



# 2024 주요국의 공기업 소유권 및 지배구조 제도 비교

(Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024)



이 보고서는 OECD가 2024년 10월 영문으로 발간한 '2024 Ownership and Governance of State-Owned Enterprise'을 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로 모든 저작권은 OECD에 있다.

원본과 번역본 사이에 불일치하는 부분이 발생하는 경우, 오직 원본만이 유효한 것으로 간주한다.

**Originally published by OECD in English under the title:**

OECD (2024), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/395c9956-en>.

본 보고서는 OECD의 원문을 각색한 것이다. 본 보고서에 표현된 의견과 주장이 OECD 또는 OECD 회원국의 공식적인 견해를 반영하는 것으로 간주하여서는 안 된다.

© 2025 Korea Institute of Public Finance, for this Korean edition

이 보고서는 OECD 사무총장의 책임하에 출판되었다. 본 보고서에 제시된 의견과 주장은 반드시 OECD 회원국의 공식 견해를 반영하는 것은 아니다.

본 문서와 여기에 포함된 모든 자료 및 지도는 어떠한 영토의 지위나 주권, 국경 및 경계선의 확정, 영토, 도시 또는 지역의 명칭에 대한 어떠한 판단이나 입장을 전제하지 않는다.

이스라엘에 대한 통계 자료는 관련 이스라엘 당국의 책임하에 이스라엘 당국이 직접 제공한 것이다. OECD가 해당 자료를 사용하는 것은 국제법상 골란고원, 동예루살렘 및 요르단강 서안지구 내 이스라엘 정착촌의 지위에 관하여 어떠한 판단이나 입장을 전제하지 않는다.

#### **튀르키예 공화국(Republic of Türkiye)의 전언**

이 문서에서 '키프로스(Cyprus)'와 관련하여 언급된 정보는 키프로스 섬의 남부 지역에 관한 것이다. 그 섬에는 튀르키예계와 그리스계 키프로스인을 모두 대표하는 단일 권력기관은 존재하지 않는다. 튀르키예는 북키프로스 터키공화국(TRNC)을 국가로서 인정한다. 유엔(United Nations, UN) 체제 내에서 지속적이고 공정한 해결책이 마련될 때까지, 튀르키예는 '키프로스 분쟁(Cyprus issue)'에 대한 자국의 입장을 견지할 것이다.

#### **OECD와 유럽연합(European Union, EU) 내 모든 EU 회원국의 전언**

키프로스 공화국은 튀르키예를 제외한 모든 유엔 회원국으로부터 국가로 인정받고 있다. 이 문서 내의 정보는 키프로스 공화국 정부가 실효적으로 지배하는 지역에 관한 것이다.

#### **Please cite this document as:**

OECD (2024), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/395c9956-en>.

**Photo credit:** © Together Creative

© OECD 2024

# 목 차

|           |   |
|-----------|---|
| 서문 .....  | 1 |
| 머리말 ..... | 3 |
| 개요 .....  | 5 |

## 제1장 전문적이고 능동적인 공기업 소유권 행사 9

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1.1. 주요 시사점 .....              | 11 |
| 1.2. 투자자로서의 국가 .....           | 13 |
| 1.3. 공기업의 소유 근거 및 소유권 정책 ..... | 22 |
| 1.4. 공기업의 소유권 구조 .....         | 27 |
| 참고 문헌 .....                    | 43 |

## 제2장 경쟁중립성 보장 45

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 2.1. 주요 시사점 .....                | 47 |
| 2.2. 시장에서의 공기업 .....             | 48 |
| 2.3. 공기업의 법인 형태 .....            | 50 |
| 2.4. 공공서비스 의무에 대한 자원 조달 .....    | 62 |
| 2.5. 공기업의 자금조달 및 금융 지원 .....     | 66 |
| 2.6. 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우 ..... | 73 |
| 참고 문헌 .....                      | 75 |

## 제3장 공기업의 공시, 투명성 및 책임성 77

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 3.1. 주요 시사점 .....                 | 79 |
| 3.2. 공기업의 보고 및 공시 체계 .....        | 80 |
| 3.3. 공기업 재무제표에 대한 독립적인 외부감사 ..... | 93 |
| 참고 문헌 .....                       | 97 |

## 제4장 공기업 이사회 구성과 책임 99

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 4.1. 주요 시사점 .....                  | 101 |
| 4.2. 공기업 이사회 임무와 기능 .....          | 102 |
| 4.3. 이사회 및 주요 임원의 보수 .....         | 110 |
| 4.4. 이사회 구성, 규모 및 다양성 .....        | 112 |
| 4.5. 이사회 독립성 .....                 | 116 |
| 4.6. 정치적 영향력으로부터의 공기업 이사회 보호 ..... | 118 |
| 4.7. 공기업 이사회를 지원하는 전문위원회 .....     | 121 |
| 4.8. 이사회 의장 .....                  | 124 |
| 4.9. 이사회 평가 절차 .....               | 124 |
| 4.10. 내부감사 및 통제 절차 .....           | 127 |
| 참고 문헌 .....                        | 132 |

## 제5장 지속가능성과 국가 소유권 133

|  |     |
|--|-----|
| 5.1. 주요 시사점 .....                              | 135 |
| 5.2. 국가의 지속가능성 이행 약속 및 목표와 연계된 공기업 목표 설정 ..... | 136 |
| 5.3. 지속가능성 보고 및 공시 체계와 관련 기준 .....             | 143 |
| 5.4. 이해관계자 관계 및 기업책임경영 .....                   | 155 |
| 참고 문헌 .....                                    | 158 |

## 부록

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 부록 A. 평가 방법론 및 국가별 표본 ..... | 159 |
| 부록 B. 보충 자료 및 정보 .....      | 171 |

# 표 목차

|   |    |
|---|----|
| 〈표 1-1〉 포춘 글로벌 500대 기업 중 공기업 현황(2023년 기준)   | 14 |
| 〈표 1-2〉 국가별 포괄적 소유권 정책 도입 현황                | 24 |
| 〈표 1-3〉 공기업 소유의 제도적 근거                      | 26 |
| 〈표 1-4〉 개별 상업적 공기업에 대한 소유권 보유의 제도적 근거       | 26 |
| 〈표 1-5〉 소유권 모델: 국가별 적용 현황                   | 32 |
| 〈표 1-6〉 국가별 국가지주회사와 그 법적 형태                 | 33 |
| 〈표 1-7〉 소유권 기관의 인력 구성 방식                    | 35 |
| 〈표 1-8〉 공기업 소유권 기관의 재원 조달 방식                | 36 |
| 〈표 1-9〉 국가 소유권 기관의 통합 보고 체계                 | 39 |
| 〈표 1-10〉 국가별 통합보고서 공시 항목(통합보고서에 포함되는 정보 유형) | 40 |
| 〈표 1-11〉 국가별 통합 공시 정보의 공개 범위(정보 공개 대상)      | 42 |
| 〈표 2-1〉 국가별 공기업 규제 적용 방식                    | 51 |
| 〈표 2-2〉 국가별 공기업 세제 적용 방식(민간기업과의 비교)         | 54 |
| 〈표 2-3〉 파산 규정의 적용 범위                        | 57 |
| 〈표 2-4〉 상업적 공기업에 대한 경쟁법 적용 범위               | 57 |
| 〈표 2-5〉 공공조달 및 기타 특혜성 조치: 국가별 현황            | 58 |
| 〈표 2-6〉 계약상 부채 및 우발 부채의 공시                  | 62 |
| 〈표 2-7〉 공공서비스 의무(PSO) 수행 공기업                | 63 |
| 〈표 2-8〉 공기업의 구분회계 관련 법적 의무                  | 63 |
| 〈표 2-9〉 공공서비스 의무(PSOs)에 대한 보상 여부            | 65 |
| 〈표 2-10〉 국가별 공기업 자금조달 및 금융 지원 체계 개요         | 68 |
| 〈표 2-11〉 국가별 공기업 배당 관련 정보 공시 방식             | 72 |
| 〈표 2-12〉 공기업 지배구조 관련 공시 의무                  | 74 |
| 〈표 3-1〉 국가별 공시 제도 비교 히트맵                    | 84 |
| 〈표 3-2〉 공기업의 주요 상업적 및 비상업적 목표 공시 여부         | 88 |
| 〈표 3-3〉 특수관계자 거래에 관한 공시 의무                  | 89 |
| 〈표 3-4〉 임직원 및 기타 이해관계자 관련 사안에 대한 공시 의무      | 91 |
| 〈표 3-5〉 중대 리스크 요인과 리스크관리 체계에 대한 공시 여부       | 92 |
| 〈표 3-6〉 외부감사인의 선임 및 교체 관련 요건                | 96 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 4-1〉 국가별 공기업 이사회 제도 관련 비교 히트맵 .....         | 107 |
| 〈표 4-2〉 공기업 보수위원회 .....                        | 112 |
| 〈표 4-3〉 호주 정부기관 이사회의 성별 균형 제도 .....            | 114 |
| 〈표 4-4〉 국가별 공기업 이사회 구성원의 특성 및 자격요건 .....       | 115 |
| 〈표 4-5〉 “독립성”의 정의 .....                        | 118 |
| 〈표 4-6〉 이사회 구성원의 부당한 영향력 수수에 대한 제재 수위 .....    | 119 |
| 〈표 4-7〉 공기업 이사회 위원회의 임무 및 공시 근거 .....          | 121 |
| 〈표 4-8〉 국가별 공기업 내부감사 제도 .....                  | 128 |
| <br>   |     |
| 〈표 5-1〉 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 공기업의 산업별 분포 .....  | 138 |
| 〈표 5-2〉 기후 관련 정책이 공기업에 적용되는 방식 .....           | 141 |
| 〈표 5-3〉 지속가능성 보고 관련 국제 기준 유형 .....             | 146 |
| 〈표 5-4〉 공기업의 기후 관련 정보 공시 범위 .....              | 150 |
| <br>   |     |
| 〈부표 B-1〉 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 공기업의 산업별 분포 ..... | 173 |
| 〈부표 B-2〉 국가별 공기업 공시 기준 .....                   | 174 |
| 〈부표 B-3〉 국가별 비상장 공기업의 지배구조 체계 .....            | 184 |
| 〈부표 B-4〉 국가별 CEO 선임 과정에서의 정부 소유주와의 협의 .....    | 187 |
| 〈부표 B-5〉 국가별 공기업 이사 선임 기준 .....                | 191 |
| 〈부표 B-6〉 공기업 이사회 의장의 역할 .....                  | 194 |

|   |     |
|---|-----|
| [그림 1-1] 국가별 공공부문 지분 보유 현황(2023년 말 기준) .....          | 16  |
| [그림 1-2] 상장기업에 대한 공공부문 지분 보유 현황(2023년 말 기준) .....     | 17  |
| [그림 1-3] 투자자 유형별 상장 주식 보유 현황(2023년 기준) .....          | 18  |
| [그림 1-4] 글로벌 주식시장의 공공부문 유형별 투자 현황(2023년 말 기준) .....   | 19  |
| [그림 1-5] 권역별 공공부문 지분 보유 현황(2023년) .....               | 20  |
| [그림 1-6] 공공부문 소유권의 권역별 분포 현황(2023년 말 기준) .....        | 20  |
| [그림 1-7] 투자자 유형별 공공부문 자원 구성의 권역별 분포(2023년 말 기준) ..... | 21  |
| [그림 1-8] 국가 소유의 제도적 근거(58개국) .....                    | 27  |
| [그림 1-9] 공기업 소유권 기능의 구조화 예시(완전 소유 공기업) .....          | 29  |
| [그림 1-10] 소유권 모델별 적용 현황 .....                         | 32  |
| [그림 1-11] 소유권 기관의 인력 구성 .....                         | 35  |
| [그림 1-12] 소유권 기관의 자원 조달 방식 .....                      | 36  |
| [그림 1-13] 공기업 통합보고체계 관련 국가별 접근 방식 .....               | 40  |
| <br>  |     |
| [그림 2-1] 공기업의 구분회계 시행 여부 .....                        | 64  |
| [그림 2-2] 공기업의 국가 보증 및 보조금 공시 여부 .....                 | 68  |
| [그림 2-3] 공기업의 배당 정책 유형과 공시 방식 .....                   | 71  |
| [그림 2-4] 공기업 배당 관련 정보의 공시 방식 .....                    | 72  |
| <br>  |     |
| [그림 3-1] 비상장 공기업과 상장 공기업의 공시 의무 비교 .....              | 81  |
| [그림 3-2] 공기업 재무 및 비재무 정보 공시 관련 최신 동향 .....            | 82  |
| [그림 3-3] 공기업 목표에 대한 공시 여부 .....                       | 88  |
| [그림 3-4] 임직원 및 기타 이해관계자 관련 사안에 대한 공시 여부 .....         | 90  |
| [그림 3-5] 중대 리스크 요인과 리스크관리 체계에 대한 공시 여부 .....          | 92  |
| [그림 3-6] 공기업의 외부감사 제도 도입 여부 .....                     | 94  |
| <br>  |     |
| [그림 4-1] 이사회 책임과 자율성 .....                            | 104 |
| [그림 4-2] 이사회 구성의 다양성 .....                            | 114 |
| [그림 4-3] 공기업 이사회에 합법적으로 임명될 수 있는 공무원 유형 .....         | 120 |
| [그림 4-4] 이사회 의장의 역할 .....                             | 123 |

|  |     |
|--|-----|
| [그림 4-5] 이사회 평가의 모범 사례 .....                         | 125 |
| [그림 4-6] 이사회 평가 방식 및 절차 .....                        | 126 |
| [그림 5-1] 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 공기업의 산업별 분포 .....       | 137 |
| [그림 5-2] 온실가스 배출 상위 100대 상장기업의 투자 유형별 지분 보유율 .....   | 140 |
| [그림 5-3] 상장 공기업의 지속가능성 관련 정보 공시(2022년 기준) .....      | 145 |
| [그림 5-4] 상장 공기업의 지속가능성 기준 활용도(2022년 기준) .....        | 148 |
| [그림 5-5] 상장 공기업의 GHG 스코프 3 공시 비율(2022년 기준) .....     | 153 |
| [그림 5-6] 상장 공기업의 온실가스 배출 감축 목표 공시 비율(2022년 기준) ..... | 154 |
| [그림 5-7] 공기업의 주주 참여 관련 공시 정책(2022년 기준) .....         | 157 |
| [부그림 A-1] 국가별 공기업 제도의 유형 분류 .....                    | 165 |
| [부그림 A-2] 국가 제도의 최종 유형 분류 도달을 위한 단계별 절차 .....        | 166 |
| [부그림 A-3] OECD 국가별 설문지 21번 문항 평가 과정 예시 .....         | 167 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈박스 1-1〉 공기업의 정의 및 주요 개념 .....                         | 13  |
| 〈박스 1-2〉 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 최대 규모 공기업(2023년 기준) ..... | 15  |
| 〈박스 1-3〉 ‘공기업 가이드라인’에서 설명하는 소유권 정책 .....               | 24  |
| 〈박스 1-4〉 소유권 기능의 중앙집중화 또는 조정 .....                     | 28  |
| 〈박스 1-5〉 온라인 인벤토리를 활용한 칠레의 통합 보고 체계 .....              | 39  |
| 〈박스 2-1〉 재정적 지원 접근성에 관한 OECD 연구: 최근 동향 및 주요 내용 .....   | 66  |
| 〈박스 3-1〉 리투아니아의 공기업 내부 반부패 관리 체계에 대한 공시 .....          | 92  |
| 〈박스 3-2〉 뉴질랜드 공기업 연례 감사 관련 주요 보호장치 .....               | 95  |
| 〈박스 4-1〉 ‘공기업 가이드라인’에 정의된 공기업 이사회 .....                | 103 |
| 〈박스 4-2〉 호주 정부기관 이사회의 성별 균형 제도 .....                   | 113 |
| 〈박스 4-3〉 이사회 구성원의 독립성에 관한 OECD 기준 정의 .....             | 117 |
| 〈박스 4-4〉 이사회 평가 제도: 그리스의 사례 .....                      | 126 |
| 〈박스 5-1〉 기후 목표와 국가 소유권 정책과의 연계 .....                   | 142 |
| 〈박스 5-2〉 스웨덴의 국가 소유권 정책 및 공기업 운영 원칙(2020년) .....       | 149 |
| 〈박스 5-3〉 GHG 프로토콜 기준 .....                             | 151 |

## 서 문

공기업(State-Owned Enterprises, SOEs)은 다수의 국가 경제에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 사회기반시설(인프라), 천연자원, 에너지, 물류, 운송, 금융 서비스, 제조업 등 다양한 산업 분야에서 운영되고 있다. 공기업은 시장의 자율적 기능만으로는 충분히 공급되기 어려운 공공재와 서비스를 제공하고, 정부 재정에 기여하는 수익원을 창출하며, 정책 목표 달성을 위한 투자, 개발 지원, 과학 및 기술 혁신의 촉진 등 다양한 역할을 담당하고 있다.

국가의 기업 소유는 여러 요인과 상황에서 발생한다. 예컨대 공기업은 천연자원 개발 및 채굴을 목적으로 과거 자연독점 형태였던 산업에서 기존의 국가 소유 구조를 유지하고 있을 수 있다. 다른 경우, 각국 정부는 2008년 글로벌 금융위기나 코로나19 팬데믹(COVID-19 pandemic)과 같은 위기 상황에서 재정난에 처한 기업을 국유화하거나 일시적으로 지분을 인수한 사례도 있었다. 또한 일부 국가에서는 전략산업을 육성하기 위한 수단으로 공기업을 활용하기도 한다.

정부는 주주(shareholders)이자 정책결정자(policymakers), 그리고 많은 경우 규제자(regulators)로서 공기업의 의사결정과 조직구조에 영향을 미친다. 건전한 기업 지배구조와 전문화된 소유권 관리, 청렴성, 투명성 및 책무성의 확립은 부패 및 부당한 영향력 행사의 위험뿐 아니라 잠재적인 이해충돌을 방지하기 위해 필수적이다. 이는 특히 공기업이 본연의 임무를 효과적으로 수행하고 최종 소유자인 시민과 납세자에 대한 책임을 다하기 위해 특히 중요하다.

‘2024 OECD 주요국의 공기업 소유권 및 지배구조 제도 비교(The OECD Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024)’는 각국의 정책결정자들이 공기업의 효과적인 소유권 및 지배구조 체계를 고안하기 위해 마련된 선도적인 국제 표준 지침서인 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 공기업 가이드라인, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)’의 최신판 발간에 맞춰 작성되었다. 본 보고서는 공기업 분야에 대한 풍부한 비교 정보와 글로벌 동향을 제공한다. 또한 보고서는 각국이 자국의 현행 제도를 점검하고 개혁의 기회를 모색하는데 유용할 수 있다. 국가별 공기업 정책과 관행의 편람인 이번 보고서는 이전 버전인 2018년 초판과 2021년

개정판에 이어 세 번째로 발간되었다. 본 보고서에는 지속가능성에 관한 새로운 정보뿐 아니라 투명성, 책무성, 이사회의 역할 등에 관한 최근 연구를 포함하고 있다. 본 보고서는 모범 사례를 공유하고 '공기업 가이드라인'의 이행을 모니터링하는 플랫폼인 'OECD 공기업 작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)'의 지식과 전문성을 바탕으로 작성되었다.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a smaller 'C'.

마티아스 콜먼(Mathias Cormann)  
OECD 사무총장

## 머리말

본 보고서는 59개 국가의 공기업 소유권 및 지배구조 제도에 대한 최신 정보를 쉽게 이용할 수 있는 형태로 제공하고 있다. 보고서의 주된 목적은 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 공기업 가이드라인, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)’<sup>1)</sup>에 대한 인식 제고와 이행 확대를 촉진하는 데 있다. 본 보고서는 ‘OECD 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)’의 주요 발간물로서, 해당 작업반이 축적해 온 전문 지식과 경험을 포괄적으로 집약한 종합적 자료 체계의 집대성이다.

본 보고서는 2023년 ‘OECD 공기업작업반’이 유럽위원회(European Commission)의 지원을 받아 수행한 공기업의 공시 및 투명성 제도, 이사회 책임 등에 관한 비교 분석 연구를 비롯하여, 다양한 경로를 통해 최근 수집되거나 검증된 정보를 기반으로 작성되었다. 또한 보고서는 공기업작업반이 최근 작업한 공기업 지배구조 관련 국가별 검토 보고서, ‘2023 OECD 상품시장규제지수(2023 OECD Product Market Regulation Indicators, PMR)’, ‘OECD 자본시장 시리즈 데이터세트(OECD Capital Market Series dataset)’ 등 추가 자료를 참고하였다. 부록 A에서는 본 보고서에서 다루는 분석 방법론과 표본 국가들에 대한 추가 설명 자료를 제시한다.

본 보고서는 ‘2023 기업지배구조 실태보고서(2023 Corporate Governance Factbook)’, ‘2024 글로벌 기업 지속가능성 보고서(2024 Global Corporate Sustainability Report)’, ‘2022 공기업의 기후변화 및 저탄소 전환 정책(Climate Change and Low-Carbon Transition Policies in SOEs)’과 향후 발간 예정인 ‘공기업 부문의 지속가능성 제고를 위한 모범 사례 지침’ 등 다양한 OECD의 연구를 기반으로 하면서, 이들 연구를 보완 및 확장하고 있다.

본 보고서는 ‘공기업 가이드라인’의 전 영역을 포괄하는 다섯 개의 장으로 구성되어 있다. 1) 제1장 ‘전문적이고 능동적인 공기업 소유권 행사’에서는 국가 소유의 근거(공기업 가이드라인 제1장)와 소유주로서 국가의 역할(공기업 가이드라인 제2장)을 다룬다. 2) ‘제2장

---

1) 특히 ‘2024년 공기업 지배구조 가이드라인’ 개정판

경쟁중립성 보장'에서는 시장에서의 공기업(공기업 가이드라인 제3장)과 주주와 투자자의 공평한 대우(공기업 가이드라인 제4장)에 대해서 다룬다. 3) '제3장 공시, 투명성 및 책무성'은 공기업 가이드라인 제5장을, 4) '제4장 공기업 이사회와 책임'은 공기업 가이드라인 제6장을, 5) '제5장 공기업과 지속가능성'은 공기업 가이드라인 제7장을 각각 다루고 있다.

본 보고서는 'OECD 자본시장 및 금융기관국(OECD Capital Markets and Financial Institutions Division)의 공기업팀(SOEs Team), 금융경제팀(Financial Economics Team), 지속가능금융팀(Sustainable Finance Team)의 분석적 기여를 바탕으로 Jorge Galvez Mendez와 Karoline Irmischer에 의해 작성되었다. 본 보고서는 공기업팀의 책임자인 Sara Sultan과 자본시장 및 금융기관국의 책임자인 Serdar Çelik의 지도하에 작성되었다. 또한 공기업작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)에 참여하는 개별 국가의 대표들이 보고서 작성 과정에서 유의미한 정보와 의견을 제공하였다.

## 개 요

### 공기업은 글로벌 경제에서의 핵심 주체이지만, 그 비중은 국가별로 상이하다.

2000년부터 2023년 사이, 전 세계 매출 기준 상위 500대 기업 중 공기업의 수는 34개에서 126개로 증가하였다. 2023년 기준 이들 공기업의 자산은 총 53조 5,000억 달러였으며, 매출은 총 12조 달러 이상이었다. 같은 해, 전 세계 시가총액의 약 12%가 공공부문이 25% 이상 지분을 보유한 기업에서 발생하였다. 그러나 공기업의 영향력은 국가별, 지역별로 큰 차이를 보인다. OECD 회원국 내에서 공공부문이 25% 이상의 지분을 보유한 상장기업의 시가총액 비중은 전체의 2%에 불과하지만, 중남미 지역(중남미)에서는 16% 수준이며, 일부 시장에서는 그 비중이 40%를 상회하기도 한다.

### 보다 많은 국가들이 전문적이고 능동적인 국가 소유권을 장려하는 정책을 도입해야 한다.

공기업은 상업적 활동 외에도 불평등 해소, 인프라 개발, 보건 시스템 강화 등 다양한 공공정책 목표를 동시에 추구하면서 수익을 창출하는 경우가 많다. 그러나 이렇게 선의로 추진된 정책이 시장의 기능을 저해하지 않기 위해서는 공공정책 목표에 대한 신중한 조정과 높은 수준의 투명성이 필요하다. 전문적이고 능동적인 국가 소유권 행사는 공기업이 국가를 위해 장기적인 가치를 창출하고, 공공 자원이 소유 목적에 부합하도록 효율적이고 지속 가능한 방식으로 사용될 수 있도록 해준다. 본 보고서는 다음과 같은 사실을 발견하였다:

- 조사 대상국 중 절반은 소유주로서 국가의 목적과 소유권 행사 방식을 설명하는 공기업 소유권 정책을 아직 도입하지 않은 것으로 나타났다.
- 조사 대상국 중 53%의 국가에서 공공 자산 관리의 전문성을 결집하는 형태의 중앙집중형 또는 조정기관형 소유권 방식을 사용하고 있으나(2021년의 41%에서 증가), 27%의 국가에서는 소유권이 여전히 여러 기관에 분산되어 있어, 정책 결정이나 규제와 같은 다른 정부 기능과 공기업 소유권 기능을 명확히 구분하기 어렵게 하고 있다.
- 조사 대상국 중 64%의 국가에서 전체 공기업 부문에 관한 연차보고서를 발간하고 있으며, 이 중 37%는 전체 공기업 부문의 전반적인 성과와 발전에 대한 종합적인 정보를 집계 형태로 제공하여 책무성과 투명성 제고에 기여하고 있다.

## 공기업과 기타 기업 간의 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 보다 적극적인 노력이 필요하다.

공기업과 다른 기업 간의 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위해서는 국가가 정책 입안자, 시장 규제자, 기업 소유주 등 다양한 역할을 담당하면서 발생할 수 있는 잠재적 이해 갈등을 해소하는 것이 필수적이다. 조사 대상국 중 80%의 국가에서 공기업과 다른 기업에 유사한 규제 기준을 적용하고 있지만, 암묵적 또는 명시적인 차이점은 다음과 같다.

- 조사 대상국 중 약 3분의 1의 국가에서 일부 공기업에 특별한 세제 혜택(special tax treatment)을 제공하고 있으며, 18%는 파산 규정을 일관되게 적용하지 않고 있다.
- 조사 대상국 중 38%의 국가에서 계약 및 우발 부채(contractual and contingent liabilities)를 보고할 의무가 없으며, 이는 민간 주주 및 기타 이해관계자의 리스크 평가 능력을 저해할 수 있다.
- 조사 대상국 중 21%의 국가에서 공기업의 공공서비스 의무 관련 구분회계 의무가 없으며, 26%의 국가에서는 공공서비스 의무 달성에 대한 적절한 보상이 이루어지지 않고 있다.
- 조사 대상국 중 74%의 국가에서 공기업이 상업성 차입에 대한 암묵적 또는 명시적 국가 보증을 포함한 우대적 금융 특혜를 누리는 것으로 나타났다.

## 모범 사례 기준과 비교한 공기업의 공시, 투명성 및 책무성 수준은 국가 내 또는 국가 간에 상당한 차이가 있다.

효과적인 기업 지배구조는 견고한 공시, 투명성 및 책무성 체계에 기반한다. 공기업의 경우 부패, 비효율, 부실 관리의 위험을 완화하기 위해 국민과 이해관계자를 대상으로 공공 자원의 효과적인 관리를 입증해야 할 추가적인 의무를 갖는다. 공기업의 유형과 규모에 따라 공시 및 책무성 제도는 매우 다양하다.

- 상장기업과 유사한 수준의 재무·비재무적 보고 및 공시 의무는 보통 중앙 정부가 소유한 대규모 공기업 일부에만 적용된다.
- 공시 항목에는 공기업의 상업적 및 비상업적 목표를 모두 포함해야 하지만, 이러한 공시를 의무화한 국가는 전체의 52%에 그치고 있다.
- 조사 대상국 중 89%의 국가에서 공기업이 특수관계자와의 거래를 공개하도록 요구하고 있지만, 이는 주로 상장 또는 대규모 공기업에 국한된다. 국제적으로 인정받는 회계기준(예: 국제회계기준(IFRS))을 적용하는 공기업은 부외자산 및 부채(off-balance sheet assets and liabilities)도 공개해야 한다.

- 조사 대상국 중 86%의 국가에서는 최소한 일부 공기업이라도 중대 리스크에 대해 보고하고 적절한 리스크관리 전략을 갖출 것을 요구하고 있다.
- 조사 대상국 중 절반만이 모든 공기업에 대한 독립적인 외부감사 시행을 의무화하고 있으며, 15%는 국가 최고 감사기관(Supreme Audit Institutions)에 연례 감사를 의존하는 것으로 나타났다.

### **공기업 이사회의 독립성(independence), 다양성(diversity) 및 자율성(autonomy)을 명기하는 법적 체계가 존재하지만, 여전히 개선의 여지는 있다.**

이사회는 정치적 간섭을 방지하면서 개별 공기업의 전략, 감독 및 성과를 형성하는 데 중추적인 역할을 한다. 이사회의 역할과 직무는 법률에 명확히 규정되어 있어야 하며, 이사회 구성원은 기업과 주주, 이해관계자의 최선의 이익을 위해 행동해야 한다. 이사회의 전문성, 독립성 및 다양성은 의사결정을 개선하고 잠재적인 이해충돌을 완화한다. 주요 분석 결과는 다음과 같다.

- 조사 대상국 중 67%의 국가에서 공기업 이사회는 기업 전략 수립, 부당한 개입 제한, 장기적인 기업 가치 제고 등에 대해 전적인 책임과 자율성을 갖고 있다.
- 조사 대상국 중 58%의 국가에서 공기업 이사회에 양성평등 목표 또는 할당제를 도입하고 있으며, 일반적으로 최소 3분의 1 이상을 소수 성별로 구성하도록 규정하고 있다.
- 이사회의 독립성에 대한 정의는 국가마다 다르며, 모범 사례 기준에 부합하는 정의를 명시한 국가는 단 두 국가에 불과하다. 조사 대상 국가의 대부분은 이사 임기 제한을 이사회 독립성의 구성 요소로 포함하지 않는다.
- 조사 대상국 중 25%의 국가에서는 (실제로 그러한 일이 거의 발생하지 않더라도) 선출직 정치인이 공기업 이사회에 선임되는 것을 공식적으로 금지하지 않고 있다.
- 조사 대상국 중 77%의 국가에서는 모범 사례를 반영하여 대규모 또는 상장 공기업이 이사회 또는 감사위원회에 보고하는 내부감사 기능을 갖추도록 의무화하고 있다.

**공기업은 지속가능한 발전(sustainable development)의 핵심 주체로서, 저탄소 전환(low carbon transition)과 기업책임경영(responsible business conduct, RBC)을 포함한 다양한 영역에서 모범적인 역할을 수행할 수 있다.**

소유권 기관과 공기업은 지속가능성(sustainability), 회복탄력성(resilience), 장기적 가치

창출(long-term value creation)을 촉진하는 방식으로 위험(risk)을 선제적으로 관리해야 한다. 공기업은 석유·천연가스, 공익사업(utilities), 건설, 에너지 및 금속 등 온실가스 배출량이 많은 산업 분야에서 집중되어 있기 때문에, 저탄소 전환을 위해서는 공기업의 역할이 특히 중요하다.

- 공공부문(public sector)은 전 세계 온실가스 배출량 상위 100대 상장기업의 지분 중 18%를 보유하고 있으며, 일부 신흥 시장에서는 그 비율이 훨씬 높다.
- 그럼에도 불구하고, 공기업 소유권 정책에 기후 관련 목표를 명시적으로 포함하고 있는 국가는 조사 대상국 중 4분의 1에 불과하다.
- 2022년 기준, 전 세계 상장 공기업 479개를 표본으로 분석한 결과, 92%가 지속가능성 정보를 공시하였다. 이 중 51%는 온실가스 배출원 스코프 1과 2를 공개하였고, 23%는 온실가스 배출원 스코프 3을 공개하였다. 이는 해당 분야에서의 투명성 제고를 위한 노력을 보여주는 한편, 아직 개선의 여지가 많이 남아있다는 점을 시사한다.

# 제1장

## 전문적이고 능동적인 공기업 소유권 행사

---

지난 20년간 공기업의 비중이 점점 확대됨에 따라, 공기업의 지배구조와 공정한 경쟁 환경에서의 경쟁 역량이 한층 중요해지고 있다. 이러한 정책적 과제를 효과적으로 해결하기 위해서는 공기업에 대한 능동적이고 전문적인 소유권 행사가 필요하다. 이를 위해 공기업에 대한 명확하고 투명한 목표 설정과 더불어, 청렴성, 투명성 및 책무성을 강화할 수 있는 공기업 소유권 구조가 마련되는 것이 중요하다. 본 장에서는 이러한 영역에서 각국의 제도적 이행 수준과 운영 현황을 살펴보고자 한다.

---



## 1.1. 주요 시사점

기업의 소유주로서 국가의 역할이 점점 확대되고 있다. 본 보고서는 다음과 같은 사실을 발견하였다.

- 매출 기준 전 세계 500대 기업 중 126개 기업이 공기업이다(2000년 34개, 2017년 102개에서 증가). 이들 공기업은 전 세계적으로 약 2,100만 명을 고용하고 있으며, 53조 5,000억달러의 자산을 보유하고, 연간 12조 달러 이상의 매출과 7,300억달러의 이익을 창출하고 있다.
- 또한 공공부문(public sector)은 국가별로 큰 차이는 있으나, 전 세계 주식 시장에서 11조 7,000억 달러의 시가총액을 보유한 대형 투자자이기도 하다.
- 2023년 공공부문이 지분 25% 이상을 보유한 기업은 전 세계 시가총액의 12%를 차지하였다. 이는 전 세계적으로 총 2,037개 기업에 해당한다.
- 다만, 시장별 편차가 크다. OECD 회원국의 경우 전체 시가총액 중 공공부문이 보유한 비율은 약 2%에 불과하지만, 중남미와 아시아 지역에서는 16%, 그리고 대부분이 신흥시장(emerging markets)인 일부 국가에서는 50% 이상이 공공부문 소유인 것으로 나타났다.

정부는 공기업의 소유를 통해 사회기반시설(인프라) 확충, 시장 실패가 발생할 수 있는 분야의 시장 개발, 사회적 포용(social inclusion) 증진 등의 다양한 공공 정책 목표를 추구할 수 있다. 그러나 이러한 소유주 역할에는 공공 자원을 효율적이고 청렴하게 관리해야 할 책임이 수반된다. 능동적이고 전문적인 국가 소유권 행사는 불공정 경쟁이나 부당한 영향력의 위험을 최소화하면서 공기업이 정책적 목표를 달성할 수 있도록 도와준다. 본 보고서는 다양한 국가의 경험을 바탕으로 다음과 같은 사실을 발견하였다.

- 공기업의 중요성에도 불구하고, 조사 대상국 중 공기업 소유권 정책이 있는 국가는 53%에 불과하다. 소유권 정책은 공기업 소유하는 전반적인 근거와 목표를 규정하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 접근 방식을 수립하며, 공기업의 지배구조와 국가 및 기타 주주의 역할 등 기타 핵심 요소들을 설명한다.
- 조사 대상국 중 52%의 국가에서 기업 지분을 소유하는 목적에 대한 명확한 근거를 제시하고 있다. 명확한 소유 근거를 제시하는 것은 경제 및 정책적 목표를 일관되게 조정하고, 공공 자원의 효율적 배분을 촉진하며, 책무성과 투명성을 강화하고, 투자자의 신

뢰를 제고하며, 부패와 부당한 개입의 위험을 줄이는 데 중요하다. 공기업을 소유하는 명확한 근거는 정책 또는 법률 문서에 상세히 명시될 수 있으며, 이는 견고한 국가 소유권 정책의 핵심 구성 요소로 여겨진다.

효과적인 국가 소유권 정책을 위해서는 잠재적으로 충돌할 수 있는 국가의 정책 입안자, 시장 규제자, 기업 소유주 역할을 각각 분리해야 한다. 이를 위해서는 정부 내에서 공기업 소유권을 행사할 주체(즉, 소유권 기관)를 지정하는 것이 필요하다. 소유권 기능은 중앙 집중화되거나 명확한 위임 권한을 통해 조정되는 것이 바람직하다. 이를 통해 국가는 범정부적 차원의 행동 방식을 취할 수 있기 때문에, 정책 일관성과 전문성 결집 효과를 높일 수 있다.

- 조사 대상국 중 53%의 국가가 중앙집중형 모델(centralised model)을 적용하고 있으며, 이는 2021년의 41%에서 증가한 수치이다. 그러나 소유권 기능을 전적으로 수행하는 중앙집중형 소유권 전담 부서, 부처 또는 지주회사가 존재하는 국가는 단 11%에 불과하였다. 27%의 국가는 여러 부처에 소유권이 분산되어 있는 분산형 모델(dispersed model)을 적용하고 있으며, 이는 2021년의 17%에서 증가한 수치이다.
- 조사 대상국 중 20%의 국가만이 민간기업으로부터 인력을 파견받아 소유권 기관을 운영하고 있으며, 80%는 소유권 기관이 공무원만으로 구성되어 있다.
- 조사 대상국 중 23%의 국가만이 공기업 배당금으로 소유권 기관의 재원을 직접 조달하고 있다. 두 국가에서는 소유권 기관이 지주회사로 법인화되어, 산하 기업의 배당금을 통해 재원을 조달하고 있다.

공기업의 성과를 공개하는 것은 투명성과 책무성 확보를 위해 중요하다. 공기업 부문에 대한 통합보고서는 국가 내 공기업 전체의 전반적인 성과와 발전 추이를 종합적으로 파악할 수 있는 유용한 자료를 제공한다.

- 조사 대상국 중 64%의 국가에서 공기업 통합보고서를 발간하고 있으며, 이 중 59%는 국가 내 모든 공기업을, 41%는 국가 산하 공기업 중 일부만을 대상으로 하고 있다.
- 통합보고서를 발간하는 국가 중 37%는 모범 사례에 부합하도록 재무 및 비재무 정보를 모두 포함한 보고서를 작성하고 있다.

## 1.2. 투자자로서의 국가

공기업은 국가가 소유하거나 통제하는 기업이다. 공기업은 국가 소유의 근거만큼이나 그 형태가 다양하다. 공기업은 중앙 정부에서 존재하거나, 그 하위 수준인 주 정부, 지방 정부 등에서도 존재할 수 있으며, 지배적 소유권을 가진 부처나 기관이 직접 소유할 수도 있다. 또한 공기업은 모(母)기업을 통한 기업집단 형태(corporate group structures)의 일부 또는 지주회사(holdings) 구조, 또는 국부 펀드(sovereign wealth funds), 정부투자기금(government investment funds) 또는 국가 연금기금(state pension funds) 등을 통해 간접적으로 소유되거나 통제될 수도 있다.

공기업은 진입장벽이 높고, 막대한 소요 자본 또는 고정 비용이 발생하며, 규모의 경제가 크게 작용하여 다른 기업과의 경쟁이 제한적이거나 사실상 불가능할 수 있는 ‘자연독점(natural monopolies)’ 산업에서 운용될 수 있다. 대표적인 예로 네트워크 산업의 일부 영역, 또는 전기, 상하수도, 교통, 통신 등과 같은 공익사업이 있다. 또한 공기업은 은행 및 금융 산업, 운송업, 제조업, 공업 등과 같이 국내외 경쟁이 치열한 산업 분야에서도 운영될 수 있다. <박스 1-1>에서는 공기업과 관련된 주요 개념들을 간략히 정리하고 있다.

### <박스 1-1> 공기업의 정의 및 주요 개념

#### 공기업의 정의:

‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 공기업 가이드라인)’에 따르면, 국가 법률에서 사업체로 인정하는 모든 기업 중 국가가 소유권 또는 통제권을 행사하는 기관은 모두 공기업으로 간주해야 한다. 여기에는 합자회사(joint stock company), 유한책임회사(limited liability companies), 주식합자회사(partnerships limited by shares) 등이 포함된다. 그밖에 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.

공기업을 이해하고 정의하기 위해 ‘공기업 가이드라인’에서 인용한 주요 개념은 다음과 같다.

- **소유권(ownership) 또는 지배력(control):** 공기업 가이드라인은 국가가 소유 및 통제하는 모든 공기업에 적용된다. 공기업에 대한 소유권은 국가가 과반수의 지분을 직접 보유하는 경우뿐 아니라, 지배력이 존재하는 경우의 다양한 직·간접적 소유 형태를 포함한다. 지배력은 단일 소유권 기관(또는 제한한 복수의 소유권 기관)이 의결권 과반수의 지분을 확보한 궁극적(또는 실질적) 소유주(ultimate beneficiary owner)이거나, 또는 그와 동등한 수준의 통제를 행사하는 경우 행사될 수 있다.

- **경제 활동(economic activities)**이란 주어진 시장에서 재화 또는 서비스를 제공하는 활동으로, 원칙적으로는 민간사업자가 이윤을 창출하기 위해 수행하는 활동을 의미한다. 경제 활동은 주로 다른 기업들과의 경쟁이 이미 존재하는 시장, 또는 현행 법률 및 규정 하에서 경쟁이 발생할 수 있는 시장에서 이루어진다.
- **공공정책 목표(public policy objectives, PPO)**란 해당 국가에서 공공의 이익에 기여하는 목적을 의미한다. 여기에는 공공서비스 의무(PSO)의 이행뿐 아니라, 재무적 성과 목표 외에 공익적 목적을 위해 부과되는 기타 특별 의무도 포함될 수 있다. 많은 경우 공공정책 목표는 정부 부처나 기관을 통해서 직접 수행될 수 있으나, 효율성 제고 및 기타 정책적 이유로 공기업에 부여될 수도 있다.
- **공공서비스 의무(public service obligation, PSO)**란 상업적 고려에 따라 시장에서 제공되지 않거나 공공서비스 의무(PSO)를 충족하기에는 충분한 방식으로 제공되지 않는 필수적인 경제 및 사회 서비스에 대해 해당 서비스의 이용 대상자들의 적절한 접근성을 확보할 수 있도록 공공서비스 제공자에게 부과되는 의무이다. 공공서비스 의무(PSO)의 설계와 이행 방식은 국가마다 크게 다를 수 있지만, 예컨대 공공서비스 의무에는 공공서비스 제공자에게 부과되는 보편적 서비스(universal service) 제공 의무 또는 적정요금 요건(affordability requirements) 확보 의무 등이 포함될 수 있다.

자료: OECD, 「2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인」, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>.

지난 20년간 세계 최대 기업 중 공기업의 비중은 거의 네 배 가까이 증가하였다. 2023년 기준, 매출 기준 전 세계 상위 500대 기업(상장 및 비상장 포함) 중 약 25%에 해당하는 126개 기업이 공기업이었다. 이는 2000년 34개, 2017년 102개에서 크게 증가한 수치이다. 이들 대규모 공기업은 2,120만 명을 고용하고 있으며, 53조 5,000억 달러의 자산을 보유하고, 연간 12조 달러의 매출과 7,300억 달러의 이익을 창출하고 있다. 또한, 이들 중 91개(72%)는 비상장 기업으로, 이는 일반적으로 상장 요건의 적용과 민간 주주의 존재가 비상장 경쟁 기업에 비해 기업 지배구조의 개선과 경영 성과의 향상을 유도하는 경향이 있다는 점에서 중요한 시사점을 갖는다(〈표 1-1〉, [그림 1-1] 참조).<sup>2)</sup>

〈표 1-1〉 포춘 글로벌 500대 기업 중 공기업 현황(2023년 기준)

| 지표                        | 전체 포춘 500 | 전체 공기업 | 전체 대비 공기업 비율 |
|---------------------------|-----------|--------|--------------|
| 기업 수                      | 500       | 126    | 25%          |
| 자산(USD bn <sup>3)</sup> ) | 151,986   | 53,545 | 35%          |
| 매출(USD bn)                | 40,957    | 12,303 | 30%          |

2) 포춘(Fortune), 2024[2]

| 지표         | 전체 포춘 500  | 전체 공기업     | 전체 대비 공기업 비율 |
|------------|------------|------------|--------------|
| 이익(USD bn) | 2,898      | 730        | 25%          |
| 직원 수       | 70,119,405 | 21,202,854 | 30%          |

주: 2023년 3월 이전에 종료된 회계연도 기준. 포춘의 기업별 프로필에 명시된 바와 같이, 126개 기업 중 114개 기업에서 국가가 50% 이상의 지분을 보유하고 있음. 부록 B에서는 포춘 글로벌 500대 기업 명단에 포함된 공기업에 대한 추가 정보를 제공하고 있음.

자료: 포춘, 글로벌 500, 2024년 1월 참조.

공기업은 전 세계 주식 시장에서도 그 중요성이 점점 확대되고 있다. 지난 20년 동안 많은 국가에서 완전 민영화를 향한 첫 단계로서, 또는 그 대안으로서 공기업의 소수 지분을 상장해 왔다. 그 결과, 공공부문은 오늘날 전 세계 주식 시장에서 약 11.7조 달러의 시가총액을 보유한 대형 투자자로 자리매김하였다. 공공부문이 보유한 시가총액 비중은 국가별로 상당한 차이가 있다. 체코, 콜롬비아, 라트비아, 리투아니아에서는 상장 주식의 35% 이상을 공공부문이 보유하고 있으며, 사우디아라비아의 경우 그 비율이 83%에 이른다([그림 1-1 참조]).

시장 전반에 걸친 공공부문의 중요성은 공공부문이 25% 이상의 지분을 보유한 기업 수에서도 확인된다. 2023년 말 기준, 이러한 상장 기업은 전 세계적으로 2,037개에 달하며, 전 세계 시가총액의 12%를 차지하고 있다. 그러나 공공부문의 주식 시장 참여 비중은 상장 기업의 지분 비중이나 총 시가총액 측면에서 권역별로 큰 차이를 보인다. [그림 1-2]에 따르면, 공공부문이 25% 이상의 지분을 보유한 기업의 시가총액 비중은 OECD 회원국에서는 2%에 불과한 반면, 중남미와 아시아(중국·일본 제외)에서는 16%, 중국에서는 47%, 그리고 ‘기타 국가군’에서는 68%에 이르는 것으로 나타났다.

### 〈박스 1-2〉 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 최대 규모 공기업(2023년 기준)

포춘 글로벌 500대 기업은 매출, 수익, 자산, 직원 수 등 네 가지 지표를 기반으로 구성된다. 2023년 순위는 2023년 3월 31일 또는 그 이전에 종료된 기업 각각의 회계연도 기준 총매출액을 바탕으로 산정되었다.

전 세계에서 규모가 가장 큰 공기업(전체 기업 중 2위)은 사우디아라비아의 국영 석유기업인 사우디 아람코(Saudi Aramco)로, 2023년 매출은 전년 대비 약 51% 증가한 6,030억 달러였다. 그 뒤를 이어 상위 5 위권에는 중국국가전망공사(State Grid Corporation of China, SGCC), 중국석유천연가스공사(China

3) 10억 미국 달러

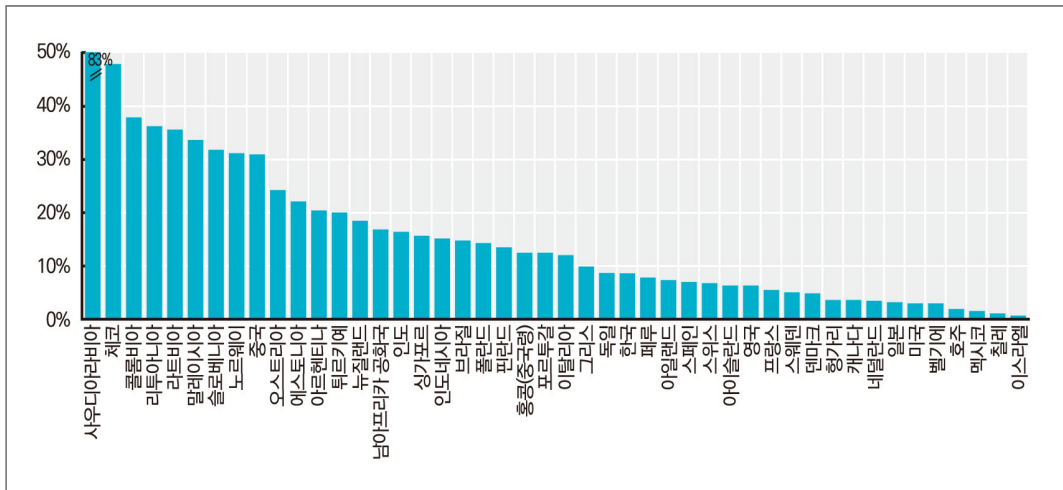
National Petroleum Corporation, CNPC), 중국석유화학집단지공사(Sinopec Group), 중국건축공정총공사(China State Construction Engineering Corporation, CSCEC) 등 중국 대형 공기업 그룹 네 곳이 포함되어 있다. 또한 사우디 아람코는 2023년에 2위인 애플(998억 달러)과 3위인 마이크로소프트(727억 달러)를 크게 상회한 1,590억 달러 이상의 수익을 올리며, 전 세계 기업 중 가장 높은 수익을 올린 기업으로 기록되었다.

자산 규모 기준 상위 5대 공기업은 모두 금융공기업으로, 중국공상은행(Industrial & Commercial Bank of China), 중국건설은행(China Construction Bank), 중국농업은행(Agricultural Bank of China), 미국 페니메이(Fanni Mae), 중국은행(Bank of China) 순이었다. 가장 많은 인력을 고용한 공기업은 직원 수 100만 명 이상의 중국석유천가스공사(CNPC), 87만 명인 중국국가전망공사(SGCC), 75만 명의 중국우정집단지공사(China Post Group) 순이었다.

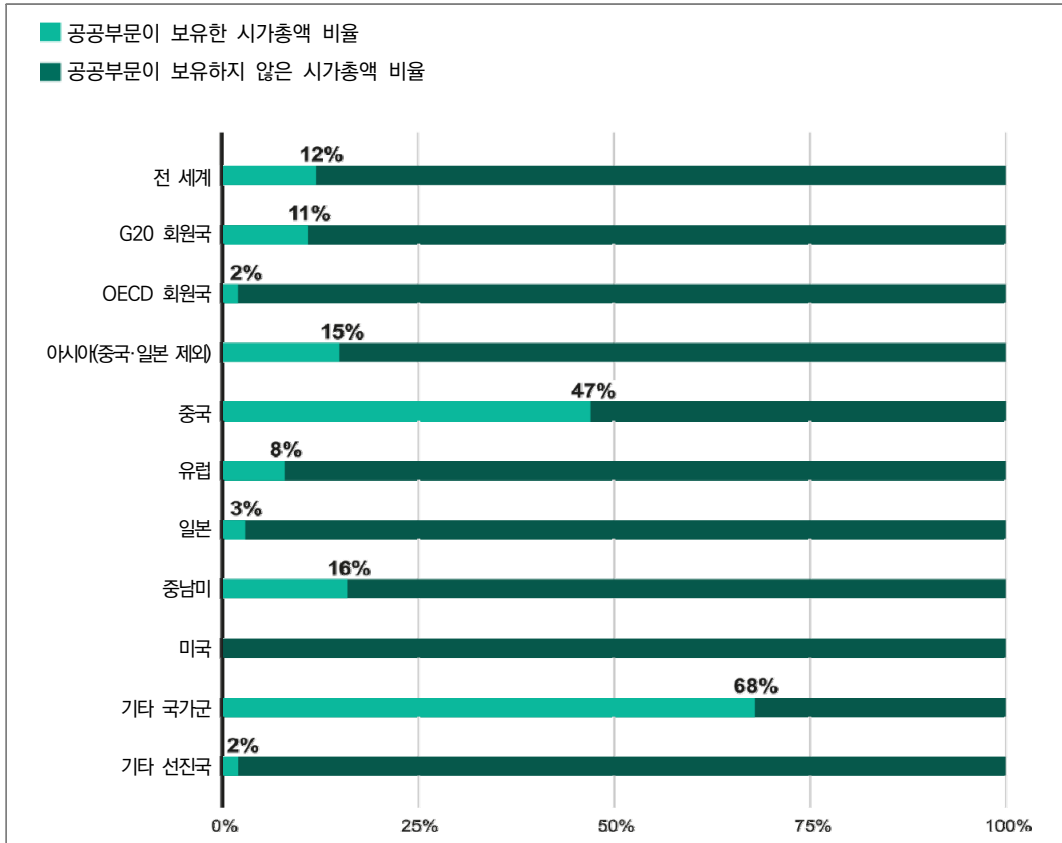
2023년 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 126개 공기업 중 86개가 중국 소유였다. 이들 중국 공기업의 전체 고용 수는 1,656만 4,500명이고, 매출은 약 8조 3,000억 달러, 수익은 3,550억 달러이며, 자산은 35조 6,000억 달러에 달한다. 이 중 79개 기업은 증권거래소에 상장되지 않은 비상장사이다. 중국 공기업은 금속, 엔지니어링, 건설, 광업, 원유 생산뿐만 아니라 자동차, 부동산, 해운, 운송·물류 등 모든 유형의 산업에서 활동하고 있다(부록 B 참조).

자료: 포춘, 글로벌 500, 2024년 1월 참조.

[그림 1-1] 국가별 공공부문 지분 보유 현황(2023년 말 기준)



[그림 1-2] 상장기업에 대한 공공부문 지분 보유 현황(2023년 말 기준)

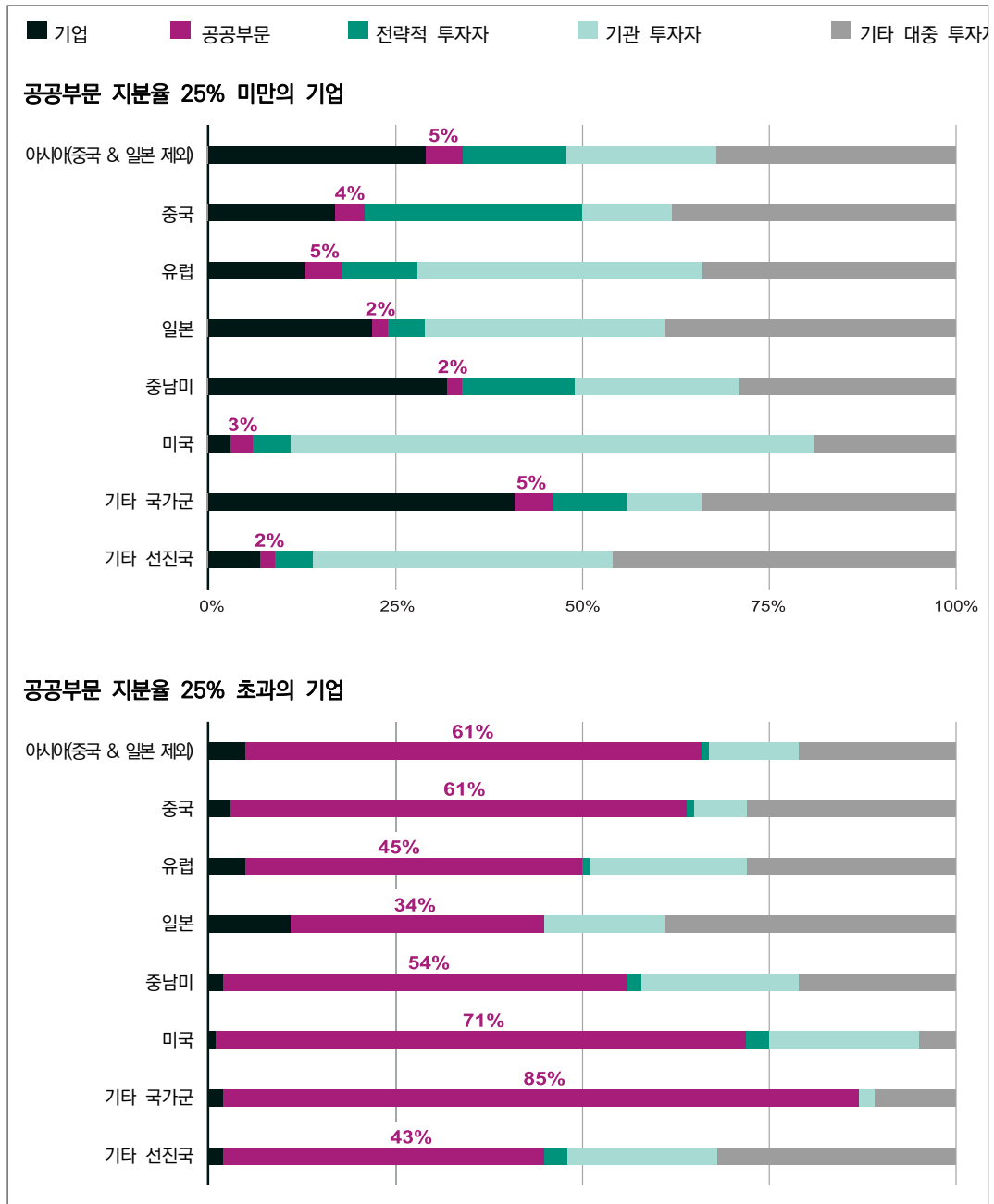


주: 공공부문은 중앙정부, 지방정부, 공적연금, 공기업, 국부펀드 등의 직접적인 소유 형태를 포함하므로, 본 절에서 제시하는 자료는 '공기업 가이드라인'에서 제시하는 공기업의 범위와 엄밀히 일치하지는 않음.

자료: OECD 자본시장 시리즈 데이터세트, 팩트셋, LSEG, 블룸버그.

상장 공기업은 그 정의상, 국가가 기관 투자자 등 다른 유형의 소유주와 함께 여러 소유주 중 하나인 혼합 소유권 구조이다. 그에 따라 상장 공기업은 민간 투자자의 영향력에 노출되어 있으며, 이는 국가의 영향력을 일정 부분 상쇄하면서 전략적 의사결정에 영향을 미칠 수 있다. [그림 1-3]은 상장 기업의 소유 구조를 보여주고 있다. 전 세계의 일반적인 추세를 살펴보면, 공공부문의 지분이 25% 이하인 상장 기업에서 기관 투자자(institutional investors)의 소유 비중이 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있다. 예를 들어 아시아(중국·일본 제외)의 경우, 기관 투자자는 공공부문 지분율이 25% 이하인 기업의 주식을 20%를 보유하고 있는 반면, 공공부문 지분율이 25%를 초과한 기업의 주식은 12%만을 보유하고 있었다.

[그림 1-3] 투자자 유형별 상장 주식 보유 현황(2023년 기준)

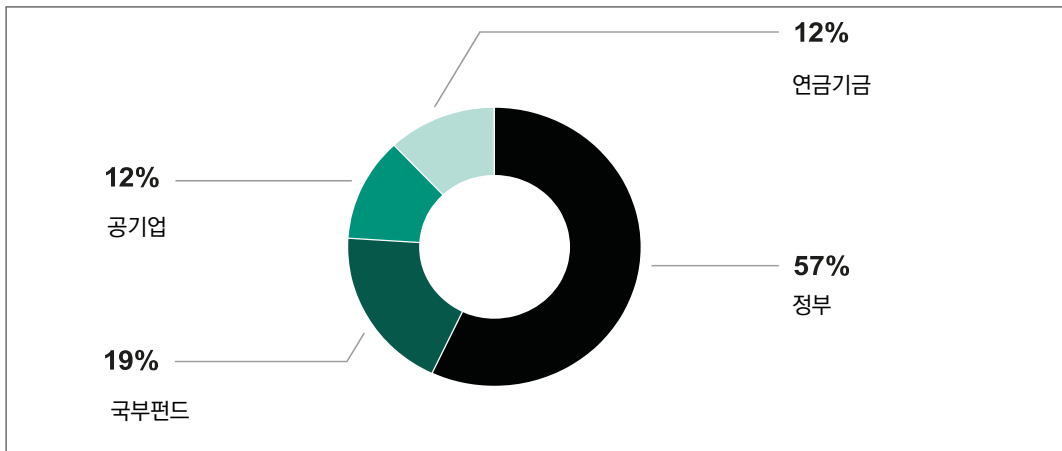


주: 공공부문은 중앙 정부, 지방 정부, 공적 연금기금, 공기업 및 국부펀드의 직접 소유를 의미하므로, 본문에 제시된 데이터는 '공기업 가이드라인'에 제시된 공기업의 정의와 엄밀히 일치하지는 않음. 기타 대중 투자자는 보유 지분을 공개할 필요가 없는 개인 투자자 및 기관 투자자로 구성됨.

자료: OECD 자본시장 시리즈 데이터세트, 팩트셋, LSEG, 블룸버그.

2023년 말 기준, 상장 기업에 대한 공공부문의 투자는 11조 7,000억 달러에 달하였다. 여기에는 중앙 및 지방 정부, 공적연금기금, 공기업, 국부 펀드(SWFs)의 투자가 모두 포함된다. [그림 1-4]에서 제시하듯이, 공공부문 투자자 유형 중 정부가 가장 많은 지분을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 1-4] 글로벌 주식시장의 공공부문 유형별 투자 현황(2023년 말 기준)



자료: OECD 자본시장 시리즈 데이터세트, 팩트셋, LSEG, 블룸버그.

