

자체과제[OECD 보고서 번역 연구]

# 공기업 이사회의 전문성 강화 : 9개국 사례 비교연구

Professionalising Board of Directors of  
State-Owned Enterprises:  
Stocktaking of National Practices

2019. 3



이 보고서는 OECD가 2018년 영문으로 발행한 「Professionalising Board of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices」와 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어 번역에 대한 책임은 한국조세재정연구원에 있습니다.

**Originally published by OECD in English under the title:**  
OECD(2018), “Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices”,  
<https://www.oecd.org/corporate/Professionalising-boards-of-directors-of-SOEs.pdf>

© 2019 Korea Institute of Public Finance, for this Korean edition

서 문 .....	1
<b>I. 국제적으로 권고되는 공기업 이사회 제도 .....</b>	<b>3</b>
1. 개 요 .....	5
가. 공기업 이사회 구성 및 전문성 제고의 의의 .....	5
<b>II. 주요국의 공기업 이사회 관련 법률 및 규제 체계 .....</b>	<b>11</b>
1. 주요국의 공기업 이사회 제도 .....	13
2. 공기업 이사회 효율성 제고를 위한 정책, 법률 및 제도 .....	13
가. 이사회 의사결정 효율성을 위한 공기업 이사회의 역할 및 책임 규정 .....	13
나. 국가별 공기업 이사회 제도 .....	14
3. 국가 수준에서의 공기업 이사 후보자 추천 및 선임 권한 .....	20
가. 공기업 이사 선임을 위한 자격요건 .....	20
나. 주무부처의 공기업 이사 후보자 심사 및 권고 .....	23
다. 이사추천위원회 수립 또는 임시방편책 .....	26
라. 공기업 이사 선임 시 주주의 권리 보장 .....	28
마. 독립성과 자율성 제고를 위한 이사회 구성 .....	28
바. 공기업 이사회 규모 .....	32
4. 기업 수준에서의 공기업 이사회 효율성 및 성과 제고 방안 .....	33
가. 공기업 이사회 보수체계 .....	33
나. 공기업 이사회 평가 .....	35
다. 공기업 이사회 교육 및 연수 .....	39
라. 이사직 전문성 개발 훈련 .....	41
<b>III. 주요 시사점 및 정책적 함의 .....</b>	<b>45</b>
1. 이사회의 효율성 제고를 위한 실질적인 법과 규제 체계 확립 .....	47
2. 소유권 기능의 집중화 및 전문화를 통한 이사회 책무의 정의 .....	48
3. 이사 선임 체계의 전문화 .....	48
4. 이사 선임 과정에 대한 공시 강화 .....	48
5. 이사회 효율성 및 실적 제고를 위한 공기업의 역할 강화 .....	49
<b>참고문헌 .....</b>	<b>51</b>

〈표 1〉 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’ 중 이사회 관련 지침 .....	8
〈표 2〉 공기업 이사회 관련 국가별 법적 체계 .....	18
〈표 3〉 국가별 공기업 이사 선임 구조 및 과정 .....	25
〈표 4〉 주요 국가별 공기업 이사회 구성 및 효율성 .....	32
〈표 5〉 국가별 공기업 이사회 평가 제도 .....	38
〈표 6〉 국가별 공기업 이사 교육 .....	40
〈표 7〉 국가별 이사회 전문성 개발 교육 .....	41

# 서 문

본 보고서는 OECD 회원국과 기타 개발도상국 중 일부 국가의 공기업 이사회 전문성 강화와 관련된 법률, 정책 및 제도를 조사 및 분석한 내용을 요약하고 있다. 본 보고서는 전 세계의 정책 입안자, 실무자 및 전문가가 모여 공기업의 소유권 및 지배구조와 관련된 공통된 문제를 파악하고 모범 사례를 공유하며 효과적인 개혁 권고안을 만들기 위해 창설된 ‘OECD 공기업 지배구조 글로벌 네트워크(Global Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)’ 포럼의 조사 및 연구 결과를 바탕으로 발간되었다.

본 보고서는 아랍에미리트 두바이에서 2017년 5월 23일~24일에 개최<sup>1)</sup>된 ‘OECD 공기업 지배구조 글로벌 네트워크’의 참여국에 배포된 OECD 공기업작업반의 설문조사 결과를 바탕으로 작성되었다. 국가별 조사 결과는 두바이 국제회의에서 ‘동료평가(peer review)’의 형태로 논의되었다. 중국, 이집트, 인도, 한국, 말레이시아, 모로코, 스웨덴, 태국, 베트남 등 9개의 국가가 자체 조사한 결과를 제공하였으며 이들 9개 국가를 주요 조사대상 국가로 하여 먼저 그 제도와 사례를 소개한다. 그 외에도 약 30개 이상 국가의 공기업 이사회 제도 정보가 본 보고서에 포함되어 있다. 또한 여러 국제회의에서 나온 협의 및 자문 내용과 공기업 이사회를 주제로 OECD가 2013년에 발간한 보고서 내용이 본 보고서에 포함되어 있다. 본 보고서는 또한 2013년부터 2017년까지 OECD에서 발간한 여러 보고서의 정보를 참고하고 있으며 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 ‘공기업 가이드라인’)에서 제시하는 국제적 모범 지침을 소개하고 있다.

본 보고서는 OECD 금융기업국(OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs) 기업분과(Corporate Affairs Division)의 Chung-a Park, Hans Christiansen, Mary Crane-Charef이 Sara Sultan과 Korin Kane의 도움을 받아 작성하였다.

1) 호카마 지배구조 연구소(Hawkamah Institute for Corporate Governance) 주최, 한국의 기획재정부 후원

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 제1장에서는 국가 소유권 기관이 참고할만한 국제적으로 권고되는 공기업 이사회 제도에 대해 간략히 소개한다. 또한 OECD ‘공기업 가이드라인’ 2015년 개정판에 포함된 공기업 이사회와 관련된 핵심 정책 권고사항을 소개한다. 제2장에서는 공기업 이사회 구성 및 전문성 강화와 관련된 각 국가의 정책, 법률 및 규제 방안에 대해 설명한다. 제2장은 1) 국가적 수준에서의 이사 후보 추천 및 임명 방식과 2) 이사회 평가, 보수체계, 교육 및 연수 등 기업 수준에서의 이사회 효율성 및 성과 제고 방안으로 구분된다. 각 단락에서는 해당 주제와 관련된 구체적인 국가별 사례를 설명하고 그 중 어떤 제도가 모범 사례로 간주되는지를 살펴본다.

제3장에서는 공기업 이사회 구성 및 전문성 강화와 관련하여 효과적인 법적·제도적 체계를 갖추기 위해 국가들이 해결해야 할 공통된 과제에 대해 살펴본다. 여기에는 소유권 기능의 중앙 집중화 및 전문성 제고를 통한 이사회 책임에 대한 명확한 정의, 이사 임명 체계의 전문성 제고, 이사 후보자 추천 및 선임 과정의 투명성 강화, 이사회 효율성 및 성과 제고를 위한 공기업의 역할 강화 등의 핵심 정책 과제들을 제안한다. OECD는 본 보고서를 활용하여 OECD 회원국과 비회원국 간의 정책적 대화를 통한 바람직한 공기업 지배구조의 확산을 지속적으로 장려할 것이다.

# I

## 국제적으로 권고되는 공기업 이사회 제도

1. 개요

5





# I 국제적으로 권고되는 공기업 이사회 제도

## 1. 개요

### 가. 공기업 이사회 구성 및 전문성 제고의 의의

이사회는 공기업의 관리, 기업 지배구조 및 성과에 대한 중추적인 역할을 수행한다. 이사회는 이사의 '신의충실 의무(fiduciary duty)'<sup>2)</sup>에 따라 기업전략 수립과 경영성과의 관리·감독에 대한 최종적인 책임을 부여받고 있다. 이에 따라 이사회는 근본적으로 공기업 소유주인 국가와 기업·경영진 사이의 중재자 역할을 수행하며, 이러한 이사회의 역할은 민간기업과 공기업에서 동일하게 중요하다. OECD 권고안에 따르면 이사회는 국가와 공기업, 양자 모두의 이익을 위해 활동해야 할 의무를 지니고 있다.

최근 십여 년에 걸쳐 확산되고 있는 공기업의 '상업화' 추세 속에서, 다수의 정부들은 이사회의 전문성을 제고하고 이사회가 보다 잘 기능할 수 있도록 공기업 이사회에 보다 많은 자율성을 부여하고 있으며, 이사회에 대한 불필요한 정치적 개입을 막기 위해 노력하고 있다. 각국 정부들은 공기업 이사회의 효율성과 실적을 높이기 위해 개별 기업법에 의거하여 전문성 제고, 자율성 강화 및 정치적 개입 방지라는 세 가지 접근방식에 기초한 다양한 조치들을 취하고 있다. 많은 국가에서 공기업 이사회는 과거 단순히 감사 기능을 수행하였던 감독기관의 역할에서 벗어나, 기업의 성과를 주도하고 기업전략을 수립하는 매개체 역할로 진화하고 있는 추세이다. 최근의 국가별 추세를 살펴보면 다음과 같다.

#### • 이사 후보자 추천 및 선임

예컨대 공기업 소유권 전담 기관을 운영하는 것과 같이 국가 소유권 기능이 중앙으로 집중된 국가의 경우, 단일 부처가 공기업 이사의 추천 및 임명 권한을 포함한 공기업 소유권 기능을

2) 이사의 신의충실의무(fiduciary duty)는 신중(care)과 충성도(loyalty)의 조합으로 정의되는 경우가 일반적이다. 'OECD 기업지배구조 원칙'에 따르면 '신의충실 의무'는 이사들이 충분한 정보와 지식에 기반을 두고, 성실하게 행동하며, 상당한 주의력을 갖고 배려하며 행동할 것을 요구하고 있다.

전담할 수 있다. 조사대상 국가 중 대부분에서 이사 선임과 관련된 책임은 국가 소유권 기능을 행사하는 기관과 주무부처가 분담하고 있다.

#### • 이사 후보자의 최소 자격요건 설정

조사대상 국가 중 약 절반의 국가에서 이사회 구성원의 최소 자격 기준을 설정하고 있다고 응답하였다.

#### • 이사회 구성 및 규모

조사대상 국가 중 대부분의 국가에서 공기업 이사회는 정부출신 이사와 ‘독립적’인 이사가 혼용되어 있는 구조이다. 정부출신 이사는 중요한 공공정책 목적을 수행하는 공기업의 경우 정당화되는 경우가 많다. 이와 동시에 어떠한 경우에도 장관, 각료, 기타 공무원 또는 행정부와 밀접한 관계가 있는 이해당사자가 공기업 이사가 되는 것을 방지하자는 여론이 점점 커지고 있는 것도 사실이다. 대부분의 조사대상 국가에서는 이사회 구성과 관련된 성별의 다양성 규정을 갖고 있지만 법적 구속력을 갖는 규정은 아닌 것으로 나타났다.

#### • 이사회 교육 및 보수체계

대부분의 국가에서 경영진과 이사진 보수에 대한 체계와 기준을 마련하고 있다. 하지만 대부분의 OECD 회원국에서 공기업 이사의 보수 수준은 민간 기업 이사의 보수 수준에 비해 현저히 낮은 편이다.

#### • 이사회 평가

각국 정부들은 이사회의 성과를 극대화하고 리스크를 최소화하기 위해 민간 기업에서 오랜 기간 동안 흔하게 활용되어 온 이사회 평가를 공기업이 활용하도록 점점 장려하고 있는 추세이다.

그럼에도 불구하고 공기업 이사회에 강력하고 자율적인 역할을 부여하는 것은 아직도 많은 국가에서 해결해야 할 과제로 남아있다. 일부 국가에서는 여전히 정부가 공기업 경영진을 직접 임명하고 있는데다 임시적이고 비공식적인 형태로 지시사항을 전달하거나 소통하기 때문에 공기업 이사회는 강력하고 자율적인 역할을 부여받지 못하고 있는 실태이다. 그 외의 다른 국가들에서는 공기업 이사직의 낮은 급여 수준으로 야기된 이사들의 전반적인 자격 미달로 인해 강력하고 자율적인 역할 수행이 어려운 경우가 빈번히 발생하며, 이는 잠재적인 이사회 성과의 하락

으로 이어질 수도 있다. 공기업 이사회의 성과와 효율성은 국제적으로 권고되는 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 ‘공기업 가이드라인’)의 선진화된 지배구조 지침 및 투명성 기준을 도입함으로써 향상될 수 있을 것으로 기대된다.

모든 공기업은 특정한 법적·제도적 및 경제적 환경 내에서 운영되며, 공기업의 지배구조를 개선하기 위한 모든 노력은 각각의 환경에 맞추어 진행되어야 한다. 공기업은 해당 기업이 운영 되는 산업 부문과 규제 환경에 따라 다양한 법률, 제도 및 규제를 적용받고 있다. 그럼에도 불구하고 ‘공기업 가이드라인’에서 제시하는 모범 기준을 통해 국가는 공기업 이사회뿐 아니라 전반적인 공기업의 지배구조를 개선할 수 있을 것이다.

