

아시아 주요국 공기업 현황과 성과관리

2016. 8



목 차

I. 서 론	7
II. 아시아 공기업 성과평가 및 관리에 대한 개요	9
1. 국제적으로 권고되는 관행	10
2. OECD 문서: 책임성과 투명성 지침	17
III. 아시아 국가들의 공기업 개요	21
1. 국가별 공기업 분류	22
2. 분류 및 분야별 공기업 분포	25
3. 국가의 소유권 기능과 포트폴리오	30
IV. 아시아 공기업 성과 평가와 관리	37
1. 아시아 지역 개요	37
2. 개별 국가들의 접근법	44
V. 결론 및 과제	76
1. 아시아 공기업 개혁의 우선 과제	76
2. 성과 평가 및 관리의 바람직한 운영사례 요소	77
참고문헌	80

표 목 차

〈표 1〉 세계 대기업들 중 아시아의 국가 지분 보유 기업	21
〈표 2〉 아시아 국가별 공기업 정의	23
〈표 3〉 인도 공공부문 기관의 법적구조 및 소유권 행사 구조	33
〈표 4〉 아시아 국가들의 소유권 유형	34
〈표 5〉 아시아에서 사용되는 성과평가 지표의 예	39
〈표 6〉 아시아의 공기업 성과평가 및 관리	42
〈표 7〉 부탄의 성과평가 지표	46
〈표 8〉 부탄의 성과 기반 가변수당(PBVA)	47
〈표 9〉 중국의 성과평가 지표	48
〈표 10〉 중국 경영진의 성과급	49
〈표 11〉 인도의 성과평가 지표	52
〈표 12〉 인도네시아의 성과평가 지표	55
〈표 13〉 카자흐스탄의 성과평가 지표	57
〈표 14〉 한국의 성과평가 지표	60
〈표 15〉 파키스탄의 성과평가 지표	63
〈표 16〉 필리핀의 성과평가 지표	68
〈표 17〉 베트남 공기업의 성과평가를 위한 법률 체제	73
〈표 18〉 베트남의 성과평가 지표	74

그림 목차

[그림 1] 지속적 선순환 구조: 「책임성과 투명성 지침」	18
[그림 2] 소유권 유형 개요	31
[그림 3] 인도 공기업의 공공기업에 대한 책임	50

참 고 목 차

〈참고 1〉 OECD 공기업 지배구조에 대한 아시아네트워크 회의	7
〈참고 2〉 OECD 공기업 가이드라인 II.F.3장에 대한 주석	12
〈참고 3〉 OECD 공기업 가이드라인 II.F.4장에 대한 주석	14
〈참고 4〉 말레이시아의 블루북	16
〈참고 5〉 선정된 OECD 국가들의 공기업 성과 모니터링	19
〈참고 6〉 균형 성과표	20

약 어

CPCS	Compensation and position classification system (필리핀)
CPSE	Central Public Sector Enterprise (인도)
DPE	Department of Public Enterprises (인도)
GCG	Governance Commission for GOCCs (필리핀)
GLC	Government-linked company (말레이시아)
GOCC	Government-owned or -controlled corporations (필리핀)
HRM	Human resources management
ICRS	Integrated corporate reporting system (필리핀)
KPI	Key performance indicator
MOF	Ministry of Finance
MoU	Memorandum of understanding
MoWP	Ministry of Water and Power (파키스탄)
PBB	Performance-based bonus (필리핀)
PBI	Performance-based incentive (필리핀)
PBVA	Performance based variable allowance (부탄)
PCG	Putrajaya Committee on Government-Linked Companies High performance (말레이시아)
PED	Performance evaluation of directors (필리핀)
PES	Performance evaluation system (필리핀)
PLC	Performance-linked compensation
PRP	Performance-related pay
PSC	Public sector company (파키스탄)
ROE	Return on equity
SASAC	State-Owned Assets Supervision Commission (중국)
SCIC	State Capital Investment Corporation (베트남)
SECP	Securities and Exchange Commission of Pakistan (파키스탄)

I. 서론

본 보고서는 부탄, 중국, 인도, 인도네시아, 카자흐스탄, 한국, 미얀마, 파키스탄, 필리핀, 싱가포르, 베트남(알파벳 순)의 공기업 성과평가 및 모니터링에 대한 국가별 운영사례에 관한 내용을 담고 있다.

이는 OECD 사무국과 협력하여 한국조세재정연구원(Korea Institute of Public Finance, KIPF)이 개발한 설문조사를 바탕으로 작성되었다.

설문조사 응답내용은 2015년 12월 베트남 하노이에서 개최된 제8차 OECD 공기업 지배구조에 대한 아시아네트워크 회의에서 논의되었다(〈참고 1〉).

〈참고 1〉 OECD 공기업 지배구조에 대한 아시아네트워크 회의

(The OECD-Asia Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)

OECD 공기업 지배구조에 대한 아시아네트워크(이하 아시아 공기업 네트워크)는 공기업 지배구조를 강화하기 위해 아시아 국가들의 정부와 기업 지배구조 전문가들이 바람직한 운영사례를 공유하고 공통 우선순위를 찾을 수 있는 공개 토론회를 개최한다. 아시아 공기업 네트워크 회의의 목적은 다음과 같다.

- 공기업 지배구조의 발전과 관련된 도전과제와 중요성에 대한 이해관계자들의 의식제고
- 현행 공기업 지배구조 정책모형과 운영사례에 대해 평가하고, 공기업 지배구조에 대한 OECD 가이드라인에 서술되어있는 국제적 모범 관행과 비교하여 벤치마크
- 정책입안자, 실무자, 전문가들이 OECD 동료들과 함께 지식과 경험을 공유할 수 있는 공개 토론회를 개최하여 정책입안에 영향
- 정책안에 대해 토론 및 분석하고, 이와 관련된 권고안을 개발하고, 아시아 국가들에 적합한 우선 개혁과제를 합의하여 효과적이고 실행 가능한 공기업 지배구조 개혁을 지원

아시아 공기업 네트워크는 2006년에 출범하였으며, 2년간의 활동중단 이후 2015년 한국 정부의 지원으로 재출범하였다. 재출범한 아시아 공기업 네트워크는 이전과 마찬가지로 효과적인 개혁과 성과관리를 위해 공기업 소유권 및 지배구조와 관련된 공통 과제를 찾고, 바람직한 운영사례를 공유하며 권고안을 개발하는 것을 목표로 한다.

출처: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesinasia.htm>

본 보고서의 구성은 다음과 같다. II장에서는 성과평가 및 관리 분야에서 국제적으로 권고되는 모범 관행에 대해 설명한다. III장에서는 조사대상 아시아 국가 공기업의 주요 특징과 소유권 행사 기능을 기능하게 해주는 제도적 장치에 대한 내용을 설명하고 있다. IV장은 아시아 공기업의 성과평가 및 관리제도의 주요 특징에 관한 내용으로, 이는 구체적으로 성과평가 제도의 현황과 범위, 공기업의 재무적·비재무적 성과를 측정하는 지표, 성과평가 결과가 보상 또는 공기업 임원 징계에 어떻게 사용되고 있는지 등에 대한 내용을 담고 있다.

II. 아시아 공기업 성과평가 및 관리에 대한 개요

공기업의 감독과 관리에 관여하는 사람이 많기 때문에 공기업의 성과를 향상시키는 것은 매우 복잡한 과제이다. 공기업 성과를 저해시키는 요소로 자주 언급되는 원인으로는 목표의 부정확성 또는 목표간 상충, 감독과 책임의 불충분이 있다. 공기업 성과를 향상시키기 위해 지난 수십 년간 각국 정부는 공기업의 재무적·비재무적 목표를 명확히 하고, 성과를 수치화하여 공시하도록 노력해왔다. 아시아를 포함한 몇몇 정부는 한 단계 더 나아가 성과급 체계를 공기업 고위간부에게 적용하는 등 성과평가 결과를 개인의 인사관리에 반영하는 조치를 취하여 성과관리 분야에 들어왔다.

민간기업 부문에서는 오래전부터 성과관리의 규율을 중요시해왔다. 역사적으로 '성과관리'라는 용어는 주로 개인의 인사관리와 인센티브 부여를 의미하므로 인적 자원 분야에 속하였다. 그러나 오늘날 '성과관리'라는 용어는 기업의 전반적인 성과를 측정 및 모니터링, 향상시킨다는 광범위한 시스템으로 발전하여 개인의 인사관리는 그 일부분에 불과한 개념이 되었다(Cokins, 2009).¹⁾ 성과관리는 공공 부문에서도 쓰이고 있는데, 그 주된 차이는 공공 부문과 민간기업 부문에서 사용하는 지표의 차이일 것이다(예: 제공되는 공적 서비스의 가격, 가용성, 질). 그러나 두 부문 모두에서 성과관리는 보다 나은 결과를 얻기 위해 조직의 효율성을 향상시킨다는 목표를 가지고 있다.

공기업의 성과관리는 공공 부문과 민간기업 부문의 접근법을 접목한 관리방법으로 볼 수 있는데, 공기업이 행정부의 직접적 통제 하에 있는 경우는 전자에 더 근접하고(예: 공기업이 정부 부처로 운영됨), 행정부로부터 독립적인 의사결정 및 이사회의 감독을 받는 등 민간기업과 유사한 기업 지배구조를 채택한 경우는 후

1) 민간기업 부문에서 '성과 관리'라는 용어 대신 다른 용어들이 사용되기도 하지만 근본적으로 같은 의미를 가진다. 이러한 용어의 예로는 '사업성과관리(business performance management)', '기업성과관리(enterprise performance management, corporate performance management)' 등이 있다(Cokins, 2009).

자에 근접하다. 전자의 경우 공기업의 모든 수준에서, 즉 성과 모니터링에서 인사 관리까지 국가가 직접 관여할 가능성이 있다(예: 공기업 직원이 공무원으로 분류되는 경우). 후자의 경우에는 이사회가 성과관리 기능을 수행하며 민간기업 부분의 관행을 반영하되, 국가가 간접적으로 공기업을 지도하고 성과를 모니터링할 가능성이 크다. 실제로 국가와 공기업이 성과 모니터링 및 평가, 관리에 있어 수행하고 있는 각각의 역할은 국가마다 매우 다르고, 이는 주로 국가가 해당 공기업의 지분을 어느 정도 소유하고 있는지에 따라 달라진다.

1. 국제적으로 권고되는 관행

전세계적으로 유일하게 다수의 국가가 승인한 공기업 지배구조와 소유권에 관한 가이드라인은 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 OECD 공기업 가이드라인)’이다. 이 가이드라인은 2014~2015년에 모든 OECD 회원국 뿐만 아니라 OECD 비회원국인 몇몇 아시아 국가들까지 참여하여 개정되었다. 아시아 국가 중에서는 OECD 회원국인 한국과 일본만이 ‘OECD 공기업 가이드라인’을 정식으로 승인하였다. 하지만 아시아 공기업 네트워크 참여국 중 몇몇 국가는 ‘OECD 공기업 가이드라인’이 최근 자국의 공기업 개혁에 도움이 된다고 언급한 바 있다.

‘OECD 공기업 가이드라인’은 더 나아가 아시아 공기업 개혁의 우선순위에 대한 내용을 담고 있는 2010년 ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프(Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia)’의 출발점이 되었다(OECD, 2010b). 게다가 개정되기 이전의 ‘OECD 공기업 가이드라인’은 OECD 가이드북인 ‘책임성과 투명성: 국가소유권에 대한 지침(Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership, 2010a)’의 출발점이 되었다. 이 가이드북은 OECD 공기업 가이드라인 이행에 관한 조언을 담고 있으며, OECD 가이드라인이 수정되었음에도 불구하고 현재에도 정책 입안자들에게 중요한 지침서 역할을 하고 있다.

a) OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)

‘OECD 공기업 가이드라인’은 성과 모니터링 및 관리와 직접적으로 관련 있는 광범위한 권고를 담고 있다. 특히 제2장에서는 ‘국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유권자로서, 고도의 전문성과 효율성을 바탕으로 공기업 지배구조가 투명하고 책임감 있게 실현될 수 있도록 해야 한다’고 규정하고 있다. 국가가 공기업의 지분 전체를 소유하고 있을 경우에 성과 모니터링 기능의 모든 범위가 국가에 속하는 것으로 간주되지만 국가가 공기업 지분의 50% 이상을 소유하고 있는 경우에는 성과 모니터링 기능이 국가와 소주주들에게 배분된다. 제2장은 더 나아가 구체적으로 ‘국가의 가장 중요한 책임은 다음과 같다’고 규정하고 있다.

[...]

3. 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험감수 수준과 같은 공기업의 전반적인 의무조항과 목표를 설정하고, 이행상황을 모니터링한다.
4. 소유권 행사주체가 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링, 감사 및 평가할 수 있는 보고 체계를 구축하고, 공기업에 적용되는 기업 지배구조 규범 준수 여부를 감독 및 모니터링한다.

[...]

7. 공기업의 중장기적인 이익을 촉진시키고 능력 있는 전문가 유치 및 동기 부여가 가능한 공기업 이사회 의 보수 정책을 수립한다.

3번과 4번은 운영상(재무적, 비재무적) 목표의 설정과 모니터링에 관한 것이라는 점에서 성과관리에 있어 필수적인 내용이다. 7번은 특히 성과 기준의 달성에 관한 내용을 포함한 이사회 의 인센티브와 관련이 있다.²⁾

2) ‘OECD 공기업 가이드라인’은 국가 소유권 행사주체의 직접적인 개입 없이 이사회가 임원 보수를

‘OECD 공기업 가이드라인’은 공기업의 소유권 기능을 행사할 책임이 있는 공무원들에게 실질적인 지침이 되도록 ‘주석’을 이용하고 있다. 3번과 주석(〈참고 2〉)

〈참고 2〉 OECD 공기업 가이드라인 II.F.3장에 대한 주석

앞서 언급한 바와 같이, 능동적인 소유권자로서 국가는 국가가 100% 지분을 소유한 공기업에 대해 전반적인 의무조항과 목표를 명확히 규정해야 하고, 이를 전달해야 한다. 국가 외에도 공기업의 소유권자가 존재할 경우, 일반적으로 국가가 공기업에 특정 목표 달성을 공식적으로 지시할 수 없는 위치에 있으므로 지배주주로서의 일반적인 소통수단을 이용하여 지시사항을 전달해야 한다.

공기업 의무조항(SOE mandates)은 공기업의 국가 소유권을 규정하는 근거에 따라 설정된 공기업의 최상위 장기적 목표에 대한 대략적인 개요를 설명하는 간결한 형태의 문서이다. 공기업 의무조항은 보통 공기업의 주요 활동을 규정하고, 주요 경제 목표와 (필요한 경우) 공공정책 목표의 일부 사항을 제시할 것이다. 예를 들어 국가는 국가 소유의 우편사업을 운영하는 공기업의 의무조항을 “자립적으로 국가 우편사업을 운영하고, 일반 국민의 수요를 충족시키기 위해 저렴한 가격에 보편적인 서비스를 지속적으로 제공하는 것” 이라고 규정할 수 있다. 명확히 규정된 공기업 의무조항은 기업 차원에서 적절한 수준의 책임을 유지할 수 있게 해주며, 국가가 부여하는 단발성 특별 책무 등 기업의 상업성을 저해할 수 있는 예기치 못한 공기업 운영상의 변화를 제한해준다. 또한 공기업 의무조항은 국가가 공기업의 초단기 목적 및 목표를 규정하고 달성 여부를 모니터링할 수 있는 체계를 제공한다.

소유권 행사주체는 공기업의 전반적인 의무조항을 규정하는 것 외에도, 보다 구체적인 재무적, 운영상, 비재무적 성과목표를 공기업에 전달해야 하며, 목표이행 여부를 정기적으로 모니터링해야 한다. 이를 통해 공기업이 목표를 설정하거나 공공서비스 책무의 성격 및 범위를 정하는데 있어 공기업에 과도한 자율성이 부여되는 상황을 방지할 수 있다. 위의 성과목표에는 특정 수익률 달성, 배당 정책, 자본구조 적합성평가 지침 등 구체적인 목표대상 형태로 표시되는 시장왜곡 방지 및 수익성추구 목표가 포함될 수 있다. 목표 설정에는 주주 가치, 장기투자 능력, 공공서비스 책무, 고용 안정성과 같이 서로 상충되는 목표도 포함할 수 있다. 따라서 국가는 공기업의 소유권자로서 단순히 주요 목표를 설정하는 데 그치지 말고, 목표의 우선순위를 정하고 목표간의 상충문제를 어떻게 해결해야 할지에 대한 명확한 지침을 주어야 한다. 이 과정에서 국가는 공기업의 운영 사안들에 개입해서는 안 되며, 이를 통해 공기업 이사회 독립성을 존중할 수 있다.

출처: OECD(2015), OECD 공기업 지배구조 가이드라인, OECD, 파리

결정한다는 암묵적인 추정이 있을 경우에만 이사회 보수에 대해 규정하고 있다. 그러나 관행상 다수의 국가들(아시아 포함)에서 정부가 임원 보수에 상당 수준 개입하고 있다.

은 소유권 행사주체³⁾가 재무적 성과는 물론 재무적 성과를 넘어서는 목표를 정하라고 권고하고 있다. 중요한 것은, 공기업이 특정 공적 서비스를 제공하는 등 비상업적 목표를 가지고 있는 경우 이러한 목표와 관련하여 높은 수준의 투명성이 보장되어야 한다는 것이다. 단도직입적으로 말해, 각 공기업의 모든 목표가 명확하지 않으면 그 다음 단계인 공기업의 성과를 측정하고 관리하는 것이 무의미해진다.

4번과 주석(참고 3))은 소유권 행사주체가 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링, 감사, 평가할 수 있도록 보고 체계를 구축할 것을 권고하고 있다. 이는 ‘OECD 공기업 가이드라인’에서 국가가 ‘정통하고 능동적인 소유권자’가 되어야 한다는 권고의 핵심이다. 지배구조 및 소유권에 대한 모범 사례들을 살펴보면 국가가 공기업의 결정에 임시적으로 개입하는 것은 바람직하지 않음을 의미한다. 국가가 이사회 구성원들을 통제하거나 그들의 투표권을 감시하는 것 또한 바람직하지 않다. 국가는 각 공기업의 이사회에 실행 가능한 목표를 전달하고, 그 이행사항을 모니터링해야 한다. 이를 위해서는 국가가 모든 필요한 관련 정보들을 적시에 받을 수 있도록 해야 한다. 이러한 정보에는 공기업의 분기별 및 연차 보고서가 포함되며 국가는 공기업의 활동 및 성과를 지속적으로 모니터링할 수 있는(또한 소유권 행사주체에게 필요한 능력을 보장하기 위한) 수단을 만들어야 한다.

b) 아시아 공기업 지배구조 정책브리프(Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia)

2010년까지 수년간 아시아 공기업 네트워크는 ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프’를 개발하여 아시아 국가들이 공기업 지배구조를 개선할 수 있도록 정책개혁 권고안을 마련하였다(OECD, 2010b). 이는 아시아 공기업 네트워크가 지금까지 숙고해온 것들에 대한 결과물이며, 아시아 공기업 네트워크가 첫 번째로 주최한 회의에서 논의했던 내용들이 반영되어 있다. ‘아시아 공기업 지배구조 정책브

3) OECD 공기업 가이드라인상 소유권 행사주체는 책임 정부부처, 국가의 지주회사나 소유권행사 대리기관을 의미할 수 있음

〈참고 3〉 OECD 공기업 가이드라인 II.F.4장에 대한 주석

소유권 행사주체가 기업의 핵심 사안에 대해 현명한 의사결정을 내리기 위해서는 모든 필요한 관련 정보들을 적시에 제공받을 수 있어야 한다. 또한 소유권 행사주체는 공기업의 활동 및 성과를 지속적으로 모니터링할 수 있는 체계를 만들어야 한다. 소유권 행사주체는 모든 공기업에 대해 적절한 외부보고 체계가 시행될 수 있도록 해야 한다. 보고 체계는 소유권 행사주체가 필요할 때 적절히, 선택적으로 개입할 수 있도록 소유권 행사주체에 공기업의 성과 또는 재무 상태의 실상에 대한 정보를 정확히 제공해주어야 한다.

소유권 행사주체는 수립된 목표를 기반으로 공기업 성과를 모니터링하기 위해 적절한 수단과 평가방법을 강구해야 한다. 그런 점에서 국내외 민간 및 공공 부문 기관들 대상의 체계적인 공기업 성과 벤치마킹 기법을 도입하는 것이 유용할 수 있다. 전체적인 성과를 벤치마킹할 비교대상이 없는 공기업은 운영 및 성과의 특정 부분만을 선별하여 다른 대상과 비교할 수 있다. 이러한 벤치마킹 기법에는 생산성과 노동력, 자산, 자본의 효율적인 사용이 포함되어야 한다. 부분 벤치마킹은 경쟁상대가 없는 영역에서 운영하는 공기업에 특히 더 중요하다. 벤치마킹을 통해 공기업, 소유권 행사주체 및 일반 국민들이 공기업의 성과를 더 쉽게 평가할 수 있고, 향후 발전을 도모할 수 있기 때문이다.

공기업 금융서비스업, 내부 감사직의 관련 당사자들 및 특정 국가 회계감사관과 적절히 소통하기 위해 소유권 행사주체 내에 충분한 회계 및 감사 전문 인력을 갖추으로써 보다 효과적으로 공기업 성과를 모니터링할 수 있다. 또한 소유권 행사주체는 위법 사항을 감지 및 방지할 수 있도록 공기업 이사회가 적절한 내부통제, 윤리 및 규정준수 방안을 강구하도록 해야 한다.

출처: OECD(2015), OECD 공기업 지배구조 가이드라인, OECD, 파리

리프’는 아시아 공기업 네트워크에 참여한 국가들의 합의문으로, 개혁이 필요한 분야를 찾고 정부의 개혁 노력을 지원하며 개혁과정을 모니터링할 수 있는 벤치마크를 개발하는 것을 목표로 한다.