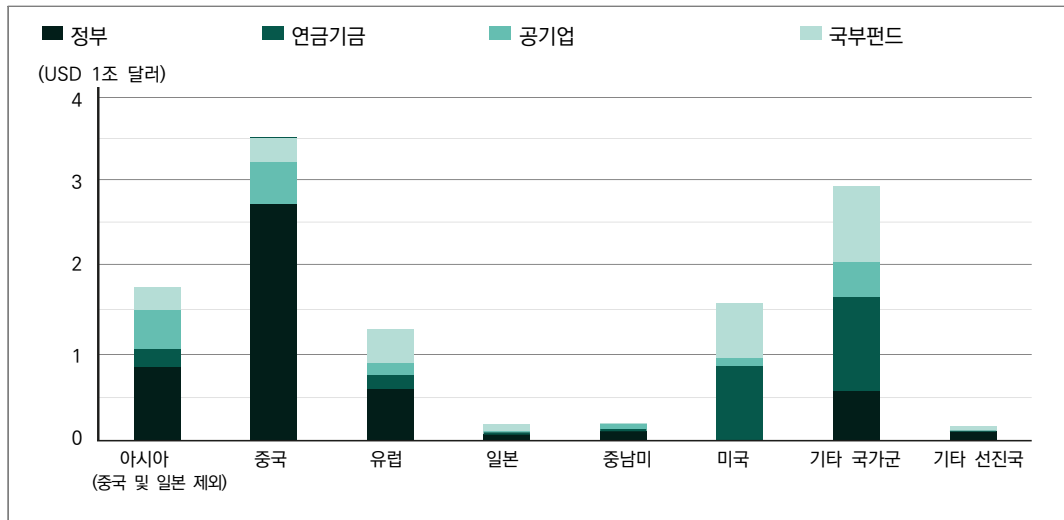
공공부문의 지분 보유 수준은 권역별로 상이하게 나타난다([그림 1-5] 참조). 공공부문 지분 보유량이 가장 높은 중국의 경우, 2023년 기준 공공부문이 주식 시장에 3조 5,000억 달러를 투자하였으며, 이 중 78%는 정부<sup>4)</sup>의 투자였다. 아시아(중국·일본 제외)와 ‘기타 국가군’ 그룹에서 공공부문의 상장 주식 보유액은 각각 약 1조 8,000억 달러와 3조 달러에 달했다. 특히 ‘기타 국가군’에서 공공부문의 투자 중 77%는 정부의 투자로 나타났다. 유럽의 경우 공공부문 투자는 1조 3,000억 달러로 상대적으로 낮으며, 이 중 절반은 정부, 30%는 국부 펀드에 의한 투자였다. 미국의 공공부문 총 투자액은 약 1조 6,000억 달러이며, 대부분이 공적연금기금과 외국 소유의 국부펀드에 의해서 이루어졌다.

공공부문 소유권의 권역별 분포([그림 1-6] 참조)를 살펴보면, 중국이 전 세계 총계의 33%를 차지했으며, ‘기타 국가군’과 유럽이 그 뒤를 이었다. 이러한 투자의 대부분은 정부로부터 발생했으며, 그 뒤를 이어 국부 펀드와 공기업의 비중이 높았다. 공기업의 투자는 아시아(중국·일본 제외), 중국과 중남미에서 두드러진 경향을 나타냈다([그림 1-7] 참조).

4) 여기에는 지방정부 및 비(非)국내 공공부문이 포함된다.

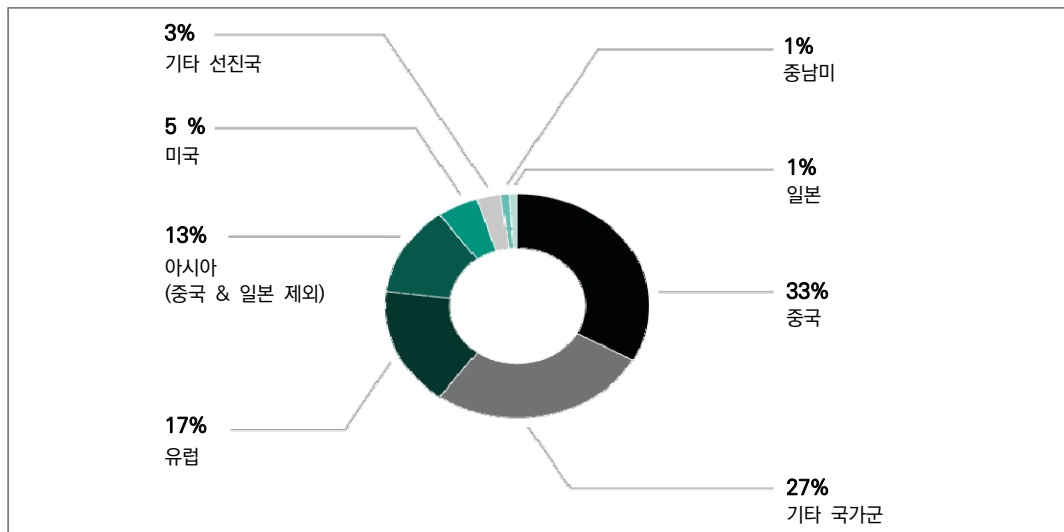
반면, 미국과 ‘기타 선진국’ 시장에서는 연금기금이 투자의 대부분을 차지하였다. 상장기업에 대한 공공부문의 관여도가 높은 시장은 대체로 자국 공공부문이 실물경제와 자본시장 모두에서 중요한 역할을 담당하는 국가에서 주로 나타나는 특징이 있다.

[그림 1-5] 권역별 공공부문 지분 보유 현황(2023년)



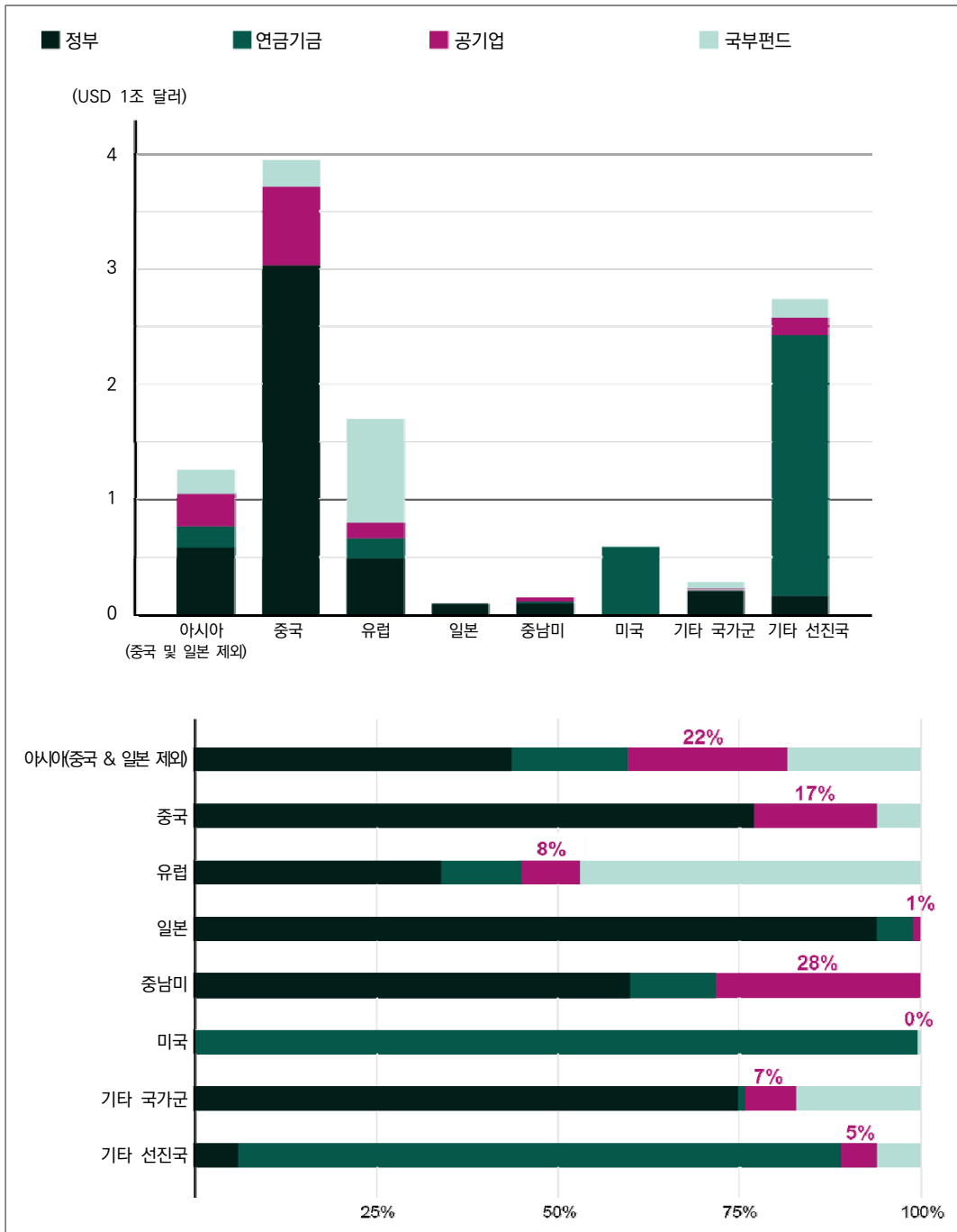
주: 2023년 말 기준 자료.  
 자료: OECD 자본시장 시리즈 데이터세트, 팩트셋, LSEG, 볼룸버그.

[그림 1-6] 공공부문 소유권의 권역별 분포 현황(2023년 말 기준)



자료: OECD 자본시장 시리즈 데이터세트, 팩트셋, LSEG, 볼룸버그.

[그림 1-7] 투자자 유형별 공공부문 자원 구성의 권역별 분포(2023년 말 기준)



자료: OECD 자본시장 시리즈 데이터세트, 팩트셋, LSEG, 블룸버그.

### 1.3. 공기업의 소유 근거 및 소유권 정책

공기업을 국가가 소유하는 근거는 국가와 산업에 따라 다르다. 일반적으로 국가의 소유 근거는 사회적, 경제적 및 전략적 이해관계들이 복잡하게 얽혀있는 것이라 볼 수 있다. 대표적인 예로는 공공정책 목표 달성, 지역 개발 및 지속가능한 발전 촉진, 공공재 및 서비스의 공급, 그리고 경쟁이 사실상 불가능하다고 간주되는 소위 ‘자연’ 독점 산업의 존재 등이 있다.<sup>5)</sup> 예컨대 일부 국가에서 공기업을 소유하는 근거는 시장 실패를 보완하고 민간 공급자가 제공하지 않는 재화와 서비스를 공급해야 할 필요성과 연계되어 있다.<sup>6)</sup> 또한 경제 및 금융 위기, 또는 코로나19 글로벌 팬데믹과 같은 국가 비상 상황에서 여러 정부는 재정 건전성 확보, 일자리 보존, 경제 활동 보호 등 공익적 목적으로 재정난에 처한 부실기업(예: 자동차 제조업체, 금융기관, 항공사 등)의 지분을 인수하기도 하였다. 그러나 다수의 국가에서는 위기 이후 이러한 자산을 신속히 처분하고, 정부의 단기적 개입이 장기적인 구조적 지원으로 확대되지 않도록 안전장치를 마련하였다.<sup>7)</sup> 다른 경우, 국가는 국가 발전 전략의 추진, 특정 산업 육성, 산업 구조 전환의 견인을 목적으로 공기업을 정책적으로 활용하였지만<sup>8)</sup>, 그 정책의 성공 정도는 국가별로 차이가 있었다.<sup>9)</sup> ‘제5장 지속가능성과 국가 소유권’에서는 기후 변화 대응을 포함한 지속가능성 이행을 촉진하기 위해 각국이 공기업 정책을 어떻게 활용하고 있는지 분석하고 있다.

민영화의 근거도 중요하다. 공기업의 민영화는 통상 해당 기업이 더 이상 국가가 소유할 근거가 없을 때 정당화된다. 일반적인 민영화의 근거는 다음과 같다. 1) 정부 개입의 필요성이 더 이상 존재하지 않는 경우(예: 시장 실패로 인해 정부가 개입했으나, 해당 시장 실패가 시정된 경우), 2) 부채 감축 또는 지출 확대를 위한 국가 재정 수입 증대의 필요 3) 경제 전반 또는 특정 산업 분야의 성과 개선 필요, 4) 개별 공기업의 효율성 제고 필요, 5) 자본 시장의 발전, 6) 기업 소유 구조의 다양화 및 외부 투자 유치, 7) 전략적 투자자 또는 외국인 투자자 유치, 8) 시장 개발을 통한 경쟁 촉진 및 서비스 제공의 개선.<sup>10)</sup>

5) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

6) OECD, 2021<sup>[3]</sup>

7) OECD, 2020<sup>[4]</sup>, OECD, 2021<sup>[5]</sup>

8) Kunghoon and Sumner, 2021<sup>[6]</sup>

9) OECD, 2015<sup>[7]</sup>

경제적 이익과 공익적 이익의 혼재는 공기업만의 고유한 지배구조 문제를 초래할 수 있으며, 이를 해결하기 위해서는 공기업에 특화된 지배구조 체계와 제도적 장치가 요구된다. 예를 들어, 정부와의 밀접한 관계로 인해 공기업은 특히 과도한 정치적 개입, 책무성과 청렴성의 결여, 기업 내부자들의 사익 추구 행위 등 다양한 리스크에 노출되기 쉽다.<sup>11)</sup> 공기업을 감독하는 정치인과 공무원, 공기업 경영진, 그리고 최종 수혜자로 의도된 국민 간의 거리감은 특정한 대리인 문제(agency problem)로 이어질 수 있는데, 이는 국민이 주주처럼 투자를 철회할 수 없고, 정부의 목표에 대한 시민 간의 합의가 부족하며, 책무성을 감독하는 기제가 상대적으로 취약하기 때문에 발생할 수 있다.<sup>12)</sup>

이러한 문제를 해결하기 위해서는, 국가의 공기업 소유 목적과 정책 우선순위를 시장과 국민에게 명확히 제시할 수 있는 견고한 소유권 정책이 필요하다(〈박스 1-3〉 참조). 이러한 소유권 정책은 1) 국가가 공기업을 소유하는 전반적인 근거와 정당성을 설명하고, 2) 국가가 개별 공기업에 대해 소유주로서의 권한과 책임을 어떻게 행사하는지를 규정한 소유구조와 제도적 장치를 명시하는 국가 차원의 정책 문서(high-level policy document) 형태로 제시될 수 있다(제1장 4절 참조).<sup>13)</sup>

그러나 소유권 정책의 중요성에도 불구하고, 정보를 제공한 조사 대상국 49개 국가 중 47%는 아직 포괄적인 공기업 소유권 정책을 도입하지 않은 것으로 나타났다(〈표 1-2〉 참조). 또한 코스타리카, 에스토니아, 핀란드, 독일, 이탈리아, 라트비아, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등 9개 국가만이 자국의 소유권 정책을 정기적으로 검토 및 갱신한다고 보고하였다.<sup>14)</sup> 공기업 소유의 근거가 시대적 변화에 따라 진화한다는 점을 고려하여, 소유권 정책 내에 정기적인 정책 검토 기제를 필수적으로 포함하는 것이 바람직하다.

10) OECD, 2019[8]

11) OECD, 2024[1]

12) Milhaupt and Pargendler, 2017[9]

13) OECD, 2021[3]

14) OECD, 2024[10]

〈표 1-2〉 국가별 포괄적인 공기업 소유권 정책 도입 현황

| 현황  | 국가   | 총 49 |
|-----|--|------|
| 도입  | 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 칠레, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 인도네시아, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 페루, 필리핀, 포르투갈, 루마니아, 스웨덴, 스위스, 태국, 우크라이나 | 26   |
| 미도입 | 아르헨티나, 호주, 아제르바이잔, 브라질, 크로아티아, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 말레이시아, 멕시코, 모로코, 뉴질랜드, 슬로바키아 공화국, 남아프리카 공화국, 스페인, 튀르키예, 영국, 미국, 베트남       | 23   |

주: 오스트리아, 슬로바키아 공화국, 미국은 관련 정책을 일부만 마련한 상태임을 밝힘. OECD 상품시장규제지수(Product Market Regulation, PMR) 최신판에서 24개국의 정보를 받음. 특정 국가가 소유권 정책을 도입했다고 응답하였으나 PMR 정보 확인 결과 그렇지 않은 경우, PMR 정보를 우선적으로 고려함. 크로아티아, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 뉴질랜드가 이에 해당됨. 자료: OECD 공기업책임반 및 2023 OECD PMR 데이터세트.

〈박스 1-3〉 ‘공기업 가이드라인’에서 설명하는 소유권 정책

‘공기업 가이드라인’ 제1장에 따르면, 국가는 일반 국민의 이익을 위해 공기업의 소유권을 행사하며, 그러한 소유를 정당화하는 근거를 신중히 평가하고 공개하며, 이를 반복적으로 재검토해야 한다고 명시하고 있다. 이를 실현하기 위해 정부는 다음과 같은 조치를 취해야 한다.

- 공기업의 소유 근거와 목적, 공기업 지배구조상 국가와 주주의 역할, 소유권 정책 이행 방식, 관련 정부 기관의 역할과 책임을 규정하는 소유권 정책을 수립한다.
- 관련 대표기관에 대한 적절한 책임성 확보 절차를 마련하고 국민에 대한 공시 체계를 구축한다.
- 개별 공기업 또는 공기업 집단의 소유 근거와 공공정책 목표를 정의하고, 이를 대외적으로 공시하며, 정기적으로 검토한다.

**국가 소유권 근거의 예시**

스웨덴 정부는 의회의 위임에 따라 장기적인 가치 창출을 전반적인 목표로 두고 전문적이고 능동적으로 공기업을 관리하기 위해 명확한 소유권 정책을 수립하였다. 이 정책은 소유권을 감독하는 법적 체계를 확립하고 기업혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation)를 주된 공기업 관리 기관으로 지정하는 등 공기업 감독을 담당하는 정부 기관의 속성을 규정하고 있다. 또한 해당 정책은 공기업 이사회 기능, 후보 추천, 선임 절차 및 구성, 재무 목표, 공공정책 과제(해당 시), 정책 목표 등에 관한 지침을 수립한다. 공기업 지배구조 원칙 하에, 동 정책은 지속가능한 가치 창출과 전략적 목표를 포함하고 있으며, 특히 지속가능한 경영, 조달 과정에서의 노동법 준수 요건(requirements of labour law conditions in purchasing), 기업책임경영(RBC)에 관한 국제 가이드라인, ‘2030 아젠다(2030 Agenda)’에 대한 고려 사항 등도 포함하고 있다.

노르웨이도 국가 소유권 정책 설정에 있어서 좋은 모범 사례가 될 수 있다. 노르웨이의 공기업 소유권 정책에 대한 접근 방식은 네 가지 주요 특징을 기반으로 한다.

- 유형 분류: 공기업은 두 가지 유형으로 분류된다. 첫째는 지속가능한 방식으로 장기적 수익을 극대화하는 것을 국가가 기업목표로 부여한 공기업 유형(주로 다른 기업과 경쟁하는 공기업)이고, 둘째는 다양한

- 공공정책 목적 수행을 국가가 목표로 부여한 공기업 유형(다른 기업과 경쟁하지 않는 공기업)이다.
- 능동적인 소유권: 국가는 기업에 대한 목표 설정, 이사회 구성원 임명, 이해관계자와의 교류 등 다양한 방식을 통해 능동적으로 소유권을 행사한다.
  - 책임 있는 소유권: 국가는 공기업 소유권 행사에 있어 일반적으로 인정된 기업 지배구조의 원칙과 기준을 포함한 소유권 체계의 핵심 요소를 준수한다.
  - 목표 설정: 사회적·환경적·재무적 요소를 고려하여 공기업에 대한 명확한 목표를 규정한다.

자료: 스웨덴 정부사무처(Government Office of Sweden), 2020<sup>[11]</sup>. '2020년 국가 소유권 정책 및 공기업 원칙', 노르웨이 정부, 2022<sup>[12]</sup>. 국가 소유권에 관한 노르웨이 의회(Storting) 보고서.

‘공기업 가이드라인’은 소유권 정책이 무엇보다도 국가가 기업을 소유하는 전반적인 근거와 목표를 명확히 규정해야 한다고 명시하고 있다.<sup>15)</sup> 국가별로 이러한 소유의 근거를 명시적(explicit) 또는 암묵적(implicit) 형태로 관련 정책이나 법적 문서에 반영하고 있다(그림 1-8 참조). 명시적 근거는 국가가 특정 공기업 또는 공기업군(portfolios of SOEs)<sup>16)</sup>을 소유하는 목적을 직접적으로 제시한다. 명시적 근거(explicit rationales)는 관련 법률, 정부 결정(government decisions), 정부 결의안(government resolutions) 또는 정부 명령(government decrees), 정부 성명(government statements), 또는 이들 중 일부를 결합한 형태로 제시될 수 있다.<sup>17)</sup> 정보가 확인된 58개 국가 중 52%(30개국)는 소유권 정책에 관한 명시적인 근거를 보유 중인 것으로 나타났다(표 1-3 참조).

암묵적 근거(implicit rationales)는 회사법(company law), 행정법(public administration law), 부처별 또는 산업별 정책(sectoral policies), 개별 공기업(또는 특수목적기관)의 설립법, 공기업 정관, 공기업과 관련 소유권 기관 간의 계약 등 일반적인 법률과 정책 체계로부터 간접적으로 도출될 수 있다.<sup>18)</sup> 암묵적 근거 형태는 조사 대상국의 40%(23개국)에서 확인되었다. 조사 대상국의 9%(5개)는 공식적인 소유권 기준이 없는 것으로 나타났다.

OECD 상품시장규제지수(PMR) 분석에서 제시하는 45개 국가를 대상으로 하는 별도의 표본조사에 따르면, 조사 대상국 중 76%의 국가에서 정부가 개별 상업적 공기업의 소유권을 보유하는 근거를 명확히 규정한 국가 차원의 정책 문서(high-level policy document)

15) OECD, 2024<sup>[11]</sup>

16) 역주: 'portfolios of SOEs'는 국가가 소유·관리하는 전체 공기업 집합 또는 그 국가의 공기업 보유 구성을 의미한다. 본 보고서에서는 편의상 '국가 산하 공기업군' 또는 '공기업군'으로 번역하기로 한다.

17) OECD, 2018<sup>[13]</sup>

18) OECD, 2018<sup>[13]</sup>

를 작성하는 것으로 나타났다(<표 1-4 참조>).

**<표 1-3> 공기업 소유의 제도적 근거**

| 구분          | 국가  | 총 58 |
|-------------|---|------|
| 명시적 근거      | 오스트리아, 불가리아, 캐나다, 중국, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 이스라엘, 한국, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스, 태국 | 30   |
| 암묵적 근거      | 아르헨티나, 호주, 아제르바이잔, 벨기에, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 그리스, 인도, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 카자흐스탄, 말레이시아, 멕시코, 모로코, 페루, 사우디 아라비아, 슬로바키아 공화국, 튀니지, 우크라이나, 미국, 베트남                                    | 23   |
| 근거가 명시되지 않음 | 룩셈부르크, 남아프리카 공화국, 스페인, 튀르키예, 영국   | 5    |

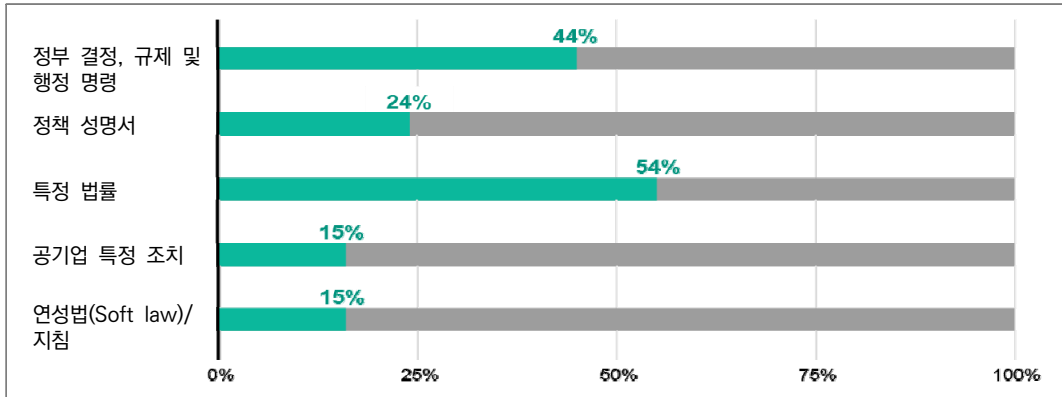
자료: OECD 공기업적업반 및 2023 OECD PMR 데이터세트.

**<표 1-4> 개별 상업적 공기업에 대한 소유권 보유의 정책적 근거**

| PMR 질문  | 답변                    | 국가   | 총 45 |
|---|-----------------------|--|------|
| 정부가 개별 상업적 공기업의 소유권을 보유하는 근거를 명확하게 규정하는 고위급 정책 문서를 작성하는가? | 작성함. 그리고 국민에 공시함.     | 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 중국, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 콜롬비아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스 | 32   |
|   | 작성함. 그러나 국민에 공시하지 않음. | 칠레, 그리스  | 2    |
|   | 작성하지 않음.              | 호주, 브라질, 아일랜드, 일본, 룩셈부르크, 슬로바키아 공화국, 남아프리카 공화국, 스페인, 튀르키예, 영국, 미국.   | 11   |

자료: 2023 OECD PMR 데이터세트.

[그림 1-8] 국가 소유의 제도적 근거(58개국)



주: 공기업 소유 근거가 명시적이거나 암묵적인 총 58개 국가 대상임. 각 국가당 하나 이상의 소유권 근거가 존재할 수 있음. '정부 결정·규제·명령' 범주는 현재 효력을 지닌 법적 문서 일체를 의미하며, 임의적 조치(voluntary measures)에는 해당하지 않음.  
 자료: OECD 공기업작업반.

## 1.4. 공기업의 소유권 구조

국가는 다양한 범위의 제도적 장치를 통해 공기업에 대한 소유주로서의 책임을 이행하고 있다.<sup>19)</sup> 이러한 국가별 소유권 구조는 각 국가의 역사적 배경, 제도적 발전 수준, 정치적 체계 등의 영향을 받아 더 중앙집중화된 구조에서 덜 중앙집중화된 구조까지 다양하게 나타난다. 다수의 국가에서는 장기간에 걸쳐 공기업 소유 구조를 중앙집중화하거나 조정 기능을 강화하기 위한 노력을 기울여왔다.

소유권 기관(ownership entity)은 일반적으로 공기업의 소유권, 소유권의 조정, 공기업 소유권의 행사, 또는 공기업에 대한 통제를 담당하는 국가 내 특정 조직이다. 즉, '소유권 기관'은 1) 단일의 공기업 관리기관, 조정 기관, 또는 정부 부처를 지칭하거나, 2) 공기업에 대한 국가의 소유권 행사를 담당하는 또 다른 공공기관(public entity)을 지칭하는 것으로 정의될 수 있다(그림 1-9) 참조). 또한, 소유권 기관은 법인화된 국가지주회사(state-owned holding companies, SOHC)와 같은 형태로 조직될 수도 있다. 소유권 기관은 정부의 정책 수립 및 규제 기능으로부터, 그리고 이사회, 경영진 등 공기업의 의사결정 및 관리 기구로부터 분리되어 구성되는 것이 일반적이다.

19) OECD, 2020[14]

## 국가 소유권 기관

‘공기업 가이드라인’은 국가가 공기업의 지배구조가 높은 수준의 전문성과 효율성을 갖추고 투명하고 책임성 있는 방식으로 구현될 수 있도록 전문적이고 능동적인 소유주로서 행동해야 한다고 명시하고 있다. 동 가이드라인은 특히 소유권의 행사가 국가 행정부 내에서 명확히 식별되어야 한다고 강조하고 있으며, 소유권 기능이 중앙 정부 내 단일 소유권 기관에 집중되는 것이 바람직하지만, 이것이 불가능한 경우에는 범정부 차원에서 행동할 명확한 위임 권한을 부여받은 조정기관의 감독하에 해당 기능이 수행되어야 한다고 명시하고 있다.<sup>20)</sup> <박스 1-4>에서는 중앙집중형 기능 또는 유기적으로 연계된 소유권 기능 조정이 갖는 중요성에 대해 상세히 설명하고 있다.

### <박스 1-4> 소유권 기능의 중앙집중화 또는 조정

‘공기업 가이드라인’은 국가 행정부 내의 소유권 기능이 재정·경제부처와 같은 중앙부처에 있든, 별도의 행정 기관이나 법인 형태의 기관에 있든, 또는 특정 산업 부처 내에 있든지 여부와 관계없이, 명확히 식별되는 것이 중요하다고 강조한다. 공기업에 대한 소유권 기능이란, 정부를 대신하여 이사회 구성원을 임명하고, 목표를 설정 및 모니터링하며, 주주로서 의결권을 행사하는 권한과 책임, 또는 전략적 조정 능력(steering ability)을 행사하는 기관을 의미한다.

소유 기능의 중앙집중화(centralisation)는 국가가 수행하는 다른 활동, 특히 시장 규제, 산업 정책 등과 같이 잠재적 이해충돌 소지가 있는 영역으로부터 소유권 기능 활동을 명확히 분리하는 데 효과적인 방법이 될 수 있다. 또한 중앙집중화는 전문 인력을 한데 모으고 산하 공기업군 전체의 성과를 보다 효율적으로 관리할 수 있는 유용한 수단이 될 수도 있다.

중앙집중형 소유권 모델(centralised ownership model)은 국가가 직간접적으로 소유하거나 통제하는 대부분 또는 특정 유형의 공기업에 대해 소유주 역할을 수행하는 하나의 중앙 의사결정 기관이 존재하는 구조로 특징 지어진다. 이러한 소유권 기관의 역할에는 개별 공기업의 소유주로서 국가의 공기업 소유 근거와 목표를 설정하고, 이사 후보를 추천 및 선임하며, 공기업 성과를 추적 및 평가하고, 주주총회에서 의결권을 행사하는 것 등이 있다. 또한, 소유권 기관은 정부의 소유권 정책을 기반으로 공기업에 대한 광범위한 의무와 목표를 설정하고 이를 점검 및 모니터링하는 한편, 필요시 다른 정부 이해관계자들과 의사결정을 조율하고, 공기업 지배구조와 관련된 적용 가능한 체계와 주요 사항을 규정해야 할 책임이 있다.

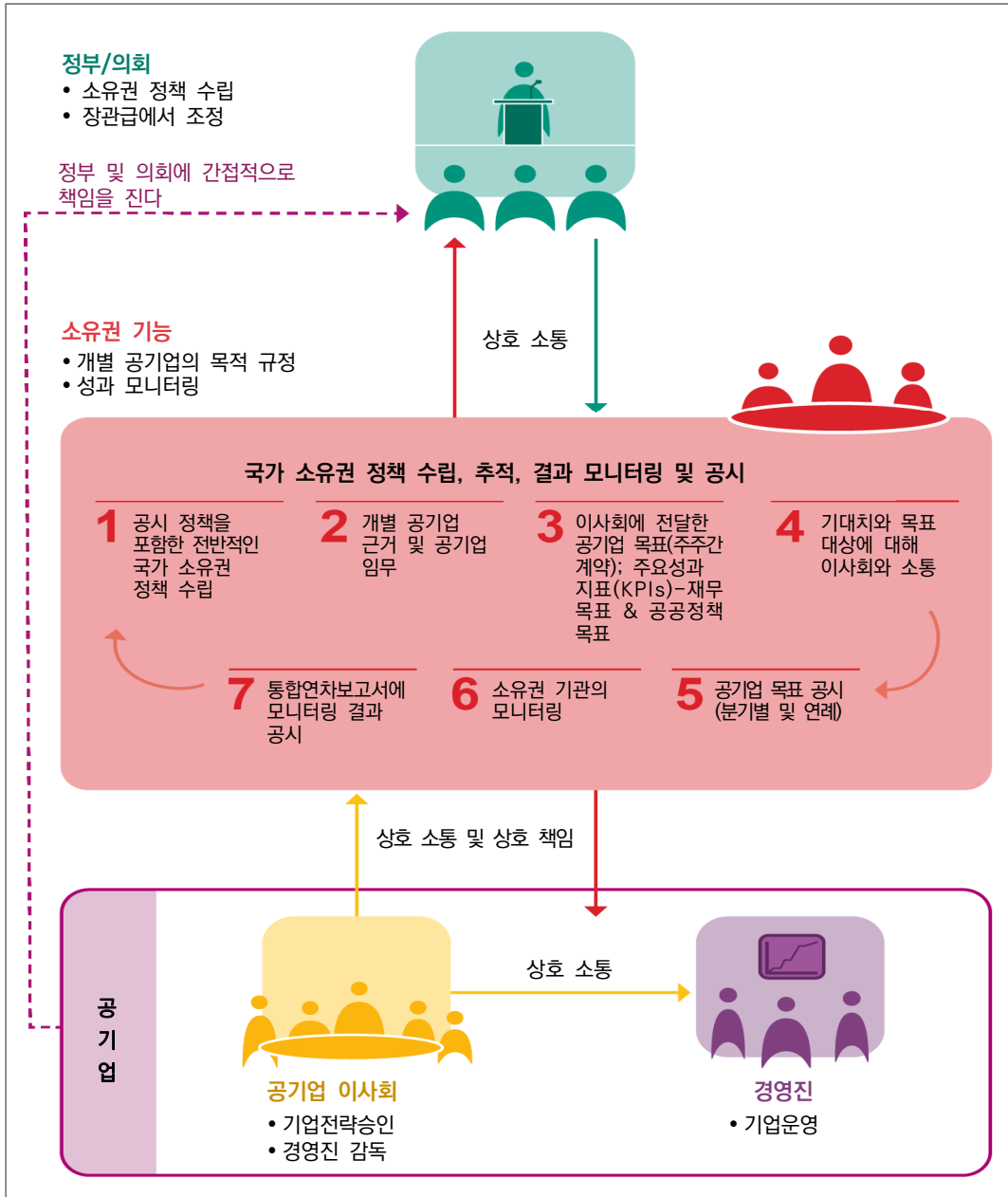
만약 소유권 기능이 중앙집중화되어 있지 않다면, 정부는 여러 행정 부서나 법인 형태의 기관이 수행하는 소유권 기능을 관리·감독하는 강력한 조정기관(co-ordinating entity)을 설립해야 한다.

국가지주회사(SOHC)를 통한 소유권 행사는 또 다른 형태의 중앙집중형 모델로 간주되며, SOHC의 기업 지배구조 방식 및 법적 형태에 따라 국가의 소유권 기능과 정책·규제 기능을 분리할 수 있도록 해준다.

자료: OECD(2024<sup>[1]</sup>), 「2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인」, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>.

20) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

[그림 1-9] 공기업 소유권 기능의 구조화 예시(완전 소유 공기업)



## 소유권 모델

기존의 다양한 조직 구조를 하나의 획일적이고 고정된 이론 모델로 분류하는 것은 상당히 어려운 일이다. 두 국가의 공기업 소유권 모델은 서로 동일할 수 없으며, 어느 한 국가도 예외없이 한 가지 유형의 소유권 모델만을 적용하지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 소유권 모델은 크게 다음과 같은 유형 중 하나 또는 그 이상으로 분류될 수 있다.

- **중앙집중형 모델(centralised model):** 하나의 중앙 의사결정 기관이 국가가 직간접적으로 통제하거나 소유하는 모든 기업과 조직에 대해 소유주의 권리를 행사한다. 공기업에 대한 재무 목표 설정, 운영 및 기술적 사안의 관리, 성과 모니터링 등은 모두 해당 중앙기관이 담당한다. 이사회 구성원의 선임 방식은 다양할 수 있지만, 핵심적인 선임 관련 의사결정은 대체로 중앙기관이 제시한다. 정부 부서, 국가 기관, 국가가 주주인 법인화된 지주회사에 이르기까지, 그 제도적 형태는 국가별로 상당히 다를 수 있다.
- **조정기관형 모델(coordinating agency model):** 조정기관은 기술적·운영적 사안에 대해 다른 소유주 부처들을 자문하는 역할을 수행하며, 보통 공기업 경영성과 모니터링이 기관의 가장 중요한 임무인 경우가 많다. 이 모델은 공기업에 대한 실질적 권한을 가진 하나의 부서로 구성되지만, 형식적 소유권은 다른 부처나 부서가 행사하는 구조를 의미한다. 이러한 중앙조정기관의 역할이 더 제한적이고 주무 부처의 자율성이 더 유지될수록, 조정기관형 모델은 잠재적으로 분산형 모델과 상당 부분 중첩될 수 있다.
- **복수소유권 모델(dual ownership model):** 두 개의 부처 또는 기타 상위급 공공 부처가 개별 공기업의 소유권을 공유하는 구조이다. 일반적으로 한 부처(대체로 재무부)는 기업의 재무적 목표를 설정하고, 다른 부처(대체로 산업 부처)는 정책적 우선순위를 수립 및 확립한다. 복수 소유권 모델은 각 부처의 역할이 제대로 확립되고 책임이 명확히 규정된다면, 다수의 상충하는 소유 목적으로 인해 소유권 기능의 “수동적 형태”를 초래하는 모델과 국가의 과도한 개입을 허용하는 모델 사이에서 적절한 균형점을 찾는 모델이 될 수 있다.
- **이중트랙형 모델(twin track model):** 이중트랙형 모델은 중앙집중형 모델로부터 파생된 독특한 모델이지만, 동일한 ‘소유권 체계(ownership systems)’ 내에 속해 있다. 두 개 이상의 서로 다른 정부 기관이 각각의 산하 공기업군에 대해 독점적인 소유권 기능을 행사한다. 즉, 공기업의 지정 결과에 따라 분류된 두 개의 공기업 유형을 각각 관리하는 두 개의 공기업 소유권 기관이 동시에 운영되는 구조인 것이다.

- **분산형 소유권 모델(decentrasiled ownership model):** 분산형 소유권 모델은 소유권 기능을 전담하는 단일 기관이나 국가 행위자가 존재하지 않는 구조이다. 이 모델에서 개별 공기업의 소유권은 하나의 주무 부처 또는 기타 정부 기관이 담당하며, 보통 다수의 기관들이 소유 기능에 관여한다. 이 경우 공기업은 종종 소유권 부처가 갖는 정부 권력의 확장 수단으로 국민에게 인식될 수 있다.

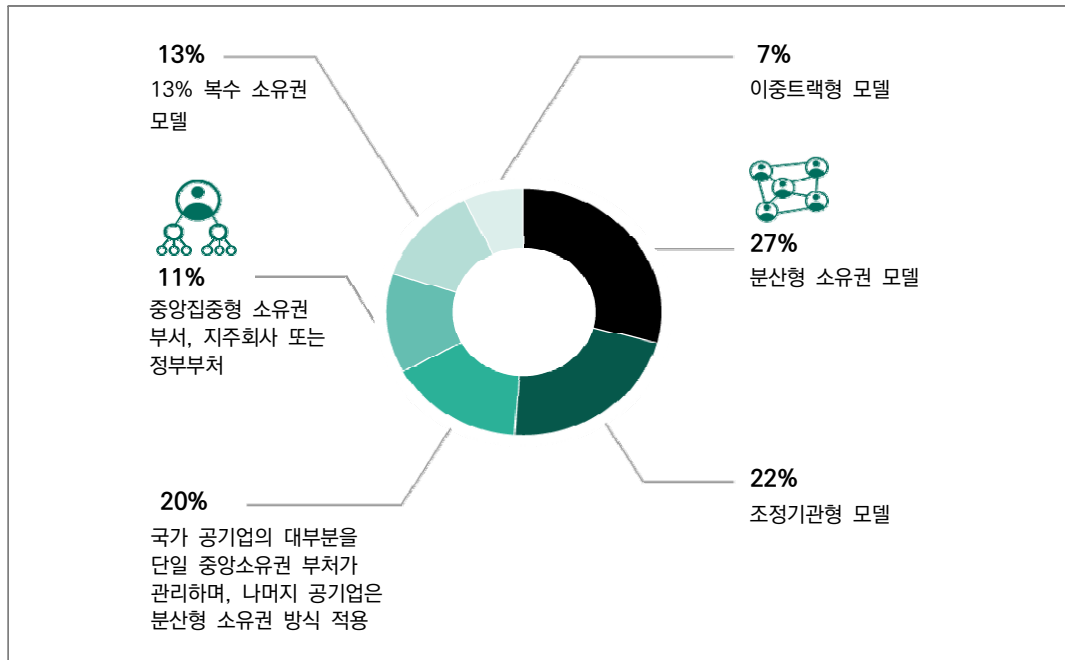
‘공기업 가이드라인’의 권고사항에 부합되게, 공기업에 대한 국가별 소유권 구조가 점점 중앙집중형으로 옮겨가는 추세가 지속되고 있지만, 분산형 소유권 모델이 중앙집중형에 이어 두 번째로 널리 활용되고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 국가별 모델 적용 현황은 [그림 1-10]과 <표 1-5>에 제시되어 있다. 제시된 통계에 따르면, 조사 대상국 중 53%(55개국 중 29개)가 중앙집중형 또는 조정기관형 모델을 적용하고 있는데, 이는 2021년 41%<sup>21)</sup>에서 증가한 수치이다. 조사 대상국 중 11%(6개국)는 중앙집중형 소유권 부처, 지주회사 또는 부처가 소유주 역할을 수행하고 있고, 20%(11개국)는 국가 산하 공기업군의 대부분에 대한 소유권을 담당하는 중앙집중형 소유권 부처가 있으며, 22%(12개국)는 조정기관(예: 부처 또는 기관)이 소유권을 담당하고 있다. 27%(55개국 중 15개)는 분산형 모델을 적용하고 있는데, 이는 2021년의 17% 대비 증가한 수치이다. 이러한 증가 이유는 일부 국가가 OECD의 권고사항인 중앙집중형 모델에서 벗어난 결과이자, 새로운 국가들이 조사 대상국으로 포함됐기 때문에 발생한 것으로 분석된다.

<박스 1-4>에서 언급하는 바와 같이, 국가지주회사(SOHCs)는 소유권 기능의 중앙집중화 형태 중 점점 더 널리 활용되고 있는 방식이다. 국가지주회사 방식은 그 지배구조 체계 및 법적 형태에 따라 국가 소유권 기능을 정책 및 규제 기능으로부터 분리하는데 유용할 수 있다. 일부 국가에서는 국가지주회사를 통한 간접적인 소유권 행사가 다른 정부 기능으로부터의 적절한 독립성 유지를 보장하여, 공기업의 활동이 과도한 정치적 개입이나 일상적 간섭으로부터 보호받을 수 있도록 해준다. 다수의 국가지주회사는 국가의 소유권을 대표하는 기관으로서, 장기적이고 능동적인 소유권 행사를 통해 주주 가치의 지속가능한 제고를 목표로, 적극적인 자산운용사 또는 투자회사의 방식으로 국가 보유 지분을 관리하는 것을 주요 임무로 삼고 있다. 그러나 국가지주회사 형태가 모든 국가나 상황에 적합한 것은 아니며, 특히 지배구조가 부당한 정치적 간섭이나 기타 비정상적인 관행에 취약한 경우에

21) OECD, 2021[3]

는 더욱 그러하다.22) <표 1-6>에서는 이러한 모델을 적용하는 국가의 사례가 제시되어 있다.

[그림 1-10] 소유권 모델별 적용 현황



자료: OECD 공기업작업반.

<표 1-5> 소유권 모델: 국가별 적용 현황

| 모델  | 국가  | 총 55 |
|---|---|------|
| 국가 소유권 기능만을 전담하는 단일 중앙집중형 소유권 부처, 지주회사 또는 정부 부처                         | 이스라엘, 이탈리아, 한국, 페루, 슬로베니아, 스웨덴  | 6    |
| 단일 중앙 소유권 기관이 국가 내 전체 공기업 대부분을 담당하며, 그 외 공기업에 대해서는 분산형 소유권을 적용하는 병행형 구조 | 오스트리아, 아제르바이잔, 칠레, 콜롬비아, 핀란드, 프랑스, 아이슬란드, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 남아프리카 공화국 | 11   |
| 타 부처(또는 기관) 소관의 공기업에 대해 단일 조정 부서가 실질적 권한을 행사                            | 불가리아, 코스타리카, 에스토니아, 인도, 라트비아, 리투아니아, 모로코, 뉴질랜드, 필리핀, 루마니아, 영국, 베트남    | 12   |

22) OECD, 2024[1]

| 모델  | 국가  | 총 55 |
|---|---|------|
| '복수소유권' 모델: 두 부처 또는 기타 상위급 공공기관이 소유권을 공동으로 행사   | 호주, 브라질, 체코, 그리스, 인도네시아, 스위스, 태국  | 7    |
| '이중트랙형' 모델                                      | 벨기에, 중국, 말레이시아, 튀르키예  | 4    |
| '분산형 소유권' 모델: 다수의 정부 부처 또는 기타 상위급 공공기관이 소유권을 공유 | 아르헨티나, 캐나다, 크로아티아, 덴마크, 독일, 헝가리, 아일랜드, 일본, 카자흐스탄, 룩셈부르크, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 우크라이나, 미국 | 15   |

자료: OECD 공기업적합반 및 OECD PMR 데이터세트 2023.

〈표 1-6〉 국가별 국가지주회사와 그 법적 형태

| 국가     | 국가지주회사  | 소유권 부처        | 법적 형태  |
|--------|---|---------------|--|
| 오스트리아  | 오스트리아홀딩스그룹(OBAG)  | 재정부           | 주식회사(Joint Stock Company)                                    |
| 아제르바이잔 | 아제르바이잔투자청(AIH)  | 해당 없음         | 공공법인(Public Legal Entity)                                    |
| 불가리아   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 불가리아에너지지주회사(Bulgarian Energy Holding EAD, BEH) Holding BDZ EAD(철도지주회사the Railway Holding Company)</li> <li>• 테렘(Terem-holding EAD)</li> <li>• 국가통합기업(State consolidation company EAD)</li> <li>• Bulgarian W&amp;S holding EAD</li> <li>• 국영기업산업지구(National company Industrial zones EAD)</li> </ul> | 해당 없음         | 지주회사 BDZ EAD (Holding BDZ EAD) (특별법에 따름, 공식적인 법인으로 간주되지는 않음) |
| 콜롬비아   | Grupo Bicentenario S.A.S.   | 재정부           | 공공주식회사 (Public Stock Company)                                |
| 핀란드    | 솔리디움(Solidium)  | 총리실 산하 공기업관리실 | 유한책임회사 (Limited Liability Company)                           |
| 그리스    | 그리스국부펀드국유재산관리기구(HCAP)   | 재정부           | 공공유한회사 (Public Limited Company)                              |
| 카자흐스탄  | 삼룩카지나(Samruk-Kazyna)  | 재정부           | 주식회사(Joint Stock Company)                                    |
| 말레이시아  | 카자나국영기업 (Khazanah Nasional)   | 재정부           | 공공유한회사 (Public Limited Company)                              |
| 페루     | 공기업국가기금(FONAFE)   | 재정부           | 특수목적기업 (Statutory corporations)                              |

| 국가    | 국가지주회사   | 소유권 부처 | 법적 형태                                     |
|-------|--|--------|---|
| 포르투갈  | PARPÚBLICA, Participações Públicas, SGPS, SA,          |        | 지주회사(Holding company)                     |
| 싱가포르  | 테마섹(Temasek Holdings)                                  | 재정부    | 상업투자회사<br>(Commercial investment company) |
| 슬로베니아 | 슬로베니아국영지주회사(SSH)                                       | 재정부    | 공공유한회사<br>(Public Limited Company)        |
| 스페인   | SEPI(Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) | 재정행정부  | 공법기관(Public Law Entity)                   |
| 베트남   | 국가자본투자기업(State Capital Investment Corporation)         | 재정부    | 주식회사(Joint Stock Company)                 |

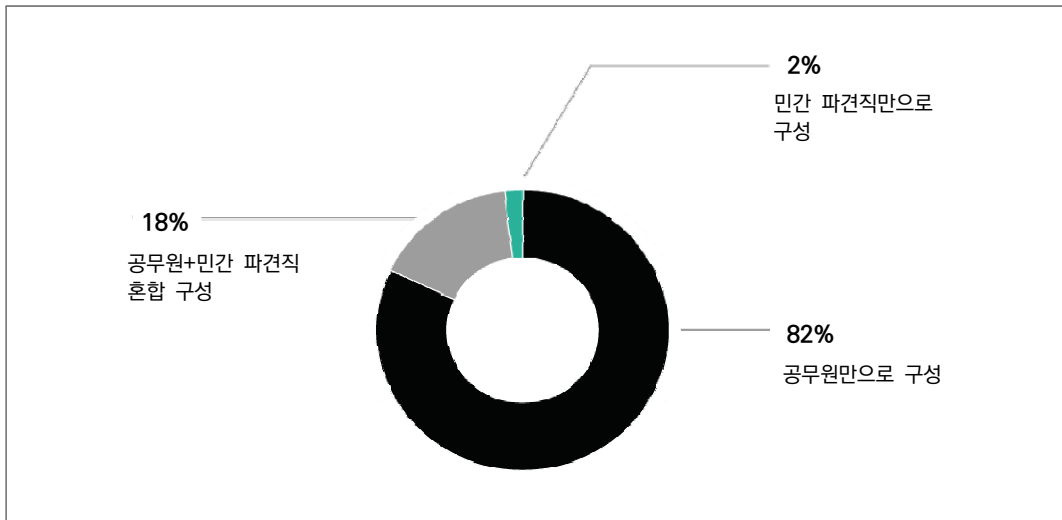
주: 2024년 업데이트된 정보. 아제르바이잔의 경우, AIH는 엄밀히 말하면 소유권을 행사하는 지주회사가 아닌 조정기관임.  
자료: OECD, 2022<sup>[15]</sup>, 국가지주회사.

## 소유권 기관의 필수 역량: 인력 구성 및 자원 조달

‘공기업 가이드라인’은 소유권 기관이 업무를 효과적으로 수행하기 위해 충분한 인력과 전문적 역량을 갖추어야 하며, 관련 대표기관에 대해 책임성을 가져야 한다고 규정하고 있다. 소유권 기관은 가능한 한 조직 구성과 업무 절차 및 운영 과정에 대한 의사결정과 관련하여 소관 부처로부터 일정 수준의 조직 구성 및 의사결정상의 자율성을 보장받아야 한다. 또한 소유권 기관은 기간제 계약이나 민간기업으로부터의 파견 등을 포함하여, 필요한 전문 인력을 유연하게 채용, 보상 및 유지할 수 있도록 일정 수준의 예산 자율성도 확보해야 한다.<sup>23)</sup> 조사 대상 51개국 중 9개(18%)만이 소유권 기관에서 공무원과 민간 파견 인력을 동시에 고용하고 있으며, 80%는 공무원만을 고용하고 있다([그림 1-11] 및 <표 1-7> 참조). 아울러, 조사 대상국 중 12개국(23%)에서만 소유권 기관이 배당 수입(dividend income)을 자체 재원으로 활용하고 있으며, 2개 국가(오스트리아, 포르투갈)에서는 소유권 기관이 지주회사로 법인화되어 산하 공기업의 배당금을 통해 재원을 조달하고 있다([그림 1-12] 및 <표 1-8> 참조). 한편, 조사 대상국 중 77%(39개국)에서 국가 소유권 기관은 정부 예산에만 의존해 운영되고 있다.

23) OECD, 2024<sup>[11]</sup>

[그림 1-11] 소유권 기관의 인력 구성



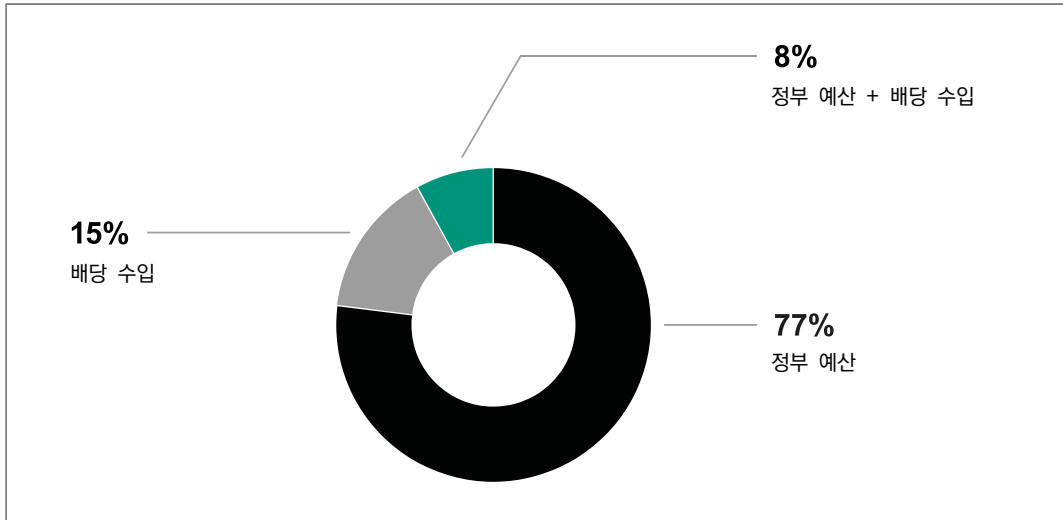
자료: OECD 공기업작업반.

<표 1-7> 소유권 기관의 인력 구성 방식

| 인력 구성           | 국가  | 총 51 |
|-----------------|---|------|
| 공무원             | 아르헨티나, 호주, 아제르바이잔, 벨기에, 브라질, 불가리아, 캐나다, 칠레, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 미국, 루마니아, 남아프리카 공화국, 스웨덴, 스위스, 태국, 튀르키예, 우크라이나, 베트남 | 41   |
| 민간 임시직          | 페루  | 1    |
| 공무원 + 민간 임시직 혼합 | 오스트리아, 체코, 일본, 카자흐스탄, 말레이시아, 모로코, 포르투갈, 슬로바키아, 영국   | 9    |

자료: OECD 공기업작업반

[그림 1-12] 소유권 기관의 자원 조달 방식



자료: OECD 공기업책임반이 수집한 자료를 바탕으로 함. 2024년에 검증 절차를 거침.

<표 1-8> 공기업 소유권 기관의 자원 조달 방식

| 자금조달 방식       | 국가   | 총 51 |
|---------------|--|------|
| 정부 예산         | 아르헨티나, 호주, 아제르바이잔, 브라질, 캐나다, 칠레, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 인도, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 라트비아, 리투아니아, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 남아프리카 공화국, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 우크라이나, 영국, 미국, 베트남. | 39   |
| 배당 수입         | 벨기에, 불가리아, 카자흐스탄, 말레이시아, 모로코, 페루, 슬로바키아.   | 7    |
| 정부 예산 + 배당 수입 | 오스트리아, 헝가리, 포르투갈, 루마니아, 태국.  | 5    |

자료: OECD 공기업책임반

## 통합 보고 체계

통합 보고 체계(aggregate reporting)는 한 곳에서 한 눈에 파악할 수 있는 독자 친화적인 공시 체계로, 국가 내 경제적으로 유의미한 공기업 대부분의 재무 및 비재무 성과 등에 대한 종합적인 정보를 포괄하여 연계적으로 발간하는 방식이다. 이러한 통합보고서(aggregate report)는 해당 기간 동안의 공기업 전체 성과를 총괄적으로 제시하고, 과거 실적과의 비교

뿐만 아니라 향후 목표나 예측 전망과 같은 ‘미래지향적(forward looking)’ 요소도 포함할 수 있다. 통합보고서는 단순한 법적 의무 이행이나 형식적 절차에 그치는 수준의 보고가 아니다. 실제로 통합보고서는 재무 정보를 정확하게 이해하는 데 도움이 되는 핵심적인 배경 맥락과 비재무적 정보를 제공함으로써 공기업 운영 전반에 대한 ‘거시적 관점(bigger picture)’을 제시할 수 있어야 한다. 제공되는 정보는 이해관계자가 주요 이슈의 추세와 장기적 변화까지 충분히 파악할 수 있도록, 고품질(high-quality)에, 비교가능성(comparability), 간결성(conciseness) 및 접근성(accessibility)을 갖추어야 한다(〈박스 1-5〉 참조).<sup>24)</sup>

통합보고서의 범위(coverage)와 세부 수준(depth)은 국가마다 다르다. 보고서는 최소한 다음 세 가지 주요 내용을 포함해야 한다. 1) 공기업 부문의 구성, 성과 및 가치에 대한 개요, 2) 전체 공기업/개별 공기업/공기업 부문별(산업별) 수준의 재무 정보, 3) 전체 공기업/개별 공기업/공기업 부문별(산업별) 수준의 주제 영역별 비재무 정보이다. 자기자본 수익률(return on equity, ROE) 및 자기자본비율(equity/assets ratio), 배당 정책(dividend policy), 고용 비중(share of employment), 전체 공기업군의 총 가치 등과 같은 주요 재무 성과 지표는 일반적으로 포함되는 정보이다. 이 외에도 보고서에는 공공정책 목표 달성 현황, 이사회와 경영진의 선임, 구성, 자격요건 및 보수 정보, 개별 공기업 또는 공기업 부문별(산업별) 세부 정보 등이 포함되어야 한다. 한편, 비재무적 보고는 전통적으로 지배구조(governance)에 초점을 맞춰왔지만, 최근에는 사회적·환경적 이슈와 리스크관리(risk management) 등에 대한 심층적인 보고를 강화하는 추세이다. 나아가, 개별 공기업이 국가가 설정한 재무적·비재무적 목표 대비 공기업의 성과를 평가하고, 비상업적 지원(non-commercial assistance) 정보를 공시하는 보고 방식이 새로운 모범 사례로 주목받고 있다.<sup>25)</sup>

〈표 1-9〉에 따르면, 조사 대상국 중 64%(53개국 중 34개국)가 통합보고서를 작성하고 있으며, 이 중 38%(20개국)는 모든 공기업을 대상으로, 26%(14개국)는 특정 공기업군을 대상으로 보고서를 발간하고 있다. 조사 대상국 중 단 8%(4개국)만이 비정기(ad hoc report) 또는 정기 보고서를 의회에 제출하고 있고, 13%는 통합보고서 대신 온라인 디렉터리(online directory)를 활용하고 있으며, 15%(8개국)는 통합보고서를 작성하지 않지만

24) OECD, 2022<sup>16)</sup>

25) OECD, 2022<sup>16)</sup>

재무 정보 및 (필요시) 비재무 정보를 게시하는 온라인 인벤토리(online inventory)를 활용하고 있다(그림 1-13) 참조).<sup>26)</sup>

비정기보고서(또는 수시 보고서, ad hoc report)는 다양한 형태를 취하며, 각 보고 기준 연도(reporting year) 말에 공기업의 성과, 재무 상태 및 주요 성취내용을 의회와 국민에게 알리는 기능을 수행한다. 비정기보고서는 통합연차보고서(annual aggregate report)와 동일한 형식으로 제시되지는 않지만, 소유권 기관의 책무성 확보를 담당하는 대의기관(representative bodies)을 주요 수신 대상으로 한다는 점에서, 여전히 투명성, 정보 공시 및 책무성을 제고하는 데 유용한 자료가 될 수 있다. 또한 이러한 형태의 비정기보고서는 보다 정교한 형태의 통합연차보고서를 작성하는 데 유용한 출발점으로 활용될 수 있다.<sup>27)</sup>

온라인 인벤토리(online inventory)의 범위와 구성 방식은 국가별로 다르지만, 국가 소유권 목표 달성에 대한 평가보다는 전체 공기업 부문에 대한 재무 정보와 정략적 자료(quantitative data) 제공에 중점을 두는 경향이 있다. 온라인 인벤토리의 장점은 다양한 출처의 정보를 취합한다는 점과 정기적인 업데이트를 통해 시의적절한 최신 정보를 제공할 수 있다는 점이다. 더욱 정교한 포털 사이트의 경우, 사용자가 데이터를 직접 탐색·활용할 수 있도록 구성되어, 자료를 전체 수준 또는 세부 수준(예: 공기업 부문별(산업별), 소유권 기관별(주무부처별), 개별 기업별)에서 검색 및 다운로드 할 수 있는 기능을 제공한다. 다른 경우, 온라인 인벤토리는 공기업 부문과 부문별(산업별) 기업 분포 현황에 대한 일반 통계, 고용 데이터, 이사회 구성, 경제 및 재무지표 등의 정보를 통해 전체 공기업 부문에 대한 개괄적 현황을 제시한다. 견고한 데이터에 기반한 온라인 인벤토리와 서술형 통합연차보고서를 함께 제공하여 주요 정보에 대한 분석이 거시적이고 통합적인 시각을 제시하도록 하는 것이 바람직한 방향일 것이다.<sup>28)</sup>

26) 역자주: 온라인 디렉터리(online directory)는 영국 정부의 'Public Bodies Directory'와 같이 공기업의 기초 정보만을 공개하는 단순 리스트 중심의 명부형 사이트를 의미하며, 온라인 인벤토리(online inventory)는 한국의 알리오 시스템과 같이 단순 명부가 아닌 정보 데이터베이스 기반의 공기업 통합 공시 시스템 형태의 포털 사이트를 의미한다.

27) OECD, 2022[16]

28) OECD, 2022[16]

### 〈박스 1-5〉 온라인 인벤토리를 활용한 칠레의 통합 보고 체계

칠레 재무부는 최근 칠레 공기업에 대한 중앙집중형 정보를 담은 웹사이트 'Empresasestatales.cl'를 개설하였다. 해당 웹사이트에는 공기업(소유권 기관 SEP의 관리하에 있는 분산형 공기업)의 재무적·비재무적 성과에 대한 통합보고서를 비롯하여, 정부의 소유권 정책 목표, 공기업의 자원 조달 및 지배구조 관련 규정 및 시행 방식에 대한 정보를 게시하고 있다. 이를 통해 재무부는 공기업 부문의 투명성 및 공시 관행을 제고하고, 국가의 소유주 역할에 대해 납세자와 시민 사회가 보다 잘 이해할 수 있도록 홍보하는 것을 목표로 하고 있다.

