

공기업 지배구조의 새로운 국제규범과 개선과제

선우석호*

.....
공기업은 산업정책의 추진, 공공재의 공급 및 자연적 독점 폐해의 제거 등의 목적으로 설립되었으나, 시장의 국제화, 기술의 변화, 그리고 독점시장에 대한 규제완화가 이루어지면서 공기업 지배구조의 대폭적인 개선에 대한 필요성이 강조되고 있다.

OECD에서는 2005년4월 공기업에 대한 지배구조 가이드라인을 발표하였으며, 우리 정부에서도 이러한 국제적인 추세에 부응하여 공기업의 자율성과 투명성을 제고하고 정책수행기관과 지배구조 담당기관을 분리하는 등의 운영시스템개혁을 위한 법률의 제정을 추진하고 있다. 본 연구는 이러한 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인 등 선진국들의 지배구조 개혁안 중 반드시 짚고 넘어가야 할 사안들을 정리하고 현 시점에서 우리나라 공기업 관련 정책입안자들이 점검하고 준비해야 할 부분들을 정리하였다. 그리고 우리나라 공기업 지배구조 가이드라인과 공공기관운영기본법의 비교 분석을 통하여 우리나라 공기업 지배구조의 향후 과제를 추출하였다.

.....

I. 序 文

대부분 OECD 가입 국가들에서, 공기업¹⁾은 GDP, 고용, 자본시장의 많은 부분을 차지하고 있다. 아울러, 공기업들은 에너지, 운송, 통신 등 사회간접자본을 보유하며 국민 기초서비스를 제공함으로써 이들의 경영성과는 일반국민들의 복지 뿐 아니라 다른 산업 분야에도 매우 큰 영향을 미친다. 한편, 공기업의 지배구조는 공기업의 효율성을 결정하고 이는 결국 경제전체의 효율성에 결정적인 영향을 준다. 아울러 공기업이 좋은 기업지배구조를 가지면 공기업서비스 구매자들이나 투자자들은 이런 공기업을 보다 가치 있는 기업으로 평가하게 되고, 따라서 지배구조의 개선은 공기업 민영화의 선행조건이

*홍익대학교 경영대학 교수, 경영학박사.

1) 정부소유기업(state owned enterprises)을 위시해 실제 정부에 의해 인사, 예산 등에 경영간섭 및 통제가 이뤄지는 기업.

된다.

그동안 공기업은 산업정책의 추진, 공공재의 공급 및 자연적 독점 폐해의 제거 등의 목적을 가지고 설립되었다. 그러나 지난 몇 십 년 동안 시장의 국제화, 기술의 변화, 독점시장에 대한 규제완화가 이뤄지면서 공기업의 기능에 대한 대폭적인 조정이 요구되어 왔다. 사업을 민간에 넘기는 민영화가 가장 통상적인 요구이다. 그러나 급작스런 민영화가 어려운 대부분의 공기업에 대해서는 민영화의 전 단계로 공기업의 지배구조를 개선하여 민영화의 여건을 마련하여야 한다는 요구 뿐 아니라 민영화를 염두에 두지 않더라도 지배구조를 개선하여 방만한 경영 등을 제거하여 효율을 높여야 한다는 요구가 강하게 있어 왔다.

이에 OECD는 민간기업에 대한 기업지배구조 원칙²⁾ 제정에 이어 2005년 4월 공기업에 대한 지배구조 가이드라인을 발표하였다. 또한 우리 정부는 이런 국제적인 추세에 부응하여 공기업의 자율성·투명성을 제고하고 정책수행기관과 지배구조 담당기관을 분리하는 등의 운영시스템개혁을 위해 2006년 현재 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 제정을 추진하고 있다.

본 연구는 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인 등 선진국들의 지배구조 개혁안 중 반드시 짚고 넘어가야 할 사안들을 정리하고 현 시점에서 우리나라 공기업 관련 정책입안자들이 점검하고 준비해야 할 부분들을 정리하는 데 그 목적이 있다.

본 연구는 제2장에서 공기업의 지배구조상의 특성과 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 요약한다. 제3장에서는 2006년 7월 현재 추진 중인 우리나라 지배구조 관련법 공공기관의 운영에 관한 법률(안)의 핵심 내용을 정리한다.

마지막으로 제4장에서는 위 법률안이 제정되어 본래의 목적에 맞게 시행되기 위해 선결되어야 할 지배구조상의 과제를 추출한다. 여기에는 공기업 운용과 지배구조 개선의 기본방향, 기본방향에 일관성 있는 이사회 구성, 비상임이사의 역할, 감사 및 감사위원회의 역할, 이들에 대한 평가 및 인센티브제도를 논의한다.

2) 민간기업에 적용되는 principles of Corporate Governance, 1994년 제정됨.

II. 공기업의 지배구조상의 특성과 국제규범

1. 민간기업과 다른 지배구조상의 특성: 개론

공기업은 몇 가지 면에서 민간기업과는 다른 지배구조 문제에 직면한다. 공기업은 민간기업과 달리 첫째, 정치적 동기에 의한 소유권 간섭, 부당한 경영관여를 받는다. 둘째, 정부의 소유권자로서의 위치가 민간기업의 경영권 보유 대주주와 달라 정부는 소유권을 행사함에 있어 수동적이고 소극적이 될 수밖에 없다. 셋째, 공기업은 공적 기능 수행과 수익성추구를 동시에 행해야하는 기관으로 경영성과 평가가 어렵다. 넷째, 평가가 가능하다해도 경영성과의 결과가 주무부서의 정책에 의한 것인지 아니면 기관의 책임인지 결과에 대한 책임 소재가 불명확하다. 마지막으로 공기업은 민간기업이 일반적으로 가지는 외부통제제도인 인수합병으로부터 보호 받으며 부실에 따른 파산으로부터 자유롭다.

이들이 민간기업과는 다른 공기업의 지배구조상의 문제들이다. 이를 하나의 문장으로 요약한다면 공기업의 지배구조 문제는 공기업의 성과에 대해 명확한 책임자 없이 일련의 복잡한 대리인들(경영진, 이사회, 소유권행사기관, 주무부처 등)에 의해 공동으로 책임 지워지는 구조에서 시작된다. 따라서 우수한 지배구조를 구축하기 위해서는 위의 복잡한 책임관계 즉, 주인-대리인 관계(the principal-agent relationship)를 체계화하는 것이 중요하다. 이 체계화작업은 공기업 지배구조 개혁의 핵심 사안의 하나가 될 것이다.

2. 국제규범으로서의 OECD 공기업 지배구조 가이드라인과 주요내용

OECD는 위에서 지적한 민간기업과는 다른 공기업 지배구조상의 특수성을 고려하여 공기업이 설립 목적에 부합하면서 경영효율을 극대화할 수 있는 지배구조를 가이드라인의 형태로 제안하고 있다. 일종의 best practice를 만들어내기 위한 기본 규범 또는 좁게는 조언을 제공한다 할 수 있다. 이에 각국은 이러한 국제규범에 따르되 각 나라의 특수성을 고려하여 실용적으로 각국에 맞는 공기업 지배구조의 best practice를 창안해

내야 할 것이다.

동 가이드라인은 주로 중앙정부 소유의 영리목적 공기업을 적용대상으로 하고 있으나, 지방정부 소유의 공기업, 특별공공정책 목적을 수행하는 비영리 공기업, 공기업들의 자회사들 까지도 적용대상에 포함함으로써 적용범위를 넓게 본다. 지배구조는 기업특성에 따라 달라 구분방식이 중요한데 일반적으로, 상장/비상장여부나 100% 지분보유/최대주주/소액주주 기준으로 공기업을 구분한다. 이사회(board)도 국별로 달라 본 가이드라인에서의 이사회는 국별로 다른 다양한 형태의 이사회구조를 포괄한다.³⁾

동 가이드라인은 다음의 6개 분야에 대한 규범을 제시한다. 이는 1) 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규정체계(Ensuring Effective Legal and Regulatory Framework for State-Owned Enterprises), 2) 소유권 행사자로서의 정부(The State acting as an Owner), 3) 주주들의 공평한 대우(Equitable Treatment of Shareholders), 4) 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders), 5) 투명성 및 공시(Transparency and Disclosure), 6) 공기업 이사회 책임(The Responsibilities of the boards of State owned Enterprises)이다. 본 논문에서는 가이드라인의 6개 분야 중에 지배구조 개선과 관련하여 의미가 깊은 내용만을 선별하여 소개한다.

1) 공기업에 대한 효율적 법령 및 규제체계

첫째, 관련 규정은 정부를 포함한 관계기관 간의 책임을 명확히 하여야 한다. 특히, 정부는 소유권 행사자로서의 역할(ownership function)과 공기업의 경영활동에 영향을 줄 수 있는 역할, 특히, 시장규제자(market regulator)로서의 역할을 명확히 분리하여야 한다.

그간 정부는 시장규제자로서 그리고 영리활동을 하는 공기업의 소유자로서의 2가지 역할을 동시에 수행해왔다. 이는 정부가 시장에 참가하는 선수이면서 심판 역할을 동시에 한 셈이다. 따라서 소유권기능과 시장규제기능의 완전한 분리는 효율경영을 위한 감독기능의 생성이란 측면 뿐 아니라 공기업과 민간기업간 공정한 경쟁환경을 조성하면서 시장 왜곡을 방지하는 데도 필수적이다.

예를 들자면 공기업이 산업정책의 방편으로 활용되는 경우인데, 이 경우 동일부처가

3) 독일 등이 채택하는 2중 이사회 구조에서 ‘이사회(board)’는 ‘감독이사회(supervisory board)’를, ‘집행부(key executives)’는 ‘운영이사회(management board)’를 의미함.

산업정책의 주무부서로 그리고 동시에 공기업의 주주로서 권한행사 할 때 역할의 혼재와 이해관계의 상충을 초래할 수 있다. 예로 배당수입을 늘리기 위해 비용절감 등을 추구하지 않고 요금을 올린다면 해당 서비스를 주로 사용하는 국민으로부터 전체국민(공기업의 궁극적인 소유자)으로 자산이전이 일어난다. 비효율구조를 그대로 둔 채 국민간 이해상충문제만 발생하는 셈이다. 즉, 공기업의 주주권은 공기업의 수요자나 공급자가 될 가능성이 있는 행정기관과 완전히 분리될 필요가 있는 것이다. 산업정책과 소유권이 분리되면 정부의 정체성이 높아지고 경영목표 추진과 성과관리가 용이해진다. 그렇다고 해서 이러한 기능의 분리가 두 역할 간 조정 기능을 저해하는 것은 아니다.

이에 더하여 정부구매 원칙은 다른 민간기업과 동일하게 공기업에도 적용되어야 하고, 공정 구매 원칙에 어긋나는 어떠한 법률적 및 비법률적인 장벽은 폐지되어야 한다.

둘째, 정부는 공기업 경영활동을 규율하는 실무 관행이나 규정을 단순화하고 체계화하여야 한다. 법령에 의해 채권자의 청구권 행사 및 파산신청 등의 권리가 허용되어야 한다.

공기업은 대개 일반기업에 비해 특별하거나 때로는 다른 법적 적용을 받는다. 이러한 법률적 지위에는 업무영역 지정 및 종업원에 대한 특별규정 등이 포함된다. 공기업들은 특별한 법적 지위에 의해 부도, 파산 절차에 있어 특별한 보호를 받는다. 특별한 보호는 공공서비스의 지속적인 공급이 보장되어야 하기 때문이다. 그러나 최근 일부 국가에서, 규제완화 및 정부지원 축소에 맞춰 업무영역에 대한 제한을 완화하고 종업원 보호에 대한 정부의 약속이나, 종업원의 연금 또는 퇴직금 보장과 관련된 법령도 민간에 맞춰 개정되고 있다.

공기업 관련 법규체계를 간결화 함에 있어, 정부는 가능한 상법에 기초하여야 하며, 공기업의 목표 달성을 위해 불가피하게 필요한 경우가 아니라면 특별 법규의 제정은 피해야 한다. 공기업 관련 법규체계의 간결화는 공기업의 투명성과 감시·감독의 용이성을 높이고 갈수록 규제가 완화되고 경쟁적인 시장체제 속에서 민간경쟁자들과의 공정한 경쟁 환경을 조성하는 데 기여하여야 한다.

이러한 간결화는 경쟁 시장에서 영업활동을 하는 공기업을 적용대상으로 해야 한다. 또한 민간인 주주 및 주주인 국가가 공기업의 정보에 유용하게 접근할 수 있도록 지원하여야 하며 공기업 지배기구의 역할·권한 및 투명성·공시의무에 초점을 맞추어야 한다. 만일 공기업 관련 법령의 개정이 어렵다면 공기업의 실무관행을 바꾸거나 특정

규정 및 지침 등을 제정하여 확대 적용하거나, 필요한 사항을 공기업이 자발적으로 수행하도록 유도하는 방법 4)등의 다른 방식으로 추진될 수 있다.

2) 소유권 행사자로서의 정부

정부는 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 개어 있고 능동적인 소유자⁵⁾로서의 역할을 일관되게 수행하여야 한다. 정부는 ‘OECD 기업 지배구조 원칙’ 등을 적용할 뿐 아니라 공기업에 특별히 주의를 기울일 부분을 강조해야 한다. 경영진, 이사회, 정부 등이 정부의 소유권행사에 책임질 수 있도록 각각의 역할을 상세히 문서화하여야 한다. 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부는 소유권 정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 있어 정부의 역할 및 소유권 정책의 시행방법 등을 개발하고 공표하여야 한다.

