

주요국의 공기업 지배구조 비교



(OECD Compendium on SOE Governance)

이 보고서는 OECD가 영문으로 발행한 『Compendium on SOE Governance』을 한국조세재정
연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로서 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어
번역에 대한 책임은 한국조세재정연구원에 있습니다.

연구진

연구책임자: 박한준 공공기관연구센터 정책연구팀장
참여연구원: 강석훈 공공기관연구센터 연구원

서 문

OECD 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)은 공기업 감독을 담당하는 각국 공무원을 위한 세계 유일의 상설 포럼이다. 동 포럼은 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 ‘공기업 가이드라인’)의 이행을 책임지고 있다. 공기업작업반은 가이드라인의 성공적인 이행과 2015년판 개정 작업을 위해 각 OECD 회원국과 파트너 국가의 공기업 지배구조와 관련된 방대한 양의 전문지식을 수집하였다.

‘주요국 공기업 지배구조 비교’(SOE Compendium)는 그동안 OECD에서 수집된 풍부한 정보들을 활용하기 위해 작성되었다. ‘주요국 공기업 지배구조 비교’의 목적은 공기업과 관련된 기관, 법률 및 규제 체계에 대한 국가별 최신 정보를 한 곳에서 쉽게 찾아볼 수 있는 단일 보고서를 제공함에 있다. 본 보고서는 각국 정부, 소유권 담당기관, 공기업 경영진, 국제기구 및 학계뿐만 아니라 공기업 부문과 정기적으로 교류하는 보다 광범위한 정책집단과 경제계를 그 대상으로 한다. ‘주요국 공기업 지배구조 비교’는 이러한 관련 정보를 제공함으로써 공기업 가이드라인의 인지도를 제고하고 보다 효율적인 이행을 도모할 수 있을 것이다.

‘주요국 공기업 지배구조 비교’에 인용된 참고문헌의 주요 출처는 OECD가 2013년부터 2016년까지 발간한 주제별 보고서들의 일부로 공기업작업반의 각국 정부당국자 및 주요정책기관이 제출한 자료를 종합한 정보이다. 본 보고서는 공기업과 관련된 3가지 주요 분야인, (1) 공기업 소유권 기능, (2) 시장에서의 공기업, 그리고 (3) 공기업 이사회를 다루었다. ‘주요국 공기업 지배구조 비교’는 공기업작업반 및 작업반 네트워크에서 제공 가능한 모든 OECD 회원국, G20 회원국 및 기타 공기업작업반 업무의 고정 참여국에 대한 정보를 포함한다. 본 보고서는 2017년 3월에 편집을 완료하였으며, 이 날짜를 정보가 제

공된 가장 최근 시점으로 판단해야 할 것이다.

2016년부터 2017년 초까지 진행된 본 보고서의 개정 작업에 다음의 국가 정부들이 도움을 주었다. 아르헨티나, 벨기에, 콜롬비아, 독일, 그리스, 헝가리, 이스라엘, 일본, 카자흐스탄, 한국, 라트비아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 터키, 그리고 영국이다. 본 보고서는 또한 OECD 위원회의 민간자문기구인 기업산업자문위원회(BIAC)와 노동조합자문위원회(TUAC)의 도움을 받았다.

OECD 사무국은 ‘주요국 공기업 지배구조 비교’가 최신 동향을 반영하고 정확한 정보를 제공할 수 있도록 향후에도 동일한 편집 절차를 정기적으로 진행할 예정이다. ‘주요국 공기업 지배구조 비교’는 “실시간 문서” 형태로 공기업 작업반의 홈페이지(www.oecd.org/daf/ca/soemarket.htm)에서 열람할 수 있다. 본 보고서는 OECD 금융기업국(OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs) 기업분과(Corporate Affairs Division)의 Hans Christiansen, Mary Crane-Charef와 Chung-a Park이 Korin Kane과 Sara Sultan의 도움을 받아 작성하였다.

목 차

제1장 공기업 소유권 기능	1
1. 공기업에 대한 국가 소유의 근거	3
가. 공기업 소유권 근거 표명 방식	5
나. 국가의 공기업 소유 목적	7
다. 공기업 설립 및 해산 시 국가소유권 근거의 적용	9
2. 공기업 소유권 모델	12
가. 개요: 국가별 상업적 공기업의 소유권 모델 구조	12
나. 중앙집중형 모델(Centralised model)	22
다. 듀얼형 모델(Dual model)	22
라. 이중트랙형 모델(Twin track model)	23
마. 조정기관형 모델(Coordinating agency model)	24
바. 분산형 모델(Decentralised model)	25
3. 공기업의 종합연차보고체계	26
가. 공기업 종합보고체계에 대한 일반적인 접근방식	29
나. 정부 소유권 정책 공시	31
다. 공공정책 목표	32
라. 이사회 구성 및 보수	33
마. 개별 공기업 정보 공시	33
제2장 시장에서의 공기업	35
1. 개요: 국가별 경쟁중립성 관행	37

가. 경쟁중립성 의무	39
나. 규제 및 조세 면제	41
다. 비용분담에 대한 투명성 및 공시	45
라. 공공정책 목표 이행에 대한 보상	46
마. 공공조달 관행	49
2. 시장과 동일한 조건의 공기업 자금조달 방식	52
가. 자본구성 효율성에 대한 일반적 접근	53
나. 채권 금융	55
다. 국가예산을 이용한 주식금융	56
라. 국가직접지원	57
마. 수익률 요건	58
바. 기대 배당성향	59
제3장 공기업 이사회	61
1. 개요: 국가별 공기업 이사회 관행	63
가. 이사 임명	64
나. 이사회 구성 및 규모	68
다. 이사 교육 및 보수체계	75
라. 이사회 평가	76
2. 공기업 리스크 관리	79
가. 공기업의 리스크 관리에 적용되는 기본 법규	81
나. 공기업 수준의 리스크 관리	81
다. 국가 수준의 리스크 관리	85
참고문헌	89

표 목 차

〈표 1-1〉 주요 30개국의 공기업 소유권 근거	4
〈표 1-2〉 주요 30개국의 공기업 설립 및 해산 절차 및 관행	10
〈표 1-3〉 공기업 소유권 모델 유형 개요	14
〈표 1-4〉 주요 32개국의 공기업 소유권 기능 행사 방식	16
〈표 1-5〉 조정기관 유형 사례: 이스라엘, 인도, 라트비아, 리투아니아	25
〈표 1-6〉 분산형 구조의 소유권기능 수행기관: 아르헨티나, 콜롬비아, 멕시코	25
〈표 1-7〉 주요국의 공기업 보고체계	27
〈표 2-1〉 공정한 경쟁의 장 조성: 경쟁중립성의 주요 구성요소	38
〈표 2-2〉 주요국의 경쟁중립성 원칙 이행 방법	40
〈표 2-3〉 주요국의 공기업 규제 조치	43
〈표 2-4〉 주요국의 공기업 조세제도	44
〈표 2-5〉 주요국 공기업의 공공조달 관행	51
〈표 2-6〉 주요국의 공기업 자금조달 방식	53
〈표 3-1〉 주요국의 이사 임명 체계	67
〈표 3-2〉 주요국의 공기업 이사회 정원	71
〈표 3-3〉 주요국의 공기업 이사회 구성 및 효율성	72
〈표 3-4〉 주요국의 공기업 이사회 평가 현황	77
〈표 3-5〉 주요국의 공기업 리스크 관리(RM) 관행	79
〈표 3-6〉 주요국의 리스크 식별 및 이사회 보고 방식	84
〈표 3-7〉 주요국의 공기업 리스크관리 제도 및 감사 방식	87

그림 목차

[그림 1-1] 소유권근거의 명시적 표명 방식.....	6
[그림 1-2] 소유권근거의 암묵적 표명 방식.....	6
[그림 1-3] 공기업의 국가 소유에 대한 근거.....	7
[그림 1-4] 공기업 설립 절차 및 관행.....	9
[그림 1-5] 공기업 해산 절차 및 관행.....	11
[그림 1-6] 주요국의 공기업 소유권 모델 유형.....	13
[그림 1-7] 주요 31개국의 공기업 소유권 모델 유형 분포.....	15
[그림 1-8] 중앙집중형 모델: 소유권기능 행사 기관 구분.....	22
[그림 1-9] 듀얼형 모델: 재정부 이외의 소유권 행사 기관 구분.....	23
[그림 1-10] 공기업 보고체계의 주요 형태.....	29
[그림 1-11] 공기업 종합보고서 주요 포함 내용.....	31
[그림 1-12] 공기업 종합보고서의 주요 항목: 개별 공기업 정보 포함 여부.....	34
[그림 2-1] 공기업의 구분회계 도입 여부.....	46
[그림 2-2] 공공서비스 의무에 대한 보상 여부.....	47
[그림 2-3] 공공서비스 제공에 대한 교차보조 현황.....	49
[그림 2-4] 공기업 자금조달 의사결정 기준.....	54
[그림 2-5] 공기업 자본구성의 민간기업 벤치마킹 현황.....	55
[그림 2-6] 공기업 채권금융의 자금원 및 대출조건.....	56
[그림 2-7] 국가 자본 투입의 조건.....	57
[그림 2-8] 공기업의 목표수익률 설정 현황.....	59
[그림 2-9] 주요국 공기업의 배당성향 결정 방식.....	60

[그림 3-1] 공기업 이사회 임명 주체.....	65
[그림 3-2] 이사 후보 최소자격기준 설정 여부.....	66
[그림 3-3] 이사회 구성: 정부출신, 민간, 혼합 비율.....	69
[그림 3-4] 공기업 이사 보수 수준과 후보 자질에 대한 영향.....	76
[그림 3-5] 공기업 이사회 리스크관리 특별위원회 설립 근거.....	83
[그림 3-6] 공기업 이사회 리스크관리 구축에 대한 감독 근거.....	83
[그림 3-7] 국가 수준의 공기업 리스크관리 제도 점검 방식.....	86

제1장 공기업 소유권 기능

'공기업 가이드라인'에 따르면, 공기업의 궁극적 소유자는 일반 국민이다. 따라서 공기업에 대한 소유권을 행사하는 정부기관은 궁극적으로 국민의 이익에 대한 책임을 갖는다. 국가는 이러한 책임을 완수하기 위해 공기업의 소유주체로서 국민에 대한 의무를 가지며, 이 의무는 이사회가 주주에게 갖는 신의충실 의무에 상응한다. 이러한 관점에서, 국가의 소유권 행사가 국민들 최선의 이익에 부합한다고 국민들 스스로 인지하기 위해서는 높은 수준의 투명성과 책임감이 필요하다. 정부가 소유권을 행사함에 있어 투명성과 책임성을 확보하기 위한 장치로는, 1. 공기업에 대한 국가소유의 명확한 근거 마련, 2. 효율적이고 체계적인 공기업 소유권 담당 기관, 그리고 3. 정기적으로 국민에 공개되는 공기업 종합공시체계가 있다.

주요국의 공기업 지배구조 비교

제1장 공기업 소유권 기능

1. 공기업에 대한 국가 소유의 근거

공기업 소유권 정책은 공기업, 시장, 일반 국민들이 국가가 공기업 소유주로서 설정하는 전반적인 목표와 정책 우선순위에 대해 예측가능성을 갖고 보다 명확히 이해할 수 있도록 돕는다. 소유권 정책은 원칙적으로 공기업이 국가가 소유하는 전반적인 근거들을 간결하게 요약하는, 높은 수준의 정책문서 형태여야 한다. 본 장에서는 각국 정부들이 자국의 공기업 소유권 근거를 명시하는 방식, 해당 근거에 명시된 일반적인 목적, 그리고 신생 공기업이 설립되거나 정부가 공기업의 소유권을 정리할 때 국가소유권의 근거가 적용되는 범위에 대해 개괄하려고 한다. 본 장에 포함되는 정보는 2014년 ‘공기업에 대한 국가소유권 근거’ 조사연구에 참여한 28개 국가들이 자체 보고한 내용과 각국 정부들이 이후에 제공한 자료를 포함한다.¹⁾

1) 다음을 참조: OECD(2015a), 공기업 지배구조: 주요국의 공기업 소유권 근거 현황(State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership), OECD 출판부. 참여 국가: 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국.

〈표 1-1〉 주요 30개국의 공기업 소유권 근거

국가	소유권근거 유형		소유권 근거 원천					
	명시적	암묵적	명시적			암묵적		
			정부 결정, 규제 및 명령	정책 강령	특정 법률	일반 법률 체계	공기업 특화 정책	공식 기준 없음
아르헨티나		○			○			
벨기에 ¹⁾		○						○
캐나다		○					○	
칠레	○		○					
체코	○		○		○			
에스토니아	○				○			
핀란드	○		○					
독일	○				○			
그리스		○	○			○	○	
헝가리	○		○		○			
아일랜드	○			○				
이스라엘	○		○	○	○			
이탈리아		○					○	
일본		○					○	
한국	○				○			
라트비아	○				○			
리투아니아	○				○			
멕시코		○				○		
네덜란드	○			○				
뉴질랜드		○						○
노르웨이	○		○					
폴란드	○				○			
포르투갈	○		○		○			
슬로바키아		○				○		
슬로베니아	○				○			
스페인		○					○	
스웨덴		○			○			
스위스	○		○					
터키		○				○		
영국		○						○

주: 1) 현재 벨기에에서 정의하는 공기업은 공기업부 장관(Minister for Public Enterprises)의 책임 하에 있고 핵심적인 지배구조 원칙을 명시한 1991년 3월 21일자 관련법에 따라 “자립적 공공법인(autonomous public companies)”으로 구성된다.

출처: OECD(2015a)와 각국 정부가 이후 제공한 정보.

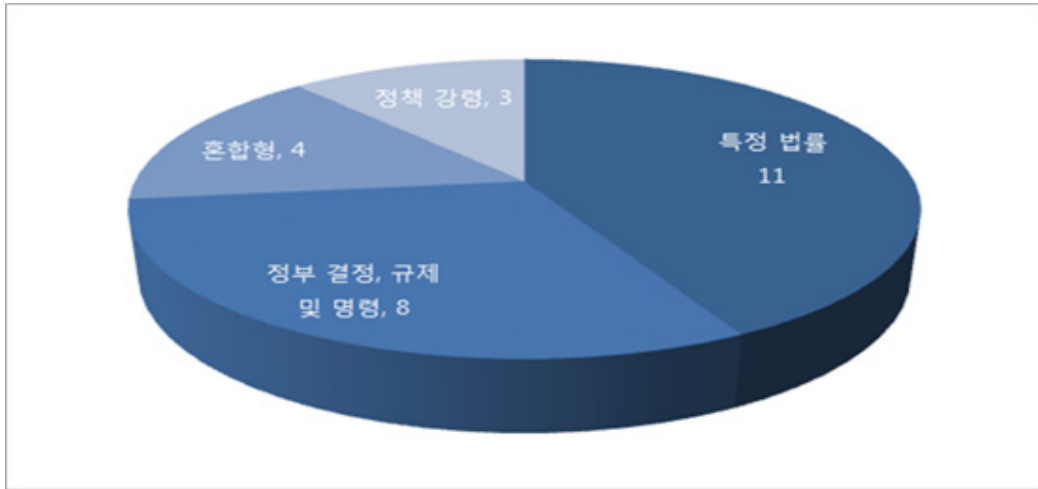
가. 공기업 소유권 근거 표명 방식

각국 정부는 공기업 소유권 근거를 표명하기 위해 다양한 접근법을 사용하고 있다. 어떤 국가들은 명시적인 소유권 근거를 갖고 있고, 공기업 소유의 목적이 암묵적인 국가들도 있다. 명시적 소유권 근거를 갖는 국가는 유럽, 특히 북유럽 및 동유럽 지역에 위치하고 있다. 일반적으로 이 지역의 국가들은 다른 지역보다 큰 규모의 공기업 부문을 보유하고 있으며, 평균 100개 이상의 공기업이 주로 공익사업, 운송업, 1차 산업 및 금융부문에 운영되고 있다. 이 국가들의 소유권 정책은 다양한 방식으로 제시되는데(그림 1-1 참조), 체코, 에스토니아, 독일, 헝가리, 이스라엘, 라트비아, 리투아니아, 한국, 폴란드, 포르투갈 및 슬로베니아와 같은 국가들은 소유권정책이 특정 법률에 명시되어 있으며, 칠레, 체코, 핀란드, 헝가리, 이스라엘, 노르웨이, 포르투갈, 및 스위스는 정부 결정, 결의 및 명령을 통해 소유권정책을 제시한다. 아일랜드, 이스라엘, 및 네덜란드는 소유권정책을 정책강령을 통해 제시하는 반면, 체코, 헝가리, 이스라엘 및 포르투갈처럼 위의 3가지 방법들을 혼합한 방식을 사용하는 국가도 있다.

소유권 정책을 명시적으로 제시하지 않는 국가의 경우, 정부가 공기업을 소유하는 목적은 해당 국가의 일반적인 법률 및 정책 방침에서 확인할 수 있다. 그리스, 카자흐스탄, 멕시코, 슬로바키아 및 터키의 경우, 소유권 근거는 기업법, 행정법과 개별 산업 법률에 포함되어 있으며, 캐나다, 그리스, 이탈리아, 일본 및 스페인의 경우에는 개별(특수목적) 공기업 설립법, 공기업 정관, 그리고 공기업과 관련 지분을 보유한 기관 간의 계약서에 포함되어 있다. 벨기에, 뉴질랜드, 영국 등 몇몇 국가에서는 공식적인 소유권 기준이 존재하지 않는다(그림 1-2 참조). 암묵적 소유권 정책을 시행하는 국가는 미주와 유럽에서부터 중동과 아시아에 이르기까지 지리적으로 다양하게 분포되어 있다. 일반적으로 이러한 국가들에서는 상대적으로 작은 규모의 공기업 부문을 보유하고 있으며, 평균 35개의 공기업들이 주로 공익사업, 탄화수소산업 및 금융부문에서 운영되고 있다.

[그림 1-1] 소유권근거의 명시적 표명 방식

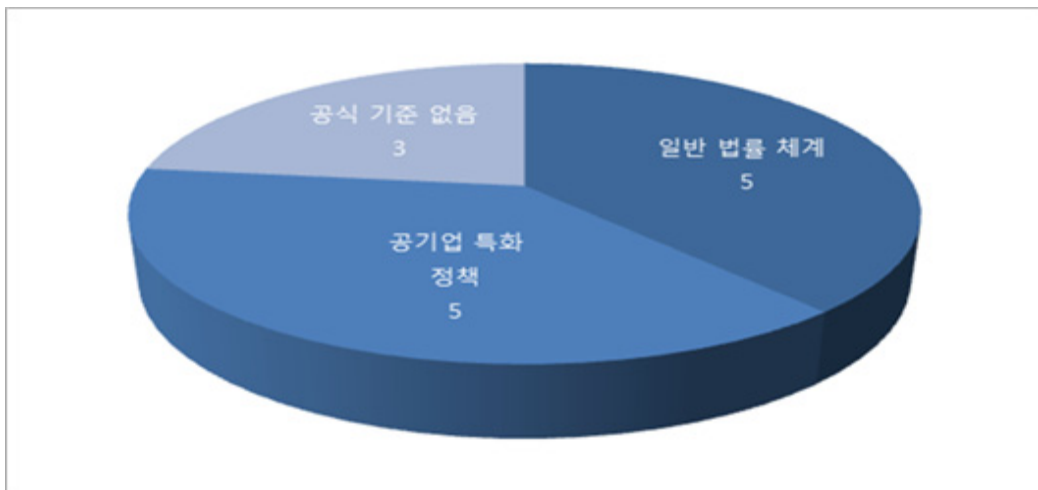
(단위: 국가 수)



출처: OECD(2015a)와 각국 정보가 이후 제공한 정보.

[그림 1-2] 소유권근거의 암묵적 표명 방식

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2015a)와 각국 정보가 이후 제공한 정보

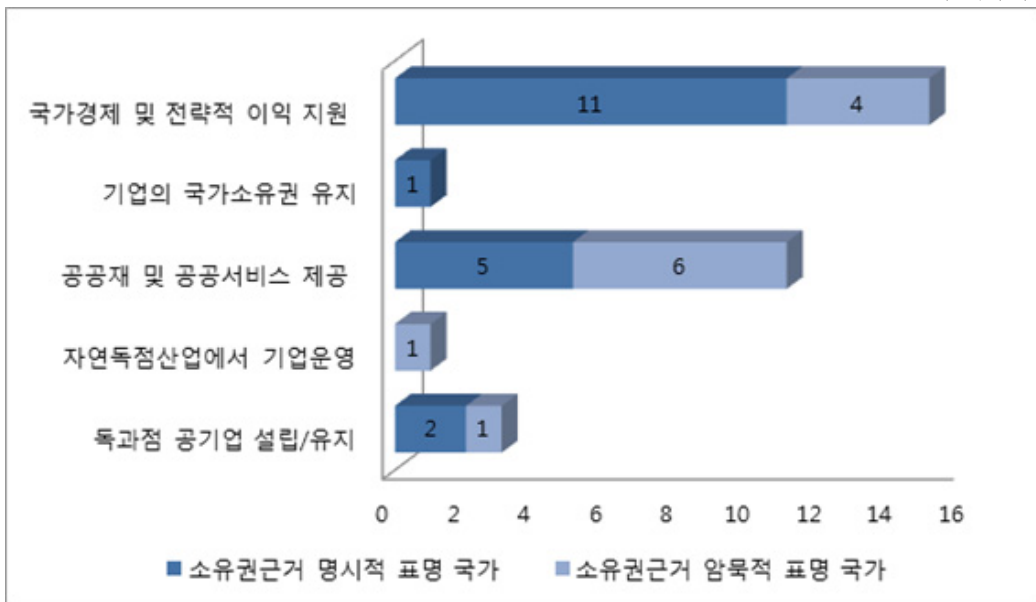
나. 국가의 공기업 소유 목적

앞서 말한 바와 같이, 국가의 공기업 소유 근거를 표명하는 방식이 무엇이든, 정부는 특정 공기업을 소유하는 이유들을 명확히 설명하고 그 우선순위를 정하기 위해 소유권 정책을 활용하는 것이 바람직하다.

각국 정부들이 내세우는 공기업 소유의 전반적인 목적은 보통 다음 중 하나에 해당된다. (1) 국가 경제 및 전략적 이익 지원, (2) 공기업에 대한 국가 소유권의 유지 (3) 특정 공공재 또는 공공서비스의 제공(시장에서 동일 재화나 서비스를 제공할 수 없다고 판단되는 경우), (4) "자연" 독점 산업에서의 기업 운영, 그리고 (5) 시장 규제가 불가능하거나 비효율적으로 판단하는 산업에서 국가 소유의 독(과)점 기업을 설립 또는 유지하는 경우이다. 아래 [그림 1-3]은 조사 대상 국가들에서 이러한 목적들이 공기업 소유권 근거로 제시되는 정도를 보여주고 있다.²⁾

[그림 1-3] 공기업의 국가 소유에 대한 근거

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2015a)와 각국 정부가 이후 제공한 정보.

2) 대부분의 국가에서는 공기업 소유권 근거로 복수의 목적들을 제시하고 있다.

전반적인 소유권 근거는 개별 공기업에 대한 하위목표 설정을 포함하는 정부의 공공 정책 목표로 보완될 수 있다. 이와 같은 보완적 목표(complementary objective)는 별도 법률, 규제 또는 정책을 통해 제시될 수 있다. 거의 모든 국가에서 전반적인 공기업 소유권 근거는 개별 공기업 관련 법률과 규제에 의해 보완(또는 경우에 따라 규정)되는 것으로 나타났다. 예컨대 캐나다의 경우, 공기업 소유권 근거는 보통 국영기업(Crown corporation) 설립법, 법인정관, 또는 개봉특허장(Letters Patent)을 참조하면 확인할 수 있다. 카자흐스탄에서는 기업법(Entrepreneurial Code) 제192조에 정부의 공기업 소유 목적을 포함하고 있다.

보완적 목표는 유형별로 분류한 공기업 집단을 대상으로도 설정될 수 있으며, 이 경우 산업별로 분류한 공기업들이 그 대상이 될 수 있다. 예를 들어, 포르투갈에서는 주무부처가 담당하는 산업의 정책을 결정하고 담당 산업에서 활동하는 공기업의 소유권 목표를 명시하는데, 이는 개별 공기업의 목표, 운영 및 해당 기업이 제공해야 할 공공서비스 수준에 영향을 미치고 있다. 칠레, 핀란드, 리투아니아, 노르웨이, 포르투갈, 스위스 등 다른 국가들의 경우, 예컨대 순수한 상업적 목적 공기업, 상업적 목적과 공공정책 목적을 모두 추구하는 공기업, 그리고 순수한 전략적 또는 공공정책 목적 공기업 등 기업을 목적별로 분류함으로써 정부의 기대치를 명확히 할 수 있다.

정부의 기업 소유권 근거를 정기적으로 검토하는 것은 바람직한 관행으로 간주되지만, 그 검토방식은 국가별로 다양하다. 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 및 독일과 같은 국가들은 국가소유권 정책을 정기적으로 검토하며, 네덜란드, 포르투갈 및 스위스는 필요할 때 마다 검토한다. 공기업 소유권 근거가 암묵적으로 제시된 국가들의 경우 국가소유권 정책에 대한 검토가 개별 공기업의 목표달성 실적을 평가하는 방식으로 이루어질 수 있는데, 예컨대 이스라엘은 개별 공기업의 목표달성 실적, 현황 및 소유권 근거를 정기적으로 검토한다. 에스토니아, 독일과 스웨덴에서는 산업별 공기업 종합연차보고 형태로 국가 소유권정책에 대한 검토가 수행되며, 터키에서는 보다 광범위한 개발, 투자 및 재정계획 프로그램의 준비단계에서 검토가 수행된다.

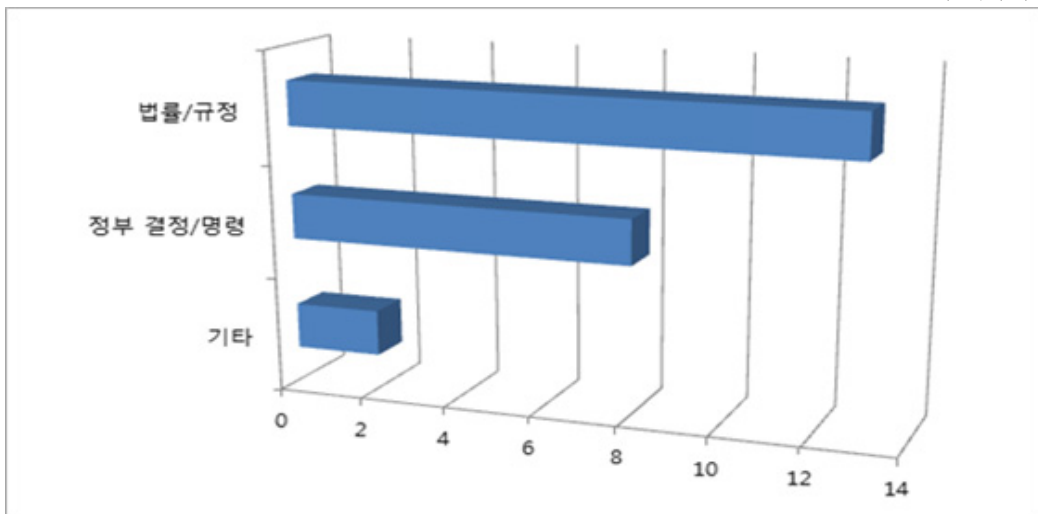
다. 공기업 설립 및 해산 시 국가소유권 근거의 적용

정부의 소유권 근거가 명시적인가 또는 암묵적인가와 무관하게, 공기업의 설립 또는 해산과 관련된 절차와 정당성으로부터 추가적인 정보를 취득할 수 있다. 주요국의 공기업 설립/해산 절차는 <표 1-2>에 요약되어 있으며, 설립/해산 법률(다수의 경우), 정부 결정, 또는 두 방식 및 기타 수단의 혼용 중 어떤 방식을 사용하는지에 초점을 맞추고 있다. 표를 해석함에 있어 다음 사항을 주의할 필요가 있다. 즉, 설립/해산 법률을 적용하는 국가일수록 특정 법률을 통해 법인격이 설정되는 특수목적기업의 상대적 중요성이 높다는 것이다.

