



2021 공기업 소유권 및 지배구조 : 국가별 현황

2022. 6.

Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021



OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES



한국조세지정연구원
공공기관연구센터



2021 공기업 소유권 및 지배구조 : 국가별 현황

2022. 6.

Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021



OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES



한국조세재정연구원
공공기관연구센터

이 보고서는 OECD가 2021년 12월 영문으로 발행한 『Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021』을 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로 모든 저작권은 OECD에 있습니다. 보고서 내용에 대한 정확한 이해를 위해 필요시 아래의 원문 링크를 참고하시기 바랍니다.

Originally published by OECD in English under the title:

OECD(2021), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021*,

<https://www.oecd.org/corporate/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendiumof-national-practices.htm>.

© OECD 2021

이 보고서는 OECD 사무총장의 책임하에 출판되었다. 이 문서에 제시된 의견과 주장은 OECD, OECD 회원국 정부 또는 유럽연합(EU)의 공식 견해를 반드시 반영하는 것은 아니다. 이 문서와 문서에 포함된 모든 지도는 어떤 영토에 대한 지위나 주권, 국경과 경계선의 획정, 그리고 모든 영토, 도시 또는 지역의 명칭을 침해하지 않는다.

2018년판과 2021년판 비교*

‘Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices(이하 ‘SOE Compendium’)’는 OECD 공기업작업반이 축적한 국가별 공기업 소유권 및 지배구조 관련 자료를 비교분석한 집대성의 결과이다. OECD는 ‘SOE Compendium’ 보고서의 초판**을 2018년 1월에 발간하였고, 이를 최신화한 본 보고서(2021년판)를 2021년 12월에 발간하였다. 아래의 표 <2018년판과 2021년판 비교>에서는 조사기간, 조사대상 국가 수, 보고서 구성 등의 주요 사항에 대해 두 보고서가 어떻게 다른지 그 차이점을 비교하고 있다.

<2018년판과 2021년판 비교>

	2018년판	2021년판
자료 조사기간	2013~2017년	2017~2021년
조사대상 국가 수 (챕터별 구분)	제1장 공기업 소유권 기능: 32개국	제1장 공기업에 대한 국가의 소유권 기능: 52개국
	제2장 시장에서의 공기업: 35개국	제2장 시장에서의 공기업: 54개국
	제3장 공기업 이사회: 40개국	제4장 공기업 이사회: 50개국
		(新)제3장 공기업의 투명성 및 청렴성: 54개국 (新)제5장 공기업 민영화 & 소유권 확대: 24개국
보고서 구성	제1장 공기업 소유권 기능 1. 공기업에 대한 국가 소유의 근거 2. 공기업 소유권 모델 3. 공기업의 종합연차보고 체계	제1장 공기업에 대한 국가의 소유권 기능 1. 공기업 소유권 기능 행사를 위한 제도적 장치 2. 공기업에 대한 국가 소유의 근거 ※ '18년판 제1장 1절 → '21년판 제1장 2절, '18년판 제1장 2절 → '21년판 제1장 1절, '18년판 제1장 3절 → '21년판 제3장 1절 라항.
	제2장 시장에서의 공기업 1. 개요 2. 시장과 동일한 공기업 자금조달 방식	제2장 시장에서의 공기업 1. 개요 2. 시장과 동일한 조건의 공기업 자금조달 방식
	제3장 공기업 이사회 1. 개요 2. 공기업 리스크 관리	제4장 공기업 이사회 1. 국가별 현황 개요 ※ '18년판 제3장 1절 → '21년판 제4장 1절, '18년판 제2절 → '21년판 제4장 1절.
		(新)제3장 공기업의 투명성 및 청렴성 1. 공기업 소유주로서 국가의 투명성 및 책임성 제고 (新)제5장 공기업 민영화 및 소유권 확대 1. 민영화의 제도적 체계 2. 민영화 절차의 구성

* 본 보고서의 번역을 담당한 한국조세재정연구원 연구진이 OECD 동의하에 두 버전을 비교한 현재 글을 작성하였음.

** 한국조세재정연구원에서는 OECD 동의하에 동 보고서의 최종 Draft 버전을 『주요국의 공기업 지배구조 비교』라는 제목으로 번역하여 2017년 6월에 발간하였음.

목 차

서 문	i
개 요	iii
제1장 공기업에 대한 국가의 소유권 기능	1
1. 공기업 소유권 기능 행사를 위한 제도적 장치	3
가. 상업적 공기업에 대한 소유권 모델 구성	3
나. 소유권 기능을 담당하는 소유권 주체 또는 기관의 필수 역량	4
다. 중앙집중형 모델(Centralised model)	7
라. 조정기관형 모델(Coordinating agency model)	8
마. 이중 트랙형 모델(Twin track model)	10
바. 복수 소유권 모델(Dual model)	10
사. 분산형 모델(Decentralised model)	11
2. 공기업에 대한 국가 소유의 근거	12
가. 공기업 소유권 근거 표명 방식	12
나. 소유권 정책의 검토 및 갱신	15
다. 국가의 공기업 소유 목적	16
제2장 시장에서의 공기업	19
1. 개요	21
가. 경쟁중립성 원칙	21
나. 규제 및 세금 면제	23
다. 원가 배분 관련 투명성 및 공시	27
라. 공공정책 목표 수행에 대한 보상	28
마. 공공조달 체계	29
2. 시장과 동일한 조건의 공기업 자금조달 방식	32
가. 자본구성에 대한 일반적 접근	34
나. 부채 조달(debt financing)	34

다. 국가예산을 이용한 자본조달	35
라. 국가 직접 지원	35
마. 수익률 기준	35
바. 기대 배당성향	36

제3장 공기업 부문의 투명성 및 청렴성 37

1. 공기업 소유주로서 국가의 투명성 및 책임성 제고	39
가. 공기업의 재무 및 비재무 정보의 정기적 공시 기준	40
나. 통제 환경	42
다. 회계 및 감사 기준	43
라. 통합보고 체계	44
마. 공기업의 청렴성 제고 및 부패 방지	49
바. OECD 공기업 반부패 및 청렴 이행 가이드라인	49
사. 부패 리스크 완화 관련 국가별 제도 현황	50

제4장 공기업 이사회 53

1. 공기업 이사회 : 국가별 현황 개요	55
가. 이사회 자율성 제고를 위한 이사회의 역할 및 책무 규정	56
나. 이사 선임 체계	56
다. 이사회 구성 및 규모	65
라. 이사회 교육	70
마. 이사회 및 핵심 경영진의 보수 체계	71
바. 이사회 평가	72
사. 리스크 관리와 관련된 공기업 이사회의 책임	75

제5장 공기업 민영화 및 소유권 확대 79

1. 민영화의 제도적 체계	81
가. 민영화의 동기	82
나. 전반적인 민영화 법률, 규정 및 정책	83
다. 민영화 이후 고용 조건	84
2. 민영화 절차의 구성	85
가. 민영화의 결정	85

나. 공기업에 대한 지분 유지	85
다. 민영화 방식	86
라. 민영화 이전의 구조조정	86
마. 가치 평가	86
바. 외부 자문가의 역할	87
사. 경영진과 이사회 대상 인센티브 제도	87
아. 민영화 이후 조치	87
부록	97
참고문헌	109

표 목차

〈표 1-1〉 52개 조사대상국의 공기업 소유권 모델 유형	6
〈표 1-2〉 조정기관형 모델 8개국 현황	9
〈표 1-3〉 50개국의 공기업 소유권 근거 현황	13
〈표 1-4〉 7개국의 분산형 소유권 기능 행사 기관	11
〈표 2-1〉 국가별 공기업 규제 조치 현황	24
〈표 2-2〉 국가별 공기업 조세 제도 현황	25
〈표 2-3〉 국가별 공기업 관련 공공조달 체계 현황	30
〈표 2-4〉 36개국의 공기업 자금조달 방식 현황	33
〈표 3-1〉 45개국의 공기업 통합보고 체계 현황	47
〈표 4-1〉 39개국의 이사 선임 체계 현황	57
〈표 4-2〉 국가별 공기업 이사회 구성 현황	66
〈표 4-3〉 국가별 공기업 이사회 규모 현황	69
〈표 4-4〉 국가별 공기업 이사회 평가 체계 현황	73
〈표 4-5〉 국가별 리스크 식별 및 보고 체계 현황	76
〈표 5-1〉 24개국의 공기업 민영화 및 소유권 확대 체계 현황	89

그림 목차

[그림 1-1] 공기업 소유권 기능 담당 기관의 인력 구성	6
[그림 1-2] 공기업 소유권 기능 담당 기관의 자원 조달 방법	6
[그림 1-3] 52개 조사대상국의 소유권 모델 적용 분포도	7
[그림 1-4] 중앙집중형 모델: 소유권 기능 행사 기관	8
[그림 1-5] 명시적 소유권 근거의 원천	13
[그림 2-1] 공기업 구분회계 도입 여부	28
[그림 2-2] 공공정책 목적에 대한 보상 존재 여부	29
[그림 3-1] 국가별 통합보고 체계 현황	46
[그림 3-2] 기업 청렴 제도 또는 반부패 노력에 대한 공기업 보고 수단	50
[그림 4-1] 이사 후보자에 대한 최소자격기준 설정 여부	61
[그림 5-1] 「정책결정자를 위한 민영화 지침」의 주요 연구 결과	82
[그림 5-2] 2008년 이후 국가들의 민영화 동기	83

박스 목차

〈박스 1-1〉 노르웨이 공기업의 공공정책 목표 수립 및 소통	17
〈박스 2-1〉 경쟁중립성 관련 최근 동향	22
〈박스 2-2〉 공기업 관련 공공조달 체계의 최근 동향	31
〈박스 3-1〉 「공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(ACI Guidelines)」의 공기업 투명성 및 공시 관련 조항	40
〈박스 3-2〉 국가별 공기업 경영성과평가 제도 현황	41
〈박스 3-3〉 「공기업 가이드라인」에 명시된 통합연차보고서 포함 가능 정보	44
〈박스 3-4〉 국가 차원의 공기업 반부패 및 청렴성 관련 법규 체계 제고 사례(6개국)	51
〈박스 3-5〉 기업 수준의 부패 위험 완화 방식 사례	52
〈박스 4-1〉 주요 국가의 이사 선임 체계 현황	62
〈박스 4-2〉 공기업 이사 및 핵심 경영진의 보수 체계 관련 주요국 사례	71

서 문

OECD 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)은 공기업 부문의 소유권과 지배구조를 주관하는 세계 유일의 국제기관이다. 공기업작업반은 공기업 소유권 및 지배구조와 관련하여 세계 유일의 다국적 추천 지침인 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」(Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, 이하 ‘공기업 가이드라인’)¹⁾의 이행을 담당하고 있다. 공기업작업반은 공기업 개혁에 대한 장려 및 지지를 포함하여 국가 소유권에 관해 독보적인 전문지식을 보유하고 있으며, 이러한 전문성은 OECD가 국제 정책 커뮤니티에 중요한 부가적 가치를 제공하는 분야 중 하나이다.

2018년 처음 출판된 『공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황』(The Compendium on Ownership and Governance of State-Owned Enterprises, 이하 ‘SOE Compendium’)은 OECD 공기업 작업반이 공기업 지배구조에 관한 주제로 국가별 제도에 대해 그동안 축적한 지식을 최대한 활용한 일종의 공공 지식창고(public repository)와 같은 보고서이다. 본 보고서는 공기업과 관련된 제도, 법률 및 규제 체계에 대한 개별 국가의 최신 정보를 한 권의 책으로 쉽게 찾아볼 수 있는 ‘국가별 원스톱샵(one-stop-shop)’과 같은 역할을 한다. 이 보고서는 상장기업에 초점을 맞춰 격년으로 출간되는 『OECD 기업지배구조 현황보고서』(OECD Corporate Governance Factbook)의 자매 보고서이다. 본 보고서의 대상 독자는 공기업의 감독을 담당하는 국가공무원, 공기업 이사회 및 경영진뿐만 아니라 공기업 부문과 정기적으로 교류하는 보다 광범위한 공공정책계와 경제계를 모두 포함한다. 『2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황』은 이렇듯 중요한 참고 자료를 제공함으로써 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 가치에 대한 인식을 제고하고 보다 효율적인 가이드라인의 이행을 도모할 수 있도록 돕는다.

『2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황』은 2017년부터 2021년 사이에 발간한 간행물의 일부로 각국 대표단과 지역 네트워크로부터 공기업작업반이 수집한 정보를 종합한 자료를 기반으로 하고 있다. 이에 따라 ‘2021년판’ 보고서는 지난 4년 동안 OECD가 발간한 다양한 국가 간 현황보고서와 주제별 분석보고서로부터 축적된 공기업작업반의 전문지식에 쉽게 접근할 수 있도록 주요 연구 결과를 단권으로 집대성한 결과물이다.

본 보고서는 국가 간 비교 자료를 제시한 다섯 개의 실질적인 장으로 구성되어 있다(제1장 공기업에 대한 국가 소유권 기능, 제2장 시장에서의 공기업, 제3장 공기업의 투명성 및 청렴성, 제4장

1) OECD, 2015[1].

공기업 이사회, 제5장 공기업 민영화 및 소유권 확대). “공기업의 투명성 및 청렴성”과 “공기업 민영화 및 소유권 확대”는 이번 2021년판에 새로 추가된 장이며, 이는 공기업작업반이 해당 연구 분야에서 수행한 광범위한 연구 노력을 반영하고 있다.

본 보고서는 모든 OECD 회원국과 G20 회원국, 기타 공기업작업반 회의의 정기 참여국을 비롯한 총 54개국에 대한 정보를 포함하고 있다. 국가별로 OECD 설문지 답변 수의 차이와 가용한 자료의 편차로 인해 국가별 자료 제공 적용 범위는 장과 절에 따라 상이하다. 사용된 적용 범위와 출처는 각 절에 명시되어 있다. OECD 사무국은 『공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황』이 최신 동향과 정확한 정보를 반영할 수 있도록 앞으로도 동일한 편집절차를 정기적으로 반복할 예정이다.

본 보고서는 OECD 금융기업국(OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs) 기업 분과(Corporate Affairs Division)의 Chung-a Park이 Emeline Denis의 도움과 Hans Christiansen의 감수를 받아 작성하였다. 귀중한 전문지식과 의견을 제공해 준 기업 분과 부서원들에게 특별한 감사를 드린다. 저자들은 보고서의 정확성을 위해 정보를 검토하고 업데이트해준 모든 국가 대표자들의 기여에 감사 말씀을 전한다. 본 출판물은 편집과 조판 작업을 돕고 출판될 원고를 준비한 OECD 금융기업국의 Katrina Baker와 Henrique Sorita Menezed의 도움으로 완성되었다.

개 요

제1장 공기업에 대한 국가의 소유권 기능

「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」(이하 '공기업 가이드라인')에 따르면, 소유권 기능의 행사는 첫째, 국가 행정부 내에서 누가, 어떻게 수행하는지 명확히 확인되어야 하고, 둘째, 단독의 소유권 기관에 집중되거나, 불가능할 경우 조정기관을 통해 수행되어야 하며, 셋째, 소유권 기능의 임무를 효과적으로 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춘 주체에 의해 수행되어야 한다. 조사대상 국가들의 소유권 행사 방식은 아래와 같이 요약할 수 있다.

• 소유권 모델

「공기업 가이드라인」의 권고사항에 부합하여 공기업에 대한 국가 소유권 형태가 중앙집중형 또는 조정기관형으로 옮겨가는 추세가 지속되고는 있지만, 아직도 다양한 소유권 구조와 지배구조 방식이 공존하고 있다. 「공기업 가이드라인」의 제1장과 제2장에서 권고하는 것처럼, 52개 조사대상국 중 60%의 국가가 공기업에 대한 국가 소유권을 중앙으로 더 집중시키기 위해 권한과 책임을 하나의 기관(예외를 두거나 예외 없이)에 부여하거나 전체 행정부 차원에서 공기업을 감독하는 중앙 조정기관을 설립하였다. 반면, 조사대상 국가 중 17% 정도가 주무부처나 해당 공기업이 자체적으로 기업 목표를 설정하고 소유권을 행사하는 분산형 모델을 유지하고 있다.

• 소유권 주체 또는 소유권 기능을 책임지는 기관의 필요 역량

「공기업 가이드라인」은 일반적으로 소유권 담당 기관의 조직을 구성하는 방법 및 절차와 관련된 의사결정 방식에 있어 가능한 경우 소유권 주체가 관련 주무부처보다 조직 내 인적구성에 대한 유연성을 발휘할 것을 권고하고 있다. 하지만 52개 조사대상 국가 중 75%가 소유권 기능을 담당하는 소유권 주체 또는 기관이 오직 공무원으로만 구성되어 있다고 보고하였고, 단 8%만이 공무원과 민간 출신의 비상임직이 함께 소속되어 있다고 보고하였다. 이와 동시에 조사대상국의 65%가 소유권 기관의 운영 재원이 오직 정부예산으로 조달된다고 보고하였고, 약 16%가량은 자체수익(10%)만으로 운영되거나 자체수익과 정부예산의 혼용 방식(6%)으로 자금을 조달한다고 보고하고 있는데, 이는 민간

부문에서 기한부 고용계약이나 파견 등의 방법을 통해 필요한 인력의 확보, 보수 지급 및 유지에 필요한 유연성을 발휘할 수 있을 정도로 충분한 예산 자율성이 부여되지 않았다는 것을 의미한다.

• 소유권 정책

각국 정부는 공기업 소유에 대한 타당성을 표명하기 위해 다양한 접근법을 사용하고 있다. 50개 조사대상국 중에서 27개 국가는 일반적인 국가 소유 목적을 정의하는 명시적인 국가 소유권 정책을 수립한 반면, 나머지 국가에서는 공기업에 대한 국가 소유의 목적이 암묵적일 수 있다. 공기업 소유의 목적이 암묵적인 국가에서는 국가 소유권 정책을 특정 법률, 정부 결정, 결의안이나 행정명령, 정부 정책강령으로 수립하거나 이러한 방식을 혼용하는 등 다양한 형태로 수립하고 있다.

제2장 시장에서의 공기업

「공기업 가이드라인」에는 공기업이 경제적 활동을 수행할 때 그 활동이 다른 공기업이나 민간기업과 비교하였을 때 과도한 특혜나 불이익 없이 수행될 수 있도록 공기업에 관한 법률 및 규정 체계가 시장에서 공평한 경쟁 환경과 공정경쟁을 보장해야 한다고 명시하고 있다. 전반적으로 국가들은 소유권, 경쟁, 공공조달, 조세, 규제정책이나 이러한 정책들을 일부 혼용한 방식으로 경쟁중립성의 일부 또는 그 구성요소를 추구할 수 있다. 원가배분(비용분담)과 관련한 투명성 및 공시 정책과 공공정책 목표 수행에 대한 적절한 보상도 중요하다. 그러나 아직 일부 국가만이 국제적 합의에 부합하는 적절한 불만처리 방식, 강제집행 및 이행조치 등을 포함한, 경쟁중립성 보장을 위한 포괄적인 정책 체계를 수립하였다. 국가별 현황은 아래와 같이 요약할 수 있다.

• 경쟁중립성 원칙

비록 거의 모든 조사대상국의 해당 공기업이 경쟁법(또는 독점금지법, competition law)의 적용을 받고 있지만, 경쟁법에서 명시하는 규제 면제의 범위와 경쟁중립성 홍보 차원에서 경쟁당국이 수행하는 역할은 나라마다 다르다. 또한 공기업이 낮은 수익률로 운영되거나 공기업에 대한 암묵적 국가 보증을 통해 상업적 금융기관으로부터 저금리 용자의 혜택을 받지 않도록 하는 포괄적인 수단이 아직 부족하다.

• 규제 및 세금 감면

54개의 조사대상국 중 절반의 국가에서 공익사업은 민간기업과 동일하거나 유사한 과세 기준의 대상이며, 이는 공익사업이 정부와 밀접하게 운영되는 합법적 법인 사업 형태로 운영될 때에 더욱 그러하다. 보편적 공공서비스 의무와 같은 비상업적 목적을 수행하고 이와 같은 의무 수행을 통해 발생한 수익에 대한 세금 면제를 받는 특정 공기업 유형에 대해서는 일부 예외 조항이 적용되기도 한다.

• 원가배분 관련 투명성 및 공시

49개의 조사대상국 중 절반가량의 국가에서 공기업에 상업적 및 비상업적 활동의 회계처리를 구분하도록 요구하고 있다. 공기업 부문의 투명성 및 공시는 공기업의 “특수 목적” 수행에 수반되는 예상 비용과 국고보조금 규모를 전체 공기업 관련 통합보고서에서 별도로 다룸으로써 강화될 수 있다. 현재는 전체 공기업 부문의 통합연차보고서를 발간하는 국가 중 약 20%만이 공기업의 공공 정책 목적 관련 비용 및 국가예산에 대한 정보를 통합보고서에 포함시키고 있다.

• 공공정책목적 이행에 대한 보상

사실상 모든 국가에서 상업적 활동과 함께 공공서비스를 제공하는 공공 또는 민간기업에 대한 보상을 하고는 있지만, 49개 조사대상국 중 61%만이 공기업의 공공서비스 제공에 대한 국가의 직접 예산 투입과 관련된 법적 조항이나 기타 규정이 있다고 보고하고 있다.

공기업이 시장과 동일한 조건의 부채조달과 자본조달(debt and equity financing) 방식을 통해 자금을 조달하도록 하는 것은 경쟁중립성 달성을 위한 또 하나의 중요한 요소이다. 전반적으로 대부분의 국가에서는 자본구성 효율성에 관한 광범위한 가이드라인을 설정하거나 공기업 사업의 일 부분에 대해서라도 재무성과 목표를 설정하는 방법으로 공기업의 자금조달에 대한 의사결정을 한다. 36개의 조사대상국 중 70%가 공기업의 자본구조를 동일업종 내 민간기업을 벤치마킹하고 있거나 공기업과 민간기업의 자본구성이 실제로 유사하다고 보고하고 있다. 추가적인 동향은 아래와 같이 요약할 수 있다.

• 부채 조달

대부분의 국가에서 공기업은 채권 금융시장을 이용한다. 시장과 동일한 조건의 자금조달 방식을

확립하거나 특혜금융을 차단하기 위한 방안을 마련한 국가는 극히 일부이다.

• 국가예산을 이용한 자본조달

국가예산을 활용한 자본 재편(recapitalisations from the state budget)은 흔한 형태의 공기업 자금조달 방법이지만, 그와 관련된 비용을 시장과 동일한 조건으로 운영하는 방안을 마련한 국가는 매우 적다.

• 수익률 기준

대부분의 국가들은 공기업에 대한 목표 수익률 기준을 마련하고 있다. 그러나 이러한 공기업의 목표 수익률 기준이 민간기업이 적용하는 것과 유사한 수준인지 파악하기는 어려우며, 특히 상업 활동과 비상업 활동을 구조적으로 구분하기 힘든 공기업의 경우에는 더 그러하다. 이러한 관점에서 일부 국가에서는 공기업의 목표 수익률을 경쟁대상인 민간기업이 달성한 수익률 수준에 상응하도록 만드는 정책을 수립하고 있다.

• 목표 배당성향

많은 국가들에서 배당금 수준을 민간 부문 수준으로 맞추기 위한 지침을 수립하고 있다. 36개의 조사대상 국가 중 약 절반의 국가에서 배당금은 가이드라인의 적용을 받지 않고 매년 공기업 이사회와 국가 소유주 간의 협상으로 결정된다. 이는 잠재적으로 자본구성 최적화를 저해할 수 있다.

제3장 공기업 부문의 투명성 및 공시 제도

공기업의 재무적 및 비재무적 성과와 관련된 투명성은 공기업 이사회와 경영진의 책무성을 제고하고 국가가 공기업의 정통한 소유주로서 활동할 수 있게 만드는 핵심 수단이다. 「공기업 가이드라인」은 국가가 최선의 공공 이익을 위해 권한을 행사할 수 있도록 상장기업이 주주에 대해 투명할 것으로 예상되는 수준만큼 공기업이 국민을 위해 투명해야 한다는 원칙에 기초하여 제작되었다. 여기에는 국제적으로 합의된 회계 기준에 따라 회계 업무를 처리하고, 재무제표에 대해 독립적인 외부감사를 받으며, 포괄적인 내부감사 절차를 수립하는 것이 포함된다.

전반적으로 54개의 조사대상국 중 약 3분의 2 정도의 국가가 지난 5년 동안 공기업 부문의 공시 제도 및 투명성 정책을 도입하거나 요건을 강화하였다. 이 중 공기업 감사위원회의 역할과 관련된 새로운 기준 수립, 감사법인 선정에 있어 국가의 역할 명확화, 그리고 일부 국가의 경우 공기업 전체 부문에 대한 통합보고서의 도입 등이 몇 가지 긍정적인 변화에 포함된다. 주요 연구 결과는 아래와 같이 요약할 수 있다.

• 재무적 및 비재무적 공시 요건

대부분의 조사대상국에서 공기업의 공시 및 보고 항목 기준은 주로 회사법 또는 상장 요건에 따라 결정된다. 여기에는 종종 공공서비스 제공의무에 관한 특별 보고 기준과 비상업적 목표 수행을 위한 자금조달 요건 등 공기업에 특정된 요건들이 추가된다. 거의 모든 OECD 회원국과 점점 더 많은 수의 파트너 국가들이 어떤 형태로든 공기업에 대한 성과평가 시스템을 구축했다. 그러나 조사대상국 중 절반의 국가에서는 국가가 공기업에 제공하는 보증을 포함한 재정 지원에 대한 공시 기준을 마련하지 않고 있다.

• 통제 환경

대부분의 조사대상국에서 공기업이 내부감사 기능을 갖추도록 요구하고 있으며 재무제표에 대해 독립적인 외부감사를 받도록 하고 있다. 그러나 일부 파트너 국가에서는 주로 일부 공기업의 IT 인프라 부족, 재무제표의 낮은 품질과 공기업의 미흡한 법인화 수준 때문에 공기업 간의 정보 수집과 감사 요건의 이행이 힘든 것이 현실이다.

• 회계감사 기준

현재 OECD 회원국들은 상장기업에 견줄 수 있는 수준의 공기업 감사 및 회계 기준을 일반적으로 갖추고 있다. 일부 국가에서는 여전히 공기업의 사업 규모와 성격에 따라 자국의 회계기준을 사용하기도 하지만, 대부분의 조사대상국들은 국제회계기준(IFRS)이나 이에 상응하는 국가 회계기준을 널리 사용하고 있다.

• 통합보고 방식

54개의 조사대상국 중 59%가 전체 공기업 부문에 대한 통합연차보고서를 발간하거나 통합보고

서와 기능적으로 동등한 수준의 온라인 홈페이지를 운영하고 있다. 조사대상을 38개의 OECD 회원국으로 한정했을 때 그 수치는 62%로 조금 상승한다. 대부분의 통합보고서에는 해당 국가의 공기업 전부 또는 다수가 포함된다.

제4장 공기업 이사회

「공기업 가이드라인」은 이사회가 공기업 지배구조에서 중심적인 역할을 한다는 것을 명시하고 있다. 이사회는 이사의 신의성실의무(fiduciary duty)에 따라 공기업의 경영성과에 대한 최종적인 책임을 지고 있다. 이러한 위치에서 이사회는 소유주인 국가와 기업/경영진 사이의 실질적인 중개인 역할을 수행한다. 최근 수십 년 동안 광범위하게 발생한 공기업 “상업화”의 확산 속에서 각국 정부는 이사회 전문성을 제고하고 더 많은 권한과 자율성을 부여하기 위해 노력해왔다. 주요 연구 결과는 아래와 같이 요약할 수 있다.

• 이사 선임 체계

예컨대 공기업 소유권 전담 기관 등을 통해 공기업 소유권 기능이 중앙으로 집중화된 국가에서는 주무부처 장관이 공기업 이사의 임명권을 포함한 소유권 기능을 담당할 수 있다. 대부분의 조사대상국에서 이사 임명의 책임은 공기업 소유권 담당 기관과 주무부처가 함께 분담하고 있다.

• 이사 후보자에 대한 명확한 최소 자격기준 설정

조사대상국 중 절반가량은 이사회 구성원의 최소 자격기준을 설정하고 있다고 보고하고 있다.

• 이사회 구성 및 규모

조사대상국 중 다수의 국가에서는 국가를 대표하는 정부측 이사와 “독립적인” 이사가 적절히 조합된 공기업 이사회를 구성하고 있다. 장·차관, 기타 행정부 대표 또는 정부당국과 밀접한 관련이 있는 당사자들은 어떠한 경우에도 공기업 이사회에 참여해서는 안 된다는 여론이 증가하는 추세이다. 이사회 규모는 적게는 3명에서 많게는 20명까지 그 범위가 매우 다양하지만, 대부분의 공기업에서 이사회는 통상 5~8명으로 구성된다.

• 성별 다양성

49개의 조사대상 국가 중 약 3분의 1의 국가에서는 공기업 이사회에 최소 수 또는 최소 비율 이상의 여성을 의무적으로 참여시켜야 하는 할당 제도를 도입하였으며, 16%의 국가에서는 자발적 목표나 할당치에 의해 여성을 이사회에 참여시키는 제도를 통해 보다 유연한 접근 방식을 취하고 있다. 전반적으로 많은 국가에서 여성 이사회 참여와 관련한 공기업의 제도가 상장기업에서 도입한 제도보다 더 진취적인 것으로 나타나고 있다.

• 이사회 교육 및 보수

현재 거의 모든 조사대상국에서 공기업 경영진과 이사에 대한 보수 정책과 기준을 수립하고 있다. 하지만 사실상 대부분의 OECD 회원국에서 공기업 이사의 보수 수준은 시장 수준을 하회한다. 조사에 참여한 국가 중 70%는 공기업 이사 보수에 관해 일정 형태의 법적, 정책적 제한을 두고 있다. 정확히 입증되지는 않았지만 이들 국가 중 약 3분의 1(29%)은 보수 수준이 후보의 자질에 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다.

• 이사회 평가 및 리스크 관리

각국 정부들은 이사회 성과를 제고하고 리스크를 최소화하기 위한 방법으로 민간기업에서 오랫동안 실시되어온 이사회 평가제도의 도입을 점점 더 장려하고 있다. 또한 이사회리의 중요한 책무는 기업 경영에 관한 것이며, 필요한 경우 재무 및 운영 리스크의 완화와도 관련된다.

제5장 공기업 민영화 및 소유권 확대

공기업 소유주는 효율적인 자원 배분을 통해 사회의 가치를 극대화하는 데 초점을 맞춰야 하며, 주식시장에 공기업을 상장시키는 것은 자금을 효율적으로 조달할 수 있는 방법이다. 이를 위해서는 책임성 및 투명성 수준을 높이고 회사와 그 경영진으로 하여금 중기적으로 보다 높은 수준으로 주주들의 감시 및 견제를 받고 시장 규율을 따르도록 해야 한다. 본 장에서는 최근 민영화의 경험이 있는 24개국의 공기업 민영화와 소유권 확대와 관련된 국가별 현황을 살펴본다. 주요 연구 결과는 아래와 같이 요약할 수 있다.

• 민영화의 동기

민영화 동기는 국가마다 다르며, 주로 1) 민영화를 하는 국가가 경제 규모가 크고 고도로 발전되었는지 여부, 2) 정부가 공기업 소유권 정책을 마련하였는지 여부에 따라 달라진다. 소유권 정책이 존재하는 경우, 공기업의 민영화는 보통 소유권 정책에 더 이상 국가가 기업을 소유할 근거가 없을 때 정당화된다. 경제 선진국에서 공기업 소유권의 근거는 대부분 시장실패를 개선하고 민간 공급자가 제공하지 못하는 재화와 서비스를 공급할 필요성에 국한된다. 그와 대조적으로 소유권의 근거가 더 광범위하게 정의될 수 있는 개발도상국에서는 생산경제에서 공공 부문과 민간 부문의 상대적 비중을 재조정하기 위한 노력의 일환으로 민영화가 이루어질 수 있다.

• 법률 및 규정 체계

민영화에 관한 법률과 기타 공식적인 규정은 국가마다 상당히 다르다. 일부 국가에서는 하나의 통일된 민영화법을 갖고 있는 반면, 다른 국가에서는 다수의 법률들 안에 관련 조항이 파편적으로 존재한다. 민영화가 흔치 않은 국가에서는 핵심적인 법률은 없지만, 각 민영화 사례마다 민영화 법안을 통과시킨다. 주목할 만한 점은 일부 국가에서 기업운영용 자산을 금융자산으로 전환하는 것을 법적 조치가 필요하지 않은 가격 대비 가치의 문제로 보고 “공공 재정적 접근 방식”을 적용하고 있다는 점이다. 다만 이 경우, 통상 의회의 승인이 필요하다. 개별 공기업이 민영화 대상이 되는지 여부를 결정하기 위한 공식적이고 반복적인 검토 절차를 갖춘 국가는 상대적으로 적다.

• 민영화 절차 구성

민영화 방식은 민영화된 공기업의 규모와 민영화가 발생한 국가의 경제 성숙도에 따라 달라져 왔다. 체제전환국들은 상대적으로 소규모인 공기업 대다수를 인수희망자 간 경매(trade-sale auction)를 통해 전략적인 민간투자자에게 매각한 반면, 다른 대부분의 국가들은 대규모 공기업을 민영화하기 위해 주로 추가 주식공모를, 소규모 공기업을 민영화하기 위해 주로 거래자 간 매매(trade sales)를 이용하였다. 경영자 매수(management buy-outs)를 통한 민영화는 드물어졌지만 여전히 존재한다. 일반적으로 공기업의 민영화 전의 구조조정은 인수자가 자신들만의 기업 처리 방식을 선호하게 되는 거래자 간 매매보다는 기업공개(IPOs) 전에 더 흔하게 발생한다. 구조조정이 일어나는 경우에는 종종 민영화되는 기업의 재무구조나 급여와 관련이 있다. 거의 모든 국가에서 민영화 전에 공기업의 가치를 평가하는 것이 관례이며, 일부 국가에서는 의무화되어 있다. 적어도 한 유형의 이상의 외부 자문인이 거의 항상 고용되지만, 대부분의 경우 외부 자문인을 임명하는

과정은 국가 조달규정을 따라야 한다.

• 민영화 이후 채용 요건

민영화 과정 중 및 이후의 공기업 임직원에 대한 처우는 국가별로 상당히 다르며, 그중에서도 국가별로 상이한 노동법과 공무원 규정의 성격에 따라 달라진다. 일부 국가에서 공기업 직원이 보유한 공무원의 지위는 박탈될 수 없는 반면, 다른 국가에서는 계약 조건과 급여가 민간기업 수준에 맞게 조정된다. 실제 민영화 프로그램을 보유하고 있는 일부 국가에서는 공기업 직원에게 고용 안정의 일부 요소가 제공되는데, 이는 국가와 인수자 간 합의의 일환으로 고용유지 보장의 형태를 취하거나 민영화 사후통제의 형태를 취할 수 있다.

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황
(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021)

제1장

공기업에 대한 국가의 소유권 기능

제1장 공기업에 대한 국가의 소유권 기능

「공기업 가이드라인」에 따르면, 소유권의 행사는 첫째, 해당 국가의 행정부 내에서 누가, 어떻게 수행하는지 명확히 확인되어야 하고, 둘째, 단독 소유권 담당 기관으로 집중화되거나 불가능할 경우 조정기관을 통해 수행되어야 하며, 셋째, 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춘 주체에 의해 수행되어야 한다. 「공기업 가이드라인」에서는 소유권 기능의 실현 가능한 최대치의 중앙 집중화 정도에 대한 합의점을 구체적으로 제시하고 있지만, 소유권 기관(또는 기관들)은 영향력 있는 내각 또는 부처의 구성원들이나 정치적으로 관련된 공기업 경영진 및 이사 등의 부당한 압력 없이 기능을 행사할 수 있는 제도적 기반에서 운영되어야 한다.

1. 공기업 소유권 기능 행사를 위한 제도적 장치

본 절에서는 실제로 시행된 모범 사례를 포함하여 국가별 공기업 소유권 행사 방식에 대해 개괄적으로 설명한다.²⁾ 특히 기업이 경쟁이 발생하거나 발생할 수 있는 시장에서 경제적 활동에 종사한다는 차원에서 “상업적” 성격을 갖는 것으로 간주되는 공기업들의 소유권 방식에 초점을 둔다. 본 보고서의 목적을 위해, 공기업의 “소유권 기능”이란 이사회 이사를 선임하고, 기업의 목표를 설정하고 모니터링하며, 정부를 대신하여 소유 지분에 대한 의결권을 행사할 수 있는 권력, 책임 또는 운영 능력을 행사하는 주체로 정의한다.

가. 상업적 공기업에 대한 소유권 모델 구성

기존의 조직구조를 틀이 정해진 모델에 맞춰 유형화하는 것은 상당히 어렵다. 아무리 유사하더라도 두 국가 간의 공기업 소유권 모델이 완전히 동일할 수는 없으며, 일반적으로 어떤 한 국가도 특정 조직 구조나 법적 요건(일반회사법, 상장 요건, 독점금지법 등)에 대한 예외 없이 한 가지 유형의 소유권 모델만을 따르지는 않는다. 그럼에도 불구하고 소유권 모델은 대체로 중앙집중형 모델

2) OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2020[11]에 제시된 자료를 활용함.

(centralised model), 조정기관형 모델(coordinating agency model), 복수 소유권 모델(dual ownership model), 이중 트랙형 모델(twin track model), 분산형 소유권 모델(decentrasiled ownership model) 등 다섯 가지 유형 중 하나로 분류할 수 있다. 52개의 조사대상 국가들을 소유권 모델에 따라 분류한 내용은 <표 1-1>에 제시되어 있다.

「공기업 가이드라인」의 권고사항에 부합하여 공기업에 대한 국가 소유권 기능이 중앙집중형 또는 조정기관형으로 옮겨가는 추세가 지속되고는 있지만, 아직도 다양한 소유권 구조와 지배구조 체계가 공존하고 있다. 조사대상국 중 약 41%의 국가에서는 단독 주체(예외를 두거나 예외 없이)가 공기업에 대한 소유권과 책무를 전담하고 있는데, 이는 「공기업 가이드라인」의 제1장과 제2장에서 권고하는 바와 같이 소유권 기능의 단순화와 재구조화를 통해 공기업에 대한 국가 소유권을 보다 중앙으로 집중시키기 위함이다. 이러한 경향은 OECD 회원국의 범위를 넘어 더 확산되고 있는데, 최근 몇 년간 점점 더 많은 파트너 국가에서 공기업을 전(全) 정부적 차원에서 감독하는 중앙 소유권 전담 부서나 조정기관을 설립하는 추세이다. 특히 OECD 회원국 가입 심사를 받거나 ‘OECD 공기업 검토(OECD SOE reviews)’를 받는 국가에서는 공기업 소유권 기능에 대한 정책체계를 발전시키기 위해 소유권의 중앙집중화에 대한 권고를 대대적으로 이행하고 있다.

