

금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안 연구

성승제 · 고재종 · 이훈종 · 하영태



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-⑥

금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안 연구

성승제 · 고재종 · 이훈종 · 하영태

금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안 연구

Study on Improvement of Act on Management of
Public Institutions Regarding Governance of
Financial Public Institutions.

연구자 : 성승제(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Young-Mi

하영태(한양대학교 법학연구소 연구위원)

Ha, Young-Tae

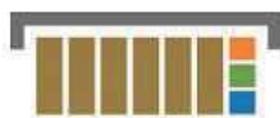
이훈종(동국대학교 법과대학 교수)

Lee, Hoon-Jong

고재종(선문대학교 법학과 교수)

Ko, Jae-Jong

2012. 11. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

□ 금융공공기관과 공공기관법상 운영의 적합성

○ 공공기관의 정의

- 국가·지방자치단체 등 정부기관은 대상에서 제외하고, 한국은행 등 중앙은행으로서 독립성이 중시되는 공공기관 등도 제외
- 정부출연, 정부지원액, 정부지분 등 사실에 따른 공적규율이 필요한 단체 지정

○ 공공성과 시장성의 조화

- 사기업 등이 맡으면 시장실패가 예상되거나 사기업이 진입할 리 없는 시장 등 공공성과
- 역으로 시장전체의 효율성을 증진시키기 위한 목적에 따라 편성

○ 금융형 공공기관 분야의 특성

- 금융형 공공기관은 시장의 흐름에 노출되어 있어서 수익률을 관리하면서 자산을 안전하게 유지·보전·확장하여야 함

II. 주요 내용

□ 금융공공기관 기업지배구조와 공공기관운영법의 취급

○ 공공기관 일반의 분류와 기업지배구조

- 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관, 준시장형 공기업으로서 금융형 공공기관은 대략 열세개로 추산
- 공공기관운영법, 각 금융형공공기관에 대한 특별법 및 각 금융형 공공기관의 정관 등에 의한 기업지배구조 검토

공공성과 시장성의 조화

- 착한 일(공공성)을 하려면 살아남아야(자산건전성) 하는 딜레마
- 이로부터 금융형 공공기관은 사기업들이 긴세월 시장의 도전과 응전에 정련되어 안전과 효율성을 담보하고자 형성된 기업지배 구조적 장치들을 적용하라는 요청이 강함
- OECD 공기업지배구조지침, 독일과 미국의 그것을 개관한 결과 사기업의 기업지배구조가 상당히 반영되어 있음.
- 공공기관운영법에 의한 통일적 규율이 바람직함

Ⅲ. 기대효과

- 금융형 공공기관의 기업지배구조를 개선하여 공공성과 효율성을 제고하기 위한 자료 제공

▶ 주제어 : 공공기관, 금융공공기관, 기업지배구조, 공공기관운영법, 공기업

Abstract

I . Background and Purposes

- Financial Public Institutions and Act on Management of Public Institutions
 - Definition of Public Institutions Under Act on Management of Public Institutions
 - Governmental institutions such as government itself and local governments are excluded, and public institutions such as Bank of Korea, which the independence of the institution considers to be important are also excluded.
 - Public institutions are designated accordingly to government's funding, amount and government's share.
 - Balance Between Publicness and Marketability
 - Market area which private enterprise might not enter and market which market down is expected when private enterprise is in charge
 - Enhancement of market efficiency and publicness needs to be promoted
 - Financial Public Institutions
 - Since financial public institutions are exposed to the flow of the market, it is necessary to maintain, preserve, and expand the assets safely, with management of earning rate

II. Main Summary

- Corporate Governance of Financial Public Institutions and Adoption of Act on Management of Public Institutions
 - Categorization of Public Institutions and Corporate Governance
 - Examination on corporate governance on Act on Management of Public Institutions, private acts on financial public institutions and financial public institution's articles of association
- Balance Between Publicness and Marketability
 - There is a dilemma, in order to pursue publicness, asset quality has to be sound
 - There is a strong demand for financial public institutions to apply corporate governance tools in order to secure the safety and efficiency of the institution, since private enterprises are already well trained to challenges that occur in the market, for a long period of time.
 - According to OECD's Guideline on Governance of Public Enterprises and case study of Germany and U.S., corporate governance of private enterprise is muchly reflected.
 - Unificative regulations by Act on Management of Public Institutions are desirable.

III. Expected Outcomes

- Provide data which helps enhancing the publicness and efficiency of corporate governance of financial public institutions.

➤ **Key words :** Public institutions, Financial public institutions, corporate governance, Act on the Management of Public Institutions, Public enterprises

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 2 장 금융공공기관 지배구조 현황	17
제 1 절 기금관리형 준정부기관	17
I. 한국자산관리공사	17
II. 예금보험공사	22
III. 한국주택금융공사	25
IV. 신용보증기금	29
V. 기술보증기금	32
VI. 한국무역보험공사	36
VII. 국민연금공단	43
제 2 절 위탁집행형 준정부기관	54
I. 한국거래소	54
II. 한국예탁결제원	59
제 3 절 기타공공기관	62
I. 한국정책금융공사	62
II. 한국수출입은행	66
III. 한국투자공사	68
제 4 절 준시장형 공기업	74
I. 대한주택보증주식회사	74

제 3 장 주요국의 공기업 지배구조	81
제 1 절 OECD 공기업지배구조 지침	82
I. 공기업 법령 및 규율체계 효율화(Ensuring Effective Legal and Regulatory Framework for StateOwned Enterprise)	83
II. 소유권자로서의 정부 행위(The State acting as an Owner)	85
III. 주주의 공평한 대우(Equitable Treatment of Shareholders)	93
IV. 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders)	96
V. 투명성 및 공시(Transparency and Disclosure)	98
VI. 공기업 이사회의 책임(The Responsibilities of the boards of State owned Enterprises)	103
제 2 절 독일의 금융형 공공기관	109
I. 서	109
II. 공적금융기관의 독립성 강화	117
III. 독일 금융공기업의 지배구조	119
IV. 독일재건은행의 기업지배구조	139
제 3 절 미국의 금융공기업지배구조	156
I. 서	156
II. 연방신용계획과 정부후원금융기관	157
III. 연방예금보험공사 기업지배구조	165
IV. 주택금융기관의 기업지배구조	180
 제 4 장 금융형공공기관 지배구조와 공공기관운영법제 개선방안 검토	 209
제 1 절 공공기관운영법과 금융형공공기관	209

I. 공공기관	209
II. 금융형 공공기관	220
III. 공공성과 기업성의 조율	230
제 2 절 공공기관운영법상 공공기관 기업지배구조	234
I. 공공기관운영위원회	234
II. 임원, 이사회 등	237
III. 감사 그리고 위원회	242
IV. 기금운용심의회 및 임원추천위원회	245
V. 상법상 이사회내 위원회 준용	248
제 3 절 결론 : 금융형 공공기관 기업지배구조 개선방향	252
I. 사적기업 기업지배구조 도입확대	252
II. 공공기관운영법에 의한 규율필요성	256
III. 공공기관운영법개선을 위한 검토사항	263
참 고 문 헌	273

제 1 장 서 론

공공기관에 대해 분류하고 있는 현행 공공기관운영법은 모든 공공기관을 정의내리고 있는 것은 아니다. 국가와 지방자치단체 등 정부기관은 대상에서 제외하고 있으며 한국은행과 같이 중앙은행으로서의 독립성이 중시되는 공공기관 등도 제외하고 있다. 요컨대 정부출연, 정부지원액, 정부지분 등이라는 사실에 따라서 공적인 규율이 필요한 단체를 지정함으로써, 사적 주체에게 맡겨두어서는 시장실패가 예상되거나 사기업이 진입할리 없는 분야 등 공공성의 요청이 강력한 부문에 대하여 공적기관으로 하여금 해당 분야의 공공성을 실현하면서 역으로 시장전체의 효율성을 증진시키기 위한 목적에 따라 편성된다.

금융형 공공기관도 공공기관의 분류에 대한 공공기관운영법상 특별한 분류를 찾을 수는 없다. 공공기관운영법상의 분류에 의하더라도 뒤에 적는 바와 같이 기금관리형 준정부기관이 일곱 개, 위탁집행형 준정부기관이 두 개, 기타공공기관이 세 개, 준시장형 공기업이 한 개씩 각각 분포되어 있어서 뚜렷이 금융형 공공기관이란 특징을 잡아서 공공기관운영법이 대처하고 있지는 않다. 그런데 공공기관운영법상 금융형 공공기관으로 분류되고 있는 공공기관들의 면면을 일견하면, 금융형 공공기관들은 그 분야의 특성상 시장의 흐름에 노출되어 있다는 것을 알 수 있다. 소위 금융형 공공기관은 시장실패가 예상되는 분야를, 기관에 따라 서로 다른 분야를 전담하는 있으나 공공성이 어느 정도 발현되어야 하는 분야를 관장한다. 말하자면 국민연금공단처럼 전적으로 보건복지부의 업무인 것을 위탁받아 수행하는 기관인 경우에도 그 수익률을 관리하여 국민연금자산을 안전하게 보전 및 확장시키고자 하려면 시장의 흐름에 순응해야 하며 그것을 극복할 수는 없는 것이다. 바로 이러한 점에서 금융형 공공기관은 여타 공공기관과 분리되어 고찰 및 규율되어야 할 필연성이 도출될 수 있다.

금융형 공공기관은 언필칭 공공기관이라 하고는 있으나, 공공기관이란 유형의 단어에서 곧바로 상기될 수 있는 정형적인 성격이나 통제적인 규율 대상이 된다면 간헐적 또는 주기적인 시장의 폭풍에서 살아남기 힘들 수 있다. 착한 일(공공성)을 하고자 한다면 계속하여 살아남을 수 있어야(자산건전성 등 확보) 한다는 소위 사회적기업과 같은 딜레마에 직면하는 것이다. 이로부터 금융형 공공기관은 사적기업에 있어서 긴 세월 시장의 도전과 응전을 거쳐 정련된 끝에 안전과 효율성을 둘 다 담보하고자 형성된 소위 기업지배구조적 장치들을 적용시켜야 한다는 요청이 강하다.

본 보고서는 공기업지배구조에 대한 OECD 공기업지배구조지침을 조사하고 이어서 주요국으로 독일과 미국의 그것을 개관하고 있는데, 후자의 조사는 장황하지만 사실상 OECD 공기업지배구조지침이 어떻게 작동하고 있는지 확인하는 정도의 목적만을 가지고 있다.

후술한 바 OECD 지침의 要領은 다음과 같다. 첫 번째 소유자로서의 역할 분야이다. 공기업지배구조에 대한 정부의 정책을 공시할 것, 공기업의 일상적 경영에 관여하지 말고 경영자율권을 부여할 것, 공기업 이사회에 책임을 위하여 독립성을 존중할 것, 정부소유지분의 행사기관은 의회 등 국민대의기관이나 국가감사기관과 명확한 관계를 설정할 것, 공기업 성과를 정기적으로 감독하고 측정·보고 구조 확립, 외부감사기관 활용체계 확립, 전문가 영입을 위한 공기업 이사보수설계 확립, 두 번째 투명성과 공시 분야이다. 공기업에 대한 소유권 행사 기관은 종합적 보고서 발간, 효율적인 내부감사절차 마련, 정부 회계감사외에 국제기준에 따른 독립된 외부회계감사 마련, 상장회사와 마찬가지로 고도의 회계 및 감사기준 적용이다 세 번째 공기업 이사회에 대한 책임이다. 공기업 이사회는 권한과 독립성 그리고 전문성을 갖추어야 한다. 사적회사에 대한 기업지배구조처럼 공기업 이사회는 회사의 성과에 궁극적인 책임을 지고 소유주(정부)에게 책임을 져야

하며 모든 주주를 공평하게 대우할 것, CEO를 선임 및 해임하는 권한을 가질 것, 이사회 의장은 CEO와 분리할 것, 회계감사나 이사추천위원회 등 이사회 내 소위원회(전문위원회)를 구성할 것 등이다.

현재로서는 결론 부분에서 후술하였다시피 한국투자공사가 위와 같은 리서치에 그나마 부합하는 비교적 모범적인 기업지배구조를 갖춘 것으로 평가할 수 있다고 판단하였다. 그것은 독립성과 결격사유 등을 정의하고 위임입법체계에서 크게 벗어나지 않도록 법령에서 주요 사항을 위치시켰다는 점을 꼽을 수 있었기 때문이다. 반면 금융발전심의회 등 법령이 아닌 부처 내부 규정으로써 금융형 공공기관을 통제하는 것에 대한 케이스도 확인할 수 있었다. 전술한 OECD 지침에서도 보듯이 금융형 공공기관 정책은 공시되어야 하며 그것은 다시 말하면 법령에 위치시켜서 누구나 확인할 수 있도록 하여야 한다는 의미이다. 따라서 현 상황에서 개선방향은 공공기관운영법에 따른 규율이 이루어지고 아울러 사적기업지배구조를 적극 채택함으로써 해결할 수 있다고 파악하였다.

본 보고서는 제2장에서 금융형 공공기관으로 파악되는 금융공기업들의 기업지배구조를 개관하였다. 제3장에서 OECD 공기업지배구조지침을 조사하고 아울러 독일과 미국의 금융공기업의 기업지배구조 현황을 확인하였다. 제4장은 금융형 공공기관의 지배구조와 관련된 사항들에 대한 조사와 그에 바탕한 공공기관운영법제 개선방안을 제안해보고자 하였다.

제 2 장 금융공공기관 지배구조 현황

2012년도 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공공기관운영법’이라 함)」에 따른 공공기관의 지정현황을 보면 별도로 금융형 공공기관을 분류하고 있지는 않다. 공공기관 일반의 분류에 따라 금융형 공공기관을 분류하면 다음과 같다. 첫번째로 기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회 소관의 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금의 다섯 개 기관, 지식경제부 소관의 한국무역보험공사, 보건복지부 소관의 국민연금공단이 있다. 두 번째 위탁집행형 준정부기관으로서 금융위원회 소관의 한국거래소, 한국예탁결제원이 있다. 세 번째 기타공공기관으로서 금융위원회 소관의 한국정책금융공사, 기획재정부 소관의 한국수출입은행, 한국투자공사가 있다. 네 번째 준시장형 공기업으로서 대한주택보증주식회사가 있다.

제 1 절 기금관리형 준정부기관

I. 한국자산관리공사

1. 공사의 형태

공공기관운영법상 기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관 부처이다. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률(이하 “캠코법”이라 함)」에 근거 법령을 두고 있다. 공사의 자본금은 1조원이다(캠코법 제9조 제1항). 공사의 자본은 주식으로 분할한다고 하여(동법 제10조), 주식회사임을 알 수 있다.¹⁾

1) 제 7 조의 “공사는 법인이다” 라는 것은 좋게 말하면 주의적 규정이고, 아니면 필요없는 규정이라 할 것이다.

공사의 자본금은 금융회사 등이 출자(동법 제9조 제2항)하거나 공사의 업무수행을 지원하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 정부가 공사에 출자하거나 지원할 수 있도록 하였다(동법 제9조 제3항).

대통령령에 의하여 금융회사 등의 출자금액을 정한다고 하였으나, 현재 홈페이지에 게시된 것은 수권자본금은 1조원, 그 중에서 납입된 자본금은 8,600억원이다.²⁾

〈 한국자산관리공사의 조직도³⁾ 〉



2) http://www.kamco.or.kr/home/com/01_01.jsp(기준일 2012.5.4, 홈페이지 방문일 2012.9.10)
 자본금 구성을 보면 정부가 4,888억원(56.84%), 수출입은행이 2,224억원(25.86%), 한
 국정채금융공사가 700억원(8.14%), 기타는 16개 금융회사가 788억원(9.16%)이다.

3) 한국자산관리공사 홈페이지 <http://www.kamco.or.kr>

2. 경영관리위원회

(1) 위원회의 구성 및 임기

경영위원회는 9인의 위원으로 구성되며, 그 구성은 다음과 같다.

공사의 사장, 금융위원회의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 금융위원회가 지정하는 사람 1명, 기획재정부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 기획재정부장관이 지정하는 사람 1명, 「예금자보호법」에 따른 예금보험공사 사장이 지명하는 임원 1명, 「한국정책금융공사법」에 따른 한국정책금융공사 사장이 그 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 「민법」 제32조에 따라 금융위원회의 허가를 받아 설립된 사단법인 전국은행연합회 회장이 전국은행연합회 및 그 소속 금융회사등의 부기관장 중에서 추천하는 사람 2명, 금융산업 및 기업경영 분야에 관한 경험과 지식이 풍부한 사람으로서 변호사 또는 공인회계사에 해당하는 자 중 공사 사장의 추천을 받아 금융위원회가 위촉하는 사람 1명, 금융산업 및 기업경영 분야에 관한 경험과 지식이 풍부한 사람으로서 대학의 교수 또는 박사학위 소지자로서 관련 연구기관에 근무하는 사람 중 공사 사장의 추천을 받아 금융위원회가 위촉하는 사람 1명(캠코법 제15조 제1항 제1호~7호).

위원의 임기는 3년이다(동법 제15조 제2항 전문).

(2) 위원회의 권한

공사의 업무운영에 관한 기본방침과 업무계획의 수립 및 변경, 정관의 변경, 업무방법서의 작성 및 변경, 예산의 편성 및 변경과 결산, 부실채권정리기금 및 구조조정기금 운용계획의 수립 및 변경, 매 연도의 부실채권정리기금채권, 구조조정기금채권 및 사채의 발행한도, 부실자산 및 부실징후기업이 보유하는 부동산과 유가증권의 인수, 부실징후기업이 보유하는 계열기업의 인수, 부실자산을 효율적으로 처리

하기 위하여 수행하는 업무와 출자 및 투자, 그 밖에 공사, 부실채권 정리기금 및 구조조정기금의 운영에 관한 사항으로서 정관으로 정하는 것에 대한 사항을 심의·의결하여 확정할 수 있다(동법 제14조 제2항 제1호~제10호).

위원회는 부실자산의 효율적인 처리를 위하여 신속한 조치가 필요하거나 단순반복적인 조치가 예상되는 사항의 경우에는 미리 그 의결로 일정한 범위를 정하여 공사의 이사회로 하여금 처리하게 할 수 있다(동법 제14조 제3항).

(3) 위원회의 운영

위원회의 위원장은 공사의 사장이 된다(동법 제16조 제1항). 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 사무를 총괄한다(동법 제16조 제2항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회의 구성에 관해 제15조에 규정된 순서에 따라 그 직무를 대행한다(동법 제16조 제3항). 위원장은 정관으로 정하는 바에 따라 위원회를 소집하고, 그 의장이 된다(동법 제16조 제4항). 위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제16조 제5항).

이 법에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제16조 제6항).

3. 임 원

(1) 임원의 선임 및 임기

공사에 임원으로서 사장 1명, 부사장 1명, 이사 5명 이내 및 감사 1명을 둔다(동법 제17조 제1항). 사장은 주주총회가 선임하여 금융위원회의 승인을 받아야 한다(동법 제17조 제2항). 부사장 및 이사는 사장의 제청으로 주주총회가 선임한다(동법 제17조 제3항).

감사는 금융위원회가 임면(任免)한다(동법 제17조 제4항).

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

(2) 임원의 해임

임원이 대한민국 국민이 아닌 경우, 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우, 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 정관을 위반한 경우, 심신의 장애로 직무를 수행하기가 매우 곤란하게 된 경우를 제외하고는 임기 중에 그 의사에 반하여 해임되지 아니한다(캠코법 제20조 제1호~제3호).

(3) 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).

4. 이사회

위원회의 회의에 부칠 사항과 그 밖에 정관으로 정하는 공사의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 공사에 이사회를 둔다(동법 제22조 제1항).

이사회는 사장·부사장 및 이사로 구성한다(동법 제22조 제2항). 사장은 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다(동법 제22조 제3항). 이사회는 구성원 과반수의 출석과 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제22조 제4항). 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제22조 제5항).

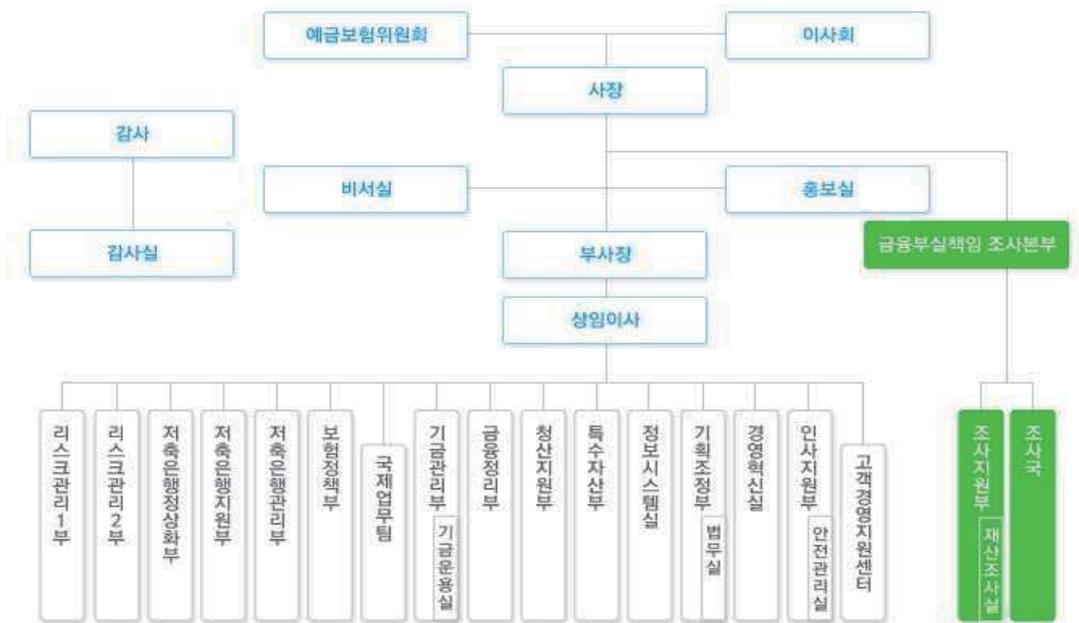
II. 예금보험공사

1. 공사의 형태

기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다.

공사의 형태는 무자본특수법인이다(예금자보호법(이하 “예보법”이라 함) 제4조 제1항). 그러므로 주식회사가 아니다.

〈 예금보험공사의 조직도⁴⁾〉



최고 의결기구인 예금보험위원회와 최고 집행기구인 이사회를 두고 있다.

예금보험위원회의 경우 예보법 및 이 법에 의한 명령과 정관이 정하는 바에 의하여 공사의 업무운영에 관한 기본방침을 수립하고 기금 운용계획 등을 심의한다. 이사회는 사장, 부사장 및 이사로 구성되며, 정관의 변경, 예산의 편성과 변경 및 예산 운영계획의 수립과 변경,

4) 출처 예금보험공사 홈페이지 <http://www.kdic.or.kr/introduce>

결산, 경영목표의 수립 및 변경, 조직·인사·회계 및 보수에 관한 규정의 제정 및 개폐에 관한 사항을 의결한다. 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있으나 결의에는 참가하지 못한다.

2. 예금보험위원회

(1) 위원회의 구성 및 임기

위원회는 총 7인의 위원으로 구성되며, 그 구성은 다음과 같다. 공사의 사장, 금융위원회 부위원장, 기획재정부 차관, 한국은행 부총재, 금융위원회가 위촉하는 위원 1인과 기획재정부 장관 및 한국은행총재가 각각 추천하여 금융위원회가 위촉하는 위원 2인으로 한다(동법 제9조 제1항 제1호~13호). 위원의 임기는 3년이며 연임이 가능하다(동법 제9조 제3항).

(2) 위원회의 운영 및 의결

위원회의 위원장은 공사의 사장이 된다. 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 회의를 주재하고 사무를 통할한다. 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 본 법에서 위원이 규정된 순으로 위원장의 직무를 대행한다(동법 제10조 제3항). 위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 법 제38조의4제3항의 규정에 따른 자금지원은 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(예금보험위원회규정 제8조 제1항 본문). 부실금융기관등의 청산 또는 파산 등이 금융제도의 안정성을 크게 해할 우려가 있다고 위원회가 인정하는 경우에 따른 자금지원은 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(예금보험위원회규정 제8조 제1항 단서).

(3) 의결권의 제한

위원은 자기와 직접적인 이해관계가 있는 사항, 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척 및 자기가 속한 법인과 이해관계가 있는 사항에 대하여는 의결권을 행사하지 못한다(예금보험위원회규정 제10조).

3. 이사회

이사회는 사장·부사장 및 이사로 구성한다(예보법 제14조 2항). 사장은 이사회를 소집하고, 의장이 된다(동법 제14조 4항). 사장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부사장, 사장이 미리 정한 순서에 따른 상임이사의 순으로 그 직무를 대행한다(예금보험공사 이사회규정 제4조 제2항)⁵⁾. 이사회는 구성원의 과반수의 출석과 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제14조 5항).

이사회는 공사의 업무에 관한 다음의 주요사항을 의결한다(동법 제14조 제3항).

정관의 변경, 예산의 편성과 변경 및 예산 운영계획의 수립과 변경, 결산, 경영목표의 수립 및 변경, 감사의 직무수행과 이사회의 운영 그리고 임원 추천위원회 및 조직, 인사, 회계 및 보수 규정의 제정 및 개폐, 임원의 보수, 기본재산의 취득과 처분(기금 관련 사항은 제외함), 다른 법령, 정관 또는 다른 내규에서 이사회의 의결을 거치도록 규정한 사항, 그 밖에 이사회 또는 의장이 필요하다고 인정하는 사항(예금보험공사 이사회규정 제6조).

이사회의 구성원은 자기와 직접적인 이해관계가 있는 사항 및 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척 및 자기가 속한 법인과 이해관계가 있는 사항에 대하여는 의결권을 행사하지 못한다(예금보험공사 이사회규정 제12조 전문).

감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제14조 제6항).

4. 임 원

(1) 임원의 구성

사장 1인, 부사장 1인, 이사 4인 이내와 감사 1인을 둔다(동법 제11조 제1항). 사장은 금융위원회 위원장의 제청에 의하여 대통령이 임면한

5) 예금보험공사 이사회규정(최근 개정 2011. 11. 15)

다(동법 제11조 제2항). 부사장 및 이사는 사장의 제청에 의하여 금융위원회가 임면한다(동법 제11조 제3항). 감사는 금융위원회가 임면한다(동법 제11조 제4항). 사장·부사장·이사 및 감사의 임기는 3년으로 하되, 중임할 수 있다(동법 제11조 제5항).

(2) 임원의 직무

사장은 공사를 대표하고, 그 업무를 통할한다(동법 제12조 제1항). 부사장은 사장을 보좌하고, 이사는 사장과 부사장을 보좌하되 각각 정관이 정하는 바에 의하여 공사의 업무를 분장한다(동법 제12조 제2항). 사장이 사고가 있을 때에는 정관이 정하는 순서에 따라 사장의 직무를 대행한다(동법 제12조 제3항). 감사는 공사의 업무와 회계를 감사한다(동법 제12조 제4항).

Ⅲ. 한국주택금융공사

1. 공사의 형태

기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다.

한국주택금융공사는 주택저당채권 등의 유동화와 주택금융 신용보증 및 주택담보노후연금보증 업무를 수행함으로써 주택금융 등의 장기적·안정적 공급을 촉진하여 국민의 복지증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 2004년 3월 1일에 설립되었다(한국주택금융공사법 제1조 및 정관 제1조).

공사는 법인이라 하면서도(한국주택금융공사법 제3조 제1항), 자본금을 2조원이라 정하고(동법 제5조 전단) 정부와 한국은행이 출자하도록 하였다(동법 제5조 후단). 납입자본금은 2009년 5월말 현재 정부가 6,600억원(61.3%), 한국은행이 3,100억원(28.8%), 국민주택기금이 1,066억원(9.9%)라 한다.⁶⁾

6) 수권자본금은 법령상 2조원이지만, 납입된 자본금 현황은 인터넷 검색에서만 찾을 수 있었고 2009년 현황이다(<http://blog.naver.com/kidarikhfc?Redirect=Log&logNo=80072>)

위에 적은 바와 같이 법령상 출자자와 실제 출자자가 동일하지 않음을 알 수 있다. 생각건대 자본금을 법령상 규정하는 이유는 두가지로 유추할 수 있다. 하나는 경영목적에 따른 것이다. 즉 공익적 성격에 기반하여 설립된 공사에 대해서 그 경영상 독립을 보장하기 위해서 또는 반대로 어떤 특정 목적 행정부처 내지 행정기관의 설립 목적을 충실히 이행하기 위한 것이다. 다른 하나는 많은 경우의 단행법에서 관찰할 수 있는 바, 설립되어질 공사 등 기관이 동 법안의 사실상 작성자이기 때문에, 단순히 동 공사의 출자가 원활히 이루어질 수 있도록 하는 의도를 갖고 있는 경우이다.

어떠한 방향이든 한국주택금융공사법상 출자자가 정부와 한국은행으로 법정되어 있는데, 검색한 내용 즉 국민주택기금이 출자자로 참가하고 있다면, 법령을 개정하던가 또는 입법목적과 합치하지 않는다면 국민주택기금의 출자를 해소하는 것 두 가지 중 하나로 정리되는 것이 바람직하지 않은가 생각된다.

〈 한국주택금융공사의 조직도7)〉



667291 방문일 2012.9.10).
 7) 한국주택금융공사 홈페이지 <http://www.hf.go.kr/hindex.html>

2. 주택금융운영위원회

(1) 위원회의 구성 및 임기

위원회는 위원장 1명을 포함한 6명의 위원으로 구성되며, 그 구성은 다음과 같다(한국주택금융공사법 제10조 제1~2항). 공사의 사장, 금융위원회가 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 국토해양부장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 금융기관 임원 또는 주택금융에 관한 전문지식이 풍부하다고 인정되는 사람 중에서 금융위원회가 위촉하는 사람 1명, 금융기관 임원 또는 주택금융에 관한 전문지식이 풍부하다고 인정되는 사람 중에서 국토해양부장관, 한국은행 총재로부터 1명씩 추천을 받아 금융위원회가 위촉하는 사람 2명이다. 위원의 임기는 2년으로 한다(동법 제10조 제3항 본문). 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다(동법 제10조 제3항 단서).

(2) 위원회의 운영

위원회의 위원장은 공사의 사장이 된다(동법 제11조 제1항). 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다(동법 제11조 제2항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원회가 미리 정한 위원이 그 직무를 대행한다(동법 제11조 제3항). 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제11조 제4항).

(3) 위원회의 의결사항

공사의 업무운영에 관한 기본방침과 업무계획의 수립 및 변경, 정관의 변경, 예산의 편성·변경 및 결산, 예비비의 사용, 다른 기업체 등에 대한 출자, 주택저당채권의 양수기준에 관한 사항, 주택담보노후연금

보증의 보증기준에 관한 사항, 주택금융신용보증기금(주택담보노후연금보증계정을 포함)운용계획의 수립 및 변경, 주택금융신용보증기금의 자산운용지침 제정 및 개정, 구상채권의 상각에 관한 사항, 그 밖에 법, 시행령이나 정관에서 위원회의 의결사항으로 정한 사항(한국주택금융공사정관 제9조 제1호~제7호).

3. 이사회

사장, 부사장, 상임이사 및 비상임이사로 구성되는 이사회를 둔다(정관 제17조 1항).

이사회는 다음 각 호의 사항을 의결한다(정관 제17조 제2항). 위원회의 심의·의결사항, 예비비의 사용 및 예산의 이월, 기본재산의 취득과 처분, 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획, 서비스의 판매가격, 잉여금의 처분, 법상 보증업무 수행에 따른 채무보증을 제외한 다른 기업체 등에 대한 채무보증, 내규의 제정과 변경, 임원의 보수, 사장이 필요하다고 인정하여 이사회의 심의·의결을 요청하는 사항, 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항 등 이다.

4. 임원의 구성 및 직무

임원으로서 사장 1명, 부사장 1명, 상임이사 4명 이내 및 비상임이사 4명 이상과 감사 1명을 둔다(동법 제12조 제1항).

사장은 공사를 대표하고 업무를 총괄하며, 임기 중 공사의 경영성과에 대하여 책임을 진다(정관 제25조 제1항). 부사장은 사장을 보좌하고 상임이사는 사장과 부사장을 보좌하되, 각각 사장이 정하는 바에 의하여 공사의 업무를 분장한다(정관 제25조 제2항). 사장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부사장이, 사장 및 부사장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 사장이 미리 지정한 순서에 따라 그 직무를 대행한다(정관 제25조 제3항).

감사는 기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공사의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출한다(정관 제25조 제4항). 감사는 매년 감사결과를 종합한 감사보고서를 작성하여 위원회에 제출하여야 한다(정관 제25조 제5항 본문). 다만, 업무 또는 회계처리와 관련한 중요 사안이 발생한 경우에는 그 사실을 지체없이 이사회에 통보하여야 한다(정관 제25조 제5항 단서).

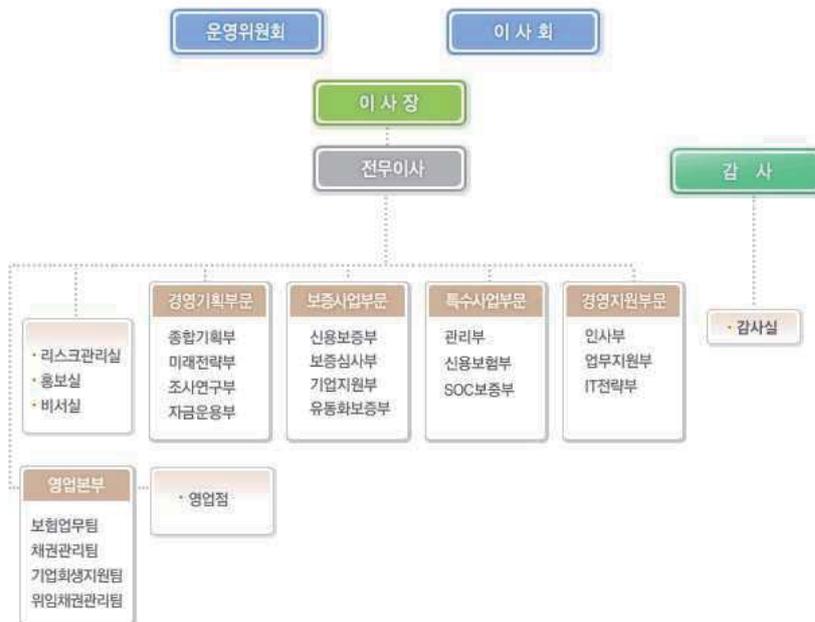
IV. 신용보증기금

1. 기금의 형태

기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다.

신용보증기금은 법인이라고만 정하고(신용보증기금법 제4조 제1항) 있으며 주식회사가 아니다.

〈 신용보증기금의 조직도⁸⁾ 〉



8) <http://www.kodit.co.kr>

신용보증기금의 기본재산은 중소기업청의 출연금(동법 제6조 제1항 제1호, 동조 제2항), 금융회사 등의 출연금(제6조 제1항 제2호, 상세는 총리령(시행규칙)으로써 정함(동조 제3항)), 기업의 출연금(제6조 제1항 제3호, 상세는 총리령(시행규칙)으로써 정한다(동조 제4항)).

중소기업 종합지원기관으로서 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업의 자금유통을 원활히 하고, 신용정보의 효율적인 관리·운용을 통하여 건전한 신용질서를 확립함으로써 균형 있는 국민 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 설립되었다(신용보증기금법 제1조).

2. 운영위원회

신용보증기금법에 의하여 운영위원회를 두어야 하며, 운영위원회에서는 기금의 업무운영에 관한 기본방침을 수립한다(신용보증기금법 제10조 제1조 및 제2항).

운영위원회는 다음과 같은 12명으로 구성한다(동법 제11조 제1항 제1호~9호). 기금의 이사장, 금융위원회 위원장이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 기획재정부장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 중소기업청장이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 「한국은행법」에 따른 한국은행 총재가 소속 집행간부 중에서 지명하는 사람 1명, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행의 은행장이 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 「은행법」에 따른 은행 중 일반국민 및 소규모기업에 대한 금융업무를 취급하는 은행으로서 금융위원회가 지정하는 은행의 장이 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 금융회사등의 임원 또는 집행간부 중 3명, 기업단체의 대표자 중 2명이다. 특히 금융회사등의 임원 또는 집행간부 3명은 금융위원회가 위촉한다(동조 제2항 본문). 다만, 기업단체의 대표자 2명은 금융위원회가 지식경제부장관과 합의하여 위촉한다(동조 제2항 단서).

위원장은 기금의 이사장이 된다(동법 제11조 제3항). 한편 이사장을 비롯한 위원들의 경우, 각각 이사장, 「한국은행법」에 따른 한국은행 총재가 소속 집행간부 중에서 지명된 위원, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행의 은행장이 소속 임원 중에서 지명된 위원, 「은행법」에 따른 은행 중 일반국민 및 소규모기업에 대한 금융업무를 취급하는 은행으로서 금융위원회가 지정하는 은행의 장이 소속 임원 중에서 지명된 위원, 금융회사 등의 임원 또는 집행간부 중 위촉된 위원은 해당 기관의 임원 또는 직원을 대리위원으로 지정하여 그 직무를 대행하게 할 수 있다(동조 제4항).

기금의 정관을 변경하고자 할 때에는 운영위원회의 의결을 거쳐 금융위원회의 인가를 받아야 한다(신용보증기금 정관 제5조).

금융회사등의 임원 또는 집행간부 중 위촉된 위원, 기업단체의 대표자 중 위촉된 위원의 임기는 2년으로 한다(동법 제12조 본문). 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다(동법 제12조 단서).

이사장은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 즉각적 행위가 필요한 경우에 위원회를 소집할 수 없을 때에는 금융위원회의 승인을 얻어 위원회의 권한내에서 필요한 조치를 할 수 있다는 위원회 권한의 특례규정을 두고 있다(신용보증기금 정관 제15조 제1항).

3. 임원 및 이사회

기금에 임원으로서 이사장 1명, 전무이사 1명, 이사 7명 이내와 감사 1명을 둔다(신용보증기금법 제14조).

이사장과 감사는 금융위원회가 임명한다(동법 제16조 제1항). 전무이사와 이사는 이사장의 제청으로 금융위원회가 임명한다(동법 제16조 제2항). 금융위원회는 임원이 이 법, 이 법에 따른 명령 또는 정관을 위반한 경우, 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우, 파산선고를 받은 경우, 심신의 장애로 인하여 직무 수행이 곤란하게 된 경우에 해임한다(동법 제18조 제1호~4호). 임원의 임기는 3년으로 한다(동법 제17조).

기금의 임원은 금융위원회의 허가 없이 다른 직무에 종사하지 못한다(동법 제19조 제1항). 기금의 임원이 그 임명권자나 제청권자의 허가를 받은 경우와 기금의 직원이 이사장의 허가를 받은 경우에는 비영리 목적의 업무를 겸할 수 있다(신용보증기금 정관 제22조 제2항). 기금의 임원·직원 및 그 직(職)에 있었던 사람은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다(동법 제19조 제2항 및 정관 제22조 제3항).

기금에 이사회를 둔다(동법 제15조의2 제1항). 이사회는 이사장, 전무이사 및 이사로 구성한다(동법 제15조의2 제2항). 이사회는 기금의 업무에 관한 중요 사항을 의결한다(동법 제15조의2 제3항). 이사장은 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다(동법 제15조의2 제4항). 이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제15조의2 제5항). 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제15조의2 제6항).

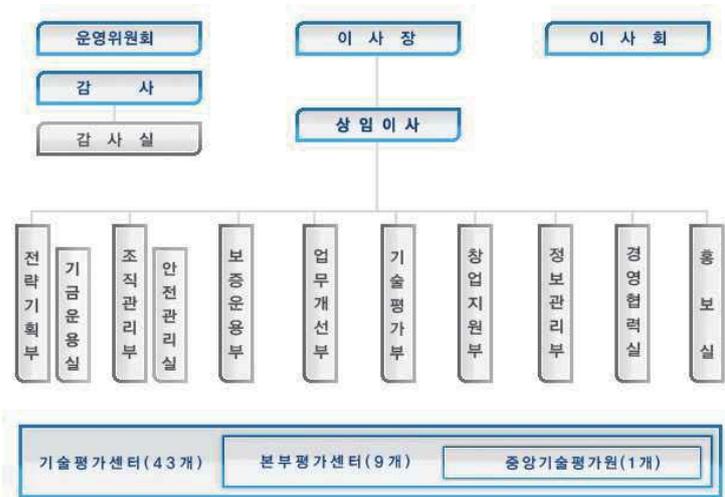
V. 기술보증기금

1. 기금의 형태

기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다. 기술보증기금은 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업에 대한 자금 융통을 원활하게 하기 위하여 설립한다(동법 제12조 제1항).

기금은 법인으로 한다고 정하고(기술신용보증기금법 제12조 제2항) 있으며 주식회사인 것은 아니다. 기금의 기본재산은 금융회사 등의 출연금(동법 제13조 제1항 제1호, 상세는 시행령, 시행규칙으로써 정함(동조 제3항)), 중소기업청의 출연금(동항 제2호, 동조 제2항), 그 밖의 출연금(동조 제1항 제3호)으로 조성된다.

〈 기술보증기금의 조직도⁹⁾〉



2. 운영위원회

(1) 위원회의 구성

위원회는 다음과 같은 위원으로 구성된다(기술신용보증기금법 제17조 제2항 기술신용보증기금 정관 제9조 제1항). 즉 기금의 이사장, 금융위원회가 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 기획재정부장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 중소기업청장이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람 1명, 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행의 은행장이 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 일반 국민 및 소규모 기업에 대한 금융업무를 취급하는 은행으로서 금융위원회가 지정하는 은행의 장이 소속 임원 중에서 지명하는 사람 1명, 금융회사등의 임원 또는 집행간부 중에서 금융위원회가 위촉하는 사람 3명, 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소 회장이 위촉하는 사람 1명, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 회장이 위촉하는 사람 1명, 기술

9) <http://www.kibo.or.kr>

관련 전문가 중에서 금융위원회가 교육과학기술부장관과 협의하여 위촉하는 사람 2명이다.

위원장은 기금의 이사장이 된다(동법 제17조 제3항). 대리위원의 지정이 가능하다. 즉 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행의 은행장이 소속 임원 중에서 지명된 위원, 일반 국민 및 소규모기업에 대한 금융업무를 취급하는 은행으로서 금융위원회가 지정하는 은행의 장이 소속 임원 중에서 지명된 위원, 금융회사등의 임원 또는 집행간부 중에서 금융위원회에 의하여 위촉된 위원은 해당 기관의 임원 또는 직원을 대리위원으로 지정하여 그 직무를 대행하게 할 수 있다(동법 제17조 제4항).

금융회사등의 임원 또는 집행간부 중에서 금융위원회이 위촉한 위원, 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소 회장이 위촉한 위원, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회 회장이 위촉한 위원, 기술 관련 전문가 중에서 금융위원회가 교육과학기술부장관과 협의하여 위촉한 위원의 임기는 2년으로 한다(동법 제17조 제5항 본문). 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다(동법 제17조 제5항 단서).

이사장은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태에 있어서 즉각적인 행위가 필요한 경우에 운영위원회를 소집할 수 없을 때에는 금융위원회의 승인을 얻어 운영위원회의 권한내에서 필요한 조치를 할 수 있다(정관 제13조 제1항).

3. 임원과 이사회

(1) 임 원

기금에 임원으로서 이사장 1명, 전무이사 1명, 5명 이내의 이사, 비상임이사 8인이내와 감사 1명을 둔다(기술신용보증기금법 제19조 및 정관 제21조).

이사장과 감사는 금융위원회가 임명한다(동법 제21조 제1항). 전무이사와 이사는 이사장의 제청으로 금융위원회가 임명한다(동법 제21조 제2항). 임원의 임기는 3년으로 한다(동법 제22조). 금융위원회는 기금의 임원이 이 법, 이 법에 따른 명령 또는 정관을 위반한 경우, 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우, 파산선고를 받은 경우, 심신의 장애로 인하여 직무수행이 곤란하게 된 경우에는 해임할 수 있다(동법 제23조 제1항~3항).

기술보증기금 2012 1/4분기 임원현황 ¹⁰⁾					
기관장		이 사		감 사	
상 임	비상임	상 임	비상임	상 임	비상임
1	-	6	8	1	-

이사장은 기금을 대표하고, 그 업무를 총괄하며, 임기 중 기금의 경영성과에 대한 책임을 진다(정관 제22조 제1항). 이사장은 기금의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여는 기금을 대표하지 못한다(정관 제22조 제2항 전문). 이 경우에는 감사가 기금을 대표한다(정관 제22조 제2항 후문). 전무이사는 이사장을 보좌하고, 이사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다(정관 제22조 제3항). 상임이사는 이사장과 전무이사를 보좌하고 이사장이 정하는 바에 의하여 기금의 업무를 분장한다(정관 제22조 제4항). 이사장과 전무이사가 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 직제규정의 순위에 따른 상임이사가 이사장의 직무를 대행한다(정관 제22조 제5항).

기금의 임원은 금융위원회의 허가 없이 다른 직무에 종사하지 못한다(동법 제24조 제1항). 기금의 임원·직원 및 그 직(職)에 있었던 사람은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다(동법 제24조 제1항).

10) 기술보증기금 홈페이지 <http://www.kibo.or.kr/src/public/kbs200.asp> 인사 및 조직현황에서 발췌함.

(2) 이사회

이사회는 이사장, 전무이사를 포함한 상임이사와 비상임이사로 구성하며, 이사장이 그 의장이 된다(기술보증기금 정관 제17조).

이사회 운영은 다음과 같다. 즉 이사회 회의는 이사회 의장이나 재적이사 3분의 1 이상의 요구로 소집하고, 이사회 의장이 그 회의를 주재한다(정관 제18조 제1항). 이사회는 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(정관 제18조 제2항). 이사회 의안과 특별한 이해관계가 있는 이사장이나 이사는 그 안건의 의결에 참여할 수 없다(정관 제18조 제3항 전문). 이 경우 의결에 참여하지 못하는 이사 등은 제2항의 규정에 따른 구성원 수에 포함되지 아니한다(정관 제18조 제3항 후문). 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(정관 제18조 제4항).

VI. 한국무역보험공사

1. 공사의 형태

한국무역보험공사는 기금관리형 준정부기관으로서 지식경제부가 소관부처이다.

공사는 무역보험사업을 위하여 설립되었고(무역보험법 제37조), 법인이라고만 정하였을 뿐(동법 제38조), 주식회사인 것은 아니다. 무역보험사업을 위한 무역보험기금을 설치함도 법정하고 있다(동법 제30조). 동 기금의 재원은 정부 및 그 밖의 자의 출연금(동법 제31조 제1항 제1호)과 그 밖에 대통령령으로 정하는 재원(동법 제2호)으로 정하고 있다. 하지만 제2호에 대해서 시행령이 따로이 정하고 있는 것은 없다.

한편 공사는 그 예산에 대하여 지식경제부 장관의 승인을 받아야 한다(동법 시행규칙 제2조 제1항).

한국무역보험공사는 그 이름을 수출보험공사로 하여 1992년 7월 설립된 이후 무역보험 기금을 재원으로 하여 무역 보험 및 보증제도를 운영함으로써 국내기업의 대외거래 위험을 담보하고 무역자금 조달을 지원하는 정책적 기능을 수행하고 있다.¹¹⁾ 그 이전에도 1968년 12월 31일 수출보험법이 제정·공포되었다. 1969년 2월 18일 수출보험의 운영주체는 정부이지만, 그 운영업무를 대한재보험공사가 대행하는 형태로 수출보험업무가 시작되었다. 1977년 1월부터는 한국수출입은행이 대행기관으로 변경되었다. 이어 1981년 3월 수출보험법 개정에 따라 한국수출보험공사의 설립근거가 마련되었으며 1991년말 수출보험기금이 536억원에 달하게 된 것을 계기로 하여 1992년 7월 수출보험공사가 설립되었고 2010년 7월 한국무역보험공사로 이름을 바꾸었다.

2. 운영위원회

(1) 위원회의 구성

무역보험법은 운영위원회의 설치 근거를 제공하고 있다(무역보험법 제43조 제1항).

운영위원회는 위원장 1명(사장)을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다(무역보험법 시행령 제15조 제1항). 운영위원회 위원의 구성에 대하여 동 시행령이 포함시킨 운영위원회 위원의 구성은 다음과 같다. 각각 기획재정부장관, 외교통상부장관 및 지식경제부장관이 해당 기관의 고위공무원단(Senior Civil Service 또는 Senior Executive Service)¹²⁾에 속하는 일반직공무원 중에서 지명하는 사람 각 1명(동 시행령 제15조

11) 라공우/김형철, “한·일 무역보험제도 및 운용상 비교분석 연구”, 『관세학회지(제13권 제1호)』, 2012.2.28., 158쪽.

12) 고위공무원들의 자질향상과 정치적 대응능력을 높이고 업무의 성취동기를 부여하기 위해 국가공무원 체계 중 일부 고위직을 중하위직과 구별하여 운영하는 시스템이다. 국장(3급) 이상 고위급 공직자들중 일부 상위직의 부처간 인사교류와 승진을 중앙인사위원회에서 별도로 관리하는 제도이다.

제2항 제1호), 중소기업청 차장(동 제2호), 한국수출입은행 전무이사(동 제3호), 대한무역투자진흥공사 부사장(동 제4호), 한국무역협회 부회장(동 제5호), 그 밖에 무역보험에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지식경제부장관이 지명하는 사람(동 제6호)이다.

(2) 위원회의 운영

위원장은 운영위원회를 대표하고 정관에서 정하는 바에 따라 회의를 소집하며, 소집된 운영위원회 회의의 의장의 역할을 수행한다(무역보험법 시행령 제16조). 그 밖에 운영위원회의 운영에 필요한 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정하도록 되어 있다(무역보험법 시행령 제17조).

한국무역보험공사의 운영위원회는 무역보험의 종류, 보험료율 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 심의·의결한다(무역보험법 제43조 제2항). 법 제43조 제2항 본문 중에 대통령령으로 정하는 사항이란 다음과 같다(무역보험법 시행령 제14조 본문). ‘공사의 정관변경(시행령 동조 제1호), ‘공사의 예산 및 결산(제2호)’, ‘업무방법서의 제정 및 변경(제3호)’, ‘무역보험기금의 차입, 채권 발행 및 다른 법인에의 출자(제4호)’, ‘보험관계의 성립 제한(제5호)’, ‘구상채권(求償債券)의 상각(償却)에 관한 사항(제6호)’, ‘그 밖에 무역보험의 운영에 관하여 사장이 중요하다고 인정하는 사항(제7호)’을 심의·의결한다(시행령 제14조 각호).

위원회는 사장이 소집하며(정관 제8조 제1항), 위원장이 유(사)고가 있을 때에는 위원장이 미리 지정하는 순위의 위원이 그 직무를 대행한다(정관 제8조 제2항). 위원장은 재적위원 과반수의 요구가 있을 때는 지체없이 회의를 소집하여야 한다(정관 제8조 제3항). 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(정관 제9조 전문). 다만, 위원장이 필요하다고 인정하는 때에는 위원회를 소집하지 아니하고 문서에 의하여 의결할 수 있다(정관 제9조

후문). 위원회의 의결에 있어 해당의안에 이해관계가 있는 위원은 의결권을 행사하지 못한다(정관 제11조 제3항). 이사 및 감사는 위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(정관 제12조). 공사의 의사담당부서장은 위원회에 참석하여 의사록을 작성하고, 의사록에는 위원장과 의사담당부서장이 기명날인 또는 서명하여야 한다(정관 제12조의2 제1항). 의사록은 2부를 작성하여 정본은 비치용으로 보관하고 부분은 위원장이 따로 지정하는 곳에 보관한다(제12조의2 제2항).

사장은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 즉각적인 행위가 필요한 경우에 위원회를 소집할 수 없을 때에는 지식경제부 장관의 승인을 얻어 위원회의 권한내에서 필요한 조치를 취할 수 있다(정관 제11조 제1항). 이와 같은 조치를 한 때에는 사장은 지체없이 위원회를 소집하고 그 내용을 보고하여야 한다(정관 제11조 제2항). 위원회는 이와 같은 조치를 확인, 수정, 정지 또는 취소할 수 있다(정관 제11조 제3항).

3. 임원과 이사회

(1) 임 원

한국무역보험공사는 그 임원으로서 사장 1명을 포함한 13명 이내의 이사와 감사 1명을 두는데(무역보험법 제44조 제1항), 그 이사는 상임과 비상임으로 구분된다(동조 제2항).

공사의 임원후보자를 추천하고, 같은 정관 제23조 소정의 사장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공사에 임원추천회의를 두게 된다(정관 제22조 제1항). 임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 이사회가 정한다(정관 제22조 제2항)

사장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 지식경제부 장관이 임명한다(정관 제20조 제1항). 상임이사는 사장이 임명한다(정관

제20조 제2항). 비상임이사는 지식경제부 장관이 임명한다(정관 제20조 제3항). 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다(정관 제20조 제4항).

공사의 임원은 다음의 경우를 제외하고는 그 임기중 본인의 의사에 반하여 해임되지 아니한다(정관 제29조 본문). 그 다음의 경우란 첫 번째 공사의 임원은 「무역보험법」 또는 동 법 시행령이나 정관에 위반한 때(정관 제29조 제1호), 고의 또는 중대한 과실로 인하여 공사에 손실을 발생하게 한 때(정관 제29조 제2호), 심신상장애로 인하여 직무수행이 심히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 때(정관 제29조 제3호), 정관 제26조 소정의 임원의 결격사유¹³⁾에 해당하게 된 때(정관 제29조 제4호), 공공기관운영법 제22조(해임요청 등) 제1항, 제31조(기관장과의 계약 등) 제6항, 제35조(이사와 감사의 책임 등) 제2항·제3항, 제36조(비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가) 제2항 및 제48조(경영실적 평가) 제4항 제8항에 따라 해임된 때(정관 제29조 제5호)이다.

(2) 이사회와 감사

무역보험공사의 정관상 이사회를 구성하도록 하고 있는데 위임입법체제상 이는 법률로써 규정하는 것이 옳은 것으로 생각된다. 아래와 같다.

무역보험공사에 이사회를 둔다(정관 제14조 제1항). 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결¹⁴⁾하고 그 직무를 수행하기 위하여 필요한

13) 첫째는 대한민국 국민이 아닌 사람(정관 제26조 제1항 제1호), 둘째는 국가공무원법 제33조(결격사유) 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(정관 제26조 제1항 제2호)이다.