2005년 발간 이후 많은 국가로부터 공기업 지배구조 개혁의 범세계적 벤치마크 지침으로 각광받은 ‘공기업 가이드라인’은 2015년 개정판이 발간되었다. 다수의 개발도상국이 가이드라인의 개정 과정에 참여하여 상당한 공헌을 하였다. ‘공기업 가이드라인’은 상장 기업이 주주에게 제공하는 것과 유사한 수준의 투명성을 공기업이 일반 국민에게 제공해야 한다는 원칙을 기반으로 작성되었다. 가이드라인은 각국 정부가 전체 공기업 부문, 공기업 평가를 시행하기 위한 기업의 재무구조 및 재정 상태 현황, 그리고 국가 경제뿐 아니라 공기업 자체의 경제실적에 영향을 주는 기업의 경제활동에 대한 투명성과 책무성을 제고하기 위해 노력할 것을 권고하고 있다. 이와 같은 맥락에서 ‘공기업 가이드라인’ 2015년 개정판에는 공기업 성과 제고를 위한 국가와 기업 수준에서의 공기업 이사회 개선 방안에 대한 다양한 권고 사항을 포함하고 있다. 다음의 <표 1>에서는 ‘공기업 가이드라인’에 포함된 이사회와 관련된 지침들을 소개하고 있다.

〈표 1〉 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’ 중 이사회 관련 지침

**제2장: 소유주로서 국가의 역할**

- C. 국가는 공기업 이사회가 본연의 임무를 수행할 수 있도록 하고 이사회의 독립성을 존중해야 한다.
- F. 국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며 개별 공기업의 법률 구조에 따라 소유권을 행사해야 한다. 국가의 가장 중요한 책임은 다음과 같다:
  - 2. 국가가 전체 지분 또는 과반수 이상의 지분을 소유한 공기업에 능력 기반의 체계적이고 투명한 이사 임명 절차를 확립하고 전체 공기업 이사 임명 절차에 적극적으로 참여하여 이사회 구성의 다양성 확대에 기여
  - 7. 공기업의 중장기적인 이익을 도모하고, 적임의 전문가를 유치 및 유지할 수 있는 투명한 공기업 이사회 보수체계 수립

**제5장: 이해관계자와의 관계 및 책임 경영**

- C. 공기업 이사회는 사기행위 및 부패 방지 등을 위한 내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램이나 장치를 개발, 실행 및 모니터링하며 널리 확산시켜야 한다. 이는 국가 규범에 기반을 두고 국제협정을 준수하며 공기업과 그 자회사에 적용되어야 한다.

**제6장: 공시 및 투명성**

- A. 공기업은 국제적으로 인정받는 엄격한 기업 공시 기준에 따라 중요한 재무 및 비(非)재무 정보를 공개해야 하며, 해당 정보는 소유주인 국가와 일반 국민들의 주요 관심사 영역을 포함해야 한다. 특히 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동에 관한 정보도 여기에 포함된다. 정보 공시는 공기업의 역량과 규모를 감안하여 다음과 같은 정보를 포함해야 한다:
  - 4. 이사회 이사진 및 핵심 경영진의 보수
  - 5. 이사회 다양성 확대 정책, 타기업 이사회에서의 역할, 이사의 독립성 여부 등 이사 자격 요건 및 선임 과정

**제7장: 공기업 이사회의 책임**

공기업 이사회는 전략적 경영 자문 및 경영진 감독 기능을 수행하는 데 필요한 권한, 역량 및 객관성을 갖추어야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 자신의 행동에 책임을 져야 한다.

- A. 공기업 이사회에는 명확한 권한과 기업 성과에 대한 최종적 책임이 부여되어야 한다. 공기업 이사의 역할은 가급적 회사법 또는 기타 법률에 명확히 규정되어야 한다. 이사회는 소유주에게 완전한 책임을 져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공정하게 대우해야 한다.
- B. 공기업 이사회는 정부가 설정한 광범위한 임무 및 목표에 기초하여 전략을 세우고, 경영감시 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 공기업 이사회는 최고경영자(CEO)에 대한 임면 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적 이익에 부합하는 경영진의 보수수준을 책정해야 한다.
- C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 행사할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원 출신 이사를 포함한 모든 이사들은 자격 요건을 갖춘 경우에 임명되어야 하고 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.
- D. 독립된 사외(또는 비상임) 이사가 존재하는 경우, 해당 이사는 객관적인 판단을 위협할 수 있는 기업, 경영진, 대주주 및 소유권주체와의 물질적인 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다.
- E. 이사의 객관적인 직무 수행을 어렵게 만드는 이해관계 충돌을 방지하고 이사회 의사결정 과정에 정치적 개입을 제한할 수 있는 방안이 시행되어야 한다.
- F. 이사회 의장은 효율적인 이사회 운영에 대한 책임을 져야 하며, 필요한 경우 다른 이사와 협조하여 국가 소유권 주체와의 의사소통을 위한 연락담당자의 역할을 담당할 수 있다. 이사회 의장직은 최고경영자(CEO)직과 겸직되지 않는 것이 바람직하다.
- G. 만약 근로자이사제도를 시행하는 경우에는 효과적인 제도 수행 및 이사회 전문성, 정보력 및 독립성 증진에 기여할 수 있는 방안들이 개발되어야 한다.
- H. 공기업 이사회는 특히 감사, 리스크 관리 및 보수체계에 관해 전체 이사회 기능을 보완할 수 있도록 독립적인 책임자들로 구성된 특별위원회의 설립을 고려해야 한다. 특별위원회의 설립은 이사회 효율성을 향상시켜야 하며 전체 이사회 책임을 감쇄하지 않아야 한다.
- I. 공기업 이사회는 이사회 의장의 감독하에 매년 이사회 성과와 효율성에 대한 조직적인 평가를 수행해야 한다.
- J. 공기업은 효율적인 내부 감사 절차를 도입하여 이사회, 감사위원회 또는 그에 준하는 조직이 감시하고 직접 보고받는 내부 감사 기능을 수립해야 한다.

출처: OECD, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015 개정판』, 한글번역본, OECD·KIPF, 2015.



# II

## 주요국의 공기업 이사회 관련 법률 및 규제 체계

- |                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 1. 주요국의 공기업 이사회 제도                    | 13 |
| 2. 공기업 이사회 효율성 제고를 위한 정책, 법률<br>및 제도  | 13 |
| 3. 국가 수준에서의 공기업 이사 후보자 추천 및<br>선임 권한  | 20 |
| 4. 기업 수준에서의 공기업 이사회 효율성 및<br>성과 제고 방안 | 33 |





## II 주요국의 공기업 이사회 관련 법률 및 규제 체계

### 1. 주요국의 공기업 이사회 제도

본 장에서는 ‘OECD 공기업 이사회 관련 설문조사’에 구체적으로 답변을 제공한 9개 국가의 공기업 이사회 전문성 강화와 관련된 정책, 법률 및 규제 방안에 대한 사례를 포함하고 있다. 본 장은 두 개의 하위 절로 구분되는데, (1) 국가 수준에서의 이사 후보자 추천 및 선임 방식과 (2) 이사회 평가 체계, 성과급 보수 체계, 이사 교육 및 연수와 같은 기업 수준에서의 이사회 효율성 및 성과 제고 방안의 2가지 관점에서 9개 국가별 사례를 비교하고 있다. 9개의 조사대상 국가는 중국, 이집트, 인도, 대한민국, 말레이시아, 모로코, 스웨덴, 태국 그리고 베트남이다. 9개의 조사대상 국가 외에도 약 30여개의 OECD 회원국과 파트너 국가의 사례도 포함되어 있다. 또한 본 장은 위 국가들에서 ‘공기업 가이드라인’을 벤치마크로 활용하여 공기업 이사회의 ‘모범 사례’로 간주될 수 있는 분야들도 간략하게 소개하고 있다.

보고서의 분석 대상은 상업적 성격의 비상장공기업의 비상임이사로 제한하며, 이원적 이사회(two-tier board) 구조를 도입한 국가의 경우에는 감사위원회(또는 감독원, supervisory board)의 위원들에 중점을 두고 있다. 본 장에서는 2017년 3~7월 시행된 OECD의 설문조사에 구체적으로 응답한 9개국의 사례를 먼저 비교·분석하고 있으며, 그 외에 OECD 회원국과 기타 국가들의 사례와의 비교 분석 내용을 포함하고 있다.

### 2. 공기업 이사회 효율성 제고를 위한 정책, 법률 및 제도

#### 가. 이사회의 자율성 확보를 위한 공기업 이사회의 역할 및 책임 규정

이사회의 역할은 일반 기업법에 의거하여 법률상 명확히 정의되고 확립되는 것이 바람직하다. 공기업의 이사회에는 명확한 임무가 주어져야 하며, 기업의 성과에 대한 궁극적인 책임과 자율이 부여되어야 한다. 또한 정부 또는 소유권 기관은 특정 공기업의 목표를 설정하고, 그 목표를 이사회가 제대로 인지할 수 있도록 공기업 이사회와 소통해야 한다.

대개의 경우 이사회의 역할과 책임의 상당 부분은 회사법의 요건에 따라 정의되고 공개된다. 이사회에 부여되는 책임의 범위는 국가마다 다르지만, 일반적으로 기업과 경영진의 실적에 대한 전략적 모니터링, 조직 전략 개발 및 모니터링, 사업 목표와 계획에 대한 주무부처와의 협의를 포함하며, 때때로 규정준수 감독의 역할도 포함될 수 있다. 그러나 조사 결과 대부분의 국가에서는 공기업 이사회와 소유권 기관 각각의 역할이 명확히 구분되어 있지 않은 상태이며, 이는 이사회의 독립성과 자율성에 대한 잠재적인 해가 될 수 있는 요소이다. 특히 공기업 소유권 기능이 상대적으로 분산된 이집트, 인도, 말레이시아, 모로코, 베트남과 같은 국가의 경우 전략적 경영, CEO의 선임 및 승계 계획, 임원 보수 및 인센티브 체계 등에 관해 모두 소유권기관이 직접적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 위와 같은 공기업 업무는 이사회에서 수행하는 것이 바람직하다. 본 장에 포함된 국가별 사례는 다음과 같다.

## 나. 국가별 공기업 이사회 제도

### 1) 중국

중국은 국무원 산하 국유자산관리감독위원회(SASAC)<sup>3)</sup>에서 이사회의 책임성을 강화하고 공기업<sup>4)</sup>의 구조 개편을 촉진시키기 위한 “공기업 지배구조 확대 개선 지도의견(가이드라인)”과 “중앙공기업 이사회에 대한 시범계획 지도의견(가이드라인)”을 마련하였다. 2004년 이후 SASAC은 83개의 중앙 공기업을 선정하여 이 기업들이 이사회 지배구조 개선과 표준화된 이사회 설립을 위한 시범계획에 참여하도록 하고 있다. 또한 공기업은 이사회를 관리·감독하고 주주들의 권익을 보호하는 감사위원회(supervisory board)를 구성해야 할 의무를 갖는다.

SASAC은 시범계획에 따라 개별 기업법과 ‘기업의 국유자산 감독과 관리에 관한 임시규정’<sup>5)</sup>에 근거하여 중앙공기업 이사회에 관한 규정과 가이드라인을 제정하였다. 가이드라인에 의거한 법과 규정에 따라, 정부가 모든 지분을 보유 중인 공기업은 이사회가 개발전략의 수립 및 해당 전략의 이행 점검, 경영구조 설정, SASAC과의 의사소통을 잘 수행할 수 있도록 이사회의 책임

3) 국유자산감독관리위원회(SASAC: The State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council)는 110개 중앙공기업에 대한 국가의 소유권을 대행하며, 110개의 기업들은 각각 다수의 자회사를 보유한 기업집단이다. 현재 기업집단 규모의 대부분의 중앙공기업은 국가가 100% 지분을 보유한 형태의 기업이다.

4) 중국의 State-owned Enterprises(SOEs)는 보통 국유기업이라는 명칭으로 많이 사용되지만, 본고에서는 통일성을 위해 모두 공기업이라는 명칭을 사용하기로 한다.

5) Interim Regulations on Supervision and Administration of State-owned Assets of Enterprises

을 보호해야 한다. 또한 이사회는 경영실적평가 시행, 고위급 임원에 대한 보수 수준 결정, 리스크관리 체계 수립 및 모니터링, 내부감사보고서 검토 및 내부감사부서 의장 선임, 감사회가 지적인 문제 해결 등을 수행해야 한다. 공기업 이사회는 매년 연차보고서를 발행하여 SASAC에 제출해야 한다.

## 2) 이집트

이집트에서는 1991년 제정된 「1991년 공공부문기업에 관한 법률(Law 203 of 1991)」에 따라 공기업<sup>6)</sup>이 운영되고 있다. 또한 2006년 제정된 ‘이집트 공기업 지배구조 가이드라인’이 이사회 지배구조와 전략 수립, 모니터링, 준법과 회계기준 준수 등과 관련된 이사회 역할과 책임에 대한 기본 틀을 제공하고 있다. 이집트 정부가 제출한 설문조사 응답에 따르면, 동 가이드라인은 ‘G20/OECD 기업지배구조 원칙’과 ‘OECD 공기업 가이드라인’을 기반으로 개발되었다. 이집트의 공기업은 이사회가 통제하는 개별 기업 형태이며, 각 기업은 산업별로 설립된 정부지주회사 산하에 소속되어 있는 형태인데, 정부지주회사가 산하 자회사 및 계열회사의 일상적인 기업 운영·관리의 의사결정에 개입하는 경우가 많다.