이와 동시에, 조사대상 국가 중 9개국(17%)에서는 주무부처 또는 경우에 따라 공기업 스스로가 기업 목표를 수립하고 모니터링하며 소유권 기능을 행사하는 분산형 모델의 특성을 유지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

나. 소유권 기능을 담당하는 소유권 주체 또는 기관의 필수 역량

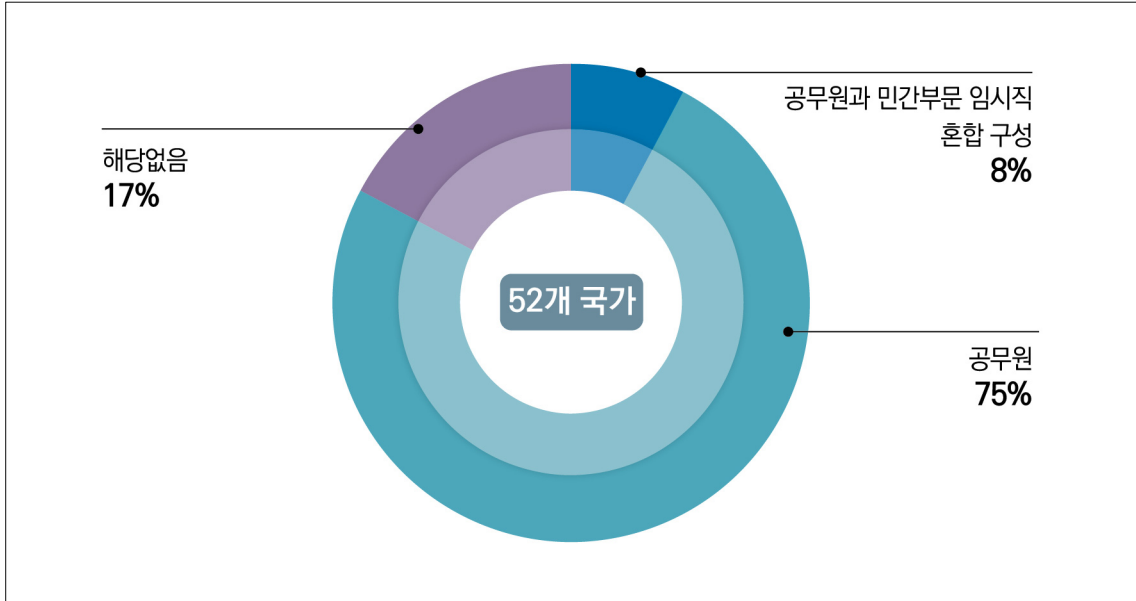
「공기업 가이드라인」은 일반적으로 소유권 담당 기관의 조직을 구성하는 방법 및 절차와 관련된 의사결정 방식에 있어 가능한 경우 소유권 주체가 관련 주무부처보다 조직 내 인적구성에 대한 유연성을 발휘할 것을 권고하고 있다. 하지만 52개 조사대상 국가 중 75%가 소유권 기능을 담당하는 소유권 주체 또는 기관이 오직 공무원에 의해 구성되어 있다고 보고하였고, 단 8%만이 공무원과 민간 출신의 비상임직이 함께 소속되어 있다고 보고하였다. 이와 동시에 조사대상국의 65%가 소유권 기관의 운영 재원이 오직 정부예산으로 조달된다고 보고하였고, 약 16%가량은 자체수익(10%)만으로 운영되거나 자체수익과 정부예산의 혼용 방식(6%)으로 자금을 조달한다고 보고하고 있는데, 이는 민간 부문에서 기한부 고용계약이나 파견 등의 방법을 통해 필요한 인력의 확보, 보수 지급 및 유지에 필요한 유연성을 발휘할 수 있을 정도로 충분한 예산 자율성이 부여되지 않았다는 것을 의미한다(그림 1-2 참조).

〈표 1-1〉 52개 조사대상국의 공기업 소유권 모델 유형

	소유권 모델	국가
중앙집중화 ↑	중앙집중형 모델(Centralised model) 단독 정부기관이 국가가 통제하는 모든 기업 및 기관(예외를 두거나 예외 없이)에 대해 소유주로서 관리·감독임무를 수행. 해당 기관은 소유권 전담 기관이거나 별도로 지정된 정부 부처일 수 있음. 중앙기관이 재정 목표 설정, 기술/운영 사안과 공기업 성과 모니터링 절차를 모두 수행. 공기업 이사는 다양한 방식으로 선임되지만, 중요한 선임기준은 중앙소유권 기관이 제시함.	오스트리아, 칠레, 중국, 콜롬비아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 아이슬란드, 이스라엘, 한국, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 러시아, 슬로베니아, 남아프리카공화국, 스페인, 스웨덴
	조정기관형 모델(Coordinating agency model) 공식적으로 다른 부처 또는 기관이 소유하고 있는 공기업에 대한 비독점적 소유권을 조정기관/부처 가 행사. 예를 들어 전반적인 기술/운영 사안에 대해 소유권 부처의 자문기관 역할을 수행하는 조정형 부처 또는 특수 조직. 이러한 조정기관의 가장 중요한 업무는 공기업 성과 모니터링인 경우가 많음.	불가리아, 코스타리카, 인도, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 모로코, 필리핀, 폴란드, 영국
	이중 트랙형 모델(Twin track model) 서로 다른 두 정부 기관이 각각의 산하 공기업에 대해 전적으로 소유권 기능을 행사.	벨기에, 터키
	분리 트랙형 모델(Separate track model) 소수의 소유권 기관, 지주회사, 민영화 기관 또는 이와 유사한 기관이 각각 공기업을 그룹 단위로 소유함.	카자흐스탄, 말레이시아
분산형	복수 소유권 모델(Dual model) 두 개의 정부부처 또는 기타 상위급 공공기관이 함께 소유권 기능을 행사함. 이는 소유권의 서로 다른 두 기능이 상이한 두 부처에 각각 할당되는 경우임. 예를 들어, 한 부처가 기업의 재무 성과를 담당하고 다른 부처가 기업 운영을 담당하는 경우이거나, 각 부처들이 서로 다른 이사를 개별적으로 임명하는 경우.	호주, 브라질, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 인도네시아, 루마니아, 스위스
	분산형 모델(Decentralised model) 다수의 정부 부처 또는 기타 고위급 공공기관(조정기관이 없다는 가정하에)이 공기업에 대한 소유권 기능을 행사함.	아르헨티나, 캐나다, 덴마크, 독일, 일본, 멕시코, 사우디아라비아, 튀니지, 우크라이나

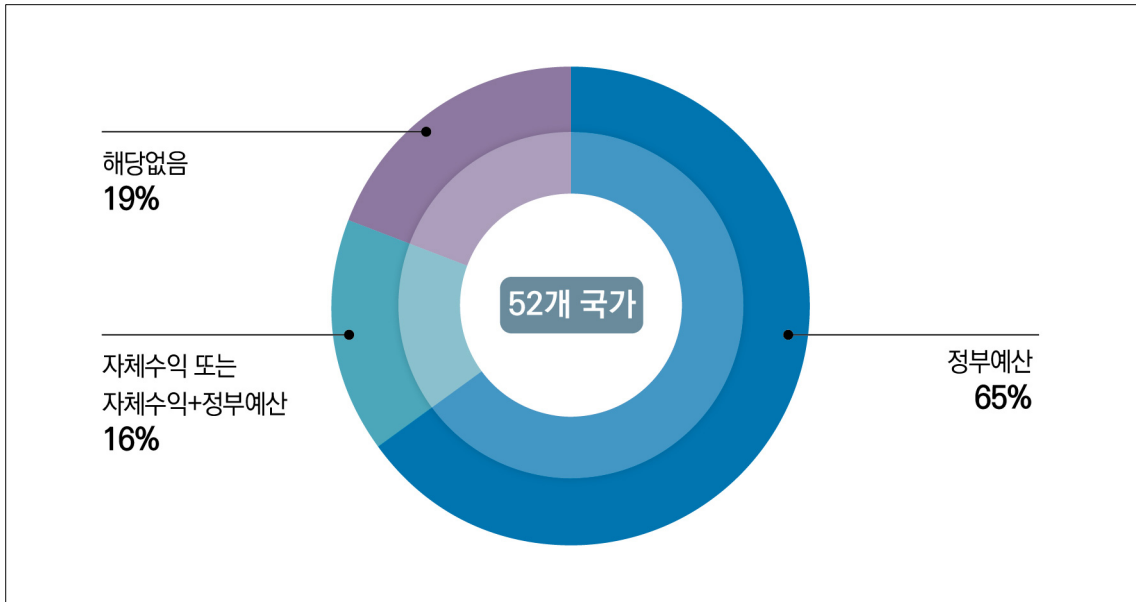
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2020[4]에 제시된 정보를 활용.

[그림 1-1] 공기업 소유권 기능 담당 기관의 인력 구성



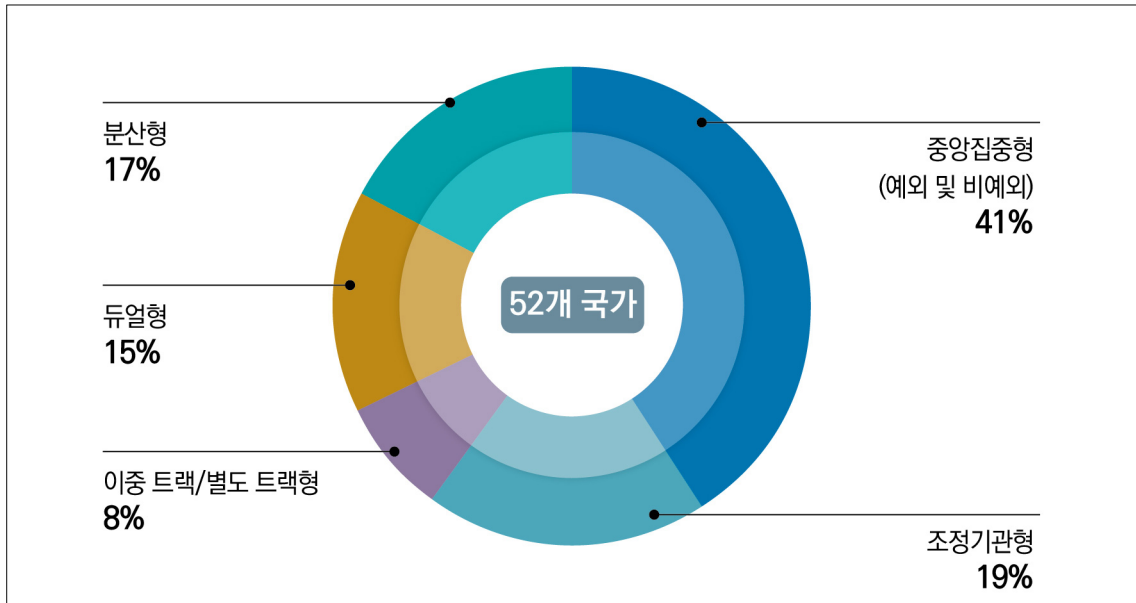
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에 제시된 정보를 활용. 보다 자세한 내용은 부록 A를 참조.

[그림 1-2] 공기업 소유권 기능 담당 기관의 자원 조달 방법



출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에 제시된 정보를 활용. 보다 자세한 내용은 부록 A를 참조.

[그림 1-3] 52개 조사대상국의 소유권 모델 적용 분포도



주: 일부 국가는 중앙집중형 모델의 주요 특성을 나타내지만 일부 예외를 갖고 있는데, 여기서 말하는 예외란 중앙기관의 감독 밖에 있는 것이 분명한 공기업 다수가 존재하는 경우를 뜻함.
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2020[5]에 제시된 정보를 활용.

다. 중앙집중형 모델(Centralised model)

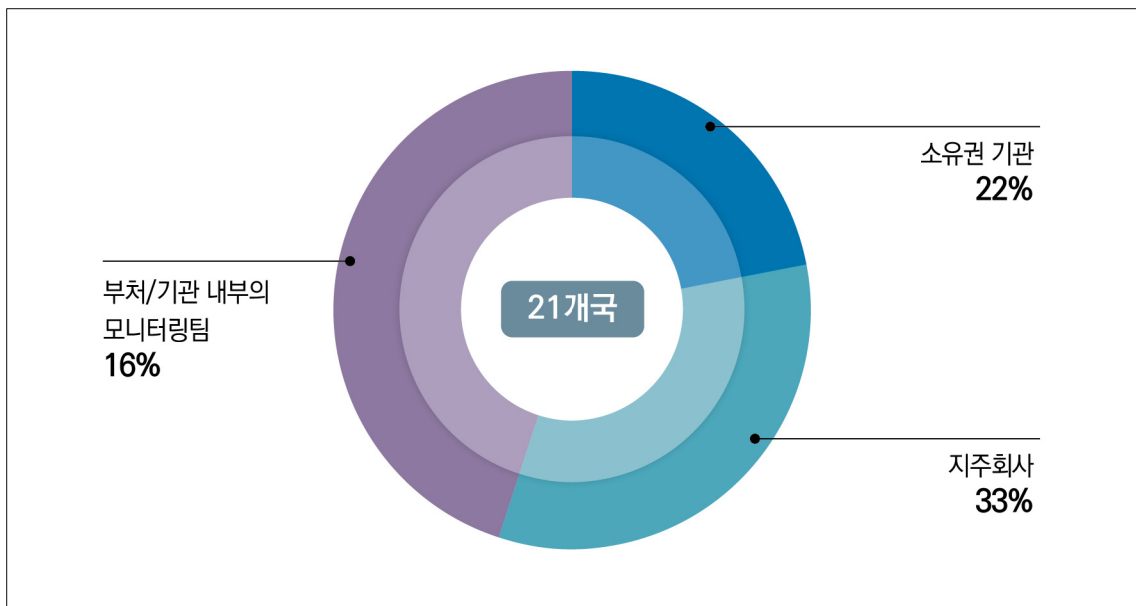
중앙집중형 모델의 특징은 **오스트리아, 중국, 콜롬비아, 프랑스, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 네덜란드, 뉴질랜드, 슬로베니아, 스페인 및 스웨덴**에서와 같이 하나의 중앙 의사결정 기관이 국가가 직접 또는 간접적으로 소유하거나 통제하는 모든 기업과 기관에 대해 소유주로서의 권리를 행사하는 것이다. 공기업 재정 목표 설정, 기술 및 운영상의 사항, 그리고 공기업 경영성과 모니터링 과정 모두를 중앙기관이 조율한다. 이사를 선임하는 방식은 다양하지만, 핵심적인 선임기준은 중앙기관이 제시한다. **칠레, 핀란드, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 노르웨이, 페루, 러시아, 남아프리카 공화국** 등과 같은 국가들은 중앙집중형 모델의 주요 특징을 갖고는 있지만 일부 예외 사항을 갖는 소유권 모델을 나타내고 있다. 이러한 “예외가 있는 중앙집중형” 모델에서는 보통 중앙기관의 통제를 받지 않는 별도의 공기업 그룹이 존재한다.

중앙집중형 모델은 소유권 기관이 충분한 재원을 확보하고 불시적인 개입과 불규칙한 관행으로부터 기관 운영을 보호한다는 전제하에, 소유권 기능의 행사와 시장 규제 및 산업정책과 같은 국가가 수행하는 잠재적인 갈등 요소가 있는 다른 활동들을 구분하기에 효율적인 수단이다.

소유권의 중앙 집중화가 정책의 우선순위가 되면, 가장 높은 수준의 정부 조직으로부터 개별 공

기업에 이르기까지 단계별로 적절한 “일련의 절차(command chain)”를 통해 공기업을 감독하고 관리하는 역할을 지속하고자 하는 헌신이 수반되어야 한다. 중앙집중형 모델의 성공은 종종 전반적인 공공 거버넌스의 질적 수준, 법적 환경, 소유권 기능에 부여된 정치적 중요성, 공기업의 적절한 기업화, 그리고 시장에서의 경쟁 및 규제에 달려 있다. 법치 수준이 약하고 부패 수준이 높은 국가에서 중앙기관에 너무 많은 기업 통제 권한을 몰아주는 것은 위험할 수 있다. 조사대상국 전체적으로 소유권 기능은 부처나 기관 내의 모니터링팀(45%)이 가장 많이 행사하고 있었고, 약 3분의 1은 지주회사가, 약 5분의 1은 소유권 기관이 행사하는 것으로 나타났다(그림 1-4) 참조.

[그림 1-4] 중앙집중형 모델: 소유권 기능 행사 기관



주: 중앙집중형 모델에 속한 21개국의 정보
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에 제시된 정보를 활용.

라. 조정기관형 모델(Coordinating agency model)

불가리아, 코스타리카, 인도, 라트비아, 리투아니아, 모로코, 필리핀, 폴란드, 영국 및 베트남에서는 전문적인 정부기관이 “조정기관”의 역할을 수행한다. 조정기관은 기술 및 운영상의 사안에 대해 다른 소유권 부처에 대한 자문 역할을 수행하고, 보통 공기업 경영성과 모니터링이 기관의 가장 중요한 임무인 경우가 많다(표 1-2) 참조). 이러한 중앙 조정기관들의 역할이 더 제한적이고 주무부처의 자율성이 더 보장될수록 조정기관형 모델은 잠재적으로 분산형 모델과 상당 부분 중복될 수 있다.

〈표 1-2〉 조정기관형 모델 8개국 현황

국가	조정기관	기본 업무	이사 선임 관련 조정기관의 역할
불가리아	공기업관리기구 (PECA)	조정기관은 공기업 소유권 정책의 개발 및 모니터링, 통합보고와 이사 선임 과정을 담당. 또한 산하 공기업들의 일반 전략목표를 수립하고 공기업 운영과 관련된 사안 등에 대해 다른 행정부와 협력하기 위해 주무부처를 지원. 각료회의가 위임하는 경우 공기업에 대한 국가 권력을 행사.	PECA는 후보추천위원회 위원 임명을 담당하고, 대규모 공기업의 독립적인 이사 선임에 대한 공정경쟁 과정을 모니터링. PECA는 모든 공기업 이사 선임 과정(정부 인사 포함)을 검토함.
코스타리카	공기업운영조정 및 자율기관운영기관 산하 자문 부서	기업 대표와 경영진을 지원함. 공기업 성과와 관련된 의사결정을 도움.	이사 최종후보자 명단을 평가하고 후보를 추천. 후보자 프로필을 만들고 발표
인도	공기업부서 (DPE, 중공업 및 공기업부)	공기업의 성과 제고, 평가, 자율성, 재무상 권한 위임과 인사 관리 등에 대한 정책 지침을 수립. 공기업과 관련된 여러 분야에 대해 공기업 설문 조사 형태로 정보를 수집하고 유지.	공기업 이사직/경영직 선임공고에 대한 개발, 모니터링 및 업그레이드를 담당. 공기업의 비상임이사를 추천. 공기업 이사를 선임하기 위해 공기업선임위원회(PESB)를 지원.
라트비아	산업간조정센터 (CSCC)	공기업 지배구조를 조정. 소유권 권한은 산업별 부처가 담당. 65개의 완전 소유 공기업과 4개의 과반수 지분 이상 소유 공기업이 있으며, 이들은 조정기관 및 해당 주무부처에 보고함.	감독이사회를 조직하고 경영이사후보 추천위원회에 참석.
리투아니아	지배구조조정센터 (GCC)	공기업의 목표 설정을 지원하고, 공기업 관련 법률에 의거하여 공기업 성과와 이행 의무를 모니터링함. 통합연차 보고서를 통해 공시제도를 발전시킴. 모든 공기업과 관련 소유권 기관에 권고안과 자문을 제공하여 목표 설정 및 기업 전략계획 방식을 조정. 재정부에 정책 이행 및 잠재적 개선 분야에 대한 전문지식을 제공함.	지명을 고려하는 이사 후보를 추천. 독립적 이사에 대한 후보추천위원회에 참여.
필리핀	공기업지배구조 위원회(GCC)	국가의 소유권을 보호하고 104개 산하 공기업의 성과를 모니터링함.	완전 소유 또는 과반수 이상 지분 소유 공기업에 대한 이사 선임 절차를 수립. 모든 공기업 이사의 후보자 추천 과정에 참여.
영국	영국정부투자청 (UKGI)	18개 산하 공기업에 대한 소유권 기능을 감독하고 대규모 공기업의 매각 및 민영화를 주도함.	대부분의 경우 UKGI 산하 공기업은 제3자 헤드헌터를 통해 이사 선임을 직접 주도함. UKGI 직원(보통 UKGI의 주주인 NED)도 인터뷰 패널 중 한명으로 참여함. UKGI는 처음 개별 이사의 역할에 대한 선임기준을 결정하는데 관여함. 공기업의 선호 후보가 임명되기 전에 주주/장관의 합의가 필요.

국가	조정기관	기본 업무	이사 선임 관련 조정기관의 역할
베트남	국가자본 운영위원회 (CMSC)	베트남 정부는 국가자본 투자 및 경영 법률에 의거하여 2018년 말에 공기업 소유기능을 수행하는 특수 조정기관인 CMSC를 설립함. 설립 목표는 정부, 주무부처, 지방위원회의 공기업 소유권 기능을 통합하기 위함임. 현재 CMSC는 가장 규모가 큰 19개의 공기업(정유, 가스, 석탄 및 광물 산업에서 총 450억USD 규모의 국가자산)을 관리. 하지만 공기업 소유권은 아직 주무부처, 지방위원회 및 국가자본투자회사(SCIC)가 행사.	모든 잠재적 이사 후보는 공기업 이사회가 추천하고 정부당국이 임명함. 주주총회에서 장관이 추천한 공기업 이사 후보자는 의결로 선출.

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에 제시된 정보를 활용.

마. 이중 트랙형 모델(Twin track model)

이중 트랙형 모델은 중앙집중형 모델로부터 파생된 특수한 모델이며, 중앙집중형 모델과 함께 확립된 “소유권 체계(ownership systems)” 내에 속해 있다. 벨기에와 터키는 일부 예외 사항을 갖는 이중 트랙형 모델을 운영하고 있다. 공기업에 대한 국가 소유권의 “이중 트랙형 모델”은 근본적으로 기능적 측면에서 중앙집중형 모델과 동일하지만, 두 개의 개별적인 공기업 그룹을 두 개의 다른 정부기관이 관리·감독한다는 차이점이 있다. 즉 지정 결과에 따라 분류된 두 개의 공기업 유형을 각각 관리하는 두 개의 공기업 소유권 조직이 동시에 운영되는 것이다. 카자흐스탄과 말레이시아는 소수의 소유권 기관, 지주회사, 민영화 기관 또는 이와 유사한 기관이 각각 별도의 공기업 그룹을 소유하는 분리 트랙형 모델을 따르고 있다.

바. 복수 소유권 모델(Dual model)

복수 소유권 모델(호주, 브라질, 체코, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 인도네시아, 루마니아, 스위스)의 가장 큰 특징은 개별 공기업을 통제하는 소유권 기능을 두 개의 부처 또는 기타 상위급 (high-level) 공공기관들이 공유하고 있다는 점이다. 보통 하나의 부처는 기업의 재무적 목표를 수립하고 다른 부처는 기업 경영 전략을 개발하고 공식화한다. 명확히 제시된 책무와 함께 모델이 제대로 확립만 된다면, 복수 소유권 모델은 상호충돌하는 다수의 소유권 목표들로 인해 소유권 기능의 “수동적 형태”를 초래하는 형태와 국가의 과도한 개입을 허용하는 형태 사이에서 균형점을 찾는 데 도움이 될 수 있다. 크로아티아는 민영화 대상이 아닌 공기업의 소유권은 분산되어 있지만 일부 잔여 권한이 기획부(Ministry of Planning)에 부여되어 있어 분류하기 힘든 혼합형(hybrid)

사례이다. 하지만 크로아티아의 소유권 구조를 굳이 분류해야 한다면 복수 소유권 모델에 가장 가깝다고 할 수 있다.

사. 분산형 모델(Decentralised model)

분산형 모델을 운용하는 국가(아르헨티나, 캐나다, 덴마크, 독일, 일본, 멕시코, 사우디아라비아, 튀니지, 우크라이나)에서는 소유권 기능의 책무를 단독 기관이나 단일의 정부 조직이 수행하지 않는다. 분산형 모델에서 개별 공기업의 소유권은 하나의 주무부처 또는 기타 정부기관이 담당한다. 보통 다수의 기관들이 소유권과 관련된다(〈표 1-3〉 참조). 이 경우 공기업은 종종 소유권 부처가 갖는 정부 권력의 확장 수단으로 대중에게 인식될 수 있다.

〈표 1-3〉 7개국의 분산형 소유권 기능 행사 기관

국가	소유권 기능 수행기관
아르헨티나	공기업의 소유권은 지역적 권한과 그에 따른 공기업의 설립 목적을 기준으로 부처 또는 분산화된 행정기관(부처 법률 No.22,520에 따라 관할 지역이 구분됨)이 담당.
덴마크	재정부가 산하 공기업들을 감독하지만, 교통부와 기업·성장부 등의 기타 부처도 다수의 공기업에 대한 소유권을 직접 행사함.
독일	연방재정부가 국가 자산에 대한 정부 정책의 조정 역할을 수행하지만 일반적인 감독 기능이나 권한은 없음. 일반적으로 정책에 관여하는 개별 부처가 공기업을 담당함. 재정부는 공기업에 대한 독일 정부의 정책과 민영화에 중추적인 역할을 수행함. 재무부는 주무부처의 공기업 관리에 대한 일반적인 체계를 규정함. 책임 정부부처는 이러한 기준을 해당 책임 산업에 적용하는 것을 담당. 이러한 체계를 “연방정부 공기업의 모범 기업 지배구조 원칙 및 능동적 경영”이라 명명함. 비록 공기업에 대한 “책임”이 주무부처에 있지만, 만약 주무부처가 공기업에 대한 매각 또는 매입 의사를 표시할 경우 그것은 재정부의 지지를 통해서만 성립될 수 있음.
일본	재정부(MOF) 내 재정국, 국토인프라교통관광부 내 민간항공국, 일본철도공사(JRJT) 등이 공기업 소유권을 담당하는 주요 기관임. 해당 국들은 일부 공기업(예: JT, 2개의 공항 공기업)에 대한 규제 기능을 보유하고 있지만, 규제 기능을 담당하는 부서는 소유권 기능을 담당하는 부서와 해당 국내에서 구분되어 있음. 기타 공기업에 대해서 해당 국들은 규제 기능을 보유하고 있지 않음.
멕시코	각 부처가 공기업이 배치된 정부 부문을 주도함. 2020년 현재 멕시코에는 19개의 부처가 있으며 그 중 10개 부처가 경제활동에 전적으로 또는 대체로 참여하거나 시장에서 경쟁하는 공기업에 대한 소유권 기능을 보유함. 2020년 12월 14일자 연방 관보에 따라 국방부는 2020년부터 소유권 기능을 행사하기 시작함. 정부는 향후 소유권 기능을 행사하는 부처의 수를 늘릴 예정.
사우디아라비아	공공투자기금이 일부 산하 공기업에 대한 소유권을 행사함. 통신정보기술부를 포함한 기타 다수의 주무부처가 공기업을 소유하고 있음.
우크라이나	우크라이나의 공기업 소유권은 내각, 주무부처, 정부기관 등을 포함한 80개의 다른 기관 사이에 분산되어 있음. 일부 소유권 기관(특히 부처)은 소유권, 정책, 규제 기능을 동시다발적으로 수행하는 데, 임무의 경계는 구분되어 있지 않음. 앞서 정부는 일부 공기업의 소유권을 정부 소유로 이전시키기 위해 중앙 소유권 기관을 설립하려고 했었으나, 코로나 팬데믹의 발생으로 2020년 설립 예산안이 삭감되었고 기관 설립에 대한 향후 계획도 불투명해짐.

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보를 활용.

2. 공기업에 대한 국가 소유의 근거

공기업 소유권 정책은 공기업, 시장과 일반 국민에게 국가가 소유주로서 설정하는 전반적인 목표와 정책 우선순위에 대한 명확한 이해를 제시한다. 명확하고 일관된 소유권 정책을 수립하는 것은 매우 중요하다. 국제적으로 인정받는 권고안들은 소유권 정책이 국가가 공기업을 소유하는 전반적인 정당성과 근거들을 간결하게 설명하는 높은 수준의 정책문서 형태여야 한다고 제안하고 있다. 본 절에서는 조사대상 국가들이 공기업 소유의 정당성과 그러한 명분에 수반되는 가장 일반적인 목적들을 어떻게 명시하고 소통하는지에 대해 설명한다. 본 절에 포함된 정보는 각국 당국이 제출한 자료와 2020년에 실시된 두 개의 관련 연구에 참여한 32개 국가의 자체 보고 자료³⁾를 기반으로 한다. 공기업에 대한 국가 소유의 근거와 관련된 국가별 현황은 <표 1-4>에 제시되어 있다.

가. 공기업 소유권 근거 표명 방식

각국 정부는 공기업 소유에 대한 타당성을 표명하기 위해 다양한 접근법을 사용하고 있다. 일부 국가는 국가 소유에 대한 일반적인 목표를 정의하는 명시적인 국가 소유권 정책을 제시하는 반면, 다른 국가에서는 국가 기업 소유에 대한 목표가 암묵적일 수 있다. 50개의 조사대상 국가 중 27개 국가가 명시적 소유권 정책을 시행한다고 보고하고 있다. 명시적 소유권 정책을 시행하는 국가의 정책은 다양한 방법으로 제시되는데, 헝가리, 한국, 라트비아, 리투아니아, 뉴질랜드, 필리핀 등의 예처럼 특정 법률을 통해 제시되거나, 칠레, 에스토니아, 핀란드, 독일, 노르웨이, 스웨덴 및 스위스와 같이 정부 결정, 결의안 또는 행정명령을 통해서 제시되거나, 콜롬비아, 코스타리카, 아이슬란드 및 네덜란드처럼 정부 정책 성명을 통해서, 또는 호주⁴⁾, 체코 및 프랑스와 같이 위의 방법들을 부분적으로 혼합한 형태로 제시될 수 있다(표 <1-4> 참조).

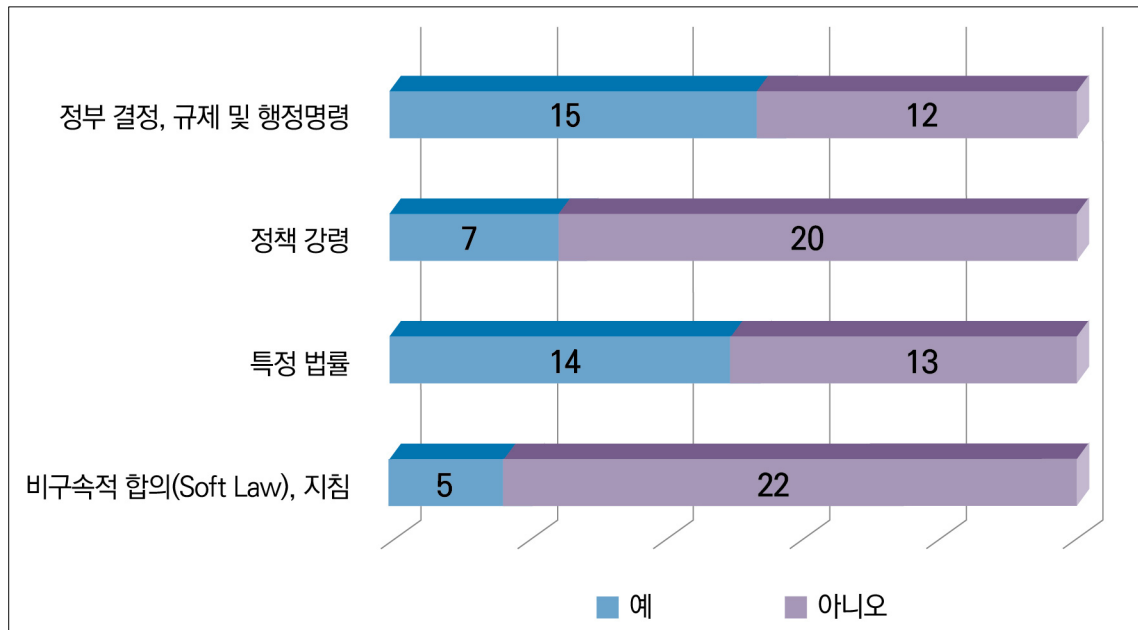
소유권 정책을 명시적으로 제시하지 않는 국가에서는 공기업의 소유 근거가 해당 국가의 일반 법률과 정책 방침을 통해 결정될 수 있는데, 소유 근거는 호주, 그리스, 카자흐스탄, 멕시코, 터키 등과 같이 기업법, 행정법 및 개별 산업 법률에 포함되거나, 개별 (특수목적)공기업의 설립법으로 제시되거나, 이탈리아와 일본처럼 공기업 규정이나 공기업과 관련 지분을 보유한 기관 간의 계약서에 명시될 수 있다. 인도에는 명시적 소유권 정책은 없지만 정부의 전반적인 연방정책 방향을 염두에 두고 주무부처와 공기업 간의 '협의적 방식'으로 공기업 목표가 설정된다. 벨기에, 브라질, 페루

3) OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]

4) 호주의 재정부는 현재 호주 정부가 「자원 관리 지침 126번: 연방정부 기업 지배구조 및 감독 가이드라인」을 검토하고 있고 공기업 소유권 관행과 관련된 일부 개혁이 있을 수 있다고 OECD 사무국에 공식적으로 통보하였다.

와 영국의 경우 공식적인 소유권 근거는 존재하지 않는다(그림 1-5 참조). 러시아의 소유권 기능을 분석한 2012 OECD 연구에 따르면 “정부자산행정 연방기구”이자 중앙소유권 기관인 Rosimushchestvo가 대중에 공개되는 통합된 최신형 공기업 소유권 정책의 개발로부터 혜택을 얻을 것으로 전망하고 있다.⁵⁾

[그림 1-5] 명시적 소유권 근거의 원천



주: 소유권 근거가 명시적인 총 27개국의 정보.

일부 자료는 동시에 사용된 것일 수 있음(자세한 내용은 <표 1-4> 참조).

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에 제시된 정보와 각국 당국이 제공한 정보 활용.

<표 1-4> 50개국의 공기업 소유권 근거 현황

국가	근거 유형	소유권 근거의 원천				
		정부결정, 결의안 및 법령	정책 강령	특정 법률	공기업 특정 조치	비구속적 합의/지침
아르헨티나	암묵적	●		●		●
호주	명시적	●		●		●
오스트리아	암묵적		●			
벨기에	암묵적					
브라질	암묵적	●		●		

5) OECD, 2012[7].

국가	근거 유형	소유권 근거의 원천				
		정부결정, 결의안 및 법령	정책 강령	특정 법률	공기업 특정 조치	비구속적 합의/지침
불가리아	명시적	●		●		
캐나다	명시적	●		●		
칠레	명시적	●				●
콜롬비아	명시적		●			
코스타리카	명시적		●			
크로아티아	암묵적		●	●		
체코	명시적	●	●	●		
덴마크	명시적		●			
에스토니아	명시적	●				
핀란드	명시적	●		●		
프랑스	명시적	●	●	●		
독일	명시적	●				●
그리스	암묵적				●	
헝가리	명시적	●		●		
아이슬란드	명시적		●			
인도	암묵적		●			●
아일랜드	암묵적		●			
이스라엘	명시적		●			
이탈리아	암묵적				●	
일본	암묵적				●	
카자흐스탄	암묵적			●		
한국	명시적	●		●		
라트비아	명시적			●		
리투아니아	명시적			●		
멕시코	암묵적					
모로코	암묵적					
네덜란드	명시적		●			
뉴질랜드	명시적			●		●
노르웨이	명시적	●				
페루	암묵적	●			●	
필리핀	명시적			●		
폴란드	명시적			●		
포르투갈	명시적	●		●		

국가	근거 유형	소유권 근거의 원천				
		정부결정, 결의안 및 법령	정책 강령	특정 법률	공기업 특정 조치	비구속적 합의/지침
루마니아	암묵적	●				
사우디아라비아	암묵적					
슬로바키아	암묵적			●		
슬로베니아	명시적			●		
남아공	암묵적				●	
스페인	암묵적				●	
스웨덴	명시적	●				
스위스	명시적	●				
튀니지	암묵적					
터키	암묵적				●	
영국	암묵적					
우크라이나	암묵적	●		●	●	●

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에 제시된 정보와 각국 당국이 제공한 정보 활용.

나. 소유권 정책의 검토 및 갱신

「공기업 가이드라인」에서는 소유권 정책을 정기적으로 검토하고 갱신하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다. 소유권 정책의 검토 방식은 국가마다 다르다. 명시적 소유권 정책을 시행하는 국가 중 약 절반의 국가에서 소유권 근거는 정부 수준에서 정기적으로 검토된다.

칠레, 핀란드, 독일, 네덜란드 및 노르웨이에서는 공기업 소유권 근거를 정기적으로 검토하고 있는 반면, 뉴질랜드와 스위스는 필요에 따라 비정기적으로 검토한다. 노르웨이와 핀란드에서 소유권 정책은 보통 4년에 한번 매 의회 회기마다 검토되고 업데이트된다. 2020년 4월에 소유권 정책 검토안이 노르웨이에서는 의회에 상정되어 논의되었고, 핀란드에서는 내각에 의해 승인되었다. 독일에서 소유권 정책의 검토는 정기적인 전체 공기업 부문에 대한 통합연차보고를 통해 수행된다. 네덜란드에서는 개별 공기업과 관련하여 국가 소유가 공익 보호를 위한 최선의 수단인지에 대한 평가가 공기업에 대한 전반적인 일반 정책과 함께 7년마다 실시된다. 매해 정부는 각 평가 결과를 연차보고서를 통해 의회에 보고한다. 공기업에 대한 전반적인 일반 정책도 7년에 한 번씩 평가된다. 터키에서는 보통 더 광범위한 개발, 투자 및 재정 계획 프로그램 준비의 일환으로 공기업 소유권 정책 검토가 이루어진다. 스웨덴에서는 2020년부터 공기업 소유권 정책이 정기적 기준이 아닌 임시적 기준에 따라 결정되고 있다.

다. 국가의 공기업 소유 목적

국가는 공기업의 능동적이고 전문적인 소유주로서 갖춰야 할 임무와 책임의 일환으로, 소유권 정책을 활용하여 특정 기업을 왜 소유하는지 그 이유를 명확히 설명하고, 그 이유의 우선순위를 매겨야 하며, 공기업을 계속해서 국가 소유로 유지하는 근거를 검토 및 평가해야 한다. 조사대상 국가들이 내세우는 공기업 소유의 전반적인 목적은 크게 (1) 국가 경제 및 전략적 이해관계의 지원, (2) 공기업에 대한 지속적인 국가 소유 유지 (3) (시장에서 동일한 재화나 서비스를 제공할 수 없다고 판단되는 경우의) 특정 공공재 또는 공공서비스의 제공, (4) “자연” 독점 산업에서의 사업 운영 등이 있다.