14) 심의·의결할 수 있는 내용은 다음과 같다.

경영목표와 예산 및 운영계획(제1호), 예비비의 사용과 예산의 이월(제2호), 결산(제3호), 기본재산의 취득과 처분(제4호), 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획(제5호), 다른 기업체 등에 대한 출자·출연(제6호), 다른 기업체 등에 대한 채무보증(다만, 무역보험 사업수행을 위한 채무보증은 제외)(제7호), 정관의 변경(제8호), 내규의 제정과 변경(제9호), 임원 및 직원의 보수(제10호), 운영위원회의 의결사항(제11호), 법령, 기타 다른 규정에서 이사회의 의결을 얻도록 규정된 사항(제12호),

규정을 정할 수 있다(정관 제14조 제2항). 이사회는 사장 및 이사로 구성한다(정관 제15조 제1항). 이사회 의장은 사장이 된다(정관 제15조 제2항). 공사에 임원으로 사장 1인을 13인 이내의 이사와 감사 1인을 둔다(정관 제19조 제1항)는 것을 반복하고 있으며, 이사는 상임 및 비상임으로 구분(정관 제19조 제2항)한다는 것도 역시 무의미한 반복 규정이다.

한편 상임이사의 정수는 사장을 포함한 이사 정수의 3분의 2 미만으로 한다(정관 제19조 제3항)는 규정은 유의미한데 이는 가급적 법률로써 규정하는 것이 바람직하다고 생각되며 후술하기로 한다.

감사는 상임으로 한다(정관 제19조 제4항)는 규정을 두고 있다.

한국무역보험공사는 비상임이사 중에서 선임비상임이사를 두도록 하고 있어서, 공사에 선임비상임이사 1인을 둔다(정관 제17조 제1항)는 조항을 정관에 두고 있으며, 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 호선한다(정관 제17조 제2항). 선임비상임이사는 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 공공기관운영법 시행령 제11조(운영위원회의 구성) 제2항 각호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다(정관 제17조 제3항). 선임비상임이사는 이사회 안건 그 밖에 공사 운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사회의를 소집·주재할 수 있다(정관 제17조 제4항).

한편 한국무역보험공사의 정관은 선임비상임이사의 원활한 활동을 위한 조항을 두고 있다. 즉 사장은 선임비상임이사가 제4항에 따른 업무를 수행할 수 있도록 필요한 지원을 하여야 한다(정관 제17조 제5항). 다시 ‘비상임이사는 사장에게 이사로서의 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있다. 이 경우 사장은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(정관 제18조 제3항)’는 규정을 추가하고 있다.

사장이 필요하다고 인정하여 이사회의 심의·의결을 요청하는 사항(제13호), 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항(제14호).

한국무역보험공사는 그 정관에 사장의 견제를 위한 해임 및 감사 요청 조항을 두고 있다. 즉 이사회는 사장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 사장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회의 의결을 거쳐 지식경제부장관에게 사장을 해임하도록 요청할 수 있다(정관 제18조 제1항). 비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우에는 비상임이사 2인 이상의 연서로 공사의 운영과 관련하여 감사(監事)에게 특정사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다(정관 제18조 제2항 전문). 이 경우 감사는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다(정관 제18조 제2항 후문)는 것이다.

4. 예 산

한국무역보험공사의 예산과 결산은 지식경제부 장관의 승인을 받아야 한다(무역보험법 제55조). 그리고 예산은 회계연도가 시작되기 전에, 결산은 회계연도가 끝난후 2개월 이내에 지식경제부 장관의 승인을 받아야 한다(무역보험법 시행령 제19조).

한국무역보험공사는 그 예산의 승인을 받으려는 경우 예산서에 ‘해당 연도의 무역보험 사업계획서 및 자금계획서(제1호)’와 ‘해당 연도의 추정 손익계산서 및 추정대차대조표(제2호)’, ‘전년도의 손익계산서 대차대조표 및 부속서류(제3호)’를 첨부하여 지식경제부장관에게 제출하여야 한다(무역보험법 시행령 제2조 제1항). 그리고 지식경제부장관으로부터 승인을 받은 예산을 변경하려는 경우 그 변경하려는 내용에 관한 제1항의 서류를 지식경제부장관에게 제출하여 그 승인을 받아야 한다(동조 제2항).

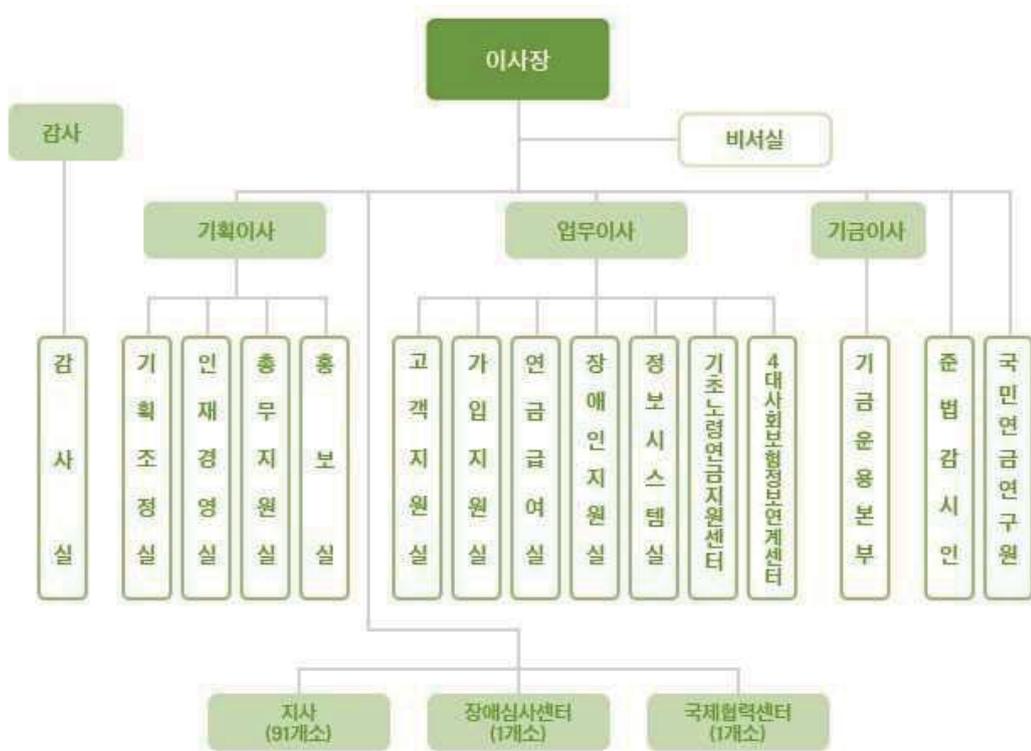
그 결산의 승인을 받으려는 경우 한국무역보험공사는 결산서에 ‘무역보험 집행상황표 및 기금운용상황표(제1호)’, ‘해당 연도의 대차대조표 및 손익계산서(제2호)’, ‘그 밖에 결산의 내용을 명백하게 하기 위하여 필요한 서류(제3호)’의 서류를 첨부하여 지식경제부장관에게 제출한다(무역보험법 시행령 제3조).

VII. 국민연금공단

1. 국민연금공단의 형태

국민연금공단은 기금관리형 준정부기관으로서 보건복지부가 소관부처이다.

〈 국민연금공단의 조직도¹⁵⁾ 〉



국민연금사업은 보건복지부 장관이 주관(국민연금법 제2조)하며 그 기금도 보건복지부 장관이 관리·운용한다(동법 제102조 제1항). 그리고 국민연금 재정수지를 계산하고, 국민연금의 재정전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등 국민연금 운영 전반에 관한 계획

15) 국민연금공단 홈페이지 <http://www.nps.or.kr>

은 보건복지부 장관이 수립하며, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아서 국회에 제출하여 시행령에 따라 공시한다(동법 제4조 2항).

한편 보건복지부 장관은 기금의 관리·운용에 관한 업무의 일부를 대통령령에 따라 공단에 위탁할 수 있다(국민연금법 제102조 제5항) 동 시행령 제76조 제1항은 그에 따라 기금의 관리·운용(제1호)¹⁶⁾, 계리(제2호)¹⁷⁾, 공단이 취득한 재산의 임대 등 기금의 관리·운용에 관하여 보건복지부 장관이 정하는 업무(제3호)를 공단에 위탁한다.

아래 사항은 시행령에서 법률로 위치 변경함을 검토하는 것이 바람직하다. 보건복지부에 의하여 국민연금이 관리되고 있는 사실로서, 시행령이 일반적으로 다른 사항보다는 비교적 더 중요한 사항인 것으로 판단되기 때문이다.

보건복지부장관은 기금의 수입과 지출을 명확하게 하기 위하여 한국은행에 국민연금기금 계정을 설치하여야 한다(국민연금법 시행령 제82조). 공단 및 건강보험공단은 징수한 연금보험료 등의 총액을 일별로 국민

16) 법 제102조 제2항에 따른 기금의 관리·운용으로써, 법 제102조 제2항의 내용은 아래와 같다.

보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 국채를 매입한다. <개정 2007.8.3, 2008.2.29, 2010.1.18.>

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
 2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
 3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여
 4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래
 5. 제46조에 따른 복지사업 및 대여사업
 6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
 7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업
- 17) 법 제102조 제4항에 따른 기금의 계리로서 법 제102조 제4항의 내용은, “보건복지부장관은 기금의 운용 성과 및 재정 상태를 명확히 하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금을 계리(計理)하여야 한다.”이다.

연금기금 계정에 내야 한다(동 시행령 제83조 제1항). 공단 및 건강보험공단은 전월분 연금보험료 등의 총액과 미수된 금액 등의 징수 현황을 매월 말일까지 보건복지부장관에게 문서로 각각 보고하여야 한다(동 시행령 제83조 제2항). 보건복지부장관은 조성된 기금을 법 제 107조제1항에 따른 기금 운용계획에 따라 원칙적으로 월별로 관리·운용하여야 한다(동 시행령 제84조).

2. 보건복지부의 국민연금사업에 대한 위원회

(1) 국민연금심의위원회

1) 구 성

보건복지부는 국민연금심의위원회를 두어서 국민연금사업에 관한 사항을 심의한다(국민연금법 제5조 제1항).¹⁸⁾ 동 위원회는 보건복지부 차관이 위원장, 공익을 대표하는 위원(제2항 제4호) 중에서 호선하여 부위원장을 선임하며 각 위원은 보건복지부 장관이 지명하거나 위촉한다(동조 제2항)¹⁹⁾

18) 동항 각호는 아래와 같다.

1. 국민연금제도 및 재정 계산에 관한 사항
2. 급여에 관한 사항
3. 연금보험료에 관한 사항
4. 국민연금기금에 관한 사항
5. 그 밖에 국민연금제도의 운영과 관련하여 보건복지부장관이 회의에 부치는 사항

19) 동항 각호는 아래와 같다.

1. 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자 단체가 추천하는 자 4명
2. 근로자를 대표하는 위원으로서 근로자 단체가 추천하는 자 4명
3. 지역가입자를 대표하는 위원으로서 다음의 자
 - 가. 농어업인 단체가 추천하는 자 2명
 - 나. 농어업인 단체 외의 자영자(自營者) 관련 단체가 추천하는 자 2명
 - 다. 소비자단체와 시민단체가 추천하는 자 2명
4. 공익을 대표하는 위원으로서 국민연금에 관한 전문가 5명

2) 운영

국민연금심의위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(국민연금법 제5조 제3항)고 하지만 상기와 같이 위원 구성은 법 제5조에 의하여 이루어지고 있으며, 권한이나 운영에 관한 사항에 대하여 아래와 같이 시행령이 정하고 있다.

국민연금의 규모는 주지하다시피 공릉에 비견될 정도의 규모에 해당하고 있어서 통합운영에 대한 비판론도 일부 있는 등 여러 가지 논의가 있다. 이 점 이와 같이 거대한 기금 관리 위원회의 권한 및 운영 등에 대한 사항은 시행령이 아닌 법률에 의하는 것이 타당할 것으로 보여서 검토가 필요하다.

① 국민연금심의위원회 위원장 등의 직무(국민연금법 시행령 12조)

위원장은 국민연금심의위원회를 대표하며, 위원회의 사무를 총괄한다(제1항). 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다(제2항).

② 임 기(국민연금법 시행령 제13조)

국민연금심의위원회의 위원장 외의 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

③ 회의 운영(국민연금법 시행령 제14조), 회의록(국민연금법 시행령 제15조), 간사(국민연금법 시행령 제16조)

위원장은 국민연금심의위원회의 회의를 소집하며, 그 의장이 된다(국민연금법 시행령 제14조 제1항). 국민연금심의위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분한다(동조 제2항). 정기회는 매년 2월에, 임시회는 보건복지부 장관의 요구, 재적 위원 3분의 1 이상의 요구, 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 소집한다(동조 제3항). 회의는 재적

위원 과반수의 출석으로 시작하고 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제4항). 위원장은 의결된 사항을 보건복지부장관에게 보고하여야 한다(동조 제5항).

위원장은 회의록을 작성하여 갖추어 두고(국민연금법 시행령 제15조 제1항), 회의록에는 회의 일시·장소, 토의 내용 및 의결 사항을 적고, 위원장 및 출석한 위원이 서명하거나 기명날인(동조 제2항)하며, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자나 그 밖에 국민연금의 이해관계인은 언제든지 회의록 열람을 요청할 수 있다(동조 제3항).

위원회 간사 1인은 보건복지부장관이 보건복지부 소속 공무원 중에서 임명(국민연금법 시행령 제16조 제1항), 하며 간사는 위원장의 명에 따라 위원회의 사무를 처리한다(동조 제2항).

(2) 국민연금기금운용위원회

보건복지부 장관은 차년도 국민연금기금운용지침안을 작성하여 4월말일까지 국민연금기금운용위원회에 제출한다(국민연금법 시행령 제81조)는 규정이 있다. 이 국민연금기금운용위원회도, 위와 같은 이유로 역시 시행령에서 법률로 규정의 위치를 이동함이 바람직해 보인다.

1) 위원장

운용위원회의 위원장은 운용위원회를 대표하며, 위원회의 사무를 총괄한다(국민연금법 시행령 제77조 제1항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 공익을 대표하는 위원 중에서 위원장이 미리 지정하는 자가 그 직무를 대행한다(동조 제2항).

2) 회 의

운용위원회의 위원장은 법 제103조제5항에 따른 회의 외에 재적 위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우나 위원장이 필요하다고 인정하는

경우에 운용위원회의 회의를 소집할 수 있다(국민연금법 시행령 제78조 제1항). 운용위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 보건복지부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다(동조 제2항). 운용위원회 회의록의 작성과 비치 및 열람에 관하여는 제15조를 준용한다. 이 경우 “국민연금심의위원회”는 “운용위원회”로 본다(동조 제3항).

3. 국민연금공단의 국민연금운용을 위한 위원회

(1) 국민연금기금운용실무평가위원회

위와 적은 것과 같은 이유에 따라 이 국민연금기금운용실무평가위원회에 관한 사항은 시행령에서 법률로 규정의 위치를 이동하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

국민연금법 제104조에 따른 국민연금기금운용실무평가위원회(이하 “실무평가위원회”라 한다)의 위원장은 실무평가위원회를 대표하고, 그 사무를 총괄한다(국민연금법 시행령 제80조). 실무평가위원회의 부위원장은 위원장을 보좌하고, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다(동조 제2항). 실무평가위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 보건복지부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다(동조 제3항). 실무평가위원회의 운영에 관하여 상기한 3개 항과 ‘수당지급’에 관한 제4항 규정 외에 필요한 사항은 운용위원회의 의결을 거쳐 운용위원회의 위원장이 정한다(동조 제5항).

(2) 국민연금 심사위원회

위와 같은 이유로 역시 시행령에서 법률로 규정의 위치를 이동함이 바람직해 보인다.

국민연금법 제109조제1항에 따른 국민연금심사위원회(이하 “심사위원회”라 한다)는 위원장 1명을 포함한 26명 이내의 위원으로 구성한다

(국민연금법 시행령 제89조 제1항). 그 위원은 동조 제2항 각호²⁰⁾에 해당하는 자 중에서 공단 이사장이 임명하거나 위촉한다.

심사위원회의 위원장은 공단의 상임이사 중 공단 이사장이 임명하는 자로 한다(국민연금법 시행령 제90조 제1항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다(동조 제2항). 심사위원회 위원의 임기는 2년이고, 2차례만 연임할 수 있지만, 공단의 임직원인 위원의 임기는 그 직위의 재임기간으로 한다(국민연금법 시행령 제91조).

심사위원회의 회의는 위원장과 위원장이 회의마다 지정하는 7명의 위원으로 구성하되, 회의를 구성하는 위원은 국민연금법 시행령 제89조 제2항 제2호부터 제4호(위 각주 참조) 해당 위원이 각 1명 이상, 같은 항 제5호에 해당 위원 3명 이상을 포함시킨다(동 시행령 제92조 제1항). 심사위원회의 위원장은 회의를 소집하고, 의장이 된다(동 시행령 제92조 제2항). 심사위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석으로 시작하고 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동 시행령 제92조 제3항).

심사위원회의 간사 1인(국민연금법 시행령 제93조 제1항)은 공단 이사장이 공단의 직원 중에서 임명(동조 제2항)하며, 위원장의 명에 따른 심사위원회의 사무를 처리한다(동조 제3항).

20) 각호의 내용은 아래와 같다.

1. 공단의 실장급 이상의 임직원
2. 사용자단체가 추천하는 자
3. 근로자단체가 추천하는 자
4. 지역가입자를 대표하는 단체가 추천하는 자
5. 법률이나 의료 또는 사회보험 분야에 관한 학식과 경험이 있는 사람으로서 다음 각 목에 해당하는 사람
 - 가. 변호사 자격 또는 의사 자격을 취득한 후 5년 이상 실무에 종사한 사람
 - 나. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 사회보험 관련 학과의 조교수 이상으로 재직한 사람
 - 다. 박사학위를 취득한 후 사회보험 관련 분야에서 5년 이상 근무한 사람
 - 라. 사회보험 관련 분야에서 10년 이상 근무한 사람

4. 국민연금공단

국민연금공단(National Pension Service)은 보건복지부장관의 위탁을 받아 「국민연금법」 및 동법시행령의 규정에 의한 사업을 합리적, 효율적으로 수행함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 설립되었다.

(1) 업무 및 형태

보건복지부장관의 위탁에 따라 국민연금공단이 설립되었다(국민연금법 제24조). 공단의 업무는 동법 제25조가 정하고 있다. 가입자에 대한 기록의 관리 및 유지(동조 제1호), 연금보험료의 부과(동조 제2호), 급여의 결정 및 지급(동조 제3호), 가입자, 가입자였던 자 및 제50조에 따른 수급권자를 위한 노후설계서비스 및 자금의 대여와 복지시설의 설치·운영 등 복지증진사업(동조 제4호), 가입자 및 가입자였던 자에 대한 기금증식을 위한 자금 대여사업(동조 제5호), 이 법 또는 다른 법령에 따라 위탁받은 사항(동조 제6호), 기타 국민연금사업에 관하여 보건복지부장관이 위탁하는 사항(동조 제7호) 등이다.

공단은 법인이라고만 규정(국민연금법 제26조)하며 주식회사가 아니다.

(2) 임 원

1) 임원 선임, 당연퇴임·해임

공단의 임원은 이사장 1인, 상임이사 3인 이내, 비상임이사 7인, 감사 1인을 두되, 비상임이사에는 사용자 대표, 근로자 대표, 지역가입자 대표 각 1명 이상인데, 비상임이사는 다음과 같다. 즉 사용자대표로서 전국규모의 사용자단체가 추천하는 자 2인, 근로자대표로서 노동조합 연합단체가 추천하는 자 2인, 지역가입자대표로서 농어업인단체, 자영업자단체, 소비자단체 또는 시민단체 중에서 추천하는 자 2인이다. 당연직

이사로서 보건복지부에서 국민연금 업무를 담당하는 3급 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1명이 포함(국민연금법 제30조 제1항)되어야 하는데, 현재 당연직이사는 보건복지부 국민연금 정책관이 맡는다.

이사장은 보건복지부장관의 제청으로 대통령이 任免하고, 상임이사·이사(당연직 이사는 제외한다) 및 감사는 이사장의 제청으로 보건복지부장관이 임명한다(동조 제2항).

아래 결격사유(4)참조)(국민연금법 제35조 제1항)와 임면권자의 해임권(동조 제2항)에 정한 사유의 각호²¹⁾에 의하여 해임된다.

임원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 당연직 이사의 임기는 그 재임기간으로 하고, 기금이사의 임기는 계약기간으로 한다(국민연금법 제32조).

공단의 임원이 될 수 없는 자(국민연금법 제35조)로서, 금치산자나 한정치산자(제1호), 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자(제2호), 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 3년이 지나지 아니한 자(제3호), 법률이나 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자(제4호)를 들고 있다.

2) 상임이사인 기금이사과 임원추천위원회

① 기금이사추천위원회

상임이사 중 국민연금법 제101조에 따른 국민연금기금의 관리·운용에 관한 업무를 담당하는 기금이사는 경영·경제 및 기금 운용에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 선임하여야 한다(국민연금법 제31조 제1항).

21) 국민연금법 제35조 제2항 각호의 내용은 아래와 같다.

1. 신체장애나 정신장애로 직무를 수행할 수 없다고 인정될 때
2. 직무에 따른 의무를 위반한 때
3. 고의나 중대한 과실로 공단에 손실이 생기게 한 때
4. 기금이사가 제31조제6항에 따라 이사장과 체결한 계약에서 정한 해임 사유에 해당하게 된 때

기금이사 후보를 추천하기 위하여 공단에 이사회장을 위원장으로 하고 이사를 위원으로 하는 기금이사추천위원회를 둔다(국민연금법 제31조 제2항). 추천위원회는 주요 일간신문에 기금이사 후보의 모집 공고와 함께, 별도로 책임자로 판단되는 기금이사 후보를 조사하거나 전문단체에 조사를 의뢰할 수 있다(동조 제3항). 추천위원회는 상기한 자를 보건복지부령으로 정하는 기금이사 후보 심사기준에 따라 심사하고, 그 기금이사 후보로 추천될 자와 계약 조건을 협의(동조 제4항)하여, 이사회장이 그 심사·협의 결과에 따라 기금이사 후보를 보건복지부장관에게 추천하고 계약서안을 함께 제출(동조 제5항)하고, 제출된 기금이사 후보 추천안과 계약서안을 보건복지부장관이 승인하면 이사회장이 기금이사 후보와 계약을 체결한다(동조 제6항). 이 경우 기금이사 후보 추천안 및 계약서안의 제출과 위 승인은 위 1)에 따른(국민연금법 제30조 제2항) 상임이사의 임명 제청과 임명으로 본다(동조 제7항). 기타 기금이사의 자격, 계약서안에 관한 협의, 추천과 계약 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다(동조 제8항).

② 임원추천위원회

공단의 임원(기금이사 및 당연직이사 제외) 후보자를 추천하고, 공공기관운영법 정에 따라 이사회가 통보한 이사회장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공단에 임원추천위원회를 둔다. 임원추천위원회 위원 정수는 5인에서 15인 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다(정관 제14조 제1·2항).

임원추천위원회는 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성한다. 임원추천위원회의 위원장은 비상임이사인 위원 중에서 호선으로 선출한다. 이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1미만으로 한다(정관 제14조 제3~제5항). 임원추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(정관 제14조 제6항).

3) 직 무

이사장은 공단을 대표하고, 공단의 업무를 통할한다(국민연금법 제33조 제1항). 상임이사는 정관으로 정하는 바에 따라 공단의 업무를 분장하고, 이사장에게 사고가 있을 때에는 정관으로 정하는 순위에 따라 그 직무를 대행한다(동조 제2항).

감사는 공단의 회계, 업무 집행 상황 및 재산 상황을 監査한다(국민연금법 제33조 제3항).

그 밖에 이사장은 정관으로 정하는 바에 따라 직원 중에서 공단의 업무에 관한 모든 재판상 또는 재판 외의 행위를 할 수 있는 권한을 가진 대리인을 선임할 수 있다(국민연금법 제34조).

(3) 이사회

이사회는 다음과 같다. 공단의 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 두며(국민연금법 제38조 제1항), 이사회는 이사장·상임이사 및 이사로 구성(제2항)하여, 이사장이 이사회를 소집하고 그 의장이 되며(제3항), 이사회는 재적 구성원 과반수의 출석과 출석 구성원 과반수의 찬성으로 의결(제4항)하고, 감사는 이사회에 출석하여 발언할 수 있다(제5항).

이사회는 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

위와 같은 이유로 아래 사항은 시행령에서 법률로 규정의 위치를 이동함이 바람직해 보인다.

1) 이사회는 심의 의결사항(국민연금법 시행령 제26조)

공단의 이사회는 다음 사항을 심의·의결한다. 즉 예산과 결산에 관한 사항(국민연금법 시행령 제26조 제1호), 정관 변경에 관한 사항(제2호), 중요 재산의 취득과 관리 및 처분에 관한 사항(제3호), 사업 운영 계획이나 그 밖의 공단 운영의 기본 방침에 관한 사항(제4호), 신고권

장소득월액의 산정 기준 및 방법 등에 관한 사항(제5호), 지역가입자 및 지역임의계속가입자의 연간 소득 확인 계획에 관한 사항(제6호), 규약·규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항(제7호) 이다.

2) 이사회의 회의(국민연금법 시행령 제27조)와 회의록(국민연금법 시행령 제28조)

이사회의 회의는 정기회와 임시회로 구분한다(국민연금법 시행령 제27조 제1항). 정기회는 매년 2월과 10월 중에 개최하되, 이사장이 소집한다(동조 제2항). 임시회는 이사장이 필요하다고 인정할 때나 이사(상임 이사를 포함한다. 이하 같다) 3명 이상의 요구가 있을 때 이사장이 소집한다(동조 제3항).

공단 이사회의 회의록 작성과 비치 및 열람에 관하여는 국민연금심의위원회의 회의록 작성·비치에 관한 제15조를 준용하며, 그 경우 “국민연금심의위원회”는 “이사회”로, “위원장”은 “이사장”으로, “위원”은 “이사”로 본다(시행령 제28조).

제 2 절 위탁집행형 준정부기관

공공기관운영법상 공공기관 일반의 분류에 따른 두 번째 유형인 위탁집행형 준정부기관에 속하는 금융형 공공기관으로서 아래와 같이 금융위원회 소관의 한국거래소, 한국예탁결제원에 대하여 검토한다.

I. 한국거래소

1. 한국거래소의 형태

한국거래소는 위탁집행형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다. 한국거래소는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 ‘자본시장법’이라 함)」에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 「상법」 중 주식

회사에 관한 규정을 적용한다(자본시장법 제374조). 그리고 거래소는 자본금 1천억원 이상의 주식회사(동법 제375조 제1항)이지만 현재 대략 8천억원 정도의 자본금 규모를 유지하고 있다.²²⁾

22) 2011.12.31 주주명부 기준(krx 홈페이지 참조)

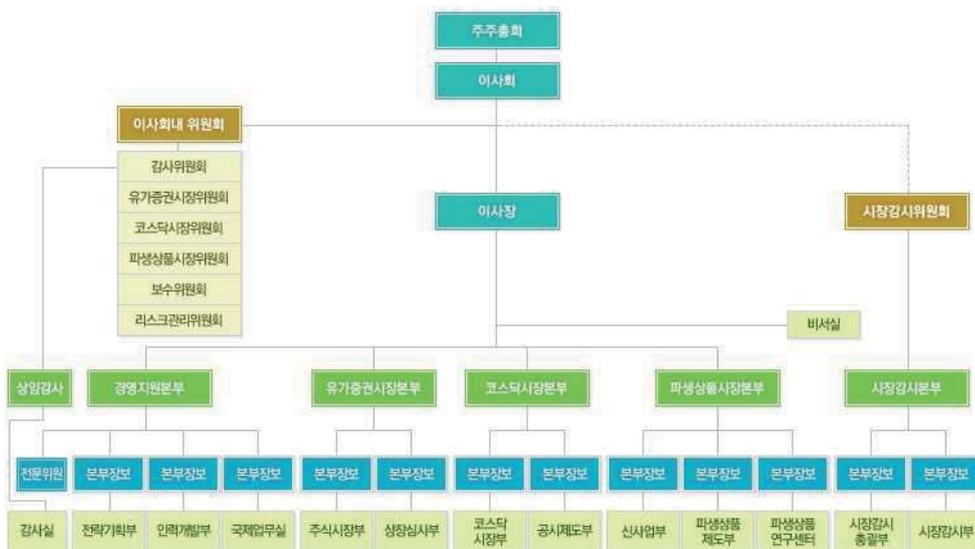
주 주 명	법정자본금	납입자본금	지분(%)
자기주식	36,995	4,624	4.62
우리투자증권(주)	36,780	4,598	4.60
동양종합금융증권(주)	27,644	3,455	3.46
케이비투자증권(주)	26,357	3,295	3.29
대우증권(주)	25,844	3,231	3.23
제이피모간증권 서울지점	25,823	3,228	3.23
대신증권(주)	25,795	3,224	3.22
한국투자증권(주)	25,625	3,203	3.20
신한금융투자(주)	25,282	3,160	3.16
(주)골든브릿지투자증권	24,994	3,124	3.12
현대증권(주)	24,968	3,121	3.12
유진투자증권(주)	24,327	3,041	3.04
중소기업진흥공단	24,271	3,034	3.03
신영증권(주)	24,108	3,013	3.01
부국증권(주)	23,817	2,977	2.98
삼성증권(주)	23,574	2,947	2.95
교보증권(주)	23,538	2,942	2.94
솔로몬투자증권(주)	23,380	2,922	2.92
유화증권(주)	23,364	2,920	2.92
메리츠종합금융증권(주)	23,234	2,904	2.90
씨티그룹글로벌마켓증권(주)	23,137	2,892	2.89
한양증권(주)	23,114	2,889	2.89
하나대투증권(주)	23,088	2,886	2.89
에이치엠씨투자증권(주)	22,991	2,874	2.87
에스케이증권(주)	22,907	2,863	2.86
엔에이치농협증권(주)	22,846	2,856	2.86
동부증권(주)	22,603	2,825	2.83
맥쿼리캐피탈증권 서울지점	22,603	2,825	2.83
한화투자증권(주)	22,575	2,822	2.82
한화증권(주)	17,425	2,178	2.18
한국증권금융(주)	16,990	2,124	2.12
한국금융투자협회	16,389	2,049	2.05
엔에이치농협선물(주)	3,220	402	0.40
(주)비에스투자증권	3,220	402	0.40
삼성선물(주)	3,220	402	0.40
우리선물(주)	3,220	402	0.40
외환선물(주)	3,220	402	0.40
유진투자선물(주)	3,220	402	0.40
현대선물(주)	3,220	402	0.40
케이알선물(주)	537	67	0.07
한맥투자증권(주)	537	67	0.07

한국거래소는 증권거래소, 선물거래소, 코스닥위원회, (주)코스닥증권시장 등 기존 4개기관이 통합되어 2005년1월27일 설립되었으며, 자본시장법에 의거하여 설립되었다. 한국거래소의 설립 목적은 ‘증권 및 장내파생상품의 공정한 가격 형성과 그 매매, 그 밖의 거래의 안정성 및 효율성을 도모’(자본시장법 제373조)하려는 것이다. 한국거래소는 주식회사 형태를 취하고 있다.

2. 임 원

(1) 임원의 구성

한국거래소는 다음과 같이 15인의 임원을 둔다(자본시장법 제380조 제1항 및 정관 제17조 제1항). 그 임원의 구성은 이사장 1인, 시장감시위원장 1인, 상임이사 5인, 사외이사인 비상임이사 8인으로 한다. 사외이사는 공익대표 5인과 투자매매업자 또는 투자중개업자 대표이사 3인으로 한다(정관 제17조 제2항). 한국거래소는 선임비상임이사 1인을 두되, 사외이사 중에서 호선한다(정관 제17조 제3항 전문). 선임비상임이사의 자격과 권한은 이사회의 규정으로 정하도록(정관 제17조 제3항 후문) 하고 있다.



(2) 임원의 선·해임

이사장은 대통령령으로 정하는 금융에 관한 경험과 지식을 갖추고 거래소의 건전한 경영과 공정한 거래질서를 해할 우려가 없는 자 중에서 이사후보추천위원회의 추천을 받아 주주총회에서 선임한다(자본시장법 제380조 제3항, 한국거래소 정관 제19조 제1항). 금융위원회는 이사장이 직무수행에 부적합하다고 인정되는 경우로서 그 선임된 날부터 1개월 이내에 그 사유를 구체적으로 밝혀 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 해임 요구된 이사장의 직무는 정지되며, 거래소는 2개월 이내에 이사장을 새로 선임하여야 한다(자본시장법 동조 제4항).

상임감사위원은 제20조에 따른 임원추천위원회가 추천한 자 중에서 공공기관법에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결과 주주총회 결의를 거쳐 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(한국거래소 정관 제19조 제2항). 사외이사는 제20조에 따른 이사후보추천위원회가 추천한 자 중에서 주주총회 결의를 거쳐 금융위원회가 임명한다(정관 제19조 제3항). 시장감시위원장은 자본시장법 제402조에 따른 시장감시위원회가 추천한 자 중에서 주주총회 결의를 거쳐 이사장의 제청으로 금융위원회가 임명한다(정관 제19조 제4항). 각 사업본부의 본부장(시장감시본부장을 제외한다)은 주주총회 결의를 거쳐 이사장이 임명한다(정관 제19조 제5항).

이사장의 임기는 3년으로 하고, 이사장을 제외한 임원의 임기는 2년으로 한다(정관 제21조 제1항). 임원은 공공기관법에 따라 1년을 단위로 연임될 수 있다(정관 제21조 제2항 전문). 이 경우 임원추천위원회 등의 추천을 거치지 아니한다(정관 제21조 제2항 후문). 임기가 만료된 임원은 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행한다(정관 제21조 제3조).

임원의 수에 결원이 생긴 때에는 정관 제19조의 규정에 의한 절차를 거쳐 임원을 임명한다(정관 제22조 제1항). 사외이사의 수가 임원 총수의

과반수에 미달하게 된 때에는 그 사유가 발생한 후 최초로 소집되는 주주총회에서 그 요건에 충족되도록 하여야 한다(정관 제22조 제2항). 보선된 임원의 임기는 전임자의 잔여임기에도 불구하고 정관 제21조 제1항에서 정한 바에 따른다(정관 제22조 제3항).

(3) 임원의 직무

이사장은 거래소를 대표하며, 그 업무를 총괄한다(정관 제23조 제1항 전문). 다만, 이사장의 유고시에는 이사회가 미리 정하는 임원의 순서로 그 직무를 대행한다(정관 제23조 제1항 후문). 경영지원본부장, 시장본부장 및 시장감시위원장은 이사장을 보좌하고 해당 사업본부의 업무를 분장하여 수행한다(정관 제23조 제2항).

3. 이사회

한국거래소의 이사회는 이사장 1인, 시장감시위원장 1인, 상임이사 5인, 사외이사인 비상임이사 8인의 임원을 각각 둔다(자본시장법 제381조 제1항 전문). 이 경우 사외이사가 이사회 의 과반수를 구성하도록 하여야 한다(동법 제381조 제1항 후문). 이사회는 3월에 1회 이상 개최한다(한국거래소 정관 제25조 제1항). 이사회는 이사장이 필요하다고 인정하거나 재적이사 3분의 1 이상의 요구가 있는 때에 이사장이 소집하며, 이사장이 그 의장이 된다(정관 제25조 제2항). 이사회를 소집하고자 하는 경우에는 회일 7일전에 각 이사에게 서면 또는 전자문서 등으로 통지를 발송하여야 한다(정관 제25조 제4항 전문). 다만, 소집권자가 긴급하다고 인정하는 경우에는 그 통지기간을 단축할 수 있으며, 이사 전원의 동의가 있는 때에는 통지절차 없이 언제든지 회의할 수 있다(정관 제25조 제4항 후문).

이사회는 다음의 사항을 결의한다(한국거래소 정관 제26조 제1항 제1~10호). 경영목표와 예산 및 운영계획, 거래소의 업무 및 경영과 관련한 중요 규정의 제정·개정 및 폐지, 중요자산의 취득·처분 및

양도, 대규모 재산 및 장기차입금의 차입, 타법인에 대한 출자 및 출연, 국내·국외의 지점, 출장소, 사무소 및 현지법인의 설치와 이전 및 폐지, 임의적립금의 사용, 주주총회 부의안건, 거래소의 업무에 관한 중요사항으로서 각 이사가 이사회 결의가 필요하다고 인정하는 사항, 그 밖에 관계법령, 이 정관 및 거래소의 규정에서 정하는 사항 등. 이사회 결의는 재적이사 과반수의 찬성으로 한다(정관 제27조 제1항 전문). 이 경우 이사회 결의에 관하여 특별한 이해관계가 있는 이사는 의결권을 행사하지 못하며, 당해 이사의 수는 재적이사의 수에 산입하지 아니한다(정관 제27조 제1항 후문). 이사회는 필요한 경우 거래소의 집행간부 또는 직원을 이사회에 출석시켜 의견을 들을 수 있다(정관 제27조 제2항).

4. 감사위원회

감사위원회는 상임이사 1인(이하 “상임감사위원”이라 한다)과 사외이사 2인으로 구성한다(한국거래소 정관 제35조 제1항 전문). 이 경우 위원중 1인 이상은 회계 또는 재무전문가이어야 한다(정관 제35조 제1항 후문). 위원장은 공익대표인 사외이사로 하며, 공익대표인 사외이사가 2인인 경우에는 호선한다(정관 제35조 제2항).

감사위원회는 거래소의 업무와 회계를 감사한다(정관 제36조 제1항). 감사위원회는 회의의 목적사항과 소집의 이유를 기재한 서면을 이사회에 제출하여 임시주주총회의 소집을 청구할 수 있다(정관 제36조 제2항).

II. 한국예탁결제원

1. 한국예탁결제원의 형태

한국예탁결제원(The Korea Securities Depository)은 위탁집행형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다. 한국예탁결제원은 「자본시장

과 금융투자업에 관한 법률」 제294조에 의하여 증권등의 집중예탁과 계좌 간 대체, 매매거래에 따른 결제업무 및 유통의 원활을 위하여 설립되었다(자본시장법 제294조 제1항). 예탁결제원은 법인으로 한다(동법 제294조 제2항).

2. 이사회

이사회는 사장, 전무이사 및 이사로 구성한다(한국예탁결제원 정관 제23조 제1항). 감사 및 상무는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(정관 제23조 제2항).

이사회는 사장이 필요하다고 인정하거나 이사(전무이사를 포함) 2인 이상의 요구가 있는 때에 사장이 소집한다(정관 제24조 제1항). 이사회를 소집하고자 할 때에는 사장은 회일의 3일전에 이사회 각 구성원 및 감사에게 통지하여야 한다(정관 제24조 제2항 전문). 다만, 사장이 긴급히 소집할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다(정관 제24조 제2항 후문).

이사회는 이 정관에서 규정한 사항외에 다음 각호의 사항을 심의·의결한다(정관 제25조 제1항 제1~10호). 즉 경영목표 및 예산의 확정, 예비비의 사용 및 예산의 이월, 장기차입금의 차입, 출자 또는 출연, 주식양도의 승인, 업무에 관한 규정, 이사회규정, 직제규정, 인사규정, 보수규정, 퇴직금규정 및 감사규정의 제정 및 폐기, 주주총회의 부의안건, 지원 및 출장소의 설치, 이전 또는 폐지, 최근 사업연도말 자산총액의 100분의 2이상에 해당하는 자산을 재원으로 한 주식, 주식형 수익증권 또는 이와 유사한 금융상품에의 투자, 이 외에 관계법령 및 규정에서 정하거나 사장이 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

이사회는 구성원 과반수의 찬성으로 결의한다(정관 제26조 제1항). 이사회에 결의에 관하여 특별한 이해관계가 있는 자는 의결권을 행사하지 못한다(정관 제26조 제2항).

3. 임원추천위원회

한국예탁결제원의 임원추천위원회의 구성은 다음과 같으며, 위원의 수는 정해져 있지는 않다. 이사, 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 자로서 법상 예탁결제원 임원의 결격사유에 해당하지 않는 자중 이사회에서 선임한 자 3인 이내. 다만, 예탁결제원 직원의 의견을 대변할 수 있는 자 1인이 포함되어야 한다(한국예탁결제원 정관 제29조의2 제1항).

임원추천위원회는 비상설기구로 하며, 위원의 임기는 임원추천위원회가 구성된 날부터 해당 임원이 선임된 날까지로 한다(정관 29조의2 제2항). 임원추천위원회의 위원장은 이사 중에서 위원의 호선으로 선출한다(정관 29조의2 제3항).

임원추천위원회의 회의는 비공개로 하며 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(정관 제29조의3 제1항). 임원추천위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 이사회에서 결의로 정한다(정관 제29조의3 제3항).

4. 임원

한국예탁결제원의 임원은 각각 사장 1인, 전무이사 1인, 이사 4인 이내와 감사 1인으로 한다(한국예탁결제원 정관 제28조 제1항). 이사는 비상임이사로 하되, 주주대표와 공익대표를 각각 2인이내로 둔다(정관 제28조 제2항). 선임비상임이사는 공익대표이사 중에서 이사의 호선으로 선출한다(정관 제28조 제3항).

사장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 자 중에서 주주총회의 의결을 거쳐 금융위원회가 임명한다(정관 제29조 제1항). 전무이사는 주주총회의 의결을 거쳐 사장이 임명한다(정관 제29조 제2항). 이사는 주주총회의 의결을 거쳐 금융위원회가 임명한다(정관 제29조 제3항). 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의

의결을 거친 자 중에서 주주총회의 의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다(정관 제29조 제4항).

사장의 임기는 3년, 전무이사·이사 및 감사의 임기는 2년으로 한다(정관 제30조 제1항). 임원의 임기만료 또는 사임등으로 결원이 생긴 때에는 퇴임하는 임원은 그의 후임자가 취임할 때까지 그 직무를 행한다(정관 제30조 제3항). 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다. 이 경우 임원추천위원회의 추천을 거치지 아니한다(정관 제30조 제4항).

임원의 결원이 생긴 때에는 본 정관에서 정한 규정에 따라 선임한다(정관 제31조 제1항 전문). 다만, 원수를 결하지 아니하고 업무수행상 지장이 없는 경우에는 선임하지 아니할 수 있다(정관 제31조 제1항 후문). 보선된 임원의 임기는 전임자의 잔여임기에 불구하고 제30조에 규정된 것으로 한다(정관 제31조 제2항).

제 3 절 기타공공기관

I. 한국정책금융공사

1. 한국정책금융공사의 형태

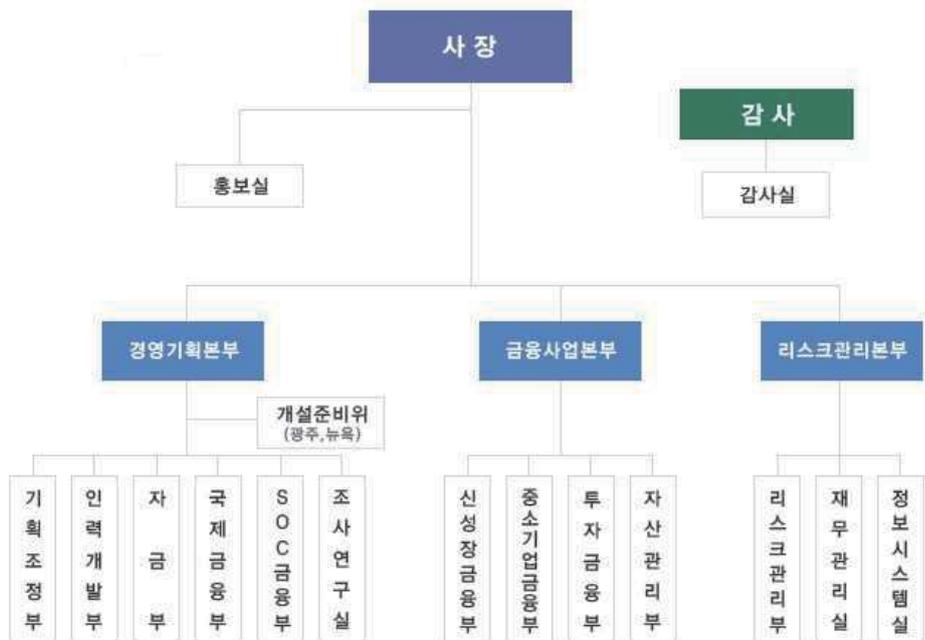
한국정책금융공사는 공공기관운영법상 기타공공기관으로서 금융위원회가 소관부처이다. 종래 한국은 대부분의 금융회사들이 사실상 정부의 소유이거나 정부의 영향력 하에 있으면서 기왕의 고도경제성장기에 정부의 금융정책 시행에 활용되어 왔다. 그렇기에 사실상 모든 은행 등이 정부의 정책금융기관이었기 때문에 오늘날도 금융회사라는 말보다는 금융기관이란 용어가 자연스럽게 사용되고 있다. 한편 서서히 1970년대 이후 1980년대를 거쳐 많은 금융회사들이 민영화되고 시장기능에 맡겨지게 되었다. 하지만 산업은행은 여전히 정책금융기관으로서의 역할을 수행하여 왔으나 산업은행의 기능 중 정책금융기능

만 따로 떼어내고 민간금융부문으로서의 역할은 민영화시키는 산업은행이 수행하는 역할구분에 착수하게 되었다.

2009년 4월 1일 한국정책금융공사법이 법률 제9618호로 공포되고 이어서 동년 6월 1일 시행되면서 동년 10월 28일 한국정책금융공사가 설립되었다. 동년 12월 30일 산은금융지주의 주식 90.3%를 정부가 출연하였으며 현재 납입자본금은 15조원이다.

한국정책금융공사는 「한국정책금융공사법」 제1조에 의하여 금융기관의 자금중개기능을 활용하여 중소기업의 자금 조달을 원활하게 하고, 지역개발, 사회기반시설의 확충, 신성장동력산업 육성, 금융시장 안정 및 그 밖에 지속가능한 성장 촉진 등 국민경제의 발전에 필요한 자금을 공급·관리함으로써 국가 경쟁력 강화와 성장잠재력 확충을 통한 고용창출, 금융산업 및 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

〈 한국정책금융공사 조직도²³⁾ 〉



23) 한국금융정책공사 홈페이지 <https://recruit.kofco.or.kr/introduce/organization.asp>

2. 운영위원회

운영위원회는 위원장 1명을 포함한 8명 이내의 위원으로 구성한다(한국정책금융공사법 제10조 제1항). 즉 공사의 사장, 기획재정부장관, 지식경제부장관, 금융위원회위원장 및 중소기업청장이 그 소속 일반직공무원으로서 고위공무원단에 속하는 사람 중 지명하는 각 1명, 정책금융이나 그 밖의 관련 분야의 전문지식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 금융위원회가 위촉하는 민간위원 3명으로 구성하게 된다(동법 제10조 제2항 제1~3호). 이 중에서 민간위원의 임기는 2년으로 한다(동법 제10조 제3항).

운영위원회의 위원장은 사장이 된다(동법 제11조 제1항). 운영위원회의 위원장은 운영위원회를 대표하고 운영위원회의 업무를 총괄한다(동법 제11조 제2항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 운영위원회가 미리 정한 위원이 그 직무를 대행한다(동법 제11조 제3항). 운영위원회의 회의는 정관으로 정하는 바에 따라 위원장이 소집한다(동법 제11조 제4항). 위원장은 재적위원 과반수 또는 감사가 요구하면 지체 없이 회의를 소집하여야 한다(동법 제11조 제5항). 운영위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제11조 제6항).

운영위원회는 정관의 변경, 제25조에 따른 업무방법서의 변경에 관한 사항, 공사의 연도별 업무계획의 수립에 관한 사항, 공사의 예산·결산, 적립금의 자본전입(資本轉入) 및 손실보전(損失補填)에 관한 사항, 그 밖에 공사의 운영에 관한 사항으로서 정관으로 정하는 사항에 관한 사항을 심의·의결한다(동법 제9조 제2항 제1호~5호).

사장은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에서 즉각적(卽刻的) 행위가 필요함에도 운영위원회를 소집할 수 없는 경우에는 금융위원회의 승인을 받아 운영위원회의 심의·의결 없이 필요한 조치를 할 수 있다(동법 제12조 제1항). 사장은 이와 같은 조치를 한 경우에는 지체없이 운영위원회를 소집하고, 그 내용을 보고하여야 한다(동법

제12조 제2항). 운영위원회는 이와 같은 조치를 확인, 수정 또는 정지할 수 있다(동법 제12조 제3항).

3. 임원과 이사회

(1) 임원

한국정책금융공사의 임원으로 사장, 이사 및 감사를 둔다. 즉 사장 및 감사는 각 1명으로 하고, 이사의 정수(定數)는 정관으로 정하는 바 4명 이내로 한다(한국정책금융공사법 제13조 제1~2항 및 한국정책금융공사 정관 제9조 제1항).

사장은 금융위원회 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다(동법 제13조 제3항). 이사는 사장의 제청으로 금융위원회가 임명한다(동법 제13조 제4항). 감사는 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 금융위원회가 임명한다(동법 제13조 제5항). 공사의 직원은 사장이 임명한다(동법 제13조 제6항).

사장은 공사를 대표하고 그 업무를 총괄한다(동법 제14조 제1항). 사장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 정관으로 정하는 순서에 따라 이사가 그 직무를 대행하며, 직무를 대행할 이사가 없으면 금융위원회가 그 직무를 대행할 자를 선임할 수 있다(동법 제14조 제2항). 이사는 정관으로 정하는 바에 따라 사장을 보좌하고 공사의 업무를 분장(分掌)한다. 감사는 공사의 업무 및 회계를 감사한다(동법 제14조 제3항).

임원의 임기는 3년으로 한다(동법 제16조 제1항). 임원에 결원이 있으면 새로 임명하되, 그 임기는 임명된 날부터 기산한다(동법 제16조 제2항).

(2) 이사회

공사에 이사회를 둔다(한국정책금융공사법 제15조 제1항 및 한국정책금융공사 정관 제24조 제1항). 이사회는 사장과 이사로 구성한다(동법 제15조 제2항 및 정관 제24조 제2항). 이사회는 공사의 업무에 관한 주요 사항을 의결한다(동법 제15조 제3항 및 정관 제24조 제3항). 사장은

이사회를 소집하고 그 의장이 된다(동법 제15조 제4항 및 정관 제24조 제4항). 이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석인원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제15조 제5항 및 정관 제24조 제5항). 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제15조 제6항 및 정관 제24조 제6항).

II. 한국수출입은행

1. 한국수출입은행의 형태

한국수출입은행은 공공기관운영법상의 분류로서 기타공공기관에 해당하며 기획재정부가 소관부처이다. 한국수출입은행은 「한국수출입은행법」 제1조에 의하여 수출입, 해외투자 및 해외자원개발 등 대외 경제협력에 필요한 금융을 제공함으로써 국민경제의 건전한 발전을 촉진함을 목적으로 설립되었다.

〈 한국수출입은행 조직도²⁴⁾ 〉



24) 한국수출입은행 홈페이지 <http://www.koreaexim.go.kr/kr/index.jsp>

2. 임원과 이사회

(1) 임 원

수출입은행에 임원으로서 은행장 1명, 전무이사 1명, 5명 이내의 이사와 감사 1명을 둔다(한국수출입은행법 제8조).

은행장은 수출입은행을 대표하고 그 업무를 총괄한다(동법 제9조 제1항). 전무이사는 은행장을 보좌하고 은행장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다(동법 제9조 제2항). 이사는 정관으로 정하는 바에 따라 은행장과 전무이사를 보좌하고 수출입은행의 업무를 분장한다(동법 제9조 제3항). 은행장과 전무이사가 모두 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 은행장이 미리 지정한 순위에 따라 이사가 그 직무를 대행한다(동법 제9조 제4항). 감사(監事)는 수출입은행의 업무와 그 회계를 감사(監査)한다(동법 제9조 제5항).

은행장은 기획재정부장관의 제청에 의하여 대통령이 임면한다(동법 제11조 제1항). 전무이사와 이사는 은행장의 제청에 의하여 기획재정부장관이 임면한다(동법 제11조 제2항). 감사는 기획재정부장관이 임면한다(동법 제11조 제3항).

임원의 임기는 3년으로 하되, 중임할 수 있다(동법 제12조 제1항 한국수출입은행 정관 제10조 제1항). 임원에 결원이 생기면 새로 임명하되, 그 임기는 제1항에 따른 기간으로 한다(동법 제12조 제2항 및 정관 제10조 제2항).

(2) 이사회

수출입은행의 이사회는 은행장·전무이사와 이사로 구성하고, 수출입은행의 업무에 관한 중요 사항을 의결한다(동법 제9조의2 제2항). 이사회는 은행장이 소집하고, 그 의장이 된다(동법 제9조의2 제3항).

이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석구성원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다(동법 제9조의2 제4항). 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제9조의2 제5항).

3. 운영위원회

위원회의 구성은 다음과 같다(한국수출입은행법 제10조 제4항 및 한국수출입은행법 시행령 제12조의2 제1항 제1~6호). 즉 수출입은행장, 기획재정부장관·외교통상부장관·지식경제부장관·국토해양부장관과 금융위원회 위원장이 그 소속공무원 중에서 지명하는 자 각 1명, 한국은행총재와 「민법」 제32조에 따라 금융위원회의 허가를 받아 설립된 전국은행연합회의 장이 그 집행간부나 이사 중에서 지명하는 자 각 1명, 기획재정부장관이 지식경제부장관과 협의하여 수출업자 단체의 대표자 중에서 지명하는 자 1명, 「무역보험법」에 따른 한국무역보험공사의 사장이 그 임원 중에서 지명하는 자 1명, 대외경제협력에 관한 지식과 경험이 풍부한 자로서 수출입은행장의 추천을 받아 기획재정부장관이 위촉하는 자 2명 이내이다.

위원회의 의장은 수출입은행장이 된다(동시행령 제12조의3 제1항). 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없으면 의장이 미리 지정하는 순위의 위원이 그 직무를 대행한다(동시행령 제12조의3 제2항).

한국수출입은행의 정관을 변경하려면 운영위원회의 의결을 거쳐 기획재정부장관의 인가를 받아야 한다(한국수출입은행 정관 제5조).

