

재정법제 연구 09-14-□□-4

## 공적자금 관리의 적정성 제고 연구 [IV]

- 금융공기업의 지배구조 -

Study on the Appropriateness of Management of Public Assets [IV]

- Mainly on the Governance of Financial Public Corporations -

연구자 : 성승제(부연구위원)

Sung, Seong-Je

2009. 7. 31.

## 국문 요약

공기업은 여러 가지 개념과 방식에 의하여 다양하게 분류된다. 2007년 제정된 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공공기관법이라 함)은 공기업을 포함하여, 공공기관이란 개념을 사용하여 분류하고 있다. 공공기관이란 보다 큰 개념 하에, 준정부기관등과 구별하여 자체수입액의 비율에 따라 공기업의 개념정의를 하였으며, 다시 자산규모 등의 기준에 따라 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 재차 분류하였다.

금융공기업은 공공기관법상 정부 예산에 의한 지원액 등보다 자체수입액의 비율이 높고 자산규모가 업종 특성상 자산규모가 2조원을 넘는 경우도 많다. 따라서 금융공기업은 공공기관법상 시장형 공기업에 속하는 경우가 많다.

금융공기업은 국민경제에 대한 영향 특히 경제가 비상한 국면에 처한 경우 위기국면을 수습하는 등 지대한 역할을 수행하였다. IMF 경제위기 상황만 돌이켜 보더라도, 자산관리공사와 예금보험공사가 부실금융채권을 처리하는 과정에서 백척간두에 섰던 국민경제를 순조롭게 구조조정 하였던 것을 비롯하여 그 존재가치를 충분히 입증했다. 그것은 당시 정부의 효율적인 정책 대응과 그에 수반한 금융공기업들의 뛰어난 능력에 힘입은 바 크다. 그러한 과정에서 우리 경제는 계속 성장을 하여 오늘에 이르고 있다. 그런데 규모가 커지고 구조가 복잡해수록 특정한 사람의 우수성에 힘입어야 하는 거버넌스는 유효성을 상실할 수 있다는 점을 생각한다면, 공기업 전반에게도 적용되었지만 특히 금융공기업에 대한 거버넌스의 재검토를 요한다.

그 점에서 공공기관법이 이사회 내 위원회에 사실상 상법 규정을 전면적으로 준용하고, 이어 특히 시장형 공기업이 (상법상 이사회 내 위원회인)감사위원회 채택을 하도록 하는 점 등은, 전술한 우리나라의 발전상황에 적절한 입법이다. 그것은 독립성·투명성을 제고함으로써

시스템적인 거버넌스를 확립할 수 있기 때문이다. 본고는 그리하여 공공기관법상 공기업의 이사회가 그 지배구조가 완전히 독립성·투명성을 확보하도록 담보하기 위해서 몇 가지 제안을 한다. 첫째 독립이사(Independent Director) 요건을 전면 도입하는 등의 방법에 의하여 이사회 이사의 독립성을 보장하여야 한다. 둘째 철저한 공시 제도에 의하여 금융공기업에 대한 투명성을 높인다. 셋째 외부감사제도에 대한 상법상 규율을 도입함으로써 감사 및 그 조직체의 투명성을 높인다는 등이다.

※ 키워드 : 금융공기업, 국가소유금융기업, 예금보험공사, 금융공기업 지배구조, 기업지배구조

## Abstract

Public corporations can be divided into different categories according to its function and concept. Act on the Management of Public Institution classifies 'public institutions' including public corporations into diverse categories. The Act defined the public corporations by its self-income rate, separately from semi governmental institutions, and re-classify into market-type public institution and semi-market-type public institutions by its size of its assets.

Usually financial public corporations have assets over two thousand million dollars due to its characteristic, and has high rate of self-income rate, much more than the budget supported by the government by the Act. Therefore usually financial public corporations are classified into market-type public corporations according to the Act.

Financial public corporations has a big impact on people's economy, especially playing an important role such as settling down the economy crisis. For example, during IMF, Korea Asset Management Corporation and Korea Deposit Insurance Corporation improved its importance by handling non-performing financial bonds. This can be tributed to effective measure taken by the government and the ability of financial public corporations. Through those process, our economy has improved greatly. However there is a demand to re-examine the governance on financial public corporations, since the governance can lose its validity due to its dependence on person's ability, as the size and the structures become more complicated.

In that sense, it is an appropriate legislation as the Act on the Management of Institutions apply the articles on Commercial Law to committee within governing body and applying the auditor committee system to market-type public institutions. This can achieve systematic governance by

attaining independence and transparency. Therefore this paper will suggest few solutions for corporate governing body to gain independence and transparency. First, The independence of the director of board of director should be insured by adopting Independent Director system. Second, increasing the transparency of financial public corporate through public notice system. Third, raising the transparency of auditor and its organism by adopting the outside audit system of Commercial Law.

※ Key Words : Public Financial Institution, state-owned Financial Institution, Deposit Insurance Corporation, Public Financial Institution Governance, Corporate Governance

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 2 장 금융공기업과 지배구조 .....	15
I. 공기업 .....	15
1. 공기업의 개념 .....	15
2. 공공기관법상 공기업 .....	18
II. 금융공기업 .....	21
1. 의 의 .....	21
2. 금융공기업의 기원 .....	23
3. 금융공기업을 어떻게 볼 것인가 .....	25
4. 우리나라 금융공기업 .....	27
III. 공공성과 기업성의 조율 .....	31
1. 의 의 .....	31
2. 공공성 실현의 방법 .....	32
3. 소결 : 금융공기업 지배구조 논의의 당위성 .....	33
IV. 공공기관법상 공기업의 지배구조 .....	34
1. 공공기관운영위원회 .....	34
2. 임원 · 기관장과 이사 · 이사회 .....	37

3. 감사 그리고 위원회 .....	42
4. 기금운용심의회와 임원추천위원회 .....	45
5. 상법상 이사회내 위원회 준용 .....	48
6. 소결 : 주식회사의 기업지배구조와 공기업 지배구조 개선방향 .....	53

제 3 장 금융공기업과 지배구조 현황 ..... 57

I. 신용보증기금 ..... 57

1. 운영위원회 .....	57
2. 임 원 .....	59
3. 이사회 .....	60
4. 직원 및 대리인 .....	61

II. 산업은행 ..... 61

1. 임 원 .....	61
2. 이사회 .....	63
3. 직원 및 대리인 .....	63

III. 자산관리공사 ..... 64

1. 경영관리위원회 .....	64
2. 임 원 .....	66
3. 이사회 .....	68
4. 직 원 .....	69

IV. 지역 농업협동조합 ..... 69

1. 총 회 .....	69
2. 임 원 .....	72
3. 이사회 .....	77

4. 직 원 .....	78
5. 기타기관 .....	78
V. 중앙농협 .....	81
1. 총 회 .....	81
2. 임 원 .....	83
3. 이사회 .....	87
4. 직 원 .....	89
5. 기타기관 .....	90
VI. 예금보험공사 .....	92
1. 설립 근거 .....	92
2. 주요 업무 .....	92
3. 예금보험공사(KDIC)의 조직 .....	94
제 4 장 주요외국 금융공기업의 지배구조 .....	97
I. 서 언 .....	97
II. 공기업 지배구조와 OECD 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises) .....	98
1. 소유자인 정부의 역할(II. The State Acting as an Owner) .....	98
2. 투명성과 공시(V. Transparency and Disclosure) .....	99
3. 공기업 이사회 책임(VI. The Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises) .....	100
III. 미 국 .....	101
1. 들어가며 .....	101
2. 연방신용계획(FCP) .....	101
3. 정부후원금융기관(GSE) .....	105

4. 연방예금보험제도 .....	107
IV. 독일재건은행 .....	116
1. 설립목적과 기능 .....	116
2. 감독과 성격 .....	117
3. 조 직 .....	117
4. 업무와 자본·재무 .....	119
제 5 장 결 론 .....	121
I. 공공성·자율성 성취 .....	121
II. 민간기업 지배구조 도입 확대 .....	122
1. 민간기업 지배구조 도입확대의 흐름 .....	122
2. 독립이사(Independent Director) 도입 .....	122
3. 경영 공시 확대 .....	123
4. 외부감사 품질 제고 및 향상 .....	123
참 고 문 헌 .....	125

## 제 1 장 서 론

국가나 공공단체의 공적 출자와 공적 지배에 의하여 공공적 수요와 공공복리를 위해 경영하는 사회적 기업이라 할 수 있는 공기업은 여러 가지 개념과 방식에 의하여 다양하게 분류된다. 2007년 제정된 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공공기관법이라 함)은 공기업을 포함하여, 공공기관이란 개념을 사용하여 분류하고 있다. 공공기관이란 보다 큰 개념하에, 준정부기관등과 구별하여 자체수입액의 비율에 따라 공기업의 개념정의를 하였으며, 다시 자산규모 등의 기준에 따라 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 재차 분류하고 있다.

금융공기업은 공공기관법상 정부 예산에 의한 지원액 등보다 자체수입액의 비율이 높고 자산규모가 업종 특성상 자산규모가 2조원을 넘는 경우도 많다. 따라서 금융공기업은 공공기관법상 시장형 공기업에 속하는 경우가 많다. 금융공기업은 공공기관법상 공공기관운영위원회 규율의 규율을 받는 등 정부의 통제를 받을 뿐 아니라, 상장된 경우에는 상장회사에게 적용되는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 자본통합법이라 함)에 따르는 상장규정을 준수하여야 한다.

이러한 금융공기업은 국민경제에 대한 영향 특히 경제가 비상한 국면에 처한 경우 위기국면을 수습하는 등 지대한 역할을 수행하였고, 앞으로도 외부 충격 등에 의한 경제위기 극복에도 큰 공헌을 해 왔다. IMF 경제위기 상황만 돌이켜 보더라도, 자산관리공사와 예금보험공사가 부실금융채권을 처리하는 과정에서 백척간두에 섰던 국민경제를 순조로이 구조조정 하였던 것을 비롯하여 그 존재가치를 충분히 입증하고 충분한 업적을 보였다. 그것은 당시 정부의 효율적인 정책 대응과 그에 수반한 금융공기업들의 뛰어난 능력에 힘입은 바 크다. 그로 말미암아 우리는 IMF 위기라 통칭하는 경제 위기를 극복하였을 뿐 아니라 주지하다시피 미국의 서브프라임 모기지 사태의 여파로 인

한 현하 세계적 경제위기에서도 우수한 경제상황을 구현해내고 있다. 그러한 과정에서 우리 경제는 물론 그 이전에도 고도성장을 해 왔지만, 10년전부터 오늘날에 이르기까지도 크나 큰 성과를 보였다. 바로 이 점에서 규모가 커지고 구조가 복잡해수록 특정한 1인 또는 단체의 우수성에 힘입어야 하는 거버넌스는 유효성을 상실할 수 있다는 점을 생각한다면<sup>1)</sup>, 공기업 전반에게도 적용되겠지만 특히 금융공기업에 대한 거버넌스의 재검토를 요한다.

공공기관법이 공기업의 이사회 내 위원회에 사실상 상법 규정을 전면적으로 준용하고, 이어 특히 시장형 공기업이 (상법상 이사회 내 위원회인)감사위원회 채택을 하도록 하는 점 등은, 전술한 우리나라의 발전상황에 매우 적절한 입법이라고 생각된다. 그것은 독립성·투명성을 제고함으로써 시스템적인 거버넌스를 확립할 수 있기 때문이다. 가령 오늘날 대폭 보급된, 상법상 주식회사의 이사회 외 사외이사는, 전문성 등 능력으로만 보면 현업 또는 당해 회사의 현재 경영에 종사

---

1) 사회의 크기에 따라 어느 것이 바람직한 재산제도인가가 크게 달라진다는 사실을, 명쾌하게 정리한 해롤드 템세츠(Harold Demsetz)의 견해를 박세일(『법경제학』, 박영사, 2004, 171~172면)에서 재인용한다. “사회가 커질수록 사회의 여러 조건들이 사유제도(私有制度, private ownership)를 선호하게 된다. 사회가 커질수록 중앙 집권적으로 국가의 직접통제하에서 사회를 운영한다는 것이 점점 어려워진다. 사회가 일정한 규모 이상이 되면 사회 각 부문의 협동을 조직화해 내는 관료비용(bureaucratic costs)이 급속히 상승한다. 사회의 크기가 커지면서 사유제도에 대한 의존도 불가피하게 증가한다. 효율적인 분권화는 사실상 사유제도에 대한 의존도 불가피하게 증가한다. 효율적인 분권화는 사실상 사유제도로의 이행 없이는 이루어질 수 없다. 왜냐하면 사유화(privatization)란 자원의 소유자인 개인들이 자신들의 (자원활용) 행위에 대하여 직접 책임을 지는 것을 의미하기 때문이다. 국유의 경우에 관료들은 자신들의 행위에 대하여 사유의 경우 개인들이 책임을 지는 것보다 훨씬 적게 책임을 진다. 그런데 결과에 대하여 책임을 진다고 하는 것(자기책임의 원리)이 모든 효율적인 유인체계의 기본적 전제이다(this ‘bearing of consequences’ is prerequisite to an effective incentive system). 따라서 사회가 커질수록(국제사회와의 단절을 도모하지 않는 한) 사유제를 제도화하지 않을 수 없게 된다. 그리하여 사회가 개인에서 가족으로, 가족에서 종족으로, 그리고 작은 나라에서 큰 나라로 커질수록 보다 많이 사유제에 의존하게 된다. Harold Demsetz, *Ownership, Control and the Firm: The Organization of Economic Activity*, Vol. 1, Basil Blackwell, 1988, p.24.

하는 자가 아니기 때문에 당해 회사 임직원보다 떨어지기 쉽다. 하지만 사외이사가 갖는 가치는 법상 비교적 독립성·투명성에 따라 선임하도록 하려고 애쓰기 때문에(그리하여 독립이사의 요건을 부과하고 있음) 시스템적 오류가 지속되지 않도록 할 가능성을 높이는 데에서 찾을 수 있다.

공공기관법상 공기업의 이사회는 지배구조가 완전히 독립성·투명성을 확보하도록 담보할 수 있는가에 대하여서는 약간 의문이다. 본고는 이에 대하여 제2장 금융공기업의 지배구조에서, 공공기관법상 금융공기업을 포함한 공기업 및 그 지배구조에 대한 일반론 등을 점검하고, 제3장 금융공기업과 지배구조 현황에서는, 금융공기업에 대하여 법령 또는 정관에 의하여 나타난 실질적 지배구조를 검토한다. 다만 다양한 금융공기업을 전부 다룰 수 없으므로, 분야별로 대표적인 금융공기업 등의 지배구조를 파악하고자 한다. 제4장 주요외국 금융공기업의 지배구조에서는 미국, 일본, 독일에 있어서 금융공기업을 조사하고 그 지배구조를 검토한다. 그럼으로써 제5장 결론에서 바람직한 금융공기업의 지배구조 개선방안을 도출하도록 하고자 한다.

## 제 2 장 금융공기업과 지배구조

### I. 공기업

#### 1. 공기업의 개념

##### (1) 의 의

공공부문과 민간부문의 스펙트럼에는 공공부문, 준공공부문, 비영리 자발적 부문, 순수영리부문, 가족·가정 등 다양한 부문이 나타날 수 있다. 준공공부문의 경우 정부조직에는 해당하지 않겠지만, 정부부처 산하에서 다양한 공적 기능을 수행하는 기관들이라 할 수 있을 것인데, 공공기관은 일반적으로 이러한 준공공부문의 영역에서 공익을 담당하는 기관들을 말한다.<sup>2)</sup>

그 중에서도 공기업(public enterprise)은 국가나 공공단체의 공적 출자와 공적 지배에 의하여 공공적 수요와 공공복리를 위해 경영하는 사회적 기업이라 할 수 있다.<sup>3)</sup> 하지만 공기업에 대한 구체적 정의는 의견이 분분하고, 공기업이라는 용어 자체도 공익사업, 공사, 정부기업, 정부투자기관 그리고 공공기관 등 다양하게 혼용되고 있는데 이는, 활동내용과 조직형태가 서로 같지 않기 때문이다. 예컨대 금융이나 제철처럼 민간부문이 조달할 수 있는 재화나 용역을 제공하는 공기업처럼 사기업과 경계가 불분명한 경우도 있는데 반하여 양곡이나 조달 분야처럼 정부부처 형태로 운영되는 공기업도 존재하고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

2) 권오성·안혁근·황혜신, 공공기관 책임성 제고방안, 한국행정연구원, 2008.12, 14~15면.

3) 심재권, 공기업론, 백산서당, 2004, 22면.

4) 상계서, 유사개념으로서 공익사업(public utility, 국민생활에 필수적인 전기, 수도, 가스, 철도 같은 서비스를 독점적으로 공급하는 사업으로서 자연적 독점성에 따른 규모의 경제, 국민 일상생활에 필요한 생활필수품 생산사업이라는 두 가지 특징),

이러한 공기업이 존재하는 이유는, 첫째 공공재의 안정적 공급, 둘째 국민경제상 정책수단, 셋째 민간자본의 부족, 넷째 국가재정 부족을 보전하는 수단, 다섯째 독립에 따른 적산의 국가귀속 등에 의한 역사적 유산 등을 꼽을 수 있다.<sup>5)</sup>

## (2) 분류

### 1) 학설상 분류

공기업의 분류도 역시 다양한 방법이 있겠으나, 가장 오래되고 널리 사용되는 것은 조직형태별 분류라고 할 수 있는데, 공기업을 정부기업과 법인형 공기업으로 나누고, 법인형 공기업은 다시 공사형과 주식회사형으로 나눈다.<sup>6)</sup> 그 밖에 직접·간접투자별 분류에 의하면 정부가 처음 직접 투자한 기업과 직접투자기관이 투자하여 만든 간접투자기관(재투자기관)으로 분류할 수 있고, 출자자별 분류에 의하면 중앙정부가 만든 공기업(국가공기업)과 지방자치단체(지방공기업)가 만든 공기업으로 분류할 수 있다.<sup>7)</sup>

그 밖에도 수입의 원천(공공형과 상업형으로 분류)과 공공기관 통제 방식(관료형과 기업가형으로 분류)에 따라, 공공기관을 4대분하여, ①

---

공사(public corporation, 독립된 법인격으로 정부를 대신하여 경제적·사회적 성격의 업무를 운영하는 조직체), 정부기업(철도, 우편, 전매 등 행정기관이 직접 운영하고 특별회계로서 재정을 처리), 정부투자기관(1983.12.31 제정되어 2007.4.1, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 시행에 따라 폐지된 구 ‘정부투자기관관리기본법’의 적용을 받는, 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업) 등을 들 수 있다.

5) 심재권, 전게서 31~34면 참조. 동서(동서와 아울러, 박영희 외 5인공저, 공기업론(제4판), 다산출판사, 2008, 15·19·20면))는 동시에 정치적 이념에 따라 생산수단의 사회화를 옹호하는 정당집권에 의한 공기업 탄생을 제시하고 있으나, 필자는 꼭 그렇지만은 않다고 생각하였기 때문에 제외함.

6) Hanson, A. H.(1959), *Public Enterprise and Economic Development*, London : Rutledge and Kegan Paul ; Friedmann, W. and Garner, J. F. eds.(1970 - 1990), *Government Enterprise : A Comparative Study*, New York : Columbia Univ. Press. (상계 박영희 외 5인공저 재인용)

7) 상계 박영희 외 5인 공저, 24면.

준정부기관(공공형·관료형), ② 검사기관·공공재단·출연연구기관(공공형·기업가형), ③ 연금 및 기금(상업형·관료형), ④ 교육기관·의료기관·공기업·정부금융기관·협회(조합)(상업형·기업가형)로 분류한 연구 등을 찾을 수 있다.<sup>8)</sup>

## 2) 종래의 법상 분류

### ① 헌법상 의미

헌법상 공기업이란 용어는 나타나지 않으며 구체적으로 공기업이 무엇인가에 대한 헌법상 해석도 없지만, ‘국영기업체’란 용어가 헌법 제89조 제16호에서 쓰이고 있으며, 헌법 제126조가 사영기업의 국·공유화의 가능성을 인정하고, 부칙 제4조에서 정부가 임원을 임명하는 기업체를 상정하고 있음으로써 공기업의 헌법적 근거로 삼을 수 있도록 하고 있다.<sup>9)</sup>

### ② 단행법률

종래에는, 조직형태에 따라 정부기업, 정부투자기관(공사 또는 정부지분이 50% 이상인 직접투자회사), 정부출자기관(정부지분 50% 미만의 직접투자회사), 정부산하기관 등 네 가지로 분류하였다.<sup>10)</sup>

이에 대하여, 첫째 구 기업예산회계법은 정부기업을 규율하였다. 정부기업 즉 정부조직법상 행정기관으로서 조직되어 있으며, 그 자본을 전액 국가가 소유하고 회계제도는 특별회계에 의하여 기업회계제도를 실시하여 그 수입으로써 지출을 충당하는 공기업(예컨대, 철도사업, 통신사업, 양곡관리사업, 조달사업)에 구 기업예산회계법이 적용되었다.

8) 권오승 외 2인, 전거서, 18면.

9) 최용진, 공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화, 공법학연구(제8권 제4호), 한국비교공법학회, 2007.11, 53면.

10) 최용진, 상계논문 55면.

둘째, 구 정부투자기관관리기본법은 동법 분류에 의하여 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업을 정부투자기업이라 칭하고 그 기업들에게 적용되었다.<sup>11)</sup>

### (3) 공기업 비중

공기업 혹은 공공기관은 대부분 국가에서 공공부문의 중요한 부분이었으나 1980년대 이후 민영화로 공공기관이 국가경제에서 차지하는 크기나 중요성이 감소하고 있는데, 그러나 그러한 추세에도 불구하고 여전히 대부분 국가에서 공기업은 높은 비중을 차지하고 있다. 예컨대 OECD 국가들의 공기업 수, GDP 대비 자산가치, 고용비중 등을 보면 우선 2003년 현재 국가 공기업은 부가가치의 약 40%, 총고용의 10%, 자본시장의 50%의 비중까지 보이고 있으며, OECD 각국 GDP에서 국가 공기업이 차지하는 자산가치도 대부분의 국가가 15~35%의 비율을 보이고 있는 등 각국에서 공기업은 국가 경제의 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있을 뿐 아니라 공기업의 범위를 넓게 정의할 경우 공공기관의 비중은 더욱 커질 것을 짐작할 수 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 공공기관법상 공기업

### (1) ‘공기업’과 ‘공공기관’

#### 1) 공공기관법상 법상 분류

공공기관의 운영에 관한 법률이 2007년 제정된 후, 동법에 의하여 첫째 공기업(다시 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 분류), 둘째 준정부기관(다시 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 분류), 셋째 기타공공기관으로 나누고 이들을 통칭하기 위하여, ‘공

11) 이상철 외 2인공저, 공기업의 이해, 대영문화사, 2001, 108·109면.

12) 권오성 외 2인 전제서, 15~16면.

공기관'이라는 용어를 제시하고 있다(공공기관법 제5조).

여기서 '공기업'은 자체수입액이 총수입액의 2분의1 이상인 공공기관 중에서 그리고 '준정부기관'은 그렇지 않은 공공기관 중에서 지정한다(공공기관법 제5조 제2항). 다시 '시장형 공기업'이라 함은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액중 자체수입액이 100분의 85 이상인 것을 말하며(동조 제3항 제1호 가목, 동령 제7조), '준시장형 공기업'은 그 외의 공기업을 말한다(동호 나목). 다음으로, '기금관리형 준정부기관'은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관에 해당하며, 그 외의 준정부기관은 '위탁집행형 준정부기관'이라 한다(동조 제3항 제2호).

## 2) 분류의 의미

위와 같은 분류는 공공기관의 소유구조와 지배구조를 기준으로 한 분류이다. 먼저 정부의 직·간접적인 설립과 출연 그리고 지원액과 지분의 점유 비율을 우선적 기준으로 하고, 임원의 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 행사하고 있는 기관들을 공공기관으로 분류하고 있다.<sup>13)</sup> 예컨대 자체수입액이 전체 수입액의 과반이 넘으면 공기업으로 분류하고, 85%를 넘으면 시장형 공기업으로 분류하는 기준을 사용하고 있다.

이는 기존의 공기업 분류의 논의를 입법적으로 해결한 점은 있지만, 공공기관의 대국민 서비스 증진을 분류의 기준으로 삼지 않음으로써 공기업의 공공성을 담보하지 못한다는 비판도 있다.<sup>14)</sup> 하지만 공기업들을 포함하여 각 공공기관의 역할에 대해서는 각각의 공공기관의 설치에 대한 법령들이 이미 선언하고 있다. 후술하듯이 공기업 지배구조 등에 집중함으로써 공기업 운영의 묘를 살리려는 것이 공공기관법

13) 최용진, 전계논문 60면.

14) 최용진 전계논문 60면.

의 취지이고, 그래서 법률의 명칭도 공공기관의 운영에 관한 법률인 것이라고 생각된다.

사기업인 주식회사 제도는, 이미 공시에 의한 투명성과 시장에 의한 견제의 원리 그리고 외부회계감독기관의 사용 등에 의하여, 상무에 종사하지 않기 때문에 오히려 전문성이 더 떨어지는 경우가 적지 않은 사외이사(단순한 비상임이사의 의미에서 오늘날은 독립이사일 것을 요함) 제도 등을 채택하고 있음에도 불구하고 더욱 효율적인 CG(Corporate Governance)를 완성해나가고 있다. 반면에 공기업 등은 거버넌스의 문제를 해결하지 못하고, 엽관제의 구태에서 벗어나지 못하는 경우도 있는 등 후진적인 거버넌스 제도 개혁의 시급성을 높이고 있다. 결국 동법의 궁극적인 목표가 되어야 하는 것은, 공시제도, 투명성 확보 그리고 아울러 독립된 감사조직 확보 등 사기업을 감안한 거버넌스 확립에 초점을 두어야 한다고 생각된다.

