>10/100 이상</td> </tr> </tbody> </table> <p>1. 소수주주권은 일반규정보다 정족수 완화(다만 6개월 전부터 계속 보유) 2. 자본금 1천억원 이상은 특정 소수주주권 더욱 강화 3. 정관으로 정족수 더욱 완화 가능 4. 주식 보유자의 의미 명확화</p>				구분	일반법규정 (비상장회사)	소수주주권		상장회사	최근 사업연도 말 자본금 1천억원 이상인 상장회사	①검사인선임청구권	3/100 이상	15/1천 이상	15/1천 이상	②주주제안권	의결권 있는 3/100 이상	의결권 있는 10/1천 이상	의결권 있는 5/1천 이상	③이사·감사·청산인 해임청구권	3/100 이상	50/1만 이상	25/1만 이상	④회계장부열람청구권	3/100 이상	10/1만 이상	5/1만 이상	⑤이사의위법행위에대 한 유지청구권	1/100 이상	50/10만 이상	25/10만 이상	⑥대표소송제기권	1/100 이상	1/1만 이상	1/1만 이상	⑦해산판결청구권	10/100 이상	10/100 이상	10/100 이상
구분	일반법규정 (비상장회사)	소수주주권																																			
		상장회사	최근 사업연도 말 자본금 1천억원 이상인 상장회사																																		
①검사인선임청구권	3/100 이상	15/1천 이상	15/1천 이상																																		
②주주제안권	의결권 있는 3/100 이상	의결권 있는 10/1천 이상	의결권 있는 5/1천 이상																																		
③이사·감사·청산인 해임청구권	3/100 이상	50/1만 이상	25/1만 이상																																		
④회계장부열람청구권	3/100 이상	10/1만 이상	5/1만 이상																																		
⑤이사의위법행위에대 한 유지청구권	1/100 이상	50/10만 이상	25/10만 이상																																		
⑥대표소송제기권	1/100 이상	1/1만 이상	1/1만 이상																																		
⑦해산판결청구권	10/100 이상	10/100 이상	10/100 이상																																		
<p>Ⅲ-B. 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수하여야 한다.</p>																																					
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>																																					
<p>공공기관은 공운법에 따라 기관의 홈페이지에 경영목표와 결산서 등을 공시 하도록 되어 있고 공공기관 통합공시에 따라 알리오시스템에 기관의 자료를 공시하도록 하고 있다. 통합경영공시에는 기관의 재무정보 이외에도 기관은</p>																																					

〈표 V-4〉의 계속

영과 관련된 다양한 정보를 공개하고 있다. 그러나 민간의 통합공시시스템 보다는 적은 정보를 제공하고 있으며 정보의 정확성에 대한 이슈가 존재한다.

□ 경영공시

공운법 제11조에서는 공공기관으로 하여금 인터넷 홈페이지를 통하여 경영목표, 결산서 등을 공시하고, 사무소에 필요한 자료를 비치하도록 규정하고 있다.

□ 통합공시

국민이 공공기관의 경영정보 조회를 위하여 각 기관의 자체 홈페이지를 일일이 검색하여 경영정보를 검색해야 하는 불편과, 공공기관의 경영정보에 대한 비교분석이 곤란한 불편을 해소하기 위하여, 공운법 제12조에서는 기획재정부 장관이 주요 공시사항을 별도로 표준화하고, 이를 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오, www.alio.go.kr) 사이트에 공개하도록 하고 있는데, 이를 통합공시라 한다.

알리오시스템은 현재 286개 공공기관의 34개 항목, 430여개 경영정보를 공개하고 있다. 알리오시스템은 지난 2005년 12월에 처음 개통되어 300여개 공공기관의 기본적인 경영정보를 표준화하여 공개하였으며, 2006년 12월에는 시스템 개편을 통해 공개 정보를 20개에서 27개로 확대하는 등 자료의 충실성을 지속적으로 보완해왔다. 2007년 4월 1일에는 공운법이 시행됨에 따라 공공기관의 범위가 확정되었고, 모든 공공기관에 통합 경영공시가 법적으로 의무화되었다.

공공기관의 통합공시에 관한 기준: 경영공시항목의 구성

대항목	항목
I. 일반현황	1.일반현황
II. 기관운영	2.임직원 수, 3.임원현황, 4.신규채용 현황, 5.임원연봉, 6.직원 평균보수, 7.기관장 업무추진비, 8.복리후생비, 9.임원 국외출장 내역, 10.노동조합 관련현황, 11.취업규칙
III. 경영성과 및 주요사업	12.요약 대차대조표, 13.요약 손익계산서, 14.수입·지출현황, 15.주요사업, 16.투자집행내역, 17.자본금 및 주주현황, 18.장단기 차입금현황, 19.투자 및 출자현

〈표 v-4〉의 계속

	황, 20.연간 출연 및 증여, 21.경영부담 비용추계, 22.납세정보 현황
IV. 대내외 평가	23.국회 지적사항, 24.감사원/주무부처 지적사항, 25.경영실적 평가결과, 26.경영평가 지적사항, 27.고객만족도 조사결과, 28.감사직무실적 평가결과, 29.이사회회의록, 내부감사결과
V. 공지사항	30.경영혁신사례, 31.채용정보, 32.입찰정보, 33.연구보고서, 34.기타정보공개
<p>III-C. 공기업은 모든 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안을 개발해야 한다.</p> <p>평가: 부분적 준수 (Partially Observed)</p> <p>공운법상에 공기업 주주와의 협의와 자문에 대한 사항은 구체적으로 언급되어 있지 않다. 다만 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률 제14조에서는 필요할 경우 주주의 일부로 주주협의회를 구성할 수 있음을 밝히고 있다.</p> <p>공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률 제14조 (주주협회의의 구성) 대상기업은 주주총회의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 주주의 일부로 주주협의회를 구성하여 운영할 수 있다. 시행령 제6조: 법 제14조제1항에서 “대통령령이 정하는 경우”라 함은 정부·정부투자기관 또는 한국산업은행 및 한국정책금융공사와 우리사주조합원을 제외한 민간주주의 수가 1,000인 이상이 되고, 그 소유주식의 합계가 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 20 이상이 되는 경우를 말한다.</p>	
<p>III-D. 이사 임명 등의 공기업의 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석은 쉽게 가능해야 한다.</p> <p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p> <p>소액주주권의 행사에 대해서는 공운법 제54조에서 밝히고 있으며, 상법을 준용하는 것으로 하고 있다. 따라서 공공기관 소액주주의 주주총회 참석 역시도 민간에 준하여 이루어질 것이라고 예측할 수 있다. 또한 상법 제363조는 주주총회를 위한 통지 및 공고 방식에 대해 설명하고 있다. 그러나</p>	

〈표 V-4〉의 계속

<p>상법 제363조 (소집의 통지, 공고) ①주주총회를 소집할 때에는 주주총회일의 2주 전에 각 주주에게 서면으로 통지를 발송하거나 각 주주의 동의를 받아 전자문서로 통지를 발송하여야 한다.</p>
<p>IV. 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders) 정부소유권 정책은 공기업의 이해관계자에 대한 의무를 완전히 인식하고, 이해관계자와의 관계에 대한 보고를 해야 한다.</p>
<p>IV-A. 정부, 조정기관 또는 소유권 행사기관 및 공기업은 법이나 상호 협의에 의하여 형성된 이해관계자의 권리를 인식·존중하여야 하며, 이에 관하여는 「OECD 기업지배구조원칙」을 준용하여야 한다.</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely observed)</p>
<p>공공기관의 이해관계자는 크게 주주, 고객, 사업파트너, 지역사회, 정부, 임직원 등이 포함된다. 공운법은 주주의 주주권 행사를 존중하고 고객만족도를 실시하도록 하고 있다. 또한 사업파트너에 대한 상생과 동반성장이 강조되고 있고 기업의 사회적 공헌과 지역사회에 대한 봉사도 권장되고 있다. 이번 정부는 노사관계 선진화를 적극적으로 추진하고 있는데 이는 간의 불합리한 노사관계의 개선을 목적으로 하고 있다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 주주총회 주주총회는 회사의 최고 의사결정기관이지만 이사회 제도를 채택함으로써 상법은 주주총회의 권한을 축소시켰다. 즉, 상법이나 정관에서 규정해 놓은 사항만을 주주총회의 권한사항으로 한정하였으므로(제361조), 그 밖의 사항은 결의를 하더라도 무효가 되는 것이 원칙이다. 다만, 정관에 정한 경우에는 법정사항 이외의 사항에 관하여도 결의할 수 있다. 공운법에서는 공기업의 정관에 기재할 사항을 열거하고(제16조 제1항), 정관에 대하여 공기업 지정 후 3개월 이내에 그리고 그 변경 시에 주무장관의 인가를 받도록 규정하고 있다(동조 제2항).</p>
<p><input type="checkbox"/> 고객만족경영 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 의무적으로 고객만족도 조사를 실시하도록 하고 있다. 고객만족도조사는 공공서비스의 실질적 수요자인 국민(고객)들의 공공기관에 대한 평가와 인식이 반영될 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 고객만족도 조사는 1999년에 경영혁신의 일환으로 정부투</p>

〈표 v-4〉의 계속

자기관을 대상으로 처음 실시한 후, 2004년 정부산하기관, 2005년 정부출연 연구기관 및 부처 산하기관을 대상으로 확대되었다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제13조(고객현장과 고객만족도 조사)
 ②국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 공공기관의 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 공공기관으로 하여금 고객만족도 조사를 통합하여 실시하게 하고, 그 결과를 종합하여 공표할 수 있다.

□ 노사관계

기관장의 노사관계에 대한 관심과 인식을 전환하고 공공기관이 자발적으로 불합리한 단협 등을 개선하도록 유도하기 위하여 경영평가와의 연계를 강화해 나가고 있다. 2008년도 기관장 평가부터 '노사관계 선진화'를 평가지표에 포함한 이래, 2009년도 경영실적 평가시에는 평가비중을 15%에서 20%로 확대하였으며, 2010년도 평가시에는 '노사관리 선진화'와 '단협내용의 합리성 및 개선노력' 지표로 세분화하여 평가의 타당성 제고를 도모하였다.

노사관계에 대한 공시·경영평가 강화 등 제도적 기반 마련을 통해 공공기관 단체협약의 내용도 점차 변화해 나가고 있다. 그동안 감사원·언론 등에서 지적되었던 문제점들에 대해서 많은 기관에서 노사 간 합의를 통해 개선이 이루어 졌다. 단체협약 개선 사례는 다음과 같다.

