자체연구과제
(OECD 보고서 번역)

2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인

2024 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises

2024. 10.

OECD
KIPF KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

이 보고서는 OECD가 2024년 10월 영문으로 발행한 '*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*'를 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로 모든 저작권은 OECD에 있다.

Originally published by OECD in English under the title:

OECD, *Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*,

https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0414

© 2024 Korea Institute of Public Finance, for this Korean edition

이 보고서는 OECD 사무총장의 책임하에 출판되었다. 이 문서는 OECD 법률 문서(Legal Instrument)를 복제한 것이며 추가 자료를 포함할 수 있다. 추가 자료에 제시된 의견과 주장은 OECD 회원국의 공식 견해를 모두 반영하는 것은 아니다.

본 문서와 여기에 포함된 모든 자료 및 지도는 어떤 영토에 대한 지위나 주권, 국경 및 경계선의 획정, 영토, 도시 또는 지역의 명칭을 침해하지 않는다.

OECD 법률 문서(Legal Instrument)의 공식 및 최신 문서와 기타 관련 정보를 확인하려면 OECD 법률 문서 백서 홈페이지를 참조하기 바란다.
http://legalinstruments.oecd.org.

Please cite this document as:
OECD, *Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*,
OECD/LEGAL/0414

Series: OECD Legal Instruments

Photo credit: © Together Creative

© OECD 2024

비공식 번역

이 번역은 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 정보를 제공할 목적으로 마련하였으며, OECD는 번역의 정확성을 보장하지 않는다. OECD는 OECD 공식 문서 웹사이트(http://legalinstruments.oecd.org)에서 제공하는 영어와 프랑스어 문서만을 OECD의 공식 문서로 간주한다.

www.oecd.org/daf/ca/

2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인

2024 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises

OECD

KIPF KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

연 구 진

번역 강석훈 공공기관연구센터 선임연구원

검수 이남국 공공기관연구센터 소장

이민상 공공기관연구센터 초빙연구위원

서문

'OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 가이드라인)'은 정책담당자들이 공기업의 효과적인 소유권 및 기업 지배구조 체계를 고안할 수 있도록 마련된 선도적인 국제 표준 지침이다. 본 가이드라인은 'G20/OECD의 기업 지배구조 원칙'을 보완하며, 공기업 내 투명성, 책무성, 청렴성 및 효율성의 증진 차원에서 공기업이 직면한 고유한 도전과 기회를 해결하자는 취지로 작성되었다. 가이드라인은 경쟁을 활성화하고 소유권 관행을 전문화하며 공기업의 성과를 향상시키기 위해 각국이 제도적, 법적 및 규제적 체계를 개혁하는 데 중요한 초석이 되어왔다.

2024년 개정 가이드라인은 약 20년간의 이행 경험을 기반으로 OECD의 최신 기준과 모범 사례를 반영함으로써 가이드라인의 목표와 타당성을 강화할 것이다. 시장에서의 공기업 역할이 증대됨에 따라 개정된 가이드라인은 공기업과 민간기업 간의 공평한 경쟁 환경을 조성하는 데 초점을 맞추고 있다. 개정된 가이드라인은 건전한 공기업 지배구조를 위해 국가가 능동적이고 정통하며 전문적인 소유주로 행동해야 할 필요성을 강조한다. 여기에는 공기업의 소유 근거와 목표를 명확히 규정하는 것이 포함되며, 특히 공공정책 목표를 수행하는 공기업의 경우에 더욱 그러하다. 또한 개정된 가이드라인은 공기업 이사회가 제 기능을 수행하는 데 필요한 역량, 청렴성 및 객관성을 갖추고 주주와 이해관계자에 대한 투명성, 공개성 및 책임성을 준수할 것을 요구한다.

본 개정안은 공기업과 그 소유주가 지속가능성과 관련하여 솔선수범할 수 있는 역할을 인식하고 있다. 여기에는 공기업 소유주가 지속가능성 관련 고려 사항을 소유권 정책에 통합하는 것, 그리고 공기업이 진취적이고 구체적인 지속가능성 목표를 설정하는 한편 리스크 관리와 기업책임경영을 통해 회복탄력성과 장기적인 가치창출을 보장하는 것이 포함된다.

본 가이드라인은 각국 정부가 공기업 부문에서 투명하고 책임감 있으며 지속 가능한 지배구조 관행을 촉진하는 데 유용한 도구로 활용될 것이다. OECD는 전 세계적으로 본 가이드라인의 이행을 촉진하기 위해 모든 회원국과 파트너 국가와 지속적으로 협력할 것이다.

마티아스 콜먼(Mathias Cormann)
OECD 사무총장

머리말

'OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 가이드라인)'은 공기업(State-owned Enterprises, SOEs)의 지배구조에 관한 선도적인 국제 표준 지침이다. 이 가이드라인은 정책담당자가 공기업의 소유권 및 지배구조에 대한 법적, 규제적 및 제도적 체계를 평가하고 개선하는 데 도움이 되는 지침을 제공한다. 또한 가이드라인은 소유권 및 지배구조의 전문화를 위한 핵심적인 기본 구성 요소를 식별하고 국가 차원에서 이를 시행할 수 있는 실질적인 지침을 제공한다.

2005년 처음 제정되어 2015년에 개정된 가이드라인은 기업 지배구조의 최근 변화를 반영하고 OECD의 최신 기준과 모범 사례를 반영하여 2024년에 다시 개정되었다. 개정된 가이드라인은 2024년 5월 OECD 각료이사회(OECD Council Meeting at the Ministerial Level)에서 채택되었으며, 'OECD 공기업 지배구조 권고안(OECD Recommendation on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) [OECD/LEGAL/0414])'에 수록되어 있다. 본 가이드라인은 'G20/OECD 기업 지배구조 원칙(G20/OECD Principles of Corporate Governance)'과 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises)'을 보완한다.

개정된 가이드라인은 전 세계적으로 공정한 경쟁의 장과 엄격한 수준의 청렴 및 기업 행위 기준을 유지함으로써 공기업이 지속가능성, 경제안전보장(또는 경제적 안보, economic security) 및 회복탄력성(resilience)에 기여하는 것을 목표로 한다. 가이드라인에는 기후 변화 및 지속가능성 관련 기회와 리스크를 고려하여 공기업과 그 소유주가 어떻게 모범을 보일 수 있는지 그 방법에 대해 권장하는 '공기업과 지속가능성'에 대한 새로운 장이 포함되어 있다. 이 새로운 장에는 이전 버전인 2015년 가이드라인의 제5장 '이해관계자와 책임경영'의 내용도 포함되어 있다. 이번 개정 가이드라인에는 기존 장들에 다수의 권고사항들이 새로 추가되었으나, 전체적인 구조는 변경되지 않았다. '적용 범위 및 용어 정의' 파트에서는 가이드라인의 이행과 관련된 주요 개념과 용어의 정의를 더욱 명확히 설명하고 있다.

가이드라인의 2024년 개정 작업은 찰스 도널드(Charles Donald)가 의장을 맡고 있는 'OECD 공기업작업반'에 의해 수행되었다. OECD 회원국과 파트너 국가들은 포괄적이고 투명한 검토 과정에 적극적으로 기여하였다. 아시아 및 라틴아메리카의 OECD 공기업 지역별 라운드테이블, OECD 경제산업자문위원회(Business at OECD, BIAC)와 노동조합자문위원회(Trade Union Advisory Committee, TUAC) 또한 중요한 기여를 하였다. 광범위한 이해관계자와 정책 커뮤니티들의 다양한 의견도 검토 과정에서 반영되었다. 온라인 공개 자문회의와 하이브리드 이해관계자 협의가 진행되었으며, 특히 국제통화기금(International Monetary Fund; IMF), 세계은행 그룹(World Bank Group), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development) 등 국제기구 전문가들도 검토 과정에 참여하였다.

OECD와 관련 이해관계자들은 개정된 가이드라인이 전 세계적으로 효과적으로 이행될 수 있도록 홍보하고 모니터링하기 위해 노력할 것이다. 이를 위해 가이드라인 이행에 대한 정책 대화를 활성화하고, 국가별 검토 및 상호 검토를 진행하며, 다양한 국가들의 가이드라인 이행 상황을 점검하는 '국가별 공기업 소유권 및 지배구조 비교(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises)' 보고서를 정기적으로 발간할 예정이다.

목 차

서문 ····· 5
머리말 ····· 7
가이드라인 개요 ····· 11
적용 범위 및 용어 정의 ····· 15

제1장 국가 소유권에 대한 근거 ····· 21
제2장 소유주로서 국가의 역할 ····· 22
제3장 시장에서의 공기업 ····· 24
제4장 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우 ····· 26
제5장 공시, 투명성 및 책무성 ····· 28
제6장 공기업 이사회의 구성과 책임 ····· 30
제7장 공기업과 지속가능성 ····· 32

제1장 주석 국가 소유권에 대한 근거 ····· 35
제2장 주석 소유주로서 국가의 역할 ····· 40
제3장 주석 시장에서의 공기업 ····· 56
제4장 주 2 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우 ····· 66
제5장 주석 공시, 투명성 및 책무성 ····· 72
제6장 주석 공기업 이사회의 구성과 책임 ····· 87
제7장 주석 공기업과 지속가능성 ····· 100

Follow OECD Publications on:

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

가이드라인 개요

대부분의 선진국 경제는 법치에 확고한 기반을 둔 개방적이고 경쟁적인 시장이 특징이며, 민간 기업이 주된 경제 주체로 자리 잡고 있다. 그러나 많은 신흥경제국을 비롯한 일부 국가에서는 공기업이 국내총생산(GDP), 고용 인구, 시가총액에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 경제에서 공기업의 역할이 상대적으로 적은 국가에서도 에너지, 운송, 통신 등과 같은 공익사업 및 사회기반시설부터 탄화수소, 기타 채굴 산업 및 금융 산업에 이르기까지, 공기업이 주도적인 역할을 담당하는 경우가 많다. 따라서 공기업의 성과는 광범위한 인구 집단과 다양한 산업 분야에 매우 중요한 영향을 미친다. 결과적으로 공공정책 목표, 저탄소 전환을 포함한 지속가능한 발전, 경제적 효율성 및 경쟁력에 긍정적으로 기여하기 위해서는 공기업의 바람직한 지배구조가 매우 중요하다. 시장주도의 경제개발이 자원의 효율적인 분배를 위한 가장 효과적인 모델이라는 점은 경험적으로 증명된다. 다수의 국가들은 공기업의 조직과 소유권 행사 방식을 개혁하는 과정에 있으며, 많은 경우에 본 가이드라인과 같은 국제적인 모범지침을 도입하여 개혁의 시발점 또는 벤치마킹 대상으로 삼기도 한다. 본 가이드라인의 목표는 다음과 같다: (i) 소유주로서 국가의 전문화, (ii) 민간 기업의 모범 사례와 유사한 효율성, 투명성, 청렴성 및 책무성(accountability)을 갖춘 공기업 운영, (iii) 공기업과 민간 기업 간 공정한 경쟁 보장, 그리고 (iv) 공기업의 지속가능성(sustainability), 회복탄력성(resilience) 및 장기적 가치 창출에 기여하는 것이다.

본 가이드라인에서는 특정 경제 활동이 공공 또는 민간 중 어느 소유로 수행되었을 때 최선인지에 대해서는 다루지 않는데, 이는 국가 경제와 국내 정책 결정과 관련된 수많은 요인들이 그것에 영향을 미치기 때문이다. 그러나 만약 정부가 공기업을 매각하기로 결정한 경우, 수준 높은 투명성과 청렴성을 바탕으로 한 우수한 기업 지배구조는 경제적으로 효율적인 민영화를 위한 중요한 전제 조건이 되어, 공기업의 가치를 높여주고 민영화 과정을 통한 재정수익을 늘려줄 것이다.

공기업을 국가가 소유하는 근거는 국가와 산업에 따라 다르다. 일반적으로 국가의 소유 근거는 사회적, 경제적 및 전략적 이해관계들이 복잡하게 얽혀있는 것이라 볼 수 있다. 그 예로는 공공정책 목표, 지역개발 및 지속가능한 발전, 공공재 및 서비스

의 공급, 그리고 경쟁이 불가능하다고 간주되는 소위 '자연' 독점 산업의 존재 등이 있다. 그러나 지난 수십 년 동안 시장의 세계화, 기술 변화와 기존 독점 시장에 대한 규제 완화를 통해 많은 국가에서 공기업 부문에 대한 재조정과 구조조정이 이루어졌다. 또한 공기업이 국제 무역 및 투자에 참여하는 사례도 크게 늘어났다. 한때 주로 자국시장 내에서 기초 사회기반시설이나 기타 공공서비스 제공에 주력했던 공기업의 상대적 중요성은 증가하였다. 공기업은 경제의 전략적 산업에서 운영되고, 저탄소 전환과 밀접히 연관되는 등 글로벌 시장에서 점점 더 중요한 행위자가 되어가고 있다. 이러한 새 국면과 함께 정부와 정부 소유 공기업 간의 관계에 복잡성을 더해주는 것은 국가 소유의 투자기구 및 지주회사(holding companies)의 확산이다. 이러한 전개 과정들은 본 가이드라인의 참고자료가 된 다수의 OECD 보고서에 조사되어 있다.

공기업은 지배구조에 관한 몇 가지 뚜렷한 문제들에 직면해 있다. 한편으로 공기업은 과도하고 직접적이며 정략적인 소유권 간섭의 대상이 될 수 있는데, 이는 기업을 운영함에 있어 불분명한 책임 소재, 책무성과 청렴성의 결여, 그리고 효율성 저하로 이어질 수 있다. 다른 한편으로, 국가의 지나치게 소극적이거나 동떨어진 소유권 행사로 인한 관리·감독의 부재는 기업과 기업의 궁극적 주주인 일반 국민들 최선의 이익을 대변해야 하는 공기업과 그 직원들의 동기부여를 약화시키고 기업 내부자들의 사익 추구를 부추길 수 있다. 또한 공기업 경영진은 민간 기업의 경영 관리에 가장 중대한 두 가지 위험 요소인 잠재적 인수 합병과 파산의 가능성으로부터 자유로울 수 있다. 국가 차원에서 공기업에 대한 상법 및 규제를 적용할 때, 규제기관은 정부가 통제하는 기관에 대해 강제적 조치를 취하는 것이기 때문에 행정부 내 마찰이라는 독특한 문제를 초래할 수 있다. 공기업이 다른 경제적 활동과 함께 공공정책 임무를 수행하는 경우, 또는 공기업이 특정 산업에 집중되어 있어 관련 OECD 보고서에서 제시하는 기업책임경영(responsible business conduct, RBC) 및 높은 수준의 청렴성 기준에 따라 운영할 수 있는 기회와 특정 위험에 더욱 취약해지는 경우, 추가적인 지배구조 문제들이 발생할 수 있다.

보다 근본적인 기업 지배구조상의 어려움은 공기업의 성과에 대한 책임이 경영진, 이사회, 소유권 기관, 부처, 정부, 입법부 등 일련의 대리인들과 복잡하게 연계되어 있다는 점이다. 책임 주체를 명확하고 쉽게 식별하기 힘들거나 책임 주체가 소극적인 경우, 본질적으로 이해충돌 관계에 놓여 있는 이해당사자들은 공기업과 공기업의 궁극적 주주인 일반 국민들 최선의 이익을 대변하기보다는 주관적인 기준에 따라 의사결정을 내릴 수 있다. 효율적인 의사결정을 하고 바람직한 기업 지배구조를 만들기

위해 이러한 복잡한 관계망 속의 책임 소재 문제를 해결해야 한다. 이를 위해서 매력적인 투자 환경 및 경쟁 중립성의 조성을 위한 세 가지 중요한 원칙인 투명성, 평가 및 정책일관성(policy coherence)에 깊은 관심을 기울여야 한다.

공기업 지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 '공기업 가이드라인')은 이러한 문제들을 해결하기 위해 2005년에 처음 제정되었고, 2015년에 1차 개정되었다. 2022년 'OECD 기업 지배구조위원회(OECD Corporate Governance Committee)'는 산하 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)에 가이드라인의 제정 후 약 20년간의 시행 경험과 기업 지배구조의 환경 변화를 반영하고, '공기업 가이드라인'이 제정 목적에 부합하는지 검토하고 다른 OECD 보고서들을 보완할 수 있도록 '공기업 가이드라인'을 재검토 및 개정할 것을 요청하였다. 2005년 이후 OECD 회원국과 파트너 국가들의 공기업 지배구조와 국가 소유권 구조에 대한 변경 사항들은 이미 여러 보고서에서 다뤄진 바 있다. 많은 국가들이 공기업 개혁을 실행한 결과, 특히 국가 소유권 분야가 보다 전문화 및 능동화되었고, 공기업이 상장 기업과 유사한 수준의 투명성 및 책무성 기준을 갖추게 되었으며, 이사회에 적절한 수준의 자율성과 독립성을 부여하여 이사회가 가치를 창출할 수 있게 되었다. 여러 모범 사례에도 불구하고 '공기업 가이드라인'의 이행 수준은 여전히 국가마다 상당한 차이가 있다. 이를 바탕으로 공기업작업반은 '공기업 가이드라인'이 각국 정부를 위해 계속해서 높은 수준의 목표를 설정하고 공기업 개혁 분야의 정책 담당자들을 돕기 위해 고안된 선도적인 국제 표준 지침으로서 역할을 유지해야 한다는 결론을 내렸다.

'공기업 가이드라인'은 정책 입안자들이 공기업의 소유권 및 지배구조 체계와 시장에서의 공기업 역할에 대한 정책을 개발하는데 있어 견고하고 진취적이며 유연한 참고자료를 제공하는 것을 목표로 한다. 본 가이드라인은 구속력이 없으며 국가 법률에 대한 세부적인 처방을 제공하는 것을 목표로 하지 않는다. 가이드라인은 국가별 법률 및 규정을 대체하지 않으며, 자국의 법률이나 규정보다 더 우선되지 않아야 한다. 본 가이드라인은 모범 사례를 파악하고 바람직한 결과를 달성하기 위한 다양한 수단을 제시하고자 하며, 여기에는 일반적으로 정책 결정, 입법, 규제, 규칙, 자율 규제 방안, 자발적 약속 등이 포함된다. 국가의 '공기업 가이드라인' 이행 수준은 해당 국가의 정책, 법률 및 규제 현황, 공기업 규모, 현황 및 상업적 지향성과 가이드라인 이행과 관계될 수 있는 기타 관련 요인에 따라 달라질 수 있다.

각국 정부가 소유권의 책임을 수행할 때 다음의 추천 보고서들, 특히 개정된 'G20/OECD 기업 지배구조 원칙(the Principles) [OECD/LEGAL/0413]'과 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(the ACI Guidelines) [OECD/LEGAL/0451]'을 참고하는 것도 유용할 것이다. '공기업 가이드라인'은 '기업 지배구조 원칙'과 '공기업 반부패 및 청렴 가이드라인'을 보완하기 위해 마련한 것이며, 각 문서들은 충분히 호환 가능하다. 기타 관련 OECD 법률 문서로는 'OECD 국제투자 및 다국적기업에 관한 선언문(OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises) [OECD/LEGAL/0144]'과 앞 문서의 필수적인 부분을 구성하는 'OECD 다국적기업을 위한 기업책임경영 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct)', 그리고 OECD 경쟁 중립성 권고안(OECD Recommendation on Competitive Neutrality) [OECD/LEGAL/0462]이 있다. 'OECD 투자 정책 프레임워크(OECD Policy Framework for Investment)'와 'OECD 경쟁 평가 툴킷(OECD Competition Assessment Toolkit)'과 같은 다른 가이드라인들도 보조적인 지침을 제공할 수 있다. 이 가이드라인들은 최소한 상장 기업이 주주에 대해 가져야 할 책임 수준만큼 공기업이 일반 국민에 대해 갖도록 정부가 취해야 할 방식에 대한 조언을 제공한다.

'공기업 가이드라인'은 크게 두 가지 주요 부분으로 구분된다. 첫 번째 파트에서 제시되는 가이드라인은 다음 장들을 다룬다: I) 국가 소유권에 대한 근거, II) 소유주로서 국가의 역할, III) 시장에서의 공기업, IV) 주주 및 기타 투자자에 대한 공평한 대우, V) 공시, 투명성 및 책무성 VI) 공기업 이사회의 구성과 책임, VII) 공기업과 지속가능성이다. 각 장은 굵은 이탤릭체로 표시된 단일 지침으로 시작되며, 그 뒤를 이어 여러 보조 지침과 그 하위 지침이 굵은 글씨로 표시된다. 두 번째 파트는 주요 지침과 하위 지침에 대한 해설이 포함된 주석으로 가이드라인을 보완하는데, 이는 독자들이 각 지침에 대한 근거를 보다 잘 이해할 수 있도록 돕기 위해 작성된 것이다. 또한 주석에는 지배적 경향 및 최신 동향에 대한 설명이 포함될 수 있으며, 가이드라인을 적용하는 데 유용할 수 있는 다양한 실행 방식과 예시들이 제시될 수 있다. 본 가이드라인은 다른 OECD 보고서 및 간행물에서 제시하는 보다 상세한 이행 지침들을 함께 참고한다면 더욱 보완될 수 있다.

적용 범위 및 용어 정의

'공기업 지배구조 가이드라인'은 각국 정부와 공기업 소유권 관련 업무를 담당하는 공무원을 주 대상으로 한다. 또한 가이드라인은 공기업 이사회 및 경영진, 관련 이해관계자에게도 유용한 지침을 제공할 수 있다. 가이드라인은 개별 공기업의 지배구조 뿐 아니라 국가 소유권의 행사와 공기업이 운영되는 규제 및 법적 환경에 대해서도 권고안을 제시한다.

본 가이드라인은 공기업이 국내 또는 해외 중 어디에서 운영되는지와 관계없이 일반적으로 모든 공기업에 적용된다. 본 가이드라인은 모든 상황에 적용되는 완벽한 해답은 없다는 것과 국가별로 상이한 법적 및 행정적 관습으로 인해 본 권고안 이외의 다른 방법이 필요할 수도 있다는 것을 인지한다. 이는 본 가이드라인은 결과 지향적이며, 가이드라인이 권고하는 결과를 달성하는 방법을 결정하는 것은 결국 정부의 역할이라는 것을 의미한다. 본 섹션에서는 가이드라인의 적절성 여부 및 적용 범위를 결정하기 위해 공기업의 소유 권한을 가진 정부 기관이 짚고 넘어가야 하는 몇 가지 사안과 쟁점을 검토한다.

다음의 용어 정의는 본 가이드라인의 목적을 위해서만 사용된다.

용어 정의

공기업의 정의: 국가 법률에서 사업체로 인정하는 모든 기업 중 국가가 소유권(또는 통제권)을 행사하는 기관은 모두 공기업으로 간주해야 한다. 여기에는 합자회사(joint stock company), 유한책임회사(limited liability companies), 주식합자회사(partnerships limited by shares) 등이 포함된다. 그 밖에 특정 법안을 통해 법인격이 부여되는 특수목적기업 또는 법정법인(statutory corporations) 역시 그 목적, 활동 또는 활동의 상당 부분이 경제적인 성격을 가진다고 판단되는 경우 공기업으로 간주해야 한다.

소유권과 통제: 본 가이드라인은 국가가 소유 및 통제하는 모든 공기업에 적용된다. 공기업에 대한 소유권은 과반수의 지분을 국가가 직접 소유하거나, 국가의 통제가 존

재하는 경우의 다른 형태의 직접 및 간접 소유권도 포함된다. 통제는 단일 소유권 기관(또는 제휴한 다수의 소유권 기관)이 다음과 같은 경우 행사할 수 있다.

- 의결권 과반수의 지분을 확보한 궁극적(또는 실질적) 소유주(ultimate beneficiary owner)이거나,
- 또는 그와 동등한 수준의 통제를 행사하는 경우

동등한 수준의 통제는 결정적인 영향력을 부여하는 다양한 법적 장치 또는 실질적인 제도에서 비롯될 수 있다. 여기에는 국가가 행사한 결정적 사안에 대한 거부권을 비롯하여 기업에 대한 국가의 지속적인 통제를 보장하는 법률 규정, 기업 정관, 사법 또는 공법상의 약정이 포함될 수 있다. 예를 들어 국가가 이사회 또는 그에 준하는 관리기구 구성원의 과반수를 임명할 권한을 갖거나, CEO를 임명할 권한이 있거나, 기타 수단을 통해 기업의 중요한 의사결정을 통제할 수 있는 경우가 이에 해당된다. 또한 통제는 자산의 전부 또는 상당 부분에 대한 소유권이나 사용 권리를 우선적이고 장기적으로 사용함으로써 행사될 수 있으며, 예외적인 경우 사업체의 상업적 또는 기타 결정에 결정적인 영향력을 부여하는 권리 또는 계약을 통해 행사될 수도 있다.

국가가 이러한 결정적인 영향력을 실제 행사하는지 여부는 특정 사안에 대한 모든 정황을 고려하여 개별 사례별로 판단해야 한다. 예를 들어 어떤 특별한 권리, 지분 또는 법적 조항(일부 국가에서는 '황금주'라고 지칭)이 통제력을 가지는지 여부는 해당 국가가 부여하는 권한의 범위에 따라 달라진다. 또한 기업 구조나 지분 구조가 국가에 실질적인 지배력을 부여하는 경우(예: 주주동의서에 의해), 또는 직간접적인 지분 보유량이 합쳐져 통제력을 행사하는 경우 등과 같이 기업이 국가에 의해 통제되고 있음을 보여주는 추가적인 요소들이 있을 때는 국가가 소수의 지분만을 보유하더라도 본 가이드라인의 지침상 통제로 간주할 수 있다. 국가가 기업에 부여한 독점권은 경우에 따라 국가에 의한 실질적인 기업 통제를 초래할 수 있다. 반대로, 국가 영향력이 선의의 규제(bona fide regulation)를 통해 기업 의사결정에 반영되는 것은 보통 통제로 간주하지 않는다.

앞에서 언급한 기준들에 적용되지 않는 사업체 중 정부가 자산관리사 또는 연금기금과 같은 기관투자자를 통해 간접적으로 보유한 의결권을 부여하는 사업체도 공기업으로 간주하지 않는다. 본 가이드라인의 목적상 파산, 청산, 보호 관찰 및 법정관리로 인해 제한적이고 명시된 기간 동안 정부가 소유하거나 통제하는 사업체도 보통 공기

업으로 간주하지 않는다. 국가가 통제를 행사하는 여러 다른 방식은 또 다른 지배구조 문제들을 발생시킬 수 있다. 달리 명시되지 않는 한, 본 가이드라인의 전문에 걸쳐 사용되는 '국가 소유 또는 국영(state-owned)'이라는 용어는 국가의 소유 또는 통제를 의미하며, 공기업(SOE)이라는 용어는 국가가 소유하거나 통제하는 기업을 의미한다.

기업 집단 구조: 국가는 모(母)기업 또는 그와 유사한 법인이나 국가지주회사(state-owned holding companies: SOHC)와 같은 기업 집단 구조를 통해 공기업들을 통제하거나 소유할 수 있다. 기업 집단 구조로 인한 통제력에 대한 판단은 개별 단계에서 식별되어야 하며 상세한 평가가 필요할 수 있다. 기업 집단 구조에서 모(母)공기업의 권리는 민간 또는 공공 여부와 관계없이 모든 모기업이 자회사에 대해 갖는 권리와 유사하다. 이러한 경우에 '소유권 기관(ownership entities)'에 관한 본 가이드라인의 일부 조항은 국가에 직접 적용되는 것이 아니라 모(母)공기업에 적용될 것이다. 이는 개별 사례마다 주석에 의해 명시되어 있다.

경제 활동: 경제 활동이란 주어진 시장에서 재화 또는 서비스를 제공하는 것으로, 적어도 원칙적으로는 이윤을 창출하기 위해 민간 운영자가 수행하는 활동을 의미한다. 시장 구조(예를 들어 시장이 경쟁, 과점 또는 독점으로 분류되는지 여부)는 어떤 활동이 경제적인가를 판단하는 데 결정적인 요인이 되지 않는다. 정부가 부과하는 의무적인 공공서비스 요금은 일반적으로 시장에서 판매되는 재화 및 서비스의 매출로 간주하지 않는다. 경제 활동은 대부분 다른 기업과의 경쟁이 이미 발생하고 있거나 현행법 및 규정에 따라 경쟁이 발생할 수 있는 시장에서 이루어진다.

상업적 고려 사항: 상업적 고려 사항이란 가격, 품질, 가용성, 시장성, 운송 및 기타 구매 또는 판매 조건이나, 관련 사업 또는 산업에서 시장 지향적 조건으로 운영되는 민간 소유 기업이나 기타 기업의 상업적 결정에 일반적으로 고려되는 다른 요인들을 의미한다.

공공정책 목표: 공공정책 목표는 해당 국가에서 공공의 이익에 도움이 되는 목표를 의미한다. 여기에는 공공서비스 의무의 이행뿐 아니라, 재무적 성과 목표 외에 공공이익을 위해 수행되는 기타 특별 의무도 포함될 수 있다. 많은 경우 공공정책 목표는 정부 기관을 통해서도 달성할 수 있지만, 효율성 및 기타 이유로 공기업에 할당될 수도 있다.

공공서비스 의무(PSO): 공공서비스 의무(PSOs)는 시장에서 제공되지 않거나 상업적 고려로 인해 충분한 이행 방식을 갖추지 못한 필수적인 경제 및 사회 서비스에 의도된 사용자의 적절한 접근을 보장하기 위해 공공서비스 제공자에게 부과되는 의무이다. 공공서비스 의무의 설계와 이행 체계는 국가마다 크게 다를 수 있지만, 예컨대 공공서비스 의무는 공공서비스 제공자에게 부과되는 보편적 서비스 또는 경제적 요구사항으로 구성될 수 있다.

공기업의 이사회: 이사회 구조와 선임 절차는 국가 간에, 그리고 국가 내에서 서로 다르다. 일부 국가에서는 공기업의 감독(비상임)과 경영·관리 기능을 각각 구분하여 서로 다른 기구에 부여하는 이원화 이사회(two-tier boards) 방식을 사용한다. 이원화 이사회는 보통 (직원 대표를 포함하기도 하는) 비상임이사만으로 구성된 '감독이사회(supervisory board)'와 경영진으로만 구성된 '경영이사회(management board)'가 있다. 다른 국가에서는 상임이사와 비상임이사를 함께 구성하는 '단일' 이사회(unitary boards)를 운영한다. 본 가이드라인은 특정 이사회 구조를 선호하지 않으며, 두 이사회 방식 모두 동 가이드라인에 포함된 결과 지향적인 권고사항의 달성을 촉진할 수 있다는 점을 인정하고 있다.

본 가이드라인은 기업을 관리·운영하고 경영진을 감시하는 기능을 담당하는 어떤 이사회 구조도 적용될 수 있도록 고안되었다. 일부 국가에서 운영되는 일반적인 이원화 이사회 구조상 본 가이드라인에서 사용되는 '이사회(board)'라는 용어는 '감독이사회(supervisory board)'를 의미하며 '주요 임원(key executives)'은 '경영이사회(management board)'를 의미한다.

많은 공기업이 이사회에 '독립적' 이사를 포함하지만, 독립성의 범위와 정의는 각국의 법률과 기업 지배구조 규정에 따라 상당히 다르다. 대체적으로 독립적인 이사는 1) 물질적인 이해관계(이사직 보수를 제외한 기업 또는 기업 집단으로부터 직·간접적으로 수취하는 보수)가 없는 개인, 2) (이해충돌을 초래하여 객관적인 판단의 행사를 위태롭게 할 수 있는) 기업(비상임이사), 국가(공무원, 공직자, 선출직 공무원), 기업 경영진, 기타 주요 주주, 그리고 공기업 운영에 직접적인 이해관계가 있는 기관 및 이익집단 등과 관계에서 자유로운 개인을 의미한다. 독립적인 이사는 독립적인 사고방식과 이사회 직무를 수행할 수 있는 충분한 역량을 갖춘 자로서 능력을 기준으로 선정되어야 한다.

본 가이드라인에서 '의장(chair)'이라는 용어는 단일 이사회에서 이사회의 의장을, 이원화 이사회에서는 감독이사회의 의장을 지칭하는 의미로 사용된다. 일반적으로 최고경영자(chief executive officer, CEO)는 기업의 최고위급 임원(예: 이원화 이사회에서 경영이사회의 수장)으로, 기업운영 관리와 기업전략 실행을 책임진다. 최고경영자(CEO)는 단일 이사회에서는 이사회에, 이원화 이사회에서는 감독이사회에 책임을 져야 한다.

상장 공기업: 가이드라인의 일부분은 특별히 '상장 공기업'을 대상으로 한다. '상장 공기업'은 주식이 공개적으로 거래되는 공기업을 일컫는다. 일부 국가에서는 우선주, 장내 거래 채무증권(exchange-traded debt securities) 또는 이와 유사한 금융상품을 발행하는 공기업도 상장 공기업으로 간주되기도 한다. 상장 공기업에 대한 본 가이드라인의 적용은 'G20/OECD 기업 지배구조 원칙'에서 적용하는 상장 기업에 대한 지배구조 체계와 호환성을 보장해야 한다.

소유권 기관: 소유권 기관은 공기업의 소유권 기능, 소유권의 행사 또는 공기업 통제를 담당하는 국가의 한 부분이다. '소유권 기관'은 단일의 소유권 기관, 조정기관, 정부부처 또는 국가 소유권 행사를 관할하는 다른 공공기관을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 국가는 국가지주회사(State-Owned Holding Companies, SOHC)와 같은 기업 구조를 통해 공기업에 대한 소유권 또는 통제권을 행사할 수도 있다.

본 가이드라인과 주석 전문에 걸쳐 사용되는 '소유권 기관'이라는 용어는 소유권 모델 선택에 대하여 편견 없이 사용된다. 본 가이드라인을 준수하는 국가에서 특정 정부기관이나 국가지주회사(SOHC)에 지배적인 소유권자의 역할을 행사하도록 지정하지 않았다면, 달리 명시되지 않는 한 가이드라인의 나머지 권고사항의 이행에 영향을 미치지 않는다.

이해관계자: 이해관계자라는 용어는 일반적으로 주주가 아닌 이해관계자를 의미하며, 여기에는 근로자, 채권자, 고객, 공급자와 영향 범위 내 지역사회 등을 포함한다.

적용 범위

본 가이드라인은 국영 은행 및 기타 금융기관을 포함하여 경제적 활동을 추구하는 모든 공기업에 적용된다. 비영리 또는 원가 회수 기반으로 공공 이익을 위해 수행되

는 활동은 일반적으로 경제적 활동이 아니다. 본 가이드라인은 공기업의 규모, 환경, 상업적 지향 정도를 고려하여 유연성과 비례성의 개념에 기반하여 적용되어야 한다. 일반적으로 이 가이드라인은 중앙은행이나 규제기관과 같이 보통 일반정부가 담당하는 기능을 수행할 목적으로 설립된 기관에는 해당 기관이 법인 형태를 취하더라도 적용되지 않는다. 공공서비스 의무만을 수행하는 공기업은 특히 지배구조, 지속가능성, 청렴 및 투명성을 다루는 본 가이드라인의 일부 관련 조항만을 적용해야 할 것이다. 기본 원칙상 하위 정부 수준(지방정부, 주정부 등)에서 공기업의 소유권 기능을 담당하는 기관은 시장에서의 공정한 경쟁을 포함하여 본 가이드라인의 권고사항들을 최대한 구현할 수 있도록 노력해야 한다.

제 1 장 국가 소유권에 대한 근거

국가는 일반 국민의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가 소유를 정당화하는 근거를 신중히 평가하고 공개해야 하며, 이를 반복적으로 검토해야 한다.

1.A. 국가가 공기업을 소유하는 궁극적인 목적은 효율적이고 지속 가능한 방식으로 사회를 위한 장기적 가치를 극대화하는 것이어야 한다.

