

공공기관 통합재무보고 개선을 위한 제언 : 해외 주요국의 공기업 통합보고 사례를 중심으로*

최연식** · 조형태*** · 이지연****

〈요 약〉

공공기관의 회계연도가 종료된 때에는 그 회계연도의 결산서를 작성하여 알리오를 통해서 개별 공기업 단위 또는 항목별로 공시되어 개별단위 수준으로 국민들에게 알려진다. 그러나, 이러한 정보들을 통합한 공공기관 총괄결산서는 국민에게 공개되지 않고 국회에만 보고되고 있다. 이로 인해 국민-정부-공공기관의 복대리구조에서 정부와 공공기관의 공공회계책임이 충실히 이행되지 못할 위험이 있다.

본 연구는 2020회계연도 공기업 및 준정부기관 총괄결산서를 선행연구의 관점에서 검토하고, 공공기관 통합보고를 위한 OECD 가이드라인과 해외사례를 분석하였다. 이를 통해 우리나라의 공공기관 통합재무보고의 문제점을 확인한 후, 개선을 위한 다양한 제언을 제시하였다. 해외사례 분석을 통해 얻은 시사점은 다음과 같다. 첫째, OECD 가이드라인과 해외 사례를 참고하여 우리나라도 공공기관 총괄결산서를 국민에게까지 확대하여 공개할 필요가 있다. 둘째, 공기업 총괄보고서 표시방법에 있어 지나치게 전문적인 내용은 지양하고, 이해가능성이 높도록 그래프, 그림, 표 등을 활용하여 제공될 필요가 있다. 셋째, 총괄결산서의 재무정보는 OECD가이드라인에 맞게 핵심적 사항 위주로 제공하고, 주식 등 전문적이고 자세한 내용은 기관별 공시자료에서 확인할 수 있게 할 필요가 있다. 넷째, 공기업을 특정 기준에 따라 유형화하여 유형별 통합정보를 제공할 필요가 있다. 다섯째, 기관별 재무정보는 1페이지를 넘기지 않도록 하여 해당 공기업의 전반적인 성과를 한눈에 파악할 수 있도록 제공할 필요가 있다. 마지막으로, 국회에 제출하는 총괄결산서와는 별개로 공공기관의 핵심적인 성과를 알기 쉽게 설명하는 대국민보고서를 도입할 필요가 있다.

본 연구는 공공기관 통합재무보고의 대상을 일반 국민까지 확대하고, 국민의 정보요구에 맞는 재무정보를 국민의 눈높이에 맞춰 이해하기 쉽게 전달할 수 있는 다양한 제안을 제시하였다. 이러한 제안은 국민-정부-공공기관의 복대리 구조에서 대리인인 정부와 공공기관의 공공회계책임을 보다 내실화하는데 기여할 것으로 기대한다.

〈주제어〉 공공기관, 총괄결산서, 통합재무보고, OECD 가이드라인

* 본 논문은 2020년도 한국조세재정연구원 과제 「공기업·준정부기관 재무결산서 개선방안 연구(최연식·조형태·이지연, 2020)」에 기초하여 작성되었습니다.

** 경희대학교 회계·세무학과 교수, yschoi@khu.ac.kr, 주저자

*** 홍익대학교 경영대학 경영학부 조교수, cht1212@hongik.ac.kr, 교신저자

**** 경희대학교 회계·세무학과 박사, jylee80@khu.ac.kr, 공동저자

논문접수일 2022년 3월 2일 1차수정일 2022년 7월 15일 게재확정일 2022년 8월 8일

I. 서 론

국민의 세금을 재원으로 설립 및 운영되는 공공기관은 국민-정부-공공기관이라는 복대리(複代理) 구조하에서 정부가 위임한 공적 사업을 직접 수행하는 대리인이고, 정부는 국민으로부터 공공기관의 운영에 대한 권한과 책임을 위임받은 대리인에 해당한다(Bozeman 1987). 이런 맥락에서 정부는 공공기관의 경영상태 및 경영성과를 최상위 위임자(또는 주인)인 국민에게 보고할 공공회계책임(public accountability)을 부담한다. 따라서 정부는 국민의 정보요구를 파악하여 그에 맞는 내용과 방식으로 공공기관의 재무정보를 충실히 제공할 필요가 있다. 즉, 정부는 공공기관의 경영과 관련하여 국민이 반드시 알 필요가 있는 사항을 누구든지 이해하기 쉽게 제공하여야 한다.

『공공기관의 운영에 관한 법률』(이하 ‘공운법’) 제43조(결산서의 제출)는 공공기관(공기업 및 준정부기관)의 회계연도가 종료된 때에는 해당 기간의 결산서를 작성하여 회계감사 등을 받아 국무회의에 보고하고 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 이를 위해 공공기관은 재무제표와 그 부속서류 등을 각각 기획재정부장관과 주무부처의 장관에게 제출하여 결산을 확정하여야 한다. 결산이 확정된 기관별 재무정보는 『공공기관 경영정보 공개시스템(이하 ‘알리오’)』를 통해 국민에게 제공되지만, 공공기관 전체를 포괄하는 통합재무정보는 국민에게 직접 공개되지 않고 국회에만 보고되고 있다.

공공기관 통합재무정보의 핵심인 총괄결산서는 모든 공기업(또는 준정부기관)을 하나의 경제적 실체로 간주하여 작성되기 때문에 이를 통해 공기업(또는 준정부기관) 전체의 재무상태와 경영성과를 한눈에 파악할 수 있는 장점이 있다. 그러나 최근 총괄결산서에 내재된 문제점이 다양한 관점에서 지적되고 있다. 예를 들어, 현행 총괄결산서의 분량이 지나치게 방대하여 효율성 및 가독성이 낮을 뿐만 아니라 어느 정도의 전문지식(회계 및 재정 등)을 전제로 하기 때문에 일반 국민의 이해가능성이 낮고, 결산총평에 의미 있는 설명이 부족하여 국민 등 정보이용자의 정보요구에 부합하지 못하다는 지적이 있다(최연식 등 2021a). 총괄결산서의 주석의 형식과 항목이 민간부문의 재무제표 주석을 토대로 설정됨에 따라 공공부문의 특성을 제대로 반영하지 못한다는 비판도 제기되었다(최연식 등 2021b). 또한, 통합재무보고의 의의와 필요성에도 불구하고(OECD 2015), 그 전달방법이나 수단이 정보이용자의 정보요구에 적합하지 못하면 정부의 공공회계책임이 충족되지 못할 가능성이 있고, 궁극적으로 복대리 구조하에서 이중의 대리문제로 인한 재정의 낭비나 비효율적 운용이 발생할 위험이 있다(조형태 2021 등).

본 연구는 공공기관 총괄결산서의 현황을 간략히 살펴본 후, 공공기관 통합재무보고와 관련한 OECD 가이드라인과 해외 주요국의 사례를 검토하여 현행 공공기관 총괄결산서의 개선을 위한 제언을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구의 분석 틀을 활용하여 2020회계연도의 총괄결산서의 현황을 분석하였다. 또한, OECD 가이드라인의 보고범위 등을 참고하여

스웨덴, 노르웨이, 라트비아와 영국의 사례를 분석하였다.

우리나라 총괄결산서의 현황분석과 해외 주요국의 공공기관 통합재무보고 사례로부터 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, OECD 가이드라인을 포함하여 해외 사례국가는 공공회계책임을 구현할 목적으로 공공기관의 통합재무정보를 일반 국민에게도 공개하고 있으나, 우리나라는 총괄결산서를 국회에만 보고하고 있다. 따라서 향후 총괄결산서를 일반 국민에게도 공개할 필요가 있다. 둘째, 해외 사례국가는 통합재무정보 중 핵심사항을 가시성 있게 제시하고, 이를 이해하기 쉽게 설명하고 있으나, 우리나라 총괄결산서는 분량이 방대하고 지나치게 전문적인 내용으로 구성되어 있다. 따라서, 향후 총괄결산서에는 핵심적인 결산정보만을 그래프, 그림, 표 등 가시성 높은 방식으로 제공하고, 국민의 눈높이에 맞춰 알기 쉬운 설명을 제공할 필요가 있다. 셋째, 우리나라 총괄결산서는 기관별 결산서의 모든 항목을 통합하여 정보의 양이 과도한 문제점이 있다. 따라서, 통합재무정보의 간결성을 강조하는 OECD가이드라인을 참고하여 총괄결산서는 통합재무정보와 주식정보를 분리할 필요가 있다. 이 경우 주식정보 등 전문성이 요구되는 상세한 정보는 알리오에 공개된 기관별 결산정보에서 확인할 수 있을 것이다. 넷째, 총괄결산서의 정책 활용도를 제고하기 위해 경제적 기능이나 정책적 목적에 따른 다양한 공공기관 분류기준을 마련하여 다차원적인 유형별 통합재무정보를 산출할 필요가 있다. 다섯째, 개별 공공기관의 전반적인 재무상태와 경영성과를 한눈에 개관할 수 있도록 기관별 핵심재무정보를 1페이지를 넘기지 않도록 표시할 필요가 있다.

본 연구는 OECD 가이드라인과 해외사례분석을 통해 공기업 및 준정부기관 총괄결산서의 체계 및 내용을 개선하기 위한 시사점을 발굴하고 개선방안을 제시하였다는 데 의의가 있다. 특히, 공공기관 통합재무보고의 대상을 일반 국민까지 확대하고, 국민의 정보요구에 맞는 재무정보를 국민의 눈높이에 맞춰 이해하기 쉽게 전달할 수 있는 다양한 제안을 제시하였다. 이러한 제안은 국민-정부-공공기관의 복대리 구조에서 대리인인 정부와 공공기관의 공공회계책임보다 내실화하는데 기여할 것으로 기대한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 제Ⅱ장에는 공기업 총괄결산서를 포함한 공공부문의 재무보고 관련 선행연구를 정리하였다. 제Ⅲ장에서는 가장 최근인 2020년 공기업 총괄결산서의 내용을 검토하였다. 제Ⅳ장에서는 OECD 및 해외 사례를 제시하였고, 제Ⅴ장에서는 해외사례를 토대로 하여 시사점과 제언을 제시하였다. 제Ⅵ장에서는 본 연구의 결과를 요약하고, 결론을 맺었다.

Ⅱ. 선행연구의 검토

공공기관의 재무보고와 관련한 많은 선행연구가 주로 회계학의 전통적인 연구주제(예, 이익

조정)를 다루고 있으나, 재무보고 수단인 결산서의 형식과 내용, 표현방식 등을 다룬 연구는 많지 않은 실정이다. 최근의 대표적인 몇몇 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

최연식 등(2021a)은 공기업 및 준정부기관을 포괄하는 2018 회계연도 총괄결산서를 분석하고, 개선방안을 모색하였다. 이들은 총괄결산서는 결산총평과 총괄재무제표로만 구성되고, 개별기관별 재무제표와 부속서류는 첨부자료로 분리하여 해당 자료를 각 기관의 감사보고서로 대체되는 것이 타당하다고 주장하였다. 또한, 결산총평에서 주된 정보이용자를 정의하고, 해당 정보이용자의 요구에 적절한 정보가 제공되도록 결산총평의 서술원칙을 세울 필요가 있으며, 주요재무정보를 이해하기 쉽게 제공하는 공시방법의 도입이 필요하다고 제안하였다. 그리고 재무비율에 있어 수익성과 공익성이 균형을 이루고, 중복지표를 최소화하여 기관의 특성 차이가 보이도록 개선할 필요가 있다고 주장하였다.

최연식 등(2021b)은 공기업·준정부기관의 총괄결산서의 주석공시사항을 분석하였다. 이들은 총괄결산서의 주석 공시항목 자체는 과도할 정도로 많으나, 공통사용항목은 소수에 불과하다고 지적하였고, 이로 인해 공공기관이 주석사항을 입력하는 과정에서 매년 실무적인 오류가 있다고 주장하였다. 또한, 공시정보의 이해가능성을 높이고, 정보과잉에 따른 정보이용자의 정보처리비용을 감소시키며, 재무보고 실무자의 부담을 완화할 수 있도록 결산서식 및 결산업무프로세스의 개선이 필요하다고 제안하였다. 나아가 기관별 공시의 결산체계를 개선하기 위해 이중공시로부터 발생하는 비효율을 낮추고, 서식의 간소화를 이룰 필요가 있다고 주장하였다.

조형태(2021)는 국가공기업 총괄결산서 제도를 지방공기업 분야에 적용하였다. 실무적으로 주무부처의 지방공기업 재무정보 취합 및 표준공시에 중점을 두고 있어 지방공기업의 결산기준이 정보제공자와 중앙부처의 필요에 좌우될 가능성이 크다고 주장하였다. 이에 따라 지방자치단체 수준에서 국가공기업의 총괄결산서와 유사하게 지방정부의 의회나 지역주민 등 정보이용자를 중심으로 지방공기업 총괄결산서를 작성할 것을 제안하였다. 특히, 정보이용자의 이해가능성을 제고하기 위해 지방공기업의 총괄결산서는 그래프, 도표 등의 인포그래픽을 중심으로 구성하고, 알기 쉬운 서술을 포함할 필요가 있다고 제안하였다.

