

# 아시아 공기업 이사회 및 경영진 보수체계

OECD 비즈니스 금융 정책 보고서, 제73호

# 아시아 공기업 이사회 및 경영진 보수체계

OECD 비즈니스 금융 정책 보고서, 제73호



## 연 구 진

번역 이부연 공공기관연구센터 연구원

검수 양은주 공공기관연구센터 초빙연구위원

© OECD 2024

본 저작물은 OECD 사무총장의 책임 하에 발간되었으며, 본 문서에 제시된 견해와 논지는 반드시 OECD 회원국의 공식 입장을 반영하는 것은 아니다.

아울러 본 문서의 자료와 지도는 특정 영토의 지위나 주권, 국경과 국제적 경계의 확정, 또는 지역·도시·영토의 명칭에 관한 입장을 함의하지 않는다.

표지 디자인: © imtmphoto/Getty Images



저작자 표시 4.0 국제 (CC BY 4.0)

이 저작물은 크리에이티브 커먼즈 저작자 표시 4.0 국제 라이선스에 따라 제공됩니다. 이 저작물을 사용할 경우, 해당 라이선스 조건에 따르겠다는 것에 동의하는 것으로 간주된다(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

**저작자 표시:** 저작물 활용 시 반드시 출처를 명확히 기재해야 한다.

**번역:** 번역 시 출처로 원저작물을 명시하고, 원문 대비 수정 사항을 표시하며 다음의 문구를 포함하여야 한다: *본 번역과 원저작물 간 불일치가 발생하는 경우, 원저작물의 텍스트만을 유효한 것으로 간주한다.*

**각색:** 원저작물을 출처로 밝히고, 다음 문구를 반드시 명기해야 한다: *이 자료는 OECD 원작을 각색하였다. 각색에 나타난 의견이나 논거는 OECD나 회원국의 공식 입장이 아니다.*

**제3자 자료:** 본 라이선스는 저작물에 포함된 제3자 자료에는 적용되지 않는다. 해당 자료를 사용할 경우 직접 허가를 받아야 하며, 저작권 침해에 대한 책임도 사용자에게 있다.

OECD의 로고, 시각적 정체성 요소, 표지 이미지는 OECD의 사전 명시적 허가 없이 사용할 수 없으며, OECD가 이를 공식 승인하거나 보증하는 것처럼 오인될 수 있는 표현 역시 금지한다.

이 라이선스에 따른 분쟁은 2012년 상설중재재판소(PCA) 중재 규칙에 따라 중재를 통해 해결하며, 중재지는 프랑스 파리로 한다. 중재인은 한 명으로 한다.

© Korea Institute of Public Finance for this Korean edition 2025

이 보고서는 OECD가 2024년 11월 영문으로 발행한 『Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises in Asia』를 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로 모든 저작권은 OECD에 있다. 본 번역본과 원본 간에 내용상 불일치가 발생할 경우, 원본의 텍스트를 최종적으로 유효한 것으로 간주한다.

Originally published by OECD in English under the title: OECD (2024), Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f926e3-en>.

# 아시아 공기업 이사회 및 경영진 보수체계

---

공기업 이사회와 경영진의 보수는 공기업과 정책 당국 모두가 중요하게 고려해야 할 사항이다. 보수가 낮으면 유능한 인재 확보를 저해할 수 있고 보수를 과도하게 지급하면 대중의 비판을 유발할 수 있다. 본 보고서는 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남 등 아시아 6개국을 대상으로 공기업 이사회와 경영진 보수에 관한 정책 및 규제 체계의 마련과 그 이행 과정에서 나타난 최근 동향을 검토한다.

---

이 보고서는 'OECD 비즈니스 및 금융 정책 보고서' 시리즈 중 일부이다. <https://doi.org/10.1787/bf84ff64-en>

# 서문

공기업(State-Owned Enterprises) 이사회와 경영진의 보수는 공기업과 정책 당국 모두가 중요하게 고려해야 할 사항이다. 보수가 낮으면 유능한 인재 확보를 저해할 수 있고 보수를 과도하게 지급하면 대중의 비판을 유발할 수 있다. 이는 보수 정책 설계 과정에서 미묘한 균형 조정이 필요함을 시사한다.

본 보고서는 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남 등 6개국 공기업의 이사회 및 경영진의 보수 관련 정책·법·규제 체계의 수립과 그 이행에 관한 최근 동향을 검토한다. 분석의 초점은 비상장 공기업과 정부가 과반 지분을 보유한 공기업에 두고 있다.

이 정책보고서는 OECD-아시아 공기업 지배구조 네트워크(OECD-Asia Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) 활동의 일환으로 작성되었다. 이 네트워크는 OECD 공기업작업반(OECD Working Party on State Ownership and Privatisation Practices)의 지원으로 운영되며, 아시아 23개국의 정책 당국과 실무자, 전문가들이 참여해 공기업 소유 및 지배구조 개혁과 관련된 우선순위와 공통 과제를 도출하고, 효과적인 개혁을 위한 우수 사례를 공유하는 협의의 장으로 기능하고 있다.

본 보고서는 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」(공기업 가이드라인)의 보수 관련 조항을 참조하고, OECD 설문조사에 대한 각국의 응답을 분석한 결과를 바탕으로 작성되었다. 응답 자료는 각국 관계 당국이 자체적으로 보고하였으며 양자 회의 및 문헌 조사를 통해 보완되었다.

이 문서는 OECD 금융·기업국(Financial and Enterprise Affairs Directorate) 산하 자본시장 및 금융기관과(Capital Markets and Financial Institutions Division)에서 작성되었으며 Chung-a Park과 Özge Uluskaradag이 집필을 담당하고, 공기업 담당관 Sara Sultan과 Serdar Çelik 자본시장 및 금융기관과 과장이 감독을 맡았다. 또한, 같은 부서의 Maria Zelenova와 Emeline Denis, 인도 공기업 연구소(Institute of Public Enterprise)의 Ram Kumar Mishra도 중요한 기여를 하였다.

# 목차

서문 .....	5
약어 및 줄임말 .....	7
요약 .....	8
<b>1. 들어가며 .....</b>	<b>9</b>
1.1. 범위 .....	9
1.2. 방법론 .....	9
1.3. 보수의 정의 .....	10
1.4. 공기업 이사회 및 경영진 보수 체계의 중요성 .....	10
1.5. 해외 사례 .....	12
<b>2. 공기업의 이사회 및 경영진 보수에 관한 국가별 관행 .....</b>	<b>14</b>
2.1. 공기업 운영 환경 .....	14
2.2. 공기업 이사회 보수 정책 체계 .....	18
2.3. 공기업 경영진 보수 정책 체계 .....	23
2.4. 이사회 및 경영진 보수 수준 .....	27
2.5. 보수 구성 요소 .....	28
2.6. 이사회 및 경영진 보수의 투명성 확보 및 공시 .....	30
<b>3. 정책 당국을 위한 주요 시사점 .....</b>	<b>33</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>35</b>
<b>주석 .....</b>	<b>38</b>
<b>그림</b>	
그림 1. 이사회 보수는 어떻게 결정되는가? .....	12
그림 2. 검토국 공기업 소유 모델 유형 .....	18
<b>표</b>	
표 1. 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남 공기업의 유형 및 분류 .....	16
표 2. 공기업 소유 모델 유형 .....	17
표 3. 공기업 이사회 보수 정책 .....	20
표 4. 공기업 이사회 보수의 심사 및 승인 절차 .....	20
표 5. 공기업 경영진 보수 정책 .....	24
표 6. 공기업 경영진 보수에 대한 심사 주체 및 승인 절차 .....	25
표 7. 공기업 경영진 보수 관련 정책 .....	27
표 8. 투명성 확보 공시 관행 .....	32

# 약어 및 줄임말

AGM(Annual General Meeting)	연례 주주총회
ALIO(All Public Information in One)	공공기관 경영정보 공개시스템
BOC(Board of Commissioners)	감독위원회
BOD(Board of Directors)	이사회
CEO(Chief Executive Officer)	최고경영자
CFO(Chief Finance Officer)	최고재무책임자
COO(Chief Operating Officer)	최고운영책임자
CPSEs(Central Public Sector Enterprises)	중앙공공부문기업
DA(Dearness Allowance)	물가보전수당
DPE(Department of Public Enterprises)	공기업부
ESG(Environment, Social and Governance)	환경, 사회, 지배구조
GCC(Government Control Corporations)	정부통제공기업
GCG(Governance Commission for GOCCs)	공기업지배구조위원회
GDP(Gross Domestic Product)	국내총생산
GOCC(Government-Owned and Controlled Corporation)	정부소유 및 정부통제 법인
HRA(House Rent Allowance)	주거수당
INR(Indian Rupee)	인도 루피
KRW(Korean Won)	대한민국 원화
MOEF(Minister of Economy and Finance)	기획재정부
MOLISA(Ministry of Labour and Social Affairs)	노동사회보훈부
MOU(Memorandum of Understanding)	양해각서
PBI(Performance Based Incentive)	성과 기반 인센티브
PBB(Performance Based Bonus)	성과 기반 보너스
PRC(Pay Revision Committee)	보수 개정위원회
PRP(Performance Related Pay)	성과 연계 보수
ROI(Return on Investment)	투자수익률
SASAC(State-owned Assets Supervision and Administration Commission)	국유자산감독관리위원회
SOE(State-Owned Enterprise)	공기업

## 요약

중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남의 공기업 이사회 및 경영진에 대한 보수 관행은 각국의 국가 소유 모델과 지배구조 체계에 따라 다르게 나타난다. 주요 동향을 비교 분석해 보면, 각국은 자국의 상황에 맞춘 독자적인 정책을 운영하고 있으나 공통된 도전과제와 유사한 특징 또한 공유하고 있다. 핵심 과제는 우수 전문 인력 유치를 위한 경쟁력 있는 보수와 공공 부문의 규범 준수 간의 균형을 유지하는 것이다.

최근의 국제적 흐름과는 달리, 해당 국가들에서는 경영진의 보수 수준이 과도하다는 점에 대해 대중적 비판이 거의 제기되지 않고 있다. 이는 부분적으로 경영진과 이사회에 보수 수준이 시장 임금이 아니라 공공 부문의 임금 체계에 맞춰져 있기 때문이다. 대부분의 국가에서 경영진과 일반 직원 간의 임금 격차를 완화하기 위해 임금 상한 제도를 도입하였다. 이사회 구성원의 보수는 대체로 공무원의 보수 수준에 맞춰져 있으며 소액의 성과급이 추가로 지급되는 방식이다. 일부 국가에서는 성과 연계 보수의 중요성이 강조됨에 따라, 점진적으로 경영진 보수 체계에 시장 기반 요소를 도입하고 있다. 일부 국가는 자문을 위해 외부 평가자를 활용하기도 한다.

이 보고서에서 조사한 모든 국가는 공기업 부문의 이사회 및 경영진의 보수를 관리하는 정책 체계를 수립하고 있다. 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」의 모범 사례에서 권고하는 바와 같이, 소유 정책 내에 명확하고 투명한 보수 정책을 반영하는 정도는 국가별로 상당한 차이가 있다. 이사회 보수 정책 수립에 대한 국가 소유 기관의 개입 수준 역시 공기업에 대한 감독 수준에 따라 서로 다르게 나타난다. 임원 보수 결정 과정에서 이사회 산하 위원회의 역할은 제한적이며, 위원회가 아예 관여하지 않거나 공공 부문 감독에 크게 의존하는 경우가 많다. 검토국 가운데 이사회에 임원 보수 결정의 최종 권한을 부여한 나라는 두 곳뿐이다.

보수 체계의 투명성 확보는 여전히 개선이 요구되는 주요 과제이며, 검토된 국가 중 절반 이상이 이사회 및 경영진의 보수 총액을 대중에 공개하지 않고 있다. 공기업 보수에 대한 정보공개 요건은 그 범위와 포괄성 면에서 국가별로 상이하다. 일부 국가의 공기업은 보수 총액을 대중에 공개하는 반면, 다른 국가는 국가 소유 기관에만 제한적으로 공개한다.

정책 당국을 위한 주요 권고사항으로는 이사회 차원의 보수위원회에 경영진 보수 감독 권한 부여, 성과 기반 경영진 보상체계의 통합, 공시 제도의 강화, 정보 기반 보수 정책 지원을 위한 외부 평가자 활용 등이 있다. 또한 이사회는 지속가능성 관련 경영 목표가 기업 운영에 중대한 영향을 미치는 경우, 이를 경영진 성과 평가 기준에 포함시켜 기업이 직면한 환경 변화와 장기적 전략 목표에 부합하도록 해야 한다. 이러한 조치는 공기업과 국가 소유 주체가 전문 인력 유치를 위한 보수의 경쟁력을 확보하는 동시에, 공익성과 책무성을 균형 있게 구현하는 데 기여할 것이다.

# 1 들어가며

## 1.1. 범위

공기업 이사회 및 경영진의 보수 체계는 최근 아시아 국가들 사이에서 주목받고 있는 공기업 지배구조의 핵심 요소이다. OECD는 2022년에 발표한 「공기업 이사회 및 경영진 보수에 관한 보고서」(OECD, 2022<sub>[1]</sub>)에서 회원국 및 협력국의 공기업 이사회 구성원과 경영진의 보수 관행을 검토하여 공기업 보수 정책의 제도적 공백을 해소하는 데 일부 기여했으나, 여전히 아시아 지역을 중심으로 한 연구는 제한적이다. 본 보고서는 이러한 공백을 보완하는 데에 목적이 있다.

이 정책보고서는 2022년 OECD 보고서의 체계를 바탕으로, **중화인민공화국(이하 ‘중국’)**, **인도**, **인도네시아**, **한국**, **필리핀**, **베트남**의 공기업 이사회 및 경영진의 보수에 대한 법적·제도적 체계를 분석한다. 검토 범위에는 각국 공기업 운영 환경의 전반, 보수 심사 및 승인 절차, 보수 수준, 구성 요소, 공기업 이사회 및 경영진의 보수에 대한 투명성과 정보공시 관행이 포함된다.

본 보고서는 검토국에서 국가 지분이 50%를 초과하는 비상장 공기업을 주요 분석 대상으로 한다. 다만, 국가별로 제공된 데이터에 따라 상장 공기업 관련 정보도 일부 포함한다.

보고서는 총 세 개의 장으로 구성되어 있다. 제1장은 보수의 개념을 소개한다. 제2장은 검토국의 공기업 이사회와 경영진의 보수에 관한 국가별 사례를 비교 분석한다. 이를 통해 보수 수준의 결정 방식, 보수 정책 수립 기관, 보수 관련 정보공시 및 투명성 확보 요건 등에 대해 개관한다. 마지막 장에서는 정책 당국이 공기업 이사회와 경영진의 보수 정책 및 제도를 설계·시행하는 과정에서 참고할 수 있는 주요 시사점을 제시하며, 향후 정책 방향 설정을 위한 ‘정책적 함의’를 제공한다.