Ⅲ. 한국투자공사

1. 한국투자공사의 형태

한국투자공사는 공공기관운영법상 분류로서 기타공공기관에 해당하며 기획재정부가 소관부처이다. 한국투자공사는 「한국투자공사법」 제1조에

의하여 정부와 한국은행 등으로부터 위탁받은 자산의 운용업무를 효율적으로 수행하게 하여 금융산업의 발전에 이바지함을 목적으로 2005년에 설립되었다.

〈 한국투자공사의 조직도²⁵⁾ 〉



25) 한국투자공사 홈페이지. 정부와 한국은행 등 자산위탁기관으로부터 실질적 독립성과 자율성을 확보하고, 민간 전문가의 전문성을 활용하기 위하여 운영위원회 중심의 지배구조를 도입하여 운영하고 있다고 설명하고 있다. <http://www.kic.kr>

2. 운영위원회

공사의 운영에 관한 기본방침을 수립하고, 경영성과의 평가 등을 심의하기 위하여 공사에 운영위원회를 둔다(한국투자공사법 제9조 제1항). 운영위원회는 다음의 사항을 심의·의결한다. 즉 정관의 변경, 공사의 증자기 투자정책에 관한 사항, 공사업무의 기본방침에 관한 사항, 공사의 자본증감 등 재무상태의 변경에 관한 사항, 공사에 대한 자산위탁에 관한 사항, 임원의 임면에 관한 사항, 공사의 예산 및 결산의 승인에 관한 사항, 공사의 경영성과 평가에 관한 사항, 공사업무의 검사에 관한 사항, 그 밖에 공사의 운영에 관한 사항으로서 정관이 정하는 사항 등이다(동법 제9조 제2항 제1~10호 및 정관 제9조).

한국투자공사의 운영위원회는 위원장 1인을 포함한 12인 이내의 위원으로 구성되고 있으며 운영위원회의 위원은 다음과 같다(동법 제10조 제1항, 제2항 및 동법 시행령 제2조). 즉 위탁기관 중 1조원 이상의 자산을 위탁한 기관의 장, 민간위원후보추천위원회가 추천하여 대통령이 임명한 자(이하 “민간위원”이라 한다) 6인 이내, 공사의 사장 등이다. 민간위원의 임기는 2년으로 한다(동법 제10조 제3항). 다른 금융형 공공기관의 운영위원회와는 달리 자산위탁의 규모에 따라 해당 기관의 장을 운영위원회의 위촉으로 하는 점이 눈에 띄며 이는 사적회사에서 발달해 온 기업지배구조적 논리와도 일치된다고 하겠다.

운영위원회의 민간위원의 자격은 다음과 같다. 즉 대학 또는 연구기관에 재직하면서 금융 또는 투자분야에 대한 연구경력이 10년 이상인 자, 「한국은행법」에 의한 한국은행, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자업자로서 최근 사업연도말을 기준으로 운용하는 집합투자기구의 자산총액이 2조원 이상인 집합투자업자, 「은행법」에 따른 은행, 「보험업법」에 의한 보험회사 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자매매업자·투자중개업자로서 최근 사업

연도말을 기준으로 자산총액(대차대조표상의 자산총액을 말한다)이 2조원 이상인 금융기관, 외국법령에 따라 설립되어 외국에서 집합투자업·은행업·보험업 또는 투자매매업·투자중개업을 영위하는 자로서 최근 사업연도말을 기준으로 운용하는 집합투자기구의 자산총액 또는 대차대조표상의 자산총액이 2조원 이상인 외국금융기관에서 투자업무를 10년 이상 담당한 자, 변호사 또는 공인회계사 자격증 소지자로 금융·투자 또는 기업 감사업무를 10년 이상 담당한 자 등으로 열거하고 있다(동법 제11조 제1항 및 동법 시행령 제3조 제1항 제1호~4호).

한국투자공사의 임원·직원이었던 자는 퇴직일부터 3년 이내에 민간위원이 될 수 없다(동법 제11조 제2항). 공사로부터 자산을 위탁받는 기관의 임원·직원은 민간위원이 될 수 없다(동법 제11조 제3항). 이상과 같은 결격사유 또한 후술하는 주요국 금융형 공공기관의 결격사유와 유사하다는 점에서 평가할 수 있다.

운영위원회의 위원장은 민간위원 중에서 호선한다(동법 제12조 제1항). 위원장은 운영위원회를 대표하고 운영위원회의 업무를 통할한다(동법 제12조 제2항). 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 미리 운영위원회가 정한 위원이 그 직무를 대행한다(동법 제12조 제3항). 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제12조 제4항). 사장은 다음의 사항에 대하여는 운영위원회의 심의·의결에 참여할 수 없다(동법 제12조 제5항 제1호~5호). 즉 사장의 임면에 관한 사항, 공사의 예산 및 결산의 승인에 관한 사항, 공사의 경영성과 평가에 관한 사항, 공사업무의 검사에 관한 사항, 그 밖에 운영위원회의 심의·의결 사항 중 사장에 대한 보수결정 등 사장과 직접적인 이해관계가 있는 사항 등이다.

한편 민간위원후보를 추천하기 위하여 한국투자공사에 민간위원후보추천위원회를 둔다(동법 제14조 제1항). 민간위원후보추천위원회의

위원은 금융산업 및 기업경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 자로서 위원장 1인을 포함하여 6인 이내의 위원으로 구성한다(동법 제14조 제2항). 구성 위원의 자격에 관한 사항은 한국투자공사법 제14조 제3항 및 해당하는 한국투자공사법 시행령을 참조할 수 있다.

운영위원회는 사장후보 추천을 위하여 사장추천위원회를 둔다(동법 제18조 제1항 및 동법 시행령 제8조 제1~3항 참조). 추천위원회는 1조 이상 위탁한 위탁기관의 장이 지명하는 각 1인과 민간위원으로 구성한다(동법 제18조 제2항). 추천위원회 위원장은 민간위원 중에서 호선한다(동법 제18조 제3항). 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제18조 제1항).

3. 임원, 이사회, 준법감시인

(1) 임 원

한국투자공사에는 사장 1인을 포함한 5인 이내의 이사와 감사 1인을 둔다(한국투자공사법 제15조).

사장은 사장추천위원회의 추천과 운영위원회의 심의를 거친 후, 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임면한다(동법 제17조 제1항 및 정관 제22조 제1항). 사장을 제외한 이사는 운영위원회의 심의를 거쳐 사장이 임면한다(동법 제17조 제2항 및 정관 제22조 제2항). 감사는 운영위원회의 심의를 거쳐 기획재정부장관이 임면한다(동법 제17조 제3항 및 정관 제22조 제3항).

임원은 이 법 또는 이 법에 의한 명령이나 정관을 위반한 때, 공사의 경영성과의 부진과 관련하여 책임이 있는 임원으로서 운영위원회의 해임의결이 있는 때, 심신의 장애로 인하여 직무수행이 심히 곤란하게 된 때를 제외하고 임기 중에 그 의사에 반하여 해임되지 아니한다(동법 제23조 제1~4호).

임원의 임기는 3년으로 한다(동법 제21조 제1항). 임원에 결원이 있을 때에는 새로이 임명한다(동법 제21조 제2항 전문). 그 임기는 임명된 날부터 기산한다(동법 제21조 제2항 후문).

(2) 이사회

한국투자공사에 두는 이사회는 사장 및 이사로 구성한다(한국투자공사법 제24조 제1항 및 제2항). 이사회는 운영위원회에 부의할 사항 그 밖에 정관이 정하는 공사의 업무에 관한 주요사항을 의결한다(동법 제24조 제3항). 공사의 업무를 영위함에 있어 정관이 정하는 이외의 업무집행에 필요한 사항은 이사회에서 정한다(한국투자공사 정관 제6조). 사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다(동법 제24조 제4항). 이사회는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고 출석구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제24조 제5항). 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다(동법 제24조 제6항).

(3) 준법감시인

공사는 내부통제기준의 준수여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사에 보고하는 자(이하 “준법감시인”이라 한다)를 1인 이상 두어야 한다(한국투자공사법 제26조 제2항 및 한국투자공사법 시행령 제10조). 공사의 사장은 이사회의 의결과 운영위원회의 승인을 얻어 준법감시인을 임명한다(동법 제26조 제3항 및 정관 제28조 제2항). 공사는 준법감시인의 직무의 독립성을 보장하기 위하여 준법감시인이 임원·직원으로부터 독립된 지위에서 직무를 수행할 수 있도록 하여야 한다(동법 제26조 및 동법 시행령 제10조).

제 4 절 준시장형 공기업

I. 대한주택보증주식회사

1. 대한주택보증주식회사의 형태

대한주택보증주식회사는 공공기관운영법상 준시장형 공기업에 해당하며 국토해양부가 소관부처이다. 대한주택보증주식회사는 주택분양 계약자 및 입주자를 보호하고 주택건설사업자의 원활한 사업수행을 지원하여 주택건설을 촉진함으로써 국민의 주거복지 향상과 국민경제의 균형있는 발전에 기여하기 위하여 「주택법」 제76조에 의하여 설립되었다. 대한주택보증주식회사는 정관을 제정하거나 변경하려는 경우 국토해양부장관의 인가를 받도록 하고 있다(주택법 제76조 제3항 및 대한주택보증주식회사 정관 제5조). 하지만 그에 앞서 주주총회 출석 주주 의결권의 3분의 2이상의 수와 발행주식총수 2분의 1이상의 수로써 결의(특별결의)를 요건(정관 제5조)으로 하고 있어서, 주식회사의 일반원칙을 따르고 있다. 그 밖에도 주식회사로서 상법 등이 정한 바에 따른 등기를 하도록 정하고 있다(정관 제6조).

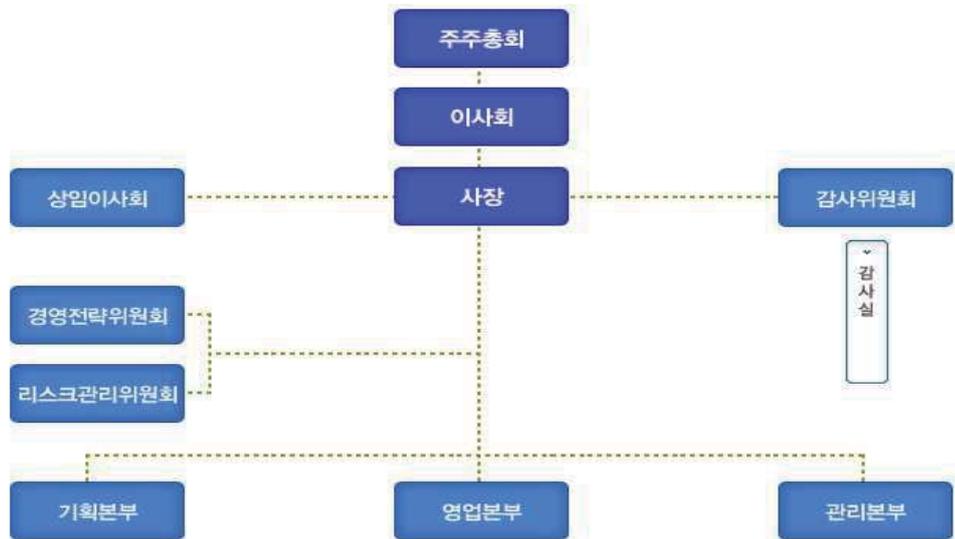
수권자본(발행예정주식의 총수)은 3조 3900억원을 상한으로 하고 있다.²⁶⁾ 납입자본은 3조 2320억원²⁷⁾이고 설립자본은 대략 8천480억이었다(정관 제9조). 주주의 지분율은 정부가 55.05%, 금융기관이 17.88%, 주택업계가 12.21%, 자기주식이 13.94%, LH공사와 정리금융공사 등이 0.84%, 기타가 0.09%로 공시되고 있다.²⁸⁾

26) 6억 7천 8백만주(2012년 9월 9일 변경인가된 대한주택보증주식회사 정관기준 제7조)이고 액면가 5,000원(정관 제8조)

27) <http://www.khgc.co.kr/khgcweb/in/mn/inmn0405.jsp>(방문 2012.11.26)

28) <http://www.khgc.co.kr/khgcweb/in/mn/inmn0405.jsp>(방문 2012.11.26) 자기주식을 보유한 이유는 채권회수 목적으로 취득한 경우가 대부분이라고 하고 있음.

〈 대한주택보증주식회사의 조직도²⁹⁾ 〉



외국인의 주식소유는 그 전체로서도 발행주식총수의 100분의 15를 초과하지 못하도록 하고 있다(정관 제13조의2 제1항 전문). 공공기관으로서 적당한 규정으로 생각된다. 뿐만 아니라 초과하게 될 경우 처분의무(정관 동조 제2항 전단)와 의결권 없음(동항 후단)까지 규정하고 있다. 다만 일정한 경우 허용할 수 있다(동조 제1항 후문).

대한주택보증주식회사의 정관에 있어서 주주총회에 대한 규율 규정을 보면 상법상 일반적인 조항과 별다를 바 없다(정관 제21조 이하 참조).

2. 임원 등

(1) 임원

대한주택보증주식회사는 임원으로 사장 1인을 포함하여 상임이사 4인 이내, 비상임이사 7인 이내를 둔다(대한주택보증주식회사 정관 제33조). 회사 임원의 선임·해임·해임건의·해임요구 등에 관하여는 공공기

29) <http://www.khgc.co.kr>

관운영법 및 그 시행령의 규정에 따른다(정관 제34조 및 제40조의2).

사장의 임기는 3년으로 하고, 상임이사와 비상임이사의 임기는 2년으로 한다(정관 제35조 제1항). 회사의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있다(정관 제35조 제3항 전문). 이 경우 연임되는 임원은 추천위원회의 추천을 거치지 아니한다(정관 제35조 제3항 후문).

회사에 임원(사장이 임명하는 상임이사를 제외)후보자의 추천 및 사장후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 다음으로 구성된 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다(정관 제34조의2 제1항 제1호 및 제3호 본문). 즉 비상임이사중에서 추천에 의하여 선임된 4인, 법조계, 경제계, 언론계, 학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 자 중 이사회가 선임하는 위원 3인. 다만, 회사 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1인이 포함되어야 한다는 단서를 달고 있다(정관 제34조의2 제1항 제3호 단서). 추천위원회의 구성·운영 및 임원의 선임과 경영계약의 체결 등에 관하여 필요한 사항은 공공기관운영법 및 그 시행령이 정하는 바에 따른다(정관 제34조의2 제5항 본문). 다만, 공공기관운영법 및 그 시행령에 규정된 사항 외에 추천위원회의 구성·운영 및 임원의 선임과 경영계약의 체결 등에 관하여 필요한 사항은 이사회 의결을 거쳐 규정으로 정한다(정관 제34조의2 제5항 단서).

(2) 이사회

이사회는 이사로 구성한다(대한주택보증주식회사 정관 제44조 제1항). 이사회는 회사업무의 중요사항을 결의한다(정관 동조 제2항). 이사회 의장은 선임비상임이사가 된다(정관 동조 제3항 본문). 다만, 이사회 의장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 비상임이사 중에서 호선으로 선정된 자가 그 직무를 대행한다(정관 동조 제3항 단서). 이사회 회의는 이사회 의장이나 재적이사 3분의1 이상

의 요구로 소집하고, 이사회 의장이 그 회의를 주재한다(정관 동조 제 4항). 이사회를 소집함에는 회의일시를 정하여 그 회일의 3일전까지 각 이사에게 통지하여 소집한다(정관 동조 제5항 본문). 다만, 긴급을 요하거나 이사 전원의 동의를 얻은 경우에는 그러하지 아니하다(정관 동조 제5항 단서).

이사회는 이사회내에 위원회로 감사위원회를 두며, 기타 필요한 경우에 이사의 결의로 위원회를 둘 수 있다(정관 제44조의2 제1항). 위원회의 구성·운영·권한·책임 등에 관한 세부사항은 이사의 결의로 정한다(정관 제44조의2 제2항).

(3) 감사위원회

감사위원회는 3인 이상의 이사로 구성하며, 다음의 요건에 적합하여야 한다(대한주택보증주식회사 정관 제44조의3 제1항 제1~3호). 총 위원의 3분의 2 이상이 비상임이사일 것, 위원 중 1인 이상은 자본시장법 시행령 제29조가 정하는 회계 또는 재무전문가일 것, 위원회의 대표는 비상임이사일 것을 요한다. 다른 금융형 공공기관의 예와 달리 최근 추세에 부합하는 회계 또는 재무전문가의 요건을 사적회사의 기업지배구조에서 발달해 온 것을 채택한 것은 평가할만 하다.

한편 다음에 해당하는 자는 비상임이사가 아닌 감사위원회의 위원(이하 “상근감사위원”이라 한다)이 될 수 없으며, 상근감사위원이 된 후 이에 해당하게 된 경우에는 그 직을 상실한다(정관 제44조의3 제2항). 그 첫 번째는 공공기관운영법 제34조(결격사유) 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(동항 제1호), 그리고 두 번째는 회사의 업무를 담당하는 상임 임직원 또는 최근 2년 이내에 업무를 담당한 상임 임직원이었던 자이다(동항 제2호). 다만, 회사의 상근감사위원으로 재임중이거나 재임하였던 자는 상근감사위원이 될 수 있다(정관 제44조의3 제2항 단서).

감사위원회 위원은 이사회 결의로 선임하며, 위원의 해임에 관한 이사회 결의는 이사 총수의 3분의 2 이상의 결의로 하여야 한다(정관 제44조의3 제3항). 감사위원회는 그 결의로 위원회를 대표할 자를 선정한다(정관 제44조의3 제4항). 감사위원회의 원활한 운영을 위하여 필요한 사항은 이사회 결의로 정한다(정관 제44조의3 제5항).

감사위원회는 이 회사의 회계와 업무를 감사하고 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다(정관 제44조의4 제1항). 감사위원회는 이사에 대하여 영업에 관한 보고를 요구하거나 회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있다(정관 동조 제2항). 감사위원회는 이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 이로 인하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우에는 회사를 위하여 이사에 대하여 그 행위를 정지할 것을 청구할 수 있다(정관 동조 제3항). 감사위원회는 회의 목적사항과 소집의 이유를 기재한 서면을 이사회에 제출하여 임시주주총회의 소집을 요구할 수 있다(정관 동조 제4항). 감사위원회는 법령 또는 정관에 정하여진 사항과 이사회가 위임한 사항을 처리한다(정관 동조 제5항).

(4) 상임이사회

이사회내에 상임이사회를 두며, 상임이사회는 상임이사로 구성한다(대한주택보증주식회사 정관 제47조 제1항). 상임이사회는 이 회사업무의 중요사항중 이사회로부터 위임받은 사항을 결의한다(정관 동조 제2항). 상임이사회는 결의된 사항을 비상임이사에게 통지하여야 한다(정관 동조 제3항 본문). 다만, 이사회에서 일정한 사항에 대하여 따로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다(정관 동조 제3항 단서). 위와 같이 통지한 경우 통지받은 날로부터 3일이내에 각 비상임이사의 요구가 있을 때에는 의장은 지체없이 이사회를 소집하여 재결의한다(정관 동조

제4항). 공공기관운영법 제21조 규정에 따른 선임비상임이사 1인을 둔다(정관 제47조의2 제1항). 선임비상임이사는 이사회 안건과 그 밖에 회사 운영에 관한 사항을 논의하기 위하여 비상임이사회를 소집·주재할 수 있다(정관 제47조의2 제2항).

제 3 장 주요국의 공기업 지배구조

주요국의 금융공기업의 법제를 종합하여 보면 두 가지 특징을 매김할 수 있다. 첫 번째로 각국의 역사적 배경과 경제질서의 차이를 반영하고 있다는 점, 두 번째로 각 나라별로 금융공기업의 법형태는 해당국의 다른 일반 공기업의 경우와 크게 다르지 않다는 점 즉 일반 회사법상의 법형태를 취하는 경우와 특별법에 의하여 특수법인의 형태를 취하는 경우로 구분된다는 점을 알 수 있다.

1절에서 다루고 있는 2005년 OECD가 제정 및 발표한 OECD 공기업지배구조 지침(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)은 법적 구속력이 없고 채택 여하는 당사국의 판단에 좌우되는 것이지만 지속적인 발전 도상에 있는 기업지배구조에 관련된 최신이고 최고의 규범이라는 믿음을 줄 수 있다. 동 지침은 정부는 시장규제자로서 또는 공기업 소유자로서의 2가지 역할을 수행함에 있어서 역할의 혼재와 이해관계의 상충을 줄일 수 있도록 관할하는 소유자로서의 역할과 시장규제자로서의 역할을 분리할 것을 권고하고 있다. 그 밖에 공기업 일상 경영에 개입하지 말 것과 소유권행사기관은 의회 등 국민의 대표기관에 책임을 질 것을 권고하며 상장기업에 적용되는 고도의 회계·감사 기준을 따를 것 등 유념할 것에 대한 지침을 제시하고 있다.

2절에서 다루고 있는 독일의 경우 공기업은 유한회사나 주식회사의 형태를 취할 수도 있고, 특별법에 따라 공법상의 영조물 형태를 취할 수도 있다. 이 보고서에서 독일에 관하여 후술하는 것과 같이 독일재건은행(KfW)은 독일재건은행법이라는 특별법에 따라 공법상의 영조물의 형태를 취하고 있다. 하지만 독일의 경우 사적회사이건 공법상 영조물 형태이건 상장기업이 아니라면, 2009년 독일 재무부가 제정한 연방공기업지배구조준칙(Public Corporate Governance Code of the Federation)의

권고나 제언을 따르도록 함으로써 기업지배구조는 일반적으로 독일 기업들의 일반적인 형태라 할 수 있는 2원적 지배구조를 취하고 있다.

3절에서 다루고 있는 미국의 경우 정부기관의 성격을 취하는 공기업의 경우 특별법에 따라 감독관청인 정부부처의 감독하에 궁극적으로 의회의 통제를 받는 지배구조를 취하고 있다. 반면 주식회사의 형태를 취하는 정부후원기업(Government Sponsored Enterprises)은 일반적인 미국의 주식회사의 지배구조, 즉 일원적 지배구조를 취하는 특징을 갖는다. 그러나 GSE도 특히 금융공기업의 경우 감독관청이 지배구조에 직접 관여하는 특징을 취하고 있다.

요컨대 원칙적으로 독일 및 미국의 금융공기업은 특수법인의 성격을 띠는 공기업을 제외하고, 각국에서 사적회사에서 발전하고 보편화된 회사법상의 조직형태에 따른 지배구조를 취하고 있음을 알 수 있다. 이하 순서에 따라 개관한다.

제 1 절 OECD 공기업지배구조 지침

2005년 OECD가 제정·발표한 국가소유기업에 대한 지배구조지침(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 본문에서는 ‘OECD 공기업지배구조 지침’, 각주에서는 ‘OECD 지침’으로 사용함)³⁰⁾은 법적 구속력이 없는 OECD의 권고사항이며, 이의 수용 또는 국내 적용 여부는 당사국의 판단에 달려있다. 본 지침은 상장된 공기업은 물론이고 특정 공공정책을 수행하는 비상업적 공기업에도 적용될 수 있다.

OECD 공기업지배구조 지침은 기본적으로 공기업의 소유자로서 정부의 역할 및 적합한 공기업 지배구조를 구현하기 위한 정책방향을 제시하는데 목적이 있다. 더 나아가 국제사회에서 국가와 국가 또는

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

기업과 기업 간의 관계를 국제적 흐름에 부합하도록 좀 더 능률적이고 효율적으로 만들어가기 위하여 충분히 고려해야 할 의의가 있다.

OECD 공기업지배구조 지침은 공기업의 성과 향상을 위한 정부역할 수행을 지원하기 위하여 일반적인 지침을 제공하고 있기 때문에 본 지침을 특정 공기업의 지배구조를 개선하기 위하여 적용하는 것은 각국의 정부가 정책적·실질적 관점에서 판단하여야 함을 염두에 둘 필요가 있다.

I. 공기업 법령 및 규율체계 효율화(Ensuring Effective Legal and Regulatory Framework for State Owned Enterprise)

「공기업에 대한 법령 및 규율체계는 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서의 시장왜곡을 방지하기 위해 공정한 경쟁환경(a level playing field)을 보장하여야 한다. 법령 및 규율체계는 OECD의 기업지배구조 지침에 기초하며, 동 지침과 조화를 이루어야 한다.」

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

종래 정부는 시장규제자로서 그리고 영리활동을 하는 공기업의 소유자로서의 2가지 역할을 동시에 수행해왔다. 이는 정부가 시장에 참가하는 선수이면서 심판 역할을 동시에 한 셈이다. 따라서 소유권기능과 시장규제기능의 완전한 분리는 효율경영을 위한 감독기능의 생성이란 측면 뿐 아니라 공기업과 민간기업간 공정한 경쟁 환경을 조성하면서 시장 왜곡을 방지하는 데도 필수적이다.³¹⁾

31) OECD 지침 Annotation to Chapter I, A.

예컨대 공기업이 산업정책의 방편으로 활용되는 경우인데, 이 경우 동일부처가 산업정책의 주무부처로 그리고 동시에 공기업의 주주로서 권한행사 할 때 역할의 혼재와 이해관계의 상충을 초래할 수 있다. 가령 배당수입을 늘리기 위해 비용절감 등을 추구하지 않고 요금을 올린다면 해당 서비스를 주로 사용하는 국민으로부터 전체국민(공기업의 궁극적인 소유자)으로 자산이전이 일어난다. 비효율구조를 그대로 둔 채 국민 간 이해상충의 문제만 발생하는 셈이다.³²⁾ 공기업의 주주권이 공기업의 수요자나 공급자가 될 가능성이 있는 행정기관과 완전히 분리되어야 할 필요성은 이로부터 나오는 것이다. 산업정책과 소유권이 분리되면 정부의 정체성이 높아지고 경영목표 추진과 성과 관리가 용이해진다. 그렇다고 해서 이러한 기능의 분리가 두 역할 간 조정 기능을 저해하는 것은 아니다.

이에 더하여 정부구매 원칙은 다른 민간기업과 동일하게 공기업에도 적용되어야 하고, 공정 구매 원칙에 어긋나는 모든 법률적 및 비법률적인 장벽은 폐지되어야 한다.³³⁾

둘째, 정부는 공기업 경영활동을 규율하는 실무 관행이나 규정을 단순화하고 체계화 하여야 한다. 법령에 의해 채권자의 청구권 행사 및 파산신청 등의 권리가 허용되어야 한다.³⁴⁾ 공기업은 대개 일반기업에 비해 특별하거나 때로는 다른 법적 적용을 받는다. 이러한 법률적 지위에는 업무영역 지정 및 종업원에 대한 특별규정 등이 포함된다. 공기업들은 특별한 법적 지위에 의해 부도, 파산 절차에 있어 특별한 보호를 받는다. 특별한 보호는 공공서비스의 지속적인 공급이 보장되어야 하기 때문이다. 그러나 최근 일부 국가에서, 규제완화 및 정부지원 축소에 맞춰 업무영역에 대한 제한을 완화하고 종업원 보호에 대한

32) 선우석호, “공기업 지배구조의 새로운 국제규범과 개선과제”, 경영논집. 제40권 1·2호(2006년 6월), p. 177.

33) OECD 지침 Annotation to Chapter I, p. 19.

34) OECD 지침 Chapter I, B.

정부의 약속이나, 종업원의 연금 또는 퇴직금 보장과 관련된 법령도 민간에서 발전한 원칙을 기준으로 하여 개정되고 있다.

공기업 관련 법규체계를 간결화 함에 있어, 정부는 가능한 상법에 기초하여야 하며, 공기업의 목표 달성을 위해 불가피하게 필요한 경우가 아니라면 특별 법규의 제정은 피해야 한다. 공기업 관련 법규체계의 간결화는 공기업의 투명성과 감시·감독의 용이성을 높이고 갈수록 규제가 완화되고 경쟁적인 시장체제 속에서 민간경쟁자들과의 공정한 경쟁 환경을 조성하는 데 기여하여야 한다. 이러한 간결화는 경쟁 시장에서 영업활동을 하는 공기업을 적용대상으로 해야 한다. 또한 민간인 주주 및 주주인 국가가 공기업의 정보에 유용하게 접근할 수 있도록 지원하여야 하며 공기업 지배구조의 역할·권한 및 투명성·공시의무에 초점을 맞추어야 한다. 만일 공기업 관련 법령의 개정이 어렵다면 공기업의 실무관행을 바꾸거나 특정 규정 및 지침 등을 제정하여 확대 적용하거나, 필요한 사항을 공기업이 자발적으로 수행하도록 유도하는 방법 등의 다른 방식으로 추진될 수 있다.

II. 소유권자로서의 정부 행위(The State acting as an Owner)

「정부는 정통(informed)하고, 책임감 있고 능동적인 관리자로서 역할을 수행하며, 명확하고 일관된 소유권정책을 수립하여야 한다. 또한, 전문성과 효율성을 갖고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 이행될 수 있도록 하여야 한다.」

정부는 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 깨어있고 능동적인 소유자로서의 역할을 일관되게 수행하여야 한다. 정부는 ‘OECD 공기업기업지배구조 지침’ 등을 적용할 뿐 아니라 공기업에 특별히 주의를 기울일 부분을 강조해야 한다. 경영진, 이사회, 정부 등이 정부의 소유권행사에 책임질 수 있도록 각각의 역할을 상세히 문서화하여야 한다. 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부는 소유권 정책의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에 있어 정부의 역할 및 소유권 정책의 시행방법 등을 개발하고 공표하여야 한다. 정부가 주주권 행사주체로서 수동적인 행태를 보이다가도 반대로 공기업의 일상적인 의사결정에 과도하게 개입하는 이유는 종종 중복되고 모순적인 정부소유의 목적 때문이다.³⁵⁾ 정부가 소유자로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 목표를 명확히 하고 목표 간 우선순위를 정하여야 한다. 그러한 목표는 시장의 왜곡을 방지하는 것일 수 있고, 수익성을 추구하는 것일 수 있다. 목표 설정과정에서 목표 간의 상충이 발생할 수 있다.

이 경우 정부는 소유자로서 목표들 간의 상충관계의 어떻게 해결할 것인지 분명히 해야 한다. 이 과정에서 정부는 일상적 경영문제에 대해서는 관여하지 않고 이사회와 독립성을 보장해야 한다. 한편 명확한 소유권정책은 공기업이 자신의 목표를 설정하고 자신의 공공서비스 책무의 본질 및 범위를 정의함에 있어 과도한 자율권이 주어지는 상황을 막는 데 도움을 준다. 또한, 정부는 소유권 정책의 일관성을 유지해야 하며 목표를 수시로 변경하는 것을 피해야 한다. 명확하고 일관되고 명시적인 소유권 정책은 공기업, 시장 및 국민들에게 정책의 예측가능성을 제고해 주는 동시에 소유자로서 정부의 목적과 장기적인 계획을 명확하게 이해할 수 있게 해 준다.

소유권 정책을 발전 또는 갱신함에 있어 정부는 다양한 의견수렴 절차를 적절히 활용하여야 한다. 소유권정책과 이와 관련된 공기업의 목표는 공문서로 작성되어야 하며 이는 일반국민이 접근할 수 있도록 공개되어야 하며, 관련부처, 기관, 공기업 이사회들, 경영진, 의회에 배포되어야 한다. 아울러 관련 공무원이 소유권정책을 보증·서명하고, 주주총회, 공기업 이사회 이사 및 경영진이 공기업 목표를 보증·서명하는 것 또한 중요하다.³⁶⁾

35) OECD 지침, pp. 23-24.

36) Ibid., p. 24.

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

주요 사안별로 정리하면, 정부의 적극적이고 정통한(informed) 소유권 정책의 주요 수단은 명확하고 일관된 주주권 행사 전략, 즉 체계화된 이사 임명절차 및 주주권의 효과적인 행사이다. 이외의 어떠한 일상적인 경영 간섭은 배제되어야 한다. 소유권행사기관 또는 조정기관의 공기업 또는 이사회에 대한 지시 권한은 전략적 이슈 및 정책에 한정되어야 한다.³⁷⁾

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

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

37) Ibid., pp. 24-25.

들이 공기업 이사회에 임명·선임되는 것을 금지하고 있다. 이는 정부의 공기업 경영에 대한 불필요한 간섭과 공기업 이사회가 내린 결정에 대한 정부 책임을 줄이기 위한 것이다.

소유권 행사기관의 직원이나, 다른 정부부처의 전문가들 및 정치가들이 선임되어야 할 경우라도 모든 이사들에 요구되는 역량을 갖추고 부당한 정치적 영향력을 행사하지 않는 경우에 한해 공기업 이사로 선임되어야 한다. 그들은 다른 이사들과 동일한 의무와 책임을 가지며, 공기업과 모든 주주들의 이익을 대변하여야 한다. 결격요건과 이해의 상충관계는 조심스럽게 평가되고 이를 어떻게 다루고 해결해야 할지에 대한 기준이 제시되어야 한다. 그들은 고유의 또는 인식된 이해관계 갈등을 가져서는 안 된다. 해당 공기업을 규제하는 결정에 참가해서는 안 되며, 그들이 공기업의 이익을 위해 활동하는 것을 막는 의무이나 제약이 부여되어서도 안 된다. 보다 일반적으로 모든 이사와 관련된 가능한 이해관계 갈등은 이사회에 보고되고, 이사회는 이에 대한 관리방안을 마련함과 동시에 이 방안을 공개하여야 한다.³⁸⁾

셋째로, 소유권 행사의 주체는 정부부처 내에서 명확하게 설정되어야 한다. 이러한 기능은 조정기관의 설치, 더 적절한 방법으로 소유권 기능을 집중화함으로써 용이하게 달성할 수 있다.³⁹⁾ 소유권 행사기능이 정부부처 중 어디에 있는지 명확하게 설정하는 것은 상당히 중요한 문제이다. 소유권기능을 명확하게 하기 위해 독립되거나 한 부처의 책임 하에 있는 하나의 기관에 집중화하는 것도 방법이다. 이러한 접근은 소유권정책 및 그 방향을 명확히 하거나 이를 일관성 있게 추진하는데 효율적이다. 소유권기능의 집중은 이사 임명에 있어 전문가 풀을 조직화하고 재무보고를 표준화한다던지 등 주요 사안에 대해 관련된 역량을 결집/강화할 수 있는 규모의 경제를 가능토록 한다. 아울러

38) Ibid., p. 25.

39) Ibid., p. 26.

집중화는 위에서 언급되었듯이 소유권기능과 시장 규제 및 산업정책을 자연스럽게 분리시키는 효과도 가진다.⁴⁰⁾

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

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

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

넷째로, 소유권행사기관 또는 조정기관은 의회 등 국민의 대표기관에 책임을 져야 하며, 최고 감사기관을 포함한 다른 정부기관 등과 명확한 관계를 정립하여야 한다. 공기업 소유권의 관리 방식에 대한 국민 신뢰도를 향상시키기 위해서는 정부기관들의 공기업에 대한 다양한 역할들이 입법기관과 일반 국민들에게 제대로 설명되고 이해되어야 한다. 소유권행사기관은 주주의 이익을 위해 공기업이 어떻게 관리되는지에 대해 정량적이고 신뢰할만한 정보를 국민 및 대의기관에 제공

40) Ibid.

하여야 한다. 소유권 행사기관(또는 조정기관)과 입법기관 간의 정례적인 업무협의를 위해 특별 또는 상설 위원회를 설치할 수 있다. 아울러 소유권 행사기관은 공기업의 회계감사 책임이 있는 정부감사기구와⁴¹⁾ 협력체계를 구축하고 지속적인 대화채널을 유지하여야 한다.

이와 같은 의회나 감사기관과의 관계가 소유권 행사기관의 조직구성 및 의사결정 절차에 있어서의 유연성(flexibility)을 제약하여서는 안 된다. 또한 소유권 행사기관은 민간인을 포함하여 필요한 전문 인력의 채용, 보수 지급 등을 위해 상당정도의 예산상 자율성을 누릴 수 있어야 한다.

마지막으로, 적극적인 소유권자로서 정부는 각각의 공기업의 관련법령에 따라 소유권을 행사하여야 한다. 부당한 정치적인 간섭(interference)이나 수동적인 국가 소유권행사를 방지하기 위해서는 소유권 행사기관(또는 조정기관)은 그 소유권을 효과적으로 행사하는데 중점을 두어야 한다. 소유자로서의 정부가 공기업에 중대한 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있는 경우에는 대주주로서, 그렇지 않은 경우에는 정통하고 적극적인 소유자로서 직무를 다하여야 한다. 즉, 소유권을 수호하면서 공기업의 기업가치를 극대화하기 위한 주주로서의 권리를 행사하여야 한다.⁴²⁾

‘OECD 공기업지배구조 지침’이 정의한 바에 따르면 주주로서의 4가지 기본적인 권리는 다음과 같다. (i) 주주총회(shareholder meetings)에 참석하여 투표권을 행사하는 것 (ii) 적기에 정기적으로 회사에 대한 충분한 관련 정보를 제공받는 것 (iii) 이사회 이사들을 선출하고 해임시키는 것 iv) 비경상적인(extraordinary)거래를 승인하는 것이다.⁴³⁾

이런 인식을 바탕으로 공기업에 대한 소유권행사기관의 주요 책임을 위의 순서에 맞춰 정리하여 보자. 우선 (i)항의 주주총회와 관련하여, 소유권 행사기관(또는 조정기관)은 소유자로서 주주총회에 제출

41) Ibid., p. 27.

42) Ibid., p. 28.

43) Ibid.

된 안전에 대하여 정통한 의견을 주주총회나 또는 이에 앞서 이사회에 구체적으로 전달하여야 한다. (ii)항의 관련정보제공과 관련하여 소유권 행사기관은 공기업의 주요 문제에 대해 제대로 의사결정을 하기 위해서는 필요한 관련 정보를 시기적절하게 제공받을 수 있어야 한다. 소유권행사기관은 모든 공기업이 적절한 외부보고시스템을 갖추도록 하고, 이 보고시스템은 소유권행사기관에게 공기업의 성과 또는 재정 상황을 자세하고 구체적으로 알려주어 소유권행사기관이 적기에 대응 및 개입할 수 있도록 하여야 한다. 한편 소유권행사기관은 이와는 별도로 공기업의 활동 및 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 방법과 시스템을 구축해야 한다. 소유권행사기관은 자체적으로 회계 및 감사능력을 갖추고 공기업의 재무담당 부서, 외부 감사기구 및 정부 감사기관과 원활한 의사소통을 함으로써 공기업 성과에 대해 효과적인 모니터링을 용이하게 수행할 수 있다. 만일 법령으로 허용된다면, 외부 감사기구 및 특정 정부 감사기관과 상시 협의체제를 유지하는 것이 바람직하다. 법령에 따라, 소유권행사기관은 외부 감사를 추천하거나 임명할 자격이 부여될 수 있다. 정부가 100% 지분을 보유한 공기업에 대해서는, 소유권행사기관은 특정 정부 감사기관 뿐 아니라 외부감사기구들과 지속적인 협의체제를 유지하는 것이 절실히 요구된다. 이러한 지속적인 협의는 정기적인 정보교환, 회의 또는 특정문제 발생시 임시 토론의 형태를 띌 수 있다. 외부 감사기구들은 객관적 독립적 전문가적 시각에서 소유권행사기관에게 공기업의 성과 및 재정상황에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 다만, 소유권행사기관과 외부감사기구나 정부감사기관과의 지속적인 협의체제가 이사회에 책임을 축소시키는 것이어서는 안 된다. 상장된 공기업이거나 정부가 일부의 지분만을 보유한 공기업의 경우, 소유권 행사기관은 소액주주의 권리를 존중하고 공정하게 대우하여야 한다. 외부 감사와의 협의가 소유권 행사기관(정부)에게 시혜적 정보를 주는

수단이 되어서는 안 되고, 이러한 협의는 내부 및 비밀정보에 관한 규정에 따라야 한다.

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

(iii)항의 이사 임면과 관련하여 소유권자는 체계적이고 투명한 이사 임명절차를 확립하고 이사 임명절차에도 적극적으로 참여하여야 한다. 공기업 이사의 임면은 투명해야 하며, 명확하게 체계화되고, 필요한 역량, 즉, 능력·경험에 대한 평가에 기초하여야 한다. 요구되는 능력 및 경험은 기존의 이사들에 대한 평가 및 공기업의 장기 전략에 따른 수요로부터 도출되어야 한다. 이와 같이 명시적인 역량 요구조건 및 평가에 기초한 임명은 전문적이고 책임감 있고 수익성을 지향하는 이사회를 만들기 위함이다. 훌륭한 후보자를 찾고, 임명절차의 체계화하기 위해서 이사후보추천위원회(nomination committee)를 설치하는 것이 유용하다.⁴⁴⁾ 일부 국가에서는 이사 추천위원회와 별도로 이사 임명 절차를 감독하기 위해 공공위원회(public board)를 설치하기도 한다. 공공위원회가 단지 추천권만을 가질지라도, 일반적으로 그들은 이사회에 독립성과 전문성을 제고하는 데 상당한 영향력을 행사하는 것으로 평가된다. 추천된 이사 후보자들 명단은 그들의 주요경력 및 전문성에 대한 충분한 정보와 함께 주주총회 이전에 공개되어야 한다. 만일 소유권행사기관이 자격요건을 갖춘 후보자에 대한 DB를 보유하고 있다면, 공모 절차를 모색하는 것도 유용하다. 이사후보 탐

44) Ibid., pp. 29-30.

색과정의 질을 제고하는 또 다른 수단으로 채용전문가나 국제 공모를 생각해 볼 수 있다. 이러한 방법들은 공기업 이사 후보자 풀을 민간 부문 전문가나 국제적 경험이 있는 인물로까지 확대하여 이사회 구성을 다양화하는 데 큰 도움이 된다. 또한 이사들이 공기업의 장기적 이익을 위해 헌신하고 유능한 전문가들이 지속적으로 공기업 이사회에 관심을 기울이게 하기 위해서는 이사회나 개별 이사에 대한 보상 체계가 구축되어야 한다. 최근 공기업 이사에 대한 보수는 민간부문과 비슷한 수준으로 맞추는 추세에 있다.

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

따라서 소유권 행사기관은 이러한 국민의 대리인으로서의 책무를 수행하기 위해 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술을 가져야 한다. 이러한 전문가들은 공복(public servant)으로서의 역할과 책임을 명확하게 이해해야 한다. 또한, 소유권 행사기관은 감독의 대상인 공기업이 제공하는 공공서비스 관련 특정업무에 대한 역량을 가져야 한다. 역량의 증대를 위해 외부의 자문(outside advice)을 받거나 소유권기능의 일부를 외부에 위탁할 수 있어야 한다. 예로, 평가, 적극적인 모니터링, 필요한 경우 대리투표에 전문가(specialist)를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.⁴⁵⁾

Ⅲ. 주주의 공평한 대우(Equitable Treatment of Shareholders)

「정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 「OECD 공기업 지배구조 지침」에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이

45) Ibid., pp. 28-29.

보장되어야 한다.

정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, ‘OECD 공기업지배구조 지침’에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다. 소액주주 대우에 대한 평판이 외부자금의 조달 및 공기업 가치 제고에 영향을 주기 때문에 정부는 소액주주의 공평한 대우가 보장될 수 있도록 노력해야 한다. 다른 주주들이 정부가 불투명하고 예측하기 어렵거나 불공평한 소유자로 인식되지 않도록 해야 한다. 정부는 소액주주의 대우에 관련한 모범적이고 최적의 관행을 확립하여야 한다.⁴⁶⁾

지배적인 주주로서, 정부는 많은 경우 다른 주주들의 동의 없이 주주총회에서 결정을 할 수 있다. 일반적으로 이사회 구성에 대한 결정권도 갖는다. 이러한 권한이 소유권에 근거한 법적인 권한일지라도, 정부가 지배적 주주로서의 권리를 남용하지 말아야 한다.⁴⁷⁾

다른 주주들의 이익을 침해하는 권리남용은 부적절한 거래, 지배 주주를 위한 편향된 의사결정이나 자본구조 변경을 통해 발생한다. 권리남용을 방지하기 위한 조치로 적절한 경영공시, 이사의 성실 의무, 특정 의사결정에 대한 대주주의 권리 제한이 가능하다. 소유권행사기관은 소액주주의 공평한 대우에 관한 지침을 마련해야 한다.

또한 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 준수하여야 한다. 소액 주주의 보호에 있어서 매우 중요한 조건은 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다. OECD 공기업지배구조 지침은 동등한 대우를 확보하기 위하여 모든 주주에게 정보를 동시에 보고하도록 권장한다. 투자자와 시장 참여자간에 긴밀한 관계를 유지하는 경우 기업은 동등한 대우라는 기본 원칙을 위반하지 않도록 각별히 주의해야 한다. 소액 주주 및 다른 주주들은 제대로 투자 의사결정을 할 수 있

46) Ibid., p. 33.

47) Ibid.

도록 모든 필요 정보에 접근할 수 있어야 한다.⁴⁸⁾

한편 주요 주주인 소유권 행사기관은 지배주주로서 또는 이사로서 취득한 정보를 남용해서는 안 된다. 비상장 공기업의 경우 다른 주주들은 대개 이사회를 통해 인지되고 정보에 접근할 권한이 부여된다. 그러나 정보의 공시에 관련된 법령 및 규제체계에서 요구되는 조건 및 수준이 어떻든, 소유권행사기관은 정부가 지분을 보유한 공기업에 대해 소액 주주에 의한 정보의 용이하고 동등한 접근을 확보하는 메커니즘과 절차를 확립하여야 한다.

아울러 공기업은 모든 주주와의 의사소통 및 협의를 위한 적극적인 방안을 마련해야 한다. 공기업은 소액 주주를 확인하고 그들에게 주요 행사 또는 다가오는 주주총회를 시기적절하고 체계적으로 통지하여야 한다. 공기업은 의사결정의 대상이 되는 이슈에 관한 충분한 배경 설명을 덧붙여야 한다. 주주에게 충분한 정보가 제공되도록 하는 것은 공기업 이사회의 책임이다. 공기업이 정보를 제공함에 있어 단지 현행 법규가 요구하는 것에 그칠 것이 아니라 신뢰성 제고를 위해 필요하다면 보다 많은 정보가 제공될 수 있도록 권장하여야 한다. 가능한 한, 소액주주와의 적극적인 업무협의를 의사결정절차를 개선하고 주요 의사결정에 대한 수용도를 높이는 데 도움이 된다. 또한 소액 주주는 회사의 주주총회 또는 이사회 밖에서 정해지는 사실상의 결정에 대해 걱정한다. 이러한 걱정을 줄이기 위해 소액 주주가 공기업 주주총회에 적극적으로 참여하는 것을 장려하고 그 권리 행사를 용이하게 하기 위하여, 공기업은 OECD 원칙에서 상장회사들에게 권고되는 것과 동일한 수준의 메커니즘을 도입할 수 있다. 누적투표제, 부재중 투표를 용이하게 하는 것 또는 참가비용을 감소하기 위하여 전자적 수단의 활용이 좋은 예이다. 또한, 종업원 주주들로부터 대리투표권 모집 등의 방법으로 종업원주주의 주주총회 참여를 용이하게 할 수 있다.

48) Ibid., p. 34.

다만, 소액주주권 보호를 위한 메커니즘은 상당한 균형감을 유지하는 것이 중요한데, 이러한 메커니즘은 모든 소액 주주들을 위한 것이어야 하며, 대주주인 정부의 정당한 영향력 행사를 방해하거나, 의사결정의 무리한 지연 또는 저지를 유도하는 것이어서는 안 된다.⁴⁹⁾

IV. 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders)

「정부소유권 정책은 공기업의 이해관계자에 대한 의무를 완전히 인식하고, 이해관계자와의 관계에 대한 보고를 해야 한다.」

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

공기업은 지속가능하고 재무적으로 건전한 기업의 구축을 위하여 이해당사자 관계의 중요성을 인정해야 한다. 보편적인 공공서비스 제공이 중요한 업무인 공기업 그리고 경제사회 전반에 영향을 미치는 사회간접자본 분야에 있는 공기업에 있어 이해관계자와의 관계는 특히 중요하다. 또한, 투자자들이 점차 투자결정에 있어서 이해당사자 관련 문제를 고려하고, 이해당사자 문제와 관련된 법적분쟁 위험을 중대하게 인식하고 있다. 따라서 소유권행사기관 및 공기업은 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 한다.⁵⁰⁾ 따라서 소유권행사기관 및 공기업은 명확한 이해관계자 정책을 개발하고 적절히 공시해야 한다. 이해관계자 정책의 하나로 윤리 경영을 들 수 있다. 이는 공기업에 있어 필수적인 것으로 일상적인 경영 및 장기적 약정에 있어서 기업을 신뢰할 수 있게 만듦으로써 기업에게 장기적인 이익을 가져다주기 때문이다. 따라서 공기업 이사회는 내부 윤리강령을 위한 준법감시 프로

49) Ibid., p. 35.

50) Ibid., p. 37.

그램을 개발·시행하는 것이 바람직하다. 이러한 내부 윤리강령은 국가의 규범에 기초하되 국제적 규범들과 조화를 이루어야 하며, 공기업과 그 자회사에까지 적용되어야 한다.⁵¹⁾

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

공기업 및 그 임원은 고도의 윤리 규범에 따라 행동하여야 한다. 공기업은 국가규범에 상응하고 더 넓은 범위의 행동규범과 일치하는 내부윤리강령을 제정해야 한다. 이는 ‘다국적기업에 대한 OECD 지침(Guidelines for Multinational Enterprises)’에 상응하는 약정을 포함해야 하는데, 이 가이드라인은 모든 OECD 국가에서 채택하였으며 국제노동기구 선언 및 OECD 반뇌물 회의에 내포된 4가지 원칙을 반영하고 있다. 이러한 윤리강령은 모든 공기업과 그 자회사에 적용되어야 한다. 이 윤리강령은 모든 직원들의 예상되는 행위에 관하여 명확하고 상세한 지침을 주어야 하며, 준법감시(compliance) 프로그램도 개발되어야 한다. 모든 피고용인과 관련 이해관계자들을 포함하는 참여적 방식에 의하여 내부윤리강령이 제정되는 것은 좋은 관행으로 간주된다. 이러한 규범은 또한 이사회 및 경영진에 의해 지지되고 이행되어야 한다.⁵²⁾

이러한 윤리강령에는 구매절차에 대한 가이드라인이 포함되어야 하며, 임직원들에 의한 불법적이거나 비윤리적인 행위를 보고하는 이해

51) Ibid.

52) Ibid., pp. 39-40.

관계자(특히, 소속직원) 보호하고 장려하는 메커니즘도 개발되어야 한다. 이에 관하여 소유권 행사기관은 자신의 책임 하에 있는 공기업이 개인적으로나 대표기구에 의하여 불만을 제기하는 직원, 또는 회사 밖의 이해관계자들에게 안전한 은신처를 제공하도록 해야 한다. 공기업 이사회는 직원들 또는 그들의 대표자가 이사회에 독립적인 인사 또는 회사내의 음부즈만에 비밀리에 접근하는 것을 허용하여야 한다. 또한 윤리강령에는 주장이 신뢰가 없고 경솔하거나 쓸모 없을 경우 불이익을 줄 수 있는 수준의 징계조치가 포함되어야 한다. 일부 OECD 국가에서는 법적 지위, 규정, 상호 협약/계약에 의하여 특정 이해당사자에게 공기업에 대한 특정 권한을 부여한다. 일부 공기업은 이해관계자의 권리와 관련하여 독특한 지배구조를 갖기도 하는데, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나, 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것이 그것이다. 이해당사자에게 주어지는 권리 또는 의사결정 절차에 대한 영향력은 명시적이어야 한다. 그러나 어떠한 권리가 법률 또는 특별 의무에 의하여 이해당사자에게 부여되는 간에, 공기업의 내부조직, 주로 주주총회 및 이사회는 의사결정 권한을 보유해야 한다.

V. 투명성 및 공시(Transparency and Disclosure)

「공기업은 ‘OECD의 공기업지배구조 지침’에 따라 높은 투명성 기준을 준수하여야 한다.」

첫째로, 소유권행사기관은 공기업 대하여 일관된 총괄 보고체계를 마련하고, 공기업에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다. 또한 이것이 일반국민, 국회, 언론을 대상으로 한 주요한 공시수단이 되도록 하여야 한다. 이러한 공시는 모든 독자들이 공기업들의 전반적인 성과 및 발전을 명확히 이해할 수 있도록 해야 한다. 또한, 총괄 보고 체계는

소유권행사기관에게 공기업 성과를 이해하고, 소유권정책을 명확히 하는 주요한 수단이 되는 수준이어야 한다.⁵³⁾

공기업에 대한 총괄 보고체계는 정부가 발행하는 연차보고서로 귀착된다. 이러한 총괄 보고는 주로 재무적 성과 및 기업 가치에 대한 사항에 초점을 맞추어야 한다. 총괄보고는 최소한 공기업의 총 자산 가치를 제시하여야 하며, 소유권정책에 대한 일반사항 그리고 정부가 이러한 소유권정책을 어떻게 실행·집행하는지에 대한 정보를 포함하여야 한다. 또한, 소유권기능을 담당하는 조직에 대한 정보와 공기업의 발전에 대한 전반적 분석, 총괄적인 재무정보, 공기업 이사회 의 변동 등에 관한 정보가 포함되어야 한다.

총괄보고서는 총매출액, 이윤, 주주의 지분, 영업활동에 따른 현금흐름, 총투자비용, 자기자본이익률, 지분/자산비율 및 배당금에 관한 주요 지표를 제공해야 한다. 또한 가장 대표적인 공기업에 관한 개별 보고를 포함해야 한다. 총괄보고는 의회에 대한 보고와 같은 기존의 보고체계에 중복되어서는 안 되며 보완적이어야 한다. 일부 소유권 행사기관에서는 동일 부문의 공기업에 대한 부분(partial) 총괄보고서를 발간할 수도 있다. 마지막으로 연 2회 총괄보고서를 발행하는 것은 정부소유권의 투명성을 더욱 제고할 수 있다.

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

둘째로, 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 확립해야 한다. 특히, 대규모 공기업은 대규모 공개기업과 같이

53) Ibid., p. 41.

내부감사시스템을 갖출 필요가 있다. 내부감사는 조직의 사업활동을 향상시키고, 가치를 제고할 수 있도록 설계된 독립적이고 객관적인 자문활동이다. 리스크 관리, 통제 및 지배구조 과정의 효과성을 평가·제고하기 위한 체계적이고 규율화된 접근방식을 따름으로써 조직의 목표를 달성하는데 도움을 준다.⁵⁴⁾

내부감사자들은 넓은 의미에서 효율적이고 강력한 공시절차 및 적절한 내부통제를 확보하는 데 중요하다. 내부감사자들은 충분하고 상세한 정보를 수집, 축적, 제출하는 절차를 명확히 하여야 한다. 내부감사자들은 또한 회사의 절차가 적절히 실행되고 있음을 확인하고 회사가 공개되는 정보의 질을 보장하는 역할을 해야 한다.

