

OECD 공기업지배구조 지침에 대한 연구

성 승 제*

차 례

- I. 들어가며
- II. 공기업과 OECD 기업지배구조 원칙
 - 1. 공기업
 - 2. OECD 기업지배구조 원칙과의 비교
- III. OECD 공기업지배구조지침
 - 1. 공기업 법령 및 규율체계 효율화
 - 2. 소유권자로서의 정부 행위
 - 3. 주주의 공평한 대우
 - 4. 이해관계자와의 관계
 - 5. 투명성 및 공시
 - 6. 공기업 이사회 책임
- IV. 맺음말

* 한국법제연구원 연구위원

접수일자 : 2013. 10. 31. / 심사일자 : 2013. 11. 30. / 게재확정일자 : 2013. 12. 10.

I. 들어가며

2005년 OECD가 제정 및 공표한 국가소유기업에 대한 기업지배구조지침(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)¹⁾ (이하 “OECD 공기업지배구조지침”이라 함)에 있어서, 아래에 적고 있는 바와 같이 사기업에 대한 OECD의 기업지배구조원칙이 중요한 기준으로 작용하고 있음을 볼 수 있다. OECD 공기업지배구조지침도 공기업이 원활하고 효율적으로 작동할 수 있도록 하기 위하여, 정부로 하여금 OECD 기업지배구조원칙 등 사기업에게 적용되는 방안이 유용하게 활용될 수 있도록 할 뿐 아니라, 공기업에 대한 법령 및 규정체계 등이 OECD의 기업지배구조원칙에 기초하며 동원칙과 양립할 수 있어야 한다고 제시하고 있다. 이는 공기업도 사실상 OECD 기업지배구조원칙이 적용될 뿐 아니라 일반적인 기업지배구조 원칙이 공기업에서 유용하게 적용된다는 선언에 다름 아니다.

위와 같이 공기업지배구조에 관련된 원칙에 사기업적인 성격을 가미하여 개선을 추구하는 것을, 행정개혁을 위한 신공공관리라 부르기도 한다.²⁾ 공공부문에서 경제성과 효율성을 제고하기 위하여 시장경쟁 원리를 도입하고, 사기업의 관리기법을 적용하며, 절차보다는 성과를 강조하는 그것은 신공공관리주의라고 지칭하는 것이다. 그러한 신공공관리 모형의 기본원리를 요약하면 사기업의 관리방식을 공공부문의 관리에 도입하는 것이고, 구체적으로는 성과의 중시, 관리자의 개인적 책임 강조, 전문성의 강조, 성과에 대한 명확한 기준과 측정, 산출통제에 대한 강조, 공공영역에서 행정단위의 분해, 공공영역에서 경쟁 강조, 사기업의 관리기법 강조, 자원사용 절약강조, 민영화, 인력감축, 재정지출억제, 규제완화, 권한위임, 고위직 근무평정 및 성과급, 운영예산제, 연도 말 이월, 다년도 예산, 발생주의 회계, 서비스 기준제도, 성과협약, 전략계획, 인력 감축, 집행기관에 의한 조직개편, 성과급 및 탄력적 고용, 지출통제 및 발생주의 회계

1) <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf> (최종방문 2013.2.17)

2) 하태수, “신공공관리와 기업지배구조: 집행기관의 국제적 비교분석”, 『행정논총』(제40권 제3호), 서울대학교, 2002, 148쪽.

도입, 외부계약, 정보기술의 활용 등을 열거할 수 있다고 한다.³⁾ 말하자면 소위 신자유주의의 파고가 종래 행정적 영역으로까지 파급된 것이라고 보는 시각이라 할 수 있는데, 이렇게 본다면 이념적 사고에 따라 호오가 갈릴 수는 있겠다. 하지만 시장에서 다년간 단련된 기업지배구조원칙이 공기업 영역에 파급되는 것은 자연스러운 일이라 할 것이다. 자본주의 시장은 주기적인 호황과 불황이 교차하는 것이 통례이다. 통상 말하는 기업지배구조는 그 용어가 출현된지는 오래지 않다 할 수 있으나, 본래 의미에서의 기업지배구조는 본격적으로 자본주의 시장이 성립한 산업혁명 이후 지속적으로 개선 과정을 거쳐 왔으며 그것은 자본주의 시장의 주기적인 호황과 불황의 교차에 적응하지 않을 수 없었기 때문이다. 공기업도 착한 일(공공성 확보)을 하기 위해서는 생존(수익성 확보)하여야 하고 그러하려면 기업지배구조 개선을 요하는 것이며, 사기업 부문에서 장시간 성숙되어 온 기업지배구조 개혁론은 중요한 참고가 된다고 할 것이다. 한편 이 글은 비록 공기업지배구조에 대한 논의를 하고 있지만, OECD의 경우 공적기업에게도 관찰되고 있는 투명성을 위시한 기업지배구조 논의가, 한국의 경우 사적기업도 여전히 불충분한 모습이 관찰되는 오늘날, 선진 주요국에게 요구되고 이행되는 지배구조론의 당위성을 눈여겨 봄으로써 우리나라 기업지배구조론이 사기업들에게도 정상 적용되고 상식화되는 계기가 될 수 있기를 희망한다. 물론 공기업 지배구조 개선을 통한 공기업활동 개선의 가능성도 열 수 있기를 바란다.

II. 공기업과 OECD 기업지배구조 원칙

1. 공기업

법학에서 공기업의 개념을 설명할 때에는, 광의로는 경영주체만을 표준으로 국가 또는 지방자치단체가 경영하는 모든 사업을 뜻하는 것으로 보며, 협의로는 경영주체와 목적을 기준으로 국가 또는 지방자치단체가 직

3) 하태수, 위의 글 148쪽 각주 1.

접 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 비권력적 사업을 의미하는 것으로 본다.⁴⁾ 그런데 최협의로는 협의의 공기업 개념에 기업적 측면을 고려하여 국가 또는 지방자치단체가 직접 사회공공의 이익을 위하여 행하는 비권력적 사업중에서, 일정한 영리성 또는 기업성을 가지는 사업만을 공기업으로 정의하고 있으며 이 최협의설이 우리나라의 다수설이라고 할 수 있다.⁵⁾ 즉 다수설은 공기업을 일반적으로 경영주체와 경영목적 및 기업적 측면을 고려하여 국가 또는 지방자치단체나 이들이 설립한 법인이 사회공공의 이익을 위하여 경영하는 기업으로 정의⁶⁾하는 것이고, 이를 요약하면 그 주체상으로는 국가 또는 지방자치단체가 직접적, 간접적으로 경영하는 것에 한정되며, 그 목적상으로는 직접적인 사회공공의 이익을 위한 것, 사업의 성질상으로는 수입목적과 영리 목적을 가지거나, 최소한 수지균형을 내용으로 하는 것으로 한정된다.