## 1.2. 방법론

이 보고서는 OECD 설문에 대해 **중국**, **인도**, **인도네시아**, **한국**, **필리핀**, **베트남**의 관계 당국이 자체 보고한 국가별 응답을 분석한 결과를 기반으로 하고 있다. 아울러 보고서 내 자료는 각국 관계 당국과의 양자 회의와 문헌 조사를 바탕으로 한다. 본 연구에 활용된 OECD 설문은 앞서 언급한 2022년 OECD 정책 보고서(OECD, 2022<sub>[1]</sub>) 작성 시에 사용된 것과 동일한 것이다. 검토 대상국으로부터 수집된 정보는 범위와 세부 수준, 그리고 자료의 가용성 측면에서 상이하였음을 유념할 필요가 있다.

이사회 구조는 국가 내에서 뿐 아니라 국가 간에도 다양하며, 일부 국가에서는 감독(비상임) 기능과 경영 기능을 별도의 기관으로 분리하는 이원적 이사회 구조를 운영하고 있다. 본 보고서에서 다루는 이사회의 보수는

기업 지배 및 경영 감독 기능을 수행하는 이사회 구조를 기준으로 한다.

본 보고서는 OECD 공기업작업반의 지원으로 운영하는 지역 네트워크인 OECD-아시아 공기업 지배구조 네트워크(아시아 공기업 네트워크) 과제의 일환으로 작성되었다. 이 네트워크는 아시아 국가의 정책 당국과 국가 소유 기관이 함께 개혁의 우선 과제를 도출·논의하고, 우수 사례를 공유하는 정책 포럼이다.

### 1.3. 보수의 정의

보수는 근로자가 업무를 수행한 후 그 기여에 대한 대가로 받는 혜택 또는 보상으로 정의될 수 있다. 이는 고용주 또는 고용기관과 근로자 간 고용관계의 일환으로 성립된다. 보수에는 급여, 현물 혜택, 보상, 포상, 승진 등이 포함될 수 있다(Iriani, 2020<sup>[2]</sup>; Sofa, 2008<sup>[3]</sup>). 또한, 병가, 유급휴가, 직원 할인, 건강 보험, 연금과 같이 고용관계에서 중요한 요소로 간주되는 유형의 서비스와 복리후생도 포함된다(Milkovich and Newman, 2005<sup>[4]</sup>; Bloom, 2004<sup>[5]</sup>; Sardjana, Sudarmo and Suharto, 2018<sup>[6]</sup>).

보수는 금전적 수익으로서의 물질적 보상만을 의미한다. 이러한 점에서 보수는 보상과 동일하다고 볼 수 없는데(Iriani, 2020<sup>[2]</sup>), 이는 보상에는 무형의 혜택도 포함되기 때문이다. 보수는 일정한 수준 또는 등급을 기준으로 책정된다. 근로자의 보수 수준은 직무상 책임과 업무 성과에 따라 달라진다(Anggraini, Muchtar and Masdupi, 2019<sup>[7]</sup>). 기존 연구에 따르면, 보수는 직원의 헌신(Bibi et al., 2020<sup>[8]</sup>), 생산성 및 성과에 긍정적인 영향을 준다. 예컨대, 초과근무 수당과 정기적 급여 지급이 포함된 보수 체계는 팀의 사기와 결속력을 높이는 것으로 나타났다(Kayode, Adewole and Akinde, 2019<sup>[9]</sup>). 또한, 보수가 직무 성과, 동기부여, 조직 헌신, 그리고 근무 태도를 제고하는 효과가 있다는 연구 결과도 있다(Anggraini, Muchtar and Masdupi, 2019<sup>[7]</sup>). 다른 연구에서는 보수가 대규모 조직의 성과에 중대한 영향을 미치는 최고경영자 등 고위직에게는 중요한 요인으로 작용하는 반면, 비임원 직원에게는 그 영향이 상대적으로 크지 않은 것으로 보고되었다(Reynolds, 2015<sup>[10]</sup>).

일반적으로 시장에서의 보수 수준은 해당 국가의 1인당 국민소득을 고려하여 결정된다. 또한, 보수 수준은 직무의 역할과 기능에 따라 달라지며, 특히 리더십이나 관리 역할 및 책임은 보수 체계(예: 급여, 성과, 보상, 인재 유지) 설계에 중대한 영향을 미친다(Mishra et al., 2011<sup>[11]</sup>).

### 1.4. 공기업 이사회 및 경영진 보수 체계의 중요성

OECD가 최근 개정한 「공기업 지배구조 가이드라인」(공기업 가이드라인)은 공기업이 유능하고 전문성을 갖춘 인재를 확보할 수 있도록 경쟁력 있는 보수 체계를 구축할 것을 권고한다. 다만, 대중의 반발을 방지하기 위해 과도한 수준의 보수는 지양해야 한다는 점도 함께 경고한다. 「공기업 가이드라인」에 따르면, 경쟁 환경에서 주로 경제적 목적으로 운영되는 공기업의 이사회 보수 수준은 공기업의 장기적 이익과 정합성을 유지하는 한편, 우수한 이사회 구성원의 확보 및 유지를 위해 필요한 범위 내에서 시장 여건을 반영해야 한다(OECD, 2024<sup>[12]</sup>, 상자 1 참고).

다수의 국가에서 공기업 이사회 및 경영진 보수 수준이 민간 부문에 비해 낮은 경향이 있기 때문에, 보수 인상에 대한 필요성이 자주 제기된다. 일부 검토국에서는 경영진의 과도한 보수 관행과 공기업 내 최저-최고임금 근로자 간의 큰 임금 격차가 대중의 이목을 끌고 사회적 논란을 야기하기도 한다(Government of India, 2016<sup>[13]</sup>). 또한 여러 아시아 국가에서 공기업 CEO와 다국적기업(MNEs) CEO 간의 상당한 보수 격차가 있는 것으로 나타났다(IMA, 2021<sup>[14]</sup>; Abdallah, Coady and Jirasavetakul, 2023<sup>[15]</sup>). 공기업과 다국적기업 경영진의 보수 격차는 논의를 복잡하게 만들 뿐 아니라, 시장 수준에 부합하는 보수 기준을 설정하는 데에도 어려움을 초래한다.

## 상자 1. 개정된 OECD 「공기업 지배구조 가이드라인」 중 공기업 이사회 및 경영진 보수 관련 규정

### II.F.8. 공기업의 중장기적 이익 제고와 전문가 확보·동기부여를 위해 공기업 이사회에 대한 명확하고 투명한 포괄적 보수 정책을 수립해야 한다.

국가별로 이사회 보수에 대한 다양한 정책적 접근 방식이 존재한다. 명확하고 투명한 포괄적 보수 정책의 수립은 보수에 관한 기본 지침과 원칙을 설정하는 데 핵심적이며, 이는 일반적으로 소유정책에 명시되어 있다. 이러한 정책은 보수 수준, 보수위원회의 역할, 그리고 공시 및 책무성 확보 절차에 관한 지침이 된다. 공기업 이사회의 보수를 시장 관행과 일치시키는 것에는 타당한 근거가 있다. 경쟁 환경에서 주로 경제적 목적으로 운영되는 공기업의 경우, 이사회 보수 수준은 기업의 장기적 이익에 부합해야 하며, 우수한 이사회 구성원 확보 및 유지를 위해 필요한 범위 내에서 시장 여건을 반영해야 한다. 다만, 이사회에 대한 과도한 보수가 부정적인 여론을 초래하여 공기업 및 국유기관에 대한 잠재적 반발로 이어지지 않도록 효과적으로 관리할 필요가 있다. 이는 공기업 이사회의 우수 인재 확보를 어렵게 할 수 있으나, 명성, 사회적 위상, 인적 네트워크 형성 기회 등의 무형적 보수 요소가 이를 일정 부분 상쇄할 수 있다.

자격과 전문성을 갖춘 인재를 확보하기 위해서는 시장 여건을 반영한 경쟁력 있는 보수체계의 마련이 강력히 권장된다. 이는 이사회의 건전성 제고에 기여할 수 있다. 특히 공기업의 소유 기관은 시장 수준 이하의 보수 체계로 인해 유능한 인재 채용이 저해되는 상황과, 보수가 지나치게 높다고 인식되어 공공부문의 과도한 보수에 대한 사회적 논란을 야기하거나 공기업 및 주주의 장기적 이익과 무관한 잘못된 인센티브를 제공할 수 있는 보수 수준 사이에서 적절한 균형을 찾아야 한다. 일부 국가에서는 이사 보수 수준을 공식적으로 연례 주주총회에서 승인받는 것을 바람직한 관행으로 간주한다. 이상적으로는 보수 수준이 이사회 산하 위원회나 주주총회에서 제안·승인되거나, 소유기관이 시장 관행을 바탕으로 공기업 운영의 복잡성을 반영하여 결정되도록 하는 것이 바람직하다. 보수 수준은 공기업의 규모 및 목적성에 따라 법률 또는 공공부문 임금표(wage grid)를 기준으로 정할 수 있으나, 이 경우에도 경쟁력을 유지하도록 해야 한다. 또한, 이사회 구성원에게 성과 기반 보수 요소를 부여하지 않는 것이 바람직한 관행으로 여겨진다. 이는 이사회와 주요 경영진의 이해관계가 지나치게 일치될 경우, 단기적 성과를 중시한 과도한 위험 감수로 이어져 이사회 독립성이 약화될 수 있기 때문이다. 이사회 구성원에게 변동 보수가 지급되는 경우에는 성과 목표와 연계된 보수의 비중에 대한 신중한 검토가 필요하다.

### V.A.4. 이사회 구성원 및 주요 경영진의 보수

공기업은 이사회 구성원 및 경영진의 보수에 대해 높은 수준의 투명성을 확보해야 하며, 가능하다면 이를 개인별 수준에서 공개해야 한다. 대중에게 정보가 충분히 제공되지 않을 경우 부정적 인식을 초래하고, 소유주체 및 개별 공기업에 대한 반발 위험을 증폭시킬 수 있다. 공기업은 일반적으로 이사회 구성원 및 주요 경영진에게 적용되는 보수 정책의 주요 변경사항과 보수 수준 또는 금액을 표준화되고 비교 가능한 기준에 따라 시의적절하게 공시해야 한다. 해당되는 경우, 공개되는 정보에는 퇴직 및 해임 조건, 특별 혜택, 인센티브 제도 또는 현물 보상 등이 포함되어야 한다.

또한 보수에 지속가능성 지표를 반영할 경우, 해당 지표가 주요 지속가능성 위험과 연계되고 장기적 관점을 유도하는 지를 주주가 평가할 수 있도록 공시가 이루어질 필요가 있다.

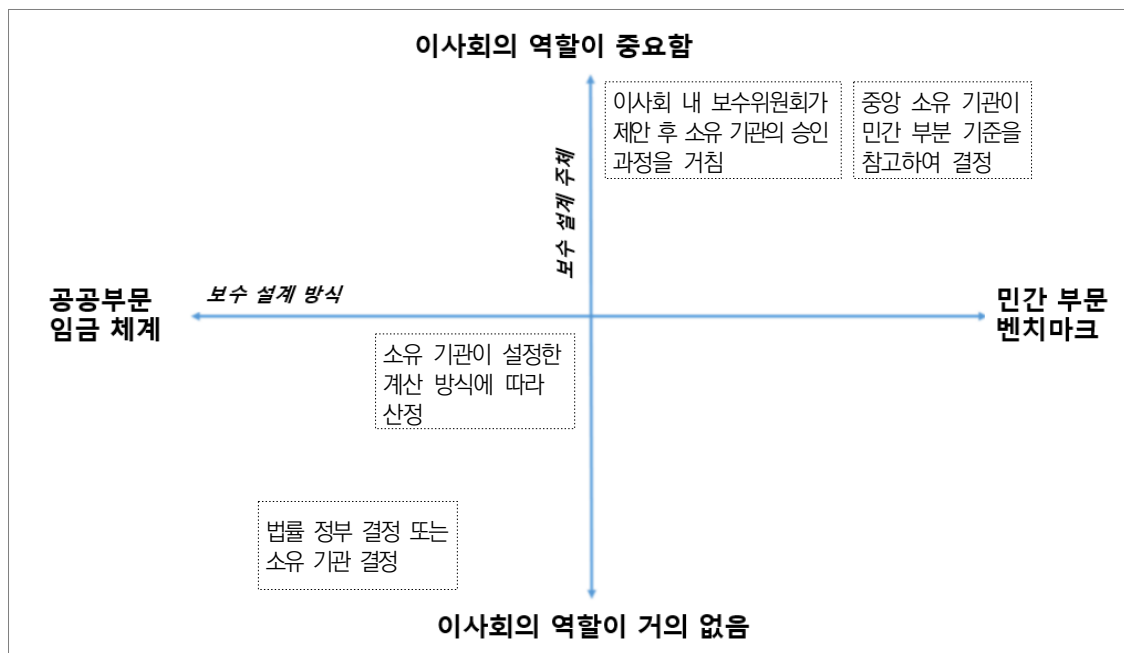
자료: OECD (2024<sub>[12]</sub>) OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024(<https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>)

### 1.5. 해외 사례

OECD는 「공기업 이사회 및 경영진 보수에 관한 보고서」를 통해 OECD 회원국 및 일부 협력국에서 나타나는 모범 사례에 대한 개요를 소개하고 있다(OECD, 2022<sub>[11]</sub>). 이 보고서는 보수 수준 결정 과정에서 공통적으로 나타나는 주요 추세를 강조한다. 보고서에 따르면 공기업의 보수 정책은 기업에 적용되는 규정, 부여된 목표(예: 기대 서한, 양해각서 또는 기타 수단을 통해 명시), 공기업의 사업 성격 및 산업 부문, 법정 조항, 이사회 및 경영진의 책임 등 여러 요인에 따라 크게 달라진다. 보고서에 수록된 그림 1은 이사회 보수 수준이 결정되는 다양한 방식을 보여준다.

이사회 보수 결정은 이사회가 보수 책정에서 실질적인 역할을 수행하는 경우부터 제한적인 역할에 그치는 경우까지 다양하게 나타난다. 이사회 보수는 공공부문 임금표를 기준으로 보수 수준을 설정하는 방식에서부터, 민간 부문에서 시장 수준의 보수를 벤치마크하여 설정하는 방식까지 다양한 방법으로 결정될 수 있다. 아래의 상자 2에서는 일부 국가의 모범 사례를 추가하여 제시하고 있다.

**그림 1. 이사회 보수는 어떻게 결정되는가?**



자료: OECD(2022, p. 24<sub>[11]</sub>) Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises | OECD(<https://doi.org/10.1787/80d6dc04-en>)

## 상자 2. 일부 국가의 공기업 이사회 및 경영진 보수 관련 모범 사례

호주에서는 호주 공공서비스 보수 관리 정책(Australian Public Service Remuneration Management Policy)을 통해 경영진 보수에 대한 세부사항을 규정하며, 보수가 상한을 초과할 경우의 승인 조건도 설정하고 있다(Australian Public Service Commission, 2024<sup>[16]</sup>). 최저임금 및 복리후생을 포함한 보수체계는 법률, 정부 또는 소유 기관에 의해 결정된다. 공기업은 주로 공공서비스를 제공하기 때문에 보수 수준 결정 시 공공부문의 임금 정책을 적용한다. 아울러 보수 결정 과정에서 업무량, 민간 부문 임금 수준, 일반적인 임금 수준과 같은 요인을 고려하기도 한다(OECD, 2022<sup>[11]</sup>).