1.B. 정부는 소유권 정책을 개발해야 한다. 소유권 정책은 특히 국가 소유에 대한 전반적인 근거와 목표, 공기업 지배구조에서의 국가 및 기타 주주의 역할, 국가의 소유권 정책 시행 방식, 그리고 정책 시행과 관련된 정부기관 각각의 역할 및 책임을 정의해야 한다.

1.C. 소유권 정책은 관련 대표기관에 대한 적절한 책임 절차를 거쳐 일반 국민에게 공개되어야 한다. 정부는 정기적으로 소유권 정책을 검토하고 정책 이행에 대해 평가해야 한다.

1.D. 국가는 개별 공기업의 소유 근거를 정의하고 이를 반복적으로 검토해야 한다. 소유의 근거와 개별 공기업 또는 공기업 집단별로 달성해야 하는 모든 공공정책 목표는 해당 공기업의 주요 사업과 명확하게 연계되어야 하며, 관련 당국에 의해 명시적으로 위임되고 공시되어야 한다.

제 2 장 소유주로서 국가의 역할

국가는 기업 경영에 정통하고 능동적인 소유주로서 공기업의 지배구조가 투명하고 책임감 있는 방식으로 수행될 수 있도록 높은 수준의 전문성과 효율성을 갖추고 행동해야 한다.

2.A. 정부는 공기업 운영의 바탕이 되는 법적 형태를 간결화하고 표준화해야 한다. 공기업 운영상의 관행은 일반적으로 인정되는 기업 규범을 따라야 한다.

2.B. 국가는 공기업이 달성해야 할 목표를 명확히 정의하고, 이를 달성하기 위해 공기업의 완전한 운영 자율성을 허용하며, 공기업의 경영에 개입하지 말아야 한다. 국가는 주주로서 공기업이 달성해야 할 목표를 근본적인 임무의 변경이 있는 경우에만 투명한 방식으로 재설정해야 한다.

2.C. 국가는 공기업 이사회가 책무를 수행할 수 있도록 허용해야 하며, 이사회의 독립성을 존중해야 한다. 소유권 기관은 일반적으로 이사회 의장을 통해 공기업의 최고 의결 기구와의 적절한 소통 체계를 확립하고 유지해야 한다.

2.D. 소유권의 행사는 국가 행정부 내에서 명확히 규정되어야 하며, 단일 소유권 기관에 집중되어야 한다. 이것이 불가능하다면, 관련 소유권 기능은 정부 전체를 대표할 수 있는 명확한 위임 권한을 부여받은 지정된 기관에 의해 조정되어야 한다.

2.E. 소유권 기관은 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춰야 하며, 관련 대표기관에 대한 책임을 져야 한다. 소유권 기관은 관련 정부기관과 명확하고 투명한 관계를 맺어야 한다.

2.F. 국가는 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 공기업의 법적 구조와 각각의 소유 권한 및 통제의 범위에 따라 소유권을 행사해야 한다. 소유권 기관의 주요 책무는 다음과 같다:

2.F.1. 주주총회에 대표로 참석하여 실질적으로 의결권을 행사한다.

2.F.2. 체계적이고 능력에 기반하며 투명한 이사회 후보 추천 절차를 확립하고, 모든 공기업 이사회의 후보 추천에 적극적으로 참여하며, 이사회 및 경영진 구성의 성별 및 기타 형태의 다양성에 기여한다.

2.F.3. 국가 소유 근거에 부합하도록 재무 목표, 자본구성 목표, 위험 감수도 수준, 지속 가능성 등과 같은 공기업에 대한 광범위한 의무와 목표를 설정하고 이행 상황을 모니터링한다.

2.F.4. 소유권 기관이 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링 및 평가하고, 관련 기업 지배구조 기준의 이행 여부를 감독 및 모니터링하며, 디지털 기술을 활용하는 보고 체계를 구축한다.

2.F.5. 어떤 정보가 공개되어야 하는지, 적절한 공시 방식은 무엇인지, 정보의 품질을 보장하는 방법은 무엇인지를 식별할 수 있는 공기업 공시 정책을 개발한다.

2.F.6. 법률 제도와 국가의 소유 지분 정도에 의해 허용되고 도입이 적절하다고 판단된다면, 외부감사인 및 특정 국가 감사기관과 지속적인 대화 체계를 유지한다.

2.F.7. 소유권이 여러 소유권 기관에 공동으로 부여된 경우, 소유권이 기관 간 조정을 통해 행사될 수 있도록 보장한다.

2.F.8. 기업의 중장기적 이익을 도모하고, 자격을 갖춘 전문가를 유치 및 동기부여할 수 있는 명확하고 투명하며 포괄적인 공기업 이사회 보수 정책을 수립한다.

제3장 시장에서의 공기업

국가 소유의 근거와 일관되게, 공기업에 관한 법률 및 규제 체계는 공기업이 경제 활동을 수행하는 시장에서 공평한 경쟁 환경과 공정한 경쟁을 보장해야 한다.

3.A. 국가의 소유권 기능은 공기업의 시장 조건에 영향을 줄 수 있는 다른 국가 기능들(특히 시장 규제와 정책 결정 기능)과 명확히 구분되어야 한다.

3.B. 경쟁사를 포함한 이해관계자와 기타 이해당사자들은 자신의 권리가 침해되었다고 판단되는 경우 공평한 법률, 조정 또는 중재 절차를 통한 효과적인 시정 조치를 이용할 수 있어야 한다. 공기업의 법적 형태는 공기업이 파산 절차를 개시하고 채권자가 청구를 제기할 수 있도록 허용해야 한다.

3.C. 공기업이 공공서비스 의무를 추구할 때, 비용과 수익의 정확한 회계처리가 가능하도록 투명하고 구체적으로 식별되어야 한다. 특히:

3.C.1. 비용 및 수익구조와 관련하여 높은 수준의 투명성 및 공시 기준을 유지해야 한다.

3.C.2. 공공서비스 의무 수행과 관련된 순비용은 보상금이 교차보조금으로 사용되지 않도록 자금 조달, 배분 및 공시가 별도로 구분되어 이루어져야 한다.

3.D. 원칙적으로, 공기업이 다른 영리사업에 보조금을 지급하거나 특혜를 부여하는 데 이용되어서는 안 된다. 공기업이 공공정책 목표에 따라 지원 조치를 할당하는 데 이용된다면, 다음과 같은 사항에 주의를 기울여야 한다. 1) 지원 조치가 적용 가능한 경쟁 및 무역 규정과 일관되고, 2) 지원 조치와 그 자금 조달이 명확하게 규정되고 투명하게

공시되며, 3) 지원 조치가 다른 영리사업에 불공정한 불이익을 초래하지 않아야 한다.

3.E. 국가는 경제 활동을 수행하는 공기업을 법률, 규제 및 시장 기반 제도의 적용과 집행에서 면제해서는 안 되며, 공기업과 경쟁사 간의 부당한 차별을 방지하기 위해 조세, 금융 및 규제의 중립성을 보장해야 한다.

3.F. 공기업의 경제 활동은 차입 및 주식금융 등과 관련하여 시장과 일관된 조건으로 이루어져야 한다. 특히:

3.F.1. 금융기관 간의 관계를 포함한 공기업의 모든 사업적 관계는 전적으로 상업적 근거에 기반을 둬야 한다.

3.F.2. 공기업의 경제 활동은 민간 경쟁사에 비해 경쟁상의 이점을 주는 차입 및 금융 특혜, 보증, 관대한 세제 혜택, 기업간신용 우대 등과 같은 직간접적인 재정 지원의 혜택을 받거나 제공해서는 안 된다.

3.F.3. 공기업의 경제 활동이 상품, 에너지, 물, 부동산, 데이터 접근권, 토지, 노동, 계약(통행권 또는 양허권과 같은) 등과 같이 현물로 지급되는 투입물을 민간 경쟁사보다 유리한 가격이나 조건으로 받거나 제공해서는 안 된다.

3.F.4. 공기업의 경제 활동이 공공서비스 의무 수행을 제외하고 유사한 조건에서 운영되는 민간 경쟁사가 얻는 것과 유사한 수준의 지속가능한 수익률을 달성하도록 요구해야 한다.

3.G. 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공조달에 참여할 때 관련 절차는 공정하고 객관적인 선정 기준에 따라 공개적이고 경쟁적이어야 하며, 공급자의 다양성을 도모하고 적합한 청렴 및 투명성 기준에 의해 보호되어, 공기업과 그 잠재적 공급자 또는 경쟁자가 과도한 이점 또는 불이익을 받지 않도록 해야 한다.

3.H. 공기업의 경제 활동이 거래, 투자 및 경쟁에 영향을 미치는 경우, 공기업은 공공서비스 의무 수행을 제외한 모든 사업을 상업적 고려에 기반을 두고 수행해야 한다. 공기업은 책임 있는 기업 경영 기준과 높은 수준의 청렴성에 입각하여 모든 사업을 수행해야 한다.

제 4 장 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우

공기업이 상장되어 있거나 국가 이외의 투자자를 소유주로 포함하는 경우, 국가와 공기업은 소수 주주와 외국인 주주를 포함한 모든 주주의 권리를 인정하고, 모든 주주에게 공평한 대우와 기업정보에 대한 동등한 접근권을 보장해야 한다.

4.A. 국가가 공기업의 유일한 소유주가 아닌 경우, 국가는 'OECD 기업 지배구조 원칙'의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 유일한 소유주일 경우에는 본 가이드라인의 모든 관련 조항을 완전히 이행하도록 노력해야 한다. 주주 보호와 관련하여 다음의 내용이 이행되어야 한다:

4.A.1. 국가와 공기업은 모든 주주가 공정하게 대우받도록 보장해야 한다.

4.A.2. 공기업은 모든 주주에게 최신 정보를 동시에, 동등하게 공시하는 등 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.

4.A.3. 공기업은 모든 주주와의 소통 및 협의를 활성화하는 정책을 마련해야 한다.

4.A.4. 주주총회에서 소수 주주를 포함한 모든 주주가 이사 선출과 같은 기업의 핵심적인 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 주주총회 참여 권리, 의결권 및 기타 권리를 보장해야 한다. 주주의 참석률 및 관여도를 촉진하고 비용을 절감하기 위한 수단으로 국가는 주주들의 주주총회 원격 참여를 허용해야 한다. 이러한 원격 주주총회는 모든 주주에게 동등한 정보 접근과 참여 기회를 보장할 수 있는 방식으로 진행되어야 한다.

4.A.5. 국가와 공기업 간, 그리고 서로 다른 공기업 간의 거래는 시장에서 일관된 조건으로 이루어져야 한다.

4.B. 국가 기업 지배구조 규정은 모든 상장 공기업과 가능한 한 비상장 공기업도 준수해야 한다.

4.C. 공기업이 기업의 성과, 업적 및 생존력에 중대한 영향을 미칠 수 있는 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 이에 대한 충분한 정보가 일반 국민과 국가 이외의 주주들에게 상시적으로 제공되어야 한다.

4.D. 공기업이 합작투자(joint venture) 및 민관협력사업(Public Private Partnership, PPP)과 같은 협력 사업에 관여할 때, 계약당사자의 계약상 권리와 의무가 준수되고, 분쟁이 적시에 객관적인 방식으로 해결되도록 해야 한다.

제 5 장 공시, 투명성 및 책무성

공기업은 엄격한 투명성, 책임성 및 청렴성 기준을 준수해야 하며, 상장 기업과 동일한 수준의 회계, 공시, 준법 및 감사 기준을 적용받아야 한다.

5.A. 공기업은 국제적으로 인정받는 높은 수준의 회계 및 공시 기준에 따라 기업에 관한 모든 중요 정보를 보고 및 공개해야 하며, 해당 정보는 소유주인 국가와 일반 국민의 주요 관심사 영역을 포함해야 한다. 정보 공개 채널은 대중이 적시에 무료로 접근할 수 있도록 제공되어야 한다. 공기업의 역량과 규모를 적절히 감안하여, 공개되어야 하는 정보의 예는 다음과 같다:

5.A.1. 국가 소유권 기관이 부여하는 모든 임무를 포함한 기업 목표 및 목표 달성 여부에 대한 명확한 설명.

5.A.2. 공공서비스 의무와 관련된 비용 및 재원 조달 방식을 포함한 기업의 재무 및 운영 실적.

5.A.3. 기업 지배구조 규정 또는 정책의 내용 및 이행 절차를 포함한 공기업의 지배구조, 소유권 구조 및 의결권 구조.

5.A.4. 이사회 이사와 핵심 경영진의 보수.

5.A.5. 이사의 자격 요건, 선임 절차, 이사회 구성의 다양성 정책, 다른 기업 이사회 또는 국가에서의 역할, 이사의 독립성 여부 등과 같은 이사회와 이사의 구성 요소.

5.A.6. **예측 가능한 모든 중대한 위험 요인과 그러한 위험을 관리하기 위해 취해진 리스크 관리 조치.**

5.A.7. 국가 보증을 포함하여 국가로부터 받은 모든 직간접적인 재정 지원과 민관협력 사업(PPP) 또는 합작투자 참여로 인해 발생하는 계약상의 약정 및 책임을 포함한 공기업을 대신하여 체결한 모든 계약.

5.A.8. 국가 및 기타 관련 기관과의 모든 중요한 거래.

5.A.9. 계약 불이행 위험을 포함한 채무 계약과 같은 중대한 부채에 관한 정보

5.A.10. 지속가능성 관련 정보.

5.B. 공기업은 위험을 식별, 관리, 통제 및 보고할 수 있는 리스크관리 체계를 갖추어야 한다. 리스크관리 체계는 목표 달성에 필수적인 것으로 취급되어야 하며, 이에 따라 일관되고 포괄적인 내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램이나 조치를 구현해야 한다.

5.C. 공기업은 주어진 역할을 적절히 수행하는 데 필요한 역량, 자율성 및 전문성을 갖춘 내부 감사 기능을 구축해야 한다. 내부 감사 기능은 이사회와 감사위원회 또는 이에 상응하는 기업 내 기구에 의해 모니터링되고 직접 보고되어야 한다.

5.D. 이사회와 주주에게 공기업의 재무제표가 모든 중요한 측면에서 적절한 재무보고 체계에 따라 작성되었는지 합리적인 보증을 제공하기 위해, 연례 외부감사는 국제적으로 인정된 회계감사, 윤리 및 독립성 기준에 따라 독립적이고 유능하며 자격을 갖춘 감사인에 의해 수행되어야 한다. 특정한 국가감사기관 또는 통제기구의 감사 절차는 독립적인 외부감사를 대체할 수 없다.

5.E. 소유권 기관은 공기업에 대한 일관된 보고 체계를 개발해야 하며, 지속가능성 관련 정보, 지배구조 현황, 공공정책 목표 달성 등과 같은 주요 이슈를 수록하는 공기업 통합보고서를 매년 발행해야 한다. 통합보고서는 국가의 전체 공기업 부문에 대한 충분하고 명확하며 신뢰할 만한 현황 정보를 제시해야 하며, 디지털 통신을 통한 접근이 가능하고 고품질에 비교가능성, 간결성 및 대중 접근성을 갖추어야 한다.

제 6 장 공기업 이사회의 구성과 책임

국가는 공기업 이사회가 전략적 지침, 리스크관리 감독, 경영진 감시 기능 등을 수행하는 데 필요한 권한, 역량 및 객관성을 갖출 수 있도록 해야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 청렴 문화를 장려하고 자신의 행동에 대한 책임 의식을 가져야 한다.

6.A. 공기업 이사회는 기업 성과에 대한 명확한 임무와 최종 책임을 부여받아야 한다. 공기업 이사회의 역할은 법률(가급적 회사법)에 명확히 규정되어야 한다. 이사회 구성원은 충분한 정보를 바탕으로 선의에 입각하여 성실하고 주의 깊게 행동해야 하며, 이해관계자의 이익을 고려하여 기업과 주주의 최선의 이익을 위해 행동해야 한다.

6.B. 공기업 이사회는 주주가 설정한 포괄적인 임무 및 목표에 기반을 두고 기업전략을 검토 및 지도하고 경영진을 감독하는 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 이사회는 최고경영자(CEO)를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다. 이사회는 기업 및 주주의 장기적인 이익에 부합하도록 경영진의 보수 수준을 책정해야 한다.

6.C. 공기업 이사회는 구성원이 객관적이고 독립적인 판단력을 발휘할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사회 구성원은 기업의 활동 분야 및 사업 현황과 관련된 자격 요건을 바탕으로 추천 또는 임명되어야 하며, 동등한 법적 책임을 가져야 한다.

6.D. 이사회와 이사회 내 전문위원회에는 적절한 수의 독립적 이사가 포함되어야 한다.

6.E. 이사회 구성원이 이사회 업무를 객관적으로 수행하는 데 방해가 되는 이해충돌을 방지하고 이사회 절차에 대한 정치적 간섭을 제한할 수 있는 조치가 시행되어야 한다.

공기업의 운영 조건에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 정치인은 이사회에서 활동해서는 안 된다. 그러한 전력이 있는 전(前) 정치인은 미리 정해진 유예기간(cooling-off period)을 거쳐야 한다. 공무원 및 기타 공직자는 공로를 기준으로 추천되고 이해충돌 요건이 충족된다는 조건하에서만 이사회에 임명될 수 있다.

6.F. 의사회 의장의 역할은 독립적이어야 하며, 최고경영자(CEO)직과 겸직하지 않고 분리되어 수행되는 것이 바람직하다. 의장은 이사회 회의의 효율성을 책임져야 하며, 필요한 경우 다른 이사들과의 협조를 통해 국가 소유권 기관과의 소통을 위한 연락 담당자 역할을 해야 한다.

6.G. 이사회에서 근로자이사제(노동이사제)가 의무화되거나 보편화된 경우 근로자 이사의 대표권이 효과적으로 행사되고, 이사회의 역량, 정보 및 독립성 향상에 기여할 수 있도록 보장하는 제도가 마련되어야 한다.

6.H. 공기업 이사회는 이사회 전체가 제 기능을 발휘할 수 있도록 독립적이고 자격을 갖춘 이사들로 구성된 전문위원회(특히 공시, 내부통제, 감사 등의 사안을 감독할 수 있는 감사위원회 또는 그에 상응하는 기구)의 설립을 고려해야 한다. 보수, 임원 후보 추천, 리스크 관리, 지속가능성 등과 관련된 기타 전문위원회를 설립하는 것도 공기업의 규모, 구조, 복잡성 및 리스크 현황에 따라 이사회를 지원할 수 있다. 이러한 전문위원회의 임무, 구성 및 운영 절차는 이사회에 의해 명확하게 정의되고 공개되어야 하며, 이사회는 해당 전문위원회의 결정에 대한 모든 책임을 유지한다. 전문위원회의 설립은 이사회 회의의 효율성을 개선해야 하고, 전체 이사회의 책임을 약화시키지 않아야 한다.

6.I. 공기업 이사회는 의장의 감독하에 이사회의 성과와 효율성에 대한 체계적인 평가를 정기적으로 실시해야 하며, 성별과 기타 형태의 다양성 요소를 포함하여 총체적 관점에서 이사회의 구성이 배경과 역량의 적절한 조합을 갖추고 있는지 평가해야 한다.

6.J. 공기업 이사회는 리스크관리 체계를 적극적으로 감독해야 한다. 이사회는 내부통제, 리스크 정책 및 절차의 관련성 및 성과를 확립하고 유지하기 위해 리스크관리 체계를 재평가하고 해당 공기업의 상황에 맞게 조정해야 한다.

제 7 장 공기업과 지속가능성

국가 소유권 기관과 공기업이 공기업의 지속가능성(sustainability)과 회복탄력성(resilience)에 기여하고 장기적인 가치 창출을 보장하는 방식으로 의사결정을 내리고 리스크를 관리할 수 있도록 (소유권 기관 및 공기업에) 인센티브가 제공되는 기업 지배구조 체계를 구축해야 한다. 국가가 지속가능성 목표를 설정한 경우, 소유주로서 국가는 이사회의 역할, 공시 및 투명성 제도, 기업책임경영(responsible business conduct, RBC) 등에 관한 구체적이고 진취적이며 지속가능한 공기업 목표를 수립해야 한다. 소유권 정책은 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식해야 한다.

7.A. 국가가 지속가능성 목표를 수립한 경우, 해당 목표는 국가의 공기업 소유권 정책과 그 실행에 필수적인 요소가 되어야 한다. 여기에는 다음이 포함된다:

7.A.1. 소유권 정책 및 그 실행과 일관되는 구체적이고 진취적이며 지속 가능한 공기업 목표를 설정한다. 국가는 이 과정에서 모든 주주의 권리와 공평한 대우를 존중해야 한다.

7.A.2. 이사회와의 정기적인 대화를 통해 지속가능성과 관련하여 국가가 공기업에 부여하는 목표를 전달하고 명시한다.

7.A.3. 공기업의 지속가능성 관련 목표 이행과 성과에 대한 평가, 모니터링 및 보고를 정기적으로 실시한다.

7.B. 국가는 공기업 이사회가 주요 기능을 수행할 때 지속가능성 관련 위험과 기회를 적절히 고려할 것을 요구해야 한다. 다음 전제 조건들은 기업 수준에서의 효과적인 지속가능

경영을 위해 필수적인 요소들이다.

7.B.1. 공기업 이사회는 기업 전략의 일환으로 중요한 지속가능성 관련 목적 및 목표 대상의 개발, 이행 및 공시를 검토하고 지도해야 한다.

7.B.2. 공기업은 리스크 기반의 실사를 포함하여 지속가능성에 대한 고려 사항을 리스크 관리 및 내부통제 체계에 포함시켜야 한다.

7.B.3. 공기업 이사회는 기업의 경영 성과를 평가하고 모니터링할 때 지속가능성 사안을 고려해야 한다.

7.C. 국가는 공기업이 일관되고 비교 가능하며 신뢰할 수 있는 정보를 바탕으로 적절한 지속가능성 보고 및 공시 요건을 준수할 것을 요구해야 한다.

7.C.1. 지속가능성 관련 보고 및 공시 제도는 시장, 국가 및 기업 전반에 걸쳐 지속가능성 관련 공시의 일관성과 비교가능성을 활성화하는, 국제적으로 인정된 높은 수준의 공시 기준에 부합해야 한다.

7.C.2. 국제적으로 인정되는 높은 수준의 검증 기준에 따라 독립적이고 유능하며 자격을 갖춘 인증 서비스 제공사의 연간 인증 체계를 단계적으로 도입하는 것을 고려해야 한다.

7.D. 소유주로서 국가는 공기업의 기업 책임경영 기준 준수에 관한 높은 목표를 설정하고, 이를 이행하기 위한 효과적인 체계를 마련해야 한다. 또한 공기업이 이해관계자에 대한 책임을 충분히 인식하고 이해관계자와의 관계를 보고하도록 요구해야 한다. 이러한 소유주의 기대는 명확하고 투명한 방식으로 일반 국민에게 공개되어야 한다. 특히:

7.D.1. 정부, 소유권 기관 및 공기업은 법률 또는 상호 합의를 통해 확립된 이해관계자의 권리를 인정하고 존중해야 한다. 이해관계자 이익이 법으로 보호되는 경우, 노동자와 기타 이해관계자에게 과도한 지체 없이 합리적인 비용으로 권리 침해에 대한 실질적인 구제를 받을 수 있는 기회가 주어져야 한다.

7.D.2. 공기업은 지속가능성을 증진하고 정의로운 전환(또는 산업 전환; just transition)을 보장하기 위해 기업활동에 특히 관심이 있거나 영향을 받을 수 있는 개인 또는 집단 사이에 유의미한 이해관계자 관계를 형성하고 그들의 참여를 장려해야 한다.

7.D.3. 근로자의 경영 참여 방식이 활성화될 수 있도록 허용해야 한다. 근로자 및 기타 이해관계자가 기업 지배구조 과정에 참여하는 경우, 그들이 적시에, 정기적으로, 신뢰성 있는 관련 정보를 충분히 제공받을 수 있도록 허용해야 한다.

7.D.4. 국가 소유권 기관과 공기업은 공기업 부문에서 높은 수준의 청렴성을 보장하고 공기업이 정치 자금, 후원 또는 개인이나 특수관계인의 부정 축재를 위한 수단으로 이용되는 것을 방지하기 위한 조치를 취해야 한다.

제1장
주 석

국가 소유권에 대한 근거

국가는 일반 국민의 이익을 위해 공기업에 대한 소유권을 행사한다. 국가는 국가 소유를 정당화하는 근거를 신중히 평가하고 공개해야 하며, 이를 반복적으로 검토해야 한다.

정부가 소유권을 대신 행사하지만, 공기업의 궁극적인 소유주는 국민이다. 이는 공기업의 소유권을 행사하는 자는 이사회가 주주에 대해 갖는 수탁의무에 상응하는 의무를 국민에 지고 있으므로, 정부가 공공이익의 수탁자로서 행동해야 함을 의미한다. 일반 국민이 국가의 소유권 행사가 최선의 공공이익에 부합하고, 공기업의 자원이 국가의 소유 근거에 따라 효율적이고 지속 가능한 방식으로 사용된다는 확신을 가지기 위해서는 높은 수준의 투명성과 책임성이 필요하다.

OECD 회원국이 공기업의 소유권을 확립 및 유지하는 근거는 보통 다음 중 한 가지 이상을 포함한다: (1) 정부 기관이 제공하거나 민간사업체에 위탁하는 것보다 공기업이 공공재 또는 공공서비스를 보다 효율적이고 신뢰성 있게 제공할 수 있다고 판단되는 경우, (2) 시장 규제가 불가능하거나 비효율적인 것으로 간주되는 자연 독점의 운영, (3) 국가가 특정 산업이나 부문을 소유하여 유지하거나, 제도적으로 중요한 부실기업을 지원하는 등 국익을 위해 취하는 제한된 경제 및 전략적 목표에 대한 지원책이다. 이러한 근거는 잘 정의되어야 하며, 합리적인 일정에 따라 반복적인 검토를 거쳐야 한다. 이러한 검토는 관련 대표기관에 의해 높은 수준의 책임성을 갖고 수행되어야 하고, 검토 결과는 일반 국민에게 투명하게 공개되어야 한다. 공기업은 주요 사업 분야 및 소유 근거와 무관한 공공정책 목표에 대한 부담을 부여받지 않아야 한다. 목표는 투명한 방식으로 할당되어야 하며 높은 수준의 책임이 따라야 한다.

>>>

1.A. 국가가 공기업을 소유하는 궁극적인 목적은 효율적이고 지속 가능한 방식으로 사회를 위한 장기적 가치를 극대화하는 것이어야 한다.

공기업에 주어진 역할과 국가가 공기업을 소유하는 근거는 국가에 따라 매우 다르다. 그러나 정부는 특정 공기업이 어떻게 하면 효율적이고 지속 가능한 방식으로 주주와 최종 소유주인 일반 국민을 위해 장기적인 이익을 창출할 수 있을지를 고려하고, 이를 명확히 설명하는 것이 바람직하다. 기업을 국가 소유로 설립 및 유지하는 의사결정을 내릴 때, 정부는 대안적인 소유 방식, 규제, 보조금, 조세, 공공조달, 허가, 정부기관 설립 등 공공의 이익을 위해 보다 효율적인 자원 배분 방식이 있는지 검토해야 한다.

공기업이 공공서비스 의무를 수행하는 등 공공정책 목표를 달성해야 하는 경우, 효율성에 관한 여러 가지 고찰이 필요하다. 공공서비스가 효율적이고 투명하며 지속 가능한 방식으로 제공되고, 동일한 재정자원이 다른 용도로 쓰이더라도 보다 나은 서비스를 제공할 수 없다고 판단될 때 대중들은 최선의 혜택을 받는다. 이와 같은 고려 사항은 공공서비스 의무를 포함한 공공정책 목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 공기업에 의존하는 것이 옳은지 판단하는 데 있어 정책입안자들의 의사결정에 지침이 되어야 한다. 공기업이 경제 활동에 관여하는 경우, 지속 가능한 방식으로 장기적 가치를 극대화하고 국가 재정을 위해 적절한 수입원을 창출하는 것이 공공의 이익을 위해 최선이다.

1.B. 정부는 소유권 정책을 개발해야 한다. 소유권 정책은 특히 국가 소유에 대한 전반적인 근거와 목표, 공기업 지배구조에서의 국가 및 기타 주주의 역할, 국가의 소유권 정책 시행 방식, 그리고 정책 시행과 관련된 정부기관 각각의 역할 및 책임을 정의해야 한다.

국가가 소유주로서 입지를 확고히 하기 위해서는 일관되고 명시적인 소유권 정책을 개발하여 국가 소유권에 대한 근거를 명확히 설명하고, 그 근거들의 우선순위를 설정해야 한다. 소유권 정책은 원칙적으로 국가 전체 공기업 부문과 개별 공기업(모(母)공기업)의 국가 소유에 대한 전반적인 근거와 목표, 공기업 지배구조에서 국가와 기타 주주의 역할, 국가가 소유권 정책을 이행하는 방식, 소유권 정책 이행과 관련된 정부기관들 각각의 역할과 책임에 대해 간결하게 설명하는 높은 수준의 정책 문서 형태여야 한다. 일부 국가에서는 소유 근거와 소유권 정책을 법적 형태로 명시해야 할 수 있으며, 여기에는 소유주로서 국가의 역할과 관련된 다른 측면이 포함될 수도 있다.

소유권 정책은 일반 국민에 알려져야 하며, 소유권을 행사하거나 국가의 소유권 정책 실행에 관여하는 정부의 모든 부서에 명확히 전달되어야 한다. 이를 통해 공기업, 시장 및 일반 국민은 소유주로서 국가의 전반적인 목표와 주주로서의 역할에 대해 예측 가능성을 갖고 보다 명확히 이해할 수 있을 것이다. 소유권 정책은 쉽게 접근할 수 있는 디지털 형식으로도 제공되어야 한다.

소유권 정책은 특히 전체 공기업 범위를 규정하고 장기적 가치 창출, 공공정책 목표 달성, 국가 소유하에 특정 산업의 유지와 같은 전략적 목표 또는 경제, 환경 및 사회적 목표와 같은 소유주로서 국가의 목표를 포함해야 한다. 국가 소유의 근거를 결정하는 것은 국가의 역할이며, 개별 공기업의 근거는 어떤 경우에도 명확히 규정되어야 한다. 전체 공기업 부문에 대한 국가의 목표가 공정한 경쟁 환경과 상충하거나 영향을 미치는 경우에 국가는 완화 조치를 통해 왜곡을 최소화해야 한다. 특히 외국 경쟁사에 부정적인 영향을 미치는 경우, 공정한 경쟁 환경의 왜곡에 대한 근거, 정당성 및 범위를 충분히 공개해야 한다. 특혜 조치를 식별하고 방지하기 위해서는 높은 수준의 투명성이 중요하다.

또한 소유권 정책에는 소유권 기관의 임무 및 주요 기능, 국가 소유권을 행사하는 모든 정부 기관의 역할 및 책임 등 소유권이 국가 행정부 내에서 어떻게 행사되는지에 대한 보다 상세한 정보가 포함되어야 한다. 더불어 소유권 정책은 국가가 소유권을 행사할 때 참고하는 모든 추가 지침뿐 아니라, 공기업에 적용될 수 있는 모든 정책, 법률 및 규제의 주요 요소들을 참조하고 통합해야 한다. 또한 (해당되는 경우) 국가는 공기업 민영화와 관련된 개혁 우선순위, 정책 및 계획에 대한 정보도 포함해야 하며, 해당 정책이 적용되는 민영화 대상 공기업 목록을 명시하는 것이 이상적일 것이다.

국가 소유에 대한 여러 모순되거나 불명확한 근거 또는 목표는 소유 기능을 매우 소극적으로 수행하게 하거나, 반대로 공기업이 담당해야 할 사안이나 결정에 국가가 과도하게 개입하는 결과를 초래할 수 있다.

1.C. 소유권 정책은 관련 대표 기관에 대한 적절한 책임 절차를 거쳐 일반 국민에게 공개되어야 한다. 정부는 정기적으로 소유권 정책을 검토하고 정책 이행에 대해 평가해야 한다.

소유권 정책은 해당 소유권 기관이 전체 정부 차원에서 개발하는 것이 이상적이다.

국가의 소유권 정책을 개발하고 개정할 때, 정부는 일반 국민 또는 대표자에게 정책을 알리고 자문을 구하는 등 대중과의 협의 과정을 적절히 활용해야 한다. 특히 투자자, 시장 서비스 제공자 등 민간부문 대표 및 노동조합 대표와 광범위하게 협의해야 한다. 공공 협의를 조기에 효과적으로 활용할수록 시장 참여자와 주요 이해관계자의 소유권 정책 수용을 촉진하고 투명성을 강화하는 데 도움이 될 수 있다. 소유권 정책의 개발에는 관련 입법위원회나 의회위원회, 국가감사기관, 관련 부처 및 규제당국 등 모든 관련 정부 기관과의 협의가 수반될 수도 있다.

소유권 정책은 일반 국민이 쉽게 접근할 수 있어야 하며, 관련 부처, 행정기관, 공기업 이사회, 경영진 및 입법기관 사이에서 널리 보급되어야 한다. 국가의 책무성은 정기 입법 승인 절차와 정기적인 감사 절차 등과 같은 관련 대표 기관에 대한 적절한 감독 및 책무성 기제를 통해 더욱 강화될 수 있다.

국가는 소유권 정책을 일관성 있게 추진해야 하며, 국가 소유권의 전반적 근거에 대한 빈번한 수정을 지양해야 한다. 그러나 소유권의 근거와 목적은 시간 경과에 따라 변화할 수 있으므로, 소유권 정책도 그에 맞게 개선되어야 한다. 공기업 소유권에 대한 검토 및 재검토 과정을 국가 예산 절차 또는 중기 재정 계획의 일환으로 포함하거나 선거 주기에 맞춰 진행하는 등 국내 사정에 맞춰 소유권 정책을 개정하는 것이 최선의 방법이 될 수 있다. 이러한 검토 과정은 소유권 정책의 이행에 대한 평가를 기반으로 이루어질 수 있으며, 공기업 간 비교 및 벤치마크, 외부 평가 활용, 정책 목표의 투명성 검토 등이 포함될 수 있다. 또한 국가가 계속 공기업을 소유하는 것이 여전히 공익을 보호하는 최선의 수단인지 여부도 평가 항목으로 고려해야 한다.

임시 또는 수시적인 변경을 포함한 모든 소유권 정책의 변경은 변경 시점에 개정 필요성에 대한 근거를 포함하여 완전하고 투명하게 공개되어야 한다.

일반적으로 임시적인 개입은 피해야 하지만, 긴급 정부 지원 등이 필요할 수도 있다. 이 경우에 긴급 조치가 소유권 정책에 대한 장기적인 근거 없이 장기적인 구조 지원책으로 변질되는 것을 방지하고, 단기적인 위기 대응이 중장기적으로 경쟁과 거래에 의도하지 않은 부당하고 부정적인 영향을 초래하지 않도록 주의를 기울여야 한다. 각국 정부는 국제 모범 사례를 참고하고 국가 지원에 관한 국제 협약에 따라 일관되게 행동해야 한다. 위기 조치는 청렴성과 투명성을 보호하고, 조치 시작 단계부터 국가 개입에 대한 검토를 염두에 두고 비상 상황이 완화되면 출구 계획을 마련해야 한다.

1.D. 국가는 개별 공기업의 소유 근거를 정의하고 이를 반복적으로 검토해야 한다. 소유의 근거와 개별 공기업 또는 공기업 집단별로 달성해야 하는 모든 공공정책 목표는 해당 공기업의 주요 사업과 명확하게 연계되어야 하며, 관련 당국에 의해 명시적으로 위임되고 공시되어야 한다.