자료: 칠레 정부 (2024[17]), Empresas Estatales, <https://empresasestatales.cl>

〈표 1-10〉은 각 국가별로 제공하는 정보의 유형을 개괄적으로 보여준다. 이 표에 따르면, 조사 대상 43개 국가 중 16개국(37%)은 전면적 수준의 광범위한 정보(예: 국가 소유권 정책, 재무적·비재무적 성과, 고용 현황 등)를 공개하고 있다. 한편, 〈표 1-11〉에 따르면, 거의 모든 조사 대상 국가(35개국 중 34개국)에서 공기업 관련 정보를 국민에게 공개하는 것으로 나타난다.

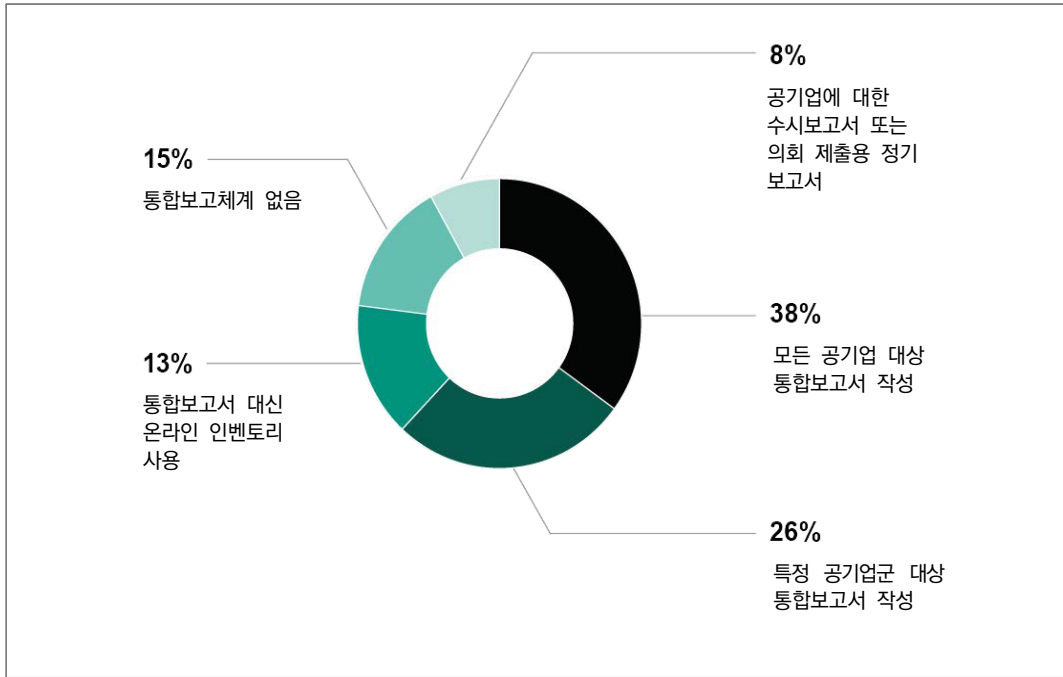
### 〈표 1-9〉 국가 소유권 기관의 통합 보고 체계

- 소유권 기관의 공기업 재무 및 비재무 성과에 대한 통합보고서 작성 여부

| 현황                                      |               | 국가  | 총 53 |
|---|---------------|---|------|
| 통합보고서<br>형식으로 작성                        | 모든 공기업<br>대상  | 오스트리아, 불가리아, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에스토니아, 핀란드, 독일, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 일본, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 튀르키예. | 20   |
|   | 특정 공기업군<br>대상 | 아제르바이잔, 크로아티아, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 모로코, 카자흐스탄, 페루, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 태국, 베트남.                                   | 14   |
| 공기업에 대한 비정기보고서<br>또는 의회제출용 정기보고서<br>형태. |               | 덴마크, 그리스, 이탈리아, 폴란드.  | 4    |
| 통합보고서 대신<br>온라인 인벤토리 운영.                |               | 호주, 브라질, 체코, 한국, 룩셈부르크, 필리핀, 우크라이나.   | 7    |
| 통합 보고 체계 없음.                            |               | 아르헨티나, 벨기에, 캐나다, 말레이시아, 멕시코, 슬로바키아, 영국, 미국.   | 8    |

자료: OECD 공기업작업반.

[그림 1-13] 공기업 통합보고체계 관련 국가별 접근 방식



자료: OECD 공기업작업반.

<표 1-10> 국가별 통합보고서 공시 항목(통합보고서에 포함되는 정보 유형)

| 국가    | 국가 소유권 정책 이행 | 재무적 성과 | 비재무적 성과 | 공기업 총 고용 규모 | 공공정책 목표 이행 | 공기업 이사회 구성/보수 | 개별 공기업 정보 공개 |
|-------|--------------|--------|---------|-------------|------------|---------------|--------------|
| 호주    | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          | ✓             | ✓            |
| 오스트리아 |              | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          |               | ✓            |
| 브라질   | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           |            | ✓             | ✓            |
| 불가리아  |              | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          | ✓             | ✓            |
| 칠레    | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           |            | ✓             | ✓            |
| 콜롬비아  | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          | ✓             | ✓            |
| 코스타리카 | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          | ✓             | ✓            |
| 크로아티아 |              | ✓      | ✓       | ✓           |            | ✓             | ✓            |
| 체코    | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           |            | ✓             | ✓            |
| 덴마크   | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          | ✓             | ✓            |
| 에스토니아 | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           |            | ✓             | ✓            |
| 핀란드   | ✓            | ✓      | ✓       | ✓           | ✓          | ✓             | ✓            |

| 국가           | 국가 소유권 정책 이행 | 재무적 성과    | 비재무적 성과   | 공기업 총 고용 규모 | 공공정책 목표 이행 | 공기업 이사회 구성/보수 | 개별 공기업 정보 공개 |
|--------------|--------------|-----------|-----------|-------------|------------|---------------|--------------|
| 프랑스          | √            | √         | √         | √           |            | √             | √            |
| 독일           |              | √         |           | √           |            | √             | √            |
| 그리스          | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 헝가리          | √            | √         |           | √           |            | √             | √            |
| 아이슬란드        | √            | √         | √         | √           |            | √             | √            |
| 인도           | √            | √         |           | √           |            |               |              |
| 인도네시아        | √            | √         | √         | √           |            | √             | √            |
| 아일랜드         |              | √         | √         | √           |            | √             | √            |
| 이스라엘         |              | √         | √         |             |            |               | √            |
| 이탈리아         |              | √         |           | √           |            | √             |              |
| 일본           | √            | √         |           |             |            |               | √            |
| 카자흐스탄        |              | √         |           | √           |            |               |              |
| 한국           | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 라트비아         | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 리투아니아        | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 룩셈부르크        |              |           |           |             | √          | √             | √            |
| 네덜란드         | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 뉴질랜드         |              | √         |           |             |            |               |              |
| 노르웨이         | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 필리핀          | √            | √         | √         |             | √          |               | √            |
| 페루           |              | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 포르투갈         |              | √         | √         |             |            |               |              |
| 루마니아         | √            | √         |           | √           | √          | √             | √            |
| 슬로베니아        | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 스페인          | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 스웨덴          | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 스위스          | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 태국           |              | √         | √         |             |            |               | √            |
| 튀르키예         | √            | √         | √         | √           | √          | √             | √            |
| 우크라이나        |              | √         | √         |             |            | √             | √            |
| 베트남          |              | √         |           | √           |            | √             |              |
| <b>총: 43</b> | <b>28</b>    | <b>42</b> | <b>33</b> | <b>35</b>   | <b>22</b>  | <b>34</b>     | <b>37</b>    |

자료: OECD 공기업책임반.

〈표 1-11〉 국가별 통합 공시 정보의 공개 범위(정보 공개 대상)

| 국가           | 주무 부처     | 의회        | 국민        |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| 호주           | ✓         | ✓         | ✓         |
| 오스트리아        |           | ✓         |           |
| 브라질          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 불가리아         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 칠레           | ✓         | ✓         | ✓         |
| 콜롬비아         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 코스타리카        |           |           | ✓         |
| 크로아티아        | ✓         | ✓         | ✓         |
| 체코           | ✓         | ✓         | ✓         |
| 덴마크          |           | ✓         | ✓         |
| 에스토니아        | ✓         | ✓         | ✓         |
| 핀란드          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 프랑스          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 독일           | ✓         | ✓         | ✓         |
| 그리스          | ✓         |           | ✓         |
| 헝가리          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 아일랜드         | ✓         |           | ✓         |
| 이스라엘         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 이탈리아         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 한국           |           |           | ✓         |
| 라트비아         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 리투아니아        | ✓         | ✓         | ✓         |
| 네덜란드         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 노르웨이         |           |           | ✓         |
| 페루           | ✓         | ✓         | ✓         |
| 필리핀          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 포르투갈         |           |           | ✓         |
| 루마니아         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 슬로베니아        | ✓         | ✓         | ✓         |
| 스페인          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 스웨덴          |           | ✓         | ✓         |
| 스위스          | ✓         | ✓         | ✓         |
| 태국           | ✓         |           | ✓         |
| 튀르키예         |           | ✓         | ✓         |
| 우크라이나        | ✓         |           | ✓         |
| <b>총: 35</b> | <b>27</b> | <b>27</b> | <b>34</b> |

자료: OECD 공기업작성반.

## 참고 문헌

- 포춘(Fortune) (2024), 포춘 글로벌 500(*Fortune Global 500*), <https://fortune.com/ranking/global500/> (2024년 1월 19일 참조). [2]
- 칠레 정부(Government of Chile) (2024), *Empresas Estatales*, <https://empresasestatales.gob.cl/> (2024년 2월 참조). [17]
- 노르웨이 정부(Government of Norway) (2022), 국가 소유권에 관한 새로운 의회 보고서 (*New Report to the Storting on State Ownership*), <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/new-report-to-the-storting-on-state-ownership/id2937720/>. [12]
- 스웨덴 정부(Government Offices of Sweden) (2020), 국가 소유권 정책 및 공기업 원칙(*State Ownership Policy and Principles for State-Owned Enterprises*), <https://www.government.se/contentassets/aef85fbd7beb4319a70af9a30d6723a1/state-ownership-policy-2020.pdf>. [11]
- Kyunghoon, K. and A. Sumner (2021), “산업 정책 하에서의 공공기관: 인도네시아 사례(Bringing state-owned entities back into the industrial policy debate: The case of Indonesia)”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 59, pp. 496-509, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X2100134X>. [6]
- Milhaupt, C. and M. Pargendler (2017), “전 세계 상장 공기업의 지배구조 과제: 주요국의 경험과 개혁을 위한 정책 프레임워크(Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform)”, *코넬 국제법 저널(Cornell International Law Journal)*, Vol. 50/3, <https://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol50/iss3/3>. [9]
- OECD (2024), *상품시장규제지수(Indicators of Product Market Regulation)*, <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>. [10]
- OECD (2024), *2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)*, OECD. [11]
- OECD (2022), *공기업 성과 모니터링: 통합연차보고서 작성을 위한 모범사례 지침(Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting)*, <http://www.oecd.org/corporate/monitoring-performance-state-owned-enterprises.htm>. [16]

- OECD (2022), 국가지주회사: 공기업 지배구조 아시아 네트워크 참고자료 (*State-owned holding companies: Background note for the Asia-Pacific Network Meeting on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*), <https://www.oecd.org/corporate/state-owned-holding-companies-background-note.pdf>. [15]
- OECD (2021), “코로나 19 비상 정부지원과 회복 과정에서의 공정한 경쟁환경 보장 (COVID-19 emergency government support and ensuring a level playing field on the road to recovery)”, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery-1e5a04de/>. [5]
- OECD (2021), 2021 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황(*Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/581de09d-en>. [3]
- OECD (2020), 국가 소유권 기능의 체계화(*Organising the State Ownership Function*), <http://www.oecd.org/corporate/organising-state-ownership-function.pdf>. [14]
- OECD (2020), 코로나 19 위기와 공기업의 역할: 주요 쟁점과 정책적 고려사항(*The COVID-19 crisis and state ownership in the economy: Issues and policy considerations*), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-covid-19-crisis-and-state-ownership-in-the-economy-issues-and-policy-considerations-ce417c46/>. [4]
- OECD (2019), 정책개발자를 위한 민영화 지침(*A Policy Maker's Guide to Privatisation*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ea4eff68-en>. [8]
- OECD (2018), 2018 공기업의 소유권과 지배구조: 국가별 현황(*Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*), [13]
- OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1142/9789811260506\\_0002](https://doi.org/10.1142/9789811260506_0002).
- OECD (2015), 경제발전 단계에서의 공기업(*State-Owned Enterprises in the Development Process*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264229617-en>. [7]

## 제2장

### 경쟁중립성 보장

공기업이 경제활동에 참여할 때 해당 활동은 시장에서 공정한 경쟁을 보장하는 방식으로 이루어져야 한다. 원칙적으로 이러한 목표에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나, 공평한 경쟁 환경을 조성하는 것은 실제로는 더 복잡한 과제이다. 공기업은 그 기업 형태로 인해 민간기업과는 다른 법률, 규제 및 정책 체계의 적용을 받는 경우가 많으며, 공공정책 활동을 수행하는 특성상 특정한 특혜 및 보호조치를 누리는 경우가 많다. 본 장에서는 일반적으로 통용되는 기업 규범과 비교한 공기업 대우의 추세를 살펴보고, 특히 자금조달 및 자원 구조, 소유권 및 지배구조의 정보 공시 측면에서 나타나는 주요 동향을 중점적으로 살펴보고자 한다.



## 2.1. 주요 시사점

공기업은 일반적으로 규제(regulations) 및 조세(taxation) 측면에서 민간기업과 대체로 유사한 기준을 적용받지만, 실제로는 다른 기업에 제공되지 않는 특별한 혜택이나 우대 조치를 누리는 경우가 많다. 공기업을 일반 회사법<sup>29)</sup>에 따라 설립하는 것은 공기업을 다른 시장 참여자들과 동일한 기업 규범을 적용받도록 함으로써 경쟁중립성(competitive neutrality)을 확보하는 데 도움이 된다. 반면, 공기업이 특별법(또는 개별 설립법, statutory laws)에 근거하여 설립되는 경우, 일반적인 법적·규제 요건 및 다른 형태의 기업 규범의 적용에 대한 면제를 통해 특권(special rights), 특혜(privileges) 또는 보호책(protections)이 부여될 수 있다. 본 장에서는 다음과 같은 사실을 발견하였다.

- 조사 대상국 중 80%는 공기업에 대해 민간기업과 유사하거나 동일한 수준의 규제 체계를 적용하고 있으나, 36%는 일부 공기업에 대해 세제 혜택(또는 조세특례, special tax treatment)을 부여하고 있다. 단, 기업이 자연독점(natural monopoly) 산업, 제한된 시장 또는 보호 시장(reserved market)에서 운영되거나, 공공서비스 의무(PSOs)를 수행하는 경우에는 예외가 인정된다.
- 조사 대상 45개국 중 18%는 민간기업과 동일한 파산 규정(insolvency rules)을 상업적 공기업에 일관되게 적용하지 않고 있다.
- 공공 조달 규정(public procurement rules)은 대체로 대부분의 조사 대상 국가에서 일관되게 적용하는 것으로 나타났다. 다만 일부 국가에서는 상업적 공기업이 공공조달 입찰에서 민간기업보다 더 유리한 조건의 혜택을 받는 것을 허용하고 있다.
- 공기업은 계약 및 우발 부채(contractual and contingent liabilities)에 대해 충분히 보고하지 않고 있으며, 조사 대상국 중 38%는 공기업에 이러한 정보의 보고를 의무화하지 않고 있다. 이는 민간 주주와 기타 이해관계자의 리스크 평가 능력을 저하시켜, 공기업의 잠재적 재무 위험에 대한 인식과 판단을 어렵게 만들 수 있다.

공기업(및 기타 기업)에 의한 공공서비스 의무 이행은 그 이행의 가치가 적절히 평가되고, 그에 상응하는 정당한 보상이 이루어져야 한다. 본 장에서는 다음의 사실을 확인하였다.

29) 역자주: 다수의 국가에서는 일반 기업의 설립 규정이 명시된 ‘회사법(Company Act, Companies Act, Company law 등)’이 별도의 법으로 존재하나, 한국은 ‘상법’ 내에 회사편이 포함되어 있다.

- 조사 대상국 중 45%는 모든 또는 대부분의 공기업에 대해, 공공서비스 의무 활동과 그 외의 경제활동 간의 구조적 분리, 또는 최소한의 구분회계(accounting separation)를 의무화하고 있다. 반면 조사 대상국 중 21%는 이러한 분리·구분을 요구하지 않는다.
- 조사 대상국의 74%는 국가가 관련 법률에 따라 상업적 공기업에 공공서비스 의무 이행에 대한 적절한 보상을 제공한다고 보고하였다.
- 조사 대상국의 48%는 국가 지원과 관련된 공시 요건에 보조금(subsidies)이나 국가 보증(state guarantees) 관련 정보가 명시적으로 포함된다고 보고하였다.
- 조사 대상국 중 74%는 자국의 공기업이 상업성 부채(commercial debt)에 대한 국가 보증 등 간접적인 재정 지원을 통해 혜택을 받을 수 있다고 보고하였다.

공기업은 배당금 지급을 통해 정부 수입의 중요한 원천이 될 수도 있다. 하지만 배당 정책의 운영 방식은 국가별로 큰 차이를 보인다. 일부 국가는 순이익 최소 배당 비율(minimum share of net profit)을 설정하는 반면, 다른 국가는 최적자본구조(optimal capital structure)와 연계된 일반지침을 운용하는 등 적용 방식은 매우 다양하다. 조사 대상국의 3분의 1은 공기업에 대한 배당 정책 관련 지침을 별도로 제시하지 않고 있다.

마지막으로, 조사 대상국 중 39%의 국가만이 공기업에 대해 주주간계약(shareholding agreements), 황금주(golden shares) 또는 거부권(veto rights)의 존재 여부를 포함한 소유구조 또는 지배구조 관련 정보의 공시 의무를 부과하지 않는다고 보고하였다. 이러한 공시 의무는 주주와 이해관계자에 대해 공기업의 투명성과 책무성을 제고하는 데 기여한다.

## 2.2. 시장에서의 공기업

‘공기업 가이드라인’은 공기업이 경제활동에 참여하는 경우, 법률, 규제 및 정책 체계가 공평한 경쟁 환경과 공정한 경쟁을 보장해야 한다고 명시하고 있다.<sup>30)</sup> ‘공기업 가이드라인’의 핵심은 국가의 소유권 기능과 시장 역학에 영향을 미칠 수 있는 규제 및 정책 결정과 같은 국가의 다른 기능을 명확히 구분하는 것이다. 아울러 동 가이드라인은 경쟁업체를 포함한

30) OECD, 2024[1]

이해관계자들이 불공정한 대우나 피해 발생 시 효율적이고 실질적인 권리구제를 받을 수 있는 절차적 수단을 확보하는 것이 중요하다고 강조한다. 또한 ‘공기업 가이드라인’은 공기업의 법적 구조가 파산 절차의 개시가 가능하고 채권자의 청구권 행사를 허용하도록 설계될 것을 권고하고 있다. 더 나아가 공기업이 공공서비스 의무(PSOs)를 수행하는 경우, 투명성이 무엇보다도 중요하다. 이러한 의무는 비용과 수익의 정확한 회계처리를 용이하게 하고, 과소 또는 과대 보상의 위험을 방지하기 위해 명확하고 구체적으로 식별되어야 한다. 무엇보다 중요한 것은, 공정한 경쟁의 유지를 위해 공기업이 다른 영리사업을 보조하거나 우대하기 위한 수단으로 이용되어서는 안 된다는 것이다.

OECD는 2021년에 ‘경쟁중립성에 관한 권고안(*Recommendation on Competitive Neutrality*)’을 채택하였다. 이 권고안은 정부의 행위가 경쟁적으로 중립성을 유지하도록 보장하고, 기업의 소유 형태, 소재지, 법적 형태 등의 여건과 관계없이 모든 기업이 동등한 경쟁 환경에서 경쟁할 수 있도록 하기 위한 일련의 원칙을 제시하고 있다. ‘경쟁중립성 툴킷(A Competitive Neutrality Toolkit)’은 경쟁중립성 권고안에 명시된 원칙의 이행을 지원하며, 각국의 사례를 기반으로 한 일련의 모범 사례를 제시함으로써, 공기업 관계자(공무원)가 국가 개입으로 인한 경쟁 왜곡을 파악하고 완화하는 데 도움을 주기 위해 마련되었다.<sup>31)</sup> 경쟁중립성(competitive neutrality) 개념은 공기업에도 그대로 적용된다. 이는 기업이 가격, 품질, 혁신 등 시장 내 정당한 경쟁 요소에 기반하여 경쟁해야 하고, 소유권이나 국적 등으로 인한 부당한 이익이나 특혜를 누려서는 안 된다는 경쟁법 및 경쟁 정책(competition law and policy)<sup>32)</sup>의 기본 원칙을 공기업도 준수해야 하기 때문이다. 경쟁중립성은 모든 시장 참여자가 동등하게 대우받는 것을 전제로, 어느 기업도 다른 기업에 비해 부당한 이익이나 불이익을 받지 않는 시장 환경을 지향한다.<sup>33)</sup> 이러한 원칙을 준수해야 한다는 데 OECD 회원국 간에 폭넓은 공감대가 형성되어 있으나, 실제로 법인 형태, 기타 특권·특혜 또는 특별보호책으로 인해 공기업과 다른 기업 간의 법적·규제적 대우가 달라지는 상황에서 경쟁중립성은 훼손될 수 있다.

31) OECD, 2024[2]

32) 역자주: ‘competition law’는 각국에서 공정거래법, 독점규제법, 독점금지법, 반독점법 등으로 불리지만, 본 보고서에서는 중립적 포괄 개념으로 ‘경쟁법’을 사용하기도 한다.

33) OECD, 2023[3]

## 2.3. 공기업의 법인 형태

일반 회사법(company law)에 따라 설립한 공기업은 대체로 민간기업과 유사하거나 동일한 수준의 규제, 법률 및 세제 적용을 받는다. 공기업을 주식회사(Joint Stock Company, JSC) 또는 유한책임회사(Limited Liability Company, LLC)와 같은 일반 회사로 설립하는 것은 공기업이 다른 시장 참여자와 동일한 기업 규범에 노출되도록 하여 경쟁중립성을 확보하는 데 기여한다. 공기업이 개별 설립법(statutory law)에 따라 설립되는 경우, 법률, 규제 및 기타 요건 등에서의 적용 예외를 통해 특권, 특혜 또는 특별 보호조치를 부여받을 수 있다. 기업 규범이나 관련 규정이 시장 참여자에게 불균등하게 적용될 경우, 경쟁 우위(또는 열위)를 초래할 수 있다.

### 2.3.1. 공기업의 규제 적용 방식

일반적으로 법인 형태로 설립된 대부분의 공기업은 유사 업종의 민간기업과 동일한 수준의 규제 적용을 받는다. 다만 공익적 목적의 활동을 수행하는 공기업의 경우에는 예외가 적용될 수 있다. 이러한 규제상의 이점은 경쟁 규제 적용의 예외 형태로 나타나며, 이는 공기업이 운영되는 산업(보통 자연독점적 성격을 지닌 네트워크 산업, 공익사업(유틸리티), 우편서비스 등)에 적용되는 특정 시장 규제 조항에 명시될 수 있다. 또한, 일부 규제상의 이점은 규제 준수의 부담 완화 형태(예: 기존 기업이 새롭고 더 엄격한 규제 요건의 적용을 면제받거나, 감독이 상대적으로 더 느슨하게 이루어지는 경우)로 나타나며, 이러한 규제 완화는 대부분 기업의 운영 비용을 낮춰주는 역할을 한다. 그 밖의 규제상 이점은 공공사업에 대한 인허가 과정에서의 우대적 대우의 형태로 나타나기도 한다.<sup>34)</sup>

조사 대상국 중 80%(54개국 중 43개국)는 공기업에 다른 기업과 유사하거나 동등한 수준의 규제 적용을 하는 것으로 나타났다(〈표 2-1〉 참조). 그러나 일부 예외도 존재한다. 17개 국가는 공기업이 자연독점 산업이나 보호 시장(reserved market)에서 운영되는 경우 다른 규제 방식을 적용하고 있다. 11개 국가는 공기업이 공공서비스 의무를 수행하는 경우 예외적 적용을 허용하고 있다. 14개 국가는 다른 방식의 적용 예외를 허용하고 있는

34) OECD, 2012<sup>[4]</sup>

데, 이는 특정 활동 유형에 대한 경쟁법의 차등적 적용 형태이거나 또 다른 방식의 규제상 특혜 형태로 나타날 수 있다. 모든 경우에, 이러한 적용 예외는 현재 또는 잠재적 시장 참여자 모두에게 동등하게 적용되어야 하며, 경쟁중립성 보장을 위해 그 근거와 조건은 투명하고 명확히 규정되어야 한다.<sup>35)</sup>

〈표 2-1〉 국가별 공기업 규제 적용 방식

| 국가     | 민간기업과 유사하거나 동일한 규제 적용 | 자연독점, 보호시장 규제 적용 제외 | 공공서비스 의무 규제 적용 제외 | 기타 유형의 규제 면제 |
|--------|-----------------------|---------------------|-------------------|--------------|
| 아르헨티나  | ✓                     | ✓                   |                   | ✓            |
| 호주     | ✓                     | ✓                   |                   |              |
| 오스트리아  | ✓                     |                     |                   |              |
| 아제르바이잔 | ✓                     | ✓                   |                   |              |
| 벨기에    | ✓                     |                     |                   |              |
| 브라질    | ✓                     |                     |                   |              |
| 불가리아   | ✓                     |                     |                   |              |
| 캐나다    |                       | ✓                   |                   |              |
| 칠레     | ✓                     |                     |                   |              |
| 콜롬비아   | ✓                     | ✓                   |                   | ✓            |
| 코스타리카  |                       | ✓                   |                   |              |
| 크로아티아  | ✓                     |                     |                   |              |
| 체코     | ✓                     |                     |                   |              |
| 덴마크    | ✓                     |                     |                   |              |
| 에스토니아  | ✓                     |                     |                   |              |
| 핀란드    | ✓                     |                     |                   |              |
| 프랑스    | ✓                     |                     |                   |              |
| 독일     | ✓                     |                     |                   |              |
| 그리스    | ✓                     |                     |                   |              |
| 헝가리    | ✓                     |                     |                   |              |
| 아이슬란드  | ✓                     |                     |                   |              |
| 인도     |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 인도네시아  |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 아일랜드   | ✓                     |                     |                   |              |

35) OECD, 2021[5]

| 국가           | 민간기업과 유사하거나 동일한 규제 적용 | 자연독점, 보호시장 규제 적용 제외 | 공공서비스 의무 규제 적용 제외 | 기타 유형의 규제 면제 |
|--------------|-----------------------|---------------------|-------------------|--------------|
| 이스라엘         | ✓                     |                     |                   |              |
| 이탈리아         | ✓                     |                     |                   |              |
| 일본           | ✓                     |                     |                   |              |
| 한국           | ✓                     | ✓                   |                   |              |
| 라트비아         | ✓                     |                     |                   |              |
| 리투아니아        | ✓                     |                     |                   |              |
| 말레이시아        |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 멕시코          |                       |                     |                   | ✓            |
| 모로코          | ✓                     |                     |                   |              |
| 네덜란드         | ✓                     |                     |                   |              |
| 뉴질랜드         | ✓                     |                     |                   |              |
| 노르웨이         | ✓                     |                     |                   |              |
| 페루           | ✓                     |                     |                   |              |
| 필리핀          |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 폴란드          | ✓                     |                     |                   |              |
| 포르투갈         | ✓                     |                     |                   |              |
| 루마니아         | ✓                     |                     |                   |              |
| 사우디아라비아      |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 슬로바키아        | ✓                     |                     |                   |              |
| 슬로베니아        | ✓                     |                     |                   |              |
| 남아프리카 공화국    | ✓                     | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 스페인          | ✓                     |                     |                   |              |
| 스웨덴          | ✓                     |                     |                   |              |
| 스위스          | ✓                     | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 태국           |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 튀니지          |                       | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 우크라이나        | ✓                     | ✓                   | ✓                 | ✓            |
| 영국           | ✓                     |                     |                   |              |
| 미국           |                       |                     | ✓                 | ✓            |
| 베트남          | ✓                     |                     |                   |              |
| <b>총: 54</b> | <b>43</b>             | <b>17</b>           | <b>11</b>         | <b>14</b>    |

자료: OECD, 2021[5], 코비드 19 긴급 정부지원 및 회복 정책 관련 경쟁중립성 보장, <https://doi.org/10.1787/1e5a04de-en>;  
 OECD, 2012[7], 경쟁중립성: 공공과 민간기업 간 공평한 경쟁 환경 조성, <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>.

### 2.3.2. 공기업의 세제 적용 방식

‘공기업 가이드라인’은 국가가 공기업과 경쟁업체 간의 불공정한 차별을 방지하기 위해 조세의 중립성(tax neutrality)을 보장해야 한다고 명시하고 있다. 이는 법인세/소득세(corporate/income taxes), 부가가치세(value-added taxes, VAT), 재산세(property taxes), 등록세(registration taxes), 기타 특별세를 포함한 다양한 직접세 또는 간접세 제도에 적용된다. 또한 납세 순응(tax compliance) 측면에서도 조세 중립성의 확보는 필수적이다. 즉, 공기업이 정부에 인접한 지위를 근거로 세금 체납을 용인받거나 관대한 세법 집행의 혜택을 받을 수 있다는 기대가 존재해서는 안 된다는 것이다.<sup>36)</sup>

회사법(company law)에 따라 설립된 공기업은 대부분 법인소득세(corporate income taxation) 형태의 직접세와 부가가치세(VAT)와 같은 간접세를 부과받는다. 다만, 비(非)상업적 목적을 수행하는 특정 유형의 공기업은 해당 공적 의무 수행과 관련하여 발생한 소득에 대한 과세가 면제되거나, 관련 거래에 대한 부가가치세 납부의 면제 또는 부과 의무 자체가 면제되는 등, 일부 예외가 적용될 수 있다.<sup>37)</sup> 예를 들어, 저탄소 전환(low carbon transition) 목표를 추진하기 위해 세제 수단을 운용하는 국가에서는 기후 관련 공공정책 목표를 지원하기 위해 차등적 세제 혜택을 부여하기도 한다.<sup>38)</sup> 경쟁중립성은 이러한 차등적 세제 적용이 공기업에만 국한되지 않고 모든 현존 또는 잠재적 시장 참여자에게 동등하게 적용될 때 비로소 확보될 수 있다.

특별법에 의해 설립된 공기업(statutory corporations)은 해당 설립법에 명시된 경우 특정 세목에 대한 납세 의무가 면제될 수 있다. 그리고 일부 경우, 특정 유형의 공기업은 민간기업에 적용되는 세금 공제(tax write-offs)<sup>39)</sup> 또는 환급 혜택을 받지 못하는 등 차등적 세제 적용으로 인해 되려 불이익을 받을 수도 있다.<sup>40)</sup>

36) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

37) OECD, 2012<sup>[4]</sup>

38) He Jing and Chen, 2023<sup>[8]</sup>

39) 역자주: ‘tax write-offs’는 세무상 손금산입(費用처리)이나 손실공제 등으로 과세소득에서 일정 금액을 차감하는 것을 의미한다. 즉, 실제 납부세액을 직접 깎는 것이 아니라, 과세표준을 줄여 세금 부담을 간접적으로 낮추는 세제이다. tax write-offs는 정의상 ‘비용공제’ 또는 ‘손금산입’이 가장 정확한 직역이지만, 일반 독자에게 생소한 단어일 수 있어 문맥상 더 쉬운 표현인 ‘세금 공제’로 번역하기로 한다.

40) OECD, 2012<sup>[4]</sup>

〈표 2-2〉에서 제시하는 바와 같이, 조세 제도의 적용 방식은 국가마다 다르다. 조사 대상국 중 60%(55개국 중 33개국)에서는 공기업이 민간기업과 동일한 세제 적용을 받고 있으며, 27%에서는 대체로 유사한 수준의 세제를 적용받는다. 36%의 국가에서는 최소한 일부 공기업에 특별한 세제 혜택이 부여되고 있다. 이러한 세제 적용의 차이는 공기업이 자체적인 설립 근거법에 따라 운영되어 회사법이나 기타 관련 세법의 적용 대상에서 제외되는 경우 더욱 두드러지게 나타난다.

〈표 2-2〉 국가별 공기업 세제 적용 방식(민간기업과의 비교)

| 국가     | 민간기업과 동일한 세제 적용 | 민간기업과 대체로 유사한 세제 적용 | 차등적 세제 적용 또는 세제상 면제 조치 |
|--------|-----------------|---------------------|------------------------|
| 아르헨티나  | ✓               |                     | ✓                      |
| 호주     | ✓               |                     |                        |
| 오스트리아  |                 | ✓                   |                        |
| 아제르바이잔 | ✓               |                     |                        |
| 벨기에    | ✓               |                     |                        |
| 브라질    | ✓               |                     | ✓                      |
| 불가리아   | ✓               |                     |                        |
| 캐나다    |                 | ✓                   | ✓                      |
| 칠레     |                 | ✓                   | ✓                      |
| 콜롬비아   |                 | ✓                   | ✓                      |
| 코스타리카  |                 | ✓                   |                        |
| 크로아티아  |                 | ✓                   |                        |
| 체코     | ✓               |                     |                        |
| 덴마크    | ✓               |                     |                        |
| 에스토니아  | ✓               |                     |                        |
| 핀란드    | ✓               |                     |                        |
| 독일     | ✓               |                     |                        |
| 그리스    | ✓               |                     |                        |
| 헝가리    | ✓               |                     |                        |
| 아이슬란드  |                 | ✓                   | ✓                      |
| 인도     |                 |                     | ✓                      |
| 인도네시아  |                 | ✓                   |                        |
| 아일랜드   | ✓               |                     |                        |
| 이스라엘   | ✓               |                     |                        |

| 국가           | 민간기업과 동일한<br>세제 적용 | 민간기업과 대체로 유사한<br>세제 적용 | 차등적 세제 적용 또는<br>세제상 면제 조치 |
|--------------|--------------------|------------------------|---------------------------|
| 이탈리아         | ✓                  |                        |                           |
| 일본           | ✓                  |                        |                           |
| 카자흐스탄        |                    | ✓                      | ✓                         |
| 한국           | ✓                  |                        |                           |
| 라트비아         | ✓                  |                        |                           |
| 리투아니아        |                    | ✓                      | ✓                         |
| 말레이시아        |                    |                        | ✓                         |
| 멕시코          | ✓                  |                        | ✓                         |
| 모로코          | ✓                  |                        |                           |
| 네덜란드         | ✓                  |                        |                           |
| 뉴질랜드         | ✓                  |                        |                           |
| 노르웨이         | ✓                  |                        |                           |
| 페루           | ✓                  |                        |                           |
| 필리핀          |                    | ✓                      |                           |
| 폴란드          |                    | ✓                      | ✓                         |
| 포르투갈         | ✓                  |                        |                           |
| 루마니아         | ✓                  |                        |                           |
| 사우디아라비아      |                    |                        | ✓                         |
| 슬로바키아        | ✓                  |                        |                           |
| 슬로베니아        | ✓                  |                        |                           |
| 남아프리카공화국     |                    | ✓                      | ✓                         |
| 스페인          | ✓                  |                        |                           |
| 스웨덴          | ✓                  |                        |                           |
| 스위스          |                    | ✓                      | ✓                         |
| 태국           |                    |                        | ✓                         |
| 튀니지          |                    |                        | ✓                         |
| 튀르키예         | ✓                  |                        |                           |
| 우크라이나        |                    | ✓                      | ✓                         |
| 영국           |                    |                        | ✓                         |
| 미국           |                    |                        | ✓                         |
| 베트남          | ✓                  |                        |                           |
| <b>총: 55</b> | <b>33</b>          | <b>15</b>              | <b>20</b>                 |

자료: OECD, 2021[5], 코로나 19 위기 대응을 위한 정부의 긴급 지원 및 회복 과정에서의 경쟁중립성 보장, <https://doi.org/10.1787/1e5a04de-en>; OECD, 2012[7], 경쟁중립성: 공공과 민간기업 사이 공평한 경쟁 환경 조성, <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>.

### 2.3.3. 파산 규정

‘공기업 가이드라인’은 공기업의 법적 형태가 공기업이 파산 절차를 개시하고 채권자가 청구권을 행사할 수 있도록 허용해야 한다고 명시하고 있다. 또한 공기업은 경쟁 상대인 유사 민간기업과 동등한 수준의 파산 및 회생 관련 규정(bankruptcy and insolvency rules)의 적용을 받아야 한다고 명시하고 있다.<sup>41)</sup>

그러나 많은 공기업이 형식적으로는 파산법의 적용 대상에 포함되어 있다 하더라도, 실제로는 해당 공기업의 채권자가 파산 절차나 관리 절차를 개시할 수 없는 경우가 많다. 공기업은 관련 법률에 따라 법원 판결, 채무 상환 또는 파산 절차를 통해 자산의 압류를 면제 받는 등, 파산 시 일반 기업이 받을 수 없는 법적 특혜를 적용받을 수 있다. 또한 파산법에 이러한 면제 조항이 명시되어 있지 않더라도, 공기업이 국가보조금, 대출, 자본투입(capital injection)/구제 금융(bail outs), 경쟁제한적 보호조치(protection from competition) 등의 정부 지원으로 상쇄되는 완화된 예산 제약(soft budget constraint)과 느슨한 재정 규율의 혜택을 받는다면, 민간기업에 비해 상대적으로 낮은 파산 위험의 혜택을 누릴 수 있다.<sup>42)</sup>

OECD 상품시장규제지수(PMR)에 따르면, 조사 대상국 45개국 중 약 82% 이상이 상업적 공기업에 대해 민간기업과 동일한 파산 규정을 적용하는 것으로 나타났다. 불가리아, 캐나다, 멕시코, 포르투갈은 일부 상업적 공기업에 대해 예외를 허용하는 반면, 브라질, 코스타리카, 한국, 미국은 공기업에 대해 상이한 파산 규정을 적용하고 있다. 예를 들어 코스타리카에서는 공기업이 특별법에 따라 설립되기 때문에 파산 절차는 입법부의 승인·검토가 필요하다. <표 2-3>에서 자세한 내용을 확인할 수 있다.

41) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

42) OECD, 2024<sup>[2]</sup>

### 〈표 2-3〉 파산 규정의 적용 범위

- 민간기업에 적용되는 파산 규정이 상업적 공기업에도 적용되는가?

| 적용 여부                         | 국가   | 총 45 |
|-------------------------------|--|------|
| ○<br>(모든 또는 대부분의 상업적 공기업에 적용) | 오스트리아, 호주, 벨기에, 칠레, 중국, 크로아티아, 콜롬비아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 네덜란드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 남아프리카 공화국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 미국 | 37   |
| ○<br>(일부 상업적 공기업에만 적용)        | 불가리아, 캐나다, 멕시코, 포르투갈   | 4    |
| X                             | 브라질, 코스타리카, 한국, 미국   | 4    |

자료: OECD PMR 데이터세트 2023.

#### 2.3.4. 경쟁법

대부분의 OECD 회원국에서는 경제활동을 수행하는 공기업 전반에 걸쳐 경쟁법(독점금지법(antitrust law), 합병통제규제(merger control) 포함)이 전면적으로 적용되도록 제도화하고 있다. 기업의 반경쟁적 행위를 규제하는 법률은 시장 내 불공정한 이익이나 불이익을 교정하기 위해 제정되었지만, 주식회사(JSC)나 유한책임회사(LLC)로 설립되지 않은 공기업, 또는 공공서비스 의무를 수행하는 기업에 대해서는 이러한 법률의 적용 예외를 인정하기도 한다(〈표 2-4〉 참조). 최근 OECD 연구에 따르면, 공기업의 경제활동은 경쟁법의 적용을 받고는 있지만, 합병통제규제나 독점금지법의 집행 과정에서 공기업이 상대적으로 특혜적 대우를 받는 경우가 많은 것으로 나타난다.<sup>43)</sup>

### 〈표 2-4〉 상업적 공기업에 대한 경쟁법 적용 범위

- 상업적 공기업이 민간기업과 경쟁할 수 있는 특정 산업 분야에서 상업 활동을 수행할 때 경쟁법 적용의 예외/면제되는 경우가 있는가?

| 적용 여부        | 국가    | 총 45 |
|--------------|-------|------|
| ○<br>(일부 산업) | 코스타리카 | 1    |

43) OECD, 2024<sup>[2]</sup>

| 적용 여부 | 국가  | 총 45 |
|-------|---|------|
| X     | 오스트리아, 호주, 벨기에, 브라질, 불가리아, 캐나다, 중국, 칠레, 크로아티아, 콜롬비아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 네덜란드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 남아프리카 공화국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 영국, 미국 | 44   |

자료: OECD PMR 데이터세트 2023.

### 2.3.5. 공공조달 및 기타 형태의 특혜적 대우

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업이 입찰자(bidder) 또는 발주기관(procurer)으로서 공공조달(public procurement)에 참여할 때, 관련 절차는 공정하고 객관적인 선정 기준에 따라 공개적이고 경쟁적이어야 하며, 공급자의 다양성을 확대 및 장려하고 적절한 청렴성 및 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다.<sup>44)</sup> 공공조달의 조건과 운영 방식의 투명성을 제고하는 것은 모든 잠재적 공급자가 공공 입찰에 참여할 수 있고, 모든 입찰자가 공정하게 대우받을 수 있도록 하는 데 기여할 수 있다.

〈표 2-5〉 공공조달 및 기타 특혜성 조치: 국가별 현황

| 국가    | 상업적 공기업이 공공조달 입찰자로서 특혜를 받는가? | 상업적 공기업이 에너지 공급 <sup>45)</sup> 관련 특혜를 받는가? | 상업적 공기업이 수자원(물) 공급 <sup>46)</sup> 관련 특혜를 받는가? | 상업적 공기업이 기타 유형의 특혜 <sup>47)</sup> 를 받는가? | 상업적 공기업이 공공토지 접근권을 놓고 경쟁할 때 특혜를 받는가? |
|-------|------------------------------|--|---|--|--------------------------------------|
| 호주    | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |
| 오스트리아 | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |
| 벨기에   | ×                            | ×  | 정보 없음   | ×  | 정보 없음                                |
| 브라질   | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |
| 불가리아  | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |
| 캐나다   | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |
| 칠레    | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |
| 중국    | ×                            | ×  | ×   | ×  | ×                                    |

44) OECD, 2024[1]

45) 즉, 이들 공기업이 국가보조금이 제공된 가격으로 가스와 전기를 공급받는가?

| 국가    | 상업적 공기업이<br>공공조달<br>입찰자로서 특혜를<br>받는가? | 상업적 공기업이<br>에너지 공급 <sup>45)</sup><br>관련 특혜를<br>받는가? | 상업적 공기업이<br>수자원(물)<br>공급 <sup>46)</sup> 관련<br>특혜를 받는가? | 상업적 공기업이<br>기타 유형의<br>특혜 <sup>47)</sup> 를<br>받는가? | 상업적 공기업이<br>공공토지<br>접근권을 놓고<br>경쟁할 때 특혜를<br>받는가? |
|-------|---------------------------------------|---|--|---|--|
| 콜롬비아  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 코스타리카 | ○ (일부 기업)                             | ×   | ×  | ×   | ○ (모든 또는<br>대부분의 기업)                             |
| 크로아티아 | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 체코    | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 덴마크   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 에스토니아 | ○ (일부 기업)                             | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 핀란드   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 프랑스   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 독일    | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 그리스   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 헝가리   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 아이슬란드 | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 인도네시아 | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 아일랜드  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 이스라엘  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 이탈리아  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 일본    | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 한국    | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 라트비아  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 리투아니아 | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 룩셈부르크 | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 멕시코   | ×                                     | ○ (모든 또는<br>대부분의 기업)                                | ○ (일부 기업)  | ○ (모든 또는<br>대부분의 기업)                              | ○ (모든 또는<br>대부분의 기업)                             |
| 뉴질랜드  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 네덜란드  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 노르웨이  | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 페루    | ○ (일부 기업)                             | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 폴란드   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |

| 국가             | 상업적 공기업이<br>공공조달<br>입찰자로서 특혜를<br>받는가? | 상업적 공기업이<br>에너지 공급 <sup>45)</sup><br>관련 특혜를<br>받는가? | 상업적 공기업이<br>수자원(물)<br>공급 <sup>46)</sup> 관련<br>특혜를 받는가? | 상업적 공기업이<br>기타 유형의<br>특혜 <sup>47)</sup> 를<br>받는가? | 상업적 공기업이<br>공공토지<br>접근권을 놓고<br>경쟁할 때 특혜를<br>받는가? |
|----------------|---------------------------------------|---|--|---|--|
| 포르투갈           | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 슬로바키아          | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 슬로베니아          | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 남아프리카<br>공화국   | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 스페인            | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 스웨덴            | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 스위스            | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 튀르키예           | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 영국             | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| 미국             | ×                                     | ×   | ×  | ×   | ×  |
| <b>총: 45개국</b> | <b>42개국</b>                           | <b>44개국</b>   | <b>43개국</b>  | <b>44개국</b>                                       | <b>42개국</b>                                      |

자료: OECD PMR 데이터세트 2023.

〈표 2-5〉에서 볼 수 있듯이, 정보가 제공된 조사 대상국 45개국 중 거의 대부분은 공공 조달 절차에서 입찰자로 참여한 공기업에 대해 어떠한 혜택이나 특혜적 대우를 부여하지 않는다. 다만 코스타리카, 에스토니아와 페루는 예외에 해당한다. 코스타리카에서는 「법률 제9986호」 제3조에 따라 공공기관 간 계약에 대해 일반 조달 절차에서의 예외를 인정하고 있다. 이러한 계약은 전자 조달 플랫폼을 통해 등록되며, 합리적인 사전 타당성 분석이 뒷받침되어야 한다. 에스토니아의 경우, 국가 당국이 이른바 사내계약(in-house contracts) 형태로 공기업에 직접 계약을 부여할 수 있지만, 이 경우에도 반드시 시장 여건에 부합하는 조건하에서만 체결할 수 있다.

### 기타 유형의 특혜적 대우

‘공기업 가이드라인’은 공기업이 부동산, 재화, 용역 등과 같은 현물 투입물(in-kind inputs)뿐만 아니라 데이터, 정보자원, 사회기반시설(인프라) 등에 대한 접근권에 대해서

46) 즉, 이들 공기업이 국가보조금이 제공된 가격으로 수자원(물)을 공급받는가?

47) 즉, 이들 공기업이 국가보조금이 제공된 가격으로 기타 유형의 특혜를 제공받는가?

도, 상업적 원칙에 따라 독립적으로 운영되는 민간 경쟁업체에 비해 더 유리한 가격이나 조건으로 제공받거나 제공해서는 안 된다고 명시하고 있다. 다만, 공공서비스 의무를 이행하는 경우에는 일부 예외가 인정될 수 있다.

산업 부문에서 국가 지원 조치가 미치는 영향을 분석한 최근 OECD 연구에서는 관련 분야에 대한 우려가 제기되긴 했지만,<sup>48)</sup> 대부분의 조사 대상 국가에서는 공기업이 에너지, 수자원, 토지 등 자원에 대한 접근권과 관련하여 특혜적 대우를 받는 사례는 드물다고 보고하고 있다.

### 2.3.6. 민관협력사업(PPPs)과 계약상 의무

‘OECD 가이드라인’에서 권고하는 바와 같이, 공기업이 민관협력사업(public-private partnerships, PPPs)과 같은 합작 사업(joint projects)에 참여할 때, 계약당사자는 계약상의 권리와 의무가 충실히 이행되고, 분쟁이 적시에 객관적으로 해결되도록 해야 한다. 민관협력사업(PPP)에 대한 정보도 적절히 공개되어야 하며, 특히 공공과 민간 파트너 간에 리스크, 자원 및 재무적 보상의 이전이 수반되는 경우에는 더욱 그러하다.<sup>49)</sup>

조사 대상국 중 38%(42개국 중 16개국)는 공기업이 계약상 부채(contractual liabilities) 또는 우발 부채(contingent liabilities)를 공시하도록 요구하지 않는다. 조사 대상 국가 모두가 공기업과의 민관협력사업(PPPs)에 관여하는 것은 아니지만, 일부 국가에서는 민관협력사업(PPPs)으로 인해 발생할 수 있는 계약상 또는 우발 부채를 국가 차원의 민관협력사업(PPPs) 등록·공시시스템(national register)<sup>50)</sup>을 통해 공개하기도 한다. 국민이 열람할 수 있는 국가 차원의 PPP 등록·공시시스템을 운영하거나, 정부 부처가 관련 정보를 공유하기 위해 별도 보고서를 발간하는 국가에서는 공기업이 해당 정보를 연차보고서나 기업 홈페이지에 공시할 의무가 없다. 반면 일부 국가에서는 공기업이 계약 관련 정보를 자체적

48) OECD, 2023[9]

49) OECD, 2024[1]

50) 역주: 국가 차원의 민관협력사업(PPPs) 등록·공시시스템(national register)의 사례로 영국 재무부의 ‘PFI 및 PF2 사업 데이터베이스’, 칠레의 SNC 시스템, 콜롬비아의 SUIFP 시스템 등이 있으며, 한국의 경우 공식적인 PPP 등록·공시 시스템은 없으나, 기획재정부와 KDI PIMAC의 민자사업통합관리시스템, 기획재정부와 한국재정정보원의 재정정보공개시스템 디브레인이 기능상 유사한 역할을 수행함.

으로 공시하도록 규정하고 있다. 예를 들어, 영국은 계약상 또는 우발 부채에 대한 정보를 통합적으로 공시하도록 요구한다. 국제회계기준(International Financial Reporting Standards, IFRS)을 적용하는 공기업은 재무적·실무적으로 중요하다고 평가되는 계약상 부채를 공시하도록 하고 있다.

### 〈표 2-6〉 계약상 부채 및 우발 부채의 공시

- 공기업이 민관협력사업(PPP)에 대한 계약상부채·우발부채 관련 정보를 공시할 의무가 있는가?

| 답변                             | 국가  | 총 42 |
|--------------------------------|---|------|
| ○                              | 호주, 브라질, 캐나다, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국 | 21   |
| ○<br>(PPP 국가 등록·공시<br>시스템을 통해) | 불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드  | 4    |
| ○<br>(부처를 통해)                  | 크로아티아   | 1    |
| X                              | 오스트리아, 아제르바이잔, 벨기에, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 이스라엘, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 페루, 필리핀, 태국, 튀르키예, 우크라이나, 베트남                           | 16   |

자료: OECD 공기업작성반.

## 2.4. 공공서비스 의무에 대한 재원 조달

(다른 경제 주체와 마찬가지로) 상업적 활동에 참여하는 것과는 별개로, 공기업은 공공서비스 의무(public service obligations, PSOs)를 수행할 수 있으며, 이 경우 특정 상황에서 보상을 받을 근거가 존재한다(공공서비스 의무의 정의는 〈박스 1-1〉 참조). 44개 조사 대상국 중 캐나다만이 국가가 상업적 공기업에 공공서비스 의무에 해당하는 서비스를 제공하도록 요구하지 않고 있다(〈표 2-7〉 참조).

### 〈표 2-7〉 공공서비스 의무(PSO) 수행 공기업

- 상업적 서비스 제공 외에도 공공서비스 의무(PSO)에 해당하는 서비스를 함께 제공하는 상업적 공기업이 존재하는가?

| 답변 | 국가  | 총 44 |
|----|---|------|
| ○  | 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 불가리아, 칠레, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 리투아니아, 라트비아, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 남아프리카 공화국, 스웨덴, 스위스, 튀르키예, 영국, 미국 | 43   |
| X  | 캐나다   | 1    |

자료: OECD PMR 데이터세트 2023.

공공서비스 의무(PSOs)에 대한 공시와, 공공서비스 의무와 상업적 성격의 기타 목적과의 구조적 분리 여부는 해당 공기업에 적용되는 법적 체계에 의해 결정된다. 공공서비스 의무에 대한 공시 요건은 우편법이나 전력, 석유, 가스 산업을 규제하는 에너지 법률 등 공공서비스 제공에 관한 정책, 법률 및 법령에 명시되거나, 공기업의 개별 설립법에 명시될 수 있다. 공시 의무의 특성은 주로 공기업의 법적 형태와 수행하는 서비스에 적용되는 법률에 따라 달라진다.

조사 대상국의 45%(44개국 중 20개국)는 모든 또는 대부분의 공기업이 공공서비스 의무 이행을 위한 활동과 상업적 서비스를 제공하는 활동 간에 구조적 분리를 하거나, 최소한 회계상 분리(구분회계)를 하도록 의무화하고 있다(〈표 2-8〉 참조). 34%의 국가에서는 일부 공기업에 대해 공공서비스 의무 활동과 상업적 활동 간의 구조적 분리 또는 구분회계를 의무화하고 있으며, 21%의 국가에서는 공기업의 구조적 분리 또는 구분회계를 의무화하지 않고 있다.

### 〈표 2-8〉 공기업의 구분회계 관련 법적 의무

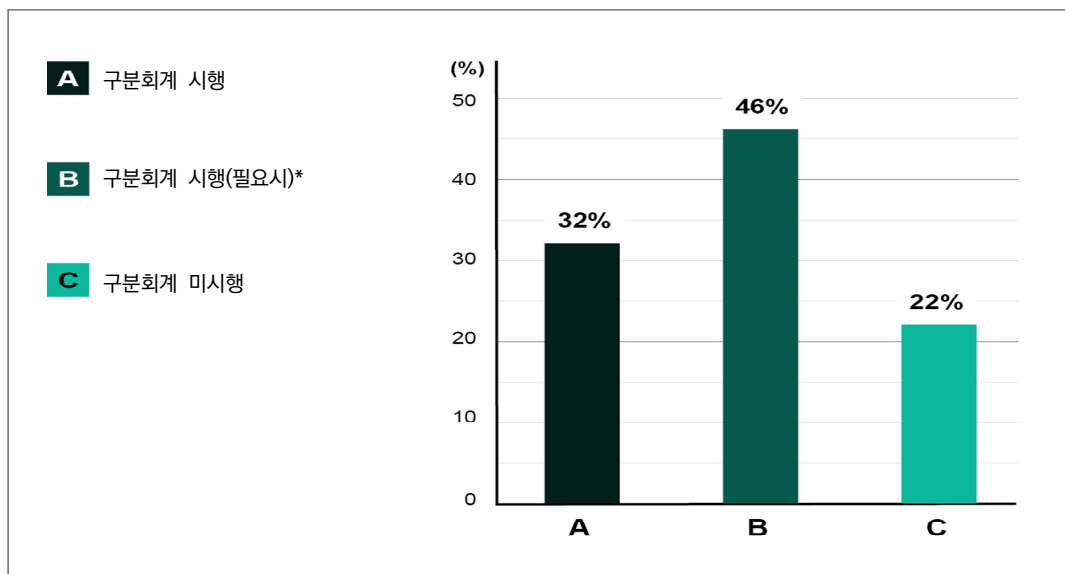
- 공기업이 공공서비스 의무 활동과 상업적 활동 간에 구조적 분리 또는 최소한 구분회계를 하도록 요구하는 법적 의무가 존재하는가?

| 답변                    | 국가  | 총 44 |
|-----------------------|---|------|
| ○<br>(모든 또는 대부분의 공기업) | 오스트리아, 브라질, 불가리아, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 리투아니아, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스 | 20   |

| 답변                | 국가  | 총 44 |
|-------------------|---|------|
| ○<br>(일부 상업적 공기업) | 벨기에, 중국, 콜롬비아, 크로아티아, 체코, 덴마크, 일본, 라트비아, 룩셈부르크, 네덜란드, 페루, 폴란드, 포르투갈, 영국, 미국 | 15   |
| X                 | 호주, 캐나다, 칠레, 코스타리카, 이스라엘, 멕시코, 뉴질랜드, 튀르키예, 남아프리카 공화국                        | 9    |

주: 한국에서는 공기업이 순차적으로 구분회계 제도를 도입하였다. 스웨덴에서는 공공서비스 의무를 국가 예산으로 보상하거나 교차보조금을 통해 보상하는데, 이것이 매년 전액 지원되는 것은 아니다.  
 자료: OECD PMR 데이터세트 2023.

[그림 2-1] 공기업의 구분회계 시행 여부



주: 'B: 구분회계 시행(필요시)' 항목은 국가보조금 규정이 적용되는 경우와 같이 특정 상황에 대해서만 구분회계가 시행되는 경우의 응답을 나타낸다.  
 자료: OECD 공기업작업반.

공기업이 어떠한 형태로든 구분회계 제도를 시행하도록 유도하는 투명성 요건도 존재한다. 예를 들어 'EU 집행위원회 지침 2006/111/EC'은 공적자금이 투입될 수 있는 사업에 대해 상이한 활동, 비용 및 수익 간의 구분회계를 의무화하고 있다. [그림 2-1]은 공기업의 구분회계를 의무화하는 국가의 비율을 나타내고 있는데, 조사 대상국 중 46%는 특정 상황에서만 또는 일부 공기업에 대해서만 구분회계를 요구하고 있음을 보여주고 있다. 공기업의 보고 및 공시 제도를 다루는 제3장 3.2절에서는 공공서비스 의무(PSO)의 모니터링과 관련된 투명성 제도에 대해 보다 상세히 설명한다.

구분회계를 의무화하는 경우, 공기업이 공공서비스 의무를 이행한 데 대한 보상 체계는 이론적으로 간명하고 투명한 구조를 갖추어야 한다. 조사 대상국 중 74%(43개국 중 32개국)는 관련 법률 또는 규제 조항에 명시된 대로 상업적 공기업에 공공서비스 의무 이행에 대한 적절한 보상을 제공하고 있다(〈표 2-9〉 참조). 반면 나머지 26%의 국가에서는 상업적 공기업에 공공서비스 의무 이행에 대한 충분한 보상을 제공하지 않는다. 다만, 공공서비스 의무 이행에 대한 보상 방식은 직접 이전금(direct transfers)부터 자본 보조금(capital grants), 사전·사후 환급금(reimbursements(ex-post and ex-ante)), 예산 세출(budget appropriations), 국가 지원금/보조금(state aids/subsidies)에 이르기까지 그 형태가 다양하기 때문에, 국가 간 보상 제도를 완전히 비교할 수 없다는 점에 유의해야 한다. 일부 국가는 상업적 공기업에 별도의 보상을 제공하지 않고, 공기업이 수익 사업 활동에서 발생한 수익을 손실 사업 활동으로 교차 보조하는 것을 허용하거나, 투자 수익률을 낮게 설정하는 방식으로 간접적인 보상을 제공하기도 한다. 공공서비스 의무에 대한 다양한 보상 메커니즘은 사전에 정의된 법적 절차를 반드시 따를 필요는 없지만, 과대 보상과 과소 보상을 모두 방지해야 하며 객관적이고 투명한 기준에 근거해야 한다.

〈표 2-9〉 공공서비스 의무(PSOs)에 대한 보상 여부

| 답변 | 국가  | 총 43 |
|----|---|------|
| ○  | 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 칠레, 중국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도네시아, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 튀르키예, 미국 | 32   |
| X  | 호주, 브라질, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 이스라엘, 멕시코, 폴란드, 스위스, 남아프리카 공화국   | 11   |

주: PMR 데이터베이스에서 칠레는 상업형 공기업에 대한 보상을 제공하지 않는 것으로 평가되었다. 그러나 칠레국영방송국(Televisión Nacional de Chile) 기본법(법률 N°19.132, <https://bcn.cl/2k3nr>) 제35~37조와 국영석유회사(Empresa Nacional de Petroleo) 기본법(Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 1986, <https://bcn.cl/3gkb1>) 제9조 2항 등 두 가지 사례에서는 보상 체계에 관해 명시하고 있다.

자료: OECD PMR 데이터세트 2023.

## 2.5. 공기업의 자금조달 및 금융 지원

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업의 경제 활동은 특혜성 차입(preferential debt)이나 자본조달(또는 출자, equity financing)과 같이 민간 경쟁사에 비해 경쟁상의 우위를 부여하는 직·간접적인 재정적 지원을 제공받거나 그로 인한 혜택을 받아서는 안 된다. 또한 국가는 국유 금융기관의 소유권 및 운영 정책에도 주의를 기울여야 하며, 이들 기관이 시장 조건에 부합하지 않는 방식으로 이점을 제공하지 않도록 해야 한다. 예를 들어 국유 금융기관은 시장 금리 이하의 대출이나 금융 지원을 제공해서는 안 된다. 다만, 위기나 긴급 상황으로 인해 불가피하게 공기업이 일시적이거나 예외적인 긴급 국가 지원(ad-hoc state support)을 받을 경우, 이러한 지원은 경쟁중립성 원칙에 부합해야 한다.<sup>51)</sup>

그럼에도 불구하고, 실제로 공기업은 민간 경쟁업체는 제공받기 힘든 시장 금리 이하의 차입 금리 등 자본 및 부채 조달에 있어 우선적 접근 권한 또는 우대 조건의 혜택을 누릴 수 있다. 또한 일부 정부는 공기업이 충분한 투자 수익을 창출하는 데 어려움을 겪을 때 해당 기업에 재정적 지원을 제공하는 사례도 있다(〈박스 2-1〉 참조).

