

# 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인

주 제 | 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인  
- 변화와 발전 방향

일 시 | 2015년 11월 13일(금) 14:00~

장 소 | 한국프레스센터 기자회견장(19층)

주 최 | 한국정책학회, 한국조세재정연구원

후 원 | 기획재정부

## 1. 세미나 개요

- ❖ 주 제 : 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인 : 변화와 발전 방향
- ❖ 일 시 : 2015년 11월 13일(금) 14:00 ~
- ❖ 장 소 : 한국프레스센터 기자회견장(19층)
- ❖ 주 최 : 한국정책학회, 한국조세재정연구원
- ❖ 후 원 : 기획재정부

## 2. 세미나 프로그램

### ❖ 진행순서

시 간	일 정	
13:30~14:00	등 록	
14:00~14:20	개회식	
	개회사	권 기 헌 한국정책학회 회장
	축 사	박 형 수 한국조세재정연구원 원장 노 형 욱 기획재정부 재정관리관
14:30~	OECD 공기업 지배구조 가이드라인	
	사 회	박 재 완 성균관대학교 교수
	발 표	「2015 OECD 공기업 가이드라인 제정의 의의와 특징」 김 주 찬 광운대학교 교수 / 민 병 익 경상대학교 교수
		「새로운 공기업 가이드라인에 따른 정책과제」 박 정 수 이화여자대학교 교수 / 이 민 창 조선대학교 교수
토 론	박 정 근 한국전력공사 부사장 박 홍 엽 국회예산정책처 공공기관평가과장 이 상 철 부산대학교 교수 이 승 철 기획재정부 공공혁신기획관 이 원 희 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장	

\*가나다 순

안녕하십니까?

한국정책학회와 한국조세재정연구원은 우리나라 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인에 관한 세미나를 개최합니다.

OECD의 공기업 가이드라인(OECD Guideline on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)의 개정을 계기로 마련된 이번 세미나는 십년만에 새롭게 수정된 가이드라인의 주요 내용을 설명하고 우리정부와 공공기관이 국제적 추세를 선도하기 위해서는 어떤 정책적 고민을 해야 하는지를 논의하는 기회가 될 것입니다.

이번 세미나에서는 우선 2005년도 발간된 가이드라인과 비교를 통해 지난 10년간 발전한 공공기관 정책의 방향을 조망할 것입니다. 아울러 새로운 가이드라인에서 강조하는 핵심 주제들에 대해 우리나라의 공공기관 관리의 주무부처인 기획재정부와 기능적 주무부처의 정책과제를 도출하고 개별 공공기관이 역점을 두어야 할 발전 과제에 대한 토론을 진행하겠습니다.

특히 이번 세미나에서는 가이드라인의 내용을 소개하는 것에 그치지 않고 향후 공공기관 정책의 발전방향에 대해 학계, 국회, 공공기관 등의 다양한 의견을 듣는 자리를 마련하였습니다. 바쁘시더라도 부디 토론의 장에 함께하시어 다양한 의견을 개선하여 주시면 감사하겠습니다.

2015년 11월

한국정책학회 **권 기 현** 회장  
한국조세재정연구원 **박 형 수** 원장

## PART 01

## 2015 OECD 공기업 가이드라인 제정의 의의와 특징

**발표 1-1** 2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 ..... 3  
 김 주 찬 광운대학교 교수

**발표 1-2** OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교  
 -2015년 추가된 내용을 중심으로- ..... 11  
 민 병 익 경상대학교 교수

## PART 02

## 새로운 공기업 가이드라인에 따른 정책과제

**발표 2** 공기업 지배구조에 대한 OECD 가이드라인(2015) 시사점 ..... 33  
 박 정 수 이화여자대학교 교수 / 이 민 창 조선대학교 교수

# PART 01

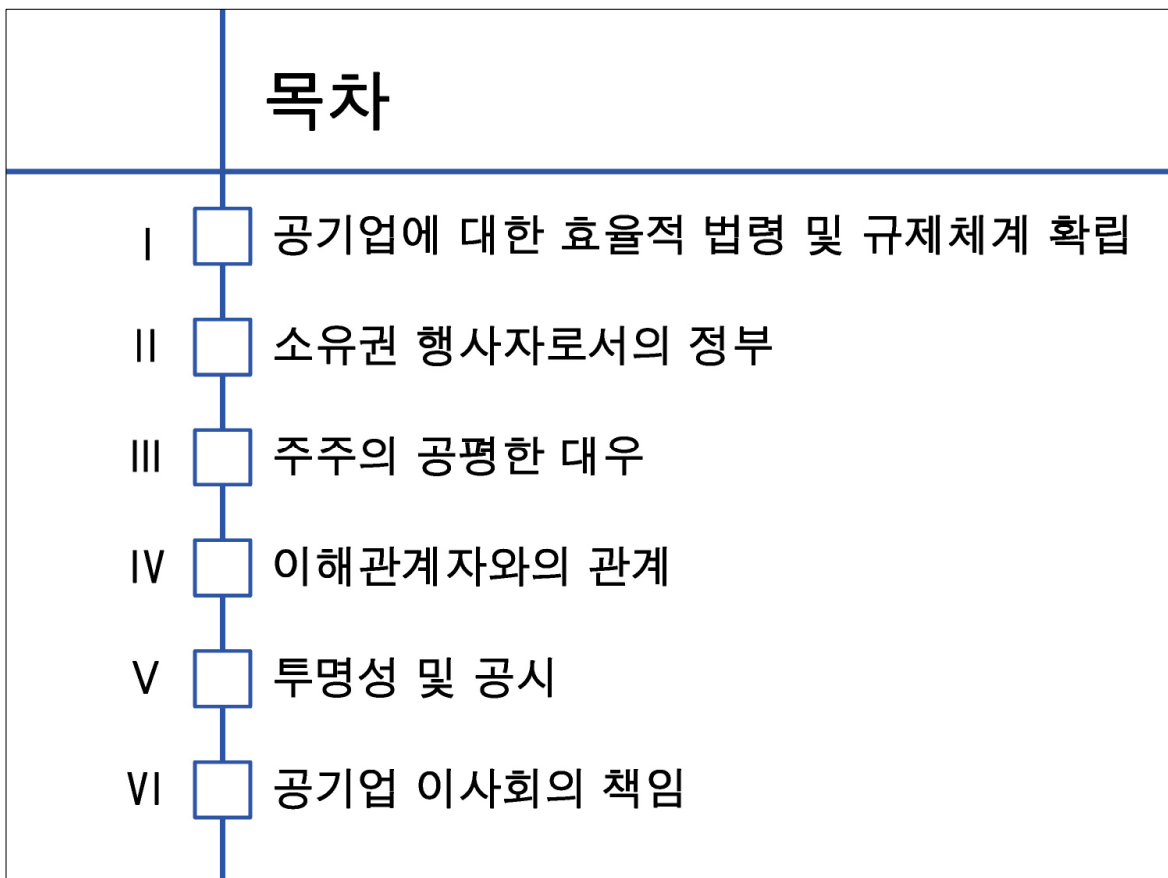
## 2015 OECD 공기업 가이드라인 제정의 의의와 특징

### 발표 1-1

#### 2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인

김 주 찬 광운대학교 교수





# I

## 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계 확립

공기업에 대한 법령 및 규제체계는 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서의 시장왜곡을 방지하기 위해 공정한 경쟁환경을 보장하여야 한다. 법령 및 규제체계는 OECD의 기업지배구조원칙에 기초하며, 동 원칙과 조화를 이루어야 한다.

1

- A. 정부의 소유권행사 기능(ownership function)과 공기업의 경영활동 여건에 영향을 미칠 수 있는 정부의 다른 기능(특히 시장규제와 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.

1

- 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.

## II

### 소유권 행사자로서의 정부

*정부는 정통하고, 책임감 있고 능동적인 소유자로서 역할을 수행하며, 명확하고 일관된 소유권정책을 수립하여야 한다. 또한, 전문성과 효율성을 갖고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임있는 방식으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.*

2

- A. 정부는 소유권정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권정책의 집행방법 등 개발하고, 공표하여야 한다.
- B. 정부는 공기업의 일상 경영에 간섭하지 말아야 하며, 공기업이 주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에게 완전한 경영 자율권을 보장하여야 한다.
- C. 정부는 공기업 이사회가 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 이사회 독립성을 존중해야 한다.

2

- D. 소유권기능은 정부부처내에서 명확하게 인정되어야 한다.
- E. 조정기관 또는 소유권행사기관은 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 모니터링을 위하여 보고제도 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.

# III

## 주주의 공평한 대우 (Equitable Treatment of Shareholders)

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

3

- A. 조정기관이나 소유권행사기관 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.

# IV

## 이해관계자와의 관계 (Relations with Stakeholders)

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

4

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

# V

## 투명성 및 공시 (Transparency and Disclosure)

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

5

- A. 조정기관 또는 소유권행사기관은 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.

5

D. 공기업은 상장기업에 적용되는 회계 및 감사기준의 대상이 되어야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 국제적으로 인정된 기준에 따라 공개하여야 한다

E. 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 현안사항에 역점을 두고 공개해야 한다.

〈공개되는 정보 예시〉

1. 공기업 목표와 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

# VI

## 공기업 이사회의 책임

(The Responsibilities of the boards of State owned Enterprises)

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



6

- A. 공기업 이사회에는 명확하게 임무가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 적극적인 책임을 가져야 한다. 이사회는 소유권자에게 전적인 책임을 져야 하며, 공기업의 이익을 극대화하는 방향으로 활동하고 모든 주주들을 공정하게 대우하여야 한다.
- B. 공기업 이사회는 소유권행사기관에 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.

6

- D. 이사회에 종업원 대표자가 참석하도록 한 경우에는, 종업원 대표권이 효율적으로 행사되고, 이사회 의 실무적기능, 정보, 독립성이 제고되는 데 기여할 수 있게 하는 방안이 개발되어야 한다.
- E. 필요한 경우 공기업 이사회는 전체이사회 의 기능 수행을 보완하는 특별위원회를 설립해야 한다.(특히 감사위원회)
- F. 공기업 이사회는 매년 이사회 실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.

# PART 01

## 2015 OECD 공기업 가이드라인 제정의 의의와 특징

### 발표 1-2

#### OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교 -2015년 추가된 내용을 중심으로-

민 병 익 경상대학교 교수



## OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교 -2015년 추가된 내용을 중심으로-

김주찬(광운대)  
민병익(경상대)

### *Index*

- 제 1장 국가 소유권에 대한 근거
- 제 2장 소유주로서의 국가의 역할
- 제 3장 시장에서의 공기업
- 제 4장 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우
- 제 5장 주주 관계와 책임경영
- 제 6장 공시 및 투명성
- 제 7장 공기업 이사회의 책임

# 제 1 장

## 국가 소유권에 대한 근거

*국가는 일반 대중의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가의 소유권을 정당화할만한 목표들을 신중히 평가하고 공개해야 하며, 반복적으로 검토해야 한다.*

- 1
  - 공기업 소유권자의 명확화 : 공기업의 최종 소유권자는 국가의 일반 대중
    - 공기업 소유권 행사자의 의무 및 태도
      - \* 일반대중에 대해 이사회가 주주들에게 갖는 신탁의무에 상응하는 의무를 져야 함
      - \* 공공이익의 수탁자로 행동해야 함
      - \* 높은 수준의 투명성과 책임으로 국가의 소유권 행사가 일반대중의 이익을 위함임을 일반대중에게 확신시켜야 함
  - 공기업 설립 및 유지의 구체적 근거 제시
    - 공기업 설립 및 유지의 근거는 다음 중 한가지 이상을 포함해야 함
      - \* 민간 기업에 하청을 주는 것보다 국가 소유가 상품이나 재화의 공급에 더 효율적이고 신뢰도가 높을 때
      - \* 시장 규제가 불가능하거나 비효율적인 자연 독점상황일 때
      - \* 특정 산업을 국가 소유 하에서 관리하거나, 시스템적으로 중요하나 퇴조하는 기업을 지원하는 등과 같이 국익을 위한 광범위한 경제적, 전략적 목표를 위한 지원을 하는 경우



1

**C. 소유권 정책은 적합한 정치책임 절차의 적용을 받아야 하며 일반 대중에 공개되어야 한다. 정부는 소유권 정책을 주기적으로 검토해야 한다.**

- 소유권 정책의 정당성 확보 방안
  - 국가 소유권 정책의 제·개정시 적절한 민간자문을 구해야 함
  - 소유권 정책의 일반 대중에 공개, 법률제정의 승인과 같은 적절한 책임기제를 통해 정치적 약속 강화
  - 소유권 정책의 일관성 유지를 위해 소유권의 근거와 목표의 변화에 따라 소유권 정책 또한 개정되어야 함

1

**D. 국가는 개별 공기업의 소유에 대한 근거를 규정하고 반복적으로 검토해야 한다. 개별 공기업 혹은 공기업의 단체들이 달성해야 하는 정책적 목표들은 관련 당국에 의해 분명하게 규정되고 공개되어야 한다.**

- 공기업 소유에 대한 근거 및 공기업이 추구하는 정책적 목표에 대한 규정화
  - 국가 소유 하에서 공기업을 관리하기 위한 근거를 분명히 하기 위해 공기업을 각각의 카테고리로 분류해 각각의 근거를 규정하는 것이 더 유용함
  - 공기업의 특별한 책임과 의무는 회사 정관을 포함하여 법과 규제를 통해 그 근거와 함께 명시되어야 함
  - 공기업에 특정한 의무를 부여할 수 있는 권한이 입법부에 있는 경우 입법부와 공기업 소유에 책임이 있는 국가 기관 사이에 적절한 협의기제가 마련되어 함
  - 국가는 일반 대중의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가의 소유권을 정당화할만한 목표들을 신중히 평가하고 공개해야 하며, 반복적으로 검토해야 함