정부가 주주권 행사주체로서 수동적인 행태를 보이다가도 반대로 공기업의 일상적인 의사결정에 과도하게 개입하는 이유는 종종 중복되고 모순적인 정부소유의 목적 때문이다.

정부가 소유자로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 목표를 명확히 하고 목표 간 우선순위를 정하여야 한다. 그러한 목표는 시장의 왜곡을 방지하는 것일 수 있고, 수익성을 추구하는 것⁶⁾일 수 있다. 목표 설정과정에서 목표 간의 상충⁷⁾이 발생할 수 있다. 이 경우 정부는 소유자로서 목표들 간의 상충관계의 어떻게 해결할 것인지 분명히 해야 한다. 이 과정에서 정부는 일상적 경영문제에 대해서는 관여하지 않고 이사회⁸⁾의 독립성을 보장해야 한다. 한편 명확한 소유권정책은 공기업이 자신의 목표를 설정하고 자신의 공공서비스 책무의 본질 및 범위를 정의함에 있어 과도한 자율권이 주어지는 상황을 막는 데 도움을 준다.

또한, 정부는 소유권 정책의 일관성을 유지해야하며 목표를 수시로 변경하는 것을 피해야 한다. 명확하고 일관되고 명시적인 소유권 정책은 공기업, 市場 및 국민들에게 정책의 예측가능성을 제고해 주는 동시에 소유자로서 정부의 목적과 장기적인 계획을 명

4) 공시의무 등.

5) an informed and active owner.

6) 수익률이나 배당률 등 구체적 목표.

7) trade-off. 예, 주주가치와 공공서비스 및 고용안정의 관계 등.

확하게 이해할 수 있게 해 준다.

소유권 정책을 발전 또는 갱신함에 있어 정부는 다양한 의견수렴 절차를 적절히 활용하여야 한다. 소유권정책과 이와 관련된 공기업의 목표는 공문서로 작성되어야 하며 이는 일반국민이 접근할 수 있도록 공개되어야 하며, 관련부처, 기관, 공기업 이사회들, 경영진, 의회에 배포되어야 한다. 아울러 관련 공무원이 소유권정책을 보증·서명하고⁸⁾, 주주총회, 공기업 이사회 이사 및 경영진이 공기업 목표를 보증·서명하는 것 또한 중요하다.

둘째로, 정부는 공기업의 일상 경영에 개입하지 말아야 하며, 공기업에게 완전한 경영상의 자율권을 보장하여야 한다. 공기업 이사회의 독립성을 존중하고 그들로 하여금 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 한다. 공기업 이사회는 해당 공기업과 이해상충여지가 있는 정치색 짙은 정책지시에 대해 의회나 특정한 절차에 의해 승인되기 이전에는 응답해서는 안 된다.

주요 사안별로 정리하면, 정부의 적극적이고 정통한(informed) 소유권 정책의 주요 수단은 명확하고 일관된 주주권 행사 전략, 즉 체계화된 이사 임명절차 및 주주권의 효과적인 행사이다. 이외의 어떠한 일상적인 경영 간섭은 배제되어야 한다. 소유권행사기관 또는 조정기관⁹⁾의 공기업 또는 이사회에 대한 지시 권한은 전략적 이슈 및 정책에 한정되어야 한다.

공기업 이사의 임명·선임 과정에서, 소유권행사기관은 공기업 이사회가 자신의 책무를 전문적이고 독립적으로 수행하도록 하는데 초점을 맞추어야 한다. ‘OECD 기업지배구조 원칙’에서 기술된 바와 같이, 개별 이사가 자신의 직무를 수행함에 있어 특정 이해관계의 대표자로 행동해서는 안 된다. 모든 이사들은 주주의 관점에서 공정하게 자신의 직무를 수행하기 위해 독립성이 요구된다. 이사들은 정관 또는 공기업의 목적과 부합하지 않는 직무를 수행함에 있어 정치적 이해관계에 좌우 되서는 안 된다.

정부가 지배 주주(controlling owner)인 경우, 정부는 다른 주주들의 동의 없이 이사들을 임명할 수 있는 독특한 위치에 있다. 이런 합법적 권한은 이사회 멤버들의 추천·임명·선임에 있어 고도의 책임성과 조화되어야 한다. 이해관계의 충돌을 가능한 최소화하기 위해서는 소유권행사기관이 정부이사를 과도하게 이사로 임명하는 것을 피하여

8) endorse.

9) a co-ordinating entity.

야 한다. 몇몇 국가들은 아예 소유권행사기관이나 다른 정부부처 공무원들이 공기업 이사회에 임명·선임되는 것을 금지하고 있다. 이는 정부의 공기업 경영에 대한 불필요한 간섭과 공기업 이사회가 내린 결정에 대한 정부 책임을 줄이기 위한 것이다.

소유권 행사기관의 직원이나, 다른 정부부처의 전문가들 및 정치가들이 선임되어야 할 경우라도 모든 이사들에 요구되는 역량을 갖추고 부당한 정치적 영향력을 행사하지 않는 경우에 한해 공기업 이사로 선임되어야 한다. 그들은 다른 이사들과 동일한 의무와 책임을 가지며, 공기업과 모든 주주들의 이익을 대변하여야 한다. 결격요건과 이해의 상충 관계는 조심스럽게 평가되고 이를 어떻게 다루고 해결해야 할지에 대한 기준이 제시되어야 한다. 그들은 고유의 또는 인식된 이해관계 갈등을 가져서는 안 된다. 해당 공기업을 규제하는 결정에 참가해서는 안 되며, 그들이 공기업의 이익을 위해 활동하는 것을 막는 의무이나 제약이 부여되어서도 안 된다. 보다 일반적으로 모든 이사와 관련된 가능한 이해관계 갈등은 이사회에 보고되고, 이사회는 이에 대한 관리방안을 마련함과 동시에 이 방안을 공개하여야 한다.¹⁰⁾

셋째로, 소유권 행사의 주체는 정부부처 내에서 명확하게 설정되어야 한다. 이러한 기능은 조정기관의 설치, 더 적절한 방법으로 소유권 기능을 집중화함으로써 용이하게 달성할 수 있다. 소유권 행사기능이 정부부처 중 어디에 있는지(재경부, 주무부처, 기획예산처 또는 기타 독립된 행정기관) 명확하게 설정하는 것은 상당히 중요한 문제이다.

소유권기능을 명확하게 하기 위해 독립되거나 한 부처의 책임 하에 있는 하나의 기관에 집중화하는 것도 방법이다. 이러한 접근은 소유권정책 및 그 방향을 명확히 하는데 있어서나 이를 일관성 있게 추진하는데 효율적이다. 소유권기능의 집중화는 이사임명에 있어 전문가 풀을 조직화한다던지 재무보고를 표준화한다던지 등 주요 사안에 대해 관련된 역량을 결집/ 강화할 수 있는 규모의 경제를 가능토록 한다. 아울러 집중화는 위에서 언급되었듯이 소유권기능과 시장 규제 및 산업정책을 자연스럽게 분리시키는 효과도 가진다.¹¹⁾

10) 이사회에 참석하는 소유권행사기관 직원이나 정부관료들에 대한 윤리규정은 소유권행사기관(또는 조정기관)이 제정할 수 있다. 이는 이사회로부터 정부에 전달되는 대외비 정보들이 어떻게 관리되어야 하는지에 대해서도 명시하여야 한다.

11) 소유권기능 집중화를 고려하는 경우라도 새로 강력한 관료조직을 만들어서는 안 된다. 소유권기능이 하나의 기관에 귀속되지 않는 경우에도, 몇몇 주요 기능은 전문성 활용 및 개별 부처와의 독립성 확보를 위해 집중화할 수 있다. 한 예로 이사회 멤버 풀을 만드는 것 등이다.

만일 소유권기능의 집중화가 어렵다면 최소한 관련 부처가 참여하는 강력한 조정기관을 설립할 필요가 있다. 이것은 개별 공기업에 명확한 임무를 부여하고, 전략적 지침과 보고에 관해 일관된 메시지를 전달하는 데 도움이 된다. 조정기관은 여러 부처내의 담당 실·국이 수행하는 업무와 정책을 총괄하고 조정하는 역할을 수행한다. 또한 조정기관은 전반적인 소유권정책을 수립하고, 특정 지침을 개발하며 여러 부처의 관행을 일원화시킬 책임이 있다.

다만, 소유권기능의 집중화는 단순 공공정책적 목적을 추구하는 공기업에는 적합하지 않을 수 있다. 이런 경우에는 집중화의 효과는 적은 대신 민간시장과 충돌 없이 주무부처가 소유권자로서 정책업무감독을 동시에 용이하게 할 수 있기 때문이다.

소유권기능의 명확한 설정은 소유권의 근거에 따라 다른 수준의 정부기관에서 추진될 수 있다.¹²⁾ 이러한 제안은 정부 수준에 관계없이 소유권기능이 하나의 기관에 의해 보다 더 집중화되고 조정될 수 있음을 강조하기 위함이다. 이런 경우 정부 수준이 다른 기관의 소유권행사 방식과 조화를 이뤄야 한다. 마지막으로, 소유권기능의 집중화는 반드시 법적소유권의 집중화를 의미하지는 않는다.

넷째로, 소유권행사기관 또는 조정기관은 의회 등 국민의 대표기관에 책임을 져야 하며, 최고 감사기관을 포함한 다른 정부기관 등과 명확한 관계를 정립하여야 한다. 공기업 소유권의 관리 방식에 대한 국민신뢰도를 향상시키기 위해서는 정부기관들의 공기업에 대한 다양한 역할들이 입법기관과 일반 국민들에게 제대로 설명되고 이해되어야 한다. 소유권행사기관은 주주의 이익을 위해 공기업이 어떻게 관리되는지에 대해 정량적이고 신뢰할만한 정보를 국민 및 대의기관에 제공하여야 한다. 소유권 행사기관(또는 조정기관)과 입법기관 간의 정례적인 업무협의를 위해 특별 또는 상설 위원회를 설치할 수 있다. 아울러 소유권 행사기관은 공기업의 회계감사 책임이 있는 정부감사기구¹³⁾와 협력체계를 구축하고 지속적인 대화채널을 유지하여야 한다.

이와 같은 의회나 감사기관과의 관계가 소유권 행사기관의 조직구성 및 의사결정 절차에 있어서의 유연성(flexibility)을 제약하여서는 안 된다. 또한 소유권 행사기관은 민

12) 예로, 중앙정부 내 타 기관, 지방정부 모두 포함.

13) 예로, 감사원, 정부내 부패방지기구 등. 소유권 행사기관은 'INTOSAI Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts'이 표방하듯이 정부감사기구의 업무를 지원하고 감사결과에 상응하는 적절한 조치를 취하여야 함.

간인을 포함하여 필요한 전문인력의 채용, 보수 지급 등을 위해 상당정도의 예산상 자율성을 누릴 수 있어야 한다.

마지막으로, 적극적인 소유권자로서 정부는 각각의 공기업의 관련법령에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 부당한 정치적인 간섭(interference)이나 수동적인 국가 소유권 행사를 방지하기 위해서는 소유권 행사기관(또는 조정기관)은 그 소유권을 효과적으로 행사하는데 중점을 두어야 한다. 소유자로서의 정부가 공기업에 중대한 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있는 경우에는 대주주로서, 그렇지 않은 경우에는 정통하고 적극적인 소유자로서 직무를 다하여야 한다. 즉, 소유권을 수호하면서 공기업의 기업가치를 극대화하기 위한 주주로서의 권리를 행사하여야 한다.

‘OECD 기업지배구조원칙’에 정의된 바에 따르면 주주로서의 4가지 기본적인 권리는 다음과 같다. (i) 주주총회(shareholder meetings)에 참석하여 투표권을 행사하는 것; (ii) 적기에 정기적으로 회사에 대한 충분한 관련 정보를 제공받는 것; (iii) 이사회 이사들을 선출하고 해임시키는 것. iv) 비정상적인(extraordinary)거래를 승인하는 것이다.

이런 인식을 바탕으로 공기업에 대한 소유권행사기관¹⁴⁾의 주요 책임을 위의 순서에 맞춰 정리하여 보자. 우선 (i)항의 주주총회와 관련하여, 소유권 행사기관(또는 조정기관)은 소유자로서 주주총회에 제출된 안건에 대하여 정통한 의견을 주주총회나 또는 이에 앞서 이사회에 구체적으로 전달하여야 한다.

(ii)항의 관련정보제공과 관련하여 소유권 행사기관은 공기업의 주요 문제에 대해 제대로 의사결정을 하기 위해서는 필요한 관련 정보를 시기적절하게 제공받을 수 있어야 한다. 소유권행사기관은 모든 공기업이 적절한 외부보고시스템을 갖추도록 하고, 이 보고시스템은 소유권행사기관에게 공기업의 성과 또는 재정 상황을 자세하고 구체적으로 알려주어 소유권행사기관이 적기에 대응 및 개입할 수 있도록 하여야 한다.