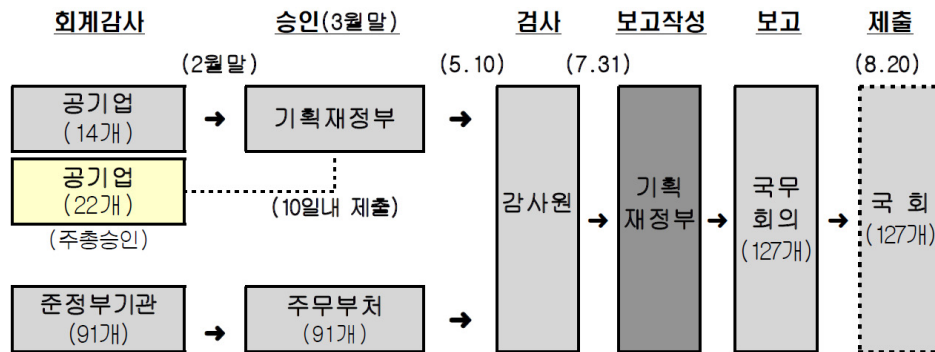
박성민(2017)은 공공영역에서 예산회계를 유지하는 상태에서 발생주의·복식부기 회계제도를 도입하였기 때문에 결산서의 분량이 이중으로 늘어났고, 그 결과 공공영역의 결산서 분량이 민간기업의 결산서 분량보다 지나치게 많음을 지적하였다. 이에 결산서의 정보과잉 문제를 해결하기 위해 정보량과 제공되는 정보의 종류가 축소되어야 하고, 부속명세서, 필수보충정보, 결산서 첨부서류로 산재되어 있는 정보를 본문과 주석으로 통합시키고, 정보이해에 불필요한 정보는 삭제할 것을 주장하였다.

이러한 선행연구의 연장으로 본 연구는 공공기관 통합재무보고의 개선을 위한 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 특별히, 선행연구에서 다루지 못한 공공기관 통합재무보고 관련 OECD 가이드라인과 해외 주요 국가의 사례를 분석하여 시사점을 발굴함으로써 관련 연구분야를 확장할 것으로 기대한다.

III. 공공기관 총괄결산서 현황

공운법 제39조에 따라 공공기관은 재산의 증감 및 변동 상태와 경영성과를 명확히 표시하기 위하여 발생주의에 따라 회계처리를 하여야 한다. 이를 위해 공공기관은 기획재정부령인 공기업·준정부기관 회계사무규칙 등에 따라 회계처리 및 결산을 수행하고, 회계기간 종료 후 결산서를 작성하고 회계감사를 받아야 한다(동법 제43조). 또한, 공공기관은 주무기관의 장 및 기획재정부장관 등에게 회계기간 종료 후 2월 이내에 결산서 등을 제출하고, 주무기관의 장 및 기획재정부장관은 제출된 결산서 등을 승인하여 결산을 확정하여 5월 10일까지 감사원에 해당 결산서 등을 제출하여야 한다. 이후 기획재정부장관은 8월 20일까지 공공기관 결산서와 감사원이 검사한 결산검사보고서를 첨부하여 국무회의에 보고하고 국회에 제출하여야 한다(<그림 1> 참조). 본 연구의 대상인 공공기관 총괄결산서는 기획재정부가 개별 공공기관이 제출한 기관별 결산서를 통합하여 작성되며, 기관별 결산서와 함께 국회에 제출된다. 2020회계연도를 기준으로, 공기업 총괄결산서에는 기획재정부 승인기관 14개, 주주총회 의결기관 22개 등 총 36개 공기업의 기관별 결산서가 포함되었고, 준정부기관 총괄결산서에는 91개의 준정부기관¹⁾의 기관별 결산서가 포함되었다.

<그림 1> 공기업·준정부기관 결산절차



자료출처 : 2020회계연도 공기업 및 준정부기관 결산서, 기획재정부

다음 <표 1>은 2020회계연도 공기업 및 준정부기관 총괄결산서의 구조와 분량(페이지수)을 보여준다. 두 총괄결산서는 모두 【결산총평－총괄재무제표－기관별 재무제표】의 3단 구조로 구성된다.²⁾ ‘I. 결산총평’에서는 결산의 목적, 의의 및 절차를 설명한 후, 공공기관 전체의 재산상

1) 95개 준정부기관 중 국가회계에 포함되는 4개 기관(한국무역보험공사, 사립학교교직원연금공단, 기술보증기금, 신용보증기금) 제외되었다.

2) 이하의 내용은 최연식(2021a)을 참고하여 2020년 총괄결산서를 분석하였다.

태, 손익활동 및 현금흐름의 주요 내역과 증감을 설명한다. 그리고 수익성·안정성·생산성 관점의 주요 재무지표에 대한 성과를 제시한다. 공기업 결산서에는 정부가 출자한 공기업이 지급한 배당금과 관련된 사항이 추가된다. 둘째, 기관별 재무제표를 통합한 재무제표는 ‘Ⅱ. 총괄재무제표’(공기업) 및 ‘Ⅱ. 총괄재무제표’ 및 ‘Ⅲ. 기관별 재무제표’(준정부기관)에 공시된다.³⁾ 기관별 재무제표를 통합한 총괄재무제표는 3가지 재무제표(재무상태표, 포괄손익계산서 및 현금흐름표)로 공시되나, 총괄재무제표를 당기와 전기를 비교표시한 비교 재무제표와 주무부처별로 통합한 주무부처 재무제표는 2가지 재무제표(재무상태표와 포괄손익계산서)만 공시되고 있다. 공기업 및 준정부기관 총괄결산서는 각각 3,489페이지 및 4,447페이지에 이르는 방대한 분량으로 작성되어 있다. 주목할 점은 총괄결산서의 대부분을 차지하는 기관별 재무제표와 부속서류는 기관별 감사보고서 등에 공시된 내용이 총괄결산서에 단순히 집계되어 있는 것이다.⁴⁾

한편, 선행연구에서 지적한 여러 가지 문제점⁵⁾이 2020회계연도의 총괄결산서에서도 거의 그대로 발견되었다. 첫째, ‘공공기관 총괄결산서’를 통해 공공기관 전체의 재무상태와 경영성과를 파악할 수 있다는 측면에서 국민적 관심이 클 것으로 예상됨에도 불구하고, 총괄결산서는 여전히 일반 국민에게 공개되지 않고 있다. 둘째, 전문적인 개념이나 용어가 자세한 설명 없이 사용되고 있기 때문에 회계나 재정 등 전문지식을 충분히 갖추지 못한 정보이용자는 총괄결산서의 정보를 제대로 이해하기 어려울 것으로 보인다. 셋째, 같은 정보를 중복하여 제공함으로써 정보 과잉 문제가 발생할 뿐만 아니라, 총괄결산서의 분량이 필요 이상으로 많아 보인다. 넷째, [그림]이나 <표>에 명시되지 않은 정보를 기술적 설명에 포함함으로써 독자가 해당 정보를 스스로 찾아 이해해야 하는 번거로움이 있어 보인다. 다섯째, [그림]이나 <표>에 표시되지 않은 정보에 대한 설명이 기술되어 있어서 정보이용자가 그 내용을 파악하기 어려운 측면이 있어 보인다. 여섯째, [그림]이나 <표>가 관련 기술적 설명과 떨어진 위치에 놓인 사례가 있는데, 이 경우 정보가

3) 준정부기관의 ‘Ⅱ. 총괄재무제표’에서는 총괄재무제표를 계정별로 요약한 요약재무제표와 주무부처별로 집계한 주무부처별 재무제표가 포함되어 있다.

4) 2020회계연도 총괄결산서 상의 공기업 36개(한국가스공사 등)와 준정부기관 91개(예금보험공사 등)의 기관별 재무보고 분량(페이지 수)의 분포는 다음과 같다.

구분	공기업	준정부기관
평균	92.8	45.5
최소	58	10
1분위	76	38
2분위	86	42
3분위	107	50
최대	202	114

5) 자세한 사항은 최연식(2021a)을 참조하기 바란다. 이들 문제점 중 해외사례와 비교될 수 있는 부분은 V장에서 다시 정리하였다.

용자가 그 맥락을 확인하기 어려울 수 있다. 마지막으로 [그림]이나 <표>에 표시된 정보임에도 아무런 설명이 제시되지 않은 사례가 발견되는데, 이 경우 그 목적이나 취지를 명확히 이해하기 어려울 수 있다.

〈표 1〉 2020회계연도 공기업·준정부기관 총괄결산서의 구조

공기업		준정부기관	
구조	분량	구조	분량
I. 공기업 결산총평	64	I. 준정부기관 결산총평	62
1. 공기업 결산 개요		1. 준정부기관 결산 개요	
가. 공기업 결산 의의	1	가. 준정부기관 결산 의의	1
나. 공기업 결산 절차	3	나. 준정부기관 결산 절차	8
다. 공기업 결산 결과 및 변동 추이	7	다. 준정부기관 결산 결과 및 변동 추이	2
2. 공기업 결산의 주요 내용		2. 준정부기관 결산의 주요 내용	
가. 전체 재산상태 및 증감 내역	12	가. 전체 재산상태 및 증감 내역	16
나. 전체 손익활동 및 증감 내역	12	나. 전체 손익활동 및 증감 내역	16
다. 기관별 배당금 처분	1	다. 전체 현금흐름 및 증감 내역	3
라. 전체 현금흐름 및 증감 내역	2	3. 공기업 결산 주요 지표 분석	
3. 공기업 결산 주요 지표 분석		가. 수익성	4
가. 수익성	12	나. 안정성	5
나. 안정성	9	다. 생산성	7
다. 생산성	5		
II. 총괄재무제표	84	II. 총괄재무제표	234
1. 총괄재무제표			
가. 재무상태표	5	III. 기관별 재무제표	
나. 포괄손익계산서	8	1. 총괄재무제표	54
다. 현금흐름표	7	2. 비교 재무제표	102
2. 비교 재무제표		3. 주무부처 재무제표	78
가. 비교 재무상태표	13		
나. 비교 포괄손익계산서	23		
3. 주무부처 재무제표			
가. 주무부처 재무상태표	14		
나. 주무부처 포괄손익계산서	14		
III. 각 기관별 재무제표 및 부속서류	3,341	IV. 각 기관별 재무제표 및 부속서류	4,143
합계(I + II + III)	3,489	합계(I + II + III)	4,447

자료출처 : 저자 작성

IV. 해외사례의 검토

본 장에서는 우리나라 공기업 및 준정부기관의 통합재무보고에 참고할 수 있는 해외사례를 살펴보고 시사점을 얻고자 한다. 이를 위해 OECD 공기업(SOE : State-owned enterprise) 지배구조 가이드라인과 통합재무보고(aggregate reporting) 관련 문헌을 검토하고, 해외 주요국가의 사례를 소개한다.

1. OECD 가이드라인 및 총괄보고서 조사 개요

가. OECD 지배구조 가이드라인⁶⁾

OECD가 발표한 공기업의 지배구조에 대한 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 ‘OECD가이드라인’)의 제6장 공시 및 투명성(Disclosure and transparency)에 따르면, 소유권 주체⁷⁾는 공기업에 대한 일관된 보고체계를 개발해야 하며, 공기업 총괄연차보고서(annual aggregate report)를 발간해야 한다.⁸⁾ ‘OECD가이드라인’은 소유권 주체가 모든 공기업에 포괄하는 종합적인 보고체계(aggregate report)를 일반 국민, 입법부 등에 공공회계책임을 수행하기 위한 핵심 공시수단으로 활용할 것을 규정하고 있다. 또한 동 가이드라인에 따르면, 종합보고체계는 모든 이해관계자가 공기업의 전반적 성과와 발전에 대해 확실히 이해할 수 있는 방식으로 설계·운영되어야 한다. 이러한 종합보고체계는 국가 등 소유권 주체가 공기업의 성과를 전문적으로 이해하고 공기업 관련 정책을 구체화하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

이처럼 모든 공기업에 포괄하는 통합보고는 궁극적으로 공기업 총괄연차보고서(annual aggregate report) 발간으로 이어져야 한다고 ‘OECD 가이드라인’은 강조하고 있다. 동 가이드라인에 따르면, 공기업 총괄연차보고서는 공기업의 재무성과와 공기업 가치에 대한 정보뿐만 아니라 핵심적인 비재무적 지표와 관련된 성과정보를 포함해야 하고, 공기업에 대한 국가의 포트폴리오 총가치, 국가 소유권 정책에 대한 개요, 국가가 소유권 정책을 실행하는 방식에 대한 정

6) OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris.의 주석서 중 총괄보고에 관한 내용(pp.66-67)을 참고하였다.

7) 소유권 주체(ownership entity)는 법률에 따른 국가조직체계에서 공기업의 소유권 기능, 또는 소유권의 행사에 책임이 있는 부분을 의미한다. 소유권 주체는 단일의 국가소유기관이나 조정기관, 또는 국가소유권을 행사하는 정부부처로도 해석될 수 있다(OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. p.16).

8) OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. p.25.

보까지도 포함하여야 한다. 또한 총괄연차보고서는 공기업의 연혁, 종합적인 재무정보 및 이사회의 변동사항에 대한 정보와 소유권 기능담당 조직 등에 관한 현황 정보도 제공하여야 한다.