구분	내용
인사·경영권의 본질적 사항 침해 조항 삭제	비정규직 채용시 조합과 합의, 순직자 자녀 특별채용, 근로조건과 무관한 경영회의 노조참관 등 삭제
과도한 복리후생 보장 완화	각종 수당 산정기준인 주당 근로시간 과소 계상, 안식년 및 공로휴가 부여, 지나친 경조비·의료비 지원 등을 개선
과다한 노조활동 지원 개선	노조 가입범위 및 근무시간 중 노조활동 횟수와 범위를 구체화, 노조간부 인사시 노조 동의 관련 사항을 합리화
단체교섭 및 노동쟁의 관련 개선	쟁의기간 중에도 통상적 인사·징계 등 인사권 행사를 보장토록 개선

IV-B. 상장된 공기업 또는 대규모 공기업뿐만 아니라 순수한 공공정책목표를 추구하는 공공기관도 이해관계자와의 관계를 보고하여야 한다.

〈표 V-4〉의 계속

평가: 부분적 준수 (Partially observed)

공공기관의 경영정보를 통합공시하는 알리오시스템에는 고객만족도조사결과와 노사관계에 대하여 공시하도록 하고 있다. 또한 대규모 공기업을 포함한 상당수의 공공기관에서 지속가능경영보고서를 발간하고 있으며 이 보고서 안에 이해관계자와의 관계에 대해 보고하고 있다. 그러나 이해관계자와의 관계에 대한 보고는 법적으로 강제되는 사항은 아니며 기관의 자발적인 노력으로 이루어 지고 있다. 따라서 지속가능경영보고서를 내지 않는 기관도 다수 존재하며, 이해관계자 보고가 포함되지 않는 지속가능경영보고서를 제출하기도 한다.

고객만족도조사 발표
 고객만족도 조사는 시행 초기(1999년) 단순히 대외발표로만 활용하였으나, 2007년부터 공기업·준정부기관 경영실적 평가 및 대국민 경영공시자료 등으로 활용범위가 점차 확대되었다.

노사관계 공시
 정부는 노사관계에 대한 공공기관간 상호 비교·평가 및 대외 감시 등의 기회를 제공함으로써 자발적 개선을 유도하기 위하여 2009년부터 노사관계 관련 주요항목을 공시대상에 포함하는 제도적 기반을 마련하였다. 2010년도 노조관련 현황의 공시주기를 단축하고 취업규칙 공시항목 추가, 단체협약 등 개정시 수시공시, 주요 개정내용 및 신규대비표 공시 등을 통해 투명성을 지속적으로 강화해 나가고 있다.

고객	사업파트너	지역사회	정부	임직원
이해관계 (동료/동종계/동종계) 기타 이해관계 (국민)	협력사 (공급주사) 정부기관 (협력사) 이해관계자	지역주민 (지역이민체) NGO/시민단체 (사회복지단체) 학계/연구기관	정부기관	임직원 (노동조합) 임직원 가족
책임지	신뢰와 상생을 기반으로 한 협력체계 구축으로 최고의 공헌서비스를 창출하며 함께 성장해 갑니다.	투명하고 윤리적인 기업경영을 바탕으로 지역사회와 국가 발전에 기여하는 책임 있는 공기업의 역할을 다합니다.	합리적인 파트너십을 바탕으로 상호 신뢰하여 새로운 가치를 창출합니다.	정의에 열정, 무한한 상상력과 유연성, 불굴의 도전정신과 끊임없는 학습을 통하여 세계 최일류 공기업의 역할을 감당합니다.
책임이슈 송/입국 간소화 고객문의 확대 알뜰리송족	사업시행 매출 증대 상생협력	교육/문화시설 개선 지역사회와의 소통 지역발전	경영윤리화 일차의 정중	정책결정 투명 고객안전 성과에 따른 보상
커뮤니케이션 채널	*항공사 간담회 *서비스 개선 위원회 *공회운영 협의회 *지속가능경영 협의회 *항공사 운영협의회(AICO) *서비스 개선위원회/고객의 소리 위원회 *찾아가는 서비스 현장의 소리(VICP) *고객응답서비스 전문기관 활용한 CS내선 운영	*SR위원회 / SR실무위원회 *새마을의소속 추진협의회 *지역학교 특성화사업 운영협의회 *취업준비센터 기획 *지역봉사단 V.C.교대 회의	*국제공정운영 협의회 *공정기관 선진화 추진 위원회 *공정행정 협의회 *보안대책 협의회	*인내리넷 *진사비전 리더십 *고객회의 및 노사 간담회 *인디얼이가기(Assimilation) *사보 *노사협의회의/노사실무위원회/인공 및 문제해결 *복지제도 운영위원회/노동자대표위원회의 *산업안전보건위원회/현장순회 간담회

〈표 v-4〉의 계속

<p>〈사례. 인천국제공항공사〉 인천국제공항공사는 『인천국제공항공사 사회책임경영보고서 2011』에서 이해관계자 참여 항목을 공시하고 있다.</p> <p>“인천국제공항은 550개 기관이 상주하는 다중시설로 이해관계자와의 상생이 기업미래가치에 무엇보다 중요하게 작용될 수 있습니다. 인천국제공항공사는 이해관계자를 경영활동에 미치는 영향과 활동범주 및 접촉 빈도를 고려하여 크게 고객, 정부, 사업파트너, 지역사회, 임직원의 5개 그룹으로 분류하고 각 특성에 따른 커뮤니케이션 채널을 운영하고 있습니다. 인천국제공항공사는 사회책임경영을 바탕으로 이해관계자의 요구에 귀기울이고 서로의 목소리를 조화롭게 반영하여 상생을 넘어 공생과 상생의 문화를 구축하고자 노력하고 있습니다.”</p> <p>자료: 인천국제공항공사, 『사회책임경영보고서』 2011, p. 7.</p> <p>이외에도 한국중부발전(주), 한국가스공사 등이 지속가능경영 보고서를 통해 자발적으로 이해관계자 및 커뮤니케이션을 공시하고 있다.</p>
<p>IV-C. 공기업 이사회는 내부 윤리규범으로서 준법감시(compliance) 프로그램을 개발·이행하여야 한다. 이러한 내부 윤리규범은 국가의 규범에 기초하여, 국제적 규범들과 조화를 이루어야 한다.</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p>공공기관의 방만경영은 지속적으로 지적되어 왔던 문제였으며 이를 개선하기 위한 공공기관의 윤리경영은 점차 중요시되고 있다. 공공기관의 윤리경영과 청렴경영에 대해서는 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」의 제36조와 37조에서 규정하고 있다. 공공기관의 사회적 책임경영은 2011년 동반성장의 강조와 더불어 강화되고 있으며, 하도급업체와의 상생경영, 공공기관의 지역에서의 사회공헌을 강조하고 있다. 통합경영공시시스템인 알리오에서는 기관의 법인세 납부 실적을 공개하도록 하고 있다. 또한 공공기관의 내부감사를 강화하여 기관의 위법행위가 이루어지지 않도록 하고 있다.</p> <p><input type="checkbox"/> 윤리경영실천 평가 2004년에는 경영성과 평가 중 윤리경영실천 및 이사회 운영의 활성화 노력</p>

〈표 V-4〉의 계속

과 성과지표에서 윤리경영의 실천과 이사회역의 역할 강화, 경영투명성 제고를 위한 노력을 함께 평가하였다. 이후 기관의 윤리경영과 청렴도는 공공기관 경영평가에 있어 중요하게 포함되는 평가기준이다. 2011년 경영평가에도 리더십·책임경영의 범주에서 기관운영의 투명성과 윤리성을 강조하고 있으며 또한 2011년 실적 평가에서부터는 '사회적 기여' 지표를 만들어 공공기관의 사회공헌활동과 법령상 의무·권장사항의 이행실적을 평가하고 있다.

공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침
제36조(윤리헌장 등의 제정 및 이행)
공기업·준정부기관은 기관의 임무·비전과 연계한 윤리헌장과 이를 실천하기 위한 구체적인 행동강령을 제정·공포하고 이를 지속적으로 보완·개선하여야 한다.
제37조(직무청렴계약제의 운영)
①공기업·준정부기관은 소속 임원에 대한 청렴의무와 그 위반에 대한 책임을 규정한 직무청렴 계약을 체결하여 경영윤리를 강화하도록 노력하여야 한다.
②기획재정부장관은 제1항에 의한 직무청렴계약의 효과적인 실시를 위해 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 세부지침을 별도로 수립·시행할 수 있다.

2011년도 공기업·준정부기관 경영실적평가
리더십·책임경영 범주의 평가지표 중 책임경영과 사회적기여 지표가 포함되어 있으며 전체 배점은 10점으로 전체 경영실적평가의 10%에 해당한다.

평가지표	배점	내용
책임경영	3	기관운영의 투명성·윤리성 제고, 내부지배구조 활성화를 통한 자율책임경영 구축
사회적기여	7	
-사회공헌	(2)	민간부문의 일자리창출, 공정사회 구현, 중소기업과 동반성장, 사회공헌 활동
-정부권장정책	(5)	법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업에 대한 이행실적

납세정보현황 공시
공공기관 통합경영공시시스템인 ALIO 시스템에서는 각 공공기관별 경영공시에서 22.납세정보현황 항목으로 최근 5년간 법인세 납부 실적을 공시하고 있다.

〈표 v-4〉의 계속

〈사례. (사)한국문화예술회관연합회〉					
연도	과세표준	법인세 산출세액	세액공제	가산세	결정세액
2006	-4,016	0	0	0	-5,384
2007	-32,081	0	0	0	-245
2008	8,024	0	0	0	-2,808
2009	-140,638	0	0	0	-4,884

V. 투명성 및 공시(Transparency and Disclosure)
공기업은 「OECD의 기업지배구조원칙」에 따라 높은 투명성 기준을 준수하여야 한다.

V-A. 조정기관 또는 소유권행사기관은 공기업 대하여 일관되고 종합적인 보고서를 작성하고 공기업 전반에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다.

평가: 부분적 준수 (Partially Observed)

종합연차보고서
공운법 49조에서는 공공기관의 연차보고서를 작성하여 공표할 수 있다고 되어 있으나 우리나라에서는 아직까지 다른 OECD 회원국에서 작성하는 공기업 연차보고서 형태의 연차보고서를 작성하지 않고 있다. 다만 간헐적으로 공공기관에 대한 보고서를 발표하고 있는데 최근에는 2011년에 2008-2010년 공공기관 선진화백서를 발간하였다. 또한 통합경영공시 시스템 알리오를 운영하고 있어 공공기관의 각각의 정보에 대해 공개하고 있다. 그러나 공공기관 전체에 대한 통계작성이나 연간 변화에 대한 설명이나 분석을 포함한 종합 연차보고서의 작성은 아직까지 이루어지지 않고 있다.