명시적 또는 암묵적 소유권 정책을 시행하는지 여부와 관계없이 거의 모든 조사대상 국가에서 보통 보완 입법이나 개별 공기업 관련 규제 및 정책을 통해 전반적인 공기업 소유권 근거가 보완된다고 보고하고 있다. 여기에는 수익 목표, 수익률, 자본구조, 공기업만이 수행하는 공공정책 목표 등 개별 공기업의 특정 목표가 포함될 수 있다.

일반 회사법에 의해 설립된 공기업의 경우, 소유 목적은 회사 내규와 정관을 통해 보완될 수 있다. 특수목적법인(statutory corporations)의 경우 설립 목적과 목표는 해당 설립법에 포함될 수 있다. 모든 조사대상국에서는 부분적으로 또는 완전히 공공정책 목적을 위해 운영되는 공기업이 존재한다.

그리스, 이스라엘, 뉴질랜드, 영국 등 여러 국가에서 소유권 주체는 재무 및 비재무적 사업목표에 대한 성과를 모니터링하기 위해 핵심 성과지표(Key Performance Indicator, KPI)를 설정하고 있다. 오스트리아에서는 소유권 기능을 행사하는 일부 부처들이 개별 공기업에 대한 상세한 소유권 전략을 개발하였다.

핀란드, 아이슬란드, 리투아니아, 노르웨이, 포르투갈 및 스위스에서는 순수 상업적 목적 추구 공기업, 상업적 목적 및 공공정책 목적 동시 추구 공기업, 순수 공공정책 목적 추구 공기업으로 공기업들을 목적별로 분류하여 개별 공기업에 대한 국가의 기대치를 명확히 하였다.

벨기에, 칠레, 리투아니아 및 네덜란드에서는 공기업이 수행할 것으로 국가가 기대하는 공공정책 의무가 법률에 의해 규정된 지침에 명시되어 있다. 한국의 경우에는 개별 공기업의 기업 정관에 명시되어 있다. 복수 소유권형 또는 분산형 소유권 모델을 가진 국가의 경우, 공공정책 목표는 상대적으로 덜 구체적으로 개발된다. 이들 국가에서 공공정책 목표는 보통 주무부처에 의해 내려진 지침을 통해 공기업에 전달된다.

〈박스 1-1〉 노르웨이 공기업의 공공정책 목표 수립 및 소통

노르웨이 정부의 공기업 소유권 정책은 약 4년에 한 번씩 갱신된다. 가장 최근의 소유권 정책은 2020년 4월에 의회에서 논의되었다. 소유권 정책은 “왜 국가가 소유주인지, 국가가 소유하는 기업은 무엇인지, 국가가 소유권을 행사하는 방법은 무엇인지”에 대한 세 가지 질문에 답하기 위해 노력하고 있다. 개별 공기업에 대한 소유 근거와 목적은 소유권 정책에 명시되어 있다. 소유권 정책에는 공기업에 대한 국가 소유주의 기대치도 포함되어 있다. 정부는 소유권 정책이 의회에서 논의되고 그 정보를 대중에 공개하는 것이 국가 소유권 행사를 위한 안정적이고 예측 가능한 기반을 만드는 데 유용하다고 생각한다.

소유권 정책에서 공기업은 소유주로서 국가의 목표와 소유에 대한 근거가 있는지 여부에 따라 세 가지 유형 중 하나로 분류된다. 유형 분류의 목적은 각 공기업을 소유하기 위한 국가의 근거와 목표가 무엇인지 공기업과 국민에게 명확하게 전달하기 위해서이다. 주로 다른 기업과 경쟁하는 시장에서 운영되는 기업은 일반적으로 유형 1과 2에 속하지만, 주된 운영 목적이 타사와의 경쟁이 아닌 기업은 유형 3에 속한다. 유형 1과 유형 2는 상업적 목적을 가진 회사들로 구성되며, 이 두 유형 사이의 유일한 차이점은 국가가 여전히 공기업을 소유하는 근거를 가지고 있는지 여부이다. 유형 3은 국가가 시도하는 상이한 공공정책 목표들을 가장 효율적으로 달성하기 위해 설립된 기업들로 구성된다.

유형 1과 유형 2에 속한 기업들은 3개 기업을 제외하고 모두 중앙 소유권기관이 관리하며, 유형 3에 속한 기업들은 주로 주정부처에 의해 관리된다. 국가가 공기업에 특정한 임무를 수행하라고 지시하면 해당 임무는 대중에 공개된다.

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황
(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021)

제2장

시장에서의 공기업

제2장 시장에서의 공기업

1. 개요

「공기업 가이드라인」에 따르면 공기업이 경제활동을 수행할 때 해당 활동은 다른 공기업이나 민간기업에 비해 과도한 특혜나 불이익 없이 수행될 수 있도록 시장에서 공평한 경쟁 환경을 보장하는 방식으로 이루어져야 한다. 공정한 경쟁의 장을 조성하는 것은 실제로는 훨씬 더 복잡한 경우가 많으며, 특히 공기업이 경제활동과 중요한 공공정책 목적 수행을 함께 추구하는 경우에 더욱 그러하다. 코로나19(COVID-19) 팬데믹에 대응하기 위해 상당한 정부의 자본 투자를 초래하였던 최근의 국가적 구제 조치들도 경쟁중립성에 대한 우려를 낳고 있다.

「공기업 가이드라인」은 공기업에 대한 법률 및 규제 체계가 경쟁중립성 문제를 어떻게 해결할 수 있는지에 대한 여러 가지 세부 권고안을 제시하고 있다. 제2장에서는 주요국의 경쟁중립성 보장을 위한 국가별 현황을 다루면서 (i) 규제 및 조세 면제, (ii) 원가배분과 관련한 투명성 및 공시 정책, (iii) 공공정책 목표 수행에 대한 투명하고 적절한 보상 조치, 그리고 (iv) 공공조달 관행에 초점을 두어 논의한다. 경쟁중립성에 대한 기타 관련 분야는 본 보고서의 다른 절에서 다룬다. 본 장에서는 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 ‘제3장 시장에서의 공기업’에서 강조한 권고안을 비교하여 분석하였다.⁶⁾

가. 경쟁중립성 원칙

국가들은 소유권, 경쟁, 공공조달, 조세 및 규제 정책이나 이러한 정책들을 일부 혼용한 방식 등 다양한 방식을 통해 경쟁중립성의 일부 또는 그 구성 요소를 추구할 수 있다. 몇몇 국가들은 경쟁중립성 원칙의 일부만을 선택적으로 추구하며 「공기업 가이드라인」 제3장에서 권고하는 경쟁중립성의 모든 구성 요소들을 다루지 않을 수 있다. 경쟁중립성을 실현하는 가장 효과적인 방법은 국제적 합의에 부합하는 적절한 불만처리 방식, 강제 집행 및 이행 조치 등을 포함한 포괄적인 정책 체계를 확립하는 것이다. 비록 거의 모든 조사대상국의 해당 공기업이 경쟁법(또는 독점규제법, competition

6) 정보는 2012년, 2013년, 2019년 국가별 관행에 관한 설문 답변을 기반으로 작성된 ‘2018 OECD Compendium, (OECD, 2018)[6]’과 2021년 개별 국가가 업데이트한 자료를 참고하였다.

law)의 적용을 받고 있지만, 독점규제법에서 명시하는 규제 면제의 범위와 경쟁중립성의 촉진을 위해 경쟁 당국이 수행하는 역할은 국가마다 다르다.

앞서 언급한 수단들을 혼용하여 경쟁중립성에 대한 전체론적인 접근방법을 추구한 국가는 거의 없지만, 호주나 유럽연합(EU)⁷⁾의 이행 방식은 주목할 만한 사례이다. 호주는 경쟁중립성에 대한 의무를 연방법과 주(州)법에 포함하였고, 의무적 이행을 위한 포괄적인 민원 처리 기제를 도입하였다. 유럽연합(EU)에서 경쟁법은 공기업을 비롯한 모든 기업에 적용된다. 유럽연합(EU)의 공기업은 다른 모든 기업과 마찬가지로 경쟁중립성의 일부 요소를 도입한 EU 경쟁 규정의 적용을 받는다. 예를 들어, 프랑스에서 네트워크 제공을 담당하는 공공사업자는 다른 모든 공기업으로부터 독립적이어야 하며 공공 또는 민간에 상관없이 네트워크를 운영하는 모든 기업에 대해 중립적이어야 한다. 체코의 경우 경쟁중립성 요소는 독점 규제를 통해 결정된다.

OECD 회원국의 대부분⁸⁾은 일부 예외를 제외하고 국가 보조 규정을 공기업에 적용하고 있다. 이 중 많은 국가가 경쟁중립성 의무에 대한 국가적 이행을 약속하고 이행을 위해 독점규제기관에 권한을 부여하는 등 경쟁중립성 규정을 지지하는 국가는 점점 증가하고 있다. 그중 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 영국 등 일부 국가들은 공기업 부문에 대한 전반적인 구조조정을 시행하여 지방자치단체 및 기타 하위정부 수준의 기업을 포함한 전체 공기업을 모두 경쟁중립성 원칙의 적용 대상에 포함 시킴으로써 경쟁중립성 문제에 추가적으로 대응하고 있다. 경쟁중립성과 관련한 최근의 국가 진전 사항은 <표 2-1>에 제시되어 있다. 그러나 공기업이 낮은 수익률로 운영되거나 공기업에 대한 암묵적 국가 보증을 통해 상업적 금융기관으로부터 저금리 용자의 혜택을 받지 않도록 보장하는 포괄적인 수단이 아직 부족한 것은 사실이다.

<박스 2-1> 경쟁중립성 관련 최근 동향

체코: 경쟁중립성의 구성 요소는 지난 5년간 정기적으로 갱신된 독점 규제(「체코법 경제적 경쟁의 보호 Act No. 143/2001」, 「체코법 자본시장의 기업활동 Act No. 256/2004」)를 통해 결정된다.

프랑스: 프랑스 정부는 경쟁중립성 분야에서 관련 EU 규정을 준수해야 할 의무가 있고, EU 법의 개정 에 따라 자국 규정을 조정해야 한다. 이에 따라 2018년 6월 27일에 체결된 「새로운 철도 협정을 위한 2018-515년 법률」은 유럽 단일 철도 지역을 설립하자는 지침 규정에 따라 철도 사업(특히 공공 회사 SNCF 모빌리티)에 관한 SNCF 르소의 독립 규정을 강화하였다.

이스라엘: 이스라엘 정부는 지난 5년간 시장에서의 경쟁력과 투명성을 향상시키기 위해 민영화 또는 기

7) EU 구성의 초국가적 특성, 소유권 중립적 특성, 그리고 그들이 경쟁, 국가 원조, 투명성 및 정부조달 규칙을 망라한다는 사실은 EU를 상당히 포괄적인 존재로 만든다.

8) OECD 회원국의 65%가 EU 소속이거나 EU 단일시장과 협정을 맺은 국가이다.

업 채권 발행에 대한 정책 결정을 공표하였다. 이는 민영화 절차를 정의하고 소유권 기관인 정부기업 당국(GCA)이 관련 결정을 수행할 수 있는 정당성을 부여하는 정부 기업법에 기초하고 있다.

라트비아: 새로운 공기업 지배구조에 관한 법률인 「공인 및 공공 자본기업의 자본지분의 지배구조에 관한 법률」이 2015년에 제정되었다. 새로운 법은 이전의 규정을 대체하는 공기업 지배구조에 대한 업데이트된 원칙을 제공한다. 동 법에 따라 「공기업의 중기 운영 전략 수립에 관한 가이드라인」이 제정되어 공기업이 재무, 운영, 비금융 목표(공공정책 목표)를 명확히 구분하고, 비금융 목표(공공정책 목표)의 비용을 추정 및 추계하도록 하고 있다. 공기업의 수익률, 영업이익률 및 기타 재무성과 지표에 대한 필요 조건과 관련하여, 국가 소유권 조정기관인 산업간조정센터는 자본 주주들과의 협력하에 공기업의 공공정책 목표, 상업활동 및 주요 서비스 영역(의료 서비스, 문화 등)을 고려하여 재무성과 목표 설정과 관련된 방법들을 고안한다.

터키: 2013년에 「터키 철도교통 민영화에 관한 법률 제6461호」에 따라 공기업인 터키철도공사(TCDD)는 TCDD와 교통공사 두 개의 회사로 분할되었고 철도 교통은 민영화되었다. TCDD는 공공정책 목적을 이루기 위해 철도 인프라를 책임지게 되었고, 교통공사는 상업 열차 운영을 책임지게 되었다. 교통공사의 운영은 2017년에 시작되었다.

출처: OECD, 2020[2]

나. 규제 및 세금 면제

공기업이 일반 기업법에 따라 설립된 경우, 세금 및 규제의 처리는 보통 민간기업과 같거나 유사하다. 하지만 일부 특수목적기업과 일반정부를 기점으로 운영되는 대다수의 기업은 과세(소비세 및 법인세)와 규제(시장규제 및 회사법/상법)를 면제받을 수 있다. <표 2-1>에서 강조하는 바와 같이, 국가들은 경쟁중립성 원칙으로부터 크게 이탈하지는 않고 있다. 국가의 정책방향이 경쟁중립성 원칙으로부터 큰 차이가 있는 경우, 대체로 정부는 두 가지 주장 중 하나를 인용하여 이를 정당화하는데, 1) 관련 공기업이 자연적 독점 산업부문에서 운영되고 있거나, 2) 공기업의 공공의무 수행에 대한 보상 차원에서 규제적 특혜가 필요하다는 것이다.⁹⁾ 이는 특정 유형의 활동에 대한 경쟁법 적용의 면제 또는 다른 형태의 규제 특혜 조치(허가, 등록, 또는 면허취득의 면제, 토지나 투입물에 대한 우선적 접근권, 빠른 사업 승인 등)로 나타날 수 있다.¹⁰⁾ 호주, 에스토니아, 아이슬란드, 슬로베니아, 스위스 등 몇몇 국가에서는 규제적인 이점을 상쇄하는 보상금 지급 방안을 사용한다고 보고하였다. 그러나 유럽연합(EU) 및 유럽경제지역(EEA)의 회원국들은 공공서비스 목적의 기업 활동

9) 이를 통해 준수비용 또는 순응비용(compliance cost, 예: 허가, 등록 또는 면허 비용의 할인 또는 면제)을 낮추거나, 규제구역에서의 면제, 공공 부문 지위에 따른 특혜(예: 빠른 사업 승인) 등이 초래될 수 있다. 이와 같은 면제 조치는 대체로 중앙정부의 하위 국가 수준(주, 지방, 지역 정부 등)에서 더 잦은 경향이 있다.

10) 비록 조사대상 42개국 중 92%가 공기업을 일반 경쟁법의 적용에서 완전히 또는 부분적으로 제외 또는 면제시키지 않는다고 보고하였지만, 이는 주로 경쟁시장에서 일어나는 활동과 관련된다.

이 관련 규제에서 제외가 되는 「EU 국고보조 및 투명성 규칙」(EU State Aid and Transparency rules)을 적용받는다는 것을 유의해야 한다. 부분적 면제 또는 완화(derogation) 조치가 적용되는 경우, 경쟁중립성 보장을 위해 면제의 근거와 면제 요건은 투명하고 면밀하게 설정되어야 한다.

〈표 2-1〉 국가별 공기업 규제 조치 현황

국가	민간기업과 유사/ 동등한 규제조치 적용	자연독점/제한 시장에 대한 규제 면제	공공서비스 의무에 대한 규제 면제	기타 면제 유형
아르헨티나	●	●		●
호주	●	●		
브라질	●			
캐나다		●		
칠레	●			
중국	●	●		●
콜롬비아	●	●		●
코스타리카		●		
인도		●	●	●
인도네시아		●	●	●
일본	●			
한국	●	●		
말레이시아		●	●	●
멕시코				●
뉴질랜드	●			
페루	●			
필리핀		●	●	●
러시아				●
사우디아라비아		●	●	●
남아프리카공화국	●	●	●	●
스위스	●	●	●	●
튀니지		●	●	●
터키	●			
우크라이나	●	●	●	●
영국	●			
미국			●	●
EU 및 EEA 국가	●			

주: 27개국과 27개 EU 및 EEA의 자료 가용 가능. 조사에 참여한 EU 및 EEA 국가들은 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴을 포함함.
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보와 각국 당국이 그 뒤에 제공한 정보를 기반.

조사대상국 중 절반의 국가에서 공익사업은 민간기업과 동일하거나 유사한 과세 기준의 적용 대상이며, 이는 공익사업이 정부와 밀접하게 운영되는 합법적 법인 사업 형태로 운영될 때에 더욱 그러하다(〈표 2-2〉 참조). 우편 사업 등 보편적 서비스 의무와 같은 비상업적 목적을 수행하고, 해당 의무 수행을 통해 발생한 소득에 대한 세금 면제와 함께 부가가치세(VAT)를 면제받거나 공익사업 거래에 대한 부가가치세의 부과 자체를 면제받을 수 있는 특정 공기업 유형에 대해서는 일부 예외가 적용되기도 한다.

소수의 국가에서는 자국의 공기업이 더 높은 법인세율을 적용받거나 세금 감면의 혜택을 받지 못해 오히려 조세상 불이익을 받는 것으로 간주하고 있다. 과세 적용의 차별이 있는 경우, 대다수의 국가에서 세금을 대체하는 보상금 환급 제도는 보통 사용되지 않으며, 실제로 영국만이 공공과 민간 사업 간의 조세 불공정을 보상하기 위해 일정 형태의 세액공제제도를 시행한다고 보고하고 있다. EU(및 EEA) 회원국의 경우, EU의 국고보조 관련 규정(EU rules on State Aid)을 위반하는 모든 형태의 조세 특혜는 유럽공동체(EC)에 의한 단속의 대상이다.

〈표 2-2〉 국가별 공기업 조세 제도 현황

국가	민간기업과 동일한 과세기준 적용	민간기업과 대체로 유사한 과세기준 적용	다른 과세기준 적용 또는 면세
아르헨티나	●		●
호주	●		
오스트리아		●	
브라질	●		●
불가리아	●		
캐나다		●	●
칠레		●	●
중국		●	●
콜롬비아			●
코스타리카		●	
크로아티아		●	
체코	●		
덴마크	●		
에스토니아	●		
핀란드	●		
독일	●		
그리스	●		
헝가리	●		

국가	민간기업과 동일한 과세기준 적용	민간기업과 대체로 유사한 과세기준 적용	다른 과세기준 적용 또는 면세
아이슬란드		●	●
인도			●
인도네시아			●
아일랜드	●		
이스라엘	●		
이탈리아	●		
일본	●		
카자흐스탄		●	●
한국	●		
라트비아	●		
리투아니아		●	●
멕시코	●		●
네덜란드	●		
뉴질랜드	●		
노르웨이	●		
페루	●		
폴란드		●	●
포르투갈		●	
러시아			●
사우디아라비아			●
슬로바키아	●		
슬로베니아	●		
남아프리카공화국		●	●
스페인	●		
스웨덴	●		
스위스		●	●
튀니지			●
터키	●		
우크라이나		●	●
영국			●
미국			●

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보와 각국 당국이 그 뒤에 제공한 정보를 기반.

다. 원가 배분 관련 투명성 및 공시

경쟁중립성을 성공적으로 적용하기 위해서는 정부의 상업적 활동에서 발생하는 특정 기능의 비용을 먼저 파악하고 이를 비상업적 활동의 비용과 분리하는 것이 필수적이다. 국고로부터 보상이 지급되거나 관련 비용이 일반정부의 비상업적 활동과 함께 분담되는 경우, 공기업은 주주, 감독기관, 그리고 일반 국민에 대한 책임을 질 수 있도록 관련 정보를 반드시 공개해야 한다. 국제적으로 활동하는 공기업의 경우, 규제당국과 기타 시장 행위자는 공기업이 일반적인 기업 규범을 적용하도록 하거나 해당 규범을 적용하지 않더라도 기업 운영 특성에 관한 정보를 시장 진입 전에 완전히 공개하도록 해야 하기 때문에 원가배분과 관련된 투명성과 공시 정책은 더욱 중요하다. 본 절에서는 구분회계와 관련된 국가별 접근방식을 다룬다. 투명성 및 공시 제도의 다른 측면과 공기업의 재무 상황도 구분회계 못지않게 중요하므로 본 보고서의 다른 절에서 다루고 있다.

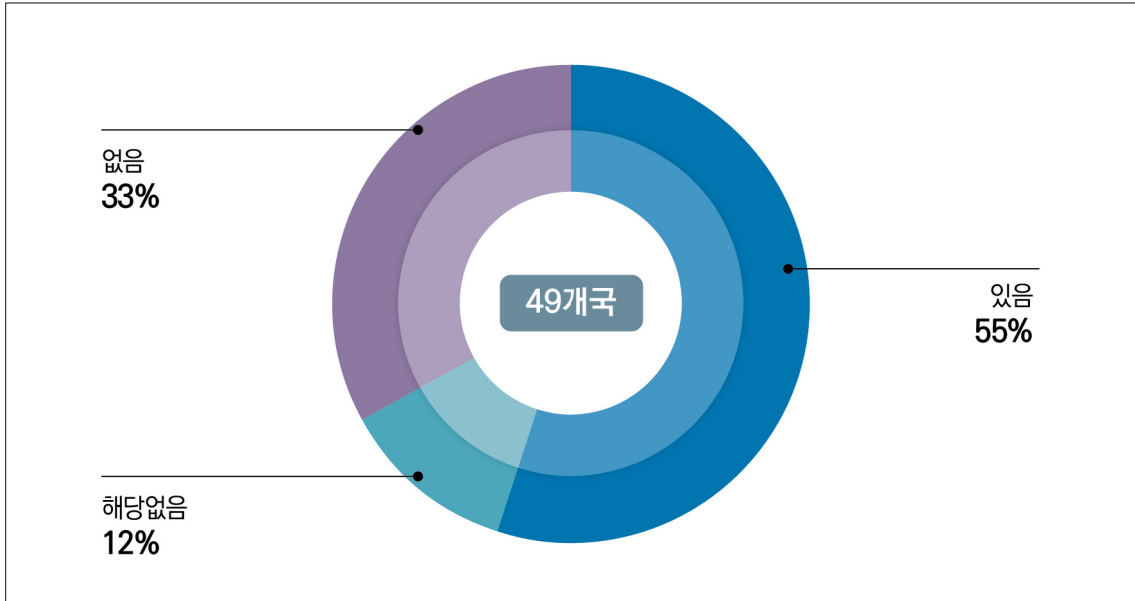
투명성 및 공시 제도의 강화를 위해 대부분의 조사대상 국가에서는 공기업이 상업적 활동과 비상업적 활동의 회계 처리를 구분하도록 요구하고 있다(조사대상 49개국 중 27개국, [그림 2-1] 참조). 구분회계의 실효성은 적용의 일관성에 따라 결정되며, 특히 소규모 또는 비법인 공기업이 관련되는 경우 더욱 그러하다. 일반적으로 구분회계는 공익사업, 에너지 등 공공서비스 제공과 관련되는 특정 산업에서 주로 적용된다.

EU 회원국들의 경우, 원칙적으로 구분회계는 공공기금을 수취하거나 특권 또는 독점권(비용 산출방식도 특정 요건의 대상임)의 특혜를 받는 모든 공공 및 민간 사업에 적용된다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 한국은 「공공기관 구분회계 운영지침」이라는 행정 규정에 따라 일부 대규모 공기업이 구분회계 제도를 도입하였다. 스위스에서는 국가 차원에서 일부 공기업에 적용되는 특정 규정이 존재하며 교차보조는 허용되지 않는다.

반면에 조사대상국의 3분의 1 정도의 국가에서는 구분회계를 도입하지 않은 것으로 나타났다. 칠레, 중국과 멕시코에서는 구분회계를 아직 도입하지 않았다고 보고하였고, 이스라엘은 구분회계가 국가의 일반적인 공시 기준이 아니라고 보고하고 있다.

전체 공기업 부문의 전반적인 투명성 및 공시 정책을 강화하는 것이 중요하다. 이러한 투명성 및 공시 정책은 예컨대 “특수 목적”을 수행하기 위해 공기업이 부담하는 비용의 추정치와 국가가 제공하는 보조 기금 규모에 관한 정보를 통합보고서의 전용 파트에 따로 작성하는 방법으로 강화될 수 있다. 2021년 기준으로 통합연차보고서를 발간하는 국가 중 20%만이 공기업의 공공정책 목적 관련 비용과 관련 국가예산 규모에 대한 정보를 통합보고서에 포함하는 것으로 나타났다.

[그림 2-1] 공기업 구분회계 도입 여부



주: 49개 조사대상국에서 공기업의 상업 및 비상업 활동의 구분회계와 관련된 법적 의무 또는 기타 규정 존재 여부 조사 출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보와 각국 당국이 그 뒤에 제공한 정보를 기반.

라. 공공정책 목표 수행에 대한 보상

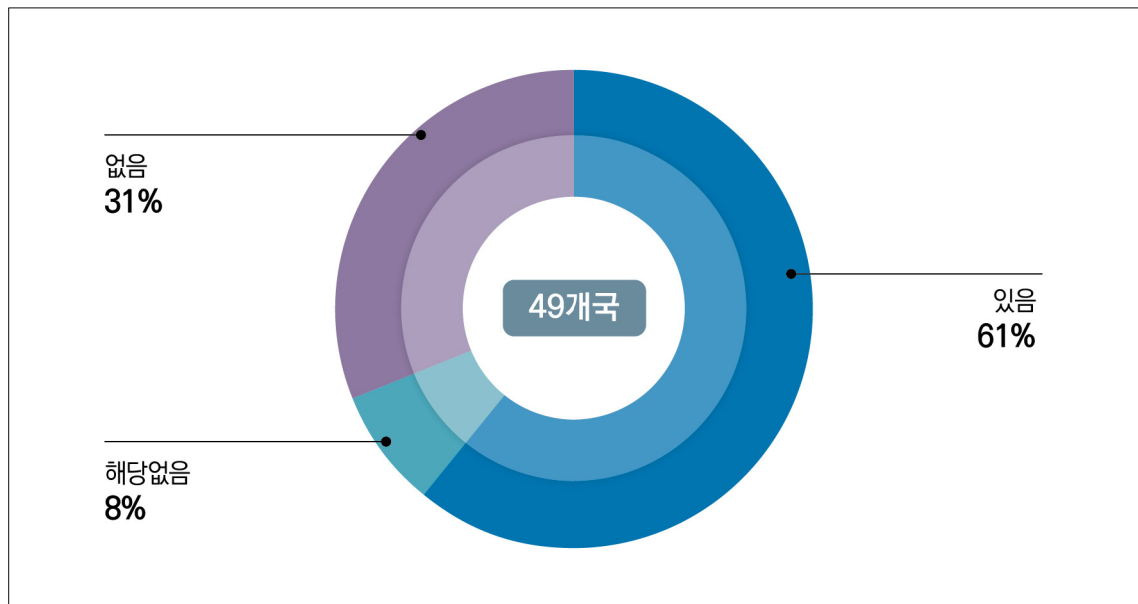
또한 「공기업 가이드라인」에서는 경쟁에서 불리한 위치에 놓이지 않는 한 비상업적 활동(공공정책 의무)에 드는 비용은 적절히 보상받아야 한다고 명시하고 있다. 보상은 국고(직접 이전금, 출연금, 실비변상 및 예산 지출, 국가 원조금/보조 등)로부터 지원되거나, 사용자 부담금 형태로 전액 지원 또는 사용자 부담금과 보상금의 결합 형태로 제공될 수 있다.

사실상 모든 국가에서 상업적 활동과 함께 공공서비스를 제공하는 사업(공공 또는 민간)에 대한 보상을 하고는 있지만, 이와 같은 보상 체계가 반드시 공공서비스를 제공하는 공기업에 대한 법과 규정 또는 국가 직접 지원과 관련된 기타 규칙에 기반을 둔 것은 아니다(그림 2-2 참조). 하지만 국가 간 보상 체계를 단순 비교하기 힘든 이유는 본 조사에서 보상이 “없다”라고 보고한 국가 중 일부에서는 공공서비스를 특정 법인 형태의 공기업을 통해서만 제공하기 때문에 관련 법규가 갖춰져 있지 않아 보상 체계가 없다고 보고한 것이다. 또한, 해당 정부가 특정 기업군에만 보상을 지원함에 따라 몇몇 국가들이 실제보다 적게 보고하는 전형적인 편의(偏倚, bias)가 반영된 것일 수도 있다. 이는 뉴질랜드와 호주가 해당하는데, 호주의 경우 자국 공기업이 효율적으로 가격을 책정하고 비용을 완전히 회수할 가능성이 높다고 보고하고 있다. 그 외의 경우, 공기업은 다른 공공의무 적용의 면제를 통해 보상받거나(중국), 민관합작투자사업(PPP)이나 기타 경쟁적 입찰 과정을 통해

공공서비스 제공을 민간위탁사업으로 아웃소싱하거나(멕시코), 직접 자본이전(일본) 형태를 취하거나, 또는 관세구조와 수익자부담금 방식의 협상(이스라엘)을 통해 보상을 대체하기도 한다.

그럼에도 불구하고, EU의 국가보조규정(EU State Aid Rules)과 “알트마크 기준(Altmark Criteria)”¹¹⁾과 같은 법규가 중요한 이유는 공기업 보상이 허용되는 방법을 명확한 규칙으로 명시할 수 있다는 점(예: 교차보조금의 허용 여부)과 특정 보상금이 국가보조금으로 인정되지 않기 위해 충족시켜야 할 기준을 설정해준다는 점 때문이다.

[그림 2-2] 공공정책 목적에 대한 보상 존재 여부



주: 49개 조사대상국에서 공기업의 공공서비스 제공에 대한 국가 직접 지원 관련 법적 조항 또는 기타 규정의 존재 여부 조사

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보와 각국 당국이 그 뒤에 제공한 정보를 기반.

마. 공공조달 체계

경쟁중립성을 확보하기 위해서는 국가의 조달 정책과 조달 절차가 경쟁적이고, 비차별적이며, 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다. 본 절에서는 주요국들의 현행 공공조달 체계를 알아보고, 공기업이 입찰자 또는 구매자로 참여할 수 있는 조건을 살펴본다.

다수의 OECD 회원국들은 한편으로 공기업이 수행하는 입찰과 다른 한편으로 공기업이 기타 공

11) 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 적용 가능한지를 보다 명확하게 규정하고 있다.

공 부문 기관에 대한 공급자 역할 모두에 영향을 미치는 기존의 공공조달 규정을 더 엄격하고 명확하게 개정하는 작업을 수행중이고, 다른 국가에서도 공공조달과 관련된 법적 체계를 대대적으로 점검하는 작업에 착수하였다. OECD 회원국의 공공조달 규칙은 무차별, 투명성, 그리고 가격 대비 적정 가치(value for money)를 추구하는 세계무역기구(WTO)의 원칙에 부합해야 한다.

일부 공기업은 그들의 법인 지위와 회사법의 적용 때문에 일반정부 부문에 적용되는 공공조달 법규의 적용 대상이 아닐 수 있다. 일부 경우에는 조달법의 자발적인 적용이 권고되는 경우도 있다. 다수의 사례에서, 일반정부 내의 비법인 사업체에서 행해지는 내부 조달은 공공조달 규정의 대상이 아니며 경쟁 입찰이 요구되지 않는 예도 있었다. 일부 국가에서는 내부 조달이 어떤 상황에 허용되고 이러한 관행이 경쟁 입찰에서 제외되는 경우를 명시하는 매우 구체적인 규정을 두고 있다.

〈표 2-3〉 국가별 공기업 관련 공공조달 체계 현황

국가	경쟁중립성 관련 공공조달 법규를 공기업 입찰자에 적용	경쟁중립성 문제의 위험을 방지하기 위해 공기업에 대한 특수 규정 적용	내부 조달의 예외 적용 ¹⁾
아르헨티나		●	
호주	●		
브라질		●	●
칠레	●	●	
중국	●		●
콜롬비아	●		●
코스타리카		●	
인도		●	
인도네시아		●	
이스라엘	●		●
일본	●		
카자흐스탄	●		
한국		●	●
말레이시아		●	
멕시코			●
모로코		●	
뉴질랜드	●	●	
페루		●	
필리핀		●	
러시아	●	●	
사우디아라비아		●	
남아프리카공화국	●		

국가	경쟁중립성 관련 공공조달 법규를 공기업 입찰자에 적용	경쟁중립성 문제의 위험을 방지하기 위해 공기업에 대한 특수 규정 적용	내부 조달의 예외 적용 ¹⁾
스위스	●		●
튀니지		●	
터키	●		
우크라이나	●	●	●
영국	●	●	
미국	●		
EU 및 EEA 국가	● ²⁾		

주: 1) '내부 조달의 예외 적용'이란 국가가 공공조달 규정의 적용을 받지 않는 내부 조달 체계가 있는 경우를 말하며, 이 경우 경쟁 입찰이 필요하지 않을 수 있음.

2) 완전히 상업적인 공기업에만 적용됨. 조사대상 국가에는 오스트리아, 불가리아, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴임. 이들 국가에서 공공정책 목표를 가진 공기업에 대해서는 경쟁중립성 사안의 위험을 피하기 위해 구매자로서 특정 규정을 적용함.

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보와 각국 당국이 그 뒤에 제공한 정보를 기반.

많은 국가에서는 공공조달과 관련하여 공기업에 대한 일련의 특정한 규정들을 도입하고 있다. 예컨대, **덴마크**에서는 중립성 문제의 위험을 방지하기 위해 법적 구속력이 있는 국가계약에 공기업은 참여할 수 없다. **호주**, **이스라엘**, **카자흐스탄**, **한국**, **스웨덴** 등 다른 국가들에서는 공개입찰에 참여하는 공기업의 취급과 관련하여 특정한 지침이 요구된다. 예를 들어 **호주**에서 공기업은 기업의 입찰 과정이 경쟁중립성 원칙을 준수하고 있다고 공표해야 하는 반면, **스웨덴**에서는 정부의 소유 또는 지원으로부터 경쟁적 우위를 확보하여 비정상적으로 낮은 입찰가를 제안할 경우 입찰에서 제외시킬 수 있다. **영국**에서는 관리된 경쟁에서 발생하는 왜곡 문제를 해결하기 위해 경쟁 및 소비 정책의 역할에 대해 특별히 검토한 적이 있다. **프랑스**에서는 현재 공기업이 국가와 공공당국과 동일한 공공조달제도를 적용받도록 「공공조달법」이 2015년에 개정되었다. **페루**의 경우, 공기업은 공공계약과 관련하여 국가계약감독기관(OSCE)과 회계감사원장 모두의 통제를 받아야 한다.

〈박스 2-2〉 공기업 관련 공공조달 체계의 최근 동향

코스타리카: 코스타리카는 공기업과 관련된 직접 공공조달을 허용하는 예외 사례를 줄이고 공기업 활용을 비롯한 모든 공공조달 절차에 보다 높은 효율성과 경쟁을 도입하기 위해 최근 「공공조달법」(2021년 5월 27일)을 통과시켰다. 해당 법의 포괄적인 입법안 절차는 코스타리카의 OECD 회원 가입 과정에서 이루어졌다. 새로운 「공공조달법」은 절차를 합리화하고 재량적 의사결정과 부패의 가능성을 줄이며 규모의 경제에 구매력을 활용하기 위해 고안된 공공조달 전자 플랫폼을 도입함으로써 운영 차원에서 선행되었다.

프랑스: 공공조달법은 공공계약의 승인에 관한 2014년 지침을 대체하기 위해 「2015년 7월 23일자 명령 2015-899」에 의해 개정되었다. 이전에 「공공조달 규정의 적용을 받지 않는 특정 공공 또는 민간인에 의해 승인된 계약에 대한 2005년 6월 6일자 명령 2005-649」의 적용을 받고 있었던 공기업은 현재 국가 및 공공 당국과 동일한 제도의 적용을 받는다.

독일: 「경쟁 제한에 대한 법률(경쟁법-GWB)」은 2016년에 EU 조달 법률상의 지침(지침 2014/23/EU, 지침 2014/24/EU, 지침 2014/25/EU)에 기초하여 개정되었다. 개정법은 유럽사법재판소가 제정한 공공조달법의 의무에서 공기업에 대한 예외를 허용하는 특정 판례법을 포함시켰다. 구 판례법은 현재 「경쟁법」 108조에 성문화되어 있다. 제108조는 계약자로서의 정부 당국과 정부 당국이 통제하는 공기업의 협력이 「경쟁 제한에 대한 법률」로부터 면제될 수 있는 사례들을 규정한다(‘내부 사례’ 예외 조항).

헝가리: 「2014년 2월 26일자 공공조달에 관한 EU 의회 및 이사회의 새로운 지침인 2014/24/EU」는 새로 개정된 「2015년 공공조달에 관한 헝가리 법률 CXLIII」에 포함되었다. 동 법의 목적은 계약 당국이 공공조달 절차 전반에 걸쳐 공정한 경쟁을 보장하도록 하는 것이다. 동 법은 2019년 4월 1일 개정되었으며, 전자 공공조달 시스템(EKR)을 통해 공공조달 절차상의 특정 문서를 공개해야 하는 의무가 신설되었다.

라트비아: 공기업은 원칙적으로 다른 민간기업과 동일한 경쟁 관련 법률 및 요건을 적용받는다. 공기업은 다른 기업과 비교하여 과세, 금융 접근 및 시장에서의 운영 등과 관련된 특혜가 없어야 한다. 공기업은 다른 민간기업과 동일한 조건으로 공공조달 절차에 참여해야 한다. 단, ① 의뢰인(일반적으로 정부기관)이 공급자(일반적으로 공기업)의 전략적 목표와 의사결정을 통제하는 경우, ② 특정 의뢰인의 서비스 제공이 공급자의 총매출의 80% 이상을 차지하는 경우, ③ 직접 민간 자본 지분 또는 투자가 없는 경우에는 공공조달법이 적용되지 않는다. 공기업이 국가로부터 재정지원금을 수취할 때, 수취 절차는 「상거래 지원에 관한 법률」에서 규정한 기준을 충족해야 한다.

출처: OECD, 2021[9].

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 최소화시키는 데 도움이 될 것이다. <표 2-5>는 36개국에 걸친 국가별 관행을 자본구성 효율성 접근, 부채조달, 국가예산으로부터의 지분 금융, 국가 직접지원(자본 이전), 수익률 요건 및 배당 성향에 대해 요약한 것이다.

〈표 2-4〉 36개국의 공기업 자금조달 방식 현황

국가	상업채권에 대한 국가보증 가능 여부	상업채권에 대한 만기 특혜 제공 여부	부채조달 특혜 차단 방안 시행 여부	목표 수익률 시행 여부	배당 지침 또는 목표 시행 여부
아르헨티나	●				
호주			●	●	●
브라질	●				
캐나다	●	●			
칠레	●	●		●	
코스타리카	●				
에스토니아		●	●	●	
핀란드					●
독일	●				
그리스	●				
인도	●	●			
인도네시아	●	●			
아일랜드		●			●
이스라엘	●	●			●
이탈리아		●			
일본	●				
카자흐스탄	●	●			
한국	●			●	
라트비아	●				●
리투아니아				●	●
말레이시아	●	●			
멕시코	●	●			
네덜란드	●	●		●	●
뉴질랜드				●	●
노르웨이				●	●
페루	●		●	●	●
필리핀					
폴란드	●				●
슬로베니아	●				
남아공	●	●			
스페인					
스웨덴		●		●	●

국가	상업채권에 대한 국가보증 가능 여부	상업채권에 대한 만기 특혜 제공 여부	부채조달 특혜 차단 방안 시행 여부	목표 수익률 시행 여부	배당 지침 또는 목표 시행 여부
스위스			●	●	●
튀니지	●	●			
우크라이나	●	●			●
영국			●	●	●

출처: OECD, 2012[8]; OECD, 2014[10]; OECD, 2018[6]에 제시된 정보와 각국 당국이 차후 제공한 정보를 기반.