한편 행정학은 통상 사업의 내용이나 목적과 관계없이 기업의 경영주체를 기준으로 공기업을 정의하는데 이는 영미에서 일반적으로 일컫는 정부기업(government enterprise)와 거의 동의어로 이해하고 있는 것으로 보인다.⁷⁾ 구체적으로는 ‘국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것’,⁸⁾ ‘생산주체의 한 형태로서 중앙정부 또는 지방자치단체가 소유하거나 지배하며, 그 생산물이 판매되는 기업’,⁹⁾ ‘공공단체가 소유하며 그 생산물이 판매되는 생산적인 주체’,¹⁰⁾ ‘공공기관이 소유하거나 지배하며 기업적 성격을 가진 활동분야에 참여하여 생산한 재

4) 이철송/정호경/김병연, 『공공기관 지정의 적격범위에 관한 연구』(이하 “이철송 외 2인”으로 인용), 한국증권선물거래소, 2009.1, 60쪽.

5) 이철송 외 2인, 60쪽.

6) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2012, 301~302쪽; 김철용, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 303쪽; 박균성, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2013, 402·404쪽; 정하중, 『행정법각론』, 법문사, 2005, 327쪽; 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2008, 530쪽 등. 다수설에 따른 공기업 개념은 국립대학교, 국립도서관과 같은 정신, 문화적 사업과 전매사업과 같이 순수하게 재정목적을 위해 국가나 지방자치단체가 경영하는 기업은 제외된다.

7) 이철송 외 2인 59

8) 유훈, 『공기업론』, 법문사, 2002, 3쪽.

9) 이상철, 『한국공기업의 이해』, 대영문화사, 2007, 58쪽. 공기업의 개념적 구성 요소로서 ‘공공소유’, ‘공적통제’, ‘자율성’, ‘시장성’을 거론하고 있다.(56~58쪽).

10) 박영희 외 5인, 『공기업론』, 다산출판사, 2008, 6쪽.

화와 서비스를 시장에 판매하는 생산조직'¹¹⁾ 등으로 표현하고 있다.

2. OECD 기업지배구조원칙과의 비교

2005년 OECD 공기업지배구조지침은 원칙적으로 법적 구속력이 없는 OECD의 권고사항이며, 이를 수용하거나 또는 그 나라에서 국내에 적용할 것인지의 여부는 당사국 판단에 따른다. 한편 그 이전에도 OECD는 보편적인 기업지배구조원칙을 제정하기 위하여 회원국 정부, 관련 국제기구 및 민간부문 등의 참여에 의하여 OECD 기업지배구조원칙(OECD, Principles of Corporate Governance)을 1999년 제정하였다.¹²⁾ 이는 다시 2004년에 개정된 바 있다. OECD 기업지배구조원칙은 이사회의 경영감독 기능 및 책임강화를 기업지배구조 개선을 위한 핵심 키워드로 삼아 강조하면서 기업지배구조의 핵심 역할자로서 이사회를 지목하고 이사회가 기업의 전략수립, 경영책임 확보 등 중추적인 기능을 담당하도록 하고 있다.¹³⁾

2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 전문과 6원칙, 주석으로 구성되어 있는데, '실효성 있는 기업지배구조 체계의 구축'을 신설하고 주로 소수주주의 이익침해방지과 시정수단 마련을 촉구하고 기업내용의 완전 공시를 지향하여 이사 선임절차의 투명성, 기업지배구조 및 정책, 근로자 및 기타 이해관계자에 관한 주요사안의 공시 등을 강화하도록 규정하고 있다. 내용을 간추려 보면 다음과 같다.¹⁴⁾

- (1) '실효성 있는 기업지배구조체계의 구축(Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework)을 강조하였다.¹⁵⁾ 투명하고 효율적인 시장을 위해 법치주의와 양립하여야 하며 상이한 감독, 규제 및 집행기관 사이의 명확한 책임부담을 요구한다.

11) 김용우, 『공기업원론』, 형설출판사, 2006, 81쪽.

12) 김원기/박성진, "주식회사 모델에 기초한 공기업 지배구조의 개선 방향", 『법학논총』 (제28집 제2호), 전남대학교 법학연구소, 2008, 126쪽.

13) 위의 글 126쪽.

14) 위의 글 126쪽.

15) OECD, Principles of Corporate Governance, OECD Publications Service 2004, p.17.

- (2) ‘주주의 권리와 주요 소유권 기능’¹⁶⁾의 구체적 실현을 강조하면서, 기존의 “기업지배구조는 주주의 권리를 보호하여야 한다”는 것으로부터 “기업지배구조는 주주권의 행사를 보호하고 그 행사를 용이하게 하여야 한다”로 바뀌었다. 이는 회사운영에 대한 주주의 적극적인 참여를 요하며 기업지배구조는 이를 보장하여야 한다는 개념으로서 지배구조상의 의사결정에서 주주가 이사회 구성원의 선임 및 해임에 효과적으로 참여할 수 있는 장치를 보장하여야 한다는 새로운 항목을 신설하고, 주주는 이사 뿐 아니라 최고경영자의 보수결정(remuneration policy)에도 참여하는 것을 권장하고 있다.¹⁷⁾
- (3) ‘주주의 공평한 대우’(equitable treatment of shareholders)는 같은 종류의 주식은 똑같은 권리를 가진다는 주주평등의 원칙을 말하는 것이다. 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 나아가 소수주주 보호를 강조하고 있는데, 지배주주의 직간접적인 남용으로부터 소수주주를 보호하여야 하고 소수주주에 대한 효과적인 구제수단을 주어야 한다고 하고 있다.
- (4) ‘이해관계자의 역할’(The Role of Stakeholders in Corporate Governance)을 강조하고 있다. 1999년 OECD 기업지배구조원칙은 기업성과개선(performance-enhancing)을 위해 이해관계자(Stakeholders)의 참여를 주장했는데, 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 근로자의 참여도 강조하고 있으며 주로 근로자의 적극적인 참여를 통해 기업의 성과를 제고하도록 보상(compensation) 장치를 마련하자는 것이다. 아울러 개정원칙은 기업지배구조는 개별 근로자뿐만 아니라 근로자 협의회를 포함한 모든 이해관계자가 불법적이거나 비윤리적인 관행(illegal or unethical practice)에 대한 그들의 우려를 회사 이사회에 자유롭게 전달할 수 있어야 하고 이해관계자의 권리보호를 보장하여야 한다고 하여 Stakeholders의 권리보호에도 역점을 두고 있다.¹⁸⁾
- (5) ‘공시와 투명성(Disclosure and Transparency)’. 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 이사선임절차와 이사의 자격을 보다 더 구체적으로 공시

16) 1999년 OECD 기업지배구조원칙에서의 주주권(The Rights of Shareholders)에서, 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 주주권과 중요소유권기능(The Rights of Shareholders and Key Ownership Functions)으로 개정함.

17) 이 부분은 김원기/박성진 위의 글 127쪽 각주 22.

18) 이 부분 김원기/박성진 위의 글 127쪽 각주 23.