국가가 개별 공기업, 또는 경우에 따라 공기업을 유형별로 소유하는 이유는 다양할 수 있다. 예를 들어 특정 공기업 유형은 중요한 공공서비스 의무 수행을 목적으로 국가가 소유권을 유지하는 반면, 다른 공기업 유형은 전략적인 이유 또는 자연 독점적 성격을 띠는 산업에서 운영되기 때문에 국가가 소유권을 유지할 수 있다. 국가가 개별 공기업 소유에 대한 각각의 정책적 근거를 명확히 설명하기 위해 때로는 해당 공기업들을 범주별로 분류하여 유형별 근거를 규정하는 것이 유용할 수도 있다. 이러한 근거는 반복적인 검토를 거쳐 공시되어야 한다. 이러한 근거가 공기업의 설립 문서와 준거법에 명시되어 있는 경우, 국가는 소유주로서 이러한 문서를 적절히 공개해야 한다.

공기업은 종종 공공정책 목표를 달성해야 하는 경우가 있다. 공공정책 목표는 국가 법률과 규정에 명확히 규정되어 있어야 하며, 해당 공기업의 주요 사업과 명확히 연계되어 있어야 한다. 또한 공공정책 목표가 달성하고자 하는 공공이익이 명확하고 투명하게 나타나야 한다. 공공정책 목표는 기업 정관에 포함될 수 있으며, 그 이후 공기업에 의해 기업 전략에 반영될 수도 있다. 국가는 이와 같은 공기업 책무의 특성과 범위뿐 아니라, 이것이 공기업의 자원과 경제적 성과에 미치는 전반적인 영향, 그리고 가능하다면 시장에 미치는 영향에 대해 시장, 정부 이외의 주주, 일반 국민에게 명확히 알려야 한다.

공기업에 특정한 공공정책 의무를 부여할 수 있는 권한을 가진 권력기관은 국가별로 다르다. 일부 국가에서는 소유권 기관만이 이 권한을 갖는다. 다른 국가에서는 입법부가 입법 절차를 통해 공공정책 의무를 수립할 수 있다. 후자의 경우, 적절한 협조체계를 구축하고 소유권 기관의 자율성을 훼손하지 않도록 입법기관과 공기업 소유권 담당 기관 사이의 적절한 협의 기제를 수립하는 것이 중요하다.

제2장 주 석 소유주로서 국가의 역할

국가는 기업 경영에 정통하고 능동적인 소유주로서 공기업의 지배구조가 투명하고 책임감 있는 방식으로 수행될 수 있도록 높은 수준의 전문성과 효율성을 갖추고 행동해야 한다.

정부는 소유권 기능을 수행하기 위해 민간 및 공공 부문의 지배구조 기준, 특히 'OECD 기업 지배구조 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)'을 참조해야 하며, 이는 국가가 공기업의 유일한 소유주가 아닌 공기업에도 적용 가능하며, 유일한 소유주일 때는 모든 관련 부분에 적용 가능하다. 또한 공기업 이사회, 경영진 및 국가 소유권 기관이 각각의 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 안내하기 위해 특별히 주의를 요하거나 문서로 더 자세히 기술되어야 하는 공기업 지배구조의 특정 측면이 존재한다.

>>>

2.A. 정부는 공기업 운영의 바탕이 되는 법적 형태를 간결화하고 표준화해야 한다. 공기업 운영상의 관행은 일반적으로 인정되는 기업 규범을 따라야 한다.

공기업은 일반 기업들과 다른 법적 형태를 가질 수 있다. 이는 특정 목적이나 사회적 고려 사항뿐 아니라, 특정 이해관계자에 부여되는 특별한 보호를 반영할 수 있다. 예를 들어 규제 법안에 의해 근로자의 임금이 고정되거나, 공무원에게 제공되는 것과 동등한 수준의 특별한 연금 수급 권리와 정리해고로부터의 보호 혜택을 받을 수 있다.

국가는 공기업이 다양한 법적 또는 기업 형태를 가지고 있더라도 가능한 한 본 가이드라인의 많은 요소들이 일관된 방식으로 시행될 수 있도록 노력해야 한다.

여기에는 다음이 포함된다. (1) 이사회, 경영진 및 정부 부처 각각의 권한, (2) 이사회의

조직과 구성, (3) 주주 및 근로자를 비롯한 일부 이해관계자에게 부여하는 협의 권한 및 의사결정권의 범위, (4) 공시 요건, (5) 공기업의 지급 불능 및 파산 절차의 적용 범위 등이다. 일반적으로 공기업의 법적 형태와 활동의 정의는 공기업이 신규 산업이나 해외로 진출하여 사업 범위를 다각화하거나 확장하는 것을 제한해서는 안 되며, 특히 공기업이 경제 활동에 참여하고 상업적 기반에 따라 행동하는 경우에 더욱 그러하다. 공기업의 사업 확장 제약은 보통 공기업이 중요한 공공정책 목표 또는 공공서비스 의무를 수행하는 경우와 관련되며, 공공 자금의 오용 및 남용, 과도한 성장 위주 전략, 공기업의 민감한 기술 유출 등을 방지하기 위해 적용된다. 이러한 법적 제약이 공기업의 주요 사업 분야와 관련이 있는지 확인하는 동시에 이사회가 직무를 수행하는 데 필요한 자율성을 저해하지 않도록 각별한 주의를 기울여야 한다.

정부는 공기업의 법적 형태를 표준화할 때 가능한 한 민간 기업에도 동일하게 적용되는 기업법을 기반으로 해야 하며, 그것이 공기업에 부여된 공공정책 목표 달성을 위해 전적으로 필요하지 않는 한 특수한 법적 형태를 새로 만들거나, 공기업에 특권적 지위나 특별보호책을 부여하지 말아야 한다. 공기업의 법적 형태를 표준화하면 투명성과 책임성이 향상되고, 벤치마킹을 통한 관리·감독 기능이 용이해진다. 법적 형태의 표준화는 특히 경제활동에 관여하는 공기업에 적용되어야 한다. 표준화는 보통 민간 소유주에게 일반적으로 제공되는 것과 동일한 수단과 방식을 국가도 소유주로서 사용하여 특별히 경제 활동에 참여하는 공기업을 대상으로 해야 한다. 따라서 표준화 과정은 투명성과 공시 의무뿐 아니라 주로 기업의 지배 조직의 역할과 권한에 초점을 맞춰야 한다.

2.B. 국가는 공기업이 달성해야 할 목표를 명확히 정의하고, 이를 달성하기 위해 공기업의 완전한 운영 자율성을 허용하며, 공기업의 경영에 개입하지 말아야 한다. 국가는 주주로서 공기업이 달성해야 할 목표를 근본적인 임무의 변경이 있는 경우에만, 투명한 방식으로 재설정해야 한다.

국가가 정보에 기반한 능동적인 소유권을 행사하기 위한 주요 수단으로는 명확하고 일관된 소유권 정책, 공기업에 대한 광범위한 임무와 목표 개발, 체계적인 이사회 선임 과정, 그리고 확립된 소유권의 효과적인 행사 등이 있다. 국가가 공기업에 부여하는 광범위한 임무와 목표는 근본적인 임무의 변화가 생길 때에만 수정되어야 한다. 상황의 변화로 인해 공기업의 목표를 검토하고 수정해야 하는 경우도 있지만, 국가는 목표를 너무 빈번하게 수정하는 것을 지양하고, 관련 절차가 투명하고 공공의 이익에 부합

하도록 보장해야 한다.

일부 정부 주주는 경영성과협약서(owner's expectation), 경영성과계획서(letters of expectation), 성과 계약서 또는 기타 수단을 통해 공기업에 대한 광범위한 임무와 목표를 이사회에 공식적으로 전달하고, 공기업 경영진과 정기적인 대화에 참여할 수 있다. 정부의 기대 사항을 명확한 일련의 공기업 목표로 공식화하는 것은 이사회의 자율성을 보호하고 정부의 임시적 개입을 방지하는 데 도움이 된다. 이는 또한 공기업의 책임을 묻는 수단으로도 활용될 수 있다.

2.C. 국가는 공기업 이사회가 책무를 수행할 수 있도록 허용해야 하며 이사회의 독립성을 존중해야 한다. 소유권 기관은 일반적으로 이사회 의장을 통해 공기업의 최고 의결 기구와의 적절한 소통 체계를 확립하고 유지해야 한다.

소유권 기관은 이사회 구성원의 후보 추천 및 선임 과정에서 공기업 이사회가 전문적이고 독립적인 방식으로 본연의 임무를 수행할 필요성에 주목해야 한다. 개별 이사는 직무를 수행할 때 특정 지지기반 또는 파벌집단의 대표로서 행동하지 않는 것이 중요하다. 모든 이사들이 모든 국가 및 국가 이외의 주주에 대해 공평하고 책임감 있는 방식으로 직무를 수행할 수 있을 때 독립성은 달성될 수 있다.

소유권 기관은 국가 행정부로부터 이사를 과다하게 선출하는 것을 삼가야 한다. 또한 이사회 이사는 정당한 사유가 있는 경우에만 해임될 수 있으며, 이들의 선임과 해임은 국가의 선거 기간이나 정치 주기로부터 독립적이어야 한다. 이는 경제적 활동을 수행하는 공기업에 특히 더 해당되는데, 그 이유는 소유권 기관 또는 기타 국가 공무원의 이사 선임을 제한하는 것이 전문성을 높이고 이해충돌과 정부의 공기업 경영 개입을 방지하는 데 도움이 될 수 있기 때문이다.

소유권 기관 직원 또는 기타 행정부의 전문가는 모든 이사에게 요구되는 역량 수준을 충족하고 소유주 역할을 넘어서는 정치적 영향력의 전달자 역할을 수행하지 않는다는 가정하에서만 공기업 이사로 선임될 수 있다. 이들에게는 다른 이사들과 동일한 임무와 책임이 주어져야 한다. 결격 사유와 이해충돌 상황은 신중히 평가되어야 하며, 이를 처리하고 해결하는 방식에 대한 지침이 제공되어야 한다. 해당 전문가에게는 과도한 잠재적 또는 알려진 이해충돌 요소가 없어야 한다. 이는 공기업과 관련된 규제 결정에 참여하거나, 기업 이익을 위한 행동을 저해하는 특정 의무나 제약이 없어야 함을 의미

한다. 보다 일반적으로, 이사회 구성원과 관련된 모든 잠재적 이해충돌 사례는 이사회에 보고되어야 하며, 이사회는 이후 보고된 사례를 그 처리 과정에 대한 정보와 함께 공개해야 한다.

국가 공무원이 공기업 이사회에 소속되어 있을 때 개인과 국가 각각에 대한 책임을 명확히 하는 것이 중요하다. 해당 공무원들은 해당 공기업에 대한 개인 소유 지분을 공개하고, 관련 내부자 거래 규정을 준수해야 할 수도 있다. 소유권 기관은 공기업 이사직을 맡고 있는 소유권 기관의 구성원과 기타 공무원들을 위한 지침이나 윤리 강령을 만들 수 있다. 이러한 지침이나 윤리강령에는 공무원 이사가 국가에 전달하는 정보가 어떻게 처리되어야 하는지 명시되어야 한다. 광범위한 정책 목표에 대한 방향은 이사회 참여를 통해 직접적으로 부과하기보다는 소유권 기관을 통해 전달되고 기업의 목표로 공표되어야 한다. 원칙적으로 직무 수행에 관여하는 국가 공무원은 기업의 위법 행위로 인한 잠재적인 행정적, 민사적 또는 형사적 책임을 져야 한다. 소유권 기관은 이사회 회의의 기밀 유지를 존중해야 한다. 또한 이러한 정보의 유포에 대한 엄격한 제한을 두어야 한다. 국가는 주주로서 소유 지분 권리를 초과하는 정보 접근 권한을 가져서는 안 된다.

국가 소유권 기관은 일반적으로 이사회 의장을 통해 공기업의 최고 의결 기구와의 적절한 소통 체계를 확립하고 유지해야 한다. 공공서비스 의무를 포함한 공공정책 목표가 규정이나 법률로 정해지지 않은 경우에 정부의 소유권 정책 또는 이사회와 공유된 경영성과협약서(owner's expectation)를 통해 소통되어야 하고 기업 기밀 유지를 준수하면서 공개해야 한다. 국가 이외의 주주가 있는 경우, 공공서비스 의무를 포함한 공기업의 공공정책 목표는 이미 공개되지 않았다면 연차 주주총회에서 승인을 받아야 한다. 소유권 기관과 공기업 간의 소통은 정확하게 기록되어야 한다. 국가는 공기업의 채용 결정을 지시하는 등 공기업 경영상의 의사결정에 관여해서는 안 된다. 국가는 소유권 기관이 공기업에 지시를 내릴 수 있는 분야와 결정 유형을 명확히 하고 일반 대중에 공개해야 한다.

소유권 기관을 포함한 정부 대표자가 자신의 업무 권한을 넘거나 비정상적인 방식으로 행동하는 경우에 공기업은 조언을 구하거나 확립된 보고 채널을 통해 이를 신고할 수 있어야 한다.

2.D. 소유권의 행사는 국가 행정부 내에서 명확히 규정되어야 하며, 단일 소유권 기관에 집중되어야 한다. 이것이 불가능하다면, 관련 소유권 기능은 정부 전체를 대표할 수 있는 명확한 위임 권한을 부여받은 지정된 기관에 의해 조정되어야 한다.

행정부 내의 소유권 기능은 그 기능이 재정부처나 경제부처와 같은 중앙부처에 있든, 별도의 행정기관 또는 기업체에 있든, 또는 특정 산업의 부처에 있든, 명확히 규정되는 것이 중요하다. 공기업의 소유권 기능은 정부를 대신하여 이사회 임명, 목표 설정 및 모니터링, 기업 주식에 대한 의결권을 행사하는 권한과 책임 또는 조정 능력을 행사하는 기관을 일컫는다.

중앙 집중화는 소유권 기능의 행사를 국가가 수행하는 다른 잠재적 이해충돌 발생 활동, 특히 제3장 3.A에서 언급되는 시장 규제 및 산업 정책 결정 활동 등과 명확히 분리하는 것이 효과적인 방법이 될 수 있으며, 이와 같은 정책 분리는 소유권 기관에 충분한 자원이 확보되고 그 운영이 비정상적인 관행으로부터 보호될 수 있는 경우에만 가능하다. 따라서 법치주의가 취약하고 지배구조가 열악하며 높은 수준의 부패가 존재하는 국가의 경우, 중앙집중형 소유권 기관에 너무 많은 기업 권한을 부여하는 것은 위험이 수반될 수 있으므로 적합한 공기업 체계를 결정할 때 이를 참고해야 한다.

중앙집중형 소유권 모델은 국가가 직간접적으로 소유하거나 통제하는 모든 또는 특정 유형의 공기업에 대해 단일의 중앙 의사결정 기관이 소유주 역할을 하는 것이 특징이다. 이러한 기관의 역할에는 개별 공기업의 소유주로서 국가의 소유 근거와 공기업의 목표 설정, 이사 후보자 추천, 공기업 성과 평가, 주주총회 의결권 행사 등이 포함된다. 또한 소유권 기관은 소유권 정책에 따라 공기업에 대한 광범위한 의무와 목표를 설정하고 모니터링하며 필요할 경우 다른 정부 이해관계자들과 결정을 조정하고, 공기업 지배구조와 관련된 적용 가능한 체계와 중요한 사항을 규정해야 할 책임이 있다.

중앙집중형 소유권 기관은 독립적 기관이거나, 단일 부처 장관의 권한 아래에 있어야 한다. 이러한 접근 방식은 소유권 정책과 그 정책 방향성을 명확히 하고, 보다 일관된 정책 시행을 할 수 있도록 기여한다. 또한 소유권 기능의 집중화는 재무 보고나 이사 추천과 같은 주요 사안에 대한 전문가 '인력풀'의 구성을 통해 관련 역량을 강화하고 집중할 수 있게 한다. 이러한 방식으로 중앙집중된 소유권 관리는 국가 소유권을 전문적이고 일관된 방식으로 행사하는 데 중요한 역할을 하며, 국가 소유권에 대한 통합 보고 체계의 개발을 촉진할 수도 있다.

만약 소유권 기능이 중앙집중화되어 있지 않다면, 정부는 강력한 조정기관을 설립해야 한다. 조정기관은 범정부 차원에서 운영할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 이 기관은 기업 지배구조, 기술 및 운영에 대해 다른 주주 부처에 자문을 제공할 수 있는 전문 정부 기관 또는 기업 법인 형태여야 한다. 이를 통해 각 공기업은 소유주가 설정한 목표 또는 보고 요건 측면에서 명확한 임무를 부여받고 일관된 메시지를 전달받을 수 있다. 조정기관은 여러 부처의 서로 다른 소유권 부서에 분산되어 수행하는 활동과 정책을 조화시키고 조정함으로써 공기업 소유에 관한 의사결정이 범정부 차원에서 이루어지도록 지원해야 하며, 이를 통해 공기업이 서로 상충하거나 모순되는 정책 명령을 부여받지 않도록 할 수 있다. 이상적으로, 조정기관은 전반적인 소유권 정책을 수립하고, 구체적인 지침을 마련하며, 다양한 부처 사이의 관행을 통합하는 역할도 담당해야 한다. 조정기관을 설립하면 특정 전문성을 활용하고 개별 부처로부터의 독립성을 확보하기 위해 일부 핵심 기능을 중앙집중화하는 데 도움이 될 수도 있다. 예를 들어 조정기관이 이사 후보의 추천 또는 성과 모니터링 업무를 수행하는 것이 유용할 수 있다.

국가지주회사(SOHC)를 통한 소유권 행사는 중앙집중화의 또 다른 방법이며, 기업 지배구조 방식 및 법적 형태에 따라 국가 소유권, 정책과 규제의 기능을 각각 분리할 수 있다. 일부의 경우, 국가지주회사를 통한 간접적인 소유권 행사는 다른 정부 기능으로부터 분리를 보장하여 과도한 정치적 또는 일상적 간섭으로부터 공기업의 활동을 보호할 수 있다. 많은 국가지주회사는 소유주의 대리인 역할을 수행하고, 장기적이고 적극적인 소유권 행사를 통해 주주 가치를 지속적으로 성장시키는 것을 목표로 적극적인 자산 관리자 또는 투자회사로서 국가 보유 지분을 관리하는 것을 사명으로 삼고 있다. 관련 회사법에 따라 국가지주회사를 설립하는 경우, 기업 형태에 따라 전반적인 회사의 목적과 임무에 부합하여 더욱 유연하고 민첩하게 자산 포트폴리오를 재구성하거나 매각할 수 있다. 경험적으로, 국가지주회사는 모든 상황에 다 적합하지 않을 수 있으며, 특히 자체 지배구조가 부당한 정치적 간섭이나 기타 비정상적인 관행에 취약한 경우에는 더욱 그렇다. 국가지주회사의 궁극적 수혜자이자 소유주인 국가는 국가지주회사와 그 산하 기업에 대한 엄격한 목표를 설정하고, 국가지주회사가 최고 수준의 기업 지배구조, 청렴성, 투명성 및 책임성 기준에 부합하도록 법적 및 규제 체계를 구축해야 한다.

2.E. 소유권 기관은 직무를 효과적으로 수행할 수 있는 자격과 능력을 갖춰야 하며, 관련 대표기관에 대한 책임을 져야 한다. 소유권 기관은 관련 정부기관과 명확하고 투명한 관계를 맺어야 한다.

소유권 기관은 업무를 효과적으로 수행하는 데 필요한 역량, 인력 및 능력을 갖추어야 한다. 이는 공식 규정, 절차 및 주주로서 국가의 역할을 효과적이고 효율적으로 안내하는 적절한 법적 체계에 의해 뒷받침되어야 하며, 소유권 기관에 적용되는 규정, 절차 및 법적 체계는 국가 소유권을 행사하는 공기업에 적용되는 것과 같아야 한다. 이를 위해 일부 국가에서는 국가가 공기업에 대한 소유권을 행사하는 데 필요한 제도적 장치, 지도 원칙 및 규정을 투명하게 수립하기 위해 다른 관련 법률과 일치하는 법적 체계를 새로 수립해야 할 수도 있다. 이 체계에는 이해충돌을 피하기 위한 국가 기관 간의 역할과 책임, 보고 및 공시 요건, 필수적인 책무성 기제에 대한 명확한 기술이 포함될 수 있다.

소유권 기관과 다른 정부 기관, 그리고 소유권 기관과 국가가 통제하거나 영향을 미치는 국가 소유 기관투자사(국부펀드, 개발은행, 연금기금 등) 간의 관계는 명확하고 투명하게 규정되어야 한다. 다수의 국가 기관, 부처, 행정부 또는 금융 공기업은 동일한 공기업에 대해 서로 다른 역할을 맡을 수 있다. 국가가 공기업의 소유 관리 방식에 대한 공신력을 높이기 위해서는 이러한 다양한 역할을 명확히 파악하고 일반 국민에게 설명하는 것이 중요하다. 예를 들어 소유권 기관은 공기업의 회계감사를 담당하는 국가 최고 감사기관과 꾸준한 협력관계를 유지하고 지속적인 대화를 유지해야 한다. 소유권 기관은 국가 감사기관의 업무 수행을 지원하고, 감사 결과에 따라 적절한 조치를 취해야 한다. 적절한 경우에 공공 재정에 대한 책임이 있는 국가 기관과의 협력 및 소통은 재정 리스크의 모니터링 및 평가와 관련된 효과적인 금융 감독을 보장하는 차원에서 바람직한 것으로 간주된다.

소유권 기관은 국가 소유권을 행사하는 방식에 대해 명확한 책임을 져야 한다. 그 책임은 입법부와 같이 일반 국민의 이익을 대변하는 기관에 대해 직간접적으로 이루어져야 한다. 소유권 기관의 입법부에 대한 책임은 공기업 자체의 책임과 마찬가지로 명확하게 정의되어야 하며, 매개적 보고 관계로 인해 그 책임이 희석되어서는 안 된다.

책임성은 소유권의 행사가 예산 정책과 관련하여 입법부가 보유한 권한(예: 예산의 심의 및 확정 권한 등)을 침해하지 않는 것 이상이어야 한다. 소유권 기관은 소유권의

행사 및 국가 목적 달성과 관련된 기관 자체 성과를 보고해야 한다. 소유권 기관은 공기업이 소유주의 이익을 위해 어떻게 관리되고 있는지에 대한 정량적이고 신뢰할 수 있는 정보를 일반 국민과 그 대표자에게 제공해야 한다. 입법 청문회 또는 공청회의 경우에 기밀 사항은 비밀회의나 비공개회의와 같은 특정 절차를 통해 다뤄져야 한다. 이는 일반적으로 유용한 절차로 인정되지만, 대화 형식, 빈도 및 내용은 헌법과 다양한 입법 전통 및 역할에 따라 다를 수 있다.

책임 요건은 소유권 기관이 책무를 수행하는 데 필요한 자율성을 지나치게 제한해서는 안 된다. 예를 들어 소유권 기관이 입법부의 사전 승인을 받아야 하는 경우는 제한적이어야 하며, 이는 전반적인 소유권 정책의 중대한 변화, 정부 부문 규모의 중대한 변경, 그리고 중요한 거래(투자 또는 투자 회수) 등과 관련된 경우이다. 보다 일반적으로 소유권 기관은 가능한 한 조직 구성 방식과 절차 및 과정에 대한 의사 결정 방식에 있어 담당 정부 부처에 대해 일정 수준의 유연성을 누려야 한다. 또한 소유권 기관은 기간제 계약이나 민간 부문으로부터의 파견 등 필요한 전문 인력 채용, 보수 지급 및 인재를 유지하는 데 있어 유연성을 발휘할 수 있도록 일정한 예산 자율성을 누릴 수도 있다.

2.F. 국가는 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 공기업의 법적 구조와 각각의 소유 권한 및 통제의 범위에 따라 소유권을 행사해야 한다. 소유권 기관의 주요 책무는 다음과 같다:

과도한 정치적 개입, 또는 국가의 소극적인 소유권 행사로 인한 감독 부족이 부정적인 성과를 초래하는 것을 방지하려면 소유권 기관은 효과적인 소유권 행사에 집중하는 것이 중요하다. 잠재적인 이해충돌을 피하기 위해 정책, 규제 또는 기타 유형의 정부 기능과 명확히 분리되어야 한다. 소유주로서 국가는 공기업에 막대한 영향력을 행사하는 위치에 있을 때는 여느 대주주와 같이 행동해야 하며, 입지가 다소 약할 때에도 기업 경영에 정통한, 능동적인 주주가 되어야 한다. 국가는 자신의 소유권을 보호하고 그 가치를 최적화하기 위해 권리를 행사할 필요가 있다.

주주의 기본적인 권리는 다음과 같다: (i) 주주총회 참여 및 의결권 행사, (ii) 충분한 기업 관련 정보를 적시에 정기적으로 입수할 권리, (iii) 이사회의 이사 선임 및 해임 권리, (iv) 특별 거래 또는 비정상적 매매를 승인할 권리, (v) 배당금 분배와 기업 해체에 대한 의결권 등이다. 이러한 권리들은 일상적인 기업 경영을 침해하지 않으면서도

공기업에 필요한 영향력을 행사할 수 있게 해주므로, 소유권 기관은 이러한 권리를 충분하고, 신중하게 행사해야 한다. 공기업 지배구조 및 감독의 유효성과 신뢰성은 소유권 기관이 주주 권리를 얼마나 현명하게 사용하고, 공기업에 대한 소유권 기능을 얼마나 효과적으로 행사하는지에 따라 크게 좌우된다.

소유권 기관은 고유한 역량이 필요하며, 신탁 임무의 수행 경험이 풍부한 법률, 금융, 경제, 산업, 지속가능성 분야에 경영·관리 능력을 갖춘 전문 인력들을 보유해야 한다. 이러한 전문가들은 공기업 분야에 종사하는 국가 공무원으로서 본연의 역할과 책무를 명확히 이해해야 한다. 또한 소유권 기관은 일부 산하 공기업이 수행해야 하는 공공서비스 의무를 포함하여 특정 공공정책 목적 수행과 관련된 역량도 갖추어야 한다.

소유권 기관은 또한 기업 지배구조 규제 및 관행의 이행과 감독에 있어 디지털 기술에 관한 역량을 갖추고, 기술 사용에 동반되는 위험과 기회에 주의를 기울여야 한다. 디지털 기술은 소유권 요건에 대한 감독을 강화하는 데 사용될 수 있지만, 관련 위험 관리에도 세심한 주의가 필요하다. 기술이 발전할수록 기업 지배구조 관행을 강화하는 데 도움을 줄 수 있으므로, 이러한 기술의 활용을 촉진하기 위해서는 소유권 및 규제 체계에 대한 검토 및 조정이 필요할 수도 있다.

소유권 기관은 소유권을 더 나은 방식으로 행사하기 위해 외부 자문을 구하고 소유권 기능의 일부분을 민간 위탁할 수 있어야 한다. 예를 들어 평가, 모니터링 활성화,위임투표 수행 등과 같이 필요 적절하다고 판단되는 경우 소유권 기관은 전문가를 대신 활용할 수 있다. 이런 측면에서 단기고용 계약과 파견근무를 활용하는 것이 유용할 수 있다.

소유권 기관의 주요한 책무는 다음과 같다:

이러한 책임의 적용 여부는 공기업에 대한 국가의 소유 또는 통제 정도에 따라 달라진다. 국가가 다른 모(母)기업을 통해 특정 공기업을 간접적으로 소유하고 있는 경우(기업 집단 구조의 일부로서), 다음에 기술하는 책임을 직접 행사하는 것은 국가가 아닌 모(母)기업이다. 다른 주주의 경우 일반 회사법, 내규 및 정관, 규제 등에 의거하여 다음의 모든 사항에 부합하게 소유권을 행사해야 한다.

2.F.1. 주주총회에 대표로 참석하여 실질적으로 의결권을 행사한다.

국가는 소유주로서 의결권을 행사하여 신탁 의무를 다하거나, 의결권을 행사하지 않는다면 최소한 해명이라도 해야 한다. 국가는 공기업의 주주총회에서 상정된 안건에 대해 제대로 대응하지 못하는 상황을 미연에 방지해야 한다. 국가가 주주총회에서 적절히 대표될 수 있도록 적합한 절차를 마련하는 것도 중요하다. 이는 소유권 기관이 국가의 보유 지분을 대표한다는 것을 명확히 나타냄으로써 달성할 수 있다.

주주총회에서 승인을 위해 제출된 사안에 대해 국가가 제대로 의견을 표명할 수 있으려면, 소유권 기관은 해당 사안에 대해 정보에 입각한 전문적인 의견을 제시하고 주주총회를 통해 공기업 이사회에 이를 명확히 설명할 수 있도록 철저히 준비할 필요가 있다.

2.F.2. 체계적이고 능력에 기반하며 투명한 이사회 후보 추천 절차를 확립하고, 모든 공기업 이사회의 후보 추천에 적극적으로 참여하며, 이사회 및 경영진 구성의 성별 및 기타 형태의 다양성에 기여한다.

소유권 기관은 공기업이 본연의 책임을 다하는 데 필요한 다양한 역량을 갖춘 효율적이고 기능적이며 전문성 높은 이사회를 보유할 수 있도록 해야 한다. 여기에는 부당한 정치적 영향력으로부터 보호되는 체계적인 이사 후보 추천 및 선임 절차를 수립하는 것이 수반되며, 이 과정에서 이사회는 다른 주주의 권리를 존중하고 능동적인 역할을 수행해야 한다. 소유권 기관이 공기업의 지분을 직접 보유하고 있는 경우, 소유권 기관에 후보 추천 과정에 대한 국가의 참여를 편성할 단독 책임이 부여된다면 이는 더욱 촉진될 것이다.

이사회 내 전문위원회 위원에 대한 선임을 포함한 공기업의 이사 후보 추천 과정은 투명하고 체계적이어야 하며, 이사의 약력과 이사로서 갖춰야 할 다양한 기술, 자격 및 경력에 대한 평가를 바탕으로 이루어져야 한다. 이사의 자격 및 관련 경력 조건은 현 이사회의 후보 평가와 기업의 장기적 전략과 관련된 요구 사항을 통해 도출되어야 한다. 근로자이사제도가 법률이나 상호 합의에 의해 요구되거나 이미 일반적으로 통용되는 경우, 해당 제도의 역할도 평가에 반영되어야 한다. 이처럼 명시적인 능력 요건과 평가를 기반으로 이사 후보를 추천하게 되면, 보다 전문적이고 책임감 있는, 실무적인 이사회를 구성할 수 있을 것이다. 또한 능력에 기반한 추천 및 임명 절차는

이사 선임을 선거, 당파적 이해관계 또는 이사회의 독립성을 저해할 수 있는 기타 잠재적 이해충돌로부터 분리될 수 있도록 해준다.

또한 공기업 이사회는 승인된 이사 프로필, 직무의 숙련 요건 및 이사회 구성원 평가를 바탕으로 소유권 기관에 이사 후보를 추천할 수 있어야 한다. 우수한 후보를 물색하고 후보 추천 과정을 보다 체계화하기 위해서는 추천 과정을 감독하는 추천 위원회, 특별위원회 또는 '공개이사회'를 설치하는 것이 유용할 수 있다. 추천된 후보는 주주총회(최고의결기구인 경우) 전에 공개해야 하며, 특히 각 후보의 직업 경력이나 전문적 배경, 청렴성, 전문성 등에 대한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 주주총회 없이 소유권 기관이 직접 후보를 추천하고 임명하는 경우에도 동일한 지침이 적용된다.

소유권 기관이 공개경쟁 과정을 통해 수집한 적임자 풀(pool)에 대한 정보 데이터베이스를 구축하는 것도 유용할 수 있다. 전문 인력 양성업체나 국제광고를 이용하는 것도 후보 탐색 과정의 품질을 향상시키는 또 다른 방법이다. 이를 통해 민간 부문의 전문성과 국제 경험을 갖춘 공기업 이사회의 적격 후보자 인력풀을 확대하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 이러한 절차는 성별 다양성을 포함한 이사회 구성의 다양성을 높이는 데도 도움이 될 수 있다.

일부 국가에서는 이사회 및 고위경영진(이원화 이사회 체제의 경영이사회 포함)의 여성 참여에 대한 의무 할당제 또는 자발적 목표를 설정하고 있다. 소유권 기관은 해당 국가의 후보 추천 관행과 관련하여 OECD 성별 및 기타 형태의 다양성에 관한 기준을 참고해야 한다. 이러한 기준은 성별, 연령 또는 기타 인구통계학적 특성 등의 다양성 기준뿐만 아니라 회계, 디지털화, 지속가능성, 리스크 관리 또는 특정 산업과 같은 분야에서의 경험과 전문성을 포함할 수 있다.

또한 소유권 기관은 이사회 및 경영진 구성의 다양성 제고를 위해 뛰어난 여성 인재와 보다 다양한 인재를 유치할 수 있는 추가적이고 보완적인 채용 방식을 고려해야 한다.

2.F.3. 국가 소유 근거에 부합하도록 재무 목표, 자본구성 목표, 위험 감수도 수준, 지속가능성 등과 같은 공기업에 대한 광범위한 의무와 목표를 설정하고 이행 상황을 모니터링한다.

앞서 언급한 바와 같이, 국가는 능동적인 소유주로서 국가 완전 소유 공기업에 대해 광범위한 임무와 목표를 명확히 규정하고 전달해야 한다. 국가가 공기업의 유일한 소유주가 아닌 경우, 일반적으로 국가는 공기업에 특정 목표의 달성을 공식적으로 '명령'할 수 없는 위치에 있으므로, 지배 주주로서 일반적인 소통 수단을 통해 목표를 전달해야 한다.

공기업 의무 규정(SOEs mandates)은 공기업에 대한 확립된 국가 소유 근거에 따라 공기업의 상급 장기 목표에 대한 대략적인 개요를 설명하는 간결한 형태의 문서로, 법률에 명시되는 경우도 있다. 의무 규정은 보통 공기업의 주요 활동을 규정하고, 주요 경제적 목표와 공공정책 목표에 대한 몇 가지 지침을 제공한다. 명확히 정의된 의무 규정은 기업 차원에서 적절한 수준의 책임성을 유지하는 데 도움이 되며, 공기업의 상업성을 저해할 수 있는 국가가 부과하는 단발성 특별 책무와 같이 예기치 못한 공기업 운영상의 변화를 제한하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 국가가 공기업의 초단기적 목표 및 목표 달성 대상을 정의하고 달성 여부를 모니터링하기 위해 도움이 되는 체계를 제공한다.

소유권 기관은 공기업의 광범위한 의무를 규정하는 것 외에도 더 구체적인 재무, 운영, 비재무적 성과 목표를 공기업에 전달하고, 목표 이행 여부를 정기적으로 모니터링해야 한다. 이는 공기업에 과도한 자율성이 부여되어 공기업 자체적으로 목표를 설정하거나 기업이 공공서비스 의무를 포함한 공공정책 목표의 성격과 범위를 규정해야 하는 상황을 방지하는 데 도움이 될 수 있다. 이러한 목표에는 수익률 목표, 배당 정책, 자본구조 적정성 평가 지침 등 구체적인 목표 대상 형태로 표시되는 시장 왜곡 방지 및 수익성 추구 목표가 포함될 수 있다. 목표 설정에는 주주 가치, 장기 투자 여력, 공공정책 목표, 지속가능성 목표 및 목표, 고용 안정성 등과 같은 목표 간 트레이드오프(trade-off)가 포함될 수 있다. 따라서 국가는 공기업의 소유주로서 단순히 주요 목표를 규정하는 것에서 더 나아가 우선순위를 설정하고, 내재된 트레이드오프 문제의 처리 방식도 명시해야 한다. 이 과정에서 국가는 공기업의 운영 사안에 개입해서는 안 되며, 이를 통해 공기업 이사회의 독립성도 존중해야 한다.

2.F.4. 소유권 기관이 공기업의 성과를 정기적으로 모니터링 및 평가하고, 관련 기업 지배구조 기준의 이행 여부를 감독 및 모니터링하며, 디지털 기술을 활용하는 보고 체계를 구축한다.