캐나다에서는 공기업을 크라운 법인(Crown Corporations)이라 칭하며, CEO의 급여와 성과급 범위를 고위직 유지 및 보상 자문위원회(Senior Level Retention and Compensation Advisory Committee)의 권고를 바탕으로 결정한다. 1997년에 설립된 이 위원회는 공공 및 민간 부문에서 활동하는 고위급 임원으로 구성되어 있다. 위원회는 CEO의 급여 및 기관장, 위원회 구성원, 옴부즈맨, 크라운 법인의 CEO 등 총독 임명직 임원의 총보수 수준에 관해 전문적인 자문을 제공한다(Government of Canada, 2015<sup>[17]</sup>; 2023<sup>[18]</sup>). 위원회는 2015년 3월에 발간한 최신 보고서 통해, 투명성을 유지하는 동시에 전문 인력을 유치·유지하고 동기를 부여하기 위한 경쟁력 있는 보수 정책의 중요성을 강조했다(Government of Canada, 2015<sup>[17]</sup>).

에스토니아에서는 「국가법」 제80조에 근거하여, 임명위원회가 보수에 관한 권고안을 주주 장관에게 제시하고 장관은 이를 승인하거나 새로운 보수 기준을 설정한다. 정부는 보수에 대한 상한을 설정하지 않는다(OECD, 2022<sup>[19]</sup>).

핀란드는 최근 개정한 공기업 소유 정책을 통해, 적절한 보수 수준과 “변동 보수” 결정 과정의 투명성을 강조한다. 정부는 공기업 소유 정책의 일환으로, 상장 공기업 중 보수 수준이 시장 평균에 크게 미치지 못하는 경우 보수를 인상한 반면, 비상장 공기업에 대해서는 기존 보수 수준을 유지하였다. 이사회는 다양한 법률과 주주권 지침에 근거하여 보수 체계를 수립하고 투명성을 확보할 책임이 있다. 국가는 성과 기반 복리후생과 이사회 보수 기준을 포함한 상세한 보수 체계 공개를 요구한다(Government of Finland, 2024<sup>[20]</sup>).

프랑스에서는 각 공기업 이사회의 보수위원회가 고정 급여 요소를 포함한 이사회 보수 상한선을 설정하고 이를 정기 주주총회에 제출하여 검토 및 승인을 받는다. 보수 수준은 동일 산업 내 유사 규모 기업의 보상 기준을 참조하여 산정된다(OECD, 2022<sup>[19]</sup>).

노르웨이의 기업지배구조 규범(Corporate Governance Code)은 이사회 보수가 책임, 전문성, 시간 투입 정도 및 기업 활동의 복잡성 등의 요소를 반영하도록 규정한다(Corporate Governance Code of Norway, 2021, p. 44<sup>[21]</sup>; Ministry of Trade, Industry and Fisheries of Norway, 2020, p. 98<sup>[22]</sup>). 보수 정책 수립 시 유사 산업의 관행을 참조하며, 정부는 보수 정책안이 주주총회에 상정되기 전에 이를 검토한다(OECD, 2022<sup>[19]</sup>). 정부가 2022년 10월 발간한 “보다 친환경적이고 적극적인 공기업 소유” 백서에는 공기업의 보상체계에 대한 정부의 추가적인 기대 사항이 포함되어 있다(Government of Norway, 2022<sup>[23]</sup>).

뉴질랜드에서는 재무부(Treasury)가 보상 지침에 따라 크라운 법인(Crown Corporation) 이사회의 보수 수준에 대한 권고안을 작성하여 주주 장관에게 제출한다.<sup>1</sup> 재무부는 이 권고안을 독립 전문가에게 제출하여 민간 부문 보수와 비교 분석을 거치도록 한다. 비법인형 크라운 기관의 경우 내각 수당 체계(Cabinet fees framework)에 따라 권고안을 장관에게 제출한다(OECD, 2022<sup>[11]</sup>).<sup>2</sup>

자료: OECD(2022<sup>[11]</sup>) Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises | OECD(<https://doi.org/10.1787/80d6dc04-en>) 및 추가 문헌조사

## 2 공기업의 이사회 및 경영진 보수에 — 관한 국가별 관행

본 장에서는 **중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남** 공기업 이사회 및 경영진의 보수에 관한 국가별 관행을 살펴본다. 아울러 공기업 이사회 및 경영진의 보수와 관련된 정책 체계의 주요 경향을 비교 분석한다. 여기에는 검토 대상 6개국의 공기업 운영 환경, 보수 제도를 결정하는 다양한 기관의 역할, 심사 절차, 보수 수준 및 구성 요소, 투명성과 정보 공시 관행 등이 포함된다. 이 분석은 해당 영역에서 나타나는 차이점과 유사점을 모두 조명한다.

검토국 간 이사회 보수 정책에 대한 접근 방식은 비교적 유사하지만, 이사회 및 경영진 보수의 구성 방식과 공시 수준에는 차이를 보인다. 이러한 차이는 기업 구조, 국가의 지분 보유 정도, 민간 주주의 존재 여부에 영향을 받으며, 공기업 지배구조의 성숙 수준, 우수 인재 유치와 공공부문 보수 기준 간 균형 노력 또한 반영된다. 이러한 관행은 시장의 압력과 각국 정부의 정책적 목표에 따라 지속적으로 진화하고 있다.

### 2.1. 공기업 운영 환경

**중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남**의 공기업 운영 환경은 국가마다 다소 차이가 있지만 공통된 특징도 존재한다. 대부분의 검토국은 다양한 법·제도 개혁이 이루어졌음에도 불구하고, 중앙정부 기관이 공기업의 전략적 의사결정과 지배구조 형성에 직접적인 역할을 수행하고 있다. 응답국의 공기업은 일반적으로 주식회사 또는 공사(공기업에 특화된 법적 형태)로 설립되어 있다. 데이터는 주로 비상장 공기업과 정부가 과반 지분을 보유한 공기업에 초점을 맞추고 있다.

#### 2.1.1. 공기업의 중요성

검토된 6개국의 공기업은 모두 주요 경제 주체로서 상업적 목적과 비상업적 목적을 동시에 추구하며, 경제적으로 중요성과 전략성이 높은 분야 전반에서 운영되고 있다. 공기업이 국가 경제에 미치는 영향은 기관의 규모에 따라 상이하게 나타난다.

검토국의 공기업은 시장 지향성 및 자본시장과의 연계 수준에서 국가별로 차이를 보인다. **인도, 인도네시아, 필리핀, 베트남**에서는 공기업 부문의 경쟁력 제고를 목적으로 민영화를 추진해 왔다. 이러한 변화는 공기업 이사회 및 경영진의 보수에 긍정적인 영향을 줄 수 있으며, 민간 부문 기준과의 정합성을 높일 기회를 제공한다. 이로 인해 혼합 소유 형태의 공기업의 보수 수준은 일반적인 민간 부문의 보수 수준을 반영해 증가할 가능성이 있다.

중국의 공기업은 국내외적으로 중요한 경제적 역할을 수행한다. 국제적으로는, 중국의 공기업 133개가 2024년 포춘 글로벌 500에 포함되었으며, 이들의 총매출은 약 11조 달러(USD) 규모로 상당한 비중을 차지한 것으로 나타났다(Fortune, 2024<sub>[24]</sub>; OECD, 2024<sub>[25]</sub>). 중국의 국유자산 관리기관인 국유자산감독관리위원회(SASAC)에 따르면, 공기업은 에너지 공급을 강화함으로써 거시경제를 안정시키는 데 핵심적인 역할을 했으며, 2022년 국가 재정 수입의 약 13%를 차지한 것으로 나타났다(SASAC, 2022<sub>[26]</sub>; SASAC, 2024<sub>[27]</sub>). 중국 공기업은 정부의 혼합소유제 개혁 정책의 일환으로<sup>4</sup> 해외 기업과의 협력 및 합작 투자를 통해 점차 글로벌 시장에 통합되고 있다.<sup>3</sup>

인도에서는 최근의 민영화 추세와 은행 부문 등에서의 공기업 적자로 인해 공기업의 전반적 경제적 비중이 감소하는 추세를 보였으며, 일부 금융 부문의 공기업에 대한 국가 지분도 축소되었다(Agarwal et al., 2022<sub>[28]</sub>). 그럼에도 불구하고 공기업은 여전히 인도 경제에서 핵심적인 역할을 담당한다. 2024년 4월 기준으로 중앙정부가 소유한 공기업은 총 402개이며, 이 중 63개는 상장 공기업이다. 이들은 주로 농업, 광업, 제조업, 가공업 및 서비스 산업에서 운영되고 있다(DPE of India, 2024<sub>[29]</sub>). 사회복지 기능을 수행하는 공기업은 공공정책 목표를 우선시하고 정부의 지역사회 중심 정책 추진을 뒷받침하는 역할을 할 것으로 기대된다(India, 2003<sub>[30]</sub>).

인도네시아는 공기업 부문의 효율성과 경쟁력 제고를 위한 광범위한 구조조정 정책의 일환으로, 민영화, 합병, 사업 정리 등을 통해 공기업 수를 대폭 감축하였다. 2018년부터 2022년 사이 공기업의 총 수는 118개에서 77개로 감소했다(BPS Statistics Indonesia, 2023<sub>[31]</sub>). 이러한 수적 감소에도 불구하고, 인도네시아의 공기업은 배당 및 세금 납부를 통해 정부 재정의 주요 수입원으로서의 역할을 담당하고 있으며, 코로나19 팬데믹 이후 국가경제회복계획(National Economic Recovery Plan)의 실행에서도 핵심적인 역할을 수행하였다. 공기업은 2019년과 2020년 사이 초기 팬데믹의 영향으로 연결순이익이 89% 감소하는 등 큰 타격을 받았지만 이후 재무 성과는 점차 개선되었다. 인도네시아 공기업의 연결순이익은 2020년부터 2021년 사이 13.3조 루피아(IDR, 미화 8억 3,540만 달러)에서 124조 루피아(IDR, 미화 77억 달러)로 증가하였다. 아울러 자산수익률(ROA)은 0.2%에서 1.4%로, 자기자본수익률(ROE)은 0.5%에서 4.5%로 상승한 것으로 나타났다.

한국의 공기업은 금융, 에너지, 인프라, 보건 등 다양한 산업 부문에 걸쳐 운영되고 있다. 이들 공기업은 총 157명의 임원과 98,675명의 직원을 고용하고 있다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>).

필리핀의 공기업은 석유·가스, 제조, 금융, 통신, 에너지, 교통, 공공서비스(우편 포함), 부동산 등 주요 산업에서 핵심적 역할을 수행한다(Government of Philippines, 2024<sub>[34]</sub>). 이들은 2011년 제정된 공기업지배법(GOCC)에 따라, 상업적 활동과 비영리 활동을 병행하며 필수 공공서비스와 인프라 제공을 통해 국가 발전에 이바지한다. 또한 공기업은 고용 창출을 통해 사회적 안정 증진에도 기여하고 있다. 한편, 공기업 수는 2011년부터 2024년 사이 민영화, 합병, 적자 공기업 정리 등으로 158개에서 118개로 감소하였다(Government of Philippines, 2024<sub>[34]</sub>).

마지막으로 베트남 역시 공기업이 국가 경제 전반에서 핵심적인 역할을 수행한다. 최신 통계에 따르면 베트남에는 약 2,109개의 공기업이 있으며, 이는 전체 GDP의 약 30%를 차지하는 것으로 나타났다(OECD, 2022<sub>[19]</sub>).

### 2.1.2. 공기업의 분류

「공기업 가이드라인」은 공기업을 “국가법상 기업으로 인정되며 국가가 소유권 및 지배권을 행사하는 모든 기업”

으로 정의한다(OECD, 2024, p. 8<sub>[12]</sub>). 여기에는 “경제적 활동이 주된 목적인 경우, 주식회사, 유한책임회사, 주식합자회사, 법정공기업 등이 포함된다”(OECD, 2024, p. 8<sub>[12]</sub>). 본 가이드라인은 국가가 소유하거나 지배권을 가진 공기업에 적용된다. 소유권은 직접적인 과반 지분 보유를 포함하며, 지배권을 행사하는 경우에는 그 외 유형의 직·간접 소유도 포함된다. 검토국의 공기업 유형 및 분류 기준은 국가별로 상이하다. 예를 들어, **중국**은 공기업을 산업 부문별로, **인도**, **인도네시아**, **베트남**은 기업의 규모(대·중·소) 또는 정부 지분율에 따라 구분한다. **한국**과 **필리핀**은 공기업을 수익 규모를 기준으로 분류한다. 검토국의 공기업 유형 및 분류 현황은 아래 표 1에 제시되어 있다.

**표 1. 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀 및 베트남 공기업의 유형 및 분류**

	중국	인도	인도네시아	한국	필리핀	베트남
공기업 유형	중국 회사법에 따르면, 공기업은 유한책임회사 또는 전액·과반 국유 주식회사로 나뉜다	중앙 공기업은 국가가 소유·관리·지배함	공기업은 정부가 통제하는 기관으로, 사회적 역할과 상업적 역할을 병행함	공기업은 공기업 형 법인인 준정부기관 형태로 설립·운영됨	공기업은 정부가 소유하거나 지배하는 법인(GOCC)	공기업은 기업법 제88조에 따라, (i) 정부가 자본금 100%를 보유한 기업과 (ii) 정부가 자본금 또는 의결권 지분의 50% 이상(단 100% 미만) 보유 기업으로 구분됨
공기업 분류	상업적 또는 공익적 성격에 따른 분류: 상업 I, 상업 II, 공익 운영 부문에 따른 분류: 중앙 산업 공기업, 중앙 금융 공기업, 중앙 문화 공기업	상업적 또는 공익적 성격에 따른 분류: 전략 부문 기업과 비전략 부문 기업 규모에 따른 분류: Maharatna(대형), Navratna(중형), Miniratna(소형) 기업	상업적 또는 공익적 성격에 따른 분류: 상업형 및 공공서비스 기업 규모에 따른 분류: 대형 공기업(Class I 및 II), 중형 공기업(Class III), 소형 공기업(Class IV 및 V)	인력 규모, 자체 수익, 총수입을 기준으로 공공기관, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류함	인가/비인가 공기업, 주식/비주식회사, 법정공기업, 준법인형 공기업, 행정명령으로 설립된 공기업, 법인권한을 지닌 정부기관(GICP), 정부법인체(GCE), 정부 금융기관(GFI)	정부 지분 100%, 50% 초과, 65% 초과, 50% 미만 보유 기관

자료: 각국 제출 자료를 바탕으로 저자 작성

### 2.1.3. 국가 소유 모델

「공기업 가이드라인」은 소유 기능을 단일 소유 기관에 중앙집중화할 것을 권고한다. 이것이 불가능할 경우에는 조정 기관이 공기업 관련 기술적·운영적 사안에 관해 타 소유 부처에 자문하는 형태인 조정형 소유 모델의 채택을 권고하고 있다(OECD, 2024<sub>[12]</sub>). OECD는 공기업의 소유 모델을 다음과 같은 다섯 가지로 구분한다: 중앙집중형, 조정기관형, 이중소유형, 이원화형, 분산형(OECD, 2024<sub>[25]</sub>). 각 모델의 주요 특징은 아래 표 2에 정리되어 있다.