공공기관의 운영에 관한 법률 제49조 (연차보고서의 작성)
기획재정부장관은 매년 경영실적보고서와 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영상황 등에 관한 연차보고서를 작성하고, 이를 공표할 수 있다.

*본 체크리스트 문항 III-B의 답변 참고.

V-B. 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 확립해야 한다.

〈표 V-4〉의 계속

<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p>공공기관의 내부 감사를 강화하기 위하여 2009년 12월에 공운법을 개정하여 자산 2조원 이상인 경우 이사회 내부에 감사위원회를 설치하도록 하였다. 또한 상법수준의 내부감사 규칙이 적용되도록 하여 민간과 동일한 수준의 또한 내부감사가 가능하도록 하였다. 또한 2011년 감사매뉴얼을 발간하여 내부감사를 강화할 수 있도록 하였다.</p>
<p>공기업·준정부기관 감사기준 제29조 (사고보고) 감사 또는 위원회는 다음 각 호의 사고가 발생한 때에는 그 경위를 밝혀 지체 없이 주무기관의 장에게 보고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 형사책임에 관련된 사고 2. 감봉 이상의 징계에 해당하는 사고 3. 500만원 이상의 변상책임에 해당하는 사고 4. 4,500만원 이상의 현금·유가증권·기타의 망실 또는 훼손 5. 기타 긴급을 요하는 중대한 위법부당사항
<p>공공기관의 운영에 관한 법률 제17조 (이사회 설치와 기능) ②기관장은 다음 각 호의 사항을 이사회에 보고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국정감사, 제43조제1항의 규정에 따라 실시된 회계감사와 제52조의 규정에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 그에 대한 조치 계획 및 실적
<p>공공기관의 운영에 관한 법률 제20조 (위원회)</p> <ol style="list-style-type: none"> ②시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 제24조제1항에 따른 감사를 갈음하여 제1항에 따른 위원회로서 이사회에 감사위원회를 설치하여야 한다. 다만, 새로 감사위원회를 설치하여야 하는 공기업에 감사가 있는 경우에는 그 감사의 임기가 종료된 후에 설치한다. ③자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다. ④자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다.〈개정 2009.12.29〉 ④감사위원회의 구성 및 권한 등에 관하여는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「상법」 제542조의11 및 제542조의12제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.〈개정 2007.8.3, 2009.12.29〉 ⑤감사위원회는 제32조제5항의 규정에 따라 업무와 회계에 대한 감사를 실시하고, 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다.

〈표 V-4〉의 계속

<p>V-C. 공기업은(특히, 대규모 공기업) 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 한다. 특정 정부감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 대체할 수 없다.</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 주식회사의 외부감사에 관한 법률 개정</p> <p>「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 회사는 외감법상 외부감사의 대상이 아니었으나, 공기업 또는 준정부기관 중 주권상장법인은 외부감사의 대상으로 개정되었다. 상장법인이 아닌 경우 외부감사가 필수는 아니지만 대부분의 공기업과 준정부기관이 외부회계감사를 실시하고 있다.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>주식회사의 외부감사에 관한 법률 제2조 (외부감사의 대상)</p> <p>직전 사업연도 말의 자산총액, 부채규모 또는 종업원수 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 주식회사(이하 "회사"라 한다)는 재무제표(연결재무제표를 작성하는 회사의 경우에는 연결재무제표를 포함한다)를 작성하여 주식회사로부터 독립된 외부의 감사인(이하 "감사인"이라 한다)에 의한 회계감사(이하 "감사"라 한다)를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주식회사는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공기업 또는 준정부기관으로 지정받은 주식회사 중 주권상장법인(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 주권상장법인을 말한다. 이하 같다)이 아닌 회사 (2012.1.1 시행)</p> </div>
<p>V-D. 공기업은 상장기업에 적용되는 회계 및 감사기준의 대상이 되어야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 국제적으로 인정된 기준에 따라 공개하여야 한다.</p>
<p>평가: 준수됨 (Observed)</p>
<p>공운법 제43조(결산서의 제출)은 공기업과 준정부기관이 회계연도 결산서에 대해 외부 회계감사를 받도록 하고 있다. 회계감사를 할 수 있는 기관은 「공인회계사법」에 따른 회계법인이거나 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른 감사반이 허용된다. 또한 공운법에 의해 공공기관의 경영성과를 투명하게 드러낼 수 있는 "공기업 (정부투자기관) 회계기준"을 적용하고 있으며 이는 민간의 기업회계기준과 거의 비슷하다. 2011년부터 공기업은 국제회계기준(IFRS)을 적용하도록 되어있으며 2013년부터는 준정부기관도 국제회계기준(IFRS)을 적용하도록 하였다. 이와 같이 우리나라의 공공기관은 상장기</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p>업에 적용되는 회계감사를 공공기관에 적용하고 있으며 재무정보를 국제적으로 인정된 국제회계기준(IFRS)을 따르도록 하고 있다는 점에서 V-D 가이드라인은 충분히 준수한다고 판단할 수 있다.</p>
<p>공공기관의 운영에 관한 법률 제43조 (결산서의 제출)</p> <p>①공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 때에는 지체 없이 그 회계연도의 결산서를 작성하고, 감사원규칙이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인의 회계감사를 받아야 한다. 이 경우 공기업·준정부기관은 매 회계연도 종료 후 감사원규칙으로 정하는 기간 내에 회계감사인에게 결산서를 제출하여야 한다.</p> <p>1. 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인</p> <p>2. 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조제1항제3호에 따른 감사반</p> <p>②공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 확정하여야 한다. 다만, 주주총회나 출자자총회 등 사원총회가 있는 공기업·준정부기관의 경우에는 사원총회에서 결산을 의결·확정한다.</p> <p>1. 재무제표(회계감사인의 감사의견서를 포함한다)와 그 부속서류</p> <p>2. 밖에 결산의 내용을 명확하게 하기 위하여 필요한 서류</p>
<p><input type="checkbox"/> 주식회사의 외부감사에 관한 법률 적용</p> <p>** 본 표 V-C 참고.</p>
<p>V-E. 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 현안사항에 역점을 두고 공개해야 한다.</p> <p>〈공개되는 정보 예시〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공기업 목표와 성과에 대한 구체적 보고서 2. 공기업의 소유구조 및 투표(의결권) 구조 3. 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위해 취해진 조치 4. 국가로부터 받거나 약속받은 재정지원 및 채무보증 5. 관계기관과의 중요한 거래내역
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p>공운법에 따라 운영되는 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오시스템)에서</p>

〈표 V-4〉의 계속

는 286개 공공기관에 대한 34개 항목, 430여개 경영정보를 의무적으로 공시하고 있다(<http://www.alio.go.kr/>). 이러한 통합공시시스템에서는 OECD 가이드라인에서 제시하는 지배구조에 관련된 주요정보를 공개하도록 되어 있으며, 공공기관은 공시기준에 맞추어 기관의 정보를 공개하고 있다. 그러나 실제 운영에 있어서, 아래 표에서 보는 바와 같이 OECD 가이드라인에서 권장하는 모든 정보를 충분히 공개하고 있다고 보기는 어렵다. 또한 공공기관은 자발적으로 지속가능경영 보고서나 연차보고서를 발간하기도 하며, 이러한 보고서에 공공기관의 목표와 성과가 포함되어 있다.

OECD 추천 공개정보 항목	우리나라 공개여부	우리나라 정보공개 방법
1. 공기업 목표와 성과에 대한 구체적 보고서	△	알리오시스템 1. 일반현황에 비전 및 경영목표, 전략 공시. III. 주요 사업 및 경영성과에서 재무성과 공시. 구체적 사업목표와 성과에 대한 보고서는 지속가능경영 보고서 형태로 출판하기도 함
2. 공기업의 소유구조 및 투표(의결권) 구조	△	알리오시스템 17. 자본금 및 주주 현황에서 주주와 지분을 공개
3. 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위해 취해진 조치	X	알리오시스템 18. 장단기 차입금 현황에서 장단기 차입금을 공시
4. 국가로부터 받거나 약속받은 재정지원 및 채무보증	△	알리오시스템 17. 수입지출현황에서 정부출연금, 출자금, 보조금 등의 수입구조 정보 공개 * 채무보증에 대한 구체적인 자료는 나와있지 않음
5. 관계기관과의 중요한 거래내역	○	알리오시스템 19. 투자 및 출자현황과 20.연간 출연 및 증여 등에서 공시

지속가능경영 보고서
위 1번의 공기업 목표와 성과는 지속가능경영 보고서에서 확인할 수 있다.

〈표 v-4〉의 계속

〈사례〉 한국가스공사 지속가능경영 보고서	
경제적 성과	천연가스의 안정적 공급 노력, 해외 프로젝트 성과, 연구개발 성과, 주요 경제 성과
환경적 성과	환경경영 정책 현황, 환경오염 저감 노력, 전략적 녹색성장, 온실가스·에너지 관리
사회적 성과	공정하고 효율적인 인사관리, 인재양성, 미래를 준비하는 동반자적 노사관계, 직원 복지를 위한 노력, 고객만족 경영, 중소기업 지원, 안전한 일터 건강한 구성원, 따뜻한 동행으로 국민의 시선이 머무는 KOGAS
<p>VI. 공기업 이사회의 책임(The Responsibilities of the boards of State owned Enterprises)</p> <p>공기업 이사회는 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한, 전문성 및 객관성을 가져야 한다. 이사회는 성실·청렴하게 임무를 수행하며, 이사회 활동에 대한 책임을 져야 한다.</p>	
<p>VI-A. 공기업 이사회에는 명확하게 임무(mandate)가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 궁극적인 책임을 가져야 한다. 이사회는 소유권자에게 전적인 책임을 져야 하며, 공기업의 이익을 극대화하는 방향으로 활동하고 모든 주주들을 공정하게 대우하여야 한다.</p>	
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>	
<p>공운법 제17조에서는 이사회의 임무와 책임에 대하여 명확히 밝히고 있다. 또한 비상임이사제도의 운영, 이사의 경영손해 발생시 손배상책임 의무, 이사 경영실적평가와 성과급의 연계 등으로 이사회의 책임경영을 향상시키려는 제도적 개선을 추진하였다.</p>	
<p><input type="checkbox"/> 이사회의 임무와 책임</p>	
<p>공공기관의 운영에 관한 법률 제17조(이사회의 설치와 기능)</p> <p>① 공기업·준정부기관에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획 2. 예비비의 사용과 예산의 이월 3. 결산 	