## 3) 인도

인도의 경우, 중공업 및 공기업부 산하 공기업실(DPE)<sup>7)</sup>이 제정한 ‘DPE 지배구조 가이드라인’을 통해 자국 공기업(CPSEs)<sup>8)</sup>이 글로벌 경영기준을 수용하고 보다 투명하고 윤리적인 방법으로 경영 실적을 개선할 수 있도록 돕고 있다. DPE는 모든 개별 공기업(CPSEs)의 목표를 설정하고 있으며, 재정 자율성 제고를 촉진하기 위해 하라트나/나브라트나/미니라트나(Maharatna/Navratna/Miniratna) 3단계의 공기업 지정·분류 제도를 도입하였다. 또한 인도는 인도 정부와 개별 공기업 경영진이 양해각서(Memorandum Of Understanding: MOU)를 체결하는 방식의 시스템을 운영하고 있다. 하지만 ‘DPE 가이드라인’에서는 “보다 큰 공공의 이익을 위해서는 정부당국이 공기업 이사회 결정에 개입하는 것이 정당하다”는 조항을 두어 공무원 개입의 여지를 두고 있다.

6) 이집트에서는 공기업을 ‘공공사업부문 기업(Public Business Sector Enterprises)’이라는 명칭으로 사용하고 있다.

7) 중공업 및 공기업부(Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises) 산하 공기업실(DPE; Department of Public Enterprises)은 일반 정책 사안들을 조정하고 공기업의 경영실적평가 및 모니터링을 수행하는 핵심 부처이다.

8) 인도에서 공기업은 중앙공공부문기업(CPSEs; Central Public Sector Enterprises)이라는 명칭으로 불리고 있다.

#### 4) 한국

한국은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제31조에 따라 이사회는 공기업과 공공기관의 기관장(CEO)이 임기 중 달성해야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 '계약안'을 임원추천위원회에 통보해야 한다. 소유권기관(기획재정부 또는 주무부처)과 협의하에 작성되는 계약안은 기관장이 임기 내에 달성해야 하는 책임, 권한, 보수, 인적자원 및 기관장 평가에 관한 사항을 포함하고 있다. 이사회는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제32조에 따라 경영목표, 예산, 경영계획, 회계결산 등 기관의 경영실적에 잠재적으로 영향을 미치는 다양한 경영 사항에 대해 보고받고 감사해야 한다. 그러나 한국의 공기업(및 공공기관)의 경영목표와 성과급에 관한 계약안을 최종적으로 승인하는 권한을 가진 것은 결국 기획재정부이다.

#### 5) 말레이시아

말레이시아의 경우, 정부관계기업(GLCs)<sup>9)</sup>으로 불리는 상장기업 외의 공기업은 재무부(Ministry of Finance: MoF)의 통제하에 있으며, 재무부는 최근 이들 재무부 법인기업(MoF Inc)에 대한 이사회 가이드라인을 발간하였다. 이사회 가이드라인에는 기업지배구조 문제와 관련된 기업의 감독 및 통제, 이사 및 임원의 임명, 다양한 위원회 및 입찰 절차 등을 명시하고 있다. 그러나 가이드라인의 구속력과 이행성은 굉장히 약하고 느슨한 편이다.

비록 가이드라인에 공기업 이사회가 최종적인 책임을 지고 있다고 명시하고 있지만, 주주들은 공기업의 재무 성과와 효율성에 대해 엄격하게 감시하고 있지는 않다. 말레이시아 정부관계자에 따르면, “실제로 고위급 공무원의 전화 한통으로 공기업 이사회가 내린 모든 주요한 의사결정을 뒤집을 수 있는 것이 현실이다”라고 OECD 설문조사에 답변하였다.

#### 6) 모로코

모로코의 경우, 이사회의 개인적 및 집단적 책임은 「공기업 및 공공기관에 대한 국가 지배구조 및 재무적 통제에 관한 법률(EEPs: Etablissements et Entreprises Publics)」에 명시되어

9) 말레이시아의 공기업은 두 단계로 구분되는데, 첫 번째는 정부관계기업(Government Linked Companies: GLCs)으로 언급되는 총 30개의 상장기업으로, 이들은 말레이시아 증권시장의 약 35%를 차지하고 있으며, 말레이시아 정부는 개별 GLC의 약 30~40%의 지분을 보유하고 있다. GLCs는 또한 재무부 또는 주무부처와 강한 유대관계를 갖고 있는 총 5개의 정부관계투자기업(Government Linked Investment Companies: GLICs)에 의해 지배되고 있다. 두 번째는 재무부가 99% 이상의 지분을 보유한 44개의 재무부 법인기업(Ministry of Finance Incorporated: MoF Inc)으로, 이들도 공기업으로 간주될 수 있다. 이들 기업은 비상장 공기업이며, 재무부 장관의 직접적인 통제하에 운영되고 있다.

있다. 또한, '원칙준수 예외설명'의 원리(principle of comply and explain)에 입각한 '모로코 공기업 및 공공기관에 대한 모범 지배구조 규정(Moroccan Code of Good Practice on EEP Governance)'에서도 한 장(chapter)을 이사회와 역할과 책임에 관해 할애하고 있다. 동 규정은 모로코 공기업 및 공공기관이 전략수립과 경영감독에 대한 이사회와 역할을 제고할 수 있도록 권한, 역량 및 객관성을 갖추어야 한다고 명시하고 있다. 그러나 모로코 정부관계자는 OECD 설문조사 답변에서 관리, 경영 및 통제와 관련하여 이사회 지배구조를 담당하는 기관의 역할과 책임이 아직 명확하지 않다고 응답하였다. 또한, 정부관계자는 공기업 업무에 대한 비정기적 공시, 내부통제 수단의 질적 부족, 리스크관리 및 외부감사에 대한 제도적 장치 미흡 등 공기업과 관련된 다른 문제점들이 존재한다고 강조하였다.

## 7) 스웨덴

스웨덴에서 공기업 이사회 지배구조의 틀은 스웨덴 회사법에 규정되어 있으며 정부의 소유권 정책과 '스웨덴 상장기업 지배구조 강령'에 의해 뒷받침되고 있다. 스웨덴 정부 관계자에 의하면, 스웨덴에서 감사위원회(supervisory board)는 기업의 전략을 세우는 데 있어 자율성을 보장받고 있다. 정부 또는 소유권 기관이 공기업의 목표를 수립하고 이를 공기업 이사회와 소통하는 과정은 혁신기업부에서 발간하는 '공기업 연차보고서'에 상세히 설명되어 있다. 스웨덴 정부는 공기업 연차보고서를 통해 소유주, 이사회, 경영진 사이의 책임 분배와 같은 공기업 지배구조 및 경영과 관련된 핵심 원칙들을 설정하고 있다. 기업의 금융 및 비금융 목표는 연례 주주총회(Annual General Meeting: AGM)에서 논의 및 결정되며, 모든 이사들은 이러한 목표에 대해 인지하고 있다.

## 8) 태국

태국은 정부를 대표하는 소유권 기관인 공기업관리국(State Enterprise Policy Office: SEPO)이 정부의 소유권정책과 연계하여 모든 공기업에 적용하는 '개발의향서(Statement of Direction: SOD)'라는 명칭의 공기업 목표를 설정하고 있다. 개발의향서(SOD)에는 전체 이사회가 공기업 목표를 인지하고 목표 달성에 대한 책임을 질 것을 명시하고 있다. 공기업 이사회는 개발의향서(SOD)의 설정 과정에 참여할 수 있다. 또한 공기업관리국(SEPO)은 이사의 역할과 책임을 구체적으로 명시하기 위해 '공기업 이사회와 효율적 기능을 위한 가이드라인'을 제정하였다. 태국 정부관계자의 OECD 설문조사 답변에 의하면, 동 가이드라인은 공기업 이사회가 공기업 규정에 따라 기업의 운영·관리와 실적에 대한 책임을 진다고 명확히 명시하고 있다.

### 9) 베트남

베트남은 공기업 이사회의 역할을 강화하기 위해 정부가 2015년 10월 19일자 정책명령 「Decree 97/2015/NĐ-CP」와 2015년 10월 23일자 정책명령 「Decree 106/2015/NĐ-CP」와 같은 중요한 정책들을 수립하였다. 이러한 정책명령에 따르면, 공기업 이사회의 목적은 총리가 서명한 ‘경제그룹 헌장(charters of economic groups)’과 지방위원회의 각료 또는 의장이 서명한 ‘기업 및 사업체 헌장(charters of corporations and enterprises)’에 정의되어 있다. 모든 헌장에는 공기업 이사회 또는 감사위원회가 정부가 정의한 목적에 부합하여 경영전략을 세울 수 있도록 기업의 실적과 자율성에 대해 완전한 권한을 부여받도록 규정하고 있다. 정책명령에는 또한 이사회의 구성원이 외부인 또는 외부기관에 의한 부당한 영향이 있었다는 것이 확인될 경우 공공당국이 그에 상응하는 징계처분을 내릴 수 있도록 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 베트남 정부관계자가 응답한 OECD 설문조사 답변에 의하면, 공무원들이 국가관리 권한을 이용하여 종종 공기업에 직접적인 영향을 행사하는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 공기업 이사회 관련 국가별 법적 체계

국가	공기업 이사회 관련 법적 근거
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가소유권기관인 SASAC에서 이사회의 책임성을 강화하고 공기업의 구조 개편을 촉진시키기 위한 “공기업 지배구조 확대 개선 지도의견(가이드라인)”과 “중앙공기업 이사회에 대한 시범계획 지도의견(가이드라인)”을 마련</li> <li>• 또한 시범계획에 따라 SASAC은 개별 기업법과 ‘기업의 국유자산 감독과 관리에 관한 잠정 규정’<sup>10)</sup>에 근거하여 중앙공기업 이사회에 대한 규정과 가이드라인을 제정하였음</li> <li>• 회사법에서는 중앙 공기업에 대한 지배구조와 관련된 대부분의 사항들을 기업헌장이 규정하도록 하고 있으며, 기업헌장은 공기업 이사의 후보 추천과 선임과 관련된 규정을 결정함</li> </ul>
이집트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「1991년 공공부문기업에 관한 법률(The Public Sector Law 203 of 1991)」에 따라 공기업이 운영</li> <li>• 또한 2006년 제정된 ‘이집트 공기업 지배구조 가이드라인’이 이사회 지배구조와 전략 수립, 모니터링, 준법과 회계기준 준수 등과 관련된 이사회의 역할과 책임에 대한 기본 틀을 제공하고 있음</li> </ul>
인도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘DPE 지배구조 가이드라인’과 「2013 회사법(Companies Act 2013)」의 조항에서 공기업 지배구조의 이사회 체계와 관련된 규정을 명시</li> <li>• 「2013 회사법(Companies Act 2013)」에서는 준법감시에 대한 세부사항을 포함한 기업지배구조에 관한 별도의 항목을 개별 기업의 연차보고서에 포함하도록 규정하고 있음</li> <li>• 공기업은 분기별 준법감시 보고서를 주무부처에 제출해야 함</li> <li>• 여기에는 이사회 보고서, 사업설명서, 연차총회 통지서, 연간 수익률, 관리자의 책임성명서, 감사위원회 설립근거, 이사 및 근로자에 대한 비윤리행위 신고제도(Vigil mechanism) 등이 포함되어야 함</li> </ul>

국가	공기업 이사회 관련 법적 근거
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 이사회 구성, 이사 후보 추천 및 선임 과정을 포함한 공기업 이사회와 관련된 법과 규제를 규정</li> </ul>
말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>공기업에 특화된 정책 또는 법적 수단이 따로 없음</li> <li>일반적으로 정부관계기업(GLCs)은 증권거래소, 증권위원회 중앙은행 등과 같은 규제기관의 감시하에 앞서 언급한 사항을 엄격히 준수</li> <li>공기업(SOEs)은 대체로 모범적인 기업 관행을 준수하지만, 주무부처와 담당 공무원의 개입에 강력하게 영향받음</li> </ul>
모로코	<ul style="list-style-type: none"> <li>「공기업 및 공공기관에 대한 국가 지배구조 및 재무적 통제에 관한 법률(Etablissements et Entreprises Publics: EEPs)」에 따라 공기업 이사회의 구성원은 능력과 자질을 바탕으로 투명하고 체계적인 절차를 거쳐 선임됨</li> <li>동 법률은 공기업의 감사 및 전략기획을 담당하는 특별위원회를 설립할 것으로 명시하고 있음</li> <li>또한 원칙준수 또는 예외설명의 접근법에 입각한 ‘모로코 공기업 및 공공기관에 대한 모범 지배구조 규정(Moroccan Code of Good Practice on EEP Governance)’에서도 한 장을 이사회의 역할과 책임에 관해 할애하고 있음</li> </ul>
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>스웨덴 회사법(Companies Act)의 국가소유권 방침과 스웨덴 국가지배구조 강령(The Swedish Code of Corporate Governance)에는 공기업 이사회의 역할과 책임을 포함한 공기업의 운영관리 체계가 명시되어 있음</li> <li>2017년 이후 국가소유권 정책은 연차총회에서 결정되고 있음</li> </ul>
태국	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부를 대표하는 소유권 기관인 공기업관리국(State Enterprise Policy Office: SEPO)이 이사회 제도를 포함한 공기업 지배구조에 관한 “개발의향서(Statement of Direction: SOD)”라는 명칭의 공기업 목표를 설정</li> <li>공기업관리국(SEPO)은 이사의 역할과 책임을 구체적으로 명시하기 위해 ‘공기업 이사회의 효율적 기능을 위한 가이드라인’을 제정</li> </ul>
베트남	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015년 10월 19일자 정책명령 「Decree 97/2015/NĐ-CP」와 2015년 10월 23일자 정책명령 「Decree 106/2015/NĐ-CP」에서 공기업 이사회의 목적과 임무를 명시하고 있음</li> </ul>

출처: 국가 정부 관계자가 제출한 설문조사 답변

10) Interim Regulations on Supervision and Administration of State-owned Assets of Enterprises

### 3. 국가 수준에서의 공기업 이사 후보자 추천 및 선임 권한

사실상 모든 국가에서 공기업 이사 선임 권한은 정부가 행사하고 있다. 이사 선임은 보통 주무부처를 통해 이루어지거나, 부처 간 특정 형태의 협의 과정을 거쳐 이루어진다. 국가가 공기업 소유권 기능을 얼마만큼 증강으로 집중화시켰는지, 또 공기업의 지분을 얼마만큼 보유하고 있는지에 따라 이사 선임 권한은 개별 장관, 부처 또는 행정부에 주어진다. 이사 선임 권한을 보유한 자는 공기업의 개인 소유주로서 행동하지 말고 전체 공공의 이익을 보호하는 역할을 해야 한다.