‘OECD 가이드라인’은 공기업 총괄연차보고서에 포함되어야 할 재무정보를 구체적으로 규정하고 있다. 예를 들어, 총매출액, 이윤, 경영활동에 따른 현금유동성, 자기자본이익률(ROE : Return on Equity), 자기자본비율(Equity/asset ratio) 및 배당금 등 필수적인 재무정보가 포함되어야 한다. 더불어, 소유권 주체는 공기업의 정보 공시를 위한 방침과 방법을 명확화하여 이해관계자와의 관계에 대한 정보를 투명하고 엄격하게 공시하여야 한다.

한편, ‘OECD 가이드라인’은 총괄연차보고서 작성 시 모든 공기업의 자료를 하나로 통합할 때 사용된 방법에 대한 정보를 포함하고, 기관별 보고서의 단순한 복제가 아니라 입법부에 제출하는 기관별 보고서를 새로운 시각에서 보완할 수 있도록 작성할 것을 요구한다. 총괄연차보고서에는 우수사례로 선정된 공기업의 기관별 보고서를 포함할 수 있고, 유사한 산업에 속한 공기업들만을 따로 구분한 유형별 총괄보고서를 추가할 수 있다.

마지막으로 ‘OECD 가이드라인’은 웹 기반의 커뮤니케이션 툴(tool)을 활용하여 일반 국민이 공기업에 관한 다양한 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 커뮤니케이션 툴은 공공부문의 규모, 발전, 성과 및 가치에 대한 정보뿐 아니라 소유권 주체 내 담당조직과 소유권 정책 등에 관한 정보까지도 제공할 수 있어야 한다.

나. OECD의 공기업 통합보고 사례조사

OECD에서는 공기업의 통합보고모형(Models for annual aggregate SOE reporting)을 파악하기 위해 OECD 회원국과 일부 비회원 국가⁹⁾를 상대로 공기업의 통합보고 여부 및 범위 등에 관한 현황조사를 실시하였다. 그 결과는 다음 <표 2>와 같다.

한편, 다음 <표 3>은 ‘OECD 가이드라인’에서 권고하는 보고성격(report nature)과 보고범위(report coverage)를 기준으로 사례조사 국가들의 통합보고 특성을 분류한 결과이다.¹⁰⁾ ‘OECD 가이드라인’의 보고성격과 보고범위를 모두 완전히 충족하는 국가는 스웨덴 밖에 없는 것으로 나타났다(유형1).

9) 조사 대상 국가는 OECD 회원국 35 개와 OECD 비회원국 17개(아르헨티나, 브라질, 중국, 콜롬비아, 코스타리카, 인도, 인도네시아, 카자흐스탄, 리투아니아, 말레이시아, 파라과이, 페루, 필리핀, 러시아, 사우디아라비아, 남아프리카공화국, 베트남)이며, 온라인 조사(desktop and online research)와 문헌상의 자료 조사, 질문서의 답변을 토대로 총괄보고 현황이 정리되었다.

10) OECD 가이드라인에서 권고하는 보고성격(report nature)은 총괄보고 여부, 웹 기반하에 보고 여부, 비모국어(e.g. 영어) 공개 여부를 의미하며, 보고범위(report coverage)는 국가소유권 정책, 재무성과, 고용수준, 공공정책 목적, 이사회 구성 및 보상, 개별 공기업에 대한 보고 여부를 의미한다. 본 연구에서는 상기의 보고성격(report nature) 요건과 보고범위(report coverage) 요건이 전부 충족되는지 여부에 따라 유형 1에서 4까지의 국가들로 분류하였다.

〈표 2〉 국가별 공기업 총괄보고(aggregate reporting) 현황

국가	보고성격			보고범위					
	통합 보고	온라인 접근	비(非) 모국어 제공	국가 소유 정책	재무성과/ 가치	고용 수준	공공 정책 목적	이사회 구성/ 보상	개별 보고
아르헨티나	—	●	—	○	○	○	—	—	—
호주	—	●	—	—	—	—	—	—	—
오스트리아	●	—	●	○	○	○	—	—	—
브라질	●	—	—	—	○	—	—	—	○
캐나다	—	●	—	—	—	—	—	—	—
칠레	●	—	—	○	○	—	—	○	○
중국	●	—	—	—	—	—	—	—	—
콜롬비아	●	—	—	—	○	—	—	—	○
덴마크	●	—	—	○	○	○	—	○	○
에스토니아	●	—	—	—	○	○	—	—	—
핀란드	●	—	●	○	○	—	—	○	○
프랑스	●	—	—	○	○	○	—	○	○
독일	●	—	—	○	○	○	○	○	○
그리스	●	—	—	—	○	○	—	—	○
헝가리	●	●	●	○	—	—	—	—	—
인도	●	—	—	○	○	—	—	—	—
아일랜드	—	●	—	—	—	—	—	—	—
이스라엘	●	●	—	○	○	○	○	—	○
이탈리아	—	●	—	—	—	—	—	—	—
카자흐스탄	—	●	—	—	○	○	○	—	○
한국	—	●	—	—	○	○	○	○	○
라트비아	●	●	●	○	○	○	○	—	○
리투아니아	●	—	●	○	○	○	○	○	○
네덜란드	●	—	—	○	○	○	○	○	○
뉴질랜드	—	●	—	—	—	—	—	—	—
노르웨이	●	—	●	○	○	○	○	○	○
파라과이	●	●	—	○	○	○	○	—	—
필리핀	●	●	—	○	○	○	○	○	—
폴란드	●	—	—	—	○	○	—	—	—
포르투갈	●	—	—	—	○	—	—	—	—
슬로베니아	—	●	—	—	—	—	—	—	—
스페인	●	●	—	—	○	○	—	—	○
스웨덴	●	●	●	○	○	○	○	○	○
터키	●	—	—	—	○	○	—	○	○
영국	●	—	—	—	○	○	○	○	○

1) ●은 보고성격 부문에서 해당사항 있음, ○은 보고범위 부문에서 해당사항 있음, — : 미보고 사항임¹¹⁾

자료출처 : OECD (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises : A Compendium of National Practices, pp.36-37.

11) 공란으로 되어 있는 부분은 OECD(2018)에서도 별도의 표기가 없는 부분이다. 해당 자료에서 충분한 설명이 되어 있지 않아 본 연구에서는 미보고 사항으로 분류하였다.

〈표 3〉 국가별 총괄보고 현황 구분

유형	보고성격 ^(주1)		보고범위 ^(주2)		국가명
	전부	일부	전부	일부	
1	○		○		스웨덴
2		○	○		독일, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이
3	○			○	헝가리, 라트비아
4		○		○	그 외 국가 (영국 등)

1) 보고성격(report nature)은 총괄보고 여부, 웹 기반하에 보고 여부, 비모국어(e.g. 영어) 공개 여부를 의미함.
 2) 보고범위(report coverage)는 국가소유권 정책, 재무성과, 고용 수준, 공공정책 목적, 이사회 구성 및 보상, 개별 공기업에 대한 보고를 의미함.

자료출처 : OECD (2018), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises : A Compendium of National Practices, pp.36-37을 참고하여 작성

독일, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이 등 4개 국가는 보고성격은 일부만 충족하지만, 보고범위는 완전히 충족하는 반면(유형2), 헝가리와 라트비아는 보고성격은 완전히 충족하나, 보고범위는 일부만 충족하는 것으로 나타났다(유형3). 이들 외 나머지 국가들은 보고성격과 보고범위의 일부만을 충족하는 것으로 나타났다(유형4).

본 연구는 OECD가 실시한 공기업 통합보고 현황조사를 참고하여 사례국가를 선정한 후, 이들의 통합보고를 비교분석하였다. <표 3>에 제시된 4가지 통합보고 유형별에서 영문 보고서가 공시되는 4개 사례국가를 선정하였다. 즉, 유형1에서 스웨덴, 유형2의 노르웨이, 유형3에서의 라트비아, 그리고 유형4의 영국을 사례국가로 선정하여 이들 정부가 공시한 공기업 통합보고의 사례를 조사 및 비교하였다.

2. 국가별 공기업 통합공시 사례

가. 스웨덴

스웨덴 공기업의 총괄보고서(Annual report for state-owned enterprises)는 <표 4>와 같이 구성되어 있는데, Government's management에서 보고대상기간에 있었던 중대한 사건, 종합적인 성과 등을 거시적으로 다루고, Strategy and targets에서 보고대상기간에 공기업들이 정해놓은 목표와 전략, 전략 대비 성과를 소개한다. Financial statements에서는 공기업군에서 나온 주요 재무 정보들을 제시하고, Company overview에서는 개별 공기업의 보고 내용을 다룬다. Additional information에서는 회계 원칙 등 이해관계자들이 알아야 할 정보들을 제시한다.

Government's management의 Forward에서는 스웨덴 국가가 가지고 있는 공기업들의 현황과 기업가치, 재무지표 등의 주요 사항이 큰 활자와 도식을 활용하여 가독성 있게 제공된다. <그림 2>에서와 같이 산업별(Finance, Infrastructure, Services 등) 공기업 포트폴리오의 가치 비중을 제시하고, 추정 가치가 어떠한지, 총 배당액과 배당수익률, 매출액, 세후 이익이 어떠한지를 보기 쉽게 설명하고 있고, 주요 재무지표에서 개별 공기업의 매출 비중(<그림 3> 참조)을 보여준다.

Strategy and target에는 재무적 목표 대비 성과가 보여지는데, 수익성(profitability), 자본구조(Capital structure), 배당(approved dividend)의 관점에서 목표와 목표 대비 성과를 보여준다.

Financial statements에서는 주요 계정에 합계 수치만 보고된다. 우선 손익계산서(income statement)에서는 매출액(net sales), 비용(expenses), 관계회사로부터의 이익(profit from investment in associates)을 가감한 영업이익(EBIT : operating profit/loss), 영업이익(EBIT)에 재무적 이익(Financial income, expenses)을 가감한 세전 이익(Profit before tax), 세전 이익(Profit before tax)에 세금과 청산 중에 있는 회사들의 손익을 가감한 보고대상기간의 순이익(Profit or loss for the year)을 보여준다. 그리고 이 순이익이 모회사(parent)와 외부주주(minority interest)에 배분되는 금액도 보고된다. 재무상태표(Balance sheet)에서는 자산 쪽에 유형자산(PPE : Property, plant and equipment), 무형자산(intangible asset), 금융자산(Financial assets), 유동자산(current asset)의 대분류 금액과 자산총계가 나타난다. 부채 쪽에서는 그 내역이 나타나지 않으며, 자본에는 모회사에 해당하는 지분액과 소수주주에 귀속되는 지분액을 나눠서 보여주며, 추가적인 상세 내역은 나오지 않는다. 현금 흐름에서는 영업활동(operating activities), 투자활동(investing activities), 재무활동(financing activities)의 총액만 나타난다. 그 이후엔 외부감사인에 지급된 감사 보수와 비감사보수 총액, 배당액과 정부로 받은 예산액(appropriations), 공기업 지분 처분으로 인한 수령액(divestment)가 소개된다.

