

공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구

2016. 12.

허경선·강윤식

서 언

우리나라는 2016년부터 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 일명 ‘김영란법’ 시행을 통해 사회 전반에 걸친 부정부패를 척결하려는 분위기가 확산되고 있다. 국제투명성기구(Transparency International)에서 발표하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, 이하 CPI)에서 우리나라의 순위는 전체 167개 국가 가운데 2015년 37위로 2014년 38위, 2013년 39위, 2012년 39위에서 조금 상승했으나 OECD 회원국 34개 국가 중에서는 28위를 차지해 부패문제가 가장 심각한 국가에 포함된다. 공공부문의 투명성은 공기업의 부패 및 투명성과 높은 연관성을 가지고 있다. 이는 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고 있기 때문이다(OECD, 2016).

공공기관은 복잡한 소유구조로 인해 주인-대리인 문제가 발생하기 쉽고 내부의 경영정보를 외부에서 접근하기 어려워 투명성에 대한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다. 투명성이 낮은 공공기관은 불투명한 의사결정으로 인해 경영의 효율성이 저해되고 부정부패의 발생이 높아질 수 있다. 공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인 문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선할 수 있다.

공공기관의 정보공개와 투명성 제고는 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(OECD, 2005)에서 강력하게 권장되었으며, 이후 『책무성과 투명성 가이드라인』(OECD, 2010), 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)에서 그 중요성이 계속 강조되고 있다.

우리나라는 2005년 12월 공공기관 통합경영공시시스템인 알리오(ALIO, All Information in One)를 통하여 본격적으로 공공기관의 정보를 온라인으

로 제공하는 통합공시시스템을 도입하였다. 알리오는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정보를 공시해야 하는 전체 공공기관의 지정 현황, 기관 현황, 임직원 및 보수 현황, 재무정보 등을 공시하는 정보공개 핵심채널로 운영되고 있다. 이후 공공기관의 정보공개는 그 범위와 빈도가 확대되어 왔으며, 특히 이번 정부에서는 정부3.0 정책을 중심으로 정보공개 확대와 활용을 공공기관 혁신 정책의 주요 정책수단으로 활용하고 있다. 이와 같이 정보공개와 투명성 제고를 통해 공공기관의 책무성을 제고하고 기관 운영의 효율성을 개선하려는 정책은 확대되고 있으나, 실제 그 효과에 대한 분석과 연구는 아직까지 충분히 이루어지지 않고 있다. 특히 공공기관의 정보공개 확대와 투명성 제고가 실제 어떤 역할을 미치는지에 대한 연구는 매우 부족하다.

본 연구에서는 공공기관 관리정책의 핵심수단인 공공기관의 투명성 제고와 관련하여 투명성 정도의 측정, 투명성의 결정요인, 투명성의 효과 등에 대해 실증분석을 실시함으로써 향후 공공기관 정보공개 정책에 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 본 연구는 공공기관 투명성의 수준을 진단하기 위하여 자체적으로 평가모형을 개발하였다. 또한 이 연구는 공공기관의 투명성에 관련된 다양한 데이터를 수집하여 공공기관의 투명성의 영향요인과 효과를 분석한 첫 번째 실증연구이다. 본 연구의 심층 분석 결과는 향후 우리나라 투명성 관련 제도에 대한 개선안 마련에 있어 정책 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

본 보고서는 본원의 허경선 박사와 강원대학교의 강윤식 교수가 작성하였다. 허경선 박사는 제Ⅱ장 공공기관의 투명성, 제Ⅳ장 공공기관 투명성 결정요인과 효과 분석, 제Ⅴ장 해외사례를 집필하였으며 강윤식 교수는 제Ⅲ장 공공기관의 투명성 평가를 집필하였다. 저자들은 본 연구과제 수행에 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나 및 전문가 간담회, 그리고 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내외 동료박사, 외부 전문가들께 감사를 표하고, 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들께도 감사드리고 있다. 또한 연구자료 수집 및 정리를 지원해준 이슬 연구원, 변경숙 행정원, 보고서 제작에 애쓴 출판담당자에게도 감사를

드린다.

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

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책적 시사점

연구의 배경과 필요성

공공기관은 복잡한 소유구조로 인해 주인-대리인 문제가 발생하기 쉽고 내부의 경영정보를 외부에서 접근하기 어려워 투명성에 대한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다. 투명성이 낮은 공공기관은 불투명한 의사결정으로 인해 경영의 효율성이 저해되고 부정부패의 발생이 높아질 수 있다. 공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인 문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선할 수 있다. 공공기관의 정보공개와 투명성 제고는 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(OECD, 2005)에서 강력하게 권장되었으며, 이후 『책무성과 투명성 가이드라인』(OECD, 2010), 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)에서 그 중요성이 계속 강조되고 있다.

우리나라는 2005년 12월 공공기관 통합경영공시시스템인 알리오(ALIO, All Information in One)를 통하여 본격적으로 공공기관의 정보를 온라인으로 제공하는 통합공시시스템을 도입하였다.¹⁾ 알리오는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정보를 공시해야 하는 전체 공공기관의 지정 현황, 기관 현황, 임직원 및 보수 현황, 재무정보 등을 공시하는 정보공개 핵심채널로 운영되고 있다. 이후 공공기관의 정보공개는 그 범위와 빈도가 확대되어 왔으며, 특히 이번 정부에서는 정부3.0 정책을 중심으로 정보공개 확대와 활용을 공공기관 혁신 정책의 주요 정책수단으로 활용하고 있다. 이와 같이 정보공개와 투명성 제고를 통해 공공기관의 책무성을 제고하고 기관 운영의 효율성을 개선하려는 정책은 확대되고 있으나, 실제 그 효과에 대한 분석과

1) 공공기관 통합정보공시시스템인 알리오시스템은 <https://www.alio.go.kr>에서 온라인으로 서비스되고 있음

연구는 아직까지 충분히 이루어지고 있지 않다. 특히 공공기관의 정보공개 확대와 투명성 제고가 실제 어떤 역할을 미치는지에 대한 연구는 매우 부족하다.

본 연구에서는 공공기관 관리정책의 핵심수단인 공공기관 투명성 제고와 관련하여 투명성 정도의 측정, 투명성의 결정요인, 투명성의 효과 등에 대해 분석함으로써 향후 공공기관 정보공개정책에 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

공공기관의 투명성 이슈

OECD는 최근 들어 공기업의 부패와 투명성 문제에 주목하고 있다. OECD(2014)에 의하면 공기업은 국내시장과 세계시장에서 커다란 역할을 하고 있지만 부패 위험 역시 매우 높은 것으로 지적하고 있다. 이는 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다(OECD, 2014). *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 직원으로 밝혀졌다.

공공기관의 불투명성과 부패는 정부를 비롯한 공공부문의 투명성과 부패로 연결되며, 국가 전체의 불투명성과 부패 이슈로 확대될 수 있다. 우리나라의 국가별 부패인식지수(PCI)는 OECD 회원국 34개 국가 중에서는 28위를 차지해 부패문제가 가장 심각한 국가에 포함된다. 우리나라는 최근 국가적으로 공공부문의 부패를 척결하고 투명성을 개선하려는 다양한 노력을 추진하고 있으며 특히 이번 정부 들어 적극적으로 추진하고 있는 정부3.0 정책과 2016년부터 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 일명 '김영란법' 시행을 통해 공공부문의 투명성 제고와 적극적인 정보 활용을 장려함과 동시에 사회 전반에 걸친 부정부패를 적극적으로 척결하고자 하고 있다.

[그림 1] OECD Foreign Bribery Report(2014)의 공공부문 뇌물 현황

| PERCENTAGE OF OFFICIALS WHO TOOK THE BRIBE | | PERCENTAGE OF BRIBES PROMISED, OFFERED 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

[표 1] 우리나라의 투명성 관련 순위: 세계경쟁력보고서 2015~2016년

| WEF 세계경쟁력보고서 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 | 정부정책결정의 투명성 | 115 | 123 |
| 민간부문 항목 | 기업의 윤리적 행위 | 98 | 95 |
| | 감사와 사업보고서 기준의 강도 | 62 | 72 |
| | 기업 이사회회의 효과성 | 109 | 120 |

자료: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016~2017*, 2016, pp. 224~225;
World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015~2016*, 2015, pp. 222~223의
자료를 저자가 재구성

공공기관의 투명성 관련 제도

일반적으로 투명성에 대한 정의는 다양한 개념을 포함하고 있다. 투명성은 직접적으로는 기업 내부의 정보를 외부에 공개하여 정보의 비대칭을 줄이고자 하는 개념이다. 하지만 기업의 투명성은 좁게는 법과 규정을 따르고 부패를 방지하는 준법/윤리경영에 가까운 개념이고 넓게는 기업의 사회적

책임활동을 포함한 기업의 다양한 윤리경영을 포함한 개념이다.

『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)에서는 공기업의 경우 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준에 따라 재무 및 비재무 정보를 공시하여야 하며, 특히 대규모 공기업 및 상장공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 관련 정보를 공시하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 공시와 투명성과 관련하여 투명성의 기준, 통합연차보고서, 외부 회계 감사, 정보공시 등에 대하여 가이드라인을 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 2〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2015)의 공시와 투명성 기준

| 공시와 투명성 세부항목 | 2015년 |
|--------------|---|
| 투명성 기준 | <ul style="list-style-type: none"> - 고도의 투명성 기준을 준수해야 함 - 회계, 감사기준, 공시, 준법감시 등에 상장기업과 동일한 기준을 적용해야 함 |
| 통합연차 보고서 | <ul style="list-style-type: none"> - 소유권 주체는 공기업에 대한 일관성 있는 보고체계를 구축하고, 전체 공기업에 대한 통합연차보고서를 발간해야 함 - 일반 대중이 접근하기 쉽도록 웹을 통해 커뮤니케이션하는 것이 바람직함 |
| 외부 회계감사 | <ul style="list-style-type: none"> - 공기업 결산재무제표는 엄격한 기준에 기초해 독립된 외부회계감사를 받아야 함 - 특정 정부감사 절차가 외부회계감사를 대체할 수 없음 |
| 정보공시 | <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 감안해야 함 |

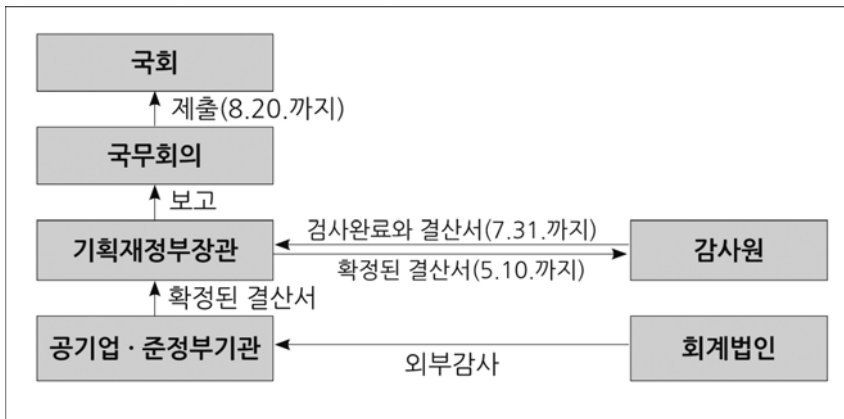
자료: 1. OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, 2015, pp. 24~25.

2. 한국조세재정연구원, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015.』, 개정판, pp. 23~24.

우리나라 공공기관은 회계기준, 감사 및 보고 절차, 개별공시, 통합공시에 대하여 다음과 같은 기준과 제도가 운영 중이다. 공공기관의 회계기준과 관련하여 공기업과 준정부기관 모두 국제회계기준(IFRS)을 적용하고 있으며, 반면 기타공공기관의 회계기준은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 명시되어 있지 않다. 기타공공기관은 공기업·준정부기관 회계기

준을 준용하거나 그 특성에 따라 일반기업회계기준 또는 자체 회계규정 등 다양한 기준을 적용하고 있다. 공공기관의 감사 및 보고 절차와 관련하여서는 공기업과 준정부기관은 회계연도가 종료된 후 회계연도의 결산서를 외부 회계감사인에게 회계감사를 받도록 하고 있다. 공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정한다.

[그림 2] 공기업·준정부기관의 감사 및 보고 절차



출처: 허경선·장지인(2015), p. 22

모든 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 개별공시와 통합공시를 실시하고 있다. 공공기관의 개별공시는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 정해진 항목에 대해 최근 5년간의 정보를 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 공시해야 하고 해당 서류를 비치하여 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 할 의무가 있다. 공공기관의 통합공시는 2005년부터 공공기관 통합경영공시정보시스템 알리오(<http://www.alio.go.kr>)를 도입하여 온라인을 통하여 정보를 제공하고 있다. 알리오시스템에서는 2016년 12월 기준으로 321개 전체 공공기관의 최근 5년간 재무, 비재무정보 39개 항목을 공시

하고 있다.

우리나라 공기업·준정부기관의 투명성과 공시제도 운용은 국제회계기준 운용, 외부회계감사 의무화, 통합공시 운영 등 OECD의 가이드라인을 준수하고 있다고 볼 수 있다. 다만 OECD의 가이드라인에서 권고된 바와 같이 공기업의 공공서비스 의무(PSO), 정부대행사업 등에 대한 정보가 구분되어 공시될 필요가 있다. 기타공공기관의 회계기준은 별도의 회계기준이 다양하게 적용되고 있어 단일한 회계기준을 적용받는 일반기업과 차별성이 발생하고 있다(전규안 외, 2015). 또한 외부회계감사와 보고에 대한 절차와 실행이 공기업·준정부의 기준을 준용하도록 하고 있으나 기관별 이행에는 차이가 나타나고 있다.

공공기관의 투명성 측정 모델

본 연구에서는 공공기관의 투명성을 측정하기 위한 모델을 제시하고 있다. 기존 연구에서 상장기업을 대상으로 활발히 이루어지고 있는 기업투명성 평가 방법을 분석한 후, 공공기관의 특성(비상장기업이 대다수를 이루고 있고 재무성과와 더불어 공공성이 강조됨)에 적합하도록 변형하고 추가적인 작업을 진행하여 공공기관의 투명성 측정 모델을 개발하였다. 이 모델은 투명성에 대한 판단이 자의적으로 이루어지지 않도록 객관적인 근거에 대한 직접적인 질문에 답하는 과정을 통해 투명성을 측정할 수 있도록 하였다.

경영 투명성 평가모형의 체계는 기본적으로 투명성의 목표를 달성해 가는 일련의 절차 및 단계에 따라, 개별 공공기관이 경영 투명성을 효과적으로 담보하기 위한 정책부터 전담조직 및 체계 마련, 다양한 정보공시 활동 그리고 간접적인 성과평가에 이르기까지의 체계적이고 종합적인 활동을 규정하고 있다.

이러한 체계에 따라 개발된 평가 모형은 대분류, 중분류, 소분류로 각 영역이 구분되고, 각 영역에는 현재 가능한 범위 내에서 객관적인 자료로 평가할 수 있는 다양한 지표를 포함하고 있으며, 각 지표에는 상대적 중요도에 따라 가중치(각 지표별 배점)가 할당될 수 있도록 하였다. 이러한 평

가모형에 따라 평가된 공공기관의 경영 투명성 평가결과는 다양한 측면에서 유용하게 활용될 수 있도록 각 지표별 답변문항을 세분화하여 횡단면적 변별력을 갖출 수 있게 하였다.

‘공공기관 투명성 평가모형’의 영역별 구성과 문항 수는 아래 <표 3>과 같다. 평가모형은 가점항목과 감점항목으로 구분되는데, 가점항목에서는 총 60개의 평가지표(소분류)로 구성되어 있고, 감점항목에서는 총 4개의 평가지표(소분류)로 구성되어 총평가지표는 64개이다. 구체적으로 가점항목은 경영 투명성 정책 및 의지, 투명경영 조직 및 시스템, 투명한 정보공시와 같이 3부문(대분류)으로 구분되고, 감점항목은 정보의 불투명성 부문(대분류)으로 되어 있다. 그리고 가점항목에서 투명경영 조직 및 시스템 부문은 이사회, 내부 감사기구, 외부 감사기구와 같이 세 가지 중분류로 다시 구분되며, 투명한 정보공시 부문은 이사회 관련 정보, 감사 관련 정보, 경영 관련 정보, 임직원 관련 정보, 일반 정보와 같이 다섯 가지 중분류로 다시 구분된다.

<표 3> 공공기관 투명성 평가모형 영역별 구성

(단위: 개)

| | 대분류 | 중분류 | 소분류 문항 수 |
|----------|-------------------|--------------|----------|
| 가점 항목 | I. 경영 투명성 정책 및 의지 | | 8 |
| | II. 투명경영 조직 및 시스템 | 가. 이사회 | 6 |
| | | 나. 내부 감사기구 | 8 |
| | | 다. 외부 감사기구 | 4 |
| | III. 투명한 정보공시 | 가. 이사회 관련 정보 | 6 |
| | | 나. 감사 관련 정보 | 5 |
| | | 다. 경영 관련 정보 | 7 |
| | | 라. 임직원 관련 정보 | 7 |
| 마. 일반 정보 | | 9 | |
| | 소계 | | 60 |
| 감점 항목 | IV. 정보의 불투명성 | | 4 |

자료: 저자 작성

향후 특정 유형 공공기관에 대한 파일럿 테스트나 집중 인터뷰 등을 통해

본 모델의 적용 가능성을 확인한 후 전체 공공기관에 대해 적용한다면 공공기관의 투명성에 대한 종합적인 측정과 판단이 가능해질 것이다.

공공기관의 투명성 영향요인과 효과 분석

본 보고서에서는 기존에 공공기관의 투명성과 관련하여 실시되어오던 다양한 평가와 경영공시 점검과정에서 생산된 자료들을 활용하여 공공기관의 투명성 수준에 영향을 미치는 요인과 공공기관의 투명성이 가져오는 효과에 대한 실증분석을 실시하였다.

공공기관의 투명성에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위하여 기존 연구에서 투명성에 영향력이 있는 것으로 제시된 변수와 공공기관 투명성 변수에 대한 다중 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 자산, 이사회 규모, 비상임이사 비율, 평균연봉, 증시상장 여부, 기관유형이 공공기관 투명성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자산이 큰 기업이 재무제표의 전기오류수정이 더 많이 나타나는 것으로 분석되었으며, 이사회 규모는 공공기관 청렴도에 부정적인 영향이 있는 것으로 나타났다. 비상임이사의 비율이 높을수록 공공기관 청렴도와 정부3.0 평가는 부정적 결과를 나타낼 수 있는 것으로 나타났으며, 전체적인 투명성 수준도 낮아지는 것으로 나타났다. 기관 임직원의 평균 급여는 공공기관 청렴도에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기관의 상장 여부는 전기오류수정이 증가하는 데 영향을 미치고 있으며 결과적으로 투명성 지수 역시 낮게 나타나고 있다. 기관의 유형은 투명성에 영향을 미치는데 공기업과 준정부기관은 상대적으로 기타공공기관에 비하여 청렴도가 높고, 알리오 공시점검의 별점도 낮게 나타나고 있지만 전기오류수정은 더 많이 발생하고 있다.

공공기관의 투명성이 기관의 성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 공공기관의 투명성(TRP)은 공공기관의 경영평가 결과에 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 즉, 투명성 지수가 높을수록 공공기관의 경영평가 결과가 통계적으로 유의미하게 상승할 수 있다. 하지만 투명성 지수(TRP)는 고객만족도, 투자자본수익률(ROI), 자본수익률(ROA), 부채비율 등의 다른 성과 변수

에는 통계적으로 유의한 영향을 찾아보기는 어려웠다.

정책적 시사점

이상의 연구과정을 거쳐 본 보고서에서는 공공기관의 투명성 연구와 정책 마련에 있어 다음의 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 공공기관의 투명성이 포함하는 범위는 경영정보의 공시를 통해 공공기관 내부와 외부의 정보 비대칭성을 개선하는 것뿐만 아니라 기관의 준법, 윤리경영, 적극적 정보제공 및 활용, 반부패 활동, 기업의 사회적 책임 활동 등 매우 광범위하고 다양한 측면을 가지고 있다. 따라서 공공기관의 투명성을 측정하고 개선하기 위해서는 이러한 다양한 개념과 범위를 종합적으로 측정하고 판단하는 것이 필요하다.

둘째, 공공기관 투명성 제고를 위한 기본적인 제도의 적용이 적절하게 이루어져야 한다. 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)에서 제시한 바와 같이 공공기관의 투명성과 직접적인 관련이 있는 제도로는 회계기준, 외부감사와 보고, 공시 제도가 있으며, 이러한 제도를 적정하게 운용함으로써 기관의 내부 정보를 외부에 투명하게 제공하는 기본적인 공공기관 투명성에 대한 요구가 충족된다고 할 수 있다. 우리나라는 공공기관의 투명성 관련 제도에 있어서 OECD(2015)의 가이드라인을 대체적으로 충족하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 상업성 목적으로 운영되는 공기업의 공공서비스 제공의무(public service obligation)와 정부정책 대행 등에 대한 정보 공개가 확대될 필요가 있다. 또한 투명성 관련 제도의 기타공공기관 적용에 대해 명확한 기준을 제시하는 것이 필요하다. 현재 투명성과 관련한 회계기준, 외부감사와 보고, 공시에 대한 규정은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있으며 공시를 제외한 나머지 제도의 운영은 공기업·준정부기관을 대상으로 하고 있다. 기타공공기관은 공기업·준정부기관의 규정을 준용하도록 되어 있으나 이는 의무사항이 아니기 때문에 기타공공기관의 투명성 관련 제도는 회계기준에서부터 외부 회계감사, 부처 보고 등에서 다양하게 운용되고 있고 그 수준도 각기 다르다. 기타공공기관에는 소규모

로 운영되는 기관도 많지만 규모가 크고 전국민을 대상으로 서비스를 제공하는 영향력이 큰 공공기관도 포함되어 있다는 점에서 기타공공기관에 대한 명확한 기준을 제시하는 것이 필요하다고 본다.

셋째, 공공기관의 경영정보 통합공시는 온라인으로 운용되는 알리오시스 시스템을 통해 제공되고 있지만, 최근 실시된 경영공시 일제 점검의 결과는 알리오상에 제공되는 정보가 충분하지 않거나 잘못된 정보를 제공하고 있음을 제시하고 있다. 따라서 통합경영공시에서 제공하는 정보의 정확성과 적절성을 지속적으로 개선하는 것이 필요하며 이를 위해서는 공시점검의 정례화와 지속적인 모니터링이 이행되어야 한다.

넷째, 공공기관 투명성의 다양한 측면을 포괄할 수 있는 적극적인 정보공개, 청렴도, 부패방지를 위한 다양한 제도 활용이 필요하다. 기존 투명성과 관련된 제도는 공공기관이 공개해야 할 정보에 대해 그 기준과 외부감사 및 보고기준, 공시에 대해 규정하는 것으로 협의의 투명성에 해당하며, 수동적이고 의무적으로 시행해야 하는 정보공시에 집중되었다. 그러나 공공기관 투명성의 개념을 확대한다면, 공공기관의 투명성 제고를 위해 활용할 수 있는 다양한 제도가 있다. 특히 공공기관의 준법/윤리경영과 부패척결을 위한 정부와 국회, 감사원의 감독과 공공기관의 청렴도와 투명성을 점검하는 권익위원회의 청렴도조사, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 등이 있으며, 적극적으로 공개할 정보의 콘텐츠를 발굴하고 다양한 정보 활용을 장려하는 정부3.0 정책이 이에 해당한다. 이는 고정된 방식의 공시 외에 공공기관의 투명성 제고를 위해 다양한 측면에서 각종 평가와 점검 결과를 확인함으로써 다면적인 공공기관 투명성의 수준을 종합적으로 측정하고, 그 개선을 지속적으로 모니터링할 수 있는 제도들이 많이 있음을 의미한다.

다섯째, 기존의 투명성 정책이 수동적인 경영공시 위주였다면, 앞으로는 공공기관의 투명성 제고는 공공기관의 자발적인 실천을 장려하는 방향으로 가야 할 것이다. 많은 기업들이 의무적인 경영공시 이외에 지속가능보고서 등을 발간하여 기업의 사업과 활동, 지배구조, 이해관계자, 사회적 책임활동 등에 대한 정보를 적극적으로 공시하고 있다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 의무적으로 공시해야하는 개별공시의 의무항목 이외에 자

발적으로 기업의 정보를 홈페이지, 기업보고서 등을 통해 공시하고 있다. 따라서 전체 공공기관에 의무적으로 공개해야 하는 경영공시의 항목을 점차 늘려가기보다, 공공기관의 자발적인 정보공개와 투명성 제고 방안들을 장려하는 것이 기관의 역량과 특성에 맞는 차별화된 투명성 제고방안이 될 수 있을 것이다.

여섯째, 공공기관 투명성을 제고하기 위해서는 공공기관의 투명성 수준을 아는 것이 중요하다. 정기적으로 공공기관의 투명성 수준을 측정하여야 투명성이 개선되는지 악화되는지를 판단할 수 있기 때문이다. 국가의 투명성 수준과 상장기업의 투명성 수준을 평가하는 조사와 평가는 다양하게 시행되고 있지만, 정부의 주요 정책을 집행하고 공공사업에 수많은 투자와 계약을 진행하는 공공기관의 투명성에 대해서는 아직까지 본격적인 투명성 수준의 측정이 이루어지지 않고 있다. 본 연구의 제Ⅲ장에서 제시한 공공기관의 투명성 측정 모델은 공공기관의 다양한 투명성 관련 활동에 대한 체크리스트를 통해 공공기관의 투명성 수준을 정기적으로 측정하고, 투명성 개선을 위한 방안(자발적 공시, 지속개발보고서 등)을 제시하여 공공기관들의 제도개선을 이끌어 낼 수 있는 방법이다. 이는 상장기업의 투명성 평가 등에서 많이 활용되고 있는 방법으로, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(OECD, 2015)에 따라 상장기업 수준의 투명성이 요구되는 공공기관에 적극적으로 도입을 고려해야 하는 방안이다.

일곱째, 공공기관의 투명성에 관한 연구는 그 중요성에 비하여 아직 충분히 이루어지지 않고 있다. 공공기관 투명성 수준의 측정에 관한 연구를 비롯하여 투명성을 개선하기 위하여 투명성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 역시 앞으로 지속적으로 이루어져야 한다. 본 연구에서 공공기관의 투명성의 영향요인에 대한 연구를 시도하였지만 데이터 수집의 한계 등으로 인하여 충분한 분석이 이루어지지 못하였다. 특히 투명성의 수준을 반영하는 데이터의 경우 정부3.0 평가, 경영공시 점검 등은 최근에서야 제도가 시작되어 아직 충분한 데이터가 부족하다. 향후 데이터가 더 축적되고 추가적인 데이터가 수집된다면 공공기관 투명성의 결정요인과, 투명성이 기관의 경영성과 등에 미치는 영향에 대한 더 명확한 분석이 가능할 것이다.

목 차

| | |
|--------------------------------|----|
| I. 서론 | 25 |
| II. 공공기관의 투명성 | 29 |
| 1. 공공부문과 공공기관의 투명성 이슈 | 29 |
| 가. 우리나라 공공부문 투명성과 부패 이슈 | 29 |
| 나. 공공기관의 투명성과 부패 이슈 | 33 |
| 2. 공공기관의 투명성과 지배구조 | 36 |
| 가. 투명성의 정의 | 36 |
| 나. 기업지배구조와 기업의 투명성 | 38 |
| 다. 공공기관의 투명성 | 39 |
| 3. 공공기관 투명성 관련 제도 | 42 |
| 가. 회계기준과 감사(Auditing) | 43 |
| 나. 개별 공시 | 45 |
| 다. 통합경영공시제도 | 46 |
| 4. 기존 연구 | 51 |
| III. 공공기관의 투명성 평가 | 56 |
| 1. 투명성 평가 관련 사례 | 56 |
| 가. Standard & Poor's의 공시투명성 지수 | 56 |
| 나. CLSA의 기업지배구조 평가 | 56 |
| 다. 한국기업지배구조원 ESG 평가 | 57 |
| 라. 경제5단체의 투명경영대상 | 58 |
| 마. 한국회계학회의 투명회계대상 | 59 |
| 바. 경제정의실천시민연합의 좋은기업상 | 59 |

| | |
|---------------------------------|------------|
| 2. 공공기관 투명성 평가를 위한 모델 개발 | 60 |
| 가. 투명성 평가의 목적 및 의의 | 61 |
| 나. 투명성 평가모형의 특징 | 62 |
| 다. 투명성 평가모형의 설계원칙 | 63 |
| 라. 투명성 평가모형의 체계 및 구성 | 65 |
| 마. 평가지표의 가중치 부여 | 66 |
| 바. 공공기관 투명성 평가모형 | 67 |
| IV. 공공기관 투명성 결정요인과 효과 분석 | 94 |
| 1. 공공기관의 투명성 측정 | 94 |
| 가. 공공기관 청렴도 조사 | 94 |
| 나. 정부3.0 평가 | 99 |
| 다. 공공기관 경영정보시스템 알리오 일제 점검 | 101 |
| 라. 전기오류수정 | 104 |
| 마. 투명성 측정 | 106 |
| 2. 공공기관 투명성 결정요인과 효과 분석 | 107 |
| V. 해외사례 | 115 |
| 1. 스웨덴 | 115 |
| 가. 공기업 현황과 유형 | 115 |
| 나. 공기업 관리기구 | 117 |
| 다. 공공기관 투명성 관련 제도 | 119 |
| 2. 영국 | 122 |
| 가. 공공기관 현황과 유형 | 122 |
| 나. 공공기관 관리기구 | 127 |
| 다. 공공기관 투명성 관련 제도 | 128 |

| | |
|-------------------------|-----|
| 3. 소결 | 130 |
| 가. 국가별 연차보고서의 특징 | 130 |
| 나. 주요 성과지표 및 재무정보 | 131 |
| 다. 비재무정보 | 132 |
| | |
| VI. 결론 및 정책적 시사점 | 134 |
| | |
| 참고문헌 | 139 |

표목차

〈표 II-1〉 국제투명성기구의 국가별 부패인식지수(CPI): 2012~2015년 30

〈표 II-2〉 우리나라의 투명성 관련 순위: 세계경쟁력보고서 2015~2016년 32

〈표 II-3〉 OECD 회원국의 부패도 순위(2016) 33

〈표 II-4〉 기업의 투명성 구성 요소 37

〈표 II-5〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교표: 공사와 투명성 41

〈표 II-6〉 공기업과 준정부기관의 회계처리 관련 규정(2013년 기준) 43

〈표 II-7〉 기타공공기관 적용 회계기준(2013년 기준) 44

〈표 II-8〉 공공기관의 개별 공시 항목 46

〈표 II-9〉 공공기관 통합공시시스템 알리오의 공시 항목(2016년 기준) 47

〈표 II-10〉 공공기관 통합공시 관련 제도개선 사항 50

〈표 II-11〉 공공기관 통합공시 일제 점검 사후조치 50

〈표 II-12〉 투명성이 기업 성과에 미치는 영향에 대한 기존 연구 54

〈표 III-1〉 공공기관 투명성 평가모형 영역별 구성 66

〈표 III-2〉 공공기관 투명성 평가모형 87

〈표 IV-1〉 청렴도 측정 대상기관 95

〈표 IV-2〉 공공기관 청렴도 조사 개요 96

〈표 IV-3〉 공공기관 청렴도 조사 평가지표 97

〈표 IV-4〉 공공기관 청렴도 조사 기술통계(2009~2015) 99

〈표 IV-5〉 2014년 정부3.0 평가항목 100

〈표 IV-6〉 2014년 정부3.0 평가결과 101

〈표 IV-7〉 복리후생 관련 항목 공시위반 기관 수 102

〈표 IV-8〉 부채 관련 항목 공시위반 기관 수 102

| | |
|--|-----|
| 〈표 IV-9〉 2014년 통합공시 일제 점검 결과 | 103 |
| 〈표 IV-10〉 2014년 통합공시 일제 점검 결과 | 104 |
| 〈표 IV-11〉 기관당 재무제표 재작성 평균 계정 수 | 106 |
| 〈표 IV-12〉 투명성 영향요인과 효과 분석 모형 | 107 |
| 〈표 IV-13〉 변수와 측정 방법 | 109 |
| 〈표 IV-14〉 투명성 변수, 독립변수, 성과변수의 기초통계 | 110 |
| 〈표 IV-15〉 변수의 상관관계표 | 111 |
| 〈표 IV-16〉 공공기관 투명성 영향요인 분석 결과 | 113 |
| 〈표 IV-17〉 공공기관 투명성 효과 분석 | 114 |
| | |
| 〈표 V-1〉 부처별 소유권 행사 공기업 분류(2015년 기준) | 116 |
| 〈표 V-2〉 영국의 광의의 공공기관 분류표 | 124 |
| 〈표 V-3〉 2015년 비부처공공기관(NDPB)의 수(내각부 집계) | 125 |
| 〈표 V-4〉 공기업실(Shareholder Executive) 관리기업 | 126 |
| 〈표 V-5〉 제공 정보의 대상기간 | 131 |
| 〈표 V-6〉 각 국가별 연차보고서 비교 | 132 |
| 〈표 V-7〉 재무정보 이외 주요 공시 항목의 비교 | 133 |

그림목차

| | |
|--|-----|
| [그림 II-1] OECD Foreign Bribery Report(2014)의 공공부문 뇌물 현황 | 34 |
| [그림 II-2] OECD Foreign Bribery Report(2014)의 산업별 공공부문 뇌물 현황 | 35 |
| [그림 II-3] 공기업 · 준정부기관의 감사 및 보고 절차 | 45 |
| [그림 II-4] 기업지배구조와 국가경쟁력 간의 관계 | 55 |
| [그림 IV-1] 공공부문 청렴도 점수 추이(2002~2015) | 98 |
| [그림 IV-2] 공공기관 청렴도 조사 평균(2009~2015) | 99 |
| [그림 V-1] 스웨덴 공기업 운영 조직도 | 119 |

I. 서론

우리나라는 2016년부터 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 일명 ‘김영란법’ 시행을 통해 사회 전반에 걸친 부정부패를 척결하는 분위기가 확산되고 있다. 국제투명성기구(Transparency International)에서 발표하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, 이하 CPI)에서 우리나라의 순위는 전체 167개 국가 가운데 2015년 37위로 2014년 38위, 2013년 39위, 2012년 39위에서 조금 상승했으나 OECD 회원국 34개 국가 중에서는 28위를 차지해 부패문제가 가장 심각한 국가에 포함된다. 공공부문의 부패는 공기업의 부패 및 투명성과 높은 연관을 가지고 있다. 이는 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고 있기 때문이다(OECD, 2016).

OECD는 최근 들어 공기업의 부패와 투명성 문제에 주목하고 있다. OECD(2014)에 의하면 공기업은 국내시장과 세계시장에서 커다란 역할을 하고 있지만 부패 위험 역시 매우 높은 것으로 지적하고 있다. *OECD Foreign Bribery Report*(OECD, 2014, p. 24)는 2014년 OECD 반부패협정이 발효된 이후 종결된 427개의 해외 공무원에게 뇌물을 제공한 부패사건(foreign bribery)에서 뇌물을 받은 전체의 27%가 공기업 직원이라고 밝히고 있다. 이는 세관 공무원(11%), 보건 공무원(7%), 국방 공무원(6%)보다 월등하게 높은 수치이며 공공기관의 직원이 받은 뇌물 액수는 전체의 80.1%를 차지하여 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 공공기관과 관련된 부패사건의 많은 경우가 민간기업이 공공기관 직원에게 뇌물을 제공한 경우였는데 이는 규제상의 혜택과 공급 계약, 다른 수혜를 얻고자 하기 위함이었다.

