

**G20 High-Level Principles
for Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises**
공기업 부패예방과 청렴성 제고를 위한 G20 고위급 원칙
FINAL
최종본

Introduction and context

서론 및 배경

State-owned enterprises (SOEs) are a significant presence in the global economic landscape. Currently around 22% of the world's largest companies are owned or controlled by the state, and that share is growing as SOEs internationalise their operations and as economies with large SOE sectors experience high rates of growth¹. State ownership typically occurs in sectors such as the network industries, public utilities, and the extractive and financial sectors, on which most of the private commercial sector depends for its downstream competitiveness². Moreover, the operations of SOEs can have important fiscal implications and may give rise to liabilities, including in legal terms, to the government that is responsible for their finances.

공기업은 전 세계 경제에서 상당한 지위를 차지하고 있다. 현재 글로벌 대기업 중 약 22%는 국가가 소유하고 있거나 지배하고 있으며, 국영기업이 운영을 글로벌화하고 대규모 국영기업을 가진 경제가 높은 성장률을 기록하면서 이 비율이 증가하고 있다. 국가 소유는 네트워크 산업, 유틸리티, 채굴 및 금융 부문 등에서 발생하며, 이들 부문은 대부분 민간 상업 부문에서 경쟁력의 기반이 되는 산업이다. 더불어, 공기업의 운영은 공기업에 자금을 지원하는 정부에 중요한 재정적 영향을 주거나 법적 책임을 포함한 책임을 발생시킨다.

The governments of G20 countries have recognised the importance of addressing integrity in SOEs, as recognised in the 2017-2018 Implementation Plan of the G20 Anti-Corruption Working Group, and as prioritised by Argentina as a G20 ACWG priority for its 2018 G20 Presidency. As the world's largest foreign traders and investors all G20 members have a direct interest in promoting a culture of integrity in SOEs, including by tackling corruption, enforcing adequate legal frameworks against such corruption and ensuring effective implementation by their SOEs of all relevant laws and ethics rules. Leading by example in this area can contribute to improving the governance and integrity of SOEs in different regions of the world.

G20 회원국 정부는, 2018년 G20 의장직을 맡고 있는 아르헨티나가 G20 반부패 실무그룹의 우선순위로 제안하여 2017-18 이행계획에서 인정된 것처럼, 공기업 내 부패해소의 중요성을 인지하고 있다. G20 회원국들은 전세계 가장 큰 해외 무역거래국이자 투자국으로서, 공기업 부패 척결을 위한 적절한 법제도를 시행하고 공기업이 모든 관련 법과 윤리규정을 효율적으로 이행할 수 있도록 하는 등으로, 공기업 내 청렴문화 촉진에 직접적인 이해관계를 갖고 있다. 이 분야에서 선도해 나가는 것은 전세계 다른 지역에 있는 공기업의 청렴성과 거버넌스를 개선하는데에도 기여할 수 있다.

G20 countries encourage, and in their jurisdictions will take steps to assist with, legal and practical measures including, but not limited to: fighting corruption in SOEs; strengthening awareness among SOE managers and employees of the need to combat corruption; encouraging SOE efforts to improve integrity and avoid corruption; strictly enforcing rules criminalising corruption and related misconduct; and managing and mitigating any damage inflicted by corruption.

¹ OECD (2016), State-Owned Enterprises in the Global Marketplace: A Challenge or an Opportunity?, OECD publishing.

² Moreover, the presence of SOEs may affect the private sector's ability to participate in these sectors.

G20 회원국은 다음과 같은 법적 실천적 조치를 장려하고, 자국내에서 이를 지원하기 위해 조치를 취할 것이다. 공기업내 부패 척결, 공기업 관리자와 직원들에게 부패 척결의 필요성에 대한 인식 강화, 청렴성 제고와 부패 회피를 위한 공기업의 노력 제고, 부패 및 관련 위반을 범죄화 하는 강력한 규정의 이행, 부패로 인한 손실을 관리하고 경감하는 것 등

Applicability, scope and definitions

적용대상, 범위, 정의

The High-Level Principles are guidance for G20 and other governments and for those state representatives that are charged with exercising ownership rights in SOEs on behalf of the government. The High-Level Principles should moreover provide useful guidance to SOEs' governance bodies and employees on preventing corruption and promoting integrity in their organisations. These High-Level Principles draw on general corporate governance standards according to which the state should act as an active and informed owner of enterprises, but should abstain from intervening in their daily management. Company-internal methods for preventing corruption in individual SOEs can be mandated by the state, but should normally be implemented by the corporate management under the supervision of the board of directors, subject to oversight by the relevant auditing bodies³. SOEs should be expected to develop and implement a culture of integrity.