‘OECD 공기업 가이드라인’과 달리 ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프’는 국가가 소유권을 행사할 경우의 성과 평가 및 관리에 대해서는 상세히 다루지 않고 있다. 이는 ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프’가 만들어졌을 당시 아시아 국가들에게는 소유권행사 기능의 전문화 및 국가의 소유권과 규제 기능의 적절한 분리와 같은 우선적인 개혁과제들이 있었기 때문이다. 그러나 공기업의 투명성과 공시에 대한 ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프’의 권고는 성과 평가 및 관리에 있어서 매우 중요하다.

권고 V.5: 공기업에 엄격한 회계감사 시스템을 도입하여야 한다. ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프’에서는 아시아의 공기업들이 외부감사와 정부감사를 포함하여 종종 서로 다른 감사를 받는데, 이들 각각의 역할이 분명히 정의되지 않고 어떤 경우에는 서로 중복되기도 한다. 또한 정부 감사가 사소한 이슈에 초점을 맞추고 있어 과도한 간섭이나 공기업 이사회의 경영에 방해가 될 수 있다. 아시아 공기업 네트워크는 이러한 감사과정이 때로는 지나치게 길어져 감사결과가 시기에 맞지 않게 나오고, 감사결과를 이행하지 않는 결과로 이어진다고 지적했다. 소유권 행사주체는 공기업의 감사시스템이 공기업의 재무제표에 대한 충분한 신뢰성을 보장하는 강력한 시스템이 되도록 해야 한다. 이는 내부, 정부, 외부 감사제도 각각의 역할에 대한 제고를 필요로 한다. 공기업의 내부감사는 적절한 절차를 갖추어야 한다.

소유권 행사주체는 내부 감사관이 준수성 감사(compliance audit) 뿐만 아니라 위험관리에도 초점을 맞출 수 있도록 권고해야 한다. 예를 들어 공기업의 연차보고서에 재무상황과 내부 통제 구조에 관한 내부감사 보고서를 포함하도록 요구해야 한다. 공기업은 정부감사 여부와 관계없이 독립적이고 적절한 기준을 갖춘 감사기관으로부터 매년 외부감사를 받아야 하며, 국제회계감사기준 등의 합의된 기준을 고려하여야 한다. 정부 감사의 범위는 더 제한적일 수 있다. 정부 감사는 성과에만 초점을 맞추고, 재무감사는 외부감사의 영역으로 남겨둘 수 있다. 공기업의 감사위원회는 다양한 종류의 감사를 지원하고 감독하며 조율하는 역할을 담당한다. 공기업 이사회는 소유권 행사주체와 감사결과를 논의하고 대중에 공시할 수 있는데, 이 때 상업적으로 민감한 정보는 보호를 고려해야 한다.

권고 V.6: 공기업의 성과를 적극적으로 모니터링하고 벤치마크하여야 한다. 공기업의 성과를 적극적으로 모니터링하는 것은 소유권 행사주체의 가장 주요한 책임이다. 정통하고 능동적인 소유권자가 되기 위해 소유권 행사주체는 공기업 성과의 발전에 대한 명확하고 정확한 최신 전망을 가지고 있어야 한다. 또한 이전의 성과 실패를 확인하여 신속히 반응해야 한다. 이를 위해 소유권 행사주체는

〈참고 4〉 말레이시아의 ‘블루북(Blue Book)’

말레이시아에서는 핵심성과지표(KPI), 성과보상제도(PLC), 성과계약 등을 포함한 성과관리가 정부변혁프로그램에서 수립한 주요 정부연계기업 표준(key GLC measures)에 포함된다.

푸트라자야위원회(The Putrajaya Committee on Government-Linked Companies' High Performance)는 핵심성과지표의 이행에 대한 감사를 수행하였다. 그 결과를 기반으로, 푸트라자야위원회는 각 경영자의 목표와 성과를 검토하는 개인 성과검토를 연 2회 실시할 것을 권고하여, 유의미한 개별 피드백과 보상을 수반한 세분화된 평가를 한다. 푸트라자야위원회는 또한 동종 산업과 같은 수준의 기본급과 개인성과에 따라 큰 차등을 둔 성과급(performance bonus)을 지급할 것을 권고하였다. 승진과 포상, 그리고 기타 비금전적 보상은 공과에 기반하며 성과와 높은 상관관계를 가지고 있다.

푸트라자야위원회는 2006년 ‘블루북: 주요 핵심성과지표와 경제적 이익 공시 가이드라인(Blue Book: Guidelines on Announcement of Headlines KPIs and Economic Profit)’을 도입하였다. 블루북은 정부연계기업(Government-Linked Company, GLC)의 보고 시스템에 통일성과 일관성을 주기 위한 포괄적인 기준을 제시한다. 주요 핵심성과지표는 모든 수준에서의 기대와 이해관계를 연합시키며, 성과중심 문화를 촉진하고, 보고서가 주시 취득의 기회를 제공하도록 발전시킨다. 주요 핵심성과지표의 공시는 이해관계자들에게 해당 기업의 성과를 잘 알려주는 역할을 한다.

각 정부연계기업은 세분화된 전략과 긴밀히 연계된 재무적, 고객, 운영상, 조직적 목표를 반영한 5~8개의 핵심성과지표를 가지고 있어야 한다. 각 핵심성과지표의 목표는 동종 국제 기업에서 벤치마킹해야 한다. 각 핵심성과지표의 목표는 동종의 국제적 기업을 벤치마크로 삼아야 한다. 기업의 최고 경영자(CEO)는 품질 핵심성과지표(quality KPI)를 이행하고 이를 시장에 보고할 책임을 가진다. 사업성과 검토는 매 분기마다 이루어져야 하고, 이는 주요한 결점을 파악하고 이후의 성과개선을 위한 실행계획을 만드는 데 도움이 된다.

블루북은 주요 핵심성과지표 결과를 보고하는 방법인 경제적 이윤 보고에 대한 가이드라인도 제공하고 있다. 또한 불충분하거나 실패한 결과를 어떻게 관리할지에 대한 지침도 담고 있다.

블루북 수행평가(Blue Book Implementation Assessment)는 대다수의 정부연계기업에게 기업 성과점수표가 존재하며, 핵심성과지표가 기업의 최고 경영자와 수석 경영진에게 공식적으로 지정되었고, 주요 핵심성과지표가 모니터링되고 있음을 보여준다. 성과를 개선하고 결과중심 경영을 촉진하기 위해 정부연계기업은 주요 핵심성과지표를 매년 발표해왔으며, 전반적인 개선을 보여왔다. 달성된 주요 핵심성과지표의 수는 2006회계연도에 72%에서 2007회계연도에는 76%로 증가하였다.

출처: OECD(2010b).

공기업으로부터 정확한 최신 자료를 받을 수 있어야 하며, 실시간으로 성과를 모니터링할 수 있는 적절한 절차를 수립해야 한다. 이러한 절차에는 공기업 이사회와 성과에 관한 회의를 하거나 이사회 대표에게 보고하는 등의 공식적·비공식적 절차가 모두 포함될 수 있다.

성과 모니터링을 위한 또 다른 중요한 요소는 벤치마킹이며, 이를 통해 향후 발전 가능한 부분을 찾아낼 수 있다. ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프’에 따르면 벤치마킹은 아직까지는 다수의 아시아 국가에서 이행되지 않고 있으며 어려운 과제로 남아있다(〈참고 4〉에 말레이시아에서 조기에 발전한 사례가 설명되어 있음). 그러나 소유권행사주체는 국내외 유사 공기업들의 성과를 벤치마킹하기 위한 노력을 해야 하며, 또한 핵심성과지표(Key Performance Indicator, KPI)에 대한 결과를 평가하는 등 깊이 있게 연간 성과리뷰를 진행해야 한다. 성과리뷰에는 공기업 이사회와 소유권 행사 주체 간의 심도 있는 논의가 포함되어야 할 것으로 보인다. 소유권 행사 주체가 이와 같은 작업을 수행하는 데는 어려움이 따르기 때문에 이를 도와줄 수 있는 어떤 시스템이 개발될 수도 있다. 그러나 공기업이 그 시스템으로 인해 과도한 정보 요구로 부담이 가해지는 일은 삼가야 할 것이다. 연간 검토 결과는 소유권 행사 주체에 의해 요약본으로 공개될 수 있다.

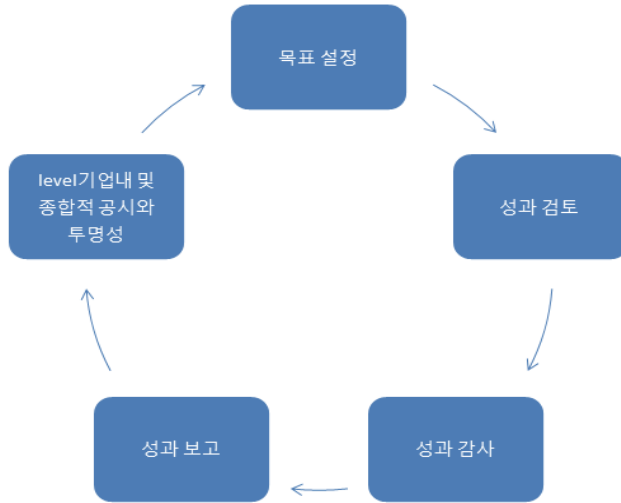
2. OECD 문서: 책임성과 투명성 지침(The Accountability and Transparency Guide)

OECD 발간물 중 성과 모니터링과 평가, 보고에 대해 가장 강력하고 직접적인 영향을 주는 것은 위에서 언급된 바와 같이, 「책임성과 투명성: 국가 소유권에 대한 지침」⁴⁾(이하 ‘책임성과 투명성 지침’)이다. 앞의 내용에서 살펴본 보고서들과는 달리 이것은 권고사항이 아니다. 보편적으로 사용되고 있는 국가적 관행들 즉, 소유권 행사주체가 공기업의 목표를 설정하고, 이들 기업의 성과를 검토하며, 감사 및 다른 사실에 대한 검증을 수행, 그리고 공기업 전체 및 기관별 성과에 대해 보고하는 과정들을 차례로 설명하고 있다. 이 과정은 지속적인 선순환(improvement

4) Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership, OECD, 2010a

cycle)구조로서 묘사될 수 있을 것이다. 소유권 행사주체는 과정의 마지막 단계에서 다시 시작점으로 돌아가 그동안의 절차를 통해 얻은 여러 정보를 기반으로 새로운 목표를 설정할 것이 기대된다(그림 1).

[그림 1] 지속적 선순환 구조: 「책임성과 투명성 지침」



자료: OECD(2010b)

다음 섹션에서 다룰 내용이지만, 본 보고서에 언급된 설문조사가 이뤄진 아시아 국가들만큼이나 OECD 회원국들도 공기업의 성과평가와 관리에 대한 접근법이 매우 상이하다. <참고 5>에는 성과 모니터링에 대한 세 가지의 접근법이 설명되어 있다. 첫 번째는 국가의 재정 예산 편성 과정과 밀접하게 연결된 경우(이탈리아), 두 번째는 자동화된 정보 교류 시스템에 의존하는 경우(그리스), 그리고 세 번째는 좀더 “가벼운 접근방식”(영국)으로서 전문적인 포트폴리오 매니저들이 각자가 담당하는 각 공기업의 잠재적 문제를 알려주는 지표들에 기반하여 모니터링하는 경우이다.

‘책임성과 투명성 지침’에서 되풀이되는 주제 중 하나는 ‘엇갈리는 목표’를 가진 공기업 때문에 발생하는 문제이다. 상업적인 목표와 함께 일반 대중의 이익을 도모하기 위한 특정 공공정책 목표도 동시에 추구해야 하는 공기업들을 예로 들 수

〈참고 5〉 선정된 OECD 국가들의 공기업 성과 모니터링

A. 이탈리아, 재무부(the Ministry of Economy and Finance)에 공기업 리포트

소유권 행사 주체인 재무부는 공기업의 성과와 관리에 대한 정기적인 모니터링을 시행한다. 따라서 각 공기업은 재무부에 아래와 같은 세부적인 정보 및 자료를 제공해야 한다.

- 차년도 예산안
- 전년도 수치와 예산상 차이에 대해 상세한 내용을 담고 있는 성과 및 회계 결과의 반기 보고서
- 연말 추정치. 공기업은 잠재적으로 중요한 부분을 표시하고 이사회가 승인한 사업계획을 포함한 모든 관련 정보를 제공해야 한다.

추가적으로 주주는 이사회와 감사위원회 양쪽에서 선출된 주주대표를 통해서 공기업에 대한 정보를 받을 수 있다. (이탈리아 민법 제2449조(The Italian Civil Code[Art. 2449])는 소유권행사주체로서 정부가 이사회 이사 1인 이상과 감사위원회 위원 1인 이상을 선출할 수 있는 권한을 주며 이들은 주주총회에서 선출된 이사와 동등한 권리와 의무를 가진다고 규정하고 있다.)

B. 그리스의 통합 '관리 정보 시스템'

공기업 지배구조 개혁이 지속적으로 이루어지고 있는 가운데 그리스 당국은 공기업의 정기적인 성과 모니터링을 위해 '관리 정보 시스템(a Management Information System)'을 구축 중에 있다. "관리 정보 시스템"은 공기업 자체 정보 시스템에서 필요한 정보를 직접적으로 수집할 수 있게 한다. 이에 따라 월별 데이터는 예산 데이터와 자동적으로 비교될 것이다. 사업 계획, 예산과 성과 모니터링에 대한 전체 시스템이 모두 같은 데이터를 토대로 함으로서 이를 통해 더 효과적인 모니터링이 가능해져 결국, 투명성과 책임성이 제고될 것이다.

C. 영국의 신호등 체계

영국에서는 각 공기업에 대해 분기별로 '신호등'리뷰를 수행한다. 해당 리뷰는 주주관계의 질적인 측면(quality)과 주주모형(the shareholder model)의 이행, 이사회와 관리자의 자질, 전략적 재무적 성과를 평가한다. 각각의 항목에 대하여 포트폴리오 매니저가 '예' 또는 '아니오'로 답해야 하며 의견을 첨부할 수 있다. 거의 대부분 문항에 '예'로 답하게 되면 전반적으로 초록 등이 주어지고 '아니오'로 답변한 특정 몇 개 문항에 대해서는 빨간 등이, 그 이외의 답은 노란 등이 주어진다. ('신호등'식 리뷰는 구체적인 뉘앙스를 알기 어렵다는 비판이 있다.) 전체적인 평가 외에 각 항목에 대해 포트폴리오 매니저는 상황을 개선하기 위한 해결책을 제안해야 한다. 그 후에 각 공기업에 대해 항목별 색깔이 표시된 전체적인 모니터링 표가 만들어진다. 이것이 바로 공기업실(the shareholder executive, 소유권 행사주체)의 업무를 위한 일종의 콘트롤보드(control board)이다.

출처: OECD(2010a).

있다. 이런 경우, 만약 성과 모니터링 시스템이 정교하게 설계되지 않으면 ‘비상업적 목적’은 공공기관 관리자들이 하여금 기관의 저조한 재무성과에 대한 책임을 회피할 수 있는 구실로 작용할 소지가 있다. 이 문제를 해결하는 방법은 국가마다 다르다. 일반적으로 비상업적 목표는 법이나 규정 또는 회사 내규로 수립되어 있으며, 이 때 소유권행사주체는 비상업적 목표를 먼저 검토하고 재무적(또는 기타)결과는 추후에 미리 예측한 비상업적 목표에 대한 비용을 고려해 검토하는 순차적인 접근을 선호하는 경향이 있다. 반대로 소유권행사주체가 공기업의 상업/비상업적 목표를 연계한 방식을 취하는 경우도 있는데 이때는 서로 다른 매개 변수를 동시에 평가하기 위한 다양한 모형들이 존재한다. 그 중에서 가장 알려진 방법은 ‘균형 성과표(Balanced scorecard)’ (참고 6)이며 몇몇 아시아 국가들이 이를 사용하고 있다.

〈참고 6〉 균형 성과표(Balanced scorecard)

균형 성과표는 사업 활동을 해당 조직의 비전과 전략에 일치시키고, 대내외 커뮤니케이션을 촉진하여, 조직의 성과를 전략적 목표와 비교·모니터링하기 위해 전 세계적으로 다수의 기업, 정부, 비영리단체가 광범위하게 사용하고 있는 전략적 계획 및 관리 시스템이다. 하버드 비즈니스 스쿨의 로버트 카플란(Drs. Robert Kaplan) 박사와 데이비드 노튼(David Norton)이 관리자와 임원들에게 조직의 성과에 대한 더욱 균형 잡힌 관점을 부여하기 위해 전통적인 재무적 메트릭스에 전략적으로 비재무적 성과지표를 추가한 성과측정 방법이다. “균형 성과표”라는 말이 1990년대 초에 붙여지긴 했지만 이러한 접근법의 역사는 깊다. 이것은 1950년대 제너럴 일렉트릭(General Electric)사의 성과측정보고방법과 20세기 초 프랑스의 프로세스 엔지니어들(성과척도의 ‘대시보드’(the tableau de bord)를 개발한 사람들)의 연구에서 유래한다.

균형 성과표는 초기에는 단순한 성과 측정 방법이었으나, 전략적 계획과 관리 시스템으로 발전했다. “새로운” 균형 성과표는 조직의 전략적 계획을 유용하지만 수동적인 문서형태에서 조직이 진일보할 수 있는, 미래지향적인 형태로 전환해준다. 또한 성과 측정 방법과 더불어 계획 입안자가 무엇이 필요하고 무엇을 측정해야 하는지 확인할 수 있도록 도와주는 체계를 제공하여, 임원들이 전략을 효과적으로 실행할 수 있도록 해준다. 균형 성과표는 조직이 비전과 전략을 명확히 하고 실행에 옮길 수 있도록 해주는 (측정 시스템일 뿐 아니라)관리시스템이다. 이는 내부 비즈니스 프로세스와 외부 결과 모두에 대한 피드백을 제공한다.

출처: Balanced Scorecard Institute website and OECD(2010a).

III. 아시아 국가들의 공기업 개요

공기업은 많은 아시아 국가들의 경제에서 주요한 역할을 수행하고 있으며 공기업의 성과는 국가의 경제성장과 경쟁력을 위해 중요하다. 공기업에 대한 국가별 정의와 평가 방법이 각각 다르기 때문에 아시아에 있는 공기업 규모와 분야별 분포에 대한 정확한 비교 데이터가 존재하지 않는다. 그러나 최근 OECD 분석은 세계 대기업 중 아시아의 국유기업 또는 국가가 지분을 가지고 있는 기업(state-invested enterprises)의 중요성에 집중하기 시작했다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 세계 2000대 기업들 중 649개가 아시아에 위치해 있고, 그 중 약 1/3이 10% 이상의 국가지분을 포함하고 있다. 이들 기업 중에서 1/3 이상이 중국본토에 위치하고 있고 홍콩(중국)에는 13개가 위치하고 있다. 나머지는 인도(국가가 지분을 가진 기업 34개), 싱가포르(6개) 그리고 인도네시아(5개) 등 동남아시아에 대부분이 위치하고 있다.

<표 1> 세계 대기업 중 아시아의 국가 지분 보유 기업(state-invested enterprises)

	국가 지분이 최소10% 인 공기업의 수	민간기업	합계
중국	128	52	180
인도	34	22	56
홍콩	13	39	52
싱가포르	6	14	20
인도네시아	5	2	7
태국	4	12	16
말레이시아	4	12	16
한국	3	63	66
베트남	3	0	3
일본	2	217	219
파키스탄	1	0	1
필리핀	0	8	8
합계	204	445	649

자료: Forbes Global 2000 and OECD analysis.

다음 목차에서는 현재 보고서에서 조사한 11개국에 대해서 공기업 부문과 국가 소유 형태의 특성을 살펴보는데 초점을 두고 있다. 이는 특히 (1)각 국가의 정부 당국이 공기업을 정의하고 분류하는 방법, (2)각 국가 공기업의 갯수 및 정보가 존재할 경우, 각 공기업의 가치와 부문 간 분배, 그리고 (3)국가의 소유권 행사 기능(state ownership function)을 위한 제도(소유권 행사 주체의 권한 하에 있는 공기업의 상세한 포트폴리오를 포함)에 대한 개요를 제공한다.

1. 국가별 공기업 분류

‘OECD 공기업 가이드라인’에서 강조된 바와 같이 정부당국이 공기업을 분류하는 관행은 국가마다 상이하며 이는 아시아도 예외가 아니다. ‘OECD 공기업 가이드라인’은 이런 관점에서 상세한 지침을 제시하고 있는데, 공기업에 대해서 다음과 같이 제언하고 있다. 공기업이란 “국가의 법을 통해 국가가 소유권을 행사하는 기업으로 규정된 모든 기업을 의미한다. 이에는 주식회사(joint stock companies), 유한책임회사(limited liability companies)와 주식책임조합(partnerships limited by shares)을 모두 포함한다. 또한 특별법에 의해 설립된 기업(statutory corporations with their legal personality established through specific legislation)의 활동 전체 또는 일부가 기업성(영리성)을 가지고 있다면 공기업으로 간주된다.” “기업성(영리성)이란, “시장에서 상품과 서비스를 제공하는 것을 의미하는데 원칙적으로 수익을 창출할 목적으로 하는 활동을 의미한다.”

〈표 2〉에서 알 수 있듯이, 조사된 아시아 국가들에서는 공기업을 정의하는데 있어 법적 구성요건, 국가의 지분 또는 상업적 활동의 범위 등 다양한 기준을 사용하고 있다. 예를 들어 미얀마의 경우 법적 구성요건 상 국유경제기업법(State Owned Economic Enterprises Law) 또는 특별회사법(Special Company Act) 상 설립된 기업만을 공기업으로 간주한다. 다수의 국가에서는 공기업을 상업적 활동 여부에 따라 정의·분류한다. 예를 들어 한국에서는 자체수입과 정부 보조금 각각의 수준을 토대로 공기업을 지정한다. 인도네시아에서 공기업은 공공서비스기업(public utility enterprises) 또는 유한책임 공기업(limited liability SOEs)로 분류된다. 소유권과 통제 수준과 관련해서는 대부분의 국가가 공기업 정의 안에 정부

가 과반수 이상의 지분을 소유한 기업들을 확실하게 포함하고 있으며 이는 ‘OECD 공기업 가이드라인’⁵⁾의 권고와도 일치한다. 최소한 한 개의 국가에서는 국가적으로 합의된 공기업에 대한 정의가 없었고 정부기관(public agencies)마다 접근법이 상이했다. 예를 들어 베트남의 경우 정부는 공기업의 정의를 국가가 100% 지분을 가지는 기업으로 한정했으나 베트남 통계청은 국가가 과반수 이상의 지분을 가진 기업도 정의에 포함하고 있었다.