표 2. 공기업 소유 모델 유형

소유 모델	주요 특징
중앙집중형 (Centralised)	하나의 중앙 의사결정 기구가 국가가 직접 또는 간접적으로 소유·지배하는 모든 기업과 조직의 주주 역할을 수행한다. 이 중앙 기구는 공기업의 재무 목표 설정, 운영 및 기술적 사안 처리, 공기업의 성과 감독을 담당한다. 이사 선임 방식은 다양하지만 일반적으로 중앙 기구가 실질적 영향력을 행사한다. 제도적인 구조는 국가별로 다르게 나타나며, 정부 부처와 국가 기관에서부터 국가가 주주로서 참여하는 법인화된 지주회사까지 다양하게 구성되어 있다.
조정기관형 (Coordinating agency)	조정기관은 타 주주 부처에 기술적·운영적 사안에 대한 자문을 제공하며 주로 공기업 성과 점검을 수행한다. 이 모델은 공기업에 대한 실질적 영향력을 가진 부서로 구성되나 소유권은 공식적으로 다른 부처나 부서가 행사하는 구조이다. 이 모델은 중앙 기관의 역할이 제한적이고 부처의 자율성이 유지되는 경우 분산형 모델과 상당 부분 중복될 가능성이 있다.
이중소유형 (Dual ownership)	공기업마다 두 개의 부처 또는 고위 공공기관이 공동으로 소유권을 갖는다. 일반적으로 한 부처(대개 재무부)가 재무 목표를 설정하고, 다른 부처(주로 산업 관련 부처)는 정책의 우선순위를 개발·수립한다. 이중소유형 모델은 각 부처 간 책임이 명확히 규정되는 경우, 소유 목적의 난립과 상충으로 인해 소유 기능이 “수동적으로 운영되는 구조”와 국가가 공기업 운영에 과도하게 개입하는 구조라는 두 극단 사이에서 균형을 달성할 수 있다.
이원화형 (Twin track)	이원화형 모델은 중앙집중형 구조에서 파생된 독특한 형태로, 두 개 이상의 소유 시스템이 병존하는 형태이다. 두 개 이상의 정부 기관이 각자의 공기업 포트폴리오를 대상으로 독립적인 소유권을 행사한다. 두 개의 소유권 부서가 지정에 따라 구분된 공기업 집합을 동시에 운영한다.
분산형 (Dispersed)	공기업의 소유 기능을 단일 기관이나 정부 주체가 전담하지 않는다. 주무 부처나 다른 정부 기관이 개별 공기업의 소유권을 행사하며, 일반적으로 다수의 기관이 관여한다. 이러한 상황에서 공기업은 대중에게 소유 부처 권한의 연장선으로 인식될 수 있다.

자료: OECD(2024, p. 27<sup>[25]</sup>), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024, OECD Publishing, Paris, Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024 | OECD(<https://doi.org/10.1787/395c9956-en>)

OECD의 공기업 소유 모델 분류에 따르면, 검토 대상 국가들은 공기업에 대해 서로 다른 형태의 소유 모델을 적용한다. **인도, 필리핀, 베트남** 등 검토 대상국의 절반이 조정형 소유 모델을 채택하고 있다.

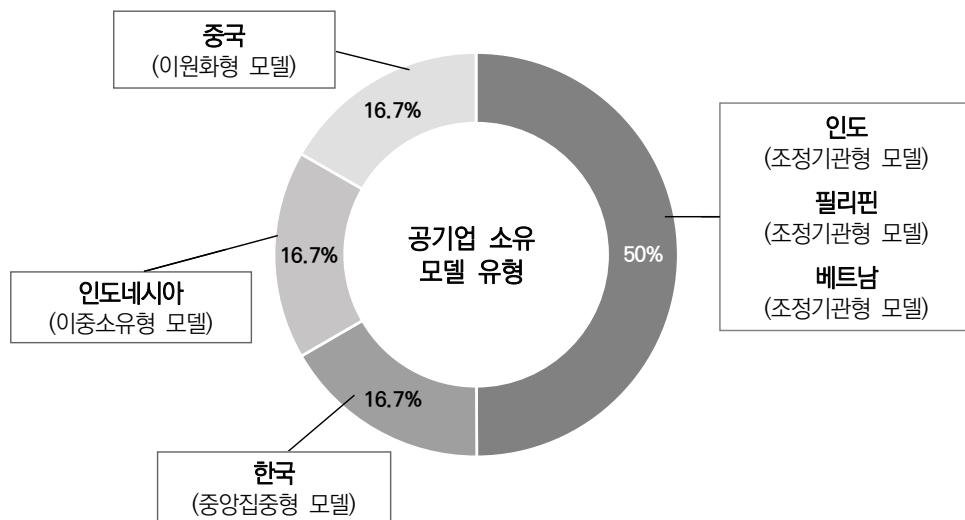
**인도**는 혼합형 소유 모델을 적용하며, 공기업 포트폴리오 중 상당 부분은 단일 부처 하에서 중앙집중적으로 관리되고, 나머지 분산된 공기업 포트폴리오에 대해서는 조정 기능을 수행한다. 재무부 산하 공기업부(DPE, Department of Public Enterprises)는 자체 포트폴리오 내 공기업에 대한 소유권 행사에 핵심적인 역할을 수행한다. 또한 공기업(소위 공공부문 기업)에 대한 전반적인 정책을 수립하고 이에 대한 성과를 점검하기도 한다. 그러나 다른 소관 부처들도 여전히 그들의 소관 산업 내 공기업에 대해 상당한 통제권을 갖고 있으며, DPE와의 협조 하에 이를 공동 행사한다(Government of India, 2024<sup>[35]</sup>).

**필리핀**은 중앙집중형 소유 모델의 특성을 일부 갖춘 조정기관형 모델을 따른다. 소유권은 주로 공기업지배구조 위원회(GCG, Governance Commission for Government-Owned or Controlled Corporations)가 행사하며, 동시에 공기업의 주요 조정 및 모니터링 기능을 수행한다. 재무부(DOF)와 예산관리부(DBM)가 이 권한을 공유하며, 두 부서의 장관은 「공기업 지배구조법」(GOCC Governance Act, 공화국법 제 10149호)에 따라 GCG의 당연직(ex officio) 위원으로 참여한다(Government of Philippines, 2024<sup>[34]</sup>).

**베트남** 또한 조정기관형 모델을 따르고 있으며, 주무 부처나 기타 정부 기관이 공기업에 대한 실질적인 권한을 행사한다(OECD, 2024, p. 26<sup>[25]</sup>). 공기업관리위원회(CMSC)는 대형 공기업을 감독하며, 주무 부처와 지방정부(성 포함)는 중·소형 공기업을 관리한다(Government of Viet Nam, 2024<sup>[36]</sup>).

한국은 중앙집중형 소유 구조를 채택하며, 기획재정부가 공기업의 소유 및 정책 조정 기능을 담당하고 있다 (Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>). 중국은 “이원화형 소유 모델”을 채택하고 있으며 국유자산감독관리위원회 (SASAC)가 비금융 공기업 포트폴리오 중 일부를, 재무부가 금융 부문 공기업의 소유권을 행사한다(Government of China, 2024<sub>[37]</sub>). 인도네시아는 이중 소유 구조를 채택하고 있으며, 주로 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)가 소유 기능을 수행하고 재무부는 공기업의 자산 보유, 공공서비스 의무 이행, 예산 승인, 배당 결정, 일부 공기업에 대한 통제권을 행사한다(Government of Indonesia, 2024<sub>[38]</sub>). OECD의 최근 분석에 따르면 분산형 소유 모델은 전 세계에서 중앙집중형 모델 다음으로 널리 사용되고 있는 구조이지만(OECD, 2024<sub>[25]</sub>), 검토된 국가 중에서는 분산형 소유 모델을 채택한 사례는 없다. 그림 2는 검토 대상 6개국의 공기업 소유 모델을 도식화한 것이다.

그림 2. 검토국 공기업 소유 모델 유형



자료: 각국 제출 자료 참고

공기업 소유 구조는 보수 관행을 형성하는 데 핵심적인 역할을 한다. 중앙집중형 또는 조정형 소유 기능을 채택한 국가는 공기업 이사회 및 경영진의 보수에 대하여 보다 명확한 지침을 마련하는 데 이점이 있다. 이러한 중앙집중형 또는 조정형은 일반적으로 공기업 포트폴리오 전체에 공통적으로 적용 가능한 포괄적 보수 정책 수립을 가능하게 한다.

## 2.2. 공기업 이사회의 보수 정책 체계

「공기업 가이드라인」 II.F.8장은 소유정책을 통해 명확하고 투명한 보수 정책을 수립하고, 보수 수준 및 보수 위원회의 역할에 대한 명확한 지침을 포함할 것을 요구한다. 이러한 정책은 공기업의 중장기적 이익을 제고하는 데 필수적이며, 우수 인재의 확보와 동기 부여에 기여한다. 가이드라인은 특히 경쟁 환경에서 경제적 목적을 수행하는 공기업이 시장 관행에 부합하는 보수 체계를 마련할 것을 강조한다. 이사회 구성원에게 성과 기반 보수를 지급하는 일은 권장되지 않는데, 이는 그들의 이해관계를 경영진과 지나치게 밀접하게 만들어 이사회의 독립성을 훼손하고 경영진이 과도하게 단기적 위험을 감수하게 할 수 있기 때문이다(OECD, 2024<sub>[12]</sub>).

### 2.2.1. 공기업 이사회 보수 정책

**중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀 및 베트남**<sup>5</sup>의 비상장 공기업과 정부 지분 과반 이상(50% 이상 정부 소유) 공기업의 이사회 보수 정책은 관련 법령, 정부 지침, 또는 개별 공기업 규정에 따라 운영된다. 일부 국가에서는 기본 보수율을 기반으로 하되, 기업의 성과 또는 이사회 구성원의 개별 성과에 따라 추가로 성과급을 지급하는 방식을 활용하고 있다.

「공기업 가이드라인」은 일반적으로 소유정책에 명시되는 명확하고 투명한 포괄적 보수 정책의 중요성을 강조하지만, 각국이 이러한 권고를 이행하는 수준은 상이하다. 대다수의 국가는 가이드라인, 법령, 정부령, 규정, 공기업 정관 등을 병행하여 이사회 보수를 규율하고 있다. 다만, 이사회 보수 정책 수립에 대한 소유권 개입 수준은 각국의 공기업 감독 권한 정도에 따라 상이하다.

검토국 모두 공기업 이사회 보수 정책을 시행하고 있으나, 정책의 포괄성 면에서는 국가 간 차이가 있다. **중국**은 이사회 보수율을 외부 이사로 구성하는 구조 하에 성과 기반 인센티브를 이사회 보수 지침에 도입하였다(Government of China, 2024<sub>[37]</sub>).

**인도**의 이사회 보수는 기본 고정급을 기반으로 하며 회의 수당 등의 항목이 추가로 지급된다. 그러나 회의 수당에는 상한이 설정되어 있다(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>).

**한국**에서는 포괄적 보수 정책이 법령 및 규정에 의해 정의된 주요 소유정책 체계 내에 포함되어 있다. 이사회는 기획재정부가 제시한 보수지침을 바탕으로, 운영위원회가 심의·의결 후 확정된 법률 및 정관을 근거로 보수 정책을 수립하였다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>). **한국**은 이사 및 비상임 이사에 대해 성과와 직접적으로 연계되지 않는 고정급을 중심으로 하되, 회의 참석 수당과 일비 등 일부 유연한 요소를 포함하는 보수 체계를 적용한다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>). 이러한 접근은 이사회 독립성 제고와 감독 기능 유지를 목적으로 한다.

**베트남**은 보다 중앙집중형 방식으로, 정부가 전 산업 부문에 적용되는 최저 임금 체계 기준을 규정하고 이를 공기업 이사회 보수에도 적용하고 있다. 다만, 이사회가 우수한 성과를 내는 경우에는 국가 소유 기관이 정하는 기준에 따라 소액의 보너스를 지급한다(Government of Viet Nam, 2024<sub>[36]</sub>).

**인도네시아**는 공기업의 성과를 이사회 구성원의 보수를 산정하는 주요 기준으로 활용한다. 이사회 구성원의 보수는 급여 및 수당으로 구성된 고정급과, 복리후생/기타혜택, 연간 성과급 또는 특별 인센티브, 장기 인센티브 등으로 구성된 변동급으로 이루어져 있다(Government of Indonesia, 2024<sub>[38]</sub>). **필리핀** 역시 공기업 이사회에 성과 기반 보수 제도를 도입하고 있는데, 이는 공기업의 정관이 허용하는 범위 내에서 운영된다. 다만 성과급의 구체적 수준은 이사회 구성원의 직책 유형에 따라 달라진다(Government of Philippines, 2024<sub>[34]</sub>).

이들 사례 중 일부는 「공기업 가이드라인」이 제시하는 모범 사례와 다소 차이를 보인다. 가이드라인은 이사회 구성원에게 성과 기반 보수를 지급하지 않을 것을 권고하는데, 이는 이사회 이해관계가 주요 경영진과 과도하게 일치하여 독립성이 저해될 수 있기 때문이다(OECD, 2024<sub>[12]</sub>). 아래의 표 3은 검토 대상 국가들의 공기업 이사회 구성원 보수에 관한 주요 정책을 요약한 것이다.

표 3. 공기업 이사회 보수 정책

중국	「회사법」, 「기업 국유자산의 감독 및 관리에 관한 잠정조치」, 「중앙 국유기업 경영진 보수 관리 지침」(국유자산감독관리위원회(SASAC) 제정)
인도	「중앙공공부문기업(CPSEs)의 기업지배구조에 관한 지침」, 「이사회급 임원의 보수체계, 수당 및 복리후생에 관한 지침」
인도네시아	「공기업법」(법률 제19/2003호), 「공기업 조직 및 인적자원에 관한 규정」(제PER-03/MBU/03/2023호)
한국	「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「공기업 및 준정부기관 임원 보수 지침」
필리핀	「공기업 지배구조법」(GOCC Governance Act of 2011)
베트남	「기업법」, 「공기업 관리자 급여에 관한 법령」(제81호, 제87호)

자료: 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남의 OECD 설문 응답 자료(2024) 기반

### 2.2.2. 이사회 보수 결정에서의 기관별 역할

검토국의 비상장 및 정부 지분 과반 공기업에서는 일반적으로 이사회 보수에 대한 심사 및 승인 절차가 소유 기관 또는 조정기관에 의해 중앙집중적으로 운영되지만, 공기업 이사회나 외부 평가자의 참여 정도에는 차이가 있다. 이는 정책 목적형 공기업과 상업 목적형 공기업 모두에게 동일하게 적용된다.