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

셋째로, 공기업은 특히, 대규모 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계 감사의 대상이 되어야 한다. 특정 정부감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 받아야 한다.⁵⁵⁾

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

54) Ibid., p. 42.

55) Ibid.

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

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

넷째, 공기업은 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준을 따라야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 높은 수준의 국제적으로 공인된 기준에 따라 공개하여야 한다. 일반 국민의 이익의 관점에서, 공기업은 상장회사만큼 투명해야 한다. 공기업의 법적 지위 및 상장여부에 관계없이, 모든 공기업은 최적의 회계 및 감사 기준에 따라 보고하여야 한다. 특히, 대규모 및 상장 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시하여야 한다. 이것은 공기업 이사회 멤버들이 재무보고서에 서명하고, CEO 및 CFO는 이러한 보고서들이 공기업의 영업·재무 상황을 적절히 그리고 공정하게 나타내고 있음을 입증하는 수준을 말한다.⁵⁶⁾

마지막으로 공기업은 OECD 공기업지배구조 지침에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한

56) Ibid., pp.43-44.

관심 사항에 역점을 두고 공개해야 한다.⁵⁷⁾ 공기업은 적어도 재무적·영업적 활동결과, 보수정책, 관련 거래, 지배구조 그리고 지배구조 정책 등을 포함하는 내용을 공개해야 한다. 공기업이 어떤 지배구조 원칙을 따르고 있는지 명시적으로 공시하여야 한다. 이사 및 주요 경영진에 대한 보수는 개인적인 기준에 따라 지급되는 것이 좋은 관행으로 여겨진다. 공시되는 정보에는 이사회 멤버들의 임기만료, 퇴직과 관련된 규정이나 이사들에게 제공되는 특정 편익, 보수 등이 공시되어야 한다.

공기업은 특히 다음과 같은 분야에 있어 주의를 기울이고 투명성을 제고해야 한다. i) 공기업 목표와 및 그 성과에 대한 구체적 보고서, ii) 공기업의 소유권 및 의결권 구조, iii) 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위한 조치, iv) 국가로부터 받거나 국가가 공기업을 대신하여 약속한 지급보증을 포함한 재정지원, v) 관계기관(related entities)과의 중요한 거래내역⁵⁸⁾ 등이다.

중요한 공공정책목표를 수행하는 공기업에게 있어 높은 수준의 공시는 상당한 가치가 있다. 특히 정부예산이나 정부 차원의 리스크에 미치는 영향이 크거나, 동 기관들이 국제적으로 미치는 영향이 큰 공기업의 경우에는 공시가 더욱 중요하다. 어떤 공기업이 고도의 공시 표준의 대상이 되는지 여부를 결정함에 있어, 가능한 범위 내에서 비용/편익분석이 실행되어야 한다. 이 분석에서는 고도의 공시 요구사항이 이사회 및 경영진이 그들의 직무를 전문적으로 수행하도록 하는 동기이자 방법이라는 점이 고려되어야 한다. 어떤 공기업이 중요한 공공정책목표를 추구하지 않거나, 일정규모 이하일 경우라면, 이런 공

57) Ibid., p. 44.

58) 다른 공기업에 대한 지분출자 등 관계기관(related entities)과의 거래는 반드시 공개되어야 한다. 관계기관과의 거래내역에는 이 거래의 공정성과 적정성을 평가하는데 필요한 정보가 포함되어야 한다., Ibid., p. 46.

기업은 고도의 공시대상에서 제외될 수 있다. 이러한 예외는 실용적인 기준에 의해서만 결정될 수 있다. 또한 이러한 예외는 국가에 따라, 산업분야에 따라, 정부부문의 크기에 따라 변화할 수 있다.

VI. 공기업 이사회 책임(The Responsibilities of the boards of State owned Enterprises)

「공기업 이사회는 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한, 전문성 및 객관성을 가져야 한다. 이사회는 성실·청렴하게 임무를 수행하며, 이사회 활동에 대한 책임을 져야 한다.」

많은 국가에서, 공기업 이사회는 너무 크거나, 영리성²¹⁾과 의사결정의 독립성이 결여되는 경향이 있다. 이들 국가의 이사회에는 너무 많은 정부 대표자들이 포함되어 있다. 더욱이, 이들 국가의 이사회에는 이사회에 대한 완전한 책임이 부여되지 않고 경영진이나 소유권행사기관에 의해 이사회에 대한 권한이 침해되기도 한다. 또한, 이사회에 대한 기능이 특정 정부규제기구에 의해 중복되는 경우도 있다.

공기업 이사회에 권한을 부여하고 이사회에 대한 역량을 제고하는 것이 공기업 지배구조를 개선하는 가장 기본적인 조치다. 공기업에 있어 회사의 이익을 위해 일하고 부당한 정치적 간섭 없이 경영진을 효과적으로 감시할 수 있는 이사회를 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 또한, 이사회에 대한 역할에 대한 명확하고 완전한 책임을 허용하고, 이사회가 성실·청렴하게 활동할 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 이사회 책임과 관련된 주요사안을 점검해보자.

첫째, 공기업 이사회에는 명확하게 임무가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 궁극적인 책임을 가져야 한다.⁵⁹⁾ 이사회는 소유권자에

59) 공기업 이사회는 원칙적으로 상법에 규정된 것과 같은 책임과 의무를 가진다. 그러나 실제로 이사회 구성원은 그보다 적은 책임을 가지는데, 특히 정부가 임명한 이사의 경우 더욱 그렇다., Ibid., p. 47.

게 전적인 책임을 져야 하며, 공기업의 이익이 극대화되도록 노력하고 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다. 이사회 구성원 전체의 그리고 개별적 의무는 명확하게 표현하되, 이사들 간 책임상의 차이가 있어서는 안 된다.⁶⁰⁾ 이사회 멤버들에게 그들의 책임 및 의무를 알려주기 위한 교육훈련이 필요하다. 공기업 이사회의 책임을 증진시키고 이사회가 효과적으로 기능하게 하기 위해서는 민간부문에서와 같이 최적관행을 따르고, 규모가 제한되어야 한다. 각국의 경험에 의하면, 보다 작은 이사회는 실질적인 전략적 논의를 가능하게 하며, 단순한 거수기 역할을 하는 것을 방지한다. 이사회의 책임을 강조하기 위해, 이사회보고서가 기업의 연차보고서와 함께 제공되어야 하며 외부 감사기관에게 제출되어야 한다.

이사회보고서는 조직, 재무성과, 주요 위험요인, 중요한 사건, 이해관계자와의 관계, 조정기관 또는, 소유권기관의 지시에 따른 효과 등에 대한 정보와 의견이 포함되어야 한다.

둘째로, 공기업 이사회는 정부와 소유권행사기관에 의하여 설정된 목표에 따라 경영감시기능과 중요한 경영자문 역할을 수행하여야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다. 또한 평가하고 보상할 수 있어야 한다. 많은 경우 이사회는 전략적 자문, 경영자 감시, 공시통제 등에 대한 완전한 책임 및 권한을 부여받고 있지 못하다. 공기업 이사회는 그들의 역할과 책임이 소유권행사기관과 경영자의 양쪽에서 침해당한다고 여길 수도 있다. 소유권행사기관은 비록 공기업의 전반적인 목표를 세우는 책임을 가지는데 종종 목표를 정하는 것과 전략을 수립하는 것이 다소 불분명할 수 있기 때문에, 기업의 전략적 이슈에 개입하고 싶은 유혹에 빠질 수 있다. 반면에 공기업 이사회는 그들이 항상 경영자에 대한 통제를 수

60) 그들이 정부 또는 다른 주주 또는 다른 이해관계자 등, 누구에 의해 임명되었는지와는 무관해야 한다, Ibid., pp. 47-48.

행하는 데 필요한 법적 지위와 권한을 보유하지는 못하기 때문에 이러한 임무를 수행하는데 많은 어려움을 겪게 된다. 게다가 경영진과 소유권행사기관(또는 정부)이 강한 유대관계를 갖고 있는 경우, 공기업의 경영진은 소유권행사기관이나 정부에 직접적으로 보고하고 이사회를 거치지 않으려는 경향도 있다.

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

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

대한 보상이 경영성과와 연계되어 이뤄지도록 해야 하며 보상결과는 적정하게 공시되어야 한다.⁶¹⁾

셋째로, 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 좋은 관행이다. 공기업 이사회에 권한을 부여하는 것은 공기업 이사회가 실질적으로 객관적이고 독립적인 판단을 하고 경영진을 감시·견제하며 전략적인 결정을 하는 지위에 있도록 하기 위해서다. 모든 이사회 멤버들은 회사의 전체 이익을 위해 일하는 것이 그들의 의무이지 임명권자 개인의 대리인으로서 행동해서는 안 된다. 또한 공기업 이사회는 그들이 정부나 소유권행사기관에 의해 부여된 목표를 달성하는 것을 방해하는 부당하고 직접적인 정치적 간섭으로부터 보호되어야 한다.⁶²⁾

공기업 이사회는 객관성을 제고하기 위해서는, 독립적인 판단을 할 수 있는 충분한 수의 능력 있는 비상임이사를 임명해야 한다. 이러한 이사회 멤버들은 적절한 능력과 경험을 갖추고 있어야 하며, 민간부문으로부터 채용되는 것이 바람직하다. 특히, 경쟁시장에 있는 공기업의 경우 이사회를 보다 영리 지향적으로 만드는 것이 도움이 된다. 그들은 또한 공기업의 특정의무 및 공공정책에 관련된 사항에 대해서도 전문성을 갖추어야 한다. 몇몇 국가의 경우 이사회 구성의 다양성이 중요한 이슈이며 성별에 대한 고려도 여기에 포함된다. 모든 이사회 멤버들은 이사회에 대해 이해관계 갈등이 있을 시 이를 공개해야 하며, 이러한 이해관계 갈등을 어떻게 관리할 것인지 결정해야 한다. 이사회 성과 및 독립성의 효과를 평가하고 유지하는 메커니즘이 개발되어야 한다. 여기에는 예를 들어 재임명 횟수의 제한, 독립적인 정보나 독립적으로 전문성을 발휘하도록 하는 수단에 대한 이사회 접근을 보장하는 장치 등이 포함된다.⁶³⁾

61) Ibid., p. 49.

62) Ibid.

63) Ibid., pp. 49-50.

이사회 독립성을 제고하기 위해서 단일이사회 구조의 경우 이사회 의장과 CEO를 분리하는 것이 바람직하다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 “권력의 적절한 균형을 유지하고, 책임성을 제고하며 이사회가 경영진과 독립된 의사결정을 할 수 있도록” 도와준다. 이사회 및 이사회 의장의 기능에 대한 적절하고 명확한 정의는 이러한 분리가 초래할 수 있는 두 공기업 간부 간의 비효율적 대립을 막을 수 있다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 특히 공기업에 중요한데, 이는 공기업의 경우 경영진으로부터 이사회 독립성 확보가 상당히 필요하기 때문이다. 이사회 의장은 이사회를 주도하고 이사회 효율적인 운영을 보장하며 개별이사들이 공기업의 전략적 경영 자문에 적극적으로 참여하도록 유도하는 역할을 한다. 이사회 의장과 CEO가 분리된 때 의장은 이사회가 그 기능을 효율적으로 수행하는 데 필요한 기술과 경험에 대해 소유권 행사기관과 협의하는 역할도 한다. 이사회 의장과 CEO의 분리는 효율적인 공기업 이사회를 구축하는 근본적인 조치로 간주된다.

넷째로, 필요한 경우 공기업 이사회는 전체 이사회 기능 수행을 보완하는 내부위원회를 설립해야 한다. 특히 감사위원회, 위험관리위원회, 집행위원회, 보상위원회 등이 이에 해당한다. 민간부문과 마찬가지로, 공기업도 이사회 내 내부위원회 활용이 증가해 왔다. 내부위원회의 유형은 기업별·산업별로 다양한데 보통 감사위원회, 보상위원회, 전략위원회, 윤리위원회, 그리고 리스크 또는 구매 위원회 등이 포함된다. 내부위원회의 설립은 감사, 위험관리와 같은 중요한 사안에 대한 공기업 이사회 역량과 책임성을 강화하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 내부위원회는 이사회 문화를 바꾸고, 조달, 내부거래, 보상문제 등 이해 갈등의 가능성이 높은 분야에 있어 이사회 독립성과 정당성을 강화하는데 상당히 효과적이다. 내부위원회에 관

한 사항이 법에 규정되어 있지 않는 경우, 조정기관 또는 소유권행사기관은 어떤 경우에 내부위원회가 설립되어야 하는 지에 대한 규범을 개발해야 한다.⁶⁴⁾

이러한 규범은 공기업의 규모, 당면한 위험요소, 이사회역역량 등의 종합적인 기준에 기초하여야 한다. 대규모 공기업은 적어도 회사의 어느 간부와도 견줄 수 있는 권한을 가진 감사위원회 또는 유사한 기구를 둘 필요가 있다. 내부위원회는 비상임이사가 의장이 되고, 충분한 수의 독립된 이사를 포함하는 것이 필수적이다. 요구되는 독립성의 유형이나 독립 이사의 비율은 내부위원회의 종류나 이해 갈등의 수준, 공기업 분야에 따라 달라진다. 예를 들어 감사위원회는 중립적이고 재무 및 회계 지식이 있는 이사들로만 구성되어야 한다.

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

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

마지막으로, 공기업 이사회역은 매년 이사회역 성과에 대한 평가를 실시하여야 한다. 체계적인 성과평가 과정은 공기업의 전문성을 제고하는데 있어 필수적인 수단인데, 이는 성과평가가 이사회역의 책임과 이사

64) Ibid., pp. 51-52.

들의 의무를 강화하는 데 중점을 두기 때문이다. 또한 필요한 능력 및 이사들에 대한 인물평을 명확히 하는 데 유용하다. 결과적으로 성과평가는 이사회 구성원들이 그들의 책무를 수행하는 데 충분한 시간과 노력을 할애하도록 하는 유용한 유인책이 된다. 성과평가는 이사회 전반의 성과에 대한 상세한 조사뿐만 아니라, 이사 개인별 기여 및 성과도 포함되어야 한다.⁶⁵⁾ 다만, 이사 개인별 평가는 업무수행에 있어 바람직하고 필요한 이사들 간의 협력관계를 저해하지 않도록 해야 한다. 이사회 평가는 이사회회장의 책임 하에 개선된 최적 관행에 따라 시행되어야 한다.

성과평가는 이사회의 규모, 구성, 이사회 구성원들에 대한 보상을 재검토하기 위한 자료로 활용되어야 한다. 또한 성과평가는 효과적이고 적절한 신규 또는 기존의 이사회 구성원들에 대한 영입 또는 훈련 프로그램을 개발하는 데 있어 유용하게 활용될 수 있다. 성과평가를 수행함에 있어, 공기업 이사회는 소유권행사기관 뿐만 아니라 외부 및 독립된 전문가로부터 자문을 받을 수 있다.

제 2 절 독일의 금융형 공공기관

I. 서

1. 독일 금융형 공공기관의 변화

독일의 금융부문은 사법적인 부문, 공법적인 부문 및 조합부문의 3개 부문으로 나뉜다.⁶⁶⁾ 이러한 3개 부문조직은 17세기 이후 250년 이상의 은행역사 안에서 발전되어 온 것이다. 물론 초기에는 단지 사적인 금융자본가만 있었지만, 점차로 공업화와 세계무역을 담당할 수

65) Ibid., p. 52.

66) Claussen, Carsten Peter (Hrsg.), Bank- und Börsenrecht für Studium und Praxis, 4. Aufl., München 2008, Rn. 29.

없었기 때문에 주식은행들이 등장하게 되었다. 이러한 역사적인 배경을 바탕으로 발전한 독일의 3개 부문 금융조직은 다른 나라들에서는 익숙하지 않은 제도였다. 이러한 3개 부문 조직은 과거 오랜 기간 동안 의미가 있었지만, 은행거래에서 경쟁을 제한한 측면도 있었다. 따라서 최근에는 이러한 3개 부문 조직에 대한 비판이 가해지고 있다.

그 중에서 공법적인 근거에 의하여 설립되고 조직된 공적금융기관들은 공공의 경제법이 적용되었다. 이러한 공적금융기관들이 독일의 정책금융을 담당하여 왔는데, 연방법에 기초하여 설립된 재건금융기관(KfW), 농업연금은행(Landwirtschaftliche Rentenbank), 독일지역은행(Deutsche Kommunalbank: 오늘날 DekaBank) 또는 지방정부의 법에 기초하여 설립된 주정부은행(Landesbank), 저축금고(Sparkasse) 등이 있다. 그 외에도 우체국은행(Postbank AG)⁶⁷⁾, 독일저당은행(Deutsche Pfandbrief - und Hypothekenbank AG)⁶⁸⁾ 등이 공공법적인 부문에 속했었지만, 이미 민영화가 이루어져 주식회사로 변모되었다.⁶⁹⁾

독일의 공공금융분야의 변화의 핵심은 특히 공적금융기관을 민영화하는 것이고, 그와 수반하여 책임을 국가나 주정부에서 금융기관이 스스로 담당하도록 하는 것이다. 지금 독일에서는 공적금융기관의 민영화가 한창 진행중에 있다. 일례로서 가장 최근에 그동안 KfW 은행그룹의 한 기관으로서 프로젝트, 기업금융 및 수출금융을 담당해오던 KfW IPEX-Bank를 2008년 1월 1일부터 KfW IPEX-Bank GmbH(유한회사)로서 법적으로 분리 독립시켰다. 따라서 이제는 일반은행으로서 정부의 보증없이 신용평가등급을 바탕으로 영업활동 및 세금납부 등을 하게 되었다.⁷⁰⁾

67) 1994년 9월 14일 Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation(BGBl. I S. 2325) 제3조에 의하여 주식회사로 민영화되었다.

68) 1988년 12월 20일 Gesetz über die Umwandlung der Deutschen Pfandbriefanstalt in eine Aktiengesellschaft(BGBl. I S. 2310)에 의하여 주식회사로 민영화되었다.

69) 그 외에도 1998년 1월 1일부로 독일조합은행(DG Bank)이 주식회사로 전환되었다.

70) IPEX-Bank의 분리 독립 배경, 독립회사의 자본금 및 Standard&Poor's의 신용평가 등급에 관하여 자세한 것은 http://www.kfw.de/DE_Home/Die_Bank/AktuellesausderKfW/

이러한 공적금융분야의 변화 배경에는 2001년 7월 17일 유럽연합 집행위원회(EU-Kommission)와 독일 정부간의 국가의 공적금융은행에 대한 책임보증을 2005년 7월 19일 이후부터는 폐지한다는 합의를 바탕으로 하고 있다. 그러한 합의가 있기 전까지 독일정부는 소위 기관부담(Anstaltslast)과 보증책임(Gewärträgerhaftung)을 공법적 정책금융기관의 구성요소로 하였고, 해당 은행에 채무가 있는 경우 국가가 보증인(Gewärträger)으로서 은행의 전체 채권자에 대하여 무한책임을 부담하였다.⁷¹⁾ 2005년 7월 19일부터는 공적인 위임(öffentlicher Auftrag)이란 정책금융기관이 공공의 이익을 위하여 이행해야만 하는 법적으로 또는 정관으로 한정된 업무를 위한 표현일 뿐이다. 공적인 위임이란 금융업에서 공적인 측면의 확인을 위한 헌법상의 정당성을 부여한 것이다. 그러한 위임업무에는 사회적인 주택건설의 개발프로그램, 환경보호, 기술발전, 경제적인 취약지역에서 경제구조의 개선 등이 해당된다. 금융정책기관들은 그들의 영업을 상인적인 원칙과 경제적인 관점에서 하게 되지만, 이익추구에 맞추어 하는 것은 아니다.⁷²⁾ 이러한 정책금융기관들은 다른 금융기관들과 경쟁에 있는 것이 아니라, 예외적으로 유익한 업무를 의무적으로 수행해야 하기 때문에, 이러한 기관들을 위하여 기관부담과 보증책임이라는 국가적인 책임형식은 기본적으로 계속하여 유지될 수 있다.

이러한 기존의 책임방식의 폐지는 유럽연합내 단일시장을 지향하고 회원국내 상품, 서비스, 노동, 자본 등 4가지 요소의 자유로운 이동을 제한하는 경쟁제한적인 요소들을 제거하기 위해 노력해오고 있는 EU의 경쟁정책과의 마찰과 관련이 있었다.

Rechtliche_Selbstaendigkeit_der_KfW_IPEX-Bank_.jsp 참조.

71) 예컨대 die Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen 제6조 참조. 주정부는 보증인으로서 저축금고의 채무에 대하여 무제한적인 책임을 부담하였다. 즉, 저축금고의 재산으로부터 채권자가 만족을 얻을 수 없는 경우에 주정부는 책임을 부담하게 되는 것이다. 보증인책임은 저축금고의 채권자에 대한 공법적인 고도의 기관 결손보증을 의미한다.

72) 예를 들어 Gesetz zur Neustrukturierung der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale, zur Verselbständigung der Investitionsbank und zur Verwaltung der Landesliegenschaften vom 7. 5. 2003 제5조 제1항 참조.

2. 독일 금융형공공기관의 현황

독일의 공적금융기관은 넓은 의미에서 볼 때 공공법적인 법인형태 (öffentlich-rechtliche Rechtsform)로 운영되는 공법에 기초하여 조직화된 모든 금융기관으로 정의할 수 있다. 이러한 공적금융기관으로는 연방 정부의 법 또는 지방정부의 법에 기초하여 설립된 저축금고(Sparkasse), 주정부은행(Landesbank), 재건금융기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW), 농업연금은행(Landwirtschaftliche Rentenbank), 독일지역은행(Dekabank) 등이 있다.⁷³⁾ 그 중에서 중요한 역할을 수행하고 있는 주정부은행, 저축금고, 재건금융기관에 대해서만 살펴보도록 한다.

(1) 주정부은행(Landesbank)

독일에는 12개의 주정부은행이 있는데, 이러한 주정부은행은 우선 해당지역 저축금고에 대한 중앙은행기능을 수행하고 있다. 특히 저축금고의 지불거래와 유가증권거래를 수행하고 신용거래(여신업무)를 담당한다. 그리고 주정부은행은 모든 은행서비스를 제공하는 신용은행의 업무도 수행하지만, 주정부의 국책은행이다. 예를 들어 주정부은행 들중의 하나인 WestLB의 정관 제2조 제1항 따르면, ‘WestLB 주식회사는 모든 종류의 은행업무와 지분인수를 포함한 보충적인 업무를 수행한다’고 규정하고 있다. 또한 정관 제2조 제2항에 따르면 ‘WestLB 주식회사는 저축금고의 중앙은행으로서의 업무와 지역과 국책은행으로서의 업무를 수행한다’고 규정하여 주정부은행의 목적을 명시하고

73) 독일 금융부분의 가장 큰 영역을 차지하고 있고 395,000명 정도가 근무하고 있다. 금융부분의 총거래량 중에서 가장 많은 약 40% 정도를 차지하고 있다. 또한 저축금고와 주정부은행의 합산한 결산금액으로 2,1조 Euro 이상을 점하고 있다. Sparkassenfachbuch 2002, Stand 31.12.2000. 독일의 2000년말 정책금융(주택제외) 규모는 3,388억 Euro였고, 중소기업 전용 신용보증을 포함하면 3,437억 Euro였다. 독일의 민간투자를 제외한 직접투자잔고는 명목 GDP대비 6.8%였다.

있다.⁷⁴⁾ WestLB는 모든 종류의 은행거래를 영위하고, 독일 민법 제1808조의 의미(피후견인의 재산을 투자해도 좋을 정도의)에서 절대적으로 안전하고 확실하다. 주정부은행의 내부조직은 주식회사법적인 모델을 따르고 있다. 은행의 일상적인 업무의 추진은 이사회가 담당하고, 감사회 또는 관리위원회는 업무추진을 감독하고, 보증인총회는 자본측면을 규합하고 있다.

주정부은행은 공법적 기관(Anstalt des öffentlichen Rechts)이고, 그 설립에 대한 법적근거는 독일의 주법으로 정하고 있다.⁷⁵⁾ 이러한 주정부의 입법에 따라서 각각의 주정부와 저축금고 및 지로협회가 주정부은행의 지분을 최소한 50% 이상을 보유하고 있었다. 그러나 이러한 주정부은행의 지분구조는 변혁 상태에 있고, 특히 그 의미가 가장 큰 곳은 Nordrhein-Westfalen주이다. Nordrhein-Westfalen주의 WestLB가 주식회사로 그 법인형태를 전환하였다. 공법적인 NRW-Bank 역시도 주식회사형태로 전환되었다. 즉, 개별적인 주에 대하여 주정부은행은 더 이상 부속되지 않게 되었다는 의미이다.⁷⁶⁾

주정부은행의 환경변화는 유럽연합의 경쟁제한법으로부터 야기된 것이고, 보증책임과 기관부담은 시장의 자기자본기준에 일치되지 않는 것으로 간주되었다. 즉, 이것은 유럽공동체협약(Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) 제90조 이하에서 규정하고 있는 지원금지에 정면으로 충돌되는 것이다. 따라서 지난 90년대에 공법적인 은행과 사적인 은행 사이의 조정은 은행내부의 환경을 변모시켰고, 한편

74) Satzung der WestLB AG, Stand 25.05.2007.

75) 예컨대 das Niedersächsische Gesetz über die Norddeutsche Landesbank - Girozentrale - vom 14.5.1970 (NDs. GVBl. Nr. 18, S. 186-188); §§ 34-46 Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 8.3.1994 gem. der Bekanntmachung vom 25.1.1995 (GV-Bl. NW S. 92 / GV-Bl. NW S. 764).

76) 하나의 주정부은행이 타지방 주정부은행의 소유자가 되고, 다른 주정부은행과 합병을 하여 소멸되기도 하고, 서독지역의 주정부은행이 동독지역의 주정부은행의 기능을 수행하기도 하고 있다.

으로는 공법적인 금융기관의 법인형태를 건드리지 않으면서 다른 한편으로는 기관부담과 보증책임을 2005년 7월 18일까지 유효한 과도기 단계 후에 폐지하는 해결책을 제시하였다.⁷⁷⁾ 이러한 책임구조는 현재 주식회사 또는 유한회사의 지분소유자의 관계와 일치하고 있다. 공법적인 저축금고와 주정부은행의 집행자가 그들 기관의 자본을 처분하도록 원칙적으로 법은 견지해야 한다. 그러나 적용되어야 할 기준은 유럽의 지원법과 조화시키기 위하여 통상적인 시장의 조건에 맞추어져야만 한다.

유럽연합집행위원회와 합의한 국가책임의 배제는 각각의 주정부은행을 위하여 개별적인 모델을 발전시킬 수 있도록 각각의 주정부를 자극하였다. 그리하여 Nordrhein-Westfalen주는 WestLB를 공법적인 모회사와 사법적인 자회로 분리하는 것을 예정한 모회사관계모델을 공적인 위임거래로부터 경쟁거래가 분리된 주정부은행의 미래구조로 상정하였다. Baden-Württemberg주는 주정부은행을 저축금고와의 통합을 통하여 확대하였다. 그 외에 국가책임의 배제는 부담능력이 있는 장래의 예금보호를 통하여 보충되었다.

(2) 저축금고(Sparkasse)

독일에는 약 460개 정도의 저축금고가 운용되고 있고, 22,000개의 점포에 384,000명이 종사하고 있다. 저축금고는 일반적으로 주정부은행 또는 다른 공공금융기관과 마찬가지로 공법적으로 조직화되어 있다. 그러나 예외적으로 7개의 “자유 저축금고(freie Sparkassen)”는 사적인 금융기관으로서 사법의 적용을 받는다.⁷⁸⁾ 독일의 최대규모 저축금

77) 자세한 것은 Möschel, WM 2001, 1009; Vogel, ZBB 2001, 103 참조.

78) Kreditwesengesetz 제40조 제1항에 따라서, 자유 저축금고의 신설은 “저축금고” 표시로서는 더 이상 가능하지 않지만 기존의 자유 저축금고는 기존보호를 향유한다. Schleswig-Holstein을 제외한 자유 저축금고는 주정부의 저축금고 감독을 받지 않는다. 법인형태는 각각의 금고역사에 따라서 재단과 사단 사이에서 구분된다.

고인 함부르크 저축금고(HASPA)가 바로 여기에 해당한다. 즉, 함부르크 저축금고는 주법이었던 구 함부르크 재단법에 따라서 운영되고 있다. 공법에 기초하여 조직화된 일반적인 저축금고는 각 주의 저축금고법(Sparkassengesetz)과 정관에 의하여 운영된다. 저축금고의 주요업무는 국민의 저축과 재산증식을 장려하고, 중산층 및 경제적으로 약자인 집단을 지원하고, 신용경제적인 측면의 지원과 담보기능을 제공하고 있다. 즉, 저축금고는 공공이익의 선상에서(im Interesse der Allgemeinheit)⁷⁹⁾ 업무를 수행하므로 기관부담(Anstaltslast)과 보증책임(Gewärträgerhaftung)을 부담한다. 그밖에 저축금고 부문은 신용영업상의 경쟁을 장려하는 업무를 맡고 있다.⁸⁰⁾ 이러한 공적위임 (öffentliche Auftrag)으로 인하여 영업이익의 획득은 영업업무의 주목적이 아니다.⁸¹⁾ 따라서 그러한 범주 안에서 저축금고는 자기자본증대를 위하여 필요한 이익추구를 제한받는다. 왜냐하면 저축금고는 외부로부터 자기자본을 증액할 수 있는 가능성이 없기 때문이다. 저축금고는 자기자본 부족분을 자신의 이득으로 쌓는 자본준비금을 높이는 방법에 의해서만 해소할 수 있다. 그 이상의 순이익이 발생되면 공공의 이익을 위한 사용을 위하여 보증인에게 지급될 수 있을 뿐이다. 그렇다고 이러한 공적인 위임과 본질적인 영리추구에 대한 포기가 기업과세에서 특권적 위치를 부여하지는 않는다.

(3) 재건금융기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)

공적금융기관으로써 재건금융기관인 KfW는 1948년에 제2차 세계대전 후 독일의 경제재건을 위하여 프랑크푸르트를 본점소재지로 하여 설립되었다. 법적으로 재건금융기관의 형태는 주정부은행과 저축금고와

79) BVerfG 61, 103.

80) 이와 같은 내용은 Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen i.d.F. vom 8.3.1994 제3조 참조.

81) 예를 들어 Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen 제3조 제3항; 자세한 것은 Claussen, Bank-und Börsenrecht, § 1, Rn. 37 참조.

마찬가지로 사단 또는 단체(Körperschaft)가 아닌 공법적인 기관(Anstalt des öffentlichen Rechts)이다. 왜냐하면 재건금융기관의 집행기관격인 기관(Organ)이 존재하지 않고 있기 때문이다.⁸²⁾ KfW의 구조는 금융지주회사처럼 되어 있다. KfW 아래 중소기업은행, 육성지원은행, IPEX은행, 개발은행 등 4개 은행이 자회사로 있다. 이 가운데 중소기업은행(중소기업육성, 창업지원)과 육성지원은행(주택사업지원, 에너지·교육·친환경지원)은 한국의 산업은행+주택금융공사와, IPEX은행(수출금융, PF)과 개발은행(제3세계 빈곤퇴치 등)은 수출입은행과 업무가 비슷하다. KfW의 주요업무는 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.⁸³⁾

■ KfW Förderbank:

주택, 인프라 구축, 교육, 공공복지, 환경 및 기후보호 사업을 지원할 목적으로 대출 및 자산유동화 증권 발행

■ KfW Mittelstand:

중소기업과 자유직업인 등의 금융지원

■ KfW IPEX-Bank:

프로젝트 및 수출금융

■ KfW Entwicklungsbank:

연방정부의 위임을 받아 개발도상국을 지원

■ DEG Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH:

개발도상국에 투자하는 기업을 지원

82) 재건금융기관법(Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau) 제1조 제1항 참조; Rümker/Keßböhrer, Bankrechts-Handbuch, § 124, Rn. 132.

83) 자세한 것은 http://www.kfw.de/DE_Home/Die_Bank/Aufgaben/index.jsp 참조. KfW가 정책금융성격으로 지원한 총 금액은 629억 Euro로 이 가운데 중소기업육성 지원으로 지출된 금액은 총 485억 Euro에 달한다.

II. 공적금융기관의 독립성 강화

1. 기관부담과 보증책임의 폐지

2001년 7월 17일 유럽연합 집행위원회와 독일 정부간의 국가의 공적금융기관에 대한 책임보증의 폐지에 대한 합의가 있기 전까지는 정부의 기관부담 (Anstaltslast)과 보증책임(Gewärträgerhaftung)은 공법적 정책금융기관의 명백한 구성요소였다. 여기에서의 보증책임은 국가가 은행의 전체 채권자에 대하여 채권자가 당해 금융기관의 재산으로부터 만족을 얻을 때까지 무제한으로 책임을 지는 것을 말한다. 기관부담이란 공공금융기관의 적자 또는 손실을 추가비용 또는 다른 허용된 방법으로 국가가 보상하는 것을 말한다.⁸⁴⁾

유럽은행연합(Europäische Bankenvereinigung: EBV)은 1999년 12월 독일의 공적금융기관들에 대한 기관부담과 보증책임체계가 유럽연합의 경쟁정책에 어긋난다는 요지의 이의서를 유럽연합 집행위원회에 공식적으로 제출하였다.⁸⁵⁾ 그에 따르면 위와 같은 법적체계는 유럽공동체 조약(EG-Vertrag 또는 EC Treaty) 제87조와 제88조에 규정된 정부지원 금지조항에 위배된다고 보았다. 유럽연합 경쟁위원회는 이러한 견해에 동의하였고, 독일정부의 기관보증 및 무제한적 채무책임을 폐지할 것을 요구하였다. 이에 독일정부는 2001년 7월 17일 유럽연합 집행위원회와의 양해각서에 따라서 2005년 7월 19일부로 국가의 공적금융기관들에 대한 보증 및 이에 따른 책임부담을 폐지하기로 하였다.⁸⁶⁾ 이에 따라서 이제 독일의 공적금융기관의 책임문제는 주식회사 또는

84) Rümker/Keßböhrer, Bankrechts-Handbuch, § 124, Rn. 132; Heinevetter, Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen, Rn. 1998 ff.; Witte/Ratigpoor, WM 2003, 1886.

85) Börsenzeitung vom 22.12.1999; Claussen, Bank- und Börsenrecht, S. 22; Füßer, ZBB 2002, 300; Witte/Ratigpoor, WM 2003, 1885.

86) 이에 관하여 자세한 것은 Gruson, WM 2003, 322 이하; Möschel, WM 2001, 1009 이하; Vogel, ZBB 2001, 103 이하 참조.

유한회사에서의 유한책임과 상응하게 되었다.

2. 독일정부와 유럽연합 집행위원회의 합의내용

독일정부와 유럽연합 집행위원회간에 독일의 공적금융기관에 관하여 합의된 사항은 다음과 같다:

- 합의문 2.1.: 보증책임(Gewährträgerhaftun)은 폐지한다.
- 합의문 2.2.: 기관부담(Anstaltlast)은 다음과 같은 기본원칙에 따라 대체된다.
 - a) 공적 소유자(öffentlicher Eigner)와 공적 금융기관(öffentlicher Kreditinstitut) 사이의 재정적 관계는 민간 지분소유자와 유한회사 또는 주식회사의 관계와 같은 통상의 시장경제적 소유관계와 구별되어서는 안된다.
 - b) 공적 금융기관의 경제적 지원에 대한 공적 소유자의 모든 책무와 공적 금융기관의 이익으로 소유자를 통한 경제적 지원의 자동장치는 배제된다. 금융기관의 채무에 대한 공적 소유자의 무한책임은 성립되지 않는다. 공적금융기관의 존립을 보장하기 위한 보증은 받아들이지 않는다.
 - c) 공적금융기관에도 민간금융기관과 동일하게 파산법이 적용된다.
 - d) 이와 같은 기본원칙은 유럽공동체 협약의 지원규칙에 따른 소유자의 경제적 지원에 대한 가능성과 상관없이 유효하다.

3. 독일정부와 EU 집행위원간의 합의 이후의 변화

(1) 주정부은행

2002년 8월 30일 WestLB의 일부분이 WestLB AG(주식회사)로 전환되었다. 나머지 업무부분은 공적인 기관으로 옮겨지게 되었다. 일반적인 주식회사 및 유한회사에서와 마찬가지로 이제부터는 더 이상 주정부은행의 주주가 회사의 채무에 대하여 책임을 지지 않는다.

(2) 저축금고

주정부는행과 마찬가지로 저축금고부문에서도 각 주의 입법자들은 2001년 7월 17일 독일정부와 유럽연합 집행위원회간의 합의에 대한 반응으로써 기관부담과 보증책임의 폐지를 결정하였다.⁸⁷⁾

(3) 재건금융기관(KfW)

2008년 1월 1일부로 구조조정 파이낸스, 직접대출, 전대자금대출, 프로젝트 파이낸스, 보증, 후순위 대출, 수출금융, 리스금융 등을 취급하던 KfW IPEX-Bank가 유한회사(GmbH)의 형태로 분리 독립 되었다.

Ⅲ. 독일 금융공기업의 지배구조

독일 금융공기업의 지배구조에 관해서 이 글은 독일공기업지배구조 원칙과 독일재건은행법을 대상으로 공기업 일반의 지배구조와 독일재건은행의 지배구조를 중심으로 살펴본다.

1. 독일의 공기업지배구조원칙

현재 독일에서 연방이 지분을 소유하고 있는 기업 대부분은 사법상의 법인으로서, 유한회사이거나 주식회사이다.⁸⁸⁾ 이들 공기업은 법률 또는 정관에 따라 그 경영기관과 감사기관에 의하여 전략적으로 운영되고 통제되고 있다. 다만 정관에 감사기관에 관한 규정이 없는 경우 경영진에 대한 감독은 당해 기업의 주주(사원)총회에 있다. 주주권(사원권)은 주주(사원)총회 또는 정기총회에서 보장되며, 연방은 자신의 지분에 기초하여 주주권을 행사한다.

87) Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen 제55조, Sparkassengesetz für Baden-Württemberg 제8조, Sparkassengesetz für Bremen 제26조 a. 대부분의 주와 도시의 저축금고법이 개정되었다.

88) 이하에서 단순히 '주주' 또는 '주식'이라고 할 때는 '사원' 또는 '지분'까지도 의미한다.

경영진은 기업경영에 대한 책임을 진다. 업무집행권은 유한회사의 경우 이사들, 주식회사의 경우 이사회에 있으며, 경영진의 구성원은 연대책임을 진다. 감독기관은 경영진에 조언을 하고, 경영진의 행위를 감시한다. 회사에 근본적으로 중요한 주요 결정에 감사기관은 직접적으로 관여한다.

공법에 따라 법인격을 부여받아 설립되는 공법상의 영조물인 공기업은 법률 또는 정관에 따라 설립된다. 조직구조는 법의 결정에 좌우되며, 사법에 따라 이용할 수 있는 기업조직형태와 구분된다. 그 법적형태로 인하여 이들 공기업은 국가에 의하여 감독된다.⁸⁹⁾

2009년 6월 30일에 제정된 독일의 「공기업지배구조원칙」(Grundsätze guter Unternehmens-und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. 영문명은 Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation)은 다음과 같이 총 3편으로 구성되어 있다. 즉 A편(Part A)은 「연방공기업모범지배구조」(Public Corporate Governance Code of the Federation), B편(Part B)은 「연방정부가 지분을 소유하는 기업의 좋은 지배구조에 관한 주석」(Guidance Notes on Good Corporate Governance of Corporations in which the Federation holds an Equity Share), C편(Part C)은 「선임지침」(Appointment Guidelines)이 그것이다. 아래에서 B편을 제외한 공기업지배구조원칙의 주요 내용에 관하여 살펴본다.

2. 연방공기업모범지배구조

(1) 목 적

연방공기업모범지배구조(이하 ‘모범지배구조’라 한다)는 공기업의 기업경영과 그 감시를 보다 투명하고 이해하기 쉽게 하고 공기업 주주로서의 연방의 역할을 보다 명료하게 하는 데 그 목적이 있다⁹⁰⁾. 그리고

89) Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation, Part A Public Corporate Governance Code of the Federation, 1.1.

90) Id.

책임성 있는 좋은 지배구조의 기준은 공기업의 대표기관 및 감독기관에 의한 경영 및 감시를 증진하는 데 이바지할 것을 목적으로 하고 있다. 또한 모범지배구조는 연방이 지분을 소유하고 있는 기업의 공적 신뢰를 증진하면서 보다 높은 수준의 투명성, 책임성 그리고 통제를 보장하기 위하여 제정되었다. 이를 위하여 모범지배구조는 권고와 제언 그리고 실정법을 반영하는 규정을 두고 있다.

(2) 범 위

모범지배구조상 기업은 대개의 경우 주식(또는 지분)에 의하여 유한 책임을 지는 기업을 일컫는다. 사법 및 공법상의 기타 법인으로서 그 목적 또는 주된 목적이 영리사업인 법인 역시 모범지배구조상의 기업에 해당한다. 반면 모범지배구조는 독일모범기업지배구조(German Corporate Governance Code)의 적용대상인 상장기업에는 적용되지 않는다.

모범지배구조는 연방이 지배하는 사법상의 회사에 대한 지침을 제공하는 데 목적이 있으며, 연방이 지배력을 갖지 않을 경우에도 그러한 기업의 모범지배구조 준수가 권고되고 있다.

또한 공법상의 기업 역시 당해 법률에 달리 정하지 않는 경우, 모범지배구조를 준수할 것이 권고되고 있다.

연방이 지배하는 기업이 단일한 지배하에 지주회사를 운영하고 있는 경우, 모범지배구조는 이 기업집단에도 적용된다.⁹¹⁾

(3) 권고준수의 약속

연방이 주식을 소유하고 있는 기업에 대한 책임을 지는 연방재무부장관은 모범지배구조의 준수를 보장하고, 동 규범이 사법상의 기업에 대한 정관에 구현되도록 하여야 한다. 경영진과 감독기관은 매면 당해 공기업이 모범지배구조의 권고를 준수하고 있고, 지속적으로 준수

91) Id., 13.

할 것임을 밝히는 약속을 하여야 한다. 모범지배구조의 권고를 준수하지 않는 경우에는 어느 경우이든 그 일탈이 설명되고 정당화되어야 한다. 이러한 의사표명은 항구적으로 공중이 웹사이트 또는 연방관보의 전자문서 형태로 이용할 수 있도록 해야 한다. 연차재무제표의 감사인은 모범지배구조에 관한 의사표명이 이루어지고 공표되었는지 감사해야 한다. 공법상의 공기업의 경우에도 당해 법률에서 달리 정하지 않는 한 마찬가지이다.⁹²⁾

(4) 주주 및 주주총회

1) 주주로서의 연방정부

연방정부는 주주총회(또는 사원총회)에서 주주(또는 사원)로서 자신의 주주권(또는 사원권)을 행사한다.⁹³⁾

2) 주주총회

경영진은 법률 또는 정관에 달리 정함이 없는 한 주주총회에 다음 회계연도의 최초 6개월 이내에 앞선 회계연도의 연차 재무제표/기업집단재무제표 및 기업/기업집단의 경제적 상태에 관한 보고서를 제출하여야 한다. 주주총회는 이익배당에 관하여 결의한다.

주주총회는 법률 또는 정관에 달리 정하지 않는 한 경영진 및 감독기관의 이사와 감사위원의 선임과 해임을 결의하여야 한다. 주주총회는 경영진 및 감사기관의 활동을 승인한다.

일반적으로 주주총회는 감사인을 선임한다. 주주총회는 특히 정관의 변경 및 당해 공기업의 목적, 주요 기업가적 행위에 대하여 결의한다.⁹⁴⁾

92) Id., 1.4.

93) Id., 2.1.

94) Id., 2.3.

(5) 감사기관과 경영진의 협력

1) 원칙

상호신뢰를 기반으로 기업의 최상의 이익을 위하여 경영진과 감사기관은 상호 밀접하게 협력한다. 이 신뢰는 특히 모범지배구조에 규정된 투명성, 정보공개 및 비밀유지 준수에 의하여 생겨난다. 이들 의무 준수는 기업과 그 대표기관에 대한 본질적 의무이다. 기업의 목적에 근거하여 경영진은 감사기관과 기업의 전략적 방향을 조정하고, 전략 수행 과정의 상황을 논의하기 위하여 정기적으로 회합하여야 한다.⁹⁵⁾

2) 감사기관의 동의를 요하는 거래

정관으로 근본적으로 중요한 거래의 경우 감사기관의 동의를 얻도록 할 수 있다. 여기에는 정관에 규정된 사업 또는 자산, 재무상태나 수익 또는 기업의 위험구조에 중대한 변화를 초래하는 결정이나 조치가 포함된다. 감독기관은 추가적 사항에 관하여 동의를 유보할 수 있다.⁹⁶⁾

3) 정보의 확보

경영진은 감사기관에 정기적으로 빈번하게 기획, 사업진행, 위험상황, 위험관리 그리고 법규준수와 관련 기업에 관련된 모든 사항들에 관한 포괄적 정보를 제공하여야 하며, 기업에 중대한 영향을 줄 수 있는 경제환경의 변화에 관하여 보고하여야 한다. 경영진은 기업이 취한 방침이 정해진 기획 및 목표에서 벗어난 경우를 언급하여야 하고, 그 이유를 밝혀야 한다.

보고의무의 내용 및 보고시기에 대해서는 주식회사가 아닌 경우에도 독일 주식법 제90조에 따른다.

95) Id., 3.1.1.

96) Id., 3.1.2.

감사기관은 절차규정을 제정하여 보다 자세히 경영진의 정보 및 보고 의무를 규정하여야 한다. 일반적으로 감사기관에 대한 경영진의 보고는 서면 형태로 제출되어야 하고, 판단의 기초가 되는 문서, 특히 연차재무제표, 기업집단재무제표, 기업/기업집단의 경제적 상황에 관한 보고서 그리고 감사인의 보고서 등은 감사기관의 위원에게 회의에 앞서 적기에 제출되어야 한다.

감사기관은 신속하고 적절한 보고를 지향한다.⁹⁷⁾

(6) 비밀유지

좋은 지배구조는 경영진과 감사기관 사이의 숨김없는 논의를 필요로 한다. 따라서 절대적으로 중요한 것은 충분하고 포괄적인 비밀유지이다. 기업의 기관 구성원은 누구든지 자신과 관련된 제3자가 동일한 방식으로 비밀유지의무를 준수하도록 하여야 한다.⁹⁸⁾

근로자의 공동결정권을 인정해야 하는 기업의 감사기관에서 주주 및 근로자의 대표들은 감사기관 회의를 독립적으로 준비하여야 한다. 필요한 경우 감사기관은 경영진 없이 회의를 개최할 수 있다.⁹⁹⁾

(7) 책임성

1) 주의의무 위반

경영진과 감사기관의 이사 또는 위원이 부담하는 주의의무를 경영진 또는 감사기관이 위반한 경우, 회사에 대하여 손해배상책임을 진다. 경영진 또는 감사기관의 이사 또는 위원이 적절한 정보에 근거하여 회사의 최상의 이익을 위하여 행동했다고 합리적으로 추정될 수 있는 경우 기업가적 판단에 대한 주의의무 위반에 해당하지 않는다.¹⁰⁰⁾

97) Id., 3.1.3.

98) Id., 3.2.1.

99) Id., 3.2.2.

100) Id., 3.3.1.

2) 임원책임보험

경영진 및 감사기관의 이사 및 위원을 위한 임원책임보험(D&O liability insurance)은 기업가적 또는 / 및 경영상의 위험 증가에 처하는 기업에 의해서만 체결되어야 한다. 주식회사가 이사의 전문적 활동으로 초래되는 위험에 대하여 당해 이사를 보호하기 위하여 보험계약을 체결할 경우, 이사의 확정 연보수의 적어도 1.5배에 달하는 손해의 적어도 10%의 공제면책률이 적용되어야 한다. 이러한 공제면책은 다른 법형태를 취하는 공기업의 경영진 구성원에 대해서도 적용되어야 한다. 적절한 공제면책이 감사기관의 감사위원회에게도 적용되어야 한다.

임원책임보험 가입결정과 그 사유는 문서화되어야 하며, 특히 그 보험의 유용성과 긴급성이 소명되어야 한다.¹⁰¹⁾

(8) 대출

공기업은 경영진 또는 감사기관의 이사 또는 위원 또는 그 친족에게 어떤 대출도 공여할 수 없다.

(9) 경영진

1) 임무 및 권한

경영진은 기업경영에 대하여 주된 책임을 부담하며, 책임 이행시 기업목적에 구속된다.

이에 따라 경영진은 기업의 전략적 방향을 발전시키고, 감사기관과 이에 관하여 조정하고, 이후 이를 실행시킨다.¹⁰²⁾ 경영진은 법률과 내부 규범을 준수하도록 하여야 하고, 기업의 자회사 역시 이를 준수하도록 하여야 한다.¹⁰³⁾ 경영진은 기업 내에서 적절한 위험 관리 및 통제가 이루어지도록 해야 한다.¹⁰⁴⁾

101) Id., 3.3.2.

102) Id., 4.1.1.

103) Id., 4.1.2.

104) Id., 4.1.3.

2) 구 성

최소한 경영진은 2인으로 구성되어야 한다.¹⁰⁵⁾ 감사기관의 동의를 얻은 업무규칙(Geschäftsordnung)에서는 경영진 내의 의무 분배와 협력을 규정하여야 한다. 감사기관은 경영진의 대표를 선임할 수 있다.

3) 보 수

경영진 이사에 대한 보수는 감사기관이 정하며, 보수의 적절성 여부는 특히 해당 이사가 수행하는 직무, 당해 이사의 실적, 경영진 전체의 실적 및 기업의 경제상황, 기업의 장래 전망, 그리고 달성된 성과의 지속성 등에 따라, 당해 업계에서 비교대상인 기업을 고려하여 판단한다. 특별한 사유가 없는 한 보수는 통상 지급되는 금액을 초과해서는 안 된다.¹⁰⁶⁾

보수는 고용계약에서 분명하게 정해져야 한다. 성과보수는 감사기관과 합의한 성과계획에서 각 회계연도의 시작일에 정해져야 한다.

고용계약 체결시 이사가 증대한 이유 없이 조기에 퇴임할 경우 부수적 이익을 포함해서 지급될 금액이 2년간의 보수액을 초과해서는 안 되며, 그 지급액은 고용계약의 잔존기간에 걸쳐서 발생했을 보수를 초과해서는 안 된다. 그 지급액의 산출은 직전 회계연도의 총보수와 차기 회계연도의 예상총보수를 기초로 하여야 한다.¹⁰⁷⁾

감사기관은 계약의 본질적 요소들을 포함하여 경영진에 대한 보수체계를 마련하여야 하며, 정기적으로 보수체계를 심사하여 필요한 경우 정정하여야 한다.

감사기관의 장은 주주총회에서 경영진에 대한 보수체계의 구조에 관한 정보를 제공하여야 하고, 그 변경이 있는 경우에도 그러하다.

105) Id., 4.2.1.

106) Id., 4.3.1.

107) Id., 4.3.2.

4) 이익충돌

기업의 지속적 발전을 위하여 경영진의 이사들은 포괄적인 경업금지 의무를 부담하며,¹⁰⁸⁾ 기업의 목적을 추구할 의무를 부담한다.¹⁰⁹⁾

이사 및 사용인은 자신의 직무와 관련 자기 자신 또는 기타의 자를 위하여 무상의 이익 또는 기타 이익을 제3자로부터 수령하거나 요구할 수 없으며, 제3자에게 부당한 이익을 제공할 수도 없다. 또한 이사는 기업을 위한 의사결정시 개인적 이익을 추구해서는 안 되며, 기업의 사업기회를 자신의 사업을 위하여 이용할 수 없다.¹¹⁰⁾

각 이사는 감사기관에 이익충돌이 있는 경우 즉시 이를 알려야 하고, 나머지 이사들에게 이에 관한 정보를 제공하여야 한다.¹¹¹⁾ 기업과 이사(또는 이어나 이사가 개인적으로 관련된 기업 또는 사업과 관련된 자)간의 모든 거래는 당해 업계에서 통용되는 기준에 부합하여야 한다. 중대한 성격의 관련 당사자거래는, 감사기관이 당해 거래 체결에서 기업을 대표하여 그 동의가 이루어질 수 있을 것으로 추론되지 않는 한, 감사기관의 동의를 얻어야 한다.¹¹²⁾

이사는 감사기관의 동의를 얻는 경우에만 다른 직업을 추구할 수 있다. 이는 감사기관의 위원에게도 적용된다.¹¹³⁾

(10) 감사기관

1) 임무 및 권한

감사기관은 정기적으로 기업을 경영하는 경영진에 자문하고 경영진의 활동을 감시할 임무가 있다. 이 감독임무는 경영판단이 적절하고,

108) Id., 4.4.1.

109) Id., 4.4.2.

110) Id., 4.4.2.

111) Id., 4.4.3.

112) Id., 4.4.3.

113) Id., 4.4.4.

유용하며 시급한 것인지, 그리고 경영진이 기업이 활용할 수 있는 자금을 비용에 대비하여 효과적으로 이용하도록 하는지 여부 등의 문제를 다룬다. 여기에는 특히 기업이 정관에 규정된 사업목적에 따른 활동을 추구하고 있는지 여부에 대한 감사가 포함된다. 감사기관은 기본적으로 기업에 영향을 줄 수 있는 의사결정에 관여하여야 한다. 정기적으로 감사기관과 그 위원회들은 자신들의 활동의 질과 능률을 감사하여야 한다. 감사기관은 이와 관련하여 자신이 취한 조치의 이행의 감사하여야 한다.¹¹⁴⁾

경영진의 이사를 선임할 권한이 감사위원회에 있는 경우, 위원회에 이 권한을 위임할 권리는 그 위임이 가능한 경우에도 행사되어서는 안 된다. 최초로 경영진의 이사로 선임되는 경우 임기는 3년으로 제한되어야 한다. 당해 임기말에 앞선 직전년도의 기간 동안 재선임(Re-appointments)은 현재의 선임 취소의 경우와 함께 절대적으로 이를 필요로 하는 사유가 있는 경우에 한해서 유효하다. 경영진의 이사들이 퇴임하는 나이 제한이 정해져야 하고, 감사기관은 경영진의 지속을 위한 장기적 계획을 경영진과 공동으로 수립하여야 한다.¹¹⁵⁾

감사기관은 정관으로 감사기관을 위한 절차규범이 이미 마련되어 있지 않는 한, 스스로 절차규범을 제정하고 채택하여야 하며, 절차규범에는 회의의 횟수 및 선출 및 표결 절차, 특히 결의의 채택을 위한 선결요건 및 감사기관의 의장의 선임과 그 권한 등에 관한 규정을 포함하고 있어야 하고, 위원회의 설치 및 위원회의 직무에 관하여 규정하고 있어야 한다.¹¹⁶⁾

감사기관의 의장은 감사기관의 사무를 조정하고, 회의를 주관하며, 대외적으로 감사기관을 대표하고, 감사기관의 이익을 견지한다. 의장

114) Id., 5.1.1.