〈표 2〉 아시아 국가별 공기업 정의

국가	국가별 공기업 정의	법적 또는 공론화된 근거	분류 기준
부탄	부탄의 왕립정부가 정부를 대신해서 상업적 활동을 하도록 법적으로 설립한 회사(legal entities)가 공기업이다. 공기업에는 국가가 지분을 100% 가지는 것과 소수의 지분을 가지는 것이 있다.	부탄 왕립정부에 의해 만들어진 법인 (Legal entities)	법적 기준과 기타 기준
중국	‘국유독자기업’, ‘국유독자회사’, ‘국유자본지배회사’, ‘국유자본참여회사’를 모두 공기업으로 본다.	중화인민공화국의 공공자산법, 2009	상업적 기준
인도	중앙 또는 주 정부(또는 양쪽이 함께)가 51% 이상의 지분을 가진 기업	회사법 2013	법적 기준
인도네시아	공기업은(인도네시아 분류로 BUMN) 법으로 규정하고 있다. 공기업(BUMN)은 인도네시아 중앙정부로 부터 직·간접적, 전체 혹은 부분적으로 소유되거나 정부의 일부를 형성하고 있다. 공기업은 ‘공공기업(public utility enterprises)/특별목적 기업(Perum)’과 ‘정부소유 유한책임회사(Persero)’로 분류된다. 정부소유 유한책임회사(Persero)는 유한책임회사형태의 공기업(BUMN)으로, 자본이 주권화되어 있어 정부가 51% 이상을 소유하고 있고 영리성을 목적으로 한다.	2003.6.19일자 공기업에 관한 법안, No.19 2003(“Law No.19/2003”)	
카자흐스탄	국가자산법(Law On State Property)에 의하면 국가는:(1)국가의 법인(공기업과 공공기관(public institutions) 포함), (2)주식회사, (3)유한합자회사에 참여할 수 있다.	국가자산법	상업적 기준

5) OECD 공기업 가이드라인(The SOE Guidelines)은 “국가의 직접적 통제를 받는 기업, 국가가 의결권의 다수를 차지하는 경우 또는 동등한 수준의 통제를 하는 경우”에 명백하게 적용된다 (OECD, 2015a.)

〈표 2〉의 계속

국가	국가별 공기업 정의	법적 또는 공론화된 근거	분류 기준
한국	한국의 공기업(SOE)은 ‘공공기관(public institutions)’이란 용어를 사용하며 자체수입비율과 정부 지원액 규모에 따라 지정된다. 공공기관(Public institutions)은 (1)공기업(public corporations), (2) 준정부기관(quasi-governmental institutions) (3) 기타공공기관(non-classified public institutions) 세가지로 분류된다.	공공기관 운영 관련 법	상업적 기준
미얀마	공기업은 미얀마 국유경제기업법(SOEL-1989) 또는 특별회사법에 따라 규율된다(1950).	국영 경제기업 또는 특별회사법 (1950).	법적 기준
파키스탄	‘공공부문기업(Public Sector Companies)’은 정부가 50% 이상의 지분을 가져 주주로서의 투표권 또는 의결권을 가지고 정부가 직·간접적으로 통제하는 주식회사 또는 유한책임회사이다.	공공부문기업(기업 지배구조) 규정, 2013	법적 / 상업적 기준
필리핀	필리핀의 공기업은 ‘정부소유 및 정부통제 기업 (Government-Owned or -Controlled Corporations, GOCCs)’이라 불리며 그 산하에 ‘정부금융 기관(Government Financial Institutions, GFIs)’을 두고 있다. 특별법은 주로 이사회를 통해 공기업이 운영상 자율성을 가지도록 규정하고 있다.	정부 소유 및 정부 통제 기업(GOCC) 지배구조법 2011 -공공법 (Republic Act)No. 10149	법적 / 상업적 / 기타 기준
싱가포르	공기업은 일반적으로 정부연계기업(Government-Linked Corporations, GLCs) 또는 테마섹연계 기업(Temasek-Linked Companies, TLCs)으로 불린다. 법인으로서 회사법의 적용을 받으며, 주요한 통제권과 영향력을 가지는 테마섹 지주회사가 전부 또는 일부의 지분을 가진다. 이중 다수의 기업은 상장회사이다.	회사법	법적 기준
베트남	공기업은 국가가 100% 지분을 가지는 기업으로 정의된다. 그러나 통계청(General Statistical Office, GSO)에서는 정부가 51%이상의 지분을 가지는 기업도 포함된다고 하여 더욱 광범위한 정의를 내리고 있다. 2013년 말, 정부는 796개의 공기업이 있다고 한 반면 통계청은 3,135개의 공기업이 있다고 기록하고 있다.	기업법과 2014년 생산과 비즈니스에 투자된 국가 자본의 관리와 사용에 관한 법	상업적 기준

자료: Questionnaire responses provided by national authorities.

2. 분류 및 분야별 공기업 분포

조사된 국가들은 공기업 분야에 대한 포괄적이고 비교 가능한 데이터가 부재하기 때문에, 다음 내용은 국영기업이나 국가가 지분을 소유한 기업의 범위 안에 있는 공기업에 대한 대략적인 개요를 제공할 뿐이다. 해당 내용은 공기업의 수, 법적 형태에 따른 공기업의 분포 현황, 운영되고 있는 분야, 국가의 소유권 행사 정도와 경제적 중요성에 관하여 다루고 있다.

■ 부탄

부탄은 국가지주회사(state holding company) 산하에 국가가 100%지분을 보유하거나 최대주주로 있는 공기업 14개, 소액주주인 기업 6개, 부탄왕립정부가 소유하고 있는 기타 공기업 8개를 포함하고 있으며, 이들은 관련 주무부처가 감독한다. 부탄의 드릭 투자회사(Druk Holding and Investments Limited holding, 이하 DHI)의 구조에 따라 모든 공기업은 DHI 산하기업들(DHI Portfolio Companies, DPCs)로 분류된다. DHI 산하기업 안에서는 DHI가 가진 지분율에 따라 다음과 같이 분류된다. DHI 소유기업(DHI Owned Companies)은 DHI가 100% 지분을 가진 공기업이고, DHI 통제기업(DHI Controlled Companies)은 DHI가 50% 넘는 지분을 가진 공기업이며 DHI 연계기업(DHI Linked Companies)은 DHI가 50% 이하의 지분을 가진 공기업이다.

■ 중국

중국의 국유자산감독관리위원회(State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, 이하 SASAC)는 국가를 대신하여 투자자의 역할(소유기능)을 행사한다. 중국의 국가투자기업(state-invested enterprises)은 국유독자기업, 국유독자회사, 국유자본지배회사, 국유자본참여회사 네 가지로 분류된다. SASAC은 110개의 비금융 중앙 공기업에 대한 투자자 책임을 직접 수행한다. 2014년 말에 110개의 중앙 공기업 산하에는 38,000개 법인이 있으며, 이들의 총 자산, 매출과 세전 영업이익은 각각 38.7조 인민화(6조 미화달러), 25.1조

인민화(4조 미화달러)와 1.4조 인민화(2,100억 미화달러)였다. 해당 법인들은 석유, 석유화학, 금속, 기계, 광업, 전자, 군수, 전기, 화학, 건축자재, 건축, 지질자원 탐사, 통신과 교통, 창고, 전자통신과 무역 등의 분야를 포함한다.

■ 인도

인도의 290개 중앙 공기업 중에서 243개는 국가가 100% 지분을 소유하고 있고 47개 기업은 51%이상 지분을 소유하며 봄베이 증권거래소(Bombay Stock Exchange)에 상장되어있다.⁶⁾ 의회, 정부 관련부처, 통제 및 감사총괄관(Comptroller and Auditor General), 기획위원회(the Planning Commission), 중앙감시위원회(Central Vigilance Commission), 내각의 성과관리부와 공기업의 MOU 시스템을 감독하는 총리 주최 최고위원회(the High Power Committee, HPC) 등에서 공기업(인도에서 쓰이는 용어로는 ‘중앙공공부문기업(Central Public Sector Enterprises, CPSE)’에 대한 책임을 가진다.

■ 인도네시아

인도네시아의 공기업(인도네시아 표현으로 Badan Usaha Milik Negara, BUMN)은 두 가지로 분류된다. (1)정부소유 유한책임회사(Persero)는 인도네시아 정부가 적어도 51% 이상의 지분을 가진 주식회사(joint stock companies)이며 영리성을 주된 목적으로 삼는다. (2)특별목적 기업(Perum)은 주식을 발행하지 않으며 공익(양질의 상품과 서비스를 제공하는 형태)을 주된 목적으로 삼으면서도 영리성을 가지고 있다. 2003년 6월 19일자 공기업에 관한 법 No.19(Law No. 19 of 2003 on State-Owned Enterprises)에 규정된 바에 따르면, 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 인도네시아 정부를 대표하여 정부소유 유한책임회사(Persero)의 주주로서 기능하도록 권한을 갖고 있다.

6) 인도의 상장기업에 대한 정보는 http://www.bsepsu.com/PSUListed_bse.asp#에서 찾을 수 있다.

■ 카자흐스탄

카자흐스탄에서는 6,441개의 기업 중에서 594개(8%)의 기업이 국영 주식회사(joint stock companies)와 유한책임회사(limited liability partnerships (JSC and LLP))이다. 그리고 27개 기업(5%)은 국영 지주회사(national holding companies)이며 이중 3개 기업은 타 회사의 경영을 지배하고 관리하는 혼합지주회사(managing holdings)이다.⁷⁾ 국부펀드인 '삼룩카즈나(Samruk-Kazyna)'는 석유, 가스, 교통, 통신, 원자력산업, 광업, 전기생산과 화학산업에 있는 공기업의 주요 전략적 자산을 관리한다. 이들 기업들은 2014년 9월 통계에 의하면 전체 GDP의 14.9%(210억 미화달러)를 차지하며 전체 노동인구의 4%(35,7000명)를 차지한다.

■ 한국

한국에 있는 공기업은 국내에서 '공공기관'이라는 명칭으로 불린다. 공공기관 운영에 관한 법률(Act on the Management of Public Institutions)에 따르면 기획재정부 장관이 자체수입과 정부지원액(정부가 기관에게 공공서비스를 위탁한 경우, 또는 법령과 그 하위법령으로 지정된 독점사업이 있는 경우에 그 위탁업무 또는 독점으로 인한 수입을 포함함)의 비율을 고려하여 공공기관을 지정한다. 공공기관 운영에 관한 법률에 따르면 공공기관은 자산규모, 자체수입 비율과 직원 수를 기준으로 하여 (1)공기업 (2)준정부기관 (3)기타공공기관 으로 분류된다.

2015년에 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정한 기관은 316개이며 그 중 30개가 공기업, 86개가 준정부기관, 200개가 기타공공기관이다. 2014 회계연도에 공공기관의 전체 자산은 750조원(6,200억 미화달러)이었으며 총 매출은 280조원(2,300억 미화달러)이었다.

공공기관 운영상의 주요 목표와 전략은 국무총리실(국무조정실)과 21개 부처(ministries), 13개 청(agency)이 결정한다.

7) 카자흐스탄의 공기업에 대한 정보는 <http://www.stat.gov.kz/>와 국가경제부(Ministry of National Economy)에서 찾을 수 있다.

■ 미얀마

미얀마에는 현재 17개 정부부처 산하에 국영은행을 포함한 44개의 공기업이 있다. 미얀마 국유경제기업법(State-Owned Economic Enterprise Law, SOEEL)에서는 공기업의 다양한 경제활동에 대해 규정하고 있다. 또한 특별회사법(The Special Companies Act)에는 정부와 민간주주가 모두 있는 기업의 설립절차에 대해 명시되어 있다. 대부분의 공기업은 내각의 승인을 필요로 하는 계약을 기초로 하여 주무부처 산하에서 운영된다. 미얀마의 공기업으로는 미얀마 석유가스공사(Myanmar Oil and Gas Enterprise, MOGE), 석유화학공사(Myanmar Petrochemical Enterprise, MPE), 석유제품공사(Myanmar Petroleum Products Enterprise, MPPE), 제1광업공사(No. 1 Mining Enterprise), 제2광업공사(No. 2 Mining Enterprise), 제3광업공사(No. 3 Mining Enterprise), 보석공사(Myanmar Gems Enterprise), 해양공사(Myanmar Salt and Marine Chemical Enterprise)와 진주양식공사(Myanmar Pearl Enterprise) 등이 있다.

■ 파키스탄

파키스탄은 주무부처가 170개 공기업(법적 분류상 공공부문기업(Public Sector Companies 또는 국가가 공공부문기업(PSC)으로 지정한 기업)의 성과 모니터링 및 정보공개에 대한 감독 책임을 가지고 있다. 그리고 규제기관이 분야별로 운영상의 기준을 설정한다. 상장기업은 경우 파키스탄 증권거래위원회(The Securities and Exchange Commission of Pakistan; SECP)에 시의적절한 정보공개(국제적 보고기준에 의거)를 수행할 책임이 있다.

■ 필리핀

필리핀에는 지배구조 위원회(Governance Commission) 산하에 107개의 공기업(국가가 '정부소유 및 정부통제 기업(GOCC)'으로 분류)이 있다. 민간부문, 제2금융기관과 에너지 및 공공서비스 기관에서 공기업 4개사에 대한 소수의 지분을 보유하고 있으며 이에 해당하는 공기업은 (1)필리핀 신용정보공사(Credit Infor-

mation Corporation), (2)필리핀 석유공사 자회사(PNOC-Exploration Corp), (3) PEA 유료도로 주식회사(PEA Tollway Corporation), (4)필리핀 국유 건설회사(Philippine National Construction Corporation)이다. 그 외의 공기업에 대해서는 필리핀 정부가 직접 또는 정부기관을 통해 지분 100%를 보유하고 있다.

■ 싱가포르

싱가포르는 테마섹 지주회사(Temasek Holdings)가 회사법(the companies act)에 따라 지배적인 영향력을 가지며, 공기업의 전체나 일부를 소유하고 있는 법인으로 규정되어 있다. 공기업 중 대부분이 상장기업이며, 테마섹 지주회사는 재무부가 100% 소유하고 있다. 테마섹 지주회사의 순 투자 포트폴리오 가치는 2015년 3월 31일 기준 2660억 SGD(싱가포르 달러)였으며, 포트폴리오의 28%는 싱가포르에, 42%는 싱가포르 외의 아시아 국가에 30%는 아시아 외의 지역에 투자하고 있다. 2015년 3월 말 기준 테마섹 그룹의 해당 회계연도의 순이익은 110억 SGD(싱가포르 달러)였으며, 투자가 이루어진 상위 10개사의 순 포트폴리오 가치가 전체의 48%를 차지한다. 투자 포트폴리오는 (1)금융 서비스(28%), (2)통신, 미디어와 기술(24%), (3)교통과 산업(17%), (4)소비와 부동산(15%), (5)에너지와 자원(5%) 및 (6)기타(11%)로 구성되어 있다.

■ 베트남

베트남 정부는 공기업을 국가가 100%의 지분을 소유한 기업으로 정의하고 있다. 그러나 통계청(General Statistical Office; GSO)은 공기업을 ‘정부가 51%이상의 지분을 소유한 기업’으로 더 광범위하게 정의하고 있다. 2013년 말 베트남 정부는 공기업을 796개로 언급하였으나, 통계청은 3,135개의 공기업이 존재한다는 통계를 발표하였다. 그러나 약 절반에 가까운 공기업이 경제활동을 참여하지 않고 있다. 베트남의 공기업은 베트남 전체 GDP의 32.2%의 비중을 차지하고 있으며, 산업 생산량의 16.3%, 비석유부문 수입의 33.3%를 차지한다. 베트남 공기업의 전체 자산은 2.8조 VND(1275억 미화달러, GDP의 74%)이며, 총부채는 1.5조 VND(670억 미화달러, GDP의 39%)이다.

3. 국가의 소유권 기능과 포트폴리오

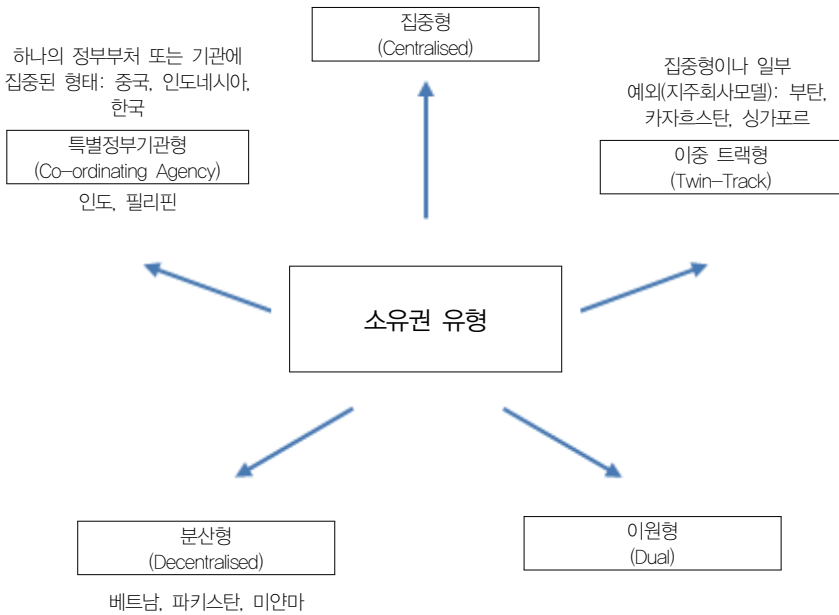
■ 공기업 소유권 유형 개요

최근 OECD 분석에 따르면 공기업 소유권 유형은 집중형(centralised model), 이원형(dual model), 이중 트랙형(twin track model), 분산형(decentralised model) 그리고 특별정부기관형(co-ordinating agency model)의 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있다. 소유권 유형별 주요 특성은 다음과 같다.

- 집중형(Centralised model): 한 기관이 모든 공기업에 대한 소유권 행사기능을 수행하며, 소유권 행사주체는 전문 소유기관이거나 특정 정부부처 등이다. 재무적 목표, 기술과 운영상 문제와 공기업의 성과를 모니터링하는 기능이 모두 해당 기관에 집중되어 있다. 이사회 이사들은 여러 방법으로 임명될 수 있지만 소유권 행사 주체가 그 외의 모든 기능을 주관한다.
- 이원형(Dual model): 두 개의 정부기관(하나의 주무부처가 실제 운영하지만 이중적으로 재무부가 주관하는 형태)이 국가의 소유권 기능을 함께 갖는다. 일반적으로 한 부처가 재무적인 목표를, 다른 부처가 운영상 전략을 수립한다.
- 이중 트랙형(Twin track): 기능적으로는 집중형과 동일하지만 두 개의 다른 정부기관이 각각 자신의 산하 공기업들을 관리한다. 이중 트랙형은 이원형과 달리 각 공기업에 대한 소유권을 행사하는 정부 기관이 하나이다.
- 분산형(Decentralised): 소유권 행사 기능이 하나의 정부기관에 있지 않으며, 주로 개별적인 정부부처가 담당하고 있는 분야에 속한 공기업에 대한 소유권 행사 기능을 가진다. 공기업은 사실상 주무부처의 기능적 확장으로 볼 수 있다.
- 특별정부기관형(Co-ordinating agency): 특별정부기관은 공기업의 성과 모니터링을 주로 수행하며, 또한 공기업의 지분을 보유한 정부부처들에게 기술적/운영적 문제에 대한 자문을 담당한다. 특별정부기관은 한정적인 역할을 수행하고 주무부처에게 자율성이 부여되어 있다는 점에서 특별정부기관형은 분산형과 유사하며, 분산형의 하위 유형으로도 볼 수 있다.

[그림 2]와 <표 4>에서 보여주는 것과 같이 이번 조사에 포함된 아시아 국가 대부분이 집중형(Centralised model)에 속하거나 또는 중앙 지주회사 또는 특별정부기관을 설립하여 공기업의 성과 모니터링과 정부관행의 이행에 대한 감독 역할을 부여하고 있다. 조사된 국가 중 분권화 정도가 높은 3개국은 별도의 특별정부기관 없이 공기업의 소유권 행사기능을 동일한 분야의 주무부처가 담당하도록 하고 있다.

[그림 2] 소유권 유형 개요



■ 아시아의 소유권 유형

<집중형(Centralised model)>

- 하나의 정부부처나 기관에 집중된 형태: 중국, 인도네시아, 한국 등의 경우 중앙 정부기관이나 부처가 소유권 기능을 행사한다. 중국은 소유권 행사주체인 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 다수의 자회사를 거느리며 실제로는 기업이나 마찬가지로인 110개의 공기업에 대한 국가의 주주대표의 역할을 수

행한다. 인도네시아에서는 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 소유권 행사기능을 독자적으로 행사하며, 한국은 기획재정부(Ministry of Strategy and Finance)가 소유권 행사와 이외의 주요 업무를 담당한다.

- 집중형의 예외적인 형태(지주회사가 있는 경우): 부탄, 카자흐스탄, 싱가포르 3개국의 경우 국가가 지분의 100% 또는 대부분을 소유한 주주 역할을 수행하기 위해 지주회사를 설립하였다.⁸⁾ 그러나 지주회사의 포트폴리오에 모든 공기업이 포함되어 있지는 않다. 예를 들어 부탄의 경우 8개의 공기업은 국가지주회사의 범위에 들어가지 않지만 각 주무부처의 감독을 받고 있다. 현실적으로 이들 3개국의 소유 형태에서는 집중형과 분산형의 특성이 모두 나타난다.