# 제 2 장

## 소유주로서의 국가의 역할

2

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

○ 공기업 운영의 법적 형태의 간결화와 표준화

- 공기업은 특정 이해 당사자의 보호, 특정한 목표 혹은 사회적 고려 등을 이유로 일반 기업들과 다른 법적인 형태를 띌 수 있음
- 공기업의 법적 형태의 포함 사항 및 유의사항
  - \* 공기업에 관여하는 활동들에 대한 엄격한 규정
  - \* 신규부문이나 해외로의 사업 확장 및 다각화 제한
  - \* 이러한 법적 제약이 의무수행에 관련한 공기업의 자율성을 해치지 않아야 함
- 공기업 법적 형태의 표준화시 유의사항
  - \* 사기업에 적용되는 상법을 동일하게 적용해야 함
  - \* 공기업에 특권이나 특혜를 주어서는 안 됨
  - \* 경제활동을 전개하는 공기업에 주로 적용되어야 함
  - \* 기업 거버넌스, 기관의 역할과 권한, 투명성과 공개 의무에 초점을 맞춰야 함

2

**B. 정부는 공기업의 완전한 운영 자율성을 보장해 정해진 목표를 달성케 하고, 공기업 운영에 개입해서는 안 된다. 주주로서 정부는 공기업의 목표를 불투명한 방식으로 재규정하지 말아야 한다.**

- 공기업의 일관성 있는 소유권 정책유지
  - \* 국가의 공기업에 대한 일반적 의무와 목표는 미션에 근본적인 변화가 있을 때에만 수정되어야 함
  - \* 공기업의 목표 수정시 전체적인 과정을 투명하게 해야 함
- 국가가 소유권 실체로서 공기업이나 그 이사회에 방향을 제시할 수 있는 권한은 전략적 사안과 공공정책 목표에 국한되어야 함

2

**C. 국가는 공기업 이사회가 책임을 다 할 수 있게 하고, 독립성을 존중해야 한다.**

**D. 소유권 행사는 행정부 내에서 분명히 확인되어야 한다. 소유권 행사는 단일 소유권 실체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 때엔 조정기관을 통해 수행되어야 한다. “소유권 실체”는 의무를 수행하기 위한 능력과 역량을 갖춰야 한다.**

**E. 소유권 실체는 대의기관에 책임을 져야 하며, 국가 최고 감사기구를 포함한 관련 공공단체와 명확히 규정된 관계를 가져야 한다.**

**F. 국가는 정보에 입각한, 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 기업의 법적 구조에 맞게 소유권을 행사해야 한다.**

2

**소유권 행사 기관의 주요 책임**

1. 주주총회에 참가해 효과적으로 투표권을 행사하는 것
2. 지분의 전체 혹은 다수를 보유하고 있는 공기업에 체계적인, 성과주의의, 투명한 이사회 임명 절차를 수립해 모든 공기업의 이사회 임명절차에 참여하고, 이사회에 다양성에 기여하는 것
  - 이사회 임명 절차에서 “교육, 고용, 기업가 정신의 양성 평등에 대한 OECD 권고안”을 참고
    - 권고안의 내용
      - \* 관련 당국은 공공부문의 지도부에 양성평등을 증진할 수 있는 방안을 도입해 야 한다.
      - \* 공개요건, 고위 임원직에 대한 여성 할당제 시행 및 목표 설정
3. 재정 목표, 자본 구성, 위험 감수도와 같은 공기업의 목표 및 의무를 설정, 실행, 감시하는 것
  - 공기업에 대해 광범위한 목표와 의무를 규정하고 알린다.
  - 공기업의 의무는 간결한 문서의 형태로서 공기업의 주요 활동을 정의하고, 주요 경제적 목표 및 공공정책 목표에 대한 지침을 제공한다.
  - 소유권 실체는 더 구체적인 재정적, 운영상의, 재정외적 성과목표를 공기업에 알릴 수 있어야 하며, 이를 주기적으로 감시해야 한다.
    - 국가는 소유주로서 단순히 주요 목표를 설정하는 것에서 나아가, 우선순위를 설정하고, 내적인 트레이드오프를 어떻게 처리할 것인지도 명시해야 한다.
    - 이 과정에서 국가는 공기업의 기타 운영에 개입해서는 안 되며, 그렇게 함으로써 이사회 독립성을 존중해야 한다.

2

**소유권 행사 기관의 주요 책임**

4. 보고 체계를 갖춰 소유권 실체가 주기적으로 공기업 성과를 감시, 감사 및 평가하고, 적용되는 기업 지배구조 기준에의 준수를 감시 및 감독하는 것
  - 공기업 실체는 공기업 이사회에 적절한 내부 규제, 윤리 및 준법 감시 체제를 수립하게 해서 위법 사항을 감지하고 방지할 수 있게 해야 함
5. 어떤 정보를 어떠한 방법으로, 정보의 질을 유지하면서 공개할지 결정하는 공시 정책을 도입하는 것
  - 소유권자로서 국가는 공기업에 대한 공시정책을 만들어 시행해야 함
    - 공시정책 도입시 유의사항
      - \* 공기업의 정보 보고의 필요성 강조
      - \* 공기업에 적용되는 법적, 규제적 여건에 대한 검토
      - \* 검토 절차는 공기업 이사회, 경영진, 규제당국, 입법부 그리고 다른 이해당사자들과의 협의를 포함해야 함
  - 공시정책 도입에서 소유권 실체의 역할
    - \* 투명성과 공시 프레임워크를 광범위하고 효과적으로 전달
    - \* 정책실행 장려
    - \* 기업 차원에서 정보의 질 보장

2

### 소유권 행사 기관의 주요 책임

- 6. 법률 시스템과 국가의 소유권 정도에 의해 허용이 되고, 적절한 만큼 외부감사인과 특정 국가 규제기관과의 소통을 유지하는 것
- 7. 공기업의 중장기적 이익을 도모하고, 자격 있는 전문가 유치를 위해 공기업 이사회에 대한 명확한 보수정책을 수립하는 것
  - 과도한 보수 지급으로 대중으로부터 부정적 인식을 얻거나 공기업과 소유권 실체에 대한 반발이 일어나지 않도록 신중해야 함



# 제 3 장

## 소유주로서의 국가의 역할

*공기업에 대한 법 및 규제 프레임워크는 국가 소유권의 근거와 일관되게, 공기업의 경제활동에 공정한 경쟁 환경을 보장할 수 있어야 한다.*

3

A. 공기업의 소유권 기능과 다른 공기업이나 시장규제에 영향을 줄 수 있는 국가 기능이 확실히 구분되어야 한다.

B. 채권자, 경쟁자를 포함한 이해 당사자와 기타 이해관계가 있는 기관들은 자신들의 권리가 침해됐다 판단했을 때 공정한 법적, 조정 절차를 통해 보상을 받을 수 있어야 한다.

- 이해당사자가 권리에 침해를 받을 시 공정한 법적, 조정 절차를 통해 보상 받을 수 있어야 함
- 공기업과 국가가 계약사항을 위반하거나 법을 어겼을 때 사법기관으로부터 보호 받아서는 안 됨

3

C. 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구할 때, 주요 활동 부분에 대한 비용 및 수익구조가 투명하게 공시되어야 한다.

- 공기업이 경제활동과 공공정책 목표 추구 활동을 분리할 경우의 장점
  - 공공 정책 목표 파악 용이
  - 공공정책에 대한 비용을 책정 및 자금 조달 용이
- 그러나 다른 정부 부문과 통합된 실체의 경제활동은 보통 비용 및 자산과 부채를 공유한다.
  - 공정한 경쟁 요건을 만들기 위한 방안
    - \* 비용 구조에 대한 높은 투명성과 공개
    - \*경제활동과 공공 정책 목표에 대한 비용과 자산의 분리

3

D. 공공정책 목표에 대한 비용은 국가로부터 조달되어야 하며, 공개되어야 한다.

- 민간 경쟁업체들과 공정한 경쟁 요건을 만들기 위해 목표 달성에 대한 충분한 보상을 받아야 함
  - 과도한 보상 역시 민간 업체들과의 공정한 경쟁을 왜곡 시킬 수 있음
- 공공정책 목표 달성과 관련한 비용은 명확히 파악되고, 공시되고, 구체적인 법률 규정 및 경영계약 및 서비스계약과 같은 계약조항에 근거해 국가로부터 충분히 보상이 되어야 함
  - 보상은 시장왜곡을 야기하지 않는 방식으로 이뤄져야 함

3

E. 경제활동을 하는 공기업들은 일반법, 세법 및 규제의 적용으로부터 예외가 되어서는 안 된다. 법 및 규제는 공기업과 다른 시장 경쟁자들을 부당하게 차별해서는 안 된다. 공기업의 법적 형태는 채권자들이 권리를 주장하고, 파산 절차를 시행할 수 있게끔 허용해야 한다.

- 법 및 규제의 적용에 있어 공기업에 대한 면제는 지양되어야 함
  - 면제가 주어진다면 한정적으로 또 공개적으로 이루어져야 함
- 공기업과 공기업의 민간 경쟁업체들간의 공평한 대우
  - “국제 투자 및 다국적 기업에 대한 OECD 선언”과 “OECD 자유화 규약”의 적용 포함

3

**F. 공기업의 경제활동이 시장과 일관된 요건의 에퀴티 파이낸스를 활용할 수 있어야 한다.**

○ 에퀴티 파이낸스를 시장과 일관되게 하기 위한 방안 도입.

특히:

1. 공기업과 모든 금융기관 및 비금융 공기업 간의 관계는 전적으로 상업적인 측면에 기반을 두어야 한다.
  2. 공기업의 경제활동은 체납, 특혜 금융 혹은 다른 공기업으로부터의 기업 간 신용과 같은, 민간 경쟁업체보다 유리한 조건의 간접적 금융 지원으로부터 이득을 봐서는 안 된다. 공기업의 경제활동은 사기업에 주어지는 것보다 더 유리한 조건이나 비용에 에너지, 물, 혹은 토지와 같은 것을 제공받아서는 안 된다.
- 사기업과 동등한 세금 혜택
  - “장외(off market)” 자금 조달 이득의 금지
  - 3. 공기업의 경제활동은 공기업의 운영조건을 고려했을 때, 경쟁 민간 기업이 얻은 수익률과 같은 수익률을 얻어야 한다.
  - 장기적인 관점에서 경쟁업체들과 비슷한 수준의 수익률을 얻어야 함

3

**G. 공기업이 입찰자 혹은 공급자로서 공공 조달에 관여했을 때, 관련 절차들은 적절한 기준의 투명성에 의해 보호되고, 경쟁적, 비차별적으로 수행되어야 한다.**

○ 공공조달 참여의 경쟁 환경 조성

- 정부조달 가이드라인 도입 권고

# 제 4 장

## 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우

*공기업이 상장되어 있거나 비정부 투자자가 소유주 중 하나라면, 국가와 기업은 모든 주주의 권리를 이해하고, 기업 정보에 대해서 공정한 대우 및 접근을 보장해야 한다.*

3
2
1

4

○ 모든 주주가 공평한 대우를 받아야 함

- 국가는 다른 주주들이 국가를 불투명하고, 예측불가능하며, 불공평한 소유주로 인식하지 않게끔 해야 함



4

A. 국가가 공기업의 유일한 소유권자가 아닐 때 국가는 “OECD 지배구조원칙”의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 유일한 소유권자일 때는 모든 관련 부문의 완전한 실행을 위해 노력해야 한다. 주주 보호에는 다음이 포함된다.

1. 국가와 공기업은 모든 주주에 대한 공평한 대우를 보장해야 한다.
  - 소유권 실체는 비정부 주주에 대한 공정한 대우에 관련한 가이드라인 작성 의무
2. 공기업은 모든 주주에게 동등한 정보를 동시에 제공함으로써 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.
3. 공기업은 모든 주주와의 협의 및 소통을 위한 정책을 만들어야 한다.
4. 소수주주들이 이사 선출과 같은 기본적인 기업 의사결정에 참여할 수 있도록 주주 총회 참여가 가능해야 한다.
5. 국가와 공기업 간의 혹은 서로 다른 공기업 간의 거래는 시장 기준의 조건에서 이뤄져야 한다.
  - 주주들에 대한 공정한 대우를 보장하기 위해 국가와 공기업간, 공기업간의 거래는 시장 기준의 조건에서 이뤄져야 함

4

B. 모든 상장된, 그리고 가능한 경우에, 비상장 공기업들은 국가 기업지배구조 규범을 준수해야 한다.

- 상장, 비상장 공기업들은 국가 기업지배구조 규범을 그 구속력에 상관없이 따라야 함

C. 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 이에 대한 충분한 정보가 항상 비정부 주주들에게 제공되어야 한다.

- 관련 정보는 투자 시점에 공개되어야 하며, 투자기간 전반에 걸쳐 지속적으로 제공되어야 함

4

D. 공기업이 합작투자, 민관협력에 참여할 때, 계약 당사자는 계약상의 권리가 준수되고, 분쟁이 적시에, 객관적으로 조정될 수 있게끔 해야 한다.

- 관련 OECD 권고안들, 특히 “OECD 민관협력에 대한 공공 지배구조 원칙”과 “민간부문 인프라 참여에 대한 OECD 원칙”을 참조할 필요가 있음
- 민간 파트너와의 공식적 협정에는 예상치 못한 상황에 대한 각 파트너의 책임이 명시되어야 하며, 해당 기관 동안 분쟁 발생시 적기에 공정하게 해결되어야 함



## 제 5 장

### 주주 관계와 책임경영

**국가 소유권 정책은 주주에 대한 공기업의 책임을 완전하게 인정하고, 공기업이 주주와의 관계를 보고하도록 해야 한다. 공기업의 책임경영에 대한 국가의 기대도 분명히 해야 한다.**

4

3

2

1

5

- A. 정부, 국가 소유권 실체와 공기업은 법이나 상호 합의에 의해 명시된 주주 권리를 인지하고 존중해야 한다.
  