본 보고서에서 조사한 대부분의 국가에서 공기업의 설립을 위해서는 입법 절차 또는 의회의 승인이 필요한 정부결의가 필요하지만(그림 1-4 참조), 이 요건은 경우에 따라 조건부일 수 있다. 예컨대 핀란드에서는 기업이 공공서비스 제공의 대가로 공공보조금을 지급받는 것과 같이 공기업의 신설이 공공재정에 영향을 미치는 경우에만 의회의 승인이 필요한 것으로 보인다. 이와 유사하게, 멕시코의 공기업 설립 절차는 신설되는 공기업의 유형에 따라 결정된다. 일부 소규모 국가에서는 신설 공기업이 내각의 결정 또는 명령으로 설립될 수 있다.

[그림 1-4] 공기업 설립 절차 및 관행

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2015a).

〈표 1-2〉 주요 30개국의 공기업 설립 및 해산 절차 및 관행

국가	공기업 설립 절차			공기업 해산 절차			민영화의 정당성 명시 ¹⁾
	법률/결의	정부 결정/명령	기타 ²⁾	법률/결의	정부 결정/명령	기타	
아르헨티나	○	○		○			
캐나다	○			○			○
칠레	○			○			○
체코	○				○		
에스토니아		○				○	○
핀란드			○		○		○
독일		○		○	○		○
그리스	○			○	○	○	○
헝가리	○	○		○	○		
아일랜드	○				○		○
이스라엘		○			○		○
이탈리아	○			○			○
일본	○			○			
카자흐스탄		○			○		
한국	○			○			○
라트비아		○			○		○
리투아니아		○			○		○
멕시코			○			○	○
네덜란드	○				○		○
뉴질랜드	○					○	○
노르웨이	○			○			○
폴란드		○			○		
포르투갈		○			○		○
슬로바키아		○			○		○
슬로베니아	○				○		○
스페인			○		○		
스웨덴	○			○			○
스위스	○			○			○
터키		○			○		○
영국	○				○		○

주: 1) 이 표에는 정부가 민영화의 이유를 제시해야할 법적 의무는 없음에도 불구하고 실제로는 이를 제시하는 국가들을 포함하고 있다.

2) “공기업 신설” 및 “공기업 해산” 내 “기타” 항목은 이상의 목적 달성을 위해 혼합식 또는 기타 방식의 절차가 적용될 수 있는 국가를 표시한 것이다. 이 국가들(핀란드, 멕시코, 뉴질랜드)의 절차에 관해서는 아래에서 논의한다.

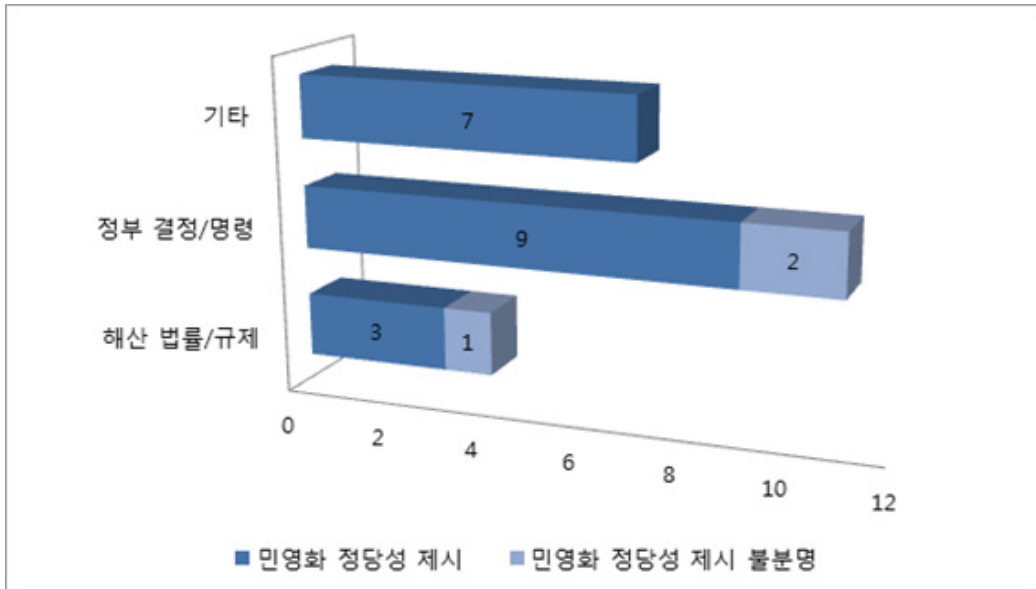
출처: OECD(2015a)와 각국 정부가 이후 제공한 정보

공기업이 법률 또는 정부결의로 설립된 국가에서 기업의 국가 소유지분을 매각하거나 민영화하는 절차는 보통 기업 설립 절차의 반대 절차가 반영된다. 여기에는 일부 예외가 존재하는데, 예컨대 뉴질랜드에서 특수목적 공기업은 보통 특정한, 시간 제약적인 목적으로 설립되어 목적 달성 시 기업이 해산한다.

공기업을 민영화할 때 많은 국가에서는 의회 승인 없이 국가 소유의 기업자산을 매각할 권한이 정부에 있음에도 불구하고 투명성 제고와 민영화 절차의 체계화를 위해 의회에서의 민영화법안 가결을 선호한다. 민영화가 의무적으로 또는 선택에 의해 입법 절차를 거치는 경우, 원칙적으로 특정 법안을 의회에 상정하기 위해서는 반드시 정당성의 근거를 제시해야 한다. 정부결정이나 행정절차를 통해 공기업을 해산하는 경우, 정부는 해산 행위에 반드시 정당성을 제시할 필요는 없으나 정당성의 근거를 제시하도록 요구되거나 이를 자발적으로 제시하는 경우가 대부분이다(그림 1-5 참조). 독일, 네덜란드 또는 영국에서와 같이 공기업 민영화를 위한 정부의 정당성에 공기업 소유권 근거를 재인용하는 경우도 종종 있다.

[그림 1-5] 공기업 해산 절차 및 관행

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2015a).

2. 공기업 소유권 모델

본 절에서는 각국의 소유권 담당 기관 또는 기관들의 공기업 소유권 행사 관행에 대해 개괄한다.³⁾ 특히 기업이 경쟁이 발생하거나 발생할 수 있는 시장에서 경제적 활동에 종사한다는 의미에서 “상업적” 성격을 갖는다고 간주되는 공기업들의 소유권에 초점을 맞춘다. 다수의 국가들이 이러한 상업적 공기업과 주로 공공정책 목표를 수행하는 공기업에 대해 상이한 소유권 관행을 적용하는 것으로 나타난다는 점에서 이러한 구분은 중요하다. 공공정책 목표를 수행하는 공기업은 보통 주무부처나 기타 전담기관의 감독을 받는다.

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 소유권의 행사는 해당 국가의 행정부 내에서 명확히 식별되고 단일 소유권 담당 기관으로 집중되어야 하는데, 이것이 불가능한 경우, 조정기관을 통해 수행되어야 한다. 소유권기관은 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 자격과 역량을 갖춰야 한다. 해당 정부가 상업적으로 운영되는 공기업과 기타 공기업에 대한 소유권을 다르게 행사하는 한, 이러한 권고사항은 특별히 “상업적” 공기업 부문을 대상으로 제공되었음을 짐작할 수 있다. 이와 같은 사례가 적용되는 범위에 대해서는 다음 절에서 설명할 것이다.

가. 개요: 국가별 상업적 공기업의 소유권 모델 구조

본 보고서의 활용 목적을 위해, 공기업의 “소유권 기능”이란 다음의 권한을 행사하는 실체로 정의한다. 즉, (1) 이사회 이사 선임권, (2) 공기업의 목표 설정 및 감독권, (3) 정부를 대행하여 기업지분에 대한 의결권을 행사할 수 있는 권력, 책임, 또는 운영능력이다. 소유권 기능의 행사는 보통 <표 1-3>에 기술되어 있는 “소유권 모델” 중 하나를 따른다.

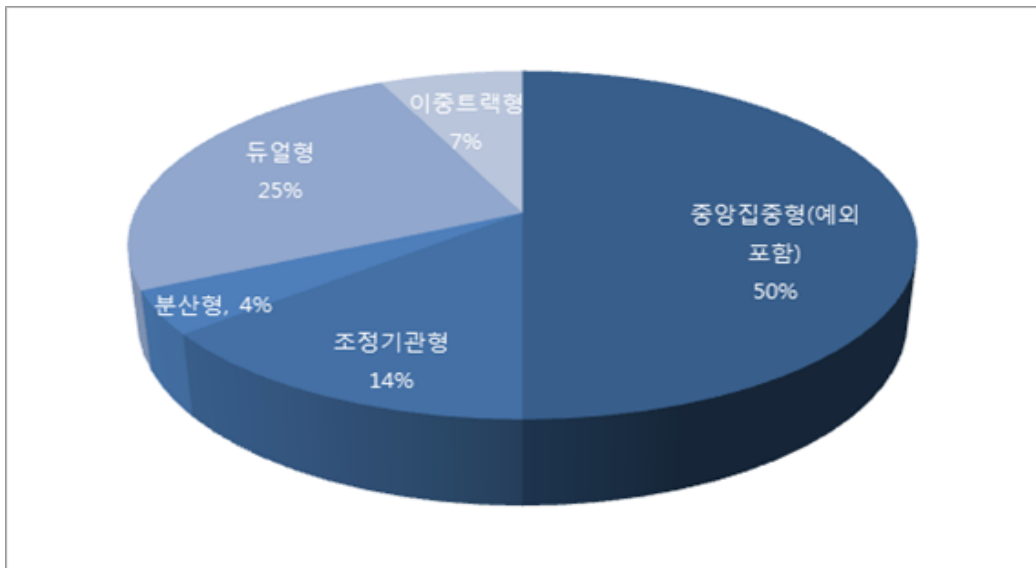
[그림 1-6]은 31개국을 공기업 소유권 모델의 적용방식에 따라 분류한 것이다(보다 자세한 내용은 <표 1-4>에 설명되어 있다). 이러한 분류는 주관적 판단에 크게 의존할 수밖에 없었다는 점을 유념해야 할 것이다. 일반적으로 어떤 국가도 단 하나의 소유권 모델을 적용하지 않는다. 예컨대 공기업 소유권을 최대한 중앙으로 집중시킨 국가들조차도 대

3) OECD(곧 발간예정), OECD 회원국과 파트너국가의 공기업 소유권 모델: 비교분석연구(Ownership Models for State-Owned Enterprises in OECD and Partner Countries: A Comparative Study), OECD 출판부. 그리고 각국 국가들이 추가적으로 제출한 정보.

부분 예외 없이 역사적 또는 정치적 이유로 중앙전담기관 이외 기관의 감독을 받는 공기업들이 일부 존재한다. 본 보고서에서는 중앙정부 산하로 공기업부문을 구성한 국가들은 중앙집중형 모델을 시행하는 것으로 간주한다. 이는 공기업부문의 일부분만을 중앙집중화한 국가와 중앙집중화가 보다 광범위한 정책 목표에 포함되는 국가를 구분 짓기 위해 “예외가 있는 중앙집중형(centralized with exceptions)”이란 개념을 도입함으로써 더욱 세분화된다.

[그림 1-6] 주요국의 공기업 소유권 모델 유형

(단위: %)



출처: OECD(2015a). 각국 정부가 이후 제공한 정보

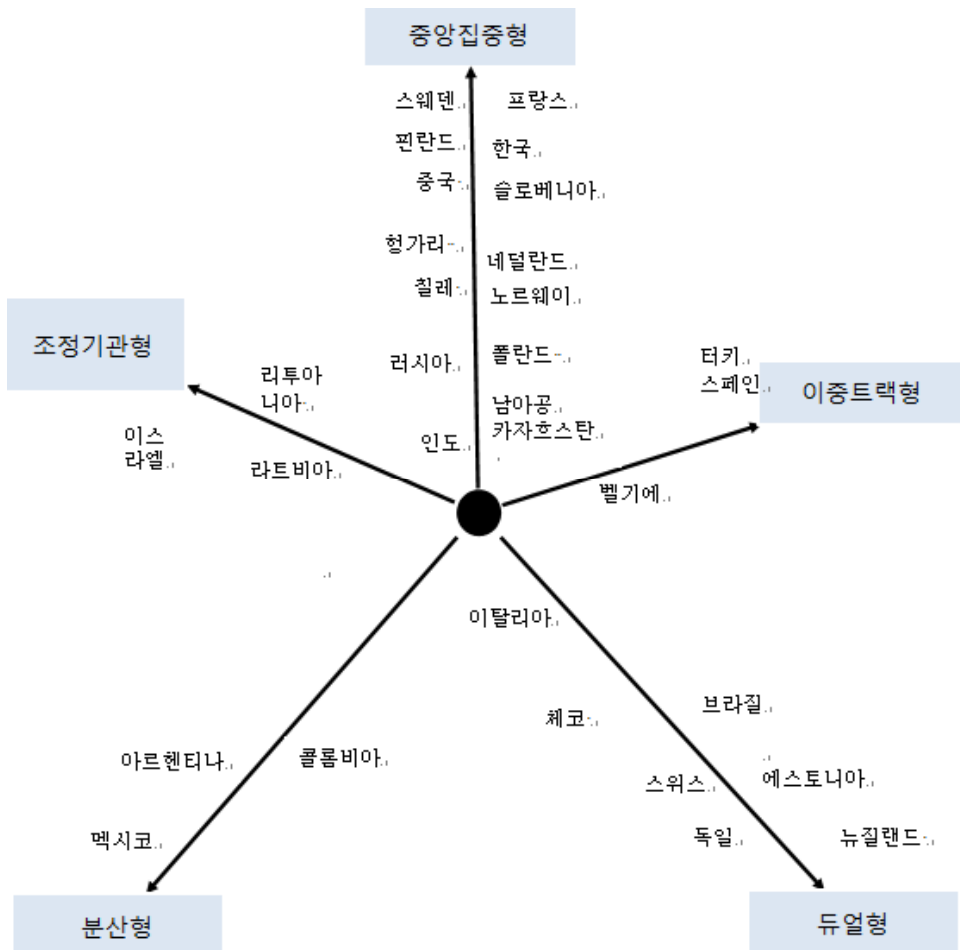
〈표 1-3〉 공기업 소유권 모델 유형 개요

	소유권 모델	비고
집중 ↑	중앙집중형 모델 (Centralised model)	<ul style="list-style-type: none"> · 단일의 정부기관이 국가가 통제하는 모든 기업과 기관에 대해 소유 주주로서의 관리·감독 임무를 수행한다. · 해당 기관은 소유권 전담 기관이거나 별도로 지정된 정부부처일 수 있다. · 중앙기관이 재정 목표 설정, 기술/운영 사안과 공기업 성과 모니터링 절차를 모두 수행한다. · 공기업 이사는 다양한 방식으로 선임되지만, 중요한 선임기준은 중앙기관이 제시한다.
	듀얼형 모델 (Dual model)	<ul style="list-style-type: none"> · 두 개의 정부기관(보통 개별 공기업 당 하나의 주무부처 + 재정부)이 개별 공기업을 통제하는 소유권을 공유한다. · 일반적으로 하나의 부처가 재정목표를 설정하고 다른 부처는 운영전략을 수립한다.
	이중트랙형 모델 (Twin track model)	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙집중형 모델과 기능적으로는 유사하지만, 상이한 두 공기업 유형을 서로 다른 두 정부기관이 각각 관리·감독한다는 점에서 차이가 난다. · 이중트랙 모델은 종종 “듀얼” 모델로도 지칭되었으나, 실제로는 각 공기업의 소유권에 하나의 정부기관이 관여한다는 점에서 듀얼 모델과는 실질적으로 다르다.
분산	조정기관형 모델 (Coordinating agency model)	<ul style="list-style-type: none"> · 전문화된 정부단위가 전반적인 기술/운영 사안에 대해 다른 주무부처의 자문기관 역할을 수행하며, 이러한 조정기관의 가장 중요한 업무는 공기업 성과 모니터링인 경우가 많다. · 조정기관의 역할이 제한적이고 관련 주무부처의 자율성이 클수록 조정기관 모델은 분산형 모델과 상당부분 중첩될 수 있다.
	분산형 모델 (Decentralised model)	<ul style="list-style-type: none"> · 단일 기관이나 단일의 정부행위자가 공기업의 소유권 기능을 전담하지 않는다. · 주무부처가 장관급 권한의 연장선에서 사실상 공기업을 관리·운영한다는 인식이 팽배하다. · 세 가지 소유권 기능 의무에 대해 특정한 국가단위가 책임지거나, 여러 국가단위들이 포괄적으로 책임지는 구조이다.

출처: OECD(곧 발간 예정), 회원국 및 파트너국가의 공기업 소유권 모델: 비교분석연구(Ownership Models for State-Owned Enterprises in OECD and Partner Countries: A Comparative Study), OECD 출판부.

[그림 1-기은 앞서 언급한 판단 요소를 반영하여 개별 국가가 관련성이 높은 소유권 모델을 얼마만큼 구현하는지를 가늠하는 모형을 나타내고 있다. 예를 들어 중앙집중형 소유권과 관련하여, 남아프리카공화국과 같은 일부 국가는 상대적으로 관리 기업 수는 적지만 상대적으로 규모는 크고 전략적으로 중요한 공기업들을 관리하는 중앙 소유권기관을 갖고 있는 반면, 일부 북유럽 국가들은 상업적으로 운영되는 공기업들이 방치되는 경우가 거의 없을 정도로 소유권 기능을 중앙으로 집중시키고 있다.

[그림 1-7] 주요 31개국의 공기업 소유권 모델 유형 분포



주: 5개의 상자와 각 국가 간의 거리가 해당 국가가 해당 모델을 얼마만큼 구현하는지를 나타낸다.
출처: OECD(곧 발간 예정), <표 1-3>과 같은 보고서.

〈표 1-4〉 주요 32개국의 공기업 소유권 가능 행사 방식

		요건		
국가	구분	소유권 모델	소유권 가능 담당 기관명	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
중국		<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 정부 수준(중앙, 지방, 지역 등)에서 상이한 소유권관리기관이 존재 · 채무부처가 금융기관을 감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 국무원 산하 국유자산감독위원회(SASAC) 	<ul style="list-style-type: none"> · 국무원(State Counsel)이 목표를 수립하고 SASAC에 목표 하달 → SASAC은 각 공기업에 대한 연간 투자계획 수립
핀란드		<ul style="list-style-type: none"> · 재정부, 고용경제부, 교통통신부 등 8개 주무부처가 각각 산하 공기업을 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 총리실 산하 공기업관리청(OSD)이 공기업 소유권 정책의 수립 및 시행을 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업관리청(OSD) 또는 주무부처가 목표를 설정할 수 있음
프랑스		<ul style="list-style-type: none"> · “공공정책”을 담당하고 “정부정책소유권주체(Opérateur des politiques de l'Etat)”로 간주되는 주무부처 산하의 일부 비영리기관 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업관리청(APE)이 정부가 통제하는 기업 및 기관에 대하여 소유 주주로서의 정부 임무를 수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가가 임명하거나 후보자로 지명한 이사회가 재정경제부 장관과 협의 하에 APE가 수립한 목표를 이행함
한국	중앙 집중형	<ul style="list-style-type: none"> · 기획재정부는 국내 중앙공기업의 소유권을 공공기관운영위원회를 통해 행사함 · 그와 동시에 개별 주무부처가 산하 공기업의 사업과 관련 정책을 관장함 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관운영위원회에서 공기업 관리 감독과 관련된 핵심적인 정책사항을 결정함 · 공공기관운영위원회의 위원장직은 기획재정부장관이 수행함 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 경영성과 목표는 정부정책을 고려하여 수립됨 · 법률상 각 공기업은 중장기적 경영목표를 수립하여 기획재정부와 관련 주무부처에 제출
슬로베니아		<ul style="list-style-type: none"> · 인프라사업부(Ministry of Infrastructure)가 전력회사들을 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 슬로베니아 국가지주회사(SSHF)는 정부 소유의 독립적인 합자지주회사임 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업 목표는 특정 산업정책에 맞춰 조율되면서도, 전체 정부 수준에서 편성됨 · 목표는 SSH 홈페이지에 “부분적으로 공개”됨
스페인		<ul style="list-style-type: none"> · 주무부처 산하에 “공공정책” 수행을 담당하는 일부 비영리기관을 두고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정경제부가 대부분의 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하지만, 몇몇 주무부처도 일부 공기업에 대한 소유권기능을 행사함 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 목표 및 연간 목표는 공기업과 재정경제부와의 협의를 거쳐 주무부처에서 설정함
스웨덴		<ul style="list-style-type: none"> · 주로 공공정책 목표를 수행하는 7개의 공기업이 주무부처 산하에 있으면서도 중앙정부의 조정을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업혁신부 산하의 공기업실과 기업지배구조분석실 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업실과 기업지배구조분석실이 공기업과의 협의를 거쳐 목표를 설정함

요건				
국가	구분	소유권 모델	소유권 기능 담당 기관명	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
헝가리		<ul style="list-style-type: none"> · (주)헝가리국가자산관리공사는 법률과 장관령이 달리 규정하지 않는 한 모든 국가자산에 대한 소유권 행사를 위임 받아 수행함 · 예외: 에너지광물부 산하 Codelco, ENAP, ENAMI, 공보부 산하 Corf 재무부 산하, 재무부 산하 Banco del Estado, 국방부 산하 방위산업 공기업들 	<ul style="list-style-type: none"> · 헝가리국가자산관리공사(MNV)와 (주)공기업 유한책임공사가 국가자산 관리를 담당함 	<ul style="list-style-type: none"> · MNV는 국가개발부 장관이 승인한 지시령 제지표, 자본효율성, 수익률 등을 포함한 연간계획원칙을 공표함
칠레		<ul style="list-style-type: none"> · 예외: 에너지광물부 산하 Codelco, ENAP, ENAMI, 공보부 산하 Corf 재무부 산하, 재무부 산하 Banco del Estado, 국방부 산하 방위산업 공기업들 	<ul style="list-style-type: none"> · SEP(Public Enterprise System)는 대부분의 공기업(30개 중 22개)을 담당하는 주된 정부기관임 	<ul style="list-style-type: none"> · 담당부처 또는 내각에서 “공공정책 체계”를 수립함
덴마크 ⁴⁾		<ul style="list-style-type: none"> · 예외: 교통부와 기업성장부가 각각 4개의 공기업에 두고 관리·감독하며, 기타 주무부처도 관여하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정부가 대부분의 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하나, 몇몇 주무부처도 일부 공기업에 대한 소유권 기능을 행사함 	<ul style="list-style-type: none"> · 대부분의 경우 공기업 관련 목표는 재정부에서 설정하지만, 주무부처에서 설정하는 경우도 있음
네덜란드	예외가 있는 중앙 집중형	<ul style="list-style-type: none"> · 예외: 재정부가 관리하지 않는 공기업은 별도의 “정책참여기관”으로 지정되어 있고, 서로 다른 주무부처 각각의 정책참여기관으로 지정됨 	<ul style="list-style-type: none"> · 네덜란드는 2001년에 국가소유기업의 관리를 최대한 재정부로 집중시켰음 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 공기업에 적용할 수 있는 일반적인 소유권 정책은 법률에 규정됨 · 구체적 기업운영과 관련된 개별 목표는 법률, 양허권 또는 계약서에 명시됨
노르웨이		<ul style="list-style-type: none"> · 예외: 국방부, 지방정부 및 현대화부, 석유에너지부 및 교통통신부가 상업적 공기업들을 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 대부분의 상업적 공기업들에 대한 소유권은 통상산업어업부의 소유관실이 운영함 	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 공기업의 목표는 전반적인 정부정책의 일환으로 소유권 정책과 연계하여 설정됨 · 목표는 국가소유권정책 백서에서 명시됨
폴란드		<ul style="list-style-type: none"> · 예외: 공공정책 목표를 수행하는 공기업은 개발부, 인프라사업 및 건설부, 에너지부와 같은 주무부처의 관리감독을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> · 재무부는 대부분의 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하지만, 여러 주무부처도 공공정책목표를 수행하는 공기업의 소유권을 행사함⁵⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업 목표는 주식 또는 의결지분에 대한 권한을 보유하고 있는 주무부처에 의해 설정됨
러시아		<ul style="list-style-type: none"> · 예외: 전략적으로 중요한 공기업 유형을 구분하기 위해 “다부문 모형(multi-sector model)”이 도입되었는데, 이는 일반적인 소유권정책의 범위 밖에 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 연방정부자산관리기구인 Rosimushchestvo가 국가의 기업자산 대부분을 관리하는 중요한 역할을 담당함 	<ul style="list-style-type: none"> · Rosimushchestvo가 국가 정책을 수립하지 않음, 공기업이 중요성이 큰 제1차 산업부문에서 종사하는 경우에는 주무부처에서도 의제, 전략적 우선순위, 이사회 지시사항 등을 설정함

요건				
국가	구분	소유권 모델	소유권 기능 담당 기관명	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
남아프리카 공화국		· 예외: 남아프리카 공화국 내에는 715개 이상의 공기업이 있으며 이들은 여러 주무부처와 정부조직 단계에 걸쳐 관리됨	· 전략적으로 중요한 9개의 대규모 공기업이 공기업부에서 집중적으로 관리됨	· 대부분의 공기업은 특정 목적이나 목표가 제시된 공식적인 법률이나 규정된 체계 없이 운영되고 있음
인도			· 공기업무(DPE)가 모든 공기업에 대한 중심기관의 역할을 하며, 경영실적 개선 및 성과평가, 재무회계, 인사관리 등 모든 공기업무 관련 정책을 수립함	· 정부의 전반적인 연방정부정책 방향에 입각하여 주무부처와 공기업이 "협의" 하에 공기업의 비전, 임무 및 장단기 목표를 수립함
이스라엘	조정 기관형	· 약 50개의 특수목적기업이 공식적인 공기업으로 간주되지 않으며, 이들은 소유권정책의 대상이 아님	· 재정부 산하의 공기업청(GCA)이 주무부처와의 협의 하에 소유권 기능을 행사하고, 주무부처 장관들을 자문하며, 정부정책방향에 입각하여 공기업을 관리·감독함	· GCA가 전반적인 정부정책 목표를 설정하고 공시함 · 재무부와 주무부처들이 사실상 동등한 권한을 가지며, GCA의 전문적 의견을 가미하여 협의를 통해 의사결정을 내림
카자흐스탄			· 재정부 산하인 소유권기관이 정부, 주무부처, 지방행정기관 등 기타 관련 기관들과의 협의를 통해 소유권 기능을 행사함 · 국가자산민영화위원회가 소유권기관을 대신함	· 공기업에 대한 국가소유권의 기본 목적은 카자흐스탄공화국 기업가법 제192조에 명시되어 있음
라트비아			· 72개의 공기업이 11개 부처, 1개의 공공기관(국립전자대중매체위원회)과 1개의 공기업(민영화기관)에 의해 관리되며, 총리실(PMO) 산하 법산업조정센터(CSCC) 소속의 조정기관(Coordination Institution)이 소유권 기능을 담당	· 공기업목표는 공기업과 조정기관과의 협의 하에 각 주무부처가 설정함
리투아니아			· 지배구조조정센터가 경제부가 공표한 기준에 따라 소유권정책을 이행하고 모니터링함	· 국가의 전략적 목표(상업적 및 비상업적)는 전반적인 정부정책 차원에서 수립되며, 소유권 지침에 명시됨

요건				
국가	구분	소유권 모델	소유권 기능 담당 기관명	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
벨기에	이중 트랙형 모델	<ul style="list-style-type: none"> · 두 종류의 그룹이 있는데, 첫째 그룹은 상업적 기관으로 구성되며, 둘째 그룹은 "상업적" 성격을 가지면서도 특정 규정에 따라 운영되는 "자율적 공기업"으로 지정된 SNCB, Infrabel, Belgacocontrol, bPost, Proximus 등 5개 기업으로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> · 첫째 그룹은 보통 연방지주회사(Federal Holding)의 관리감독을 받으며, 둘째 그룹은 정부의 감독을 받음 · 연방지주회사 자체도 정부의 감독을 받음 	<ul style="list-style-type: none"> · 일부 공기업 목표는 전반적인 정부정책 차원에서 수립되고, 나머지 목표는 개별 부처에서 수립됨
터키			<ul style="list-style-type: none"> · 민영화청(PA)은 공기업의 구조조정과 민영화를 담당하는 행정기관임⁶⁾ · 하지만 대부분의 공기업은 아직 재무부 산하의 공기업사무국이 관리하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 통상적인 투자 및 자금조달 정책이 재무부와 개발부의 협의 하에 수립 되어 내각회의(Council of Ministers)의 승인을 받아 관보를 통해 공시됨 · 이사회후보자 선정도 공동으로 수행됨
브라질			<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 소유권 기능은 3갈래로 수행되는데, 조정부, 기획예산운영부 소속 공기업정책국(Department of Co-ordination & Corporate Governance of State Enterprises, DEST)이 재정부/주무부처와의 협의를 통해 소유권 기능을 행사함 	<ul style="list-style-type: none"> · 각 공기업별 목표 모두 해당 주무부처가 수립 · DEST는 기업지배구조지침과 보수체계를 수립하며, 기업정관과 자본투입을 승인함 · 재정부는 소유주로서 행동하며 채권 및 유가증권 발행을 승인함 · 주무부처가 전략을 수립함
체코	듀얼형 모델		<ul style="list-style-type: none"> · 주식회사형 공기업의 경우 재무부가, 특수목적(또는 법정) 공기업의 경우에는 산업통상부가 소유권 기능을 행사함 	<ul style="list-style-type: none"> · 각 공기업별 목표 모두 해당 주무부처가 수립하며 · 각 주무부처가 이사회 이사를 선임하며 연차주주총회에서 정부지분의 의결권을 행사함 · 재정부는 공기업의 운영성과를 감독함
에스토니아			<ul style="list-style-type: none"> · 공기업에 대한 기본 소유권기능 및 지배구조는 7개 부처가 나누어서 행사함 · 재정부는 산하 공기업들의 소유권을 행사하고, 다른 부처 산하의 공기업 이사회 의 결반을 임명함 	<ul style="list-style-type: none"> · 각 공기업별 목표 모두 해당 주무부처가 수립 · 목표의 내용은 재정부의 보고서 형태로 공시되어야 함