공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인

문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선할 수 있다. 공공기관의 투명성을 제고하는 방법 중의 하나는 공공기관의 정보를 공개하여 투명성과 책무성(accountability)을 제고하는 것이다. 공공기관의 정보공개와 투명성 제고는 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(OECD, 2005)에서 강력하게 권장되었으며, 이후 『책무성과 투명성 가이드라인』(OECD, 2010), 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)에서 그 중요성이 계속 강조되고 있다.

우리나라는 OECD의 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(2005)의 권고를 반영하여 2005년 12월 공공기관 통합경영공시시스템인 알리오(ALIO, All Information in One)를 통하여 본격적으로 공공기관의 정보를 온라인으로 제공하는 통합공시시스템을 도입하였다.²⁾ 알리오는 이후 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정보를 공시해야 하는 전체 공공기관의 지정 현황, 기관 현황, 임직원 및 보수 현황, 재무정보 등을 공시하는 정보공개 핵심 채널로 운영되고 있다.

공공기관의 정보공개는 점차 그 범위와 빈도가 확대되어 왔으며, 특히 이번 정부에서는 정보공개를 공공기관 혁신정책의 주요 정책수단으로 활용하고 있다. 박근혜 정부는 정부3.0에 입각하여 공공기관의 정보공개를 확대하고 국민과의 소통을 제고하는 것을 주요 정책수단과 목표로 삼고 있다. 특히 공공기관 정상화대책의 방만경영 근절과 부채 감축을 위하여 이에 대한 정보공개 범위를 대폭 확대하여 상세한 정보를 2013년부터 알리오시스템에 매년 공개하도록 하고 있다. 이를 통해 정부의 주요 정책대상인 공공기관의 방만경영과 부채 현황에 대한 상세정보를 수집하고, 이를 정책개선 효과 평가에 활용하고자 하기 때문이다. 알리오를 통하여 공개하는 정보의 범위도 확대되었지만, 더불어 정보공개 담당 조직과 예산을 확대하고, 정보공개 방식도 민간 상장기업의 공시방식을 활용하여 공공기관의 정보공개 확대에 적극적인 노력을 기울이고 있다.

2) 공공기관 통합경영공시시스템인 알리오시스템은 <https://www.alio.go.kr>에서 온라인으로 서비스되고 있음.

이와 같이 정보공개와 투명성 제고를 통해 공공기관의 책무성을 제고하고 기관 운영의 효율성을 개선하려는 정책은 확대되고 있으나, 실제 그 효과에 대한 분석과 연구는 아직까지 충분히 이루어지지 않고 있다. 특히 공공기관의 정보공개 확대와 투명성 제고가 실제 어떤 역할을 하고 있는지에 대한 연구는 매우 부족하다. 최근 기업의 투명성에 대한 평가, 기업의 투명성과 지배구조개선의 효과에 대한 연구, 정보공개와 실질적인 정책효과에 대한 연구(Bae, Hyunhoe, 2012; 한승혜 외, 2014; 전대성·정광호, 2011; 이재완, 2015)가 늘어나고 있긴 하지만 공공기관의 정보공개 확대와 투명성에 대한 연구는 아직까지 본격적으로 시도되지 않고 있다.

공공기관 정보공개와 투명성의 적극적인 추진이 이루어지고 있고 이에 대한 요구도 더욱 확대되고 있는 이 시점에서, 공공기관의 정보공개 정책의 효과적인 디자인과 개선을 위해서는 공공기관 정보공개와 투명성의 수준에 영향을 미치는 원인과 정보공개와 투명성의 효과에 대한 실증적인 연구와 분석이 시급히 요청된다고 할 수 있다. 이러한 연구를 통해 정보공개 품질의 제고와 정보공개정책 개선에 대한 정책적 시사점을 제공하는 정책 자료를 제공할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 공공기관 관리정책의 핵심수단인 공공기관 투명성 제고와 관련하여 투명성 정도의 측정, 투명성의 결정요인, 투명성의 효과 등에 대해 분석함으로써 향후 공공기관 정보공개정책에 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통해 기관별 투명성 수준을 측정하기 위한 모델을 개발하고, 공공기관의 투명성 수준을 측정한 후에, 기관별 투명성 수준의 차이를 발생시키는 원인을 분석하여 기관의 정보공개 품질을 제고할 수 있는 개선안을 마련하고자 한다. 이러한 연구를 통해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 공공기관 투명성 확대에 영향을 미치는 요인을 파악하여 공공기관 투명성 개선을 위한 방안을 제시할 수 있다. 둘째, 정보공개와 투명성의 확대가 기관의 성과에 미치는 영향에 대한 객관적인 근거를 제공한다. 이를 통해 공공기관의 투명성 개선으로 인한 효과를 분석함으로써 실효성 있는 정보공개 확대방안에 대한 정책적 시사점을 제공할 수 있다.

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 투명성의 정의와 공공기관 투명성의 중요성, 공공기관 투명성 관련 제도 현황, 정보공개와 투명성에 대한 기존 연구 분석을 통해 연구의 분석틀을 제시한다. 제Ⅲ장에서는 기존의 투명성 평가 모델에 대한 분석과 공공기관의 특성, 공공기관 정보공개제도의 특성 등을 고려하여 공공기관의 투명성을 측정하기 위한 모델을 제시한다. 제Ⅳ장에서는 공공기관의 투명성 수준에 영향을 미치는 요인과 공공기관이 투명성이 가져오는 정책효과에 대한 실증분석을 실시한다. 제Ⅴ장에서는 외국의 공공기관 정보공시와 투명성 개선사례를 분석하여 개선방안 마련에 활용할 수 있는 시사점을 도출할 것이다. 제Ⅵ장에서는 이상의 분석과 연구를 종합하여 결론을 도출하고 공공기관 투명성 관련 정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 공공기관의 투명성

1. 공공부문과 공공기관의 투명성 이슈

가. 우리나라 공공부문 투명성과 부패 이슈

우리나라는 2016년 9월부터 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 일명 ‘김영란법’이 본격적으로 시행됨에 따라 사회 전반에 걸친 부정 부패를 척결하려는 분위기가 확산되고 있다. 이는 그간 관례처럼 받아들여졌던 청탁과 금품 수수 등을 전면적으로 금지하여 공공부문의 부패를 방지하고 투명성을 제고할 것을 목표로 하고 있다.

그간 우리나라 공공부문의 투명성과 청렴도에 대한 인식은 그다지 긍정적으로 받아들여지지 않고 있었다. 국제투명성기구(Transparency International)에서 매년 발표하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, 이하 CPI)³⁾에서 우리나라의 순위는 전체 167개 국가 가운데 2015년 37위로 2014년 38위, 2013년 39위, 2012년 39위에서 조금 상승했으나 OECD 회원국 34개 국가 중에서는 28위를 차지해 부패문제가 매우 심각한 국가에 포함된다. 국가별 부패인식지수(CPI)는 공공분야에 부패가 존재하고 있다고 인식되는(Perception) 정도에 대한 전문가 평가 및 설문조사를 토대로 이용하여 각국의 부패 정도를 수치화해 국가별 순위를 매긴 것으로서 국가의 투명성을 대표하는 지수로 사용되고 있다.

3) Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015, <http://www.transparency.org/cpi2015> (접속일: 2016. 10. 20).

〈표 II-1〉 국제투명성기구의 국가별 부패인식지수(CPI): 2012~2015년

| 2015년 순위 ¹⁾ | 국 가 | 2015 점수 ²⁾ | 2014 점수 | 2013 점수 | 2012 점수 |
|------------------------|----------------------|-----------------------|---------|---------|---------|
| 1 | Denmark | 91 | 92 | 91 | 90 |
| 2 | Finland | 90 | 89 | 89 | 90 |
| 3 | Sweden | 89 | 87 | 89 | 88 |
| 4 | New Zealand | 88 | 91 | 91 | 90 |
| 5 | Netherlands | 87 | 83 | 83 | 84 |
| 5 | Norway | 87 | 86 | 86 | 85 |
| 7 | Switzerland | 86 | 86 | 85 | 86 |
| 8 | Singapore | 85 | 84 | 86 | 87 |
| 9 | Canada | 83 | 81 | 81 | 84 |
| 10 | Germany | 81 | 79 | 78 | 79 |
| 10 | Luxembourg | 81 | 82 | 80 | 80 |
| 10 | United Kingdom | 81 | 78 | 76 | 74 |
| 13 | Australia | 79 | 80 | 81 | 85 |
| 13 | Iceland | 79 | 79 | 78 | 82 |
| 15 | Belgium | 77 | 76 | 75 | 75 |
| 16 | Austria | 76 | 72 | 69 | 69 |
| 16 | United States | 76 | 74 | 73 | 73 |
| 18 | Hong Kong | 75 | 74 | 75 | 77 |
| 18 | Ireland | 75 | 74 | 72 | 69 |
| 18 | Japan | 75 | 76 | 74 | 74 |
| 21 | Uruguay | 74 | 73 | 73 | 72 |
| 22 | Qatar | 71 | 69 | 68 | 68 |
| 23 | Chile | 70 | 73 | 71 | 72 |
| 23 | Estonia | 70 | 69 | 68 | 64 |
| 23 | France | 70 | 69 | 71 | 71 |
| 23 | United Arab Emirates | 70 | 70 | 69 | 68 |
| 27 | Bhutan | 65 | 65 | 63 | 63 |
| 28 | Botswana | 63 | 63 | 64 | 65 |
| 28 | Portugal | 63 | 63 | 62 | 63 |

〈표 II-1〉의 계속

| 2015년 순위* | 국 가 | 2015 점수** | 2014 점수 | 2013 점수 | 2012 점수 |
|-----------|----------------|-----------|---------|---------|---------|
| 28 | Portugal | 63 | 63 | 62 | 63 |
| 30 | Poland | 62 | 61 | 60 | 58 |
| 30 | Taiwan | 62 | 61 | 61 | 61 |
| 32 | Cyprus | 61 | 63 | 63 | 66 |
| 32 | Israel | 61 | 60 | 61 | 60 |
| 32 | Lithuania | 61 | 58 | 57 | 54 |
| 35 | Slovenia | 60 | 58 | 57 | 61 |
| 36 | Spain | 58 | 60 | 59 | 65 |
| 37 | Czech Republic | 56 | 51 | 48 | 49 |
| 37 | Korea(South) | 56 | 55 | 55 | 56 |
| 37 | Malta | 56 | 55 | 56 | 57 |
| 40 | Cape Verde | 55 | 57 | 58 | 60 |
| 40 | Costa Rica | 55 | 54 | 53 | 54 |
| 40 | Latvia | 55 | 55 | 53 | 49 |
| 40 | Seychelles | 55 | 55 | 54 | 52 |

주: 1) 순위는 전체 168개 국가 중 순위

2) 점수는 100점(매우 투명)~0점(매우 부패)로 측정됨

자료: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015,

<http://www.transparency.org/cpi2015> (접속일: 2016. 10. 20).

세계경제포럼(WEF)이 해마다 발행하는 세계경쟁력보고서⁴⁾에서 우리나라는 전체 138개 국가 중에서 경쟁력은 26위를 기록하였으나 윤리/부패/투명성과 관련된 지수에서는 전반적으로 중위권 이하의 성적을 보이고 있다(WEF, 2016). 공공기금의 전용은 전체 138개 국가 중에서 69위, 정치인에 대한 국민의 신뢰는 96위였고, 뇌물 제공은 52위로 나타났다. 정부정책 결정의 투명성은 115위를 기록했으며 기업의 윤리적 행위는 98위, 감사와 사업보고서 기준의 강도는 62위, 기업 이사회들의 효과성은 109위로 나타나고

4) World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016~2017*, 2016.

있다(WEF, 2016, p. 225).

〈표 II-2〉 우리나라의 투명성 관련 순위: 세계경쟁력보고서 2015~2016년

| WEF 세계경쟁력보고서 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 | 정부정책결정의 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, pp. 224~225;
World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015~2016*, 2015, pp. 222~223의
자료를 저자가 재구성

UK 비즈니스 인사이더는 국가경제포럼(WEF)의 세계경쟁력보고서의 부패 관련 항목의 점수를 인용해 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 부패 정도가 심한 국가 11개국을 선정했는데 우리나라는 그 중에서 9위로 나타났다.⁵⁾

5) UK Business Insider, 2016.9.29., "These are the 11 most corrupt countries in the developed world,," <http://uk.businessinsider.com/wef-corruption-index-the-most-corrupt-countries-in-the-oecd-2016-9/#11-slovenia-1> (접속일: 2016. 10. 10).

〈표 II-3〉 OECD 회원국가의 부패도 순위(2016)

| 순위 | 국가명 | 점수 |
|----|-------|-----|
| 1 | 멕시코 | 2.5 |
| 2 | 슬로바키아 | 2.7 |
| 3 | 이탈리아 | 3.1 |
| 4 | 헝가리 | 3.1 |
| 5 | 그리스 | 3.2 |
| 6 | 체코 | 3.3 |
| 7 | 스페인 | 3.4 |
| 8 | 라트비아 | 3.5 |
| 9 | 한국 | 3.5 |
| 10 | 폴란드 | 3.7 |
| 11 | 슬로베니아 | 3.7 |

자료: UK Business Insider, 2016. 9. 29., "These are the 11 most corrupt countries in the developed world." <http://uk.businessinsider.com/wef-corruption-index-the-most-corrupt-countries-in-the-oecd-2016-9/#11-slovenia-1> (접속일: 2016. 10. 10).

이와 같이 우리나라의 공공부문에 대한 투명성과 부패에 대한 국제적인 인식은 부정적으로 나타나고 있으며 특히 OECD 회원국 중에서는 하위권에 속함을 확인할 수 있다.

나. 공공기관의 투명성과 부패 이슈

공공부문 투명성의 상당한 부분은 공공기관의 투명성과 관련된 것으로 알려지고 있다. OECD는 최근 공기업의 부패와 투명성 문제에 주목하고 있다. OECD(2014)는 공기업이 국내시장과 세계시장에서 커다란 역할을 하고 있지만 부패 위험 역시 매우 높은 것으로 지적하고 있다. OECD Foreign Bribery Report(OECD, 2014, p. 24)는 OECD 반부패협정이 2014년 발효된 이후 종결된 427개의 해외 공무원에게 뇌물을 제공한 부패사건(foreign bribery)에서 뇌물을 받은 전체의 27%가 공기업 직원이라고 밝히고 있다. 이는 세관 공무원(11%), 보건 공무원(7%), 국방 공무원(6%)보다 월등하게 높은 수치이며 공공기관의 직원이 받은 뇌물 액수는 전체의 80.1%를 차지

하여 압도적으로 높은 것으로 나타났다.

[그림 II-1] OECD Foreign Bribery Report(2014)의 공공부문 뇌물 현황

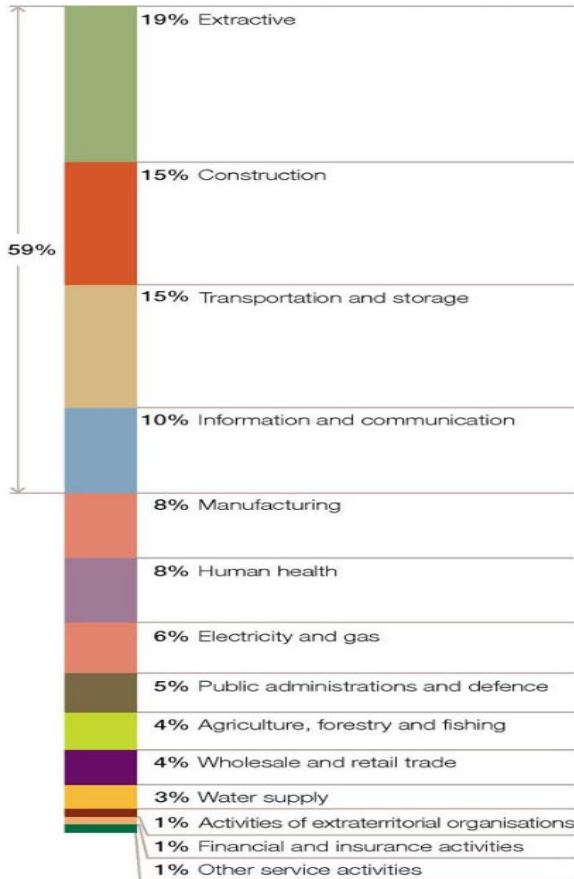
| PERCENTAGE OF OFFICIALS WHO TOOK THE BRIBE | | | PERCENTAGE OF BRIBES PROMISED, OFFERED OR GIVEN | |
|--|--|---------------------------|---|----------------|
| 27% | | SOE official | | 80.11% |
| 11% | | Customs official | | 1.14% |
| 7% | | Health official | | 0.92% |
| 6% | | Defence official | | 2.93% |
| 4% | | Resource official | | 0.08% |
| 4% | | IO official | | 0.22% |
| 4% | | Tax official | | 0.21% |
| 4% | | Elected official | | 0.55% |
| 3% | | Minister | | 4.08% |
| 3% | | Transport official | | 0.06% |
| 3% | | Procurement official | | 0.25% |
| 3% | | Family of public official | | UNKNOWN AMOUNT |
| 2% | | Maritime official | | <0.01% |
| 2% | | Law enforcement official | | 0.07% |
| 2% | | Head of state | | 6.97% |
| 2% | | Intelligence official | | 0.01% |
| 1% | | Diplomatic official | | 0.18% |
| 1% | | Environment official | | <0.01% |
| 1% | | Immigration official | | <0.01% |
| 1% | | Political party | | 0.05% |
| <0.1% | | Local government official | | <0.01% |
| <0.1% | | Vice minister | | <0.01% |
| <0.1% | | Education official | | <0.01% |
| 11% | | Unknown | | 2.17% |

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

많은 경우가 민간기업이 공공기관 직원에게 뇌물을 제공한 경우였는데 이는 규제상의 혜택과 공급 계약, 다른 수혜를 얻고자 하기 위함이었다. 이는 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고

있기 때문이다(OECD, 2016). 해당 산업에는 대규모 계약이 다수 포함되는 채굴산업(extractive industry)/전기/가스 산업, 건설, 교통, 통신산업이 포함 되는데 이 4개의 산업과 관련된 뇌물사건은 전체의 59%에 해당한다(OECD, 2014).

[그림 II-2] OECD Foreign Bribery Report(2014)의 산업별 공공부문 뇌물 현황



출처: OECD, *OECD Foreign Bribery Report*, 2014, p. 22.

공기업이 이사회 중심으로 독립적으로 운영되지 않고 정부의 영향력이 클 때 이런 부패는 더욱 많이 발생하는 것으로 보고되고 있다. 특히 이사로 지

명된 정부 대표가 이사회에 큰 영향력을 미치거나 투명한 과정을 거쳐 선임된 경쟁력 있는 이사가 아닌 정치적으로 선임된 이사로 이사회가 구성된 경우 이사회 독립성은 더욱 약해진다(OECD, 2016, p. 10).

공기업의 취약한 경영공시도 공공기관 부패의 중요한 원인으로 파악되고 있다. 많은 경우 공기업의 정보공시는 품질과 신뢰도에 한계가 있는 것으로 알려져 있다. 공기업은 법인화가 충분히 이루어지지 않아 민간기업과 동일한 회계, 감사, 보고서 의무사항을 따르지 않는 경우도 많고 공기업에 대한 엄격한 기준을 별도로 적용받지 않는 경우도 많다. 이로 인해 공기업에 대해서는 불법이나 비정상적인 재무거래를 확인하는 것이 민간법인보다 어려운 경우가 많다. 일부 경우에는 공기업의 재무제표에 대해 독립적인 외부감사를 받지 않기도 하며, 이러한 관행은 공기업 정보공개에 대한 신뢰성을 낮출 수 있다(OECD, 2016, p. 7).

2. 공공기관의 투명성과 지배구조

가. 투명성의 정의

일반적으로 투명성에 대한 정의는 다양한 개념을 포함하고 있다. 투명성은 직접적으로는 기업 내부의 정보를 외부에 공개하여 정보의 비대칭을 줄이고자 하는 개념이다. 하지만 기업의 투명성은 좁게는 법과 규정을 따르고 부패를 방지하는 준법/윤리경영에 가까운 개념이고 넓게는 기업의 사회적 책임활동을 포함한 기업의 다양한 윤리경영을 포함한 개념이다.

일반적으로 정의되는 협의의 투명성 개념은 “기업에 자금을 공급한 외부 투자자의 입장에서 기업의 경영현황과 재무적 성과에 대한 정보를 신속하고 정확하게 파악할 수 있는 정도”를 나타낸다. 기업의 투명성을 그 구성요소로 나누어 살펴보면 구체적으로는 기업 내 의사결정과 관련된 이사회 투명성, 기업의 운영과 관련된 사업현황의 투명성, 회사의 재무정보와 관련된 회계 투명성으로 구분할 수 있을 것이다(강동관, 2011). 보다 광의의 의미로는 “기업 내부의 지배구조 및 통제장치가 적절히 확보되어 있는 정도”를 나

타내는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 기업의 투명성이 중요한 이유는 기업의 재무성과와 의사결정과정, 사업에 대한 정보 비대칭이 개선될수록 기업의 소유자/투자자와 운영자 간의 정보 비대칭이 개선되고, 이로 인한 대리인 비용이 개선되어 효과적인 자원배분이 이루어짐으로써 궁극적으로 기업의 경영성과 개선이 이루어질 것이기 때문이다. 또한 외부투자자의 경우 합리적인 정보에 근거하여 자신의 투자자금이 적절히 회수될 수 있다고 판단하는 경우에만 기업에 자금을 공급할 것이며, 정보가 불충분하여 합리적인 판단을 하기가 어려울 경우 외부투자자는 자금의 공급을 기피하거나 공급하는 자금에 대하여 높은 수익률을 요구하게 되는데, 이는 곧 기업의 자본비용을 증가시킴으로써 기업의 경영성과와 경쟁력을 약화시키기 때문에 기업의 투명성이 중요하다고 할 수 있다(박경서 외, 2007, p. 13).

최근에는 이와 연관된 개념으로 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility)에 대한 관심이 높아지고 있는데, 이는 광의의 윤리경영으로 분류되기도 한다(박석희·이선영, 2016). 사회적 책임활동은 종업원의 사기를 증대시켜 생산성에 긍정적인 영향을 끼칠 수도 있고 기업의 이미지를 제고하여 매출 증대로 이어질 수도 있다. 또한 적극적인 사회적 책임활동은 윤리경영을 중시하고 투명성과 정직성을 강조하는 기업문화 향상을 강조하기 때문에 기업의 투명성 제고에도 직접적인 연관성을 가지고 있다고 볼 수 있다(박원·허익구, 2015).

〈표 II-4〉 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 • 이사의 주요 의사결정 |
| | 사업현황 투명성 | <ul style="list-style-type: none"> • 사업의 전략 • 사업의 성과 |

자료: 강동관(2011) pp. 61~63의 내용을 저자가 재구성

나. 기업지배구조와 기업의 투명성

여기에서는 기업지배구조의 개념을 간략히 살펴보면서 기업의 경영 투명성이 가지는 의미를 짚어보고자 한다. 기업지배구조는 소유와 경영이 분리된 현대 기업에서 대리인에 해당되는 경영자가 자신의 사적이익을 향유하여 발생하게 되는 주주와 경영자간의 이행상충 문제 즉 대리인 문제가 심각하게 나타남으로써 중요한 이슈로 부각되기 시작하였다(Berle and Means, 1932). 이에 일반적으로 기업지배구조는 주주와 경영자 간에 발생하는 대리인 문제를 통제하여 대리인 비용을 효율적으로 감소시킬 수 있는 메커니즘으로 받아들여지고 있다.

이러한 기업지배구조는 외부 지배구조와 내부 지배구조로 구분할 수 있는데, 우선 외부 지배구조로는 대표적으로 법률에 의해 대리인 문제를 통제하는 법적인 수단과 시장의 작동원리에 의해 대리인 문제를 통제하는 시장규율 기능이 있다. 여기서 소수주주권의 보호, 경영자의 사적이익 편취 금지 등 대리인 문제를 통제하는 법적인 수단들은 이를 행사하는데 많은 비용이 발생하고 집행도 용이하지 않다는 점에서 한계가 존재한다. 그리고 적대적 인수합병 위협 등 시장의 규율 기능은 경영자로 하여금 기업 성과 및 가치를 제고하도록 유인하는 효과가 있지만, 기업 내부부자 간에 정보 비대칭이 존재하여 외부자가 기업 내부에서 발생하는 대리인 문제를 정확히 확인하여 사전적으로 외부 투자자의 권익을 완벽하게 보호하기에는 어려움이 있다(박경서 외, 2007, p. 15).

이에 반해 좁은 의미의 기업지배구조로 여겨지고 있는 내부 지배구조는 이사회, 감사기구 및 정보공시 등을 통해 기업 내부에서 경영자의 사적이익 편취와 같은 도덕적 해이와 경영의 비효율성을 통제하는 메커니즘이다. 이러한 내부 지배구조는 경영의 투명성을 확보함으로써 사전적으로 대리인 문제를 효율적으로 감소시킬 수 있다는 점에서 우리나라와 같이 법적 수단의 활용이 용이하지 않고 자본시장이 발달하지 못한 상황에서 더욱 중요하게 받아들여지고 있다. 즉 좋은 기업지배구조는 정보 비대칭 문제를 완화하여 경영 투명성을 제고함으로써 대리인 문제를 완화하고 나아가 기업이

치를 제고하는 데 효율적인 메커니즘이라고 할 수 있다. 또한 지배구조를 통한 경영 투명성 제고는 원활한 법적 장치 및 시장규율 작동의 기반이 되기도 한다.

다. 공공기관의 투명성

공공기관은 정부가 직접 소유하고 있거나 최대 주주에 해당하며 실질적인 주인은 국민 전체라고 할 수 있다. 반면 공공기관의 운영은 정부가 임명하거나 주주총회에서 선임된 계약직 경영인이 담당하고 있어 주인-대리인 문제가 더욱 첨예하게 나타나고 있다. 공공기관의 대리인은 경영진, 이사회, 소유권 행사기구, 주무부처, 정부 등이 복잡하게 얽혀 있다. 대리인은 기관의 장기적인 이익이나 기업가치 제고, 국민 전체의 이익추구보다는 개인의 단기적인 이익추구를 우선으로 할 수 있기 때문이다. 공공기관은 일부 개인의 소유가 아니라 국민이 주인인 기관이기 때문에 공공성을 추구하는 사업도 투명하게 이루어져야 한다. 그러나 공공기관은 대부분이 비상장기관이며 기관의 운영정보가 외부인에게 공개되지 않는 특성상 내부적인 경영현황이 외부에 투명하게 반영되기 어렵다. 따라서 이러한 대리인 문제와 정보 비대칭 문제를 완화하기 위해 공공기관의 경영을 견제하고 감독하기 위한 지배구조와 투명성 제고에 대한 필요성이 더욱 높다고 할 수 있다. 공공기관의 정보공개 확대와 투명성 제고는 기관의 정보 비대칭 문제를 완화하고 대리인 문제를 완화하여 기업의 경영이 기업의 가치를 제고하고 본연의 설립목적 달성에 집중하는 데 좀 더 집중하도록 할 수 있다.

2005년 OECD에서 제정한 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』에 따르면 공기업은 ‘OECD 기업지배구조 가이드라인 원칙’에 따라 높은 수준의 투명성을 유지해야 한다(OECD, 2005). 2015년에 개정된 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』은 공공기관의 지배구조와 투명성이 두 가지 공공기관 운용의 위기를 견제하기 위해 매우 중요하다고 보고 있다. 첫째, 정부의 과도한 개입, 정치적 목적을 가진 운용을 견제하기 위한 것이며 둘째, 정부의 무관심으로 인한 기관의 자의적 경영으로 인한 폐해를 막기 위해서다

(OECD, 2015).⁶⁾

구체적으로 가이드라인은 공기업의 경우 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준에 따라 재무 및 비재무정보를 공시하여야 하며, 특히 대규모 및 상장공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 관련 정보를 공시하여야 한다고 명시하고 있다. 그리고 공기업 이사회는 이러한 정보들이 공기업의 영업·재무 상황을 적절히 그리고 공정하게 나타내고 있음을 입증하여야 한다(OECD, 2005)고 강조한다. 즉 공기업은 외부의 이해관계자(정부, 일반국민)에게 상장회사와 동일한 수준의 투명성을 유지해야 하며, 높은 회계/감사 기준에 따라 기업 관련 정보를 생산하고 이를 보고해야 한다. 2015년 개정된 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)은 2005년 가이드라인과 마찬가지로 공공기관 운영에 있어 지배구조와 투명성의 중요성을 강조하고 있다. 2015년 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』은 이전 버전과 달리 다음과 같은 점이 추가되거나 강조되고 있다.

첫째, 우선 투명성에 대한 기준으로 이전에는 회계, 감사기준에 상장기업과 동일한 기준을 적용하도록 하였지만, 2015년 개정판에서는 회계, 감사 기준뿐만 아니라 공시와 준법감시에도 상장기업과 동일한 기준을 적용하도록 하고 있다. 둘째, OECD는 전체 공기업의 통합 분석 정보(aggregate information)를 포함한 공기업의 통합연차보고서의 작성을 권장하고 있는데, 2015년 개정판에는 출판 보고서 외에 웹을 통한 커뮤니케이션도 바람직한 것으로 권장하고 있다. 셋째, 효율적인 내부감사 절차의 개발과 감사 기능의 확립에 관한 내용이 <공시와 투명성>에서 <이사회 책임성>으로 이동되었는데, 이는 내부감사 절차의 개발과 확립에 있어 이사회 역할의 강조하기 위함이다. 넷째, 2005년 OECD 가이드라인은 공기업 중에서도 특히 규모가 큰 대규모 공기업은 국제기준을 적용하여 외부의 독립된 회계감사를 받도록 권장하고 있으나, 2015년 개정판에서는 이러한 독립회계감사가 전체 공기업 을 대상으로 확대하도록 하고 있다(OECD, 2005; OECD, 2015). 다섯째, 국제적 기준에 따라 재무·비재무 정보를 공시해야 하는 정보공시의 대상을

6) OECD, 2015, p. 12.

대규모 또는 상장기업으로 한정하였으나 2015년 개정판에서는 모든 공기업 을 대상으로 명시하여 정보공시의 대상을 확대하고 있다. 여섯째, 이전과 달리 2015년 개정판에서는 공기업의 공익성 활동에 대한 정보공개가 필요하다고 보았으며, 이러한 정보공시는 공기업의 역량과 규모가 감안되어야 한다고 명시하고 있다. 일곱째, 정보공시의 예시사항에 있어서 2015년 개정판에는 이사회에 관한 다양한 정보의 공시를 권장하고 있다. 여기에는 이사회와 경영진의 보수, 이사의 자격 요건 및 선발과정, 이사회 의 다양성정책 현황 및 독립성 여부에 대한 정보공개 등이 포함된다.

〈표 II-5〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교표: 공시와 투명성

| | 2005년 | 2015년 |
|-------------|---|---|
| 투명성 기준 | <ul style="list-style-type: none"> - OECD 지배구조 원칙에 따라 고도의 투명성 기준을 준수해야 함 - 회계, 감사기준 등에 상장기업과 동일한 기준을 적용해야 함 | <ul style="list-style-type: none"> - 고도의 투명성 기준을 준수해야 함 - 회계, 감사 기준, 공시, 준법감시 등에 상장기업과 동일한 기준을 적용해야 함 |
| 통합연차 보고서 | <ul style="list-style-type: none"> - 조정기관(The co-ordinating) 또는 소유권 주체는 공기업에 대한 일관성 있는 보고 체계를 구축하고, 전체 공기업에 대한 통합연차보고서를 발간해야 함 | <ul style="list-style-type: none"> - 소유권 주체는 공기업에 대한 일관성 있는 보고 체계를 구축하고, 전체 공기업에 대한 통합연차보고서를 발간해야 함 - 일반 대중이 접근하기 쉽도록 웹을 통해 커뮤니케이션하는 것이 바람직함 |
| 내부감사 절차와 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 효율적인 내부감사 절차를 개발해야 하고, 이사회와 감사위원회에 바로 보고·감시되는 내부감사 기능을 확립해야 함 | - |
| 외부 회계감사 | <ul style="list-style-type: none"> - 공기업(특히 대규모)은 국제기준에 기초해 매년 독립된 외부회계감사를 받아야 함 - 특정 정부감사절차가 외부회계감사를 대체할 수 없음 | <ul style="list-style-type: none"> - 공기업 결산재무제표는 엄격한 기준에 기초해 독립된 외부회계감사를 받아야 함 - 특정 정부감사절차가 외부회계감사를 대체할 수 없음 |
| 정보공시 | <ul style="list-style-type: none"> - 대규모 또는 상장공기업은 재무·비재무 정보를 국제적으로 인정된 기준에 따라 공개해야 함 - OECD 기업지배구조 원칙에 기술된 모든 것과, 소유주로서 국가와 일반 대중의 주요 관심 영역이 정보에 포함되어야 함 | <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 감안해야 함 |

〈표 II-5〉의 계속

| | 2005년 | 2015년 |
|---------------|---|--|
| 정보공시 예시 사항 | - 명확한 공기업 목표와 목표 달성 여부 | - 명확한 공기업 목표와 목표 달성 여부 (국가가 지분 전체를 보유하고 있는 공기업의 경우, 소유주로서 국가가 상 세히 기술한 공기업 임무 포함) |
| | - 소유구조 및 의결권 구조 | - 기업지배구조 규범 및 정책과 그 이행 과정을 포함한 공기업 지배구조, 소유 구조 및 의결권 구조 |
| | - 주요 리스크 요인과 리스크 관리 조치 | - 예측 가능한 주요 리스크 요인과 리스 크 관리 조치 |
| 정보공시 예시 사항 | - 국가로부터 받은 모든 재정적 지원(보 증 등)과 국가가 공기업을 대신해 부 담하는 모든 의무 | - 국가로부터 받은 모든 재정적 지원(보 증 등)과 국가가 공기업을 대신해 부 담하는 모든 의무 (민관협력사업(PPP)에서 발생된 계약 상의 책임 및 부채 포함) |
| | - 관련 기관과의 모든 물질적 거래 | - 국가와 기타 관련 기관과의 모든 물질 적 거래 |
| | - | - 공공정책사업 관련 비용 및 재원조달 방법을 포함한 공기업 재무·운영 성과 |
| | - | - 이사회 이사진 및 핵심 경영진 보수 |
| | - | - 이사회 이사진의 자격요건 및 선발과정 (이사회 의 다양성 확대 정책 포함, 타 기업 이사회에서의 역할, 독립성 여부) |
| | - | - 근로자 및 기타 이해관계자 관련 사안 |

자료: OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, p. 16.
 OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition,
 2015, pp. 24~25.
 한국조세재정연구원, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』 개정판, 2016, pp. 23~24.

3. 공공기관 투명성 관련 제도

우리나라의 공공기관의 투명성과 관련하여 「공공기관의 운영에 관한 법
 른」에서 규정하고 있는 제도로는 공공기관의 회계기준, 감사제도, 통합경영
 공시제도, 개별공시제도 등을 들 수 있다.

가. 회계기준과 감사(Auditing)

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 제3항은 공기업·준정부기관의 회계처리원칙 등을 기획재정부령으로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 공기업과 준정부기관의 회계처리는 「공기업·준정부기관 회계사무규칙(기획재정부령 제177호)」(이하 회계사무규칙)을 따르고 있다. 상세한 회계기준은 「공기업·준정부기관 회계기준」(기획재정부고시 2011-23호)을 따르도록 하고 있다(허경선·장지인, 2015, p. 18).