- B. 필요하고 가능한 경우에 상장된 혹은 대규모 공기업은 노동, 채권자, 영향을 받는 지역사회와 관련된 주주와의 관계를 보고해야 한다.
  
- C. 공기업 이사회는 사기와 부패를 방지하기 위해 필요한 내부 규제, 윤리, 준수 프로그램 및 방안을 마련하고, 실행하고, 감시하고, 알려야 한다. 이는 국가 규범에 기반을 두어야 하며, 국제적 의무에 준거하고, 공기업과 공기업의 자회사에 적용되어야 한다.

5

- D. 공기업은 기업 운영에 대해 강한 책임감을 가져야 한다. 이에 대한 정부의 기대는 공개되어야 하고 실행을 위한 방안이 도입되어야 한다.
  - 책임경영에 대한 높은 기준을 따라야 하며, 환경, 근로자, 공중보건 및 안전과 인권을 고려해야 함
    - OECD 다국적 기업 가이드라인, “노동에서의 기본원칙과 권리에 관한 ILO 선언”의 4가지 원칙과 “UN 기업과 인권 이행 원칙”과 같은 관련 국제 기준 준수
  - 다른 공공기관이 수행하는 것이 더 적절한 공공 서비스를 제공할 의무는 없음
    - 공기업의 책임감 있는 기업 운영에 대한 정부의 생각은 투명하게 공개되어야 함

5

E. 공기업은 정치적 활동을 재정적으로 지원하는 도구로 이용되어서는 안 된다. 공기업은 정치적 후원금을 내서는 안 된다.

- 정치 캠페인이나 활동의 자금줄이 되어서는 안 됨
- 정치적 후원금의 상업적 목적으로의 활용 금지



# 제 6 장

## 공시 및 투명성

*공기업은 높은 수준의 투명성을 준수하고, 상장기업과 동등한 수준의 회계, 공시, 준수 및 감사기준을 적용 받아야 한다.*

5

4

3

2

1

6

○ 재무, 비재무 성과에 대한 투명성 제고의 중요성

- 공기업의 보고 및 공시 요건을 결정할 때, 기업의 규모와 상업적 성향에 대한 판단이 필요 함

6

A. 공기업은 재무적, 비재무적 정보를 보고할 때, 국제적인 기업 공시 조건을 따라야 하며, 소유권자인 국가와 일반 대중이 관심 있는 영역을 포함해야 한다. 여기에는 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동들이 포함된다.

- 상장 기업의 공시요건과 같은 요건을 적용 받아야 함
  - 공기업은 재무, 운영 결과, 비재무 정보, 임금 정책, 이해관계자 거래, 지배구조와 거버넌스 정책, 기업 지배구조 강령 준수에 대해 공개해야 함
- 이사회와 주요 임원진의 보수의 공개는 개별적으로 해야 함
  - 공개되는 정보에는 사직 및 퇴직연금과 이사들에게 제공되는 특별 혜택이나 보수도 포함



6

기업의 생산능력, 규모에 관련한 정보의 예는 다음을 포함한다:

1. 기업의 목표와 목표 달성에 대한 보고 (완전소유 공기업에서는 국가 소유권 실체가 명시한 의무를 포함)
2. 공공정책 목표와 관련된 비용 및 자금조달 방법을 포함한 기업의 재무 및 운영 성과
  - 재무, 운영, 비재무적 성과에 대한 정보를 공개해야 함
3. 기업지배구조 강령 및 정책과 실행절차를 포함한 거버넌스, 소유권, 투표구조
4. 이사회 이사와 주요 임원의 임금 및 보수
5. 이사회 다양성 정책, 다른 기업 이사회에서의 역할, 이 역할이 공기업 이사회와 독립적인지를 포함한 이사회 이사의 자격, 선출 과정
  - 이사회 이사의 자격과 관련한 투명성 보장
    - 이사들의 자격, 임명 절차에 높은 투명성 기준을 부과하는 것은 공기업 이사회 전문성을 높일 수 있음
6. 예측 가능한 리스크 요인과 이를 해결하기 위한 조치들
7. 국가로부터 받은 보증을 포함한 재정적 지원, 계약 몰입과 민관협력을 통한 부채를 포함한 공기업을 대신해 만들어진 책무
  - 민관협력의 적절한 공개
8. 국가와 다른 관련 기관 사이의 물질적 거래
9. 근로자와 다른 이해관계자와 연관된 관련 사안들
  - 근로자와 다른 이해관계자와 관련한 사안들에 대한 정보 공개
  - 인적 자원에 대한 정보 공개

6

B. 공기업의 연차 재무제표는 높은 기준에 따라 독립적인 외부 감사를 받아야 한다. 특정한 국가 통제절차는 독립적 외부 감사를 대체할 수 없다.

C. 소유권 실체는 공기업에 대한 일관적인 보고를 하고, 연간 종합보고서를 발간해야 한다. 웹에 기반을 둔 커뮤니케이션을 통해 일반 대중과의 소통을 증진시킬 수도 있다.

- 종합데이터의 이용 방법 제공

# 제 7 장

## 공기업 이사회의 책임

*공기업의 이사회는 필요한 권한, 역량, 객관성을 갖고 전략적 가이드선스와 경영에 대한 감시를 수행해야 한다. 이사회는 진실 되게, 행동에 책임감을 가지고 임해야 한다.*

6
5
4
3
2
1

**7** A. 공기업 이사회에는 분명한 의무, 기업의 성과에 대한 최종적 책임이 부여 되어야 한다. 이사회의 역할은 법, 특히 기업법에 명시되어야 한다. 이사회는 소유권자에 대한 책임을 져야 하며, 기업의 최고의 이해를 도모할 수 있어야 하고, 주주들을 공정하게 대우해야 한다.

B. 공기업 이사회는 정부가 세운 광범위한 의무 및 목표에 기반을 두고 전략을 세우고, 경영진을 감독하는 기능을 효과적으로 수행해야 한다. 공기업 이사회는 CEO를 임명하고 해임할 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적 이익에 맞게 경영진의 임금수준을 결정해야 한다.

○ 고위 임원에 대한 보수는 경쟁적이어야 하지만 기업의 장기적 이익과 소유권자들의 이익에 반하는 방식으로 경영에 대한 성과를 주지 않도록 조심해야 한다.



7

C. 공기업 이사회 구성은 객관적이고 독립적인 판단이 가능하게끔 이뤄져야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사들은 능력을 바탕으로 임명되어야 하며, 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.

- 이사회 성과와 독립성을 효과적으로 유지하고 평가할만한 기제의 필요
- 상장 기업의 공시요건과 같은 요건을 적용 받아야 함
  - 공기업은 재무, 운영 결과, 비재무 정보, 임금 정책, 이해관계자 거래, 지배구조와 거버넌스 정책, 기업 지배구조 강령 준수에 대해 공개해야 함
- 이사회와 주요 임원진의 보수의 공개는 개별적으로 해야 함
  - 공개되는 정보에는 사직 및 퇴직연금과 이사들에게 제공되는 특별 혜택이나 보수도 포함

D. 독립적인 이사들은 객관적인 판단을 위협할 수 있는 기업, 경영진, 다른 주요 주주와 소유권 실체와의 이해관계나 관계로부터 자유로워야 한다.

7

E. 이사들이 이사회 의무를 객관적으로 수행하는 데에 있어 방해가 될 만한 이해관계의 상충을 방지할 방안과 이사회 절차에서의 정치적 개입을 제한할 방안이 실행되어야 한다.

- 이사의 이해관계상충 방지 및 정치적 개입의 제한 관련 방안 마련

F. 이사회 의장은 이사회 효율성에 책임을 져야 하며, 필요한 경우, 이사와 함께 국가 소유권 실체와의 소통을 위한 연락담당자의 역할을 할 수 있다. 모범적인 관행에서는 의장이 CEO와 분리되어야 한다.

- 이사회 의장의 역할
  - 리더십, 팀에 동기를 부여할 수 있는 역량, 서로 다른 관점과 접근법에 대한 이해, 갈등 해결능력과 개인적인 효과성과 역량이 필요함

7

G. 이사회에서의 근로자 대표가 의무사항이라면, 이것이 효과적으로 수행되고, 이사회 역량, 정보 및 독립성을 증진시킬 수 있는 방향으로 운영될 수 있게끔 해야 한다.

H. 공기업 이사회는 독립된, 자격 있는 이사로 구성된 전문 위원회 설립을 고려해서 이사회 감사, 리스크 관리 및 보수정책 관련 기능 수행을 지지해야 한다. 전문 위원회 설립은 이사회 효율성을 높여야 하며 전체 이사회 책임을 저해해서는 안 된다.

I. 공기업 이사회는 의장의 감독 하에, 매년, 잘 구조화된 평가를 통해 성과와 효율성을 평가해야 한다.

- 체계적인 평가절차의 마련의 유용성
- 모범적 사례에 기반을 둔 의장 책임하의 평가 수행
- 이사회에 대한 평가 결과 활용의 유용성

# PART 02

## 새로운 공기업 가이드라인에 따른 정책과제

### 발표 2

#### 공기업 지배구조에 대한 OECD 가이드라인(2015) 시사점

박 정 수 이화여자대학교 교수 / 이 민 창 조선대학교 교수





	<b>I. 서론</b>
	<b>II. OECD 가이드라인의 변화 내용 검토</b>
	1. 정부 역할의 변화와 공기업 (공기업 소유권 구조) 2. 시장에서의 공기업 역할 3. 관련 이해당사자와의 관계정립 4. 투명한 기관운영과 이사회의 역할
	<b>III. 정책적 시사점 제시</b>
	1. 공기업 소유권 관련 2. 시장에서의 공기업 역할 3. 이해관계자와의 관계정립 및 투명성 확보
	<b>IV. 결어</b>

## 서 론

### 이론

- “시장실패”에 대한 치유  
→ 국가소유기업 (혹은 공기업) 형성

### 실제

- 국가 운영에 관한  
철학적·제도적·전략적 배경  
반영되어 국가별/시대별  
다른 양상으로 설립·운영

다양한 배경 고려,  
효율성·투명성·책임성 있는  
공기업 운영 위해

OECD는 국제적으로 합의된  
운영 기준 담은 가이드라인('05, '15)  
제시

▶ 2015년 가이드라인은 공기업 거버넌스 구조에 대해 집중적 제안

- i 공기업의 운영과정에서 정치적 의도로 인해 과도하거나 부당한 경영개입 → 경영효율성 저해
- ii 공공정책의 목표 및 경제활동 관련 목표 모두 달성해야 하는 이중성의 문제

}

공기업 의사결정 왜곡 가능 ↑

⇒ 2015 가이드라인은 여기서 발생하는 문제 개선을 위한 대안을 적극적 반영

이화여자대학교  
EWHA WOMANS UNIVERSITY
3

## 서 론

- 공기업 운영과정에서의 정부 영향과 개입
- 공공기관 운영위원회 중심 공기업 소유권 구조 재편 이후, 정부의 경영개입
- 정부 국책 사업 추진 과정에서 과도한 부채 발생 등

다각적 측면에서 공기업 지배구조 및 정부개입 문제의 사회적 이슈화

⇒ 2015년 OECD 가이드라인은 우리나라 공기업 운영 메커니즘에도 많은 시사점 제공할 것

▶ 따라서 2015년 개정된 OECD 가이드라인의 내용검토 및  
우리나라 공기업정책에 대한 시사점 도출 통해 중장기적 공기업 운영 정책 방향 제시

이화여자대학교  
EWHW WOMANS UNIVERSITY
4

### 변화 내용 검토

#### 1. 정부 역할의 변화와 공기업 (공기업 소유권 구조)

**OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015)**

**OECD Principles of Corporate Governance (2005)**

**OECD Principles of Corporate Governance (1999)**

- 기업의 경제적 효율성 개선의 필수 요건: 기업 지배구조
- 소유와 경영의 분리 원칙 천명

주주의 권리보호, 주주의 동등한 대우, 법률상 보호되는 이해관계자의 권리존중, 공시 및 투명성 보장, 경영감독 및 주주와 기업에 대한 책임 등 이사회에 대한 방향제시

- 2005년, 2015년 가이드라인의 기본 골격 제공,
- 우리나라 공기업 정책에도 큰 영향

“공공기관 운영위원회”

이화여자대학교

5

### 변화 내용 검토

#### 1. 정부 역할의 변화와 공기업 (공기업 소유권 구조)

#### 2005년 OECD 가이드라인

- 소유권과 관련된 정부의 역할과 기본정신

“정부는 정통informed하고 책임감 있고 능동적인 소유자로서 역할을 수행하며, 명확하고 일관된 소유권 정책을 수립하여야 한다. 또한 전문성과 효율성을 갖고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.”

