

[공공기관 연구]

공기업 이사회 제도 변화에 따른 이사회 운영성과 분석

이주경·김윤승 (한국조세재정연구원)

공공기관 지배구조 중 하나인 이사회는 CEO의 자문에 응하고, CEO의 기회주의적인 행위를 통제하는 등 기업성과에 큰 영향을 미치는 조직이라 할 수 있다. 최근 경영 투명성 및 효율성 제고, 자율책임 경영제도의 정착 및 방만경영 예방 등을 위해 그 중요성이 부각되고 있는 상황이다. 특히 OECD는 기업지배구조의 원칙(OECD Principles of Corporate Governance)을 확정하여 발표하였는데 4개의 원칙¹⁾중 하나로 이사회역의 역할을 강조하고 있다. 우리나라의 경우 그동안 공공기관 관련 제도변화가 많이 이루어져왔지만, 공공기관 이사회에 관련하여서는 이사회에 대한 정부간섭을 줄이고 독립성을 제고하는 한편 책임성을 강화하는 방향으로 일관된 흐름이 있어왔다. 먼저 1999년에는 정부의 당연직 이사를 폐지하였고, 2007년에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하여 시장형 공기업과 자산규모 2조원 이상의 준시장형 공기업을 대상으로 이사회 의장과 CEO를 분리하도록 하였다.

1) OECD가 1997년에 발표한 기업지배구조의 4개 원칙은 1) 주주의 권리 (the rights of shareholders), 2) 주주공평성의 원칙 (the equitable treatment of shareholders), 3) 기업지배구조 이해관계자의 역할 및 공개와 투명성(disclosure and transparency), 4) 이사회역의 역할 (the role of the board)임

<표 2> 법 개정전후의 이사회 변동내용

	구분	개정전	개정후
'99년 정투법 개정	정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
	이사회 제도	비상임이사 체제	상임이사+비상임이사(과반수)체제
	이사의 수	10인 이내	15인 이내
	이사임면절차	사장제청→주무부장 관 임면	상임이사: 사장제청→주무부장관임면 비상임이사: 사장제청→운영위원회 의결→기획예산처장관 임면
	직원 임용 제도	집행간부 내부임용	상임이사에 외부인사 임용 가능
	이사감사의 손해배상제도	미규정	법령, 정관위반, 기타 임무위배행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법 준용하여 연대책임
'07년 공운법 개정	이사회 의장	사장이 의장직 겸임 *일부 기관은 개별법에 따라 분리	이사회 의장과 기관장분리(시장형 공기업은 선임비상임이사가, 준시장형 공기업은 사장이 의장겸임)
	사장·상임이사 와의 계약	제도 없음	사장은 주무부장관과 계약체결하고, 상임이사는 사장과 계약체결
	이사회 의 권한	제도 없음	기관장에 대한 해임건의안, 기관장의 이사회 보고의무 신설
	비상임이사의 권한 및 책임	제도 없음	감사요청권, 자료요청권 신설 직무실적평가제도 도입

과거의 이사회 관련 논의들은 바람직한 공기업 이사회를 위한 개선방안을 모색하는 연구들(안용식, 1986; 이만우, 1999; 선우석호, 2000; 이상철, 2001; 광채기, 2002; 김준기, 2005; 조택, 2007; 김관석·홍길표·김완희, 2008; 유민수, 2010)이거나 이사회 의 특성이나 구성이 경영성과에 어떠한 영향을 주었는지 실증적으로 분석하는 연구들(선우석호, 2000; 선우석호, 2002; 원구환, 2007)이었다. 그러나 실제 이러한 제도변화가 이사회 의 활동 다시말해 운영성과에 어떠한 영향을 주었는지에 대해서는 연구가 부족하였다. 따라서 본 연구는 이러한 이사회 제도의 대변화가 이사회 운영성과와 어떠한 관계를 가지는지를 분석하였다.

분석방법은 총13개 공기업²⁾을 대상으로 제도 변화 시점인 1999년과 2007년 전후로 비교성과 지표(이사회 개최횟수, 회당안건수, 회당 심의의결수, 원안 외 의결비율, 이사회 참석률, 비상임이사 참석률 및 발언비중 등)를 일원분산분석(ANOVA)를 통해 비교하였다.