중국, 한국, 스웨덴, 태국과 같이 국가소유권 기능이 특정한 국가소유권 기관을 통해 증강으로 집중되어 행사되는 경우, 국가소유권 기관은 보통 자문기관의 도움을 받는 형태로 공기업 이사 선임에 대한 직접적인 책임을 지고 있다. 국가소유권 전담기관이 있는 칠레와 슬로베니아 역시 단일 부처가 공기업의 이사 임명권을 포함한 소유권 기능을 담당하고 있다.

다수의 국가에서 이사회 임명에 대한 책임은 국가소유권 기관과 주무부처가 분담한다. 이집트, 인도, 말레이시아, 모로코, 베트남과 같이 소유권이 분산된 국가의 경우, 보통 중앙정부기관과 주무부처가 공기업 이사 선임의 책임을 분담하고 있다. 정도의 차이는 있으나 브라질, 에스토니아, 라트비아와 터키도 마찬가지이다. 이러한 국가에서는 주무부처가 대부분의 권한을 행사하지만, 때때로 재정부처가 일정 수준의 조정행위를 통해 이사 선임 과정을 관리·감독하기도 한다. 이러한 경우 OECD는 이사 선임과 관련된 단일 부처의 결정을 보다 광범위한 부처들의 의견 합의로 확대할 것을 권고하고 있다. 이와 같은 방식을 스웨덴에서 시행하고 있다.

#### 가. 공기업 이사 선임을 위한 자격요건

이집트를 제외한 9개의 조사대상 국가에서 공기업 이사 후보자 추천 및 이사 선임을 위한 최소자격기준을 설정하고 있다고 응답하였다. 자격요건은 주로 후보자의 학력, 전문 배경 및 경력, 전문 지식 또는 기술과 연관된다. 일반적으로 이사의 자격기준을 설정하는 이유는 더 다양하고 균형 잡힌 이사회 구성을 장려하고 이사회 평가 절차를 간소화하기 위해서이다. 하지만 일부 국가의 경우 국가소유권 담당 기관의 느슨한 지배구조로 인해 정책과 실천 사이의 괴리가 발생하기도 한다.

### 1) 중국

중국의 경우 ‘국유기업 관리 규정’에 따라 공기업 이사는 전문 지식과 능력을 갖추어야 한다. ‘훌륭한 인격’을 갖추는 것이 이사의 자격요건 중 하나로 명시되어 있다.

### 2) 이집트

이집트에는 현재 공기업 이사회의 선발 기준과 선임 과정을 명시하는 법률이나 제도적 장치가 존재하지 않는다. 최근 발표된 장관의 부령에 의하면, 공기업 이사회의 성과 제고를 위해 이사들의 프로필을 다양화할 것을 강조하고 있다. 이집트 공기업 이사 중 금융, 법조계, 마케팅 또는 매니지먼트 분야의 경력을 가진 사람이 매우 부족한 것으로 보고되고 있다.

### 3) 인도

인도에서는 공기업 이사의 자격기준이 공기업을 관할하는 주무부처와 해당 공기업 간의 협의를 거쳐 설정되며, 보통 해당 이사의 기능적 역할에 따라 그 기준이 달라진다. ‘DPE 가이드라인’은 개별 이사가 학력과 적절한 전문성을 갖추고, 이사의 제한 연령이 65세 이하여야 한다고 명시하고 있으나, 실제로는 개별 사례에 따라 제한 연령 이상의 고령자가 이사로 임명되는 것을 인도 정부가 용인하고 있는 실태이다.

### 4) 한국

한국의 경우, 「공공기관 운영에 관한 법률」 제30조에 “이사나 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 공기업·준정부기관의 이사나 감사 후보자로 추천하여야 한다.”고 명시하고 있다.

### 5) 말레이시아

말레이시아의 경우, ‘말레이시아 임원교육원(Malaysian Directors Academy: MINDA)’에서 ‘이사 등록 명부’를 만들어야 할 의무가 있으며, 공기업 이사 후보자추천위원회에서 잠재적인 이사 후보를 해당 명부를 통해 선출하도록 권장하고 있다. 이사직의 자격요건에는 리더십 경험, 국가적 및 지역적 배경 등이 포함된다. 현재 대부분의 공기업 이사직은 은퇴한 전문직 종사자 또는 재무부처나 주무부처의 퇴직 공무원이 수행하고 있다. 이사 후보자는 보통 인적 네트워크 또는 구두 추천에 의해 식별된다.

## 6) 모로코

모로코에서는 「공기업 및 공공기관에 대한 국가 지배구조 및 재무적 통제에 관한 법률 (Etablissements et Entreprises Publics: EEPs)」에 따라 공기업이 사전에 정해진 선발기준을 기반으로 투명하고 체계적인 이사 선출 방식을 마련하도록 하고 있다. 또한 ‘모로코 공기업 및 공공기관에 대한 모범 지배구조 규정’에 따라 공기업 이사는 전문적인 능력과 지식을 기반으로 선출되어야 하며, 특히 해당 기업이 기술, 경제 및 금융 분야의 전문가를 필요로 할 경우 더욱 강조되는 것으로 나타나고 있다.

## 7) 스웨덴

스웨덴의 경우, 모든 공기업 이사 선임 과정은 해당 이사회의 공석과 관련된 구체적이고 특정한 전문성의 필요성에서 시작된다. 일반적으로 공기업 이사 후보로 선출되기 위해서는 기업 지배구조, 사업운영, 재정관리 및 기타 해당 분야에 대한 높은 수준의 전문성을 보유하고 있어야 한다. 뿐만 아니라 청렴성과 기업 최선의 이익을 우선시하는 태도도 공기업 이사가 되기 위해 필요한 자격조건이다.

## 8) 태국

태국에서는 공기업관리국(SEPO)이 ‘기량 매트릭스(skill matrix)’라는 이사회 후보 능력평가 시스템을 개발하여 공기업 이사 후보자들이 적절한 지식, 경력 및 전문성을 갖추었는지 식별하는데 사용하고 있다. 공기업 이사회 후보자가 될 수 있는 자격요건에는 나이, 학력, 경력 및 태국 국적 보유 여부가 포함된다.

## 9) 베트남

베트남의 경우, 2015년 10월 19일자 정책명령 「Decree 97/2015/NĐ-CP」와 2015년 10월 23일자 정책명령 「Decree 106/2015/NĐ-CP」를 통해 이사 선임 기준, 공식 지명 절차 및 선임 과정에 대한 지침과 규정을 제공하고 있다. 직무 전문성과 경영관리기술은 이사회 후보자가 되기 위한 필수적인 요건이며, 이사회는 요건에 따라 적임자를 식별하고 이사 선임과정을 기업의 결정권자와 소통해야 한다. 총리가 일반적인 이사 자격기준을 결정 및 공포하며, 주무부처와 지방위원회는 공기업의 사업별 특성에 관한 세부적인 지시사항을 발표하고 있다.

## 나. 주무부처의 공기업 이사 후보자 심사 및 권고

중앙집중형 소유권 구조를 가진 중국, 한국, 스웨덴, 태국 등의 국가에서는 중앙의 소유권 기관이 공기업 이사 지원자에 대한 정보처리기관의 역할을 수행할 수 있다.

### 1) 중국

중국의 경우, 소유권 기관인 SASAC이 주무부처, 중앙공기업 및 국내외 산업협회와 같은 관련 기관과의 협의하에 중앙공기업의 비상임(사외)이사를 추천 및 임명하고 있다. 사외이사는 직접 임용 또는 공개선발 절차를 통해 모집된다. 이사회는 사외이사에 한해 이사 후보자를 추천할 수 있으며, 이사직에 관심있는 기업 외부인은 본인을 후보자로 자체 추천할 수 있다.

### 2) 한국

한국에서는 소유권기관 역할을 하는 기획재정부가 임원추천위원회가 추천하는 자들을 대상으로 공기업 이사를 임명하고 있다.

### 3) 스웨덴

스웨덴의 경우, 공기업 이사 선임은 공식적으로는 중앙 소유권 권한을 행사하는 담당 부처의 소관이지만, 소유권 기관이 추천한 이사는 장관과 총리실의 승인을 받아야 되기 때문에 여러 정부 부처들의 공동 의사결정 형태이기도 하다. 모든 공기업의 개별 이사의 선임은 부처와 총리실 모두의 합의에 의해 이루어지며, 이후 임원선거가 진행되는 연례주주총회(AGM)에서 공식적인 선임이 결정된다. 외부 주주가 있는 경우 이사 선임 과정에서 주주들의 동의가 필요하다.

### 4) 태국

태국에서는 관련 법률에 따라 주무부처와 공기업관리국(SEPO)이 추천 이사후보자 명단을 정부당국에 제시하고 정부가 이를 승인하여 공기업 이사를 선임하고 있다. 앞서 언급하였던 역량 매트릭스(skill matrix)의 개발 과정은 이사회, 주무부처, SEPO와 공기업정책위원장 간의 협의를 필요로 하고 있다.

이집트, 인도, 말레이시아, 모로코 및 베트남의 국가에서 이사 후보자 추천 과정은 해당 공기업의 규모와 중요도에 따라 달라진다. 규모가 큰 기업은 부처, 내각 또는 총리실 등 여러 이해관

계자 간의 협의를 통해 후보자 추천이 이루어지는 반면, 상대적으로 규모가 작은 기타 기업들은 담당 기관이나 주무부처의 승인만이 필요하다.

### 5) 이집트

이집트, 인도, 말레이시아, 모로코 및 베트남에서 이사 선임 과정은 공기업의 규모와 중요도에 따라 달라진다. 이집트의 경우, 의회에서 이사후보자들의 지원서를 수집 및 검토한 후 공공 부문기업부 장관이 공기업 이사를 추천 및 임명하고 있다.

### 6) 인도

인도에서는 회사법과 인도증권거래위원회(Securities and Exchange Board of India: SEBI) 규정에 의거하여, 공기업임원선출위원회(Public Enterprises Selection Board: PESB)가 행정부와 협의 후 잠재적인 공기업 이사 후보자를 추천하고 있다. 최종적인 이사의 추천과 임명은 인도각료위원회의 승인을 받아야 이루어진다.

### 7) 모로코

모로코의 경우, 공기업 이사에 대한 후보자 추천과 선임은 자국 법률에 규정되어 있다. 정부 심의회는 지원자의 지원서를 검토한 후 이사 후보자를 총리에게 추천하며, 총리는 해당 이사직과 관련된 경력과 능력을 기반으로 최종적으로 공기업 이사를 선임한다. 이사 선임은 보통 해당 공기업의 향후 수년간의 목표와 상세한 사업계획을 고려하여 결정된다. ‘전략 공기업’으로 분류되는 기업의 이사는 내각의 심의를 거쳐 모로코 국왕이 공식적으로 임명한다.

### 8) 베트남

베트남에서 모든 공기업 이사직 지원자는 해당 공기업 이사회에 의해 추천되고 정부당국에 의해 선임되어야 한다. 장관에 의해 추천된 이사후보자는 주주총회에서 공기업 이사회가 투표하여 선임된다. 그러나 해당 기업이 구조조정 과정이거나 지원자의 수가 모자랄 경우에는 총리, 기타 장관 또는 적절한 권력기관에서 이사회를 직접 임명할 수 있는 권한을 갖고 있다. 정부가 공기업 이사를 공무원으로 임명할 경우 해당 이사는 기존의 공무원직을 유지할 수 없다. 공기업 이사직의 공석에 대해서는 공개적인 채용공고를 내지 않으며, 헤드헌터를 고용하지도 않고 있다.