〈표 II-6〉 공기업과 준정부기관의 회계처리 관련 규정(2013년 기준)

| 적용대상 | 공기업(30개) 준정부기관(87개) | 공운법 제5조에 근거한 적용대상의 범위 |
|----------------|--------------------------------------|---|
| 회계규칙 | 공기업·준정부기관 회계사무규칙 (기획재정부령 제177호) | - 공운법 제39조(회계원칙 등) 제3항에 근거 타 법률과의 관계는 회계사무규칙 제2조에 규정 |
| 회계기준 (세부규정) | 공기업·준정부기관 회계기준 (기획재정부고시 2011-23호) | 회계사무규칙 제19조 제1항에 근거 |

자료: 허경선·장지인, 『공공기관의 회계 투명성 강화방안』, 2015, p. 18

공기업·준정부기관은 「공기업·준정부기관 회계기준」을 원칙적으로 적용하고 있으며 재무제표를 작성하는 기본적인 사항은 이를 따르고 있다. 또한 공기업·준정부기관은 한국채택 국제회계기준(K-IFRS)를 준용하고 있다(전규안 외, 2015, p. 10).

한편 기타공공기관의 회계처리기준은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있지 않다. 따라서 공기업·준정부기관에 적용되는 기준을 준용하거나 다음 표에서 보는 바와 같이 각 분야별로 적용되는 회계기준을 다양하게 적용하고 있다.

〈표 11-7〉 기타공공기관 적용 회계기준(2013년 기준)

| 구분 | 대상기관 | 적용 회계기준 | 근거 |
|-----------------|---------------------------------|--------------------------|--|
| 경제인문사회연구회 소속기관 | 과학기술정책연구원, 한국개발연구원 등 23개 기관 | 경제인문사회 연구기관 회계기준 | 정부출연연구기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 제16조(외부감사) |
| 과학기술분야 정부출연연구기관 | 한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원 등 19개 기관 | 과학기술분야 정부출연연구 기관 등의 회계기준 | 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 제16조(외부감사) |
| 사학기관 | 학교법인 폴리텍 등 | 사학기관 재무회계규칙 | 교육부령 제1호 |
| 의료기관 | 서울대학교병원, 국립중앙의료원 등 15개 기관 | 의료기관 회계기준규칙 | 보건복지부령 제42호 |
| 기타 기관 | | 일반기업회계 기준을 준용 | 한국국제협력단 회계규정 등 설립법상 자체 규정을 가지고 있는 기관도 일부 존재 |

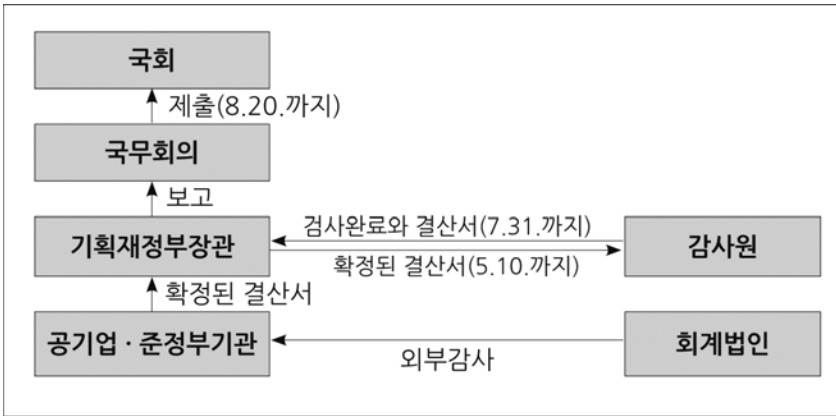
자료: 허경선·장지인, 『공공기관의 회계 투명성 강화방안』, 2015, p. 19

공기업·준정부기관의 외부감사 근거는 「공운법」 제43조 제1항에 규정되어 있으며, 세부적인 사항은 감사원 규칙 제180호(「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」)에 위임하여 규정하도록 하고 있다. 이에 따라 회계연도가 종료된 후 회계연도의 결산서를 외부 회계감사인의 회계감사를 받아야 한다. 공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정하여야 한다. 「공운법」 제43조의 3항은 외부 회계감사인의 자격과 선임 등에 관하여 규정하고 있다. 반면 기타공공기관의 경우 공기업·준정부와 달리 외부감사에 대한 명확한 규정을 제시하고 있지 않지만, 기타 공공기관 역시 담당 주무부처에 재무자료를 제출하고 있을 이를 위해 외부 감사를 받을 필요성이 있다. 대부분의 기타 공공기관에 대한 현황 조사 결과, 극소수의 기관을 제외한 대부분의 기타 공공기관이 외부 감사를 받고 있는 것으로 나타났다(허경선·장지인,

2015, p. 23).

공공기관의 경우 외부감사를 받은 재무제표에 대하여 감사원의 결산검사를 받도록 「공운법」 제43조 제3항에 규정되어 있다. 기획재정부장관과 주무기관의 장은 매년 5월 10일까지 「공운법」 제43조 제2항에 따라 확정된 공기업·준정부기관의 결산서와 그 밖에 필요한 서류를 감사원에 제출하여야 한다. 결산서등을 제출받은 감사원은 그 공기업·준정부기관 중 「감사원법」 제22조 제1항 제3호에 따른 법인과 그 밖에 감사원 규칙으로 정하는 공기업·준정부기관의 결산서등을 검사하고, 그 결과를 7월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 기획재정부장관은 「공운법」 제43조 제3항에 따른 결산서 등에 제4항에 따른 감사원의 검사 결과를 첨부하여 국무회의에 보고하고, 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다(허경선·장지인, 2015, p. 22).

[그림 II-3] 공기업·준정부기관의 감사 및 보고 절차



출처: 허경선·장지인(2015), p. 22

나. 개별 공시

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시)는 공공기관의 공시의무에 대해 규정하고 있다. 공공기관은 의무적으로 다음의 항목에 대한 최근 5년간의 정보를 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 공시해야 하며, 사무소에

필요한 서류를 비치해야 한다. 또한 공공기관은 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 할 의무가 있다.

〈표 II-8〉 공공기관의 개별 공시 항목

| 정보공시 항목 |
|--|
| 1. 경영목표와 예산 및 운영계획 |
| 2. 결산서 |
| 3. 임원 및 운영인력 현황 |
| 4. 인건비 예산과 집행 현황 |
| 5. 자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황 |
| 6. 고객만족도 조사 결과 |
| 7. 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가결과 |
| 8. 경영실적 평가결과(공기업·준정부기관) |
| 9. 정관·사채원부 및 이사회 회의록 |
| 10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함) |
| 11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함) |
| 12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항 |
| 13. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항 |

출처: 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시) 제1항

다. 통합경영공시제도

우리나라는 OECD의 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(2005)의 권고를 반영하여 2005년 12월 공공기관 통합경영공시시스템 알리오(ALIO, All Information in One)를 통하여 본격적으로 공공기관의 정보를 온라인으로 제공하는 통합공시시스템을 도입하였다.⁷⁾ 알리오는 이후 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 지정된 전체 공공기관의 지정 현황, 기관 현황, 임직

7) 공공기관 통합경영공시시스템인 알리오시스템은 <https://www.alio.go.kr>에서 온라인으로 서비스되고 있음.

원 및 보수 현황, 재무정보 등을 공시하는 정보공개 핵심채널로 운영되고 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조(통합공시)는 공공기관의 공시사항 중 주요사항을 표준화하여 통합공시하도록 하고 있다. 공시대상 정보의 범위와 항목은 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」을 따르도록 하고 있으며 39개 항목에 대하여 정기공시와 수시공시로 구분하여 최근 5년간의 비재무 정보와 재무정보에 대하여 공개하고 있다.

〈표 II-9〉 공공기관 통합공시시스템 알리오의 공시 항목(2016년 기준)

| 대분류 | 항목 | 세부항목 |
|-------------------|--------------------------|--------------------|
| I. 일반 현황 | 1. 일반 현황 | |
| | 2. 임직원 수 현황 | |
| | 3. 임원 현황 | |
| | 4. 신규채용, 유연근무, 청년인턴채용 현황 | |
| | 5. 임원 연봉 현황 | |
| | 6. 직원 평균보수 및 신입사원 초임 현황 | |
| | 7. 기관장 업무추진비 | |
| | 8. 복리후생비 | |
| | 9. 임원 국외출장정보 | |
| II. 기관운영 | 10. 노동조합 가입 정보 | - 복수노조 교섭창구 단일화 정보 |
| | | - 단체협약 |
| | | - 임금협약 |
| | | - 노사협의회 의결사항 |
| | 11. 취업규칙 | |
| 12. 징계제도 운영 현황 | 징계처분결과 | |
| 13. 소송 및 소송대리인 현황 | 고문변호사 및 법률자문 현황 | |

〈표 11-9〉의 계속

| 대분류 | 항목 | 세부항목 |
|--------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Ⅲ. 주요사업 및 경영성과 | 14. 요약 대차대조표(또는 요약 재무상태표) | |
| | 15. 요약 손익계산서(또는 요약 포괄손익계산서) | |
| | 16. 수입 및 지출 현황 | |
| | 17. 주요사업 현황 | |
| | 18. 투자집행 현황 | |
| | 19. 자본금 및 주주 현황 | |
| | 20. 장단기 차입금 현황 | |
| | 21. 투자 및 출자 현황 | - 퇴직임원 채용 현황 |
| | | - 대규모 거래내역 |
| | | - 신규시설 투자 |
| | 22. 연간출연 및 증여 | |
| | 23. 경영부담비용 추계 | - 기타 경영상 부담이 될 사항 |
| | 24. 납세정보 현황 | - 세무확정내역 |
| | 25. 감사보고서 | |
| | Ⅳ. 대내외 평가 | 26. 국회 지적사항 |
| 27. 감사원/주무부처 지적사항 | | |
| 28. 경영실적 평가결과 | | |
| 29. 경영평가 지적사항 | | |
| 30. 고객만족도 조사결과 | | |
| 31. 감사직무실적 평가결과 | | |
| 32. 정관, 이사회 회의록, 내부 감사결과 | | |
| Ⅴ. 공지사향 | 33. 경영혁신사례 | |
| | 34. 임직원 채용공고 | |
| | 35. 계약정보(수의계약) | - 입찰공고 |
| | 36. 연구보고서 | |
| | 37. 기타정보공개 | |
| Ⅵ. 공공기관 정상화 추진 | 38. 주요 12개 기관의 상세부채정보 | |
| | 39. 복리후생 관련 8대 항목 | - 제도운영 상황 |
| - 노조운영 지원비 | | |
| - 영리시설, 장비운영권 노조위탁 | | |
| - 단체협약상 별도 합의사항 | | |
| - 단체협약외의 별도 합의사항 | | |

출처: 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오 <http://www.alio.go.kr/home.do> (접속일: 2016. 12. 24).

공공기관의 정보공개는 도입 이후 꾸준히 그 범위와 빈도가 확대되어 왔으며, 특히 이번 정부에서는 정보공개를 공공기관 혁신정책의 주요 정책 수단으로 활용하고 있다. 박근혜 정부는 정부3.0에 입각하여 공공기관의 정보공개 확대와 국민과의 소통을 제고하는 것을 주요 정책수단과 목표로 삼고 있다. 특히 공공기관 정상화대책의 방만경영 근절과 부채 감축을 위하여 이에 대한 정보공개 범위를 대폭 확대하여 상세한 정보를 2013년부터 알리오시스템에 매년 공개하도록 하고 있다. 이를 통해 정부의 주요 정책대상인 공공기관의 방만경영과 부채 현황에 대한 상세정보를 수집하고, 이를 정책개선 효과를 평가하기 위한 기본자료로 활용하고자 하기 때문이다. 방만경영과 관련하여서는 공공기관의 복리후생 8대 항목(유가족 특별채용, 휴직 급여, 퇴직금, 보육비 및 학자금, 건강검진·의료비 및 단체보험, 경조금, 휴가 및 휴직)에 대한 정보를 공개하도록 하였다. 공공기관의 부채감축과 관련하여서는 부채중점 관리대상 18개 기관의 최근 15년간 상세 부채정보를 공개하도록 하고 있다.

그러나 알리오시스템을 통한 공공기관 정보의 통합공시는 최근까지 예산과 조직의 제한으로 인해 제공하는 정보의 정확성과 공시의 적시성이 낮다는 문제점이 지적되어 왔다(허경선, 2010). 이러한 이슈에 대응하기 위하여 정부는 알리오에 공시하는 정보의 품질을 제고하기 위하여 다양한 방법이 시도되었다. 우선 정부의 공공기관 정보공개 담당 조직과 예산을 확대하여 체계적인 관리가 가능하도록 하였다. 또한 공시정보의 품질을 제고하고 시스템의 편의성을 개선하기 위해 정부는 공공기관 통합공시에 대한 일제 점검을 2014년부터 본격적으로 매년 실시하고 있으며 2015년에는 알리오시스템을 상장기업의 공시와 동일한 방식으로 정보를 제공하도록 시스템을 전면 개편하였다.

알리오시스템 공시정보에 대한 정부의 일제 점검은 2014년 295개 전체 공공기관을 대상으로 실시되었고 2016년에는 311개 공공기관의 통합공시 37개 항목 중 재무, 복리 관련 12개 항목에 대하여 실시하였다. 알리오시스템 공시정보 점검 결과에 따라 우수기관은 알리오에 게시하고 담당자 표창

을 실시하며, 벌점이 연간 20점을 초과하는 경우에는 기관주의 조치, 40점을 초과하는 경우에는 불성실 공시기관으로 지정하고 있다. 또한 공기업과 준정부기관은 알리오시스템의 공시점검 결과를 경영평가에 1~1.5점으로 반영하도록 하고 있다(기획재정부, 2016).

〈표 II-10〉 공공기관 통합공시 관련 제도개선 사항

| 연도 | 개선사항 | 설명 |
|---------|------------------------------------|--|
| 2015. 1 | 공공기관 통합공시를 전담하기 위한 조직 신설 | - 기획재정부 공공정책 국내에 경영정보와 신설 |
| 2014 | 공공기관 통합공시에 대한 일제 점검 매년 실시 | - 회계법인·노무법인 등 전문기관을 통해 295개 전체 공공기관을 대상으로 알리오 정보 공개 실태에 대한 일제 점검을 실시 |
| 2015. 4 | 알리오시스템을 민간기업 공시시스템(DART) 수준으로 전면개편 | - 공공기관에 대한 국민 감시가능 강화를 위해 알리오시스템을 민간기업 공시시스템(DART) 수준으로 전면개편 |

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 5. 22)

알리오시스템 공시정보 결과는 점검을 처음 시작한 2014년 이후로 벌점이 점차 감소하고 있어 공시정보의 신뢰도와 정확성이 점차적으로 개선되고 있으나 신규 지정된 공공기관, 복리후생, 재무 관련 항목자료의 공시는 개선이 지속적으로 이루어질 필요가 있는 것으로 나타났다(기획재정부, 2016).

〈표 II-11〉 공공기관 통합공시 일제 점검 사후조치

| 구분 | 기관주의 | 불성실공시기관 지정 |
|-------|---------------------------|---|
| 기준 | • 연간 20점 초과 | • 연간 40점 초과 • 2년 연속 연간 벌점 20점 초과하고 전년 대비 증가 |
| 조치 내역 | • 개선 계획서 제출 및 불성실공시 예방 교육 | • 개선 계획서 제출 및 불성실공시 예방 교육 • 알리오에 지정 내역 게시(3개월) • 관련자 인사조치 |

자료: 기획재정부 보도자료(2016. 2. 29)

4. 기존 연구

기업지배구조 분야에서 수행된 다수의 기존연구에 따르면 기업지배구조는 기업가치 및 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다. 이러한 결과에 대해 많은 연구자들은 경영자가 사적이익을 향유하기 위해 기업의 자산을 편취하고자 하는 대리인 문제를 기업지배구조 메커니즘이 효율적으로 통제할 수 있다고 해석하고 있다. 또한 이러한 결과는 좋은 기업 지배구조 하에서 경영자에 대한 적절한 통제 및 견제가 이루어져 기업의 자산이 가장 효율적인 투자안에 투자될 수 있다는 투자자들의 기대가 주식 가격에 반영된 결과로 해석하기도 한다(박경서 외, 2007, p. 20). 최근 남미의 최대 규모 8개 증권시장을 대상으로 분석한 연구에서는 자발적인 인터넷 정보공개가 증가함에 따라 기업가치와 재무성과(자산수익률)이 증가하고 있음을 보여주고 있다. 이는 정보공개로 인해 대리인 비용과 투자자의 위험인식도를 줄일 수 있기 때문이다(Garay et al., 2012; Smith et al., 2014에서 재인용). 국내기업의 경우도 기업지배구조와 기업가치 간에는 매우 강한 양(+)의 상관관계가 나타나는 것으로 나타난다(Black, Jang and Kim, 2006).

기업의 투명성이 기업의 성과에 영향을 미치는 과정은 대리인 비용과 연관성이 높다. 투명성이 높은 기업은 대리인 비용이 낮은 것으로 나타났으며, 대리인 비용은 기업의 경영성과에 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(강동관, 2011).

이호영·박현영·이영한(2013)의 연구는 한국회계학회의 회계 투명성 평가지수를 활용하여 기업의 회계 투명성 수준이 기업의 자기자본비용에 미치는 영향을 분석하고 있다. 전체 상장기업을 대상으로 한 실증분석 결과, 회계 투명성 평가순위가 높을수록 상장기업의 자기자본비용은 낮아지는 것을 확인할 수 있었다. 또한 정기공시정보의 공시품질 평점이 높을수록 자기자본비용은 유의하게 낮아진다는 것도 확인함으로써 기관의 회계 투명성과 공시품질이 기업의 자본조달비용을 낮추고 기업의 성과에 긍정적 영향을 가져올 수 있음을 시사하고 있다.

박원·허익구(2015)의 연구는 기업의 사회적 책임활동이 회계 투명성과

타인자본조달비용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였는데, 그 결과에 따르면 기업의 사회적 책임활동 수준이 회계 투명성과 이익 투명성에 긍정적 영향을 미치고 있으며, 반면 타인자본조달비용에는 통계적으로 유의한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 장기적으로 기업의 성과를 증가시킬 수 있음을 보여주고 있다. 이 연구에서는 기업의 회계 투명성이 기업의 정보위험 감소, 대리인 문제 완화 등으로 자금조달과 관련된 비용을 감소시키고 이로 인해 기업의 성과가 개선된다고 보았다(박원·허익구, 2015).

공기업에서는 일반적으로 기업 운영자와 소유자 간의 정보 비대칭이 훨씬 크게 발생하기 때문에 정보공개 효과 또한 더욱 클 것으로 예상되고 있다. 그러나 공기업의 정보공개 개선은 다른 공기업제도 개선과 같이 이루어지기 때문에 정보공개 효과만을 따로 엄밀하게 측정하기는 매우 어렵다. 최근 공기업의 정보공개 확대에 대한 긍정적인 사례는 일부 보고되고 있다. 말레이시아에서 2004년 정보공개와 성과 모니터링을 주요 수단으로 하는 대규모 공기업 개혁을 실시한 결과, 긍정적 재무성과 개선이 보고되었고, 리투아니아에서 정보공개 개선을 주요 요소로 하는 개혁 프로그램을 2009년 실시한 이후 순이익과 배당이 향상되었다(Smith et al., 2014). 최근에는 공공기관 개혁에 있어서 공공기관의 재무정보와 비재무정보를 공개하는 정보공개가 기관의 효율성 향상에 제고할 수 있다는 연구들이 증가하고 있다(Smith et al., 2014). 적시에 정확한 기업정보를 공개하는 것은 책임성 제고(accountability), 성과 모니터링, 기업법과 규제의 준수 등을 확인하는 데 있어 필수적이다. 이를 통해 시장과 기업의 성과를 제고할 수 있다. 반면 기업정보공개가 제대로 이루어지지 않는다면 세계 경제위기에서 나타났던 바와 같이 불투명한 기업운영이 지속될 것이다.

1990년대 중반부터 공공기관의 윤리경영에 대한 관심도가 높아지고 있는데 공공기관의 윤리경영은 기관의 반부패활동과 투명한 책임경영을 비롯하여 사회적 책임경영에 대한 적극적 활동을 모두 포함하고 있다. 기관의 윤리경영 혹은 사회적 책임활동은 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 논의되고 있다. Barmmer et al.(2007)은 사회적 책임활동이 조직구성

원의 조직몰입을 증가시키고, 조직몰입은 직무 만족도를 높임으로써 조직성과에 긍정적인 영향을 가져온다고 주장하였다. 김선화·이계원(2013)의 연구는 기업의 윤리경영과 사회적 책임활동이 재무적 성과와 경영 효율화를 증가시키고, 직무 만족도와 조직문화에 긍정적 영향을 미침으로써 기업의 경쟁력을 높인다는 결과를 제시하였다.

박석희·이선영(2016)은 공공기관의 윤리경영이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 2011년부터 2013년까지 67개 공공기관에 대하여 경영실적평가 데이터를 활용하여 분석을 하였고 이 결과, 광의의 윤리경영인 기관의 사회공헌활동, 책임경영체제, 리더십 강화 등은 기관의 경영성과에 긍정적인 영향을 미치지만 반면 정부권장정책 이행 등의 소극적 윤리경영은 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이정주(2013)는 기관의 청렴도 조사에서 청렴도를 구성하는 요소가 조직 청렴도에 영향을 미치고, 조직 청렴도는 조직의 효율성을 긍정적으로 증가시키는 효과가 있음을 밝혔다.

〈표 II-12〉 투명성이 기업 성과에 미치는 영향에 관한 기존 연구

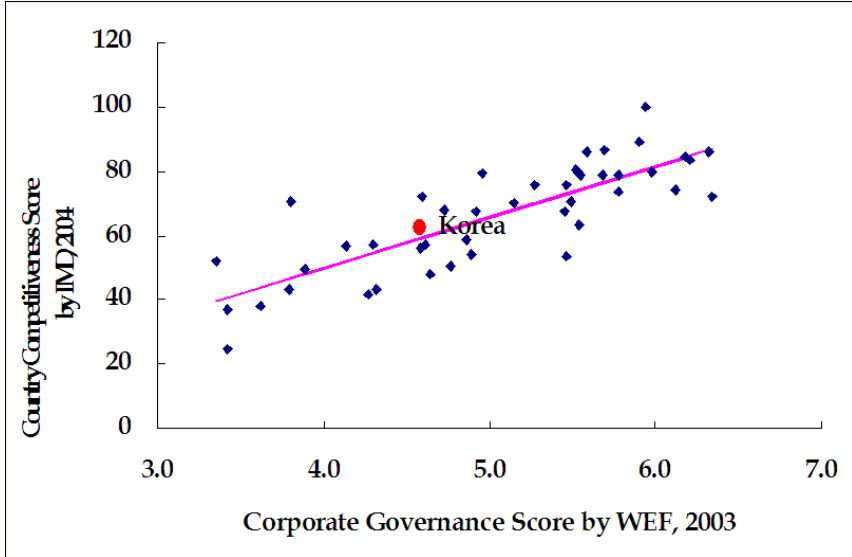
| 연구 | 내용 | 투명성 | 조직성과 | 결과 |
|------------------------|-----------------------------------|--|------------------------------|-----|
| 박석희 · 이선영 (2016) | 공공기관의 윤리경영이 공공기관의 경영성과에 미치는 영향 분석 | 경영평가의 윤리경영 관련 지표의 득점 | 2011~2013년 67개 공공기관의 경영평가 결과 | + |
| 박원 · 허익구 (2015) | 기업의 사회적 책임활동이 투명성과 타인자본비용에 미치는 영향 | 사회적 책임활동(경제정의연구소의 사회기여도 지수), 회계 투명성 | 타인자본비용 | (-) |
| 강동관 (2011) | 기업의 투명성이 대리인비용, 기업성과에 미치는 영향 분석 | 사업현황 투명성 | 상장기업의 재무성과 | + |
| 이정주 (2013) | 조직 청렴도가 조직 효율성에 미치는 영향 | 조직 청렴도 | 조직 효율성 | + |
| 이호영 외 (2013) | 회계 투명성이 기업의 자기자본비용에 미치는 영향 | 한국회계학회의 회계 투명성 평가지수 | 상장기업의 자기자본비용 | (-) |
| 박헌준 외 (2006) | 투명성이 기업성과에 미치는 영향 | 기업 연간보고서 중심으로 투명성 지수 측정(소유 투명성, 이사회 투명성, 회계 투명성) | 기업가치 | + |
| 박경서 · 조명현 (2003) | 상장기업의 투명성이 기업가치에 미치는 영향 | 기업지배구조 기업 투명성 | 경영성과 시장반응 | + |
| La Porta et al. (2002) | 기업지배구조가 기업가치에 미치는 영향 | 기업의 지배구조 | 기업의 경영성과 기업가치 | + |

출처: 저자 작성

한편 기존연구에 따르면 기업지배구조의 개선과 국가경쟁력의 제고 간에도 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타나는데, 아래 [그림 II-4]에서 보여주는 바와 같이 World Economic Forum에서 평가한 기업지배구조의 수준과 국제경영개발연구원(IMD)이 분석한 국가경쟁력 간의 관계에 따르면 기업지배구조 수준이 높을수록 국가경쟁력도 높은 것으로 나타난다(박경서 외, 2007, p. 21). 이는 앞서 언급한 바와 같이 기업의 경영투명성의 개념을 포함하는 기업지배구조의 개선을 통해 국가경쟁력을 강화할 수 있음을 보여

주고 있다. 또한 이러한 점은 본고에서 다루고 있는 공공기관의 경영투명성 확보를 통해 국가의 경쟁력을 제고할 수 있음을 시사하기도 한다.

[그림 II-4] 기업지배구조와 국가경쟁력 간의 관계



출처: 박경서 외, 『기업투명성 평가방안 개발』, 2007, p. 22

Ⅲ. 공공기관의 투명성 평가

1. 투명성 평가 관련 사례

가. Standard & Poor's의 공시투명성 지수(T&D)

Standard & Poor's는 40여개국 1600여개 이상 기업의 공시와 투명성(Transparency and Disclosure, T&D) 수준을 평가하는 기업지배구조 서비스를 제공하고 있다. 소유구조 및 투자자 관계(ownership structure and investor relations), 재무 투명성 및 정보 공시(financial transparency and information disclosure), 이사회 및 경영진 구성(board and management structure and process)과 같이 3개의 평가영역에서 국가 및 기업에 따라 조금 상이하기는 하지만 100여개 내외의 평가지표로 된 평가모형을 통해 평가를 실시하고 있으며, 모든 평가는 연차보고서(annual report)와 같은 공개된 정보(public information)에만 의존한다. 그리고 모든 평가지표에 대한 답변은 객관성을 담보하기 위해 2진법(binary basis)으로 되어 있다. 이러한 Standard & Poor's의 T&D 평가는 원칙적으로 글로벌 투자자들의 관점에서 요구되는 공시의 수준에 초점을 맞추고 있으며, 평가결과는 글로벌 투자자 입장에서 최적인 공시관행에 비해 해당 국가 또는 기업의 공시수준의 특성이 어떠한지를 보여준다.

나. CLSA의 기업지배구조 평가

아시아기업지배구조협회(Asia Corporate Governance Association)는 아시아에 속한 자본시장과 개별기업들의 지배구조를 개선하기 위해 연구와 교육을 실시하고 있는 비영리 조직이다. ACGA의 주요 사업 중 하나는 CLSA와

공동으로 한국, 호주, 일본, 중국, 홍콩, 인도, 필리핀, 인도네시아, 대만, 말레이시아, 싱가포르, 태국 등 아시아 각국 및 기업의 지배구조 수준을 2년마다 한 번씩 평가하여 평가보고서(CG Watch)를 발표하는 것이다. 각국 시장을 평가하는 모형은 기업지배구조 규범과 관행(CG rules & practices), 법률의 집행(enforcement), 정책 및 규제환경(political & regulatory), 회계와 감사(IGAAP), 기업지배구조 문화(CG culture)와 같은 평가영역으로 구성되어 있으며, 개별 기업의 지배구조 수준을 평가하는 모형은 규율(discipline), 독립성(independence), 책임성(responsibility), 투명성(transparency), 공정성(fairness), 기업의 사회적 책임(CSR)과 같은 평가영역으로 구성되어 있다. 평가는 공개된 정보에 기초하고 있지만, 정확성과 객관성을 담보하기 위해 평가대상 국가를 직접 방문하여 정책담당자, 감독당국, 학자, 기업 실무자 등과 직접 인터뷰를 실시하고 있다.

다. 한국기업지배구조원 ESG 평가

한국기업지배구조원(이하 CGS)에서는 2001년부터 전체 상장기업을 대상으로 기업지배구조 평가를 수행하여 매년 지배구조 우수법인을 선정하고 있다. 평가의 목적은 전체 상장기업에 대해 동일한 기준으로 기업지배구조를 평가하여 지배구조 수준에 대한 진단과 비교가 가능하게 함으로써, 이를 통한 지배구조의 개선, 주주 중시 경영을 제고하고자 하기 위함이다(박경서 외, 2007, p. 52).

2011년에는 기업의 사회적 책임(CSR)의 중요성을 인식하고 또한 국제적 조류에 발맞추어 그간 실시하였던 기업지배구조 부문의 평가에 더해 사회적 책임 부문, 환경 부문 평가를 추가한 ESG 평가모형을 새로 개발하였다. 이에 2011년부터는 새로 개발된 ESG 평가모형을 활용하여 국내 전체 상장기업의 CSR 수준을 평가하고, 평가결과에 기초하여 CSR 등급을 발표하고 있다. 지배구조 평가모형은 주주권리보호 부문, 이사회 부문, 공시 부문, 감사기구 부문, 경영과실배분 부문과 같이 5개 평가부문으로 구성되어 있으며, 사회 평가모형은 근로자 부문, 협력사 및 경쟁사 부문, 소비자 부문, 지역사회 부

문과 같이 4개 평가부문으로 구성되어 있고, 환경 평가모형은 환경 전략 부문, 환경 조직 부문, 환경 경영 부문, 환경 성과 부문, 이해관계자 대응 부문과 같이 5개 평가부문으로 구성된다. 평가는 사업보고서 및 지속가능보고서 등 여러 가지 공시정보, 기업 홈페이지, 정부부처 및 관련 기관의 정보에 기초하고 있다.⁸⁾

라. 경제5단체의 투명경영대상

한국경영자총협회 등 경제계를 대표하는 5개 단체에서는 경영 투명성, 노사 안정성, 사회 공헌성, 환경 친화성과 같이 5개 평가부문에서 우수한 기업을 선정하여 2005년부터 투명경영대상을 시상하고 있다. 이는 기업의 경영 투명성을 제고하여 우리나라 기업의 신뢰성 및 경쟁력을 높이고자 함이다.

평가대상 기업을 선정하기 위하여 경제 5단체는 투명경영대상 선정 및 시상에 관한 안내 공문을 기업, 학계, 노동자 단체, 관련 유관기관 등에 발송하여 추천 및 지원을 받는 추천 및 응모방식으로 평가대상 기업을 선정한다. 평가대상 기업이 선정되면 공정한 평가를 위해 재계·법조계·산업계·학계·언론 등 전문가 9인 이하로 심사위원회를 구성하여 최종적으로 투명경영대상 수상기업을 선정한다.

평가항목은 경영 투명성(조직건전성, 회계 투명성, 윤리준법성, 거래공정성, 주주권리보호), 노사 안정성(인적자원관리, 노사관계안정성, 안전보건관리), 사회 공헌성(사회공헌, 사회기여, 소비자권리보호), 환경 친화성(환경경영, 품질경영)과 같이 총4개의 평가부문으로 구성되어 있고, 평가는 정성평가 및 정량평가 방식으로 수행된다.⁹⁾

8) 한국기업지배구조원의 ESG 평가에 대한 보다 상세한 내용은 한국기업지배구조원의 홈페이지(<http://www.cgs.or.kr/>, 접속일: 2016. 12. 10)를 참조

9) 경제5단체의 투명경영대상에 대한 보다 상세한 내용은 한국경영자총협회 홈페이지(http://www.kefplaza.com/awards/2017/2017_awards.html, 접속일: 2016. 12. 10)를 참조

마. 한국회계학회의 투명회계대상

한국회계학회의 투명회계대상 시상에 관한 규정에 따르면 투명회계대상
의 목적은 ‘우리나라 기업 및 공공기관 중에서 가장 투명한 회계관행을 정
착시켜 모범이 되는 기업 및 공공기관을 선정하여 「투명회계대상」을 매년 1
회 시상함으로써 기업경영자 및 공공기관장의 투명회계의지를 격려하며 나
아가 투명사회를 열어 가는 출발점으로 삼기」 위한 것이고 이를 위해 민간
부분과 공공부분으로 구분하여 투명회계대상을 선정한다(한국회계학회, 투
명회계대상 시상에 관한 규정 제1조 및 제2조, 2014). 한국회계학회, 국세청,
금융감독원, 한국거래소, 한국공인회계사회, 상장회사협의회의 대표 등으로
구성되는 투명회계대상 심사위원회에서는 후보기업별로 기업지배구조의 투
명성과 전문경영체제의 정착성, ERP 시스템 및 내부감사시스템 등 내부통제
제도 운영의 투명성, 감리결과 및 조세행정의 투명성, 사회적 책임의 이행
및 경영혁신의 실적, 외부감사인과의 협조, 설립 및 상장 연혁, 재무 건전성
및 수익성 등과 같은 요건을 검토하여 수상기업을 선정한다.¹⁰⁾

바. 경제정의실천시민연합의 좋은기업상¹¹⁾

경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 1991년부터 국내 상장기업의 윤리
경영 및 사회적 책임을 제고하고자 평가 및 시상을 진행한다는 의의로 ‘경
제정의기업상」을 선정하여 시상하고 있으며, 2012년부터는 ‘경실련 좋은기업
상」으로 명칭을 변경하였다. 경실련이 좋은기업상을 선정하는 기준은 우선,
기업가가 건전한 기업관, 사회관과 국가관을 갖추어야 하며 다음의 10가지
기준에 적합해야 한다.

① 기업주의 소유집중을 완화하고 경영을 전문화하는 기업

10) 한국회계학회의 투명회계대상에 대한 보다 상세한 내용은 한국회계학회의 홈페이지
(<http://www.kaa-edu.or.kr/index.asp>, 접속일: 2016. 12. 10)를 참조

11) 이하의 내용은 경실련 산하 경제정의연구소에서 발표한 ‘제2회 경실련 좋은사회적기업
상 및 제25회 경실련 좋은기업상 시상 자료집(2016, pp. 53~67)’의 내용을 참조하여 정
리함

- ② 공정거래질서와 기업관련 법규를 성실히 지키는 기업
- ③ 생산성향상을 도모하며 재무구조를 건전하게 유지하는 기업
- ④ 창의와 기업가정신으로 기술혁신을 강화하는 기업
- ⑤ 종업원 능력개발, 복지증진과 산재를 방지하며 노사화합을 이루는 기업
- ⑥ 산업공해 예방과 환경오염을 개선하는 기업
- ⑦ 재테크와 불건전지출을 지양하며 본업에 충실하는 기업
- ⑧ 효율적 고용증대와 국제화로 경제발전에 기여하는 기업
- ⑨ 기업정보를 성실히 공개하며 고객만족에 힘쓰는 기업
- ⑩ 사회복지·문화·지역사회지원 등 사회공동체역할을 성실히 수행하는 기업(경제정의연구소, 2016, p. 54)

선정을 위한 평가모형은 경실련 산하 경제정의연구소의 경제정의지수(KEJI)에 기초하고 있으며, 평가대상은 한국거래소 유가증권시장 상장기업이다. 좋은기업상 평가지표는 6개로 구성되어 있는데, 즉 건전성(지배구조의 건전성, 투자지출의 건전성, 자본조달의 건전성), 공정성(공정성, 투명성), 사회공헌도(고용평등 및 확대, 사회공헌활동), 소비자보호(소비자권리보호, 소비자관련법 준수, 소비자 안전), 환경경영(환경개선노력, 환경친화성, 위반 및 오염실적), 직원만족(작업장 보건 및 안전, 인적자원개발, 임금 및 복리후생, 노사관계)이 이에 해당된다(경제정의연구소, 2016, pp. 58~63).