소유권 기관이 기업의 주요 사안에 대해 정통한 의사결정을 내리기 위해서는 모든 관련 정보를 적시에 제공받아야 한다. 또한 소유권 기관은 디지털 기술을 활용하는 등 공기업의 활동과 성과를 지속적으로 모니터링할 수 있는 수단을 구축해야 한다. 소유권 기관은 모든 공기업에 대해 적절한 외부 보고 체계가 마련되어 있는지 파악해야 한다. 보고 체계는 국제적으로 인정된 재무 회계 기준에 따라 소유권 기관이 공기업의 성과 또는 재무 상태를 정확하게 파악하여 적시에 대응하고 선별적으로 개입할 수 있도록 해야 한다. 또한 이러한 보고 체계는 적절한 정부 기관이 재정 리스크를 모니터링하고 평가할 수 있도록 설계되어야 하는데, 특히 국가 지원 규모가 크고 공공 재정이나 금융 안정성에 영향을 미칠 수 있는 공기업의 체계적 중요도 차이에 따라 더욱 그러하다.

소유권 기관은 설립 목적을 기반으로 공기업 성과를 모니터링할 수 있는 적절한 수단을 개발하고 적합한 평가 방법을 선택해야 한다. 그런 점에서 국내외 민간 또는 공공 부문 기관과 함께 공기업 성과와 관련하여 체계적인 벤치마킹 기법을 개발하는 것이 유용할 수 있다. 전반적인 성과를 벤치마킹할 비교 대상이 없는 공기업은 운영 및 성과의 특정 요소만을 선별하여 다른 대상과 비교가 이루어질 수 있다. 이러한 벤치마킹 기법은 생산성과 노동력, 자산, 자본의 효율적인 사용에 관한 것이어야 한다. 이러한 벤치마킹은 경쟁상대가 없는 영역에서 운영되는 공기업에 특히 중요하다. 이를 통해 공기업, 소유권 기관 및 일반 국민이 공기업의 성과를 더욱 잘 평가하고 향후 발전에 반영할 수 있기 때문이다.

공기업의 금융서비스, 외부 및 내부 감사인, 특정 국가 회계감사관 등 관련 당사자들과 적절히 소통하기 위해 소유권 기관 내에 충분한 회계 및 감사 역량을 갖춤으로써 보다 효과적으로 공기업의 성과를 모니터링할 수 있다. 또한 소유권 기관은 위법 사항을 감지하고 예방할 수 있도록 공기업 이사회가 적절한 내부통제, 윤리 및 준법감시 조치를 강구하도록 요구해야 한다.

2.F.5. 어떤 정보가 공개되어야 하는지, 적절한 공시 방식은 무엇인지, 정보의 품질을 보장하는 방법은 무엇인지를 식별할 수 있는 공기업 공시 정책을 개발한다.

주주, 언론 및 일반 국민에 대한 공기업의 적절한 책임을 보장하기 위해 국가는 소유주로서 소유하는 기업에 대해 일관성 있는 투명성 및 공시 정책을 개발하고 전달해야 한다. 공시 정책은 공기업이 중요한 정보를 반드시 보고해야 할 필요성을 강조해야 한다. 공시 정책의 개발은 공기업에 적용되는 기존의 법률 및 규제 요건에 대한 상세한 검토뿐 아니라, 국제적으로 통용되는 모범 사례와 기업 지배구조 규정을 포함한 국내 상장 요건과 비교했을 때 식별되는 현행 조건 및 관행의 차이를 파악하는 것을 토대로 이루어져야 한다. 이러한 검토 과정을 바탕으로 국가는 기존의 투명성 및 공시 제도를 보완하기 위해 법률 및 규제 체계의 개정을 제안하거나, 기업 차원에서 관행을 개선하기 위해 특정 가이드라인, 원칙 또는 강령을 정교화하는 등 다양한 방안을 고려할 수 있다. 이 과정에는 공기업 이사회 및 경영진뿐 아니라 규제당국, 국회의원, 주주 및 기타 관련 이해관계자들과의 체계적인 협의 과정이 포함되어야 한다.

소유권 기관은 공기업에 대한 투명성 및 공시 제도를 광범위하고 효과적으로 소통하고, 쉽게 접근 가능한 디지털 플랫폼의 공시를 포함하여 기업 차원에서 이행을 장려하며 정보의 품질을 보장해야 한다. 이러한 방식의 예로는, 공기업을 위한 지침 매뉴얼 및 교육 세미나의 개발, 고품질 공시 관행에 대한 개별 공기업의 공로를 인정하는 포상 및 성과급 수여 등의 특별 구상, 그리고 공기업의 공시 요건 이행을 측정, 평가 및 보고하는 독립적인 외부 검증 방안이다.

2.F.6. 법률 제도와 국가의 소유 지분 정도에 의해 허용되고 도입이 적절하다고 판단된다면, 외부감사인 및 특정 국가 감사기관과 지속적인 대화 체계를 유지한다.

외부 감사인과의 소통에 대한 법률은 국가마다 다르다. 일부 국가에서 이 소통 권한은 이사회에만 부여되는 특권이다. 다른 국가에서는, 특히 국가가 공기업 지분을 완전히 소유한 경우, 소유권 기관이 연차 주주 총회의 유일한 대표자로서 외부 감사인과 소통할 수 있다. 이 경우, 소유권 기관은 소통 기능을 이행하기 위해 재무 회계에 대한 전문지식 등을 포함하여 필요한 역량을 갖추어야 한다. 소유권 기관은 법률에 따라 연차 주주 총회를 통해 외부 감사인을 추천, 선출 및 임명할 수 있는 권한을 부여받기도 한다. 완전한 국가 소유의 공기업에서는 소유권 기관이 외부 감사인뿐만 아니라 특정 국가 회계감사관이 존재하는 경우 그들과도 지속적인 대화를 유지해야

한다. 지속적인 대화는 일반적인 정보 교환, 특정 문제 발생 시 회의 또는 토론의 형태로 이루어질 수 있다. 외부 감사인은 공기업 성과와 재무 상태에 대한 외부적이고 독립적이며 전문적인 관점의 견해를 소유권 기관에 제시할 수 있다. 그러나 소유권 기관과 외부 감사인 및 국가 회계감사관과의 지속적인 대화가 이사회의 책임을 저해해서는 안 된다. 전반적으로 외부 감사인은 이사회의 독립적인 감사위원회 또는 이에 상응하는 기관에서 추천하고 해당 위원회/기관 또는 주주 총회에서 직접 선출, 임명 또는 승인하는 것이 외부감사인이 주주에 대한 책임을 명확히 한다는 점에서 바람직한 관행으로 간주될 수 있다.

공기업이 상장사 또는 부분 소유인 경우, 소유권 기관은 소수 주주의 권리와 공정한 대우를 존중해야 한다. 소유권 기관은 외부 감사인과의 대화를 통해 대외비 정보를 제공해서는 안 되며, 대외비 및 기밀 정보에 관한 규정을 준수해야 한다.

2.F.7. 소유권이 여러 소유권 기관에 공동으로 부여된 경우, 소유권이 기관 간 조정을 통해 행사될 수 있도록 보장한다.

국가는 조율된 방식으로 소유권을 직접 행사해야 한다. 소유 권한이 여러 소유권 기관에 직간접적으로 할당되어 공동으로 행사되는 경우, 주주가 수익자 소유주의 보고 요건 등 관련 법률을 준수하는 것을 전제로, 이사회 구성원을 추천하고 선출하기 위해 협력하고 조정할 수 있는 권한과 기업 지배구조 개선을 위해 제안을 의제에 상정하고 공기업과 직접 논의를 진행할 수 있는 권한을 주주에게 허용하고 장려해야 한다. 그러나 주주 간의 협력은 시장 조작에 이용되어서는 안 되며, 본 가이드라인의 제4장에서 다루는 권고사항에 따라 반경쟁적 행위와 남용 행위를 방지하고 주주의 공평한 대우를 보장하기 위한 안전장치가 필요할 수 있음을 인식해야 한다.

이러한 협력 또는 조정이 이해관계자에 대한 책임 행사 시에 이해충돌을 피해야 하는 소유권 기관의 신탁 의무 이행을 희생하면서까지 이루어져서는 안 될 것이다. 소유권 기관은 OECD 기업 지배구조 기준에 따라 투자하는 공기업에 대한 소유권 기능 행사 방식과 이해충돌 관리 방식에 대한 적절한 정책을 수립하고 공시해야 한다.

2.F.8. 기업의 중장기적 이익을 도모하고, 자격을 갖춘 전문가를 유치 및 동기부여할 수 있는 명확하고 투명하며 포괄적인 공기업 이사회 보수 정책을 수립한다.

이사회 보수를 뒷받침하는 정책적 접근방식은 국가마다 다르다. 일반적으로 소유권 정책에 명시된 보수 체계에 대한 광범위한 지침 또는 원칙을 설정하기 위해서는 명확하고 투명한 지배적인 보수 정책을 수립하는 것이 중요하다. 이러한 정책은 보수 수준, 보수 위원회의 역할, 공시 및 책임 기재에 대한 지침을 제공할 수 있다. 공기업 이사의 보수를 시장 수준으로 조정한 충분한 사례가 있다. 경쟁 환경에서 주로 경제적 목적을 위해 운영되는 공기업의 경우, 이사의 보수 수준은 공기업의 장기적 이익에 부합하고, 적임자를 이사회에 유치 및 유지하기 위해 시장 현황을 반영해야 한다. 그러나 과도한 이사회 보수 수준으로 유발된 대중의 부정적 인식으로 인해 공기업과 소유권 기관에 발생할 수 있는 잠재적 반발을 효과적으로 관리하기 위해서는 충분한 주의가 필요하다. 이사직이 갖는 평판상의 혜택, 명망(prestige), 인적 네트워킹 강화 등의 다른 요소들이 이사회 보상 체계의 무시할 수 없는 요소로 작용할 수 있지만, 낮은 보수 수준과 대중의 부정적 인식 등은 공기업 이사회에 최고 수준의 인재를 유치하는 데 장애가 될 수 있다.

전문성을 갖춘 적임의 이사 후보를 유치하기 위해 시장 상황을 반영한 경쟁력 있는 보수 체계가 적극 권장된다. 이는 또한 이사회의 청렴성을 높일 수도 있다. 특히 국가 소유주는 적격의 후보 영입을 방해할 정도의 시장 수준보다 낮은 보수 체계와 공공부문에 비해 과도한 보수라는 사회적 논란을 야기하거나 공기업과 주주의 장기적 이익과 연계되지 않은 잘못된 인센티브를 제공할 수 있는 너무 높게 인식되는 보수 수준 사이에서 적절한 균형을 찾아야 한다. 일부 국가에서는 이사회 보수 수준을 연차 주주 총회에서 공식적으로 승인하거나, 이사회 또는 주주총회가 설립한 위원회에서 제안 또는 승인하거나, 공기업 운영의 복잡성을 반영하여 소유권 기관이 시장 관행에 따라 설정하는 것을 바람직한 것으로 간주한다. 공기업의 규모와 방향에 따라, 보수 수준은 법률이나 전체 공공부문의 임금 기준에 의거하여 설정될 수도 있지만, 경쟁력을 유지하기 위해서는 주의가 필요하다. 이사회와 주요 경영진의 이해관계를 밀접하게 연계시키고 경영진이 과도한 단기 위험을 감수하도록 유도하여 이사회의 독립성을 훼손할 수 있으므로, 이사회 구성원에게 성과 기반의 보수를 지급하지 않는 것이 바람직하다. 이사회 구성원이 변동급여를 받는 경우, 성과 목표에 연동되는 급여 액수는 신중하게 고려해서 책정해야 한다.

제3장 주 석 시장에서의 공기업

국가 소유의 근거와 일관되게, 공기업에 관한 법률 및 규제 체계는 공기업이 경제활동을 수행하는 시장에서 공평한 경쟁 환경과 공정한 경쟁을 보장해야 한다.

일반적으로 공기업의 경제활동은 다른 공기업이나 민간 기업에 비해 과도하게 유리하거나 불리하지 않도록 수행되어야 한다고 합의되어 있다. 그러나 실제로 공평한 경쟁 환경을 조성하는 방식에 대해서는 합의된 바가 많지 않으며, 특히 공기업이 중대한 공공정책 목표를 추구할 때 더욱 그러하다. 법률, 행정, 조세, 부채, 규제 등에 대한 중립성 보장과 같은 특정 과제 외에도 공공서비스 의무에 대한 비용 책정, 경제 활동과 비경제 활동의 분리 등 보다 중대한 현안들이 존재한다. 경쟁 중립성은 OECD 경쟁 중립성 권고안에 따라 보장되어야 한다. 또 다른 과제는 공기업의 국제화와 글로벌 시장 및 글로벌 가치사슬로의 참여가 가속되고 있다는 점이며, 이는 공기업의 차별적 활동으로 인한 경쟁시장 왜곡을 방지하고 완화할 수 있는 추가적인 해결책이 필요하다는 것을 의미한다.

>>>

3.A. 국가의 소유권 기능은 공기업의 시장 조건에 영향을 줄 수 있는 다른 국가 기능들(특히 시장 규제와 정책 결정 기능)과 명확히 구분되어야 한다.

국가가 정책입안자, 시장규제자 및 경제활동을 하는 공기업의 소유주 역할을 동시에 수행할 때, 국가는 주요 시장 참여자인 동시에 중재자가 된다. 이는 기업, 국가 및 일반 국민 모두의 이익에 반하는 이해충돌을 초래할 수 있다. 소유권과 시장 규제를 행정적 및 법적으로 완전히 분리하는 것이야말로 공기업과 민간기업 사이의 공평한 경쟁의 장을 조성하고 경쟁 왜곡을 방지하기 위한 근본적인 전제 조건이다. 이는 또한 국가의 부당한 영향력을 방지하는 데 필수적이며, 그에 따른 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인'의 핵심 권고사항으로, 가이드라인 준수 국가들은 이를 완전히 이행해야

한다. 여기에는 정책 결정, 시장 또는 관련 산업 규제를 담당하는 정부 기능과 해당 산업의 공기업에 대한 소유권 책임을 담당하는 정부 기능을 분리하는 것이 포함된다. 또 다른 중요한 사례는 지속 가능한 개발의 활성화, 거시적 안정화 또는 경제 성장 목표 추구와 같은 특정 공공정책 목표 달성을 위한 주요 수단으로 공기업이 활용되는 경우이다. 이러한 경우 공기업의 소유권 기능과 정책 수립 기능을 분리하지 않는 것은 본 가이드라인 전반에 걸쳐 강조한 여러 이유로 인해 문제의 소지가 될 수 있으며, 국가 기관 간의 목표 혼동과 이해충돌을 초래할 수 있다. 공공정책 기능과 공기업 소유 기능의 분리가 관련 기관 간에 꼭 필요한 조정이나 협업을 막을 필요는 없다. 이를 통해 소유주로서 국가의 정체성을 강화하고, 특히 지속 가능성과 관련된 목표 규정, 성과 모니터링, 정책의 일관성 확보에 있어 투명성을 높이는 데 도움이 될 것이다.

이해충돌을 방지하기 위해서는 공기업의 의뢰인이나 주요 공급업자가 될 수 있는 국가 행정기관의 부서들로부터 소유권 기능을 명확하고 투명하게 분리하는 것도 필요하다. 공정한 조달을 가로막는 법률적 및 비법률적 장벽도 제거해야 한다. 공기업과 관련된 다양한 국가 역할 간의 효과적인 분리를 위해서는 잠재적 및 실질적 이해충돌을 모두 고려해야 한다.

3.B. 경쟁사를 포함한 이해관계자와 기타 이해당사자들은 자신의 권리가 침해되었다고 판단되는 경우 공평한 법률, 조정 또는 중재 절차를 통한 효과적인 시정 조치를 이용할 수 있어야 한다. 공기업의 법적 형태는 공기업이 파산 절차를 개시하고 채권자가 청구를 제기할 수 있도록 허용해야 한다.

공기업은 물론 주주인 국가도 법을 위반하거나 계약상의 의무를 위반한 혐의로 기소될 경우 사법기관을 통한 이의 제기로부터 보호받아서는 안 된다. 이해관계자 및 경쟁사를 포함한 기타 이해당사자는 효율적인 구제 수단을 이용할 수 있어야 하며, 법원이나 재판소, 또는 상호 합의된 경우 대체 분쟁 해결 기제(예: 중재, 조정)를 통해 분쟁 대상인 공기업과 소유주로서 국가에 이의를 제기할 수 있어야 하고, 이 경우 법률 및 사법 시스템에 의해 공정하고 공평하게 대우받아야 한다. 이들은 분쟁 대상인 공기업 소유권을 행사하는 국가가 공권력을 통해 부정적인 반응을 보일 것이라는 두려움 없이 소송을 제기할 수 있어야 한다. 공기업은 또한 경쟁 상대인 유사한 민간기업과 마찬가지로 파산 및 지급불능 규정의 적용을 받아야 한다.

3.C. 공기업이 공공서비스 의무를 추구할 때, 비용과 수익의 정확한 회계처리가 가능하도록 투명하고 구체적으로 식별되어야 한다.

공기업이 공공서비스 의무를 수행하는 경우, 모든 공공서비스 의무와 그 근거, 범위, 관련 보상 또는 혜택을 완전히 공시하는 것이 특히 중요하다. 이러한 활동을 구조적 또는 회계적으로 구분하면 공공서비스 의무에 대한 식별, 비용 책정 및 자금조달 과정을 더 정확하고 투명하게 만들어 줄 것이다.

특히:

3.C.1. 비용 및 수익구조와 관련하여 높은 수준의 투명성 및 공시 기준을 유지해야 한다.

공공서비스 의무는 투명하고 상세하게 파악하고 공시해야 한다. 이상적으로는, 구분 회계, 기능 분리 또는 기업 분할을 도입하여 다양한 활동이 구분되어 회계 처리될 수 있도록 해야 한다. 그러나 기술, 자본 설비, 인적 자본 등 개별 공기업의 생산 요소에 따라 구조적 분리는 가능하지 않을 수 있으며, 가능하다고 하더라도 경제적으로 비효율적일 수 있다. 구조적 분리의 편익과 비용은 행태적 조치의 편익·비용과 신중하게 균형을 이루어야 한다.

공공서비스 의무가 여전히 다른 경제활동과 통합되어 있는 경우, 일반적으로 비용, 자산 및 부채에 대한 계정은 공유된다. 공평한 경쟁의 장을 만들기 위해서는 비용 구조에 대한 높은 수준의 투명성과 공시가 필요하다. 이 점은 공기업이 정부 보조금이나 기타 특혜를 받는 경우 더욱 강조된다. 공공서비스 의무와 다른 유형의 활동 간의 시장을 왜곡하는 교차 보조를 방지하기 위해 공공서비스 의무에 해당하는 계정과 다른 경제활동에 해당하는 계정 간의 비용과 자산을 각각 분리해야 한다.

3.C.2. 공공서비스 의무 수행과 관련된 순비용은 보상금이 교차보조금으로 사용되지 않도록 자금 조달, 배분 및 공시가 별도로 구분되어 이루어져야 한다.

민간 경쟁업체들과 공정한 경쟁의 장을 유지하기 위해 공기업은 공공서비스 의무 수행에 대한 적절한 보상을 받아야 하며, 과잉 보상이나 과소 보상을 모두 방지할 수 있는 조치도 취해져야 한다. 한편으로는, 공기업이 공공서비스 의무에 대해 과도한 보상을 받게 되면 효율성이 떨어지고 경쟁 활동에 대해 사실상 보조금이 주어지는 것처럼 작용하여 민간 경쟁자와의 공평한 경쟁을 왜곡시킬 수 있다. 반면에 공공서비스

의무에 대한 보상이 부족하면 공기업의 생존 가능성을 위협하고 경쟁 업체에 비해 불리한 위치에 놓이게 할 수 있다.

따라서 공공서비스 의무 수행과 관련된 모든 순비용은 특정 법률 조항 또는 경영 계약이나 서비스계약과 같은 계약조항에 근거하여 명확하게 파악되고 공시되며 적절하게 보상되어야 한다. 관련된 재원 조달 방식도 공시해야 한다. 보상은 시장 왜곡을 초래하지 않는 방식으로 구성되어야 한다. 특히 기업이 경제활동과 함께 공공정책 목표를 추구하는 경우에는 더욱 그러하다. 공기업에 제공되는 보상은 명확히 규정된 공공서비스 의무를 달성하기 위해 투입된 실제 순비용에 맞춰 측정되어야 하며, 재정적 또는 운영상의 비효율성을 상쇄하기 위해 사용되어서는 안 된다. 보상은 공공서비스 의무 이외의 공기업의 경제 활동(다른 시장에서의 활동을 포함)에 대한 자금조달이나, 다른 공기업 또는 민간 기업과의 교차 보조를 위해 사용되어서는 안 된다. 공공서비스 의무의 이행과 이를 위한 재원 조달은 전체 성과 모니터링 시스템을 통해 모니터링 및 평가되고 주기적으로 검토되어야 한다. 관련 국가 통제기관과 모니터링에 의한 독립적인 감독을 확립 및 유지하는 것은 공공서비스 의무에 대한 자금조달이 명확한 목적과 목표 대상을 기반으로, 비례적이고 투명하게 산정되고 자본 비용을 포함한 유효한 발생 원가를 기준으로 이루어지는 것을 보장해야 한다.

3.D. 원칙적으로, 공기업이 다른 영리사업에 보조금을 지급하거나 특혜를 부여하는 데 이용되어서는 안 된다. 공기업이 공공정책 목표에 따라 지원조치를 할당하는 데 이용된다면, 다음과 같은 사항에 주의를 기울여야 한다. 1) 지원조치가 적용 가능한 경쟁 및 무역 규정과 일관되고, 2) 지원조치와 그 자금조달이 명확하게 규정되고 투명하게 공시되며, 3) 지원조치가 다른 영리사업에 불공정한 불이익을 초래하지 않아야 한다.

원칙적으로 영리사업에 보조금을 지급할 목적으로 공기업이 이용되어서는 안 되며, 그러한 지원 조치는 투명하고 무역 및 경쟁 의무에 부합해야 한다.

그러나 공공정책 의무로 인해 때때로 공기업은 다른 영리사업에 보조금, 대여금 또는 기타 혜택을 할당할 수 있다. 공기업에 이러한 역할을 부여할지 여부를 결정할 때는 본 가이드라인의 1.A에서 제기한 것과 유사한 고려 사항, 즉 효율적이고 지속 가능한 방식으로 장기적 가치를 극대화하는 것을 고려해야 한다. 이러한 의무가 법적 근거가 없거나 불균형적이며 불공정한 불이익을 초래해서는 안 된다.

우려를 초래할 수 있는 혜택의 예로는 우대 대출, 대출 보증, 자본 또는 지분 투자 등의 보조금과, 현물 지원 형태로 또는 시장보다 낮은 가격으로 제공되는 에너지 투입물, 부동산, 정보통신기술(IT), 인프라 또는 데이터 및 정보 자원에 대한 접근권 등이 있다. 공기업을 통한 지원 제공은 관련 규정에 부합해야 한다. 공공정책 목표를 수행하기 위해 공기업을 통해 제공되는 지원이 상업 시장이 존재하지 않거나 민간 부문이 제공할 의사가 없는 시장에서 재화와 서비스의 공급을 보장하기 위한 것이라면, 일반적으로 경쟁 환경에 대한 우려는 발생하지 않아야 한다. 경쟁이 실제로 또는 잠재적으로 존재하는 시장에 개입할 때는 시장 효율성과 경제적 비용에 미치는 영향을 평가하는 데 주의를 기울여야 한다. 앞의 내용과 마찬가지로, 공공정책 목표 달성과 관련하여 제공되는 보조금 또는 혜택은 해당 공기업의 직접 공개를 포함하여 모두 공시되어야 한다.

모든 지원 조치가 기존의 법률, 규정 및 국제 의무와 부합하는지 주의해서 확인해야 한다. 공기업에 보조금, 대출 또는 기타 혜택을 할당하는 것은 무역 및 투자에 관한 국제 규정에 부합하지 않을 수 있으며 경쟁 중립성을 저해할 수 있다.

3.E. 국가는 경제활동을 수행하는 공기업을 법률, 규제 및 시장 기반 제도의 적용과 집행에서 면제해서는 안 되며, 공기업과 경쟁사 간의 부당한 차별을 방지하기 위해 조세, 금융 및 규제의 중립성을 보장해야 한다.

공기업이 경제활동을 할 때 민간 기업에는 적용되는 특정 법률 및 규정(예: 세법, 독점규제 및 공정거래법, 파산법, 용도지역제 및 건축법규)에 대해 법리적 또는 실질적인 면제를 적용하는 것은 방지해야 한다.

공기업과 민간 경쟁업체는 내국민 대우 원칙 및 시장접근 원칙 등에 따라 일반적으로 공평한 대우를 받아야 한다. 이와 관련하여 'OECD 국제투자 및 다국적기업에 대한 선언문(OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, [OECD/LEGAL/0001])'과 'OECD 자본 이동의 자유화에 관한 규범(OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements, [OECD/LEGAL/0002])' 등이 적용될 수 있다.

공기업이 국가 소유로 인해 부당한 혜택(예: 우대 및 특혜, 규제 면제, 연성예산제약, 명시적 또는 암묵적 국가 보증 및 시세 이하의 자금조달)을 받는 경우 시장 기반 제도(예: 탄소 가격 책정 제도 또는 탄소 배출 완화를 목표로 하는 온실가스 배출권 거래제)에

덜 민감하게 반응할 수도 있다. 기업책임경영(RBC)의 기준이 준수되지 않을 때도 마찬가지이며, 이는 경쟁에도 영향을 미칠 수 있다.

3.F. 공기업의 경제활동은 차입 및 주식금융 등과 관련하여 시장과 일관된 조건으로 이루어져야 한다.

공기업의 경제활동을 위한 자금이 국가 예산, 다른 공기업 또는 상업 시장 중 어디에서 조달되는지와 관계없이, 모든 재화와 서비스의 구매 및 판매를 포함한 공기업의 경제활동과 채권금융 및 주식금융에 대한 접근, 승인 및 수령에 관한 조건은 시장과 일관된 조건이 되도록 하는 조치가 시행되어야 한다.

특히:

3.F.1. 금융기관 간의 관계를 포함한 모든 공기업의 사업적 관계는 전적으로 상업적 근거에 기반을 둬야 한다.

때때로 채권자들은 공기업의 부채가 암묵적으로 국가에 의해 보증된다고 가정한다. 이러한 상황은 많은 경우 자금조달에 대한 접근성을 높이거나 자금조달 비용을 인위적으로 낮추는 것으로 이어져 경쟁 환경을 교란시켰다. 또한 국가 소유의 금융기관이나 국영 기관투자사가 경제활동을 하는 공기업의 주요 채권자가 되는 경우가 많은 국가에서는 이해충돌이 발생할 여지가 크다. 국유 금융기관과 투자자에 대한 의존은 공기업에 대한 시장 모니터링 및 시장 압력이 제대로 작동하지 못하게 할 수 있으므로 인센티브 체계를 왜곡하고 과도한 부채, 자원 낭비 및 시장 왜곡을 초래할 수 있다.

채권자에 대한 국가와 공기업 각각의 책임은 명확히 구분할 필요가 있다. 이해충돌을 관리하고 공기업이 다른 공기업뿐 아니라 국책은행, 기타 금융기관 및 기관 투자자와도 순수한 상업적 근거를 토대로 관계를 발전시킬 수 있는 제도를 개발해야 한다. 국책은행은 다른 민간 기업과 동일한 조건으로 공기업에 신용을 제공해야 한다. 이러한 제도에는 공기업 이사가 국책은행의 이사회 이사를 겸직하는 것을 제한하거나 면밀히 조사하는 것도 포함될 수 있다.

국가가 공기업에 자본금을 투입하지 못해 그 보상 차원에서 공기업에 대한 실질적인 보증을 연장하는 경우, 추가적인 문제들이 발생할 수 있다. 원칙적으로 국가는 공기업의

부채에 대해 자동적인 보증을 제공해서는 안 된다. 국가 보증의 공시 및 보수에 대한 공정한 관행이 마련되어야 하며, 공기업이 자본시장에서 재원을 조달하는 것은 권장되어야 한다. 상업 대출기관과 관련하여, 그리고 암묵적인 국가 보증 문제를 해결하기 위해 국가는 모든 시장 참여자에게 공기업이 발생시킨 부채에 대한 지원 계획이 없다는 사실을 명료하게 밝히거나 긴급 또는 위기 상황으로 인해 연장할 수밖에 없는 모든 조치에 대해 투명하게 공개해야 한다. 또한 국가는 유사한 상황에서 민간 기업에 비해 적은 자금조달 비용의 혜택을 받는 공기업에 대해 배상금을 부과하여 국고에 지급하는 제도를 고려해야 한다.

공기업과 기타 사업 파트너(다른 공기업 포함)와의 관계는 적당한 거리를 유지하며 상업적 고려에 기반한 공정한 관계여야 하며, 어떠한 경우에도 다른 공기업이나 민간 기업에 대한 교차보조금 지급으로 이어져서는 안 된다.

3.F.2. 공기업의 경제활동은 민간 경쟁사에 비해 경쟁상의 이점을 주는 차입 및 금융 특혜, 보증, 관대한 세제 혜택, 기업간신용 우대 등과 같은 직간접적인 재정 지원의 혜택을 받거나 제공해서는 안 된다.

공평한 경쟁의 장을 유지하기 위해, 공기업은 같은 상황에서 민간 경쟁사와 동일하거나 동등한 금융 및 세금 제도를 적용받아야 한다. 공기업은 정부에 필적하는 지위를 이용하여 세금을 체납하거나 관대한 세제 적용의 혜택을 받아서는 안 된다.

일반적으로 공기업은 다른 공기업이나 국가로부터 기업간신용 또는 시세보다 낮은 자금투입(지분통합)과 같은 '장외(off market)' 자금조달 방식의 혜택을 받아서는 안 된다. 이러한 방식은 일반적인 기업 관행과 완전히 부합하지 않는 한 특혜성 자금조달에 해당한다. 국가는 공기업 간의 거래가 전적으로 상업적 조건에 따라 성사될 수 있도록 조치를 시행해야 한다. 국가는 시장 상황에 부합하지 않는 이점을 부여해서는 안 되는 국유 금융기관의 소유 관행에 더욱 주의를 기울여야 한다. 예를 들어, 국유 금융기관은 시세보다 낮은 대출이나 융자를 제공해서는 안 된다. 또한 국가투자기금에서 비롯된 정부 자금투입은 비시장적 조건에서 제공되거나 유지되어서는 안 된다. 암묵적 또는 명시적 보증에 관한 추가 지침은 본 가이드라인 3.F.1에서 확인할 수 있다.

긴급 또는 위기 상황에 따라 불가피하게 발생시키는 긴급 국가 지원 조치(예: 시세보다 낮은 금융 또는 자본의 형태)는 경쟁 중립성 원칙에 부합해야 한다. 긴급 지원은

투명하고, 목표 대상이 명확하며, 한시적이며, 거래와 경쟁을 왜곡해서는 안 되며, 장기적인 목표에 부합해야 한다. 국가 소유주는 긴급 정부 지원에 관한 국제 모범 사례를 따라야 하며, 특히 정책 결정자가 동일한 목표를 달성할 수 있으면서도 경쟁을 덜 왜곡하는 대안을 논의, 식별 또는 제안해야 한다. 긴급 지원 조치는 항상 투명한 출구 전략을 제시해야 한다.

경쟁 중립성은 'OECD 경쟁 중립성 권고안(OECD Recommendation on Competitive Neutrality)'에 따라 보장되어야 한다.

3.F.3. 공기업의 경제 활동이 상품, 에너지, 물, 부동산, 데이터 접근권, 토지, 노동, 계약(통행권 또는 양허권과 같은) 등과 같이 현물로 지급되는 투입물을 민간 경쟁사보다 유리한 가격이나 조건으로 받거나 제공해서는 안 된다.

공기업은 공공서비스 의무 수행에 대한 보상을 제외하고는 상업적 고려 사항에 따라 공정하게 운영되는 민간 소유의 경쟁업체보다 부동산, 상품 또는 서비스와 같은 현물 투입뿐만 아니라 데이터 및 정보 자원에 대한 접근권 또는 인프라를 더 유리한 가격이나 조건으로 제공받거나 제공해서는 안 된다. 공기업과 민간 기업은 동등한 조건으로 영업권(concession)에 대해 협상하고 접근할 수 있어야 한다.

3.F.4. 공기업의 경제적 활동이 공공서비스 의무 수행을 제외하고 유사한 조건에서 운영되는 민간 경쟁사가 얻는 것과 유사한 수준의 지속 가능한 수익률을 달성하도록 요구해야 한다.

공기업의 경제 활동은 장기적인 관점에서 유사한 조건 아래 있는 경쟁업체와 비슷한 수준의 수익률(rate of return, RoR)을 달성할 것으로 기대해야 한다. 그렇다고 해서 공기업과 민간 기업의 수익률이 반드시 동일해야 한다는 의미는 아니다.

경쟁이 치열한 환경에서 운영되는 민간 기업들 사이에서도 중단기적으로 수익률은 크게 다를 수 있고, 민간 기업이 자발적 또는 종종 의무적으로 이러한 비용을 감안하기 때문에 수익률은 제품의 전체 수명 주기에 걸쳐 장기적인 관점에서 고려되어야 한다. 또한 경제 활동에 참여할 때, 국가 예산으로 제공되는 주식 발행에 의한 자기자본 조달에 대해서도 동일한 조건에 있는 민간 기업과 일관된 최저 기대 수익률을 적용할 수 있어야 한다. 다수의 정부가 일시적 필요에 의한 높은 자본지출과 같은 대차대조표

상의 예외를 상쇄하기 위해 낮은 수익률을 허용하기도 한다. 이는 다른 기업 부문에서도 드문 일이 아니며, 세심하게 조정한다면 공평한 경쟁의 장을 유지하기 위한 관행에서 크게 벗어나지 않는다. 반대로, 일부 정부에서는 공기업에 부과된 공공서비스 의무 비용을 충당하기 위해 수익률 요건을 낮추기도 한다. 이는 수익률 요건을 낮추는 것이 공공서비스 의무의 달성과 직결되는 경우에만 추진되어야 한다. 수익률 목표는 본 가이드라인 1.A에서 언급하는 바와 같이 해당 공기업의 리스크 수준과 자본 구조를 반영해야 한다.

3.G. 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공조달에 참여할 때 관련 절차는 공정하고 객관적인 선정 기준에 따라 공개적이고 경쟁적이어야 하며, 공급자의 다양성을 도모하고 적합한 청렴 및 투명성 기준에 의해 보호되어, 공기업과 그 잠재적 공급자 또는 경쟁자가 과도한 이점 또는 불이익을 받지 않도록 해야 한다.

공기업의 공공조달 과정 참여는 공정한 경쟁의 장을 조성하기 위해 노력하는 각국 정부에 우려스러운 영역이었다. 각국 법률은 '공공 조달에 관한 OECD 권고안[OECD/LEGAL/0411]'에 따라 원칙적으로 공정하고 개방적이며 투명한 입찰 체제를 제공해야 한다. 이러한 규칙이 일반 정부의 조달에만 국한되는지, 아니면 공기업의 조달까지 확대되어 적용되는지는 국가마다 다르지만, 어느 쪽이든 공기업이 조달에 참여하는 규칙과 제도를 투명하게 공개하는 것이 중요하다. 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공 조달에 참여하게 되면, 관련 절차는 투명하고 경쟁적이며 공정하고 객관적인 선정 기준에 근거해야 하고, 공급업체의 다양성을 도모하며 적절한 청렴성 기준에 의해 보호되어야 한다. 일반적으로 공기업의 활동은 상업적 판매 또는 재판매를 위한 활동, 그리고 정부 목적을 달성하기 위한 활동 등 두 가지로 구분할 수 있다. 공기업이 정부 목적을 달성하는 경우 또는 특정 활동을 통해 그러한 목적을 어느 정도 달성할 수 있는 경우, 공기업은 모범 사례를 따라 정부조달 절차를 채택해야 한다. 공기업이 관리하는 전매 상품은 일반 정부 부문에 적용되는 것과 동일한 조달 규칙을 따라야 한다. 조달자로서 공기업은 공개 입찰을 사용하도록 장려하되, 해당 세분시장에서 민간기업과 경쟁하는 경우 그들이 부당한 불이익을 당하지 않도록 상업 활동에 적합한 조달 방식을 선택할 수 있는 여지를 허용해야 한다. 투명성과 무결성을 높이기 위해 전자 조달 시스템(e-procurement)과 같은 디지털 기술의 사용을 장려할 수 있다.

