

조세 재정

2017. 1. 24(통권 제40호)

BRIEF

공공기관의 투명성 제고

허경선 연구위원



BRIEF

공공기관의 투명성 제고*

허경선 연구위원 (044-414-2241)

I. 배경 및 문제점	02
II. 조사 및 분석결과	04
III. 정책제언	12



* 본고는 저자의 2016년도 기본연구과제 『공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구』의 내용을 요약·정리한 것임

I 배경 및 문제점

- 2016년 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」, 일명 ‘김영란 법’ 시행을 통해 사회 전반에 걸친 부정부패를 척결하고 투명성을 제고하고자 하는 노력이 추진되고 있음
- 우리나라의 부패문제와 투명성 수준은 OECD 회원국에서 낮게 평가되고 있음
 - 국제투명성기구(Transparency International)에서 발표하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, 이하 CPI)에서 우리나라의 순위는 전체 167개 국가 중에서 2015년 37위로 2014년 38위, 2013년 39위, 2012년 39위에서 조금 상승했으나 OECD 회원국 34개 국가 중에서는 28위를 차지해 부패문제가 가장 심각한 국가에 포함됨
- 공공부문의 부패는 공기업의 부패/투명성과 높은 연관성을 가짐
 - 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고 있기 때문임
- 우리나라뿐만 아니라 OECD에서도 최근 공기업의 부패와 투명성 문제에 주목하고 있음(OECD, 2014)
 - 공기업의 복잡한 소유구조는 주인-대리인 문제와 기업 내외부의 정보 비대칭으로 인한 비효율을 야기할 수 있음
 - 각종 권한 행사와 대규모 공사가 집중된 산업의 공기업에서 부패가 많이 발생
 - 공공기관의 투명성 제고를 위한 다양한 제도가 추진되고 있음
 - 공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인 문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선

- ● 우리나라는 공기업의 투명성을 제고하기 위해 통합공시 시스템인 알리오 시스템 (www.alio.go.kr)을 운영중이며, 321개 전체 공공기관의 방대한 재무, 비재무 정보를 온라인으로 공시
 - 공공기관의 투명성을 제고하는 방법 중의 하나는 공공기관의 정보를 공개하여 투명성과 책무성(accountability)을 제고하는 것
 - 온라인으로 전체 공공기관의 재무, 비재무 정보를 통합공시하는 알리오시스템은 OECD 회원국에서도 공공기관 투명성 관련 제도의 우수 사례로 평가받음

- ● 공공기관의 투명성은 다양한 개념을 포함하고 있으며, 알리오시스템의 경영정보 공시 외에도 다양한 제도가 시행중이며, 공공기관의 투명성 제고를 위한 관련 평가와 제도가 운영중임
 - 공공기관의 투명성 수준을 측정하기 위해서는 이러한 투명성의 다양한 측면을 반영하는 것이 필요함
 - 투명성 제고를 위해서는 공공기관의 투명성에 영향을 미치는 제도에 대한 이해가 선행되어야 함

II 조사 및 분석결과

1. 공공기관의 투명성

●● 공공기관의 부패 위험성

- 공기업은 시장에서 큰 역할을 하지만 부패위험 역시 매우 높음
- OECD Foreign Bribery Report(OECD, 2014)에 따르면 2014년 OECD 반부패협정이 발효된 이후 종결된 427개의 해외 공무원에게 뇌물을 제공한 부패사건(foreign bribery)에서 뇌물을 받은 전체의 27%가 공기업 직원임

〈그림 II-1〉 OECD Foreign Bribery Report(2014)의 공공부문 뇌물 현황

PERCENTAGE OF OFFICIALS WHO TOOK THE BRIBE		PERCENTAGE OF BRIBES PROMISED, OFFICIALS OR GIVEN	
27%	SOE official	80.11%	
11%	Customs official	1.14%	
7%	Health official	0.92%	
6%	Defence official	2.93%	
4%	Resource official	0.08%	
4%	IO official	0.22%	
4%	Tax official	0.21%	