〈표 V-4〉의 계속

4. 기본재산의 취득과 처분
5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획
6. 생산 제품과 서비스의 판매가격
7. 잉여금의 처분
8. 다른 기업체 등에 대한 출자·출연
9. 다른 기업체 등에 대한 채무보증. 다만, 다른 법률에 따라 보증업무를 수행하는 공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외한다.
10. 정관의 변경
11. 내규의 제정과 변경
12. 임원의 보수
13. 공기업·준정부기관의 장(이하 "기관장"이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회의 심의·의결을 요청하는 사항
14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

공운법의 제정으로 이사회의 독립성을 제고하여 경영권을 견제·감시하는 이사회의 기능이 대폭 강화되었다. 이사회 내에서 비상임이사의 비중이 과반수 이상이 되도록 하였으며, 이사의 정수를 기관장을 포함한 15인 이내로 하여 이사회 운영의 효율성을 제고하도록 하였다. 그리고 이사 및 감사가 정관에 위반한 행위를 하거나 임무를 해태한 경우에는 주식회사의 이사 및 감사의 경우와 같이 투자기관 및 제3자에 대하여 손해배상책임을 지도록 한 것은 책임경영제도를 강화하기 위한 제도로 볼 수 있다. 이와 같이 제도상으로는 이사회의 견제기능을 강화하고 독립성을 강화하였으나 다음 감사원 지적 사례에서도 볼 수 있듯, 이사회의 책임 경영이 지켜지지 않은 경우도 있다.

〈사례〉 이사회 안건 검토 미흡

OO기관은 지난 2007년 예산편성지침을 위반하여 결원운용에 따른 인건비 잉여 예산으로 인건비를 부당하게 인상, 특별상여금 형태로 지급하였다. 이렇게 지침을 명백히 위반한 사실을 알았음에도 비상임이사에게 그 상세한 내용을 알려주지 않아 특별상여금 지급안건이 이사회에서 의결되었다. 이는 예산 편성 및 집행 업무 관련 이사회의 감독, 점검 기능이 약화되었음을 시사하는 사례로 감사원의 지적을 받았다.

〈표 V-4〉의 계속

<p><input type="checkbox"/> 이사의 임기와 해임</p> <p>우리나라 공기업의 이사교체 원인은 업무 실패나 책임성 확보 메커니즘의 작용 때문이 아니라 주로 정권교체, 기타의 이유로 정부가 원하는 사람을 임명하기 위한 의도에서 기인한 것으로 보인다. 한편, 공운법이 공기업의 장과 이사(감사도 포함)의 임기를 각각 3년과 2년으로 다르게 규정(제28조)하고 있어 기관장과 이사의 업무연계성이 떨어질 수 있다. 따라서 경영진은 경영성과에 대해 공동책임을 진다는 점에서는 임기는 동일하게 유지하는 것이 바람직하며 직급의 연임 여부를 통해 성과연계형 인센티브로 활용하는 것이 이사회에 책임성을 강화하는 데 유용성이 높을 것이다.</p>
<p>VI-B. 공기업 이사회는 소유권행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하여야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다</p>
<p>평가: 부분적 준수 (Partially observed)</p>
<p>이사회는 기관의 경영목표가 달성되도록 경영감시기능과 경영자문 역할을 수행하도록 되어 있다. 우리나라의 경우 기관장은 임원추천위원회에서 추천하는데, 임원추천위원회는 비상임 이사의 역할이 크다. 그러나 실제 기관장의 임명과 해임은 이사회에 독립적인 결정에 따르기보다는 주무기관의 장과 정치적 결정에 의해 이루어지는 경우가 많다. 특히 이사회에 독립성 확보를 위해 선출된 비상임이사의 경영건제활동이 형식적인 수준에 그치는 경우도 상당수 발생하고 있는 것으로 보고되고 있다. 또한 실제 이사회에서 수행하는 기능이 제도상 허용하는 것보다 미흡한 것으로 감사원 등에서 지적받고 있다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 이사회에 주요 권한</p> <p>이사회에 주요 권한은 기관장 해임건의권, 선임 비상임 이사 선임, 직무평가제 실시, 감사 요청권, 자료 요구권 등이 있다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 임원 임면, 제청권한</p> <p>공기업의 경우에 공기업의 기관장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명된다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의</p>

〈표 v-4〉의 계속

<p>장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.</p>
<p>VI-C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있는 인물들로 구성되어야 한다. 이사회의장과 CEO의 분리는 좋은 관행이다.</p>
<p>평가: 부분적 준수 (Partially observed)</p>
<p>공운법에서는 임원후보자의 자격을 “업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람”이라고 규정하고 있으며, 공기업의 경우 교원 이외의 공무원을 배제하고 있다. 따라서 상임이사의 경우 정치인 출신, 주무부처나 관련부처의 공무원이 올 수 있으며, 비상임이사의 경우 학계 출신이 많아지고 있다. 임원은 임원추천위원회의 추천과정을 거쳐 선출하도록 되어 있지만, 임원추천위원회의 객관성과 독립성이 의심된다면 임원추천위원회를 통해 선출된 이사 후보 역시도 객관성과 독립성에 대한 보장을 할 수가 없다. 공운법은 현재 자산 2조원 이상인 시장형 공기업에 대해 선임 비상임이사를 이사회 의장으로 하고 있으나 2조원 이하 준시장형 공기업에서는 기관장이 이사회 의장을 겸임하고 있다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 이사의 선임</p>
<p>제30조(임원후보자 추천 기준 등) ②임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 이어나 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 공기업·준정부기관의 기관장이 아닌 이어나 감사 후보자로 추천하여야 한다. ③임원추천위원회는 임원후보자를 추천하고자 하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집할 수 있다.</p>
<p>제25조(공기업 임원의 임면) ②공기업의 상임이사는 공기업의 장이 임명한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항에 따른 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 “상임감사위원”이라 한다)는 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다. ③공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

제26조(준정부기관 임원의 임면)

②준정부기관의 상임이사는 준정부기관의 장이 임명하되, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 정한 경우에 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다. 다만, 상임감사위원은 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다.

③준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 해당 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 정하고 있는 경우에 비상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다.

□ 낙하산 인사 논쟁

경제개혁연구소(2011)는 임원의 과거경력을 통해서 공공기관 지배구조에 대한 분석을 한 것을 보면, 첫째, 공공기관 상임직 임원의 출신분야는 정관계 출신이 46.5%, 공공기관 출신이 30.8%로 나타났으나, 기관장 및 감사는 44.7%가 대통령 선거와 관련한 인사로 교체되었다. 둘째, 상임임원은 대통령 선거 관련자 선임비율이 32.5%, 비상임임원은 대통령 선거와 관련자는 27.9%로 나타났다. 셋째, 상임임원의 관계 출신 임원 중 주무부처 출신이 69.8%이고, 공공기관 출신 임원중에서 자사 출신의 경력 인사는 63.9%로 나타났다. 넷째, 학계 출신 공공기관의 선임은 주로 비상임이사에 집중되어 있다. 따라서 정계, 관계, 공공기관 출신의 임원의 비율이 지나치게 많은 편이며, 이러한 정치적 선임이 공공기관의 임원 선임의 투명성과 독립성을 저해하고 있다.

□ 이사회 의장과 CEO의 분리

시장형 공기업은 선임 비상임이사가 이사회 의장이 된다. 다만, 선임 비상임이사가 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 바에 따라 비상임이사 중 1인이 그 직무를 대행한다. 그리고 자산 2조원 이상인 준시장형 공기업의 이사회 의장은 선임 비상임이사가 되나, 자산 2조원 미만의 준시장형 공기업과 준정부기관은 기관장이 이사회 의장이 된다. 다만, 다른 법률에서 기관장과 이사회 의장의 겸임을 금지하는 경우에는 그

〈표 V-4〉의 계속

<p>법률의 규정에 따르도록 하고 있다.</p> <p>현재 공운법에는 이사회의장이 단순히 이사회를 소집하고 회의를 주재하는 자로서만 규정되어 있으나(제19조 제1항), 이사회가 제 기능을 다하기 위해서는 이사회의장의 역할이 매우 중요하다. 이사회의장과 CEO의 분리도 준 시장형 공기업에까지 확대하는 한편 이사회지원조직의 독립과 보강이 필요하다.</p>
<p>VI-D. 이사회에 종업원 대표가 참석하도록 한 경우에는, 종업원 대표권이 효율적으로 행사되고, 이사회에 실무적 기능·정보·독립성이 제고되는 데 기여할 수 있게 하는 방안이(mechanism) 개발되어야 한다.</p>
<p>평가: 전혀 지켜지지 않음 (Not Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 우리나라 공공기관의 경우 종업원 대표가 이사회에 참석하거나 참여하도록 되어 있지 않다.</p>
<p>VI-E. 필요한 경우 공기업 이사회는 전체 이사회 기능 수행을 보완하는 특별위원회(specialised committees)를 설립해야 한다(특히 감사위원회, 경영 및 보상위원회).</p>
<p>평가: 대부분 준수 (Largely Observed)</p>
<p><input type="checkbox"/> 위원회 설치</p> <p>공기업의 이사회는 상법의 규정(제393조의2)을 준용하여 정관의 규정에 따라 이사회 내에 위원회를 설치할 수 있다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 임원추천위원회</p> <p>공운법은 지명위원회와 유사한 기능을 하는 임원추천위원회를 도입하였다(동법 제29조). 그러나 임원추천위원회의 일부 위원은 이사가 아닌 이사회가 선임하는 자로 구성된다는 점이 지명위원회와 다르다. 임원추천위원회는 비상임이사가 정원의 과반수를 차지하고 나머지는 비상임이사가 과반수인 이사회가 선임하는 위원으로 구성된다. 이처럼 임원추천위원회에서 중요한 역할을 하는 비상임이사를 다시 기획재정부장관이 임명하는 구조로 된 '순환출자형'이어서 임원추천위원회가 정부의 강한 영향력하에 놓여 있음을 부인하기 어렵다.</p>
<p><input type="checkbox"/> 감사위원회</p> <p>현행 공운법은 시장형 공기업에만 감사위원회를 의무화하고 있다(제20조</p>