3.H. 공기업의 경제 활동이 거래, 투자 및 경쟁에 영향을 미치는 경우, 공기업은 공공서비스 의무 수행을 제외한 모든 사업을 상업적 고려에 기반을 두고 수행해야 한다. 공기업은 책임 있는 기업 경영 기준과 높은 수준의 청렴성에 입각하여 모든 사업을 수행해야 한다.

본 가이드라인은 특히 기업 행위의 맥락에서 공기업 자체의 행동이나 활동에 초점을 맞추고 있다. 점점 더 많은 공기업의 경제 활동이 거래, 투자 또는 경쟁에 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있다. 국가는 공기업이 거래, 투자 또는 경쟁에 미치는 영향에 주의를 기울여야 하며, 특히 국가 소유주가 산하 공기업에 유리한 국내 시장 지위를 부여하여 해당 공기업이 다른 관련 시장에서 경쟁 우위를 확보할 수 있는 경우 등, 모든 시장 왜곡을 방지해야 한다.

공기업이 대부분의 국가 경제와 운송, 공익사업, 금융 등 공익을 위해 필수적인 서비스를 제공하는 부문에서 중요한 역할을 담당하고 있으므로 해당 부문에 대한 공기업의 집중은 경쟁 환경에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 이러한 부문, 특히 산업 분야에 대한 국가의 개입은 국제 가치사슬에서 중요한 상류 가치사슬(upstream) 및 하류 가치사슬(downstream)의 역할을 한다. 둘째, 많은 범위의 국경 간 무역과 투자는 이러한 산업 부문에서 대부분 이루어진다. 셋째, 네트워크 산업에서 활동하는 공기업은 해당 가치사슬의 일부에서 독점적 지위를 가진 수직적 통합 구조로 운영되는 경우가 많다. 이는 공기업이 수많은 상업 활동에서 잠재적 경쟁자의 진입 조건에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

이와 동시에, 공공서비스 의무와 관련해서는 좀 더 미묘한 차이가 필요하다. 일반 원칙의 예외로서, 공기업이 공공서비스 의무를 수행할 때는 상업적 고려 요건이 적용되지 않아야 한다. 공기업은 공공서비스 의무를 수행할 때 기업의 구매 대상에 차별을 두어서는 안 되며, 공공서비스 의무의 성격에 따라 필요한 경우에만 기업의 판매 대상에 차별을 둘 수 있다. 공공 조달에 대한 논의는 본 가이드라인 3.G와 'OECD 공공 조달에 관한 권고안(OECD Recommendation on Public Procurement)'을 참조하면 된다. 모든 경제적 및 비경제적 활동은 청렴성 및 기업책임경영에 관련한 OECD 기준에 따라 수행되어야 한다.

제4장 주 석 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우

공기업이 상장되어 있거나 국가 이외의 투자자를 소유주로 포함하는 경우, 국가와 공기업은 소수 주주와 외국인 주주를 포함한 모든 주주의 권리를 인정하고, 모든 주주에게 공평한 대우와 기업정보에 대한 동등한 접근권을 보장해야 한다.

국가는 국가가 지분을 보유한 모든 기업에서 모든 주주가 공평하게 대우받을 수 있도록 해야 한다. 이런 관점에서 국가의 평판은 공기업의 외부자금 유치 능력과 기업 가치 평가에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 국가는 다른 주주들이 국가를 불투명하고 예측하기 어려운 불공정한 소유주로 인식하지 않도록 해야 한다. 반대로 국가는 모범적인 소유주로 자리매김하고 주주 대우에 관한 모범 사례를 따라야 한다.

>>>

4.A. 국가가 공기업의 유일한 소유주가 아닌 경우, 국가는 'OECD 기업 지배구조 원칙'의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 유일한 소유주일 경우에는 본 가이드라인의 모든 관련 조항을 완전히 이행하도록 노력해야 한다.

주주 보호와 관련하여 다음의 내용이 이행되어야 한다:

4.A.1. 국가와 공기업은 모든 주주가 공정하게 대우받도록 보장해야 한다.

공기업의 자본 중 일부를 기관 또는 개인 등 민간 주주가 보유하는 경우, 국가는 이들의 권리를 인정해야 한다. 특히 비(非)국가 주주는 소유주인 국가의 권력남용으로부터 보호받아야 하며, 권리 침해에 대한 실질적인 구제 수단을 과도한 지체 없이 합리적인 비용으로 이용할 수 있어야 한다. 또한 민간 주주는 정당한 사유와 시세에 부합하는 보상 없이 국가 소유주에 의해 지분이 몰수되어서는 안 된다. 내부자거래(insider trading)나 시세 조작(market manipulation) 및 자기거래(self-dealing)의

악용은 금지되어야 한다. 신주인수권(또는 주식선매권, pre-emptive right)과 특정 주주 의결을 위한 가중다수결(qualified majorities) 방식은 소수 주주를 보호하는 유용한 사전적 수단이 될 수 있다. 공기업이 부분적인 민영화를 할 때도 주주 보호를 위한 각별한 주의가 필요하다.

국가는 지배주주로서 많은 경우 다른 주주의 동의 없이 주주총회에서 의사결정을 내릴 수 있다. 또한 국가는 보통 이사회의 구성을 결정할 수 있는 위치에 있다. 이러한 의사 결정권은 소유권에 수반되는 정당한 권리이지만, 국가는 기업의 이익과 무관한 목표를 추구해서 다른 주주에게 손해를 끼치는 등 지배주주로서의 권한을 남용하지 않는 것이 중요하다. 남용은 부적절한 특수관계자 거래, 편향된 사업 결정, 또는 지배 주주에게 유리한 자본구조 변경 등을 통해 발생할 수 있다.

소유권 기관은 비(非)국가 주주의 공정한 대우에 관한 지침을 개발해야 한다. 소유권 기관은 개별 공기업, 특히 공기업 이사회가 주주와의 관계의 중요성을 충분히 인식하고 이를 강화하는 데 적극 나서도록 해야 한다. 국가가 보유 지분을 초과하는 수준의 통제권을 행사하게 되면, 권력남용이 발생할 가능성이 있다. 황금주의 사용은 공공 안보와 같은 필수적인 공공 이익 보호를 위해 반드시 필요한 경우와 그에 준하는 목표를 추구해야 하는 경우로 제한되어야 한다. 더 나아가, 정부는 주주가 기업에 대한 주주의 소유 지분을 초과하는 수준의 통제권을 행사할 수 있게 해주는 모든 주주동의서(또는 주주간계약서, shareholders' agreements)와 자본구조의 존재를 공개해야 한다.

4.A.2. 공기업은 모든 주주에게 최신 정보를 동시에 동등하게 공시하는 등 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.

주주 보호를 위한 중요한 조건은 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다. 일반적으로 모든 주주에게 공평한 대우를 보장하기 위해 재무 상황, 성과, 지속 가능성, 소유권 및 지배구조에 관한 정보를 포함한 중요한 정보는 모든 주주에게 동시에 보고되는 것이 원칙이다. 이 원칙은 정기 보고 사이에 발생한 중요한 전개 사항을 적시 및 동시에 보고하는 것도 포함한다. 또한 이사회 구성원에 대한 개인정보동의서를 포함한 모든 주주동의서는 공개되어야 한다.

소수 주주와 기타 주주들은 정보에 입각한 투자 결정을 내리는 데 필요한 모든 정보에 접근할 수 있어야 한다. 한편, 소유권 기관을 포함한 지배 주주는 지배 주주

또는 이사회 이사로서 취득할 수 있는 정보를 악용해서는 안 된다. 비상장 공기업의 경우, 기타 주주는 일반적으로 잘 파악되어 있고, 이사직 등을 통해 정보에 접근할 수 있는 특권을 가지는 경우가 많다. 그러나 정보 공개에 관한 법률 및 규제 체계의 질(質)과 완성도에 상관없이, 소유권 기관은 국가가 지분을 보유한 모든 공기업이 기업의 모든 주주가 정보를 쉽고 공평하게 접근할 수 있도록 하는 방법과 절차를 마련해야 한다. 공기업이 부분적으로 민영화된 경우에는 주주인 국가가 보유 지분이 허용하는 권한을 초과하여 기업 의사결정에 관여하거나 정보에 접근할 수 있는 권한이 주어지지 않도록 특별히 주의해야 한다.

4.A.3. 공기업은 모든 주주와의 소통 및 협의를 활성화하는 정책을 마련해야 한다.

국가가 소수 주주인 기업을 포함한 모든 공기업은 해당 기업의 주주를 파악하고 주주에게 중요한 사건 및 향후 주주총회에 대한 정보를 적시에 체계적인 방식으로 적절한 절차를 거쳐 지속적으로 제공해야 한다. 또한 국가는 주주에게 의사결정 대상이 되는 사안에 대해 정통한 결정을 내릴 수 있는 신뢰할 수 있고 비교 가능하며 충분한 배경 정보를 제공해야 한다. 공기업 이사회는 공기업이 기관 투자자를 포함한 모든 주주에 대한 정보 제공의 의무를 확실히 이행하도록 해야 할 책임이 있다. 이 과정에서 공기업은 현행 법률과 규제 체계를 적용할 뿐 아니라, 지나치게 부담스러운 요건을 부과하지 않는 범위 내에서 신용 및 신뢰를 구축하기 위해 가능한 한 더 엄격한 체계를 적용하도록 권장해야 한다. 가능한 경우, 소수 주주와 활발한 협의를 하는 것이 의사결정 과정을 개선하고 핵심 결정의 수용성을 높이는 데 유용할 것이다. 추가적인 지침은 'G20/OECD 기업 지배구조 원칙'의 적절한 조항에서 제시하고 있다.

4.A.4. 주주총회에서 소수 주주를 포함한 모든 주주가 이사 선출과 같은 기업의 핵심적인 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 주주총회 참여 권리, 의결권 및 기타 권리를 보장해야 한다. 주주의 참석률 및 관여도를 촉진하고 비용을 절감하기 위한 수단으로 국가는 주주들의 주주총회 원격 참여를 허용해야 한다. 이러한 원격 주주총회는 모든 주주에게 동등한 정보 접근과 참여 기회를 보장할 수 있는 방식으로 진행되어야 한다.

소수 주주는 공기업의 주주총회나 이사회 회의 밖에서 실제 의사결정이 내려지는 것에 대해 우려할 수도 있다. 이는 지배 주주 또는 대주주를 가진 상장 기업 입장에서 가질 수 있는 충분히 합당한 우려이며, 국가가 지배 주주인 공기업에서도 발생할 수

있는 문제이기도 하다. 국가는 소유주로서 소수 주주에게 그들의 이익이 고려되고 있다는 점을 안심시켜 주는 것이 바람직하다. 특수관계자 거래와 같이 국가의 이익과 소수 주주의 이익이 상충될 수 있는 상황에서는 소수 주주를 해당 거래의 승인 절차에 참여시키는 것도 고려해야 한다.

주주총회에 참석할 권리는 주주의 기본적인 권리이다. 소수 주주의 적극적인 공기업 주주총회 참여를 장려하고, 소수 주주의 권리 행사(이사회에 대한 질의, 총회 안건 상정, 결의안 제안 등)를 용이하게 하기 위해 공기업은 특정한 제도를 도입할 수 있다. 여기에는 특정 주주 의결을 위한 가중다수결 방식이 포함될 수 있으며, 상황에 따라 유용하다고 판단되는 경우 누적 투표제와 같은 특별 선거 규칙을 사용할 수 있다. 그 밖에 추가적 조치에는 부재자투표를 활성화하거나 주주총회 참여 비용의 절감을 위해 전자투표제를 도입하는 방식 등이 있다. 또한 근로자 주주의 주주총회 참석은 근로자 주주로부터 수집된 위임장 등을 통해 도모될 수 있다.

소수 주주 보호를 위한 특별 조치는 신중하게 균형을 맞추는 것이 중요하다. 이는 모든 소수 주주에게 유리해야 하며 공평한 대우라는 원칙에서 어긋나지 않아야 한다. 또한 대주주인 국가의 정당한 의결권 행사를 저해하거나 소수 주주가 의사결정 과정을 부당하게 지연시키는 것을 허용해서는 안 된다.

화상 또는 하이브리드(특정 주주는 오프라인으로, 다른 주주는 화상으로 주주총회에 참석하는 방식) 방식의 주주총회는 주주의 참여 시간과 비용을 줄여 주주 참여를 개선하는 데 도움이 될 수 있다. 주주총회가 모든 주주에 대한 동등한 대우, 정보 접근, 참여의 기회, 의결권 및 기타 권리의 행사를 보장하는 방식으로 진행되는 한, 화상 또는 하이브리드 형식의 주주총회를 개최하는 데 법적 및 규제 체제가 방해가 되어서는 안 된다. 또한 원격 회의가 오프라인 회의에 비해 소수 주주가 이사회 및 경영진과 소통하고 질의할 기회를 감소시키지 않도록 세심한 주의가 필요하다. 가상 플랫폼 제공업체의 선정 및 사용 등을 비롯한 추가 지침은 'G20/OECD 기업 지배구조 원칙'에 명시되어 있다.

4.A.5. 국가와 공기업 간, 그리고 서로 다른 공기업 간의 거래는 시장에서 일관된 조건으로 이루어져야 한다.

모든 주주에 대한 공평한 대우를 보장하기 위해 국가와 국가 소유 금융기관을 포함한

공기업 간의 거래는 상업적 고려 사항에 따라 이루어져야 한다. 이는 개념적으로는 특수관계자와의 부당거래 문제와 관련될 수도 있지만, '특수관계자'가 공기업과 관련해서는 보다 약하게 정의된다는 점에서 차이가 있다. 일반적으로 공기업은 운영되는 국가의 일반적인 법률 체계를 따르고 이에 따라 보호받아야 하는 자율적인 법인체(법적 실체)이다. 법치주의는 공기업이 정치 자금, 후원 또는 개인 또는 특수관계자의 부를 축적하는 수단으로 남용되는 것을 방지하는 데까지 확장되어야 한다. 정부는 공기업과 국가 및 국가통제기관과의 모든 거래가 시장과 일관된 조건에서 이루어지도록 보장하고, 적절한 경우 그 청렴성에 대해서도 검증해야 한다. 이 사안은 본 가이드라인의 다른 부분에서 다루는 이사회 의무와 더 연관되어 있는데, 그 이유는 모든 주주에 대한 보호가 기업과 주주에 대한 이사의 충실 의무로 명확히 명시되어 있기 때문이다.

4.B. 국가 기업 지배구조 규정은 모든 상장 공기업과 가능한 한 비상장 공기업도 준수해야 한다.

대부분의 국가는 주식시장에 상장된 기업을 위한 기업 지배구조 규정을 갖추고 있다. 그러나 규정이 시행되는 방식은 국가마다 상당히 다른데, 일부 국가에서는 단순히 권고사항 수준으로 시행되고, 다른 국가에서는 (증권거래소 또는 증권규제당국에 의해) 준수-또는-설명(Comply-or-Explain)[1] 제도의 도입을 통해 시행되며, 또 다른 국가에서는 규정이 의무적으로 시행된다. 공기업이 상장 기업의 모범 지배구조 기준을 따라야 한다는 것이 본 가이드라인의 기본 전제다. 이는 상장과 비상장 공기업 모두법적 '구속력'과는 상관없이 항상 국가 기업 지배구조 규정을 준수해야 하며, 주주, 시장 및 관련 이해관계자가 공기업의 해당 규정 준수 정도를 평가해야 한다는 것을 의미한다.

4.C. 공기업이 기업의 성과, 업적 및 생존력에 중대한 영향을 미칠 수 있는 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 이에 대한 충분한 정보가 국가 이외의 주주들에게 상시적으로 제공되어야 한다.

국가는 모든 주주에게 높은 수준의 투명성을 보장하겠다는 노력의 일환으로 공기업이 달성해야 하는 공공정책 목표와 그 근거에 대한 중요한 정보를 그것이 기업 가치에 영향을 미칠 수 있는 한 경쟁법에 따라 비(非)국가 주주와 일반 국민에게 공시해야 한다. 관련 정보는 투자 시점에 모든 주주에게 공시되어야 하며, 투자 기간 동안 지속적으로

1) ※역자주: 이는 기업들이 기업 지배구조 규정을 이행하고 있는지 여부와 기업의 사정으로 이행하지 못할 경우 그 이유를 설명하도록 하는 제도다.

제공되고 업데이트되어야 한다.

4.D. 공기업이 합작투자(joint venture) 및 민관협력사업(PPP: Public Private Partnership)과 같은 협력 사업에 관여할 때, 계약당사자의 계약상 권리와 의무가 준수되고, 분쟁이 적시에 객관적인 방식으로 해결되도록 해야 한다.

공기업이 민간 파트너와 함께 협력 사업을 수행할 때는 모든 당사자의 계약상 권리가 존중되고 실질적인 구제 조치 및 분쟁 해결 제도를 보장하는 데 주의를 기울여야 한다. 이러한 조치는 민간 파트너에서 공기업으로의 기술 이전을 강제하거나 강요하는 방식으로 악용되어서는 안 된다. 민관협력에 대한 공공 지배구조와 사회기반시설에 대한 지배구조를 다루는 다른 관련 OECD 기준들이 적용될 수 있다. 이러한 기준의 주요 권고 사항 중 하나는 공기업이 체결하는 민관협력사업이나 다른 계약으로 인해 발생하는 정부의 모든 암묵적 또는 명시적 재정 리스크를 모니터링하고 관리하기 위해서는 특별한 주의가 필요하다는 점이다. 공기업이 체결하는 이러한 협력 사업과 합작투자는 공기업 이사회의 권한과 책임에 관한 일반 회사법 체계를 침해하지 않는 선에서 국가 소유권 정책과 일관되어야 한다.

또한, 국가와 민간 파트너, 또는 공기업과 민간 파트너 간의 정식 계약은 예기치 못한 사건이 발생한 경우에 대한 사업 파트너 각각의 책임을 분명히 명시해야 하며, 이와 동시에 필요시 계약 재협상이 가능하도록 충분한 유연성이 확보되어야 한다. 분쟁 해결 조치는 사업 기간 동안 발생하는 모든 분쟁이 다른 사법적 구제 수단을 침해하지 않는 선에서 적시에 공정하게 해결되도록 보장해야 한다.

제5장 주 석 공시, 투명성 및 책무성

공기업은 엄격한 투명성, 책임성 및 청렴성 기준을 준수해야 하며, 상장 기업과 동일한 수준의 회계, 공시, 준법 및 감사 기준을 적용받아야 한다.

기업과 관련된 모든 중요한 사안에 대한 투명성은 공기업 이사회와 경영진의 책임성을 강화하고 국가가 정보에 입각한 소유주로서 활동할 수 있도록 하는 데 매우 중요하다. 공기업의 보고 및 공시 요건을 결정할 때는 기업의 규모 및 상업적 지향성을 고려해야 한다. 예를 들어 공공정책 목표에 관여하지 않는 소규모 공기업의 경우, 공시 요건이 경쟁상 불이익을 주어서는 안 된다. 반대로, 대규모 공기업이나 공공정책 목표 추구를 목적으로 국가가 소유하는 공기업에서는 기업 성과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 영역에서 특히 높은 수준의 투명성 및 공시 규정이 적용되어야 한다.

>>>

5.A. 공기업은 국제적으로 인정받는 높은 수준의 회계 및 공시 기준에 따라 기업에 관한 모든 중요 정보를 보고 및 공개해야 하며, 해당 정보는 소유주인 국가와 일반 국민의 주요 관심사 영역을 포함해야 한다. 정보 공개 채널은 대중이 적시에 무료로 접근할 수 있도록 제공되어야 한다.

모든 공기업은 최소한 연간 단위로 기업과 관련된 모든 중요 사항을 공시해야 하며, 대기업 및 상장 기업은 국제적으로 인정받는 수준 높은 회계 및 공시 기준 또는 국제 기준에 부합하는 국내 회계 기준에 따라 공시해야 한다. 그 외의 모든 공기업도 가능한 한 이와 같은 기준을 적용해야 한다. 중요한 정보(material information)란 누락 또는 허위 진술이 투자자의 기업 가치 평가에 영향을 미칠 것으로 합리적으로 예상할 수 있는 정보로 정의할 수 있다. 또한 중요 정보는 합리적인 투자자가 투자 또는 의결권에 관한 결정을 내릴 때 중요하게 고려하는 정보로 정의할 수도 있다. 따라서 기업 공시는 투자자의 의사결정에 중요한 정보 공개에 초점을 맞추어야 한다. 여기에는 기업 가치에

대한 평가를 포함할 수 있으며, 환경, 사회 및 지배구조 문제와 관련한 기업의 구조와 활동, 기업 정책 및 성과에 대한 대중의 이해를 높이는 데도 도움이 될 수 있다.

쉽게 접근할 수 있고 사용자 친화적인 기업 홈페이지는 정보 유통 체계를 개선할 수 있는 기회를 제공하며, 현재 대부분의 국가에서는 기업 자체적으로 관련성 있는 중요 정보를 제공하는 기업 홈페이지를 운영할 것을 요구하거나 권장하고 있다. 공기업 이사는 재무보고서에 서명해야 하며, 최고책임경영자(CEO)와 최고재무관리자(CFO)는 재무보고서가 공기업의 운영 및 재무 상태를 적절하고 공정하게 제시하고 있음을 인증해야 한다.

관련 당국은 어떤 공기업이 높은 수준의 국제 기준을 적용받아야 하는지를 결정하기 위해 가능한 범위 내에서 비용-편익 분석을 실시해야 한다. 이는 전체 공기업 부문에 걸쳐 일관성과 비교가능성을 촉진시켜 줄 것이다. 높은 수준의 국내 기준은 국제적으로 인정받는 회계 기준 중 하나와 일관성을 유지함으로써 달성할 수 있다. 이러한 분석에서는 엄격한 공시 요건이 이사회와 경영진이 직무를 전문적으로 수행하기 위한 인센티브인 동시에 수단이라는 점을 고려해야 한다.

연차보고서와 중간보고서는 감사받은 공기업 재무제표에 열거된 재무 및 운영 결과를 해석하는 데 도움이 되는 중요한 정보의 출처이다. 모든 공기업은 대차대조표, 현금흐름표, 손익계산서, 소유자 지분 변동내역서, 주석 등을 포함한 결산재무제표를 작성해야 한다. 이러한 결산재무제표는 일반적으로 회계연도 종료 후 3~6개월 안에 작성이 완료되어야 한다. 보고는 완전하고, 간결하며, 신뢰할 수 있으면서 비교 가능해야 한다.

순수하게 영리 활동을 추구하는 기업일지라도 공기업은 모두 공익을 위한 활동을 수행하기 때문에, 중요한 공공정책 목표를 추구하는 공기업인 경우 특히 높은 수준의 공시 제도가 필요하다. 특히 공공정책 목표가 국가 예산과 국가가 부담하는 위험에 중대한 영향을 미치거나, 지속가능성 관련 문제 또는 글로벌 시장에 영향을 미치는 경우 공시 제도는 더욱 중요해진다.

기업의 역량과 규모를 적절히 감안하여 공기업은 상장 기업과 동일한 공시 요건을 적용받아야 한다. 공시 요건은 기업의 필수 기밀 유지를 침해해서는 안 되며, 공기업을 민간 경쟁업체에 비해 불리한 상황에 놓이게 해서도 안 된다. 공기업은 재무 및 영업 실적, 비(非)재무 정보, 이사 및 주요 임원의 보수 체계 및 실제 보수 금액, 정부 및

관련 기관과의 거래를 포함한 특수관계자와의 거래, 지배구조 및 지배구조 정책 등을 공시해야 한다. 공기업은 해당 기업의 기업 지배구조 규정의 준수 여부를 공개하고, 준수 시 어떤 규정을 준수하는지도 공개해야 한다. 성과를 공시할 때는 국제적으로 인정되는 회계 기준을 적용하는 것이 바람직한 것으로 간주 된다.

공기업의 역량과 규모를 적절히 감안하여, 공개되어야 하는 정보의 예는 다음과 같다:

5.A.1. 국가 소유권 기관이 부여하는 모든 임무를 포함한 기업 목표 및 목표 달성 여부에 대한 명확한 설명.

각 공기업이 기업의 전반적인 목표를 명확히 하는 것이 중요하다. 기존의 성과모니터링 체계와 관계없이, 기업이 상충될 수 있는 목표 간의 절충 문제를 어떻게 처리하고 있는지에 대한 정보와 함께 제한된 범위의 전반적인 기본 목표들을 파악해야 한다.

국가가 대주주이거나 실질적으로 공기업을 통제하는 경우, 국가 소유주가 부여하는 목표는 모든 기타 투자자, 시장 및 일반 국민에게 명확히 공개되어야 한다. 이러한 공시의무는 공기업 관계자 스스로가 기업 목표를 명확히 인지할 수 있도록 만들 것이며, 경영진이 목표 달성을 위해 더욱 매진할 수 있도록 고무시킬 것이다. 이는 모든 주주, 시장, 그리고 일반 국민이 경영진이 채택한 전략과 결정을 판단할 때 기준점을 제시해 줄 것이다.

공기업은 핵심 성과 지표를 공개하여 해당 목표를 어떻게 달성했는지 보고해야 한다. 공기업이 공공정책 목표 달성 목적으로 활용되는 때에도, 목표가 어떤 방식으로 달성되는지 보고해야 한다.

5.A.2. 공공서비스 의무와 관련된 비용 및 재원 조달 방식을 포함한 기업의 재무 및 운영 실적.

민간 기업과 마찬가지로 공기업도 재무, 운영 및 비재무 성과에 대한 정보를 공개해야 한다. 예를 들어 여기에는 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표, 재무제표 주석과 같은 주요 재무제표는 물론 배당금 및 부채 가치(미결제 부채, 부채 만기 프로필 및 통화 분할 정보 포함), 사용자본(capital employed), EBITDA[2], 자기자본 수익률,

2) Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, 즉 EBITA는 이자 비용, 세금, 감가

자산 수익률, 투자금, 배당금 지급, 재무 레버리지, 종사자 수, 성평등 및 기타 유형의 다양성 관련 목표 달성률과 같은 기업이 중요하다고 판단하는 기타 핵심 재무 정보가 포함될 수 있다. 재무 보고에 적용된 보고기준(예: IFRS[3] 또는 기타 기준)은 공개해야 한다. 이러한 공시를 통해 독자는 상업적 및 비상업적 방향에 관한 주요 재무 정보를 가늠할 수 있어야 한다. 또한 주요 재무 수치와 함께 충분한 정보를 제공하여 주주 입장에서 수치가 전달하고자 하는 메시지, 수치 산정 방법 및 수치가 함께 제공되는 재무제표와 어떤 관련이 있는지 이해할 수 있도록 해야 한다. 또한 공기업이 특정한 공공서비스 의무를 이행해야 하는 경우, 관련 활동에 대한 비용 또한 공개되어야 한다. 보조금, 다른 형태의 현물급부, 각종 특혜 등 공공서비스 의무 보상을 포함한 공기업에 부여되는 모든 보상은 그것이 공평한 경쟁 환경에 미칠 수 있는 영향과 그 정당성에 관한 정보와 함께 계량화되어 공개되어야 한다. 또한 재무 보고에 대한 내부통제 보고서를 재무제표와 함께 제출하는 것도 좋은 관행으로 권장된다. 동시에, 소유권 기관은 민간 기업에 부과되는 수준 이상의 추가적인 회계보고 의무가 공기업에 부과되어 해당 공기업의 경제 활동에 과도한 부담을 주지 않도록 주의해야 한다.

5.A.3. 기업 지배구조 규정 또는 정책의 내용 및 이행 절차를 포함한 공기업의 지배구조, 소유권 구조 및 의결권 구조.

공기업의 소유권 및 의결권 구조는 모든 주주가 본인 몫의 배당 청구권(cash-flow rights)과 의결권 지분을 명확히 파악할 수 있을 만큼 투명해야 한다. 또한 공기업에 대한 국가 지분의 법적 소유권을 누가 보유하고 있는지, 그리고 국가 소유권 행사의 책임 소재가 어디에 있는지도 공개되어야 한다. 일반적으로 적용되는 기업 지배구조 규정에 어긋나고, 공기업의 소유권 또는 통제권 구조를 왜곡시킬 수 있는 황금주나 거부권 등의 특별 권리나 계약은 모두 공개되어야 한다. 주주동의서와 같은 통제 장치의 존재 여부는 공개되어야 하지만, 주주동의서의 내용 중 일부는 기밀 유지 조건이 적용될 수 있다.

공기업은 주요 자회사, 계열사, 해당 공기업의 참여, 대표성 및 개입이 있는 다른 기관 등 자사의 조직 구조에 대한 기타 관련 정보를 모두 공개해야 한다. 여기에는 각 자회사 또는 지주회사에 대한 소유 지분율과 해당 기업의 설립 및 운영 국가에

상각비, 무형자산상각비 차감전 이익을 의미함.

3) International Financial Reporting Standards, 즉 IFRS는 국제회계기준위원회(International Accounting Standards Committee, IASC)가 기업의 회계처리와 재무제표에 대한 국제적 통일성을 높이기 위해 마련해 공표하는 회계 기준을 의미하며, 국제회계기준 또는 국제재무보고기준이라고 지칭함.

대한 정보도 포함되어야 한다. 복합적인 기업그룹 구조는 특수관계자 거래에 내재된 불투명성과 공시 요건을 회피할 가능성을 높일 수 있다. 상장 기업과 관계된 복합적인 기업그룹 구조를 가진 국가에서는 모든 특수관계자를 파악하는 데 특별한 주의가 필요하다.

5.A.4. 이사회 이사와 핵심 경영진의 보수.

공기업은 이사회 이사와 주요 임원의 개별적인 보수 수준에 대해 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이 중요하다. 일반 국민에게 이와 관련한 적절한 정보를 제공하지 못하면 부정적인 대중의 인식을 초래할 수 있으며, 소유권 기관과 개별 공기업에 대한 대중의 비판과 반발을 불러일으킬 수도 있다. 공기업은 일반적으로 이사와 주요 임원에게 적용되는 보수 정책의 주요 변경 사항에 관한 정보와 표준화되고 비교 가능한 기준에 따른 보수 수준 또는 금액에 관한 정보를 적시에 공개해야 한다. 해당 정보에는 특히 해고 및 퇴직 조항, 이사와 주요 임원에게 제공되는 특정 혜택, 인센티브 제도, 현물 보상 등이 포함되어야 한다. 보수 체계에 지속가능성 관련 지표를 사용하는 것은 주주가 해당 지표가 중대한 지속가능성 관련 위험과 연결되어 있는지, 장기적인 관점을 고려하는지 등을 평가할 수 있게 해주기 때문에 해당 정보를 공개해야 될 수 있다.

5.A.5. 이사의 자격 요건, 선임 절차, 이사회 구성의 다양성 정책, 다른 기업 이사회 또는 국가에서의 역할, 이사의 독립성 여부 등과 같은 이사회와 이사의 구성 요소.

이사의 자격 요건에 대한 완전한 투명성은 공기업에 특히 중요하며, 이는 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인'에 부합해야 한다. 국가 완전 소유 공기업에서는 이사의 후보 추천과 임명 권한을 정부가 직접 보유한 경우가 많으므로, 이사가 기업과 주주의 장기적 이익을 위해서가 아닌 정부나 특정 정치 세력을 대변하여 활동한다고 인식될 소지가 있다. 이사의 자격 요건, 후보 추천 및 임명 절차에 높은 수준의 투명성을 요구하는 것은 공기업 이사회의 전문성을 높이는 데 일조할 수 있다. 이는 또한 투자자가 이사의 자격 요건을 평가하고 잠재적인 이해충돌 요소를 식별할 수 있도록 도와준다.

다수의 국가에서는 공기업이 성별 다양성을 포함한 이사회 구성에 관한 정보를 공개하도록 요구하거나 권장하고 있다. 이러한 공시 항목은 전문성 및 해당 경력뿐만 아니라 연령 및 기타 인구통계학적 특성 등과 같은 다른 기준으로까지 확대될 수 있다.

이러한 공시 요건 또는 권장 사항을 특정 규정에 명시한 일부 국가에서는 '준수 또는 설명' 기준의 공시를 요청하기도 한다. 때때로 여기에는 주요 임원 및 기타 고위 경영진 직책의 공개가 포함되기도 한다. 이사회와 임원급 직책의 다양성을 증진하기 위한 관련 정책 정보도 공개해야 한다.

5.A.6. 예측 가능한 모든 중대한 위험 요인과 그러한 위험을 관리하기 위해 취해진 리스크 관리 조치.

공기업이 위험을 명확하게 파악, 평가, 통제 또는 공개하지 않을 경우 심각한 어려움이 발생한다. 중대한 위험 요인에 대해 적절히 보고하지 않으면, 공기업은 자사의 재무 상태, 전반적인 성과 또는 장기적인 가치 창출 잠재력에 대한 허위 정보를 제공할 수도 있다. 이는 결과적으로 부적절한 전략적 의사결정과 예기치 못한 재정적 손실로 이어질 수 있다. 중대한 위험 요인은 적시에 충분한 빈도로 공개되어야 한다.

공기업이 기업 운영으로 발생하는 위험의 특성과 범위에 대해 적절하게 공개할 수 있을지는 공기업의 리스크 관리 체계의 건전성에 달려 있다. 공기업은 새로운 기준과 진화하는 기준에 따라 공개해야 한다. 적절한 경우, 공시 항목에 리스크 관리 전략과 전략 구현을 위해 마련된 체계가 포함될 수 있다. 본 가이드라인은 주주 및 기타 이용자에게 합리적으로 예측 가능한 공기업의 중대한 리스크를 완전히 알리기 위해 충분하고 포괄적인 정보를 공개할 것을 권장하고 있다. 리스크 공시는 해당 기업 및 산업에 맞게 고안될 때 가장 효과적이다. 관련 실사 과정의 특징과 효과를 포함하여 리스크를 모니터링하고 관리하는 시스템을 공개하는 것은 점점 더 좋은 관행으로 간주되고 있다.

모든 주주(국가 및 비(非)국가 주주를 포함)는 공기업에 대해 합리적으로 예측 가능한 중대한 리스크 관련 정보가 필요하며, 여기에는 해당 공기업이 사업을 영위하는 산업 또는 지역에 특정한 리스크, 원자재 및 공급망에 대한 의존도, 금리 또는 통화 위험을 포함한 금융 시장 리스크, 파생상품(derivatives) 및 부외거래(off-balance sheet transactions) 관련 리스크, 부패, 인권 및 노동 리스크를 포함한 기업행동규범 관련 리스크, 디지털 보안 및 기타 기술 관련 리스크, 세금 관련 리스크, 특히 기후 관련 위험과 같은 지속가능성 리스크 등이 포함될 수 있다. 리스크 관련 공시에는 팬데믹, 혁신, 국가 개발 계획과의 연계, 성평등 및 다양성 등 기타 주요 지정학적 사건에 관한 내용이 추가로 포함될 수 있다. 채굴 산업에 종사하는 기업은 이와 관련된 모범 관행에 따라 보유 매장량을 공개해야 하며, 이는 기업의 가치와 리스크 수준을 나타내는 핵심

요소일 수 있다.

예측 가능한 중대한 리스크 요인에 대한 공시 정보는 공기업이 앞에서 언급한 리스크들을 포함하여 새로운 리스크 및 다른 리스크를 직면할 가능성이 높은 새로 규제가 완화되고 국제화가 진행되는 산업에서 활동하거나 새로운 국가 또는 고위험 산업에서 활동할 때, 주주와 이해관계자에게 특히 유용할 수 있다.

5.A.7. 국가 보증을 포함하여 국가로부터 받은 모든 직간접적인 재정 지원과 민관협력사업(PPP) 또는 합작투자 참여로 인해 발생하는 계약상의 약정 및 책임을 포함한 공기업을 대신하여 체결한 모든 계약.

