

주요국의 공공기관 Ⅲ

싱가포르 · 중국 · 이탈리아

2011. 6

공공기관정책연구센터

kipf 한국조세연구원

주요국의 공공기관 III

- 싱가포르, 중국, 이탈리아 -

2011. 6

공공기관정책연구센터

KIPF 한국조세연구원

서 언

공공기관은 우리나라 산업화의 중추적인 역할을 수행하였고, 그 비중이 감소하기는 하였지만 여전히 우리 경제에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 공공기관은 그동안 방만경영 및 도덕적 해이로 언론과 여론의 질타를 받아왔다. 그러나 최근 이러한 문제를 해결하기 위한 지속적이고 일관된 개혁조치들로 인해 상당한 개선이 이루어지고 있으며, 이에 대한 해외의 관심도 고조되고 있다. 노무현 정부에서 「공공기관운영에 관한 법률」의 제정을 통해 공공기관 관리의 틀을 마련했다면, 이명박 정부에서는 민영화와 통합, 기능조정 등의 ‘공공기관 선진화’를 통해 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립하고 있다. 많은 부분이 계획대로 추진되고 있지만 아직 미흡한 분야도 많이 남아 있는 것이 사실이다. 이에 따라 본 연구는 해외 주요국의 공공기관 운영제도를 분석하여 우리나라 공공기관 운영사례에 대한 시사점을 주고자 수행되었다.

『주요국의 공공기관 I권』에서는 영국과 프랑스, 스웨덴, 미국의 공공기관을, 『주요국의 공공기관 II권』에서는 캐나다와 뉴질랜드, 독일, 일본의 공공기관에 대해 살펴보았다. 금번에 발간하는 『주요국의 공공기관 III권』에서는 지주회사를 통해 공기업을 관리·운영하는 싱가포르(테마섹 지주회사)와 중국(국유자산감독관리위원회, SASAC), 이탈리아(IRI 지주회사 등)의 공공기관에 대해서 다루고 있다.

싱가포르는 1970년대 국가주도형 경제발전을 이루었으며 국내의 부족한 자원을 극복하는 수단으로 공기업(정부연계기업, GLC)을 적극적으로 활용하여 왔다. 1985년 이후 민간기업 육성을 위해 민영화가 추진되었지만, 여전히 싱가포르 경제 내에서 공기업은 각 산업분야를 주도하고 있다. 싱가포르 정부는 이들 공기업에 대해 법적 권한이 부여된 중간 규제기구의 창설을 통한 간접통제방식을 취하고 있으며, 공기업의 운영에 대해서는 직접적으로 관여하지 않는다. 이러한 목적에서 1974년에 설립된 테마섹 지주회사(Temasek Holdings)는 재무부가 100% 지분을 보유한 투자지주회사로 다수의 공기업들의 지분을 보유하고 있으며 이들 자회사의 경영을 점검·지도를 통해 높은 수익률을 달성하고 있다.

중국은 국유자산감독관리위원회(SASAC)-국유자산경영회사-공기업의 3단계 관리체계를 통해 공기업을 관리감독하고 있으며, 특히 공기업과 공기업 경영자, 임원진 등에

대해 성과평가도 이뤄지고 있다. 1978년 이래 지속된 공기업 개혁을 통해 전체 공기업의 수는 줄어들고 전반적인 경영수익은 증가하고 있으며, 공기업에 현대적 기업관리체도를 도입하기 위한 노력 또한 지속되고 있다. 또한 최근에는 공기업 개혁의 일환으로 해외진출과 공기업 통폐합, 공기업 상장 등도 추진되고 있다.

이탈리아는 제2차 세계대전 이후 국가재건 과정에서 공공기관이 설립되고 발전하였다. 1950년대 정부는 거의 모든 경제 분야의 기업을 인수 또는 설립하여 지주회사인 IRI가 관리하도록 하였다. 이후 설립된 에너지 지주회사 ENI은 에너지 시장 통제 및 합리화를 담당하였으며 1960년대 EFIM은 중장비기업을 합병하여 군수산업을 새로운 생산제조업으로 전환하는 역할을 담당하였다. 그러나 대규모 지주회사 IRI와 ENI, EFIM 및 공공기관은 설립 당시와는 달리 계획적이지 못한 시장개입과 정치적 도구화로 인해 많은 부작용을 초래하였다. 1990년대부터 정부의 지나친 개입과 이로 인한 비효율이 지적되어 현재까지 민영화 및 경영·행정의 효율화를 위한 개혁이 이어지고 있다. 2009년부터 공공부문에 대한 총체적인 개혁으로 투명성, 지속가능성, 성과평가 실시 등을 강화하고 한편, 정부소유의 공기업의 효율성 향상을 강조하고 있다.

이들 세 국가는 모두 정부가 지주회사를 통해 국부 극대화를 강조하는 한편 지주회사를 통해 포트폴리오를 민간기업과 동일한 조건에서 운영하면서 이들을 통해 해외시장에 적극적으로 진출하고 있다는 점을 들 수 있다. 본 연구는 공공기관정책연구센터의 박정수 소장의 총괄로 진행되었으며, 싱가포르의 이주경 연구원이, 중국은 유효정 연구원이, 이탈리아는 Alberto Mondì와 홍유화 연구원, 박도림 연구원이 맡아 완성하게 되었다. 저자들은 출판하는 데 수고를 아끼지 않은 연구원과 출판팀 직원 여러분께 감사의 말을 전하고 있다. 본 보고서가 외국의 공공기관을 보다 깊이 이해하는 밑거름이 되어 우리나라 공공기관 연구와 정부정책 지원에 있어 중요한 자료로 활용되기를 기대한다. 앞으로도 공공기관정책연구센터는 지속적인 추가연구를 통해 다양한 해외사례 연구를 소개할 예정이며, 공공기관 정책방향 설정 및 공공기관의 지속가능한 발전을 뒷받침할 것이다.

2011년 6월

한국조세연구원
원장 원 윤 희

목 차

제1편 싱가포르의 공공기관	15
I. 서론	15
II. 싱가포르 공공기관의 현황	19
1. 싱가포르 공공기관의 정의 및 범위	19
2. 공공기관의 현황	21
III. 싱가포르 공공기관 소유·지배구조	42
1. 싱가포르 공기업의 소유구조	42
2. 싱가포르 공기업의 지배구조	45
IV. 싱가포르 공공기관 성과평가	63
1. 공공기관의 평가제도	63
2. 공공기관의 성과관리	63
V. 공공기관의 개혁과 동향	72
1. 싱가포르 공기업의 민영화	72
2. 테마섹 지주회사의 최신 동향	80
제2편 중국의 공공기관	88

I. 중국 공기업의 현황	88
1. 중국 공기업의 분류	88
2. 중국 공기업의 현황	92
II. 중국 공기업의 소유·지배구조	106
1. 중국 공기업의 지배구조 개혁	106
2. 중국 공기업의 내부지배구조	111
3. 중국 공기업의 외부지배구조	122
III. 중국 공기업의 성과평가제도	146
1. 공기업의 종합성과평가	146
2. 중앙 공기업의 종합성과평가	149
3. 금융 공기업의 종합성과평가	153
4. 공기업 경영자 및 임원진 종합성과평가	155
IV. 중국 공기업의 개혁 및 동향	176
1. 중국 공기업 개혁	176
2. 중국 공기업 해외투자	184
3. 중국 공기업의 경쟁력 강화	190
제3편 이탈리아의 공공기관	194
I. 서론	194
II. 이탈리아 공공기관의 역사	196
1. 제2차 세계대전 이전 이탈리아 공공기관의 현황	196
2. 제2차 세계대전 이후 이탈리아 공공기관의 현황	197

III. 이탈리아 공공기관의 현황	203
1. 공공기관의 정의 및 유형 분류	203
2. 공기업의 현황	212
3. 공공부문의 고용현황	222
IV. 이탈리아 공공기관의 지배구조	229
1. 외부 지배구조	229
2. 내부 지배구조	235
3. 개별 기업사례	239
V. 평가관리제도	244
1. 공공기관의 평가관리제도	244
2. 공기업의 평가관리제도	251
3. 공공기관의 투명성 개선	265
VI. 개혁 및 동향	266
1. 이탈리아 민영화	266
2. Alitalia의 민영화 사례	283
참고문헌	287
부 록	300

〈표 차례〉

〈표 1-1〉 싱가포르와 한국의 주요 경제지표 비교(2009년 기준)	15
〈표 1-2〉 상위 10위 싱가포르 다국적기업	24
〈표 1-3〉 국민소득 및 투자	25
〈표 1-4〉 테마섹 지주회사의 손익계산서	32
〈표 1-5〉 테마섹 지주회사의 재무상태표	33
〈표 1-6〉 싱가포르투자청(GIC)의 인적 구성	37
〈표 1-7〉 GIC 포트폴리오의 지역적 분배	38
〈표 1-8〉 싱가포르 투자청과 테마섹지주회사의 비교	41
〈표 1-9〉 정부소유지주회사의 주인-대리인 구조	42
〈표 1-10〉 테마섹 이사회 구성	54
〈표 1-11〉 이사회 하부 위원회의 기능 및 역할	58
〈표 1-12〉 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 상위 20개 주요 주주목록	60
〈표 1-13〉 Keppel Corporation Limited 주요 임원의 보수수준	68
〈표 1-14〉 Keppel Corporation Limited 이사들의 보수수준	69
〈표 1-15〉 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 주요 임원의 요약보수표	70
〈표 1-16〉 Singapore Technologies Engineering Ltd의 이사들의 보수표 요약	71
〈표 1-17〉 연도별 지분매각 실적(1968-2001)	75
〈표 1-18〉 싱가포르 항만의 화물처리량	79
〈표 1-19〉 테마섹에서 투자한 싱가포르 상장사별 가치회복	81
〈표 1-20〉 2002년 현장과 2009년 현장의 비교	82
〈표 1-21〉 싱가포르 테마섹 주요기업 재무지표	86
〈표 2-1〉 정부의 지분비율을 기준으로 한 공기업 분류	88

〈표 2-2〉 관리감독기관에 따른 공기업 분류	89
〈표 2-3〉 활동 업종에 따른 공기업 분류	90
〈표 2-4〉 2010년 포춘 Global 500에 포함된 중앙공기업	93
〈표 2-5〉 2011년 포브스 선정 Global 2000에 포함된 중국 공기업	95
〈표 2-6〉 2010년 공기업의 주요 경영지표	98
〈표 2-7〉 1998~2009년 공기업 주요업무로 인한 수익 및 투입 비용	99
〈표 2-8〉 2009년 지역별 공기업의 주요 경영지표	101
〈표 2-9〉 2009년 지역별 공기업 자산-부채 비율 및 비용 대비 이윤	103
〈표 2-10〉 2009년 산업별 공기업의 주요 경영지표	105
〈표 2-11〉 국자위의 중앙 공기업 이사회 성과평가지표	119
〈표 2-12〉 공기업과 민간기업의 지배구조 평가결과	120
〈표 2-13〉 공기업 관리감독기구의 변천	124
〈표 2-14〉 국유자산감독관리위원회 산하 중앙공기업(2011.4월 현재)	128
〈표 2-15〉 국가개발투자공사 투자기업(2011.5월 현재)	135
〈표 2-16〉 공업/상업 경쟁기업 성과평가지표 체계	146
〈표 2-17〉 성과평가지표 체계 및 가중치(1999년)	147
〈표 2-18〉 성과평가지표 체계 및 가중치(2002년)	148
〈표 2-19〉 중앙 공기업 종합성과평가지표 및 가중치	150
〈표 2-20〉 중앙 공기업 성과평가 참여자별 업무	152
〈표 2-21〉 금융 공기업의 종합성과평가지표 및 가중치	154
〈표 2-22〉 중앙 공기업 임원진 및 경영자 종합성과평가대상	156
〈표 2-23〉 중앙 공기업 경영자 연도성과평가지표 및 평가요점	159
〈표 2-24〉 중앙 공기업 임원진 연도종합성과평가지표 및 평가요점	162
〈표 2-25〉 중앙 공기업 책임자 종합성과평가대상	165
〈표 2-26〉 중앙 공기업 경영자 성과평가 결과(2004~2009년)	168
〈표 2-27〉 중앙 공기업 경영자 성과평가 결과 A등급 기업(2006~2009년)	169
〈표 2-28〉 2기(2007~2009년) 경영자 임기평가 우수기업	172
〈표 2-29〉 2기(2007~2009년) 효율성·관리개선기업	174
〈표 2-30〉 중국 공기업 3단계 개혁의 목표, 전략, 내용, 성과	176

〈표 2-31〉 ‘신 36조’ 민간자본의 공공투자 분야	180
〈표 2-32〉 12.5 계획 강요의 주요 내용	181
〈표 2-33〉 최근 중국 공기업의 에너지·원자재부문 M&A 사례	188
〈표 2-34〉 공기업 통폐합 방식 및 실제 적용 사례	192
〈표 2-35〉 공기업 상장 추진 방식	193
〈표 3-1〉 이탈리아 공공행정부문의 법률적 분류	207
〈표 3-2〉 이탈리아 공기업 유형 분류	208
〈표 3-3〉 이탈리아 공기업 분류	208
〈표 3-4〉 이탈리아 공기업 수 추이(2006~2010)	212
〈표 3-5〉 이탈리아 재정부 보유 공기업 현황(2010년 12월 기준)	213
〈표 3-6〉 공기업 재무현황(2009년 12월 기준)	217
〈표 3-7〉 이탈리아 공기업의 재무현황(2009년 12월 기준)	220
〈표 3-8〉 공공행정의 근로자 수(2006년~2008년)	223
〈표 3-9〉 공공행정부문의 각 분야별 근로자 수	224
〈표 3-10〉 공공행정부문의 단시간 근로자 수	225
〈표 3-11〉 공공행정기관의 여성 고용률	225
〈표 3-12〉 공공행정기관의 평균 연차 사용일	226
〈표 3-13〉 이탈리아 공기업의 고용(2009년 12월 기준)	227
〈표 3-14〉 이탈리아 공기업 유형별 고용규모(2009년 12월 기준)	228
〈표 3-15〉 상장공기업 통제법률	231
〈표 3-16〉 이탈리아의 분야별 감독기관	232
〈표 3-17〉 2009년 개혁으로 인한 변화	245
〈표 3-18〉 경제적 성과지표	254
〈표 3-19〉 환경적 성과지표	255
〈표 3-20〉 노동 성과지표	257
〈표 3-21〉 인권적 성과지표	258
〈표 3-22〉 사회적 성과지표	259
〈표 3-23〉 UN의 글로벌 컴팩트 원칙과 ENI의 전략	260

〈표 3-24〉 ENI의 성과평가 계획 및 관리 예시표	261
〈표 3-25〉 Legislative Decree 231/2001에 명시된 위반의 종류	263
〈표 3-26〉 1992년 공기업 민영화 이전의 이탈리아 공기업 현황	268
〈표 3-27〉 1991년 민영화 이전의 국영은행 현황	269
〈표 3-28〉 이탈리아 민영화 법률	270
〈표 3-29〉 1992~2000년의 IRI와 ENEL의 매각을 통한 수익	273
〈표 3-30〉 1992~2000년 민영화를 통한 수익	273

〈그림 차례〉

[그림 1-1] 정부연계기업(GLC)의 정의	21
[그림 1-2] 테마섹 지주회사의 인력규모	27
[그림 1-3] 인력 국적 구성	28
[그림 1-4] 테마섹 지주회사 포트폴리오의 시장가치	29
[그림 1-5] 테마섹 포트폴리오의 가치	29
[그림 1-6] 포트폴리오의 지역분포	30
[그림 1-7] 부문별 포트폴리오	30
[그림 1-8] 유동성 포트폴리오	30
[그림 1-9] 총주주수익률(2010년 3월 말 기준)	31
[그림 1-10] 영업이익률(Profit Margin)	34
[그림 1-11] 인건비 대비 부가가치 비율	34
[그림 1-12] 평균자산 수익률	35
[그림 1-13] 평균자기자본 수익률	35
[그림 1-14] 자본에 대한 순부채	35
[그림 1-15] EBITDA 이자보상(Interest Coverage)	35
[그림 1-16] 싱가포르투자청(GIC)의 20년 만기 정부 포트폴리오(1981~2010)의 운영수익률	37
[그림 1-17] 싱가포르투자청(GIC)의 조직도	39
[그림 1-18] 테마섹 자회사(THL) 현황	43
[그림 1-19] Keppel Corporation Limited의 그룹도	44
[그림 1-20] 싱가포르 공기업 외부지배구조 현황 : 정부의 역할	45
[그림 1-21] 테마섹 지주회사의 조직도	59
[그림 1-22] 주요 경영진의 보수구성	67

[그림 1-23] 싱가포르 항만의 컨테이너 처리량 추이	79
[그림 2-1] 등기 형태에 따른 기업 분류	91
[그림 2-2] 2003~2009년 공기업 영업수익 및 GDP 대비 비중 변화	92
[그림 2-3] 1998~2009년 공기업의 수 변화	96
[그림 2-4] 1998~2009년 공기업 총자산 및 총부채 변화	97
[그림 2-5] 1998~2009년 공기업 총수익의 변화	98
[그림 2-6] 1998~2009년 공기업 연평균 고용인원	100
[그림 2-7] 회사법상 유한책임공사의 내부지배구조	112
[그림 2-8] 회사법상 국유독자공사의 내부지배구조	114
[그림 2-9] 회사법상 주식유한공사의 내부지배구조	115
[그림 2-10] 중국 공기업의 내부지배구조(노삼회)	117
[그림 2-11] 중국 공기업의 내부지배구조(신삼회)	117
[그림 2-12] 2009년 공기업과 민간기업의 항목별 지배구조 평가결과	121
[그림 2-13] 중국 공기업 항목별 지배구조 평가결과 비교(2008~2009년)	122
[그림 2-14] 중국 공기업의 외부지배구조	123
[그림 2-15] 국유자산감독관리위원회 산하 중앙공기업의 수(2003~2011년)	127
[그림 2-16] 중앙회금투자유한책임공사의 지분참여 기업	145
[그림 2-17] 중앙 공기업 종합성과평가 업무절차	151
[그림 2-18] 임원진 정직·부직 다차원평가 주체별 비중	157
[그림 2-19] 중앙 공기업 경영자 연도성과평가지표	158
[그림 2-20] 중앙 공기업 경영자 임기성과평가지표 및 가중치	160
[그림 2-21] 중앙 공기업 임원진 연도성과평가지표	161
[그림 2-22] 공기업 임원진 임기성과평가지표 및 가중치	164
[그림 2-23] 중앙공기업 책임자 종합성과평가지표(2007년)	166
[그림 2-24] 중앙공기업 책임자 종합성과평가지표(2010년)	167
[그림 2-25] 연도별 평가목표 달성·미달성 기업의 비율(2004~2009년)	168
[그림 2-26] 1기(2004~2006년)와 2기(2007~2009년) 임기평가 결과	175
[그림 2-27] 1993~2002년 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화	177

[그림 2-28] 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화(2003~2006년)	178
[그림 2-29] 중국 해외 M&A 거래 금액과 건수(2001~2010년)	185
[그림 2-30] 업종별·지역별 M&A 금액(2010년 현재)	186
[그림 2-31] 에너지와 원자재부문 해외 M&A(2004~2010년)	187
[그림 2-32] 1990~2009년 중국 해외 직접투자액	189
[그림 3-1] 1990년대 이탈리아 공기업 형태	201
[그림 3-2] 1990년대 이탈리아 지주회사의 구조	202
[그림 3-3] 이탈리아 공공부문의 분류체계	206
[그림 3-4] 이탈리아 공공부문 및 공기업의 분류체계	211
[그림 3-5] 이탈리아 GDP 대비 공공부문의 수지적자 추이(1980년~2009년)	221
[그림 3-6] 이탈리아 GDP 대비 공공부문의 상세지출 추이(1980년~2009년)	221
[그림 3-7] 이탈리아 GDP 대비 국가채무 추이(1970년~2009년)	222
[그림 3-8] 이탈리아 공기업의 외부지배구조	234
[그림 3-9] 이탈리아 공기업의 내부지배구조	235
[그림 3-10] 내부지배구조 주체의 역할	238
[그림 3-11] ENI의 내부지배구조	241
[그림 3-12] RAI의 지배구조	243
[그림 3-13] 공공기관의 성과관리 절차(Performanc Cycle)	247
[그림 3-14] CIVIT의 활동	248
[그림 3-15] 2009년 개혁 이후 평가제도	249
[그림 3-16] 이탈리아, 프랑스, 독일, 유럽 연합의 공기업 규모(1973년~1998년) ...	270
[그림 3-17] 이탈리아 공기업 민영화 수익	274
[그림 3-18] 이탈리아 주식시장의 자본 규모	279
[그림 3-19] 주식 거래량의 가치	279
[그림 3-20] 이탈리아 은행에 대한 공적 소유권 변화	280
[그림 3-21] 시장성 노출 정도에 따른 이탈리아 공기업 분류	282

제1편 싱가포르의 공공기관

I. 서론

- 싱가포르는 1959년에 영국으로부터 독립한 나라로 600평방킬로미터의 넓이와 190만 명의 인구로 별다른 천연자원이 거의 없이 출범하였음.
 - 식민지배 이후 부족한 민간부문을 메우기 위하여 공기업 주도의 전략을 채택함 (대외경제정책연구원, 2008).
- 싱가포르는 1965년 8월 9일 말레이시아 연방에서의 독립 이래 지속적으로 높은 경제성장을 기록함.
 - 1인당 국내총생산(GDP)은 1965년 독립 당시 USD 512달러에 불과하였으나, 2009년 현재 USD 36,537(53,143싱가포르달러)로 증가함.
 - 국제경영개발원(IMD)의 세계경쟁력연감을 포함한 여러 기관들의 평가에서 싱가포르는 지속적으로 최고로 경쟁력 있는 국가 중 하나로 뽑히고 있음(이명구 외, 2008).