### 〈박스 2-1〉 재정적 지원 접근성에 관한 OECD 연구: 최근 동향 및 주요 내용

최근 OECD 무역정책 보고서는 산업 분야별 정부 지원 정책의 기능에 대해 분석하였다. 국가의 지원 수단에는 정부 보조금, 법인세 감면(특히 첨단산업 분야에서 보편적임), 시장 금리 이하의 조건으로 제공되는 부채 조달 및 자본조달(출자), 보조금이 포함된 에너지 투입물(특히 중공업 분야에서 보편적임) 등이 포함된다. 이 보고서는 공기업이 국가 지원의 상대적으로 큰 수혜자일 뿐만 아니라, 국가 지원의 제공자 역할을 수행하기도 한다는 점을 지적한다. 분석 결과, 정부 소유 지분이 최소 25% 이상인 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 규모 대비 2~3배 더 많은 정부 지원금을 받은 것으로 나타났다. 정부 보조금과 시장 금리 이하의 차입금만을 고려했을 때 그 격차는 10배 이상으로 확대되는 것으로 분석되었다.

자료: OECD (2023[9]), “산업 부문에 대한 정부 지원: 종합보고서”, OECD 무역정책 보고서 270, <https://doi.org/10.1787/d28d299-en>.

51) OECD, 2024[11]

### 2.5.1. 공기업의 차입 및 자본조달(출자) 방식

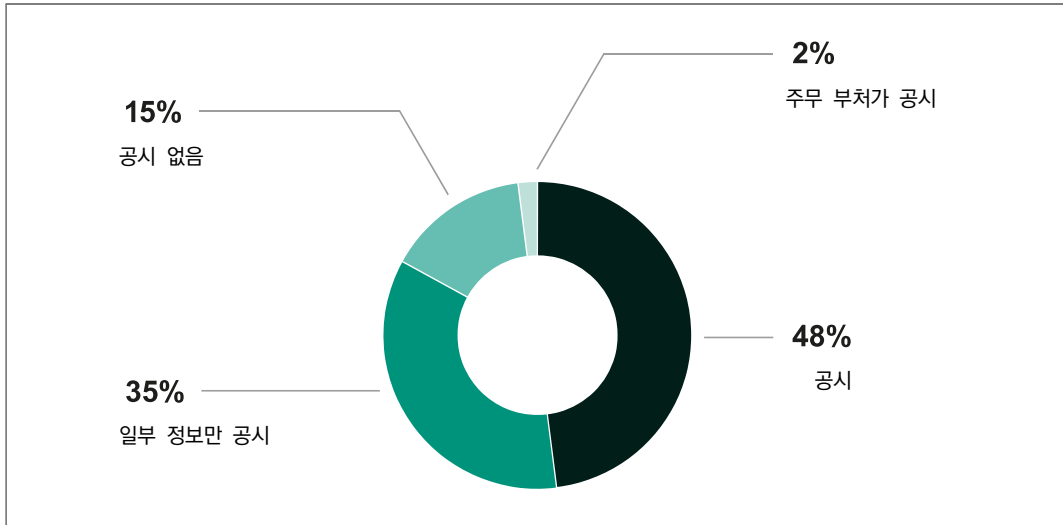
〈표 2-10〉은 공기업이 이용할 수 있는 주요 자금조달 형태 및 금융 지원 방식을 세분하여 제시하고 있다. 조사 대상국 중 74%(42개국 중 31개국)는 공기업의 상업적 차입(commercial debt)에 대해 국가가 보증을 제공할 수 있다. 다만, 이러한 보증이 명시적 보증(explicit guarantees)인지 암묵적 보증(implicit guarantees)인지는 명확히 구분되지 않는다. 또한 조사 대상국 중 40%의 국가에서는 공기업의 상업적 차입에 대한 우대 조건(preferential terms)을 허용하고 있으며, 14%의 국가만이 공기업에 대한 특혜성 차입을 방지하는 제도를 갖추고 있다.

[그림 2-2]에서 볼 수 있듯이, 조사 대상국 중 약 절반의 국가에서 국가 지원에 관한 공시 의무에 국가보조금이나 국가 보증 등 특정 유형의 지원(그 금액이 국가 지원으로 간주되는 금액 이상인 경우) 정보를 포함하고 있다. 반면, 조사 대상국 중 35%(48개국 중 17개국)는 보증 또는 보조금 중 하나만을 공시하도록 요구하거나(반드시 두 항목 모두를 공시할 필요는 없음), 일부 공기업이 국가 지원에 관한 특정 정보의 공시 의무에서 제외될 수 있도록 하는 등의 부분 공시를 허용하고 있다.

보조금(grant)과 같은 특정 유형의 정부 지원(government assistance)에 대한 공시 의무는 일반적으로 국제회계기준(IFRS)를 적용하고 해당 정보를 재무제표 내에 포함하여 공개하는 공기업에만 적용되는 경향이 있다. 한편, 유럽연합(EU) 회원국의 경우, 국고 보조(state aid)는 ‘EU 국가보조금 규정(EU rules on State Aid)’에 따라 ‘EU 집행위원회(European Commission)’의 사전 승인을 받아야 한다.<sup>52)</sup> 이러한 경우에, 해당 정보는 공기업이 자체적으로 하기보다는 주무 부처(line ministry)가 공시하는 경우가 많다.

52) 일반적으로 유럽연합 조약은 일반적 경제 발전 근거로 정당화되지 않는 한, 국가 보조를 금지하고 있다.

[그림 2-2] 공기업의 국가 보증 및 보조금 공시 여부



자료: OECD 공기업작업반.

<표 2-10> 국가별 공기업 자금조달 및 금융 지원 체계 개요

| 국가     | 상업적 차입에 대한 국가 보증 제공 여부 | 상업적 차입에 대한 우대 조건 제공 여부 | 특혜성 대출을 방지하기 위한 제도 존재 여부 | 목표수익률 존재 여부 | 배당 지침 및 배당 목표 존재 여부 |
|--------|------------------------|------------------------|--------------------------|-------------|---------------------|
| 아르헨티나  | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 호주     |                        |                        | ✓                        | ✓           | ✓                   |
| 아제르바이잔 | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 브라질    | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 캐나다    | ✓                      | ✓                      |                          | ✓           |                     |
| 칠레     | ✓                      | ✓                      | ✓                        | ✓           |                     |
| 중국     | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 콜롬비아   | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 코스타리카  | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 크로아티아  | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 에스토니아  |                        | ✓                      | ✓                        | ✓           |                     |
| 핀란드    |                        |                        |                          | ✓           | ✓                   |
| 그리스    | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 아이슬란드  | ✓                      |                        |                          |             | ✓                   |

| 국가           | 상업적 차입에 대한 국가 보증 제공 여부 | 상업적 차입에 대한 우대 조건 제공 여부 | 특혜성 대출을 방지하기 위한 제도 존재 여부 | 목표수익률 존재 여부 | 배당 지침 및 배당 목표 존재 여부 |
|--------------|------------------------|------------------------|--------------------------|-------------|---------------------|
| 인도           | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 인도네시아        | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 아일랜드         |                        |                        |                          | ✓           | ✓                   |
| 이스라엘         | ✓                      | ✓                      |                          |             | ✓                   |
| 이탈리아         |                        | ✓                      |                          |             |                     |
| 일본           | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 카자흐스탄        | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 한국           | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 라트비아         | ✓                      |                        |                          | ✓           |                     |
| 리투아니아        |                        |                        |                          |             | ✓                   |
| 말레이시아        | ✓                      | ✓                      |                          | ✓           | ✓                   |
| 멕시코          | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 모로코          | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 네덜란드         | ✓                      | ✓                      |                          | ✓           | ✓                   |
| 뉴질랜드         |                        |                        |                          | ✓           | ✓                   |
| 노르웨이         |                        |                        |                          | ✓           | ✓                   |
| 페루           | ✓                      |                        | ✓                        | ✓           | ✓                   |
| 필리핀          | ✓                      |                        |                          |             | ✓                   |
| 폴란드          | ✓                      |                        |                          |             | ✓                   |
| 포르투갈         | ✓                      |                        |                          |             |                     |
| 슬로베니아        | ✓                      |                        |                          |             | ✓                   |
| 남아프리카 공화국    | ✓                      | ✓                      |                          |             | ✓                   |
| 스웨덴          |                        | ✓                      |                          | ✓           | ✓                   |
| 스위스          |                        |                        |                          | ✓           | ✓                   |
| 태국           | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 튀니지          | ✓                      | ✓                      |                          |             |                     |
| 우크라이나        | ✓                      | ✓                      | ✓                        |             | ✓                   |
| 영국           |                        |                        | ✓                        | ✓           | ✓                   |
| <b>총: 42</b> | <b>31</b>              | <b>17</b>              | <b>6</b>                 | <b>15</b>   | <b>19</b>           |

주: 무표시는 무응답을 의미하며, 보증 및 우대조건이 존재하지 않음을 의미하지는 않는다. 칠레의 경우, 칠레 헌법에 따라 법률이 허용하고 민간기업에 적용되는 규정을 준수하는 경우에만 국가가 기업을 소유할 수 있다. 또한 헌법에는 국가와 공기업(금융공기업 포함)이 다른 공기업에 대출을 제공하는 것을 금지하는 조항이 있다. 이러한 공공정책의 목적 중 하나는 공기업이 대출에 우선적으로 접근하는 것을 방지하는 것이다.

자료: OECD 공기업착업반.

## 2.5.2. 배당 정책과 배당금 지급 공시

수익성이 높은 공기업을 보유한 국가에서는 이들 공기업으로부터 발생하는 배당수익이 정부 재정 수입의 상당한 비중을 차지하기도 한다. 그럼에도 불구하고, 과도한 배당금 징수는 공기업의 효율적이고 지속가능한 운영을 저해할 수 있다는 점에 유의해야 한다.<sup>53)</sup>

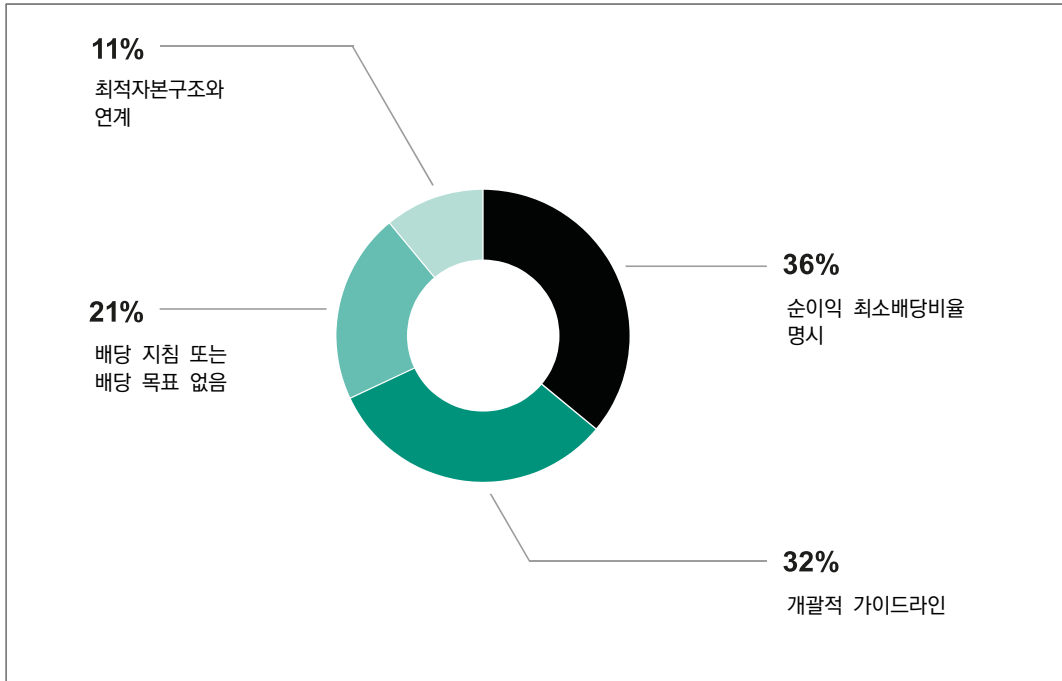
국가별 배당 정책 수립 방식은 다음 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

- **최적자본구조(optimal capital structure)에 연계된 배당 정책:** 이 유형은 국가의 배당 기대 수준이 확립된 배당 지침을 통해 공표되고, 목표 신용등급 유지로 측정되는 최적 자본구조의 달성과 직접적으로 연계되는 배당금 정책 모델이다. 즉, 최적자본구조는 공기업이 목표 신용등급을 획득하였을 때 달성된 것으로 간주한다. 이러한 유형의 배당 정책은 국가 전체 산하 공기업군의 규모가 상대적으로 작아 공기업별로 최적자본구조를 산정하고 관리하는 개별적 접근 방식이 가능한 국가에서 더욱 쉽게 적용될 수 있다.
- **포괄적 지침(broad guidelines)에 기반한 배당 정책:** 이 유형은 배당금을 지급하는 모든 공기업에 공통으로 적용되는 포괄적인 지침에 기반한 모델이다. 이러한 지침에는 배당금을 지급하기 전 일정 비율을 기업 유보금으로 적립해야 한다는 최소 이익 비율 목표 설정이나, 전략적 목표의 달성 여부를 배당 지급의 전제조건으로 설정하는 내용 등이 포함될 수 있다.
- **순이익 최소 배당 비율(minimum share of net profit)에 기반한 배당 정책:** 이 모델은 공기업이 배당으로 지급해야 하는 순이익의 최소 비율을 명시적으로 설정하는 방식이다. 이러한 순이익 배당 목표는 기업의 재무 상황, 운영 계획 및 전략적 목표에 따라 조정될 수 있다. 또한 일부 공기업에는 다른 공기업보다 더 높은 수준의 순이익 배당 비율을 분배하도록 요구하는 등 산하 공기업 내에서도 상이하게 적용될 수 있다.

조사 대상 국가 중 21%는 공기업 배당 정책을 규정하는 어떠한 지침도 적용하지 않고 있으며, 약 3분의 1의 국가에서는 포괄적 지침을 채택하고 있다(그림 2-3 참조). 이러한 현상은 공기업 간 구조적·기능적 특성이 크게 다르다는 점과, 각 공기업의 고유한 설립 목적과 정책 목표가 배당 정책의 설계 및 운영에 직접적인 영향을 미친다는 점에 주로 기인하는 것으로 보인다.

53) OECD/World Bank, 2024[10]

[그림 2-3] 공기업의 배당 정책 유형과 공시 방식

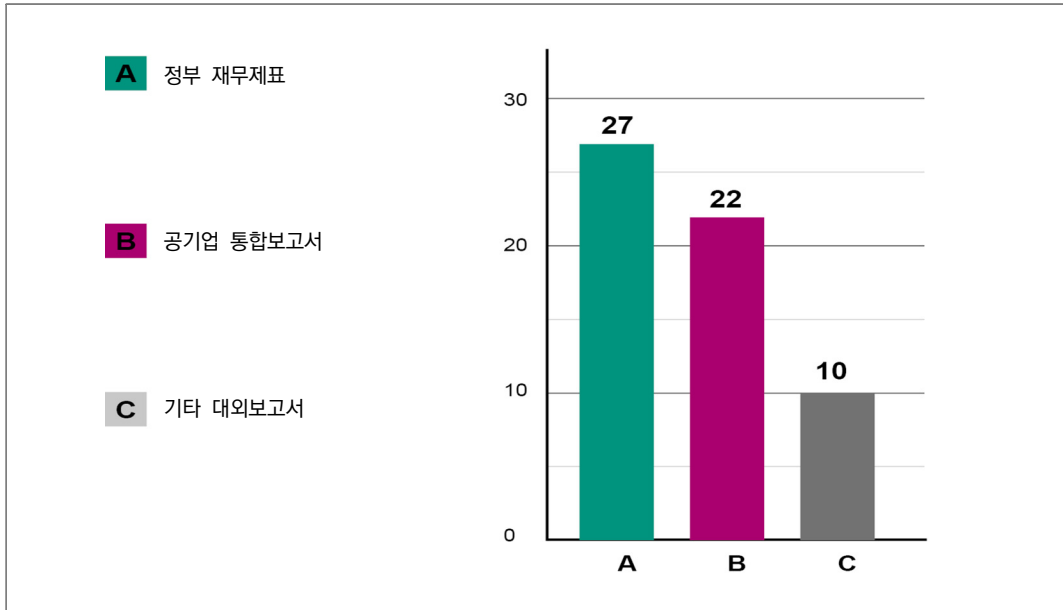


주: 코스타리카는 공기업이 수익을 창출하고 배당금을 지급할 것으로 예상되지 않기 때문에 본 그래프의 수치에서 제외되었다.  
 자료: OECD/World Bank, 2024<sup>[10]</sup>.

공기업의 배당 정책을 최적 자본 구조와 연계하여 시행하는 국가는 호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등 세 곳뿐이다. 호주와 뉴질랜드는 각각의 공기업이 목표 신용등급을 유지하도록 하는 제도를 시행하고 있다. 특히 호주의 경우, ‘연방정부 공기업 운영 가이드라인(GBE Guidelines)’에 따라 공기업이 주주가치 제고를 목표로 운영할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 호주의 공기업은 주요 재무 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 노력해야 한다.

공기업 배당에 관한 정보 공시와 관련하여, <표 2-11>과 [그림 2-4]에서는 두 국가를 제외한 모든 조사 대상 국가에서 정부 재무제표(government financial statements)를 통해 배당 관련 정보를 공개하고 있음을 보여주고 있다. 조사 대상국 중 76%(29개국 중 22개국)는 통합보고서(aggregate reports)에 배당 관련 정보를 포함하고 있으며, 34%는 정부 재무제표 등 기타 유형의 보고서에 해당 정보를 포함하고 있다.

[그림 2-4] 공기업 배당 관련 정보의 공시 방식



주: 본 그림에는 코스타리카의 정보가 포함되지 않았다. 국가별로 중복 답변이 가능하다.  
 자료: OECD 공기업착업반.

<표 2-11> 국가별 공기업 배당 관련 정보 공시 방식

| 국가     | 정부 재무제표 | 공기업 통합보고서 | 기타 대외보고서 |
|--------|---------|-----------|----------|
| 호주     | ✓       |           | ✓        |
| 오스트리아  | ✓       | ✓         |          |
| 아제르바이잔 | ✓       |           |          |
| 브라질    | ✓       | ✓         | ✓        |
| 불가리아   | ✓       |           | ✓        |
| 칠레     |         | ✓         | ✓        |
| 콜롬비아   |         | ✓         |          |
| 코스타리카  | ✓       | ✓         |          |
| 크로아티아  | ✓       |           |          |
| 에스토니아  | ✓       | ✓         | ✓        |
| 핀란드    | ✓       | ✓         |          |
| 인도     | ✓       | ✓         |          |
| 아일랜드   | ✓       | ✓         |          |

| 국가           | 정부 재무제표   | 공기업 통합보고서 | 기타 대외보고서  |
|--------------|-----------|-----------|-----------|
| 이스라엘         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 이탈리아         | ✓         |           |           |
| 카자흐스탄        | ✓         |           |           |
| 라트비아         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 리투아니아        | ✓         | ✓         |           |
| 네덜란드         | ✓         | ✓         |           |
| 뉴질랜드         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 노르웨이         | ✓         | ✓         |           |
| 페루           | ✓         | ✓         | ✓         |
| 루마니아         | ✓         | ✓         |           |
| 슬로바키아        | ✓         | ✓         |           |
| 스웨덴          | ✓         | ✓         |           |
| 스위스          | ✓         | ✓         |           |
| 튀르키예         | ✓         | ✓         | ✓         |
| 영국           | ✓         |           |           |
| 우즈베키스탄       | ✓         | ✓         |           |
| <b>총: 29</b> | <b>27</b> | <b>22</b> | <b>10</b> |

자료: OECD 공기업착업반.

## 2.6 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우

주주 및 기타 투자자에 대한 공평한 대우는 모든 주주의 권리 보호 및 증진을 통해 뒷받침되어야 한다. 공기업은 황금주, 거부권, 기타 특별 권리 등과 같은 소유 구조 및 지배구조 관련 정보를 포함한 다양한 기업 정보를 투명하게 공시함으로써, 공평한 정보 접근권을 보장해야 한다.

‘공기업 가이드라인’에 상세히 설명된 바와 같이, 공기업의 소유권 구조, 지배구조, 의결권 구조는 모든 주주가 자신이 보유한 ‘배당(이익 분배) 청구권(cash-flow rights)’과 의결권의 정도를 명확히 파악할 수 있을 만큼 투명하게 공개되어야 한다. 또한, 국가 보유 지분

의 법적 소유권이 누구에게 있는지, 그리고 (특히 복합적인 기업 그룹 구조 내에서) 국가의 소유권 행사의 책임이 어디에 있는지 그 책임소재도 명확히 공개되어야 한다.

**<표 2-12> 공기업 지배구조 관련 공시 의무**

- 공기업은 기업 지배구조 관련 정보를 공개해야 하는가?

| 답변   | 국가  | 총 44 |
|--|---|------|
| 그렇다. 공기업은 지배구조 정보를 공개해야 한다.  | 호주, 브라질, 캐나다, 코스타리카, 체코, 에스토니아, 독일, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 라트비아, 리투아니아, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로베니아, 베트남 | 17   |
| 그렇다. 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개해야 한다.   | 아제르바이잔, 불가리아, 칠레, 콜롬비아, 크로아티아, 프랑스, 루마니아, 스페인, 스웨덴, 우크라이나.                                    | 10   |
| 공기업은 지배구조 정보를 공개하지 않으나, 해당 기업의 경영진이 지배구조를 명시하거나, 해당 정보가 기업등기부에 게재될 수 있다. | 오스트리아, 핀란드, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 영국, 미국  | 9    |
| 공개하지 않아도 된다.   | 벨기에, 그리스, 헝가리, 필리핀, 슬로바키아, 스위스, 태국, 튀르키예  | 8    |

주: OECD(OECD, 2024<sup>[11])</sup>에서 설명한 바와 같이, 모든 공기업이 공시 의무를 준수하는 것은 아니다. 우크라이나에서는 주식회사(JSCs) 형태의 공기업만 지배구조 체계에 관한 정보를 공개한다.

자료: OECD 공기업작업반.

조사 대상국 중 39%(44개국 중 17개국)의 국가에서 공기업은 기업 지배구조 관련 정보를 의무적으로 공개해야 한다(<표 2-12> 참조). 23%의 국가에서는 이러한 공시 의무가 일부 상장 및 대규모 공기업에만 적용된다. 또 다른 20%의 국가에서는 공기업이 소유권 구조 또는 지배구조와 관련된 정보를 공시할 의무는 없으나, 기업등기부(company register)에 관련 정보를 게시하거나, 설립법 또는 기업 정관에 소유권 관련 사항을 명시하고 있다. 마지막으로, 18%의 국가에서는 주주간계약(shareholder agreements) 등 어떠한 문서 형태로도 지배구조와 관련된 정보를 공시할 의무가 없는 것으로 나타났다.

## 참고 문헌

- He, X., Q. Jing and H. Chen (2023), “환경세법이 중대 오염 기업 ESG 성과에 미치는 영향: 이해당사자 행동 관점(The impact of environmental tax laws on heavy-polluting enterprise ESG performance: A stakeholder behavior perspective),” <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.118578>. [8]
- OECD (2024), 경쟁중립성 툴킷: 공평한 경쟁의 장 조성(*Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field*), OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/3247ba44-en>. [2]
- OECD (2024), OECD 공기업 지배구조 가이드라인(*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*), OECD. [1]
- OECD (2023), 경쟁중립성(*Competitive neutrality*), <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competitive-and-fair-markets/competitive-neutrality-in-competition-policy.html>. [3]
- OECD (2023), “산업 부문에 대한 정부 지원: 종합보고서(Government support in industrial sectors: A synthesis report)”, *OECD Trade Policy Papers* 270, <https://doi.org/10.1787/1d28d299-en>. [9]
- OECD (2023), 루마니아 공기업 지배구조에 관한 OECD 점검(*OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Romania*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fabf20a8-en>. [11]
- OECD (2021), “코로나 19 위기 대응을 위한 정부 긴급지원 및 회복 과정에서의 경쟁중립성 확보(COVID-19 emergency government support and ensuring a level playing field on the road to recovery),” *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e5a04de-en>. [6]
- OECD (2021), 공기업 소유권 및 지배구조: 국가별 현황(*Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*). [5]
- OECD (2012), 경쟁중립성: 공공과 민간기업 사이의 공평한 경쟁의 장 조성 (*Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*), <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>. [7]
- OECD (2012), 경쟁중립성: 국가별 현황(*Competitive Neutrality: National Practices*), <https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>. [4]

OECD/World Bank (2024), 공기업의 배당 지급: 정책 및 현황(*Dividend payments by state-owned enterprises: Policies and Practices*), OECD Publishing, [https://www.oecd.org/en/publications/dividend-payments-by-state-owned-enterprises\\_975b5e78-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/dividend-payments-by-state-owned-enterprises_975b5e78-en.html). [10]

## 제3장

# 공기업의 공시, 투명성 및 책임성

---

기업의 재무적 및 비재무적 주요 사안에 대한 투명성 제고는 공기업이 주주와 이해관계자에 대한 책임성을 확보하기 위한 필수 요건이며, 국가는 이를 통해 능동하고 전문적인 소유주로서의 역할을 수행할 수 있다. 이를 위해 공기업은 상장기업과 동일한 수준의 엄격한 회계, 공시, 준법 및 감사 기준을 적용받아야 한다. 본 장에서는 공기업의 공시, 투명성 및 책임성 관련 분야를 분석하고, 국제 모범 사례를 기준으로 국가별 공시 및 보고 체계를 비교 분석하는 벤치마킹 분석 기법을 중점적으로 활용한다.

---



### 3.1. 주요 시사점

중요한 재무 및 비재무 정보에 대한 투명하고 충실한 공시(disclosure)는 공기업의 주주와 이해관계자에 대한 책무성(accountability) 확보에 기여하며, 국가의 능통하고 전문적인 소유주로서의 역량을 제고한다. 또한 공기업에 대한 연례 외부감사는 공시 체계의 신뢰성을 한층 제고하는 중요한 수단으로 작용한다. 체계적이고 포괄적인 공시 제도는 일부 공기업, 특히 상장 공기업이나 중앙 정부가 직접 보유한 공기업에 우선 적용되는 경향이 있다. 본 장의 주요 분석 결과는 다음과 같다.

- 조사 대상국 중 52%의 국가에서는 공기업이 상업적 목표와 비상업적 목표를 모두 공개하도록 요구하고 있다. 이는 투자자와 이해관계자 모두에 대한 투명성(transparency)과 책무성을 강화하는 데 중요한 요소이다.
- 조사 대상국 중 55%의 국가에서는 비상장 공기업에 대해 상장기업과 동등한 수준의 공시 의무를 부과하고 있지만, 43%는 그보다 미흡한 수준의 공시 의무를 부과하는 것으로 간주된다.
- 조사 대상국 중 89%의 국가에서는 공기업이 특수관계자와의 거래(related party transactions)에 대한 정보를 공개해야 한다고 응답했지만, 대다수의 경우, 그러한 공시 의무는 상장 및 대규모 공기업에만 국한된다. 일부 경우, 공기업 간 또는 국가 기관과 공기업 간의 특정 지분 관계는 특수관계자 거래로 인정되지 않는다.
- 대부분의 국가가 지속가능성 정보의 공시와 관련된 법률 및 규정을 마련 중인 가운데, 조사 대상국 중 67%는 최소한 일부 공기업에 임직원과 주요 이해관계자 관련 정보를 공시할 의무가 이미 부과되어 있다고 응답하였다.

중대한 리스크와 리스크 관리 체계에 대한 공시 의무는 주로 상장 공기업과 대규모 공기업에 적용된다. 조사 대상국 중 86%는 최소한 일부 공기업에 대해 중대한 리스크 현황과 현행 리스크관리 전략에 대한 공시 의무를 부과하고 있으며, 국제회계기준(IFRS)을 적용하는 공기업의 경우, 재무 보고서에 부외자산 및 부외부채(off-balance sheet assets and liabilities)를 주석으로 공시해야 한다.

마지막으로, 외부감사 제도는 국가별로 상이하다. 조사 대상국의 51%에서는 공기업이 공인된 감사인에 의한 독립적인 외부감사를 받아야 한다. 조사 대상국의 31%에서는 일부 공기업만이 외부감사를 받으며, 15%에서는 국가 최고감사기관(supreme audit institutions, SAI)이 공기업 감사를 수행하고 있다. 국가 최고감사기관(SAI)은 공기업이 수행하는 공공 정책 목표와 관련된 감사를 수행하는 등 다양한 방식으로 감사에 관여하는 경우가 많다.

### 3.2. 공기업의 보고 및 공시 체계

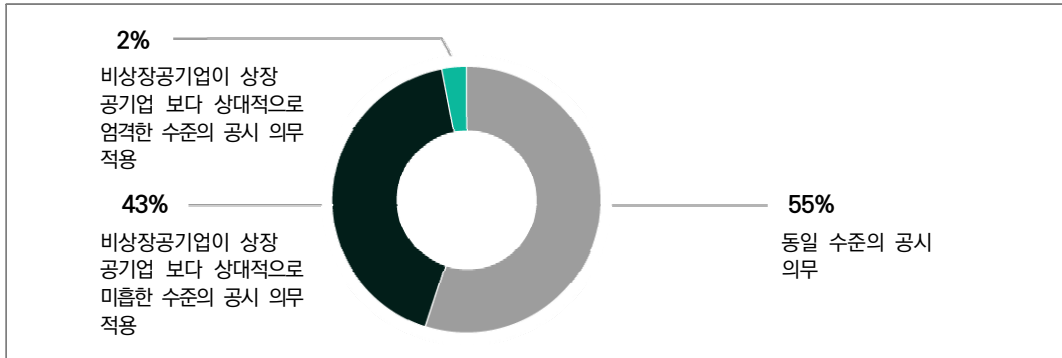
‘공기업 가이드라인’은 공기업이 기업의 주요 사안에 대해 높은 수준의 투명성과 공시 기준을 적용할 것을 권고하고 있다. 특히 대규모 공기업이나 상장 공기업, 또는 주로 공공 정책 목표를 수행하는 공기업의 경우, 국제적으로 인정받는 높은 수준의 회계 및 공시 기준이나, 그에 부합하는 국내 회계기준에 따라 보고 및 공시를 수행해야 한다.<sup>54)</sup>

여러 국가에서는 공기업이 상업적 및 비상업적 목표의 추진 현황, 해당 목적과 관련된 구분회계, 지배구조 관련 정보, 이사회 보수, 중대한 리스크 요인 및 리스크관리 제도, 국가 보증 또는 보조금 등 국가 지원 현황 등 다양한 재무 및 비재무적 정보를 공시하도록 요구하고 있다(부록 B의 <부표 B-2>에서 국가별 상세 내용을 확인할 수 있음).

여러 범주의 공시 항목은 대규모 공기업이나 법인화된 공기업에만 적용된다. 예를 들어, 상장 공기업은 일반적으로 증권거래소 규정이나 기업 지배구조 규정에서 요구하는 지속적인 공시 의무를 충족하기 위해 포괄적인 범위의 공시 정보를 제공한다. 또한, 많은 국가에서는 비상장 공기업에 대해서도 엄격한 공시 기준을 적용하고 있다. [그림 3-1]에 따르면, 조사 대상국의 55%가 비상장 공기업에 대해 상장 공기업과 동일한 수준의 공시 의무를 부과하고 있고, 43%는 비상장 공기업이 상대적으로 미흡한 수준의 공시 의무를 적용하고 있음을 보여준다. [그림 3-2]는 다양한 재무 및 비재무적 공시 항목 전반에 걸친 주요 추세를 요약하고 있다.

54) OECD, 2024[1]

[그림 3-1] 비상장 공기업과 상장 공기업의 공시 의무 비교



자료: OECD 공기업작업반.

OECD와 EU 집행위원회(European Commission)가 공동으로 수행한 공기업 공시 및 투명성 제도와 공기업 이사회의 책임에 관한 최근 연구는 해당 영역에 대한 중요한 시사점을 제공한다.<sup>55)</sup> 이 보고서는 모든 EU 회원국, 다수의 OECD 회원국(호주, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 이스라엘, 한국, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 튀르키예, 영국)과 비회원국(브라질, 필리핀, 우크라이나)을 대상으로 ‘공기업 가이드라인’을 기반으로 개별 국가의 공시 제도를 비교 및 평가한다. <표 3-1>은 네 가지 유형별로 평가 결과를 요약한 것이다(평가 절차와 방법론에 대한 보다 상세한 설명은 부록 A를 참조).

- 유형 1은 중앙 정부 소유의 경제적으로 유의미한 모든 공기업에 걸쳐 공시 제도가 모범 사례<sup>56)</sup>와 완전히 일치함을 나타낸다.
- 유형 2는 해당 국가의 산하 공기업군 전반에 걸쳐 공시 제도가 모범 사례에 부합되지만, 이러한 공시 제도가 상장 공기업 또는 특정 공기업군에만 적용 중인 경우를 의미한다.
- 유형 3은 해당 공시 제도가 모범 사례에서 실질적으로 벗어나 있음을 의미한다.
- 유형 4는 관련 공시 제도가 존재하지 않음을 나타낸다.

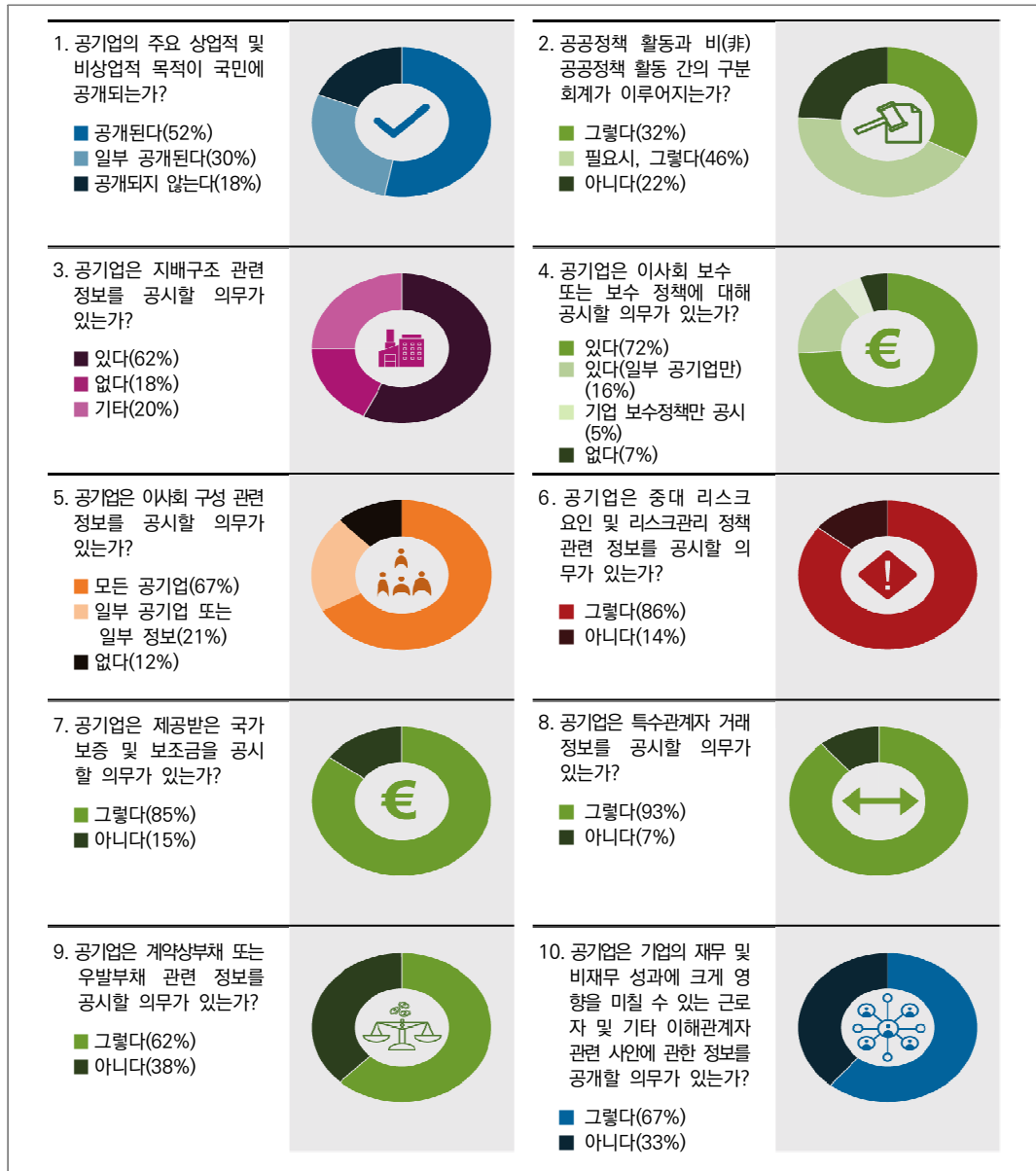
분석 결과, 재무 및 비재무 정보 보고 및 공시, 이사회 및 경영진의 보수, 이사회 구성원의 자격 요건·독립성 및 선임 절차, 중대 리스크 및 리스크관리 제도, 특수관계자 거래 정보 공시, 외부감사 등 12개 지표 중 6개 지표에서 모범 사례와 대체로 부합하는 수준(유형 2)인

55) OECD-EU, 2023[2]

56) 역자주: 여기에서 지칭하는 ‘모범사례’는 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’에서 제시하는 권고사항을 의미한다.

것으로 나타났다. 반면, 나머지 6개 지표에서는 모범 사례와의 괴리가 상당한 수준(유형 3)으로 나타났다.

[그림 3-2] 공기업 재무 및 비재무 정보 공시 관련 최신 동향



주: 차트 2번 문항, “필요시, 그렇다” 답변은 국가 지원 규정이 적용되는 경우와 같이 특정 상황에 따라 구분회계 여부가 결정되는 응답을 나타낸다.

자료: OECD 공기업책임법.

모범 사례에서 벗어나며 정책적 개선이 요구되는 영역에 대해, 벤치마킹 분석 결과 다음과 같은 사실이 확인되었다.

- **공기업 목표와 그 달성 여부:** 전반적으로, 비상업적 목표추구 활동의 공시 방식에 대해 표준화가 미흡한 것으로 나타났다. 공공서비스 의무(PSOs)에 관한 정보를 대국민 수준에서 공개하도록 국가 차원에서 의무화하는 제도적 규정도 대체로 마련되어 있지 않았다. 일반적으로 공기업이 해당 국가 관리 당국에 관련 사항을 보고하도록 하는 절차적 관행은 마련되어 있으나, 이러한 보고정보가 연차보고서 등 대외 공시자료에는 포함되지 않는다.
- **공공서비스 의무와 관련된 구분회계:** EU 회원국에서는 적용 가능한 EU 국가보조금 관련 규정(EU State Aid requirements)에 따라, 상업적 활동과 공공서비스 의무 이행 활동을 구분하여 회계 처리해야 한다. 그러나 일부 EU 회원국과 EU 외 국가에서는 특정한 경우에만 구분회계를 요구하고 있으며, 대체로 공공서비스 의무 수행과 관련된 재원 조달 방식에 따라 구분회계의 적용 여부가 달라지는 것으로 나타났다.
- **기업의 지배구조, 소유권 구조 및 의결권 구조:** 대부분의 국가에서는 국가 소유 지분 현황 등과 같은 공기업의 소유 구조 관련 정보는 공개하는 경향이 있다. 그러나 공시 정보에는 법률이나 기업 정관을 통해 확립된 핵심 의사결정에 대한 거부권과 같은 통제 메커니즘(control mechanisms)에 관한 정보는 포함되지 않는 경우가 많다.
- **국가 보증 및 보조금:** 국가 보증(state guarantees)과 관련된 정보 공시 방식은 국가마다 상당히 다르다. 공기업이 이러한 국가 보증 관련 내용을 공시하는 사례는 드물며, 이와 같은 간접 재정 지원 유형은 국가 관리 당국에 의해 대신 공개되기도 한다. 보조금(subsidies)에 대한 공시는 (제공된 경우에 한해), 국제회계기준(IFRS)을 적용하는 소수의 상장 또는 대규모 공기업에만 요구되는 경향이 있다.
- **임직원 및 이해관계자 관련 사안 공시:** 이해관계자 관계, 임직원, 사회적·환경적 영향 등과 관련된 공시 지침은 대체로 자율적인 성격을 띠는 경향이 있다. 따라서 이러한 정보에 대한 공시 방식은 공기업 간에 상이하게 나타난다.
- **통합보고 체계:** 제1장에서 논의된 바와 같이, ‘공기업 가이드라인’은 소유권 기관이 경제적으로 유의미한 모든 공기업에 대한 정보를 담은 통합보고서를 발행할 것을 권고한다. 실제로 점점 더 많은 국가에서 전체 또는 일부 공기업에 대한 통합보고 체계를 시행하고 있다.

본 장에서는 공시·보고·책무성과 관련된 대표적 제도를 선별하여, 이를 보다 상세히 살펴보고자 한다.

<표 3-1> 국가별 공시 제도 비교 히트맵

| 국가    | 재무 및 비재무 정보 보고 및 공시 | 공기업 목표 및 목표 달성 여부 | 공공서비스 의무 관련 구분회계 | 기업의 지배구조, 소유권 및 의결권 구조 | 이사회/핵심 경영진의 보수 | 이사 자격요건, 독립성, 선임과정 | 중대위험 요인 및 리스크관리 체계 | 국가 보증 및 보조금 | 특수관계자 거래 관련 공시 의무 | 근로자/이해관계자 관련 사안 공시 | 독립 감사인의 외부감사 | 통합보고 체계 |
|-------|---------------------|-------------------|------------------|------------------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------|-------------------|--------------------|--------------|---------|
| 호주    | 유형 1                | 유형 1              | 유형 4             | 유형 1                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 2        | 유형 1              | 유형 1               | 유형 4         | 유형 2    |
| 오스트리아 | 유형 3                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 3                   | 유형 2           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 3              | 유형 2               | 유형 1         | 유형 1    |
| 벨기에   | 유형 1                | 유형 1              | 유형 3             | 유형 4                   | 유형 1           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 4        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 4    |
| 불가리아  | 유형 2                | 유형 3              | 유형 2             | 유형 2                   | 유형 2           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 2    |
| 브라질   | 유형 2                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 1         | 유형 2    |
| 캐나다   | 유형 3                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 3                   | 유형 2           | 유형 2               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 3         | 유형 4    |
| 칠레    | 유형 1                | 유형 3              | 유형 4             | 유형 1                   | 유형 1           | 유형 3               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 1    |
| 콜롬비아  | 유형 2                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 3           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 4        | 유형 4              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 1    |
| 코스타리카 | 유형 2                | 유형 1              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 3           | 유형 2               | 유형 1               | 유형 4        | 유형 2              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 1    |
| 크로아티아 | 유형 3                | 유형 4              | 유형 1             | 유형 2                   | 유형 2           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 2    |
| 체코    | 유형 1                | 유형 1              | 유형 4             | 유형 1                   | 유형 2           | 유형 1               | 유형 4               | 유형 2        | 유형 2              | 유형 4               | 유형 2         | 유형 3    |
| 덴마크   | 유형 1                | 유형 1              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 2           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 2        | 유형 2              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 2    |
| 에스토니아 | 유형 3                | 유형 1              | 유형 1             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 3              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 1    |
| 핀란드   | 유형 2                | 유형 1              | 유형 2             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 3        | 유형 1              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 1    |
| 프랑스   | 유형 2                | 유형 3              | 유형 2             | 유형 3                   | 유형 2           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 1    |
| 독일    | 유형 2                | 유형 2              | 유형 1             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 2        | 유형 1              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 1    |

| 국가    | 재무 및 비재무 정보 보고 및 공시 | 공기업 목표 및 목표 달성 여부 | 공공서비스 의무 관련 구분회계 | 기업의 지배구조, 소유권 및 의결권 구조 | 이사회/핵심 경영진의 보수 | 이사 자격요건, 독립성, 선임과정 | 중대위험 요인 및 리스크관리 체계 | 국가 보증 및 보조금 | 특수관계자 거래 관련 공시 의무 | 근로자/이해관계자 관련 사안 공시 | 독립 감사인의 외부감사 | 통합보고 체계 |
|-------|---------------------|-------------------|------------------|------------------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------|-------------------|--------------------|--------------|---------|
| 그리스   | 유형 1                | 유형 2              | 유형 1             | 해당없음                   | 유형 2           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 3        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 1         | 유형 2    |
| 헝가리   | 유형 2                | 유형 1              | 유형 1             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 2              | 유형 4               | 유형 1         | 유형 4    |
| 아일랜드  | 유형 1                | 유형 2              | 유형 2             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 1         | 유형 2    |
| 이스라엘  | 유형 2                | 유형 4              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 2           | 유형 3               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 1    |
| 이탈리아  | 유형 1                | 유형 2              | 유형 1             | 유형 1                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 3    |
| 한국    | 유형 1                | 유형 2              | 유형 1             | 유형 1                   | 유형 2           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 2              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 2    |
| 라트비아  | 유형 2                | 유형 1              | 유형 2             | 유형 1                   | 유형 3           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 1    |
| 리투아니아 | 유형 1                | 유형 1              | 유형 1             | 유형 3                   | 유형 3           | 유형 3               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 3              | 유형 2               | 유형 1         | 유형 1    |
| 룩셈부르크 | 유형 2                | 유형 2              | 유형 2             | 유형 3                   | 유형 3           | 유형 2               | 유형 3               | 유형 4        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 2    |
| 네덜란드  | 유형 1                | 유형 3              | 유형 4             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 4        | 유형 2              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 1    |
| 노르웨이  | 유형 2                | 유형 2              | 유형 2             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 2        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 1         | 유형 1    |
| 뉴질랜드  | 유형 1                | 유형 1              | 유형 1             | 유형 1                   | 유형 1           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 2    |
| 필리핀   | 유형 3                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 4                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 2        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 3         | 유형 2    |
| 폴란드   | 유형 1                | 유형 4              | 해당없음             | 유형 3                   | 유형 4           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 4    |
| 포르투갈  | 유형 1                | 유형 1              | 유형 1             | 유형 3                   | 유형 3           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 2    |
| 루마니아  | 유형 3                | 유형 2              | 유형 3             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 2    |
| 슬로바키아 | 유형 3                | 유형 3              | 유형 2             | 유형 3                   | 유형 3           | 유형 3               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 2              | 유형 4               | 유형 2         | 유형 4    |

| 국가    | 재무 및 비재무 정보 보고 및 공시 | 공기업 목표 및 목표 달성 여부 | 공공서비스 의무 관련 구분회계 | 기업의 지배구조, 소유권 및 의결권 구조 | 이사회/핵심 경영진의 보수 | 이사 자격요건, 독립성, 선임과정 | 중대위험 요인 및 리스크관리 체계 | 국가 보증 및 보조금 | 특수관계자 거래 관련 공시 의무 | 근로자/이해관계자 관련 사안 공시 | 독립 감사인의 외부감사 | 통합보고 체계 |
|-------|---------------------|-------------------|------------------|------------------------|----------------|--------------------|--------------------|-------------|-------------------|--------------------|--------------|---------|
| 슬로베니아 | 유형 3                | 유형 2              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 2               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 1    |
| 스페인   | 유형 2                | 유형 4              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 1        | 유형 2              | 유형 2               | 유형 1         | 유형 1    |
| 스웨덴   | 유형 1                | 유형 1              | 유형 2             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 1               | 유형 1         | 유형 1    |
| 스위스   | 유형 3                | 유형 1              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 1           | 유형 1               | 유형 2               | 유형 2        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 2         | 유형 1    |
| 튀르키예  | 유형 3                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 3                   | 유형 2           | 유형 2               | 유형 4               | 유형 1        | 유형 4              | 유형 4               | 유형 1         | 유형 1    |
| 우크라이나 | 유형 2                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 2                   | 유형 2           | 유형 2               | 유형 3               | 유형 3        | 유형 1              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 3    |
| 영국    | 유형 2                | 유형 1              | 유형 4             | 유형 3                   | 유형 1           | 유형 3               | 유형 1               | 유형 1        | 유형 1              | 유형 2               | 유형 3         | 유형 4    |
| 평균    | 유형 2                | 유형 3              | 유형 3             | 유형 3                   | 유형 2           | 유형 2               | 유형 2               | 유형 3        | 유형 2              | 유형 3               | 유형 2         | 유형 3    |

주: OECD 회원국 중 아이슬란드, 일본, 멕시코와 미국은 이번 자료 수집 과정에 참여하지 않았음.

녹색/유형 1: 모든 공기업에 걸쳐 완전히 부합, 노란색/유형 2: 일부 공기업에서만 부합, 주황색/유형 3: 부합하지 않음, 보라색/유형 4: 관련 제도 부재.

자료: OECD 공기업작업반.

### 3.2.1. 공기업 목표에 대한 공시

국가가 부여하는 모든 임무를 포함하여 공기업의 목표와 그 달성 여부는 국민에게 명확하게 제시하는 것이 바람직하다. ‘공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업은 제한된 범위의 기본적이고 전반적인 목표를 명확히 설정하되, 잠재적으로 상충될 수 있는 여러 목표 간의 균형을 어떻게 관리하는지에 대한 정보를 함께 제시해야 한다. 공기업은 이러한 목표의 달성 여부를 핵심성과지표(key performance indicators, KPI)를 통해 공개해야 한다.<sup>57)</sup>

전반적으로 조사 대상 국가들은 공기업 목표에 대해 대체로 제한적인 형태의 공시만을 요구하고 있다. 조사 대상국 중 52%(44개국 중 23개)는 공기업의 주요 상업적 목표와 공공서비스 의무에 관한 정보를 국민에게 공개하도록 규정하고 있으며, 30%는 부분적인 형태의 공시만을 요구하고 있다([그림 3-3] 과 [표 3-2] 참조). 반면, 조사 대상국 중 18%는 공기업이 목표 달성에 관한 정보를 공개하도록 요구하지 않는다.

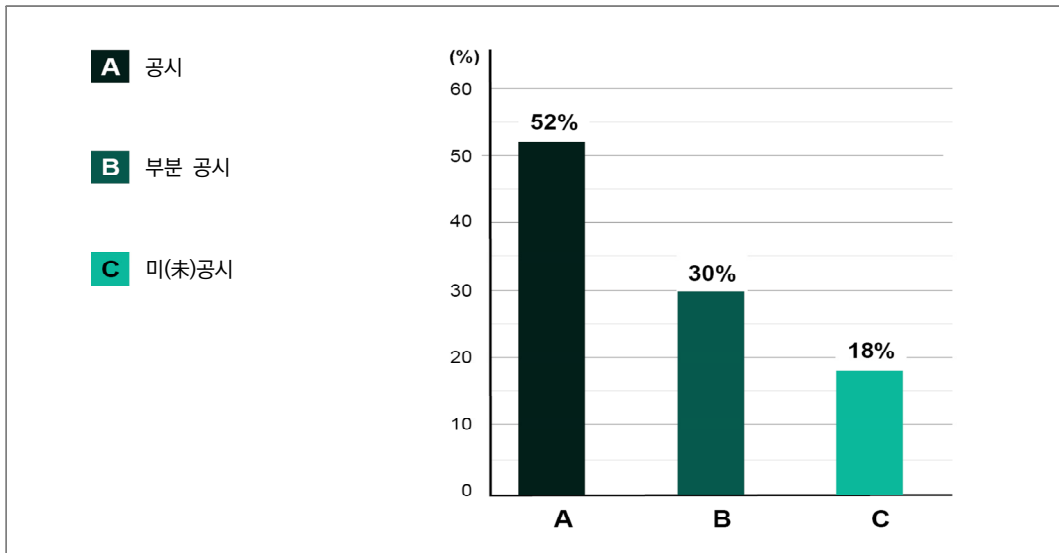
부분 공시(partial disclosure)란 공시 의무가 상장 또는 대규모 공기업에만 한정되거나, 국가에서 공기업 목표들을 어떻게 설정하는지와 모든 목표가 공시 대상에 포함되는지 여부를 명확히 규정하지 않은 경우를 의미할 수 있다. 또한 공공서비스 의무(PSO) 관련 정보가 소유권 기관에 보고되고, 해당 기관이 그 정보를 대신 공표하는 국가의 사례 역시 부분 공시에 포함된다. 예를 들어 벨기에와 스위스에서는 공기업이 관련 당국 또는 부처에 제출할 보고서를 작성하지만(일부 공기업의 경우 의회 청문회로 대체됨), 이러한 보고서는 대부분의 경우 국민에게 공개되지 않는다.<sup>58)</sup> 한국과 필리핀에서는 공기업이 개별 보고서를 통해서가 아닌 온라인 포털 사이트(web portal)를 통해 목표 관련 정보를 공개하고 있다.<sup>59)</sup>

57) OECD, 2024[1]

58) 공기업은 매년 주무 부처/재무부에 전략적 목표 달성 현황에 대한 보고서를 제출한다. 이러한 보고서는 공기업의 관점을 반영하여 작성된 것으로, 국민에게 공개되지는 않는다. 이는 소유권 기관이 전략적 목표 달성 관련 보고서를 작성하는 데 필요한 기초자료로 활용되며, 소유권 기관이 작성한 보고서는 국민에게 공개된다.

59) 제2장 2.4절에서는 공기업의 공공서비스 의무 재원 조달 관련 국가별 제도 현황을 제공한다. 공기업과 비공기업 간 공정한 경쟁 환경을 유지하기 위해 비상업적 목적과 관련된 활동을 정확하게 파악하고 공개하는 것의 중요성에 관해 설명한다.

[그림 3-3] 공기업 목표에 대한 공시 여부



자료: OECD 공기업작업반.

<표 3-2> 공기업의 주요 상업적 및 비상업적 목표 공시 여부

| 답변    | 국가   | 총 44 |
|-------|--|------|
| 공시    | 호주, 벨기에, 브라질, 콜롬비아, 코스타리카, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 헝가리, 한국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴, 튀르키예, 영국 | 23   |
| 부분 공시 | 오스트리아, 아제르바이잔, 불가리아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 페루, 루마니아, 스위스, 우크라이나, 베트남   | 13   |
| 미공시   | 캐나다, 칠레, 크로아티아, 이스라엘, 폴란드, 슬로바키아, 태국, 스페인  | 8    |

주: 답변 '부분 공시' 유형은 공시 의무가 대규모 또는 상장공기업에 한정되는 국가, 또는 공기업의 목표 설정 방식과 모든 목표가 공시 대상에 포함되는지 여부가 불명확한 국가가 포함된다. 또한 부분 공시에는 공공서비스 의무 관련 정보가 소유권 기관에 보고되고, 해당 기관이 그 정보를 공표하는 사례 역시 포함된다.

자료: OECD 공기업작업반.

### 3.2.2. 특수관계자와의 유의적 거래에 대한 공시

‘공기업 가이드라인’은 국가와 공기업 간의 거래는 시장과 일관된 조건으로 이루어져야 한다고 명시하고 있다. 그러나 국가 소유 체제의 특성상, ‘특수관계자(related parties)’는 다소 모호하게 정의되는 경향이 있으므로, 한 공기업과 다른 공기업 간, 또는 공기업과 자

회사 간의 유의적 거래(material transactions)는 ‘특수관계자 거래’ 공시 항목에 포함되지 않을 수도 있다. 국제회계기준(IFRS)에 따라 재무 보고서를 작성하는 공기업은 ‘국제회계기준서 제24호(IAS24)’ 및 기타 관련 국내 회계기준에 따라 특수관계자 간의 재무적으로 유의한 거래를 공시해야 한다. EU 회원국의 경우, 이러한 공시 의무는 ‘EU 주주권 지침 2017/828(EU Shareholder Rights Directive 2017/828)’에 의해 더욱 엄격하게 규제되고 있다.<sup>60)</sup>

조사 대상국의 89%(45개국 중 40개)는 공기업이 특수관계자 거래 정보를 공시하고 있지만, 이러한 공시 의무는 상장 공기업 또는 대규모 공기업에만 적용되는 경우가 많다(〈표 3-3〉 참조). 공기업·국가·다른 공기업 간의 복잡한 소유 및 지분 관계는 통상적인 ‘특수관계자’ 정의의 적용 범위를 벗어나는 경우가 많으므로, 공시 정보에 공백이 발생할 수 있다. 예를 들어, 오스트리아에서는 공기업이 다른 유한책임회사(LLC)와 맺고 있는 지분 관계가 국가 기업등록부(national company register)에 공개되어 있으나, 그들 간의 거래 내역은 공기업이 자체적으로 공개하지는 않는다.

〈표 3-3〉 특수관계자 거래에 관한 공시 의무

- 공기업은 특수관계자 거래에 대한 정보를 공개해야 하는가?

| 답변            | 국가   | 총: 45 |
|---------------|--|-------|
| 공개            | 호주, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 뉴질랜드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 태국, 우크라이나, 영국, 베트남 | 26    |
| 일부 공기업만 공개*   | 아제르바이잔, 불가리아, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 페루, 필리핀, 폴란드, 슬로바키아, 미국   | 14    |
| 특수한 경우에만 공개** | 오스트리아, 헝가리   | 2     |
| 공개하지 않음       | 체코, 덴마크, 튀르키예  | 3     |

주: \*이 항목은 상장공기업, 대규모 공기업 또는 국제회계기준(IFRS)에 따라 공시하는 공기업을 포함한다.

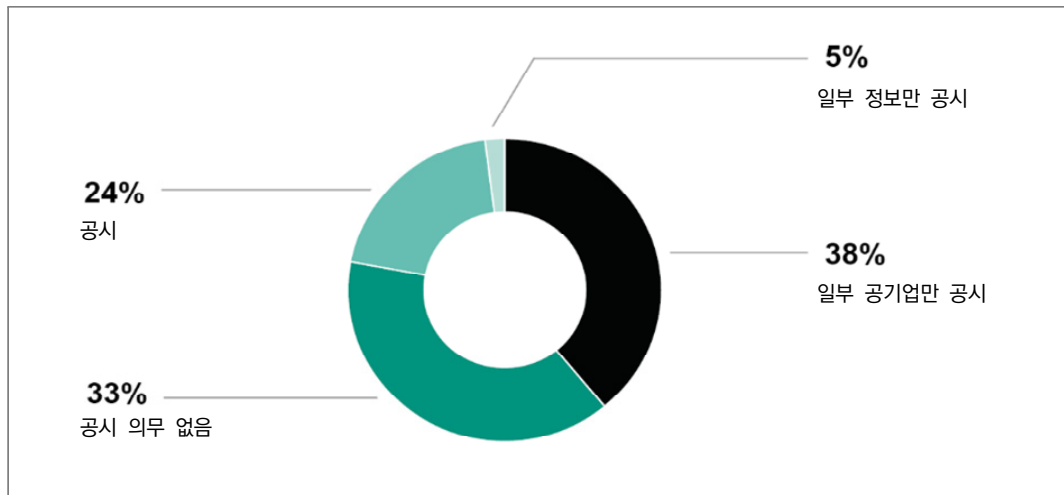
\*\*이 항목에는 공기업 간 또는 공기업과 자회사 간 거래가 ‘특수관계자 거래’의 정의에 포함되지 않을 수 있는 국가를 포함한다.  
 자료: OECD 공기업직업반.

60) OECD, 2023[3]

### 3.2.3. 임직원 및 이해관계자 관련 사항의 공시

국가는 공기업의 지속가능성(sustainability) 관련 정보를 공시하도록 권장하고 있으나, 이러한 공시 의무는 대체로 자율적 성격을 띠는 경우가 많다. 지속가능성 관련 정보는 기후 및 환경, 사회적 책임, 지배구조, 고용, 이해관계자 관계 등 다양한 영역을 포함한다. 제 5장은 특히 공기업의 온실가스 배출(greenhouse gas emissions) 공시를 포함한 지속가능성 관련 사안에 초점을 두고 있다. 임직원 및 주요 이해관계자(employees and key stakeholders) 관련 정보 공시와 관련하여, 조사 대상국 중 67%(42개국 중 28개)는 자국 공기업 중 최소한 일부 기업이 이러한 분야의 공시를 의무화하고 있다고 보고하였다. 다만 그중 일부 국가는 특정 주제에 한해 정보를 공개하거나, 상장 공기업 또는 대규모 공기업에만 정보 공시를 의무화하고 있다(보다 상세한 내용은 [그림 3-4]와 <표 3-4> 참조).

[그림 3-4] 임직원 및 기타 이해관계자 관련 사안에 대한 공시 여부



자료: OECD 공기업책임반.