2. 공공기관 투명성 평가를 위한 모델 개발

경영 투명성과 관련한 앞서의 내용은 주로 영리 추구를 목적으로 하고 주요 이해관계자가 분명한 기업을 대상으로 하고 있다. 이는 본 연구의 대상인 공공기관의 특성과는 다소 거리가 있는데, 이에 따라 공공기관의 투명성을 평가하기 위해서는 우선적으로 공공기관 경영 투명성에 대한 정의를 내리고, 이에 근거하여 투명성을 평가할 수 있는 새롭고 합리적인 모형을 연구할 필요가 있다.

본 연구에서는 공공기관 투명성 평가지표를 개발하기 위하여 우선적으로 공공기관 투명성을 “국민, 정부, 관계기관 등 외부의 여러 이해관계자 입장

에서 공공기관의 경영 현황과 성과에 관한 정보를 신속하며 충분하고 정확하게 파악할 수 있고, 이를 담보할 수 있는 지배구조 및 내부통제장치가 적절히 확보되어 있는 정도”로 정의한다. 즉 공공기관의 투명성은 주주인 정부와 국민의 중대한 관심사항에 역점을 두고 공공기관 내부자들과 외부자들 간의 정보 비대칭을 완화시켜 이해관계자들의 공공기관 정보이용 편의성을 높이고, 나아가 공공기관에 대한 이해관계자들의 감시능력을 제고시켜 경영 효율성을 담보할 수 있는 메커니즘으로 인식할 수 있다.

한편 회계 투명성, 공시관행 등 경영 투명성과 관련된 항목들은 앞서 살펴본 바와 같이 지배구조를 구성하는 중요한 요소이고 역으로 감사제도를 비롯한 기업의 내부통제제도, 이사회를 비롯한 경영자 감시제도 등의 측면에서 좋은 지배구조는 경영 투명성을 제고시켜 정보 비대칭을 완화시키는 주요 요인이기도 하다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 공공기관의 경영 투명성을 측정하는 요인으로 각종 정보의 공시 외에도 정보를 생산하는 지배구조에 관한 측면도 고려한다. 즉 기존의 기업지배구조평가의 경우 투명성에 초점을 두기 보다는 주주권보호, 이사회, 감사, 공시 등 보다 광범위한 범위에서 평가가 이루어졌는데, 이와 달리 본 연구에서는 공공기관의 투명성과 직간접적으로 연관이 있는 지표들을 중심으로 평가모형을 제시하고자 한다. 본 연구에서 제시된 평가모형을 통해 도출된 평가결과는 우리나라 공공기관의 경영 투명성을 파악할 수 있는 중요한 지표가 될 것이며, 또한 공공기관의 경영 투명성을 강화할 수 있는 제도적 및 정책적 개선방안을 다양한 측면에서 모색할 수 있는 기초가 될 것으로 기대된다.

가. 투명성 평가의 목적 및 의의

공공기관의 경영 투명성을 적정하게 평가할 수 있는 평가지표를 개발하여 공공기관 경영 투명성의 중요성에 대한 이해관계자들의 관심을 고양시키며, 공공기관의 자발적인 투명성 개선활동이 확산되도록 동기를 부여하여 공공기관에 대한 정보 비대칭이 완화될 수 있는 환경을 조성하고자 한다. 또한 공공기관의 경영 투명성 수준에 따라 효율적인 권고·지도·지원 방안의 마

련에 일조할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 평가는 공공기관 경영의 불투명성으로 인한 국가경제의 막대한 불이익을 해소하고, 궁극적으로 경영투명성 제고를 통해 공공기관 및 국가 경쟁력을 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

나. 투명성 평가모형의 특징

본 연구에서 개발한 공공기관 경영 투명성 평가지표는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 일반 상장기업이 아닌 공공기관에 대한 평가지표이다. 기존의 투명성 평가모형은 주로 상장기업을 대상으로 하고 있으며, 대체적으로 광의의 투명성을 평가하고 있다. 반면 본 연구에서 제시하고 있는 투명성 평가모형은 공공기관을 대상으로 하고 있으며 상대적으로 협의의 투명성을 평가한다.

둘째, 공공기관 외부 이해관계자 관점에서 경영 투명성을 평가할 수 있는 지표이다. 본 연구에서는 공공기관에서 생산하는 정보의 내용, 정보공시의 적절성 및 정보의 수요 측면에서 평가하여 공공기관의 정보 이용자들에게 높은 질적 속성을 제공하는 것을 경영 투명성으로 본다.

셋째, 정보 이용자에 대한 공시 정보의 질을 평가한다. 통합경영공시정보의 주요 항목에 대한 누락 여부와 공시의 정확도 및 충실도를 알리오시스템에 대한 정부의 일제 점검 결과를 활용함으로써 평가의 신뢰성을 확보한다. 참고로 S&P의 공시투명성 지수 등과 같은 해외의 투명성 지수는 주로 감사보고서, 연차보고서 등에 나타난 공시내용에 관한 검토를 통해 공시의 질을 측정하고, 공시 내용의 정확도에 대해서는 검증하지 않는다.

넷째, 평가지표는 제도 및 시스템의 투명성, 경영 투명성, 경영의식 투명성 등을 종합적으로 고려한다. 제도 및 시스템의 투명성을 고려하기 위하여 정보를 생산해 내는 시스템, 조직, 감사제도 등과 관련된 사항을 평가에 반영한다. 경영 투명성의 적정성을 고려하기 위해 관련 지배구조 요소를 평가에 반영한다. 경영의식 투명성을 고려하기 위해 투명경영에 관한 최고경영자의 의지와 철학, 경영 투명성 강화를 위한 기업의 노력과 실적 등을 확인

하여 평가에 반영한다.

다섯째, 평가지표는 현재의 관행을 평가하는 지표와 함께 미래지향적인 관점에서 가이드라인 역할을 할 수 있는 지표도 포함한다. 미래지향적 관점의 지표는 공공기관의 자발적인 경영 투명성 관행 개선을 유도하는 기능을 할 것이다. 끝으로 평가모형은 가점지표와 감점지표로 구성된다.

다. 투명성 평가모형의 설계원칙

본 연구에서 제시하고 있는 경영 투명성 평가모형은 다음과 같은 설계원칙에 따라 개발되었다.

1) 평가의 객관성

본 연구에서는 실제 평가를 실시하면서 평가 지표별로 평가 기준을 고려할 때 개별 평가자의 주관이 개입되지 않고 복수의 평가자들이 존재하더라도 일관된 기준이 적용되어 평가결과의 객관성 및 일관성이 유지 될 수 있도록 설계하였다. 이를 위해 다수의 평가지표에 대한 답변 보기를 예/아니오로 하였으며, 답변 보기가 2개 이상이라도 답변 기준이 명확하도록 하였다. 또한 평가결과의 객관성을 담보하기 위해서는 정성적인 정보에 기초한 평가보다는 정량적인 정보에 기초하여 평가를 하는 것이 중요하다. 이에 따라 본 연구에서는 최대한 계량적인 자료를 통해 평가할 수 있는 지표들로 모형을 개발하고자 노력하였다.

2) 평가기준의 명확성

실제 평가 시 다수의 기업을 평가하거나 또는 복수의 평가자들이 평가를 실시 할 경우 평가지표의 해석에 있어서 명확성이 결여되면 평가결과가 일관되게 나타나지 않아 신뢰성을 해칠 가능성이 높다. 이에 본 연구에서는 동일한 평가자가 다수의 기업을 평가하거나 복수의 평가자들이 평가를 실시하더라도 매순간 매기업마다 동일한 기준이 적용될 수 있도록 평가지표의

명확성을 담보하기 위해 노력하였다.

3) 평가의 안정성과 연속성

본 연구에서는 횡단면적 분석을 위한 일회성 평가가 아니라 시계열적으로 분석이 가능하도록 평가의 연속성을 고려하여 환경의 변화에 따라 변동성이 크지 않은 평가지표들을 선별하기 위해 노력하였다. 왜냐하면 환경변화 등 여러 가지 사유에 따라 다수의 평가지표가 매년 변동하게 되면 평가결과의 시계열적 비교가 어렵게 되기 때문이다. 이러한 점을 반영하여 본 연구에서는 제반여건의 변화에 따라 영향을 많이 받을 수 있는 평가기준은 최대한 배제하고자 하였다. 향후 환경의 변화에 따라 평가지표의 개정이 필요하게 된다면 평가결과의 안정성과 연속성 등을 종합적으로 신중하게 검토하여 제한적인 범위 내에서 합리적으로 지표를 수정 및 보완할 필요가 있다.

4) 평가기준의 투명성

평가결과의 신뢰성을 담보하여 활용성을 제고하기 위해서는 평가모형에 관한 제반 사항을 투명하게 공개할 필요가 있다. 이 경우 공공기관의 투명성 평가는 다수의 이해관계자들이 주목하고 나아가 각자의 이해관계에 따라 개별 평가지표에 대한 비판을 제기할 가능성이 높다. 이에 본 연구에서는 투명성을 담보하기 위한 목적으로 평가기준을 공개할 경우 평가기준에 대한 공정성 시비의 가능성이 높은 지표는 최대한 배제하고자 하였다.

5) 평가의 공정성

앞서 언급한 바와 같이 평가결과의 신뢰성과 활용성을 제고하기 위해서는 평가의 공정성 또한 중요하다. 평가 자체의 공정성을 담보하기 위해서는 실제 평가를 수행하는 평가자 또는 평가기관이 피평가기관과 이해관계가 없어야 한다. 독립성이 결여된 평가자 또는 평가기관에 의한 평가결과는 시장의 신뢰를 획득하기 어렵기 때문이다. 그리고 평가결과의 공정성을 담보하기

위해서는 평가지표가 특정 집단에 유리하거나 불리하지 않도록 공정하게 설계되어 저야만 한다. 이에 본 연구에서는 최대한 모든 공공기관에 공정하게 적용될 수 있도록 지표를 설계하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 다소 규모가 큰 규모의 공공기관이 유리할 수밖에 없는 현실 하에서 추가적으로 평가결과의 공정성을 담보하는 방안으로는 규모별 또는 기관 특성별로 구분하여 평가결과를 발표하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

라. 투명성 평가모형의 체계 및 구성

경영 투명성 평가모형의 체계는 기본적으로 투명성의 목표를 달성해 가는 일련의 절차 및 단계에 따라, 개별 공공기관이 경영 투명성을 효과적으로 담보하기 위한 정책부터 전담조직 및 체계 마련, 다양한 정보공시 활동 그리고 간접적인 성과 평가에 이르기까지의 체계적이고 종합적인 활동을 규정하고 있다.

이러한 체계에 따라 개발된 평가모형은 대분류, 중분류, 소분류로 각 영역이 구분되고, 각 영역에는 현재 가능한 범위 내에서 객관적인 자료로 평가할 수 있는 다양한 지표를 포함하고 있으며, 각 지표에는 상대적 중요도에 따라 가중치(각 지표별 배점)가 할당될 수 있도록 하였다. 이러한 평가모형에 따라 평가된 공공기관의 경영 투명성 평가결과는 다양한 측면에서 유용하게 활용될 수 있도록 각 지표별 답변문항을 세분화하여 횡단면적 변별력을 갖출 수 있게 하였다.

횡단면적 변별력을 갖춘 객관적이고 정량적인 평가결과는 경영 투명성 우수기업 선정을 위한 과정에서 정성적인 평가결과와 함께 중요한 판단기준으로 활용될 수 있을 것이다. 또한 다양하고 유용한 지표가 평가모형에 포함됨으로 해서 경영 투명성 관행 개선을 위한 다양한 측면에서의 실증적 연구가 가능할 것이다. 매년 축적된 평가결과는 횡단면적 분석 이외에도 시계열 분석을 가능하게 하여 점수별, 지표별 경영 투명성 관행 개선 정도를 파악하는 데 도움이 될 것으로 예상된다. 이러한 연구는 궁극적으로 경영 투명성 관행 개선을 위한 다양한 지원과 정책 방안을 마련하는 데 일조할 수 있

을 것이다.

위와 같은 체계에 따라 개발된 ‘공공기관 투명성 평가모형’의 영역별 구성과 문항 수는 아래 <표 Ⅲ-1>과 같다. 평가모형은 가점항목과 감점항목으로 구분되는데, 가점항목에서는 총 60개의 평가지표(소분류)로 구성되어 있고, 감점항목에서는 총 4개의 평가지표(소분류)로 구성되어 총평가지표는 64개이다. 구체적으로 가점항목은 경영 투명성 정책 및 의지, 투명경영 조직 및 시스템, 투명한 정보공시와 같이 3부문(대분류)으로 구분되고, 감점항목은 정보의 불투명성 부문(대분류)으로 되어 있다. 그리고 가점항목에서 투명경영 조직 및 시스템 부문은 이사회, 내부 감사기구, 외부 감사기구와 같이 세 가지 중분류로 다시 구분되며, 투명한 정보공시 부문은 이사회 관련 정보, 감사관련 정보, 경영 관련 정보, 임직원 관련 정보, 일반 정보와 같이 다섯 가지 중분류로 다시 구분된다.

<표 Ⅲ-1> 공공기관 투명성 평가모형 영역별 구성

(단위: 개)

| | 대분류 | 중분류 | 소분류 문항 수 |
|----------|-------------------|--------------|-------------|
| 가점 항목 | I. 경영 투명성 정책 및 의지 | | 8 |
| | | 가. 이사회 | 6 |
| | II. 투명경영 조직 및 시스템 | 나. 내부 감사기구 | 8 |
| | | 다. 외부 감사기구 | 4 |
| | | 가. 이사회 관련 정보 | 6 |
| | III. 투명한 정보공시 | 나. 감사 관련 정보 | 5 |
| | | 다. 경영 관련 정보 | 7 |
| | | 라. 임직원 관련 정보 | 7 |
| 마. 일반 정보 | | 9 | |
| | 소계 | | 60 |
| 감점 항목 | IV. 정보의 불투명성 | | 4 |

자료: 저자 작성

마. 평가지표의 가중치 부여

본 연구에서 제시하는 평가지표에 대한 가중치 부여는 두 가지 방안을 고

려할 수 있다. 첫 번째 방안은 평가지표별로 동일 가중치를 부여하는 것으로서, 각 평가지표별로 1점을 부여하여 만점을 60점으로 하는 것이다. 평가지표의 답변 보기가 2개인 경우 0점 또는 1점이 되며, 답변 보기가 3개인 경우 0점, 0.5점, 1점이 된다.

두 번째 방안은 전문가 설문을 통한 계층분석법(Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)을 통해 평가지표별로 상대적 가중치를 부여하는 것이다. 즉 전체 100점 만점 하에서 AHP를 통해 대분류, 중분류, 개별 평가지표에 대한 가중치를 부여하는 것이다. AHP는 의사결정 과정에서의 객관적이고 정량적인 요인뿐만 아니라 주관적이고 정성적인 요인에 대한 분석을 할 수 있고 또한 표본의 수가 적은 경우에도 통계적으로 유의미한 분석이 가능하다는 점이 장점이다(권순원, 2012, p. 54). 하지만 누가 그리고 언제 AHP를 수행하느냐에 따라 가중치의 값이 달라 질 수 있다는 단점도 있다. 따라서 AHP를 실시할 경우 공공기관 투명성 평가에 대한 이해가 높은 전문가의 범위를 어떻게 설정하는 가를 결정하는 것이 중요하다. 또한 어느 정도의 주기마다 AHP를 수행할 것인가를 설정하는 것 또한 중요하다.

바. 공공기관 투명성 평가모형

여기에서는 공공기관의 투명성을 측정할 수 있는 평가모형을 제시하고자 한다. 투명성 평가를 위한 정보는 주로 해당 기관의 홈페이지에서 획득한다. 물론 공공기관 경영정보 공개시스템(이하 알리오, Alio)에 공공기관의 투명성과 관련된 많은 정보가 공시되고 있지만, 알리오에는 정해진 절차에 따라 규정된 정보만이 의무적으로 공시되고 있기 때문에 해당 정보를 통해 공공기관들의 투명성 수준을 측정하여 횡단면적으로 분석하기에는 한계가 있다.¹²⁾ 알리오를 통해서만 매년 실시되는 공공기관 통합공시 일제 점검 결

12) 상장법인의 정보공시는 크게 사업보고서, 반기보고서, 분기보고서 등 일정기간 동안 기업의 재무상황, 경영실적 및 사업내용 등 기업 경영 전반에 관한 사항을 정기적으로 공시하는 정기공시와 수시로 발생하는 주요 경영정보에 대해 발생 시마다 공시하도록 하는 수시공시로 구분된다. 수시공시는 다시 주요 경영사항을 보고하는 주요경영사항의 공시와 주요 경영사항에 관한 풍문 및 보도 내용의 사실 여부나 주식의 가격 및 거래량

과(미공시, 허위공시, 지연공시, 공시변경) 및 사후조치 정보(기관주의, 불성실공시기관 지정)를 활용하여 공공기관의 정보공개 의지(미공시), 정보의 정확성(허위 공시 및 공시변경), 공시의 적시성(지연공시)에 대한 평가를 실시한다.

공공기관 경영 투명성 평가지표를 개발하는 주된 기준은 정보를 주로 이용하는 국민, 정부 등 이해관계자 입장에서 확인할 수 있는 투명경영에 대한 기관의 정책 및 의지, 조직 및 시스템, 적합하고 충분한 정보의 자발적 공시, 공시되는 정보의 정확성, 정보공시의 적시성, 공시수단의 적정성 등이다. 그리고 평가지표의 근거로는 주로 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)을 참고하였다. 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업의 경우 상장기업의 경영 투명성에 준하는 투명성을 담보할 필요가 있다고 강조하고 있는데, 이에 따라 본 연구에서 제시하는 일부 평가지표는 상장기업에서 요구되는 내용에 근거하고 있다.

이러한 평가기준에 따라 본 연구에서는 상장 공기업, 비상장 공기업, 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관, 기타공공기관별로 상이한 기관 특성 또는 기획재정부 경영평가 대상 여부와 무관하게 공통적으로 기관의 경영 투명성을 평가할 수 있는 구체적인 지표와 기준을 개발하고자 노력하였다. 물론 공공기관별 특성에 따라 경영 투명성을 평가할 수 있는 내용과 지표가 상이할 수 있지만, 정보공시의 관행이 다소 미흡하고 경영 투명성에

에 현저한 변동이 있는 경우 거래소가 정보의 유무에 대한 답변을 요구하는 것에 대해 당해 기업이 응하는 조회공시, 그리고 주요 경영사항 이외의 사항에 대해서는 상장기업의 자율적인 판단에 따라 당해 기업의 주요 경영정보 등을 공시할 수 있도록 한 자율공시가 있다. 그리고 이러한 모든 정보공시는 전자공시시스템(DART)을 통해 이루어진다. 이러한 상장법인의 정보공시와 공공기관의 통합공시와의 가장 큰 차이점은 공시시스템을 통해 자율공시가 수행되는지의 여부이다. 공공기관의 경우 공공기관 경영정보 공개 시스템(알리오, Alio)을 통해 상장법인의 공시와 유사하게 정기공시 및 수시공시가 이루어지고 있지만, 모든 공시항목은 공공기관의 통합공시에 관한 기준에 의해 사전에 규정되어 있다. 즉 공공기관은 정보공시시스템을 통해 자율공시를 수행하고 있지 않으며, 필요한 경우 공공기관들은 홈페이지를 통해 자율적으로 정보공시를 수행하고 있는 실정이다. 이와 같은 상황에서 공공기관의 통합공시에 관한 기준에 따라 정보를 공시하고 있는 공공기관들에 대해 그것만으로 정보공시의 투명성을 평가하기에는 상당한 어려움이 있으며, 결국 개별 공공기관에 대해 횡단면적으로 투명성을 평가하기 위해서는 공공기관이 자발적으로 공시하는 홈페이지 정보공시를 중요하게 다룰 수밖에 없다.

대한 인식이 저조한 현재 시점에서 이러한 점을 반영하여 세분화된 평가지표를 개발하고 평가를 하는 것은 효율성이 적다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 기관별로 평가내용이 다를 수 있는 분야에 대해서는 평가지표에서 최대한 배제하고자 하였다. 즉 기관별로 공통적인 분야에서 경영 투명성을 평가할 수 있는 지표를 개발하여 제시하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 기관별 특성을 반영한 평가를 하고자 한다면 평가결과를 기관별·특성별로 구분하여 분석하면 일부 문제점을 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 향후 공공기관의 경영 투명성 평가에 대한 필요성과 중요성이 증대되면, 본 연구에서 제시하고 있는 평가지표를 기초로 유사기관별로 특성을 반영할 수 있는 추가지표를 개발하여 보완한다면 평가모형의 완성도를 한층 제고할 것으로 기대된다.

요컨대 본 연구에서 제시하고 있는 평가모형은 우리나라 공공기관의 경영 투명성을 평가하기 위해 처음으로 개발하는 모형이기에 그 자체로 의의를 가지지만, 완전성과 완결성을 담보하기 어렵다는 한계가 있다. 본 모형을 기초로 하여 향후 여러 이해관계자들의 의견, 환경, 관행 및 제도 변화, 평가 결과에 대한 피드백 등을 반영하여 모형을 지속적으로 개선할 필요가 있다. 이러한 배경과 목적에 따라 개발된 개별 평가지표에 대한 의의 및 설명은 아래와 같으며, 공공기관 투명성 평가모형은 <표 Ⅲ-2>에 제시되어 있다.

1) 경영 투명성 정책 및 의지

조직의 경영 투명성을 담보하기 위해서는 무엇보다 정책을 수립하고 이를 효율적으로 수행하고자 하는 최고경영자의 의지가 중요하다. 그리고 최고경영자의 충분한 의지가 전제되었다면, 그러한 최고경영자의 의지가 구체적인 정책 및 규정 등으로 명문화되어 실시될 필요가 있다. 이러한 배경에 따라 경영 투명성 정책 및 의지 부문을 설계하였으며, 동 부문은 중분류에 대한 구분 없이 총 8개의 평가지표로 구성되어 있다. 각 평가지표에 대한 의의를 설명하면 다음과 같다.

1. 투명경영 및 부패방지에 대한 기관 또는 기관장의 의지를 보여주는 규정이나 문건이 있는가?

<지표 근거 및 의의> 기관 또는 기관장이 투명경영 및 부패방지에 관하여 어느 정도 관심이 있는가를 평가하는 항목으로, 기관의 경영 투명성을 담보하는 시작은 문제점을 인식하고 결의를 표명하는 데 있기에 중요성이 매우 크다. 경영 투명성 관련 명문화된 규정 및 지침 등을 작성하여 공개함으로써 임직원들이 경영 투명성에 대한 중요성을 인식할 수 있으며, 또한 투명경영에 대한 기관의 실천의지를 대내외 이해관계자들에게 천명하여 기관의 경영 투명성 확보를 공고히 할 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

2. 이사회 운영 규정에서 이사회 의 권한과 책임사항으로 투명경영 및 부패방지에 관한 사항을 명기하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업 이사회 의 경우 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하여야 하고 이에 대해 궁극적인 책임을 가져야 한다고 명시하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 25) 따라서 투명경영 관련 이사회 의 권한과 책임사항을 이사회 운영 규정에 구체적으로 명시하는 것은 기관의 경영 투명성을 담보하기 위한 의지의 표명으로 판단할 수 있다.

3. 기관의 성격에 부합하는 임직원 윤리규정(윤리방침, 윤리규정, 윤리강령 등)을 마련하여 홈페이지를 통해 공시하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업의 경우 경영상의 고려를 할 때 정치적 및 공공 정책상의 고려사항이 상호 영향을 주기에 엄격한 윤리 기준을 유지하는 것은 중요하다고 제시하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 55) 이에 공공기관들은 윤리규정을 제정하고 공시함으로써 윤리경영 및 건전한 기업지배구조 확립의 의지를 표명할 수 있다.

4. 윤리경영과 관련된 규정에 부합하는 구체적인 지침과 매뉴얼을 도입하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 윤리규정 관련 명확하고 상세한 지침 및 규정준수 프로그램을 제공해줄 필요가 있음을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 56).

5. 투명경영, 윤리경영 및 부패방지를 담보할 수 있는 내부신고제도(위반행위 신고절차, 위반자 처벌, 내부고발자 보호, 평가 및 보상제도 등)를 기관 자체적으로 운영하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 임직원의 비합법적이고 비윤리적인 행위를 보고할 수 있는 장치를 마련해야 하고, 이를 활용하고 또한 신고 이후 보호받을 수 있는 권리를 부여할 필요가 있음을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 56).

6. 윤리경영, 투명경영 및 부패방지를 위한 실천 프로그램(교육, 세부적인 실 천 프로그램 운영 등)을 실시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 윤리경영, 투명경영 및 부패방지를 위한 주기적인 실천 프로그램들은 경영 투명성 및 윤리에 대한 임직원들의 인식을 제고하고 나아가 관련 업무수행의 전문성을 제고시키는 효과가 있다.

7. 투명경영을 위한 정보공개 담당 실무자 및 책임자에 대한 연락처(전화번호, 이메일)를 홈페이지에 공개하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 공공기관의 이해관계자들은 공공기관이 제공하는 자료 또는 자료 이외의 추가적인 내용에 대한 질문을 자유롭게 할 수 있어야 한다. 따라서 기관에서는 이해관계자들이 이용가능한 정보공개 실무자 및 책임자에 대한 연락처(전화번호, 이메일)를 홈페이지에 공개하여 기관의 이해관계자들에 대한 책임을 다할 필요가 있다.

8. 지속가능보고서, 사회책임보고서, 환경보고서 등 기업의 비재무적 정보를 포함한 자료를 발간하여 배포하고 있는가?

(지표 근거 및 의의) 지속가능보고서 등 기업의 비재무적 정보를 포함한 자료를 발간하는 것은 기업의 사회적 책임(CSR)이라는 새로운 경영 패러다임하에서 다양한 이해관계자들의 비재무적 정보 수요를 충족시켜주는 주요 수단이 된다. 이에 따라 최근 많은 기업들이 지속가능경영과 CSR 등에 근거하여 자사의 가치를 제고하기 위한 수단으로 재무적 수치에 의한 정량적인 분석을 뛰어넘는 질적 측면의 정성적인 정보를 제공하는 추세이며, 이는 투자자의 시대적 요구를 반영하기 위한 기업의 다양한 노력 중 하나로 여겨지고 있다. 이와 관련하여 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서도 공기업들이 이해관계자에 대한 책무를 충분히 인식하고, 이해관계자들에게 상당한 영향을 미칠 수 있는 핵심 정보(재무 및 비재무정보)를 공개할 필요가 있음을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 62). 따라서 공공기관의 자발적인 지속가능보고서 발간은 경영 투명성에 대한 정책적 의지를 가늠할 수 있는 지표가 된다.

2) 투명경영 조직 및 시스템

최고경영자의 의지가 조직 전반에 충분히 전달되고 효과적으로 운영되기 위해서는 적절한 조직 설계와 유능한 담당자의 배치가 필요하다. 그리고 경영 투명성을 효율적으로 담보하기 위해서는 실무 담당자가 적절한 경험과 지식을 갖추어야 하며, 실무 담당자의 적절한 보고라인이 갖추어질 수 있어야 한다. 이에 본 평가모형에서는 투명 경영조직 및 시스템 부문을 설계하였으며, 동 부문은 3개의 중분류(이사회, 내부 감사기구, 외부 감사기구)로 다시 구분되며 총 18개의 평가지표로 구성되어 있다. 각 평가지표에 대한 의의를 설명하면 다음과 같다.

가) 이사회

1. 이사회의 구성, 권한, 책임 및 운영 절차 등을 구체적으로 명시한 이사회

운영에 관한 내부규정을 마련하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업 이사회에 권한을 부여하고 이사회 전문성과 효과성을 제고하는 것이 공기업의 지배구조를 개선하는 기본적인 단계라고 강조하면서, 공기업 이사회 권한과 책임은 관련 법률, 규제, 정부 소유권 정책 및 기업정관에 명확하게 규정되어야만 한다고 제시하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 65). 이와 관련하여 개별 공공기관의 경우 해당 기관의 특성을 반영하여 이사회 권한과 책임, 구성, 운영절차 등을 명시한 이사회 운영규정을 마련하고 이를 대내외에 공시할 필요가 있다.

2. 이사회 내 각종 전문위원회의 역할, 권한, 책임 및 운영절차 등에 관한 내용을 구체적으로 명시한 규정을 마련하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 이사회 내 특별위원회의 설립은 공공기관 이사회 효율성 증진 및 전문성 강화에 기여하며, 중요한 책무를 수행함에 큰 역할을 할 수 있다고 명시하면서, 특별위원회는 역할, 권한, 구성 및 위임조항 등에 대해 명문화된 규정이 필요함을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 70). 즉 이사회는 이사회 내부에 분야별 전문 위원회를 구성하고 해당 위원회 분야에 전문적인 지식과 식견을 가진 이사들을 배치함으로써 업무 수행의 전문성과 효율성을 제고할 수 있다. 이에 따라 이사회 효율적 운영을 위하여 기관들은 기관 특성에 부합하는 이사회 내 전문위원회를 설치하고, 해당 전문위원회의 역할, 권한, 책임 및 운영절차 등에 관한 내용을 구체적으로 명시한 규정을 마련하여 공시할 필요가 있다.

3. 이사회 또는 개별 이사의 활동에 대해 자체 평가를 실시하고 관련 정보를 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 이사회 책임성과 개별 이사들의 책무를 강화하여 이사회 전문성을 제고

하기 위해 체계적인 성과 평가절차가 필요함을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 71). 이사회 성과평가를 실시하여 이사회역의 역할과 책임사항을 명백히 하고, 부족한 부분이 무엇인지 파악하여 이사회 운영의 효율성을 향상시킬 수 있다. 또한 이를 공시함으로써 이해관계자들의 기관에 대한 이해와 의사결정에 도움을 줄 수 있다. 한편 개별 사외이사의 평가에 있어서는 사외이사 별로 구체적인 실적에 기초하여 이루어져야 하며, 사외이사의 평가결과 자료는 사외이사의 보상 산정 및 재선임 여부를 결정하는 근거 자료로서 활용될 수 있으므로 이를 공시하는 것이 바람직하다.

4. 이사회에서 투명경영, 윤리경영, 부패방지활동에 대해 안건으로 채택하여 주기적으로 검토하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 이사회역의 주요 역할 중 하나로 재무 및 비재무적 요인에 의한 위험관리를 수행해야 하며, 재무제표가 공기업의 업무를 공정하게 보여주고 위험을 제대로 반영하였는지를 확인하기 위해 공시 및 의사소통과정을 감시하여야 한다고 명시하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 66). 이에 이사회는 경영 투명성을 전략적 경영책무로 인식하고 투명한 경영 관행에 관심을 가져야 할 필요가 있으며, 전략적인 경영 의사결정은 이사회에서 충분히 논의되어 합리적으로 결정되어야만 한다. 또한 이사회는 투명경영의 성과를 평가하고 개선방안을 지속적으로 모색하여 기관의 경영 투명성이 담보될 수 있도록 책임감을 가지고 역할을 충실히 수행해야 한다.

5. 윤리경영위원회 및 윤리경영 전담부서가 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 타 부서에서 겸임을 하거나 전담조직이 부재할 경우 윤리경영 관련 업무를 지속적이고 전문적으로 수행하는데 한계가 있을 수 있기 때문에 윤리경영 업무를 전담할 수 있는 내부조직의 존재는 중요하다.

6. 경영진 보상 관련 정책, 산정기준, 산정절차, 구성내역에 관한 규정을

마련하여 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업의 중장기적 이익을 도모하고 유능한 전문가들을 유지하고 유치할 수 있는 이사의 보상체계를 수립할 필요가 있음을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 41). 이에 개별 기관들은 경영진 보상 관련 정책, 산정기준, 산정절차, 구성내역에 관한 규정을 마련하여 공시할 필요가 있다.

나) 내부 감사기구

1. 감사위원회(또는 감사)의 권한, 역할, 책임, 감사업무 범위 및 절차에 관한 규정을 마련하여 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 감사위원회(또는 감사)는 경영자 감시·감독 기능을 수행하고 또한 기관의 회계 및 공시 등이 정확하고 적절하게 이루어지고 있는가에 대한 감독 역할을 담당한다. 이에 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업의 경우 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회가 직접 감시하고 보고받는 내부 감사기능을 수립해야 한다고 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 72). 이러한 내부 감사기능이 효율적으로 운영되기 위해서는 감사위원회 또는 감사의 자격, 권한, 의무, 책임 및 구체적인 감사 업무 등에 관한 사항을 운영규정으로 명문화하여 감사위원회(또는 감사) 업무에 대한 규범적인 근거를 마련하고, 이를 공시할 필요가 있다.

2. 내부 감사부서 직원에 대한 인사권을 감사위원회(또는 감사)가 보유하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 감사위원회(또는 감사)가 내부 감사부서의 직원에 대한 임면동의권을 보유함으로써 감사위원회는 지속적 지원을 보장받을 수 있고 내부 감사부서에 대한 직접적인 통제 권한을 가질 수 있다.

3. 감사 또는 감사위원회 위원 중 일부는 회계 또는 재무와 관련된 전문적인

지식을 구비하였는가?

〈지표 근거 및 의의〉 감사업무 담당자는 최소한 내부통제제도, 재무보고 및 공시, 회계기준 등을 이해하여 이와 관련된 사안을 판단할 수 있는 지식과 경험을 구비해야 한다. 이에 따라 감사 또는 감사위원회를 구성하는 모든 위원들은 감사업무에 대한 기초적인 지식을 구비해야 하며, 위원 중 1인 이상은 감사업무에 관한 전문적인 식견을 가져야 한다. 즉 감사 또는 감사위원 중 적어도 1인 이상을 재무 또는 회계 전문가로 선임함으로써 감사업무의 전문성을 강화할 필요가 있다.

4. 감사 또는 감사위원회 위원은 전문기관에서 감사관련 교육을 받았는가?

〈지표 근거 및 의의〉 일부 감사위원회 위원들의 경우 전문성이 다소 결여될 수 있기 때문에 전문기관에서 실시하는 감사 관련 교육을 통한 감사위원회 위원의 역량을 강화하는 것이 바람직하다. 감사위원 또는 감사는 감사활동과 관련된 교육에 참여함으로써 감사로서의 권한과 책임, 업무의 전문성에 대한 중요성을 인식하게 되고, 업무를 보다 효율적으로 수행하게 된다. 감사업무는 일반적인 이사회 활동과 구분되는, 전문성을 요하는 업무이기 때문에 감사위원들은 지속적으로 감사 관련 교육에 참석하여 역량을 강화해야 할 필요가 있다.

5. 감사위원회 위원(또는 감사)이 이사에게 주어지는 보상 이외 다른 종류의 보상(자문 및 컨설팅 계약 등)을 직·간접적으로 받은 적이 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 감사 또는 감사위원회 위원이 정해진 이사보수 이외 감사업무와 관련하여 다른 보상을 받게 되면 감사의 독립성을 훼손할 우려가 있다.

6. 준법감시인(또는 준법지원인)을 선임하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 준법감시(compliance) 프로그램을 개발하여 실행할 필요가 있음을 강조

하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 55). 또한 상법에서도 준법지원인에 대해 규정하고 있는데, 이에 따라 공공기관들도 부정부패 척결 및 윤리 경영 준수를 위해 준법감시 프로그램을 마련하여 수행할 필요가 있다.