〈표 1-1〉 싱가포르와 한국의 주요 경제지표 비교(2009년 기준)

국가	인구 (백만)	경제 일반			고용 일반		국제 교역	
		GDP (USD,억)	실질경제 성장률(%)	인당 GDP (USD)	경제활동 참가율(%)	실업률 (%)	총교역액 (USD,억)	무역수지 (USD,억)
싱가포르	5.07	1,822.3	-1.3	36,537	65.4	3.0	7,474.17	348.18
한국	48.87	9,518.8	0.2	17,085	60.8	3.6	-	426.67

자료: Singapore Department of Statistics, 한국 통계청

- 싱가포르는 1970년대까지 전통적인 국가주도형 경제체제로서 공기업이 경제의 다양한 부문에서 발전을 주도하였으나, 1980년대 후반부터 세계화 및 규제완화 추세에 맞춰 시장진흥, 민간기업 육성을 목표로 공기업을 민영화하기 시작함.
- 싱가포르는 전체 GDP에서 12.9%와 8.9%를 정부연계기업(GLC)과 공공부문¹⁾이 차지하고 있을 정도로 공공부문의 비중이 크면서도 총 GDP의 42%를 다국적기업이 차지할 정도로 개방되어 있는 경제임(한국행정연구원, 2010).
- 싱가포르 정부는 1985년 3월에 공식적으로 민영화 계획을 발표하여, 국가 안보 및 공공정책 등 전략적으로 정부와 연계가 깊은 부문들을 제외한 나머지 부문들의 민영화(Divestment)를 추진함(대외경제정책연구원, 2008).
 - 그러나 민간부문으로의 자본이동은 표면적인 현상일 뿐, 주요 공기업의 거대화, 정부의 해외투자 확대 등 경제적 비중은 더욱 커지고 있음.
- 싱가포르는 공기업정책뿐만 아니라, 국가경쟁력과 경제성장, 공직사회의 청렴성, 정치사회적 안정성 등 많은 부문에서 성공사례로서 벤치마킹되고 있음.
 - 성공한 공기업정책은 성공적인 경제발전으로 나타나고, 그것은 다시 정치·사회문화적 요인 속에 배태(embedded)되어 있음(이명구 외, 2008).
- 현재도 많은 공기업(정부연계기업, GLC, Government-linked company)들이 각 산업 분야를 선도하고 있으며, 테마섹(Temasek Holdings Limited, THL)은 이들의 지주회사로서 국내외 투자활동의 중심 역할을 맡고 있음(이명구 외, 2008).
- 싱가포르 공기업 관리정책은 직접통제방식이 아닌, 법적 권한이 부여된 중간규제기구의 창설에 의한 간접통제방식을 취하고 있으며, 공무원들의 직접통제권한이 규제기구 또는 공기업 위원회로 이관됨(대외경제정책연구원, 2008).
- 정부연계기업(GLC)은 독립 직후부터 싱가포르 경제의 핵심영역을 대표하고 있고, 1990년대 이래 사업영역을 지역적, 국제적으로 확장하는 데 성공하였음.

1) 여기서 공공부문은 정부와 책임운영기관(Statutory Boards)을 의미함.

- 공기업의 비효율성에 대한 통념과 달리, 테마섹을 중심으로 한 정부연계기업들은 좋은 기업지배구조와 좋은 재무성과를 구현하고 있음(Singh and Siah 1998; Ang and Ding 2006; 이명구 외, 2008 재인용).
- 많은 정부연계기업(GLC)들은 지속적으로 높은 재무성과를 기록함.
 - 그러나 정부연계기업(GLC)의 규모와 수의 급속한 성장은 민간부문을 효과적으로 구축하면서 지나치게 많은 산업을 침식하고 지역기업의 발전을 방해한다는 비판을 받음.
 - 중소기업들은 여전히 자금, 입찰, 기회 등의 접근성 측면에서 공정한 혜택을 누리고 있지 못하다고 인식됨(Ramirez · Tan, 2003).
- 싱가포르모형의 핵심은 싱가포르 정부연계기업들이 경제개발의 선봉에 서고, 그들의 성과가 다시 이들을 관리하는 지주회사의 효과성과 연결되는 방식임(Low 2001; 2004).
 - 정부연계기업(GLC)의 경우 1999년 당시 직접적으로 싱가포르 GDP의 13%를 차지하는 것으로 나타남²⁾.
- 1960년대 후반 산업화에 많은 힘을 기울이기 위해, 싱가포르 정부는 정부연계기업(GLC)과 책임운영기관(Statutory Board)을 설립하여 경제 각 분야 발전의 선봉에 세웠음.
 - 1974년, 정부는 정부연계기업(GLC) 내 투자를 관리하기 위해 재정부를 통해 유한 지주회사인 테마섹 지주회사(Temasek Holdings)를 설립하였음.
 - 그 당시에 36개 기업이 테마섹의 관리영역으로 이전됨(Ramirez · Tan, 2003).
- 테마섹³⁾은 싱가포르의 국부펀드로 정부(재무부)가 100% 지분을 보유하고 있는 투자지주회사이며 싱가포르 회사법(the Companies Act)에 따른 법인임.
 - 싱가포르 정부가 완전히 소유하고 있으나, 민간회사에 적용되는 일반적 요구사항

2) Singapore Department of Statistics, notice of publication, *Contribution of Government-Linked Companies to Gross Domestic Product*, March 2001

3) 해양도시라는 뜻으로 과거 싱가포르에 소재한 도시 이름에서 유래함.

을 준수함.

- 동시에 테마섹은 제5계회사(Fifth Schedule Company)⁴⁾로서 대통령이 임원 임면 동의권 및 예산승인권 행사를 하며, 국가 잉여금을 사용할 때 반드시 대통령의 승인을 받아야 함.
 - 그러나 테마섹의 일상적 운영은 정부통제로부터 독립적이고(Yeung, 2002), 재무 및 시장성과의 평가는 다른 공기업에 비해 상대적으로 단순함.
 - 이러한 테마섹의 역할은 공기업 지배주주의 역할과 공격적 투자자의 역할 수행으로 정리할 수 있음.
- 기업 지배구조를 기업에 대한 자금 제공자들이 자신의 투자에 대한 대가 획득을 확신하는 방법으로 정의한다면(Shleifer and Vishny, 1996:2), 테마섹의 지배구조 분석 및 활용은 정부의 공기업정책 수립과 공기업들의 발전방향을 조망하는 데 도움이 될 것으로 보임(이명구 외, 2008).
- 그러나 테마섹의 지배구조가 한국 공공기관에 직접적으로 적용 가능한지에 대한 검토는 좀 더 객관적으로 이루어져야 할 것으로 보임.

4) 다른 제5계회사 속에는 싱가포르정부 보유자산을 관리하는 싱가포르투자공사(GIC, Government of S'pore Investment Corporation Pte Ltd)와 중앙예비기금위원회(Central Provident Fund Board)와 싱가포르금융청(Monetary Authority of S'pore)와 같이 핵심자산을 관리하는 책임운 영기관(statutory boards, 법정위원회)이 포함됨.

II. 싱가포르 공공기관의 현황

1. 싱가포르 공공기관의 정의 및 범위

가. 싱가포르 공기업의 정의

- 싱가포르의 공기업들은 싱가포르 정부(구체적으로 재무부: Ministry of Finance)가 회사의 지분을 직·간접적으로 소유한 기업들을 의미함.
 - 싱가포르 통계청에 따르면 공기업은 정부에 의해 영향을 받는 지분이 20%이상인 경우가 해당됨.
- 싱가포르 정부는 정부연계기업(GLC, government linked company)을 민간기업과 동일한 조건하에서 수익을 추구하는 상업적 기관으로서 운영하며, 이들 기업은 정부로부터 어떠한 보조금이나 특혜를 받지 않음.
- 정부연계기업(GLC)은 중요한 국가기관으로 발전해 왔으며 이들 기업들은 지역적으로 심지어 세계적으로도 잘 알려진 기업들임.
 - 싱가포르의 공기업은 민간기업과 같이 기업법(Company Act)의 적용을 받음.
 - 많은 국가들의 준정부기관과는 달리, 싱가포르의 정부연계기업(GLC)은 민간기업과 근접한 유사성을 지님(Ramirez · Tan, 2003).
- 현재 싱가포르에서 정부연계기업(GLC)으로 불리는 약 600여개의 공기업은 지주회사를 통해서 정부가 직접 소유하고 있음.
 - 지분매각 후에도 20% 이상은 정부가 지분을 소유하고 있으며, 민간의 동일인 지분은 5% 이내로 제한하고 있음(이강국, 2008).

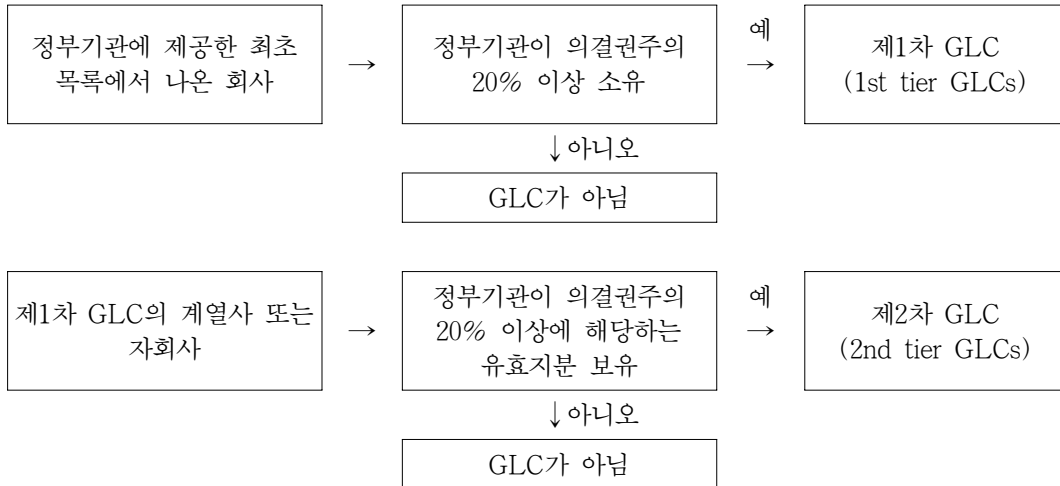
나. 공기업의 범위

- 테마섹과 테마섹 계열 자회사를 포함하여 싱가포르정부가 공기업에 대한 분류 및 관리기준은 아래의 [그림 1-1]과 같음.
 - 가장 중요한 기준은 테마섹이 의결권의 20% 이상을 소유하고 있는지 여부임.
 - 먼저 정부기관이 제공하는 최초의 목록에 나타나는 회사로서 의결권의 20% 이상을 소유하면 제1차 정부연계기업(GLC)에 포함되고, 그렇지 않으면 정부연계기업(GLC)으로 분류되지 않음.
 - 다음 단계로 제1차 정부연계기업(GLC)의 계열사 또는 자회사에 대한 정부 의결권이 20% 이상을 효과적으로 소유하면 제2차 정부연계기업(GLC)이고, 그렇지 않으면 정부연계기업(GLC)이 아님.

- 공기업은 테마섹 지주회사 아래에 있는 기업과 책임운영기관(Statutory boards)⁵⁾ 아래에 있는 기업으로 구분하는 방법이 가능하나 싱가포르에서는 이들은 모두 정부연계기업(GLC)으로 총칭함.

5) 행정학에서는 책임운영기관은 영국의 executive agency를 일반적으로 의미하는데 싱가포르의 statutory board(SB) 역시 유사한 성격을 가지고 있음. 2010년 현재는 63개의 책임운영기관이 있는데 의회가 제정한 법에 따라 자율성이 부여된 준정부기구임. SB는 공식적인 정부기구로부터 분리되어 있으며 PSC(public service commission)에 임명된 공무원(civil servants)이 아니기 때문에 이를 구분하기 위해서 싱가포르에서는 public servants라고 부름. 봉급체계도 자율적으로 결정되며 봉급 역시 자체 펀드에서 조달함. 대표적인 SB로는 Housing and Development Board(HDB), Central Provident Fund(CPF), the Port of Singapore Authority(PSA) 등이 있음(한국행정연구원, 2010). 법정위원회라고 불리기도 함.

[그림 1-1] 정부연계기업(GLC)의 정의



자료: Singapore Department of Statistics(March 2001), "Contribution of Government-Linked Companies to Gross Domestic Product," Occasional Paper on Economic Statistics.

2. 공공기관의 현황

가. 싱가포르의 공공기관 현황

- 싱가포르의 국가행정은 크게 대통령실을 비롯하여 총리 중심의 내각의 감독하에 있는 총리실, 감사원(Auditor-General's Office), 검찰부(Attorney-General's Chambers), 14개 행정부처, 그리고 핵심 정책집행기관인 63개의 책임운영기관(Statutory Boards)으로 구성되어 있음.
- 여기에 일반 민간기업처럼 운영되지만 정부가 일정 부분의 주식을 소유한 정부연계 기업(GLC, government-linked companies)도 국가정책을 집행하는 부분으로 분류됨.
- 테마섹(THL), 국토개발부(MNDP) 등의 공기업 지주회사⁶⁾와 600여개의 공기업

6) 과거 공기업 지주회사로서 샹리(Sheng-Li Holding Company)가 있음. 1967년, 샹리(Sheng-Li Holding Company)는 지역 국방산업을 촉진하기 위해 국방부(Ministry of Defence) 산하에 설립되었으며, 1989년에 Singapore Technologies(ST Engineering)로 구조조정되었음. 현재 테마섹 지주회사의 자회사로 테마섹의 지분은 50%임.

도 존재함.

- 테마섹과 같은 지주회사와 산하 공기업은 거의 민간기업과 비슷한 수준의 독립성을 가지고 경영하고 있으며, 공기업 중 일반회사 형태를 지닌 538개 정부연계기업(GLC, Government Linked Companies)을 테마섹과 국토개발부 등이 관리함.
- 지주회사형 공기업은 산하에 여러 개의 공기업을 거느리고 있는 지주회사로서, 산하의 회사들만 통제할 뿐 자체적인 생산 활동은 하지 않는 경우와 산하 기업의 통제와 더불어 자체적인 생산활동을 하는 경우도 있음.
 - 지주회사형 공기업은 국적기업에 대해서 선점 공모인수방법으로 다국적기업에 대항할 수 있으며, 민간부문의 독과점 기업에 의한 불공정거래행위에 대한 규제정책의 수단으로서 유용함.
 - 지주회사 산하의 공기업들을 일원화된 재무구조하에 결합함으로써 높은 수익이 발생하는 부분의 재원이 중요성에 비해 수익성이 미진한 공공부문에 투자하는 데도 유용함.
 - 지주회사형 공기업을 통해서 다방면에서 새로운 투자기회를 확대하고, 산하 기업들 간의 상호보완 기능을 강화할 수 있음(정성훈, 2008).
- 우리나라의 국토해양부에 해당하는 국가개발부 산하의 국토, 주택, 산업단지 관련 공기업은 독립법인의 형태로 존재함.
 - 국토 및 주택정책 집행기관은 정부의 독립기관으로 운영함.
 - 국토와 주택은 정부의 공적기능을 수행하도록 해당 공기업을 투자기업인 지주회사 내 자회사로 편입하지 않고 직접 운영하고 있음.
 - 국토정책 계획·관리 기관과 국토 및 주택정책 집행기관을 분리 운영함.
 - 국토정책은 국토자원의 종합관리 차원에서 접근하고 주택정책은 복지적 시각으로 접근함.
- 거의 모든 토지가 국가 소유로 되어 있는 싱가포르에서는 공기업 부문이 정부연계기업(GLC, Government Linked Companies)과 책임운영기관(Statutory Board)들로 구성됨.

- 정부연계기업(GLC)은 전화·전력·운송 등의 일반적인 공익산업뿐만 아니라 다른 대부분의 국가에서는 민간부문이 소유하고 있는 반도체·조선·엔지니어링·해운·은행 등의 분야까지 운영함.
 - 일반회사 형태를 지니지 않고 특별법에 의하여 설립된 공공기관 형태를 지닌 책임 운영기관들은 중요정책결정을 하는 정부기구에 가까운 역할을 수행함.
 - 책임운영기관(Statutory Board)에는 공익시설위원회(Public Utilities Board, PUB)와 주룽도시공사(Jurong Town Corporation, JTC), 주택의 85% 정도를 공급하는 주택개발위원회(HDB), 그리고 산업용지를 개발하여 새로운 기업을 육성하며 사업 컨설팅 서비스를 하는 경제개발위원회(EDB)가 포함됨(장하준, 2007; 김철, 2008 재인용).
- 정부소유회사로서 재무부장관에 대하여 책임진다는 점에서 테마섹은 각 부처에 책임을 지는 책임운영기관과 매우 유사함.
- 그러나 특정 임무를 수행하기 위하여 의회법(Act of Parliament)에 따른 책임운영기관은 활동에 많은 제약을 받으나, 테마섹은 기업법(Companies Act) 취지에 맞게 독립적 투자 결정을 내릴 수 있음.
 - 테마섹은 공기업 관리자로서 자회사에 대한 자율성 보장 차원에서 경영성과에 대한 모니터 등 주주로서의 역할을 수행하는 반면, 자회사 지분보유를 통해 축적된 자산에 대해서는 전략적 투자를 실행하는 적극적 역할을 담당함.
- 설립 초기부터 2000년대 초까지는 자회사인 싱가포르 공기업 관리업무가 주였으나, 자회사로부터의 배당금이 누적되면서 투자자금이 확보됨에 따라 해외투자를 본격 개시하여 그 비중을 점차 확대하고 있음(대외경제정책연구원, 2008).
- 상위 10위 싱가포르 다국적기업(Singapore Multinational Corporation, SMNC) 중 6개 기업은 테마섹이 적어도 20% 이상의 지분을 보유하고 있는 부분적으로 민영화된 기업임.
 - 이 다국적기업들은 싱가포르의 지역화와 세계화 노력에 중요한 역할을 담당함.

〈표 1-2〉 상위 10위 싱가포르 다국적기업(Singapore Multinational Corporation, SMNC)

(단위: 백만싱가포르달러, %)

기업명	외국인 자산	분야	테마섹의 지분 (2006년 3월 기준)
Singtel	18,641	통신	정부(56%)
Flexitronics	5,862	전기	민간(외국)
Capitaland	5,231	부동산	정부(42%)
Asia Food and Properties	3,691	식료품	민간(국내)
Neptune Orient Lines	3,112	운송	정부(67%)
City Developments	2,887	숙박(Hotel)	민간(국내)
Singapore Airlines	2,423	운송	정부(57%)
Fraser and Neave	1,864	식료품	민간(국내)
Keppel	1,340	다변화	정부(31%)
Sembcorp	1,315	공익산업과 해양	정부(50%)
평균	4,636.6		

자료: Sam, 2010

- 1990년대에 집중도와 영향력을 심화시키며 정부연계기업의 수가 증가하기 시작함.
 - 1981년에 361개였던 정부연계기업은 1994년에 720개까지 증가하였고, 1996년에는 592개로 감소함.
 - 1994년과 1996년 사이의 기업 수 감소는 정부연계기업 간의 합병과 기업인수 때문이며, 이는 더 큰 대기업을 탄생시킴.
 - 2001년까지 이러한 정부연계기업들은 1985년 경기침체 이후 민영화를 시도하여 충격이 존재하였음에도 시장에서 지배적인 위치를 점함.
 - 2000년에 테마섹이 소유한 기업들은 GDP의 약 10%로 계산되었으며, 전체 주식시장자본의 27%를 차지함.

- 2001년경에는 대규모의 정부연계기업(GLC)과 외국기업이 GDP의 67%를 생산함.
 - 테마섹 지주회사는 싱가포르 주식시장에 상장된 상위 20개 기업의 주요 지분을 보유하고 있었으며, 이러한 20개 기업은 1999~2000년의 전체 제조업 생산량의 40%를 차지함.

- 6개의 거대 테마섹 자회사(TLC)들은 싱가포르 주식시장자본의 22%를 차지하고 있으며, 이들은 Singapore Power(100%), Singapore Telecom(56%, 2010년 현재 54%), Capital land(42, 2010년 현재 39%), Netune Orient Lines(67%, 2010년 현재 66%), Singapore Airlines(57%, 2010년 현재 54%), Keppel Corporation(31%, 2010년 현재 21%), Sembcorp(50%, 2010년 현재 49%)임.
 - 평균적으로 정부연계기업들은 자본스톡(고정자산) 측면에서 정부연계기업이 아닌 기업들보다 10배 이상의 규모임.
- 1990년대 이후 정부연계기업(GLC)의 해외시장에서의 활동은 새로운 성장동력으로서 제시되어 옴.
- 국민총생산(GNP)과 국내총생산(GDP)의 규모를 비교하면, 싱가포르정부의 소득이 해외에서 유입됐음을 확인할 수 있음.

〈표 1-3〉 국민소득 및 투자

(단위: 백만싱가포르달러, 명목가격 기준)

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001
국민총생산(GNP)	75,325.6	13,0129.7	149,450.4	145,872.7	143,507.2	160,913.4	154,644.5
국내총생산(GDP)	74,017.9	128,243.6	140,279.3	137,618.3	140,070.4	159,888.2	153,455.2
해외순수취요소소득(NFIA)	1,307.7	1,886.1	9,171.1	8,254.4	3,436.8	1,025.2	1,189.3
해외수취요소소득(FIFA)	10471.7	14,257.6	16,905.5	18,212.7	22,805.2	22,974.3	21,246.6
FIFA/GNP(%)	13.9	11.0	11.3	12.5	15.9	14.3	13.7
해외직접투자(FDI) Outflow	n.a	42,224.0	57,192.0	53,211.0	58,754.0	n.a	n.a
해외직접투자(FDI) Inflow	n.a	94,005.3	112,130.6	124,661.0	150,451.9	n.a	n.a
FDI Outflow/ FDI Inflow(%)	n.a	44.9	51.0	42.7	39.1	n.a	n.a

자료: 싱가포르 Yearbook of Statistics, Tang 2003 재인용

- 1991년 이래로 해외투자로 인한 정(+의 해외순수취요소소득(Net Factor Income From Abroad, NFIA)의 결과로 국민총생산이 국내총생산보다 크게 나타나고 있음.
- 해외수취요소소득(Factor Income From Abroad, FIFIA)은 10년 사이에 2배로 증가했음을 발견할 수 있음.
- 이러한 해외시장에서의 성과는 싱가포르 정부에게 정부연계기업(GLC)의 잠재력을 나타내며(Tang, 2003), 적극적인 해외투자를 이끌게 됨.

나. 테마섹 지주회사의 현황

1) 테마섹 지주회사의 공기업의 수

- 싱가포르의 정부연계기업(GLC)에 관해 공개적으로 이용가능한 정보는 제한적임.
- 테마섹 웹사이트에 주요 상장공기업들의 목록을 게시하고 있지만, 모든 자회사와 연계기업을 보여주고 있지는 않음.
- 따라서 이들 기업에 대한 정보는 매우 미흡한 실정임(Ramirez · Tan, 2003).
- 테마섹 지주회사와 그 자회사들은 기업법(Company Act) 아래 등록된 기업들로, 민간기업과 동등한 요건을 갖추어야 함.
- 이들 중 대다수는 싱가포르 주식시장에 상장되었으며, 주요 상장기업들은 총시장 자본의 20%를 넘는 것으로 계산됨.
- 테마섹 지주회사가 직간접적으로 보유한 정부연계기업(GLC) 외에 책임운영기관이 전부 또는 과반 이상 소유한 다수의 기업들이 존재함.
- 이들 기업 역시 궁극적으로 정부가 지분을 소유하기 때문에 정부연계기업(GLC)으로 분류됨.
- 싱가포르 정부에 따르면, 정부연계기업(GLC)은 민간부문의 기업과 동일한 토대 위에 수익추구(For-Profit)를 위해 운영됨.
- 테마섹은 재무부의 대리인이자 공기업들의 소유주로서, 테마섹 계열 자회사의 경영을 점검 및 지도함.
- 1974년 설립 당시 재무부가 보유한 36개 테마섹 계열 자회사의 주식을 이전받아

정부 대신 관리 형태로 전환한 이후, 1차 민영화 단계로서 정부로부터 정부연계기업(GLC)을 인수받아 관리·운영하고, 필요한 경우 2차 민영화 단계로서 일부 지분을 시장에 재매각하는 업무를 수행함.