### 〈표 3-4〉 임직원 및 기타 이해관계자 관련 사안에 대한 공시 의무

- 공기업이 기업의 재무 및 비재무 성과에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 임직원 또는 기타 이해관계자 관련 사항 관련 정보를 의무적으로 공개해야 하는가?\*

| 답변         | 국가   | 총 42 |
|------------|--|------|
| 모든 공기업이 공시 | 호주, 불가리아, 칠레, 독일, 핀란드, 이스라엘, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스  | 10   |
| 일부 공기업만 공시 | 오스트리아, 브라질, 크로아티아, 에스토니아, 프랑스, 아일랜드, 한국, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 우크라이나 | 16   |
| 일부 정보만 공시  | 코스타리카, 페루  | 2    |
| 미공시        | 아제르바이잔, 벨기에, 캐나다, 콜롬비아, 체코, 그리스, 헝가리, 라트비아, 룩셈부르크, 슬로바키아, 태국, 튀르키예, 영국, 베트남                    | 14   |

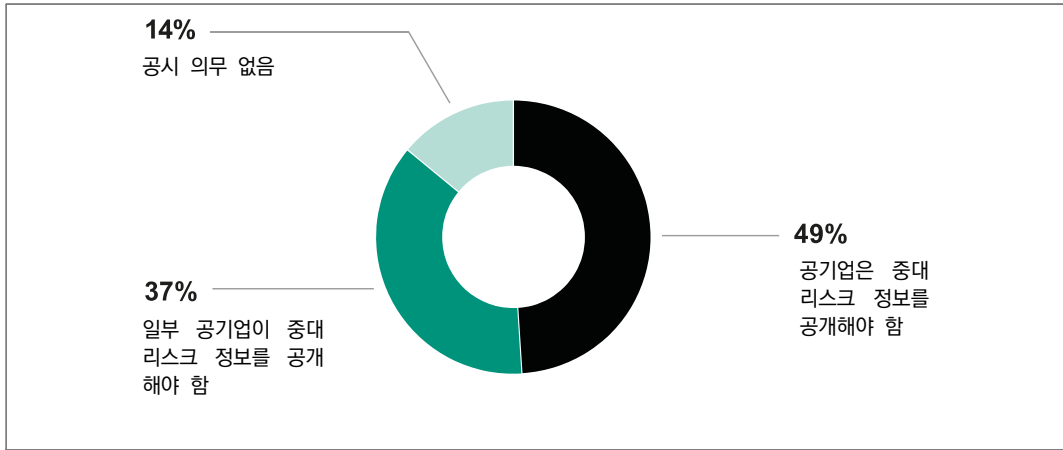
주: \*예를 들어, 공개 의무에 경영진/직원 관계, 채권자와의 관계, 공급업체 및 지역 사회와의 관계, 환경적 영향에 대한 정보를 포함하는가?  
자료: OECD 공기업책임반.

#### 3.2.4. 중대한 리스크와 리스크 관리 제도에 대한 공시

견고하고 통합적인 리스크관리 체계(risk management system)를 통해 공기업은 예측 가능한 중대한 리스크(material risks)와 그 대응 조치를 식별, 관리 및 보고할 수 있다. 리스크관리 체계의 감독은 공기업 이사회에 핵심적 책무이다. 중대한 리스크와 리스크 관리 전략에 대한 공시는 공기업이 주주와 투자자에게 공기업의 리스크관리 체계의 적정성을 입증하고 기업의 재무 상황, 경영 성과 및 장기적 가치 창출 잠재력을 정확히 제시할 수 있는 중요한 기회를 제공한다.

일반적으로 상장 공기업과 대규모 공기업은 중대한 리스크 요인과 그 관리 체계에 관해 공시해야 할 의무가 있다. [그림 3-5]에 따르면, 조사 대상국 중 86%(44개국 주 38개국)는 최소한 일부 공기업이라도 중대 리스크와 리스크관리 전략에 대한 정보를 공시하도록 요구하고 있으며, 국제회계기준(IFRS)을 적용하는 공기업의 경우 부외 자산 및 부채(off-balance sheet assets and liabilities)도 재무제표의 주석으로 공시하도록 요구하고 있다(세부 내용은 〈표 3-5〉 참조). 나머지 14%의 국가에서는 공기업이 중대 리스크 정보를 공시해야 할 의무가 없다. 〈박스 3-1〉에서는 공기업 부패 위험 평가와 관련된 리투아니아의 접근 방식을 상세히 설명하고 있다.

[그림 3-5] 중대 리스크 요인과 리스크관리 체계에 대한 공시 여부



자료: OECD 공기업작업반.

<표 3-5> 중대 리스크 요인과 리스크관리 체계에 대한 공시 여부

- 공기업이 중대 리스크 요인과 리스크관리 체계에 대한 정보를 의무적으로 공개해야 하는가?

| 답변              | 국가  | 총: 44 |
|-----------------|---|-------|
| 모든 공기업이 공개해야 함  | 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이스라엘, 한국, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국 | 21    |
| 일부 공기업이 공개해야 함* | 오스트리아, 아제르바이잔, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 이탈리아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 루마니아**, 우크라이나, 미국          | 17    |
| 공시 의무 없음        | 체코, 헝가리, 스위스, 태국, 튀르키예, 베트남   | 6     |

주: \*해당 답변 항목에는 자국의 공기업 중 금융 공기업만 해당 정보를 공시해야 하는 국가들과 대규모 및 상장 공기업만 공시해야 하는 국가들을 포함한다.

\*\*OECD, 2023<sup>14)</sup>에서 논의된 바와 같이, 모든 공기업이 공시 의무를 준수하는 것은 아니다.

자료: OECD 공기업작업반.

<박스 3-1> 리투아니아의 공기업 내부 반부패 관리 체계에 대한 공시

리투아니아지배구조조정센터(The Lithuanian Governance Co-ordination Centre, GCC)는 중앙 정부가 소유한 공기업에 대한 통합보고서를 정기적으로 발간해 왔으며, 2019년부터는 지방 정부가 소유한 공기업에 대해서도 보고서를 발간하고 있다. 이러한 통합보고서는 국가 산하 전체 공기업군에 대한 정보를 제시함으로써 이들 기업의 전반적인 성과를 평가·분석할 수 있도록 한다.

2017년부터 GCC는 자국 공기업 지배구조의 질적 수준을 평가하는 ‘우수 지배구조 지수(Good Governance Index)’를 공표하고 있다. 2021년에는 부패 방지 분야가 공기업 지배구조의 가장 큰 취약점 중 하나로 지적되었다. 이에 대응하기 위해, 공기업은 3년마다 부패 대응 역량 수준을 평가받아야 한다. 그 평가 방식은 정부가 규정하며, 평가 결과는 공기업 또는 소유권 기관의 홈페이지에 공개해야 한다.

‘공기업 투명성 확보 가이드라인(Guidelines for Ensuring Transparency of State-Owned Enterprises)’에 따라, 리투아니아의 통합보고서는 일부 공기업의 내부 부패 방지 관리 시스템(anti-corruption management system)에 관한 정보가 포함되어 있으며, 구체적으로 다음과 같은 내용이 포함된다.

- 해당 공기업의 부패 방지 관리 시스템 도입 여부
- 내부감사 실시 여부
- 국제표준 ISO 37001:2017 「부패 방지 관리 시스템-요구사항 및 활용지침(Anti-Bribery Management Systems: Requirements and Guidelines for Use)」에 따른 인증 준비 여부

자료: 리투아니아 지배구조조정센터(GCC), (2023[5]), 2022/2023 연차보고서, [https://governance.lt/wp-content/uploads/2023/11/VKC-VVI-Metine-Ataskaita\\_2023\\_EN\\_.pdf](https://governance.lt/wp-content/uploads/2023/11/VKC-VVI-Metine-Ataskaita_2023_EN_.pdf); 기타 리투아니아 정부 당국이 제공한 추가 정보.

### 3.3. 공기업 재무제표에 대한 독립적인 외부감사

‘공기업 가이드라인’은 공기업의 재무제표가 국제적으로 인정된 회계감사, 윤리 및 독립성 기준에 따라 공인된 감사인에 의해 매년 독립적인 외부감사를 받아야 한다고 권고하고 있다. 특정한 국가 감사기관 또는 통제기구의 감사 절차는 독립적인 외부감사를 대체할 수 없다(내부감사 및 통제 절차에 관한 설명은 ‘제4장 4.10절 공기업 이사회의 구성과 책임’을 참조).<sup>61)</sup>

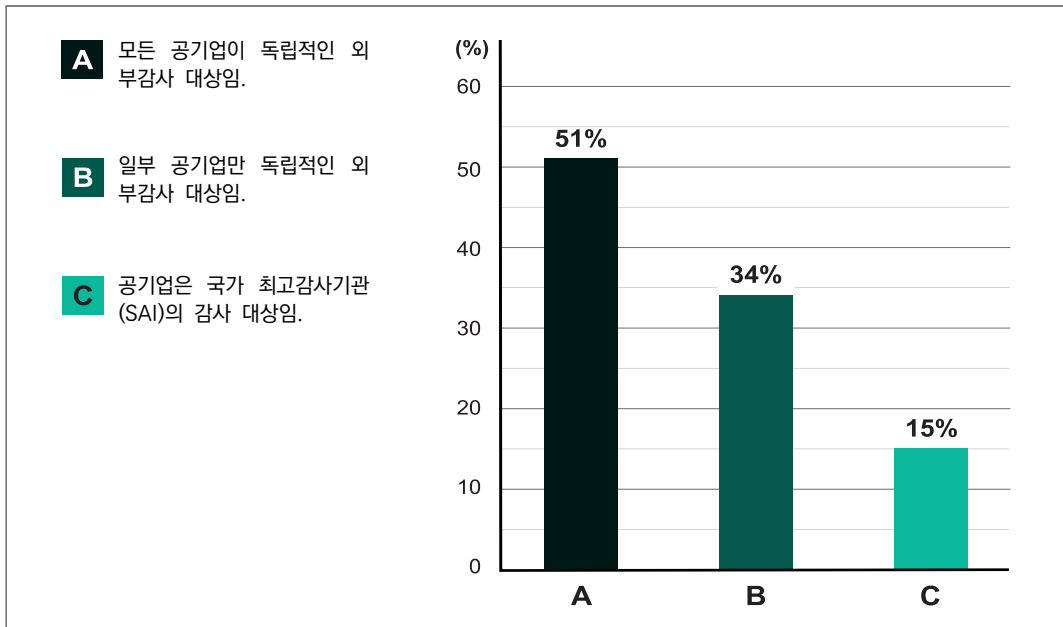
조사 대상국 중 51%(41개국 중 21개)는 모든 공기업이 독립적인 외부감사를 실시하도록 의무화하고 있다(그림 3-6 참조). 34%의 국가에서는 대규모 공기업 또는 상장 공기업으로 분류된 공기업만이 독립적인 외부감사 대상에 포함된다. 조사 대상국 중 15%(대부분이 OECD 회원국)에서는 공기업에 대한 감사가 국가 최고감사기관(Supreme Audit Institution, SAI)에 의해 수행된다.<sup>62)</sup>

61) OECD, 2024[11]

62) 국가 최고감사기관(SAI)은 한 국가의 주된 공공부문 감사기관이다. SAI의 주된 임무는 공공자금이 관련 규정 및 규제에 따라 경제적이고 효율적이며 효과적으로 지출되었는지를 검토하는 것이다.

국가 감사 및 국가 최고감사기관(SAI)의 역할은 공기업이 비영리적 활동을 수행하는 정도에 따라 달라질 수 있으며, 그 시행 방식은 국가별로, 그리고 개별 사례별로 다르다. 예컨대 뉴질랜드의 경우, 국가최고감사기관(SAI)이 배정제도(allocation system)나 공개모집 절차(tender process)를 통해 독립 감사인을 선정하는 방식으로 감사 업무를 관리한다. 지정 감사인은 감사원장(Auditor General), 공인회계법인(chartered accountancy firms), 다양한 중소 규모의 회계감사법인 등을 포함하는 감사 서비스 제공자 인력풀(pool)에서 선발된다. 뉴질랜드가 공기업을 대상으로 시행하는 연례 감사 절차와 관련된 보호장치에 관한 정보는 <박스 3-2>에 제시되어 있다.

[그림 3-6] 공기업의 외부감사 제도 도입 여부



주: 캐나다의 경우, 국가 최고감사기관(SAI)은 공기업의 감사를 거부할 수 있다. 아제르바이잔, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 이스라엘, 한국, 라트비아, 룩셈부르크, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 스웨덴과 스위스에서는 최고감사기관(SAI)이 필요시 공기업을 감사할 수는 있으나, 연례 재무감사를 시행해야 할 책임은 없다.  
 자료: OECD 공기업착업반.

감사 정보에 대한 신뢰성은 엄격한 선임 과정 및 주기적 교체 등 감사인의 독립성 확보를 위한 다양한 안전장치를 마련함으로써 높일 수 있다. 이는 유럽연합(EU)에서 의무적으로 시행되는 절차로, 특히 공익적 관심 대상 기관(Public Interest Entities, PIE)에 필수적으로

적용된다(〈표 3-6〉 참조). 이러한 절차는 감사인과 감사 대상 공기업의 대주주(large shareholder) 또는 최고 경영진 사이에 어떠한 이해관계도 발생하지 않도록 방지한다. 대부분의 비(非)EU 회원국에서는 독립된 기관이나 주무부처를 통해 외부감사원에 대한 임기 교체 요건을 규정하고 있다.

### 〈박스 3-2〉 뉴질랜드 공기업 연례 감사 관련 주요 보호장치

#### 뉴질랜드 감사원장(Auditor General)의 역할

뉴질랜드에서 감사원장은 공기업 지배구조와 관련하여 두 가지 핵심적인 역할을 수행한다.

- 감사원은 공기업 이사회에 이해충돌 관리에 관한 모범 사례 지침을 제공하며, 장관의 이해충돌 관리 요건은 '내각 사무국 매뉴얼(Cabinet Office Manual)'에 규정되어 있다.
- 감사원장은 모든 공기업 및 그 자회사의 법정감사관(statutory auditor)으로서, 「2001년 공공감사법(Public Audit Act 2001)」에 따라 연례 감사 및 감사원장 권한 범위 내의 기타 업무를 수행할 책임을 갖는다.

#### 공기업 연례 감사 시행 절차

개별 공기업과 그 자회사는 공공기관으로 간주되며, 감사원장이 해당 기관의 감사인으로 임명된다. 감사원장은 의회 소속의 독립 감독관(Officer of Parliament)의 직책을 맡고 있으며, 그 직무와 책임은 「2001년 공공감사법(Public Audit Act 2001)」에 명시되어 있다.

공기업의 연례 재무감사와 관련하여, 감사원장은 배정제도(allocation system)를 통해 감사인을 임명하지만, 경우에 따라 공개모집 방식(tender process)을 사용할 수도 있다. 지정 감사인은 감사원장의 원소속 기관인 뉴질랜드 감사원(Audit New Zealand)을 비롯하여, 4대 공인회계법인과 다양한 중소 규모의 회계법인 등을 포함하는 회계감사 서비스 제공자 인력 풀에서 선정된다.

감사원장은 감사인에게 적용되는 제약사항을 규정하는 감사 기준을 수립한다. 해당 기준에 따르면, 지정 감사인은 동일 기관에 대해 누적 6년을 초과하여 감사를 수행할 수 없으며, 이후 2년 연속 연례 감사 기간이 경과할 때까지 피감사 기관과 어떠한 형태로든 관여해서는 안 된다. 또한, 지정 감사인은 피감사 기관과 개인적 또는 금전적 이해관계를 맺어서는 안 되며, 피감사 기관의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 평가나 자문 활동 등의 비보증 서비스를 제공하는 것도 금지된다.

자료: 「2001년 공공감사법」(2023년 6월) 및 2022/2023 뉴질랜드의 관련 당국이 제공한 정보

### 〈표 3-6〉 외부감사인의 선임 및 교체 관련 요건

- 외부감사인의 선임 및 교체 요건에는 무엇이 있는가?

| 답변  | 국가  | 총 38 |
|---|---|------|
| 외부감사인의 선임에 관한 규정과 감독은 독립된 공공기관/주무부처(책임기관)에 의해 수립·시행된다. 감사인은 몇 년 단위로 교체하도록 의무화되어 있다. | 호주, 불가리아, 칠레, 코스타리카, 아일랜드, 이스라엘, 리투아니아, 뉴질랜드, 페루, 폴란드, 튀르키예, 영국   | 12   |
| 외부감사인의 선임 기준은 공기업 내부에서 자율적으로 결정되는 사항이다. 감사인은 몇 년 단위로 교체하도록 의무화되어 있다.                | 오스트리아, 벨기에, 브라질, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스 | 22   |
| 외부감사인의 선임 기준은 공기업 내부에서 자율적으로 결정되는 사항이다. 감사인의 교체는 의무 사항이 아니다.                        | 캐나다, 콜롬비아, 라트비아, 스페인  | 4    |

주: EU 회원국의 경우, 공익적 관심 대상 기관(PIE)은 EU 법률에 따라 외부감사인을 10년 주기로 교체해야 하며, 내부감사인은 5년 주기로 교체해야 한다. EU 회원국은 공개 모집 또는 공동 감사(joint audit) 등을 통해 감사인 최대 임기인 10년 기간을 연장할 수 있다. 스위스 법률에 따르면, 감사업체가 아닌 감사를 주도하거나 수행하는 개인 감사인이 교체 대상에 해당한다.  
자료: OECD 공기업책임반.

## 참고 문헌

- 리투아니아지배구조조정센터(Governance Coordination Centre) (2023), 2023 리투아니아 공기업 연차보고서(*Annual Report State-Owned Enterprises in Lithuania*), [https://governance.lt/wp-content/uploads/2023/11/VKC-VVI-Metine-Ataskaita\\_2023\\_EN\\_.pdf](https://governance.lt/wp-content/uploads/2023/11/VKC-VVI-Metine-Ataskaita_2023_EN_.pdf). [5]
- 뉴질랜드 재무부(New Zealand's Treasury) (2023), 「2001 공공감사법(*Public Audit Act 2001*)」, <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0010/latest/whole.html#DLM88541> [6]
- OECD (2024), 2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>. [1]
- OECD (2023), 2023 OECD 기업지배구조 팩트북(*OECD Corporate Governance Factbook 2023*), OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/6d912314-en>. [3]
- OECD (2023), 루마니아 공기업 지배구조에 대한 OECD 검토보고서 (*OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Romania*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fabf20a8-en>. [4]
- OECD-EU (2023), OECD 공기업 지배구조 가이드라인 제6장과 제7장 이행 현황 모니터링 보고서(*Monitoring Implementation of Chapters VI and VII of the OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs*). [2]



## 제4장

# 공기업 이사회의 구성과 책임

공기업 이사회는 공기업이 전략적 감독 기능을 추구하는 데 핵심적인 역할을 담당한다. 일반적으로 이사회는 공기업과 그 주주의 최선의 이익을 위해 행동해야 할 책임을 지닌다. 그러나 소유권 구조가 불분명하거나 지배구조 체계가 취약한 경우, 공기업 이사회는 부당한 영향력에 노출될 수 있으며, 이는 이사회의 자율성 확보에 저해가 된다. 본 장에서는 법적 체계, 임원 보수, 이사회 구성, 독립성, 위원회 임무, 의장의 역할, 이사회 평가 절차, 공기업의 내부감사 기능 등 공기업 이사회와 관련된 주요 영역을 다루고 있다. 또한 본 장에서는 국가별 제도를 국제 기준과 비교·검토함으로써 분석의 깊이와 설득력을 한층 강화하였다.



## 4.1. 주요 시사점

유능한 공기업 이사회는 이해관계자의 이익을 고려하는 동시에 기업과 주주의 이익이 기업의 전략적 의사 결정 과정에 실질적으로 반영되도록 한다. 이사회가 다양성을 갖추고 자율적으로 업무를 수행하기 위해서는 관련 법적 체계가 잘 갖추어져야 한다. 예를 들어:

- 조사 대상국의 93%는 이사회 구성원의 권한과 선관주의의무(duties of care)를 법률에 명확히 규정하고 있다.
- 조사 대상국의 67%는 공기업 이사회에 기업 전략을 수립할 수 있는 전적인 책임과 자율권을 부여하고 있다.
- 조사 대상국의 58%는 공기업 이사회에 양성평등 채용 목표제(gender targets)를 도입하고 있으며, 일반적으로 전체 이사회 의석의 최소 3분의 1을 한쪽 성별로 구성할 것을 권고하고 있다.

공기업 이사회에 관한 법적 체계는 대체로 잘 확립되어 있지만, 이사회 구성원 임명, 이사회 구성, 성과 평가 등 일부 영역에서는 여전히 개선의 여지가 있다. 특히:

- 공공정책 목표(PPOs)를 추구하는 공기업의 보수 수준은 다른 공기업과의 격차를 완화할 필요가 있을 것이다. 예를 들어, 조사 대상국을 기준으로 상업 지향적인 공기업 최고경영자(CEO)의 보수는 공공정책 목표(PPOs)를 수행하는 공기업 CEO의 보수보다 평균적으로 두 배 더 높은 것으로 나타났다. 또한 대부분의 공기업이 이사회 구성원의 보수 내역을 구성원 개별이 아닌 전체 평균 또는 총액 기준으로 공개하는 경향이 있기 때문에, 보수 공시의 투명성도 제고할 필요가 있다.
- 조사 대상국 41개 중 단 2개국만이 이사회 구성원의 독립성에 관한 정의를 OECD의 모범 사례 기준 정의에 부합하도록 규정하고 있다.
- 조사 대상국의 25%는 선출직 정치인이 공기업 이사회에 참가하는 것을 금지하지 않고 있다. 공기업의 운영 여건에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 정치인이 이사회에 참가할 경우, 이사회 의 객관성과 독립성이 훼손될 우려가 있다.
- 조사 대상국의 25%의 국가에서는 공기업 위원회의 기능과 임무가 이사회 운영규정(board charters)을 통해서만 규율 및 공시되고 있다. 전문위원회(specialised committees)는 특히 감사, 리스크 관리, 보수 등과 관련된 분야에서 이사회 의 업무를 지원한다.

- 비록 두 역할은 명확히 구분되는 것이 바람직하지만, 조사 대상국 중 15%에서는 동일 인물이 이사회 의장직과 최고경영자(CEO)직을 겸임하는 것이 허용되며 실제로 일반적인 관행으로 나타났다.
- 조사 대상국의 68%에서 이사회 활동이 이사회 전체 단위로 평가(개별 이사 평가와 대조됨)되며, 31%만이 이사회 의장에 대한 별도의 평가를 시행하고 있다.

모범 사례와 부합되게, 조사 대상국의 77%에서는 상장 또는 대규모 공기업이 이사회 또는 감사위원회(audit committee)에 직접 보고하는 내부감사 기능(internal audit function)을 갖추도록 의무화하고 있다. 그러나 일부 국가에서는 내부감사 기능을 국가 또는 소관 주무부처의 내부감사 부서에 위탁하여 운영하고 있다.

## 4.2. 공기업 이사회 임무와 기능

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업 이사회는 기업과 기업 성과에 대해 궁극적 책임을 져야 한다(〈박스 4-1〉 참조). 이러한 책임은 이사회가 기업과 주주의 최선의 이익을 위해 행동하도록 하기 위해, 법률, 규정 및 정책에 근거하여 명확히 확립되어야 한다. 공기업 이사회는 기업 전략을 수립할 수 있는 명확한 임무(mandate)와 책임(responsibility)을 부여 받아야 한다.<sup>63)</sup>

조사 대상국의 공기업들은 대체로 OECD의 모범 사례에 부합되게, 이사회 임무, 책임 및 책무성을 법률에 명문화하고 있다. 조사 대상국의 93%에서 공기업 이사회 임무를 법률에 명시하고 있으며, 감독이사회(supervisory board)<sup>64)</sup> 구성원들이 그 내용을 명확히 이해하고 있다고 응답하였다. 그뿐만 아니라, 조사 대상국의 67%(40개국 중 27개국)는 공

63) OECD, 2024[1]

64) 역자주: 일부 국가에서는 공기업의 감독(비상임) 기능과 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)’로 구성되어 있다. 다른 국가에서는 상임이사와 비상임이사로 함께 구성되는 ‘단일 이사회(unitary boards) 방식을 운영한다. 일반적으로 독일, 프랑스 등 유럽 국가의 기업들은 주로 이원화 이사회를, 한국, 일본과 미국, 영국, 호주 등 영미권 국가의 기업들은 주로 단일 이사회 방식을 적용하고 있다.

기업 이사회에 기업 전략을 규정할 전적인 책임과 자율권을 부여하고 있다([그림 4-1] 참조). 반면, 13%의 국가에서는 공기업 이사회가 기업 전략을 자율적으로 수립할 권한을 부여받지 못하였다. 나머지 20%의 국가에서는 공기업 이사회가 전략을 수립할 수는 있지만 주주 승인을 받아야만 그 효력이 발생한다.

### 〈박스 4-1〉 ‘공기업 가이드라인’에 정의된 공기업 이사회

#### 공기업의 이사회(관리 기구)

이사회 구조와 운영 절차는 국가 간뿐 아니라 국가 내에서도 서로 다르다. 일부 국가에서는 공기업의 감독 기능(비상임이사 중심)과 경영·관리 기능을 각각 구분하여 서로 다른 기구에 부여하는 이원화 이사회(two-tier boards) 방식을 운영한다. 일반적으로 이원화 이사회는 비상임이사(non-executive directors)만으로 구성된 ‘감독이사회(supervisory board)<sup>65)</sup>’와 상임이사(executive directors)로만 구성된 ‘경영이사회(management board)’가 각각 존재한다. 다른 국가에서는 상임이사와 비상임이사가 함께 참여하는 ‘단일 이사회(unitary boards) 방식’을 운영한다.

#### 감독이사회(supervisory board)와 경영이사회(management board)

‘공기업 가이드라인’은 특정 이사회 방식을 선호하지 않으며, 이원화 이사회와 단일 이사회, 두 이사회 방식 모두 성과 지향적인 가이드라인의 권고사항을 달성하는 데 유용할 수 있다고 보고 있으며, 기업을 관리·운영하고 경영진을 감독하는 기능을 수행하는 어떠한 형태의 이사회 구조에도 적용될 수 있도록 고안되었다. 일부 국가에서 운영되는 통상적인 이원화 이사회 체계에서, ‘공기업 가이드라인’에서 사용하는 ‘이사회(board)’라는 용어는 ‘감독이사회(supervisory board)’를 의미하며, ‘주요 임원(key executives)’은 ‘경영이사회(management board)’를 의미한다. 본 장에서는 국가별 정보가 상호 비교될 수 있도록 이러한 용어상의 구분도 함께 고려하였다.

자료: OECD 2024<sup>[1]</sup>, OECD 공기업 지배구조 가이드라인, OECD.

이사회가 제 기능을 충분히 발휘할 수 있도록, 상장 및 비상장 공기업 모두에 동일하게 적용되는 적절한 기업 지배구조 체계하에서 다양한 활동을 수행하도록 장려하는 것도 바람직한 관행으로 간주된다. 본 연구의 분석 결과, 조사 대상 국가의 이사회는 주로 최고 경영진에 대한 감독을 포함한 전략 수립 및 모니터링 기능을 수행하는 것으로 나타났다. 한편, 비교적 드물게 나타나지만 모범 사례로 간주되는 이사회의 기능에는 CEO의 임면에 관한 결정 권한이 있다.

65) 감독이사회에는 때때로 근로자 대표(employee representatives)가 포함되기도 함.

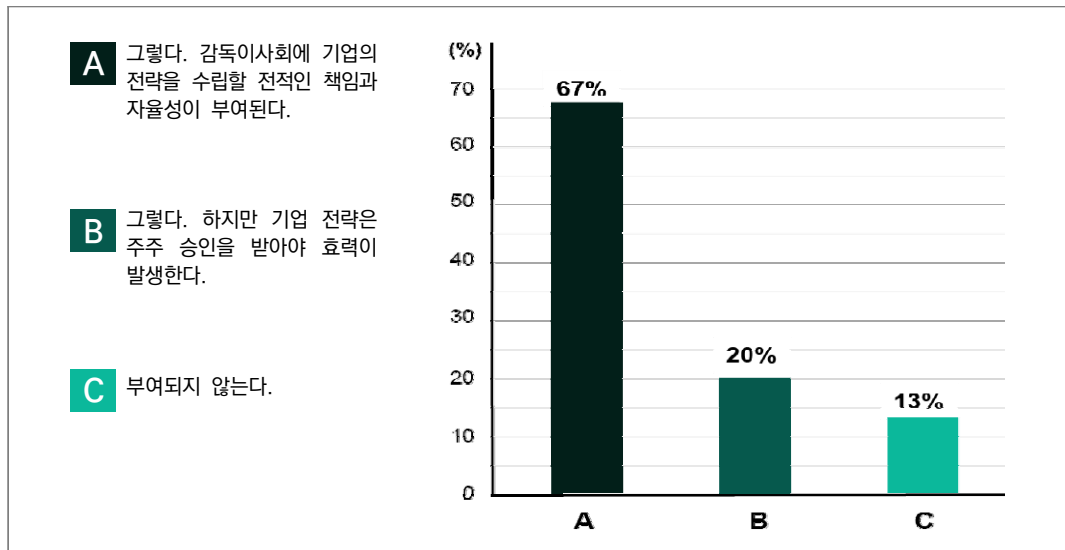
완전한 기업 지배구조 체계가 갖추어야 할 일반적 구성 요소와 관련하여 전체 조사 대상 42개국을 분석한 결과는 다음과 같다.

- 모든 국가에서는 공기업 이사회가 공기업의 기업 전략을 수립, 승인, 검토, 점검 및 감독하는 기능을 수행할 것을 요구하고 있다.
- 조사 대상국 중 86%(36개국)는 공기업 이사회가 기업의 지배구조 운영 방식의 효과성과 최고 경영진의 성과를 모니터링할 것을 요구하고 있다.
- 74%(31개국)는 공기업 이사회에 임원/CEO의 보수를 결정할 책임을 부여하고 있다.
- 86%(36개국)는 회계 및 재무 보고의 신뢰성과 리스크 관리를 포함한 통제 시스템의 청렴성을 제고할 것을 요구하고 있다.
- 81%(34개국)는 공기업 이사회가 기업 윤리 강령을 포함한 엄격한 윤리 기준을 적용할 것을 요구하고 있다.

전반적으로, 조사 대상국의 44%는 자국의 공기업 지배구조 체계가 위에서 언급한 모든 구성 요소를 통합적으로 반영하고 있다고 보고하였다.

### [그림 4-1] 이사회 책임과 자율성

- 공기업 이사회는 정부가 설정한 목표에 부합하는 기업 전략을 수립할 전적인 책임과 자율성을 부여받고 있는가?



자료: OECD 공기업작업반.

공기업의 기업 지배구조 체계는 일반적으로 이사회에 부여되는 광범위한 책임 범위를 명시하고 있으나, 상대적으로 간과되는 영역 중 하나는 CEO의 선임 및 해임과 관련하여 이사회에 부여되는 권한이다. 조사 대상국 중 67%는 공기업 이사회에 CEO의 임명 및 해임에 관한 의사결정을 내릴 수 있는 권한을 부여하고 있다. 반면, 나머지 국가에서는 CEO의 임명 권한이 공식적으로 소관 주무부처 또는 정부 수반 기관(예: 대통령실, 총리실 등)에 귀속되는 경우가 일반적이다. 부록 B의 <부표 B-4>는 국가별 CEO 임명 절차에 대한 세부 현황을 보다 상세히 제시하고 있다.

#### 4.2.1. 공기업 이사회 제도 개선 과제

OECD와 유럽연합집행위원회(European Commission, EC)가 2022~2023년에 공동으로 수행한 벤치마킹 분석 조사<sup>66)</sup>는 공기업 이사회 제도에 관한 국가별 현황을 보다 명확히 조명하고 있다. 제3장에서 언급한 바와 같이, 이 조사에서는 국가를 다음과 같이 네 가지 유형으로 분류한다. 유형 1은 중앙 정부 소유의 경제적으로 유의미한 모든 공기업에 걸쳐 이사회 제도가 모범 사례와 완전히 일치하는 경우이다.<sup>67)</sup> 유형 2는 해당 국가의 상장 공기업 또는 특정 공기업군에 한정하여 이사회 제도가 모범 사례에 부합하는 경우이다. 유형 3은 해당 국가의 이사회 제도가 모범 사례와 실질적으로 많은 차이가 있는 경우이다. 유형 4는 해당 국가에 이사회 제도가 존재하지 않거나 미비한 경우를 나타낸다. 이 조사의 평가 절차 및 방법론에 대한 보다 상세한 설명은 부록 A에 제시되어 있다.

OECD/EC 조사 결과는 다음과 같은 점을 강조하고 있다.

- **이사의 독립성:** 이사회 구성원의 “독립성(independence)”에 대한 정의는 국가마다 상당히 다르다. OECD가 제시한 기준 정의(benchmark definition)와 비교했을 때, 다수의 국가에서는 독립적 이사의 임기 제한을 포함하지 않는 경우가 많았다. 독립적 이사의 연임 기간과 재임 가능 횟수를 제한하는 것은 이사회의 성과와 독립성을 평가하고

66) ‘OECD 공기업 가이드라인’ 지침 시행 여부 관련 국가별 제도 현황 조사

67) 어떤 공기업이 ‘대규모’ 또는 ‘경제적으로 유의미한’ 공기업인지 판단하기 위해, 응답자에게 ‘대기업’에 대한 법적 정의를 제시하는 자국법을 참고하고 이러한 정의에 해당하는 공기업의 제도가 소규모 공기업의 제도와 다른지 검토하도록 요청하였다. 그러한 법적 정의가 없는 경우, 국가 산하 공기업 전체 가치(고용 수 또는 매출 기준)의 2/3를 차지하는 공기업 또는 산하 공기업 수가 매우 많은 경우, 고용 수 또는 매출 기준 상위 10개 공기업을 대상으로 고려하도록 요청하였다.

효율성을 유지하기 위한 주요 수단 중 하나이다.<sup>68)</sup>

- **이사회 의장의 역할:** 이사회 의장은 소유권 기관과 공기업 사이의 가교역할(liaison)을 수행하는 것이 바람직하다. 조사 대상국 중 약 절반은 의장과 최고경영자(CEO) 모두가 공기업과 소유권 기관 사이의 핵심 연락담당자 역할을 수행한다고 보고하였으며, 비록 ‘공기업 가이드라인’의 취지와는 다소 어긋나지만, 일부 국가에서는 의장이 아닌 최고경영자(CEO)만이 핵심 연락담당자 역할을 수행한다고 보고하였다.
- **이사회 평가 절차:** 이사회 평가 방식과 평가 결과 활용 조치와 관련된 제도는 국가별로 큰 차이를 보인다. 모범 사례를 거론할 정도의 사례 정보가 아직 축적 및 정리되지 않은 상황이지만, 벤치마킹 분석 결과, 평가 결과를 향후 이사회 및 경영진의 발전과 연계하는 보다 철저하고 체계적인 평가 절차에 대한 선호가 확인되고 있다. 현시점에서 조사 대상 국가들은 국가별로 서로 다른 평가 제도를 운용하고 있으며, 이사회 평가 결과 공개 이후 성과개선계획(performance improvement plans)의 수립을 의무화한 사례는 극히 소수에 불과하다.

〈표 4-1〉은 OECD/EC 연구 결과를 “히트맵(heatmap)” 형태로 요약한 것이다. 이에 따르면, 이사회 구조에 관한 정책은 모든 주요 공기업에서 모범 사례와 대체로 부합하고 있으며, 이사 후보 지명 절차, 이해충돌 방지 조치, 근로자이사제(노동이사제), 이사회 내 전문위원회, 이사회 감사위원회에 대한 내부감사 기능의 직접 보고 체계 등도 상장 공기업 또는 특정 공기업군을 대상으로 한 모범 사례와 대체로 잘 부합하고 있음을 보여준다. 반면, 목표 설정, 독립적 이사의 최소 구성 비율, 공기업과 국가 간 핵심 소통 창구, 이사회 성과 평가 등에 관한 제도는 모범 사례에서 벗어난 경우가 많았다. 이러한 영역에 대한 세부 분석은 다음 절에서 제시된다.

68) OECD, 2024[1]

〈표 4-1〉 국가별 공기업 이사회 제도 관련 비교 히트맵

| 국가    | 이사회 구조 | 목표 설정 | 이사 후보<br>지명 절차 | 독립적 이사<br>최소 구성 비율 | 이해충돌<br>방지 조치 | 국가-이사회 간<br>핵심 연락담당자<br>역할 | 근로자이사제<br>(노동이사제) | 이사회 내<br>전문위원회 | 이사회 성과<br>평가 | 내부감사<br>기능에 대한<br>감독 |
|-------|--------|-------|----------------|--------------------|---------------|----------------------------|-------------------|----------------|--------------|----------------------|
| 호주    | 유형 1   | 유형 2  | 유형 3           | 유형 2               | 유형 2          | 유형 1                       | 해당 없음             | 유형 1           | 유형 3         | 유형 1                 |
| 오스트리아 | 유형 2   | 유형 2  | 유형 1           | 유형 3               | 유형 1          | 유형 2                       | 유형 2              | 유형 1           | 유형 4         | 유형 3                 |
| 벨기에   | 유형 1   | 유형 2  | 유형 3           | 유형 2               | 유형 3          | 유형 1                       | 해당 없음             | 유형 2           | 유형 4         | 유형 1                 |
| 불가리아  | 유형 1   | 유형 3  | 유형 2           | 유형 2               | 유형 2          | 유형 3                       | 해당 없음             | 유형 1           | 유형 3         | 유형 1                 |
| 브라질   | 유형 1   | 유형 3  | 유형 3           | 유형 2               | 유형 2          | 유형 1                       | 유형 2              | 유형 1           | 유형 3         | 유형 2                 |
| 캐나다   | 유형 1   | 유형 3  | 유형 3           | 유형 4               | 유형 2          | 유형 1                       | 해당 없음             | 유형 3           | 유형 3         | 유형 3                 |
| 칠레    | 유형 1   | 유형 1  | 유형 2           | 유형 3               | 유형 1          | 유형 2                       | 유형 3              | 유형 3           | 유형 3         | 유형 2                 |
| 콜롬비아  | 유형 1   | 유형 2  | 유형 2           | 유형 3               | 유형 2          | 유형 3                       | 해당 없음             | 유형 2           | 유형 2         | 유형 1                 |
| 코스타리카 | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1           | 유형 3               | 해당 없음         | 유형 2                       | 해당 없음             | 유형 3           | 유형 3         | 유형 3                 |
| 크로아티아 | 유형 1   | 유형 4  | 유형 3           | 유형 2               | 유형 2          | 유형 1                       | 유형 3              | 유형 1           | 유형 4         | 유형 3                 |
| 체코    | 유형 2   | 유형 4  | 유형 3           | 유형 4               | 유형 2          | 유형 3                       | 유형 2              | 유형 1           | 유형 3         | 유형 4                 |
| 덴마크   | 유형 1   | 유형 1  | 유형 2           | 유형 1               | 유형 2          | 유형 1                       | 유형 2              | 유형 4           | 유형 4         | 유형 2                 |
| 에스토니아 | 유형 1   | 유형 1  | 유형 2           | 유형 4               | 유형 1          | 유형 3                       | 해당 없음             | 유형 1           | 유형 3         | 유형 2                 |
| 핀란드   | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1           | 유형 1               | 유형 2          | 유형 2                       | 해당 없음             | 유형 3           | 유형 3         | 유형 1                 |
| 프랑스   | 유형 1   | 유형 2  | 유형 2           | 유형 3               | 유형 2          | 유형 4                       | 유형 1              | 유형 2           | 유형 3         | 유형 1                 |
| 독일    | 유형 1   | 유형 2  | 유형 1           | 유형 2               | 유형 2          | 유형 2                       | 유형 2              | 유형 1           | 유형 4         | 유형 1                 |

| 국가    | 이사회 구조 | 목표 설정 | 이사 후보 지명 절차 | 독립적 이사 최소 구성 비율 | 이해충돌 방지 조치 | 국가-이사회 간 핵심 연락담당자 역할 | 근로자이사제 (노동이사제) | 이사회 내 전문위원회 | 이사회 성과 평가 | 내부감사 기능에 대한 감독 |
|-------|--------|-------|-------------|-----------------|------------|----------------------|----------------|-------------|-----------|----------------|
| 그리스   | 유형 1   | 유형 3  | 유형 2        | 유형 1            | 유형 2       | 유형 4                 | 유형 1           | 유형 1        | 유형 3      | 유형 1           |
| 헝가리   | 유형 1   | 유형 3  | 유형 3        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 3                 | 유형 3           | 유형 3        | 유형 3      | 유형 3           |
| 아일랜드  | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1        | 유형 3            | 유형 1       | 유형 1                 | 유형 2           | 유형 2        | 유형 4      | 유형 1           |
| 이스라엘  | 유형 1   | 유형 2  | 유형 2        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 1                 | 유형 3           | 유형 1        | 유형 4      | 유형 1           |
| 이탈리아  | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1        | 유형 3            | 유형 1       | 유형 3                 | 해당 없음          | 유형 2        | 유형 3      | 유형 1           |
| 한국    | 유형 1   | 유형 2  | 유형 1        | 유형 3            | 유형 1       | 유형 1                 | 유형 1           | 유형 1        | 유형 4      | 유형 1           |
| 라트비아  | 유형 1   | 유형 2  | 유형 2        | 유형 3            | 유형 2       | 유형 2                 | 해당 없음          | 유형 2        | 유형 3      | 유형 3           |
| 리투아니아 | 유형 2   | 유형 2  | 유형 1        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 1                 | 유형 2           | 유형 2        | 유형 3      | 유형 2           |
| 룩셈부르크 | 유형 1   | 유형 3  | 유형 2        | 유형 4            | 유형 2       | 유형 1                 | 유형 3           | 유형 3        | 유형 3      | 유형 3           |
| 네덜란드  | 유형 2   | 유형 2  | 유형 1        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 2                 | 해당 없음          | 유형 2        | 유형 3      | 유형 1           |
| 노르웨이  | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 1                 | 유형 1           | 유형 1        | 해당 없음     | 유형 1           |
| 뉴질랜드  | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1        | 유형 2            | 유형 1       | 유형 2                 | 해당 없음          | 유형 2        | 유형 2      | 유형 3           |
| 필리핀   | 유형 2   | 유형 3  | 유형 3        | 유형 3            | 유형 3       | 유형 4                 | 해당 없음          | 유형 1        | 유형 3      | 유형 2           |
| 폴란드   | 유형 1   | 유형 3  | 유형 1        | 유형 3            | 유형 2       | 유형 2                 | 유형 3           | 유형 2        | 유형 3      | 유형 1           |
| 포르투갈  | 유형 1   | 유형 2  | 유형 2        | 유형 3            | 유형 2       | 유형 1                 | 해당 없음          | 유형 3        | 유형 3      | 유형 1           |
| 루마니아  | 유형 1   | 유형 3  | 유형 3        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 4                 | 해당 없음          | 유형 1        | 유형 2      | 유형 1           |
| 슬로바키아 | 유형 1   | 유형 3  | 유형 3        | 유형 4            | 유형 2       | 유형 4                 | 유형 3           | 유형 2        | 유형 3      | 유형 2           |
| 슬로베니아 | 유형 1   | 유형 2  | 유형 1        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 2                 | 유형 2           | 유형 2        | 유형 3      | 유형 2           |

| 국가    | 이사회 구조 | 목표 설정 | 이사 후보 지명 절차 | 독립적 이사 최소 구성 비율 | 이해충돌 방지 조치 | 국가-이사회 간 핵심 연락담당자 역할 | 근로자이사제 (노동이사제) | 이사회 내 전문위원회 | 이사회 성과 평가 | 내부감사 기능에 대한 감독 |
|-------|--------|-------|-------------|-----------------|------------|----------------------|----------------|-------------|-----------|----------------|
| 스페인   | 유형 1   | 유형 2  | 유형 2        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 3                 | 유형 2           | 유형 2        | 유형 3      | 유형 2           |
| 스웨덴   | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 1                 | 유형 2           | 유형 1        | 유형 2      | 유형 2           |
| 스위스   | 유형 1   | 유형 1  | 유형 1        | 유형 3            | 유형 2       | 유형 1                 | 유형 2           | 유형 3        | 유형 4      | 유형 3           |
| 튀르키예  | 유형 1   | 유형 4  | 유형 3        | 유형 4            | 유형 2       | 유형 4                 | 해당 없음          | 유형 4        | 유형 4      | 유형 4           |
| 우크라이나 | 유형 1   | 유형 4  | 유형 3        | 유형 2            | 유형 3       | 유형 2                 | 해당 없음          | 유형 3        | 유형 3      | 유형 3           |
| 영국    | 유형 2   | 유형 2  | 유형 2        | 유형 2            | 유형 2       | 유형 1                 | 해당 없음          | 유형 1        | 유형 3      | 유형 1           |
| 평균    | 유형 1   | 유형 3  | 유형 2        | 유형 3            | 유형 2       | 유형 3                 | 유형 2           | 유형 2        | 유형 3      | 유형 2           |

주: OECD 회원국 중 아이슬란드, 일본, 멕시코와 미국은 이번 자료 수집 작업에 참여하지 않았음.

녹색/유형 1: 모든 공기업에 걸쳐 완전히 일치, 노란색/유형 2: 일부 공기업에 대한 부합, 주황색/유형 3: 일치 없음, 보라색/유형 4: 관련 제도 없음.

자료: OECD 공기업작성반.

### 4.3. 이사회 및 주요 임원의 보수

이사회와 주요 임원의 보수 체계는 공기업 소유권과 관련하여 중요한 과제를 제시하며, 이는 기업 지배구조 영역과 공공부문 거버넌스 영역의 경계를 아우르는 사안이다. 시장 수준에 미치지 못하는 보수 수준은 자격을 갖춘 유능한 인재의 영입을 저해할 수 있는 반면, 과도하게 높다고 인식되는 보수 수준은 오히려 대중의 반발을 초래할 수 있다.<sup>69)</sup>

‘공기업 가이드라인’은 기업의 중·장기적 이익을 증진하고 자격을 갖춘 전문가를 유치·동기 부여할 수 있도록 하는 명확하고 투명하며 포괄적인 공기업 이사회 보수 정책을 수립하는 것이 소유권 기관의 주요 책임 중 하나임을 명시하고 있다. 또한, 동 가이드라인은 공기업 이사회가 경영진의 보수 수준을 기업과 주주의 장기적 이익에 부합하도록 책정해야 한다고 명시한다. 아울러, 공기업은 이사회 구성원과 주요 임원의 보수에 관한 높은 수준의 투명성을 유지하는 것이 중요하며, 가능하다면 보수 정보를 개별 구성원 또는 직책 단위로 공시하는 것이 바람직하다. 이러한 정보 공시가 충분하지 않을 경우, 공기업은 대중의 부정적 인식을 초래하고 책무성이 부족한 것으로 인식될 수 있다.<sup>70)</sup>

36개 국가를 대상으로 보수 체계를 분석한 2022년 OECD 보고서에 따르면, 상업적 공기업이 주를 이루는 국가에서는 일반적으로 이사회 보수가 공기업 내 보수위원회의 제안에 따라 결정되거나, 동종업계 민간기업의 보수 수준을 기준으로 중앙 소유권 기관 또는 조정 기관에 의해 책정된다. 반면, ‘정책 지향적(policy oriented)’ 공기업(독점 형태로 운영되는 공기업 포함)을 보유하거나, ‘전략적 이해관계(strategic interest)’에 따라 설립된 공기업이 대다수인 국가에서는 이사회 보수가 법률에 따라 규정되거나, 공무원 봉급표와 같은 공공부문 임금 기준표(public sector wage grids)에 근거하여 책정되는 경향이 있다.

이사회 구성원의 보수 수준은 공기업의 규모와 산업 분야에 따라 달라질 수 있다. 평균적으로 상업 지향적 공기업의 이사회 구성원은 공공정책 중심의 공기업(즉, 공공서비스 수행 공기업(PSOs))의 이사회 구성원보다 더 높은 보수를 받는 경향이 있다. 그러나 전체적

69) OECD, 2022[2]

70) OECD, 2024[1]

으로 공기업 이사회의 보수 수준은 민간기업에 비해 현저히 낮은 수준에 머물고 있으며, 이는 다수의 국가에서 유능한 이사 후보 영입을 저해하는 요인으로 작용하는 것으로 보고되고 있다.<sup>71)</sup>

공기업의 감독이사회 구성원(또는 비상임이사)에게 변동 급여(또는 성과연동 급여, variable remuneration)가 지급되는 경우는 드물다. 조사 대상국 중 17%(36개국 중 6개국)에서만 성과연동 요소를 보수에 포함한다고 보고하였다. 이러한 변동 급여 방식의 도입이 아직 일반화되어 있지 않은 이유는 이러한 성과 연계 방식이 통상 기업의 경영 성과에 따라 보수 수준이 결정되기 때문에 감독이사회 구성원이 경영진과 성과 달성에 대한 이해관계를 공유하는 즉, 동일한 재무적 유인을 갖게 되어 경영진에 대한 독립적 감시와 감독 기능이 약화될 우려가 있기 때문이다.

주요 임원의 보수와 관련하여, 상업 지향적 공기업 최고경영자(CEO)의 평균 보수는 법률에 따라 보수 수준이 제한되는 국가를 제외하면, 공공정책 중심의 공기업 최고경영자(CEO) 평균 보수의 약 두 배 수준에 이른다. 다수의 국가에서 대규모 공기업과 소규모 공기업 간에도 최고경영자(CEO) 보수 수준의 격차가 상당한 것으로 나타난다. 또한 정치적 또는 재정적 제약이 존재하는 국가에서는 공기업의 주요 임원 보수가 일반적으로 법률이나 별도의 정부 결정에 따라 정해지며, 그 수준은 다른 국가의 공기업 평균보다 낮고 자국의 시장 수준에도 미치지 못하는 경우가 많다. 반면, 이사회의 전적인 재량에 따라 보수가 결정되는 국가에서는 때로는 공기업이 민간기업의 보수 수준을 명시적 기준으로 삼는 경우가 있을 정도로 주요 임원의 보수 수준이 대체로 높은 편이다.<sup>72)</sup>

더 나아가, 조사 대상국의 68%(41개국 중 28개국)는 공기업 이사회가 경영이사회 이사 및 최고경영자(CEO)의 보수를 결정할 권한을 부여받고 있으며, 44%(34개국 중 15개국)의 국가에서는 보수위원회를 통해 보수 수준을 결정하는 것으로 나타났다(〈표 4-2〉 참조).

71) OECD, 2022[2]

72) OECD, 2022[2]

### 〈표 4-2〉 공기업 보수위원회

- 주요 임원의 보수 수준이 보수위원회에 의해 책정되는가?

| 답변   | 국가  | 총 34 |
|------|---|------|
| 그렇다. | 오스트리아, 벨기에, 브라질, 핀란드, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 일본, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국 | 15   |
| 필요시  | 콜롬비아, 코스타리카, 독일, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아                                    | 7    |
| 아니다. | 호주, 아제르바이잔, 불가리아, 칠레, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 이스라엘, 필리핀, 루마니아, 슬로바키아, 미국          | 12   |

자료: OECD, 2022[2], 「공기업 이사회 및 경영진의 보수 체계」, <https://doi.org/10.1787/80d6dc04-en>

공기업 이사회 구성원 및 주요 임원의 보수 정보 공시와 관련하여, 조사 대상국 중 93%(43개국 중 40개국)에서는 공기업에 어떤 형태로든 보수 관련 정보를 공시하도록 의무화하고 있다고 보고하였다(부록 B의 〈부표 B-2〉 참조). 그러나 실제 적용되는 공시 제도는 국가별로 큰 차이를 보인다. 일부 공기업은 보수 수준을 구간, 비율 또는 통합 수치로 제시하기도 한다. 예를 들어, 코스타리카와 리투아니아의 공기업은 구체적인 보수 총액을 명시하지 않고, 이사회 보수 정책에 대해서만 공시하고 있다. 체코와 폴란드는 공기업의 보수 수준이나 보수 정책에 대한 공시 의무가 없다.

#### 4.4. 이사회의 구성, 규모 및 다양성

‘공기업 가이드라인’은 국가는 공기업 이사회가 전략적 방향 제시, 리스크관리 감독, 경영진에 대한 모니터링 기능 등을 수행하는 데 필요한 권한, 역량 및 객관성을 갖추도록 지원해야 한다고 명시하고 있다. 이사회는 청렴하게 행동하고 청렴 문화를 조성·확산해야 하며, 자신의 행위에 대해 명확한 책임을 져야 한다. 이사회의 책임 의식 제고와 효과적인 기능 수행을 위해서는, 이사회의 구성이 상장 기업에 적용되는 모범 구성 기준에 부합되어야 한다. 이사회는 효과적인 기능 수행에 필요한 최소한의 인원으로 구성되는 등 그 규모가 제한적이어야 한다. 공직자를 포함한 모든 이사회 구성원은 해당 기업의 산업 분야와 경영 특성에 부합하는 자격 요건을 바탕으로 지명 또는 임명되어야 하며, 동등한 법적 책임을 져야 한다. 또한 이사회는 성별, 연령, 출신 지역, 경력, 학력 등과 같은 배경의 다양성이

객관적이고 독립적인 판단을 내릴 수 있는 적절한 요건을 조성한다는 점에서, 구성의 다양성을 확보하기 위해 노력해야 한다.<sup>73)</sup>

이사회 구성의 다양성 확보를 위한 일반적인 제도 중 하나는 공기업 이사회에 양성평등 채용 목표(gender targets)를 설정하는 것으로, 조사 대상국 중 58%(48개국 중 28개국)가 이와 같은 채용 목표제를 운영하고 있다고 보고하였다(그림 4-2 참조). 여러 OECD 회원국과 비회원국에서는 공기업 이사회 내 성별 균형을 개선하기 위해, 전체 구성원의 최소 3분의 1 이상이 소수 성별로 구성되도록 하는 성별 균형 목표치를 도입하였다. 이러한 양성평등 목표제는 법적 구속력이 없는 경우가 많지만, 일정 기간에 걸쳐 추적·점검이 가능한 이행 목표를 설정한다는 점에서 제도적 가치가 있다고 할 수 있다. <박스 4-2>에서는 호주의 성별 균형 정책에 대해 자세히 설명하고 있다.

조사 대상국의 50%는 이사회의 역량 및 전문성 요건에 관한 공식 또는 비공식적 기준을 설정하고 있으며, 특히 감사 및 리스크관리 분야 등 특정 기술적 전문성이 요구되는 직위에 가장 일반적으로 적용되고 있다. 조사 대상국 중 40%의 국가에서는 이사회 구성원이 동시에 여러 기관의 이사직을 겸임하지 않도록 제한하고 있는데, 이는 이사들이 이사회 업무에 전념할 수 있는 충분한 시간을 확보하도록 하기 위한 조치이다. <표 4-4>는 조사 대상 국가별로 이사회 구성의 다양성 확보를 위해 적용하고 있는 다양한 제약 요건과 지침을 보다 상세히 제시한다.

#### <박스 4-2> 호주 정부기관 이사회의 성별 균형 제도

2016년 7월 1일, 호주 정부는 정부기관 이사회 직위의 50%를 여성이 차지하도록 하는 양성평등 목표제를 도입하였다. 아울러 개별 이사회 차원에서도 남성과 여성 각각이 최소 40% 이상의 직위를 보유하도록 하는 목표치도 설정하였다. 이에 따라 여성의 이사회 참여 비율은 2017년 42.7%에서 2023년 51.6%로 증가하였다(아래 <표 4-3> 참조).

이 정책 시행 이후, 총리실 및 내각부는 중앙정부 산하 공기업을 모두 포함하는 호주 정부기관 이사회의 구성 및 성별 균형 현황을 추적·분석하는 연례 보고서를 발간하고 있다. 주(州)정부 차원에서도 이와 유사한 목표제가 도입되었다. 예를 들어 퀸즐랜드 여성전략(Queensland Women's Strategy)은 공기업 이사회에 대해 별도로 50%의 양성평등 비율 목표를 설정하고 있다.

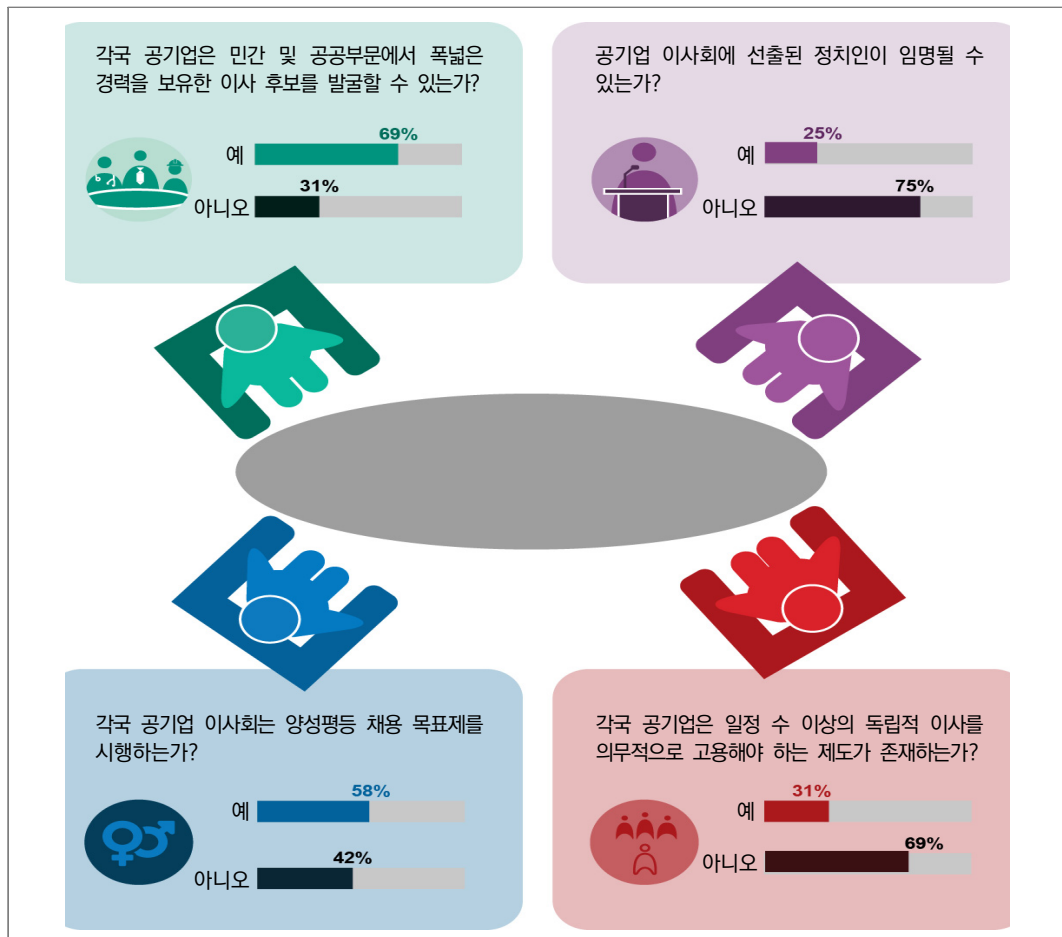
73) OECD, 2024[1]

**<표 4-3> 호주 정부기관 이사회의 성별 균형 제도**

| 연도   | 이사회 수 | 이사회 직책 채용 수 | 이사회 직책 여성 채용 수 | 여성 채용 비율 |
|------|-------|-------------|----------------|----------|
| 2023 | 344   | 2,208       | 1,139          | 51.6     |
| 2022 | 335   | 2,214       | 1,138          | 51.4     |
| 2021 | 342   | 2,315       | 1,149          | 49.6     |
| 2020 | 343   | 2,489       | 1,206          | 48.5     |
| 2019 | 341   | 2,313       | 1,109          | 47.9     |
| 2018 | 339   | 2,530       | 1,158          | 45.8     |
| 2017 | 337   | 2,508       | 1,072          | 42.7     |

자료: 호주 총리실 및 내각부, 2023[3], 2022-23 호주 정부 이사회의 성별 균형 제도, [https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/gender-balance-australian-government-boards-report-2022-23\\_0.pdf](https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/gender-balance-australian-government-boards-report-2022-23_0.pdf).

**[그림 4-2] 이사회 구성의 다양성**



자료: OECD공기업작업반

〈표 4-4〉 국가별 공기업 이사회 구성원의 특성 및 자격요건

- 공기업 이사 선임과 관련된 제약 요건이나 기준이 있는가?

| 국가     | 제약 없음 | 최대 규모 제한 | 최소 규모 제한 | 성별·다양성 구성 목표 | 최소 독립적 이사 수 | 복수의 이사직 중복 겸임 제한 | 직무 적합 역량 및 전문성 |
|--------|-------|----------|----------|--------------|-------------|------------------|----------------|
| 호주     |       | √        | √        | √            |             | √                | √              |
| 오스트리아  |       |          |          | √            |             | √                | √              |
| 아제르바이잔 | √     |          |          |              |             |                  |                |
| 벨기에    |       | √        |          |              |             |                  |                |
| 브라질    |       |          |          |              | √           | √                | √              |
| 불가리아   |       |          |          | √            | √           |                  | √              |
| 캐나다    |       | √        |          |              |             | √                |                |
| 칠레     |       |          |          | √            |             | √                | √              |
| 콜롬비아   |       | √        |          | √            | √           |                  | √              |
| 코스타리카  |       |          |          | √            |             | √                | √              |
| 크로아티아  |       |          | √        | √            | √           |                  | √              |
| 체코     |       |          |          | √            | √           |                  | √              |
| 덴마크    |       |          |          | √            |             |                  |                |
| 에스토니아  |       | √        | √        |              |             | √                | √              |
| 핀란드    |       | √        | √        | √            |             |                  | √              |
| 프랑스    |       |          |          | √            |             | √                |                |
| 독일     |       |          | √        | √            |             | √                | √              |
| 그리스    |       |          |          | √            |             | √                |                |
| 헝가리    |       |          |          |              |             |                  | √              |
| 인도     |       |          |          |              | √           |                  |                |
| 아일랜드   |       | √        | √        | √            |             | √                | √              |
| 이스라엘   |       |          |          | √            |             |                  |                |
| 이탈리아   |       |          |          | √            | √           |                  | √              |
| 한국     |       | √        | √        | √            |             | √                | √              |
| 라트비아   |       |          |          |              |             | √                |                |
| 리투아니아  |       |          | √        |              | √           | √                | √              |
| 룩셈부르크  |       |          |          | √            |             |                  |                |
| 말레이시아  | √     |          |          |              |             |                  |                |
| 모로코    |       |          |          |              | √           |                  |                |
| 네덜란드   |       |          | √        | √            | √           |                  |                |
| 뉴질랜드   |       |          |          | √            |             |                  |                |

| 국가           | 제약 없음    | 최대 규모 제한  | 최소 규모 제한  | 성별·다양성 구성 목표 | 최소 독립적 이사 수 | 복수의 이사직 중복 겸임 제한 | 직무 적합 역량 및 전문성 |
|--------------|----------|-----------|-----------|--------------|-------------|------------------|----------------|
| 노르웨이         |          |           |           | ✓            | ✓           |                  | ✓              |
| 페루           |          | ✓         | ✓         | ✓            | ✓           | ✓                | ✓              |
| 필리핀          |          |           |           |              |             | ✓                |                |
| 폴란드          |          |           |           | ✓            |             |                  |                |
| 포르투갈         |          | ✓         |           | ✓            |             |                  |                |
| 루마니아         |          |           |           | ✓            |             | ✓                |                |
| 슬로바키아        |          |           |           |              |             |                  | ✓              |
| 슬로베니아        |          |           |           |              |             | ✓                |                |
| 스페인          |          |           |           |              | ✓           |                  |                |
| 스웨덴          |          |           | ✓         | ✓            |             |                  | ✓              |
| 스위스          |          | ✓         |           | ✓            |             |                  | ✓              |
| 태국           |          | ✓         |           |              | ✓           |                  | ✓              |
| 튀르키예         | ✓        |           |           |              |             |                  |                |
| 우크라이나        | ✓        |           |           |              |             |                  |                |
| 영국           |          |           |           | ✓            |             | ✓                |                |
| 미국           |          | ✓         |           |              |             |                  | ✓              |
| 베트남          |          |           |           |              | ✓           |                  |                |
| <b>총: 48</b> | <b>4</b> | <b>13</b> | <b>11</b> | <b>28</b>    | <b>15</b>   | <b>19</b>        | <b>24</b>      |

자료: OECD공기업작업반.