〈특별정부기관형(Co-ordinating agency)〉

- 인도와 필리핀에서는 공기업의 성과를 모니터링하고 공기업에 대한 사실상의 통제권을 가지는 주무부처에 대한 자문기관으로 특별정부기관을 설립하였다. 인도의 특별정부기관인 공공기업부서(Department of Public Enterprises 및 공공기업부(The Ministry of Heavy Industries&Public Enterprises) 산하에 있으며, 필리핀의 특별정부기관인 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회(Governance Commission for GOCCs, GCG)는 대통령비서실(Office of the President) 산하에 있다.⁹⁾

〈분산형(Decentralised model)〉

- 베트남, 파키스탄, 미얀마는 특별정부기관이 없는 완전한 분산형으로 분류 가능하며, 국가의 소유권 행사 기능은 여러 부처에서 담당하고 있다.

8) 부탄의 드릭 투자회사(Druk Holding), 카자흐스탄의 삼룩카즈나(Samruk-Kazyna), 싱가포르의 테마섹(Temasek)

9) 공기업과 국영기업을 포함한 인도 공공분야의 법적지위, 지배구조와 보고시스템에 대해서는 <표 3> 참조

〈표 3〉 인도 공공부문 기관(public sector entities)의 법적구조 및 소유권 행사 구조

	정부부처 산하 공공기관	공공기업 (Public corporation)	정부기업 (Government companies)
설립주체	정부부처	특별법 하의 의회	정부부처 또는 민간투자 없이 설립
법적지위	동일 법인격	소송을 담당하고 할 수 있는 개별 법인격	개별 회사
자본	예산 세출을 통하여 제공	정부가 제공	민간 투자자가 일부 제공
관리	정부부처의 관료	이사회	이사회에 민간기업에서 영입한 사람 포함 가능
통제와 책임	관련 부처의 통제	의회	정부(관련 부처)
자율성	자율성 없음 정부부처의 일부로 기능	일상 업무에는 정부의 개입 없음	정부로부터 일정 독립성 있음
담당분야	국방 공공사업	장기적인 자본의 회임기간을 가지는 중공업이나 공적 서비스	모든 종류의 상업적 기업

〈표 4〉 아시아 국가들의 소유권 유형

소유권 유형	국가	소유권 행사주체의 역할	
기관 또는 정부 부처	중국	<ul style="list-style-type: none"> • 국유자산감독관리위원회(State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council, SASAC)가 소유권 행사주체임 • SASAC은 전국인민대표회의(the State Council)가 110개의 비영리적 공기업(사실상 기업의 성격이 강하고 각 공기업은 수많은 자회사를 거느리고 있음)에 대한 투자 책임을 국가 대신 이행하도록 부여한 기관임 • SASAC의 다른 책임에는 공기업의 성과 모니터링, 공기업 임원의 임면, 정책, 법, 규제 마련 등이 있음 	
	인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 소유권 행사주체임 • 2003년의 공기업법 제19조(2003 Law No. 19 on State-Owned Enterprises)에 따라 공기업부는 모든 유한 책임 공기업에서 인도네시아 정부의 주주로서 기능 	
	한국	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부(Ministry of Strategy and Finance)가 소유권 행사주체임 • 공공기관의 운영에 관한 법률(Act on the Management of Public Institutions)에 따라 기획재정부는 공기업에 대한 소유권 행사주체로서의 권한과 공기업에 대한 정책을 조율할 책임이 있음 • 기획재정부는 공공기관 분류(특히 법률적으로 공기업으로 분류되는 기업), 경영정보 공시 감독, 공기업의 중장기적 재무관리계획 검토 및 경영성과 평가 등 광범위한 역할을 수행함 	
집중 영향	부탄	<ul style="list-style-type: none"> • 드럭 투자회사(Druk Holding and Investments Limited, DHE)가 소유권 행사주체임 • DHE는 부탄 왕실이 제정한 칙허에 따라 2007년에 설립된 지주회사임 • DHE는 이사회에 따라 투자하며, 분산투자자와 사업적 결정을 내릴 자율성을 가지고 있으며, 재무부(Ministry of Finance)에 대해 배당금을 지급할 책임이 있음 • DHE가 투자하고 있는 공기업들은 DHE에게 핵심 사업 전략, 재무적 문제, 구조조정 또는 기타 주요 결정을 보고할 의무가 있음 • 공기업들은 직접적으로 정부의 정책이나 법적 요건의 규율을 받으며 이에 대해 DHE에 보고 • DHE가 투자하고 있는 회사들은 DHE의 소유권 정책과 기업 지배구조 법(DHE Ownership Policy and Corporate Governance Code)과 회사법(Companies Act)의 적용을 받음 • DHE가 투자하고 있지 않은 8개 공기업은 관련 주무부처가 감독 	
	지주 회사	카자흐스탄	<ul style="list-style-type: none"> • 국부펀드 삼룩-카즈나(Samruk-Kazyna)가 소유권 행사주체임 • 카자흐스탄은 정부가 국부펀드인 삼룩-카즈나의 주주 역할을 하는 혼합형 소유권 형태임 • 삼룩-카즈나는 일부 대형 공기업의 주주임 • 재무부 산하의 국가자산 및 민영화 위원회(Committee of State Property and Privatisation)가 펀드를 감독함
	싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> • 테마섹 지주회사(Temasek Holdings)가 소유권 행사주체임 • 테마섹 지주회사는 재무부(Ministry of Finance) 산하에 있으며 싱가포르(포드폴리오 가치의 30%)와 아시아 국가들(42%)과 기타 지역(30%)에 투자하고 있는 지주회사임 • 투자 포트폴리오에 있는 공기업은 금융, 정보통신, 교통, 에너지 분야 등이 있으며 지주회사가 100% 또는 다수의 지분을 소유하고 있음 • 공기업이 투자하는 데에 대해서는 각 공기업의 이사회와 관리자들이 이를 감독하고, 테마섹 지주회사의 투자, 분산투자와 기타 사업과 관련된 사항은 정부의 개입 없이 테마섹 지주회사의 이사회와 관리자들이 결정함 	

〈표 4〉의 계속

소유권 유형	국가	소유권 행사주체의 역할
	인도	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기업부서(Department of Public Enterprises, DPE)가 소유권 행사주체임 • 중공업 및 공기업관리부(Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises) 산하 공공기업부서는 모든 공기업의 성과를 모니터링하고 공기업의 정책을 수립할 책임이 있음 • 공기업의 소유권이 분산되어 있으며, 여러 정부부처와 기타 상급 공공기관이 소유권행사 기능을 가짐 • 공기업은 공공기업부서뿐만 아니라 의회, 관련 주요 정부 부처, 통제 및 감사총괄관(the Comptroller and Auditor General), 기획위원회(the Planning Commission), 중앙감시위원회(the Central Vigilance Commission), 내각의 성과관리부(the Performance Management Division of the state Cabinet)와 MoU 시스템을 감독하는 총리 주재 최고위원회(the High Powered Committee, HPC)에 보고할 책임이 있음
특별정부 기관형	필리핀	<ul style="list-style-type: none"> • 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회(Governance Commission for Government-Owned or-Controlled Corporations, GCG)가 소유권 행사주체임 • 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 정부소유 및 정부통제 기업법 2011(GOCC Governance Act of 2011)에 따라 설립 • 정부소유 및 정부통제 기업법 2011에는 위원회(GCG)가 ‘정부소유 및 정부통제 기업에 대한 중앙 지문, 감독, 모니터링 기관이며 정책 형성, 시행, 조율에 대한 권한이 있다’ 고 명시 • 또한 위원회의 중요 권한은 해당 정부소유 및 정부통제 기업 관련 주무부처와 상의하여야 한다고 규정 • 위원회는 5명의 위원으로 구성되어 있으며, 위원장과 두 명의 위원(모두 필리핀 대통령이 임명)그리고 전직 재무부 장관(Secretary of Finance)과 예산관리부 장관(Secretary of Budget and Management)으로 구성됨 • 위원회는 대통령비서실(Office of the President) 의 감독을 받음
분산형	베트남	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 정부 부처, 국가기업집단(State Economic Groups) 및 국가자본투자공사(State Capital Investment Corporation)가 소유권을 행사함 • 베트남의 공기업 지배구조 및 소유는 여러 부처와 기관에 걸쳐 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 재무부(The Ministry of Finance, MoF): 공기업의 재무제표 검토와 배당금 배당에 대한 결정을 담당 - 기획투자부(The Ministry of Planning and Investment): 공기업의 투자 프로젝트 승인 역할 담당 - 주요 정부 부처와 지방정부는 공기업의 사업, 사업계획과 개발 전략을 승인하는 역할을 담당 - 내무부(The Ministry of Interior)와 노동보훈사회부(Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs): 공기업 임원의 선임/파면, 인사관리와 보상에 대한 책임 - 국가기업집단(State economic groups, SEGs): 공기업 자회사에 대한 자회사의 역할을 하며 국가기업집단의 장은 차관급의 지위를 가짐 또한 국가기업집단은 정부에 보고 의무가 있지만 특정 개인(예를 들어 총리나 부총리)이 주주로서의 책임을 지지는 않음 - 베트남 재무부 산하의 국가자본투자공사(State Capital Investment Corporation): 공기업의 구조조정과 매각 등 공기업의 국가 자본을 관리할 책임이 있음

〈표 4〉의 계속

소유권 유형	국가	소유권 행사주체의 역할
	미얀마	<ul style="list-style-type: none"> • 주무부처가 소유권을 행사함 • 미얀마는 몇몇 정부부처에서 공기업의 소유권을 행사하며, 이러한 정부부처에는 광업부(Ministry of Mines), 에너지부(Ministry of Energy), 전력부(Ministry of Electric Power), 정보통신부(Ministry of Communication and Information Technology), 산업부(Ministry of Industry), 교통부(Ministry of Transportation), 철도부(the Ministry of Rail Transportation), 자연환경보존부(Ministry of Environmental Conservation and Forestry), 재무부(Ministry of Finance)와 건설부(Ministry of Construction) 등이 있음
	파키스탄	<ul style="list-style-type: none"> • 주무부처가 소유권을 행사함 • 파키스탄에서는 다수의 정부부처가 자신의 분야에 있는 공기업에 대한 소유권을 행사 • 공기업 소유권 행사 부처로는 석유자원부(Ministry of Petroleum and Natural Resources), 수력 전력부(Ministry of Water and Power), 재무부(Ministry of Finance), 선박 및 항만시설부(Ministry of Ports and Shipping), 철도부(Ministry of Railways), 정보통신부(Ministry of Information Technology and Telecommunications)와 내각(Cabinet Secretariat) 등이 있음

주: 카자흐스탄은 실제 혼합 모델을 가지고 있다고 보고됨 즉 한 공기업은 중앙 지주 회사에게 권한이 있지만 다른 공기업은 국가 기관이 소유권을 행사할 수 있는 형태임

출처: Questionnaire responses submitted by national authorities. The questionnaire used a somewhat different classification system for state ownership models, therefore country placements along the five models are based on OECD Secretariat judgment.

IV. 아시아 공기업 성과 평가와 관리

1. 아시아 지역 개요

조사 대상 아시아 국가 중 대부분이 공기업 성과 평가 체계를 가지고 있는 것으로 나타났으나 공식화된(formalised) 정도는 국가마다 상이하다. 대부분의 국가에서 성과 평가의 가이드라인은 소유권 행사주체가 개발하거나 국가 지주회사가 명시적인 재무적 목표를 개발하고 있으며, 이는 국가가 공기업을 평가할 때 또는 공기업이 자체적인 내부 평가를 위한 기초자료로 활용되고 있다.

성과 평가가 성과 관리에 활용되기 위해서는 평가 결과가 임원들의 보상이나 제재(예를 들어 기관장이나 상급 임원들의 재임명, 해임 또는 보상 등)에 영향을 미쳐야 한다. 대부분의 국가에서 평가 결과를 임원의 보상에 반영하고 있으며, 이를 통해 지속적인 발전을 위한 선순환이 이루어지도록 하고 있다. 일부 국가에서는 공기업의 관리자와 주무부처 간의 성과 계약을 통해 이러한 시스템을 구축하기도 한다.

조사 대상인 아시아 국가 중 대부분이 국가의 소유권 행사 주체, 이사회(이사회가 있는 경우)와 경영진의 역할이 항상 명확하게 분리되어 있지는 않다. OECD의 바람직한 관행(OECD good practice)에서는 공기업 이사회가 감독과 관리를 하도록 권고하고 있으나 OECD의 권고가 모든 아시아 국가들에서 항상 가능한 것은 아니다. 이사회가 정부 부처와 밀접한 관계에 있거나 기관장 임명과 같이 중요한 이사회 기능을 정부가 무시하는 경우도 있는 나라들에서는 어려울 수 있다. 그리고 주무부처나 국가의 소유권 행사 주체가 민간회사에서 이사회가 하는 감독기능을 담당하는 경우도 많다.

1.1 성과평가 체계

언급한 바와 같이 조사된 대부분의 아시아 국가들(11개국 중 9개국)에서 공기업에 대한 일정한 형태의 성과평가 및 모니터링 체계가 존재한다. 미얀마와 파키

스탄이 이에 해당되지 않는데, 두 국가 모두 분산형 소유권 국가로 이들 국가에는 공기업을 위한 공식적인 성과평가 체계가 마련되어 있지 않다.¹⁰⁾ 중요한 것은 부탄, 카자흐스탄과 싱가포르 등 국가 지주회사가 소유권 행사 주체인 경우 산하 기업들에 한해서만 성과를 평가하고 있다는 점이다. 싱가포르에서 개별 회사의 성과 평가는 이사회가 담당하며, 조사된 다른 국가들에서는 소유권 행사 주체가 성과평가를 수행하거나 이를 감독하였다. 인도네시아에서는 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 공기업 성과 평가를 위한 상당한 정도로 명확한 양적 지표를 담은 평가 매뉴얼을 개발하는데, 공기업 이사회가 공기업부에 최종 제출 이전에 이를 검토한다. 모든 국가에서 성과 평가는 적어도 1년 단위로 이루어지며 4개국에서는 분기마다 이루어지고 있다.

이번에 조사된 아시아 국가 중에는 일부(부탄, 인도, 한국, 필리핀)만이 성과 계약 또는 기능상 유사한 합의나 양해각서(Memorandum of Understanding, MoU)를 이용하여 성과 평가 체계를 공식적으로 운영하고 있다. 이러한 방식은 공기업 관리자에게 일상 업무를 감독하는 데 많은 자율성을 부여하며, 또한 관리자의 성과에 대한 책임성을 제고하는 데에 기여한다.

성과 계약은 일반적으로 공기업 관리자와 소관부처 장관(responsible ministers) 양자에 의해 서명되며, 각 공기업 관리자가 다음 해 동안 달성할 것으로 기대되는 목표의 윤곽을 드러낸다. 인도에서 성과 문서는 공기업 관리자와 소관부처 장관 양자에 의해 서명되는 양해각서(MoU)의 형태를 취한다. 필리핀에서 성과 협약(performance agreement)은 관리자보다는 국가 소유권 조정 행사주체(state ownership co-ordinating entity)와 공기업 이사회 간에 서명된다. 마지막으로 국가 지주회사를 가진 국가에서는, 성과 문서는 (소관부처 장관보다는) 일반적으로 지주회사 이사회와 각 공기업 대표 간에 합의된다. 예를 들어 부탄에서 지주회사의 이사회는 산하에 있는 각 공기업과 연간 재무 및 비재무적 목표의 윤곽을 드러내는 연간 계약(Annual Compact)에 서명한다.

성과평가 체계를 갖춘 국가들 모두 재무적 성과를 계량 지표(예: 공기업의 연간 순이익, 경제적 부가가치 또는 노동생산성)를 통해 평가하며, 일부 국가에서는

10) 다만 파키스탄에서는 관련 정부 부처가 관행적으로 임시방편적인 공기업 성과 평가가 이루어짐

재무적 성과를 측정하기 위해 비계량 지표(예: 공기업의 리스크 관리체계의 질에 관한 정보) 또한 사용하고 있다. 명확하게 재무적 성과가 우선시되고 있으나, 대부분의 국가, 특히 공기업이 공공정책 목표(public policy objectives)를 수행하거나 강력한 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR) 활동을 수행할 것으로 기대되는 국가에서는 공기업의 비재무적 성과를 측정하기 위한 다양한 지표들 또한 포함하고 있다. 이러한 국가들은 계량 지표(예: 고객 만족도나 공공 서비스 전달에 관한 수치를 계산하기 위한 지표들)와 비계량 지표(예: 공기업의 법률 및 규제 준수여부나 기업의 사회적 책임 활동의 질에 대한 평가)를 모두 포함시키고 있다. <표 5>는 각 국가의 속성에 따라 사용되고 있는 지표 유형에 대한 몇몇 사례를 보여주고 있다. 매우 소수의 국가에서만 재무적 성과를 측정하기 위한 비계량 지표를 사용하고 있다는 것은 놀라운 일이 아니다.

<표 5> 아시아에서 사용되는 성과평가 지표의 예

	계량 지표	비계량 지표
재무적 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 순예대마진(부탄) - 경제적 부가가치(중국) - 순이익(인도) - 재무비율(인도네시아) - 노동생산성(한국) - 투자수익률(필리핀) 	<ul style="list-style-type: none"> - “정책 지향적 활동(policy directed activities)”(부탄) - 위험 관리의 질(인도네시아) - 예산 집행의 투명성(한국)
비재무적 성과	<ul style="list-style-type: none"> - 고객만족도(부탄) - 신제품의 수(중국) - 프로젝트 비용초과(인도) - 기업 행사의 수(인도) - “주요사업 목표” 달성(한국) - 혜택을 받은 사람들의 비율(필리핀) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업 지배구조의 질(부탄) - 기업의 사회적 책임에 대한 공헌(인도) - 규제자에 대한 보고서의 적시 제출(인도네시아) - 양성평등정책 개발(한국) - 국제기준 준수를 나타내는 인증(필리핀)

주: 응답한 바에 따르면 싱가포르의 위의 모든 영역에 대한 성과평가 지표를 사용하고 있으나 표에 포함될 수 있는 구체적인 예시는 제공하지 않음

자료: 각 국가의 설문 응답

1.2 보고와 감사

공기업 부문의 활동과 성과에 관한 종합보고서는 효과적인 성과평가 체계의 유용한 요소가 될 수 있다. 특히 보고서가 일반 대중이나 그 대표자들에게 공개될 경우 소유자인 국가의 책임성을 현저하게 강화시킬 수 있으며, 또한 회사 차원에서 기업공시(corporate disclosure)의 개선을 촉진할 수 있다. 이번 현황조사에 따르면 조사된 대부분의 아시아 국가들은 범위와 질적인 면에서 차이는 있지만 공기업 부문에 대한 종합보고서를 생산하고 있다.¹¹⁾

공기업 부문 전체에 대한 연차보고서를 생산하는 이러한 국가들의 경우, 보고서는 일반적으로 다음 - (1)재무 정보, 특정 범주의 공기업들이 무엇을 흔히 요구 받는지에 대한 내용 공개(예: 회사법에 따른 상장요건(listing requirements)이나 부문별 규제), (2)공기업들이 종종 성과평가 과정의 일부로서 국가 소유권 행사주체에 제출할 것을 요구받는 비재무적 성과정보 - 을 포함한다. 일부의 경우 종합보고서는 성과평가 결과를 포함하지만, 구체적인 회사별 평가 내용은 대개 일반 대중에게 공개되지 않는다. 예를 들어 인도에서는 국가 소유권/조정 기관(state ownership/co-ordinating agency)이 통합적인 재무정보를 제공하는 것과 더불어 성과 평가 과정 그 자체에 대해 보고하는 종합보고서를 생산한다. 국가 지주회사를 가진 부탄, 카자흐스탄, 싱가포르의 경우 연차보고서는 전체적인 공기업 부문에 대한 내용보다는 지주회사 자체의 활동과 재무적 성과를 주로 검토하고 있어 그 범위가 제한되어 있다.

성과 보고의 중요한 측면은 공기업들과 국가 소유권 행사주체에 의해 제공된 정보의 신뢰도이다. 이 점에 있어서, 내부 감사관, 외부 감사관, 그리고 정부 감사관 모두는 정보의 신뢰성을 평가하고 확인하는 역할을 한다. 현재의 조사결과를 바탕으로 하여서는, 아시아 국가 공기업 보고서의 질에 관하여 어떠한 결론을 내리기는 어려울 것이다. 공기업의 기업 형태와 그에 따른 공시 의무(disclosure requirement), 국가별 회계 기준, 외부 감사직(external audit profession)의 발전

11) 일부 국가들은 전체 공기업 부문에 대한 통합된 정보가 담겨있는 종합 연차보고서 보다는 공기업별 연차보고서에 관한 정보를 제공하였다. 그러므로 이 장은 추가적인 정보와 검증을 통해 보충될 필요가 있을 것이다.

수준, 그리고 공기업 감독에 대한 책임을 공유하는 주무부처에 대한 소유권 또는 조정 행사주체의 영향력과 같은 많은 요인들에 따라 다양하기 때문이다. 이는 흥미로운 추가 조사 영역이 될 수 있다.

1.3 보상과 제재

성과평가 체계를 운영하고 있는 거의 모든 국가에서, 평가결과는 각 공기업 내의 임원 보수수준에 일정 정도 영향을 미쳤다. 이에 대한 명백한 예외는 베트남과 싱가포르인데, 이 국가들에서는 공기업 성과평가가 이후의 보수 결정에 영향을 미치지 않았다. 필리핀의 경우 성과평가는 다른 국가들의 경우와 같이 CEO나 다른 임원보다는 공기업 이사회 구성원에 대한 보상 설정에 영향을 준다. 이러한 국가들 중 일부는 임원 성과급(performance-based pay)이 성과평가 과정에서 매겨진 공기업의 순위에 따라 기본급에 대한 명시적인 비율 범위로서 계산된다. 예를 들어 인도에서 '탁월(excellent performance)' 등급을 받은 공기업 임원은 가변 성과급(variable performance-based pay) 형태로 기본급의 100%까지 받을 수 있는 자격이 주어진다. 유사하게, 중국의 경우 공기업들은 성과에 대해 5단계로 등급이 매겨진다. 최고등급을 받은 공기업 CEO는 기본급의 2~3배에 해당하는 성과급여(performance salary)를 받는다. 한국에서 공기업(SOE의 세 가지 분류 중 하나) CEO는 성과에 따라 (기본급의) 0~120%의 보너스를 받을 수 있다.