115) Id., 5.1.2.

116) Id., 5.1.3.

및 그밖의 각 감사위원은 오로지 감사기관을 위한 의사결정을 하기 위하여 권리를 행사해서는 안 된다. 감사기관의 의장은 동시에 경영진의 이사들과 체결한 약정을 관장하는 위원회의 의장을 겸한다.¹¹⁷⁾

감사기관의 의장은 정기적으로 기업의 전략, 그 사업진행, 그리고 위험관리에 관한 경영진과의 논의를 지속하여야 한다. 경영진은 기업 경영과 상황 및 전개과정을 평가하는 데 본질적인 의미를 갖는 중대한 사항에 관하여 감사기관의 의장에게 즉시 알려야 한다. 이 때 의장은 감사기관에 이를 알리고, 필요한 경우 감사기관의 비상회의를 소집하여야 한다.¹¹⁸⁾

감사기관의 위원 수와 기업의 특수한 경제적 상황에 따라서 감사기관은 특수한 전문적 문제를 다루기 위한 전문위원회를 설치할 수 있다. 이러한 문제에는 기업전략, 자본비용 및 금융 등이 포함된다. 위원회는 감사기관의 사무 효율성을 증진하고 복잡한 상황을 심의할 것을 직무로 한다. 각 위원회의 위원장은 위원회의 사무에 관하여 정기적으로 감사기관에 보고하여야 한다.¹¹⁹⁾

감사기관의 위원 수와 기업의 특수한 경제적 상황에 따라서 감사기관은 특히 재무회계 및 위험관리, 외부감사인에 요구되는 독립성, 감사인과의 감사계약 체결, 감사대상의 결정, 수수료 약정 등에 관한 사항에 초점을 두는 감사위원회를 설치할 수 있다. 감사위원회의 위원은 특히 고도의 전문성 기준을 충족하여야 한다. 감사기관의 의장은 감사위원회의 의장이 될 수 없다. 법률상 허용되는 경우 감사위원회의 위원은 같은 감사위원 선임에 앞선 3년간 같은 기업의 경영진의 이사였던 자여서는 안 된다.¹²⁰⁾

117) Id., 5.1.4.

118) Id., 5.1.5.

119) Id., 5.1.6.

120) Id., 5.1.7.

감사기관의 각 위원회에 의사결정권을 부여할 수 없고, 대신에 일반 원칙으로서 감사기관의 전체회의에 유보된다. 감사기관이 경영진의 이사에게 지급할 보수를 결정할 책임이 있는 경우, 이 책임은 위원회에 위임될 수 없다. 대신에 감사기관의 전체회의가 이에 대한 책임을 지게 된다.¹²¹⁾

2) 구 성

감사기관의 위원 선임을 위한 후보자 추천시 다음과 같은 자만이 감사기관의 위원으로 선임되도록 하는 적절한 주의가 취해져야 한다. 즉 필요한 지식, 능력 및 전문적 경력을 가지고 있는 자로서 충분히 독립적이며, 전문가로서의 의무의 견지에서 감사위원의 임무를 수행할 능력이 있는 자를 말한다. 이 때 여성에게 동등한 기회가 보장되어야 한다. 일반원칙으로서 연방정부를 대리하거나 연방정부가 임명한 감사기관의 위원은 동시에 3개 감사기관을 초과하여 그 위원이 될 수 없다. 기업 또는 그 경영진과 중대하고 일시적이 아닌 이익충돌을 야기할 사업상 관계가 있거나 인적 관계가 있는 자는 감사기관의 위원이 될 수 없다. 감사기관의 위원은 당해 기업의 주요 경쟁자와의 감사직무를 수행해서는 안 되고, 자문에 임해서도 안 된다. 3인 이상의 전임(前任) 이사가 감사기관의 위원이 될 수 없다. 6인 미만의 위원으로 구성된 감사기관의 경우 전임 이사는 감사위원이 될 수 없다.¹²²⁾

감사기관의 위원에 대해서는 적절한 연령제한이 정해져야 한다.¹²³⁾

감사기관의 위원은 직접 자신의 의무를 준수하여야 한다. 따라서 자신의 직무를 타인이 수행하도록 해서는 안 된다. 결석하는 감사위원은 위임사항을 위임장 소지인에게 특정함으로써 감사기관의 표결에

121) Id., 5.1.8.

122) Id., 5.2.1.

123) Id., 5.2.2.

참여할 수 있다. 감사위원은 자신의 직무 수행에 필요한 충분한 시간을 갖도록 하여야 한다. 감사위원이 1회계년도에 개최된 감사기관의 회의의 절반 미만을 참석한 경우 이 사실은 감사기관이 작성하는 보고서에 기재되어야 한다.¹²⁴⁾

전임 이사는 감사기관의 의장이나 감사기관 위원회의 의장이 될 수 없다. 그럼에도 이를 의도한 경우 분명한 사유가 주주총회에 제출되어야 한다.¹²⁵⁾

3) 보 수

감사위원의 보수는 정관 또는 주주총회의 결의로 정해야 한다.¹²⁶⁾

4) 이익충돌

각 감사위원은 기업의 목적을 추구할 의무를 부담한다. 감사위원은 의사결정 시 개인적 이익을 추구해서는 안 되며, 기업의 영업기회를 자기를 위하여 이용해서도 안 된다. 각 감사위원은 이익충돌 특히 고객, 공급업자, 대출자 또는 기타 사업제휴자에게 제공되는 자문 또는 이들과 감사직능을 수행하는 위원으로 인하여 야기될 수 있는 이익충돌을 감사위원들에게 알려야 한다. 주주총회에 대한 감사기관의 보고서에 감사기관은 초래될 수 있었던 이익충돌을 알리고, 그것이 처리된 방법을 설명하여야 한다. 감사위원 중 특정 위원에게 일시적인 것이 아닌 주된 이익충돌이 있었던 경우 해임될 수 있다.¹²⁷⁾

기업은 감사위원과 자문계약 또는 기타 업무협약이나 사무계약을 체결해서는 안 된다.¹²⁸⁾

124) Id., 5.2.3.

125) Id., 5.2.4.

126) Id., 5.3.

127) Id., 5.4.1.

128) Id., 5.4.2.

(11) 투명성

1) 기업지배구조보고서

경영진과 감사기관은 매년 기업지배구조에 관한 보고서를 발간하여야 한다. 보고서는 특히 모범지배구조의 권고가 준수되고 있고 그 준수가 지속될 것임을 표명하고 있어야 한다. 보고서는 감사기관에 선임된 여성의 수를 밝혀야 한다. 권고를 따르지 않은 경우 이를 해명하고 정당화해야 한다. 이와 관련 모범지배구조상의 제안과 관련한 입장진술이 이루어져야 한다.¹²⁹⁾

2) 이사 및 감사위원의 보수

이사 및 감사위원 각자의 총보수는 일반인이 이해할 수 있는 형태로 기업지배구조보고서에 기재되어야 한다. 각 감사위원의 경우에도 이사의 경우와 마찬가지로이다. 새로이 선임되거나 재선임되는 이사의 경우 감사기관은 각 이사가 계약으로 그러한 정보공개에 동의하였음을 분명히 하여야 한다.¹³⁰⁾

감사위원에게 지급되는 보수 또는 감사위원의 개인적 성과 특히 자문 및 중개 서비스에 대하여 부여하는 이익은 독립적으로 그 명세가 이루어져야 한다.¹³¹⁾

3) 정보공개

기업 자체에 관하여 기업이 공개하는 정보는 웹사이트를 통해 접근할 수 있어야 한다. 그 정보에는 기업지배구조보고서, 연차재무제표 및 그 부속서, 필요한 경우 기업의 경제적 위상에 관한 보고서 등이 포함된다.¹³²⁾

129) Id., 6.1.

130) Id., 6.2.1.

131) Id., 6.2.2.

132) Id., 6.3.

(12) 재무회계, 연차재무제표의 감사

1) 재무회계

주주를 비롯한 제3자가 특히 연차재무제표 및 기업의 경제상황에 관한 보고서 그리고 기업집단의 재무제표 및 기업집단의 경제상황에 관한 보고서를 열람할 수 있어야 한다.

법률 또는 정관 등에 조치의 유용성에 관하여 달리 정함이 없고 긴급성이 없는 한, 재무제표 및 기업 및 기업집단의 경제상황 보고서는 유한책임을 기반으로 한 대기업에 관한 독일 상법 제3편의 규정이 유추적용되고, 그에 따라 감사된다.¹³³⁾

연차 재무제표 및 기업집단의 재무제표 그리고 기업 및 기업집단의 경제상황보고서는 경영진이 작성하고, 감사인과 감사기관이 이를 감사하여야 한다.¹³⁴⁾

기업은 당해 기업이 무시하지 못할 정도로 지분을 소유하고 있는 기업의 목록을 공시하여야 한다. 기업이 연차재무제표 및 기업집단의 재무제표를 작성한 경우 위 기업의 목록은 재무제표의 부속서로서 첨가되는 주석으로 포함되어야 한다.¹³⁵⁾ 연차재무제표에 부속된 주석은 재무회계에 적용될 규범에 따른 관계당사자로서의 자격을 갖는 주주와의 관계에 관하여 밝혀야 한다.¹³⁶⁾

2) 연차재무제표의 감사

감사인 후보자를 지명하기 전, 감사기관 또는 감사위원회는 감사인 후보자로부터 한편으로는 후보자 및 후보자가 속한 기업의 대표기관, 다른 한편으로는 당해 공기업과 후보자가 속한 기업의 대표기관의 구

133) Id., 7.1.1.

134) Id., 7.1.2.

135) Id., 7.1.3.

136) Id., 7.1.4.

성원 사이에 존재하는 사업상, 금융상, 인적 또는 기타 관계에 관하여, 그 성격을 분명히 하여, 독립성에 관한 우려를 초래할 수 있는 정보를 제공하는 의사표명을 하도록 하여야 한다. 그 의사표명은 감사인 후보자가 직전 회계연도에 자신이 속한 기업에서 행한 기타 직무의 범위, 특히 자문 분야, 또는 그에 이은 회계연도에 약정한 직무범위에 관한 내용이 포함되어야 한다. 후보자의 의사표명은 영업장부(business records)에 기록되어야 한다.¹³⁷⁾

법률 규정에 따라 감사기관은 감사인과 감사계약을 체결하고, 보수에 관하여 약정한다. 감사기관은 감사기관의 의장 또는 감사위원회의 위원장이 당해 감사인이 잠재적으로 감사계약을 해지하거나 불편부당한 독립적 당사자가 아니라는 사유가 있는 경우, 당해 사유가 즉시 치유되지 않는 한, 지체없이 이를 통지받아야 한다는 점을 감사인과 합의하여야 한다.¹³⁸⁾

감사기관은 감사기관의 임무에 중대한 영향을 줄 수 있는 모든 사항으로서 연차재무제표 감사 기간 동안 확정될 수 있거나 발생할 수 있는 사항을 감사인이 지체없이 보고하도록 합의하여야 한다. 감사기관은 감사인의 연차재무제표 감사 과정에서 모범지배구조와 관련 경영진 및 감사기관이 결과적으로 부정확했다는 의사표명으로 귀결될 상황을 확인하게 되는 모든 사례들에 대하여 이를 통지하거나 감사인의 보고서에 기록하도록 합의하여야 한다. 감사기관을 두지 않는 기업의 경우 정관상의 대표자가 감사인과 위 권고에 상응하는 보고의무와 정보제공의무를 합의하여야 한다.¹³⁹⁾

감사인은 감사기관 또는 연차재무제표 또는 기업집단재무제표에 관하여 감사기관이 설치한 상응하는 위원회의 회의에 출석하여 감사의 핵심적 발견사항들에 관하여 보고하여야 한다.

137) Id., 7.2.1.

138) Id., 7.2.2.

139) Id., 7.2.3.

3. 임원선임지침(Appointment Guidelines)

이하에서는 C편에 규정된 특수기금을 포함한 연방정부가 지분을 소유하고 있는 기업 및 임원선임에 영향력을 행사할 수 있는 기타 기관의 감사위원 및 이사 선임을 위한 지침에 관하여 살펴본다.

(1) 감사회 또는 기타 감사기관의 위원 선임

1) 독일연방예산령

연방정부는 감사 및 기타 감사기관의 구성에 적절한 영향력을 행사하도록 하여야 한다[독일연방예산령(Bundeshaushaltsordnung, BHO)) 제65조 제1항 제3호].¹⁴⁰⁾

2) 전문성을 구비한 전문가

전문지식과 경륜의 측면에서 그 선임에 적합한 자가 선임되어야 하며, 필요한 경우 이는 소명되어야 한다. 또한 전문가적 의무의 측면에서 감사기관의 위원의 직무를 수행할 수 있어야 한다. 따라서 연방정부를 대리하거나 연방정부가 임명하는 감사기관의 위원은 일반적으로 동시에 3개 감사기관을 초과하여 감사기관의 위원이 될 수 없다. 연방정부가 지분을 소유하는 각 기업에서 각 주무장관을 대리하는 자는 각각 1인이어야 하고, 최대 2인일 수 있다. 연방과 당해 공기업의 이익을 위하여 공무원(members of the public service)이 아닌 자로서 상응하는 전문성을 갖춘 자(가령 산업계에 재직 중인 자)가 감사기관의 위원으로 선임되어야 한다. 자회사의 경우 일반적으로 지배기업에서 최대 2인의 대표자가 감사기관에 선임될 수 있다. 연방정부가 지분을 소유하는 기업의 주무관청은 의무적 직업훈련 프로그램을 통해서 연방정부를 대리하거나 연방정부가 임명한 감사위원이 감사위원으로서 자신의

140) Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation, Part C, I. 1.

직무를 수행하도록 필요한 지식과 기술을 구비하도록 하여야 한다.¹⁴¹⁾

3) 낙하산 금지

공무(public service) 또는 공직(의회의 의원직을 포함)에서의 사퇴가 임박한 자는 임명되어서는 안 된다.¹⁴²⁾

4) 공무원의 사임, 직무연관성 사라질 때

의회의 의원을 포함하여 공무원 및 공무담당자는 자신의 임명의 근거가 되는 직무를 그만 둘 경우 또는 임명권자인 연방장관이 퇴직을 명할 경우 감사위원 직을 사임하여야 한다.¹⁴³⁾

5) 非공무원의 사임

감사위원 및 기타 감사기관의 위원이 공무원이 아닌 경우, 일반적으로 사회보장법(Sozialgesetzbuch) 제7조의 a에 따른 연령 제한에 도달한 날에 이은 주주총회 또는 정기총회의 종료 시에 사임하여야 한다.¹⁴⁴⁾

(2) 결격사유(또는 이해상충)

1) 요 건

이익충돌을 피하기 위하여 다음의 각각에 해당하는 자는 감사회 또는 기타 감사기관에 임명되어서는 안 된다.¹⁴⁵⁾

- a) 이미 시장에서 당해 공기업과 경쟁관계에 있거나, 거래를 개시하는 과정에 있거나 거래를 이행하는 관계에 있는 기업의 감사위원인 자
- b) 당해 공법상 법인의 법적 통제 및 감독에 관여하고 있는 자로서 결과적으로 당해 법인의 법적 관계 및 영업관계에 영향을 줄 수 있는 자

141) Id., I. 2.

142) Id., I. 3.

143) Id., I. 4.

144) Id., I. 5.

145) Id., II. 1.

- c) 공무 활동의 측면에서, 당해 기업에 자금을 배정하는 직무를 담당하고 있는 자로서 예산상의 편익을 연방정부의 지분에 따라 제공할 뿐만 아니라, 연방정부의 관리에서 벗어난 기타 단체에도 제공하는 경우
- d) 당해 감독대상인 공기업에 대한 공무활동 중 특히 대출공여, 담보제공, 보수지급 등의 직무를 수행하는 자 또는 공공계약 수주 절차에 관여하는 자

2) 전문성과 결격사유(또는 이해상충)

각각의 경우 잠재적 이익충돌은 선임 전에 심사되어야 한다. 적절한 후보자를 선택하는 과정에서 이익충돌의 회피 필요가 준수되면서도, 요구되는 전문성을 갖춘 자를 선임함으로써 감사위원으로서 효율적인 직무수행을 확보함에 있어서 연방의 이익이 고려되어야 한다.¹⁴⁶⁾

3) 결격사유(또는 이해상충)을 후퇴할 경우

그럼에도 위 b) 내지 d)에 해당하는 자가 감사위원으로 선임되어야 할 경우, 당해 기업의 주무 장관은 그러한 결정을 취할 권한을 가진 다른 자에 의하여 결정이 취해지도록 하여야 한다. 소를 취하해야 했고 불편부당한 독립적 당사자라고 추정될 수 없는 자로 볼 사유와 관련하여 행정절차법(Verwaltungsverfahrensgesetz) 제20조 및 제21조가 준수되어야 한다. 즉 이들 규정은 동법 제9조에 따른 행정소송에 연루된 자인 경우 직접 적용되어야 한다.¹⁴⁷⁾

4) 선임후 결격사유(또는 이해상충)가 발생하는 경우

공무원 및 공직자(의회의 의원을 포함)는 선임 후 이익충돌이 발생할 경우 이익충돌을 방지하기 위하여 그 사임이 불가피한 경우, 또는

146) Id., II. 2.

147) Id., II. 3.

감사위원을 선임하거나 대리하게 한 주무 장관이 사임을 명한 경우, 감사위원 직을 사임하여야 한다. 주무장관이 이익충돌에도 불구하고 감사위원의 재임을 결정하는 경우, 상술한 임원선임지침이 준수되어야 한다. 감사위원이 공무원이 아닌 경우 모범지배구조 5.4.에서 규정된 이익충돌에 관한 내용이 적용되며, 감사위원으로 선임하거나 대리자격을 부여한 주무장관에 의하여 해임되는 경우 이를 따라야 한다.¹⁴⁸⁾

(3) 연방정부 지분 소유 기업의 이사

연방정부(특수기금을 포함)가 지분을 갖는 기업의 이사는 원칙적으로 사회보장법 제7조의 a에 따른 연령제한에 달하는 날에 사임하여야 한다.¹⁴⁹⁾

(4) 절 차

1) 임원선임지침 준수

공기업의 주무 장관은 「여성참여보장법」(Bundesgremienbesetzungsgesetz)의 규정 및 임원선임지침을 준수하여야 한다. 임원선임지침 (1) 3)은 내규를 통해 준수되도록 보장되어야 하고, (1) 4) 및 (2)는 약정 또는 계약 등에 의하여 준수되도록 보장되어야 한다.¹⁵⁰⁾

2) 감사위원 선임통지

공기업의 주무 장관은 부속서(Annexes)¹⁵¹⁾ 1¹⁵²⁾ 및 2¹⁵³⁾에 열거된 기업의 감사회 등 감사기관의 위원으로 처음으로 선임하거나 재선임

148) Id., II. 4.

149) Id., III.

150) Id., IV. 1.

151) 부속서상의 기업의 목록은 매년 수정되고 있다.

152) 연방정부(특수기금을 포함)가 25% 이상의 지분을 직접 소유하는 공법 및 사법상의 기업.

153) 연방의 기관들이 직접 지분을 소유하고 있는 기업으로서 연매출액이 5억 유로 이상인 기업.

할 경우 그 선임의사를 연방내각에 통지하여야 한다.¹⁵⁴⁾

3) 이사·업무집행사원 선임통지

공기업의 주무 장관은 공무원이나 연방하원(Bundestag) 또는 주의회(Landtag)의 위원을 부속서(Annexes) 1 및 2에 열거된 기업의 이사·업무집행사원으로 신규로 선임할 경우 그 의사를 연방내각에 통지하여야 한다.¹⁵⁵⁾

4) 기타 선임통지

연방정부가 선임에 영향력을 행사할 수 있는 경우 기타 위원회 및 기관에서의 선임도 연방내각에 통지하여야 한다. 부속서 3¹⁵⁶⁾에 열거된 기타 위원회 및 기관에 대해서는 위 규정들이 준용된다.¹⁵⁷⁾

IV. 독일재건은행의 기업지배구조

독일재건은행법(Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau: 이하 ‘재건은행법’이라 한다)상 독일재건은행(이하 ‘재건은행’이라 한다)은 재건은행은 독일 경제의 재건을 목적으로 1948년 11월 제2차 세계대전 종전 후 유럽 부흥을 위한 원조계획인 마샬플랜(Marshall Plan)의 자금 지원으로 설립된 국영은행으로서 법률상 공법상의 영조물이며, 프랑크푸르트에 본점을 두고 베를린과 본에 지점을 두고 있다(재건은행법 제1조 제1항).

재건은행법에 따라 재건은행은 과세, 건설, 임대와 관련 독일 연방은행과 동일한 권리를 갖는다. 재건은행은 Bank 및 Bankegruppe라는

154) Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation, Part C, IV. 2.

155) Id., IV. 3.

156) 연방이 그 선임에 영향력을 행사할 수 있는 기타 위원회 및 기관.

157) Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation, Part C, V.

명칭을 사용할 수 있으며(제11조 제1항), 상업등기부상 등기에 관한 상법 규정은 재건은행에 적용하지 않는다(동조 제2항).

재건은행의 해산은 법률에 의해서만 가능하도록 하여, 지속적 정책 금융을 담당하도록 하고 있다(제13조 제1항).

재건은행의 기업지배구조는 앞서 살펴본 모범지배구조에서 규정하고 있듯이 비록 공법상의 영조물이지만, 기본적으로 독일 주식회사의 이원적 기업지배구조를 취하고 있다. 물론 재건은행법상의 일부 규정에 의하여 모범지배구조의 원칙과 다른 제도가 어느 정도 있으나, 재건은행 정관에서 천명하고 있듯이 모범지배구조의 원칙을 준수하고 있다.

이하에서는 1과 2로 나누어 1에서는 재건은행법 그리고 2에서는 재건은행의 정관의 규정을 중심으로 재건은행의 기업지배구조를 살펴본다.

1. 독일재건은행법상 독일재건은행의 기업지배구조

재건기관의 기관은 집행이사회와 감사회로 구성되며(동법 제5조 제1항), 법률에 규정이 없는 경우 기관의 직무와 권한은 정관으로 정한다(동조 제2항).

(1) 집행이사회

집행이사회는 2인 이상의 이사로 구성한다. 이사는 감사회에 의하여 임명되고 해임된다(동법 제6조 제1항). 감사회는 감사회 감사위원 중 한 명을 집행이사회 의 이사로 할 수 있다. 이 경우 감사회 구성원으로서의 해당 위원의 권리는 중지된다(동조 제2항 제2문).

집행이사회는 동법 또는 정관에 달리 정하지 않는 한, 목적사업의 집행과 재건은행의 자산을 관리하며(동조 제2항 제1문), 대외적으로 재판상 재판외에서 재건은행을 대표한다(동조 제3항 제1문). 집행이사회 의 두 이사 전원 또는 수권받은 대리인과 공동으로 집행이사회 의 다른 이사가 행한 의사표시는 재건은행을 구속하며, 정관으로 두 명의

수권받은 대리인에 의해서 재건은행을 대리하여 의사표시가 행해질 수 있도록 허용할 수 있다(동조 제3항 제2문 및 제3문). 그러나 의사표시가 재건은행을 상대로 행해져야 할 경우 그 의사표시는 집해이사회의 어느 한 이사에 대하여 행해지는 것으로 충분하다(동조 제4항).

집해이사회의 이사의 보수는 이들 이사들과 재건은행을 대표하는 감사회 사이에서 계약에 따라 정해진다.

(2) 감사회

1) 감사회의 구성

재건은행의 감사회는 총 37인의 위원으로 구성되며, 각 위원은 다음과 같이 임명된다(동법 제7조 제1항).

- ① 의장 및 부의장. 이들은 연방정부가 임명하며, 금융분야에서 전문적 경력을 갖춘 인사여야 한다.
- ② 연방정부측 7인으로서 연방재무부장관, 연방외교부장관, 연방경제기술부장관, 연방식품농업소비자보호부장관, 연방교통건설도시부장관, 연방경제협력개발부 장관, 연방환경자연보호원자력안전부 장관. 이들은 감사회 및 그 산하 위원회의 회의에 각자를 지속적으로 대리하는 자나 각부의 장을 통해 대리될 수 있다. 이들 가운데 연방재무부장관과 연방경제기술부장관이 의장 및 부의장으로 번갈아서 연방정부에 의하여 임명되며, 임기는 5년으로 중임될 수 있다(동조 제2항).
- ③ 연방상원이 임명하는 7인의 위원
- ④ 연방하원이 임명하는 7인의 위원
- ⑤ 신용 분야에서 저명한 담보은행, 저축은행, 협동조합은행(cooperative banks), 상업은행, 신용기관별로 각 1인의 대표자. 이들 대표자는 관련 집단에서의 청문 후 연방정부에 의하여 임명된다.

- ⑥ 2인의 산업대표 및 지방자치단체(지방자치단체연합), 농업, 공업, 상업, 주택 등의 각 산업분야의 대표자 1인으로서 이들은 관련 집단의 청문 후 연방정부에 의하여 임명된다.
- ⑦ 관련 집단의 청문 후 연방정부가 임명하는 4인의 노동조합 대표.

2) 위원의 임기

연방재무부장관과 연방경제기술부장관을 제외한 나머지 위원의 임기는 정부측 위원인 현직장관의 경우를 제외하고 3년으로 한다. 위원의 3분의 1은 매면 퇴임한다. 이들은 중임될 수 있다. 이에 관한 상세는 정관에서 정한다(동법 제7조 제3항).

3) 결의의 방법

달리 정함이 없는 한, 감사회는 단순다수결로 의사결정을 하며, 1위원 1표로 한다. 가부동수인 경우 의장이 결정권을 갖는다. 위원 전원의 2분의 1이상의 출석을 정족수로 하며, 정관의 정함이 있는 경우 서면투표에 의한 결의를 할 수 있다(동법 제7조 제4항).

4) 감사회의 임무

감사회는 지속적 관점에서 재건은행의 업무수행과 재건은행 자산의 관리를 감독할 것을 임무로 한다(동법 제7조 제5항 제1문). 감사회는 집행이사회에 일반적 지시나 특별한 지시를 할 수 있다(동조 제5항 제2문). 특히 일정한 거래나 특정 거래 유형의 종결을 승인할 권리를 유보할 수 있다(동조 제5항 제3문). 전 2자의 경우와 동법 제8조 내지 제10조의 경우를 제외하고 감사회는 위원회들에 자신의 권한을 위임할 수 있다. 자세한 사항은 정관으로 정한다.

(3) 회계감사

연례재무제표와 영업보고서, 연결재무제표(consolidated financial statements) 및 연결영업보고서는 상법(Handelsgesetzbuch) 제340조의 a 내지 제340조의 o의 규정에 따라 작성되고, 감사를 받아야 하고, 공시되어야 한다. 회계감사인은 감사회의 제청으로 연방감사원(Bundesrechnungshof)과의 합의로 감독청이 임명한다(동법 제9조 제1항).

감사회는 회계연도 말 이후 최초 6월 내에 연차재무제표의 승인을 의결하며, 승인을 하지 않을 경우 필요한 조치를 하여야 한다(동조 제2항). 회계연도는 역년(calendar year)으로 한다(동조 제3항).

(4) 감독청

연방재무부장관은 연방경제기술부장관과 협의하여 재건은행을 감독한다. 감독청은 법률, 정관 기타 법규에 따라 재건은행의 업무수행이 이루어지도록 하는 데 필요한 모든 조치를 취할 권한이 있다(동법 제12조 제1항). 재건은행을 대표할 권한의 증명은 공식인장의 날인을 통한 연방재무부장관의 확인을 통하여 이루어진다.

2. 독일재건은행 정관상의 기업지배구조

독일재건은행 정관은 재건은행법상의 지배구조 및 통제를 보다 구체화하고 있다.

(1) 집행이사회의 구성

집행이사회 이사들은 집행위원회의 추천으로 감사회가 선임한다. 이들은 개개인이 신뢰할 만하고, 전문성에서 적합하여야 한다. 전문적 능력 기준을 충족하기 위하여 이사들은 관련 직무에 관하여 충분한 이론적 실무적 지식과 경영경력을 갖추어야 한다. 이사는 최초로 선

임될 경우 임기는 3년을 상한으로 한다. 각 이사는 5년까지 임기를 연장하여 재선임될 수 있다. 이 경우 재직 당시의 임기가 종료하기 1년 전에 감사회가 이를 위하여 결의를 하여야 한다. 감사회는 정당한 이유가 있는 경우 집행이사회에 이사 선임을 취소할 수 있다. 원칙적으로 집행이사회에 이사는 법률상의 정년을 초과하는 기간으로 임명되어서는 안 된다. 집행이사회와 함께 감사회는 장기적 지위승계의 관점(long-term succession concept)을 견지할 것을 보장한다(정관 제1조 제1항). 집행이사회에 각 이사의 총보수는 재건은행의 상황과 각 이사의 책임 및 성과에 따라 적절하여야 한다(정관 제1조 제5항).

(2) 집행이사회에 권한 및 의무

1) 업무 집행 및 자산관리

법률 제6조에 따라 집행이사회는 동법과 정관 및 감사회가 제정한 집행이사회에 운영규정을 준수하여 재건은행의 사업을 집행하고 자산을 관리할 의무가 있다. 집행이사회는 자신의 의무를 적절히 수행하고 감사회가 취하는 모든 결정을 집행하는 데 대하여 감사회에 대하여 책임을 진다. 기업가적 판단을 할 경우 집행이사회에 이사가 재건은행의 이익을 위하여 적절한 정보에 기초하여 행동한다고 합리적으로 믿은 경우에는 의무위반으로 보지 않는다(정관 제1조 제2항).

2) 감사회 보고

3개월마다 정기적으로 집행이사회는 재건은행의 기획, 위험상황, 위험관리 및 재무상태와 관련된 모든 문제를 고려하여 기업의 현황을 서면으로 감사회에 즉시 종합적으로 보고하여야 한다. 또한 보고서에는 재건은행의 기능상 관련된 자회사가 포함되어야 한다. 집행이사회는 감사회의 의장 또는 부의장에게 중요한 사건이 있는 경우 서면으로

보고하여야 한다. 시급한 경우 보고는 구두로 할 수 있으나, 구두 보고 후 지체 없이 서면으로 확인되어야 한다. 보고는 양심적이고 정직한 책임의 원칙을 준수하여야 한다(정관 제1조 제3항).

3) 결의방법

중요한 사항에 관한 결정은 전체 집행이사회회의 다수결에 따라 정하여야 하며 가부동수는 부결로 본다(정관 제1조 제4항).

(3) 이사의 의무

1) 경업금지의무

집행이사회회의 이사들은 감사회의 동의를 얻지 않는 한 자기 계산 또는 제3자의 계산으로 재건은행의 영업부류에 속하는 영리사업이나 거래를 할 수 없다. 또한 집행이사회회의 이사들은 감사회의 동의가 없는 한 다른 회사의 이사, 업무집행자 기타 이에 준하는 자가 될 수 없다(정관 제1조 제6항).

2) 자기거래 등의 제한

또한 재건은행과 집행이사회회의 이사들 그리고 이사들과 밀접한 관계에 있는 자 또는 이사들과 친밀한 인적 관계에 있는 기업 사이에 이루어지는 거래는 당해 분야에서 일반적인 기준을 준수하여야 한다. 이들간의 중요한 거래는 감사회의 승인을 얻어야 한다(정관 제1조 제7항).

3) 이익충돌금지의무

집행이사회회의 이사들은 재건은행의 최상의 이익에 의하여 구속되며, 자신의 판단 시 사익을 추구해서는 안 되며, 재건은행을 위한 직무 수행 시 포괄적인 경업금지 의무를 부담한다. 각 이사는 결정이 이루어지기 전에 이익충돌이 가능한 집행이사회회의 다른 이사에게 정보를

제공하여야 한다. 이익충돌은 지체 없이 집행위원회에 공개되어야 한다(정관 제1조 제10항).

4) 이사에 대한 대출제한

프로그램 대출(programme loans)을 제외하고, 재건은행은 집행이사회 의 이사들에게 대출을 할 수 없다; 감사회는 프로그램 대출의 경우 정보에 입각하여야 한다(정관 제1조 제8항).

5) 이득 수령 및 공여의 금지

집행이사회 의 이사들은 자신의 활동과 관련하여 자신 또는 타인을 위하여 어떠한 선물 기타 이익을 제3자에게 요구하거나 수령해서는 안 되며, 제3자에 대하여 부당한 이익을 공여해서도 안 된다(정관 제1조 제9항).

6) 비밀유지의무

집행이사회 의 이사들은 비밀을 유지하여야 한다. 이사들은 직무 수행 동안 지득하게 된 영업비밀을 권한 없이 이용해서는 안 된다. 이 의무는 재건은행에서 퇴임한 후에도 계속해서 적용된다(정관 제1조 제11항).

(4) 집행이사회 의 업무집행에 대한 통제

1) 금융거래에 대한 감사회의 사전 동의

감사회 또는 결정권을 위임받은 위원회의 사전동의가 있는 경우에만해서 집행이사회는 정관에 규정된 다음의 사항을 할 수 있다(정관 제2조 제1항). 정관 제2조 제1항에 따른 사전동의를 얻는 것이 불가능할 정도로 신속히 취해야 할 결정의 필요성이 있는 예외적인 경우, 감사회 또는 해당 결정을 관장하는 위원회에 의한 사후 승인이 신속하게 취해져야 한다(정관 제2조 제3항). 동의와 관련된 아래의 요건은 감사회가 다른 규제를 도입하지 않는 한 적용한다. 감사회는 언제든지 다른 동의요건을 정할 수 있다.

- ① 일정한 요건의 금융공여¹⁵⁸⁾
- ② 재건은행법 제2조 제3항에 따른 지분의 매입, 증가, 매도 및 감축
- ③ 재건은행에 근본적으로 중요한 경우 동법 제2조 제3항의 취지에 다른 사업 수행
- ④ 중요한 경영상 문제에 해당하는 조치¹⁵⁹⁾
- ⑤ 재건은행법 제4조 제1항에 따른 채권의 발행¹⁶⁰⁾
- ⑥ 재건은행법 제4조 제1항에 따른 외국에서의 기채¹⁶¹⁾

2) 신용위원회에 대한 보고

집행이사회는 최소한 6개월마다 한 번 신용위원회에 정기적으로 정관 제2조 제2항 각호의 사항을 보고하여야 한다(정관 제2조 제2항). 다만 재건은행법 제3조 제4항에 따라 제3자의 계산으로 제공하는 금융에 대해서는 보고할 필요가 없다(정관 제2조 제4항).

3) 수출금융의 허용요건

공동금융 방식의 수출금융의 경우 재건은행은 정관 제2조 제5항에 따른 각호의 요건을 충족할 경우에 한해 재건은행법 제3조 제1항 제3문에 따른 정관 제2조 제1항 4호 (b) (aa)에 의하여 공동금융의 방식으로 행하는 수출금융에 참여할 수 있다(정관 제2조 제5항).

자금조달이 부족한 국가와 관련된 수출금융의 경우에도 정관 제2조 제6항에 규정된 허용요건을 충족하는 경우에 한해 재건은행은 재건은행법 제3조 제1항 제3문 및 제2조 제1항 4 (b) (bb)에 따라 수출금융을 할 수 있다(정관 제2조 제6항).

158) 그 결정권은 정관 제 8 조 제3항의 신용위원회에 있다.

159) 이 결정은 정관 제 8 조 제3항에 따른 집행위원회가 행한다.

160) 이 결정은 정관 제 8 조 제3항에 따른 신용위원회가 행한다.

161) 이 결정은 정관 제 8 조 제3항에 따른 신용위원회가 행한다.

(5) 재건은행의 대표

1) 수동대표

재건은행을 상대로 한 의사표시에 대해서는 집행이사회 이사 가운데 일인에 대해 하는 것으로 족하다(재건은행에 관한 법률 제6조 제4항, 정관 제4조 제1항).

2) 능동대표의 방식

재건은행이 행하는 의사표시는 일반적으로 서면으로 해야 하고, 의사표시가 두 명의 집행이사회 이사들 또는 권한 있는 대리인과 공동으로 집행이사회 이사 한 명에 의하여 공동으로 행해진 경우 재건은행을 구속한다(재건은행에 관한 법률 제6조 제3항 제2문 정관 4조 제2항 제1문). 서면에 의한 의사표시의 경우 두 명의 집행이사회 이사들 또는 권한 있는 대리인과 공동으로 집행이사회 이사 한 명에 의한 서명에는 재건은행의 명칭이 부가되어야 한다(정관 4조 제2항 제2문). 집행이사회 이사들은 독일 민법 제181조에 따른 제한을 받지 않으며, 동법 제181조의 제한으로부터 수권받은 대리인을 면제시킬 수 있다(정관 제4조 제2항 제3문 본문). 집행이사회 이사들의 특별한 지시가 있는 경우 문서는 권한을 위임받은 두 명의 대리인에 의하여 구속력을 가지고 서명될 수도 있으며, 자동장치를 통해서 생성되거나 전송된 재건은행의 서면에 의한 의사표시는 팩시밀리 서명으로 이루어지거나, 재건은행의 의사표시가 전자전송을 통해서 두 명의 권한 있는 대리인에 의하여 이루어진 경우 유효하다(정관 제4조 제2항 제3문 본문 및 각호).

3) 대리권 제한의 효력

권한 있는 대리인의 공식 지명과 이들의 대리권에 관한 내부 제한에 관계없이 권한 있는 서명자(authorised signatory)¹⁶²⁾ 및 권한 있는

162) 대표권이 있는 자를 말한다.

임원에 관한 독일 상법 제49조, 제50조, 제52조 및 제54조의 규정은 이들의 대리권의 범위에 준용한다(정관 제4조 제3항).

4) 대표권을 가진 자의 공고

독일상법 제49조에 부합하는 권한 있는 서명자의 대리권을 가진 집행이사회의 이사 및 권한 있는 대리인의 성명은 지체 없이 연방관보에 공고되어야 하며, 해당 권한 있는 대리인 및 집행이사회의 이사의 신분에 변화가 있는 경우에도 마찬가지이다(정관 제4조 제4항).

5) 이익충돌시 재건은행의 대표

감사회는 집행이사회의 이사와의 법적 거래나 법적 분쟁이 있는 경우 재건은행을 대표한다. 집행이사회와의 거래 특히 그 이사에게 지급할 보수에 대해서는 감사회를 대리하여 의장이 계약체결을 하며(재건은행법 제6조 제5항), 집행위원회의 승인을 받아야 한다(동법 제8조 제2항, 정관 제4조 제5항).

(6) 감사회 위원

1) 위원의 자격

감사회의 위원 및 그 대리인(재건은행법 제7조 제1항 2)은 신뢰할 만하고 재건은행의 사업과 사업에 관한 위험을 이해하는 데 적합한 자격을 갖추어야 하며, 여성이 동등하도록 하여야 한다. 자신의 사업과 감사회 위원의 이익충돌은 신뢰성을 해칠 수 있다. 감사회의 위원이 재건은행의 업무 영역에서 전문성을 갖추어야 한다는 요건은 재건은행의 규모와 복합적 성격의 관점에서 평가되어야 한다. 감사회 위원이 될 수 있는 집행이사회의 전임이사(former members)의 수는 2인 이하이다(정관 제5조 제1항).

2) 위원회 임기

재건은행법 제7조 제1항 3 내지 7에 따라 감사회 위원회 임기는 각각 1월 1일부로 시작하며, 일반적으로 임명시에 법률상의 정년에 달하지 않아야 한다(정관 제5조 제2항).

3) 퇴임예정의 통지

감사회의 의장은 위원 가운데 퇴임이 임박한 경우 그 사실을 재건은행법 제7조 제1항에 따라 감사 회원을 임명할 권한이 있는 기관과 해당 위원에게 당해 연도 10월 31일 이전에 통지하여야 한다(정관 제5조 제3항).

4) 후임위원의 임기

감사회 위원이 임기 만료 전 퇴임한 경우 그 후임 위원의 임기는 당해 퇴임 위원의 잔여임기로 한다(정관 제5조 제4항).

5) 감사회 위원회 비밀준수의무

감사회 위원은 비밀을 준수하여야 하고, 완전하고 포괄적인 비밀 상태(confidentiality)에 대한 책임을 진다. 위원들은 자신의 직무 수행 동안 지득한 업무상 비밀을 권한 없이 사용하여서는 안 된다. 이 의무는 감사회에서 퇴임한 후에도 지속된다. 비밀성(Secrecy)과 완전하고 종합적인 비밀유지(Confidentiality)는 감사회 위원이 제3자와 관련되는 경우에도 유지되어야 한다(정관 제5조 제5항).

6) 감사회 위원회 경업금지의무

감사회 위원은 재건은행 또는 그 집행이사회와 단지 일시적인 것이 아닌 중요한 이익충돌이 있는 경우 사업이나 사적 거래를 해서는 안 된다. 각 감사회 위원은 감사회에 이익충돌을 통지하여야 한다. 연차보고서에서 감사회는 발생한 이익충돌과 이를 처리한 방식에 관한 정보를

기재하여야 한다(정관 제5조 제6항).

7) 감사회 위원의 해임

재건은행에 관한 법률 제7조 제1항 3 내지 7에서 규정한 위원들은 각 위원의 임명기관에 의하여 언제든지 해임될 수 있다. 특히 단순히 일시적이 아닌 중대한 이익충돌이 있는 경우 감사회의 위원은 해임되거나 사임하여야 한다(정관 제5조 제7항).

8) 감사회 위원의 보수

감사회 위원은 보수를 받으며, 그 규모는 감독청이 정한다. 또한 감사회 위원은 출장비 및 감사회, 그 위원회 및 자문회의의 회의 참가에 따른 일당을 받는다.

9) 감사회 위원에 대한 대출 등의 금지

프로그램 대출을 제외하고 재건은행은 감사회 위원에게 대출을 하여서는 안 되며, 감사회는 공여하는 프로그램 대출에 관한 정보를 제공받아야 한다. 감사회 위원은 재건은행과의 자문계약 기타 서비스계약 및 노동계약을 체결해서는 안 된다(정관 제5조 제9항).

(7) 감사회 및 그 의장의 의무

1) 감사회의 의무

감사회는 지속적으로 재건은행의 업무수행과 그 재산 관리를 감독할 의무를 진다(재건은행법 제7조 제5항). 감사회는 집행이사회에 이사회 사무에 관하여 정기적인 자문을 하여야 한다. 감사회 위원은 대하여 재건은행에 대하여 자신의 의무를 적절히 수행하는 데 책임을 진다. 그러나 기업가적 판단의 경우 감사회 위원이 재건은행의 이익을 위하여 그리고 적절한 정보에 기초하여 행동했다고 합리적으로 믿은 경우 의무 위반으로 보지 않는다(정관 제6조 제1항). 감사회는 정기적

으로 감사회의 업무수행의 질과 효율성을 검토하고, 그와 관련하여 감사회가 결정한 조치의 시행을 감시한다(정관 제6조 제3항).

2) 감사회 의장의 직무

감사회의 의장은 감사회의 직무를 조정하고 대외적으로 감사회의 사무를 관장한다. 의장과 부의장은 집행이사회와 정기적인 소통을 유지하고, 재건은행의 전략, 사업발전 및 위험관리에 관하여 논의한다. 타당한 이유가 있는 경우(정관 제1조 제3항 제3문), 의장은 감사회에 보고하고, 필요한 경우 비상회의를 소집한다(정관 제6조 제2항).

(8) 감사회의 권한

1) 고유권한

감사회의 일반적 권한에 따른 권한 이외에 감사회는 다음의 권한을 갖는다(정관 제7조 제1항). 정관 변경(재건은행에 관한 법률 제8조), 정관 제8조에서 규정하는 감사회, 위원회 및 자문회의 사무에 관한 절차 규정 제정, 집행이사회 이사의 임명 및 해임, 예산(annual planning)의 승인, 정관 제2조 제1항에 따라 집행이사회가 취한 조치의 승인, 집행이사회를 상대로 하는 일반적 또는 특별한 지시(재건은행법 제7조 제5항, 제2문), 연차재무제표의 승인(재건은행에 관한 법률 제9조), 감독청에 제청할 감사인 또는 감사법인인의 선정(재건은행법 제9조 제1항), 재건은행이 공시할 관보 이외의 언론사 지정.

2) 보고요청권

감사회는 집행이사회에 언제든지 재건은행에 관한 사항의 보고를 요청할 수 있다. 각 감사위원은 감사회에 보고될 사항에 대하여 보고를 요청할 수 있으며, 집행이사회가 보고를 거부할 경우, 다른 감사위원이 그 요청에 찬성할 경우 당해 보고가 재차 요구될 수 있다(정관 제7조 제2항).

3) 서면에 의한 의사표시

감사회의 권한 범위 내에서 감사회가 행한 모든 유효한 의사표시는 서면으로 이루어져야 하며, 이 의사표시에는 감사회 의장이 서명하거나, 이를 할 수 없는 경우 부의장이 서명하여야 한다(정관 제7조 제3항).

(9) 위원회 및 자문회의 설치

감사회에 속한 의무를 이행하기 위하여 감사회는 감사위원으로 구성된 위원회를 설치하고 폐지할 수 있으며, 위원회의 의장과 부의장을 임명할 수 있으며, 감사회를 대리하여 완전한 결정을 취할 권한을 이들 위원회에 위임할 수 있다(재건은행법 제7조 제6항). 위원회의 위원을 위한 부의장은 요구가 있을 때 임명한다(정관 제8조 제1항).

1) 집행위원회

집행위원회는 기본적 사업과 정책적 문제 그리고 법률적·행정적 사무를 처리하기 위하여 설치한다. 재건은행의 전략과 경영정책에 관한 자문과 의사결정에 관한 감사회의 책임은 이로 인하여 영향을 받지 않는다. 집행위원회는 정관 제1항 제1문에 따라 시급한 문제를 처리할 권한이 있다. 감사회 의장은 그 시급성 여부를 결정할 수 있고, 의장은 감사회 위원에게 지체없이 취해진 시급한 결정에 관하여 보고하여야 한다. 또한 집행위원회는 계약내용을 포함하여 집행이사회에 대한 보수체계에 관하여 협의하고, 보수체계를 정기적으로 감리한다. 보수체계의 기본구조에 관한 결정은 감사회가 한다. 집행위원회는 7인의 위원으로 구성한다. 연방재무부장관, 연방경제기술부장관, 재건은행에 관한 법률 제7조 제1항 3에 따라 임명된 1인, 동 법률 제7조 제1항 4에 따라 임명된 1인, 동법 제7조 제1항 5에 따라 임명된 1인, 동법 제7조 제1항 6에 따라 임명된 1인, 동법 제7조 제1항 7에 따라 임명된 1인.

동법 제7조 제1항 3 내지 7에 따라 임명된 위원들을 위하여 대리인들이 임명되어야 한다. 감사회 의장은 집행위원회의 장이 되며, 집행위원회의 부의장은 감사회의 부의장이 맡는다(정관 제8조 제2항).

2) 신용위원회

신용위원회는 신용문제를 처리하기 위하여 설치된다. 동 위원회는 연방재무부장관, 연방경제기술부장관, 연방경제협력개발부장관, 연방환경자연보조핵안정부장관 이외에 동법 제7조 제1항 3에 따라 임명된 위원 중 1인과 동법 제7조 제1항 4에 따라 임명된 위원 중 2인을 포함한 10명의 위원으로 구성되어 총 14명의 위원으로 구성된다. 감사회 의장이 신용위원회의 장이 되며, 부의장은 감사회 부의장이 겸한다. 동법 제7조 제1항 3 내지 7에 따라 임명된 위원의 대리인이 임명되어야 한다(정관 제8조 제3항).

3) 감사위원회

감사위원회는 회계 및 위험관리에 관한 문제를 다루기 위하여 설치된다. 특히 감사위원회는 회계처리, 내부통제체계, 내부감사체계, 위험관리체계 등이 주효한지 여부를 감독하고, 연차보고서 및 그룹 재무제표를 감사하고, 회계감사인에게 요구되는 독립성을 감리하며, 감사의 주요 사항을 결정한다. 감사위원회는 연방재무부장관, 연방경제기술부장관, 동법 제7조 제1항 3에 따라 임명된 위원 중 1인, 동법 제7조 제1항 4에 따라 임명된 위원 중 2인, 동법 제7조 제1항 5에 따라 임명된 위원 중 3인으로 구성한다. 동법 제7조 제1항 3 내지 5에 따라 임명된 위원들에 대해서는 대리인이 임명된다. 동 위원회의 의장은 동법 제7조 제1항 제5호(금융기관의 직능대표)에 따라 임명된 위원인 자로 한다. 부의장은 감사회 의장이 겸한다. 적어도 감사위원회의 위원 중 1인은 독립적이고 회계 및 감사에 전문적 식견을 갖추어야 한다. 과거 3년간 집행이사회의 이사였던 자는 감사위원회의 위원이 될 수 없다.

4) 기타 위원회의 신설

이상의 위원회 이외에 추가적으로 위원회를 설치하여야 할 경우 위원회는 동법 제7조 제1항 2에 따라 임명된 2인의 위원을 포함시켜야 한다(정관 제8조 제5항).

5) 자문회

자문을 위하여 감사회는 필요한 경우 감사회 위원임을 요하지 않는 전문가로 구성된 자문회(advisory council)들을 설치할 수 있다(정관 제8조 제7항). 감사회는 자문회의가 열린 경우 그 주요 결과를 당해 회의 이후 개최되는 최초의 회의에서 보고받아야 한다(정관 제8조 제8항).

6) 회의 및 결의

감사회 및 그 위원회의 회의 소집 및 진행, 의사결정 및 회의록 작성에 관한 문제들의 상세는 정관 제7조 제1항 2에 따라 제정되는 감사회의 절차규정에 따른다(정관 제9조).

(9) 연방공기업지배구조원칙 준수의 선언

집행이사회와 감사회는 매년 연방공기업지배구조원칙(Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes)의 권고가 준수되고 있음을 공표한다. 동 권고와 다른 경우 이를 설명하고 그 정당성을 밝힌다. 공표는 재건은행의 웹사이트에서 일반인이 언제든지 인용할 수 있도록 작성되고 기업지배구조보고서의 일부로 발간된다. 연차재무제표의 감사에서도 연방공기업지배구조규범에 관한 공표가 행해졌는지 그리고 발간되었는지 여부를 확인한다(정관 제12조 제1항).

정관 제12조 제1항에 따른 공표 이외에, 집행이사회 각 이사와 감사회의 각 위원의 총보수 역시 집행이사회 및 감사회에 의하여 매년 발간되는 기업지배구조보고서에서 일반적으로 포괄할 수 있는 형태로 개인

별로 그 명세와 함께 게재한다. 집행이사회위원의 경우 현이사 또는 전임 이사에 임기 종료 시 약속하였거나 사업연도 중 지급한 이익 역시 명시된다. 감사회의 경우 위원 개인의 성과에 기초하여 제공된 이익이나 회사에 의하여 위원에게 지급된 보수 특히 자문 및 중개 서비스 역시 독립적으로 명시된다(정관 제12조 제2항).

제 3 절 미국의 금융공기업지배구조

I. 서

흔히 생각할 수 있다시피 미국은 자본주의 체제의 본령이라 할 수 있어서 그 경제의 형태를 요약하면 자유주의 시장경제를 본원적인 형태로 하고 있다. 따라서 민간이 위주가 된 경제를 바탕으로 하여 운영되고 있음을 전반적인 분야에서 확인할 수 있다. 하지만 의외로 공공기관 그 중에서도 본제와 관련된 금융형 공공기관도 널리 발견할 수 있다. 이러한 미국의 금융형 금공기관은 연방 전체를 살펴 보더라도 연방신용계획(Federal Credit Program; FCP)과 정부후원금융기관(Government-Sponsored Enterprise; GSE)으로서 크게 두가지 분류¹⁶³⁾로 대별할 수 있다.¹⁶⁴⁾

미국의 금융공기업은 크게 ‘정부기업’ 또는 ‘정부법인’(Government Corporation)과 ‘정부후원기업’(Government Sponsored Enterprise)으로 구분할 수 있다. 그러나 전자는 특수법인 형태를 취하는 반면, 후자는 소유의 측면에서 주식회사 형태를 사기업이라는 점에서 엄밀히 말해서 후자는 통상 소유의 측면에서 국가나 지방자치단체가 직간접적으로 참여하는 공기업으로 이해하기 어렵다고 할 수 있다. 다만 소유의 측면에서

163) 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제7권 제4호(한국 관세학회, 2006), 160-161쪽.

164) 성승제, 「공적자금 관리의 적정성 제고 연구(IV)-금융공기업의 지배구조-」, 한국 법제연구원, 2009.7.31, 101쪽.

사기업인 정부후원기업의 경우에도 가령 정부의 보증을 통해 민간 경제에 정책금융을 담당한다는 점에서 감독청의 엄격한 감독을 받고 있고, 나아가 감독청이 정부후원기업의 지배구조에 직접적으로 관여한다는 점에서 공기업의 일반적 특성을 갖고 있다고 할 수 있다. 그런 점에서 이 글에서 다루는 미국의 금융공기업은 정부후원기업도 포함하는 의미로 사용한다. 특히 정부후원기업 가운데 이하에서 다룰 미국의 양대 주택담보금융기관인 ‘연방담보금고’(Federal National Mortgage Association; 일명 Fannie Mae)와 ‘연방주택대출담보공사’(Federal Home Loan Mortgage Corporation; 일명 Freddie Mac)는 2007년 금융위기를 겪으면서 2008년 9월에 국유화되었다는 점에서 소유의 측면에서도 공기업의 전형적인 특성을 갖는다.