한편 소유권행사기관은 이와는 별도로 공기업의 활동 및 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 방법과 시스템을 구축해야 한다. 소유권행사기관은 자체적으로 회계 및 감사능력을 갖추고 공기업의 재무담당 부서, 외부 감사기구 및 정부 감사기관과 원활한 의사소통을 함으로써 공기업 성과에 대해 효과적인 모니터링을 용이하게 수행할 수 있다. 만일 법령으로 허용된다면, 외부 감사기구 및 특정 정부 감사기관과 상시

14) 조정기관도 포함한 개념임.

협의체제를 유지하는 것이 바람직하다. 법령에 따라, 소유권행사기관은 외부 감사를 추천하거나 임명할 자격이 부여될 수 있다. 정부가 100% 지분을 보유한 공기업에 대해서는, 소유권행사기관은 특정 정부 감사기관 뿐 아니라 외부감사기구들과 지속적인 협의체제를 유지하는 것이 절실히 요구된다. 이러한 지속적인 협의는 정기적인 정보교환, 회의 또는 특정문제 발생시 임시 토론회의 형태를 띠 수 있다. 외부 감사기구들은 객관적 독립적 전문가적 시각에서 소유권행사기관에게 공기업의 성과 및 재정상황에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 다만, 소유권행사기관과 외부감사기구나 정부감사기관과의 지속적인 협의 체제가 이사회에 책임을 축소시키는 것이어서는 안 된다. 상장된 공기업이거나 정부가 일부의 지분만을 보유한 공기업의 경우, 소유권 행사기관은 소액주주의 권리를 존중하고 공평하게 대우하여야 한다. 외부 감사와의 협의가 소유권 행사기관(정부)에게 시혜적 정보를 주는 수단이 되어서는 안 되고, 이러한 협의는 내부 및 비밀정보에 관한 규정에 따라야 한다.

평가와 관련하여서는 민간 혹은 국내외의 공기업들과 공기업성과를 비교할 수 있는 체계적인 지표를 개발하여야 한다. 동 지표에는 생산성, 노동·자산·자본의 효율적 이용이 포함되어야 한다. 이러한 지표는 특히 민간기업과 비경쟁적 상황에 있는 공기업에 더욱 중요하다. 이러한 평가는 공기업 스스로 그리고 소유권행사기관 및 국민들이 공기업의 성과를 더 잘 평가하고, 문제점에 대한 대안을 개발토록 하여 공기업의 발전에 반영할 수 있도록 한다.

(iii)항의 이사 임면과 관련하여 소유권자는 체계적이고 투명한 이사 임명절차를 확립하고 이사 임명절차에도 적극적으로 참여하여야 한다. 공기업 이사의 임면은 투명해야 하며, 명확하게 체계화되고, 필요한 역량, 즉, 능력·경험에 대한 평가에 기초하여야 한다. 요구되는 능력 및 경험은 기존의 이사들에 대한 평가 및 공기업의 장기 전략에 따른 수요로부터 도출되어야 한다. 이와 같이 명시적인 역량 요구조건 및 평가에 기초한 임명은 전문적이고 책임감 있고 수익성을 지향하는 이사회를 만들기 위함이다.

훌륭한 후보자를 찾고, 임명절차의 체계화하기 위해서 이사 추천위원회(nomination committee)를 설치하는 것이 유용하다. 일부 국가에서는 이사 추천위원회와 별도로 이사 임명 절차를 감독하기 위해 공공위원회(public board)를 설치하기도 한다. 공공위원회가 단지 추천권만을 가질지라도, 일반적으로 그들은 이사회에 독립성과 전문성을 제고하는 데 상당한 영향력을 행사하는 것으로 평가된다. 추천된 이사 후보자들 명단은

그들의 주요경력 및 전문성에 대한 충분한 정보와 함께 주주총회 이전에 공개되어야 한다. 만일 소유권행사기관이 자격요건을 갖춘 후보자에 대한 DB를 보유하고 있다면, 공모 절차를 모색하는 것도 유용하다. 이사후보 탐색과정의 질을 제고하는 또 다른 수단으로 채용전문가나 국제 공모를 생각해 볼 수 있다. 이러한 방법들은 공기업 이사 후보자 풀을 민간부문 전문가나 국제적 경험이 있는 인물로까지 확대하여 이사회 구성을 다양화하는 데 큰 도움이 된다.

또한 이사들이 공기업의 장기적 이익을 위해 헌신하고 유능한 전문가들이 지속적으로 공기업 이사직에 관심을 기울이게 하기 위해서는 이사회나 개별 이사에 대한 보상 체계가 구축되어야 한다. 최근 공기업 이사에 대한 보수는 민간부문과 비슷한 수준으로 맞추는 추세에 있다.¹⁵⁾

이와 같이 소유권행사기관은 위의 권리들을 충분히 인지하여 사려 깊게 행사하되 공기업의 일상적인 업무를 침해하지 말아야 한다. 공기업 지배구조·감독의 효율성은 많은 부분 주주권을 제대로 활용하고 효과적으로 행사하는 소유권 행사기관의 능력에 달려 있다.

따라서 소유권 행사기관은 이러한 국민의 대리인로서의 책무를 수행하기 위해 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술을 가져야 한다. 이러한 전문가들은 공복(public servant)으로서의 역할과 책임을 명확하게 이해해야 한다. 또한, 소유권 행사기관은 감독의 대상인 공기업이 제공하는 공공서비스 관련 특정업무에 대한 역량을 가져야 한다. 역량의 증대를 위해 외부의 자문(outside advice)을 받거나 소유권기능의 일부를 외부에 위탁할 수 있어야 한다. 예로, 평가, 적극적인 모니터링, 필요한 경우 대리투표에 전문가(specialist)를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

3) 주주의 공평한 대우

정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, ‘OECD 기업지배구조원칙’에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다. 소액주주 대우에 대한 평판이 외부자금의 조달 및 공기업 가치 제고에 영향을 주기 때문에 정부는 소액주주의 공평한 대우가 보장될 수 있도록 노력해야 한다. 다른 주주들이 정부가 불투명

15) 그러나 대부분의 OECD 국가들에서 공기업 이사의 보수는 동일 수준의 능력이나 경험 및 책임을 요하는 민간기업에 비해 매우 낮은 수준이다.

하고 예측하기 어렵거나 불공평한 소유자로 인식되지 않도록 해야 한다. 정부는 소액주주의 대우에 관련한 모범적이고 최적의 관행을 확립하여야 한다.

지배적인 주주로서, 정부는 많은 경우 다른 주주들의 동의 없이 주주총회에서 결정을 할 수 있다. 일반적으로 이사회 구성에 대한 결정권도 갖는다. 이러한 권한이 소유권에 근거한 법적인 권한일지라도, 정부가 지배적 주주로서의 권리를 남용하지 말아야 한다. 다른 주주들의 이익을 침해하는 권리남용은 부적절한 거래, 지배 주주를 위한 편향된 의사결정이나 자본구조 변경을 통해 발생한다. 권리남용을 방지하기 위한 조치로 적절한 경영공시, 이사의 성실 의무, 특정 의사결정에 대한 대주주의 권리 제한이 가능하다. 소유권행사기관은 소액주주의 공평한 대우에 관한 지침을 마련해야 한다.

또한 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수하여야 한다. 소액 주주의 보호에 있어서 매우 중요한 조건은 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다. OECD기업 지배구조원칙은 동등한 대우를 확보하기 위하여 모든 주주에게 정보를 동시에 보고하도록 권장한다. 투자자와 시장 참여자간에 긴밀한 관계를 유지하는 경우 기업은 동등한 대우라는 기본 원칙을 위반하지 않도록 각별히 주의해야 한다. 소액 주주 및 다른 주주들은 제대로 투자 의사결정을 할 수 있도록 모든 필요 정보에 접근할 수 있어야 한다. 한편 주요 주주인 소유권 행사기관은 지배주주로서 또는 이사로서 취득한 정보를 남용해서는 안 된다. 비상장 공기업의 경우 다른 주주들은 대개 이사회를 통해 인지되고 정보에 접근할 권한이 부여된다. 그러나 정보의 공시에 관련된 법령 및 규제체계에서 요구되는 조건 및 수준이 어떻던, 소유권행사기관은 정부가 지분을 보유한 공기업에 대해 소액 주주에 의한 정보의 용이하고 동등한 접근을 확보하는 메커니즘과 절차를 확립하여야 한다.

아울러 공기업은 모든 주주와의 의사소통 및 협의를 위한 적극적인 방안을 마련해야 한다. 공기업은 소액 주주를 확인하고 그들에게 주요 행사 또는 다가오는 주주총회를 시기적절하고 체계적으로 통지하여야 한다. 공기업은 의사결정의 대상이 되는 이슈에 관한 충분한 배경 설명을 덧붙여야 한다. 주주에게 충분한 정보가 제공되도록 하는 것은 공기업 이사회의 책임이다. 공기업이 정보를 제공함에 있어 단지 현행 법규가 요구하는 것에 그칠 것이 아니라 신뢰성 제고를 위해 필요하다면 보다 많은 정보가 제공될 수 있도록 권장하여야 한다. 가능한 한, 소액주주와의 적극적인 업무협의를 의사결정 절차를 개선하고 주요 의사결정에 대한 수용도를 높이는 데 도움이 된다. 또한 소액 주주

는 회사의 주주총회 또는 이사회 밖에서 정해지는 사실상의 결정에 대해 걱정한다. 이러한 걱정을 줄이기 위해 소액 주주가 공기업 주주총회에 적극적으로 참여하는 것을 장려하고 그 권리 행사를 용이하게 하기 위하여, 공기업은 OECD 원칙에서 상장회사들에게 권고되는 것과 동일한 수준의 메커니즘을 도입할 수 있다. 누적투표제, 부재중 투표를 용이하게 하는 것 또는 참가비용을 감소하기 위하여 전자적 수단의 활용이 좋은 예이다. 또한, 종업원 주주들로부터 대리투표권 모집 등의 방법으로 종업원주주의 주주총회 참여를 용이하게 할 수 있다. 다만, 소액주주권 보호를 위한 메커니즘은 상당한 균형감을 유지하는 것이 중요한데, 이러한 메커니즘은 모든 소액 주주들을 위한 것이어야 하며, 대주주인 정부의 정당한 영향력 행사를 방해하거나, 의사결정의 무리한 지연 또는 저지를 유도하는 것이어서는 안 된다.

4) 이해관계자와의 관계

정부의 소유권 정책은 공기업이 채권자, 소액주주, 임직원, 소비자, 지역사회, 협력회사 등과 같은 이해관계자에 대한 책무를 충분히 인식하고, 공기업이 이해관계자들과의 관계에 대해 보고하도록 요구해야 한다.

공기업은 지속가능하고 재무적으로 건전한 기업의 구축을 위하여 이해당사자 관계의 중요성을 인정해야 한다. 보편적인 공공서비스 제공이 중요한 업무인 공기업 그리고 경제사회 전반에 영향을 미치는 사회간접자본 분야에 있는 공기업에 있어 이해관계자와의 관계는 특히 중요하다. 또한, 투자자들이 점차 투자결정에 있어서 이해당사자 관련 문제를 고려하고, 이해당사자 문제와 관련된 법적분쟁 위험을 중대하게 인식하고 있다. 따라서 소유권행사기관 및 공기업은 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 한다. 따라서 소유권행사기관 및 공기업은 명확한 이해관계자 정책을 개발하고 적절히 공시해야 한다.

이해관계자 정책의 하나로 윤리 경영을 들 수 있다. 이는 공기업에 있어 필수적인 것으로 일상적인 경영 및 장기적 약정에 있어서 기업을 신뢰할 수 있게 만듦으로써 기업에게 장기적인 이익을 가져다주기 때문이다. 따라서 공기업 이사회는 내부 윤리강령을 위한 준법감시 프로그램을 개발·시행하는 것이 바람직하다. 이러한 내부 윤리강령은 국가의 규범에 기초하되 국제적 규범들과 조화를 이루어야 하며, 공기업과 그 자회사에 까지 적용되어야 한다.

‘OECD 기업지배구조원칙’은 이사회가 고도의 윤리기준을 적용할 것을 권고한다. 공기업의 경우, 경영적 고려사항과 정치적·정책적 고려사항과의 상호작용을 고려해 볼 때, 민간기업에 비해 고도의 윤리규범으로부터 이탈할 가능성이 크다. 더욱이 공기업이 국가의 전반적 경영풍조(business tone) 설정하는데 있어 중요한 역할을 할 수 있으므로, 솔선하여 공기업이 고도의 윤리규범을 유지하는 것은 공공의 이익의 관점에서도 중요하다.

공기업 및 그 임원은 고도의 윤리 규범에 따라 행동하여야 한다. 공기업은 국가규범에 상응하고 더 넓은 범위의 행동규범과 일치하는 내부윤리강령을 제정해야 한다. 이는 다국적기업에 대한 OECD 지침(Guidelines for Multinational Enterprises)에 상응하는 약정을 포함해야 하는데, 이 가이드라인은 모든 OECD 국가에서 채택하였으며 국제노동기구 선언 및 OECD 반뇌물 회의¹⁶⁾에 내포된 4가지 원칙을 반영하고 있다. 이러한 윤리강령은 모든 공기업과 그 자회사에 적용되어야 한다.