## (2) 공공기관법상 공공기관 현황

공공기관법이 시행되었던 2007년 당시 공공기관의 현황은 공기업 24개(시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개), 준정부기관 77개(기금관리형 준정부기관 13개, 위탁집행형 준정부기관 64개), 기타공공기관 197개로서 2007년 당시 지정된 공공기관은 모두 298개이다.<sup>15)</sup>

한편 2009년 현재 공공기관은 297개로서 전년(2008년)의 305개에 비하여 8개가 줄었으며, 신규추가된 것이 9개 그리고 지정에서 해제된 것이 17개 그리고 변경지정된 것이 2개이다.<sup>16)</sup>

공공기관은 그 규모와 국민경제에 미치는 영향이 매우 크다. 2007년 기준으로 총자산 762조원으로서 GDP 대비 85%이고, 예산이 303조원

15) 기획예산처, “2007년도 공기업·준정부기관·기타공공기관 변경지정”, 2007.4.26.

16) 기획재정부, “2009년도 공공기관 지정”, 2009.1.29; 올해의 새로운 공공기관 지정에 대하여 논란이 있는 것으로서, 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 한국거래소(구 한국증권선물거래소)이 있다.

으로서 정부의 일반회계의 2배에 달하며, 공공기관의 인력도 25만 9천명으로서 국가공무원의 43%에 해당한다.<sup>17)</sup> 특히 기획재정부 분류상 24개 공기업과 8개 금융공기업 즉 35개 대형 공공기관의 매출액은 108조원으로서 GDP 대비 12%에 달하고 있으며, 이러한 추세는 계속되고 있어서, 2002년부터 2007년까지 공공기관의 규모가 계속 확대되고 있어서 공공기관의 수로는 45개가 증가하였고 인력은 7만명이 증가한 것이라고 한다.<sup>18)</sup>

## II. 금융공기업

### 1. 의 의

금융공기업은 정부 또는 공공기관이 정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로서 소유하고 경영권을 행사하는 금융회사라고 할 수 있는데, 여기서 ‘소유’란 일반적으로 정부 등이 지배주주로 있음을 의미하며 ‘경영권’을 행사한다는 것도 바꾸어 말하면 경영권을 행사할 수 있는 수준의 지분을 갖고 있다는 것을 의미하므로 결국 정부 등이 소유하는가 여부가 금융 공기업을 구분하는 일차적 기준이 된다. 이러한 정의에 따르면, ‘금융공기업’은 IMF 등 국제기구 또는 일부 학자들이 연구목적으로 사용하는 ‘정부소유 금융기관(state-owned Financial Institution; SOFI)’과 동일한 개념이라고 할 수 있다.<sup>19)20)</sup>

17) 기획재정부, “공공기관 임원선임, 경영평가 등 운영체계 대폭 개편”, 2008.12.12.

18) 상계 보도자료.

19) 김현욱·연태훈, “금융공기업의 개혁과 역할 재정립”(『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』 수록 논문, 한국개발연구원, 2007.12), 162~163면.

20) OECD 등 국제기구는 정부소유기업(state-owned Enterprises) 등의 용어를 사용하고 있지만, 영국에서는 공공기관으로 통칭하는 것의 명칭을 Quangos(Quasi-autonomous nongovernmental organizations)라 하거나 미국에서는 Public Institutions/Enterprises로 부르는 등 그 명칭은 상이하다(권오승 외 2인 전계서 2면).

한편 구체적으로는, 중앙은행은 일반적으로 공기업으로 분류하고 있다.<sup>21)</sup> 한편 자본축적이 거의 이루어지지 않은 상태에서 경제개발을 추진하려는 목적에 따라, 정부는 과거 많은 은행들을 설립하였던 바 우리나라 금융 공기업들이 탄생한 배경이라 할 수 있다. 대표적인 예가 산업은행, 중소기업은행 그리고 주택은행을 꼽을 수 있다. 반면에 선진국 은행들의 경우 처음 사기업인 은행으로서 출발하였으나, 은행이 갖는 공공성 등에 의하여 추후 국유화되어 공기업이 되었다.<sup>22)</sup>

보험업의 경우에도 대부분 사기업의 영역이었으나, 일부 국가들은 이를 국유화하여 공기업으로서 운영하고 있다. 미국의 경우 여러 주에서 보험업을 주로 공기업으로써 경영하고 있다. 대표적인 예가 연방곡물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation)와 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation) 등으로서 이 두 공사는 1930년 대공황시 설립되어 오늘에 이르고 있다.<sup>23)</sup>

정부 등이 금융공기업을 소유하는 목적 또는 과정에 따라 금융공기업의 성격도 구분될 수 있으니, 첫째로 시장실패의 교정을 목적으로 또는 보다 광범위한 목표를 달성하기 위한 금융정책을 집행하기 위해 정부 등이 관련 법률에 설립근거를 마련하고 특수한 금융기관을 설립하거나 기존의 금융기관을 인수하여 금융공기업으로 전환하는 경우도 있고, 둘째로 금융위기 등에 대응하는 과정에서 정부 등이 금융기관에 자본을 투입하면서 지배주주가 되거나, 민간 금융시장이 충분히 발전하지 못한 국가의 정부가 금융기관을 신설하고 이를 소유하기도 하는데 이 경우 정부 등이 금융기관을 소유하기 때문에 금융공기업으로 구분될 수 있지만, 동 금융기관의 영업은 상업적이기 때문에 정책금

---

21) 박영희 외 5인공저, 6면; 이상철 외 2인공저, 89면. 반면 우리나라의 중앙은행인 한국은행은 무자본 특수법인으로서 공기업이 아니라는 견해도 있다(안광일, 공기업 원론, 대명출판사, 1994, 46면).

22) 박영희 외 5인공저, 35면.

23) 박영희 외.

용 등을 목적으로 하는 전형적인 금융공기업과는 구분될 것이다.<sup>24)</sup>

## 2. 금융공기업의 기원<sup>25)</sup>

개발은행을 포함한 정부소유의 특수목적 금융공기업들은 정부가 금융시장에 개입하고, 특정기업, 산업 혹은 부문에 자금을 공급하기 위한 채널로서 가장 널리 사용되고 있는데, 특히 개발도상국들은 직접 금융공기업을 소유하고 금융 분야에 대한 정부의 영향력을 최대화하고 있다. Armedairz de Aghion(1999)을 바탕으로 금융공기업의 태동과 발전을 개관한다.

그에 따르면 산업발전을 위한 금융공기업의 시초는 1822년 네덜란드에서 설립된 Societe General pour Favoriser l'Industrie National였지만, 실질적으로 정부지원 장기대출이 획기적으로 발전한 것은 프랑스였기 때문에 Credit Foncier, the comptoir d'Escompte, 그리고 Credit Mobilier 와 같이 1848년에서 1852년 사이에 설립된 금융 관련 기업들이 실질적인 시초라고 한다.

이 중 Mobilier는 유럽대륙철도 투자사업에서 중요한 역할을 담당하였고, 이를 통해 산업 그리고 금융발전에 크게 기여한 바 있다. 특히 Mobilier가 철도투자를 통해 획득한 장기투자 관련 전문성은 향후 전 유럽에 걸쳐 Mobilier의 계열 은행들로 퍼져나가게 되었다. 이러한 경험은 1902년에 산업은행(Industrial Bank of Japan)을 설립한 일본 등 유럽 외 지역의 국가들에게 전수되었다.<sup>26)</sup>

금융공기업의 역할이 강화된 것은 제1차 세계대전 이후 각국의 경제재건을 위한 정부 역할이 강조되면서부터이다. 재건이 진행되면서,

24) 김현욱·연태훈 전게서 163면

25) 김현욱·연태훈 전게서 163~165면.

26) 일본 산업은행은 1950년 민영화되었으며, 2002년에는 제일은행 및 후지은행과의 합병을 통해 미즈호 금융그룹으로 재편되었다.

금융공기업들은 신산업부문에 장기대출을 제공하기 위한 역할을 부여 받게 되었다. Diamond(1957)에 따르면, 신산업부문에 대한 당시 금융공기업의 지원은 주식인수를 통한 자금지원, 시장 이자율 대비 저리 대출, 회사채 발행에 대한 정부 보증 등의 형태로 이루어졌다. 이러한 20세기형 금융공기업들은 19세기의 금융공기업들에 비해 보다 활발한 금융기법을 파급시키는 원천이 되었다. 이는 정부 외 타 금융기관들이 해당 금융공기업의 지분을 보유하고 있었기 때문이기도 하다. 이와 함께 해당 금융공기업들의 설립 근거 법령들이 보완적인 대출로 업무영역을 국한함에 따라 다른 금융중개 기관들과의 공동대출 협약이 요구되었기 때문이기도 하다.

제2차 세계대전 이후에 발생한 재건 수요로 인해 주요 국가들은 금융공기업을 추가로 설립하는 계기를 마련하게 되었다. 독일의 재건은행(Kreditanstalt fuer Weidaruftbau(KfW))과 일본의 개발은행(JDB)<sup>27)</sup>이 대표적인 예라고 할 수 있다. 원래는 외부의 자금을 재건에 소용될 수 있도록 중개하는 기능에서 출발하였으나, 후에 직접 장기대출을 수행하는 기관으로 발전하게 되었다. 이러한 추세는 여타 저개발 국가들에게도 파급되어, 세계은행(World Bank)의 대출을 관리하고, 신규 산업체들에게 장기대출을 수행하기 위한 개발목적의 금융공기업들이 속속 등장하게 되었다.

이전의 금융공기업들과는 달리, 제2차 세계대전 이후 등장한 금융공기업들은 통상 정부가 전액 출자하여 설립된 기관들이었다. 예전과 달리 다른 금융기관들과의 연계가 없었기에 해당 금융공기업들의 전문성이 다른 금융기관으로 파급되는 효과는 과거에 비하여 훨씬 제한적으로만 이루어지게 되었다. 다만 독일의 재건은행과 일본개발은행은 예외적으로 이들은 여전히 다른 금융기관과의 공동대출협약을 맺고 있

---

27) 일본개발은행(Japan Development Bank)은 1999년 북해도동북개발공고 등과의 합병을 통해 일본정책투자은행(Development Bank of Japna)으로 재편되었다.

었다. 이와 같이 많은 세계 각국의 금융공기업들 중 대부분이 다양한 변화를 거치고는 있지만 현시점까지도 존속하고 있다.

### 3. 금융공기업을 어떻게 볼 것인가<sup>28)</sup>

한 국가의 정부가 수행하는 금융정책의 목표는 경제성장을 뒷받침할 수 있도록 금융서비스를 안정적이고 효율적으로 제공할 수 있는 금융시스템을 구축하고 유지하는 것이라 할 수 있으며, 따라서 금융시장 및 금융산업에 대한 정부의 역할은 건전한 금융발전의 기초를 제공하고 제도적 구조(regulatory superstructure)를 창조하는 것이며, 이러한 차원에서 시장실패에 대응한 정부의 금융시장 개입, 보다 넓은 의미로는 경제성장을 견인하기 위한 정부의 금융산업 보호 등을 이해할 수 있다.

실제로 정부가 금융공기업을 통해 시장에 개입하는 것을 지지하는 쪽에서는 통상 금융시장이 다른 시장에 비해 시장의 실패가 발생할 가능성이 높다는 사실에 주목한다. 특히 금융시장에서는 정보의 비대칭성이 강할 뿐 아니라, 경제개발에 필요한 핵심 전략사업이라 하더라도 신규 프로젝트나 소규모 프로젝트의 경우 과도한 거래비용으로 인하여 상업적 대출이 이루어지지 못하는 경우도 발생하게 된다. 이러한 이유에서 정부는 종종 개발을 주목적으로 하는 중개기관을 설립함으로써 유치(幼稚)산업을 육성하고, 사회적으로 소외된 부문에까지 금융서비스가 제공될 수 있는 환경을 만들고자 시도한다는 것이다.

하지만 이러한 금융정책의 목표를 달성하기 위해 정부 소유 금융공기업이 필요한가에 대한 부정적인 견해도 널리 형성되어 있다. 특히 정부 소유 금융기관 및 이에 따른 정부의 금융기관 경영과 같이 정부가 비교우위가 떨어지는 일에 전념하게 될 경우, 목표를 성취하기 곤

28) 김현욱·연태훈 전게서 165면 이하 참조.

란해진다. 특히 정부 소유 금융기관은 건전한 금융발전의 기초를 제공하기 위한 정부 역할의 하나인, ‘건전성 감독 및 규제자’의 지위와는 서로 상충하는 개념이기 때문이다. 이는 정부가 소유하는 금융기관이 상업적 민간금융기관과 함께 금융시장에서 경쟁할 경우 더욱 그렇다.

정부가 금융기관을 소유함으로써 시장에 개입하는 이유와 관련하여 개발적 관점과 사회적 관점에서 각각 정부주도형 경제개발과 시장실패의 보정과 관련한 논의<sup>29)</sup>를 소개한다.

첫째 정부주도형 경제개발의 경우, 은행과 같이 정책수단으로의 활용이 가능한 중요 기관을 정부가 통제하기 위한 동기가 발생하게 되며, 이는 2차세계대전 이전 사회주의 국가들의 은행 국유화 정책과 관련되고 있지만 사실상 많은 저개발국가들이 2차 세계대전 이후 전략적으로 중요한 산업부문에 정부가 소유권을 유지함으로써 경제개발을 위한 필수적인 자본공급을 받을 수 있도록 채택한 방법이다.

둘째 장기 산업대출 뿐 아니라 농업, 중소기업, 주택 그리고 수출금융에 이르기까지 신용공급이 미진한 계층을 대상으로 신용을 배분해 주기 위하여 정부가 금융기관을 소유하였다. 시장실패의 존재에 대한 인식에 따라 금융공기업의 필요성이 대두하였고 이들 금융공기업의 대출을 통해 시장시스템 내의 신용배분을 치유하였다.

그러나 다른 한편으로 금융공기업의 존재 필요성에 대해 의구심을 가진 측에서는 금융산업이 여타 산업과 상이할 이유는 없으며, 금융시장의 실패는 정부의 금융기관 소유 외에 규제나 보조금을 통해 해결할 수 있다고 주장하고 정치적 동기에 의해 정부가 금융에 개입할 경우 경제전체의 효율성이 저하된다고 주장한다.

---

29) Hanson, James A., “Public Sector Banks and Their Transformation”, Conference on the Role of State-Owned Financial Institutions by World Bank, IMF, and Brookings Institution, 2004.

## 4. 우리나라 금융공기업

### (1) 역 사

우리나라에서 현대적 의미에 의한 금융공기업의 역사는 한국산업은행이 장기산업금융기관으로서 과거 한국식산은행의 자산·부채를 승계하여 설립된 1954년을 시점으로 할 것인 바, 이는 광복 직후에도 이와 같은 금융공기업 설립논의가 있었지만, 한국전쟁의 휴전 이후에야 전후 복구계획을 금융 측면에서 지원한다는 목적하에 한국산업은행이라는 금융공기업이 탄생할 수 있었기 때문이다.<sup>30)</sup> 금융시장이 사실상 없었던 당시 한국산업은행은 원조자금과 재정자금을 의존하여 전후 사회간접자본의 복구와 산업개발을 위한 자금공급에 대한 주도적 역할을 담당하여 왔다.

1960년대에 들어서는 수산업금융, 주택금융, 중소기업금융 등에 특화된 금융공기업들이 설립되었는데, 한국산업은행은 이와 관련된 업무를 새로운 금융공기업들에게 이관하고 중요산업부문 개발과 육성에 필요한 중장기 자금을 공급하는 개발금융기관의 역할을 부여받게 되었다. 이와 같은 1960년대의 금융공기업체제 개편은 민간금융기관, 특히 재벌에 의하여 소유되어 있던 시중은행들의 대주주 의결권을 제한하여 사실상 정부에 귀속시킨 것과 그 맥을 같이하는데, 본격적인 경제개발을 추진함에 있어서 필요한 자분을 확보하기 위해 금융부문에 대한 정부의 개입을 포괄적으로 강화할 목적으로 추진된 것이라고 한다.<sup>31)</sup> 특히 1960년대 중반 이후에는 시중은행이 자체적으로 조성한 자금을 한국산업은행에 정예금으로 예치하거나 동 은행이 발행한 산업금융채권을 직접 인수하도록 강제하였는데, 이는 금융공기업을 경

30) 김현욱·연태훈 전게서 183면.

31) 김현욱·연태훈.

제개발계획 추진을 위한 효과적 수단으로 활용하고자 하는 정부의 목적 때문이었다.

이와 같은 정부가 금융시장을 직접 장악하던 상황은, 1970년대 이후 정부가 금융공기업의 민영화를 서서히 추진하게 되면서 변화하였다. 1972년 5월에 한국상업은행을 민영화하고, 1981년 5월 한일은행, 1982년 8월에 서울은행, 동년 9월에 제일은행, 이어서 1983년 3월에 조흥은행을 민영화하였다. 정부는 1990년대 이후에도 금융공기업 민영화는 계속 추진하였다. 1989년 12월에 한국외환은행, 1995년 1월 국민은행, 1997년 8월 한국주택은행이 민영화되고, 1990년대 후반 이후에는 한국산업은행, 한국수출입은행, 중소기업은행의 3대 국책은행 정도만이 금융공기업으로 남아 있게 되었다.<sup>32)33)</sup>

## (2) 최근 역할

우리나라의 경우에도 한국자산관리공사와 후술하는 예금보험공사는 IMF 경제위기 때 금융회사들을 구제하는 데 중요한 역할을 담당하였다. 당시 우리 금융회사들은 경제위기에 뒤이은 막대한 부실채권의 수령 속에 빠지게 됨에 따라 자본을 잠식당하여 도산위기에 몰려 있었다. 한국자산관리공사와 예금보험공사는 1998~1999년 동안에 국회의 동의를 얻어 64조원의 채권(부실채권정리기금채권과 예금보험기금채권)을 정부의 지급보증을 받아 발행하여 금융회사 구조조정 자금을 확보하였다. 이 자금을 공적자금이라고 하며, 이 공적자금의 이자는 정부예산으로써 부담하기로 한 것이었다. 한국자산관리공사는 공적자금으로 금융회사들이 떠안은 부실채권(주로 담보로 잡았었던 부동산과

32) 김현욱·연태훈 전게서 184면.

33) 시각에 따라 범위는 달라질 수 있다. 예컨대 중소기업은행은 이제 사실상 금융공기업으로서의 역할은 아니고 민간금융회사와 마찬가지로 역할을 수행할 뿐이다. 한편 우리은행과 같이 정부가 전체 지분을 장악하고 있지만, 금융위기 극복 과정에서 파산을 막기 위해 지분을 가지게 되었을 뿐이다.

기업어음 등)을 매입함으로써 금융회사들에게 현금(유동성)을 공급할 수 있었던 것이다. 동시에 예금보험공사는 부실한 금융회사의 예금을 대지급하고 자본을 잠식당한 금융회사들에게 출자함으로써 파산을 막을 수 있었다. 그 결과 예금보험공사가 출자한 회사들은 모두 사기업에서 공공기관(공공기관법에 의한 출자 비율 기준에 따르면)으로 전환한 셈이 되어 한때 금융 공기업의 수가 급격히 증가하였다.<sup>34)</sup>

### (3) 종류

‘금융공기업’이란 용어가 사용되고 있는 감사원 자료<sup>35)</sup>에 따르면 중앙은행인 한국은행을 비롯하여 국책금융기관으로서 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행을, 공적자금관리기관으로서 예금보험공사, 한국자산관리공사 등을 금융공기업에 포함시키고 있으며, 이와 함께 공적자금이 지원되어 정부가 예금보험공사를 통해 간접적으로 소유·지배하고 있는 우리금융지주주식회사 및 이의 자회사(우리은행, 광주은행, 경남은행)와 서울보증보험주식회사도 금융공기업으로 간주하고 있다.<sup>36)</sup> 하지만 ‘공적자금을 지원받은 금융기관’, 즉 예금보험공사가 대주주로서 소유구조 측면에서는 금융공기업에 속하지만 민간금융기관으로서 영업형태가 명확히 상업적인 금융기관들은, 일반적으로 금융공기업이라고 지칭하지는 않을 것이다.

한편 한국은행 자료는 우리나라 금융제도를 설명함에 있어서, 위의 감사원 자료와는 달리 금융감독원, 예금보험공사, 금융결제원 등 금융하부구조와 관련된 업무를 영위하는 기관과 신용보증기금, 기술신용보증기금 등 신용보증기관, 신용평가회사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국선물거래소, 자금중개회사 등을 금융기관이 아닌 금융보

34) 박영희 외.

35) 감사원, □□금융공기업 경영혁신 추진실태□□, 2006.

36) 김현욱·연태훈 전게서 184~185면.

조기관으로 분류하고 있는데, 이는 이들 기관이 금융거래에 직접 참여하기보다 금융거래의 원활한 작동에 필요한 여건을 제공하는 것을 주된 업무로 하기 때문이라고 한다.<sup>37)</sup>

농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 신용사업부문의 경우에도, 업무의 전문성 또는 특수성에 기인하여 특별법에 의하여 설립되었으나, 조합형태로서 회원조합의 출자로 설립되었기 때문에 정부 소유가 아니라는 이유에서 금융공기업과 구별하고 있는데, 물론 농업협동조합의 경우 농업발전 및 농민 지원을 위한 경제사업을 지원하기 위하여 신용사업을 영위한다는 제도적 배경을 갖고는 있지만, 실질적으로 이들 기관의 영업행위방식은 시중은행의 경우와 차이를 발견하기 어려우며 조합원 외의 고객을 대상으로 일반은행과 경쟁하고 있으며 농협중앙회의 자금조달·운용 형태도 일반은행과 차이를 발견하기 어렵다고 한다.<sup>38)</sup>

정부는 대표적인 금융공기업의 수는 대략 9개 정도로 꼽고 있다. 중앙은행도 금융공기업에 속한다는 견해가 많지만, 중앙은행의 독립성이 보장되어야 하기 때문에 공공기관법은 구태여 중앙은행을 금융공기업에 포함시키는 기준을 사용하고 있지는 않다. 즉 공공기관법상 중앙은행은 공기업에 해당하지 않는데 그 이유는 공공기관법 분류 기준에 해당하지 않는 무자본특수법인의 형태를 취하고 있기 때문이라고 해석할 수 있다.

현재 우리나라에서 주요한 금융공기업으로는, 산업은행, 기업은행, 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국수출입은행, 한국수출보험공사 등 9개를 꼽고 있다.<sup>39)</sup> 현재 법상 공기업이 대부분의 지분을 갖고 있는 은행도 있는데 이는

37) 김현욱·연태훈 전게서 184~188.

38) 김현욱·연태훈.

39) 기획재정부, “경제위기 조기극복을 위해 공공기관 투자 대폭 확대”, 2008.12.30.

공공기관법 당연히 (금융)공기업에 포함되지만, 순수한 민간은행으로서 기능하고 있기 때문에 공공적 목적에 따라 기능하는 공기업이 아니고, 따라서 주요한 금융공기업으로 분류하지 않는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 금융공기업은 그 분야와 특성에 따라 각 금융공기업 별로 별개의 특징을 갖고 있으므로, 금융공기업 전분야를 일반적으로 포섭한 연구를 진행하기는 어렵다. 그리하여 본고는 완전한 시장의 흐름에 따라 움직이는 금융회사가 아닌 예컨대 농협중앙회를 포함하고, 또한 지배구조의 특징을 파악하고 개선안을 도출하기 위한 필요성이 있으므로 주요 금융공기업 중 일부의 지배구조를 파악하고자 한다.

### Ⅲ. 공공성과 기업성의 조율

#### 1. 의 의

공기업은 국가 또는 지방자치단체의 정치적·경제사회적 목표를 추구해야 하므로, 공적소유, 공적지배, 공적보조, 공적통제의 측면에서 공공성을 띠게 된다.<sup>40)</sup> 사기업과 같이 이윤의 극대화를 공기업의 목표로 삼게 된다면 공기업의 존립가치를 찾기 힘들게 되는데, 이윤추구에 의한 기업유지 및 확대강화 등은 굳이 공기업이 아니라 할지라도 민간부문에 의해서 더 효율적이고 더 많은 이윤을 획득할 가능성이 높아지기 때문이다.<sup>41)</sup> 한편 공기업도 기업이윤을 추구하는 기업성의 성격을 갖는다.<sup>42)</sup> 이 견해에 따르면 공기업은 기업이윤을 추구하는 기업성의 성격도 갖지만 공공재를 생산하고 공급함에 따라 공공성

---

40) 심재권 전게서 68면.

41) 심재권.

42) 박영희 외 5인공저 120면.

을 갖게 한다는 것이다. 즉 기업성이란 이윤을 추구하는 성향을 말하는 것으로 기업의 지속적인 활동을 위해서 필요한 것인데 반하여,<sup>43)</sup> 공공성이란 정부가 정책목표를 추구하기 위하여 정부가 직접 재화 및 서비스 생산을 통하여 공익의 증진을 목표로 하게 된다.

## 2. 공공성 실현의 방법

그리하여 이 견해는 공공성의 개념에 대한 두 가지 접근방법을 소개하고 있다. 그 하나는 공공선택론적 접근방법이고, 또 하나는 당위론적 접근방법이라고 한다. 공공선택론적 접근방법이란 현실적으로 공공성이 누구에 의해서 어떻게 구체화되는가의 문제로서, 뷰캐넌(Buchanan) 등의 공공선택론자들이 제시한 모형에 의해 정립되었다. 공공성의 실체는 국민으로부터 공공결정을 수입받은 정부가 국민대중, 이해집단 및 사기업의 욕구와 주장을 투표 등의 의사결정 메커니즘을 통하여 합리적으로 구체화한다. 이는 정부, 국민, 이해집단 및 사기업 등과의 관계에 의하여 공공성의 실체가 구명되고 그 내용이 구체화된다는 것이다.