소수의 국가에서, 성과평가는 또한 임원의 연임 또는 해임 결정에 영향을 미친다(부탄, 중국, 카자흐스탄, 한국). 부탄에서 CEO 연임은 임기 중 개인 및 기업에 대한 성과평가 결과가 최소한의 등급을 받았는지에 명시적인 영향을 받는다. 중국에서는 2년 연속으로 낮은 성과 등급을 받은 공기업 CEO는 해임되고 국가 소유권 행사주체인 국유자산감독관리위원회(SASAC)에 의해 후임자가 임명된다. 카자흐스탄에서는 핵심성과지표(KPI)를 달성하지 못하면 CEO가 조기 해임될 수 있다. 한국에서는 2년 연속 '미흡(poor performance)' 평가를 받은 공공기관장(CEOs of SOEs)은 기획재정부의 요청에 따라 해임될 수 있다.

〈표 6〉 아시아의 공기업 성과평가 및 관리

성과평가 체계	부담	중국	인도	인도네시아	카자흐스탄 ⁽²⁾	한국	미얀마	파키스탄	필리핀	싱가포르	베트남
관행을 부여받은 기관	있음	있음	있음	있음	있음	있음	없음	있음 그러나 주무부처가 예산지출 성과를 분석 및 공개할 수 있음	있음	있음	있음
성과평가 참고사항	드러 투자회사 상위의 기획 및 모니터링 부서(Bureau of General Planning and Monitoring Division under Dh)	국유자산감독국의 기획, 정책, 총국(Bureau of General Affairs in SASQ)	최고위원회(High Powered Committee) 내각의 성과관리부(Meritance Management Division in the Cabinet Secretariat)	공기업부(Ministry for State-Owned Enterprise)	기금 이사회(Board of Directors of the Fund)	기획재정부 산하 공공정책국(The Public Institutions Policy Bureau under the Ministry of Strategy & Finance)	각 주무부처의 관리위원회(management committee) 또는 임원관리팀(executive management team)	파키스탄 증권거래위원회, 파키스탄 공공부문/기업(SGS)의 기획, 재배구조 개혁을 향상시키기 위한 거래관리과 위임을 제정함	장부수 및 정부통계기인(Governance Commission for GOCCs)	테네섹(Tenasek)	재무부(Ministry of Finance) 기업공공기업(Agency for Corporate France)
성과평가 참고사항	개관 가이드라인(Comped Guideline) 문서	2개 기본지표 및 2개 분류지표	재무 및 조달부에 대한 일반적 평가, 통치 및 감사총관(Auditor General of Public Sector)에 대한 구체적 평가	균형성과표(Balanced scorecard)에 의한 성과평가	기업의 전략적 핵심성과표(KPI) 및 자문위원의 개별된 가치와 실적 가치	매년 공공정책국에서 민간전문가로 구성된 평가단(Evaluation Team)을 조직함	각 공기업은 각 부처의 지침(guidance) 하에 관리 위원회 또는 임원관리팀에 의한 내부 모니터링 체계를 가지고 있음	파키스탄 증권거래위원회, 파키스탄 공공부문/기업(SGS)의 기획, 재배구조 개혁을 향상시키기 위한 거래관리과 위임을 제정함	장부수 및 정부통계기인(GOCC) 부문에 대한 소유권 및 운영 매뉴얼	자본 및 부동산 관리	(1) 자체평가; (2) 주무부처 등에 의한 평가; (3) 기업공공기업(Agency for Corporate France), 재무부(Ministry of Finance)에 의한 평가
평가주기	분기별	연도별	연도별	분기별	분기별	연도별	-	일부 지역 경우 분기별	분기별	연도별	연도별
회계연도	1년	1년	1년	1년	1년	1년	-	3년	1년	1년	1년
평가 기준	4개 지표 (재무적 및 비재무적 & 개별 및 비개별)	5개 분류 (A, B, C, D, E)	성과 개요, 투자 및 구조적 운영, 재무적 위험 및 인적자원관리 (HRM) 이슈, MOJ 체계, R&D 프로그램 진행, 부실 공기업 구조조정, 투자회수 및 성장	라디산; 전략 계획; 고객 중심; 관리 역량; 노동관련 문제에 관하여 (Provisions of the Governance Code of the Fund) 및 최우수 공기업 관련 기업의 전략적 핵심 성과표(KPI)	기업에 대한 기업 지배구조, 규범 (Provisions of the Corporate Governance Code of the Fund) 및 최우수 공기업 관련 기업의 전략적 핵심 성과표(KPI)	4개 지표 (재무적 및 비재무적 & 개별 및 비개별)	-	공정성, 성장성, 지배구조, 규범, 고객 중심, 관리 역량, 노동관련 문제에 관하여 (Provisions of the Governance Code of the Fund) 및 최우수 공기업 관련 기업의 전략적 핵심 성과표(KPI)	성과관리체계 (PES): 학과, 성장; 내부 절차; 재능; 이해관계자 및 사회적 영향	성과평가 지표는 회사마다 다양함. 핵심 기업은 위험 조정; 최소구조인물(adapted hurdle rate)과 비교하여 측정된 총 주주 수익률(Total Shareholder Return; TSR)임	관리 효율성을 강조하는 CEO 평가; (1) 국가가 정한 ROE 달성; (2) 국가인 평가 결과; (3) 내각(Ministry of Finance)이 지도하는 공기업 성과를 평가하기 위한 다른 지표들

〈표 6〉의 계속

	부탄	중국	인도	인도네시아	카자흐스탄 ¹³⁾	한국	미얀마	파키스탄	필리핀	싱가포르	베트남
연간 종합보고서 발간	발간함	발간함	발간함	발간함	발간함, 발전 계획의 진행에 대한 보고서	발간함	-	발간하지 않음 그러나 공기업 부문 규제가 공기업 부문의 전반적인 성과에 대한 연차보고서 발간	발간함	발간함	발간함, 금융 감독 보고서
CEO에 대한 성과 보상	성과 등급 지표는 CEO 및 모든 고위 관리직의 연임에 영향을 미침	평가는 공기업 기관장의 보수, 승진 및 강탈에 영향을 미침. 평가는 임원의 성과 급여(performance salary)를 결정함	재무적 보상과 임금인상(increments)이 관리직과 중위 직위에 있는 자들에게 제공됨	CEO 또는 임원에 대한 다음 회계연도의 연간 보수 결정은 성과 평가에 의해 영향을 받음	인용: 연간 보너스와 연임(re-election)은 임원의 결과물 고려함	CEO 임기가 약하기 때문에 CEO들은 재직기간 중 단 한 번의 평가를 받게 됨	-	-	장부소 및 정부투자기업 지배구조 이사회(COCC governing boards)의 이사회에 대한 보상	없음. 성과 평가 결과는 CEO나 임원에 대한 다음 회계연도의 연간 보수 결정에 영향을 미치지 않음	있음. CEO의 승진 또는 해임
다른 관리/직원에 대한 성과 보상	성과 기반 가변수당(Performance based variable allowance: PBVA)	성과 기반 임기 보상 체계	성과(Performance Related Pay: PRP)	공기업의 탁월한 성과에 대한 기준(KPKU)	있음. 인재풀(talent pool)은 성과 평가 결과에 따라 고려될 수 있음	'탁월(excellent in performance)'로 평가된 공기업은 기획재정부로부터 장관 표창을 받음	-	-	성과급(Performance Based Bonus: PBB)	있음. 성과 평가에 의한 보상	있음

12) 삼록카즈나(Samruk-Kazyna)를 통해 보유하고 있는 산하기업(portfolio)에 국한되는 정보이다.

13) 삼록카즈나(Samruk-Kazyna)를 통해 보유하고 있는 산하기업(portfolio)에 국한되는 정보이다.

2. 개별 국가들의 접근법

2.1 부탄

국가 지주회사인 드럭 투자회사(Druk Holding and Investments Limited holding, 이하 DHI)는 이사회와 가이드 하에 투자, 투자회수, 사업 결정에 관한 사항을 포함하여 완전한 상업적 재량권과 유연성을 가지고 자산을 소유 및 관리한다고 보고하고 있다. 드럭 투자회사가 소유하고 통제하는 모든 회사들은 주요 주주인 DHI에게 중요한 영향을 미칠 수 있는 주요 의사결정이나 문제와 더불어 핵심 사업전략, 재무적 사항, 구조조정에 관한 사항을 보고할 것이 요구된다. 법정 요구사항 및 정부정책과 관련된 문제에 대해서는 산하 기업(portfolio companies)들이 정부나 법정 기관들과 직접 접촉하지만 DHI에게도 보고하여야 한다. DHI는 재무부(Ministry of Finance)에 대한 배당 의무를 충족시킬 궁극적인 책임이 있다.

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

DHI는 산하 기업들에게 주기적인 목표 설정, 검토, 그리고 성과와 기업 보상을 연결하기 위한 틀을 제공하는 것을 목표로 하는 기업 성과관리 체계를 개발했다. DHI는 이사회와 기업들 사이에 연간 계약(Annual Compact)을 맺는 체계를 도입했다. 연간 계약은 기업들과 국가 주주 사이의 상호 합의이다. 연간 계약은 한 해 동안 달성되는 명확하게 측정가능한 목표를 가진 활동들을 구체화하는 것이다. 이는 재무성과, 고객 서비스, 기업 지배구조와 공공정책 목표를 의미하는 것으로 보이는 국가 토착어(national vernacular)인 ‘정책지향적 목표(policy directed targets)’ 분야에서의 목표 설정, 모니터링, 성과평가를 포함하는 기업 수준의 성과관리 체계이다. 핵심성과지표는 성과 향상에 초점을 맞추기 위해 각 기업별 계약과정 안에서 구체화된다.

성과관리 체계는 연간 계약이 각 기업(부서, 국, 과) 내에서 서로 다른 수준의 목표와 연결되는 전체적인 기업 수준의 목표를 정의하고, 또한 궁극적으로 연간 보너스와 공로 승진(meritorious promotion) 등과 같은 다른 인사제도와 연결되는 개인별 성과 등급 및 개인별 목표달성도를 정의하는 방식으로 디자인된다. 권한

을 부여받은 기관으로서, DHI 산하의 기획 및 모니터링부(Planning and Monitoring Division)는 산하 공기업들에 대한 성과평가 체계를 관리한다. 기획 및 모니터링부는 지주회사 구조 내에서 평가체계의 실행과 유지에 있어 DHI 기업성과부(DHI Corporate Performance Department)의 지도를 받지만, 공인회계사와 공인외 부감사관들 역시 기업이 제출하는 최종 재무정보를 확인하는 역할을 수행한다.

성과평가 및 모니터링 체계는 소유권 정책에 따라 산하 회사들을 위해 DHI가 개발한 계약 가이드라인(Compact Guideline) 문서에 기반한다. 계약 가이드라인은 DHI에게 산하 공기업들의 성과 모니터링 및 평가를 수행할 책임을 부여한다.

b) 성과 보고와 감사

성과평가는 기업들이 현 분기, 반기, 3/4분기, 그리고 최종 성과보고서를 DHI에 제출할 것을 요구함으로써 분기 단위로 수행된다. 각 기업과 체결한 연간 계약 목표에 기반한 평가는 4개 분야/지표를 검토한다((1)정책지향적 목표(policy directed objective), (2)성과 측정, (3)고객 서비스, (4)기업 지배구조). 각 범주에 따른 평가는 재무적, 비재무적 평가이거나 또는 양자 모두에 해당될 수 있다. 전체적인 평가와 더불어, 기업 이사회는 매년 CEO를 평가하여 임원 보상에 영향을 미치고 연임 및 보상 결정에 고려되는 리더십 성과 등급을 산출한다.

각 기업에 대한 전년도의 성과평가는 매년 1월에 이루어진다. 최종 성과평가는 연간 단위로 수행되지만, 분기별 평가 또한 드릭 투자회사와 종속 기업 사이에서 일 년 내내 이루어진다. 위에서 언급된 네 가지 범주에 따른 평가지표들은 DHI의 연차보고서에 포함되어 발간된다. 연차보고서는 다음 회계연도에 발간된다. 즉, 2014년 연차보고서는 2015년에 발간된다.

기업 수준에서, 각각의 연차보고서는 부탄의 회사법(the Companies Act of the Kingdom of Bhutan)에 의해 요구되는 구체적인 재무적 및 비재무적 정보를 담고 있다. 추가적으로 DHI 소유권 정책 및 기업 지배구조법(the DHI Ownership Policy and Corporate Governance Code)은 기업 지배구조 보고서와 같은 기타 정보가 기업 연차보고서에 포함되어야 한다고 명시하고 있다. 공기업들은 독립적인 회계법인에 의해 감사받은 정보를 제출한다. 또한 공기업들은 조직 내의 활동

〈표 7〉 부탄의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	재무 계약 (수입; PAT; 순예대마진 등)	정책지향적 활동
비재무적 지표	고객 서비스 [고객만족도; 산업 특화 지표; 직원 감소율(Employee Attrition Rate)]	조직의 능력/관리 기업 지배구조 정책지향적 활동

과 절차를 감시하고 이사회 의장 또는 감사위원회(board audit committee)에 직접 보고하는 독립적인 내부 감사기능을 유지한다. 공기업들은 주로 연차보고서를 발간하지만, 일부 기업들은 분기 또는 반기 보고서 또는 간행물도 발간하고 있다.

c) 보상과 제재

부탄에서는 성과등급 지표가 계약 기반으로 고용된 CEO와 모든 고위 관리임원(senior management executives)의 연임에 영향을 준다. DHI에서 각 임원의 계약 기간은 3년이다. DHI 공기업 CEO의 선발, 임명, 그리고 연임은 DHI가 발간한 DHI 기업 CEO의 선발과 임명에 관한 가이드라인(the Guidelines for Selection and Appointment of CEOs in DHI companies)에 따른다. 가이드라인에 따르면 현직 CEO의 연임이 고려되기 위해서는 임기 동안 반드시 85% 이상의 평균 성과 등급을 유지해야 한다고 규정하고 있다. 게다가, CEO를 제외한 기업 이사회 의적어도 75%가 반드시 연임에 동의하여야 한다.

CEO와 고위 임원의 보수와 관련된 사항(remuneration package)은 선발 및 임명 과정에서 각 기업 이사회 의 지명 및 지배구조 위원회(Nomination and Governance Committee)에 의해 논의된다. 공기업의 성과 결과는 CEO와 관리직 내의 고위 임원을 포함한 모든 직원에게 주어지는 성과 기반 가변수당(Performance Based Variable Allowance, PBVA)에 영향을 준다. 연간 계약 달성도에 기반하여 공기업들에 대한 성과 기반 가변수당이 승인되고, 〈표 8〉에 제시되어 있는 바와 같이 기본급에 대한 일정 비율대로 각 직원들에게 배분된다.

〈표 8〉 부탄의 성과 기반 가변수당(PBVA)

계약 달성	기업 수준의 성과에 기반한 성과 기반 가변수당 지급 가이드라인	
	CEO	직원
≥ 95%	연간 기본급의 25%	연간 기본급의 15%
75% ~ 95%	매 달성 점수마다 1.5%씩 비례하여 계산한 성과 기반 가변수당 지급	매 달성 점수마다 0.75%씩 비례하여 계산한 성과 기반 가변수당 지급
≤ 75%	성과 기반 가변수당 없음	성과 기반 가변수당 없음

CEO에 대해 특히 엄격한 성과 모니터링과 평가 프로세스를 만들기 위하여 DHI 공기업의 CEO는 이사회가 평가한 개인 리더십 성과등급(20%)과 공기업의 연간 계약 달성도(80%)에 기반한 성과 기반 가변수당을 받는다.

2.2 중국

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

국가 소유권 기능을 행사할 책임이 있는 기관인 국유자산감독관리위원회(The State-Owned Assets and Supervision Commission, 이하 SASAC)는 공기업 임원(CEO와 그 대리인)의 성과를 평가한다. 평가결과는 보수, 승진, 및 강등(demotion)에 영향을 준다.

중화인민공화국 기업국유자산(State-Owned Assets of Enterprises)법 제27조는 국가에게 국가가 투자한 기업 임원에 대한 성과평가 체계를 수립할 책임을 부여하고 있다. SASAC에는 임원의 연간 및 임기 중 성과평가를 수행하고 그들에 대한 보상 및 제재조치를 결정할 책임이 주어진다.¹⁴⁾ SASAC의 총무국(Bureau of General Affairs)은 중앙정부의 관리 하에 있는 기업 임원에 대한 성과평가 체계를 감독하고 연간 및 임기 중 평가를 수행할 책임이 있는 주요 부서이다. 평가

14) 추측하건대 “임기 중 평가(tenure evaluation)”는 국유자산감독관리위원회(SASAC)의 권한 하에 있는 기관 CEO에 대한 임기 체계(장기 고용 지위를 주는)의 일정한 형태와 관련이 있는 것으로 보인다.

의 목표와 결과는 SASAC의 다른 관련 국 및 기관들과 함께 결정한다.

b) 성과 보고와 감사

연간 성과평가는 수익성과 사업 발전의 질 모두에 초점을 둔다. SASAC은 두 개의 기본 지표(basic indicators)와 두 개의 분류 지표(classification indicators)를 사용한다. 기본 지표는 수익성과 소위 이윤 및 경제적 부가가치인 자본 성과 효율성(capital performance efficiency)을 평가한다. 분류 지표는 기업의 특정 기능, 산업 특성 및 관리구조에 기반하여 만들어진다. 임기 중 성과평가는 전략과 지속 가능한 발전에 초점을 둔다. 기본 지표는 가치 상승과 국유자산의 보존 및 자산 회전율을 평가한다. 분류 지표는 기업의 발전전략과 장기적인 사업발전 능력에 따라 정해진다. 성과평가 결과는 다섯 개의 범주, 즉 A, B, C, D, E로 나누어진다. A, B, C를 받은 공기업들은 ‘적격(qualified)’으로 간주된다.

〈표 9〉 중국의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	총수익, 경제적 부가가치, 자산증가보유비율, 총자산회전율 수익 대비 비용, 자산부채비율	-
비재무적 지표	기술투입율, 신상품의 숫자 석유 가스 생산량	-

c) 보상과 제재

연간 성과평가 결과가 2년 연속 D나 E일 경우 또는 임기성과평가 결과가 D일 경우 기업의 경영진은 SASAC이 정하는 새로운 경영진으로 교체된다. 평가 결과는 경영진의 성과급을 결정하게 되며, 성과에 따라 차상위급 경영진의 성과급은 경영진 성과급의 0.6~0.9%배를 받게 된다. 〈표 10〉은 평가 결과에 따른 성과급의 차이를 보여주고 있다. 중국은 높은 성과평가를 받은 경영진이 임기 성과급으로 총급여의 30%까지 받을 수 있는 임기성과급 시스템을 도입하는 과정에 있다.

〈표 10〉 중국 경영진의 성과급(Incentive)

E 등급	성과급 0
D 등급	성과급= 기본급의 0~1배
C 등급	성과급= 기본급의 1~1.5배
B 등급	성과급= 기본급의 1.5~2배
A 등급	성과급=기본급의 2~3배

2.3 인도

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

인도는 제도화된 공기업 성과 평가와 점검 시스템을 갖추고 있다. 현재 운영되는 공기업의 성과 관리 시스템은 1980년대 중반에 인도 당국이 ‘국제적인 모범 관행(Global best practices)’에 기초하여 만들어 시행한 것이다. 인도 정부는 성과 계약 시스템(양해각서 시스템, 이하 MoU시스템)을 도입하여 공기업의 성과를 점검하고 측정하였으며, 모든 공기업이 해당 시스템의 평가를 받고 있다. 이 시스템에서는 공기업을 평가하기 위한 투명한 방법론을 채택하고 있고 결과는 대중에게 공개된다.

인도의 MoU시스템은 1984년에 정부부처와 공기업 관리자 간의 양해각서 도입 필요를 제안한 아르준 센굽타 위원회 보고서(Arjun Sengupta Committee report)에 기초하여 만들어졌다. 1985년 장관회의(Group of Ministers)에서는 중앙 공공 부문 기업(Central Public Sector Enterprises, CPSEs)에 MoU시스템을 도입하기로 결정하였다. 도입 당시 MoU시스템은 주요 정부부처와 공기업간의 명확하지 않은 관계를 정립하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대되었다. 1987-1988년에는 성과 계약에 기초한 프랑스식 시스템이 시범 운영되었고 일년 뒤에는 신호 시스템(Signalling system)으로 바뀌었다가 현재 균형성과표(Balanced scorecard, BSC) 접근법으로 불리는 시스템으로 자리잡았다. 현 시스템은 목표관리(Management by objectives, MBO) 개념에 기초하고 있으며 공공분야 관리자들에게 기업의 성과에 대해 더 많은 책임을 지우는 동시에 더 많은 자율성을 주는 것을 목표를 하

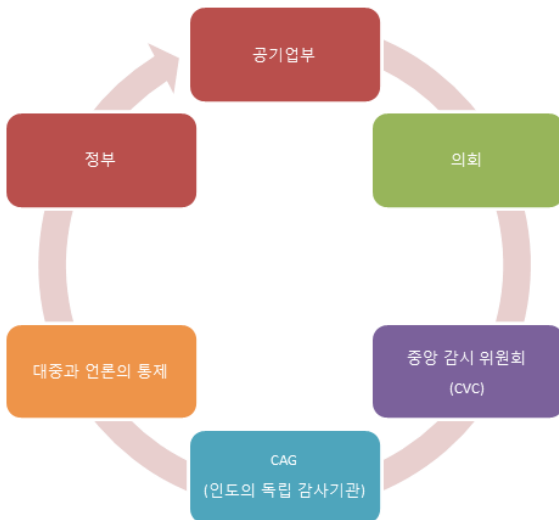
고 있다. 정부는 연초와 성과 평가 과정 동안에 목표를 설정하는 ‘사전적’ 감독을 통해 공기업에 대한 통제를 계속 하려고 하며, MoU시스템은 공공분야의 발전과 함께 계속 발전되어 왔다.