하도록 요구하고 있으며, 이사회 궫원에 대하여 그들의 자격요건, 지명 그리고 선임과정 등을 공시하도록 권장한다. 한편 이사회 구성원이 그 기능과 관련하여 독립적인지 여부도 공시하도록 요구하고 있는데, 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 감사가 재무제표가 모든 실질적 측면에서 회사의 재무상황과 업무성과를 공정히 반영한다는 확신을 이사회와 주주에게 줄 수 있도록 독립적이며 유능한(independent, competent and qualified) 감사인으로 하여금 감사하도록 강조한다.¹⁹⁾

- (6) ‘이사회 의 책임(The Responsibility of the Board)’의 강화도 내걸고 있다. 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 회사 지배 관행의 유효성을 감시하고, 변화시키는 것도 이사회 의 역할이므로, 이사회 구성원의 지명과 선임에 관한 절차가 공식적이고 투명하도록(formal and transparent) 보장하는 것이 이사회 의 주요 기능 중 하나임을 강조하고 있다.

이사회 독립성과 관련하여 1999년 OECD 기업지배구조원칙은 이사회가 경영진으로부터 독립적으로 회사 업무에 관하여 객관적인 판단을 하여야 한다고 하였으나, 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙은 경영진 뿐만 아니라 회사에 영향을 미칠 수 있는 ‘여타 특수한 지위에 있는 자’로부터 독립적이어야 한다고 규정하여 적용영역을 경영자 뿐만 아니라 지배주주로까지 확대하고 있다. 그리고, 갈등의 잠재성이 있는 업무로서 이사진과 경영진 지명(추천) 등의 업무를 독립적인 사외이사에게 맡길 것을 제안하고 있다.²⁰⁾ 2004년 개정 OECD 기업지배구조원칙이 이사회 구성원에 대한 자격요건, 선임과정, 독립성 등을 공시하도록 명시하는 것은 이사회 의 중립성과 감독적 기능에 대한 정보를 주주 등에게 공시하려는 때문이다.

한편 이에 대해서 사외이사가 지배주주로부터 독립적으로 견제기능을 행사할 수 있으려면 지배주주와 이해관계가 대립하는 이해관계자(Stakeholders) 집단에서 사외이사를 추천하거나 지명하도록 하는 제도의 검토를 요하는데, OECD 원칙으로 미루어 볼 때 지배주주와 이해관계가 대립하는 대표적인 이해관계자는 소수주주(minority shareholders)와 채권자(creditors), 근로자를 꼽을 수 있을 것이며, 이와 같이 지배주주 영향으로부터 자유로운 사외이사를 선임하기 위해서는 이해관계자(Stakeholders) 집단이 사외이사를 추천하거나 선임하도록 하는 제도를 필요로 하는 바, 우리나라는 사외이사 독립성에 대하

19) 이 부분은 김원기/박성진 앞의 글 127쪽 각주 24.

20) 김원기/박성진 128쪽 각주 25.

여 상법상 최대주주의 특수관계인 등을 사외이사로 선임할 수 없도록 하는 제한²¹⁾ 규정을 두고 있다.²²⁾

Ⅲ. OECD 공기업지배구조지침

OECD 공기업지배구조지침은 상장된 공기업은 물론이고 특정 공공정책을 수행하는 비상업적 공기업에도 적용될 수 있다.

OECD 공기업지배구조지침은 기본적으로 공기업의 소유자로서 정부의 역할 및 적합한 공기업 지배구조를 구현하기 위한 정책방향을 제시하는데 목적이 있다. 더 나아가 국제사회에서 국가와 국가 또는 기업과 기업 간의 관계를 국제적 흐름에 부합하도록 좀 더 능률적이고 효율적으로 만들어가기 위하여 충분히 고려해야 할 의의가 있다.

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

1. 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 기업지배구조지침에 기초하며, 동 지침과 조화를 이루어야 한다.」

첫째, 관련 규정은 정부를 포함한 관계기관 간의 책임을 명확히 하여야

21) 종전 구 증권거래법 제54조의5 제4항에 두었던 규정을, 2009년 상법개정(2009.1.30, 법률 제9746호)으로 상장회사에 관한 특례규정 신설함에 따라 상법으로 이관되었다(현재 상법 제191조의16 제3항). 성승제, 「자본시장법상 특수관계인 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2012.9.30, 참조.

22) 김원기/박성진 앞의 글 128쪽 각주 26.

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.²³⁾

예컨대 공기업이 산업정책의 방편으로 활용되는 경우인데, 이 경우 동일부처가 산업정책의 주무부처로 그리고 동시에 공기업의 주주로서 권한 행사 할 때 역할의 혼재와 이해관계의 상충을 초래할 수 있다. 가령 배당 수입을 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 이해 상충의 문제만 발생하는 셈이다.²⁴⁾ 공기업의 주주권이 공기업의 수요자나 공급자가 될 가능성이 있는 행정기관과 완전히 분리되어야 할 필요성은 이로부터 나오는 것이다. 산업정책과 소유권이 분리되면 정부의 정체성이 높아지고 경영목표 추진과 성과관리가 용이해진다. 그렇다고 해서 이러한 기능의 분리가 두 역할 간 조정 기능을 저해하는 것은 아니다.

이에 더하여 정부구매 원칙은 다른 민간기업과 동일하게 공기업에도 적용되어야 하고, 공정 구매 원칙에 어긋나는 모든 법률적 및 비법률적인 장벽은 폐지되어야 한다.²⁵⁾

둘째, 정부는 공기업 경영활동을 규율하는 실무 관행이나 규정을 단순화하고 체계화 하여야 한다. 법령에 의해 채권자의 청구권 행사 및 파산 신청 등의 권리가 허용되어야 한다.²⁶⁾ 공기업은 대개 일반기업에 비해 특

23) OECD 지침 Annotation to Chapter I, A.

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

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

별하거나 때로는 다른 법적 적용을 받는다. 이러한 법률적 지위에는 업무 영역 지정 및 종업원에 대한 특별규정 등이 포함된다. 공기업들은 특별한 법적 지위에 의해 부도, 파산 절차에 있어 특별한 보호를 받는다. 특별한 보호는 공공서비스의 지속적인 공급이 보장되어야 하기 때문이다. 그러나 최근 일부 국가에서, 규제완화 및 정부지원 축소에 맞춰 업무영역에 대한 제한을 완화하고 종업원 보호에 대한 정부의 약속이나, 종업원의 연금 또는 퇴직금 보장과 관련된 법령도 민간에서 발전한 원칙을 기준으로 하여 개정되고 있다.

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

2. 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.」

26) OECD 지침 Chapter I, B.

정부는 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 개어있고 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.²⁷⁾ 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 이사회에 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 소유권정책은 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 한

27) OECD 공기업지배구조지침, pp. 23-24.