7. 감사보고서상 전기 재무제표의 오류를 수정한 적이 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관의 상태 및 위험 등에 관한 정보를 제공하는 가장 기본적이고 중요한 채널은 재무제표이다. 따라서 기관의 정보제공이 부정확하거나 즉각적으로 오류를 수정하지 않는 것은 주주, 투자자, 국민 등 여러 이해관계자들에게 부정적인 영향을 미치고 손실을 초래할 수 있다.

8. 알리오 공시 정보의 오류에 대해 수정 또는 정정공시를 한 적이 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관의 부정확한 정보제공 혹은 정보제공 지연으로 인한 정정공시는 기존 정보를 신뢰하고 의사결정을 내린 이해관계자들에게 금전적 및 비금전적 손실을 끼칠 수 있고 시장에 혼란을 야기할 수 있으므로 부정적으로 평가된다.

다) 외부 감사기구

1. 외부감사인의 추천 및 선정에 관한 규정을 마련하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 외부감사의 독립성과 신뢰성을 제고시키기 위하여 외부감사인의 추천 및 선정에 관한 규정을 마련하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업이 제공하는 정보의 신뢰성을 강화하기 위하여, 모든 대규모 공기업이 국제적으로 인정되는 기준에 따른 외부감사의 대상이 되도록 할 필요가 있음을 언급하고 있고, 또한 외부감사인을 추천하고 선정하는 합리적인 절차를 수립해야 하며, 외부감사가 국가뿐만 아니라 경영진으로부터 독립성을 확보하는 것이 중요하다고 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 63).

2. 외부감사인의 주기적 교체에 관한 규정이 있으며, 실제로 주기적 교체가

이루어지고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공공기관 외부감사의 독립성을 담보하기 위하여 감사담당자 또는 감사회사의 주기적 교체를 포함하여 민간기업에서 적용받는 것과 동일한 수준의 독립성 요건이 적용될 필요가 있음을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 63).

3. 최근 3년 동안 동일 외부감사인인 계속감사 계약기간을 채우지 못하고 감사계약이 해지된 적이 있는가?

<지표 근거 및 의의> 외부감사인인 계약기간을 충족하지 못하고 해지되는 것은 계약해지 주체에 상관없이 그 원인이 기관의 불투명성에 있을 가능성이 크므로 부정적으로 평가된다.

4. 외부감사인으로부터 컨설팅 또는 감사 이외의 서비스를 받은 적이 있는가?

<지표 근거 및 의의> 외부감사인이 감사대상기업의 컨설팅 업무를 맡게 되면 독립성이 훼손되어 객관적이고 공정한 외부감사를 수행하기가 어려워질 우려가 있다. 즉 외부감사인이 피감사기업에 대해 재무제표를 작성하고, 내부감사업무를 대행하는 등 이해상충 가능성이 존재하는 비감사업무를 수행하는 것은 감사업무의 공정성과 독립성을 저해할 수 있다. 이에 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 외부감사의 독립성과 공정성을 담보하기 위하여 감사를 받은 공공기관에 대해 외부감사인이 제공하는 감사 외적 서비스를 제한할 필요가 있다고 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 63).

3) 투명한 정보공시

『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 공기업의 주요 사항에 대한 정보공시의 중요성을 강조하고 있으며, 특히 정부 및 일반 국민 등 이

해관계자들의 중대한 관심사항에 역점을 두고 재무 및 비재무정보를 공개하여야 한다고 명시하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 62). 이에 우리나라 공공기관들은 사전에 정해진 공시 기준에 따라 알리오를 통해 주요 정보를 공시하고 있지만, 정보의 충분성 및 접근의 용이성 등을 제고하여 경영 투명성을 더욱 담보하기 위해서는 자발적 정보공시가 가능한 홈페이지 공시를 중요하게 다룰 필요가 있다. PC 및 인터넷의 발달로 인해 홈페이지를 통한 정보제공의 편리성 및 파급력이 커지고 있으므로, 홈페이지를 적극 활용하면 기관의 다양한 정보를 다수의 이해관계자에게 용이하게 전달할 수 있는 장점이 있다. 이와 관련하여 최근 자본시장에서도 홈페이지를 활용한 정보공시의 중요성에 관한 인식이 제고되고 있고, 투자자를 포함한 여러 이해관계자들의 접근성이 높은 홈페이지 공시가 기업의 투명성 제고에 긍정적으로 평가받고 있다. 이러한 배경에 따라 본 모형에서는 투명한 정보공시 부문을 설계하였으며, 동 부문은 5개의 중분류(이사회 관련 정보, 감사 관련 정보, 경영 관련 정보, 임직원 관련 정보, 일반 정보)로 다시 구분되며 총 34개의 평가지표로 구성되어 있다. 각 평가지표에 대한 의의를 설명하면 다음과 같다.

가) 이사회 관련 정보

1. 이사회 구성에 관한 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

(지표 근거 및 의의) 이사회 구성에 관한 정보는 이사회 독립성과 전문성을 판단할 수 있는 중요한 기초 자료이다.

2. 이사회 운영현황을 이사회 개최일자별로 상세하게 홈페이지에 공시하고 있는가?

(지표 근거 및 의의) 이사회 운영현황을 상세하게 공시하는 것은 이사회 운영의 효율성을 판단할 수 있는 중요한 기초 자료이다.

3. 이사회 내 각종 전문위원회의 구성 내용과 운영 현황을 홈페이지에 공시

하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 이사회 내 각종 전문위원회의 구성과 운영 현황을 공시하는 것은 전문위원회의 전문성 및 독립성을 판단하고 이사회의 효율적 운영을 판단할 수 있는 중요한 기초 자료이다.

4. 이사회 개최 시 안건별로 개별 이사의 찬반 여부를 홈페이지에 공시하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 이사회 안건에 관한 이사별 찬반(수정의견 제시 여부) 여부를 공시하는 것은 이사들의 적극성을 판단하고, 또한 이사들이 경영진을 적절히 견제해야 하는 본연의 역할을 제대로 하는가를 판단할 수 있는 중요한 정보가 된다.

5. 이사회 구성원별 이사회 참석률을 홈페이지에 공시하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 이사회 참석률 정보는 이사들의 성실성과 적극성을 판단할 수 있는 중요한 기초 자료이다.

6. 이사회 회의록, 내부감사결과 보고서 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 이사회 회의록, 내부감사결과 보고서 등은 이사회 활동 내용과 기관의 경영 투명성을 가늠해 볼 수 있는 중요한 기초 자료이다.

나) 감사 관련 정보

1. 감사 또는 감사위원회에 관한 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 감사위원회(또는 감사)에 관한 정보를 홈페이지에 공시하는 것은 외부 이해관계자들이 해당 기관의 감사기구에 대한 정보를 손쉽게 획득하고, 감사위원회 구성의 적절성을 판단할 수 있도록 해준다.

2. 감사위원회(또는 감사)의 주요한 활동 내역을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 감사위원회(또는 감사)의 주요 활동내용을 공시하는 것은 감사위원회(또는 감사) 운영의 효율성을 판단할 수 있도록 해준다.

3. 최근 5년간 외부감사인에 관한 정보(법인명, 선임일, 계약기간, 감사의견 등)를 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 외부감사인에 관한 정보는 외부의 이해 관계자들이 해당 기관의 외부감사에 대한 정보를 획득하는 도움을 준다.

4. 외부감사인의 감사 보수와 비감사 보수에 관한 정보를 구분하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 외부감사인의 감사 보수와 비감사 보수에 관한 정보는 해당기관 외부감사인의 이해상충 가능성의 수준을 판단할 수 있도록 해주며, 외부감사에 대한 공정성과 신뢰성을 판단할 수 있도록 해준다.

5. 준법감시인의 임기, 주요경력 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 준법감시인에 관한 정보는 해당기관 준법감시인의 전문성과 활동을 판단할 수 있는 중요한 기초자료이다.

다) 경영 관련 정보

1. 요약 재무제표, 재무비율, 경영실적, 주요 성과지표 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 접근이 용이한 홈페이지에 기관의 재무 및 성과지표와 관련된 현재 및 과거의 정보를 일목요연하게 제공하는 것은 홈페이지를 이용하는 다양한 이해관계자들에게 편의성을 제공하게 된다.

2. 최근 5년간 부채액 및 부채비율 현황을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 공공기관의 부채에 관한 정보는 이해관계자들에게 중요한 정보이다.

3. 최근 5년간 투자 집행내역을 홈페이지에 항목별로 상세히 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 공공기관의 투자 집행내역은 외부의 이해관계자들이 해당 기관의 투자 효율성을 판단할 수 있는 중요한 기초자료이다.

4. 연간 주요사업의 내용, 목표 및 실적을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관의 주요사업 내용, 목표 및 실적에 관한 정보는 외부 이해관계자들이 해당 기관을 이해 및 감시하고, 경영진의 책임을 향상시킬 수 있는 주요 자료가 된다.

5. 차년도 경영(사업)계획과 실제 실적 간의 차이를 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 경영계획과 실제 실적 간의 차이에 관한 정보는 해당 기관의 경영 효율성을 판단할 수 있는 주요 자료이다.

6. 장래 사업계획, 경영계획 또는 투자계획 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관이 제공하는 장래 사업계획, 경영계획 등에 관한 정보는 외부의 이해관계자들이 향후 기관의 사업내용을 합리적으로 예측할 수 있는 자료가 된다.

7. 다른 기관 또는 회사와의 주요 거래 내역을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』에서는 관계기관(related entities)과 공기업 간의 거래는 자원 남용의 소지를 파악하고 거래의 공정성과 적정성을 평가하는 데 주요 자료가 되기에 관련된 모든 정보가 공개될 필요가 있음을 강조하고 있다(한국조세재정연구원, 2016, p. 62).

라) 임직원 관련 정보

1. 경영진 개인별 보상내역(퇴직금 포함)을 항목별 구분하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 경영진 개인별 보상 내역은 보상이 성과에 따라 합리적으로 지급되고 있는지를 판단하게 해준다.

2. 기관장의 연간 보상액을 직원의 평균 보상액과 비교하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관장의 보수를 직원 평균보수와 비교하여 공시함으로써, 무능한 기관장에 대한 과도한 보상을 억제하는 효과를 가질 수 있다.

3. 기관장의 업무추진비 집행내역을 홈페이지에 상세히 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관장의 업무추진비 집행 내역 공시는 업무추진비의 효율적 집행을 유인하는 효과를 가진다.

4. 기관장의 일정에 관한 calendar를 홈페이지를 통해 제공하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관장의 일정에 관한 정보의 공시는 기관장의 책임감을 향상시키고, 외부 이해관계자들의 정보 수요를 만족시키는 효과가 있다.

5. 경영진의 국외출장 정보 및 출장보고서를 홈페이지에 상세히 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 경영진의 국외출장 정보 및 출장보고서의 공시는 경영진의 책임감을 향상시키며 무분별하고 성과 없는 국외출장을 지양하고, 외부 이해관계자들에 의한 감시를 유도할 수 있는 효과가 있다.

6. 임직원의 복리후생제도에 대한 규정과 실적을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 임직원의 복리후생제도에 관한 규정과 실적의 공시는 규정에 의한 공정한 복리후생제도가 합리적으로 집행되는 관행을 정착시키고, 이에 대한 외부 이해관계자들의 관심과 감시를 증대시킬 수 있는 효과가 있다.

7. 총고용 대비 신규고용 인원 현황, 비정규직 현황, 여성 채용 및 장애인 고용 비율, 여성 및 장애인 고용 지원 등에 관한 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 고용 및 고용지원에 관한 정보의 공시는 합리적이고 공정한 고용문화를 정착시키고, 외부 이해관계자들의 관심과 감시를 유도하여 사회적으로 주목받고 있는 고용 관련 경영 투명성을 제고하는 효과가 있다.

마) 일반 정보

1. 정관을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 정관은 기관의 조직, 성격, 목표 등을 이해할 수 있는 가장 기본적인면서도 중요한 정보를 담고 있기에, 외부 이해관계자들이 용이하게 접근할 수 있도록 해야 한다.

2. 공공기관 경영평가, 감사원 감사, 국정감사 등 외부의 기관평가 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관에 대한 외부의 평가 및 감사정보를 공시하는 것은 기관의 경영 책임성을 제고시키며, 당해 기관의 관련 정보에 대한 내외부 이해관계자들의 접근 가능성을 제고시키고 나아가 감시를 유도하여 경영의 투명성을 담보할 수 있는 효과가 있다.

3. 최근 알리오 실태 점검 결과 지적받은 내용과 개선내용을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 알리오 실태 점검 결과와 개선내용을 공시하는 것은 알리오 공시에 대한 중요성 인식과 개선에 대한 의지에 관한 정보를 대내외에 공표하는 효과가 있다.

4. 기관 내 내부신고 제도를 활용한 신고자의 신고가 이루어진 후, 위반자에 대한 처벌 등 처리현황을 공시하는가?

〈지표 근거 및 의의〉 내부신고 이후 관련 정보를 공시하는 것은 부정부패 척결을 위한 당해 기관의 강력한 의지를 보여주는 것이며, 동시에 투명하고 공정한 경영에 대한 이해관계자들의 신뢰를 획득할 수 있는 효과가 있다.

5. 공공기관 외부의 제3자에 의한 정보공개 요구에 대한 처리 실적을 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 정보공개 처리 실적에 관한 정보를 공시하는 것은 정보공개의 적극성 및 공정성을 가늠할 수 있는 하나의 지표로서 이해관계자들의 알권리를 보장하고 경영의 투명성을 한층 제고할 수 있는 효과가 있다.

6. 임직원의 봉사활동, 지역사회 발전기여 등 사회책임활동 내역과 기관 차원의 지원 내용을 체계적으로(연간 단위) 정리하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 기관의 사회책임활동 내역을 체계적으로 정리하여 공시하는 것은 해당 기관의 사회적 책임에 관한 인식을 제고시키고, 사회책임활동에 대한 외부 이해관계자들의 관심을 증대시킴과 동시에 불합리한 활동에 대한 감시를 유도하여 경영 투명성을 제고시키는 효과가 있다.

7. 노사 간 단체협약 및 별도합의 사항의 내용을 홈페이지를 통해 공시하고 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 노사 간 단체협약 및 별도합의 사항의 내용을 공시하는 것은 공공기관의 노사 이면합의 또는 과도한 복리후생 관행을 감소시

키고, 나아가 공정하고 합리적인 경영에 대한 이해관계자들의 관심과 감시를 유도하여 경영의 투명성을 제고할 수 있는 효과가 있다.

8. 인터넷 홈페이지가 영문(또는 외국어)으로 제공되고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 영문(또는 외국어) 인터넷 홈페이지의 구축 및 운영은 외국인들에게 기관의 중요사항을 영문으로 제공함으로써 당해 기관의 경영정보에 관심이 많은 외국인들에게 정보를 제공하고, 경영 투명성을 제고하고자 하는 기업 및 경영자의 의지를 보여준다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

9. 감사보고서, 재무제표 등 중요한 공시사항을 영문으로 공시하고 있는가?

<지표 근거 및 의의> 영문 홈페이지를 통해 기관의 중요사항을 영문으로 제공하는 것은 외국인들을 위한 배려로서, 국제화된 사회에서 외국인 또한 공공기관의 중요한 이해관계자일 수 있고 이들에 대해 기관의 주요 정보를 영문으로 제공하는 것은 기관의 경영 투명성 제고에 일조할 수 있다.

4) 정보의 불투명성(감점 사항)

앞서 설명한 경영 투명성 정책 및 의지, 투명경영 조직 및 시스템, 투명한 정보공시 부문은 정보 비대칭 해소 및 경영 투명성 제고에 기여하는 평가지표로서 가점항목이었다. 기관의 경영 투명성을 정확하게 평가하기 위해서는 긍정적인 부분을 평가함과 동시에 부정적인 부분도 동시에 고려할 필요가 있다. 이에 본 모형에서는 정보의 불투명성 부문을 설계하였으며, 동 부문은 앞과 달리 감점지표로 구성되어 있으며 중분류에 대한 구분 없이 총 네 가지 평가지표로 구성되어 있다. 각 평가지표에 대한 의의를 설명하면 다음과 같다.

1. 최근 3년간 횡령 및 배임 등 경영진의 불법 및 비윤리적 행위가 있었는가?

〈지표 근거 및 의의〉 경영진에 의한 횡령 및 배임 등 불법·비윤리적 행위는 기관에 대한 외부 이해관계자들의 신뢰를 저하시키고 그러한 행위를 사전에 방지하지 못했다는 것은 기관의 경영 투명성 수준이 상당히 낮다는 점을 의미한다.

2. 전 회계연도에 대한 외부감사인의 감사의견은 무엇인가?

〈지표 근거 및 의의〉 외부감사인의 감사의견이 적정의견이 아니라는 점(한정의견, 부적정의견, 의견거절)은 해당 기관의 경영 투명성 수준이 상당히 낮다는 점을 의미한다.

3. 최근 알리오 실태 점검 결과 불성실 공시를 통해 사후조치를 받은 적이 있는가?

〈지표 근거 및 의의〉 알리오 실태 점검 결과 사후조치를 받았다는 점은 해당 기관의 공시 실태가 불성실하다는 것이고, 결국 경영 투명성 수준이 상당히 낮다는 점을 의미한다.

4. 최근 알리오 정보공시에 대해 불성실공시 지적(미공시, 허위공시, 지연공시, 공시변경)을 3년 연속 받았는가?

〈지표 근거 및 의의〉 알리오 정보공시에 대해 3년 연속으로 불성실공시 지적을 받았다는 것은 해당 기관의 공시 관행이 상당히 불량하고 경영 투명성 제고에 대한 의지가 상당히 약하다는 점을 의미한다.

〈표 Ⅲ-2〉 공공기관 투명성 평가모형

| |
|---|
| <p>1. 경영 투명성 정책 및 의지</p> <p>1. 투명경영 및 부패방지에 대한 기관 또는 기관장의 의지를 보여주는 규정이나 문건이 있는가? 가) 아니오 나) 예</p> <p>2. 이사회 운영 규정에서 이사회 의 권한과 책임사항으로 투명경영 및 부패방지에 관한 사항을 명기하고 있는가?</p> |
|---|

가) 아니오 나) 예

3. 임직원 윤리규정(윤리방침, 윤리규정, 윤리강령 등)을 마련하여 홈페이지를 통해 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 규정 마련 다) 규정 마련 및 공시

4. 윤리경영과 관련된 규정에 부합하는 구체적인 지침과 매뉴얼을 도입하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

5. 투명경영, 윤리경영 및 부패방지를 담보할 수 있는 내부신고제도(위반행위 신고절차, 위반자 처벌, 내부고발자 보호, 평가 및 보상제도 등)를 기관 자체적으로 운영하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

6. 윤리경영, 투명경영 및 부패방지를 위한 실천 프로그램(교육, 세부적인 실천 프로그램 운영 등)을 실시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

7. 투명경영을 위한 정보공개 담당 실무자 및 책임자에 대한 연락처(전화번호, 이메일)를 홈페이지에 공개하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

8. 지속가능보고서, 사회책임보고서, 환경보고서 등 기업의 비재무적 정보를 포함한 자료를 발간하여 배포하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

II. 투명경영 조직 및 시스템

가. 이사회

1. 이사회 구성, 권한, 책임 및 운영 절차 등을 구체적으로 명시한 이사회 운영에 관한 내부 규정을 마련하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 규정 구비 다) 규정 구비 및 공시

2. 이사회 내 각종 전문위원회의 역할, 권한, 책임 및 운영절차 등에 관한 내용을 구체적으로 명시한 규정을 마련하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 규정 구비 다) 규정 구비 및 공시

3. 이사회 또는 개별 이사의 활동에 대해 자체 평가를 실시하고 관련 정보를 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 평가 실시 다) 평가실시 및 정보공시

4. 이사회에서 투명경영, 윤리경영, 부패방지 활동에 대해 안건으로 채택하여 주기적으로 검토하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

5. 윤리경영위원회 및 윤리경영 전담부서가 있는가?
가) 아니오 나) 예
6. 경영진 보상 관련 정책, 산정기준, 산정절차, 구성내역에 관한 규정을 마련하여 공시하고 있는가?
가) 아니오 나) 일부 공시 다) 모두 공시

나. 내부 감사기구

1. 감사위원회(또는 감사)의 권한, 역할, 책임, 감사업무 범위 및 절차에 관한 규정을 마련하여 공시하고 있는가?
가) 아니오 나) 규정 구비 다) 규정 구비 및 공시
2. 내부 감사부서 직원에 대한 인사권을 감사위원회(또는 감사)가 보유하고 있는가?
가) 아니오 나) 예
3. 감사 또는 감사위원회 위원 중 일부는 회계 또는 재무와 관련된 전문적인 지식을 구비하였는가?
가) 아니오 나) 예
4. 감사 또는 감사위원회 위원은 전문기관에서 감사 관련 교육을 받았는가?
가) 아니오 나) 예
5. 감사위원회 위원(또는 감사)이 이사에게 주어지는 보상 이외 다른 종류의 보상(자문 및 컨설팅 계약 등을 직·간접적으로 받은 적이 있는가?
가) 아니오 나) 예
6. 준법감사인(또는 준법지원인)을 선임하고 있는가?
가) 아니오 나) 예
7. 감사보고서상 전기 재무제표의 오류를 수정한 적이 있는가?
가) 아니오 나) 예
8. 알리오 공시 정보의 오류에 대해 수정 또는 정정공시를 한 적이 있는가?
가) 아니오 나) 3건 이하 다) 3건 초과

다. 외부 감사기구

1. 외부감사인의 추천 및 선정에 관한 규정을 마련하고 있는가?
가) 아니오 나) 예
2. 외부감사인의 주기적 교체에 관한 규정이 있으며, 실제로 주기적 교체가 이루어지고 있는가?
가) 아니오 나) 규정 구비 다) 주기적 교체 실시

3. 최근 3년 동안 동일 외부감사인인 계속감사 계약기간을 채우지 못하고 감사계약이 해지된 적이 있는가?

가) 아니오 나) 예

4. 외부감사인으로부터 컨설팅 또는 감사 이외의 서비스를 받은 적이 있는가?

가) 아니오 나) 예

Ⅲ. 투명한 정보공시

가. 이사회 관련 정보

1. 이사회 구성에 관한 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 구성 내용만 단순 공시
다) 이사회 구성원별 임기, 경력 등 상세 공시

2. 이사회 운영 현황을 이사회 개최일자별로 상세하게 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 이사회 개최 실적만 공시
다) 이사회 개최 및 주요 내용 공시

3. 이사회 내 각종 전문위원회의 구성 내용과 운영 현황을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 구성 내용만 공시
다) 구성 내용과 운영 현황 공시

4. 이사회 개최 시 안전별로 개별 이사의 찬반 여부를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

5. 이사회 구성원별 이사회 참석률을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

6. 이사회 의사록, 내부감사결과 보고서 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 1개 공시 다) 모두 공시

나. 감사 관련 정보

1. 감사 또는 감사위원회에 관한 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 구성 내용만 단순 공시
다) 이사회 구성원별 임기, 경력 등 상세 공시

2. 감사위원회(또는 감사)의 주요한 활동 내역을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

3. 최근 5년간 외부감사인에 관한 정보(법인명, 선임일, 계약기간, 감사의견 등)를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

4. 외부감사인의 감사 보수와 비감사 보수에 관한 정보를 구분하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

5. 준법감사인의 임기, 주요 경력 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 다) 예

다. 경영 관련 정보

1. 요약 재무제표, 재무비율, 경영실적, 주요 성과지표 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

2. 최근 5년간 부채액 및 부채비율 현황을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

3. 최근 5년간 투자 집행내역을 홈페이지에 항목별로 상세히 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

4. 연간 주요사업의 내용, 목표 및 실적을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

5. 차년도 경영(사업)계획과 실제 실적 간의 차이를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

6. 장래 사업계획, 경영계획 또는 투자계획 등을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

7. 다른 기관 또는 회사와의 주요 거래 내역을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

라. 임직원 관련 정보

1. 경영진 개인별 보상내역(퇴직금 포함)을 항목별 구분하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

2. 기관장의 연간 보상액을 직원의 평균 보상액과 비교하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

3. 기관장의 업무추진비 집행내역을 홈페이지에 상세히 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

4. 기관장의 일정에 관한 calendar를 홈페이지를 통해 제공하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

5. 경영진의 국외출장 정보 및 출장보고서를 홈페이지에 상세히 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

6. 임직원의 복리후생제도에 대한 규정과 실적을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 규정 또는 실적 중 하나 공시 다) 모두 공시

7. 총고용 대비 신규고용 인원 현황, 비정규직 현황, 장애인 고용비율, 여성 채용비율, 장애인 및 여성 고용지원 등에 관한 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 일부 공시 다) 모두 공시

마. 일반 정보

1. 정관을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 다) 예

2. 공공기관 경영평가, 감사원 감사, 국정감사 등 외부의 기관 평가 정보를 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

3. 최근 알리오 실태 점검 결과 지적받은 내용과 개선내용을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 지적 내용 공시 다) 지적 내용 및 개선 내용 공시

4. 기관 내 내부신고 제도를 활용한 신고자의 신고가 이루어진 후, 위반자에 대한 처벌 등 처리 현황을 공시하는가?

가) 아니오 나) 예

5. 공공기관 외부의 제3자에 의한 정보공개 요구에 대한 처리 실적을 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

6. 임직원의 봉사활동, 지역사회 발전기여 등 사회책임활동 내역과 기관 차원의 지원 내용을 체계적으로(연간단위로) 정리하여 홈페이지에 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

7. 노사간 단체협약 및 별도합의 사항의 내용을 홈페이지를 통해 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

8. 인터넷 홈페이지가 영문(또는 외국어)으로 제공되고 있는가?

가) 아니오 나) 예

9. 감사보고서, 재무제표 등 중요한 공시사항을 영문으로 공시하고 있는가?

가) 아니오 나) 예

Ⅳ. 정보의 불투명성(감점 사항)

1. 최근 3년간 횡령 및 배임 등 경영진의 불법 및 비윤리적 행위가 있었는가?
가) 아니오 나) 예
2. 전 회계연도에 대한 외부감사인의 감사의견은 무엇인가?
가) 의견거절 나) 부적정 다) 한정 라) 적정
3. 최근 알리오 실태 점검 결과 불성실공시를 통해 사후조치를 받은 적이 있는가?
가) 아니오 나) 기관주의
다) 불성실공시기관 지정 및 관련자 인사조치
4. 최근 알리오 정보공시에 대해 불성실 공시 지적(미공시, 허위공시, 지연공시, 공시변경)을 3년 연속 받았는가?
가) 아니오 나) 예

자료: 저자 작성

Ⅳ. 공공기관 투명성 결정요인과 효과 분석

1. 공공기관의 투명성 측정

가. 공공기관 청렴도 조사¹³⁾

공공기관의 투명성을 측정하기 위해서는 앞서 제Ⅲ장에서 제시한 바와 같이 공공기관을 대상으로 직접 조사하는 것이 가장 바람직하지만, 이러한 직접 조사가 어렵다면 투명성과 관련된 기존 자료를 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 공공기관의 투명성과 관련성이 높은 조사로는 국민권익위원회에서 실시하는 ‘공공기관 청렴도 조사’와 행정자치부에서 주관하는 ‘정부3.0 평가’가 있다. 이 외에 공공기관의 투명성을 반영하는 자료로는 공공기관 경영정보공시시스템인 알리오의 정기 점검 결과와 공공기관의 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성 자료 등이 있다. 이러한 다양한 조사의 결과와 관련 자료를 활용하여 공공기관의 투명성 정도의 측정이 가능할 것이다.

공공기관 청렴도 조사는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조 및 제29조에 의거 국민권익위원회(구 국가청렴위원회) 주관으로 매년 실시되고 있다. 2002년부터 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 시·도교육청, 공직유관단체, 국공립대, 공공의료기관 등을 대상으로 시행되고 있으며 2015년에는 617개의 기관을 조사하였다.¹⁴⁾ 청렴도 조사는 공공기관의 청렴 수준 및 부패유발 요인을 진단하고 각급 기관들의 자

13) 공공기관 청렴도 조사와 관련해서는 국민권익위원회, 「2015년도 공공기관 청렴도 측정 결과」(2015. 12), 국민권익위원회, 「2015 공공기관 청렴도측정 기본계획」(2016), 국민권익위원회, 『2016 공공기관 청렴도 측정 매뉴얼』(2016. 3)을 참고하여 작성함

14) 정책고객평가는 기초자치단체 및 소규모 공직유관단체를 제외한 125개 기관을 대상으로 조사.

올적 개선 노력을 유도함으로써 공공분야의 투명성·청렴성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

〈표 IV-1〉 청렴도 측정 대상기관(2015년 조사)

(단위: 개)

| 계 | 중앙행정기관 | 자치단체 | | 교육청 | | 공직유관단체 |
|-----|--------|------|-----|-----|-----|--------|
| | | 광역시 | 기초 | 시·도 | 지원청 | |
| 617 | 43 | 17 | 226 | 17 | 102 | 212 |

주: 지방의회와 국공립대학, 공공의료기관은 별도의 청렴도조사 실시
 자료: 국민권익위원회(2015, p. 1), 「2015년도 공공기관 청렴도 측정 결과」, 2015. 12.

〈표 IV-2〉 공공기관 청렴도 조사 개요

| 평가명 | 공공기관 청렴도조사 |
|----------------------|--|
| 근거법 | 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조 및 제29조, 동법 시행령 제90조의 2 |
| 시작 | 시범: 1999~2001년, 정식: 2002년 |
| 빈도 | 1년 |
| 시행시기 | 8~11월 |
| 결과발표시기 | 12월 |
| 주관기관 | 국민권익위원회 |
| 시행기관 | 조사업체(공개경쟁입찰) |
| 평가대상 | 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 시·도교육청, 공직유관단체, 국공립대, 공공의료기관 등(760개, 2015년 기준) |
| 평가기준 | 종합청렴도: 내부청렴도(내부직원 평가), 외부청렴도(민원인 평가), 정책고객평가(전문가 및 업무관계자 평가), 부패사건 발생현황(부패공직자 징계지수, 부패사건지수), 신뢰도 저해행위(설문감점, 점검감점) |
| 목적 | <ul style="list-style-type: none"> 공공기관의 청렴수준을 객관적·과학적으로 측정하고 부패유발 요인을 체계적으로 진단 측정결과에 나타난 부패취약분야에 대한 각급 기관들의 자율적 개선노력을 유도 |
| 평가과정 | <ul style="list-style-type: none"> 기관의견 제출사항 취합 및 검토, 공공기관 청렴도 측정 워크숍 개최(3월) 청렴도 측정 실시계획 확정통보(6월말) 측정대상자 명부 등 자료 수령 및 확인(7월) 청렴도 설문조사 실시(전화, 온라인 등)(7~11월) 청렴도 측정결과 발표(12월) |
| 최종결과 발표양식 (등급 또는 점수) | 5개 등급(1, 2, 3, 4, 5), 점수(10점 만점) *종합청렴도, 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 분야별 |

자료: 국민권익위원회, 『2016 공공기관 청렴도 측정 매뉴얼』, 2016. 3. p. 9, 47, 70.
국민권익위원회, 「2015 공공기관 청렴도 측정 기본계획」, 2016. p.1, 5, 9.
국민권익위원회, 2015년 공공기관 청렴도 측정결과, 2015. 12. p. 7, 9, 10, 19.
허경선, 「정부업무평가 개선방안 연구」, 2016. p. 46에서 재인용

〈표 IV-3〉 공공기관 청렴도 조사 평가지표

| | 가중치 | 측정영역 | 가중치 | 측정영역 | 가중치 | 세부 측정항목 | 가중치 | | |
|-----------|-------|--------|-------|---------|-------|---------|-------|--|--|
| 외부청렴도 | 0.601 | 부패지수 | 0.638 | 부패인식 | 0.351 | | | | |
| | | | | 부패직접경험 | 0.511 | | | | |
| | | | | 부패간접경험 | 0.138 | | | | |
| | | 부패위험지수 | 0.362 | 투명성 | 0.552 | | | | |
| | | | | 책임성 | 0.448 | | | | |
| 내부청렴도 | 0.250 | 청렴문화지수 | 0.433 | 조직문화 | 0.631 | | | | |
| | | | | 부패방지제도 | 0.369 | | | | |
| | | 업무청렴지수 | 0.567 | 인사업무 | 0.413 | 직접경험 | 0.515 | | |
| | | | | | | 간접경험 | 0.173 | | |
| | | | | | | 인식 | 0.312 | | |
| | | | | 예산집행 | 0.347 | 경험 | 0.606 | | |
| | | | | | | 인식 | 0.394 | | |
| | | | | 업무지시공정성 | 0.240 | 경험 | 0.600 | | |
| | | | | | | 인식 | 0.400 | | |
| | | | | | | | | | |
| 정책고객 평가 | 0.149 | | | 부패인식 | 0.427 | | | | |
| | | | | 부패통제 | 0.294 | | | | |
| | | | | 부패경험 | 0.279 | | | | |
| 부패사건 발생현황 | (-) | | | | | | | | |
| 신뢰도 저해행위 | (-) | | | | | | | | |

자료: 국민권익위원회, 『2016 공공기관 청렴도 측정 매뉴얼』, 2016. 3. p. 52, 58.

허경선, 「정부업무평가 개선방안 연구」, 2016. p. 47에서 재인용

청렴도 조사대상인 업무는 계약 및 관리, 유관단체 지원 및 관리, 검사, 점검, 조사, 지도/단속, 인허가, 대기관 업무 등이 있다. 청렴도 조사는 크게 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가, 부패사건 발생현황, 신뢰도 저해행위로 나뉜다. 외부청렴도는 2개 평가영역, 17개 항목에 대해서 조사하며, 내부청렴도는 2개 평가영역, 33개 항목에 대해 측정한다. 정책고객평가는 중앙과 광역, 교육청, 교육유관단체 I, II 유형의 기관에 대해 3개 평가영역, 14개 항목을 측정한다.

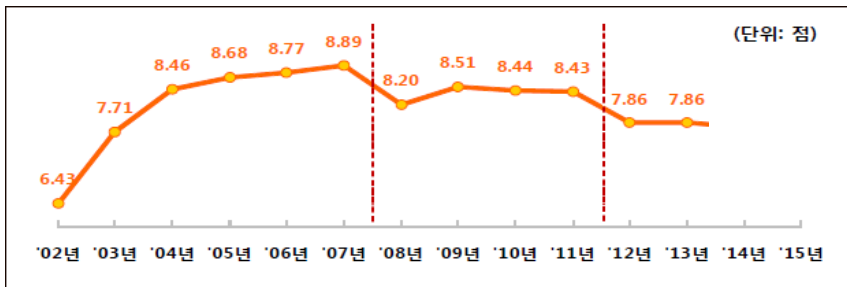
청렴도 조사는 외부·내부 청렴도 및 정책고객평가는 응답자의 인식과 경

협에 대해 전화조사와 온라인(이메일, 모바일) 조사를 실시하고 필요 시 방문 조사도 병행하는 방법을 사용하고 있다. 설문 시 응답자가 조사방식을 선택하여 응답할 수 있도록 선택권을 부여하며 정책고객은 방문조사를 병행한다.

설문조사결과(외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가를 가중합산)에 부패사건 발생현황 및 신뢰도 저해행위 감점을 적용하여 종합청렴도를 산출한다. 부패사건 발생현황은 측정기간 중 발생한 부패사건을 점수화하여 청렴도 설문조사 결과에서 감점한다. 그리고 신뢰도 저해행위는 호의적 평가유도 응답 건수와 표본오염행위 점검 적발사항 등을 점수화하여 종합청렴도 점수에서 감점한다.

[그림 IV-1] 공공부문 청렴도 점수 추이(2002~2015)

(단위: 점)



주: 2008년, 2012년은 모형개편으로 인해 전년도와 시계열 단절
 자료: 국민권익위원회, 「2015년도 공공기관 청렴도 측정 결과」, 2015. 12, p. 7.