요건			
국가	구분	소유권 모델	소유권 기능 담당 기관명
			목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
독일			<ul style="list-style-type: none"> · 재정부가 공기업 운영에 대한 기본방향을 설정하며, 개별 주무부처가 산하 기업에 대한 기본방향을 시행함
이탈리아			<ul style="list-style-type: none"> · 재정체부와 개별 주무부처가 소유권 기능을 공유하며, 일부 경우 두 개의 주무부처가 관련되기도 함
뉴질랜드			<ul style="list-style-type: none"> · 재무부 산하의 모니터링 집단인 공기업 운영부(Commercial Operations Group)는 공기업에 대한 의사결정을 내리지 않으며, 모니터링 및 자문 역할만을 수행함 · 의사결정권은 재무부와 공기업 지분을 보유한 주무부처의 장관이 50:50으로 행사함
스위스			<ul style="list-style-type: none"> · 연방평의회(Federal Council, 집단적 책임 하에 정부권한을 행사하는 장관들로 구성된 조직)에서 공극적인 소유권 행사 · 연방재정부(FFA)와 각 주무부처가 소유권 기능 수행함
			<ul style="list-style-type: none"> · FFA와 주무부처가 공기업 경영진과의 협의 하에 작성 및 제안한 전략적 목표안을 연방평의회가 제정 · 주무부처는 "산업부문별 업무"를 담당하고, FFA는 "기업관련" 업무를 담당 · 연방평의회는 의회에 연차보고서를 제출해야함
			<ul style="list-style-type: none"> · 필수적인 공공서비스를 제공하거나 산업 부문별 정책목표를 추구하는 공기업들은 각 주무부처가 수립한 지침을 준수하며, 해당 지침은 공시됨
			<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 주된 목표는 "성공적인 기업으로 운영되고 [...] 국가가 소유하지 않은 민간 기업에 상응하는 수익성과 효율성을 추구해야 한다"고 법에 명시 · 공기업운영부가 모니터링 수행

요건				
국가	구분	소유권 모델	소유권 기능 담당 기관명	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
아르헨티나			<ul style="list-style-type: none"> · 주무부처 장관은 국가가 50% 이상의 지분을 보유한 공기업에 대한 대부분의 소유권 기능을 행사함 · 아르헨티나 정부에서는 현재 공기업감독원이라는 명칭의 조정기관을 설립 중에 있음 · 해당 기관은 고위 공무원으로 구성된 자문기관으로, 주된 기능은 공기업의 전략적 목표방향을 검토하는 것임 	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 공기업의 목표는 기업 자체적으로 규정 · 공기업 대부분은 상법을 적용받으며, 실제로 민간 기업과 같은 방식으로 운영되고 있음 · 국영화된 기업은 민간기업체와 유사한 법적 근거를 갖고 있음 · 국가소유권의 근거를 언급하는 일부 국영화법이 존재함
콜롬비아	분산형		<ul style="list-style-type: none"> · 재무신용부(MHCP)가 전체 70개 중 38개의 공기업을 산하에 둔 경제적 운영의 핵심기관 · 광업 및 채굴 산업의 공기업도 감독 · 방위산업사회그룹(GSED)도 공기업을 감독함 	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 산업의 모든 기업에 적용되는 법률, 명령 또는 개발계획에 따라 정부는 공기업에 지시를 내림 · MHCP는 공기업에 목표를 하달하며, 공기업 이사 1인을 주무부처에서 파견함
멕시코			<ul style="list-style-type: none"> · 차칭 가장 "글로벌화된 부채"인 재정부와 공공기능부가 공기업의 경영실적평가 기준을 설정 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가개발계획에 요약된 공기업 관련 국가 목표가 일종의 청사진 역할을 함 · 청사진을 바탕으로 각 주무부처가 공기업에 대한 우선순위와 정책을 수립 · 주무부처는 개발정책을 수립하고, 정책, 예산 및 자금조달을 조율하며, 경영성과를 평가함

출처: OECD(공 발간 예정), (표 1-3)과 같은 보고서.

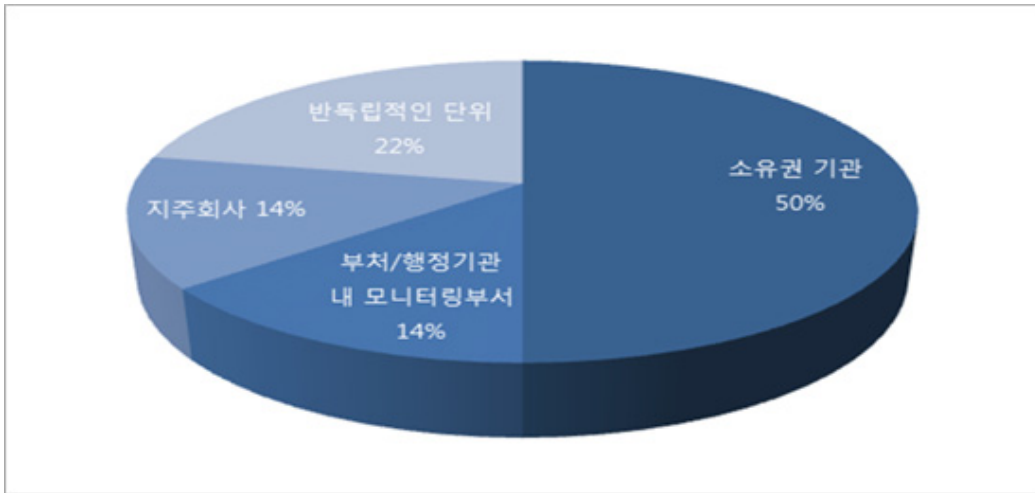
- 4) 덴마크는 이중 트랙 모델의 요소를 가진 "혼합형 모델(hybrid model)"로 간주되는 것이 적절할 수 있다.
- 5) 폴란드에서의 공기업 관리감독 구조는 재무부의 공기업 관리 권한을 해당 주무부처로 이관하는 방식으로 2016년 말에 변경될 예정이었다.
- 6) 2017년 2월, 민영화청(PA)이 전담해왔던 상장공기업 유형을 감독하기 위해 정부투자자금이 새로 설립됨

나. 중앙집중형 모델(Centralised model)

중앙집중형 모델의 특징은 중국, 핀란드, 프랑스, 한국, 스웨덴 및 슬로베니아에서와 같이 단일의 중앙의사결정기관이 정부가 통제하는 모든 기업과 기관에 대해 소유주로서의 임무를 수행하는 것이다(그림 1-8 참조). 단일의 중앙기관이 재정목표, 기술적 및 운영상의 사항, 그리고 공기업 경영성과 모니터링 절차 모두를 수행한다. 이사선임 방식은 국가별로 다양하지만, 핵심적인 선임기준은 중앙기관이 제시한다. 칠레, 헝가리, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 남아프리카 공화국 및 러시아와 같은 국가들은 중앙집중형 모델과 유사하지만 일부 예외사항을 갖는 소유권 모델을 나타내고 있다. 이러한 “예외가 있는 중앙집중형” 모델에서도 보통 중앙기관의 통제를 받지 않는 별도의 공기업들이 여전히 존재한다.

[그림 1-8] 중앙집중형 모델: 소유권기능 행사 기관 구분

(단위: %)



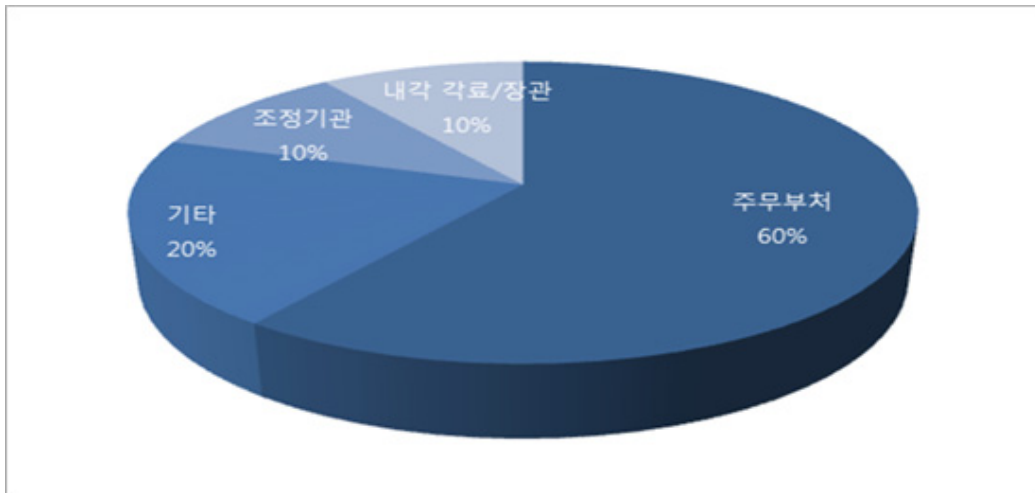
다. 듀얼형 모델(Dual model)

브라질, 체코, 에스토니아, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드 및 스위스에서와 같이 듀얼형 국가소유권 모델에 의해 운영되는 공기업 부문은 보통 각 공기업 당 하나의 주무부처가 공기업 관리를 담당하고 다른 하나의 주무부처가 재정성과와 기타 전반적인 정부정책 목표

를 담당한다는 점이 특징이다. 후자의 경우, 거의 모든 국가에서 재정부가 그 역할을 수행하고 있다. 듀얼형 모델에서는 개별 부처들이 함께 각 공기업에 대한 소유권 기능의 전반적인 행사를 공유하여 분담한다. [그림 1-9]에서는 “듀얼형” 소유권 모델을 적용하는 국가들에서 재정부 이외에 어떤 정부기관이 국가소유권 기능을 행사하는지를 나타내고 있다.

[그림 1-9] 듀얼형 모델: 재정부 이외의 소유권 행사 기관 구분

(단위: %)



주: *기타에는 브라질의 기획재정운영부와 체코의 산업통상부가 포함된다.

라. 이중트랙형 모델(Twin track model)

벨기에와 터키⁷⁾에서 시행되고 있는 공기업 소유권의 “이중트랙 모델”은 근본적으로 기능적 측면에서 중앙집중형 모델과 동일하지만, 두 개의 개별적인 공기업 부문(portfolios of SOEs)이 각각 상이한 두 정부기관의 관리감독의 대상이 된다는 차이가 있다. 이러한 모델을 종종 “듀얼형” 모델로 지칭하기도 하지만, 실제로는 각 공기업 유형별

7) 터키에서 민영화청(PA) 산하 공기업 부문의 소유권 기능은 단 하나의 정부기관인 PA에 의해 행사된다. 하지만 재정부 산하 공기업 부문의 소유권 기능은 재정부와 주무부처가 공동으로 행사한다. 따라서 터키의 공기업 소유권 모델이 두 개의 상이한 공기업 포트폴리오(재정부 및 PA 산하)를 갖는다는 이유로 이중 트랙으로 간주될 수도 있으나, 재정부 산하 공기업 부문 내에서는 담당부처의 관여로 인해 듀얼형 소유권 모델로 간주할 수도 있다.

로 단 하나의 정부기관이 소유권에 관여한다는 점에서 “듀얼형” 모델과는 실질적으로 다르다. 각 기관의 소유권 기능 역시 두 개의 비경쟁적인 소유권 기능 조직이 동일한 국내 환경 내에서 행사한다는 점에서 “중양집중형” 모델과는 다르다.

벨기에에서는 연방지주투자공사(Federale Participatieen Investerings maatschappij, FPIM 또는 Société Fédérale de Participations et d'Investissement, SFPI)가 5개의 “자율적 공기업(autonomous public enterprises)⁸⁾”을 제외한 모든 공기업을 감독한다. SNCB, Infrabel, bPost, Belgocontrol, Proximus 등 5개의 “자율적 공기업”은 정부의 감독을 받는다. Infrabel과 bPost는 부분적으로 연방지주투자공사의 감독을 받으며, 연방지주투자공사 자체는 정부의 감독을 받는다. 터키에서는 민영화청(PA)이 민영화 대상인 공기업들을 감독하며, 재정부 소속 공기업사무국(Undersecretariat of the Treasury)이 아직 민영화 대상이 되지 않은 공기업들을 감독한다.

마. 조정기관형 모델(Coordinating agency model)

이스라엘, 인도, 라트비아 및 리투아니아에서는 전문화된 정부기관이 “조정기관”의 역할을 수행한다. 조정기관은 기타 국가 주주에 대한 자문 역할을 수행하며 보통 공기업 경영성과 모니터링이 기관의 가장 중요한 임무인 경우가 많다. 이러한 중앙 조정기관들의 역할이 더 제한적일수록, 그리고 각 주무부처의 자율성이 더 유지될수록, 조정기관형 모델은 분산형 모델과 상당부분 중첩된다(〈표 1-5〉 참조).

8) 정부의 책임 하에 있는 5개 기업은 “자율적 공기업”이라 불리며, 이들의 핵심 지배구조 원칙을 규정한 1991년 3월 21일 제정법 규정을 따른다. 비록 이들이 벨기에 경제에 중요한 기업이긴 하지만, 벨기에 공기업 소유구조의 다수를 나타내는 것은 아니다.

〈표 1-5〉 조정기관 유형 사례: 이스라엘, 인도, 라트비아, 리투아니아

국가	조정기관	기본 업무	이사회 이사 임명 시 역할
인도	공기업부(DPE)	<ul style="list-style-type: none"> 정책 입안 공기업 경영실적 평가 관련 산업부문의 규제당국과 협력하여 규제 기능 설정(적용 가능한 경우) 	"비정규 비상근 이사" 선임
이스라엘	공기업청(GCA)	<ul style="list-style-type: none"> 정책 입안 주무부처 자문 민영화 	이사 후보자 인력풀 유지
리투아니아	지배구조조정 센터(GCC)	<ul style="list-style-type: none"> 정책 입안 공기업 경영실적 평가 공기업 산업부문별 종합연차보고서 등 공기업정보 공시 	지명고려 이사후보자 추천
라트비아	조정기관	<ul style="list-style-type: none"> 정책 입안 주무부처 자문 공기업 경영실적 평가 공기업 산업부문별 종합연차보고서 등 공기업정보 공시 	감사회 후보자선임위원 회 참석

바. 분산형 모델(Decentralised model)

아르헨티나, 콜롬비아, 멕시코 등 분산형 모델을 사용하는 국가에서는 단일 기관이나 정부행위자가 소유권기능을 담당하지 않는다. 앞에서 설명한 세 가지 주요 소유권 기능의무에 대해 별도의 정부단위 또는 여러 정부단위들이 함께 해당 역할을 포괄적으로 수행하며, 보통 다수의 기관들이 관련된다(〈표 1-6〉 참조).

〈표 1-6〉 분산형 구조의 소유권기능 수행기관: 아르헨티나, 콜롬비아, 멕시코

국가	소유권 기능 수행기관
아르헨티나	각 주무부처 장관은 국가가 50% 이상의 지분을 보유한 공기업에 대한 소유권기능의 대부분을 수행한다. 현재 정부는 고위급 공무원으로 구성된 "공기업 전략 감독회"라는 명칭의 조정기관을 설립 중이며, 주요 역할은 공기업들의 정책방향을 감독하는 것이다.
콜롬비아	재정신용부(MHCP)가 전체 70개 공기업 중 38개를 산하에 둔 공기업 경제운영의 핵심기관이다. 국방부(방위기업사회그룹을 통해), 광산에너지부, 산업통상관광부도 특정 공기업에 대한 소유권기능을 행사한다.
멕시코	자칭 가장 "글로벌화된 부처"인 재정부와 공공기능부가 공기업의 경영실적평가 기준을 설정한다. 단일 기관이 소유권 기능을 담당하지 않는다.

3. 공기업의 종합연차보고체계

공기업 부문의 활동과 경영 성과에 대한 정기적인 보고체계를 확립하는 것은 정부의 투명성 및 책임성 제고를 위해 중요한 요소이다. 이에 따라 ‘OECD 공기업지배구조 가이드라인’에 수록된 모범사례 지침은 정부가 상업적 기업의 소유주로서 “공기업에 대한 일관성 있는 보고체계를 개발하고 공기업에 대한 종합연차보고서를 발행” 할 것을 권고하고 있다. 또한, ‘공기업 가이드라인’은 웹 기반 커뮤니케이션을 활용하여 일반 국민의 접근을 용이하게 해야 한다고도 권고한다.

본 장에서는 공기업 종합연차보고에 대한 국가별 관행 현황을 제공한다. 조사를 실시한 52개국⁹⁾에 대해 정부의 종합연차보고서가 온라인상에 공개되어 있는가를 살펴보고 그 내용의 깊이와 번역된 정보제공 여부에 대한 관찰 결과를 제시한다. 보고서는 온라인상에 공개된 국가별 정보를 기초로 하며, 종합연차보고 관행을 포함한 청렴도 및 공시제도에 대한 2016년도 현황조사연구에 참여한 11개 국가의 자체보고 자료¹⁰⁾를 토대로 한다. 여기에서는 ‘공기업 가이드라인’에서 공기업의 궁극적 “소유주/주주”로 간주한, 종합보고의 일차적 공개대상인 일반 국민에게 공개되는 종합보고서에만 초점을 맞추며, 국회보고서와 같은 다른 형태의 보고체계는 다루지 않는다. 본문 내내 설명을 돕기 위해 국가별 사례가 제공된다. <표 1-7>에는 조사한 국가별 관행이 개괄되어 있다.

9) 34개의 모든 OECD 회원국과 아르헨티나, 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 인도, 인도네시아, 카자흐스탄, 라트비아, 리투아니아, 말레이시아, 파라과이, 페루, 필리핀, 러시아, 사우디아라비아, 남아프리카 공화국 및 베트남에 대해 현장 및 온라인 자료 조사를 실시하였다.

10) 다음 참조. OECD (2016a, 2016b); 공기업 부패척결 및 기업청렴도제고: 국가별 사례 현황 및 경향 연구(Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices), OECD 출판부, Paris; 공기업 투명성 및 공시정책: 국가별 사례 조사(Transparency and disclosure measures for state-owned enterprises: Stocktaking of national practices), OECD 출판부, Paris, 참여한 국가는 다음과 같다. 아르헨티나, 브라질, 인도, 리투아니아, 말레이시아, 멕시코, 파라과이, 페루, 필리핀, 스웨덴 및 베트남.

〈표 1-7〉 주요국의 공기업 보고체계

국가	보고 특징			보고 내용					
	종합 보고	온라인 공개	외국어 번역본	국가 소유권 정책 시행	재무성과 및 기업가치	공기업 총 고용 규모	공공정책 목표	이사회 구성 및 보수체계	개별 공기업 정보 공개
아르헨티나	-	●	-	○	○	○	-	-	-
호주	-	●	-	-					
오스트리아 (포트폴리오)	●	-	●	○	○	○	-	-	-
브라질	●	-	-	-	○	-	-	-	○
캐나다	-		-	-	-	-	-	-	-
칠레 (포트폴리오)	●	-	-	○	○	-	-	○	○
중국 ¹⁾ (포트폴리오)	●	-	-	-	-	-	-	-	-
콜롬비아 (포트폴리오)	●	-	-	-	○	-	-	-	○
덴마크	●	-	-	○	○	○	-	○	○
에스토니아	●	-	-	-	○	○	-	-	-
핀란드	●	-	-	○	○	-	-	○	○
프랑스	●	-	-	○	○	○	-	○	○
독일	●	-	-	○	○	○	○	○	○
그리스	●	-	-	-	○	○	-	-	○
헝가리 ²⁾	●			○	-	-	-	-	-
인도	●	-	-	○	○	-	-	-	-
아일랜드	-	●	-	-	-	-	-	-	-
이스라엘	●	●	-	○	○	○	○	-	○
카자흐스탄	-	●	-	-	○	○	○	-	○
한국	-	●	-	-	○	○	○	○	○
라트비아	●	-	●	○	○	○	○	-	○
리투아니아	●	-	●	○	○	○	○	○	○
네덜란드 (포트폴리오)	●	-	-	○	○	○	○	○	○
뉴질랜드	-	●	-	-	-	-	-	-	-
노르웨이	●	-	●	○	○	○	○	○	○
파라과이	●	●	-	○	○	○	○	-	-
필리핀	●	●	-	○	○	○	○	○	-

〈표 1-7〉 계속

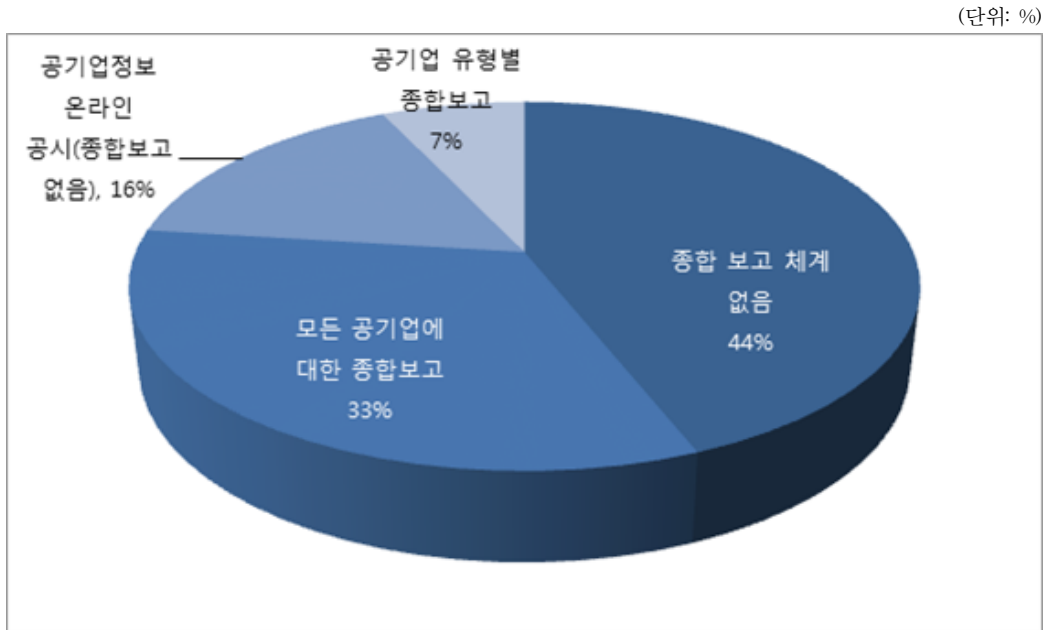
국가	보고 특징			보고 내용					
	종합 보고	온라인 공개	외국어 번역본	국가 소유권 정책 시행	재무성과 및 기업가치	공기업 총 고용 규모	공공정 책 목표	이사회 구성 및 보수체계	개별 공기업 정보 공개
폴란드	●	-	-	-	○	○	-	-	-
포르투갈	●	-	-	-	○	-	-	-	-
슬로베니아	-	●	-	-	-	-	-	-	-
스페인	●	●			○	○			○
스웨덴	●	●	●	○	○	○	○	○	○
터키 ³⁾	●	PA ⁴⁾ (포트폴리오)			○	○		○	○
영국	●				○	○	○	○	○

주: 표의 대시(-)는 보고내용이 없다는 의미임.

- 1) 중국에서는 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 그 권한에 따라 중앙 공기업들에 대한 연차 보고서를 작성한다. 언어적 제약 때문에, 현 보고서에서는 SASAC의 연차보고 내용에 대한 상세한 조사는 실시하지 못하였음.
 - 2) 헝가리의 보고 범위는 재무가치는 포함하나 실적은 포함하지 않음.
 - 3) 터키에서는 재무부 부장관실이 재무부 산하 공기업과 PA 산하 모든 공기업 포트폴리오의 연차보고서를 작성함.
 - 4) 민영화청(PA)은 산하 공기업 포트폴리오 내 각 공기업에 대한 일반정보를 홈페이지에 공개함.
- 출처: OECD (2016a, 2016b); 정부 소유권 또는 조정 기능을 맡은 각 부처나 기타 공공기관 홈페이지에 공개된 정보. 소유 기관의 권한에 따른 기업 포트폴리오에 연차보고를 제한하는 국가의 경우에 이 정보는 "포트폴리오" 별로 표시되어 있다. 정보는 벨기에, 콜롬비아, 이스라엘, 일본, 카자흐스탄, 한국, 라트비아, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 터키, 영국 등 15개 국 정부가 확인하고 갱신한 내용을 보여준다.

가. 공기업 종합보고체계¹¹⁾에 대한 일반적인 접근방식

[그림 1-10] 공기업 보고체계의 주요 형태



출처: OECD (2016a, 2016b)

1) 표준 종합보고체계

조사한 국가 중 절반정도는 어떠한 형태로든 공기업에 대한 종합보고서를 작성하고 온라인에 공개하고 있다(그림 1-10 참조). 이들 대부분은 보고서에 모든 또는 대부분의 공기업 정보를 포함한다. 호주, 칠레, 중국, 네덜란드, 터키 등 5개국에서 종합보고 내용은 국가 소유권기관 또는 지주회사 산하 공기업에 대한 정보로 국한된다. 예컨대, 호주에서 종합보고서는 국가지주회사 ÖBIB가 권한을 갖는 8개 기관만이 작성하고 있으며 연방 재무부나 기타 주무부처의 직접적인 감독을 받는 기관들은 제외된다. 호주, 핀란드, 라트비아, 리투아니아, 노르웨이, 스웨덴 등 6개국은 공기업 종합보고서의 외국어 번역본을

11) 본 보고서에서 사용되는 공기업의 “종합보고체계(aggregate reporting)”는 한 국가에서 소유하는 모든 또는 대부분의 공기업에 대한 종합적인 정보를 포함하는 보고서 또는 공시 체계를 의미한다.

제공하고 있다. 대부분의 공기업이 재정부 소속 공기업사무국이나 민영화청(PA) 산하에 소속되어 있는 터키에서는 두 기관이 각각의 산하 공기업에 대한 종합보고서를 작성한다.