- 국가의 소유권 행사와 정부의 다른 기능과의 명확한 분리,
- 소유권 정책의 포괄적인 목적,
- 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권 정책의 집행방법 개발과 공표 명시

#### 2015년 OECD 가이드라인

- 소유권 관련 내용의 구체화

“국가는 일반 대중의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가의 소유권을 정당화할만한 목표들을 신중히 평가하고 공개해야 하며, 반복적으로 검토해야 한다.”

- 국가 소유권에 대한 근거
- 소유주로서 국가의 역할 (공기업의 자율성 보장 및 독립성 확보)
- 소유권 행사 기관의 주요 책임

이화여자대학교

6

## 변화 내용 검토 : 2. 시장에서의 공기업 역할

- ▶ 시장에서 공기업과 민간 기업의 공정한 경쟁에 대해서는 상당한 사회적 합의 이루어짐  
그러나 실제 제도와 관행에 의해 공공기관이 우월한 입장에서 민간 기업과 경쟁하는 경우 발생  
(특히, 공기업이 국가 정책을 수행하는 경우 지자체 등으로부터 우선적 사업 선정 및 지원받거나 재정지원의 우월적 지위 보장, 규제, 과제 등에서 혜택 받는 경우)

- ▶ 시장 기능의 작동을 보장하기 위해서

### 공기업의 경쟁 중립성 확보 중요

- 논의의 시작  
"경쟁 중립성: 공기업과 민간기업 간의 공정한 경쟁 환경 유지하기" (OECD, 2012)  
*Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*
- "국제 투자 및 다국적 기업에 대한 OECD 선언"  
(*OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*)  
  
"OECD 자유화 규약  
(*OECD Codes of Liberalisation*)"의 적용

## 변화 내용 검토 : 2. 시장에서의 공기업 역할

### 2015년 OECD 가이드라인

- 경쟁 중립을 보장할 수 있는 구체적 원칙
  - 공기업의 소유권 기능과 다른 공기업이나 시장규제에 영향을 줄 수 있는 국가기능의 확실한 구분
  - 기관의 권리 침해 시 공정한 법적·조정 절차 보장
  - 경제활동과 공공정책 목표 함께 추구 시, 비용 및 수익구조의 투명한 공시
  - 공공정책 목표에 대한 비용의 국가 부담
  - 경제활동 공기업에 대한 일반법, 세법 및 규제의 공정한 적용
  - 공기업의 공공 조달 관여시 절차의 경쟁적, 비사별적 수행

### 변화 내용 검토 : 3. 관련 이해당사자와의 관계 정립

▶ 완전한 국가 소유가 아닌 공기업의 이해관계자(지분있는 주주)가 있는 경우  
 모든 주주에게 **동등한 권리** 보장해야 함

- 정보에 대한 접근성 보장, 주주총회 의결권 행사 시 차별 없음 의미
  - 주주 비차별의 원칙은 경우에 따라서 다수 주식을 보유한 국가가 지분권share block을 통해 의결권 행사 가능 의미
  - 정보접근성은 국가가 다른 주주들 보다 경영관련 자료를 선취독 하여 활용하는 것을 보장하지 않음 의미

### 변화 내용 검토 : 3. 관련 이해당사자와의 관계 정립

#### 2005년 OECD 가이드라인

- 주주의 공평한 대우
 

“ 정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 「OECD 기업지배구조 원칙」에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다.”
- 이해관계자와의 관계
  - 공기업 지분을 소유한 이해관계자(주주)에 대한 의무 이해 및 반영,
  - 상장 공기업 및 순수 공공정책 목표 추구하는 공공기관도 이해관계자와의 관계 보고 의무

#### 2015년 OECD 가이드라인

- 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우
 

“공기업이 상장되어 있거나 비정부 투자자가 소유주 중 하나라면, 국가와 기업은 모든 주주의 권리를 이해하고, 기업 정보에 대해서 공정한 대우 및 접근을 보장해야 한다.”
- + 주주관계와 책임경영에 대한 내용 추가
  - 주주에 대한 공기업의 책임인정,
  - 주주와의 관계 보고하도록 하여 책임경영의 기초 천명

“국가 소유권 정책은 주주에 대한 공기업의 책임을 완전하게 인정하고, 공기업이 주주와의 관계를 보고하도록 해야 한다. 공기업의 책임경영에 대한 국가의 기대도 분명히 해야 한다.”

## 변화 내용 검토 : 4. 투명한 기관운영과 이사회 역할

### 2005년 OECD 가이드라인

- 투명성 기준에 관한 일반적 선언 및 구체적 지침

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

- 투명성 확보를 위한 다양한 조치  
: 종합보고서, 감사 및 정보 공개

- 이사회의 책임

“공기업 이사회는 전략적 경영지문 및 경영감시를 수행하는데 필요한 권한, 전문성 및 객관성을 가져야 한다. 이사회는 성실, 정례하게 임무를 수행하며, 이사회 활동에 대한 책임을 져야 한다.”

### 2015년 OECD 가이드라인

- 투명성확보를 위한 다양한 조치

“공기업은 높은 수준의 투명성을 준수하고, 상장기업과 동등한 수준의 회계, 공시, 준수 및 감사기준을 적용 받아야 한다.”

+ 국가와 일반 대중이 관심 있는 영역, 공공이익을 위해 수행하는 공기업의 활동이 새롭게 추가

- 이사회의 책임

“공기업의 이사회는 필요한 권한, 역량, 객관성을 갖고 전략적 가이드선스와 경영에 대한 감시를 수행해야 한다. 이사회는 진실되게, 행동에 책임감을 가지고 임해야 한다.”

## 정책적 시사점 : 1. 공기업 소유권 관련

- ▶ 공기업 소유권 관련 OECD 가이드라인의 변화

1. 소유권 기구의 위상과 기능 재분배에 관한 문제
2. 기능적 측면에서 소유권 관련 지배구조의 점검과 재배분의 문제

- ▶ '05년, '15년 가이드라인 모두 '소유권 행사 기관의 명확화와 기능정립' 강조

- ▶ 소유권 기능에 관한 국제적 추세는 소유권 주체에 집중  
(→ 공기업 임원 임면, 경영목표 설정, 경영공시, 성과평가, 경영전문성 제고 등)

주무부처가 공공기관에 대해 정책, 규제기능에 입각하여 통제권 행사

⇒ 이중 구조로 인한 여러 문제점 양산

## 정책적 시사점 : 1. 공기업 소유권 관련

▶ 공공기관/주무부처/공공기관운영위원회 관계의 재검토 필요

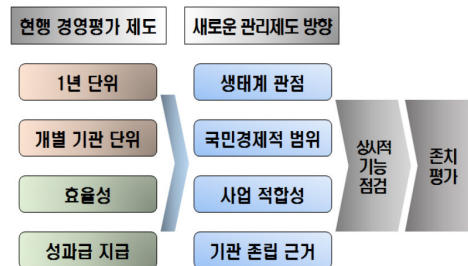
- 많은 영역에서 나타나는 주무부처의 세세한 통제의 종결 위해

“상시적 기능전감” 기능의 설계에서

정부의 역할은 제한적, 사후적인 것이 바람직

2015년 OECD 가이드라인의

“소유에 대한 근거를 반복적으로 확인”  
해야 한다는 기본방향과 부합



## 정책적 시사점 : 2. 시장에서의 공기업 역할

- ▶ 공기업의 공정한 시장경쟁(또는 시장 개입)의 문제  
→ 정책 사업 추진으로 야기된 공기업 부채 원인 및 관리 기준의 필요하다는 주장

- ▶ 이와 관련한 2015 OECD 가이드라인의 방향:

- 공공정책을 목적으로 하는 경우 정부에서 비용조달, 수익구조 공개
- 입찰과 공급자 기능을 할 경우 투명한 절차 및 경쟁적 비차별적 사업 수행 강조

- ▶ 그러나 진행 중이거나 예정인 국가 정책 사업 → 권고의 충실한 수용 어려움

'15-'19국가재정운용계획: 공기업의 구분회계 강조, 다른 한편으로는  
재정과 공기업 투자의 혼용을 보다 적극적으로 운용될 것 천명

- ▶ 부채관리는 사전통제 방식으로 진행(경영효율화, 비핵심자산 매각, 사업조정 등 부채감축 방안 추진)  
→ OECD가 권장하는 자율경영과는 차이를 보임

## 정책적 시사점 3. 이해관계자와의 관계 정립 및 투명성 확보

### ▶ 이해관계자와 관계 정립

- 2015년 OECD가이드라인 준수를 위해서는 법·제도적 장치와 운영 현실 간 괴리 극복 필요
  - i 공기업 유형별 필요한 이해관계자의 유형과 준수 사항 범주에 관한 체계적인 검토,
  - ii 이해관계자 관계 정립에 관한 정기적인 보고서 발간 혹은 정보공개 등 추진 필요

### ▶ 투명성 확보

- 투명성확보를 위한 OECD 의 권장 방안: 연차보고서의 발간
- 우리나라는 형식과 제도는 OECD 지배구조 지침에 부합/실질은 형식적 운영
  - 임원추천위원회, 이사회 의 형식적 운용, 소유주체의 연차보고서 미발간, 사전적 통제기제에 의존
- 현존 제도의 실효성 높이는 방향의 검토필요
  - 정보공시 항목 검토, 공시 정보의 검증 및 사후조치 방안 마련과 지속적 집행, 이해관계자에 대한 소통방식 다각화와 인센티브 제공
  - 소유권 주체(부처:정책관리), 조정기관(기재부:성과관리), 이사회(적무관리 수행) 간 견제기능 재설계

## 결 어

### 공기업 소유권 구조

- 공기업 소유 근거 규정 및 반복적 검토,
- 소유권 행사주체의 명확화 및 기능재조정  
→ 공기업 자율성 보장

### 시장에서 공기업의 역할

- 공기업의 경쟁중립 보장 위해, 시장경쟁에서 우월적 지위를 보장받지 않도록 제도·관행·규제·과세·공기업 내부지침 및 규정 등 검토 필요



### 관련 이해당사자와의 관계 정립

- 대규모 공기업 및 공공정책목표를 추구하는 모든 공공기관에 대해 각 유형별로 이해관계자 보고를 포함한 정기적 보고서 발간 등 검토 필요

### 투명성

- 새로운 제도 형성보다 현존 제도의 실효성 높이는 방안 모색 필요
- 이사회 의 기능보강, 실질적으로 기능하도록 책임강화 필요

## 결 어

- ▶ 최근 진행되는 공공기관 합리화 및 정상화 대책은 주로 부채관리, 방안 경영개선에 초점
  - 중장기적으로 OECD의 제언(공기업 자율보장 및 책임경영)과 다른 효과 발생시킬 가능성
  - 근본적 차원에서 공기업 低성과의 원인에 대한 진단과 처방을 통한 지속 가능한 개혁 유인을 제공하지 못할 가능성
- ▶ 공기업의 원천적 문제에 대한 해결에 2015 OECD 가이드라인의 시사점  
(적정수입 보장 못하는 낮은 공공요금, 낙하산 인사, 공공기관에 대한 과도한 관연, 정치적 사업의 수행 등)

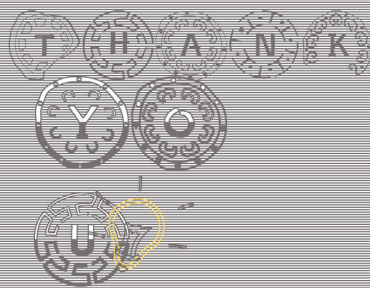
## 결 어

- ▶ 이러한 원천적 문제 해결을 위한 공기업 개혁의 방향
  - ‘공유지 비극’ 예방할 수 있는 지배구조 및 관리시스템 구축
    - 앞으로도 공기업으로 존속하는 기관의 경우 지속가능한 경영을 담보할 수 있는 정부-공공기관-국민 간 적절한 역할 및 책임분담체계와 제도적 기반 구축에 역점  
특히, 공기업 자율책임경영체제의 효과적 작동을 위한 공기업 내외부의 지배구조 구축 및 운영 중요
  - 공기업 지배구조의 핵심 요소인 임원 인사제도 개선
    - 공적 소유권제도 특성상 임원 인사제도 설계 및 운영에 있어 정치, 행정과정을 통한 통제 및 관리 수반은 필연적  
효율적 공기업 지배구조 구축 위해서는 임원 인사제도 설계 및 운영의 ‘탈정치화’ 지향이 중요  
소유와 경영의 분리원칙에 입각하여 소유권 기능을 담당하는 정부 기관 역할 구조 설계 필요

## 결 어

▶ 이러한 원천적 문제 해결을 위한 공기업 개혁의 방향

- 공기업 경영의 탈정치화와 시장화
  - 공기업의 '기업'으로서의 실체성 확보
  - 명확한 재산권 정의로 공기업 소유자와 이해관계자에 대한 유인구조의 재구축 필요
- 공기업의 미래상에 기초한 다원적인 공기업 관리정책의 추진
  - 축소지향형 공기업 개혁 기초에서 탈피, 공기업의 핵심(잠재) 역량 활용한 국민경제 성과제고 노력 필요
  - 지속적 성장발전 도모 기관, 민영화 추진 대상 기관, 구조조정 필요 기관 등 공공기관 구분, 각 유형별 공기업 특성에 부합하는 다차원적 정책 설계 및 운용 필요



## 발표2 [참고]

## [2015년 국가소유기업의 기업 지배구조에 대한 OECD 가이드 라인의 정책적 시사점

박 정 수 이화여자대학교 교수 / 이 민 창 조선대학교 교수

### I. 서 론

이 연구는 2015년 새롭게 개정된 [국가소유기업의 기업 지배구조에 관한 OECD 가이드 라인]의 내용을 확인하고, 이들 변화된 내용이 우리나라 공기업 정책에 주는 시사점을 정리하여 제시하려는 시도이다.