이 윤리강령은 모든 직원들의 예상되는 행위에 관하여 명확하고 상세한 지침을 주어야 하며, 준법감시(compliance) 프로그램도 개발되어야 한다. 모든 피고용인과 관련 이해관계자들을 포함하는 참여적 방식에 의하여 내부윤리강령이 제정되는 것은 좋은 관행으로 간주된다. 이러한 규범은 또한 이사회 및 경영진에 의해 지지되고 이행되어야 한다.

이러한 윤리강령에는 구매절차에 대한 가이드라인이 포함되어야 하며, 임직원들에 의한 불법적이거나 비윤리적인 행위를 보고하는 이해관계자(특히, 소속직원) 보호하고 장려하는 메커니즘도 개발되어야 한다. 이에 관하여 소유권 행사기관은 자신의 책임 하에 있는 공기업이 개인적으로나 대표기구에 의하여 불만을 제기하는 직원, 또는 회사 밖의 이해관계자들에게 안전한 은신처를 제공하도록 해야 한다. 공기업 이사회는 직원들 또는 그들의 대표자가 이사회에 독립적인 인사 또는 회사내의 옴부즈만에 비밀리에 접근하는 것을 허용하여야 한다. 또한 윤리강령에는 주장이 신뢰가 없고 경솔하거나 쓸모없을 경우 불이익을 줄 수 있는 수준의 징계조치가 포함되어야 한다.

일부 OECD 국가에서는 법적 지위, 규정, 상호 협약/계약에 의하여 특정 이해당사자에게 공기업에 대한 특정 권한을 부여한다. 일부 공기업은 이해관계자의 권리와 관련하여

16) ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, and OECD Anti-Bribery convention.

여 독특한 지배구조를 갖기도 하는데, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나, 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것이 그것이다. 이해당사자에게 주어지는 권리 또는 의사결정 절차에 대한 영향력은 명시적이어야 한다. 그러나 어떠한 권리가 법률 또는 특별 의무에 의하여 이해당사자에게 부여되는 간에, 공기업의 내부조직, 주로 주주총회 및 이사회는 의사결정 권한을 보유해야 한다.

5) 투명성 및 공시

공기업은 'OECD의 기업지배구조원칙'에 따라 높은 투명성 기준을 준수하여야 한다. 첫째로, 소유권행사기관은 공기업 대하여 일관된 총괄 보고체계¹⁷⁾를 마련하고, 공기업에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다. 또한 이것이 일반국민, 국회, 언론을 대상으로 한 주요한 공시수단이 되도록 하여야 한다. 이러한 공시는 모든 독자들이 공기업들의 전반적인 성과 및 발전을 명확히 이해할 수 있도록 해야 한다. 또한, 총괄 보고 체계는 소유권행사기관에게 공기업 성과를 이해하고, 소유권정책을 명확히 하는 주요한 수단이 되는 수준이어야 한다.

공기업에 대한 총괄 보고체계는 정부가 발행하는 연차보고서로 귀착된다. 이러한 총괄 보고는 주로 재무적 성과 및 기업 가치에 대한 사항에 초점을 맞추어야 한다. 총괄 보고는 최소한 공기업의 총 자산가치를 제시하여야 하며, 소유권정책에 대한 일반사항 그리고 정부가 이러한 소유권정책을 어떻게 실행·집행하는지에 대한 정보를 포함하여야 한다. 또한, 소유권기능을 담당하는 조직에 대한 정보와 공기업의 발전에 대한 전반적 분석, 총괄적인 재무정보, 공기업 이사회 의 변동 등에 관한 정보가 포함되어야 한다. 총괄보고서는 총매출액, 이윤, 주주의 지분, 영업활동에 따른 현금흐름, 총투자비용, 자기자본이익률, 지분/자산비율 및 배당금에 관한 주요 지표를 제공해야 한다. 또한 가장 대표적인 공기업에 관한 개별 보고를 포함해야 한다. 총괄보고는 의회에 대한 보고와 같은 기존의 보고체계에 중복되어서는 안 되며 보완적이어야 한다. 일부 소유권행사기관에서는 동일 부문의 공기업에 대한 부분(partial) 총괄보고서를 발간할 수도 있다. 마지막으로 연 2회 총괄보고서를 발행하는 것은 정부소유권의 투명성을 더욱 제고할 수 있다.

17) an aggregate reporting.

몇몇 국가에서는 조정기관 또는 소유권행사기관이 일반국민들이 쉽게 정보에 접근할 수 있도록 하기 위해 웹사이트를 개발하는 것이 유용하다는 것이 입증되었다. 이 웹사이트는 공공부문(state sector)의 규모, 발전 및 성과에 관한 주요 정보뿐만 아니라, 소유권기관의 조직 및 총괄적인 소유권정책에 관한 정보를 제공할 수 있다.

둘째로, 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능¹⁸⁾을 확립해야 한다. 특히, 대규모 공기업은 대규모 공개기업과 같이 내부감사시스템을 갖출 필요가 있다. 내부감사는 조직의 사업활동을 향상시키고, 가치를 제고할 수 있도록 설계된 독립적이고 객관적인 자문활동이다. 리스크 관리, 통제 및 지배구조 과정의 효과성을 평가·제고하기 위한 체계적이고 규율화된 접근방식을 따름으로써 조직의 목표를 달성하는데 도움을 준다. 내부감사자들은 넓은 의미에서 효율적이고 강력한 공시절차 및 적절한 내부통제를 확보하는 데 중요하다. 내부감사자들은 충분하고 상세한 정보를 수집, 추적, 제출하는 절차를 명확히 하여야 한다. 내부감사자들은 또한 회사의 절차가 적절히 실행되고 있음을 확인하고 회사가 공개되는 정보의 질을 보장하는 역할을 해야 한다.

내부감사의 독립성과 권한을 확대하기 위하여, 내부감사자들은 이사회 및 감사위원회에 대하여 동 기관을 대신하여 활동하는 한편, 동 기관에 직접 보고하여야 한다. 내부감사자들은 이사회 의장, 이사회 및 감사위원회의 모든 구성원에 대해 제한 없이 접근이 가능해야 한다. 내부감사자들의 보고는 회사의 실제 영업활동 및 성과를 평가하는 이사회의 능력을 결정함에 있어 중요하다. 외부 및 내부 감사자들간의 협의는 권장되어야 한다. 마지막으로, 내부통제보고가 재무제표에 포함되도록 하여, 내부통제구조 및 재무보고 절차에 대한 사항을 기록하도록 하는 것이 좋은 관행으로 여겨진다.

셋째로, 공기업은 특히, 대규모 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 한다. 특정 정부감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 받아야 한다.

공기업이 외부의 독립적인 감사기관으로부터 감사를 받는 이유는 정부 감사기관 및 통제시스템이 회계정보의 질과 포괄성을 보장한다고 믿기 때문이다. 또한 공기업 및 소유권행사기관에 대한 전문화된 국가감사기관에 의한 감사는 재정상의 통제로 공기업

18) internal auditing.

운영에 대한 전반적인 감사라기보다는 공공 자금 및 예산 자원의 활용에 대해 감시하기 위해 설계된 것이다. 그럼에도 불구하고 많은 경우 정부감사기관은 공기업 성과에 대해 의회에 보고하기도 한다.

공기업이 제공하는 정보의 신뢰성을 강화하기 위하여, 위의 특별감사기관 외에, 모든 대규모 공기업은 국제적 기준에 따른 외부감사의 대상이 되도록 해야 한다. 외부감사자를 선정하는 적절한 절차를 개발해야 하며, 외부감사는 대주주, 즉 국가 뿐 만 아니라 경영진으로부터도 독립성을 확보하여야 한다. 또한, 외부감사에 대해서는 민간기업에 적용되는 것과 같은 동일한 기준의 독립성이 적용되어야 한다. 여기에는 감사담당자 또는 감사회계법인의 정기적 교체뿐만 아니라 감사대상 공기업에 대한 컨설팅 또는 기타 감사 이외의 영리서비스 제공을 제한하는 것이 포함되어야 한다.

넷째, 공기업은 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준을 따라야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 높은 수준의 국제적으로 공인된 기준에 따라 공개하여야 한다. 일반 국민의 이익의 관점에서, 공기업은 상장회사만큼 투명해야 한다. 공기업의 법적 지위 및 상장여부에 관계없이, 모든 공기업은 최적의 회계 및 감사 기준에 따라 보고하여야 한다. 특히, 대규모 및 상장 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시하여야 한다. 이것은 공기업 이사회 멤버들이 재무보고서에 서명하고, CEO 및 CFO는 이러한 보고서들이 공기업의 영업·재무 상황을 적절히 그리고 공정하게 나타내고 있음을 입증하는 수준을 말한다.

마지막으로 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 관심 사항에 역점을 두고 공개해야 한다.¹⁹⁾ 공기업은 적어도 재무적·영업적 활동결과, 보수정책, 관련 거래, 지배구조 그리고 지배구조 정책 등을 포함하는 내용을 공개해야 한다. 공기업이 어떤 지배구조 원칙을 따르고 있는지 명시적으로 공시하여야 한다. 이사 및 주요 경영진에 대한 보수는 개인적인 기준에 따라 지급되는 것이 좋은 관행으로 여겨진다. 공시되는 정보에는 이사회 멤버들의 임기만료, 퇴직과 관련된 규정이나 이사들에게 제공되는 특정 편익, 보수 등이 공시되어야 한다.

공기업은 특히 다음과 같은 분야에 있어 주의를 기울이고 투명성을 제고해야 한다. i)

19) OECD 기업지배구조원칙은 공개기업의 주요 공시사항에 대해 설명하고 있다.

공기업 목표와 및 그 성과에 대한 구체적 보고서, ii) 공기업의 소유권 및 의결권 구조, iii) 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위한 조치, iv) 국가로부터 받거나 국가가 공기업을 대신하여 약속한 지급보증을 포함한 재정지원, v) 관계기관(related entities)과의 중요한 거래내역²⁰⁾ 등이다.

중요한 공공정책목표를 수행하는 공기업에게 있어 높은 수준의 공시는 상당한 가치가 있다. 특히 정부예산이나 정부 차원의 리스크에 미치는 영향이 크거나, 동 기관들이 국제적으로 미치는 영향이 큰 공기업의 경우에는 공시가 더욱 중요하다. 어떤 공기업이 고도의 공시표준의 대상이 되는지 여부를 결정함에 있어, 가능한 범위 내에서 비용/편익분석이 실행되어야 한다. 이 분석에서는 고도의 공시 요구사항이 이사회 및 경영진이 그들의 직무를 전문적으로 수행하도록 하는 동기이자 방법이라는 점이 고려되어야 한다. 어떤 공기업이 중요한 공공정책목표를 추구하지 않거나, 일정규모 이하일 경우라면, 이런 공기업은 고도의 공시대상에서 제외될 수 있다. 이러한 예외는 실용적인 기준에 의해서만 결정될 수 있다. 또한 이러한 예외는 국가에 따라, 산업분야에 따라, 정부부문의 크기에 따라 변화할 수 있다.

6) 공기업 이사회 책임

공기업 이사회는 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한, 전문성 및 객관성을 가져야 한다. 이사회는 성실·청렴하게 임무를 수행하며, 이사회 활동에 대한 책임을 져야 한다. 많은 국가에서, 공기업 이사회는 너무 크거나, 영리성²¹⁾과 의사결정의 독립성이 결여되는 경향이 있다. 이들 국가의 이사회에는 너무 많은 정부 대표자들이 포함되어 있다. 더욱이, 이들 국가의 이사회에는 이사회 책임이 부여되지 않고 경영진이나 소유권행사기관에 의해 이사회 권한이 침해되기도 한다. 또한, 이사회 기능이 특정 정부규제기구에 의해 중복되는 경우도 있다.

공기업 이사회에 권한을 부여하고 이사회 역량을 제고하는 것이 공기업 지배구조를 개선하는 가장 기본적인 조치다. 공기업에 있어 회사의 이익을 위해 일하고 부당한

20) 다른 공기업에 대한 지분출자 등 관계기관(related entities)과의 거래는 반드시 공개되어야 한다. 관계기관과의 거래내역에는 이 거래의 공정성과 적정성을 평가하는 데 필요한 정보가 포함되어야 한다.

21) business perspective.

정치적 간섭 없이 경영진을 효과적으로 감시할 수 있는 이사회를 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 또한, 이사회에 대한 명확하고 완전한 책임을 허용하고, 이사회가 성실·청렴하게 활동할 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 이사회 책임과 관련된 주요사안을 점검해보자.

첫째, 공기업 이사회에는 명확하게 임무²²⁾가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 궁극적인 책임을 가져야 한다²³⁾. 이사회는 소유권자에게 전적인 책임을 져야 하며, 공기업의 이익이 극대화되도록 노력하고 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다.