〈표 3〉 국가별 공기업 이사 선임 구조 및 과정

국가	이사 선임 권한	자격 요건	이사회 구성원 성격 규정/제한
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>중양공기업의 비상임(사외)이사는 주무부처, 중양공기업, 국내외 산업조합과의 협의를 거쳐 SASAC이 직접 추천 및 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국유자산기업 규정에 따라 공기업 이사는 전문지식, 역량 및 '좋은 성품'을 갖추어야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>성별, 국적 또는 출신지역과 관련된 구체적인 요건 없음</li> </ul>
이집트	<ul style="list-style-type: none"> <li>의원총회에서 이사 후보자의 지원서를 취합 및 검토한 뒤, 공공사업부문 장관이 공기업 이사를 추천 및 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공기업 이사회에 대한 선임기준을 명시하는 법규 체계 없음</li> </ul>	무응답
인도	<ul style="list-style-type: none"> <li>회사법과 인도증권거래위원회 규정에 따라 공기업임원선출위원회(PESB)가 행정부와의 협의 하에 공기업 이사후보자를 추천하고 있음</li> <li>최종적인 이사의 추천과 임명은 인도각료위원회의 승인 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'DPE 가이드라인'은 개별 이사가 학력과 적절한 전문성을 갖추어야 하며, 이사직의 제한 연령이 65세 이하여야 된다고 명시</li> </ul>	무응답
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>공기업 이사회는 상임과 비상임 이사로 구분됨</li> <li>비상임이사는 기획재정부가 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공식적인 자격기준은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 명시하고 있으며, "이사나 감사로서의 업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람을 공기업·준정부기관의 이사나 감사 후보자로 추천하여야 한다"고 명시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정성/균형을 위해 직무전문성, 성별, 출신지역 등의 요인들이 모두 고려됨</li> <li>'공기업/준정부기관 경영지침'은 이사회 여성할당률이 30% 이상 될 것을 권고하고 있음</li> </ul>
말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부가 이사 선임 권한을 수행하며, 비상장공기업의 이사는 공기업 정관에 따라 선임</li> <li>이사추천위원회가 개별 이사의 선임과정을 심사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>리더십 경험, 국가적 및 지역적 배경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이사회 구성의 다양성이 장려되지만, 이사회를 정부관계자, 전·현직 공무원, 겸직 이사, 근로자대표의 조합으로 구성해야 함</li> </ul>
모로코	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부심의회는 지원서를 검토한 후 이사 후보자를 총리에게 추천하며, 총리는 최종적으로 공기업 이사를 선임</li> <li>전략적으로 중요한 공기업 및 공공기관의 이사회 이사는 내각의 심의를 거쳐 국왕이 직접 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직무전문성 및 능력</li> </ul>	무응답

국가	이사 선임 권한	자격 요건	이사회 구성원 성격 규정/제한
태국	<ul style="list-style-type: none"> <li>주무부처 및 공기업관리국(SEPO) 이 이사후보자 추천 후 정부가 최종 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학력, 경력, 나이, 태국 국적</li> </ul>	무응답
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>공기업 이사후보자 추천은 공식적으로 소유권담당부처 소관이지만, 다양한 정부부처의 협의 하에 이사 최종 선임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업지배구조, 사업운영, 재무관리 등의 분야에서 높은 수준의 전문성이 요구되며, 청렴도와 선견지명도 요구됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성할당제 40%</li> </ul>
베트남	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 이사직 지원자는 공기업 이사회가 추천하며, 정부에서 임명함</li> <li>장관이 추천한 후보자를 주주총회에서 공기업 이사회가 투표하여 선임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문성 및 경영관리 능력</li> </ul>	무응답

출처: 각국 정부 관계자가 제출한 자료; OECD(2018); OECD(2013)

## 다. 이사추천위원회 수립 또는 임시방편책

이사의 결원을 보충하기 위해서 공기업 이사회는 능력, 경력, 개인적 특성을 고려하여 적합한 후보를 식별할 수 있는 맞춤형 채용방식을 활용해야 한다. 예를 들어, 이사회는 인재채용 전문기관(또는 헤드헌터)을 활용하거나 엄격한 자격요건을 기반으로 한 ‘이사후보 인력풀’을 운영할 수 있다. 중국, 한국, 말레이시아, 태국과 스웨덴에서는 위와 같은 방법을 공기업 이사 선임 과정에 도입하고 있다.

### 1) 중국

중국의 경우, SASAC은 정기적으로 자격 검토가 시행되는 ‘사외이사 인력풀’ 제도를 도입하고 있다. 이사후보자는 ‘사외이사에 대한 전문자격심사위원회’의 심사를 통과한 경우에만 ‘사외이사 인력풀’에 등록될 수 있다. 이사회 결원이 발생하는 경우, SASAC은 인력풀에서 해당 이사회 직에 알맞은 요건을 갖춘 인재를 선발할 수 있다. 이사회는 SASAC에 해당 기업의 운영과 경영관리에 적합한 경력과 전문성 등을 갖춘 인재를 사외이사로 추천할 수 있다. 이사회 시범계획 프로그램을 시행하고 있는 중앙공기업은 추천위원회뿐 아니라 전략위원회, 보수 및 평가 위원회, 감사 및 리스크관리 위원회 등 기타 특수 이사회 위원회들을 운영하고 있다.

## 2) 한국

한국은 현재 공기업 이사회 선임 과정을 투명하게 공개하는 법적 장치가 마련되어 있다. 「공공기관 운영에 관한 법률」 제24조에 따라 이사회의 채용 과정은 해당 공기업의 인터넷 홈페이지와 일간신문에 투명하게 공개되어야 한다. 지원서 접수 기간은 일주일로 한정되어야 하며, 임원추천위원회는 이사 후보자의 초빙이나 물색을 위해 헤드헌터 또는 외부 컨설턴트를 활용할 수 있다.

## 3) 말레이시아

말레이시아의 경우, 이사추천위원회(위원장 및 구성원)가 보통 이사 인력풀을 기반으로 잠재적 후보자를 식별, 면접 및 심사하고 있다. 그 이후에 심사에 통과한 이사회후보자는 공기업 이사회에 추천된다. 이사직 결원에 대한 공모는 따로 진행되지 않으며, 최근 헤드헌터의 활용이 증가하고 있는 추세이다.

## 4) 태국

태국에서는 이사 결원 발생 시 대대적인 공개 모집이 시행되며, 공기업의 외부인은 제한 없이 이사직에 지원할 수 있다. ‘기량 매트릭스(skill matrix)’를 기반으로 한 이사 인력풀에서 적임자를 선출하기 위해 이사추천위원회가 구성되어야 한다.

## 5) 스웨덴

스웨덴의 경우, 이사 선임 과정은 개별 공기업이 이사직에 필요한 전문성을 파악하고 기업의 운영, 현재 상황, 미래의 도전과제 및 현재 이사회의 구성 등을 기반으로 한 필요요건의 신상명세를 작성하기 위한 기업 내 실무팀을 구성하며 시작된다. 소유권기관은 두 명의 외부 헤드헌터를 고용해야 하며 이들이 채용 과정을 진행해야 한다. 개별 공기업에는 자체 인사지원팀이 구성되며, 이사회 의장과 인사지원팀의 의견이 이사 채용과정에 반영된다. 비록 이사 인력풀과 이사직 공모는 따로 존재하지 않지만, 공기업의 이사 후보자는 스웨덴 국내에서뿐 아니라 해외에서도 적극적으로 유치되고 있다.

## 6) 모로코&이집트

현재 모로코와 이집트 정부 모두 이사 선임 과정 및 내부 감사 절차, 외부 평가 등의 공기업 지배구조에 대한 법과 규정을 강화하기 위해 특별위원회의 설립을 고려하고 있다. 예컨대 이집트의 공공사업부분 장관이 내린 2016년자 부령 중 하나는 정부지주회사가 감사위원회, 보수위원회, 투자위원회와 같은 기타 기업지배구조 관련 위원회와 함께 임원추천위원회를 수립하도록 명시하고 있다.

### 라. 공기업 이사 선임 시 주주의 권리 보장

‘공기업 가이드라인’은 모든 이사 임명과 관련하여 의사결정과 자문 권한을 가진 기관이 비정부 주주와 사전에 협의할 것을 명시하고 있다. 또한 동 가이드라인에서는 소액주주와 근로자대표가 집중투표제(또는 누적투표, cumulative voting)나 비례선택법(proportional allocation)을 통해 이사 선임에 참여하는 것을 권고하고 있다. 그러나 9개의 조사대상 국가 중 위와 같은 제도를 공식적으로 시행하는 국가는 아직 없었다. 상장 공기업이 있는 국가들의 경우, 공기업은 최종 이사선임 권한을 갖는 연례주주총회(AGM) 소속의 외부 추천위원회를 구성하고 있다. 하지만 인도, 한국, 말레이시아, 모로코, 태국에는 현재 이사회에 대한 비정부 주주의 대리 권한이 전혀 없는 실정이다.

### 마. 독립성과 자율성 제고를 위한 이사회 구성

‘공기업 가이드라인’은 공기업 이사회가 독립적<sup>11)</sup>이고 객관적인 판단을 내리고 회사와 주주 모두의 이익을 위해 기업을 이끌어 나갈 수 있도록 구성되어야 한다고 권고하고 있다. 또한 공기업 이사회 구성과 관련된 원칙과 규정은 투명성을 보장해야 할 것을 권고하고 있다. 여기에는 당연직 이사, 공무원, 근로자대표 및 사외이사를 이사회에 포함시키는 규정이 포함될 수 있다. 예를 들어 이사회에 포함되는 정부 측 대표 수를 한정하거나, 이사가 갖추어야 될 기술과 특성의 종류를 정하는 일들을 의미한다(〈표 4〉 참조). 최근 공기업의 ‘상업화’ 추세 속에서, 외부출

11) 이사회는 ‘독립성’을 ‘독립’ 이사와 혼동해서는 안 된다. 독립적이고 객관적인 이사회는 공공지배구조를 적용하고 이사회 프로파일 기반으로 고안된 법률체계에 따라 운영되는 이사회를 말한다. 독립 이사(국가마다 정의가 다를 수 있음)란 기업의 어떤 이해관계자의 이익도 직접 대변하지 않으면서, 특정 전문성과 역량을 가지고 이사회에 기여하려는 자이다.

신의 이사와 적절한 전문성과 경영능력을 갖춘 인재들을 이사회로 보다 많이 유치하는 것이 권고되고 있는 추세이다.

과도한 정부의 개입을 방지하고 이사회 자율성을 강화하기 위해 통상 3~5년으로 이사회 임기를 제한하는 것이 권고되고 있다. 또한 대규모 또는 상업적 공기업은 민간기업과 동일하거나 유사한 규정을 적용하여 일정 수 이상의 독립(비상임)이사를 선임해야 할 수 있다. 예컨대, 영국에서는 민간기업과 공기업 모두에 적용되는 기업지배구조통합규범(Combined Code on Corporate Governance)에 따라 이사회 과반수 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.

이사회를 구성할 때 성별의 다양성을 추구하는 것은 바람직한 관행으로 간주된다. 상장 또는 비상장 공기업의 이사회와 임원진 성별의 다양성을 제고할 수 있는 공시 요건 강화, 자발적 목표 설정, 여성할당제 등과 같은 다양한 방안들을 도입하고 그 비용과 편익을 고려하는 것은 매우 중요할 것이다. 대부분의 OECD 회원국과 파트너 국가에서는 이사회 구성의 성별다양성에 대해 명시하는 규정들이 많이 있지만 구속력이 있는 규정은 아직 없다.

대부분의 조사 대상 국가에서 공기업 이사회는 정부 측 인사, 기타 공익 추구를 담당하는 개인, 독립적인 사외이사 등의 조합으로 구성되어 있다. 정부 측 대표이사는 보통 중요한 공공정책 목적을 추구하는 공기업에 많이 있다. 인도, 한국, 태국 및 스웨덴의 대규모, 상업적 공기업은 민간기업과 동일하거나 유사한 규정을 적용하여 일정 수 이상의 사외이사를 선임해야 하는 규정이 있는 경우도 있다. 그러나 대부분의 조사 대상 국가에서 근로자대표와 소수대표와 관련된 법조문 또는 기업정관 형태의 공식적인 법규가 있는 경우는 매우 드물다(〈표 4〉 참조).

다수의 OECD 회원국들은 정부 측 이사와 '독립적' 비상임이사가 적절히 조합된 이사회를 구성하고 있다. 정부 측 대표의 이사회 참여는 중요한 공공정책 목표를 부여받은 공기업의 경우에 종종 그 정당성이 인정된다. 몇몇 국가는 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. 전 세계적으로 장관, 기타 행정부 대표 또는 정부권력과 밀접한 관련이 있는 당사자들은 어떠한 경우에도 공기업 이사회에 참여해서는 안 된다는 여론이 증가하는 추세이다.