2015년 조사결과 전체 기관의 종합청렴도는 10점 만점에 평균 7.89점으로, 전년 대비 평균 0.11점이 상승했다. 기관유형별로는 공직유관단체(8.24점)의 종합청렴도가 가장 높게 나타났다.

공공기관에 대한 청렴도 조사는 2009년에는 16개 기관에 대해 실시하였으나 이후 대상기관을 크게 확대하여 2010년에는 151개 기관이 포함되었고 2015년 조사에는 166개 공공기관이 포함되어 있다. 공공기관 청렴도 조사 결과점수의 평균은 본격적으로 조사가 확대된 2010년에는 8.8점이었으나 이후 점수가 점차 하락하여 2015년에는 8.2점에 이르고 있다.

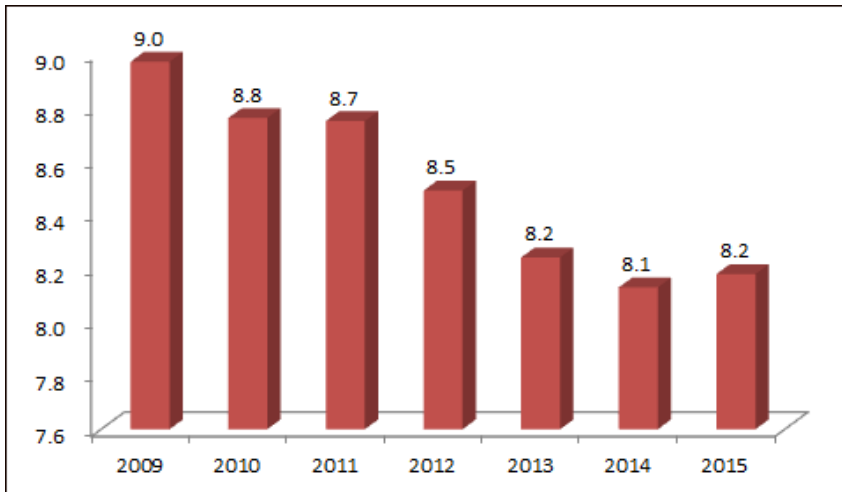
〈표 IV-4〉 공공기관 청렴도 조사 기술통계(2009~2015)

(단위: 점, 개)

| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 청렴도 평가 점수 | 평균 | 9.0 | 8.8 | 8.7 | 8.5 | 8.2 | 8.1 | 8.2 |
| | 표준편차 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| | 최소 | 8.3 | 7.5 | 8.1 | 7.6 | 7.0 | 5.4 | 5.3 |
| | 최대 | 9.5 | 9.6 | 9.2 | 9.3 | 8.9 | 8.9 | 8.9 |
| 공공기관 수 | | 16 | 151 | 151 | 119 | 171 | 169 | 166 |

자료: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 내부자료(2016)를 이용하여 저자가 작성

[그림 IV-2] 공공기관 청렴도 조사 평균(2009~2015)



자료: 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 내부자료(2016)를 이용하여 저자가 작성

나. 정부3.0 평가

정부3.0정책은 정부와 공공기관이 보유한 공공정보를 국민에게 적극적으로 공개하고 정보 수요자와 적극적으로 소통함으로써, 정보를 필요로 하는 국민에게 능동적인 정보서비스를 장려하기 위하여 2013년부터 본격적으로 추진되었다. 정부3.0정책이 취지와 목적에 맞게 제대로 수행되고 있는지 확인하기 위하여 행정자치부에서 2014년부터 매년 정부3.0 실적평가를 실시하

고 있다.¹⁵⁾

평가가 처음 실시된 2014년에는 공공기관 중에서 공기업, 준정부기관 117개 중 61개가 평가대상에 포함되었다.¹⁶⁾ 2015년에는 116개 공기업, 준정부기관 전체로 평가대상이 확대되었으며 민간전문가로 구성된 정부3.0평가단에서 각 기관의 정부3.0 추진성과를 평가하였다.

정부3.0평가의 평가기준은 크게 정부3.0을 추진하기 위한 기반이 잘 마련되었는지와, 각 기관의 중점과제가 얼마나 성과를 달성했는지로 이루어진다. 추진기반 평가항목(30점)에서는 세부적으로 기관장의 정부3.0 추진의지 및 일하는 방식 혁신 노력도, 정부3.0 변화관리 실적을 평가하며, 중점과제 성과 평가항목(70점)에서는 사전정보공표 및 홈페이지 접근성 개선 실적, 공공데이터 개방·활용 및 추진 노력도 실적, 기관 간 정보공유 실적, 맞춤형 서비스 추진 실적을 대상으로 평가한다.¹⁷⁾

〈표 IV-5〉 2014년 정부3.0 평가항목

| 평가항목 | 평가착안사항 세부기준 | 배점 |
|---------------------|----------------------------------|-----|
| 추진기반 (30점) | ① 기관장 정부3.0 추진의지 및 일하는 방식 혁신 노력도 | 20 |
| | ② 정부3.0 변화관리 실적 | 10 |
| 중점과제 성과 (70점) | ③ 사전정보공표 및 홈페이지 접근성 개선 실적 | 20 |
| | ④ 공공데이터 개방·활용 및 추진 노력도 실적 | 25 |
| | ⑤ 기관 간 정보공유 실적 | 10 |
| | ⑥ 맞춤형 서비스 추진 실적 | 15 |
| 합 계 | | 100 |

주: 100점 만점 평가 후 환산
출처: 행정자치부 보도자료(2014. 9. 24)

15) 안전행정부·한국행정연구원, 「정부3.0 길라잡이」, 2014, p. 13.

16) 행정자치부 보도자료(2015. 4. 22) p. 1.

17) 행정자치부 보도자료(2015. 4. 22) p. 1.

평가결과는 우수(25%), 보통(50%), 미흡(25%)로 3단계로 나뉘며, 지난 2014년 실적을 대상으로 실시된 정부3.0평가의 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-6〉 2014년 정부3.0 평가결과

| | 공기업 | | 준정부기관 | |
|-------------|--|--------|---|-------|
| | 공기업 I | 공기업 II | 기금관리형 | 위탁집행형 |
| 우수 (25%) | 한국감정원, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국도로공사, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국지역난방공사 | | 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 도로교통공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 | |
| 보통 (50%) | 대한주택보증, 부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국공항공사, 한국관광공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국중부발전, 해양환경관리공단, | | 공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 대한지적공사, 중소기업진흥공단, 한국가스안전공사, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국무역보험공사, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국자산관리공사, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단 | |
| 미흡 (25%) | 대한석탄공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 | | 건강보험심사평가원, 교통안전공단, 사립학교교직원연금공단, 우체국물류지원단, 한국보훈복지의료공단, 한국원자력환경공단 | |

출처: 행정자치부 보도자료(2015. 4. 22)

다. 공공기관 경영정보시스템 알리오 일제 점검¹⁸⁾

알리오시스템이 도입된 이후 알리오에 공시된 정보의 정확성과 적절성에 대해서는 간헐적인 점검과 모니터링을 통해 관리가 이루어져 왔다. 그러나 보다 체계적이고 정확한 모니터링을 위하여 전체 공공기관을 대상으로 하는 알리오시스템 공시정보에 대한 일제 점검이 2014년부터 본격적으로 도입되었다.

알리오시스템 공시정보에 대한 정부의 일제 점검은 2014년 295개 전체 공

18) 공공기관 경영정보시스템 알리오 일제 점검과 관련된 내용은 기획재정부 보도자료(2014. 5. 22)를 참고하여 작성

공기관을 대상으로 2013년 경영공시에 대하여 실시되었고 2016년에는 311개 공공기관의 통합공시 37개 항목 중 재무정보, 복리후생 관련 항목에 대하여 실시되었다. 알리오시스템에 대한 정부의 일제 점검 결과 공공기관 통합경영공시정보의 정확성 등에 문제가 있는 것으로 나타났다. 최초의 일제 점검인 2014년 공시점검 결과 알리오시스템에 정보를 공시하는 전체 공공기관에서 부정확성, 누락 등으로 인해 불성실공시 사례가 발생하였고, 복리후생과 부채 관련한 공시에서도 많은 오류가 발생하는 것으로 나타났다. 평균 벌점이 113.5점¹⁹⁾에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-7〉 복리후생 관련 항목 공시위반 기관 수(2014년)

| 정상화 8대 항목 | 기존 복리후생 | 노동조합 | 취업규칙 |
|-----------|---------|---------|---------|
| 283개 기관 | 259개 기관 | 128개 기관 | 190개 기관 |

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 5. 22)

〈표 IV-8〉 부채 관련 항목 공시위반 기관 수(2014년)

(단위: 개)

| 요약 대차대조표 | 손익 계산서 | 주요 사업 | 자본금 | 차입금 | 투자· 출자 | 출연· 증여 | 경영비용 부담 | 납세 정보 |
|-------------|-----------|----------|-----|-----|-----------|-----------|------------|----------|
| 56 | 67 | 131 | 94 | 60 | 43 | 50 | 11 | 78 |

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 5. 22)

최초로 실시된 공공기관 통합경영공시에 대한 일제점검은 전체 공공기관이 공시 관련 벌점을 받는 결과로 나타났다. 하지만 공시점검결과에서 지적한 사항이 기관의 고의적인 정보 비공개나 오류라기보다는 공시 담당자의 단순 실수, 공시의 지연 등으로 많이 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 일부 경우에는 고의적으로 정보공개를 하지 않거나 잘못된 정보를 공시하는 경우도 있는 것으로 나타나 이에 대한 정확한 모니터링이 필요함을 보여주고 있다.

19) 기획재정부 보도자료(2014. 5. 22)

〈표 IV-9〉 2014년 통합공시 일제 점검 결과

| 구분 | 비중 | 정의 | 위반사례 |
|-------|-------|---------------------------------------|--|
| 공시불이행 | 61.5% | 공시하여야 할 사항을 미공시하거나 기한을 경과한 경우 | <ul style="list-style-type: none"> • 법정자본금 누락(가스공사, 감정원 등) • 이사회 회의록 공시 누락(국토연구원 등) • 사규 등에 명시된 휴가·휴직 등을 발생 사례가 없었다는 이유로 공시 누락(도로공사 등) • 학자금 유상 지원 미공시(투자공사 등) |
| 허위공시 | 36.4% | 사실과 다른 내용을 공시하여 외부기관으로부터 적발된 경우 | <ul style="list-style-type: none"> • 출연·증여 금액 과소공시(대한주택보증 등) • 휴직급여 내용이 규정과 공시내용이 다름(강원대 병원 등) |
| 공시변경 | 2.0% | 오류 등으로 인해 사실과 다른 정보를 공시하여 기관에서 수정한 경우 | <ul style="list-style-type: none"> • 신입사원 초임 일부만 공시 후 공문 수정요청(한국가스공사 등) • 이사회 회의록/내부감사결과 미공시 후 공문 수정 요청(코레일네트웍스(주) 등) • 복리후생비-학자금 오류공시 후 공문 수정요청(여수광양항만공사 등) |

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 5. 22)

2015년 실시한 알리오시스템 일제점검 결과는 이전년도보다 공시의 정확성과 직시성 등이 개선되었음을 보여주고 있다. 우수공시기관은 전년도보다 대폭 증가하였고, 반면 불성실 공시기관은 3분의 1 수준으로 감소하였다. 하지만 여전히 경영공시에 대한 모니터링 필요성은 여전히 높은 것으로 나타났다.²⁰⁾

20) 기획재정부 보도자료(2016. 2. 29)

〈표 IV-10〉 2014년 통합공시 일제 점검 결과

(단위: 개, 점, %)

| | 2013년 | 2014년 | 2015년 | | | |
|---------|--------------|---------------|--------------|------------|------------|--------------|
| | | | 계 | 공기업 | 준정부 | 기타 |
| 점검 대상 | 295 | 296 | 311 | 30 | 86 | 195 |
| 평균 벌점 | 113.1 | 21.3 | 10.8 | 8.2 | 7.6 | 12.4 |
| 무벌점 기관 | - | 3 | 16 | 3 | 8 | 5 |
| 사후조치 대상 | 295 (100) | 151 (50.2) | 43 (13.8) | 1 (3.3) | 5 (5.8) | 37 (20.0) |
| 기관주의 | 2 | 129 | 35 | 1 | 4 | 30 |
| 불성실공시기관 | 293 | 22 | 8 | - | 1 | 7 |

자료: 기획재정부 내부자료(2016. 2)

라. 전기오류수정

전기오류수정손익이란 회계연도의 기업 손익을 계산하면서 전년도 이전의 재무제표에 있는 회계상 오류에 대하여 수정을 하는 것을 의미한다. 회계상의 오류는 단순 계산 실수 혹은 회계기준 적용의 실수 등과 같이 회계상의 실수로 발생할 수 있으며 한편 부정, 과실 또는 사실의 누락 등과 같이 고의적으로 발생시킬 수도 있다. 전기오류수정손익은 통상 당기손익에 영업외손익으로 반영하지만 중대한 오류인 경우에는 전기이월이익잉여금에 반영하고 오류의 영향을 받는 회계기간의 재무제표 항목은 재작성하는 방법으로 처리하고 있다.

이와 같은 오류수정은 기관의 회계정보에 대한 신뢰성 상실로 이어질 수 있으며, 이는 오류수정 보고시점뿐 아니라 지속적인 정보의 신뢰성 하락에도 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(오명전·손성규, 2012). 또한 전기오류수정은 과거 기업의 분식회계에 빈번히 이용되어 왔고, 한때 기업의 분식회계 근절을 위하여 ‘금감원이 앞으로 2~3년 동안 전기오류수정을 통해 분식회계를 털어낸 기업과 회계법인의 과거 분식회계에 대해 처벌을 완화’하기로 한 적도 있다.²¹⁾ 이와 같이 전기오류수정은 이익과 손실, 재무제표

21) 관련기사

① 『한국경제』, 「금감원 ‘분식결산 오류수정’ 의미, 파장 회계장부 거품빼기 교육

재작성 및 당기손익 반영의 여부와 관계없이 그 자체만으로 회계정보의 신뢰성 및 투명성의 저하를 가져오는 것으로 보고되고 있다.

공공기관은 그 역할과 특수성으로 인하여 시장에서 민간보다 더욱 투명한 회계정보를 요구받고 있으나 실제 이러한 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성이 빈번하게 일어나는 것으로 나타났다. 전규안·배성규·임석만(2015)의 연구는 공기업 30개와 준정부기관 81개 기관에 대하여 2011~2013년 사이에 발생한 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성을 측정하고 있다. 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성은 전기 재무제표(재무상태표, 손익계산서)의 당기분과 차기 재무제표상 전기분의 계정금액을 비교하여 금액이 달라지는 경우를 측정하였다. 측정 결과 공기업은 2011년~2013년 사이 연평균 6.43개의 계정이 재작성되었고, 준정부기관은 5.56개 계정이 재작성되었다. 또한 전체 110개 기관 중에서 재무상태표를 재작성한 기관은 전체의 60.6%로 매우 높게 나타났고 손익계산서를 재작성한 기관은 전체의 32.3%였다. 특히 준정부기관은 전체의 70.4% 기관이 2011~2013년 사이에 재무상태표를 재작성한 것으로 나타나 준정부기관의 재무상태표 재작성이 매우 높은 비율로 발생한다는 것을 알 수 있다(전규안·배성규·임석만, 2015). 민간기업과 이러한 결과를 비교해 보면 2002년부터 2008년 사이 유가증권시장 상장법인은 연평균 약 20.16%의 법인이 재무제표를 재작성한 데 비하여 공기업은 33.8~42.6%, 준정부기관은 28.5~70.4%로 매우 높게 나타나고 있다. 이는 정책 변경과 오류로 인한 공공기관의 재무제표 재작성 빈도가 높고, 준정부기관의 경우 2012년 말에 정부보조금과 위탁사업비에 대한 인식기준 변경으로 인해 재작성이 많이 발생한 것으로 알려졌다(전규안·배성규·임석만, 2015).

지책」, 2015. 2. 15.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000336686> (접속일: 2016. 6. 30)

② 『국민일보』, 「대한항공 “과거 분식회계 했다” 자진고백」, 2005. 4. 21.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000092023> (접속일: 2016. 6. 30)

③ 『연합뉴스』, 「99회계연도 '전기오류수정손익' 규모 10조」, 2001. 3. 8.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=000058803> (접속일: 2016. 6. 30)

〈표 IV-11〉 기관당 재무제표 재작성 평균 계정 수(2011~2013)

(단위: 개)

| 구분 | 전체 | 2011년 | 2012년 | 2013년 |
|-------|------|-------|-------|-------|
| 공기업 | 6.43 | 6.87 | 6.93 | 5.50 |
| 준정부기관 | 5.56 | 1.36 | 13.58 | 1.74 |

출처: 전규안·배성규·임석만, 『공공기관의 회계기준 현안 및 재무정보 품질의 제고방안』, 2015, p. 25.

마. 투명성 측정

공공기관의 투명성과 관련되어 공공기관 청렴도 조사, 정부3.0 평가와 같은 조사가 시행되고 있으며, 투명성을 반영할 수 있는 알리오 공시점검 결과 자료와 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성 자료를 살펴보았다. 이 자료들은 공공기관 투명성의 다양한 측면을 보여주고 있으나 한 가지만으로는 공공기관의 투명성을 대표한다고 보기는 어렵다. 공공기관 청렴도 조사의 경우 공공기관의 부패방지 노력과 부패발생 정도, 업무상의 청렴도 등을 측정하고 있어 초점이 부패방지과 윤리경영에 집중되어 있다. 정부3.0 평가의 경우 공공기관의 정보공개 실태를 평가하고 있으나, 정보를 외부에 공개하는 노력과 공개정도, 정보공유 등에 초점을 맞추고 있어 정보공개라는 측면에 더 집중하고 있다. 알리오시스템 공시점검 역시 공시정보의 신뢰성과 정확성을 평가하고 있으나 전체 항목 중에 일부 항목에 대해서만 점검이 이루어지고 있고, 기관의 단순 실수로 인한 부분이 포함되어 있어 기관의 투명성을 대변한다고 보기에는 부족하다. 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성의 경우, 기관의 회계 투명성과 재무정보의 정확성을 반영하고 있으나, 역시 공공기관 투명성 전체를 아우르기는 어렵다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 공공기관 투명성을 측정하기 위하여 공공기관 투명성 평가 모델을 앞서 제Ⅲ장에서 제시하였으나, 기관별 측정과 자료 수집에 필요한 시간과 여건의 제한으로 인해 모델을 활용한 투명성의 측정은 실행하지 못하였다. 따라서 차선책으로 투명성과 관련된 다양한 자료를 활용하여 공공기관 투명성을 가장 가깝게 표현할 수 있는 방법을 활용하고자 한다. 따라

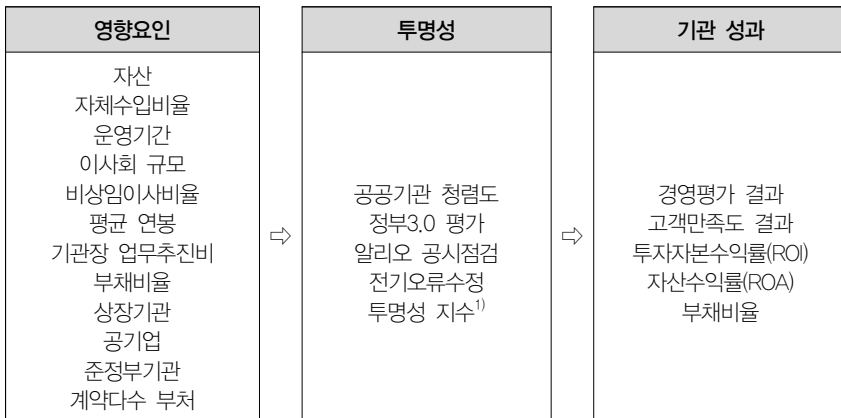
서 앞서 설명한 부패방지과 공정계약 등을 중점으로 하는 공공기관 청렴도 조사와 정보공개 및 공유 노력을 평가하는 정부3.0 평가를 주로 활용하고, 알리오 공시점검 결과와 전기오류수정으로 인한 재무제표 재작성 자료를 활용하여 투명성 지수를 측정해 보았으며 이를 다른 투명성 관련 자료와 더불어 실증분석에 활용해 보고자 한다.

2. 공공기관 투명성 영향요인과 효과 분석

앞서 설명한 바와 같이 본 실증분석에서는 공공기관의 투명성을 반영하는 다양한 자료를 활용하고자 한다. 여기에는 공공기관 청렴도 조사 결과, 정부 3.0 평가 결과, 알리오 공시점검 결과, 공공기관 재무제표의 전기오류수정 자료 등이 포함되며, 각각의 자료 이외에도 이 자료를 종합하여 측정한 투명성 지수도 분석에 활용할 것이다.

본 연구는 아래 도표에서 보여지는 모형에 기반하여 투명성에 영향을 미치는 것으로 기존 연구에서 분석되었던 다양한 영향요인의 효과에 대해 분석할 것이며, 또한 투명성이 기관에 미치는 성과에 대해 분석하고자 한다.

〈표 IV-12〉 투명성 영향요인과 효과 분석 모형



주: 1) 투명성 지수는 공공기관 청렴도, 정부3.0 평가, 알리오 공시점검, 전기오류수정 결과를 종합하여 지수화함.

자료: 저자 작성

공공기관의 투명성 측정은 기존 투명성 관련 평가와 관련 점검 결과를 활용하였다. 우선 공공기관 청렴도 점수, 정부3.0 평가결과, 알리오 공시점검, 전기오류수정 결과를 각각 투명성 변수로 활용하였다. 그러나 이 각각의 변수는 공공기관 투명성의 한 측면만을 강조하고 있어 종합적인 공공기관의 투명성 수준을 반영한다고 하기는 어렵다. 따라서 다면적인 공공기관 투명성 수준 측정을 위해서 각각의 평가, 점검 결과를 종합하는 지수를 다음과 같이 산출하여 모델에 포함하였다. 공공기관 청렴도와 정부3.0 평가 결과는 각각 50%의 가중치로 환산하여 합산하였고 알리오 공시점검 별점과 전기오류수정 개수는 각각 10% 가중치로 환산하여 총점에서 제하도록 하였다. 지수간 차이를 표준화하기 위하여 각각의 원점수는 평균 70, 표준편차 10으로 환산하여 종합산식에 포함시켰다.

$$\begin{aligned} \text{투명성 지수(TRP)} &= 50\% \times (\text{공공기관 청렴도}) + 50\% \times (\text{정부3.0 평가}) \\ &\quad - 10\% \times (\text{알리오 공시점검 별점}) - 10\% \times (\text{전기오류수정}) \end{aligned}$$

공공기관의 투명성에 영향을 미치는 요인으로는 기존 연구에서 투명성에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미치는 것으로 알려진 자산, 자체수입비율, 운영기간, 이사회 규모, 비상임이사비율, 평균 연봉, 기관장 업무추진비, 부채비율, 상장 여부, 공공기관 유형(공기업, 준정부), 기관의 주무부처가 계약다수부처인지 여부를 포함하였다.

공공기관의 성과는 공공기관 경영평가의 결과, 고객만족도조사 결과, 재무성과를 보여주는 투자자본수익률(ROI)과 자산수익률(ROA)의 네 가지 변수를 모델에 포함하여 재무성과 외에도 공공성과 고객만족도 등의 다양한 결과가 포함되도록 하였다.

〈표 IV-13〉 변수와 측정방법

| | 변수명 | 측정방법 |
|------|--------------|--|
| 투명성 | 공공기관 청렴도 | 공공기관 청렴도 점수(총 10점) |
| | 정부3.0 평가 | 정부3.0 평가 등급 (A=4, B=3, C=2, D=1) |
| | 알리오 공시점검 | 알리오 공시점검 벌점 |
| | 전기오류수정 | 전기오류수정 개수 |
| | 투명성 지수 | 공공기관 청렴도, 정부3.0 평가, 알리오 공시점검, 전기오류수정을 종합하여 계산 |
| 독립변수 | 자산 | 자산 규모(백만원) |
| | 자체수입비율 | 전체 수입 중 자체수입의 비율(%) |
| | 운영기간 | 설립이후 운영 기간(년) |
| | 이사회 규모 | 상임이사와 비상임이사의 수 |
| | 비상임이사비율 | 전체 이사 중 비상임이사의 비율 |
| | 평균 연봉 | 직원 평균 연봉액(천원) |
| | 기관장 업무추진비 | 기관장 연간 업무추진비(천원) |
| | 부채비율 | 부채/자본 |
| | 상장기관 | 상장기관은 1, 그 외는 0 |
| | 공기업 | 공기업은 1, 그 외는 0 |
| | 준정부기관 | 준정부 기관은 1, 그 외는 0 |
| | 계약다수 부처 | 대규모 계약이 다수 발생하는 산업부, 국토부, 미래부는 1, 그 외는 0 |
| 성과 | 경영평가 결과 | 탁월(S)=6, 우수(A)=5, 양호(B)=4, 보통(C)=3, 미흡(D)=2, 아주미흡(E)=1 |
| | 고객만족도 결과 | 고객만족도 결과 점수(총 100점) |
| | 투자자본수익률(ROI) | 손익/자본 |
| | 자산수익률(ROA) | 손익/자산 |

자료: 저자 작성

독립변수는 공공기관 경영통합공시 알리오시스템에서 자료를 수집하였으며, 투명성과 관련된 변수는 다양한 출처를 통해 자료를 확보하였다. 공공기

관 청렴도 평가와 정부3.0 평가, 알리오 공시점검 자료는 주관부처가 결과를 발표한 보도자료에서 자료를 수집하였으며, 전기오류수정 자료는 전규안·배성규·윤성만(2015)의 자료를 활용하였다. 성과자료 역시 다양한 출처를 통해 수집하였는데 경영평가 결과는 평가를 주관하는 정부부처의 보도자료를 통해 수집하였으며, 고객만족도 결과는 한국조세재정연구원 내부자료를 활용하였다. 투자자본수익률(ROI)와 자산수익률(ROA)은 공공기관 통합경영공시 알리오시스템의 자료를 활용하여 계산하였다.

각 변수의 기초 통계와 변수간 상관도는 다음 표에서 확인할 수 있다.

〈표 IV-14〉 투명성 변수, 독립변수, 성과변수의 기초통계

| | 변수명 | 기관 수 | 평균 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 |
|------|--------------|------|--------|--------|----------|--------|
| 투명성 | 공공기관 청렴도 | 164 | 8.17 | 0.54 | 5.31 | 8.86 |
| | 정부3.0 평가 | 114 | 2.51 | 1.13 | 1 | 4 |
| | 알리오 공시점검 | 344 | 9.52 | 8.93 | 0 | 46 |
| | 전기오류수정 | 344 | 0.88 | 3.79 | 0 | 38 |
| | 투명성 지수 | 111 | 56.99 | 6.01 | 39.44 | 70.24 |
| 독립변수 | 자산 | 334 | 11.04 | 2.77 | 0 | 19.55 |
| | 자체수입비율 | 319 | 40.78 | 34.27 | 0 | 100 |
| | 운영기간 | 344 | 21.28 | 17.28 | 0.6 | 110.9 |
| | 이사회 규모 | 344 | 7.76 | 4.99 | 0 | 29 |
| | 비상임이사비율 | 276 | 0.84 | 0.20 | 0.00 | 1.00 |
| | 평균 연봉 | 340 | 11.05 | 0.29 | 8.08 | 11.56 |
| | 기관장 업무추진비 | 337 | 9.49 | 1.10 | 2.20 | 11.00 |
| | 부채비율 | 331 | 7.56 | 55.60 | -21.48 | 929.08 |
| | 상장기관 | 344 | 0.02 | 0.15 | 0 | 1 |
| | 공기업 | 344 | 0.09 | 0.28 | 0 | 1 |
| | 준정부기관 | 344 | 0.27 | 0.45 | 0.00 | 1.00 |
| | 계약다수 부처 | 344 | 0.31 | 0.46 | 0.00 | 1.00 |
| 성과 | 경영평가 결과 | 114 | 3.68 | 0.96 | 1.00 | 5.00 |
| | 고객만족도 결과 | 174 | 87.09 | 6.09 | 71.70 | 99.59 |
| | 투자자본수익률(ROI) | 331 | -3.76 | 110.87 | -2000 | 77.73 |
| | 자산수익률(ROA) | 330 | -13.71 | 207.54 | -3083.83 | 135.36 |

자료: 저자 작성

〈표 IV-15〉 변수의 상관관계표

| | 자산 | 자체 수입 비율 | 운영 기간 | 이사회 규모 | 비상임이사 비율 | 평균 연봉 | 기관장 업무 추진비 | 부채 비율 | 상장 기관 | 공기업 | 조정부기관 | 계약 다수 부처 |
|-----------|----------|----------|---------|----------|----------|---------|------------|-------|---------|----------|-------|----------|
| 자산 | 1 | | | | | | | | | | | |
| 자체수입 비율 | 0.48*** | 1 | | | | | | | | | | |
| 운영기간 | 0.39*** | 0.23*** | 1 | | | | | | | | | |
| 이사회규모 | 0.09* | 0.00 | -0.07 | 1 | | | | | | | | |
| 비상임이사비율 | -0.48*** | -0.41*** | -0.15** | 0.24*** | 1 | | | | | | | |
| 평균연봉 | 0.47*** | 0.09 | 0.24*** | -0.22*** | -0.18*** | 1 | | | | | | |
| 기관장 업무추진비 | 0.19*** | -0.08 | 0.00 | 0.06 | -0.05 | 0.12** | 1 | | | | | |
| 부채비율 | 0.05 | -0.09 | -0.06 | -0.02 | 0.02 | 0.00 | 0.03 | 1 | | | | |
| 상장기관 | 0.28*** | 0.27*** | 0.12** | 0.07 | -0.17*** | 0.10* | 0.01 | -0.01 | 1 | | | |
| 공기업 | 0.51*** | 0.44*** | 0.11* | 0.15*** | -0.33*** | 0.19*** | -0.01 | -0.02 | 0.16*** | 1 | | |
| 조정부기관 | 0.02 | -0.29*** | 0.00 | 0.16*** | -0.11* | 0.02 | 0.15*** | 0.08 | -0.09* | -0.19*** | 1 | |
| 계약다수 부처 | 0.36*** | 0.23*** | 0.20*** | -0.02 | -0.19*** | 0.26*** | 0.06 | 0.07 | 0.15*** | 0.26*** | 0.00 | 1 |

주: Significant at p(0.1), ** Significance at p(0.05), *** Significance at p(0.01)

자료: 저자 직접

공공기관의 투명성에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위하여 기존 연구에서 영향력이 있는 것으로 제시된 변수와 공공기관 투명성 변수에 대한 다중회귀분석을 실시하였다. 분석 결과 자산, 이사회 규모, 비상임 이사비율, 평균 연봉, 증시상장 여부, 기관유형이 공공기관 투명성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자산이 큰 기업이 재무제표의 전기오류수정이 더 많이 나타나는 것으로 분석되었으며, 이사회 규모는 공공기관 청렴도에 부정적인 영향이 있는 것으로 나타났다. 비상임이사의 비율이 높을수록 공공기관 청렴도와 정부3.0 평가는 부정적 결과를 나타낼 수 있는 것으로 나타났으며, 전체적인 투명성 수준도 낮아지는 것으로 나타났다. 기관 임직원의 평균 급여는 공공기관 청렴도에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

기관의 상장 여부는 전기오류수정이 증가하는 영향을 미치고 있으며 결과적으로 투명성 지수 역시 낮게 나타나고 있다. 기관의 유형은 투명성에 영향을 미치고 있는데 공기업과 준정부기관은 상대적으로 기타공공기관에 비하여 청렴도가 높고, 알리오 공시점검의 별점도 낮게 나타나고 있지만 전기오류수정은 더 많이 발생하고 있다.

〈표 IV-16〉 공공기관 투명성 영향요인 분석 결과

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|---------------|--------------------|------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | 청렴도 평가 | 정부3.0 평가 | 알리오 공시점검 | 전기오류수정 | 투명성(TRP) |
| 자산 | -0.04 (0.02) | 0.06 (0.07) | -0.01 (0.33) | 0.28* (0.15) | -0.44 (0.37) |
| 자체수입비율 | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.01) | -0.02 (0.02) | -0.01 (0.01) | 0.03 (0.04) |
| 운영기간 | 0.00 (0.00) | 0.01 (0.01) | 0.04 (0.03) | -0.02 (0.02) | 0.06* (0.03) |
| 이사회 규모 | -0.04*** (0.02) | 0.06 (0.05) | -0.08 (0.17) | 0.05 (0.08) | 0.10 (0.25) |
| 비상임이사비율 | -0.53** (0.26) | -1.51* (0.90) | 4.56 (3.54) | 1.46 (1.61) | -12.28** (4.94) |
| 평균 연봉 | 0.65** (0.25) | -0.37 (0.74) | 0.28 (2.19) | -1.08 (0.99) | 5.30 (3.99) |
| 기관장 업무추진비 | -0.04 (0.04) | 0.10 (0.12) | -0.84* (0.51) | -0.09 (0.23) | 0.37 (0.63) |
| 부채비율 | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.00) | -0.01 (0.01) | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.01) |
| 상장기관 | 0.11 (0.21) | -0.63 (0.69) | -2.49 (3.34) | 3.48** (1.52) | -9.18** (3.66) |
| 공기업 | 0.75*** (0.14) | | -1.68 (2.23) | 4.54*** (1.01) | -2.96 (2.51) |
| 준정부기관 | 0.87*** (0.15) | 0.46 (0.47) | -4.10*** (1.39) | 1.65*** (0.63) | |
| 계약다수 부처 | -0.14 (0.09) | 0.18 (0.25) | -1.09 (1.27) | 0.61 (0.57) | 0.51 (1.33) |
| 상수 | 1.96 (2.77) | 4.74 (7.94) | 13.81 (23.12) | 8.34 (10.50) | 6.60 (42.54) |
| Adj R-squared | 0.3557 | 0.1073 | 0.0511 | 0.1653 | 0.0998 |
| Number of obs | 136 | 106 | 259 | 259 | 103 |

주: Significant at p(0.1), ** Significance at p(0.05), *** Significance at p(0.01)
 자료: 저자 작성

공공기관의 투명성이 기관의 성과에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음 〈표 IV-17〉과 같다. 공공기관의 투명성은 앞서 설명한 바와 같이 다양한 공공기관 투명성의 측면을 반영할 수 있도록 종합지수인 투명성 지수(TRP)를 활용하여 실증분석을 실시하였다. 다중회귀분석 결과에 따르면 투명성 지수

(TRP)는 공공기관의 경영평가 결과에 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 즉, 투명성 지수가 높을수록 공공기관의 경영평가 결과가 통계적으로 유의미하게 상승할 수 있다. 하지만 투명성 지수(TRP)는 고객만족도, 투자자본수익률(ROI), 자산수익률(ROA), 부채비율 등의 다른 성과 변수에는 통계적으로 유의한 영향을 찾아보기는 어려웠다.