가. 자본구성에 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 설명되겠지만, 조사대상국 대다수의 당국들은 공기업의 자금조달 의사결정에 도움을 주기 위해 광범위한 자본구성 효율화 지침을 마련하거나, 기대수익률이나 배당지침과 같은 보다 구체적인 재정목표를 설정하고 있다. **호주, 아일랜드**(이하 대규모 공기업에 대해), **네덜란드, 스웨덴 및 스위스**에서는 정부 당국이 공기업에 최적화된 자본구성을 개발하기 위해 명확한 가이드라인을 작성하여 배포한다. 보통 투자신용등급의 형태를 띠는 자본구성 가이드라인은 공기업의 자본구성에 영향을 미치는 모든 후속되는 의사결정의 기준을 제공한다. 조사대상국 중 70%에서는 공기업이 동일업종 민간기업의 자본구성 방식을 벤치마킹하거나, 실제로 공기업의 자본구성이 동일업종의 민간기업의 구성과 유사하다고 보고하고 있다.

나. 부채 조달(debt financing)

대부분의 국가에서 공기업은 상업적 시장에서 부채조달 방식에 접근할 수 있다. 이 중 약 절반의 국가에서 공기업은 국고로부터의 자금조달도 이용 가능하지만, 이는 보통 특정 공기업이나 특정 공기업 집단에서만 가능하고 특별 조건을 적용받는다. **영국**은 상업채권을 통한 자금조달을 거의 이용하지 않는 유일한 국가이며, 대부분의 공기업은 국채관리기금(National Loan Fund) 또는 관련 주무부처를 통해 (재무부와 합의된 대출조건으로) 국고로부터 직접 대출을 받는다. **칠레**에서는 헌법에 의해 공기업이 국가나 정부 기관/기업으로부터 신용거래나 대출을 받는 것을 허용하지 않는다.

전반적으로, 공기업의 부채조달과 관련하여 실제 또는 잠재적 특혜조건을 “차단”하는 방안을 수립한 국가는 극소수에 불과하다. 하지만 **호주, 에스토니아, 헝가리, 영국과 스위스**에서는 국고로부터의 대출 이자를 시장 금리에 근접하도록 만드는 조치들을 취하고 있다.

다. 국가예산을 이용한 자본조달

국가예산으로부터의 자본구성 재편은 일반적인 공기업 자금조달 형태이지만, 관련 비용이 시장과 동일한 조건을 갖추도록 하는 방안을 마련한 국가는 매우 드물다. 대부분의 국가에서 국가예산을 이용한 자본구성 재편(즉, 주식 보유량을 증가시키는 대가로 자기자본 투입)은 흔히 사용하는 공기업 자금조달 방식이다. EU의 「시장경제 투자자 원칙 및 국가지원 규정」에서 제시하는 바와 같이, 모든 EU 회원국과 공기업 자본 재편이 이루어진 일부 국가(예: 호주, 에스토니아, 헝가리, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴)에서는 최저 기대 투자수익률 조건을 적용받고 국가자본이 투입되었다.

라. 국가 직접지원

조사대상국 중 대부분의 국가에서는 보통 자본이전¹²⁾ 형태로 공기업에 제공되는 국가 직접지원을 허용하고 있다. 국가 직접지원은 주로 공기업의 공공서비스의무(PSO)에 대한 보상으로 제공된다. 국가 직접지원은 특수한 경우에만 제공된다. EU 규정은 특정 조건하에서만 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.

일부 국가에서는 전체 수익률 기준을 낮추는 방식을 통해 공기업의 공공정책 목표 달성을 보상하고 있다. 이들 국가에서는 공기업의 경제활동과 공공정책 활동에 대한 구조적인 분리와 구분회계 처리가 이루어지지 않기 때문에 공기업의 순수 경제활동에만 시장과 동일한 기준의 수익률을 적용하는 것이 어렵다.

마. 수익률 기준

대부분의 국가들은 공기업이 달성해야 하는 수익률 기준을 마련하고 있다. 4개국에서는 공기업의 목표수익률을 경쟁대상인 민간기업이 달성한 수익률에 상응하도록 하는 정책을 수립하고 있다. 조사된 대부분의 국가에서 공기업은 주주인 정부 또는 개별 공기업 이사회가 설정한 자기자본 이익률 목표를 적용받는다. 몇몇 국가(에스토니아, 카자흐스탄, 리투아니아, 뉴질랜드, 스웨덴)에서는 국가소유권 담당기관과 공기업 이사회가 산업부문별 벤치마킹 기준을 적용하여 목표수익률 산출기준으로 이용되는 자본비용 파악 방식에 대한 상세 내용을 협의한다.

12) 국가 직접지원은 증가된 자본 지분을 대가로 이전이 이루어지지 않는다는 점에서 위에서 설명한 국가 자본 투입과는 다르다.

바. 기대 배당성향

조사대상국 중 대부분의 국가에서 배당금 수준을 민간 부문 수준으로 맞추기 위한 지침이나 목표를 설정하고 있다. 이는 (1) 배당 수준을 설정할 때 필요한 고려 요인들을 명시하는 광범위한 지침, (2) 명확한 순이익 비율, 또는 (3) 목표 신용등급의 달성을 통해 측정된 최적의 자본구성을 유지하기 위해 필요한 배당 수준의 형태로 표현되고 있다. 아마도 호주, 뉴질랜드 및 스웨덴에서 적용하고 있는 (3)의 조건이 민간 부문과 가장 유사한 배당 수준을 도출할 가능성이 높을 것이다. 그러나 조사대상국 중 약 절반 이하의 국가에는 배당 지침 또는 목표가 없으며, 매년 공기업 이사회와 국가소유권기관이 배당에 대해 협상한다. 이러한 방식은 자본구성 최적화를 저해할 수 있다.

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황
(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021)

제3장

공기업 부문의 투명성 및 청렴성

제3장 공기업 부문의 투명성 및 청렴성

1. 공기업 소유주로서 국가의 투명성 및 책임성 제고

공기업의 재무적 및 비재무적 성과와 관련된 투명성은 공기업 이사회와 경영진의 책무성을 제고하고 국가가 정보에 입각한 전문적인 소유주로서 활동할 수 있도록 하기 위한 핵심이다. 「공기업 가이드라인」은 국가가 최선의 공공 이익을 위해 권한을 행사할 수 있도록 상장기업이 주주들에게 가져야 할 투명성 수준만큼 공기업이 국민을 위해 투명해야 한다는 원칙에 기초하여 제작되었다(「공기업 가이드라인」 제4장 A 참조).

「공기업 가이드라인」은 공기업이 국제적으로 합의된 회계기준에 따라 회계를 처리하고, 재무 상태에 대한 독립적인 외부감사의 적용을 받으며, 포괄적인 내부감사 절차를 수립하도록 권고하고 있다. 특히 공기업이 규모가 크고 국가 소유권이 공공정책 목적 달성을 중시하는 경우 관련 공기업은 보다 높은 수준의 공시 및 투명성 정책을 시행해야 한다. 가이드라인은 또한 공기업이 이사회 내에 감사위원회 또는 이에 기능적으로 상응하는 조직이 감독하는 포괄적인 내부 감사 절차를 마련할 것을 권고하고 있다.

본 절은 201년 22개국¹³⁾이 새로 제출한 자료, 2020년 발간한 3편의 연구보고서¹³⁾와 2018년 발간된 연구보고서¹⁴⁾의 자료를 토대로 소유주로서 국가의 투명성과 책무성 제고와 관련된 국가별 관행에 대한 정보를 제공하고 있다. 전반적으로 54개의 조사대상국 중 약 3분의 2 정도의 국가가 지난 5년 동안 공기업 부문의 공시 및 투명성 정책을 도입하거나 요건을 강화하여 국가별 시행방식이 「공기업 가이드라인」의 제5장에서 권고하는 기준에 더 가까이 부합하게 되었다.¹⁵⁾ 이 중 공기업 감사위원회의 역할과 관련된 새로운 기준 수립, 감사법인 선정에 있어 국가의 역할에 대한 명확화, 그리고 일부 국가의 경우 공기업 전체 부문에 대한 통합보고서의 도입 등이 몇 가지 긍정적인 발전에 포함된다. 일부 국가에서 공시 요건은 관련 법률에 명시된 추가 지침이나 요건에 기초하여 공기업에 대해 더 엄격하게 적용된다.

13) OECD, 2020[3]; OECD, 2020[5]; OECD, 2020[11].

14) OECD, 2018[6].

15) OECD, 2020[2].

〈박스 3-1〉 「공기업 반부패 및 청렴 가이드라인」(ACI Guidelines)의 공기업 투명성 및 공시 관련 조항

A. 국가의 청렴성

제5조 7항 공기업이 경제활동과 공공정책 사업을 함께 추진할 때에는 해당 사업이 주요사업 영역에 귀속될 수 있도록 비용 및 수익 구조에 대한 높은 수준의 투명성 및 공시가 유지되도록 해야 한다.

제5조 8항 소유권 기관은 정기적으로 공기업의 성과를 모니터링, 검토 및 평가해야 하고, 반부패 및 청렴 관련 기준을 포함한 적용 가능한 기업지배구조 기준을 통해 공기업의 규정준수를 감독 및 모니터링해야 한다.

B. 청렴도 제고를 위한 국가 소유권 행사

제5조 3항 국가는 어떤 정보가 대중에게 공개되어야 하는지, 적절한 공개 방법은 무엇인지, 양질의 정보를 검증할 수 있는 방법은 무엇인지를 판단할 수 있는 공기업 공시정책을 개발해야 한다. 공시되는 정보의 종류는 공기업의 역량과 규모를 감안하여 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」에서 권고하는 내용을 최대한 활용하여 결정해야 하며, 추가적으로 청렴과 관련된 정보 공개가 포함될 수 있다.

제5조 4항 투명하고 일관된 방식으로 공기업에 대한 국가의 모든 재정적 지원을 공개해야 한다.

C. 기업 수준에서의 청렴도 제고 및 부패 방지

제6조 국가는 공기업이 국가의 공시 정책과 일치하고 상장기업 또는 유사 환경에 있는 기업의 모범사례와 유사한 높은 수준의 투명성 및 공시 기준을 적용하도록 요구해야 한다. 또한 국가는 합작회사와 자회사를 포함한 공기업의 조직구조를 공시하도록 권장해야 한다.

출처: OECD, 2019[12].

가. 공기업의 재무 및 비재무 정보의 정기적 공시 기준

거의 모든 조사대상국에서는 자국의 공기업 공시 및 보고 기준이 주로 회사법 또는 상장 요건에 의해 정의 및 주도된다고 밝히고 있다. 또한 국가들은 종종 공기업에 특정된 기준이나 요건으로 보고 요건을 보완하고 있다고 보고하였다. 이러한 추가 보고 요건은 특히 공공서비스 목적과 비상업적 목적에 대한 자금조달에 관한 보고를 비롯한 다양한 분야를 포괄할 수 있다. 일부 국가에서는 국가 소유권 기관이나 조정기관이 모든 공기업에 적용되는 특정 보고 및 공시 요건을 도입하였다. 보고의 빈도는 해당 기업의 규모와 운영에 따라 달라지는 경우가 많았다.

거의 모든 OECD 회원국과 점점 더 많은 파트너 국가에서는 성과 계약이나 성과지표의 개발을 통해 공기업에 대한 성과평가 시스템을 구축하였다. 여러 OECD 회원국과 파트너 국가의 공기업 성과평가 시스템에 대한 국가별 현황은 〈박스 3-2〉에 나타나 있다.

〈박스 3-2〉 국가별 공기업 경영성과평가 제도 현황

카자흐스탄: 삼룩-카지나(Samruk-Kazyna)는 기업지배구조 시스템이 회사의 장기적 성장과 지속가능한 발전을 지원하는 것을 목표로 하는 새로운 기업지배구조(CG) 방법론을 개발하였다. 기업지배구조는 산하 공기업을 평가하기 위한 핵심 성과지표(KPI)의 하위 구성요소 중 하나이다. 산하 기업에 대한 독립적 평가는 3년마다 실시된다. 평가 후에는 CG 등급이 매겨지고 해당 기업이 개발하고 이사회에서 승인하는 CG 개발 계획에 기반을 둔 권고사항이 뒤따른다. 평가 과정에는 CG 개발 계획 및 이행 현황에 대해 이사회에 분기별로 보고하는 과정이 포함된다. 12개 핵심 산하 기업을 대상으로 한 CG에 대한 첫 독립적 평가는 2018년에 수행되었다. Samruk-Kazyna와 모든 산하 공기업은 전략 및 사업 계획과 KPI 성과에 대해 매년 이사회에 내부 보고를 해야 되고, 그와 별도로 이사회가 승인한 연차보고서와 지속가능성 보고서를 발간해야 한다. 연차보고서의 내용 요건은 기업지배구조 규정에 명시되어 있으며, 지속가능성 보고서는 글로벌 보고 이니셔티브(GRI) 기준에 따라 작성된다. 연차보고서에는 최소한 목표 달성 사항 및 주요 사건 및 실적, 산하 공기업 개요, 생산 및 경영 활동과 관련된 재무성과, 거버넌스 구조 정보 등 이행 관련 전략적 정보와, CG 규정 및 리스크 관리 규정 준수 현황, 조달, 인적 자원 및 환경과 관련된 지속가능성 이니셔티브 등의 정보가 반드시 포함되어야 한다.

한국: 공기업과 준정부기관의 성과평가제도는 기획재정부(MOEF)가, 기타공공기관은 해당 주무부처가 감독한다. 공기업 평가 시스템은 공기업, 기관장, 감사에게 운영에 책임을 지도록 하는 것을 목표로 한다. 각각의 수행 평가 주기는 보통 3년 동안 지속된다. 회계사, 교수, 전문가로 구성된 평가단은 기획재정부가 개발한 성과평가 매뉴얼을 토대로 공기업의 사업목표와 성과지표를 결정한다. 평가 주기의 두 번째 해에 공기업은 주어진 목표를 달성하기 위해 그들의 사업을 운영한다. 필요한 경우 평가단은 같은 연도에 성과지표를 개정한다. 평가 주기 마지막 해에는 평가단이 성과평가를 실시하고 최종 평가결과를 기획재정부와 국회에 보고한다. 일반 국민은 참관인 자격으로 평가 과정에 참여할 수 있으며 평가 현장에 참석할 수 있다. 성과지표는 사업전략과 리더십, 사회적 가치, 사업 효율성, 조직경영, 인적자원 및 재무, 보수체계 관리, 직원 복지혜택 등의 가치로 구성된다. 개별 공기업은 평가 결과에 따라 등급이 매겨지며, 그 등급은 지급 대상 직원의 성과급 액수를 결정하는 데 사용된다. 최고등급을 받은 기관의 직원은 월급여의 최대 250%까지 성과급을 수취할 수 있다. 등급이 가장 낮은 공기업의 최고경영자(CEO)와 상임 감사는 해임 대상이 될 수 있다. 기획재정부는 평가 결과에 따라 공기업에 강력한 통제력을 갖고 있다. 문재인 정부가 공기업의 사회적 책임과 재정 효율성의 균형을 강조함에 따라 성과지표의 '사회적 가치' 구성요소의 비중을 100점 만점 중 20점에서 30점으로 높였다. '사회적 가치' 요소는 일자리 창출, 기회균등, 사회통합, 안전·환경, 지역발전, 윤리경영 등의 가치로 구성된다. 신기술과 연구개발(R&D) 활성화를 위한 혁신(3점)과 혁신성장(2점) 지표도 새로 개발되었다.

리투아니아: 거버넌스조정센터(GCC)는 목표 달성을 모니터링하고, 공기업 전략과 기대치 문서(Letters of Expectations)를 검토하며, 공기업의 지배구조, 투명성 및 지표 실행 기준의 준수 현황을 보고한다. 소유권 가이드라인에 따르면, 국가 소유권 기관은 최소한 4년에 한번 공기업에 대해 국가가 추구하는 목표와 기대치에 관한 문서(기대치 문서)를 작성하여 해당 공기업에 제출해야 한다. 기대치 문서의 목적은 공기업과 관련된 국가의 이익과 기대를 파악하고 명시하는 것이다. 특히 이 문서는 공기업, 공기업의 주요 및 부수 활동, 운영상의 우선순위, 주요 성과 평가지표(예: ROE, 배당금 및 자본 구조), 필수적 의무(투

명성 조치), 국가적으로 중요한 경제 프로젝트에 대한 국가의 기대치 등을 제시한다. 또한 GCC는 모든 공기업과 관련 소유권 기관에 이사 선임, 공기업 목표 설정, 전략 및 기타 지배구조 운영 사항과 관련된 권고사항과 전문지식을 제공함으로써 목표 설정과 공기업 전략 계획을 조정한다. 또한, 통합연차보고서와 공기업 정보 온라인 홈페이지를 통해 공시 제도를 활성화하고 있다(<https://governance.lt> 참조).

필리핀: 공기업에 대한 성과평가 시스템은 법률 제10149호에 의해 규정된다. 공기업지배구조위원회(GCG)는 정부 소유 또는 통제 기업(GOCC)의 운영을 조정 및 모니터링하여 일관성 있는 국가 개발 정책 및 프로그램 추진을 지원한다. 모든 공기업에 적용되는 성과평가표를 통해 공기업의 성과를 정기적으로 평가한다. 공기업은 성과평가표에서 최소 90%의 가중 평균 점수를 획득해야 하며, 성과급 취득 대상이 되기 위해 모범지배구조 조건을 준수해야 한다. 선임 이사는 「공기업 선임 이사 업무 수행 기준」에 따라 이사 재임 기간 직전 연도에 평균 이상의 성과 점수를 받은 경우에만 GCG의 추천을 받고 대통령에 의해 연임될 수 있다. 최근 GCG는 이사 성과평가(PED) 점수 산출에 필요한 신뢰할 만한 데이터 수집 시스템을 활성화하기 위해 인터넷 기반 이사 성과평가(iPED) 시스템을 도입하였다. iPED 시스템은 이사 출석 점수(DAS)와 이사 성과등급(DPR)으로 구성된다. DAS 점수(10%)와 DPR 등급(30%)은 공기업 성과평가시스템 평가(60%)와 함께 전체 이사 성과 점수를 구성한다. 이사는 성과급 보너스를 받기 위해서는 85% 이상의 전체 점수를 받아야 한다.

조사대상국 중 절반의 국가에서는 국가가 공기업에 부여하는 보증을 포함하여 자금 지원에 대한 공공 공시 요건이 없다. 이들 국가에서 공시 제도는 소유주 국가를 위한 보고 요건의 일부로 시행되며 대중에게 정보는 공개되지 않는다. 그 외의 조사대상국(벨기에, 코스타리카, 에스토니아, 핀란드, 독일, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 노르웨이, 필리핀, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 영국)에서 공기업은 자금 지원이나 국가보조금에 대한 정보를 연차보고서, 연차 재무제표 또는 통합연차보고서에 반드시 포함하여 공개해야 하지만, 공개의 범위는 대부분 관련 회계기준에 따라 결정된다.

나. 통제 환경

내부 및 외부 감사 기능을 포함한 공기업 감사 및 회계 기준의 확고함과 포괄성은 공기업의 재무(및 비재무) 보고의 질적 수준에 직접적인 영향을 미친다. 대부분의 조사대상국에서 공기업은 (i) 의회, 산하 공기업을 담당하는 부처 장관, 또는 지주회사의 이사회와 경영진, (ii) 최고 감사기구, (iii) 일반 국민 중 일부 또는 전부에 대해 책임을 진다. 조정기관이 있는 경우 공기업은 종종 그 조정기관의 장에 대해 책임을 진다.

또한 대부분의 조사대상국에서는 공기업이 내부 통제 기능을 마련할 것을 요구하고 있다. 카자흐스탄은 국가 지주회사의 기업지배구조 규정을 통해 공기업이 내부 통제 기능을 의무적으로 마련해야 한다. 한국과 터키의 경우, 각각 감사원과 터키회계법원이 수행하는 정기적인 감사가 있다. 내부

통제 기능을 갖춘 국가는 종종 감독이사회에 직접 연결된 보고 채널을 갖추고 있다. 아르헨티나, 코스타리카와 페루의 공기업에서는 내부 감사기관이 국가감사원장에 직접 보고해야 한다는 점이 특징적이다. 브라질의 경우 내부 감사인은 기업의 감사 계획을 국가감사원장과 조정하여 이사회에 보고할 의무를 갖는다. 헝가리, 말레이시아 및 폴란드에서는 상장 또는 기타요건에서 달리 명시하지 않는 한 공기업이 내부감사 기능을 도입해야 할 특정 의무는 없다. 말레이시아의 경우 다양한 형태의 공기업의 존재가 오히려 통합적인 보고 및 평가 시스템을 구축하는 데 걸림돌이 되고 있다.

이제는 공기업의 재무제표를 독립적인 외부감사의 대상으로 삼아야 하는 의무가 일반적인 관행이 되었다. 일부 경우에 국가감사 절차는 외부감사를 보완하고 있다. 조사대상국 중 최소 4분의 1의 국가에서는 기존의 내부 및 독립적인 외부 통제 외에 추가적인 연례 국가 감사 시행을 의무화하고 있다. 아르헨티나, 불가리아, 인도, 필리핀, 우크라이나에서는 체계적인 외부 통제 방식을 두고 있지 않지만, 공기업을 감독하기 위해 주로 국가 감사기관과 다른 일회적인 정부 내부 통제방식을 활용하고 있다. 일부 OECD 파트너 국가의 경우, 공기업들에 대한 정보 수집과 감사 시행은 일부 공기업의 IT 인프라 부족, 재무제표의 낮은 질적 수준과 공기업의 미흡한 법인화로 인해 여전히 풀기 힘든 해결 과제로 남아있다.

다. 회계 및 감사 기준

이제 OECD 회원국에서는 주식시장에 상장된 회사가 갖추고 있는 것에 견줄 수 있는 감사 및 회계 기준을 공기업이 갖추는 것이 일반적인 관행이다. 일부 국가에서는 공기업 운영의 규모와 성격에 따라 여전히 자국의 회계기준을 사용하기도 하지만, 대부분의 조사대상국에서는 국제회계기준(IFRS)이나 그에 상응하는 국가 회계기준을 널리 사용하고 있다.¹⁶⁾

EU 회원국¹⁷⁾의 경우 국가 회계기준이 EU 조약 및 IFRS 기준과 일치해야 해당 국가에서 공기업 공시의 질적 수준을 보장할 수 있다는 점이 눈에 띈다. 브라질, 인도네시아, 카자흐스탄과 파키스탄에서는 대부분의 공기업이 IFRS 기준에 따라 회계를 처리해야 하는 반면, 리투아니아에서는 가장 규모가 큰 공기업들만이 IFRS 기준을 따른다. 한국의 경우, 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」(제5조 제1항 제1호)과 「공기업과 준정부기관의 회계업무 규정」(제2조 제5항)에 따라 모든 공기업과 준정부기관은 국제회계기준위원회(IASB)가 설정한 국제회계기준에 준거하여 마련된 K-IFRS(한국

16) OECD, 2020[5].

17) 유럽 국가들의 경우 회계 규칙은 EU 지침에 상응한 기업의 수익성, 재무상태 및 성과, 자산 및 보유와 관련하여 진실하고 공정한 견해를 도출하는 신뢰할 수 있는 정보에 기초하여 국제회계원칙과 일관되게 회계가 처리되어야 한다. EU 증권거래소에 상장된 기업의 경우 IFRS는 필수이다. 또한, EU 회원국에서는 감사인의 정기적인 교체도 요구된다(OECD, 2020[5]).

국제회계기준)를 적용하도록 되어 있다.

인도, 말레이시아, 필리핀과 베트남에서는 공기업이 국가 회계기준을 존중해야 한다. 말레이시아의 경우 다양 형태의 공기업의 존재가 오히려 통일된 회계기준을 추구하는 데 걸림돌이 되고 있다.

라. 통합보고 체계

「공기업 가이드라인」은 국가가 상업적 기업의 소유주로서 모든 공기업을 포함하는 통합연차보고서를 작성 및 발간하여 국민, 의회 및 언론을 위한 핵심 공시 수단으로 활용할 것을 권고하고 있다. 통합연차보고서는 모든 독자가 공기업의 성과에 대해 명확한 파악할 수 있는 방식으로 제작되어야 한다. 「공기업 가이드라인」은 추가적으로 웹사이트 기반의 온라인 정보 공개 방식을 활용하여 일반 국민의 접근을 더 용이하게 해야 한다고도 권고한다(「공기업 가이드라인」 제4장 C 참조). 본 절에서는 「공기업 가이드라인」이 공기업의 궁극적 소유주/주주로 상정하는 일반 국민에게 공개되는 통합보고서에 초점을 맞춘다.

통합보고서는 의회에 제출하는 연차보고서와 같은 기존의 보고 요건을 중복하지는 않되 보완해야 한다. 일부 소유권 기관은 유사한 부문(산업)에서 활동 중인 공기업들만을 포함하는 “부분적인 통합보고서”를 발간하는 것을 목표로 삼을 수 있다. 요컨대, 「공기업 가이드라인」은 다음의 정보를 연차 통합보고서(〈박스 3-3〉 참조)에 포함시킬 것을 권고한다.

〈박스 3-3〉 「공기업 가이드라인」에 명시된 통합연차보고서 포함 가능 정보

- 국가의 소유권 정책에 대한 일반 개요와 국가가 소유권 정책을 어떻게 이행할 것인지에 대한 정보(즉, 소유권 기능의 조직, 공기업의 발전사 개관 등)
- 국가가 소유한 전체 공기업의 총가치(즉, 국가 부문의 규모, 성과 및 가치)
- 통합 재무 정보 및 공기업 이사회 변동사항 보고
- 총매출, 이윤, 경영활동에 따른 현금유동성, 총투자액, 자기자본 수익률, 자본 대비 자산 비율, 배당금 등을 포함한 핵심 재무 지표
- 데이터 집계 방법
- 주요한 공기업에 대한 개별 보고 정보
- 정부 외(外) 주주가 존재하는 경우 의결권 구조 및 이해당사자 관계
- 리스크 및 이해관계자 간의 거래

출처: OECD, 2015[1].

전반적으로 대부분의 OECD 회원국과 파트너 국가에서는 공기업 통합보고 체계의 개발과 보고 이행을 공기업 지배구조 개혁 시행의 기점으로 고려하였다. 54개 조사대상국 중 59%는 전체 공기업 부문에 대한 통합연차보고서를 발간하거나 기능적으로 통합보고서에 상응하는 온라인 홈페이지를 운영하고 있다.

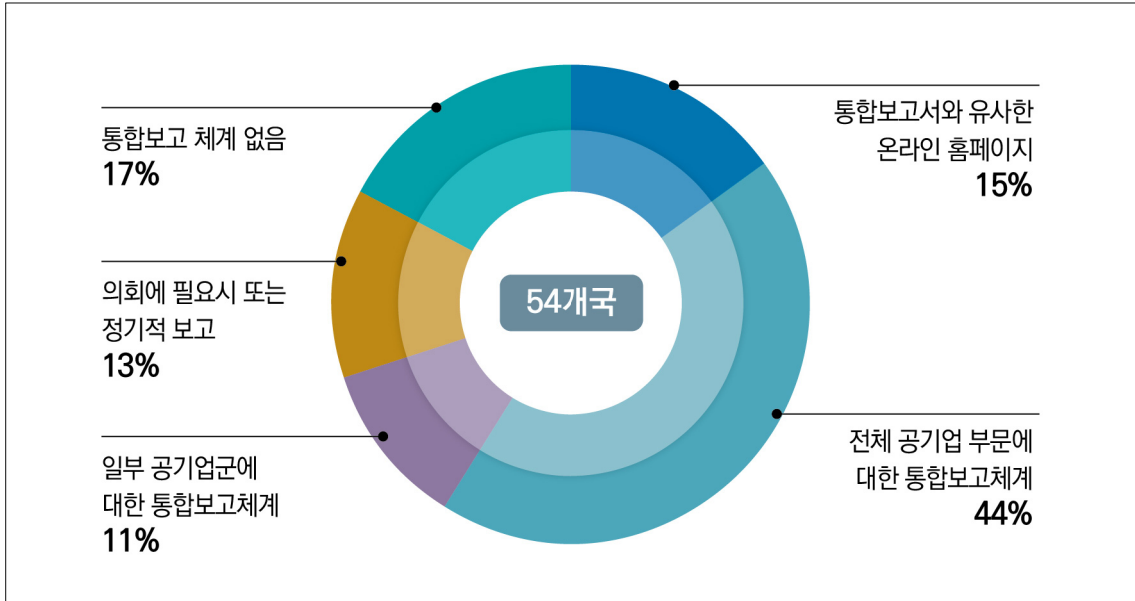
표본이 조사대상 38개의 OECD 회원국으로 제한될 때에 그 비율은 62%로 약간 더 높아진다. 그들 중 대부분은 보고서에 공기업 전체 또는 대부분을 포함한다. 예를 들어 오스트리아에서는 「2013년 연방자연예산법」 제42조에 따라 연방재무부 장관이 연방정부가 직접 및 다수 지분을 보유한 기업체에 관한 통합연차보고서를 국가이사회위원회에 제출해야 한다.

8개국에서는 통합보고서를 따로 발간하지는 않지만, 통합보고서와 기능적으로 동등한 수준의 온라인 홈페이지를 보유하고 있다고 보고했다(호주, 브라질, 캐나다, 아일랜드, 한국, 뉴질랜드, 슬로베니아, 우크라이나). 호주에서는 공기업에 대한 연간 종합보고서가 없지만, 재정부의 웹사이트는 연방기관 3개와 연방기업 2개를 포함한 재정부 산하 9개의 공기업의 웹사이트 링크(개별 기업의 연차보고서에 접근 가능)를 제공한다. 또한 모든 연방 기구에 대한 기업정보를 공개적으로 이용할 수 있는 중앙 저장소인 투명성 포털 사이트를 보유하고 있다. 브라질에서 조정 기관인 SEST은 산업 규모 및 산업별 분포, 고용 자료, 이사회 구성, 경제 및 재무 지표를 포함한 연방 공기업에 대한 일반적인 자료를 제공하는 “파노라마”라는 웹기반의 쌍방향 소통 채널을 가지고 있다. 주목할 만한 것은, 최근 발간된 ‘브라질 공기업의 기업지배구조에 대한 OECD 리뷰’가 브라질 정부에 보다 포괄적인 통합보고서 체계를 정교하게 도입할 것을 권고하고 있다는 점이다.¹⁸⁾ 캐나다의 경우, 캐나다 재무부 사무국의 홈페이지에서 모든 공기업에 대한 분기별 재무 및 고용 데이터에 대한 링크를 포함하여 모든 연방정부 기관의 포괄적인 정보를 제공한다. 한국은 ALIO라는 전용 웹사이트를 통해 각 공기업의 자산 가치, 부채 대 자본 비율, 순이익, 총 임직원 수 등을 포함한 개별 공기업의 통합 재무 및 고용 수치를 정기적으로 제공한다.

칠레, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 핀란드 및 카자흐스탄은 제한된 산하 공기업에 대한 통합보고서를 발간하며, 아르헨티나, 그리스, 이탈리아, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 남아프리카공화국 등 다른 몇몇 국가에서는 공기업의 성과에 대한 비정기보고서나 정기보고서를 의회에 제출한다.

18) OECD, 2020[13].

[그림 3-1] 국가별 통합보고 체계 현황



주: 위 그림에서 확인된 통합보고 방식의 추세는(OECD, 2015[5]) 자료에서 제시하는 내용과 일치함.
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6]; OECD, 2020[5]에 제시된 정보와 각국 당국이 그 뒤에 제공한 정보를 기반.

1) 통합보고 체계 부재 국가

54개 조사대상국 중 약 6분의 1의 국가에서 어떤 형태로든 국가 차원의 정기적인 통합보고서가 없는 것으로 나타났다(벨기에, 체코, 아이슬란드, 말레이시아, 파키스탄, 사우디아라비아, 튀니지, 영국, 미국). 체코에서는 국가에서 발행하는 연차통합보고서는 없지만, 각 주무부처와 재무부는 개별 공기업의 활동과 성과에 대한 보고서를 세분화된 형태로 발행한다. 아이슬란드에서는 재정경제부가 모든 공기업의 연간 회계 계정을 포함한 데이터베이스를 구축하는 과정에 있으며, 완료되면 보다 포괄적인 온라인 기반의 공기업 성과에 대한 연차보고서를 발간할 계획이다. 말레이시아에서는 재정부가 주요 공기업의 재무 정보를 홈페이지에 공개하고 있다.

2) 통합보고서에 포함되는 정보

정부가 발간하는 통합보고서에 가장 흔하게 포함되는 정보는 재무 성과 및 가치, 국가소유권 정책 이행 내용, 공기업의 총고용, 그리고 공기업 이사회이다. 그러나 전체 공기업 부문에 대한 통합보고서를 발간하는 국가 중 약 20%의 국가에서는 공기업의 공공정책 목적과 관련된 비용과 국가에 산으로부터 지원되는 지원액의 정보까지 보고서에 포함시키는 것으로 보고하고 있다(라트비아, 리투아니아, 노르웨이, 스웨덴, 터키). 라트비아는 공공정책 목적 관련 정보를 통합보고서에 포함시키

고 있으며, 계획된 국가 지원금 규모와 이 중 개별 공기업이 취득하는 금액에 대한 추가적인 정보를 개별 소유권 기관이 별도로 제시한다. 스웨덴도 공기업 부문에 적용되는 모든 비상업적 지원 및 기타 면제/면책특권에 대한 정보를 통합연차보고서에 공개한다. 국가지원에 대한 법적 체계의 개요를 포함한 정부의 소유권 정책은 통합연차보고서의 부록으로 포함된다.

일반적으로 통합보고 체계는 국가 소유권에 대한 조정 기능이 없거나 낮고, 다수의 주무부처가 산하 공기업에 대해 소유권을 행사하는 소유권 구조가 상대적으로 분산된 국가에서 보편적이지 않다. 일부 조사대상 OECD 파트너 국가에서 공기업의 금융 및 비금융 정보 공개는 제한적이고 산발적이며 때때로 구시대적인 경우도 있다. 이러한 국가에서 재무 및 비재무적 정보의 양과 질은 책임 주무부처나 통제적 이해관계자에 따라 달라진다. [그림 3-1]과 <표 3-1>에는 조사대상 국가의 통합보고 체계에 대한 개요를 제공한다. OECD는 곧 발간될 「OECD 공기업 통합연차보고서 모범사례 가이드라인」을 통해 많은 국가들이 통합보고 체계를 발전시키는 데 도움이 될 것으로 기대하고 있다.

<표 3-1> 45개국의 공기업 통합보고 체계 현황

국가	보고 특징				보고 내용					
	전체 공기업 부문에 대한 통합보고서	일부 공기업군에 대한 통합보고서	의회에 필요시 또는 정기적 보고	외국어 번역본	국가 소유권 정책 이행	재무성과 및 기업가치	공기업 총 고용 규모	공공정책 목표	이사회 구성 및 보수 체계	개별 공기업 정보 공개
아르헨티나			●		●	●	●			
호주	온라인									
오스트리아	●			●	●	●	●			
브라질					i	●		●	●	
불가리아	●			●	●			●	●	
캐나다	온라인									
칠레		●			●	●				●
중국		●								
콜롬비아		●			●	●		i		●
코스타리카		●			●	●	●	i		●
크로아티아		●		●	●			i		●
덴마크	●				●	●	●	●	●	●
에스토니아	●				●	i				
핀란드	●			●	●	●			●	●
프랑스	●				●	●			●	●
독일	●				i	●	●	●	●	●
그리스			●			●				

국가	보고 특징				보고 내용					
	전체 공기업 부문에 대한 통합보고서	일부 공기업군에 대한 통합보고서	의회에 필요시 또는 정기적 보고	외국어 번역본	국가 소유권 정책 이행	재무성과 및 기업가치	공기업 총 고용 규모	공공정책 목표	이사회 구성 및 보수 체계	개별 공기업 정보 공개
헝가리	●					●				
인도	●				●	●	●	●	●	●
인도네시아	●				●	●	●	●		
아일랜드	온라인									
이스라엘	●			●		●		●		
이탈리아			●			●				
일본	●				●	●				
카자흐스탄		온라인				●	●		●	
한국	온라인					●	●	●	●	●
라트비아	●				●	●	●	●	●	
리투아니아	●			●	●	●	●	●	●	
멕시코			●							
모로코	●					●				
네덜란드	●				●	●	●	●	●	
뉴질랜드	온라인									
노르웨이	●			●	●	●	●	●	●	●
페루	●					●	●	●	●	●
필리핀	●				●	●	●	●	●	●
폴란드			●		●	○				
포르투갈	●					●				
슬로바키아			●		○	●				
슬로베니아	온라인									
남아공			●							
스페인	●					●	●			●
스웨덴	●			●	●	●	●	●	●	●
스위스	●				●	●	●	●	●	●
터키	●			●	●	●	●	●	●	●
우크라이나	온라인					●	●			

주: 1. 54개 조사대상국 중 9개 국가(벨기에, 체코, 아이슬란드, 말레이시아, 파키스탄, 사우디아라비아, 튀니지, 영국, 미국)는 통합보고 체계 자체를 갖추지 않고 있음.

2. ●=완전 공개, ○=일부 공개, 온라인=통합보고서에 상응하는 온라인 데이터베이스 보유

출처: OECD, 2018[14]; OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2020[5]에 제시된 정보와 각국 당국이 차후 제공한 정보를 기반.

마. 공기업의 청렴성 제고 및 부패 방지

공기업의 부패를 방지하고 청렴성을 제고하는 것은 공기업의 운영 및 공적자금 지출의 효율성을 달성하기 위한 핵심적인 사안이다. 공기업 대표들은 다른 어떤 공직자들보다 외부의 뇌물을 받을 가능성이 높은 동시에, 민간기업에 비해 부패 발생 위험을 낮추는 조치를 취할 가능성은 낮다는 것이 입증되었다. 전 세계 360명 이상의 공기업 대표들을 대상으로 한 조사에서 42%가 최근 수년 동안 회사의 부패나 관련 비리를 목격했다고 보고하고 있다. 공기업의 부패 위험은 민간기업과 질적으로 다르지 않을 수도 있지만 공기업은 다른 방식으로 부패의 위험에 노출될 수 있다. 공기업이 갖는 국가 및 특히 정치인과의 근접성, 시장에서 유리 또는 불리한 위치, 그리고 지배구조와 책무성 사슬의 복잡성과 투명성에 주목해야 한다.