**중국, 인도, 필리핀**은 각각 국유자산감독관리위원회(SASAC), 공기업부(DPE), 공기업지배구조위원회(GCG)를 통해 공기업 보수에 대한 중앙집중적 심사 체계를 갖추고 있다. 해당 기관의 목적은 감독이사회의 보수를 투명하게 운영하며, 고정급을 기반으로 하되 성과에 연동된 보수는 기관마다 다양한 수준으로 포함되도록 정책을 준수하게 하는 것에 있다. **인도네시아, 한국, 베트남**의 경우 심사 체계를 중앙집중형으로 운영하나 유연하게 설계되어 있어 이사회, 보수위원회, 주주총회 등 다른 기관의 개입이 허용된다. 또한 이사회 보수 결정 과정에서 이사회와 주주의 참여 정도는 공기업의 소유 구조와 민간 주주의 존재 여부에 따라 달라지기도 한다. **인도**와 **인도네시아**는 보수 수준을 결정하는 데 있어 외부 전문가의 자문을 활용하기도 한다(Government of India, 2024; Government of Indonesia, 2024<sup>[38]</sup>).

검토 대상 국가들의 심사 체계 및 승인 절차에 대한 개요는 아래 표 4에 제시되어 있다.

표 4. 공기업 이사회 보수의 심사 및 승인 절차

중국	공기업 감독이사회의 보수는 국유자산감독관리위원회(SASAC)의 심사와 승인을 거친다. 이 체계는 직무의 역할과 책임에 기반한 고정급을 중심으로 하며, 일부는 성과와 연계되어 있다.
인도	중공업 및 공기업부(Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises)가 이사회 보수 심사 및 승인 과정에서 핵심 역할을 한다. 해당 승인은 타 공공 부문 기관과의 일관성을 보장하는 지침에 근거하여 이루어진다.
인도네시아	이사회 보수는 정부에 의해 결정되고 상한선이 설정되지만, 이사회 내 보수위원회가 이에 대한 권고안을 이사회에 제출한다. 이후 정부 승인을 받아야 최종적으로 시행된다. 공기업부(Ministry of State-Owned Enterprises)는 일관성 확보 및 보수 과도 지급 방지를 위해 이사회 보수를 심사하고 승인한다.
한국	각 공기업의 이사회 또는 이사회 산하 보수위원회는 이사회 보수에 관한 제안서를 작성하여 연례 주주총회(AGM)에 제출한다. 주주총회에서 보수 한도를 승인하면 보수 수준은 재무장관이 주재하는 운영위원회(Steering Committee)의 심의를 통해 결정되며, 운영위원회는 보수 총액에 대한 구성원 간 보수 배분에 대한 재량권을 갖는다.

#### 표 4. 계속

필리핀	공기업지배구조위원회(GCG)는 보수 정책을 총괄하며 보수의 설정, 승인을 맡는다. 보수 체계는 고정급을 기본으로 하며, 회의 참석에 대한 수당이 추가로 지급된다.
베트남	공기업 소유권을 담당하는 정부 및 관련 부처는 이사회 보수를 산정함에 있어 표준화된 보수 체계를 적용하며, 예외 사항에 대해서는 별도의 지침과 승인 절차를 거친다. 상장 공기업의 경우 이사회 보수는 주주총회를 통해 결정되며, 완전 국유기업의 경우에는 관련 국가 기관에서 결정한다. 이사회의 보수는 통상적으로 거버넌스 역할, 기업 경영실적, 정부의 전략적 목표 준수 여부에 따라 결정된다.

자료: 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남의 OECD 설문 응답 자료(2024) 기반

#### 2.2.3. 국가별 관행

**중국**의 공기업 이사회 보수는 「회사법」을 근거로 하며 국유자산감독관리위원회(SASAC)의 규정 및 지침에 의해 구체적으로 보완된다. 주요 규정으로는 「기업 국유자산의 감독 및 관리에 관한 잠정조치」, 「중앙 국유기업 경영진 보수 관리 지침」 등이 있으며, 이 규정들은 경영진 및 이사회의 보수에 관한 기본 체계를 제공한다.

이러한 체계는 기본적으로 상근 이사에겐 성과급 없이 고정 보수를 지급하고, 외부 이사에겐 성과 연동 보수를 지급할 수 있도록 명시하고 있다. 「근로계약법」은 고위 경영진 보상에 대한 계약적 측면을 보다 광범위하게 규정하는 반면, 공기업에 대한 구체적인 보수 지침은 SASAC가 정하고 있다(Government of China, 2024<sub>[37]</sub>).

또한 SASAC는 최근 이사회의 과반을 차지하는 비상근 외부 이사에 대한 성과 기반 인센티브 제도를 개정하였다(Government of China, 2024<sub>[37]</sub>).<sup>6</sup> 「공기업 가이드라인」에 명시된 바와 같이, 외부 이사가 반드시 “독립” 이사로 간주되는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 외부 이사 가운데 상당수는 SASAC에 의해 임명되므로, 그 역할이 정부의 정책 목표와 보다 밀접하게 연계되어 독립성이 일정 부분 제한될 수 있다.

**인도**에서는 공기업부(DPE)가 중앙공공부문기업(CPSE) 이사회의 보수 정책 수립을 담당한다. DPE가 발간한 「중앙공공부문기업(CPSE)의 기업지배구조 지침」과 「이사회급 임원의 급여 체계, 수당 및 복리후생 지침」은 이사회의 보수 운영을 위한 틀을 제시한다(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>).

이러한 정책은 보수개정위원회(PRC)의 권고에 기반하며, PRC는 중앙공공부문기업(CPSE)을 4개 등급(A, B, C, D)으로 분류하여 이사회 보수 수준을 산정한다(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>). PRC는 대법원 또는 고등법원 판사가 위원장을 맡으며, 정부가 임명한 고위 공무원과 민간 부문 전문가들로 구성되어 있다. 이들은 공공행정, 경제, 재정 분야에 대한 전문성을 기준으로 선발된다. 위원회의 권고안은 최종 승인을 위해 DPE에 제출되며, DPE는 위원회를 소집하여 운영을 조정한다. 보수 정책은 약 10년 주기로 개정되며, 고정급과 수당을 모두 포함한다. DPE는 보수 수준에 대한 자문을 제공할 외부 전문가를 위촉한다(DPE of India, 2017<sub>[39]</sub>; Government of India, 2024<sub>[35]</sub>).

**인도네시아**에서는 공기업부가 「공기업 이사회 구성원 보수에 관한 지침」(규정 제 PER-12/MBU/11/2020)에 근거해 공기업 이사회의 보수 정책을 수립한다. 이 지침은 고정급 중심의 체계를 강조하며, 재정적 보너스 지급을 제한하는 조항을 포함하여 정부 기준과의 일관성을 확보하는 것을 목표로 한다. 공기업 이사회의 의장,

부익장, 그리고 이사에 대한 보수는 정부에 의해 결정되고 상한선이 설정되지만, 이사회 내 보수위원회가 이에 대한 권고안을 이사회에 제출한다. 이후 정부 승인을 받아야 최종적으로 시행된다.

또한, 「공기업 이사회, 감사위원회, 감독위원회의 보수 산정 지침」(규정 제 PER-04/MBU/2014)은 급여 한도, 수당, 기업 성과 기반 인센티브 등을 포함하여 보상 구조를 보다 구체적으로 규정하고 있다. 아울러 「공기업법」(법률 제19호/2003호)은 이사회와 보수 관련 규정을 포함하여 공기업 거버넌스에 대한 보다 포괄적인 법적 틀을 제공한다.

**인도네시아**에서는 이사회 보수 수준에 대한 자문을 받기 위해 외부 평가기관을 활용한다. 이러한 자문기관은 정부 조달 규정에 따라 공개 선발 절차를 통해 선정된다. 중요한 점은, 이사회 구성원의 보수 수준은 공기업부가 결정하지만, 공기업 경영진의 보수는 각 공기업의 재량에 따라 결정된다는 것이다(Government of Indonesia, 2024<sup>[38]</sup>).

**한국**의 공기업 이사회 보수 정책은 국가 소유 정책인 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 중심으로 한 법령, 규정, 그리고 지침에 따라 수립된다. 이러한 법적 체계와 기획재정부(MOEF)의 「공기업 및 준정부기관 임원 보수 지침」을 포함한 세부 지침들은 공기업 이사회의 보수와 결정 절차에 관한 기준이 된다.

각 공기업의 이사회 또는 보수위원회는 지침에 따라 이사 보수에 대한 제안서를 마련하고 이를 연례 주주총회(AGM)에 제출하여 승인받는다. 다수의 공기업에서 보수위원회가 이사회 내부에 설치되어 운영된다. 주주총회에서 보수 한도를 승인하고 기획재정부 장관이 위원장으로 있는 운영위원회의 심의를 통해 보수 수준이 결정되면, 이사회는 보수 총액을 구성원 간에 배분할 재량을 갖게 된다(OECD, 2022<sup>[1]</sup>).

보수에는 고정 보수 항목뿐 아니라 회의 참석에 따라 지급되는 수당도 포함된다. 공기업 및 준정부기관 임원의 보수는 고정되어 있으나, 직무 관련 성과지표를 기반으로 평가된 성과 평가 결과는 공기업 및 준정부기관 임원의 보수에 영향을 미칠 수 있다(Government of Korea, 2024<sup>[33]</sup>).

**필리핀**의 공기업 보수 정책은 2011년 제정된 「공기업 지배구조법」(공화국법 제10149호)에 근거하여 운영된다. 공기업지배구조위원회(GCG)는 이 법에 근거해 고정 일당, 수당 및 기타 형태의 보상을 포함하여 이사회 구성원에 대한 보상 및 보수 체계를 마련하였다. 해당 보수 수준은 2011년 확립된 이후 변동 없이 유지되고 있다. 일부 보수는 고정급 형태로 구성되어 있으나 합의된 성과지표에 따라 일부 성과 기반 인센티브가 허용될 수 있다. 비영리적 사회복지와 공익 증진을 목적으로 하는 공기업의 경우, GCG의 권고에 따라 대통령이 공기업의 성과 목표 달성 여부를 기반으로 이사회의 연간 일당과 인센티브 총액을 결정한다(Government of Philippines, 2024<sup>[34]</sup>).

**베트남**에서는 공기업 이사회의 보수가 「기업법」과 법령 제81/2015/ND-CP, 제87/2015/ND-CP호와 같은 정부시행령에 따라 결정된다. 해당 법령은 부문 간 보수의 일관성을 확보하기 위해 최소 보수 수준을 설정하고 있다. 노동부가 이사회의 보수 정책을 총괄하고 국가 소유 기관이 경영진의 보수 체계를 공표 및 승인하기 때문에 부문 간 보수 수준에 일부 차이가 발생할 수 있다. **베트남**의 상장기업 및 부분 국유기업의 경우 이사회 보수는 주주총회에서 결정되며, 완전 국유기업의 경우 국가기관이 결정한다. 이들의 보수는 일반적으로 기업지배구조 요건의 준수와 국가 전략 목표 이행 수준에 따라 정해진다(OECD, 2022<sup>[19]</sup>).

### 2.3. 공기업 경영진 보수 정책 체계

개정된 「공기업 가이드라인」은 공기업 경영진의 보수 정책 체계와 관련하여 “공기업 이사회는 국가가 정한 관련 규정에 따라 CEO 및 주요 경영진의 보수를 결정해야 한다”고 명시하며, 구체적으로 “주요 경영진에 대한 보수 체계는 경쟁력 있는 수준을 유지하되, 기업, 주주, 그리고 공공의 장기적 이익과 상충되지 않도록 신중하게 조정되어야 한다”고 규정하고 있다.

대부분의 검토 대상국에서 경영진 보수에 대한 검토 절차는 중앙집중형 감독체계와 성과 목표에 연동된 보수 설계라는 두 가지 측면을 결합하고 있다. 다만, 검토된 6개국 중 4개국에서는 공기업 경영진의 보수가 이사회에 의해 결정되지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다.

#### 2.3.1. 최고경영진 보수 정책 체계

##### *경영진 보수 결정에서 이사회 역할*

「공기업 가이드라인」은 공기업 이사회가 정부의 보수 정책에 따라 경영진의 보수를 결정하되, 경쟁력을 확보하는 동시에 기업의 장기적인 이익과도 부합해야 할 것을 권고한다. 그러나 6개국의 공기업 경영진 보수 정책은 「공기업 가이드라인」과의 정합성 측면에서 국가별로 차이를 보인다. 공기업 경영진에 대한 보수 정책은 표 5에 요약되어 있으며, 관련 심사 기구 및 승인 절차에 대한 실제 사례는 표 6에 정리되어 있다.

**중국, 인도, 필리핀, 베트남**에서는 국가 소유 기관 또는 중앙정부가 경영진에 대한 보수 체계를 강력하게 규제한다. 이들 국가에서 이사회는 경영진 보수를 자율적으로 결정할 권한이 매우 제한적이거나 전혀 없다. **중국**의 경우 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 고정급과 성과급을 포함하는 엄격한 보수 지침을 수립하고 있으며, 이사회 재량은 제한적이다(Government of China, 2024<sup>[37]</sup>). 마찬가지로, **인도**에서는 공기업부(DPE)가 보수 개정위원회(PCR)의 권고를 바탕으로 보수 체계를 규제한다. 또한 **인도**는 경영진 보수에 대한 자문을 위해 외부 자문기관도 활용하고 있다(Government of India, 2024<sup>[35]</sup>).

이와 유사하게 **필리핀**에서는 공기업지배구조위원회(GCG)가 고정급 및 성과급을 포함한 경영진의 보수 체계를 관할하고, 이사회 보수 조정범위는 제한적이다. 일부 경영진에 지급되는 인센티브는 필리핀 대통령의 승인을 필요로 한다(Government of Philippines, 2024<sup>[34]</sup>). **베트남**에서는 보수를 포함한 임금 체계를 정부 법령으로 정하고 있다. 한편, 보수 수준을 민간 부문의 보수 수준과 비슷하게 맞출 수 있도록 보다 시장지향적 관행을 도입하려는 논의가 계속되고 있다(Government of Viet Nam, 2024<sup>[36]</sup>).

**인도네시아와 한국**은 이사회와 정부 기관이 공동으로 관여하는 절차를 갖추고 있으며, 성과 기반 보수 체계를 운영하고 있다. **인도네시아**에서는 공기업부가 공공 부문 기준과의 정합성을 확보하기 위해 감독 기능을 수행하지만, 공기업 이사회가 경영진 보수 책정에 있어 비교적 높은 자율권을 갖는다. 이러한 구조로 인해 경영진 보수 수준은 기업별로 차이를 보인다. 이는 고정급과 성과 연동형 변동급을 모두 포함하고 있어, 다른 국가에 비해 기업별 특정 성과와 목표에 맞게 보수를 조정할 수 있는 유연성을 제공한다. “공기업 감독위원회” 또는 감독이사회는 외부 평가자나 이사회 내 임원추천위원회 또는 보수위원회의 권고를 바탕으로 보수 수준을 결

정한다. 다만, 임원추천위원회 및 보수위원회에 독립 이사의 과반 참여가 의무화 되어 있지는 않다(Government of Indonesia, 2024<sub>[38]</sub>).

한국에서는 개별 기업의 보수위원회의 권고에 따라 이사회가 보수 수준을 설정하고 이를 연례 주주총회(AGM)에 제출하여 승인받는다. 공기업 이사회는 핵심성과지표(KPI)를 기반으로 성과 연계 보수를 적용하는 데에 어느 정도 자율성을 갖고 있다. 그러나 이러한 재량은 경영진 보수 지침과 운영위원회에서 제정한 규정의 적용을 받기에, 보수를 성과목표에 연계할 수 있는 범위에는 제약이 있다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>).