당위론적 접근방법이란 공공성의 내용을 이론적 당위성을 가지고 선형적으로 고찰하는 것을 말한다고 한다. 국가가 사회구성원의 보다 나은 삶을 위하여 당연히 추구하여야 할 공극적 목표가 공공성의 내용이 된다는 것이다.

결국 공공성이란 사회구성원 다자간의 합의에 의하여 만들어지게 되며, 이들 다자간에 이익은 최대로 하고 손해는 최소로 하는 상태로 정의할 수 있다고 하며, 이러한 공공성은 결국 공기업이 존재하는 목

---

43) 여기서 우리는 영리법인을 규율하는 법규범 중 기본법적인 지위에 있다고 할 수 있는 상법도 역시 기업의 유지 또는 강화를 핵심적인 법상 이념으로 꼽고 있음을 상기할 필요가 있다.

적적 가치를 갖게 하는 것으로서, 공기업의 존립근거가 시장에서 생산되기 어려운 경제가치 혹은 재화를 생산하여 사회구성원들의 편익을 증대시키기 위해 설립되는데 있기 때문이라고 한다.

### 3. 소결 : 금융공기업 지배구조 논의의 당위성

위 견해는 공기업의 기업성과 공공성의 관계에 대하여, 기업성은 공기업의 공공성을 증대하기 위한 수단적 가치라고 설명하고 있는데, 이는 공기업의 공공성 및 기업성의 관계를 설명하는 일반적인 도식으로서 평가할 수 있다.<sup>44)</sup> 한편 공기업이 공공성을 지녔다고 하려면 그 공기업의 행위가 국민의 의사 또는 이익을 올바르게 반영한 경우로 한정되어야 하며, 이는 공적 소유가 외관상으로는 마치 국민 전체의 소유인 것처럼 보일지라도 사실상 특정한 분야의 이익만 대표하는 경우가 있을 수 있기 때문이며, 따라서 단지 공적 소유, 공적 관리, 공적 자금의 투입만으로 공공성을 주장하는 것은 문제가 있다.<sup>45)</sup>

흔히 지적되는 공기업의 비효율성의 원인으로서, 공기업은 정부에 의한 직접 운영 또는 간접적 영향하에 운영되는 경우에 처하기 쉽고 이 경우, 유능한 경영자인 사람도 충분한 경영능력을 발휘할 수 없거나 무사안일주의로 인한 능력 향상을 기할 수 없는 폐단이 있다고 한다.<sup>46)</sup>

위와 같은 지적들은 공기업에 대한 지배구조 정립 및 고찰에 있어서 중요한 고려사항이 된다. 공기업에 있어서, 사기업만큼 이윤 확보가 절대절명의 명제가 아님에도 불구하고, 투명성 및 경영자주성 확립을 위한 각종 장치를 고안하여야 하는지에 대한 정당성을 부여하는 근거가 될 수 있는 요소이다.

44) 박영희 외 5인공저, 121면.

45) 심재권 전게서 70면.

46) 이상철 외 2인공저, 62면.

## IV. 공공기관법상 공기업의 지배구조

### 1. 공공기관운영위원회

#### (1) 공공기관운영위원회의 설치와 위원의 구성

공공기관의 운영에 관한 소정의 사항<sup>47)</sup>을 심의·의결하기 위하여 기획재정부 장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 운영위원회라 함)를 두고 있다(공공기관법 제8조 본문).

공공기관운영위원회는 위원장 1인 및 ‘다음 각 호’의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다(동법 제9조 제1항 본문). 다음 각 호라 하는 표현은 우선 정부측 위원과 민간측 위원으로 구분된다.

우선 정부측 위원은, 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인(동항 제1호), 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원(동항 제2호) 3인<sup>48)</sup>, 동조 제2호에 해당하지 않는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원(동항 제3호)으로서, 기획재정부 장관인 위원장을 포함하여 6인이다.

다음 민간측 위원은, 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이

---

47) 공공기관법 8조 각호의 내용은, 공공기관의 지정, 해제 그리고 변경지정(1호), 기관의 신설 심사(2호), 공공기관의 경영공시(제3호), 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치(4호), 공공기관의 기능조정(5호), 공공기관의 혁신지원(6호), 시장형공기업의 비상임이사 임명(7호), 공기업·준정부기관의 임원 임명(8호), 보수지침(9호), 공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임 또는 해임건의(10호), 비상임이사·이사·감사의 직무수행실적평가(11호), 공기업·준정부기관의 경영실적 평가(12호), 공기업·준정부기관의 경영지침(13호), 공기업·준정부기관 감독의 적정성 점검 및 개선(14호), 기타 대통령령으로 정한 사항(15호) 등이다.

48) 기획재정부 장관이 지명하는 기획재정부 차관 1인, 행정안전부 장관이 지명하는 행정안전부 차관 1인, 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원 1인(동 시행령 11조 1항).

위촉하는 11인 이내의 사람이다(동조 제4호).

### (2) 위원의 임기·책임

정부측 위원은 당연직 위원으로서, 임기는 그 직위에 연동되는 것이겠지만, 민간측 위원의 임기는 3년으로서 연임이 가능하도록 하고 있다(동조 제2항). 민간 위원은 공공기관의 자율·책임경영체제 확립 및 경영효율성 제고를 위하여 그 양심에 따라 성실히 직무를 수행할 책임을 부담한다(동조 제3항).

### (3) 의사(議事)

공공기관운영위원회의 회의는 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성한다(동법 제10조 제1항 전단). 정부측 위원 중 참석자는, 위원장이 안건별로 지명하고, 민간측 위원의 수가 회의 구성원의 과반수가 되도록 하여야 한다(동항 후단). 공공기관운영위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제2항). 감사원장과 관계 행정기관의 장은 공공기관운영위원회의 심의·의결과 관련하여 필요하다고 인정하는 경우 공공기관운영위원회에 의견을 제출할 수 있고, 공공기관운영위원회 위원장의 요청이나 공공기관운영위원회의 의결이 있을 때에는 소속 공무원으로 하여금 공공기관운영위원회에 출석하여 발언하게 할 수 있다(동조 제3항). 공공기관운영위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 위원장이 지명하는 고위공무원단 소속 공무원이 된다(동조 제4항).

### (4) 운영

공공기관운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제5항)는 규정에 의하여, 시행령이 운영에 대한 사항을 규

을하고 있다(동법 시행령 제12조).

위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장 이 그 직무를 대행한다(동령 동조 제2항). 공공기관운영위원회는 업무 수행을 위하여 필요한 때에는 관계공무원, 공공기관의 임·직원 등의 출석, 자료 제출과 의견의 진술을 요청할 수 있다(동조 제3항). 공공기관운영위원회의 민간위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당과 여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다(동조 제4항). 위원장은 감사원과 관계 행정기관의 장에게 공공기관운영위원회의 회의에 상정되는 관련 안건을 사전에 송부하여야 한다(동조 제5항). 기타 공공기관운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다(동조 제6항).

#### (5) 위원의 제척·기피·회피

① 위원과 직접적인 이해관계가 있는 사항, ② 위원의 배우자, 4촌 이내 혈족, 2촌 이내의 인척인 자 또는 위원 소속기관과 이해관계가 있는 사항, ③ 위원 또는 위원이 속한 기관이 자문·고문 등을 행하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항에 대한 심의·의결에서 제척된다(동령 제13조 제1항).

한편 기피 사유는, 공공기관운영위원회가 심의·의결하는 사항과 직접적인 이해관계가 있는 자는 위원에게 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운 사정의 사유를 적어 기피신청을 할 수 있다(동조 제2항 전단). 이 경우 위원장은 기피신청에 대하여 공공기관운영위원회의 의결을 거치지 아니하고 기피여부를 결정한다(동조 제2항 후단).

그리고 회피 사유에 대하여, 위원이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있다

공공기관운영위원회와 공기업 등의 임원 등에 관한 사항은 아래 항목 중 관련 부분에서 서술한다.

## 2. 임원 · 기관장과 이사 · 이사회

### (1) 임 원

#### 1) 임원의 범위

공기업 · 준정부기관은 임원으로 기관장을 포함하여 이사와 감사를 둔다(공공기관법 제 24조 제1항 전단). 이는 이사와 감사 그리고 기관장을 임원으로 본다는 의미인데, 상법상 임원은 이사와 감사를 뜻하는 것<sup>49)</sup>과 비교할 때 약간 차이가 있다. 그 이유는 주식회사의 경우, 이사와 감사는 오직 주주총회에서만 선임될 수 있고 주주총회가 선출한 이사 중에서, 원칙적으로 이사회가 대표이사를 선임하지만, 공공기관법상 공공기관의 기관장은 대통령이 임명하기 때문이다.

#### 2) 임원의 직무

이사는 이사회에 부쳐진 안건을 심의하고, 의결에 참여한다(동법 제 32조 제4항).

#### 3) 이사 선임 및 해임

##### ① 해 임

우선 해임에 대하여, 기획재정부장관은 비상임이사 및 감사가 제1항의 규정에 따른 의무와 책임 및 제32조(후술하는 ④ 임원의 책임 참조)의 규정에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 공공기관운영위원회의 심의 · 의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다(공공기관법 제35조 제2항 전문).

---

49) 성승제, “주식회사의 비전형적인 임원에 대한 일고찰”, 법조, 2004.5 참조.

주무기관의 장도 기관장 및 상임이사가 제1항의 규정에 따른 의무와 책임 및 제32조의 규정에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 기관장 및 상임이사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의·요구할 수 있다(동조 제3항 전문).

② 선임(공기업)

공기업의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 장이 임명한다(동법 제25조 제2항). 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외) 중에서 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명한다(동법 제25조 제3항 전단). 이 경우 공공기관 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다(동항 후단).

③ 선임(준정부기관)

한편 준정부기관의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 준정부기관의 장의 제청으로 주무기관의 장이 임명한다(동법 제26조 제2항 전단). 다만, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 규정하는 경우 등에는 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령에 따른다(동항 후단). 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람을 제외한다)는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다(동조 제3항 전단). 다만, 다른 법령에서 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 규정하고 있는 경우에는 그 추천 절차에 따른다(동항 후단).

4) 임원의 책임 또는 책임해제: 상법 대폭 준용

상법 제382조의3(이사의 충실의무), 제382조의4(이사의 비밀유지의무), 제399조(회사에 대한 책임), 제400조(회사에 대한 책임의 면제) 및 제401조(제3자에 대한 책임)의 규정은 공기업·준정부기관의 이사에 관하여 각각 이를 준용하고, 상법 제414조(감사의 책임) 및 제415조(준용 규정) 규정 중 회사에 대한 책임의 면제에 관한 사항(책임해제)은 공기업·준정부기관의 감사(감사위원회의 감사위원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 관하여 이를 준용한다(공공기관법 제35조 제1항).

기획재정부장관은 전술(“② 이사의 선임 및 해임” 참조)한 해임 또는 해임 건의시, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다(동법 제35조 제2항 후문). 주무기관의 장도 전술한 해임 또는 해임 건의시, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다(동조 제3항 후문).

5) 임원의 보수기준

공기업·준정부기관의 임원의 보수기준은 다음 각 호50)의 사항을 고려하여 기획재정부장관이 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정하는 보수지침에 따라 이사회에서 정한다(동법 제33조 제1항). 임원의 보수기준을 정하는 이사회에는 이해관계가 있는 임원은 참여할 수 없다(동조 제2항).

---

50) 1. 기관장 : 공기업·준정부기관의 경영성과와 제31조제3항 및 제4항의 규정(필자 주: 기관장이 임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 사항)에 따른 계약의 내용과 이행 수준  
 2. 상임이사 : 제31조제6항의 규정에 따른 성과계약 이행실적 평가 결과  
 3. 상임인 감사 : 제36조의 규정에 따른 직무수행실적 평가 결과

## (2) 기관장

### 1) 기관장의 임명

즉 공기업의 장은 동법 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다(동법 제25조 제1항 전단). 다만 기관규모가 대통령령이 정하는 기준<sup>51)</sup> 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다(동조 제1항 후단).

### 2) 기관장의 권한 및 대행

기관장은 그 공기업·준정부기관을 대표하고 업무를 총괄하며, 임기 중 그 공기업·준정부기관의 경영성과에 대하여 책임을 진다(동법 제32조 제1항). 기관장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 바에 따라 상임이사 중 1인이 그 직무를 대행하고, 상임이사가 없거나 그 직무를 대행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 임원이 그 직무를 대행한다(동조 제3항). 기관장은 그 공기업·준정부기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 공기업·준정부기관을 대표하지 못한다(동조 제2항 전단). 그 경우 감사가 공기업·준정부기관을 대표한다.

제25조 제3항은 기관장의 유고시 상임이사·정관에 정한 임원이 직무를 대행하도록 하면서, 같은 조문 제2항은 기관장의 이익 상반사안에 대해서는 감사가 기관장을 대신하여 그 공기업·준정부기관을 대

---

51) 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 말한다(동령 제21조).

여기서 총수입액이란, 당해 기관이 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것이다(동령 제2조).

표하도록 하고 있는데, 이는 제3항의 경우 기관장의 불가항력적 사유에 직무수행이 불가능한 경우에는 평소 업무를 숙지하고 있는 상임이사를 중심으로 대행을 하도록 하고, 반면 기관장의 이익만이 결부된 사안에 있어서는 기관장의 영향력을 차단하기 위하여 감사에게 대표권을 일시 부여하는 것으로 본다.

### 3) 기관장 해임 등

이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회 의결을 거쳐 주무기관의 장에게 그 기관장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다(공공기관법 제22조 제1항). 비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사나 감사위원회에 특정사안에 대한 감사(감사)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 제2항). 비상임이사는 기관장에게 이사로서의 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다(동조 제3항 전단). 이 경우 기관장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(동항 후단).

### (3) 이사·이사회

이사는 상임 및 비상임으로 구분한다(동법 제20조 제2항). 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다(동법 제20조 제3항 전단).

공기업은 이사회를 둔다(동법 제20조 제1항 전단). 공기업의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 장이 임명한다(동조 제2항). 그리고 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학

교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다(동조 제3항 전단).

공기업과 준정부기관은 선임 비상임이사 1인을 둔다(공공기관법 제 21조 제1항). 선임 비상임이사는 비상임이사 중에서 호선한다(동법 제 21조 제2항 전단). 다만 시장형 공기업의 선임 비상임이사는 비상임이사 중에서 기획재정부 장관이 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명한다(동법 제21조 제2항 후단).

### 3. 감사 그리고 위원회

공기업은 이사회를 두며, 그 공기업의 정관에 따라 이사회에 위원회를 설치할 수 있다(동법 제20조 제1항 전단).

#### (1) 감 사

공기업·준정부기관은 감사를 둔다(동법 제24조 제1항 전단).

##### 1) 공기업 감사의 선임

공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다(동법 제25조 제4항 전단). 다만 기관 규모가 대통령령<sup>52)</sup>이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다(동항 후단).

---

52) 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 말한다(동령 제21조).

여기서 총수입액이란, 당해 기관이 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것이다(동령 제2조).

다만 시장형 공기업이라서 감사위원회를 설치하는 경우와 준시장형 공기업으로서 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치하는 경우에는, 감사를 두지 아니한다(동법 제24조 제2항 후단).

### 2) 준정부기관 감사의 선임

준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다(공공기관법 제26조 제4항 전단). 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령<sup>53)</sup>으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동항 후단).

### 3) 감사의 권한 : 업무감사권

감사는 기획재정부 장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다(동법 제32조 제5항 전단). 이 경우 감사원은 기획재정부 장관에게 감사기준에 관하여 의견을 제시할 수 있다(동항 후단). 우리 상법상 주식회사의 감사는 이사의 직무의 집행을 감사함으로써(상법 제412조 제1항), 회사의 업무감사를 주된 직무로 하는 필요적 상설기관으로 자리매김

53) 동법 시행령 제22조 (준정부기관 임원의 임면) ①법 제26조제1항 단서 및 제4항 단서에서 “대통령령이 정하는 기준”이란 다음 각 호를 말한다.

1. 위탁집행형 준정부기관 : 제2조에 따른 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것
2. 기금관리형 준정부기관 : 자산규모(위탁관리하는 기금자산을 포함한다)가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것

한편 위에서 말하는 총수입액이란, 동시행령 제2조에서, “당해 기관이 사업을 수행하거나 정부·지방자치단체 및 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 것”으로 말하고 있다.

시키고 있기 때문에, 이사의 직무집행 뿐 아니라 이사의 직무에 속하는 일체의 사항에 미치도록 하고 있고 아울러 회계감사권도 당연히 업무감사권에 포함시키는 특유의 제도를 이루고 있는 것<sup>54)</sup>과 유사하다. 이는 곧 공기업의 감사의 권한은, 업무감사권과 아울러 주의적으로 회계감사권을 강조하여 부여하고 있는 것이라고 본다. 그리고 이는 상법상 감사위원회의 권한도 감사와 같기 때문에, 상법상 감사위원회를 준용하고 있는 공공기관법상 감사위원회도 같은 권한을 갖는다.

기관장은 감사의 임무수행에 필요한 직원의 채용과 배치 등에 관하여 필요한 지원을 하여야 한다(동법 제32조 제6항).

## (2) 감사위원회

시장형 공기업은 동법 제24조 제1항의 규정에 따른 감사에 갈음하여 동법 제20조 제1항의 규정에 따른 감사위원회를 이사회에 설치하여야 한다(동법 제20조 제2항 전단). 준시장형 공기업도 다른 법률(예컨대 자본시장통합법의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다(공공기관법 제20조 제3항).

감사위원회의 구성 및 권한 등에 대해서는, 후술하는 이사회 내 위원회와 마찬가지로 상사법 관련 규정을 준용한다. 즉 자본통합법 제26조의 규정을 준용하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 먼저 감사위원회 위원의 구성에 대한 요건은,

1. 총 위원의 3분의 2 이상이 사외이사일 것
2. 위원 중 1인 이상은 대통령령으로 정하는 회계 또는 재무전문가<sup>55)</sup>일 것

54) 이철송, 전게서 668·672면 참조.

55) ① 공인회계사의 자격을 가진 자로서 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자, ② 회계 또는 재무 분야의 석사학위 이상의 학위소지자로서 연구기관 또는 대학에서 회계 또는 재무 관련 분야의 연구원 또는 전임강사 이상의 직에 합산하여 5년 이상 근무한 경력이 있는 자, ③ 주권상장법인에서 회계 또는 재

3. 감사위원회의 대표는 사외이사일 것(이상 동조 제2항 각호).

동조 제3항 각 호는 감사위원회 위원의 결격사유를 규정하고 있다.

- 1. 해당 회사의 주요주주
- 2. 해당 회사의 상근 임직원 또는 최근 2년 이내에 상근 임직원이었던 자
- 3. 그 밖에 해당 회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자 등 사외이사가 아닌 감사위원회의 위원으로서의 직무를 충실하게 수행하기 곤란한 자로서 대통령령이 정하는 자<sup>56)</sup>이다.

4. 기금운용심의회와 임원추천위원회

(1) 기금운용심의회

기금관리형 준정부기관은 『국가재정법』 제74조(기금운용심의회)제1항 단서의 규정에 불구하고 그 준정부기관의 이사회와 분리된 기금운용에 관한 심의기구(이하 “기금운용심의회”)를 설치하여야 한다(공공기관법 제23조 제1항 전단). 다만, 다른 법령에서 기금관리형 준정부기관에서 운용하는 기금에 대한 중요정책을 심의하기 위한 기구를 주무기관에 설치하도록 되어 있는 경우에는 그 기금관리형 준정부기관에

무 관련 업무에 합산하여 임원으로 5년 이상 근무하거나 임직원으로 10년 이상 근무한 경력이 있는 자, ④ 다음 각 목의 기관에서 회계 또는 재무 관련 업무나 이에 대한 감독업무에 합산하여 5년 이상 근무한 경력이 있는 자(동령 29조 2항).

위 4호의 각 목이라 함은 다음을 말한다(동항 4호), 가. 국가, 나. 한국은행, 다. 제10조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관, 라. 제10조제3항제1호부터 제14호까지의 어느 하나에 해당하는 기관, 마. 다목 및 라목 외에 『금융위원회의 설치 등에 관한 법률』 제38조에 따른 검사대상기관, 바. 나목부터 마목까지의 기관 외에 『공공기관의 운영에 관한 법률』에 따른 공공기관(금융위원회가 정하여 고시하는 기관은 제외한다), 사. 『공인회계사법』에 따른 회계법인, 아. 가목부터 사목까지의 기관에 준하는 외국법인등

56) 주요주주의 배우자와 직계존비속, 상근임원의 배우자와 직계존비속, 계열회사의 상근임직원이나 최근 2년 이내에 상근 임직원이었던 자(동법 시행령 29조 3항).

기금운용심의회를 설치하지 아니한다(동항 후단).<sup>57)</sup> 동조 제1항 본문의 규정에 따른 기금운용심의회 기능·구성 및 운영에 관한 사항은 「국가재정법」이 정하는 바에 따른다(동조 제2항).<sup>58)</sup> 기금관리형 준정부기관이 제1항의 규정에 따라 기금운용심의회를 설치하고, 다른 법령에서 제17조제1항 각 호의 사항 중 일부를 기금운용심의회 심의·의결사항으로 정하는 경우에는 그 사항을 제17조제1항의 규정에 따른 심의·의결사항에서 제외할 수 있다(동조 제3항).<sup>59)</sup>

57) 국가재정법 74조 1항 후단의 내용은, “다만, 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다.”고 되어 있다.

58) 국가재정법 제74조 (기금운용심의회) ①기금관리주체는 기금의 관리·운영에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다. <개정 2008.2.29>

②다음 각 호의 사항은 심의회 심의를 거쳐야 한다. <개정 2008.12.31>

1. 제66조제5항의 규정에 따른 기금운용계획안의 작성
2. 제70조제2항 및 제3항의 규정에 따른 주요항목 지출금액의 변경
3. 제73조에 따른 기금결산보고서의 작성
4. 제79조의 규정에 따른 자산운용지침의 제정 및 개정
5. 기금의 관리·운영에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항과 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

③심의회 위원장은 기금관리주체의 장이 되며, 위원은 위원장이 위촉하되, 학식과 경험이 풍부한 자로서 공무원이 아닌 자를 2분의 1 이상 위촉하여야 한다.

④그 밖에 심의회 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤기금의 관리·운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 따라 설치된 위원회 등은 이를 심의회로 보며, 그 위원회 등이 다른 법률에 따라 심의하여야 하는 사항은 제2항 각 호의 심의사항에 해당하는 것으로 본다.

59) ①공기업·준정부기관에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 둔다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
2. 예비비의 사용과 예산의 이월
3. 결산
4. 기본재산의 취득과 처분
5. 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획
6. 생산 제품과 서비스의 판매가격
7. 잉여금의 처분
8. 다른 기업체 등에 대한 출자·출연
9. 다른 기업체 등에 대한 채무보증. 다만, 다른 법률에 따라 보증업무를 수행하는

## (2) 임원추천위원회

공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 제31조제2항의 규정60)에 따른 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공기업·준정부기관에 임원추천위원회를 둔다(공공기관법 제29조 제1항). 임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성한다(동조 제2항). 공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다(동조 제3항 전단). 다만, 그 공기업·준정부기관의 비상임이사, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다(동항 후단). 이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다(동조 제4항). 임원추천위원회의 위원장은 임원추천위원회 위원인 공기업·준정부기관의 비상임이사 중에서 임원추천위원회 위원의 호선으로 선출한다(동조 제5항). 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 없는 공기업·준정부기관은 이사회가 선임한 외부위원으로 임원추천위원회를 구성하며, 위원장은 외부위원 중 호선으로 선출한다(동조 제6항).

---

공기업·준정부기관의 경우 그 사업 수행을 위한 채무보증은 제외한다.

10. 정관의 변경
  11. 내규의 제정과 변경
  12. 임원의 보수
  13. 공기업·준정부기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회의 심의·의결을 요청하는 사항
  14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항
- 60) 동조 1항은, “기관장의 임명과 관련하여 이사회는 기관장이 임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 사항이 포함된 계약안을 작성하여 임원추천위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 기관장은 계약안을 정하는 이사회에 참여할 수 없다.”, 동조 2항 규정은, “임원추천위원회는 제1항의 규정에 따라 통보받은 계약안에 대하여 기관장 후보자로 추천하고자 하는 자와 계약 내용과 조건 등을 협의하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 임원추천위원회는 기관장 후보자와의 협의를 위하여 필요한 때에는 계약안의 내용이나 조건을 일부 변경할 수 있다.”는 것이다.

임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령<sup>61)</sup>으로 정한다(동조 제7항).

## 5. 상법상 이사회내 위원회 준용

### (1) 위원회의 의의

위 조항에서 말하는 위원회라 함은 상법상 흔히 이사회 내 위원회를 말하는 것이다(상법 제415조의2, 393조의2 참조). 이러한 위원회는 이사회로부터 위임받은 업무에 대하여 이사회에 권한을 행사하는 이사회에의 하부조직이다.<sup>62)</sup>

우리 상법은 일찍이 1997년 IMF 경제위기 후 위기 극복을 위한 기업지배구조 개선을 지원하기 위하여 그 후 거의 해마다 개정을 해 왔다. 감사위원회(상법 제415조의2)와 기타의 위원회(393조의2)도 그 와중에 1999년 상법 개정시 도입된 바 있다.