이사회 구성원 전체의 그리고 개별적 의무는 명확하게 표현하되, 이사들 간 책임상의 차이가 있어서는 안 된다.²⁴⁾ 이사회 멤버들에게 그들의 책임 및 의무를 알려주기 위한 교육훈련이 필요하다. 공기업 이사회에 책임을 증진시키고 이사회가 효과적으로 기능하게 하기 위해서는 민간부문에서와 같이 최적관행을 따르고, 규모가 제한되어야 한다. 각국의 경험에 의하면, 보다 작은 이사회는 실질적인 전략적 논의를 가능하게 하며, 단순한 거수기 역할을 하는 것을 방지한다. 이사회에 책임을 강조하기 위해, 이사회보고서가 기업의 연차보고서와 함께 제공되어야 하며 외부 감사기관에게 제출되어야 한다. 이사회보고서는 조직, 재무성과, 주요 위험요인, 중요한 사건, 이해관계자와의 관계, 조정기관 또는, 소유권기관의 지시에 따른 효과 등에 대한 정보와 의견이 포함되어야 한다.

둘째로, 공기업 이사회는 정부와 소유권행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영 감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하여야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다. 또한 평가하고 보상할 수 있어야 한다.

많은 경우 이사회는 전략적 자문, 경영자 감시, 공시통제 등에 대한 완전한 책임 및 권한을 부여받고 있지 못하다. 공기업 이사회는 그들의 역할과 책임이 소유권행사기관과 경영자의 양쪽에서 침해당한다고 여길 수도 있다. 소유권행사기관은 비록 공기업의 전반적인 목표를 세우는 책임을 가지는데 종종 목표를 정하는 것과 전략을 수립하는 것

22) the mandate. 이사회에 대한 책임은 관련 법률·규정·정부의 소유권정책·정관에 명확하게 규정되어야 함.

23) 공기업 이사회는 원칙적으로 상법에 규정된 것과 같은 책임과 의무를 가진다. 그러나 실제로 이사회 구성원은 그보다 적은 책임을 가지는데, 특히 정부가 임명한 이사의 경우 더욱 그렇다.

24) 그들이 정부 또는 다른 주주 또는 다른 이해관계자등, 누구에 의해 임명되었는지와는 무관해야 함.

이 다소 불분명할 수 있기 때문에, 기업의 전략적 이슈에 개입하고 싶은 유혹에 빠질 수 있다. 반면에 공기업 이사회는 그들이 항상 경영자에 대한 통제를 수행하는 데 필요한 법적 지위와 권한을 보유하지는 못하기 때문에 이러한 임무를 수행하는데 많은 어려움을 겪게 된다. 게다가 경영진과 소유권행사기관(또는 정부)이 강한 유대관계를 갖고 있는 경우, 공기업의 경영진은 소유권행사기관이나 정부에 직접적으로 보고하고 이사회를 거치지 않으려는 경향도 있다.

이런 한계 속에서도 이사회는 다음과 같은 역할을 적극적으로 수행해야 한다. (1) 기관의 전반적 목표 내에서 공기업의 전략을 수립, 감시하고 재검토해야 한다. (2) 적절한 평가지표를 설계하고, 주요 위험을 파악한다. (3) 재무제표가 공정하게 공기업의 상태를 나타내고 위험을 반영하였는지를 확인하고, 공시 및 의사소통과정을 감시한다. (4) 경영 성과를 평가하고 관리해야 한다. (5) 이사회는 모든 경영자 및 주요 간부의 효과적인 승계 계획을 수립하여야 한다.

이사회가 CEO를 임명하고 해임할 수 있는 권한의 유무는 이사회 역할을 수행함에 있어 매우 중요한 요소이다. 이러한 권한 없이 공기업 이사회가 감시·견제기능을 제대로 행사하거나 공기업 성과에 대해 책임지는 것이 어렵기 때문이다. 때때로 소유권행사기관의 승인이나 협의를 거쳐야 하는 경우가 있을 수 있다. 몇몇 국가에서는 100% 소유자인 경우 소유권행사기관이 CEO를 직접 임명할 수 있다. 이는 공기업의 경우에도 적용되는데, 정부가 주요 공공서비스 공급업무를 수행하는 공기업의 지배적 주주인 경우에도 적용된다. 이사회의 본질상 이러한 경우에도 이사회와 협의하는 것이 바람직하다. 임명절차에 관계없이, 임명은 전문성 기준에 의하여야 한다. CEO를 추천·임명하는 원칙 및 절차는 투명해야 하며 CEO와 이사회·소유권행사기관 간의 책임성을 존중하여야 한다. CEO 임명에 관련된 모든 주주협약은 공시되어야 한다.

CEO 보상에 대해 이사회가 영향력을 행사할 수 있는 정당성은 이사회가 경영성과를 적절히 평가할 수 있다는 능력과 이사회의 CEO에 대한 감시 의무로부터 나온다. 이사회는 경영진에 대한 보상이 경영성과와 연계되어 이뤄지도록 해야 하며 보상결과는 적정하게 공시되어야 한다.

셋째로, 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 좋은 관행이다.

공기업 이사회에 권한을 부여하는 것은 공기업 이사회가 실질적으로 객관적이고 독

립적인 판단을 하고 경영진을 감시·견제하며 전략적인 결정을 하는 지위에 있도록 하기 위해서다. 모든 이사회 멤버들은 회사의 전체 이익을 위해 일하는 것이 그들의 의무이지 임명권자 개인의 대리인으로서 행동해서는 안 된다. 또한 공기업 이사회는 그들이 정부나 소유권행사기관에 의해 부여된 목표를 달성하는 것을 방해하는 부당하고 직접적인 정치적 간섭으로부터 보호되어야 한다.

공기업 이사회 의 객관성을 제고하기 위해서는, 독립적인 판단을 할 수 있는 충분한 수의 능력 있는 비상임이사를 임명해야 한다. 이러한 이사회 멤버들은 적절한 능력과 경험을 갖추고 있어야 하며, 민간부문으로부터 채용되는 것이 바람직하다. 특히, 경쟁시장에 있는 공기업의 경우 이사회를 보다 영리 지향적으로 만드는 것이 도움이 된다. 그들은 또한 공기업의 특정의무 및 공공정책에 관련된 사항에 대해서도 전문성을 갖추어야 한다. 몇몇 국가의 경우 이사회 구성의 다양성이 중요한 이슈이며 성별에 대한 고려도 여기에 포함된다. 모든 이사회 멤버들은 이사회에 대해 이해관계 갈등이 있을 시 이를 공개해야 하며, 이러한 이해관계 갈등을 어떻게 관리할 것인지 결정해야 한다. 이사회 성과 및 독립성의 효과를 평가하고 유지하는 메커니즘이 개발되어야 한다. 여기에는 예를 들어 재임명 횟수의 제한, 독립적인 정보나 독립적으로 전문성을 발휘하도록 하는 수단에 대한 이사회 의 접근을 보장하는 장치 등이 포함된다.

이사회 독립성을 제고하기 위해서 단일이사회 구조의 경우 이사회 의장과 CEO를 분리하는 것이 바람직하다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 “권력의 적절한 균형을 유지하고, 책임성을 제고하며 이사회가 경영진과 독립된 의사결정을 할 수 있도록” 도와준다. 이사회 및 이사회 의장의 기능에 대한 적절하고 명확한 정의는 이러한 분리가 초래할 수 있는 두 공기업 간부 간의 비효율적 대립을 막을 수 있다.

이사회 의장과 CEO의 분리는 특히 공기업에 중요한데, 이는 공기업의 경우 경영진으로부터 이사회 의 독립성 확보가 상당히 필요하기 때문이다. 이사회 의장은 이사회를 주도하고 이사회 의 효율적인 운영을 보장하며 개별이사들이 공기업의 전략적 경영 자문에 적극적으로 참여하도록 유도하는 역할을 한다. 이사회 의장과 CEO가 분리된 때 의장은 이사회가 그 기능을 효율적으로 수행하는 데 필요한 기술과 경험에 대해 소유권 행사기관과 협의하는 역할도 한다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 효율적인 공기업 이사회를 구축하는 근본적인 조치로 간주된다.

넷째로, 필요한 경우 공기업 이사회는 전체 이사회 의 기능 수행을 보완하는 내부위원

회²⁵⁾를 설립해야 한다. 특히 감사위원회, 위험관리위원회, 경영 및 보상위원회가 이에 해당한다.

민간부문과 마찬가지로, 공기업에 있어서도 이사회 내 내부위원회 활용이 증가해 왔다. 내부위원회의 유형은 기업별·산업별로 다양한데 보통 감사위원회, 보상위원회, 전략위원회, 윤리위원회, 그리고 리스크 또는 구매 위원회 등이 포함된다.

내부위원회의 설립은 감사, 위험관리와 같은 중요한 사안에 대한 공기업 이사회역량과 책임성을 강화하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 내부위원회는 이사회 문화를 바꾸고, 조달, 내부거래, 보상문제 등 이해 갈등의 가능성이 높은 분야에 있어 이사회역의 독립성과 정당성을 강화하는데 상당히 효과적이다.

내부위원회에 관한 사항이 법에 규정되어 있지 않는 경우, 조정기관 또는 소유권행사기관은 어떤 경우에 내부위원회가 설립되어야 하는지에 대한 규범을 개발해야 한다. 이러한 규범은 공기업의 규모, 당면한 위험요소, 이사회역역량 등의 종합적인 기준에 기초하여야 한다. 대규모 공기업은 적어도 회사의 어느 간부와도 견줄 수 있는 권한을 가진 감사위원회 또는 유사한 기구를 둘 필요가 있다.

내부위원회는 비상임이사가 의장이 되고, 충분한 수의 독립된 이사를 포함하는 것이 필수적이다. 요구되는 독립성의 유형이나 독립 이사의 비율은 내부위원회의 종류나 이해 갈등의 수준, 공기업 분야에 따라 달라진다. 예를 들어 감사위원회는 중립적이고 재무 및 회계 지식이 있는 이사들로만 구성되어야 한다.

내부위원회가 존재하더라도, 이에 대한 이사회역의 책임이 면제되는 것은 아니다. 내부위원회는 그들의 의무, 권한, 구성 등에 대한 관련 약정서를 작성해야 한다. 내부위원회는 전체 이사회역에 보고하고, 내부위원회의 회의록은 모든 이사회역 멤버들에 배포되어야 한다.

공기업 이사회역은 이사 임명에 있어 소유권행사기관과 협력하기 위해 이사추천위원회²⁶⁾를 설치할 수 있다. 몇몇 국가에서는 일반적으로 이사추천위원회를 주요 소유권자를 포함하여 이사회역 조직 밖에 설치한다. 누가 추천위원회를 설치하던 이사회역이 탐색과정이나 추천권 행사에 개입하여 이사회역의 구성과 승계 계획에 대한 구상에 참여하는 것은 상당히 중요하다. 이것은 임명절차에서 능력이 중요한 선정 기준이 되게 하는데 기

25) specialised committees.

26) nomination committee.

여한다.

마지막으로, 공기업 이사회는 매년 이사회 성과에 대한 평가를 실시하여야 한다.

체계적인 성과평가 과정은 공기업의 전문성을 제고하는 데 있어 필수적인 수단인데, 이는 성과평가가 이사회와 이사들의 의무를 강화하는 데 중점을 두기 때문이다. 또한 필요한 능력 및 이사회에 대한 인물평을 명확히 하는 데 유용하다. 결과적으로 성과평가는 이사회 구성원들이 그들의 책무를 수행하는 데 충분한 시간과 노력을 할애하도록 하는 유용한 유인책이 된다.

성과평가는 이사회 전반의 성과에 대한 상세한 조사뿐만 아니라, 이사 개인별 기여 및 성과도 포함되어야 한다. 다만, 이사 개인별 평가는 업무수행에 있어 바람직하고 필요한 이사회들 간의 협력관계를 저해하지 않도록 해야 한다.

이사회 평가는 이사회회장의 책임 하에 개선된 최적 관행에 따라 시행되어야 한다. 성과평가는 이사회회의 규모, 구성, 이사회 구성원들에 대한 보상을 재검토하기 위한 자료로 활용되어야 한다. 또한 성과평가는 효과적이고 적절한 신규 또는 기존의 이사회 구성원들에 대한 영입 또는 훈련 프로그램을 개발하는 데 있어 유용하게 활용될 수 있다. 성과평가를 수행함에 있어, 공기업 이사회는 소유권행사기관 뿐만 아니라 외부 및 독립된 전문가로부터 자문을 받을 수 있다.

지금까지 국제적 기준의 공기업 지배구조 규범의 개선 방향에 대해 검토해 보았다. 다음 장에서는 현재 우리나라 공기업의 지배구조 상황과 최근의 법제화를 통한 개선노력을 평가한다.

III. 우리나라 공기업 지배구조 현황과 개선 관련법 개요

우리나라는 경제발전과정에서 공적인 기능을 수행하기 위해 상법과는 별개로 특별법 체계 하에 다수의 공기업들을 설립하였다. 이들은 특별법에 지정된 설립목표를 효율적으로 달성하기 위해 주무부서와 긴밀하게 연계되어 계획된 사업을 일사분란하게 추진해왔다. 그러나 경제발전과정에서 필요했던 원래의 기능이 줄어들고 있어 민영화 욕구가 지대한 이때에도 공기업의 구조조정은 미약하게 이뤄지고 있고, 아직도 주무부서가 경영일반을 총괄하는 체제에서 경영투명성의 일부 보완차원에서 감사원의 감사와 기획

예산처 주도의 경영평가가 이뤄지고 있다.