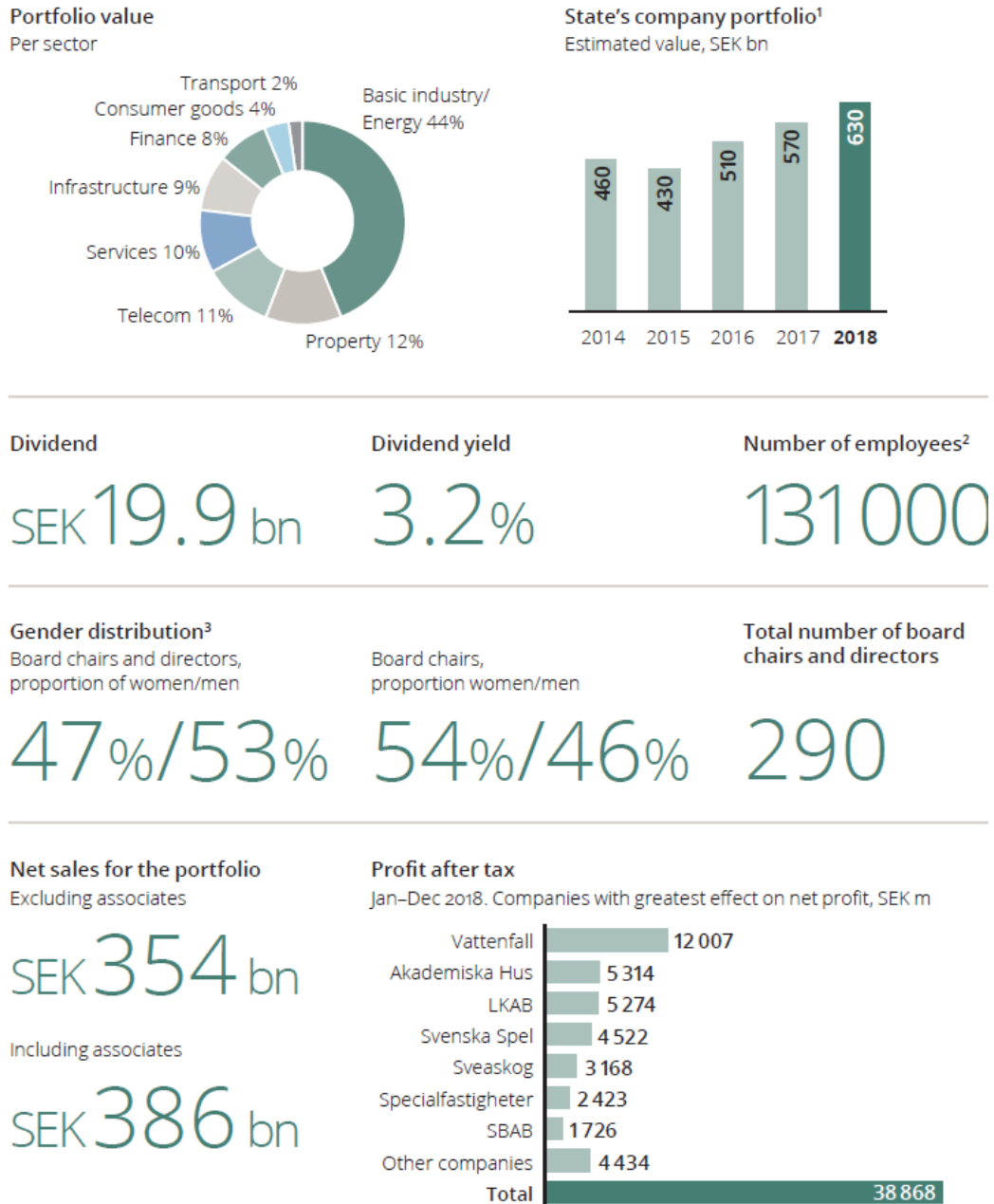
Company overview에서는 각 공기업별로 한 페이지씩 할애되어 보고 내용이 요약(<그림 4> 참조)되는데, Strategy and target과 유사하게 수익성, 자본구조, 배당의 관점에서 재무적 성과를 보여주며 또한 이를 시계열로 나타낸다. 수익성에는 ROE 등의 지표가 사용되고, 자본구조는 자본 대비 자산(Equity to Asset), 자본 대비 부채 (Debt to Equity)의 비율이 보고된다. 배당에서는 이익대비 배당이 얼마큼 이뤄졌는지(배당성향 등)의 성과가 보고된다. 한편 재무제표에서는 앞서 Financial statements에서 보고된 바와 같이 재무제표 주요 계정의 합계 수치가 제공되고, 주요 지표(Key indicator)로 영업이익률(operating margin), 자기자본이익률(ROE), 영업자본대비 이익률(Return on operating capital), 부채 대비 자본비율(Net debt/equity ratio), 총투자액(Gross investment), 예산배정액(appropriation), 배당액(Dividend)이 일관된 양식에 따라 제시된다.

〈표 4〉 스웨덴 SOE 총괄보고서 구성 사례

Government's management
Forward
Significant events in 2018
Performance in 2018
Value performance
Case studies
— Multidimensional value creation
— Digitalisation
Strategy and targets
Active ownership
Financial targets
Public policy assignments
Public policy targets
Tracking targets
Strategic targets for sustainable business
— The 2030 Agenda
Gender balance
Pay levels and terms of employment
Financial statements
Financial results in 2018
Dividends and appropriations
Divestments and dividends
Risk management
Company overviews
State-owned enterprises A–Ö
Other companies and operations
Companies wound up or being wound up
Additional information
State ownership in modern times
Accounting principles
Company reporting dates
List of government bills
State's Ownership policy 2017
— Guidelines for external reporting in state-owned enterprises
— Guidelines for remuneration and other terms of employment for senior executives in state-owned enterprises
Addresses
Definitions and abbreviations

자료출처 : Government Offices of Sweden, Annual for state-owned enterprises 2018

〈그림 2〉 스웨덴 Government's management 표시 사례 : 주요 재무지표



자료출처 : Government Offices of Sweden, Annual for state-owned enterprises 2018

〈그림 3〉 스웨덴 Government's management 표시 사례_매출액 비중

Seven companies account for 80 per cent of net sales, including associates...

Company (holding, %)	Share of sales ¹ , %	Number of employees	Net sales, SEK m Jan-Dec 2018	Operating profit, SEK m Jan-Dec 2018
Vattenfall (100%)	40.6	19 910	156 824	17 619
PostNord (60%)	9.8	29 962	37 669	-855
Telia Company (37.3%)	8.1	21 198	83 559	13 238
Systembolaget (100%)	8.0	3 496	30 907	183
LKAB (100%)	6.7	4 188	25 892	6 869
Apoteket (100%)	5.2	3 023	20 083	509
Svevia (100%)	2.2	1 908	8 324	494

1) Share of net sales including associates (SEK 386bn).

...the remaining companies² account for 20 per cent of net sales, including associates.

Company (holding, %)	Net sales SEK m Jan-Dec 2018	Operating profit, SEK m Jan-Dec 2018	Company (holding, %)	Net sales SEK m Jan-Dec 2018	Operating profit, SEK m Jan-Dec 2018
Akademiska Hus (100%)	6 117	6 086	SJ (100%)	7 874	468
Almi Företagspartner (100%)	1 072	45	SOS Alarm (50%)	1 214	84
APL, Apotek Produktion & Laboratorier (100%)	1 473	-79	Specialfastigheter (100%)	2 138	2 935
Arlandabanan Infrastructure (100%)	67	0	SSC, Svenska rymdaktiebolaget (100%)	945	47
Bilprovningen (100%)	647	17	Statens Bostadsomvandling (100%)	22	14
Dramaten (100%)	301	-2	Sveaskog (100%)	6 971	3 504
Green Cargo (100%)	4 208	-122	Svedab (100%)	11	489
Göta kanalbolag (100%)	50	0	Svenska Skeppshypotek (100%)	340	53
Infranord (100%)	4 236	113	Svenska Spel (100%)	7 780	4 525
Jernhusen (100%)	1 545	859	Swedavia (100%)	5 922	735
Lernia (100%)	3 223	-129	Swedesurvey (100%)	0	-2
Metria (100%)	433	-22	Swedfund International (100%)	220	-55
Miljömärkning Sverige (100%)	67	-3	Teracom Group (100%)	1 581	485
Operan (100%)	595	11	Vasallen (100%)	7	-26
Orio (100%)	603	-40	VisitSweden (50%)	224	0
RISE, Research Institutes of Sweden (100%)	3 066	34	Voksenåsen (100%)	41	0
Samhall (100%)	8 312	104			
Saminvest (100%)	0	-42			
SBAB (100%)	3 248	2 241			
SEK, Svensk Exportkredit (100%)	1 429	852			

2) EUROFIMA, SAS, Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Norrlands-fonden and Sweden House are not consolidated.

자료출처 : Government Offices of Sweden, Annual for state-owned enterprises 2018

〈그림 4〉 스웨덴 Company overviews 개별 공기업 보고 사례



AKADEMISKA HUS

Akademiska Hus Aktiebolag owns, develops and manages properties for Swedish higher education institutions, focusing mainly on educational and research activities and student housing. The company plays an important role for the objective of strengthening Sweden as a nation of learning and, within that framework, contributing to an increasing supply of researcher and student housing.

Significant events in 2018

- Biomedicum at Karolinska Institutet, one of the largest research laboratories in Europe, was completed ahead of schedule and below estimated cost. Akademiska Hus has invested around SEK 2bn in the project.
- A major solar cell initiative during the year led to doubled capacity corresponding to 2.5m kWh/year. Capacity will be doubled again in 2019.
- Ambitious new targets adopted mean climate neutrality ("Vision Zero") in property management and internal operations by 2025 and in project operations by 2045.

Targets and tracking

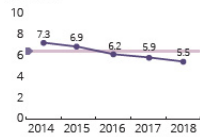
Financial targets

- **Profitability:** Return on operating capital excluding changes in value of at least 6.5 per cent. The return decreased to 5.5 per cent. The decline is explained by the great changes in market values attributable to the company's property portfolio that has been reported in compliance with IFRS regulations, which increases operating capital. Operating profit showed a weak, positive change.
- **Capital structure:** Equity/assets ratio of 30–40 per cent. The equity/assets ratio rose to 45.8 per cent.
- **Dividend:** 40–60 per cent of net profit after tax after reversal of changes in value and associated deferred tax. In line with policy, the ordinary dividend was 60 per cent of adjusted profit.
- New financial targets for the company were adopted at the annual general meeting in 2019.

Financial targets and tracking

Profitability

ROOC, %

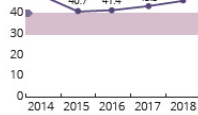


Target: 6.5%

Outcome New target adopted by AGM

Capital structure

Equity/assets ratio, %

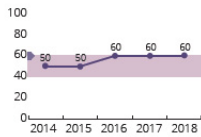


Target: 30-40%

Outcome New target adopted by AGM

Dividend

%



Target: 40-60%

An additional dividend of SEK 6.5bn was approved by an EGM on 19 October 2015.

Sustainable business targets

- **Customer:** Customer Satisfaction Index (CSI) of 70 per cent in 2021. This year's CSI of 62 (60) shows a positive trend but is still below the target for the year of 63. Several strategic cooperative activities have been entered into with various higher education institutions in 2018 so as to strengthen relationships.
- **Employees:** Performance index of 77 and accident-free workplace index (ELTAR) not to be above 2 in 2021. A baseline measurement for the performance index is being carried out in 2019. The accident rate was 2.4.
- **Finances:** The company is to deliver on its owner's financial targets. In addition, it has to reduce the quantity of purchased energy by 50 per cent from 2000 to 2025. Project costs are not to deviate by more than ± 2 per cent from the overall project budget. The quantity of purchased energy increased by 0.3 per cent, which is due to a combination of a warm summer and the company carrying out fewer energy-saving measures than planned. Project costs deviated by 2.4 per cent, mainly on account of delays in the building permit process of the Albano project.
- **Development:** The share of innovation projects that have been run in collaboration with the company's customers is to be 70 per cent at the end of 2021 and the company is to have 2 130 student housing units. Innovation in collaboration was 47 per cent. The number of student housing units at the end of the year was 510.
- **Climate footprint:** The company is to achieve climate neutrality in property management and internal operations by 2025 and in project operations by 2045.

Public policy assignment

No specifically adopted public policy assignment.

State holding: 100%



Chair: Anita Steen



CEO: Kerstin Lindberg Göransson

Board and auditor elected for 2019/2020

Chair: Anita Steen **Directors:** Britta Burreau, Peter Gudmundson, Anna Magnusson, Christer Nerlich, Ingemar Ziegler and Örjan Wikforss

Employee reps: Thomas Jennlinger, Anders Larsson **Auditor:** Helena Ehrenborg (PwC)

The fee paid to board chair is SEK 330 (320) thousand. The fee paid to directors elected by the AGM is SEK 160 (155) thousand. No fee is paid to directors employed by the Government Offices.

	2018	2017
Income statement, SEK m		
Net sales	6 117	5 806
Changes in value	2 225	4 737
Operating profit	6 086	8 499
Profit before tax	5 818	8 311
Net profit	5 314	6 453
- of which, minority interests	0	0
Balance sheet, SEK m		
Total assets	93 477	90 557
Non-current assets	87 933	81 715
Equity	42 832	39 186
- of which, minority interests	0	0
Net debt	30 971	29 220
Operating capital	73 803	68 406
Key indicators		
Operating margin, %	99.5	146.4
ROE, Return on equity (average), %	13.0	17.6
ROOC, Return on operating capital (average), %	5.5	5.9
Net debt/equity ratio	0.7	0.7
Equity/assets ratio, %	45.8	43.3
Gross investments, SEK m	2 776	2 556
Appropriation, SEK m	0	0
Dividend, SEK m	1 663	1 630
Average no of employees	480	449

Reports in compliance with GRI Yes
Externally assured GRI report Yes
Reports in compliance with IFRS Yes

Priority Global Goals



Gender distribution, %



1) Elected for 2019/2020

자료출처 : Government Offices of Sweden, Annual for state-owned enterprises 2018

나. 노르웨이

노르웨이 공기업의 총괄보고서(The State Ownership Report)는 <표 5>와 같이 구성된다. 노르웨이 통상 산업부 장관(Minister of Trade and Industry)의 인사말에 이어 Scope and key figures에서 공기업의 주요 재무지표(시장가치, ROE, 배당금 수익, 영업수익 등)를 가독성 높은 활자와 이미지로 보여주고, 각 부처에서 지분을 보유하고 있는 공기업들의 리스트(<그림 5> 참조)를 보여준다.

총괄보고서에서 노르웨이 공기업들은 국가의 보유 목적에 따라 4가지로 구분되는데, 가능한 높은 수익을 얻으려는 상업적 목적에 따른 분류(Commercial objectives(Category 1¹²⁾), 상업적 목적과 회사 본사의 기능을 노르웨이에 유지하기 위한 목적(Commercial objectives and objective of maintaining head office functions in Norway(Category 2¹³⁾), 상업적 목적과 다른 사회적 이유(Societal reasons)로 인해 보유하는 목적(Commercial objectives and other specifically defined objectives(Category 3¹⁴⁾), 부문별 정책 목적에 따라 보유하는 목적(Sectoral policy objectives(Category 4¹⁵))에 따라 구분된다.