〈표 V-4〉의 계속

<p>제2항). 그러나 논란은 있었지만 민간부문에서 감사위원회 도입이 증가하고 있고, 준시장형 공기업의 규모와 국민경제에서 차지하는 중요성도 시장형 공기업에 뒤지지 않으므로 준시장형 공기업까지 감사위원회 도입 의무화를 확대할 필요가 있다.</p> <p>□ 보수 위원회 현재 경영 및 보수위원회는 실질적으로 공공기관 이사회에서 운영되지 않고 있다. 공운법에서는 공기업의 장이 임기 중 달성해야 하는 경영목표와 성과급에 관한 사항을 포함하여 경영계약안을 임원추천위원회에 통보하도록 규정하고 있다(제31조). 그러나 공기업 임원의 보수기준은 기획재정부장이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 보수지침에 따라 이사회에서 정하게 되어 있으므로(제33조), 뛰어난 경영인재를 공기업 임원으로 영입할 수 있는 보상체계를 갖추는 데는 현행법상 한계가 있다.</p>
<p>VI-F. 매년 이사회 실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.</p>
<p>평가: 부분적 준수 (Partially Observed)</p>
<p>□ 이사의 평가 2008년 12월에 확정된 『공공기관 운영체계 개편방안』에 의해 경영진(기관장·상임이사)에게는 경영평가 결과와 연임·해임을 연계하는 등 성과평가를 강화하였으며 공공기관운영위원회는 비상임이사와 감사의 개별 임원활동의 성과를 평가하고 그 결과에 따라 해임 또는 인센티브를 제공하도록 하였다.</p> <p>공운법에서는 기관, 기관장, 비상임이사, 상임이사, 감사에 대한 경영실적평가를 명시하고 있으며 현재는 기획재정부 주관하에 기관, 기관장, 상임감사 평가가 이루어지고 있다.</p> <p>따라서 비상임이사와 상임이사에 대한 평가는 기관 자체적으로 이루어지고 있으며 이사회와 이사의 평가 시행과 평가결과는 일부 공공기관이 지속가능경영보고서를 통해 공개하고 있다.</p> <p>기획재정부는 경영평가의 리더십·책임경영범주에서 이사회 운영체계의 구축, 이사회 활성화, 비상임이사의 역할 강화, 임원추천위원회의 효과적 운영노력에 대해 평가하고 있으나 이사회의 실적에 대해 직접적으로 평가하고 있지는 않다.</p>

〈표 V-4〉의 계속

공공기관의 운영에 관한 법률 제31조(기관장과의 계약 등)
 ⑥기관장은 해당 기관의 상임이사(상임감사위원은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)와 성과계약을 체결하고, 그 이행실적을 평가할 수 있으며, 이행실적을 평가한 결과 그 실적이 저조한 경우 상임이사를 해임할 수 있다.〈개정 2009.12.29〉

공공기관의 운영에 관한 법률 제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) ① 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다.〈개정 2008.2.29〉
 ②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.〈개정 2008.2.29〉
 ③제1항의 규정에 따른 직무수행실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정한다.〈개정 2008.2.29〉

공공기관의 운영에 관한 법률 제48조(경영실적 평가)
 ① 기획재정부장관은 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다.
 ⑦기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.

〈사례〉 한국중부발전(주)

『지속가능경영보고서 2011』에서 이사회 평가시스템과 성과향상 노력을 공시하였다.

평가시스템	이사회 사무국 이사회 전문 홈페이지 사내 인트라넷 VPN, 이사회 운영제의		
	이사회 운영	이사회 활동	이사회 지원
	- 안건처리 실적 등 - 운영성과 평가	- 이사회 참여율 등 - 직무활동 평가	- 환경 경영 기회제공 - 이사회 지원 만족도

이사회와 성과평가 시스템은 이사회 운영, 이사회 활동, 이사회 지원 3개의 범주로 구성되어 있습니다. 이를 통해 이사회 운영 실적, 개별 비상임이사의 경영참여 정도, 비상임이사에 대한 회사의 지원 및 만족도를 평가하여 이사회가 회사의 성과향상에 기여한 정도를 종합적으로 평가하고 있습니다.

평가항목	세부항목	실적		비고
		2009년	2010년	
이사회 운영평가 (30%)	개최횟수(회)	10	94.3	12 95.0
	소위원회 운영(건)	5	5	8
	비상임이사 회의(건)	-	-	100
이사회 활동평가 (40%)	이사회 참석률(%)	95	89.4	100
	직무활동 참여율(%)	85	80	96.7
	수정 처리율(%)	12.1	19.2	
	자기평가(%)	85	85	
이사회 지원평가 (30%)	안건 지원실명(%)	100	100	비상임이사 설문조사
	지원 만족도(%)	80	86.3	지원실명률
	환경경영 기회 제공(회)	4	5	비상임이사 설문조사 환경시찰

자료: 한국중부발전(주), 지속가능경영보고서2011, p. 15.

자료: OECD 이사회(2005), 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』 참고

VI. 결론 및 정책시사점

본 연구에서는 우리나라 공공기관 지배구조의 현황 진단과 개선방향을 제시하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있으며 이를 위해 다양한 학문적 접근을 시도하였다. 첫째, 문헌자료와 현황조사를 통해 우리나라 공공기관의 지배구조 현황 및 역할, 이슈에 대한 파악과 분석을 시도하였다. 둘째, 공공기관 지배구조의 글로벌 스탠다드로 평가받는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대해 살펴보고, 월드뱅크의 활동을 살펴보았다. 셋째, OECD 회원국의 지배구조 개선 사례를 살펴보고 지배구조 개선의 진행방향을 파악하여 우리나라 공공기관 지배구조 개선의 장단기 방향을 설정하는 데 활용하고자 하였다. 넷째, 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 정책적 관심을 경영실적평가 지표를 활용하여 분석하였다. 마지막으로 월드뱅크의 방법론을 활용하여 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 우리나라 공공기관 지배구조가 얼마나 부합되는지를 분석하였다.

공공기관의 현황분석에서 이슈와 쟁점이 가장 많이 발생하는 분야가 임원의 임명과 해임, 이사회 독립성과 전문성에 대한 것이다. 특히 비상임이사제도는 도입된 지 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 아직까지 실질적인 효과에 대해서는 부정적인 의견이 많이 나오고 있다. 해외의 사례를 살펴보아도 이사회 운영개선과 교육에 많은 노력을 기울이고 있다. OECD 회원국의 경우 이사회가 안정적으로 내부견제와 감독의 기능을 수행하고 있으며, 개발도상국의 경우 이사회 전문성을 높이기 위한 교육프로그램제도의 운영과 책임경영을 확보하기 위한 이사회와 이사의 평가방안에 대해 많이 고심하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소유권의 확립과 집중화 역시도 해외 사례에서 지배구조

개선의 공통적인 흐름으로 나타나고 있다. OECD 회원국의 경우 기존의 외부 경영평가보다는 소유권 조정기관의 상시적인 컨설팅과 자문, 내부지배구조의 확립 등이 최근 들어 더욱 주된 관리수단으로 활용되고 있다.

본 연구에서는 공공기관 지배구조의 국제표준으로 활용되는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 활용하여 우리나라의 공공기관 지배구조의 수준을 파악하고자 하였다. 월드뱅크의 방법론을 활용하여 분석을 진행하였으며, 분석의 객관성을 높이기 위하여 공공기관 정책 전문가와 공기업 담당자를 대상으로 우리나라 공공기관 지배구조의 제도와 실제에 대하여 조사하였다. 분석 결과, 전반적으로 우리나라의 지배구조가 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대해 수용이 많이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 OECD 가이드라인을 대폭 수용하여 2007년 공운법의 실시를 통해 공공기관 소유권의 집중과 기관의 자율성을 확대하기 위한 각종 내부지배구조 장치를 강화하였기 때문이다.

그러나 우리나라 공공기관 지배구조의 경우 아직까지는 법령 및 규제 분야에서는 상대적으로 점수가 낮고 이사회 분야는 더욱 낮게 나타나고 있다. 이는 공기업 법령 및 규제에서는 공공서비스의 의무 및 책임(PSO)을 법령에 명확히 명시하지 않은 경우가 더 많이 존재하고 공공기관 재정조달의 경쟁중립성이 우리나라의 경우 오히려 생소한 개념이기 때문이다. 이사회 분야에서는 우리나라 공공기관의 이사회 구성이 비상임 이사제도와 임원추천위원회의 도입에도 불구하고 이사의 선임과정이 독립성을 확보하기 어려운 구조로 되어 있어 이사회의 독립성과 결정권이 약화되기 때문이다. 따라서 독립적인 경영감시기능을 제대로 수행하기 어렵고 이사회에 최고 경영자의 임명 및 해임 권한도 주어져 있지 않다. 또한 종업원대표가 이사회 구성에 참여하지 않고 있고 종업원대표가 기관의 경영에 대표권을 행사하는 장치가 제도적으로 마련되어 있지 않다. 또한 이사회 실적 평가 역시도 기관의 자율성에 맡겨져 있어 엄격하게 이루어지지 않고 있다.

제도상의 취약점과 더불어 또 다른 이슈는 법률상의 공공기관 지배구조 제도와 실제 운영이 다르다는 점이다. 우리나라는 2007년 공공기관운영에 관한 법률에서 지배구조에 대한 개선안을 대폭 수용하여 법률과 제도에 있어서는 상당히 OECD 가이드라인의 수용도가 높지만, 실제 운영은 전반적으로 법률과 제도의 취지를 살리지 못하는 것으로 나타났다. 특히 소유권 행사와 이사회 운영의 경우, 2007년 공운법에서 많은 개선안이 도입된 분야지만, 아직까지 운영에 있어서는 많은 취약점을 보이고 있어 이에 대한 보완이 필요함을 알 수 있다.