미국의 금융공기업지배구조와 관련하여 첫 번째로 연방신용계획(FCP)과 정부후원금융기관(GSE)에 대해서 일견하고, 두 번째로 미국의 금융형 공공기관으로서 정부기관의 성격을 갖는 특수법인 중에서 ‘연방예금보험공사’(Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC)와 정부후원기업 중에서 주식회사 형태를 취하고 있는 위 정부후원기업(GSE)을 꼽아서 살펴본다.

II. 연방신용계획과 정부후원금융기관¹⁶⁵⁾

미국은 연방차원의 공공형 금융정책으로서 금융형 공공기관을 통하여 행하는 정책적 기능은 전기한 바와 같이 연방신용계획(Federal Credit Program: FCP)과 정부후원금융기관(Government-Sponsored Enterprises: GSE)으로 분류한다.

165) 이 곳은, 권재열, “미국에서의 정책금융의 유형과 기능”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2008, 65~71쪽을 전재함.

1. 연방신용계획

연방신용계획(FCP)은 신용공여시장의 불완전성을 보완하는 제도이다.¹⁶⁶⁾ 이를 자세히 살펴보면 FCP의 주된 목적으로는 첫째, 시장의 불완전을 시정하여 효율성을 제고하고 둘째, 공공의 가치가 높은 분야에 대하여 자원을 배분하며 셋째, 특정한 기업·개인에 대한 지원을 통한 소득의 재분배 등이 있다.¹⁶⁷⁾

FCP가 작동하기 위한 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 국민으로부터의 조세 수입이나 국채발행을 통해 국고로 유입된 재원은 연방정부기관(federal agency)에 출자·용자된다. 그 다음으로 FCP 하에서 지원대상자에 대해서 직접융자(direct loan), 민간금융회사가 대역할 때 정부기관의 융자보증(guarantee), GSE에 의한 용자와 보증, 그리고 비과세채권의 발행을 통한 비과세신용(tax-exempt credit)의 제공을 통해 신용공여가 이루어진다.¹⁶⁸⁾ 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.¹⁶⁹⁾ 따라서 예컨대, 각 기관은 주택금융, 농업금융 등과 같은 자금이 요구되는 사업에 직접 융자하거나 민간이 행하는 각 사업에 대한 용자를 보증한다.

시간이 지나간 통계이지만 1991년 자료에 따르면 미국이 FCP를 운영하는 데 드는 비용은 연평균 200억 달러에 달하지만 그 경제적인

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

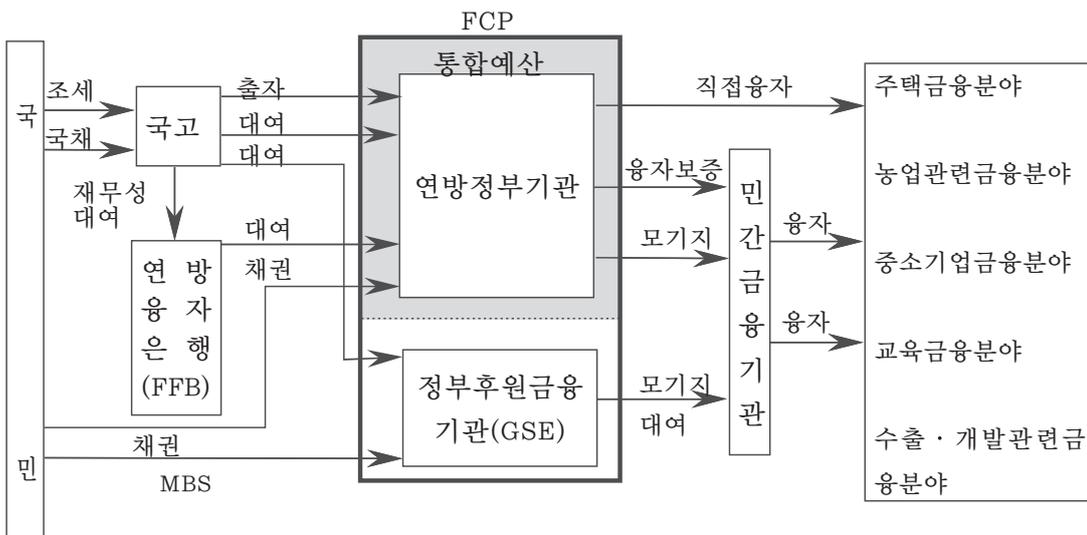
167) Barry P. Bosworth et al., *The Economics of Federal Credit Programs* 7-10. 17(1987).

168) 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.

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

효과는 그 비용보다 훨씬 상회하는 것으로 알려져 있다.¹⁷⁰⁾ 이와 같은 FCP 하에서 용자 내지 보증은 연방정부기관이 재량적으로 행할 수 있으며, 그 재원은 예전에는 스스로 채권을 발행하여 조달하였지만 1973년 연방융자은행(Federal Financing Bank)¹⁷¹⁾이 설립된 이후부터는 민간으로 부터의 직접차입이 제한적으로 행해지고 있으며 그 대신 주로 동 은행이 연방재무부(Department of Treasury)로부터 낮은 이자율로 필요한 자금을 차입한 후 이를 각 정부기관의 채권과 채무증권을 매입하는 형식으로 용자하는 방식을 취하고 있다.¹⁷²⁾

연방신용프로그램(FCP)의 구조



자료 : 渡瀬義男, “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

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

171) 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).

172) 서병학, 앞의 논문, 161면; 渡瀬義男, “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스」 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, 前掲書, 22-23頁.

이와 같은 연방정부의 공공기관에 의한 금융정책은 1930년대 대공황시대에 시작하여 제2차 세계대전 이후의 복지국가의 정착과정에서 광범위하게 전개되면서 오늘에 이르고 있다.¹⁷³⁾ 2004 연도말 현재 FCP의 총잔고 14,820억 달러 가운데, 12,320억 달러가 보증에, 그리고 2,500억 달러가 직접용자에 소요되었다. 분야별로는 주택부분에 56.6%, 교육부분에 23.8%에 소요되었다.¹⁷⁴⁾

FCP 하에서 정책금융을 담당하는 주된 연방정부기관을 표로 나타내면 위 도표와 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

173) 서병학, 앞의 논문, 161면.

174) 宇野雅夫/折茂建, 前掲資料, 74頁.

기 관 명	설립 연도	약 칭	주 요 업 무
농촌 설비 서비스 (Rural Utilities Service [농촌전화청, Rural Electrification Administration]을 1994년 흡수함)	1935	RUS	농촌지역 전화가설에 대한 자금대 여를 주된 목적으로 하는 REA를 흡수한 후 농촌에 대하여 공공설비 를 제공하는 업무 담당.
농촌 주택청(농가주택관리 청[Farmers Home Administration]이 1994년 Rural Hous- ing Service로 개편됨)	1946	RHS	농촌에서의 삶의 질을 제고하기 위 하여 가옥보수 및 유지 자금대여 등 다양한 지원을 함
중소기업청(Small Bu- siness Administration)	1953	SBA	중소기업에 대하여 금융조성을 비 롯하여 경영개선에 대한 원조, 재 해구제자금을 공여함
정부저당금고 (Government National Mortgage Association)	1968	GNMA ("Ginnie Mae"로 통칭함)	중·저소득자에 대한 주택공급을 지 원하기 위하여 주택용자의 증권화 를 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』 제7권 제4호(한국관세학회, 2006), 161면; 渡瀬義男, “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.

2. 정부후원금융기관

정부후원금융기관(GSE)은 FCP의 구체적인 시행기관으로서 기능한다. 연방의회는 1916년 농민에 대하여 낮은 이자율로 건전하고 신뢰가능한 신용을 부여하는 농업신용기구(Farm Credit System; FCS)를 설립하였는데, 이것이 미국 최초의 GSE이다.¹⁷⁵⁾ 그 이후 다양한 GSE가 나타났다.

정부후원금융기관(GSE)은 특정의 분야에서 공적인 의미가 있는 사업을 함에 있어서 민간의 신용을 보완하려는 차원에서 개별법에 의해 설립된 조직이며, 100% 민간소유의 주식회사의 형태를 취하고 있다.¹⁷⁶⁾ 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.¹⁷⁷⁾

정부후원금융기관(GSE)이 자금을 조달하는 주된 방법은 기관채(agency debt)를 발행하는 것이다. 이밖에도 산업수입채(industrial revenue bonds), 부동산유동화증권(mortgage backed securitization) 등의 방법도 이용한다.¹⁷⁸⁾

〈 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)

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

176) 宇野雅夫/折茂建, 前掲資料, 75頁.

177) 山城秀市, 前掲書, 31-32頁.

178) 山城秀市, 前掲書, 23頁.

분야	기관명	설립연도	주요업무	감독부처
	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(FH LIC)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.	
	농업신용기구 금융지원공사 (Farm Credit System)	1988	FCS에 소속된 금융기관에 대하여 그 기관이 발행하는 우선주를	

제 3 장 주요국의 공기업 지배구조

분야	기관명	설립연도	주요업무	감독부처
	Financial Assistance Corporation; FAC)		매입하는 방법으로 자금지원	
	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	농업용부동산저당대부채 권과 농촌주택저당대부채권을 유통시장에서 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
	대학건설자금대부보험 협회(College Construction Loan Insurance Association; CCLIA, 통칭 Connie Lee)	1987	대학건설 및 보수를 위해 발행한 채권, 대부금의 보증과 보험 담당	
기타	정리신탁공사 (Resolution Trust Corporation; RTC)	1989	저축금융기관의 청산처리를 수행하기 위한 목적으로 설치된 바 있으며, 1995년 12월 31일 해산함	RTC와 연방 예금보험공사 (FDIC) 공동에 의한 RTC 관리 위원회(RTC Oversight Board)

자료 : 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제7권 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.

Ⅲ. 연방예금보험공사 기업지배구조

연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC)는 연방예금보험법에 따라 부보의 대상이 되는 모든 은행과 저축기관의 예탁금에 보험을 제공하고, 그와 관련 동법상의 권한을 행사하기 위하여 설립되었다[12 U.S.C. 1811(a)]. 이를 위하여 연방예금보험공사는 자산처분에 관한 독립부서(Asset Disposition Division)를 두고 있고, 자산처분부서의 운영은 이사회에 의하여 임명되는 부서장에 의하여 이루어지며, 자산처분부서는 부보된 예탁기관 및 그 기관의 자산처분에 관하여 법에 따라 연방예금보험공사의 모든 책임을 부담한다[12 U.S.C. 1811(b)].

1. 연방예금보험제도¹⁷⁹⁾

미국에서는 은행이 파산하는 일이 드물지 않았던 탓에 예금보험제도의 역사가 길고 따라서 연방예금보험공사(FDIC)의 이름이 널리 알려져 있다. 이러한 예금보험의 목적은, 안정적인 통화공급의 계속, 지급시스템 유지 그리고 예금자 보호이다. 한편 연방예금보험공사(FDIC)의 홈페이지는, ‘예금자’를 대신하여, ‘소비자’라는 표현을 빈번하게 사용하고 있는데 이는 미국에서, 소비자중심주의(consumerism)의 흐름이 1960년대말부터 70년대 전반에 걸쳐서 다수의 입법으로 나타났고 금융분야에서도 크나큰 흐름으로 밀려왔던 때문이다. 따라서 FDIC와 소비자와의 간격을 좁힐 수 있도록, 연방예금보험공사(FDIC)의 PR자료는,

179) 이하의 “1. 서”의 부분은 성승제 앞의 「공적자금관리의 적정성 제고 연구(IV)-금융공기업의 지배구조」 108쪽 이하에서 인용한 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頁을 것을 수정하여 전재함.

‘예금자’가 아닌 ‘소비자’라는 용어를 사용하고 있으며 연방예금보험공사(FDIC)는 그 홈페이지 첫 화면 중앙 상단의 바의 메뉴를 보면, “Deposit Insurance”, “Consumer Protection”, 등의 메뉴 바를 사용하고 있다.

(1) 예금보험제도의 연혁

1) 기원 : 뉴욕주 안전기금법

미국에서 은행 파산의 예를 보면 이미 1781년부터 1829년까지 뉴욕주에서 약 40년간 면허를 받은 43개 은행중 7개가 파산하는 등 당시 대략 6개 중 1개가 파산한 것을 볼 수 있다. 한편 1829년부터 32년에 걸쳐서 뉴욕주 면허기간이 만료된 은행이 많았다.¹⁸⁰⁾ 나중에 8대 대통령이 된 주지사 뷰런(Martin Van Buren)이 州의회가 은행제도 개혁안을 입법화하도록 요청함에 따라 안전기금(Safety Fund) 법안이 만들어져, 1829년에 뉴욕 안전기금법이 주법으로서 성립되었던 바 있다. 안전기금제도의 운영을 보면 뉴욕주내 은행을 모두 기금에 강제로 가입시키고, 은행법에 따라 일정금액을 매년 적립하게 하였다. 은행이 파산하면 반환이 불가능한 채무는 적립기금으로 지급하는 등 그 업무는 은행권 상환보증에 중점을 둔 것이었지만 이것이 오늘날 예금보험제도의 기원이 되었다.

기금적립 부담금액이 예금에 기초하였던 것이었으므로 자본금이 많은 도시에 소재하는 은행들에게는 무겁게 부과되고, 반면 적립된 기금의 수혜를 받을 가능성이 많지만 자본금은 많지 않은 지방 소재은행들에게는 낮게 부과되었으므로 유력한 은행들은 제도창설에 반대하였다. 하여튼 안전기금은 1840년부터 비교적 순조롭게 운용되었지만, 뉴욕주가 그 이후 자유은행법을 제정하여 은행 인가를 개별적 특허주

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

의에서 준칙주의로 전환함에 따라 안전기금법에 해당하는 은행이 계속 줄어들어 결국 기금이 1866년에는 폐업하기에 이르렀다. 이와 같이 연방예금보험공사(FDIC) 발족 약 100년전 뉴욕에 설립된 안전기금은 명목적으로 40년간 존속하였지만, 실질적으로는 10여년 활동하였을 뿐으로 안전기금은 우량은행으로 하여금 불량은행에게 보조금을 주는 결과를 낳았다.

뉴욕주가 실행한 안전기금 제도는 버몬트 등 5개 주가 1831년부터 1866년 사이에 모방하기도 하였으나, 1866년에 시작된 주법 은행권 발행을 금지하려는 의도를 가진 10% 과세로 인하여 전부 소멸하였다. 이와 같은 예금보험제도는 20세기 초반 오클라호마주 등 8개 주가 다시 운용한 바도 있으나 30년대 초 은행파산의 돌풍으로 좌절하였다.

2) 대공황기 은행위기

은행이 현금부족으로 일시적으로 스스로 은행영업 정지를 하는 것을 은행창구폐쇄(bank suspension)라 하며, 채무초과와 현금부족이 계속되면 영업정지가 은행파산(bank failure)이 되기도 한다. 엄밀히 양자는 동일하지 않지만 동일시하는 경우가 많다.¹⁸¹⁾ 1921년부터 1929년 사이 은행의 수는 최대 30,456개였다. 연평균 600여개 은행이 파산하였지만 소규모 농업은행이 많았고 약소은행의 소멸은 은행조직 전체를 강화한다고도 보았다.

그러나 대공황은 1929년 가을에 시작되고 1930년 가을에는 bank run 사태에 직면하여 같은 해 은행파산이 1,350건, 1931년에는 약 2,300여개 은행이 파산하는 사태에 직면하였다. 1932년에는 정부기관인 부흥금융공사(Reconstruction Finance Corporation, RFC)가 설립되어 4,000여개를 초과하는 은행에 9억 달러를 대출함에 따라 같은 해 은행파산수를 1,450건으로 감소시킬 수 있었다. 예금반환 또는 어음결제를 일시 정지

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

시키는 지급유예령(moratorium)이 중서부 각 주에서 발동되었다. 1933년 초에도 은행인출이 재연되어 여러 주들이 은행휴일(bank holiday)를 선언하였다.¹⁸²⁾

1933년 3월 1일부터 은행공포(bank panic)가 최고조에 달하고 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령 취임식을 행한 4일까지 지급유예령이 38개 주에서 시행되고 4일에는 금융센터를 포함 뉴욕주와 일리노이주 까지도 같은 상황에 놓이게 되었다. 긴급피난을 위한 전국적인 은행휴일(bank holiday)가 3월 6일부터 4일간 실시하고, 3월 9일 연방의회에서 시작된 특별회기 불과 수시간만에 양원을 통과한 법안에 대통령이 서명하여, ‘1933년 긴급은행법(Emergency Banking Act of 1933)’을 성립시키지 않을 수 없었다. 동법은 이미 실행된 bank holiday를 은행의 영업재개 절차를 정하여 연방준비은행의 발권이 용이하도록 관계기관들에게 광범위한 권한을 부여하였다. 3월 중순 대통령이 최초의 노변담화(fireside chat)로 사태를 설명하고 은행재개계획을 국민들에게 전달하는 등 안정감을 확산시키면서, 다음 날인 13일 연방준비은행이 소재한 12대 도시 은행이 영업을 재개하도록 한 후, 이를 각지 은행으로 확산시키면서 간신히 사태를 일단락시켰다. 은행수가 가장 많던 1921년 30,456개에서 1933년말 14,207개로 격감하였고는데, 1933년만 하여도 은행파산수가 사상최고치인 4,000건에 달하였다.

대공황으로 1929년~1933년의 4년간 국민총생산(GNP)이 30.5%가 감소하고 실업률은 3.2%에서 24.9%가 되었을 정도였다. 대공황을 극복하고자 새로운 경제정책 수립과 근본적인 금융제도를 개혁하고자 1933년 6월 16일, ‘1933년 은행법(Banking Act of 1933)’, 소위 글라스스티걸법(Glass-Steagall Act)을 마련하고 동법에 의하여 연방예금보험제도가 창설되었다.

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

3) 연방예금보험공사(FDIC) 창설¹⁸³⁾

연방예금보험제도는, 1886년에 이미 최초의 법안이 연방의회에 제출되어 창설이 시도되는 등 유사한 법안만도 150여개에 달하였음에도 긴 세월이 소요된 끝에 나타날 수 있었다. 당시 주요한 반대론의 견해를 요약하면, ① 州 차원의 예금보험제도는 수명이 짧고, ② 은행과 산은 경영실패에 대한 사회적인 제재라고 할 수 있으며, ③ 건전한 은행이 부실한 은행에 보조금을 주는 것이고, ④ 연방정부가 민간부문을 과도하게 간섭하면 안 된다는 것 등이다.

후에 찬성하였지만 루즈벨트 대통령은 오히려 예금보험제도를 반대하였고 가너(John N. Garner) 부통령 등은 찬성론자였다. 은행계에서는 미국은행협회(American Bankers Association: ABA)의 시슨(Francis H. Sisson) 회장이 불건전하고 비과학적인 위험한 제도라고 비난하였다. 그러나 1933년 5월 글라스(Carter Glass) 상원의원의 법안과 스티걸(Henry Steagall) 하원의원의 법안이 각각 제출된 것이, 양원 협의회를 통한 수정법안으로 구성되어 대통령에게 송달되고 6월에 글라스 스티걸 법(1933년 은행법)이 성립할 수 있었다. 그 법 제8조에 따라 연방예금보험공사(FDIC)가 1934년 1월 1일에 잠정적 기구로서 발족하고 1년 반 후인 1935년에 은행법에 따라 연방예금보험공사(FDIC)는 비로소 항구적 기구가 되었다.

당초 이사회는 이사 3인으로 구성되었고, 자본금은 재무성이 1.5억 달러, 연방은행 12개가 약 1.39억 달러, 민간은행이 약 2억 달러를 각 출자하여, 연방준비제도 가맹은행은 예금보험에 강제가입되고, 비가맹은행은 2년 이내에 강제가입시키게 하였다. 예금보험요율은 예금잔액에 대하여 연율 1/2%, 예금보험금지급은 한 예금자당 2,500달러를 상한으로 하는 제도로서 발족되었다. 한편 1950년에 성립된 연방예금보

183) 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.

험법(Federal Deposit Insurance Act)이 단독 근거법으로서 1933년법으로부터 분리제정되었다.

연방예금보험제도 성립직전에 미국은행협회(ABA) 시슨Sisson 회장은 회원 은행들에게, 대통령에게 전보로 거부권행사를 요청하도록 독려하기도 하였다.¹⁸⁴⁾

(2) 연방예금보험제도 개관

1) 연방예금보험공사(FDIC) 현황

연방예금보험제도를 운영하는, 연방예금보험공사(FDIC)의 조직상 개요를 보면 다음과 같다.¹⁸⁵⁾ ① 연방예금보험공사(FDIC)는, 예금보험제도에 가입한 은행과 저축금융기관을 대상으로 하며, 예금보험업무, 감독·검사업무, 파산처리업무 등을 수행한다는 것, ② FDIC는 독립한 정부기관이다, ③ 대통령은 연방예금보험공사(FDIC)에 대하여 최고 인사권을 갖되 업무명령권은 없다는 것, ④ 경영수지는 독립채산제에 의한다는 것, ⑤ 운영 최종결과에 대한 연례보고서는 대통령, 상원의장 그리고 하원의장에게 제출한다는 것, ⑥ 발족시 자본금은 1947년에 잉여금이 소각되어 현재는 무자본이라는 점이다.

연방예금보험법 제4조 규정에 의하면¹⁸⁶⁾ 국법은행과 주법가맹은행은 연방예금보험공사(FDIC)에 강제가입하여야 하고, 주법非가맹은행은 임의가입이지만 가입하지 않은 경우는 예외적인 것으로 대개의 은행은 예금보험제도에 가입하고 있다. 외국은행의 미국내 지점은 1구좌 10만 달러 미만의 미국내 소액예금을 받을 때에는 보험가입이 필요하다.

184) 高木仁, 전제 「アメリカにおける聯邦預金保險制度の成立」 참조.

185) www.fdic.gov Annual Reports.

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

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(Federal Savings and Loan Insurance Corporation: FSLIC)가 폐지되고 규제당국이었던 연방주택대부은행이사회(FHLBB)도 신설 저축금융기관감독청(OTS)으로 바꾸었다. 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 위치하게 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.¹⁸⁷⁾

예금보험가입금융기관은 법률로써 정하여지며 연방예금보험공사(FDIC)의 공식회장과 공식심벌을 사용할 의무가 있다.¹⁸⁸⁾ 이는 보험가입은행·

187) www.fdic.gov, www.ots.gov

188) 12 CFR 328.1~328.4 (연방법시행령집, 제12편 제328.1조~제328.4조)가 연방예금보험공사(FDIC)의 공식회장 또는 공식심벌의 근거가 된다.

저축금융기관의 점포에 부착되어야 하며, 금융기관 간행물이나 광고 물에도 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 각 주의 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 해저드를 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 1회 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 이용

한다. 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.

2. 연방예금보험공사의 이사회

FDIC의 본부는 수도인 워싱턴에 있으며 전국 주요 대도시에서 여섯 개 지사와 두 개의 지국이 있어서 전직원의 65.0%를 점하는 3,301인이 근무한다. 지사와 지국의 설치수는 업무 상황에 따라 상당히 탄력적으로 변동된다. 임직원수의 변동은 상당히 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.¹⁸⁹⁾ 은행파산수의 변동에 따라 이러한 연방예금보험공사(FDIC)의 임직원수 변동과의 상관관계를 보이고 있다.¹⁹⁰⁾

(1) 이사회

FDIC의 최고 의사결정기관은 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 대통령

189) FDIC, Annual Reports.

190) 성승제 앞의 보고서 「공적자금 관리의 적정성 제고 연구(IV)-금융공기업의 지배구조-」, 113쪽 참조.

의 지명과 상원의 조언·동의를 필요하며, 정부대표이사 2인은 해당초
통화감독관(COC)과 저축금융기관감독청(OTS) 청장으로서 직무상 지위
로써 취임하는 당연직(ex officio)이다.¹⁹¹⁾

한편 2005년초 기준으로는 이사회 의장과 부의장 아래에 최고보좌역,
사무총장, 최고재무책임자(CFO), 최고정보책임자(CIO), 최고내부검사책
임자 등 상위 임원들이 있는 외에, 감독·소비자보호국, 청산국, 법무국,
재무국, 정보자원관리국, 보험·조사국, 내부관리국, 직원연수원 등이 있
어서, 직원수가 합계 5,078인이었다.¹⁹²⁾

현재에도 연방예금보험공사의 경영은 다음의 5인으로 구성되는 이
사회가 담당한다. (A) 통화감독관(Comptroller of the Currency) 1인, (B) 소
비자금융보호국장(Director of the Consumer Financial Protection Bureau)
1인, (C) 미국 시민으로서 상원의 조언과 동의로 대통령이 임명하는 3인,
그 중 1인은 주은행감독의 경력이 있어야 한다. 이사회는 정치적 독립
성을 견지하기 위하여 1993년 2월 28일 이후 이사회 이사 중 4인 이상
이 동일한 정당의 당원이 될 수 없도록 하고 있다[12 U.S.C. 1812(a)].

(2) 의장 및 부의장

이사회 의장은 임명된 이사 가운데 1인을 상원의 조언과 동의를
얻어 대통령에 의하여 임명되고, 그 임기는 5년으로 한다. 부의장 역시
임명된 이사 가운데 1인을 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명하
다. 부의장은 이사회 의장이 공석이거나 의장이 궐석 또는 일신상의
사유로 직무를 볼 수 없는 경우 의장을 대신한다[12 U.S.C. 1812(b)].

(3) 임 기

임명직 이사의 임기는 6년이고, 임기 만료 전에 사퇴한 전임자의 발
생한 공석을 채우기 위하여 임명된 임시이사는 그 전임자 임기의 잔

191) 성승제 윌 보고서 113쪽.

192) 성승제 윌 보고서 113쪽 참조.

여 기간을 임기로 하여 임명된다. 직무의 연속성을 위하여 의장, 부의장 그리고 각 임명직 이사는 후임자가 임명되어 자격을 갖추기 때까지 자신의 임기 만료 이후에도 직무를 계속할 수 있다[12 U.S.C. 1812(c)].

(4) 이사의 결원

이사회에 공석이 발생한 경우 원래의 임명이 행해진 방식에 따라 보충되며, 이사 가운데 통화감독관이나 소비자금융보호국장의 공석이 발생하였으나 후임 이사의 임명이 미정인 경우 또는 통화감독관이나 소비자금융보호국장이 궐석이거나 일신상의 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우, 그 기간 동안 통화감독관이나 소비자금융보호국장의 직무는 이들 대신에 이사회 이사 중 1인이 그 직무를 대행한다[12 U.S.C. 1812(d)].

(5) 금지된 행위

이사는 부보된 예탁기관 또는 다음 기간 동안 예탁기관을 소유하는 회사에서 어떠한 직무나 지위를 수행하거나 취임할 수 없고, 사용인도 될 수 없다.

(i) 이사의 임기 동안 (ii) 이사의 직무를 종료한 날부터 2년, 다만 당해 이사가 임명된 임기를 완전히 채운 뒤 퇴임하는 자에 대해서는 (ii)의 제한을 적용하지 않는다.

또한 재임 중 이사는 부보된 예탁기관, 예탁기관을 소유한 회사, 연방준비은행(depository institution holding company) 또는 연방국내대출은행(Federal home loan bank)의 임원이나 이사가 될 수 없으며, 부보된 예탁기관 또는 예탁기관을 소유한 회사의 주식을 소유해서도 안된다.

이들 금지행위와 관련하여 취임시 이사회 이사회의 각 이사는 본 조항[12 U.S.C. 1812(e)]을 준수한다는 선서에 따라 이를 확인하고, 그러한 확인서(certification)를 이사회 총무(secretary of the Board of Directors)에게

제출하여야 한다[12 U.S.C. 1812(e)].

3. 연방예금보험공사의 감독 및 감사

연방예금보험공사의 감독은 유관 감독기관과 의회에 대한 분기보고 및 연례보고 등의 보고를 통한 감독과 감사원의 감사를 통해 이루어지고 있다.

(1) 예금보험기금 및 연방저축대부보험공사 정리기금에 관한 연례보고

연방예금보험공사는 매년 앞선 12개월 기간 동안 연방예금보험공사의 업무 및 활동, 예산, 수입 및 지출에 관한 보고서를 제출하여야 한다. 보고서에는 예금보험기금 및 연방저축대부보험공사(Federal Savings and Loan Insurance Corporation: FSLIC) 정리기금과 관련하여 각 기금의 현재 재무상태, 전년도 부보된 예탁기관에 대하여 취해진 정리조치의 목적, 효과, 추산비용, 본조항[12 U.S.C. 1827(a)]에 따라 전년도에 보고된 지원비용의 추산액을 초과하여 전년도에 부보된 예탁기관을 위하여 공여된 실제 지원비용의 규모, 예금보험기금의 상태에 중대한 영향을 미치는 경제요인의 변화에 대한 기금의 위험, 본법의 목적 달성을 위하여 예금보험기금 또는 연방저축대부보험공사 정리기금을 위하여 필요한 현재의 재원의 추계, 공사에 의한 장래의 정리활동에 적합하다고 파악되는 입법 및 행정 조치를 위하여 포착한 것, 결론 및 권고 등을 포함하여야 한다[12 U.S.C. 1827(a) (1)]. 또한 「연방무역위원회법」(the Federal Trade Commission Act) 18(f)(7)에 따라 요구되는 보고서를 포함시켜야 한다[12 U.S.C. 1827(a) (3)]. 작성된 보고서는 의회의 정보로 이를 발간하는 상원의장 및 하원의장 그리고 대통령에게 매년 1월 1일 이후 가능한 신속하게 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1827(a) (2)].

(2) 연방재무부에 대한 분기보고

1) 금융운용계획 및 예측

매 회계분기 개시 전 연방예금보험공사는 연방재무부(Treasury) 장관에게 연방예금보험공사의 금융운용계획 및 예측보고서(Financial Operationg Plans and Forecasts)의 사본을 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1827(b) (1)]

2) 금융조건 및 운용보고서

매 회계분기말 이후 가능한 신속하게 연방예금보험공사는 연방재무부장관에게 당해 회계분기말 당시 연방예금보험공사의 금융조건 및 당해 분기 동안의 연방예금보험공사의 운용결과에 관한 보고서의 사본을 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1827(b) (2)].

3) 필요적 기재사항

본조항에 따른 계획서, 예측서 및 보고서는 연방예금보험공사의 책임과 채무에 관하여 제1825(b)조[12 U.S.C. 1825(b)]의 규정에 따라 이루어져야 하는 평가(estimate)를 반영하여야 한다[12 U.S.C. 1827(b) (3)]. 본조항에 따라 연방재무부장관에게 계획서, 예측서 및 보고서 등을 제출하도록 하는 것이 당해 서면에 관하여 연방재무부장관의 동의나 승인을 연방예금보험공사가 얻도록 하는 것으로 해석되어서는 안 된다[12 U.S.C. 1827(b) (4)].

(3) 연방예산관리청에 대한 보고

1) 금융정보의 제공

연방예금보험공사는 연방예산관리청(Office of Management and Budget: OMB) 청장에게 지속적으로 1989년의 「금융기관개혁회복집행법」(Financial

Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)의 발효일 이전에 즉시 예산관리청장에 제출된 보고서에 포함된 금융정보에 부합하는 금융정보를 제공하여야 한다[12 U.S.C. 1827(c) (1)].

2) 금융운용계획서 및 예측서

연방예금보험공사는 예산관리청장에게 통상적인 연방예금보험공사 운영 과정에서 연방예금보험공사가 마련한 금융운용계획서 및 예측서와 통상적 공사 운영 과정에서 연방예금보험공사가 마련한 연방예금보험공사의 금융조건 및 운용결과에 관한 분기보고서의 사본을 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1827(c) (2)]. 보고서, 계획서, 예측서 또는 본조항 [12 U.S.C. 1827(c) (1) 또는 (2)]에 따른 기타 정보, 또는 연방예금보험공사의 사무나 운영에 관한 관할이나 감독과 관련하여 이 조항이 예산관리청장과의 협의 또는 그의 동의나 승인을 요하는 것으로 해석되어서는 안 된다.

(4) 감 사

1) 필요적 감사

필요적 감사(Audit Required)로서 연방정부의 감사원장(Comptroller General)은 매년 일반적으로 승인되는 정부감사기준에 따라 연방예금보험공사, 예금보험기금 및 연방저축대부보험공사(Federal Savings and Loan Insurance Corporation: FSLIC) 정리기금 등의 금융거래를 감사하여야 한다[U.S.C. 1827(d) (1)].

2) 장부 등에 대한 접근

연방예금보험공사, 예금보험기금 및 FSLIC 정리기금, 또는 기금의 재무제표를 감사하는 독립적인 자격을 갖춘 공인회계사 등에 속하거나 이들이 사용하는 모든 장부, 기록, 회계자료, 보고서, 문서 및 재산을

감사원장은 이용할 수 있다[U.S.C. 1827(d) (2)].

3) 연방예금보험공사 금융거래의 감사

연방예금보험공사의 금융거래는 기업의 영리거래에 적용되는 원칙 및 절차 그리고 감사원장이 규정한 규칙 등에 따라 감사원(Government Accountability Office)에 의하여 감사된다. 감사는 연방예금보험공사의 회계가 통상적으로 보존되는 장소(들)에서 수행되어야 한다. 감사원을 대표하는 자들은 연방예금보험공사의 금융거래와 관련되고 원활한 감사에 필요한, 연방예금보험공사에 속하거나 연방예금보험공사가 사용하는 모든 장부, 회계자료, 기록, 보고서, 문서, 기타 서류에 접근할 수 있으며, 예금수탁자, 재무대리인 및 수탁자가 보유하고 있는 회계자료 및 증권(balances or securities)를 통해 거래의 진위를 파악하기 위한 충분한 편의가 이들에게 제공되어야 한다. 연방예금보험공사의 모든 장부, 회계자료, 기록, 보고서, 문서, 서류, 재산은 연방예금보험공사가 점유하여 보관하여야 한다. 연방예금보험공사는 매 3년마다 적어도 1회 감사를 받아야 한다[U.S.C. 1827(e)].

4) 분기감사보고서의 제출

감사원장은 U.S.C. 1827(b)에 따라 수행된 각 감사의 보고서를 당해 감사의 대상이 된 최종 연도말에 이은 6과 2분의 1 개월 이내에 의회에 보고되어야 한다. 의회에 대한 보고서에는 감사의 범위를 기술하여야 하며, 다음의 서면이 포함되어야 한다. 즉 자산 및 채무 그리고 잉여금 또는 결손금에 관한 서면, 잉여 또는 결손 분석에 관한 서면, 수입 및 지출에 관한 서면, 감사원장이 바람직하다고 보는 일정한 사항 관한 권고와 함께 연방예금보험공사의 금융운용 및 금융조건에 관한 의회보고에 필요한 것으로 추정되는 주식 및 정보, 기금의 자원 및 적용에 관한 서면. 보고서는 감사원장의 판단에서 볼 때 법적 권한

없이 행해진 것으로 판단되는 것으로서 감사 과정에서 포착된 프로그램, 지출 또는 기타 금융거래나 사업을 자세히 기재하여야 한다. 각 보고서의 사본은 대통령, 연방재무부장관, 연방예금보험공사에 의회에 제출한 때에 제출하여야 한다[U.S.C. 1827(f)].

5) 회계전문가 등의 활용

감사 수행을 위하여 감사원장은 연방예금보험공사와의 합의를 통해 (with the concurrence of the Corporation) 자신의 재량으로 일시적 기간 동안 또는 특별한 목적을 위하여 자격을 갖춘 공인회계기업 및 기관의 전문적 서비스를 받을 권한이 있다[12 U.S.C. 1827(g)].

IV. 주택금융기관의 기업지배구조

1. 서

2007년 세계경제위기의 진앙지가 되었던 미국의 주택담보대출체제의 개혁은 주택금융과 관련된 공기업 법제에 중대한 변화를 초래하였다. 여기서 주택금융과 관련된 정부후원기업으로는 ‘연방주택대출담보금고’와 ‘연방담보공사’ 그리고 ‘연방주택대출은행’(Federal Home Loan Bank)이 있고, 정부기업으로는 ‘정부담보금고’(Government National Mortgage Association; 일명 ‘Ginnie Mae’로 불림)가 있다. 전 3자는 모두 주식회사 형태를 취하는 반면, 정부담보금고는 무자본의 특수법인 형태를 취하고 있다.¹⁹³⁾

이들 금융공기업은 각기 특별법에 의하여 설립되었는 바, 연방주택대출은행은 「연방주택대출은행법」(Federal Home Loan Bank Act)에 의하여 설립되어 운영되며, 통칭 ‘프레디 맥’(Freddie Mac)으로 불리는 연방주택대출담보공사는 「연방주택대출담보공사법」(Federal Home Loan Mortgage

193) 전 3자 가운데 현재 12개사가 운영되고 있는 연방주택대출은행을 제외한 나머지 두 금융기관은 2008년 9월 국유화되었다.

Corporation Act), 나머지 두 주택금융기업인 일명 ‘패니 메이’ (Fannie Mae)와 ‘지니 메이’(Ginnie Mae)는 「연방담보금고법」(Federal National Mortgage Association Charter Act)에 의하여 각각 설립되어 운영되고 있다.

이들 설립근거법 이외에 주택금융 분야가 2007년 세계경제위기의 주범이었다는 점에서 이들 주택금융기관을 규제하기 위한 법률이 강화되었는 바, 특히 주목할 법률로는 1992년 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act of 1992)과 2008년 「주택 및 경제회복법」(Housing and Economic Recovery Act of 2008) 및 2008년 「연방주택금융규제개혁법」(Federal Housing Finance Regulatory Reform Act of 2008)이 있다.

이하에서는 이들 주택금융공기업에 대한 기업지배구조를 파악하기 위하여 그 감독의 방식과 해당 기관의 구조에 관하여 살펴본다.

2. 주택금융공기업의 감독

「주택 및 경제회복법」(Housing and Economic Recovery Act) 은 연방주택대출은행법에 따라 연방주택대출은행을 규제하던 ‘연방주택금융위원회’(Federal Housing Finance Board)와 위의 나머지 주택금융공기업 3개사를 규제하던 ‘연방주택기업감독청’(Office of Federal Housing Enterprise Oversight) 그리고 기타 위 정부후원기업을 감독하는 연방주택도시개발부 내의 정부기관을 폐지하고, 위 피규제기관을 감독하는 독립된 감독기관으로서 ‘연방주택금융청’(Federal Housing Finance Agency)을 설치하였다(12 USC 4512). 「주택 및 경제회복법」(Housing and Economic Recovery Act)에 따라 1992년 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act) 을 비롯한 주택금융관련 법률들이 대폭 개정되었다.

「주택 및 경제회복법」(Housing and Economic Recovery Act)에 따라 개정된 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises

Financial Safety and Soundness Act)상의 주택금융공기업의 감독 법제를 소개하면 다음과 같다.

연방정부의 독립기관으로서 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)을 설치한다(12 USC 4511). 연방주택금융청은 각 피규제기관은 이 법에 규정에 따라 연방주택금융청의 감독과 규제를 받으며, 연방주택담보금고와 연방주택담보공사 그리고 연방주택대출은행, 연방주택대출은행의 재정대리인(fiscal agent)인 금융사무기관(Office of Finance) 등의 피규제기관에 관하여 연방주택금융청장은 일반적 규제권한을 가지며, 미국제정법전 제12편 제46장 제1절 제4513조에 규정된 의무와 권한을 포함한 일반적 규제권한을 행사한다.

(1) 연방주택금융청장 및 부청장

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장은 상원의 조언과 동의를 얻어 미국 시민 중에서 금융 관리 또는 감독에 관한 식견이 있고, 저당증권시장 및 주택시장을 포함하여 자본시장에 관한 식견을 갖춘 자 중에서 대통령이 5년의 임기로 임명한다. 임기 만료전 연방주택금융청장이 궐위된 경우, 위 임명절차에 의하여 후임 연방주택금융청장을 임명하여야 하고, 그 임기는 전임 연방주택금융청장의 잔존 임기기간으로 하고, 후임 연방주택금융청장이 임명될 때까지 임기가 만료된 연방주택금융청장은 계속 직무를 수행할 수 있다[12 USC 4512 (a) 및 (b)].

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장은 청장이 정한 바에 따라 주택저당금융기관의 감독과 관련한 기능을 수행하고, 권한을 가지며, 의무를 부담하는 ‘주택금융기관규제국’(Division of Enterprise Regulation)의 부청장, ‘연방주택대출은행규제국’(Division of Federal Home Loan Bank Regulation)의 부청장, ‘주택임무와 목표 담당 부청장’을 임명한다[12 USC 4512 (c) (d) (e)].

대통령은 연방주택금융청장의 사망, 사임, 질병 또는 부재 등이 발생한 경우 위 3인의 부청장 가운데 1인을 연방주택금융청장의 복귀

또는 후임 연방주택금융청장이 임명될 때까지 직무대행자로 임명하여야 한다[12 USC 4512 (f)].

연방주택금융청장 및 각 부청장은 ① 피규제기관 또는 그 특수관계자에 대하여 직간접적으로 재정적 이해관계를 가져서는 안 되고, ② 피규제기관 또는 그 특수관계자에서 어떤 직위나 고용 상태에 있어서는 안 되며, ③ 연방주택금융청장 또는 부청장으로 임명되기 3년 전 어느 때건 피규제기관 또는 그 특수관계자의 집행임원이나 이사로 복무해서는 안 된다.

(2) 연방주택금융청장의 의무와 권한

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장은 각 피규제기관의 재정건전성을 감독하고, 각 피규제기관의 안전하고 건전한 방식으로의 운영, 각 피규제기관의 운영과 활동을 통한 주택금융시장의 활성화, 법령준수, 합법적 활동을 통한 각 피규제기관의 임무수행, 각 피규제기관의 운영과 활동의 공익 부합 등을 확보할 의무를 부담한다 [12 USC 4513 (a) (1)]. 연방주택금융청장 또는 청장이 고용한 자로서 연방주택감독청의 임원 또는 사용인이었던 자는 연방주택감독청에서 퇴임한 날부터 2년간 미국제정법전 제5편 제5107조에 규정된 일종의 공무원보수체계인 General Schedule의 GS-15 등급을 상회하는 직위에 대한 최저율을 초과한 보수를 주택저당금융기관으로부터 받을 수 없다(12 USC 4523).

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장의 권한들은 피규제기관의 지배이익의 양수 또는 양도에 대한 조사 및 거절, 피규제기관의 감독 및 규제와 관련 자신의 의무와 책임을 완수하는 데 필요하거나 적합하다고 보는 기타 권한의 행사를 들 수 있다[12 USC 4513 (a) (2)]. 연방주택금융청장은 적절하다고 판단할 경우 자신의 직능, 권한 또는 의무의 일부를 금융주택감독청의 임원 또는 사용인에게 위임

할 수 있다[12 USC 4513 (b)].

구체권 권한으로서 주목할 것은 다음과 같다.

첫째, 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장은 각 피규제기관에 대하여 법령 또는 지침을 통하여 내부통제 및 정보체계의 적정성, 내부감사체제의 독립성과 적정성, 이자율위험노출 관리, 시장 위험 관리, 유동성 및 준비금의 적정성과 유지, 자산 및 투자 포트폴리오 성장 관리, 투자 및 자산취득, 전체적 위험관리 프로세스, 신용 및 거래상대방 위험 관리, 적정한 기록 관리, 기타 청장이 필요하다고 판단하는 운영관리 등에 관한 기준을 제정할 권한이 있으며, 제정된 기준을 위반할 경우 제재가 가해진다[12 USC 4513b].

둘째, 연방주택금융청장은 일반명령 또는 특별명령으로 피규제기관에 대하여 정규보고 및 특별보고를 요구할 수 있다(12 USC 4514; 4526). 그밖에 연방주택금융청장은 매년 10월 30일 이전에 상원의 금융주택도시위원회 및 하원의 금융서비스위원회에 각 저당금융기관의 활동에 관한 보고서를 제출하여야 한다(12 USC 4544).

셋째, 연방주택금융청장은 매년 피규제기관의 안전성과 건정성을 확보하기 위하여 각 기관의 상태를 파악하기 위한 현장조사를 수행하여야 하고[12 USC 4514 (a)], 위 연례조사 이외에 연방주택금융청장은 조사가 필요하거나 적절하다고 판단되는 때에는 언제든지 피규제기관을 조사할 수 있다[12 USC 4514 (b)]. 연방주택금융청장은 조사를 수행할 조사관을 임명하여야 한다. 연방주택금융청장은 통화감독관(Comptroller of the Currency), 연방준비금제도 이사회(the Board of Governors of the Federal Reserve System) 또는 연방예금보험공사와 조사관의 사무를 위하여 계약을 체결할 수 있다[12 USC 4514 (c)]. 그 밖에 조사를 위하여 연방주택감독청 내에 1978년 감사관법 제3(a)조에 따라 임명되는 감사관을 두며[12 USC 4514 (d)], 조사와 관련 일시적으로 전문적 자문이 필요한 경우 전문가의 자문을 받을 수 있다[12 USC 4514 (f)].

넷째, 연방주택금융청장은 다른 유사기업에서의 고용 대가와 비교하여 합리적이지 않은 피규제기관의 집행임원 보수지급을 금지하여야 한다. 조사와 관련 일시적으로 전문적 자문이 필요한 경우 전문가의 자문을 받을 수 있다[12 USC 4518 (a)]. 연방주택금융청장은 청장이 정한 조건에 따라 미국 국가공인 신용평가기관(nationally recognized statistical rating organization)과 피규제기관의 평가를 위한 계약을 체결할 수 있다 (12 USC 4519).

다섯째, 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장은 법령을 위반하거나, 행위중지의 시정명령을 받거나, 연방주택금융청장과 피규제기관간의 서면합의를 위반한 연방주택대출은행의 금융사무기관의 임원, 이사 또는 경영진 또는 피규제기관의 특수관계인(entity-affiliated party)에 대하여 해임 또는 직무정지 또는 방식 여하를 불문하고 장래의 피규제기관의 업무수행에 참가금지를 명할 수 있다[12 USC Sec. 4636a (a) (1)].

(3) 연방주택금융감독위원회(Federal Housing Finance Oversight Board)

이 법에 따른 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장의 직무 수행과 관련 전반적인 전략과 정책에 관한 자문을 담당하는 연방주택금융감독위원회를 설치한다[12 USC 4513a]. 연방주택금융감독위원회는 집행권한이 없으며, 연방주택금융청장은 연방주택금융감독위원회에 연방주택금융청장의 직무 및 권한을 위임할 수 없다. 연방주택금융감독위원회는 재무부장관, 주택도시개발부장관, 증권거래위원회 위원장, 연방주택금융감독위원회 위원장인 청장의 4인으로 구성된다.

(4) 의회에 의한 통제

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장은 하원의 금융서비스위원회(Committee on Financial Services of the House of Representatives)

와 상원의 은행주택도시위원회(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the Senate)에 매년 6월 15일 이전에 서면으로 피규제기관을 재정적 안정성과 건전성 증진을 위한 입법 권고를 포함한 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장의 임무수행과 관련된 보고를 하여야 한다. 또한 매년 3월 15일 이전에 연방주택금융청장은 하원 금융서비스위원회 및 상원 금융주택도시위원회에 본장(제46장) 제3절에 따라 행해진 검찰총장에 대한 집행소송(enforcement actions) 요청과 그 처리결과 등을 기재한 서면으로 보고하여야 한다(12 USC 4521).

(5) 감사원에 의한 감사

감사원장은 일반적으로 승인되는 정부감사 기준에 따라 연방주택감독청의 업무를 감사할 수 있다(12 USC 4524).

3. 주택담보공기업의 기업지배구조

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)의 감독을 받는 주택금융공기업 가운데 연방주택대출은행은 「연방주택대출은행법」에 따라 그 지배구조가 규율되는 반면, 주택담보공기업은 기술한 바와 같이 「연방담보금고법」¹⁹⁴⁾과 「연방주택대출담보공사법」¹⁹⁵⁾에서 각 기업의 지배구조를 규정하고 있다. 유념할 것은 정부기업인 「연방담보금고법」상의 ‘정부담보금고’¹⁹⁶⁾를 제외하고 나머지 기업들은 모두 주식회사의 법형태를 취하고 있기 때문에 미국 주식회사의 지배구조와 크게 다르지 않다는 점이다. 특히 각기 독립된 하나의 기업인 ‘페니 메이’와

194) 12 U.S.C. 1716 내지 1723i.

195) 12 U.S.C. 1451 내지 1459.

196) 정부담보금고의 임원으로는 사장, 부사장, 부사장보, 총무, 총무보, 재무책임자(Treasurer), 통제담당자(Controller) 등이 있으며, 이들은 정관에 규정된 권한 또는 정관에 부합하는 방식으로 위임된 권한을 갖는다(24 CFR 300.11.). 정부담보금고의 정관(Bylaws)은 에 따라 주택도시개발부장관이 제정한다(24 CFR 310.1.).

‘프레디 맥’의 기업지배구조는, 현재 12개사가 활동중인 연방주택대출은행과 달리, 「연방담보금고법」¹⁹⁷⁾과 「연방주택대출담보공사법」¹⁹⁸⁾에서 각 기업의 기업지배구조를 규정하고 있고, 감독청인 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)의 전신인 연방주택기업감독청(Office of Federal Housing Enterprise Oversight)이 2002년 제정한 「기업지배구조령」(12 CFR Part 1710), 각 기업의 수시정관(by laws), 그리고 각 기업 이사회 위원회 중 상임위원회인 ‘임원추천 및 지배구조 위원회’(Nominating and Corporate Governance Committee)의 주도로 마련되어 각 기업 이사회가 채택하는 「기업지배구조지침」(Corporate Governance Guidelines)에 따라 각 기업의 지배구조원칙이 구체화되어 있다.

이하에서는 두 주택담보기업의 지배구조가 서로 크게 다르지 않기 때문에, 연방주택대출담보공사의 지배구조를 중심으로 하여 「연방주택대출담보공사법」과 「지배구조에 관한 행정부령」 그리고 「지배구조지침」상의 지배구조에 관한 규정을 살펴본다.

(1) 연방주택대출담보공사법에 의한 기업지배구조

연방주택대출담보공사의 지배구조에 관하여 동법은 이사회 구성에 관해서만 규정을 두고 있고, 연방주택대출담보공사의 감독과 관련 미국 공기업 통제에서 공통되는 규제로서 의회와 감사원 그리고 주무관청에 의한 규제를 규정하고 있다.

1) 이사회 구성

연방주택대출담보공사의 경영은 이사회가 담당한다. 법령의 범위에서 이사회는 연방주택대출담보공사의 운영을 규율하는 일반적 정책을 결정한다[12 U.S.C. 1452 (a) (1)]. 이사회는 13인의 이사 또는 의결권

197) 12 U.S.C. 1716 내지 1723i.

198) 12 U.S.C. 1451 내지 1459.

있는 주주에 의하여 매년 선임되는 이사가 적절하다고 판단하는 수의 이사로 구성된다. 1992년 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act) 제1377조(12 USC 4636a)에 따라 일시적으로 정원보다 적은 수로 되는 경우를 제외하고, 이사회는 언제나 주택건설업계에서 적어도 1인, 담보대출업계에서 적어도 1인, 부동산업계에서 적어도 1인, 그리고 2년 이상 소비자나 지역사회 이해관계를 대변하는 기관에서 1인 또는 저소득 가계를 위한 주택제공에 종사한 경력이 있는 1인을 이사로 두고 있어야 한다 [12 U.S.C. 1452 (a) (2) (A)].

이사는 의결권 있는 보통주 주주들의 다음 정기총회의 회일로 종료되는 기간을 임기로 선임된다[12 U.S.C. 1452 (a) (2) (B)]. 이사 선임 후 공석이 된 이사직은 잔여 임기를 임기로 하여 이사회가 보충하여야 한다[12 U.S.C. 1452 (a) (2) (C)]. 상근 임원 또는 연방정부의 사용인을 겸하는 이사는 이사로서의 직무에 대하여 보수를 받을 수 없다 [12 U.S.C. 1452 (a) (2) (C)].

2) 연방주택대출담보공사의 감독

연방주택대출담보공사의 프로그램, 활동, 수입, 지출 및 금융거래 등은 감사원장이 정한 법령에 따라 감사원장의 감사를 받아야 한다. 감사원을 대표하는 자들은 연방주택대출담보공사가 소유하거나 사용하는 것으로서 감사의 편의를 도모하는 데 필요한 모든 장부, 회계기록, 재무기록, 보고서, 파일 및 기타 서류, 물건, 또는 재산에 대한 접근권이 있으며, 수탁자, 재정대리인 및 보관자 등이 보유하고 있는 잔고(balance)나 증권과 함께 거래의 판단을 위한 충분한 편의를 제공받아야 한다. 감사원장은 감사결과를 의회에 보고하여야 한다[12 U.S.C. 1456 (b) (1)]. 연방주택대출담보공사는 감사원의 감사 이외에 일반적으로 승인되는 회계기준에 따라 공인회계사에 의한 재무제표 감사를

받아야 한다[12 U.S.C. 1456 (d) (1)].

또한 연방주택대출담보공사는 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장에게 연방주택대출담보공사의 재정상태 및 운영에 관한 연례보고서와 분기보고서를 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1456 (c) (1)]. 연례보고서에는 재무제표, 연방주택금융청장이 요구하는 보충 정보나 대안 제안, 공사의 최고집행임원 및 최고회계 또는 재무임원이 서명한 (연방주택대출담보공사의 최근 회계연도말) 내부통제의 실효성과 안정성과 건전성 관련 법률 준수에 관한 평가서 등이 포함되어야 한다[12 U.S.C. 1456 (c) (2)]. 그 이외에 연방주택대출담보공사는 1992년 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성 법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act) 제1314조에 따라 연방주택금융청장이 청구하는 보고서를 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1456 (c) (3)].

연방주택대출담보공사는 하원의 은행금융도시위원회(the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs of the House of Representatives)와 상원의 은행주택도시위원회(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the Senate) 그리고 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장에게 1992년 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act)에 따라 공사의 주택목표와 관련하여 동법이 정하는 바를 보고하여야 하고[12 U.S.C. 1456 (e)], 연방주택대출담보공사의 보수정책에 관해서 동법이 정하는 바를 보고하여야 한다[12 U.S.C. 1452 (h) (1)]. 그 이외에도 연방주택대출담보공사는 주택담보에 관한 자료를 연방주택금융청장에게 제출하여야 한다[12 U.S.C. 1456 (e) (1)].