「OECD 공기업 반부패 및 청렴성에 관한 가이드라인」(이하 「ACI 가이드라인」)은 공기업 부문의 부패 위험을 완화하기 위한 지침을 각 국가에 제공하고, 「ACI 가이드라인」의 이행 지침은 권고사항이 실제로 어떻게 실현될 수 있는지 사례를 제공한다.

바. OECD 공기업 반부패 및 청렴 이행 가이드라인

「ACI 가이드라인」은 국가가 공기업 소유주로서 부패를 척결하고 공기업의 청렴성을 제고하는 것을 돕기 위해 마련된 각국에 최초로 제공된 국제적 수준의 지침이다. 동 가이드라인은 공기업 지배구조, 공공 청렴성 및 반부패에 대한 기존 OECD 및 국제 기준을 공기업만의 경영 환경에 맞게 조정한다. 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」과 마찬가지로, 「ACI 가이드라인」도 국가 소유주를 주요 권고 대상으로 삼고 있지만 공기업에도 유용할 수 있다.

「ACI 가이드라인 이행 지침」¹⁹⁾은 가이드라인을 실제로 어떻게 적용하는지에 대한 사례를 각국에 제공한다. 「이행 지침」은 「ACI 가이드라인」의 다음 4가지 주요 요소를 기반으로 한다. (1) 공공 부문의 청렴성 (2) 청렴성에 대한 국가 소유권 행사 (3) 기업 수준에서의 반부패 및 청렴성 (4) 책무성과 집행.

「ACI 가이드라인」의 4가지 권고사항에 대해, 「이행 지침」은 권고사항을 원문에 담긴 용어의 의미적 차원에서 설명하고, 권고사항이 달성하고자 하는 것의 본질에 대해 설명한다. 또한 「ACI 가이드라인」의 거의 모든 조항에 대한 일련의 질문 및 답변과 다양한 국가별 사례를 포함하며, 그에 따라 정책결정자들에게 이웃 국가에서 특정 조항을 어떤 방식으로 구현하는지에 관한 구체적인 사례를 제공한다.

예를 들어 공공 부문의 반부패와 청렴성에 관한 권고안 제II장과 관련하여 「이행 지침」은 소유권 주체의 대표자와 국가를 대신하여 소유권을 행사를 담당하는 기타 이해관계자들이 이해충돌을 어떻

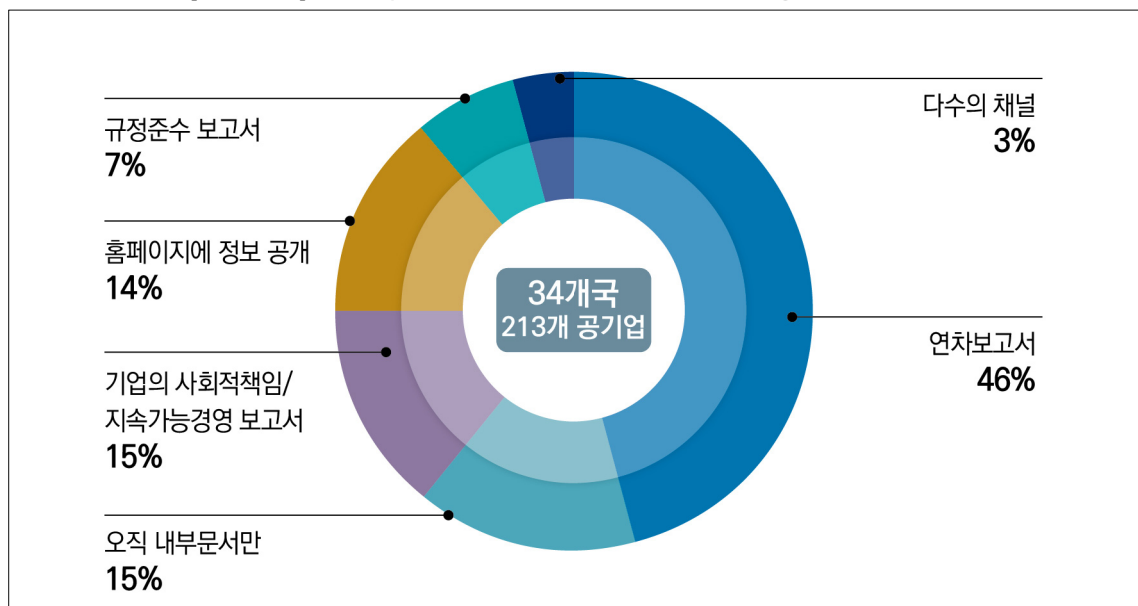
19) OECD, 2021[9].

계 관리하는지에 대한 칠레, 프랑스, 라트비아, 스위스 및 영국의 국가별 사례를 제공한다. 청렴성에 대한 국가 소유권 행사에 관한 권고안 제Ⅲ장과 관련하여 「이행 지침」은 브라질, 콜롬비아, 한국 및 스웨덴의 청렴성 관련 공시 사례를 제공한다. 현실 사례 기반의 국가 소유자를 위한 「이행 지침」은 각각 공기업 지배구조와 반부패 및 청렴 분야의 OECD 작업반들에 의해 공동으로 개발되었다.

사. 부패 리스크 완화 관련 국가별 제도 현황

34개국 213개 공기업을 대상으로 한 2018년 OECD 설문조사 답변²⁰⁾에 따르면, 대부분의 공기업은 부패 발생 위험을 낮추는 규정과 제도를 갖고 있는 것으로 나타났다. 공기업의 90%는 부패 및 청렴성 위험을 공기업 리스크 평가에서 다루고 있으며, 대부분의 경우 이를 규정 준수 위험으로 분류하였다. 조사 결과, 2017년에 공기업은 운영 예산의 약 1.5%를 부패를 적발하고 방지하는 데 할당하였다. 그러나 조사대상 공기업 중 절반만이 모든 직원, 이사 및 경영진을 대상으로 반부패 및 청렴 관련 교육을 의무화하고 있는 것으로 나타났다. 이와 동시에, 조사대상 공기업의 절반 정도만이 반부패 및 청렴 정책과 노력을 연차보고서에 보고하고 있었다.

[그림 3-2] 기업 청렴 제도 또는 반부패 노력에 대한 공기업 보고 수단



주: 34개국의 213개 공기업으로부터 개별적으로 수취한 정보.
출처: OECD, 2018[15].

20) OECD, 2018[15].

조사대상 국가들이 공기업의 기업 청렴성을 제고하기 위해 노력하는 방법은 다양하다. 여기에는 공기업의 부패를 방지하기 위한 법적 및 규제 체계 마련, 이사회 독립성 강화, 공기업 내부 통제, 윤리 및 규정 준수 조치 강화, 청렴성 관련 공시 및 투명성 요건 설정, 조직 내 청렴문화 정착 등이 포함된다. (권고사항 제Ⅱ장에 따른) 공기업의 청렴성을 위한 법적 및 규제 체계 강화와 관련하여 구체적인 일부 조치의 사례는 <박스 3-4>와 같이 제시할 수 있다. (권고사항 제Ⅲ장에 따른) 공기업 내에서 기대 수준을 높이고 규정을 개선하기 위한 조직 내 노력의 선별 사례는 <박스 3-5>에 제시되어 있다.

<박스 3-4> 국가 차원의 공기업 반부패 및 청렴성 관련 법규 체계 제고 사례(6개국)

캐나다: 공기업(Crown Corporation)은 장관을 통해 의회에 책임을 진다. 또한, 총독평의회(Governor in Council)은 추밀원 사무처(Privy Council Office)의 지원을 받아 재무부 사무국(Treasury Board Secretariat)과 함께 공기업 계획을 승인한다. 이를 통해 장관은 공기업 기획문서에 명시된 운영방침을 검토하고, 기대치를 구체화하거나, 조건을 부과할 수 있다. 재무장관은 남용이 우려되는 특정 사안(예: 출장비 및 접대비)에 대해 기업 계획을 보고하도록 요구할 수 있다. 거래의 세부 사항(예: 제한된 재산 거래)은 승인을 위해 공개되어야만 남용과 이해충돌을 방지할 수 있다. 제출 템플릿에는 리스크 분석이 포함된다.

프랑스: 「2013년 10월 11일자 공직생활 투명성을 위한 법률」 제11조 2013-907조는 자본금의 절반 이상을 국가 또는 (산업 및 상업적 성격의) 공공기관이 직접 보유하고 있는 공기업의 사장 및 이사장이 그들의 재산 현황 및 수익에 관한 신고서를 '공직생활 투명성을 위한 고등사무국(HATVP)'에 제출하도록 규정하고 있다.

이스라엘: 공기업에 대한 국가 소유권 조정기관인 정부기업청(GCA)은 공기업의 투명성과 전문성을 장려하면서 공기업의 사기, 부패 및 정실인사를 제거하기 위해 노력할 것을 선언하였다. GCA는 2014년부터 공기업의 사기 및 부패를 적발하고 처리하는 것을 목표로 부패 전담 경찰수사팀과 협력하고 있다. 수사팀은 다른 무엇보다 익명의 내부고발 신고와 독립적인 수사 계획을 기반으로 운영된다. GCA에 따르면 그 계획은 결정적인 억제 효과를 가져왔다.

한국: 최근 몇 년간 공기업 관련 채용비리 사건이 여러 건 발생함에 따라 2018년 3월 「공공기관 운영에 관한 법률」이 개정되었다. 개정된 법에는 인사 투명성에 관한 조항이 추가되었다. 기재부 장관이나 주무기관 장관은 임원의 채용비리 혐의가 인정될 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 장을 해임 또는 처벌할 수 있다.

말레이시아: 정부는 2018년에 국가지배구조청립 및 반부패센터를 설립했다. 이 기관은 부패 척결, 지배구조 강화, 정부 운영의 청렴성과 투명성 향상을 위해 정부의 전략 및 정책을 설명한 국가부패방지계획(NACP)을 개발하고 개시하였다. 5개년 계획(2019~2023)은 6개의 전략적 취지를 갖고 있으며 6번째 취지는 기업체에 좋은 지배구조를 도입하는 것이다. NACP에 따르면, 접수된 부패 민원의 80% 이상이

주로 행정 실패, 이해충돌, 내부통제 약화, 불복종, 투명성 결여 등에 관한 내용이었다. 정부에 따르면 이러한 요인들은 NACP의 전략 계획을 수립할 때부터 고려되었다. 「말레이시아 반부패위원회법(MACC Act)」은 2020년 6월 1일 발효된 「부패에 대한 기업 책임 17A조」를 포함하도록 개정되어 부패 범죄를 저지른 상업 조직과 그 관련자에 대한 법적 처리가 가능하게 되었다.

페루: 2021년, 정부사업재정펀드(FONAFE)는 공기업에 적용되는 기업 부패방지 지침을 승인했고, 공기업 내 부패 방지 시스템의 실행을 감독하는 윤리 및 준수위원회를 설립했다.

출처: 각국 당국이 제공한 정보.

〈박스 3-5〉 기업 수준의 부패 위험 완화 방식 사례

이탈리아: 글로벌 에너지 인프라 기업인 SNAM은 부패방지를 위한 규정준수 프로그램뿐 아니라 포괄적인 내부통제 및 리스크 관리 시스템을 구축하였다. 기업의 경영 청렴성 강화 제도는 윤리 강령, 부패방지 지침 및 관련 규정으로 구성되어 있다. 기업의 대표적인 부패방지 규정준수 프로그램은 원칙과 절차, 운영 방침, 예방적 보호조치뿐 아니라 부패방지 전담 기능(윤리 및 뇌물방지), 보고 시스템(내부고발 지침), 회계 절차 및 검토, 교육 및 처벌 시스템(규제 및 공동 관리), 정기적인 리스크 평가 및 모니터링을 포함한다. 기업의 일반 투명성 기준은 실행 당사자, 통제 당사자와 권한부여 당사자 사이에 임무와 활동의 분리가 있어야 한다는 점이 특징이다. 투명성 기준에는 서명 및 인가와 관련된 권한을 행사하기 위해 규정을 공식화하는 것이 필요하며, 경영 절차 및 활동을 관리하기 위한 최소한의 일반적 참조 기준을 제시하는 기업 조항도 필요하다. 또한 이 기준은 개인, 관련 부서 및 사용되는 정보시스템이 기업 의사결정의 형성 및 이행과 재무자원의 관리 방식을 지원하는 출처, 정보 및 통제 장치를 반드시 파악하고 재구성하도록 요구하고 있다. 반부패 보호조치는 주로 반부패 실사 작업, ‘윤리 및 청렴 계약서’ 활용, 사업계약상의 계약 조항으로부터 형성된다. 모든 부서는 사업 파트너사와 어떠한 관계를 맺기 전에 윤리및뇌물방지팀에 문의해야 하며, 가능한 경우 적절한 반부패 실사 작업을 요청해야 한다. SNAM은 앞서 언급한 ‘윤리 및 청렴 계약서’를 활용하여 사업 제휴사(공급업체 또는 하도급업체)에 사업 활동에 있어 적법성, 책임성 및 기업윤리 측면에서 SNAM의 기본원칙을 준수할 것을 요청하고 있다.

말레이시아: 공기업(GLC)과 관련하여, 국영 석유가스회사인 페트로나스(Petronas)는 모든 형태의 뇌물 및 부패에 대한 무관용 정책을 채택하였다. 페트로나스 뇌물수수 및 부패방지 정책 매뉴얼은 직원에게 부당한 청탁, 뇌물수수, 기타 부패 행위 및 문제의 대처방법에 대한 지침을 제공한다. 텔레콤 말레이시아도 반부패 정책에 동조하고 있으며, 자체 반부패 지침을 발간하고 말레이시아 반부패위원회(MACC)의 기업청렴서약에 서명하였다. 그러나 전반적인 공기업 부패방지 조치의 효과성은 개별 기업의 광범위한 운영 환경에서 청렴성 정책이 차지하는 비중이 일부 의존하는 것이 현실이다. 특수목적법인과 공기업에서 정치인의 역할을 제한하려는 노력에도 불구하고, 공기업 이사와 이사회 의장직에 대한 정치적 임명이 계속 이루어지면서 공기업 의사결정 기관의 자율성을 위협하고 있다. 최근의 정권 교체로 법무장관과 MACC의 수석위원장이 사퇴하였고, 새 정부가 국가적인 반부패 계획의 추진에 전념하겠다는 의지를 내비쳤음에도 불구하고 아직 구체적인 계획의 추진은 나타나지 않고 있다.

출처: 각국 당국이 제공한 정보.

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황
(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021)

제4장

공기업 이사회

제4장 공기업 이사회

1. 공기업 이사회 : 국가별 현황 개요

「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」(「공기업 가이드라인」)은 공기업 이사회에 국가와 기업 양자의 이익을 위해 활동해야 할 의무를 부여할 것을 권고하고 있다. 점점 더 많은 국가에서 공기업 이사회는 규정 준수 기능만을 전담했던 감독기관에서 성과를 향상시키고 기업 전략을 수립하는 조직으로 발전해 왔다. 공기업 이사회의 독립성과 자율성을 지원하기 위한 강력한 법률 및 규제 체계를 보장하는 것은 많은 국가들이 고민하고 있는 문제이며 이사회의 성과와 효율성을 개선하기 위해서는 아직 해야 할 일이 많이 남아있다.

본 장에서는 「공기업 가이드라인」을 기준 삼아 공기업 이사회와 관련된 주요국의 “모범 사례” 분야들을 간략하게 요약한다. 보고서의 분석 대상은 상업적 성격을 가진 비상장 공기업의 비상임 이사로 제한한다. 이원적 이사회(two-tier board) 구조를 도입한 국가들의 경우에는 감독이사회(supervisory board)에 중점을 둔다. 본 장에 포함된 정보는 공기업 이사회 운영 방식에 관한 2020년 OECD 조사에 참여한 41개 국가의 자발적 보고 내용과 이후 개별 국가들이 제출한 자료를 바탕으로 한다.²¹⁾

전반적으로 조사대상국 중 3분의 2의 국가에서 공기업 이사회의 책임에 대해 다루는 「공기업 가이드라인」 제7장과 관련된 분야에서 지난 5년 동안 주목할 만한 노력을 하고 진전을 이루었다.²²⁾ 특히, 스칸디나비아의 일부 국가들은 공기업 이사회가 최고경영자를 임명할 수 있는 권한을 부여하기 위해 포괄적인 이사회 임명 체계를 구축했고, 다른 조사대상 국가들은 그와 유사한 체계의 구축을 목표로 상당한 노력을 하였다. 8개의 OECD 회원국은 이사 임명권을 집중하거나 독립적 이사 수를 늘림으로써 이사회 임명 체계를 재정비하거나 개선했다. ‘OECD 공기업 검토’를 진행하거나 OECD 회원국 가입 협상을 진행한 국가들이 공기업 이사회의 전문화와 관련하여 상당한 진전을 이룬 것도 주목할 만한 부분이다.

공기업 이사회 운영 방식의 다양성은 상이한 입법, 규제 또는 정책 요건과 국가 간 공기업 소유권

21) OECD, 2020[2], OECD, 2020[3], OECD, 2018[6].

22) OECD, 2020[2].

행사 방식에 대한 전문화 수준의 차이를 포함한 개별 국가 내의 특수한 제도적 환경을 반영한다. 각 국가들 내에서는 민간 부문에서 널리 통용되는 이사회 운영 방식을 체계화하여 공기업 이사회의 전문성을 높이는 데 활용하고 있다. 공기업 이사회가 경영진을 감독하고 인센티브를 통해 동기 부여하는 것이 바람직한 방식이지만, 조사대상국의 공기업 이사회는 여전히 정부부처와 밀접하게 연결되거나, CEO 임명과 같은 주로 이사회가 담당해야 할 임무를 비공식적인 의사소통 경로와 지시를 통해 정부가 이사회를 건너뛰고 처리하는 때도 많은 것으로 나타났다.

가. 이사회 자율성 제고를 위한 이사회의 역할 및 책무 규정

이사회 역할은 일반회사법에 근거하여 법률로 명확하게 정의되고 확립되는 것이 바람직하다. 공기업 이사회는 명확한 임무를 부여받아야 하며 기업의 성과에 대한 궁극적인 책임과 자율성을 가져야 한다. 또한 정부나 소유권 기관이 기업 목표를 설정하고 이를 공기업 이사회에 전달하여 기업 목표의 중요성에 대해 이사회의 경각심을 높이는 것도 중요하다. 대부분의 경우에, 이사회의 역할과 책임은 회사법상의 요구조건에 의해 정해진다. 이사회의 구체적인 책무는 국가마다 다르지만, 주로 기업과 경영진의 성과에 대한 전략적 모니터링, 기업의 조직적 전략의 개발 및 모니터링, 사업 목표와 계획에 대한 소유권 부처와의 협의, 그리고 경우에 따라 규정준수 검사를 포함한다.

그러나 조사대상국 중 4분의 1은 이사회와 소유권 기관 각각의 역할을 명확히 구분하지 못하고 있으며, 이는 잠재적으로 이사회의 독립성과 자율성을 저해할 수 있다. 특히, 국가 소유권 기능이 분산된 쪽에 가까운 국가에서는 소유권 기관이나 주무부처가 전략적 경영부터 CEO의 임명과 승계 계획, 임원 보수 및 인센티브 제도에 이르기까지 조금 더 직접적으로 개입한다. 이러한 임무의 대부분은 이사회에서 행사하는 것이 바람직하다.

나. 이사 선임 체계

사실상 거의 모든 국가에서 공기업 이사의 임명권은 정부에 있다. 대개의 경우 이사 임명권은 주무부처 장관들이 행사하거나, 부처 간의 협의 과정을 통해 행사된다. 각국 정부가 공기업의 이사 임명 시 적용하는 절차는 국가가 공기업 소유권을 집중화한 정도, 공기업에 대한 국가 지분을 규모, 해당 공기업의 상업적, 비상업적 임무 간의 우선순위 등에 따라 달라질 수 있다. 몇몇 국가에서 임명 결정 과정에 영향을 미친 공기업 고위 경영진과 정치인들 간의 일부 유착 사례가 있었다는 점을 고려할 때, 이사회 구성원과 임원 임명 절차는 반드시 투명하고 일관되게 시행되어야 할 것이다.

소유권 기능을 한곳에 집중할 경우, 종종 이사회 임명 과정에서 전문가의 “인력풀”을 구성할 수 있어, 관련 역량이 강화될 수 있다. 예컨대 공기업 소유권 전담부서를 통해 공기업 소유권 기능이

집중된 국가(예: 중국, 칠레, 핀란드, 헝가리, 한국, 노르웨이 및 스웨덴)에서는 소유권 전담부서 또는 관련 장관이 공기업 이사를 임명할 수 있는 직접적인 권한을 갖게 되는데, 이때 전문가들로부터 관련 자문을 받아 좋은 결과를 얻고 있다. 노르웨이와 핀란드에서 이사 임명의 권한은 국가 소유권 지분을 관리하는 부처에 있다. 그러나 소유권 전담부서가 모든 부처의 이사회 선출 업무를 조율한다. 뉴질랜드의 경우 이사 임명 권한은 소유권 장관이 소유권을 행사하는 핵심 수단이 되고 있다. 재무부는 장관들이 이사를 선임하는 과정을 지원하는 역할을 한다. 헝가리에서는 「민법 2013년 법률 제5조」에 따라 모든 기업에 동일한 임명 절차와 요건을 적용한다. 또한, 소유권 행사자는 후보 지명 과정에서 후보자의 실제 경험과 관련 기술 지식을 고려해야 한다.

다른 국가에서는 이사회 임명에 대한 책임을 국가소유권 담당기관과 주무부처가 분담하고 있다. 정도의 차이는 있으나 이와 같은 관행을 따르는 국가로는 브라질, 콜롬비아, 체코, 에스토니아, 그리스, 이탈리아, 이스라엘, 라트비아, 모로코 및 터키가 있다. 체코에서는 해당 주무부처가 공기업 감독이사회 직책을 맡을 자격 있는 후보자들을 평가할 목적으로 2014년 설립된 개인후보자 추천을 위한 정부위원회에 추천명단을 보낸다.

〈표 4-1〉 39개국의 이사 선임 체계 현황

모델	국가	이사회 구성원 임명 및 의결 담당 기관	정부 차원 이사 검증 및 심사	소유권 기관 이사 선임 관여	이사회가 CEO 임명
중앙 집중 형	오스트리아	오스트리아 홀딩스 국영지주회사(OBAG), 연방총리실, 기타 다양한 연방부처.		●	●
	칠레	SEP. 일부 공기업에서는 특정 선임 절차가 기업 정관에 명시됨. 공기업 이사는 경영이사회에서 추천되는 경우도 있음.		●	●
	중국	완전소유 공기업(WSOCs)의 이사 선임은 SASAC이 담당.		●	
	콜롬비아	‘공기업 후보 추천, 의결 및 성과평가 위원회’ (재무신용부의 공무원들로 구성)		●	
	핀란드	공기업관리실(OSD) 또는 해당 공기업의 소유권 담당 주무부처. OSD는 이사 선임 과정 시 자문서비스 활용을 조율함.		●	●
	프랑스	주주총회. 경제부 장관이 정부대표 이사를 임명할 수 있음.		●	
	그리스	재정부와 주무부처가 산하 공기업 이사 선임을 공동으로 결정. 그리스 국부펀드 국유재산 관리기구(HCAP) 산하 공기업(HFSF 제외)은 주주총회에서 결정. 다수의 공기업 의장 및 경영이사 선임의 적절성에 대해 그리스 의회의 공기업위원회가 장관에게 의견을 제공.		●	●

모델	국가	이사회 구성원 임명 및 의결 담당 기관	정부 차원 이사 검증 및 심사	소유권 기관 이사 선임 관여	이사회가 CEO 임명
소유권 모델	헝가리	소유권 기관인 MNV는 이사 선임에 관여하지 않으며 그 역할을 국가개발부 장관에게 위임.		●	
	아이슬란드	일부 예외를 제외하고, 재정경제부 또는 기타 소유권 부처 및 기관이 담당.		●	
	이스라엘	주무부처 장관과 재정부 장관이 이사 후보를 추천하고 공동으로 선임. 이사회에서 선출된 이사회 의장은 장관들의 승인을 받고 임명.	●	●	
	이탈리아	MEF가 이사회 전체 또는 일부를 정치적 결정을 기반으로 임명.		●	
	한국	공기업 이사회는 상임과 비상임으로 구성. 상임 이사는 공기업 기관장이 임명하고, 비상임이사는 임원추천위원회에서 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명.		●	
	네덜란드	소유주가 감독이사회 이사를 임명하고, 대부분의 경우 경영이사회 이사로 임명. 공기업당 소유주가 한 명 이상일 때, 감독이사회가 이사를 선임.		●	
	뉴질랜드	이사 임명권은 소유권 장관이 소유권을 행사하기 위한 핵심 수단임. 재무부는 산하 공기업의 이사 선임 과정 관리를 하는 부처를 지원해야 함.	●	●	●
	노르웨이	주주총회에서 이사를 선출. 공기업의 소유권 기능을 담당하는 부처가 이사의 선임 및 의결을 담당. 상장공기업의 경우 국가가 후보 추천을 담당하는 외부추천위원회에 참여. 이 경우 책임 부처도 자체 검토 과정을 수행. 소유권 기관은 부처의 이사 선출 업무 전부를 조율.		●	●
	페루	FONAFE의 이사회가 담당. 특정 공기업은 특별규정이 필요.		●	●
	스웨덴	소유권 기관의 권고를 기반으로 책임 부처 장관과 총리실이 담당.	●	●	●
조정기	불가리아	「2018 공기업법」과 그 시행령에 따라 공기업 이사 선출 및 선임에 관한 경쟁적 절차가 최근 도입됨. 공기업법에 따라 대규모 공기업의 독립 이사 선임을 위한 추천위원회가 구성됨. 선임 과정은 조정기관인 PECA에서 모니터링함.		●	
	코스타리카	대통령과 정부자문위원회가 담당.		●	
	라트비아	감독 및 경영 이사회 이사의 추천 과정은 관련 소유부처가 구성한 추천위원회에서 담당. ¹⁾		●	●
	리투아니아	공기업 이사는 주주총회에서 선출되며, 추천 위원회 및 소유권 기관의 장이 내린 결정을 기반으로 정부 대표도 표를 행사함. ²⁾		●	

모델	국가	이사회 구성원 임명 및 의결 담당 기관	정부 차원 이사 검증 및 심사	소유권 기관 이사 선임 관여	이사회가 CEO 임명
관 형 모 델	모로코	재정경제부와 주무부처.		●	
	필리핀	「R.A.No.10149 15조」에 따라 모든 공기업 이사는 소유권 기관이 마련한 최종후보자 명단에서 필리핀 대통령이 선별하여 임명. 반면, 동법 18조에 따라 CEO는 이사회 내에서 자체 선출됨.		●	
	영국	대부분의 경우 UKGI 산하 공기업 이사는 제3자 외부헤드헌터를 활용하여 기업 내부 절차를 기반으로 선임. UKGI 직원(보통 UKGI 산하 공기업 소유주인 비상임이사)은 면접자로 참여. UKGI는 개별 이사직 선별기준을 결정하는 과정에 참여. 공기업 선호 후보가 이사로 임명되기 전에 소유주/각료의 동의가 필요.		●	
이 중 트 랙 형 모 델	벨기에	2016년 1월 12일부터 발효된 벨기에 「2015년 12월법」에 따라 공기업의 모든 신규 이사는 주주총회에서 주주의 결정에 의해 임명. 「Bpost Articles of Association」 제2조 2항에서 명시하는 소위 “추천권한”에 따라 벨기에 정부는 소유 지분에 비례하여 이사를 추천할 수 있는 권한을 가짐.	●	●	
	터키	재무부(MoTF) 산하 공기업의 경우 대통령이 주무부처와 재무부의 추천을 기반으로 이사를 임명. 민영화부(PA) 산하 공기업은 재무부 장관이 임명.	●	●	
듀 얼 형 모 델	호주	이사회 의장은 이사회를 통해 소유주 장관들에게 이사회 구성 및 회원자격에 대한 권고사항을 제시하는 이사위원회를 주도함.	●	●	
	브라질	경제부 장관이 보통 금융공기업의 이사회 및 재정위원회의 구성원 전부를 임명. 비금융공기업의 경우, 부문별 부처가 정부 추천 후보의 대부분을 추천하고, 경제부가 재정위원회 위원 1명을 추천. 모든 경우에 대통령직속 주정부부(Casa Civil) 장관이 관여함.	●	●	
	체코	공기업 감독이사회를 총원하는 경우, 관련 주무부처에 의해 추천된 후보자를 정부인사추천위원회에서 검토함.		●	●
	에스토니아	이사회 의 반을 주무부처가, 나머지 반을 재정부가 임명. 공기업에 대한 국가 소유 지분이 100% 이하일 때 국가는 보유 지분율에 따른 이사 수를 선임하여 비례분할을 유지.		●	
	루마니아	공공재정부 및 기타 부처가 작성한 최종후보자 명단을 기반으로 주주총회에서 이사를 선출.		●	●

모델	국가	이사회 구성원 임명 및 의결 담당 기관	정부 차원 이사 검증 및 심사	소유권 기관 이사 선임 관여	이사회가 CEO 임명
	스위스	주주총회. 스위스 연방이 공기업에 대한 과반수 또는 모든 지분을 보유하고 있기 때문에 연방평의회가 최종 임명권을 가지며, 주무부처와 FFA가 선임 절차의 준비와 조정을 담당.		●	●
분산형 소유권 모델	아르헨티나	공식적인 이사 선임 절차 없음.		●	●
	캐나다	일반적으로 이사는 주무부처 장관이 총독의 승인을 받아 임명하고, 경영이사는 총독이 직접 임명함.	●	●	
	독일	일반적으로 연방정부 완전 소유 공기업 또는 중요한 공기업인 경우 공기업 이사의 선임은 책임 부처가 담당. 부처의 선임 결정은 연방총리실의 책임하에 내각에 제출됨.		●	● ³⁾
	일본	회사법 조항, 기타 규정에 따라 선임.			●
	멕시코	정부는 공기업 이사를 직접 임명하거나 주무부처를 통해 임명. 이사는 대개 주무부처, 재정부, 기타 정부기관의 공무원임. 이사를 지명할 시 공기업 내부 정관과 설립법령의 조항을 참고해야 함.			●
	폴란드	소유주 장관.			●
	우크라이나	이사회가 임명되는 대부분의 공기업에서 소유권 기관은 선임 과정을 기획하고 최종적으로 후보자를 승인함. 경제적으로 중요한 공기업의 경우, 정부는 경제, 재무, 소유권 기관의 장관들과 자문의결권을 보유한 4명의 독립 참관인으로 상설위원회를 구성. 최종적으로 CMU는 선출된 후보를 승인.	●	●	

주: 1) 라트비아에서 감독이사회 이사의 후보자 추천과 관련하여 후보추천위원회는 CSCC에 의해 주도되며, 소유주 대표 및 독립적 전문가와, 필요 시 평가 과정의 투명성을 보장하기 위해 자문 권한을 가진 참관인이 포함됨. 독립적 전문가는 상공회의소, 비정부 산업 부문, 교육 및 과학 부문, 그리고 모범 기업지배구조 개발 기관의 대표들임. 자문 권한을 가진 참관인은 민간 부문, 정부 부처, 비정부 기관의 대표들임.

2) 리투아니아에서 후보추천위원회는 관청, 경제혁신부, 재정부, 정부조정센터, 소유권 기관 대표 각 1명씩, 총 5명으로 구성됨

3) 독일에서는 연차 주주총회(AGM)에서 CEO 임명이 가능

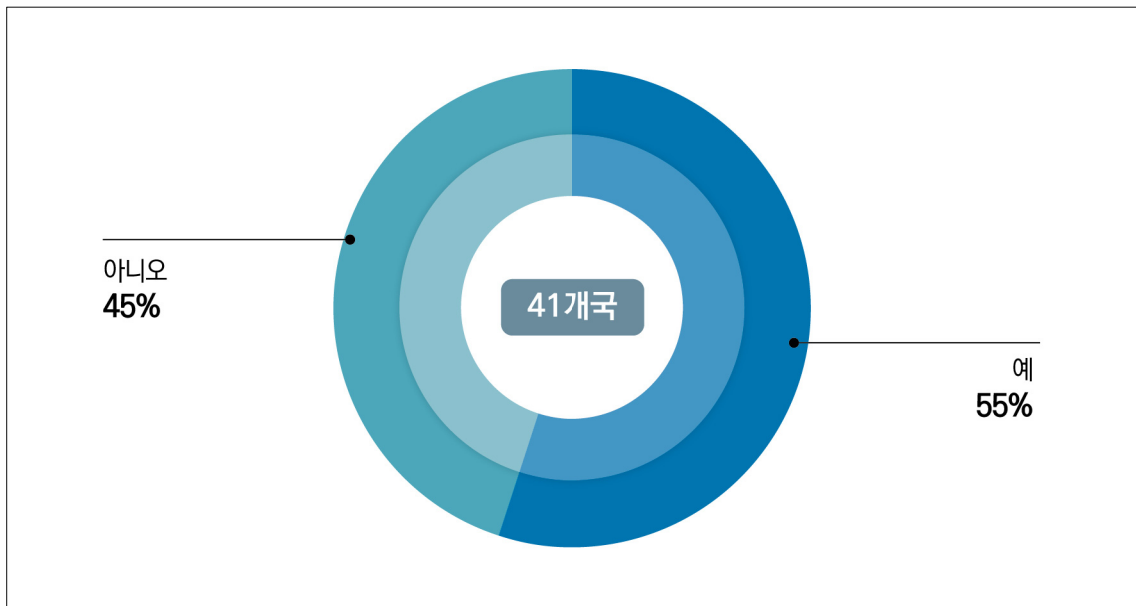
출처: 각 국가 당국이 제출한 정보를 기반으로 한 OECD, 2018[6], OECD, 2019[6], OECD, 2019[17]에 보고된 정보.

소유권이 상대적으로 분산된 국가에서는 주로 주무부처가 보다 직접적으로 공기업 이사의 임명 권한을 행사하지만, 어떤 경우에는 재정부처가 일정 수준의 조율을 통해 선임 과정을 감독함으로써 한 명 또는 그 이상의 이사 선임권을 보유할 수도 있다. 이 경우, 이사 임명과 관련된 관련 부처의 결정을 다른 장관들, 내각 또는 국가 수반 등과 같은 보다 광범위한 이해관계자들과 어떤 형태로든 합의를 이루도록 하는 것이 바람직할 것이다.

1) 이사 후보자에 대한 명확한 최소 자격 기준 설정

본 연구의 조사대상 정부 중 절반가량은 공기업 이사에 대한 최소 자격 기준을 설정하고 있다고 보고하였다. 이러한 자격 기준은 보통 후보자의 학력 및 전문 경력을 바탕으로 하는데, 이사회 구성의 다양성을 도모하고 후보자 검증 과정을 간소화하기 위해 개발되었다. 프랑스에서는 소유권 기관이 공식 평가를 거쳐 사전에 선정된 후보자들의 “이사회 후보군”을 운영한다.

[그림 4-1] 이사 후보자에 대한 최소 자격 기준 설정 여부



출처: OECD 41개국에서 제출한 설문지 답변을 기반.

2) 장관의 이사회 추천에 대한 검증 및 자문

중앙 집중형 소유권 기능을 가진 국가(중국, 한국, 스웨덴 등)에서 소유권 담당 기관은 공기업 이사회 후보에 대한 일종의 정보수집 및 검증자(clearing house)의 역할을 수행하기도 한다. 정도의 차이는 있으나, 예를 들어 영국에서는 조정기관이 이사회 후보자에 대해 관련 장관에게 조언을 제공하거나 추천하는 방식으로 검증자 역할을 수행한다. 뉴질랜드에서는 조정기관이 관련 장관들이 검토할 1차와 2차 이사 후보자 명단을 작성하고, 후보자에 대한 검증 및 신원조사를 실시하며, 신규이사 예비교육까지도 제공한다. 중국에서 중앙 공기업의 비상임(사외)이사는 주무부처, 중앙 공기업, 국내외 산업협회 등 관련 부서와의 협의하에 소유권 기관(SASAC)이 직접 추천하고, 임명한다. 사외이사는 바로 선임하거나 공개 선발 과정을 통해 채용되어야 한다. 이사회는 사외이사 후

보자를 추천할 수 있고, 직책에 관심 있는 외부인이 본인을 직접 추천할 수도 있다.

3) 이사추천위원회 설치 또는 임시적 방편 추구

이사회의 공석을 채우기 위해 공기업 이사회는 전문지식, 경험 및 개인적 특성을 적절히 갖춘 인재를 찾아내기 위해 맞춤형 접근방식을 취하는 것이 바람직하다. 이때 독립된 채용 대행기관이나 헤드헌터의 전문성을 활용할 수도 있다. 일부 국가에서는, 적어도 일부 대형 상장공기업은 외부의 채용 전문성을 빌려오는 방식에 입각하여, 이사 임명의 최종적인 권한이 행사되는 연차총회 때 외부추천위원회를 설치 및 운영하고 있다. 대부분의 경우 정부 외의 주주들은 관련 위원회와 의사결정에 참여해야 하며, 자문기관은 모든 이사 임명과 관련하여 정부 외의 주주들에게 자문을 제공해야 한다. 벨기에에서는 「2015년 12월 법」에 따라 모든 공기업 이사가 주주총회에서 주주들에 의해 선임되어야 하며, 국가는 소유 지분에 비례하여 이사 후보자를 추천위원회에 추천할 권리를 갖는다. 노르웨이와 핀란드의 경우, 상장된 공기업의 이사 후보는 국가 대리인과 국가 이외의 주주로 구성된 주주총회에서 선출된 추천위원회를 통해 추천된다. 라트비아에서는 이사 후보자의 상세한 선임 기준과 평가 절차를 결정하고, 후보자 평가를 수행하며, 선출 대상 후보자를 추천하는 이사추천위원회를 설치하도록 되어 있다. 추천위원회의 위원에 대한 구체적인 자격 기준은 정부가 규정하고 있다. 중국, 한국, 말레이시아와 스웨덴에서 공기업 이사는 채용 대행기관(또는 헤드헌터)의 전문성을 활용하거나 엄격한 자격 기준을 기반으로 “이사 후보군”을 만든다. 스웨덴에서 이사회는 통상 CEO를 영입할 때 헤드헌터를 활용한다. 소유주는 이사 임명 권한을 가지면서 이사 모집을 위해 내부 헤드헌터 2명을 고용하고 있다.

〈박스 4-1〉 주요 국가의 이사 선임 체계 현황

오스트리아: 공기업의 법적 형태가 유한책임회사(GmbH)일 경우, 일반적으로 소유권 기능을 행사하는 연방 부처가 이사 선임을 담당한다. 주식회사(Aktiengesellschaft) 형태의 공기업 경영이사회는 이사는 감독이사회가 임명한다. 연방부처가 보유한 모든 이사 임명 권한은 법률이나 합의에 의해 행사되는 경우도 있다. 공기업의 설립법에 연방내각이 공기업 이사의 임명을 책임져야 한다고 명시하는 경우(예: 오스트리아의 중앙은행인 OeNB(Oesterreichische National Bank))와 같이 특정 사례에서 예외가 발생할 수도 있다.