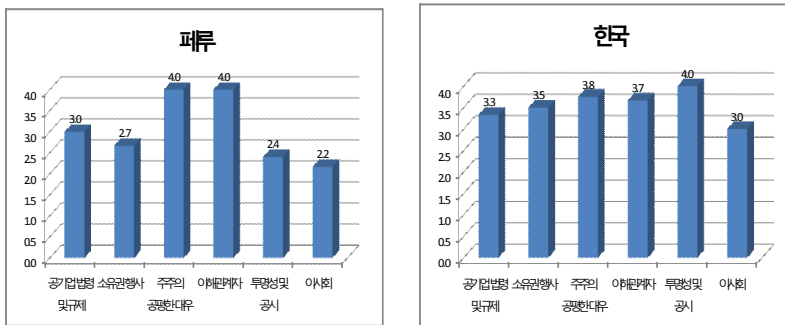
각각의 항목별로 제도·법률 평균과 실제 운영 평균을 비교하면 다음과 같은 항목에서 특히 차이가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 가장 차이가 큰 항목은 공공기관의 PSO(공공서비스 책무)에 관한 항목(II C)으로 제도상으로는 잘 설정이 되어 있으나 실제로 PSO의 공표 및 비용보상 방법이 제도와 다르게 운영되고 있음을 보여주고 있다. 또한 공기업의 경영자율권(II B) 역시 실제로는 잘 지켜지지 않고 있는 것으로 나타났으며 공기업의 이사회 임명(IV C)과 역할(VI B)에 대해서는 실제 운영이 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 또한 정부의 소유권과 관련한 법률 및 규제체계(IA, IE, IIA) 역시 제도상으로는 설정되어 있으나, 실제 운영에서는 소유권이 명확하게 구분되어 집행되지 않는다는 평가가 많았다. 따라서 이러한 제도·법률과 실제 운영의 차이가 크게 나타나는 항목에 대해서는 차이가 발생하는 원인에 대해 심층적으로 분석하고, 실제 운영이 제도의 취지에 부합할 수 있도록 보완방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 이러한 차이가 우리나라의 실정에 잘 맞지 않는 제도의 도입으로 인한 것은 아닌지 제도 자체에 대한 검토도 수반되어야 한다.

우리나라의 공공기관 지배구조를 OECD 가이드라인과 비교해 보는 것은 여러 가지 면에서 다양한 가치를 제공하고 있다. 공공기관 지배구조 개선이 지속적으로 이루어져 왔지만 개선의 정도를 측정하고 개선의 방향을 제시하기 위해서는 우선적으로 현재의 공공기관 지배구

조 수준의 진단이 필요하다. 본 연구에서 분석된 공공기관 지배구조의 진단 결과는 향후 지배구조 개선이 추진될 때 베이스라인 자료로 활용될 수 있으며 외국과의 비교에 있어서도 유용한 자료로 활용될 수 있다. OECD 가이드라인을 따르는 것이 그 국가에 가장 적합한 모델이라고는 할 수 없지만 OECD 가이드라인과의 비교는 그 국가의 공공기관 지배구조의 방향성과 강조점을 용이하게 파악할 수 있는 기준선을 제공한다.

예를 들어 한국의 공공기관 지배구조 평가결과와 페루의 결과를 비교해 보면 두 국가의 차이점을 확인할 수 있다. 페루의 경우 상대적으로 주주의 공평한 대우와 이해관계자에 더 중점을 두고 지배구조를 운영하고 있는 반면 투명성 및 공시와 이사회 운영에 있어서는 낮은 점수를 나타내고 있다. 반면 한국의 경우 공기업 법령 및 규제 분야와 이사회 분야를 제외하고는 고른 점수를 보여주고 있다.

[그림 VI-1] 공공기관 지배구조 평가의 국가별 비교¹⁾



주: 1) 페루의 공기업 지배구조 평가의 결과 요약은 본 보고서의 [부록3. 월드뱅크의 페루 공기업 지배구조 평가]를 참조할 것. 보다 상세한 내용을 위해서는 월드뱅크의 보고서 참고.

또한 이렇게 공공기관 지배구조 평가를 위해 각종 법률과 문헌정보를 확인하고 전문가의 자문을 받는 과정에서 우리나라 공공기관 지배

구조의 부족한 방향에 대해 구체적으로 확인할 수 있었으며 평가결과를 분석하여 새로운 개선방향을 제시할 수 있었다. 본 연구의 지배구조 평가결과는 향후 공공기관 지배구조의 개선에 있어서 고려해야 할 여러 가지 시사점을 확인할 수 있었다.

첫째, 이사회와 실질적인 활성화가 필요하다는 것이다. 1999년의 정부투자기관관리기본법의 개정과 2007년 공운법의 도입으로 이사회 운영의 독립성 확보와 내실화를 위해 제도적으로 많은 개선안이 도입되었다. 그러나 이사회 운영의 첫 출발점이 되는 이사의 선임과정이 아직도 독립성이 확보되지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 임원추천위원회가 도입·활용되고 있지만 절차만 번거로워졌을 뿐 이사 선임의 독립성 확보에는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 또한 전문성과 역량 있는 비상임이사를 선임하기 위해서는 그러한 인력이 충분히 있어야 하지만, 전문성 있는 후보를 찾기 어렵다는 문제점이 계속적으로 존재하고 있다. 따라서 이사로 선임된 후 전문성을 향상시킬 수 있는 지속적인 교육프로그램과 역량을 발휘할 수 있는 평가제도와 인센티브제도가 개발되어야 한다.

둘째, 경쟁중립성에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 경쟁중립성은 시장에서 경쟁하는 공기업의 경우 민간기업과 같은 조건에서 동등하게 경쟁해야 한다는 개념으로, 공기업에 대한 각종 특혜에 대해 금지하고 있다. 경쟁중립성은 OECD를 중심으로 현재 지속적으로 강력하게 권장되고 있으며 향후 그 압력이 더욱 커질 전망이다. 우리나라의 경우 설립법에 근거하여 독점권을 인정받고 국가정책을 수행하는 공공기관이 상당수에 달해, 이러한 경쟁중립성의 직접적인 적용이 힘든 상황이다. 그러나 국제적인 가이드라인으로 경쟁중립성이 채택된다면, 우리나라 역시 즉각적인 대응이 필요할 것이다. 따라서 OECD의 경쟁중립성 개념에 어긋나는 우리나라 공공기관의 특혜 현황에 대해 우선적으로 파악하는 것이 필요하며, 경쟁중립성 주장에 대한 대응방안을 준비하는 것이 필요하다.

셋째, 지배구조의 개념 자체가 공기업의 이해관계자에 대한 분석과 견제장치를 의미하고 있다. 따라서 기관의 이해관계자를 파악하고 이해관계자별로 의견을 수렴하여 기관의 경영에 반영하는 지속적인 의사소통 장치를 마련하는 것이 필요하다.

공공기관의 지배구조의 개선은 공공기관을 투명하게 운영하여 주인-대리인 비용을 줄여주고 합리적인 의사결정을 도출할 수 있도록 할 것이다. 그러나 현재 공공기관 지배구조가 어떤 수준인지를 파악하지 않고서는 지배구조 개선의 장단기 계획을 도출하기 어렵다. 본 연구에서는 OECD 지배구조 가이드라인을 활용하여 공공기관 지배구조의 수준을 평가해 보았으며 이러한 평가의 활용방안을 제시하였다. 제도적 측면과 실제적 측면 양쪽에서 공공기관 지배구조의 수준을 정기적으로 평가하는 것은 지속적인 데이터의 축적과 개선 정도의 확인이 가능하다는 점에서 커다란 효용이 있다. 본 연구는 문헌정보와 관련전문가와 공공기관 담당자로 구성된 자문 의견을 통해 지배구조의 수준을 평가하였으나, 향후 지배구조 평가에서는 공공기관 정책 실무자의 의견이 보완된다면 더욱 정확한 평가와 진단이 이루어질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강영걸, 「정부투자기관 기관장의 교체가 기관 경영실적에 미치는 영향에 관한 연구」, 『경제연구』, 한국경제통상학회, 제17권 제1호, 1999, pp. 153~174.
- 경제개혁연구소, 『기업지배구조연구』, 2004년부터 2011년 봄호.
- 고승의, 「기업지배구조와 경영 성과 -소유와 경영의 분리를 중심으로-」, 『한국회계학회 학술연구발표회 논문집』, 한국회계학회, 2002, pp. 101~140.
- 곽채기, 「정부투자기관 지배구조에 대한 평가와 개선방안」, 『공기업 논총』, 한국공기업학회, 제 14권 제1호, 2002, pp. 29~63.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 비상임이사 직무수행매뉴얼』, 2010.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼(미발간)』, 2011.
- 김병섭, 「부패통제전략으로서 지배구조 개선방안」, 국가청렴위원회, 2006.
- 김현, 「정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석: 낙하산 인사를 중심으로」, 『한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(下)』, 한국행정학회, 2007, pp. 759~783.
- 김현중, 『기업성과에 대한 소유지배구조의 영향 분석 -정부지배 기업 집단의 소유지배구조를 중심으로-』, 한국경제연구원, 2006.
- 나바다, 「공공기관 성과에 대한 지배구조의 영향 분석: 공기업·준정부기관을 중심으로」, 성균관대학교 석사학위논문, 2010.
- 문상혁, 「기업지배구조가 보고이익의 질, 경영성과 및 기업가치에 미치는 영향」, 『한국회계학회 학술연구발표회 논문집』, 한국회계

- 학회, 2005, pp. 51~82.
- 민희철, 「정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 효과에 대한 분석」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2008년 1월호, 2008, pp. 24~31.
- 박노옥, 『공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구: 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로』, 한국조세연구원, 2005.
- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석」, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제40권 제3호, 2006, pp. 219~244.
- 박정수·윤태범·허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세연구원, 2010.
- 성명재 외, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2009.
- 원구환, 「지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석: 지방개발공사를 중심으로」, 『지방정부연구』, 한국지방정부학회, 제11권 제4호, 2007, pp. 111~127.
- 유승원, 「공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 제31권 제1호, 2009, pp. 71~103.
- 유훈·배용수·이원희, 『공기업론』, 법문사, 2010.
- 윤봉한·오재영, 「기업지배구조와 기업성과 및 기업가치: 한국상장기업에 대한 실증연구」, 『증권학회지』, 한국증권학회, 제34권 제1호, 2005, pp. 227~263.
- 이명석, 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제35권 제4호, 2001, pp. 139~156.
- 이재춘, 「기업의 소유구조와 기업가치와의 연관성」, 『대한경영학회지』, 대한경영학회, 제23권, 2000, pp. 275~295.
- 이종걸, 「공공기관 운영의 제도적 개선방안」, 『2011 국정감사 정책자

- 료집』, 2011.
- 이지수, 「한국의 기업지배구조 아시아에서 바닥권으로 추락」, 『ERRI 이슈&분석』, 경제개혁연구소, 2010-4호, 2010.
- 이학렬·김준호, 「균형성과와 미션의 영향관계에 관한 연구 -공공기관을 중심으로」, 『국제회계연구』, 한국국제회계학회, 제29집, 2010, pp. 229~246.
- 전재익, 「기업의 지배구조와 경영성과와의 관계」, 『세무회계연구』, 한국세무회계학회, 제21호, 2007, pp. 1~19.
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 한국정책과학학회, 제11권 제4호, 2007, pp. 251~274.
- 참여연대 행정감시센터, 「2008 공공기관장 교체 분석 보고서」, 『참여연대이슈리포트』, 2008.
- 최흥석 외, 「공공기관 경영성과 영향요인 분석 -조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로-」, 『한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집(4)』, 한국행정학회, 2008, pp. 125~148.
- 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 『KIPF 공공기관 동향』, 2010.
- 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』, 2010.
- 한국기업지배구조개선지원센터, 『기업지배구조 백서』, 2006.
- Mallin, Christine A, *Corporate Governance. Oxford*, 2010.
- OECD, *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.
- OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*, 2005.
- OECD, Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia: Recommendations for Reform, Network

on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia,
2010.