고위급원칙은 G20 회원국 및 기타 국가의 정부와, 정부를 대신해 공기업에 대한 소유권을 행사하는 업무를 맡은 공직자들에 대한 지침이다. 고위급원칙은 또한 공기업 관리조직과 직원들에게 부패예방과 청렴성 촉진에 대한 유용한 지침이 된다. 고위급원칙은 기업 거버넌스에 대한 과거 우수사례 및 지침을 참고하는데, 그에 따르면 국가는 적극적이고 정통한 기업 소유자로서 행동하되 일상 경영에 관여해서는 안 된다고 되어 있다. 개별 공기업 내 부패예방을 위한 기업의 내부적 수단은 국가가 명시할 수 있으나, 일반적으로는 기업내 이사회 감독하에 관리조직에 의해 이행되고, 관련 회계감시기구의 감독을 받아야 한다. 공기업은 청렴 문화를 발전시키고 이행해야한다.

G20 countries differ with respect to the range of institutions that they consider as state owned enterprises. Each country may have its own definition of what constitutes an SOE according to its own domestic legal framework.

공기업으로 간주될 수 있는 기관의 범주는 G20 국가별로 상이하다. 각 국가들은 자국의 국내 법적 체계에 따라 공기업에 대한 정의를 각각 다르게 내린다.

These High-Level Principles focus on SOEs at the central or federal levels of government. They may also be applied at the subnational level of government. A frequently cited definition of the institutions of state and the SOEs' governance bodies is put forward by the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015). Throughout the present document, the "ownership entity" is the part of the state responsible for the exercise in ownership rights of any given SOE. It can be understood to mean either a single state ownership agency, a coordinating entity or a government ministry responsible for enterprise ownership.

고위급원칙은 중앙 또는 연방정부의 공기업에 초점을 두었다. 동 원칙은 지방단위 정부에도 적용될 수 있을 것이다. 국가기관 및 공기업 감독 기구에 대한 일반적인 정의는 OECD 공기업 거버넌스 가이드라인(2015)에 나와있다. 동 문서에서는 "소유 기관"이라고 하면 해당 공기업에 대한 소유권을 행사할 책임이 있는 국가의 일부를 말한다. 이는 단일한 국가기관일 수도 있고, 공동 조정기구이거나 기업 소유권에 대한 책임이 있는 정부부처일 수도 있다.

³ For example, the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, which are addressed to government officials and policy makers, make reference to the *OECD Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance* as a point of reference for the state ownership entity.

For the purpose of the Principles, the word “corruption” generally covers acts of corruption within the scope of the UN Convention against Corruption. The word “integrity” is taken to mean adherence to applicable rules, including laws, regulation and company-internal rules of conduct.

고위급원칙의 목적상, “부패”는 일반적으로 UN 반부패협약상의 부패행위를 말한다. 청렴성”은 법률, 규정, 내부 행동강령 등 적용되는 규칙을 준수한다는 의미로 사용된다.

Recommendations:

권고사항

A. INTEGRITY OF THE STATE 국가의 청렴성

State-owned enterprises are overseen by governments and public officials. Integrity in SOEs is therefore based upon a more general commitment to good practices and high standards of conduct among public officials.

정부와 공직자가 공기업을 감독한다. 따라서 공기업내 청렴성은 공직자에 대한 행동강령과 우수사례라는 보다 일반적인 책임에 기반한다.

Principle 1: Apply high standards of conduct to those exercising ownership of SOEs on behalf of the general public

제 1 원칙 : 일반 국민을 대신하여 공기업의 소유권을 행사하는 이들에게는 높은 수준의 행동강령을 적용한다.

G20 countries should set high standards of conduct for public officials and state representatives exercising the State's ownership rights or overseeing SOEs. Integrity in SOEs is moreover anchored in a more general commitment to good practices and high standards of ethical behaviour among all public officials. SOEs should be operated according to their corporate and commercial purposes subject to applicable anti-corruption laws, and not be misused as conduits for illicit activities.

G20 회원국들은 국가의 소유권을 행사하거나 공기업을 감독하는 공직자와 국가의 대표들에 대한 높은 수준의 행동강령을 정해야 한다. 더불어 공기업 청렴성은 모든 공직자들에 대한 높은 수준의 윤리행위 규정과 우수사례라는 보다 일반적인 책임에 기반해 결정된다. 공기업은 적용 가능한 반부패 법에 따라 기업과 상업적 목적에 의해 운영되어야 하며, 불법적 행위의 수단으로 악용되어서는 안 된다.