- 2010년 현재 금융, 통신, 운송, 에너지, 항만 등 싱가포르 각 산업분야에서 대표적으로 활동하는 30여개 공기업을 보유·관리함.

□ 테마섹은 직접적으로 22개의 1st-tier 정부연계기업(GLC)을 관리하며, 이들은 모두 자회사를 가지고 있음.

- 테마섹은 자회사인 싱가포르 통신공사(Sing Tel) 등을 포함한 470여개가 넘는 자회사를 소유·관리하고 있으며, 테마섹의 자회사들이 다시 자회사, 손회사 등을 가지고 있어 테마섹이 직·간접적으로 영향력을 미치는 기업은 수천개에 달함.

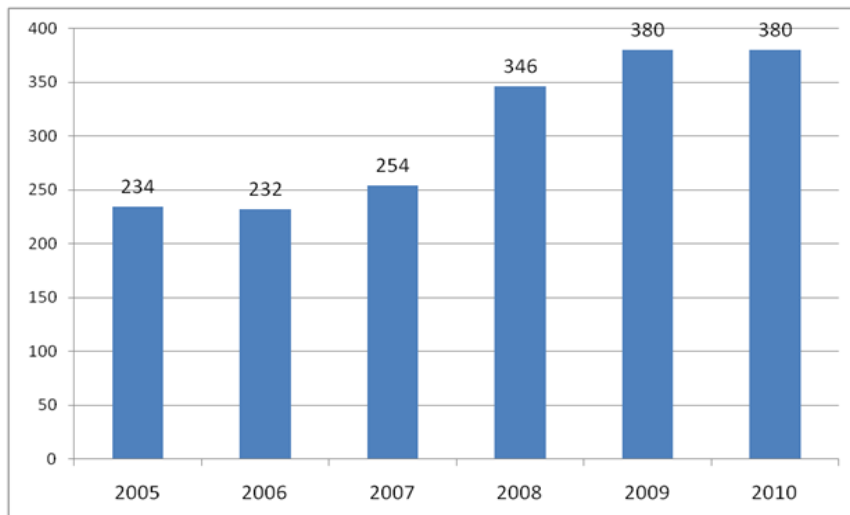
2) 인력규모

□ 2010년 현재, 테마섹 지주회사는 24개국 380명의 직원으로 운영되고 있으며 이는 2007년 대비 50% 이상 증가한 수치임.

- 이 중 외국인들의 구성비는 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있음.

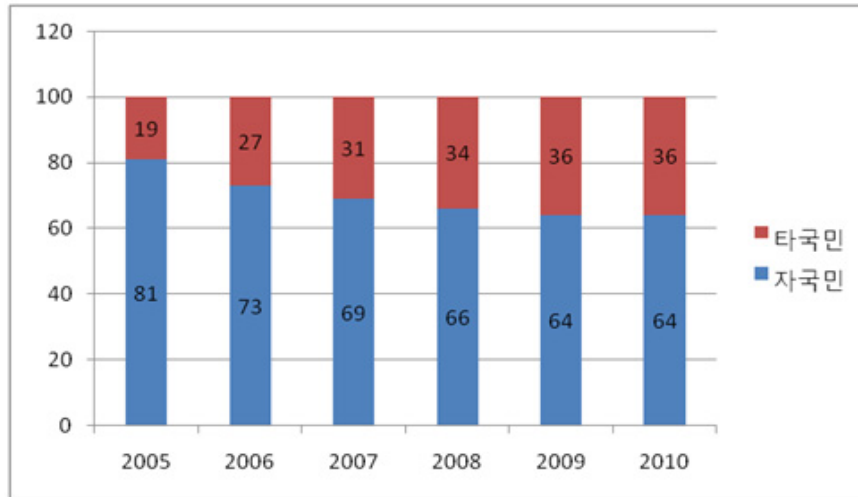
[그림 1-2] 테마섹 지주회사의 인력규모

(단위: 명)



[그림 1-3] 인력 국적 구성

(단위: %)

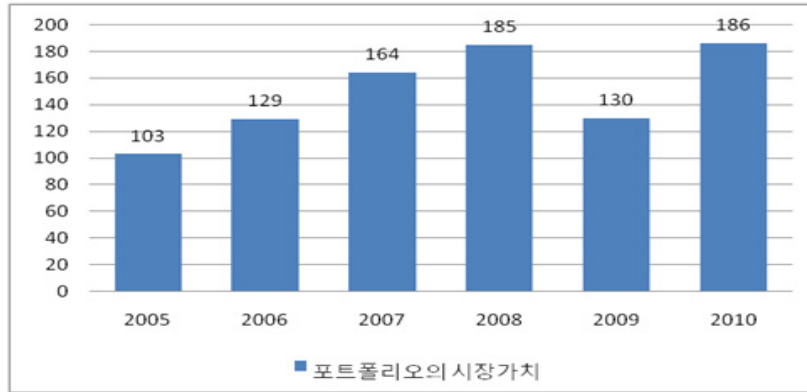


3) 재정규모

- 테마섹은 1974년 초기 출자금 외에는 정부로부터의 보조금이나 추가적인 자금유입을 전혀 받지 않음.
 - 자회사로부터의 배당금, 자회사 지분매각에 따른 자본이득, 채권발행(2004년부터) 등을 통해 투자자금을 조달하고 있음.
- 테마섹 포트폴리오의 시장가치는 1974년 설립 이래 크게 성장하였으며, 2003년 SARS의 대유행과 2008년 글로벌 경제위기로 급감하였으나 2010년에는 회복세로 돌아서 경제위기 전인 2008년도와 비슷한 수준을 보임.
 - 2010년 테마섹 지주회사의 포트폴리오의 총시장가치는 2009년에 비해 40% 이상 증가한 1,860억싱가포르달러(한화 약 161조 611억원)임.

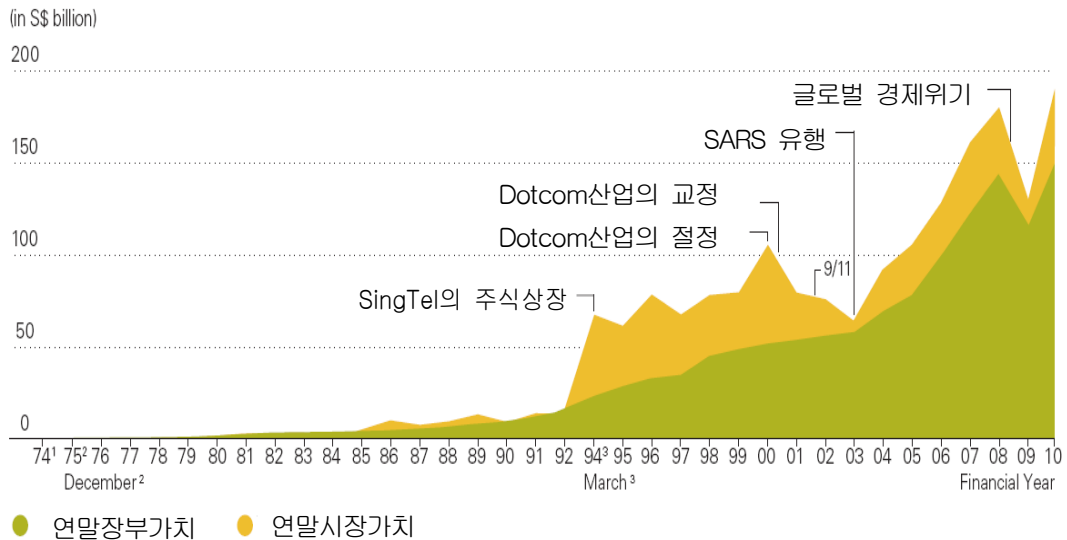
[그림 1-4] 테마섹 지주회사 포트폴리오의 시장가치

(단위: 십억싱가포르달러)



[그림 1-5] 테마섹 포트폴리오의 가치

(단위: 십억싱가포르달러)

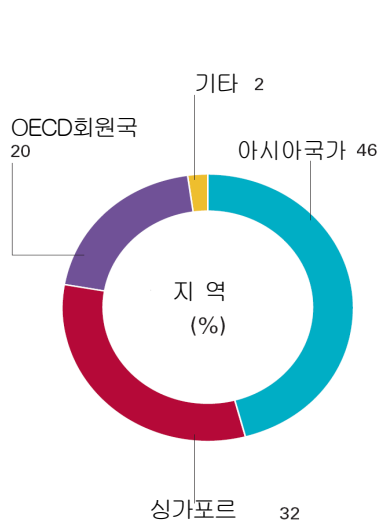


□ 2010년 3월 말 기준, 테마섹 지주회사의 포트폴리오 구성을 지역, 산업부문, 유동성 별로 살펴보면 다음과 같음.

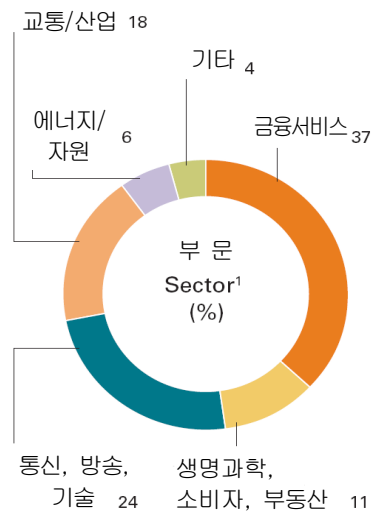
- 포트폴리오의 46%는 아시아 국가(일본과 싱가포르를 제외)에, 22%는 OECD(한국, 멕시코, 칠레 제외) 및 기타국가에 투자하고 있음.

- 테마섹 지주회사는 포트폴리오를 금융서비스 및 통신, 방송, 기술 부문에 주로 투자하고 있으며, 이는 전체의 61%를 차지함.
- 20% 이상 상장된 주식이 43%, 유동성은 있으나 20% 미만이 상장된 자산이 34%를 차지하고 있음.

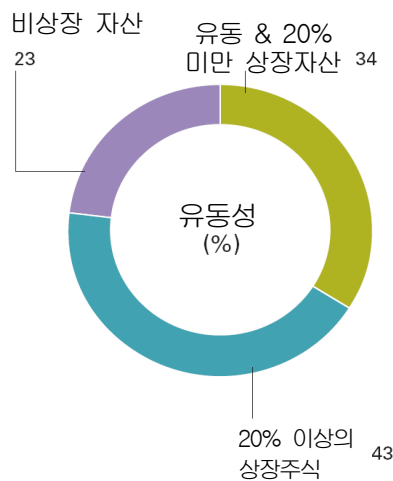
[그림 1-6] 포트폴리오의 지역분포



[그림 1-7] 부문별 포트폴리오

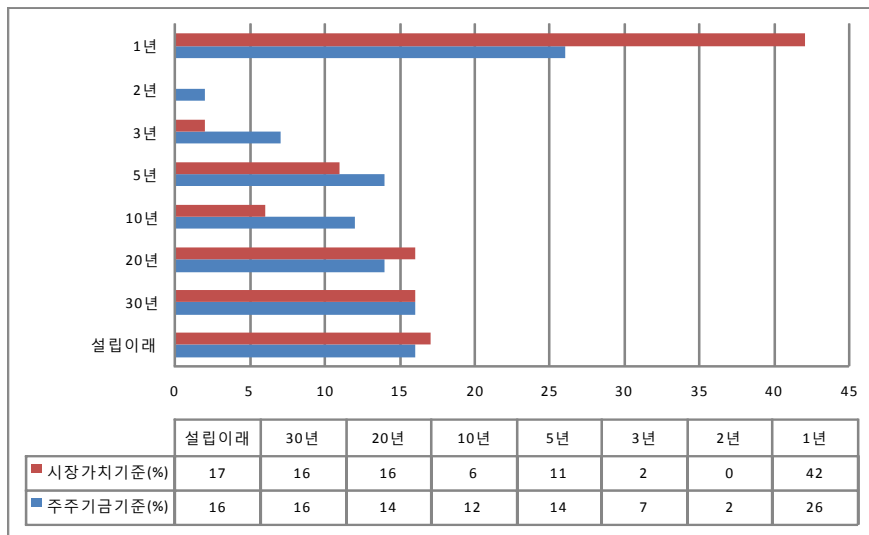


[그림 1-8] 유동성 포트폴리오



- 2010년 3월 말 기준, 테마섹의 시장가치 기준 1년 총주주이익률(TSR, Total Shareholder Return)은 42.71%이고, 주주자금 기준으로는 26%임.
- 총주주이익률(TSR, Total Shareholder Return)은 특정기간에 걸친 연간수익으로 구성됨.
- 테마섹 지주회사는 총주주이익률을 시장가치(Market Value)와 주주자금(Shareholder Funds)으로 측정함.
- 시장가치 기준 총주주이익률은 테마섹 포트폴리오상 시장가치 변화와 지급한 배당금을 넣어 계산함.
- 비상장투자에 대해서는 시장가치의 변화 대신에 주주자금상의 변동을 사용함.
- 장기 20년과 30년의 시장가치 기준 총주주이익률은 16%로 안정적으로 나타나며, 설립 이래로 17%로 건전한 수준을 보여줌.
- 주주자금 기준 총주주이익률은 자회사의 기본이익률로부터 나온 주주자금과 투자 활동 수익의 연간성장률(복리)로 측정됨.
- 주주자금 기준 총주주이익률 또한 안정적으로 16%를 나타내며, 장기 20년과 30년의 총주주이익률은 14%인 데 비해, 5년과 10년의 중기 총주주이익률은 각각 14%와 12%로 나타남.

[그림 1-9] 총주주이익률(2010년 3월 말 기준)



- 2005~2010년에 걸친 테마섹 지주회사의 손익계산서를 살펴보면, 글로벌 경제위기가 본격화되면서 순이익이 감소한 것으로 보임.
- 2008년 3월 182억싱가포르달러(약 한화 15조 7,737억원)를 기록하였으나, 2010년 3월 말 기준, 테마섹 지주회사의 순수익⁷⁾은 46억싱가포르달러(약 한화 5조 1,888억원)임.
 - 특히 2000년대 공격적인 투자로 인해 상당한 손실을 입었고, 2009년 장부상 대규모 손실을 나타냄.

〈표 1-4〉 테마섹 지주회사의 손익계산서

(단위: 백만싱가포르달러)

손익계산서	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
매출(Revenue)	67,520	79,822	74,563	83,284	79,615	76,658	
매출원가(Cost of sales)	(43,780)	(53,309)	(49,282)	(53,290)	(57,477)	(50,679)	
총수익(Gross Profit)	23,740	26,513	25,281	29,994	22,138	25,979	
기타 영업이익	3,334	7,678	8,370	15,870	16,198	4,518	
비용	판매 및 분배	(3,939)	(4,086)	(4,278)	(5,197)	(5,042)	(5,318)
	행정	(7,003)	(8,040)	(8,104)	(8,619)	(8,068)	(8,723)
	재무	(2,120)	(2,415)	(2,611)	(3,207)	(2,727)	(2,432)
	기타 운영비용	(4,648)	(4,758)	(5,053)	(8,681)	(15,333)	(9,937)
예외항목전 수익	9,364	14,892	13,605	20,160	7,166	4,087	
예외항목	404	1,666	-	-	-	-	
예외항목 후 수익	9,768	16,558	13,605	20,160	7,166	4,087	
연합기업·파트너십의 결과지분	1,410	1,163	(830)	3,187	1,333	2,374	
조인트벤처 결과지분	1,037	1,263	1,566	2,182	1,870	2,013	
소득세전 수익	12,215	18,984	14,341	25,529	10,369	8,474	
소득세	(1,837)	(2,518)	(1,381)	(3,055)	(1,280)	(1,682)	
계속운영에서의 수익	10,378	16,466	12,960	22,474	9,089	6,792	
단절운영에서의 수익	31	67	16	-	-	-	
순이익	10,409	16,533	12,976	22,474	9,089	6,792	

자료 : Temasek Holdings Review 2010

7) 한국의 2009년 당기순이익은 7조 4,312억원 규모임.

- 테마섹 지주회사의 재무상태를 살펴보면, 2008년까지 총자산의 증가세를 보이다 2009년 급감했으나, 2010년 3월에는 2008년도와 유사한 규모로 증가함.
- 총부채는 2008년에 1,256억싱가포르달러를 기록해 지난 6년 중 가장 높은 수치를 나타냈으나, 이후 점차 감소하여 2010년에는 1,116억싱가포르달러 규모임.
 - 재무구조의 건전성을 나타내는 부채비율⁸⁾은 2010년 현재, 64.4%로 매우 양호한 수준이라고 볼 수 있음.
 - 유동비율⁹⁾은 일반적으로 200% 이상이면 양호한 것으로 판단하는데 2010년 현재 테마섹 지주회사의 유동비율은 166.8%로 200%에 다소 미치지 못함.

〈표 1-5〉 테마섹 지주회사의 재무상태표

(단위: 백만싱가포르달러)

재무상태표	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 ¹⁾
총자산	199,106	213,782	242,440	295,518	247,949	284,793
- 유동자산	65,614	64,987	58,979	68,568	60,958	70,109
- 비유동자산	133,492	148,795	183,461	226,950	186,991	214,684
총부채	102,891	97,740	104,035	125,674	106,996	111,641
- 유동부채	50,901	52,269	45,350	66,454	42,558	42,031
- 비유동부채	51,990	45,471	58,685	59,220	64,438	69,610
총자본	96,215	116,042	138,405	169,844	140,953	173,152
- 주주자본	70,890	90,630	113,958	144,058	118,398	149,743
- 소액지분 ²⁾	25,325	25,412	24,447	25,786	22,555	23,409

주: 1) 2010년 3월 말 기준

2) 소액지분(Minority Equity)이란, 소유주식의 합계가 기업이 발행한 주식의 절반 이하인 주주(들)의 지분

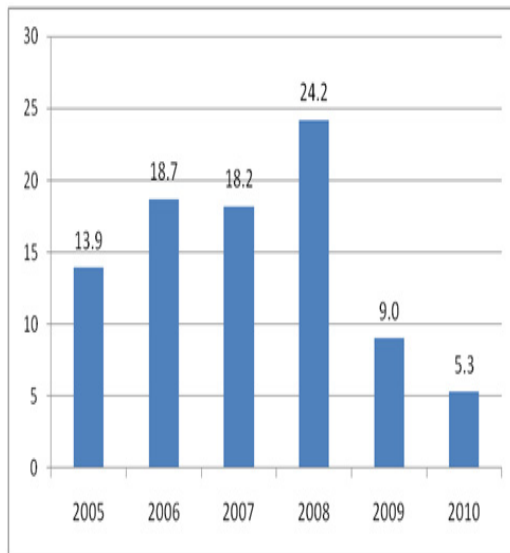
자료 : Temasek Holdings Review 2010

- 8) 부채비율은 부채를 자기자본으로 나눈 값으로 타인자본에 대한 의존도를 나타내는 지표임.
9) 유동자산(1년 이내 현금화할 수 있는 자산)을 유동부채(1년 이내 갚아야 하는 부채)로 나눈 비율로 기업의 단기부채 상환능력을 측정하는 지표임.

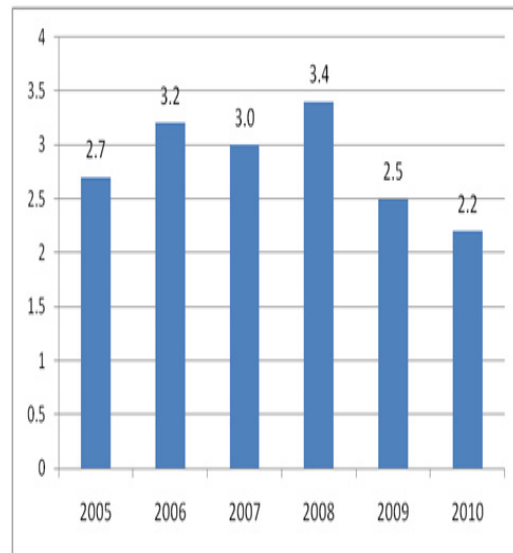
□ 테마섹 지주회사의 주요 재무지표를 살펴보면 다음과 같음.

- 영업이익률¹⁰⁾은 2005년 이래 10% 이상 기록했으나 2008년 3월 말 이후 급격히 하락하여 2010년에는 5.3%를 기록함.
- 2010년 3월 말 기준 인건비당 부가가치는 2.2를 나타내고 있으며, 최근 6개년 중 가장 낮은 수치를 나타내고 있음.
- 2010년 자산수익률(Return on Average Asset, ROA)은 3.5%로 6개년 중 최저치를 기록했음.
- 주주들의 투자수익률을 측정하는 대표적인 지표인 자기자본수익률(Return on Average Equity, ROE)은 2010년에 3.4%를 기록함.
- ROA와 마찬가지로 6개년도 중 최저치를 기록함.
- 자본에 대한 순부채(Net Debt to Capital)는 9.3%로 2008년 이후 꾸준히 낮아지고 있음.
- 마지막으로 회사의 재무적 지속성(durability)을 의미하는 EBITDA¹¹⁾ 이자보상(interest coverage)은 8.3으로, 2009년에 비해서는 다소 높아진 수치를 나타냄.

[그림 1-10] 영업이익률(Profit Margin)



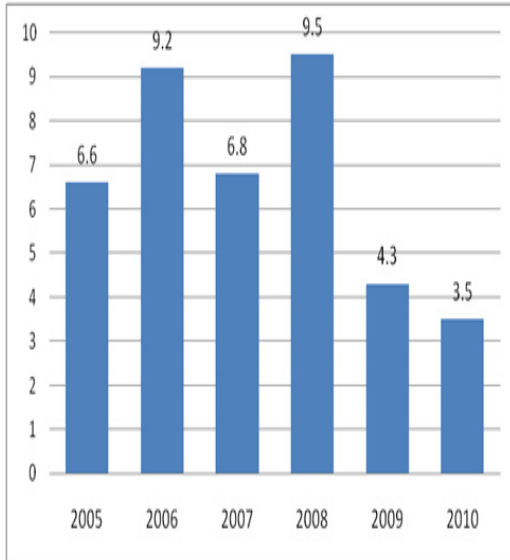
[그림 1-11] 인건비 대비 부가가치 비율



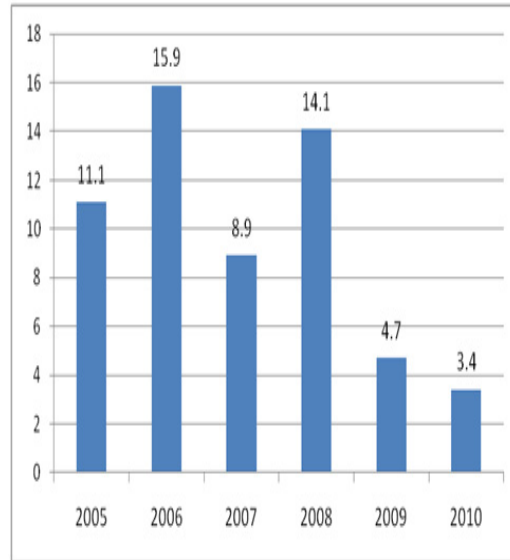
10) 영업이익률은 총매출액 대비 순이익의 비율로 구함.