Return and financial values에서는 주요 상장 공기업의 가치 조정 주식 수익률(value adjusted return)을 보여주고, 상장공기업의 총시장가치, 지분의 시장가치, 배당금수익, 주식 처분액(자기주식 매입액) 또는 추가 투자액 정보를 보여준다. 비상장공기업의 경우 소수주주지분을 제외한 자본 장부가액, 지분율에 대응된 장부가액, 배당금수익, 주식 처분액(자기주식 매입액) 또는 추가 투자액 정보가 제공된다.

Key figures describing financial performance에서 상업적 목적(Commercial objective)으로 보유하는 공기업 그룹(Category 1~3)에는 영업수익(Operating revenue), 영업손익(Operating profit/loss), 세후연결당기순이익(Profit for the year after tax and minority interests), 자기자본이익률

- 12) Category 1에 따른 공기업군은 상업적인 목표에 따라 국가가 소유하고 있는 공기업으로 구성되어 있다고 설명된다. 이 범주에서 국가의 공기업 소유의 유일한 목적은 회사의 건전한 비즈니스 발전에 기여함으로써 국가의 투자가치를 최대화하는 것이다. 국가가 이러한 회사의 소유자로 유지할 수 있는지의 정도는 지속적인 평가결과에 따라 결정된다. 해당 공기업의 예상 수익 등은 회사의 위험 프로파일에 따라 다르고, 이러한 범주의 회사는 동일 시장에서 다른 상업적인 플레이어와 경쟁하는 기업으로 설명된다.
- 13) Category 2에 따른 공기업군은 상업적인 목표와 회사의 본사 및 관련 기능이 노르웨이에 유지되도록 하는 목표에 따라 국가가 소유하고 있는 공기업으로 구성되어 있다고 설명된다. 후자의 목표(본사 기능 노르웨이 유지)를 달성하기 위해서는 일반적으로 1/3 이상의 소유권 지분이 적합한 것으로 보고 있다. 해당 공기업 등의 예상 수익은 회사의 위험 프로파일에 따라 다르고, 이러한 범주의 회사는 동일 시장에서 다른 상업적인 플레이어와 경쟁하는 기업으로 설명된다.
- 14) Category 3에 따른 공기업군은 상업적인 목표와 다른 기타 사회적 이유(본사를 노르웨이에 유지하는 목적은 제외)에 따라 국가가 소유하고 있는 공기업으로 구성되어 있다고 설명된다. 해당 공기업의 예상 수익 등은 회사의 위험 프로파일에 따라 다르고, 이러한 범주의 회사는 동일 시장에서 다른 상업적인 플레이어와 경쟁하는 기업으로 설명된다.
- 15) Category 4에 따른 공기업은 각 부문별 정책을 주관하는 부처에서 운영되고, 그 정책 목적을 효과적으로 수행하는지 여부가 주된 관심사이다.

(ROE), 배당금지급율, 자본비율(Equity ratio), 재무상태표 총계(Statement of Financial Position Total)가 상장된 기업과 비상장기업 그룹으로 나뉘어 공시된다. 한편 Category 4의 공기업 그룹은 영업수익(Operating revenue), 영업 손익(Operating profit/loss), 세후연결당기순이익(Profit for the year after tax and minority interests), 지배주주지분(Equity less minority interests), 재무상태표 총계(Statement of Financial Position Total), 정부보조(Public procurements/Subsidies from the state)자료가 공시된다.

각 Category로 가면 개별 공기업당 1페이지가 할애(<그림 6> 참조)되어 각 기업별 주요 재무지표를 보여준다. 공통적으로 확인되는 주요재무지표는 영업수익, 영업비용, 감가상각차감전 영업이익(EBITDA), 영업이익(EBIT), 세전이익, 세후이익, 자산(유동자산, 고정자산), 자본(외부주주지분 포함), 부채(충당부채, 이자발생부채, 이자미발생부채), 영업활동으로 인한 현금흐름, 투자활동으로 인한 현금흐름, 재무활동으로 인한 현금흐름, 활용 자본(Capital employed), 총영업마진(EBITDA margin), 영업마진(EBIT margin), 자본비율(Equity ratio), 자기자본이익률(ROE), 활용자본대비이익률(Return on capital employed), 배당금, 배당성향(Dividend share), 국가귀속배당금이 재무지표로 나타난다. Regional health authorities¹⁶⁾의 주요 재무지표도 유사하게 공시된다.

Remuneration to the board and auditors에서는 이사회 구성원, 감사인에 지급된 보수가 공시되고, Remuneration to CEO에서는 고정급, 상여, 연금 총당금, 기타 보상액 등이 구분되어 CEO에 대한 급여 내역이 제공된다.

〈표 5〉 노르웨이 SOE 총괄보고서 구성 사례

Foreward by the Minister Scope and key figures Key issues for the State as owner Return and financial values Key figures describing financial performance Corporate governance You are what you measure Diversity as a competitive advantage CATEGORY1 – Commercial objective Ambita AS (공기업명 생략)
--

16) 국가 지역의 보건당국을 소유하는 목적은 나이, 성별, 거주지, 개인의 재정 또는 민족적 배경에 관계없이 필요할 때 모든 사람들에게 고품질의 평등한 전문 의료 서비스를 제공함으로써 지역 주민을 위한 전문 의료 서비스를 보장하고, 보건 연구와 훈련을 촉진시키는 것으로 설명되어 있고, 보건 당국은 효율적으로 운영되어야 한다고 명시되어 있다. 지역 보건 당국은 주로 Ministry of Health and Care Services의 보조금을 통해 자금을 조달받고, 주요 투자 프로젝트는 지역 보건 당국에 대한 대출을 통해 이뤄진다고 설명되어 있다.

CATEGORY 2 — Commercial objectives and ensuring head office functions in Norway
Aerospace Industrial (공기업명 생략)
CATEGORY 3 — Commercial and other specifically defined objectives
Argentum Fondsinvesteringer AS (개별 공기업명 생략)
CATEGORY 4 — Sectoral policy objectives
Andøya Space Center AS (개별 공기업명 생략)
Regional health authorities
Helse Midt-Norge RHF (개별 공기업명 생략)
Other companies
Appendices
Remuneration to the board and auditors for 2018
Remuneration to the CEO for 2018
Proportion of women on the board of directors and in management
Feedback from the companies regarding some of the state's expectations linked to the work relating to corporate social responsibility
Owner-appointed and shareholder-elected board members
Contact details
Special circumstances and definitions

자료출처 : Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, The State Ownership Report 2018

〈그림 5〉 노르웨이 부처별 공기업 보유 리스트

Overview of the state's direct ownership as of May 2019¹

Ministry and company	Shareholding	Category	Ministry and company	Shareholding	Category
Ministry of Finance			The Ministry of Trade, Industry and Fisheries		
Folketrygdfondet (special-legislation company)	100 %	Not categorised	Ambita AS	100 %	1
Ministry of Defence			Aker Kværner Holding AS	30 %	2
Aerospace Industrial Maintenance Norway AS	100 %	2	Andøya Space Center AS	90 %	4
Ministry of Health and Care Services			Argentum Fondsinvesteringer AS	100 %	3
Helse Midt-Norge RHF	100 %	4	Baneservice AS	100 %	1
Helse Nord RHF	100 %	4	DNB ASA	34 %	2
Helse Sør-Øst RHF	100 %	4	Eksportfinans ASA	15 %	3
Helse Vest RHF	100 %	4	Eksportkreditt Norge AS	100 %	4
Nordisk Institutt for Odontologiske Materialer AS	49 %	4	Electronic Chart Centre AS	100 %	3
Norsk Helsenett SF	100 %	4	Entra ASA	33,4 %	1
AS Vinmonopolet (special-legislation company)	100 %	4	Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering AS	100 %	4
			Flytoget AS	100 %	1
			GIEK Kredittforsikring AS	100 %	3
			Innovasjon Norge (special-legislation company)	51 %	4

자료출처 : Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, The State Ownership Report 2018

〈그림 6〉 노르웨이 개별 공기업 보고 사례

ambita

CEO: Stig W. Seljeseth
 Board of Directors: Toril Nag
 (chair), Ingeborg Moen
 Borgerud (vice chair), Anders
 Roger Øynes, Eli Cathrine
 Disch, Gunnar Sellæg,
 Anders Rognes*, Åse Nonås*
 (* elected by the employees)
 Auditor: EY AS



© Ambita AS

State ownership through the Ministry of Trade, Industry and Fisheries: 100%
 The company's website: www.ambita.com

Ambita AS is a leading technology company that supplies digitalisation solutions for the property market. Ambita was established in 1987 with a social mission to digitalise property information in Norway. The company has contributed to a more efficient and transparent residential property market. Ambita is driven by a growth strategy through innovation and active ownership in companies with associated activities. The group has ownership interests in Boligmappa AS (88.1 per cent), Alva Technologies (58.6 per cent) and Super-takst (13.0 per cent).

Ambita solutions are now used in most property sales processes in Norway. Thousands of real estate agents use Ambita's services when they order their agent packs for property sales. Banks and credit institutions validate their customers' identities based on property data from Ambita. Mortgages are approved and properties are registered immediately with the aid of eTinglysing (electronic registration) supplied by Ambita. Ambita now possesses unique and complex source data and has specialist expertise in property data, complex integrations and open platforms. The company is driven by a vision of making the property market more transparent, safer and more efficient. The solutions are developed with the intention of generating good returns and profits for the owners. The company has been exposed to competition since 2014. Ambita's head office is situated in Oslo and its development department is in Bergen.

The objective of the state's ownership of Ambita is purely commercial. The company is run on a commercial basis with the aim of delivering a competitive return.

Key events

In 2018, Ambita entrenched its position as an innovative technology company by, among other things, implementing machine-learning in the systems for the agents, automating registration for lawyers, offering fully digital property settle-

ment for all parties in a property transaction, passing one million activated property maps for property owners at Boligmappa.no, significantly improving property valuation estimates through virdi.no (Alva Technologies), and implementing a new innovation project – OIAIO – for the private market.

Sustainability and corporate social responsibility

Corporate social responsibility is an integrated part of Ambita's operations. By digitalising processes in the property market, the company is making an important contribution towards Norway today having a transparent property market. In 2018, Ambita had a particular focus on improving information security for data the company makes use of through both technical developments and routine improvements. Ambita is a member of the United Nations Global Compact that supports ten identified principles for sustainable development.

Financial development

The company's financial development has been positive, with consistent sales growth across the company's focus areas, as well as growth in profitability. The group has seen operating revenues grow from NOK 367.7 million in 2017 to NOK 394.0 million in 2018. There was particularly good sales growth through the Infoland trading portal. This growth is largely driven by Ambita's ability to supply high-quality products in a competitive market that is experiencing moderately positive growth from the number of properties sold. Increased digitalisation of tasks within the property, banking/finance, and building and construction sectors provides scope for continued innovation, investments and growth across business areas in the years to come. The EBITDA margin increased from 6 per cent in 2017 to 9 per cent in 2018 as a result of a general focus on costs, economies of scale and positive contributions from Boligmappa in 2018.

Statement of comprehensive income (NOK millions)	2018	2017
Operating revenues	394.0	367.7
Operating costs	379.1	361.8
Gross operating profit (EBITDA)	34.3	21.4
Operating profit/loss (EBIT)	14.9	5.9
Net financial items	1.0	0.9
Profit/loss before tax	15.8	6.8
Tax costs	4.9	2.9
Minority interests	0.9	-1.8
Profit/loss after tax and minority interests	10.1	5.8

Balance sheet	2018	2017
Total fixed assets	70.6	68.8
Current assets	113.2	108.2
Total assets	183.8	177.0

Equity	105.0	100.0
Minority interests	6.8	5.3
Total equity	111.9	105.3
Provisions for liabilities and charges	-	-
Interest-bearing liabilities	0.6	1.0
Interest-free liabilities	71.3	70.7
Total debt and liabilities	71.9	71.7
Total equity and liabilities	183.8	177.0

Cash flow	2018	2017
Operational activities	32.0	22.3
Investment activities	-22.8	-32.9
Financing activities	-1.8	0.4
Change cash and liquid assets	7.3	-10.2

Key figures	2018	2017
Capital employed	113	106
Gross operating margin (EBITDA margin)	9%	6%
Operating margin (EBIT margin)	4%	2%
Equity ratio	61%	59%
Return on equity	10%	6%
Average return on equity last 5 years	18%	32%
Return on capital employed	15%	7%

Dividends	2018	2017
Dividend for the financial year	4.4	1.5
Dividend share	43%	26%
Average dividend percentage last 5 years	48%	38%
Dividend to the state	4.4	1.5

Additional information	2018	2017
Number of employees	86	79
Percentage employees in Norway	100%	100%
The State's ownership interest at year-end	100%	100%
Total percentage of women on the board	57%	57%
Percentage of women among owner-appointed/shareholder-elected board members	60%	60%

자료출처 : Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, The State Ownership Report 2018.

다. 라트비아

라트비아 공기업의 총괄보고서(The State Ownership Report)는 <표 6>과 같이 구성된다. 공기업의 지배구조(Governance)에 대한 내용이 개략적으로 제시된 이후에 해당 보고서에 나온 공기업들의 평가 및 보고 방법에 대해 소개한다.