공기업의 재무 상황을 공정하고 완전하게 파악하기 위해서는 국가와 공기업 간의 상호 의무, 재정 지원, 또는 위험 분담 방안이 적절히 공개되는 것이 필요하다. 공시 항목에는 자본 구조, 수익성, 배당금 등 정부가 공기업에 대해 설정한 재무 목표, 공기업이 수취한 국가 출연금 또는 보조금, 공기업 운영을 위해 국가 또는 다른 공기업이 부여한 예산 대출 또는 보증, 그리고 국가가 공기업을 대신하여 수행하는 모든 책무에 대한 세부 정보가 포함되어야 한다. 세금, 배당금, 로열티 및 기타 지급금 등 공기업이 국가 예산에 지급한 금액도 정부와의 거래의 일부로 공개해야 한다. 대출 보증 및 대출 신용의 경우, 공기업은 계약에 포함된 조건(개시일 및 만기일, 원 통화, 약정 금액, 지급 및 미지급 부채, 상각 일정, 이자율 가치 및 유형을 포함)을 공개해야 한다. 공시 기준은 국고보조 기준과 마찬가지로 기존의 법적 의무와 동일해야 한다. 보증에 대한 공시는 공기업 자체적으로 할 수도 있고, 국가가 할 수도 있다. 예산 절차를 존중하기 위해 입법부가 예산 대출과 국가 보증을 모니터링하는 것이 바람직하다.

민관협력사업 및 합작투자에 대한 정보도 적절히 공개해야 한다. 이와 같은 벤처 사업은 보통 공공서비스 또는 공공 인프라를 제공하기 위해 공공 및 민간 파트너 사이에 위험, 자원 및 보상을 이전하는 특징을 가지기 때문에 새롭고 중대한 위험을 유발할 수도 있다.

5.A.8. 국가 및 기타 관련 기관과의 모든 중요한 거래.

한 공기업이 다른 공기업에 지분 투자를 하는 것과 같이, 공기업과 관련 기관과의 중요한 거래는 잠재적인 남용의 소지가 될 수 있으므로 공개해야 한다. 관련 기관과의

거래를 보고할 때는 거래의 공정성과 적절성을 평가하는 데에 필요한 모든 정보를 제공해야 한다. 특수관계자에는 최소한 회사를 통제하거나 공동 통제하는 주체, 지배주주와 그 가족 구성원, 그리고 주요 경영진이 포함되어야 한다. 국제적으로 통용되는 회계 기준의 특수관계자 정의는 유용한 참고 자료가 될 수 있지만, 공기업의 지배구조 체계는 모든 특수관계자를 적절히 파악해야 하며, 특수관계자와의 특정한 이해관계가 존재하는 경우 연결 자회사와의 중요한 거래도 공개해야 한다. 또한 중요한 거래가 없다 하더라도, 공기업과 기타 관련 기관과의 조직적 및 사업적 관계를 명확히 파악하는 것이 바람직하다. 공기업은 또한 이해충돌의 위험이 큰 국가 소유의 금융기관과의 중요한 계약 관계 및 거래도 공개해야 한다.

5.A.9. 계약 불이행 위험을 포함한 채무 계약과 같은 중대한 부채에 관한 정보

공기업은 상업적 기밀 유지를 고려하여 적합한 기준에 따라 계약 불이행 위험을 포함한 채무 계약과 같은 기업의 중대한 부채에 관한 정보를 공개해야 한다. 일반적인 상황에서는 주주와 이사가 공기업에 대한 주요 의사결정을 통제한다. 그러나 배당금 지급을 제한하는 약정 등 경영진과 주주의 재량을 크게 제한하는 회사채 및 기타 채무 계약의 특정 조항은 주요 자산 매각에 대해 채권자의 승인을 요구하거나 재무 레버리지(financial leverage)가 미리 정해진 한도를 초과할 경우 채무자에게 불이익을 준다. 또한, 재정적 압박(financial stress)이 있지만 파산 전인 상태의 공기업은 기존 채권자가 사업 변경을 요구하는 경우 계약 준수의 면제(또는 포기, waiver)에 관해 협상하기로 선택할 수 있다. 따라서 계약 위반과 그 발생 가능성에 관한 중대한 위험의 영향을 포함하여 채무 계약에 대한 중요한 정보를 적용 가능한 기준에 따라 적시에 공개하는 것은 투자자가 공기업의 사업 위험을 이해하는 데 필요하다.

5.A.10 지속가능성 관련 정보.

공기업은 본 가이드라인 7.C에 상세히 설명된 바와 같이 지속가능성 문제와 관련된 정책, 활동, 리스크, 목표 및 성과 지표에 대한 중요한 정보를 국제적으로 인정받는 높은 수준의 기준에 따라 공시해야 한다.

5.B. 공기업은 위험을 식별, 관리, 통제 및 보고할 수 있는 리스크 관리 체계를 갖추어야 한다. 리스크 관리 체계는 목표 달성에 필수적인 것으로 취급되어야 하며, 이에 따라 일관되고 포괄적인 내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램이나 조치를 구현해야 한다.

리스크 관리는 기업 지배구조의 핵심 요소이며, 기업 전략과 밀접한 관련이 있다. 리스크 관리 체계는 공기업의 운영 및 재무 목표 달성에 대한 위험을 식별, 관리 및 보고할 수 있도록 구축된다. 리스크 관리 과정은 공기업이 내부통제를 통해 리스크를 관리하고 리스크의 잠재적 영향을 완화하는 방법을 알려주며, 공기업 내 청렴성을 증진하고 관련 법률 또는 규정을 준수하도록 장려한다.

리스크 관리 체계는 내부 통제, 정책 및 절차의 적절성과 성과를 확립하고 유지하기 위해 이사회에 의해 정기적으로 모니터링되고 해당 공기업의 상황에 맞게 재평가 및 조정되어야 한다. 이사회는 전문위원회(가장 일반적으로 감사위원회 또는 이에 준하는 위원회, 때로는 리스크 위원회)의 지원을 받을 수 있지만, 리스크 관리 체계와 그 안의 내부 통제의 효과성에 대한 총체적인 책임은 여전히 이사회에 있다. 감독 이사회 내에서 리스크 관리 담당과 내부 통제와 같은 공기업 내부의 독립적인 보증을 제공하는 담당 간 업무는 분리되어야 한다. 회사 내 리스크 평가를 담당하는 공기업 대표자는 소임을 수행할 수 있는 충분한 권한이 주어져야 한다.

공기업의 역량과 규모에 따라 리스크 관리 체계에는 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인'의 관련 조항에 제시된 모범 사례에 따라 정기적인 맞춤형 리스크 평가가 포함되어야 한다. 공기업의 리스크 관리 체계는 보건 위기, 공급망 중단, 지정학적 긴장 상태 등 기업과 관련된 중대한 외부 리스크에 대응해야 한다. 리스크 관리 체계는 사전(위기 발생 시 기업의 회복력을 강화해야 함)과 사후(갑작스러운 부정적 사건 발생 시 기업이 위기관리 절차를 설정할 수 있어야 함)에 모두 작동해야 한다. 또한 'OECD 다국적기업의 기업책임경영 가이드라인'에 따라, 사업에 대한 실제 및 잠재적 악영향을 식별, 예방 및 완화하고, 이러한 영향이 어떻게 해결되는지 설명하기 위해 리스크 기반 실사를 수반해야 한다.

리스크 관리 과정은 내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램 또는 제도의 확립과 유지에 대한 정보를 제공한다. 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인'의 내부 통제 관련 세부 사항에 따라 이러한 준법감시 프로그램 또는 제도는 기업 위계 구조의 모든 계층과 자회사를 포함하여 공기업이 사실상의 통제권을 가진 모든 기관에 적용되어야

한다. 이러한 프로그램 또는 제도에는 특히 행동 강령이나 이와 유사한 규정을 제정하고, 이를 인사 또는 기타 관련 기업 정책에 포함시키는 일, 내부 고발자 보호와 같은 명확한 규칙과 절차를 수립하여 보복에 대한 두려움 없이 이사회에 우려 사항을 신고할 수 있도록 장려하는 일 등이 포함될 수 있다. 이러한 규정은 가능한 경우 제3자에게까지 확대되어야 한다. 기업의 인센티브 구조는 윤리 및 전문적 기준에 부합하도록 조정하여 기업의 가치를 준수하면 보상을 받고, 법을 위반하면 설득력 있는 제재나 처벌을 받도록 해야 한다.

또한 리스크 관리 체계와 일련의 관련 내부통제는 공기업이 인권 및 노동, 디지털 보안, 세금, 경쟁, 데이터 개인 정보 보호, 보건 및 안전, 지속가능성 등 책임경영과 관련된 규정을 포함한 관련 법률과 규정을 준수하는 데 도움이 될 것이다. 여기에는 'OECD 국제 사업 거래에서 외국 공무원의 뇌물 수수 방지에 관한 협약[OECD/LEGAL/0293]'에 따라 요구되는 외국 공무원의 뇌물 수수와 기타 형태의 뇌물 수수 및 부패를 범죄화하는 법령을 준수하는 것이 포함된다.

내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램 또는 제도는 자회사와 가능한 경우 대리인 및 기타 중개자, 컨설턴트, 대리인, 유통업체, 계약자 및 공급업체, 컨소시엄 및 합작 투자 파트너와 같은 제3자에게도 확대 적용되어야 한다.

5.C. 공기업은 주어진 역할을 적절히 수행하는 데 필요한 역량, 자율성 및 전문성을 갖춘 내부 감사 기능을 구축해야 한다. 내부 감사 기능은 이사회와 감사위원회 또는 이에 상응하는 기업 내 기구에 의해 모니터링되고 직접 보고되어야 한다.

내부 감사의 역할과 기능은 국가마다 다르지만, 대부분의 경우 공기업의 지배구조, 리스크 관리 및 내부 통제 과정에 대한 평가를 포함한다. 대규모 상장 기업과 마찬가지로 대형 공기업도 일반적으로 내부 감사 기능을 마련해야 한다. 기업의 규모, 구조, 복합성 및 리스크 수준을 감안하여, 기타 공기업도 가능한 범위 내에서 내부 감사 기능을 구축하는 것이 바람직하다.

내부 감사 기능은 기업의 내부통제와 운영을 포괄적으로 감독하는 이사회 내 감사위원회 또는 이와 동등한 기구에 지속적인 지원을 제공하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 내부 감사인은 효율적이고 견고한 공시 과정을 보장하기 위해 중요하다. 특히 이러한 감사인은 모든 중요 정보에 대한 공시의 완전성, 무결성, 정확성, 적시성 및

빈도를 평가할 수 있다. 또한 공기업의 경영진이 충분히 상세한 정보를 수집, 취합 및 제시하는 공시 절차를 갖추고 있는지 판단할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 내부 감사 기능의 목적, 역할, 책임 및 절차를 명시한 내부 감사 헌장을 제정하는 것이 바람직한 관행으로 간주된다.

공기업이 내부 감사 기능을 구축하도록 하는 것은 이사회의 책임이다. 내부 감사인은 독립성과 권한을 보장하기 위해 이사회와 감사위원회에 직접 보고해야 한다. 내부 감사인은 공기업의 기록에 대한 완전한 접근 권한을 가져야 하며, 활동 범위에 제한이 없어야 한다. 내부 감사인은 이사회 의장, 개별 이사 및 감사위원회 위원에 대한 접근에 제한이 없어야 한다. 내부 감사인의 보고는 실제 회사의 운영과 실적을 평가하기 위한 이사회의 능력에 중요한 역할을 한다. 청렴성과 책임성을 강화하기 위해, 내부 감사 기능의 위상, 독립성, 자원 및 성과는 감사위원회를 통해 공개되어야 한다.

이사회가 회사의 리스크 관리를 감독하는 데 필요한 전문성을 확보할 수 있도록 내부 및 외부 감사의 역할은 명확히 규정되어야 한다. 외부 감사인과 내부 감사인 간의 협의는 권장되어야 하며, 내부 감사의 중요한 조사 결과는 이사회와 해당되는 경우 감사위원회에 보고되어야 한다. 내부 감사의 책임자가 매년 이사회에 내부 감사 기능의 객관성을 검증하는 것은 바람직한 관행으로 간주된다. 여기에는 객관성이 손상되었을 수 있는 사건과 그 손상을 해결하기 위해 취한 조치 또는 안전장치에 대한 정보가 포함된다.

5.D. 이사회와 주주에게 공기업의 재무제표가 모든 중요한 측면에서 적절한 재무보고 체계에 따라 작성되었는지 합리적인 보증을 제공하기 위해, 연례 외부감사는 국제적으로 인정된 회계감사, 윤리 및 독립성 기준에 따라 독립적이고 유능하며 자격을 갖춘 감사인에 의해 수행되어야 한다. 특정한 국가감사기관 또는 통제기구의 감사 절차는 독립적인 외부감사를 대체할 수 없다.

일반 국민의 이익을 위해 공기업은 상장 기업만큼 투명해야 한다. 법적 지위 및 상장 여부와 관계없이, 모든 공기업은 가장 모범적인 회계 및 감사 기준에 따라 공시해야 한다.

제공된 정보에 대한 신뢰도를 높이기 위해 국가는 특별 국가 감사 외에도 최소한 모든 대규모 공기업이 국제적으로 인정된 감사, 윤리 및 독립성 기준에 따라 수행되는

외부 감사를 받도록 요구해야 한다.

독립적인 외부 감사인은 적용되는 재무 보고 체계에 따라 공기업의 재무제표가 모든 중요한 측면에서 공기업의 재무 상태와 재무 성과를 공정하게 표시하고 있는지에 대한 의견을 제시한다. 일부 국가에서는 외부 감사인이 공기업의 지배구조 또는 재무 보고에 대한 내부통제에 대해서도 보고해야 한다.

외부 감사인을 선정하기 위한 적절한 절차가 마련되어야 하며, 해당 윤리 및 독립성 기준에 그들이 포함되지 않는 경우 경영진과 대주주(공기업의 경우 국가)를 포함한 공기업과 그 계열사들로부터 외부 감사인이 독립적이야 한다는 것이 매우 중요하다. 또한 외부 감사인은 민간 기업과 동일한 독립성 요건을 적용받아야 한다. 이를 위해서는 감사위원회나 이사회의 엄격한 감독이 필요하며, 일반적으로 감사 대상인 공기업에 대한 비감사 서비스(non-audit service, NAS)의 제공을 제한하거나, 감사인을 주기적으로 교체(감사 파트너나 일부 경우 회계감사 법인의 교체)하거나, 외부 감사 업무를 입찰하는 것 등이 수반된다.

외부 감사인이 이사회의 독립적인 감사위원회 또는 이와 동등한 기관에서 추천되고 해당 위원회/기관 또는 주주총회에서 직접 선출, 임명 또는 승인되는 관행은 외부 감사인의 주주에 대한 책임을 명확히 한다는 점에서 바람직한 관행으로 간주될 수 있다. 법률에 따라, 소유권 기관은 연례 주주총회를 통해 외부 감사인을 추천, 선출 및 심지어 임명할 수 있는 권한까지 가질 수 있다. 그러나 소유권 기관과의 직접적인 보고 관계와 책무성은 외부 감사인과의 전반적인 관계를 감독하고 외부 감사인의 선임, 재선임 및 보상에 대한 역할을 담당할 수 있는 독립적인 감사위원회 또는 이에 준하는 기업 조직에 있어야 한다. ‘G20/OECD 기업 지배구조 원칙’에 명시된 감사인의 자격 조건을 포함한 추가 지침이 적용되어야 한다.

또한 외부 감사를 내부 감사 또는 내부통제의 활동과 혼동하거나 대체해서는 안 된다. 공기업은 상장 기업과 동일한 기간 내에 재무제표 감사를 받도록 노력해야 한다. 독립 외부 감사인의 보고서는 공기업의 연차 보고서와 수반되어야 하며, 해당 보고 체계에 따라 합리적인 기간 내에 전체 내용을 대중에 공개해야 한다. 한정의견(qualified opinion)이 반복되는 것은 위험 신호로 간주해야 한다.

기존의 국가감사기관 또는 전문국가 감사기관이나 ‘최고’ 감사기관과 같은 기타 정부

내 통제기관은 비록 그들이 공기업과 소유권 기관 모두를 감사하더라도, 회계정보의 질(質)과 포괄성을 보장하기에는 충분하지 않으므로 공기업 전체의 운영보다는 공공자금 및 예산 자원의 사용을 모니터링하도록 설계되어 있다. 최고 감사기관의 감사결과는 예산 주기에 따라 입법부의 심의를 거쳐 적시에 대중에 공개되어야 한다.

5.E. 소유권 기관은 공기업에 대한 일관된 보고 체계를 개발해야 하며, 지속가능성 관련 정보, 지배구조 현황, 공공정책 목표 달성 등과 같은 주요 이슈를 수록하는 공기업 통합보고서를 매년 발행해야 한다. 통합보고서는 국가의 전체 공기업 부문에 대한 충분하고 명확하며 신뢰할 만한 현황 정보를 제시해야 하며, 디지털 통신을 통한 접근이 가능하고 고품질에 비교가능성, 간결성 및 대중 접근성을 갖추어야 한다.

소유권 기관은 경제적으로 중요한 모든 공기업 정보를 포괄하는 통합보고서를 개발해야 하며, 이를 일반 국민, 입법부 및 언론을 위한 핵심 공시 수단으로 활용해야 한다. 통합보고서는 모든 독자가 공기업의 전반적인 성과와 발전 상황을 명확하게 파악할 수 있는 방식으로 작성되어야 한다. 또한 통합보고서는 소유권 기관이 공기업의 성과를 보다 전문적으로 이해할 수 있게 도와주고, 정책을 명료하게 하는 데에도 도움이 된다. 이는 소유권 정책, 목표 및 예측 성과의 달성을 보다 잘 모니터링하고 평가하기 위한 지표 설정을 개선하고, 공시 항목에 (국가 소유주가 설정한 목표 달성 여부를 포함한) 개별 공기업의 목표 달성 여부에 대한 평가를 포함하고 해당되는 경우 비상업적 지원에 대한 공시 정보도 포함하는 등 성과관리 체계를 향상시킬 수 있다.

보고 체계는 국가가 발행하는 중요 정보에 대한 통합연차보고서로 이어져야 한다. 이 보고서에는 적절한 경우 국가 전체 공기업 부문의 규모 및 산업별 분포와 과거 실적과 비교하여 보고 기간 동안의 전체 공기업 및 개별 공기업의 실적에 대한 전모를 제공해야 한다. 또한 보고서에는 공기업 부문의 가치 창출을 지원하는 '미래지향적' 요소도 포함될 수 있다. 통합보고서는 적절한 경우 공기업 부문의 가치에 대한 개요를 제시하고 재무 성과와 개별 공기업의 가치를 다루되, 주요 관련 비재무 지표와 관련된 성과에 대한 정보도 포함해야 한다. 통합보고서에는 최소한 국가 전체 공기업 부문의 총가치에 대한 지표가 제시되어야 한다. 또한 국가의 소유권 정책에 대한 개요와 국가가 정책을 어떻게 이행했는지에 대한 정보도 포함되어야 한다. 공기업 이사회 및 경영진의 후보 추천 및 임명, 구성, 자격 요건 및 보수 등 소유권 기관의 조직에 관한 정보는 물론, 공기업의 발전 연혁, 종합 재무 정보 및 공기업 이사회 변동 등에 대한 정보도 제공해야 한다. 통합보고서에는 매출액, 이익, 영업활동으로 인한 현금 유동성,

총투자, 자기자본 수익률, 자기자본/자산 비율 및 배당금, 고용 비중 등 주요 재무 지표와 환경, 사회 및 지배구조 관행과 관련된 기타 정보가 제시되어야 한다. 국가 전체 공기업 부문에 대한 통합적 수준의 지속가능성 관련 정보 공시와 지속가능성 관련 리스크 및 기회에 대한 체계적인 분석과 전체 공기업 수준의 공시는 전체 공기업 부문에 대해 설정된 지속가능성 목표와 그 목표가 더 광범위한 국가의 지속가능성 정책에 어떻게 부합하는지에 대한 보다 정확한 이해를 도와줄 수 있다. 통합연차보고서에는 시간 경과에 따라 측정할 수 있는 주요 지표가 포함되어야 한다. 재정 리스크가 광범위한 전체 공기업 부문의 성과를 이해하는 데 중요한 경우, 국가 소유권 기관은 산하 공기업의 재정 리스크의 주요 원인을 파악하고 산업별 또는 기업별 공기업의 주요 리스크 요소에 대한 분석을 추가하는 것을 고려할 수 있다. 소유권 기관은 명확한 공시 정책을 개발하고 일반 국민을 위한 통합 공시 체계의 개발을 통해 이해관계자와의 관계에 대한 정보 공시를 강화해야 한다. 또한 보고서에는 관련 법률 등 전체 공기업 부문의 최근 동향에 대한 업데이트도 포함되어야 한다.

데이터를 집계하는 데 사용한 방법에 대한 정보도 제공해야 한다. 통합보고서에는 가장 중요한 공기업에 대한 개별 보고가 포함될 수 있다. 통합보고서는 입법부 제출용 연차보고서 등 기존의 보고서 요건을 보완할 수는 있지만 복제해서는 안 된다는 점을 강조하는 것이 중요하다. 일부 소유권 기관은 '부분' 통합보고서, 즉 유사한 산업에서 활동하는 공기업만을 다루는 보고서를 발간하는 것을 목표로 할 수 있다. 통합연차보고서에서 전체 공기업 부문의 통합 정보를 제시할 때 개별 공기업이 적용하는 회계보고 기준과 소유권 기관이 적용하는 회계보고 기준을 투명하게 공개하는 것이 중요하다. 국제회계기준(IFRS)과 같이 국제적으로 인정된 회계보고 기준도 가능한 경우 전체 공기업 부문에 대한 정보를 집계할 때 적용할 수 있다. 산하 공기업별로 회계보고 기준이 다르거나 공시의 품질 수준이 산하 공기업별로 다른 경우, 재무적 측면에서 공정하고 명확하며 통일된 정보를 제공하기 위해서는 서로 다른 회계보고 기준과 공시 수준을 공개 및 설명해야 한다.

통합보고서는 전체 공기업 부문의 성과에 관한 정보가 포함된 연차 서술형 보고서의 형태를 취하는 것이 바람직하다. 일부 국가에서는 입법부에 대한 정기 보고 또는 연간 예산처리 절차의 일부로 통합연차보고서를 작성할 수 있다. 다른 국가에서는 세부 내용 수준에 따라 통합보고서와 동일한 기능을 수행할 수 있는 재무 및 비재무 지표를 취합하는 온라인 인벤토리를 생성할 수 있다. 수기 보고서는 일반적으로 '전형적인' 통합보고서와 동일한 책임 및 투명성 기능을 완수하는 것으로 간주되지 않는다. 디지털

기술의 활용은 사용자가 집계 자료와 상호작용할 수 있는 기능을 지원하여 통합 또는 비통합 형식으로 검색 및 다운로드할 수 있도록 해준다. 통합연차보고서는 일반 국민이 쉽게 정보에 접근할 수 있는 방식으로 대중에 공개되어야 한다. 많은 소유권 기관은 소유권 기능의 조직, 일반 소유권 정책 및 통합연차보고서에 대한 정보를 한 공간에서 충족시킬 수 있는 홈페이지(website)를 운영하고 있다.

또한 통합연차보고서는 입법부나 기타 대의기관에 보고하는 수단으로 활용될 때 소유권 기관의 전반적인 책무성 기제의 중요한 요소가 될 수 있다.

제6장 주 석 공기업 이사회의 구성과 책임

국가는 공기업 이사회가 전략적 지침, 리스크관리 감독, 경영진 감시 기능 등을 수행하는 데 필요한 권한, 역량 및 객관성을 갖출 수 있도록 해야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 청렴 문화를 장려하고 자신의 행동에 대한 책임 의식을 가져야 한다.

이사회는 공기업 지배구조에서 핵심적인 역할을 담당한다. 완전 또는 과반수 소유의 공기업에서 이사회는 주주인 국가와 기타 주주, 회사 사이의 중재자 역할을 한다. 이사회는 신탁 의무를 통해 공기업의 성과와 주주의 이익에 대한 궁극적인 책임을 지며, 그 중에서도 특히 이해관계자의 이익을 고려해야 한다.

공기업 이사회에 자율성을 부여하고 전문성과 효율성을 개선하는 것은 공기업 지배구조의 질적 수준을 보장하기 위한 기본 단계이다. 국가는 소유 및 통제 정도에 따라 공기업이 기업과 소유주의 이익을 위해 행동하고, 경영진을 효과적으로 감시하며, 일상적인 운영에 대한 간섭으로부터 경영진을 보호할 수 있는 강력한 이사회를 갖도록 보장해야 한다. 이를 위해 공기업 이사회의 역량을 보장하고 독립성을 강화하며 기능 방식을 개선할 필요가 있다. 또한 이사회에 직무 수행에 대한 명시적이고 전적인 책임을 부여하고, 이사회가 청렴하게 행동하고 청렴성 증진을 도모하도록 보장해야 한다.

>>>

6.A. 공기업 이사회는 기업 성과에 대한 명확한 임무와 최종 책임을 부여받아야 한다. 공기업 이사회의 역할은 법률(가급적 회사법)에 명확히 규정되어야 한다. 이사회 구성원은 충분한 정보를 바탕으로 선의에 입각하여 성실하고 주의 깊게 행동해야 하며, 이해관계자의 이익을 고려하여 기업과 주주의 최선의 이익을 위해 행동해야 한다.

공기업 이사회의 책임은 관련 법률, 규정, 정부 소유권 정책 및 기업 헌장에 명시되어 있어야 한다. 모든 이사회 구성원은 기업 최선의 이익을 위해 행동하고 모든

주주를 공평하게 대우해야 할 법적 의무가 있다는 점을 중시하고 또 강조해야 한다. 이사회는 기업의 장기적인 성공 및 성과와 주주의 이익을 위해 사업 결정을 내릴 때 무엇보다도 이해관계자의 이익을 고려해야 한다. 이는 또한 여러 기업이 모여 구성된 그룹 구조 내에서 근무하는 이사회 이사에게 중요한 원칙으로, 이는 비록 한 기업이 다른 기업에 의해 통제되더라도 이사의 충실의무는 그룹의 지배 기업이 아닌 해당 기업과 모든 주주에게 적용된다는 의미이다. 이사의 집단적 책임과 개인적 책임은 명확하게 명시되어야 한다. 해당 이사가 국가, 다른 주주 또는 이해관계자 중 누구에 의해 추천되거나 임명되었는지와 관계없이, 서로 다른 이사 간의 책임에 차이가 있어서는 안 된다. 공기업 이사에게 책임과 의무를 알리기 위해서는 이사 교육이 필요하다.

이사회의 책임을 독려하고 이사회가 효과적으로 작동하기 위해 이사회 조직은 민간 부문을 위해 개발된 모범 사례를 동일하게 준수해야 한다. 이사회는 효과적인 기능을 보장하는 데 꼭 필요한 수의 이사만으로 구성하는 등 그 규모를 제한해야 한다.

경험적으로, 이사회의 규모가 작을수록 실질적인 전략적 논의가 용이해지고, 획일적인 조직이 될 가능성이 적어진다고 한다. 이사회 보고서는 연차보고서와 함께 제시되어야 하며 외부 감사인에게 제출되어야 한다. 이사회 보고서는 조직, 재무 및 비재무적 성과, 중대한 위험 요소, 지속가능성 관련 사항, 중요한 사건, 직원 및 이해관계자와의 관계, 소유권 기관의 지시 사항이 미치는 영향 등에 관한 정보와 견해를 제공해야 한다.

6.B. 공기업 이사회는 주주가 설정한 포괄적인 임무 및 목표에 기반을 두고 기업 전략을 검토 및 지도하고, 경영진을 감독하는 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 이사회는 최고경영자(CEO)를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다. 이사회는 기업과 주주의 장기적인 이익에 부합하도록 경영진의 보수 수준을 책정해야 한다.

공기업 이사회는 효과적인 역할 수행을 위해 1) 전반적인 기업 목표의 틀 안에서 기업 전략을 수립 또는 승인, 모니터링 및 검토, 2) 적절한 성과 지표를 수립하고 주요 위험 요소를 파악, 3) 재무 및 운영 위험뿐만 아니라 인권, 반부패, 기회균등, 노동, 디지털 보안, 개인 데이터 보호 및 개인 정보 보호, 경쟁, 환경 및 세금 관련 사안, 보건 및 안전 등에 관한 기타 위험에 대해서도 효과적인 리스크 관리 정책 및 절차를 개발 및 감독, 4) 재무제표가 공기업의 업무를 공정하게 제시하고 발생한 위험을 제대로 반영하는지 확인하면서 공시 및 소통 과정을 모니터링, 5) 경영 성과를 평가 및 모니터링, 6) 사업 및 공공정책의 연속성을 보장하기 위해 최고경영자(CEO)의

보수를 책정하고 주요 임원에 대한 실질적인 승계계획을 감독해야 한다. 승계계획은 비상 대책 기제로 구성되는 동시에 인재 개발과 다양성을 지원하기 위한 장기적인 전략적 도구가 될 수도 있다.

공기업 이사회의 핵심 기능 중 하나는 최고경영자(CEO)를 임명하고 해임할 수 있는 권한이다. 이 권한 없이는 공기업 이사회가 모니터링 기능을 완전히 수행하고 공기업의 성과에 대한 책임을 인수하기 어렵다. 일부 경우 최고경영자(CEO)의 임명과 해임은 소유권 기관 및 다른 주주와의 동의나 협의를 통해 이루어질 수 있다. 이러한 상황에서도 이사회가 최고경영자(CEO) 선임 절차에 대한 최종적인 권한을 유지하는 것은 좋은 관행으로 간주된다. 국가는 이사회가 전문적인 기준에 따라 선임되어야 하는 주요 임원 및 기타 고위급 경영진에 높은 수준의 채용 및 행동 기준을 적용할 것이라는 기대를 표명해야 한다.

이러한 권고에도 불구하고 국가가 완전 소유 공기업에서 최고경영자(CEO)를 임명하는 데 결정적인 역할을 하는 경우, 다른 모든 임명 절차와 마찬가지로 전문적인 기준과 이사회가 주도하는 경쟁적인 선발 절차에 따라 임명이 이루어지고 임명 기간이 선거 주기와 겹치지 않게 하는 등의 특별한 주의가 필요하다.

특히 경제 활동에 종사하는 대규모 공기업의 경우, 독립적인 전문가를 통해 주요 임원의 선임 절차를 관리하는 것이 바람직한 방법으로 간주된다. 이사회는 최고경영자(CEO) 및 기타 주요 임원 후보의 약력을 살펴보고 선임 대상을 이사회에 추천하는 작업을 임원추천위원회에 맡길 수도 있으며, 이 경우 임원추천위원회 위원 전원 또는 과반수를 독립적인 이사로 구성해야 한다. 또한 임원추천위원회는 인재 관리를 선도하고 주요 임원 선정과 관련된 정책을 검토할 수 있다. 최고경영자(CEO)를 추천하고 선임하는 규정과 절차는 투명해야 하며, CEO, 이사회, 소유권 기관 간의 책임 소재를 존중해야 한다. 최고경영자(CEO) 후보 추천이 관련된 모든 주주동의서는 공개되어야 한다. 일부 국가에서는 이사회에 최고경영자(CEO) 추천을 담당하는 전문위원회를 두고 있지만, 이를 주주총회에 이사 추천에 관한 추천안을 제출하는 (주주총회가 설치하는) 추천위원회와 혼동해서는 안 된다.

공기업 이사회는 국가가 확립한 관련 규정에 따라 최고경영자(CEO) 및 기타 주요 임원의 보수를 결정해야 하며, 이는 경영 성과를 평가하고 모니터링해야 하는 이사회의 의무에 수반되는 것이다. 주요 임원에 지급되는 보수 패키지는 경쟁력이 있어야 하지만,

기업, 소유주 및 공공의 장기적 이익에 부합하지 않는 방식으로 주요 임원에게 인센티브를 제공하는 것을 방지하기 위해서는 신중하게 균형을 맞춰야 한다. 해당되는 경우, 공기업 이사회는 주요 임원의 보수가 중대한 리스크 및 기업 전략과 연결되고 성과와 연계되도록 해야 한다. 또한 공기업 이사회는 연간 보수가 적절하게 공개되도록 해야 한다. 공기업 임원 보수의 절대 금액 또는 특정 보수의 구성 요소에 대한 한도를 설정하는 방식은 소유주의 목표에 부합하지 않는 제도의 잠재적인 부정적 영향을 제한하거나 기업의 평판을 훼손할 수 있는 과도한 보수의 위험을 줄일 수 있다. 또한 보수 체계는 양질의 자료와 지표를 기반으로 해야 한다. 핵심 성과 지표는 장기적인 관점을 장려해야 하며, 공기업 전략의 중요한 요소와 연계되어야 하고, 고품질의 데이터와 지표를 바탕으로 해야 하며, 가급적 감사 되거나 검증된 데이터를 기반으로 해야 한다. 일부 경우 정성적 목표가 유용하거나 필요할 수 있지만, 신뢰성 확보를 위해 정량화가 가능하고 투명하며 감사 가능한 목표가 더 바람직할 것이다.

말러스 및 클러백 보수방식(Malus and claw-back provisions)[4]의 도입도 좋은 관행으로 간주된다. 이 방식은 기업이 재무 보고 요건을 중대하게 위반하여 재무제표를 재작성해야 하는 사례와 같이, 경영진의 사기 행위 및 기타 상황이 발생했을 때 기업에 임원의 보수를 지급 보류하거나 회수할 수 있는 권한을 부여하는 것이다.

6.C. 공기업 이사회는 구성원이 객관적이고 독립적인 판단력을 발휘할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사회 구성원은 기업의 활동 분야 및 사업 현황과 관련된 자격 요건을 바탕으로 추천 또는 임명되어야 하며, 동등한 법적 책임을 가져야 한다.

공기업 이사회의 권한을 강화하기 위한 핵심 전제 조건은 이사회가 객관적이고 독립적인 판단을 효과적으로 행사하고, 고위 경영진을 감시하며, 전략적 의사결정을 내릴 수 있는 위치에 있도록 이사회를 구성하고 조직하는 것이다. 모든 이사회 이사는 이사회 전체, 개별 이사 직책, 의장 각각에 대한 명확하고 일관되며 미리 정해진 일련의 기준에 따라 능력, 개인의 청렴성 및 전문적 자격을 기반으로 선정되어야 하며, 다양성 및 배경 조사와 적절한 경우 잠재적 이해충돌을 방지하는 조치(예: 자산신고서 활용) 등이 포함된 투명한 절차를 적용받아야 한다. 이사는 핵심 역량(경영 감각(또는 사업 수완), 재무 지식, 감사 및 통제에 대한 전문지식 등)을 기준으로 선정되어야 하며, 해당

4) 역자 주: 변동 보수의 이연 지급 기간 중 성과가 목표에 미달하거나 손실이 발생한 경우 미래 지급할 변동 보수를 보류하거나 축소하여 지급하는 방식.

기업의 사업 분야에 대한 지식과 습득된 경험을 보유하고 있어야 한다. 이사의 선발, 후보 추천 및 임명 절차에 대한 자세한 지침은 본 가이드라인 2.F.2.에 제시되어 있다. 이사는 자신을 임명한 지지 세력(또는 파벌)의 개별 대표자처럼 행동해서는 안 되며, 여기에는 소유주인 국가, 간접 소유 공기업의 경우 모(母)공기업, 또는 회사법에 따른 국가 또는 비국가 주주가 포함될 수 있다. 또한 공기업 이사회는 정부 및 소유권 기관과 합의한 목표를 달성하는 데 매진할 수 없게 방해하거나 이사회의 독립성을 훼손할 수 있는 정치적 간섭으로부터 보호받아야 한다. 공기업 이사회에서 활동하도록 추천되거나 임명된 모든 국가 대표는 다른 이사와 동등한 법적 책임을 져야 한다. 예를 들어 이들은 개별 이사의 책임으로부터 법적 또는 실질적인 면제를 누려서는 안 된다.