다. 아울러 관련 공무원이 소유권정책을 보증·서명하고, 주주총회, 공기업 이사회 이사 및 경영진이 공기업 목표를 보증·서명하는 것 또한 중요하다.²⁸⁾

둘째, 정부는 공기업의 일상 경영에 개입하지 말아야 하며, 공기업에게 완전한 경영상의 자율권을 보장하여야 한다. 공기업 이사회 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.²⁹⁾

공기업 이사의 임명·선임 과정에서, 소유권 행사기관은 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 되어서는 안 된다.

정부가 지배주주(controlling owner)인 경우, 정부는 다른 주주들의 동의 없이 이사들을 임명할 수 있다. 이런 합법적 권한은 이사회 멤버들의 추천·임명·선임에 있어 고도의 책임성과 조화되어야 한다. 이해관계의 충돌을 가능한 최소화하기 위해서는 소유권 행사기관이 정부 이사를 지나치게 임명하는 것을 피하여야 한다. 몇몇 국가들은 아예 소유권행사기관이

28) Ibid., p. 24.

29) Ibid., pp. 24-25.

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

소유권 행사기관의 직원이나, 다른 정부부처의 전문가들 및 정치인들이 선임되어야 할 경우라도 모든 이사들에 요구되는 역량을 갖추고 부당한 정치적 영향력을 행사하지 않는 경우에 한해서만 공기업 이사로 선임될 수 있어야 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.³⁰⁾

셋째로, 소유권 행사의 주체는 정부 부처 내에서 명확하게 설정되어야 한다. 이러한 기능은 조정기관의 설치, 더 적절한 방법으로 소유권 기능을 집중화함으로써 용이하게 달성할 수 있다.³¹⁾ 소유권 행사기능이 정부 부처 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 집중화는 위에서 언급되었듯이 소유권기능과 시장 규제 및 산업정책을 자연스럽게 분리시키는 효과도 가진다.³²⁾

30) Ibid., p. 25.

31) Ibid., p. 26.

32) Ibid.

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, 소유권 기능을 집중하는 것이 단순한 공공정책적 목적을 추구하는 공기업에게 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 강조하고자 하는 것이다. 이런 경우 정부 수준이 다른 기관의 소유권행사 방식과 조화를 이뤄야 한다. 마지막으로, 소유권 기능을 집중한다고 해서 그것이 반드시 법적 소유권을 집중시키는 것은 아니다.

넷째로, 소유권 행사기관 또는 조정 기관은 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 정부 기관들의 공기업에 대한 다양한 역할들이 입법기관과 일반 국민들에게 제대로 설명되고 이해될 수 있어야 한다. 소유권 행사기관은 주주의 이익을 위해 공기업이 어떻게 관리되는지에 대해 정량적이고 신뢰할만한 정보를 국민 및 대의기관에 제공하여야 한다. 소유권 행사기관(또는 조정기관)과 입법기관 간의 정례적인 업무협의를 위해 특별 또는 상설 위원회를 설치할 수 있다. 아울러 소유권 행사기관은 공기업의 회계감사 책임이 있는 정부감사기구와³³⁾ 협력체계를 구축하고 지속적인 대화채널을 유지하여야 한다.

33) Ibid., p. 27.

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. 소유자로서 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.³⁴⁾

‘OECD 공기업지배구조지침’에 따르면 주주로서의 4가지 기본적인 권리는 다음과 같다. (i) 주주총회(shareholder meetings)에 참석하여 투표권을 행사하는 것 (ii) 적기에 정기적으로 회사에 대한 충분한 관련 정보를 제공받는 것 (iii) 이사회 이사들을 선출하고 해임시키는 것 iv) 비정상적인(extraordinary)거래를 승인하는 것이다.³⁵⁾

이런 인식을 바탕으로 공기업에 대한 소유권 행사기관의 주요 책임을 위의 순서에 맞춰 정리하여 본다면, 우선 (i)항의 주주총회와 관련하여, 소유권 행사기관(또는 조정기관)은 소유자로서 주주총회에 제출된 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. 소유권 행사기관은 모든 공기업이 적절한 외부보고시스템을 갖추도록 하고, 이 보고 시스템은 소유권 행사기관에게 공기업의 성과 또는 재정 상황을 자세하고 구체적으로 알려주어 소유권 행사기관이 적기에 대응 및 개입할 수 있도록 하

34) Ibid., p. 28.

35) Ibid.

여야 한다. 한편 소유권 행사기관은 이와는 별도로 공기업의 활동 및 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가할 수 있는 방법과 시스템을 구축해야 한다. 소유권 행사기관은 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, 소유권 행사기관은 외부 감사를 추천하거나 임명할 자격이 부여될 수 있다. 정부가 100% 지분을 보유한 공기업은, 소유권 행사기관이 특정 정부 감사기관 뿐 아니라 외부 감사기관들과 지속적인 협의체제를 유지하는 것을 요한다. 이러한 지속적인 협의는 정기적인 정보교환, 회의 또는 특정문제 발생시 임시 토론 등의 모습으로 나타날 수 있다. 외부 감사기구들은 객관적 독립적 전문가적 시각에서 소유권 행사기관에게 공기업의 성과 및 재정상황에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 다만, 소유권 행사기관과 외부감사기구나 정부감사기관과의 지속적인 협의 체제가 이사회 책임의 축소시키는 것이어서는 안 된다. 상장된 공기업이거나 정부가 일부의 지분만을 보유한 공기업의 경우, 소유권 행사기관은 소수주주의 권리를 존중하고 공평하게 대우(equitable treatment of shareholders)하여야 한다. 외부 감사와의 협의가 소유권 행사기관(정부)에게 시혜적 정보를 주는 수단이 되어서는 안 되고, 이러한 협의는 내부 및 비밀정보에 관한 규정에 따라야 한다.

평가를 위하여 민간 혹은 국내외의 공기업들과 공기업성과를 비교할 수 있는 체계적인 지표를 개발하여야 한다. 이 지표에는 생산성, 노동·자산·자본의 효율적 이용이 포함되어야 한다. 이는 특히 민간기업과 비경쟁적 상황에 있는 공기업에 더욱 중요하다. 이러한 평가를 통하여 공기업 스스로 그리고 소유권 행사기관 및 국민들이 공기업의 성과를 평가하고, 문제점에 대한 대안을 개발토록 하여 공기업의 발전에 반영할 수 있도록 한다.

(iii)항의 이사 임면과 관련하여 소유권자는 체계적이고 투명한 이사 임

명절차를 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.³⁶⁾ 일부 국가에서는 이사 추천위원회와 별도로 이사 임명 절차를 감독하기 위해 공공위원회(public board)를 설치하기도 한다. 공공위원회가 단지 추천권만을 가질지라도, 일반적으로 그들은 이사회 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. 이사 후보 탐색과정의 질을 제고하는 또 다른 수단으로 채용전문가나 국제 공모를 생각해 볼 수 있다. 이로써 공기업 이사 후보자 풀을 민간부문 전문가와 국제적 경험이 있는 인물로 넓혀서 이사회 구성을 다양화할 수 있다. 또한 이사들이 공기업의 장기적 이익을 위해 헌신하고 유능한 전문가들이 지속적으로 공기업 이사직에 관심을 기울이게 하기 위해서는 이사회나 개별 이사에 대한 보상체계가 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 소유권 행사기관이 주주권을 제대로 활용하고 효과적으로 행사할 수 있는지 여부에 의하여 좌우되는 경우가 많다고 할 것이다.