### 성과 연동 보수 도입 추세

모든 검토 대상국에서 공기업의 운영 목표와 보다 긴밀히 연계하기 위한 방안으로 경영진 보수에 성과 기반 요소를 반영하려는 추세가 관찰된다. 다만 이러한 요소의 범위와 구조는 국가별로 상이하다. **중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀**은 성과급을 활용하고 있으나 여전히 공공 부문 기준과 소관 부처의 감독 아래 고정급 요소를 유지하고 있다. **베트남**은 전통적으로 고정급 중심의 체계를 운영해왔으나, 현재는 보다 시장지향적 방식으로 전환하기 위한 논의와 움직임이 진행 중이다.

### 외부 평가자의 역할

**인도, 인도네시아** 및 **필리핀**의 국가 소유 기관이 공기업 경영진의 보수 수준을 평가하고 자문하기 위해 외부 평가자를 활용하고 있다는 점도 주목할 만하다. **인도네시아**에서는 앞서 언급한 바와 같이 정부 조달 규정에 근거한 공개 절차를 통해 외부 평가자를 선발하고 있다(Government of Indonesia, 2024<sub>[38]</sub>).

**필리핀**은 현재 외부 평가자의 도움을 받아 보수 및 직급 분류 시스템(CPCS)에 따른 경영진 보수 수준 등의 보수 체계를 검토하고 있다. 이는 CPCS를 3년 주기로 검토하도록 규정한 행정명령 제150호 제9조에 따른 것이다. CPCS에 대한 검토는 정부소유 및 정부통제 법인(GOCCs)의 성과, 국가 경제에 대한 전반적 기여도, 인플레이션으로 인한 실질 구매력 저하 가능성 등의 요소를 고려하여 이루어진다(Government of Philippines, 2024<sub>[34]</sub>).

한편, 잠재적 이해충돌을 피하기 위한 외부 평가자의 독립성 확보 정도(예: 공기업에 자문 서비스를 동시에 제공하는 경우)와 평가자 선정 기준에 대해서는 구체적으로 알려져 있지 않다.

**표 5. 공기업 경영진 보수 정책**

	이사회가 결정	이사회 제안 후 연례 주주총회 (AGM) 승인	소유 기관이 결정	정부가 법률 또는 행정지침에 따라 결정	이사회 내 보수위원회의 참여	외부 평가자의 활용
중국			●	●		
인도			●	●		●
인도네시아	●	●	●	●	●	●
한국	●	●			●	
필리핀			●	●		●
베트남			●			

자료: 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남의 OECD 설문 응답 자료(2024) 기반

표 6. 공기업 경영진 보수에 대한 심사 주체 및 승인 절차

중국	국유자산감독관리위원회(SASAC)는 중앙 공기업의 보수 정책을 총괄하며, 임금 구조, 성과 평가 및 보너스 배분에 관한 지침과 구체적인 규정을 제시한다. 아울러 정부는 경영진 보수 체계 결정 과정에서 중요한 역할을 한다. 성과 연동 보수 제도는 주요 성과지표(KPI)와 시장 기준을 토대로 엄격한 검증 절차를 거쳐 운영된다.
인도	중공업 및 공기업부는 각 공기업 이사회와의 협력을 통해 목표 달성 여부를 기준으로 세부 성과를 평가하고, 이에 대한 승인 절차를 담당한다.
인도네시아	공기업부의 감독 하에서 공기업 이사회는 일정 수준의 자율성을 바탕으로 기업별 고정급과 성과 연동 변동급을 포함한 경영진 보수 체계를 설정할 수 있다. 외부 평가자와 이사회 내 보수위원회 또한 이 과정에 자문을 제공한다.
한국	각 공기업 내 보수위원회는 기획재정부 감독 하에 성과 연동형 보너스를 포함한 보수 체계에 대해 구조화된 승인 절차를 준수하고 있다. 이사회는 고정급과 성과 기반 요소를 포함한 보수 수준을 설정할 책임이 있으나, 그 과정과 기준은 기획재정부가 제시하는 기준 체계에 부합해야 한다. 이러한 체계는 이사회의 전면적 재량권을 제한하여 공공 부문 기준과의 정합성을 확보한다.
필리핀	공기업지배구조위원회(GCG)는 고정급과 성과급이 포함된 경영진 보수 체계를 총괄하며, 이 체계 하에서 이사회의 보수 조정 재량권은 제한되어 있다.
베트남	정부 차원의 감독과 부처 차원의 의견 수렴을 통해 고정급과 성과급을 혼합한 급여 체계를 운영하며, 모든 변동 보수 지급에는 승인이 필요하다.

자료: 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남의 OECD 설문 응답 자료(2024) 기반

### 국가별 관행

**중국**은 국유자산감독관리위원회(SASAC)의 총무국에서 공기업 경영진의 보수를 결정한다. SASAC는 고정급과 재무성과 및 개별 KPI와 연계된 보너스 등 성과 기반 요소를 결합하여, 경영진 보수를 성과 지표와 연계하는 구체적인 지침을 마련하였다(OECD, 2018<sub>[40]</sub>). 이는 중앙 공기업의 보수 수준과 성과 간 균형을 도모하기 위한 노력을 뒷받침한다.

「공기업자산법 제27조」는 공기업 경영진에 대한 성과 평가 체계를 구축할 책임이 국가에 있음을 명시하고 있다. 평가의 결과는 경영진 보수의 성과 기반 요소를 결정할 때 고려된다.

**중국**은 2023년 공기업 경영진에 대한 임기 및 계약 기반 관리 제도를 도입하였으며(SASAC, 2024<sub>[27]</sub>), 이를 통해 성과 평가 결과에 따라 보수 조정, 채용, 해임, 승진 등을 보다 유연하게 운용할 수 있게 되었다. 이 제도는 경영진 보수가 그들의 직무 및 책임과 보다 밀접하게 연계되도록 한다. 재무부는 SASAC와 협력하여 경영진 보수가 재무 공시 및 감사 절차를 거치도록 하는 규정을 마련하고 있다(OECD, 2018<sub>[40]</sub>).

**인도**에서는 공기업 이사회에 적용되는 공기업부(DPE) 지침을 경영진 보수에도 동일하게 적용하며, 해당 지침에는 경영진 보수에 관한 구체적 조항이 마련되어 있다. 보수 체계는 중앙공공부문기업(CPSEs)의 분류에 따라 A, B, C, D등급으로 구분되며, 경영진의 경우 소관 부처가 설정한 연간 목표의 달성 여부에 따른 성과급(PRP)이 지급된다. 보수개정위원회(PRC)는 대법원 또는 고등법원 판사가 위원장을 맡고, 정부가 임명한 공공 및 민간 부문 전문가들로 구성되어 있으며(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>), 공기업의 보수, 수당, 조직 구조에 관한 자문 기능을 수행한다. PRC는 보수 수준을 결정할 때 동일한 행정 관할 내 타 기업들의 보수 체계를 참고한다(DPE of India, 2017<sub>[39]</sub>; Government of India, 2024<sub>[35]</sub>).

**인도네시아**에서는 공기업부가 이사회 의 보수 수준을 설정하나 경영진 보수를 직접적으로 결정하지 않는다. 대신 개별 공기업 이사회가 경영진 보수에 관한 자체 정책을 수립할 책임을 갖는다(Government of Indonesia, 2024<sup>[38]</sup>). 이러한 정책은 일반적으로 고정급과 변동급을 모두 포함하며, 변동급은 기업 및 개인의 성과 지표와 연계된다. 경영진 보수에 관한 규정은 이사회 구성원의 보수 규정과 유사하나, 변동급에 대해서는 보다 상세한 지침을 제공하여 공기업이 성과에 따라 보수를 유연하게 조정할 수 있도록 한다. 다만, 공기업부는 해당 보수 관행이 공공 부문 전반의 규범에 부합하는지를 지속적으로 감독한다.

**한국**의 경우 이사회 내 보수위원회가 공기업 경영진 보수의 결정에서 핵심적 역할을 한다. 보수 수준은 규정에 따라 설정된 상한 기준 내에서 결정된다. 기획재정부(MOEF)는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 전반적 지침을 설정하며, 정부 관계자와 외부 전문가로 구성된 운영위원회를 통해 이를 관리·감독한다(Government of Korea, 2024<sup>[33]</sup>).

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제33조와 「공기업 및 준정부기관 임원 보수 지침」 제5조에 따르면 이사회는 경영진 보수 결정에서 중심 역할을 한다. 다만, 이러한 결정은 경영진 보수가 공익성과 성과 기준에 부합하면서도 과도해지지 않도록 정부의 감독 하에 이루어진다. 이사회는 보수위원회의 권고를 바탕으로 보수 체계를 결정하며, 이는 이후 연례 주주총회(AGM)의 승인을 거쳐야 한다.

이사회는 보수를 성과 목표에 연계하는 데 있어서 일정 수준의 재량권을 갖지만, 반드시 임원 보수 지침과 운영위원회가 설정한 규정을 준수해야 한다. 많은 공기업이 이사회 내에 보수위원회를 두고 있으며, 해당 위원회가 경영진 보수 결정에 관여할 수 있다는 점 또한 유의할 필요가 있다. 다만, 이러한 위원회의 조직 및 운영은 각 공기업의 여건에 달려있으며 법적으로 의무화되어 있지는 않다. CEO와 고위 경영진에 대한 평가는 보수 결정 과정에 반영된다. 성과 연동 보수는 정부 또는 해당 공기업 자체에서 설정한 재무적·비재무적 목표를 측정하는 핵심성과지표(KPI)의 달성도를 바탕으로 지급된다.

**필리핀**에서는 공기업지배구조위원회(GCG)가 예산관리부 및 재무부와 협력하여 공기업 경영진의 보수 정책을 대통령실에 제안하거나 직접 수립한다. 경영진 보수에는 고정급과 함께 성과연동급이 포함되어 있다. 재무적 및 비재무적 성과 지표 모두 경영진 보수를 결정하는 데 활용된다. 공기업 경영진은 중앙정부 기관에 적용되는 고정급 보수 체계를 준용한다(OECD, 2022<sup>[1]</sup>).

마지막으로, **베트남**에서는 중앙정부가 법령 제52/2016/ND-CP호를 근거로 경영진 보수를 산정하며, 이는 고정급과 공기업의 수익성 및 운영 효율성에 연계된 성과급으로 구성된다. 노동사회보훈부(MOLISA)는 공기업 경영진에 대한 보수 정책과 규정을 수립하고, 국가 소유 기관은 경영진에 대한 보수의 지급을 담당한다(Government of Viet Nam, 2024<sup>[36]</sup>). 현재 공기업의 운영 효율성과 수익성을 제고하기 위해 경영진 보수 체계를 시장 지향적으로 조정하려는 논의가 이어지고 있다.

공기업 경영진 보수 관련 정책은 아래 표 7에 정리되어 있다.

표 7. 공기업 경영진 보수 관련 정책

	법령, 규정, 정부령에 명시된 보수 정책
중국	성과 평가에 관한 잠정조치
인도	성과 연동 보수 지침
인도네시아	재정 관리에 관한 정부 규정
한국	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제33조 및 「공공기관 및 준정부기관 임원 보수 지침」 제5조
필리핀	보수 기준에 관한 대통령령 제24호(2011) 「공화국법」 제10149호(2011) (약칭: 공기업 지배구조법) 「공기업지배위원회(GCG) 행정지침」
베트남	정부령 제52/2016/ND-CP호, 경영진 성과 평가에 관한 지침

## 2.4. 이사회 및 경영진 보수 수준

경영진 보수를 성과 연계형 변동급을 포함한 경쟁력 있는 수준으로 설계하려는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. **중국, 인도네시아, 한국**은 시장과의 적합성과 성과 유인에 중점을 두어 경영진 보수 수준을 설정한다. 다만, **한국**의 경우 비상임 감사 및 비상임 이사의 보수는 월정 수당, 회의 참석 수당, 기타 관련 지급 항목을 모두 포함하여 연간 3천만 원으로 상한이 정해져 있다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>)<sup>7</sup>.

**인도**와 **필리핀**은 경영진 보수에 고정급과 성과 연계형 변동급을 병행 적용하여 공공부문 보수 기준과 경영 인재 확보 간의 균형을 추구하고 있다. **베트남**은 점진적으로 기존의 공공부문 급여 체계에서 벗어나 더 많은 성과 연동 요소를 도입하는 방향으로 전환 중이다.

이들은 다른 국가들과 달리 공기업 경영진 보수와 관련된 사회적 논란이 거의 보고되지 않았는데, 이는 보수 체계가 민간 부문에 비해 경쟁력이 낮은 경향이 있기 때문이다. 시장 수준과의 불일치가 인재 확보 측면에서 일정한 제약을 야기한 것으로 보고된다. 예를 들어 **인도**에서는 공기업의 보수 수준이 불충분하여 일부 인재가 민간 부문으로 이탈하는 사례가 보고된 바 있다(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>).

### 2.4.1. 이사회 내 정부 측 이사의 보수

검토국 중 **인도, 인도네시아, 필리핀**에서는 정부 측 이사, 대개 공무원 신분인 인사가 공기업 이사회에 참여할 수 있으며, 이들의 보수는 일반적으로 정부의 급여 체계나 정부 지침에 따라 책정된다. **한국**에서는 정부 측 이사가 공기업 이사회에 참여하는 것이 허용되지 않는다. **중국**의 경우 공기업 이사회에 정부 측 이사가 실제로 어느 정도 참여하고 있는지에 대해서는 알려진 바가 많지 않다.

**인도**에서는 공기업부(DPE) 지침에 따라 행정 권한을 행사하는 공무원 등 공직자가 이사회 이사로 임명될 수 있다(OECD, 2018<sub>[40]</sub>). 이사회 구성원은 크게 두 집단으로 나뉜다. 첫 번째 집단은 공기업선정위원회(Public Enterprise Selection Board)를 통해 임기직으로 선발된 이사들이며, 두 번째 집단은 정부에 의해 직접 임명된 인사들로 구성된다. 첫 번째 그룹의 보수는 공기업선정위원회(Public Enterprise Selection Board)가 결정한다. 두 번째 그룹의 보수는 보수개정위원회(Pay Revision Committee)가 결정하며, 그 수준은 일정하지 않다(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>). 이처럼 두 그룹은 보수 수준에서 차이를 보이거나 급여 체계에 차등이 존재하는지는 확인되지 않는다.

**인도네시아**에서는 정부 측 이사가 공기업의 이사회에 참여할 수 있으며, 이들의 보수는 비공무원 이사와 비교하여 차이가 없다. 비록 이사회 의장, 부의장, 일반 이사 간 직책에 따른 보수 차이가 존재하나(Government of Indonesia, 2024<sub>[38]</sub>), 이러한 차이는 모든 유형의 이사들 간에 일관되게 적용된다.