출처: OECD, *OECD Foreign Bribery Report*, 2014. p.24

- ● 공공기관의 부패 발생 원인과 영향 요인(OECD, 2014)
 - 공기업이 정부의 기능 대행 과정에서 공무원과 동일한 권한을 행사
 - 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영
 - 에너지/채취, 건설, 교통, 정보통신
 - 공기업이 이사회 중심으로 운영되지 않고 정부의 영향력이 클 때, 공기업 임원의 전문성이 취약할 때 공기업의 부패가 더 커질수 있음
 - 공기업의 공시 품질과 신뢰도가 취약할수록 부패 위험이 높음

- ● 우리나라 공공부문의 투명성
 - 세계경제포럼(WEF)이 해마다 발행하는 세계경쟁력보고서¹⁾에서 2016년 우리나라는 전체 138개 국가 중에서 경쟁력은 26위를 기록하였으나 윤리/부패/투명성과 관련된 지수에서는 전반적으로 중위권 이하의 성적을 보임 (WEF, 2016)

〈표 II-1〉 우리나라의 세계경쟁력보고서 내 투명성 관련 항목 순위: 2015~2016년

WEF 세계경쟁력 보고서 항목		우리나라 순위	
		2016년 (총 138개 국가)	2015년 (총 140개 국가)
전체 국가 경쟁력 순위		26	26
공공부문 투명성 /부패 관련 항목	공공기금의 전용	69	66
	정치인에 대한 국민의 신뢰	96	94
	비정기 급여와 뇌물	52	46
정부효과성 관련 항목	정부 정책결정의 투명성	115	123
민간부문 항목	기업의 윤리적 행위	98	95
	감사와 사업보고서 기준의 강도	62	72
	기업 이사회의 효과성	109	120

자료: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2016; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, 2015의 자료를 저자가 재구성

1) World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2016

●● 투명성의 정의

- 직접적인 의미의 투명성은 기업 내부의 정보를 외부에 공개하여 정보의 비대칭을 줄이는 것을 뜻함
- 법과 규정을 따르고 부패를 방지하는 준법/윤리경영도 투명성의 범주에 포함됨
- 기업의 사회적 책임활동을 포함한 기업의 다양한 윤리경영도 넓은 의미의 투명성에 포함되기도 함

●● 투명성의 구성요소

- 기업 내 의사결정과 관련된 이사회 투명성, 기업의 운영과 관련된 사업현황의 투명성, 회사의 재무정보와 관련된 회계 투명성으로 구분
- 기업 내부의 지배구조 및 통제장치가 적절히 확보되어 있는 정도를 뜻함

〈표 II-2〉 기업의 투명성 구성 요소

공개 정보	투명성 요소	항목
재무정보	회계 투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 적시성 • 적절성 • 정확성
비재무정보	이사회 투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 구성 • 이사의 경력, 전문성, 다양성 • 이사회 활동 • 이사회 주요 의사결정
	사업현황 투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 전략 • 사업의 성과

자료: 강동관(2011)의 내용을 저자가 재구성

2. 공공기관의 투명성 제도

- OECD 공기업가이드라인(2015)에서는 공시와 투명성과 관련하여 투명성의 기준, 통합 연차보고서, 외부 회계감사, 정보공시 등에 대하여 가이드라인을 다음과 같이 제시