OECD, *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change*,
2010.

OECD, *SOE Boards of Directors*, 2011.

Tricker, Bob, *Corporate Governance*. Oxford, 2009.

World Bank, *Improving the Corporate Governance of State-Owned
Enterprises: The Approach of the World Bank*.

부록 1. OECD 공기업 지배구조 가이드라인

(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)

1. 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립

(Ensuring Effective Legal and Regulatory Framework for State-Owned Enterprise)

공기업에 대한 법령 및 규제체계는 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서의 시장왜곡을 방지하기 위해 공정한 경쟁 환경(a level playing field)을 보장하여야 한다. 법령 및 규제체계는 OECD의 기업 지배구조원칙에 기초하며, 동 원칙과 조화를 이루어야 한다.

- A. 정부의 소유권 행사 기능(ownership function)과 공기업의 경영 활동 여건에 영향을 미칠 수 있는 정부의 다른 기능(특히 시장 규제와 관련된)은 명확하게 분리되어야 한다.
- B. 정부는 공기업 경영활동을 규율하는 관행·지침이나 법령의 단순화하고 체계화되도록 노력해야 한다. 법령에 의해 채권자의 청구권 행사 및 파산신청 등의 권리가 허용되어야 한다.
- C. 일반적으로 인정되는 규범 이상으로 공기업이 수행해야 할 필요가 있는 공공서비스 조건 등의 의무 및 책임은 법이나 규제 등에 의해 분명히 규정되어야 한다. 이러한 의무 및 책임은 일반국민에게 공표되어야 하며, 그에 따른 비용은 투명한 방법에 의해 보상되어야 한다.

- D. 공기업은 일반법 및 일반적으로 적용되는 규제의 적용이 배제되어서는 안된다. 이해관계자나 공기업의 경쟁기업이 자신의 권리를 침해받은 경우, 효율적 교정 및 공평한 판정절차에 접근할 수 있어야 한다.
- E. 법률 및 규제체계는 공기업의 목표달성을 위해 필요한 경우에는 공기업의 자본구조의 조정이 가능할 수 있을 정도의 신축성을 가져야 한다.
- F. 공기업은 재정확보(자금 확보)에 관해서는 경쟁적인 상황에 놓여져야 한다. 국책은행, 기타 금융기관 및 다른 공기업등과의 관계는 순수하게 상업적인 기준에 의하여야 한다.

2. 소유권 행사자로서의 정부

정부는 정통(informed)하고, 책임감 있고 능동적인 소유자로서 역할을 수행하며, 명확하고 일관된 소유권정책을 수립하여야 한다. 또한, 전문성과 효율성을 갖고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.

- A. 정부는 소유권정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권정책의 집행방법 등을 개발하고, 공표하여야 한다.
- B. 정부는 공기업의 일상 경영에 간섭하지 말아야 하며, 공기업이 주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에 완전한 경영 자율권을 보장하여야 한다.
- C. 정부는 공기업 이사회가 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 이사회 독립성을 존중해야 한다.
- D. 소유권기능은 정부부처 내에서 명확하게 인정되어야 한다. 소유권 기능의 분리는 조정기관(coordination body)을 설립으로 용이

하게 달성 가능하며, 또는 더욱 적절한 방법으로는 소유권기능을 집중화하는 방법이 있을 수 있다.

- E. 조정기관 또는 소유권 행사기관은 의회 등 대외기관에 대해 설명할 의무가 있으며, 최고감사기관을 포함한 다른 정부기관 등과 명확한 관계가 설정되어야 한다.
- F. 적극적인 소유권자로서 정부는 각각의 공기업의 관련법령에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 주요 책임은 아래와 같다.

- 1. 주주총회에 참석하여 국가의 주주권 행사
- 2. 체계적이고 투명한 이사 임명절차를 확립
- 3. 공기업의 성과 평가 및 정기적인 모니터링하여 보고하는 제도 (reporting system) 구축
- 4. 법령체계 및 정부소유권 차원에서 허용된다면, 외부감사 및 특정 정부감사기관과 상시 협의 유지
- 5. 공기업의 장기적인 이익을 고려하며, 유능한 전문가들을 영입할 수 있을 정도의 이사회 이사 보상 scheme 개발

3. 주주의 공평한 대우(Equitable Treatment of Shareholders)

정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 「OECD기업지배구조원칙」에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다.

- A. 조정기관이나 소유권 행사기관 및 공기업은 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다.
- B. 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수하여야 한다.
- C. 공기업은 모든 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안을

개발해야 한다.

- D. 이사 임명 등의 공기업의 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석은 쉽게 가능해야 한다.

4. 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders)

정부소유권 정책은 공기업의 이해관계자에 대한 의무를 완전히 인식하고, 이해관계자와의 관계에 대한 보고를 해야 한다.

- A. 정부, 조정기관 또는 소유권 행사기관 및 공기업은 법이나 상호협약에 의하여 형성된 이해관계자의 권리를 인식·존중하여야 하며, 이에 관하여는 「OECD 기업지배구조원칙」을 준용하여야 한다.
- B. 상장된 공기업 또는 대규모 공기업뿐만 아니라 순수한 공공정책 목표를 추구하는 공공기관도 이해관계자와의 관계를 보고하여야 한다.
- C. 공기업 이사회는 내부 윤리규범으로서 준법감시(compliance) 프로그램을 개발·이행하여야 한다. 이러한 내부 윤리규범은 국가의 규범에 기초하여, 국제적 규범들과 조화를 이루어야 한다.

5. 투명성 및 공시(Transparency and Disclosure)

공기업은 「OECD의 기업지배구조원칙」에 따라 높은 투명성 기준을 준수하여야 한다

- A. 조정기관 또는 소유권 행사기관은 공기업 대하여 일관되고 종합적인 보고서를 작성하고 공기업 전반에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다.

- B. 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 확립해야 한다.
- C. 공기업은(특히, 대규모 공기업) 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 한다. 특정 정부감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 대체할 수 없다.
- D. 공기업은 상장기업에 적용되는 회계 및 감사기준의 대상이 되어야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무정보를 국제적으로 인정된 기준에 따라 공개하여야 한다
- E. 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 현안 사항에 역점을 두고 공개해야 한다.

〈공개되는 정보 예시〉

- 1. 공기업 목표 및 성과에 대한 구체적 보고서
- 2. 공기업의 소유구조 및 투표(의결권) 구조
- 3. 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위해 취해진 조치
- 4. 국가로부터 받거나 약속받은 재정지원 및 채무보증
- 5. 관계기관과의 중요한 거래내역

6. 공기업 이사회 책임(The Responsibilities of the boards of State owned Enterprises)

공기업 이사회는 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한, 전문성 및 객관성을 가져야 한다. 성실·청렴하게 임무를 수행하며, 이사회 활동에 대한 책임을 져야 한다.

- A. 공기업 이사회에는 명확하게 임무(mandate)가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 공공적인 책임을 가져야 한다. 이사회는

소유권자에게 전적인 책임을 져야 하며, 공기업의 이익을 극대화하는 방향으로 활동하고 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다.

- B. 공기업 이사회는 소유권 행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하여야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다
- C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있는 인물들로 구성되어야 한다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 좋은 관행이다.
- D. 이사회에 종업원 대표가 참석하도록 한 경우에는, 종업원 대표권이 효율적으로 행사되고, 이사회 의 실무적기능·정보·독립성이 제고되는 데 기여할 수 있게 하는 방안이(mechanism) 개발되어야 한다.
- E. 필요한 경우 공기업 이사회는 전체 이사회 의 기능 수행을 보완하는 특별위원회(specialised committees)를 설립해야 한다(특히 감사위원회, 경영 및 보상위원회).
- F. 공기업 이사회는 매년 이사회 실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.

부록 2. 월드뱅크의 페루 공기업 지배구조 평가결과(요약)

항목	O	LO	PO	M	NO	설명
I. 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립						
I.A. 정부의 소유권행사 기능과 다른 기능 분리	✓					<ul style="list-style-type: none"> 모든 공공기관의 유일한 정부 소유자는 FONAFE임. 규제 기능면의 명확한 정의가 부족하여 해당 부처는 스스로 소유권/지배 기능의 침해를 초래할 수 있음.
I.B. 관행·지침이나 법령의 단순화 및 체계화			✓			<ul style="list-style-type: none"> 공공기관이 영리회사로 규정되어 회사법을 적용받지만, 추가적인 규제를 받음.
I.C. 공공서비스의 의무 및 책임을 법이나 규제에 분명히 규정				✓		<ul style="list-style-type: none"> 영리/비영리 공공기관이 법률·규제·공공기관 설립문에도 구분되어 있지 않음.
I.D. 일반법 및 일반적으로 적용되는 규제의 적용 비배제			✓			<ul style="list-style-type: none"> 헌법과 회사법에 민간/공공기업의 평등을 규정함. 공공기관의 배당정책, 이사회 선출 등에 대한 추가규정은 회사법을 기각하게 됨.
I.E. 법률 및 규제체계의 신축성				✓		<ul style="list-style-type: none"> 회사법과 공공기관법의 부조화로 인하여 외부 자본조달문제 해결이 어려움.
I.F. 재정확보의 경쟁성	✓					<ul style="list-style-type: none"> 시중은행에서 대출을 받을 때는 기업과 동일하며, 보조금이나 정부보증이 없음
II. 소유권 행사자로서의 정부						
II.A. 소유권정책 개발 및 공표	✓					<ul style="list-style-type: none"> Ley FONAFE와 Reglamento에 정부소유권정책이 명시됨

항목	O	LO	PO	MC	NO	설명
II B. 공기업의 완전한 경영 자율권				✓		• 공공기관의 업무는 FONAFE와 기타 다양한 규제 및 정부 기관에 의해 통제받음.
II C. 이사회 독립성 존중				✓		• FONAFE 이사에 의해 이사회가 임명됨.
II D. 소유권 기능의 인정 및 집중화		✓				• 모든 공공기관의 유일한 정부 소유자는 FONAFE임.
II E. 대외기관에 대한 설명의무 및 타기관과의 명확한 관계 설정				✓		• FONAFE는 어떤 대외기관에도 보고할 법적 의무가 없음. • 페루정부 감사기관(CGR)과 FONAFE의 협력에 관한 규정 없음.
II F. 관련법령에 따라 적극적으로 소유권을 행사			✓			• 주주총회를 대표하고 정부 주식을 투표하는 등 일부 시행함.
III. 주주의 공평한 대우						
III A. 모든 주주들을 공평하게 대우		✓				• 정부와 소수주주의 권리가 동등함.
III B. 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수		✓				• 공공기관은 각기 웹사이트를 만들고 특정 정보를 공개해야 함.
III C. 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안 개발		✓				• 공공 협의, 정보 요구, 고소, 웹사이트 발간물 공정을 갖추어야 함.
III D. 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석 용이		✓				• 공공기관법은 적합한 주주총회 공시는 확실성, 공지, 의결권, 소유권과 주주 동의를 얻어야 한다고 명시함.
IV. 이해관계자와의 관계						
IV A. 이해관계자의 권리 인식·존중, 「OECD 기업 지배구조원칙」 준용		✓				• 노동법, 재화와 청산 법, 환경법, 소비자보호법, 공공기관법률로 보호됨. • 채권자는 채권추심이나 파산시에 소송할 수 있음.