## 1) 스웨덴

스웨덴의 경우, 장관, 대신 및 기타 행정부와 밀접한 관계가 있는 이해관계자는 공기업 이사로 선임될 수 없다는 법적·규제적 합의가 있다. 민간기업과 공기업 모두에게 적용되는 스웨덴의 '기업지배구조 규정(The Code on Corporate Governance)'은 이사회의 대부분을 사외이사로 구성하도록 명시하고 있다. 이사회는 배경, 전문분야, 경력 및 성별에 맞춰 균형 있게 구성되도록 해야 한다. 대부분의 비상장 공기업 이사회에는 국가 전체 공기업에 대한 소유권을 조정하는 역할을 담당하는 정부 측 인사 한명(기업의 투자 이사)이 포함된다. 또한 특별 법안에 따라 앞으로 스웨덴의 모든 기업은 이사회에 근로자대표이사를 선출해야 한다. 예를 들어 25인 이상의 근로자가 있는 기업에서 근로자는 노동조합을 통해 2명의 이사를 선출할 수 있는 권한을 가진다. 1000명 이상의 근로자를 보유한 기업의 경우 근로자가 3명의 이사를 선출할 수 있다. 근로자를 대표하는 이사는 이사회 정족수의 50%를 넘길 수 없으며, 근로자 측은 근로자대표이사를 근로자가 아닌 대체가능한 외부인으로 선임할 수도 있다.

## 2) 중국

중국에서 공기업 이사회 구성과 관련된 사항은 해당 기업 정관에 명시되어 있다. 국가가 과반수 이상의 지분을 보유한 사업체는 일정 수 이상의 사외이사를 보유해야 하며, 이들은 주주총회에서 선출되어야 한다. 이와 동시에 재임 중인 공무원 또는 행정부와 직접적으로 연관된 사람은 중앙공기업의 이사로 임명될 수 없다.

## 3) 인도

인도의 경우, 모든 공기업에 적용되는 DPE 가이드라인에서 외부전문가가 중앙공기업(CPSEs)에 비상임 또는 비공식 이사로 취임해야 된다고 규정하고 있으며, 이러한 외부 이사들이 적어도 실제 이사회 규모의 최소 1/3을 차지해야 된다고 명시하고 있다. 그러나 실제로 현직 공무원 및 행정부처 각료들도 정부에 의해 공기업 이사로 임명될 수 있다.

## 4) 한국

한국에서는 자산규모 2조원(USD 1.8 billion) 이상의 공기업 및 준정부기관의 이사 정수 이분의 일(1/2) 이상을 비상임이사로 구성해야 하며, 소규모 공기업의 경우 이사 정수 삼분의 일(1/3) 이상을 비상임이사로 구성해야 한다. 국가 소유권담당기관이 추천한 후보를 제외한 모든

경우에 이사 후보자는 사업적 또는 재무적 전문성을 갖추어야 한다. 또한 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 1999년 이후부터 해임되지 3년이 지나지 않은 공무원은 공기업 및 준정부기관의 이사가 될 수 없다. ‘공기업 및 준정부기관 운영지침’에 따라 이사회 구성원의 최소 30% 이상이 여성이어야 한다. 현재 근로자대표를 이사회에 포함시키는 것을 명시하는 법과 규정은 없는 상태이다.

### 5) 모로코

모로코의 경우, 공기업과 관련된 국가 지배구조와 재무 통제에 관한 법안이 공기업 이사회에 사외이사를 포함시킬 것을 명시하고 있다. 동 법안은 잠재적 이사 후보자의 판단력에 영향을 줄 수 있기 때문에 그 후보자가 다른 공공기관이나 정부부처의 간부직을 맡고 있으면 안 된다고 명시하고 있다. ‘모로코 공기업 및 공공기관에 대한 모범 지배구조 강령’에 따라 공기업은 이사회 전체의 25%를 목표 비율로 하여 전문성과 역량을 갖춘 독립적인 사외이사로 채용해야 한다. 또한 잠재적 이사 후보자는 최근 3년 동안 해당 기관의 감사로 재직하거나, 최근 12년 동안 해당 기관의 담당 행정기관의 고위직으로 재직할 경험이 있으면 안 된다. 이와 동시에 잠재적 이사 후보자는 해당 기관의 경영진이나 기관의 지배적인 주주를 대표하는 행정부서 임원과 친·인척 관계이면 안 된다. 하지만 현재 동 법안은 의회를 통과한 상태가 아니며, 법안이 얼마만큼 추진되었는지는 밝혀지지 않은 상황이다.

### 6) 태국&베트남

태국에서는 공기업법(State Enterprises Act)에 의해, 사외이사가 최소한 비정부이사의 삼분의 일(1/3)을 차지할 것을 규정하고 있다. 베트남의 경우, 공기업 이사회의 약 80%가 사외이사 또는 비상임이사로 구성될 수 있으며, 공기업의 CEO는 이사회 의장직을 동시에 겸직할 수 없다.

### 7) 이집트&말레이시아

이집트와 말레이시아의 경우, 비상장 공기업의 사외이사 보유에 대한 공식적인 규정은 현재 없다. 이집트에서는 공식적인 규정은 없지만 ‘이집트 공기업 지배구조 가이드라인’에서 기타 공기업 부문이나 경영진 출신이 공기업 이사로 선임되지 않을 것을 권고하고 있다. 말레이시아 대부분의 공기업에서 이사회는 정부부처에서 임명한 전직 장관, 퇴직 공무원, 은퇴한 전문직 인사 등으로 구성되어 있는 경우가 많다.

## 바. 공기업 이사회 규모

이상적인 공기업 이사회 규모를 결정하는 것은 체계적이고 효율적이며 전문적인 이사회 운영을 위해 중요하다. 그에 따라 대부분의 국가에서는 이사직 수를 제한하고 이사의 다양성을 도모하고 있다. 이사회의 크기는 공기업의 규모, 리스크 요소, 사업 성격 등 수많은 요인에 따라 결정되며, 이는 모든 공기업에 천편일률적으로 적용되는 이사회의 적정 규모는 없다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 9개의 조사대상 국가는 일반적으로 적게는 3명에서 많게는 15명 규모의 이사회를 보유하고 있는 것으로 조사되었다. OECD 회원국의 일반적인 공기업 이사회 규모는 통상 5~8명으로 구성된다.

〈표 4〉 주요 국가별 공기업 이사회 구성 및 효율성

국가	독립적(사외)이사 (최소/최대)	정부 측 대표이사	근로자대표이사	이사회 구성의 다양성 규정
중국	있음 (공식 % 없음)	없음	무응답	없음
이집트	없음	없음	있음 (때때로)	무응답
인도	있음 (1/3)	있음	없음	무응답
한국	있음 (대규모 공기업 <sup>1)</sup> 은 50% 이상이 사외 또는 독립적 이사)	없음	없음	여성할당제 (30% 목표)
말레이시아	없음	있음	없음	여성할당제 (30% 목표)
모로코	있음 (1/4)	있음	없음	무응답
태국	있음 (비정부이사 1/3)	있음	없음	무응답
스웨덴	있음 (90%)	없음 (투자이사 1명)	있음 (2명, 최대 50%)	여성할당제 (40% 목표)
베트남	있음 (약 80%)	있음	있음 (때때로)	무응답

주: 1) 자산규모 18억달러(2조원)를 초과하는 공기업 또는 준정부기관

출처: 각국 정부가 제출한 조사 답변.

Gender balance on corporate boards, European Commission, 2015, [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet\\_women\\_on\\_boards\\_web\\_2015-10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_2015-10_en.pdf);

Workers' voice in corporate governance - A European perspective, Economic Report Series, TUC, 2013 [https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/workers-voice-in-corporate-governance\\_0.pdf](https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/workers-voice-in-corporate-governance_0.pdf)

## 4. 기업 수준에서의 공기업 이사회 효율성 및 성과 제고 방안

‘공기업 가이드라인’에는 공기업 이사회 전문성과 실적을 제고하기 위한 이사회 보수 체계와 교육·연수에 관한 구체적인 권고사항이 포함되어 있다. 동 가이드라인은 공기업 이사에 대한 보수 체계가 책임자를 유치 및 유지하기 위해 최대한 시장 현황을 반영하여 책정되어야 한다고 권고하고 있다. 또한 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 이루어져야 한다고 권고한다.

### 가. 공기업 이사회 보수체계

공기업 이사에 대한 보수 체계는 책임자를 유치하고 유지하기 위해 최대한 시장 상황을 반영해야 한다. 하지만 사실상 대부분의 조사대상 국가 및 OECD 회원국에서 공기업 이사회 보수 수준은 시장 수준을 하회한다. 이는 각국 정부가 이사진 보수를 결정하는 데 있어 공공부문의 과도한 보수 지급에 대한 대중적 논란을 피하고자 하는 이유가 크다. 예컨대 체코, 핀란드, 라트비아, 노르웨이 및 스페인 등 일부 OECD 회원국에서는 최근 몇 년 사이 공기업 이사 및 임원의 보수와 고용조건에 대해 일정 수준의 한도와 제한을 두는 규정을 마련하였다.

40여개의 OECD 회원국과 파트너 국가 중 70%는 공기업 이사 보수에 관해 일정 형태의 법적 및 정책적 제한을 두고 있다. 아직 입증되지는 않았지만 이들 중 약 1/3(29%)은 보수 수준이 후보 자질에 좋건 나쁘건 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 중국, 이집트, 인도, 한국, 말레이시아, 모로코, 스웨덴 및 태국의 경우, 공기업 이사진의 보수와 관련하여 법적 및 정책적 제한을 두고 있지는 않은 것으로 나타났다.

#### 1) 베트남

베트남에서는 공기업 이사의 보수와 관련하여 법적 및 정책적 제한이 있다. 정책명령 「Decree 51/2013/NĐ-CP」에 따라 비상임이사의 보수 계약은 공기업의 사업운영, 경영관리 및 감독 결과에 엄격하게 연계되어야 하며, 보수수준의 상한선이 존재한다. 정부 당국은 공기업 이사의 제안 및 권고안에 의거하여 보수 자금을 책정 및 승인한다. 현재까지 베트남 정부는 공기업 보수 자금을 늘리거나 재검토할 계획이 없는 것으로 나타났다.

## 2) 중국

중국의 경우, 소유권 기관인 SASAC이 공기업 사외이사의 보수 수준을 결정한다. 사외이사의 보수는 기본급, 이사회 회의 수당과 이사위원회 수당으로 구성되어 있으며, 평가 결과에 따른 중장기 인센티브와 복리후생비가 추가된다.

## 3) 이집트

이집트에서 공기업 이사의 보수 수준은 다소 임의적인 방식으로 책정되고 있다. 정부지주회 사는 자회사에 특별한 이유 없이 산하 공기업의 이사를 대상으로 지주사가 책정한 수준의 상여금을 지급하라고 지시하기도 한다.

## 4) 인도

인도의 경우, 공기업 이사회가 이사의 전반적인 보수 수준을 결정할 수 있는 권한은 없지만, 보수검토위원회가 책정한 제한 내에서 특정한 수당의 액수를 결정할 수는 있다.

## 5) 한국

한국에서는 이사회가 기획재정부가 정한 보수지침에 의거한 개별기관의 설립법 또는 내부규정에 따라 보수 수준을 책정하고 있다. 공기업 비상임이사의 보수 수준은 기타 이사 또는 민간 기업의 사외이사에 비해 낮은 편이며, 이는 공기업이나 공공기관의 이사가 공공의 이익을 대변하는 것으로 간주하는 사회적 분위기 때문이다. 그러나 지난 10년에서 15년 동안 공기업 또는 공공기관의 비상임이사의 보수는 보다 전문적인 후보의 유치를 위해 상당히 높아진 것으로 나타났다.

## 6) 모로코

모로코에서 공기업 이사의 보수, 특히 상업적 공기업 이사의 보수는 전체 공기업 이사들의 평균 보수를 감안하여 성과목표 및 미리 정한 지표와 연동되어 있다.

## 7) 말레이시아

말레이시아의 경우, 보수위원회가 명시된 위임권한에 따라 보수 수준에 대한 제안서를 제출

할 수 있다. 공기업 개혁 프로그램 시행 전인 2005년 이전의 경우 공기업 이사의 보수 수준은 시장 수준을 하회하였으며 그에 따라 개별 이사의 질적 수준도 낮았다. 그러나 2006년 이후 공기업 이사의 보수 수준은 민간 부문과 비슷한 수준으로 올랐으며, 그에 따라 능력 있는 전문가들을 이사로 많이 유치할 수 있었다. 말레이시아 정부는 적절한 이사의 보수 기준을 확립하기 위해 정기적으로 이사회 보수에 대한 조사를 진행하고 있으며, 상장 공기업은 이사의 보수 수준을 공개해야 한다.

## 8) 태국

태국에서 공기업 이사의 보수 책정은 내각의 승인이 필요하며, 공기업의 규모와 복잡성에 따라 보수 수준의 차이가 큰 편이다. 공기업관리국(SEPO)은 공기업 이사의 보수정책을 재검토하기 위해 최근 자문단을 위촉하였다.

## 9) 스웨덴

스웨덴에서 공기업 보수 수준은 연례주주총회(AGM)에서 결정되며 이사 선임과정과 동일한 방법으로 처리되고 있다. 공기업 이사의 실제 보수 수준은 민간의 상장기업보다 상당히 낮은 편이다.