이사회와 고위 경영진 및 주요 임원의 구성과 관련하여 성별, 연령, 출신 지역, 경력, 학력 등의 다양성을 위해 노력하는 것은 바람직한 관행으로 간주된다. 이사는 직무를 효과적으로 수행하기 위해 상업적, 재무적 및 산업별 전문성이 필요하다. 이러한 측면에서 민간 부문에서의 경험이 유용할 수 있다. 이사는 임명 후에 교육 또는 기타 수단을 통해 추가적인 기술을 습득해야 할 수도 있다. 이러한 교육·훈련 등의 수단은 이사가 직무와 관련된 새로운 법률, 규정 및 변화하는 상업적 및 기타 리스크 등에 대한 최신 정보를 파악하는 데 도움이 될 수 있다.

이사회의 성과와 독립성의 효율성을 평가하고 유지하기 위한 조치를 개발해야 한다. 이러한 조치에는, 예컨대 모든 연임에 대한 임기 제한, 가능한 재임용 횟수 제한, 개별 이사가 맡을 수 있는 이사회 직책 수 제한, 독립적인 정보나 전문지식 자료에 대한 접근의 제한 등이 포함될 수 있다. 또한 공기업은 이사회와 위원회의 평가에도 참여해야 한다.

6.D. 이사회와 이사회 내 전문위원회에는 적절한 수의 독립적 이사가 포함되어야 한다.

공기업 이사회의 객관성을 강화하기 위해 공기업 이사회에 적어도 일정 수 이상을 독립적인 이사로 두는 것이 필요하다. 이사회 내 전문위원회의 적절한 독립적인 이사 수에 대한 상세한 내용은 본 가이드라인 6.H.에 제시되어 있다. 본 가이드라인의 '적용 범위와 용어 정의' 부분의 '공기업 이사회'의 정의에 명시된 독립성의 특징 외에도, 기업의 경영진 또는 지배 주주와 혼인, 가족 또는 기타 개인적인 관계를 형성하고 있는 사람은 배제하는 것이 바람직한 관행으로 간주된다. 독립적 이사는 이사회에 국가를 대표하는 이사가 있는 경우 충분한 견제 역할을 할 수 있어야 한다.

독립적 이사는 공기업 이사회의 효율성을 높이기 위해 관련 역량과 경험을 갖춰야 한다. 경제 활동에 관여하는 공기업의 경우 이사를 민간 부문으로부터 유치하는 것이 이사회를 보다 사업 지향적으로 만드는 데 도움이 될 수 있다. 이사의 전문성에는 공기업이 활동하는 산업 분야 및 사업 내용과 관련된 자격이 포함되어야 한다.

6.E. 이사회 구성원이 이사회 업무를 객관적으로 수행하는 데 방해가 되는 이해충돌을 방지하고 이사회 절차에 대한 정치적 간섭을 제한할 수 있는 조치가 시행되어야 한다. 공기업의 운영 조건에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 정치인은 이사회에서 활동해서는 안 된다. 그러한 전력이 있는 전(前) 정치인은 미리 정해진 유예기간(cooling-off period)을 거쳐야 한다. 공무원 및 기타 공직자는 공로를 기준으로 추천되고 이해충돌 요건이 충족된다는 조건하에서만 이사회에 임명될 수 있다.

반부패 및 공공 청렴성과 관련된 법률은 공기업 이사에게 완전히 적용되어야 한다. 이사회는 잠재적 이해충돌을 식별하기 위한 정책의 이행과 운영을 감독해야 한다. 이사와 주요 임원은 실제 또는 잠재적 이해충돌 요소와 함께 자신의 자산, 부채, 투자, 활동, 고용 및 혜택에 대해 신속히 관할 당국에 신고해야 한다. 관할 당국으로의 신고는 신고서를 제출하는 개인이 법적으로 '공직자'로 간주되는 경우 대중에 공개될 수 있다. 이사는 이사회 재임 동안 신고서를 최신 상태로 유지해야 하고, 모든 이사와 주요 임원은 실제 또는 잠재적 이해충돌이 발생하면 신속히 이사회에 보고해야 하며, 이사회는 이를 어떻게 관리하거나 완화할지 결정해야 한다.

이해충돌의 관리, 특히 전직 정치인 및 공무원이 이사회에 임명되기 전에 적절하고 입증된 유예기간을 도입하는 등 이해충돌과 관련된 공공 및 민간 부문 간의 행위자 이동(이른바 '회전문' 인사 관행)에는 각별한 주의를 기울여야 한다. 이해충돌, 정치적 개입의 기회 및 기타 국가의 부당한 영향력을 최소화하기 위해 이사회는 정부 소유주 및 기타 관련 정부 기관으로부터 독립성을 유지해야 할 책임이 있다.

또한 이사의 집단적 및 개인적 책임은 명확하게 규정되어야 한다. 모든 이사는 주주의 목적을 인지하고 기업 최선의 이익을 위해 행동해야 할 법적 의무가 있으며, 공기업에 대한 모든 개인 소유 지분을 공개하고 관련 내부자 거래 규정을 준수해야 한다.

공기업의 운영 조건에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 정치인은 이사회에서 활동해서는 안 된다. 전직 정치인은 소정의 냉각기간을 거쳐야 한다. 공무원 및

기타 공직자는 특정 자격 요건과 이해충돌 요건을 충족하는 경우에만 이사회에서 활동할 수 있다. 또한 국가 원수, 정부 수반, 장관, 대신 또는 국무장관, 규제기관의 장과 그 대리인 등 행정 권력과 직접적으로 연결된 사람은 판단의 독립성에 심각한 의문이 제기될 수 있으므로 이사회에서 활동해서는 안 된다.

공기업 이사는 정치 자금, 후원 또는 개인 및 특수관계자의 부의 축적을 위해 자신의 지위를 남용해서는 안 된다. 국가 소유주는 국제 모범 사례에 따라 행동해야 하며, 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인(OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises)'과 'OECD 국제 사업 거래에서 외국 공무원의 뇌물 수수 방지에 관한 협약(OECD Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)' 및 기타 관련 지침의 관련 조항을 준수해야 한다. 뇌물수수금지법을 공기업에 적용하는 것과 같이 후원, 정치 자금 조달 또는 개인 및 특수관계인 부의 축적을 금지하는 특정 법적 조치가 다양한 형사법 및 행정법 전반에 걸쳐 공기업에 적용되어야 한다. 특수관계자 거래는 투명하게 이루어져야 하며 대중에 공개되어야 한다.

6.F. 의사회 의장의 역할은 독립적이어야 하며, 최고경영자(CEO)직과 겸직하지 않고 분리되어 수행되는 것이 바람직하다. 의장은 이사회 회의의 효율성을 책임져야 하며, 필요한 경우 다른 이사들과의 협조를 통해 국가 소유권 기관과의 소통을 위한 연락 담당자 역할을 해야 한다.

이사회 의장은 이사회의 효율성과 효과성을 촉진하는 데 중요한 역할을 한다. 의장의 임무는 개개인으로 구성된 집단을 효과적인 팀으로 구축하는 것이다. 이를 위해서는 개인의 효율성과 능력 이외에도, 리더십, 팀에 동기를 부여하는 능력, 다양한 관점과 접근방식을 이해하는 능력, 갈등을 해결하는 능력 등과 같은 특별한 기량이 요구된다. 의장은 완전 소유 공기업에서 기업과 소유권 기관 간의 핵심 소통 창구의 기능을 해야 한다. 의장은 또한 이사회의 연간 자체평가에서 얻은 결과를 소유권 기관에 제공하여 현재 이사들의 역량 차이를 파악하고 이사 추천 및 임명 과정에서 소유권 기관을 지원할 수 있다.

이사회 의장직과 최고경영자(CEO)직을 분리하는 것은 적절한 권력 균형을 유지하고 책무성을 제고하며 경영진의 부당한 영향력의 행사 없이 이사회가 객관적인 의사결정을 내릴 수 있도록 이사회의 역량을 강화하는 데 도움이 된다. 이사회 의장과 최고경영자

(CEO) 역할을 적절하고 명확히 규정하면, 역할의 분리로 초래될 수 있는 두 기업 대표 간의 비효율적인 대립 발생 상황을 방지하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 (이사회가 이원화 이사회의 경우) 경영이사회의 대표는 퇴임 이후 감독이사회의 의장직을 맡아서는 안 된다.

이사회 의장직과 최고경영자(CEO)직의 분리는 특히 공기업에서 중요한데, 이는 일반적으로 공기업에서 경영진으로부터 이사회의 독립성을 강화하는 것이 더 필요하다고 간주 되기 때문이다. 의장은 이사회를 이끌고 이사회의 효율적 운영을 보장하며 공기업의 전략적 지침에 개별 이사들의 적극적인 참여를 독려하는 핵심적인 역할을 담당한다. 의장직과 최고경영자(CEO)직이 분리되어 있을 때, 의장은 이사회의 효과적인 운영을 위해 갖춰야 할 역량과 경험에 대해 소유권 기관과 합의하는 역할도 수행해야 한다.

6.G. 이사회에서 근로자이사제(노동이사제)가 의무화되거나 보편화된 경우, 근로자 이사의 대표성이 효과적으로 행사되고 이사회의 역량, 정보 및 독립성 증진에 기여할 수 있도록 보장하는 제도가 마련되어야 한다.

공기업 이사회에서 근로자이사제도를 시행하는 목적은 이해관계자로서 근로자에 대한 책임을 강화하고 근로자와 이사회 간의 정보 공유를 촉진하기 위해서이다. 근로자이사제도는 이사회의 논의 내용을 풍부하게 하고 기업 내에서 이사회 결정의 이행을 촉진하는 데 도움이 될 수 있다. 법이나 단체협약에 의해 공기업 이사회에 근로자이사제도가 의무화되어 있는 경우, 공기업 이사회의 독립성, 역량, 정보 및 다양성에 기여할 수 있도록 제도가 적용되어야 한다. 근로자대표 이사는 다른 모든 이사와 동일한 임무와 책임을 가져야 하고, 적절한 경우 이해관계자의 이익을 고려하고 기업 최선의 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주를 공평하게 대우해야 한다. 공기업 이사회에서 근로자 이사제도는 그 제도 자체로 이사회 독립성에 대한 위협으로 간주되어서는 안 된다.

정보, 교육 및 전문지식에 대한 접근성을 높이고, 최고경영자(CEO)와 경영진으로부터 근로자대표 이사의 독립성을 높이기 위한 적절한 절차가 수립되어야 한다. 이러한 절차에는 적절하고 투명하며 민주적인 선임 절차, (이사회 기밀 유지 요건이 적절하게 존중되고 있다는 전제하에) 정기적으로 근로자에게 보고할 권리, 교육, 그리고 이해충돌을 관리하기 위한 명확한 절차 등이 포함되어야 한다. 또한 이사회의 업무에 긍정적인 기여를 하기 위해서는 이사회의 다른 이사들과 경영진의 (근로자 이사에 대한) 수용과 상호 건설적인 협력이 필요하다.

6.H. 공기업 이사회는 이사회 전체가 제 기능을 발휘할 수 있도록 독립적이고 자격을 갖춘 이사들로 구성된 전문위원회(특히 공시, 내부통제, 감사 등의 사안을 감독할 수 있는 감사위원회 또는 그에 상응하는 기구)의 설립을 고려해야 한다. 보수, 임원 후보 추천, 리스크 관리, 지속가능성 등과 관련된 기타 전문위원회를 설립하는 것도 공기업의 규모, 구조, 복잡성 및 리스크 현황에 따라 이사회를 지원 할 수 있다. 이러한 전문위원회의 임무, 구성 및 운영 절차는 이사회에 의해 명확하게 정의되고 공개되어야 하며, 이사회는 해당 전문위원회의 결정에 대한 모든 책임을 져야 한다. 전문위원회의 설립은 이사회 회의의 효율성을 개선해야 하고, 전체 이사회의 책임을 약화시키지 않아야 한다.

이사회 위원회의 설립은 공기업 이사회의 효율성을 높이고, 역량을 강화하며, 특정 분야에 집중하고, 중요한 책임을 뒷받침하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 위원회의 설립은 이사회 문화를 변화시키고, 조달, 특수관계자 거래 및 보수 문제와 같이 이해충돌의 발생 가능성이 있는 영역에서 독립성과 정당성을 강화하는 데 효과적일 수 있다. 특히 대규모 공기업에서 민간 부문의 관행과 유사한 전문위원회를 활용하는 것은 감사, 보수, 후보 추천, 전략, 윤리, 리스크, 지속가능성, 디지털 변환, 조달 등의 분야에서 이사회에 가치를 더할 수 있다.

전문위원회가 없는 경우에도 앞에서 언급한 분야들은 이사회의 역량에 의해 명확히 다루어지고 개별 이사의 업무로 할당되어야 하며, 소유권 기관은 어떤 경우에 공기업 이사회가 전문위원회의 설치를 고려해야 하는지를 규정하는 가이드라인을 개발할 수 있다. 이러한 가이드라인은 공기업의 규모, 직면한 위험의 종류, 또는 공기업 이사회 내에서 강화해야 할 역량 등과 같은 다양한 조합의 기준들을 바탕으로 작성되어야 한다.

대규모 공기업은 최소한 과반수가 독립적 이사로 구성된 감사위원회 또는 이에 준하는 기구를 설치하여 공시 제도와 내부통제 체계(내부 감사와 감사 관련 사항 포함)의 효과성과 청렴성을 감독해야 한다. 이러한 감사위원회 또는 기구는 기업의 모든 임원과 만날 수 있는 권한이 주어져야 한다. 이러한 감사위원회 또는 기구의 기능에는 리스크 위원회가 별도로 존재하거나 규정에 따라 해당 임무가 두 위원회에 공유되거나 리스크 위원회에 따로 할당되지 않는 한, 종종 리스크 관리의 감독에 대한 책임이 포함된다. 리스크위원회가 별도로 필요한지 여부는 기업의 규모, 구조, 복잡성 및 리스크의 범위 및 개요에 따라 달라진다. 해당 강령 또는 규정에 따라 국가는 '준수 또는 설명' 기준으로 추천위원회 및 보상위원회의 설치를 권고할 수 있다.

전문위원회의 위원장은 비상임이사가 맡고, 위원회의 최소 인원 또는 전체를 독립적 위원으로 구성해야 한다. 그러나 독립적 위원이 전문위원회의 과반수를 차지하고 전문위원회 위원장은 독립적 이사로 구성하는 것이 바람직하다. 독립 이사의 비율은 위원회의 유형, 이해충돌에 대한 사안의 민감성, 그리고 공기업이 속한 산업에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어 감사위원회는 재무 관련 지식을 갖춘 이사진과 과반수의 독립적 이사진으로 구성되어야 한다. 효율성의 보장을 위해 이사회 위원회는 적절한 기술적 전문지식을 보유한, 자격 및 능력을 갖춘 위원으로 구성해야 한다. 이사회 위원회에 이사회에 소속되지 않은 외부 전문가가 포함된 경우, 일부 국가에서는 이들에게도 이사의 신탁 의무를 적용하기도 한다. 위원회가 설립되면, 해당 위원회는 직무를 수행하는 데 필요한 정보에 접근할 수 있어야 하고, 법률 또는 이사회가 정한 조건에 따라 적절한 자금을 지원받고 외부 전문가 또는 변호인을 고용할 수 있어야 한다.

일반적인 지속가능성 정책을 국가 소유권 정책과 일치시키기 위해 공기업은 기후 문제 등을 포함한 사회 및 환경 관련 위험, 기회, 목표 및 전략에 대해 이사회에 조언할 수 있는 필수 역량을 갖춘 지속가능성위원회를 설립하거나 최소한 이사회 내에 지속가능성 사안에 대해 명확한 책임을 할당하는 것을 고려할 수 있다. 일시적으로 임시위원회 또는 특별위원회를 설치하여 특정 요구사항이나 기업 거래에 대응할 수도 있다.

위원회는 모니터링 및 자문 역할을 수행하며, 법적으로 달리 규정하지 않는 한, 취해진 결정에 대해서는 이사회 전체가 전적인 책임을 진다는 점을 잘 이해해야 하며, 그 감독과 책임 소재는 명확히 해야 한다. 전문위원회는 해당 임무, 권한, 업무 절차 및 구성을 명시하는 위임 조항을 서면으로 작성하여 대중에 공개해야 한다. 전문위원회는 전체 이사회에 보고해야 하며, 위원회 회의의 회의록은 모든 이사회 구성원에게 배포되어야 한다.

6.I. 공기업 이사회는 의장의 감독하에 이사회의 성과와 효율성에 대한 체계적인 평가를 정기적으로 실시해야 하며, 성별과 기타 형태의 다양성 요소를 포함하여 총체적 관점에서 이사회의 구성이 배경과 역량의 적절한 조합을 갖추고 있는지 평가해야 한다.

체계적인 평가 절차는 이사회의 책임과 이사들의 책무를 강조하기 때문에 공기업 이사회와 전문위원회 전문성을 향상시키기 위한 필수적인 수단이다. 또한 평가 절차는 이사회에 필요한 역량과 이사의 프로필을 파악하는 데에도 유용하다. 이는 성별, 연령

또는 기타 인구통계학적 특성과 같은 다양성 기준뿐만 아니라 회계, 디지털화, 지속가능성, 리스크 관리 또는 특정 산업과 같은 분야에서의 경험과 전문성을 기반으로 할 수도 있다. 성별의 다양성을 제고하기 위해 공기업은 이사회 및 고위 경영진의 성별 구성 비율과 시행 중인 여성 할당제 또는 자발적 목표 제도의 준수 여부를 공시해야 한다. 또한 공기업은 전사적으로 여성 인재군의 확보 및 육성을 강화하고 이사회와 경영진 구성의 다양성을 제고하기 위해 기타 정책 방안의 강화 차원에서 추가 조치 및 보완 조치를 고려해야 한다. 보완 조치는 정부, 민간 또는 민관 이니셔티브에서 나올 수 있으며, 예컨대 옹호 및 인식 개선 활동, 인적 네트워크 형성, 멘토링 및 교육연수 프로그램, 여성단체 또는 사업협회 등 지원기관 설립, 동료집단 압력(peer pressure) 활성화를 위한 인증, 시상 또는 준수기업 목록, 추천위원회의 역할 및 채용 제도 검토 등의 형태가 될 수 있다. 공기업은 경력, 연령 및 기타 인구통계학적 특성 등 기타 형태의 다양성을 고려하기 위한 지침이나 요건을 수립할 수 있다.

또한 개별 이사가 이사회 구성원으로서 직무에 충분한 시간과 노력을 기울일 수 있도록 유도하는 것은 유용한 유인책이 될 수 있다. 평가는 합의체로서의 이사회 성과에 초점을 맞춰야 한다. 또한 평가에 개별 이사의 효과성과 기여도를 포함할 수도 있다. 그러나 개별 이사에 대한 평가가 이사회 업무의 바람직하고 필수적인 이사 간의 협력 관계를 저해해서는 안 된다. 평가가 의무적인 개선 조치 계획으로 이어지고, 그 계획에 대한 성과가 매년 또는 정기적으로 검토되도록 하는 것이 바람직하다.

이사회 평가는 의장의 책임하에 수행되어야 하고, 진화하는 모범 사례에 기반을 두어야 한다. 이사회 평가는 이사회 규모, 구성 및 이사 보수와 같은 사안을 검토하는 데 의견을 제공해야 한다. 또한 평가는 신입 및 기존 공기업 이사를 위한 효과적이고 적절한 신입 오리엔테이션 및 교육 프로그램을 개발하는 데에도 중요한 수단이 될 수 있다. 평가를 수행할 때 공기업 이사회는 소유권 기관뿐만 아니라 외부 전문가 및 독립적인 전문가에게 자문을 구할 수 있다. 이사회는 의장, 전체 이사회, 이사회 위원회, 개별 이사 각각에 대한 평가를 정기적으로 실시하고, 최소 3년에 한 번씩은 외부 검토를 실시하는 것이 바람직하다.

이사회 평가 결과는 향후 이사회 후보 추천 및 임명 절차를 위해 유용한 정보 원천이 될 수 있다. 이사회 평가는 특정 공기업 이사회에 필요한 특정 역량을 갖춘 미래 이사를 모집해야 할 필요성을 소유권 기관에 호소하기 위한 수단으로 활용될 수 있기 때문에 균형적인 판단이 필요하다. 그러나 일반적으로 평가 결과는 기존의 개별 이사를

'해고'하기 위한 수단으로 사용되어서는 안 되는데, 이는 이사회 논의 시 능동적이고 중요한 임무를 수행하지 못하도록 이사의 사기를 떨어뜨릴 수 있기 때문이다.

6.J. 공기업 이사회는 리스크관리 체계를 적극적으로 감독해야 한다. 이사회는 내부통제, 리스크 정책 및 절차의 관련성 및 성과를 확립하고 유지하기 위해 리스크관리 체계를 재평가하고 해당 공기업의 상황에 맞게 조정해야 한다.

국가는 상장 기업의 요건에 부합하고 국가가 부여한 목표에 상응하는 리스크 관리 시스템을 공기업 이사회와 감독 기관이 감독하고 경영진이 이행하도록 권장해야 한다. 주주가 리스크 관리와 관련하여 목표를 설정한 범위 내에서 이사회는 리스크 관리 감독에 대해 해당 주주에게 책임을 져야 한다.

기업의 리스크 관리 성향과 문화를 확립하고 내부통제 절차를 포함한 리스크 관리 체계를 감독하는 것은 이사회에게 매우 중요하며 기업 전략과 밀접한 관련이 있다. 여기에는 리스크를 관리하기 위한 책임과 의무를 감독하고, 기업이 목표를 추구하기 위해 감수해야 할 위험의 유형과 정도를 명시하며, 기업의 운영과 관계를 통해 발생하는 위험을 어떻게 관리할 것인지에 대한 책무가 포함된다. 따라서 이사회의 감독은 기업이 원하는 리스크 프로필에 맞춰 리스크를 관리할 수 있도록 경영진에게 중요한 지침을 제공한다.

이사회는 이러한 핵심 기능을 수행할 때 중요한 지속가능성 문제를 고려해야 한다. 이를 위해 이사회는 리스크 관리 체계 내에 기업과 관련된 중대한 외부 리스크를 관리할 수 있는 적절한 절차가 마련되어 있는지 확인해야 한다. 또한 이사회는 리스크 관리 체계에 리스크 기반 실사가 수반되도록 하여 기업이 사업의 실제 및 잠재적인 부정적 영향을 파악, 예방 및 완화하고 이러한 영향이 어떻게 해결되는지 설명할 수 있도록 지원해야 한다.

리스크 관리에 대한 이사회의 감독을 지원하기 위해 일부 기업은 진화하는 리스크의 특성과 리스크 관리에 대한 규제상의 요구 또는 권고에 따라 리스크위원회를 설립하거나 감사위원회의 역할을 확대하였다. 그러나 기업의 리스크 관리 체계를 감독하고 보고 체계의 청렴성을 유지하는 최종 책임은 결국 이사회에 있어야 한다. 일부 국가에서는 이사회 의장이 내부통제 절차에 관해 보고하도록 규정하고 있다. 기업집단 등 규모가 크거나 복잡한 재무 및 비재무 리스크를 가진 기업은 그룹 차원의 리스크 관리

및 통제의 감독과 관련하여 이사회로의 직접 보고를 포함한 유사한 보고 체계를 도입하는 것을 고려해야 한다.

제7장 공기업과 지속가능성

주 석

국가 소유권 기관과 공기업이 공기업의 지속가능성(sustainability)과 회복탄력성(resilience)에 기여하고 장기적인 가치 창출을 보장하는 방식으로 의사결정을 내리고 리스크를 관리할 수 있도록 (소유권 기관 및 공기업에) 인센티브가 제공되는 기업 지배구조 체계를 구축해야 한다. 국가가 지속가능성 목표를 설정한 경우, 소유주로서 국가는 이사회의 역할, 공시 및 투명성 제도, 기업책임경영(responsible business conduct, RBC) 등에 관한 구체적이고 진취적이며 지속 가능한 공기업 목표를 수립해야 한다. 소유권 정책은 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식해야 한다.

지속가능성과 기업책임경영에 매진하겠다는 각국 정부와 기업들의 약속이 눈에 띄게 증가하고 있다. 최근의 위기들은 보다 지속 가능하고 탄력적인 정책, 전략 및 전반적인 관행의 도입을 통해 새로운 위험을 식별하고 예기치 못한 충격 이후 회복탄력성을 제고할 수 있는 기회를 창출하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 그 결과, 전 세계적으로 점점 더 많은 국가에서 지속가능성을 정책의 우선순위로 두고 '파리 협정과 지속 가능한 발전 목표(Paris Agreement and the Sustainable Development Goals)'에 따라 지속 가능하고 탄력적인 탄소중립/저탄소 경제로 전환하겠다는 높은 수준의 약속을 하고 있다. 이를 위해서는 공기업을 포함한 기업들이 급변하는 규제 및 사업 환경에 대응하고, 잠재적 위험을 관리하며, 전환 경로(transition pathways)에서 기회를 창출할 수 있어야 한다. 국가는 소유주로서 공기업이 국면 전환에 적응하고 새로운 충격에 직면했을 때 잘 대처할 수 있도록 대비시켜야 할 책임과 이해관계가 있으며, 공기업이 지속가능성과 회복탄력성을 높이고 장기적인 가치 창출을 추구하는 방식으로 의사결정을 내리고 리스크와 기회를 관리할 수 있도록 적절한 인센티브를 제공해야 한다. 공기업은 국가 소유주가 부여한 목표 이외에도 비(非)국가 주주, 시장 참여자 및 이해관계자의 증가하는 요구에 대응하여 자발적인 목표를 설정하거나 기타 모범 사례를 적용할 수 있다.

공기업은 경제에서 중추적인 역할을 하는 경우가 많지만, 지속가능성 관련 위험에는

유독 취약한 것으로 보인다. 특히, 공기업의 활동과 지배구조의 특성, 탄소배출량을 감축하기 어려운 산업에 대한 높은 집중도 등과 같은 산업별 분포로 인해 공기업의 운영은 일반적으로 전 세계 온실가스 배출량의 상당 부분을 차지하며, 고조된 환경, 인권 및 부패 위험에 직면해 있다. 또한 공기업은 보통 대규모 사회기반시설의 제공자이거나 탄소집약도가 높은 기업이기 때문에 탄소집약적 고착 위험을 포함한 기후 변화에 대한 물리적 및 전환적 리스크에 크게 노출된 것으로 보인다. 이러한 리스크는 공기업에 대한 국가 소유로 인해 국가로까지 전이될 수 있다. 예를 들어 배당금이 더 낮아지거나 변동성이 커지거나, 암묵적 또는 명시적으로 보증되어도 상환이 불가능한 부채가 발생하거나, 고탄소 좌초자산(high-carbon stranded assets)으로 이어질 수 있는 전환 위험이 발생하는 경우 공기업의 위험이 국가 위기로 번질 수 있다. 따라서 이러한 위험에 노출되면 기후 변화와 관련된 국가 및 국제적 지속가능성 관련 정책을 이행하는 데 장애물이 될 수 있다. 중요한 점은 이러한 리스크가 공기업의 장기적 실적과 가치 창출은 물론 공공정책 목표 달성에도 영향을 미쳐 국가 예산과 공기업의 상품과 서비스에 의존하는 개인과 기업에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

적합한 환경과 인센티브가 제공된다면, 국영 은행 및 기타 공공금융기관을 포함한 공기업도 저탄소 대안을 제공하거나 자금을 지원하는 등 지속 가능한 발전을 도모하고 정의로운 전환(또는 산업 전환; just transition)을 촉진하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

전 세계적으로 점점 더 많은 국가에서 공기업이 지속가능성과 관련하여 선도적인 역할을 할 수 있다는 사실을 이미 인식하고 있다. 이는 또한 국가가 공기업의 최종 주주인 일반 국민의 이익을 위해 공기업의 소유권을 행사한다는 일반적인 가설과도 상통한다. 'OECD 기업책임경영 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 권고안(OECD Recommendation on the Role of Government in Promoting Responsible Business Conduct)[OECD/LEGAL/0486]'에 부합하도록 정부는 솔선수범해야 하고, 경제 주체로서의 역할과 상업적 활동에서 기업책임경영을 활성화 및 예증하기 위한 조치를 취해야 한다. 나아가 공기업은 환경과 사회에 대한 잠재적인 유해 영향을 해결, 방지 또는 완화하기 위해 기업책임경영 기준을 준수해야 한다. 특정 상황에서 국가는 특히 에너지, 고용 또는 운송과 관련된 분야에서 정부의 지속가능성 정책을 뒷받침할 수 있는 구체적인 환경 및 사회적 목표를 공기업에 부여할 수도 있다. 이러한 목표가 공공서비스 의무에 해당하는 경우, 해당 목표는 법률 또는 규정에 따라 명확하게 규정되어야 하며, 공정한 경쟁의 장을 보장하기 위해 비용과 자금 조달 방식에 대해

적절한 투명성 및 공시 기준을 적용해야 한다.

소유주인 국가는 특히 적절한 지속가능성 관련 정책의 개발과 (기업의 자체 소유권 정책 및 그 이행을 포함한) 공기업의 기업 지배구조 체계 내에 지속가능성 및 기업 책임경영 관행을 통합함으로써 공기업의 지속 가능하고 책임 있는 기업 관행과 장기적인 가치 창출을 장려하고 활성화해야 한다. 실질적으로 국가는 기업 차원에서 이해관계자 관여가 공기업의 핵심적인 책임이 될 수 있도록 인식해야 하며, 관련 경제, 사회 또는 환경 측면에서 다양한 의견을 교환할 수 있도록 국가 소유권 정책과 관련된 이해관계자와의 소통을 활성화해야 한다.

>>>

7.A. 국가가 지속가능성 목표를 수립한 경우, 해당 목표는 국가의 공기업 소유권 정책과 그 실행에 필수적인 요소가 되어야 한다.

정책의 일관성을 보장하기 위해 국가의 소유권 정책과 그 이행은 국제 협약을 포함한 지속 가능한 발전에 대한 보다 광범위한 국가 목표에 맞춰 조정되어야 한다. 또한 소유권 기관은 능동적인 소유주로서 지속가능성 목표를 산하 공기업에 부여한 기존 목표 내에 포함하기로 자발적으로 결정할 수도 있다.

지속가능성 목표에는 공기업이 지속 가능하고 회복력 있는 경제로의 전환을 지원하기 위해 적절한 투자, 인프라 및 기술을 적용하도록 하기 위한 전반적인 기업전략(세부적인 실행 계획과 명확한 추진 일정을 포함)의 개발이 포함된다. 이 전략에는 주주와 궁극적으로 사회를 위한 장기적 가치 극대화라는 관점에서 지속가능성 목표를 추구하는 데 필요한 가용 자원의 활용을 최적화하기 위한 적절한 투자, 자본 구조 및 예산 배정 계획이 포함되어야 한다. 국가 소유주는 지속가능성 전략의 일환으로 특히 민관 파트너십을 장려하고 지속 가능한 혁신, 순환 경제, 재생 에너지 및 에너지 효율성 등을 활성화하기 위해 공기업을 활용할 수 있다. 국가가 완전 소유 공기업에 대해 지속가능성 목표 또는 의무를 부여한 범위 내에서 국가는 공기업에 기후적응계획(adaptions plans)을 포함한 신뢰할 만한 기후전환계획(climate transition plans)을 개발하도록 장려하고, 탈(脫)탄소 활동(decarbonization efforts)뿐만 아니라 자연 복원(nature restoration) 및 수자원 보존(water conservation) 등과 같은 보다 일반적인 기후변화 대응 활동에도 적극적인 역할을 수행하도록 요구해야 한다. 중요한 점은 소유주인

국가가 지속가능성 관련 목표를 장기적인 주주 및 투자 전략에 반영하는 동시에, 배당금 감소, 미래 부채 부담, 또는 전환 리스크로 인한 고탄소 좌초자산 발생 등 국가 전체 공기업 수준에서 지속가능성 관련 리스크의 노출에 특히 주의해야 한다는 것이다. 이러한 지속가능성 리스크를 평가할 수 있는 권한은 공기업과 그 이사회에 주어져야 한다.

국가는 저탄소 대안을 제공하고 지속가능성 관련 연구개발(R&D)을 선도하는 등 지속가능성 정책을 추진하는 데 박차를 가하기 위해 공기업의 잠재력을 활용할 수 있다. 또한 국영 은행 및 기타 공공 금융기관도 대출 및 금융 관행에 지속가능성 관련 고려사항을 주류화하여 일정 역할을 할 수 있다. 그러나 경쟁 왜곡을 방지하기 위해서는 공기업이나 기타 시장 참여자에게 인센티브를 제공할 때 공정한 경쟁의 장을 유지하는 데 주의를 기울여야 한다. 경쟁 환경에 대한 왜곡된 영향을 정당화하기 위해 지속가능성을 명분으로 사용해서는 안 된다.

따라서 지속가능성 관련 정책과 전략은 다차원적인 측면을 고려하여 관련 정부 기관과의 조정 및 관련 이해관계자와의 협의를 거쳐 범(汎)정부 차원에서 개발되어야 한다. 보다 광범위한 국가 수준에서의 효율적인 조정은 공기업 내 이해충돌이나 정치적 개입의 잠재적 위험성을 줄여주고, 공기업 소유주 역할을 경제 규제자 또는 정책 입안자 등 다른 정부 기능으로부터 분리하는 데 도움이 된다.

여기에는 다음이 포함된다:

7.A.1. 소유권 정책 및 그 실행과 일관되는 구체적이고 진취적이며 지속 가능한 공기업 목표를 설정한다. 국가는 이 과정에서 모든 주주의 권리 및 공평한 대우를 존중해야 한다.

적극적인 소유주로서 국가는 공기업의 지속가능성, 회복탄력성 및 장기적인 가치 창출을 지원하기 위해 공기업에 대한 진취적인 목표를 규정하고 전달해야 한다. 이러한 높은 수준의 목표는 국가 소유권 정책 또는 기타 관련 정책문서에 반영되어야 하며, 해당되는 경우 국제 협약을 포함하여 국가의 보다 광범위한 지속가능성 목표 및 의무와 일치해야 한다. 여기에는 공시 및 투명성 제도, 이사회의 역할 및 책임, 공기업의 기업책임경영(RBC) 기준 준수 및 이해관계자 관여와 관련하여 국가가 공기업에 부여하는 모든 목표가 포함되지만, 이에 국한되지 않는다. 또한 국가는 특정 규모 또는

리스크 수준을 가진 공기업에 대해 이사회의 지배구조(예: 지속가능성위원회 설립) 및 구성(예: 지속가능성 요소를 포함하는 이사 자격 요건)과 관련된 목표를 설정할 수 있다.

그러나 목표를 설정하고 정부가 부여한 지속가능성 관련 목표를 공기업이 달성하는 데 도움이 되는 법률 및 규제 체계를 마련할 책임이 국가에 있다 하더라도, 지속가능성에 대한 기업 목적과 이행 체계를 개발하는 것은 이사회의 책임으로 남겨둬야 한다. 정부가 부여하는 목표 수준이 전체 공기업 부문이 수행할 수 있는 지속가능성 관련 노력의 상한선으로 이해되어서는 안 되며, 공기업은 지속가능성과 관련하여 정부가 부여한 목표 이상으로 솔선수범을 보여야 한다.

국가가 유일한 소유주가 아닌 경우, 국가는 주주총회에서의 실질적인 주주권 행사를 통해 공기업에 부여하는 목표를 국가 소유권 정책의 일환으로 투명하게 공유해야 한다. 이 과정에서 국가는 다른 주주들의 권리와 공평한 대우를 존중해야 한다. 완전 소유주, 다수 주주 또는 소수 주주 등 국가의 지분 보유 수준에 따라 공기업 목표가 달라질 수 있지만, 소유주가 부여하는 목표를 명확히 규정하고 투명하게 공개하는 것은 개별 공기업의 운영과 의사결정에 지속가능성 관련 목표를 포함하기 위한 중요한 절차가 될 것이다. 이러한 명확한 체계 없이는 공기업이 지속가능성 관련 규정을 준수해야 할 동기부여가 약해질 수 있다.