항목	O	LO	PO	MC	NO	설명
IVB. 이해관계자와의 관계 보고		✓				<ul style="list-style-type: none"> 공공기관은 공급자와의 관계, 통지 전체 내용, 정보 요구, 공공의 불평 등의 구체적인 내용을 보고해야 함.
IVC. 내부 윤리규범으로서 준법감시 프로그램을 개발·이행		✓				<ul style="list-style-type: none"> 모든 공공기관이 윤리법을 승인했으며 시행중.
V. 투명성 및 공시						
VA. 일관되고 종합적인 보고서 작성 및 연차보고서 발간		✓				<ul style="list-style-type: none"> FONAFE는 5/31까지 모든 공공기관에 대한 통합 재무보고서를 발표함.
VB. 효율적인 내부 감사절차 개발					✓	<ul style="list-style-type: none"> 법적인 내부 감사기능 없음.
VC. 매년 독립된 외부회계감사				✓		<ul style="list-style-type: none"> 회사법에서 감사의 임명과 변경절차를 규정하지 않음. 공공기관 외부감사의 독립성은 CGR이 명시함.
VD. 상장기업과 같은 회계 및 감사기준				✓		<ul style="list-style-type: none"> 국제회계기준에 기초한 기업회계기준을 따름. 국제감사기준을 채택했으나, 공공기관이 따라야 하는 CGR 규정은 이와 중대하게 다름.
VE. OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보 제공			✓			<ul style="list-style-type: none"> 기업 목표, 지배주주와 의결권 등 일부는 제공됨.
VI. 공기업 이사회의 책임						
VIA. 임무의 명확성, 공기업 성과에 대한 궁극적인 책임			✓			<ul style="list-style-type: none"> 회사법에, 통합된 이사회를 가져야 한다는 규정 있음. FONAFE는 공공기관 이사회 구성원의 자격요건 강화함.
VIB. 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할, 최고경영자 임명 및 해임			✓			<ul style="list-style-type: none"> 이사회는 주주총회 결의 이외의, 경영과 법적 책임 능력이 주어짐. 임원을 선출, 보상, 감시, 변경할 책임을 가짐.

항목	O	LO	PO	MC	NO	설명
VIC. 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있는 인물들로 구성, 이사회 의장과 CEO의 분리				✓		<ul style="list-style-type: none"> • 비상임이사나 독립성에 관한 규정 없음. • 회장과 최고경영자의 분리됨. 공공기관법에서는 최고경영자가 이사회 의장이 되지 않을 것을 권고함.
VID. 고용인 대표권의 효율적 행사, 이사회 의 실무적 기능·정보·독립성 제고				✓		<ul style="list-style-type: none"> • 법적·실질적으로 이사회 의 고용인 대표권이 없음.
VE. 필요한 경우 특별위원회 설립				✓		<ul style="list-style-type: none"> • 명문규정은 있으나, 실제 적용은 드뭄.
VIF. 매년 이사회 실적에 대한 평가 실시				✓		<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 성과 평가를 요구하는 규정이나 절차 없음. • 공공기관 지배구조 규정에서 이사회와 경영진 성과의 매년 평가를 권고함.

<국문요약>

공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구

허경선 · 라영재

공공기관의 지배구조는 공공기관의 전략적 의사결정과 경영활동이 국가와 국민의 이익을 위해서 이루어지도록 작동하는 내부 및 외부의 이해관계자들에 의한 견제·감시구조를 의미한다. 본 연구에서는 우리나라 공공기관 지배구조의 현황 진단과 개선방향을 제시하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있으며 이를 위해 다양한 학문적 접근을 시도하였다.

공공기관의 현황분석 결과, 이슈와 쟁점이 가장 많이 발생하는 분야가 임원의 임명과 해임, 이사회 독립성과 전문성에 대한 것이다. 특히 비상임이사제도는 도입된 지 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 아직까지 실질적인 효과에 대해서는 부정적인 의견이 많이 나오고 있다. 해외의 사례를 살펴보아도 이사회 운영개선과 교육에 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 소유권의 확립과 집중화 역시 해외 지배구조 개선의 공통적인 흐름으로 나타나고 있다.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인과 우리나라 공공기관 지배구조의 현황과 비교하여 분석한 결과, 전반적으로 우리나라 공공기관의 지배구조가 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 많이 수용하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 OECD 가이드라인을 대폭 수용하여 2007년 공운법의 실시를 통해 공공기관 소유권의 집중과 기관 자율성을 확대하기 위한 각종 내부지배구조 장치를 강화하였기 때문이다. 그러나 우리나라 공공기관 지배구조는 아직까지 법령 및 규제 영역에서는 상대적으로 점수가 낮고 이사회 역할은 더욱 낮게 나타나고 있다. 지배구

조 제도상의 취약점과 더불어 우리나라 공공기관 지배구조의 또 다른 이슈는 법률상의 공공기관 지배구조의 제도와 실제 운영이 다르다는 점이다. 우리나라는 2007년 이후 법률과 제도에 있어서는 상당히 OECD 가이드라인의 수용도가 높지만, 실제 운영은 전반적으로 법률과 제도의 취지를 충분히 살리지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 소유권 행사와 이사회 운영 분야의 경우, 2007년 공운법에서 개선안이 많이 도입된 분야지만, 아직까지 운영에서 많은 취약점을 보이고 있어 이에 대한 보완이 필요함을 알 수 있다. 따라서 이러한 제도·법률과 실제 운영의 차이가 크게 나타나는 항목에 대해서는 차이가 발생하는 원인에 대해 심층적으로 분석하고, 실제 운영이 제도의 취지에 부합할 수 있도록 보완방안을 마련하는 것이 필요하다. 또한 이러한 차이가 우리나라의 실정에 잘 맞지 않는 제도의 도입으로 인한 것은 아닌지, 제도 자체에 대한 검토도 수반되어야 한다.

본 연구의 지배구조 평가결과는 향후 공공기관 지배구조의 개선에 있어서 고려해야 할 여러 가지 시사점을 제시하고 있다. 첫째는 이사회 의 실질적인 활성화가 필요하다는 것이다. 둘째, 공공기관의 경쟁중립성에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 셋째, 공공기관의 이해관계자를 파악하고 이해관계자별로 의견을 수렴하여 기관의 경영에 반영하는 지속적인 의사소통 장치를 마련하는 것이 필요하다. 또한 지배구조의 현황에 대한 진단과 평가를 정기적으로 시행하여, 축적된 결과를 향후 공공기관 지배구조의 개선을 위한 정책자료로 활용하는 것이 바람직하다.

<Abstract>

Corporate Governance and Performance of SOEs in Korea

Heo, Kyoung Sun · Ra, Young Jae

Corporate governance of deals with conflicts of interests between the owners and the managers, the shareholders and the stakeholders, and customers and investors. To mitigate or prevent these conflicts of interests, various kinds of processes, customs, policies, laws, and institutions have been developed. Well-defined and enforced corporate governance provides a structure that, at least in theory, works for the benefits of both the State and the public interests by improving the strategic decision making and the accountability of the management. In recent years, corporate governance has received increased attention as it is considered as one of the critical policy intervention to increase transparency and performance of SOEs (State-owned enterprises).

This study assessed the current status of corporate governance of SOEs in Korea and suggested recommendations for improving corporate governance. As a result, this study confirms that the nomination and resignation process of board members, and the autonomy of the board practice are the most concerned issues regarding corporate governance of SOEs in Korea. Particularly, the functioning of non-executive board members is quite problematic even though it was allowed quite enough trial-and-error periods. This study also compared the current status of corporate governance of

SOES in Korea with OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, which is being used worldwide as the global standard of corporate governance of SOEs. The result showed that SOEs in Korea have accepted most of the OECD guidelines. This is because the corporate governance reform in 2007 introduced many of OECD guidelines into corporate governance of SOEs in Korea. Centralizing ownership function into Ministry of Strategy and Finance and empowering board of directors are good examples of corporate governance reform in 2007. However, issues are still remained. Clarifying ownership function, separation between ownership function and other regulation function, and the autonomy of board of directors are found still problematic. Another significant issue in corporate governance of SOEs in Korea is that the gap between the legal and regulatory frameworks for corporate governance of SOES and the way how they are working are quite large. The practices of corporate governance in the real world is not able to catch up the advancement of legal and regulatory frameworks for corporate governance reform of SOEs

This study suggests three recommendations bases on the analysis of corporate governance of SOEs in Korea. First, encouraging the function and the accountability of the board of directors is needed. Second, an action plan should be prepared in order to face the international pressure on competitive neutrality. Third, regular assessment and feedback on the practices of corporate governance should help improving the corporate governance of SOEs.

〈著者略歷〉

허경선

서울대학교 생물교육학과 졸업
미국 Indiana University 행정학 박사
현, 한국조세연구원 부연구위원

라영재

성균관대학교 정치외교학과 졸업
한국외국어대학교 행정학 박사
협성대학교 교수
현, 한국조세연구원 초빙연구위원

자료 수집 및 정리

김언덕 한국조세연구원 연구원
김미경 한국조세연구원 연구원

研究報告書 11-17

공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구

2011년 12월 23일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

저 자 허경선·라영재
발행인 조원동
발행처 한국조세연구원

1138-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 일지사

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-564-3

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원