**필리핀**의 경우, 정부 측 이사가 공기업 이사회에 참여하는 것이 허용된다. 이사회 및 위원회 회의에 대한 수당은 정액제로 운영되지만, 이사회 구성원의 지위가 개별 이사의 보수 수준에 영향을 미친다. 정부 측 이사와 비정부 측 이사 모두 이사회 및 위원회 회의에 대한 일비와 성과 기반 인센티브를 지급받으며, 동일한 제한 규정을 따른다. 이사회 의장은 통상적으로 회의 일비의 최대 20%를 추가로 받을 수 있으나, 이를 초과하는 보수 차등은 존재하지 않는다. 따라서 정부 측 이사와 그 외 이사 간의 보수 수준은 동일한 수준으로 운영되고 있다.

**베트남**은 공무원이 공기업 이사회에 참여하는 것을 금하고 있으나, 공기업 이사회 구성을 자세히 살펴보면 이사회 구성원에 정부 측 이사가 포함된다. 이들은 대개 소유 기능을 중앙집중화하기 위해 설립된 국유자본 관리위원회(CMSC)나 국영 투자펀드인 국가자본투자공사(SCIC) 출신이다. 이와 함께 정당 소속 인사들도 공기업 이사회에 참여하여 이사회 의장, 이사, CEO, 또는 사장의 직책을 맡을 수 있다(OECD, 2022<sub>[19]</sub>). 보수는 원칙적으로 공무원 보수와 유사하게 책정되는 것으로 보이나, OECD 사무국이 정확하게 비교할 만큼 충분한 정보를 확보하지 못하였다.

#### 2.4.2. 상업적 목적 공기업과 공공정책 목적 공기업 간 보수 수준 비교

OECD의 2022년 이사회 보수 관행에 관한 보고서는 보수가 법에 의해 정해지는 국가를 제외하면 상업적 목적의 공기업 이사 보수가 공공정책 목적의 공기업 이사 보수보다 평균적으로 더 높은 경향이 있음을 강조하고 있다(OECD, 2022<sub>[1]</sub>). 다만 본 보고서의 검토국에서는 이러한 경향이 뚜렷하게 관찰되지는 않았다.

검토국 중 **인도네시아**만이 상업적 목적 공기업과 공공정책 목적 공기업 간의 보수 수준의 차이를 보고하였으며, 상업적 목적 공기업에서 보수가 더 높은 경향을 보였다. 반면, **중국, 인도, 베트남**은 공기업의 성격에 따른 보수 차이가 있는지 명시하지 않고 있다(Government of China, 2024<sub>[37]</sub>; Government of Viet Nam, 2024<sub>[36]</sub>). **필리핀**은 공식적으로 공기업을 상업적 목적 또는 공공정책의 범주로 구분하지 않는다(Government of Philippines, 2024<sub>[34]</sub>). **한국** 측 자료에 따르면, 공기업의 상업적 성격 여부가 이사 보수에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>).

**인도네시아**의 자료에 따르면, 상업적 목적 공기업의 보수 수준이 공공정책 목적 공기업보다 대체로 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 평균 총보수의 전반적인 추세와는 달리, 소규모 공공정책 목적 공기업의 이사회 의장, 부의장, 일반 이사의 보수 수준이 상업적 목적 공기업보다 다소 높게 나타났다.

### 2.5. 보수 구성 요소

대부분의 경우, 최고경영진의 보수 체계에는 성과 기반 요소가 포함된다. 일부 국가에서는 공기업 경영진의 보수 체계에 성과 연동형 보수가 포함되어 있으나, 그 효과를 저해할 수 있는 엄격한 조건이 부과된다. 기업 운영에 중대한 영향을 미치는 경우, 탈탄소화, 다양성, 인권 등의 환경·사회·지배구조(ESG) 지표를 이사회 및 경영진의

보수 산정 시 고려할 수 있다. 그러나 검토 대상 국가의 공기업 부문에서는, 이사회 및 경영진 보수 결정과 관련하여 이러한 지표의 활용이 민간 부문에서의 추세만큼 진전되지 못하고 있다.

**중국** 중앙 공기업의 경영진 보수는 기본 연봉과 성과 기반 연간 성과급으로 구성되어 있다. 성과급은 연간 또는 임기 중 성과 평가 결과에 따라 산정된다. 관련 규정에 따르면, 고위 경영진은 소속 중앙 공기업에서 사회보험, 기업연금, 추가 의료보험, 주택수당 및 공적연금 기여금을 받을 수 있다. 비상임 외부 이사의 보수 체계는 기본 연봉과 회의 수당으로 구성된다. 연간 기본 연봉은 외부 이사가 소속된 중앙 공기업의 규모에 따라 결정되며, 회의 수당은 회의 유형과 참석 빈도에 따라 책정된다(Government of China, 2024<sup>[37]</sup>). 이는 비상임 외부 이사 보수의 구성 항목이 필요에 따라 유연하게 조정될 수 있음을 시사한다.

**인도**의 이사회 구성원 및 경영진의 보수는 기본급, 연봉 인상분, 물가보전수당(DA), 주거수당(HRA), 각종 복리후생 및 수당으로 구성되며, 경영진의 경우 보너스와 변동급여 항목도 포함된다(IMA, 2021<sup>[14]</sup>). 각 항목의 지급 금액은 정부가 결정한다. 성과연동형 보수(PBP)는 경영진 보수 체계의 핵심 요소로, 공기업의 재무성과 뿐만 아니라 개별 임원의 업무 성과와도 연계되어 지급된다. 또한 **인도**는 성과급이 순이익의 5%를 초과하지 않도록 상한을 둔다는 점에 유의할 필요가 있다. **인도**의 상업형 공기업에서는 경영진 총보수의 40~60%가 기본급으로 구성되며 변동급의 비중도 높은 편이다. 전략적 기능을 수행하는 공기업은 경영진의 기본급이 비상업형 공기업보다 상대적으로 높다. 예를 들어, **인도**는 일부 공기업에서 우리사주제도(Employee Stock Ownership Scheme, ESOP)를 도입하여 경영진의 우수한 성과를 보상하고, 그들의 장기 근속, 몰입, 생산성 향상을 도모하고 있다(Government of India, 2024<sup>[35]</sup>).

**인도네시아**에서는 이사회 구성원 및 경영진의 보수가 기본급, 수당, 기타 복리후생으로 구성되어 있다. 여기에는 연간 보너스(tantiem), 특별 인센티브, 성과 기반 장기 인센티브도 포함된다. 연간 보너스는 전년도 실적을 기준으로 지급한다. 특별 인센티브는 공공 서비스나 국가 전략 과제를 수행하는 공기업 이사회 구성원에게 지급된다. 연간 보너스의 지급률은 공기업부와 협의를 거쳐 각 공기업의 예산 계획에 반영된다. 다만, 공기업의 손실 위험을 완화하기 위해 연간 보너스의 지급을 유보하거나 철회할 수 있다. 경영진 보수는 연간 보너스, 수당, 스톡옵션, 개인 경비 환급, 제한조건부 주식 및 그 외 기업별로 결정되는 유사한 혜택 등 변동급 요소를 포함한다(Government of Indonesia, 2024<sup>[38]</sup>).

**한국**에서는 경영진 및 비상임 이사의 보수 수준이 공기업 간에 차이가 없다. 이사회 및 비상임 이사의 보수는 일정 상한이 설정된 기본 연봉과, 월정 수당 또는 회의 참석 수당으로 구성된다. 다만 일부 기관은 월정 수당을 지급하지 않고 이사회 회의 참석 수당만 지급하는 방식으로 운영된다(Government of Korea, 2024<sup>[33]</sup>). 일반적으로 이사회 구성원의 이사회 내 위원회 활동에 대한 별도의 추가 보상은 지급되지 않는다(OECD, 2022<sup>[11]</sup>).

공기업의 경영진 보수는 직급에 따라 급여 체계와 복리후생이 다르다. 다만 공기업 간 보수 수준에는 뚜렷한 차이가 나타나지 않는다. 최근 들어 CEO와 임원진의 보수는 상당히 증가하였다. 법정 보수상한제로 인해 산업 간 보수 수준에 큰 차이는 없지만 금융 부문에 속한 일부 기관의 보수는 다소 높은 편이다.

경영진 보수의 핵심 요소 중 하나는 성과 기반 보너스(Performance-Based Bonus, PBB)이며, 이는 「공기업 및 준정부기관 임원 보수지침」 제7조에 따라 운영된다. 해당 조항은 공기업 기관장의 경영성과를 평가하기 위한

성과급(PBB)이 전년도 기본연봉의 120%를 초과하지 않도록 규정하고 있다. 성과급(PBB)은 기관의 경영성과, 직무수행, 연간 성과 평가, 건전한 재정 운영 및 예산 절감 노력, 중장기 재무관리계획 이행, 고객만족도 조사 결과 등과 같은 공기업 경영성과 지표를 반영하여 산정된다(Government of Korea, 2024<sup>[33]</sup>; OECD, 2022<sup>[11]</sup>).

**필리핀**의 이사회 구성원 보수는 기본급, 성과 연계 보상, 그리고 공기업 성과점수표 및 이사 개인의 성과 평가의 등급에 따른 인센티브 요소로 구성된다. 경영진의 보수는 급여, 수당, 복리후생, 인센티브 및 특수 목적 수당으로 구성되며, 이는 경영진의 직급에 따라 결정된다. 성과 기반 인센티브(Performance-Based Incentive, PBI)는 이사회 구성원 보수의 핵심 요소로, 해당 인센티브를 수령하기 위해서는 최소 3개월 이상 재직해야 한다. 경영진도 이와 유사한 성과 기반 보너스(PBB)를 받을 수 있으며, 이는 성과 기반 보너스 잠정지침(GCG M.C. No. 2019-02)에 근거하여 운영된다. 동 지침 제6.2.1조에 따르면, PBB의 지급률은 각 경영진의 성과에 따라 결정된다. 인센티브 비율은 해당 연도의 개인 월 기본급(Monthly Basic Salary, MBS)을 기준으로 산정한다(Government of Philippines, 2024<sup>[34]</sup>; OECD, 2022<sup>[11]</sup>).

마지막으로, **베트남** 이사회 구성원의 보수는 기본급, 직무 수당, 경영 효율성에 따른 보너스를 포함한다. 아울러 공기업의 경영실적이 연간 목표를 초과 달성한 경우, 이사회 구성원에게 소폭의 성과 관련 보상을 지급한다. 보너스율은 국가 소유 기관이 이사회 성과를 제고하기 위한 목적으로 산정한다. 경영진은 정부가 정한 일정 한도 내에서 보수를 받으며, 수익성과 생산성을 기준으로 산정된 성과급도 받을 수 있다. 해당 보너스는 최근 3년간의 평균 실적을 기준으로 산정된다(Government of Viet Nam, 2024<sup>[36]</sup>).

## 2.6. 이사회 및 경영진 보수의 투명성 확보 및 공시

「공기업 가이드라인」의 제V.A.4조는 공기업이 이사회 구성원 및 경영진의 보수에 대해 높은 수준의 투명성을 보장해야 하며, 가능하다면 개인 단위로 공개해야 한다고 권고한다. 아울러 공기업이 이사회 및 경영진의 보수 뿐만 아니라 보수 정책 및 보수 수준의 변동 사항에 대한 정보를 정기적이고 시의적절하게 공개해야 한다고 규정하고 있다(OECD, 2024<sup>[12]</sup>).

검토된 모든 국가에서 보수 정책 및 수준에 대한 투명성과 공시 요건은 특정 법률과 규정에 의해 관리되고 있다. 그러나 공기업 이사회 및 경영진 보수의 공시 요건은 그 범위와 세부 수준에서 국가별로 차이를 보인다. 아래 표 8은 검토국 공기업 부문에서의 이사회 및 경영진 보수 공시 관행을 개괄적으로 정리한 것이다.

**인도네시아**와 **필리핀**의 공기업은 연차보고서를 통해 이사 개인별 보수를 공개한다. 반면, **중국, 인도, 한국, 베트남**의 공기업은 이사회 전체의 보수총액을 연차보고서에 보고한다. **베트남**에서는 이러한 보고서를 소유기관 및 지방 인민위원회, 노동부 등 관련 기관의 검토용으로 작성하며 일반 대중에게는 공개하지 않는다. 주목할 점은 **필리핀**의 공기업에서는 이사 개인별 보수 내역을 자사의 홈페이지에 공개한다는 것이다.

**인도**와 **한국**에서는 경영진의 보수가 공개되어 있으며 온라인에서도 확인할 수 있다. **인도네시아**에서는 비상장 공기업의 경영진 보수가 공개되기는 하나 해당 정보를 온라인에서 확인할 수는 없다. **중국**과 **필리핀**에서는 경영진 보수 정보가 온라인상에 공개되지 않는다.

**중국**에서는 국유자산감독관리위원회(SASAC) 소관 중앙 공기업이 이사회 구성원과 고위 경영진의 보수를 공시해야 할 의무가 있다. 중앙 공기업은 이사장의 보수 정보를 자사와 SASAC의 공식 홈페이지에 공개해야 하며, SASAC 홈페이지는 각 중앙 공기업의 보수 공개 페이지로 연결되는 링크를 제공한다(Government of China, 2024<sub>[37]</sub>).

**인도**에서는 공기업이 연차보고서 내 기업지배구조 항목에서 이사회 전체의 보수총액을 일반 국민에게 공개해야 한다. 이와 함께 소유기관은 이사회 보수 정책에 관한 세부 사항을 정책 문서와 공기업부(DPE)가 매년 발간하는 연례 조사 보고서를 통해 공개한다. 공기업이나 소유기관은 경영진의 연봉이 600만 인도 루피(INR, 미화 72,205.62달러)를 초과할 경우 이를 공개해야 할 의무가 있다(Government of India, 2024<sub>[35]</sub>). 또한, 보수 관련 세부 사항은 2005년 정보공개법(Right to Information Act)에 따라 공개할 수 있다. 이러한 자료는 각 공기업의 홈페이지에서 확인할 수 있다(Government of India, 2016<sub>[13]</sub>). 공기업은 일반 대중의 문의나 규제 기관 또는 의회의 요청이 있을 경우 보수 정책에 관한 내부 문서를 공개하도록 권장된다. 한편, **인도**의 상장 공기업은 「증권거래위원회(Securities and Exchange Board of India)의 상장 및 공시 의무 규정」(2015)에 따라 이사 보수 내역을 공시해야 한다.

**인도네시아**에서는 공기업의 지위에 따라 공시 요건이 달라진다. 비상장 공기업은 연차보고서를 통해 이사회, 감사위원회, CEO, CFO, COO 등의 경영진 급여와 기타 복리후생을 포함한 보수 수준, 산정 절차 및 금액을 공시하게 되어 있다. 다만 상장 공기업에 대해서는 이러한 조치가 법적으로 의무화되어 있지 않다(Government of Indonesia, 2024<sub>[38]</sub>). 해당 보고서가 일반 대중에게 공개되는지 여부는 불분명하다.

**한국**의 공기업은 보수 정책에 관한 정보를 일반 대중에게 공개해야 하며, 이는 기획재정부가 운영하는 ‘공공기관 알리오(ALIO) 시스템’(https://www.alio.go.kr)(ALIO, n.d.<sub>[41]</sub>)과 각 공기업 홈페이지를 통해 보수 세부 정보를 열람할 수 있도록 함으로써 이행된다(Government of Korea, 2024<sub>[33]</sub>). 유의할 점은 CEO의 급여는 공개되는 반면, 개별 이사의 보수 세부내역은 연간 총액 수준 이상으로는 공개되지 않는다는 것이다. 이러한 공시 요건은 모든 공기업에 동일하게 적용된다.