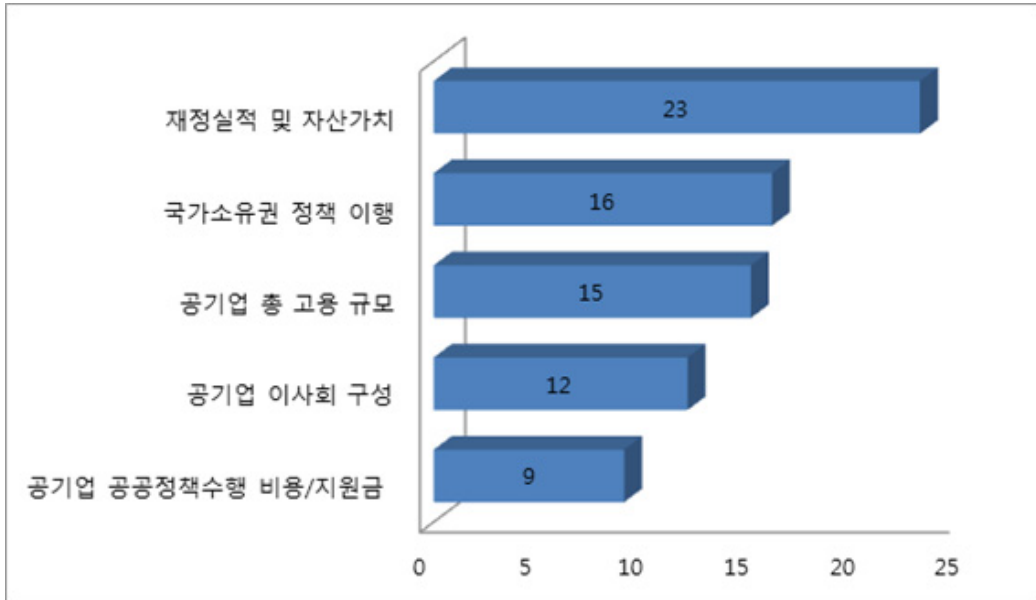
2) 공기업 정보 온라인 공시

자체적으로 종합보고서를 작성하지 않는 7개국에서는 공기업 정보를 온라인에 공개하고 있으며, 대부분의 경우 기관의 연결재무제표 링크나 연차보고서를 쉽게 찾아볼 수 있는 기관 홈페이지 링크를 제공한다.¹²⁾ 호주, 캐나다, 아일랜드, 카자흐스탄, 한국, 뉴질랜드 및 슬로베니아가 그 7개국에 해당한다. 예컨대, 캐나다국가재정위원회(Treasury Board of Canadian Secretariat) 홈페이지에는 모든 공기업(Crown Corporations)의 분기별 재무 및 고용 자료 링크를 포함하여 모든 연방정부기관의 포괄적인 정보가 제공된다. 한국의 경우, 알리오(ALIO)라는 전용 웹사이트에서 개별 공기업들에 대한 광범위한 정보를 제공하고 있다. 해당 웹사이트는 정기적으로 개별 공기업의 자산 가치, 부채 대 자본 비율, 순이익, 총 임직원 수 등을 포함한 재정 및 고용 수치를 제공한다. 또한, ALIO에서는 매년 4월 말에 모든 공기업에 대한 총 임직원 수, 임원 보수, 복리후생 및 순이익 등의 최신 정보를 정기적으로 업데이트한다. 카자흐스탄에서 재무성과 등 개별 공기업에 대한 정보는 “공기업, 공공기관 및 공공법인 목록(The Register of State Enterprises and Agencies, Juridical Persons with State Participation in the Charter Capital)”이라는 명칭의 공기업 웹사이트를 통해 제공된다. 아르헨티나에서는 공기업의 경영성과 수치가 다양한 보고체제로 분산되어 있지만, 다수의 정부기관 및 감사기관이 자체 홈페이지에 정부가 과반 수 이상의 지분을 보유한 공기업들에 대한 재무실적 및 내부통제구조에 대한 핵심 정보와 평가 결과를 공개하도록 요구하고 있다.

12) 리투아니아와 같은 몇몇 국가에서는 종합보고서를 작성하고 공기업정보를 온라인에도 공개한다. 이러한 결합적 보고방식은 본 연구의 목적에 따라 별도의 항목으로 간주하지 않는다.

[그림 1-11] 공기업 종합보고서 주요 포함 내용

(단위: 국가 수)



출처: OECD (2016a, 2016b)

나. 정부 소유권 정책 공시

종합보고서에 정부의 소유권 정책 및 그 시행과 관련된 정보를 포함시키는 것은 바람직한 관행으로 간주된다. 종합보고를 하는 국가들의 절반은 정부의 소유권 정책 시행에 대한 일부분의 정보를 포함하고 있다(그림 1-11 참조). 예를 들어 리투아니아는 개별 종합연차보고서에 공기업과 관련된 주요 법률/규제의 개요, 정부 소유권 정책에 대한 요약, 그리고 소유권 정책과 기타 정부 지침의 핵심 내용의 이행에 관한 정보를 포함시키고 있다. 가장 최근의 보고서에는 투명성, 이사회 독립성 및 역량, 그리고 전략기획의 특성 분야에서 공기업 사례에 대한 평가가 포함되어 있다. 핀란드의 경우, 종합보고서에는 국가 소유권 정책의 주요 내용과 총리실 산하 공기업관리청(Ownership Steering Department)의 운영을 규정하는 법적 근거를 요약하고 있으며, 소유주로서 정부의 목표는 공기업의 재정적 이익 및 사회적 편익을 극대화하는 것이라는 점을 적시하고 있다.

종합보고의 범위가 국가지주회사 산하에 있는 공기업 유형에 국한되는 국가의 경우, 일반적인 보고서 형태는 국가지주회사의 임무와 공기업의 개별 임무가 국가의 소유권정

책 또는 민영화정책이라는 보다 광범위한 맥락에 어떻게 부합하는가에 대한 개괄을 제공한다(위와 같은 관행은 비록 부분적이지만 정부의 소유권정책의 시행에 관한 보고에 해당하는 것으로 간주한다). 예컨대, 오스트리아의 ÖIAG는 보고서 상에 주로 산하 공기업들에 대한 민영화정책의 수행, 투자 관리에 관한 정보와 법에서 명시하는 기업의 책무 사항에 대한 개요를 포함하고 있다. 이와 유사하게, 벨기에의 국가지주회사(SFPI; Société Fédérale de Participations et d'Investissement)에서 작성하는 종합보고서에는 공기업의 구조, 법적 근거, 임무, 재무성과 및 자산 가치 등 기업에 대한 일반적인 정보가 제공된다.

종합보고서를 작성하는 모든 국가에서는 공기업의 재무성과 및 자산 가치에 대한 정보를 포함하고 있으며, 이는 ‘공기업 가이드라인’의 모범 지침에 따라 종합보고서의 주안점이 되어야 한다. 예를 들어 브라질에서는 기획재정운영부 소속 공기업정책국(DEST; Department of Co-ordination & Corporate Governance of State Enterprises)이 연방정부 수준의 공기업들에 대한 재무성과, 자산 가치 등의 포괄적인 정보와 금융공기업에 대한 별도의 정보를 포함하는 연차보고서를 작성하고 있다.

자체적으로 종합보고서를 작성하지 않는 나라 중 2개국은 공기업에 대한 핵심적인 재무실적 및 가치 평가 자료를 온라인으로 공개하고 있다. 캐나다는 모든 공기업의 회계정보와 고용 자료를 통합하여 온라인에 공개한다. 이와 유사하게, 호주에서는 본 보고서에서 의미하는 공기업 관련 종합보고서는 없으나, 재무부 산하 공기업자문처(Government Businesses Advice Branch) 홈페이지에서 산하 6개 공기업(GBEs)과 “비금융공기업(public non-financial corporations)”으로 간주되는 2개 공기업의 연차보고서를 열람할 수 있는 홈페이지 링크를 제공하고 있다. 따라서 본 보고서의 집계에 포함되지는 않았으나, 위 2개국을 부분적이지만 기본적인 공기업 종합보고체계를 채택하고 있다고 간주할 수도 있을 것이다.

다. 공공정책 목표

종합보고서를 작성하는 국가들 중 리투아니아, 노르웨이, 스웨덴, 터키 등 단 4개국만이 공기업의 공공정책 목표 수행과 관련된 비용 및 국가예산으로부터의 관련 자금(해당되는 경우)에 대한 별도의 정보 포함을 시도하고 있다. 리투아니아에서는 종합보고서의

한 단락을 공기업이 "특별 임무" 수행을 위해 사용한 견적비용과 국가가 투입한 보충 자금에 대한 내용으로 할애하고 있다. 노르웨이는 종합보고서에 모든 공기업에 대한 기본 지표와 해당 년도 동안에 각 기업에 제공한 국고보조금의 액수를 수록하고 있다.

라. 이사회 구성 및 보수

‘공기업 가이드라인’에서는 "공기업 이사회의 변동사항에 대한 정보"를 종합보고서에 포함시킬 것을 권고한다. 종합보고를 시행하는 10개 국가들 중 약 절반은 공기업 이사회 구성에 관한 정보를 일부 제공하고 있다. 공개되는 정보는 이사회의 성별다양성에 대한 종합적인 수치부터 개별 이사들의 보수까지 매우 다양하다. 예컨대, 노르웨이와 스웨덴은 전반적인 공기업 이사회의 여성비율 정보를 공개하고 있다. 프랑스, 노르웨이와 스웨덴에서는 각 기업별로 이사회 의장과 개별 이사들의 보수 정보를 보고서에 포함시킨다. 핀란드의 경우, 공기업관리청(OSD)의 연차보고서에 대규모 공기업들의 이사회 구성 정보가 포함되어 있다. 칠레도 이와 유사한 방식으로 경제개발관광부 산하의 공기업청(System of Enterprises, SEP)에서 관할하는 대규모 공기업의 이사회 구성 정보를 SEP 보고서(SEP 산하 공기업 정보만 포함)에 포함하고 있다.

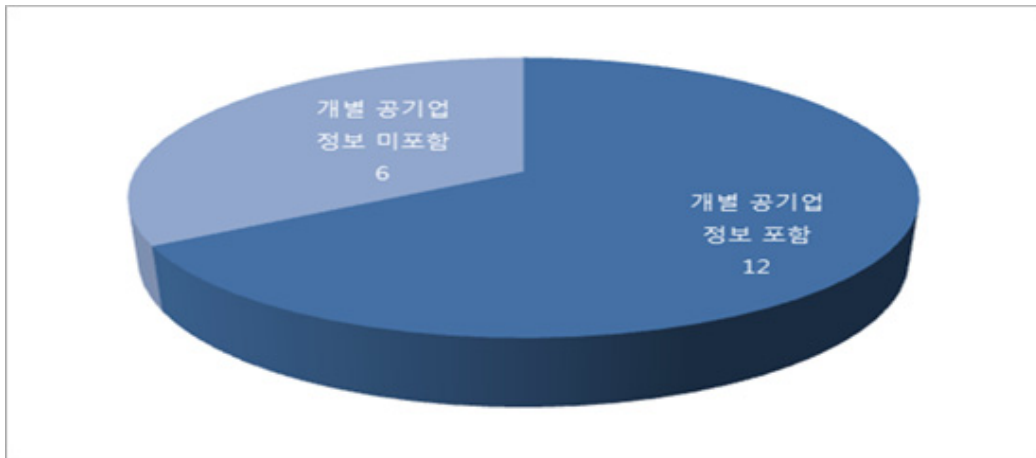
마. 개별 공기업 정보 공시

만약 개별 공기업에 대한 정보를 공기업 자체 홈페이지 등 다른 곳에서 쉽게 열람할 수 있다면, 해당 정보를 종합보고서에 포함하는 것이 필수적이고 바람직한 것은 아니다. 하지만 경제적 중요성이 특히 높은 공기업들의 정보를 볼 수 있다는 차원에서, 또 기업 간 공시 정보를 비교할 수 있다는 차원에서 이러한 조치는 일반 대중의 이익에 부합할 수 있다. 종합보고를 시행하는 대부분의 국가들(총 12개국, [그림 1-12] 참조)은 최신의 핵심 기업 동향을 비롯하여, 재무회계, 임직원 수, 이사회 구성 및 보수 정보 등을 제공하는 상세한 기업 페이지를 수록하는 등 일정 수준 이상의 기업별 정보(때로는 대규모 공기업에 국한)를 포함시키고 있다. 일부 국가들은 개별 공기업에 대한 보다 광범위한 상세정보를 제공하기도 한다. 예를 들어 노르웨이는 기업 페이지에 기업의 사회적 책임 노력, 일반 이

사 및 주총에서 선출된 이사(주주선임이사)의 여성비율 등을 포함시키고 있다. 리투아니아는 개별 기업 페이지에 모든 이사들의 명단을 포함하며, 독립적으로 분류되는 사외이사의 신원을 구분한다. 스웨덴은 각 공기업별 재무적 및 비재무적 목표와 목표 달성 여부를 보고서에 포함시킨다.

[그림 1-12] 공기업 종합보고서의 주요 항목: 개별 공기업 정보 포함 여부

(단위: 국가 수)



출처: OECD (2016a, 2016b)

제2장 시장에서의 공기업

‘공기업 가이드라인’에 따르면 공기업이 경제활동에 참여할 때 해당 활동은 시장에서의 공평한 경쟁 환경과 공정 경쟁을 보장하는 방식으로 이루어져야 한다. 현재 이와 같은 권고조항에 대한 원칙적 합의가 형성되어 있기는 하지만, 실제로 공평한 경쟁 환경을 조성하는 것은 보다 복잡할 때가 많으며, 특히 공기업이 경제활동을 증대한 공공정책 목표 수행과 함께 추구하는 경우에 더욱 그러하다. ‘공기업 가이드라인’ 개정판에는 공기업이 이러한 과제를 극복하기 위한 법적 및 규제 체계에 대한 다수의 권고사항이 포함되어 있다. 이러한 권고사항에 대한 국가별 시행방안은 ‘주요국 공기업 지배구조 비교’의 본 단락에 요약되어 있으며, 본 절에서는 1.경쟁중립성과 2.일관된 시장조건에 따른 자금조달 방법을 다룬다.

주요국의 공기업 지배구조 비교

제2장 시장에서의 공기업

1. 개요: 국가별 경쟁중립성 관행

민간기업과 공기업 간 경쟁중립성이 확보되어야 하는 주된 이유(즉, “공정한 경쟁의 장” 유지 근거)는 경제 전반의 효율성을 제고한다는 점에 있다. 특정 경제적 주체가 부당한 불이익 상황에 놓이게 되면 재화 및 서비스를 가장 효율적으로 생산할 수 있는 기업이 배제된다. 경쟁중립성에 대한 적절한 주의를 기울임으로써 각국 정부는 경쟁 활동이 “구축효과(crowding out)”에 빠질 위험을 최소화하면서 국가의 민간 부문의 발전, 일자리 창출 및 경제성장을 촉진할 수 있다. 나아가 공기업이 국제무대에서의 상업적 활동을 확대함에 따라, 이들이 국외에서의 경쟁중립성 원칙을 준수하는 것은 상호신뢰 조성에 기여하고 경제성장과 개발을 저해할 수 있는 수혜국의 보호무역주의적인 대응을 방지하는 데에 도움이 될 것이다.

많은 국가에서 정부의 소유권 기능을 중앙집중화시키려는 경향으로 인해 경쟁중립성 원칙에 상응하는 공공정책 및 규제를 추구하는 것이 용이해졌다. 이는 소유권의 책임과 규제 사이의 구분을 명확히 하고, 규제 포획(regulatory capture)의 위험을 최소화하는 데에 도움이 될 수 있다(제1장 제2절 참조). 공기업의 완전한 민영화를 향한 움직임과 여러 산업분야에서의 상업적, 비상업적 활동의 구조적인 분리도 공정경쟁 환경 수립에 도움이 되었다. 공기업의 상장 추진은 해당 기업들을 민간 기업과 동일하거나 적어도 유사한 재정 및 규제 조치를 적용받도록 만들고 있다. 나아가 공기업의 채권 및 주식 금융 특혜 상쇄 방안(제2장 제2절 참조), 종합연차보고서에서의 투명성과 책임성 제고 요건 작성(제1장 제3절 참조), 그리고 공기업의 상장기업과 유사한 공시요건 적용(제2장 제3절 참조) 등도 모두 경쟁중립성을 준수하기 위한 중대한 요소들이다. <표 2-1>에서는 모든 공기업이 준수해야 되는 경쟁중립성 의무 중 중요한 부분을 요약하고 있다.

본 장에서는 주요국의 경쟁중립성 보장을 위한 조치들을 (i) 규제 및 조세 면제, (ii) 비용배분과 관련한 투명성 및 공시 정책, (iii) 공공정책목표 수행에 대한 투명하고 적절한 보상 조치, 그리고 (vi) 공공조달 관행에 초점을 두어 논의한다. 경쟁중립성에 대한 기타 관련 분야는 본 보고서의 다른 부분에서 다룬다. 참고 자료로는 2012년과 2013년 실시된 주요국 경쟁중립성 관행 관련 조사(OECD 2012a, 2012b, 2013b, 2014b), 2015년도 공기업 관련 각국 관행 및 규제에 대한 OECD 데이터베이스(Database on National Practices and Regulations with Respect to State Enterprises, OECD, 2015c), 그리고 2016년에 개별 국가들이 제출한 자료가 있다. 본 절은 최대 43개에 이르는 OECD 회원국 및 파트너국가들의 국가별 관행과 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’ 제3장에 명시된 ‘시장에서의 공기업’ 관련 권고내용을 기준으로 작성하였다.¹³⁾

〈표 2-1〉 공정한 경쟁의 장 조성: 경쟁중립성의 주요 구성요소

현재 점진적으로 합의되어 가고 있는 경쟁중립성의 주요 구성 요소는 다음의 최우선 분야를 포함해야 한다.

- 법인형태 또는 가치사슬 조직 측면에서 정부사업을 간소화하여야 한다. 경쟁중립성 문제를 해결하기 위한 중요한 요소 중 두 가지는 정부사업 활동이 얼마만큼 기업화 되어 있는지와 상업적, 비상업적 활동이 얼마만큼 구조적으로 분리되었는지에 있다. 이와 같은 분리를 통해 시장과 동일한 조건에서의 상업적 활동이 용이해진다. 경쟁적인 개방 시장에 참여하여 상업적 활동을 영위하는 공공기관들을 별도의 법인으로 설립하는 것은 투명성을 제고한다.
- 비용 배분을 투명하게 하고 공시해야 한다. 어떤 상업적 정부활동 기능에 대한 비용을 파악하는 것은 경쟁중립성을 신뢰성 있게 실행하기 위한 필수 조건이다. 상장공기업과 관련된 주요 쟁점은 (해당되는 경우) 공공서비스 의무 달성과 관련된 비용 내역을 보고하는 것이다. 비상장 기관의 경우, 기관합작 단계에서 기관이 상업적 활동과 함께 공공서비스를 제공하는 경우 문제가 발생한다.
- 시장과 동일한 조건에서의 사업 활동 수익률을 산출할 수 있는 방법을 고안하여야 한다. 공기업 활동이 유사한 민간기업과 동일한 방식으로 운영되도록 만들기 위해서는 상업적 수익률을 달성하는 것이 중요한 요소이다. 만약 상업적이고 경쟁적인 환경에서 사업 활동을 하는

13) 다음을 참조. 국가별 관행: <http://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>. 협력국 및 가입국의 경우: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP\(2013\)1/FIN&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/CA/SOPP(2013)1/FIN&docLanguage=En)
공기업 관련 주요국 관행 및 규제 관련 OECD 데이터베이스는 다음을 참조: <http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=8F22EF7D-B780-4570-A4B1-7E0CB3AD7E04>

공기업이 시장과 동일한 조건의 수익률을 달성할 필요가 없다면, 고객들에게는 비효율적 생산자가 생산한 재화나 서비스가 효율적 생산자의 것보다 더 저렴하다는 인식을 줄 수 있다.

- 공공정책 의무 수행에 대한 투명하고 적절한 보상체계를 마련해야 한다. 시장에서도 활동을 하는 공공기관에 공공정책 우선순위가 부과될 때 경쟁중립성 문제가 종종 불거진다. 해당 기관은 어떤 비상업적 활동의 수행에 대하여 그러한 수행이 발생시키는 추가 비용을 기준으로 적절한 보상이 제공되어야 한다.
- 공기업이 민간과 동일하거나 유사한 조세 및 규제 환경에서 운영되도록 해야 한다. 경쟁중립성을 확보하려면 공기업은 가능한 한 민간 기업과 동일하거나 유사한 조세 및 규제 환경에서 운영되어야 한다. 공기업이 통상적인 기업법에 따라 상장된 경우, 조세 및 규제 방안은 대개 민간기업과 동일하거나 유사하다.
- 공정한 경쟁 환경의 조성을 위해 부채중립성(debt neutrality)은 여전히 중요하게 다뤄져야 한다. 정책입안자들 대부분이 공기업이 금융시장 규율을 적용 받아야 되는 중요성을 인식하고 있으므로, 공기업에 대한 양허성 자금조달을 방지해야 된다는 공감대는 많이 형성되어 있다. 그러나 다수의 공기업 활동이 암묵적이거나 간주된 정부지원을 통해 계속해서 시장에서 특혜성 금융 혜택을 받고 있다.
- 경쟁적이고 비차별적인 공공조달을 도모해야 한다. 경쟁중립성을 지키는 공공조달 관행의 기본적인 기준은 다음과 같다. (1) 공공조달은 경쟁적이고 차별적이지 않아야 하며, (2) 입찰의 참여가 허용된 모든 공공기관이 위에서 언급한 경쟁중립성 원칙에 따라 운영해야 한다.

출처: OECD(2012a), 경쟁중립성: 공기업과 민간기업 사이의 공정한 경쟁의 장 유지(Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business).

가. 경쟁중립성 의무

앞서 언급한 바와 같이, 개별 국가들은 소유권, 경쟁, 공공조달, 조세 및 규제정책 또는 이러한 정책들의 조합 등 다양한 방식을 통해 경쟁중립성의 특징과 요소를 추구할 수 있다. 몇몇 국가는 경쟁중립성 원칙을 선택적으로 추구할 수 있는데, 즉, <표 2-2>의 모든 구성 요소를 적용하지 않을 수 있다. 종종 이러한 방식은 최선책이 아닐 수 있으나, 각국의 사정, 공기업에 부여된 공공정책 기능의 범위와 성격, 그리고 경쟁중립성을 집행하고 지원하는 규제역량에 따라 선택적 추구가 해당 국가에 적합할 수 있다. 경쟁중립성을 달성하기 위한 최선책은 적절한 민원해소, 공약 및 시행 방안, 국제적 약속 이행의 일관성 등 모든 것을 아우르는 정책체계를 수립하는 것일 수 있다. 비록 이를 수립한 국가가 소수에 불과하지만, 호주나 EU¹⁴⁾의 접근방식은 주목할 만한 사례들이다. 덴마크, 핀란드,

스웨덴, 영국 등 일부 북유럽 국가들은 공정거래법에 기반을 둔 접근방식의 도입과 함께 지방자치단위 및 기타 하위정부 수준에서 활동하는 기업들을 포함한 모든 공기업의 완전한 법인화를 위한 공기업부문 전반의 구조조정을 시행함으로써 경쟁중립성 문제에 대응하고 있다. 각국의 대응 방식은 <표 2-2>에 요약되어 있다.

<표 2-2> 주요국의 경쟁중립성 원칙 이행 방법

경쟁중립성 이행 수준	설명	국가
완전한 원칙 이행 및 강제 집행	민원처리 과정을 포함하는 제도적 이행 및 강제집행 방안이 수반된 포괄적인 정책기조를 구축	호주, 유럽연합(EU)
강제 집행적 요소를 일부 포함한 경쟁중립성 원칙 이행	국가는 상업적으로 운영되는 공기업의 완전한 법인화 이외에도 경쟁 환경 조성 및 기타 담당기관 수탁을 통해 경쟁중립성 원칙을 도입	덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 아이슬란드, 스웨덴
제한적 또는 외부적 강제집행에 의한 이행	본 항목은 유럽연합 국가보조규율(EU State Aid Rules)을 적용하는 유럽경제지역(EEA) 국가들을 포함하며, 이들 국가에서는 단일시장에서의 경쟁에 영향을 미칠 수 있는 경제활동에 보조금/정부지원금을 투입하는 것을 효과적으로 통제함	오스트리아, 스위스, 체코, 에스토니아, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아
잠재적 불공정 대우 문제를 다루는 법규를 통한 이행	본 항목에 포함된 국가들은 경쟁중립성의 요소(예: 공공조달, 소유권과 규제의 분리 등)에 대응하는 법규를 갖추고 있음. 본 항목에는 자국 내 소유권과 무관하게 명시적인 집행 장치를 통해 기업에 대한 공정대우를 법으로 규정하는 국가들도 포함하고 있음	브라질, 칠레, 중국, 인도, 아이슬란드, 일본, 카자흐스탄, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 러시아, 터키, 미국

출처: OECD(2012b, 2013) 개별 국가들이 이후 제공한 자료.

14) EU 협정의 초국가적 성격, 중립적 소유권의 특성, 그리고 협정에 경쟁, 정부 보조, 투명성 및 정부 조달 등에 대한 규정을 포함한다는 사실 때문에 EU의 접근방식은 상당히 포괄적이라 할 수 있다.

나. 규제 및 조세 면제

공기업이 일반 기업법에 따라 설립된 경우, 조세 및 규제상의 혜택은 대개 민간 기업과 동일하거나 유사하다. 단, 일부 특수목적 공기업(또는 법정공기업)과 일반정부의 통제 밖에서 운영되는 대부분의 기업들은 세금(소비세 및 법인세)과 규제(시장규제 및 상법)를 면제받을 수 있다. <표 2-3>에서 나타내는 바와 같이, 경쟁중립성 원칙을 위배하는 정책을 시행하는 국가는 일부에 지나지 않는다. 그 일부의 국가들은 대부분 경쟁중립성 위배를 다음 두 개 중 하나의 근거로 정당화하고 있다. 1) 관련 공기업이 자연적 독점 산업 부문에서 운영되고 있거나, 2) 공기업의 공공의무 수행에 대한 보상 차원에서 규제적 특혜가 필요하다는 것이다.¹⁵⁾ 이는 특정 유형의 경제활동에 대한 공정거래법 적용 제외나 다른 형태의 규제적 특혜 조치(허가, 등록, 또는 면허의 면제, 토지나 투입물에 대한 접근 우선권, 빠른 사업 승인 등)로 나타난다.¹⁶⁾ 호주, 에스토니아, 아이슬란드, 슬로베니아, 스위스 등 몇몇 국가는 규제적 이점에 기반을 두는 보상금 지급 방안을 사용한다고 보고하고 있다. 하지만 EU 및 유럽경제지역(EEA) 회원국들은 공공서비스 추구 시 규제의 사각지대 대상이 되는 경제활동을 제한하는 ‘EU 국가지원 및 투명성 규정’(EU State Aid and Transparency rules)을 적용받는다라는 것을 유의해야 한다. 부분적 적용면제가 허용되는 경우, 그 근거와 요건은 경쟁중립성 확보를 위해 투명하게 공개하고 제한적으로 설정되어야 한다.

대부분의 국가에서 공익사업은 민간기업과 동일하거나 유사한 과세 기준의 대상이며, 이는 공기업이 정부와 밀접한 법정(또는 특수목적) 기업 형태로 운영되는 경우에 더욱 그러하다(<표 2-4> 참조). 보편적 서비스 의무(예, 우편)와 같은 비상업적 목적을 수행하고, 이와 같은 의무 수행을 통해 발생한 수익에 대한 세금 면제와 함께 부가가치세(VAT)를 면제받거나 이러한 거래에 대한 부가가치세의 부과 자체를 면제받을 수 있는 특정 공기업 유형에 대해서는 일부 예외조항이 적용되기도 한다. 그 외에도, 일부 공공기관 유형에

15) 이를 통해 준수 비용(compliance cost, 예: 허가, 등록 또는 면허 비용의 할인 또는 면제) 저감, 용도지역 면제, 공공부문 지위에 따른 산업적 특혜(예: 빠른 사업 승인) 등이 초래될 수 있으며, 이와 같은 적용 면제는 대체로 하위정부수준의 지방단위에서 더 잦은 경향이 있다.

16) 비록 조사 대상 42개국 중 92%가 공적관리를 받는 기업들에 일반적인 공정거래법 적용에서 (부분 또는 전체적으로) 제외 또는 면제시키지 않는다고 보고하고 있지만, 이는 주로 경쟁시장에서 일어나는 활동과 관련된다.

대해 부분면제 또는 전체면제의 지위에 따라 절세 혜택이 제공(직접세, 간접세 또는 둘의 조합)될 수도 있다. 이러한 사업체는 보통 일반정부의 일부로 운영되는 공공단체(public bodies)이지만, 일부 경우에는 법정(또는 특수목적) 기업일 수도 있다. 몇몇 국가에서는 비법인 정부사업체가 다른 형태의 조세 대상이 되는 경우(해당 공공기관과 적용 세법에 따라 다름)도 있다. 소수의 국가에서는 오히려 자국의 공기업이 더 높은 법인세율을 적용 받거나 세금탕감의 혜택을 받지 못해 조세상 불이익을 받는 것으로 간주하고 있다. 과세 적용의 차별이 있는 경우, 대부분의 국가에서 조세를 대체하는 보상금환급 제도는 많이 사용되지 않고 있으며, 실제로 호주와 영국만이 공기업과 민간기업 간의 조세 불공정을 보상하기 위해 일정 형태의 조세형평조정 조치를 시행하고 있다고 보고하고 있다. EU(및 EEA) 회원국의 경우, 'EU 국가지원 규정'을 위반하는 모든 형태의 조세특혜는 유럽공동체(EC)에 의한 법집행 대상이다.