〈표 II-3〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2016)의 공시와 투명성 기준

공시와 투명성 세부항목	2015년
투명성 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 고도의 투명성 기준을 준수해야 함 - 회계, 감사 기준, 공시, 준법 감시 등에 상장기업과 동일한 기준을 적용해야 함
통합연차 보고서	<ul style="list-style-type: none"> - 소유권 주체는 공기업에 대한 일관성 있는 보고 체계를 구축하고, 전체 공기업에 대한 통합 연차보고서를 발간해야 함 - 일반 대중이 접근하기 쉽도록 웹을 통해 커뮤니케이션 하는 것이 바람직함
외부 회계감사	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업 결산재무제표는 엄격한 기준에 기초해 독립된 외부회계감사를 받아야함 - 특정 정부감사절차가 외부회계감사를 대체할 수 없음
정보 공시	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 재무·비재무 정보를 국제적으로 인정된 기업공시 기준과 비슷한 수준으로 보고해야 함 - 소유주로서 국가와 일반 대중의 주요 관심 영역이 정보에 포함되어야 함 - 특히, 공공의 이익을 위해 수행하는 공기업 활동도 정보에 포함됨 - 정보공시는 공기업 역량과 규모를 감안해야함

자료: OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, 2015

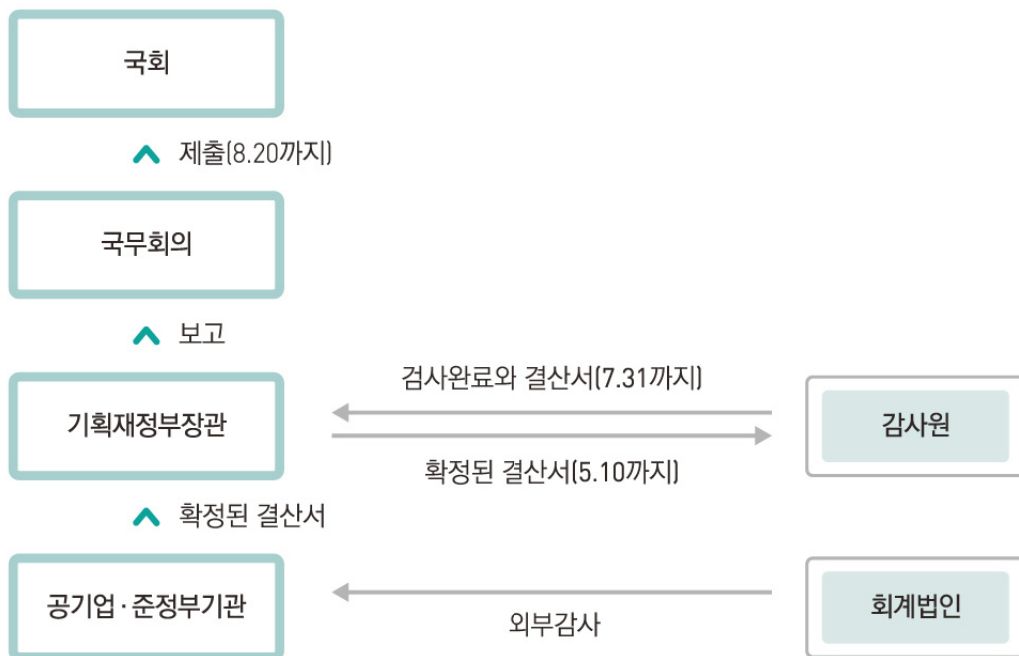
- 우리나라 공공기관은 회계기준, 감사 및 보고 절차, 개별공시, 통합공시에 대하여 다음과 같은 기준과 제도가 운영 중임
- 공공기관의 회계기준
 - 공기업과 준정부기관 모두 국제회계기준(IFRS)을 적용

- 기타공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 회계처리기준이 명문화되어 있지 않아 현재 공기업·준정부기관 회계기준, 일반기업회계기준 및 자체 회계규정에 따라 각 기관별로 별도의 회계기준을 준용

● 공공기관의 감사 및 보고 절차

- 회계연도가 종료된 후 회계연도의 결산서를 외부 회계감사인에게 회계감사를 받음
- 공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정

[그림 II-2] 공기업·준정부기관의 감사 및 보고 절차



출처: 허경선·장지인(2015)

● ● 공공기관의 개별 공시

- 공공기관은 의무적으로 정해진 항목에 대한 최근 5년간의 정보를 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 공시 및 서류 비치
- 공공기관은 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 할 의무가 있음