공기업 평가 및 보고 방법(Methodology Used in the Report) 장에는 재무제표를 포함한 공기업의 보고대상 자료의 출처를 보여준다. 그리고 주요 재무지표의 계산 방법에 대하여 설명하는데, 예를 들어 수익성(Profitability)은 이익 대비 수익의 비율(turnover), ROA(Return on Asset)는 이익 대비 자산의 비율, ROE(Return on Equity)는 이익 대비 자본의 비율, 총유동성(Total liquidity)은 단기자산(short term asset) 대비 단기부채(short term creditors)의 비율, 부채비율(Proportion of liabilities)은 총부채 대비 자본의 비율(all liabilities equity ratio), 종업원 평균 보상액(average gross remuneration) 추정치 계산 방법 등의 재무지표 계산 방법을 비교적 명료하고 단순하게 설명하여, 후술하는 재무지표에 대한 독자들이 이해를 돕고 있다. 또한, 보고대상 공기업의 지분 유형¹⁷⁾과 해당 보고서의 분석 재무지표 해석 시 유의점을 제시하고 있다.

Performance of State-Owned Enterprises에서는 공기업 전체와 부문별 공기업 군의 재무지표를 보여준다(<그림 7> 참조). 자산 총계(전체/부문별), 자본 총계(전체/부문별), 매출액(전체/부문별), 이익총계(전체/부문별), ROE(전체/부문별), ROA(전체/부문별), 종업원 수 및 평균 보상액(전체/부문별), 배당금 지급액(전체/부문별), 국가 예산에 대한 공기업 공헌도(SOEs' contributions to the state budget, 전체/부문별), 국가 예산으로 받은 금액(전체/부문별), 공기업이 지출한 기부금(전체/부문별), 공기업이 받은 기부금(전체/부문별)이 공기업 전체와 공기업 군 부문별로 나타나고, 시계열적으로 증감된 내용과 그 원인에 대한 설명을 제공한다. 각 부문은 에너지(Energy), 수송(Transport), 통신(Communication), 부동산 관리(Real Estate Management), 건강(Health Care), 문화(Culture), 기타로 나뉜다.

다음 Description of State-Owned Enterprises에서는 각 공기업별로 1페이지를 할애(<그림 8> 참조)하여 해당 공기업의 전략적 목표, 해당연도의 주요 사건, 차년도 주요 계획, 원칙적 재무계획, 원칙적 비재무계획, 지배구조에 대한 사항을 보여주고, 재무지표를 항목별로 보여준다. 보고되는 재무지표는 앞서 보고된 항목과 유사하게 매출액(Turnover), 이익, EBITDA, 자산, 자본금, 자본, 투자액, 배당금지급액, 국가예산기여액, 기부금수령액, 납입액, 국가로부터 받은 예산액, 이익률, ROA, ROE, 유동성 지표, 부채비율 등이 전기와 비교하여 보고된다.

17) SOEs, SOEs' dependent companies, public private capital companies with State Participation, companies under the effective control of the State, private capital companies with State participation which are not under the effective control of the State 로 분류되나, 주요보고 대상은 SOE(국가가 50%+1주의 지분을 소유하고 있는 기업)와 companies under the effective control of the State (국가가 50%에 가까운 중대한 지분을 소유하고 있는 기업)으로 설명하고 있다(p.12).

〈표 6〉 라트비아 SOE 총괄보고서 구성 사례

Introduction
Governance of State-Owned Enterprises
Strategy development
Nomination commissions and nomination processes
Work on regulatory enactments
Work of councils in SOEs
Cooperation with OECD
Training, consultations to capital companies, shareholders
Development of SOE governance in 2018
Methodology Used in the Report
Performance of State-Owned Enterprises
Summary of the SOE's performance
Return on SOEs
Regarding changes in SOEs, state-owned shares, share owned by SOEs, companies under the effective control of the State and economic activity non-performing and insolvent companies in 2017
Description of State-Owned Enterprises
Energy
Augstsprieguma tīkls (AST)
(이하 공기업명 생략)
Transport
Air Baltic Corporation (airBaltic)
(이하 공기업명 생략)
Communications
Elektroniskie sakari (VASES)
(이하 공기업명 생략)
Real Estate Management
Šampētera nams (ŠN)
(이하 공기업명 생략)
Health Care
Aknīstes psihoneiroloģiskā slimnīca (APNS)
(이하 공기업명 생략)
Culture
Dailes teātris (DailesT)
(이하 공기업명 생략)
Other Sectors
Certification, Conformity Assessment and Metrology
Latvijas Nacionālais metroloģijas centrs (LNMC)
(이하 공기업명 생략)

Public Electronic Mass Media

Latvijas Radio (LR)
(이하 공기업명 생략)

Education and Sports

Bobsleja un kamanīņu trase “Sigulda” (BKT)
(이하 공기업명 생략)

Other State-Owned Enterprises

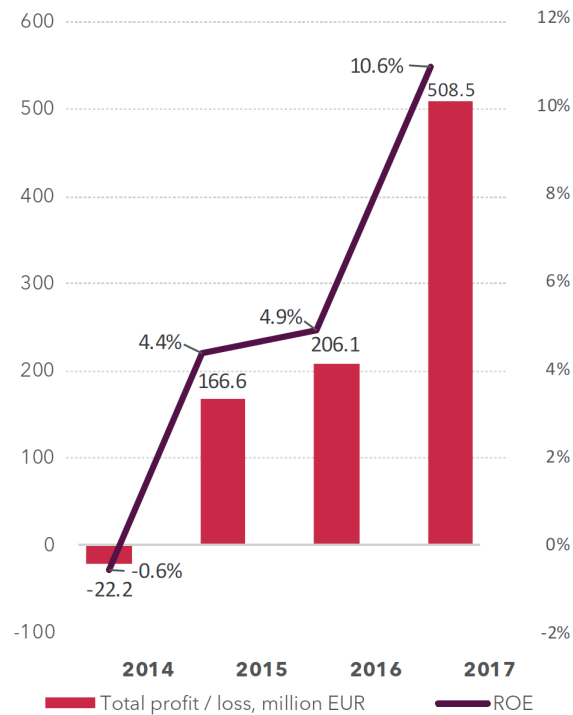
Attīstības finanšu institūcija Altum (ALTUM)
(이하 공기업명 생략)

Annex. State-Owned Enterprises, Shares Owned by State, State-Owned Enterprises and Companies under Effective Control of the State

자료출처 : Cross-Sectoral Coordination Centre Republic of Latvia, Public Report on the State-Owned Enterprises and Shares in 2017.

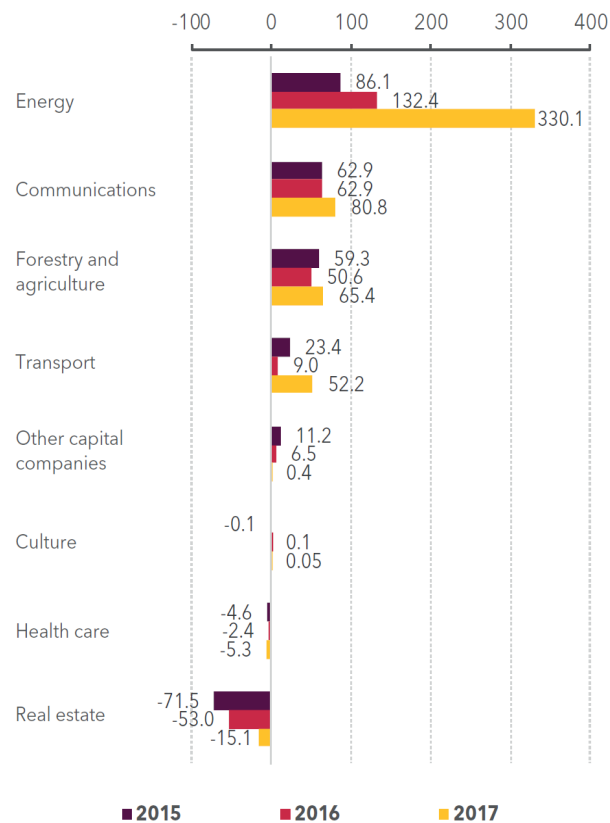
〈그림 7〉 라트비아 Performance of SOE 보고 사례

Figure 18. Profit of SOEs, million EUR, return on equity (ROE), %, 2014-2017



〈그림 7〉 라트비아 Performance of SOE 보고 사례 (계속)

Figure 19. Total profits of SOEs by sector, 2015-2017, million EUR



자료출처 : Cross-Sectoral Coordination Centre Republic of Latvia, Public Report on the State-Owned Enterprises and Shares in 2017

〈그림 8〉 라트비아 개별 공기업 사례

JSC Augstsprieguma tīkls (AST)

Reg. No 40003575567
 Web: www.ast.lv
 State ownership 100%
 Related companies and shares:
 JSC Conexus Baltic Grid 34.36%



AST is an independent transmission system operator in Latvia that provides continuous and high-quality electricity transmission services, carries out the sustainable management and development of energy supply assets, facilitates integration into the internal market of the European Union.

General strategic objective

Ensure the security of Latvia's energy supply, provide a continuous, high-quality and accessible energy supply transmission service, and implement sustainable management of energy supply assets strategically important to the country, promote their integration into the European Union's internal energy market (confirmed on 10 July 2018).

Most important events in 2017

- Capital investments in transmission assets of EUR 62 732.7 thousand, incl. major investment projects launched in the European Decade Development Plan: phase 3 of the 330 kV electricity management line link "Kurzeme Circle", Latvia - Estonia direct interconnection of Estonia and construction of a new electricity interconnector in Riga TEC2 - Riga HES.

Most significant events planned in 2018

- Continue the development project that is included in the European Decade Development Plan: phase 3 of the 330 kV electricity management line link "Kurzeme Circle", Latvia - Estonia Direct interconnection of Estonia, construction and realization of Riga TEC2-Riga HES.

Principal financial objectives

- Return on equity: $\geq 2.0\%$.
- Profit: EUR 191 thousand.
- Profit before interest payments, taxes, depreciation and transmission system asset lease payments, EBITDAR: EUR 45 975 thousand.

Principal non-financial objectives

- Ensure the average transmission service availability index of (ASAI) >99.5 .
- Provide average duration of the power supply interruption to the substation (CAIDI) ≤ 0.6 h.
- Ensure a transmission loss level of no more than 2.8% of the amount of electricity received in the network.
- Customer Satisfaction Index, Performance Index - not less than 8.

Results achieved

- AST worked with profit of EUR 309 thousand that is by 62% more than planned. Overall financial and non-financial goals are met and over met.

Governance

Shareholder - Ministry of Finance
 Chair of Supervisory Council- Vilnis Kresliņš
 Members of Supervisory Council- Juris Spiridonovs,
 Olga Bogdanova
 Chair of Management Board - Varis Boks
 Members of Management Board - Imants Zviedris,
 Arnis Staltmanis, Mārcis Kauliņš, Gatis Junghans

Principal financial indicators, thousand EUR

	2016	2017
Turnover	116 788.6	158 861.7
Profit/loss	352.4	309.2
EBITDA	1 540.0	1 842.9
Assets	114 697.1	188 721.7
Share capital	5 691.5	5 744.3
Equity	8 660.8	8 499.0
Investment	2 032.9	1 752.2
Dividends paid to the state budget	155.3	299.5
Contributions made to state and local government budget	13 013.2	22 393.5
Donations received	0.0	7.6
Donations made	0.0	0.8
Funding received from the state budget	0.0	7.6

Principal financial indicators

Profit and turnover ratio, %	0.30	0.19
Return on assets, ROA, %	0.31	0.16
Return on equity, ROE, %	4.07	3.64
Total liquidity indicator	5.31	1.25
Liabilities-to-equity ratio	11.97	20.90

Other indicators

Number of employees	525	539
Average gross remuneration per employees per year, thousand EUR	17.2	19.7
Gender representation in management, f/m	1/7	1/7
Annual report in accordance with IFRS	yes	yes

라. 영국

영국의 공기업 총괄보고는 UK Government Investments(UKGI)의 연간 보고서(annual report)를 통해 이뤄지는 것으로 보인다. UKGI는 영국재무성(HM Treasury)에 100% 소유된 회사로 British Business Bank, Post Office, UK Export Finance, HM Land Registry, National Nuclear Laboratory, UK Asset Resolution Ltd와 같은 영국 공기업 포트폴리오를 가지고 있는 회사이다. 과거에는 이 역할을 The Shareholder Executive(ShEx)와 UK Financial Investments(UKFI)가 나눠서 수행하였으나, 공기업 운영의 전문성을 하나로 집중하기 위해 2016년에 UKGI로 합병되었다. UKGI는 영국 정부 부처에 공기업 운영 및 재무 관련한 자문을 제공하고 있으며, 이 업무는 영국정부의 정책과 일관되게 되도록 하고 있다. UKGI는 주주로서 공기업 자산 매각(Asset realization), 지배구조(Corporate Governance), 기업재무(Corporate Finance) 등의 업무에 관여하고 있으며, 이러한 업무는 UKGI와 영국 각 정부부처 간에 체결한 MOU에 따른 것이다. 또한 영국 국회와 재무성에 계정(accounts), 지배구조(governance) 및 공적자금운영에 대한 보고 등의 책임을 지고 있다.

UKGI의 연간보고서의 구성은 <표 7>과 같다. 연간보고서를 검토하면 보유하고 있는 포트폴리오와 기업의 목적과 전략을 이해하기 쉬운 그림과 활자로 표현하고 있으며(<그림 9>, <그림 10>), 영국 정부의 각 부처로부터 예산 지원(budget transfer)을 받는지를 보여주고 있다.