11) 기업이 영업활동을 통해 벌어들인 현금창출능력을 나타내는 수익성 지표로서, 법인세·이자·감가상각비 차감 전 영업이익을 말함.

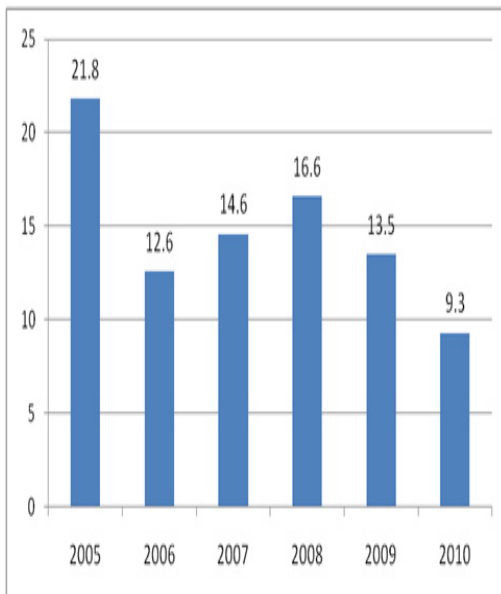
[그림 1-12] 평균자산 수익률
(Return on Average Asset, %)



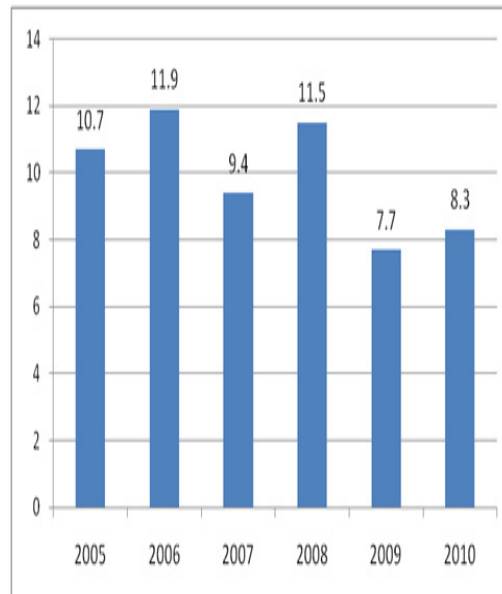
[그림 1-13] 평균자기자본 수익률
(Return on Average Equity, %)



[그림 1-14] 자본에 대한 순부채



[그림 1-15] EBITDA 이자보상(Interest Coverage)



다. 싱가포르투자청(GIC, Government of Singapore Investment Corp)

- 싱가포르투자청(GIC, Government of Singapore Investment Corp)은 1981년 싱가포르의 기업법(Company Act)에 의거 설립되었으며, 싱가포르 정부가 소유하고 있음.
 - 싱가포르의 외환보유고를 관리할 목적으로 설립되었음.
 - 싱가포르투자청(GIC)은 국제적으로 광범위한 종류와 수단에 1,000억US달러를 투자하고 있으며, 대체로 해외에 투자하고 있음.
 - 지속적인 국제수지 잉여금 및 누적된 국민저축이 기본적으로 싱가포르 정부기금의 재원임.
 - 싱가포르투자청의 임무는 이러한 보유자산의 구매력을 강화하고 유지하는 것임.

- 의장은 리관유이며, 부의장은 B.G.Lee, 이사는 Richard Hu(재무부)와 Tony Tan(국방부)임.
 - 기업조직은 크게 전략적 투자부서, 특수투자부서, 부동산부서로 구분¹²⁾되나 세 부서 사이에는 기능상 차이가 명백하지 않음.
 - 싱가포르투자청(GIC)은 본래 해외투자에 중점을 두었으나 이러한 구분은 정부방침의 변화와 테마섹의 포트폴리오상의 변화로 인해 모호해짐.
 - 이의 자금은 원칙적으로 정부재정을 통해 조달되며, 금과 외환보유고가 큰 비중을 차지함.
 - 싱가포르투자청(GIC)의 가장 두드러진 특징은 채권투자에 참여한다는 것임.

- 싱가포르헌법은 싱가포르투자청(GIC)의 보유재원의 투자수익에 대해 정부가 얼마만큼 지출가능한지를 결정하는 지출규정을 정하고 있음.
 - 지출규정은 싱가포르투자청(GIC)이 운영한 자산의 장기예상실질수익의 50%까지 정부의 연간예산에 편입할 수 있도록 허용하고 있음.

- 테마섹과 마찬가지로 싱가포르투자청의 투자전문가들의 경우, 다국적의 인적 구성을 나타내고 있음.

12) 이하의 조직도 참고

- 싱가포르인이 가장 많은 비중을 차지하나, 외국인의 비중이 57%에 이르고 있어 테마섹 지주회사와 마찬가지로 다양한 인적 구성을 보여줌.

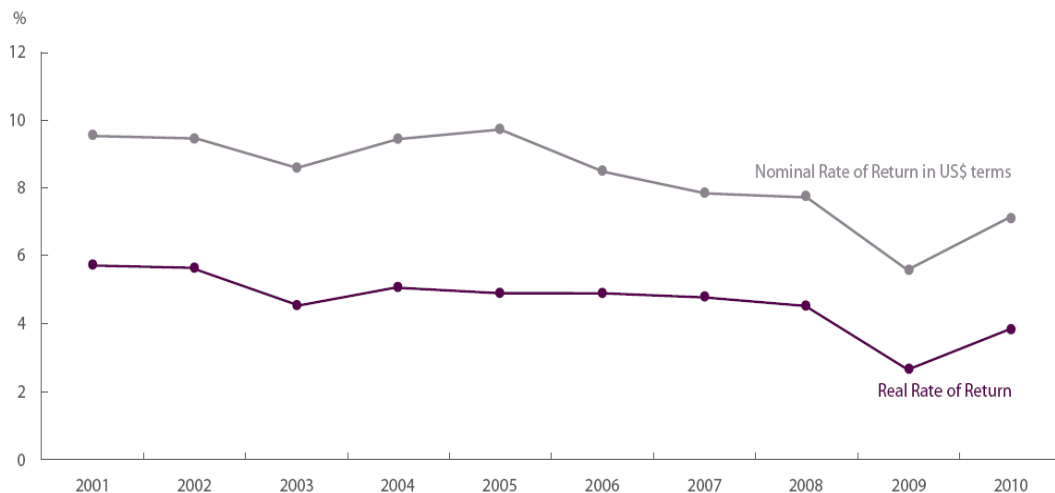
〈표 1-6〉 싱가포르투자청(GIC)의 인적 구성

기관의 투자전문가 국적	비중(%)
싱가포르	43
아시아, 오스트랄아시아, 아프리카	32
아메리카 대륙	14
유럽	11
계	100

자료: 싱가포르투자청(GIC) 2010 연차보고서

- 2010년 명목수익률은 7.1%를 기록하였고, 실질수익률은 3.8%를 달성함.
 - 2008년 전까지 명목수익률은 8~9% 수준을, 실질수익률은 5% 수준을 유지하였음.
 - 2008년 세계적인 금융위기로 인해 실질수익률 및 명목수익률이 하락했으나 다시 회복하는 양상을 보임.

[그림 1-16] 싱가포르투자청(GIC)의 20년 만기 정부 포트폴리오(1981-2010)의 운영수익률



□ 싱가포르투자청의 포트폴리오의 지역적인 분배는 아래와 같음.

- 전 포트폴리오의 3/4 이상이 유럽 및 아메리카 대륙에 치중되어 있으며, 특히 미국에 대한 비중이 큼.

〈표 1-7〉 GIC 포트폴리오의 지역적 분배

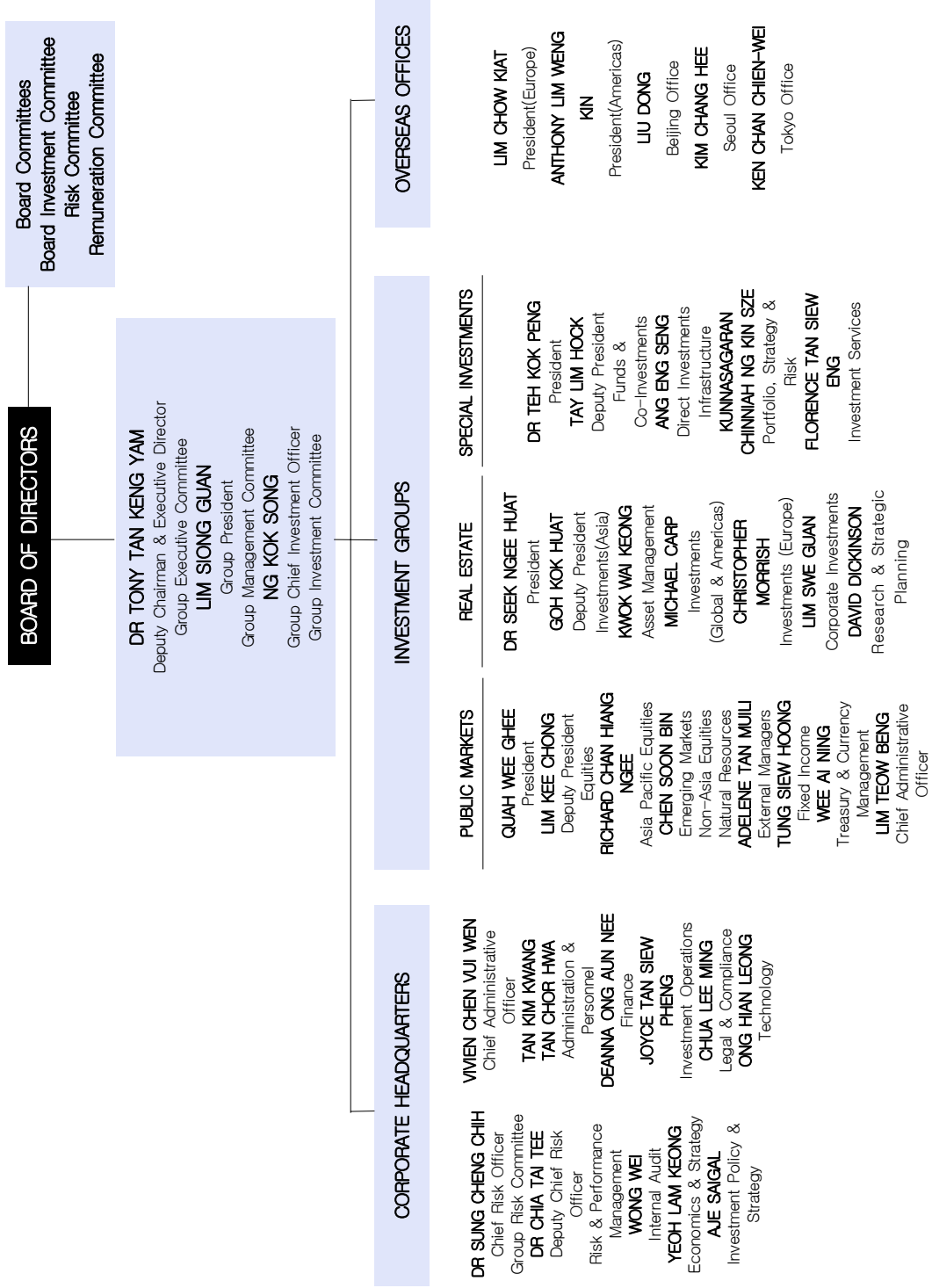
(단위 : 3월 31일 기준, %)

	2010년	2009년
아메리카대륙	43	45
미국	36	38
미국 외	7	7
유럽	30	29
영국	8	6
프랑스	5	5
독일	4	4
이탈리아	2	3
기타	11	11
아시아	24	24
일본	11	11
북아시아 ¹⁾	10	10
기타	3	3
오스트랄아시아	3	2
계	100	100

주: 1) 중국, 홍콩, 한국, 대만

자료: 싱가포르투자청(GIC) 연차보고서 2010

[그림 1-17] 싱가포르투자청(GIC)의 조직도



라. 테마섹과 싱가포르투자청(GIC)의 비교

- 공적자금을 활용하여 국부를 증진시킨다는 점에서는 유사점을 지니고 있으나, 투자 운용방식과 투자대상, 투자 관점에 있어서는 차이가 존재함.
- 투자운용방식
 - 테마섹은 자기자산을 국내외 기업 및 자산에 직접투자하고, 그 운용수익이 직접 자신에게 귀속됨.
 - 싱가포르투자청(GIC)은 싱가포르 통화청의 외환보유액, 재정잉여금, 사회보장기금 등으로부터 자산을 위탁받아 투자하고 수수료를 수취함.
- 투자자금조달
 - 테마섹은 자회사로부터의 배당금, 자회사 지분매각에 따른 이득, 채권발행¹³⁾ 등을 통해 투자자금을 자체 조달함.
 - 싱가포르투자청(GIC)은 통화청의 외환보유액, 정부의 재정잉여금, 사회보장기금 등의 자산을 위탁받아 자금을 조달함.
- 투자관점 및 투자대상
 - 테마섹은 중장기적 관점에서 국내 기간산업 및 해외 핵심기업에 전략적 투자를 실행하는 반면, 싱가포르투자청(GIC)은 중단기적 관점에서 재무적 투자를 수행함.
 - 투자대상 측면에서는 테마섹은 국내외를 불문하는 반면, 싱가포르투자청(GIC)은 해외자산에 대한 투자만 가능하고 국내투자는 금지됨.

13) 테마섹은 2004년부터 테마섹 채권을 발행함.

〈표 1-8〉 싱가포르 투자청과 테마섹지주회사의 비교

기관	싱가포르투자청(GIC)	테마섹 지주회사
설립	1981.5	1974.6
설립근거	Companies Act	Companies Act
이사회회장	리관유(전 수상)	다나발란
형태	싱가포르 정부 소유의 공기업	싱가포르 정부 소유이지만 민간회사
한국사례	한국투자공사(KIC)와 유사	공기업 분야는 없음
주요기능	중앙은행의 외환보유액, 재정양여자금의 효율적 관리	-설립 초기: 재무부 보유 제조·선박회사 등 지분승계, 공공자본의 보유관리·투자 -현재는 투자범위를 해외로 확장하고 국제적인 사모 투자기관으로 성장
투자자금 조달방법	-중앙은행(MAS)의 외환보유액 -사회보장기금(CPF) -공기업 여유자금 등 재정잉여금	-자회사로부터의 배당금 -자회사 지분매각에 따른 자본이득 -채권발행
운용자산	USD 1,000억 이상	USD 1,600억 이상으로 추정
투자자 성격	외부자산을 위탁받아 투자하여 수수료 수취(Fund manager)	자기자산을 투자하므로 투자손익이 직접 테마섹 귀속(Wealth manager)
투자대상	해외투자만 가능	국내외 모두 투자 가능
투자목적	G3(미, 일, EU) 인플레이션+알파	주주인 MOF의 국부 증대
투자관점	중단기적 관점(재무적 투자)	중장기적 관점(전략적 투자)
투자대상 자산군	주식(50%), 채권(30%), 부동산, 헷지펀드, Commodity 등(20%)	-사모펀드(Private Equity) 중심 -싱가포르 전 산업을 포괄하는 SOH 1. 비상장기업의 지분인수 2. 상장기업 지분 인수하여 배당·재매각 3. 전략적 투자자나 재무적 투자자
투자성과	25년간 연평균 9.5% (세계 물가상승 +연평균 5.3%)	33년간 연 18%(주주배당률은 연 7%)
감사원 감사	감사대상기관: 정부재산 위탁운용	감사대상기관 아님: 1974년 초기출자금 외에 정부재산 추가투입 없는 재정독립

자료: Temasek Review(2010) 등

Ⅲ. 싱가포르 공공기관 소유·지배구조

1. 싱가포르 공기업의 소유구조

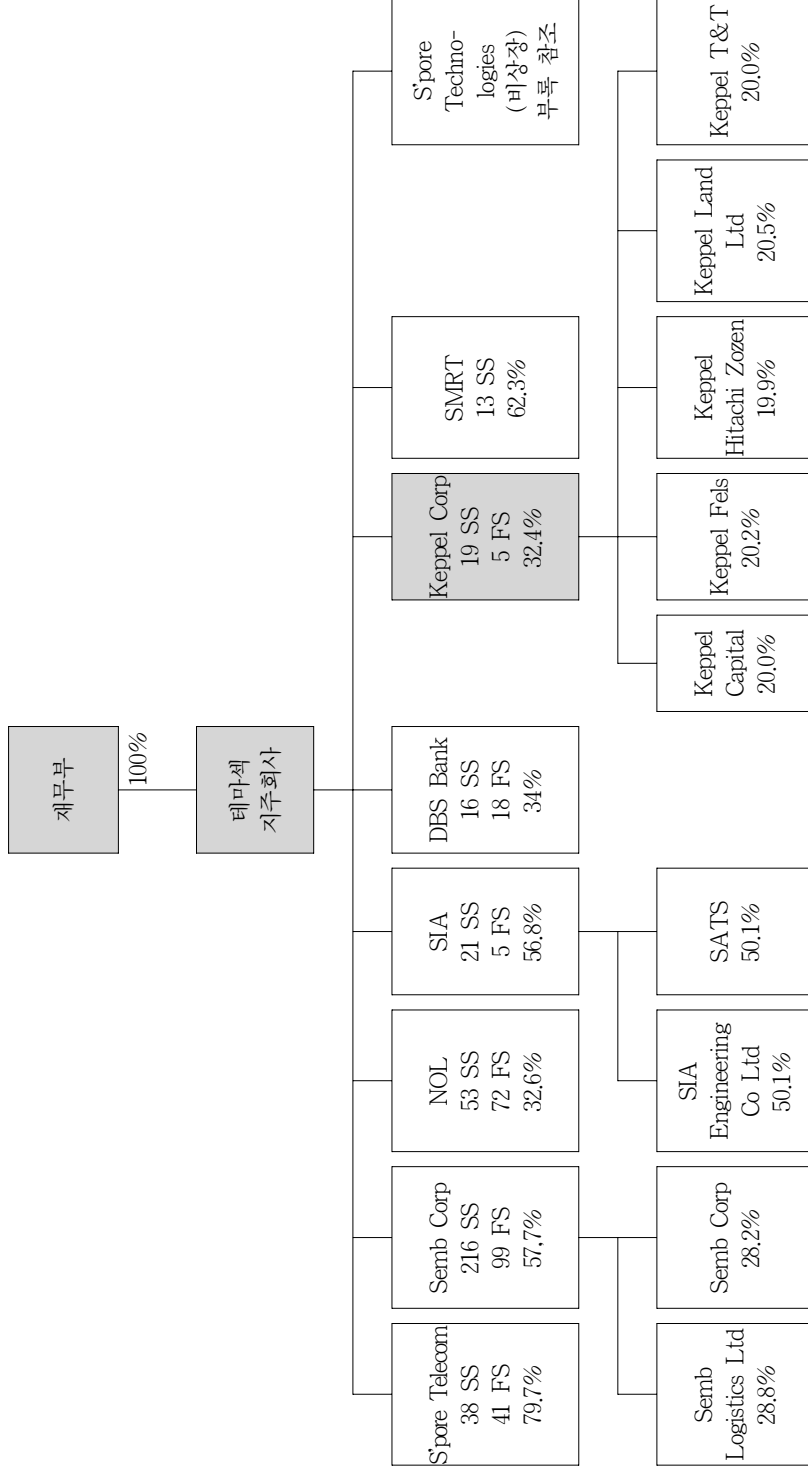
- 정부소유의 지주회사(State-Owned Holding company, SOH)는 복대리인 구조로 되어 있음.

〈표 1-9〉 정부소유지주회사의 주인-대리인 구조

대리인	주인
정부소유지주회사(SOH)	정부
정부소유기업 (State-Owned enterprise, SOE)	정부소유지주회사(SOH)

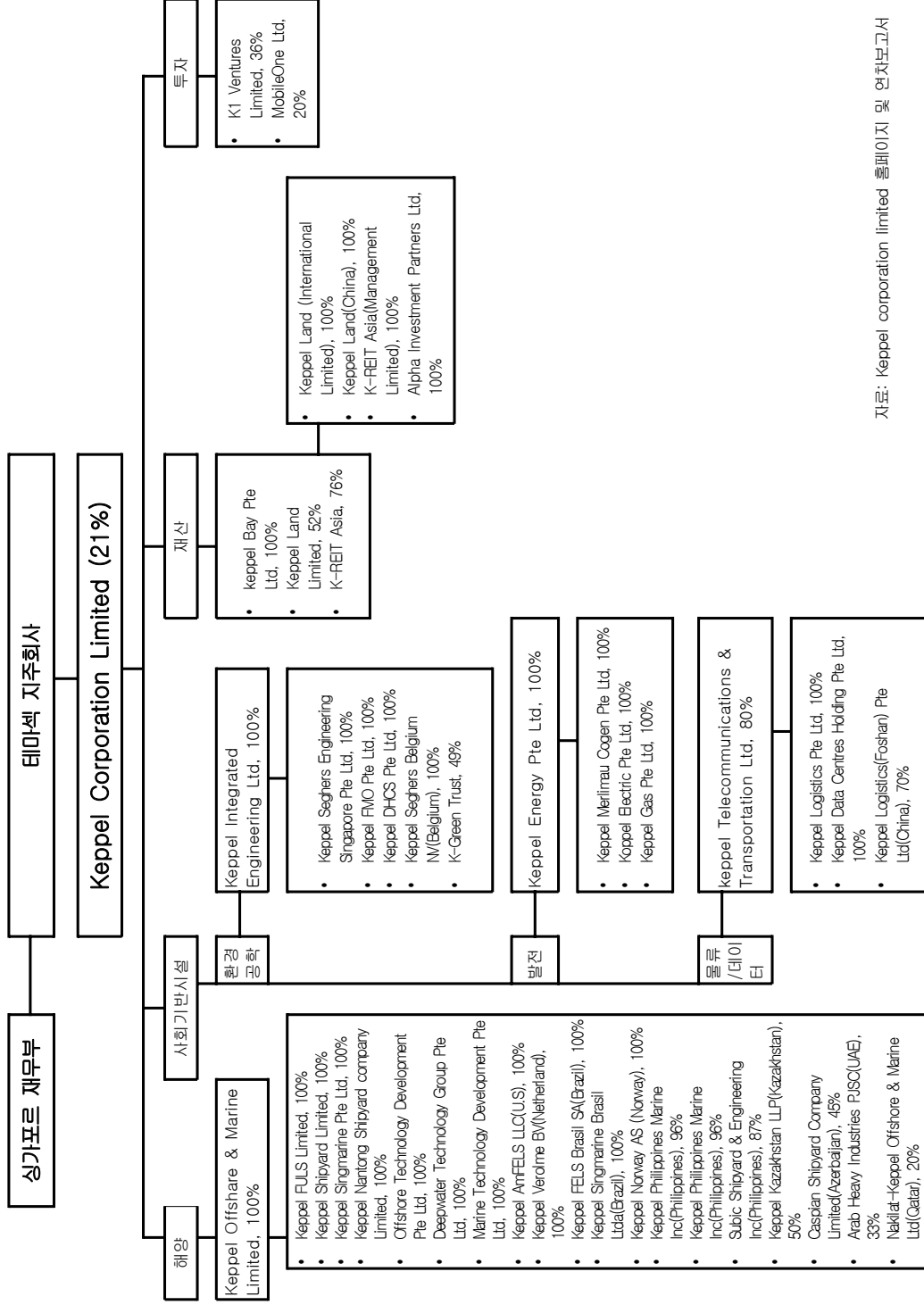
- 테마섹 지주회사 또한 자회사의 경영에 간여하지 않는다고 공언하고 있으며, 경영 간여보다는 자회사의 성과를 모니터하고 투자수익 극대화를 위해 전체적인 투자 포트폴리오를 조정하는 것이 주요 업무임(대외경제정책연구원, 2008).
- 싱가포르 공기업에 대한 초기연구에서, Lee(1976, p. 57)는 정부통제가 사실상 매우 느슨하며, 정부는 통상적으로 기업경영에 직접적 개입을 하지 않는다고 결론을 지은 바 있음.
- 또한 GLC는 정부소유로부터 특혜를 거의 받지 않는다고 언급함.
 - 정부소유의 주된 이점은 기업에 대한 긍정적인 신호를 시장에 보낸다는 것이라고 함(Ramirez · Tan, 2003).
- 이하에서는 싱가포르 공기업 소유구조의 이해를 위해 테마섹 지주회사의 자회사와 테마섹 자회사(TLC)인 Keppel Corporation Limited의 그룹도를 제시함.
- Keppel Corporation Limited는 42개의 자회사(TLC)를 소유하고 있으며, 테마섹 자회사(THL)들의 자회사들은 테마섹의 손회사에 해당됨.
 - 이러한 테마섹 자회사 및 손회사들은 민간기업과 동일하게 운영되고 있음.