높은 수준의 지속가능성 목표는 국가 전체 공기업 부문을 포괄해야 하며, 가능한 경우 해당 목표는 공통 이슈(cross cutting)와 산업별 특정 이슈를 모두 고려해야 한다. 국가는 소유권 체계와 정책 관행에 따라 산업별 규정, 경영성과계획서(letters of expectation), 소통 체계 또는 공기업 개별 임무를 통해 보다 구체적인 지속가능성 관련 목표를 설정할 수 있다. 이 과정에서 국가는 공기업 경영에 관하여 과도하거나 수동적인 개입을 삼가야 하며, 공기업이 정해진 목표를 달성할 수 있도록 완전한 운영 자율성을 보장해야 한다.

새로운 지속가능성 요건으로 인해 공기업의 전반적인 임무가 근본적으로 변경되거나 공기업이 공공서비스 의무에 해당하는 새로운 책무를 맡게 되는 경우, 이러한 의무는 명확하게 규정되고 일반 국민에게 투명하게 공개되어야 한다. 이러한 의무에 대한 순 비용은 투명한 방식으로 충당되어야 한다.

7.A.2. 이사회와의 정기적인 대화를 통해 지속가능성과 관련하여 국가가 공기업에 부여하는 목표를 전달하고 명시한다.

국가 소유권 기관은 상호 이해를 보장하고 잠재적 상쇄 관계의 관리 차원에서 개별 공기업 이사회와 (해당되는 경우) 기타 주주들과 적극적으로 교류하여 높은 수준의 목표에 부응해야 한다. 이러한 교류는 주주들과 여러 차례의 토론 및 설명 과정을 수반할 수 있으며, 공기업 이사회가 정부가 부여하는 지속가능성 관련 목표를 기업 경영을 위한 의미 있는 전략 및 목표로 효과적으로 전환하도록 함으로써 이행 체계를 지원할 수도 있다.

이를 위해 국가 소유권 기관은 개별 공기업 이사회와 정기적인 소통 체계를 활성화하여 기업 목표에 대해 논의하고 지속가능성 목표, 리스크 및 기회에 대한 의견을 교환해야 한다. 부분적으로 국가 소유인 공기업의 경우, 국가는 주주총회 또는 이사회에서 (다른 주주들에 대한 적절한 존중을 바탕으로) 주주권을 행사하여 목표를 명확히 규정하고 전달해야 한다.

7.A.3. 공기업의 지속가능성 관련 목표 이행과 성과에 대한 평가, 모니터링 및 보고를 정기적으로 실시한다.

국가는 지속가능성 사안과 관련하여 공기업에 부여된 일반적인 목표의 이행 여부를 모니터링해야 한다. 이를 위해 국가는 기존 보고 체계 내에 지속가능성 관련 목표를 적절히 통합하여 공기업의 성과를 정기적으로 평가 및 모니터링하고 높은 수준의 목표와 관련 법률 및 규제 요건의 준수 여부를 감독해야 한다. 국가는 모든 공기업에 명확한 방식으로 보고 목표를 전달하고, 통합연차보고서 등을 통해 일반 국민에게 지속가능성 관련 목표와 그 달성 여부를 공개해야 한다.

정기적인 성과 검토는 소유권 기관이 산하 공기업 전체 및 개별 기업과 관련된 지속가능성 이슈를 명확히 이해하고, 정보에 근거하여 새로운 성과 목표를 설정하거나 조정하는 데 도움이 될 수 있다. 또한, 국가는 전체 공기업 부문의 성과를 평가하고 장기적인 가치 창출에 어떻게 기여할 수 있는지 고려해야 한다. 분석을 지원하기 위해 국가는 지속가능성 관련 위험에 대한 산하 공기업 전체 수준의 노출도를 측정하거나, 전체 공기업에 걸쳐 또는 동종 기업 간의 지속가능성 성과를 벤치마킹하는 등 다양한 측면에서 전체 공기업 부문의 지속가능성 관련 성과를 측정할 수 있다. 이를 통해 국가는

지속가능성 관련 리스크 및 기회를 평가하고 우선순위를 매기며 정보에 기반한 목표를 수립할 수 있다.

7.B. 국가는 공기업 이사회가 주요 기능을 수행할 때 지속가능성 관련 위험과 기회를 적절히 고려할 것을 요구해야 한다.

소유주로서 국가는 위에서부터 분위기를 조성하는 데 중요한 역할을 해야 하지만, 공기업 자체적으로도 국가가 부여한 높은 수준의 목표가 기업의 전략과 운영 활동에 효과적으로 통합되도록 만들어야 할 책임이 있다. 지속가능성과 관련하여 부여된 높은 수준의 공식 목표가 없더라도, 공기업은 글로벌 트렌드를 선도하고 기업의 장기적인 성과와 회복탄력성에 도움이 되는 이니셔티브를 취하기 위해 솔선수범해야 한다. 공기업은 특히 지속적인 교육과 직원 및 기타 관련 이해관계자들과의 정기적인 교류 및 대화를 통해 국제적인 발전 및 모범 사례를 파악해야 한다.

국가는 지속가능성과 관련된 목표를 포함한 전략적 목표를 달성하기 위해 공기업 이사회가 완전한 운영 자율성을 갖도록 보장해야 한다. 이사회는 기업의 성과에 대한 명확한 권한과 궁극적인 책임을 부여받고 적절한 보고 및 모니터링 방식을 적용받아야 한다. 특히 공기업 이사회는 전반적인 기업전략에 따라 자체적인 지속가능성 정책과 목표를 수립하고, 관련성이 있는 경우 성과를 측정하기 위해 지속가능성에 대한 일련의 전략적 지표와 목표를 식별하고 보고해야 한다.

또한 공기업 이사회는 리스크 관리 체계와 일관되며 기업실사 과정(due diligence process)이 포함될 수 있는 효과적인 지배구조 및 내부통제 체계를 마련해야 한다. 이는 재무 및 운영상의 리스크뿐만 아니라 인권, 노동, 환경 및 세금 관련 이슈를 식별하고 관리하는 것을 목표로 해야 한다. 효과적인 지속가능성 관련 기업전략을 위해 공기업은 자체 활동과 관련된 리스크와 (해당되는 경우) 자회사와 공급망을 포함한 운영, 제품, 서비스 또는 사업관계와 관련된 리스크에 대해서도 관리 노력을 기울여야 한다.

다음의 전제 조건들은 기업 수준에서의 효과적인 지속가능 경영을 위해 필수적인 요소들이다.

7.B.1. 공기업 이사회는 기업 전략의 일환으로 중요한 지속가능성 관련 목적 및 목표 대상의 개발, 이행 및 공시를 검토하고 지도해야 한다.

이사회는 지속가능성에 대한 주주의 기대와 목표를 사업 전략에 효과적으로 통합하고 이를 위한 구체적인 목표와 지표를 개발해야 한다. 지속가능성 관련 전략 및 계획은 기업의 전반적인 사업 전략에 통합되어야 하며 이에 부합해야 한다. 또한 보고 요건을 포함한 관련 법률 및 규제 요건에 부합해야 하며, 개발 과정에서 기업 및 주주의 이익과 함께 직원을 포함한 이해관계자의 이익을 고려해야 한다. 효과적인 지속가능성 관련 계획과 전략은 지속가능성에 대한 목표를 유의미한 사업 행위 개선으로 전환하여 만연한 '그린 워싱(또는 위장환경주의, greenwashing)' 또는 '사회적 워싱(또는 위장사회적책임, social washing)' 행위를 방지하는 데 도움이 될 수 있다.

지속가능성과 관련된 목적 및 목표 대상은 일관되고 비교 가능하며 신뢰할 수 있는 지표를 기반으로 해야 하며, 주주의 기대와 해당 법률, 계약 및 규제 요건에 부합해야 한다. 이는 투자자, 근로자 등과 같은 관련 이해관계자를 포함한 사용자에게 정보의 신뢰성을 보장하는 데 도움이 된다. 해당 목표는 주주, 투자자 및 이해관계자가 공표된 목표의 신뢰성과 목표 달성을 위한 경영진의 진행 상황을 평가할 수 있도록 정기적으로 공개되어야 한다. 예를 들어, 장기적 목표가 공표될 때 중간 목표의 정의, 관련 지속가능성 지표의 일관성 있는 연례적 공시, 목표 대비 성과 미달을 해결하기 위한 잠재적 시정 조치 등이 공시 정보에 포함될 수 있다.

7.B.2. 공기업은 리스크 기반의 실사를 포함하여 지속가능성에 대한 고려 사항을 리스크 관리 및 내부통제 체계에 포함시켜야 한다.

지속가능성 관련 리스크를 포함한 리스크의 관리 및 완화를 감독하는 것은 이사회의 핵심적인 책임이며, 기업의 장기적인 성공을 위해 매우 중요하다.

공기업의 리스크 관리 체계는 중대한 기업 외부 관련 리스크(예: 보건 위기)에 대응해야 한다. 또한 리스크 기반 실사를 통해 비즈니스의 실제 및 잠재적인 부정적 영향을 식별, 예방 및 완화하고, 다국적기업에 적용되는 'OECD 다국적기업 책임경영 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)'에 따라 이러한 영향이 어떻게 처리되는지 설명해야 한다. 효과적인 리스크 기반 실사는 기업책임경영을 정책 및 관리 시스템에 포함시키기 위한 추가적인 노력으로 뒷받침되어야 한다.

리스크 기반 실사를 수행하면 공기업은 단순히 기업 자체에 대한 중대한 위험을 식별하고 관리하는 것을 넘어 부정적 영향의 위험까지 포착할 수 있다. 여기에는 인권, 노동권(예: 아동 노동 또는 강제 노동) 및 환경(예: 기후 변화, 오염, 생물 다양성 손실)에 대한 실제 및 잠재적인 부정적 영향이 포함된다. 부정적인 영향을 효과적으로 예방하고 완화하는 것은 결국 기업의 장기적인 사회 가치를 극대화하고 이해관계자 관계를 개선하며 기업의 평판을 보호하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 공기업은 노동, 환경, 기업 지배구조, 형사법 또는 뇌물 방지법 등과 같은 특정 분야와 관련된 법적 요건을 충족하기 위해 실사를 수행할 수 있다.

글로벌 시장과 국가 간 활동에 대한 공기업의 참여가 증가함에 따라 글로벌 공급망의 사회적 및 환경적 위험에 대한 우려도 커지고 있다. 따라서 공기업은 현재 다양한 국가에서 논의되고 있는 수많은 법률 및 규제 개혁에 대해 고려해야 하며, 특히 공급망의 인권 및 환경의 배려와 관련된 동향을 고려해야 한다.

7.B.3. 공기업 이사회는 기업의 경영 성과를 평가하고 모니터링할 때 지속가능성 사안을 고려해야 한다.

이사회는 그 기능을 수행함에 있어 경영진의 성과를 효과적으로 평가 및 모니터링해야 하고, 경영진이 지속가능성과 관련된 목표를 포함한 기업의 전략적 목표를 적절히 추구하도록 해야 한다. 공기업 이사회는 기업 경영진이 지속가능성 관련 리스크와 기회를 잘 이해하고 관리하며, 특히 해당 리스크나 기회가 기업에 중대한 영향을 미칠 수 있는 경우 가치를 제고하는 전략으로 기업을 올바르게 이끌 수 있는 적절한 능력을 갖추도록 해야 한다.

일부 공기업 이사회는 임원 보상 계획에 지속가능성 관련 기준을 도입하여 주요 임원들이 기업과 주주의 장기적인 이익을 위해 행동하도록 추가적인 인센티브를 제공할 수 있다. 이러한 경우, 이사회는 본 가이드라인 6.B.에 설명된 보수 및 인센티브 관행을 따라야 한다.

주주의 이익과 장기적인 지속가능성 관련 목표의 균형을 맞추는 것은 기업 이사회와 경영진에게 종종 복잡한 문제인데, 이는 장기적인 지속가능성 목표는 측정하기 어렵고 관련 정보는 불명확하고 불확실한 경우가 많기 때문이다. 경영판단원칙(Business

Judgment Rule) 또는 이와 유사한 처분의 도입은 이사회가 적합한 정보에 근거하여 어떠한 이해충돌 없이 절차적 주의를 기울여 신중한 사업 결정을 내린 경우, 이사회 구성원과 경영진을 소송으로부터 보호함으로써 이사회가 지속가능성 요소를 고려하도록 장려할 수 있다.

7.C. 국가는 공기업이 일관되고 비교 가능하며 신뢰할 수 있는 정보를 바탕으로 적절한 지속가능성 보고 및 공시 요건을 준수할 것을 요구해야 한다.

지속가능성 관련 정보 및 지표(예: 온실가스 배출량, 단체교섭 범위)를 포함한 지속가능성 관련 지배구조, 전략, 리스크 관리 및 비재무적 성과에 대한 공기업의 건전한 보고 및 공시 기준은 주주, 투자자, 노동계 및 일반 대중을 포함한 기타 관련 이해관계자들에게 점점 더 그 관련성과 중요성이 커지고 있다. 또한 지속가능성 영역에서 공기업 이사회와 경영진의 책임성을 강화하고, 국가가 공기업의 성과를 보다 명확하게 파악하여 정보에 입각한 소유주로서 행동할 수 있도록 하는 데에도 중요하다.

공기업은 비재무 보고 및 공시 과정에 관여하여 지속가능성 목표를 어떻게 이행하는지, 그 이행 과정에서 국가, 주주 및 시민에게 어떻게 가치를 제공할 것인지 설명해야 한다. 공기업은 지속가능성 관련 정책, 활동, 리스크, 목표 및 성과 지표에 대한 명료하고 정확하며 완전한 중요 정보를 국제적으로 인정받는 높은 수준의 기준에 따라 적시에 접근 가능한 방식으로 적절하게 보고하고 공개할 것을 명시적으로 요구받아야 한다. 본 가이드라인 5.A.의 주석에서 제시하는 중요성(materiality)에 대한 설명 외에도, 중요한 정보(material information)는 예컨대 환경, 사회 및 지배구조 문제와 인권, 보건, 안전, 다양성, 소비자 보호, 고용, 반부패 및 지속 가능한 기업 관행에 관한 각각의 법적 의무 또는 특정 정책의 준수 여부를 다룰 수 있다. 지역 또는 국가별 지속가능성 관련 공시 제도와 국제적으로 인정된 기준 간의 일관성 및 상호 운용성이 확보된다고 하더라도, 특정 지리적 특성 또는 국가별 요건이 중요성에 영향을 미칠 수 있는 사안들을 포함하여 국가마다 보완적인 현지 요구사항을 반영하는 제도적 유연성이 허용될 수 있다.

또한 적절한 경우 공기업은 기업의 성과에 중대한 영향을 미치거나 이해관계자에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 직원 및 기타 이해관계자와 관련된 주요 이슈에 대한 정보를 제공해야 한다. 공시 정보에는 보수, 노사 단체교섭 범위, 근로자이사제(노동이사제) 방식을 포함한 경영진/직원 간 관계뿐만 아니라 채권자, 공급업체, 소비자, 지역

사회 등 공기업의 활동에 영향을 받는 기타 이해관계자와의 관계가 포함될 수 있으며, 정보 공개 과정에서 소외계층과 취약계층에 대한 특별한 주의가 필요할 수 있다.

일부 국가에서는 인적 자원에 대한 광범위한 정보 공개를 요구하기도 한다. 인적 자원 개발 및 교육 프로그램, 직원 유지율, 직원 주식 보유 계획 등 관련 정책의 공개는 기업의 경쟁력에 대한 중요한 정보를 시장 참여자 및 기타 이해관계자에게 전달할 수 있다.

7.C.1. 지속가능성 관련 보고 및 공시 제도는 시장, 국가 및 기업 전반에 걸쳐 지속가능성 관련 공시의 일관성과 비교가능성을 활성화하는 국제적으로 인정된 높은 수준의 공시 기준에 부합해야 한다.

'범용적(one-size-fits-all)' 접근방식에는 한계가 있음을 인정하면서도, 국가 소유권 기관은 지속가능성 공시 제도의 일관성, 신뢰성 및 비교가능성을 제고하기 위해 보고 기준과 성과 지표를 기업과 시장 전반에 걸쳐 유사하게 조정하거나 표준화할 수 있다. 이를 위해 보고 및 공시 규정은 보고의 품질을 제고하고 보고 관행의 불일치를 제한하기 위해 기존 제도와 연계된 사전 정의된 최소한의 지표만을 제공하거나 국제적으로 인정된 (특정) 회계보고 기준이 사용될 수 있다. 이를 위해 국가 소유권 기관은 'G20/OECD 기업 지배구조 원칙(G20/OECD Principles of Corporate Governance)', 'OECD 다국적기업 책임경영 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct)', '유엔 기업과 인권에 관한 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights), '글로벌 협약과 2030 의제(Global Compact and the 2030 Agenda)' 등 발전하는 국제 공인 기준에 뒤처지지 않고 최신 트렌드를 잘 반영해야 한다. 특히 전환 계획과 관련된 정보(예: 온실가스 배출량 감축, 생물다양성 손실)를 공개할 때는 과학에 기반한 목표 지표를 사용하는 것이 권장되어야 한다. 국가는 공기업과 다른 기업 간의 지속가능성 관련 정보 비교를 허용하는 등 더 큰 조정 과정을 통해 능동적이고 정통한 소유주로서의 역할을 공고히 할 수 있다.

많은 국가에서 합리적 투자자의 관점에 기반한 중요성(materiality)을 공기업의 기준으로 권고하거나 요구하는 반면, 다른 국가에서는 이중 중요성(double materiality)을 공기업의 기준으로 권고하거나 요구한다. 정보는 적시에 공개되어야 하며, 국제적으로 인정된 보고 기준에 따라 과거 및 미래 예측에 관한 중요 정보를 포함해야 한다.

공기업은 지속가능성 공시, 재무 공시 및 기타 기업 정보 간의 일관성을 보장해야 한다. 이와 관련하여, 국가는 지속가능성 관련 정보 공시를 어디에서 제시해야 하는지, 예를 들어 주요 연차보고서(예: 통합보고서)에서 제시해야 하는지 또는 별도로 제시해야 하는지 등에 대한 지침을 공기업에 제공해야 한다. 여기에는 보고서의 발간 및 접근성에 관한 명확한 계획이 포함되어야 한다. 가능한 한 기업의 전략과 지속 가능한 발전을 위한 노력 간의 연관성을 입증하는 데 유용할 수 있는 통합보고형 접근방식이 선호되어야 한다.

7.C.2. 국제적으로 인정되는 높은 수준의 검증 기준에 따라 독립적이고 유능하며 자격을 갖춘 인증 서비스 제공사의 연간 인증 체계를 단계적으로 도입하는 것을 고려해야 한다.

지속가능성 보고에 대한 독립적인 검증은 보고된 데이터의 정확성과 품질에 대한 신뢰를 높이고, 이에 따라 대중에 대한 공기업과 국가의 책임성을 강화하는 데 도움이 된다. 기업의 경우, 검증 서비스는 지속가능성 보고와 관련된 비용과 법적 리스크를 줄이는 데 도움이 될 수 있다. 또한 주주와 직원을 포함한 관련 이해관계자를 만족시키고 소송 위험으로부터 기업을 보호하는 데 도움이 될 수 있다. 국가의 경우, 검증은 지속가능성 보고에 대한 신뢰도 수준을 높이고, 산하 공기업에 대한 지속가능성 관련 위험과 기회에 대한 보다 정확한 평가를 제공함으로써 능동적이고 정통한 소유주로서의 역할을 강화할 수 있다.

국가는 공기업의 규모와 운영 여건을 충분히 고려하여 공기업이 지속가능성 공시의 정확성과 품질을 제고하기 위해 독립적이고 자격을 갖춘 검증기관이 수행하는 제한적이고 합리적인 검증을 받을 것을 요구해야 하며, 이러한 검증은 엄격한 방법론을 기반으로 수행되어야 한다. 검증은 보고 자체보다는 기업의 지속가능성 성과에 초점을 맞추는 것이 바람직하지만, 관련 법적 요건을 준수하고 신뢰성을 보장하는 것도 여전히 중요하다. 모든 지속가능성 공시 정보에 대한 검증이 불가능하거나 비용이 너무 많이 드는 경우, 온실가스 배출량과 같이 가장 관련성이 높은 지속가능성 관련 지표에 대해 의무적 평가를 실시하거나, 관련 정보만을 공개하는 것을 고려할 수 있다.

그러나 장기적으로 재무제표와 지속가능성 관련 공시 간의 검증 범위를 더 많이 통합하는 것이 목표가 되어야 한다. 여기에는 재무제표 보고 기간과 지속가능성 관련 공시 기간을 맞추는 것이 포함될 수 있다.

7.D. 소유주로서 국가는 공기업의 기업 책임경영 기준 준수에 관한 높은 목표를 설정하고 이를 이행하기 위한 효과적인 체계를 마련해야 한다. 또한 공기업이 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식하고 공기업이 이해관계자와의 관계를 보고하도록 요구해야 한다. 이러한 소유주의 기대는 명확하고 투명한 방식으로 일반 국민에게 공개되어야 한다.

공기업은 기업책임경영과 관련하여 발전하는 법률 및 규제 환경의 적용을 받는다. 많은 기업이 기업행동지침 기준을 존중하는 것이 사업 수행의 중요한 요소임을 입증하였다. 민간 기업과 마찬가지로 공기업 역시 평판 리스크(reputational risks)를 최소화하고 '좋은 기업 시민'으로 인식되는 데 상업상의 이익이 있다. 이 외에도 기업책임경영(RBC)은 기업과 사회의 다른 영역 간의 조화로운 관계를 촉진하고 장기적인 가치 창출이라는 목표를 공유하므로 지속 가능하고 회복탄력성 있는 경제의 핵심 요소로 점점 더 인식되고 있다.

따라서 공기업은 인권, 고용 및 노사 관계, 환경, 반부패, 소비자 이익, 과학, 기술 및 혁신, 경쟁 및 과세 등 사업 운영 전반과 전체 공급망에서 기업책임경영 기준을 준수해야 한다. 공기업은 가능한 한 최대한 이행되어야 하는 'OECD 다국적기업 기업책임경영 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct)'를 비롯하여, '국제노동기구(ILO)의 직장 내 기본원칙 및 권리 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)', '국제노동기구(ILO) 다국적기업 및 사회정책에 관한 3자 원칙 선언(ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy)', 'UN 기업과 인권에 관한 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)' 등 관련 국제 협약의 지침들을 기반으로 행동해야 한다.

기업 지배구조의 핵심 사항 중 하나는 이해관계자 참여이며, 이는 기업책임경영의 주요한 특징이자 실사 과정의 구성 요소이기도 하다. 국가 소유권 기관과 공기업은 지속 가능하고 재정적으로 건전하며 책임감 있는 기업을 구축하기 위해 직원, 채권자, 고객, 공급자 및 영향을 받는 지역사회와의 관계를 포함한 이해관계자와의 관계의 중요성을 인식해야 한다. 이해관계자 관계는 공공정책 목표를 부여받은 공기업에 특히 중요하다. 공기업은 활동의 특성상 국가의 거시경제 발전과 공기업이 활동하는 지역사회에 필수적인 영향을 미칠 수 있다. 또한, 점점 더 많은 투자자가 투자 결정 시

이해관계자 관련 사안을 고려하고 있으며, 이해관계자 사안과 관련된 잠재적 소송 위험을 인식하는 경우가 많아지고 있다. 따라서 소유권 기관과 공기업은 이해관계자 활성화 정책이 기업의 지속가능성과 회복탄력성, 장기적인 전략적 목표 달성과 평판에 얼마나 영향을 미칠 수 있는지 인식하는 것이 중요하다.

이를 위해 공기업은 이해관계자 사안에 대해 보고하여, 투명하게 운영하려는 의지와 이해관계자와의 협력에 대한 의지를 보여줘야 한다. 이를 통해 신뢰를 쌓고 평판을 개선할 수도 있다. 이러한 보고에는 사업 프로젝트에 영향을 받는 이해관계자를 위한 경과보고, 이해관계자 참여 활동 보고, 이해관계자 참여 결과 보고 등이 포함될 수 있다. 이러한 정보는 기업 보고서에 포함되거나 독립된 문서로 제작될 수 있다.

특히:

7.D.1. **정부, 소유권 기관 및 공기업은 법률 또는 상호 합의를 통해 확립된 이해관계자의 권리를 인정하고 존중해야 한다. 이해관계자 이익이 법으로 보호되는 경우, 노동자와 기타 이해관계자는 과도한 지체 없이 합리적인 비용으로 권리 침해에 대한 실질적인 구제를 받을 수 있는 기회가 주어져야 한다.**

국가는 지배적 주주로서 기업의 의사결정을 통제하고 이해관계자에게 손해를 끼칠 수 있는 위치에 있을 수 있다. 따라서 직원, 영향을 받는 지역사회 및 기타 관련 이해관계자의 권리를 보호하기 위한 방식과 절차를 수립하는 것이 중요하다. 소유권 기관과 공기업은 법률 또는 상호 합의에 따라 확립된 이해관계자의 권리를 인정하고 이와 관련하여 명확한 정책을 마련해야 한다.

이해관계자는 기업과 그 활동에 따라 다르지만, 일반적으로 직원, 채권자, 고객, 공급자 및 영향을 받는 지역사회를 포함한다. 이해관계자의 권리는 대부분 법률(예: 노동법, 사업법, 상법, 환경법, 도산법 등) 또는 기업이 존중해야 하는 계약 관계에 의해 확립된다. 효과적인 의사결정 과정을 위해 기업은 지속가능성 관련 정책, 목표 및 보고서의 내용을 구체화할 때 주요 이슈를 생략할 위험이 있으므로 해당 지역 법률에 따라 계약 관계가 없는 이해관계자들도 고려해야 한다.

관련 법률 체계는 투명해야 하며 이해관계자가 합리적인 비용으로 과도한 지체 없이 자신의 권리 침해에 대해 소통하고 구제(시정 조치 또는 법률 보상)를 받을 수 있어야

한다. 또한 국가 또는 공기업의 부정행위 또는 위법 행위(예: 사회 또는 환경 규제, 부패, 인권 관련 등)를 신고하는 내부 고발자, 개인 또는 조직은 법에 의해 보호되어야 한다.

특정 국가에서는 법적 지위, 규정, 상호 합의/계약 또는 별도의 지배구조 (예: 근로자 대표이사제도)를 통해 특정 이해관계자에게 공기업에 대한 특정 권리를 부여할 수 있다. 이해관계자에게 부여된 특정 권리 또는 의사결정 과정에 대한 영향력은 명시적이어야 한다. 법률 또는 다른 수단에 의해 이해관계자에게 부여된 (공기업이 이행해야 되는 사항에 대한) 권리가 무엇이든, 기업의 핵심 조직(주로 주주총회 또는 이사회)이 의사결정 권한을 유지해야 한다. 장기적인 가치 창출에 기여하는 이해관계자와의 적극적인 협력을 장려하기 위해서는 국가 소유권 기관 및 공기업은 이해관계자(노동자와 해당 지역사회를 포함)가 자신의 권리를 충분히 행사(예: 자신의 권리를 침해당했을 때 효과적인 구제 조치 등) 할 수 있도록 관련성 있고 신뢰할 수 있는 충분한 양의 정보를 적시에 정기적으로 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 또한 직원은 불법적이거나 비윤리적인 관행에 대한 선의(善意)의 우려 사항을 이사회에 자유롭게 전달할 수 있어야 하며, 이로 인해 해당 직원의 권리가 침해되어서는 안 된다.

7.D.2. 공기업은 지속가능성을 증진하고 정의로운 전환(또는 산업 전환; just transition)을 보장하기 위해 기업활동에 특히 관심이 있거나 영향을 받을 수 있는 개인이나 집단 사이에 유의미한 이해관계자 관계를 형성하고 그들의 참여를 장려해야 한다.

정기적이고 지속적인 이해관계자와의 소통 체계(의사소통 또는 대화)는 경영진의 의사결정에 영향을 미치고 공기업의 사업 전략에 반영되어야 한다. 유의미한 이해관계자와의 관계는 특히 근로자의 권리와 생계를 보장함으로써 정의로운 전환(즉, 최대한 공정하고 포용적인 방식으로 더 환경친화적인 녹색 경제로의 전환)을 지원할 수 있다. 이해관계자와의 대화는 다양한 사안들에 유용할 수 있지만, 특히 기업의 지속가능성과 회복탄력성을 개선하기 위한 의사결정에 더 중요한데, 이는 단기적인 현금 유출(cash outflows)을 유발하는 동시에 장기적인 이익을 창출할 수 있기 때문이다. 또한 이러한 대화는 기업이 어떤 지속가능성 사안을 중대하게 생각하여 해결하고 공개해야 하는지 그 중요성 여부를 평가하는 데 도움이 될 수 있다.

이해관계자 대화 및 참여를 위한 관련 플랫폼(platforms)은 법률 또는 규정에 따라 제공되어야 한다. 유의미한 이해관계자 관계는 일반적으로 양방향 소통을 포함하는

상호 대화식 처리 과정으로 구성된 이해관계자와의 계속 진행 중인 관계를 의미하며, 양측 참여자의 선의에 의존하고 이해관계자의 의견에 즉각 대응한다(즉, 결과에 대한 후속 조치가 있음).

이해관계자 참여가 유의미하고 효과적으로 이루어지려면, 이해관계자에게 참여가 시기적절하고, 접근 가능하며, 적절하고, 안전하다는 것을 보장해야 하며, 취약하거나 소외된 위치에 있는 이해관계자의 참여를 가로막는 잠재적 장벽을 파악하여 제거하는 것이 중요하다. 이를 위해 위법 행위에 대한 익명 신고를 장려하는 제도를 도입해야 한다. 기업 임원의 비윤리적이고 불법적인 관행은 이해관계자의 권리를 침해할 뿐만 아니라 기업의 평판에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 기업은 불법적이고 비윤리적인 행위에 대해 직원들과 기업 외부인들이 개인적으로 또는 담당 기구를 통해 불만을 제기할 수 있는 절차와 안전장치를 갖춘 내부고발제도(또는 내부신고자 보호 제도)를 수립하는 것이 중요하다. 이사회는 신고인과 담당 기구를 보호하고 이들이 감사 또는 윤리위원회 위원과 같은 이사회에서 독립적인 사람에게 비밀리에 직접 접근할 수 있도록 해야 한다. 일부 기업에서는 불만 사항을 처리하기 위해 옴부즈맨(또는 고충처리담당자, ombudsman)을 설치한다. 관련 당국에서는 불만 사항을 접수하기 위해 기밀 전화 및 이메일 접수처를 설치하기도 한다. 일부 국가에서는 담당 기구가 기업에 우려 사항을 전달하는 업무를 대신 수행하지만, 개별 근로자가 혼자서 행동하는 경우 배제되거나 보호받지 못하는 일이 있어서는 안 된다.

적시에 시정 조치가 취해지지 않거나, 위법 사항에 대한 항의 제기로 실제 부정적인 조치를 당할 위험에 직면한 경우, 직원 및 기타 이해관계자는 이에 관한 진정서를 관할 당국에 신고하는 것이 권장된다. 여러 국가에서는 자국 내에 설치된 'OECD 기업책임경영 국별연락사무소(National Contact Point for Responsible Business Conduct)'에서 'OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)'의 위반 사항을 보고할 수 있게 하고 있다. 기업은 이러한 이해관계자에 대한 차별적 조치 또는 징계 조치를 삼가야 한다.

7.D.3. 근로자의 경영 참여 방식이 활성화될 수 있도록 허용해야 한다. 근로자 및 기타 이해관계자가 기업 지배구조 과정에 참여하는 경우, 그들이 적시에, 정기적으로, 신뢰성 있는 관련 정보를 충분히 제공받을 수 있도록 허용해야 한다.

직원이 기업 지배구조에 참여하는 정도는 각국의 법률과 관행에 따라 다르며, 개별

공기업마다 다를 수 있다. 기업 지배구조의 맥락에서, 근로자의 기업 경영 참여 방식은 공기업에 직접적인 이익을 줄 수 있을 뿐 아니라, 직원들이 기업 고유의 기술에 기꺼이 투자할 의향을 갖게 만들어 간접적으로도 유익할 수 있다. 이러한 참여 방식의 예로는 근로자이사제도(또는 노동이사제)와 노동조합 대표, 단체 또는 지역 교섭, 노사협의회(특정 주요 의사결정에서 직원의 관점을 고려하는) 등의 지배구조 체계가 있다. 국제 협약과 규범에서도 직원의 정보 접근, 협의 및 협상에 대한 권리를 인정하고 있다. 특히 기업 지배구조 체계의 법률과 관행이 직원 및 기타 이해관계자의 경영 참여를 명시하는 경우, 해당 이해관계자가 책임을 이행하는 데 필요한 정보에 접근할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

성과 제고 방식과 관련하여, 여러 국가에서 종업원지주제도(또는 우리사주제, employee stock ownership plan, ESOP)나 다른 형태의 이익 공유 방식을 활용하고 있다. 연금 의무(pension commitments) 또한 종종 기업과 과거 및 현재의 직원을 맺어주는 관계의 한 요소가 될 수 있다.

7.D.4. 국가 소유권 기관과 공기업은 공기업 부문에서 높은 수준의 청렴성을 보장하고 공기업이 정치 자금, 후원 또는 개인이나 특수관계인의 부정 축재를 위한 수단으로 이용되는 것을 방지하기 위한 조치를 취해야 한다.

국가 소유권은 고부가가치 사업에 대한 권리 부여 또는 대규모 공공조달 프로젝트 등을 통해 공공 부문과 민간 부문이 교차하는 채굴 산업과 사회기반시설(인프라) 등과 같은 고위험 산업에 많이 집중되어 있다. 또한 많은 국가에서 공기업은 계속해서 필수 공공서비스를 제공하고 있으며, 일부 공기업은 경제적 목적을 가지고 시장에서 경쟁하고 있음에도 불구하고 여전히 공공기관(public institutions)으로 운영되고 있다. 이러한 복합적인 요인들로 인해 공기업은 정치 자금, 후원, 개인 또는 특수관계인의 부정 축재를 위한 부패와 착취에 특히 취약할 수 있다. 공기업 부문의 부패와 관련된 자원의 잘못된 배분으로 인한 공공 재정의 낭비와 왜곡된 효과는 공공기관에 대한 대중의 신뢰를 약화시킬 수 있다.

국가 소유주는 공기업이 정치 활동을 위한 자금 조달 및 정치 캠페인의 기부 수단으로 이용되는 것을 방지하는 데 필요한 조치를 취해야 하며, 공기업이 로비와 관련된 법률(예: 관련 등록부에 회의를 신고)을 준수하도록 요구해야 한다. 적절한 조치는 상품 및 서비스의 조달뿐만 아니라 이사 및 주요 임원의 보수, 이해충돌, 접대 및 향응,

자선 기부 및 후원금, 협찬, 기증품, 편파주의, 연고주의 또는 정실인사, 급행료, 청탁 및 공갈과 같은 기타 고위험 영역에 대해서도 다루어야 한다.

국가와 공기업은 'OECD 반부패 및 청렴 가이드라인'을 가능한 한 최대 수준으로 이행할 것을 권고한다. 여기에 포함된 조항들은 본 가이드라인의 지침을 보충 및 보완하는 역할을 한다.

2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인

2024년 10월 28일 인쇄
2024년 10월 31일 발행

발 행 인 이 영

발 행 처 한국조세재정연구원
세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및 인쇄 ㈜다원기획 (044)865-8115

I S B N 979-11-6655-301-1

© 한국조세재정연구원 2024 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

OPEN
출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인

2024 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises

한국조세재정연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114 www.kipf.re.kr

93320
ISBN 979-11-6655-301-1