Principle 2: Establish ownership arrangements that are conducive to integrity

제 2 원칙 : 청렴성을 유도하도록 소유제도를 수립한다.

G20 countries should design their State ownership arrangements for SOEs in a way that is supportive of high standards of integrity, including, where feasible and in accordance with domestic legal systems, *inter alia* by separating ownership from other government functions and minimising opportunities for inappropriate ad-hoc interventions and other undue influence by the State in SOEs. The ownership structure and internal transactions should, without compromising the autonomous corporate nature of SOEs, be transparent and the state should encourage professional co-operation between the relevant state authorities.

G20 회원국들은 자국 법률에 따라 가능한 경우, 정부 기능과 소유권을 분리하고 공기업에 대한 국가의 부적절한 수시 간섭이나 기타 부당한 영향력 행사 기회를 최소화하도록 하는 등, 높은 청렴성을 지원할 수 있도록 공기업에 대한 국가 소유제도를 설계해야 한다. 소유 구조와 내부거래는, 공기업의 독자적 상업적 성격을 훼손하지 않으면서, 투명해야 하며, 국가는 관련 국가기관과의 전문적인 협력을 장려해야 한다.

B. OWNERSHIP AND GOVERNANCE 소유권과 거버넌스

States should act as active and engaged owners, holding SOEs to high standards of performance and integrity, while also refraining from unduly intervening in the operations of SOEs or direct control of their management.

국가는 적극적인 소유자로서, 공기업이 성과와 청렴성에 있어 높은 기준에 맞추도록 하되, 공기업의 운영에 대한 부적절한 간섭이나 경영에 대한 직접적 통제는 줄이도록 한다.

Principle 3: Ensure clarity in the legal and regulatory framework and in the State's expectations

제 3 원칙 : 법과 제도 및 국가 계획에서 명시성을 확보한다.

The legal framework outlining an SOEs' governance structure and policies should clearly define the respective responsibilities of owners, boards, executive management and employees in preventing, detecting and reporting corruption in SOEs. G20 countries should ensure that the state's intentions and expectations as an enterprise owner are clearly defined, ideally by developing a formalised state ownership policy supplemented by company specific objectives for individual SOEs. G20 countries should clarify through formal rules which anti-corruption legal framework is applicable to their SOEs.

공기업의 거버넌스 구조와 정책을 담은 법적 제도는 공기업 내 부패 예방, 인지, 신고에 있어서 소유자, 이사회, 경영진, 직원의 책임을 각각 명시적으로 규정해야한다. G20 회원국들은 개별 공기업의 기업별 구체 목표로 보완된 공식화된 국가소유 정책을 마련함으로써 기업 소유자로서의 국가의 의도와 계획이 명확하게 정의되도록 해야한다.

Principle 4: Act as an informed and active owner with regards to integrity in SOEs

제 4 원칙 : 공기업내 청렴성에 있어 적극적이고 정통한 소유자로서 행동한다.

G20 countries should ensure that relevant agencies, including but not limited to the ownership entity if applicable, monitor SOEs' corruption risks, integrity and anti-corruption efforts as part of risk analysis and performance monitoring. Information-sharing among the relevant State agencies should occur, particularly when State ownership is not centralised in a single agency or ministry, or when other government functions are involved in monitoring SOEs, such as Supreme Audit Institutions or State Comptrollers. G20 countries should also, where applicable, make their SOEs follow good governance practices adopted by commercial companies.

G20 회원국들은 소유 기관 등 관련 부처가 위험 분석과 성과관리의 일환으로 공기업의 부패 위험, 청렴성, 반부패 노력을 감독하도록 해야한다. 2 개 이상의 기관이나 부처가 공기업을 공동으로 소유하거나, 기타 감사원 등 정부 기능이 공기업 감시와 관련이 되어 있는 경우에는, 관련 국가부처간 정보교환이 있어야 한다. G20 회원국은 또한 적용가능한 범위내에서 자국의 공기업이 민간 기업이 채택한 굿거버넌스 관행을 따르도록 해야 한다.

C. CORRUPTION PREVENTION 부패 예방

A cornerstone of ensuring integrity and fighting corruption in SOEs is effective internal compliance and other programmes or measures designed to prevent, mitigate, detect and enforce rules on corruption-related risks. Essential elements should include corporate codes of conduct, compliance functions, integrated risk management and internal control systems and external controls. Elements of such good practices should be integrated into SOEs' general corporate governance structures or could take the form of specific integrity programmes.