에스토니아: 추천위원회는 책임부처가 수립한 재정 및 전략 목표를 달성하기 위해 감독이사회에 필요한 인적 역량을 검토한다. 추천위원회는 필요한 역량을 바탕으로 (잠재적으로 이해충돌이 발생하지 않을) 적합한 후보를 찾아 책임부처에 추천한다. 책임부처 내의 책임 장관이 위원회의 추천을 바탕으로 공식적인 결정을 내린다. 정당한 경우에 책임 장관은 위원회의 추천에 반대할 권리를 가지며, 반대하는 경우 추천위원회는 15일 이내에 새로운 추천을 한다.

핀란드: 이사 선임 절차는 공기업관리실(OSD)이나 관련 주무부처에 의해 준비된다. 선임 과정은 임명 훨씬 전부터 시작되며, 이사회 업무 및 구성에 관한 평가를 포함한다. 이사의 임기는 최대 5~7년으로 권장된다. 이사회 보직 순환은 OSD 또는 관련 부처에 의해 매년 검토된다. 상장공기업의 경우 이사를 선임하는 추천위원회가 있으며, 국가가 3대 주주 중 하나일 경우 다른 기관주주와 함께 이사 선임 과정에 참여한다. 마지막으로, 이사 선임안은 주무부처 장관과 OSD가 공동으로 검토한다. 상장공기업은 추천위원회의 만장일치 결정을 바탕으로 선임 결정 및 추천 제안을 한다. 연간 역량평가 및 경력 분석, 지원자 프로필 초안 작성, 지원자 모집 등은 외부 컨설턴트가 수행한다. OSD는 최종후보자를 검토하고 2~3명의 주요 후보자를 면접한다. OSD는 주무부처 장관과의 협의를 바탕으로 연차총회(AGM)에 최종 선임대상 후보 제안을 제출한다.

그리스: 국유재산관리기구(HCAP) 산하 공기업(HFSF 제외)의 이사는 HCAP의 이사회가 HCAP에 대한 주주권리(이사회 구성원의 지명을 포함)를 행사하는 총회에서 임명된다. 재무부와 관련 주관 부처가 감독하는 공기업의 이사는 두 부처의 공동 결정으로 임명된다. 또한, 그리스의회 공기업위원회가 다수의 공기업의 이사회 의장과 경영이사 선임의 적절성에 대한 의견을 관련 장관에게 제공한다. 일부 공기업에서 이사는 주주총회에서 임명된다.

뉴질랜드: 재무부는 공기업 이사 후보자를 식별하고 추천하는 투명한 절차를 운영하고 있으며, 소유권 장관 또한 최종 후보자 명단에 포함되는 적합한 후보를 찾을 수 있다. 선임 과정에는 공개채용 광고, 공식인 특정 이사직의 자격기준을 충족할 수 있는 후보자 맞춤 모집, 기업 대표, 이사 및 재무부 대표로 구성된 면접관들에 의한 후보 면접 등이 포함된다. 선호 후보자를 선별한 추천제안서는 소유권 장관들에게 전달되고 그들은 임명에 대한 최종 결정을 내린다. 재무부는 또한 이사회, 보수, 평가 및 역량 개발 활동과 관련한 자문 역할을 수행한다.

아이슬란드: 재무부는 관련 연차총회에서 산하 공기업(C그룹 공기업 대다수 포함)의 모든 이사를 추천하고 선출한다. 다른 부처 및 기관이 소유한 공기업의 이사회도 동일한 방식으로 선출된다. 국영금융투자사의 이사회는 금융기관의 이사 선임 권한을 보유한 특별위원회를 지명하지만, 이사는 연차총회에서 선출한다. 극히 일부의 경우(그룹 B와 그룹 C의 2건의 사례)에 의회 또는 둘 이상의 부처가 이사 추천 및 선임 과정에 관여한다. 의회는 이사를 직접 임명할 수 있고, 다른 부처의 경우 부처가 후보를 추천하며, 소유주 역할을 하는 부처는 연차총회에서 이사를 선출한다.

이스라엘: 이사 후보자들은 주무부처 장관과 재무장관 의해 추천될 수 있다. 이사는 재무장관과 주무부처 장관의 공동 결정으로 임명된다. 이사회 의장은 이사회가 선출하고 장관의 승인 후에 임명된다. “임용심사위원회”는 필수 자격기준(정부회사법에 상세히 기술)을 충족하는지 확인하고 기업 및 기업관계자와의 개인적 갈등 및 기타 이해충돌을 금지하기 위해 모든 신규 임용자들을 심사한다. 공기업국(GCA)은 2014년부터 이사 “후보자군(Directors Pool)” 선정 절차를 시작하였다. 이 과정을 통해 이스라엘 국민 누구나 경쟁력 있고 공정하며 전문적이며 공적인 절차에 따라 이사직을 신청할 수 있다. GCA는 지원자들의 기량을 평가하고 순위를 매긴 후 상위 후보를 주무부처 장관과 재무장관에게 추천한다. 추천 후보를 장관들이 승인하면, 그 후보자는 임용심사위원회에 최종 추천된다.

라트비아: 감독이사회 이사의 선임 절차는 소유주들이 시작하는데, 소유주들은 기존 이사의 일부 또는 전부를 교체할 계획이 있거나, 일부 이사가 중도 퇴사했거나 소유주에 의해 해임되었을 경우 산업간조정센터(CSCC)에 새로운 감독이사회 이사를 선출할 필요성을 전달한다. CSCC는 추천위원회에 권한을 위임하고, 소유주들은 독립적인 전문가와 참관인을 추천위원회의 위원으로 초청한다. 소유주들은 별도의 결정으로 추천위원회의 구성원을 승인한다. 추천위원회는 경영이사회 이사 추천의 경우 소유주의 위임 대표(또는 감독이사회가 구성되는 경우, 감독위원회의 위임 대표)가, 감사위원회 이사 추천의 경우 CSCC의 대표가 주도하게 된다. 추천위원회의 구성원이 확정되면, 위원회 위원들은 선임 과정과 관련된 구체적인 규칙과, 충분한 지원자 수의 확보 차원에서 소유권 기관, 공기업, CSCC의 홈페이지 및 기타 관련 공공정보사이트 등에 게재될 채용공고문의 문구 등을 논의하고 결정하기 위해 회의를 한다. 채용 대행 기관은 잠재적 후보자를 물색하기 위해 활용되는 한편 역량 평가, 지원자에 대한 피드백 등과 같은 다른 업무를 할당받을 수도 있다. 또한 추천위원회는 기업 기밀정보(즉, 공개가 공기업의 상업적 이익을 침해할 수 있는 정보)를 제외하고 기업 전략 개요를 포함한 기업 관련 정보를 수취할 수 있어야 한다.

리투아니아: 공기업 소유권 기관은 공기업 이사 임명을 책임진다. 공기업의 이사는 주주들이 보유한 지분율에 비례하여 의결권을 가지는 주주총회에서 선출된다. 주총에서 국가의 대리인은 독립 이사에 대한 추천위원회의 결정을 기반으로 의결권을 행사하고, 그 밖의 경우(비독립 이사)에는 소유권 기관의 장의 결정을 기반으로 의결권을 행사한다.

필리핀: 「R.A. No. 10149」의 제15조에 따라 공기업 이사는 필리핀 대통령이 국가 소유권 기관(GCG)이 마련한 최종 후보자 명단에서 선별하여 임명해야 한다고 규정하고 있다. 「GCG 규정(M.C.) No. 2012-04,7」에 따라 소유권 기관은 공기업 경영이사회에 임명될 내정자 명단을 ①대통령실(OP)의 의견을 비서실장실(OES)이나 대통령관리실(PMS)을 통해서, ②공기업이 소속된 정부기관부, ③모(母)회사인 공기업의 이사회/신탁자, ④특정 산업을 대표하도록 지정된 임명 구성원을 위한 산업별 기관, ⑤공기업과 관련된 이해관계자 그룹 등으로부터 수취한다. 소유권 기관이 후보자 명단을 받으면 「GCG 규정 No. 2012-05」 또는 「적합자 규정」(The Fit and Proper Rule)에서 명시하는 자격 및 실력 기준에 따라 자격 여부를 평가한다. 자격이 있는 것으로 판명될 경우 후보는 대통령의 검토를 위해 대통령실(OP)에 제출할 후보자 명단에 포함된다. 공기업 이사가 필리핀 대통령에 의해 임명된 후, 이사들은 「R.A. No. 10149」의 제18조에 따라 이사회 내에서 자체적으로 이사 중 한 명을 CEO로 선출할 수 있다.

영국: 대부분의 경우 UKGI 산하 공기업은 제3자 외부 헤드헌터를 활용한 공기업 주도선임 절차에 따라 이사를 임명한다. UKGI 직원(보통 관련 공기업에 대한 UKGI 소유주인 비상임이사)도 면접관 중 하나로 면접에 참여한다. UKGI는 또한 균형 잡힌 이사회 구성을 위해 필요한 기술과 경험을 갖춘 후보자를 선별할 수 있도록 처음부터 개별 이사직의 선발 기준을 결정하는 데 관여한다. 공기업이 선호하는 후보가 임명되기 전에 소유주/장관의 동의가 필요하다. 특정한 경우에, 특정 공기업의 의장과 같은 이사의 임명 권한은 장관이 가지며 공직임용위원실에서 규제한다. 모든 이사 임명은 임명 과정이 기량과 자질에 근거하여 개방적이고 투명한 방식으로 운영되어야 한다는 것을 포함하는 「공직 임용에 대한 지배구조 규정」에 명시된 원칙을 따라야 한다.

출처: 각 국가 당국의 제출 자료 및 OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]에서 제출한 정보를 기반.

다. 이사회 구성 및 규모

「공기업 가이드라인」은 이사회가 기업과 주주 모두의 이익에 부합하도록 기업을 효과적으로 이끌기 위해서는 객관적이며 독립적인 판단을 내릴 수 있게끔 공기업 이사회가 구성되어야 한다고 권고하고 있다. 이에 따라, 가이드라인은 공기업 이사회 구성을 정하는 규칙과 원칙을 투명하게 할 것을 권고한다. 여기에는 당연직 이사, 관료/공직자, 공무원, 근로자대표, 독립적 이사가 포함된 규정이 해당될 수 있다. 이 규정에는 예컨대, 이사회에 포함할 정부 대표자의 수와 이사에게 요구되는 기술과 특성이 포함될 수 있다(표 4-2) 참조).

공기업이 광범위하게 상업화됨에 따라, 이사회에 독립적 이사와 적합한 전문성 및 상업적 경험을 갖춘 인재를 유치하는 것이 권장된다. 대부분의 조사대상 국가에서 공기업은 정부 대표 이사, 공익 추구의 책임을 맡고 있는 기타 개인과 독립적 이사를 포함한 다양한 경력의 이사들로 이사회를 구성하고 있다. 정부 측 대표의 이사회 참여는 공기업이 중요한 공공정책 목표를 부여받은 경우에 그 정당성이 인정된다.

대규모 또는 상업적 공기업은 민간기업과 동일하거나 유사한 규정을 적용하여 일정수 이상의 독립적 이사를 선임해야 하는 규정을 시행하는 경우도 있다. 예컨대, 영국에서는 민간기업과 공기업 모두에 적용되는 「기업지배구조 통합규범」(Combined Code on Corporate Governance)에 따라 이사회 의 과반수 이상을 독립적 이사로 채워야 한다. 오스트리아, 독일, 카자흐스탄, 한국, 라트비아, 네덜란드, 뉴질랜드와 노르웨이에서도 이와 유사한 규정을 시행하고 있다. 라트비아에서는 정부 규정에 따라 이사 중 과반수 이상을 독립적 이사로 채워야 한다. 한국의 경우 자산규모가 18억달러(2조원) 이상인 상장공기업은 비상임이사가 이사회 의 과반수 이상을 차지해야 한다. 자산 규모가 18억달러(2조원)를 초과하지 않는 기타 상장공기업은 전체 이사 수의 4분의 1 이상이 비상임 이사로 구성되어야 한다. 모든 경우에 공기업 이사는 경영과 재무에 대한 전문지식을 필수적으로 갖추어야 한다. 일부 국가에서는 이사회에 대한 정부의 과도한 영향력 행사를 방지하기 위해 핀란드처럼 공무원할당제(quota)와 같이 공기업 이사회에 참여하는 공무원 수를 제한하는 조치를 취하거나 스웨덴처럼 국가소유권을 담당하는 정부 측 인사가 이사로 임명될 수 있는 경우를 예외적 조항으로 명시하고 있다. 장·차관 기타 행정부 대표 또는 행정권력과 밀접한 관련이 있는 기타 정부 인사 또는 이해당사자들이 공기업 이사회에 참여해서는 안 된다는 여론이 계속 증가하는 추세이다.

이사회에서 성별 다양성을 위해 노력하는 것도 좋은 운영방식으로 여겨진다. 조사대상 국가 중 일부에서는 공시 요건, 의무적인 여성할당제 또는 자발적 목표 제시를 포함한 성별 다양성을 촉진하는 규정이나 권고를 채택하여 공기업 이사회 의 성 평등 제고를 위해 지속적인 노력을 기울이고 있다. 전체적으로, 조사대상 49개국 중 29%의 국가에서 공기업 이사회에 포함되는 여성의 최소

수 또는 비율을 설정하는 의무 여성할당제를 채택했으며, 자발적 목표와 같은 보다 유연한 접근방식을 취한 국가(16%)도 있다. 일부 국가에서는 공기업을 대상으로만 의무적 여성할당제를 시행하고 있다(콜롬비아, 코스타리카, 핀란드, 아이슬란드, 아일랜드, 슬로베니아, 남아프리카공화국). 조사대상 49개국 중 26개 국가에서는 관련 규정이 없다고 보고하였다(〈표 4-2〉 참조). 전반적으로, 공기업에 특화된 성평등 규정은 4개 국가(코스타리카, 핀란드, 독일, 아이슬란드 및 슬로베니아)의 여성할당제가 40% 이상으로 설정될 만큼 상장기업에서 설정한 것보다 더 진취적이다.²³⁾

더 나아가, 일부 국가에서는 인종과 언어에 관한 이사회원의 다양성을 촉진하는 규칙을 제정했다. 예를 들어, 이스라엘과 뉴질랜드는 공기업 이사회에서 소수민족 대표성을 장려하는 지침이 있고, 스위스는 이사회원의 자국 언어별 사용자 비중(독일어 62.2%, 프랑스어 22.9%, 이탈리아어 8%, 라에토-로마어 0.5%)을 설정하였다.

또한, 대다수의 조사대상 국가는 공기업 이사회 구성 원칙에 대한 투명성을 보장하기 위해 근로자 대표성을 보장하는 공식적인 법적 장치(법적 규정 또는 기업 내규를 포함)를 도입하였다(〈표 4-2〉 참조). 예를 들어 스웨덴에서는 근로자(통상 해당 기업의 노동조합을 통해)가 기업의 직원 수가 25명 이상이면 이사 2명을, 1,000명 이상이면 이사 3명을 근로자 대표로 직접 선임할 수 있는 권리를 갖는다. 전반적으로 근로자 대표 이사 수는 전체 이사 수의 50%를 넘지 않아야 한다. 근로자들은 대체 근로자 대표 이사를 임명할 수도 있다. 이와 마찬가지로, 브라질에서도 이사회에 적어도 한 명의 근로자 대표를 임명해야 하는 규정을 가지고 있으며, 이는 상장공기업을 포함하여 최소 200명 이상의 직원을 가진 연방 공기업에만 적용된다.

이상적인 이사회 규모를 결정하는 것은 체계적이고 효율적이며 전문적인 이사회 운영을 위해 중요하다. 이러한 차원에서 많은 국가들이 이사회 구성의 다양성을 추구하기 위해 이사의 수를 제한하고 있다. 이사회의 규모는 공기업의 규모, 리스크 요소, 사업 성격 등 수많은 요인에 따라 결정되며, 이는 모든 공기업에 천편일률적으로 적용되는 이사회의 적정 규모는 없다는 것을 의미한다. 일반적으로 이사회의 규모는 작게는 소규모 또는 비상업적 공기업의 이사 수 3명부터 많게는 통상 금융기관, 항공사 등의 대규모 및 가장 복합적인 공기업의 이사 수 20명까지, 매우 다양하다(〈표 4-3〉 참조). 이전의 OECD 보고서에서 대부분의 공기업 이사회 규모가 5~8명이라고 분석한 잠정적인 결론은 일반적으로 적절한 것으로 사료된다.²⁴⁾

23) OECD, 2021[18].

24) OECD, 2013[19].

〈표 4-2〉 국가별 공기업 이사회 구성 현황

국가	독립적 이사	정부 출신 이사	근로자 대표 이사	이사회 구성의 성별 다양성 규정/권고안
아르헨티나	흔하지 않음	○	○	
호주	○ (이사회 전체)	×	×	
오스트리아	○ (거의 대부분)	○ (소유권 비례)	○ (1/3)	공기업 및 상장기업 33% 여성할당제
벨기에	○	○	×	공기업 및 상장기업 33% 여성할당제
브라질	○ (법률 23.303의 22조에 따라 이사회의 25%가 독립적 이사여야함)	○ (과반수 이상)	○	
불가리아	○ (최소 1/3)	○	×	
캐나다	○	○	×	
칠레	의무는 아니나, 일반적 관행임		일부 공기업	공기업의 여성 목표 최소 40%~최대 60%
중국	○ (의무사항은 아님)	×	해당 없음	
콜롬비아	○ (최소 25%)			공기업 30% 여성할당제
코스타리카	의무는 아니나, 일반적 관행임			공기업 50% 여성할당제
체코	○ (과반수 이상)	○ (소유권 비례)	○ (1/3)	
덴마크	○ (거의 대부분)	×	○ (1/3)	공기업 및 상장기업 동일한 성별균형 목표 40%/60%
에스토니아		×		
핀란드	○ (거의 대부분)	○	○ (때때로)	40% 여성할당제
프랑스	○ (1/3)	○ (소유권 범위에 따라)	○ (1/3)	공기업 및 상장기업 40% 여성할당제
독일	○ (거의 대부분)	○ (부처별 최대 2명)	자발적/1/3~50% 기업 유형, 근로자 수, 적용되는 제도에 따라 다름)	연방정부가 지정하는 감독이사회 는 50% 여성할당제. 또한 2022년 4월부터 연방정부 지분 과반수 이 상의 공기업 감독이사회는 30% 여 성할당제 시행.
그리스	○ (최소 2명)	○	○ (1명)	

국가	독립적 이사	정부 출신 이사	근로자 대표 이사	이사회 구성의 성별 다양성 규정/권고안
헝가리	○	○	○	
아이슬란드			×	동일한 성별균형 목표 40%/60%
인도	○ (1/3)	○	×	
아일랜드			○ (1/3)	공기업 목표 40%
이스라엘		○	○	공기업 목표 50%
이탈리아		×	×	공기업 및 상장기업 40% 여성할당제
일본		×	×	
한국	○ (자산규모 2조원 이상 공기업 및 준정부기관 이사회의 절반 이상)	×	×	
라트비아	○ (절반)	금지되지 않음	×	
리투아니아			×	
말레이시아	공식 요건 없음	○	×	공기업, 상장기업 목표 30%
멕시코	×	○ (과반수 이상)	○ (일부 선별 공기업만)	2019년 헌법 개정을 통해 양성평 등 원칙이 수립됐으나, 이사회에서 평등이 의무가 되려면 공기업 규정 이 개정되어야 함
모로코	○	○	×	
네덜란드	○	×	○ (1/3)	30% 목표
뉴질랜드	○ (거의 대부분)	×	×	
노르웨이	○ (과반수 이상)	×	○ (최대 1/3)	성별균등 대표제(남/여 약 40%)
페루	○	○	○	
필리핀				
폴란드	○	○	○ (2~4명 & 최대 2/5)	
포르투갈			○(관련 법 없음)	30% 여성할당제
슬로바키아	○ (과반수 이상)	○ (소유권 비례)	○ (50%)	
슬로베니아			○ (1/4~50%)	40% 여성할당제
남아공	○	○		30% 여성할당제

국가	독립적 이사 (경제적으로 중요한 기업/상장기업만)	정부 출신 이사	근로자 대표 이사	이사회 구성의 성별 다양성 규정/권고안
스페인	50% 목표	○	○ (2~3명)	
스웨덴	○ (90%)	×(투자이사만 해당이고 그 외는 정부하 출신 없음)	○ (2명~50%)	성별균등 대표제(남/여 약 40%)
스위스	○	○		공기업 30% 목표
터키	×	○	×	
우크라이나				
영국	○ (과반수 이상)	○ (비상임 1명)	×	
미국			×	

출처: OECD, 2018[6]; OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2020[4]에 보고된 정보를 기반.

〈표 4-3〉 국가별 공기업 이사회 규모 현황

(단위: 명)

국 가	최대 규모	최소 규모
아르헨티나	12	3
오스트리아	20	3
브라질	11	7
불가리아	5(더 큰 이사회가 가능하지만 장관회의의 승인이 필요)	3
캐나다	12	9
칠레	7	3
중국	19	5
코스타리카	9	5
크로아티아	(최대 제한은 없지만, 이사 수가 홀수여야 함)	3
덴마크	-	3
에스토니아	4	
핀란드	10	3
프랑스	18	9
그리스	-	3
헝가리	7	3

국 가	최대 규모	최소 규모
이스라엘	12	5
이탈리아	5	3
카자흐스탄	-	3
한국	15	-
라트비아	7	3
리투아니아	15	3
멕시코	15	5
네덜란드	-	-
뉴질랜드	9	2
노르웨이	-	기업 형태에 따라 다름
페루	7	3
폴란드	-	3-5
포르투갈	-	-
루마니아	9	3
슬로베니아	-	3
스페인	15	-
스웨덴	9(근로자 대표 이사 제외)	3(근로자 대표 이사 제외)
스위스	9	5
터키	-	6
영국	-	-

주: “-”은 최소/최대치가 없다는 뜻임.

출처: OECD, 2018[6]; OECD, 2020[2]; OECD, 2020[3]; OECD, 2020[4]에 보고된 정보를 기반.

라. 이사회 교육

「공기업 가이드라인」은 특히 기술교육이나 특수교육이 필요할 수 있는 분야에 정부가 지속적인 전문성 개발 교육을 장려할 것을 권고하고 있다. 대다수의 조사대상 국가에서는 신규 이사 선임 초기에 제공된 신규자 교육을 보완하기 위해, 이사들을 위한 지속적인 전문성 개발 교육을 장려하고 있다. 이러한 교육은 보충교육이 필요한 주제별 영역(예: 회계 기준, 세법, 법률, 규정 및 기타 관련 분야)이나 이사회 운영과 관련이 있는 특정 영역에 초점을 맞추고 있다.

예를 들어, 뉴질랜드의 공기업운영부(Commercial Operations Group)는 신규 및 재임용 이사 모두를 대상으로 한 예비교육을 주관하고 있다. 반대로 스웨덴에서는 새로 임명된 공기업 이사를 교육하기 위해 소유권 기관이 주관하는 특정 교육 프로그램은 없다. 그러나 개별 공기업 이사는 이사회회에서 제공하는 교육 프로그램에 자발적으로 등록할 수 있다. 또한 노동조합은 공기업 이사

회에 임명된 근로자 대표 이사에게 종종 교육을 제공하기도 하며, 특히 근로자 대표 이사가 이사 경험이 없는 경우에는 더욱 그러하다. 한국에서는 개별 공기업이 의무 교육, 신입 교육, 그리고 이사(상임 및 비상임) 및 감사(상임 및 비상임)를 대상으로 청렴과 반부패, 폭력 예방, 리더십 및 기타 주제에 관한 주제별 교육 프로그램을 제공하고 있다. 기획재정부(MOEF)는 비상임 이사 및 감사에 대한 교육 프로그램 및 교육 매뉴얼을 제공하고 있으며, 전문 협회와 경영자협회 등에서 공공기관 경영자를 위한 맞춤형 교육과정을 제공하고 있다.

말레이시아에서는 신입 이사가 임명된 후 6개월 이내에 이사회 교육에 참석해야 한다. 교육 프로그램은 공기업의 감독 역할, 이사회에서의 재무 용어 및 성과 관리에 초점을 맞춘다. 일부 교육은 부처에 의해 마련되고 비용이 지불되지만, 주요 비용은 관련 공기업에 의해 충당된다. 이사 관련 기관, 협회들이 마련하는 특수 훈련 프로그램들도 이사회에 특화되어 있다(감사, 임명, 보수체계, 리스크 관리).

마. 이사회 및 핵심 경영진의 보수 체계

공기업 이사와 핵심 경영진에 대한 보수 체계는 책임자를 유치 및 유지하기 위해 최대한 시장 상황을 반영하여 책정되어야 한다. 보수 수준은 좋건 나쁘건 잠재적으로 후보자의 자질에 영향을 미친다. 41개 조사대상국 중 약 3분의 2의 국가에서는 공기업 이사 및 핵심 경영진의 보수에 관해 일정 형태의 법적 및 정책적 제한을 두고 있다(예: 체코, 핀란드, 헝가리, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 노르웨이, 스페인 및 스위스, <박스 4-2 참조>). 스웨덴에서는 주주총회에서 주주들이 이사의 보수 수준을 제안하고 결정하며, 이사의 보수를 시장 수준 이하로 제한하고 있다. 핀란드의 경우 소유권 기관이 경영진 보수의 가변적인 부분에 대한 허용치 상한을 설정하며, 이는 소유권 기관이 분류한 기업 유형에 따라 달라진다.

일부 국가는 공기업 이사회와 임원의 보수를 시장 수준에 맞게 조정하기 위한 시도를 해왔다. 에스토니아의 경우, 추천위원회가 동종업계의 시장 상황을 기준으로 감독이사회 이사의 보수 수준을 제안하고 있다. 라트비아에서는 2015년에 채택된 내각 규정에 따라 전년도의 전체 국민 월평균 보수가 공기업 이사 및 임원 보수의 상한선을 결정하는 기준으로 사용된다. 이전에는, 전년도 공공 부문 근로자 월평균 보수가 이사 및 임원 보수 수준을 산출하는 기준점이 되었다.

〈박스 4-2〉 공기업 이사 및 핵심 경영진의 보수 체계 관련 주요국 사례

이탈리아: 「법령 175/2016」 제11조 제6항은 상장기업 및 상장금융기관을 제외하고 공기업 경영자/직원의 연간 최대 보수가 24만유로를 초과할 수 없다고 규정하고 있다. 동 법은 또한 재정경제부 장관이 더 낮은 보수 수준 책정을 위해 기준치를 더 상세히 규정하도록 장관령을 제정하도록 명시하고 있으며 이는 결국 공기업에 적용될 예정이다(‘5개 그룹 순위’의 유형에서 구체적인 경제 변수 설정이 가능). 경영이사의 보수를 결정하기 위해, 위에서 언급한 장관령이 발표될 때까지 「장관령 166/2013년」이 계속 적용된다. 즉, 이 법은 관련 기업의 조직 및 경영상의 복잡성과 경제적 중요성을 평가하기 위해 만든 관련 지표들 기반으로 공기업을 세 개의 유형으로 분류한 것이다. 관련 지표는 주로 생산 가치, 투자 가치, 근로자 수를 반영하는 정량적 지표이다.

노르웨이: 이사의 보수는 주주총회(AGM)에서 결정된다. 노르웨이의 국가소유권 정책에 따르면, 노르웨이 국가는 이사회 보수를 책정할 때 다음과 같은 요소를 강조한다. ①보수 수준은 ‘노르웨이 기업 지배구조 규정’에 따라 이사회 의 책무성, 전문성, 시간 투입량 및 기업 활동의 복잡성을 반영해야 하며, ②보수는 적당 수준이어야 한다. 이는 보수가 이사회에 적정 수준의 전문성을 확보하기 위해 필요한 수준보다 높아서는 안 되며, 또한 보수가 이사회 의 책임과 업무량을 반영해야 한다는 것을 의미한다. 공기업의 보수를 결정할 때 보통 비교가능한 동종업계의 노르웨이 기업들의 보수 수준이 책정 기준으로 많이 사용된다.

스위스: 연방평의회는 2016년 말에 이사진과 고위경영진의 보수 체계를 효율적으로 운영하기 위한 방안을 채택했다. 2017년 6월, 연방평의회는 상기 방안을 채택하기 위해 기업 정관 및 설명문(설립 조건, 규정)에 대한 모범 조항을 추가하였다. 이 조항은 자본과 의결권 면에서 스위스연방이 통제하고 스위스에서 설립한 비상장 민간 유한회사에 적용된다. 매년 주주총회(GA)에서는 이사회, 기업 대표 및 경영진의 다음 연도의 보수에 대한 상한선을 설정할 수 있다. 또한, GA는 상여금/변동 급여 요소 및 기타 보수 유형을 고정시킬 수 있다. 경영진의 변동 급여 요소는 고정 급여의 50%, 기타 보수 유형은 고정 급여의 10%를 초과할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 각각의 보수 규제를 더욱 강화하기 위해 의회에서의 논의는 여전히 진행 중이다. 또한 2016년과 2018년에는 「정부 및 행정조직령」 제8k조가 개정되었다. 2019년 봄부터 재산관계(이해관계)는 연방총리실에 의해 공공데이터베이스에 공개된다.

(https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/index_kommart.html) 참조.

출처: 각국 당국이 제출한 자료.

바. 이사회 평가

정기적인 이사회 평가는 바람직한 운영방식으로 간주된다. 이사회 평가는 이사회 의 전반적인 기능이 어떠한지 하는지에 대한 시각을 명확히 형성하는 데 도움을 주고, 이를 통해 향후 이사 후보자 선정 시 꼭 필요한 요건들을 파악하는 데 도움이 된다. 평가는 의장과 소유권 기관에 이사회 구성 변화와 관련된 중요 정보를 제공함으로써, 이사회 성과를 검토하고 개선하는 데 사용될 수 있다. 평가는 개별 이사 또는 이사회 전체를 대상으로 할 수 있다. 평가 결과는 이사 임명 과정에서 반영하는 것을 권고하고 있다. 이사회 평가 방식은 의장이 실시하는 비공식적 평가부터 공식적인 자체평가,

그리고 외부전문가와 조력자가 수행하는 공식평가에 이르기까지 매우 다양하다(〈표 4-4〉 참조).

일반 정부 성격에 가까운 공기업을 운영하는 정부들은 소유권 기관이 기관 설립 목적 측면에서 이사회 전체를 평가하는 하향식(top-down) 접근법을 채택하는 편이다. 보다 상업적인 공기업은 자체 평가에 더 의존할 가능성이 크다. 전반적으로 이사회 평가 기준은 일반적으로 기계적 평가(즉, 참석률, 위원회 참여율 등)와 정성적 평가(즉, 이사회 의 집단 성과에 대한 기여), 둘 모두를 사용한다.

스웨덴에서 이사회는 국가소유권 정책에 따라 매년 이사회 평가를 수행해야 한다. 의장은 이사회 임명 절차에 영향을 줄 수 있는 범위까지 조사 결과를 전달한다. 내부 평가가 더 일반적이지만 외부 전문가도 종종 활용된다. 간혹 개별 이사에 대한 평가에 초점이 맞춰지기도 하지만, 의장의 역할에 대한 평가는 따로 없다. 이스라엘에서 이사회 이사들은 이사회 의장, 다른 이사회 구성원과 자기 자신에 의해 평가된다. 에스토니아에서는 추천위원회의 계획에 따라 추천위원회의 평가와 함께 감독이사회 의 자체 평가가 수행되어야 한다.

일부 국가는 개별 공기업 이사회에 대한 하향식 평가를 필요할 때마다 비정기적으로 수행한다. 칠레의 경우, 소유권 기관이 모든 공기업 이사에 대한 성과평가를 주관하지만, 실제 평가 업무는 대부분 기업지배구조센터에 위탁하고 있다. 폴란드에서 재무부는 이사회가 작성하여 부처에 제출한 문서를 바탕으로 부처 산하에 있는 공기업의 감독이사회를 주기적으로 평가한다. 이와 동시에, 여러 조사대상 국가에서 감사기관은 이사회 평가와 관련하여 아무런 역할도 하지 않는 경우가 많다.

부문별 부처의 감독하에서 공공정책 목표를 추구하는 공기업의 경우에는 보통 해당 부처가 평가를 수행한다. 스위스의 경우, 이사회 의 개별 이사는 자진해서 추가 교육을 신청하고 정기적으로 이사회 의 기능(자체 평가)을 검토하며, 해당 평가 피드백은 의장에게 제공된다.

〈표 4-4〉 국가별 공기업 이사회 평가 체계 현황

국 가	소유권 기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 의 성과 이사 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

국 가	소유권 기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 이사 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
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
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
모로코					
네덜란드	그렇다	그렇다	그렇다	그렇다	그렇다
뉴질랜드	아니다	아니다	공식		그렇다
노르웨이	그렇다	그렇다	비공식	아니다	그렇다
페루					
폴란드	정기적		아니다		그렇다 (비공식)
포르투갈	아니다	아니다	공식	아니다	그렇다
루마니아					
러시아			공식(상장공기업만 해당)		
슬로베니아	아니다	그렇다 (매뉴얼)	공식	아니다	그렇다

국 가	소유권 기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 이사 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
스웨덴	그렇다 (연례)	그렇다	공식	그렇다 (대부분 기업 정기적)	그렇다 (비공식, 의장이 소유주와 협의)
스위스	그렇다	아니다	비공식	아니다	그렇다(비공식)
튀니지					
터키	아니다	아니다	아니다	아니다	아니다
우크라이나					
영국	임의적	아니다	비공식	그렇다(필요시)	그렇다(비공식)
베트남					

출처: 각국 당국이 제출한 자료 및 OECD, 2018[6], OECD 2018[20]에 보고된 자료.

사. 리스크 관리와 관련된 공기업 이사회의 책임

일부 공기업의 내부 리스크 관리 시스템은 법적, 규제적 환경과 국가소유권 기관의 요구사항을 반영할 수는 있지만, 결국에는 리스크 관리는 기업 차원에서 운영되기 마련이다. 32개 조사대상국 중 40%의 국가에서는 적어도 대규모 공기업이 해당 기업의 리스크 관리 조치의 이행을 감독할 특별위원회를 이사회 내에 설치하도록 하는 규정을 리스크 관리·감독과 관련된 공기업 이사회의 책임에 포함시키고 있다. 이와 반대로, OECD 회원국 및 파트너 국가들의 상장기업 중 절반 이상은 법률, 권고사항, 또는 상장 규정에 의해 위와 같은 특별위원회를 의무적으로 설치하도록 하고 있다.²⁵⁾ 공기업에 대한 이와 같은 의무 규정을 적용하는 대부분의 국가에서는 특정 규모 이상이거나 특수한 법적 형태를 띠는 공기업은 리스크 감독 기능을 주로 감사위원회나 리스크위원회에 부여하고 있다.²⁶⁾ 이와 같이 공기업에 특화된 리스크 관리 의무는 정부 결의안/명령 및 정책문서 또는 공기업 기업지배구조 규정에 가장 많이 명시되어 있다.

조사대상국 중 약 절반의 국가의 공기업 이사회에서는 의무적으로 내부 리스크 관리 제도를 도입하고 이를 감독해야 할 의무가 있다. 일부 국가에서 이와 같은 의무를 상법에 명시하여 공기업을 포함한 모든 상업적 기업에 적용하고 있으며, 네덜란드와 스웨덴에서와 같이 그 의무를 상장기업 지배구조규정에 명시하여 공기업들도 적용하도록 하고 있다. 반면 상당수의 국가에서 리스크 관리

25) OECD, 2021[18].

26) 이러한 의무는 기업의 상장 여부 또는 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.

감독의 책임은 공기업 관련 규정에 의해 공기업 이사회에 부여된다. 이와 같은 공기업 특정 규정은 대부분 공기업 관련 정부 결의/명령이나 정책문서 또는 공기업 지배구조규정²⁷⁾에 명시되어 있다. 많은 조사대상 국가에서 이러한 시스템은 내부 및 외부 감사의 대상이 된다(8개국).²⁸⁾

리스크를 파악하고 이사회에 보고하는 국가별 운영방식은 국가들 간에 비교적 표준화되어 있으며, 일반적으로 민간 부문의 방식을 많이 반영하고 있다. 대부분의 리스크는 감사 및 회계 기능, 리스크 특별위원회, 또는 경영진을 통해 파악된다. 이렇게 파악된 리스크는 경영진 또는 특별위원회에 의해 이사회에 보고된다. 리스크는 연도별, 분기별 또는 필요 시 이사회에 의해 검토되는 경우가 가장 일반적이다. 공기업 경영진 수준에서 독일, 아일랜드, 이스라엘, 카자흐스탄, 필리핀 등 5개 국가에서는 적어도 대규모 공기업에 한해 리스크 담당 최고책임자(risk officer)와 같은 리스크 관리를 전담하는 직원의 고용을 의무화하고 있으며, 브라질, 칠레, 중국, 체코, 덴마크, 핀란드, 라트비아, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등 11개국에서는 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, 또는 특정 사업부서에 부여될 수 있다(〈표 4-5〉 참조).

〈표 4-5〉 국가별 리스크 식별 및 보고 체계 현황

국 가	리스크 식별 주체	리스크를 이사회에 보고하는 주체	이사회에 보고 제출 기간
아르헨티나	리스크위원회	리스크위원회 고위경영진	연례적 필요시
호주	경영진 감사위원회	감사 및 리스크위원회	분기별(경과 보고서) 연례적(연차 보고서)
브라질	감사/회계	감사위원회 내부감사 리스크/규정준수 기능	
캐나다	경영진(내부 통제 제도)	경영진(내부 통제 제도)	연례적, 반기별, 분기별
칠레	감사/회계	내부감사 리스크/규정준수 감사위원회	분기별 연도별
중국	경영진	경영진	연례적

27) 상장공기업과 금융업과 같이 규제 정도가 높거나 위험도가 높은 부문에서 운영되는 공기업에 적용되는 별도의 위험관리 요건도 존재한다.