(2) 기업지배구조에 관한 연방주택금융청의 행정부령

1992년 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act)은 주택도시개발부 내에 독립청으

로서 설치된 연방주택기업감독청(Office of Federal Housing Enterprise Oversight)은 주택담보공기업인 연방주택담보금고와 연방주택담보공사에 대한 감독권한을 촉진하기 위하여 2002년 이들 기업의 지배구조를 규율하기 위한 행정부령을 공포하였다(12 CFR Part 1710). 2008년 「주택 및 경제회복 법」(Housing and Economic Recovery Act) 및 「연방주택금융규제개혁법」(Federal Housing Finance Regulatory Reform Act)에 따라 폐지된 ‘연방주택기업감독청’이 제정한 법령은 위 법률에 따라 신설된 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 감독체제에서도 연방주택금융청장이 이를 폐지하거나 대체하는 행정부령을 통해 제정 또는 개정하지 않는 한, 효력이 유지되고 있기 때문에, 위 행정부령은 여전히 효력을 유지하고 있다. 따라서 이하에서는 주택담보공기업의 지배구조에 관한 위 행정부령을 편의상 ‘기업지배구조기준’으로 명명하여, 동 기준에 따른 주택담보공기업의 기업지배구조를 살펴본다.

1) 기업지배구조기준의 목적

연방주택기업감독청(Office of Federal Housing Enterprise Oversight)은 주택금융기관의 안정성과 건전성을 확보할 책임을 촉진하기 위하여 주택금융기관의 기업지배구조와 절차와 관련된 최소한의 기준을 마련할 것을 목적으로 한다(§ 1710.1).

2) 기업지배구조에 적용할 법

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 모범기업지배구조와 절차는 설립법¹⁹⁹⁾ 및 기타 연방법, 명령 및 규정에 합치하여야 하고, 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 안전하고 건전한 운영에 부합하여야 한다([§ 1710.10 (a)]. § 1710.10 (a)에 합치하는 한에서, 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 당해 기관의 주된 사무소가

199) 「연방전국저당금고설립법」과 「연방주택대출저당공사법」을 말한다.

소재하는 지역을 관할하는 법의 기업지배구조원칙과 절차를 준수하여야 한다. 즉 델라웨어일반회사법(Delaware General Corporation Law, Del. Code Ann. tit. 8) 또는 개정모범회사법(Revised Model Business Corporation Act)을 준수하여야 한다[§ 1710.10 (b)(1)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 2002년 8월 5일 이후 90일 이내에 본조항에 따라 각자의 기업지배구조원칙과 절차로 선정한 법(body of law)을 정관에서 정하여야 한다([§ 1710.10 (b)(2)].

3) 이사회

① 이사회의 구성

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 어떤 이사도 10년을 초과하거나 72세를 경과하여 재임할 수 없다. 다만 이사로 선임되거나 임명된 일자에 10년 미만을 재임하고 있거나 72세가 되는 경우 전체 임기 동안 재임할 수 있다[§ 1710.11 (a)(1)(i)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 서면 요청에 따라 연방주택기업감독청(Office of Federal Housing Enterprise Oversight)의 장²⁰⁰은 정당한 이유가 있는 경우 재량으로 본조항 (a)(1)(i)에 따른 이사의 재직 제한을 면제시킬 수 있다[§ 1710.11 (a)(1)(ii)].

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 이사의 과반수는 NYSE에 규정된 규정²⁰¹)에서 정하는 바에 따른 독립이사이어야 한다[§ 1710.11 (a)(2)].

② 이사회의 회의, 정족수 및 위임장, 정보, 연례감사

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 이사회는 법령 및 지침에 따른 직무 수행을 위하여 1년에 적어도 8회 개최되어야 하며, 분

200) 연방주택기업감독청은 2008년 「주택 및 경제회복법」(Housing and Economic Recovery Act)에 따라 연방주택금융청에 흡수되었으므로 이하에서 청장은 연방주택금융청의 장을 의미한다.

201) Final NYSE rule 303A.

기당 최소한 1회 개최되어야 한다[§ 1710.11 (b)(1)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 비집행이사들은 경영진이 참여하지 않는 정기적 회의(non-management board member meetings)를 개최하여야 한다[§ 1710.11 (b)(2)]. 업무상의 거래에 대하여 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 이사회는 정족수는 적어도 이사회의 과반수이어야 하고, 이사는 표결을 위임할 수 없다[§ 1710.11 (b)(3)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 경영진은 합리적인 이사라면 자신의 신임의무의 완수에 중요하다고 볼 적당하고 적절한 정부를 이사에게 제공하여야 한다[§ 1710.11 (b)(4)]. 적어도 매년 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 이사회는 전문가의 조력을 얻어 당해 기관의 활동과 의무에 적용될 법령 및 지침이 요구하는 바에 대하여 감사하여야 한다[§ 1710.11 (b)(5)].

4) 이사회의 위원회

① 일반원칙

이사회는 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사를 경영함에 있어서 이사회 위원회들로부터의 보고에 근거할 수 있다. 다만 어떤 위원회도 정관(bylaws)을 변경할 권한을 이사회로부터 위임받을 수 없고, 관련 법령이 부과하는 이사회 또는 이사의 책임을 감경할 수 없다[§ 1710.12 (a)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 위원회는 관련 법령 및 지침에 따라 직무를 수행하기 위하여 충분한 횟수의 회의를 개최하여야 한다[§ 1710.12 (b)].

② 필요적 위원회

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 그 형식 여하에 관계없이 필요적 위원회는 2002년 Sarbanes-Oxley Act(SOA) 제301조에 규정된 요건 및 뉴욕증권거래소(NYSE)가 제정한 규칙에 따라 다음과 같은 위원회를 설치하여야 한다. 감사위원회(Audit committee), 보수위원회

(Compensation committee), 임원추천 및 기업지배구조 위원회(Nominating/corporate governance committee)[§ 1710.12 (c)] 등이다.

5) 임원 등의 보수(Compensation of board members, executive officers, and employees)

이사, 집행임원²⁰²⁾ 및 사용인의 보수는 합리적이고 적절하여야 하고, 각자의 직무에 상응하여야 하며, 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 장기적 목표에 부합하여야 하고, 수익 실적에만 초점을 두어서는 안 되며, 위원관리, 운영상의 안정성과 법령 준수를 고려하여야 하고, 관련 법령을 준수하는 방식을 따라야 한다[§ 1710.13 (a)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사가 불법행위의 결과 당해 기관의 중대한 위법에 따라 증권법상의 재무보고와 함께 회계를 재작성하여야 할 경우, 각 기관의 최고집행임원 및 최고재무임원은 SOA 제304조에 규정된 바에 따라 상환의무를 부담한다. 이 규정은 그 집행권한에 따라 행사할 구제수단의 행사에 영향을 주지 않는다[§ 1710.13 (b)].

6) 윤리헌장(code of conduct and ethics)

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 이사, 집행임원 및 사용인이 각 기관을 위하여 자신의 직무를 이행하는 능력을 확보하도록

202) 집행임원(executive officer)은 금고 또는 공사의 상급집행임원 및 상급부사장(senior vice president) 그리고 직책명과 관계없이 금고 또는 공사의 주된 사업단위, 부서 또는 직무를 관장하거나 금고 또는 공사의 이사회 의장, 이사회 부의장, 최고경영임원 또는 사장에게 직접 보고할 지위에 있는 책임을 가지고 있는 자를 말한다[§ 1710.2 (i)]. 그리고 상급집행임원(senior executive officer)은 금고 또는 공사의 이사회 의장, 최고집행임원(chief executive officer), 최고재무임원, 최고재무임원(chief financial officer), 최고운영임원(chief operating officer), 사장(president), 부의장, 집행부사장(executive vice president) 및 이들에 준하는 책임을 부담하는 자를 말한다[§ 1710.2 (l)]. 그리고 사용인은 상근 연방전국저당금고(Federal National Mortgage Association: 이하 '금고'라 한다) 또는 비상근 연방주택대출저당공사(Federal Home Loan Mortgage Corporation 이하 '공사'라 한다)에서 고용된 집행임원 이외의 자로서 급여를 받는 자를 말한다[§ 1710.2 (g)].

객관적이고 불편부당한 방식으로 고안되어 있고, SOA 제406조 및 기타 관련 법령이 요구하는 기준을 포함하고 있는 윤리헌장을 서면 형태로 마련하여야 한다[§ 1710.14 (a)]. 최소한 3년에 한 번 이상 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 윤리헌장의 적절성을 검토하여 적절히 개정하여야 한다[§ 1710.14 (b)].

7) 이사회 책임

이사회는 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 안전하고 건전한 운영에 있어 각 기관의 업무(conduct and affairs)를 집행할 책임을 지며, 각 기관의 상황, 활동 및 운영에 관하여 합리적으로 정보를 지득하고 있어야 한다. 이사회 책임은 특히 다음과 같은 사항에 관하여 감독할 수 있는 적절한 정책과 절차를 갖추는 것을 포함한다 [§ 1710.15 (b)].

- ① 경영위험을 관리하기 위한 적절한 자원분배계획 및 성장을 위한 신중한 계획을 포함하여 경영전략, 주요행동계획, 위험정책 그리고 법령 준수 및 성과에 관한 프로그램
- ② 자격을 갖춘 상급집행임원의 고용 및 보유 그리고 그러한 임원의 승계 계획
- ③ 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 보수 프로그램
- ④ 독립적 감사와 내부통제체계를 포함하여 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 회계 및 재무보고체계의 진정성(integrity)
- ⑤ 주주, 투자자 및 잠재적 투자자에 대한 보고, 공시 그리고 소통의 프로세스와 적절성
- ⑥ 이사 및 집행임원에 대한 신용의 연장(extensions of credit)
- ⑦ 시의적절하고 적절한 방식으로 연방규제당국의 감독사항을 다루고, 정확하고 적기에 보고하는 데 있어서 집행임원의 대응 정도 (responsiveness of executive officers)

이사회는 § 1710.10에 따라 정해진 법과 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)이 발간한 자료에 따라 이사회 책임에 관하여 추가적 지침을 제공할 수 있다[§ 1710.15 (b)].

8) 이사 및 집행임원에 대한 신용 연장 금지(prohibition of extensions of credit)

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 직간접적으로 자회사를 통한 경우를 포함하여 개인적 대출의 형태이건 이사 또는 집행임원에 대해서 이루어지건 신용의 연장 또는 유지, 신용 연장의 조정, 또는 신용 연장의 갱신을 해서는 안 된다(§ 1710.16).

9) 최고집행임원 및 최고재무임원에 의한 공시의 확인(certification of disclosures)

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 최고집행임원 및 최고재무임원은 각 기관이 제출한 각 분기보고서 및 연례보고서를 감리하여야 하고, 위 보고서에는 SOA 제302조에 규정된 바에 따라 이들 임원이 작성한 확인서가 포함되어야 한다(§ 1710.17).

10) 회계감사인의 변경

외부감사를 감리하는 데 책임을 지는 외부회계감사인 또는 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 외부감사에 대하여 주된 책임을 지는 주회계감사인(lead or coordinating audit partner)이 과거 5년의 회계연도 동안 매년 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사를 위하여 감사업무를 수행하고 있는 경우, 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 외부의 감사회사로부터의 감사서비스를 받을 수 없다(§ 1710.18).

11) 준법 및 위험관리 프로그램

① 준법프로그램

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 각 기관이 관련 법령 및 내부통제를 준수하도록 합리적으로 마련되는 준법 프로그램을 마련하고 이를 준수하여야 한다[§ 1710.19 (a)(1)]. 준법프로그램은 명칭 여하에 관계없이 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 최고집행임원에게 직간접적으로 보고하는 준법임원이 관장하여야 한다. 준법임원(compliance officer)은 정기적으로 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 현행 준법정책과 절차의 준수 및 그 적정성에 관하여 이사회 또는 적절한 이사회 위원회에 보고하여야 하며, 자신이 필요하고 적절하다고 판단하는 정책 및 절차에 대한 수정을 권고하여야 한다[§ 1710.19 (a)(2)].

② 위험관리프로그램

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 운영상 위험을 합리적으로 관리하기 위하여 위험관리프로그램을 마련하고 이를 유지하여야 한다[§ 1710.19 (b)(1)]. 위험관리프로그램은 명칭 여하에 관계없이 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 최고집행임원에게 직간접적으로 보고하는 위험관리임원이 관장하여야 한다. 위험관리임원(risk management officer)은 정기적으로 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 현행 위험관리 정책 및 절차의 준수 및 그 적정성에 관하여 이사회 또는 적절한 이사회 위원회에 보고하여야 하며, 자신이 필요하고 적절하다고 판단하는 정책 및 절차에 대한 수정을 권고하여야 한다[§ 1710.19 (b)(2)].

③ 기타 법령의 준수

연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사가 미국 증권거래위원회 (SEC)에 1934년 증권거래법에 따라 보통주를 등록하거나 등록해지할 경우, 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 본 규칙 § 1710.30에 규정된 요건에 따라 SOA 제301조, 제302조, 제304조, 제402조, 제406조를 준수하여야 한다[§ 1710.19 (c)(1)]. SEC에 보통주를 등록(listing)한 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는, 본 규칙 § 1710.30에 규정된 요건에 따라 SOA 제301조, 제302조, 제304조, 제402조, 제406조를 준수할 것이라는 양해(understanding)와 등록해지(deregister)의 의사를 기재한 서면으로 청장에게 60일 전에 통지하지 않는 한, 등록(listing) 상태를 유지하여야 한다.²⁰³⁾

12) 손해배상(indemnification)

① 안정성 및 건전성 권한(safety and soundness authority)

연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)은 「연방주택기업 재정안정성 및 건전성법」(Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act)에 따라 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사의 안전하고 건전한 운영의 촉진을 위하여 현직 또는 전직의 이어나 집행 임원의 상환 또는 손해배상을 금지하거나 제한할 권한이 있다[§ 1710.20 (a)]. 연방주택담보금고 또는 연방주택담보공사는 전직 또는 현직의 이어나 집행임원의 배상에 대한 이사회에 의한 승인 또는 부인을 포함하여, 배상에 관하여 본 규칙에 따른 정책 및 절차를 마련하여야 한다. 그 정책 및 절차는 특히 배상, 이사회에 의한 조사, 그리고 독립된 위원회 (independent counsel)에 의한 감사를 다루고 있어야 한다[§ 1710.20 (b)].

203) 참고로 현재 위 두 주택담보기관은 상장이 폐지된 상태이다.

(3) 연방주택대출금융공사의 기업지배구조지침

2008년 9월 6일자로 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)이 연방주택대출금융공사의 관리인으로 임명됨에 따라 연방주택금융청은 즉시 연방주택대출금융공사와 그 자산에 관한 공사 및 그 주주, 임원 또는 이사의 모든 권리, 권원, 권한을 승계하였다. 새로운 이사 선임과 관련 연방주택금융청은 아래와 같이 새로운 이사회에 일정한 역할과 책임을 위임하였고, 그 일환으로 연방주택대출금융공사의 이사회는 기업지배구조지침을 제정하였다. 연방주택금융청은 이사회는 1인의 비업무집행 의장을 두고, 최소 9인 최대 13인의 이사로 구성되며, 이사 가운데 유일한 임원으로 최고집행임원(CEO)을 두기로 결정하였다. 이사회는 현재 11인의 이사로 구성되어 있고, 권위가 발생할 경우 연방주택감독청의 심사를 받아 이사회가 보충할 수 있다. 이하에서는 연방주택대출금융공사의 기업지배구조지침에 관하여 살펴본다.

공사의 이사회는 이사회의 직무 수행과 관련 이사회를 지원할 목적으로 기업지배구조지침(Corporate Governance Guidelines)을 채택하였다. 이 지침은 연방 및 주의 법률 또는 법령, 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 및 공사의 정관에 근거하여 해석되어야 한다. 공사가 현재 뉴욕증권거래소(NYSE)에 상장되어 있지는 않지만, NYSE의 상장규정은 이 지침을 해석할 때 고려한다. 이사회는 이 지침을 수시로 개정할 수 있다.

임원추천 및 지배구조 위원회(Nominating and Governance Committee)는 법령상의 변화를 반영하기 위하여 이 지침을 적절히 변경할 것을 이사회에 심사하여 권고할 책임이 있다. 임원추천 및 지배구조 위원회는 이사회 및 경영진에 의한 지침의 이행을 감독한다.

1) 이사회 구성 및 이사회 위원회

법률에 따라 공사의 이사회는 13인 또는 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency) 청장이 정하는 수의 이사로 구성된다. 연방주택대출 금융공사의 관리자(Conservator)로서 연방주택금융청은 이사회의 이사 정원을 11인으로 결정하였다. 이사회 산하의 상임위원회로 감사위원회(Audit Committee), 영업 및 위험위원회(Business and Risk Committee), 보수위원회(Compensation Committee), 임원추천 및 지배구조 위원회(Nominating and Governance Committee)의 네 가지 위원회를 둔다. 각 위원회는 이사회가 제정한 설치규정에 따라 그 권한과 직무를 수행한다(지침 1).

2) 이사회 및 위원회의 회의

이사회는 적어도 1년에 8회 개최되며, 최소한 분기당 1회 개최된다. 집행위원회를 제외한 상임위원회는 적어도 1년에 5회 개최된다. 이사회 및 상임위원회의 회의 일정은 매년 결정된다. 이사회 회의의 의안은 다른 이사 및 경영진의 의견을 들어 의장이 정하고, 위원회 회의의 의안은 다른 위원회 위원 및 경영진의 의견을 들어 각 위원회의 위원장이 정한다(지침 2).

3) 이사의 책임

이사는 연방주택금융청(Federal Housing Finance Agency)이 위임한 권한을 행사한다.

연방주택금융청의 지시나 승인 또는 지시와 승인을 얻어 이사회가 행할 특별한 임무에는 다음과 같은 것이 있다. 연방주택대출금융공사 및 그 사용인의 윤리적 활동 증진 및 법령 준수 및 재무적 정보공시의 진정성 감독, 기업전략의 발전 감독 및 그 이행 감시, 최고집행임원의 선임 및 경영진의 연속 계획의 평가, 효과적인 기업지배구조 프로세

스의 수립 및 이행에 대한 감독 등이 그것이다. 법률에 따라 이사회는 이들 기능 가운데 일부를 위원회에 위임할 수 있다.

이사는 자신이 구성원인 이사회 및 위원회의 모든 회의에 전부 또는 대부분 출석하는 것을 포함하여 자신의 직무를 완수하는 데 필요한 시간과 주의를 기울여야 한다. 이사회 비상적 상황을 제외하고 미리 위원회의 회의에서 논의될 자료들은 회의에 앞서 이사들에게 제공되어야 하며, 이사들은 회의에 앞서 이들 자료를 검토하여야 한다(지침 3).

4) 이사회 및 위원회의 독립성

이 지침상의 기준에 따라 이사회를 대표하여 연방주택대출금융공사의 임원이나 사용인이 아닌 이사(사외이사)들이 정한 바와 같이 이사회와 과반수는 독립적이어야 한다. 감사위원회, 보수위원회, 후보추천 및 지배구조 위원회의 모든 위원과 영업 및 리스크 위원회의 위원장은 이 지침상의 기준에 따라 독립적이어야 하며, 감사위원회의 경우 증권거래위원회 규칙(SEC Rule) 10A-3(b)(1)의 요건에 따라 독립성을 갖추어야 한다.

적어도 매년 사외이사들은 이사 선임 또는 재선임을 위하여 각 이사 또는 후보자의 독립성에 관한 판단을 하여야 한다. 이사회는 연례 독립성 판단을 거치지 않은 시기에 이사가 될 경우 이사회는 당해 이사가 된 시기에 독립성에 관한 판단을 하여야 한다. 이러한 판단과 그 근거는 적절한 공시 서류에 공개되어야 한다.

사외이사는 자신이 더 이상 독립적이지 않다고 볼 만한 당해 이사의 지위나 사정의 변화를 고려하여야 하고, 그렇게 판단될 경우 그러한 판단과 그 근거가 공사의 인터넷 웹사이트에 공개되어야 한다(지침 4).

5) 독립성 기준

이사가 독립성을 갖추기 위해서 이사회는 당해 이사가 공사와 실질적 관계를 갖지 않음을 판단하여야 한다. 이 지침상의 독립성 기준은 뉴욕증권거래소의 규칙과 기타 이와 관련된 규정 및 지침에 부합하는

방식으로 해석되어야 한다. 다만 이 지침상의 기준이 위 규칙 및 규정
에 규정된 기준의 경우보다 더 엄격한 경우에는 그러하지 아니하다.

이사회는 (그 관계가 명시된 기준을 충족하는지 여부와 관계없이)
아래 규정된 일반적 유형의 고용관계나 인적 업무 또는 자선적 관계
와 기타 공사와 이사 사이의 직간접적인 관계로서 잠재적으로 중요한
관계 등에 관한 정보를 요청하고, 각 이사는 이를 공개한다.

이사가 독립적인지 여부를 판단할 때 이사회는 개인적으로 취해지
건 전체로서 취해지건 잠재적으로 중요한 관계가 이사회 구성원으로
서의 이사의 판단을 훼손시키거나 그러한 판단훼손의 인식 또는 실재를
초래하는지 여부를 고려한다. 또 다른 기관이 이사 및 공사와 관계를
맺는 경우 이사회는 그러한 관계의 성격과 정도를 고려한다.

독립성 판단과 공시를 지원하기 위하여 뉴욕증권거래소(NYSE)가 상
정하고 있는 바에 따라 이사회는 다양한 실제 또는 잠재적 이사의 관
계 유형을 포섭하는 독립성 기준²⁰⁴⁾을 마련하였다. 각 범주의 기준은
이사가 독립적이라는 판단을 배제하여(하거나) 그러한 판단을 지지하
기 위한 이사회에 명시적인 근거를 요구하는 당해 범주 내의 관계 유
형을 명시하고 있다. 범주에 포함되는 그밖의 관계는 이사의 독립성
에 중요하지 않은 것으로 추정된다(지침 5).

6) 이사의 자격과 지명

① 일반원칙

연방주택감독청의 지시에 따라 이사는 연방주택대출금융공사의 주주
총회에서 1년 임기로 선출된다. 이사는 자고도의 진실성의 기준을 소명
하고, 공사에 헌신하고, 자신이 이사회에 복무하는 것이 부적절하다고
불 현실적 또는 명백한 이익충돌이나 기타 상황에 처해 있지 않아야
한다. 이사회는 주된 직업에서 높은 수준의 능력, 성공 및 존경을 받고

204) Freddie Mac's Corporate Governance Guidelines, at 3-5.

있는 후보자를 탐색하여, 인격, 판단력, 경륜과 전문성에 근거하여 후보자를 판단한다. 또한 이사회는 소수자, 여성 장애인 등을 포함하여 이사회 내에 재능, 관점, 경륜 및 문화 등의 다양성이 확보되도록 하고, 그러한 다양성을 후보 권유 및 지명 과정에서 고려한다. 공사의 설립근거법에 따라 이사회는 주택건설업, 담보대출업 그리고 부동산업 분야에서 적어도 1인, 2년 이상 소비자 또는 지역사회의 이익을 대변하는 기관에 있거나 또는 저소득가구를 위한 주택공급에 헌신한 경력이 있는 자 1인을 포함하여야 한다. 또한 이사회는 이사회 직무사항을 다룸에 있어 전문성을 발휘할 기타 능력과 배경을 탐색한다(지침 6).

이사회는 적절한 보수가 이사회에서 복무할 능력있는 후보자를 유인하고 보유하는 데 도움이 된다는 점을 인식하고 있다. 사외이사는 이사회 참석 등의 활동과 관련된 연간 활동보수(annual retainer)를 받는다. 사용인인 이사(Employee Director)는 이사회 직무와 관련 추가로 보수를 받지 않는다(지침 15).

② 기타 이사의 자격

그밖에 이사는 이사회 사무에 헌신할 능력과 시간을 가지고 있어야 한다. 따라서 이사회는 사외이사가 연방주택대출금융공사의 이사회 이외에 3개사를 초과하여 다른 공개회사들의 이사회에서 복무할 수 없도록 하였다(지침 6).

연방주택대출금융공사의 감사위원회의 위원은 2개사를 초과하여 다른 공개회사 감사위원회에서 복무할 수 없다. 이사회는 위의 상한을 초과하지 않는 경우에도 다른 이사회나 감사위원회에 대한 복무가 공사 이사회 및 위원회의 이사과 위원으로서 효과적으로 복무하는 능력을 훼손할 수 있는지 여부를 고려하여야 한다. 이사회는 위 상한을 초과하여 다른 이사회나 감사위원회에 복무하여도 연방주택대출금융공사를 위하여 복무할 능력을 훼손시키지 않는다고 판단할 경우 이를

허용할 수 있다. 이러한 이사회는 판단은 적절한 공시 문서로 공개되어야 한다(지침 6).

이사인 연방주택대출금융공사의 사용인의 고용관계가 종료하는 경우 당해 사용인은 고용관계가 종료한 날부터 이사를 사임한 것으로 추정한다. 이사회는 그 사임을 수락할지 여부를 여러 사정을 감안하여 결정하여야 한다(지침 6).

③ 후보지명

연례 지명과정의 일부로서 후보추천 및 지배구조 위원회는 이사, 상급경영진 및 전문적 인력기업(professional search firm)의 추천과 주주의 후보지명 그리고 기타 자원을 포함한 다양한 수단을 통하여 주목을 할 수 있는 후보자를 지명에 고려한다. 위 위원회는 연방주택대출금융공사의 필요와 이사회에서 활용될 재능과 전문기술을 고려하여 적절한 추천을 한다. 동 위원회는 이사의 독립성, 이사회에 지속적으로 복무하고, 이사회 및 위원회의 논의와 의사결정에서 기여하고, 필요한 시간을 제공할 의향, 연방주택대출금융공사의 사업과 전문적 활동에 대한 지속적 관여, 이사회에서 보여야 할 전문기술과 경륜, 다양성을 갖춘 이사회를 유지할 의향, 이사회에 결합할 바람직한 기술을 갖춘 자의 활용능력 등을 고려한다(지침 6).

④ 임기 제한

사외이사는 이사회가 된 날의 10년째를 초과하여 이사회에 복무해서는 안 된다. 다만 1년의 임기로 선출되거나 임명된 이사로서 그 1년의 임기가 10년째인 날 이전에 시작한 경우 당해 1년의 임기는 인정된다. 이사는 72세가 되는 날을 경과하여 이사회에 복무해서는 안 된다. 다만 1년의 임기로 선출되거나 임명된 이사로서 그 1년의 임기가 72세가 되는 날 이전에 시작한 경우 당해 1년의 임기는 인정된다(지침 6).

이사회는 이사가 이사회에서 복무할 자격을 갖추지 않거나 효과적으로 복무를 지속할 수 없거나 기타 더 이상 직무수행이 적절하지 않다고 판단할만한 변화가 당해 이사의 지위나 사정에 비추어 발생한 경우 이를 고려하여야 한다(지침 6).

7) 이사의 지위나 사정의 변화

사외이사는 자신이 더 이상 독립적이지 않거나 이사회에서 복무할 자격을 갖추지 않거나 또는 효과적으로 복무를 지속할 수 없다고 이사회가 볼 만한 지위나 사정의 변화가 있는 경우 비업무집행의장(Non-Executive Chairperson) 또는 후보추천 및 지배구조 위원회의 위원장에게 가능한 신속하게 이를 미리 통지하여야 한다. 그러한 사전통지는 당해 이사가 그러한 변화를 행하기 전에 경영진이 당해 이사의 독립성이나 직무에 그 변화가 갖는 잠재적 효과를 사전에 분석할 수 있게 하고, 비업무집행의장 및 위 위원장이 그러한 분석을 고려하여 당해 이사와 협의하도록 하는 데 의의가 있다. 충분한 사전통지가 불가능한 경우, 당해 이사는 비업무집행의장이나 동 위원장에게 가능한 신속하게 예상되거나 실제의 변화를 통지하여야 한다(지침 7). 이사회는 매년 독립적인 사외이사 중에서 비업무집행 의장을 선출한다(지침 8).

8) 사외이사들의 집행회의(executive session)

사외이사들은 정기적으로 정해진 이사회 회의에서 집행회의를 갖는다. 또한 비업무집행의장이나 사외이사의 과반수로 정한 경우에도 마찬가지이다. 사외이사 중 일부가 독립적이지 않을 경우, 독립적 사외이사들 역시 1년에 적어도 1회 따로 회의를 개최하여야 한다. 비업무집행의장은 사외이사 회의 및 독립 사외이사의 회의의 의안을 그러한 회의에 출석할 자격이 있는 다른 이사의 의견을 들어 정하며, 회의를 주재한다(지침 9).

9) 이사회 실적 평가

매년 상임위원회는 자신의 실적을 평가한다. 이사회 역시 자신의 실적과 상임위원회의 의견을 청취하여 해당 위원회의 실적을 평가한다. 그 평가에는 경영진이 이사회에 제공한 정보에 대한 평가가 포함된다. 후보추천 및 지배구조 위원회는 이 평가를 감시하고, 평가에 근거하여 이사회를 비롯한 위원회의 정책과 절차에 관하여 적절한 권고를 한다(지침 11).

10) 집행임원 실적 심사와 보수

보수위원회는 매년 연방주택대출금융공사 최고집행임원의 실적을 평가하고 최고집행임원 및 기타 집행임원의 보수를 승인한다. 감사위원회는 매년 감사인(General Auditor)의 실적을 심사하고, 보수위원회가 보수를 승인한다. 최고집행임원 및 기타 집행임원의 보수 결정시 보수위원회는 관련 지침에 따라 연방주택대출금융공사의 실적, 임원의 개인적 실적, 직무, 그리고 유사한 기업에서 유사한 직무를 수행하는 고용에 대한 보수 등을 고려한다(지침 12).

11) 경영의 연속

보수위원회와의 조정을 거쳐 후보추천 및 지배구조 위원회는 효과적인 최고집행임원의 승계 계획의 개발과 유지를 감독한다. 보수위원회는 연방주택대출금융공사의 기타 최고임원의 승계 계획의 개발과 유지를 감독한다. 이들 계획에는 즉시 각 지위를 충당할 수 있는 1인 이상의 사용인의 확보를 포함한 승계방안을 위한 계획이 포함된다. 후보추천 및 지배구조 위원회 역시 최고집행임원의 결위 발생시 그 후임자에 관한 권고를 포함하여 최고집행임원의 보유와 퇴직에 관하여 이사회에 권고한다(지침 13).

12) 이사의 연수 및 지속적 교육

이사회는 효과적인 연수 프로그램(orientation program)과 지속적 교육이 이사의 직무 완수에 필요함을 인식하고 있다. 회장은 연수 프로그램의 개발을 감독한다. 각 신입이사의 연수는 이사로 취임한 후 가능한 한 신속히 취해진다. 연수는 효과적으로 연방주택대출금융공사를 감독하고 직무를 완수하는 데 이사를 지원하는 경영진에 의한 서면 자료와 구두 설명으로 구성한다. 일반적으로 연수 주제는 연방주택대출금융공사의 목적과 임무, 경영전략과 계획, 중대한 위험 및 그 관리, 재무제표, 기업지배구조, 이사의 직무, 윤리헌장 및 규제적 감독 등을 포함한다. 이사회와 개별 이사들은 경영진에게 이사의 직무 완수를 지원할 지속적 교육과 바람직한 이사회 의 논의 주제들에 관하여 경영진에게 조언한다. 이사를 위한 지속적 교육에는 이사회 회의와 연계하여 관련 주제를 보고하는 것을 포함한다. 이사는 직무와 관련된 외부의 교육 및 연수 프로그램에 참석할 필요가 있다. 연방주택대출금융공사는 외부의 지속적 교육과 관련된 경비를 지급한다(지침 14).

13) 이사의 경영진 및 독립적 자문 접근권

이사는 연방주택대출금융공사의 경영에 완전한 접근권을 갖는다. 아울러 이사회는 의장으로 하여금 경영진이 이사회 및 위원회의 회의에 출석하여 질의에 답변하거나 보고하도록 할 수 있다. 이사회는 최고 경영진 및 기타 경영진과 이사간의 직접적 소통을 장려한다.

이사회, 사외이사 및 위원회는 다수결로 직무 완수에 필요한 자문을 얻기 위하여 외부의 전문가를 활용할 수 있다. 감사위원회 이외의 위원회에 의한 외부전문가의 보유는 이사회 의 동의를 얻어야 한다. 단 해당 위원회의 운영규칙(charter)에 다른 정함이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 경영진은 이사회, 사외이사 또는 위원회가 정한 바에 따라 외부전문가에게 보수를 지급하는 데 사용될 자금을 조성한다(지침 16).

14) 윤리현장

연방주택대출금융공사의 이사는 이사회가 채택한 윤리현장을 준수하여야 하고, 그 준수를 약속하여야 한다. 연방주택대출금융공사의 사용인은 감사위원회가 동의한 윤리현장을 준수하여야 한다. 최고준법임원(Chief Compliance Officer) 및 감사위원회는 윤리현장의 준수를 감시한다. 사용인은 매년 윤리현장 준수를 증명하여야 하고, 윤리현장 준수에 관하여 최고준법임원이 배포하는 연례설문에 응하여야 하고, 그 결과는 감사위원회에 보고되어야 한다. 이사 및 사용인 윤리현장은 3년에 적어도 1회 심사되어야 하며, 그 개정이 고려되어야 한다(지침 17).

제 4 장 금융형공공기관 지배구조와 공공기관운영법제 개선방안 검토

제 1 절 공공기관운영법과 금융형공공기관

I. 공공기관

1. 공공기관의 정의

(1) 공공기관정보공개법상 공공기관

공공기관의 개념은 관련 법률상 정의가 같지 않은 사용례가 있다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조 제3호가 분류하고 있는 공공기관은 첫 번째로 국가기관, 두 번째 지방자치단체, 세 번째 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 그리고 이어서 동호가 대통령령으로 위임함에 따라 동 시행령 제2조에서 추가된 동법상의 공공기관으로서 다음과 같은 것들이 추가된다.²⁰⁵⁾ 네 번째 지방공기업(지방

205) 동 시행령 제 2 조는 다음과 같다.

제 2 조(공공기관의 범위) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제 2 조 제 3 호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 기관”이라 함은 다음 각호의 기관을 말한다. <개정 2011.10.17>

1. 초·중등교육법 및 고등교육법 그 밖에 다른 법률에 의하여 설치된 각급학교
2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단과 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 중 지방자치단체의 조례로 정하는 기관
 - 가. 지방자치단체의 조례로 설립되고 해당 지방자치단체가 출연한 기관
 - 나. 지방자치단체의 지원액(조례 또는 규칙에 따라 직접 지방자치단체의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
 - 다. 지방자치단체가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 - 라. 지방자치단체와 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을

공사와 지방공단), 지자체가 설립하거나 지배력을 가지는 법인, 특수법인, 공공기관운영법 제4조에 따른 공공기관 등이다.

(2) 공공기관운영법상 공공기관

공공기관운영법 제4조²⁰⁶⁾는 공공기관의 범위를 기획재정부장관이 지정

확보하고 있는 기관

마. 가목부터 라목까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

바. 가목부터 라목까지에 해당하는 기관이 설립하고, 지방자치단체 또는 설립 기관이 출연한 기관

3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

4. 특별법에 의하여 설립된 특수법인

5. 사회복지사업법 제42조제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인

206) 제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여 받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관

2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관

하는 기관에 한하고, 기본적으로 국가·지방자치단체와 같은 대단위 행정구역기구를 제외하고 있는 등, 공공기관운영법상 공공기관은 광의의 공공기관이 모두 포함되어 있지 않다. 그리고 한국방송공사, 한국은행과 같이 정부로부터 독립성을 유지해야 하는 공공기관은 동법의 공공기관으로부터 제외되어 있다는 점에 유의하여야 한다.

(3) 공기업과 준정부기관

공공기관운영법 제5조²⁰⁷⁾에 따르면, 공기업은 다시 자산 유무와 자체 수입액비중을 기준으로 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로, 준정부기관은 「국가재정법」에 따른 기금관리의 유무를 중심으로 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 세분한다. 이 점에서는

-
3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사
 ③ 제1항 제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항 제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 207) 제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다. <개정 2008.2.29>
- ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.
1. 공기업
 - 가. 시장형공기업:자산규모 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이정하는기준 이상인 공기업
 - 나. 준시장형공기업 : 시장형 공기업이 아닌 공기업
 2. 준정부기관
 - 가. 기금관리형 준정부기관 : 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
 - 나. 위탁집행형 준정부기관 : 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
- ④ 기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다.
- ⑤ 제2항 및 제3항규정에 따른 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과방법은 대통령령으로 정한다.

공기업과 준정부기관은 어느 정도 차이가 있음을 알 수 있고 이들 기관의 규율 측면에서도 적절한 차이 또는 구분을 지을 수 있을 것이다.

2. 공공기관의 구분

(1) 구분기준

본 보고서는 공공기관운영법에 대한 개선방안을 얻고자 하는 글이며 따라서 이 글이 정의하고자 하는 금융형 공공기관은 기본적으로 「공공기관운영법」의 구분에 따라 작성하게 될 것이다. 공공기관운영법의 공공기관은 설립의 기초법이나 법형식과는 큰 상관을 갖지 않고 정부출연, 정부지원액, 정부지분, 정부지배라는 사실에 기초하고, 기획재정부장관이 지정한 기관을 공공기관이라 한다.

기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관에 대하여 각 호²⁰⁸⁾에 따라 공공기관으로 지정할 수 있다(공공기관운영법 제4조 제1항). 그러므로 본질적으로는 일정사실과 행정부처(기획재정부장관)의 의사라는 2가지 요소를 혼합하여 기관 여부를 판단하게 된다.

208) 각 호의 내용은 아래와 같다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여 받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

(2) 공공기관의 구분

금융형 공공기관은 금융과 유관하고, 기획재정부장관이 지정한 공기업, 준정부기관, 기타공공기관을 말한다(공공기관운영법 제5조). 여기에서 공기업은 직원 50인 이상, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관을 말하고, 정부가 50% 이상의 지분을 보유하고 있거나 30% 이상의 지분을 보유하면서 임원 등을 통하여 지배권을 행사할 수 있는 주식회사를 말한다. 적어도 상법상의 제도의 도입이 가능한 공공기관은 이러한 공기업에 국한할 것이다.

(3) 금융형 공공기업의 구분

이러한 기준에 따라 금융형 공공기관을 구분하면 공기업에는 준시장형으로 대한주택보증주식회사(국토해양부 소관)가 있고, 준정부기관으로는 기금관리형으로 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금(이상 금융위원회 소관), 한국무역보험공사(지식경제부 소관), 위탁집행형으로 한국거래소, 한국예탁결제원(금융위원회 소관)이 있고, 기타 공공기관으로 한국정책금융공사(금융위원회 소관), 한국수출입은행, 한국투자공사(기획재정부 소관)가 있다.

3. 공기업으로서의 공공기관

(1) 의 의

공공부문과 민간부문의 스펙트럼에는 공공부문, 준공공부문, 비영리자발적 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.²⁰⁹⁾

그 중에서도 공기업(public enterprise)은 국가나 공공단체의 공적 출자와 공적 지배에 의하여 공공적 수요와 공공복리를 위해 경영하는 사회적 기업이라 할 수 있다.²¹⁰⁾ 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.²¹¹⁾

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.²¹²⁾

209) 권오성·안혁근·황혜신, 공공기관 책임성 제고방안, 한국행정연구원, 2008.12, 14-15면.

210) 심재권, 공기업론, 백산서당, 2004, 22면.

211) 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), 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.

212) 심재권, 전계서 31~34면 참조. 동서(동서와 아울러, 박영희 외 5인 공저, 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.

(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.²¹³⁾ 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.²¹⁴⁾

그 밖에도 수입의 원천(공공형과 상업형으로 분류)과 공공기관 통제방식(관료형과 기업가형으로 분류)에 따라, 공공기관을 4대분하여, ① 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.²¹⁵⁾

2) 종래의 법상 분류

① 헌법상 의미

헌법상 공기업이란 용어는 나타나지 않으며 구체적으로 공기업이 무엇인가에 대한 헌법상 해석도 없지만, ‘국영기업체’란 용어가 헌법

213) Hanson, A. H.(1959), *Public Enterprise and Economic Development*, London: Routledge 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 5인 공저 재인용)

214) 상계 박영희 외 5인 공저, 24면.

215) 권오승 외 2인, 전계서, 18면.

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.²¹⁶⁾

② 단행법률

종래에는, 조직형태에 따라 정부기업, 정부투자기관(공사 또는 정부지분이 50% 이상인 직접투자회사), 정부출자기관(정부지분 50% 미만의 직접투자회사), 정부산하기관 등 네 가지로 분류하였다.²¹⁷⁾

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.

둘째, 구 정부투자기관관리기본법은 동법 분류에 의하여 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업을 정부투자기업이라 칭하고 그 기업들에게 적용되었다.²¹⁸⁾

(3) 공기업 비중

공기업 혹은 공공기관은 대부분 국가에서 공공부문의 중요한 부분이었으나 1980년대 이후 민영화로 공공기관이 국가경제에서 차지하는 크거나 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

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

217) 최용진, 상계논문 55면.

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

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.²¹⁹⁾

4. 공공기관법상 공공기관·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, ‘공공기관’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 공기를 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).

219) 권오성 외 2인 전계서, 15~16면.

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.²²⁰⁾ 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.²²¹⁾ 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 공공기관법의 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

220) 최용진, 전계논문 60면.

221) 최용진 전계논문 60면.

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

한편 공공기관운영법상 기획재정부 장관이 지정하도록 되어 있는 공공기관은, 공공기관법이 시행된 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.²²²⁾

2009년도 지정된 공공기관은 297개로서 전년(2008년)의 305개에 비하여 8개가 줄었으며, 신규추가된 것이 9개 그리고 지정에서 해제된 것이 17개 그리고 변경지정된 것이 2개이다.²²³⁾

현재인 2012년에는 공공기관 지정된 공공기관은 총 286개이며 이는 2011년 말 기준 공공기관 수 285개에 비해 1개가 증가한 것으로서, 공기업은 전년대비 1개 증가한 28개, 준정부기관은 82개, 기타 공공기관은 176개이다.²²⁴⁾ 이 자료에 따르면 기존에 공공기관지정된 3개 기관인 산은금융지주, 한국산업은행, 중소기업은행은 민영화 추진을 위하여 공공기관지정을 해제하였다.

공공기관은 그 규모와 국민경제에 미치는 영향이 매우 크다. 2007년 기준으로 총자산 762조원으로서 GDP 대비 85%이고, 예산이 303조원으로서 정부의 일반회계의 2배에 달하며, 공공기관의 인력도 25만 9천명으로서 국가공무원의 43%에 해당한다.²²⁵⁾ 특히 기획재정부 분류상 24개

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

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

224) 보도자료, 「2012년도 공공기관 지정」, 기획재정부, 2012.1.31 참조.

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

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.²²⁶⁾

II. 금융형 공공기관

1. 의 의

공기업으로서 금융형 공공기관은 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 될 수 있다. 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.²²⁷⁾²²⁸⁾

하지만 공공기관지정된 금융형 공공기관에는 한국거래소 등을 포함하여 정부가 출자하거나 지분을 보유한 것이 아닌 형태의 금융형 공공기관도 포함되어 있다. 뿐만 아니라 무자본특수법인들도 존재하기 때문에 공공기관운영법상의 공공기관과 공기업이 일치하는 것은 아님

226) 상계 보도자료.

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

228) 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).

을 알 수 있다. 중앙은행도 일반적으로 공기업으로 분류하고 있지만²²⁹⁾ 공공기관으로 지정되지는 않음에 유의하여야 한다.

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.²³⁰⁾

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.²³¹⁾

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 금융공기업으

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

230) 박영희 외 5인 공저, 35면.

231) 박영희 외.

로 구분될 수 있지만, 동 금융기관의 영업은 상업적이기 때문에 정책 금융 등을 목적으로 하는 전형적인 금융공기업과는 구분될 것이다.²³²⁾

2. 금융형 공공기관의 기원²³³⁾

개발은행을 포함한 정부소유의 특수목적 금융공공기관들은 정부가 금융시장에 개입하고, 특정기업, 산업 혹은 부문에 자금을 공급하기 위한 채널로서 가장 널리 사용되고 있는데, 특히 개발도상국들은 직접 금융공공기관을 보유하고 금융 분야에 대한 정부의 영향력을 최대화하고 있다. Armedàirz 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 Mobilier와 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.²³⁴⁾

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

232) 김현욱·연태훈 전게서 163면

233) 김현욱·연태훈 전게서 163~165면.

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

금융공공기관들은 신산업부문에 장기대출을 제공하기 위한 역할을 부여받게 되었다. Diamond(1957)에 따르면, 신산업부문에 대한 당시 금융공공기관의 지원은 주식인수를 통한 자금지원, 시장 이자율 대비 저리대출, 회사채 발행에 대한 정부 보증 등의 형태로 이루어졌다. 이러한 20세기형 금융공공기관들은 19세기의 금융공공기관들에 비해 보다 활발한 금융기법을 파급시키는 원천이 되었다. 이는 정부 외 타 금융기관들이 해당 금융공공기관의 지분을 보유하고 있었기 때문이기도 하다. 이와 함께 해당 금융공공기관들의 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 금융공공기관을 추가로 설립하는 계기를 마련하게 되었다. 독일의 재건은행(Kreditanstalt fuer Weidaruftbau(KfW))과 일본의 개발은행(JDB)²³⁵⁾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 금융공공기관들과는 달리, 제2차 세계대전 이후 등장한 금융공공기관들은 통상 정부가 전액 출자하여 설립된 기관들이었다. 예전과 달리 다른 금융기관들과의 연계가 없었기에 해당 금융공공기관들의 전문성이 다른 금융기관으로 파급되는 효과는 과거에 비하여 훨씬 제한적으로만 이루어지게 되었다. 다만 독일의 재건은행과 일본개발은행은 예외적으로 이들은 여전히 다른 금융기관과의 공동대출협약을

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

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

3. 금융공기업을 어떻게 볼 것인가²³⁶⁾

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 금융공공기관을 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 만들려고 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

236) 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 논의²³⁷⁾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 금융공공기관의 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.

237) 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 금융공공기관

(1) 역 사

우리나라에서 현대적 의미에 의한 금융공공기관의 역사는 한국산업은행이 장기산업금융기관으로서 과거 한국식산은행의 자산·부채를 승계하여 설립된 1954년을 시점으로 할 수 있을 것인데, 이는 광복 직후에도 이와 같은 금융공기업 설립논의가 있었지만, 한국전쟁의 휴전 이후에야 전후 복구계획을 금융 측면에서 지원한다는 목적하에 한국산업은행이라는 금융공기업이 탄생할 수 있었기 때문이다.²³⁸⁾ 금융시장이 사실상 없었던 당시 한국산업은행은 원조자금과 재정자금에 의존하여 전후 사회간접자본의 복구와 산업개발을 위한 자금공급에 대한 주도적 역할을 담당하여 왔다.

1960년대에 들어서는 수산업금융, 주택금융, 중소기업금융 등에 특화된 금융공공기관들이 설립되었는데, 한국산업은행은 이와 관련된 업무를 새로운 금융공공기관들에게 이관하고 중요산업부문 개발과 육성에 필요한 중장기 자금을 공급하는 개발금융기관의 역할을 부여받게 되었다. 이와 같은 1960년대의 금융공공기관 체제 개편은 민간금융기관, 특히 재벌에 의하여 소유되어 있던 시중은행들의 대주주 의결권을 제한하여 사실상 정부에 귀속시킨 것과 그 맥을 같이하는데, 본격적인 경제개발을 추진함에 있어서 필요한 자원을 확보하기 위해 금융부문에 대한 정부의 개입을 포괄적으로 강화할 목적으로 추진된 것이라고 한다.²³⁹⁾ 특히 1960년대 중반 이후에는 시중은행이 자체적으로 조성한 자금을 한국산업은행에 정기에금으로 예치하거나 동 은행이 발행한 산업금융채권을 직접 인수하도록 강제하였는데, 이는 금융공

238) 김현욱·연태훈 전게서 183면.

239) 김현욱·연태훈.

기업을 경제개발계획 추진을 위한 효과적 수단으로 활용하고자 하는 정부의 목적 때문이었다.

이와 같은 정부가 금융시장을 직접 장악하던 상황은, 1970년대 이후 정부가 금융공공기관의 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.²⁴⁰⁾²⁴¹⁾

(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 예금보험금채권)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 부동산

240) 김현욱·연태훈 전게서 184면.

241) 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.

과 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 금융공공기관의 수가 급격히 증가하였다.²⁴²⁾

(3) 종 류

‘금융공기업’이란 용어가 사용되고 있는 감사원 자료²⁴³⁾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.²⁴⁴⁾ 하지만 ‘공적자금을 지원받은 금융기관’, 즉 예금보험공사가 대주주로서 소유구조 측면에서는 금융공기업에 속하지만 민간금융기관으로서 영업형태가 명확히 상업적인 금융기관들은, 일반적으로 금융공공기관이라고 보기는 어려울 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 금융보조기관으로 분류하고 있는데, 이는 이들 기관이 금융거래에 직접

242) 박영희 외.

243) 감사원, 『금융공기업 경영혁신 추진실태』, 2006.

244) 김현욱·연태훈 전계서 184~185면.

참여하기보다 금융거래의 원활한 작동에 필요한 여건을 제공하는 것을 주된 업무로 하기 때문이라고 한다.²⁴⁵⁾

농업협동조합중앙회 및 수산업협동조합중앙회의 신용사업부문의 경우에도, 업무의 전문성 또는 특수성에 기인하여 특별법에 의하여 설립되었으나, 조합형태로서 회원조합의 출자로 설립되었기 때문에 정부 소유가 아니라는 이유에서 금융공공기관과 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.²⁴⁶⁾

정부는 대표적인 금융공공기관의 수는 대략 8~9개 정도 꼽을 수 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.

종래 우리나라에서 주요한 금융공기업으로는, 산업은행, 기업은행, 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 한국수출입은행, 한국수출보험공사 등 9개를 꼽고²⁴⁷⁾ 있었으나 산업은행은 현재 공공기관지정에서 제외되었다. 다만 산업은행의 정책금융기능만을 물려받은 정책금융공사가 포함되고 있다. 현재

245) 김현욱·연태훈 전게서 184~188.

246) 김현욱·연태훈.

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

법상 공기업이 대부분의 지분을 갖고 있는 은행도 있는데 이는 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 금융공공기관은 그 분야와 특성에 따라 각 금융공공기관 별로 별개의 특징을 갖고 있으므로, 금융공공기관 전분야를 일반적으로 포섭한 연구를 진행하기는 어렵다. 아무튼 이 글은 앞에서 적은 것처럼 공공기관운영법상 공공기관 지정된 중에서 금융형 공공기관을 선별하여 지배구조를 검토하였다.

Ⅲ. 공공성과 기업성의 조율

1. 의 의

공공기관은 국가 또는 지방자치단체의 정치적·경제사회적 목표를 추구해야 하므로, 공적소유, 공적지배, 공적보조, 공적통제의 측면에서 공공성을 띠게 된다.²⁴⁸⁾ 사기업과 같이 이윤의 극대화를 공기업의 목표로 삼게 된다면 공공기관의 존립가치를 찾기 힘들게 되는데, 이윤추구에 의한 기업유지 및 확대강화 등은 굳이 공공기관이 아니라 할지라도 민간부문에 의해서 더 효율적이고 더 많은 이윤을 획득할 가능성이 높아지기 때문이다.²⁴⁹⁾ 한편 공공기관도 기업이윤을 추구하는 기업성의 성격을 갖는다.²⁵⁰⁾ 이 견해에 따르면 공공기관으로서의 공기업은 기업이윤을 추구하는 기업성의 성격도 갖지만 공공재를 생산하고 공급함에 따라 공공성을 갖게 한다는 것이다. 즉 기업성이란 이윤을 추구하는 성향을 말하는 것으로 기업의 지속적인 활동을 위해서 필요한 것인데 반

248) 심재권 전계서 68면.

249) 심재권.

250) 박영희 외 5인공저 120면.

하여,²⁵¹⁾ 공공성이란 정부가 정책목표를 추구하기 위하여 정부가 직접 재화 및 서비스 생산을 통하여 공익의 증진을 목표로 하게 된다.

2. 공공성과 기업성

(1) 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 궁극적 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 목적적 가치를 갖게 하는 것으로서, 공기업의 존립근거가 시장에서 생산되기 어려운 경제가치 혹은 재화를 생산하여 사회구성원들의 편익을

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

증대시키기 위해 설립되는데 있기 때문이라고 한다.

(2) 경영효율성과 공공성의 관계

경영효율성은 최소의 경비로 최대의 효과를 도출하는 효율성의 원칙에 기초하고 있다. 그리고 행정의 공공성은 기본적 인권의 보장과 실현을 목적으로 하므로 양자는 서로 추구하는 바가 다른 개념이라 할 수 있다.²⁵²⁾ 공공성을 행정의 목적이라 한다면 효율성은 이러한 목적을 실현하는 수단에 지나지 아니한다. 즉, 재정에 있어서 효율성은 공공성의 종속적 가치기준이므로 공공성을 분리하거나 공공성과 대립하여 재정효율성을 논할 수는 없을 것이다.²⁵³⁾

(3) 공공기관운영법상 효율성과 공공성

행정의 효율성과 공공성은 상호 다양한 관계에 있을 수 있지만 기본적으로 「공공기관운영법」이 지향하는 목적이기도 하다. 「공공기관운영법」은 제15조에서 “공공기관은 경영효율성과 공공서비스(품질)개선을 위하여 지속적인 경영혁신을 추진하여야 한다.”고 하여 효율성과 공공성이 공공기관이 궁극적으로 지향할 바임을 공언하고 있다. 일본 「공기업 운영에 관한 법률」 제1조에서도 경영합리화를 1차적인 목적, 공공서비스증진을 최종적인 목적으로 규정하고 있다.

(4) 영리성과 효율성의 관계

행정영역에서 경영효율성은 공공성의 범위 안에서 논의되어야 하지만 또한 경영효율성은 영리성과도 구분될 수 있다. 경영효율성은 재정건전성과 관련하여 자주 논의되고 있으며, 재무건전성은 수익성이라는 지표를 기준으로 논의되고 있어서 경영효율성이 수익성 강화의 형

252) 石田和史, “地方財政の 効率性と 公共性”, 「재정시스템의 효율성 제고」(한국법제연구원: 2008), 217쪽.

253) 前掲書, 217頁.