## 4.5. 이사회 독립성

공기업 이사회는 의사결정 과정에서 객관성과 독립성을 유지해야 한다. 이사회에 정부 인사가 임명되는 경우, 이사회 논의가 편향되지 않도록 충분한 수의 독립적 이사가 확보되어야 한다. <박스 4-3>은 조사 대상국을 평가할 때 기준이 된 '독립성'에 대한 OECD의 기준 정의를 제시하고 있다.

조사 대상국의 31%(48개국 중 15개국)는 공기업 이사회에 일정 수 이상의 독립적 이사 수를 둘 것을 요구하고 있다. 국가마다 '독립성'을 설명하기 위해 사용하는 정의는 서로 다

르며, 각국이 채택한 정의는 <박스 4-3>에 제시된 OECD의 기준 정의와 의미가 다른 경우가 많다.

독립성의 정의가 OECD 기준 정의와 다른 국가들은 해당 규정에 임기 제한(term limits)이 생략된 경우가 많았다. 조사 대상국의 20%에서는 독립성의 정의가 <박스 4-3>에서 제시하는 모든 핵심 요소를 반영하고 있으나, 이는 특정 공기업 군에만 적용된다. 모든 공기업에 대해 모범 사례에 부합하는 독립성 정의를 일관되게 적용하는 국가는 핀란드와 그리스, 단 두 국가(5%)에 불과하다(<표 4-5> 참조).

### <박스 4-3> 이사회 구성원의 독립성에 관한 OECD 기준 정의

공기업 이사회에 적용되는 '독립성'에 대한 OECD 기준 정의는 '2015년 공기업 가이드라인 개정판'과 국제 모범 사례에 근거하여 마련되었다. 이 기준 정의는 국가별 정의와 비교·분석을 용이하게 하기 위한 것으로, 다음과 같은 핵심 사항을 포함한다.

- 비상임이사와 감독이사회 구성원은 사전에 규정된 최근 연수 내에 해당 공기업 또는 그 자회사의 경영진, 관리자, 직원 또는 재무 감사인으로 재직할 경험이 없어야 하며, 이에 대한 명확한 유예 기간(cooling-off period)의 기록이 있어야 한다.
- 비상임이사와 감독이사회 구성원은 유의미한 수의 해당 공기업 지분을 보유해서는 안 되며, 직전 연도 내에 공기업 또는 그 자회사와 사업적 거래 관계에 관여한 이력이 없어야 한다.
- 이들은 앞서 언급된 직위를 맡고 있는 자들과 가족 관계 또는 이에 준하는 기타 밀접한 관계가 있어서는 안 된다.
- 임기 제한은 엄격히 적용되어야 한다.

'2024년 공기업 가이드라인 개정판'은 공기업 이사회 구성원의 '독립성'에 대한 새롭게 강화된 정의를 제시하고 있다. 이 새로운 정의에 따르면, 독립적 이사는 다음과 같은 의미로 해석된다.

- 물질적 이해관계(이사직 보수를 제외한 기업 또는 기업집단으로부터 직·간접적으로 수취하는 모든 형태의 보수를 포함)가 없는 개인
- 이해충돌을 초래하여 객관적인 판단의 행사를 위태롭게 할 수 있는 기업(비상임이사일 경우), 국가(공무원·공직자·선출직 정치인이 아닌 경우), 기업 경영진, 기타 주요 주주, 그리고 공기업 운영에 직접적인 이해관계를 가진 기관 및 이익 집단 등과의 관계에서 자유로운 개인
- 독립적인 사고방식과 이사회 직무를 수행할 수 있는 충분한 역량을 갖춘 자로서, 능력(merit)에 기반하여 선정된 개인

자료: '2015 OECD 공기업 지배구조 가이드라인, 제7장 권고사항 D', OECD 2015[4].  
'2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인', OECD 2024[1].

### 〈표 4-5〉 “독립성”의 정의

- 독립성의 정의가 OECD가 권고하는 모범 사례에 부합하는가?

| 답변                                     | 국가  | 총 41 |
|--|---|------|
| 그렇다. 국가 정의가 모범사례에 부합하며, 모든 공기업에 적용된다.  | 핀란드, 그리스  | 2    |
| 그렇다. 국가 정의가 모범사례에 부합하나, 일부 공기업에만 적용된다. | 크로아티아, 덴마크, 독일, 페루, 루마니아, 스페인, 우크라이나, 영국  | 8    |
| 국가 정의가 모범사례에 부합하지 않는다.                 | 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 불가리아, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 에스토니아, 프랑스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 한국, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스웨덴, 스위스 | 26   |
| 공기업 이사회의 독립성을 보장하는 정의나 관련 제도가 없다.      | 캐나다, 체코, 룩셈부르크, 슬로바키아, 튀르키예   | 5    |

주: 이 표는 '공기업 가이드라인 2015년판'의 기준 정의를 바탕으로 조사됨.  
 자료: OECD 공기업작업반.

## 4.6. 정치적 영향력으로부터의 공기업 이사회 보호

‘공기업 가이드라인’은 능력에 기반한 체계적이고 투명한 이사 후보 지명 절차를 수립하고, 수립된 절차를 보호하는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 여기에는 부당한 정치적 영향력으로부터 자유로운 체계적인 이사 후보 추천 및 선임 절차를 마련하는 것이 수반되며, 이 과정에서 이사회는 다른 주주의 권리를 존중하고 능동적인 역할을 수행해야 한다.<sup>74)</sup>

일반적으로 주주로서 국가는 최고경영자(CEO)와 기타 고위급 경영진 및 임원직의 선임에 관여해서는 안 되며, 선임 결정은 무엇보다 전문적 기준에 근거하여 이루어져야 한다. 국가가 공기업을 완전히 소유하는 경우, CEO의 선임은 선거 주기와 겹치지 않는 기간에 경쟁적인 선발 절차에 따라 이루어져야 한다. 또한 정치적 후원, 정치 자금 조달 또는 개인 및 관련 당사자의 부당한 이익 축적 등을 방지하는 법적 조치가 다양한 형사법 및 행정법을 통해 공기업 전반에 적용되어야 한다. 특수관계자 거래는 투명하게 공개되어야 하며, 공기업

74) OECD, 2024[1]

이사회에 임명된 공무원에게는 이해충돌 관련 기준이 동일하게 적용되어야 한다.

대부분의 조사 대상 국가에서 이사회 구성원이 외부인 또는 외부 기관으로부터의 부당한 개입에 연루된 것으로 밝혀진 경우, 위반 유형이나 범죄의 성격에 따라 다양한 수위의 제재나 처벌이 부과된다고 보고하고 있다(〈표 4-6〉 참조). 조사 대상국의 55%(42개국 중 23개국)는 이사회 구성원이 외부인이나 외부 기관으로부터의 부당한 개입에 연루된 사실이 확인될 경우, 해당 직위에서 면직된다고 응답하였다. 일반적으로, 징벌적 조치 이상으로 이사회와 경영진의 높은 자율성과 청렴성이 공기업 운영 과정에서 부당한 영향력이 개입될 여지를 억제할 수 있다는 점은 잘 알려져 있다.<sup>75)</sup>

〈표 4-6〉 이사회 구성원의 부당한 영향력 수수에 대한 제재 수위

- 이사회 구성원이 외부인 또는 외부 기관으로부터의 부당한 개입에 연루된 것으로 확인된 경우 어떠한 제재가 부과될 수 있는가?

| 답변          | 국가   | 총 처벌 수<br>(중복 가능) |
|-------------|--|-------------------|
| 면직 또는 해임    | 오스트리아, 캐나다, 코스타리카, 덴마크, 에스토니아, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 한국, 라트비아, 리투아니아, 페루, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국                    | 23                |
| 벌금 또는 몰수 명령 | 브라질, 코스타리카, 독일, 그리스, 아일랜드, 한국, 라트비아, 뉴질랜드, 슬로바키아, 스웨덴, 미국  | 11                |
| 징역형         | 브라질, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 뉴질랜드, 페루, 스웨덴, 미국   | 9                 |
| 기타 제재       | 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 노르웨이, 필리핀, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 네덜란드, 우크라이나, 영국 | 26                |

주: '기타 제재'는 이사회 구성원이 민사상 불법 행위나 형사상 부정행위를 저질렀을 때 부과되는 제재, 또는 이사회에 부과되는 법적 책임을 의미하기도 한다.

출처: OECD 공기업작업반.

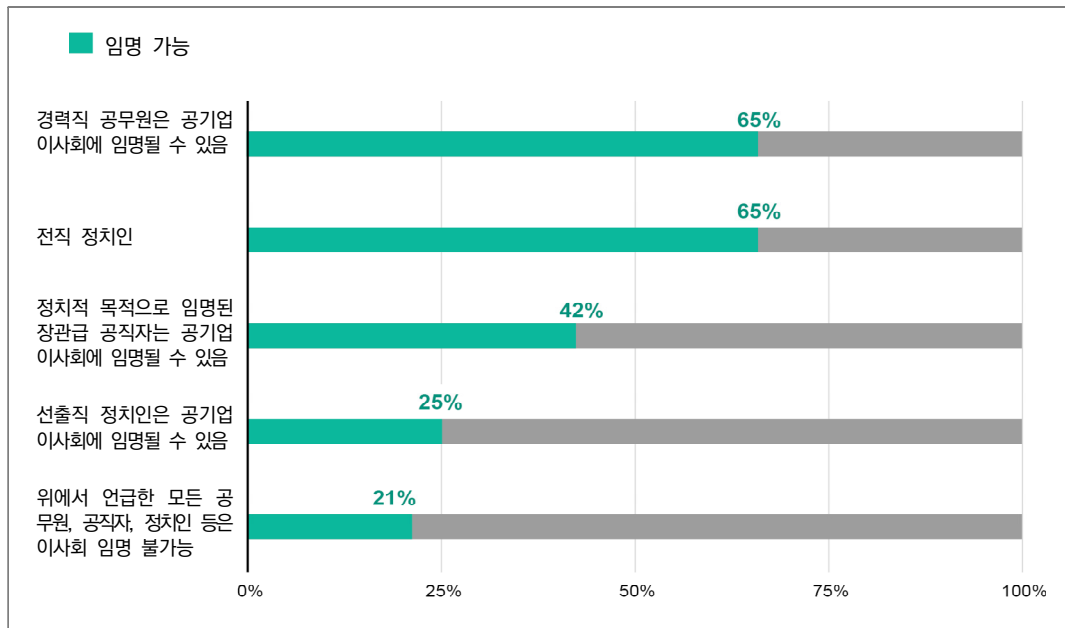
대부분의 조사 대상국에서는 경력직 공무원의 공기업 이사회 참여를 허용하고 있다(그림 4-3) 참조). 또한, 조사 대상국의 25%(48개국 중 12개국)는 선출직 정치인의 공기업 이사회 참여를 법률상 금지하지 않고 있다. 일부 국가에서 선출직 정치인이나 정치적 목적으로

75) OECD, 2023[5]

임명된 장관급 공직자의 임명이 법적으로 금지되어 있지 않을 수는 있으나, 실제로 이러한 임명이 이루어지는 경우는 매우 드물다. 한편, 대부분의 국가에서 공기업 비상임이사·독립적 이사 후보로 적합한 인물은 민간과 공공부문 모두에서 경력을 쌓은 인물인 것으로 나타난다. 부록 B의 <부표 B-4>에서는 공기업 이사회 이사로 선임될 수 있는 대상에 관한 세부 정보를 제공한다.

선출직 정치인의 이사회 참여를 허용하는 국가에서는 해당 인물이 공기업의 운영 조건에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 지위에 있는 경우 이해충돌을 방지하기 위한 안전장치를 마련하는 경향이 있다. 예를 들어, 핀란드의 행정법은 이해충돌이 발생할 수 있는 직무를 수행하는 공무원이 기업 이사로 임명되는 것을 금지하고 있다. 자주 활용되는 또 다른 안전장치로는 일정 기간의 취업 ‘유예 기간(cooling-off periods)’을 두는 방식이 있다. 예를 들어, 라트비아에서는 공기업 이사회에 임명될 수 있는 공무원 및 장관급 공직자가 이사로 임명되기 전 24개월 동안 정당 활동에 관여했거나, 권한을 위임받은 정당 대표나 지도자 역할을 수행한 이력이 없어야 한다고 규정하고 있다.

[그림 4-3] 공기업 이사회에 합법적으로 임명될 수 있는 공무원 유형



주: 중복 답변 가능. 보다 자세한 내용은 부록 B의 <표 B-4> 참조.  
 자료: OECD 공기업책임반.

## 4.7. 공기업 이사회를 지원하는 전문위원회

‘공기업 가이드라인’은 공기업 이사회가 특히 감사, 리스크 관리 및 보수와 관련된 분야에서 이사회 업무를 지원하기 위해 전문위원회를 설치하는 것을 권고하고 있다.<sup>76)</sup> 이러한 위원회는 독립적이고 전문적 자격을 갖춘 위원들로 구성하는 것이 바람직하다. 공기업의 규모와 리스크 노출 수준에 따라, 임원추천위원회, 리스크관리위원회, 또는 지속가능성위원회도 이사회가 관련 업무를 수행하는 데 추가적인 지원을 제공할 수 있다.

조사 대상국의 58%(40개국 중 24개국)는 공기업 이사회 내 위원회의 임무, 구성 및 운영 절차를 규정하는 법적 근거를 마련하고 있다(〈표 4-7〉 참조). 다만 이러한 조항은 일부 공기업에만 적용되는 기업 지배구조 규정에 기반할 수 있다는 점에 유의해야 한다. 조사 대상국의 25%(40개국 중 10개국)는 공기업 위원회의 기능과 임무가 이사회 규정(board charters)을 통해서만 규율 및 공시된다고 보고하였다. 따라서 공기업의 규모 차이나 상장 여부에 따라, 국가 전체 공기업 수준에서 이사회 위원회의 임무가 설정되는 방식에는 상당한 차이가 있는 것으로 보인다.

〈표 4-7〉 공기업 이사회 위원회의 임무 및 공시 근거

- 공기업 이사회 내 위원회가 존재하는 경우, 위원회의 임무, 구성 및 운영 절차는 어떻게 수립되고 공시되는가?

| 국가     | 법률/규정 | 기업 정관 또는 헌장(규정) | 이사회 규정 | (금융공기업만)<br>법률 /규정 |
|--------|-------|-----------------|--------|--------------------|
| 호주     | ✓     | ✓               | ✓      |                    |
| 오스트리아  | ✓     | ✓               |        |                    |
| 벨기에    | ✓     |                 |        |                    |
| 브라질    | ✓     | ✓               | ✓      |                    |
| 불가리아   | ✓     | ✓               |        |                    |
| 캐나다    | ✓     | ✓               |        |                    |
| 칠레     |       |                 | ✓      |                    |
| 콜롬비아   |       |                 | ✓      |                    |
| 코스타리카* |       | ✓               | ✓      | ✓                  |

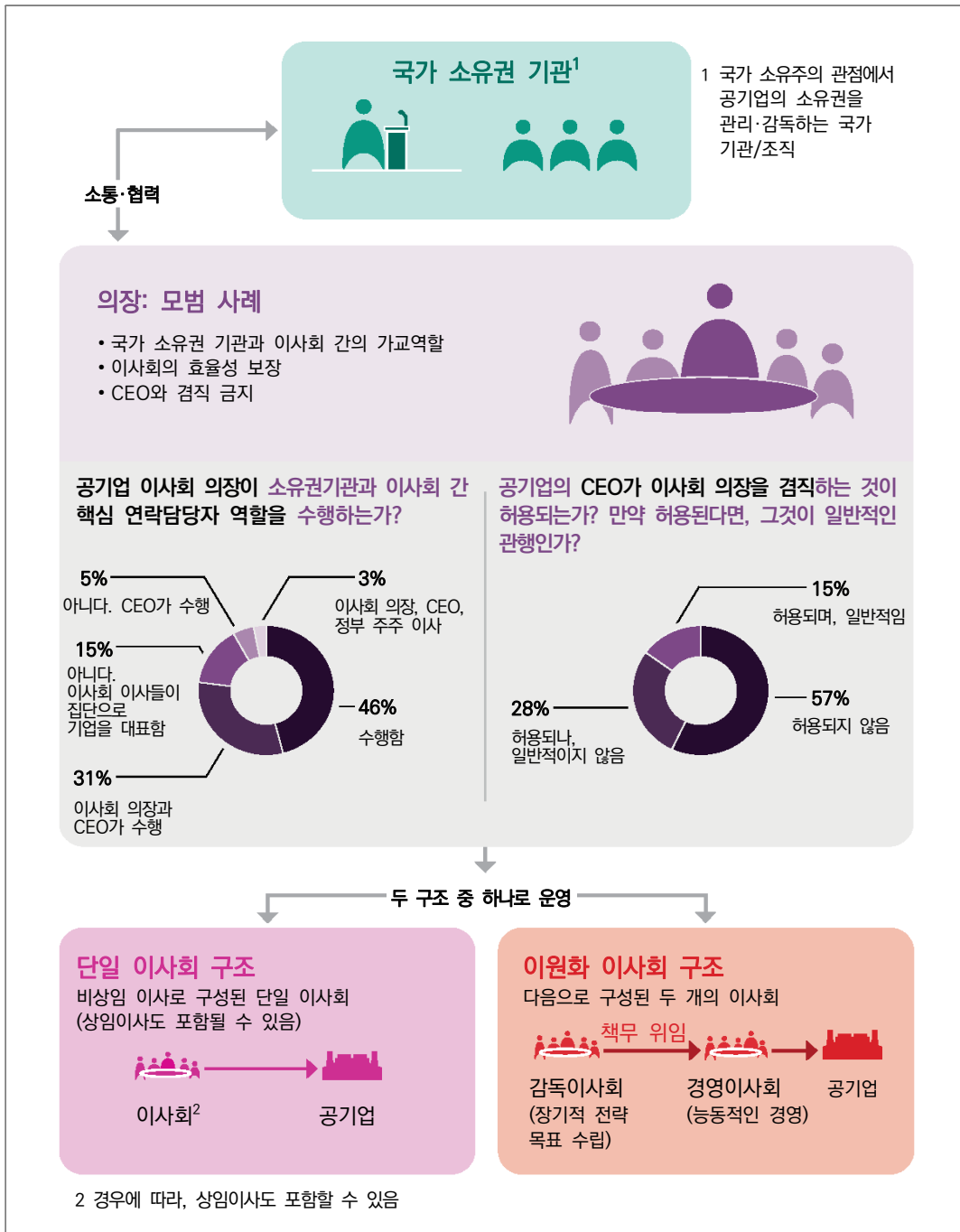
76) OECD, 2024[1]

| 국가           | 법률/규정     | 기업 정관 또는<br>현장(규정) | 이사회 규정    | (금융공기업만)<br>법률 /규정 |
|--------------|-----------|--------------------|-----------|--------------------|
| 크로아티아        | ✓         | ✓                  | ✓         |                    |
| 체코           | ✓         |                    |           |                    |
| 에스토니아        | ✓         |                    | ✓         |                    |
| 핀란드          |           |                    | ✓         |                    |
| 프랑스          |           |                    | ✓         |                    |
| 독일           | ✓         | ✓                  | ✓         |                    |
| 그리스          | ✓         |                    |           |                    |
| 헝가리          |           |                    |           | ✓                  |
| 아일랜드         |           |                    | ✓         |                    |
| 이스라엘         | ✓         |                    | ✓         |                    |
| 이탈리아         |           | ✓                  |           |                    |
| 한국           | ✓         | ✓                  |           |                    |
| 라트비아         | ✓         |                    | ✓         |                    |
| 리투아니아        | ✓         |                    |           |                    |
| 룩셈부르크        |           |                    | ✓         |                    |
| 네덜란드         | ✓         | ✓                  | ✓         |                    |
| 뉴질랜드         |           |                    | ✓         |                    |
| 노르웨이         | ✓         |                    | ✓         |                    |
| 페루           |           | ✓                  |           |                    |
| 필리핀          | ✓         | ✓                  | ✓         |                    |
| 폴란드          | ✓         |                    |           |                    |
| 포르투갈         |           | ✓                  |           |                    |
| 루마니아         | ✓         | ✓                  | ✓         |                    |
| 슬로바키아        | ✓         | ✓                  | ✓         |                    |
| 슬로베니아        |           | ✓                  |           |                    |
| 스페인          | ✓         |                    |           |                    |
| 스웨덴          |           |                    | ✓         |                    |
| 스위스          |           | ✓                  |           |                    |
| 우크라이나        | ✓         | ✓                  |           |                    |
| 영국           |           |                    | ✓         |                    |
| 미국           |           |                    | ✓         |                    |
| <b>총: 40</b> | <b>23</b> | <b>19</b>          | <b>23</b> | <b>2</b>           |

주: 중복 답변 가능. \*코스타리카는 이사회 위원회 임무, 구성, 업무 절차가 법률 및 규정에 따라 수립되지만, 이는 금융 공기업에 대해서만 적용된다.

자료: OECD 공기업작업반.

[그림 4-4] 이사회 의장의 역할



주: 의장의 역할에 대한 보다 자세한 설명은 부록 B의 <표 A-B-5> 참조.  
 자료: OECD 공기업책임반.

## 4.8. 이사회 의장

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업 이사회 의장은 이사회 운영의 효율성을 책임져야 하며, 필요시 다른 이사들과의 협조를 통해 국가 소유권 기관과의 소통을 위한 가교역할(liaison)을 담당해야 한다.<sup>77)</sup> 이사회 의장직과 최고경영자(CEO)직의 분리는 특히 공기업에서 중요한데, 이는 공기업의 특성상 경영진으로부터 이사회의 독립성을 보장할 필요성이 더 크다고 여겨지기 때문이다. 또한, 이사회 평가는 의장의 감독하에 실시되어야 한다.

조사 대상국의 57%(40개국 중 23개국)는 공기업 의장이 CEO를 겸직하는 것을 허용하지 않거나 사실상 금지하고 있다. 그러나 조사 대상국의 15%의 국가에서는 공기업 의장이 CEO를 겸직하는 것이 허용될 뿐 아니라, 일반적인 관행으로 여겨진다. 더 나아가, 실제로는 CEO가 의장을 대신하여 소유권 기관과의 소통을 위한 가교역할을 담당하기도 하며, 드물게는 CEO가 소유권 기관과 공기업 사이의 유일한 연락 접점으로 기능하는 경우도 있다.

## 4.9. 이사회 평가 절차

[그림 4-5]는 공기업 이사회가 자신들의 성과와 효율성을 평가하기 위해 도입해야 할 체계적인 평가 절차의 모범 사례를 요약한 것이다. 체계적인 이사회 평가 절차는 이사회가 효율적인 방식으로 운영되도록 도와준다. 이사회 평가 결과는 향후 이사회 후보 지명 및 선임 절차를 위한 유용한 참고 자료로도 활용될 수 있다(예시는 <박스 4-4> 참조).

전반적으로, 공기업 이사회 평가 절차가 이미 확립된 평가 체계에 얼마나 부합하는지에 대해서는 국가 간 편차가 상당히 큰 것으로 보이며, 상당수의 국가에서 모범 사례와의 괴리가 확인된다. 조사 대상국의 68%(38개국 중 26개)는 공기업 이사회 전체의 활동을 평가하는 반면, 의장의 역할을 별도로 평가하는 국가는 31%에 불과하다([그림 4-6] 참조). 또한, 평가 결과를 이사 후보 지명 절차에 활용하는 방식과 관련하여, 조사 대상국의 32%(41

77) OECD, 2024[1]

개국 중 13개국)는 비공식적인 관행에 의존하는 반면, 44%는 공식적인 절차를 따르는 것으로 나타났다.

[그림 4-5] 이사회 평가의 모범 사례

### 모범사례



**사례 1:**  
정기적인 이사회 평가 수행

정기적인 이사회 평가는 공기업 이사회의 전문성, 책무성, 목표지향성을 제고한다. 이는 지속가능성, 디지털화, 공공정책 목표 등 최신 트렌드에 대응할 수 있는 이사(회)의 성과, 기술 및 역량을 평가한다.



**사례 2:**  
배경과 역량의 적절한 조합

자체 평가에서는 개별 이사보다는 이사회 전체의 집단적 의사결정이 우선시되어 평가된다. 체계적인 평가 절차는 피상적인 평가를 방지해준다. 국가 소유주의 하향식 평가시에 이사회는 정치적 개입으로부터 보호되어야 한다. 효과적인 하향식 평가를 위해서는 공기업의 비영리적 및 영리적 목적에 대한 명확한 소통과 기준 수립이 전제되어야 한다.



**사례 3:**  
이사 후보자 추천 과정 및 향후 이사회 성과 개선

이사회 평가는 향후 이사 후보 추천 과정에 귀중한 통찰력을 제공한다. 이사회 평가는 소유권 기관에 특정 역량을 갖춘 인재를 모집할 필요성에 대해 호소하기 위한 수단으로 활용되기도 하지만, 이사들의 적극적인 활동과 비판적 사고를 저해하고 사기 저하로 이어질 수도 있기 때문에 기존 이사를 해고하기 위한 수단으로 사용되어서는 안 된다.

### 모범 사례 달성 방식



**접근 방식 1:**  
이사회 자체 평가

평가 과정은 필수 역량 및 전문성, 이사 개별 역력을 파악한다. 다양성 목표와 실제 이사회 구성 간의 차이는 양성평등 목표제, 연령, 전문성, 기타 인구통계적 특성 등을 고려하여 해결할 수 있다. 공기업은 다양성을 도모하고 양성평등 목표제를 계속 유지하기 위한 지침을 마련해야 한다

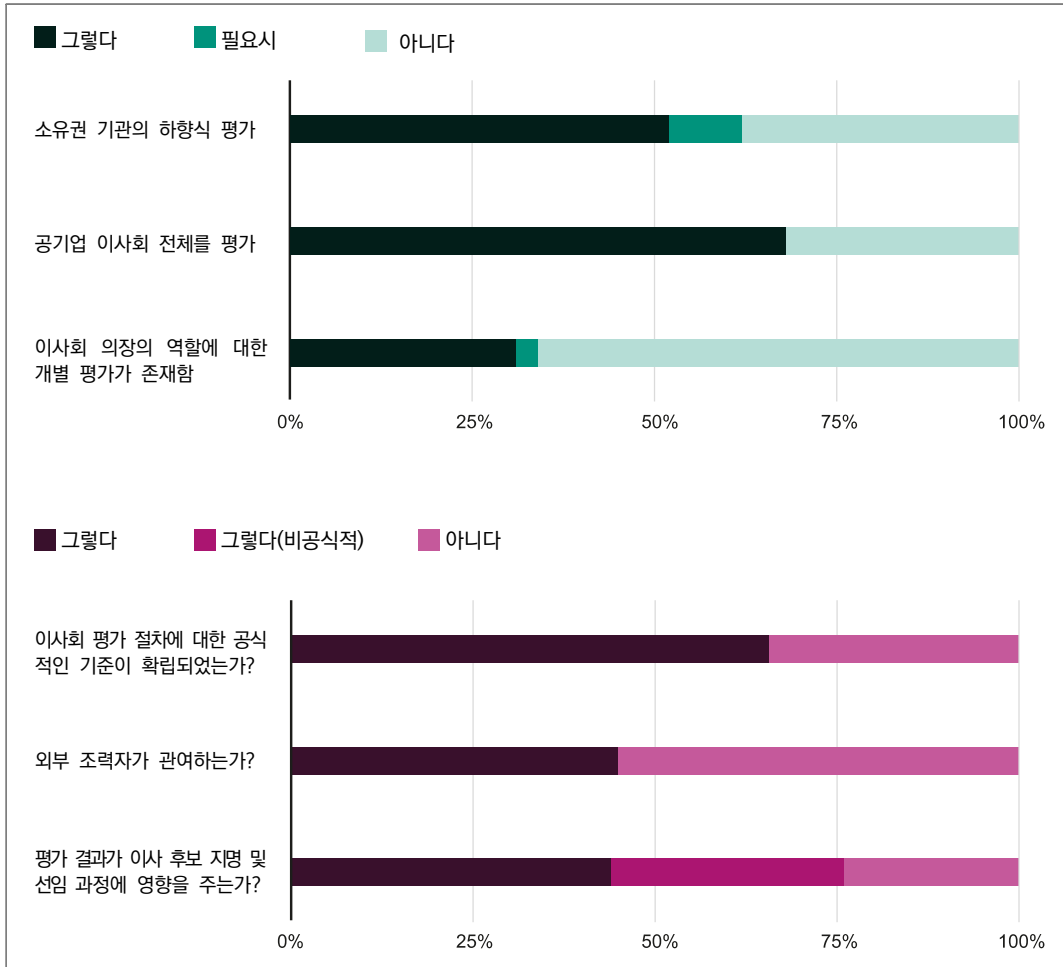


**접근 방식 2:**  
독립적인 외부 조력자 영입

외부 조력자(external facilitator)는 이사회 성과 논의에 체계성을 가미하고 객관적 전문성을 높여준다. 그들은 소유권 기관의 자문을 보완한다. 하지만 외부 조력자의 자문으로 인해 이사회 평가 과정을 감독하는 이사회 의장의 책임이 약화되어서는 안 된다.

자료:

[그림 4-6] 이사회 평가 방식 및 절차



자료: OECD 공기업작업반.

#### <박스 4-4> 이사회 평가 제도: 그리스의 사례

그리스에서는 그리스국부펀드 HCAP(Hellenic Corporation of Assets & Participations) 산하 기업 내에 견고한 이사회 평가 체계를 구축하기 위한 노력이 진행 중이며, 평가 및 모니터링 절차에 관한 포괄적인 지침을 제공하고 있다. HCAP는 이사회를 하나의 통합된 단위로 평가할 계획이다. 이사회 의장, CEO, 그리고 기타 이사들은 매년 직무 수행의 효과성에 대한 평가를 받으며, 이 평가는 3년마다 외부 자문위원의 지원을 받아 실시된다. 평가 절차는 의장과 지명위원회(Nominations Committee)가 협력하여 감독한다. 또한, 이사회 의장의 업무 효율성은 추천위원회가 주도하는 절차를 통해 평가된다.

## 4.10. 내부감사 및 통제 절차

이사회가 담당하는 핵심 기업 지배구조 기능은 일반적으로 공기업의 지배구조, 리스크관리 및 내부통제 과정에 대한 평가를 담당하는 내부감사 조직이다. 내부감사인은 모든 중요 정보에 관한 완전성, 무결성, 정확성, 적시성 및 공개 빈도의 평가를 통해 효율적이고 견고한 공시를 촉진함으로써 공기업의 내부통제 체계에서 중요한 역할을 담당한다. 내부감사 조직은 이사회 내 감사위원회 또는 그에 준하는 기구를 지원하는 데 있어 핵심적인 역할을 수행할 수 있다(‘제3장 공기업의 공시, 투명성 및 책무성’의 제3.3절에서는 독립적인 외부감사에 대한 설명이 포함되어 있다).

대규모 공기업에 내부감사 기능을 갖추도록 하고, 내부감사 조직이 이사회에 대한 제한 없는 접근 권한을 갖도록 하는 것은 모범 사례로 간주된다. 기업의 규모, 구조, 복잡성 및 리스크 수준을 감안하여, 다른 공기업들도 가능한 범위 내에서 내부감사 기능을 구축할 것이 권장된다. 내부감사인은 공기업의 경영진이 공시 과정에서 세부 정보를 수집, 취합 및 제시할 수 있는지 판단하기 위한 절차를 마련해야 한다. 내부감사 조직의 목적, 역할 및 책임, 절차 등을 규정한 내부감사 헌장(internal audit charter)을 마련하는 것도 바람직한 관행으로 간주된다. 또한 내부감사인은 공기업의 운영 절차가 적절히 이행되고 있는지도 평가해야 한다. 내부감사인은 자신이 평가하는 운영 부서로부터 분리되어 있어야 하며, 독립적 이사가 위원장을 맡고 있거나 대다수가 독립적 이사로 구성된 감사위원회 또는 이사회에 직접 보고해야 한다.

모범 사례에 부합되게, 조사 대상국의 77%(43개국 중 33개국)는 대규모 또는 상장 공기업에 내부감사 조직을 두도록 요구하고 있다(〈표 4-8〉 참조). 또한 36%의 국가에서는 정부 측 인사가 공기업의 내부감사 기능을 수행하는 것이 법적으로 금지되어 있거나 금지되어 있지는 않더라도 실제로는 그러한 사례가 발생하지 않는다고 보고하였다.

소수의 국가에서는 공기업의 내부감사 기능을 국가 또는 특정 부처의 내부감사 부서가 대체하거나 보완할 수 있도록 허용하고 있다. 한편, 내부감사인과 외부감사인과의 전문적인 협력이 장려되고 있는지에 대해서는 확인되는 정보가 거의 없으며, ‘공기업 가이드라인’

및 'OECD 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인'에서 이러한 협력을 권고하고 있음에도 불구하고, 실제로 대부분의 국가에서 이러한 협력 관계를 적극적으로 권장하는 것으로 보이지는 않는다.

〈표 4-8〉 국가별 공기업 내부감사 제도

| 국가     | 내부감사기능의 법적 근거  | 모든 공기업의 내부감사 의무화 여부 | 내부감사인의 보고 대상             | 정부측 인사의 내부감사인 임명 가능 여부             | 외부감사인이 내부감사인과 협력하는가? |
|--------|--|---------------------|--------------------------|------------------------------------|----------------------|
| 호주     | 「공기업 법령, 법률 제13.303/2016호 및 CGPAR 결의 제34/2022호」  | 그렇다                 | 이사회 또는 감사위원회             | 불가능                                | 그렇다                  |
| 오스트리아  | 「연방 공공기업 지배구조 규범 제13절」   | 대규모 공기업만            | 감독이사회 또는 감사위원회           | 미정                                 | 미정                   |
| 아제르바이잔 | 「내부감사법」<br>( <a href="https://e-qanun.az/framework/13241">https://e-qanun.az/framework/13241</a> ) | 그렇다, 일부 공기업         | 해당 공기업 경영진(감독이사회 또는 이사회) | 가능. 다만 내부감사인은 독립성을 확보해야 함(유예기간 필요) | 그렇다                  |
| 벨기에    | 미정   | 미정                  | 미정                       | 가능                                 | 미정                   |
| 브라질    | 「PGPA 법 제16(b)조」   | 아니다                 | 이사회                      | 가능. 다만 내부감사인은 독립성을 확보해야 함(유예기간 필요) | 그렇다                  |
| 불가리아   | 「공공부문 내부감사법」, 「내부감사 전문실무 국제기준」   | 그렇다, 일부 공기업*        | 이사회 또는 CEO               | 불가능                                | 미정                   |
| 캐나다    | 「재정관리법」 제131조 제3항  | 그렇다                 | 미정                       | 미정                                 | 미정                   |
| 칠레     | 미정   | 그렇다                 | 이사회                      | 미정                                 | 미정                   |
| 콜롬비아   | 「1993년 법률 제87호」 및 「반부패법」   | 그렇다                 | 대통령/이사회                  | 가능. 다만 내부감사인은 독립성을 확보해야 함(유예기간 필요) | 미정                   |
| 코스타리카  | • 비금융 공기업은 「내부통제법」 제8292조 제24항.<br>• 국가감사원은 독립 기관<br>이므로 내부감사 대상이 아님.                              | 그렇다                 | 이사회                      | 불가능                                | 그렇다                  |

| 국가    | 내부감사기능의 법적 근거   | 모든 공기업의 내부감사 의무화 여부 | 내부감사인의 보고 대상           | 정부측 인사의 내부감사인 임명 가능 여부 | 외부감사인이 내부감사인과 협력하는가? |
|-------|---|---------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| 크로아티아 | 「공공부문 내부통제제도법」  | 그렇다                 | 감독이사회 또는 감사위원회         | 가능                     | 미정                   |
| 체코    | 해당 없음   | 아니다                 | 이사회                    | 미정                     | 그렇다, 일부 경우           |
| 덴마크   | 미정  | 대규모 공기업만            | 미정                     | 미정                     | 미정                   |
| 에스토니아 | 「국가자산법」 및 「감사업무법」   | 대규모 공기업만            | 이사회                    | 불가능                    | 그렇다                  |
| 핀란드   | 「회사법」   | 대규모 공기업만            | 이사회                    | 불가능                    | 그렇다                  |
| 프랑스   | 없음. (다만 상장기업은 IFACI 인증을 받음)                               | 상장 공기업만             | 리스크위원회 또는 감사위원회        | 불가능                    | 미정                   |
| 독일    | 「공공기업 지배구조 강령」  | 그렇다                 | 이사회                    | 불가능                    | 그렇다, 일부 경우           |
| 그리스   | 「법률 제4972/2022호」 및 「법률 제4795/2021호」                       | 그렇다                 | 이사회                    | 불가능                    | 그렇다, 일부 경우           |
| 헝가리   | 해당 없음   | 상장 공기업만             | 해당 없음                  | 가능                     | 미정                   |
| 아일랜드  | 「국가기관 지배구조 실무준칙」, 2016년 8월판, 준칙 제7.7항(35쪽).               | 그렇다                 | 리스크위원회 또는 감사위원회        | 불가능                    | 그렇다                  |
| 이스라엘  | 알 수 없음  | 그렇다                 | 감사위원회                  | 가능                     | 미정                   |
| 이탈리아  | 2016년 8월 19일자 이탈리아 입법령 제175호 「공기업 통합법」                    | 아니다                 | 이사회                    | 불가능                    | 미정                   |
| 한국    | 「공공기관 운영에 관한 법률」은 자산 2조원이 넘는 공공기관이 이사회 내에 감사위원회를 설치하도록 규정 | 대규모 공기업만            | 이사회                    | 미정                     | 미정                   |
| 라트비아  | 해당 없음   | 상장 공기업만             | 해당 없음                  | 해당 없음                  | 미정                   |
| 리투아니아 | 「리투아니아 공화국 내부통제 및 내부감사법」                                  | 아니다                 | 특무목적기업(법정공기업) 대표 및 이사회 | 해당 없음                  | 아니다                  |

| 국가    | 내부감사기능의 법적 근거  | 모든 공기업의 내부감사 의무화 여부 | 내부감사인의 보고 대상    | 정부측 인사의 내부감사인 임명 가능 여부 | 외부감사인이 내부감사인과 협력하는가? |
|-------|--|---------------------|-----------------|------------------------|----------------------|
| 룩셈부르크 | 그렇다, 상업적 공기업은 상법 적용<br><a href="https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1915/08/10/n1/consolide/20171219">https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1915/08/10/n1/consolide/20171219</a> | 상업적 공기업만            | 감사위원회           | 가능                     | 그렇다                  |
| 네덜란드  | 「네덜란드 기업지배구조 규범」   | 상장 공기업만             | 이사회             | 해당 없음                  | 그렇다                  |
| 뉴질랜드  | 해당 없음  | 해당 없음               | 리스크위원회 또는 감사위원회 | 가능                     | 그렇다                  |
| 노르웨이  | 해당 없음  | 아니다                 | 이사회             | 불가능                    | 그렇다                  |
| 페루    | 「최고령 제176/2010호 (Decree-Supreme) 제21조·제22조」  | 그렇다                 | 이사회             | 미정                     | 미정                   |
| 필리핀   | GCG 양해각서 통달 제 2015-07호(정부소유·통제 기업 지배구조 스코어카드)*는 해당 GOCC가 독립된 내부감사 기능을 보유한지 여부를 확인.   | 그렇다                 | 이사회             | 불가능                    | 미정                   |
| 폴란드   | 해당 없음  | 상장 공기업만             | 이사회             | 미정                     | 미정                   |
| 포르투갈  | 「2017년 2월 10일자 법률령 제18/2017호 제19조」   | 대규모 공기업만            | 이사회             | 미정                     | 미정                   |
| 루마니아  | 법률 no. 672 /2002   | 아니다                 | 이사회             | 불가능                    | 미정                   |
| 슬로바키아 | 주주권 관련 계약  | 아니다                 | 이사회             | 미정                     | 그렇다                  |
| 슬로베니아 | 「국가출자기업 지배구조 규범」   | 대규모 공기업만            | 이사회             | 불가능                    | 그렇다                  |
| 스페인   | 불명확  | 아니다                 | 미정              | 미정                     | 미정                   |
| 스웨덴   | 「스웨덴 기업지배구조 규범」  | 아니다                 | 이사회             | 불가능                    | 그렇다                  |
| 스위스   | 해당 없음  | 아니다                 | 이사회 또는 감사위원회    | 가능하나, 실제 미시행           | 미정                   |

| 국가    | 내부감사기능의 법적 근거  | 모든 공기업의 내부감사 의무화 여부 | 내부감사인의 보고 대상    | 정부측 인사의 내부감사인 임명 가능 여부 | 외부감사인이 내부감사인과 협력하는가? |
|-------|--|---------------------|-----------------|------------------------|----------------------|
| 태국    | <ul style="list-style-type: none"> <li>「공기업의 감사위원회 및 내부감사에 관한 재무부 규정(불기 2555년(2012년))」</li> <li>「국가 재정·재무 규율법(불기 2561년(2018년))」</li> </ul> | 그렇다                 | 감사위원회           | 불명확                    | 미정                   |
| 튀르키예  | 2015년 연간 투자·재원조달 계획  | 그렇다                 | 이사회             | 가능                     | 미정                   |
| 우크라이나 | 「국유 자산관리법」 제11-4조  | 그렇다                 | 이사회             | 미정                     | 미정                   |
| 영국    | 미정   | 그렇다, 일부 공기업         | 리스크위원회 또는 감사위원회 | 가능하나, 실제 미시행           | 그렇다                  |
| 미국    | 「미국 연방법전 제31편 §9105조」  | 그렇다, 일부 공기업         | CEO/정부/의회       | 미정                     | 미정                   |
| 베트남   | 법령 제05/2019/ND-CP호 및 내부감사에 관한 베트남 기준·윤리규정 (재무부 고시 08/2021/TT-BTC호)   | 그렇다, 일부 공기업         | 미정              | 미정                     | 미정                   |

주: 핀란드에서는 정부 인사가 공기업 내부감사에 관여하지는 않지만, 법적으로 그러한 기능 수행을 금지하지는 않고 있다. 스위스 역시 명시적인 금지 규정은 없다. 다만 일반적으로 정부 인사는 이사회의 구성원이 되어서는 안 된다는 원칙이 존재한다. 본 조사 시점에서는 내부감사 기능을 수행하는 정부 인사는 없는 것으로 확인된다. 불가리아의 경우, 「공공부문 내부감사법」 제12조 제2항에서 내부감사 방식과 내부감사 조직의 설치 기준을 규정하고 있다.

자료: OECD 공기업작업반.

## 참고 문헌

- 호주 연방, D. (2023), 2022-23년 호주 정부기관 이사회의 성별 균형 정책, Commonwealth of Australia, D. (2023), *Gender Balance on Australian Government Boards 2022-23*, [https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/gender-balance-australian-government-boards-report-2022-23\\_0.pdf](https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/gender-balance-australian-government-boards-report-2022-23_0.pdf). [3]
- OECD (2024), ) 2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>. [1]
- OECD (2023), 과도한 영향력으로부터 공기업 보호: 공기업 반부패 및 청렴 가이드라인 적용(*Safeguarding State-Owned Enterprises from Undue Influence: Implementing the OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*), Corporate Governance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/47444e1c-en>. [5]
- OECD (2022), 공기업 이사회 및 경영진의 보수 체계(*Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80d6dc04-en>. [2]
- OECD (2015), 2015 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>. [4]

## 제5장

# 지속가능성과 국가 소유권

소유주로서의 국가와 공기업은 지속가능성 이행 약속(sustainability commitments)을 각각의 정책과 운영 체계에 반영함으로써 모범을 보일 수 있다. 이는 공기업이 에너지, 운송업, 사회기반시설 등과 같이 저탄소 전환과 밀접하게 연관되는 산업에서 운영되는 경우가 많으므로 특히 중요하다. 본 장에서는 공기업이 지속가능성을 증진할 수 있는 실질적 방안을 두 가지 관점에서 살펴본다. 첫째는 공기업 소유주로서 국가의 역할을 통해서이고, 둘째는 공기업 이사회의 역할을 통해서이다. 또한 본 장에서는 온실가스 배출량 공개를 포함한 지속가능성 관련 공시의 최근 동향도 함께 검토한다.



## 5.1. 주요 시사점

공기업은 지속가능성 관련 위협에 특히 취약한 산업, 특히 온실가스 배출량이 높은 산업 분야에서 활동하는 경우가 많다. 그러나 이는 공기업이 기후 변화 대응을 주도하고 정의로운 전환(또는 산업 전환; just transition)을 실현하는 데 핵심적인 역할을 할 수 있는 중요한 기회가 될 수도 있다. 공기업과 기업 소유주인 정부는 솔선수범해야 하며, 지속가능성, 회복탄력성(resilience) 및 장기적 가치 창출에 기여하는 방식으로 리스크와 기회를 관리해야 한다. 본 장에서는 다음과 같은 사실을 확인하였다.

- 포춘 500대 글로벌 기업에 포함된 126개 공기업 중 절반은 탄화수소, 공익사업(utilities), 엔지니어링 및 건설, 에너지, 금속 등의 산업에서 운영되고 있다. 또한 이들 기업은 전체 126개 공기업 매출의 59%를 차지하고 900만 명 이상의 직원을 고용하고 있다.
- 공공부문은 전 세계적으로 가장 많은 온실가스 배출량을 기록한 상위 100대 상장기업의 지분 18%를 보유하고 있는 주요 주주이다.
- 조사 대상국의 26%만이 공기업 소유권 정책에 기후 목표를 명시적으로 포함하고 있다. 또 다른 29%는 특정 공기업에 대한 기후 관련 정책, 목표 또는 임무가 존재한다.

공기업 이사회는 목표와 성과지표의 설정, 공시 및 모니터링 체계 구축 등을 통해 국가의 지속가능성 관련 목표와 정책을 기업 차원에서 이행해야 할 책임이 있다. 지속가능성 관련 보고 및 공시는 일관성과 비교가능성을 확보할 수 있도록 국제적으로 인정된 높은 수준의 공시 기준에 따라 이루어져야 한다. 다만 지속가능성 공시 체계는 대부분 권고적 성격을 띠고 도입 여부가 자율에 맡겨지는 경우가 많아, 모든 공기업이 이를 실제로 적용하는 것은 아니다.

- 479개 상장 공기업 표본 중 92%는 2022년에 지속가능성 관련 정보를 공시하였다. 이는 해당 표본 내 전체 공기업 시가총액의 98%를 차지하는 수준이다. 조사 대상 국가 대부분은 기후 관련 비재무 보고가 공기업에 중요하다고 판단되는 경우 이를 의무화하거나 강력히 권장하고 있다.
- 동일한 279개 상장 공기업 표본 중 51%는 스코프 1(Scope 1; 직접 배출)과 스코프 2(Scope 2; 간접배출) 배출량을 공시하였고, 24%가 스코프 3(Scope 3; 기타 공급망 배출) 배출량을 공시하였다. 시가총액 기준으로 보면, 72%의 국가에서 스코프 1과 스

코프 2 배출량을 공시하였고, 27%가 스코프 3 배출량을 공시하였다. 이는 해당 분야에서 투명성 제고에 대한 노력을 보여주는 동시에 여전히 개선의 여지가 상당히 크다는 점을 시사하고 있다.

## 5.2. 국가의 지속가능성 이행 약속 및 목표와 연계된 공기업 목표 설정

2024년판 ‘공기업 가이드라인’은 지속가능성을 다루는 새로운 장(제7장)을 추가하였다. 이 장에서는 국가 소유권 기관과 공기업이 공기업의 지속가능성과 회복탄력성을 제고하고 장기적 가치 창출을 확보하는 방향으로 의사결정을 내리고 리스크를 관리할 수 있도록 인센티브를 제공하는 기업지배구조 체계 구축의 필요성을 명시하고 있다. 국가가 지속가능성 목표를 이미 설정한 경우, 소유주로서 국가는 공시 및 투명성 제도, 이사회 역할, 기업책임경영(Responsible Business Conduct, RBC) 및 이해관계자 참여 등에 대해 구체적이고 진취적인 지속가능성 관련 공기업 목표 또는 요구사항을 설정해야 한다.<sup>78)</sup> 본 장에서는 이러한 요소들을 보다 상세히 살펴본다.

### 5.2.1. 국가의 역할

국가, 특히 정부는 지속가능성 목표 달성에 관한 선도적인 책임을 지닌다. 정부는 국가 지속가능성 전략과 목표를 통해 장기적 비전을 설정하고 이를 달성하기 위한 제도적 틀을 수립함으로써 이러한 책임을 이행할 수 있다. 정부는 기후·환경, 인권, 사회적 정의 등의 분야에서 법률과 규정을 제정함으로써 규제 권한을 활용할 수 있다. 정부는 지속가능한 발전(sustainable development)을 위한 투자와 혁신을 제공하고 이를 견인할 수 있다. 또한 정부는 정책을 통해 지속가능성에 우호적인 환경을 조성하고, 공기업 소유주로서의 역할을 포함한 경제 주체로서 변화를 선도하며 솔루션을 제공할 수 있다.

국가가 지속가능성 목표를 설정한 경우, ‘공기업 가이드라인’은 그러한 목표를 다음과 같은 방식으로 공기업 소유권 정책 및 그 이행 과정에 포함하도록 요구하고 있다. 1) 다른 주

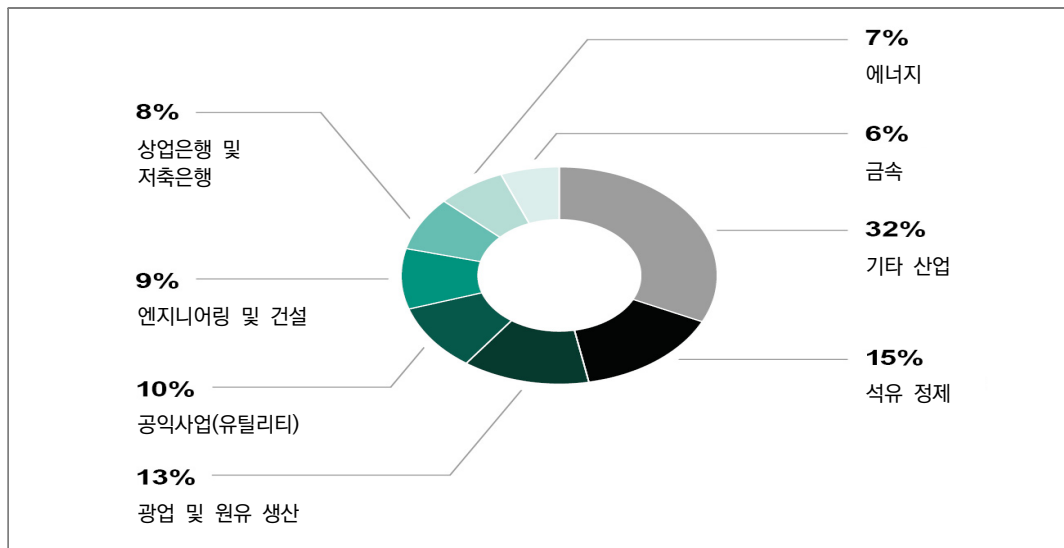
78) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

주의 권리를 존중하면서 공기업에 대한 구체적이고 진취적인 지속가능성 관련 목표 또는 기대 수준을 수립하고, 2) 이사회와의 정기적인 소통을 통해 지속가능성과 관련된 소유주로서의 요구사항을 전달하고 이를 구체화 하며, 3) 공기업의 지속가능성 관련 목표와 성과를 정기적으로 평가 및 모니터링하고 이를 보고하는 것이다.<sup>79)</sup>

국가는 기후 변화에 대응하는 과정에서 진취적인 기후 목표를 설정하고, 탄소 가격 책정 제도 등 관련 정책과 규제를 이행하며, 국제 협약과 공동 행동을 통한 국제 협력을 촉진하고, 회복력 있는 기후 인프라를 구축하며, 공기업 등을 활용하여 행동 변화를 주도하는 등 다양한 측면에서 중요한 책임을 부담한다.

본 보고서에 포함된 모든 국가들은 파리협정(Paris Agreement)과 지속가능한발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에 대한 지지 등을 통해 지속가능성 이행 약속을 수립하였다. 공기업이 에너지, 탄화수소, 운송 등 다양한 탄소 집약적 산업 분야에서 운영된다는 점을 고려할 때, 공기업의 정책과 운영 방식을 이러한 이행 약속에 부합하도록 조정하는 것은 지속가능성 목표를 달성하는 데 필수적이다.

[그림 5-1] 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 공기업의 산업별 분포



주: 2023년 3월 이전에 회계연도 종료.  
 자료: 포춘, 글로벌 500, 2024년 1월 참조.

79) OECD, 2024[1]

〈표 5-1〉 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 공기업의 산업별 분포

| 산업          | 공기업 수      | 매출<br>(미국 10억\$) | 수익<br>(미국 10억\$) | 자산<br>(미국 10억\$) | 직원 수              |
|-------------|------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 석유 정제       | 11         | 1,846.4          | 113.4            | 1,883.6          | 1,881,316         |
| 광업, 원유 생산   | 13         | 1,571.0          | 203.6            | 2,086.6          | 2,081,941         |
| 공익사업        | 9          | 1,177.2          | -25.0            | 2,029.8          | 1,556,097         |
| 엔지니어링 및 건축  | 10         | 1,076.1          | 11.9             | 1,888.2          | 1,728,433         |
| 상업은행 및 저축은행 | 8          | 969.3            | 192.2            | 21,841.0         | 2,182,140         |
| 에너지         | 9          | 871.3            | 24.4             | 1,417.9          | 1,059,332         |
| 금속          | 11         | 747.2            | 8.9              | 747.3            | 1,045,591         |
| 기타 산업       | 55         | 4,045.0          | 200.2            | 21,650.3         | 9,668,004         |
| <b>총</b>    | <b>126</b> | <b>12,303.0</b>  | <b>730.0</b>     | <b>53,545</b>    | <b>21,202,854</b> |

주: 2023년 3월 이전에 회계연도 종료.  
자료: 포춘, 글로벌 500, 2024년 1월 참조.

〈표 5-1〉과 [그림 5-1]은 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 126개 공기업 중 63개가 온실가스(GHG) 배출집약도가 높은 산업에서 운영되고 있음을 보여준다. 이들 공기업은 해당 목록에 있는 전체 공기업 총매출의 59%를 차지하며, 935만 2,000명을 고용하고 있다. 또한 공공부문은 전 세계적으로 온실가스 배출량 상위 100대 상장기업의 주요 주주로서 전 세계적으로 18%의 지분을 보유 중이며, 특히 중국(64%)과 중남미(50%) 지역에서는 그 비중이 매우 높다([그림 5-2] 참조).<sup>80)</sup>

공기업은 청정에너지(clean energy)와 탄소 포획 및 저장(carbon capture and storage) 기술 등을 통해 저탄소 및 탄소중립 활동으로의 전환에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 국제에너지기구(International Energy Agency)에 따르면, 전 세계적으로 재생 에너지, 수력발전, 원자력발전의 설비용량의 60%가 국가 소유이며, 거의 모든 탄소 포집 및 저장 프로젝트가 공공의 지원을 받고 있고, 해당 설비용량의 3분의 1이 공기업을 통해 운영되고 있다.<sup>81)</sup>

80) OECD, 2024[2]

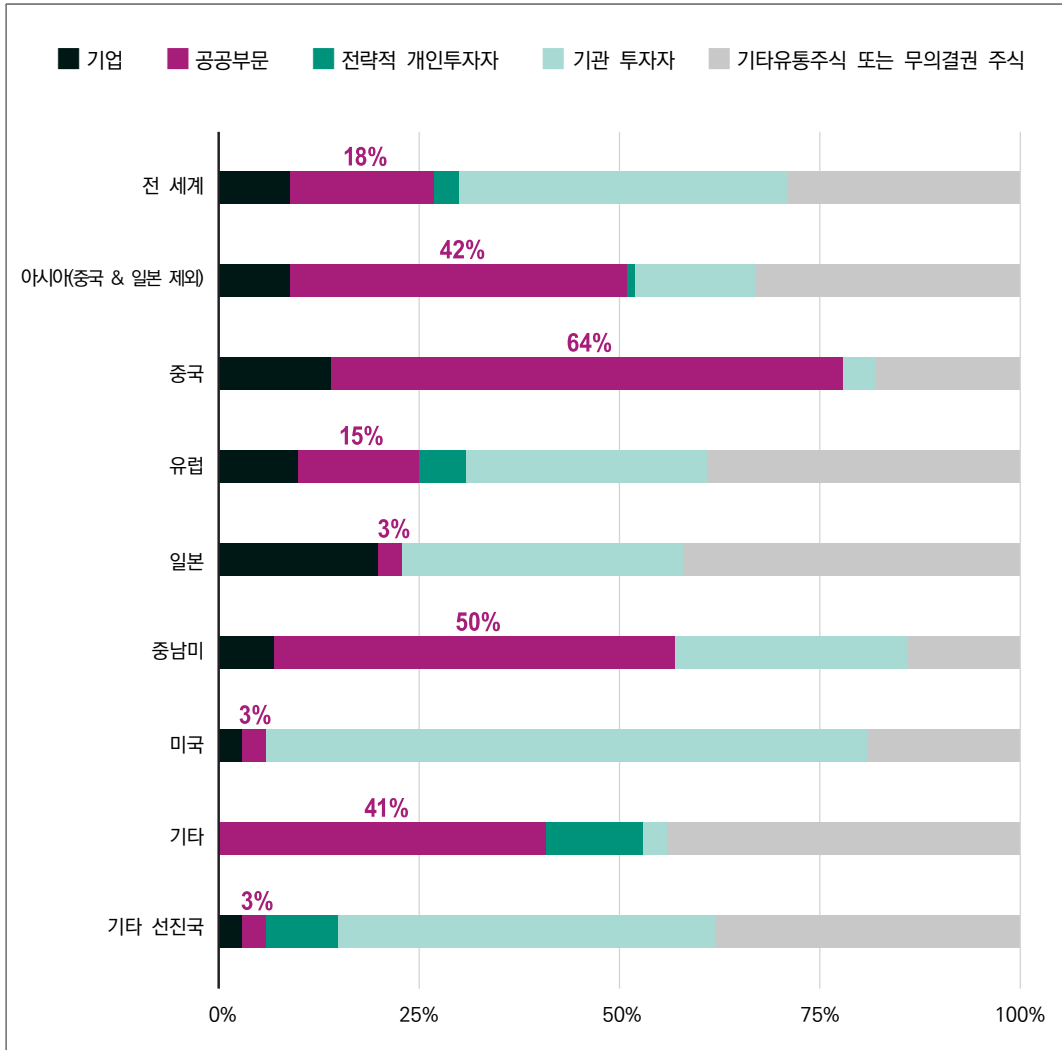
81) OECD, 2024[3]

공기업은 기업 운영 전반에 걸쳐 청정기술과 지속가능한 방식을 도입하고, 재생에너지 인프라 및 지속가능한 발전 프로젝트에 투자를 집중함으로써 선도적인 역할을 담당할 수 있다. 또한 공기업은 지속가능성 요건을 충족하는 공급업체의 제품을 우선시하는 조달정책을 적용할 수도 있으며, 투명한 회계 보고와 책무성 기제를 통해 공기업이 더 윤리적으로 운영되고 보다 광범위한 지속가능성 목표 달성에 기여하도록 할 수 있다.

공기업은 기존의 재무적 성과와 함께 사회 및 환경적 목적을 기업 목표에 포함할 수 있으며, 이를 위해서는 장기적 비전과 체계 전환이 필수적이다. 기후 및 환경 정책을 국가의 공기업 소유권 정책에 반영하려는 추세는 점차 확산되고 있다. 일부 경우에는, 이러한 정책적 전환이 공기업에 대한 국가 소유의 정당성을 보완하는 근거로 작용하기도 하는데, 이는 기후변화 완화라는 광범위한 정책적 목표가 특히 시장 실패 해결이나 공익적 목적 수행이라는 전통적인 공기업 소유의 근거에 부합하기 때문이다.