국가소유기업 혹은 공기업(이하 공기업)이 어떻게 형성되었는지를 설명하는 이론적 근거는 일반적으로 “시장실패” 현상에 대한 설명으로부터 시작되고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 다시 말하면, 시장에서 가격이 결정되고 결정된 가격에 따라 자원 배분이 이루어지는 시장 메커니즘에 따라 공급되기 어려운 서비스들에 대해 정부가 개입하여 직접 서비스를 제공하는 한 형태로서 공기업이 존재하게 된다는 것이다. 그러나 이런 이론적 설명에도 불구하고 현실 세계에서 공기업은 국가별로 시대별로 각기 다른 양상으로 설립되고, 운영되어 왔다. 어떤 나라에서는 국가가 직접 제공하는 서비스가 다른 나라에서는 완전히 시장 메커니즘을 통해 제공되기도 하는 등 사실상 단순한 시장실패 현상에 대한 치유 차원의 개입이 아니라 국가 운영에 관한 철학적·제도적·전략적 배경이 반영되고 있는 것이 현실이다. 예를 들자면, 소유권 행사 방식 하나만 보더라도 스웨덴, 핀란드, 뉴질랜드, 프랑스 등의 국가에서는 특정 정부 기관 소속의 독립기관이나 지주회사에 소유권을 집중화 하는 형태를 취하고 있고, 스위스나 헝가리와 같은 국가들은 재무부 등 특정 정부기관에 소유권이 집중되어 있음에도 불구하고 주무 부처들이 소유권을 행사할 수 있는 형태를 취하고 있으며, 영국, 독일 등의 국가에서는 주무 부처들이 소유권을 분산적으로 행사하는 형태를 취하고 있다.

이와 같은 다양한 배경을 고려하여 OECD는 회원국을 상대로 효율적이고 투명한 그리고 책임성 있는 공기업 운영을 보장할 수 있는 국제적으로 합의된 운영 기준을 담은 가이드라인을 제시하고 있다. 이 가이드라인은 어떻게 하면 각국의 정부가 수동적 소유권 행사나 과도한 정부 개입으로 인해 발생할 수 있는 공기업 운영의 함정에 빠지지 않을 수 있는가에 대한 국제적으로 합의된 표준을 포함하고 있다. OECD는 2005년 최초로 이런 표준을 정리하여 *OECD Principles of Corporate Governance*를 제시한 바 있으며, 2015년에는 지난 10년간 새롭게 발견된 현상들을 반영하여



새롭게 업데이트 된 *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*를 제시하였다.

2015년의 가이드라인은 국가 소유권 관련 부분의 신설, 공기업의 설립 및 유지에 관한 명확한 근거 제시, 공기업 효율성에 관한 기준 명확화, 공기업의 특수성 관련 부분 명확화 등을 골자로 하여 대부분 정부가 시장 혹은 공기업 운영에 개입할 때 반드시 필요한 책임성 확보를 위한 사항을 제시하고 있다. 2015년 가이드라인이 공기업 거버넌스 구조에 관한 집중적인 제안을 제공하는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 그 첫 번째로는 각국의 공기업들이 그 운영과정에서 정치적인 의도에서 시작된 과도하거나 부당한 경영개입과 그로 인한 불명확한 공기업의 의무 및 공기업 경영 성과에 대한 책임성 문제가 대두되어 경영효율성을 저해하는 상황에 직면하는 경우가 있다는 점이다. 두 번째로는 공기업은 공공정책에서 정의한 목표와 경제활동에 관련된 두 가지 목표를 동시에 달성해야하는 이중성의 문제를 안고 있다는 점이다. 이런 특징들로 인해 공기업의 의사결정은 왜곡될 가능성이 높다는 점에 주목해 볼 필요가 있다. 즉, 일선 현장에서는 공기업의 궁극적인 소유자인 다수 대중(국민)의 이익과 거리가 먼 복잡한 의사결정 체계(관리자, 이사회, 소유자, 정부 부처, 입법부)에 의해 명확히 정의되지도 않고 책임성이 결여된 의사결정이 이루어지며, 이로 인해 공기업의 성과에 대한 책임도 모호해 지는 결과를 양산하게 된다. 2015년 가이드라인은 이런 문제점을 개선할 수 있는 대안을 보다 적극적으로 반영하여 좋은 공기업 거버넌스 구조와 책임성 확보에 필요한 사항들을 제안하는데 많은 노력을 기울인 것으로 볼 수 있다.

2015년 OECD의 가이드라인은 우리나라 공기업 운영 메커니즘에도 많은 시사점을 제공하는 것으로 볼 수 있다. 그 동안 우리나라 공기업 운영과정에서 정부의 영향과 개입이 많았던 것으로 지적되어 온 점, 2007년 “공공기관 운영에 관한 법률” 통과 이후 공공기관 운영 위원회 중심으로 공기업 소유권 구조를 재편한 이후 정부의 공기업 경영개입, 정부 국책 사업 추진 과정에서 과도한 부채의 발생 등 다각적인 측면에서 공기업 지배구조 및 공기업에 대한 정부 개입의 문제가 사회적 이슈로 대두되어 온 바 있다.

이런 이유로 인해 본 연구에서는 2015년 개정된 OECD 가이드라인의 내용을 검토하고 우리나라 공기업 관련 현황에 어떤 시사점을 제공하는지를 검토하여 중장기적인 공기업 운영 정책 방향 제시에 기여하고자 한다.

## II. 변화 내용 검토

### 1. 정부역할의 변화와 공기업(공기업 소유권 구조)

#### 1) 기존 논의

##### (1) OECD의 공기업 소유 지배구조 관련 논의

OECD에서 공기업 소유 지배구조에 관한 논의를 본격적으로 시작한 것은 1990년대 후반부터로 볼 수 있다. 1999년 OECD Ad Hoc Task Force in Corporate Governance가 발간한 OECD Principles of Corporate Governance에는 회원국이 건전한 공기업 지배구조를 구축하기 위한 공통적으로 중요하고 핵심적인 것으로 인정되는 사안들을 반영한 하나의 원칙을 제시한 것이다. 이 보고서의 내용을 살펴보면, OECD는 기업 지배구조가 기업의 경제적 효율성을 개선하는데 필수적인 요건인 것으로 이해하고 있으며, 가장 중요한 원칙으로 소유와 경영을 분리하는 것을 천명하고 있다. 좀 더 구체적으로는 주주의 권리보호, 주주의 동등한 대우, 법률상 보호되는 이해관계자의 권리 존중, 공시 및 투명성 보장, 경영감독 및 주주와 기업에 대한 책임 등 이사회의 역할 등에 관한 방향을 제시하였다. 이 원칙의 제시는 이후 2005년 가이드라인과 2015년 가이드라인의 기본적인 골격을 제공하였으며, 이들 중 상당 부분은 현재까지 고수되고 있거나 확장되고 있다.

##### (2) 한국의 공기업 소유권 체계 관련 논의

공기업 소유권 구조는 공공기관의 내부 지배구조의 형성에 영향을 미치고, 그로 인해 정부가 공기업에 미치는 영향력의 범위가 달라질 뿐만 아니라 공기업에 대한 경영감독기구의 구성 방식, 감사기구의 구성이나 운영 형태에도 영향을 미친다. 이는 공기업 소유권 체계의 구조가 정부의 산업정책 및 규제정책의 영향 범위와 직결된다는 의미이기도 하다. 상당히 많은 나라에서 독립된 소유권 기관을 운영하는 이유는 공기업의 직접적 수요자 혹은 공급자가 되는 정부기관의 영향과 공기업의 지배구조를 분리하여 정부의 시장 개입에 의한 영향을 최소화하려는 데 그 목적이 있다.

1999년 OECD의 기업 지배구조 원칙 천명은 국내 공기업 관련 연구 및 경영 현장에도 많은 시사점을 제공하였다. 우리나라의 경우 2007년 이후 “공공기관 운영 위원회”를 설립하여 공공기관의 운영에 관한 사항을 독립적으로 관장하도록 하고 있다. 그러나 한국의 공공기관 운영 위원회가 OECD가 제시한 독립적 운영 보장의 범주에 충분히 부합하는 것인지에는 상당히 많은 의견이 존재하고 있다. 먼저 2005년과 2015년 가이드라인의 변화 내용을 살펴보고 이 글의 제3장에서 관련 문제점과 시사점을 제시해 보기로 한다.

## 2) 2005년 OECD 가이드라인의 내용 개요

2005년 OECD 가이드라인에는 국가 소유권의 근거에 관련된 내용이 독립된 장으로 편재되어 제시되지는 않았다. 그러나 소유권과 관련된 정부의 역할과 기본정신은 천명하고 있다.

**“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.”**

이 기본 정신에 따라 국가의 소유권 행사가 공기업의 경영활동에 영향을 미칠 수 있는 정부의 다른 기능과 명확히 분리되어야 하는 것, 특히, 소유권 정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권 정책의 집행방법 등을 개발하고 공표해야 함을 명시하였다. 2005년 가이드라인의 내용에 포함되어 있는 소유권 관련 내용을 모아서 정리해 보면 다음과 같다.

- 40. A. 정부는 소유권정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 관한 정부의 역할 및 소유권정책의 집행방법 등의 정책을 개발하고, 공표하여야 한다.
- 45. B. 정부는 공기업의 일상 경영에 간섭하지 말아야 하며, 공기업이 주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에게 완전한 경영 자율권을 보장하여야 한다.
- 49. C. 정부는 공기업 이사회가 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 이사회 독립성을 존중해야 한다.
- 55. D. 소유권기능은 정부 부처 내에서 명확하게 인정되어야 한다. 소유권 기능의 분리는 조정기관(coordination body)을 설립으로 용이하게 달성 가능하며, 또는 더욱 적절한 방법으로는 소유권기능을 집중화하는 방법이 있을 수 있다.
- 63. E. 조정기관 또는 소유권행사기관은 의회 등 대외기관에 대해 설명할 의무가 있으며, 최고감사기관을 포함한 다른 정부기관 등과 명확한 관계가 설정되어야 한다.
- 70. F. 적극적인 소유권자로서 정부는 각각의 공기업의 관련법령에 따라 소유권을 행사하여야 한다.
- 74. 소유권행사기관의 주요 책임은 아래와 같다.
  - 주주총회에 참석하여 국가의 주주권 행사
  - 체계적이고 투명한 이사 임명절차를 확립, 이사 임명절차에 적극적인 참여
  - 공기업의 성과 평가 및 정기적인 모니터링을 위하여 보고 시스템 구축
  - 법령체계 및 정부소유권 차원에서 허용된다면, 외부감사 및 특정 정부감사기관과 상시 협의 유지
  - 공기업의 장기적인 이익을 고려하며, 유능한 전문가들을 영입할 수 있을 정도의 이사회 이사 보상 절차 및 방법 개발

### 3) 2015년 OECD 가이드라인의 내용 개요

2015년 가이드라인에서는 2005년 가이드라인의 정책을 이어받아 보다 별도의 챕터로 구체적이고 상세한 소유권 관련 내용이 기술되어 있다. 정부의 소유권 행사 이유 및 목적, 소유권자로서 국민의 지위 명시 등을 통해 보다 선명하게 명시하고 있다.

**“국가는 일반 대중의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가의 소유권을 정당화할만한 목표들을 신중히 평가하고 공개해야 하며, 반복적으로 검토해야 한다.”**

OECD는 개정된 2015년 가이드라인에서 공기업의 최종 소유권자가 정부가 소유권을 행사하는 국가의 국민임을 명시하고, 공기업의 궁극적인 목표가 사회가치의 극대화임을 밝히고 있다.

- 국가 소유권에 대한 근거
  - A. 공기업의 최종 목표는 효율적인 자원 배분을 통한 사회가치의 극대화다.
  - B. 정부는 소유권 정책을 마련해야 한다. 정책은 국가 소유권에 대한 전반적인 근거, 공기업 지배구조에서의 국가의 역할, 국가의 소유권 정책 실행 방식, 정책 실행과 관련된 정부 기관 및 부처의 역할 및 책임을 규정해야 한다.
  - C. 소유권 정책은 적합한 정치책임 절차의 적용을 받아야 하며 일반 대중에 공개되어야 한다. 정부는 소유권 정책을 주기적으로 검토해야 한다.
  - D. 국가는 개별 공기업의 소유에 대한 근거를 규정하고 반복적으로 검토해야 한다. 개별 공기업 혹은 공기업의 단체들이 달성해야 하는 정책적 목표들은 관련 당국에 의해 분명하게 규정되고 공개되어야 한다.

또한 OECD는 소유주로서 국가의 역할에 관해서도 명백히 정의하여 제시하고 있다. 그 핵심은 공기업의 자율성 보장과 독립성 확보이다. 이와 더불어 행정부 내의 소유권 실체가 갖는 의무와 책임을 명시하고 있다. 이와 관련된 핵심내용들을 정리해 보면 다음과 같다.