재무 결산서의 공시내용을 보면 주요 계정의 큰 분류만 표시를 하고 있는데, 손익계산서(Statement of comprehensive net expenditure)를 보면 인건비(Staff cost), 운영비용(Operation costs), 수익(Revenue), 세금(Taxation), 이전수익(Net gain on transfers) 등을 표시하고 있다. 표현양식을 보면 수익보다는 비용이 앞서 나와 있어 발생된 비용이 얼마만큼 보전되어 있는지를 표시하고 있다. 재무상태표(Statement of financial position)은 현금 및 현금등가물(Cash and cash equivalents), 매출채권 및 기타 채권(Trade and other receivables)에 매입채무 및 기타 채무(Trade and other payables)를 차감한 순유동자산(Net current asset)을 표시한 후 납세자 지분액(Taxpayers' equity)이 표시되어 있다. 현금흐름표는 영업활동(Cash flows from operating activities) 및 재무활동(Cash flows from financing activities)으로 인한 현금흐름이 큰 분류로 표시된다. 납세자 지분액 변동표(Statement of changes in taxpayers' equity)는 영국재무성으로부터의 지원액과 당년도에 손익계산서(Statement of comprehensive net expenditure)에서 나온 포괄적 지출액을 나타내어 그 변동내역을 표시하고 있다. 또한 연금을 포함하여 경영진의 보수도 보기 쉽게 공개를 하고 추가적인 설명을 하고 있어 독자들의 이해를 돕고 있다.

〈표 7〉 영국 정부투자 연간보고서 구성 사례

Chairman's Forward
Chief Executive's Statements
Strategic Report
Directors' Report and Governance Statement
The UKGI Board
Audit & Risk Committee Report
Remuneration Committee Report
Statement of Directors' and Accounting Officer's responsibilities in respect of the Directors' Report and the Financial Statements
Independent Auditors' Report to the Members of UKGI
Financial Statements of UK Government Investments Limited

자료출처 : UK Government Investments Limited, UK Government Investments Limited Annual Report and Accounts 2018-19.

〈그림 9〉 영국 정부투자 포트폴리오 표시 사례

UKGI's Portfolio Entities Include:

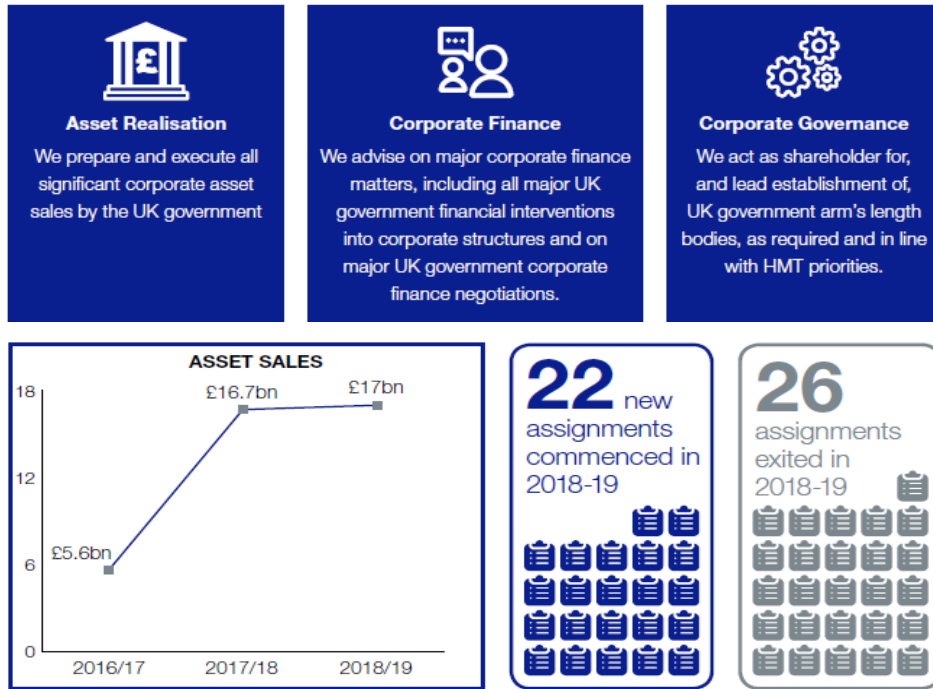


자료출처 : UK Government Investments Limited, UK Government Investments Limited Annual Report and Accounts 2018-19.

〈그림 10〉 영국 정부투자 기업 목표 및 성과 표시 사례

Objectives and strategy

UKGI is entrusted by HM Treasury to undertake the following objectives:



V. 해외사례의 시사점과 제언

1. 해외 주요국가의 통합보고 사례로부터의 시사점

앞서 본 스웨덴, 노르웨이, 라트비아, 영국의 공기업 통합보고 사례에서 다음과 같은 시사점을 발견하였다.

첫째, 사례국가의 공기업 총괄보고서는 일반 국민에게까지 공개되는 특징이 있다. 우리나라와 같이 총괄보고서가 입법부인 국회 제출로 그치는 것이 아니라, 일반 국민에게도 공개된다. 이는 공공기관 재무정보의 최종적인 정보이용자인 일반 국민의 정보접근성을 보장할 뿐만 아니라, 국민-정부-공공기관의 복대리구조에서 정부와 공공기관의 공공회계책임을 제고하는 효과가 기대된다. 이는 제Ⅲ장에서 제기된 국내 재무보고 사례의 첫 번째 문제점인 일반 국민에게 미공개 된다는 점과 대비된다.

둘째, 사례국가들은 공기업 총괄보고서의 표시 및 설명에 있어서 정보이용자의 이해가능성을 최우선으로 추구하는 특징이 있다. 과도하게 전문적이거나 심층적인 내용은 찾아보기가 어렵고, 가시성 높은 그래프와 그림, 표, 큰 활자 등을 활용하여 가독성을 높임으로써 정보이용자의 흥미와 집중을 제고하고 있다. 또한, ROE, ROA 등 중요한 재무지표의 계산방법과 자료원천을 제시하여 독자의 이해가능성과 정보활용성을 높이고 있다.¹⁸⁾ 이는 제Ⅲ장에서 제기된 국내 재무보고 사례의 두 번째 문제점인 전문적인 개념이나 용어 설명의 불충분성과 대비된다.

셋째, 재무정보는 최대한 상위계정의 총액 수준에서 표시하고, 하위 세부계정은 표시하지 않는 특징이 있다. 즉, 자산총계, 부채총계, 자본총계 등 총액 금액에서 다음 단계로 상세분류인 유동자산, 고정자산, 이자발생부채, 비이자발생부채 등의 표시가 있을 뿐, 그 이하 단계의 세부계정을 표시하지 않는다. 이는 통합재무정보를 핵심항목 중심으로 명료화하기 위한 목적으로 풀이된다. 이는 제Ⅲ장에서 제기된 국내 재무보고 사례의 세 번째 문제점인 정보과잉 문제¹⁹⁾와 대비된다.

넷째, 기관별 재무제표의 주석 등에서 공시되는 세부적인 사항은 발견되지 않았다. 중요한 회계정책, 계정별 회계처리 방법, 계정별 상세 변동내역 등도 사례국가의 공기업 총괄보고서에 포함되어 있지 않았다. 이는 ‘OECD 가이드라인’이 강조하는 총괄보고서의 보조적 특성에 따라 기관별 보고서에서 확인할 수 있는 내용(e.g. 감사보고서)을 중복으로 포함하지 않기 위한 노력의 결과로 보인다. 이 부분도 제Ⅲ장에서 제기된 국내 재무보고의 사례의 세 번째 문제점인 정보과잉 문제와 대비된다.

다섯째, 공기업을 특정한 기준에 따라 유형을 분류하여 유형별 통합정보를 제공하는 특징이 있다. 예를 들어, 스웨덴과 라트비아는 산업에 따라 공기업을 유형화하여 이들의 성과, 기업가치 등의 정보를 제공하기도 하고, 노르웨이는 해당 공기업의 설립목적 및 고유기능에 따라 공기업을 분류하여 유형별 통합정보를 제공한다. 주목할 점은 유형별 통합정보 앞부분에 유형 분류기준에 대한 설명을 충실히 제공하기 위해서 큰 활자를 이용하거나 핵심내용을 보고서에서 반복적으로 제시함으로써 정보이용자들의 이해를 돕는다는 것이다. 이는 제Ⅲ장에서 제기된 국내 재

18) 예를 들어 노르웨이의 보고서를 보면 다음과 같이 ROE의 의미와 계산 방법에 대한 설명이 Key figures describing financial performance에 설명되어 있다.

Return on equity is a measurement of the efficiency of resource use at a company against book value. Return on equity indicates the owner's return on this part of the capital and is measured as the profit for the year after tax and minority interests divided by the value of the average book equity.

19) 국내보고사례의 정보과잉 문제는 다음과 같은 다 국가와의 보고서 페이지수 비교를 통해서도 확인이 가능하다.

국가	한국(공기업)	스웨덴	노르웨이	라트비아
페이지수	3,489	118	140	122

무보고의 사례에서 <표 1>의 분류기준, 즉 규제적 분류기준(공기업과 준정부기관)과 대비된다.

여섯째, 공기업의 기관별 재무정보는 1페이지 이내로 작성하여 해당 공기업의 전체적인 재무상태와 경영성과를 한눈에 확인할 수 있게 제공한 특징이 있다. 특히, 해당 페이지에서 해당 공기업의 경영목표, 보고기간에 발생한 주요 사건, 차년도 계획, 그리고 당년도 주요 성과, 주요 재무지표 등을 모두 확인할 수 있다. 주목할 점은 총괄결산서를 [통합정보-유형별 정보-기관별 정보] 순서의 하향식(Top down)으로 구성함으로써 전체 공기업 관리정책의 비전과 목표, 유형별 전략과 목표, 기관별 경영목표가 긴밀히 연계되도록 정보를 제공하는 것이다. 이는 일반 국민이 정부의 공기업 정책과 방향, 기대성과 등을 체계적이고 다차원적으로 이해하는데 도움을 줄 목적으로 풀이된다. 이 부분도 제3장에서 제기된 국내 재무보고의 사례의 세 번째 문제점인 정보과잉 문제 그리고 여섯 번째 문제점인 <그림>, <표>와 기술적 설명 간의 괴리 문제와 대비된다.

2. 공공기관 통합재무보고 개선을 위한 제언 : 대국민보고서의 도입을 중심으로

우리나라의 공공기관 통합재무보고는 정부가 국회에 제출하는 공공기관 총괄결산서에 그치고 있다. 이는 국민-정부-공공기관의 복대리구조에서 최상위 위임자인 국민이 자신의 직·간접 대리인인 정부와 공공기관의 공공회계책임 보고체계에서 직접 권한을 행사하지 못하고 국회를 통해 간접적으로만 참여하게 된다는 것을 의미한다. 이로 인해 정부와 공공기관의 공공회계책임이 충실히 이행되지 않을 위험이 있다.

본 연구에서 분석한 ‘OECD 가이드라인’과 해외 주요국가의 공공기관 통합보고 사례를 살펴보면, 국민에 대한 정부와 공공기관의 공공회계책임은 통합보고와 관련한 모든 규정과 제도의 궁극적 지향점이라 할 수 있다. 그리고, 공공회계책임을 충실히 실현하기 위한 대표적 정책수단은 핵심항목만 축약된 형태로 작성하는 공기업 총괄보고서(SOE aggregate reporting)라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 우리나라도 국회에 제출하는 공공기관 총괄결산서와는 별도로 해외국가의 공기업 총괄보고서를 벤치마크한 ‘대국민보고서(가칭)’를 일반 국민을 대상으로 제공할 것을 제안한다.