인도의 MoU시스템은 법적인 구속을 받지 않는다. 하지만 내각관방장관(Cabinet Secretary)이 이끌고 장관들로 구성된 총리 주최 최고위원회(High Power Committee, HPC)가 MoU시스템에 대한 지침을 내리면서 높은 정치적 의지를 가지고 시행하고 있다.

양해각서(Memorandum of Understanding, 이하 MoU)는 공기업이 회계연도 동안 달성하겠다고 제안한 목표를 담아 서명날인된 문서이다. 해당 문서는 공기업의 기관장과 관련 정부부처의 장이 서명한다.

[그림 3]에서 볼 수 있는 바와 같이 공기업은 의회, 관련 정부부처, 공기업부(Department of Public Enterprises), 독립 감사기관(Comptroller and Auditor General), 기획위원회(the Planning Commission), 재정위원회(the Finance Commission)와 중앙 감시위원회(Central Vigilance Commission) 및 언론과 대중에게 책임을 지고 또한 감시를 받는다.

[그림 15] 인도 공기업의 공공기업(public institutions)에 대한 책임



공기업은 본래 공적 목적을 달성할 책임을 가지고 있는데, 예를 들어 개발이 저조한 지역의 고용기회를 늘리고 성장과 개발을 도모할 책임 등이 이에 해당한다. 또한 인도 경제 개방 이후에 공기업은 다른 민간기업처럼 기업성을 가지고 수익을 내면서 정부가 설정한 성과를 달성할 책임이 있다.

공기업의 재무적·운영적 성과는 행정부의 관련 정부부처와 정부가 점검(monitoring)한다. 공기업의 예산지출은 독립 감사기관(Comptroller and Auditor General)이나 중앙감시위원회(Central Vigilance Commission) 등의 기관에 의해 점검된다. 시장 자유화라는 기조 아래 공기업은 공공·민간분야의 다른 기업과 경쟁하고 더 빠른 의사결정을 할 수 있도록 더 많은 재정적 자율성과 예산지출권한을 가진다.

인도 정부는 2005년 정보권리법(Right to Information Act 2005)을 제정하여 공기업이 일반 대중과 시의적절하게 조직에 관한 정보를 공유하도록 의무화하여 투명성과 책임성의 문화를 도입하였다.

b) 성과 보고와 감사

공기업의 성과 보고 시스템은 다음 절차를 따른다. 총리 주최 최고위원회(High Powered Committee, HPC)는 MoU시스템 내의 최상급기관이며 장관들로 구성된 위원회(Committee of Secretaries, COS)중 하나이다. 총리 주최 최고위원회는 공기업의 성과가 MoU에 기재한 목표와 어느 정도 일치하는지 평가할 책임이 있다. 또한 장관/정부부처가 MoU상의 약속을 충실히 이행하였는지 여부도 심사한다. 전직 공무원, 공기업의 전직 기관장, 전문가 및 학자들로 구성된 또 다른 태스크포스(TF)는 목표 설정과 평가 항목의 가중치를 결정하는 역할을 한다. 태스크포스 산하에는 특별한 분야의 공기업을 모니터링할 책임이 있는 금융기관의 연합체(syndicates)가 존재한다. 이 연합체는 금융, 기업의 사회적 책임, 연구, 개발 및 인사에 관련된 전문가 5-6명으로 구성되어 있다.

공기업부(Department of Public Enterprises)가 MoU를 통해 연간 목표를 설정하는 절차는 다음과 같다. (1)MoU가이드라인이 10월, 11월에 발표된다 (2)공기업은 가이드라인에 기초해서 MoU가안을 작성해 정부부처에 제출한다 (3)공기업부(Department of Public Enterprises)의 MoU부서가 가안을 심사하여 태스크포스에

송부하고 (4)MoU협상 회의 날짜를 정한다. (5)태스크포스와 MoU를 최종 결정하기 위해 협상 회의 날짜를 1-3월로 정한다. (6)회의록을 준비하여 관련자들에게 회부하고 (7)회의록에 기초하여 MoU가안을 준비하며 (8)태스크포스(TF)가 MoU를 심사한 후 공기업부가 심사하고 (9)모든 MoU를 3월말까지 서명한다.

인도의 모든 공기업은 MoU시스템을 가지지만 손실을 보고 있거나 고전하고 있는 기업은 금융구조개선국(Bureau of Industrial Finance and Restructuring)으로 넘겨진다. 공기업부(Department of Public Enterprises)는 공기업의 운영 및 성과에 대해 다음 사항을 포함한 연간 공기업 조사 보고서(annual Public Enterprise Survey reporting)를 발간한다. (1)성과에 대한 개요 (2)공기업의 투자와 가격책정 (3)공기업의 생산성 (4)국제적 운영 (5)금융 위임과 인적자원관리(HRM) (6)MoU 시스템 (7)연구와 개발, 프로젝트 시행 (8)손실기업의 회생, 구조조정 (9)분산 투자와 기업상장 등이 연간보고서에 포함되는 내용이다.

〈표 11〉 인도의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	이익, 총이익, 총매출, 순이익, 자원동원, 대출제재, 회수율, 현금창출	프로젝트 이행, 프로젝트 비용(초과 지출), 전략적 기획/기업, 계획/비전
비재무적 지표	생산성, PBDIT/총고용, 순이익/순가치, 부가가치/매출, 운전자본/회전율	HRM, 고객만족, 기업의 사회적 책임, 기업 거버넌스

c) 보상과 제재

MoU에 기재된 목표에 대한 공기업의 성과에 따라 경영진은 재정적인 성과급(incentive)과 보상을 받는다. 높은 성과를 낸 공기업 경영진은 승진할 수 있지만 낮은 성과로 인해 파면이나 해임된 경우는 없다. 인도 정부가 밝힌 바에 따르면 공기업 경영진은 커뮤니케이션 능력뿐만 아니라 성과실적과 교육자격, 팀워크 능력에 기초해 뽑으며, 이러한 능력이 인도에서 공기업을 이끄는 최고 경영진에게 중요한 것이다.

인도의 공기업 경영진은 금전적/비금전적 성과급(incentive)을 포함하는 시스템의 적용을 받는다. 성과급 검토 위원회 보고서(Second Pay Revision Committee report)에서 현재의 시스템이 개념화되었으며 이 보고서는 그들이 받은 MoU 등급에 따라 수익을 낸 공기업 경영진에게 성과급을 지급하도록 권고하고 있다. ‘최우수’ 등급을 받은 공기업 경영진은 기본급의 100%, ‘우수’등급은 80%, ‘좋음’등급은 60%, ‘보통’등급은 40%의 성과급 지급이 권고되었다. 또한 ‘나쁨’ 등급을 받은 공기업 경영진은 성과급을 받지 않는다.

성과급 검토 위원회(Second Pay Revision Committee)는 모든 공기업이 관련 행정부처와 MoU를 맺을 의무가 있고 MoU를 맺지 않은 공기업은 성과급을 받을 자격을 주지 않도록 권고하고 있다. 성과급 시스템 도입 이전에 공기업 직원들은 기업이나 개인의 성과에 관계없이 보상을 받았으며, 이는 성과가 변수로 작용하는 민간부문의 시스템과는 큰 차이가 있었다. 그러나 성과급 검토 위원회(Second Pay Revision Committee)에 의해 공기업에도 민간부문과 같이 경영진의 직급이 높을수록 성과에 의한 변수가 크게 작용하는 시스템 도입이 권고되었다.

2.4 인도네시아

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

인도네시아의 공기업(인도네시아의 분류에 따르면 ‘BUMN’)에는 두 가지 형태가 있다: 공공기업/특별목적 기업(Perusahaan Umum 또는 ‘Perum’)과 국영 유한책임회사(Perusahaan Perseroan 또는 ‘Persero’)이다. 2003년에 시행된 공기업에 관한 법률(2003 Law No. 19 on State-Owned Enterprises)에 의하면 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 인도네시아 정부를 대신하여 유한책임회사의 주주 자격을 가진다.

공기업에 관한 법률에 의하면 공기업의 최상위 운영기관은 이사회이다. 이사회는 기업의 관리에 대한 주된 책임을 가지고 있으며 회사의 이익을 도모해야 한다. 이사회는 소송이나 소송 외의 경우에도 기업을 대표할 자격이 있다. 또한 이원적 이사회 체제(two-tier board system) 하에서 다른 감독기관인 감독 이사회(Board of commissioners)는 이사회에 대한 감독/자문 책임을 가진다.

인도네시아에서 공기업의 성과 평가에 대한 제도적 기초는 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 개발한 KPKU-BUMN(공기업 성과에 대한 평가 항목)에서 찾아볼 수 있다. KPKU-BUMN은 공기업의 성과를 향상시키기 위해 기업의 강점과 기회를 이해하고 효과적으로 기업의 계획을 시행하고 개발할 수 있도록 평가의 틀을 제공한다. 최종 성과평가는 해당 회계연도 말에 이루어지지만 성과는 분기별로도 평가된다.

성과평가는 이사회가 KPKU-BUMN의 평가항목에 따라 진행한다. 평가를 실시하는 데 있어서 평가자들은 공기업의 관리자를 직접 인터뷰하고 문서를 열람하기 위해 공기업을 방문한다. 공기업 성과는 다음의 7가지 분야에서 평가된다. (1)리더십 (2)전략적 계획 (3)고객 문제 (4)측정, 분석과 관리자의 지식 (5)노동 문제 (6)절차에 관한 문제 (7)사업적 성과 등이 그것이다.

KPKU-BUMN은 ‘균형성과표성과측정(balanced scorecard performance measurement) 접근법(구체적으로는 OECD, 2010 참조)을 적용하고 있다. KPKU-BUMN은 직원, 부서 또는 전체 조직의 성과를 측정하고 강화하기 위해 사용될 수 있다. 평가는 각 공기업의 지속적인 개선(continuous improvement cycle)을 위한 출발점이 될 수 있다.

이사회가 위에서 언급한 계량 지표로 평가를 한 이후에 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)에 보고할 보고서를 작성할 감독이사회(board of commissioners)가 2차 평가를 한다. 평가 절차가 끝나면 평가자는 평가점수와 권고를 담은 보고서를 작성한다. 보고서는 각 공기업의 강점과 약점, 기회와 위협요소에 대한 개요를 보여준다. 인도네시아 당국은 이런 평가를 통해 공기업이 성과를 향상시키고 주주에게 이익을 가져다 줄 것이라고 보고 있다.

b) 성과 보고와 감사

인도네시아 공기업부(Indonesia Ministry of SOEs)는 ‘공기업에 관한 재무 보고 개요(Ikhtisar Laporan Keuangan Perusahaan Negara (BUMN)’라는 연차 보고서를 발간한다. 연차 보고서는 자산가치, 순 이익, 재무비율과 같은 공기업의 재무적 정보와 이사회에 관한 정보나 기업의 모범적 지배구조 등과 같은 비재무적인 내용도 포함된다.

〈표 12〉 인도네시아의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	재무 비율, 순이익, 성장	위험 관리, 주식 보상
비재무적 지표	기업 행사, 기업의 사회적 책임, 기업 건전성 수준	규제기관에 보고의 시의 적절성, 공공서비스 의무, 모범 거버넌스 관행의 이행, 표창

공기업이 작성하는 보고서에는 인도네시아 은행과 상장기업에 적용되는 구체적인 공시요건을 담은 법과 규제가 적용된다. 예를 들면 모든 상장 회사는 연차 보고서를 작성할 의무가 있고, 모든 인도네시아 은행은 월간, 분기별, 연차 보고서를 작성할 의무가 있다.

c) 보상과 제재

공기업 집행 이사회와 감독 이사회 임원의 보상에 대한 가이드라인(Guidelines for the Remuneration of Boards of Directors and Boards of Commissioners in State-Owned Enterprises-No. PER-04/MBU/2014)에 의하면 이전 회계연도의 공기업의 성과 결과는 차년도 기관장에 대한 보상과 성과급, 이사들의 연봉과 기타 복지에 영향을 준다.

임원의 선임과 해임은 ‘공기업 이사회 이사의 임명과 해임 요건과 가이드라인 (Requirements and Guidelines of Appointments and Dismissals of Members of Board of Directors of State-Owned Enterprises-No. PER-03/MBU/02/2015)’에서 규정하고 있다. 그러나 성과 평가 결과가 낮은 경우 기관장이나 임원의 해임이나 기타 제재가 가능한지에 대한 정보는 공개되어 있지 않다.

2.5 카자흐스탄

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

다음은 공기업에 투자하고 있는 국가지주회사인 카자흐스탄의 국부펀드 삼룩 카즈나(Samruk-Kazyna, 이하 ‘펀드’)의 성과 평가에 관한 것이다. 펀드는 이원적

이사회 체제(two-tiered board system)를 가지고 있다. 국가경제부(Ministry of National Economy)는 국가를 대신하여 펀드의 주주의 역할을 한다. 총리(The Prime Minister)는 펀드의 이사회(보고서의 일관성을 위해 이하 이사회는 ‘감독 이사회’를 의미한다)를 주재하고 국가경제부 장관(Minister of National Economy)과 재무부 장관(Minister of Finance)이 직책상 위원을 맡고 있다. 감독 이사회 역할의 일환으로서 국가경제부(Ministry of Economy)는 펀드가 국부펀드에 관한 카자흐스탄법(Law of the Republic of Kazakhstan On Sovereign Wealth Fund)과 펀드의 내규에 따르고 있는지 성과 평가와 정기적 점검을 할 책임이 있다. 감독 이사회는 성과 평가 시스템을 관리하는 기관이며, ‘국부펀드에 관한 법(the Law On Sovereign Wealth Fund)’에 의해 규제된다.

b) 성과 보고와 감사

펀드의 감독 이사회는 전년도 ‘펀드 개발 계획 이행에 관한 보고서(report on implementation of the Development Plan of the Fund)’를 고려하여 성과 평가를 한다. 여기에는 펀드의 핵심성과지표(KPI)와 계획했던 목표 및 실제 결과가 포함되어 있다. 전년도 펀드 개발 계획의 이행에 관한 보고서(report on implementation of the Development Plan of the Fund)는 독립된 국제 감사관이 국제 회계 기준에 기초하여 작성한 전년도 (감사받은) 연결재무제표에 기반한 것이다. 카자흐스탄 정부의 행정명령에 따라 전년도 펀드의 연결 재무제표는 주주인 국가의 승인을 받는다.

성과 평가는 연말에 행해지지만 펀드의 활동에 대한 잠정적인 평가결과는 감독 이사회가 승인한 펀드의 내부 문서에 따라 감독 이사회에 분기별로 제출된다. 개발 계획(the Development Plan)의 이행은 펀드의 관리 이사회에 의해서 분기별로 점검된다. 관리 이사회는 감독 이사회에게 점검 결과를 적어도 보고 기간이 시작된 지 2달 이내에 제출해야 한다. 연례 보고기간이 시작되고 적어도 6월 20일까지 관리 이사회는 감독 이사회에게 감사받은 연결 재무제표를 고려한 개발 계획(the Development Plan)의 이행에 관한 연차보고서를 제출한다.

펀드와 펀드가 투자하고 있는 공기업은 펀드의 기업 지배구조 규범(Corporate Governance Code)과 모범 공시 관행에 따라 연차 보고서를 준비하고 발간해야

한다. 펀드의 개발 계획 이행에 관한 연차 보고서(The Annual Report on the Implementation of the Development Plan of the Fund)는 당해년도를 위해 계획했던 핵심 성과 지표(KPI)와 실제 지표를 포함하고 있다. 펀드 개발 계획(Fund's Development Plan)에 관한 성과 평가, 점검과 보고 시스템에 관한 구체적인 내용은 2012년 9월 7일에 감독 이사회가 승인한 규정에 나와있다.

〈표 13〉 카자흐스탄의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	가치 성장, 순 수입, 특별 배당금	-
비재무적 지표	-	-

펀드 개발 계획 이행에 관한 연차 보고서(The Annual Report on the Implementation of the Development Plan)는 펀드 웹사이트에서 열람할 수 있다. 이는 펀드의 연결 재무제표를 고려한 것이며 다음을 포함한다.

1. 해당 보고 기간에 기금 연결재무제표를 이용한 개발계획(Development Plan) 이행보고서
2. 해당 보고 기간에 전략적 핵심성과지표(KPI) 시행과 기업 투자 프로젝트를 포함한 개발 계획(Development Plan) 이행 보고서 요약

새로운 기금에 대한 기업 지배구조 규범(Corporate Governance Code of the Fund)은 '투명성'에 관한 별도의 장을 구성하고 있다. 해당 장은 기금과 기금 조직 활동의 재무적 및 비재무적 정보 공시 원칙을 설명하고 있다.

c) 보상과 제재

새로운 기금에 대한 기업 지배구조 규범(Corporate Governance Code of the Fund)에 따라 기금(Fund)과 기금 기업의 핵심성과지표(KPI) 달성여부에 대해 개발계획(Development Plan)과 비교하여 연단위로 평가한다. 해당 평가는 기관장

(CEO)·임원진의 보상 및 재임명·조기해임에 영향을 미친다. 연 상여금(annual bonuses)과 더불어 3년간 기업의 성과평가 결과를 고려하는 장기 핵심성과지표(KPI)도 존재한다.¹⁵⁾

기관장 임명에 있어 규정된 후보 자격을 충족하는지가 중요한 요소가 된다. 기관장 해임은 감독 이사회 관련 위원회의 제출 자료를 가지고 법률상 절차에 따라 시행된다. 기관장과 관리자의 연 상여금(annual bonus)은 회계연도 성과 평가 이후에 지급된다. 지난 회계연도 성과 평가의 결과는 다음 회계연도 보상에는 영향을 주지 않는다.

감독이사회는 결과의 책임성과 보상의 객관적 정당성을 높이기 위해 기관장 및 임원 활동을 핵심성과지표로 평가한다. 임원 보상은 기업 성과 및 개인의 효율성과 연계되어 있다. 높은 성과 평가를 받은 임원은 향후 승진을 위한 ‘인재 풀(talent pool)’에 포함된다.

2.6 대한민국

한국의 공공기관의 운영에 관한 법률(the Act on the Management of Public Institutions)에 따르면 기획재정부(Ministry of Finance and Strategy)는 공공기관 중에서 자체 수입 비중과 정부 지원 수준을 고려하여 공공기관을 지정한다. 공공기관은 자산 규모, 자체 수입 비중, 임직원 정원 수를 기준으로 (1)공기업 (2)준정부기관 (3)기타공공기관 세 가지로 분류된다.

a) 성과 검토: 공공기관의 성과평가 체계

한국의 공공기관 성과 평가 시스템은 기획재정부(Ministry of Strategy and Finance)가 관장한다. 매년 기획재정부는 부처 내에서 개발한 평가편람의 성과지표를 기초로 각 공공기관의 평가를 책임질 평가단을 구성한다. 기획재정부는 성과평가 결과를 차후 임원의 보상 및 임명에 이용한다.

15) 설문조사에는 보상제도가 기관장 및 임원진의 보상과 처벌에만 적용되는 것인지, 기금 기업의 CEO와 임원진에도 적용되는 것인지가 불분명하다.

공기업의 성과 평가는 공공기관 운영에 관한 법률을 기반으로 한다. 해당 법률 제 48조에 따르면 기획재정부는 공공기관의 ‘성과평가관리(Management Performance Evaluation)’에 대한 책임이 있다. 해당 법률은 기획재정부의 평가 체계 관리, 평가단 구성, 감독, 평가 결과 보고에 대한 책임 권한을 규정하고 있다.

기획재정부 공공정책국(Public Institutions Policy Bureau)은 성과평가 체계를 관리한다. 공공정책국은 평가 체계의 전반적인 관리 책임이 있다. 공공정책국은 매년 평가편람을 발간하고 평가단을 조직하며 평가 결과 및 보상과 제재에 관한 사항을 발표한다. 평가단은 교수, 공인회계사, 변호사와 공인노무사와 같은 전문가로 구성된다.

성과 평가는 세 가지 부문으로 구성되어 있다. : 공공기관 평가, 기관장 평가, 상임감사·감사위원 평가

1. 공공기관은 두 부문으로 나누어 평가를 받는다. (1)경영관리 (2)주요사업
2. 기관장 평가는 공공기관장과 관련 부처 장관의 경영성과협약을 기반으로 이루어진다. 기관장 평가는 최소 1년 6개월이 된 기관장을 대상으로 한다. 평가 지표는 (1)공통과제(리더십과 책임 경영) (2)성과과제(재무예산관리, 보수 및 복리후생 관리) (3)중기 전략과제 (4)장기 전략과제로 구성된다.
3. 상임감사·감사위원 평가에 관해서는 공공기관 운영에 관한 법률 제36조에서 기획재정부 장관이 비상임 이사, 상임감사, 감사위원회 위원을 평가할 수 있다고 규정하고 있다. 평가 기준과 방법은 매년 발간되는 평가 편람에 제시되어 있다. 2015년 상임감사·감사위원 평가는 세 가지 항목으로 되어 있다. (1)감사 활동의 적절성 및 직무 성과 (2)국민권익위원회(the Anti-Corruption and Civil Rights Commission)와 감사원(Board of Audit and Inspection of Korea)의 외부 평가 결과 (3)공공기관 성과평가 결과

b) 성과 보고와 감사

공공기관 성과 평가는 전년도 회계연도에 대해 매년 시행된다. 예를 들어 2014년 1월부터 2014년 12월까지의 공기업 성과는 2015년 평가에 반영된다. 임용된

지 1년 6개월이 되지 않은 기관장은 기관장 성과평가 대상에 해당되지 않는다. 따라서 임기가 3년인 기관장은 1회만 기관장 성과평가의 대상이 된다.