---

61) 시행령 제23조 (임원추천위원회의 구성 및 운영) ①공기업·준정부기관의 이사회는 임원의 임기 만료, 그 밖의 사유로 인하여 임원을 새로이 선임할 필요가 있는 경우에는 지체없이 법 제29조에 따른 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 구성하여야 한다.

②추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다. 다만, 법 제6조에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 비상임이사가 3명 미만인 경우에는 위원 정수를 2명에서 4명 이내로 할 수 있다.

③법 제29조제2항에 따라 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.

④추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 의뢰할 수 있다.

⑥법 또는 이 영에 규정된 사항 외에 추천위원회의 구성 및 위원의 제척·기피·회피제도 등 추천위원회의 운영과 임원의 선임 등에 관하여 필요한 사항은 공기업·준정부기관의 정관 또는 내규로 정한다.

⑦제6항에 따른 사항에는 추천위원회 회의록의 작성·보관 및 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』에 따른 회의록 내용의 공개에 관한 사항이 포함되어야 한다.

62) 정찬형, 상법강의(상)(제10판), 박영사, 2007, 836면.

미국 회사법은 이사회가 자율적으로 그 내부에 기능이 분화한 다수의 위원회를 설치할 수 있게 하고 있는데, 우리 상법은 특히, 미국 기업 실무상 운영되고 있는 위원회 중 특히 감사위원회를 감사에 대체할 수 있는 기관으로 도입하는 외에(상법 제415조의2 제1항) 그 밖의 업무에 관해서도 하나 또는 수개의 위원회를 두어 이사회에 권한을 위임할 수 있도록 하고 있다(상법 제393조의2).<sup>63)</sup> 이는 이사회 내에 기능별 소위원회를 두고, 그 기능에 적합한 이사를 배치함으로써 이사회에 업무를 위임받아 결정할 수 있도록 함으로써, 의사결정의 전문성과 신속성을 기할 수 있는 장점을 살릴 수 있기를 기대하는 때문이다.<sup>64)</sup>

## (2) 위원회의 설치근거

이사회는 정관이 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다(상법 제393조의2 제1항). 따라서 위원회를 설치하기 위하여는 정관에 근거가 있어야 할 것이나, 어느 정도 구체적인 규정을 두어야 하는지에 관해서는 명문의 규정이 없다. 위원회 기능의 중요성으로 보아, 정관의 규정은 단지 위원회를 둘 수 있다는 형식적인 근거 설정에 그쳐서는 안 되고, 위원회의 권한과 구성방법 및 운영방법을 명기하여야 할 것으로 보인다.<sup>65)</sup>

## (3) 위원회의 권한

상법은 이사회가 위원회에 수권할 수 있는 사항을 폭넓게 인정하고 있다. 이사회는, 몇 가지 핵심적 사항<sup>66)</sup>을 제외하고는 그 권한을 위임

63) 이철송, 회사법(제16판), 박영사, 2009, 559면. 예컨대 임원의 업무집행을 감사하는 감사위원회, 업무집행을 전담하는 집행위원회, 임원의 보수를 결정하는 보수위원회, 주주로부터 이사의 책임추궁을 요구하는 청구가 있을 때 제소의 득실을 판단하여 제소여부를 결정하는 대표소송위원회 등과 같은 것이 있다.

64) 이철송 전게서 560면; 정찬형 전게서 836면 동지.

65) 이철송, 전게서 560면.

66) ① 주주총회의 승인을 요하는 사항의 제안(ex. 정관변경, 재무제표의 승인, 합병

회에 위임할 수 있다(상법 제393조의2 제2항). 그리하여 정관으로 금지한 사항이 아닐 경우, 신주의 발행(상법 제416조 제1항)이나 사채의 발행(상법 제469조·제513조 제2항·제516조의2 제2항), 이사의 경업이나 자기거래의 승인과 같은 중요한 사항, 심지어는 지배인선임을 포함한 업무집행의 결정(상법 제393조 제1항)도 포괄적으로 위임할 수 있는데, 다만 주주총회의 소집권(상법 제362조)이나 이사에 대한 이사회회의 감독권(상법 제393조 제2항)은 성질상 위원회에 위임할 수 있는 사항이 아니므로 명문의 규정은 없으나, 위임이 불가하다고 해석해야 한다.<sup>67)</sup>

#### (4) 기타 사항

##### 1) 위원의 수

이사회내 각 위원회는 원칙적으로 2인 이상의 이사로 구성된다(상법 제393조의2 제3항). 다만 감사위원회는 3인 이상의 이사로 구성된다(상법 제415조의2 제2항 본문). 이러한 위원회의 구성원인 이사가 법률 또는 정관에 정한 이사의 원수를 결한 경우에는 임기만료 또는 사임으로 인하여 퇴임한 이사는 새로 선임된 이사가 취임할 때까지 이사의 권리·의무가 있다(상법 제393조의2 제5항, 제386조 제1항).

##### 2) 소집과 결의

위원회가 위임받은 사항을 수행하기 위하여는 위원회를 소집, 결의를 하여야 한다. 위원회의 소집과 결의에 관해서는 이사회회의 소집과 결의에 관한 절차가 준용된다(상법 제393조의2 제5항 --> 제390조·

---

등), ② 대표이사의 선임 및 해임, ③ 위원회의 설치와 그 위원의 선임 및 해임, ④ 정관에서 정하는 사항.

67) 이철송 전게서 560면. 다만 이러한 지나치게 포괄적인 위임 가능 조항은 운영여하에 따라서는 이사회를 허구화시킬 위험도 있다고 하여 재고할 입법이라고 한다.

391조·391조의3·392조).<sup>68)</sup> 즉 공공기관법상 공기업의 위원회 소집과 결의 절차는 상법상 이사회 소집과 결의에 관한 절차가 준용될 것이다.

### 3) 결 의

이사회가 위원회에 권한을 위임한다고 함은 이사회가 위임한 사항에 관한 위원회의 결의는 이사회 결의와 같은 효력이 있음을 뜻한다.<sup>69)</sup> 결의요건은 과반수 출석과 출석위원 과반수이다. 결의방법은 정관에 별도의 정함이 없으면 어떠한 방법에 의하여도 무방하지만, 위원회의 의사는 의사록을 작성하고 당해 위원은 의사록에 기명날인 또는 서명하고 그 결과에 책임을 져야 하므로 무기명투표는 허용되지 않는다.<sup>70)</sup>

반대 해석한다면, 이사회가 위원회의 결의를 변경 결의하게 된다면 위원회의 결의의 효력을 부인할 수 있다. 그러므로 위원회가 위임받은 사항에 관하여 결의한 경우, 결의된 사항을 각 이사에 통지하여야 한다(상법 제393조의2 제4항 전단). 이는 위원회의 결의가 부당할 경우, 이사회를 소집하여 위원회의 결의를 번복할 수 있는 기회를 주려는 것이기 때문에, 위원회 위원뿐만 아니라 이사 전원에게 통지하여야 하는 것이다.<sup>71)</sup> 이사회를 소집한다는 것은 이사회를 소집할 이사가 별도로 정해진 경우라면 그 이사에 이사회 소집을 요구하는 것이겠지만, 이사는 각자 이사회를 소집할 권한이 있으므로 그 이사가 소집을 하지 않더라도 이사 각자가 소집할 수 있다.

---

68) 위원회를 소집함에는 회일을 정하고 1주일 전에 각 위원에 대하여 통지를 발송하여야 하는데, 위원회는 위원 전원의 동의가 있으면 이러한 절차 없이 언제든지 회의를 할 수 있다.

69) 이철송 전게서 561면.

70) 정찬형 전게서 839면.

71) 이철송 전게서.

#### 4) 위원의 자격 · 선임 · 종임

이사회내 위원회의 위원은 이사의 자격이 있어야 함은 상법상 명백한데(상법 제3932조의2 제3항), 위원의 선임 · 해임 또는 배정 기관은 상법상 명문의 규정은 없으나, 이사회라고 보아야 한다.<sup>72)</sup>

#### 5) 위원회의 종류

이사회내 위원회의 종류는 각 회사의 자율에 맡겨져 있어, 정관이 정하는 바에 의할 것이지만, 이사회내 위원회 제도를 도입한 첫 국가인 미국에서는, 집행위원회(executive committee), 보수위원회(compensation committee), 이사후보지명위원회(nominating committee), 재무위원회(finance committee), 공공정책위원회(public policy committee)<sup>73)</sup>, 노사문제위원회(labour committee) 및 대표소송위원회(derivative committee) 등을 꼽을 수 있다.

각 회사가 처한 고유한 상황과 법제에 따라 위원회의 종류는 극히 다양하며, 다른 한편 그 기능은 같으면서 이름이 상이할 수도 있다. 금융회사에 특유한 위원회로서 예컨대, 우리은행 · 교보생명 등 21개 금융회사에 설치되어 있는 위원회로서 리스크관리 위원회가 있다.<sup>74)</sup>

#### 6) 이사회내 감독책임

위원회의 결의는 원래 이사회가 결정할 사항을 위원회에 위임한 것이므로 위원회의 결의에 대하여는 각 이사가 감시의무를 지며 이사회가 감독권을 갖는 것으로서, 이사의 감시의무는 부당한 위원회 결의가 있을 경우 이사가 이사회를 소집함으로써 실행되고, 이사회내 감

---

72) 정찬형 전게서.

73) 정찬형 전게서, 837면.

74) 강윤석 · 김진성, “기업지배구조 현황Ⅱ -유가증권 상장법인 이사회 내의 전문위원회 현황 분석-”, CG Review, 한국기업지배구조센터, 2006.12.

독권은 위원회의 결의가 부당할 경우 이사회가 이를 번복하는 결의를 하는 방법으로 표현되며, 그렇게 하지 아니한 경우 임무해태에 해당하여 회사 또는 제3자에 대하여 손해배상책임을 진다(상법 제393조 제1항·제2항).<sup>75)</sup>

## 6. 소결 : 주식회사의 기업지배구조와 공기업 지배구조 개선방향

### (1) 금융공기업 구조개선 필요성

많은 국가들이 오랜기간 동안 그리고 현재까지, 금융공기업을 통해 금융시장에 개입함으로써 다양한 정책목표를 달성하고자 노력하여 왔으며, 우리나라를 비롯한 많은 나라의 산업화에 있어서 금융공기업이 매우 중요한 역할을 담당하였다는 것을 부인할 수는 없다. 그러나 정부의 시장개입을 정당화시켜주는 근거가 되는 시장실패가 존재하는 것과 관련해서는, 오늘날 금융시장도 예외가 아니라고 보고 있는데 이로 인하여 다양한 문제가 발생하고 있다는 점을 부인하기도 어렵다.<sup>76)77)</sup>

금융공기업 개혁과 관련한 경제학자들의 주장은, 주로 시장실패와 관련한 논의는 선진국들에 있어서는 이미 진부해진 주장이고, 이를 보정하기 위한 정부의 개입은 오히려 시장을 왜곡시키고, 사회적 후생을 낙후시킬 가능성을 높일 뿐이라는 것이며, 경제활동이 보다 상업화되어 가고 거래가 지속적으로 복잡해져감에 따라 위험구조(risk profile)가 변화하게 되었음에도 불구하고 대다수 금융공기업들은 민간 금융기관들에 비하여 이러한 변화에 충분히 적응하지 못하기 때문에

75) 이철송 전게서, 562면.

76) 김현욱·연태훈 전게서 181면 참조.

77) 각주 1번에서 보는 바와 같이, 규모가 작고 단순한 경제일 때는 어느 정도의 컨트롤이 유효적절할 수 있지만 경제의 규모가 커지고 복잡한 구조로 바뀌게 되면 상황은 달라진다.

금융공기업을 통한 시장개입은 가능한 최소화되어야 하며, 이에 따라 금융공기업의 운영 및 개편 방향과 관련하여 최종대출은 민간금융기관을 통하고 금융공기업이나 여타 정부기관은 이를 촉진하기 위한 다양한 간접적 지원기능(협조융자, 신용보증 등)을 통해 개입하는 보완적인 금융지원방식을 택하는 것이 유리하다고 한다.<sup>78)</sup>

위와 같은 논의 중에서 특히 시장실패를 보정하겠다는 정부의 노력을 폄하하고 정치적인 술수였다고 해석하는 논조는, 최근 수년간 진행되다 작년에 폭발한 바 있는 미국발 금융위기를 경험한 오늘날 전적인 설득력을 발휘하기는 힘들어졌다. 시장에 100% 의존한 정책의 위험성을 다시 한 번 되새겨야 하기 때문이다. 그렇다고 하여 정반대의 길을 걷고자 하는 것 역시 위험하다고 생각된다. 시장일변도의 정책과 시장과 무관한 순수법이론적인 정책이 절반씩의 정반합을 이루어야 할 것이다. 본고 각주 1의 설명을 염두에 놓고 볼 때, 우리나라는 대폭발하듯이 경제성장을 이루었으므로 이제 시장친화적인 정책을 펼쳐야 할 것은 당연한데 그렇다고 하여 시장에 전적으로 일임하는 정책은 구조적으로 시기상조에 해당한다. 그리하여 현재의 금융공기업 지배구조에 대한 방책은 우선적으로 시장친화적인 민간기업의 지배구조를 채용하는 것으로부터 시작하여야 한다고 보는 것이다.

## (2) 주식회사 기업지배구조 수용

공공기관법 제20조 제1항이, 정관에 따라 이사회에 위원회를 설치할 수 있다고 규정한 것은, 공기업의 업무집행도 사기업의 업무집행과 마찬가지로 투명성 및 공시가 경영 효율 향상 및 능률 제고에 있어서 중요한 요건임을 인식한 것이다.<sup>79)</sup> 공기업에 대한 법 해석상 이사회

78) 김현욱·연태훈 전게서 181~182면.

79) “Ⅱ. 공공성과 기업성의 조율 - 3. 소결; 금융공기업 지배구조 논의의 당위성” 부분 참조.

내 위원회 제도는 이사회的高效적 운영과 의사결정의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 설치한 것이라고 보듯이, 이와 같은 목적이 오늘날 공기업 지배구조에서도 핵심적인 화두가 되어야 한다는 것을 인정하고 공공기관법상 구현한 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 특히 공기업이라 함은, 다른 분류(예컨대 준정부기관 등)와 달리 시장에 직접 참여하고 있는 당사자이기 때문이다.

뿐만 아니라 공공기관법은 공기업이 정관에 따라 설치한 ‘이사회내 위원회의 구성과 권한 등에 관한 사항’에 대하여 ‘등’이라는 포괄적 표현을 사용하면서, 상법상 ‘이사회내 위원회(제393조의2)’의 규정을 준용하도록 하고 있다.

전술하였듯이, 사회의 고도화에 따른 독립성·투명성을 확보하기 위한 방편으로서, 이러한 상사법 관련 규정의 준용은 바람직하기도 하고, 주무부처인 기획재정부 등 정부의 법제개선 방향인 것으로 보인다. 특히 대규모 공기업은 소위 Global Standard에 맞도록 민간기업의 지배구조를 도입하는 것을 확대하도록 할 예정이며, 한편 현행 6개 시장형 공기업<sup>80)</sup>에 도입된 감사위원회 제도, 이사회 의장과 기관장의 분리 방식을 자산 2조원 이상의 공기업 8개<sup>81)</sup>에도 도입을 확대할 것이라고 한다.<sup>82)</sup>

### (3) 공공기관 운영상 구조 개선의 필요성

공공기관법상, 기획재정부 장관은 공공기관운영위원회의 위원장으로서, 통합공시권, 관련자료제출요구권, 공기업 비상임이사와 준정부기관의 감사 임명권, 비상임이사와 감사 및 감사위원회 감사위원의 직

80) 전력공사, 가스공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 아래 기획재정부 보도자료 참조.

81) 석유공사, 수자원공사, 철도공사, 토지공사, 도로공사, 주택공사, 대한주택보증, 마사회; 아래 기획재정부 보도자료 참조.

82) 기획재정부, “공공기관 임원선임, 경영평가 등 운영체계 대폭개편”, 2008.12.12.

무수행실적 평가권, 공기업과 준정부기관 경영실적 평가권, 기타 연차 보고서와 경영지침 및 감독에 관한 포괄적인 권한을 행사함에 영향을 미칠 수 있다(II-3-(1) 참조).

기획재정부 장관은 대통령에 의하여 임명된 기관으로서 정당성과 대표성의 크기에 맞지 않게 권한이 집중된 감이 있으며 그에 대한 여과 내지 통제장치도 미흡하다는 견해가 있다.<sup>83)</sup> 그 이유는, 그러한 권한의 정당성은 국민의 대리인으로서 공익을 대표하여 권한을 행사할 만한 자격이 있을 경우에 나올 수 있기 때문이라고 한다.

물론 공공기관운영위원회뿐만 아니라, 이사회, 임원추천위원회 등의 심의·의결의 절차가 있다. 그런데 이사회는 상임이사(임원추천위원회가 복수로 추천을 하고 공기업의 장이 임명)와 비상임이사(임원추천위원회가 복수로 추천을 하고 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명)로 구성되고, 공공기관운영위원회는 정부위원과 민간위원으로 구성되는데 특히 임원추천위원회는 비상임이사와 이사회가 선출하는 위원으로 구성되는 바, 공공기관운영위원회는 이사를 중심으로 중복되는 부분이 많아서 서로 쳇바퀴 돌듯이 그리고 맞보증하듯이 절차에 관여하고 있을 뿐이라는 것이다.<sup>84)</sup> 결국 공공기관운영위원회의 독립성과 투명성에 의문이 제기될 수 있다.

---

83) 최용진, 전개논문 61면.

84) 최용진, 전개논문 61면.

## 제 3 장 금융공기업과 지배구조 현황

### I. 신용보증기금

#### 1. 운영위원회

##### (1) 의 의

위원회<sup>85)</sup>는 신용보증기금법과 당해 법에 의하여 발하는 명령과 정관이 정하는 바에 의하여 기금의 업무운영에 관한 기본방침을 수립한다(신용보증기금법 제10조).

##### (2) 구 성

###### 1) 위원구성

위원회는 12인의 위원으로 구성한다(동법 제11조 제1항).

금융위원회가 그 소속공무원 중에서 지명하는 자 1인, 기획재정부장관이 그 소속 공무원 중에서 지명하는 자 1인, 중소기업청장이 그 소속공무원중에서 지명하는 자 1인, 한국은행총재가 그 소속 집행간부중에서 지명하는 자 1인, 은행법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 금융기관 중 일반국민 및 소규모기업에 대한 금융업무를 취급하는 금융기관으로서 금융위원회가 지정하는 금융기관의 장이 그 소속임원중에서 지명하는 자 1인, 금융기관의 임원 또는 집행간부 중 3인, 기업단체의 대표자 중 2인으로 한다.

###### 2) 위원장

위원장은 기금의 이사장이 된다(동법 제11조 제2항).

---

85) 이 운영위원회는, 제2장에서 사용하였던, 공공기관법상의 공공기관운영위원회와는 다른 것으로서, 신용보증기금의 운영위원회임.

### 3) 대리인

위원회의 위원 중 기관의 대표자를 제외하고, 다른 위원은 당해 기관의 임원 또는 직원을 대리위원으로 하여 그 직무를 대행하게 할 수 있다(동법 제11조 제4항).

#### (3) 선임 및 임기

금융기관의 임원 또는 집행간부 중 3인과 기업단체의 대표자 중 2인은 금융위원회가 위촉한다. 다만 기업단체의 대표자 중 2인은 금융위원회가 지식경제부장관과 합의하여 위촉한다(동법 제11조 제2항).

금융기관의 임원 또는 집행간부 중 3인과 기업단체의 대표자에서 위촉된 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만 보궐위원 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

#### (4) 운 영

##### 1) 위원장의 직무

운영위원회(이하 “위원회”라 한다)의 회의는 위원장이 정관이 정하는 바에 따라 소집하고, 그 의장이 된다. 위원장이 사고가 있는 때에는 기금의 전무이사, 위원장이 지명하는 위원의 순위로 그 직무를 대행한다(신용보증기금법 시행령 제16조).

##### 2) 위원회의 의결

위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 기금의 전무이사·이사와 감사는 위원회의 회의에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 시행령 제16조).

### 3) 의사록

위원회의 의사에 관하여는 의사록을 작성하고, 의장과 출석위원 전원이 이에 서명날인하여야 한다(동법 시행령 제18조).

## 2. 임 원

### (1) 임원의 구성

기금에 임원으로서 이사장 1인, 전무이사 1인, 이사 7인 이내와 감사 1인을 둔다(동법 제14조).

### (2) 임원의 임명 및 임기

이사장과 감사는 금융위원회가 임명하고, 전무이사과 이사는 이사장의 제청으로 금융위원회가 임명한다(동법 제16조). 임원의 임기는 3년으로 한다(동법 제17조).

### (3) 임원의 해임

금융위원회는 기금의 임원이 다음과 같은 사유에 해당하면 이를 해임한다. 신용보증기금법과 그 법에 의하여 발하는 명령 또는 정관에 위반한 때, 형사사건으로 유죄판결을 받은 때, 파산선고를 받은 때, 심신의 장애로 인하여 직무수행이 곤란하게 된 때에 해임할 수 있다(동법 제18조).

### (4) 임원의 권한

이사장은 기금을 대표하고 그 업무를 통리한다. 전무이사는 이사장을 보좌하고 이사장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다. 이사는 이사장과 전무이사를 보좌하고 기금의 업무를 분장한다. 이사장과 전무이사가 모두 사고가 있을 때에는 이사장이 미리 지정한 순위의

이사가 이사장의 직무를 대행한다. 감사는 기금의 업무와 회계를 감사한다(동법 제15조).

#### (5) 임원의 의무

기금의 임원은 금융위원회의 허가없이 다른 직무에 종사하지 못하며, 기금의 임원·직원 및 그 직에 있었던 사람은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다(동법 제19조).

#### (6) 임원의 신분

기금의 임원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다(동법 제20조).

### 3. 이사회

#### (1) 구 성

이사회는 이사장·전무이사와 이사로 구성한다(동법 제15조의 2 제1항).

#### (2) 이사회 권한

이사회는 기금의 업무에 관한 중요사항을 의결한다(동조 제2항).

#### (3) 이사회 의 소집

이사장은 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다(동조 제3항).

#### (4) 이사회 의 결의

이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제4항).

(5) 기 타

감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동조 제5항).

4. 직원 및 대리인

(1) 직원의 임면

기금의 직원은 이사장이 임면한다(동법 제21조).

(2) 대리인 선임

이사장은 전무이사·이사 또는 직원중에서 기금의 업무에 관하여 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 권한이 있는 대리인을 선임할 수 있다(동법 제22조).

**II. 산업은행**

1. 임 원

(1) 임원의 구성

한국산업은행에 임원으로서 총재·부총재·이사 및 감사를 둔다. 총재 및 감사는 각 1인으로 하고, 부총재 및 이사의 정수는 정관으로 정한다(한국산업은행법 제9조).

(2) 임원의 선임 및 임기

총재는 금융위원회 위원장의 제청에 의하여 대통령이 임명하고, 부총재 및 이사는 총재의 제청에 의하여 금융위원회가 임명한다. 감사는 금융위원회가 임명한다(동법 제12조).

임원의 임기는 3년으로 한다. 총재, 부총재, 이사와 감사에 궐원이 생긴 때에는 신입원을 임명하되 그 임기 또한 3년이다(동법 제13조).

### (3) 임원의 해임

대통령은 한국산업은행총재가 다음과 같은 사유에 해당하게 되었을 때에는 금융위원회 위원장의 제청에 의하여 해임한다. 한국산업은행법 또는 그 법에 의거하여 발하는 명령 또는 정관에 위반하였을 때, 형사 사건에 의하여 유죄의 판결을 받았을 때, 파산선고를 받았을 때, 심신의 고장으로 인하여 직무의 집행이 불가능하게 되었을 때 해임한다.

금융위원회는 한국산업은행의 부총재 또는 이사, 감사가 위의 4가지 사유에 해당하게 되었을 때에는 한국산업은행총재의 제청에 의하여 이를 해임한다(동법 제48조).

### (4) 임원의 권한

총재는 한국산업은행을 대표하며 그 업무를 통리한다. 부총재는 정관이 정하는 바에 따라 총재를 보좌하고 총재가 사고가 있는 때에는 그 직무를 대행한다. 이사는 정관이 정하는 바에 따라 총재와 부총재를 보좌하고 한국산업은행의 업무를 분장하며, 총재와 부총재가 모두 사고가 있는 때에는 총재가 미리 지정한 순위에 의하여 그 직무를 대행한다. 감사는 한국산업은행의 업무와 회계를 감사한다(동법 제10조).

### (5) 임원의 의무

임원은 그 직무 이외의 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 금융위원회의 허가없이 다른 직무를 겸하지 못한다(동법 제14조).

### (6) 임원의 신분

한국산업은행의 임원은 형법 기타 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다(동법 제17조).

## 2. 이사회

### (1) 이사회 구성

이사회는 총재, 부총재와 이사로 구성된다(동법 제11조 제1항).

### (2) 이사회 권한

한국산업은행의 중요한 업무사항을 의결한다(동조 제1항).

### (3) 이사회 소집

이사회는 총재가 소집하며 그 의장이 된다(동조 제2항).

### (4) 이사회 결의

이사회는 총재, 부총재와 이사과반수의 출석으로 개최하고 출석인원과반수로써 의결한다(동조 제3항).

### (5) 기 타

감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 다만, 표결권은 없다(동조 제5항).

## 3. 직원 및 대리인

### (1) 직원의 임면

한국산업은행의 직원은 총재가 임면한다(동법 제16조).

## (2) 직원의 의무

직원은 그 직무 이외의 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 직원은 총재의 허가없이 다른 직무를 겸하지 못한다(동법 제14조).

## (3) 대리인 선임

총재는 정관의 정하는 바에 의하여 임원이나 직원중에서 한국산업은행의 업무에 관하여 일체의 재판상 또는 재판외의 행위를 하는 권한이 있는 대리인을 선임할 수 있다(동법 제15조).