〈표 2-3〉 주요국의 공기업 규제 조치

국가	민간기업과 동일/유사한 규제조치 적용	자연독점, 제한 시장에 대한 규제 면제	공공서비스 의무에 의한 규제 면제	기타 유형의 면제
아르헨티나	●	●		
호주	●	●		
오스트리아	●			●
브라질	●			
칠레	●			
중국	●	●		●
콜롬비아	●	●		●
체코	●			
덴마크	●			
에스토니아		●		
핀란드				●
독일	●			
그리스	●			
헝가리	●			
아이슬란드				●
아일랜드		●	●	
이스라엘	●			
이탈리아	●			
한국	●	●		
라트비아	●			
리투아니아		●	●	
멕시코				●
네덜란드	●			
뉴질랜드	●			
노르웨이	●			
러시아				●
슬로바키아	●			
남아프리카	●	●	●	●
스페인	●			
스웨덴	●			
스위스	●	●	●	●
터키	●			
영국	●			
미국			●	●

출처: OECD(2012b, 2013), 각국 기관이 이후 제공한 정보.

〈표 2-4〉 주요국의 공기업 조세제도

국가	민간기업과 동일한 과세 적용	민간기업과 대체로 유사한 과세 적용	다른 과세기준 적용 또는 예외
아르헨티나	●		●
호주		●	●
오스트리아		●	
브라질	●		●
칠레		●	●
중국		●	●
콜롬비아			●
체코	●		
덴마크	●		
에스토니아	●		
핀란드			●
독일	●		
그리스	●		
헝가리	●		
아이슬란드		●	●
아일랜드	●		
이스라엘	●		
이탈리아	●		
카자흐스탄		●	●
한국	●		
라트비아	●		
리투아니아		●	●
멕시코	●		●
네덜란드	●		
뉴질랜드	●		
노르웨이	●		
폴란드		●	●
러시아			●
슬로바키아	●		
슬로베니아	●		
스페인	●		
스웨덴	●		
스위스		●	
터키	●		
영국			●
미국			●

출처: OECD(2012b, 2013), 각국 기관이 제공한 정보.

다. 비용분담에 대한 투명성 및 공시

경쟁중립성 원칙을 제대로 적용하기 위해서는 정부의 상업적 활동에서 발생하는 특정 기능의 비용을 파악하고 이를 비상업적 활동의 비용과 분리하는 것이 중요하다. 비용을 공동으로 부담하는 것은 공기업에 이익이 될 수도 있지만 반대로 불이익을 초래할 수도 있다. 한편으로, 인위적으로 비용을 낮추어 실제로 공공기관이 경쟁상대보다 공격적으로 가격을 책정할 수 있는, 비용공동분담 구조에 의한 이점이 발생할 수 있다(즉, 교차보조금). 다른 한편으로, 특히 공공부문 부채(예: 임직원 연금부채에 대한 보증)가 관련되는 경우, 공기업에 대한 불이익도 우려대상이 될 수 있다. 국고로부터 보상이 지급되거나 비용이 일반정부의 비상업적 활동과 함께 공유되는 경우, 공기업은 주주, 감독기관, 그리고 일반 국민에 대한 책임을 지기 위해 필수적으로 관련 정보를 공개해야 한다. 본절은 구분회계와 관련된 각국의 접근방식을 다룬다. 투명성 및 정보공개의 다른 측면과 공기업의 재정상태도 이와 동일하게 중요하므로 본 보고서의 다른 절에서 다루고 있다.

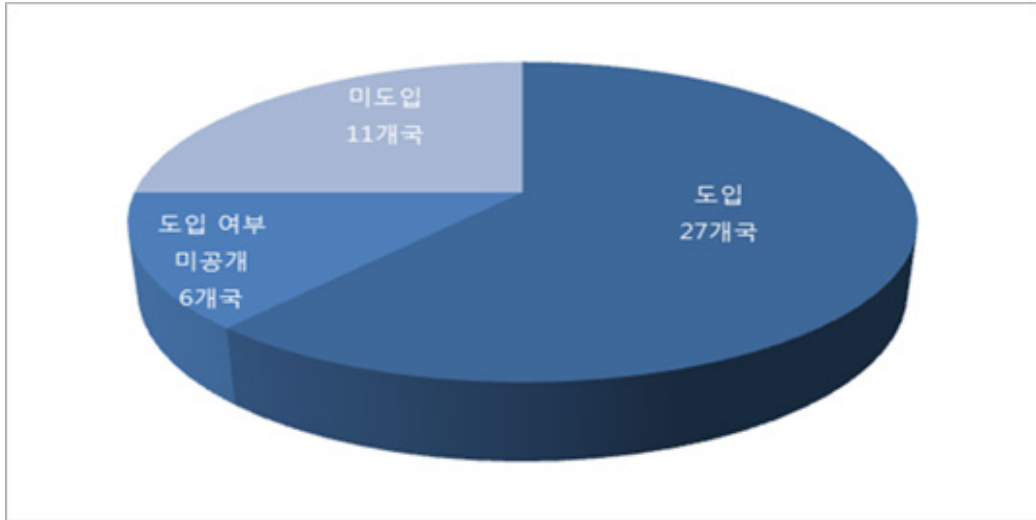
투명성 및 공시의 제고를 위해 OECD 회원국의 정부들은 일반적으로 자국 기업들이 상업적 및 비상업적 활동의 계정항목을 구분하도록 요구하고 있다(그림 2-1 참조). 구분회계의 실효성은 적용의 일관성에 따라 결정되며, 특히 소규모 또는 비법인 공기업이 관련되는 경우 더욱 그러하다. 구분회계는 공공서비스 제공과 관련되는 공익사업, 에너지 등의 특정 산업에 보통 적용된다. 구분회계를 “도입하지 않음”으로 보고한 국가들의 경우, 칠레, 중국, 멕시코 등과 같이 구분회계 관행이 아직 존재하지 않음을 의미하거나, 이스라엘처럼 구분회계 관행이 자국의 일반적인 회계기준의 일환이 아닌 경우가 있다. 노르웨이는 구분회계에 관한 특정 법률은 없지만, 공공서비스 제공 비용과 조달자금이 재무제표나 기타 기업의 계정과목별 명세서에 최대한 기재 및 공개되어야 한다고 소유권 정책에 명시되어 있다. 한국¹⁷⁾과 스위스의 경우, 국가 차원의 구분회계 관련 규정은 없으나 일부 기업이 구분회계를 도입할 수 있다. 핀란드에서는 순수 상업적 활동을 수행하는 공기업의 경우 구분회계를 도입하지 않는다. EU 회원국들의 경우, 원칙적으로 구분회계는 공공기금을 수취하거나 특수 또는 배타적 권리의 특혜를 받는 모든 공공 및 민간 기업

17) 한국의 기획재정부는 기업의 개별 활동에 기초하여 13개 공기업에 대해 구분회계를 도입하고 있으며, 이 숫자를 40개로 늘릴 계획이다. 하지만 정부는 공기업에게 상업적 활동과 비상업적 활동에 대한 구분회계 도입을 요구하지 않는다.

에 적용된다는 점(이들의 비용 산출방식도 특정 요건의 대상임)에 주목할 필요가 있다. EU 회원국별로 조사답변이 다른 이유는 국가들이 보고상의 편익(偏倚, bias)를 나타내어 과소 보고한 것일 수 있다.

[그림 2-1] 공기업의 구분회계 도입 여부

(단위: 국가 수)



- 주: 1. 국가별로 공기업의 상업 활동과 비상업 활동에 대해 구분회계를 도입하는지에 대한 법령 또는 기타 규정이 존재하는지 여부
 2. 구분회계를 도입하지 않은 국가: 칠레, 중국, 콜롬비아, 핀란드, 이스라엘, 카자흐스탄, 한국, 멕시코, 노르웨이, 미국
 3. 도입 여부 미공개: 캐나다, 인도, 일본, 라트비아, 리투아니아, 남아공
- 출처: OECD(2012b, 2013, 2015), 공기업 관련 국가별 관행 및 규제에 대한 OECD 데이터베이스 참조 (<http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=8F22EF7D-B780-4570-A4B1-7E0CB3AD7E04>)

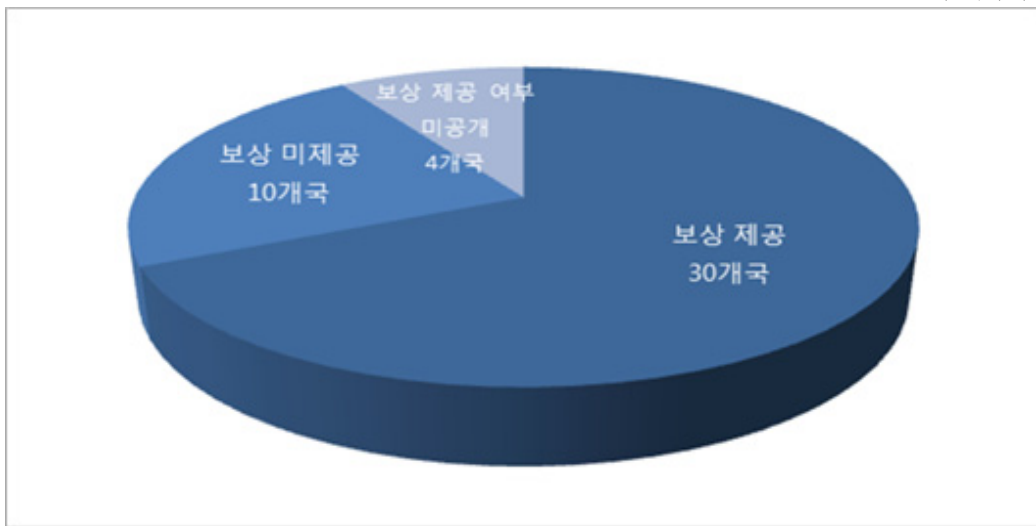
라. 공공정책 목표 이행에 대한 보상

시장에서 활동하는 공공기관에 공공정책목표가 부여될 때에는 어김없이 경쟁중립성 문제가 불거진다. 해당 기관들이 공공정책 목표를 수행하면서 발생하는 추가적인 비용을 기준으로 비상업적 활동에 대해 적절히 보상받는 것이 바람직한 관행이다. 보상은 국가예산으로부터의 지원(지원 방식은 직접 이전, 자본 출연, 실비변상 및 예산지출, 국가 지원금/보조금 등 매우 다양), 이용자 부담금 형태로의 전액 지원, 또는 부담금과 보상금

의 결합 형태로 제공될 수 있다. 가장 정확하고 투명한 보상방식은 공공부문 예산으로부터 직접 보상금을 지급하는 것이다(2장 2절 참조). 수익이 발생하는 사업장의 이익을 수익성이 떨어지는 사업장에 지원하기 위해 지급되는 교차보조금과 같은 다른 형태의 보상방식이 시행되는 경우, 회계처리의 투명성 수준에 따라 공정경쟁 환경에 미치는 부정적인 영향에 대한 우려가 추가로 발생할 수 있다.

[그림 2-2] 공공서비스 의무에 대한 보상 여부

(단위: 국가 수)



주: 1. 국가별로 공공서비스를 제공하는 공기업에 대해 정부직접지원을 제공하는 것에 대한 법령 또는 기타 규정이 존재하는지 여부

2. 보상 미제공 국가: 호주, 중국, 이스라엘, 일본, 카자흐스탄, 라트비아, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드

3. 보상 제공 여부 미공개 국가: 벨기에, 콜롬비아, 그리스, 남아공

출처: OECD(2012b, 2013, 2015) 공기업 관련 국가별 관행 및 규제에 대한 OECD 데이터베이스 참조 (<http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=8F22EF7D-B780-4570-A4B1-7E0CB3AD7E04>)

사실상 모든 국가에서 상업적 활동과 함께 공공서비스를 제공하는 공공 또는 민간 기업에 대한 보상을 하고는 있지만, 이와 같은 보상 조치가 반드시 법과 규정에 기반을 둔 것은 아니다(그림 2-2 참조). 하지만 이것이 모든 국가에 해당되는 사항은 아니라는 점에 주목할 필요가 있는데, 그 이유는 조사에서 보상 "미제공"이라고 보고한 국가 중 일부에서는 공공서비스를 특정 법인형태를 가지는 공기업을 통해서만 제공하기 때문에 법규

가 갖춰져 있지 않은 것이다. 또한, 해당 정부가 특정 기업군에만 보상을 지원함에 따라 몇몇 국가들이 실제보다 적게 보고하는 전형적인 편의(偏倚, bias)가 반영된 것일 수도 있다.¹⁸⁾ 이는 뉴질랜드 및 호주에 해당하는데, 호주의 경우 자국 공기업이 효율적으로 가격을 책정하고 비용을 충분히 회수할 가능성이 높다고 보고하고 있다. 그 외의 경우, 공기업은 다른 공공의무 적용의 면제를 통해 보상받기도 하며(중국), 민관합작투자사업(PPP)이나 기타 경쟁 입찰 과정을 통해 공공서비스 제공을 민간위탁사업으로 아웃소싱 하거나(멕시코), 직접 자본이전(일본)하거나, 또는 관세구조와 수익자부담금 방식의 협상(이스라엘)을 통해 보상을 대체하기도 한다.

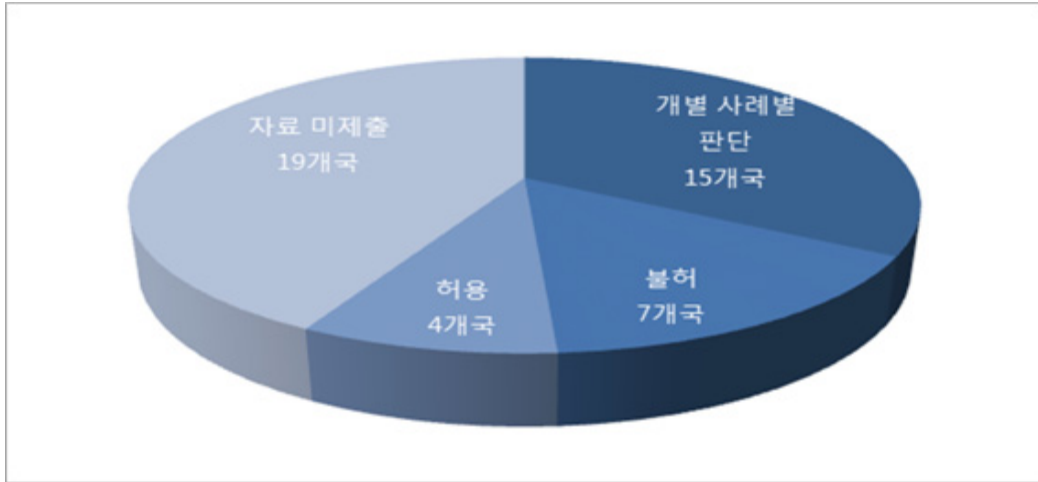
그럼에도 불구하고, EU의 정부지원규정(State Aid Rules)과 "알트마크 기준(Altmark Criteria)"¹⁹⁾과 같은 법규가 중요한 이유는 공기업 보상이 허용되는 방법을 명확한 규칙으로 규정할 수 있다는 점(예: 교차보조금의 허용 여부)과 특정 보상금이 국가지원금으로 인정되지 않기 위해 충족시켜야 할 기준을 설정해준다는 점 때문이다. 대부분의 국가들은 공공서비스 비용에 대한 자금지원을 위해 수익이 발생하는 활동의 이익을 손실이 발생하는 활동에 지원하는 교차보조를 허용 또는 용인하고 있다(그림 2-3 참조). 반대로, 일부 국가에서는 모든 활동분야에 대한 교차보조를 전면 금지하는 경우도 있는데, 그 경우에도 특정 고객층 간에 이루어지는 암묵적 이전(implicit transfers) 거래는 허용하기도 한다. 상업지향적인 활동 수행에 공적자금이 투입되는 것을 막기 위해, 일부 국가들은 공적자금이 투입된 사업체에 대한 상업적/비상업적 활동의 구분회계를 요구하고 있다(그림 2-3 참조).

18) 예를 들어, 핀란드와 독일은 조사 질문에 대해 보상을 "제공한다"고 응답하였지만, 'OECD, 2014 보고서'에서는 자국 공기업들이 정부지원금을 받지 않는다고 보고하였다(독일의 철도 부문은 예외). 호주와 뉴질랜드의 경우에도 이와 유사한 불일치가 나타나는데, 이들은 이번 조사에 보상 "미제공"이라고 응답하였으나 일부 예외가 있을 수 있다고 보고하고 있다.

19) 이는 보상금이 정부지원금으로 인정되지 않기 위해 충족시켜야 할 "알트마크" 기준 4개를 정의한 유럽 사법재판소의 법리를 말한다. EU 일반경제 이해 기본틀(EU Services of General Economic Interest Framework)에서는 공공서비스 의무의 이행에 따른 보상을 위해 정부 지원 규정이 적용가능한가를 보다 명확하게 규정하고 있다.

[그림 2-3] 공공서비스 제공에 대한 교차보조 현황

(단위: 국가 수)



- 주: 1. 수익이 발생하는 사업장의 이익을 손실이 발생하는 사업장에 지원하는 격차 상쇄 활동
 2. 교차보조 허용 국가: 브라질, 라트비아, 러시아, 슬로베니아, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 라트비아, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국
 3. 교차보조 불허용 국가: 오스트리아, 핀란드, 아이슬란드, 이스라엘, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아
 4. 개별 사례별 판단 국가: 호주, 칠레, 체코, 에스토니아, 헝가리

출처: OECD(2012b, 2013)

마. 공공조달 관행

경쟁중립성을 준수하기 위해서는 조달 정책과 그 절차가 경쟁적이고, 비차별적이며, 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다. 그 외에도 일부 추가적인 문제가 제기될 수 있다. 오래된 공기업 또는 내부공급자가 공공조달과 관련되는 경우, 그들의 직위상의 이점이 신규 경쟁자의 시장 진입을 실질적으로 저해할 정도로 클 수 있다. 이러한 이점이 규모의 경제를 반영하는 한, 원칙적으로는 경쟁중립성의 문제는 아니다 할지라도, 이는 조달 시장에 경쟁을 도입하려는 정부의 노력을 저해할 수도 있을 것이다. 본 절에서는 주요국들의 현행 정부조달체계를 알아보고, 공기업이 입찰자 또는 구매자로 참여할 수 있는 조건들을 살펴본다.

OECD 회원국 정부들은 시장 참여자 간 공정 경쟁 확립을 위한 정부조달 정책을 개발 및 시행하고 있다. 이와 같은 규정들은 공기업이 공급자로 참여할 수 있는 조건들을 명시

한다. 이러한 조달정책은 동등한 대우, 무차별 원칙, 투명성, 그리고 가격 대비 적정 가치(value for money)을 확보하기 위한 WTO 원칙(EU 회원국 및 EEA 국가의 경우에는 EU 지침을 반영함)에 부합한다.

일부 공기업들은 그들의 법인 지위와 회사법의 적용 때문에 일반정부부문에서 준수되는 공공조달 법규의 적용 대상이 아닐 수 있다. 조달법의 자발적인 채택이 권고되는 경우도 있다. 일반정부 내의 비법인 사업체에서 행해지는 내부조달과 관련된 국가 관행들은 회색지대(grey area)로 남아있다. 다수의 사례에서, 내부조달은 공공조달 규정의 대상이 아니었으며 경쟁 입찰이 요구되지 않는 경우도 있었다. 일부 OECD 회원국은 내부조달이 어떤 상황에 허용되고, 이러한 행위가 경쟁 입찰에서 제외되는 경우를 명시하는 매우 구체적인 규정을 두고 있다. 다른 국가들에서는 거래가 정부 내부 또는 외부에서 발생하느냐와 무관하게 모든 정부기관이 동일한 조달절차를 준수하고 있다고 보고하고 있다.

공공조달과 관련된 일련의 특정한 규칙들이 공기업에 적용되고 있는 국가들도 있다. 예컨대, 덴마크에서는 중립성 문제의 위험을 방지하기 위해 법적 구속력이 있는 국가계약에 공기업은 참여할 수 없다. 호주, 칠레, 이스라엘, 카자흐스탄, 한국, 스웨덴 등 다른 국가들에서는 공개입찰에 참여하는 공기업의 취급과 관련하여 특정한 지침이 요구된다. 예를 들어 호주에서 공기업은 기업의 입찰 과정이 경쟁중립성 원칙을 준수하고 있다고 공표해야 하는 반면, 스웨덴에서는 정부의 소유 또는 지원으로부터 경쟁적 우위를 확보하여 비정상적으로 낮은 입찰가를 제안할 경우 입찰에서 제외시킬 수 있다. 영국에서는 관리된 경쟁에서 발생하는 왜곡 문제를 해결하기 위해 경쟁 및 소비 정책의 역할에 대해 특별히 검토한 적이 있다.

〈표 2-5〉 주요국 공기업의 공공조달 관행

국가	경쟁중립성 관련 공공조달 법규를 공기업 입찰자에 적용	경쟁중립성 문제의 위험을 방지하기 위해 공기업에 대한 특수 규정 적용	내부조달 예외조항 ¹⁾
호주	●		
오스트리아	●		
브라질		●	●
칠레	●	●	
중국	●		●
콜롬비아	●		●
덴마크		●	
에스토니아			●
핀란드			●
그리스	●		●
헝가리			●
이스라엘	●		●
카자흐스탄	●		
한국		●	●
라트비아	●		
리투아니아	●		●
멕시코			●
뉴질랜드	●	●	
노르웨이	●		
폴란드	●		●
러시아	●	●	
슬로바키아	●		
남아프리카공화국	●		
스페인	●		●
스웨덴	●	●	●
스위스	●		●
터키	●		
영국	●	●	
EU 및 EEA 국가			●

주: 1) 공공조달 규정 경쟁 입찰 대상이 아닌 내부조달 관행이 있는 국가는 해당되지 않을 수 있다.
출처: OECD(2012b, 2013), 각국 기관이 제공한 정보.

2. 시장과 동일한 조건의 공기업 자금조달 방식

공기업의 재원이 국가예산 또는 민간금융시장 중 어디에서 조달되는지와 상관없이, 자금이 시장과 동일한 조건으로 조달되도록 하는 것은 민간 경쟁자들과의 공정한 경쟁 환경 유지를 위해 중요하다. 공기업의 경제활동을 위한 시장과 일관된 자금조달 방식이 공기업의 공공정책 활동을 위해 적절히 책정된 보상체계와 함께 추구될 때, 민간 경쟁자들과의 공정한 경쟁 환경을 왜곡할 수 있는 경쟁적 우위 또는 열위를 최소화시키는데 도움이 될 것이다.

본 절은 선별된 조사대상 국가들에서 공기업이 시장과 동일한 조건으로 채권금융과 주식금융(debt and equity financing)을 사용하기 위해 어떠한 조치를 시행하고 있는가를 종합하여 비교분석하고, 이것이 공정경쟁 환경에 어떠한 결과를 초래할 수 있는가를 살펴보려 한다. 본 절은 공기업 자금조달 정책 및 관행에 대한 2014년 연구에 참여한 22개국의 자발적 보고결과를 바탕으로 한다.²⁰⁾ 특히 각국의 정부가 동일한 조건의 시장 환경을 확립하거나 이에 근접하기 위해 구체적으로 어떠한 조치를 취하고 있는지를 다음의 분야에서 찾아보려 한다. 자본구성 효율성에 대한 일반적 접근, 채권 금융, 국가예산으로부터의 주식금융, 국가직접지원(자본 이전), 수익률 요건, 그리고 배당성향이다. <표 2-6>은 위의 모든 분야에 대한 주요국의 관행을 요약한 것이다.

20) 다음 참조. OECD(2014a), 공기업 자금조달: 국가별 사례 개괄(Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, OECD, Paris.

〈표 2-6〉 주요국의 공기업 자금조달 방식

자본구성 효율성에 대한 일반적 접근	국가	상업채권에 대한 국가보증 가능 여부	상업채권에 대한 만기 특혜 제공 여부	저금리의 채권금융 특혜 상쇄 방안 시행 여부	국가 주식금융 특혜 상쇄 방안 시행 여부	목표 수익률 시행 여부	배당 지침 또는 목표 시행 여부
명확한 자본구성 지침에 따라 후속적인 자금조달 결정	호주			●	●	●	●
	에스토니아		●	●	●	●	
	아일랜드		●				●
	네덜란드	●	●		●	●	●
	뉴질랜드				●	●	●
	노르웨이					●	●
	스웨덴		●			●	●
	스위스			●		●	●
일부 경우 재정목표 수립	영국			●		●	●
	캐나다	●	●			●	
	칠레	●	●			●	
	헝가리			●	●	●	
	이스라엘	●	●				●
	라트비아	●			●		●
	리투아니아					●	●
	폴란드	●					●
사례별로 재정적 의사 결정	슬로베니아	●					●
	한국	●				●	
	독일	●					
	이탈리아		●				
	일본	●					
그리스	●						

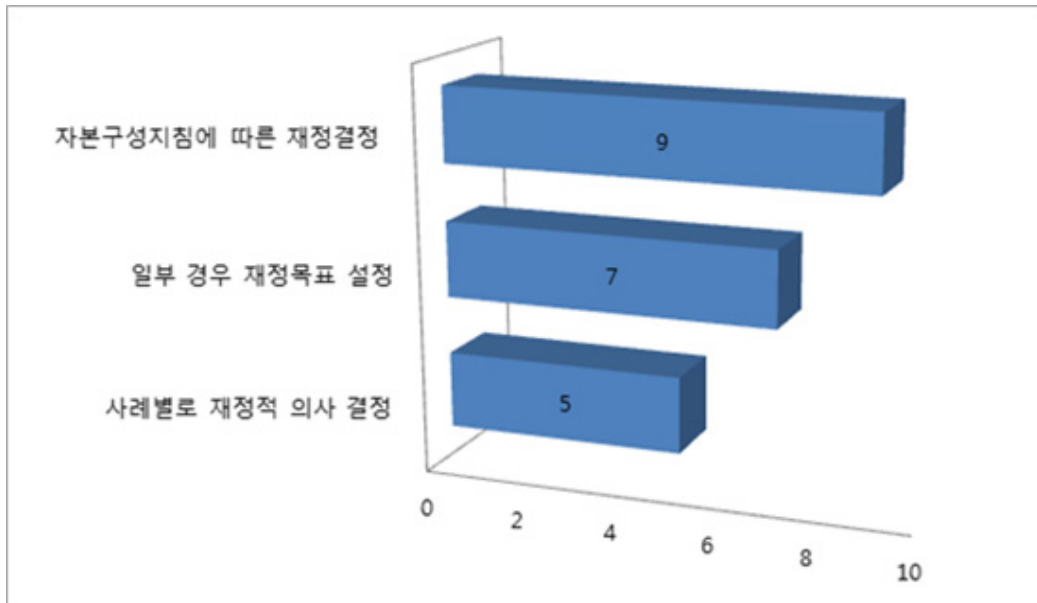
가. 자본구성 효율성에 대한 일반적 접근

대부분의 국가들은 공기업의 자금조달에 대한 의사결정을 자본구성 효율성과 관련된 광범위한 가이드라인을 기준으로 하거나, 최소한 공기업 사업의 일부에 대해서라도 재정성과 목표를 설정한다.

다음 절에서 보다 상세히 설명되는 바와 같이, 조사된 대다수 국가의 정부당국들은 공기업의 자금조달 의사결정에 도움을 주기 위해 광범위한 자본구성 효율성 지침을 마련하거나(9개국), 기대수익률이나 배당지침과 같은 보다 구체적인 재정목표를 설정하고 있다(추가 7개국)(그림 2-4 참조). 5개 국가(호주, 아일랜드는 대규모 공기업에 대해, 그리고 네덜란드, 스웨덴 및 스위스)에서는 정부당국이 공기업에 최적화된 자본구성을 개발하기 위해 명확한 가이드라인을 작성하여 배포한다. 보통 투자신용등급의 형태를 띠는 자본구성 가이드라인은 공기업의 자본구성에 영향을 미치는 모든 후속되는 의사결정의 기준을 제공한다. 14개국에서는 공기업이 동일업종의 민간 기업의 자본구성 방식을 벤치마크하거나, 실제로 공기업의 자본구성이 동일업종의 민간 기업의 구성과 필적하다고 보고하고 있다.