〈표 IV-17〉 공공기관 투명성 효과 분석

| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|---------------|-------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|---------------------|
| | 경영평가 | 고객만족도 | 투자자본수익률 (ROI) | 자산수익률 (ROA) | 부채비율 |
| 투명성(TRP) | 0.07*** (0.02) | 0.14 (0.10) | 0.09 (0.25) | 1.23 (5.72) | 0.04 (1.63) |
| 자산 | 0.06 (0.06) | -0.38 (0.33) | 0.59 (0.86) | -8.98 (19.65) | 11.72** (5.61) |
| 자체수입비율 | -0.01** (0.01) | -0.03 (0.03) | 0.07 (0.09) | -0.10 (1.99) | -1.21** (0.57) |
| 운영기간 | 0.00 (0.01) | 0.03 (0.03) | -0.08 (0.08) | -2.12 (1.90) | -0.50 (0.54) |
| 이사회 규모 | 0.07* (0.04) | 0.24 (0.23) | -0.47 (0.56) | 1.19 (12.92) | -9.59** (3.68) |
| 비상임이사비율 | 0.17 (0.78) | -15.16*** (4.74) | 11.36 (12.13) | -178.84 (278.31) | 45.41 (79.40) |
| 평균 연봉 | -0.09 (0.62) | 1.47 (3.55) | 3.43 (9.53) | 172.15 (218.48) | 66.11 (62.33) |
| 기관장 업무추진비 | 0.03 (0.10) | 0.43 (0.59) | 0.22 (1.50) | 22.18 (34.49) | 5.45 (9.84) |
| 상장기관 | -0.28 (0.58) | -0.36 (3.36) | 5.63 (9.01) | 179.30 (206.74) | 14.44 (58.98) |
| 공기업 | 0.63 (0.39) | 5.82** (2.31) | -6.79 (6.00) | -109.88 (137.72) | 15.30 (39.29) |
| 계약다수 부처 | -0.11 (0.20) | 1.58 (1.20) | -0.87 (3.16) | -46.95 (72.39) | 12.47 (20.65) |
| 상수 | -0.72 (6.49) | 72.22* (37.46) | -54.45 (100.44) | -1886.33 (2303.52) | -812.22 (657.20) |
| Adj R-squared | 0.201 | 0.297 | -0.067 | -0.045 | 0.050 |
| Number of obs | 103 | 94 | 103 | 103 | 103 |

주: Significant at p(0.1, ** Significance at p(0.05, *** Significance at p(0.01
 자료: 저자 작성

V. 해외사례

1. 스웨덴

가. 공기업 현황과 유형

스웨덴의 공기업은 「기업법(Companies Act)」 등 민간기업에 적용되는 법안과 동일한 법에 의해 관리되고 있다.²²⁾ 「기업법」은 기업 운영에 대한 기본적인 규정을 제공하고 있으며 회사운영의 목적을 제시하고 있다. 공기업이 민간기업과 다른 점은 감사원(National Audit Office)이 공기업의 감사를 선임할 권한을 갖고 있다는 점이다. 그러나 공기업 중에서도 특정 분야를 담당하는 공기업에 대해서는 별도의 법이 존재하기도 하는데 「우편서비스법」, 「전기통신법」 등이 이에 해당한다.²³⁾

스웨덴 정부는 2015년 기준으로 총 52개의 공기업을 관리하고 있으며, 이들은 정부가 100%의 지분을 소유한 41개 기업과 부분적으로 지분을 소유한 9개의 기업, 2개의 재단으로 구성되어 있다.²⁴⁾ 2015년 12월 현재 스웨덴 공기업의 추정가치(estimated value)는 약 4,300억크로나이며, 전체 공기업과 자회사에서 근무하고 있는 직원 수는 15만 8천명 수준이다.

22) 한국조세재정연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010.5, p. 225.

23) 한국조세재정연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010.5, p. 225.

24) Sweden Ministry of Enterprise and Innovation, *Annual Report State-owned companies 2015*, Sweden, 2016, p. 87.

〈표 V-1〉 부처별 소유권 행사 공기업 분류(2015년 기준)

(단위: %, 명)

| 주무부처 | 산하 공기업 | 정부 지분비율 | 인원 |
|---|-------------------------------------|---------|--------|
| 기업혁신부 (Ministry of Enterprise and Innovation) | Akademiska Hus | 100 | 409 |
| | Almi Företagspartner | 100 | 470 |
| | Apoteket | 100 | 3,318 |
| | Apoteksgruppen | 100 | 58 |
| | Arländabanan Infrastructure | 100 | 1 |
| | Bilprovningen | 100 | 635 |
| | Bostads garanti | 50 | 1 |
| | EUROFIMA | 2 | |
| | Fouriertransform | 100 | 13 |
| | Green Cargo | 100 | 1,861 |
| | Gota kanalbolag | 100 | 37 |
| | Industrifonden | 재단 | 15 |
| | Infranord | 100 | 1,891 |
| | Inlandsinnovation | 100 | 10 |
| | Jernhusen | 100 | 203 |
| | Lernia | 100 | 4,680 |
| | LKAB | 100 | 4,463 |
| | Metria | 100 | 253 |
| | Norrlandsfonden | 재단 | 28 |
| | Orio | 100 | 321 |
| | PostNord | 60.7 | 35,256 |
| | RISE(Research Institutes of Sweden) | 100 | 1,745 |
| | Samhall | 100 | 17,932 |
| | SAS | 21.4 | 11,288 |
| | SBAB | 100 | 443 |
| | SEK(Svensk Exportkredit) | 100 | 251 |
| | SJ | 100 | 4,232 |
| | SOS Alarm | 50 | 909 |
| | Specialfastigheter | 100 | 128 |
| | SSC(Svenska rymdaktiebolaget) | 100 | 498 |
| | Statens Bostadsomvandling | 100 | 3 |
| Sveaskog | 100 | 856 | |
| Svedab | 100 | 3 | |

〈표 V-1〉의 계속

(단위: %, 명)

| 주무부처 | 산하 공기업 | 정부 지분비율 | 인원 |
|---|--|---------|--------|
| 기업혁신부 (Ministry of Enterprise and Innovation) | Svenska Skeppshypotek | 100 | 8 |
| | Svenska Spel | 100 | 1,600 |
| | Svevia | 100 | 1,868 |
| | Swedavia | 100 | 2,787 |
| | Swedesurvey | 100 | 6 |
| | Swedfund | 100 | 36 |
| | Telia Company | 37.3 | 25,450 |
| | Teracom Boxer Group | 100 | 724 |
| | Vasallen | 100 | 19 |
| | Vattenfall | 100 | 28,567 |
| | VisitSweden | 50 | 75 |
| 재무부 (Ministry of Finance) | Miljemarkning Sverige | 100 | 52 |
| 문화부 (Ministry of Culture) | Dramaten | 100 | 315 |
| | Operan | 100 | 525 |
| | Voksenasen | 100 | 50 |
| 보건사회부 (Ministry of Health and Social Affairs) | APL (Apotek Produktion & Laboratorier) | 100 | 467 |
| | Systembolaget | 100 | 3,425 |
| 교육연구부 (Ministry of Education and Research) | ESS (European Spallation Source) | 74 | 240 |
| 외무부 (Ministry for Foreign Affairs) | Dom Shvetsii | 36 | 3 |

자료: Sweden Ministry of Enterprise and Innovation, *Annual Report State-owned companies 2015*, Sweden, 2016, p. 13, p. 46.

나. 공기업 관리기구²⁵⁾

스웨덴 정부는 원칙적으로는 정부가 기업에 대한 지분을 소유하지 않는 것이 바람직하다고 인식하고 있으나, 다음과 같은 두 가지 이유로 여전히

25) 2014년부터 스웨덴 공기업 관리체계는 기업혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation)로 이관되었음.

기업의 소유주로서 정부의 역할을 강조하고 있다.²⁶⁾ 첫째, 시장 기능이 언제나 효율적으로 작동한다고 확신할 수 없으며, 민영화가 이루어질 경우 시장 경쟁에 불균형을 초래할 수 있는 기업이 존재한다. 둘째, 공공서비스를 제공하는 기업의 경우 정부의 지속적 관리를 필요로 한다. 따라서 스웨덴 정부의 역할은 공기업에 대한 정부 지분을 어떻게 줄여나갈 것인지보다는 현재 가지고 있는 공기업 포트폴리오를 어떻게 효율적으로 운영하고 관리할 것인지에 초점이 맞춰져 있다.

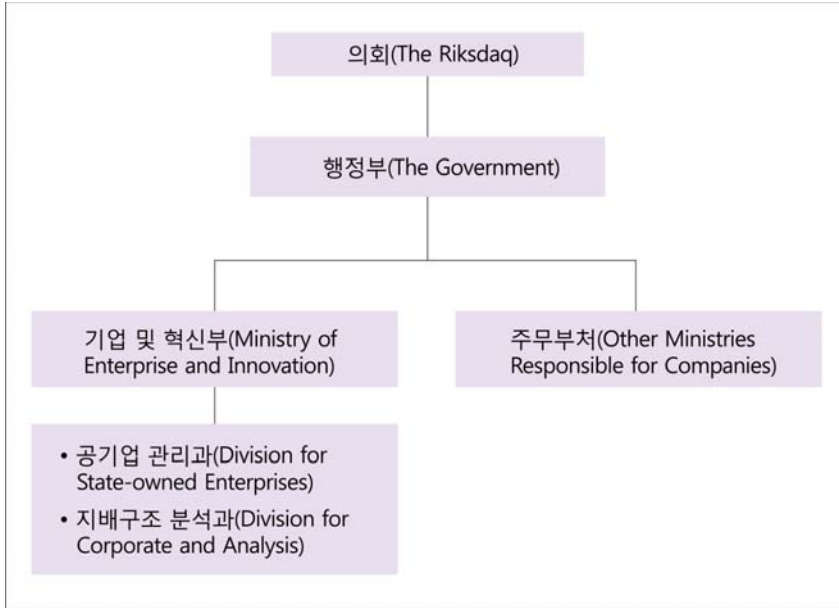
공기업에 대한 소유권 행사와 운영에 대한 권한은 기존의 기업 및 에너지 통신부(Ministry of Enterprise Energy and Communication)에서 재무부(Ministry of Finance)로 2011년부터 2013년까지 집중적으로 위임되었다.²⁷⁾ 그러나 2014년 새 정부가 들어오면서 전체 49개 공기업 중 정부가 전체 혹은 일부 지분을 소유한 41개 공기업의 관리는 기업혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation)가 담당하게 되었다. 특히 기업혁신부 내 혁신공기업실(Department for Innovation and State-owned companies)에서 공기업 관리를 담당하고 있다. 혁신공기업실 산하에는 공기업관리과(Division for State-Owned Enterprises)와 지배구조분석과(Division for Corporate Governance and Analysis)에서 공기업 관리에 대한 실무를 담당한다. 기업혁신부에 속한 공기업 외에 나머지 8개 공기업은 재정부, 외무부 등에서 담당한다.²⁸⁾

26) Sweden Ministry of Finance, *Annual Report State-owned companies 2012*, Sweden, 2013.

27) Sweden Ministry of Finance, *Annual Report State-owned companies 2013*, Sweden, 2014.

28) Sweden Ministry of Enterprise and Innovation, *Annual Report State-owned companies 2014*, Sweden, 2015.

[그림 V-1] 스웨덴 공기업 운영 조직도



자료: Sweden Ministry of Enterprise and Innovation, *Annual Report State-owned companies 2014*, Sweden, 2015, p. 11.

다. 공공기관 투명성 관련 제도

1) 회계/공시/보고서 기준과 감사

스웨덴 정부는 2007년 11월 29일 개별 공기업 연차보고서의 품질을 향상시키고 지속가능 성장과 관련된 정보를 보다 확장 공시하기 위해 「공기업의 외부보고를 위한 가이드라인(Guidelines for External Reporting for State-owned Companies)」²⁹⁾을 제정하였다. 스웨덴의 공기업은 일반 민간기업과 동일하게 「기업법」과 「회계법」(Companies Act, the Bookkeeping Act 및 Annual Accounts Act)의 적용을 받는다. 「외부보고를 위한 가이드라인」은 이러한 관련 법규 및 일반적인 회계기준을 적용함에 있어서 보다 상세하고 보충적인 지침을 제공하고 있다.

29) 이 기준은 2002년에 제정된 기존의 외부보고를 위한 가이드라인을 대체함.

스웨덴 정부는 또한 지속가능 성장 개념을 공기업 관리에 적극 활용하고 있다. 2007년 세계 최초로 GRI 가이드라인³⁰⁾에 따라 공기업에 지속가능보고서를 발행하도록 의무화하였다. 이에 따라 스웨덴 공기업은 경영 목표 수립부터 재무정보 산출까지 모든 과정에 걸쳐 지속가능 성장 개념을 고려하고 있다. 스웨덴 공기업 연차보고서에는 이러한 지속가능 성장 관련 내용이 다수 포함되어 있으며, 지속가능 성장을 이루기 위한 조건으로서 기업의 사회적 책임 이행을 강조하고 있다.

스웨덴은 기업혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation)가 공기업 관리를 담당하고 있으며 공기업 연차보고서를 출판하고 있다. 각 공기업의 연차보고서는 일반 기업과 동일하게 외부감사인의 감사를 받게 되며, 연차보고서를 통해 외부감사인 정보, 감사보수 등을 상세하게 공시하고 있다.

위의 내용을 종합해 봤을 때, 스웨덴 정부는 각 공기업의 사업보고서 작성을 위한 내부통제 절차를 강화하고, 통일된 현실적인 가이드라인을 제공하며, 감사 절차의 투명성을 향상시킴으로써 전체 공기업의 연차보고서인 공기업 연차보고서(Annual Report State-Owned Companies)의 품질관리를 수행하고 있음을 알 수 있다.

2) 공기업 연차보고서

정보공개 보고서 중 공기업 성과보고의 가장 핵심이 되는 자료는 <공기업 연차보고서(Annual Report State-owned Companies)>이다. 연차보고서의 작성 대상은 중앙정부 각 부처의 책임하에 있는 49개의 모든 공기업이다. 스웨덴은 2014년 연차보고서에는 49개 공기업에 대한 정보를 포함하고 있으며, 2015년 연차보고서에는 50개 공기업에 대한 정보를 제공하고 있다. <공기업 연차보고서>는 기업혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation) 책임하에 작성되며 전체 공기업의 재무성과 및 최근의 주요 이슈사항에 대한 상세한 분석뿐만 아니라 경영자 보수 정보, 개별 기업의 경영목표에 이르기

30) GRI(Global Reporting Initiative)는 지속가능 성장을 장려하기 위해 만들어진 비영리단체로서, 세계적으로 가장 널리 사용되는 지속가능성 보고서의 작성 기준을 제시하고 있음.

까지 매우 넓은 범위의 내용을 다루고 있다.

스웨덴 <공기업 연차보고서 2015>의 구성

- 1) 요약정보(Portfolio overview)
 - 전체 공기업(50개)에 대한 핵심정보를 2~3페이지로 요약해 제시
 - 해당연도 기준 산업비율, 추정가치(4개년), 배당금, 고용인원, 이사회 성비, 이사 수, 순매출(+영향력 상위 7개 기업 정보 별도 표기), 세후 순이익(+영향력 상위 7개 기업 정보 별도 표기), 기업별 정부지분율·순매출·영업이익 등
- 2) 재무성과(Performance in 2015)
 - 전체 공기업의 재무성과를 연도별 비교
 - 주요 재무정보(4개년도): 관계사 포함 순매출액(Net sales including associated companies), 세후손익(Profit/loss), 총투자금액(Gross investments), 자기자본이익률(Return on Equity)
 - 그 외 재무정보(2개년도): EBIT, 세전·세후 손익, 현금흐름, CHD 자본, 총자산, 고용인원, 배당금, 단순자기자본비율(Equity/assets ratio)
- 3) 공기업 관리 절차 및 현황
 - 공기업과 관련된 다양한 부문의 관리절차를 설명하고 현황을 분석
 - 관리절차: 지배구조, 재무목표, 지속가능한 경영목표, 공공정책 목표, 리스크 관리
 - 현황: 각 부문별 목표 및 성과, 손익계산서 및 대차대조표, 현금흐름, 배당금 및 지출 등
- 4) 개별기업 보고서(Companies)
 - 전체 공기업 중 대부분(49개)이 통일된 양식에 맞춰 자료의 누락 없이 정보 공개
 - 기본 재무정보뿐만 아니라 주요 사건, 기업 목표 및 성과(재무/지속가능성), 공공정책 목표(Public policy targets) 적용, 임원(CEO·의장·이사회·직원대표·감사) 명단, 이사회 구성원 변동내역 및 총보수, 정부지분율, 직원 수, 성비(임원·직원·이사회), GRI 기준 적용 및 보고서 작성 여부, IFRS 적용 여부 등 다양한 질적 정보를 함께 제공
 - 최근 해산되었거나 해산될 예정인 기업에 대한 정보도 간략히 싣고 있음
- 6) 부록: 정부소유기업 관련 주요사건 연표, 회계기준, 기업별 정부법안 목록, 지속가능한 보수 원칙, 기업별 연례총회 및 보고서 기준날짜, 정부소유권정책(State Ownership Policy) 전문, 외부보고 지침, 고위 임원 고용 지침, 기업별 주소 등

자료: Sweden Ministry of Enterprise and Innovation, 2016, *Annual Report State-owned companies 2015*, Sweden을 참고하여 저자 작성

연차보고서는 재무정보뿐만 아니라, 감사수수료부터 사회적 책임 이행상황에 이르기까지 폭넓은 주제를 포괄하고 있다. 공기업 관리 절차 및 현황을 설명하는 데 연차보고서의 많은 부분을 할애했으며, 정부소유기업 관련 주요사건 연표, 임원교체 현황, 정부소유권정책의 전문 등 풍부한 양의 부록을 제공하고 있다. 이러한 부록들은 기업의 성과분석 자료 이외에 부가적인

정보를 얻고자 하는 이용자들에게 유용할 것으로 판단된다. 또한, 이사회 구성원의 성비, GRI 지속가능 보고서 제출 여부 등을 기업별 보고서에 제시하여, 기업의 사회적 책임 이행에 대한 보고수단으로써 연차보고서를 적극 활용하고 있다는 것을 알 수 있다.

스웨덴 연차보고서는 방대한 양의 정보를 어떻게 효율적으로 정보이용자들에게 전달할 것인지에 대하여 매우 좋은 가이드라인을 제공한다. 어떠한 정보를 포함할 것인지 뿐만 아니라, 정보를 어떤 방법으로 보여주는가에 따라 정보의 유용성은 달라질 수 있다. 스웨덴 연차보고서는 타 국가 연차보고서에 비하여 비교적 많은 양의 정보를 포함하고 있으므로, 단순히 정보를 나열할 경우 자칫 주요 정보에 대한 전달력이 떨어질 수 있다. 따라서 방대한 양의 정보 중 특히 중요하다고 판단되는 항목을 그래프 등 시각적인 자료를 활용하여 반복 표시하여 핵심 정보의 이해 가능성을 높였다. 예를 들어, 연차보고서의 도입부는 전체 보고서에 대한 요약에 해당하며 많은 정보를 서술하기보다는 한 페이지 내에 매우 압축된 형태의 정보만 수록하여 집중도를 높였다. 또한, 성과목표 수립, 사회적 책임의 이행, 이사선임 과정 등 다소 추상적으로 보일 수 있는 주제에 대해서는 공기업 경영진과의 인터뷰를 통해 각 주제별로 실제 적용 사례에 대한 자료를 제공함으로써 추상적인 개념에 대한 이해도를 높이고 보다 생동감 있게 정보를 전달하고 있다.

2. 영국

가. 공공기관 현황과 유형

영국에는 「공공기관법(Public Bodies Act)」이 존재하며 최근 개정된 「2011년 공공기관법(Public Bodies Act 2011)」은 공공기관의 폐지, 합병, 자금조달방식 변경, 기능조정 등의 권한 부여를 주요 내용으로 포함하고 있다. 영국 정부는 공공기관의 투명성·효율성·책임성 향상을 위하여 2010년부터 공공기관 개혁(Public Bodies Reform)을 추진하고 있으며, 개혁의 법적 근거로 「공공기관법(Public Bodies Act)」을 개정했다.

영국 내각부(Cabinet Office)는 다음과 같은 공공기관 분류를 제시하고 있다.³¹⁾ 이는 정부를 포함한 광의의 공공기관을 의미하며, 정부부처(Department), 책임운영기관(Executive Agency), 비각료부처(Non-Ministerial Department), 비부처공공기관(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs), 공기업(Public Corporation)³²⁾ 등이 광의의 공공기관에 포함된다.

일반적으로 논의하는 공공기관은 협의의 공공기관으로서 비부처공공기관(NDPBs)중에서 특히 집행형 NDPB와 공기업(Public Corporation)을 의미한다³³⁾³⁴⁾. 우리나라와 유사하게 동일 기관의 유형 분류는 매년 달라질 수 있다. 책임운영기관이 비각료부처로 분류될 수 있으며, 비부처공공기관이 공기업으로 분류될 수도 있다. 일부 상업기금(Trading Fund)으로 운영되는 책임운영기관(Executive Agency)과 비각료부처(Non-Ministerial Department)의 경우 공기업실(Shareholder Executive) 관리 대상에 포함되는 경우가 존재하기 때문에 논의의 대상이 된다.

31) Cabinet Office, *Categories of Public Bodies : A guide for Departments*, 2012 참고

32) 영국 내각부에서 공공기관을 관리하고 있으며 정기적으로 공공기관 리스트를 공시하는데, 부처, 책임운영기관, 비각료부처의 목록은 “List of Ministerial Responsibilities”에, 비부처공공기관의 목록은 연간보고서인 “Public Bodies”에 공개(Cabinet Office, *Categories of Public Bodies : A guide for Departments*, 2012, 각주 1)

33) 영국의 공공기관 중에서는 공기업과 집행형 NDPB가 기능과 조직관리 측면에서 우리나라의 공기업 또는 준정부기관과 가장 유사함(Cabinet Office, 2006; 이찬구, 2009; 한국조세재정연구원, 2010, p. 53 재인용)

34) 공기업과 집행형 NDPB는 지배구조 측면에서 유사한 부분이 있음. 공기업의 경우는 UK GAAP에 의한 회계처리를 하며 FReM(Government Financial Reporting Manual)에 따를 필요는 없으나 정부는 정부회계기준(Whole of Government Accounts)의 목적에 부합하고자 공기업 회계처리에 FReM을 권장하고 있음(Cabinet Office, “Policy and characteristics of a Public Body,” *Public Bodies: A guide for Departments*, 2006, p. 9)

〈표 V-2〉 영국의 광의의 공공기관 분류표

| 구분 | 공공기관(Public Bodies) |
|----|--|
| A | 부처(Department) |
| B | 비각료부처(Non-Ministerial Departments) |
| C | 책임운영기관(Executive Agencies) |
| C1 | 일반적 책임운영기관(General Executive Agencies) |
| C2 | 상업기금(Trading Funds) |
| D | 비부처공공기관(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs) |
| D1 | 집행형 NDPB(Executive NDPB) |
| D2 | 자문형 NDPB(Advisory NDPB) |
| D3 | 사법형 NDPB(Tribunal NDPB) |
| D4 | 독립감시기구(Independent Monitoring Boards) |
| E | 자문기구(Advisory Bodies) |
| E1 | 임시자문기구(Temporary Advisory Bodies), T/F(Task Forces) 등 |
| E2 | 이해관계자 자문단(Stakeholder Groups/Forum) |
| E3 | 공공부문 작업반(Public Sector Working Groups) |
| E4 | 내부 자문위원회(Internal Advisory Committees) |
| F | 공기업(Public Corporations) |
| F1 | 법령기업(Chartered or statutory Corporations) |
| F2 | 정부소유기업(Government-owned Companies) |
| F3 | 합작 벤처와 민관협력(Joint Ventures and Public Private Partnership) |
| G | 기타 기관(Other Types of Body) |
| G1 | 특별보건기구(Special Health Authorities) |
| G2 | Offices |
| G3 | 법령상의 Office Holders |
| G4 | 의회소속기관(Parliamentary Bodies) |

주: 1. 상업기금(Trading Funds): OECD, 영국통계청(ONS) 등은 공기업의 범위에 포함

2. 비부처공공기관(NDPBs): 영국통계청(ONS), DFP 등은 공기업의 범위에서 제외

출처: Cabinet Office, *Categories of Public Bodies: A guide for Departments*, 2012; 한국조세재정연구원 (2013) p. 6, 『주요국의 공공기관 관리방식』, 2013, 〈표 II-1〉 재인용

비부처공공기관(NDPBs)은 법적인 분류라기보다는 행정관리적인 분류로서 정부부처와는 독립적으로 공적 기능을 수행하지만 부처 장관에게 궁극적인 책임이 있는 조직이다.³⁵⁾ 비부처공공기관(NDPBs)은 (1) 집행형 NDPB

35) Cabinet Office, *Categories of Public Bodies : A guide for Departments*, 2012, p. 3.

(2) 자문형 NDPB (3) 사법형 NDPB (4) 기타(독립감시기구)로 구분된다.³⁶⁾

공기업(Public Corporation)은 주로 상거래 등 시장기능을 수행하는 조직으로서 수수료 등의 자체 수입원으로 기관 수입의 50% 이상을 충당하는 조직을 의미한다.³⁷⁾ 형태상 (1) 법령기업(Chartered or Statutory Corporations) (2) 정부소유기업(Government-owned Companies) (3) 합작 벤처와 민관협력(Joint Ventures and Public Private Partnership)으로 구분된다.

2015년 기준으로 내각부가 발표한 비부처공공기관(NDPBs)은 403개이며 특히 집행형 NDPB는 총 111개가 존재한다.³⁸⁾

〈표 V-3〉 2015년 비부처공공기관(NDPB)의 수(내각부 집계)

(단위: 개)

| 집행형 NDPB | 자문형 NDPB | 사법형 NDPB | 기타(독립감시기구) | 총계 |
|----------|----------|----------|------------|-----|
| 111 | 146 | 13 | 133 | 403 |

자료: Cabinet Office, Public Bodies 2015, 2016, p. 19.

공기업실(Shareholdes Executive, ShEx)이 특별 관리하는 공공기관은 2015년 기준 25개가 있다.

36) 한국조세재정연구원, 『주요국의 공공기관 관리방식』, 2013, pp. 6~7 참고하여 정리

37) Cabinet Office, *Categories of Public Bodies: A guide for Departments*, 2012, p. 27.

38) Cabinet Office, "Public Bodies," 2015의 Summary Tables을 참고

〈표 V-4〉 공기업실(Shareholder Executive) 관리기업

(단위: %, 백만파운드)

| no. | 기관명 | 주무 부처 | 산업유형 | 정부소유 지분 | 매출 |
|-----|--|--------------------|----------------------------|---------|-------|
| 1 | British Business Bank | BIS | 중소기업 자금 지원 및 보증 | 100 | 18 |
| 2 | CDC | DIID ¹⁾ | 개도국에서의 사업 창출 및 투자 | 100 | - |
| 3 | Channel 4 | DCMS | 공공서비스방송 | 100 | 938 |
| 4 | Companies House | BIS | 유한회사 등록 및 해체 | 100 | 67 |
| 5 | Electricity Settlements Co(ESC) | DECC | 전력(첨두부하) 거래 정산 감독 | 100 | - |
| 6 | Eurostar ²⁾ | HMT | 철도 | 40 | 353 |
| 7 | Highways(England) | DfT | 고속도로 유지 및 관리 | 100 | - |
| 8 | Insolvency Service | BIS | 파산 관리 | 100 | - |
| 9 | Land registry | BIS | 토지등록 | 100 | 297 |
| 10 | London and Continental Railways(LCR) | DfT | 철도자산관리 | 100 | - |
| 11 | Low Carbon Contracts Co(LCCC) | DECC | 저탄소 전기 생산 지원 | 100 | - |
| 12 | Met Office ³⁾ | BIS | 기상서비스 | 100 | 221 |
| 13 | NATS | DfT | 항공 | 49 | 452 |
| 14 | National Nuclear Laboratory(NNL) | DECC | 핵 연구개발 | 100 | 100 |
| 15 | Network Rail | DfT | 철도인프라, 시간표, 역(18개) 운영 및 관리 | 100 | - |
| 16 | Nuclear Decommissioning Authority(NDA) | DECC | 핵폐기물 처리 | 100 | - |
| 17 | Nuclear Liabilities Fund(NLF) | DECC | 핵발전소 해체 및 정리를 위한 기금 운용 | 100 | - |
| 18 | Ordnance Survey | BIS | 천연자원 및 환경 부문 (자료 수집 및 기록) | 100 | 147 |
| 19 | Post Office Limited | BIS | 우편 | 100 | - |
| 20 | Royal Mail ⁴⁾ | BIS | 우편 | 30 | 2,798 |
| 21 | Royal Mint | HMT | 조폐 | 100 | 260 |
| 22 | UK Export Finance(UKEF) | BIS | 수출 보증 | 100 | - |
| 23 | UK Green Investment Bank(GIB) | BIS | 녹색 사업 투자 | 100 | 28 |
| 24 | Urenco | BIS | 핵원자로 기술서비스 제공 | 33 | 433 |
| 25 | Working Links | DWP | 실업자 및 사회적 약자 복지 | 33 | 29 |

주: 1) DIID는 국제개발부(Department for International Development), DCMS는 문화미디어체육부(Department for Culture, Media and Sport), DECC는 에너지기후변화부(Department of Energy & Climate Change), BIS는 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation & Skills), DfT는 교통부(Department for Transport), DWP는 노동연금부(Department for Work and Pension), HMT는 재무부(Her Majesty's Treasury, HM Treasury)

2) 2015년 5월까지

3) 2015년 10월까지

4) 2015년 6월, 10월에 주식처분

자료: 영국 공기업실(shareholder Executive), Annual Review 2014~15, 2015. 12, pp. 27~35 재정리

나. 공공기관 관리기구

영국에서는 공기업실(Shareholder executive, ShEx)에서 중앙정부의 주요 공기업 관리와 연차보고서 발간을 담당하고 있으며 내각실(Cabinet Office)에서 공공기관에 대한 연차보고서 발행한다.

영국 공공기관의 소유구조는 분권화된 구조로서 공기업실(ShEx)이 제한적 범위의 공공기관에 대한 소유권 기능을 행사한다.³⁹⁾ 공기업실(ShEx)은 정부 소관 공공기관의 사업포트폴리오, 재정관리 등에 대한 조언 및 전문 관리를 수행한다.⁴⁰⁾

2003년 설립 당시 영국 내각부 산하였던 공기업실(ShEx)을 2007년 기업 혁신기술부(Department for Business Innovation & Skills, BIS)로 이관하였다.⁴¹⁾ 2015년 5월, 영국 정부는 공기업실(ShEx)에 대한 책임을 2016년 4월 1일까지 기업혁신기술부(BIS) 장관으로부터 재무부 장관(the Chancellor of the Exchequer)에게 완전히 이관하겠다고 발표했다.⁴²⁾ 또한, 재무부(HM Treasury)가 전액 출자한 새로운 정부소유기업인 영국정부투자(UK Government Investments, UKGI)⁴³⁾를 설립하여 공기업실(ShEx)과 영국금융투자(UK Financial Investments, UKFI)의 활동을 총괄하기로 했다.⁴⁴⁾ 이는 정부를 위한 기업 금융의 중심과 지배구조 전문성을 제고하려는 정부 계획의 일환이다.⁴⁵⁾

대부분의 공공기관은 주무부처가 예산 및 전략수립에 관여하는 구조이다. 개별 공기업들의 경영목표 등은 주무부처와의 협의를 통해 설정하며, 공공

39) 박석희·정종원·손지은, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처, 2012, p. 119.

40) 박석희·정종원·손지은, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처, 2012, p. 74.

41) 한국조세연구원, 『주요국의 공공기관 관리방식』, 2013, p. 82.

42) 공기업실(shareholder Executive), *Annual Review 2014-15*, 2015. 12, p. 5.

43) 재무부(HM Treasury)가 전액 출자함

44) 공기업실(shareholder Executive), *Annual Review 2014-15*, 2015. 12, p. 12.

45) 영국 공기업실 홈페이지

<https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive> (접속일: 2016. 6. 30)

기관의 경영 현황과 실적에 대하여 주무부처 장관이 의회에 보고하도록 하고 있다. 또한 대부분의 경우 공공기관의 이사는 주무부처 장관들이 선임하고 있다(한국조세재정연구원, 2010, p. 51). 대부분의 소유·지배권이 주무부처의 소관이고, 공기업실(ShEx)을 관리할 직접적인 법적 권한이 없으며, 주로 권고적 역할(advisory role)을 수행한다.⁴⁶⁾

다. 공공기관 투명성 관련 제도

1) 회계/공시/보고 기준과 감사

정부소유기업은 대부분 일반기업과 동일한 감사기준 및 회계기준을 적용받고 있다(김지홍 외, 2007). 「기업법」 적용 공기업의 경우 일반적인 기업과 동일한 기준을 따라야한다. 상업기금의 경우 민간부문 회사들의 관례를 주로 따른다. 공기업 전체 연차보고서에 대한 별도의 외부 감사를 수행하기보다는, 정보 산출의 근거가 되는 개별 기업의 정보 신뢰성을 향상시키는 방향으로 연차보고서 품질 관리가 이루어지고 있다.

2) 연차보고서

공기업실 홈페이지는 크게 공기업실의 업무에 대한 소개, 책임범위, 최근의 주요 이슈, 조직구성 등의 내용으로 구성되어 있다. 공기업실에서 매년 발행하는 공기업 연차보고서(Annual Report)를 포함한 모든 공공기관 관련 정보공개 내역은 영국 공기업실 홈페이지 사이트의 정보공개보고서(Publications) 메뉴를 통해 통합 관리되고 있다.

2014~2015년 연차보고서 작성대상은 정부가 전부 또는 일부 소유권을 가지고 있는 25개 기업이다. 영국의 연차보고서는 많은 양의 분석정보를 제공하기보다는 핵심적인 내용에 대하여 사실관계를 간략하게 전달하는 것에 주력하고 있다. 공기업실(ShEx) 관리하에 있는 기업의 핵심적인 성과 및 향후

46) 박석희·정종원·손지은, 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처, 2012, p. 74.

전망에 대한 질적 정보를 제공하는 데 주로 초점을 맞추고 있으며, 포함 내용은 다른 국가에 비하여 상대적으로 간략하게 구성되어 있다.

연차보고서의 전반부는 공기업실(ShEx) 위원회 의장(Chairman)의 인사말 및 일 년 동안의 주요 성과, 포트폴리오 구성의 변동, 향후 성과 전망 등에 대한 질적 정보로 구성되어 있으며, 후반부는 전체 포트폴리오의 매출, 영업이익, 배당금 등 핵심 재무지표에 대한 요약적인 분석 정보로 이루어져 있다. 재무정보의 전달보다는 일 년간의 주요 사건을 서술적으로 기술하는 데 연차보고서의 상당부분을 할애하고 있다. 특히 연차보고서가 발행되는 해를 기준으로 정부가 진행하고 있는 공기업 민영화 절차 및 성과, 향후 계획 등을 서술하고 있다.

영국 연차보고서의 구성

- 1) 요약 보고서 (Aggregate)
 - (1) 주요 성과
 - (2) 포트폴리오의 변동
 - (3) 조직구성
 - (4) 향후 전망
- 2) 포트폴리오 기업의 재무성과 분석
 - (1) 기업 명단
 - (2) 기업별 개요
 - (3) 재무성과 분석 방법
 - (4) 매출액(Turnover) 및 영업이익(Operating profit)
 - (5) 순운영자산(Net operating assets) 및 순자산수익률(Return on net assets)
 - (6) 배당금

자료: The Shareholder Executive, *Annual Review* 2014~15, UK, 2015, p. 3을 참고하여 저자 작성

영국은 연차보고서에서 공기업부 관리하에 있는 25개 기업 중 일부 기업에 대해서만 매출과 영업이익, 순운영자산 및 순자산수익률, 배당금 항목에 대하여 증감분석 자료를 제공하고 있다. 포트폴리오 사업 중 일부⁴⁷⁾는 상업

47) CDC, The Insolvency Service, LCR, NDA, NLF, Post Office, UKEF 이러한 기업에 해당함.