[그림 1-18] 테마섹 자회사(THL) 현황



주: 테마섹이 지닌 각·간접적 이익을 합계한 자회사 유효지분 구조임. 기업 지배구조는 이층적 지주관계를 형성하고 있음을 보여줌. SS는 싱가포르 자회사이고, FS는 외국 자회사를 말함. 테마섹 자회사 구조의 복잡성과 동태적 변화 추세, 그리고 테마섹의 비밀주의를 고려할 때 현 시점의 구조 묘사가 거의 불가능하기 때문에, 2000년도의 다소 오랜 자료이기는 하지만 이해에 도움을 주려는 차원에서 제시함.
 자료: Ang and Ding(2005: 68), 이명구 외(2008) 재인용

[그림 1-19] Keppel Corporation Limited의 그룹도



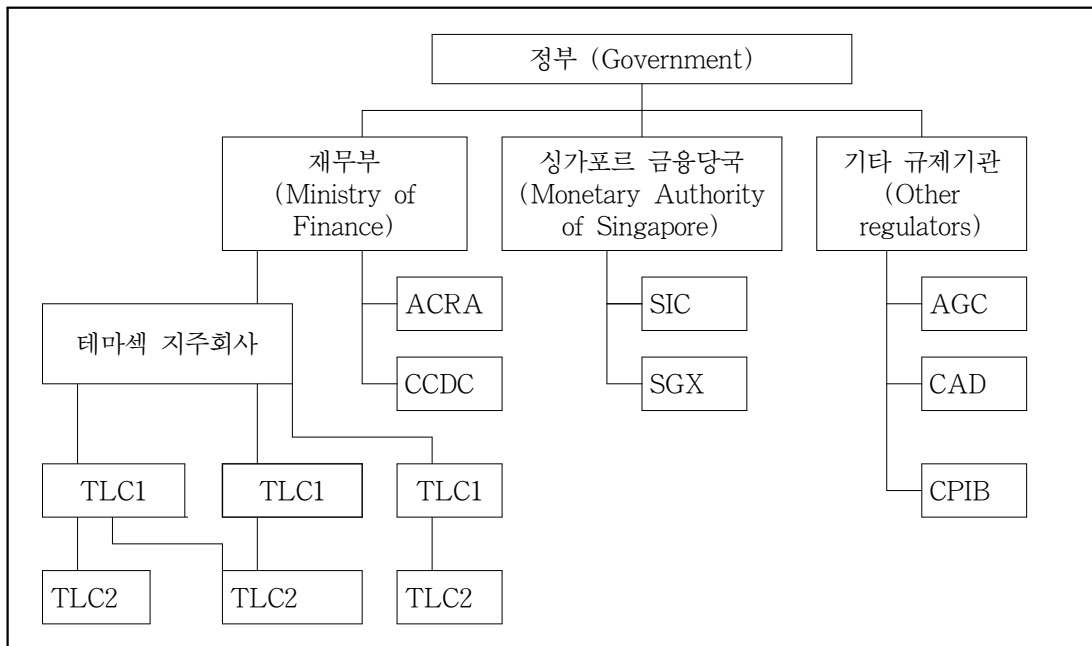
자료: Keppel corporation limited 홈페이지 및 연차보고서

2. 싱가포르 공기업의 지배구조

가. 외부지배구조

- 싱가포르의 공기업 지배구조와 관련하여 재무부 이외에 회계 및 기업감독국, 기업공개·지배구조위원회 등을 비롯하여 싱가포르 주식산업위원회, 주식거래소, 부패관행조사국, 상무부 등이 관련되어 있음.

[그림 1-20] 싱가포르 공기업 외부지배구조 현황 : 정부의 역할



주: TLC(Temasek linked companies) : 테마섹 계열 공기업 및 자회사

ACRA(Accounting and Corporate Regulatory Authority) : 회계 및 기업감독국

CCDG(Council on Corporate Disclosure and Governance) : 기업공개·지배구조위원회

SIC(Singapore Institute of Commerce) : 싱가포르 주식산업위원회

SGX(Singapore Exchange): 싱가포르 주식거래소

AGC(Attorney-General's Chambers) : 검찰부

CAD(Commercial Affairs Department) : 싱가포르 상무부

CPIB(Corrupt Practices Investigation Bureau) : 부패관행 조사국

자료: OECD, Teen Yuen Mak 2003

1) 헌법상의 의무

□ 대통령

- 싱가포르공화국 대통령 직선을 위하여 1991년에 개정된 싱가포르헌법은 민선대통령에게 국가의 핵심자산과 과거 보유자산을 보호할 독립적 책임을 부여함 (Temasek Review 2010: 43).
- 6년 임기의 직선대통령은 주요 공직자 임명권과 정부예산안 승인 등 제한된 범위 내에서 내각 견제권을 행사하며, 정부예산안에서 현 정부 임기 중에 축적한 여유자금을 초과한 예산을 편성하였다고 판단할 경우 거부권을 행사할 수 있음(헌법 제22조B).
- 대통령은 테마섹 이사회 이사 및 최고경영자(CEO)의 임면 및 재임명에 대한 권리를 가짐.
- 이사회는 정규적인 수탁자의무 이외에도, 공정한 시장가치에 따라 투자할 책임을 대통령에 대해 짐.
 - 이사회는 연간 운영예산 또는 제안된 거래가 현 정부의 임기 이전에 축적한 보유자산을 감소시키지 않아야 한다는 가장 중요한 의무를 갖고 있음.
 - 과거 보유자산은 현 정부 임기 이전의 여러 해 동안 투자 대가로 받은 배당금과 소득을 포함한 이윤이며, 과거 및 현재의 보유자산은 자산 또는 다른 투자형태로 재투자될 수 있음.
 - 이 경우 이사회는 과거 보유자산을 인출하거나 감소시키기 전에 대통령의 승인을 받아야 함¹⁴⁾.
- 이사회 의장과 최고경영자는 반년 주기로 대통령에게 보유자산보고서(Statement of Reserves)와 과거보유자산보고서(Statement of Past Reserves)를 보고해야 함.
- 투자, 사업 또는 상업적 의사결정은 이사회와 경영진의 책임이며, 대통령과 싱가포르정부는 테마섹의 투자, 매각, 기타 사업에 관한 의사결정을 지시하지 않음.

14) 테마섹은 싱가포르정부의 보유자산이나 다른 제5계회사의 보유자산을 관리하지 않음. 각각의 제5계회사들이 독립적으로 관리되며, 과거 보유자산의 보호를 위하여 각각의 이사회와 CEO를 통하여 대통령에게 각각 책임을 짐.

□ 재무부(MOF)

- 싱가포르 독립 이후 테마섹이 설립되는 1974년 이전에는 재무부가 공기업들을 직접 보유 및 관리하였음.
- 테마섹을 설립하면서 재무부는 본래의 임무인 정책 제정이나 시장규제 업무에 특화시키고, 테마섹은 공기업의 보유주식을 이관받아 경영을 관리하고 기관투자자로서 해외에 투자하도록 역할을 조정함.
 - 즉 공적 행위로서 경제행정은 재무부, 사적 행위로서 증권투자는 테마섹으로 분리하려는 방침에 따른 것임.
- 재무부 거버넌스 및 투자국(Office of Governance and Investment)은 공기업 민영화계획을 수립하는 총괄기구로 '거버넌스 및 투자국'의 주요 기능은 다음과 같음.
 - 위험 허용수준(risk tolerance), 자산배분구조 등 투자정책
 - 테마섹과 싱가포르투자청(GIC)의 보유자금의 책임성 확보 장치 마련
 - 정부 여유자금 운영에 따른 투자수익의 사용계획
 - 책임운영기관(Statutory board)의 법인화 및 각 부처 및 책임운영기관이 보유한 기업의 민영화정책 수립(divestment of corporate holdings)
- 테마섹의 소유주인 재무부는 경영성과를 모니터링하면서 주주로서의 권한을 행사하며, 기관운영에 대한 직접적인 관여는 하지 않음¹⁵⁾.
 - 테마섹은 소유주인 재무부에 매년 회계감사보고서를 제출하고, 매년 평균 7%의 배당금을 납부하고 있음(박창동, 2007).
 - 이는 초기 집권층이 테마섹의 경영자율성에 대한 의지가 강하였던 것과 테마섹 경영진이 정치적 거물급들로 충원되어 온 것이 주요 원인임.
 - 이에 대해 리관유 일가의 독점적 지배에 기인한 측면이 크다는 비판적 주장도 존재함(유진기, 2008).

□ 감사원과 부패관행조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)

15) 이명구 외(2008)에 따르면, 재무부가 테마섹의 경영에 개입하지 않는 이유는 크게 두 가지임. 첫째, 설립 초기부터 전문가집단이 정부 개입 없이 철저히 상업적 목적으로 운영하도록 집권층에서 경영 자율성을 부여하였음. 둘째, 전문성을 바탕으로 33년간 연평균 19% 이상의 높은 수익률(TSR)을 달성하고 있어 정부개입의 필요성이 없음. 즉 경영 독립성은 제도적 문제가 아니라 운영적 문제로서 집권층의 독립성 보장을 위한 확고한 의지가 전제되어 있음.

- 1952년에 설립된 부패관행 조사국(CPIB)는 부적절한 관행을 조사 및 기소하면서 공직사회의 청렴성과 정직성을 공직문화로 정착시키는 행정적 도구로 잘 작동하여 옴.
- 특히 정부소유 지주회사(SOH)를 모니터링하여 민영화 편익의 사익화 등 부패감시 기능을 수행하고 있음.
- 테마섹은 초기 출자금을 제외하고는 정부예산을 받지 않고 있기 때문에 감사원 (Auditor-General's Office)의 회계 및 직무 감사를 받지 않음.
- 외부감사기관을 별도로 지정하여 감사를 받으며, 현재 외부감사기관으로 KPMG를 지정하여 감사를 받음.
- 이는 싱가포르투자청(GIC)이 정부 재정잉여금, 외환보유액 등을 위탁받아 투자하는 기관으로서 감사원의 감사대상이 되는 것과 대조적임.

□ 국회

- 테마섹은 회사법에 의하여 설립된 일반 주식회사로서, 국회 출석 또는 보고 의무가 없음.
- 테마섹은 재무부에 대해서만 책임을 지므로, 국회의 질의에 답변할 필요가 있는 경우 테마섹 경영진이 아닌 재무부장관이 국회에서 답변함.

□ 기업공개·지배구조위원회(CCDG)

- 싱가포르 정부는 기업 지배구조의 재무적 권고사항을 제시한 영국의 캐드버리보고서(Cadbury Committee Report, 1992)와 햄펠보고서(Hampel Report, 1998)에 의거하여 기업 지배구조에 대한 국제적 우수사례(Best Practice)를 정리함.
- 거버넌스 관행 권고를 위하여 1999년 12월 기업지배구조위원회(Corporate Governance Committee, CGC)를 구성하여 싱가포르의 기업 규제 틀, 공개 및 회계기준, 기업 지배구조 관행을 검토하고, 국제적 최적 관행을 정부연계기업(GLC)에 적용함.
- 정부는 기업지배구조위원회의 권고사항을 준수할 것을 엄격하게 요구하지는 않지만, 상장회사들은 2003년부터 자신의 기업 지배구조 관행을 공개하고 권고와의 차이를 설명하도록 요구됨.

- 기업지배구조위원회의 주요 권고사항은 이사회 구성, 보수규정, 회계 및 책임성, 주주와의 의사소통을 포함하고 있음.
- 2007년 기업공개·지배구조위원회(Council on Corporate Disclosure and Governance, CCDG)는 회계기준, 정보공개 및 지배구조 등에 대한 가이드라인을 제시하고 있음.

기업지배구조위원회의 기업지배구조 권고사항

1. 이사회

독립적 이사는 경영자, 대주주, 회사로부터 독립적으로 자신의 임무를 수행할 수 있는 사람이다. 캐드버리보고서 권고에 따라, 이사의 1/3 이상이 경영자로부터 일정한 독립성을 확보하고, 이사회지명위원회의 이사 선임 및 재선임은 투명한 공식과정을 거쳐야 한다. 이사회 의장과 CEO는 분리한다. 테마섹은 정부연계기업(GLC)의 상임의장이 현행 임기가 종료되면 교체한다. 정부연계기업(GLC)의 장 임기를 3년씩 두 번으로 제한하고, 타 이사, 이사회 규모(12명 이내), 이사당 이사회 임명 수도 제한한다.

2. 이사 보수

CGC는 보수결정의 객관성을 보장하도록 보수위원회의 설립을 권고한다. 상임이사와 비상임이사에 대한 보상 원리를 자신의 성과와 회사 기여를 반영하도록 명확히 하여야 한다. CGC는 개별 이사의 보수 공개를 요구하지 않지만, 회사는 공개 압박을 강하게 받는다. 그러나 이사회는 최상위 상근직 5인의 급여를 포함한 이사급여의 총액은 USD 25만의 범위 내에서 급여, 보너스, 스톡옵션, 기타 인센티브 등으로 분류하여 공개한다. 이사 또는 CEO의 직계 가족인 직원의 급여는 공개해야 한다.

3. 감사 및 재무 보고

CGC는 감사위원회는 독립성과 객관성 보장을 위하여 전적으로 비상임이사로 구성하기를 권고한다. 싱가포르 통신공사(SingTel) 같은 일부 정부연계기업(GLC)들은 이미 그렇게 하고 있다. 이 권고는 상임이사가 감사위원회 위원이

될 수 있는 현행 관행으로부터 출발한다. 또한 감사위원회의 적어도 두 위원은 회계 또는 재무관리 전문가로서 그 책임을 효과적으로 다할 수 있어야 한다. 일부 정부연계기업(GLC)들이 이미 웹사이트를 통하여 시행하고 있는 바와 같이, 재무 결과를 분기별로 보고할 것을 권고한다.

4. 주주와의 의사소통

회사들은 주주와 효과적으로 의사소통해야 한다. 기업지배구조위원회는 회사들이 모든 주주에게 공정하고 평등하게 정보를 적시에 공개할 필요성을 강조한다. 따라서 모든 투자자들은 동일 수준의 정보를 제공받아야 하며, 애널리스트 브리핑이나 사적 모임에서 금전적인 거래로 정보가 제공되면 안 된다. 주주참여를 촉진하기 위하여 전자투표를 촉진할 필요가 있으며, 외부 감사자뿐만 아니라, 감사, 지명, 보수 위원회의 의장들은 제기되는 질문에 답변하도록 주주총회에 참석하여야 한다.

자료: Ang and Ding(2006:86-87)

2) 경영공시

- 그간 테마섹의 부분적인 투명성은 테마섹의 수익에 대한 의문을 제기함.
 - 싱가포르 기업법에서, 테마섹은 면제되는 민간기업에 해당하여 감사받은 재무제표의 공표가 요구되지 않음.
 - 테마섹의 경우, 신용평가기관인 무디스와 S&P로부터 등급을 받기 위해 이를 시작함.
 - 싱가포르투자청(GIC)도 1981년 설립 이래 정보공개가 이루어지지 않았으나 2006년에 들어서야 투자수익이 처음으로 공개됨.
- 기업지배구조위원회의 기업지배구조 권고사항은 회사들이 모든 주주에게 공정하고 평등하게 정보를 적시에 공개할 필요성을 강조하고 있으며, 모든 투자자들은 동일 수준의 정보를 제공받아야 함을 명시함.

- 테마섹(Temasek)은 2005년부터 연간검토보고서(annual review)를 발간해옴.
 - 감사보고서를 포함하지 않는 등 여러 면에서 주주에게 제공되는 연례보고서(annual report)와 다름.
 - 내용은 상당히 세부적이며 투자기관(investment house)으로서의 전반적인 성과에 대한 정보를 제공하고 있음.
 - 연간검토보고서는 주요 투자현황과 효과적인 주식보유량과 함께 포트폴리오를 설명함.
 - 부의 증가와 총 주주 수익(TRS), “의장의 메시지(Message from the Chairman)”가 포함되며, 이사회, 기업 경영진, 위험 관리, 주요 투자에 관한 질적 정보 또한 제시됨.
 - 테마섹의 투자 자회사들은 그들 자신의 연례보고서 또한 발간함.

- 이사회 의장과 최고경영자(CEO)는 반년 주기로 대통령에게 보유자산보고서(Statement of Reserves)와 과거보유자산보고서(Statement of Past Reserves)를 보고해야 하며, 소유주인 재무부에 매년 회계감사보고서를 제출하여야 함.

3) 테마섹 헌장(Temasek Charter)

- 테마섹은 많은 자회사를 거느리는 거대 주주회사로서 다양한 이해관계자들을 가지고 있으며, 이들과의 관계에 있어서의 지향점은 테마섹 헌장(Temasek Charter)에 잘 표현되어 있음.

- 2002년에 제정된 테마섹 헌장은 정부연계기업(GLC)에 대한 정부의 전략방향을 제시함.
 - 소극적인 주주의 역할을 벗어나 기업의 전략적 방향을 설정하는 데 영향을 미치는 적극적인 소유권을 행사할 것을 의미함.
 - 경제성검토위원회(ERC, Economic Review Committee) 내 기업가정신 및 국제화 위원회(EISC, Entrepreneurship and Internationalization Subcommittee)의 급진적인 제안¹⁶⁾을 거부하고, 국제시장에서 경쟁력 있는 기업을 육성하기 위한 활동을

16) 이 제안은 민간기업에서 제공할 수 있는 재화나 서비스를 담당하는 정부연계기업(GLC)의 지

지속할 의도를 나타냄.

□ 현장에서는 정부연계기업(GLC)을 그룹A와 그룹B로 나눔.

- 그룹A는 수자원, 전력·가스망, 항공, 해항 등 자원소유가 싱가포르 안보·경제복지에 필수적이거나 시장기반의 규제 틀이 형성되지 않아 사업이 자연독점인 정부연계기업, 공공정책 목적, 즉 경기, 방송, 보건 서비스, 교육 및 주택, 동물원과 같은 다양한 공공 편의시설이 해당됨.
 - 정부는 공공서비스 공급과 공공재의 소유권을 통하여 공공정책 목적을 달성하려 할 때 그룹A의 회사들을 소유 및 통제할 수 있음.
 - 이로써 그룹A에 대해서는 최대주주를 유지하는 것을 정당화함.
- 그룹B는 국내시장을 넘어서 성장할 수 있는 기업들로, 테마섹은 이들 정부연계기업(GLC)에 국제경제 육성임무(Mission)를 위임함.
 - 테마섹은 지역주의에 기반한 다른 회사나 주주들과 합작하는 그룹B 회사들에 개방적이거나 전략적, 상업적으로 중요한 곳을 국제화함.
 - 지역적, 국제적 행위자로서 이들 회사가 장기적으로 성공하도록 신주발행이나 인수합병을 통해 보유지분을 감자할 수 있음.
 - 또한 새로운 산업 클러스터를 육성하기 위하여 지역적, 국제적 잠재력을 가진 새로운 기업에 투자할 수 있으며, 이런 영역은 싱가포르 민간기업들이 위험을 감당할 수 없거나 감당하고자 하는 의향이 없는 경우임. 즉, 고위험, 거대 투자 또는 장기 회임기간을 가진 신성장 부문임.
 - 국제 사업을 육성함으로써 싱가포르 경제기반을 넓히려는 목적은 탄력적인 국제시장을 이끌어가는 선도자로서의 경제적 임무를 공식적·명시적으로 지지하는 것으로 해석됨.

□ 테마섹은 지속적으로 포트폴리오 합리화 및 기업매각을 추진함.

- 테마섹은 주주이익을 향상시킬 기회가 있는 경우, 주식을 합리화·통폐합하고, 정

분을 매각하고, 테마섹은 자연독점과 공공재 제공과 같은 수익성이 나지 않는 재화를 생산하는 기업의 지주회사가 되는 것임.

부참여가 더 이상 불필요한 사업이나 지역적, 국제적 성장잠재력이 제한된 사업에서 지속적으로 철수함.

- 이를 통하여 국제적, 지역적 기업이 성공적으로 싱가포르 경제발전에 기여할 수 있도록 재무적, 관리적 자원에 초점을 둠.

나. 내부 지배구조

1) 이사회

□ 이사회의 구조와 구성

- 이사회는 의장 1인, 부의장 1인, 상임이사 2인, 이사 7인 등 11인(외국인 2인 포함)으로 구성되어 있음.
- 이사의 임기는 3년(재임 가능)으로 상임이사 2인을 제외한 비상임이사 6인은 회의에만 참석하고, 일상적 경영에는 참여하지 않음.
- 테마섹 이사회 이사와 최고경영자(CEO)의 임명, 재임명 및 퇴임은 1991년에 개정된 싱가포르 헌법상 제5계회사(Fifth Schedule Company)로서 대통령이 최종권한을 가짐.

□ 최고경영자(CEO)의 임명절차는 테마섹 이사회 산하 리더십 및 보상위원회(LDCC)가 헤드헌터사 등의 협조를 받아 후보자를 물색하여 이사회에 추천하면, 이사회는 추천 후보 중에서 적임자를 정하여 재무부의 동의를 거쳐 대통령에게 재추천함.