# Ⅲ. 자산관리공사

## 1. 경영관리위원회

### (1) 위원회의 구성

위원회는 9인의 위원으로 구성되는데, 위원을 살펴보면 다음과 같다.

공사의 사장, 금융위원회의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원중에서 금융위원회가 지정하는 자, 기획재정부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원중에서 기획재정부장관이 지정하는 자 1인, 예금보험공사 사장이 지명하는 임원 1인, 한국산업은행 부총재, 「민법」 제32조의 규정에 의하여 금융위원회의 허가를 받아 설립된 사단법인 전국은행연합회 회장이 전국은행연합회 및 그 소속금융기관의 부기관장중에서 추천하는 자 2인, 금융산업 및 기업경영 분야에 관한 경험과 지식이 풍부한 자로서 변호사 또는 공인회계사에 해당하는 자중 공사 사장의 추천에 의하여 금융위원회가 위촉하는 자 1인, 금융산업 및 기업경영 분야에 관한 경험과 지식이 풍부한 자로서 대학의 교수 또는 연구기관에 소속된 박사학위 소지자 중 공사 사장의 추천에 의하여 금융위

위원회가 위촉하는 자 1인으로 구성된다(금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 제15조).

## (2) 위원회의 권한

위원회는 공사의 업무운영에 관한 기본방침과 업무계획의 수립 및 변경, 정관의 변경, 업무방법서의 작성 및 변경, 예산의 편성 및 변경과 결산, 부실채권정리기금 운용계획의 수립 및 변경, 매년도의 부실채권정리기금채권 및 사채의 발행한도, 부실자산 및 부실정후기업이 보유하는 부동산과 유가증권의 인수, 부실정후기업이 보유하는 계열기업의 인수, 기타 공사 및 부실채권정리기금의 운영에 관한 사항으로서 정관이 정하는 것에 대한 사항을 심의하고 의결하여 확정할 수 있다(동법 제14조 제1항).

위원회는 부실자산의 효율적인 처리를 위하여 신속한 조치가 필요하거나 단순반복적인 조치가 예상되는 사항의 경우에는 미리 그 의결로 일정한 범위를 정하여 공사의 이사회로 하여금 이를 처리하게 할 수 있다(동조 제2항).

## (3) 위원회의 운영

### 1) 위원장

위원회의 위원장은 공사의 사장이 된다(동법 제16조 제1항). 위원장은 위원회를 대표하고 회무를 통리한다(동조 제2항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회 구성에 관해 제15조에 규정된 순서에 따라 그 직무를 대행한다(동조 제3항).

### 2) 위원회의 소집

위원장은 정관이 정하는 바에 의하여 위원회를 소집하고, 그 의장이 된다(동조 제4항).

### 3) 위원회의 의결

위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제5항). 위원회의 위원은 자기 또는 자기의 친족과 직접 이해관계가 있거나 그가 소속하는 기관 또는 기업과 직접 이해관계가 있는 사항에 관한 회의에 참석하지 못한다(동법 시행령 제18조 제2항).

### 4) 의사록

위원회의 의사에 관하여는 의사록을 작성하고, 의장과 출석위원 전원이 이에 서명 또는 날인하여야 한다(동법 시행령 제18조 제1항).

### 5) 기 타

위원회의 회의에 출석한 위원에 대하여는 공사의 예산의 범위안에서 수당을 지급할 수 있다(동법 시행령 제18조 제3항). 시행령에 규정하는 사항외에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다(동법 시행령 제18조 제4항).

## 2. 임 원

### (1) 임원의 구성

공사에 임원으로서 사장 1인, 부사장 1인, 이사 5인 이내 및 감사 1인을 둔다(동법 제17조 제1항).

### (2) 임원의 선임 및 임기

#### 1) 임원의 선임

사장은 주주총회가 선임하여 금융위원회의 승인을 얻어야 하며, 부사장 및 이사는 사장의 제청으로 주주총회가 선임한다. 감사는 금융위원회가 임면한다(동법 제17조 제2항 내지 제4항).

2) 임원의 임기

임원의 임기는 3년으로 한다. 임원의 결원으로 인하여 새로 임명된 임원의 경우에도 또한 같다(동법 제17조 제5항).

3) 임원의 결격사유

대한민국 국민이 아닌 자 또는 「국가공무원법」 제33조 각호의 1에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다(동법 제19조).

(3) 임원의 해임

동법이 정한 임원 결격사유에 해당하게 된 때, 동법 또는 동법에 의한 명령이나 정관에 위반한 때, 심신의 장애로 인하여 직무의 수행이 심히 곤란하게 된 때는 임원을 해임할 수 있다. 그러나 이러한 사유를 제외하고 임원은 임기중에 그 의사에 반하여 해임되지 아니한다(동법 제20조).

(4) 임원의 권한

사장은 공사를 대표하고 그 업무를 통할한다. 부사장은 사장을 보좌하며, 사장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다. 이사는 사장과 부사장을 보좌하고 정관이 정하는 바에 의하여 공사의 업무를 분장하며, 사장 및 부사장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 순서에 따라 그 직무를 대행한다. 감사는 공사의 업무와 회계를 감사한다(동법 제18조).

사장이 지명하는 임원은 공사의 업무수행에 필요한 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 수 있다(동법 제23조).

(5) 사장 등의 대표권 제한

사장 또는 그 직무를 대행하는 부사장 또는 이사는 그의 이익과 공사의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 공사를 대표하지 못한다. 이

경우 감사가 공사를 대표한다(동법 제21조).

### (6) 임원의 의무

임원은 그 직무외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 금융위원회의 허가없이 다른 직무를 겸하지 못한다. 위원회의 위원, 공사의 임원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 임원은 정관이 정하는 바에 의하여 공사의 업무수행과 관련한 재산을 취득하지 못한다(동법 제25조).

## 3. 이사회

### (1) 이사의 구성

이사회는 사장·부사장 및 이사로 구성한다(동법 제22조 제1항).

### (2) 이사의 권한

위원회에 부의할 사항 기타 정관이 정하는 공사의 업무에 관한 중요사항을 의결한다(동법 제22조 제2항).

### (3) 이사의 소집

사장은 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다(동법 제22조 제3항).

### (4) 이사의 결의

이사회는 구성원 과반수의 출석과 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제22조 제4항).

### (5) 기 타

감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제22조 제5항).

## 4. 직 원

### (1) 직원의 임면

공사의 직원은 사장이 임면한다(동법 제24조).

### (2) 직원의 권한

사장이 지명하는 직원은 공사의 업무수행에 필요한 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 수 있다(동법 제23조).

### (3) 직원의 의무

직원은 그 직무외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 직원은 사장의 허가없이 다른 직무를 겸하지 못한다. 공사의 직원이나 그 직에 있었던 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 직원은 정관이 정하는 바에 의하여 공사의 업무수행과 관련한 재산을 취득하지 못한다(동법 제25조).

## IV. 지역 농업협동조합

### 1. 총 회

#### (1) 총회의 구성

지역농협에 총회를 두고, 총회는 조합원으로 구성한다(농업협동조합법 제34조).

#### (2) 총회의 의결사항

다음의 사항은 총회가 의결한다(동법 제35조).

정관의 변경, 해산·분할 또는 품목조합으로의 조직변경, 조합원의 제명, 합병, 임원의 선출 및 해임, 규약의 제정 및 개폐, 사업계획의 수립, 수지예산의 편성과 사업계획 및 수지예산중 정관이 정하는 중요한 사항의 변경, 사업보고서, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금처분안과 손실금처리안, 중앙회의 설립발기인이 되거나 이에 가입 또는 탈퇴하는 것, 임원의 보수 및 실비변상, 기타 조합장 또는 이사회가 필요하다고 인정하는 사항에 대해 의결한다.

### (3) 총회의 소집

#### 1) 소집시기

정기총회는 매년 1회 정관이 정하는 시기에 소집하고, 임시총회는 필요한 때에 수시로 소집한다(동법 제34조 제3항).

#### 2) 총회의 소집청구

조합원은 조합원 300인 또는 100분의 10 이상의 동의를 얻어 소집의 목적과 이유를 기재한 서면을 제출하여 총회의 소집을 조합장에게 청구할 수 있다. 이러한 청구가 있는 때에는 조합장은 2주 이내에 총회를 소집하여야 한다. 총회를 소집할 자가 없거나 조합원들의 청구가 있는 날부터 2주일 이내에 정당한 사유없이 조합장이 총회를 소집하지 아니한 때에는 감사가 5일 이내에 이를 소집하여야 한다. 감사가 5일 이내에 총회를 소집하지 아니한 경우에는 소집을 청구한 조합원의 대표가 이를 소집한다. 이 경우 조합원이 의장의 직무를 수행한다(동법 제36조).

#### 3) 조합원에 대한 통지와 최고

지역농협이 조합원에게 통지 또는 최고를 하는 때에는 조합원명부에 기재된 조합원의 주소 또는 거소로 하여야 한다. 총회소집의 통지

는 총회개회 7일전까지 회의목적 등을 기재한 총회소집통지서의 발송에 의한다. 다만, 같은 목적으로 총회를 다시 소집하고자 하는 때에는 개회 전일까지 통지한다(동법 제37조).

#### (4) 총회의 결의

##### 1) 총회의 개의와 의결

총회는 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 조합원 과반수의 출석으로 개의하고 출석조합원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 정관의 변경, 해산·분할 또는 품목조합으로의 조직변경, 조합원의 제명에 관한 사항은 조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(동법 제38조).

##### 2) 의결권 제한

총회에서는 통지한 사항에 한하여 의결할 수 있다. 다만, 정관의 변경, 해산·분할 또는 품목조합으로의 조직변경, 조합원의 제명, 합병, 임원의 선출 및 해임에 관한 사항을 제외한 긴급한 사항으로써 조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의 2 이상의 찬성이 있는 때에는 그러하지 아니하다. 지역농협과 조합원과의 이해가 상반되는 의사에 관하여 해당조합원은 그 의결에 참여할 수 없다. 조합원은 조합원 100인 또는 100분의 3 이상의 동의를 얻어 총회 개최 30일전까지 조합장에 대하여 서면으로 일정한 사항을 총회의 목적사항으로 할 것을 제안할 수 있다. 이 경우 조합원제안의 내용이 법령 또는 정관에 위반되는 경우를 제외하고는 이를 총회의 목적사항으로 하여야 하고, 조합원제안을 한 자의 청구가 있는 때에는 총회에서 당해 제안에 관하여 설명할 기회를 주어야 한다(동법 제39조).

### 3) 총회의결의 특례

다음에 해당하는 사항에 대하여는 조합원투표로써 총회의 의결에 갈음할 수 있다. 이 경우 조합원투표의 통지·방법 기타 투표에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

해산·분할 또는 품목조합으로의 조직변경은 조합원 과반수의 투표와 투표조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 조합장의 선출은 유효투표의 최다득표자를 선출. 다만, 최다득표자가 2인이상인 경우에는 연장자를 당선인으로 결정한다. 임원의 해임은 조합원 과반수의 투표와 투표조합원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다. 합병은 조합원 과반수의 투표와 투표조합원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제41조).

#### (5) 총회의 의사록

총회의 의사에 관하여는 의사록을 작성하여야 한다. 의사록에는 의사의 진행상황 및 그 결과를 기재하고 의장과 총회에서 선출한 5인 이상의 조합원이 기명날인하여야 한다(동법 제40조).

## 2. 임 원

### (1) 임원의 구성

지역농협에 임원으로서 조합장 1인을 포함한 7인 이상 25인 이하의 이사와 2인의 감사를 두되, 그 정수는 정관으로 정한다. 이 경우 이사 중 3분의 2 이상은 조합원이어야 한다(동법 제45조 제1항). 지역농협은 정관이 정하는 바에 따라 조합장을 포함한 이사중 2인 이내, 감사중 1인을 상임으로 할 수 있다. 다만, 조합장을 비상임으로 운영하는 지역농협의 경우에는 상임이사를 두어야 한다(동조 제2항). 자산 등 지역농협의 사업규모가 조합장 임기개시일 이전에 총회의 승인을 얻은

최근 결산보고서에 기재된 자산총액 1천 500억원 이상에 해당하는 경우에는 조합장이 아닌 이사중 1인 이상을 상임이사로 두어야 한다(동조 제3항).

## (2) 임원의 선출

조합장은 조합원중에서 정관이 정하는 바에 따라 조합원이 총회 또는 총회외에서 투표로 직접선출하거나 대의원회가 선출하거나, 이사회가 이사중에서 선출하는 방법이 있다(동조 제4항). 조합장외의 임원은 총회에서 선출한다. 다만, 상임이사는 조합업무에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 요건에 적합한 자중에서 정관이 정하는 추천절차를 거쳐 총회에서 선출한다(동조 제5항). 상임인 임원을 제외한 지역농협의 임원은 명예직으로 한다(동조 제6항). 임원의 선출 및 추천에 관하여 이 법에서 정한 사항외에 필요한 사항은 정관으로 정한다(동조 제7항).

## (3) 임원의 임기

조합장·상임이사 및 조합원인 이사의 경우에는 4년, 이들을 제외한 나머지 이사의 경우에는 2년으로 하며, 감사의 임기는 3년으로 한다. 조합장(상임인 경우에 한한다)은 2차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 설립 당시의 조합장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되 2년을 초과할 수 없다(동법 제48조 제1항). 상임이사에 대하여는 임기개시후 2년이 되는 때에 그 업무집행 실적과 능력을 고려하여 이사회 의결로 잔여임기의 계속 여부를 정한다(동조 제2항). 다만, 임기만료연도 결산기의 최종월 이후 그 결산기에 관한 정기총회전에 임기가 만료된 때에는 정기총회가 종결될 때까지 그 임기가 연장된다(동조 제3항).

#### (4) 임원의 해임

조합원은 조합원 5분의 1이상의 동의로 총회에 임원의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 총회는 조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

대의원회에서 선출된 임원은 대의원 3분의 1 이상의 요구로 대의원 과반수의 출석과 출석대의원 3분의 2 이상의 찬성으로 해임을 의결한다. 이사회에서 선출된 조합장은 이사회 해임요구에 의하여 총회에서 해임을 의결한다. 이 경우 이사회 해임요구와 총회의 해임의결은 대의원회에서 선출된 임원 해임에 대한 의결정족수를 준용한다. 조합원이 직접선출한 조합장은 대의원회의 의결을 거쳐 조합원투표로 해임결정. 이 경우 대의원회의 의결은 대의원회에서 선출된 임원의 해임에 대한 의결정족수를 준용하며, 조합원투표에 의한 해임결정은 조합원 과반수의 투표와 투표조합원 과반수의 찬성으로 한다.

해임의 의결을 하고자 하는 때에는 당해 임원에게 해임의 이유를 통지하여 총회 또는 대의원회에서 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(동법 제54조).

#### (5) 임원의 권한

##### 1) 조합장의 권한

조합장은 지역농협을 대표하며 업무를 집행한다. 다만, 조합장이 비상임인 경우에는 상임이사가 업무를 집행하고, 조합장이 상임인 경우로서 상임이사를 두는 때에는 조합장은 정관이 정하는 바에 따라 업무의 일부를 상임이사에게 위임·전결처리하도록 하여야 한다(동법 제46조 제1항). 조합장은 총회 및 이사회 의장이 된다(동조 제2항).

## 2) 이사의 권한

이사(조합원이 아닌 이사를 제외한다)는 조합장이 궐위·구금되거나 30일 이상의 장기입원등의 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 이사회가 정하는 순서에 따라 그 직무를 대행한다(동조 제3항).

## 3) 감사의 권한

감사는 지역농협의 재산과 업무집행상황을 감사하며, 전문적인 회계 감사가 필요하다고 인정되는 때에는 중앙회에 회계감사를 의뢰할 수 있다(동조 제4항). 감사는 지역농협의 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정한 사실이 있는 것을 발견한 때에는 총회에 이를 보고하여야 하며, 그 내용을 총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있는 경우에는 정관이 정하는 바에 따라 조합장에게 총회의 소집을 요구하거나 총회를 소집할 수 있다(동조 제5항). 감사는 총회 또는 이사회에 출석하여 그 의견을 진술할 수 있다(동조 제6항). 감사의 직무에 관하여는 상법 제412조의4(자회사의 조사권)·제413조(조사, 보고의무)·제413조의2(감사록의 작성)의 규정을 준용한다(동조 제7항).

지역농협이 조합장 또는 이사와 계약을 하는 때에는 감사가 지역농협을 대표한다. 지역농협과 조합장 또는 이사간의 소송에 관하여도 감사가 지역농협을 대표한다(동법 제47조).

## (6) 임원의 의무

## 1) 겸직금지, 경업금지의무

조합장과 이사는 그 지역농협의 감사를 겸직할 수 없다. 지역농협의 임원은 그 지역농협의 직원을 겸직할 수 없다. 지역농협의 임원은 다른 조합의 임원 또는 직원을 겸직할 수 없다. 지역농협의 임직원의 경업금지에 관하여는 상법 제397조의 규정을 준용한다. 조합장 및 이

사는 이사회 의 승인을 얻지 아니하고는 자기 또는 제3자의 계산으로 당해 지역농협과 정관이 정하는 규모 이상의 거래를 할 수 없다(동법 제52조).

## 2) 충실의무

지역농협의 임원은 농업협동조합법과 이 법에 의한 명령 및 정관의 규정을 준수하여 충실히 그 직무를 수행하여야 한다(동법 제53조 제1항).

### (7) 임원의 책임

임원이 그 직무를 수행함에 있어서 법령 또는 정관을 위반한 행위를 하거나 그 임무를 게을리하여 지역농협에 끼친 손해에 대하여는 연대하여 손해배상의 책임을 진다(동법 제53조 제2항). 임원이 그 직무를 수행함에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 제3자에게 끼친 손해에 대하여는 연대하여 손해배상의 책임을 진다(동조 제3항). 이러한 행위가 이사회 의 의결에 의한 것인 때에는 그 의결에 찬성한 이사도 연대하여 손해배상의 책임을 진다. 이 경우 의결에 참가한 이사중 이의를 제기한 사실이 의사록에 기재되어 있지 아니한 자는 그 의결에 찬성한 것으로 추정한다(동조 제4항). 임원이 허위의 결산보고·등기 또는 공고를 하여 지역농협 또는 제3자에게 끼친 손해에 대하여도 임원은 배상책임을 진다(동조 제5항).

### (8) 민법·상법의 준용

지역농협의 임원에 관하여는 민법 제35조, 제63조와 상법 제382조제2항, 제385조제2항·제3항, 제386조제1항, 제402조 내지 제408조의 규정을 준용한다. 이 경우 상법 제385조제2항중 “발행주식의 총수의 100분의 3이상에 해당하는 주식을 가진 주주”는 “조합원 100인 또는 100분의 3 이상의 동의를 얻은 조합원”으로 보고, 동법 제402조 및 제403

조제1항중 “발행주식의 총수의 100분의 1이상에 해당하는 주식을 가진 주주”는 각각 “조합원 100인 또는 100분의 1 이상의 동의를 얻은 조합원”으로 본다.

### 3. 이사회

#### (1) 이사회 구성

지역농협에 이사회를 둔다(동법 제43조 제1항). 이사회는 조합장을 포함한 이사로 구성한다(동조 제2항).

#### (2) 이사회 권한

이사회는 일정한 사항을 결의하고(동조 제3항), 결의한 사항에 대하여 조합장 또는 상임이사의 업무집행을 감독한다(동조 제4항). 이사회 결의사항은 다음과 같다. 조합원의 자격심사 및 가입승낙, 법정적립금의 사용, 차입금의 최고한도, 경비의 부과와 징수방법, 사업계획 및 수지예산중 제35조제1항제6호에서 정한 사항외의 경미한 사항의 변경, 간부직원의 임면, 업무용 부동산의 취득과 처분, 업무규정의 제정 및 폐쇄와 사업집행방침의 결정, 총회로부터 위임된 사항, 법령 또는 정관에 규정된 사항, 기타 조합장 또는 이사 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항을 결의한다.

#### (3) 이사회 소집

이사회는 조합장이 이를 소집한다(동조 제3항).

#### (4) 이사회 결의

이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고 출석자 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제5항).

### (5) 기 타

간부직원은 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동조 제6항), 이사회에의 운영에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다(동조 제7항).

## 4. 직 원

지역농협의 직원은 정관이 정하는 바에 따라 조합장이 임면한다. 다만, 상임이사를 두는 지역농협의 경우에는 상임이사의 제청에 의하여 조합장이 임면한다. 지역농협에는 정관이 정하는 바에 따라 간부직원을 두어야 하며, 간부직원은 중앙회의 회장이 실시하는 전형시험에 합격한 자중에서 조합장이 이사회에 의결을 얻어 임면한다. 간부직원에 관하여는 상법 제11조제1항·제3항, 제12조, 제13조 및 제17조와 비송사건절차법 제149조, 제179조 내지 제181조의 규정을 준용한다(동법 제56조).

## 5. 기타기관

### (1) 대의원회

#### 1) 의 의

지역농협은 정관이 정하는 바에 따라 제41조에서 총회의 결의사항으로 법정하고 있는 사항 외의 것 결의할 때, 총회에 갈음하는 대의원회를 둘 수 있다(동법 제42조 제1항).

#### 2) 대의원의 자격

대의원은 조합원이어야 한다(동조 제2항). 대의원의 정수, 임기 및 선출방법은 정관으로 정한다. 다만, 임기만료연도 결산기의 최종월 이후 그 결산기에 관한 정기총회전에 임기가 만료된 때에는 정기총회가 종결될 때까지 그 임기가 연장된다(동조 제3항). 조합장을 제외한 지역농

협의 임원이나 직원은 대의원을 겸직하여서는 아니된다(동조 제4항).

### 3) 대의원의 소집 및 결의

대의원회에는 총회에 관한 규정을 준용한다. 다만, 대의원의 의결권은 대리인으로 하여금 행사하게 할 수 없다(동조 제5항).

## (2) 운영평가자문회의

지역농협은 지역농협의 건전한 발전을 도모하기 위하여 조합원 및 외부전문가 15인 이내로 운영평가자문회의를 구성·운영할 수 있다. 운영평가자문회의는 지역농협의 운영상황을 평가하고 그 개선사항을 조합장에게 건의할 수 있다. 조합장은 운영평가자문회의의 건의사항을 이사회 및 총회에 보고하고, 지역농협의 운영에 적극 반영하여야 한다(동법 제44조).

## (3) 조합선거관리위원회

지역농협은 임원선거를 공정하게 관리하기 위하여 조합선거관리위원회를 구성·운영한다. 조합선거관리위원회는 이사회가 조합원(임·직원을 제외한다)과 선거에 관한 경험이 풍부한 자중에서 위촉하는 7인 이상의 위원으로 구성한다. 조합선거관리위원회의 기능 및 운영에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다. 지역농협은 조합원이 투표로 직접 선출하는 조합장선거의 관리에 대하여는 정관이 정하는 바에 따라 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 선거관리위원회법에 의한 구·시·군선거관리위원회(이하 “구·시·군선거관리위원회”라 한다)에 위탁하여야 한다. 중앙선거관리위원회는 구·시·군선거관리위원회가 조합장선거를 수탁·관리함에 있어서 필요한 사항에 관하여 선거관리위원회법 제3조제5항의 규정에 따라 중앙선거관리위원회규칙으로 정하고자 하는 경우에는 미리 농림수산물부 장관 및 중앙회의 의견을

들어야 한다. 구·시·군선거관리위원회가 지역농협의 조합장선거를 수탁·관리하는 경우 이 법의 위반행위에 대한 단속 및 조사에 대하여는 공직선거및선거부정방지법 제272조의2 및 선거관리위원회법 제 14조의2의 규정을 준용한다(동법 제51조).

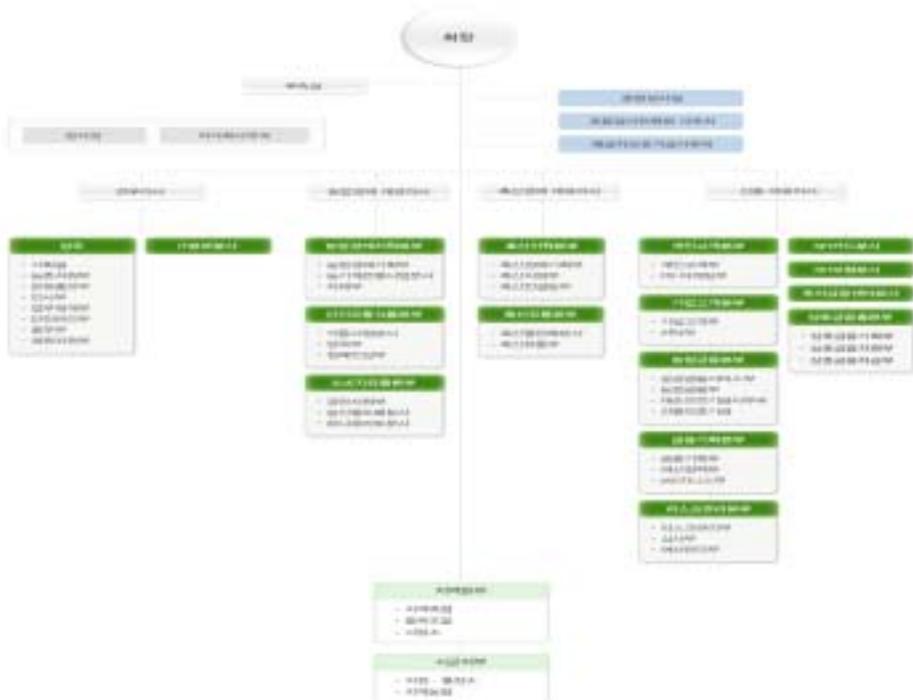
< 농협의 지배구조 >

I. 조직도

1. 중앙농협과 지역농협



2. 중앙농협 내부 조직도



## V. 중앙농협

### 1. 총회

#### (1) 총회의 구성

중앙농협에 총회를 두고, 총회는 회장과 회원으로 구성한다. 회장은 총회의 의장이 된다(농업협동조합법 제122조).