본 연구에서 제안하는 ‘대국민보고서’는 다음과 같은 속성을 지닐 필요가 있다. 첫째, 최근 거시경제 환경과 정부의 주요 정책을 전반적으로 설명하여야 한다. GDP, 주가지수, 이자율 등 거시경제 지표를 이용하여 해당연도의 경제환경을 설명하고, 공공기관의 경영활동에 영향을 미치는 주요 정책과 그 영향을 간략히 소개할 필요가 있다. 즉, 공공기관의 외부환경을 1~2페이지 정도로 요약함으로써 정보이용자들이 공공기관 경영성과를 거시적 관점에서 이해하고 올바르게 평가하도록 도울 필요가 있다. 둘째, 공공기관 (통합)재무정보는 매출액, 이익, 자산, 부채, 자본 등 최상위 계정만 표시하여 회계 등 전문지식이 부족한 일반 국민도 핵심적인 재무정보를 쉽게

이해할 수 있도록 간결하게 공시하는 것이 바람직하다. 셋째, 공공기관의 특성에 따라 유형을 분류하여 유형별 분석정보를 제공할 필요가 있다. 예를 들어, <표 8>과 같이 국가재정운용계획의 분야별 분류나 GFS(Government Finance Statistics)의 분류를 고려할 수 있을 것으로 보인다. 또는, 관련 규정에 따라 공기업과 준정부기관, 공기업 중 시장형과 준시장형, 준정부기관 중 위탁집행, 기금관리, 강소형으로 구분하여 유형별 재무성과를 제시하거나, 소관 부처별 분류도 생각해 볼 수 있다. 다만, 대국민보고서의 작성 목적이 정보이용자의 이해가능성, 정보의 목적적합성, 정보전달의 적시성임을 고려할 때 국가재정운용계획 기준으로 유형을 분류하여 정보를 제공하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 국가재정운용계획이 오랜 기간 국민에게 공개되어 온 점과 그 분류 기준이 일반인이 이해할 수 있을 정도로 평이하다는 점에서 정보이용자의 이해가능성에 부합될 것으로 보인다. 또한, 국가재정운용계획이 매년 예산 편성의 출발점이고 공공기관 경영실적이 예산 집행의 결과인 점 등을 고려할 때, 행정업무의 위탁을 받는 공공기관의 유형을 국가재정운영계획에 따라 분류하는 것이 보다 목적적합하고, 정보 생산비용도 낮을 것으로 보인다.²⁰⁾

〈표 8〉 국가재정운용계획 및 GFS 상 구분과 OECD 권고 항목

국가재정운용계획상 구분	GFS	OECD 권고 항목
1. 보건·복지·고용	701. 일반 공공행정	가치 ²¹⁾
2. 교 육	702. 국방	비재무적 성과
3. 문화·체육·관광	703. 공공질서 및 안전	재무적 성과
4. R&D	704. 경제	총매출액
5. 산업·중소기업·에너지	705. 환경보호	이윤
6. SOC	706. 주거 및 지역사회 시설	총투자액
7. 농림·수산·식품	707. 보건	자기자본이익률
8. 환 경	708. 휴양, 문화, 종교	자기자본비율
9. 국 방	709. 교육	배당금
10. 외교·통일	710. 사회보호	
11. 공공질서·안전		
12. 일반·지방행정		

자료출처 : 저자 작성

20) 이외에도 GFS에 따른 분류, 주무부처에 따른 분류 등 다른 분류기준을 생각할 수 있다. GFS 상의 분류는 IMF 등 국제기구에 사용되는 기준이어서 정보이용자가 다른 면이 있고, 남북 관계 등 우리나라의 특수한 사안을 다루지 않는다는 점에서 한계가 있다. 주무부처 단위의 분류는 정부조직에 종속되므로 조직개편(e.g. 중소벤처기업부) 등에 영향을 받을 수 있고, 주무부처의 업무특성이 상이함에도 불구하고 산하 공공기관의 성과를 단순비교함으로써 경제적 의미가 제대로 분석되지 못하거나 부처 간 경쟁이 과열되는 등의 부작용이 우려된다.

21) 정부 공기업 지분의 포트폴리오 가치 등 수치화할 수 있는 가치를 의미한다.

넷째, 주요 재무지표를 이용한 분석정보는 비교기준과 함께 제시되어 공공기관의 성과 수준 및 개선도에 대한 평가를 포함할 필요가 있다. 이때 비교기준은 시계열적 추세, 전년도 실적, 공공기관 전체 또는 유형별 평균 등을 활용할 수 있다. 다섯째, 개별기업의 정보를 첨부한다면 가급적 개별기업의 정보는 1페이지로 축약하여 한눈에 해당 기업의 전체적인 성과 등을 확인할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 해당 페이지를 읽으면 해당 공기업의 경영목표에서부터 보고기간에 발생한 주요 사건, 차년도 계획, 그리고 당년도 주요 성과, 주요 재무지표 등을 확인할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재와 같이 다른 정보 원천에서 확인될 수 있는 재무정보를 중복적으로 반영하여 불필요하게 분량을 늘리는 것은 지양되어야 한다. 마지막으로, 정보이용자의 이해가능성을 제고할 수 있도록 그래프, 그림, 도형 등의 시각적 표현도구를 적극적으로 활용하여 성과에 대한 설명을 간결하고 명확하게 제시할 필요가 있다. 막대그래프나 꺾은 선 그래프 등을 활용하여 보고자료를 시각화해서 정보이용자가 보다 흥미롭게 읽을 수 있도록 할 필요가 있다.

VI. 결 론

국민의 세금을 재원으로 설립 및 운영되는 공공기관은 국민-정부-공공기관이라는 복대리 관계를 갖고, 정부는 일반 국민으로부터 공공기관의 운영에 대한 권한과 책임을 위임받은 중간 지점에 위치한다. 따라서 정부는 궁극적 이해관계자인 일반 국민의 정보요구를 파악하여 그에 맞는 내용과 방식으로 공공기관의 결산 정보를 충실히 제공할 필요가 있다. 다시 말해, 정부는 공공기관의 경영과 관련하여 국민이 반드시 알아야 하는 내용을 국민의 다양한 눈높이를 고려하여 누구든지 쉽게 이해할 수 있도록 제공하여야 한다.

공공기관의 회계연도가 종료된 때에는 그 회계연도의 결산서를 작성하여 알리오를 통해서 개별 공기업 단위 또는 항목별로 공시되어 개별단위 수준으로 국민들에게 알려지지만, 이러한 정보들을 통합한 총괄결산서는 국민들에게 공개되지 않고 국회에서만 보고되고 있다. 이렇게 국회에 제출되는 공기업 및 준정부기관 총괄결산서는 공기업 전체 자료를 한눈에 볼 수 있다는 점에서 유용하지만, 많은 문제점이 지적되고 있다. 현행 결산서의 분량이 지나치게 방대하여 효율성 및 가독성이 낮아져 이해가능성이 떨어지고, 결산총평에 의미 있는 설명이 부족하여 정보이용자의 정보요구에 충실히 부합하지 못하다는 비판이 있다. 총괄보고 내용의 전달방법이 정보이용자의 목적에 부합되지 않는다면 국민과 공공기관의 복대리 관계가 유효하게 운용되지 않을 것이고, 대리인 문제의 발생, 재정의 비효율적 운영 문제도 발생할 것이다.

이에 본 연구는 2020회계연도의 공기업 및 준정부기관 총괄결산서를 선행연구의 관점에서 검토하고, OECD 가이드라인과 해외사례를 분석하여 공공기관 통합재무보고의 개선방안을 제안하였다. 첫째, OECD 가이드라인을 포함하여 해외 국가에서는 공공기관의 총괄결산서를 국민에

게 대외적으로 공개하고 있으나, 현재 우리나라는 국회를 통해서만 해당 총괄결산서가 보고되고 있어 국민에게 대외적으로 공개할 필요가 있다. 둘째, 공기업 총괄보고서 표시방법에 있어 지나치게 전문적인 내용은 지양하고, 이해가능성이 높도록 그래프, 그림, 표 등을 활용하여 제공될 필요가 있다. 셋째, 총괄결산서의 재무보고 등은 OECD가이드라인에 맞게 보조적 자료 수준으로 만들고, 주식 등 전문적이고 자세한 내용은 알리오 개별공시 등 개별 공시자료에서 확인할 수 있게끔 해야 할 것이다. 넷째, 공기업을 특정 기준에 따라 유형화하여 유형별 통합정보를 제공할 필요가 있다. 다섯째, 기관별 정보는 1페이지를 넘기지 않도록 하여 해당 공기업의 전반적인 성과를 한눈에 파악할 수 있도록 하는 전달방법을 고려할 필요가 있다. 마지막으로, 총괄결산서와는 별도로 일반 국민을 위한 대국민보고서를 도입하고 이해가능성이 높은 방법으로 통합재무정보를 전달할 필요가 있다.

본 연구는 국내 공기업·준정부기관 총괄결산서의 체계 및 내용을 OECD 가이드라인과 해외 사례에 견주어 시사점을 발굴하고 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 공공기관이 국민의 눈높이에 맞는 경영활동을 유도하기 위해 최상위 위임자인 일반 국민을 위한 통합재무보고 개선방안을 제안하였다는 점에서 연구의 공헌점이 있다. 학술적으로도 공공기관 재무보고의 고유한 형태인 통합재무보고를 해외사례와 비교하여 공공기관 재무보고의 가독성(readability)과 이해가능성(understandability)과 관련된 연구 영역을 넓혔다는 점에서도 공헌점이 있다.

참고문헌

- 박성민. 2017. “지방자치단체 결산서의 정보과잉에 관한 연구”. 한국지방자치학회보 제29권 제3호 : 161-195.
- 박성환 · 이종운 · 양준선 · 이도희 · 임영재, 배수진. 2018. “발생주의 국가회계제도 도입 이후 현황 진단과 개선방안”. 정부회계연구 제16권 제1호 : 197-217.
- 유성용 · 권병철. 2007. “선진국의 정부회계제도 개혁과 시사점”. 정부회계연구 제5권 제2호 : 115-145.
- 이경섭. 2010. “발생주의 정부회계 정보 활용방안”. 정부회계연구 제8권 제2호 : 115-152.
- 이 효. 2008. “정부예산 및 회계동향과 정책방향”. 정부회계연구 제6권 제1호 : 38-66.
- 임미화. 2013. “공기업 공시정보간 일치성 연구. 한국조세재정연구원”. 공공기관연구 포커스(13-03) : 47-64.
- 임석식 · 정기영. 2004. “정부회계 개혁의 주요 쟁점과 진행방향에 대한 제언”. 정부회계연구. 제2권 제1호 : 89-113.
- 정도진 · 배기수. 2017. “발생주의 정부회계 도입에 따른 공공기관의 회계정보 유용성 변화에 대한 연구”. 회계정보연구 제35권 제2호 : 167-190.
- 조형태. 2021. “지방공기업 재무총괄보고에 관한 연구 : 국가공기업 결산총평과의 비교를 중심으로”. 정부회계연구 제19권 제2호 : 1-35.
- 최연식 · 윤주철 · 이문영 · 권대현. 2015. “정보이용자 관점에서의 국가 재무보고 사례 분석-한국과 미국의 국가결산보고서 비교분석을 중심으로”. 회계저널 제24권 제2호 : 347-390.
- 최연식 · 조형태 · 이지연. 2021a. “공공기관 통합재무보고의 현황과 개선방안에 대한 연구”. 회계저널 제30권 제2호 : 107-139.
- 최연식 · 조형태 · 이지연. 2021b. “공공기관 재무결산체계와 주식공시의 개선을 위한 정책제언”. 회계정보연구 제39권 제3호 : 33-54.
- Bozeman, B., All Organizations Are Public : Bridging Public and Private Organizational Theories, London, Jossey Bass Publishers, 1987.
- Government Offices of Sweden, Annual for state-owned enterprises 2018.
- Cross-Sectoral Coordination Centre Republic of Latvia, Public Report on the State-Owned Enterprises and Shares in 2017.
- Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, The State Ownership Report 2018.
- OECD. 2015. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2018. Ownership and Governance of State-Owned Enterprises : A Compendium of National Practices.
- UK Government Investments Limited, UK Government Investments Limited Annual Report and Accounts 2018-19.

Policy Suggestions for the Improvement to Aggregate Financial Reporting of Public Institutions : Focusing on Cases of SOE Aggregate Reporting in Major Countries

Youn-Sik Choi* · Hyeongtae Cho** · Jiyeon Lee***

〈Abstract〉

When the fiscal year of a public institution is ended, it is required to prepare financial statements for the fiscal year and disclose them to the public by the individual public institution unit or the specific item through the system of Alio. However, the aggregate financial reports of public institutions are not disclosed to the public but are reported only to the National Assembly. As a result, there is a potential risk that the public accounting responsibilities of the government and public institutions may not be faithfully fulfilled in the sub-agent structure of the people-government-public institution.

This study reviewed the aggregate reporting of public corporations and quasi-governmental institutions in fiscal year 2020 from the perspective of previous studies, and analyzed the OECD guidelines for aggregate reporting of public institutions and cases in major countries. By doing these, issues in aggregate financial reporting of public institutions were identified, and various policy suggestions for improvement were presented. The implications identified through the analysis are as follows. First, it is necessary to disclose aggregate reporting of public institutions to the public by referring to the OECD guidelines and cases of major countries. Second, it is worthwhile to use graphs, figures, and tables in order to enhance readers' understandability of aggregate reporting while avoiding explaining excessively detailed items in the reporting. Third, it needs to provide the financial information of aggregate reporting mainly on key matters in accordance with the OECD guidelines and makes it possible for readers to check the detailed

* Professor, School of Management, Kyung Hee University, yschoi@khu.ac.kr, First Author

** Assistant Professor, College of Business Administration, Hongik University, cht1212@hongik.ac.kr, Corresponding Author

*** Ph.D., School of Management, Kyung Hee University, jylee80@khu.ac.kr, Co-author

information in the publicly disclosed data released by an individual institution. Fourth, it should be considered to provide aggregate information by group after categorizing public institutions according to specific criteria. Fifth, it is necessary to provide the overall performance of an individual institution just at a glance by limiting the information of each institution to no more than one page. Finally, it needs to introduce a public report that clearly explains the core performance of public institutions for the public, separate from the aggregate reporting submitted to the National Assembly.

In this study, various policy suggestions were made to expand aggregate financial reporting to the general public, and to deliver financial information that meets the public's information needs in an easy-to-understand manner in line with the public's eye level. This study is expected to contribute to the fulfillment of public accounting responsibilities of the government and public institutions, which are agents in the sub-agent structure of the people-government-public institutions.

<Key words> SOE, Aggregate Accounts, Aggregate Financial Reporting, OECD Guidelines