〈표 14〉 한국의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	부채비율, 이자보상비율, 노동 생산성, 자본 생산성, 부가가치율, 총자산순이익율	리스크 관리, 예산집행의 투명성
비재무적 지표	고객만족도 조사결과, 정부권장정책 이행 정도, 주요사업 목표성과 달성도	기업의 사회적 책임 수행, 양성평등 정책, 근무 조건 향상, 경영정보 공시, 계약직 근로자 관리 정책

c) 보상과 제재

성과 평가 결과 ‘탁월(S)’ 등급을 받은 공공기관은 기획재정부 장관의 표창을 수상한다. ‘최하’ 등급을 1회 이상 받은 공공기관장은 기획재정부 장관에 의해 해임 건의 대상이 될 수 있다.

기관장 및 임원진의 연봉 체계는 성과평가 결과와 관련성이 거의 없다. 그러나 기관장 및 임직원의 추가 성과금 지급은 평가 결과에 따라 달라질 수 있다. 성과금 지급 비율은 공기업·준정부기관 예산 편성 지침(Guidelines on the Budget Compilation of public Corporation and Quasi-governmental Institutions)에 명시되어 있다. 공기업의 경우, 기관장은 전년도 연봉의 0%에서 120%까지 성과금을 받을 수 있으며 직원은 월급의 0%~250%까지 받을 수 있다. 준정부기관의 경우 기관장은 60%까지, 직원은 0%~100%가 적용된다.

2.7 미얀마

미얀마 공기업은 미얀마 국유경제기업법(State-Owned Economic Enterprise Law, SOEEL 1989) 8장 또는 특별회사법(1950)(Special Companies Act)에서 규율하고 있다. 국유경제기업법에 의해 규율되는 기업은 정부나 주요 정부부처에 의해 설립된다. 개별 기업은 독립적인 법인격을 가지며 영구 계승되고 소송청구권 및

피청구권이 존재한다. 그러나 이들 기업은 미얀마 회사법(Myanmar Companies Act)이 적용되는 대상은 아니다. 절차를 규정한 국유경제기업법(SOEL) 10항은 주요 정부부처는 공기업의 임무, 권한, 지배구조, 재정에 관한 결정 권한이 있음을 명시하고 있으며 정부만이 이를 공시할 수 있다.

국유경제기업법(SOEL)을 만드는 기획경제개발부(Ministry of National Planning and Economic Development) 산하 실무 위원회는 공기업을 국제 기준에 맞춰 정의하는 업무를 수행하고 있다. 특별회사법(Special Companies Act)은 정부와 민간 모두의 투자를 받는 기업의 설립을 규정하고 있다. 특별회사법(Special Companies Act)은 개정 회사법(Companies Act)(현재는 법안의 형태)이 시행되면 폐지될 수 있다.

법적으로 현재 미얀마는 공기업의 전반적인 성과 평가 또는 모니터링 시스템이 존재하지 않는다. 시장형 공기업이나 비시장형 공기업 전체에 적용되는 단일 모니터링 시스템도 가지고 있지 않다. 미얀마 법률에 따르면 시장형·비시장형 공기업의 구분 기준이 없으며 공기업 감독 또는 성과 평가에 책임이 있는 단일 기관도 존재하지 않는다.

관행적으로 성과 감독과 평가는 관련 관리 위원회나 관련 부처의 전문 관리 부서가 시행하고 있다. 각 공기업은 관련 주요 정부 부처 지침 하에 내부 모니터링 시스템을 가지고 있다.

2.8 파키스탄

파키스탄 공기업(파키스탄의 분류에 따르면 공공부문기업(Public Sector Companies, PSC))은 국가가 소유주인 기업으로 국가가 직접 혹은 간접적으로 대부분의 의결권 주식을 통제하고 있거나 이사회에 다수를 임명·선임할 권리가 있는 기업으로 정의된다. 공공부문기업(PSC)은 1984년 파키스탄 회사법(1984 Companies Ordinance) 또는 특별회사법(파키스탄 분류에 따르면, '특별법(Special Act)')에 따른다. 후자에는 파키스탄 국영해운회사(Pakistan National Shipping Corporation)와 국제항공사(Pakistan International Airlines Corporation)가 있다. 공공부문기업은 상업적 성격에 따라 시장형 또는 비시장형 기관으로 분류된다. 법적 규정이 애매한

경우, 회사법(Companies Ordinance)이 적용된다.

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

파키스탄은 중앙 성과 모니터링 시스템 및 평가 체계가 존재하지 않는다. 관행적으로 관련 정부부처가 평가를 임의적으로 행한다. 예를 들어 파키스탄 수력전력부(Ministry of Water and Power, MoWP)는 전력부분에 있어서 국영 배전 기업과 성과 계약을 체결하여 내년도 성과 목표를 설정하고 연말에 성과를 평가하는 시범 평가 제도를 시행한 적이 있다.

기업은 수력전력부에 설정 목표에 대한 실제 성과를 월·분기·연 단위로 보고할 의무가 있다. 수력전력부는 공공부문기업의 관리와 다음 항목 - (1)경영 및 시장 성과, (2)재무 성과, (3)고객 관리 경영, (4)인적 자원 성과, (5)안전 경영 성과 - 에 관하여 설정했던 목표와 비교하여 성과를 검토하고 분석한다.

b) 성과 보고와 감사

수력전력부 권한 하에 공공부문기업 성과 계약은 3년 단위로 이루어진다. 공공부문기업은 수력전력부에 분기별 경과보고를 해야 한다. 수력전력부는 공공부문기업 성과평가에 관한 연차 보고서를 발간하지 않는다. 그러나 국가전력규제기관(National Electric Power Regulatory Authority)은 전력부분의 전반적 성과에 대한 연차 보고서인 '산업 실태 보고서(State of the Industry Report)'를 발간한다.

파키스탄 정부는 공공부문기업 활동과 성과에 관한 연차 보고서를 발간하지 않는다. 현재 법률상 대다수의 공공부문기업은 요청 시에 성과를 관련 정부부처에 보고할 의무가 있으며 관행상 타 공공기업(Public institution)에도 보고해야 한다. 타 공공기업에는 (1)재무부(Ministry of Finance, MoF), (2)파키스탄 증권거래 위원회(Securities and Exchange Commission of Pakistan, SECP), (3)관련 분야 규제 기관(운영 기준에 따름)이 있다.

기업차원에서 상장된 공공부문기업은 증권거래위원회(SECP)가 요구하는 공시 의무에 따라야 한다. 증권거래위원회는 국제회계기준에 맞게 상장기업이 분기·연 단위 보고서를 준수하도록 한다. 공공부문기업은 증권거래위원회에 분기별 재무제표와 세부 연차보고서를 제출해야 하고 증권거래위원회는 상장된 공공부문기

〈표 15〉 파키스탄의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	재무제표 제출	-
비재무적 지표	전력 평균 분배(Load Shedding) 결제 조정 AT&C 손실	결제 주기 고객 관리 경영 인적 자원 성과 안전 관리 성과

업을 포함한 상장 기업의 지배구조 관행을 개선하기 위한 지침 및 규정을 발표한다. 자회사 있는 지주회사의 경우, 지주회사는 연차 및 반기 성과 보고서를 발간한다(연결·별도 성과보고서 포함).

2.9 필리핀

정부소유 및 정부통제 기업법 2011(GOCC Governance Act of 2011)에 따르면 필리핀의 공기업(정부 소유이거나 통제를 받는, 필리핀 분류에 따르면 정부소유 및 정부통제 기업(Government-Owned or -Controlled Corporations, GOCC))은 공적인 기능을 담당하는 주식회사 또는 비주식회사로 필리핀 정부가 직접 혹은 정부 부처를 통해 대부분의 지분을 가지며 특별법이나 기업법(Corporation Code of the Philippines)의 규율을 받는다. 정부소유 및 정부통제 기업의 하위 범주 기관인 정부금융기관(Government Financial Institutions, GFI)은 정부가 직접 혹은 간접적으로 다수의 주식을 소유한 금융 기관·기업이다.

정부소유 및 정부통제 기업법 2011에 따르면 기업권한을 가진 정부기관(Government Instrumentalities with Corporate Powers)과 정부 기업(Government Corporate Entities)은 정부소유 및 정부통제 기업의 하위 범주이나 주식이나 법인격이 주어지지 않으며 정부 부처에 속하지 않아 이사회를 통해 기업의 권한이 행사되고 자율적으로 운영된다는 점에서 차이가 있다.

법률에 따라 공기업은 민간에 상응하는 경쟁력이 있고 훌륭한 인재 유치와 합리적·지속적·성과중심 서비스의 향상을 위한 보상 및 직위 분류제(Compensation and Classification System)를 도입하고 있다.

sation and Position Classification System)를 임직원에게 실시한다. 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회(Governance Commission for GOCCs, GCG)는 정부소유 및 정부통제 기업법 2011에 따라 ‘정책을 형성·시행·조정하는 권한 있는 중앙 자문기관이자 감사 및 감독기관’으로 설립되었다. 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회(GCG)는 다음과 같은 권한이 부여된다.

- (1) 정부소유 및 정부통제 기업 관련 정부부처와 협의하여 공기업의 재편성, 합병, 구조조정, 폐지, 민영화 여부를 판단하기 위한 성과 평가 및 관련 결정
- (2) 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회가 권한을 행사하고 기능을 수행함에 있어 관련 자료에서 찾을 수 있는 항목이나 요소에 기초하여 정부소유 및 정부통제 기업을 분류할 권한
- (3) 필리핀 대통령 승인으로 ‘정부소유 및 정부통제 기업 소유 및 운영 지침(Ownership and Operations Manual for GOCCs)’, ‘정부소유 및 정부통제 기업을 위한 기업 지배구조 강령(Code of Corporate Governance for GOCCs)’, 정부소유 및 정부통제 기업 이사회 구성원 임명을 위한 ‘적격성 기준(Fit and Proper Rule)’을 발표할 권한
- (4) 위원회에 참여하는 구성원의 정직이나 소유권 지침(Ownership Manual) 불이행에 따른 해임 관련 정부소유 및 정부통제 기업 이사회 권한
- (5) 정부소유 및 정부통제 기업 성과평가 체계(Performance Evaluation System, PES) 개발
- (6) 필리핀 대통령 승인 하에 정부소유 및 정부통제 기업 보상 및 직위분류제(Compensation and Position Classification System, CPCS) 발표 및 개선을 위한 연구 진행 권한
- (7) 정부소유 및 정부통제 기업 기능을 검토하고 규제와 상업성 간 충돌이 있을 경우 관련 감독 부처와 협의하여 상업적 기능의 민영화 또는 적합한 타 공공기관에 관련 기능을 이관할 것을 제안할 권한

모든 정부소유 및 정부통제 기업 이사의 임명은 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회에서 작성·제출한 후보 목록에서 대통령만이 선임할 권한을 가진

다. 정부소유 및 정부통제 기업법 2011(Republic Act No.10149)에 따르면, 위원회는 정부소유 및 정부통제 기업에 대한 국가 소유권 행사에 책임을 가지는 주된 기관이지만 상급기관인 관련 부처와 협의해야만 행사할 수 있는 중요한 권한도 법률상 규정되어 있다. 위원회는 5인이며 대통령이 임명한 위원회장(각료 유지)과 두 명의 위원, 두 명의 직권 상 장관인 재무부 장관(Secretary of Finance)과 예산관리부 장관(Secretary of Budget and Management) 으로 구성된다. 위원회는 대통령비서실 소속으로 분류되며 감독기관이다.

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

법률에서는 ‘성과평가 체계(Performance Evaluation System)’를 ‘일련의 성과 항목, 목표와 가중치를 기반으로 한 해당 회계연도의 성과를 평가하는 절차’로 정의한다. ‘성과점수제(Performance Scorecard)’는 ‘정부소유 및 정부통제 기업의 전략적 목표의 효율적인 감독과 조정을 통해 혁신적인 성과의 달성을 촉진하는 일정한 지표·목표를 담은 성과평가체계의 일부분으로 지배구조 및 관리 수단’으로 정의한다. 또한 ‘혁신적 성과(Breakthrough Results)’는 ‘정부소유 및 정부통제 기업이나 감독부서가 정하는 기업의 목표나 기타 성과 지표의 달성’으로 정의한다.

다음 문서는 정부소유 및 정부통제 기업 부문에 대한 관리와 통제 시스템을 제공하기 위한 목적으로 발표되었다.

- 정부소유 및 정부통제 기업에 대한 국가 소유권 정책의 목적과 근본적인 정책을 나타내는 ‘정부소유 및 정부통제 기업 소유권과 운영에 관한 매뉴얼(GCG Memorandum Circular No. 2012-06)’은 정부소유 및 정부통제 기업 부문에서 다양한 이해당사자들의 역할을 정의하고, 정부소유 및 정부통제 기업의 지배구조와 운영에서 중앙부처와 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회(GCG)의 책임을 제시하고, 정부소유 및 정부통제 기업과 정부소유 및 정부통제 기업 이사회, 경영진 등의 역할과 책임을 제시하고 있다.
- 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 규범(The Code of Corporate Governance for GOCCs-GCG Memorandum Circular No. 2012-07)은 적용가능한 지배구조 기준을 설정하고 있는데 “필리핀 증권거래위원회, 필리핀 중앙은행(Central Bank of the Philippines, Bangko Sentral ng Pilipinas)이나 금융보험기관을 규

올하는 보험 위원회(the Insurance Commission)에서 요구하는 기준보다 엄격하지 않을 것"이라고 규정하고 있다.

- 적격성 기준(The Fit and Proper Rule-GCG Memorandum Circular No. 2012-05)은 이사회 이사/수탁자 또는 기관장이 청렴성, 경험, 교육, 훈련, 능력상 적합한 인물인지를 결정할 기준을 포함하고 있다.

정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 법에 정해진 의무에 따라 정부소유 및 정부통제 기업에 대한 성과 평가 시스템을 개발했다(GCG Memorandum Circular No. 2013-02). 성과 평가 시스템은 정부소유 및 정부통제 기업의 목표설정을 위한 틀을 제공한다. 연례적으로 성과 계약이 정부소유 및 정부통제 기업 이사회와 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회가 대표하는 국가 간에 이루어진다. 목표 달성은 정부소유 및 정부통제 기업 직원들을 위한 성과급 판단의 기초가 된다. 성과 평가 결과는 정부소유 및 정부통제 기업의 재구성, 합병, 구조조정, 폐지 또는 민영화 판단의 기초가 된다.

b) 성과 보고와 감사

필리핀에서는 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회가 성과평가 체계(Performance Evaluation System, PES)와 이사 성과평가(Performance Evaluation of Directors, PED)에 대한 책임이 있다. 2,3분기에 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 정부소유 및 정부통제 기업 이사회, 경영진과 차년도 성과표를 담은 성과 계약 이행을 협상한다.

성과평가 체계는 정부소유 및 정부통제 기업의 성과를 다섯 가지 분야에서 평가하는 균형 성과표를 이용하는데 다섯 분야는 다음- (1)학습과 성장, (2)내부 프로세스, (3)재정, (4)이해관계자, (5)사회적 영향 과 같다. 각 항목의 가중치는 정부소유 및 정부통제 기업의 특성과 의무에 따라 상이하다. 이사들의 성과평가는 다음 항목- (1)성과 평가 시스템의 결과(60%), (2)이사의 성과 검토(20%), (3)이사의 출석점수(20%) - 에 기초한다.

정부소유 및 정부통제기업의 소유권과 운영에 관한 매뉴얼(ownership and operations manual for GOCCs)에 따라 정부소유 및 정부통제 기업 이사회에는

정부소유 및 정부통제 기업의 문제를 관리할 자율성이 주어지고 지배구조를 이행할 책임이 있다. 균형 성과표에 포함된 지표, 목표, 계획은 주로 이사회와 경영진이 정한다. 성과 계약 협상에서 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회의 역할은 정부소유 및 정부통제 기업의 운영이 국가의 개발 정책 및 프로그램과 일관성이 있는지 확인하는 것이다.

정부소유 및 정부통제 기업은 분기별로 성과 보고서를 제출하고, 이를 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회에서 심사한다. 회계연도 말에 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 정부소유 및 정부통제 기업의 최종 목표 달성 여부와 최종점수를 결정하고 이에 기초하여 성과급(bonuses and incentives)이 정해진다.

정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 성과평가체계(PES)에 관하여 책임을 지지만 성과 계약은 각 정부소유 및 정부통제 기업의 이사회와 경영진이 별도로 맺는다. 협상을 시작하기 전에 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 공기업의 감독기관, 감사위원회(representatives of the Commission of Audit)와 예산관리부(Department of Budget and Management)의 대표자, 해당 공기업에 관한 민간전문가를 초빙하여 협상절차에 함께한다.

성과평가체계(PES)와 이사 성과평가(PED)는 연간 성과에 기초한다. 성과 계약 협상과 균형성과표 항목은 전년도에 이미 결정된다. 성과평가체계(PES) 결과는 직원들의 성과급(Performance-Based Bonus, PBB)을 결정한다. 반면 이사 성과평가(PED) 결과는 임명된 이사의 성과급을 결정할 뿐만 아니라 이사의 재임명을 위해 평균이상의 점수(최소 85%)를 받았는지 고려할 때도 적용된다.

정부소유 및 정부통제 기업법 2011(GOCC Governance Act of 2011)에서는 '정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 한 해의 마지막 날로부터 120일 전까지 정부소유 및 정부통제 기업의 성과에 대한 연차보고서를 준비하여 대통령과 의회에 제출하여야 한다'라고 규정하고 있다. 연차보고서는 1년간의 정부소유 및 정부통제 기업 부문의 성과를 가장 잘 보여준다.

〈표 16〉 필리핀의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	법인세 · 이자 · 감가상각비 차감전 영업이익(EBITA), 수익, 투자수익률(ROI)	-
비재무적 지표	고객만족도, 수혜자 비율, 이용객 증가율	역량 틀/모델 설정, ISO 인증

정부소유 및 정부통제 기업법 2011은 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회가 보고서에 ‘정부소유 및 정부통제 기업에 대한 평가와 명확하고 구체적인 행동에 대한 권고’를 담을 것만을 요구한다. 실제로, 각 정부소유 및 정부통제 기업에 대한 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회의 평가나 연구 및 권고는 필리핀 대통령 앞으로 보내는 구체적인 각서에 나와 있다. 정부소유 및 정부통제 기업의 성과평가체계(PES)와 이사 성과평가(PED)에 대한 연간 평가결과는 각 정부소유 및 정부통제 기업의 CEO에게 즉시 보고되며, 관련 정부 부처에도 사본이 송부된다.

정부소유 및 정부통제 기업 운영과 재무상태에 대한 결과는 연차보고서에 다음 항목 - (1)정부소유 및 정부통제 기업 대표의 메시지에 담긴 정부소유 및 정부통제 기업 성과 요약, (2)정부소유 및 정부통제 기업 운영에 대한 요약, (3)자산, 부채, 순자산, 순수익, 배당금과 기타 송금내역, (4)정부의 재정 지원(보조금, 자기자본, 순대출), (5)공공 부문의 종합적인 재무 상태 및 정부소유 및 정부통제 기업에 대한 총 지원금 - 에 따라 작성된다. 보고서에는 성과평가체계(PES)와 이사 성과평가(PED) 결과를 담은 종합 보고서가 포함되어야 한다.

연차보고서의 내용은 감사위원회(Commission of Audit)가 감사하여 제출한 정부소유 및 정부통제 기업의 재무제표에 기초한다. 성과평가체계(PES)와 이사 성과평가(PED)에 관한 보고서는 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회의 위원들이 확인하고 심사한다. 또한 재무부(Department of Finance), 재무부(Bureau of Treasury), 예산관리부(Department of Budget and Management)가 정부소유

및 정부통제 기업의 자료와 수치를 교차 체크한다.

2015년 4분기부터 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회는 정부소유 및 정부통제 기업과 관련된 모든 정보를 모아놓은 포털 사이트인 종합 기업보고 시스템(Integrated Corporate Reporting System, ICRS)을 운영한다. 이 포털 사이트는 시스템에 프로그램 되어있는 정보·분석 틀을 이용하여 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회와 기타 정부기관이 효과적으로 보고서를 작성할 수 있도록 도움을 준다. 종합 기업보고 시스템(ICRS)은 2가지 모듈로 구성되어 있다.

- 정부소유 및 정부통제 기업 모니터링 시스템(GOCC Monitory System, GMS): 정부소유 및 정부통제 기업이 직접 재무 및 기타 성과보고서를 인코딩하고 제출하도록 해주는 웹 기반 모듈이다. 정부소유 및 정부통제 기업 성과의 효율적인 측정 및 평가를 위해 데이터를 수집하는 역할을 한다.
- 정부소유 및 정부통제 기업 리더십 관리시스템(GOCC Leadership Management System, GLMS): 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회와 대중이 정부소유 및 정부통제 기업 이사와 이사 후보가 적격성 기준(the Fit and Proper Rule)을 준수하고 있는지에 대해 효과적으로 평가할 수 있도록 데이터베이스를 구축하고 있다.

각 정부소유 및 정부통제 기업이 요구된 데이터를 입력하면 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회와 다른 기관의 이용자들은 필요한 분석이 무엇인지에 따라 비즈니스 인텔리전스(Business Intelligence, BI) 틀을 이용하여 표준 양식의 보고서 또는 고객 맞춤 양식의 보고서를 작성할 수 있다. 종합 기업보고 시스템의 효율적이고 끊임 없는 정보의 흐름으로 민간 부분의 참여 지배구조를 기대할 수 있고, 언론과 시민 사회가 개별 정부소유 및 정부통제 기업과 정부소유 및 정부통제 기업 부문 전체에 대한 정책 토론에 참여할 수 있게 해준다.