소유권 행사기관은 이러한 국민의 대리인으로서의 책무를 수행하기 위

36) Ibid., pp. 29-30.

해 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술을 보유하여야 한다. 공복(public servant)으로서의 역할과 책임을 전문가들이 명확하게 이해해야 한다. 소유권 행사기관은 감독의 대상인 공기업이 제공하는 공공서비스에 관련된 특정업무를 관리할 역량을 보유하여야 할 것이다. 역량을 증대시키고자 외부의 자문(outside advice)을 받거나 소유권기능의 일부를 외부에 위탁할 수 있다. 예컨대 평가, 적극적인 모니터링, 필요한 경우 대리투표로써 전문가(specialist)를 활용하는 방안 등이 있다.³⁷⁾

3. 주주의 공평한 대우(Equitable Treatment of Shareholders)

“정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 「OECD 공기업지배구조지침」에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다.”

정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, 「OECD 공기업지배구조지침」에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근을 보장하여야 한다. 소수주주의 권익을 여하히 보장하는가에 대한 인식에 따라, 외부자금의 조달 및 공기업 가치를 제고하는 것에 영향을 줄 수 있으므로, 정부는 소수주주를 공평하게 대우하도록 노력하여야 한다. 기타 주주들로 하여금 주된 소유자인 정부가 불투명, 예측곤란 또는 불공평한 소유자로 인식되지 않는 것이 좋을 것이다. 정부는 소수주주의 대우에 관련한 모범적이고 최선 관행(best practice)을 확립하여야 한다.³⁸⁾

지배주주인 정부는 대부분의 경우 기타 주주들의 동의가 없을지라도 주주총회결의를 끌어내는데 어려움이 없을 것이고, 그렇다면 이사회 구성에 대한 결정권도 갖게 될 것인데, 이러한 권한이 소유권에 근거한 법적인 권한일지라도, 정부가 지배주주의 권리를 남용하지 말아야 한다.³⁹⁾

다른 주주들의 이익을 침해하는 권리남용은 부적절한 거래, 지배 주주

37) Ibid., pp. 28-29.

38) Ibid., p. 33.

39) Ibid.

를 위한 편향된 의사결정이나 자본구조 변경을 통해 발생한다. 권리남용을 방지하기 위한 조치로 적절한 경영공시, 이사의 성실 의무, 특정 의사결정에 대한 대주주의 권리 제한이 가능하다. 소유권행사기관은 소수주주의 공평한 대우에 관한 지침을 마련해야 한다.

또한 공기업은 모든 주주들에게 높은 수준의 투명성을 보일 수 있어야 한다. 소수주주를 보호하기 위한 주요한 조건은 곧 높은 수준의 투명성을 보장하는 것이다. 「OECD 공기업지배구조지침」은 모든 주주를 동등하게 처우하고자 모든 주주에게 동시에 정보를 보고하도록 권장한다. 투자자와 시장 참여자간에 긴밀한 관계를 유지하는 경우, 기업은 동등한 대우라는 기본 원칙을 위반하지 않도록 각별히 주의해야 한다. 소수주주 및 다른 주주들은 제대로 투자 의사결정을 할 수 있도록 모든 필요 정보에 접근할 수 있어야 한다.⁴⁰⁾

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 어떨던, 소유권행사기관은 정부가 지분을 보유한 공기업에 대해 소수주주에 의한 정보의 용이하고 동등한 접근을 확보하는 메커니즘과 절차를 확립하여야 한다.

아울러 공기업은 모든 주주와의 의사소통 및 협의를 위한 적극적인 방안을 강구하는 것이 좋다. 공기업은 소수주주를 확인하고 그들에게 주요 행사 또는 주주총회를 시기적절하고 체계적으로 통지하여야 한다. 공기업은 의사결정을 하여야 할 의안에 대하여 충분한 설명을 제공하여야 한다. 주주에 대한 충분한 정보제공은 공기업 이사회의 책임이다. 공기업의 정보제공은 현행 법규가 요구하는 것에 그칠 뿐 아니라 신뢰성 제고를 위해 필요한 보다 많은 정보를 제공하여야 한다. 가능한 한, 소수주주와의 적극적인 업무협이는 의사결정절차를 개선하고 주요 의사결정에 대한 수용도를 높이는 데 도움이 된다. 또한 소수주주는 회사의 공식의결기관인

40) Ibid., p. 34.

주주총회 또는 이사회 외에, 그 밖에서 이루어지는 사실상의 결정을 우려할 수 있다. 이러한 우려를 줄이기 위하여 소수주주가 공기업 주주총회에 적극적으로 참여하거나 권리 행사를 용이하게 하도록, 공기업은 「OECD 기업지배구조원칙」에서 상장회사들에게 권고되는 제도적 장치들을 도입할 수 있다. 예컨대 집중투표제⁴¹⁾, 부재중 투표를 용이하게 하는 다양한 방법들이나 참가비용을 절감할 만한 전자적 수단을 활용하는 방법들이 있다. 그 밖에도 종업원 주주들로부터 대리투표권 모집 등의 방법으로 종업원주주의 주주총회 참여를 용이하게 할 수 있다. 다만, 소수주주권 보호를 위한 메커니즘은 상당한 균형감을 유지하는 것이 중요한데, 이러한 제도적 장치를 채택함으로써 소수주주들을 위한 것이어야 하며, 대주주인 정부의 정당한 영향력 행사를 방해하거나, 의사결정의 무리한 지연 또는 저지를 유도하는 것이 되지 않도록 하여야 한다.⁴²⁾

4. 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders)

“정부의 소유권 정책은 공기업의 이해관계자에 대한 의무를 완전히 인식하고, 이해관계자와의 관계에 대한 보고를 해야 한다.”

정부의 소유권 정책은 공기업이 채권자, 소수주주, 임직원, 소비자, 지역사회, 협력회사 등과 같은 이해관계자(Stakeholders)에 대한 책무를 충분히 인식하고, 공기업이 이해관계자들과의 관계에 대해 보고하도록 요구해야 한다.