## 나. 공기업 이사회 평가

각국 정부들은 이사회 실적을 제고하고 리스크를 최소화하기 위한 방법으로 민간 기업에서 오랫동안 실시되어온 이사회 평가제도를 공기업에 도입하는 것을 점점 더 장려하고 있는 추세이다. 정기적으로 이사회를 평가하는 것은 바람직한 관행으로 간주되고 있다.

이사회 평가는 이사회의 전반적인 운영과 이사가 지녀야 할 바람직한 자질에 대한 명확한 관점을 형성하는 데 도움을 주고, 이를 통해 향후 이사 지명 시 필요한 부분들을 파악하는 데 도움이 된다. 또한 이사회의 실적을 평가하고 개선하는 데 도움이 되며, 이사회 의장과 소유권기관이 이사회 구성과 관련하여 잠재적인 변화를 고려할 때 유용한 정보를 제공한다. 평가는 개별 이사 또는 이사회 전체를 대상으로 할 수 있다. 이사회 평가 결과는 이사회 선임 과정에 유용한 피드백이 될 수 있다.

이사회 평가 방식은 의장이 실시하는 비공식적 평가부터 공식적인 자체평가, 그리고 외부전문가와 조력자에 의한 공식평가에 이르기까지 국가마다 다양하다. 상대적으로 일반정부의 운영 방식과 유사하게 공기업을 운영하는 국가일수록 소유권기관이 공기업의 목표를 기준으로 이사회 전체를 평가하는 하향식 평가 방식을 사용하는 경향을 나타내고 있다. 반대로 보다 상업적인 공기업일수록 기업 자체 평가를 활용하는 경향이 높다. 이사회 평가에 사용되는 평가기준은 보통 기계적(이사위원회 참석률 및 참여도) 방법을 사용하거나 정성적(이사회 의 공통 성과에 대한 기여도)인 방법을 사용한다.

예를 들어 브라질의 기획부는 공기업 이사회가 상세한 설문지를 바탕으로 매년 자체평가를 실시하고 그 결과를 기획부와 공유하도록 요구한다. 칠레의 소유권기관은 모든 공기업 이사회 의 인사과과기준을 설정하면서도 실제 평가 업무는 대부분 기업지배구조센터에 위탁한다. 이스라엘의 공기업관리청(GCA)은 2015년에 자체평가 시스템을 포함한 체계적인 이사회 평가 절차를 개발한 바 있다. 해당 평가는 이사회 전체와 개별 이사 모두에 중점을 둔다. 폴란드의 재무부는 산하 공기업의 이사회가 작성하고 제출한 문서를 기반으로 산하 공기업의 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 의 전체 실적에 초점을 맞추어야 하며 '단순 점검(box-ticking)' 행위에 국한되어서는 안 된다.

9개 조사대상국 중에서는 스웨덴, 태국과 베트남만이 공기업 이사회 실적에 대한 공식적인 연간 평가 제도를 시행하고 있다. 그 외의 조사대상 국가에서는 개별 공기업 이사회에 대한 하향식 평가방식을 임의적으로 수행하고 있다. 그러나 모든 조사대상 국가에서 감사기관은 이사회 평가에 관여하지 않고 있다. 공기업 이사회에 대한 자체평가를 체계적으로 시행하고 있는 대부분의 국가에서는 평가 결과를 소유권기관에 전달하고 있다.

### 1) 스웨덴

스웨덴에서는 국가소유권 정책에 따라 공기업 이사회는 이사회 평가를 반드시 수행해야 한다. 이사회 의장은 평가 결과를 소유권기관에 전달하며, 그 결과는 이사 선임과정에 영향을 미칠 정도로 중요하다. 내부 평가가 보편적이지만 이사회 전체를 평가하기 위해 외부전문가가 종종 활용되기도 한다. 때때로 이사회 평가는 개별 이사에 초점을 맞추지만, 의장의 역할에 대한 평가는 따로 시행되지 않는다.

## 2) 중국

중국의 경우, SASAC이 매년 개별 공기업 이사회를 대상으로 하향식 평가를 시행하고 있으며, 평가는 개별 이사가 본인의 임무를 완수하였는지를 확인할 정도로 구체적인 편이다. SASAC은 외부이사 평가 시 현직 이사회 의견을 참조할 수 있다. 평가 기준에는 실적, 품행, 전문성, 이사회 회의 참석률 등이 포함된다. 평가 결과는 이사회에 통보되며, 부진한 결과를 나타낸 이사는 개선계획을 수립하여 제출한 다음 행정당국 승인 후 그 계획을 바로 시행해야 한다. 평가 결과는 이사의 직위 조정, 임기, 교육, 재임용 및 보수에 중대한 영향을 미친다. 법과 규정을 위반한 사외이사는 해임될 수 있으며 재임용 대상에서 제외된다.

## 3) 이집트

이집트는 의회에서 공기업 이사회를 평가하고 있다. 1991년 제정된 「공공부문기업에 관한 법률(Law 203 of 1991)」에 명시된 의회의 역할에는 이사회 평가 시행, 이사회 보수 책정, 필요 시 이사 해임 권한 등을 포함하고 있다.

## 4) 인도

인도의 경우, 고위급 이사(Functional Members of the Board)에 대한 평가는 행정부처에서 시행하고 있지만, 현재 공기업의 개별 이사에 대한 공식적인 평가 제도는 존재하지 않는다. 이사회 평가 결과는 행정부처의 연간실적평가에 반영되고 있다.

## 5) 한국

한국에서는 현재 정기적으로 시행되는 공기업 이사 평가 또는 이사회 실적에 대한 자체평가는 없다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조에 따르면, “기획재정부 장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행 실적을 평가할 수 있다.”고 명시하고 있다. 또한 기획재정부 장관은 제1항의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과 그 실적이 저조한 비상임이사와 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제28조에 따라 직무수행실적 평가 결과는 비상임이사의 연임에 영향을 미칠 수도 있다.

## 6) 말레이시아

말레이시아의 경우, 말레이시아 기업지배구조 규정(The Malaysian Code on Corporate Governance: MCCG)과 증권거래소지침에서 이사회 평가가 3년에 한 번씩 수행되고, 평가 과정의 객관성과 전문성을 담보하기 위해 외부전문가를 활용할 것을 명시하고 있다. 또한 이사회 평가가 첫째, 전체 이사회 효율성 평가, 둘째, 개별 이사 평가 등 총 2단계로 진행될 것을 명시하고 있으며, 의장의 역할에 대한 것도 포함하고 있다. 현재 공기업 이사회 평가는 그다지 효과적이지는 않은 것으로 간주되는 동료평가(peer review) 형태로 진행되고 있다. 일반적으로, 평가 결과 드러난 이사의 능력 격차는 이사 교육 계획을 세우는 데 활용된다.

## 7) 모로코

모로코에서는 ‘모로코 공기업 및 공공기관에 대한 모범 지배구조 규정(Moroccan Code of Good Practice on EEP Governance)’에 따라 공기업 및 공공기관의 심의기관이 기관의 전문성을 강화할 목적으로 매년 개별 이사의 실적과 능력에 대한 평가를 시행해야 한다. 또한 동 규정에 따라 외부 컨설턴트의 도움을 받아 적어도 3년에 한 번은 외부 평가를 수행해야 하며, 그 평가 결과는 모든 이사에 대해 통보되고 공기업 연차보고서에 수록되어야 한다. 그러나 실제로 모로코의 공기업 이사회 평가 제도는 최초의 평가가 소수의 공기업만을 대상으로 최근에 막 시작했을 정도로 아직은 걸음마 단계에 있는 상황이다.

## 8) 베트남

베트남의 경우, 공기업 이사회의 구성원은 본인에 대한 자체평가 결과를 이사 추천 및 임명을 담당하는 주무부처에 직접 제출해야 할 의무가 있다.

〈표 5〉 국가별 공기업 이사회 평가 제도

국가	소유권기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
중국	있음	있음	비공식	없음	있음
이집트	없음	없음	비공식	없음	있음(비공식)
인도	없음	있음	비공식	없음	있음(비공식)

국가	소유권기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
한국	있음	없음	비공식	없음	있음(비공식)
말레이시아	없음	없음	비공식	없음(권고)	없음
모로코	없음	있음	공식	없음(권고)	없음
스웨덴	있음(연간)	있음	공식	있음	있음(비공식)
태국	있음	있음	공식	있음	없음
베트남	있음	있음	비공식	없음	있음(비공식)

출처: 각국 정부 제출 자료(2017); OECD(2013); OECD(2017).

## 다. 공기업 이사회 교육 및 연수

‘공기업 가이드라인’의 가장 중요한 권고 사항 중 하나는 공기업 이사, 특히 공무원 출신 이사에 대한 전문적인 교육·연수 및 훈련을 제공하는 것이다. 비록 대부분의 국가에서 공기업 이사회에 대한 책임과 의무를 숙지하기 위한 신입이사 교육의 필요성을 인지하고 있다 하더라도 이사 교육이 실제로 시행되는 정도는 국가별로 상이하다.

뉴질랜드의 공기업운영부(Commercial Operations Group)는 신규 및 재직 이사들을 위한 예비교육을 주관한다. 일부 국가에서는 개별 이사 또는 전 이사진에 대하여 지속적인 전문성개발을 장려함으로써 이사에비교육의 교육과정을 보완하고 있다. 이러한 교육은 회계기준, 세법, 법규 등 보충 교육이 필요한 주제별 교육과정에 초점을 맞춘다. 이스라엘의 공기업청(GCA)은 이스라엘 정부에 의해 선임된 공기업 이사에 대한 전문 교육을 시행한다. 해당 교육과정은 신규 이사를 대상으로 재무제표 및 인사관리에 대한 교육으로 구성된다.

9개의 조사대상 국가의 경우, 공식적인 공기업 신입 이사 교육이 시행되고는 있으나, 교육의 형태는 해당 기업과 채용되는 개인에 따라 국가별로 상이하다. 중국, 한국 및 베트남에서는 이사 교육이 의무적이며, 소유권기관에 의해 계획된다. 인도, 태국 및 스웨덴에서는 이사 교육이 비공식적으로 이루어지거나 개별 기업에 의해 임의적으로 진행된다. 이집트, 말레이시아 및 모로코에서는 현재 이사 교육이 광범위하게 실시되지는 않는 상황이다. 이사 신입교육은 이사의 역할과 임무와 관련된 일반적인 정보를 전달하는 설명회 형식부터 CEO와의 1대1 면담 형식까지 국가별로 다양하다.

〈표 6〉 국가별 공기업 이사 교육

국가	소유권기관에 의한 의무 교육 실시	비공식적 교육 또는 임의적 교육 실시	이사 교육 과정의 구성 방식
중국	○	×	• CEO 및 이사 업무 관련 부서들과 미팅
이집트	무응답	무응답	무응답
인도	×	○	• 소유권기관 및 CEO와 미팅 • 개별 기업마다 교육 기간과 형태가 다름
한국	○	×	• 지침 교재를 활용한 참여형 워크숍 개최
말레이시아	무응답	무응답	무응답
모로코	무응답	무응답	무응답
태국	×	○	• 일반정보설명회 또는 소유권기관/CEO와 1대1 면담 • 개별 기업마다 교육 기간과 형태가 다름
스웨덴	×	○	• 소유권기관 1대1 면담, 현장 방문 교육
베트남	○	×	• 일반정보설명회 또는 소유권기관/CEO와 1대1 면담 • 개별 기업마다 교육 기간과 형태가 다름

출처: 각국 정부 제출 자료

### 1) 스웨덴

스웨덴의 경우, 공기업에서 선호하는 형태의 이사 교육은 이사와 소유권 기관과의 1대 1 면담 형태의 교육과 기업에서 준비하는 현장방문 형태의 교육 두 가지가 있다. 새로 임명된 신입 이사는 소유권 기관 측과 만나 해당 공기업에 대한 관점과 전망에 대해 논의해야 한다. 개별 공기업은 앞서 언급한 현장방문 등을 포함한 자체적인 종합 신입이사 교육 제도를 운영하고 있다.

### 2) 한국

한국을 포함한 기타 국가들 대부분의 경우, 새로 임명된 공기업 신입 이사는 관련 교재가 첨부된 ‘오리엔테이션’ 형태의 교육에 초청되어 참여하고 있다. 예를 들어 한국은 기획재정부(MOEF)와 한국조세재정연구원(KIPF)이 새로 임명된 공기업과 준정부기관의 비상임이사를 워크숍에 초청하여 이사회 역할과 임무에 대해 논의하고, 공공기관 관리제도 및 관련 법률과 규정에 대한 강의를 제공하고 있다. 워크숍에서는 ‘공기업 및 준정부기관 비상임이사 직무수행 매뉴얼’라는 명칭의 교재가 보충자료로 제공된다.

## 라. 이사직 전문성 개발 훈련

‘공기업 가이드라인’에는 공기업 이사, 특히 기술적 또는 특수 교육이 필요한 분야의 이사에 대해 정부가 지속적인 전문인력 개발훈련을 장려할 것을 권고하고 있다. 전문성 개발 연수 또는 훈련을 시행하는 대부분의 국가에서는 이사의 전문성 개발을 지속적으로 장려함으로써 기존의 이사 교육을 보완하고 있다. 전문성 개발 교육은 보충 교육이 필요한 분야의 주제 교육이나 이사 업무와 관련된 기타 분야의 교육에 초점을 맞추고 있다.