#### (2) 총회의 의결사항

다음의 사항은 총회가 의결한다(동법 제123조).

- ① 정관의 변경
- ② 회원의 제명
- ③ 임원 및 조합감사위원장의 선출과 해임
- ④ 사업 계획, 수지 예산 및 결산의 승인
- ⑤ 그 밖에 이사회나 회장이 필요하다고 인정하는 사항

#### (3) 총회의 소집

##### 1) 소집시기

정기총회는 매년 1회 정관이 정하는 시기에 소집하고, 임시총회는 필요한 때에 수시로 소집한다(동법 제122조 제3항). 정기총회는 매년 1회 회계연도 종료후 2월이내에 회장이 이를 소집한다(농협 정관 제33조).

##### 2) 총회의 소집청구

- ① 회장이 소집하는 경우

임시총회는 다음의 경우에 회장이 이를 소집한다(농협 정관 제34조).

- a. 회장이 필요하다고 인정한 때
- b. 이사회가 필요하다고 인정하여 소집을 청구한 때
- c. 회원이 회원 100분의 10이상의 동의를 얻어 소집의 목적과 이유를 기재한 서면을 제출하여 회장에게 소집을 청구한 때
- d. 감사위원회가 본회의 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정한 사실이 있는 것을 발견하여 그 내용을 총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있어 회장에게 소집을 요구한 때

② 감사위원회가 소집하는 경우

감사위원회는 다음의 경우에 임시총회를 소집한다(농협 정관 제35조).

- a. 총회를 소집할 자가 없을 때
- b. 이사회나 자격을 갖춘 회원의 이사회 소집청구가 있는 날부터 2주 이내에 정당한 사유없이 회장이 총회소집통지서를 발송하지 아니한 때
- c. 감사위원회의 소집청구가 있는 날부터 7일이내에 회장이 총회소집통지서를 발송하지 아니한 때

③ 회원대표가 소집하는 경우

감사위원회가 정해진 기간내에 총회소집통지서를 발송하지 아니할 경우에는 회원 100분의 10의 동의를 얻어 소집을 청구한 회원대표가 이를 소집한다. 이 경우에는 회원대표가 의장의 직무를 수행한다.

3) 조합원에 대한 통지와 최고

지역농협이 조합원에게 통지 또는 최고를 하는 때에는 조합원명부에 기재된 조합원의 주소 또는 거소로 하여야 한다. 총회소집의 통지는 총회개회 7일전까지 회의목적 등을 기재한 총회소집통지서의 발송에 의한다. 다만, 같은 목적으로 총회를 다시 소집하고자 하는 때에는

개회 전일까지 통지한다(동법 제37조).

#### (4) 총회의 결의

##### 1) 총회의 개의와 의결

중앙회의 총회는 이 법에 다른 규정이 있는 경우 외에는 의결권 총수의 과반수에 해당하는 회원의 출석으로 개의하고, 출석한 회원의 의결권 과반수의 찬성으로 의결한다. 정관의 변경과 회원의 제명은 의결권 총수의 과반수에 해당하는 회원의 출석으로 개의하고, 출석한 회원의 의결권 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(동법 제123조의 2).

중앙회의 회원은 다음과 같은 기준으로 총회에서 한 표에서 세 표까지의 의결권을 행사한다(동법 제122조 제5항, 동법 시행령 제11조의 4).

- ① 조합원수가 2천명 미만인 조합 또는 품목조합연합회는 1표
- ② 조합원수가 2천명 이상 3천명 미만인 조합은 2표
- ③ 조합원수가 3천명 이상인 조합은 3표

##### 2) 총회의 의결사항

- ① 정관의 변경
- ② 회원의 제명
- ③ 임원 및 조합감사위원장의 선출과 해임
- ④ 사업 계획, 수지 예산 및 결산의 승인
- ⑤ 그 밖에 이사회나 회장이 필요하다고 인정하는 사항(동법 제123조)

## 2. 임 원

### (1) 임원의 구성

중앙회에 임원으로 회장 1명, 농업경제대표이사 1명, 축산경제대표이사 1명, 신용대표이사 1명 및 전무이사 1명을 포함한 이사 30명 이

내와 감사위원 5명을 둔다. 이들 가운데 농업경제대표이사 1명, 축산경제대표이사 1명, 신용대표이사 1명, 전무이사 1명과 감사위원장은 상임(常任)으로 한다(동법 제126조).

## (2) 임원의 선출

회장은 총회에서 선출하되, 회원인 조합의 조합원이어야 한다.

사업전담대표이사등은 전담사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람 중에서 인사추천위원회에서 추천된 사람을 이사회 의결을 거쳐 총회에서 선출한다.

회원조합장인 이사는 정관으로 정하는 절차에 따라 선출된 시·도 단위 지역농협의 대표와 지역축협과 품목조합의 조합장 중에서 정관으로 정하는 추천절차에 따라 추천된 사람을 총회에서 선출한다.

이들을 제외한 나머지 이사는 인사추천위원회에서 추천된 사람을 이사회 의결을 거쳐 총회에서 선출한다(동법 제130조 제1항 내지 제4항).

단, 축산경제대표이사는 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출한다(동법 제132조).

## (3) 임원의 임기

회장의 임기는 4년으로 하며, 중임할 수 없다.

회원조합장인 이사의 임기는 4년으로 하고, 사업전담대표이사등과 그 밖의 임원(감사위원은 제외한다)의 임기는 2년으로 한다(동법 제130조 제5항 내지 제6항).

## (4) 임원의 해임

회원이 임원(사업전담대표이사등을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 해임하고자 할 때에는 의결권 총수의 5분의 1이상에 해당하는 회

원의 동의를 얻어 총회에 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 총회는 의결권 총수의 과반수에 해당하는 회원의 출석과 출석한 회원의 의결권 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

대의원회에서 선출된 임원은 대의원 3분의 1이상의 요구로 대의원 과반수의 출석과 출석대의원 3분의 2이상의 찬성으로 해임의결할 수 있다.

해임의 의결을 할 때에는 당해 임원에게 해임의 이유를 기재한 서면으로 해임의결일 7일전까지 통지하여 총회 또는 대의원회에서 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

회장이 사업전담대표이사등을 해임하고자 하는 때에는 대의원회의 동의를 얻어야 한다(농협 정관 제61조).

## (5) 임원의 권한

### 1) 회장의 권한

회장은 중앙회를 대표한다. 다만, 사업전담대표이사등이 대표하는 업무에 대하여는 그러하지 아니하다.

회장이 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 이사회가 정하는 순서에 따라 사업전담대표이사등이 그 직무를 대행한다(동법 제127조).

### 2) 사업전담대표이사 등의 권한

농업경제대표이사는 농업경제와 관련된 사업과 그 부대사업을 전담하여 처리하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.

축산경제대표이사는 축산경제와 관련되는 사업 및 그 부대사업을 전담하여 처리하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.

신용대표이사는 신용사업과 관련되는 사업 및 그 부대사업을 전담하여 처리하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.

전무이사는 교육·지원과 관련되는 사업 및 그 부대사업을 전담하여 처리하며 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.

사업전담대표이사등이 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 회장이 지명하는 이사가 그 직무를 대행한다.

농업경제대표이사, 축산경제대표이사 및 신용대표이사의 원활한 업무 집행을 지원하기 위하여 소관별로 조합장대표로 구성되는 조합장대표자회의를 둘 수 있다(동법 제128조).

### 3) 감사위원회의 권한

중앙회는 재산과 업무집행상황을 감사하기 위하여 감사위원회를 둔다. 감사위원회는 감사위원장을 포함한 5명의 감사위원으로 구성되며 그 임기는 3년으로 하며, 감사위원 중 3명은 대통령령으로 정하는 요건에 적합한 외부전문가 중에서 선출하여야 한다. 감사위원은 인사추천위원회가 추천한 자를 대상으로 총회에서 선출한다. 감사위원장은 감사위원 중에서 호선한다(동법 제129조).

## (6) 임원의 의무와 책임

### 1) 겸직 금지

상임인 임원과 집행간부 및 일반간부직원은 직무와 관련되는 영리를 목적으로 하는 업무에 종사할 수 없으며, 이사회가 승인하는 경우를 제외하고는 다른 직업에 종사할 수 없다(동법 제133조).

### 2) 충실의무

본회의 임원은 법, 법에 의한 명령과 정관·규약·규정 또는 총회와 대의원회 및 이사회의 의결을 준수하고 본회를 위하여 충실히 그 직무를 수행하여야 한다(농협 정관 제62조 제1항).

### 3) 손해배상책임

본회의 임원이 그 직무를 수행함에 있어서 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하거나 그 임무를 게을리 하여 본회에 끼친 손해에 대하여는 연대하여 손해배상의 책임을 진다. 본회의 임원이 직무를 수행함에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 제3자에 끼친 손해에 대하여는 연대하여 손해배상의 책임을 진다. 손해를 끼친 행위가 이사회 의결에 의한 것인 때에는 그 의결에 찬성한 이사도 연대하여 손해배상의 책임을 진다. 이 경우 의결에 참가한 이사중 이의를 제기한 사실이 의사록에 기재되어 있지 아니한 자는 그 의결에 찬성한 것으로 추정한다. 임원이 허위의 결산보고·등기 또는 공고를 하여 본회 또는 제3자에게 끼친 손해에 대하여도 동일하다(농협 정관 제62조 제2항 내지 제5항).

## 3. 이사회

### (1) 이사회 구성

중앙회에 이사회를 둔다. 이사회는 회장, 농업경제대표이사, 축산경제대표이사, 신용대표이사, 전무이사로 구성하되, 이사회 구성원의 2분의 1 이상은 회원인 조합의 조합장(이하 “회원조합장”이라 한다)이어야 하고 회원조합장 이사의 3분의 1 이상은 품목조합의 조합장으로 한다(동법 제125조 제1항 내지 제3항).

### (2) 이사회 권한

#### 1) 이사회 의결권한

이사회는 다음과 같은 사항을 의결한다(동법 제125조 제4항).

- ① 중앙회의 경영목표의 설정
- ② 중앙회의 사업계획 및 자금계획의 종합조정
- ③ 조직·경영 및 임원에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지
- ④ 조합에서 중앙회에 예치하는 여유자금의 하한 비율 또는 금액
- ⑤ 농업경제대표이사, 축산경제대표이사, 신용대표이사 및 전무이사의 해임건의에 관한 사항
- ⑥ 인사추천위원회 구성에 관한 사항
- ⑦ 교육위원회 구성에 관한 사항
- ⑧ 중요한 자산의 취득 및 처분에 관한 사항
- ⑨ 중앙회 업무의 위험관리에 관한 사항
- ⑩ 추천된 후보자(감사위원후보자는 제외한다) 선임에 관한 사항
- ⑪ 사업전담대표이사등의 소관사업에 대한 성과평가에 관한 사항
- ⑫ 총회로부터 위임된 사항
- ⑬ 그 밖에 회장 또는 이사 3분의 1 이상이 필요하다고 인정하는 사항

## 2) 이사회 의 감독권한

이사회는 의결된 사항에 대하여 회장 및 사업전담대표이사등의 업무집행상황을 감독한다(동법 제125조 제5항). 집행간부는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동조 제6항).

## (3) 이사회 의 소집

이사회는 정기회와 임시회로 구분하되, 정기회는 매월 1회 개최하고 임시회는 회장이 필요하다고 인정할 때에 소집할 수 있다. 회장은 회의개최일 7일전까지 회의사항을 서면으로 우편 또는 전자적방법 등을 이용하여 구성원에게 발송하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우에는 그 기간을 단축할 수 있다.

회장은 이사 3분의 1이상 또는 감사위원회로부터 회의소집의 요구가 있을 때에는 지체없이 이를 소집하여야 한다. 이 때의 소집요구는 회의목적 및 부의안건과 소집이유를 기재한 서면으로 하여야 한다(농협 정관 제48조 제4항 내지 제7항).

#### (4) 이사회회의 결의

이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하며 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다. 본회와 이사회 구성원간 이해가 상반되는 의사에 관하여 해당 구성원은 그 의결에 참여할 수 없다(농협 정관 제48조 제8항 내지 제9항).

### 4. 직 원

#### (1) 집행간부

중앙회에 사업전담대표이사등의 업무를 보좌하기 위하여 집행간부를 두되, 그 명칭·직무 등에 관한 사항은 정관으로 정한다. 집행간부의 임기는 2년으로 한다. 소관사업부문별 집행간부는 소관사업부문별로 사업전담대표이사등이 각각 임면한다(동법 제131조 제1조 내지 제3항).

#### (2) 직 원

직원은 회장이 임면하되, 사업전담대표이사등에게 소속된 직원의 승진 및 전보는 정관으로 정하는 바에 따라 각 사업전담대표이사등이 수행한다(동법 제131조 제4항).

#### (3) 대리인

회장 및 사업전담대표이사등은 이사, 집행간부 또는 직원 중에서 중앙회의 업무에 관한 일체의 재판상 또는 재판 외의 행위를 할 권한

있는 대리인을 선임할 수 있다(동법 제131조 제7항).

## 5. 기타기관

### (1) 대의원회

중앙회에 총회를 갈음하는 대의원회를 둔다. 다만, 제54조제1항을 준용하는 제161조에 따라 임원의 해임을 위한 총회의 경우에는 그러하지 아니하다.

대의원의 수는 회원의 3분의 1의 범위에서 조합원수 및 경제 사업 규모 등을 고려하여 정관으로 정하되, 회원인 지역조합과 품목조합의 대표성이 보장될 수 있도록 하여야 한다.

대의원의 임기는 2년으로 한다. 대의원은 회원의 직접투표로 선출하되, 대의원을 선출하기 위한 회원별 투표권의 수는 총회의 의결권의 수와 같다. 대의원은 대의원회에서 한 표의 의결권을 행사하며, 대의원회의 개의와 의결에 관하여는 총회의 규정을 준용한다(동법 제124조).

### (2) 소이사회

이사회 운영의 전문성과 효율성을 도모하기 위하여 농업경제대표이사·축산경제대표이사 및 신용대표이사의 소관사업부문별로 소이사회를 둔다. 소이사회는 농업경제대표이사·축산경제대표이사 및 신용대표이사의 소관사업부문별로 각 대표이사와 이사로 구성하며, 농업경제대표이사·축산경제대표이사 및 신용대표이사는 각 소이사회 의장이 된다.

소이사회는 이사회가 위임한 사항을 의결한다.

소이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다. 소이사회는 의결된 사항을 이사에게 각각 통

지하여야 한다. 이 경우 이를 통지받은 각 이사는 이사회에 소집을 요구할 수 있으며, 이사회는 소이사회가 의결한 사항에 대하여 다시 의결할 수 있다.

소이사회는 의결된 사항에 대하여 해당 소관사업부문별 대표이사의 업무집행상황을 감독한다.

집행간부는 소이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제125조의 2).

### (3) 인사추천위원회

사업전담대표이사 등, 이사, 감사위원, 조합감사위원을 추천하기 위해 이사회에 인사추천위원회를 둔다.

인사추천위원회는 다음과 같이 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

- ① 이사회가 위촉하는 회원조합장 4명
- ② 농업인단체 및 학계 등이 추천하는 학식과 경험이 풍부한 외부 전문가(공무원은 제외한다) 중에서 이사회가 위촉하는 3명(동법 제125조의 5)

### (4) 교육위원회

교육업무를 지원하기 위하여 이사회 소속으로 교육위원회를 둔다. 교육위원회는 위원장을 포함한 7명 이내의 위원으로 구성하되, 농업인단체·학계의 대표를 포함하여야 한다. 교육위원회는 교육지원업무를 처리하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 교육위원회에 필요한 기구를 둘 수 있다(동법 제125조의 6).

## VI. 예금보험공사

### 1. 설립 근거<sup>86)</sup>

1995년 12월 29일 제정된 예금자보호법(이하 예보법이라 함)은, 금융기관이 파산 등으로 예금을 지급할 수 없는 경우 예금의 지급을 보장함으로써 예금자를 보호하고 금융제도의 안정성을 유지하는데 이바지할 목적으로 제정되었다(동법 제1조). 한편 예금보험공사(KDIC)는 예보법에 의거하여 1996년 6월 1일 설립(동법 제3조)되었고, 무자본특수법인인(동법 제4조 제1항) 동 공사는 1997년 1월 1일부터 업무를 개시하였다. 예금보험공사의 주요기능인 예금보험제도는 금융기관으로부터 보험료를 납부받아 예금보험기금을 조성해두었다가 금융기관의 경영이 부실하거나 파산해 고객들의 예금을 돌려줄 수 없게 되면 예금을 대신 지급하는 제도이다.

### 2. 주요 업무<sup>87)</sup>

4예금보험공사는 예보법의 목적을 달성하기 위한 업무를 동법 제18조(업무의 범위)에서 각호에 따른 규정을 두고 있고 하기하는 각호뿐만 아니라, 그에 부대하는 업무 등도 수행할 수 있다고 넓은 범위의 규정을 두고 있다(동조 제5호).

- (1) 예금보험기금의 관리 및 운용(동조 제1호), 상환기금의 관리 및 운용(동조 제1의2호), 보험료 및 특별기여금 수납(동조 제2호)

예금보험기금은 금융기관이 파산 등으로 고객들의 예금을 지급할 수 없을 때 이를 대신 지급하기위한 재원으로 조성된다. 동기금은 예

86) [https://www.kdic.or.kr/introduce/intro\\_01\\_01.jsp](https://www.kdic.or.kr/introduce/intro_01_01.jsp)

87) [https://www.kdic.or.kr/introduce/intro\\_01\\_01.jsp](https://www.kdic.or.kr/introduce/intro_01_01.jsp)

금보험 대상 금융기관의 보험료, 정부와 예금보험 대상 금융기관의 출연금, 예금보험기금채권 등으로 조성되어진다.

## (2) 금융사고 감시

예금보험공사는 부실징후가 감지된 기관에 대한 임점조사와 부보금융기관의 경영분석 및 금융권별 리스크 평가 모델을 통하여 부보금융기관의 부실 가능성을 조기에 파악하려고 한다. 그러함으로써 기금손실의 최소화를 달성하고자 한다.

## (3) 부실금융기관 정리(동조 제4호)

예금보험공사는 부보금융기관과 부실금융기관간의 합병 등의 알선, 계약이전, 정리금융기관의 설립 및 자금지원 등을 통하여 부실금융기관을 정리함으로써 금융시스템의 안정을 도모하고자 한다. 이는 최소비용의 원칙, 손실분담의 원칙, 자구노력의 원칙, 투명성·객관성의 원칙 하에 자금을 지원하고 해당금융기관과의 경영정상화계획 이행약정(MOU)체결 및 분기별 점검 등의 방법을 통하여 달성하고자 한다.

## (4) 보험금 등의 지급(동조 제3호)

금융기관이 영업정지나 파산 등의 사유로 예금을 반환하지 못하게 될 경우 예금보험공사가 대신 지급하는 역할을 수행한다.

## (5) 지원자금의 회수

예금보험공사는 출자금 회수, 파산배당, 자산매각 등을 통하여 지원자금을 회수하고 있으며, 예보법 및 공적자금관리특별법에 의하여, 예금보험공사(또는 직원)가 파산관재인으로 당연 선임되어지며 이를 통하여, 공적자금의 회수를 안정적으로 보장받하고자 한다.

(6) 부실관련자 조사 및 책임추궁(손해배상청구권의 대위행사 등(동조 제1의3호))

예금보험공사는 부실 또는 부실우려 금융기관에게 그 부실 또는 부실우려에 책임이 있다고 인정되는 전·현직 임직원, 부실금융기관에 채무를 이행하지 않은 채무자(법인 포함) 등에 대하여 손해배상청구소송을 제기하도록 하거나 대위청구함으로써 경영부실의 책임을 추궁하고, 부실 관련자의 은닉재산을 체계적으로 조사하고 환수함으로써 책임추궁 효과 및 채권회수를 하고자 한다.

### 3. 예금보험공사(KDIC)의 조직

(1) 예금보험위원회

예금보험공사(KDIC)는 예금보험위원회를 두어야 한다(예보법 제8조 제1항). 예금보험위원회는 예보법 및 동 시행령과 정관이 정하는 바에 의하여 공사의 업무운영에 관한 기본방침을 수립하고 기금운용계획 등을 심의한다(동법 제8조 제2항). 예금보험공사의 홈페이지에 의하면, 예금보험위원회는 예금보험공사의 최고 의결기구이다. 이는 이사회에서 후술하는 바와 같이 예금보험기금에 대한 최고 의결기관인 것으로 보인다. 위원회는 예금보험공사 사장(위원장), 금융위원회 부위원장, 기획재정부 차관, 한국은행 부총재, 금융위원회가 위촉하는 위원 1인과 기획재정부장관·한국은행 총재가 각각 추천하여 금융위원회가 위촉하는 위원 2인을 포함, 모두 7명으로 구성된다(예보법 제9조). 위촉위원의 임기는 3년이며 연임이 가능하다(예보법 제9조 제3항).

## (2) 이사회

### 1) 이사회와 예금보험위원회

예금보험공사의 홈페이지에 의하면, 예금보험공사(KDIC)의 이사회는 예금보험공사의 최고 집행기구이다. 이는 전기한 예금보험공사 홈페이지에서 동 공사의 예금보험위원회를 최고 의결기구라고 표현하고 있는 것과 혼동을 부를 수 있다. 예금보험위원회는 예금보험기금의 운용계획 등을 심의하도록 되어 있는데(예보법 제8조 제2항), 그 점에서 예금보험위원회는 적어도 기금의 최고의결기관인 것은 맞다. 어쨌든 예금보험공사(KDIC)의 이사회는 동 공사의 업무집행에 대한 최고집행기관이다.

### 2) 임원의 구성

공사의 임원은 사장 1인, 부사장 1인, 및 이사 4인 이내 그리고 감사로 구성된다(예보법 제11조 제1항). 사장은 금융위원회 위원장의 제청에 의하여 대통령이 임명한다(예보법 제11조 제2항). 부사장 및 이사는 사장의 제청에 의하여 금융위원회가 임명(제11조 제3항)하고 감사는 금융위원회가 임명(제11조 제4항)한다.

사장은 공사를 대표하고, 그 업무를 통할한다(제12조 제1항). 부사장은 사장을 보좌하고, 이사는 사장과 부사장을 보좌하며 정관에 따라 공사의 업무를 분장한다(제12조 제2항).

한편 감사는 공사의 업무와 회계를 감사하며(예보법 제12조 제4항), 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있으나(예보법 제14조 제6호), 결의에 참가하지는 못 한다.

### 3) 임원의 권리·의무

예보법은, 공사의 임원이 임명을 위한 자격요건을 상실하거나(한국국적, 국가공무원법 요건)(예보법 제13조 제1호), 예금자보호법 및 동

시행령 그리고 정관에 위반한 직무수행(동조 제2호), 또는 심신장애로 인한 직무수행이 심히 곤란한 때(동조 제3호)에는 임기 전에 그 의사에 반해 해임당하지 않을 수 있도록 신분이 보장됨을 규정하고 있다.

공사의 임원 그리고 직원은 겸직금지 의무를 진다. 즉 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며 당해 임명권자의 승인을 얻지 아니하고는 다른 직무를 겸하지 못한다(동법 제17조 제1항).

공사의 임원·직원 그리고 그 직에 있었던 자는 비밀누설금지 의무를 진다. 즉 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다(동조 제2항).

#### 4) 이사회

예금보험공사는 이사회를 두는데(예보법 제14조 제1호), 특이한 것은 사장·부사장 및 이사로 구성한다고 하여(동조 제2호), 사장, 부사장과 이사를 별도로 구별하고 있다. 이는 사장 및 부사장은 직접 대통령 또는 금융위원회의 임면을 받는다는 점 때문일 수 있다.

이사회는 공사의 업무에 관한 주요사항을 의결한다(동조 제3호). 동공사의 홈페이지는 그 주요업무를 다음과 같이 열거하고 있다. 이사회는 정관의 변경, 예산의 편성과 변경 및 예산 운영계획의 수립과 변경, 결산, 경영목표의 수립 및 변경, 조직·인사·회계 및 보수에 관한 규정의 제정 및 폐지에 관한 사항을 의결한다.<sup>88)</sup>

이사회 의 소집권은 예금보험공사 사장에게 있으며, 이사회 의장이 된다(동조 제4호). 이사회 의 의결은 과반수 출석과 출석 구성원 과반수의 찬성으로써 한다(동조 제5호).

#### 5) 지배인

예금보험공사 사장은 임원은 물론이고 직원 중에서도 공사의 업무에 관한 재판상 또는 재판외의 모든 행위를 할 권한이 있는 ‘대리인’을 선임할 수 있다고 규정하고 있다(예보법 제15조의2 제1항).