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

국 가	리스크 식별 주체	리스크를 이사회에 보고하는 주체	이사회에 보고 제출 기간
	리스크위원회		필요시 임시적
체코			분기별/연례적/필요시
덴마크	경영진 감사/회계 내부고발	감사 경영진	월별 분기별
핀란드	감사 경영진 리스크위원회	감사 경영진 리스크위원회	연례적 필요시
프랑스	리스크위원회 감사/회계	리스크위원회	분기별
독일	감사/회계	경영진 감사	연례적
그리스	감사/회계 내부 감사	감사위원회 내부감사인	분기별/필요시
헝가리	감사/회계/ 경영진/내부감사	경영진	연례적/ 필요시 임시적
이스라엘	리스크 기능 리스크위원회 감사/회계	리스크 기능 리스크위원회 감사/회계	연례적
카자흐스탄	경영진	고위급 경영진	분기별
한국	경영진 감사/회계	감사	연례적
라트비아	경영진 감사	감사 경영진	연례적
리투아니아	감사/회계	경영진	연례적
멕시코	경영진/리스크위원회(금융기 관 및 에너지기업 한정)	고위급 경영진	연례적
네덜란드	감사/회계	경영진	연례적
노르웨이	경영진 감사/회계 내부고발	감사 경영진	연례적 필요시
페루	리스크위원회	CEO/리스크 관리인	분기별/ 반기별/연례적
필리핀	리스크 기능	리스크 기능	연례적 필요시
폴란드	경영진 감사	경영진 감사	연례적 필요시
슬로베니아	경영진	경영진 감사위원회	연례적 필요시

국 가	리스크 식별 주체	리스크를 이사회에 보고하는 주체	이사회에 보고 제출 기간
스페인	경영진 감사/회계	경영진 감사/회계	
스웨덴	감사/회계 재무 및 리스크 경영진	경영진 감사위원회	최소한 연례적
스위스		규정준수/리스크 기능	반기별
터키	경영진 리스크위원회	경영진 리스크위원회	2달에 한번/ 필요시
우크라이나	리스크위원회 감사	감사위원회	최소 연 2회
영국	감사/회계 리스크위원회	리스크위원회	분기별

출처: OECD, 2016[21]; OECD, 2018[6]에 보고된 자료를 기반.

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황
(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021)

제5장

공기업 민영화 및 소유권 확대

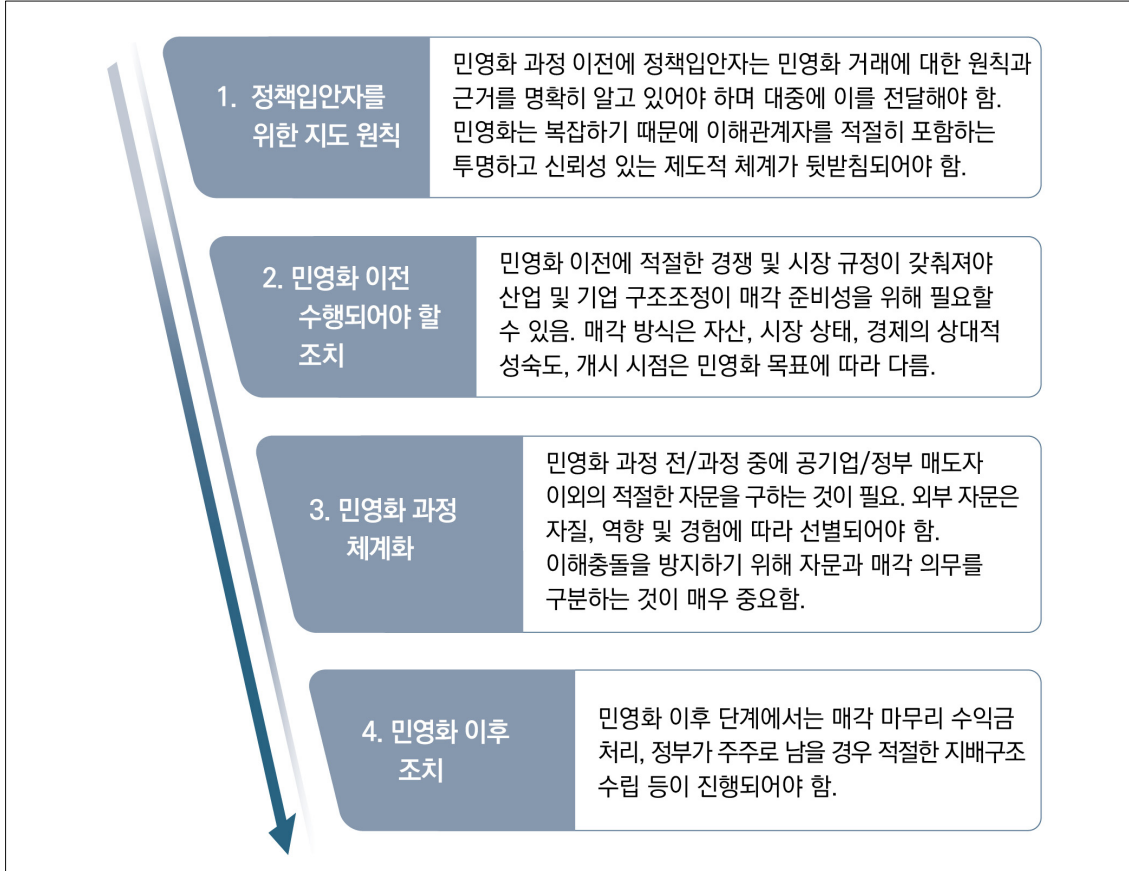
제5장 공기업 민영화 및 소유권 확대

1. 민영화의 제도적 체계

공기업 소유권은 효율적인 자원 배분을 통해 사회의 가치를 극대화하는 데 초점을 맞추어야 하며, 공기업을 주식시장에 상장하는 것은 자금을 효율적으로 조달할 수 있는 방법이다. 상장은 책무성과 투명성의 수준을 높이고, 회사와 경영진에 더 높은 수준의 주주에 의한 심사(또는 주주 정밀조사; shareholder scrutiny) 및 시장 규율을 중기적으로 적용하도록 요구한다.

본 절에서는 공기업 민영화 및 소유권 확대와 관련하여 진전을 이루고 있고 최근 민영화 경험이 있는 24개 국가의 국가별 현황을 살펴본다. 여기에는 'OECD 공기업작업반'의 민영화 및 공기업 소유권 확대 프로젝트의 주요 연구 결과가 반영된다. 국제적으로 합의된 「공기업 가이드라인」과 OECD 회원국 및 파트너 국가들을 수십 년간 분석한 국가별 현황 자료를 바탕으로 제작된 「정책결정자를 위한 민영화 지침」(Policy Maker's Guide to Privatization)은 민영화의 개시부터 이후까지 민영화 과정의 핵심 단계에 대한 실무적 조언을 새로운 정책결정자들에게 제공한다([그림 5-1] 참조). 전 세계적으로 민영화 활동이 증가하는 추세 속에서 동 지침은 향후 몇 년 동안 정책결정자들의 의사결정 과정을 지원하는 것을 목표로 한다.

[그림 5-1] 「정책결정자를 위한 민영화 지침」의 주요 연구 결과



출처: OECD, 2019[22].

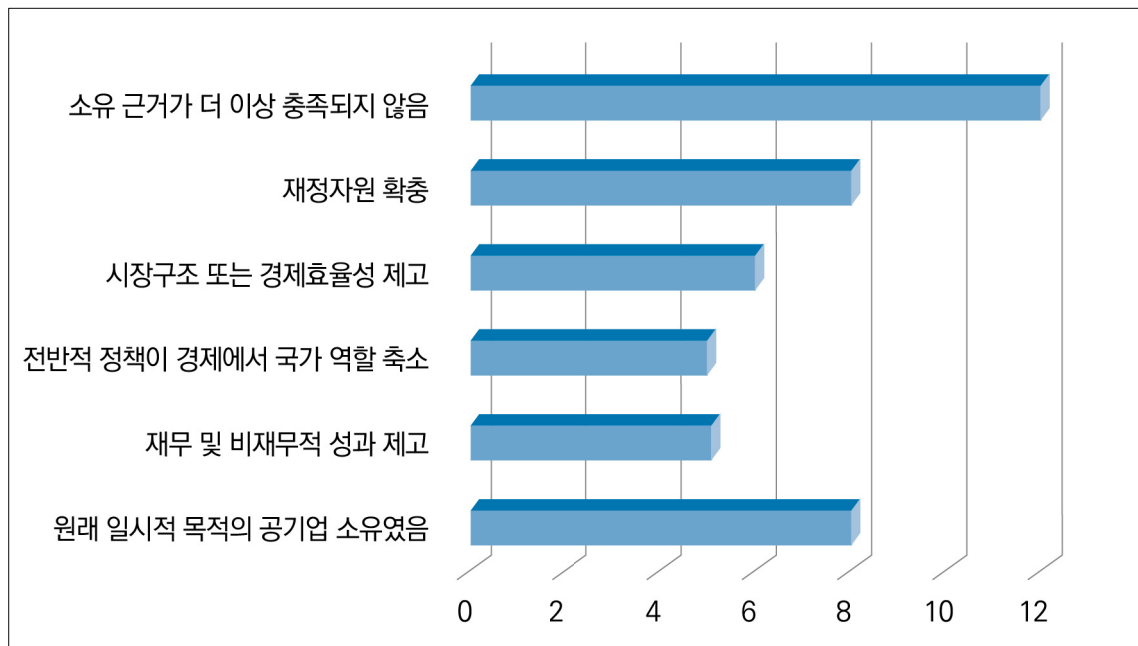
가. 민영화의 동기

민영화를 하는 동기는 국가 간에 유사하지만 그럼에도 불구하고 특정한 경향은 확인될 수 있다. 민영화의 주된 결정 요소 두 가지는 1) 민영화가 발생하는 국가가 선진화된 대규모 경제를 가지고 있는지 여부, 2) 정부가 국가 소유권 정책을 시행하는지 여부이다. 소유권 정책이 존재하는 경우, 일반적으로 기업의 국가 소유가 정책으로 수립된 공기업에 대한 국가 소유 근거가 더 이상 존재하지 않을 때 공기업의 민영화가 정당화될 수 있다. 선진화된 경제권에서 국가가 공기업을 소유하는 근거는 대부분 시장 실패를 구제하고 민간 공급자가 제공할 가능성이 희박한 상품과 서비스를 제공할 필요성에 국한된다. 민영화는 일반적으로 민간 경쟁사의 진입을 포함하여 공기업이 운영되는 시장조건의 변화에 의해 그 동기가 부여되어 왔다.

개발도상국에서는 소유권에 대한 근거가 더 광범위하게 정의되기도 한다. 예를 들어 국가 개발

전략에서의 공기업의 역할, 보다 광범위한 공공서비스의 제공, 공기업에 대한 국가 소유권의 보호 등이 소유권 근거에 포함될 수 있으며, 특히 체제전환국(post-transition economies)에서 생산성이 높은 경제 분야에서 공공과 민간의 비중을 재조정하기 위한 지속적인 노력이 포함될 수 있다. 명시된 국가 소유권 근거에 더 이상 완전히 해당되지 않는 공기업을 어떻게 처리해야 되는지 평가하는 기준의 '엄격성(rigour)'에 대해서도 국가마다 기준 적용이 다르다. 많은 정부들은 이러한 기업들을 단지 민영화 대상 "후보"로 보는 경향이 있다.

[그림 5-2] 2008년 이후 국가들의 민영화 동기



주: 18개국의 설문지 답변 기반. 2개국을 제외하고 모두 복수 답변.
출처: OECD, 2018[23].

나. 전반적인 민영화 법률, 규정 및 정책

민영화에 관한 법률과 기타 공식 규정은 국가마다 상당히 다르다. 일부 국가, 특히 여전히 민영화 프로그램이 진행 중인 국가는 하나의 통일된 민영화법을 가지고 있는 반면, 다른 나라에서는 다수의 법률들 안에 관련 조항이 파편적으로 존재하고 있다. 민영화가 상대적으로 빈번히 발생하는 국가에서는 대부분 핵심적인 민영화 법률은 없지만, 많은 경우 개별 민영화 사례에 대한 민영화 법안을 통과시킨다. 일본은 민영화를 위해 법적 허가가 필요하지만, 이것을 다른 입법 행위와 결합할 수 있다. 마지막으로, 일부 국가에서는 기업운용자산을 금융자산으로 전환하는 것을 법적 조치가

필요하지 않은 가치 선택의 문제로 보는 보다 “공공 재정적인 접근 방식”을 적용하고 있다. 다만 이 경우 통상 의회의 승인이 필요하다. 개별 공기업이 민영화되어야 하는지 여부를 결정하기 위한 공식적이고 반복적인 검토 절차를 갖춘 국가는 상대적으로 적다. 독일에서는 연방 예산법에 따라 2년마다 소유권의 검토가 이뤄진다. 대규모 민영화 과정에는 별도의 민영화법이 적용된다. 국가 소유권 정책을 시행하는 다른 나라들에서는 소유권 정책을 정기적으로 검토할 수 있으며, 그 과정에서 해당 기업이 속한 공기업 유형의 적합성에 대해서도 재평가할 수 있다. 노르웨이는 2002년 이래로 대략 4년에 한 번인 매 의회 회기마다 소유권 정책을 수정하고 있다.

위에서 언급한 사례 외에도, 대다수의 조사대상 국가들에서는 적은 수의 민영화 관련 추가 규정이나 특별 규정을 적용하고 있다. 공공조달 규정, 증권법(공모 발행 시)과 일반 회사법은 당연히 민영화에 영향을 미칠 수 있다. 또한 몇몇 나라들은 민영화 수익의 분배에 관한 별도의 규정을 가지고 있다.

다. 민영화 이후 고용 조건

민영화 과정 중과 이후의 공기업 임직원에 대한 처우는 국가별로 상당히 다르며, 국가별로 상이한 노동법과 공무원 규정을 반영한다. 예를 들어, 일부 북유럽 국가 및 기타 국가에서는 공기업 직원이 보유한 공무원 지위를 박탈할 수 없기 때문에, 민영화 이전에 공기업 직원이 공무원 계약을 맺었다면 계약의 효력은 민영화 이후에도 고용 승계되거나 해당 개인에게 대체 고용 조건이 제공되어야 한다. 다른 나라에서는 공기업 직원들의 계약 상황과 급여가 민간 부문의 여건에 맞게 조정되지만, 직접적인 금전 보상이나 우ரி사주 등의 완화된 형태로 제공된다.

실제 민영화 프로그램을 시행하고 있는 일부 국가에서는 공기업 근로자들에게 고용 안정의 일부 요소를 제공하고 있다. 이는 국가와 인수자 간 합의의 일환으로 고용유지 보장의 형태를 취하거나 민영화 사후 통제 형태를 취할 수 있다. 이러한 조치들은 일반적으로 그냥 제공되거나, 보통은 국가가 고용 조치 적용의 선택권을 갖는 경우가 많다.

행정 체계 측면에서 국가 간 주요 차이점 중 하나는 국가가 민영화 수행을 담당하는 전문기관을 가지고 있는지 여부이다. 일부 체제전환국가의 경우 민영화 전담기관을 보유하고 있으며, 다른 국가들에서는 민영화 기관을 잔여 공기업에 대한 소유권 부서로 전환하였다. 이스라엘과 같은 일부 국가에서는 이러한 소유권 부서가 민영화를 수행한다. 대다수의 다른 국가에서는 민영화의 진행을 재정부에 집중시키거나(상대적으로 중앙집중화된 소유권을 가진 국가에서 가장 흔함), 국가 소유권을 행사하던 주무부처에 민영화 권한을 부여하였다. 전반적으로 대부분의 국가에서 민영화는 발생 빈도가 낮은 편이고, 각국 정부들은 개별 민영화 사례의 상황에 맞춰 대응하는 방식을 더 활용한다고 결론내릴 수 있다.

2. 민영화 절차의 구성

가. 민영화의 결정

대부분의 국가에서 공기업의 민영화 여부에 대한 결정은 앞에서 설명한 ‘민영화 동기’에 부합하여 이루어져왔다(그림 5-2] 참조). 10개의 조사대상 국가를 대상으로 가장 자주 언급되는 동기는 시장 경쟁 환경의 변화 및/또는 생산 부문에서 국가의 역할을 줄이려는 바람이다. 10개국 중 3개 국가에서 민영화의 결정은 국가 산하 공기업에 대한 분석과 공식적인 민영화 대상 기업 목록을 기반으로 이루어졌다. 조사대상 국가 20개 중에서 6개의 국가에서는 재정 수입 창출을 민영화의 동기 중 하나로 보고하였다(이 중 일부 국가는 시장 환경 변화를 증폭으로 답변). 일부 국가에서는 소유권의 이전이 기업 효율성을 높이고 금융 및 자본 시장에 대한 접근성을 개선할 것으로 판단했기 때문에 추가적인 민영화를 시행하였다.

나. 공기업에 대한 지분 유지

원칙적으로 기업의 일부만을 매각하는 데는 두 가지 이유가 있다. 첫 번째는 완전한 매각으로 이어지는 순차적인 민영화를 시행하기 위한 사전적 성격의 결정이고, 두 번째는 정치적 또는 전략적 필요에 의한 국가의 과반수 이상 또는 상당한 규모의 소수 지분 유지이다. 실제로, 많은 민영화 거래가 두 번째 이유에서 시작되었지만, 이후 완전한 매각을 위한 첫 단계 차원의 민영화로 전환되었다.

상대적으로 제한된 수의 국가들이 부분민영화 방식을 시행하고 있다. 부분민영화 방식을 시행하는 아르헨티나, 덴마크, 카자흐스탄, 리투아니아 및 폴란드와 같은 국가에서는 공기업의 규모와 체계적/전략적 중요성과 관련된 다양한 이유를 그 근거로 제시한다. 부분민영화의 근거 중에는 정치적 이유도 있는데, 이는 일부 정치세력이 국가가 지배적인 소유주로 남아있을 경우에만 공기업의 매각을 고려하였기 때문이다. 부분민영화보다는 순차적 민영화가 조금 더 흔하였으며, 특히 대규모 공기업의 민영화가 발생한 경우에 더욱 그러하였다. 순차적 민영화는 기업공개(IPO)와 후속적인 주식공모 형태를 취하였다. 민영화의 속도는 주로 주식시장이 얼마나 많은 주식을 모집할 수 있는지와 주가가 유리한 기간을 얼마만큼 유용하게 활용할 수 있는지에 따라 결정되었다.

다. 민영화 방식

민영화 방식은 민영화된 공기업의 규모와 민영화가 발생한 국가의 상대적인 경제 선진화 수준에 따라 달라져 왔다. 멕시코뿐만 아니라 체제전환국들은 대부분 전략적인 민간 투자자들에게 인수희망자 간 경매를 통해 상대적으로 소규모 공기업을 매각하였다. 다른 대다수의 국가들은 대규모 공기업 을 민영화하기 위해 주식공모를 이용하였고, 소규모 공기업 을 민영화하기 위해 거래자 간 매매를 활용하였다. 경영자 매수(MBO)를 통한 민영화는 드물어졌지만 여전히 일어나고 있다. 국가가 공기업 을 지방자치단체로 이전함으로써 국가의 자산에서 제외시키는 체코의 민영화 방식은 매우 특이하다.

라. 민영화 이전의 구조조정

일반적으로 공기업의 민영화 이전의 구조조정은 매입자가 자신들만의 기업 처리 방식을 선호하게 되는 거래자 간 매매보다는 기업공개(IPOs) 전에 더 흔하게 발생한다. 그러나 일부 조사대상국에서는 적절한 규모의 구조조정이 인수희망자 간 경매에 보다 많은 입찰자를 유치하여 수익을 증대시키는 데 도움이 될 수 있다고 답변하였다.

구조조정이 일어나는 경우에는 종종 민영화되는 기업의 재무구조나 임금과 관련이 있다. 민영화 되는 기업의 임금과 관련하여, 조사대상 국가 중 일부는 엄격한 고용보호법이나 공무원을 위한 특별 고용제도를 가지고 있다. 이런 경우, 국가가 기업을 소유하는 동안 구조조정을 단행하도록 하는 것이 더 효율적일 수 있다. 부채-자본 비율을 민간 부문의 일반적인 수준에 맞게 조정하기 위해 기업의 재무구조를 재구성하는 것도 민영화를 촉진할 수 있다. 또한 최근 유틸리티 산업(수도, 전기 등)의 민영화 확산 시기 동안에 민영화 전에 공기업의 독점 요소나 “전략적” 활동을 분리하는 것이 필요한 경우가 있었다.

마. 가치 평가

거의 모든 국가에서 민영화 전에 공기업 을 평가하는 것이 관례이며, 경우에 따라서는 의무적인 경우도 있다. 대부분의 경우, 기업가치 평가에는 기업 금융과 해당 공기업이 운영되는 산업에 대한 전문지식을 가진 한 명 또는 여러 명의 외부 자문가가 관여한다. 일부 경우 기업가치 평가는 회사 자체 평가와 국가 감사기관 또는 재무부에 의해 수행되는 평가로 보완된다.

바. 외부 자문가의 역할

대다수의 경우 적어도 한 유형 이상의 외부 자문가는 항상 고용되어 있는데, 특히 민영화 사전 평가와 관련된 자문가가 그러하다. 그 외에도, 외부 자문의 범위와 유형은 민영화 방식에 따라 달라진다. 기업공개(IPO) 방식의 경우 통상 투자은행과 법률자문 등이 수반된다. 거래자 간 매매의 경우 기업 실사, 기업의 사회적 책임 등 공기업이 운영되는 분야에 대한 전문성이 필요하거나, 잠재적 구매자 파악 등 보다 매각에 중점을 둔 전문서비스가 필요할 수 있다. 국가별로 외부 자문에 대한 의존도의 차이는 민영화와 관련된 공공기관 내의 경영관리 전문가 수준에 따라 달라지는 것으로 보인다. 일부 조사대상 국가에서는 회계, 협상 및 관련 문서 작성 등과 같은 분야의 외부 전문가와 계약한다고 보고하는 반면, 다른 조사대상국에서는 동일한 업무를 기업 내부에서 수행한다고 보고하고 있다.

외부 자문가의 임명 과정은 거의 모든 경우에 국가 조달 규칙에 의해 결정된다. 유럽 국가에서 외부 자문가 임명 규정은 유럽 단일시장에 관한 EU 법률과 부합하거나 보완적이다. 적어도 한 국가(카자흐스탄)에서는 민영화 관련 법률이 외부 자문가의 확보를 위한 구체적인 규칙을 제시하고 있다.

사. 경영진과 이사회 대상 인센티브 제도

조사대상 국가 중 민영화 예정인 공기업 경영진과 이사진을 위한 인센티브 제도를 시행하는 나라는 상대적으로 적었다. 일부 북유럽 국가에서는 경영진의 유지를 위해 종종 현금이나 주식의 형태로 잔류 보너스(stay-on bonuses)를 제공하기도 한다. 일부 국가에서는 우리 사주나 민영화 이후 고용보장제와 같은 일반적인 제도가 시행되고 있으며, 경영자에 대한 인센티브를 제공할 수도 있다. 이스라엘에서 공기업 경영진과 이사들은 법에 따라 민영화 과정 동안에 지속적으로 관여해야 할 의무를 갖는다.

아. 민영화 이후 조치

1) 통제 및 승인

거의 모든 국가에서 국가 감사인이나 감독관은 주어진 민영화 거래 또는 거래의 일부를 감사할 수 있다. 일부 국가에서는 예컨대 주무부처의 내부 감사를 통해서, 기타 소수의 국가에서는 민영화 과정을 감독하는 정부위원회를 통해서 추가적인 통제 조치가 시행되고 있다. 국가 감사인이 민영화 이후의 감사만 수행할 수 있는지 또는 민영화 과정 중에 개입할 권한을 부여받을 수 있는지에 대해서는 국가마다 다르다.

2) 민영화 정책 및 운영방식 평가

민영화 결과에 대한 전반적인 사후 평가는 물론이고, 세부 영역별로도 사후 평가를 하는 국가는 거의 없다. 프랑스에서는 '국가 지분 보유 및 양도 위원회'가 민영화 과정을 감독하고 평가할 책임이 있으며 각 거래가 끝날 때 공식 관보에 의견을 발표한다. 네덜란드에서는 상원이 국가 민영화 운영 방식에 대한 의회 조사를 정기적으로 실시하고 있다.

〈표 5-1〉 24개국의 공기업 민영화 및 소유권 확대 체계 현황

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
아르헨티나	민영화의 목적은 자원 통제, 시장 실패 시정, 산업진흥 정책 등 국가가 공기업을 소유하는 동기로부터 파생됨. 또한 민영화는 때때로 재정적자 문제로 인해 시행되기도 함.	민영화에 대한 지배적인 규제체계는 없음. 1990년대 민영화는 민영화특별법(국가개혁법)에 의해 주도됨. 기업법과 공공행정법도 적용. 일반적으로 관련 부처(소유권 행사도 담당)가 담당하는 산업별 규제가 민영화 과정에 더 큰 영향을 미칠 수 있음.	민간 노동법에 따라 민영화 이후 고용 조건이 결정. 노사단체교섭은 존중되어야 함. 국가는 우리사와 같은 완화 조치를 취할 수 있음. 1990년대의 민영화 붐 기간에 노동자 인수의 책임은 국가개혁법에 따라 영업권 보유자가 인계.	민영화는 대통령과 의회 위원회의 감독하에 개별 부처에 의해 수행됨.	국가는 때때로 “전략적” 이유 때문에 공기업 지분을 유지함.	
브라질	민영화는 대부분 몇 가지 목적을 추구하는 과정에서 각각의 사례별로 추진됨. 예를 들어 재정 수입을 증대하거나 특정 산업에 민간 부문의 참여를 늘릴 목적으로 민영화를 시행.	1997년에 제정된 민영화 관련 법률은 직접 소유 공기업의 민영화에 적용되며, 2017년 대통령은 간접 소유 공기업의 민영화에 적용됨.	민영화 전과 후의 고용계약은 동일한 일련의 민간 노동법 규정을 따름. 공기업 직원들은 모든 민영화 시 연방정부가 매각한 지분의 10%를 취득할 권리를 가짐.	대부분의 국가 직접 소유 공기업의 민영화는 각료 회의에서 승인될 수 있으며 (가장 규모가 큰 공기업들의 민영화는 의회 승인 필요), 국영개발은행(BNDES)이 핵심 자문기관 역할을 수행.	순차적 민영화에 대한 규정 없음. 주로 정치적, 전략적 동기에 따라 필요시 발생.	상장공기업의 경우 기업 공개 또는 공개매매. “전략적 투자자”에게 직접 매각은 허용되지 않음.
체코	주로 재정상의 우려와 공기업이 운영되는 산업에서의 시장조건 변동 때문에 민영화 시행.	2005년에 발표된 민영화법에 따라 민영화 기관이 폐지되었고 재정부가 민영화를 시행할 수 있는 권한을 부여받음.	새로운 기업 소유주는 통상 모든 근로자에 대한 책임을 져야 함.	2005년에 제정된 법률 이상의 것은 없음.	순차적 민영화는 필요할 때마다 임시적 방편으로 시행됨.	공개 매매, 경쟁 입찰, 사전에 결정된 매입자에게 직접 매각, 다른 공기업 형태로 전환, 지방으로 기업 이전.
덴마크	국가는 공식적인 소유권 정책을 발표함. 목적과 정책이 일치하지 않는 공기업들이 민영화 대상 후보임.	EU 규정. 또한 각각의 민영화 처리는 의회의 승인이 필요.	민영화특정 규정은 따로 없음. 공무원 규정뿐 아니라 기업 인수 시 근로자의 권리에 관한 일반법이 존재.	공식적인 관리 체계 없음. 각 과정은 맞춤형임.	주로 ① 정치 구조, ② 시장 구조, ③ “전략적” 공기업인지 여부에 따라 결정.	2가지 방식 활용: ① 2단계 민영화, 첫째 전략적 투자자에게 일부 지분 매각 후 기업공개(IPO), ② 인수희망자 간 매매.

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
에스토니아	조사 기간 동안 대부분의 민영화는 국가의 공기업 소유가 공공 목적 차원에서 더 이상 불필요하고 국가의 단기적인 재정자원 조달이 필요했을 때 추진되었음.	국가의 기업 소유와 공기업에 대한 지분 매각을 위한 법률 및 규제 체계는 국가 자산법(SAA)에서 제시함. 동 법은 국가 산하 공기업들에 대한 연간 평가와 매각 절차를 포함하여 공기업의 관리 및 운영 원칙에 대한 규정을 법문화하였음.	민영화된 기업의 재임 근로자의 권리에 관한 특정 규정이나 조건은 없음.	민영화 과정을 관리하고 시행하기 위한 보편적인 방식은 SAA에 의해 제공됨. 동 법에 따라 소유권 기능을 가진 정부 부처는 민영화의 시행에 대한 책임을 부여받음.	민영화된 기업에서 국가 지분을 유지하는 것은 해당 기업이 공적인 중요성 뿐 아니라 전략적 중요성도 갖는다는 견해를 뒷받침하는 정치적 합의에 기초함.	통상 2가지 방식 활용: ① 인수희망자 간 경매, ② 기업공개(IPO).
핀란드	재정적인 이익만 창출하는 공기업에 대한 사례별 민영화 검토.	국가 소유권의 축소는 개별 사례마다 의회의 승인이 필요함.	특정 규정 없음.	공기업 대부분의 소유권은 소유권 기관인 OSD나 민영화 처리도 담당하는 주무부처가 행사함.	부분적 또는 순차적 민영화 거래는 주로 기업공개(IPO) 이후 공기업의 가치가 증가할 것으로 예상될 때 주가 상승에 대한 몫을 확보하기 위해 활용됨.	2가지 방식 활용: ①기업공개(IPO) 또는 특별 요건일 경우 ②인수희망자 간 경매
프랑스	대부분 몇 가지 목적을 추구하는 과정에서 사례별로 민영화 결정. 예를 들어 민영화는 재정 수입을 늘리는 동시에 기업 자본 기반 강화를 목적으로 추진될 수 있음.	민영화 거래는 「2014년 8월 20일자 법령 제2014-949호」 법을 따름. 최근에 제정된 동 법률은 자본 거래에 적용되는 법을 명확히 하고 단순화시킴. 국가 산하 공기업 관리를 담당하는 공기업관리청(APE)은 기관이 보유한 권한 내에서 민영화와 관련된 어떠한 제안도 정부에 할 수 있음. 또한, 특정한 경우에 '소유권 보유 및 이진위원회' 라는 명칭의 독립 위원회가 민영화와 관련된 개입을 할 수 있도록 법으로 보장됨	민영화된 기업의 근로자들의 처우에 대한 특별한 규정은 없음. 그들은 일반 회사법과 노동법의 적용을 받음. 실제로 공무원 대표들과 협의를 이루며, 경우에 따라 국가는 민영화 전에 공기업 매입자가 기업의 고용상태 변화에 대한 정보를 포함한 사회복지계획을 규정하도록 요청할 수 있음.	「2004년 9월 9일자 법령 제2004-963호」 제2조에 따라 APE가 소유권보유 및 이진위원회의 통제하에 공기업에 대한 자본 운영 방침을 시행함.	순차적 민영화에 관한 별도 규정은 없음. 주로 사회적, 정치적, 전략적 동기에 따라 필요시 순차적 민영화 시행.	APE는 입찰 후 상호합의에 의한 매각, 기업공개(IPO), 이미 주식시장에 상장된 기업의 2차 공모를 매각하는 방식들을 최근 포함하는 등 사용가능한 모든 민영화 방식을 활용하고 있음.

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
독일	국가는 공식적인 소유권 정책을 발표함. 목적과 정책이 일치하지 않는 공기업들이 민영화 대상 후보임.	연방예산법은 기업의 국가 소유권에 관한 규정을 명시함. 소유권에 대한 검토는 2년마다 이루어짐. 검토 결과는 국민에게 공개됨. 대규모 기업의 민영화 과정은 별도의 민영화 법률이 적용됨.	보편적 법조항은 없음. 그러나 공무원 자격을 취소할 수는 없음. 고용승계가 필요한 경우, 그에 관한 특별 법규를 마련해야 함.	민영화 절차는 재무부가 담당.	대부분의 민영화 결정은 완전 민영화에 초점을 맞춤. 대형 공기업 매각 시 순차적 민영화가 시행됨.	2가지 방식이 활용됨: ① 주식시장에서 일회성 또는 순차적 주식공모, ② 인수희망자 간 경매.
그리스	그리스 국부펀드 국유재산 관리기구(HCAP)는 중요한 산하 공기업에 대한 관리자로서 국부를 활용하고 공공 가치를 높여 국가의 번영과 경제 발전에 기여함. 그리스 국영자산개발 기금(HRADF)은 국가의 국제적 의무와 중기재정진략에 의거하여 그리스공화국이 할당된 국가 사유 재산을 활용함.	법률 4389/2016, 법률 3986/2011	-	-	-	민영화 범위는 「법률 4389/2016」 제185조에 명시되어 있음. HCAP는 보다 효율적인 운영과 활용을 목표로 단일 기관 구조하에 중요한 정부자산을 취합함. 민영화 방식은 「법률 3986/2011」 제5조에 명시됨.
헝가리	민영화는 정부가 국유 재산과 국가 자산을 관리하고 활용할 수 있는 보다 능률적이고 비용 효율적인 방법을 도입하고자 할 때 고려될 수 있음.	「국가 자산에 관한 2007년 법률」 CVI조가 대규모 공기업 민영화에 적용됨. 민영화 시행을 위해 국가 자산 관리에 관한 세부 규정을 포함한 「정부령 제 254/2007호」(X.4)가 제정됨. 특정 법률에 달리 명시되지 않는 한, 소유권을 행사하는 조직(들)만이 공기업 지분을 처분할 권리를 가짐.	특별 규정 없음	HNAM은 다수의 산하 공기업 및 기타 자산에 대한 국가 소유권을 행사. HNAM은 소유권 담당자, 공기업 관리자, 그리고 필요시 민영화 기관의 역할을 모두 수행.		

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
인도	정부는 수익성과 사회적 의무 사이에 균형 잡기, 설비투자 증대, 자산 유동성 및 재무 레버리지 유지, 비효율성 제거, 공기업 수의 합리적 조정, 국가적 정책 우선순위와 공기업 개혁 우선순위 연계 등을 포함하는 대대적인 공기업 개혁의 도전에 직면해 있음.	“자립 인도” 국가 정책에 공기업 개혁을 총체적으로 추진하기 위한 새로운 공공 부문 기업 정책이 도입될 예정.	—	공기업국(DPE)은 기업 지배구조 지침을 포함한 공기업에 대한 운영 지침을 제공함. 인도증권거래위원회(SEBI)는 인도의 증권 및 상품 시장을 규제하는 기관임. SEBI는 다양한 법률을 통해 공기업을 포함한 상장기업을 대상으로 모든 상장 규정 준수를 감독함.	-	기업공개(IPOs)
이스라엘	정부의 민영화 결정은 공기업이 더 이상 공익적·전략적 목적을 위해 필요하지 않다는 판단에서 비롯될 수 있음. 또한, 민영화는 국가 자산을 지방정부 기관에 이전하려는 정부의 계획과, 그와 관련된 공공 정책 목표에 의해 추진될 수 있음.	공기업법, 그리고 정부가 수립한 최근의 민영화 정책.	민영화 이후 고용 조건은 노사간 단체교섭으로 협상됨. 민영화 이후 공무원 계약에 우대 조치는 없음.	GCA가 소유권 행사와 민영화 시행을 모두 담당.	실제로 민영화된 대부분의 공기업이 부분민영화를 시행.	2가지 방식이 활용됨: ① 인수희망자 간 경매, ② 기업공개(IPO)
이탈리아	주로 공공부채를 줄여야 될 필요성에 의해 민영화 동기가 부여됨. 일부 경우, 자본시장 개발과 기업 효율성 증진을 위해 민영화가 추진될 수 있음.	민영화 절차는 부처간 경제기획위원회(CIPE)와 「1994년자 법령 332」에 의해 수립됨. 동 법에는 매각 방식, 공익사업 서비스의 관세, 민영화 이후 매각된 기업에 대한 정부의 권한 등이 규정됨.	특정 규정 없음.	법령은 정기국회에 보고하는 것을 조건으로 민영화 절차에 대한 책무를 재정부 내 재무국에 부여함.	순차적 민영화는 총 민영화 수익을 증대시킬 가능성이 있을 때 선호됨.	상장규정(IPO; SPO; ABB), 경매 또는 기타 수단을 통한 거래자 간 매매, 혼합형 매매

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
일본	최근의 민영화는 재정 수입 창출이나 시장 및 경쟁 다변화 도모에 의해 추진됨. 민영화 사례별로 정보를 공시함.	특정 법률에 따른 민영화 추진. 특정 법률은 민영화 법안이거나 임박한 민영화에 대한 예산상의 영향을 참조하는 재정 법안이 될 수 있음.	특정 규정 없음.	민영화는 대부분 재정부가 설정하는 재무 기준에 따라 시행됨.	공기업의 큰 규모로 인해 순차적 민영화가 선호됨.	기업공개(IPO), 주식시장을 통한 추가 주식공모.
카자흐스탄	주요 우선순위는 다음과 같음. ① 공기업 경영 제고, ② 경제에서 국가의 지분 축소, ③ 공기업 효율성 제고.	국가민영화계획이 대부분의 민영화 방향을 제시함. 국가자산법, 기업 및 행정 규정, 삼루크-카지나 설립법도 민영화에 적용됨.	사례별 접근 방식. 근로자에 대한 우려는 민영화 방식에 영향을 미치거나 민영화 사후통제로 이어질 수 있음.	재정부는 중앙정부가 소유한 공기업의 민영화를 담당. 특별위원회의 지원을 받음.	부분적 민영화는 사례별로 결정.	대부분의 민영화는 온라인 입찰을 이용한 인수희망자 간 경매임. 일부 대형 공기업의 기업공개(IPO) 사례도 있었음.
라트비아	2016년 현재, 시장 결함을 시정하지 않거나 전략적 및 국가 안보상의 목적을 추구하지 않는 공기업은 보통 민영화되어야 함.	「민영화 특별법」과 「공기업 지배구조 및 공공행정에 관한 법률」. 국가 소유권은 5년마다 검토됨. 민영화 시행은 민영화 기관이 담당. 민영화법에는 개별적 또는 혼합하여 적용할 수 있는 6가지의 민영화 방식을 명시함. 다양한 법률들이 순차적 민영화 절차를 수립함.	계약상 고용관계는 민영화 이후에 승계되지 않음. 국가는 고용 유지를 보장할 권한은 있으나 의무는 없음.	민영화 기관은 국가 소유권(조정)기관으로부터 독립적으로 운영됨.	국가는 공기업 매각 이후 다수 또는 소수 지분을 거의 유지하지 않았음.	몇 가지 민영화 방식이 활용됨. 가장 흔한 것은 거래자 간 매매이며, 때때로 임직원이나 경영진에 지급하는 우리사주 발행 방식도 활용됨.
리투아니아	재정 수입 창출. 또 다른 민영화의 목적은 민영화된 기업의 효율성 향상과 해외투자를 개방하는 것임.	「민영화 및 국가 소유권에 관한 법률」, 민영화 선정 및 절차에 대한 정부결의안. 회사법, 파산 관련 법률, 공공조달법, 자산평가 및 증권 거래와 관련된 법률을 포함한 기타 몇 가지 적용 가능한 법률.	특정 규정 없음.	부처 간 민영화위원회가 민영화를 감독함. 경제부는 민영화 정책을 담당함. 공기업인 Turto은행이 민영화 절차를 시행함.	일부 에너지 공기업은 부분적 민영화 시행. 대형 유틸리티 공기업은 순차적 민영화.	대부분 공개 경매. 상장된 주식의 일부를 2차 공모.