〈표 7〉 국가별 이사회 전문성 개발 교육

국가	전문기관이 제공하는 상시적 이사 교육 프로그램 실시	소유권기관에 의한 내부 교육 프로그램 실시	이사 전문성 개발 교육 없음
중국	○	-	-
이집트	-	-	○
인도	-	○	-
한국	○	-	-
말레이시아	○	-	-
모로코	○	-	-
태국	○	-	-
스웨덴	○	-	-
베트남	-	○	-

출처: 각국 정부 제출 자료

### 〈전문기관이 제공하는 상시적인 이사 교육 프로그램 실시〉

최근 소유권 기관이 공기업 이사회에 대한 맞춤형 교육을 제공하기 위해 전문기관을 활용하는 경향이 증가하고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 공기업 이사회에 대한 특수 교육은 보통 전문기관이나 이사협회와 같은 전문가조직에 의해 제공된다. 중국, 한국, 말레이시아, 모로코 및 스웨덴의 경우, 공기업 이사에 대한 특수교육은 민간 기업의 이사가 제공받는 교육과 유사한 경우가 많다.

### 1) 중국

중국에서는 SASAC이 발표한 ‘사외이사 가이드북’에 따라, SASAC과 공기업이 전문교육을 제공하거나 사외이사에 대한 교육비용을 지원해야 한다. SASAC은 중앙공기업의 사외이사를 대상으로 행동강령, 기업지배구조 체계, 거시경제, 금융 이슈 및 국제 모범 사례 등의 다양한 주제와 관련된 전문교육 프로그램을 주최하고 있다. 또한 공기업 수준에서도 사외이사를 대상으로 하는 전문지식 교육을 직접 수행하거나 전문기관을 위탁하여 실시하고 있다.

### 2) 한국

한국의 경우, 개별 공기업에 의해 일반적으로 제공되는 이사 교육 및 연수는 없지만, 민간 전문기관과 이사협회에서 공공기관 임원을 위한 맞춤형 교육 강좌를 제공하고 있다.

### 3) 말레이시아

말레이시아에서 공기업의 신입 이사는 임명 후 6개월 이내에 이사 교육을 이수해야 한다. 이사 교육 프로그램은 공기업의 관리·감독 기능, 이사회 회의 내에서의 금융 관련 전문용어, 성과 관리 등에 초점을 맞추고 있다. 일부 교육과정은 주무부처에서 주관하거나 비용을 지급하지만, 대부분의 이사 교육 비용은 해당 기업이 부담하고 있다. 이사협회에서는 감사, 선임, 보수, 리스크관리 등의 이사회 위원회(board committees)를 위한 맞춤형 특수교육을 주관하기도 한다.

### 4) 모로코

모로코의 경우, 모로코 공기업 지배구조 규정에서 공기업 임원은 “통합성과 업무 참여도를 높이기 위해 적절한 교육을 받을 것”을 명시하고 있다. 교육 과정은 전략, 정책, 리스크, 소유주로서의 정부의 역할, 전략가와 주주와 같은 공기업 내의 지배구조 특성 등에 대한 다양한 주제들을 다루고 있다. 이사위원회와 관련된 구체적인 분야에 대한 추가적인 교육도 정부와의 협력 하에 전문협회에 의해 제공되고 있다. 모로코에서는 이사 교육·연수와 관련된 인증서가 공기업 이사의 연임과 재임용의 기회를 높여주는 것으로 나타난다.

### 5) 스웨덴

스웨덴에서는 전문적인 배경을 바탕으로 이사를 채용하기 때문에 공기업의 신입 이사를 교육하기 위해 소유권 기관이 주관하는 특정한 교육 프로그램은 따로 존재하지 않는다. 공기업의 개별

이사는 이사협회에서 제공하는 교육프로그램에 자발적으로 참여할 수 있다. 노동조합은 종종 공기업 이사로 선임된 근로자대표, 특히 이사 경험이 없는 자들을 위한 교육을 제공하고 있다.

## 6) 태국

태국의 경우, 전문이사협회에서 공기업 이사에 대한 특수교육 프로그램을 제공하고 있다. 태국에서는 이사 교육·연수와 관련된 인증서가 공기업 이사의 연임과 재임용의 기회를 높여주는 것으로 나타나고 있다.

### *〈소유권 기관에 의한 내부 교육 프로그램 실시〉*

인도와 베트남에서는 소유권 기관을 통한 기업 내부 이사 교육 프로그램이 제공되고 있다.

## 7) 인도

인도에서는 공기업부(DPE)의 후원으로 운영되는 공기업상임학회(Standing Conference of Public Enterprises: SCOPE)에서 이사와 고위급 임원을 대상으로 한 교육 프로그램을 주최하고 있다.

## 8) 베트남

베트남의 경우, 국가자본운용투자회사(State Capital Business and Investment Corporation: SCIC)에서 공기업 이사를 위한 교육 프로그램을 주최하고 인증서를 부여하고 있다. 그러나 이 교육은 SCIC 산하 공기업 이사에게만 제공된다. 공기업 이사위원회의 구성원은 매년 국가감사원, 재무부·재무부처 등의 국가관리기관이 주관하는 공기업 이사회의 책임에 대한 교육 강좌와 세미나를 반드시 참석해야 한다.

### *〈이사 전문교육 프로그램 미실시〉*

## 9) 이집트

이집트에서는 공기업 지배구조 기준을 강화하기 위한 공기업 이사 교육 프로그램이 현저히 부족하다고 이집트 정부관계자가 직접 지적하고 있다.



# III

## 주요 시사점 및 정책적 함의

1. 이사회 효율성 제고를 위한 실질적인 법과  
규제 체계 확립 47
2. 소유권 기능의 집중화 및 전문화를 통한 이사회  
책무의 정의 48
3. 이사 선임 체계의 전문화 48
4. 이사 선임 과정에 대한 공시 강화 48
5. 이사회 효율성 및 실적 제고를 위한 공기업의  
역할 강화 49





# III 주요 시사점 및 정책적 함의

## 1. 이사회 효율성 제고를 위한 실질적인 법과 규제 체계 확립

OECD의 조사 결과, 공기업 이사회 제도는 국가별로 현저하게 다른 것으로 나타났다. 이러한 다양성은 국가마다 상이한 공기업 이사회 제도의 제도적 기반과 법적, 규제적 또는 정책적 조건의 차이, 그리고 공기업 소유권 정책의 전문성 수준의 차이를 반영하고 있다. 또한 국가별 공기업 이사회 전문성 체계는 현재 해당 국가의 기업(민간 포함) 부문의 지배적인 이사회 체계가 무엇인지를 어느 정도 반영하고 있다고도 볼 수 있다. 각국 정부가 적용하는 공기업 이사 후보자 추천 및 이사 선임 과정은 해당 국가의 기업 소유권 기능의 중앙 집중화 및 전문성 정도, 국가가 보유한 공기업 지분의 크기, 그리고 상업적 및 비상업적 공기업 간의 우선순위에 영향을 받는다.

공기업 이사회 효율적이고 자율적인 역할을 보장하는 것은 대부분의 국가에서 해결하기 위해 노력하는 과제이며, 이사회 실적과 효율성을 향상시키기 위해서 국가별로 아직 많은 노력이 필요한 것이 사실이다. '공기업 가이드라인'과 같은 선진화된 기준을 도입하는 것은 이사회 효율성을 제고하기 위한 하나의 방법이 될 수 있다. OECD 조사 결과에 따르면, 많은 국가에서 공기업 이사회 독립성과 자율성을 보장하는 효율적인 법률 및 규제 체계가 아직 부족한 것으로 나타나고 있다. 여러 국가에서 공기업 이사회는 독립적이고 자율적인 역할을 수행할 수 있을 만한 충분한 권한을 부여받지 못하고 있다. 이는 정부부처가 공기업 경영진에 대해 직접 임명할 수 있는 권한을 갖고 있거나, 기업 이사회 의견이 여러 비공식적인 전달 및 소통 루트에 의해 우회되기 때문이다. 본 보고서는 이사회 선임 및 선출 과정의 공개 부족이 종종 이사회 실적을 가릴 수도 있다고 제시하고 있다. 이러한 연구 결과들에 따라 각국의 정책결정권자들은 공기업 이사회를 조직하고 전문화할 때 다음의 사안들을 고려할 수 있을 것이다.

## 2. 소유권 기능의 집중화 및 전문화를 통한 이사회 책무의 정의

공기업 이사회와 소유권 기관 각각의 역할에 대한 불분명한 구분은 기업전략과 경영관리·감독과 같이 이사회가 해야 할 핵심 기능의 수행을 저해할 수 있다. 이사회 역할은 회사법을 기반으로 법률에 명확히 명시하는 것이 바람직하다. 모든 공기업에 이사회가 존재하는 한, 공기업 이사회는 명확한 임무와 기업 성과에 대한 최종적인 책임을 부여받아야 한다. 정부 또는 소유권 기관이 기업의 목표를 세우고 모든 이사가 목표에 대해 숙지할 만큼 공기업 이사회에 그 목표를 명확히 전달하는 것 또한 매우 중요하다. 이 점에서 공기업의 소유권 기능을 중앙으로 집중시키는 것은 이사회 구성, 이사회 선임 등의 핵심 사안에 대한 전문가 인력풀을 조직하게 된다는 차원에서 관련 역량을 강화하고 동원하는 데 도움이 될 수 있다.

## 3. 이사 선임 체계의 전문화

이사 선임 체계는 규정에 기반을 두어야 하며, 정부 전체 차원에서 국가기관을 통해 감독되어야 한다. 여기에는 외부 인력채용 컨설턴트의 전문성 활용, 이사회 후보자 인력풀에 대한 데이터베이스 구축, 현직 이사회에의 관여 등이 포함될 수 있다. 정부 이외의 소액투자자가 있는 공기업의 경우, 이들을 보호할 수 있는 법률상의 규정, 기업정관 명시와 같은 공식적인 법적 수단이나 정부의 적극적인 주주협약 참여 등을 통해 이사회 내에 소액투자자의 대표자를 내세울 수 있는 권한이 보장되어야 한다.

## 4. 이사 선임 과정에 대한 공시 강화

능력 있는 책임자를 공기업의 신규 이사로 채용하기 위해서는 공식적인 자격규정이 뒷받침되어야 한다. 공기업 이사의 자격 규정에는 장관이 지명한 이사회 후보자에 대한 권고 및 심의 과정이 포함되거나, 장관이 이사를 최종적으로 선임하기 전에 추천위원회가 실질적으로 후보자를 추천하는 과정이 포함되어야 한다. 이사회 구성은 이사직, 이사 후보 지명자 및 이사 임기 수의 제한과 성별과 소수자에 대한 차별 철폐 조치를 통해 더욱 균형을 이루고 정제될 수 있다. 사외 이사의 독립성을 위해 자격요건을 강화하고 이사 선임 및 선출 과정과 관련된 공시를 강화하는 것은 이사회 구성의 다양성을 증대하는 데 도움이 될 수 있다. 공시 강화를 위한 가장 좋은 방법

은 공기업 이사를 공개 채용하는 것이다. 또한 이사 후보자의 수와 신원을 공개하거나 연례주주총회(AGM)의 표결 결과를 공개하는 것이 이사회 제도의 투명성을 강화하기 위한 바람직한 수단일 수 있다.

## 5. 이사회 효율성 및 실적 제고를 위한 공기업의 역할 강화

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 이사회 효율성과 실적을 개선할 수 있는 핵심 요소에는 리더십을 발휘하여 효과적인 팀을 구성할 수 있는 이사회 의장, 체계적인 평가 시스템, 능력과 권한을 갖춘 위원회, 개별 이사의 요건에 부합하는 교육 프로그램 등이 포함된다. 또한 명확한 공기업 이사회의 보수 체계는 책임의 전문가들을 유치하고 동기부여를 제공한다. ‘공기업 가이드라인’에서는 공기업이 각각의 사업적 관계 안에서 이사회 효율성을 높이기 위해 해당 기업에 맞는 적합한 방안을 활용하도록 권고하고 있다.



## 참고문헌

OECD, 『주요국의 공기업 지배구조 비교(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices)』, OECD, Paris, 2018.

OECD, 『아시아의 공기업 평가제도(State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management)』, OECD Publishing, Paris, 2016, <https://www.oecd.org/corporate/SOEs-Asia-Performance-Evaluation-Management.pdf>.

OECD, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) 2015년 개정판』, OECD Publishing, Paris, 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>.

OECD, 『주요국의 공기업 이사회 제도(Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices)』, OECD Publishing, Paris, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200425-en>.

OECD, 『이사 후보자 추천 및 선임(Board Member Nomination and Election)』, OECD Publishing, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179356-en>.



## 연구진

연구책임자 하세정 공공기관연구센터 경영연구팀장  
참여연구원 강석훈 공공기관연구센터 연구원

### 공기업 이사회의 전문성 강화: 9개국 사례 비교연구

(Professionalising Board of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices)

발행일 : 2019년 3월 29일

발행처 : 한국조세재정연구원  
(30147) 세종특별자치시 시청대로 336

발행인 : 김유찬

등록 : 1993. 7. 15. 제2014-24호

인쇄처 : 경성문화사

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