---

88) [www.fdic.or.kr](http://www.fdic.or.kr)

## 제 4 장 주요외국 금융공기업의 지배구조

### I. 서 언

공기업의 임원은 일반적으로 의회에 대한 책임을 분명히 하기 위하여 대통령이나 수상 또는 주무부처 장관에 의하여 임명된다.<sup>89)</sup> 영국의 경우 각종 국유화 관련 법률은 임원의 임기나 근무조건에 관하여 규정하지 않고 있어 주무부처 장관이 그들의 임기와 보수 등을 정할 수 있다.<sup>90)</sup> 미국의 TVA 임원은 대통령이 임명하지만 삼권분립의 원칙에 따라 상원의 권고와 동의를 필요로 하며, 또한 상하 양원의 결의에 의하여 해임(TVA법 제2조 1 및 제4조 6)시킬 수 있으며, 태국의 공기업과 일본 공기업의 일부는 임원을 내각에서 임명하기도 한다.<sup>91)</sup>

일본에 있어서 공기업 임원의 임면 사항은 대략 우리와 유사하다. 예전의 일본국유철도의 총재는 내각이 임명하지만 부총재와 이사는 운수성 대신의 인가를 받아 그 총재가 임명하며, 감사위원회 위원은 운수성 대신이 임명한다. 한편 일본수출입은행과 일본개발은행처럼 그 총재·부총재·감사를 수상이 임명하거나 해당 기관의 총재가 임명하기 때문에 주무부처 대신의 권한이 약한 편인 경우도 있고, 국민금융공고처럼 그 공고 임원의 임면에 대하여 주무부처 대신의 권한이 매우 큰 곳도 있다.<sup>92)</sup>

---

89) 박영희 외 5인공저, 92면.

90) 유훈, 공기업론, 법문사, 2003, 참조.

91) 박영희 외 5인공저, 92~93면.

92) 박영희 외 5인공저 93면.

## II. 공기업 지배구조와 OECD 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)

OECD는 공기업 지배구조(Corporate Governance of State-Owned Enterprises)에 대한 가이드라인을 2005년 4월에 채택하고, 회원국에 권고하고 있다.<sup>93)</sup> 이하 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 주요 내용을 살펴본다.

### 1. 소유자인 정부의 역할(II. The State Acting as an Owner)

- A. 정부는 소유권 정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 대한 정부의 역할, 그리고 소유권에 기한 정부의 역할을 어떻게 실행할 것인지에 대한 정책을 개발 및 공시하여야 한다.
- B. 정부는 공기업의 일상적 경영(day-to-day management)에 관여하지 않아야 하며, 공기업이 정해진 목표를 달성할 수 있도록 완전한 경영자율권을 허용하여야 한다.
- C. 공기업 이사회가 그 책임을 실행할 수 있도록 독립성을 존중하여야 한다.
- D. 정부 내의 소유권 행사의 주체를 분명히 확정하여야 한다. 이는 조정기관(co-ordinating entity)의 설치 또는 소유권 기능의 집중화를 통하도록 한다.
- E. 조정기관 또는 소유권 행사기관은 의회 등 국민대의 기관에 책임지며, 국가최고 감사기관을 포함한 공적조직과 명확한 관계를 설정하여야 한다.

---

93) <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

F. 능동적인 소유주 역할을 위하여, 정부는 각 공기업의 법률 구조에 따라 소유권을 행사하며, 아래와 같은 주요한 책임을 진다.

- ① 주주총회에 대표성을 갖고 참여하여 정부 지분의 투표권 행사
- ② 구조적이고 투명한 이사 추천 절차를 확립하고 공기업 이사 추천에 적극적인 참여
- ③ 공기업 성과를 정기적으로 감독하고 측정하며 보고하는 구조 확립
- ④ 외부 감사기관 및 정부통제기관들과의 지속적인 지속적 대화선 유지
- ⑤ 장기적인 회사 이익을 도모할 수 있도록 매혹적이고 동기유발적인 전문가들을 영입할 수 있도록 하는 공기업 이사의 보수 설계 확립

## 2. 투명성과 공시(V. Transparency and Disclosure)

- A. 조정기관 또는 소유권 행사기관은 공기업에 관한 일관성 있고 종합적인 보고서를 작성해 매년 발간하여야 한다.
- B. 공기업은 효율적인 내부감사 절차를 마련하여야 하고, 이사회가 감독하고 이사회 또는 감사위원회가 직접 보고받는 내부감사기능을 확립하여야 한다.
- C. 대규모 공기업은 국제적 기준에 따라 매년 독립된 외부회계감사를 받아야 하며, 정부의 통제절차가 독립적인 외부회계감사를 대체할 수 없다.
- D. 공기업은 상장회사와 마찬가지로 고도의 회계 및 감사 기준의 적용을 받으며, 대규모 또는 상장 공기업은 고도의 국제적으로 공인된 기준에 따라 재무적, 비재무적 정보를 공개하여야 한다.
- E. 공기업은 OECD 기업 지배구조 원칙에 명기되어 있는 모든 사안에 대하여 실질적인 정보를 공개하여야 하며, 특히 소유주로서의

정부 및 일반 국민의 중대한 관심사안에 초점을 맞추어 공개하여야 한다. 그러한 유형의 정보의 예는 아래와 같다.

- ① 공기업 목표와 그 이행에 관한 명확한 기술
- ② 공기업의 소유권 및 투표 구조
- ③ 실질적 위험 요인 및 그러한 위험을 관리하기 위한 조치
- ④ 정부로부터 받거나 정부가 공기업을 대신해 지급 약속한 보증을 포함한 재정적인 지원
- ⑤ 관계기관과의 중요한 거래

### 3. 공기업 이사회 책임(VI. The Responsibilities of the Boards of State-Owned Enterprises)

공기업 이사회는 전략적 지침제공과 경영감독에 대한 필요한 권한과 역량 그리고 객관성을 갖아야 한다. 공기업 이사들은 청렴하여야 하고 자신들의 행위에 대한 책임을 진다.

- A. 공기업 이사회는 회사의 성과에 궁극적인 책임을 진다. 소유주에게 책임을 져야 하며, 회사의 최선의 이익(best interest of the company)을 위하여 행동하여야 하고, 모든 주주를 공정하게 대우하여야 한다.
- B. 공기업 이사회는 정부와 소유권행사기관이 설정한 목표에 따라 경영감독과 전략적 지침 제공 기능을 수행하여야 하고 CEO를 선임 및 해임하는 권한을 가져야 한다.
- C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 하며, 이사회 의장은 CEO와 분리하는 것이 바람직하다.
- D. 종업원을 대표하는 이사를 선임한다면, 그 대표권이 효과적으로 실행되고 그러한 대표성이 이사회 실무적 기능과 정보, 그리고 독립성을 향상시키는 데에 기여할 수 있도록 제도적 구조를 마련하여야 한다.

E. 필요하다면 공기업 이사회는 회계감사, 위험관리, 보수 등의 측면에서 전문위원회(이사회 내 소위원회)를 구성하여 모든 이사들의 업무를 지원하여야 한다.

F. 공기업 이사회는 매년 이사회 의 성과를 평가하여야 한다.

### Ⅲ. 미 국<sup>94)</sup>

#### 1. 들어가며

주지하다시피 미국의 경제는 자유경제를 근간으로 하는 민간경제를 바탕으로 하여 운영되고 있지만 정책금융이 널리 존재하는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 미국의 정책금융은 연방차원을 기준으로 살펴볼 때 연방신용계획(Federal Credit Program; FCP)과 정부후원금융기관(Government-Sponsored Enterprise; GSE)이라는 2개의 기둥으로 구성되어 있다.<sup>95)</sup> 본고에서는 FCP와 GSE를 중심으로 미국의 정책금융의 구체적 유형에 관하여 관련기관의 연혁과 기능 및 그 대상분야를 중심으로 살펴보고자 한다. 이러한 과정에서 다양한 종류의 정책금융관련법을 소개하고자 한다.

#### 2. 연방신용계획(FCP)

FCP는 신용공여시장의 불완전성을 보완하는 제도이다.<sup>96)</sup> 이를 자세히 살펴보면 FCP의 주된 목적으로는 첫째, 시장의 불완전을 시정하여 효율성을 제고하고 둘째, 공공의 가치가 높은 분야에 대하여 자원을

94) 권재열, “미국에서의 정책금융의 유형과 기능”, 『재정사업상 정책금융에 관한 워크숍 자료집(재정법제 자료 08-4)』, 2008. 65~71면 전제.

95) 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제7권 제4호(한국관세학회, 2006), 160-161면. 본 문헌은 FCP를 정부기관, GSE를 정부관계기관으로 표현하고 있다.

96) J. Edmund Colloton, Jr., *Budgetary Treatment of Federal Credit Programs*, 28 Harvard Journal on Legislation 219, 221-222(1991).

배분하며 셋째, 특정한 기업·개인에 대한 지원을 통한 소득의 재분배 등이 있다.<sup>97)</sup>

FCP가 작동하기 위한 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 국민의 세수입이나 국채발행을 통해 국고에 유입된 재원은 연방정부기관(federal agency)에 출자·용자된다. 그 다음으로 FCP 하에서 지원 대상자에 대해서 직접용자(direct loan), 민간금융기관이 대여할 때 정부기관의 용자보증(guarantee), GSE에 의한 용자와 보증, 그리고 비과세채권의 발행을 통한 비과세신용(tax-exempt credit)의 제공을 통해 신용공여가 이루어진다.<sup>98)</sup> 이 중에서 가장 비중이 큰 것은 GSE에 의한 용자와 보증이다. 미국정부의 신용공여정책은 반드시 경제적 고려만을 바탕으로 하는 것은 아니다. 즉, 농촌설비서비스와 같은 기관의 설립목적에서 보는 바와 같이 지리적인 측면도 신용공여정책의 결정에 지대한 영향을 미친다.<sup>99)</sup> 따라서 예컨대, 각 기관은 주택금융, 농업금융 등과 같은 자금이 요구되는 사업에 직접 용자하거나 민간이 행하는 각 사업에 대한 용자를 보증한다.

비록 오래된 통계이기는 하지만 1991년 자료에 따르면 미국이 FCP를 운영하는 데 드는 비용은 연평균 200억 달러에 달하지만 그 경제적인 효과는 그 비용보다 훨씬 상회하는 것으로 알려져 있다.<sup>100)</sup> 이와 같은 FCP 하에서 용자 내지 보증은 연방정부기관이 재량적으로 행할 수 있으며, 그 재원은 예전에는 스스로 채권을 발행하여 조달하였지만 1973년 연방융자은행(Federal Financing Bank)<sup>101)</sup>이 설립된 이후부터

---

97) Barry P. Bosworth et al., *The Economics of Federal Credit Programs* 7-10. 17(1987).

98) 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 20-21頁.

99) Peter P. Swire, *The Persistent Problems of Lending Discrimination: A Law and Economics Analysis*, 73 *Texas Law Review* 787, 845-846(1995).

100) Colloton, Jr., *supra* note 5, 220 n. 7(1991).

101) 1973년 연방의회에 의하여 재무성 내에 설립된 공기업이며, 재무성장관의 감시 감독을 받는다. 동 은행의 설립목적은 자금조달에 드는 경비를 절감하는 데 있다. [http:// www.treas.gov/ffb/](http://www.treas.gov/ffb/)(2008년 4월 5일 방문).



FCP 하에서 정책금융을 담당하는 주된 연방정부기관을 도표로 나타내면 [표 1]과 같다.

[표 1] FCP 하에서의 정책금융담당기관

기 관 명	설립 연도	약 칭	주 요 업 무
연방주택청(Federal Housing Administration)	1934	FHA	모기지 보험 제공
수출입 은행(Export-Import Bank)	1934	Ex-Im Bank/EXIM	농산물·내구재 등의 수출에 대하여 신용을 조성함; 외국환관리의 대상이 되는 기업에 대하여 지원함
상품신용공사(Commodity Credit Corporation)	1934	CCC	농산물생산자에 대한 단기금융 제공
연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Program)	1934	FDIC	가맹금융은행의 경영파탄시 예금지급 등 예금자보호를 통한 신용질서유지를 목적으로 함
연방저축대부보험공사(Federal Saving and Loan Insurance Corporation)	1934	FSLIC	저축대부조합(Savings & Loans)의 예금자보호를 위하여 설립된 기관으로서 주업무는 FDIC와 동일
농촌 설비 서비스(Rural Utilities Service [농촌진화청, Rural Electrification Administration]을 1994년 흡수함)	1935	RUS	농촌지역 전화가설에 대한 자금대여를 주된 목적으로 하는 REA를 흡수한 후 농촌에 대하여 공공설비를 제공하는 업무 담당.
농촌 주택청(농가주택관리청[Farmers Home Administration]이 1994년 Rural Housing Service로 개편됨)	1946	RHS	농촌에서의 삶의 질을 제고하기 위하여 가옥보수 및 유지 자금대여 등 다양한 지원을 함
중소기업청(Small Business Administration)	1953	SBA	중소기업에 대하여 금융조성을 비롯하여 경영개선에 대한 원조, 재해구제자금을 공여함

기 관 명	설립 연도	약 칭	주 요 업 무
정부저당금고(Government National Mortgage Association)	1968	GNMA (“Ginnie Mae”로 통칭함)	중·저소득자에 대한 주택공급을 지원하기 위하여 주택용자의 증권화를 보증하는 연방정부의 프로그램
연방 용자 은행(Federal Financing Bank)	1973	FFB	연방정부기관 및 정부후원금융기관(GSE)의 자금조달 지원

자료 : 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제 7권 제4호(한국관세학회, 2006), 161면; 瀬義男, “米国における政策金融—連邦信用プログラムの構造と改革—”, 『レファレンス』平成19年6月号(国立国会図書館調査及び立法考査局, 2007), 50頁; 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 34-35頁.

### 3. 정부후원금융기관(GSE)

GSE는 FCP의 구체적인 시행기관이다. 연방의회는 1916년 농민에 대하여 낮은 이자율로 건전하고 신뢰가능한 신용을 부여하는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 설립하였는데, 이것이 미국 최초의 GSE이다.<sup>105)</sup> 그 이후 다양한 GSE가 출범하였다.

GSE는 특정의 분야에서 공적인 의미가 있는 사업을 함에 있어서 민간의 신용을 보완하려는 차원에서 개별법에 의해 설립된 조직이며, 100% 민간소유의 주식회사의 형태를 취하고 있다.<sup>106)</sup> GSE가 그 성격상 민간기관이므로 원래 정부의 관리 및 예산으로부터 상당한 정도로 독립된 기관이기는 하지만 실제로는 그 집행과정에서 정부의 지원을 받으며, 그 사업은 정관에 의하여 공공적인 것으로 제한되어 있다.<sup>107)</sup>

105) <http://www.farmcredit.com/map/FCSsystem.html>(2008년 4월 10일 방문).

106) 宇野雅夫/折茂建, 前掲資料, 75頁.

107) 山城秀市, 前掲書, 31-32頁.

GSE가 자금을 조달하는 주된 방법은 기관채(agency debt)를 발행하는 것이다. 이밖에도 산업수입채(industrial revenue bonds), 부동산유동화증권(mortgage backed securitization) 등의 방법도 이용한다.<sup>108)</sup>

[표 2] 미국의 GSE

분야	기관명	설립연도	주요업무	감독부처
주택관련	연방주택대부은행(Federal Home Loan Banks)	1932	저축대부조합(S&L) 등 저축금융기관과 주택금융기관 등에 대해 대부	연방주택대부은행이사회(FHLBB)
	연방전국저당금고(Federal National Mortgage Association; FNMA, 통칭 Fannie Mae)	1938	모기지의 매매와 보유담당; 부동산담보부증권(Mortgage Backed Securities; MBS) 발행	주택도시개발성(HUD) 장관
	금융공사(Financing Corporation; FICO)	1987	연방저축대부보험공사(FHLIC)의 자본충실을 위한 자금지원 기관	연방주택대부은행이사회
농업관련	연방토지은행(Federal Land Bank; FLB)	1916	토지은행조합을 통하여 농지, 농기구, 지방부동산의 매입에 필요한 자금을 장기대출함	농업신용청(Farm Credit Administration; FCA)의 감독하에 있는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 구성
	연방중기신용은행(Federal Intermediate Credit Bank; FICB)	1923	생산신용조합(Production Credit Associations; PCAs)에 단기자금대여를 하고, 농지와 지방주택 및 농업관련사업에 대하여 소액대출 시행	
	협동조합은행(Bank for Cooperative; BC'S)	1933	농업서비스(농산물판매, 농업용품의 구입, 공익사업의 운영 등)를 행하는 협동조합에 대하여 모든 종류의 유통자금을 융자함.	
	농업신용기구금융지원공사(Farm Credit System Financial Assistance Corporation; FAC)	1988	FCS에 소속된 금융기관에 대하여 그 기관이 발행하는 우선주를 매입하는 방법으로 자금지원	

108) 山城秀市, 前掲書, 23頁.

분야	기 관 명	설 립 연 도	주 요 업 무	감 독 부 처
	농업신용기구보험공사 (Farm Credit System Insurance Corporation; FCSIC)	1988	FCS가 발행하는 모든 채권, 어음 및 채무증권에 대한 보증을 담당함	
	연방농업저당공사 (Federal Agricultural Mortgage Corporation; FAMC, 대개 Farmer Mac으로 약칭함)	1988	농업용부동산저당대부채권과 농촌주택저당대부채권을 유통 시장에서 매매하는 것을 목적으로 함	
교육 관련	학자금금고(Student Loan Marketing Association; SLMA, 통칭 Sallie Mae)	1972	연방정부(교육성)의 보증이 있는 등록금대부채권을 구입하고 판매함	보건, 후생 및 교육성(HEW) 장관
	대학건설자금대부보험협회(College Construction Loan Insurance Association; CCLIA, 통칭 Connie Lee)	1987	대학건설 및 보수를 위해 발행한 채권, 대부금의 보증과 보험 담당	
기 타	정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; RTC)	1989	저축금융기관의 청산처리를 수행하기 위한 목적으로 설치된 바 있으며, 1995년 12월 31일 해산함	RTC와 연방예금보험공사(FDIC) 공동에 의한 RTC 관리위원회(RTC Oversight Board)

자료 : 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제 7권 제4호(한국관세학회, 2006), 162면; 山城秀市, 『アメリカの政策金融システム』(国際書院, 2007), 29-31頁.

#### 4. 연방예금보험제도<sup>109)</sup>

미국은 예금보험제도의 역사가 길고 은행이 파산하는 것이 드물지 않은 사회분위기에 따라, 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance

109) 高木 仁, 『アメリカの金融制度(改訂版)』, 東洋經濟新報社, 2006.6.22, 131~141 발췌 전제.

Corporation; FDIC)의 이름은 널리 알려져 있다.

예금보험의 목적은, 안정적인 통화공급의 계속, 지급시스템 유지 그리고 예금자 보호이다. 한편 연방예금보험공사(FDIC)의 홈페이지는, ‘예금자’를 대신하여, ‘소비자’ 라는 표현을 빈번하게 사용하고 있다. 미국에서, 소비자중심주의(consumerism)의 흐름은, 1960년대말부터 70년대 전반에 걸쳐서 다수의 입법으로 나타났고 금융 분야에서도 크나큰 흐름으로 밀려왔다. 이러한 사정에 따라 연방예금보험공사(FDIC)의 국민을 향한 정책에 따라 당국과 소비자와 사이의 간격을 좁힐 수 있도록, 연방예금보험공사(FDIC)의 PR자료는, ‘예금자’가 아닌 ‘소비자’라는 용어를 사용하기에 이르렀다. 그리하여 연방예금보험공사(FDIC)의 홈페이지 첫 화면 중앙 상단의 바의 메뉴를 보면, “Deposit Insurance”, “Consumer Protection”, 등의 메뉴 바가 나타나 있음을 볼 수 있다.

### (1) 예금보험제도의 연혁

#### 1) 연방예금보험공사(FDIC)의 조직

뉴욕주는 1781년부터 1829년까지 약 40년간 면허를 받은 43개 은행 중 7개가 파산하였으니, 대략 6개 은행 중 1개가 파산한 셈이었다. 1829년부터 32년에 걸쳐서 뉴욕주 면허기간이 만료된 은행이 많았다.<sup>110)</sup> 그 후 8대 대통령이 된 주지사 뷰런(Martin Van Buren)은 은행제도 개혁안을 주의회가 입법화할 것을 요청하였다. 그리하여, 안전기금(Safety Fund) 법안이 만들어져, 1829년에 뉴욕 안전기금법이 주법으로서 성립하였다.

안전기금제도는 뉴욕주내 은행을 모두 기금에 강제로 가입시키고, 은행법은 일정금액을 매년 적립하게 하였다. 은행이 파산하면 반환이 불가능한 채무는 적립기금으로 지급하고 업무는 은행권 상환보증에

110) 초기 은행은 면허기간을 20년으로 잡는 것이 관례였고, 어떠한 이유로도 재면허를 부여받지 못하여서, 면허만료시에 당행은행은 소멸하였다.

중점을 둔 것이라 할 수 있지만, 오늘날 이것이 예금보험제도의 기원이 되었다.

기금적립 부담금액은 예금에 기초한 것이므로 자본금이 많은 대부분 도시은행에 무겁게 부과되었고, 반면 적립된 기금을 이용할 가능성이 많으면서도 자본금은 적은 지방은행은 가볍게 부과하였으므로 유력한 은행들은 제도창설에 반대하였다. 안전기금은 1840년부터 비교적 순조롭게 운용되었다. 그 이후 뉴욕주가, 자유은행법을 제정함에 따라, 은행 인가를 개별적 특허주의에서 준칙주의로 전환하게 되고 따라서 안전기금법은행이 계속 감소하여 결국 기금은 1866년에 폐업하였다. 연방예금보험공사(FDIC) 발족 약 100년전 뉴욕에 설립된 안전기금은, 명목적으로 40년간 존속하였지만, 실질적으로 10여년 활동하였을 뿐이었고, 안전기금은 우량은행으로 하여금 불량은행에 보조금을 주는 결과를 낳았다.

뉴욕주 안전기금 제도의 구상은 버몬트 등 5개 주가 1831년부터 66년에 이르기까지 모방하기도 하였지만, 1866년에 시작된 주법 은행권 발행을 금지하려는 의도를 가진 10% 과세를 주 원인으로 하여 전부다 소멸하였다. 20세기 초 30년간에도 예금보험제도는 오클라호마 주 외에 8개 주에서 운용하기도 하였지만, 30년대 초 은행파산의 격랑에 모두 소멸되어버렸다.

## 2) 대공황기 은행위기

은행이 현금부족으로 일시적으로 스스로 은행영업 정지를 하는 것을 은행창구폐쇄(bank suspension)라고 하는데, 채무초과와 현금부족이 계속되면 영업정지가 은행파산(bank failure)이 되기도 하는데, 엄밀히 말하면 양자는 동일하지 않지만 동일시하는 경우가 많다.<sup>111)</sup> 1921년부터 1929년까지 사이에 은행의 수는 최대 30,456개였다. 연평균 600여

111) 'suspension과 failure를 동일시하는 것이 거의 관례가 되었다(FDIC Annual Report.)

개 은행이 파산하였지만 소규모 농업은행이 많았고 약소은행의 소멸은 은행조직 전체를 강화한다고 생각하게 되었다.

대공황은 1929년 가을에 발발하여 30년 가을부터 은행인출(bank run)에 직면하였다. 동년 은행파산은 1,350건에 도달하였고, 그 다음 해인 1931년에는 약 2,300여개 은행이 파산하였다. 이어서 1932년에는 정부기관인 부흥금융공사(Reconstruction Finance Corporation, RFC)가 설립되어 4,000여개를 초과하는 은행에 9억 달러를 대출해 주었다. 그 해 은행파산수는 1,450건을 밀돌게 되었고, 예금반환 또는 어음결제가 일시적으로 정지되는 지급유예령(moratorium)이 중서부 각 주에서 발동되었다. 1933년초에는 은행인출이 재연되어 여러 주들이 은행휴일(bank holiday)를 선언하였다.<sup>112)</sup>

1933년 3월 1일부터 은행공포(bank panic)은 최고조에 달하여 새 대통령인 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 취임식이 행해진 4일까지 지급유예 실시가 38개 주에서 시행되고 4일에는 금융센터를 포함하여 뉴욕주와 일리노이주도 참가하게 되었다. 긴급피난을 위한 전국적인 은행휴일을 3월 6일부터 4일간 실시하고, 3월 9일 연방의회가 특별회기를 시작하였는데 불과 수시간만에 양원을 통과한 법안에 대통령이 서명하여, ‘1933년 긴급은행법(Emergency Banking Act of 1933)’이 성립하였다. 동법은 이미 실시되고 있는 은행휴일을 추인하고 은행이 영업을 재개하기 위한 절차를 정하여 연방준비은행의 발권을 용이하게 하도록 관계기관들에게 광범위한 권한을 부여하였다. 3월중순 대통령은 최초의 노변담화(fireside chat)로 사태를 설명하고 은행재개계획을 국민들에게 전달하여 그 다음 날 13일 연방준비은행이 소재한 12대 도시은행이 우선 문을 열고 그 외 각지은행도 따르게 되어서, 사태가 일단락되었다. 모든 은행수는 가장 많을 때인 1921년에 30,456개였으나,

112) 은행휴일은 법령에 따른, 지역, 주영역 또한 전국에서 일제히 이루어지는 창구 폐쇄라고 할 수 있다.

1933년 말에는 14,207개가 격감하였고, 동년 은행과산수는 최종적으로 사상최고인 4,000건에 달하였다.

1929년부터 1933년말까지 4년간 국민총생산(GNP)은 30.5%가 감소하였고, 실업률은 3.2%에서 24.9로 뛰었으며 국민 4명에 1명꼴로 직업을 구하였다. 대공황의 충격으로부터 새로운 경제정책을 수립하고 사태에 대응한 근본적 금융제도개혁이 논의가 되어 1933년 6월 16일, ‘1933년 은행법(Banking Act of 1933)’, 소위 글라스스티걸법(Glass-Steagall Act)가 나타나고 동법에 의하여 연방예금보험제도가 창설되었다.