**필리핀**의 공기업의 경우, 「공기업 지배구조법」(공화국법 제10149호)(2011)에 근거한 공기업지배구조위원회(GCG) 행정명령 제2012-07호 제43조에 따라, 이사회와 경영진의 보수 체계 뿐 아니라 출장비, 교통비, 기타 경비 및 수당 등의 세부 항목을 기관 홈페이지에 공시해야 한다. 아울러 감사위원회는 매년 중앙정부 부처와 그 산하기관의 주요 임원, 이사회 구성원, 장관, 차관, 차관보 및 이에 준하는 직급에 대한 “급여 및 수당 보고서(ROSA)”를 발간하여 감사위원회 홈페이지를 통해 공개한다. 한편, 공기업은 CEO를 포함한 고위 경영진의 보수 내역을 공개할 의무는 없다(Government of Philippines, 2024<sub>[34]</sub>).

**베트남**의 공기업은 경영진의 보수 정보를 소유기관이나 지방 인민위원회, 노동부 등 기능기관에 제출하는 보고서에 포함하여야 한다. 국가는 공기업별 총액 수준으로 경영진 보수를 공개하나, 개인별 보수 내역은 기능기관이 별도로 요청하지 않는 한 공개하지 않는다.

표 8. 투명성 확보 및 공시 관행

국가	이사회 보수	경영진 보수	연차 보고서	특이 사항
중국	○* (총액 수준)	○*	○	국유자산감독관리위원회(SASAC) 관할 중앙 공기업은 이사회 의장의 보수를 자사와 SASAC 홈페이지에 모두 공시해야 함 * SASAC의 관할이 아닌 금융 부문 공기업에 대해서는 OECD 사무국이 별도의 정보를 확보하고 있지 않음
인도	○* (총액 수준)	●**	○	** 연봉이 600만 인도 루피(IDR, 미화 72,205달러)를 넘는 경우에만 해당
인도네시아	○* (개별 수준)	○***	○	*** 비상장 공기업에 한함
한국	● (총액 수준)	●	●	ALIO와 각 공기업 홈페이지를 통해 공개함
필리핀	● (개별 수준)	○	●	필리핀 감사위원회(Commission on Audit)가 공기업의 보수 및 수당에 관한 연례 보고서를 발간함
베트남	○**** (총액 수준)	○****	○****	**** 정부 부처에 제출 후 검토되며 일반 대중에게는 공개되지 않음

표기: ● = 공시됨, 온라인 열람 가능 / ○ = 공시되나 온라인 열람 불가 / X = 공시되지 않음(온라인 접근 불가).

# 3 정책 당국을 위한 주요 시사점

중국, 인도, 인도네시아, 한국, 필리핀, 베트남 사례에서 볼 수 있듯, 아시아 공기업의 이사회 및 경영진의 보수 관행은 국가 소유 모델과 기업지배구조 체계의 특성에 따라 상이하게 나타난다. 본 연구는 각국이 일부 중복되는 특성을 지니고 있음에도 불구하고, 자국의 상황에 맞춰 설계된 독자적인 보수 정책을 운영하고 있음을 강조한다.

핵심 과제는 보수 정책이 공공부문 임금 규범을 준수하면서도 인재를 유치할 수 있을 만큼 충분히 경쟁력을 갖추도록 하는 것이다. 검토국의 공기업이 과도한 보수로 비판받은 사례는 보고되지 않았으며, 공기업 부문에서 이사회나 임원직을 맡는 것은 사회적인 명예로 인식된다. 그러나 이들의 보수는 민간 부문의 기준보다 정부 공무원 보수 및 공공부문 임금 체계와 연동되는 경우가 많다. 대부분의 검토국에서 공기업 최고 경영진과 하위 관리자 간의 임금 격차를 완화하기 위해 보수 상한제를 도입하고 있다. 이와 동시에 정책 당국은 공기업 임원 보수 정책을 수립하는 과정에서 시장 요인을 고려하기 시작하였으며, 검토 대상국 중 두 국가에서는 외부 평가자를 활용해 이사회와 경영진의 보수 체계를 평가하고 자문하도록 하고 있다.

본 연구에서 검토된 모든 국가는 공기업 부문의 이사회 및 경영진 보수에 관한 정책 체계를 마련하고 있다. 그러나 대부분의 국가는 이사회와 경영진 보수 결정 과정에서 이사회 내 위원회가 실질적인 역할을 하지 않거나 공공 부문의 감독 아래 운영한다는 점이 주목할 만하다. 또한 검토국 중 이사회가 임원 보수 결정에 대한 최종적 책임을 지는 경우는 단 두 국가에 불과하다.

또한 검토 대상 국가의 절반 이상이 이사회 총 보수 수준을 대중에게 공개하지 않기 때문에, 관련 제도의 정보공개와 투명성 측면에서 개선의 여지가 있다. 이러한 점을 고려하여, 다음 절에서는 유능한 인재 확보를 위한 보수의 경쟁력과 공익성 및 책무성 간의 균형을 모색하기 위해 정책 입안자들이 참고할 수 있는 주요 시사점을 제시한다.

- **이사회 주도의 임원 보수 정책:** 검토국은 완전 국유기업이 정부가 정한 보수 지침의 적용을 받더라도 이사회 내 보수위원회가 임원 보수를 결정할 권한을 갖게 할 수 있다. 임원 보수 결정에 대한 이사회 감독은 기업의 성과와 장기 목표의 정합성을 높이고 국제적 모범 사례와도 부합한다. 아울러 이사회와 관련 위원회에 적정 수의 독립적인 구성원을 확보하는 것이 중요하다.
- **성과 기반 보상:** 공기업은 유능한 전문가를 확보·유지하기 위한 경쟁력 있는 보수 제공과 공공부문 규범의 사이에서 균형을 맞출 필요가 있다. 경영진 보수 체계 중 성과 연동 보수의 비중을 확대하는 것은, 특히 기업화가 본격화되고 있는 경제권에서 공기업의 시장 대응적인 보수제도로의 전환을 유도하는 수단이 될 수 있다. 다만 성과 기반 보수의 시행 방식은 국가마다 상이하므로, 인센티브 제도를 정교하게 설계·운영하여 장기적인 조직 목표가 공익과 조화를 이루도록 할 필요가 있다. 검토 대상국들은 경영진과 이사회

간 인센티브 구조의 불일치를 최소화하기 위해, 이사회 보수에서 성과급 요소를 제외하는 방안을 고려할 수 있다.

- **투명성과 정보공시 관행:** 보수 수준에 대한 투명성은 여전히 개선이 필요한 영역으로, 검토국 간의 공시 수준에는 차이가 존재한다. 정책 당국은 최소한 이사회와 경영진의 보수 총액을 공개하도록 하는 강화된 공시 요건 도입을 검토할 수 있다. 투명성의 제고는 공공에 대한 신뢰와 책무성을 강화하는 데 기여할 것이다.
- **보수 결정에서의 외부 평가:** 경영진 보수 수준 결정 과정에서 외부 평가자를 활용하는 것은, 특히 보수 정책의 설계 단계에서 보다 타당한 의사결정을 가능하게 한다. 정책 당국은 보수 결정의 공정성과 신뢰성을 제고하고 잠재적 이해충돌을 방지하기 위해 외부 평가자 선정 및 관리 절차를 투명하고 일관되게 운영해야 한다.
- **경영진 성과평가 기준에 지속가능성 반영:** 기업 경영 관행이 변화함에 따라, 이사회(및 정부의 보수 관련 지침)는 기업 운영에 중대한 영향을 미치는 사안의 경우 경영진 성과 평가에 지속가능성 목표를 반영하는 방안을 검토할 수 있다. 궁극적으로, 경영진 보수 제도의 구체적 설계와 수준에 대한 최종 결정 권한은 포괄적인 보수 정책의 지침 내에서 이사회에 귀속되어야 한다.

## 참고문헌

- Abdallah, C., D. Coady and L. Jirasavetakul (2023), “Public–Private Wage Differentials and Interactions Across Countries and Time,” *IMF Working Paper 23/63*. [15]
- ADB (2022), <https://www.adb.org/news/adb-supporting-reforms-indonesia-state-owned-enterprises>. [32]
- Agarwal, R. et al. (2022), “India’s State–Owned Enterprises,” International Monetary Fund, Vol. 2022/165, <https://doi.org/10.5089/9798400219573.001>. [28]
- ALIO (n.d.), <http://www.alio.go.kr/statisticsStat4.do>. [41]
- Anggraini, D., B. Muchtar and E. Masdupi (2019), “Effect of Remuneration, Work Motivation and Organisational Commitment to Job Performance,” *Advances in Economics, Business and Management Research*, pp. 691–699., <https://doi.org/10.2991/ieceeba2-18.2019.54>. [7]
- Australian Public Service Commission (2024), *Executive Remuneration Management Policy*. [16]
- Bibi, P. et al. (2020), “Effect of Remuneration on Employee Commitment: Empirical Evidence from Hotel Industry,” *Journal of Accounting and Finance in Emerging Economies*, Vol. 6/4, <https://doi.org/10.26710/jafee.v6i4.1462>. [8]
- Bloom, M. (2004), “The Ethics of Compensation Systems,” *Journal of Business Ethics*, Vol. 52, pp. 149–152, <https://doi.org/10.1023/B:BUSI.0000035910.90075.3d>. [5]
- BPS Statistics Indonesia (2023), *Empirical and Financial Statistics of State–Owned Enterprises and Regional–Owned Enterprises*. [31]
- Corporate Governance Code of Norway (2021), <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-8-20192020/id2678758/?ch=1>. [21]
- DPE of India (2024), *Department of Public Enterprises, Public Enterprise Survey of India: 2022–2023*. [29]
- DPE of India (2017), *3rd Pay Revision Committee Report*. [39]
- Fortune, G. (2024), <https://fortune.com/ranking/global500/> [24]
- Government of Canada (2023), *Governor in Council Appointments*. [18]
- Government of Canada (2015), *Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation*. [17]

- Government of China (2024), *Questionnaire Responses*. [37]
- Government of Finland (2024), *Sustainable Growth through State Ownership: Government Resolution on the State Ownership Policy 2024*. [20]
- Government of India (2024), *Questionnaire responses*. [35]
- Government of India (2016), *The 2013 Act on Executive Salaries of Companies, amended in 2016*. [13]
- Government of Indonesia (2024), *Questionnaire Responses*. [38]
- Government of Korea (2024), *Questionnaire Responses*. [33]
- Government of Norway (2022), *Greener and More Active State Ownership – The State’s Direct Ownership of Companies*. [23]
- Government of Philippines (2024), *Questionnaire Responses*. [34]
- Government of Viet Nam (2024), *Questionnaire Responses* [36]
- IMA (2021), *The Executive and Board Remuneration Report: India*. <https://www.ima-india.com/reports/DirectorCompensation-2021/>. [14]
- India (2003), E311-Excerpt-of-Law-No-19-Of-2003-Indonesia-State-Owned-Entities-Chapter-28.pdf (btn.co.id). [30]
- Iriani, I. (2020), “Remuneration and Performance,” *SHS Web of Conferences*, Vol. 86/01034, <https://doi.org/10.1051/shsconf/20208601034>. [2]
- Kayode, O., J. Adewole and J. Akinde (2019), “Employees’ Remuneration and Performance in Nigerian Breweries PLC,” *International Journal of Business and Management Future*, Vol. 3/1, pp. 1–18, <https://doi.org/10.46281/ijmf.v3i1.263>. [9]
- Milkovich, G. and J. Newman (2005), *Compensation*, 8th edition, McGraw Hill Irwin: Boston. [4]
- Ministry of Trade, Industry and Fisheries of Norway (2020), *The State’s Direct Ownership of Companies*. [22]
- Mishra et al., R. (2011), *Compensation in Public Enterprises, Private Enterprises and MNCs in India*, New Delhi Academic Foundation. [11]
- OECD (2024), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>. [12]
- OECD (2024), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/395c9956-en>. [25]

- OECD (2022), *OECD Review of Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Viet Nam*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a22345d0-en>. [19]
- OECD (2022), *Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80d6dc04-en>. [1]
- OECD (2018), *Professionalising the Boards of Directors of State Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/50112450-en>. [40]
- Reynolds, J. (2015), *Employees and Remuneration*, Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137445452\\_7](https://doi.org/10.1057/9781137445452_7). [10]
- Sardjana, E., S. Sudarmo and D. Suharto (2018), “Effect of Remuneration, Work Discipline, Motivation on Performance,” *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. Vol.5/6, pp. 136–150, <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v5i6.529>. [6]
- SASAC (2024), *Briefing on the Reform and Development of Chinese State-owned Assets and State-owned Enterprises*. [27]
- SASAC (2022), [http://en.sasac.gov.cn/2022/04/29/c\\_13694.htm](http://en.sasac.gov.cn/2022/04/29/c_13694.htm). [26]
- Sofa (2008), *Human Resource Management*, Bumi Aksara. [3]

## 주석

- <sup>1</sup> 이사 보수 및 비용 상한 지침 - 크라운 소유권 모니터링 부서(<https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/directors-fees-04.pdf>)
- <sup>2</sup> 지침: 내각 수수료 체계(Framework) - Te Kawa Mataaho 공공서비스위원회(<https://www.publicservice.govt.nz/guidance/interpreting-and-implementing-the-cabinet-fees-framework>)
- <sup>3</sup> 중국 공기업 개혁은 외국인 투자, 경영진 구조조정, 글로벌 IPO 추진과 함께 지속되고 있음(<https://www.china-briefing.com/news/chinas-soe-reforms-continuing-with-foreign-investment-management-restructuring-and-global-ipos/>)
- <sup>4</sup> 중국 공기업의 혼합 소유 개혁 및 기업지배구조(<https://blogs.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2020/01/mixed-ownership-reform-and-corporate-governance-chinas-state-owned>)
- <sup>5</sup> 중국, 인도, 한국, 필리핀, 베트남의 공기업은 주로 단일 이사회 체제를 채택하였으며, 이 체제에서는 하나의 이사회가 경영과 감독 기능을 동시에 수행함. 인도네시아는 공기업에 대해 이원적 이사회 체제를 의무화하고 있으며, 이 구조는 일상적인 경영을 담당하는 이사회(Board of Directors, BOD)와 감독 기능을 수행하는 감독위원회(Board of Commissioners, BOC)로 구성됨.
- <sup>6</sup> 공기업의 비상임 외부 이사에는 전문가, 학자 및 전문직 종사자들이 포함됨.
- <sup>7</sup> 한국 공기업 지배구조에서 비상임 감사는 조직 내 감독 기능과 책임 확보를 담당하는 이사회 직위임. 이들은 감사위원회 구성원이나 외부 감사인과는 구별되며, 일반적으로 규정 준수와 적정한 지배구조 관행을 독립적으로 검증하기 위해 임명됨. 비상임 이사 역시 일상적인 경영에는 관여하지 않으나 이사회 구성원으로 서 전략적 감독 기능에 기여함.