● ● 공공기관의 통합공시

- 2005년부터 공공기관 통합경영공시정보시스템인 알리오 도입 및 운영
- 321개 전체 공공기관의 최근 5년간 재무, 비재무 정보 39개 항목 공시

● ● 공기업·준정부기관의 투명성과 공시제도 운용은 국제회계기준 운용, 외부회계감사 의무화, 통합공시 운영 등 OECD의 가이드라인을 준수하고 있다고 볼 수 있음

- 공기업의 공적 활동(PSO), 정부대행사업 등에 대한 정보가 구분되어 공시될 필요가 있음

● ● 기타공공기관의 경우 별도의 회계기준이 다양하게 적용되고 있어 단일한 회계기준을 적용받는 일반기업과 차별성이 발생(전규안 외, 2015). 또한 외부회계감사와 보고에 대한 절차와 실행이 공기업·준정부의 기준을 준용하도록 하고 있으나 기관별 이행에는 차이가 발생

3. 공공기관의 투명성 관련 평가 및 제도

- ● 공공기관 투명성의 다양한 개념을 측정하고 이를 제고하기 위한 다양한 제도가 실행 중임
 - 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 조사는 공공기관의 준법/부패 여부/공정행위를 중점적으로 평가
 - 행자부의 정부3.0 평가는 공공부문의 적극적인 정보활용과 정보공개 추진의지를 평가
 - 2016년 9월부터 시행된 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(2015)은 금품수수와 부정청탁을 금지하기 위한 구체적인 시행방안을 규정하여 부패를 줄이고 투명성을 제고하고자 함

- ● 공공기관 청렴도 조사
 - 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조 및 제29조에 의거, 국민권익위원회(구 국가청렴위원회) 주관으로 매년 실시
 - 2002년부터 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 시·도교육청, 공직유관단체, 국공립대, 공공의료기관 등을 대상으로 시행되고 있으며 '15년에는 617개의 기관을 조사
 - 공공기관의 청렴수준 및 부패유발요인을 진단하고 각급 기관들의 자율적 개선 노력을 유도함으로써 공공분야의 투명성 제고를 목적으로 함
 - 청렴도 조사는 외부 청렴도 및 정책고객평가는 응답자의 인식과 경험에 대해 전화조사와 온라인(이메일, 모바일) 조사를 실시
 - 설문조사 결과(외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가를 가중합산)에 부패사건 발생현황 및 신뢰도 저해행위 감점을 적용하여 종합청렴도를 산출

- ● 정부3.0 평가
 - '정부3.0 실적 평가'는 공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하는 한편, 기관들이 소통하고 협력함으로써 국민들에게 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 기반을 조성하고자 행정자치부 주관으로 매년 실시

- 2014년 61개 공공기관, 2015년 116개 공공기관 대상 평가

〈표 II-4〉 2015년 정부3.0 평가항목

(단위: 점)

평가항목	평가척안사항 세부기준	배점
추진 기반 (30점)	① 기관장 정부3.0 추진의지 및 일하는 방식 혁신 노력도	20
	② 정부3.0 변화관리 실적	10
중점과제 성과 (70점)	③ 사전정보 공표 및 홈페이지 접근성 개선 실적	20
	④ 공공데이터 개방·활용 및 추진 노력도 실적	25
	⑤ 기관간 정보공유 실적	10
	⑥ 맞춤형 서비스 추진 실적	15
합 계		100

출처: 행정자치부 보도자료, 「한국도로공사 등 14곳 지난해 국민과 소통 잘 했다」, 2015.4.22.