41) 미국의 cumulative voting을 번역한 말이며, 이사선임에 있어 한 주에 대하여 선임하고자 하는 이사의 수에 상당하는 복수의 의결권을 부여하는 방법(상법 제382조의2, 1998년 개정법에서 도입). 일본 상법의 경우 누적투표제라고 한다. 상법상 이사의 선임을 위한 주주총회의 결의는 이사 한 사람에게 대하여 한 번씩 이루어지므로 통상적인 방법대로라면 몇 명의 이사를 선임하든 과반수의 결의를 지배할 수 있으니, 대주주가 이사 전원을 자신이 추천하는 후보로 선임할 수 있기 때문에(the winner-take-all tendency), 집중투표제는 이사 전원이 대주주에 의하여 독점적으로 선임되는 것을 견제하는 방법이 된다(이철송, 「상법강의」(제20판), 박영사, 2012, 634쪽). 이는 미국에서 발달한 제도로서(MBCA §7.28(b); Del. Corp. Law§214; Calf, Corp. Code §805, 2201) 애리조나 주 등 일부 州 헌법은 집중투표제를 의무화하고 있을 정도이다(Arizona Constitution Art. 14§10)

42) Ibid., p. 35.

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.⁴³⁾ 따라서 소유권 행사기관 및 공기업은 명확한 이해관계자 정책을 개발하고 적절히 공시해야 한다. 이해관계자 정책의 하나로 윤리경영을 들 수 있다. 이는 공기업에 있어 필수적인 것으로 일상적인 경영 및 장기적 약정에 있어서 기업을 신뢰할 수 있게 만듦으로써 기업에게 장기적인 이익을 가져다 줄 수 있다. 공기업 이사회는 내부 윤리강령을 위한 준법감시 프로그램을 개발·시행하는 것이 바람직하다. 이러한 내부 윤리강령은 국가의 규범에 기초하되 국제적 규범들과 조화를 이루어야 하며, 공기업과 그 자회사에까지 적용되어야 한다.⁴⁴⁾

「OECD 공기업지배구조지침」은 이사회가 고도의 윤리기준을 적용할 것을 권고한다. 공기업의 경우, 경영적 고려사항과 정치적·정책적 고려사항들이 상호작용하기 때문에 민간기업보다도 윤리규범으로부터 이탈할 가능성이 크다. 특히 공기업은 국가의 전반적 경영풍조(business tone) 설정에 중요한 역할이 있으므로, 솔선하여 공기업이 고도의 윤리규범을 유지하는 것은 공공의 이익으로부터도 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 국가들이 채택하고 국제노동기구(ILO) 선언 및

43) Ibid., p. 37.

44) Ibid.

OECD 반부패협약에 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.⁴⁵⁾

이러한 윤리강령 중에는 구매절차에 대한 지침(guideline)이 포함되어야 하며, 임직원들의 불법적 또는 비윤리적인 행위를 보고하는 이해관계자(특히, 소속직원)를 보호하고 장려하는 제도적 장치도 있어야 한다. 이에 관하여 소유권 행사기관은 자신의 책임 하에 있는 공기업에 대하여 개인적으로나 대표기구에 대한 불만을 제기하는 직원, 또는 회사 밖의 이해관계자들에게 안전한 은신처를 제공하도록 해야 한다. 공기업 이사회는 직원들 또는 그들의 대표자가 이사회에 독립적인 인사 또는 회사 내의 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.

5. 투명성 및 공시(Transparency and Disclosure)

공기업은 「OECD의 공기업지배구조지침」에 따른 높은 투명성 기준을

45) Ibid., pp. 39-40.

준수하여야 한다. 첫째로, 소유권행사기관은 공기업 대하여 일관된 총괄 보고체계를 마련하고, 공기업에 대한 연례보고서를 발간하고, 이것이 일반국민, 국회, 언론에 대한 주요 공시수단이 되도록 하여야 한다. 이러한 공시는 모든 독자들이 공기업들의 전반적인 성과 및 발전을 명확히 이해할 수 있도록 해야 한다. 또한, 총괄 보고 체계는 소유권 행사기관에게 공기업 성과를 이해하고, 소유권정책을 명확히 하는 주요한 수단이 되는 수준이어야 한다.⁴⁶⁾

공기업에 대한 종합보고체계는 정부가 발행하는 연례보고서로 귀착된다. 이러한 종합 보고는 주로 재무적 성과 및 기업 가치에 대한 사항에 초점을 맞추어야 한다. 종합보고는 최소한 공기업의 총 자산가치를 제시하여야 하며, 소유권 정책에 대한 일반사항 그리고 정부가 이러한 소유권 정책을 어떻게 실행·집행하는지에 대한 정보를 포함하여야 한다. 또한, 소유권 기능을 담당하는 조직에 대한 정보와 공기업의 발전에 대한 전반적 분석, 종합적인 재무정보, 공기업 이사회의 변동 등에 관한 정보가 포함되어야 한다.

종합보고서는 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. 종합보고는 의회에 대한 보고와 같은 기존의 보고체계에 중복되어서는 안 되며 보완적이어야 한다. 일부 소유권 행사기관에서는 동일 부문의 공기업에 대한 부분(partial) 종합보고서를 발간할 수도 있다. 마지막으로 연 2회 종합보고서를 발행하는 것은 정부소유권의 투명성을 더욱 제고할 수 있다.

몇몇 국가에서는 조정기관 또는 소유권행사기관이 일반국민들이 쉽게 정보에 접근할 수 있는 웹사이트를 운용하는 것이 유익하다는 것이 입증되었다. 이 웹사이트는 공공부문(state sector)의 규모, 발전 및 성과에 관한 주요 정보뿐만 아니라, 소유권 기관의 조직 및 총괄적인 소유권 정책에 관한 정보를 제공할 수 있다.

46) Ibid., p. 41.

둘째로, 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 확립해야 한다. 특히, 대규모 공기업은 대규모 공개기업과 같이 내부감사 시스템을 갖추는 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.⁴⁷⁾

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

내부 감사기관의 독립성과 권한을 확대하기 위하여, 내부 감사기관들은 이사회 및 감사위원회에 대하여 동 기관을 대신하여 활동하는 한편, 동 기관에 직접 보고하여야 한다. 내부 감사기관들은 이사회 의장, 이사회 및 감사위원회의 모든 구성원에 대해 제한 없이 접근이 가능해야 한다. 내부 감사기관들의 보고는 회사의 실제 영업활동 및 성과를 평가하는 이사회 의 결정을 결정함에 있어 중요하다. 외부 및 내부 감사기관들 간의 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.⁴⁸⁾

공기업이 외부의 독립적인 감사기관으로부터 감사를 받는 이유는 정부 감사기관 및 통제시스템이 회계정보의 질과 포괄성을 보장한다고 믿기

47) Ibid., p. 42.

48) Ibid.

때문이다. 또한 공기업 및 소유권행사기관에 대한 전문화된 국가감사기관에 의한 감사는 재정상의 통제로 공기업 운영에 대한 전반적인 감사라기 보다는 공공 자금 및 예산 자원의 활용에 대해 감시하기 위해 설계된 것이다. 나아가 정부 감사기관들이 공기업 성과에 대하여 의회에 보고하는 경우도 적지 않다.

공기업이 제공하는 정보의 신뢰성을 강화하기 위하여, 위의 특별감사기관 외에, 모든 대규모 공기업은 국제적 기준에 따른 외부감사의 대상이 되도록 해야 한다. 외부감사기관을 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.⁴⁹⁾

마지막으로 공기업은 OECD 공기업지배구조 지침에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 관심 사항에 역점을 두고 공개해야 한다.⁵⁰⁾ 공기업은 적어도 재무적·영업적 활

49) Ibid., pp.43-44.