공기업 청렴성 확보와 부패적결의 핵심은 효과적인 내부 컴플라이언스와 부패 관련 위험을 예방, 감축, 인지하고 관련 규정을 이행하기 위한 다른 효과적인 프로그램이나 조치이다. 필수항목으로는 기업 행동강령,

준법 기능, 위험통합관리, 내외부 통제 시스템이 있다. 이 같은 항목들은 공기업의 기업거버넌스 구조에 통합되거나 별도의 청렴 프로그램 형태를 갖추 마련해야 한다.

Principle 5: Require adequate mechanisms for addressing risks of corruption

제 5 원칙 : 부패위험을 관리하기 위한 적절한 매커니즘이 필요하다.

G20 countries should ensure that SOEs understand, manage and, when appropriate, communicate corruption risks to their owners and other relevant stakeholders, including compliance and other corruption-related risks. SOEs should develop risk management systems consistent with corporate best practices and tailored to responding to the risks in the sectors where they operate. Where possible and appropriate, integrity mechanisms should be based on risk analysis that addresses corruption-related risks. Risk detection regarding corruption may also benefit from the support of external experts.

G20 회원국들은 공기업이 준법경영과 기타 부패 관련 위험 등 부패의 위험성을 이해하고, 관리하고, 필요시 소유권자 및 기타 이해관계자에게 알리도록 해야한다. 공기업은 기업 우수 관행을 따르면서 해당 사업 분야내 위험에 대응하도록 맞춰진 위험관리시스템을 개발해야한다. 가능하고 적절하다면, 청렴 매커니즘은 부패관련위험을 다루는 위험 분석을 기반으로 해야 한다. 부패 위험 인지는 공기업 외부의 전문가로부터 도움을 얻을 수 있다.

Principle 6: Require adoption of high quality integrity mechanisms within SOEs

제 6 원칙 : 공기업 내 수준높은 청렴 제도 채택이 필요하다.

G20 countries should hold SOEs to generally high integrity requirements. Without unduly intervening in the management of individual SOEs, countries should take all relevant steps to encourage the strengthening of internal SOE governance, for instance through internal controls that are integrated into corporate governance, effective risk management, and auditing in line with national laws and agreed standards. Integrity mechanisms should be monitored by SOEs' senior management and, in particular, by their boards of directors. Key tools could include, but are not limited to, corporate codes of conduct or ethics, whistleblower or complaints mechanisms and specific policies for high-risk areas such as gifts, hospitality, procurement, asset divestment, conflicts of interest and lobbying.

G20 회원국은 공기업에게 높은 수준의 청렴성을 요구해야한다. 개별 공기업 관리에 부적절하게 간섭하지않는 상태에서, 국가는 공기업 내부 거버넌스의 강화를 장려하기 위한 모든 관련 조치, 이를테면 기업 거버넌스와 통합된 내부 통제, 효과적인 위험관리, 국내법과 합의된 기준에 따른 회계감사 등의 조치를 취해야 한다. 청렴 제도는 공기업의 고위 관리층, 특히 이사회에서 감독해야 한다. 핵심 수단으로는 기업의 행동 또는 윤리강령, 내부 고발자 또는 신고 제도, 선물, 향응, 조달, 자산처분, 이해충돌, 로비 등 취약 부분별 정책이 있다.

Principle 7: Safeguard the autonomy of SOEs and their decision-making bodies

제 7 원칙 : 공기업의 자치권과 공기업의 정책결정 기구를 보호한다.

G20 countries should ensure that SOEs are overseen by effective and competent boards of directors, as well as executive management, who are empowered to oversee the companies' management and operations. G20 countries should ensure that board appointment criteria are clear, fair and consistent, and that selection processes, as well as subsequent evaluations, include due diligence to establish the personal integrity and professional qualifications of candidates. The respective roles allocated to boards and executive managers should be clearly delineated in accordance with national law and agreed good practices.

G20 회원국들은 공기업이 기업 관리를 감독할 권한이 있는 효과적이고 유능한 이사회와 경영진에 의해 감독받을 것을 보장해야 한다. G20 회원국들은 이사 임명 기준이 명확하고 공정하며 일관되며, 선발절차와

선발 이후 평가에 후보자개인의 청렴성과 전문성에 대한 실사를 포함하도록 해야 한다. 이사회와 경영진 각각의 역할은 국내법과 일반적인 우수사례에 맞게 명시적으로 구분되어야 한다.

D. CORRUPTION DETECTION AND RESPONSE 부패 감지와 대응

To ensure proper detection of corruption, as well as investigation and enforcement, it is important that key processes are entrusted to institutions that are granted with the necessary independence, and that individuals who may be party to irregular practices are unable to suppress said processes or public information regarding their conduct. Strong and transparent external auditing bodies, including for example Supreme Audit Institutions and State Comptrollers, are means of ensuring financial probity and informing shareholders about overall company performance.