- 대통령은 추천된 후보에 대한 동의권을 행사함으로써 임명 절차를 마무리함.
- 이사진 대부분이 전·현직 고위관료이거나 자회사의 전·현직 이사 출신으로 행정과 경영에 많은 경험을 갖고 있는 전문가로 구성됨.
- 싱가포르 최고 권력자의 며느리가 상임이사이고, 이사회 의장과 부의장이 10년 넘게 봉직하는 등 테마섹 운영이 매우 안정적인 리더십하에서 이루어지고 있음.
- 그러나 이사회의 구성원이 지나치게 친정부적인 인사로 구성되어 있다는 점은 잠재적인 문제점이 될 수 있음.
- 테마섹은 일반적인 신탁의무 이외에도, 대통령에게 모든 투자거래는 공정한 시장

가치에 따라 이루어진다는 것을 보장할 책임을 지고 있음.

□ 이사회 의장과 CEO의 분리체계(Chairman/CEO duality)

- 테마섹은 이사회 의장과 CEO를 분리하고 있음¹⁷⁾(이명구 외, 2008 재인용).
- 테마섹은 산하 GLC에 의장과 CEO 분리를 최적 관행으로 권고할 뿐 법률로 강제하지 않지만, Keppel 외의 테마섹 자회사(TLC) 대부분은 분리원리를 채택하고 있음.
- 의장과 CEO 분리관행은 전형적인 영국식 이사회와 유사하고, 동일인이 의장과 CEO를 겸하는 미국과는 다름(Conyon and Murphy, 2000).
- 싱가포르 SES 상장회사 중 46% 정도가 CEO와 의장을 분리하였음(Mak and Phan, 1999).

〈표 1-10〉 테마섹 이사회의 구성

인명	주요경력	이사회 및 위원회			
		이사회	EXCO ₁₎	AC ₂₎	LDCC ₃₎
S. Dhanabalan	- 1996.9부터 현재까지 THL 회장 - 전 DBS 그룹 의장(99-05) - 전 외교부, 통상산업부, 문화부장관	의장	의장	-	의장
Kwa Chong Seng	- 2006.10부터 부의장 - 현 ExxonMibil Asia Pacific 회장 - 현 DBS 비상임이사, 전 MediaCorp 회장	부의장	부의장	-	위원
Koh Boon Hwee	- 현 DBS 회장 - 전 S'pore Airlines 회장, SingTel 회장	이사	위원	-	-
Kua Hong Pak	- 현 ComfortDelGro Group CEO - 현 PSA 이사, SBS Transit 부회장	이사	-	위원 장	-
Goh Yew Lin	- 현 GK Goh Holdings 이사 - 현 CIMB-GK Pte 사외이사	이사	-	위원	위원

17) 이에 대하여 Balan(1999)은 의장과 CEO 분리는 '거인처럼 앉아 있는 이사회 의장이 CEO를 겸직하면, 이사회 회의에서 이사들이 쟁점에 대하여 경영자인 의장에게 질문하기 어려우므로 질문 및 검토를 편하게 느끼는 상황'이 중요하기 때문에 필요하다고 언급함.

〈표 1-10〉의 계속

인명	주요경력	이사회 및 위원회			
		이사회	EXCO ₁₎	AC ₂₎	LDCC ₃₎
Teo Ming Kian	- 2006.10부터 이사 및 EXCO위원 임명 - 현 재무부 부장관(06.10-) - 전 경제개발위(EDB) 의장(01.2-06.10)	이사	위원	-	-
Marcus Wallenberg	- 2008.7에 이사 임명 - 현 Ericsson 부회장 - 전 국제상공회의소(ICC) 의장	이사	-	-	-
Simon Israel	- 06.7부터 Temasek 상임이사 - Danone Asia Pacific 회장(96-06.7)	상임이사	위원	-	-
Ho Ching	- 리센룽 총리 부인 - 04.1월부터 Temasek CEO	CEO	위원	-	위원
Michael Lien	- 10.1월부터 이사 임명 - 현 Wah Hin & Co Pte Ltd의 상임이사 및 부회장 - 현 싱가포르국립대, 신탁투자위원회 위원	위원	-	위원	위원
Hsieh Fu Hua	- 10.2월부터 이사 임명, 10.8.1로 상임이사 및 대표 - 전 싱가포르 Exchange Limited - PrimePartners Group의 공동설립자, 자문	위원	위원	-	위원

주: 1) EXCO : 집행위원회

2) AC : 감사위원회

3) LDCC : 리더십 개발 및 보상위원회

자료: Temasek Holdings Review 2010 재정리

□ 이사회 이사와 비상임의장의 임기 및 구성

- 테마섹에서 비상임의장 임기는 3년씩 연임이고, 그 이상의 임기는 예외적인 상황에서만 허용됨.
- 업무 특성상 이사들이 이해관계 충돌로 인한 잠재적 대리인문제를 완전히 제거하기는 어렵기 때문에, 이러한 문제를 해결하기 위하여 '테마섹의 구체적 이익과 충돌될 수 있는 이익'을 갖고 있는지를 위원회 또는 이사회 토론을 통하여 공개하도

록 요구하고 있음(Temasek Review 2005:45).

- 11명의 이사회 이사들은 여러 위원회의 사회를 맡아 이사회 의사결정을 지원하고 위험관리 전략에 참여함.
- 테마섹 이사들은 공공 및 민간 기관의 이사직과 자문역을 두루 맡는 겹직이사(interlocking directorates)가 많기 때문에 업계 및 정계의 네트워크와 강하게 연결되어 있음.
- 영국의 종합규정(UK Combined Code)은 거대 상장회사에서 상임이사는 하나 이상 이사의 겹직을 금지할 것을 권고하고 있으나, 싱가포르 이사들의 약 57%가 둘 이상의 이사직을 갖고 있음(Mak 외, 2003).

□ 이사회 회의 및 의사결정 규칙

- 이사회는 연 4회 개최되며, 중요사안이 있으면 수시로 개최됨.
- 산하에 3개의 전문위원회를 운영하고 있으며, 일상적인 경영은 집행위원회가 담당하고 있음.
- 이사회와 위원회의 의사결정은 대면 회의에서 결정되거나 회람을 통하여 서면으로 이루어지거나, 또는 전화나 비디오 컨퍼런스 회의에 참가할 수 있음.
- 이사회 이사 간에 위계적 계층은 없으며, 위원장을 포함한 모든 이사들이 동등한 표의 의결권을 행사함.
 - 안건은 단순다수결로 의결하고, 가부동수인 경우 의장이 캐스팅 보트(casting vote)를 행사함.
 - 이사회 의결이 서면으로 시행되는 경우, 의결은 이사의 2/3 이상이 찬성해야 성립됨.
- 이사회 이사와 특정 공기업의 이익 충돌이 발생하는 경우, 관련 이사회 또는 위원회 안전심사 및 의사결정에서 제척됨.
- 이사회는 최고경영자(CEO)의 성과 및 승계 같은 고위직원의 기밀문제를 논의 및 결정하기 위하여 최고경영자(CEO)와 관리층의 참석을 배제한 채 정기적인 상임 회기를 가짐.
- 이사회는 매년 분기별로 종일 회의를 개최하지만, 필요한 경우 추가적으로 회의를 개최하고 있음.

- 정부연계기업들의 경우 이사회 내 겸직을 흔히 발견할 수 있으며, 1998년 자료에 따르면 74%의 정부연계기업(GLC) 이사회 멤버가 전·현직 공무원인 것으로 나타남 (Sam, 2008).

2) 전문위원회

□ 기본구조

- 이사회 산하에 이사회가 결정하는 업무를 집행하는 집행위원회(EXCO, Executive Committee), 감사위원회(AC, Audit Committee), 리더십개발보상위원회(LDCC, Leadership Development & Compensation Committee) 등 3개의 전문위원회를 설치 운영하고 있음.

□ 집행위원회(Executive Committee, EXCO)

- 이사회가 위임한 재무적 범위 내에서 집행위원회는 감독과 통제, 재정조달과 기금 모금, 인수 합병, 주식보유구조 변화, 배당정책 및 주요 업무 의사결정 문제를 심사·검토·승인함.
- 집행위원회는 테마섹의 자본자원을 효과적, 효율적으로 관리하는 정책 및 지침을 수립하는 임무를 수행하며, 주요 의사결정을 적시에 승인하도록 이사회 회의 중간에 개최됨.

□ 감사위원회(Audit Committee, AC)

- 감사위원회는 회사업무의 적절한 수행을 확인하는 시스템과 프로세스를 점검하기 위하여 ①재무보고, ②내부 및 외부 회계감사, ③내부 통제, ④적용 가능한 법률과 규제에 대한 순응, ⑤윤리장전과 실행기준, ⑥가치평가정책 및 절차 업무를 수행함.
- 감사위원회의 위원장은 독립적인 비상임이사가 맡고 있음.
- 감사위원회는 주주총회 의결 및 이사회의 승인을 받기 위하여 연간회계감사를 제출하기 전에 회계감사계정을 검토 및 승인하고, 회계자의 임명 또는 재임명을 이사회에 권고함.
- 감사위원회는 이사회의 권한 부여로 직원들로부터 필요한 정보를 제공받고, 동시

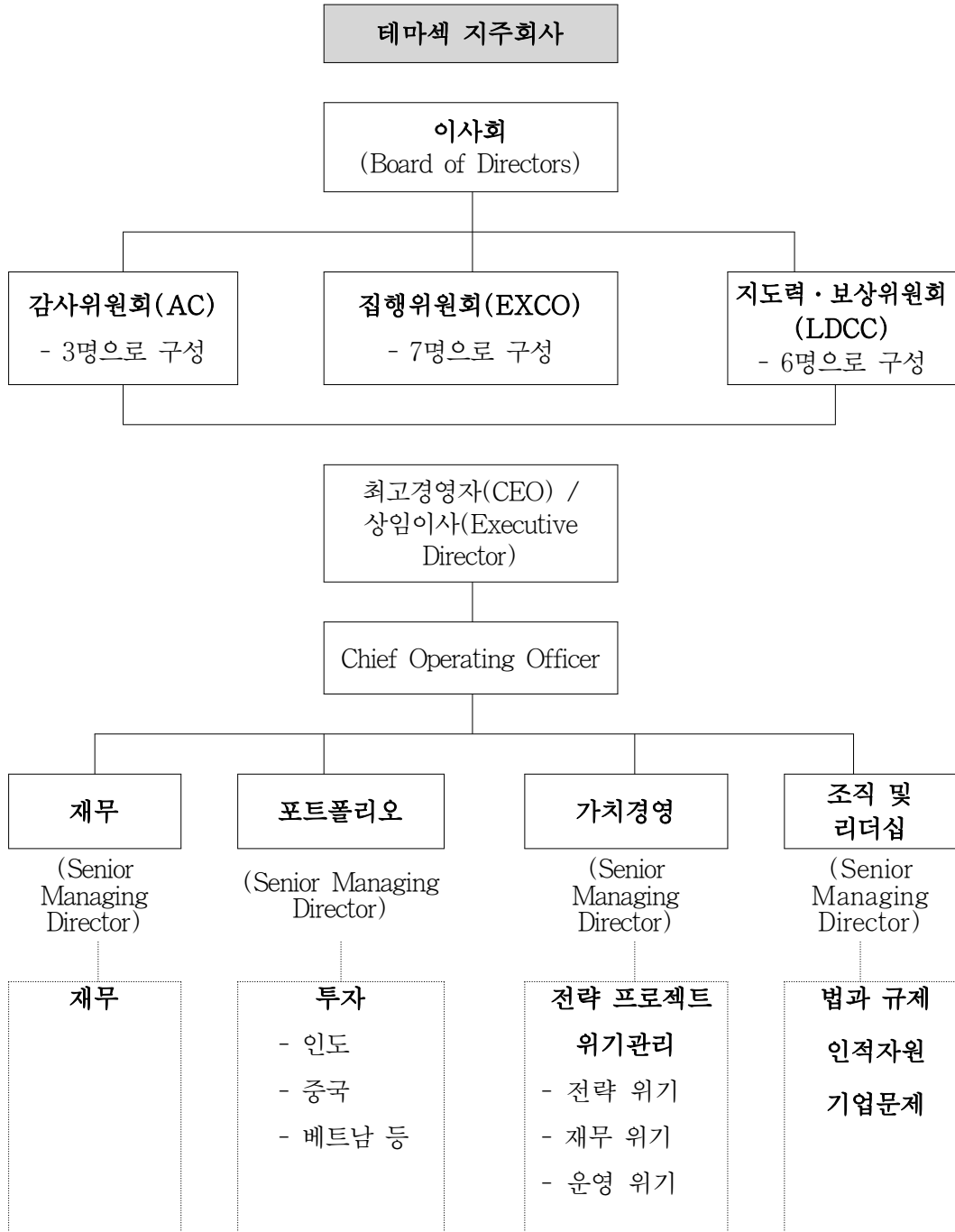
에 그 기능을 적절히 해지할 수 있도록 외부의 법률적, 전문적 자문을 받을 수 있음.

- 리더십개발보상위원회(Leadership Development & Compensation Committee, LDCC)
- 리더십개발보상위원회(LDCC)의 기능은 리더십, 이사회 의장과 CEO의 역할 분담, 핵심 보직의 승계계획, 그리고 이사회의 임명, 갱신 및 보상 영역에서의 거버넌스에 대한 정책 수립과 지침 제공임.
 - 동시에 LDCC는 최고 역량을 갖춘 이사를 영입하는 데 필요한 기업규범을 유지하기 위하여 비상임이사의 보상 추세도 검토함.
 - 리더십개발보상위원회는 부가적 부(Added Wealth) 또는 경제적 이익에서 도출되고 주주에 대한 단기, 중기, 장기 보상체계를 가진 성과 인센티브제도를 운영함.
 - 성과 인센티브 속에는 성과계획과 제한적 공유계획, 소유권공유계획이 포함되어 있음.

〈표 1-11〉 이사회 하부 위원회의 기능 및 역할

위원회	기능 및 역할
집행위원회 (EXCO)	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회 위임 재무권한 내에서 자금조달, 인수합병, 주식보유구조 변화, 배당정책 및 주요업무 의사결정 문제에 대한 감독과 통제 - 테마섹 자본의 효과적 관리를 위한 정책과 지침 형성 책임
감사위원회 (AC)	<ul style="list-style-type: none"> - 재무보고, 내부 및 외부 회계감사, 내부 통제 - 적용 가능한 법률과 규제 준수 - 테마섹 윤리장전과 실행기준 - 가치평가정책 및 절차
리더십개발보상위원회 (LDCC)	<ul style="list-style-type: none"> - 리더십, 리더십, 핵심 보직의 승계계획, 이사회의 임명, 갱신 - 보상정책 수립 및 지침 제공

[그림 1-21] 테마섹 지주회사의 조직도



3) 사례 : 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 지분현황 및 이사회 임명기준

□ 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 지분현황

- 납입자본 : S\$ 690,321,231.2314
- 주식의 종류
 - 일반주
 - 재무부(Ministry of Finance)가 보유하는 황금주(One Special Share)
- 의결권 : 1주당 하나의 의결권 보유
- 2011년 2월 17일 기준, 이용가능한 정보에 근거할 때, 기업이 발행한 일반주의 30.8%는 일반국민이 보유하고 있으며, 기업은 SGX-ST가 발간한 상장매뉴얼 723 규정을 준수해야 함.

〈표 1-12〉 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 상위 20개 주요 주주목록

(단위: 싱가포르달러)

연번	주주명	보유지분	비중(%)
1	Temasek Holdings Limited	1,554,764,574	51.10
2	DBS Nominees Pte Ltd	335,929,020	11.04
3	DBSN Services Pte Ltd	231,696,707	7.62
4	Citibank Nominees Singapore Pte Ltd	224,848,120	7.39
5	BNP Paribas Secs Svcs Singapore Pte Ltd	174,155,277	5.72
6	HCBC (Singapore) Nominees Pte Ltd	84,332,221	2.77
7	United Overseas Bank Nominees Pte Ltd	52,379,877	1.72
8	Raffles Nominees (Pte) Ltd	15,248,501	0.50
9	Lee Pineapple Company Pte Ltd	15,000,000	0.49
10	UOB Kay Hian Pte Ltd	6,244,157	0.21
11	Paramount Assets Investment Pte Ltd	5,500,000	0.18
12	OCBC Nominees Singapore Pte Ltd	5,142,207	0.17
13	OCBC Securities Private Ltd	4,884,064	0.16
14	DB Nominees (S) Pte Ltd	4,649,304	0.15
15	KI Investments (HK) Limited	4,032,000	0.13
16	Lee Seng Tee	3,600,000	0.12
17	Phillip Securities Pte Ltd	3,244,887	0.11
18	DBS Vickers Securities (S) Pte Ltd	2,700,781	0.09
19	BNP Paribas Nominees Singapore Pte Ltd	2,365,677	0.08
20	Shanwood Development Pte Ltd	2,077,000	0.07
	총계	2,732,794,374	89.82

자료 : 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 2010년 연차보고서

- 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 신입 이사임명의 기준
 - 지명위원회(NC)는 7개의 객관적인 기준에 근거하여 후보자를 추천하며, 모든 신규 임명은 이에 구속됨.
 - 통합성(Integrity)
 - 독립적인 태도(Mindedness)
 - 다양성(기업의 요구를 만족시킬 수 있는 핵심 능력의 보유와 기존 이사회 이사들 기술과 역량을 보완)
 - 의무와 책임을 다하기 위해 시간과 노력을 효과적으로 헌신할 수 있는지 여부
 - 좋은 의사결정에 대한 경력
 - 높은 성과를 내는 기업에서의 경험
 - 재무적인 지식보유

- 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 이사회 성과평가를 위한 기준은 다음과 같음.
 - 이사회 규모와 구성
 - 이사회 독립성
 - 이사회 절차(과정)
 - 이사회 정보와 책임성
 - 핵심기능 이행에 관한 이사회 성과
 - 이사회 전문위원회의 위임받은 조건에서 설정된 책임을 잘 수행했는지 여부(성과)
 - 자본이익, 자기자본이익, 부채비율, 배당비율, 경제적 부가가치(EVA), 주당순이익, 총주주수익(TRS) 등

- 개별 이사에 대한 성과기준은 5개의 요소로 나누어짐.
 - 상호작용기술
 - 다른 이사들과 함께 업무할 수 있는지와 적극적으로 참여하였는지가 고려됨.
 - 지식
 - 이사의 산업과 경영에 대한 지식, 기능적 전문성, 분석능력, 가치있는 투입을 제공

하는지 여부, 회의의 생산성에의 기여도 및 의사소통 능력, 재무 및 회계에 대한 이해도 등이 고려됨.

○ 이사의 업무

- 이사들의 이사회 위원회의 업무기여도, 진지하게 이사로서의 업무를 수행하였는지 여부, 본인의 성과를 개선시키는 업무, 객관적으로 경청하고 논의하는지 여부와 독립적인 판단여부, 회의 준비도 등이 고려됨.

○ 이용 가능성

- 이사회 회의 및 위원회에의 참석, 필요시 이용 가능한지 여부, E-mail, 전화, 필기 등을 통한 비공식적인 기여도 등이 고려됨.

○ 전반적인 기여도

- 특정 분야에의 강점 때문에 임명된 이사들이 이사회에 요구된 기술과 능력들을 제공했는지에 대해 고려함.

□ 이사회 의장에 대한 평가는 아래와 같은 사항들을 고려함.

○ 리더십

○ 이사회의 효과적인 기능수행을 위해 적절한 절차를 확립했는지 여부

○ 이사회의 효과적인 논의와 의사결정을 위해 투입된 시간이 적절했는지 여부(이사회 소집 횟수, 이사회 회의시간)

○ 이사회의 사려 깊은 결정을 위해 이사회에 적절한 정보를 제공했는지 여부(적절성과 적기성)

○ 문제에 대한 해결책을 적기에 제시하기 위해 효과적으로 논의를 진행했는지 여부

○ 열린 의사소통과 의미 있는 참여를 촉진하는 방법으로 회의를 진행했는지의 여부

○ 이사회의 위원회가 이사회의 업무를 이행함에 있어서 명확한 위임조건을 가지고 적합하게 구성됐는지 여부

IV. 싱가포르 공공기관 성과평가

1. 공공기관의 평가제도

- 싱가포르 정부, 즉 재무부는 테마섹 및 산하 테마섹자회사(TLC)들에 대하여 우리 정부가 공기업 및 준정부기관에 대하여 연도별로 시행하는 경영평가제도를 시행하지 않음.
 - 정부연계기업(GLC)은 별도의 평가를 받지 않고, 다른 민간기업들과 동등하게 평가를 받음. 즉 시장의 평가에 노출되어 있음.

2. 공공기관의 성과관리

- 테마섹은 상업적 목적을 지향하기 때문에 성과평가는 민간회사와 유사함.
 - 성과평가의 핵심지표로 출범 당시부터 평가 시점까지의 복합수익률을 나타내는 총주주수익률(TSR)과 경제부가가치(EVA)를 사용하고 있음.
 - 총주주수익률은 단기적이 아닌, 장기적 주주수익률을 보여주고(33년간 19%), EVA는 Enron, WorldCom 사례에서 문제점으로 나타난 주식가격 대신 사용되는 지표임.
- 평가결과는 직원공동투자계획(T-Scope) 같은 장기적인 성과 인센티브 상여금에 반영되지만, 스톡옵션은 가급적 지양됨.

가. 주요 성과지표

- 총주주수익률(TSR)은 테마섹의 가장 중요한 성과지표로 제시되고 있음.
 - 총주주수익률(TSR, Total Shareholder Return)은 특정 기간에 걸친 연간수익으로 구성됨.
 - 테마섹 지주회사는 총주주수익률을 시장가치(Market Value)와 주주자금

(Shareholder Funds)으로 측정함.

- 시장가치 기준 총주주수익률은 테마섹 포트폴리오상 시장가치 변화와 지급한 배당금을 넣어 계산함.
- 비상장투자에 대해서는 주주자금상의 변동을 시장가치의 변화 대신에 사용함.

□ 그러나 총주주수익률(TSR)은 싱가포르 내의 정부연계기업(GLC)의 성과와 싱가포르 외부의 기업의 성과를 분리하지 않음.

- 테마섹이 보고하는 총주주수익률(TSR)은 국내외 모든 투자대상회사(Investee company)들의 성과를 통합한 결과임(Choon, 2010).

□ 또한 테마섹의 관여가 더 나은 기업지배구조 표준(Standard)과 정부연계기업(GLC)의 성과를 이끈 것인지 설명하지 못함.

- 정부연계기업(GLC)은 기업지배구조보다는 다른 요인들 때문에 높은 TRS를 달성했을 수도 있음(Choon, 2010).

□ 테마섹은 경제적 부가가치(Economic Value Added, EVA) 측정을 통하여 회사의 재무성과를 평가함.