● ● 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(2015) (김영란법)

- 공직자의 부정한 금품 수수를 막겠다는 취지로 제안
- 직접적인 적용 대상은 공무원을 비롯해 공직유관단체 임직원(160만명), 교직원(70만명), 언론사 임직원(20만명) 등 250만명이며, 이들의 배우자까지 포함하면 약 400만명
- 금품 수수 금지, 부정청탁 금지, 외부강의 수수료 제한 등의 세 가지 축으로 구성
- 직무 관련성이나 대가성에 상관없이 1회 100만원(연간 300만원)을 초과하는 금품을 수수하면 형사처벌(3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금)
- 직무 관련자에게 1회 100만원(연간 300만원) 이하의 금품을 받았다면 대가성이 입증되지 않더라도 수수금액의 2~5배를 과태
- 누구나 직접 또는 3자를 통해 공직자 등에게 부정청탁을 해선 안 된다고 규정
- 불필요한 식사접대, 선물, 경조사 부조에 대한 기준 설정
- 외부강의의 경우 사례금 상한액 설정

Ⅲ 정책제언(구체적인 정책방향 및 과제를 제안과제별로 기술)

- ● 공공기관의 효율적 운영을 위해 공공기관 투명성 제고에 대한 관심 증가
 - 공공기관 투명성의 정의는 매우 광범위함
- ● 투명성이 포함하는 범위는 기관의 정보공시뿐만 아니라 회계기준, 외부회계감사, 국회와 감사원의 감시, 부패 척결, 준법/윤리 경영 등 매우 다양하며, 이는 다양한 제도의 활용을 통해 다면적인 공공기관 투명성을 제고할 수 있음
- ● 공공기관 투명성 제고를 위한 기본적인 제도의 적용이 적절하게 이루어져야 함
 - 공공기관 회계기준, 감사와 보고, 공시 (개별, 통합) 제도에 대한 운용이 필요함
 - 공기업의 공적의무, 정부정책 대행 등에 대한 정보 공개 확대 필요
 - 기타공공기관은 공기업, 준정부의 규정을 준용하도록 되어 있으나 기타공공기관에 대한 명확한 기준 제시가 필요
 - 공시점검을 통해 공시의 정확성과 적절성에 대한 개선이 지속적으로 모니터링되어야 함
- ● 공공기관의 적극적인 정보공개, 청렴도, 부패방지를 위한 다양한 제도 활용
 - 정부3.0, 청렴도조사, 부정청탁 및 금품 수수 금지법
 - 다양한 평가 결과를 활용하여 공공기관 투명성 수준을 종합적으로 측정하여, 지속적으로 개선을 확인하는 것이 필요함

- 기업의 자발적인 사회적 책임활동 장려
 - 정부의 직접적인 규제 이행과 더불어 기관의 자율적인 투명성 제고 활동에 대한 장려가 이루어져야 함
 - 의무공시 항목 이외에 기업의 자율 공시에 대한 장려
 - 지속가능보고서 발행, 사회적 책임활동 확대 등 기업의 자발적인 투명성 제고 활동을 장려하는 인센티브 제공이 필요

- 정기적인 공공기관 투명성 정도의 측정과 개선에 관한 Follow-up 필요
 - 공공기관과 공공부문의 투명성을 종합적으로 측정하는 것이 필요

| 참고문헌 |

- 강동관, 「공개정보를 이용한 기업투명성의 측정과 활용: 사회현황의 투명성과 대리인 비용」, 『재정정책논집』, 제13권 제2호, 2011, pp.55~84.
- 김진수·허경선, 『공공기관 통합공시제도 발전방향 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 전규안·배성규·윤성만, 『공공기관의 회계기준 현안 및 재무정보 품질의 제고방안』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 허경선, 「공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오시스템을 중심으로」, 『재정포럼』, 174호, 한국조세연구원, pp.44~74, 2010.
- 허경선·장지인, 『공공기관의 회계투명성 강화방안』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 허경선, 『공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 행정자치부 보도자료, 「한국도로공사 등 14곳 지난해 국민과 소통 잘 했다」, 2015.4.22.
- OECD, *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD, 2015.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, 2015.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2016.



BRIEF

공공기관의 투명성 제고

2017. 1. 24(통권 제40호)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2503
 - 팩 스 : 044-414-2509
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-