[그림 2-4] 공기업 자금조달 의사결정 기준

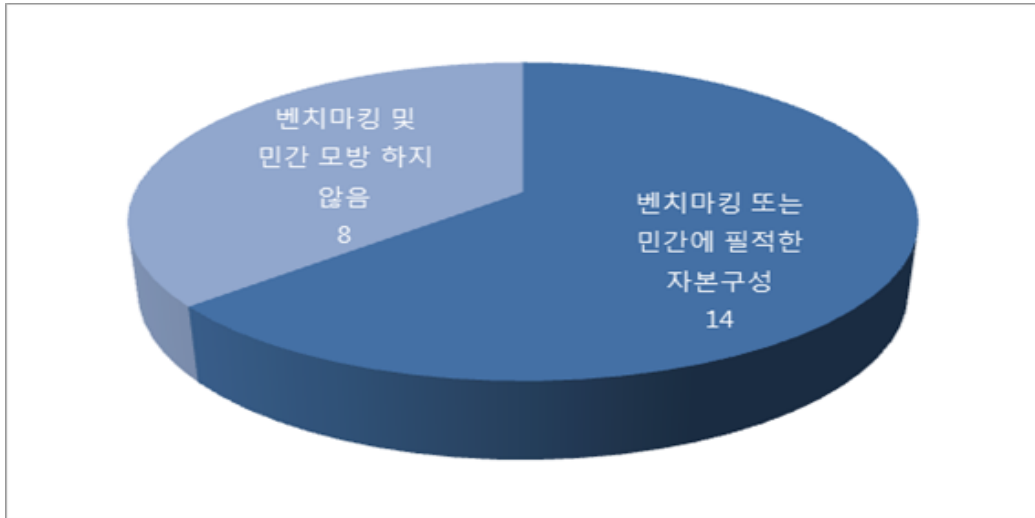
(단위: 국가 수)



출처: OECD (2014b)

[그림 2-5] 공기업 자본구성의 민간기업 벤치마킹 현황

(단위: 국가 수)



출처: OECD (2014b)

나. 채권 금융

대부분의 국가에서 공기업은 채권 금융시장을 이용한다. 시장과 동일한 조건의 자금 조달 조건을 확립하거나 특혜금융을 상쇄하기 위한 방안을 마련한 국가는 극히 일부이다.

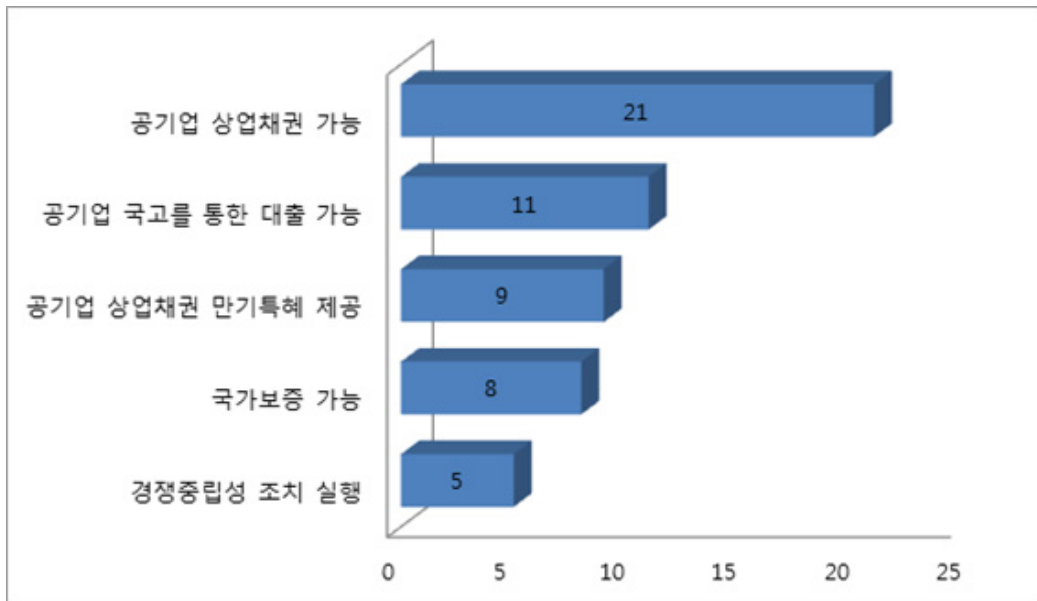
대부분의 국가에서 공기업은 민간 시장에서 채권을 발행하여 자금을 조달한다(21개국, [그림 2-6] 참조). 21개국 중 약 절반의 국가에서 공기업은 국고로부터의 자금조달도 이용 가능하지만, 이는 보통 특정 공기업이나 특정 공기업 집단에서만 가능하며, 특정 조건 하에서만 적용 가능하다. 영국은 상업채권을 통해 자금조달을 하는 거의 유일한 국가이며, 대부분의 공기업은 국채관리기금(National Loan Fund) 또는 관련 주무부처(재무부와 합의된 대출조건으로)를 통해 국고로부터 직접 대출을 제공받는다. 그 외에 Deutsche Bahn이라는 독일의 한 공기업도 무이자 조건으로 국고로부터 직접 융자를 받을 수 있다.

상당수의 국가들에서는 민간 대출기관이 공기업은 관련된 리스크가 더 낮다고 인식할 수 있기 때문에 자국 공기업들이 특혜적 대출조건을 제공받을 가능성이 높다고 보고하고 있다(8개국). 이와 유사하게, 다수의 국가에서는 공기업의 상업채권 발행에 대한 국가보

증을 받을 수 있다(8개국). 공기업의 채권금융과 관련하여 실제 또는 잠재적 특혜조건을 “중립화”하는 방안을 수립한 국가는 극소수에 불과하다. 호주, 에스토니아, 헝가리, 영국, 스위스 등 5개국은 국고로부터의 대출 이자를 시장금리에 근접하도록 만드는 조치들을 취하고 있다. 호주는 이와 같은 조치가 민간 시장을 통한 대출에도 적용되는 유일한 국가이다. 호주의 공기업은 독립적인 신용등급에 따라 공기업이 시중금리 이하의 대출 이자를 지급한다고 밝혀지는 경우, 부채중립요금(debt neutrality charge)을 국고에 지불해야 한다.

[그림 2-6] 공기업 채권금융의 자금원 및 대출조건

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2014b)

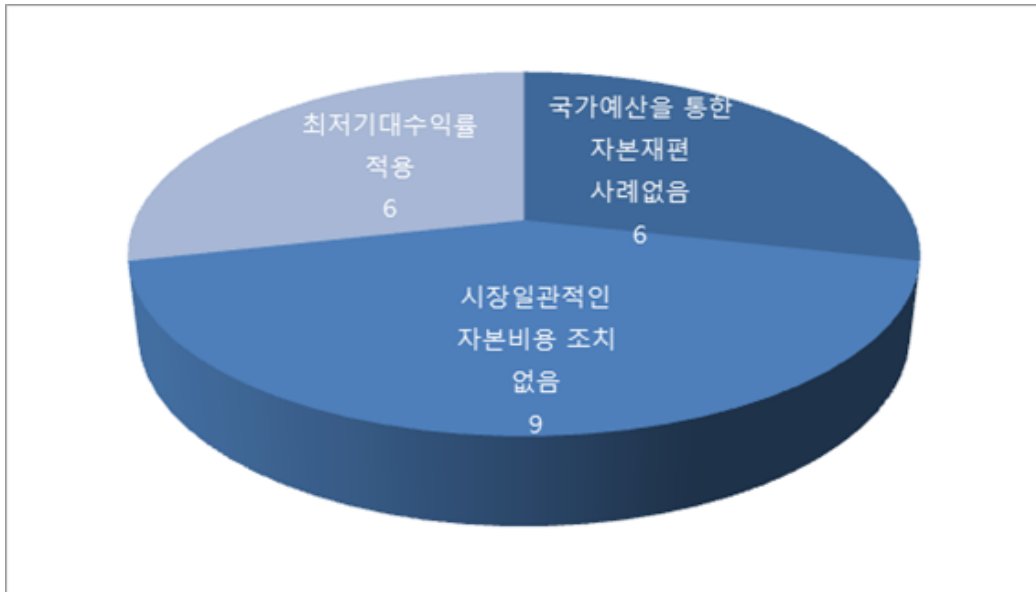
다. 국가예산을 이용한 주식금융

국가예산으로부터의 자본재편은 일반적인 공기업 자금조달 형태이다. 관련 비용이 시장과 동일한 조건을 갖추도록 하는 방안을 마련한 국가는 매우 드물다.

대부분의 국가에서 국가예산을 이용한 자본구성 재편(주식 보유량을 증가시키는 대가로 자기자본금 투입)은 흔히 사용하는 공기업 자금조달 방식이다. [그림 2-7]에서 나타나는 바와 같이, 최근에 공기업 자본재편이 이루어진 15개국 중 호주, 에스토니아, 헝가리, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴 등 6개국에서는 최저 기대 투자수익률 조건을 적용받고 국가자본이 투입되었다. 나머지 9개국은 시장과 동일한 수준의 자본비용을 보장하는 조치를 마련하지 않았다. 6개국은 관련 항목으로 분류할 만한 최근의 공기업 자본재편 사례가 없다.

[그림 2-7] 국가 자본 투입의 조건

(단위: 국가 수)



출처: OECD (2014b)

라. 국가직접지원

대부분의 국가에서 공기업에 대한 국가직접지원은 대체로 공공서비스 의무 또는 기타 공공정책 목표 수행에 대한 보상 차원에서 이루어진다. 보상금액이 공공정책 목표 달성에 소요된 비용에 합당하게 책정되도록 만드는 것은 공평한 경쟁 환경을 조성하기 위해 앞으로 풀어야 할 과제로 보인다.

조사된 대부분의 국가들(19개국)에서는, 보통 자본이전 형태로 공기업에 제공되는 국가직접지원금을 허용하고 있다. 국가직접지원은 주식보유량을 늘리는 대가로 자본이 투입되지 않는다는 점에서 앞에서 논의한 국가자본금투입과는 다르다. 두 국가(이스라엘과 일본)를 제외하면, 국가직접지원은 주로 공기업의 공공서비스 의무에 대한 보상으로 제공된다. 영국과 이스라엘, 단 두 국가만이 국가지원금을 상업적 공기업에 제공하지 않거나 특수한 경우에만 제공한다고 보고하고 있다. 슬로베니아, 체코, 핀란드 등 3개국은 공기업에 국가직접지원금을 제공하지 않는다.

EU 회원국들은 경쟁을 왜곡시킬 수 있다는 이유로 공기업에 대한 국가지원을 금지하고 있다. EU 규정은 특정 조건 하에서만 공공서비스 의무 이행에 대한 보상 차원의 국가지원을 허용하고 있는데, 보상금액의 산출 절차가 사전에 확정되고 보상 수준이 공공서비스 제공 비용을 초과하지 않을 때에 한하여 지원을 허용하고 있다.

적어도 한 국가(리투아니아)에서 전체 수익률 요건을 낮추는 방식으로 공기업의 공공정책 목표 달성을 보상하고 있다. 이는 공기업의 경제활동과 공공정책 활동에 대한 구조적인 분리와 구분회계 처리가 되지 않기 때문에 공기업의 순수 경제활동에만 시장과 동일한 기준의 수익률을 적용하는 것이 어렵다는데 기인한다.

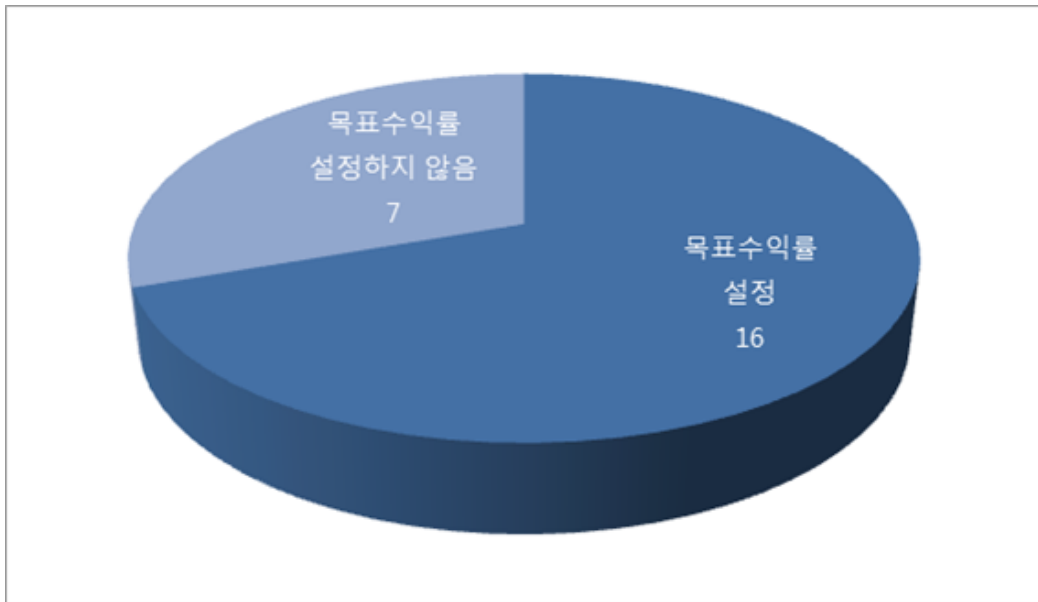
마. 수익률 요건

대부분의 국가들은 공기업이 달성해야 하는 수익률 요건을 마련하고 있다. 4개국에서는 공기업의 목표수익률을 경쟁대상인 민간 기업이 달성한 수익률에 상응하도록 하는 정책을 수립하고 있다.

조사된 대부분의 국가에서 공기업은 주주인 정부 또는 개별 공기업 이사회가 설정한 자기자본 이익률(rates-of-returns on equity) 목표를 적용받는다(15개국, [그림 2-8] 참조). 에스토니아, 카자흐스탄, 리투아니아, 뉴질랜드, 스웨덴 등 5개국에서는 국가소유권 담당기관과 공기업 이사회가 산업부문별 기준을 적용하여 목표수익률 산출기준으로 이용되는 자본비용 파악 방식에 대한 상세내용을 협의한다. 공기업에 명시적인 수익률 요건을 적용하지 않는 7개국 중 2개국(아일랜드와 이스라엘)에서는 목표수익률을 간접적으

로 설정하거나, 특정 산업에 관세를 매기거나 가격규제를 적용하는 방법으로 적어도 수익률에 영향을 주고는 있다.

[그림 2-8] 공기업의 목표수익률 설정 현황



출처: OECD(2015b)와 각 정부당국이 이후 제공한 정보.

바. 기대 배당성향

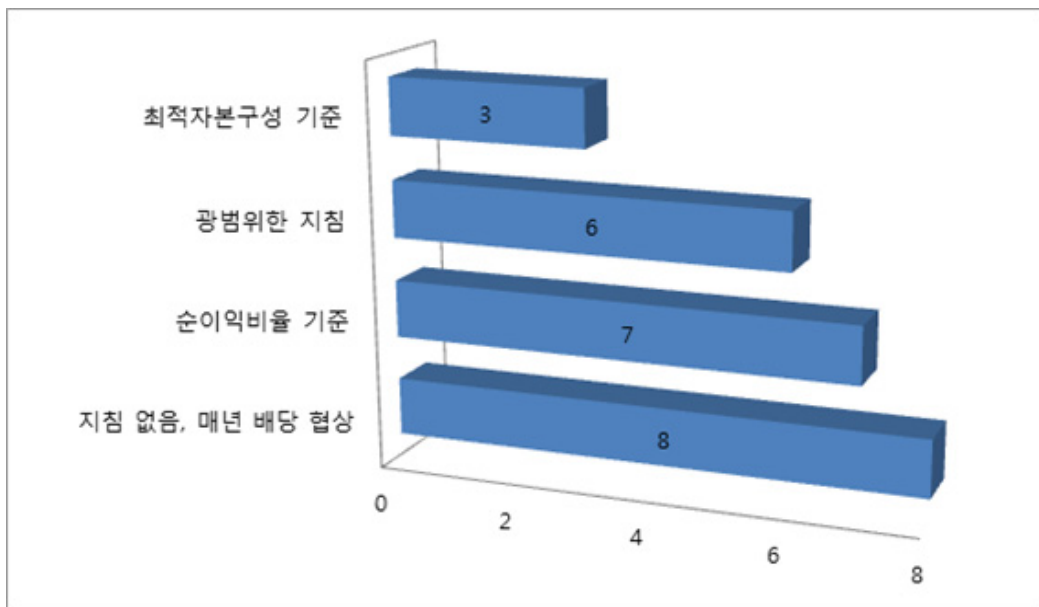
많은 국가들에서 배당금 수준을 민간부문 수준으로 맞추기 위한 지침을 마련하고 있다. 조사대상 국가 중 약 절반의 국가에서 배당은 지침에 의해서가 아니라 매년 협상으로 결정된다.

조사된 대부분의 국가들은 일정 형태의 배당지침 또는 배당목표를 설정하고 있다(그림 2-9 참조). 이는 (1) 배당 수준을 설정할 때 필요한 고려 요인들을 명시하는 광범위한 지침(6개국), (2) 명확한 순이익 비율(7개국), 또는 (3) 목표 신용등급의 달성을 통해 측정된 최적의 자본구성을 유지하기 위해 필요한 배당수준(3개국)의 형태로 표현되고 있다. 호주, 뉴질랜드 및 스웨덴에서 적용하고 있는 (3)의 경우가 민간부문과 가장 유사한 배당

수준을 도출할 가능성이 높을 것이다.

8개국은 배당 지침 또는 목표가 따로 없으며, 공기업 이사회와 국가소유권기관이 매년 배당에 대해 협상한다. 이러한 방식은 배당 수준을 결정하는데 있어 상업적 수익성, 향후 투자계획 및 자본구성 최적화를 고려하기 보다는 일시적인 재정수요에만 영향을 받을 위 협성이 있다.

[그림 2-9] 주요국 공기업의 배당성향 결정 방식



출처: OECD(2015b)와 각 정부당국이 제공한 정보

제3장 공기업 이사회

‘공기업 가이드라인’의 전반적인 방향은 이사회가 공기업 지배구조의 중심적인 역할을 담당한다는 것을 함의하고 있다. 이사회는 이사의 신의충실의무(fiduciary duty)에 따라 공기업의 경영성과에 대한 최종적인 책임을 부여받고 있다. 이러한 위치에서 이사회는 사실상 주주로서의 국가와 기업/경영진 사이의 중개인 역할을 수행한다. 최근 수십 년간 진행된 공기업의 "상업화" 확산 속에서 각국 정부는 이사회 전문성을 높이고 보다 많은 권한과 자율성을 부여하기 위해 노력해왔다. 본 장은 공기업 이사회 임명 체계와 책임, 역량 및 평가(제3장 제1절), 그리고 공기업의 리스크 관리와 관련된 책무(제3장 제2절)에 대한 각국의 관행을 살펴보고자 한다.

제3장 공기업 이사회

1. 개요 : 국가별 공기업 이사회 관행

이사회는 기업전략을 구상하고 경영성과를 모니터링 하는 등 기업의 관리와 실적을 책임지는 근본적인 역할을 수행한다. 이러한 이사회 역할의 중요성은 민간기업과 공기업에서 동일하다. 이사회는 이사의 신의충실의무(fiduciary duty)²¹⁾에 따라 공기업의 경영실적에 대한 최종적인 책임을 부여받고 있다. 이사회는 소유주인 국가와 임원진/기업 사이의 중개자 역할을 수행하며 양자의 이익을 위해 활동해야할 임무를 지고 있다.

최근 수십 년간 진행된 공기업의 “상업화” 확산 속에서 각국 정부는 이사회의 전문성을 높이고 보다 많은 권한과 자율성을 부여하기 위해 노력했다. 본 절에서는 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’(“공기업 가이드라인”)을 기준으로 공기업 이사회와 관련된 주요국의 “모범 사례” 분야들을 간략하게 요약한다. 보고서의 분석 대상은 상업적 성격을 가진 비상장공기업의 비상임 이사²²⁾로 제한한다. 이원적 이사회(two-tier board) 구조를 도입한 국가들의 경우에는 감사회(또는 감독회, supervisory board) 위원들에 중점을 둔다. 본 장에 포함된 정보는 공기업 이사회 관행에 관한 2013년 OECD 조사에 참여한 30개 국가의 자발적 보고내용²³⁾과 이후 개별 국가들이 제출한 자료를 바탕으로 하였다.

21) 이사의 신의충실의무(fiduciary duty)는 신중(care)과 충성도(loyalty)의 조합으로 정의되는 경우가 일반적이다. ‘OECD 기업지배구조 원칙’의 주석에 따르면, 신중의 임무는 이사들이 충분한 정보와 지식에 기반을 두고, 성실하게 행동하며, 상당한 주의를 갖고 배려할 것을 요구한다.

22) 본 보고서의 목적에 따라 “비상임 이사(non-executive director)”는 광의로 해석되며, 직무상 이사(또는 당연직 이사)와 정부 이사(또는 공무원출신 이사, directors for the state)를 포함할 수 있다.

23) 다음 참조. OECD(2013), *공기업 이사회: 국가별 관행 개요(Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OECD Publishing. 참여한 국가는 다음과 같다. 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 라트비아, 리투아니아, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 파키스탄, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 터키 및 영국.

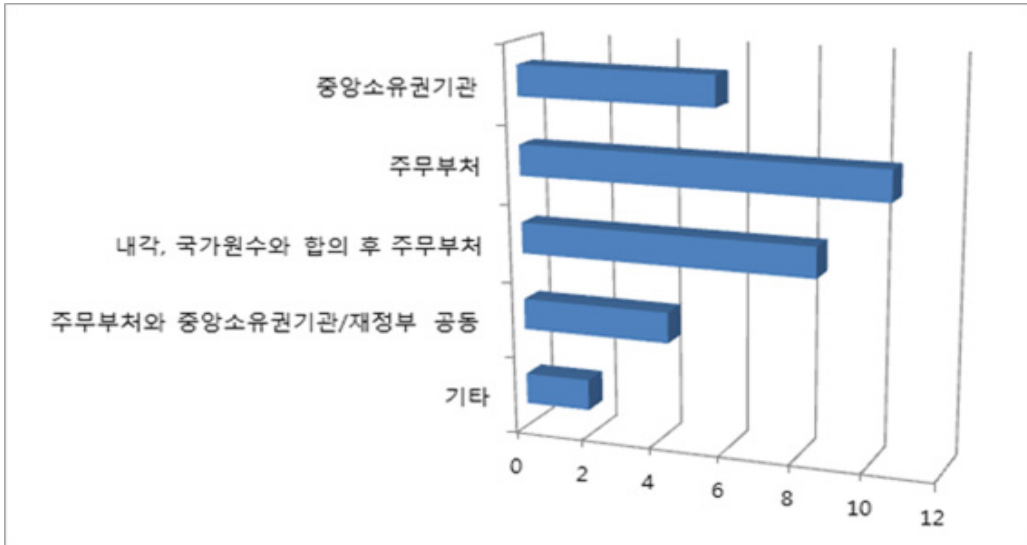
가. 이사 임명

거의 대부분의 국가에서 공기업 이사의 임명권은 주무부처 장관이 갖거나, 부처 간의 협의과정을 통해 행사된다. 각국 정부가 공기업의 이사 임명에 적용하는 절차는 국가가 공기업 소유권 기능을 중앙집중화한 정도와 공기업에 대해 국가가 보유한 지분을 규모의 영향을 받는다(그림 3-1 및 <표 3-1> 참조).

국가소유권 전담기관이 있는 칠레와 슬로베니아의 사례와 같이 정부의 소유권 기능이 중앙으로 집중화된 국가에서는 단일의 부처가 이사 임명권을 포함한 공기업의 소유권 기능을 담당할 수 있다. 다수의 국가에서 이사회 임명에 대한 책임을 국가소유권담당기관과 주무부처가 분담하고 있다. 정도의 차이는 있으나, 이와 같은 관행을 따르는 국가로는 브라질, 에스토니아, 라트비아, 그리고 터키가 있다. 소유권이 상대적으로 분산된 국가에서는 주로 주무부처가 공기업 이사의 임명권한을 보유하고 있지만, 공공재정을 담당하는 일반정부기관이 한 명 또는 그 이상의 이사 선임권을 보유할 수도 있다. 후자의 경우, 이사 임명과 관련된 담당부처 장관의 결정을 내각 또는 국가원수와 같은 보다 광범위한 일련의 부처들과 일종의 합의를 이루도록 하는 것이 바람직하다. 이와 같은 방식을 스웨덴에서 시행하고 있다.

[그림 3-1] 공기업 이사회 임명 주체¹⁾

(단위: 국가 수)



주: 1) 캐나다와 이탈리아 등 일부 국가에서는 공기업의 유형에 따라 한 종류 이상의 이사선임 방식을 적용하기도 한다.

출처: OECD(2013)

공기업 이사의 임명 결정은 투명하고 일관성 있는 이사 후보자 지명 또는 추천 방식에 의해 뒷받침되어야 한다. 또한 ‘공기업 가이드라인’에서는 이사 후보자지명 과정에 기존 공기업 이사와 정부 이외의 주주(존재하는 경우)가 참여하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다. 이사 후보자지명 방식과 관련된 추가적인 지침은 다음을 포함하고 있다.

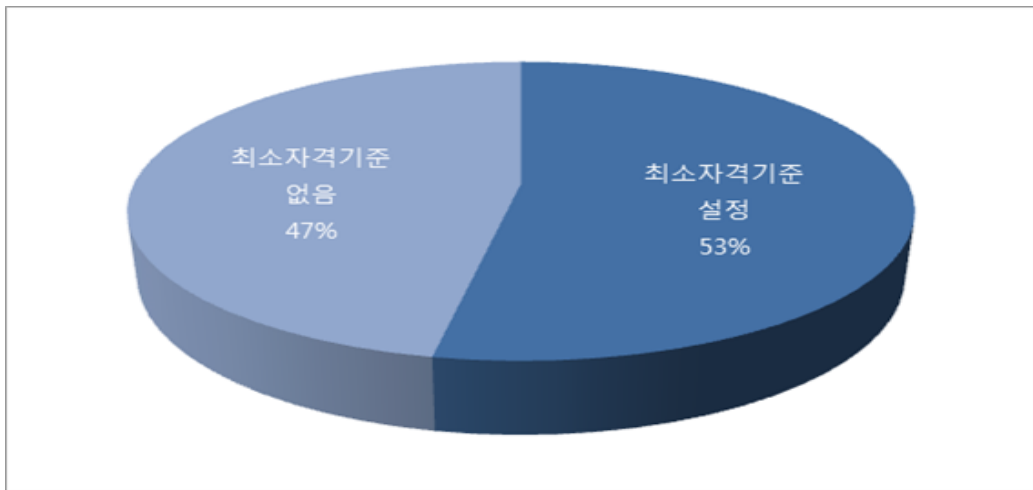
· 이사 후보자에 대한 명확한 최소자격기준 설정

본 연구의 조사대상 국가 중 절반가량은 이사회 이사의 최소 자격기준을 설정하고 있다고 보고하고 있다(그림 3-2 참조). 자격기준은 보통 후보자의 학력 및 전문 경력과 관련되며 이사회 구성을 개선하고 이사회 평가절차의 일관성을 제고하기 위해 개발되었다. 예컨대, 캐나다에서 공기업 이사회는 잠재적 이사 후보를 선별하기 위해 이사 프로필을 작성해야 되는 공식 절차가 있다. 프랑스에서는 소유권기관이 공식적 평가를 거쳐 사전에 선별된 “이사후보 인력풀”을 운영한다. 이스라엘에서 이사 선임은 이사 후보가 법률에 명시된 최소한의 이사 자격요건을 충족시키는지 확인하는 작업을 하는 인사위원

회의 승인을 받아야 한다. 이스라엘에서는 공기업청(GCA)이 이사회 채용절차를 주재한다.²⁴⁾ 포르투갈에서 이사 후보는 공직자채용및선임위원회(Committee on Recruitment and Selection for Public Administration)의 구체적 기준에 따라 검증을 받는다. 이와 같은 공식적 최소요건 이외에도, 전문지식, 경험 및 개인적 특성을 적절히 갖춘 인재로 이사회 공석을 채우기 위한 맞춤형 채용방식을 시행하는 것이 바람직할 것이다.

[그림 3-2] 이사 후보 최소자격기준 설정 여부

(단위: %)



출처: OECD(2013)

· 정부 추천 이사후보자에 대한 비공식적 검증 또는 자문

중앙집중형 소유권기능을 가진 국가에서 소유권 담당기관은 공기업 이사후보 검증을 위한 일종의 정보처리기관 역할을 수행하기도 한다. 정도의 차이는 있으나, 이와 같은 방식은 예컨대 조정기관이 장관에게 자문을 구하거나 책임자를 추천하는 호주 및 영국에서 시행하는 방식이다. 뉴질랜드에서는 조정기관이 유자격자명단 및 최종후보자명단을 작성하여 이사 임명권을 갖는 장관들에게 전달하며, 후보 실사 및 검증을 실시하거나, 심지어 신규이사 예비교육도 제공한다.

24) 전문적이고 자격을 갖춘 공기업 이사 후보자를 식별하는 것은 공적인 절차이다.