50) Ibid., p. 44.

동결과, 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 공기업 대신하여 약속한 지급보증을 포함한 재정지원, v) 관계기관(related entities)과의 중요한 거래 내역⁵¹⁾ 등이다.

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

51) 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.

6. 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 완전한 책임이 부여되지 않고 경영진이나 소유권행사기관에 의해 이사회에 권한이 침해되기도 한다. 또한, 이사회에 기능이 특정 정부규제기구에 의해 중복되는 경우도 있다.

공기업 이사회에 권한을 부여하고 이사회에 역량을 제고하는 것이 공기업 지배구조를 개선하는 가장 기본적인 조치라고 할 수 있다. 공기업은 그 회사의 이익을 위해 일하고 부당한 정치적 간섭 없이 경영진을 효과적으로 감시할 수 있는 이사회를 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 또한, 이사회에 역할에 대한 명확하고 완전한 책임을 허용하고, 이사회가 성실·청렴하게 활동할 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 이사회 책임과 관련된 주요한 사항을 검토해보면 아래와 같다.

첫째, 공기업 이사회는 명확하게 그 임무가 부여되어야 하며, 공기업 성과에 대하여 궁극적인 책임을 부담하여야 한다.⁵²⁾ 이사회는 소유권자에게 전적인 책임을 져야 하며, 공기업의 이익이 극대화되도록 노력하고 모든 주주들을 공평하게 대우(equitable treatment of shareholders)하여야 한다. 이사회 구성원 전체의 그리고 개별적 의무는 명확하게 표현하되, 이사들 간 책임상의 차이가 있어서는 안 된다.⁵³⁾ 이사회 멤버들에게 그들의 책임 및 의무를 알려주기 위한 교육훈련이 필요하다. 공기업 이사회에 책임을

52) 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.

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

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

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

하고 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.⁵⁴⁾

셋째로, 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다. 예컨대 이사회 의장과 CEO를 분리하는 것은 최선관행(best practice)이다. 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.⁵⁵⁾

54) Ibid., p. 49.

55) Ibid.

공기업 이사회 의 객관성을 제고하기 위해서는, 독립적인 판단을 할 수 있는 충분한 수의 능력 있는 비상임이사를 임명해야 한다. 이러한 이사회 멤버들은 적절한 능력과 경험을 갖추고 있어야 하며, 민간부문으로부터 채용되는 것이 바람직하다. 특히, 경쟁시장에 있는 공기업의 경우 이사회를 보다 영리 지향적으로 만드는 것이 도움이 된다. 그들은 또한 공기업의 특정의무 및 공공정책에 관련된 사항에 대해서도 전문성을 갖추어야 한다. 몇몇 국가의 경우 이사회 구성의 다양성이 중요한 이슈이며 성별에 대한 고려도 여기에 포함된다. 모든 이사회 멤버들은 이사회에 대해 이해관계 갈등이 있을 시 이를 공개해야 하며, 이러한 이해관계 갈등을 어떻게 관리할 것인지 결정해야 한다. 이사회 성과 및 독립성의 효과를 평가하고 유지하는 메커니즘이 개발되어야 한다. 여기에는 예를 들어 재임명 횟수의 제한, 독립적인 정보나 독립적으로 전문성을 발휘하도록 하는 수단에 대한 이사회 의 접근을 보장하는 장치 등이 포함된다.⁵⁶⁾

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

넷째로, 필요한 경우 공기업 이사회 아래에 전체 이사회 의 기능 수행을

56) Ibid., pp. 49-50.

보완하는 내부위원회를 두는 것이 좋다. 가령 감사위원회(audit committee), 위험관리위원회(risk management committee), 집행위원회(executive committee), 보상위원회(compensation committee) 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 이사회의 역량과 책임성을 강화하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 내부위원회는 이사회 문화를 바꾸고, 조달, 내부거래, 보상문제 등 이해 갈등의 가능성이 높은 분야에 있어 이사회의 독립성과 정당성을 강화하는데 상당히 효과적이다. 내부위원회에 관한 사항이 법에 규정되어 있지 않은 경우, 조정기관 또는 소유권행사기관은 어떤 경우에 내부위원회가 설립되어야 하는 지에 대한 규범을 개발해야 한다.⁵⁷⁾

이러한 규범은 공기업의 규모, 당면한 위험요소, 이사회의 역량 등의 종합적인 기준에 기초하여야 한다. 대규모 공기업은 적어도 회사의 어느 간부라도 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 독립이사의 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 이사회의 책임이 면제되는 것은 아니다. 내부위원회는 그들의 의무, 권한, 구성 등에 대한 관련 약정서를 작성해야 한다. 내부위원회는 전체 이사회에 보고하고, 내부위원회의 회의록은 모든 이사회 멤버들에 배포되어야 한다.

공기업 이사회는 이사 임명에 있어 소유권행사기관과 협력하기 위해 이사추천위원회를 설치할 수 있다. 몇몇 국가에서는 일반적으로 이사추천위원회를 주요 소유권자를 포함하여 이사회 조직 밖에 설치한다. 누가 추

57) Ibid., pp. 51-52.

천위원회를 설치하던 이사회가 탐색과정이나 추천권 행사에 개입하여 이사회 구성과 승계 계획에 대한 구상에 참여하는 것은 상당히 중요하다. 이것은 임명절차에서 능력이 중요한 선정 기준이 되게 하는데 기여한다.

마지막으로, 공기업 이사회는 매년 이사회 성과에 대한 평가를 실시하여야 한다. 체계적인 성과평가 과정은 공기업의 전문성을 제고하는 데 있어 필수적인 수단인데, 이는 성과평가가 이사회 책임과 이사들의 의무를 강화하는 데 중점을 두기 때문이다. 또한 필요한 능력 및 이사회에 대한 인물평을 명확히 하는 데 유용하다. 결과적으로 성과평가는 이사회 구성원들이 그들의 책무를 수행하는 데 충분한 시간과 노력을 할애하도록 하는 유용한 유인책이 된다. 성과평가는 이사회 전반의 성과에 대한 상세한 조사뿐만 아니라, 이사 개인별 기여 및 성과도 포함되어야 한다.⁵⁸⁾ 다만, 이사 개인별 평가는 업무수행에 있어 바람직하고 필요한 이사회들 간의 협력관계를 저해하지 않도록 해야 한다. 이사회 평가는 이사회장의 책임 하에 개선된 최적 관행에 따라 시행되어야 한다.

성과평가는 이사회 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.

IV. 맺음말

살펴본 바와 같이 2005년 OECD 국가소유기업에 대한 기업지배구조지침(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)에 대해서는 그 이전 즉 1999년에 OECD가 제정하고 2004년에 개정안을 공표한 바 있는 사기업에 대한 OECD의 기업지배구조원칙(OECD, Principles of Corporate Governance)이 적지 않은 영향을 미친 것임을 쉽게 알 수 있

58) Ibid., p. 52.