### 3) 연방예금보험공사(FDIC)의 창설<sup>113)</sup>

연방수준의 예금보험제도 창설이 시도된 것은, 1886년에 최초의 법안이 연방의회에 제출된 것으로 거슬러 올라가고 이와 유사한 법안만도 150여개에 달하지만 제도의 발족은 긴 세월을 소요하였다. 이러한 제도에 대한 주된 반대의견은, (1)주수준의 예금보험제도는 수명이 짧고, (2)은행과산은 경영실패에 대한 사회적 제재이며, (3)강한 은행이 약한 은행에 보조금을 줄까 두렵다는 것과, (4)연방정부의 민간부문 간섭이 과도하다는 것 등이다.

정부내부에서는 루즈벨트 대통령이 예금보험제도에 반대의 선봉에 있었(후에 찬성)고, 가너(John N. Garner) 부통령 등은 찬성이었다. 은행측은 미국은행협회(American Bankers Association, ABA) 시즌(Francis H. Sisson) 회장이 불건전하고 비과학적인 위험한 제도라고 비난하였다. 1933년 5월 글라스(Carter Glass) 상원의원의 법안이 상원에서, 스티걸(Henry Steagall) 하원의원의 법안은 하원에서 각각 제출되었다. 양원 협의회를 경유하여 수정법안이 대통령에게 송달되었으며 6월에 1933년 은행법이 성립하였다. 그 법 제8조에 따라 연방예금보험공사(FDIC)

113) 高木仁, 『アメリカにおける聯邦預金保險制度の成立-1933年銀行法による金融制度改革の一側面』, □□證券經濟研究□□, 第28号, 2000.11 참조.

가 1934년 1월 1일에 잠정적 기구로서 발족하게 되었고 1년 반후인 1935년 은행법에 따라 연방예금보험공사(FDIC)는 항구적 기구가 되었다.

당초 이사회는 이사 3인으로 구성되어, 자본금은 재무성이 1.5억달러, 연방은행 12개가 약 1.39억 달러, 민간은행이 약 2억 달러를 각각 출자하여, 연방준비제도 가맹은행은 예금보험에 강제가입되고, 비가맹은행은 2년이내에 강제가입되었다. 예금보험요율은 예금잔액에 대하여 연율 1/2%, 예금보험금지급은 1예금자당 2,500달러를 상한으로 하여 제도가 발족되었다. 1950년에 성립된 연방예금보험법(Federal Deposit Insurance Act)이 단독 근거법으로서 1933년법으로부터 분리제정되었다.

연방예금보험제도 성립직전에 미국은행협회(ABA) 시즌 회장은 대통령에게 전보로 거부권행사를 요청하도록 회원 은행들을 독려했다. 이러한 시즌회장의 움직임은 매우 어리석은 행동이었지만, 이 제도가 오늘날과 같이 크나 큰 성공을 거두리라는 것을 당시로서 예측한다는 것은 거의 불가능한 일이라 할 수 있다.<sup>114)</sup>

## (2) 연방예금보험제도의 조직

### 1) 연방예금보험공사(FDIC)의 조직

연방예금보험제도를 운영하는, 연방예금보험공사(FDIC)의 개요는 다음과 같다.<sup>115)</sup> (1)연방예금보험공사(FDIC)는, 예금보험제도에 가입한 은행과 저축금융기관을 대상으로 하며, 예금보험업무, 감독·검사업무, 파산처리업무 등을 수행한다. (2)독립한 정부기관이다, (3)대통령은 연방예금보험공사(FDIC)에 대하여 최고 인사권을 갖지만, 업무명령권은 없다. (4)경영수지는 독립채산에 의한다. (5)운영 최종결과에 대한 연례 보고서는 대통령, 상원의장 그리고 하원의장에게 제출한다. (6)발족시

114) 高木仁, 전계 『アメリカにおける聯邦預金保險制度の成立』 참조.

115) www.fdic.gov Annual Reports.

자본금은 1947년에 잉여금이 소각되어 현재는 무자본이다.

FDIC의 최고이사결정기관은 임기 6년의 상임의 임명이사 3인과 정부대표이사 2인으로 총 5인으로 구성된 이사회(Board of Directors)로서, 임명이사는 대통령이 정치적으로 임명할 뿐, 직원이 내부승진하는 것은 아니다. 이사회 의장과 부의장을 포함한 3인의 임명이사는 대통령의 지명과 상원의 조언·동의를 필요하다. 정부대표이사 2인은 통화감독관(COC)과 저축금융기관감독청(OTS) 청장으로서 직무상 지위로서 취임하는 당연직(ex officio)이다.

2005년초 이사회의장과 부의장 아래에 최고보좌역, 사무총장, 최고재무책임자(CFO), 최고정보책임자(CIO), 최고내부검사책임자 등 상위 임원들이 있는 외에, 감독·소비자보호국, 청산국, 법무국, 재무국, 정보자원관리국, 보험·조사국, 내부관리국, 직원연수원 등이 있어서, 직원수가 합계 5,078인이었다.

본부는 수도인 워싱턴에 두고, 전국 주요 대도시에 6개 지사와 2개의 지국을 두어, 전직원의 65.0%를 점하는 3,301인이 근무한다. 지사와 지국의 설치수는 업무 상황에 따라 상당히 탄력적으로 변동된다.

임직원수의 변동은 극히 신축적이어서 은행파산이 많았던 1990년대 전반에는 1990년말 1만 4,348인에서 1992년말에 1만 5,050인이었지만, 사태가 일단락된 1994년말 1만 1,627인에서 1995년말에는 9,789인으로 감소하는 추세를 보이다가, 2005년초에 5,078인이 되었다.<sup>116)</sup> 은행파산수의 변동에 따라 이러한 연방예금보험공사(FDIC)의 임직원수 변동과의 상관관계를 보이고 있다.

연방예금보험법 제4조 규정에 의하면<sup>117)</sup> 국법은행과 주법가맹은행은 연방예금보험공사(FDIC)에 강제가입하여야 하고, 주법非가맹은행은 임의가입이지만 가입하지 않은 경우는 예외적인 것으로 대개의 은행은

116) FDIC, Annual Reports.

117) 연방예금보험법은, 12 USC (미합중국 법률집 제12편).

예금보험제도에 가입하고 있다. 외국은행의 미국내 지점은 1구좌 10만달러 미만의 미국내 소액예금을 받을 때에는 보험가입이 필요하다.

## 2) 부보대상기관과 은행보험기금·저축금융기관보험기금

저축은행(savings bank)와 저축대부조합(S&L)은 공히 저축금융기관(savings association)이라 부른다. 1980년대 후반 제2차 S&L 위기에 발생한 저축금융기관업계의 혼란을 수습하기 위하여 그 예금을 부보하는 연방저축대부보험공사(FSLIC)가 폐지되고 규제당국이었던 연방주택대부은행이사회(FHLBB)도 신설 저축금융기관감독청(OTS)으로 바뀌었다. 종전의 연방예금보험공사(FDIC) 보험기금은 은행보험기금(Bank Insurance Fund, BIF)이라 바꾸어, FSLIC의 기금은 저축금융기관보험기금(Savings Association Insurance Fund, SAIF)로 되어, 공히 연방예금보험공사(FDIC)의 아래에 놓이게 되었다.

저축금융기관 중에서도, 연방법에 의하여 면허를 받은 저축금융기관은 저축금융기관보험기금(SAIF)에 강제가입하게 되지만, 한편 주법에 의하여 면허를 받은 저축금융기관이나 과거의 FSLIC에 가입한 기관 등이 은행보험기금(BIF) 회원이 되는 경우도 있기 때문에, 갈수록 예금보험가입 상황이 복잡해지고 있다.

2005년 초 현재 예금보험가입은행수는 국법은행이 1,906개, 주법가맹은행이 919개, 주법 비가맹은행이 4,805개로서, 합계 7,630개이다. 그 밖에 동시에 예금보험가입 저축금융기관으로서는 OTS의 규제를 받는 연방법에 의하여 면허를 받은 기관이 781개 주법에 의하여 면허를 받은 기관이 105개로서 합계 886개이지만, 그 외에 연방법면허인지 주법면허인지 구별이 불명확하여 OTS 규제외의 기관이 459개로서 저축금융기관은 합계 1,345개가 된다.<sup>118)</sup>

---

118) [www.fdic.gov](http://www.fdic.gov), [www.ots.gov](http://www.ots.gov)

예금보험가입금융기관은 법률이 정하여지며 연방예금보험공사(FDIC)의 공식회장과 공식심벌을 사용할 의무가 있다.<sup>119)</sup> 이는 보험가입은행·저축금융기관의 점포에 부착되어야 하며, 금융기관 간행물이나 광고물에도 예외없이 예금보험에 가입한 표시를 하여야 한다.

### 3) 연방예금보험공사(FDIC)의 업무내용

연방예금보험공사(FDIC)는 은행검사를 포함하여 예금보험제도를 통하여 은행에 대한 공중의 신뢰를 유지하고, 통화공급의 급격한 감소를 방지하고자 설립되어, (1)예금보험자, (2)규제당국, (3)파산은행처리에 임하여 관재인으로서 예금자보호 등 업무활동을 하고 있다.

미국 은행의 감독·검사는 다원화되어 있어서 규제당국은 통화감독관청(OCC), 연방준비제도이사회(FRB), 연방예금보험공사(FDIC), 그리고 각주의 은행당국이다. 당국은 업무의 중복을 피하여, 국법은행은 OCC가, 주법가맹은행은 FRB가, 그리고 각주 비가맹은행은 연방예금보험공사(FDIC)가, 각각 그 우선적 규제당국(primary regulator)가 되며, 필요한 정보는 당국간에 교환한다.

연방예금보험공사(FDIC)의 첫 번째 주요업무는 보험가입은행으로부터 예금보험료를 받고 보험기금을 유지하고 조직을 운영하는 것이다. 두 번째는 감독이다. 연방예금보험공사는 주법 비가맹은행의 우선규제당국이며, 이러한 은행에 대하여, (1)예금보험가입신청 심사, (2)가입자격의 정지, (3)지점설치, 본지점이전, 합병, 영업양도 인가, (4)각종 소비자신용보호법과 자금지원환원법(CRA)의 준수지도 등을 한다. 연방예금보험공사는 예금의 부보에 기한 모럴 헤저드를 방지하고 본래는 예금보험기구인 FDIC가 감독기구를 겸한 것에 대한 비판도 있는데 FDIC의 연원에 해당하는 기구인 뉴욕 안전기금도 규제권혼을 갖고 있었다. 세 번째는 연방예금보험공사(FDIC)는 대개 은행을 1년에 1

119) 12 CFR 328.1~328.4 (연방법시행령집, 제12편 제328.1조~제328.4조)가 연방예금보험공사(FDIC)의 공식회장 또는 공식심벌의 근거가 된다.

회 검사하지만, 특별한 문제가 없는 대형은행은 1년반에 1회로서, 문제은행의 검사는 거꾸로 최우선으로 한다. FDIC는 모든 보험가입금융기관에 대한 검사권한을 갖고 있지만, 국법은행과 주법가맹은행은 OCC와 FRB에 제출된 보고서와 양 기관의 검사보고서를 FDIC가 이용한다. 다만 주은행당국과 사이에서는 그 당국과 FDIC가 공동 또는 교대로 검사하는 분담검사절차를 널리 사용하고 있다. 네 번째는 감독이다. FDIC는 은행제출 데이터에 기초한 각종 영업지표와 희망경영지표를 비교한, 종합감시시스템(Integrated Monitoring System)에 의하여 은행경영의 이상을 탐지하며 그 외에도 각종 감시수단을 갖고 있다. 다섯 번째는 보험가입은행의 경영파산처리이다. 실제로 경영파산이 발생하면 당해은행, 규제당국, 예금자, 대출거래자, 합병이나 자산·예금의 승계예정은행 등 다양한 관계자와 작업을 수행한다.

#### IV. 독일재건은행<sup>120)</sup>

##### 1. 설립목적과 기능

독일재건은행은 프랑크푸르트에 소재하고 베를린과 본에 지점을 두고 있는 독일의 정책금융기관이다.<sup>121)</sup> 원어로는 ‘KfW(Kreditanstalt fuer Wiederaufbau)’라 불리는 독일재건은행은 독일 경제의 재건을 목적으로 1948년 11월 제2차 세계대전 종전 후 유럽 부흥을 위한 원조계획인 마샬플랜(Marshall Plan)의 자금 지원으로 독일재건은행법에 근거하여 설립한 국영은행으로 연방과 지방(주)이 각각 80%와 20%의 지분을 보유하고 있다. 독일재건은행은 연방정부의 지급보증 하에 국내외 자본시장을 통해서 소요자금의 90%를 조달하여 구체적으로는 다음과 같은 정책금융을 수행한다.

120) 이영중, “독일재건은행에 관한 고찰”, 『재정사업상 정책금융에 관한 워크숍 자료집(재정법제 자료 08-4)』, 2008. 465~473면 발췌하여 전재.

121) 독일재건은행법 제1조 조제1항 제2문.

국내산업에 대한 개발금융  
 동독 개발금융  
 중소기업 정책금융  
 수출금융  
 대개도국 유상원조 및 상업차관 제공

## 2. 감독과 성격

독일재건은행법을 법적 기초로 삼고 있으며 연방재무부가 감독을 관할하는 기관이다.

기능 측면에서 보면 정책금융기관으로서 공기업 성격을 가지며, 이는 출자자도 역시 연방과 주 정부라는 데서도 드러난다. 이는 법적 측면에도 영향을 끼쳐 공법적 성격을 부여한다. 명칭 앞부분에 나오는 ‘Kreditanstalt(신용영조물)’에 영조물을 뜻하는 ‘Anstalt’가 나와 있는데,<sup>122)</sup> 이것이 의미하는 바와 같이 독일재건은행의 법적 성격은 이른바 공법상의 영조물(eine Anstalt öffentlichen Rechts)에 해당하는 것이다.<sup>123)</sup> 이 점은 독일의 주정부은행(Landesbank)이나 저축금고(Sparkasse)의 경우와 마찬가지로이다. 독일재건은행은 공법상의 영조물이면서 금융지주회사 역할을 한다. 그리하여 그 하부에 자회사를 6개나 거느리고서 은행그룹(Bankengruppe) 내지 은행콘체른을 형성하고 있다.

## 3. 조 직

### (1) 감사회(감독이사회)

독일재건은행의 업무에 대한 최고의사결정기관이면서 감독기관이다. 구성원은 총37명의 이사이데, 재무부장관과 경제기술부장관이 교대로

122) 영조물이란 시설, 기관을 표시하는 용어인 것이다.

123) 이는 독일재건은행법 제1조 제1항에 나와 있다.

의장직을 수행한다. 구성원에는 현직 장관 7인, 연방상원의원 7인, 연방하원의원 7인이 포함되며 금융계, 산업계 그리고 무역협회의 추천을 받은 자 각각 5인, 7인, 4인이 포함된다.

## (2) 집행이사회

이는 실제로 자산관리, 대부 등의 영업활동과 관련하여 업무집행을 담당하는 기관이다. 감독이사회가 선임하는 6인으로 구성된다. 이 6인의 구성원은 감독이사회 하부의 법률행정위원회에서 선임하며, 임기는 5년이다.<sup>124)</sup> 독일 주식회사(AG)의 집행이사회(Vorstand)의 경우처럼 ‘집단적 결정의 원리(Kollegialprinzip)’에 따른 집단지도체제를 취하며 대외관계에서는 그 중 1인이 대변인(Sprecher) 역할을 수행한다.

## (3) 영업조직

독일재건은행의 본부조직은 3개 영업부문과 영업부문에 대한 관리, 행정 및 지원과 같은 일반 기능적 조직의 업무들(인사, 회계, 자금조달, 전산, 리스크 관리 등)을 담당하는 후선부문으로 구성되어 있다. 이 3개의 영업부문은 중소기업은행, 국내산업개발은행, 대외원조은행인데, 각각 은행이라고 불리기는 하지만, 자회사 개념이 아니라 취급 업무 구분과 홍보 상의 편의를 위한 브랜드명에 가깝고 계정도 서로 분리되어 있지 않다.

## (4) 자회사: 6개

자회사로는 수탈금융 등을 담당하는 수출금융은행(IPEX), 개도국 민간부문 상업차관 공여 업무를 담당하는 독일투자개발회사(DEG), 외화자금 조달을 담당하는 KfW 국제금융(KfW-International Finance), KfW

---

124) 2008년 1월 현재 의회 의원 출신 1인과 내부인물 5인으로 구성되어 있었다.

지분투자 유한회사(KfW Beteiligungs-Holding-GmbH), 기술을 보유한 중소기업에 대한 자본 투자 및 금융 지원을 담당하는 기술투자회사(TBG), 동독기업의 민영화 등에 관련된 업무를 담당하는 동독개발컨설팅(FuB)이 있다.

#### 4. 업무와 자본·재무

##### (1) 업 무

- 국내 지원
  - 국내산업 개발금융
  - 중소기업 정책금융
- 대 외
  - 대외수출금융
  - 대개도국 상업차관
  - 대개도국 유상원조
- 동독 개발금융

##### (2) 자본 및 재무

자본금은 37억 5천만 유로이다. 독일재건은행법 제1a조에 의하면 동 은행이 명시적으로 담보하는 한 연방이 채무에 대한 (보증)책임을 진다. 수익(Verdienst)은 다시 지원에 쓰이거나 지원잠재력의 장기적 안정에 사용된다.<sup>125)</sup>

---

125) [http://www.kfw.de/DE\\_Home/Die\\_Bank/Unser\\_Unternehmen/index.jsp](http://www.kfw.de/DE_Home/Die_Bank/Unser_Unternehmen/index.jsp).

## 제 5 장 결 론

### I. 공공성·자율성 성취

공기업은 공공성과 기업성의 양 차원을 모두 성취하여야 하므로 자율성을 증진하는 방향으로의 변화는 공기업의 기업성을 높이기 위한 시도로 중요하며, 반면 공공성 달성을 위한 적절한 통제도 필요하며, 이처럼 공기업의 자율성과 통제에 대한 조화를 어떻게 성취하는가 하는 것이, 공기업 지배구조의 핵심이라고 할 수 있다. 우선 자율성과 통제의 조화를 위해서는 소유주로서의 정부기관과 산업정책 및 규제 기능을 담당하는 정부기관이 명확하게 분리되어 주무부처의 공기업에 대한 비공식적 개입을 차단하는 것이 매우 중요하다.<sup>126)</sup> 과거 공공기관의 지배구조와 관련된 문제점으로 주무부처의 과도한 간섭이 지적된 바 있는데, 주무부처는 소유권 행사의 일부를 위임받고 있기 때문에 공공기관 경영에 대한 개입이 어느 정도 불가피했지만 공공기관의 경영자율성을 침해할 정도의 과도한 통제는 문제가 될 수 있다.<sup>127)</sup>

위와 같은 문제를 개선하기 위한 지배구조 개선을 위하여, 독립이사 도입 등 민간기업의 지배구조에서 검증 및 확인된 경영진의 독립성과 투명성을 확보하기 위한 장치를 검토하여야 한다.

공공기관법상 공기업의 이사회가 그 지배구조가 완전히 독립성·투명성을 확보하도록 담보하기 위한 방법으로 몇 가지 제안을 한다. 첫

126) 권오승 외 2인 전게서 268면.

127) 예컨대 이사회에서 토의되고 결정할 전략적 내용이 주무부처와 미리 협의하고, 내락을 받지 아니하면 이사회에 상정조차 할 수 없다든지, 경영진의 고유영역에 속하는 의사결정이 예산지침, 행정지침 등에 의하여 간섭과 규제를 받는 경우이다. 간섭과 규제가 행해진 예는 이사회 상정 안건에 대한 간섭, 업무범위 및 투자의 자율성제한, 판매가격(또는 요금) 결정절차 및 방식의 규제, 자금조달 및 운영의 자율성 제한, 조직 및 정원운영의 통제, 예산편성 및 보수수준의 통제 등 다양하였다(권오승 외 2인 전게서 269면; 김재훈, 『정부투자기관 관리체계 개선방안』, 한국행정연구원, 1995, 72~76면).

째 독립이사(Independent Director) 요건을 전면 도입하는 등의 방법에 의하여 이사회 이사의 독립성을 보장하여야 한다. 둘째 철저한 공시 제도에 의하여 금융공기업에 대한 투명성을 높인다. 셋째 외부감사제도에 대한 상법상 규율을 도입함으로써 감사 및 그 조직체의 투명성을 높인다는 등이다.

## II. 민간기업 지배구조 도입 확대

### 1. 민간기업 지배구조 도입확대의 흐름

상사법 관련 규정의 준용 등 상법상 기업지배구조의 도입을 확대하는 것은, 주무부처인 기획재정부 등 정부의 법제개선 방향인 것으로 보인다. 특히 대규모 공기업은 소위 Global Standard에 맞도록 민간기업의 지배구조를 도입하는 것을 확대하도록 할 예정이라고 한다.<sup>128)</sup>

### 2. 독립이사(Independent Director) 도입

흔히 사외이사(Outsider Director)라고 불리는 주식회사의 이사는, 오늘날 단순히 상임이사가 아닌란 의미만으로 쓰이지는 않는다. 그러한 의미만이라면 굳이 비상임이사와 구별을 두어야 할 필요도 느낄 수 없기 때문이다. 공공기관법상 비상임이사는 상임이 아닌란 의미밖에 없고, 그렇다면 회사 경영에 대한 감시·감독기구로서 비상임이사의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 회사법상 특히 주식회사의 (이사회 내 위원회인)감사위원회 위원에 대해서는 독립이사의 요건이 요구되고 있다. 본문 중 설명한 독립이사의 요건을 공공기관 중 공기업, 적어도 금융공기업에 대해서는 적용하는 것이 바람직하다. 독립이사 요건의 확대는 금융공기업 임원진의 경영에 대한 독립성 제고에 직결되는 방

128) 기획재정부, “공공기관 임원선임, 경영평가 등 운영체계 대폭개편”, 2008.12.12.

안이면서 동시에 투명성을 확대하는 수단이 된다.

### 3. 경영 공시 확대

공시(disclosure)란 오늘날 투명성을 확보하는 첫 번째 방안으로 꼽히고 있다. 회사 경영상 소위 글로벌 스탠더드의 요건 중 중요한 부분을 차지하는 것이라 할 수 있다. 회사 경영 사항에 대한 것, 그리고 임원의 보수, 선임과정 등에 대한 철저한 공개는 회사 경영의 투명성 확보에 직접적 연결성을 갖고 아울러 임원의 경영에 대한 독립성 보장의 중요한 수단이 됨으로써, 엮관제의 작용을 방지하고 그럼으로써 임원으로 하여금 회사 경영에 대한 책임감을 고양하고 몰두하게 하는 방편이 될 수 있다.

### 4. 외부감사 품질 제고 및 향상

외부감사의 확대는 금융 공기업에 있어서 특히 중요하다고 할 수 있다. 다른 한편 외부감사가 민간기업상 논란이 되었던 것은 주지하다시피 미국에서 2001년 발생한 엔론(Enron) 사의 회계부정 사건이었다. 그로 말미암아 단순히 외부감사를 경료시키는 것만으로는 부족하고, 외부회계감사인과 당해 기업 임원들과의 연결고리 또는 유착관계를 예방시키기 위한 다양한 입법이 강구된 바 있다. 이는 우리 입법에도 영향을 미쳐서, 예컨대 동일한 회계법인에 대하여 3년을 초과하는 기간 동안 외부감사를 의뢰하는 것을 방지하기 위한 조치 등이 취해진 바 있다.

## 참 고 문 헌

- 감사원, □□금융공기업 경영혁신 추진실태□□, 2006.
- 강윤식·김진성, “기업지배구조 현황Ⅱ -유가증권 상장법인 이사회  
내의 전문위원회 현황 분석-”, CG Review, 한국기업지배구조  
센터, 2006.12.
- 권오성·안혁근·황혜신, 공공기관 책임성 제고방안, 한국행정연구원,  
2008.12.
- 기획예산처, “2007년도 공기업·준정부기관·기타공공기관 변경지정”,  
2007.4.26.
- 기획재정부, “경제위기 조기극복을 위해 공공기관 투자 대폭 확대”,  
2008.12.30.
- \_\_\_\_\_, “공공기관 임원선임, 경영평가 등 운영체제 대폭 개편”,  
2008.12.12.
- \_\_\_\_\_, “2009년도 공공기관 지정”, 2009.1.29.
- 김재훈, 『정부투자기관 관리체계 개선방안』, 한국행정연구원, 1995.
- 김현욱, “금융공기업의 개혁과 역할 재정립”(『우리 경제의 선진화를  
위한 정부역할의 재정립』 수록 논문), 한국개발연구원, 2007.12.
- 박세일, 법경제학, 박영사, 2004.
- 박영희 외 5인공저, 공기업론(제4판), 2008.
- 성승제, “주식회사의 비전형적인 임원에 대한 일고찰”, 법조, 2004.5.
- 심재권, 공기업론, 백산서당, 2004.
- 안광일, 공기업원론, 대명출판사, 1994.

참 고 문 헌

이상철 외 2인공저, 공기업의 이해, 대영문화사, 2001.

이철송, 회사법(제16판), 박영사, 2009.

정찬형, 상법강의(상)(제10판), 박영사, 2007.

최용전, “공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화”, 공법학연구  
(제8권 제4호), 한국비교공법학회, 2007.11.

한국은행, □□우리나라의 금융제도□□, 2006.

Friedmann, W. and Garner, J. F. eds.(1970 - 1990), Government Enterprise : A Comparative Study, New York : Columbia Univ. Press.

Hanson, A. H.(1959), Public Enterprise and Economic Development, London : Ruotledge and Kegan Paul

Hanson, James A., “Public Sector Banks and Their Transformation”, Conference on the Role of Sate-Owned Financial Institutions by World Bank, IMF, and Brookings Institution, 2004.

Harold Demsetz, Ownership, Control and the Firm: The Organization of Economic Activity, Vol. 1, Basil Blackwell, 1988.