· 이사추천위원회 설치

몇몇 국가들은 적어도 일부 대규모 공기업들에 한하여 민간기업의 관행을 따라 최종 이사선임권을 보유한 연차총회(AGM) 소속의 외부이사추천위원회를 구성하고 있다. 노르웨이에서 상장공기업의 이사 후보자 추천은 각각 정부와 비정부 주주의 대표들로 구성된 이사추천위원회를 통해 이루어진다. 스웨덴은 상장공기업에 한하여 노르웨이와 동일한 절차를 갖추고 있으며, 비상장공기업의 경우에는 별도의 공식 지명절차가 있다. 라트비아에서는 상세한 이사선임기준 및 평가절차를 결정하고 이사회후보자 평가를 수행하며 이사 선정을 위한 적임의 후보자들을 추천하는 이사추천위원회를 구성해야 한다. 추천위원회의 위원이 되기 위한 구체적인 자격기준은 정부가 규정하고 있다.

〈표 3-1〉 주요국의 이사 임명 체계

국가	공식 임명권한	의회 승인	정부 차원 검증 및 승인	소유권기관 관여	이사회가 CEO 임명
아르헨티나	소유권부처				
호주					○
오스트리아	소유권부처			○	○
벨기에	국왕령		○		X(정부)*
브라질	대통령		○		
캐나다	총독/장관				X(정부)*
칠레				○	
중국				○	
콜롬비아	분권				
코스타리카	정부위원회 (행정부/내각)				
체코	총리/분권				○*
덴마크	소유권부처		○		○*
에스토니아	분권				
핀란드				○	○
프랑스	소유권부처			○	
독일	소유권부처				○*
그리스	소유권부처 /주무부처	○(일부 특정 공기업 경우)		○(산하 공기업만)	○

〈표 3-1〉 계속

국가	공식 임명권한	의회 승인	정부 차원 검증 및 승인	소유권기관 관여	이사회가 CEO 임명
헝가리	소유권행사 기관			○	
이스라엘	분권	○		○	○
이탈리아	분권				X(정부)*
일본					○(정부 승인)
한국	기획재정부			○	X(정부)
라트비아	소유권부처 (추천위원회 의 추천)			○	○
리투아니아	소유권부처		○	○	
멕시코					X(대통령)
네덜란드	소유권부처	X	X	○	X
뉴질랜드	소유권부처		○	○	○
노르웨이	소유권부처		X	○	○
폴란드	소유권부처				○
포르투갈	분권		○		
러시아				○	
슬로바키아					X(정부)
슬로베니아				○	
스페인	분권			○	○(정부 추천)
스웨덴	소유권부처	X	○	○	○
스위스	연방의회				○
터키	분권		○		X(주무장관)
영국	국무상			○	X(정부)*

출처: 저자 및 2016년 각국 당국이 제공한 정보(단, * 표시는 2005년도에 확인된 내용임).

나. 이사회 구성 및 규모

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업 이사회는 전문적이고 객관적이며 독립적인²⁵⁾

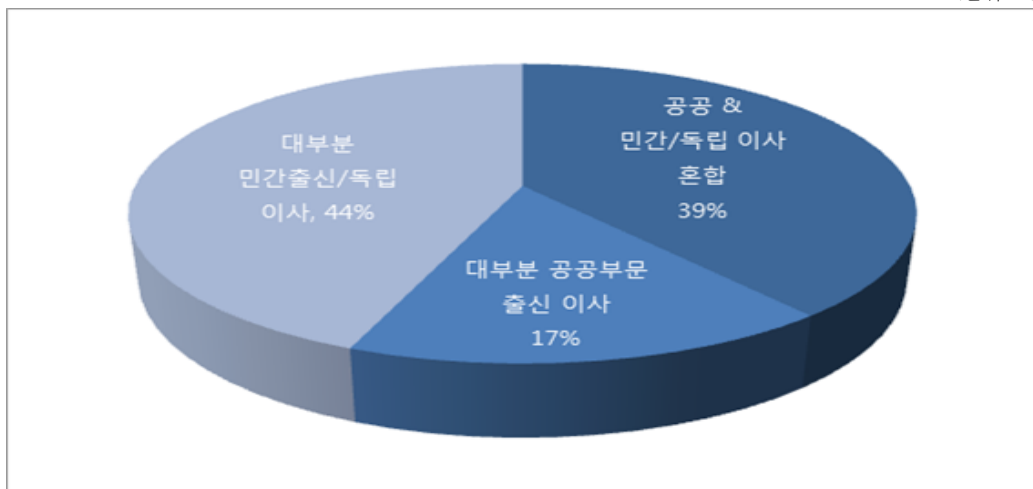
25) 이사회 “독립성”을 “독립” 이사와 혼동해서는 안 된다. 독립적이고 객관적인 이사회는 공공 거버넌스를 적용하고 이사회 프로필을 기반으로 고안된 법률체계에 따라 운영되는 이사회를 말한다.

판단을 내릴 수 있도록 구성되어야 한다. 이사회가 기업과 주주 모두의 이익에 부합하도록 효과적으로 기업을 이끌기 위해서 이사를 선정할 때 때로는 공기업의 절충적인 판단이 필요하다. 예컨대, 정부 측 인사를 이사회에 포함시킬 것인지, 몇 명을 포함시킬 것인지, 그리고 이사가 지녀야 할 전문성, 경험과 특징은 무엇인지를 결정하는 일이 공기업 이사회 절충안에 포함된다(〈표 3-2〉 참조).

다수의 OECD 회원국들은 정부 측 이사와 "독립적" 비상임 이사가 적절히 조합된 이사회를 구성하고 있다(그림 3-3 참조). 정부 측 대표의 이사회 참여는 중요한 공공정책 목표를 부여받은 공기업의 경우에 종종 그 정당성이 인정되고 있다. 일부 국가에서는 이사회에 대한 정부의 과도한 영향력 행사를 방지하기 위해서 공무원할당제(quota)와 같이 공기업 이사회에 참여하는 공무원 수를 제한하기 위한 조치(핀란드)를 취하거나, 국가소유권 담당기관 측 인사가 이사로 임명될 수 있는 경우를 예외적 조항으로 명시(호주 및 스웨덴)하고 있다. 장차관, 기타 행정부 대표 또는 정부권력과 밀접한 관련이 있는 당사자들은 어떠한 경우에도 공기업 이사회에 참여해서는 안 된다는 여론이 증가하는 추세이다.

[그림 3-3] 이사회 구성: 정부출신, 민간, 혼합 비율

(단위: %)



출처: OECD(2013)

독립 이사(국가마다 정의가 다를 수 있음)란 기업의 어떤 이해관계자의 이익도 직접 대변하지 않으면서, 특정 전문성과 역량을 가지고 이사회에 기여하려는 자이다.

공기업 이사회의 독립성과 전문성을 강화하기 위해 몇몇 국가들은 이사회의 임기를 제한(통상 3~5년)하고 있다. 또한, 대규모 또는 상업적 공기업은 민간기업과 동일하거나 유사한 규정을 적용하여 일정 수 이상의 독립(비상임)이사를 선임해야 하는 규정이 있는 경우도 있다. 예컨대, 영국에서는 민간기업과 공기업 모두에 적용되는 기업지배구조 통합규범(Combined Code on Corporate Governance)에 따라 이사회의 과반 수 이상이 독립 이사여야 한다. 덴마크, 핀란드, 독일, 카자흐스탄, 한국, 라트비아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이 및 스웨덴이 이와 유사한 규정을 시행하고 있다. 라트비아에서는 정부규정에 따라 이사 중 과반수가 독립 이사여야 한다. 한국의 경우 자산규모가 18억 달러(2조 원) 이상의 상장공기업은 독립 이사가 과반 수 이상인 (비상임)이사진을 대표해야 한다. 자산 규모가 자산규모 18억 달러(2조원)를 초과하지 않는 상장공기업은 전체 이사 수의 1/4 이상이 독립 이사로 구성되어야 한다. 국가소유권 담당 기관이 선임한 이사 후보자를 제외한 모든 경우, 공기업 이사는 기업의 사업과 재무에 대한 전문지식을 필수적으로 갖추어야 한다.

이상적인 이사회 규모를 결정하는 것은 체계적이고 효율적이며 전문적인 이사회 운영을 위해 중요하다. 이사회의 규모는 공기업의 규모, 리스크 요소, 사업성격 등 수많은 요인에 따라 결정되며, 이는 모든 공기업에 천편일률적으로 적용되는 이사회의 적정 규모는 없다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고, OECD 회원국들의 공기업 이사회 규모는 통상 5~8명으로 구성된다(〈표 3-2〉 참조).

〈표 3-2〉 주요국의 공기업 이사회 정원

국 가	최대 규모	최소 규모
오스트리아	20	3
브라질	6	-
캐나다	12	9
칠레	7	3
덴마크	-	3
핀란드	10	3
프랑스	18	9
그리스	7	-
헝가리 ¹⁾	7	3
이스라엘	12	5
이탈리아	5	3
카자흐스탄	-	3
대한민국	15	-
라트비아	5	3
리투아니아	15	3
뉴질랜드	9	2
노르웨이	-	3
폴란드	-	3-5
포르투갈 ¹⁾	-	-
슬로베니아	-	3
스페인	15	-
스웨덴	9	3
스위스	10	5
터키	-	6
영국 ¹⁾	-	-

주: 1) 개별 공기업에 공식 규정 적용

출처: OECD(2013). 각 정부당국이 이후 제공한 정보.

〈표 3-3〉 주요국의 공기업 이사회 구성 및 효율성

	독립적(비상임) 이사 (최소/최대)	정부출신 이사	근로자대표 이사	이사회 최대 정원	이사회 구성의 다양성 규정	
					법적 의무	명시
아르헨티나			없음			
호주	있음 (이사회 전체)	없음*	없음			
오스트리아	있음 (과반수 이상)	있음 (소유권 비례)	있음(1/3)	10		공기업에 대해서만 현재 25% 여성할당제 2018년까지 감사회 정원의 35% 여성할당
벨기에	있음	있음	없음		33% 여성할당제	
브라질		있음 (과반수 이상)				
캐나다	있음	있음	없음*		성별다양성 및 소수인 종 할당제 존재	
칠레				5		40% 여성할당제
콜롬비아	있음 (25% 이상)					
코스타리카					정부임명인 사 할당제	
체코	있음 (과반수 이상)	있음 (소유권 비례)	있음 (1/3)			
덴마크	있음 (거의 모두)	없음*	있음 (1/3)			동일한 성별균형 장려
에스토니아			없음	4		
핀란드	있음 (거의 모두)	있음 (최대 2명)	있음 (최소 1/5)			40% 여성/남성 할당제 장려
프랑스	있음 (1/3)*	있음 (1/3)*	있음 (1/3)		40% 여성할당제	
독일	있음 (거의 모두)	있음 (최대 2명)	있음 (1/3~50%)		30% 여성할당제	
그리스	있음 (최소 2명)	있음	있음 (1명)		여성할당제 (정부출신인사)	

〈표 3-3〉 계속

	독립적(비상임) 이사 (최소/최대)	정부출신 이사	근로자대표 이사	이사회 최대 정원	이사회 구성의 다양성 규정	
					법적 의무	명 시
헝가리	있음	있음	있음 (1/3)	5 (기업종류에 따라 차이)		
아이슬란드			없음		40% 여성/남성 할당제	
아일랜드			있음 (1/3)			모든 정부 이사회에 40% 여성참여 장려
이스라엘		있음	있음		소수인종대표 참여 장려. 여성/남성 균등대표제.	
이탈리아		없음* (의결권 없는 참관인만)	없음		33% 여성할당제	
일본		없음*	없음*			
한국	있음(자산규모 2조 이상의 공기업 및 준정부기관 이사의 절반 이상)	없음	없음			
라트비아	있음(절반)	금지되지 않음	없음		없음	없음
리투아니아			없음			
룩셈부르크			있음 (1/3)			여성/남성 균등대표제 장려
멕시코	있음	있음 (과반수 이상)	없음*			
네덜란드	있음	없음*	있음 (1/3)*	없음		자발적으로 30% 여성할당제 목표

〈표 3-3〉 계속

	독립적(비상임) 이사 (최소/최대)	정부출신 이사	근로자대표 이사	이사회 최대 정원	이사회 구성의 다양성 규정	
					법적 의무	명시
뉴질랜드	있음 (거의 모두)*	없음	없음*		소수인종 균등대표제 선호	
노르웨이	있음 (과반수 이상)	없음*	있음 (최대 1/3)	없음	성별균등 대표제(남/ 여 약 40%)	
폴란드	있음	있음	있음 (2~4명 & 최대 2/5)			남/여 균등참여 장려
포르투갈			있음(관련 법 없음)			30% 여성할당제 장려
슬로바키아	있음 (대부분)	있음* (소유권 비례)	있음 (50%)*		없음	없음
슬로베니아			있음 (1/4~50%)		여성할당제 (정부출신인사)	남/여 40% 양성균등대표제 장려
스페인	50%	있음	있음 (2~3명)			성별균등 장려
스웨덴	있음 (90%)	없음	있음 (2명~50%)	없음		성별균등 장려 (40% 목표)
스위스	있음	있음			없음	
터키 ¹⁾	없음*	있음	없음*			
영국	있음 (과반수 이상)	있음 (비상임 1명)	없음			상장공기업 25% 여성할당제
미국			없음*			

주: 1) 자본시장법(Law Nr:6362)에 따르면, 상장 공기업의 이사회에 독립 이사를 임명하는 것은 의무적이다.

출처: 저자. 기업 이사회의 성별균형(Gender balance on corporate boards), 유럽연합 집행위원회, 2015, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_2015-10_en.pdf,

기업지배구조와 근로자의 목소리: 유럽의 관점(Workers' voice in corporate governance-A Europeanperspective), Economic Report Series, TUC, 2013,

https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/workers-voice-in-corporate-governance_0.pdf.

2016년 각국 당국이 제공한 정보(단, * 표시는 2005년도에 확인된 내용임)..

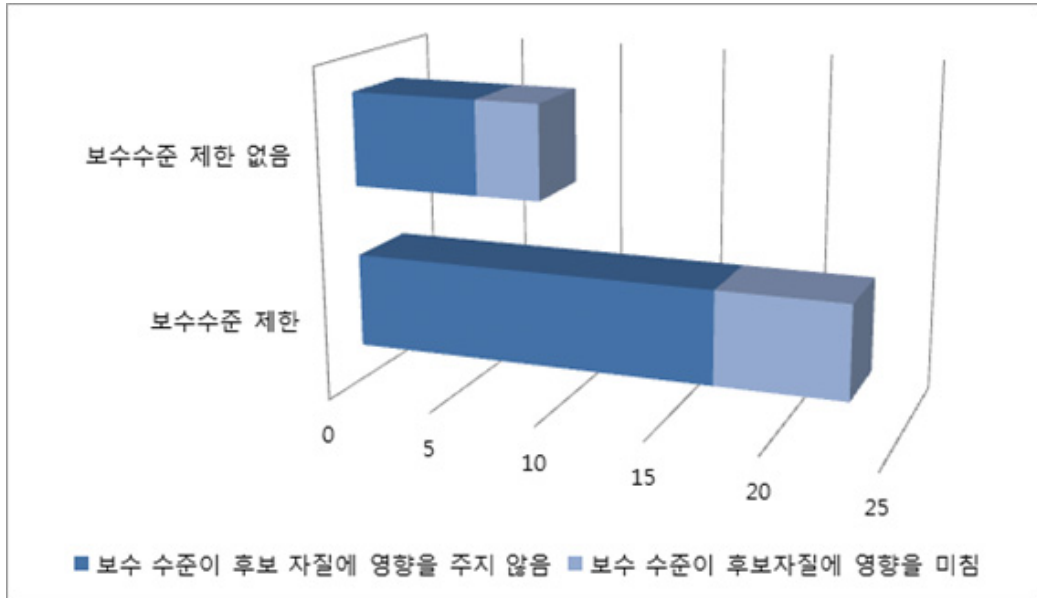
다. 이사 교육 및 보수체계

‘공기업 가이드라인’에는 공기업 이사회의 전문성과 실적을 제고하기 위한 이사진의 교육과 보수체계에 관한 구체적인 권고사항이 포함되어 있다. 가이드라인에는 이사 교육과 관련하여 새로 임명된 이사들이 공기업 이사진이 갖춰야 할 의무와 책임을 숙지하기 위한 최소한의 교육·연수(신규이사 예비교육 등)를 제공받을 것을 권고하고 있다. 신입이사 예비교육은 임명 후 한 달 내에, 반드시 첫 이사회 회의 이전에 시행할 것을 권고한다. 뉴질랜드의 공기업운영부(Commercial Operations Group)는 신규 및 재직 이사들을 위한 예비교육을 주관하고 있다. 소수의 국가에서는 개별 이사 또는 전 이사진에 대하여 지속적인 전문성개발을 장려하는 프로그램을 추가하여 이사예비교육의 교육과정을 보완하고 있다. 이러한 교육은 회계기준, 세법, 법규 등 보충 교육이 필요한 주제별 교육과정에 초점을 둔다. 이스라엘의 공기업청(GCA)은 이스라엘 정부에 의해 선임된 공기업 이사에 대한 전문 교육을 시행하고 있다. 해당 교육과정은 신규 이사를 대상으로 재무제표 및 인사관리에 관한 예비교육으로 구성된다.

공기업 이사에 대한 보수 체계는 책임자를 유치 및 유지하기 위해 최대한 시장 상황을 반영하여 책정되어야 한다. 하지만 사실상 대부분의 OECD 회원국에서 공기업 이사회의 보수 수준은 시장 수준을 하회하고 있다. 이는 각국 정부가 이사진 보수를 결정할 때 공공부문의 과도한 보수 지급에 대한 대중적 논란을 피하고자 하기 때문이다. 예컨대, 체코, 핀란드, 라트비아, 노르웨이 및 스페인은 최근 몇 년 사이 공기업 이사·임원의 보수 및 고용조건에 대해 일정 수준의 한도와 제한을 두는 규정을 마련하였다. 스웨덴의 경우 공기업 임원의 보수와 관련된 규정은 존재하지만, 이사의 보수는 시장 수준을 반영하는 것으로만 알려지고 있다. 본 연구에 참여한 국가 중 70%는 공기업 이사 보수에 관해 일정 형태의 법적 및 정책적 제한을 두고 있다. 입증된 것은 아니지만, 이들 중 약 1/3(29%)의 국가에서는 보수 수준이 후보 자질에 좋건 나쁘건 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다 (그림 3-4 참조).

[그림 3-4] 공기업 이사 보수 수준과 후보 자질에 대한 영향

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2013) 및 각 정부당국이 이후 제공한 정보.

라. 이사회 평가

각국 정부들은 이사회 실적을 제고하고 리스크를 최소화하기 위한 방법으로 민간 기업에서 오랫동안 실시되어온 이사회 평가제도의 도입을 점점 더 장려하고 있는 추세이다. 이사회 평가는 이사회의 전반적인 운영과 이사가 지녀야 할 바람직한 자질에 대한 명확한 관점을 형성하는데 도움을 주고, 이를 통해 향후 이사 지명 시 필요한 부분들을 파악하는데 도움이 된다.

이사회 평가 방식은 의장이 실시하는 비공식적 평가부터 공식적인 자체평가, 그리고 외부전문가와 조력자에 의한 공식평가에 이르기까지 국가별로 매우 다양하다(〈표 3-4〉 참조). 평가는 개별 이사 또는 이사회 전체를 대상으로 할 수 있다. 예를 들어 브라질의 기획부는 공기업 이사회가 상세한 설문지를 바탕으로 매년 자체평가를 실시하고 그 결과를 기획부와 공유하도록 요구한다. 칠레의 경우, 소유권담당기관이 모든 공기업 이사회의 인사고과기준을 설정하지만, 실제 평가 업무는 대부분 기업지배구조센터에 위탁하고 있다. 이스라엘의 공기업관리청(GCA)은 2015년에 자체평가 시스템을 포함한 체계적인

이사회 평가 절차를 개발한 바 있다. 해당 평가는 이사회 전체와 개별 이사 모두에 중점을 두고 있다. 폴란드의 재무부는 산하 공기업의 이사회가 작성하고 제출한 문서를 기반으로 산하 공기업 감사회에 대한 정기적인 평가를 실시한다. 공공정책 목표를 수행하는 주무부처 산하의 공기업의 경우 담당 부처가 이사회 평가를 수행한다. 스위스의 공기업 이사회는 4년마다 설정되는 경영전략 목표를 기준으로 평가를 받는다. 공기업 이사회는 이사회 전체로서 평가받으며 평가 결과는 의장에게 전달된다. 평가 방식과는 무관하게, 이사회 평가는 이사회 전체 실적에 초점을 맞추어야 하며 “단순 점검(box-ticking)” 행위에 국한되어서는 안 된다.

〈표 3-4〉 주요국의 공기업 이사회 평가 현황

	소유권기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
아르헨티나	아니다	아니다	공식(상장공기업만 해당)	아니다	
호주	임의적				
오스트리아	아니다	아니다		아니다	
벨기에	아니다	아니다	공식	아니다	
브라질	아니다	그렇다(설문)	공식	아니다	아니다
캐나다	임의적	그렇다(구속력 없는 지침)	비공식	아니다	그렇다 (비공식)
칠레	그렇다(연례)	그렇다(설문)	공식	그렇다	그렇다
콜롬비아			공식(상장공기업만 해당)		아니다 (예외 있음)
코스타리카	아니다		아니다		
체코	임의적	그렇다	공식	그렇다	그렇다
덴마크	아니다	임의적 (설문)	공식 또는 비공식	아니다	그렇다
에스토니아	아니다		공식(상장공기업만 해당)		그렇다
핀란드	아니다	그렇다	공식 또는 비공식	그렇다	아니다

〈표 3-4〉 계속

	소유권기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
그리스	아니다	그렇다 (감사위원회, 상임이사)	공식 (상장공기업만 해당)		아니다
헝가리	그렇다(연례)			아니다	그렇다
이스라엘		그렇다	그렇다		아니다
카자흐스탄	그렇다	그렇다		아니다	
한국	아니다				그렇다 (비공식)
라트비아	그렇다	아니다	공식	아니다	
리투아니아			공식		그렇다 (비공식)
멕시코	아니다 (예외 있음)	그렇다 (2개 기업)	아니다	그렇다 (2개 기업)	아니다
네덜란드	그렇다	그렇다	그렇다	그렇다	그렇다
뉴질랜드	아니다	아니다	공식		그렇다
노르웨이	그렇다	그렇다	비공식	아니다	그렇다
폴란드	정기적		아니다		그렇다 (비공식)
포르투갈	아니다	아니다	공식	아니다	그렇다
러시아			공식(상장공기업만 해당)		
슬로베니아	아니다	그렇다 (매뉴얼)	공식	아니다	그렇다
스웨덴	그렇다 (연례)	그렇다	공식	그렇다 (대부분 기업 정기적)	그렇다 (비공식, 의장이 소유주와 협의)
스위스	그렇다	아니다	비공식	아니다	그렇다(비공식)
터키	아니다	아니다	아니다	아니다	아니다
영국	임의적	아니다	비공식	그렇다(필요시)	그렇다(비공식)

출처: OECD(2017).

2. 공기업 리스크 관리

위험 감수(risk taking)는 공기업 활동에 필수적으로 수반되는 요소이며, 공기업이 시장에서 수행하는 경제활동에 관한 한 이는 민간기업 활동과 동일한 수준이다. 하지만 공기업은 민간 기업이 가장 경계하는 두 가지 위험 요인인 파산 또는 적대적 인수합병의 영향을 더 적게 받거나 전혀 받지 않기 때문에 민간 경쟁업체보다 더 많은 위험을 감수하는 모험을 시도 할 수 있다. 또한, 공기업에 대한 국가 소유는 일반정부 수준에서 기업 리스크관리(RM; risk managment) 정책을 통해 실제부채와 우발부채를 얼마만큼 관리 및 감독해야 되는지에 대한 추가적인 우려를 발생시킬 수 있다.

‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’의 효과적인 이행을 위해서는 위험 요소를 파악, 관리 및 적절히 보고해야 한다. 본 절은 공기업과 그 소유주체가 공기업의 정상적 기업운영이라는 보다 광범위한 맥락에서 과도한 리스크를 방지하기 위해 이용하는 조치들을 알아본다. 본 절은 32개국이 참여한 ‘공기업과 그 소유주체에 의한 리스크 관리’에 대한 2016년 연구²⁶⁾와 각국 정부가 향후 제출한 최신 정보를 기반으로 한다.

〈표 3-5〉 주요국의 공기업 리스크 관리(RM) 관행

국가	법령 및 규제 체계		공기업 차원의 RM			정부 차원의 RM			
	적어도 대형 공기업은 상장기업과 동일한 RM 규정 적용	공기업 전용 RM 규정 존재 ¹⁾	이사회 내 RM 전담 위원회 설치	이사회 RM 시스템 도입/점검 의무 ²⁾	RM 전담 전문가 고용	소유권 기관의 RM 제도 점검	국가 감사 기관의 공기업 감사	RM 제도 감사	공기업 RM 점검에 대한 소유권 기관의 감사
아르헨티나		○	○	○		○	○		
오스트리아		○				○	○	○	
브라질		곧 시행	곧 시행	○		○	○		
칠레		○	○						
중국	○	○							
체코									

26) 다음 참조. OECD(2016d), 공기업과 그 소유주체의 리스크 관리(Risk Management by SOEs and Their Ownership), OECD 출판부. 참여한 국가는 다음과 같다. 아르헨티나, 오스트리아, 브라질, 칠레, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 카자흐스탄, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 필리핀, 중화인민공화국(이하 “중국”), 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 그리고 영국.

〈표 3-5〉 계속

국가	법령 및 규제 체계		공기업 차원의 RM			정부 차원의 RM			
	적어도 대형 공기업은 상장기업과 동일한 RM 규정 적용	공기업 전용 RM 규정 존재 ¹⁾	이사회 내 RM 전담 위원회 설치	이사회 RM 시스템 도입/점검 의무 ²⁾	RM 전담 전문가 고용	소유권 기관의 RM 제도 점검	국가 감사 기관의 공기업 감사	RM 제도 감사	공기업 RM 점검에 대한 소유권 기관의 감사
덴마크			○	○		○		○	○
핀란드						○	○	○	
프랑스			○			○	○	○	○
독일		○	○	○	○				
헝가리		○				○	○	○	○
아이슬란드		○					○		
아일랜드		○		○	○	○			
이스라엘		○	○	○	○	○			
일본						○	○	○	
카자흐스탄		○	○	○	○				
한국		○				○	○	○	
라트비아		○				○	○	○	○
리투아니아		○	○			○	○	○	
멕시코		○	○	○		○	○	○	
네덜란드	○		○	○		○	○	○	
뉴질랜드		○				○			○
노르웨이	○			○	○	○	○		○
필리핀		○	○	○	○	○	○	○	
폴란드		○				○			○
포르투갈		○				○	○		
슬로베니아		○		○		○			
스페인			○			○	○	○	
스웨덴	○	○		○		○	○	○	
스위스				○		○	○	○	○
터키		곧 시행	○	○		○	○	○	
영국			○			○		○	

주: 1) 공기업 전용 리스크 규정은 법률, 규제, 정부 결정 또는 정책문서에 명시될 수 있다. 공기업이 일반 상법과 공기업 전용 법률 모두를 적용받는 경우, 공기업전용 규정은 민간기업의 리스크 관리 규정을 보완하거나 대체할 수 있다.

2) 본 열에 포함된 목록은 적어도 모든 대규모 공기업은 해당 공기업이 상장기업이든 금융기관이든 그 여부와 상관없이, 전담위원회와 내부 리스크관리 제도의 수립이 필수적인 경우에만 해당한다.

출처: OECD(2016d), 공기업과 소유권기관의 리스크 관리(Risk Management by SOEs and Their Ownership), OECD Publishing, 그리고 각국이 제공한 정보.