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
멕시코	관련법에 따라, 민영화는 기업이 더 이상 설립 목적이나 국가 경제와 공익적 목적에 적합하지 않을 때 추진.	준국가기관과 공공행정 에 관한 법률에 근거함. 민영화 특별법은 없음. 그러나 의회는 특정 공기업의 매각에 대한 법률을 제정할 수 있음.	특정 규정 없음. 그러나 적용 가능한 노동시장 법률들이 여러 가지 근로자 보호 조치를 설정함. 민영화에 영향 받는 근로자에게 추가적인 경제적 보상이 주어질 수 있음.	국가 및 기업 소유주의 역할에 관한 특정 규정은 없음. 따라서 대부분의 민영화는 사례별로 결정됨.	없음.	공공조달 규정에 부합하는 거래자 간 매매.
네덜란드	국가 소유권 유지와 민영화에 대한 결정은 소유권을 통해 공익을 보호할 필요가 있는지 여부에 따라 결정됨.	의회 조사에 기초하여 공기업 민영화를 위한 체계가 개발됨. 모든 민영화 제안은 동 체계를 바탕으로 분석됨. 의회는 의사결정 과정에 밀접하게 연관됨. 또한, 모든 공기업은 최소 7년에 한 번 평가를 받음. 매각 방식에 따라 매입가능 투자자의 프로필에 대한 규정이 존재.	정부는 민영화 체계에서 기업과 이해관계자들에 게 미치는 영향에 특별한 주의를 기울임. 그러나 민영화된 공기업 근로자를 위한 법적 체계는 민간기업의 매각 과정과 다르지 않음.	모든 민영화는 보통 소유권 기능을 행사하는 부서에서 시행. 소유권 기능이 별도의 기관(NLFI)에 부여된 특수목적법인에 대해서는 예외가 적용. 민영화의 결정은 재무장관에게 있음.	정부는 소유권을 통해 보호해야 할 공익을 파악한 경우 민영화된 기업에 대한 일부 소유권을 유지함.	보통 주식공모와 거래자 간 매매가 민영화 방식으로 사용됨.
노르웨이	민영화 근거는 소유권 정책에 따른 공기업의 유형화 과정에서 도출됨. 국가가 공기업 소유권에 대한 어떠한 명분도 갖지 않는 순수 상업적 공기업들이 보통 민영화 대상임.	각각의 민영화 거래에 대해 의회의 승인이 필요. 민영화는 국가예산 책정 과정의 일부로 매년 의논되고 승인됨. 국가 소유권 정책이 민영화 결정을 위한 틀을 마련해줌.	특정 규정 없음.	추가적인 민영화 체계나 정책 없음. 이런 점에서 소유권 정책은 상당히 포괄적임.	부분적 국가 소유권은 개별 사례별로 결정됨. 그 결정은 주로 예상되는 재정적 수익, 즉 무엇이 기업의 발전에 가장 도움이 되는지를 기반으로 함.	2가지 방식이 활용됨: ① 주식시장 상장, ② 인수회망자 간 경매
폴란드	민영화는 공기업이 공익적 또는 전략적 목적을 위해 더 이상 필요하지 않다는 판단에 의해 동기가 부여됨.	현행 국가 소유권 및 국가 소유 지분 처분에 관한 법규 체계는 「2016년 국유 재산관리원칙에 관한 법률」에 의해 제시됨. 2016년 말에 재무부는 해산되	정부의 민영화 제안은 매각이 관련 기업의 현재 근로자에게 미칠 잠재적 영향과 지역 노동시장에 대한 기업의 중요성에 관한 기술을 포함한 경제적 및	재무부가 소유한 공기업 지분은 각료회의의 승인 이후 소유권 행사 기관에 의해 매각될 수 있음. 소유권 기관은 민영화 절차도 결정함.		재무부가 소유한 공기업 지분은 각료회의의 승인 이후 소유권 행사 기관에 의해 매각될 수 있음. 소유권 기관은 민영화 절차도 결정함.

국가	민영화 목적	법률, 규정, 정책 및 기타 규칙	민영화 이후 고용 조건	행정 체계 및 절차	부분적 민영화 또는 순차적 민영화	민영화 방식
폴란드		있고 공기업들의 소유권 기능은 부분별로 적절한 부처로 이동됨. 새로운 국가 자산 체계에 따라 장관은 소유권 정책을 조정함.	사회적 영향을 명시한 문서를 각료회의에 제출하는 것을 필요로 함.			
스웨덴	민영화는 공기업에 대한 국가 소유의 근거가 더 이상 존재하지 않는지에 대한 판단을 기반으로 각각의 사례별로 결정됨.	개별 민영화별로 의회의 승인이 필요. 국가 소유권 정책이 민영화 결정을 위한 틀을 마련해줌. 민영화 수익 처리와 입찰자 사전 자격 부여에 관해서는 특정 규정이 적용.	특정 규정 없음	대부분의 공기업 소유권은 민영화를 담당하는 단독 부처에 의해 행사됨.	부분적 또는 순차적 민영화는 드뭄.	주로 전략적 투자자를 대상으로 한 거래자간 매매, 그리고 기관 투자자에게 지분을 매각하는 수요예측 과정을 포함한 2차 주식공모 2건이 있었음.
터키	민영화 목적은 법률로 제정. 주로 경쟁 경제에서 국가의 역할을 축소하고, 둘째로 재정 손실을 줄이고 자본 시장을 개선하는 것을 목표로 민영화 추진.	'1994년 민영화법'은 매각할 공기업을 선택하는 기준을 제시하고, 민영화를 위한 행정적, 정치적 체계를 확립하며, 사회적 안전장치를 마련.	실직 보상금 지급, 다른 정부 기관으로의 재배치, 사회복지지원금 지급, 조기 퇴직에 대한 규정이 마련됨 있음.	민영화 행정기관은 부처간 민영화 최고회의의 감독하에 민영화를 시행.		주로 전략적 투자자에게 매각(차단)함. 일부 대형 공기업의 경우 기업공개(IPO) 또는 2차 공모.
영국	사례별로 민영화 목적이 다름. 주로 민영화를 통한 효율성 향상, 두 번째로 공공 부채를 줄이기 위한 재정 수입 향상에 기반.	산하 공기업에 대한 정기적인 검토. 검토에는 민영화 후보 선정에 대한 평가가 포함. 민영화 과정은 의회에 보고하는 것을 포함하며, 국가 감사기관이 작성한 보고서에 기초하여 의회의 조사를 받음.	정부 규제는 기업이 새 고용주에게 매각 완료될 때 공기업 근로자에게 적용됨. 이는 사실상 기존의 권리와 고용 여건이 승계되는 것으로 이어질 수 있음.	대부분의 민영화는 공공 부문 내에 위치한 "우수센터"인 영국정부투자지주 회사에서 수행	부분적 또는 순차적 민영화는 ① IPO 이후 공기업의 가치가 상승할 것으로 예상될 때 추가상승을 보장하고, ② 전략적이거나 정치적으로 중요한 기업들에 대한 정부의 지속적인 영향력을 유지하기 위해 활용됨.	민영화 방식은 가격 대비 가치 고려를 기반으로 선택됨. 실제로 최근 몇 년간 다양한 민영화 방식이 적용됨.

주: “—” 는 해당 정보가 없다는 의미이며, “N/A”는 “해당 사항이 없다”는 의미임
출처: OECD, 2019[22]; OECD, 2018[23].

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황
(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises:
A Compendium of National Practices 2021)

부록

국가별 소유권 기능 행사 방식

〈표 A-1〉 중앙집중형 모델(Centralised Model, 21개국)

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방식
오스트리아	• 오스트리아 홀딩스그룹 국가지주회사 (OBAG), 기타 다수의 연방 주무부처	• 개별 공기업의 목표는 주무부처가 수립	공무원	정부예산, 자체수익
칠레	• 공기업부(Public Enterprise System: SEP)	• 산하 공기업 중 개별 항만기업에 대한 개별 목표만 정부가 수립	공무원	정부예산
중국	• 국무원 산하 국유자산감독관리위원회(SASAC) • 다양한 정부 수준(중앙, 지방, 지역 등)에서 서로 다른 소유권 관리 기관들이 존재 • 금융기관들은 재무부가 관리·감독	• 국무원(State Counsel)이 목표를 수립하고 SASAC에 목표 전달 • SASAC은 각 공기업에 대한 연간 투자계획을 수립	-	-
콜롬비아	• 자산가치 기준 전체 공기업 부문의 90% 이상의 소유권과 대표권은 재정부 산하 공기업국에 집중되어 있음. 나머지 공기업은 다른 주무부처 또는 행정부처에서 관리.	• 재무부 산하 공기업국은 4년마다 수립되는 국가개발계획에서 제시된 정책우선순위를 기반으로 매년 산하 공기업들의 개별 목표를 수립함. 이와 동시에, '공공자산활용부처간위원회'서 공기업에 대한 정부의 소유권 행사를 조정함.	공무원	정부예산
핀란드	• 총리실 산하 공기업관리실(Ownership Steering Department)이 30개의 공기업을 직접 관리하며, 주무부처들이 27개의 공기업을 관리함. 공기업은 상업형, 전략형 및 특수목적기업으로 구분되며, 특수목적기업은 기업화가 되더라도 주로 공공서비스 의무를 추구하는 기업이며, 대부분 주무부처 산하로 소속되어 있음.	• 정부(소유주)는 내각의 결정을 기반으로 연차총회에서 채택되어 정관에 명시된 공기업의 전략적 이익이나 특수 목적을 결정함. 공기업의 재무 및 비재무적 목표에 대한 정책제안서는 공기업과 소유권 기관 간의 협력을 통해 작성되고 연차 주주총회(AGM)에서 검토됨.	공무원	정부예산
프랑스	• 공기업관리청(APE)은 완전히 또는 부분적 통제/소유하는 기업 및 기관에 대하여 국가 소유주로서의 임무를 직접 또는 간접적으로 수행. • 예외: 특정 공기업은 이들 기업이 활동하는 산업을 관할하는 다른 행정기관이나 부처에 의해 감독됨(예: 청소년문화패스(Pass Culture), 국립방송아카이브(INA), 산림청(ONF)).	• 개별 사례에 따라 다름. 여러 기관과 부처가 관여할 수 있음.	공무원	정부예산
그리스	• 그리스 국부펀드 국유재산관리기구(HCAP)가 일부 예외를 제외하고 중앙 소유권 기능을 행사. 기타 공기업들은 주무부처가 통제/관리함. 재무부의 공기업 정책 방향은 "민영화, 자산 가치, 경영·관리 및 사업 계획"임.	• HCAP 산하 공기업의 목표는 HCAP와 개별 기업 간의 협력하에 개별적으로 설정됨. 재무부 산하 공기업의 운영 목적은 개별 설립법 및 법령, 감독 부처의 산업별 전략에 따라 개별 공기업의 이사회가 수립함. 목표는 재무부가 주무부처와의 협의하에 설정한 재정 목표를 충족해야 함.	공무원 민간자문	자체수익

부록: 국·별 소유권 기능 행사 방식

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방식
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> · (주)헝가리 국가자산관리공사(MNV Zrt.)가 공기업의 소유권 기능을 수행함. MNV는 국가가 설립한 단일회원의 유한책임회사임. 국가자산법은 공기업의 소유권과 활용 및 관리 방법에 대해 규정하며, MNV의 구조에 대해서도 명시함. · 예외: MNV 산하에 포함되지 않는 상업적 공기업은 헝가리개발은행(MFB Zrt.)과 총리실 산하의 헝가리우체국(Magyar Postal Zrt.)임. 모든 국가 소유 부동산은 국가개발부 장관과 농업부 장관이 공동 소유함 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 목표는 정부의 목적에 따라 소유권 행사 기관에 의해 수립됨. 「국가자산법」 제30조 제1항에 따르면, 국가를 대표하여 소유권을 행사하는 기관은 공익 실현의 관점에서 공기업과 기타 기업에 기업지배구조를 반드시 도입하도록 만들고 신중한 자산 관리를 시행하도록 해야 함. 	공무원	정부예산 자체수익
아이슬란드	<ul style="list-style-type: none"> · 재정경제부(Ministry of Finance & Economic Affairs) · 예외: 금융기업(금융 기업의 소유권 정책), 학자금대출기금, 국가주택기금, 국영주류 및 담배공사(각각 담당 주무부처 다름) 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정경제부가 수립하는 일반 소유권 정책과 금융기업에 대한 소유권 정책에 명시된 일반적인 목표와는 별도로, 재정경제부가 모든 산하 공기업들의 목표를 수립함. · 현재 재정경제부는 재무/비재무적 목표 수립의 절차를 공식화하기 위해 노력 중. · 주무부처 또는 기관이 산하 공기업에 대한 특정 목표를 수립하는 경우도 있음. 	공무원	정부예산
이스라엘	<ul style="list-style-type: none"> · 재정부(Ministry of Finance) 내 공기업국(GCA) 	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 공기업의 목표는 개별 부처와 규제기관이 수립. 모든 공기업에 적용되는 배당의 분배, 고용의 다양성 등 일부 목표는 GCA에서 수립. 	공무원	정부예산
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> · 재정경제부(MEF) 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 목표는 이를 전적으로 담당하는 해당 기업의 경영진이 독자적으로 수립. 	공무원	정부예산
한국	<ul style="list-style-type: none"> · 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부(MoEF)가 공기업의 소유권 기능을 행사. 기획재정부 내 공공정책국이 공기업 관련 정책을 담당함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업의 경영목표는 정부 정책을 고려하여 수립됨. 법률상 공기업은 중장기적 경영목표를 수립하여 기획재정부와 관련 주무부처에 제출하여야 하며, 개별 공기업의 경영목표는 기업의 홈페이지와 ALIO 경영공시시스템(www.alio.go.kr)에 공개됨. 	공무원	정부예산
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 재정부(MoF) 내 공기업국 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책 담당 부처에서 공기업 목표를 수립. 	공무원	정부예산
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 재무부는 2개의 소유주 장관을 대신하여 국가의 12개 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하는 정부기관임. 2개의 소유주 장관은 개별 공기업에 대해 각각 50%의 지분을 보유한 재정부 장관과 기타 장관(보통 공기업부 장관이지만 아닌 경우도 있음). 재무부의 권한은 	<ul style="list-style-type: none"> · 공기업에 대한 광범위한 목표는 공식적인 절차에 따라 공기업의 소유주인 관련 장관이 작성한 운영계획서를 공기업에 제출하면서 이루어짐 → 공기업 이사회는 해당 기업의 재무 및 비재무적 목표를 수립 → 소유주 장관은 매년 	공무원	정부예산

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방식
	「1986공기업법」에 명시됨.	개별 공기업이 작성하고 제출한 목표를 검토하고 공식문서로 승인함.		
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> • 통상·산업·어업부의 공기업국이 대부분의 상업적 공기업들을 관리하고 소유권 정책의 개발 및 시행을 담당. • 예외: 교통부와 지방정부&혁신부가 3개의 완전 상업형 공기업에 대한 소유권을 행사. 기타 관련 주무부처 일부가 공공정책 목표를 수행하는 공기업들에 대한 소유권을 행사. 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 소유주가 개별 공기업에 대해 설정하는 목표는 전체 정부 차원에서 수립됨. 공기업 이사회는 해당 기업의 세부적인 재무 및 비재무적 목표를 수립함. 	공무원	정부예산
페루	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기업활동 자금조달을 위한 국가기금(FONAFE). • 예외: Petroperu S.A., 지방공기업, 공립대학교의 생산 및 서비스 제공 기업 및 센터. 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 전략 기획은 재정경제부와 기타 기관이 승인한 다년도 거시경제 체계의 일환으로 수립됨. 개별 기업의 목표는 정보 출처의 제공과 국가계획 또는 목표와의 부합을 위해 FONAFE의 기업전략계획을 기반으로 설정됨. 그러나 이러한 계획은 조정의 목적으로 해당 기업이 속한 주무부처에 보고되어 경각심을 높이고 더 큰 조정력을 창출함. 	민간자문	자체수익
러시아	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부 자산관리기관인 Rosimushchestvo가 국가의 기업자산 대부분을 관리하는 중요한 역할을 담당하지만, 다양한 공기업 유형과 다수의 소유권 구조로 인해 다수의 다른 부처와 기관들도 소유권 기능에 관여함. 전략적으로 중요한 공기업 유형을 구분하기 위해 “다부문 모형(multi-sector model)”이 도입되었는데, 이는 일반적인 소유권 정책의 범위 밖에 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rosimushchestvo가 공기업에 대한 국가 차원의 정책 방향성을 설정하지만, 산업적 중요성이 큰 공기업의 경우 주무부처가 중요 사항, 전략적 우선순위, 이사회 지시사항 등을 설정함. 		
슬로베니아	<ul style="list-style-type: none"> • 슬로베니아 국영지주회사(SSH)는 국가 소유의 독립적인 합자 지주회사임. 인프라부(Ministry of Infrastructure)가 전력회사들의 소유권을 담당. 	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 목표는 해당 산업정책에 맞춰 신중하게 수립되는 한편 전체 정부 차원에서 조정됨. 목표는 SSH 홈페이지에 부분적으로 공개됨. 		
남아프리카 공화국	<ul style="list-style-type: none"> • 남아프리카공화국에는 715개 이상의 공기업(자회사 포함)이 있으며 이들은 정부의 여러 부처 및 조직 단계에 걸쳐 관리됨. 9개의 대규모 공기업(자회사 제외)이 공기업부(DPE)에서 관리됨. 	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 지배적인 소유권 정책이 없음. 재정관리법(PFMA)의 조항과 다양한 기관의 설립법이 공기업의 소유권과 책임에 대한 법적 체계를 제공함. 공기업 의무사항 및 설립법은 측정가능한 목표를 명시하는 대신 공기업의 역할을 명시함. 의무사항의 가측성은 보통 전략 문서에 공기업이 명시한 목표에 의해 명확해짐. 매년 목적, 목표 및 KPI가 결정된 후 관리당국 또는 소유권 기관은 해당 공기업과 소유권 협약을 체결함. 	공무원	정부예산

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방식
스페인	<ul style="list-style-type: none"> 주무부처 산하에 “공공정책” 수행을 담당하는 일부 비영리기관을 두고 있음. 재정행정부가 대부분의 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하지만, 몇몇 주무부처도 일부 공기업에 대한 소유권 기능을 행사함. 	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 목표 및 연간 목표는 공기업과 재정행정부와의 협의를 거쳐 주무부처에서 수립함. 	-	-
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> 기업부 산하 공기업실 예외: 기타 주무부처가 6개의 공기업을 관리함. 이들은 기업화가 되었음에도 공공정책 목표를 수행함. 	<ul style="list-style-type: none"> 스웨덴 국회(Riksdag)의 결정에 따라, 소유주는 정관에 명시되고 연차 주주총회에서 채택되는 공기업의 경영 목표를 결정함. 공기업의 재무 및 비재무 목표 제안서는 공기업과 소유권 기관 간의 협력하에 개발되며 연차 주주총회(GM)에서 최종 결정됨. 이를 재무부와 총리실이 승인함. 	공무원	정부예산

주: “-” 는 해당 정보가 없다는 의미임.

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6].

〈표 A-2〉 조정기관형 모델(Coordinating agency Model, 10개국)

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
불가리아	<ul style="list-style-type: none"> 공기업관리기구(PECA) 	-	-	-
코스타리카	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 소유권과 관련된 다양한 권한과 책임을 다수의 기관을 통해 행사하며, 특별 소유권 조정기관인 공기업소유권자문단(the Advisory Unit on State Ownership)의 지원을 받음. 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 전체 수준에서 목표 수립. 국가개발 및 공공투자계획(NDPIP)을 통한 개별 공기업의 정책 목표 수립 과정은 경제정책기획부(MIDEPLAN)에 의해 주도되지만, 전체 정부 수준의 접근 방식을 취함. 이는 재정 목표 수립을 위해 공기업소유권자문단이 조정하에 보다 제한적인 개발 및 협의 과정을 따른 후, 대통령부, 재무부 및 MIDEPLAN, 관련 산업별 부처 장관 및 공기업이 참여하는 정부위원회에서 설정됨. 	공무원	정부예산
인도	<ul style="list-style-type: none"> 공기업부(DPE)가 모든 공기업에 대한 “대리 기관”의 역할을 수행하며, 경영실적 개선 및 성과평가, 재무회계, 인사관리 등 모든 공기업 관련 정책을 수립. 	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 전반적인 연방정부정책 방향에 입각하여 주무부처와 공기업이 “협의”적인 방식으로 공기업의 비전, 임무 및 장단기 목표를 수립. 	공무원	정부예산
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> 작은 수의 공기업 그룹을 대상으로 조정기관이 직접적인 소유권을 행사함 	-	-	-

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
라트비아	<ul style="list-style-type: none"> 총리실 산하 산업간조정센터(Cross-sectoral coordination centre; CSCC)가 공기업 지배구조와 관련된 조정기관이지만, 모든 공기업은 11개 부처, 1개의 공공기관과 1개의 공기업이 소유. 	<ul style="list-style-type: none"> 재무 및 비재무적 목표는 감독이사회 또는 (감독이사회가 없을 시)소유주 회의에서 승인하는 공기업 중기운영전략으로 수립. 배당금 지급 비율만이 모든 공기업에 의무적으로 적용되는 법률로 명시됨. 또한, 장관 내각은 특정 공기업의 재무 상태를 고려하여 연간 배당금의 상이한 지급액을 결정할 법적 권한을 갖고 있음. 	공무원	정부예산
리투아니아	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 부처와 리투아니아 국영은행이 소유권을 행사. 지배구조 조정센터(GCC)는 모니터링 및 예측 기능을 수행하고, 공기업의 지배구조, 투명성, 지표 수행의 기준을 준수하는지 보고하며, 공기업과 지방공기업의 지배구조를 개선하기 위해 국가의 권한과 임무를 수행하는 기관(소유권부처)에 권고사항과 자문을 제공. 	<ul style="list-style-type: none"> 소유권 가이드라인에 따라 소유권 기관은 최소 4년마다 해당 공기업에 대해 국가가 부여한 목표와 기대치에 대한 정부 서한을 공기업에 제출해야 함. 소유권 기관은 의견과 권고사항을 제시받기 위해 GCC와 협의해야 함. 전체 정부 차원에서, 상업적 활동에 대한 자기자본 수익률(ROE) 목표만이 설정됨. GCC는 3년 주기 평균의 재무 목표 추정치를 설정함. 	공무원	정부예산
모로코	<ul style="list-style-type: none"> 모로코에서 공기업에 대한 국가 소유권의 책임은 최소 일부라도 단독 중앙국가기관인 재정경제부가 대부분 공기업 및 민영화실을 통해 조정함. 실제로 모로코의 주무부처도 개별 공기업의 이사 선임 등 공기업 소유권 기능의 많은 부분을 수행. 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 부처가 설정. 	공무원	정부예산
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> 공기업지배구조위원회(GCG)는 104개 공기업(GOCC)의 경영성과를 모니터링하고 국가 소유권의 산업보호를 담당함 	<ul style="list-style-type: none"> 목표는 개별 공기업의 임무와 연계되며 국가의 정책 우선 순위/방향성에 부합. 	공무원	정부예산
폴란드	<ul style="list-style-type: none"> 폴란드는 2017년 대부분의 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하던 재무부를 해산하였음. 재무부의 이전 기능은 여러 주무부처로 분산되었고 총리실에서 조정기관의 역할을 맡게 됨. 총리실의 조정 기능은 공기업에 적용되는 다수의 기업지배구조 정책문서에 명시되어 있음. 공기업에 대한 소유권 감독 원칙을 규정하는 핵심 법률은 「2016 국가자산관리법」임. 	-	-	-
영국	<ul style="list-style-type: none"> 영국 재무성(HM Treasury)이 소유한 정부지주회사인 영국정부투자청(UKGI)은 18개 공기업에 대한 국가소유권의 관리·감독 기능을 수행하고 대규모 공기업 매각과 민영화를 담당하는 기관임. UKGI는 복잡적이고 규모가 크거나 상업적인 공기업들에 대한 중앙 소유주 역할을 수행. 	<ul style="list-style-type: none"> 목표는 개별 부처/기관이 수립. 	공무원 민간자문	정부예산

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
	<ul style="list-style-type: none"> 예외: 특정 부서가 후원하거나 소유주 역할을 수행하는 기타 국가 소유의 기관들이 존재. 			
베트남	<ul style="list-style-type: none"> 「국가자본에 대한 투자 및 경영에 관한 법률」에 따라 공기업의 국가 소유권 기능을 행사하는 국가자본관리위원회(CMSC)가 2018년에 설립됨. CMSC는 정부, 주무부처, 지방위원회 간에 분산되어 있던 국가 소유권 기능을 통합할 목적으로 설립됨. 2021년말 현재 CMSC는 총 450억USD가량의 가치에 육박하는, 석유, 가스, 석탄 및 광물 산업에서 활동하는 베트남에서 가장 큰 규모의 공기업 19개를 관리·감독하고 있음. 하지만 국가소유권은 관련 시장에서 산업별 정책과 규제를 담당하는 주무부처, 지방위원회 및 국가자본투자기업(SCIC) 등에 의해 행사되기도 함. 또한, 모든 이사 후보자는 공기업이사회가 추천하고 정부당국이 임명함. 주주총회에서 부처가 추천한 지원자는 공기업 이사회에 의해 선출됨. 	-	공무원	정부예산

주: “—” 는 해당 정보가 없다는 의미임.

출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6].

〈표 A-3〉 이중트랙형 모델(Twin Track Model, 2개국)

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> 연방지주투자사(FPIM)와 재정부가 담당. FPIM은 투자회사이자 전략적으로 중요한 기업의 지분을 취득하는 연방지주회사의 두 가지 기능을 수행하는 100% 국가 소유 기업임. 	<ul style="list-style-type: none"> 일부 공기업 목표는 전체 정부 정책 차원에서 수립되고, 나머지 목표는 개별 부처에서 수립. 	공무원	자체수익
터키	<ul style="list-style-type: none"> 재무부(MoTF), 민영화청(PA)이 담당. 예외: 지방정부가 소유한 지방공기업, 기타 상이한 법적 지위를 갖는 공기업. 	<ul style="list-style-type: none"> 전체 정부 수준에서 목표를 수립. 	공무원	정부예산

〈표 A-4〉 별도 트랙형 모델(Separate Track Model, 2개국)

국가	소유권 기능 담당 기관	공기업 이사 선임 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)
카자흐스탄	<ul style="list-style-type: none"> 거의 모든 공기업을 소유하는 3개의 지주회사가 존재. 그중 하나는 2008년 10월 13일자 카자흐스탄 대통령령(No.669)에 의해 설립된 국부펀드인 “삼룩-카지나(Samruk-Kazyna)” 기금임. 2018년 연차보고서(www.sk.kz 참조)에 따르면 삼룩-카지나는 317개의 산하 공기업을 관리하고 있음. 산하 공기업들은 주식합자회사, 유한책임회사, 다른 형태 등으로 설립됨. 정부는 삼룩-카지나의 지분 100%를 소유. 정부는 「국부펀드에 관한 법률」과 삼룩-카지나 규정에서 명시하는 기금의 유일한 소유주로서의 권한을 행사하고 기금 이사회에 정부대표 이사를 배치함으로써 기금을 통제·관리함. 예외: 일부 공기업은 관련 주무부처 또는 두 개의 다른 중앙지주회사의 관리·감독을 받음. 	<ul style="list-style-type: none"> 삼룩-카지나가 해당 공기업의 이사회 의장, 인사·보수위원회 의장과 함께 이사 후보자를 물색 및 선정. 	민간자문	자체수익	공기업의 목표는 「카자흐스탄 기업법」 제 192조에 명시됨. 전체 정부 차원에서 목표를 수립.
말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> 7개의 정부연계투자회사(GLICs): Khazanah Nasional, Permodalan Nasional, 근로자적립기금(Employees Provident Fund), 연금신탁기금(Pensions Trust Fund), 군인저축기금(Armed Forces Savings Fund), Pilgrims Savings Fund 재정부 	<ul style="list-style-type: none"> “국가 지도부(State leadership)”가 주체임. 비상장 공기업 이사는 공기업 정관에 따라 임명. 비상임 이사의 임명 권한은 이사회 추천위원회에 있음. 	공무원 민간자문	자체수익	-

주: “—” 는 해당 정보가 없다는 의미임.
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6].

〈표 A-5〉 복수 소유권 모델(Dual Model, 8개국)

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
호주	• 공기업(GBE)을 담당하는 부처의 책임 장관과 재정부 장관, 두 '소유주 장관'이 공기업 소유권을 담당. 재정부 장관은 재정부 산하 금융 공기업에 대해서는 유일한 소유주 장관임.	-	공무원	정부예산
브라질	• 공기업 소유권 기능은 경제부와 개별 공기업을 관리·감독하는 주 무부처, 둘에 의해 행사됨. 2019년 1월 현재 다수의 부처가 경제 부로 통합·흡수되어 경제부가 중앙 조정기관 역할을 수행함. 현재 경제부 내에 7개의 특별사무국이 있으며, 각 사무국 아래 부사무국을 두고 있음. 일부 경우, 경제부는 국가를 대신하여 유일한 소유권 기능을 행사함. 또한, 8개의 다른 주무부처가 국가를 대신하여 소유권 기능을 행사.	• 일부 경우 개별 공기업의 설립법이 비재무적 장기 목표를 규정(즉, 의회가 공기업 목표를 수립). 이후 개별 공기업의 이사회가 매년 목표를 서한에 명시해야 하며, 이 서한문서가 기업의 구체적인 단기 공공정책 목표가 됨.	공무원	정부예산
크로아티아	• 민영화 대상이 아닌 공기업의 소유권 기능은 분산되었지만, 일부 잔여 권한이 도시계획·건설·국유재산부에 부여되어 있음. 나머지 공기업(대부분 국가 소유지분 보유 기업)은 중앙집중형 모델에 더 가까우며, 이들 기업의 소유권은 민영화와 구조조정을 목표로 구조조정 및 민영화센터(CERP)에 부여되어 있음.	• 공기업 목표는 정부 정책우선순위를 반영하여 개별 부처가 수립.	공무원	정부예산
체코 공화국	• 재정부, 산업통상부.	• 소유권 정책은 특히 계속해서 개정되어 온 공기업에 관한 체코법 「Act No.77/1977 Coll.」와 같은 법률을 통해 결정.	공무원	정부예산
에스토니아	• 에스토니아 공기업에 대한 기본적인 소유권 기능과 지배구조를 6개 부처가 나누어서 행사. 재정부는 국유재산국을 통해 국가의 공기업 소유권 기능을 조율하는 중앙기관의 역할	• 각 공기업별 목표를 모두 관련 주무부처가 수립하지만 목표는 정부가 승인한 장기적 전략계획을 기반으로 수립되어야 함.	공무원	정부예산
인도네시아	• 공기업부가 「No.19/2003법」에 따라 주로 상업적 '이익'을 얻기 위해 기업 활동을 하는 모든 유한책임회사 형태의 공기업 ("Persero")에 대한 국가 소유주 역할을 수행. 재정부는 공익사업 추구 공기업에 대한 소유권을 행사. 또한, 공공정책 목표 수행 공기업의 이사는 대통령이 임명.	-	공무원	정부예산
루마니아	• 공공재정부, 공공통제기구(APT)	-	-	-

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
스위스	• 연방재정부(FFA) 내 연방재정국실. 소유권 기능은 FFA와 주무부처가 수행하지만 궁극적인 소유권 '권한'은 연방평의회(Federal Council)가 보유.	• 목표는 전체 정부 차원에서 수립. 연방평의회 전략 목표를 결정하기 전에 모든 관련 부처와 협의를 거침.	공무원	정부예산

주: “—”는 해당 정보가 없다는 의미임.

출처: (OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6]).

〈표 A-6〉 분산형 모델(Dispersed Model, 9개국)

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
아르헨티나	• 「공기업의 소유권은 부처에 관한 법률」(현재 법률 본문이 명령 Nos.7/2019, 706, 777/2020에 의해 효력)에 의해 관할권이 부여된 부처 또는 분권형 행정기관이 수행.	• 국가를 대신하여 공기업에 대한 국가 소유주로서의 정치적·경제적 권한을 행사하는 부처나 분권형 행정기관에 대한 명시적 의무는 없음.	공무원	정부예산
캐나다	• 공식적인 소유권 권한은 “총독평의회(GiC)”에 부여됨. GiC는 일반적으로 “내각”의 구성원으로 구성된 법에 명시되지 않은 비공식적인 위원회를 통해 운영됨. 총리실(PMO)과 추밀원 사무국(PCO)은 각각 GiC 임명에 역할을 함. 책임 장관은 정부를 대신하여 행동해야 할 책임이 있음. 재무위원회는 개별 공기업의 전략계획을 검토하고 자본 예산(일부 경우, 운영예산까지)과 특정 민영화 거래를 승인함. 재무부 장관은 캐나다 국고에 잉여금의 지급을 지시할 수 있음. 재무위원회는 재정부가 공동으로 조직한 공기업 전담 부서(CCD)는 공기업에 규정된 통제 및 책무 체계를 담당함.	-	공무원	정부예산
덴마크	• 재정부 산하 공기업에 대한 소유권 기능을 행사하나, 교통부, 기업성장부 등 기타 주무부처도 다수의 공기업에 대한 소유권 권한을 직접 행사. • 또한, 공기업 이사는 연차 주주총회(AGM)에서 임명되지만, 이사회 구성의 변화가 필요하여 적임의 후보를 물색하는 책임은 관련 부처에 부여됨.	• 대부분의 경우 공기업 관련 목표는 재정부에서 설정하지만, 주무부처에서 설정하는 경우도 있음.		

국가	소유권 기능 담당 기관	목표 설정 주체 (정부 전체 또는 개별 주무부처)	소유권 기관의 인력 구성	소유권 기관의 자금조달 방법
독일	<ul style="list-style-type: none"> 연방재정부가 공기업에 대한 정부 정책의 조정 역할을 수행하지만, 일반적인 감독 기능이나 권한은 없음. 일반적으로 개별 주무부처가 산하 공기업을 관리·감독함. 재정부는 독일정부의 공기업 및 민영화 정책에 중추적인 역할을 수행. 재무부는 공기업을 각 주무부처별로 관리하도록 하는 일반 체계를 규정함. 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 부처가 설정. 	공무원	정부예산
일본	<ul style="list-style-type: none"> 재무성(MOF) 내 금융국, 국토교통성(MLIT) 내 민간항공국, 일본 철도운수기구(JRTT)가 소유권 기능을 행사하는 주요 기관임. 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 공기업에 대한 소유권 정책이 없음. 	공무원 민간자문	자체수익
멕시코	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처는 공기업들이 배정된 정부 부문을 주도. 멕시코의 모든 부처는 공기업에 대한 관리기구에 참여함으로써 소유권 기능을 수행함. 2020년 현재 멕시코에 있는 19개 부처 중 9개 부처가 전적으로 또는 주로 경제활동을 하거나 경제 시장에서 경쟁하는 공기업에 대한 소유권 기능을 수행함. 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업의 법적 성격이나 유형에 따라 각 공기업의 개별 목표는 대통령령, 의회령, 또는 일부 경우 주무부처에 의해 결정됨. 모든 공기업의 목표는 연방공공행정부의 국가개발계획에 부합해야 함. 	공무원	정부예산
사우디아라비아	<ul style="list-style-type: none"> 사우디 아라비아 공공투자기금이 특정 공기업그룹의 소유권을 행사하고, 통신·IT부 등 다수의 주무부처가 기타 공기업 소유권을 담당. 	-	-	-
튀니지	<ul style="list-style-type: none"> 주무부처, 연방 대통령 및 행정부 대통령. 	-	-	-
우크라이나	<ul style="list-style-type: none"> 내각, 주무부처 및 기타 기관 등으로 소유권이 분산됨. CMU는 소유권 기능을 개별 주체에 위임할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 내각은 공기업 소유권의 일반 목표를 규정하는 '공기업 소유권 정책의 기본 원칙'과 공기업에 대한 명확한 목표 수립 규정을 포함한 결의안을 승인. 	공무원	정부예산

주: “-” 는 해당 정보가 없다는 의미임.
출처: OECD, 2020[2]; OECD, 2018[6].

참고문헌

- OECD(2021), *Implementation Guide on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Implementation-Guide-ACI-Guidelines.pdf>. [9]
- OECD(2021), *Maintaining competitive neutrality: Voluntary transparency and disclosure standard for internationally active SOEs and their owners*, <http://www.oecd.org/corporate/maintaining-competitive-neutrality.htm> [24]
- OECD(2021), *OECD Corporate Governance Factbook 2021*, <https://www.oecd.org/corporate/corporate-governance-factbook.htm>. [18]
- OECD(2020), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, OECD Publishing, Paris <https://dx.doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>. [2]
- OECD(2020), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Brazil*, <https://www.oecd.org/corporate/soe-review-brazil.htm>. [13]
- OECD(2020), *Organising the State Ownership Function*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/organising-state-ownership-function.pdf>. [3]
- OECD(2020), *State-Owned Enterprise Reform in the Electricity Sector in Ukraine*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/soe-reform-electricity-sector-ukraine.htm> [4]
- OECD(2020), *Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/transparency-disclosurepractices-soes>. [5]
- OECD(2020), *Transparency Frameworks for SOEs in Asia*, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Transparency-Frameworks-Asia-2020.pdf>. [11]
- OECD(2019), *A Policy Maker's Guide to Privatisation, Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/ea4eff68-en>. [22]
- OECD(2019), *Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm>. [12]

-
- OECD(2019), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises : Bulgaria*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Corporate-Governance-of-SOEs-in-Bulgaria.pdf>. [16]
- OECD(2019), *State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/SOE-Reform-in-the-Hydrocarbons-Sector-in-Ukraine-ENG.pdf>. [17]
- OECD(2018), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Argentina*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/daf/ca/Argentina-SOE-Review.pdf>. [14]
- OECD(2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/ca/Ownershipand-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>. [6]
- OECD(2018), *Privatisation and the Broadening of Ownership of State-Owned Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/ca/Privatisation-and-the-Broadening-of-Ownership-of-SOEs-Stocktaking-of-National-Practices.pdf>. [23]
- OECD(2018), *Professionalising boards of directors of SOEs: Stocktaking of National Practices*, <https://www.oecd.org/corporate/Professionalising-boards-of-directors-of-SOEs.pdf>. [20]
- OECD(2018), *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303058-en>. [15]
- OECD(2016), *Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership, Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262249-en>. [21]
- OECD(2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>. [1]
- OECD(2014), *Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209091-en>. [10]
- OECD(2013), *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264200425-en>. [19]

OECD(2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264178953-en>. [8]

OECD(2012), *Corporate Governance of the State-Owned Sector in the Russian Federation*, OECD Publishing, Paris. [7]

연구책임자

하세정(공공기관연구센터 공공정책부 부소장)

참여연구진

강석훈(공공기관연구센터 평가연구팀 선임연구원)

2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황 (Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2021)

2022년 6월 23일 인쇄

2022년 6월 30일 발행

발행인 김 재 진

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

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

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 세일포커스(주)

©한국조세재정연구원 2022 ISBN 979-11-6655-140-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