- 소유주로서 국가의 역할
  - A. 정부는 공기업 운영의 바탕이 되는 법적 형태를 간결화하고 표준화해야 한다. 공기업의 운영 관행은 일반적으로 인정되는 기업 규범을 따라야 한다.
  - B. 정부는 공기업의 완전한 운영 자율성을 보장해 정해진 목표를 달성케 하고, 공기업 운영에 개입해서는 안 된다. 주주로서 정부는 공기업의 목표를 불투명한 방식으로 재규정하지 말아야 한다.
  - C. 국가는 공기업 이사회가 책임을 다 할 수 있게 하고, 독립성을 존중해야 한다.
  - D. 소유권 행사는 행정부 내에서 분명히 확인되어야 한다. 소유권 행사는 단일 소유권 실체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 때엔 조정기관을 통해 수행되어야 한다. “소유권 실체”는 의무를 수행하기 위한 능력과 역량을 갖춰야 한다.
  - E. 소유권 실체는 대의기관에 책임을 져야 하며, 국가 최고 감사기구를 포함한 관련 공공단체와 명확히 규정된 관계를 가져야 한다.
  - F. 국가는 정보에 입각한, 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 기업의 법적 구조에 맞게 소유권을 행사해야 한다.



#### □ 소유권 행사 기관의 주요 책임

- 주주총회에 참가해 효과적으로 투표권을 행사하는 것
- 지분의 전체 혹은 다수를 보유하고 있는 공기업에 체계적인, 성과주의의, 투명한 이사회 임명 절차를 수립해 모든 공기업의 이사회 임명절차에 참여하고, 이사회의 다양성에 기여하는 것
- 재정 목표, 자본 구성, 위험 감수도와 같은 공기업의 목표 및 의무를 설정, 실행, 감시하는 것
- 보고 체계를 갖춰 소유권 실체가 주기적으로 공기업 성과를 감시, 감사 및 평가하고, 적용되는 기업 지배구조 기준에의 준수를 감시 및 감독하는 것
- 어떤 정보를 어떠한 방법으로, 정보의 질을 유지하면서 공개할지 결정하는 공시 정책을 도입하는 것
- 법률 시스템과 국가의 소유권 정도에 의해 허용이 되고, 적절한 만큼 외부감사인과 특정 국가 규제기관과의 소통을 유지하는 것
- 공기업의 중장기적 이익을 도모하고, 자격 있는 전문가 유치를 위해 공기업 이사회에 대한 명확한 보수정책을 수립하는 것.

## 2. 시장에서의 공기업 역할

### 1) 기존 논의

공기업의 생성 원리를 살펴보면 이론적으로 시장실패가 발생하는 공공서비스 영역에 대해서 공공기관이 서비스를 제공하게 한다는 것이 기본 취지이다. 그러나 산업의 발전 및 경제성장과정에서 발생하는 서비스 영역의 통합 및 분화 등은 최초 설정한 시장실패 영역의 변화를 수반하는 것이고, 민간 기업의 시장 진출 시도 과정에서 공기업과 경쟁은 불가피해진다. 이 상황에서 시장기능의 작동을 보장하기 위해서는 공기업의 경쟁 중립성 확보가 중요한 이슈가 된다. 2015년 OECD 가이드라인에서는 이와 같은 점에 관한 공기업의 시장 활동 방식과 범위를 제안하고 있다. 공기업의 시장경쟁 중립성에 관한 논의는 2012년 발간된 OECD의 보고서 “*경쟁중립성: 공기업과 민간기업 간의 공정한 경쟁 환경 유지하기 (Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business)*”에서 그 출발을 찾아볼 수 있다. 이 보고서에서는 공기업과 민간기업의 공정 경쟁을 보장하는 OECD 회원국의 모범적 사례를 소개하고 있다. 이와 관련하여서는 공기업과 공기업의 민간 경쟁업체들은 내국민 대우 및 시장진입에 있어 공평한 대우를 받아야 한다는 점을 명시한 “*국제 투자 및 다국적 기업에 대한 OECD 선언 (OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)*”과 “*OECD 자유화 규약 (OECD Codes of Liberalisation,)*”의 적용도 이에 포함된다.

## 2) 변경내용개요

공기업의 경제활동이 다른 공기업이나 민간 기업과 공정하게 경쟁할 수 있도록 특정 공기업에 유리하거나 불리하지 않도록 해야 한다는 점은 사회적인 공감대를 얻기 쉬울 뿐만 아니라 상당부분 합의되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 실제로는 제도와 관행에 의해 공공기관이 보다 우월한 입장에서 시장 기업과 경쟁하는 경우도 있고, 이와 같은 관행을 어떻게 개선해 나갈지, 경쟁을 위한 구체적인 변화 방향은 무엇인지에 대한 합의는 확인하기 힘들다. 특히, 공기업이 국가 정책을 수행하는 경우, 지방자치단체 등으로부터 우선적인 사업 선정 및 지원을 받게 되거나 재정 지원의 우월적 지위 보장, 규제, 과세 등의 혜택을 받는 경우도 있다. 2015년 OECD 가이드 라인에서는 이와 같은 점들을 지적하고, 경쟁 중립을 보장할 수 있는 구체적인 원칙들을 천명하고 있다.

- A. 공기업의 소유권 기능과 다른 공기업이나 시장규제에 영향을 줄 수 있는 국가 기능이 확실히 구분되어야 한다.
- B. 채권자, 경쟁자를 포함한 이해 당사자와 기타 이해관계가 있는 기관들은 자신들의 권리가 침해됐다 판단했을 때 공정한 법적, 조정 절차를 통해 보상을 받을 수 있어야 한다.
- C. 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구할 때, 주요 활동 부분에 대한 비용 및 수익구조가 투명하게 공시되어야 한다.
- D. 공공정책 목표에 대한 비용은 국가로부터 조달돼야 하며, 공개돼야 한다.
- E. 경제활동을 하는 공기업들은 일반법, 세법 및 규제의 적용으로부터 예외가 되어서는 안 된다. 법 및 규제는 공기업과 다른 시장 경쟁자들을 부당하게 차별해서는 안 된다. 공기업의 법적 형태는 채권자들이 권리를 주장하고, 파산 절차를 시행할 수 있게끔 허용해야 한다.
- F. 공기업의 경제활동이 시장과 일관된 요건의 에퀴티 파이낸스를 활용할 수 있어야 한다.
  1. 공기업과 모든 금융기관 및 비금융 공기업 간의 관계는 전적으로 상업적인 측면에 기반을 두어야 한다.
  2. 공기업의 경제활동은 체납, 특혜 금융 혹은 다른 공기업으로부터의 기업 간 신용과 같은, 민간 경쟁업체보다 유리한 조건의 간접적 금융 지원으로부터 이득을 봐서는 안 된다. 공기업의 경제활동은 사기업에 주어지는 것보다 더 유리한 조건이나 비용에 에너지, 물, 혹은 토지와 같은 것을 제공받아서 안 된다.
  3. 공기업의 경제활동은 공기업의 운영조건을 고려했을 때, 경쟁 민간 기업이 얻은 수익률과 같은 수익률을 얻어야 한다.
- G. 공기업이 입찰자 혹은 공급자로서 공공 조달에 관여했을 때, 관련 절차들은 적절한 기준의 투명성에 의해 보호되고, 경쟁적, 비차별적으로 수행되어야 한다.

### 3. 관련 이해당사자와의 관계정립

#### 1) 기존 논의

공기업이 완전한 국가 소유가 아닌 이해관계자 혹은 주주의 소유 지분이 있는 경우에는 모든 주주에게 동등한 권리를 보장해야 한다. 이 경우, 동등한 권리란 정보에 대한 접근성, 주주총회의 의결권 등에서 차별을 받지 않아야 한다는 것이다. 주주의 동등한 권리를 보장한다는 비차별의 원칙이 소수 보호를 의미하는 것은 아니다. 이는 경우에 따라서는 다수 주식을 보유한 국가가 지분권(share block)을 통해 의결권을 행사할 수 있다는 것을 의미한다. 정보 접근성의 경우, 국가가 다른 주주들 보다 먼저 재무보고서나 경영 관련 자료를 취득하여 활용하는 것을 보장하지 않는다는 의미이다.

#### 2) 2005년 가이드라인

2005년 가이드라인에서는 공기업의 직접 이해관계자로서 주주의 권리 보호에 관한 내용을 직접적으로 언급하고 있다. 구체적인 내용을 발췌해 정리해 보면 다음과 같다.

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

##### ○ 주주의 공평한 대우에 관한 언급

- 95. A. 조정기관이나 소유권행사기관 및 공기업은 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다.
- 100. B. 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수하여야 한다.
- 104. C. 공기업은 모든 주주와의 협의 및 자문을 위한 적극적인 방안을 개발해야 한다.
- 106. D. 이사 임명 등의 공기업의 주요 의사결정에 참여하기 위한 소액주주의 주주총회 참석은 쉽게 가능해야 한다.

정부소유권 정책에서도 공기업 지분을 소유한 이해관계자(주주)에 대한 의무를 이해하고 반영해야 하며, 이해관계자와 관련된 관계에 대해서도 보고를 하도록 하고 있다. 이는 주체 혹은 공기업은 명확한 이해관계자 정책을 개발하고 적절히 공시할 것을 천명함과 동시에 정부는 이해관계자의 손해에 관한 의사결정을 할 수 있으므로, 이해관계자의 권리를 보호하는 메커니즘과 절차를 확립할 필요가 있음을 언급하는 것을 의미한다. 관련 내용을 정리해 보면 다음과 같다.



## ○ 이해관계자와의 관계에 관한 언급

113. A. 정부, 조정기관 또는 소유권행사기관 및 공기업은 법이나 상호 협의에 의하여 형성된 이해관계자의 권리를 인식·존중하여야 하며, 이에 관하여는 「OECD 기업지배구조원칙」을 준용하여야 한다.
117. B. 상장된 공기업 또는 대규모 공기업, 뿐만 아니라 순수한 공공정책목표를 추구하는 공공기관도 이해관계자와의 관계를 보고하여야 한다.
121. C. 공기업 이사회는 내부 윤리규범으로서 준법감시(compliance) 프로그램을 개발·이행하여야 한다. 이러한 내부 윤리규범은 국가의 규범에 기초하여, 국제적 규범들과 조화를 이루어야 한다.

## 3) 2015년 가이드라인

2015년 가이드라인에서는 2005년의 가이드라인을 이어 받아 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우에 관해 언급하고 있으며 몇몇 추가적으로 언급된 사항 중 주요 사항은 다음과 같다.

**“공기업이 상장되어 있거나 비정부 투자자가 소유주 중 하나라면, 국가와 기업은 모든 주주의 권리를 이해하고, 기업 정보에 대해서 공정한 대우 및 접근을 보장해야 한다.”**

## ○ 이해관계자(주주)와의 관계에 관한 언급

- A. 국가가 공기업의 유일한 소유권자가 아닐 때 국가는 “OECD 지배구조원칙”의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 유일한 소유권자일 때는 모든 관련 부문의 완전한 실행을 위해 노력해야 한다. 주주 보호에는 다음이 포함된다.
1. 국가와 공기업은 모든 주주에 대한 공평한 대우를 보장해야 한다.
  2. 공기업은 모든 주주에게 동등한 정보를 동시에 제공함으로써 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.
  3. 공기업은 모든 주주와의 협의 및 소통을 위한 정책을 만들어야 한다.
  4. 소수주주들이 이사 선출과 같은 기본적인 기업 의사결정에 참여할 수 있도록 주주총회 참여가 가능해야 한다.
  5. 국가와 공기업 간의 혹은 서로 다른 공기업 간의 거래는 시장 기준의 조건에서 이뤄져야 한다.
- B. 모든 상장된, 그리고 가능한 경우에, 비상장 공기업들은 국가 기업지배구조 규범을 준수해야 한다.
- C. 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 이에 대한 충분한 정보가 항상 비정부 주주들에게 제공되어야 한다.
- D. 공기업이 합작투자, 민관협력에 참여할 때, 계약 당사자는 계약상의 권리가 준수되고, 분쟁이 적시에, 객관적으로 조정될 수 있게끔 해야 한다.



2015년 OECD 가이드라인에서는 주주관계와 책임경영에 관한 내용도 추가되었다. 핵심적인 내용은 주주에 대한 공기업의 책임인정과 주주와 관계를 보고하도록 하여 책임경영의 기초를 천명한 것이다.

“국가 소유권 정책은 주주에 대한 공기업의 책임을 완전하게 인정하고, 공기업이 주주와의 관계를 보고하도록 해야 한다. 공기업의 책임경영에 대한 국가의 기대도 분명히 해야 한다.”

이와 관련된 내용 중 눈여겨 볼만한 것은 상장된 혹은 대규모 공기업은 노동, 채권자, 지역사회와 관련된 주주와의 관계를 보고하도록 한 점, 공기업이 정치적 활동을 재정적으로 지원하는 도구가 되어서는 안된다는 점을 명시한 대목, 그리고 공기업의 정치적 후원금을 금지를 명확히 한 점 등이다. 공기업의 내부 윤리와 관련해서는 명시된 내용 뿐만 아니라 내부 규제, 윤리, 준수 프로그램 및 방안을 만들어 국가 규범과 더 광범위한 규범 및 행동원칙을 따를 수 있도록 해야 한다는 점을 언급하면서, “*OECD 뇌물방지 협약 (OECD Anti-Bribery Convention)*” 준수 및 “*OECD 내부통제, 윤리 및 컴플라이언스에 대한 모범관행지침 (OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance)*” 권고사항의 실행을 권유하고 있다.