돌이켜 보면, 1997년 IMF 외환위기 이후 일부 공기업의 민영화와 구조조정 등 하드웨어 중심의 개혁²⁷⁾이 이뤄졌고, 퇴직금제도, 복리후생제도가 개선되었고, 연봉제와 팀제의 도입 등 운영시스템의 개선도 추진되었다. 또한 2003년 12월에 정부산하기관관리기본법(이하 정산법)을 제정한 이후에는 공기업 외 산하기관에도 경영평가, 혁신평가, 고객만족도조사 등을 추진하고 있다. 특히 2005년부터는 투자기관 외 88개 산하기관에 대한 경영평가를 실시하고, 212개 공공기관에 대한 경영혁신수준을 진단하여 혁신마인드 확산 및 혁신활동을 활성화하기 위해 노력해왔다.

그러나 이 같은 체제의 개선은 지배구조의 본질적인 개혁이라기보다는 주무부서가 모든 상황을 총괄하는 체제에서 기획예산처가 공기업에 대해 경영성과를 평가하는 즉, 간접적이고 사후적인 검증기능을 보완한 수준이라 할 수 있다²⁸⁾. 다음은 이 같은 구조하에서 어떤 지배구조상의 문제가 발생하는지 정부투자기관 관리기본법(이하 정투법)하의 공기업 지배구조 문제를 가지고 설명한다.

1. 정투법 하의 우리나라 공기업의 지배구조 현황

1) 주요임원의 임면 과정을 통해 이사회 중립성문제

우선 지배구조의 가장 핵심적인 사안인 주요 임원과 이사 선임 절차를 살펴보자. [그림 1]은 관리기본법 하의 임원의 임면 과정을 도식화하고 있다. 우선 이사회의 사장 견제기능을 담당할 비상임이사의 선출 과정을 보자. 사장이 주무장관과 상의하여 운영위원회에 제청하면 위원회 의결로 기획예산처 장관이 임명하는데 우선 견제를 받아야 할 사장이 견제할 자를 추천하는 것도 논리상 맞지 않지만, 사장의 임면제청권을 가지고 있는 주무장관과 협의함이란 주무장관의 의견을 그대로 수용할 가능성이 크다는 것을 의미한다.

의결권을 가진 운용위원회 구성을 살펴보자. 이 위원회는 기획예산처 장관이 장을 맡고 주무장관의 부하격인 주무부서 차관, 재정부차관, 그리고 민간위원 5명으로 구성되

27) 11개 공기업의 매각 추진(매각 수입 24조 3천만 원), 인력감축(4만 2천 명), 업무 민간위탁(1,500건), 자회사 정리(77개 대상) 등.

28) 극히 일부의 기관장에 대해 해임을 요구한 바 있다.

정부의 부적절한 압력이 있을 때 이에 반하여 행동하면 되지 않느냐고 반문할 수 있겠으나, 정부가 자신의 임면권을 가지고 있고 아울러 정부투자기관들이 민간인 주주나 자본시장으로부터 압력이 없는 상황에서 정부 의견에 반대할 명분을 찾기가 어렵기 때문이다. 더구나 상임이사를 주무장관이 임면하기 때문에 이 같은 추세에 대해 반론을 제기하기가 어려운 현실이다.

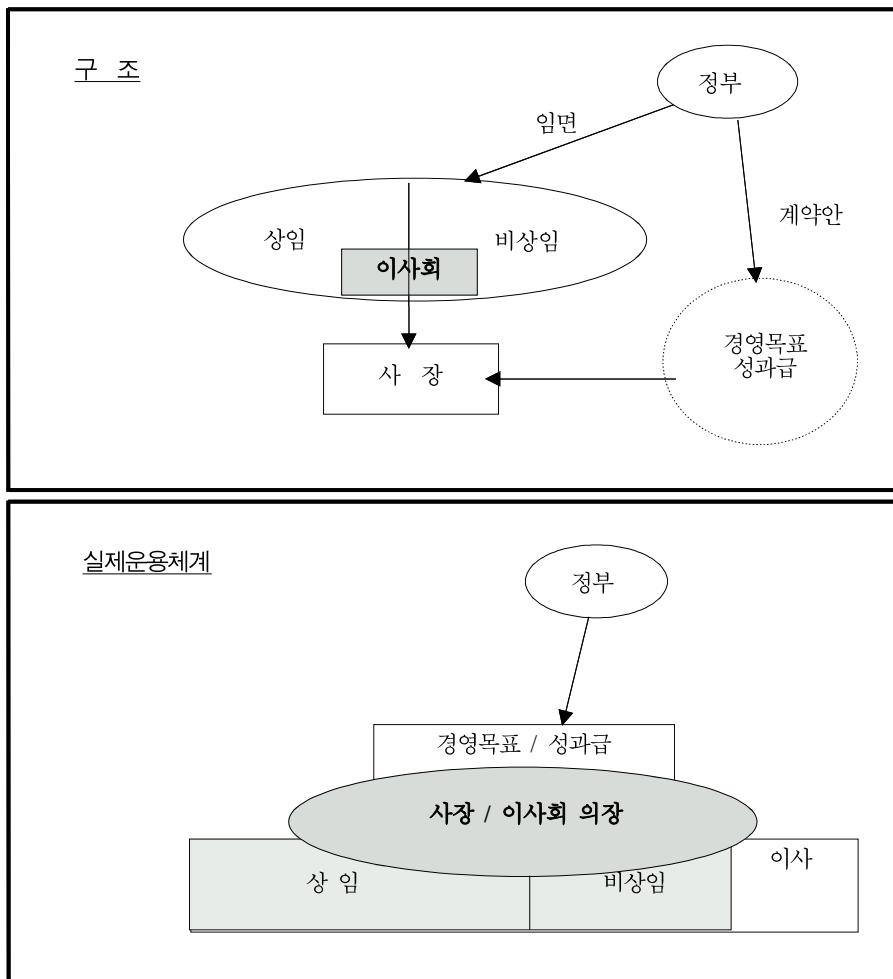
사장은 운용위의 정부인사들이 민간위원(과반수 미만)과 함께 추천하기 때문에 정부나 정부를 지배하는 대통령(또는 대통령 소속 당,²⁹⁾ 대통령 비서실)이 원하는 자로 임명되고, 새로운 비상임이사 또한 사장과 이들 모두가 협의하여 선정된 자로 추천되므로 친정부적인 인사로 선임될 가능성이 크다. 상임이사 선정은 당연히 이사회나 사장의 권한이어야 함에도 불구하고 실제의 임면권을 주무장관이 가짐에 따라 이사회와 정부의 속은 매우 심화되어있는 실정이다. 관리기본법개정은 결국 모양은 선진국형의 자율경영 및 이사회 기능강화 및 경영진 견제라는 모습을 가졌지만 실제의 내용에 있어서는 모든 임원의 추천·제청·임면을 모두 정부, 나아가서는 집권당의 영향력 아래 두고 있다고 해도 과언이 아니다.

2) 정부투자기관의 의사결정 체계

다음은 정부투자기관의 의사결정 체계를 살펴봄으로서 자율경영정도를 평가한다. 기관의 사장은 사장추천위원회가 사장후보를 선정할 때 작성한 경영목표·성과급 등의 내용이 포함된 계약안에 따라 고용계약을 체결한다. 계약안은 정부투자기관 경영평가 지표의 목표치를 열거한 내용이 주를 이루고 있다. 현재 사장에 대한 평가는 정부투자기관 경영평가단이 평가한 기관의 실적점수와 계약안에 의거한 사장경영평가 점수를 가중평균한 값에 기준한다. 비중이 큰 사장경영평가점수가 기관의 실적점수와 상관관계가 높아 아직까지는 경영자요인을 분별해 내는 데에는 한계가 있다. 따라서 기관에 부여된 경영목표가 가장 중요한 사장 평가의 잣대가 되는데, 문제는 이 경영목표가 매우 경직적이고 평가가 1년 단위로 이뤄져 장기적인 의사 결정을 해야 하는 사장의 입장에서는 이런 평가제도가 제약요소로 작용한다. 이는 자율경영과 경영효율을 지향한다는 본법 제정의 본래 취지와도 상치된다.

29) 특히, 정권 초기 논공행상의 차원에서 집권당인사들이 능력의 검증 없이 대거 공기업사장 및 감사로 임명되는 일은 관례화 되고 있다.

둘째는 경영 의사결정체계 상의 문제이다. [그림 2]는 형식상의 의사결정체계와 실제적인 의사결정체계를 대비하여 보여주고 있다. 형식적으로는 비상임이사가 이사회를 지배한 후 이사회가 사장을 견제하는 체제를 갖추고, 정부는 임면 초기에는 임원선임에 그리고 사장에 대해서는 경영목표를 담은 계약에 의해 간접적으로 공사 의사결정에 영향을 주는 것으로 구조화되어 있다.



주) 그늘진 부분은 정부의 지배력이 행사되는 영역.

[그림 2] 경영 의사결정체계도

그러나 실제로는 사장이 이사회 의장으로서 정부의 의견을 받아 이사회를 지배하고 있다.³⁰⁾ 한편, 정부는 경직적인 경영계약을 통해 그리고 임면제청권이나 임면권을 가지고 사장과 상임이사에 압력을 넣어 지배권을 행사할 수 있다. 즉, 현재의 체제는 형식적으로는 자율경영과 이사회 의 경영진 견제 체제로 의사결정이 이뤄지도록 구성은 되어 있으나, 실제로는 정부가 이해상충 시에 정부의 의도대로 운용이 가능토록 한 뒤, 자율적인 의사결정체계를 갖추어 놓은 셈이다.

3) 주요 공사임원의 인센티브 부재 문제

정부투자기관의 중립성을 강화하기 위해서는 공기업 상임 임원들과 비상임이사들이 이해상충 시 정부의견에 따르지 않을 정도의 의사결정을 할 수 있도록 용기도 있어야 하지만 이들에게 충분한 인센티브가 제공되어야 한다. 인센티브는 명성과 금전적 혜택으로 나뉘 볼 수 있다.

금전적 혜택과 관련하여서는 대부분의 공사가 상장되지 못한 관계로 스톡옵션 등의 인센티브를 성과급으로 받을 수 없다. 또한 정부의 영향력 아래 있으므로 봉급 또한 민간에 비해 매우 낮다. 공기업 경영평가에서 좋은 평가를 받아야 직원들과 똑 같은 비율로 성과급을 받을 뿐이다. 최고경영자의 고충과 노력은 일반 직원에 비해 수십 배에 이를 수 있는데 그 보상은 직원과 같은 비율로 받기 때문에 항상 불만족스러울 수밖에 없다.

비상임이사의 인센티브는 더욱 부족하다. 그들에게 기대하는 수준의 역할을 하기 위해서는 상당 시간을 공사 업무에 할애해야 할 터인데, 이렇게 예상되는 비상임이사의 노력에 비하면 현재의 보수는 거의 형식적인 수준이다. 더구나 근로소득으로 잡혀 원래의 근로소득과 합산하면 과세율이 올라가 전문직을 가진 비상임이사들의 입장에서 보면 거의 사회봉사 수준이 된다. 비상임이사가 경영진을 감시하고 때로는 경영진과 반대 의견을 개진하면서 얼굴을 붉히기까지 하려면 상당한 시간의 투자와 고민을 해야 한다. 이런 낮은 수준의 인센티브를 받으면서 이렇게 어려운 일을 할 사람은 없을 것이다. 따라서 투입된 시간에 상응하는 고정급에 더불어 경영효율에의 기여도에 따라 연동된 성과급도 함께 지급되어야 할 것이다.

30) 여기에는 비상임이사가 과반수 부결권을 실제로 가지지 못하는 상황을 전제로 한 것이다.

이와 같이 정투법에 의한 지배구조 현황은 앞장에서 설명한 국제적인 공기업 지배구조 규범과 큰 차이를 보여주고 있다. 이 같이 낙후된 지배구조 하에서는 이사회에 의한 경영진 견제가 이뤄지지 않아 방만 경영과 도덕적 해이가 방지될 뿐 아니라 자율경영도 어려워 경영효율도 기하기 어렵다. 이 같은 문제는 위 구조 하에서 당연한 것이고 어제 오늘의 문제가 아닌 것이다. 다음은 이러한 국제 기준과의 갭과 방만 경영과 도덕적 해이 문제를 줄여보기 위해 마련한 2005년의 지배구조 혁신방안과 2006년의 공공기관운영기본법(안)³¹⁾을 살펴본다.

2. 공공기관 지배구조 혁신방안과 공공기관운영기본법 개요

OECD 공기업지배구조 가이드라인을 발표 이후, 이 가이드라인이 우리 공공기관의 지배구조 개선과 관련한 많은 시사성 있는 제안들을 담고 있음을 인지한 정부는 이러한 국제적 추세에 발 맞춰 2005년 말 공공기관 지배구조 혁신방안을 마련 한 후 2006년 7월 현재 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 제정을 추진하고 있다. 본 절에서는 공공기관 지배구조 혁신방안과 공공기관운영기본법의 개요에 대하여 살펴본다.

1) 공공기관 지배구조 혁신방안의 개요³²⁾

2005년 하반기에 마련된 공공기관 지배구조 혁신방안은 공공기관의 지배구조시스템을 새로이 바꾸어 책임소재를 분명히 함으로써 그동안 지적되어온 방만한 경영과 도덕적 해이를 줄이고, 자율책임 경영체제를 공기업에 부여하기 위한 것이다.