- 경제적 부가가치(EVA)란 자본비용을 초과하는 운영소득, 즉 회사의 자본비용에 대한 수익률을 의미함.
- 보상계획을 경영성과를 직접 나타내는 EVA와 연결하도록 권고함에 따라 테마섹과 테마섹 자회사들은 기업가치를 극대화하는 EVA를 성과평가 척도로 사용하고 있음.
- 회사의 일차적 목표는 주주가치의 극대화이므로 주시가격과 괴리가 발생하더라도 EVA를 성과평가지표로 사용함.

나. 인센티브 보수체계

1) 테마섹의 인센티브 제도

- 테마섹은 각 매니저에 대한 성과중심 평가 및 보상체제를 도입 운영함(Balan 1999).
 - 특히 대리인문제를 고려하여 테마섹은 적절한 성과평가 결과 활용 장치를 도입 및 적용하고 있음.
 - 즉 단기적 성과와 지속 가능한 장기적 가치창출을 연계하는 보상계획(compensation framework)을 통하여 직원 이익과 주주 이익을 일치시킴(Temasek Review 2007:57).

- 직접투자 등을 통하여 부가적 이윤을 창출하면, 첫째, 그 일부를 부가가치상여금제도(wealth added bonus plan)에 출연함.
 - 테마섹의 가치와 팀워크의 제고 역할을 포함한 전반적인 성과와 성공에 대한 직원의 직·간접적 기여도에 따라 인센티브 파이의 몫이 결정됨.
 - 그러나 직원 이익을 지속 가능한 수익과 일치시키기 위하여, 특히 상급직의 인센티브 보너스 상당 부분은 지급이 유보됨.
 - 장래에 손실이 예상되면 그에 상응하는 금액만큼 유보상여금에서 감쇄함(이명구 외, 2008).

- 두번째 인센티브성과급 지급방법은 테마섹직원공동투자계획(Temasek Staff Co-investment) 또는 T-Scope임.
 - T-Scope 참여는 직원들의 개별적 성과뿐만 아니라, 직원들이 테마섹의 미래 성공에 기여할 잠재력에 달려 있음.
 - 테마섹이 3~5년 기간 이상의 명시된 다년도 성과 장애를 극복할 때에만 지정된 T-Scope 단위의 권리 행사가 시작됨.
 - 따라서 직원이 창출하는 부가가치가 직원의 인센티브 상여금 규모를 결정하지만, 부가가치 창출의 지속성에 따라 중장기 리스크가 결정되고, 유보상여금과 T-Scope 단위의 형태로 직원들에게 지급됨(이명구 외, 2008).

- 테마섹의 보수시스템은 두 차원으로 구성됨.
 - 한 축은 인센티브를 획득하기 위한 성과이고, 다른 축은 단기·중기·장기적 보수를 포함하는 시간임.

- 테마섹의 보수체계는 경쟁에 기반한 보수와 인센티브 제도로 이루어짐.
 - 인센티브 계획은 개인, 조직 또는 회사의 연간목표에 연계된 현금보너스와 부가가치상여금 또는 총주주수익률(TSR)에 연계된 장기간에 걸친 위험-보상 공유 인센티브(Risk-reward sharing incentive)를 포함함.
 - 부가가치는 공유할 인센티브의 크기를 결정하며, 인센티브의 몫은 테마섹의 가치와 팀워크의 제고 등 전반적인 성과와 성공에 대한 직원들의 직·간접적인 기여도에 따라 결정됨.

- 보수는 크게 4부분으로 구성됨.
 - 급여 및 후생과 현금보너스, 유보상여금(Deffered Compensation at Risk), 부(-)의 부가가치 보너스이며, 이 중 급여 및 후생을 제외한 부분은 변동보수임.

- 성과 처리와 관련하여 테마섹은 스톡옵션(stock option)제도를 채택하고 있음.
 - 테마섹은 스톡옵션을 직원들에게 발행하고, 또한 정부연계기업들을 위한 계획 수립을 지원하고 있음.
 - 그러나 1990년대 말 스톡옵션계획은 Enron 등 기업 스캔들 때문에 많은 비판을 받음(Jensen, 2003).
 - 일부 관리자들이 콜옵션(call option)¹⁸⁾ 행사를 통해 큰 보상을 받고자 회사의 진실한 정보를 감추고 허위 정보를 공개하여 주시가격을 높게 유지한 사실이 드러남.
 - 이로 인해 테마섹은 스톡옵션 제도를 완전히 포기하지는 않지만, 성과 촉진장치로써 스톡옵션 제도를 강력하게 활용하지는 않음.
 - 테마섹의 의장인 다나발란은 직원들의 개인 재산이 회사의 주시가격과 너무 밀접

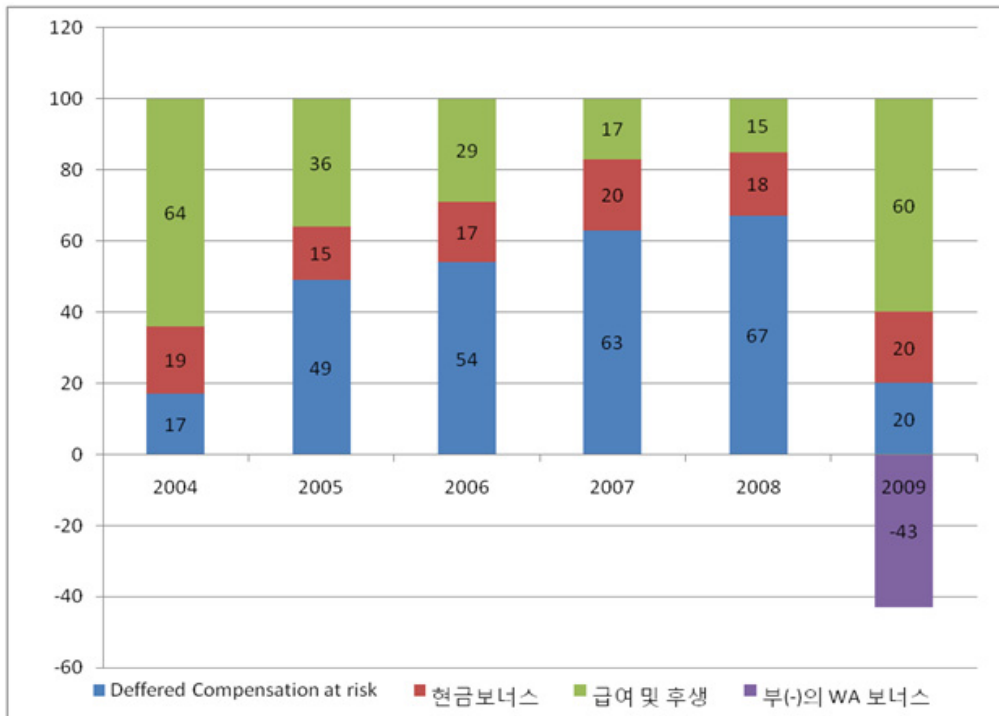
18) 옵션거래에서 특정한 기초자산을 만기일이나 만기일 이전에 미리 정한 행사가격으로 살 수 있는 권리임.

하게 연결되면, 주가가격에 지나친 관심을 갖고 주식시장의 단기적 성과에 얽매이
게 됨을 지적함.

- 마찬가지로 최고관리층의 재산 증식을 스톡옵션에 밀접하게 연결시키면, 단기 가
격변동에 지나친 관심을 갖게 됨을 언급함(Dhanabalan, 2002).

[그림 1-22] 주요 경영진의 보수구성

(단위: 3월 말 기준, %)



- 주: 1. 주요경영진은 상임이사와 선임운영이사(Senior Managing Director), 운영이사(Managing Director), 경영이사(Management Director)를 포함
 2. 급여 및 후생은 연간 임금 및 수당, 고용주의 연금기여분, 그 해의 복리후생을 포함.
 3. 현금보너스는 전년도 개인별 성과인센티브와 보장된 보너스를 포함
 4. 유보 보상(Deferred Compensation at risk)은 보장된 WA에서 유보된 부분, 제한된 공동투자기관(Co-investment unit), 공동투자기관의 T-Scope 성과 등을 포함
 5. 부(-)의 부가적 부(WA, Wealth Added) 보너스는 전년도의 부(-)의 WA에 대해 배분됨.
 (WA = 시장가치의 변화 + 지급된 배당금 - 순자본투자 - 자본비용 - 영구연금의 운영비)

2) 테마섹 자회사의 이사회 이사 및 임원들에 대한 보수체계

- 이하에서는 테마섹 자회사인 Keppel Corporation Limited와 Singapore Technologies Engineering Ltd의 이사와 임원들에 대한 보수표를 제시함.
- 임원 및 이사의 보수는 크게 고정급(기본급)과 성과급, 주식에 기반한 보수, 복리 후생 및 옵션 선택 등으로 구성되며, 이사들의 경우 이사 수수료 및 수당을 받음.
 - 이사들의 보수수준이 주요 임원들의 보수보다 높은 경향을 보이며, 고정급에 비해 성과급을 포함한 변동급의 비중이 높게 나타남.
- Keppel Corporation Limited 이사들의 보수는 이사들 간 4배 가까이 차이가 존재하는 것으로 나타나며, 주요 임원의 임금은 125만~250만싱가포르달러 사이에 설정되어 있음.

〈표 1-13〉 Keppel Corporation Limited 주요 임원의 보수수준

(단위: 싱가포르달러, %)

보수수준	주요 임원 성명 (비상임이사 포함)	고정급 (기본급)	성과급 ²⁾		복리 후생	옵션	총계
			지급	연기 ³⁾			
225만 ~ 250만	Wong Kingcheung, Kevin	33	42	16	n.m.	9 ¹⁾	100
200만 ~ 225만	Yeo Chien Sheong, Nelson	17	30	26	n.m.	27	100
	Chia Hock Chye, Michael	18	29	26	n.m.	27	100
175만 ~ 200만	Nil	-	-	-	n.m.	-	100
150만 ~ 175만	Noh Chin Hua	40	60	-	n.m.	-	100
125만 ~ 150만	Ong Tiong Guan	21	20	21	n.m.	38	100

주: 1) Keppel Land Limited Share Options를 받음.

2) EVA와 non-EVA보너스 포함

3) Deferrd & at risk

자료: Keppel Corporation Limited의 2010 연차보고서

〈표 1-14〉 Keppel Corporation Limited 이사들의 보수수준

(단위: 싱가포르달러, %)

보수수준	이사 성명	고정급 (기본급)	성과급 ²⁾		이사 수임료	이사 수당	복리 후생	옵션 선택	보수 주식
			지급	연기 ¹⁾					
1,150만 ~ 1,175만	Choo Chiau Beng*	9	43	37	-	-	n.m.	11	-
775만 ~ 1150만	Nil	-	-	-	-	-	n.m.	-	-
750만 ~ 775만	Teo Soon Hoe	10	42	36	-	-	n.m.	12	-
700만 ~ 750만	Nil	-	-	-	-	-	-	-	-
675만 ~ 700만	Tong Chong Heong*	12	41	36	-	-	-	11	-
500만 ~ 675만	Nil	-	-	-	-	-	-	-	-
250만 ~ 500만	Lim Chee Onn	-	-	-	89	-	-	-	11
250만 미만	Lee Boon Yang	-	-	-	55	5	-	-	40
	Lim Hock San	-	-	-	87	1	-	-	12
	Sven Ullring	-	-	-	82	5	-	-	13
	Tony Chew Leong-Chee	-	-	-	84	1	-	-	15
	Oon Kum Loon	-	-	-	87	2	-	-	11
	Tow Heng Tan	-	-	-	83	1	-	-	16
	Alvin Yeo Khirn Hai	-	-	-	73	3	-	-	24
	Tsao Yuan Mrs Lee Soo Ann	-	-	-	83	-	-	-	17
	Yeo Wee Kiong	-	-	-	82	-	-	-	18

주: 1) Deferrd & at risk

2) EVA와 non-EVA보너스 포함

자료: Keppel Corporation Limited의 2010 연차보고서

- Singapore Technologies Engineering Ltd의 이사들의 경우도 이사들 간의 보수 차이가 상당하며, 임원들의 보수는 150만~425만싱가포르달러 사이에 설정되어 있음.
- 변동급의 비중이 보수구성의 2/3 이상을 차지하는 것으로 나타남.

〈표 1-15〉 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 주요 임원의 요약보수표

(단위: 2010년 12월말 기준, 싱가포르달러, %)

보수수준	주요 임원 성명	급여	변동급	복리 후생	주식 기반 보상	총계	2010년 주식옵션의 과세소득
400만 ~ 425만	Seah Moon Ming	18	67	3	12	100	76.125
350만 ~ 375만	Sew Chee Jhuen	12	77	3	8	100	-
300만 ~ 325만	Lee Fook Sun	13	75	3	9	100	34.800
250만 ~ 275만	Chang Cheow Teck	21	65	3	11	100	167.250
150만 ~ 175만	Ng Sing Chan	19	67	3	8	100	-

자료 : 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 2010년 연차보고서

〈표 1-16〉 Singapore Technologies Engineering Ltd의 이사들의 보수표 요약

(단위: 2010년 12월 31일 기준, 싱가포르달러)

Name	급여	변동급	복리 후생	이사 수임료	주식기반 보상	총계	2010년 주식옵션의 과세소득
Peter SEAH Lim Huat		-	-	185,000	75,504	260,504	33,820
Tan Pheng Hock	1,045,564	4,200,933	164,709	a	742,790	6,153,996	258,000
KOH Beng Seng	-	-	-	97,000	38,067	13,5067	40,975
LG NEO Kian Hong	-	-	-	15,040	-	15,040	-
LG Desmond KUEK Bak Chye	-	-	-	3,750	-	3,750	-
Dr Tan Kim Siew	-	-	-	15,000	-	15,000	-
QUEK Tong Boon	-	-	-	23,000	-	23,000	-
Winston TAN Tien Hin	-	-	-	147,000	53,797	200,797	53,280
QUEK Poh Huat	-	-	-	133,000	44,988	177,988	49,500
Venkatachalam KRISHNAKUMA R	-	-	-	127,000	48,763	175,763	-
Davinder SINGH s/o Amar Singh	-	-	-	88,000	35,550	123,550	-
Dr Stanley LAI Tze Chang	-	-	-	137,000	52,538	189,538	-
KHOO Boon Hui	-	-	-	20,000	-	20,000	-
COL ONG Ann Kiat()	-	-	-	-	-	-	-
COL CHIA Choon Hoong	-	-	-	-	-	-	-
계	1,045,564	4,200,933	164,709	990,790	1,091,997	7,493,993	435,575

자료 : 싱가포르 Technologies Engineering Ltd의 2010년 연차보고서

V. 공공기관의 개혁과 동향

1. 싱가포르 공기업의 민영화

가. 민영화의 특징 및 성과

- 싱가포르의 공기업 부문은 다국적기업과 더불어 오랫동안 싱가포르 경제를 견인하는 역할을 담당함.
 - 그러나 1980년대 들어서면서 자유화가 급격히 진행됨과 동시에 1985년 -1.6%의 성장을 경험하는 등 싱가포르의 경제상황이 악화되면서 싱가포르의 공기업 민영화 논의가 본격화됨.
- 공기업 민영화 계획의 수립은 '재무부'가 담당하며, 공기업의 인수 및 재매각에 따른 손익은 테마섹이 부담함.
- 싱가포르에서 민영화 프로그램이 1985년 3월에 공식적으로 발표되었고, 공공부문민영화위원회(PSDC, Public Sector Divestment Committee)¹⁹⁾가 1986년 1월에 설치되어 1987년 2월에 '민영화 권고안'이라는 자체 보고서를 발간함.
 - 회사법상 기업형태를 갖춘 공기업으로서 민영화 계획에 포함된 공기업은 총 600여개의 공기업 중에서 41개 공기업임.
 - 공공부문민영화위원회(PSDC)가 99개의 정부연계기업들을 검토한 결과, 15개의 정부연계기업에 대해서는 증시 상장을, 9개의 정부연계기업에 대해서는 추가적인 민영화를, 17개의 정부연계기업에 대해서는 완전 민영화를 권고함.
 - 공공부문민영화위원회(PSDC)는 4개의 책임운영기관 역시 민영화의 검토대상이 되어야 한다고 권고함.

19) 동 위원회는 4인의 고위공무원과 2인의 민간은행가로 구성되었는데, 민영화 기준을 설정하고 이에 입각하여 민영화 대상 공기업을 선정함(정성훈, 2008)

- 52개 정부연계기업들은 민영화 권고대상에서 제외되었는데, 외국정부의 참여가 있는 기업, 단일 프로젝트 기업, 상업적인 성격보다는 사회적인 성격을 갖는 기업, 이윤성이 없거나 장래가 불확실한 기업들이 이에 해당됨.
 - 공공부문민영화위원회(PSDC)는 시장이 지분을 흡수할 수 있도록 민영화에 대한 권고안을 이행하는 데 10년의 기간을 설정함(대외경제정책연구원, 2008).
- 민영화 권고안 대상에는 공공기관형 공기업이 포함됨.
- 싱가포르민간항공청(CAAS, Civil Aviation Authority of Singapore), 상공증권공사(CISCO, Commercial and Industrial Security Corporation), 쥬롱도시공사(JTC, Jurong Town Corporation), 싱가포르항만청(PSA, Port of Singapore Authority), PUB(Public Utilities Board), 싱가포르통신공사(TAS, Telecommunication Authority of Singapore), 싱가포르방송공사(SBC, Singapore Broadcasting Corporation) 등 7개 기관이 당초 민영화 대상에 포함됨.
 - 이후 대중고속교통공사(MRTC, Mass Rapid Transit Corporation)도 추가적으로 포함됨.
- 지난 1980년대까지 공기업 부문을 중심으로 한 정부 주도의 경제개발 전략들은 효과가 있었으나, 아래와 같은 배경하에 민영화를 추구하게 됨.
- 모든 주요 분야는 공기업이 점유하고 있어 싱가포르 민간기업은 나머지 군소영역을 관할하는 등 매우 취약한 상태에 놓여 있었으며, 이에 대한 민간기업들의 불만이 제기됨.
 - 공기업 부문이 지나치게 국내 금융자산을 독점하고 있을 뿐만 아니라 일부 공기업의 높은 공공요금 부과는 국제 경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 지적됨.
 - 공기업의 범위가 다양화되고 사업내용이 전문화됨에 따라 정부의 효율적인 통제가 어려워지고, 급속히 변화하는 기술발전 등 기업환경 변화에 신속히 대응하기 위해서는 공기업보다 민간기업이 더 유리해짐(대외경제정책연구원, 2008).
- 일반적으로 민영화의 목적으로 제시되는 매각을 통한 자금조달, 운영부실의 국유기

업의 폐쇄, 국유기업에 대한 정치적 영향력 배제를 통해 민간기업으로서의 기능을 수행하도록 하는 점들은 당시 싱가포르의 민영화에 있어서 중요한 이유로 간주되지 않음(대외경제정책연구원, 2008).

- 싱가포르가 자국의 국유기업을 민영화하는 데 사용한 방법들로는 자본시장을 통한 매각, 직접매각²⁰⁾, 부분 민영화²¹⁾, 소규모 정부연계기업에 대한 완전 민영화 등이 단행됨.
 - 이 중 개인 및 기관투자자들이 참여하는 자본시장을 통한 민영화가 일반적으로 선호됨.
 - 자본시장을 통한 최근의 민영화는 보통 현지 개인투자자들에게 지분의 10~20%만이 제공됨.
 - 특별법에 의해 설립된 법정위원회의 경우, 기업법에 근거하여 공기업으로 법인화하고 정부지분을 평가한 후 동 지분을 테마섹이 인수함.
 - 기업법에 의해 설립된 공기업의 경우, 해당 정부지분을 테마섹이 인수하여 상장 또는 개별 매각 등의 방법으로 민영화를 추진함.

- Yuen Teen Mak의 연구(2000)에 따르면, 1985년과 1996년 사이에 추가적으로 상장된 16개의 정부연계기업의 평균수익률은 57%를 기록한 반면 정부연계기업이 아닌 기업의 평균수익률은 47%를 상회함²²⁾.
 - 또한 26개의 신규 상장 및 기상장 정부연계기업들(추가적인 민영화 대상)의 경우, 민영화된 정부연계기업들(GLCs)이 정부연계기업들이 아닌 기업들(non-GLCs)의 성과를 능가함.
 - 이윤(Profit Margin) 및 자산수익률을 기준으로 할 때, 민영화된 정부연계기업들의 운영성과는 민영화 이후 상당히 제고됨.

20) 특정 목적 및 기능이 중요하게 평가되는 경우에 이 방법을 사용함, 예를 들면 법정위원회인 POSBANK의 지분은 1998년에 100% DBS에 매각됨.

21) 이 경우 정부는 지배주주(Majority or Controlling shareholder)로서 남음.

22) Yuen Teen Mak(2000)의 논문내용 요약

□ 그러나 싱가포르 공기업들은 정부에 의해 보호되고 있으며, 자금조달면에서도 민간 기업보다 월등히 우월한 지위에 있기 때문에 공기업의 성과를 단순비교하기는 어려운 측면도 존재함.

□ 싱가포르 정부의 1968년부터 2001까지의 연도별 지분매각 실적은 아래와 같음.