- 주주관계와 책임경영
  - A. 정부, 국가 소유권 실체와 공기업은 법이나 상호 합의에 의해 명시된 주주 권리를 인지하고 존중해야 한다.
  - B. 필요하고 가능한 경우에 상장된 혹은 대규모 공기업은 노동, 채권자, 영향을 받는 지역사회와 관련된 주주와의 관계를 보고해야 한다.
  - C. 공기업 이사회는 사기와 부패를 방지하기 위해 필요한 내부 규제, 윤리, 준수 프로그램 및 방안을 마련하고, 실행하고, 감시하고, 알려야 한다. 이는 국가 규범에 기반을 두어야 하며, 국제적 의무에 준거하고, 공기업과 공기업의 자회사에 적용되어야 한다.
  - D. 공기업은 기업 운영에 대해 강한 책임감을 가져야 한다. 이에 대한 정부의 기대는 공개돼야 하고 실행을 위한 방안이 도입돼야 한다.
  - E. 공기업은 정치적 활동을 재정적으로 지원하는 도구로 이용돼선 안 된다. 공기업은 정치적 후원금을 내서는 안 된다.

#### 4. 투명한 기관운영과 이사회 역할

##### 1) 기존 논의

공기업의 투명성에 관한 논의는 공기업의 내부 감사, 일정 기간을 두고 정기적으로 발행되는 종합보고서(연례보고서) 등이 일반적인 투명성 보장 메커니즘이다. 감사의 경우, 내부 감사제도의 운영과 함께 외부통제제도의 존재, 연차적인 외부 감사, 상당히 높은 수준의 회계 관리 제도 운영, 자료와 정보의 공개 등이 포함되어 있다. 이와 더불어 이사회 역할에 관한 논의들은 공기업의



임원 임면, 중요한 경영사항의 의결 등에 관한 언급과 함께 이사회의 책임과 성과 평가에 대한 논의가 진행되어 왔다. 이와 관련된 변화 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

## 2) 2005년 가이드라인

2005년 가이드라인에는 투명성 기준에 관해 일반적인 선언과 함께 구체적인 지침을 제시하고 있다.

**“공기업은 「OECD의 기업지배구조원칙」에 따라 높은 투명성 기준을 준수하여야 한다.”**

투명성 확보를 위한 조치들은 위에서 언급한 종합보고서, 감사와 함께 정보 공개를 포함한다. 정보공개 세부 항목은 다음과 같다.

○ 투명성 확보를 위한 다양한 조치

- 126. A. 조정기관 또는 소유권행사기관은 공기업 대하여 일관되고 종합적인 보고서를 작성하고, 공기업 전반에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다.
- 130. B. 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 확립해야 한다.
- 133. C. 공기업은(특히, 대규모 공기업) 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 한다. 특정 정부감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 대체할 수 없다.
- 136. D. 공기업은 상장기업에 적용되는 회계 및 감사기준의 대상이 되어야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 국제적으로 인정된 기준에 따라 공개하여야 한다.
- 141. E. 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 현안사항에 역점을 두고 공개해야 한다.

□ 공시되는 정보 예시

- 공기업 목표와 및 그 성과에 대한 구체적 보고서
- 공기업의 소유구조 및 투표(의결권) 구조
- 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위해 취해진 조치
- 국가로부터 받거나 약속받은 모든 재정지원 및 채무보증
- 관계기관(related entities)과의 중요한 거래내역

2005년 가이드라인에서 제시하고 있는 이사회의 책임 명시는 선언적 의미와 실천적 의미에서 다양하게 나타난다. 공식적으로 천명한 내용은 다음과 같다.

**“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.”**



## ○ 이사회 책임명시

159. 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 공정하게 대우하여야 한다.
164. B. 공기업 이사회는 소유권행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하여야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다.
169. C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있는 인물들로 구성되어야 한다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 좋은 관행이다.
175. D. 이사회에 종업원 대표자가 참석하도록 한 경우에는, 종업원 대표권이 효율적으로 행사되고, 이사회 의 실무적 기능·정보·독립성이 제고되는 데 기여할 수 있게 하는 방안이(mechanism) 개발되어야 한다.
178. E. 필요한 경우 공기업 이사회는 전체이사회 의 기능 수행을 보완하는 특별위원회(specialized committees)를 설립해야 한다.(특히 감사위원회, 경영 및 보상위원회)
185. F. 공기업 이사회는 매년 이사회 실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.

## 3) 2015년 가이드라인

2015년 가이드라인에서는 2005년 가이드라인의 연장선상에서 투명성 확보를 위한 다양한 조치를 언급하고 있다. 기본적으로는 아래와 같은 내용을 천명하고 있다.

**“공기업은 높은 수준의 투명성을 준수하고, 상장기업과 동등한 수준의 회계, 공시, 준수 및 감사기준을 적용 받아야 한다.”**

새롭게 반영된 주요 내용은 기업 공시에 국가와 일반대중이 관심 있는 영역을 포함한 점, 공공이익을 위해 수행하는 공기업의 활동을 포함한 점 등이다. 구체적인 내용을 정리해 보면 다음과 같다.



○ 공시 및 투명성

A. 공기업은 재무적, 비재무적 정보를 보고할 때, 국제적인 기업 공시 조건을 따라야 하며, 소유권자인 국가와 일반 대중이 관심 있는 영역을 포함해야 한다. 여기에는 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동들이 포함된다.

□ 기업의 생산능력, 규모에 관련한 정보의 예는 다음을 포함한다.

1. 기업의 목표와 목표 달성에 대한 보고 (완전소유 공기업에서는 국가 소유권 실체가 명시한 의무를 포함)
2. 공공정책 목표와 관련된 비용 및 자금조달 방법을 포함한 기업의 재무 및 운영 성과
3. 기업지배구조 강령 및 정책과 실행절차를 포함한 거버넌스, 소유권, 투표구조
4. 이사회 이사와 주요 임원의 임금 및 보수
5. 이사회 다양성 정책, 다른 기업 이사회에서의 역할, 이 역할이 공기업 이사회와 독립적인지를 포함한 이사회 이사의 자격, 선출 과정
6. 예측 가능한 리스크 요인과 이를 해결하기 위한 조치들
7. 국가로부터 받은 보증을 포함한 재정적 지원, 계약 몰입과 민관협력을 통한 부채를 포함한 공기업에 대신해 만들어진 책무
8. 국가와 다른 관련 기관 사이의 물질적 거래
9. 근로자와 다른 이해관계자와 연관된 관련 사안들.

B. 공기업의 연차 재무제표는 높은 기준에 따라 독립적인 외부 감사를 받아야 한다. 특정한 국가 통제절차는 독립적 외부 감사를 대체할 수 없다.

C. 소유권 실체는 공기업에 대한 일관적인 보고를 하고, 연간 종합보고서를 발간해야 한다. 웹에 기반을 둔 커뮤니케이션을 통해 일반 대중과의 소통을 증진시킬 수도 있다.

이사회와 관련하여도 명시적으로 방향을 제시하고 있다. 해당 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

**“공기업의 이사회는 필요한 권한, 역량, 객관성을 갖고 전략적 가이드선스와 경영에 대한 감시를 수행해야 한다. 이사회는 진실 되게, 행동에 책임감을 가지고 임해야 한다.”**

이사회와 관련하여 권한에 관한 제안들과 함께 이사회와 주요 임원의 임금 및 보수 공개, 이사의 자격 및 선출과정 공개, 근로자와 다른 이해관계자와 연관된 사안 공개 등 보다 다양하고 구체적인 의무 사항들에 대해서도 명시하고 있다.



○ 공기업 이사회 책임

- A. 공기업 이사회에는 분명한 의무, 기업의 성과에 대한 최종적 책임이 부여되어야 한다. 이사회 역할은 법, 특히 기업법에 명시되어야 한다. 이사회는 소유권자에 대한 책임을 저야 하며, 기업의 최고의 이해를 도모할 수 있어야 하고, 주주들을 공정하게 대우해야 한다.
- B. 공기업 이사회는 정부가 세운 광범위한 의무 및 목표에 기반을 두고 전략을 세우고, 경영진을 감독하는 기능을 효과적으로 수행해야 한다. 공기업 이사회는 CEO를 임명하고 해임할 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적 이익에 맞게 경영진의 임금수준을 결정해야 한다.
- C. 공기업 이사회 구성은 객관적이고 독립적인 판단이 가능하게끔 이뤄져야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사는 능력을 바탕으로 임명되어야 하며, 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.
- D. 독립적인 이사는 객관적인 판단을 위협할 수 있는 기업, 경영진, 다른 주요 주주와 소유권 실체와의 이해관계나 관계로부터 자유로워야 한다.
- E. 이사회가 이사회 의무를 객관적으로 수행하는 데에 있어 방해가 될 만한 이해관계의 상충을 방지할 방안과 이사회 절차에서의 정치적 개입을 제한할 방안이 실행되어야 한다.
- F. 이사회 의장은 이사회 효율성에 책임을 저야 하며, 필요한 경우, 이사회와 함께 국가 소유권 실체와의 소통을 위한 연락담당자의 역할을 할 수 있다. 모범적인 관행에서는 의장이 CEO와 분리되어야 한다.
- G. 이사회에서의 근로자 대표가 의무사항이라면, 이것이 효과적으로 수행되고, 이사회 역량, 정보 및 독립성을 증진시킬 수 있는 방향으로 운영될 수 있게끔 해야 한다.
- H. 공기업 이사회는 독립된, 자격 있는 이사로 구성된 전문 위원회 설립을 고려해서 이사회 감사, 리스크 관리 및 보수정책 관련 기능 수행을 지지해야 한다. 전문 위원회 설립은 이사회 효율성을 높여야 하며 전체 이사회 책임을 저해해서는 안된다.
- I. 공기업 이사회는 의장의 감독 하에, 매년, 잘 구조화된 평가를 통해 성과와 효율성을 평가해야 한다.
- J. 공기업은 이사회와 감사 위원회 혹은 그에 준하는 기업 조직의 감시를 받고, 이들에 직접적으로 보고되는, 효율적인 내부 감사절차를 만들어야 한다.

### Ⅲ. 정책적 시사점 제시

#### 1. 공기업 소유권 관련

공기업 소유권 관련 OECD 권고안은 기본적으로 두 가지 관점에서 그 변화를 이해해 볼 수 있다. 그 하나는 소유권 기구의 위상과 기능 재분배에 관한 문제이고, 다른 하나는 기능적 측면에서 소유권 관련 지배구조의 점검과 재배분의 문제이다.

2005년과 2015년 OECD 가이드라인에서 공통적으로 강조하고 있는 점은 소유권 행사 기관의 명확화와 기능 정립이다. 소유권 기능에 관한 국제적인 추세는 소유권 집중이다. 소유권 기능은 공기업 임원 임면, 경영목표설정, 경영공시, 성과평가, 경영전문성 제고 등을 말하는 것으로서 소유권 주체에 집중되고 있다. 반면 주무부처들이 공공기관들에 대해 정책·규제기능에 입각하여 통제권을 행사하고 있는 상황이다. 이와 같은 이중구조는 여러 가지 문제점을 양산하고 있다. 현실적으로 주무부처의 차관이 공공기관의 운영에 참여하게 되어 있으므로 주무부처의 공공기관 운영 영향이 매우 크다는 지적이 있다. 예를 들어 준정부기관의 경우, 임원 임명에 주무부처의 영향이 작용하고, 이들 기관의 경영감독 및 사업 감독이 주무부처에 부여되어 있어서 사실 상 정책과정을 통해 주무부처가 공공기관의 경영에 상당 부분 개입할 수 있게 되어 있다는 점이다.

이런 지적에 근거하여 공공기관과 주무부처, 그리고 공공기관운영위원회의 관계에 관한 보다 적극적인 재검토가 필요한 것으로 보인다. 예를 들어, 공공기관 운영에서 사업결정, 투자결정, 인사 등 많은 영역에서 나타나는 주무부처의 세세한 통제를 종결할 수 있는 전면적 재검토의 시행이 필요하며, 이를 위해서는 현재 추진 중인 주무부처 주관의 “상시적 기능점검” 기능의 설계에서 기능조정, 존치평가, 민영화 등 정부의 역할은 제한적이고 사후적인 것이 바람직할 것으로 보인다.

상시적 기능점검은 2015년 OECD 가이드라인의 “소유에 대한 근거를 반복적으로 확인”해야 한다는 기본 방향과 부합한다. 현재 공기업 상시적 기능점검 및 기능조정과 관련하여 정부는 ‘책임경영체제를 확립하기 위해 자율적 운영을 보장하여야 한다’라고 규정하고 있으나, 공공기관운영에관한법률에 의하면 사전통제기제로는 공공기관의 지정 및 신설 타당성 심사, 경영정보 공시, 고객만족도 조사의 실시, 기능의 적정성 점검, 경영혁신 추진, 보수기준 설정, 인력 통제, 중장기재무관리계획의 수립 등 예산통제, 운영계획의 수립, 결산서 제출, 경영지침(조직운영 정원 인사관리, 예산과 자금운용, 재무건전성 확보를 위해 기재부장관이 필요하다고 인정하는 사항) 등이 활용되고 있으며 이에 대한 세밀한 검토가 필요한 것으로 본다. 이와 더불어 사전적 인사 간여나 정책사업 추진 차단, 감사의 독립, 임원의 자율선임 및 임기 보장, 공공기관운영위원회의 독립성 제고, 합리적 요금설정기제 등을 소유권 주체에 부여하고 소유권 주체의 경영지침을 준수하지 않을 경우 불이익을 줄 수 있는 형태의 제도 설계를 통해 2015년 가이드라인에서 강조한 소유권 행사 명확화도 고려해 볼만 하다. 이와 같은 기능 조정을 위해서는 상임감사의 역할 재정립도 수반되어야 할 것이다.