태로 나타나는 경우도 많다. 그러나 수익성·영리성은 공공기관 중 시장형 공기업 정도에서 주로 논의될 문제이므로 나머지 공공기관의 효율성을 판단하는데 있어서는 매우 제한적으로 사용할 준거기준이라 할 것이다. 가령 일본의 「공익사단법인및공익재단법인의인정등에관한법률」 제14조는 공익법인은 공익사업에 필요한 금액 이상으로 수익을 얻을 수 없도록 하여 공공기관의 수익사업에 일정한 제한을 하고 있기도 하다. 그렇게 볼 때 공공기관의 영리성은 효율성의 제약을 받고, 영리성과 효율성은 공공성의 본질적 제약을 받는 관계에 있다.²⁵⁴⁾ 하지만 좋은 일 즉 공공적 사업을 하기 위해서라도 법인의 계속성은 중요한 문제이므로, 법인의 계속성이 보장될 정도의 영리성은 확보될 수 있어야 할 것이다.

3. 금융공공기관 기업지배구조 논의

위 전해는 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.²⁵⁵⁾ 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.²⁵⁶⁾

흔히 지적되는 공기업의 비효율성의 원인으로서, 공기업은 정부에 의한 직접 운영 또는 간접적 영향하에 운영되는 경우에 처하기 쉽고 이

254) 동법 제15조에서는 또한 공익법인은 매년 공익사업의 비율이 50%를 넘지 않으면 안 된다고 하여 영리사업 등의 비중이 전체사업의 50%를 넘을 수 없도록 제한하고 있다.

255) 박영희 외 5인 공저, 121면.

256) 심재권 전계서 70면.

경우, 유능한 경영자인 사람도 충분한 경영능률을 발휘할 수 없거나 무사안일주의로 인한 능률 향상을 기할 수 없는 폐단이 있다고 한다.²⁵⁷⁾

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.

제 2 절 공공기관운영법상 공공기관 기업지배 구조

I. 공공기관운영위원회

1. 공공기관운영위원회 및 그 위원

공공기관의 운영에 관한 소정의 사항²⁵⁸⁾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.

257) 이상철 외 2인 공저, 62면.

258) 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.

우선 정부측 위원은, 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인(동항 제1호), 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원(동항 제2호) 3인²⁵⁹⁾, 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 위촉하는 11인 이내의 사람이다(동조 제4호).

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).

2. 의 사(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

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

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).

3. 운영

공공기관운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 제5항)는 규정에 의하여, 시행령이 운영에 대한 사항을 규율하고 있다(동법 시행령 제12조).

위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다(동령 동조 제2항). 공공기관운영위원회는 업무수행을 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 감사원장과 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).

4. 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 공정성을 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.

II. 임원, 이사회 등

1. 임 원

(1) 임원의 범위·직무

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 것²⁶⁰⁾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.

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

(2) 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

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

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).

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) 선 임(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 공공기관운영위원회의 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) 선 임(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).

(3) 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(준용규정) 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).

(4) 임원의 보수기준

공기업·준정부기관의 임원의 보수기준은 다음 각 호²⁶¹⁾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).

261) 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) 선임(임명)과 권한 등

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 기준²⁶²⁾ 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다(동조 제1항 후단).

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 대표하도록 하고 있는데, 이는 제3항의 경우 기관장의 불가항력적 사유에 직무수행이 불가능한 경우에는 평소 업무를 속지하고 있는 상임이사

262) 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 말한다(동법 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(동법 제2조).

를 중심으로 대행을 하도록 하고, 반면 기관장의 이익만이 결부된 사안에 있어서는 기관장의 영향력을 차단하기 위하여 감사에게 대표권을 일시 부여하는 것으로 본다.

(2) 기관장 해임 등

이사회는 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 이사회의 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. 이사와 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·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다(동조 제3항 전단).

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

Ⅲ. 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 대통령령²⁶³⁾이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명한다(동항 후단).

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

263) 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업을 말한다(동법 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(동법 제2조).

(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 대통령령²⁶⁴⁾으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동항 후단).

(3) 감사의 권한

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 자리매김시키고 있기 때문에, 이사의 직무집행 뿐 아니라 이사의 직무에 속하는 일체의 사항에 미치도록 하고 있고 아울러 회계감사권도 당연히 업무감사권에 포함시키는 특유의 제도를 이루고 있는 것²⁶⁵⁾과 유사하다. 이는 곧 공기업의 감사의 권한은, 업무감사권과 아울러 주의적으로 회계감사권을 강조하여 부여하고 있는 것이라고 본다. 그리고 이는

264) 동법 시행령 제22조(준정부기관 임원의 임면) ① 법 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 제2 조에서, “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.

265) 이철송, 전계서 668·672면 참조.

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 자본시장법의 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 자본시장법 제26조의 규정을 준용하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 먼저 감사위원회위원의 구성에 대한 요건은,

- ① 총 위원 3분의 2 이상이 사외이사일 것
- ② 위원 중 1인 이상은 대통령령으로 정하는 회계 또는 재무전문가²⁶⁶⁾일 것

266) 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 재무 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. 제10조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관, 라. 제10조 제3항 제1호부터 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

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 자²⁶⁷⁾이다.

IV. 기금운용심의회 및 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 기금운용심의회를 설치하지 아니한다(동항 후단).²⁶⁸⁾ 동조 제1항 본문의 규정에 따른 기금운용심의회는 기능·구성 및 운영에 관한 사항은 「국가재정법」이 정하는 바에 따른다(동조 제2항).²⁶⁹⁾ 기금관리형 준정

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

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

269) 국가재정법 제74조 (기금운용심의회) ① 기금관리주체는 기금의 관리·운영에

부기관이 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).²⁷⁰⁾

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>

② 다음 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·운용에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항과 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

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

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

⑤ 기금의 관리·운용에 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.

270) ① 공기업·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 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 이사회 심의·의결을 요청하는 사항
14. 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항

2. 임원추천위원회

공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 제31조제2항의 규정²⁷¹⁾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).

임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령²⁷²⁾으로 정한다(동조 제7항).

271) 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.

272) 시행령 제23조(임원추천위원회의 구성 및 운영) ① 공기업·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.

V. 상법상 이사회내 위원회 준용

1. 위원회의 의의 등

(1) 위원회 의의

위 조항에서 말하는 위원회라 함은 상법상 흔히 이사회 내 위원회를 말하는 것이다(상법 제415조의2, 393조의2 참조). 이러한 위원회는 이사회로부터 위임받은 업무에 대하여 이사회의 권한을 행사하는 이사회의 하부조직이다.²⁷³⁾

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.

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

② 추천위원회의 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.

③ 법 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.

④ 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

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

⑥ 법 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.

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

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

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).²⁷⁴⁾ 이는 이사회 내에 기능별 소위원회를 두고, 그 기능에 적합한 이사를 배치함으로써 이사회의 업무를 위임받아 결정할 수 있도록 함으로써, 의사결정의 전문성과 신속성을 기할 수 있는 장점을 살릴 수 있기를 기대하는 때문이다.²⁷⁵⁾

(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.²⁷⁶⁾

(3) 위원회의 권한

상법은 이사회가 위원회에 수권할 수 있는 사항을 폭넓게 인정하고 있다. 이사회는, 몇 가지 핵심적 사항²⁷⁷⁾을 제외하고는 그 권한을 위원회에 위임할 수 있다(상법 제393조의2 제2항). 그리하여 정관으로 금지한 사항이 아닐 경우, 신주의 발행(상법 제416조 제1항)이나 사채의 발

274) 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.

275) 이철송 전게서 560면; 정찬형 전게서 836면 동지.

276) 이철송, 전게서 560면.

277) ① 주주총회의 승인을 요하는 사항의 제안(ex. 정관변경, 재무제표의 승인, 합병 등), ② 대표이사의 선임 및 해임, ③ 위원회의 설치와 그 위원의 선임 및 해임, ④ 정관에서 정하는 사항.

행(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 이사회 감독권(상법 제393조 제2항)은 성질상 위원회에 위임할 수 있는 사항이 아니므로 명문의 규정은 없으나, 위임이 불가하다고 해석해야 한다.²⁷⁸⁾

2. 기타 사항

(1) 위원회 수와 자격

이사회 내 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).

이사회내 위원회의 위원은 이사의 자격이 있어야 함은 상법상 명백한데(상법 제393조의2 제3항), 위원의 선임·해임 또는 배정 기관은 상법상 명문의 규정은 없으나, 이사회라고 보아야 한다.²⁷⁹⁾

(2) 소집과 결의

위원회가 위임받은 사항을 수행하기 위하여는 위원회를 소집, 결의를 하여야 한다. 위원회의 소집과 결의에 관해서는 이사회 소집과 결의에 관한 절차가 준용된다(상법 제393조의2 제5항 → 제390조·391조·391조의3·392조).²⁸⁰⁾ 즉 공공기관법상 공기업의 위원회 소집과 결의

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

279) 정찬형 전게서.

280) 위원회를 소집함에는 회일을 정하고 1주일 전에 각 위원에 대하여 통지를 발송

절차는 상법상 이사회 소집과 결의에 관한 절차가 준용될 것이다.

이사회가 위원회에 권한을 위임한다고 함은 이사회가 위임한 사항에 관한 위원회의 결의는 이사회 결의와 같은 효력이 있음을 뜻한다.²⁸¹⁾ 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.²⁸²⁾

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.²⁸³⁾ 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.

(3) 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

하여야 하는데, 위원회는 위원 전원의 동의가 있으면 이러한 절차 없이 언제든지 회의를 할 수 있다.

281) 이철송 전계서 561면.

282) 정찬형 전계서 839면.

283) 이철송 전계서.

committee), 공공정책위원회(public policy committee)²⁸⁴⁾, 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.²⁸⁵⁾

(4) 이사회 의 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, 이사회 의 감독권은 위원회 의 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).²⁸⁶⁾

제 3 절 결 론 : 금융형 공공기관 기업지배구조 개선방향

I. 사적기업 기업지배구조 도입확대

1. 필요성

많은 국가들이 오랜기간 동안 그리고 현재까지, 금융공기업을 통해 금융시장에 개입함으로써 다양한 정책목표를 달성하고자 노력하여 왔

284) 정찬형 전게서, 837면.

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

286) 이철송 전게서, 562면.

으며, 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.²⁸⁷⁾²⁸⁸⁾

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 상업화 되어 가고 거래가 지속적으로 복잡해져감에 따라 위험구조(risk profile)가 변화하게 되었음에도 불구하고 대다수 금융공공기관들은 민간금융기관들에 비하여 이러한 변화에 충분히 적응하지 못하기 때문에 금융공공기관을 통한 시장개입은 가능한 최소화되어야 하며, 이에 따라 금융공공기관의 운영 및 개편 방향과 관련하여 최종대출은 민간금융회사를 통하고 금융공공기관이나 여타 정부기관은 이를 촉진하기 위한 다양한 간접적 지원기능(협조융자, 신용보증 등)을 통해 개입하는 보완적인 금융지원방식을 택하는 것이 유리하다고 한다.²⁸⁹⁾

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 전 세계적인 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 정

287) 김현욱·연태훈 전계서 181면 참조.

288) 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.

289) 김현욱·연태훈 전계서 181~182면.

책과 시장과 무관한 순수법이론적인 정책이 절반씩의 정반합을 이루어야 할 것이다. 우리나라가 기왕에 성취한 경제성장으로 인하여 어느 정도 규모와 구조의 복잡성을 이루었으므로 과거와 같은 단순한 소규모 경제단위에서 효율적일 수도 있는 통제적인 경제정책보다는 갈수록 시장 기능에 부합하는 정책을 구사해야 할 것은 당연한데 그렇다고 하여 시장에 전적으로 일임하는 정책은 구조적으로 시기상조에 해당한다. 그리하여 현재의 금융공공기관의 기업지배구조에 대한 방책은 우선적으로 시장친화적인 사적기업의 지배구조를 채용하는 것으로부터 시작하여야 한다고 보는 것이다. 오랜 기간 시장에서 형성되어 단련을 거친 기업지배구조의 정치한 견제장치를 도입할 필요도 적지 않기 때문이다.

2. 주식회사 기업지배구조 수용

공공기관법 제20조 제1항이, 정관에 따라 이사회에 위원회를 설치할 수 있다고 규정한 것은, 공공기관의 업무집행도 사기업의 업무집행과 마찬가지로 투명성 및 공시가 경영 효율 향상 및 능률 제고에 있어서 중요한 요건임을 인식한 것이다. 공공기관에 대한 법 해석상 이사회내 위원회 제도는 이사회의 효율적 운영과 의사결정의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 설치한 것이라고 보듯이, 이와 같은 목적이 오늘날 공공기관 기업지배구조에서도 핵심적인 화두가 되어야 한다는 것을 인정하고 공공기관법상 구현한 것이라 할 수 있다. 특히 공기업은 다른 공공기관의 분류(예컨대 준정부기관 등)보다도 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 공기업²⁹⁰⁾에 도입된 감사위원회 제도, 이사회 의장과 기관장의 분리 방식을 자산 2조원 이상의 공기업 8개²⁹¹⁾에도 도입을 확대할 것이라고 한다.²⁹²⁾

3. 공공기관 운영상 구조 개선방향

공공기관법상, 기획재정부 장관은 공공기관운영위원회의 위원장으로서, 통합공시권, 관련자료제출요구권, 공기업 비상임이사와 준정부기관의 감사 임명권, 비상임이사와 감사 및 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가권, 공기업과 준정부기관 경영실적 평가권, 기타 연차보고서와 경영지침 및 감독에 관한 포괄적인 권한을 행사함에 영향을 미칠 수 있다.

기획재정부 장관은 대통령에 의하여 임명된 기관으로서 정당성과 대표성의 크기에 맞지 않게 권한이 집중된 감이 있으며 그에 대한 여과 내지 통제장치도 미흡하다는 견해가 있다.²⁹³⁾ 그 이유는, 그러한 권한의 정당성은 국민의 대리인으로서 공익을 대표하여 권한을 행사할 만한 자격이 있을 경우에 나올 수 있기 때문이라고 한다.

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

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

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

293) 최용전, 전계논문 61면.

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 맞보증 하듯이 절차에 관여하고 있을 뿐이라는 것이다.²⁹⁴⁾ 결국 공공기관운영위원회의 독립성과 투명성에 의문이 제기될 수 있다. 사적기업 지배구조 도입 강화는 이러한 문제에 해결책을 제시할 수 있으며, 그것은 오늘날 사적기업의 기업지배구조는 경영의 전문성은 실제 경영자에게 맡기고 있으며, 경영의 전문성보다는 주식회사내에 존재하는 다양한 이해관계자들을 대표하는 대표자 또는 대리인으로써 이사회를 구성하고 있는 현실과도 부합한다고 할 수 있다.

II. 공공기관운영법에 의한 규율필요성

1. 금융형 공공기관 소관부처의 구성

기존의 수다한 법령이 난마와 같이 얽혀 있기 때문에 정부 정책의 신뢰성 제고와 수범자의 법준수 가능성과 편의성을 높이기 위해서는 공공기관운영법을 중심으로 한 공공기관 규율을 도모하는 것이 바람직하다. 정부 정책에 일관성을 부여할 수 있다는 점에서도 바람직하다.

금융형 공공기관 중 상당수를 차지하고 있는 금융위원회 소관 금융기관을 보면 제2장에서 기술하고 있다시피 첫 번째 분류로서 기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회 소관으로서 다섯 개 즉 한국자산

294) 최용전, 전계논문 61면.

관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 지식경제부 소관으로서 한국무역보험공사, 그리고 보건복지부 소관으로서 국민연금공단을 꼽을 수 있다. 두 번째 분류로서 위탁집행형 준정부기관으로서 한국거래소와 한국예탁결제원을 들 수 있는데 둘 다 금융위원회 소관이다. 세 번째 분류로서 기타공공기관으로서 금융위원회 소관의 한국정책금융공사, 기획재정부 소관의 한국수출입은행과 한국투자공사가 있다. 마지막 분류로서 준시장형 공기업으로서 대한주택보증주식회사가 국토해양부 소관으로 되어 있다.

이상 금융형 공공기관으로 열거할 수 있는 것이 대략 13개가 있는데 그 중에서 금융위원회 소관의 금융형 공공기관이 8개 정도로 추산된다. 이상과 같이 금융형 공공기관에 대하여 금융위원회는 비교적 관장비율이 적지 않다고 할 수 있다.

2. 한국투자공사의 모범적인 기업지배구조

앞에서 적은 바와 같이 한국투자공사는 위탁기관 중 1조원 이상의 자산을 위탁한 기관의 장을 한국투자공사의 운영위원회 위원에 참가시키고 있다. 물론 민간위원후보추천위원회가 추천하여 대통령이 임명한 민간위원이 6인 이내, 공사의 사장 등이 이 운영위원회에 포함된다. 아무튼 자산위탁의 규모에 따라 운영위원회에 참여시키는 등 이해관계자의 경영참여의 길을 열어놓은 점등이, 여타 금융형 공공기관의 운영위원회와는 다른 모습이다.

두 번째로는 2장 한국투자공사 해당부분에 기술한 바와 같이 운영위원회 민간위원의 자격을 한국투자공사법 제11조 제1항 및 동 시행령 제3조 등 법령으로써 법정하고 있다는 점이 특징이다.

세 번째로는 한국투자공사의 임·직원이었던 자를 그 퇴직후 3년 이내 민간위원 참여의 결격사유로 정하고 있다. 역시 한국투자공사법 제11조 제2·3항으로써 정하고 있다. 주요국에 대한 비교법 리서치에

서 해당 국가의 사적회사 기업지배구조에서 발달한 것이면서 금융형 공공기관의 결격사유에서도 발견될 수 있는 것과 같은 사항을 법정하고 있는 것이다.

네 번째 민간위원후보를 추천하기 위한 민간위원후보추천위원회를 두고 있는 점도 특징이다. 이사회내 소위원회로서 이사추천위원회 또는 지명위원회 등을 운용시키고 있는 주요국 기업지배구조에서 흔히 발견할 수 있는 구조를 채택하고 있다. 이 역시 한국투자공사법 제14조 및 그 시행령을 통하여 법정되어 있다. 마찬가지로 한국투자공사의 운영위원회는 사장추천위원회도 두도록 되어 있다(한국투자공사법 제18조).

다섯 번째 한국투자공사는 내부통제기준의 준수여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이것을 조사하여 감사에게 보고하는 자, 즉 “준법감시인”을 두도록 하고 있으며 준법감시인의 독립성 보장을 위한 조문도 두고 있다(한국투자공사법 제26조 및 그 시행령 제10조).

이상과 같은 내용은 100%는 물론 아니지만, 주요국에 대한 비교법적 리서치에서 발견할 수 있는 사적 기업지배구조가 공공기관에게도 거의 동일하게 채택되어 있는 모습을 상당부분 반영한 것이다. 특히 준법감시인은 상법에도 최근 채용되어 있으나 특정 전문가집단의 직역이기주의 라는 등 비용과 경영간섭 등을 우려한 재계의 반발로 아직도 전면적인 제도 확산이 미루어져 있는 상태이다. 그러나 준법감시인 제도 채택은, 최근 사실상 전면확산이 의무화된 것이나 다를 바 없으면서도 국내 수용이 지지부진한, 기업의 사회적 책임 등에서도 강력히 권고되어지는 사항 중의 한 부분이다. 본 보고서의 OECD 공기업지배구조지침에서도 권고하는 부분이다.

이상과 같은 한국투자공사가 사적회사에서 발전한 기업지배구조 채택을 한 것이 완전한 것은 아니라고 평가할 수 있지만, 여타 공공기관과 비교할 때 상당히 높은 수준의 수용단계에 올라 있음을 인정할 수 있다.

3. 금융위원회 내부규정인 금융발전심의회운영규정

(1) 금융위원회 소관 금융형 공공기관

앞의 (1)에서 적은 바와 같이 13개 금융형 공공기관 중에서 금융위원회 소관 기관은 8개에 달하는 것으로 추산된다. 그런데 금융위원회는 법령이 아닌 내부 훈령으로서 소관 금융형 공공기관들을 규율하고자 한다. 이는 첫 번째로는 법령이 아닌 형식에 의한 규율이란 점에서 위임입법체계상의 문제가 지적될 수 있다. 두 번째는 향후 지향점으로서 공공기관운영법에 의한 통일적 규율이, 정부정책 신뢰성 제고라든가 공공기관에 대한 일률적인 기준을 제시할 수 있다는 점에서, 바람직하다는 점에서 재검토되어야 한다고 생각된다. 그 금융위원회 내부 규정을 보면 다음과 같다.

(2) 금융발전심의회 규정

금융위원회는 「금융발전심의회 설치 및 운영에 관한 규정(이하 ‘규정’이라 함)」을 운용하고 있다. 2011년 3월 22일 개정된 금융위원회 훈령 제35호를 기준으로 보면 다음과 같다. 금융발전심의회(이하 ‘심의회’라 함)는 경제여건의 변화에 대처하고 경제발전을 효과적으로 지원하기 위한 금융부문의 발전방안을 모색하는 것을 목적으로 한다(규정 제1조). 심의회는 금융위원회내에 두며(규정 제2조), 심의회 업무는 법률이 아님에도 지나치게 포괄적으로 정의되어 있다(규정 제3조)²⁹⁵⁾. 심의회 구성은 규정에 의하며 위원 임명은 상당부분 금융위원회 위원장이 결정에 놓이게 된다.²⁹⁶⁾ 그 위원장은 심의회를 대표하며 심의회

295) 규정 제 3 조 각호의 내용은 아래와 같다.

1. 금융부문 발전의 기본방향에 관한 사항
2. 금융산업개편 및 금융정책의 효율화방안에 관한 사항
3. 기타 금융부문 발전과 관련된 사항중 위원장이 필요하다고 인정하여 심의를 요구하는 사항 및 기타 정부자문 사항

296) 규정 제 4 조(심의회외의 구성과 위원임명)

회무를 총괄하고(규정 제5조 제1항), 위원장의 유고시에는 위원장이 지정하는 위원이 직무를 대행(규정 제5조 제2항)하게 되어 있다. 심의회는 매반기별 1회이지만 특별한 사안이 있으면 수시개최(규정 제6조 제1항)할 수 있으며, 회의소집은 위원장이 또는 위원 과반수의 요구로 위원장이 소집한다(규정 제6조 제2항). 위원회 내부에는 분과위원회를 설치할 수 있다.²⁹⁷⁾ 국민 경제에 큰 파급효과를 미치는 금융분야의 각

① 심의회의 위원장은 금융부문과 경제전반에 대한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 금융위원회 위원장이 위촉한다.

② 심의회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 사람중에서 금융위원회 위원장이 위촉한다.

1. 학계 및 연구기관의 경제전문가, 2. 금융 및 산업계의 경제전문가, 3. 언론인 및 법조인 중 경제 및 금융전반에 대한 학식과 경험이 풍부한 자, 4. 금융에 관한 전문적 지식이 있는 3급이상 공무원

③ 다음 각호의 자는 제2항의 위촉없이 당연직 위원으로 한다.

1. 금융위원회 사무처장, 2. 금융위원회 금융정책국장, 3. 금융위원회 금융서비스국장, 4. 금융위원회 자본시장국장, 5. 금융위원회 기획조정관, 6. 기획재정부 경제정책국장, 7. 기획재정부 국제금융국장, 8. 지식경제부 산업경제정책관, 9. 한국은행 부총재보, 10. 금융감독원 부원장보, 11. 예금보험공사 이사

④ 위촉되는 위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 임기중 결원이 생겨 위촉되는 위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.

297) 제 7 조(분과위원회 등의 설치)

① 심의회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 다음과 같이 5개 분과위원회를 둔다.

1. 정책분과위원회, 2. 금융서비스분과위원회, 3. 자본시장분과위원회, 4. <삭 제>, 5. 서민금융분과위원회, 6. 글로벌금융분과위원회, 7. <삭 제>

② 분과위원회의 위원장은 분과위원회 위원의 호선에 의하여 선임하고, 간사는 금융위원회 다음 각호에서 정하는 자가 담당한다.

1. 정책분과위원회의 경우 금융정책과장
2. 금융서비스분과위원회의 경우 은행과장
3. 자본시장분과위원회의 경우 자본시장과장
4. 서민금융분과위원회의 경우 중소서민금융과장
5. 글로벌금융분과위원회의 경우 글로벌금융과장

③ 분과위원회의 위원은 심의회의 위원장이 심의회 위원의 전문분야를 감안하여 정한다. 다만, 제1항제2호부터 제3호까지 및 제1항제5호부터 제6호까지의 분과위원회 위원으로서 정책분과위원회의 위원이 되는 자는 해당 분과위원회 위원장이 정한다.

④ 분과위원회는 관련분야별 연구과제의 조사·연구 및 심의를 한다.

⑤ 정책분과위원회의 위원장은 분과위원회의 위원장 전원과 협의하여 분과위원회의 연구방향 및 연구결과를 종합·조정할 수 있다.

⑥ 분과위원회는 분과위원장이 필요하다고 인정할 때 수시로 소집할 수 있다.

⑦ 분과위원회의 연구업무를 효율적으로 지원하기 위하여 필요시 분과위원회에만

각 주요 분야 하나씩 관장을 분과위원회 형태로 맡기는 것은 정당성, 파급효과 등 감안할 때 설득력이 부족하며 이는 법률이 아닌 내부 훈령에 의한 규정인 탓에 한계를 갖는 부분이라 생각된다. 이 점에서만 보아도 적어도 법률에 의한 통제를 요한다고 생각된다.

특별위원회 설치(규정 제8조) 조항을 통하여 금융공공기관 경영예산 심의회를 특별위원회로 설치할 수 있도록 하고 있다. 금융형 공공기관의 경영예산 심의 또는 사실상의 승인권한을 이와 같은 하부 규정에 두는 것에 대해서도 앞에서 적은 것처럼 위임입법체계상의 문제는 적지 않다는 것을 다시 한 번 되풀이해서 적는다.

위 금융공공기관 경영·예산심의회 설치에 대한 운영조항이 규정 제9조²⁹⁸⁾에 있다. 그 밖에 사무국 조항이 제12조에 설치되어 있다.²⁹⁹⁾

참석하는 위원을 한시적으로 임명할 수 있으며, 분과위원회 산하에 특정과제의 연구를 위한 전문위원회 또는 소위원회를 한시적으로 설치할 수 있다.

298) 제 9 조(금융 공공기관 경영·예산 심의회 설치 등)

- ① 「금융 공공기관 경영예산 심의회」는 금융위원회의 감독을 받거나 예산 승인을 받는 금융 공공기관의 경영평가와 예산승인 업무를 지원한다.
- ② 「금융 공공기관 경영예산 심의회」는 다음 각호에 해당하는 자로서 심의회 위원장이 정한다. 1. 정책분과위원회 위원장, 2. 정책분과위원회 위원중 3인, 3. <삭 제>, 4. 정책분과위원회 위원장이 추천하는 예산·회계 전문가 3인, 5. 정책분과위원회 위원장이 추천하는 경영평가 전문가 2인, 6. 기획재정부 장관이 추천하는 경영평가 전문가 1인
- ③ 「금융 공공기관 경영예산 심의회」의 위원장은 제2항제1호의 위원으로 하며, 간사는 금융위원회 금융정책과장으로 한다.
- ④ 제3항의 위원장은 「금융 공공기관 경영예산 심의회」에 관련 부처의 정부측 실무책임자(과장급)와 관련 기관의 임원을 참석하도록 할 수 있다.
- ⑤ 「금융 공공기관 경영예산 심의회」의 운영에 관하여 필요한 세부 사항은 제3항의 위원장이 간사와 협의하여 정한다.

299) 제12조(사무국의 설치)

- ① 금융위원회 금융정책국에 사무국을 설치하고 사무국장은 금융위원회 금융정책국장, 간사는 금융위원회 금융정책과장으로 하며 사무국 업무의 효율적 지원을 위하여 금융위원회 관련부서 및 산하기관 직원으로 지원단을 구성할 수 있다.
- ② 사무국은 다음 각호의 업무를 담당한다.
 1. 심의회 및 분과위원회의 회의소집, 회의록 작성과 소요예산 지원 등 심의회 관련사무의 집행
 2. 금융부문 발전연구에 관한 자료의 수집 및 관리
 3. 금융부문 발전연구계획에 대한 추진상황의 종합점검

위 ‘심의회와 분과위원회 및 특별위원회는 필요에 따라 관계전문가, 이해관계인 및 관계공무원의 의견을 청취할 수 있다(규정 제14조)’ 고 하며 금융위원회와 그 산하기관에 대해서는, ‘심의회 및 분과위원회가 연구를 위하여 요청한 실태조사, 자료제출, 시설의 일시사용, 직원의 동원, 기타 필요한 사항에 대하여 적극 협조(규정 제115조)’할 의무를 부여하고 있다.

(3) ‘금융공공기관 경영예산심의회 운영계획’

금융위원회는 내부 훈령에 불과한 위 ‘금융발전심의회 설치 및 운영에 관한 규정’ 제8조에 따라 다시 「금융공공기관 경영예산심의회 운영계획(이하 ‘계획’이라 함)」이란 것을 운영하고 있다.

동 계획에 따르면 그 경영예산을 심의하는 대상은 7개 기관인데 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 한국정책금융공사, 중소기업은행, 산업은행 등 이다. 심의대상으로 하는 예산의 범위는 인건비와 경비 예산을 위주로 심사하며 사업예산과 자본 예산 등은 원칙적으로 담당부서에서 예산편성을 심사하도록 하고 있다.

동 계획은 금융발전심의회에 소속된 분과위원회인 정책분과위원회 위원장이 경영예산심의회 위원장으로 하고, 심의위원 9인은 같은 정책분과위원회 위원 2인, 서비스분과위원회 1인, 회계전문가 3인, 경영평가 전문가 3인으로 구성한다. 그 밖에 정부부처 실무책임자로서 금융위원회 금융정책과장, 산업금융과장(간사), 금융소비자과장, 기획재정부 대외경제총괄과장, 제도기획과장으로 구성하고 있다.

4. 공공기관운영법에 의한 금융형공공기관 통합관리

공공기관운영법은 다양한 공공기관에 대한 일률적인 지침이나 규율 방향을 제공해주고 있다. 하지만 전술한 바와 같이 실제 시행상 일부

4. 기타 금융부문 발전연구 추진을 위한 행정지원

③ 금융관련 실무국은 매년 1월말까지 당해연도 심의회 전체회의 및 분과회의 운영계획을 사무국에 제출하여야 하며, 사무국은 이를 조정하여 매년 2월말까지 당해연도 심의회운영계획을 수립·통보한다.

부처에 의해 공공기관운영법의 적용이 무력화되고 있는 것이 나타나고 있다. 이는 정부부처의 통일적 규율을 일탈시키고 수범자들로 하여금 수범 편의성을 맞아 가게 된다.

한편 공공기관운영법도 사적회사에서 발전한 기업지배구조의 채택을 일부 선보이고는 있으나 적극화하고 있지는 않은 모습이어서 어찌면 공공기관운영법에 대한 개선 작업을 요할 수도 있다. 물론 현실에서 이루어지는 소관부처들에 의한 개별적 관리를 벗어나도록 하는 것도 필요할 수 있다. 우선 공공기관운영법 개선방향에 대해서는 다시 아래에 분설하고자 한다.

Ⅲ. 공공기관운영법개선을 위한 검토사항

1. 금융형 공공기관의 도입론

(1) 금융형 공공기관 개념

통상 개념으로만 판단한다면 공기업은 다소 영리기업적 요소가 있고, 준정부기관과 기타 공공기관은 비영리적 요소가 우세한 분류일 것으로 느낌이 떠오른다. 현실의 분류에서 금융형 공공기관은 공기업으로 분류된 기관이 한 곳도 없지만, 금융형 공공기관은 금융의 특성과 금융이 국민경제에 미치는 중요성에 비추어 볼 때 자산규모에 준하는 기준을 가지는 것으로 볼 수 있기 때문에 별도의 분류기준을 구사할 필요가 있는지 검토할 수 있다.

(2) 금융형 공공기관의 도입문제

공공기관운영법은 제5조에서 직원수, 자본액, 자체수입액 비중을 근거로 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하면서 아울러 같은 법 제13조는 고객현장을 제정·공표할 수 있도록 하고(제13조 제2항), 고객만족도 조사를 하는 공공기관으로 「국민에게 직접

서비스를 제공하는 공공기관」이라는 개념을 사용하고 있다(제13조 제1항 본문). 금융분야는 특히 국민경제에 미치는 중요성과 영향력을 감안하여 볼 때 금융적 요소를 기준으로 ‘금융형 공공기관’이라는 개념을 도입할 여지가 있고, 이들에 대하여 통일적인 규율이라는 기술적 필요성 등을 논의할 수 있다. 이를 인정한다면 법 제5조의 공기업 분류군에 금융형 공공기업을 독립시키는 방안도 있을 수 있다.

금융형 공공기관의 별도구분은 공공성과 기업성을 기준으로 공기업과 준정부기관을 분류하는 현행 「공공기관운영법」의 분류방법보다 더 현실적이거나 그에 준하는 분류기준이 될 수도 있을 것이다.

(3) 금융형 공공기관에 감사위원회 설치강제

1) 감사위원회 설치강제론

금융형 공공기관의 중요성에 비추어 볼 때 대규모 공기업에 비견할 만하므로 감독의 내실을 기하기 위해 일반 공공기관과 같이 감사위원회의 설치를 정관에 근거하지 않고 공공기관운영법 제20조 제2항에 추가하여 규제하는 방안을 고려해 볼 만하다.

이와 관련하여 우리나라의 한전을 떠올리면 될만한 미국의 엔론의 회계부정 사태를 상기할 수 있다. 미국 국내 기업순위 5위였던 엔론은 2001년 말 초유의 회계부정 사태를 일으켰고 그에 따라 미국 전체가 회계부정 사태의 재발을 막기위한 대대적인 개혁작업에 착수하였고 그 여파가 그 직후 우리나라는 물론이고 최근 독일의 상법개정에 서도 반영된 바 있다.³⁰⁰⁾ 아래에 우리나라의 반영 상황을 소개한다.

300) 2009년 5월 「회계법의 현대화를 위한 법률(Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz: BilMoG)」과 2009년 7월 「금융시장과 보험시장의 감독강화를 위한 법률(Gesetz zur Staerkung der Finanzmarkt -und der Versicherungsaufsicht: FMVAStaerkG)」을 제정하거나 기존의 은행법(KWG) 등에서 감사의 전문성 등 개인적 자격과 엄격한 독립성·신뢰성 등을 위한 제척·기피·회피 등에 대한 새로운 요구조건 등을 규정하였다. 정성숙, “독일법상 감사(감사위원)의 자격요건에 관한 연구”, 한국경제법학회 추계학술대회 자료집(2012.11.9) 참조.

2) 기업회계감독론 입법반영상황

① 서

전술하였듯이 2000년 이후 전세계적으로 기업회계감독에 관한 논의가 활발하게 제기되고 있다. 2001년 말 발발한 미국의 엔론사태도 기업회계의 투명성과 공정성을 달성하려는 입법적인 노력을 불러 일으켰다. 미국은 회계감독에 관하여 자율적인 성격이 강했으나 Sarbanes-Oxley 법이 제정되면서 연방입법에 의한 감독체계가 시도되었다. 우리나라도 2002년과 2003년에 외감법을 중심으로 하여 당시 관련 법령인 「증권거래법」, 「공인회계사법」 등 회계감독과 관련된 유관법령들이 변화를 겪게 되었다.

이미 2003년 구 증권거래법은 공시서류에 대한 대표이사 등의 확인·검토·서명제도 신설하였다. 이하에서 주요 내용을 확인한다.

② 2003년 개정 구 증권거래법(2004년 4월 1일 시행)

A. 공시서류에 대한 대표이사 등의 확인·검토·서명제도 신설

이른바 CEO/CFO 인증제도³⁰¹⁾ 라는 것으로서 증권거래법에 따라 유가증권신고서, 사업보고서, 반기보고서 및 분기보고서를 제출하는 경우, 신고 당시 당해 발행인의 대표이사 및 신고업무를 담당하는 이사(담당이사가 없는 경우 당해 이사의 업무를 집행하는 자를 말함)는 당해 신고서의 기재사항 중 투자판단 또는 유가증권의 가치에 영향을 미칠 수 있는 것 등 대통령령이 정하는 중요한 사항³⁰²⁾의 기재 또는

301) 미국은 증권거래법 13(a)와 15(d)에 의하여 SEC에 제출된 정기보고서(수시보고서 포함여부는 미정)와 관련하여 이사 등의 서명과는 별도로 CEO·CFO(또는 유사기능을 담당하는 자)의 인증(certification) 제도를 도입하였다. 즉 기업의 CEO와 CFO는 '02.7.30부터 SEC에 제출된 보고서가 ① 1934년 증권거래법에 의하여 작성되고 있음을 인증(Certification)하는 서면을 제출하도록 하고 있으며, 허위로 인증서 중과실의 경우 10년 이하 징역 또는 1백만 달러 이하의 벌금, 고의의 경우 20년 이하 징역 또는 500만 달러 이하의 벌금(징역형과 벌금형 병과 가능) 부과할 수 있다.

302) 투자자의 합리적인 투자판단 또는 유가증권의 가치에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정보로서 그 회사나 유가증권에 관련된 사항을 말함.

표시의 누락이나 허위의 기재 또는 표시가 있지 아니하는 사실 등 대통령령이 정하는 사항을 확인·검토하고³⁰³⁾ 이에 각각 서명하여야 한다(구 증권거래법 제8조 제4항).

개정이전에도 구 증권거래법상의 신고서 제출은 대표이사의 이름으로 제출되었으며, 이는 법인의 기관으로서 대표자의 행위에 관한 법령에 따라 이루어진 것이지만 2003년 개정은 법정한 바에 따라 대표이사 개인 자격으로 이루어지는 행위인 것으로 보인다.

B. 허위기재 등으로 인한 배상책임 대상 확대

구 증권거래법 제14조는 ‘유가증권신고서와 제12조의 규정에 의한 사업설명서 중 허위의기재 또는 표시가 있거나 중요한 사항이 기재 또는 표시되지 아니함으로써 유가증권의 취득자가 손해를 입은 때에는 그 손해에 관하여 배상의 책임을 진다’ 라고 하고 있다. 그리고 연이은 각호의 배상책임대상자를 열거하는 것에 2003년 개정에서는 업무집행관여자를 추가하였다.

더불어 ‘유가증권신고서의 기재사항 또는 그 첨부서류가 진실 또는 정확하다고 증명하여 서명한 공인회계사·감정인 또는 신용평가를 전문으로 하는 자’와 ‘유가증권신고서의 기재사항 또는 그 첨부서류에 자기의 평가·분석·확인 의견이 기재되는 것에 대하여 동의하고 그 기재내용을 확인한 자’를 정하여 배상책임 대상자의 확대를 꾀하였다.

C. 주요주주 및 임원에 대한 금전대여 원칙 금지

종래 일정규모 이상의 상장법인이 최대주주(특수이해관계인 포함)와 일정규모 이상의 거래에 대하여만 공시의무가 부과되었다.

303) 확인·검토할 대통령령이 정하는 사항이란, ‘신고서의 기재내용에 대하여 상당한 주의를 다하여 직접 확인·검토하였다는 사실’과 ‘중요한 기재사항의 기재 또는 표시의 누락이나 허위의 기재 또는 표시가 없고, 그 신고서에 표시된 기재 또는 표시사항을 이용하는 자의 중대한 오해를 일으키는 내용이 기재 또는 표시되지 아니하였다는 사실’, 그리고 외감법 제2조에 의한 외부감사대상 법인인 경우, ‘동법 제2조의2 및 제2조의3의 규정에 따라 내부회계관리제도가 운영되고 있다는 사실’

2003년 개정 구 증권거래법은 모든 주권상장법인 또는 코스닥상장법인이 주요주주(특수이해관계자 포함), 이사(업무집행관여자 포함), 감사(감사위원회 포함)를 상대방으로 하거나 그를 위하여 일정한 행위를 하는 것을 원칙적으로 금지하게 되었다(구 증권거래법 제191조의19 제2항).

D. 감사위원회 위원의 전문성 제고

2003년 구 증권거래법 개정은 감사위원회의 구성 위원에 대한 자격에 관한 내용을 포함한다.

즉 감사위원회는 ① 총 위원의 3분의2 이상이 사외이사이어야 하며, ② 위원 중 1인 이상은 대통령령이 정하는 회계 또는 재무 전문가이어야 하고, ③ 주권상장법인 또는 코스닥상장법인인 증권회사의 감사위원회의 대표는 사외이사이어야 한다고 규정한다(구 증권거래법 제54조의6 제2항, 현행 상법 제54조의6 제2항).³⁰⁴⁾

구 증권거래법 제37조의7 - 현행 상법시행령 제37조 제2항

② 법 제54조의6 제2항 제2호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 재무전문가”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다. <신설 2004. 4.1, 2005.1.27>

1. 공인회계사의 자격을 가진 자로서 그 자격과 관련된 업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자
2. 재무 또는 회계 분야의 석사학위 이상의 학위를 가진 자로서 연구기관 또는 대학에서 재무 또는 회계 관련 분야의 연구원 또는 전임강사 이상의 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
3. 주권상장법인 또는 코스닥상장법인에서 재무 또는 회계 관련 업무에 임원으로 5년 이상 또는 임·직원으로 10년 이상 근무한 경력이 있는 자

304) 이는 미국의 Sarbanes-Oxley 법이 ‘감사위원회(Audit Committee)에 1인 이상의 재무전문가를 둘 것’이라는 규정을 도입한 것으로 보인다.

4. 정부·지방자치단체·정부투자기관·금융감독원·거래소 또는 증권관계기관에서 재무 또는 회계 관련 업무 또는 이에 대한 감독업무에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자

5. 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」 제38조의 규정에 의한 검사대상기관(이에 상당하는 외국금융기관을 포함한다)에서 재무 또는 회계 관련 업무에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자

재무회계전문가가 감사위원회 내에서 어떠한 기능을 수행할 것이며, 이들에 대한 책임의 경중 여부에 관하여 규정상 불분명하다는 비판이 있다.³⁰⁵⁾

E. 2007년 기업회계 관련 구 증권거래법 개정- 증권회사와 대주주간의 거래 등에 대한 이사회결의 및 공시의무화

- 증권회사는 최대주주의 특수관계인 중 대통령령이 정하는 자가 발행한 주식을 소유하는 경우(대통령령으로 정하는 비율의 범위 내에서 소유하는 경우에 한함)와 대주주(특수관계인 포함)에 대한 신용공여(대통령령이 정하는 경우에 한함)를 한 경우에 미리 이사회결의를 거쳐야 하며, 이 경우 재적이사 전원의 찬성으로 의결하여야 하고(구 증권거래법 제54조의 3 제3항), 그 사실을 금융위원회에 지체없이 보고하고 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다(구 증권거래법 제54조의3 제4항)
- 또한, 증권회사는 이러한 보고사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 종합하여 분기별로 금융위원회에 보고하고, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.
- 종래 증권회사가 신용공여 등을 통하여 부당하게 대주주를 지원하는 경우 거래의 투명성을 확보할 장치가 미흡하여 추가한 것임

305) 고창현·김연미, “기업회계관련법의 분석과 평가”, BFL 제4호, 2004.3, 47쪽.

F. 외감법

a. 감사인선임위원회의 권한 강화(2001년 개정)

- 회사가 감사인을 선임하는 경우 종래 감사 또는 감사인선임위원회의 제청에 의하여 정기주주총회의 승인을 얻도록 하였으나, 개정 후에는 감사 또는 감사인선임위원회의 승인을 얻어 선임하되 그 사실을 사후에 정기주주총회에 보고하도록 하였다.
- 회사가 감사인을 선임함에 있어서 감사 또는 전문성과 독립성이 확보된 감사인선임위원회(상법 제415조의2 규정에 의한 감사위원회를 설치한 때에는 이를 감사인선임위원회로 본다)의 승인을 얻어야 하고, 회사는 감사인을 선임한 때에는 감사인을 선임한 후 최초로 소집되는 상법 제365조의 규정에 의한 정기주주총회에 그 사실을 보고하여야 한다(외감법 제4조 제2항, 제3항).

b. 3년 단위 감사계약 대상 법인 확대(2001년 개정)

- 주권상장법인 외에 코스닥상장법인의 경우에도 감사인을 선임할 때 연속하는 3개 사업연도의 감사인을 동일 감사인으로 선임하도록 의무화하였다.
- 즉 주권상장법인 및 코스닥상장법인은 연속하는 매3개 사업연도의 감사인을 동일감사인으로 하여 최초의 사업연도 개시일부터 4월 이내에 선임하여야 하고, 이 경우 주권상장법인 및 코스닥상장법인인 회사가 감사인을 다시 선임해야 하는 사유가 발생한 경우에는 당해 사업연도의 다음 사업연도부터 연속하는 매3개 사업연도의 감사인을 동일감사인으로 선임하여야 한다. (외감법 제4조의2 제1항)

c. 감사인 해임시 진술기회 의무화(2001년 개정)

- 회사가 감사인을 해임하고자 하는 경우에는 당해 감사인에게 감사 또는 감사인선임위원회에 의견을 진술할 수 있는 기회를 주도록

의무화하고, 해임되는 감사인이 의견을 진술한 때에는 그 내용을 증권선물위원회에 보고하도록 하였다(외감법 제4조의5). 회사가 부당하게 감사인을 해임하는 경우를 방지하고자 한 것이다.

d. 회계처리기준 위반사실 공시(2001년 개정)

- 부실감사를 예방하고 회계정보의 신뢰성을 제고하기 위하여 회사가 회계처리기준에 위반하여 재무제표를 작성한 경우, 감사인이 감사보고서에 기재하여야 할 사항을 기재하지 아니하거나 허위로 기재한 경우 등에는 증권선물위원회로 하여금 그 위반사실을 공시할 수 있도록 하였다(외감법 제16조의2).

e. 내부회계관리제도(2003년 개정)

- 종래 2005년말까지 한시법인 기업구조조정촉진법에 도입되어 있던 규정을 외감법으로 옮긴 것이다.
- 내부회계관리제도의 구체적인 운영방법 등은 현재 상장회사협의회가 모범규준으로 제안한 것이 있다.
- 외부감사대상인 회사는 회계정보의 작성과 공시를 위하여 회계정보 검증방법, 회계관련 임·직원의 업무분장 등을 정한 내부회계관리제도를 갖추도록 하고, 감사인은 회사에 대하여 감사업무를 수행하는 경우 내부회계관리제도의 운영실태 등을 검토하여 종합의견을 감사보고서에 표명하도록 규정하였다(외감법 제2조의2와 제2조의3).

f. 동일감사인의 6개사업연도 연속 초과 감사 금지(2003년 개정)

- 주권상장법인 및 코스닥상장법인은 연속하는 6개 사업연도를 초과하여 동일감사인의 감사를 받을 수 없도록 하였다.³⁰⁶⁾

g. 감사보고서 작성시 감사의견 포함과 8년간 문서보존(외감법 7조의2 및 14조의2)(2003년 개정)

306) 예외로서 외국인투자촉진법 제21조 규정에 의하여 등록된 외국인 투자기업으로서 모기업과의 관계상 동일 감사인에 의한 감사가 불가피한 경우나, 상당한 수준의 회계투명성이 보장되어 있는 경우에 한하여 상장을 허용하는 외국의 증권거래소에 유가증권이 상장되어 있는 경우(외감법 제4조의2 제4항)에는 초과할 수 있다

- h. 부정행위 신고자 보호(외감법 제15조의3)(2003년 개정)
- i. 부정행위 신고자 보호 강화를 위하여, 그 자에게 불이익한 대우를 한 자에게 연대손해배상책임 부과(외감법 제15조의3 제4항)(2005년 개정)
- j. 상장법인 회계정보부정행위 신고자에게 포상금 지급(외감법 제15조의3 제5항)(2005년 개정)

(4) 내부통제제도와 준법지원인의 도입 여부

준법지원인³⁰⁷⁾ 내지 준법감시인제도는 최근 준법경영 및 사회적 책무성을 강조하는 세계적 추세³⁰⁸⁾를 반영한 것으로 금융기관에는 준법감시인, 상장기업에는 준법지원인이라는 명칭으로 시행되고 있다. 준법지원인제도는 감사, 감사위원회의 감독기능과 중복될 수 있지만 준법지원인은 내부통제기준의 준수확인이라는 사전감독을 수행하는 반면, 감사와 감사위원회는 사후감독을 수행함으로써 기능수행의 면에서 차별화를 기할 수 있고, 임면권자도 감사와 감사위원은 기획재정부 장관으로 되어 있는 반면, 준법지원인은 기관장(사장)이나 이사회가 정하도록 하고 보고는 감사와 감사위원회(준법감시인)가 아닌 이사회에 하도록 하면 될 것이다. 기본적인 사항은 상법 제542조의13조를 참조할 수 있다.

준법지원인과 관련해서는 이미 이를 도입하고 있는 공공기관도 있으므로 관련규정을 설정하는데 있어서는 그것을 참조할 수도 있다. 즉 기획재정부 소관의 금융형 공공기관인 한국투자공사의 설치근거 법령인 한국투자공사법은 제26조에서 “공사는 법령을 준수하고 자산운용을 건전하게 하며 자산위탁자를 보호하기 위하여 임원·직원에게 그 직무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 기본적인 절차와 기준(이하

307) 내용은 감독적 요소가 포함되어 있더라도 명칭에서 오는 어감 상 준법감시인보다 준법지원인이라는 상법상의 명칭이 사전감독이라는 기능에 비추어 좀더 타당하다고 본다.

308) 이와 관련해서는 OECD의 부패방지협약이나 ISO 26,000 등이 있다.

“내부통제기준”이라 한다)을 정하여야 한다.”(제1항)고 규정하고 있다. 그리고 이의 준수여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하여 감사에 보고하는 자(준법지원인)를 1인 이상 두도록 하고 (제2항), 기관장은 이사회의 의결과 운영위원회의 승인을 얻어 준법감시인을 임명한다.(제3항)” 준법지원인의 요건은 시행령에서 정하거나 준법감시인에 관한 자본시장법이나 준법지원인에 관한 상법규정(제 542조의 13 제5항)이나 시행령을 준용할 수 있다.

참고 문헌

- 감사원, 『금융공기업 경영혁신 추진실태』, 2006.
- 강운석·김진성, “기업지배구조 현황Ⅱ - 유가증권 상장법인 이사회 내의 전문위원회 현황 분석 -”, CG Review, 한국기업지배구조 센터, 2006.12.
- 기획재정부보도자료, 「2012년도 공공기관 지정」, 기획재정부, 2012.1.31.
- 고용수/이주연, “일본의 정책금융기관 개혁 배경과 평가”, 한국은행 해외경제정보 2007-47호, 2007.6.19.
- 고창현·김연미, “기업회계관련법의 분석과 평가”, BFL 제4호, 2004.3
- 권오성·안혁근·황혜신, 공공기관 책임성 제고방안, 한국행정연구원, 2008.12
- 김은지, “일, 정책금융기관 개혁의 현황 및 전망, KIEP 세계경제초점, 2005.11.24.
- 김현욱·연태훈, “금융공기업의 개혁과 역할 재정립”(「우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립」 수록 논문, 한국개발연구원, 2007.12)
- 권재열, “미국에서의 정책금융의 유형과 기능”, 한국법제연구원 워크숍자료집, 2008.
- 라공우/김형철, “한·일 무역보험제도 및 운용상 비교분석 연구”, 「관세 학회지(제13권 제1호)」, 2012.2.28.

참고 문헌

- 서병학, “미국 중소기업금융의 특성에 관한 고찰”, 『관세학회지』 제 7권 제4호(한국관세학회, 2006).
- 선우석호, “공기업 지배구조의 새로운 국제규범과 개선과제”, 경영논집, 제40권 1·2호(2006년 6월)
- 성승제, 「공적자금 관리의 적정성 제고 연구(IV)-금융공기업의 지배구조-」, 한국법제연구원, 2009.
- 성승제, “주식회사의 비전형적인 임원에 대한 일고찰”, 법조, 2004.5
- 심재권, 공기업론, 백산서당, 2004.
- 안광일, 공기업원론, 대명출판사, 1994.
- 이상철 외 2인공저, 공기업의 이해, 대영문화사, 2001.
- 이철송, 회사법(제16판), 박영사, 2009.
- 정찬형, 상법강의(상)(제10판), 박영사, 2007.
- 정성숙, “독일법상 감사(감사위원)의 자격요건에 관한 연구”, 한국경제법학회 추계학술대회 자료집(2012.11.9)
- 정성춘, ”일본 정책금융기관의 구조개혁과 시사점“, KIEP 세계경제초점, 2006.2.10.
- 최용전, 공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화, 공법학연구(제8권 제4호), 한국비교공법학회, 2007
- 高木 仁, アメリカの金融制度(改訂版), 東洋經濟新報社, 2006
- _____, 「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

渡瀬義男, “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)

山城秀市, 「アメリカの政策金融システム」(国際書院, 2007)

石田和史, “地方財政の 効率性と 公共性”, 「재정시스템의 효율성 제고」(한국법제연구원: 2008),

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

Claussen, Carsten Peter (Hrsg.): Bank- und Börsenrecht, 4. Auflage, C.H.Beck, München 2008.

Freddie Mac's Corporate Governance Guidelines

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

Füßer, Klaus: Umfang der fortgeltenden Gewährträgerhaftung zugunsten der öffentlichen Kreditinstitute und der Verständigung mit der EU-Kommission, ZBB 2002, 300 ff.

Gruson, Michael: Zur Subsidiarität der Gewährträgerhaftung bei öffentlich- rechtlichen Banken, WM 2003, 321 ff.

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.

참 고 문 헌

- Heinevetter, Klaus: Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen: Kommentar mit Durchführungsbestimmungen un. erg. Rechts- u. Verwaltungsvorschriften, Köln u.a. 1971.
- J. Edmund Colloton, Jr., Budgetary Treatment of Federal Credit Programs, 28 Harvard Journal on Legislation 219, 221-222(1991)
- König, Christian: Begründen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unabhängig von ihrer Kodifizierung tragfähige Kreditmerkmale öffentliche Finanzinstitut, WM 1995, 821 ff.
- ders.: Öffentlich-rechtliche Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als staatliche Beihilfen gem. Art. 92 EGV?, EuZW 95, 595 ff.
- Möschel, Wernhard: Teilprivatisierung der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), WM 2001, 1009 ff.
- Principles of Good Corporate Governance for Indirect or Direct Holdings of the Federation
- Peter P. Swire, The Persistent Problems of Lending Discrimination: A Law and Economics Analysis, 73 Texas Law Review 787, 845-846(1995)
- Schimansky, Herbert u.a. (Hrsg.), Bankrechts-Handbuch: Bd. 2, 3. Aufl., C.H.Beck, München 2007.
- Vogel, Hans-Gert, Öffentliche Kreditinstitute und EU-Beihilferecht, ZBB 2001, 103 ff.
- Witte, Jürgen / Rafiqpoor, Parwáz: Privatisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, WM 2003, 1885 ff.
<http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>