돌이켜보면, 1997년 IMF 외환위기 이후 정부는 공기업의 민영화와 구조조정 등을 통해 하드웨어 상의 개선을 기하고 민간기업과 큰 격차를 보였던 퇴직금 제도, 복리후생 제도를 개선하고 연봉제와 팀제를 도입하여 효율 증대를 꾀한바 있다. 또한 2003년 정산법 제정 이후 공기업 외 산하기관에도 경영평가 등을 확대 실시하고 있다.

그러나 이 같은 개선 노력에도 불구하고 공공기관의 방만 경영과 도덕적 해이³³⁾는 언제나 사회적 이슈로 부각되어 왔다. 이러한 문제는 대부분 책임소재가 불분명하여 재

31) 정부안으로 2006년 말 제정 목표로 국회에 계류 중인 법안임.

32) 자율책임경영을 뒷받침하기 위한 공공기관 지배구조 혁신방안, 한국개발연구원, 2005. 11. 30.

33) 설립목적 외 사업진출, 과도한 임금인상, 불필요한 조직과 인력운용, 자회사 남설, 예산낭비 등.

발방지가 힘들다는 구조적인 요인에 의한 것이라고 지적되어 왔다. 이는 공공기관이 국민·정부·경영진 간 다층적 주인-대리인 구조를 가지기 때문에 즉, 이런 구조 하에서 책임경영체제가 확립되기 어렵기 때문에 발생한다는 것이다.

따라서 공공기관의 책임성을 확보하기 위해서는 공공기관의 지배구조를 바꾸지 않고서는 해결이 불가능한 것이다. 즉, 지배구조 개선으로 책임소재를 분명히 하여야만 방만 경영 등의 문제도 줄이고 경영의 자율성도 부여할 수 있기 때문이다.

지금까지는 방만 경영을 억제한다는 명분 아래 지나친 경영간섭이 빈번하게 이루어져 온 것이 사실이다. 위에서 지적한 바와 같이 자율적 경영도 형식적인 것에 그친 경우가 많았다. 2005년 4월 OECD 공기업지배구조 가이드라인 공표 이후 새로운 틀을 모색할 수 있게 됨에 따라 정부는 공공기관의 지배구조 혁신방안을 마련하여 새로운 지배구조 모형을 모색하기에 이르렀다.

공공기관 지배구조 혁신방안의 내용은 크게 다음의 7가지로 정리할 수 있다.

첫째, 관리사각지대에 있던 기관을 공공기관의 범위에 포함하여 관리대상 공공기관을 대폭 확대하였다. 기존에는 101개 기관이었으나, 본 혁신방안을 적용할 경우 관리대상 공공기관은 총 314개로 증가한다.

둘째로, 모든 관리대상기관에 경영공시를 의무화하고, 통합 관리함으로써 공공기관 경영에 대한 국민감시기능을 강화하였다. 세부적으로 보면, 언론공기업(KBS, EBS), 금융공기업(한국은행, 산업은행), 외교·안보·준사법기관(국제협력단, 법률구조공단), 국립대학병원, 한전발전전자회사 등을 관리대상기관으로 포함시켰으며, 국민 누구라도 기획예산처에서 제공하는 경영정보포털사이트에 접속하여, 인건비, 재무현황 등 기관별 경영정보를 간편하게 비교할 수 있도록 하고 있다.

셋째로, 일관된 원칙 없이 제각각이었던 기관유형 분류를 일관된 원칙을 가지고 재조정하였다. 국제기준을 감안하여 상업성 정도에 따라 국가공기업과 준정부기관으로 대분류하였다. 현재 민영화법, 정투법, 정산법으로 분산 관리되는 상업성 기관을 모두 국가공기업관리기본법 체계로 흡수하고, 공공성기관은 준정부기관관리법³⁴⁾ 체계로 일원화하여 관리하도록 하고 있다.

넷째, 공공기관 중 특히 공기업에 대한 관리감독권한을 일원화시키고 있다. 이는

34) 추후 공공기관운영기본법으로 개명.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 권고사항으로 주요 내용을 살펴보면, ① 공공기관의 성과관리, 경영평가 및 경영공시에 대한 모니터링 실시, ② 예산편성지침 등 공공기관 경영관리지침을 마련하여 시달, ③ 기관 신설과 존치기준을 마련하여, 주기적으로 심사, ④ 공공기관 임원의 임명, 제청 및 이들에 대한 평가 등을 포함하고 있다. 이러한 내용을 통해 공공기관의 경영성과에 대해 국민과 국회에 최종 책임을 보고하여 평가받도록 하여, 흡사 민간기업의 주주총회와 같은 역할을 하게 하였다.

다섯째, 복잡한 공공기관의 지배구조를 유형별 업무특성에 맞게 재설계하고 표준화하도록 하였다. 자세한 내용은 아래의 표와 같다.

<표 1> 특성에 따른 공공기관의 유형 분류

	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리 (OECD 모델)	기업원리+일부통제 (준 OECD 모델)	공적관리	공적관리
이사회 모델	이사회 중심	이사회 강화	자문형 이사회	운영위 / 이사회 Dual Board
경영감독기능	공공기관 운영위원회	공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회

여섯째, 비상임이사와 감사가 자신들의 업무를 형식적으로 수행해왔던 관행을 바꾸면서 기관장에 대한 실질적인 견제가 가능하도록 임원의 책임성을 강화하는 한편, 개별 임원에 대한 성과평가제도를 신설하여 보상체제를 마련하였다.

마지막으로 임원 임면에 대한 공정성을 확보하기 위한 장치를 보강하였다. 기존에는 주무부처 중심으로 임원을 임면하였으나, 금번 혁신방안에서는 소유기관 중심으로 임면권을 배분하였다. 또한 기관 내 임원추천위원회를 구성하고 운영하여 모든 임원을 공모하도록 원칙적으로 정하고 있다. 이상의 지배구조혁신은 정투법, 정산법, 민영화법 대상기관을 우선적으로 하여 추진하도록 하고, 나머지 기관들은 위 기관들의 추진결과를 보아 다음 단계에서 추진한다는 방침이다.

2) 공공기관운영기본법의 개요

공공기관운영기본법은 2005년 4월 마련된 OECD 공기업지배구조 가이드라인과 위에서 설명한 공공기관 지배구조 혁신방안을 기본적인 골자로 하여 정리된 법이다. 공공기관운영기본법의 기본 취지는 공공기관의 범위 설정 및 유형구분, 내부 견제와 균형장치, 외부평가·감독체계 등 공공기관의 운영에 관한 시스템을 근본적으로 개선함으로써, 공공기관의 자율책임 경영체제를 확립하고 경영합리화와 운영의 투명성을 강화하는 데 초점을 맞추었다.

공공기관운영기본법의 주요 내용은 다음과 같다.

- 가. 공공기관·공기업·준정부기관의 지정·구분 및 공공기관 신설의 심사
 - 공공기관의 범위를 설정하기 위한 명확한 기준을 마련한다.
 - 자체수입 비중, 자산규모 등에 따라 공기업(시장형, 준시장형)과 준정부기관(위탁집행형, 기금관리형)으로 구분하여 지정한다.
 - 기획예산처장관은 매년 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 공공기관 등을 지정·구분하여 고시하도록 한다.
 - 공공기관의 무분별한 신설을 방지하기 위하여 주무기관의 장이 공공기관을 신설하고자 하는 경우에는 공공기관운영위원회의 심사를 거치도록 한다.
- 나. 공공기관운영위원회(이하 “운영위”)의 설치
 - 공공기관의 운영에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처 내에 운영위를 설치하도록 한다.³⁵⁾
 - 운영위는 20인 이내로 구성하되, 민간위원의 정수를 재적위원 과반수로 하여 운영위 운영의 객관성·공정성을 보장한다.
- 다. 공공기관에 대한 경영공시 의무화 등
 - 모든 공공기관은 예산·결산현황, 인력운영현황, 경영평가결과, 고객만족도 조사결과 등을 의무적으로 공개하도록 한다.
 - 기획예산처장관은 공공기관의 공시내용을 표준화하여 통합공시할 수 있도록 한다.
 - 국민에게 직접적인 서비스를 제공하는 공공기관은 고객현장을 공표하도록 하고, 대통령령이 정하는 공공기관의 기관장은 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시한다.
 - 기획예산처장관은 공공기관의 기능 및 그 기능 수행과 관련된 규제 내용의 적정성을 매 3년마다 점검하도록 한다.

35) 현행 정부투자기관운영위원회와 정부산하기관운영위원회를 통합하여 기능을 보장함.

- 라. 공기업·준정부기관의 경영목표 설정, 경영평가 및 연차보고서
- 공기업 및 준정부기관의 기관장은 매년 중장기 경영목표를 설정하여 기획예산처장관 및 주무기관의 장에게 제출하도록 하고, 기획예산처장관과 주무기관의 장은 각각 공기업 및 준정부기관의 경영목표를 기관장과의 협의 등을 거쳐 변경할 수 있도록 한다.
 - 기획예산처장관은 운영위의 의결을 거쳐 매년 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가하고, 경영실적이 저조한 공기업·준정부기관에 대하여 기관장 및 상임이사의 해임을 건의하거나 해임할 수 있도록 한다.
 - 기획예산처장관은 공기업·준정부기관의 경영실적 및 경영평가 결과를 종합하여 연차보고서를 작성·공표할 수 있도록 한다.
- 마. 공기업·준정부기관에 대한 정부의 감독
- 기획예산처장관은 운영위의 의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 경상적 운영과 관련한 지침을 정할 수 있도록 한다.
 - 공기업에 대하여 기획예산처장관은 경영지침과 관련된 사항을, 주무기관의 장은 위탁사업의 적정 수행 여부 등에 관한 사항을 감독하도록 한다.
 - 준정부기관에 대하여 주무기관의 장은 경영지침과 관련된 사항과 위탁사업의 적정 수행 여부 등에 관한 사항을 감독하도록 한다.
 - 기획예산처장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관에 대한 감독내용의 적정성 및 존치여부를 주기적으로 점검하여 이를 개선하도록 한다.
- 바. 공기업·준정부기관에 대한 외부감사
- 공기업·준정부기관에 대하여 외부의 전문회계기관 또는 공인회계사에 의한 회계감사를 의무화한다.
 - 감사원은 공기업·준정부기관에 대하여 업무와 회계처리에 관하여 감사를 실시할 수 있도록 한다.
- 사. 공기업·준정부기관의 예산회계
- 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 등을 명백히 표시하기 위하여 기업회계원칙을 따르도록 한다.
 - 공기업·준정부기관의 기관장은 경영목표 및 경영지침에 따라 예산을 편성하고 이사회 의결 등을 거쳐 확정하도록 한다.
 - 공기업은 재정경제부장관의, 준정부기관은 주무기관의 장의 승인을 얻어 결산을 확정하도록 한다.
- 아. 공기업·준정부기관의 이사회 구성·운영 등
- 이사회는 15인 이내의 이사로 구성하고, 상임이사의 정수를 이사 정수의 1/2 미만으로 하도록 한다.
 - 비상임이사회의를 소집·주재할 수 있도록 선임 비상임이사제도를 도입한다.

- 시장형 공기업은 선임비상임이사가 이사회 의장 역할을 수행하도록 하고, 이사회 내에 감사에 갈음한 감사위원회를 설치하도록 한다.
 - 기금관리형 준정부기관은 이사회와 분리된 기금운용심의회를 의무적으로 설치하여 기금의 중요정책을 심의하도록 한다.
- 자. 이사회 의 기관장 해임 요청 등
- 기관장이 법령·정관에 위반한 행위를 하거나 그 직무를 게을리 하여 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단된 경우, 주무기관의 장에게 해임 등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 한다.
 - 비상임이사의 직무수행을 지원하기 위하여 감사를 요청하거나, 기관장에게 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있도록 한다.
- 차. 공기업·준정부기관의 임원 임면
- 공기업·준정부기관의 임원 추천을 위하여 기관 내에 비상임이사와 민간위원으로 구성된 임원추천위원회를 설치하도록 한다.
 - 공기업의 기관장의 임면권은 운영위 의결을 거쳐 주무기관의 장의 제청으로 대통령(일부 소규모 기관은 주무기관의 장)이, 상임이사는 기관장이, 비상임이사는 운영위 의결을 거쳐 기획예산처장관이, 감사는 운영위 의결을 거쳐 기획예산처장관의 제청으로 대통령(일부 소규모 기관은 주무기관의 장)이 행사하도록 한다.
 - 준정부기관의 기관장의 임면권은 주무기관의 장(일부 대규모기관은 주무기관의 장의 제청으로 대통령)이, 상임이사는 기관장의 제청으로 주무기관의 장이, 비상임이사 및 감사는 운영위 의결을 거쳐 기획예산처장관(일부 대규모 기관의 감사는 기획예산처장관의 제청으로 대통령)이 행사하도록 한다.
- 카. 공기업·준정부기관의 임원에 대한 직무평가 등
- 기획예산처장관은 공기업·준정부기관의 비상임이사·감사에 대해 그 직무수행 실적을 평가하고, 평가결과에 따라 해임 하거나 해임을 건의할 수 있도록 한다.
 - 기관장과 상임이사의 보수 기준은 경영성과를 반영하고, 상임감사의 보수 기준은 직무수행 평가결과를 반영하도록 한다.