종합 기업보고 시스템의 공식적인 출시는 필리핀 정부가 공공법 10149호(Republic Act 10149)에서 강조한 국가 정책의 시행을 가능하게 한다(“정부소유 및 정부통제 기업의 지배구조는 투명하고 책임감 있는 방식으로 전문성과 효율성을 가지고 행해져야 한다.”).

c) 보상과 제재

이사 성과평가(PED)는 정부소유 및 정부통제 기업의 선임 이사들에 대한 성과급(Performance-Based Incentive, PBI)의 기준이 되지만 그 대상은 (a)성과급(Performance-Based Bonus, PBB) 대상이 되는 자로 한정되고, (b)출석률이 90% 이상이어야 하며 (c)다른 이사들의 동료 추천이 있어야 한다. 특히 정부소유 및 정부통제 기업법 2011에는 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회가 정부소유 및 정부통제 기업 이사들의 성과급을 지급할 권한이 있다는 내용이 담겨있다 (“각 정부소유 및 정부통제 기업의 개별 규정에도 불구하고 정부소유 및 정부통제 기업의 이사 및 수탁자의 보상, 일일 경비, 수당, 인센티브는 정부소유 및 정부통제 기업 지배구조 위원회가 결정한다.”).

필리핀 정부소유 및 정부통제 기업의 성과평가체계(PES)의 점수가 최저점 이상이 되면¹⁶⁾ 개별 임직원의 성과급(Performance-based bonus) 지급을 위해 순위에 따라 네 그룹으로 나누는데, 이를 위해 ‘서비스 성과 모니터링 체계(Service Performance Monitoring System)’를 도입하여 순위 결정에 활용하고 있다. 이사 성과평가(PED)에 따라 각각의 이사에 대한 성과급(Performance-based incentive)이 결정되며, 또한 해당 연도에 최소한 ‘평균 이상’을 받은 이사만이 연임이 가능하다.

정부소유 및 정부통제 기업의 임직원들은 정부소유 및 정부통제기업의 종합적인 성과평가체계(PES)의 점수에 기초해서 성과급(Performance-Based Bonuses)을 지급받는다. 지명 이사(Appointed Directors)의 경우 정부소유 및 정부통제 기업의 성과 평가(PES) 결과 점수가 90%를 넘었을 경우에만 개인의 성과급(Performance-based incentive)을 지급받으며, 각 정부소유 및 정부통제 기업의 이사가 이사 성과평가(PED)에 따른 최소한의 점수 이상을 득점해야만 해당 정부소유 및 정부통제 기업 임직원들에게 성과급(Performance-based bonus grant)을 지급받을 자격이 생긴다.

16) 최소 90% 이상 득점

2.10 싱가포르

테마섹은 국가의 지주 회사로서 다수의 공기업을 포함하여 방대한 투자 포트폴리오를 관리할 책임이 있다. 투자 포트폴리오 내의 공기업은 각 공기업의 이사회와 관리자가 관리하지만 테마섹의 투자, 분산투자자와 기타 사업적 결정은 정부의 개입 없이 테마섹 이사회와 경영진이 관리한다. 그리고 재무부(Ministry of Finance)가 테마섹의 지분을 모두 소유하고 있다.

테마섹(Temasek)과 테마섹 산하기업은 재정정책에 의거하여 엄격하게 관리된다. 재정정책에는 자본 및 유동성관리, 부채 관리, 외환거래 관리가 해당된다. 또한 테마섹과 테마섹 산하 기업 모두 상업적·재무적 목표에 기초하여 평가한다.

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

테마섹 지주회사는 산하 기업이 건전한 기업 지배구조를 유지하고 장기적으로 최대의 위험 조정 이익을 낼 수 있도록 이사회의 감독을 받도록 하고 있다. 인증을 받은 기관의 경우 자체 성과평가체계를 운영한다.

b) 성과 보고와 감사

연례평가는 단기, 중기, 장기적 보상 등 보수와 연관된 종합성과를 바탕으로 이루어진다. 테마섹 산하 기업의 경영 평가(기관장 포함)는 각 기업별 이사회가 수행한다. 성과평가 지표는 테마섹과 각 기업에 따라 다양하게 구성되는데, 성과평가 시의 핵심 지표는 총주주수익률(total shareholder return, TSR)과 위험조정장애 수익률(RAHR: Risk Adjusted Hurdle Rate) 간의 비교치이다. 테마섹이 테마섹 산하 기업의 상장 여부에 따라 요구되는 법적요건과 상장요건에 맞게 개별적인 보고서를 발간한다.

c) 보상과 제재

싱가포르에서 지난 회계연도의 성과 평가 결과는 기관장 또는 임원에 대한 차년도 회계연도의 연간 보수에는 영향을 주지 않는다. 그러나 성과 평가 결과에 따른 성과급은 존재한다. 단기 보수(Short term remuneration)는 회사전체, 팀, 개

인별로 1년 기준으로 지급된다. 중기 성과급(Medium term incentives)은 일정한 기간 개인의 기여도와 성과에 따라 지급된다. 장기 성과급(Long term incentives)은 주로 시간에 근거한 수급 조건(time-based vesting conditions)에 따른 장기적인 성과에 의거하여 지급된다.

2.11 베트남

베트남 정부는 공기업을 국가가 100%의 지분을 가진 기업으로 정의한다. 공기업은 여러 법령, 명령, 결정과 통지를 따라야 한다. 주요 법률은 다음과 같다.

- 2014년에 개정된 기업법(The Law on Enterprises): 공기업을 구성하는 요건(제4조), 공기업의 종류, 관리기관, 이사회 임명과 구성과 공시요건(제4장)
- 2014년 생산과 비즈니스에 투자된 국가 자본의 관리와 사용에 관한 법(The Law on the Management and Use of State Capital Invested in Production and Business 2014): 국가가 100%이하의 지분을 가지고 있는 기업의 권한과 책임 및 국가 자본의 관리와 투자에 대한 사항을 명시

a) 성과 검토: 공기업의 성과평가 체계

비록 베트남은 오랜 역사 동안 국가가 경제를 주도해왔고, 이 과정에서 공기업이 중요한 역할을 해왔으나, 공기업 성과 평가에 대한 법적인 틀은 2000년대 초에나 형성되기 시작되었다.

재무부(Ministry of Finance)는 법적으로 공기업 성과평가에 대한 감독과 모니터링을 책임지고 있고 재무부 산하의 기업금융국(Agency for Corporate Finance)은 성과 평가 시스템을 관리한다. 성과평가는 연례적으로 다음 세 단계를 거쳐 시행된다. (1)공기업의 자체 평가, (2)공기업의 국가 소유권을 행사하는 주무부처 또는 지방 정부, 국가자본투자공사(State Capital Investment Corporation, SCIC) 또는 국가기업집단(State Economic Group, SEG)에 의한 평가, (3)기업금융국, 재무부의 평가이다. 관련 정부부처나 지방정부에 의해 발전된 평가보고서와 재무부가 준비한 평가보고서는 공기업의 자체 평가에 크게 의존한다. 기업을 평가하는

〈표 17〉 베트남 공기업의 성과평가를 위한 법률 체제

No	문서	요 약	발간일자	유효여부
1	Decree 61/2013/NĐ-CP	공기업의 금융 정보 공개와 성과 평가 금융감독에 관한 규정	25/6/2013	유효일자 15/8/2013
2	Decree 51/2013/NĐ-CP	공기업 임원과 이사회에 보상에 관한 규정	14/5/2013	유효일자 01/7/2013
3	Circular No. 158/2013/TT-BTC	공기업의 성과 평가와 금융감독에 관한 가이드라인	13/11/2013	유효일자 28/12/2013
4	Circular No. 19/2013/TT-BLĐTBXH	공기업의 임원과 이사회에 보상에 관한 가이드라인	09/9/2013	25/10/2013
5	Decision No.115/2007/TT-BTC	공기업의 운영 효율성 감독과 평가 가이드라인	25/09/2007	유효일자지남
6	Decision No.224/2006/QĐ-TTg	공기업의 평가와 감독에 관한 규정	06/10/2006	유효일자지남
7	Circular No. 49/2004/TT-BTC	공기업의 재무 활동의 효율성 평가를 위한 가이드라인	03/06/2004	유효일자지남
8	Circular No. 42/2004/TT-BTC	공기업의 운영 효율성의 감독과 평가에 대한 가이드라인	20/05/2004	유효일자지남
9	Decision No. 271/2003/QĐ-TTg	공기업의 운영 효율성의 감독과 평가에 관한 규정	31/12/2003	유효일자지남

독립적인 평가팀은 존재하지 않는다.

성과평가 체계는 두 가지 요소로 이루어져 있다. (1)공기업 성과평가 (2)기관장 성과평가이다. 공기업의 성과평가는 주로 재무적 효율성을 측정하기 위해 몇 개의 지표를 사용하지만 공기업의 사회에 대한 공헌도를 측정하기 위해서는 두 개의 지표를 사용한다.

b) 성과 보고와 감사

베트남에서 전년도 성과는 금년도 평가에 영향을 미친다. 기관장에 대한 평가는 관리 효율성을 중요하게 보며, 이를 평가하기 위해서 다음의 기준을 이용하여 측정한다. (1)국가가 요구한 자기자본이익률의 달성여부 (2)공기업 평가의 결과 (3)내무부(Ministry of Interior)의 지휘 아래 직원의 성과를 평가하기 위한 기타 지표들이다.

〈표 18〉 베트남의 성과평가 지표

	계량 지표	비계량 지표
재무적 지표	수입, 이익, 자기자본이익률, 연체 부채와 상환능력	-
비재무적 지표	공적 재화와 서비스의 제공	납세의무, 예산 지급, 신용, 보험, 자연보호, 고용, 임금, 회계와 감사, 재무 보고서 제출의 시의 적절성

공기업의 관리책임이 있는 국가자본투자공사(SCIC)와 기업집단(SEG)을 포함한 주무부처와 지방 정부는 모든 공기업에 대해 ‘금융감독보고서’라 불리는 반기 보고서와 연차 보고서를 작성한다. 그러나 모든 보고서를 공시하지는 않는다. 베트남은 연차 보고서에 의무적으로 들어가야 하는 성과정보에 대한 지침이 존재하는데, 거기에는 자기자본이익률(ROE)과 자산수익률(ROA)이 포함된다. 반기 보고서와 연차 보고서는 대중에게 공개되지 않는다.

c) 보상과 제재

성과평가 결과는 기관장의 승진이나 해임에 영향을 줄 수 있다고 전해지나, 사안마다 다르다. 기관장의 다음 회계연도 보수 결정에는 별로 영향을 주지 않는다. 기관장은 ‘최우수’에서 ‘하위’등급까지 성과평가 등급을 받는데, 평가지표에는 다음이 포함된다. (1)기관장을 관리하는 공무원에 대한 내무부(Ministry of Interior) 지침 이행 기준 (2)자기자본이익률 (3)공기업 성과평가 결과이다.

재무부는 주무부처와 지방정부가 승인한 계획된 목표와 재무적 성과(ROE)를

비교함으로써 기관장의 성과를 평가하고 있다. 몇몇 사안에 따라서는 공기업 기관장의 보수를 담당하고 있는 노동 전상자 사회복지부(Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs)가 전년도 재무성과와 금년도 재무성과를 비교하기도 한다. 노동 전상자 사회복지부에서 승인하는 차년도 회계연도의 기관장 보수 수준은 전년도 대비 금년도의 재무성과에 따라 0-150%의 범위 안에서 책정된다.

V. 결론 및 과제

1. 아시아 공기업 개혁의 우선 과제

본 조사에서 나타난 바와 같이 많은 아시아 정부는 ‘OECD 공기업 가이드라인 (the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)’의 권고에 따라 공기업 성과 모니터링 시스템을 개선하기 위해 중요한 조치들을 취해왔다. ‘OECD 공기업 가이드라인’은 국가가 소유권자로서 (1)공기업의 재무적 및 비재무적 목표를 설정하고 (2)목표 대비 성과를 감독할 보고 체계를 개발하며 (3)결과를 국민에게 공시할 것을 권고한다. 국가마다 차이가 있으나 대부분의 조사 대상 국가들은 성과평가 체계를 개발하고 정형화함으로써 관련 부문에 대한 권고에 대응하고 있다.

국제적으로 합의되어 있는 바람직한 관행과 아시아 국가의 실제 경영의 차이는 공기업 경영진 관계에 관한 소유권 행사주체와 공기업 이사회 각각의 역할에 관한 차이일 수 있다. ‘OECD 공기업 가이드라인’은 이사회가 관리 감독 및 감시를 해야 한다고 하나, 다수의 아시아 국가들은 여전히 직·간접적으로 소유권 행사주체가 이러한 역할을 수행하고 있다. 많은 경우 소유권 행사주체가 성과평가를 수행하고 결과를 임원의 성과급, 처벌, 보상, 임명 및 해임(소수의 국가에서는)에 사용한다.

이는 반드시 바람직한 관행과 정책상 의도된 차이라고 볼 수는 없으나, 실제로 다수의 아시아 공기업이 행정부와 밀접한 관계 하에 운영되고 있다. 그 결과 소유권 행사주체가 바람직한 관행 하에서 이사회 책임으로 실행되어야 할 많은 기능을 수행한다. 아시아 공기업이 법률 관련 및 기업 지배구조가 발전해 온 것처럼 국가·이사회·경영진 각각의 책임 또한 향후 발전을 기대할 수 있을 것이다.

‘OECD 공기업 가이드라인’의 기준에 맞춰 가장 효과적이고 가치를 창출할 수 있는 공기업 소유구조와 지배구조를 형성하려면 다른 중요한 개혁과 같이 성과평가 체계의 개선이 실현되어야 한다. ‘아시아 공기업 지배구조 정책브리프(Policy

Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia'에 제시된 정책들은 이러한 측면에 있어 매우 중요하다. 우선으로 시행해야 할 개혁에는 다음 - (1)소유기관과 규제기관의 국가 역할을 분리함, (2)공기업을 법률적으로 통일함, (3)공기업의 목표를 명확히 하고 시장기능을 강화하는 것과 더불어 완전한 민영화 실현함, (4)이사회 의무를 강화하고 명확하게 함, (5)공기업을 질적으로 개선하고 신뢰성을 향상시키며 공시함-을 포함한다. 이러한 모든 분야의 개혁은 공기업의 성과를 향상하는 데에 기여할 것이다.

이러한 배경 하에 다음 장은 성과평가 및 관리 체계에 필요한 “바람직한 운영 사례”를 제시하고 있다. 이는 바람직한 운영사례의 모든 요소를 나열했다고 할 수는 없으나 주변 국가의 경험을 참고함으로써 아시아 국가의 정책 입안자들이 고려할 만한 내용을 제시하고 있다.

2. 성과 평가 및 관리의 바람직한 운영사례 요소

■ 성과평가 체계의 형식

본 조사를 수행한 국가의 대부분은 공기업 성과평가체계가 존재하고 있으며 완전히 분권화된 소유 방식을 가진 국가에서만 공식적인 평가 체계를 가지고 있지 않았다. 대부분 성과평가는 소유기관이나 공조기관에서 매년 수행되고 있다. 조사 대상 국가는 성과평가 과정을 정형화하고 효율성의 향상을 위해 주로 두 가지 수단을 사용하고 있음을 알 수 있다.

- 〈성과 계약〉: 일부 아시아 국가는 합의나 각서와 같이 성과 계약이나 기능상 유사한 형태의 성과평가체계를 갖추고 있다. 여기에는 일반적으로 소유권 행사주체와 임원진이 계약한 연간 성과목표를 포함하고 있다. 이러한 체계는 목표를 명확히 하며 기업 성과를 높이기 위한 공기업 관리자의 책임을 강화하고 일상 업무를 감독하는 데에 자율성을 더 부여할 수 있다고 보고되어 있다. 성과계약은 목표를 명확하게 하여 국가가 ‘정부는 공기업이 정해진 목표를 달성할 수 있도록 완전한 운영 자율성을 보장해야 하고, 공기업 경영에 개입하지 말아야 한다(OECD 공기업 가이드라인 II.B).’는

OECD 공기업 가이드라인의 핵심 권고사항을 확실히 이행하도록 한다. 이 과정에서 이사회가 전략 설정 및 관리 감독의 주요 기능을 수행하여 충분한 역할을 해나가는 것 또한 중요하다.

- 〈성과 지표〉: 모든 국가들은 재무적 및 비재무적 성과를 측정하는 계량 지표를 활용하여 성과평가를 수행한다. 예시는 고객만족도나 서비스를 받은 수혜자의 수와 같은 수치적 지표뿐만 아니라 표준 재무성과지표를 포함하고 있다. 소수의 국가에서는 재무적 및 비재무적 성과를 측정하기 위한 비계량 지표 또한 사용하고 있는데, 예를 들어 공기업의 위험 관리나 기업 지배구조 운영사례에 대한 평가를 들 수 있다. 각 지표의 효과성을 평가하는 것은 이번 현황조사의 범위를 벗어나는 것이다. 그러나 재무적 성과뿐만 아니라 의무적 공공서비스의 전달과 같은 비재무적 성과와 관련된 지표들을 포함하는 명확한 성과지표를 통해 국가의 목표를 더 낮게 정의하는 것은 절차에 대한 투명성을 높이는 것이며 국제적인 모범 관행과 부합하는 것이라고 결론지을 수 있다.

■ 성과 감사와 보고

기업 수준 및 전체 공기업 부문에 대한 연간 종합보고서를 통해 공기업의 성과를 보고하는 것은 소유권자로서 국가의 책임성을 강화하고 궁극적으로 성과를 향상시키기 위한 중요한 수단이다. 보고의 정확성과 질을 담보하기 위하여 공기업들은 내부 감사기능을 확립하고 공기업의 재무제표를 독립적인 외부 감사에 제출하여야 한다. 이번 현황조사를 통해 수집된 정보에 기반하여 다음의 일반적인 관찰사항을 제시하고자 한다.

- 〈종합 보고〉: 조사된 대부분의 국가들은 국가가 소유한 부문(state-owned sector)의 활동과 성과에 대한 일정한 형태의 종합보고서를 생산한다. 보고서의 범위와 질은 상당히 다양하다. 종합보고서는 일반적으로 공기업의 재무회계 및 성과뿐만 아니라 성과평가 프로세스에 의해 공기업에 요구되는 비재무적 성과에 대한 보고를 포함한다. 가장 광범위한 종합보고를 하고

있는 국가들은 모든 정보를 전용 웹사이트에서 온라인으로 이용할 수 있도록 하고 있다. 그러한 운영사례는 ‘국가 소유권 및 성과정보의 온라인 이용 가능성 확보는 바람직한 운영사례로 고려된다’고 언급하고 있는 OECD 공기업 가이드라인의 개정 권고(new annotated guidance)와 일치한다. 이는 공기업의 궁극적인 ‘소유권자’인 일반 대중에 대한 투명성과 책임성을 강화한다.

- 〈내·외부 및 정부 감사〉: 감사 운영사례에 대한 정보를 제공한 국가들을 보면, 권장되고 있는 공기업 재무제표에 대한 외부 감사가 종종 정부 감사로 대체되고 있는 것으로 보인다. 이것은 부분적으로 공기업들이 공공행정과 자주 밀접하게 관련되어 있어, 정부 내부적으로 감사를 수행하고 있는 것을 반영한다. 국제적인 모범 관행과 비교하면, 아시아에서는 공기업과 관계된 내부, 외부 및 정부 감사에 대한 각각의 역할과 초점을 더욱 명확히 할 —또한 아마도 재고할— 여지가 있을 것이다. 이는 앞으로의 조사와 바람직한 운영사례의 공유를 위한 영역일 것이다.

■ 평가결과와 임원 보상의 연계

이번 조사에 응답한 대부분의 아시아 국가들은 성과평가 결과를 임원 보상 및 제재의 근거로 사용하였다. 대다수의 사례에서 이는 고위 관리자들에 대한 성과급의 형태를 취했다. 이러한 운영사례는 일반적으로 (국가 소유권 행사주체가 아닌) 공기업 이사회가 관리자를 감독하고 장려할 것을 요청하고 있는 OECD 공기업 가이드라인의 기준과는 다소 어긋나는 것이다. 그러나 이 지역에서는 공기업의 법인화 정도가 상대적으로 약하고, 이사회에 대한 권한 위임이 더 제한되어 있다는 점을 감안하면, 이는 근본적인 정책적 차이라기보다는 기업 지배구조 배열의 차이를 반영하는 것이라고 결론내리는 것이 합리적일 수 있다. 명시적이고, 명문화된 급여 척도를 통해 성과급 체계를 형성하는 것은 분명히 임원 보수수준에 대한 국가정책의 투명성을 더욱 높였고, OECD 공기업 가이드라인에 더욱 부합하는 운영사례를 가져왔다.

참고문헌

- Cokins, Gary, *Performance Management: Integrating Strategy Execution, Methodologies, Risk, and Analytics*, Wiley, New York, 2009.
- OECD, *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, OECD, Paris, 2010a.
- 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, OECD, Paris, 2010b.
- Governance Commission for Government Owned or Controlled Corporations, *2014 Annual Report: Defining Strategic Performance and Leadership Accountability*, Office of the President of the Philippines, 2014.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: 2015 Edition*, OECD, Paris, 2015a.
- OECD, *Ownership Models for State-Owned Enterprises in OECD and Partner Countries: A Comparative Study*, OECD, Paris.
- Department of Public Enterprises, Public Enterprises Survey 2011-12, India, 2012.
- Department of Public Enterprises, Public Enterprises Survey 2013-14, India, 2014.
- Government of India, "Report of the Second Pay Revision Committee,"(2008).

참 여 연 구 진

- 과 제 책 임 박한준 공공기관연구센터 경영평가팀 팀장
- 총괄 연구원 봉우리 연구원
- 참여 연구원 김종원 연구원
나진희 연구원
박성훈 연구원
서영빈 연구원
유효정 연구원
임미화 연구원

이 번역본은 OECD와의 협의를 통해 출판된 것이다. 이것은 공식적인 OECD 번역물은 아니며 번역의 질, 원어 내용과의 일관성은 온전히 번역자의 책임에 달려 있다. 원 저작물과 번역본 간에 차이가 발생할 시에는 원 저작물의 문구만이 타당한 것으로 간주된다.

원 저작물은 아래와 같은 제목 하에 OECD에 의해 영어로 출판되었다.

State-Owned Enterprises in Asia : National Practices for Performance Evaluation and Management

@ 2016 OECD

@ 2016 한국조세재정연구원 한국어판