일부 국가에서는 기후 목표와 정책을 공기업의 정책, 목표 및 임무에 명시적으로 반영하고 있다. 또한 관련 정보가 있는 모든 국가에서는, (기타 산업별 환경 관련 법률 및 규제를 제외한) 기후 관련 법률과 규제를 공기업과 비(非)공기업에 일관되게 적용하고 있다. <표 5-2>에 따르면, 조사 대상국의 39%(31개국 중 12개국)는 공기업에 명시적으로 적용되는 기후 정책이 존재하며, 26%(8개국)만이 공기업 소유권 정책에 기후 관련 요소를 명시적으로 포함하고 있다. 또 다른 29%(9개국)는 각 공기업에 개별적으로 기후 관련 정책, 목표 또는 임무를 부과하고 있다.

[그림 5-2] 온실가스 배출 상위 100대 상장기업의 투자 유형별 지분 보유율



주: 아시아(excl.CN & JP)는 중국과 일본을 제외한 아시아를 의미한다.

"기타 자유유통지분 또는 무의결권 주식(Other free-float)"은 지분 보유 내역을 의무적으로 공시해야 하는 기준치에 미달하는 주주들의 보유 지분을 의미한다.

자료: OECD 2024, 2024 글로벌 지속가능성 보고서(Global Corporate Sustainability Report 2024), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8416b635-en>.

〈표 5-2〉 기후 관련 정책이 공기업에 적용되는 방식

| 국가           | 공기업에 기후 관련 정책이 명시적으로 적용 | 기후 관련 정책이 공기업에 적용되는 방식 |             |                   |
|--------------|-------------------------|------------------------|-------------|-------------------|
|              |                         | 소유권 정책                 | 개별 정책/목표/임무 | 기후 관련 일반 법률/정책/규제 |
| 호주           | ✓                       |                        |             | ✓                 |
| 아제르바이잔       |                         |                        |             | ✓                 |
| 벨기에          |                         |                        |             | ✓                 |
| 브라질          |                         |                        |             | ✓                 |
| 불가리아         |                         |                        |             | ✓                 |
| 칠레           |                         |                        |             | ✓                 |
| 콜롬비아         |                         |                        |             | ✓                 |
| 크로아티아        |                         |                        |             | ✓                 |
| 체코           |                         |                        |             | ✓                 |
| 에스토니아        | ✓                       | ✓                      |             | ✓                 |
| 핀란드          | ✓                       | ✓                      | ✓           | ✓                 |
| 프랑스          | ✓                       | ✓                      |             | ✓                 |
| 독일           | ✓                       | ✓                      | ✓           | ✓                 |
| 그리스          |                         |                        |             | ✓                 |
| 헝가리          | ✓                       |                        | ✓           | ✓                 |
| 아이슬란드        |                         |                        |             | ✓                 |
| 아일랜드         | ✓                       |                        |             | ✓                 |
| 일본           |                         |                        |             | ✓                 |
| 라트비아         |                         |                        | ✓           | ✓                 |
| 리투아니아        | ✓                       |                        | ✓           | ✓                 |
| 멕시코          |                         |                        |             | ✓                 |
| 네덜란드         | ✓                       | ✓                      |             | ✓                 |
| 뉴질랜드         |                         |                        |             | ✓                 |
| 노르웨이         | ✓                       | ✓                      |             | ✓                 |
| 페루           |                         |                        |             | ✓                 |
| 필리핀          |                         |                        |             | ✓                 |
| 스웨덴          | ✓                       | ✓                      |             | ✓                 |
| 스위스          | ✓                       |                        | ✓           | ✓                 |
| 태국           |                         | ✓                      | ✓           | ✓                 |
| 영국           |                         |                        | ✓           | ✓                 |
| 미국           |                         |                        | ✓           | ✓                 |
| <b>총: 31</b> | <b>12</b>               | <b>8</b>               | <b>9</b>    | <b>31</b>         |

자료: OECD (2022[3]), 기후 변화와 공기업의 저탄소전환 정책(*Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

### 〈박스 5-1〉 기후 목표와 국가 소유권 정책과의 연계

2022년 OECD 보고서 '기후 변화와 공기업의 저탄소 전환 정책'은 국가들이 기후 목표와 소유권 정책을 어떻게 연계하는지에 대한 몇 가지 사례를 제시하고 있다.

- 핀란드의 국가 소유권 정책에는 공기업에 대한 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR) 관련 요구수준이 포함되어 있다. 또한, 동 정책은 파리협정에 근거하여 2035년까지 탄소중립 핀란드를 달성한다는 국가 목표를 반영하고 지구 평균기온 상승을 억제하는 데 기여해야 한다.
- 독일의 '연방지주회사의 모범 기업지배구조 및 능동적 관리 원칙(Principles of Good Corporate Governance and Active Management of Federal Holdings)'은 독일의 '지속가능개발전략'과 '지속가능발전목표'를 고려하면서, 연방 공기업의 지속가능한 지배구조를 확보하기 위한 조치를 제시하고 있다. 또한, 「독일 연방기후변화법(German Federal Climate Change Act)」은 공기업(완전 소유 및 부분 소유 기업 포함)이 행정 활동을 기후 중립적으로 수행하도록 국가가 요구할 것을 규정하고 있다.
- 노르웨이와 스웨덴의 공기업 소유권 정책은 기후 관련 목표 달성 및 국제 기준('OECD 다국적기업 가이드라인' 포함) 준수를 비롯하여, 공기업의 지속가능한 기업 활동을 촉진하기 위한 요건을 반영하고 있다.
- 프랑스에서는 파리협정 및 국가기후실행계획에 따른 목표 달성을 명시한 국가 소유권 기관인 APE의 CSR 헌장에 공기업에 대한 구체적인 기후 관련 요구사항이 제시되어 있다.

자료: OECD (2022<sup>[3]</sup>), 기후변화와 공기업의 저탄소전환정책(*Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

#### 5.2.2. 이사회 역할

'공기업 가이드라인'은 정부의 지속가능성 관련 목표를 공기업이 달성하는 데 필요한 요구수준을 설정하고 법적·규제적 기반을 조성할 책임은 국가에 있다 하더라도, 공기업 목표와 이행 체계를 수립하는 것은 이사회가 담당해야 할 책임이라고 전제하고 있다. 이는 높은 수준의 요구수준 또는 목표를 실제로 이행하기 위해, 국가 소유권 기관이 개별 공기업 이사회와 필요시 기타 주주들과 적극적으로 교류해야 함을 의미한다. 국가는 공기업 이사회가 지속가능성 관련 리스크와 기회를 적절히 고려하도록 요구해야 하며, 특히 다음의 사항을 고려해야 한다. 1) 지속가능성과 관련된 중요한 목표 및 성과지표의 수립, 이행 및 공시를 검토 및 지도하고, 2) 지속가능성 관련 요소를 리스크관리 및 내부통제 체계에 포함시키며, 3) 기업의 경영 성과를 평가 및 모니터링할 때 지속가능성 관련 요소를 반영해야 한다.<sup>82)</sup>

82) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

국가는 다양한 소통 채널을 통해 이사회에 정책과 목표를 전달할 수 있다. 지속가능성에 관한 정기적 논의는 목표치 또는 요구수준을 명확히 하고 기업 전략에 지속가능성 목표를 통합하는 데 도움이 될 수 있다. 예컨대, 핀란드, 프랑스, 노르웨이와 스웨덴의 경우, 공기업 이사회가 주주와의 대화에 참여하도록 장려하고 있다. 이들 국가에서는 지속가능성 관련 목표치를 논의하는 회의가 보통 분기별로 개최된다. 공기업이 기후 전환에서 수행할 수 있는 역할에 따라, 이러한 회의는 지속가능성 목표의 이행 상황을 점검하기 위해 더 자주 개최될 수 있다.

공기업 이사회는 역량 강화 활동과 교육 기회를 통해 지속가능성 이슈를 종합적으로 고려하고, 기후 변화 완화 및 적응 과정에서 발생하는 도전과 기회를 다룰 수 있는 전방위적인 역량을 개발할 수 있다. 예를 들어, 스웨덴에서는 '2030 의제와 지속가능개발목표(SDGs)'에 대한 인식을 제고하기 위해 스웨덴 공기업 임원진을 대상으로 한 일련의 워크숍 등을 포함한 다양한 이니셔티브(initiatives)가 추진되어 왔다. 워크숍의 주제에는 중요성 분석, 운영 활동의 영향 분석, 지속가능성 보고 지침 등이 포함된다.

일부 국가에서는 공기업 이사회에 지속가능성 위원회를 설치하도록 지시하거나, 이사회 논의 과정에서 지속가능성 관련 사안에 대해 자문할 이사 한 명을 지정하도록 하고 있다. 프랑스의 경우, 정부 지주기관인 APE가 산하 공기업들의 집행위원회(executive committee)에 국가 기후 정책(파리협정에 부합하는 방식으로 온실가스 배출량 감축을 목표로 함)의 추진을 담당할 위원을 임명하도록 요구하고 있다.

### 5.3. 지속가능성 보고 및 공시 체계와 관련 기준

'공기업 가이드라인'은 국가가 공기업이 일관되고 비교가능하며 신뢰할 수 있는 정보를 바탕으로 적절한 지속가능성 보고 및 공시 요건을 적용하도록 요구해야 한다고 명시하고 있다. 지속가능성 관련 지배구조, 전략, 리스크관리 및 비재무적 성과(예: 온실가스 배출량, 단체교섭 적용 범위) 등과 관련된 정보와 지표는 점점 더 그 중요성이 커지고 있다. 이러한 정보와 지표는 공기업 이사회와 경영진의 지속가능성 관련 책무성을 강화하고, 국가가 공

기업의 성과에 대한 명확한 이해를 바탕으로 정보에 입각한 소유주로서 행동할 수 있도록 하는 데에도 중요하다.<sup>83)</sup>

‘공기업 가이드라인’은 또한 지속가능성 관련 보고 및 공시 체계가 시장, 국가, 기업 전반에 걸쳐 지속가능성 관련 공시의 일관성과 비교가능성을 제고할 수 있도록, 국제적으로 인정된 높은 수준의 공시 기준에 부합해야 한다고 덧붙이고 있다. 공기업의 지속가능성 관련 보고 및 공시는 국가가 지속가능성 및 기후 이행 약속의 이행 현황을 추적하는 데에도 기여할 수 있다.<sup>84)</sup>

점점 더 많은 상장 공기업들이 지속가능성 관련 지표를 공시하고 있다. 기업의 지속가능성 리스크와 기회의 노출 수준에 대한 비교가능하고 중요성이 큰 정보가 제공되면, 주식 및 채권 시장에서의 정보 비대칭도 완화될 수 있다. 이는 또한 투자자가 주주의 권리를 행사하고 채권자가 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있도록 지원함으로써 시장 효율성을 증진할 수 있다.

상장 공기업은 지속가능성 정보 공시에 중요한 역할을 담당할 수 있다. 2022년 기준으로, 479개 상장 공기업 표본 중 441개 공기업이 지속가능성 관련 정보를 공개하였으며, 이는 표본 내 모든 공기업 시가총액의 98%를 차지한다(그림 5-3 참조).<sup>85)</sup>

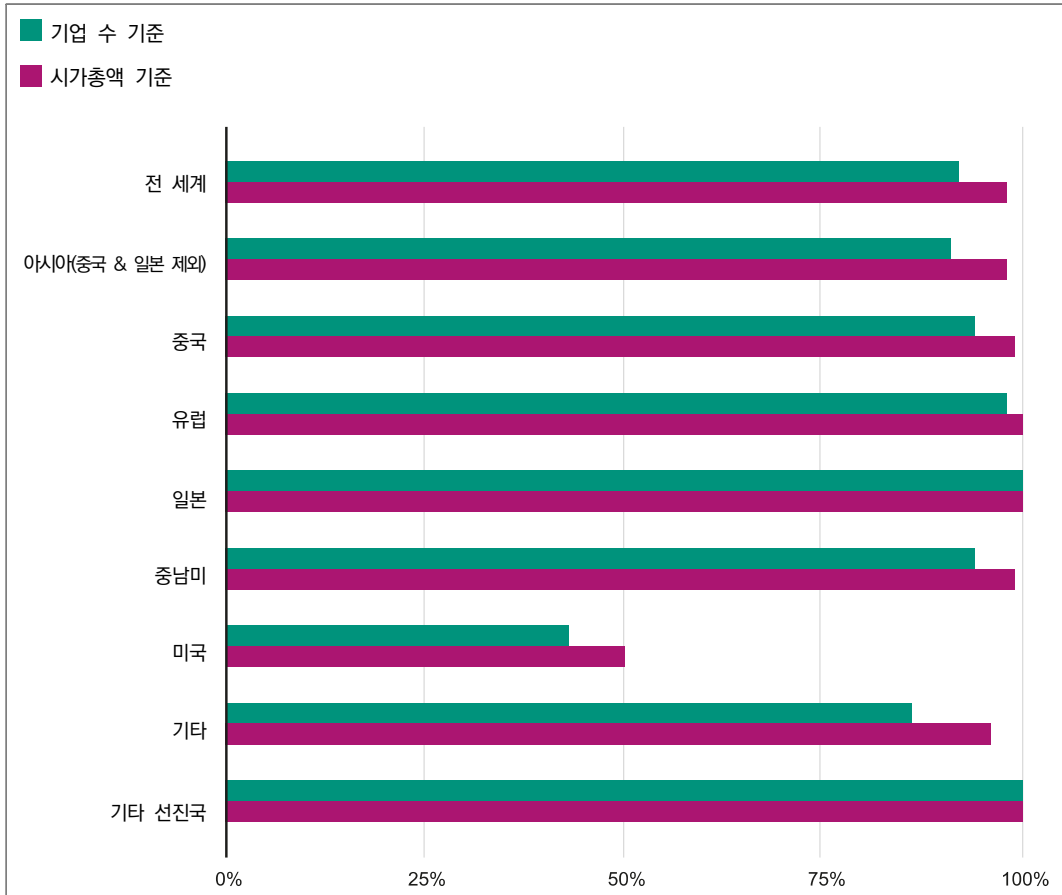
---

83) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

84) OECD, 2024<sup>[1]</sup>

85) OECD, 2024<sup>[2]</sup>

[그림 5-3] 상장 공기업의 지속가능성 관련 정보 공시(2022년 기준)



주: 아시아(excl.CN & JP)는 중국과 일본을 제외한 아시아를 의미한다.  
 자료: OECD 기업 지속가능성 데이터세트, 블룸버그.

지속가능성 관련 정보 공시는 보통 자발적으로 이루어지지만, 일부 국가에서는 기업의 지속가능성 공시를 의무화하기 시작했다. 예를 들어, EU에서는 대규모 기업과 상장기업이 ‘기업 지속가능성 보고 지침(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)’에 따라 ‘유럽 지속가능성 보고 기준(European Sustainability Reporting Standards)’을 적용하여 보고해야 한다. ‘영국 지속가능성 공시 기준(UK Sustainability Disclosure Standards, SDS)’은 지속가능성 공시를 위한 국가 차원의 체계이지만, 관련 규제 방식이 아직 개발 중이기 때문에 현재는 제한적으로 적용되고 있다.

〈표 5-3〉 지속가능성 보고 관련 국제 기준 유형

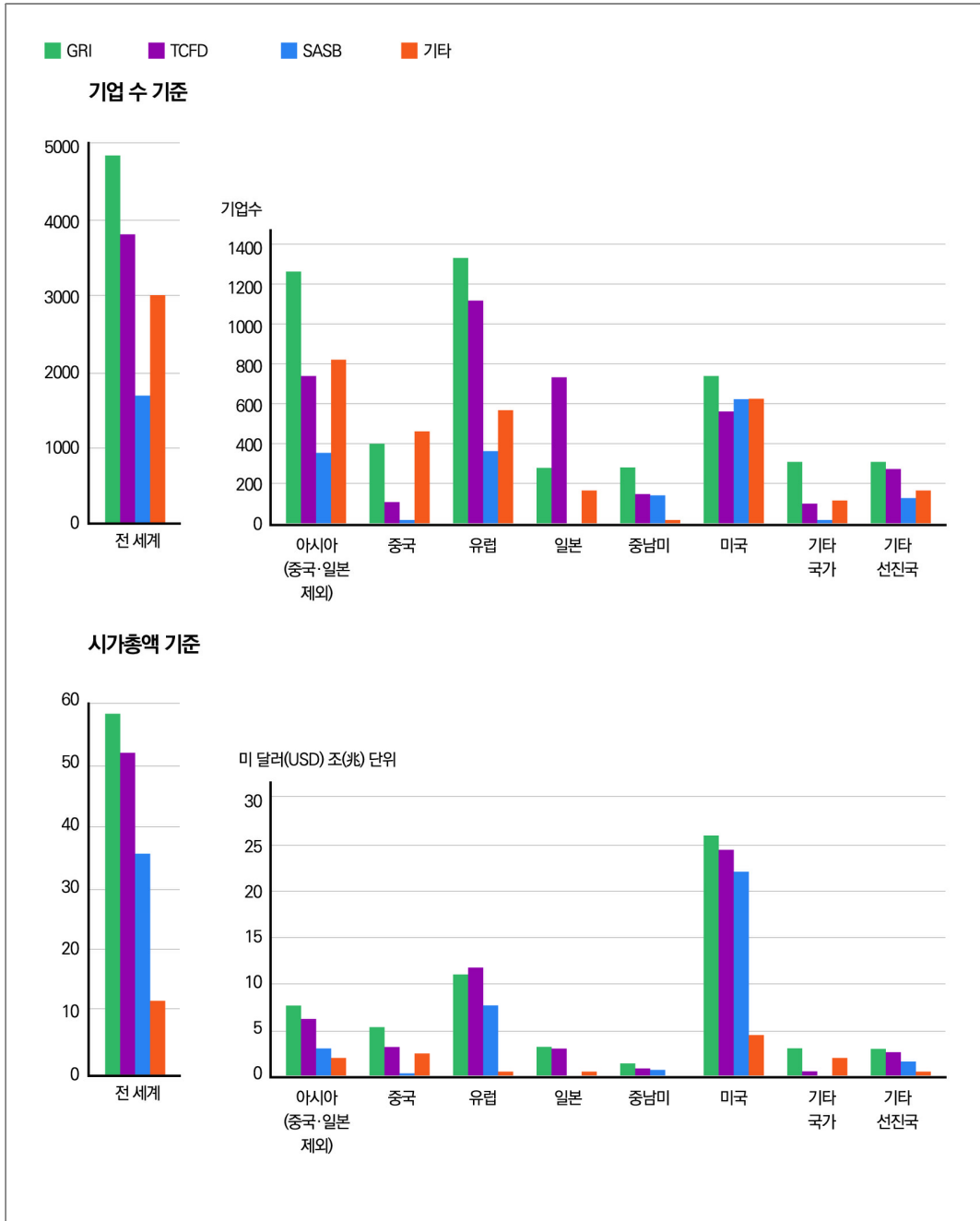
| 기관 기준 및 체계                  | 정보 상세도 수준 | 중요성           | 주요 독자     | 이슈   |
|-----------------------------|-----------|---------------|-----------|--|
| IFRS 지속가능성 기준 <sup>1</sup>  | 상세 정보     | 재무적 중요성       | 투자자       | 초기에는 기후 관련 사안에 초점을 맞추었지만, 다양한 ESG 관련 사안을 포괄적으로 다루기 위한 계획을 수립 중 |
| GRI 기준                      | 상세 정보     | 이중 중요성        | 다수의 이해관계자 | 40개 항목에 각각에 하위 기준을 두는 계획과 함께, 수많은 ESG 현안이 있음                   |
| GHG 프로토콜 기업 기준 <sup>2</sup> | 상세 정보     | -4            | -4        | 온실가스(GHG) 배출량 정보   |
| CDP 설문지 <sup>3</sup>        | 상세 정보     | -5            | 투자자 및 고객  | 기후 변화, 산림자원 및 수자원 보전 정보  |
| CDSB 체계 <sup>4</sup>        | 원칙 기반     | 재무적 중요성 및 적절성 | 투자자       | E환경 정보   |

- 주: 1. IFRS 재단은 2021년 11월 국제회계기준위원회(IASB)와 함께 IFRS 지속가능성 공시 기준을 제정하기 위한 국제지속가능성기준위원회(ISSB) 설립을 발표했다. IFRS 재단의 최근 개정된 정관은 IFRS 지속가능성 공시 기준이 "지속가능성 공시에서 투자자 및 기타 자본시장 참여자들의 경제적 의사 결정에 유용한 고품질의 투명하고 비교 가능한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다"고 명시하고 있다(항목 2.a). SASB 표준위원회와 통합보고프레임워크위원회는 <(IR) 프레임워크위원회>로 2021년 6월에 합병된다. 현재 두 기준 제정 위원회는 새로 설립된 가치보고재단위원회(VRF)의 감독을 받고 있다. 2021년 11월, VRF는 2022년 6월까지 최근 설립된 ISSB에 통합하기로 약속했다.
2. GHG Protocol의 기업 회계 및 보고 기준은 기업 단위의 GHG 배출량 인벤토리를 작성하는 기업에 대한 요건과 지침을 제공한다. 이 기준은 중요성 개념을 채택하지 않으며, 다른 ESG 보고 체계 및 기준은 일반적으로 GHG Protocol 기준에 따라 GHG 배출량을 공개하도록 요구하거나 허용한다. 이 기준에서 GHG 배출량은 세 가지 범주로 분류된다. 스코프 1(기업 자체 운영에서 발생하는 직접 배출량), 스코프 2(구매 또는 인수한 전기, 증기, 난방 및 냉방에서 발생하는 배출량), 스코프 3(기업이 구매하는 제품에서 판매하는 제품까지 이어지는 전체 공급망 배출 영향).
3. CDP의 설문지는 전통적인 의미의 보고 체계나 기준으로 간주되지는 않지만, 기후 변화, 산림, 수자원 보존과 같은 질문에 기업이 답변할 수 있는 광범위하게 사용되는 시스템을 제공한다. 설문지는 (i) 투자자 또는 (ii) 공급망의 환경 영향 평가에 관심이 있는 고객에게 공개된다. 기업 경영진은 CDP가 경제 부문별로 일련의 질문을 제공하고 기업이 CDP 시스템에서 계산된 더 나은 점수를 받기 위해 모든 질문에 답변할 강력한 인센티브를 가지고 있기 때문에 공시 정보의 중요성 평가를 수행할 필요가 없다. 설문지는 연간 매출이 2억 5천만 유로/미화 미만인 기업과 설문지에 처음 답변하는 기업에 대해서만 단축된다. CDP는 CDSB 사무국을 제시한다. 2021년 11월 CDSB는 2022년 6월까지 최근 설립된 ISSB로 통합하기로 약속했다.
4. CDSB 체계에 따르면, 환경 정보는 재무적으로 중요하거나 관련성이 있는 경우 공개되어야 한다. 이 맥락에서 "관련성"은 특정 시점에 재무적으로 중요할 수 있는 정보이지만 정보와 미래 현금 흐름 간의 연관성이 명확하지 않은 정보를 의미한다. 어느 경우든, 경영진이 중요성이나 관련성을 평가한 것과 관계없이 모든 경우에 GHG 배출량을 보고해야 한다(CDSB, 2019).
- 자료: OECD (2022[4]), 기후 변화와 기업 지배구조(Climate Change and Corporate Governance), Corporate Governance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/272d85c3-en>.  
 OECD (2022[3]), 기후변화와 공기업의 저탄소전환정책(*Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

국가 차원의 지속가능성 및 공시 기준 외에도, 민간 또는 공공부문의 기관에서 설계한 다양한 국제 지속가능성 기준들이 존재한다. 이들 중 상당수는 국가별 기준을 설계하는 데 기준점으로 활용되었으며, 기업들이 자발적으로 이를 도입하고 있다. 그러나 이러한 국제 기준 간의 일관성 부족은 여전히 문제로 지적되고 있으며, 기준 간 정합성 강화 및 연계성 제고가 요구된다. 대표적인 예로 IFRS 재단 산하 국제지속가능성기준위원회(International Sustainability Standards Board, ISSB)가 있는데, 이 기구는 지속가능성 공시의 글로벌 기준을 마련하는 임무를 맡고 있으며, IFRS 통합보고 체계(IFRS Integrated Reporting Framework)와 지속가능성회계기준위원회(Sustainability Accounting Standards Board, SASB) 기준 간의 일관성 확보 또는 연계 강화를 추진하는 역할을 하고 있다(〈표 3-5〉 참조).

2023년에는 상장기업들이 지속가능성 관련 공시를 위해 선호하는 공시 체계로 주로 글로벌 보고 기준(Global Reporting Standards)과 TCFD 기준을 채택한 것으로 나타났다(〈그림 5-4〉 참조). 이러한 추세는 전 세계 모든 지역에 걸쳐 유사하게 관찰되며, 공시 기준이 기업 수 기준이나 시가총액 기준이나와 관계없이 일관되게 나타났다. 전 세계적으로, 상대적으로 규모가 큰 상장기업은 주로 GRI 기준 또는 TCFD 기준을 적용하는 반면, 상대적으로 규모가 작은 기업은 SASB 기준이나 기타 기준을 적용하는 경향을 나타냈다.

[그림 5-4] 상장 공기업의 지속가능성 기준 활용도(2022년 기준)



자료: OECD 기업 지속가능성 데이터세트, LSEG, 블룸버그.

### 5.3.1. 공기업의 지속가능성 관련 비재무 정보 공시 방식

‘공기업 가이드라인’에 따르면, 국가 소유주는 일관되고 비교가능하며 신뢰할 수 있는 정보에 기반한 적절한 지속가능성 보고 및 공시 기준을 준수할 것을 공기업에 요구해야 한다.<sup>86)</sup> 지속가능성 관련 공시 정보에는 보통 지배구조, 전략, 리스크관리뿐 아니라 온실가스(GHG) 배출량과 같은 지속가능성 지표 등의 기타 비재무적 요소도 포함된다.

대부분의 조사 대상국에서는 기후 관련 비재무적 보고가 공기업에 중요하다고 판단되는 경우 이를 의무화하거나 강력히 권장하고 있다. 보통 이러한 요구사항은 공기업만을 대상으로 제정된 개별 법률이나 규정에 기반하기보다는, 보다 광범위한 공시 체계의 일환인 경우가 많다. 비재무 보고서를 작성할 때 기업들은 비재무 정보 보고에 대한 국가별 기준, EU 기준, 국제 기준 또는 기타 비구속적 지침을 참조할 수 있다. 공기업에 대해 더 엄격한 기준을 적용하는 국가도 소수 존재한다. 예를 들어 스웨덴의 경우, 기후 관련 공시 요구는 공기업을 대상으로 더욱 엄격하게 적용되고 있다(〈박스 5-2〉 참조).

#### 〈박스 5-2〉 스웨덴의 국가 소유권 정책 및 공기업 운영 원칙(2020년)

스웨덴에서는 250명 이상의 직원을 고용하는 기업에 대해 기후 및 지속가능성 정보를 포함한 비재무 보고서 제출을 의무화하고 있다. 이 의무는 기업 규모와 관계없이 모든 공기업에 적용된다. 또한 스웨덴에서는 국가가 과반 지분을 보유한 공기업에 대해 기존 공시 의무를 보완하는 별도의 지속가능성 보고서를 작성할 것도 요구하고 있다.

**스웨덴의 국가 소유권 정책은 지속가능성 관련 지침을 참조하고 있다.**

스웨덴의 국가 소유권 정책에는 공기업의 지속가능한 사업 운영과 관련하여 적용되는 기준이 포함되어 있다. 이 정책은 다음의 원칙과 지침을 공기업 운영에 중요한 요소로 간주하고 있다.

- 유엔 글로벌 콤팩트 10대 원칙(Ten Principles of the UN Global Compact)
- 유엔 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)
- OECD 기업책임경영에 관한 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct)

**‘제5장 5.1절 지속가능한 기업 활동’에서는 특히 다음 사항을 장려하고 있다.**

- 건전하고 안전한 근무 환경, 아동의 권리를 포함한 인권 존중, 양질의 근로조건 보장, 다양성의 촉진 고려 및 포용적인 조직 문화 조성.

86) OECD, 2024[1]

- 기후와 환경에 미치는 영향을 최소화하며 환경적으로 지속가능한 발전 추구.
- 기후 관련 재무적 리스크와 운영상 기회 식별·평가·관리 및 투명한 공시.

자료: 스웨덴 공기업에 대한 국가 소유권 정책 및 원칙(Sweden's State Ownership Policy and principles for state-owned enterprises), (2020[5]), <https://www.government.se/contentassets/aef85fd7beb4319a70af9a30d6723a1/state-ownership-policy-2020.pdf>.

조사 대상국 중 대다수 국가에서는 국가 산하 공기업군 전체를 포괄하는 통합보고서 내에 일부분으로 기후 관련 정보를 공개할 것을 권고하거나 의무화하고 있다(〈표 5-4〉 참조). 조사 대상국 중 극소수 국가에서는 공기업 개별 보고서와 통합보고서 모두에서 기후 관련 정보를 공개하도록 요구하고 있다.

〈표 5-4〉 공기업의 기후 관련 정보 공시 범위

| 국가    | 통합보고서/소유권기관 보고서 | 개별 공기업 보고서 |
|-------|-----------------|------------|
| 호주    |                 | 공개         |
| 브라질   | 공개              |            |
| 불가리아  |                 | 공개         |
| 칠레    |                 | 공개         |
| 콜롬비아  | 도입              | 일부 정보 공개   |
| 크로아티아 |                 | 공개         |
| 에스토니아 | 일부 정보 공개        | 일부 정보 공개   |
| 핀란드   | 공개              | 공개         |
| 프랑스   | 공개              | 공개         |
| 독일    | 공개              | 공개         |
| 그리스   | 공개              |            |
| 헝가리   |                 |            |
| 아이슬란드 | 공개              | 공개         |
| 아일랜드  | 공개              | 공개         |
| 일본    |                 | 일부 정보 공개   |
| 라트비아  |                 | 일부 정보 공개   |
| 리투아니아 |                 | 공개         |
| 멕시코   |                 | 공개         |
| 네덜란드  | 공개              | 공개         |
| 노르웨이  | 공개              | 공개         |
| 페루    |                 | 공개         |

| 국가  | 통합보고서/소유권기관 보고서 | 개별 공기업 보고서 |
|-----|-----------------|------------|
| 필리핀 | 일부 정보 공개        | 일부 정보 공개   |
| 스웨덴 | 공개              | 공개         |
| 스위스 | 공개              | 공개         |
| 미국  | 해당 없음           |            |

자료: OECD (2022<sup>[3]</sup>), 기후변화와 공기업의 저탄소전환정책(*Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

### 5.3.2. 상장 공기업의 온실가스 배출 정보 공시

‘공기업 가이드라인’은 공기업의 지속가능성 보고 및 공시 기준의 신뢰성을 제고하기 위해서는 공기업의 공시 체계에 온실가스 배출과 같은 지속가능성 관련 지표에 대한 정보가 포함되어야 한다고 권고하고 있다. 온실가스 배출 정보 공시는 주주, 투자자, 이해관계자 뿐 아니라 국민에게도 그 관련성과 중요성이 갈수록 커지고 있다. <박스 5-3>은 가장 널리 활용되는 온실가스 배출 기준인 GHG 프로토콜과 단계별 배출 스코프를 설명하고 있다.

공기업은 대체로 지속가능성 관련 정보를 공시하고 있지만, 온실가스 배출 정보 공시에 있어서는 상대적으로 미흡한 경우가 많다. 앞서 언급한 표본에 포함된 479개의 상장 공기업 중 스코프 3 온실가스 배출을 공시하는 기업은 23%에 불과하며, 이는 전체 시가총액의 27%에 해당한다. 이와 대조적으로, 시가총액 기준 전체 상장기업(민간 포함)의 약 70%는 스코프 3의 온실가스 배출량을 공시하고 있다([그림 5-5] 참조).

#### <박스 5-3> GHG 프로토콜 기준

##### 온실가스 프로토콜(GHG Protocol)은 무엇인가?

GHG 프로토콜은 민간 및 공공부문의 조직 운영, 가치사슬(value chains) 및 감축 조치(mitigation action)과정에서 발생하는 온실가스 배출량을 측정·관리하기 위한 포괄적이고 표준화된 기준을 제시한다. 또한 각국 정부, 민간 부문, 비정부기구(Non-Governmental Organisations, NGOs)가 기후 관련 목표 이행의 진척 상황을 추적할 수 있도록 지원 수단과 온라인 교육 프로그램을 제공한다.

##### 스코프 1(Scope 1): 직접 배출

온실가스 배출원 범위 스코프 1은 기업이 보유하거나 관리하는 시설·설비에서 직접 발생하는 온실가스 배출을 의미하며, 여기에는 현장 내 에너지 사용(천연가스와 연료 사용 등)뿐 아니라 보유 보일러, 용광로,

차량 등에서 연소로 발생하는 배출이 포함된다. 또한 산업 공정 활동 및 현장 제조 과정에서 발생하는 공정 배출도 스코프 1 배출에 포함된다.

#### 스코프 2(Scope 2): 간접 배출

온실가스 배출원 범위 스코프 2는 전 세계 온실가스 배출에서 상당한 비중을 차지하며, 감축을 위한 노력에 중요한 기회를 제공하는 배출원 범위이다. 스코프 2 배출은 전력, 증기, 난방, 냉방 등 구매한 에너지에서 발생하는 것으로, 여기에는 사업장 외부에서 생산된 에너지를 해당 기업이 사용하여 발생한 배출량이 포함된다. 예를 들어, 전력회사로부터 구매한 전기가 스코프 2에 해당된다. 한편 기업이 사업장 내에서 자체적으로 에너지를 생산하거나, 에너지 공급업체가 자체 발전 설비를 보유하여 생산하는 경우, 이 과정에서 발생하는 배출은 직접 배출인 스코프 1으로 분류된다.

#### 스코프 3(Scope 3): 가치사슬 간접 배출

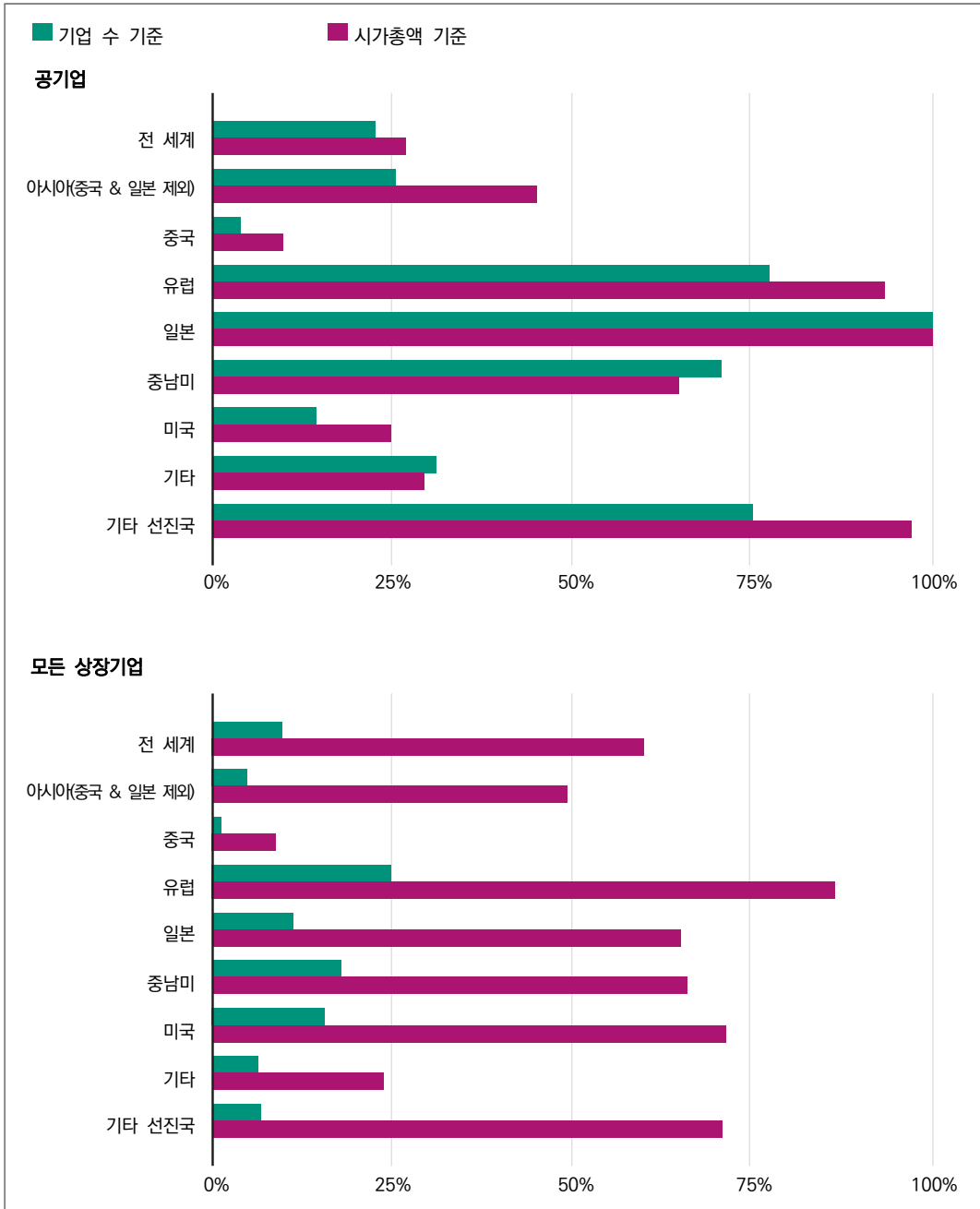
온실가스 배출원 범위 스코프 3은 해당 기업의 가치사슬 전반에서 발생하는 모든 온실가스 배출을 포괄한다. 이러한 배출은 해당 기업이 소유하거나 통제하지 않는 자산에 영향을 미치는 활동에서 발생한다. 기업의 직접적인 통제 범위를 벗어나 있지만, 이 배출원은 보통 전체 온실가스 배출량에서 상당한 비중을 차지한다. GHG 프로토콜은 금융거래를 기준으로 스코프 3 배출을 상류(upstream)와 하류(downstream) 가치사슬 단계로 구분하며, 이러한 구분은 총 15개 범주 전반에 걸쳐 적용된다.

자료: GHG 프로토콜 (2024년) <https://ghgprotocol.org/standards>

스코프 3 배출 공시보다는 상대적으로 덜하지만, 스코프 1과 스코프 2에서도 유사한 경향이 관찰된다. 수치상으로, 조사 대상국 상장 공기업의 절반이 스코프 1과 스코프 2의 온실가스 배출(즉, 운영 활동에서 직접 발생하는 배출 또는 오염 물질 및 원자재의 구매) 정보를 공시한다. 이는 표본 내 공기업 전체 시가총액의 72%를 차지한다. 전체 상장기업(민간 포함)을 기준으로 했을 때, 스코프 1과 스코프 2 배출원 정보를 공시하는 기업은 전체 시가총액의 약 80%를 차지한다.

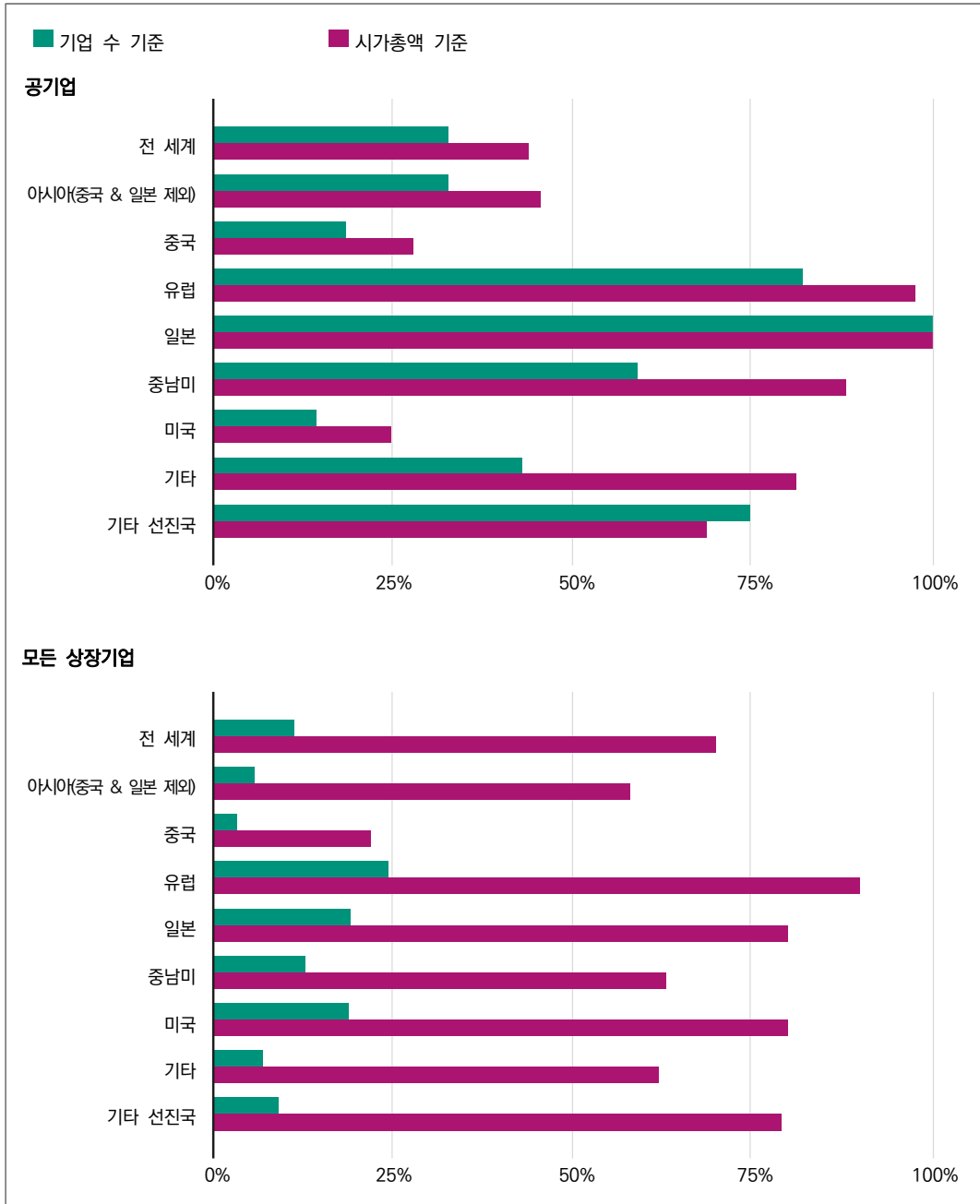
온실가스 배출 감축 목표와 관련하여, [그림 5-6]에서 제시하는 바와 같이 상장 공기업과 일반 상장기업(민간 포함)을 비교했을 때 몇 가지 흥미로운 양상이 나타난다. 전 세계적으로, 공기업이 전체 상장기업에 비해 온실가스 배출 감축 목표를 공시하는 비중이 높았다. 그러나 시가총액 기준으로 보면, 상장기업의 비중이 더 높게 나타난다. 이는 시가총액 규모가 상대적으로 작은 공기업일수록 온실가스 배출 감축 목표를 공시할 가능성이 더 높다는 것을 시사하며, 이러한 경향은 일본과 유럽과 같은 특정 지역에서 더욱 두드러진다.

[그림 5-5] 상장 공기업의 GHG 스코프 3 공시 비율(2022년 기준)



주: 아시아(excl.CN & JP)는 중국과 일본을 제외한 아시아를 의미한다.  
 자료: 패널 A- OECD 기업 지속가능성 데이터세트, LSEG, 블룸버그. 패널 B- OECD (2024[2]), 2024 글로벌 기업 지속가능성 보고서(*Global Corporate Sustainability Report 2024*), <https://doi.org/10.1787/8416b635-en>.

[그림 5-6] 상장 공기업의 온실가스 배출 감축 목표 공시 비율(2022년 기준)



주: 아시아(excl.CN & JP)는 중국과 일본을 제외한 아시아를 의미한다.  
 자료: 패널 A- OECD 기업 지속가능성 데이터세트, LSEG, 블룸버그. 패널 B- OECD (2024<sup>[2]</sup>), 2024 글로벌 기업지속가능성 보고서 (Global Corporate Sustainability Report 2024), <https://doi.org/10.1787/8416b635-en>.

## 5.4. 이해관계자 관계 및 기업책임경영

‘공기업 가이드라인’은 소유주로서 국가가 공기업의 기업 책임경영(Responsible Business Conduct, RBC) 기준 준수에 대한 높은 수준의 목표를 설정하고, 효과적인 이행 체계를 마련하며, 이해관계자에 대한 공기업의 책임을 충분히 인식해야 한다고 명시하고 있다. 이러한 목표는 명확하고 투명한 방식으로 국민에게 공개되어야 한다.<sup>87)</sup>

이에 따라, 공기업은 인권, 고용 및 노사 관계, 환경, 반부패, 소비자 이익, 과학, 기술 및 혁신, 경쟁 및 조세 등 사업 운영 전반과 전체 공급망에 걸쳐 기업책임경영(RBC) 기준을 준수해야 한다. ‘OECD 다국적기업 기업책임경영 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct, 이하 ‘MNE 가이드라인’)’은 기업이 경제적, 환경적 및 사회적 진보에 긍정적으로 기여할 수 있도록 장려하고, 기업의 운영, 제품 및 서비스와 관련하여 발생할 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위한 각국 정부들이 수립한 일련의 권고사항을 제시하고 있다.<sup>88)</sup> 이 분야의 다른 국제 규범으로는 ‘국제노동기구(ILO)의 직장 내 기본 원칙 및 권리 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)’, ‘국제노동기구(ILO) 다국적기업 및 사회정책에 관한 삼자 원칙 선언(ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy)’, ‘UN 기업과 인권에 관한 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)’ 등이 있다.

공기업 부문에서의 부패 리스크를 완화하고 그러한 부패 위험이 다른 지속가능성 관련 리스크(예: 인권 리스크, 환경 리스크 등)에 미치는 영향을 최소화하기 위해, 국가 소유주와 공기업은 ‘OECD 반부패 및 청렴 가이드라인(OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, 이하 ‘ACI 가이드라인’)’을 이행해야 한다. ‘ACI 가이드라인’은 공기업과 그 직원들이 최대한 청렴하게 행동하고 부당한 영향력으로부터 스스로와 기업 활동을 보호할 가능성을 극대화하기 위해 국가 소유권 기관이 취할 수 있는 조치에 초점을 맞추고 있다. ‘ACI 가이드라인’의 책무성에 관한 권고사항 제5조는 청렴성을

87) OECD, 2024f1)

88) OECD, 2023c

제고하기 위해 국가와 공기업이 이해관계자와 적극적으로 소통하고 관여할 것을 권고하고 있다.

‘MNE 가이드라인’과 같은 기업책임경영(RBC) 관련 지침을 이행할 때, 공기업도 다른 기업과 마찬가지로 리스크 기반 실사(risk-based due diligence)와 같은 수단을 활용해야 한다. 리스크 기반 실사는 다음과 같은 과정을 이해하기 위한 실용적인 수단이다. 1) 기업 책임경영(RBC)을 기업의 정책과 관리 체계에 내재화하고, 2) 기업의 운영, 제품 및 서비스와 관련된 실제 및 잠재적인 부정적 영향을 식별 및 평가하며, 3) 부정적 영향을 중단, 예방 및 완화하고, 4) 적용 현황과 이행 결과를 추적하며, 5) 그 영향의 결과에 어떻게 대응하고 있는지 상호 소통하고, 6) 필요시 시정 조치를 제공하거나 그에 협조하는 것이다.<sup>89)</sup> OECD는 기업책임경영(RBC) 관련 실사를 위한 일련의 산업별 실사 지침(‘기관 투자자 가이드라인’)도 마련하였는데, 여기에는 공기업의 상대적 비중이 큰 채굴 산업, 광업, 농업, 금융산업 등에서 실사를 수행할 때 고려해야 할 구체적인 사항이 포함된다.

‘MNE 가이드라인’의 준수 국가(모든 OECD 회원국과 기타 14개국)는 ‘RBC 국별연락사무소(National Contact Point for Responsible Business Conduct, NCPs)’라는 국가 단위의 기구를 설치하고 있으며, 이 기구는 기업책임경영(RBC) 제도의 도입과 실사 수단의 확산을 도모하고, ‘MNE 가이드라인’ 미준수와 관련된 분쟁(이하 ‘특정 사안’)을 비사법적 고충 처리 방식으로 다루고 있다.

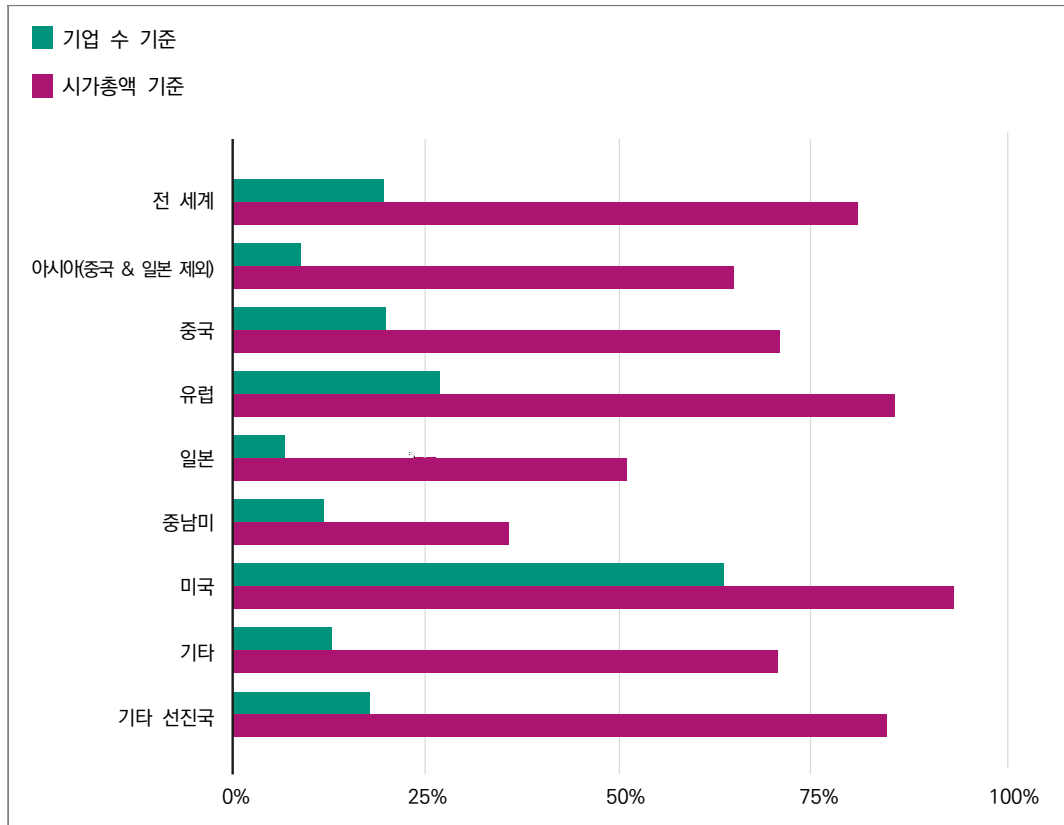
이해관계자의 이익과 관여 사안은 ‘공기업 가이드라인’의 새로 추가된 ‘제7장 지속가능성’ 부분에서의 또 하나의 중요한 요소이다. 이와 관련하여, ‘공기업 가이드라인’은 국가 소유권 기관과 공기업이 지속가능하고 재무적으로 건전하며 책임 있는 기업을 구축하기 위해 이해관계자와의 관계의 중요성을 인식해야 한다고 명시하고 있다. 따라서 소유권 기관과 공기업은 이해관계자 활성화 정책이 기업의 지속가능성 및 회복탄력성, 장기적 전략적 목표의 달성과 기업 평판에 얼마나 영향을 미칠 수 있는지 인식하는 것이 중요하다. 더 나아가, 관련 법률 체계는 투명해야 하며, 이해관계자가 합리적인 비용으로 과도한 지연 없이 자신의 권리 침해에 대해 소통하고 구제(시정 조치 또는 법적 보상) 받을 수 있도록 해야 한다. 또한, 국가 또는 공기업의 부정 또는 위법 행위(예: 사회 또는 환경 규제, 부패, 인권

89) OECD, 2018[7]

관련 법규 위반)를 신고하는 내부고발자(whistleblowers), 개인 또는 단체는 법적으로 보호되어야 한다.

[그림 5-7]은 공기업을 포함한 일부 상장기업을 대상으로 한 주주 참여(shareholder engagement) 공시 정책의 개요를 제시하고 있다. 이 자료에 따르면, 시가총액 기준 81%의 기업이 이러한 공시를 시행하고 있어 주주 참여적 공시가 매우 일반적인 관행임을 보여주며, 특히 미국, 유럽 및 기타 선진 국가에서 공시 비율이 높고, 중남미 국가에서는 상대적으로 낮은 수준을 보이는 것으로 나타났다.

[그림 5-7] 공기업 주주 참여 관련 공시 정책(2022년 기준)



주: 아시아(excl.CN & JP)는 중국과 일본을 제외한 아시아를 의미한다.  
 자료: OECD 기업 지속가능성 데이터세트, LSEG, 블룸버그.

## 참고 문헌

- 온실가스 프로토콜(Greenhouse Gas Protocol) (2024), 기준(*Standards*), [6]  
<https://hgprotocol.org/standards>.
- 기업과혁신부(Ministry of Enterprise and Innovation) (2020), 2020 공기업을 위한  
 국가 소유권 정책 및 원칙(*State Ownership Policy and principles for state-  
 owned enterprises 2020*), [https://www.government.se/contentassets/aef85  
 fbd7beb4319a70af9a30d6723a1/state-ownership-policy-2020.pdf](https://www.government.se/contentassets/aef85fbd7beb4319a70af9a30d6723a1/state-ownership-policy-2020.pdf). [5]
- OECD (2024), 2024 글로벌 기업 지속가능성 보고서(*Global Corporate Sustainability  
 Report 2024*), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8416b635-en>. [2]
- OECD (2024), 2024 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(*OECD Guidelines on  
 Corporate Governance of State-owned Enterprises 2024*), OECD Publishing,  
 Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>. [1]
- OECD (2023), OECD 다국적기업 책임경영 가이드라인(*OECD Guidelines for  
 Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*), OECD  
 Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>. [9]
- OECD (2023), 기업책임경영 촉진을 위한 정부의 역할 관련 OECD 이사회 권고안  
 (*Recommendation of the Council on the Role of Government in Promoting  
 Responsible Business Conduct*), [https://legalinstruments.oecd.org/en/  
 nstruments/OECD-LEGAL-0486](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0486). [8]
- OECD (2022), 기후 변화와 기업 지배구조(*Climate Change and Corporate  
 Governance*, Corporate Governance), OECD Publishing, Paris, [https://  
 doi.org/10.1787/272d85c3-en](https://doi.org/10.1787/272d85c3-en). [4]
- OECD (2022), “기후 변화와 공기업의 저탄소전환 정책(Climat change and  
 low-carbon transition policies in state-owned enterprises)”, *OECD  
 Business and Finance Policy Papers*, No. 05, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>. [3]
- OECD (2018), OECD 기업책임경영 실사 지침(*OECD Due Diligence Guidance  
 for Responsible Business Conduct*), OECD Publishing, Paris, [https://doi.  
 org/10.1787/15f5f4b3-en](https://doi.org/10.1787/15f5f4b3-en). [7]

## **부록 A**

---

### **평가 방법론 및 국가별 표본**



## 자료 및 정보의 출처

본 보고서에 사용된 정보는 2022년부터 2024년까지 OECD 사무국에서 수집한 자료를 기반으로 한다. 일부 정보는 이전 실태 조사 작업을 통해 수집되었으며, 2024년 자료 검증 절차를 통해 업데이트되었다. 자료 검증 절차 과정에서는 조사 대상 국가들이 제공된 정보를 검토하고 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 필요시, 또는 국가별 관련 증거와 개혁 조치가 제시되어 정당화된 경우, 국가별 자료는 가장 최근의 법적(*de jure*) 제도 현황과, 가능한 경우 실질적(*de facto*) 공기업 환경을 반영하도록 업데이트되었다.

총 59개 국가가 자료 검증 절차의 조사에 참여하였으며, 이는 기존 OECD 발간물 작성을 위해 수행된 이전 조사에서 수집된 정보를 기반으로 수행되었다. 조사 대상 국가는 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 아제르바이잔, 벨기에, 브라질, 불가리아, 캐나다, 칠레, 중국(중화인민공화국), 콜롬비아, 코스타리카, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 인도, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 카자흐스탄, 한국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 말레이시아, 멕시코, 모로코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 필리핀, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 사우디아라비아, 슬로바키아 공화국, 슬로베니아, 남아프리카 공화국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 태국, 튀니지, 터키, 우크라이나, 영국, 미국, 우즈베키스탄, 베트남이다. 문항 또는 지표별 표본 규모는 정보의 가용성에 따라 서로 다를 수 있다.

또한, 본 보고서는 기업의 시장 진입 및 경쟁을 저해하는 규제 장벽을 측정하기 위한 '2023 OECD 상품시장규제 지수(2023 OECD Product Market Regulation (PMR) indicators, 이하 PMR 지수)'의 작성 과정에서 수행된 OECD 경쟁 및 시장 규제 관련 연구조사 결과를 반영하고 있다. 아울러, 'OECD 공기업 기업지배구조 가이드라인, 제3장 시장에서의 공기업'에서 제시하는 권고 성과에 부합하는 정보를 중심으로 분석이 수행되었다.

본 보고서는 공기업의 공시 및 투명성 제도 현황과 공기업 이사회의 책임에 관한 각국의 기업 지배구조 체계를 벤치마킹한 분석 결과를 포함하고 있다. 이 벤치마킹 분석은 해당 분야에서 '공기업 가이드라인'의 권고안을 기준으로 개별 국가 사례를 비교·분석하며, EU 회원국 전역과 다수의 OECD 회원국(호주, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 이스라엘,

한국, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 튀르키예, 영국) 및 비회원국(브라질, 필리핀, 우크라이나)을 대상으로 수행되었다. 수집된 정보는 조사 대상국 간 비교 분석이 가능하도록 설계된 OECD 개발 방법론에 따라 평가되었다. 이 방법론은 국가별 제도 현황이 OECD 모범 사례와 얼마나 부합하는지 그 수준을 평가하는 데 그 목적을 두고 있다. 부합 수준은 정책, 규제 및 입법 환경과 더불어 공기업의 지배구조에 영향을 미치는 실제 제도의 운영 수준을 모두 고려하여 평가되었다. 조사 대상국으로부터 제출된 자료는 자체보고(self-reporting)를 기반으로 하되, 필요한 경우 추가적인 문헌 검토(desk research)를 통해 보완되었다. OECD 사무국은 증거 자료가 허용되는 범위 내에서 일부 자체보고 답변 항목을 수정하여 국가별 상황을 최대한 정확하게 반영하도록 했다.

이러한 방법론의 목적은 조사 대상국 전반에 걸쳐 ‘공기업 가이드라인’이 권고하는 모범 사례와 대비한 국가별 공기업 제도 현황에 관한 비교 정보를 ‘한 눈에 파악(at a glance)’할 수 있는 형태로 제시하는 데 있다. 이러한 벤치마킹 분석 방식은 OECD 공기업작업반의 국가별 제도에 관한 전문성을 제고하고 향후 작업반이 작성할 비교 보고서의 참고 자료로 활용된다. 또한, 본 방법론은 방대한 양의 정성적 정보를 히트맵(heatmap)을 통해 시각적으로 제시할 수 있도록 설계되어 있다.<sup>90)</sup> 이를 통해 수행되는 비교 분석은 공기업이 효율적이고 투명하며 책임 있는 방식으로 운영되도록 하기 위한 각국 정부 대상의 권고를 담은, 국제적으로 합의된 기준인 ‘공기업 가이드라인’의 이행을 지원하는 데 기여할 수 있다.

## 국가별 평가 분류 체계

본 방법론은 국가별 제도 현황을 OECD 모범 사례와의 부합 수준에 따라 다음의 네 가지 유형으로 분류한다. (1) 모범 사례와 완전 부합(Fully aligned with best practice), (2) 산하 공기업군 일부에 대하여 완전 부합(Fully aligned across parts of the SOE portfolio), (3) 모범 사례와 부분적 부합(Partially aligned with best practice), (4) 부합하지 않음(Not aligned). 네 가지 유형에 대한 설명은 다음과 같다.

90) 이러한 방식은 다양한 문헌에서 널리 활용되며, 특히 다음 두 가지 예처럼, 국제 제도 현황의 비교 분석 시 많이 활용된다. 1) OECD/FATF는 FATF 권고사항을 이행하는 회원국에 대한 통합 평가를 설명하기 위해 히트맵을 사용함(FATF, 2024<sup>131)</sup>), 2) BIS는 Basel III 기준에 대한 국가별 적용 현황을 설명하기 위해 히트맵을 사용함(BIS, 2024<sup>132)</sup>).