부패를 제대로 인지하고 수사 및 법 집행을위해, 필요한 독립성을 가진 외부 기관에 핵심 절차를 위임하여, 비리 관행에 연루될 수 있는 개인이 그런 절차나 개인 행위에 대한 공개 정보를 막을 수 없도록 하는 것이 중요하다. 건실하고 투명한 외부 회계감시 절차는 재정적 정직성을 확보하고 이해관계자에게 기업의 전체 성과를 알리는 수단이다.

Principle 8: Establish appropriate accountability and review mechanisms for SOEs

제 8 원칙 : 공기업에 대한 적절한 책임과 점검 제도를 수립한다.

G20 countries should ensure that SOEs are subject to adequate controls regarding their operational performance. In some national contexts this may include occasional or regular reporting to the national legislature or other elected, or governing, bodies of State, and the publication of regular reports on the performance of SOEs. It may also include assuring that SOEs' financial statements are subject to regular audits according to high-quality auditing standards. In this context, governments may wish to consider supplementing their state audit functions with independent audits by professional auditors, e.g. private sector auditing firms.

G20 회원국들은 공기업이 운영성과에 대한 적절한 통제하에 있도록 해야 한다. 일부 국가의 경우, 입법부나 기타 선출직, 국가기관에 대한 비정기적 혹은 정기적 보고와 국영기업 성과 보고서 정기 발간이 여기에 해당할 수 있다. 공기업의 재무보고서에 대해 일반적으로 인정할 수 있는 높은 수준의 회계 기준에 따라 정기적 회계 감시를 받도록 하는 것도 포함된다. 이러한 측면에서, 정부는 민간 회계법인 같은 전문 감사관에 의한 독립적 회계 감사를 사용하여 국가의 회계감시 기능을 보강하는 것을 검토해 볼 수 있다.

Principle 9: Taking action and respecting due process for investigations and prosecutions

제 9 원칙 : 조치를 취하고 조사 및 기소에 대한 절차를 존중한다.

G20 countries should ensure that all cases of corruption involving SOEs are investigated and prosecuted according to domestic legal procedures, in accordance with the G20 High-Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption. International co-operation in this respect is encouraged. This includes ensuring that the SOEs, as well as government agencies cooperate fully with the relevant enforcement authorities. G20 countries should encourage self-reporting by SOEs that have detected irregular practices. Also, effective whistleblowing procedures and protections should be established to provide assurances to potential whistle blowers that they will be protected from retaliation for reporting in good faith suspected acts of corruption and other wrongdoing.

G20 회원국들은 '부패에 대한 법인의 책임에 대한 G20 고위급 원칙'에 따라, 공기업이 연루된 모든 부패사건을 자국 내 법적 절차에 따라 수사하고 기소하도록 해야 한다. 이러한 측면에서 국제적 공조가 필요하다. 여기에는 공기업과 정부기관이 집행당국에 전적으로 협조하는 것도 포함된다. G20 회원국들은 공기업이 비리를 탐지한 경우 자체적으로 신고하도록 장려해야한다. 또한 공기업의 고유한 특성하에서, 잠재적

내부고발자에게 부패행위 및 기타 비리에 대한 선의의 신고에 대해 보복받지 않을 것이라는 확신을 줄 수 있도록 효과적인 내부고발 절차와 보호 장치를 마련해야한다.

Principle 10: Invite the inputs of civil society, the public, media and the business community

제 10 원칙 : 시민사회, 국민, 언론, 기업계의 참여를 요청한다.

G20 countries should, where possible and appropriate, cooperate with stakeholders such as civil society, trade unions, private sector representatives and the public and media in identifying and addressing problems of corruption in SOEs. This includes providing accessible channels for stakeholders to raise concerns, including anonymously and subject to appropriate protections. Special care should be taken to ensure that State or SOE representatives, who may themselves be party to irregular practices, are not empowered to silence or stifle criticism.

G20 회원국들은 가능한 경우 공기업 내 부패 문제를 파악하고 해소하는데 있어서, 시민사회, 노동조합, 민간부문 대표, 일반 국민, 언론 등 이해관계자와 협력해야 한다. 이해관계자가 우려를 제기할 수 있는 적절한 익명의 혹은 보호를 받을 수 있는 신고 통로가 마련되어야 한다. 비리의 당사자가 되기도 하는 국가 또는 공기업 대표에게 비판을 잠재우거나 막을 수 있는 권한이 주어지지 않도록 특히 주의해야 한다.