가. 공기업 리스크 관리에 적용되는 기본 법규

대부분의 국가에서 공기업은 민간기업과 유사한 법인설립 과정을 거치기 때문에 일반적으로 상법의 적용을 받는다(32개국 중 26개국). 보고된 5개국의 경우, 모든 또는 대부분의 공기업은 법정 공기업이거나 특정 공기업 설치법에 의해 설립된 법인이다. 따라서 대부분의 국가에서 공기업에 대한 리스크 규정은 통상 민간 기업이 적용하는 규정과 유사하다고 볼 수 있다(32개국 중 25개국). 칠레, 네덜란드, 스웨덴 등 3개국에서는 적어도 대규모 공기업이 상장기업과 동일한 리스크 규정을 적용 받도록 요구하고 있다.²⁷⁾

19개국(59%)에서는 민간 기업에만 적용되는 리스크 규정을 보완하거나 대체하는 별도의 공기업 전용 리스크 규정을 적용하고 있거나 적용할 예정²⁸⁾이다. 이 중 상당수의 국가에서 공기업지배구조에 대한 광범위한 법, 규제 및 정책적 체계 내(예: 공기업지배구조법, 공기업지배구조 모범규준, 공기업 소유권정책/지침, 기타 공기업 전략기획문서 등)에 리스크 관련 지침을 포함하고 있다. 아르헨티나, 이스라엘, 멕시코 등 3개국에서 공기업 전용 리스크 규정은 별도의 정부결의 또는 정책문서에 명기되어 있다. 2개국(오스트리아와 독일)에서 공기업 전용 리스크 규정은 공기업에만 적용되는 별도 리스크 보고서에만 포함되어 있다.

나. 공기업 수준의 리스크 관리

공기업의 내부 리스크 관리 시스템이 법적, 규제적 환경과 국가소유권 기관의 기대치를 반영할 수는 있지만, 궁극적으로 리스크 관리는 기업 차원에서 시행되기 마련이다. 12개국(38%)에서는 적어도 대규모 공기업이 해당 기업의 리스크 관리 조치의 이행을 감독

27) 상당수의 국가는 공기업에 대해 상장기업의 기업지배구조규준을 적용하도록 강력하게 권고하고는 있지만, 의무적인 것은 아니라고 보고하고 있다. 이들 중 상당수 국가들은 많은 공기업들이 자발적으로 이러한 규정을 적용하고 있다고 보고하였다. 또한, 금융부문과 같이 엄격한 규제가 적용되는 산업에서 운영되는 공기업과 상장공기업은 특정 기업지배구조 규준을 적용해야 한다고 응답한 국가들이 많았다.

28) 보고서 작성 당시, 브라질과 터키는 공기업 관련 리스크 관리 규정의 도입을 검토 중에 있다고 보고했다. 또한, 2016년 8월에 한국 정부가 제공한 정보에 따르면, 한국 정부는 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 공기업의 재무실적을 중장기 재무관리계획과 비교하는 연례 평가를 통해 재무적 위험을 체계적으로 관리하고 있다고 한다.

할 특별위원회를 이사회 내에 설치하도록 하는 규정을 리스크 관리·감독과 관련된 공기업 이사회의 책임에 포함시키고 있다. 이와 반대로, OECD 회원국 및 파트너국가들의 상장기업 중 62%는 법률, 권고사항, 또는 상장규정에 의해 위와 같은 특별위원회를 의무적으로 설치해야 한다.²⁹⁾ 이러한 의무 규정을 가진 대부분의 국가에서 특정 규모 이상이거나 특수한 법적 형태를 띠는 공기업은 리스크 감독 기능을 주로 감사위원회나 리스크위원회에 부여하고 있다.³⁰⁾ 이와 같은 리스크 규정의 근거는 국가별로 차이는 있으나, 공기업에 적용되는 상법의 조항, 공기업 관련 법률이나 법적구속력이 있는 정부 결의/명령, 소유권 지침 또는 정책, 또는 공기업기업지배구조규정 등을 포함하고 있다. (그림 3-5 참조)

15개국(47%)의 공기업 이사회에서는 의무적으로 내부 리스크 관리 제도를 도입하고 이를 감독해야 한다. 이 중 4개 국가의 경우, 이와 같은 의무를 상법에 명시하여 공기업을 포함한 모든 상업적 기업에 적용하고 있으며, 네덜란드와 스웨덴에서는 상장기업 기업지배구조규정에 명시하여 공기업에 적용하고 있다. 반면 상당수의 국가에서 리스크 관리 제도 감독의 책임은 공기업 관련 규정에 의해 공기업 이사회에 부여된다. 이와 같은 공기업 특정 규정은 대부분 공기업 관련 정부 결의/명령이나 정책문서(6개국) 또는 공기업 지배구조규정(3개국)³¹⁾에 명시되어 있다(그림 3-6 참조). 8개국에서는 리스크 관리 제도가 내부감사의 대상이 되며, 외부감사를 받는 곳도 8개국이다.³²⁾

29) OECD(2015d), OECD 기업지배구조 팩트북(OECD Corporate Governance Factbook), OECD 출판, p.83.

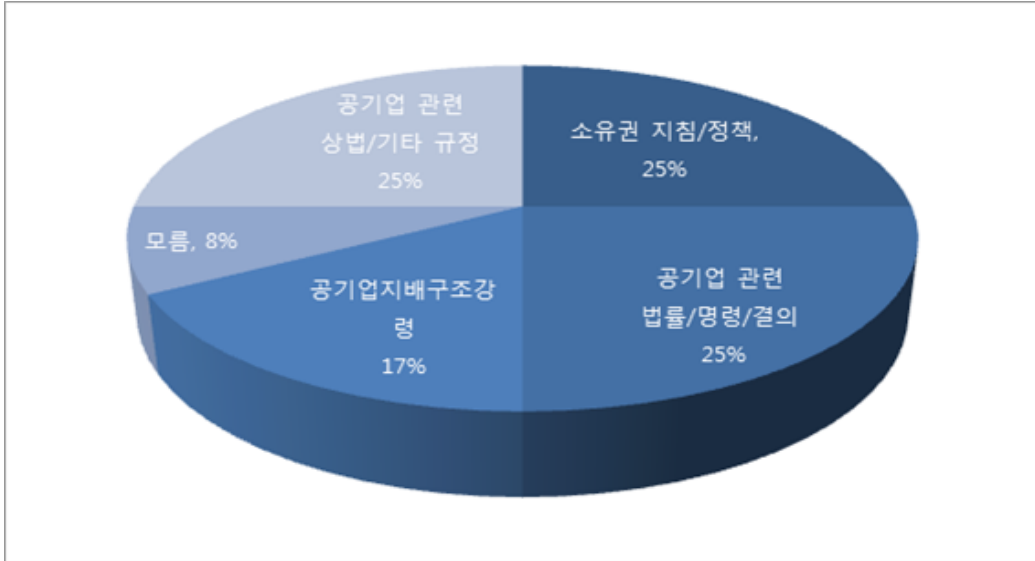
30) 이러한 의무들은 기업의 상장 여부나 금융기관인지 여부와 무관하게 모든 공기업에 적용되는 것을 의미한다. 조사에 응한 거의 모든 국가에서 민간 또는 정부 소유의 모든 상장기업과 금융기관은 이사회 수준에서 리스크 감독을 담당하는 특정 형태의 기관을 설치할 의무가 있는 것으로 나타났다.

31) 상장 공기업과 금융업과 같이 규제정도가 높거나 위험도가 높은 부문에서 운영되는 공기업에 적용되는 별도의 위험관리 요건도 존재한다.

32) 앞에서 언급한 바와 같이, 많은 국가에서 리스크 관리 제도 도입 수준(의무 또는 권고 등)은 각 산업별로, 그리고 공기업의 상장여부에 따라 달라진다. 여기에 언급된 국가들은 상장여부나 산업유형에 상관없이 공기업 리스크관리 규정을 적용하고 있는 국가들이다.

[그림 3-5] 공기업 이사회회의 리스크관리 특별위원회 설립 근거

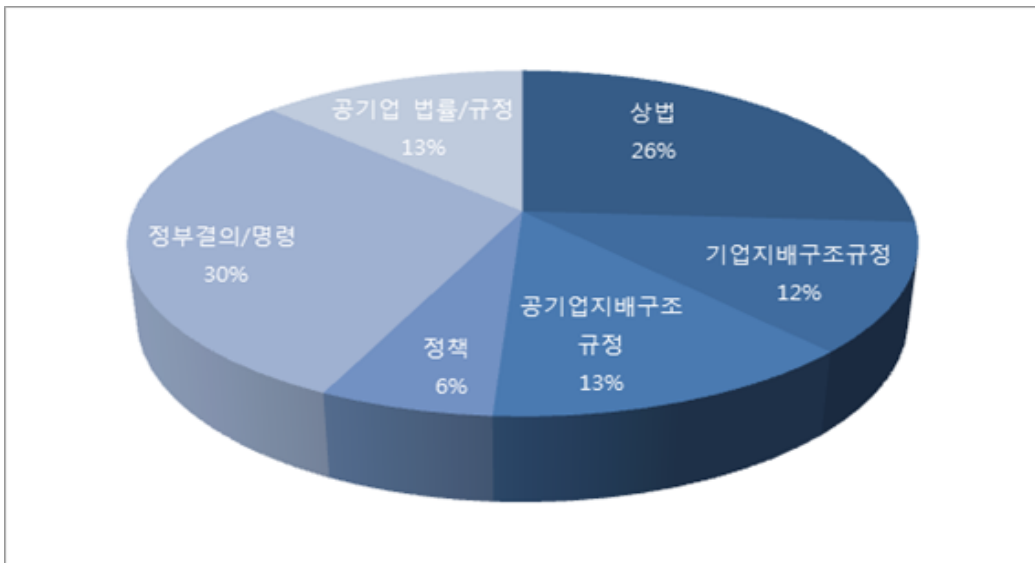
(단위: %)



출처: OECD(2016d), 공기업과 소유권기관의 리스크 관리(Risk Management by SOEs and Their Ownership), OECD Publishing. 그리고 각국이 제공한 정보.

[그림 3-6] 공기업 이사회회의 리스크관리 구축에 대한 감독 근거

(단위: %)



출처: OECD(2016d), 공기업과 소유권기관의 리스크 관리(Risk Management by SOEs and Their Ownership), OECD Publishing. 그리고 각국이 제공한 정보.

리스크를 파악하고 이사회에 보고하는 국가적 관행은 국가들 간에 비교적 표준화 되어있으며, 일반적으로 민간부문의 관행을 많이 반영하고 있다. 대부분의 리스크는 감사, 리스크 특별위원회, 또는 기업경영진을 통해 식별된다. 이렇게 식별된 리스크는 경영진 또는 특별위원회에 의해 이사회에 보고된다. 리스크는 연도별, 분기별 또는 수시로 이사회에 의해 검토되는 경우가 가장 일반적이다. 공기업 경영진 수준에서 독일, 아일랜드, 이스라엘, 카자흐스탄, 필리핀 등 5개 국가는 적어도 대규모 공기업에 한해 리스크 담당 최고책임자(risk officer)와 같은 리스크 관리를 전담하는 전문가의 고용을 의무화하고 있으며, 브라질³³⁾, 칠레, 중국, 체코, 덴마크, 핀란드, 라트비아, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등 11개국에서 적어도 대규모 공기업은 자발적으로 기업 내부에 리스크 전담부서를 설치하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 리스크 기능은 자발적으로 리스크 담당 전문가에게 부여되거나(6개국), CEO나 CFO와 같은 고위경영진(4개국), 또는 특정 업무부서(3개국)에 부여될 수 있다(〈표 3-6〉 참조).

〈표 3-6〉 주요국의 리스크 식별 및 이사회 보고 방식

국 가	리스크 식별 주체	이사회 보고 주체	이사회 보고 방식
아르헨티나	리스크위원회	리스크위원회/고위경영진	연례적/필요시
오스트리아	경영진	경영진	연례적/분기별 임의적/필요시
브라질	감사/회계	감사위원회 내부감사 리스크/준법감시 기관	
칠레	감사/회계	내부감사 리스크/준법감시 기관 감사위원회	분기별 연도별
중국	경영진 리스크위원회	경영진	연례적 임의적/필요시
체코			분기별/연례적/필요시
덴마크	경영진 감사/회계 내부고발자	감사 경영진	월별 분기별
핀란드	경영진 리스크위원회	경영진 리스크위원회	연례적
프랑스	리스크위원회 감사/회계		
독일	감사/회계	감사	연례적

33) 본 보고서 작성 당시 브라질 당국은 전담 리스크관리 담당자 고용을 의무화하는 안을 검토하고 있었다.

〈표 3-6〉 계속

국 가	리스크 식별 주체	이사회 보고 주체	이사회 보고 방식
그리스	감사/회계 내부감사	감사위원회 내부감사	분기별/필요시
헝가리	회계	경영진	연례적/필요시/임의적
이스라엘	리스크담당부서 리스크위원회 감사/회계	리스크담당기관 리스크위원회 감사/회계	연례적
카자흐스탄	경영진	고위 경영진	분기별
라트비아	경영진, 감사	감사 경영진	연례적
리투아니아	감사/회계	경영진	연례적
멕시코		고위 경영진	연례적
네덜란드	감사/회계	경영진	연례적
노르웨이	감사/회계 내부고발자	감사 경영진	연례적 필요시
필리핀	리스크담당기관	리스크담당기관	연례적 필요시
폴란드	경영진 감사	경영진 감사	연례적 필요시
슬로베니아	경영진	경영진 감사위원회	반기별 연례적 필요시
스페인	경영진 감사/회계	경영진 감사/회계	
스웨덴	감사/회계	경영진	필요시
스위스		준법감시/리스크 기관	반기별
터키	경영진 리스크위원회	경영진 리스크위원회	격월 필요시
영국	감사/회계 리스크위원회	리스크위원회	분기별

출처: 저자 및 2016년 각국 당국이 제공한 정보.

다. 국가 수준의 리스크 관리

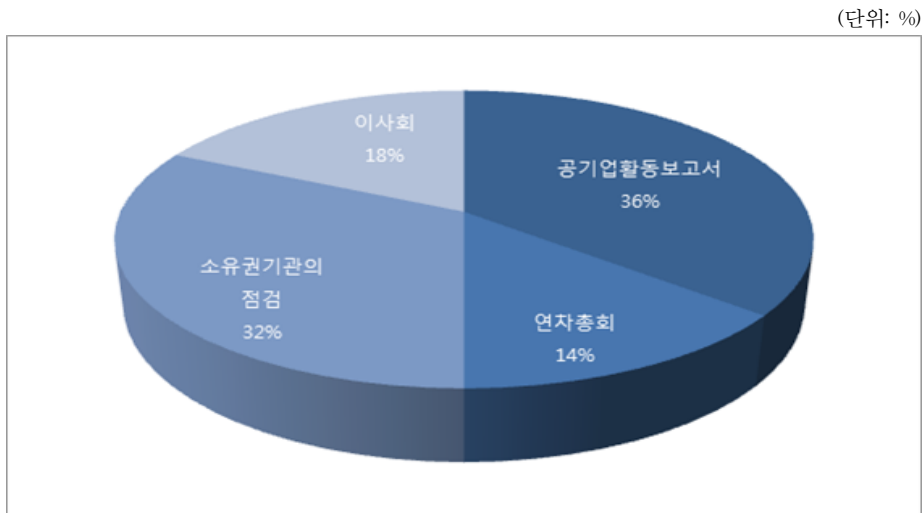
대부분의 국가들은 그들이 지분을 보유한 공기업 부문에 대해 전체 산업을 아우르는 명확한 위험감수도수준을 규정하지 않고 있다. 조사대상국 중 오직 5개국만이 전반적인 전략기획의 일환(칠레, 중국, 및 리투아니아), 또는 전체 산업부문에 적용되는 법규나 정책(필리핀 및 폴란드)을 통해 전반적인 위험감수도수준을 설정하고 있다. 정부가 개별 공기업을 통해 위험감수도수준을 설정하는 경우가 보다 일반적이다. 정부는 예상 리스크를 결정하기 위해 하나 이상의 방법을 이용할 수 있다. 여기에는 이사회 결정에 따르거

나 이사회 회의에 참여하여 함께 결정하는 방법(13개국), 소유권기관과 공기업 간의 직접적인 소통 방법(10개국), 위험감수도지침의 제시를 통한 방법(4개국), 국가 보증을 통한 방법(3개국), 또는 주요 거래에 대한 국가 통제 방법(3개국) 등이 있다.

본 현황과악 보고서에 참여한 32개국 중 23개국(72%)은 공기업의 내부 위험관리 시스템에 대한 일정 형식의 감사를 수행한다고 보고하고 있다. 이와 같은 감사에는 한 가지 이상의 방법이 사용될 수 있다. 소유권기관이 공기업의 위험관리 시스템을 감독하는 가장 일반적인 방식으로는 공기업 활동보고서 검토를 통한 평가(10개국), 소유 기관에 의한 감사(9개국), 이사회 참여 또는 협력을 통한 감사(5개국), 그리고 연차주주총회(AGM)을 통한 감사(4개국) 등이 있다(그림 3-7 참조).

마지막으로, 19개국(59%)에서는 국가감사기관이 자국 내 공기업에 대한 감사를 시행한다고 보고하고 있다.³⁴⁾ 19개국 중 13개국에서는 공기업의 리스크관리 제도에 대한 검토도 감사대상에 포함 될 수 있다고 보고하였다. 7개국의 경우, 감사기관은 국가소유권 기관이 공기업부문의 리스크 관리에 대한 감독을 제대로 수행하고 있는지에 대해서도 점검할 수 있다(〈표 3-7〉 참조).


[그림 3-7] 국가 수준의 공기업 리스크관리 제도 점검 방식



출처: OECD(2016d), 그리고 각국이 제공한 정보.

34) 영국은 국가감사기관이 공기업에 대한 감사를 정기적으로 실시하지 않는다. 감사원(NAO)은 공기업의 위험관리와 관련된 구체적인 임무는 없으나, 공기업이 주 소관이기 때문에 재무위험을 초래할 수 있는 공기업이 수행한 모든 활동에 대해 감사/보고할 수 있다.

〈표 3-7〉 주요국의 공기업 리스크관리 제도 및 감사 방식

		감사 방식 설명	
가장 직접적인 국가감사 기관의 개념 	국가감사 기관이 개별 공기업과 정기적으로 관여	국가	<p>아르헨티나에는 법률 제24.156호에 의해 설립된 두 개의 감사기관이 있다. 첫 번째 기관은 회계감사원(Comptroller General's Office, SIGEN; the Sindicatura General de la Nación)이다. SIGEN은 의결권은 없지만, 공기업 이사회 회의, 주주총회, 그리고 감사위원회 회의에 참석한다. SIGEN은 공기업의 내부감사 기능을 조율하기도 한다. 두 번째 기관은 아르헨티나 의회 산하의 일반감사원(AGN)이다. AGN은 공기업의 재무, 회계 및 경영감사를 담당한다.</p> <p>모든 공기업은 2곳의 감사 전담 공공기관인 브라질회계감사원(CGU)과 연방회계감사법원(Federal Court of Accounts)의 감사를 받는다. CGU는 감사계획의 지침이 되는 리스크기법(risk matrix)을 통해 공기업의 내부감사 기능을 제공한다(CGPAP의 2호 및 3호에 따름). 감사계획은 각 감사항목에 첨부된 위험요소에 대한 요약설명과 함께 이사회 회의의 승인을 받는다. 리스크기법을 이용하여 리스크 발생 가능성과 리스크가 기업 목표에 미칠 영향을 평가한다.</p> <p>*CGU는 2016년 5월 해체되었으며, 기관의 주요 감사기능은 새로 설립된 투명성감독제부에 흡수되었다.)</p> <p>국가감사원은 대부분의 공기업들의 회계사 선임과정을 감독하며, 선임된 회계사들과 기업의 재정상태를 논의하기 위해 정기 회의를 개최한다. 국가감사원은 리스크가 감지된다고 판단되는 경우, 그 내용을 국가감사원의 국가결산보고서에 포함시켜 보고한다. 국가감사원은 국가가 직면한 리스크의 관리에 대한 다양한 보고서도 발행한다. 최근 이러한 리스크 사례는 증가한 바 있다.</p> <p>국가감사기관은 국가가 완전히 또는 과반 수 이상의 지분을 보유한 공기업에 대한 감사를 수행한다. 감사는 재무적인 동시에 관리적인 측면도 있는데, 즉, 감사는 기업 운영 시 충분한 재정적 고려가 이루어졌는지를 검토한다. 감사에는 공기업의 리스크관리 제도에 대한 평가가 포함될 수 있으며, 산하 공기업들에 대한 국가가 시행한 리스크 관리도 평가 대상일 수 있다.</p> <p>국가감사실(SAO)은 관련 법률의 조항에 따라 공기업의 책임경영에 대해 감사한다. 감사 범위로는 재무적 사항, 준법감시와 경영성과 등이 포함된다.</p> <p>라트비아공화국 최고감사기구(SAO; Supreme Audit Institution)는 공기업에 대한 준법감시와 수행업무감사를 시행할 수 있다. 감사 내용과 대상 공기업의 선정은 라트비아의 각 산업부문별 담당 SAO 감사관들이 작성한 연차리스크 평가를 바탕으로 한다. 사전 감사기획단계에서, SAO는 먼저 공기업의 내부통제시스템을 평가하는데, 여기에는 리스크관리 정책과 실행에 대한 평가가 포함된다. SAO가 수행하는 공기업에 대한 준법감시 및 업무감사 내용에는 공기업과 국가소유권기관의 지배구조정책 및 실행내용에 대한 평가가 포함된다. 공기업의 연간 재무제표에 대한 재무감사는 외부 공인회계사가 수행한다. SAO는 통합 국가예산에 대한 감사 시에 외부감사인의 감사결과를 상당 부분 참고한다. 이러한 감사보고서는 라트비아 공기업이 법적실체로서 국가의 연결제무제표에 포함되지 않기 때문에, 국가의 장기투자자의 일환으로 분류되고 평가된다.</p>
		아이슬란드	
		덴마크	
		헝가리	
		라트비아	

〈표 3-7〉 계속

	국가	감사 방식 설명
국가감사 기관이 정기적으로 공기업들 감사를	멕시코	의회 연방감사원(ASF; Auditoría Superior de la Federación)이 공기업에 대한 연방공공재원투자의 감독을 담당한다. ASF는 리스크관리를 점검하는데 (1)실적감사(감독책임법(Law on Supervision and Accountability of the Federation)에 따라)와 (2)연방공공재무보고서(Federal Public Treasury Report)에 대한 감독 및 검토(감독책임법에 따라)를 이용하며, 감사는 하원에 보고되는 결과보고서와 함께 종료된다.
	스위스	연방감사법(Federal Audit Act, 제8조)에 따라, 모든 공기업은 연방감사부의 재무감사 대상이다. 상장공기업은 증권거래소법에 따른 감사 대상이기 때문에 제외된다. 연방감사부는 공기업과 관련된 리스크관리 체도를 평가하기 위해 감사 대상에 공기업 소유권 기관을 포함한다.
	터키	재무부 산하 공기업들은 터키 회계감사원에 의해 매년 준법감시와 수행감사를 적용받는다. 공기업에 대한 준법감시 및 수행감사의 목적은 공기업 활동이 법률, 규정, 기업정관 등을 준수하고 있는지, 그리고 공기업 활동 결과가 공기업이 수립한 목표와 성과지표에 부합하는지를 판단하는 데에 있다. 준법감시 및 업무감사에는 공기업의 효율성과 수익성에 대한 평가도 포함된다.
국가감사 기관의 전체행정부 점검에 공기업 감사 포함	오스트리아	국가감사원("Rechnungshof")이 연방행정부와 대체로 국가가 과반수 이상의 지분을 소유한 공기업에 대한 감사를 수행하고 그 결과를 오스트리아 의회에 보고한다. 국가감사원은 기업이 제시한 지표들의 완성도와 정확성, 관련법의 준수와 특히, 계약, 편법 및 수익성에 대한 국가 원직에 대한 경영진의 준수와 관련하여 공기업 경영진을 점검할 것이다. 오스트리아국가감사기관법에는 리스크 관리 제도에 대한 점검을 규정한 명시적인 조항은 없다. 이에 따라 국가감사원은 공기업 경영진의 관련 법령 준수 여부를 감사하는 과정에서 리스크 관리를 점검하게 된다. 하지만 국가감사원은 리스크 관리를 포함한 어떤 이슈에 대해서도 수평적 점검을 진행할 수 있다.
	핀란드	국가감사기관은 특히 부실경영관리 혐의가 일어났을 때와 같이 때때로 공기업의 리스크와 리스크 관리 체도를 조사하고 평가할 수 있다.
	프랑스	프랑스 회계감사원(Cour des Comptes)은 공기업의 감사를 수행할 수 있으며, 필요 시 대중에 공개가능한 감사보고서를 작성할 수 있다. 회계감사원은 공기업 또는 소유권기관의 감사 시에 리스크 관리를 고려할 수 있다.
가장 간접적인 국가 감사기관의 개입	일본	일본 회계감사원은 회계감사법에 따라 국가회계법 아니라 공공기관과 기타 기관을 감사한다. 일본 회계감사원은 공기업과 국가의 리스크관리를 포함하여 내부통제의 효율성에 대해 상당히 주목하고 있다.
	스웨덴	스웨덴 국가감사부(SW.Rikskrevisionen)는 각 정부기관의 효율성에 대한 정기적인 감사를 실시한다.

출처: OECD(2016d), 그리고 각국이 제공한 정보.

참고문헌

- Frederick, W.(2011), “공기업 이사회 역할 제고(Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises)”, *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 2, OECD Publishing.
- OECD(2005), OECD 회원국의 공기업 지배구조 현황(*Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*), OECD Publishing, Paris.
- OECD(2010), 아시아 주요국의 공기업 지배구조 정책방침(*Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia: Recommendations for Reform*), OECD, Paris.
- OECD(2012a), 경쟁중립성: 공기업과 민간기업 간의 공정한 경쟁한 장 조성(*Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*), OECD Publishing.
- OECD(2012b), 경쟁중립성: 국가별 사례(Competitive Neutrality : National Practices), OECD Publishing, Paris.
- OECD(2013a), 공기업 이사회: 국가별 사례(*Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*), OECD Publishing.
- OECD(2013b), 경쟁중립성: OECD 회원국 및 파트너국가 사례(*Competitive Neutrality: National Practices in Partner and Accession Countries*), OECD Publishing.
- OECD(2014a), Christiansen, H. and Y. Kim, (2014), "글로벌 시장에서의 국가투자기업: 경쟁중립성에 대한 함의(State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field)", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 14, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2014b), 공기업의 자금조달: 국가별 관행(*Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*), OECD, Paris.
- OECD(2014c), Beiter, P., I. Koske, F. Naru and I. Wanner (2014), "경제 규제 당국의 독립성,

책임성 및 활동범위(Economic regulators - their independence, accountability and scope of action)", OECD Economics Department Working Papers.

OECD(2014d), OECD 회원국과 파트너국가의 공기업 규모와 산업별 분포(*Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*), OECD Publishing, Paris.

OECD(2014e), “라틴아메리카 공기업의 투명성 및 책임성 체계(Transparency and Accountability Frameworks for Latin American State-Owned Enterprises)”, 공기업 지배구조 라틴아메리카 네트워크 회의자료(background document for the 2014 meeting of the Latin American Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises), 11-12 March 2014.

OECD(2015a), 공기업 지배구조: 주요국의 국가소유권 근거(*State-Owned Enterprises Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*), OECD Publishing, Paris.

OECD(2015b), Koske, I., I.Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2015), “OECD 생산시장 규제지표: OECD 회원국과 비회원국에 대한 정책적 함의 2013년 개정판(The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries)”, OECD Economics Department Working Papers, 1200/2015.

OECD(2015c), OECD 국가별 정책 및 규제 데이터베이스(OECD Database on National Practices and Regulations).

OECD(2015d), OECD 기업지배구조 팩트북(OECD Corporate Governance Factbook), OECD Publishing, Paris.

OECD(2016a), 공기업의 부패방지 및 기업윤리 조성: 국가별 쟁점 및 동향 (Combatting corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices), Issues paper prepared for the meeting of the Global Knowledge Sharing Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (7-8 June 2016, Mexico City), OECD, Paris.

OECD(2016b), 공기업의 투명성 및 공시 정책: 국가별 사례(Transparency and disclosure measures for state-owned enterprises (SOEs): Stocktaking of national practices), Issues paper prepared for the meeting of the Global Knowledge Sharing Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (7-8 June 2016,

Mexico City), OECD, Paris.

OECD(2016c), 라틴아메리카 공기업의 이사회 관행 및 자금조달(Board Practices and Financing for Latin American State-Owned Enterprises), OECD Publishing, Paris.

OECD(2016d), 공기업과 그 소유주체의 리스크관리(Risk Management by SOEs and Their Ownership), OECD Publishing, Paris.

OECD(곧 발간예정), OECD 회원국과 파트너국가의 공기업 소유권모델: 비교분석연구 (Ownership Models for State-Owned Enterprises in OECD and Partner Countries: A Comparative Study), OECD Publishing.

공공기관 지배구조 시리즈 17-02

주요국의 공기업 지배구조 비교

발 행 2017년 6월 30일

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

Tel: 044) 414-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)정인애드

© 한국조세재정연구원 2017

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