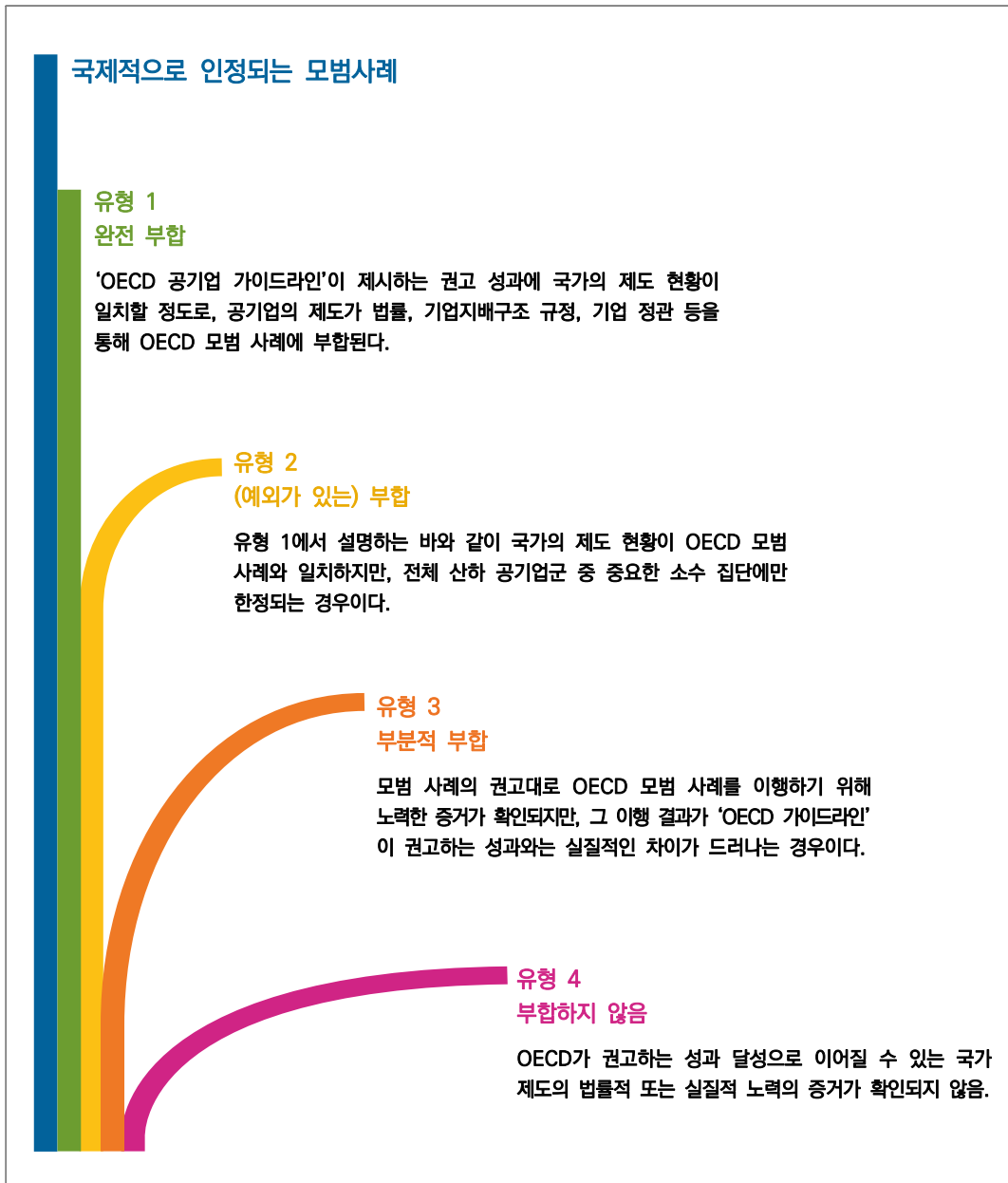
- **완전 부합:** 국가별 공기업 제도 현황이 ‘공기업 가이드라인’에서 권고하는 성과에 부합하고 민간 상장기업에 적용되는 제도에 견줄 수 있을 정도로 법률, 기업 지배구조 규정 또는 기업 정관을 통해 모범 사례가 잘 이행되는 경우이다. 실질적 이행 여부의 판단은 공시 또는 입증된 실제 공기업 제도 현황에 대한 증거 자료가 전제되어야 한다.
- **산하 공기업군 일부에서만 부합:** 국가별 제도 현황이 위의 유형에서 설명한 방식대로 모범 사례를 이행하지만, 산하 공기업군 중 중요한 일부 소집단에만 한정되는 경우를 의미한다. 이러한 소집단에는 상장 공기업이나 특정 대규모 공기업이 포함될 수 있다. 실질적 이행 여부의 판단은 공시 또는 입증된 실제 공기업 제도 현황에 대한 증거 자료가 전제되어야 한다.
- **부분적 부합:** 모범 사례를 이행하기 위한 노력이 증거에 의해 입증되며, 이는 ‘공기업 가이드라인’이 제시하는 권고 방향성과 어느 정도 궤를 같이함을 보여준다. 그러나 그 이행 결과는 권고되는 성과 수준과는 실질적으로 큰 차이를 보인다는 것을 의미한다. 예를 들어, ‘2015년 공기업 가이드라인’에서 권고하는 완전한 성과 수준과 국가별 제도 현황 간에 중대한 차이가 존재한다는 것은 해당 국가의 공기업 제도 현황이 상장기업에 적용되는 유사한 제도적 요건에 비해 부족한 수준임을 의미하는 것이다.
- **부합하지 않음:** 국가별 공기업 제도가 OECD가 권고하는 성과 달성으로 이어질 수 있는 법적·제도적 또는 실질적 노력의 어떠한 증거도 확인되지 않는 경우를 의미한다.

본 방법론은 국가별 공기업 제도 현황을 앞서 설명한 유형으로 분류하기 위해 두 가지 개념을 사용한다. 첫째, 중요성(materiality) 개념은 각 유형으로 분류되는 데 필요한 핵심 정보를 식별하는 데 사용된다. 둘째, 동등성(equivalence) 개념은 서로 다른 국가의 제도가 해당 유형의 기준을 충족하는 동일한 제도적 결과를 보이는 경우 동일 유형 내의 동료(peers)로 분류할 수 있도록 하기 위해 사용된다. 이러한 접근 방식은 본 방법론이 ‘공기업 가이드라인’이 지향하는 성과 중심 도구(outcomes-based instrument)라는 취지에 부합하도록 한다. 다시 말해, 모든 국가와 상황에 일괄적으로 적용될 수 있는 단일한 운영 방식은 존재하지 않으며, 국가별로 상이한 법적·행정적 전통에 따라 서로 다른 제도적 장치가 요구될 수 있다는 점을 인지해야 한다. 이는 곧 ‘공기업 가이드라인’의 취지 자체가 결과 지향적이며, 가이드라인이 권고하는 성과를 어떻게 달성할지 결정하는 것은 결국 각국 정부의 역할이라는 것을 의미한다.

국가별 제도 현황이 서로 다르기 때문에, 본 방법론은 동등성(equivalence)이라는 개념을 사용하여 각국의 제도를 평가한다. 동등성 개념은 서로 다른 방식으로 이행되었더라도 동일한 성과 기준을 충족하여 동일 유형으로 분류된 국가들의 제도들을 비교하기 위해 사용된다. 이에 따라 본 방법론은 평가 방식 내에 성과 중심적 요소를 추가한다. 예를 들어, 두 국가가 동일한 공시 및 이사회 제도 유형으로 분류되어 있다 하더라도, 한 국가는 비구속적(또는 '준수 또는 설명(comply or explain)') 규정에 기반한 제도적 방식을 통해, 다른 국가는 구속력 있는 법령의 적용을 통해 동일한 공시 및 이사회 운영 기준을 충족할 수 있다.

국가별 제도 현황과 해당 제도의 '공기업 가이드라인' 이행 수준을 구분하기 위해, 본 방법론은 제도 간 중대한 차이점(materiality in differences)이라는 개념을 사용한다. 중요성(materiality)의 원칙은 객관성과 일관성을 확보하기 위한 기준으로 사용된다. '중대한 차이점(material difference)'이란 결과적 측면에서 해당 국가의 제도 이행 방식이 '공기업 가이드라인'의 권고사항과 명백히 어긋나는 경우를 의미한다. [부그림 A-1]은 설문 문항에 대한 응답 국가의 답변이 어떤 유형으로 분류될 수 있는지에 대한 간략한 설명을 제시하고 있다.

## [부그림 A-1] 국가별 공기업 제도의 유형 분류

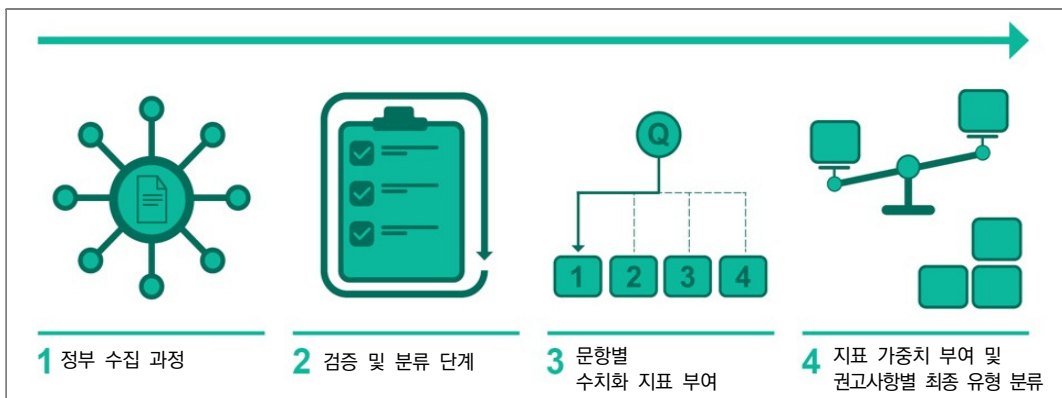


## 정보 수집 및 평가 절차

본 방법론은 OECD 회원국과 OECD 공기업작업반의 참여국을 표본으로 하여, OECD가 유럽연합 집행위원회 경제·재정총국(European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, DG ECFIN)과 공동으로 수행한 현황 조사 과정에서 실시된 설문조사를 통해 수집된 정보를 기반으로 한다. 해당 정보는 국가별 유형 분류를 위한 평가의 기준으로 활용된다. 정보 수집 과정에 더하여, 사무국의 평가는 본 부록에 제시된 벤치마킹 분석 방법론에 근거하여 수행되었다. OECD 사무국(Secretariat)은 국가별 제도 운영 방식과 적용 가능한 법률 또는 규제 체계와의 연관성을 평가하기 위해, 조사 대상국에 배포된 원 설문지의 62개 문항 각각의 답변에 대해 '공기업 가이드라인'과의 부합 수준을 나타내는 수치화된 지표를 부여하였다.

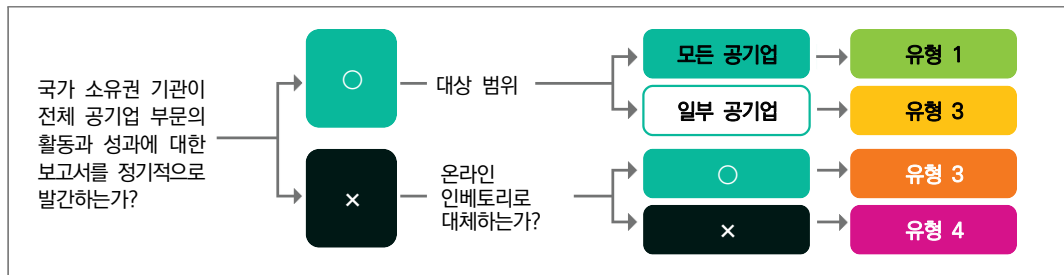
각 설문 문항은 공기업의 공시 및 투명성 제도와 공기업 이사회의 책임에 관해 다루는 '공기업 가이드라인'의 각 장의 개별 권고사항 또는 하위 권고사항과의 연결성을 반영하여 설계되었다. 각 문항에 수치화된 지표를 부여하는 방식은 각 권고사항 및 하위 권고사항별로 평가된 유형에 가중치를 부여할 수 있도록 한다. 이에 따라 OECD 사무국의 평가 결과는 각 권고사항별로 부여된 유형을 제시하고 있으며, 이는 해당 권고사항에 속하는 복수의 질문 항목에 대한 평가를 기반으로 도출된다. [부그림 A-2]는 특정 유형에 도달하기 위한 유형 분류 및 가중치 부여 과정을 요약한 것이다.

[부그림 A-2] 국가 제도의 최종 유형 분류 도달을 위한 단계별 절차



수치화된 지표와 유형을 부여하는 방식은 문항별로 다소 차이가 있으나, 앞서 제시한 분류 기준을 반드시 적용해야 한다. 예를 들어, 소유권 기관이 전체 공기업 부문의 활동 및 성과에 대한 보고서(통합보고서)를 정기적으로 발간하는지 여부를 묻는 21번 문항의 응답을 평가하기 위해, 최종 수치 유형에 도달하기 위한 다음과 같은 평가 절차가 적용되었다 ([부그림 A-3] 참조).

[부그림 A-3] OECD 국가별 설문지 21번 문항 평가 과정 예시



주: 온라인 인벤토리에 제한된 정보가 있는 경우 유형 3으로 지정됨.

## 조사 설계 및 자료 수집

본 자료 수집을 위해 활용된 설문조사지는 62개의 객관식 및 주관식 문항으로 구성된 광범위한 형태이다. 일부 문항은 문항의 길이가 길고 풍부한 세부 내용을 담고 있다. 이에 따라, 국가 당국이 제공한 답변은 때로는 문항의 일부 요소를 간과하거나 국가 간 비교를 어렵게 하는 방식으로 응답된 경우도 있었다. 또한 설문 문항은 법적 근거 또는 기타 이용 가능한 출처를 정확히 인용하도록 요구하였으나, 이러한 법적 근거 또는 기타 요건의 적용 범위가 한 국가 내 전체 공기업에 따라 다른 경우가 많아, 인용된 정책, 법률 또는 규제 체계가 국가 전체 공기업이 아닌 일부에만 적용되는 경우가 있었음에 유의해야 했다.

평가 방법론을 적용하기 위해서는 각 국가가 속할 수 있는 적정 유형을 정확히 판단할 수 있을 만큼의 충분한 정보가 필요하다. 총 41개 국가에 대한 정보가 수집되어 <표 3-1> 과 <표 4-1>에 제시된 비교용 히트맵 작성에 활용되었다. 다만 일부 국가의 경우, 설문 응답이 불완전하여, OECD 사무국이 활용 가능한 문헌 조사를 통해 관련 정보를 확보할 수 있는 경우에만 보완이 가능하였다. 이에 따라 활용 가능한 고품질의 분석 정보의 축적량은

조사 대상 국가별로 차이가 존재한다. 이에 OECD 사무국은 2023년 4월, 2023년 10월, 2024년 3월에 걸쳐, 국가 제도 현황의 최종 유형 분류에 영향을 미칠 수 있는 누락 정보를 각 국가가 보완하여 제출해줄 것을 추가적으로 요청하였다.

평가 과정의 일환으로, 관련 국가 당국이 자체적으로 제시한 정보가 1차 자료로 활용되었다. 이러한 1차 정보에 더해, 필요시 OECD가 수행한 다양한 정보 수집 활동을 통해 확보된 정보가 보충되어 국가별 제도 현황에 대한 지식 기반을 검증 및 확장하는 데 함께 활용되었다. 다만 OECD 설문 문항에 대한 해석 차이로 인해, 때로는 국가별로 제출한 답변이 사무국의 개별 국가 제도 평가 결과와 완전히 일치하지 않는 경우도 있었다. 사무국의 평가 결과가 국가가 제출한 응답과 다를 경우, 국가 제도 현황에 대한 정확한 평가가 이루어질 수 있도록 해당 국가에 추가적인 설명 자료를 제출해줄 것을 요청하였다. 그러나 제한된 자원과 여건으로 인해 자료에 대한 제3자 검증이 수행되지 못한 점은 다소 아쉬운 부분으로 지적될 수 있다.

## OECD 사무국의 평가

모든 설문 문항은 해당 '공기업 가이드라인'의 권고사항에 대한 종합 평가에 반영되었다. 문항 수준의 평가 결과는 권고사항 수준의 평가 결과를 도출하기 위해 집계되었다. 이러한 집계 과정에서 부합 수준 유형별로 수치 점수를 부여하는 작업이 필요했으며, 이를 통해 권고사항별 평균 결과를 산출할 수 있었다. 이는 곧, 권고사항별로 표시된 부합 수준별 유형이 가중치 부여 과정의 직접적인 산출물임을 의미한다. 특정 권고사항에 대한 평가는 복수의 설문 문항에 의해 뒷받침되지만, 특정 권고사항과 관련된 문항의 수는 권고사항별로 상이하다.

자료수집 과정을 통해 방대한 양의 설문 응답 자료, 보충 설명 자료, 그리고 추가 출처가 확보되어 종합적인 정보 기반이 마련되었다. 앞서 언급한 바와 같이, 설문조사 대상 국가들은 서로 다른 법률, 규제 및 행정 관습을 따르고 있으며, 공기업의 제도적 환경과 맥락을 형성하는 다양한 소유권 구조와 제도적 체계를 적용하고 있다. 이러한 이유로 국가 간 비교는 쉽지 않은 것이 사실이며, 비교 결과는 국가 간 공기업 부문의 지배구조 체계의 다양성과 접근 방식의 차이를 온전히 반영하지 못할 수 있다. 결과의 동등성 원칙을 통해 서로

다른 접근 방식이 부합 수준에서 동일한 결과로 간주될 수 있도록 평가할 수 있지만, 이러한 결과에 도달하는 경로를 판단할 때 국가 간 접근 방식의 미묘한 차이를 세심하게 고려할 필요가 있다.



## **부록 B**

---

### **보충 자료 및 정보**



〈부표 B-1〉 포춘 글로벌 500대 기업에 포함된 공기업의 산업별 분포

| 산업               | 매출<br>(미국 10억\$) | 수익<br>(미국 10억\$) | 자산<br>(미국 10억\$) | 직원 수              |
|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| 항공우주 및 방위산업      | 363              | 14               | 606              | 1,267,391         |
| 상업은행 및 저축은행      | 969              | 192              | 2,841            | 2,182,140         |
| 건축 자재 및 유리       | 90               | 1                | 146              | 270,494           |
| 화학 산업            | 211              | 0                | 251              | 265,641           |
| 다각화된 금융산업        | 535              | 32               | 9,662            | 746,110           |
| 전자 및 전기장비 산업     | 40               | (1)              | 61               | 184,940           |
| 에너지 산업           | 871              | 24               | 1,418            | 1,059,332         |
| 엔지니어링 및 건설 산업    | 1,076            | 12               | 1,888            | 1,728,433         |
| 산업 기계            | 122              | 1                | 168              | 383,576           |
| 생명보험, 건강보험(상호보험) | 39               | 0                | 183              | 68,386            |
| 생명보험, 건강보험(주식형)  | 366              | 16               | 3,956            | 633,057           |
| 재산보험, 손해보험(주식형)  | 92               | 4                | 219              | 177,852           |
| 우편물, 소포 및 화물 배송  | 299              | 71               | 3,385            | 1,842,664         |
| 금속 산업            | 747              | 9                | 747              | 1,045,591         |
| 광업 및 원유 생산       | 1,571            | 204              | 2,087            | 2,081,941         |
| 자동차 및 부품         | 411              | 8                | 429              | 623,412           |
| 석유 정제            | 1,846            | 113              | 1,884            | 1,881,316         |
| 의약품              | 35               | 0                | 11               | 35,057            |
| 철도 산업            | 103              | 2                | 223              | 600,407           |
| 부동산업             | 68               | 1                | 265              | 118,007           |
| 해운업              | 145              | 9                | 299              | 312,290           |
| 통신산업             | 497              | 35               | 1,086            | 1,634,846         |
| 무역산업             | 455              | 3                | 305              | 206,512           |
| 운송 및 물류 산업       | 81               | 1                | 314              | 95,854            |
| 공익사업             | 1,177            | (25)             | 2,030            | 1,556,097         |
| 도매업체: 건강관리산업     | 94               | 1                | 82               | 201,508           |
| <b>총</b>         | <b>12,303</b>    | <b>730</b>       | <b>53,545</b>    | <b>21,202,854</b> |

주: 2023년 3월에 종료되는 회계연도.  
자료: 포춘, 글로벌 500, 2024년 1월 참조.

〈부표 B-2〉 국가별 공기업 공시 기준

| 국가     | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                                   | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보 | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                    | 계약상 부채<br>또는 우발부채                  | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|--------|---------------------------|----------------|--|-------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| 아르헨티나  |                           |                |  |                         |              |                                 | 공개                           |                                   |                                    |                            |
| 호주     | 공개                        | 비공개            | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야 함               | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함          | 부분 공개 (국가 보증만)               | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개    | 공개, 하지만 정부와 공기업 간의 민관합작 사업은 실제로 드물 | 일부 정보만 공개                  |
| 오스트리아  | 부분<br>공개                  | 필요시<br>공개      | 공기업은 관련 정보를 공개하지 않지만, 기업 등록부에 통제 구조 정보가 공개됨. | 이사회 보수 정보 공개            | 비공개          | 일부 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함          | 공개                           | 다른 유한책임 회사에 대한 공기업 지분은 회사등록부에 공개됨 | 비공개                                | 일부 공기업만 공개                 |
| 아제르바이잔 | 부분<br>공개                  |                | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개.                         | 일부 공기업                  | 일부 공기업       | 일부 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함          | 부분 공개 (IFRS 적용 기업만)          | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개    | 비공개                                | 비공개                        |
| 벨기에    | 공개                        | 비공개            | 비공개  | 이사회 보수 정보 공개            | 일부 공기업       | 일부 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함          | 비공개                          | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개    | 비공개                                | 비공개                        |

| 국가   | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                    | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보      | 이사회<br>구성 정보 | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                          | 계약상 부채<br>또는 우발부채 | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|------|---------------------------|----------------|-------------------------------|------------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|---|-------------------|----------------------------|
| 브라질  | 공개                        | 비공개            | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함 | 이사회 보수 정보 공개                 | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 공개                | 일부 공기업만 공개                 |
| 불가리아 | 부분<br>공개                  | 필요시<br>공개      | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개.          | 이사회 보수 정보 공개                 | 모든 공기업       | 대규모 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함         | 부분 공개<br>(대규모<br>공기업만)       | 대규모 공기업만 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 국가 등록부를<br>통해 공개  | 모든 공기업이<br>공개              |
| 캐나다  | 비공개                       | 필요시<br>공개      | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함 | 이사회 보수<br>정보 공개<br>(일부 공기업만) | 비공개          | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 부분 공개<br>(IFRS 적용<br>기업만)    | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 공개                | 비공개                        |
| 칠레   | 비공개                       | 비공개            | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개.          | 이사회 보수<br>정보 공개              | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 비공개                          | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 비공개               | 공개                         |
| 콜롬비아 | 공개                        | 비공개            | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개.          | 이사회 보수<br>정보 공개              | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 공개                           | 일부 공기업만 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개  | 비공개               | 비공개                        |

| 국가    | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                    | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보    | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                         | 계약상 부채<br>또는 우발부채                  | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|-------|---------------------------|----------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------|---------------------------------|------------------------------|--|------------------------------------|----------------------------|
| 코스타리카 | 공개                        | 공개             | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함 | 이사회 보수 정보 공개            | 일부 공기업 (금융 공기업) | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 부분 공개 (IFRS 적용 기업만)          | 일부 공기업만 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 비공개                                | 일부 정보만 공개                  |
| 크로아티아 | 비공개                       | 공개             | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개.          | 이사회 보수 정보 공개 (상장 공기업만)  | 모든 공기업          | 대규모 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함         | 부분 공개 (국가 보증만)               | 상장 공기업만 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 부채를 통해 공개                          | 일부 공기업만 공개                 |
| 체코    | 공개                        | 비공개            | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함 | 비공개                     | 모든 공기업          | 비공개                             | 부분 공개 (보조금만)                 | 비공개                                    | 국가 등록부를 통해 공개                      | 비공개                        |
| 덴마크   | 공개                        | 비공개            | 불명확                           | 이사회 보수 정보 공개            | 불명확             | 불명확                             | 불명확                          | 비공개                                    | 불명확                                | 불명확                        |
| 에스토니아 | 공개                        | 공개             | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함 | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업          | 대규모 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함         | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개         | 공개, 하지만 정부와 공기업 간의 민관합작 사업은 실제로 드물 | 일부 공기업만 공개                 |

| 국가  | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보           | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보 | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                          | 계약상 부채<br>또는 우발부채 | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안        |
|-----|---------------------------|----------------|----------------------|-------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|---|-------------------|-----------------------------------|
| 핀란드 | 공개                        | 공개             | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개. | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 공개                | 일부 공기업만 공개                        |
| 프랑스 | 부분<br>공개                  | 필요시<br>공개      | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개. | 이사회 보수 정보 공개(상장 공기업만)   | 상장 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 부분 공개<br>(국가 지원만)            | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 답변하지 않음           | 일부 공기업만<br>공개(상장공기업<br>& 대규모 공기업) |
| 독일  | 비공개                       | 공개             | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개. | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 공개                | 공개                                |
| 그리스 | 부분<br>공개                  | 공개             | 비공개                  | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업       | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야함           | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개          | 공개                | 비공개                               |
| 헝가리 | 공개                        | 공개             | 비공개                  | 이사회 보수 정보 공개            | 비공개          | 비공개                             | 비공개                          | 특정 상황에서만 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 국가 등록부를<br>통해 공개  | 비공개                               |

| 국가    | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                             | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보 | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                                     | 계약상 부채<br>또는 우발부채 | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|-------|---------------------------|----------------|--|-------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|--|-------------------|----------------------------|
| 아이슬란드 |                           |                |  |                         |              |                                 | 공개                           |  |                   |                            |
| 아일랜드  | 부분<br>공개                  | 공개             | 공개. 공기업은<br>지배구조 정보를<br>의무적으로<br>공개해야함 | 이사회 보수<br>정보 공개         | 모든 공기업       | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야함     | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개            | 공개                | 공개                         |
| 이스라엘  | 비공개                       | 비공개            | 공개. 공기업은<br>지배구조 정보를<br>의무적으로<br>공개해야함 | 이사회 보수<br>정보 공개         | 비공개          | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야함     | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개            | 비공개               | 공개                         |
| 이탈리아  | 부분<br>공개                  | 공개             | 공개. 공기업은<br>지배구조 정보를<br>의무적으로<br>공개해야함 | 이사회 보수<br>정보 공개         | 모든 공기업       | 상장 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야 함    | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개            | 공개                | 모든 공기업이<br>공개              |
| 일본    |                           |                |  |                         |              |                                 | 공개                           |  |                   |                            |
| 한국    | 공개                        | 공개             | 공개. 공기업은<br>지배구조 정보를<br>의무적으로<br>공개해야함 | 이사회 보수<br>정보 공개         | 모든 공기업       | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야함     | 부분 공개<br>(IFRS 적용<br>기업만)    | 일부 공기업만<br>특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개 | 비공개               | 일부 공기업만<br>공개              |

| 국가    | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                                    | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보      | 이사회<br>구성 정보 | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                                      | 계약상 부채<br>또는 우발부채 | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|-------|---------------------------|----------------|---|------------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|---|-------------------|----------------------------|
| 라트비아  | 공개                        | 필요시<br>공개      | 공개. 공기업은<br>지배구조 정보를<br>의무적으로<br>공개해야함        | 이사회 보수<br>정보 공개              | 모든 공기업       | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야함     | 부분 공개<br>(보조금만)              | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개             | 공개                | 비공개                        |
| 리투아니아 | 공개                        | 비공개            | 공개. 공기업은<br>지배구조 정보를<br>의무적으로<br>공개해야함        | 이사회 보수<br>정책 정보 공개           | 모든 공기업       | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야함     | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개             | 공개                | 일부 공기업만<br>공개              |
| 룩셈부르크 | 공개                        | 공개             | 공기업은 공개하지<br>않지만, 기업 규정/<br>현장에 지배구조<br>관련 명시 | 이사회 보수<br>정보 공개<br>(일부 공기업만) | 모든 공기업       | 대규모 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야 함   | 비공개                          | 특정 상황에서만<br>특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개 | 비공개               | 비공개                        |
| 네덜란드  | 부분<br>공개                  | 필요시<br>공개      | 공기업은 공개하지<br>않지만, 기업 규정/<br>현장에 지배구조<br>관련 명시 | 이사회 보수<br>정보 공개              | 모든 공기업       | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야함     | 부분 공개<br>(국가 보증만)            | 상장공기업만이<br>특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개  | 비공개               | 일부 공기업만<br>공개              |

| 국가   | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                          | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보                   | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                         | 계약상 부채<br>또는 우발부채                  | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|------|---------------------------|----------------|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--|------------------------------------|----------------------------|
| 뉴질랜드 | 공개                        | 공개             | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야 함      | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업                         | 상장 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함          | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개         | 공개                                 | 공개                         |
| 노르웨이 | 공개                        | 공개             | 공기업은 공개하지 않지만, 기업 규정/현장에 지배구조 관련 명시 | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업                         | 대규모 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함         | 공개                           | 대규모 공기업은 특수관계자와의 모든 거래를 공개해야 함         | 공개, 하지만 정부와 공기업 간의 민관합작 사업은 실제로 드물 | 일부 공기업만 공개                 |
| 필리핀  | 공개                        | 필요시<br>공개      | 비공개                                 | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업                         | 일부 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함          | 부분 공개<br>(일부<br>공기업만)        | 일부 공기업만 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 비공개                                | 일부 공기업만 공개                 |
| 폴란드  | 비공개                       | 비공개            | 공기업은 공개하지 않지만, 기업 규정/현장에 지배구조 관련 명시 | 비공개                     | 해당정보를 공기업은 공개하지 않으나, 기업등록부에 있음 | 대규모 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함         | 공개,<br>주무부처가<br>관련 정보 공개     | 상장공기업만이 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 국가 등록부를 통해 공개                      | 일부 공기업만 공개                 |

| 국가    | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                              | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보                                | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보                 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                         | 계약상 부채<br>또는 우발부채                 | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|-------|---------------------------|----------------|---|-------------------------|---|---|------------------------------|--|-----------------------------------|----------------------------|
| 포르투갈  | 공개                        | 공개             | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함           | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업                                      | 금융 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함                          | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개         | 공개                                | 일부 공기업만 공개                 |
| 루마니아  | 부분<br>공개                  | 필요시<br>공개      | 공기업의 공시를 의무화하지만, 모든 공기업이 이를 준수하는 것은 아님. | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업이 공시해야 하지만, 실제 모든 공기업이 이 의무를 준수하지는 않음 | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야 할 의무가 있지만, 모든 공기업이 준수하지 않음 | 공개 의무, 그러나 모든 공기업이 준수하지 않음   | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개         | 공개, 하지만 정부와 공기업 간의 민관합작사업은 실제로 드물 | 일부 공기업만 공개                 |
| 슬로바키아 | 비공개                       | 공개             | 비공개                                     | 이사회 보수 정보 공개(일부 공기업만)   | 모든 공기업                                      | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함                          | 공개                           | 상장공기업만이 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 공개                                | 비공개                        |
| 슬로베니아 | 공개                        | 비공개            | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함           | 이사회 보수 정보 공개            | 모든 공기업                                      | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함                          | 공개                           | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개         | 공개                                | 일부 공기업만 공개                 |

| 국가   | 주요<br>상업적 및<br>비상업적<br>목표 | 구분<br>회계<br>정보 | 지배구조<br>정보                 | 이사회 보수<br>및 보수 정책<br>정보 | 이사회<br>구성 정보 | 중대 리스크<br>요인 및<br>리스크관리체계<br>정보 | 공기업이 받는<br>국가 보증 및<br>보조금 정보 | 특수관계자<br>거래 정보                          | 계약상 부채<br>또는 우발부채                              | 임직원 및 기타<br>이해관계자<br>관련 사안 |
|------|---------------------------|----------------|----------------------------|-------------------------|--------------|---------------------------------|------------------------------|---|--|----------------------------|
| 스페인  | 비공개                       | 공개             | 일부 공기업은<br>지배구조 정보를<br>공개. | 이사회 보수<br>정보 공개         | 불명확          | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야 함    | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개 | 공개   | 불명확                        |
| 스웨덴  | 공개                        | 필요시<br>공개      | 일부 공기업은<br>지배구조 정보를<br>공개. | 이사회 보수<br>정보 공개         | 모든 공기업       | 모든 공기업은<br>중대 리스크를<br>공개해야 함    | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개 | 공개, 하지만<br>정부와 공기업<br>간의 민관합작<br>사업은 실제로<br>드물 | 모든 공기업이<br>공개              |
| 스위스  | 부분<br>공개<br>(대규모<br>공기업)  | 필요시<br>공개      | 비공개                        | 이사회 보수<br>정보 공개         | 모든 공기업       | 비공개                             | 공개                           | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개 | 공개   | 모든 공기업이<br>공개              |
| 태국   | 비공개                       | 비공개            | 비공개                        | 비공개                     | 모든 공기업       | 비공개                             | 비공개                          | 특수관계자와의<br>동등한 거래<br>조건이 아닌 거래<br>정보 공개 | 비공개  | 비공개                        |
| 튀르키예 | 공개                        | 필요시<br>공개      | 비공개                        | 이사회 보수<br>정보 공개         | 일부 공기업       | 비공개                             | 비공개                          | 비공개                                     | 비공개  | 비공개                        |

| 국가    | 주요 상업적 및 비상업적 목표 | 구분 회계 정보 | 지배구조 정보                             | 이사회 보수 및 보수 정책 정보     | 이사회 구성 정보 | 중대 리스크 요인 및 리스크관리체계 정보 | 공기업이 받는 국가 보증 및 보조금 정보 | 특수관계자 거래 정보                    | 계약상 부채 또는 우발부채 | 임직원 및 기타 이해관계자 관련 사안 |
|-------|------------------|----------|-------------------------------------|-----------------------|-----------|------------------------|------------------------|--------------------------------|----------------|----------------------|
| 우크라이나 | 부분 공개            | 필요시 공개   | 일부 공기업은 지배구조 정보를 공개.                | 이사회 보수 정보 공개(일부 공기업만) | 일부 공기업    | 일부 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함 | 부분 공개 (IFRS 적용 기업만)    | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 비공개            | 일부 공기업 공개            |
| 영국    | 공개               | 비공개      | 공기업은 공개하지 않지만, 기업 규정/현장에 지배구조 관련 명시 | 이사회 보수 정보 공개          | 모든 공기업    | 모든 공기업은 중대 리스크를 공개해야 함 | 공개                     | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 공개             | 비공개                  |
| 미국    |                  |          | 공기업은 공개하지 않지만, 기업 규정에 지배구조 관련 명시    |                       |           |                        |                        |                                |                |                      |
| 베트남   | 부분 공개            | 비공개      | 공개. 공기업은 지배구조 정보를 의무적으로 공개해야함       | 이사회 보수 정보 공개          | 모든 공기업    | 비공개                    | 비공개                    | 특수관계자와의 동등한 거래 조건이 아닌 거래 정보 공개 | 비공개            | 비공개                  |

자료: OECD 공기업책임반.

〈부표 B-3〉 국가별 비상장 공기업의 지배구조 체계

| 국가    | 공기업의 이사회는 기업 지배구조 체계를 통해 다음 기능을 수행하도록 권장된다. |   |           |           |                     |                              |                                  |                           |
|-------|---|---|-----------|-----------|---------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------|
|       | 공기업의<br>기업전략을 수립,<br>승인, 검토 및<br>모니터링       | 기업의 지배구조<br>체계의 효과성 및<br>최고 경영진의 경영<br>성과를 모니터링 | CEO 임명 권한 | CEO 해임 권한 | 이사회/CEO<br>보수 결정 권한 | 회계 및 재무<br>보고 체계의<br>청렴성을 감독 | 기업 윤리 강령을<br>포함한 엄격한<br>윤리 기준 적용 | 잠재적<br>이해충돌을<br>모니터링 및 관리 |
| 호주    | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 오스트리아 | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   |                              |                                  | ✓                         |
| 벨기에   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                |                           |
| 브라질   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 불가리아  | ✓   | ✓   | ✓         |           | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 캐나다   | ✓   | ✓   |           |           |                     | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 칠레    | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 콜롬비아  | ✓   |   |           |           | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 코스타리카 | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         |                     | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 체코    | ✓   | ✓   |           |           |                     | ✓                            | ✓                                |                           |
| 덴마크   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 에스토니아 | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 핀란드   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 프랑스   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 독일    | ✓   | ✓   |           |           | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 그리스   | ✓   | ✓   |           |           |                     | ✓                            | ✓                                | ✓                         |

| 국가    | 공기업의 이사회는 기업 지배구조 체계를 통해 다음 기능을 수행하도록 권장된다. |   |           |           |                     |                              |                                  |                           |
|-------|---|---|-----------|-----------|---------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------|
|       | 공기업의<br>기업전략을 수립,<br>승인, 검토 및<br>모니터링       | 기업의 지배구조<br>체계의 효과성 및<br>최고 경영진의 경영<br>성과를 모니터링 | CEO 임명 권한 | CEO 해임 권한 | 이사회/CEO<br>보수 결정 권한 | 회계 및 재무<br>보고 체계의<br>청렴성을 감독 | 기업 윤리 강령을<br>포함한 엄격한<br>윤리 기준 적용 | 잠재적<br>이해충돌을<br>모니터링 및 관리 |
| 헝가리   | ✓   | ✓   |           |           |                     |                              |                                  |                           |
| 아일랜드  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 이스라엘  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 이탈리아  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 한국    | ✓   | ✓   |           | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                |                           |
| 라트비아  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 리투아니아 | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                |                           |
| 룩셈부르크 | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            |                                  |                           |
| 네덜란드  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 뉴질랜드  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 노르웨이  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 페루    | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 필리핀   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         |                     | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 폴란드   | ✓   |   |           |           |                     |                              |                                  |                           |
| 포르투갈  | ✓   |   |           |           |                     | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 루마니아  | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 슬로바키아 | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            |                                  |                           |

| 국가    | 공기업의 이사회는 기업 지배구조 체계를 통해 다음 기능을 수행하도록 권장된다. |   |           |           |                     |                              |                                  |                           |
|-------|---|---|-----------|-----------|---------------------|------------------------------|----------------------------------|---------------------------|
|       | 공기업의<br>기업전략을 수립,<br>승인, 검토 및<br>모니터링       | 기업의 지배구조<br>체계의 효과성 및<br>최고 경영진의 경영<br>성과를 모니터링 | CEO 임명 권한 | CEO 해임 권한 | 이사회/CEO<br>보수 결정 권한 | 회계 및 재무<br>보고 체계의<br>청렴성을 감독 | 기업 윤리 강령을<br>포함한 엄격한<br>윤리 기준 적용 | 잠재적<br>이해충돌을<br>모니터링 및 관리 |
| 슬로베니아 | ✓   | ✓   |           |           |                     | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 스페인   | ✓   | ✓   |           |           | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 스웨덴   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 스위스   | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   | ✓                            | ✓                                | ✓                         |
| 태국    | ✓   | ✓   | ✓         | ✓         | ✓                   |                              |                                  |                           |
| 튀르키예  | ✓   |   |           |           |                     | ✓                            | ✓                                |                           |
| 우크라이나 | x   |   | ✓         | ✓         | ✓                   |                              | ✓                                |                           |
| 영국    | ✓   | ✓   |           |           | ✓                   | ✓                            | ✓                                |                           |
| 베트남   | ✓   |   |           |           |                     |                              |                                  |                           |

주: 원칙적으로 태국의 이사회는 CEO를 임명하고 해임할 권한을 보유하고 있지만, 실제로는 정부의 승인이 필요하다.  
 자료: OECD 공기업작업반.

### 〈부표 B-4〉 국가별 CEO 선임 과정에서의 정부 소유주와의 협의

| 국가    | 정부 소유주는 공기업 CEO의 임명 및 해임 결정에 어느 정도로 관여하고 있는가?  |
|-------|--|
| 호주    | • 공기업 헌법에 따라, 공기업 이사회는 주무부처 장관과 협의하여 (공기업과 CEO 간의 계약 조건에 따라) CEO를 해임할 수 있음   |
| 오스트리아 | • 주식회사의 경우, CEO는 감독이사회가 임명함. 공기업의 감독이사회는 소유주가 임명함. 이와 같은 맥락에서 국가는 CEO 임명에 간접적인 영향력을 가짐. 유한책임회사의 경우, 공기업의 경영이사는 국가 소유주가 임명함(완전 소유 공기업과 부분 소유 공기업 모두 적용)   |
| 벨기에   | • 해당 공기업을 관할하는 장관은 CEO를 임명하거나 해임하는 결정을 통보받음  |
| 브라질   | • 법령 제200/67호에 명시된 대로 관계 부처와 경제부에서 결정함.  |
| 불가리아  | • 전무이사/CEO는 이사회 구성원이며, 상법에 따라 이사회에서 선출됨. 경쟁적 절차가 마련되어 있음.  |
| 캐나다   | • 거의 모든 공기업 모회사에서 주주가 CEO를 임명 및 해임하고 보수를 결정함. 공기업 자회사의 경우, 임면권과 보수 결정은 모회사 또는 자회사 이사회에서 처리함.   |
| 콜롬비아  | • 대통령이 CEO와 이사회 구성원 일부를 임명함.   |
| 코스타리카 | • 비금융 공기업의 경우, 각 기관의 조직 구조에 따라 경영위원회(Management Body)가 절대적인 독립성을 갖고 활동하며, 기능 내에서 CEO를 포함한 고위 경영진의 임명 및 해임을 담당함<br>• 금융공기업의 경우, 법률 제1644호 제27조의 규정에 따라 이사회는 절대적인 독립성을 가지고 활동하며, 제34조 제5항에 따라 이 법이 정하는 범위 내에서 이사회가 은행의 지점장, 차장, 감사 및 차장급 감사를 임명 및 해임하고, 이들의 직무를 할당함. |
| 크로아티아 | • 국가가 과반수 지분을 소유한 공기업의 경우, 경영이사회 구성원은 소유권 기관(주무부처)과 크로아티아 공화국 정부의 추천에 의해서만 선출됨(특수 이해관계가 있는 법인의 경우). 특수 이해관계가 없는 공기업의 경우, 경영이사회 구성원은 국가 공무원 과반수로 구성된 CERP 경영위원회에서 추천함.  |
| 체코    | • 정부 주주는 기업 장관에서 허용하는 범위 내에서 CEO의 임명과 해임을 책임짐.   |
| 덴마크   | • 이사회가 CEO의 임면권을 가짐  |
| 에스토니아 | • 정부는 감독이사회가 임명하는 CEO의 임명에 아무런 발언권이 없지만, 일반적으로 감독이사회 의장은 공표 전에 소유주에게 새로운 경영진 구성원을 소개함.   |
| 핀란드   | • 이사회가 경영이사를 임명하고 보수를 결정함.   |

| 국가   | 정부 소유주는 공기업 CEO의 임명 및 해임 결정에 어느 정도로 관여하고 있는가?   |
|------|---|
| 프랑스  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영진의 임명/해임과 관련하여 국가가 직접 50% 초과 지분을 보유하는 기업과 간접적으로 50% 미만을 보유하는 기업을 구별해야 함. 국가가 직접 자본의 과반수를 보유하는 기업의 경우 이사회는 최고경영자(CEO)를 추천하며, CEO는 2014년 8월 20일자 대통령령에 따라 공공 참여 회사의 지배구조 및 자본 거래에 관한 명령에 따라 공화국 대통령령으로 임명됨. 이와 같은 회사에서 총괄 관리자의 해임은 법령에 의거함. 국가가 일부 지분을 보유하거나 간접적으로 보유하는 다른 기업의 경우 CEO는 다른 기업들과 마찬가지로 이사회에서 임명하고 필요한 경우 해임함. 국가는 이사회 의 정부 대표 이사를 통해 투표에 참여함.</li> </ul> |
| 독일   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방정부는 언제나 CEO의 임명과 해고 결정에 관여하지만, 이는 회사법의 일반적인 법적 틀 내에서만 가능함.</li> </ul>  |
| 그리스  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 소유주는 HCAP 산하 공기업의 CEO 임명 및 해임 결정에 대해 관여하지 않음. 본질적으로, HCAP 설립 규정에는 HCAP 산하 공기업 경영에 대한 정치적 개입을 최소화하는 것을 수반함.</li> </ul>   |
| 헝가리  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소유권을 행사하는 기관이 공식적인 지명권을 가지고 있음. 이들은 의회의 승인이나 정부 차원의 인증/심사를 받지 않음. 일반적으로 이사회는 CEO를 임명하지 않음. 소유권 기관이 CEO를 임명함.</li> </ul>  |
| 아일랜드 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 공기업 관할 법률은 공기업 이사회에 CEO를 선임하고 임명할 권한을 부여하지만, 보수와 연금을 포함한 CEO의 고용 조건은 장관의 승인을 받아야 함.</li> </ul>   |
| 이탈리아 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전소유 및 부분소유 공기업 모두의 경우, 정부 기관이 모든 이사의 임명 또는 해임과 관련된 결정에서 소유주로서 권리를 행사하지만, CEO의 역할과 경영권에 관한 결정은 이사회에서 채택함.</li> </ul>   |
| 한국   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관장(CEO) 임명 절차:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 공기업(한국 지정상 공기업 + 규모가 크거나 업무 특수성이 있는 준정부기관): 임원추천위원회 추천 → (공기업은 운영위원회 심의·의결) → 주무부처 장관 제청으로 대통령이 임명</li> <li>- 소규모 공기업(한국 지정상 공기업 + 준정부기관): 임원추천위원회 추천 → (공기업은 운영위원회 심의·의결) → 주무부처 장관이 임명</li> </ul> </li> </ul>   |
| 라트비아 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 규정에 따르면 CEO와 모든 임원의 지명은 감독이사회가 주도해야 하지만, 감독이사회가 없는 공기업의 경우 주주가 SRO 지명 절차의 주도권을 갖음. CEO 지명 절차를 주도하는 사람은 후보 선정 및 평가를 위한 지명위원회를 구성해야 함. 지명위원회는 주주 또는 공기업 감독이사회 대표, 독립된 전문가, 그리고 관련 기관으로 구성됨.</li> </ul>   |

| 국가    | 정부 소유주는 공기업 CEO의 임명 및 해임 결정에 어느 정도로 관여하고 있는가?   |
|-------|---|
| 리투아니아 | <ul style="list-style-type: none"> <li>특수목적기업(국영기업)의 경우, CEO의 임명 및 해임은 소유권 기관(일반적으로 주무부처)의 전적인 책임임. 실무적으로 이사회는 CEO의 임명 또는 해임에 대해 지원하거나 의견을 제시할 수 있지만, 최종 결정은 소유권 기관이 내림. 일반적으로 주무부처 장관이 결정함.</li> </ul>   |
| 룩셈부르크 | <ul style="list-style-type: none"> <li>기본법에 따라 달라짐. 최종 결정은 정부에 유보될 수 있음. 절차는 공기업이 부분 또는 완전 소유 여부가 아니라 기본법에 따라 달라짐. (공기업법 제6조 <a href="https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/igc/2004/06/11/n1/jo">https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/igc/2004/06/11/n1/jo</a>) 공기업은 사법 체계에 따라 사장/이사를 임명 및 해임하는 경우, 이사회 결정은 주무부처에 제출하여 승인을 받아야 함.</li> </ul>  |
| 네덜란드  | <ul style="list-style-type: none"> <li>일부 공기업의 경우 주주는 모든 이사회 구성원(예: 임원회 포함)을 임명하고 해임할 권리가 있고, 다른 경우에는 주주가 감독이사회 이사만 임명하고 해임할 수 있음.</li> </ul>   |
| 뉴질랜드  | <ul style="list-style-type: none"> <li>정부 소유주는 CEO의 임명이나 해임에 대해 정보를 제공받지만, 결정에 관여하지 않음.</li> </ul>  |
| 노르웨이  | <ul style="list-style-type: none"> <li>소유주인 정부는 CEO 관련 사안에 관여하지 않음. 이는 이사회 권한으로 엄격히 처리되며, 정부와는 이 문제에 대해 협의하지 않음.</li> </ul>   |
| 페루    | <ul style="list-style-type: none"> <li>CEO의 임명과 해임은 이사의 특권임. 소유주로서 정부는 CEO 임명에 대한 최소 자격 요건을 설정함.</li> </ul>   |
| 필리핀   | <ul style="list-style-type: none"> <li>공화국법 제10149호 제15조에 따라 필리핀 대통령은 공기업(GOCC) 이사회의 상임 이사를 임명함. 이후 상임 이사들은 공화국법 제10149호 제18조에 따라 그들 중에서 CEO를 선출함. 따라서 "CEO 후보자는 먼저 적격성 및 적정성 규칙(Fit and Proper Rule) GCG 회람문 제2012-05호 (<a href="https://gcg.gov.ph/files/NgdVieoExwkOEXUd0MH1.pdf">https://gcg.gov.ph/files/NgdVieoExwkOEXUd0MH1.pdf</a>)에 따라 자격을 갖추고 필리핀 대통령에 의해 GOCC 이사회에 임명되어야 하며, 이후에야 기업 CEO로 선출될 자격을 갖춘다." GCG 회람문 2012-09호 최고경영자(<a href="https://gcg.gov.ph/files/zG9g4Z8gqWP3Zxe7qtwY.pdf">https://gcg.gov.ph/files/zG9g4Z8gqWP3Zxe7qtwY.pdf</a>)</li> </ul> |
| 폴란드   | <ul style="list-style-type: none"> <li>정부와 협의되지 않음. 감독이사회가 경영진 구성원을 임명하는 경우, 자격 심사 절차가 진행됨. 이 절차의 목적은 후보자의 자격을 검증 및 평가하여 가장 적합한 후보자를 선정하기 위해서임. 주주총회에서 경영진 구성원을 임명하는 경우, 감독이사회/주주 대리인(정관 또는 주주총회 결의에 따라 그러한 권한이 부여된 경우)이 자격 심사 절차를 진행할 수 있음.</li> </ul>   |
| 포르투갈  | <ul style="list-style-type: none"> <li>완전소유 공기업의 경우, 이사회 구성원의 임명 및 해임은 정부의 책임임. 공기업에 다른 주주가 있는 경우, 이사회 구성원의 임명 및 해임은 주주간 계약에 따라 이루어짐.</li> </ul>  |
| 루마니아  | <ul style="list-style-type: none"> <li>이론상 이사회는 임원 임명에 대한 전적인 재량권을 가지고 있음(이사회 직책에 지원한 후보자 명단을 바탕으로). 그러나 실제로 임원 임명은 종종 국가가 6개월을 넘지 않는 "임시" 기간 동안 직접 임명하며, 이 기간은 연장될 수 있음.</li> </ul>  |

| 국가      | 정부 소유주는 공기업 CEO의 임명 및 해임 결정에 어느 정도로 관여하고 있는가?  |
|---------|--|
| 사우디아라비아 |  |
| 슬로바키아   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이는 기업 정관에 따라 다름. 완전소유 공기업에서는 CEO가 동시에 이사회 의장이거나, 이사회 의장이 CEO를 물색할 책임이 있음.</li> </ul>  |
| 슬로베니아   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 소유주(또는 SSH)는 정부나 SSH가(해당 공기업의 내부 규정에 따라) 결정을 내려야 하는 경우를 제외하고는 CEO 임명 및 해임 결정에 협의하거나 관여하지 않음.</li> </ul>  |
| 스페인     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 소유주는 공기업의 CEO 임명 및 해임 결정에 대해 협의 또는 관여하지 않음. 이사회 구성, 운영 방식 및 의사결정은 정관의 규정에 따르며, 정관이 없는 경우 해당 주식회사의 이사회에 관한 약관의 규정을 따름.</li> </ul>   |
| 스웨덴     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 소유주는 CEO 임명 결정에 참여하지 않고, 결정 통보만 받음</li> </ul>  |
| 스위스     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주식회사형 공기업의 CEO 임명에 대해 정부 소유주와 협의하는 일은 없음. 이는 이사회가 갖는 전적인 의무이기 때문임.</li> </ul>   |
| 태국      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사회는 CEO 추천 및 임명을 위해 5명의 이사로 구성된 추천위원회를 구성함. 위원회의 추천은 이후 이사회에 제출되어 승인을 받음. 이후, 재무부 산하 공기업실(SEPO)의 CEO 보수 관련 승인을 받음.</li> </ul>  |
| 튀르키예    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업 CEO는 대통령의 결정에 따라 임명됨.</li> </ul>  |
| 영국      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 CEO의 임명(및 해임)은 장관의 동의를 거쳐 이사회에서 결정함. 공모가 시작되기 전 직무 기술서에 대한 장관의 의견이 필요한 경우 장관들이 참여하게 되며, 공모가 종료되면 이사회가 선정/선호하는 후보에 대한 장관들의 동의를 구하게 됨. CEO 해임 결정이 내려질 경우에도 장관들이 참여하게 됨.</li> </ul>  |
| 베트남     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• CEO 임명은 기업의 법적 형태에 따라 달라짐. 주식회사의 경우, 이사는 공기업의 승인을 받아 CEO를 채용하고 CEO와 근로 계약을 체결할 권리가 있음. 국가 완전 소유 자회사의 CEO는 소유권 기관의 요청에 따라 이사회가 임명함. 후보자 추천 및 지명은 주무 부처가 후보자 인재풀을 기반으로 먼저 진행하며, 이사회와 협의함. 기업집단의 경우, 의장 및 CEO/사장은 "고위직"으로 간주되어 총리의 임명을 받아야 함.</li> </ul> |

자료: OECD 공기업작업반.

〈부표 B-5〉 국가별 공기업 이사 선임 기준

| 국가     | 전직 정치인 | 정치적 목적을 가진 장관급<br>공직자의 임명* | 경력직 공무원 | 선출직 정치인* | 전직·선출직 정치인, 장관급<br>공직자, 경력직 공무원은 이사로<br>임명 불가 |
|--------|--------|----------------------------|---------|----------|---|
| 아르헨티나  | √      | √                          | √       |          |   |
| 호주     |        |                            | √       |          |   |
| 오스트리아  |        | √                          | √       | √        |   |
| 아제르바이잔 | √      | √                          | √       | √        |   |
| 벨기에    |        |                            | √       |          |   |
| 브라질    | √      | √                          | √       |          |   |
| 불가리아   |        |                            |         |          | √   |
| 캐나다    |        | √                          | √       | √        |   |
| 칠레     | √      |                            |         |          |   |
| 콜롬비아   | √      | √                          | √       | √        |   |
| 코스타리카  |        |                            |         |          | √   |
| 코로아티아  | √      |                            |         | √        |   |
| 체코     |        | √                          | √       | √        |   |
| 덴마크    |        |                            | √       | √        |   |
| 에스토니아  | √      |                            | √       |          |   |
| 핀란드    | √      |                            |         |          |   |
| 프랑스    | √      |                            |         |          | √   |
| 독일     | √      | √                          | √       | √        |   |

| 국가    | 전직 정치인 | 정치적 목적을 가진 장관급<br>공직자의 임명* | 경력직 공무원 | 선출직 정치인* | 전직·선출직 정치인, 장관급<br>공직자, 경력직 공무원은 이사로<br>임명 불가 |
|-------|--------|----------------------------|---------|----------|---|
| 그리스   | ✓      |                            |         |          | ✓   |
| 헝가리   | ✓      | ✓                          | ✓       |          |   |
| 아일랜드  | ✓      | ✓                          | ✓       |          |   |
| 이탈리아  |        |                            |         |          | ✓   |
| 일본    | ✓      |                            |         |          |   |
| 한국    | ✓      |                            |         |          | ✓   |
| 라트비아  |        |                            | ✓       |          |   |
| 리투아니아 | ✓      |                            | ✓       |          |   |
| 룩셈부르크 |        |                            |         |          | ✓   |
| 말레이시아 | x      |                            | ✓       |          |   |
| 멕시코   | ✓      | ✓                          | ✓       |          |   |
| 네덜란드  | ✓      |                            |         |          |   |
| 뉴질랜드  | ✓      | ✓                          | ✓       |          |   |
| 노르웨이  | ✓      |                            |         |          |   |
| 페루    | ✓      | ✓                          | ✓       |          |   |
| 필리핀   |        | ✓                          | ✓       |          |   |
| 폴란드   |        |                            |         |          | ✓   |
| 포르투갈  |        |                            |         |          | ✓   |
| 루마니아  |        | ✓                          | ✓       | ✓        |   |

| 국가    | 전직 정치인 | 정치적 목적을 가진 장관급<br>공직자의 임명* | 경력직 공무원 | 선출직 정치인* | 전직·선출직 정치인, 장관급<br>공직자, 경력직 공무원은 이사로<br>임명 불가 |
|-------|--------|----------------------------|---------|----------|---|
| 슬로바키아 | √      | √                          |         |          |   |
| 슬로베니아 |        |                            |         |          | √   |
| 남아공   | √      |                            | √       |          |   |
| 스페인   | √      | √                          | √       |          |   |
| 스웨덴   | √      | √                          | √       | √        |   |
| 스위스   | √      |                            | √       |          |   |
| 태국    | √      |                            | √       |          |   |
| 튀니지   |        |                            |         |          |   |
| 튀르키예  | √      |                            | √       |          |   |
| 우크라이나 | √      | √                          | √       |          |   |
| 영국    |        |                            | √       |          |   |
| 미국    | √      | √                          | √       | √        |   |
| 베트남   | √      | √                          | √       | √        |   |

주: 핀란드나 아일랜드 등 일부 국가에서는 (현직 또는 전직) 장관이나 선출직 정치인이 공기업 이사회에 임명되는 것을 명시적으로 금지하지는 않지만, 실제로 이러한 임명이 일반적으로 이루어지는 것은 아니다.  
자료: OECD 공기업적압반.

〈부표 B-6〉 공기업 이사회 의장의 역할

| 국가     | 공기업 이사회 의장이 소유권 기관과 이사회 사이 핵심 연락담당자 역할을 담당하는가? | 공기업의 CEO가 이사회 의장을 겸임하는 것이 허용되거나, 일반적인 관행인가?* |
|--------|--|--|
| 호주     | 그렇다.   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 오스트리아  | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 아제르바이잔 | 불명확  | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 벨기에    | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 브라질    | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 불가리아   | 아니다, 기업 이사회 이사들이 집단적으로 담당                      | 허용되며, 겸직이 흔함                                 |
| 캐나다    | 그렇다.   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 칠레     | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 콜롬비아   | 아니다, 기업 이사회 이사들이 집단적으로 담당                      | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 코스타리카  | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 크로아티아  | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 체코     | 그렇다.   | 허용되며, 겸직이 흔함                                 |
| 덴마크    | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 에스토니아  | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 핀란드    | 그렇다.   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 프랑스    | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 허용되며, 겸직이 흔함                                 |
| 독일     | 아니다, 이사 중 연락담당자가 있음                            | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 그리스    | 아니다, CEO가 수행                                   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 헝가리    | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 허용되며, 겸직이 흔함                                 |

| 국가    | 공기업 이사회 의장이 소유권 기관과 이사회 사이 핵심 연락담당자 역할을 담당하는가? | 공기업의 CEO가 이사회 의장을 겸임하는 것이 허용되거나, 일반적인 관행인가?* |
|-------|--|--|
| 아일랜드  | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 이스라엘  | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 이탈리아  | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 한국    | 그렇다.   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 라트비아  | 불명확  | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 리투아니아 | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 룩셈부르크 | 답변 없음  | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 네덜란드  | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 뉴질랜드  | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 노르웨이  | 그렇다.   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 페루    | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 필리핀   | 아니다, CEO가 수행                                   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 폴란드   | 아니다, 기업 이사회 이사들이 집단적으로 담당                      | 해당 없음  |
| 포르투갈  | 그렇다.   | 해당 없음  |
| 루마니아  | 아니다, 기업 이사회 이사들이 집단적으로 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 슬로바키아 | 그렇다.   | 허용되며, 겸직이 흔함                                 |
| 슬로베니아 | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 스페인   | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 스웨덴   | 그렇다.   | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 스위스   | 그렇다.   | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |

| 국가    | 공기업 이사회 의장이 소유권 기관과 이사회 사이 핵심 연락담당자 역할을 담당하는가? | 공기업의 CEO가 이사회 의장을 겸임하는 것이 허용되거나, 일반적인 관행인가?* |
|-------|--|--|
| 태국    | 아니다, 기업 이사회 이사들이 집단적으로 담당                      | 겸직 허용  |
| 튀르키예  | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 허용되며, 겸직이 흔함                                 |
| 우크라이나 | 아니다, 기업 이사회 이사들이 집단적으로 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |
| 영국    | 이사회 의장과 CEO, 정부측 대표 이사가 연락담당자 역할을 담당           | 허용되지만, 겸직이 흔하지 않음                            |
| 베트남   | 이사회 의장과 CEO가 연락담당자 역할을 담당                      | 겸직이 허용되지 않음                                  |

주: \*일부 국가에서는 CEO가 의장직을 겸임하는 것이 명시적으로 금지되어 있지는 않지만, 실제로는 그런 일이 거의 일어나지 않는다.  
 자료: OECD 공기업작업반.

번역: 강석훈 공공기관연구센터 선임연구원

검수: 송현진 공공기관연구센터 제도연구팀장

2024 주요국의 공기업 소유권 및 지배구조 제도 비교  
(Ownership and Governance of State-Owned  
Enterprises 2024)

|   |       |   |   |                   |
|---|-------|---|---|-------------------|
| 인 | 쇄     | 2025년 10월 29일   |   |                   |
| 발 | 행     | 2025년 10월 25일   |   |                   |
| 발 | 행     | 인 이 영   |   |                   |
| 발 | 행     | 처 한국조세재정연구원<br>30147 세종특별자치시 시청대로 336<br>(044)414-2114(대) |   |                   |
| 홈 | 페이지   | www.kipf.re.kr  |   |                   |
| 등 | 록     | 1993. 7. 15. 제2014-24호                                    |   |                   |
| 조 | 판 및 인 | 쇄 일지사   |   |                   |
| I | S     | B   | N | 979-11-6655-374-5 |