다. 결국 OECD 공기업지배구조지침도 공기업이 원활하고 효율적으로 작동할 수 있도록 하기 위하여, 정부로 하여금 OECD 기업지배구조원칙 등 사기업에게 적용되는 방안이 유용하게 활용될 수 있도록 권장하고 있다. 그 뿐만 아니라, 공기업에 대한 법령 및 규정체계 등이 OECD의 기업지배구조원칙에 기초하고 있다. 그리하여 공기업지배구조지침과 기업지배구조원칙이 서로 대립하는 것이 아니고 사실상 유사한 기준에 의하여 편성되어 있다. 결국 공기업도 사실상 OECD 기업지배구조원칙이 적용된다는 점과 일반적인 기업지배구조 원칙이 공기업에서 유용하게 적용된다는 점을 보여주고 있다. 공기업도 착한 일(공공성 발휘)을 하려면 수익성을 좇는 것이 목적은 아닐지라도 적어도 부채가 누적되어 부도가 나는 등의 사태로 말미암아 정부 재정에 부담을 주지는 말아야 할 말아야 할 필요가 있기 때문이다. 주지하다시피 2008년 미국발 금융위기로부터 경제위기가 완전히 수습되지 않고 있으며 그 여파가 유럽의 재정위기로 전이된 바 있다. 미국도 여전히 재정적자 문제로 수년간 소위 양적완화로부터 지난 연말의 소위 재정절벽 문제 등이 계속되고 있음은 널리 알려져 있다. 이와 같이 경제위기가 정부의 재정위기로 비화되는 일이 드물지 않은 오늘날 OECD 공기업지배구조지침은 사적 기업으로부터 발전한 지배구조지침을 채택함으로써 오히려 그 수명 또는 가치가 증폭되고 있다고 생각된다. 사적 기업들은 자본주의 특성상 수십년 주기로 불황과 호황이 교차되는 와중에서 생존을 위하여 기업지배구조 프레임을 발전시켜왔다는 점을 고려할 필요가 있다. 반드시 공공성을 조건으로 하는 공기업일지라도 적어도 시장상황이 어떠한든 생존은 하여야 한다는 것으로 조건을 형성한다면, 사적기업지배구조 원칙은 공기업들에게도 매력적인 기업작동원칙이 될 수 있다. 특히 공기업들은 투명성과 공시를 핵심적인 지배구조의 수단적 방편으로 삼아 발전하여 온 기업지배구조 원칙이 공기업에게도 매우 유용하며 공기업 작동원리에 부합한다는 것을 깊이 인식할 수 있을 것이라 생각된다.

참 고 문 헌

- 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2012.
- 김용우, 「공기업원론」, 형설출판사, 2006.
- 김원기/박성진, “주식회사 모델에 기초한 공기업 지배구조의 개선 방향”, 「법학논총」(제28집 제2호), 전남대학교 법학연구소, 2008.
- 김철용, 「행정법Ⅱ」, 박영사
- 박균성, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2013.
- 박영희 외 5인, 「공기업론」, 다산출판사, 2008.
- 선우석호, “공기업 지배구조의 새로운 국제규범과 개선과제”, 경영논집. 제40권 1·2호, 2006.6.
- 성승제, 「자본시장법상 특수관계인 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2012.9.
- 유훈, 「공기업론」, 법문사, 2002.
- 이상철, 「한국공기업의 이해」, 대영문화사, 2007.
- 이철송, 「상법강의」(제20판), 박영사, 2012.
- 이철송/정호경/김병연, 「공공기관 지정의 적격범위에 관한 연구」(이하 “이철송 외 2인”으로 인용), 한국증권선물거래소, 2009.1
- 정하중, 「행정법각론」, 법문사, 2005.
- 하태수, “신공공관리와 기업지배구조: 집행기관의 국제적 비교분석”, 「행정논총」(제40권 제3호), 서울대학교, 2002
- 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2008.
- OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Annotation 2005.
- OECD, Principles of Corporate Governance, OECD Publications Service 2004.

<국문초록>

2005년 OECD가 제정 및 공표한 국가소유기업에 대한 기업지배구조지침(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)은 사기업에 대한 OECD의 기업지배구조원칙(OECD, Principles of Corporate Governance)이 큰 영향을 미치고 있다. 왜냐하면 OECD 공기업지배구조지침도 공기업이 원활하고 효율적으로 작동할 수 있도록 하기 위하여, 정부로 하여금 OECD 기업지배구조원칙 등 사기업에게 적용되는 방안이 유용하게 활용될 수 있도록 권장하고 있다. 그 뿐만 아니라, 공기업에 대한 법령 및 규정체계 등이 OECD의 기업지배구조원칙에 기초하고 있다. 그리하여 공기업지배구조지침과 기업지배구조원칙이 서로 대립하는 것이 아니고 사실상 유사한 기준에 의하여 편성되어 있다. 결국 공기업도 사실상 OECD 기업지배구조원칙이 적용된다는 점과 일반적인 기업지배구조원칙이 공기업에서 유용하게 적용된다는 점을 보여주고 있다. 공기업도 착한 일(공공성 발휘)을 하려면 수익성을 좇는 것이 목적은 아닐지라도 적어도 부채가 누적되어 부도가 나는 등의 사태로 말미암아 정부 재정에 부담을 주지는 말아야 할 말아야 할 필요가 있기 때문이다. 이러한 원칙은 오늘날 경제위기가 정부의 재정위기로 비화되는 일이 자주 발견되고 있기 때문에 외면하기 힘들다고 할 것이다.

주제어 : 정부소유기업, 공기업, 기업지배구조, 기업지배구조원칙, 기업지배구조지침

Study on OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises

Seong, Seoung-Je *

OECD's Principles of Corporate Governance applied to private enterprises plays a great role in Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises enacted and proclaimed by OECD in 2005. This is due to in order for state-owned enterprises to function effectively, OECD's Guideline on Corporate Governance of State-Owned Enterprises recommends the use of principles which are applicable to private enterprises, such as principles of corporate governance, to be applied to state-owned enterprises. Furthermore, regulations and legal systems regarding state-owned enterprises bases on Principles of Corporate Governance of OECD. In other words, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises and Principles of Corporate Governance does not conflict with each other, but is established based on similar standard. As a result, we can examine that OECD's Principles of Corporate Governance and general principles of corporate governance are also applied to state-owned enterprises. For state-owned enterprises to promote its primary goal (its public goal), it is necessary for corporate to avoid from being burden on government with cases of bankruptcy. These principles cannot be disregarded today, where economic crisis results into government's financial crisis.

Key Words : State-Owned Enterprises, public Enterprises, Corporate Governance, Principles of Corporate Governance, Guidelines on Corporate Governance

* Ph.D. Senior Research Fellow KLRI.