이와 같이 공공기관운영기본법의 주요 내용은 과거의 법과 달리 국제적 규범 맞춰 지배구조를 개선하려는 새로운 내용을 담고 있다. 다음은 이법의 제정 추진 과정 중이나 발효 이후에 발생할 수 있는 경영상의 문제와 이의 개선 방안을 점검해 본다.

IV. 결론: 향후 공기업 지배구조 개선 방향

OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 국별 정치, 경제, 사회, 문화의 특성과 국별 차이를 인정하면서도 획기적이고도 종합적인 지배구조 규범을 제시하고 있다. 정부도 이에 발 맞춰 지배구조를 개선하려는 움직임을 보이고 있다. 우선 이러한 움직임은 기존 체제하에서 지대를 받아오던 계층의 반발을 불러 올 것이며 이러한 반발은 2006~2007년이 선거철이라는 특이성과 맞물려 입법내용이 제정과정에서 변질될 가능성이 크다. 한편, 공기업들이 방만 경영, 부패의 온실 등의 오명을 쓰면서 많은 사회적 물의를 일으키고 있는 것도 사실이지만, 그동안 국가 인프라 구축에 큰 기여를 해왔고 그 기능은 기관별로 다르지만 더욱 확대되어야 할 부분도 있다. 만일 한국의 문화적 특성을 무시한 채 검증 없이 조기 도입될 경우 이 같은 지배구조 변혁이 공기업의 순기능을 약화시키는 것이 아니냐는 우려도 작게나마 존재한다. 따라서 본질이 훼손되지 않으면서 다양한 형태의 변혁효과에 대한 시뮬레이션 작업이 필요하다. 몇가지 우려되는 점을 지적하여 보자.

첫째로, 공기업 지배구조 가이드라인은 서문에서 공기업이라 하더라도 경쟁시장에서의 보호는 최소화되어야 한다고 지적하고 있다. 서문은 공기업은 민영화를 지향하여야 하며 지배구조 개선은 이의 일환이고, 지배구조 개선이 민영화 정책의 추진을 반대하거나 저지하는 목적으로 사용되어서는 안 된다고 밝히고 있다. 그러나 공공기관운영기본법은 민영화를 지향하는 조향을 가지고 있지 아니하다. 민영화나 구조조정의 지속적인 추진 없이 동법이 시행될 경우 많은 비상임이사가 선임되고, 외부회계감사 등 새로운 업무가 추가됨으로써 공기업의 국가부가가치에서 차지하는 비중이 늘어날 수도 있다.³⁶⁾

둘째로, 공기업은 민간기업에 비해 더 복잡한 주인-대리인 관계를 보유하고 있는데, 따라서 좋은 지배구조 구축을 위해서는 위의 복잡한 책임관계 즉, 주인-대리인 관계를 체계화하는 것이 중요하다. 공공기관운영기본법은 이런 취지에 맞춰 소유권기능 및 조정기능을 기획예산처에 집중화하여 기관장에 대한 감시기능을 종합 관리하고자 한다. 이는

36) 이사회 효율성과 회계투명성이 증가하지 않는다는 가정에서 본 것이다.

투명한 지배구조를 정립하면서 동시에 소유권기능과 시장규제기능을 분리함으로써 공기업의 투명경영을 도모하고 공기업과 민간기업간 공정한 경쟁환경을 조성하는 데 기여할 것이다. 그러나 민간기업과 경쟁하지도 않고 주무부처의 감독 하에 원활한 경영을 해온 다수의 공기업들은 동법에 의한 지배구조 변혁으로 상당한 경영상의 혼란을 겪을 수 있다. 즉, 새롭게 선임될 비상임이사의 자질이 문제시 되고 사업비용의 절감 없이 경영비용만 증가하고 또한 이런 분위기 속에 이 변혁을 받아들이지 않으려는 운동이 확산될 경우³⁷⁾ 상당한 사회적 비용을 지불해야 할 것이다. 동법의 시행 이전에 원래의 입법 취지가 달성되도록 구체적인 시행안 마련과 교육이 선행되어야 한다.

셋째로, 공기업 지배구조 가이드라인은 공기업에 대한 특별한 보호는 공공서비스의 지속적인 공급을 보장하기 위함이며, 공기업에 대한 업무영역의 제한은 공공자금의 오·남용을 방지하거나, 과욕적인 성장전략 추진이나 전략 기술의 해외유출을 막기 위함임을 밝히면서 공기업의 경영상의 특수성을 규정하고 있다. 다만, “정부는 가능한 상법에 기초하여야 하며, 공기업의 목표 달성을 위해 불가피하게 필요한 경우가 아니라면 특별 법규의 제정은 피해야 한다고 밝히고 있다. 즉, 특별법규 등에 의한 공기업의 특수성 보장이 상법의 관점에서 평가할 때 지나친 월권행위를 가져올 수 있음을 경계하고 있다. 앞 장에서 지적한 바와 같이 우리나라 공기업은 대부분 특별법에 그 설립근거를 두고 있다. 따라서 공공기관운영기본법은 상법의 관점에서 평가할 때 지나친 월권행위를 제한하지 못함으로써 커다란 한계를 가진다.

넷째로, 공기업 지배구조 가이드라인은 소유권 행사자로서의 정부는 공기업에 대한 감시자역할과 관련하여 깨어있고 능동적인 소유자³⁸⁾로서의 역할을 해야 한다고 강조하고 있다. 또한 소유자인 정부의 역할에 대한 투명성을 강조하고 있는데 정부의 역할 및 소유권 정책의 시행방법 등을 개발하고 공표하여야 하며, 특히 그 역할에 있어 “정부는 소유자로서 목표들 간의 상충관계의 어떻게 해결할 것인지 분명히 해야 한다.”라며 이해관계자간의 이해상충해결이 정부의 몫임을 강조하고 있다.

또한 가이드라인은 정부와 공기업간의 관계에 있어 정부는 일상 경영에 개입하지 말아야 하며, 공기업에게 완전한 경영 자율권을 보장하도록 하고 있다. 다만, 그들의 경영상의 역할을 “ 전략적 이슈 및 정책에 한정되어야 한다.”고 간섭의 범위를 규정하고 있

37) 주무부처의 반대, 노조의 반대 등.

38) an informed and active owner.

다. 이 같은 관점에서 공공기관운영기본법은 많은 보완이 필요하다. 소유권자로서의 정부의 권한과 책임에 대한 명시가 부족하다. 정부가 깨어있고 능동적인 소유자가 되기 위해 스스로 어떤 인력의 어떤 조직을 가지고 어떤 구체적인 역할을 하여야하는 가, 그리고 이해관계자간의 이해상충³⁹⁾을 어떤 원칙에서 해결할 것인가 또한 자율경영을 확보하기 위한 소유권자의 간섭범위에 대한 명시 등에 대해 구체적인 방침이 세워져야 할 것이다.

다섯째로, 가이드라인은 정부는 공기업 이사회의 독립성을 존중해야 하며, “모든 이사회들은 주주의 관점에서 공정하게 자신의 직무를 수행하기 위해 독립성이 요구된다고 하면서 이사회 중심의 공기업 자율 경영을 독려하고 있다. 특히, 산하 공기업에의 낙하산 인사를 막기 위해, 소유권행사기관이나 다른 정부부처 공무원들이 공기업 이사회에 임명·선임되는 것을 금지하고 있다고 명시하고 있다. 또한 정치권으로부터의 다양한 압력에서 공기업이 벗어나도록 넓은 범위의 정치적인 목적에 대한 지시는 이사회를 통해 직접 부여되기 보다는 소유권행사기관에 의해서 전달되어 공기업의 목표로 구체화하여야 한다고 규정하면서, 정치적 욕구는 정부를 통해 투명하게 이사회를 경유해 공기업 목표에 반영되는 방식으로 유도하여 정치적 욕구를 반영하되 자율경영이 훼손되지 않도록 하였다. 우리나라의 경우 낙하산 인사와 여당 정치권의 압력은 자율경영과 효율 경영을 낮추는 주된 이유로 지적되어 왔다. 현재 대부분의 공기업은 많은 전직 주무부처 공무원과 전 당직자를 이사로 두고 있다. 전직 주무부처 공무원의 경우는 전문성은 고려되었으나 독립성은 훼손된 경우라면, 전 당직자의 경우는 전문성과 독립성 모두 훼손된 경우라 할 수 있다. 따라서 독립성을 담보하기 위한 제도 보완이 절실하다.

마지막으로 가이드라인은 공기업 지배구조개선의 핵심은 공기업 이사회에 권한을 부여하고 이사회의 역량을 제고하는 것임을 밝히고 있다. 공기업 이사회는 정부와 소유권 행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하되, 무엇보다도 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다고 강조하고 있다. 특히, 공공기관운영기본법이 시행될 경우 이사회는 원칙적으로 상법에 준하는 책임과 의무, 즉, 상법에 상응하는 형·민사적인 책임을 가지게 된다. 따라서 이 같은 이사회 역할과 이사의 책임을 기대하기 위해서는 우선, 역량 있는 전문가를 비상임이사

39) 예로 지분소유자인 재경부와 소유권자인 기획예산처 그리고 규제자인 주무부처와의 삼각관계 설정문제, 노조의 경영참여에 대한 입장 등이 주요 이슈가 될 수 있을 것이다.

로 유치하여야 하고 이들에 대해 권한과 책임에 상응하는 충분한 인센티브가 제공되어야 한다. 한편, 가이드라인은 이들의 사후적인 책임 회피를 막기 위해 이사회 멤버들에게 그들의 책임 및 의무를 알려주기 위한 교육훈련을 강조하고 있다. 또한, 이사회 규모와 관련하여서는 작은 이사회를 권고하고 있는데 이는 실질적인 전략적 논의를 가능하게 하며, 단순한 거수기 역할을 하는 것을 방지하기 때문이다. 또한 가이드라인은 공기업 이사회 성과에 대한 평가를 의무화하고 있다. 그 이유는 성과평가는 이사회 구성원들이 그들의 책무를 수행하는 데 충분한 시간과 노력을 할애하도록 하는 유용한 유인책이 되기 때문이다.

이와 관련하여서도 공공기관운영기본법은 많은 보완이 필요하다. 적어도 시행령이나 각 공기업 정관에 이에 대한 구체적인 내용이 언급되어야 할 것이다. 우선 이사회 권한과 관련하여 이사회가 최고경영자를 주무장관에 해임 요청 할 수 있게 한 점은 가이드라인보다는 약하나 일관성을 가진다 할 수 있다.⁴⁰⁾ 둘째는 현실적으로 인센티브가 충분할 수 있겠느냐에 대한 의문이다. 셋째는 개별 비상임이사에 대한 평가시스템을 구축해야 한다는 점이다.⁴¹⁾

이상과 같이 OECD 공기업 지배구조 가이드라인과 공공기관운영기본법을 비교 분석하면서 우리나라 공기업 지배구조에의 향후 과제를 추출해 보았다. 공기업의 지배구조는 각국의 경영 및 정치·사회·문화환경에 따라 달리 할 수 있다. 따라서 가이드라인의 도입 폭은 그 특성을 고려하면서 비용과 효익의 관점에서 수용 정도를 결정해야 할 것이다. 공공기관운영기본법은 가이드라인의 정신을 수용하려 애를 썼으나 특별법 등 한국적인 제약으로 인해 한계를 드러내고 있다. 향후 우리나라 공기업의 과제는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 정신을 보다 폭 넓게 받아들여 지배구조 개선과 민영화를 꾸준히 추진하면서 그의 역할을 개선해 나가야 할 것이다.

40) 만일 이사회가 해임을 권고했으나 실제로 해임이 안 될 경우 이사회가 총 사퇴해야하는 상황이 발생가능하다. 따라서 권고만을 가능케 한 동법은 해임권한을 가진 이사회에 비해 이사회 권위를 크게 낮추는 조항을 가졌다 볼 수 있다.

41) 개별 이사들을 객관적으로 평가하기 위해서는 평가지표의 개발과 절차의 적정성이 전제되어야 한다. 절차의 적절성이란 누가 그들을 평가할 것이며 그 내용을 어떻게 공시하느냐와 관련된 사안이다.

참고문헌

기획예산처, 공공기관 지배구조 선진화, 외국사례/국제기준, OECD 공기업 지배구조 가이드라인(국문), 2004.

선우석호, 공기업 지배구조상의 문제점과 개선방안, 공기업논총, 2000. 9.

선우석호, OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 시사점과 정책과제, 공기업논총, 2005.

선우석호 & 곽채기, 공공기관 임원직무평가제도 운용방안, mimeo, 2006. 6.

한국개발연구원, 공공기관 지배구조 혁신방안, 2005. 11.

OECD, OECD Principles of Corporate Governance. April 16, 1999.

OECD, OECD Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprises, 2004.3. & 2005. 4.

Fremond, Olivier and Mireta Capaul, The State of Corporate Governance: Experience from Country Assessments. World Bank Policy Research Working Paper 2858. June. 2002.

Klapper, Leora F. and Inessa Love, Corporate Governance, Investor Protection, and performance in Emerging Markets, World Bank Policy Research Working Paper 2818. April 2002.

NYSE, Corporate Governance Rule Proposals Reflecting Recommendations from the New York Stock Exchange Corporate Accountability and Listing Standards Committee. August 1, 2002.