적인 사업이 아니기 때문에 매출이나 수익성 측정이 기업의 성과를 의미있게 반영하기 어려워 재무성과 분석에서 제외하고 있다.⁴⁸⁾ 또한, 공기업실(ShEx)이 연차보고서 발행연도 도중부터 개입하기 시작한 기업도 제외하고 있다. 배당액 항목에는 해당 해에 배당을 발표한 기업만 신고 있다.

포트폴리오 분석을 위해서는 연결재무제표의 금액을 사용하고 있다.⁴⁹⁾ 단순 합계 금액이 아닌 연결 금액을 사용함으로써, 정부소유기업 전체에 대한 성과를 보다 실질에 맞게 파악할 수 있다는 장점이 있다.

개별 공기업에 대한 연차보고서는 본문 내에서 제공하지 않으며, 개별 기업 웹사이트를 통해 조회할 수 있다. 기업혁신기술부(BIS)와 공기업실(ShEx)은 ‘공기업실-포트폴리오 내역’(Shareholder Executive-Portfolio Business) 자료를 별도로 발행하여 각 공기업 웹사이트 리스트를 제공하고 있다.

3) 3년차 검토 보고서 (Triennial review report)

모든 비부처공공기관(NDPBs)은 소관 부처에 의해 최소 3년에 한 번씩은 검토를 받아야 한다. 이는 집행형 NDPB, 자문형 NDPB, 사법형 NDPB, 기타(독립감시기구)가 모두 포함된다. 3년차 검토 보고서는 공기업실(ShEx)홈페이지에 공개하도록 하고 있다.

3년차 검토 보고서에 포함된 모든 검토결과는 의회와 국민들에게 공식적으로 발표되어야 한다. 모든 검토 보고서는 내각부(Cabinet Office) 장관에게 승인받은 후 발행되어야 하며, 검토결과는 의회에 보고되어야 한다.

3. 소결

가. 국가별 연차보고서의 특징

스웨덴과 영국의 연차보고서는 다음과 같은 네 가지 특징을 가지고 있다.

48) 공기업실(shareholder Executive), *Annual Review 2014-15*, 2015. 12, p. 33.

49) 정부가 지배지분을 갖고 있는 사업은 완전히 연결하고, 비지배지분(non-controlling interest)을 보유하는 사업(Royal Mail, NATS and Urenco)은 비례해서 연결함

첫째, 재무정보뿐만 아니라, 지속가능성 보고서 제출 현황, 이사회 성비 등 기업의 사회적 책임과 관련된 내용을 다수 포함하고 있다. 둘째, 전반적으로 일반기업 성과(시장 benchmark)와의 비교 정보를 중요하게 다루고 있다. 셋째, 일반기업의 보고서에 비하여 배당금에 대한 분석을 중요 정보로 다루고 있다. 넷째, 투자 수익성과 부채비율을 중요하게 다루고 있다. 이렇게 함으로써 일반기업과의 성과비교, 투자수익성 및 부채비율 증감에 대한 상세한 분석을 수행할 수 있으므로 공기업 투자의사결정을 보다 신중하게 유도하는 효과가 기대된다. 각 국가별 제공 정보의 대상기간은 다음 <표 V-6>과 같다.

〈표 V-5〉 제공 정보의 대상기간

| 국가 | 대상기간 |
|-----|--|
| 스웨덴 | 추세분석의 경우 4개년도 기준, 일반 재무정보의 경우 2개년도 비교. |
| 영국 | 주요 재무제표에 대하여 2개년도 비교 정보를 제공함. |

자료: 2015 스웨덴 공기업 연차보고서 및 2014~2015 영국 공기업 연차보고서 기준

나. 주요 성과지표 및 재무정보

스웨덴의 경우 자회사를 포함한 순매출액(Net sales including associated companies), 세후손익(Profit/loss after tax), 총투자금액(Gross investments), 자기자본이익률(Return on Equity), 배당금(Dividend)을 핵심 성과지표로 선정했다. 즉, 공기업의 수익성, 부채비율, 주주이익률 세 가지 항목을 핵심 성과지표로 다루고 있음을 알 수 있다. 특히 최근 공기업의 과도한 부채비율이 연일 이슈화되고 있는바, 향후 우리나라의 연차보고서 작성 시 부채비율을 핵심 성과지표로 선정할 당위성이 있다고 판단된다. 또한, 위와 같은 성과지표를 시장 벤치마크(Benchmark)와 비교분석할 필요성이 있다.

영국의 경우 위에서 언급한 세 가지 핵심 성과지표(수익성, 부채비율, 주주이익률) 중 주로 수익성과 주주이익률을 기준으로 성과분석을 하고 있으며, 부채비율에 대한 내용은 주요하게 다루고 있지 않다.

포트폴리오 분석 시 각 국가별 연차보고서에서 사용하는 핵심 성과지표

및 연차보고서에서 제공하는 포트폴리오 요약재무정보에 포함되어 있는 개별 항목은 다음의 <표 V-6>에 요약되어 있다.

<표 V-6> 각 국가별 연차보고서 비교

| 국가 | 스웨덴 | 영국 |
|---------|--|--|
| 핵심 성과지표 | <ul style="list-style-type: none"> - 관계사 포함 순매출액(Net sales including associated companies) - 세후이익(Profit/loss after tax) - 총투자금액(Gross Investments) - 자기자본이익률(Return on Equity) - 배당금(Dividend) | |
| 주요 재무정보 | <ul style="list-style-type: none"> - 순매출액(Net sales) - 관계사 포함 순매출액(Net sales including associated companies) - 가치변동 반영 전 순이익(Profit before changes in value) - 가치변동(changes in value) - 영업손익(Operating Profit/loss) - 세전손익(Profit/loss before Tax) - 세후손익(Profit/loss after tax) - 총투자금액(Gross Investments) - 영업활동현금흐름(Cash Flow from Operating Activities) - 총자본(Total Equity) - 총자산(Total Assets) - 배당금(Dividend) - 총 기업가치(Estimated Value) - 자기자본이익률(Return on Equity) - 단순자기자본비율(Equity/Assets ratio) | <ul style="list-style-type: none"> - 매출액 및 영업이익 (Turnover and Operating profit) - 순운영자산 및 순자산수익률 (Net Operating Assets and Return on Net Assets) - 배당금 (Dividends Declared) |

자료: 2015 스웨덴 공기업 연차보고서 및 2014~2015 영국 공기업 연차보고서 기준

다. 비재무정보

각 국가별 연차보고서에는 재무정보 이외에도 <표 V-7>과 같이 다양한 비재무적 정보가 포함되어 있다.

〈표 V-7〉 재무정보 이외 주요 공시 항목의 비교

| 국가 | 스웨덴 | 영국 |
|----------|--|--|
| 이사회 | <ul style="list-style-type: none"> - 임원(CEO·의장·이사회·직원대표·감사) 명단 - 이사회 구성원 변동내역 및 총보수 - 성비(임원·직원·이사회) - 이사선임 절차 - 성과평가 절차 | 미포함 |
| 지배구조 | <ul style="list-style-type: none"> - 공기업 관리조직 구성 - 공기업 성과목표 산정 기준 및 절차 | <ul style="list-style-type: none"> - 공기업실 조직구성 - 공기업실 역할 등 |
| 사회적 책임 | <ul style="list-style-type: none"> - GRI 기준 적용 및 보고서 작성 여부 - 지속가능경영 목표 설정 절차 - 지속가능경영(경제적 외에 사회·환경적 관점의 가치창출) 사례 등 - 공공정책 목표 설정 절차 | 미포함 |
| 보상정보 | <ul style="list-style-type: none"> - 임원진 보수 산정 기준 - 보상 수준 - 보상규모 성장률 등 | 미포함 |
| 개별기업 보고서 | 포함(재무정보, 다양한 질적정보 제공) | 미포함 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> - 정부소유기업 주요 사건 연표 - 회계기준 - 기업별 정부법안 목록 - 지속가능한 보수 원칙 - 기업별 연례총회 및 보고서 기준날짜 - 정부소유권정책 전문 - 외부보고 지침 - 고위 임원 고용 지침 - 기업별 주소 | 공기업실의 조직도 |

자료: 2015 스웨덴 공기업 연차보고서 및 2014~2015 영국 공기업 연차보고서 기준

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

공공기관은 복잡한 소유구조로 인해 주인-대리인 문제가 발생하기 쉽고 내부의 경영정보를 외부에서 접근하기 어려워 투명성에 대한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다. 투명성이 낮은 공공기관은 불투명한 의사결정으로 인해 경영의 효율성이 저해되고 부정부패의 발생이 많아질 수 있다. OECD는 최근 공기업의 부패와 투명성 문제에 주목하고 있다. OECD(2014)에 의하면 공기업은 국내시장과 세계시장에서 커다란 역할을 하고 있지만 부패 위험 역시 매우 높은 것으로 지적하고 있다. 이는 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다(OECD, 2016). 공공기관의 불투명성과 부패는 정부를 비롯한 공공부문의 투명성과 부패로 연결되며, 국가 전체의 불투명성과 부패 이슈로 확대될 수 있다. 우리나라의 국가별 부패인식지수(PCI)는 OECD 회원국 34개국 가운데 28위를 차지해 부패문제가 가장 심각한 국가에 포함된다. 최근 국가적으로 공공부문의 부패를 척결하고 투명성을 개선하고자 하는 다양한 노력이 추진되고 있으며 특히 이번 정부 들어 적극적으로 추진되고 있는 정부3.0 정책과 2016년부터 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(2015) 일명 ‘김영란법’ 시행을 통해 공공부문의 투명성 제고와 적극적인 정보 활용을 장려함과 동시에 사회 전반에 걸친 부정부패를 적극적으로 척결하려는 분위기가 확산되고 있다.

그러나 공공부문, 특히 공공기관의 투명성이 얼마나 개선되고 있는지에 대해서는 다양한 제도의 도입 등으로 인해 예전보다 나아지고 있을 것이라고 추측할 수 있지만, 투명성 수준에 대해서는 객관적인 판단을 할 수 있는 근거가 충분하게 제공되고 있지 않다. 따라서 공공기관의 투명성 수준에 대

해 종합적으로 판단할 수 있는 방법에 대한 필요성이 높아지고 있으며, 공공기관의 투명성을 실질적으로 제고하기 위한 방안을 마련하는 것 또한 현 공공기관 정책이 고민해야 할 방향이라 할 수 있다.

본 연구는 공공기관 관리정책의 핵심수단인 공공기관 투명성 제고와 관련하여 투명성 정도의 측정 방법 제시, 투명성의 결정요인, 투명성의 효과 등에 대해 분석함으로써 향후 공공기관 정보공개정책에 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 보고서 제Ⅲ장에서는 이러한 정책적 필요성에 부응하기 위하여 공공기관의 투명성을 측정하기 위한 모델을 제시하였다. 상장기업을 대상으로 활발히 이루어지고 있는 기업 투명성 평가와 관련된 기존 연구를 분석한 후, 공공기관의 특성(비상장기업이 대다수를 이루고 있고 재무성과와 더불어 공공성이 강조됨)에 적합하도록 변형하고 추가적인 작업을 진행하여 공공기관의 투명성 측정모델을 개발하였다. 이 모델은 투명성에 대한 판단이 자의적으로 이루어지지 않도록 객관적인 근거에 대한 직접적인 질문에 답하는 과정을 통해 투명성을 측정하도록 하고 있다. 그러나 시간상 한계로 인하여 본 연구에서는 공공기관을 대상으로 이 모델을 직접 적용해 보지는 못하였다. 하지만 향후 특정 유형 공공기관에 대한 파일럿 테스트나 집중 인터뷰 등을 통해 본 모델의 적용 가능성을 확인한 후 전체 공공기관에 대해 적용해 본다면 공공기관의 투명성에 대한 종합적인 측정과 판단이 가능해질 것으로 보인다.

이러한 한계를 극복하고자 제Ⅳ장에서는 기존에 공공기관의 투명성과 관련하여 실시되어 오던 다양한 평가와 통합공시 점검과정에서 생산된 자료들을 활용하여 공공기관의 투명성 수준에 영향을 미치는 요인과 공공기관이 투명성이 가져오는 효과에 대한 실증분석을 실시하였다. 또한 제Ⅴ장에서는 스웨덴과 영국의 공공기관 연차보고서 분석과 정보공개정책의 검토를 통하여 우리나라 공공기관 정보공개 개선방안 마련에 활용할 수 있는 시사점을 찾아보았다. 이상의 연구과정을 거쳐 본 보고서에서는 공공기관의 투명성 연구와 정책 마련에 있어 다음의 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 공공기관의 투명성이 포함하는 범위는 경영정보의 공시를 통해 공

공기관 내부와 외부의 정보 비대칭성을 개선하는 것뿐만 아니라 기관의 준법, 윤리경영, 적극적 정보제공 및 활용, 반부패 활동, 기업의 사회적 책임 활동 등 매우 광범위하고 다양한 측면을 가지고 있다. 따라서 공공기관의 투명성을 측정하고 개선하기 위해서는 이러한 다양한 개념과 범위를 종합적으로 측정하고 판단하는 것이 필요하다.

둘째, 공공기관 투명성 제고를 위한 기본적인 제도의 적용이 적절하게 이루어져야 한다. OECD(2015)의 가이드라인에서 제시한 바와 같이 공공기관의 투명성과 직접적인 관련이 있는 제도로는 회계기준, 외부감사와 보고, 공시 제도가 있으며, 이러한 제도를 적절하게 운용함으로써 기관의 내부 정보를 외부에 투명하게 제공하는 기본적인 공공기관 투명성에 대한 요구가 충족된다고 할 수 있다. 우리나라는 공공기관의 투명성과 관련한 제도에서 OECD (2015)의 가이드라인을 대체적으로 충족하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 상업성 목적으로 운영되는 공기업의 공공서비스 제공의무(public service obligation)과 정부 정책 대행 등에 대한 정보공개가 확대될 필요가 있다. 또한 투명성 관련 제도의 기타공공기관 적용에 대해 명확한 기준을 제시하는 것이 필요하다. 현재 투명성 관련한 회계기준, 외부감사와 보고, 공시에 대한 규정은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있으며 공시를 제외한 나머지 제도의 운영은 공기업·준정부기관을 대상으로 하고 있다. 기타 공공기관은 공기업·준정부 기관의 규정을 준용하도록 되어 있으나 이는 의무사항이 아니기 때문에 기타공공기관의 투명성 관련 제도는 회계기준에서부터 외부회계감사, 부처 보고 등에서 다양하게 운용되고 있고 그 수준도 각기 다르다. 기타공공기관에는 소규모로 운영되는 기관도 많지만 대규모의 국민을 대상으로 서비스를 제공하는, 영향력이 크고 규모가 큰 공공기관도 포함되어 있다는 점에서 기타공공기관에 대한 명확한 기준 제시가 필요하다고 볼 수 있다.

셋째, 공공기관의 경영정보 통합공시는 온라인으로 운용되는 알리오시스 시스템을 통해 제공되고 있지만, 최근 실시된 경영공시 일제 점검의 결과는 알리오상에 제공되는 정보가 충분하지 않거나 잘못된 정보를 제공하고 있음을

보여주고 있다. 따라서 통합경영공시에서 제공하는 정보의 정확성과 적절성을 지속적으로 개선하는 것이 필요하며 이를 위해서는 공시점검의 정례화와 지속적인 모니터링이 이행되어야 한다.

넷째, 공공기관의 투명성의 다양한 측면을 포괄할 수 있는 적극적인 정보 공개, 청렴도, 부패방지를 위한 다양한 제도 활용이 필요하다. 기존 투명성과 관련된 제도는 공공기관이 공개해야 할 정보에 대해 그 기준과 외부감사 및 보고기준, 공시에 대해 규정하는 것으로 협의의 투명성에 해당하며, 수동적이고 의무적으로 시행해야 하는 정보공시에 집중된 것이었다. 그러나 공공기관 투명성의 개념을 확대한다면, 공공기관의 투명성 제고를 위해 활용할 수 있는 다양한 제도가 있다. 특히 공공기관의 준법/윤리경영과 부패적결을 위한 다양한 정부와 국회, 감사원의 감독과 공공기관의 청렴도와 투명성을 점검하는 국민권익위원회의 청렴도조사, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법」 등이 있으며, 적극적으로 공개할 정보의 콘텐츠를 발굴하고 다양한 정보 활용을 장려하는 정부3.0 정책이 이에 해당한다. 이는 고정된 방식의 공시 외에 공공기관의 투명성 제고를 위해 다양한 측면의 각종 평가와 점검 결과를 확인함으로써 다면적인 공공기관 투명성의 수준을 종합적으로 측정하고, 그 개선을 지속적으로 모니터링할 수 있는 제도들이 다양하게 있음을 의미한다.

다섯째, 기존의 투명성 정책이 수동적인 경영공시 위주였다면, 앞으로는 공공기관의 투명성 제고는 공공기관의 자발적인 실천을 장려하는 방향으로 가야 할 것이다. 많은 기업들이 의무적인 경영공시 이외에 지속가능보고서 등을 발간하여 기업의 사업과 활동, 지배구조, 이해관계자, 사회적 책임활동 등에 대한 정보를 적극적으로 공시하고 있다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 의무적으로 공시해야 하는 개별공시의 의무항목 이외에 자발적으로 기업의 정보를 공시하고 있다. 따라서 전체 공공기관에 의무적으로 공개해야 하는 경영공시의 항목을 점차 늘려가기보다는 공공기관의 자발적인 정보공개와 투명성 제고방안들을 장려하는 것이 기관의 역량과 특성에 맞는 차별화된 투명성 제고방안으로 가는 길일 것이다.

여섯째, 공공기관 투명성을 제고하기 위해서는 공공기관의 투명성 수준을 파악하는 것이 중요하다. 정기적으로 공공기관의 투명성 수준을 측정하여야 투명성이 개선되는지 악화되는지를 판단할 수 있기 때문이다. 앞 장에서 살펴봤듯이 국가의 투명성 수준과 상장기업의 투명성 수준을 평가하는 조사와 평가는 다양하게 시행되고 있지만, 정부의 주요 정책을 집행하고 공공사업에 수많은 투자와 계약을 진행하는 공공기관의 투명성에 대해서는 아직까지 본격적인 투명성 수준의 측정이 이루어지지 않고 있다. 본 연구의 제Ⅲ장에서 제시한 공공기관의 투명성 측정 모델은 공공기관의 다양한 투명성 관련 활동에 대한 체크리스트를 통해 공공기관의 투명성 수준을 정기적으로 측정하고, 투명성 개선을 위한 방안(자발적 공시, 지속개발보고서 등)들을 제시하여 공공기관들의 제도개선을 이끌어낼 수 있는 방법이다. 이는 상장기업의 투명성 평가 등에서 많이 활용되고 있는 방법으로, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』(OECD, 2015)에 따라 상장기업 수준의 투명성이 요구되는 공공기관에 적극적으로 도입을 고려해야 하는 방안이다.

일곱째, 공공기관의 투명성에 관한 연구는 그 중요성에 비하여 아직 충분히 이루어지지 않고 있다. 공공기관 투명성 수준의 측정에 관한 연구를 비롯하여 투명성을 개선하기 위하여 투명성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 역시 앞으로 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서 공공기관의 투명성의 영향요인에 대한 연구를 시도하였지만 데이터 수집의 한계 등으로 인하여 충분한 분석이 이루어지지 못하였다. 특히 투명성의 수준을 반영하는 데이터의 경우 정부3.0 평가, 경영공시 점검 등은 최근 제도가 시작되어 아직 충분한 데이터가 부족하다. 향후 데이터가 더 축적되고 추가적인 데이터가 수집된다면 공공기관 투명성의 결정요인과, 투명성이 기관의 경영성과에 미치는 영향 등에 대한 더 명확한 분석이 가능할 것이다.

참고문헌

- 강동관, 「공개정보를 이용한 기업투명성의 측정과 활용: 사회현황의 투명성과 대리인 비용」, 『재정정책논집』, 제13권 제2호, 2011, pp. 55~84.
- 권순원, 『국민연금기금 포트폴리오의 사회적책임적 요소 측정 연구』, 한국기업지배구조원 연구용역보고서, 국민연금공단, 2012.
- 경제정의연구소, 「제2회 경실련 좋은사회적기업상 및 제25회 경실련 좋은기업상 시상 자료집」, 2016.
- 국민권익위원회, 「2015 공공기관 청렴도 측정 기본계획」, 2016.
- _____, 『2016 공공기관 청렴도 측정 매뉴얼』, 2016. 3.
- _____, 「2015년도 공공기관 청렴도 측정 결과」, 2015. 12.
- 김봉환·정창훈, 『국가재무정보의 품질평가를 통한 투명성 평가체계 구축』, 한국조세재정연구원, 2016. 1.
- 김선화·이계원, 「기업의 사회적책임 활동(CSR) 관련 연구들에 대한 검토 및 향후 연구 방향」, 『대한경영학회지』, 제26권 제9호, 2013, pp. 2397~2425.
- 김지홍·김준기·박정수·곽채기·Jody Zall Kusek, 『공기업 평가 해외사례연구』, 한국개발연구원, 2007.
- 박경서·이은정·정재규·정재영·윤진수, 『기업투명성 평가방안 개발』, 한국기업지배구조개선지원센터, 2007. 12
- 박경서·조명현, 「한국기업의 지배구조와 경영 투명성」, AICG Working Paper, 2003-3, 2003.
- 박석희·정종원·손지은, 『해외공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처, 2012.
- 박석희·이선영, 「공공기관의 윤리경영 실태 및 경영성과에 대한 영향 분석」,

- 『한국사회와 행정연구』, 제26권 제4호, 2016, pp. 1~26.
- 박원·허익구, 「기업의 사회적 책임활동, 회계 투명성, 타인자본비용 간의 관련성」, 『국제회계연구』, 제61권, 2015. 6, pp. 51~78.
- 박현준·신현한·강동관·권인수, 「기업투명성과 기업가치」, 『경영학 연구』, 제35권 제5호, 2006, pp. 1361~1391.
- 안전행정부·한국행정연구원, 「정부3.0 길라잡이」, 2014,
- 오명전·손성규, 「오류수정 이후의 회계정보 신뢰성 변화」, 『한국회계학회보』, Vol. 37 No. 1. 2012, p. 41~85.
- 이재완, 『경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 이정주, 「청렴시스템과 조직청렴도 및 조직몰입과의 관련성에 대한 연구」, 『한국지방학회 학술논문집』, 2013, pp. 304~323.
- 이호영·박현영·이영한, 「회계 투명성과 자기자본비용의 관련성에 관한 연구: 한국회계학회의 회계 투명성평가지수를 중심으로」, 『회계저널』, 제22권 제6호, 2013, pp. 219~252.
- 전규안·배성규·윤성만, 『공공기관의 회계기준 현안 및 재무정보 품질의 제고방안』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 전대성·정광호, 「정보공개 효과분석: 서울시 종합병원, 병원, 의원의 감기 항생제 처방률을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제20권 제2호, 2011, pp. 109~142.
- 한국거래소, 「유가증권시장 공시제도 가이드」, 2012.
- 한국조세재정연구원, 『주요국의 공공기관 I』, 2010. 5.
- _____, 『주요국의 공공기관 관리방식』, 2013. 10.
- _____, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015』 개정판, 2016.
- 한국회계학회, 「투명회계대상 시상에 관한 규정」, 2014.
- 한승혜·배현희·장용석, 「기업의 유해화학물질 배출량 변화에 관한 연구: 배출량 정보공개에 따른 자발적 감축에 미치는 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제48권 제2호, 2014, pp. 341~362.

허경선, 「공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오시스템을 중심으로」, 『재정 포럼』, 174호, 한국조세재정연구원 2010, pp. 44~74.

허경선·장지인, 『공공기관의 회계 투명성 강화방안』, 한국조세재정연구원, 2015.

Bae, Hyunhoe, “Reducing Environmental Risks by Information Disclosure: Evidence in Residential Lead Paint Disclosure Rule,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Volume 31, Issue 2, Spring 2012, pp. 404~431,

Barmmer, S., Miullington, A., Ratyton, B., “The Contribution of Corporate Social Responsibility to Organizational Commitment,” *The International Journal of Human Resource Management*, 18(10):, 2007, pp. 1701~1719.

Berle, A. and G. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Macmillan, 1932.

Black, B., Hasung Jang, and Woochan Kim, “Does Corporate Governance Predict Firms’ Market Values? Evidence from Korea,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22, 2006, pp. 366~413.

Cabinet Office, “Policy and characteristics of a Public Body,” *Public Bodies: A guide for Departments*, 2006.

_____, *Categories of Public Bodies: A guide for Departments*, UK, 2012.

_____, “Public Bodies,” UK, 2014.

_____, “Public Bodies,” UK, 2015.

Fama, E. F., “Agency Problems and the Theory of the Firm,” *The Journal of Political Economy*, 88, 1980, pp. 288~307.

Garay, Urbi, Gonzalez, Maximiliano, Guzman, Alexander and Trujillo, “Internet-Based Corporate Disclosure and Market Value: Evidence from Latin America,” *Emerging Markets Review*, 17, 2013, PP.

150~168.

Gugler, K., *Corporate Governance and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Jensen, M. C., and W. Meckling, "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure," *Journal of Financial Economics*, 3, 1976, pp. 305~360.

La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny, "Investor Protection and Corporate Valuation," *Journal of Finance*, 57, 2002, pp. 1147~1170.

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

_____, *Accountability and Transparency, A Guide for State Ownership*, 2010.

_____, *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, 2014.

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

_____, *Combating Corruption and Promoting Business Integrity in State-Owned Enterprises: Issues and Trends in National Practices*, OECD Global Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2016.

Smith, Gregory; Binh, Le Duy, Colvin, Jim, and Rab, Habib, "Transparency of state owned enterprises in Vietnam: current status and ideas for reform," Washington DC: World Bank Group, 2014.

Sweden Ministry of Finance, *Annual Report State-owned companies 2012*, Sweden, 2013.

Sweden Ministry of Finance, *Annual Report State-owned companies 2013*, Sweden, 2014.

Sweden Ministry of Enterprise and Innovation, *Annual Report State-owned companies* 2014, Sweden, 2015.

_____, *Annual Report State-owned companies* 2015, Sweden, 2016.

The Shareholder Executive, *Annual Review* 2014~15, UK, 2015.

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report* 2015~2016, 2015.

_____, *The Global Competitiveness Report* 2016~2017, 2016.

〈웹사이트 및 기타 자료〉

경제정의실천시민연합 홈페이지(https://ccej.or.kr/index.php?document_srl=641266, 접속일: 2016. 12. 10)

공공기관 경영정보 공개시스템 알리오 <http://www.alio.go.kr/home.do> (접속일: 2016. 12. 24)

국민일보, 「대한항공 “과거 분식회계 했다” 자진고백」, 2005. 4. 21.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000202309> (접속일: 2016. 6. 30)

기획재정부, 「일관성 있는 공공기관 개혁 추진」, 보도자료, 2014. 5. 22.

_____, 「2015년 공공기관 통합공시 일제 점검 실시」, 보도자료, 2016. 2. 29.

스웨덴 재무부, 「Guidelines for External Reporting by State-owned Companies」, 2007. 12.

<http://www.government.se/contentassets/b7ba2a84d9a1419caf2bb605cf90488e/guidelines-for-external-reporting-by-state-owned-companies> (접속일: 2016. 10. 11)

스웨덴 정부 공식홈페이지, www.government.se (접속일: 2016. 10. 10)

『연합뉴스』, 「99회계연도 ‘전기오류수정손익’ 규모 10조」, 2001. 3. 8.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101>

- &oid=001&aid=0000058803 (접속일: 2016. 6. 30)
- 영국 공기업실 홈페이지, <https://www.gov.uk/government/organisations/the-shareholder-executive> (접속일: 2016. 6. 30)
- 『한국경제』, 「금감원 ‘분식결산 오류수정’ 의미, 파장 회계장부 거품빼기 고육지책」, 2015. 2. 15. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0000336686> (접속일: 2016. 6. 30)
- 한국기업지배구조원 홈페이지, <http://www.cgs.or.kr/> (접속일: 2016. 12. 10)
- 한국경영자총협회 홈페이지, http://www.kefplaza.com/awards/2017/2017_awards.html, (접속일: 2016. 12. 10)
- 한국회계학회 홈페이지, <http://www.kaa-edu.or.kr/index.asp>, (접속일: 2016. 12. 10)
- 행정자치부, 「한국도로공사 등 14곳 지난해 국민과 소통 잘 했다」, 보도자료, 2015 4 22.
- ACGA 홈페이지, http://www.acga-asia.org/content.cfm?SITE_CONTENT_TYPE_ID=19#reg (접속일: 2016. 12. 10)
- Transparency International, Corruption Perceptions Index 2015, <http://www.transparency.org/cpi2015> (접속일: 2016. 10. 20).
- UK Business Insider, “These are the 11 most corrupt, 2016. 9. 29, countries in the developed world,” <http://uk.businessinsider.com/wef-corruption-index-the-most-corrupt-countries-in-the-oecd-2016-9/#11-slovenia-1> (접속일: 2016. 10. 10).

공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구

허경선·강윤식

공공기관은 복잡한 소유구조로 인해 주인-대리인 문제가 발생하기 쉽고 내부의 경영정보를 외부에서 접근하기 어려워 투명성에 대한 이슈가 지속적으로 제기되어 왔다. 투명성이 낮은 공공기관은 불투명한 의사결정으로 인해 경영의 효율성이 저해되고 부정부패의 발생이 많아질 수 있다. 공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인 문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선할 수 있다.

일반적으로 투명성에 대한 정의는 다양한 개념을 포함하고 있다. 투명성은 직접적으로는 기업 내부의 정보를 외부에 공개하여 정보의 비대칭을 줄이고자 하는 개념이다. 하지만 기업의 투명성은 법과 규정을 따르고 부패를 방지하는 준법/윤리경영을 포함하는 개념이고 넓게는 기업의 사회적 책임활동을 포함한 기업의 다양한 윤리경영을 포함한 개념이다.

본 연구에서는 공공기관 관리정책의 핵심수단인 공공기관 투명성 제고와 관련하여 투명성 정도의 측정방법에 대한 제시와 투명성의 결정요인, 투명성의 효과 등에 대해 분석함으로써 향후 공공기관 정보공개 정책에 시사점을 제시하고자 하였다.

우선 공공기관의 투명성을 측정하기 위한 평가 모델을 제시하였다. 이를

위하여 상장기업을 대상으로 활발히 이루어지고 있는 기업 투명성 평가와 관련된 기존 연구를 분석한 후, 공공기관의 특성(비상장기업이 대다수를 이루고 있고 재무성과와 더불어 공공성이 강조됨)에 적합하도록 변형하고 추가적인 작업을 진행하여 공공기관의 투명성 측정모형을 개발하였다. 이 모델은 투명성에 대한 판단이 자의적으로 이루어지지 않도록 객관적인 근거에 대한 직접적인 질문에 답하는 과정을 통해 투명성을 측정하고 있다. 이 모델은 향후 공공기관의 투명성을 종합적으로 진단하고 개선 방향을 제시하는데 유용하게 적용될 수 있을 것이다.

공공기관의 투명성에 영향을 미치는 요인과 투명성의 효과를 분석하기 위하여 공공기관의 투명성에 관련된 데이터와 영향요인, 성과를 측정할 수 있는 다양한 데이터를 수집하여 실증분석을 실시하였다. 공공기관의 투명성에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 자산, 이사회 규모, 비상임 이사비율, 평균 연봉, 증시상장 여부, 기관유형이 공공기관 투명성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

공공기관의 투명성이 기관의 성과에 미치는 영향을 분석한 결과는 공공기관의 투명성(TRP)은 공공기관의 경영평가 결과에 긍정적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 즉, 투명성 지수가 높을수록 공공기관의 경영평가 결과가 통계적으로 유의미하게 상승할 수 있다. 하지만 투명성 지수(TRP)는 고객만족도, 투자자본수익률(ROI), 자본수익률(ROA), 부채비율 등의 다른 성과 변수에는 통계적으로 유의한 영향을 찾아보기는 어려웠다.

본 연구는 공공기관의 투명성에 대한 정의를 확대하고, 우리나라 공공기관의 투명성의 영향요인과 효과를 분석하는 첫 번째 실증연구이다. 본 연구는 자료수집과 시간의 한계로 인하여 그 해석과 적용에 있어 여러 가지 제한점이 있지만 향후 공공기관 투명성 연구의 출발점이 될 수 있다는 점에서 그 기여도를 찾을 수 있다.

A Study on the Determinants and Impacts of Transparency in Public Institutions

Heo, Kyoungsun · Kang, Yunsik

The public institutions have a complex governance structure, which easily causes principal-agent problems, and the management information of the public institutions are less accessible to the public. For this reason, transparency issues have been raised persistently. Less transparent public Institutions are more likely to have an unclear decision-making system, which may lead to reduce the managerial efficiency and to increase the possibility of corruption. Enhancing transparency in the public institutions will contribute to minimizing the harmful consequences of agency problem, allocating resources rationally, and ameliorating the performance and efficiency of the public institutions in the long term.

Generally, the definition of transparency includes various concepts. The basic definition of transparency is the abatement in information asymmetry by disclosing the internal management information. In a narrow sense, the definition of transparency in a corporate includes a law-abiding and ethical management against the corruption, whereas, from an extended view, it encompasses various management practices such as corporate social responsibilities.

Since the enhancement of transparency in the public institutions is at the center of current governance policy, this study aims to gauge the level of transparency, identify determinants of transparency, and measure the effects of transparency on performance of the public institutions in order to suggest future policy implications on the information disclosure of the public institutions.

In order to achieve the above goals, first, this study presents a model for evaluating the transparency level of each public institution. This model was developed by reviewing previous literatures on transparency evaluation of listed companies and modifying the previous evaluation models in consideration of the fact that a majority of public institutions were non-listed and required to achieve both profitability and publicness. To avoid arbitrary interpretation, the model is designed to measure transparency by answering the questions with the objective evidences. The model can be a useful tool for the public institutions in terms of diagnosing current level of transparency and proposing future improvement plans.

Second, this study empirically analyzes the determinants and policy effects of transparency using data on the characteristics, governance structure, various performance results, and the level of transparency of the public institutions. The result shows that the size of the public institutions, the size of board of directors, the ratio of non-standing directors, average annual salary of employees, listed in the stock market, types of public institutions are statistically significant variables for predicting the transparency of public institutions. The analysis for examining the relationship between transparency and performance indicates that the score of the transparency index(TRP) exerts a positive impact on the result of the Management Performance Evaluation. That

implies that higher the level of transparency is more likely to yields the higher performance of public institutions. However, the level of transparency was not statistically significant in predicting other transparency measures such as the Customer Satisfaction Index, return on investment(ROI), and return on assets(ROA).

This study contributed to expanding the definition of transparency in public institutions and, for the first time, testing empirically the relationship between the determining factors and performance variables on transparency in public institutions. It should be noted that the analysis has limitations due to the insufficient data and time constraint, so that the application of the results should be kept in mind those limitations. However, this study could be utilized as the basis for the further study on transparency of public institutions.

■ 저자약력

허경선

서울대학교 생물교육과 졸업
미국 Indiana University Bloomington 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 연구위원

강윤식

서강대학교 불어불문학과 졸업
서강대학교 경영학 박사
현, 강원대학교 조교수

자료 수집 및 정리

이 슬 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 16-18

공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구

| | |
|---------|-------------------------|
| 발행 | 2016년 12월 30일 |
| 저자 | 허경선·강윤식 |
| 발행인 | 박형수 |
| 발행처 | 한국조세재정연구원 |
| 주소 | 30147 세종특별자치시 시청대로 336 |
| 전화 | (044)414-2114(대) |
| 홈페이지 | www.kipf.re.kr |
| 등록 | 1993. 7. 15. 제2014-24호 |
| 정가 | 8,000원 |
| 조판 및 인쇄 | 상일인쇄(주) |
| I S B N | 978-89-8191-855-2 93320 |

© 한국조세재정연구원 2016 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.