공공기관에 대한 사후통제기제로는 경영실적평가와 감독(경영지침 이행), 감사원 감사, 국회의 통제 등이 존재한다. 그러나 운영 현실을 살펴 보면 경영실적 평가도 평가그룹(공기업1, 2, 준정부기관1, 2, 강소형 1, 2 등)내 상대평가의 문제가 상존하고 있어서, 최근에는 자율경영의 보장보다는 책임경영의 강제를 위한 수단으로 활용하고 있으며, 결과적으로 정치적 의사결정 기제를 활용하는 지배구조 문제는 여전히 남은 과제가 된다.

공기업 자율경영을 보장하기 위해 권위주의시대를 지나면서 공기업의 자율경영 환경이 개선되었으나, 오히려 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 시기에 들어서 사전 통제 위주로 회귀하는 모습이 나타나기도 하였다. 예외적인 사례를 찾아보면 이명박 정부 시절 경영자율권협약 대상기관(인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방, 부산항만)을 선정하고 차등적 자율성 부과를 시도한 정도이다. 2015년 OECD 지배구조 가이드라인 개정을 계기로 세계적인 공기업 자율성 보장 논의를 수용하고 획기적인 자율경영 체제로 전환해 나갈 필요가 있는 것으로 보인다.

## 2. 시장에서 공기업 역할

현행법에는 공기업의 시장 활동을 보장하고 있다. 그럼에도 불구하고 공기업의 시장 공정한 시장 경쟁 혹은 시장 개입의 문제가 대두되는 것은 주로 정책 사업 추진으로 야기된 공기업 부채 원인 및 관리 기준이 필요하다는 주장으로 요약해 볼 수 있다. 이와 관련해서 2015년 OECD 가이드라인은 명확한 방향을 제시하고 있다. 공공정책을 목적으로 하는 경우, 비용이 정부에서 조달되어야 하며, 수익구조가 공개되어야 한다는 점, 그리고 입찰과 공급자 기능을 할 경우에는 투명한 절차와 경쟁적 비차별적 사업 수행을 강조하고 있다.

이미 진행되거나 진행될 예정인 국가 정책 사업들을 살펴 보면, 이런 원칙이나 권고가 충실하게 수용되기는 어려울 수 있다는 지적을 해 볼 수 있다. 2015년 - 2019년 국가재정운용계획을 살펴보면, 공기업의 구분회계를 강조하고 있고 확산에 노력하고 있지만 다른 한편으로는 재정과 공기업 투자의 혼용이 보다 적극적으로 운용될 것임을 천명하고 있는 것이 확인된다. 현재 공공기관 사업별 구분회계 제도 도입을 위한 시범사업에 대해 운영평가를 실시하고, '15년 하반기 중 도입대상 확대 등 검토하고 있으며<sup>1)</sup> 이와 동시에 민간투자 활성화 및 공기업 역할 강화를 통한 투자재원 다변화를 모색하고 있다. 예를 들어 새로운 민자방식 도입(위험공유·손익공유형 등) 및 민간참여 제약 요인 해소로 민간자본을 적극 활용하고, 정부-공기업간 역할분담을 통해 공기업 투자를 보다 확대하여 부족한 재정 투자를 보완하려는 시도<sup>2)</sup>들이 진행되고 있다.

1) 1차 시범기관(7개, '14.下): LH, 수공, 철도, 한전, 가스, 예보, 중진공, 2차 시범기관(6개, '15.上): 석탄, 광물, 도로, 석유, 장학, 철도시설 등이다.

2) 공공사업에 대한 민간투자 활성화 및 공기업 투자 확대를 통한 재정투자 보완과 함께, 新기술 접목으로 SOC 건설·운영비 절감을 추진하고 있다. 그 예로는 신안산선 복선전철(3.2조원), 경인고속도로 지하화(9,513억원)등 민자 추진을 들 수 있다.



그럼에도 불구하고 여전히 부채관리는 사전통제 방식으로 진행되고 있다. 예를 들어 2017년까지 모든 공기업의 부채비율을 180% 수준으로 관리하기 위해 경영효율화비핵심자산 매각·사업조정 등 부채감축 방안을 추진하고 있는데 이런 정책 추진 방식 자체가 OECD가 권장하는 자율경영과는 거리가 먼 것으로 볼 수 있으며, 그동안 정부의 직접 투자 분야로 간주되어 왔던 SOC투자 관련해서도 부족한 재정 보완을 위한 공기업의 역할 강화를 강조하고 있는 상황이다.

이와 같은 현실은 주요 정책 기능을 담당하는 공기업으로 하여금 과도한 수익 등에 대한 요구와 함께 공공서비스 공급구조의 왜곡을 가져올 가능성이 크다. OECD 가이드라인의 지침을 수용한다면 공공정책의 공급과정에서 발생할 수 있는 불공정 경쟁을 방지하기 위해 우선적으로 사업 추진 과정에서 존재하는 공기업 친화적인 제도, 규제, 관행, 과세 등에 대한 현황 파악, 공기업 내부적으로 운영하는 입찰, 구매 및 사업 추진 규정 등에 대한 전반적인 현황 파악 및 조사가 필요한 상황인 것으로 보인다.

### 3. 이해관계자와 관계 정립 및 투명성 확보

#### 1) 이해관계자와 관계 정립

2015 OECD 가이드라인을 준수하기 위해서는 이해관계자와 관계 정립에 관하여는 법·제도적 장치와 운영 현실의 괴리를 메꾸려는 노력이 우선되어야 할 것으로 본다. 특히 공공기관의 유형에 따라서는 주주와 같이 투자 지분이 있는 이해관계자도 있지만, 그렇지 않은 경우에도 대해서도 관계 정립에 적용될 수 있는 원칙과 방향을 확인할 수 있다. 예를 들어 순수한 공공정책목표를 추구하는 경우에도 이해관계자의 관계를 보고하도록 한 점, 노동, 채권자, 영향을 받는 지역사회와 관련된 주주와 관계의 보고, 공기업 내부 윤리 규범으로서 준법감시 프로그램의 개발 운영, 모든 주주와 소통 및 협의를 위한 정책 개발, 정치적 활동에 관한 재정지원 금지, 충분한 정보 제공 등이 있다. 이와 같은 과제들 중 일부는 이미 제도적 장치가 있음에도 현실적으로 구현되지 않고 있는 경우도 있고, 경우에 따라서는 관련 내용을 충분히 인지하지 못하고 있는 경우도 있다. 2015 가이드라인을 준수하기 위해서는 i)공기업 유형별로 필요한 이해관계자의 유형과 준수 사항 범주에 관한 체계적인 검토, ii) 이해관계자 관계 정립에 관한 정기적인 보고서 발간 혹은 정보 공개 등을 추진해 볼 필요가 있는 것으로 보인다.

#### 2) 투명성 확보

OECD가 권장하는 투명성 확보의 가장 기본적인 전제는 연차 보고서의 발간이다. OECD 가이드라인 관련 분야들을 검토하면서 확인한 바와 같이 우리나라 공기업지배구조는 대표적인 이중구조의



형태를 보인다. 말하자면 형식과 제도는 OECD 지배구조 지침에 부합하나 실질은 매우 형식적으로 운영되고 있다는 점이다. 단적인 예로 2015-2016년 WEF의 세계 경쟁력 지표 보고서(Global Competitiveness Report)에 의하면 정치인에 대한 공공의 신뢰는 140개국 중 94위, 기업경영윤리 95위, 회계감사와 공시기준의 강도 72위, 기업이사회에 대한 유효성은 120위를 기록한 바 있다. 이는 전체 140개국 중 26위로 나쁘지 않은 것 같지만 첫 번째 부문인 제도영역은 69위를 기록하였다. 공기업도 마찬가지로 임원추천위원회, 이사회를 형식적으로 운용하고 있을 뿐만 아니라 소유주체는 연차보고서를 발간하지 않고 있는 것이 현실이다. 공기업의 자율 경영을 보장하고 사후적 통제기제를 활용하기보다는 사전적 통제기제에 의존하는 방식이 여전히 반복되고 있는 것으로 확인되는 것이다.

결국 공기업의 투명성 확보를 위한 관건은 새로운 제도의 도입이나 제도 보완에 앞서서 현재 존재하는 제도의 실효성을 높이는 방향의 검토라고 볼 수 있을 것이다. 정보 공시로 제공되는 항목들에 대한 검토, 공시 정보의 검증 및 사후조치 방안 마련 및 지속적인 집행, 일반 대중 및 이해관계자에 대한 소통 방식 다각화와 인센티브 제공 등이 선결 정책과제인 것으로 보인다.

이사회와 관련하여서는 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 소유권 주체(부처), 조정기관(기재부), 이사회 간의 견제 기능을 재설계하여 소유권 주체는 정책관리, 조정기관은 경영평가 등으로 성과관리, 이사회는 직무관리를 수행하는 방향의 기능재조정을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이는 OECD 가이드라인에서 전면적인 관리 감독 책임을 이사회에 부여하고 있는 것과는 차이가 있으나, 우리 현실에서 비교적 실현 가능성이 높으면서 기능할 수 있는 방안의 하나인 것으로 보인다. 특히 이사회 기능 보완과 책임 강화는 반드시 검토되어야 할 정책과제인 것으로 보인다.

## IV. 결 어

지금까지 이 연구를 통해 2005년에 최초로 제시되어 2015년에 개정된 공기업 지배구조 관련 내용 변화를 살펴보고, 관련된 정책적 시사점을 제시하였다. 2015년 OECD 가이드라인은 i)공기업 소유권 구조, ii) 시장에서 공기업의 역할, iii) 관련 이해당사자와의 관계 정립, iv) 투명성 확보 및 이사회 역할 등을 강조하고 있었다.

첫 번째로 공기업 소유권 구조 분야에서는 공기업 소유에 대한 근거의 규정 및 반복적인 검토, 소유권 행사 주체의 명확화 및 기능 재조정 등을 통한 공기업 자율성 보장이 가장 중요한 이슈이자 정책 과제인 것으로 확인되었다. 두 번째로 시장에서 공기업의 역할은 공기업의 경쟁 중립을 보장하기 위해, 시장경쟁에서 우월적 지위를 보장 받지 않도록 제도, 관행, 규제, 과세, 공기업 내부 지침 및 규정 등을 검토해야 할 필요성이 있는 것으로 확인되었다. 세 번째로 관련 이해당사자와의 관계정립에서는 대규모 공기업 이외에도 공공정책목표를 추구하는 모든 공공기관에 대해 각 유형별로 이해관계자 보고를 포함한 정기적인 보고서 발간 등의 검토가 필요한 것으로 확인되었다. 마지막으로 투명성과 관련하여 시급한 사안은 새로운 제도의 형성 보다는 현존하는 제도의 실효성을 높일 수



있는 방안을 모색하는 것이 주요한 과제인 것으로 확인되었으며, 이사회 기능을 보강하고 실질적 기능을 하도록 책임을 강화하는 것이 매우 중요하고 시급한 것으로 확인되었다.

최근 진행되고 있는 공공기관 합리화 및 정상화 대책은 주로 부채관리와 방만 경영 개선에 초점을 맞추고 있다. 이런 접근은 그 동안 누적되어 온 문제들을 발굴하여 시정한다는 점에서는 단기적인 효과를 발생시킬 수 있으나, 중장기적으로 보아 공기업의 자율을 보장하고 자율의 범주 내에서 스스로 책임 경영을 하도록 한다는 OECD의 기본적인 제언과는 사뭇 다른 효과를 발생시킬 가능성이 매우 큰 것으로 보인다. 특히 이런 접근은 공기업 경영을 위한 근본적이고 기본적인 환경과 권한을 확인하고 개혁하는 등 보다 근본적인 차원에서 공기업 저성과의 원인과 체질에 대한 진단과 처방을 통해 지속 가능한 개혁 유인을 제공하지 못한 채 수동적이고 피동적인 개혁 흉내 내기에 그치게 될 것으로 예측해 볼 수 있다. 이런 문제는 적정 수입을 보장하지 못하는 낮은 공공요금, 낙하산 인사, 공공기관에 대한 과도한 관여, 정치적 사업의 수행 등 공기업의 원천적 문제 해결방안이 강구되어야 할 것이며, 2015년 OECD 가이드라인은 이런 관점에서 시사하는 바가 큰 것으로 보인다.

## 〈 참고 문헌 〉

- 김경호 외(2012). [공공기관 감사제도의 문제점과 개선과제], 국회예산정책처.
- 김주찬 외.(2014). [공공기관 경영실적 평가의 효과성에 대한 직무 담당자 인식조사], 국회 예산정책처.
- 박석희 외. (2012). [해외 공공기관 관리기구 연구], 국회예산정책처.
- 박정수 외. (2011) [공기업 지배구조], 한국조세연구원.
- 이상철 (2006). “융합적 공기업 지배구조에 관한 연구: 발전적·민주적·조합주의 모델을 중심으로”, [한국행정논집] 제18권3호, pp.867-890.
- 임승빈 (2010) [공공기관 경영실적 평가의 타당성 평가 및 개선방향], 한국정책과학학회
- 오연천 (1999). “공기업 민영화 이후의 바람직한 기업지배구조에 관한 연구: 한국담배인삼공사를 중심으로”, [행정논총], 제37권 2호, pp.185-221.
- 오연천 외. (1999). [공기업 소유지배구조 개선 방안], 서울대학교 행정대학원
- 유승원 (2013). “공기업 CEO의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과”, [한국개발연구] 제35권2호, pp.1-39.
- 조 택 (2007). “우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구”, [한국정책과학학회보], 제11권 4호, pp.251-274.
- OECD. (2015) *DRAFT RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES.*
- OECD. (2005) *2005 Recommendation, provide a set of good practices on the legal and regulatory framework for state-owned enterprises.*