2) 13개 분석대상기관은 한국전력, 한국도로공사, 대한주택공사, 한국토지공사, 한국조폐공사, 한국수자원공사, 대한석탄공사, 대한무역투자진흥공사, 한국광물자원공사, 농어촌공사, 농수산식품유통공사, 한국석유공사, 한국관광공사 등이며, 경영실적보고서의 한계상 시기별로 분석대상의 차이가 있다.

<표 3> 분석기간별 대상기관 및 비교지표

구분	대상기관	비교 성과지표
1999년 전후 비교 (‘96-’02)	한국전력공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 대한주택공사, 한국조폐공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국수자원공사, 대한석탄공사, 한국관광공사(10개)	이사회 개최횟수, 회당 안건수, 회당 심의의결수, 원안외의결비율
2007년 전후 비교 (‘02-’12)	한국전력공사, 한국도로공사, 한국조폐공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국수자원공사, 대한석탄공사, 대한무역투자진흥공사, 농어촌공사, 농수산식품유통공사, 한국관광공사(11개)	이사회 개최횟수, 회당 안건수, 회당 심의의결수, 이사회 참석률, 비상임이사참석률, 비상임이사발언비중, 원안외의결비율

분석결과, 1999년도 제도변화는 이사회 개최횟수에는 긍정적인 변화를 야기했으나 이사회 운영의 실질적인 내용 측면에서는 양질의 변화를 유도하지 못한 것으로 나타났다. 반면, 2007년의 제도변화는 이사회 개최횟수, 회당 안건수, 원안외의결비율, 비상임이사 발언비중 등에 긍정적인 변화를 야기하였음을 발견할 수 있다. 이를 통해 2007년의 제도변화는 이사회의 독립성을 제고하고 이를 통해 이사회 운영의 질을 높였다고 평가할 수 있다. 특히 이사회의 통제기능 강화에 긍정적인 영향을 준 것으로 판단해 볼 수 있다.

<표 4> 분석기간별 분석결과 요약

구분	유의미한 차이 있음	유의미한 차이 없음
1999년 전후 비교 (‘96-’02)	이사회 개최횟수	회당 안건수, 회당 심의의결수, 원안외의결비율
2007년 전후 비교 (‘02-’12)	이사회 개최횟수, 회당 안건수, 원안외의결비율, 비상임이사발언비중	회당 심의의결수, 이사회 참석률, 비상임이사참석률

주: 유의확률 5%수준에서 F값을 판단

그러나 이는 기획재정부가 실시하는 경영평가에 민감하게 반응하는 공공기관의 특성상 이사회 운영성과가 높게 나타났을 소지가 존재한다. 또 통제기능을 나타내는 원안외의결비율의 경우, 사전에 이사회가 자료제공을 요구하고 안건에 대한 이해도를 높여 오히려 수정의결비율이 감소했을 가능성도 존재하여 해석이 조심스러운 부분이 존재한다. 사실 이사회의 운영이 얼마나 적절하게 이루어지고 있는지를

파악하기 위해서는 발언건수, 의안통과비율 등의 계량적인 수치자료 뿐만 아니라 발언 내용의 수준, 의안과의 관련성, 중요안건에 대한 통과여부 등 보다 개별적이고 구체적인 부분을 살펴볼 필요가 있다(김준기, 2005). 그럼에도 불구하고 본 연구는 현 제도의 미비점을 찾아 보완하고 이를 담보할 수 있는 방향으로 제도개선이 지속적으로 이루어질 필요가 있음을 보여준다는 점에서 연구의의가 있다.

그러나 이사회가 국민을 대리하는 입장에서 공공기관을 통제하고 감독하는 본연의 역할을 수행하기 위해서는 법 개정 등의 제도적인 차원에서의 개선노력도 물론 필요하지만 이사회의 구성원들의 행태적이고 규범적인 차원에서의 변화의지와 노력, 정부의 개선의지 등이 전제되어야 할 것이다.