〈표 1-17〉 연도별 지분매각 실적(1968-2001)

연도	IPOs/지분매각	지분감소율(%)
1968	DBS	48 → 44 → 21 → 13
1973	SembCorp	74 → 64 → 49 → 38 → 합병 → 58 → 51
1980	Keppel Corp	59 → 52 → 39 → 34 → 32
1981	NOL	62 → 52 → 47 → 39 → 37 → 33
1983	Keppel Land	82 → 72 → 69 → 54} Keppel 지분
1985	SIA	77 → 63 → 56
	Cerebos Singapore	45 → 0
	Mitsubishi(S) 중공업	44 → 0
1986	National Iron & Steel Mills	20 → 0 → 8
	United Industrial Corp	11 → 0
	S'pore Airport Duty-Free Emporium	20 → 0
	PT Cerval Foods	23 → 0
	Dowty Aviation Services	6 → 0
1987	Sembawang Salvage	50 → 0
	Sembawang Towing	84 → 34 → 52 → 합병 → 61} SCI 지분
	Chemical Industries(FE)	23 → 0
	Sugar Industry of S'pore	40 → 0
	S'pore National Printers	100 → 63 → 51 → 49 → 0
	Sembawang Maritime	28 → 0
	Jurong Shipyard	43 → 16 → 0
1988	Hitachi Electronics Devices	15 → 0
	Yaohan(S)	15 → 0
	Phillip Petroleum Sin Chemicals	25 → 0
	Van Ommeren Terminal(S)	8 → 0

〈표 1-17〉의 계속

연도	IPOs/지분매각	지분감소율(%)
1989	Intraco	27 → 10
	Denka	20 → 0
	Polyolefin	25 → 0
	Ethylene Glycols	50 → 0
	S'pore Textile Industries	7 → 0
	Asean Doda Ash Co	1 → 0
	MMGU Insurance	60 → 35 → 20} Keppel 지분
1990	Acma Electrical Ind	12 → 0
	S'pore Food Industries	50 → 45 → 0
	Shing Loong Finance	100 → 71 → 합병 → 25 → 0} Keppel 지분
1991	Paktank(S) TankStorage	30 → 0
	Paktank(S) Terminal	12 → 0
1992	National Grain Elevator	37 → 0
	Petroleum Corp of S'pore	20 → 0
1993	SingTel	100 → 89 → 79 → 68
	Tata-Elexsi	11 → 0
	Keppel Bank of S'pore	10 → 0
	CWT Distribution	80 → 55} PSA 지분
	S'pore Offshore Petroleum Services	33 → 0
1995	Primary Industries	100 → 0
	Hotel Premier	100 → 0
	Raffles City	32 → 0
	RC Hotels	32 → 0
	S'pore Treasury Building	80 → 0
	UDMC	78 → 0
1997	ST Engineering	합병 → 65 → 50} STPL 지분
1999	CSM	90 → 70 → 66 → 61} STPL 지분
	PacNet	100 → 75 → 54 → 42} SCI 지분
2000	STATS	90 → 72} STPL 지분
	SMRTC	100 → 62
	SIAEC/SATS	100 → 87} SIA 지분
	Semac	100 → 0
	DBS Land/CapitalLand	100 → 49 → 28 → 합병 → 61} STPL 지분
2001	IEPL	96 → 0

자료: 이명구 외, 2008

- 싱가포르의 민영화로 싱가포르통신공사의 부분매각, 싱가포르항만청의 공사 형태로의 전환, 싱가포르개발은행의 민간지분 확대 등이 이루어졌지만, 여전히 지주회사인 테마섹이 대주주로 있으며, 전반적으로는 그 민영화 추진실적이 저조함.
 - 실제 정부지분이 직접 없는 것으로 나타나는 회사도(eg. Jurong Shipyard) 다른 정부연계기업에 의해(eg. SembCorp)에 의해 통제되고 있는 경우가 많음.
 - 민영화 추진실적이 저조한 이유로는 싱가포르 내부 주식시장에서 거대 국영기업을 상장하는 경우 이를 사들일 수 있는 국내자본이 부족하고 또 이를 사들일 수 있는 순수한 국내 민간기업이 많지 않다는 점을 들 수 있음.
 - 그 결과 싱가포르의 민영화는 상당부분이 국민주 공모방식으로 추진됨.
- 민영화의 동기면에서는 공기업 운영상의 능률성 제고를 목적으로 추진되었다고 보기 힘들.
 - 싱가포르의 공기업들은 세계 최고 수준의 경영능력과 서비스 품질을 보이고 있었음.
 - 싱가포르항만의 경우, 싱가포르의 전반적인 재정 흑자 및 국내총생산에 긍정적인 영향을 끼쳤으며, 상당히 잘 운영되어 온 것으로 평가받음.
 - 이의 민영화의 목적은 항만의 소유권을 분산함으로써 해외사업 진출에 따른 위험을 줄이는 데 있었으며 더불어 민간기업의 형태가 투자대상국의 저항을 줄이는 데도 유리하다고 판단함.
 - 1980년대 중반 민영화 논의는 정부연계기업(GLC)에 치우친 경제구조에 대한 걱정이 더 우선되었음.

나. 싱가포르 항만의 민영화 사례²³⁾

- 싱가포르 항만의 민영화 배경
 - 싱가포르 항만은 세계 일류의 인프라, 최신 정보기술 및 양질의 노동력 등에 힘입어 세계에서 가장 효율적인 허브 항구로 자리매김해 옴.
 - 1997년 기업화(Corporatization)²⁴⁾를 시작으로 싱가포르 항만의 민영화가 논의되

23) Jose. L. Tongzong(2006) 논문과 대외경제정책연구원(2008)을 중심으로 요약 정리함.

24) 기업화는 소유권은 100% 정부에 있지만, 운영권은 민간에 이양되어 운영상의 완전한 자치권

었으며, 이는 싱가포르의 정부소유기업을 민영화한다는 국정운영 방안의 일부였음.

- 싱가포르 항만청은 1997년 이전 책임운영기관(Statutory Board)으로서, 규제자와 터미널 운영자로서의 역할을 수행하였음.
- 항만 간 경쟁 심화와 민간부문의 기능 강화를 위한 싱가포르 정책에 따라, 정부는 민영화를 추진하였으며, 민영화 추진의 한 단계로서 기업화가 우선적으로 채택됨.
- 싱가포르 항만은 싱가포르의 전반적인 재정 흑자 및 국내총생산에 긍정적인 영향을 끼쳤으며, 상당히 잘 운영되어 온 것으로 평가받음.

□ 기업화 이후, 싱가포르 해운항만청(Maritime and Authority of Singapore, MPA)이 기존 싱가포르 항만청의 규제기능을 수행하게 되면서 현재 싱가포르의 항만 및 해운 업무를 감독하는 책임을 짐.

- 이에 따라 싱가포르 항만청은 항만서비스를 제공하는 역할만을 수행함.
- 항만시설 서비스를 위한 공공면허(Public license)는 PSA Corp과 Jurong Port Pte. Ltd.에 발급됨.
- 물동량 처리의 상당부분이 민간기업들에 의해 수행되는 한편, 컨테이너 터미널 내에서의 설비 운영은 PSA Corp에 의해 수행됨.
- PSA Corp가 유일한 컨테이너 터미널 운영자임에 따라, 싱가포르 내로 유입되거나 싱가포르에서 유출되는 컨테이너선 무역은 PSA Corp으로부터 터미널 서비스를 구입하여야만 함.

□ 민영화 전후 항만 운영성과의 비교

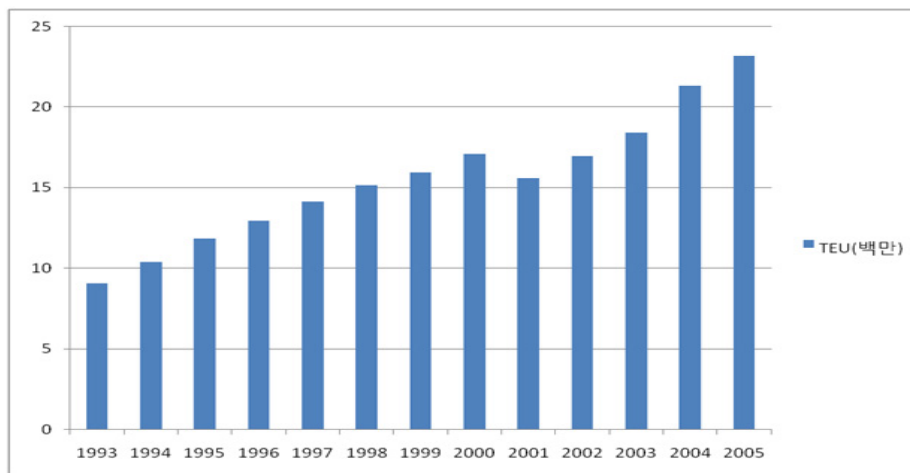
- 싱가포르 항만의 처리물동량은 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 1999년 이후 화물 처리량의 상당한 증가를 나타냄.
- 그러나 이는 아시아 외환위기 이후 아시아 경제의 회복과 성장의 결과로도 볼 수 있다는 점에서 해석에 주의를 요함.
- 싱가포르 항만의 컨테이너 처리량 추이를 보면, 2001년에 처리량이 감소하긴 하였지만 2000년까지의 추세선보다 그 기울기가 가파르게 나타나고 있음을 확인할 수 있음.

〈표 1-18〉 싱가포르 항만의 화물처리량

연도	총 화물량 (천톤)	해운 산화 (Seaborne Bulk Cargo)		해운 잡화 (Seaborne General Cargo)		
		석유	기타	컨테이너화물	재래선화물	TEU(백만)
1993	273,723	123,477	7,602	127,074	15,568	9.05
1994	290,074	124,079	8,747	142,240	15,006	10.4
1995	305,484	126,375	9,364	154,500	15,244	11.85
1996	314,164	129,877	9,203	160,278	14,804	12.95
1997	327,506	129,786	12,161	170,140	15,418	14.14
1998	312,322	127,168	12,185	160,317	12,650	15.14
1999	325,902	124,385	12,963	176,568	11,894	15.94
2000	325,591	113,329	12,684	185,857	13,719	17.09
2001	313,487	113,759	12,652	171,208	14,867	15.57
2002	335,155	120,667	15,968	183,954	14,565	16.94
2003	347,694	123,374	17,872	191,687	14,759	18.41
2004	393,417	129,328	23,207	223,503	17,378	21.33
2005	423,158	137,740	23,152	241,973	20,291	23.19

자료: Jose L. Tongzon(2006)

[그림 1-23] 싱가포르 항만의 컨테이너 처리량 추이



자료: Jose L. Tongzon(2006)

- 기업화의 결과로 PSA는 다른 국가의 항만을 운영·관리할 수 있게 됨.
 - 싱가포르 항만은 최신 항만을 개발하고 관리하는 데 있어서 자본과 전문성을 제공하면서, 중국, 인도, 아프리카의 국가들의 항만과 합작사업을 수행함.
 - 해외 투자를 통해서 중심과 주변의 네트워크를 구축하여 다른 국가들과의 강한 항만 연계를 도모하고 있음.

- 이와 같은 합작사업은 현재까지 긍정적인 결과를 낳고 있다고 평가됨.
 - 한 예로 중국 북동부 지역에 있는 다롄시항무국(Port of Dalian Authority)과의 합작투자 프로젝트는 1998년에 11%의 성장률을 기록함.
 - PSA는 수입(Revenue) 측면에서 경제적 이익을 확보할 수 있게 됨. 예를 들면 예멘의 Aden Container Terminal(ACT)을 건설하기 위한 중동지역과의 합작투자는 지속적인 수입의 원천을 제공해 줄 것으로 기대됨.

2. 테마섹 지주회사의 최신 동향

- 싱가포르 정부는 여전히 경제발전의 기폭제로서 테마섹을 활용하고 있음.
 - 특히 민간부문이 투자하기를 주저하는 부문이나 향후 부족한 자원과 좁은 지역의 한계를 지닌 싱가포르의 생존을 위해 전략적인 부문의 투자수단으로서 테마섹을 활용하고 있음.
 - 테마섹은 현 최고경영자인 호칭(Ho Ching)이 테마섹의 이사로 합류한 2002년 5월 이후 해외투자를 보다 적극적으로 추진하고 있음.
 - 그러나 일각에서는 호칭(Ho Ching)의 공격적인 투자로 인한 손실에 대한 문제점을 제기하기도 함.

- 2009년 3월 31일 마감된 회계연도 동안 싱가포르 기업 12개사에 대한 Temasek의 투자는 498억 9천만싱가포르달러 손실을 입음.
 - 2009년 시장이 반등함에 따라 2008년 싱가포르 내 투자에서 테마섹지주회사(Temasek Holdings)가 기록한 장부상 손실의 50% 정도가 회복된 것으로 알려짐.

- The Business Times의 추정에 따르면 2008년 11월 말부터 2009년 5월까지 6개월 동안 싱가포르 기업 12개사에 대한 테마섹의 투자 가치는 164억싱가포르달러 증가해 손실 회복을 보임.
- 2009년 4~5월, 싱가포르 상장사에 대한 Temasek의 투자 가치는 27.3% 상승하고 136억싱가포르달러가 증가하여 635억싱가포르달러에 달함.

〈표 1-19〉 테마섹에서 투자한 싱가포르 상장사별 가치회복

(단위: 백만싱가포르달러, %)

	시가총액	지분율	가치			
	2009.5.29		2009.5.29	2009.3.31	2008.11.28	2008.3.31
SingTel	47,911.00	54.9	26,303.10	22,107.90	22,281.80	34,153.60
DBS Group	26,922.40	27.6	7,430.60	5,320.80	3,946.00	7,545.50
CapitaLand	16,131.90	41.4	6,678.60	4,093.90	3,237.90	7,406.30
SIA	14,831.40	54.7	8,112.80	6,490.20	6,749.80	10,122.80
Keppel Corp	11,473.20	21.7	2,489.70	1,732.40	1,452.30	3,412.80
ST Engg	6,997.50	50.6	3,540.70	3,736.60	3,579.60	5,114.70
SembCorp Ind	5,553.40	49.7	2,760.00	2,085.60	1,952.50	3,610.70
F&N	5,520.50	14.8	817	520.6	584.4	996.3
SMRT	2,410.80	55.3	1,333.20	1,282.80	1,366.10	1,525.00
NOL	2,257.00	67.5	1,523.50	1,175.00	1,033.80	3,228.30
Chartered Semicon	2,071.20	62.3	1,291.00	758.7	552.2	1,375.40
STATS ChipPAC	1,453.50	83.8	1,218.00	581.3	404.9	1,543.70
합계	143,533.80	-	63,498.20	49,885.80	47,141.30	80,035.10

자료: The Straits Times 2009.5.29 및 6.1일자, 싱가포르 KBC종합 (<http://www.globalwindow.org/>)

□ 테마섹의 기업헌장(Temasek Charter)의 개정

- 2009년 8월, 2002년에 제정되었던 '기업헌장(Temasek Charter)'을 개정함.
- 테마섹의 새 기업헌장은 기업가치의 극대화화 해외진출 확대 등을 강조하고 있으며, 테마섹의 경영목표 및 싱가포르 정부와의 관계를 새롭게 명시함.

- 이번 헌장 개정은 국부펀드의 투자전략의 근본적 변화를 의미하는 것으로, 이를 통해 자회사 상장을 추진하고 글로벌 금융회사에 대한 투자를 더욱 가속화할 전망이다.

〈표 1-20〉 2002년 헌장과 2009년 헌장의 비교

	2002년 헌장	2009년 개정 헌장
서언	테마섹 지주회사는 싱가포르의 장기적인 수익을 위해, 싱가포르 정부의 공기업을 보유·관리할 목적으로 1974년에 설립되었다. 성공적이고 활발한 국제사업을 양성함으로써, 싱가포르의 경제기반을 확장하는 것을 돕는다.	테마섹 지주회사는 주주를 위한 지속가능하고 장기적인 가치를 창출하고 전달하기 위해 상업적 원칙으로 운영되는 투자회사이다.

Temasek Charter 2009

테마섹 지주회사는 주주를 위한 지속가능하고 장기적인 가치를 창출하고 전달하기 위해 상업적 원칙으로 운영되는 투자회사이다.

테마섹은 적극적인 가치(Value)지향의 투자자로서, 주주가치를 창출하고 극대화하기 위해 그들의 자산 또는 기업에 대한 투자를 증감 또는 유지할 수 있다.

테마섹은 적극적인 주주로서, 포트폴리오 기업의 이사회와 경영에 참여함으로써 지속 가능한 수익을 획득하기 위해 노력한다.

- 가치(Value) : 통합과 실력주의, 우수한 문화를 양성한다.
- 초점(Focus) : 핵심 기능, 고객만족, 혁신, 상업적 원칙, 일관된 가치창출을 유지한다.
- 인적 자원 : 책임감 있고 헌신적인 직원뿐만 아니라 높은 역량의 이사회와 경영 리더십을 육성한다.
- 지속가능 성장 : 우수한 사업 리더십, 재무원칙, 운영상의 우수성, 합리적인 기업거버넌스를 제도화한다.
- 전략적 옵션 : 중요한 국제적 또는 지역적 연대와 사업을 확립하기 위한 전략적 옵션을 세운다.

테마섹은 책임감 있는 기업 시민으로서, 수익의 일부분을 보다 넓은 지역사회의 발전과 성장에 기여하도록 헌신한다.

- 최근 싱가포르 국부펀드인 테마섹은 수익구조 다양화 및 글로벌 경쟁력 제고 등을 목적으로 해외 금융기관 및 신흥시장국에 대한 투자를 확대하고 있음.
- 최근 유동성 위기를 겪고 있는 미국과 유럽계 대형 금융기관들은 재무상태 개선을 위해 막대한 자금력을 보유한 신흥시장국 국부펀드들의 자금지원을 환영하고 있음.
 - 향후 테마섹은 금융산업에 대한 투자활동을 보다 적극적으로 전개하여 선진국 금융기관에 대한 지분투자를 확대할 계획이며, 이와 함께 남미, 아프리카, 중동 등 신흥시장국 진출에도 박차를 가해 글로벌 투자역량을 강화해 나갈 계획임(한국금융연구원, 2010).
 - 지난 2004년까지만 해도 해외 현지사무소가 없었던 테마섹은 이후 해외투자를 확대하여 상파울로, 멕시코시티 등을 포함해 전 세계 22개국에 설치되어 있음.
- 최근 테마섹은 장기투자전략을 조정하여 '10-20-30-40' 방침을 설정함²⁵⁾.
- 미국, 유럽 등 선진국 투자비율을 줄이고 아시아와 브라질, 러시아 등 신흥국에 대한 투자비율을 늘릴 계획임.
 - 기존 장기투자전략은 3분의 1을 싱가포르에, 3분의 1을 일본을 제외한 아시아지역에, 3분의 1을 OECD국가에 투자하는 것이었음.
 - '10-20-30-40' 방침은 Temasek 포트폴리오 구성비를 나타냄.
 - 라틴아메리카, 러시아, 아프리카에 약 10%, OECD국가, 즉 선진국에 약 20%, 싱가포르에 30%, 아시아지역에 40% 투자할 계획임.
 - Temasek의 장기투자 방향조정은 중국 및 인도 등 아시아지역 경제 전망에 대한 확신을 반영하고 있음.
 - 에너지·자원·소비재 분야 투자 확대 전망
 - 2009년 6월 2일 발표된 Nomura Singapore의 보고서에 따르면 Temasek에서 비전략적인 싱가포르 내 투자와 은행에 대한 투자를 줄이고 에너지, 천연자원, 생활용품, 소비재 등의 분야에 대한 투자를 늘릴 것으로 전망됨.
 - 장기투자전략 수정과 함께 에너지 및 자원분야 전문성을 갖춘 Charles Goodyear

25) 자료는 The Straits Times 5.15·5.21·6.2, The Business Times 6.3·6.4 등 싱가포르KBC가 종합한 것으로 <http://www.globalwindow.org/>에서 인용하였음.

신임 CEO의 등장에 따라 에너지, 자원, 소비재 등에 대한 투자 확대를 통한 투자 다변화가 예상된다.

- Temasek의 낮은 외부자금 조달비율과 매년 40억~60억싱가포르달러에 이르는 배당금 수익을 통해 확보되는 현금 유동성 등이 이러한 포트폴리오의 변화를 뒷받침할 것으로 보인다.
- 최근 테마섹은 인도의 석유 및 가스부문에 대한 투자에 관심을 표명²⁶⁾
- 또한 테마섹의 우리나라 하나금융 지분매각은 최근 브라질 에너지 회사 지분을 인수하면서 포트폴리오 조정에 의한 것으로 보인다.
- 지리적, 투자분야별 투자 다변화를 통해 투자 수익 및 위험 관리를 최적화하려는 것으로 보인다.
- 장기투자방침 조정은 향후 10~20년간 성장 추세 및 변화하는 위험도를 재고한 것으로 특히 아시아지역에 대한 고찰을 반영

□ 장기투자전략 조정 이후 Temasek의 움직임

- 테마섹은 China Construction Bank(CCB)의 지분 확대를 위해 6억싱가포르달러를 투자하는 등 중국은행에 대한 투자를 확대함.
- 이는 2009년 초 신용경색 및 경기침체에 따른 미국과 유럽 투자 손실 발생 이후 선진국보다 아시아 및 신흥시장에 더 중점을 두는 방향으로 수정된 장기투자전략에 따른 행보로 판단됨.
- 생활용품기업 Olam²⁷⁾에 4억 3,750만싱가포르달러 상당의 투자를 결정함.
- 금융자산에 대한 투자 수익이 세계 신용경색으로 인해 줄면서 에너지, 지원, 원자재, 소비재 등 보다 위험이 적은 분야로 투자의 다변화를 꾀하는 노력의 일환으로 보인다.
- 싱가포르 내 투자 전망
- Nomura Singapore는 Temasek에서 많은 지분을 보유하는 Sembcorp Industries, SingTel, StarHub, SMRT 등 비전략적 기업에 대한 지분율을 낮출 것으로 예상

26) The Economic Times(2011.1.20) 기사의 내용을 참고함.

27) Olam은 인도 복합기업 Kewalram Chanrai와 Mr. Verghese에 의해 1989년 설립됐으며, 현재 농산품 및 식품 성분을 취급하는 세계적인 공급관리기업으로 60개 국가에 진출해 있음.

- DBS, SIA, ST Engineering, NOL 등 전략적 기업으로 분류가 가능한 기업에 대한 투자는 싱가포르의 장기적 관심사 및 보안에 매우 중요하기 때문에 장기적으로 유지할 것으로 전망함.
- 선별적으로 지분율을 줄일 수도 있겠으나 전략적 기업에 대해서는 주요 주주로 남아있을 것으로 예측됨.
- 다만 Keppel Corp, Capital Land는 전략적 기업은 아니지만 수익률이 높은 투자처이므로 장기적으로 유지할 가능성이 높다고 봄.

□ 싱가포르 정부의 테마섹 경영 불간여의 원칙 표명²⁸⁾

- 싱가포르 재무부장관인 Tharman Shanmugaratnam은 정부가 테마섹 지주회사의 주주이지만, 테마섹 지주회사는 자율적으로 운영되며 상업적인 기초하에 투자에 관한 의사결정을 내린다고 언급함.
- 싱가포르 정부는 테마섹 지주회사의 경영 및 그에 따라 이루어진 투자에 대해 간섭하지 않을 것을 언급함.
- 이는 테마섹 지주회사 및 자회사가 인도네시아의 독점법(1999 Antimonopoly laws) 위반으로 기소되면서 이에 따른 벌금을 납부하라는 대법원의 결정에 싱가포르 정부가 동의하면서 언급됨.
- 이는 싱가포르정부가 테마섹 경영에는 간섭하지 않겠다는 의사를 재차 표시한 것임.

□ <표 1-21>은 싱가포르 테마섹 주요 포트폴리오의 재무지표임.

28) The Asiaone(2011.01.11) 기사와 The Jakarta Post(2011.01.19)기사의 내용을 참고함.

〈표 1-21〉 싱가포르 테마섹 주요기업 재무지표

(단위: %)

회사명	보유 지분	화폐	시장자본 (주주자본)		수익		PATMI		EVA		EVA상 변화		총주주수익률		
			2009	2010	FY 2008	FY 2009	FY 2008	FY 2009	FY 2008	FY 2009	FY 2008	FY 2009	1년	3년	5년
Bank of China Limited	4	HKD,m	893,146	1,050,894	228,896	232,616	64,360	81,068	13,831	28,269	-3,497	14,438	67.5	49	NA
China Construction Bank Corporation	6	HKD,m	1,032,523	1,486,261	269,747	269,314	92,599	106,756	47,960	55,766	9,949	7,806	46.8	162	NA
DBS Group Holdings Ltd	28	SGD,m	19,278	32,559	6,053	6,603	1,929	2,041	-738	-82	-1,131	656	77.4	(38)	67
Hana Financial Group Inc.	10	KRW,b	4,407	7,337	41,086	30,838	483	306	-197	-1,765	-450	-1,538	70.6	(90)	NA
NIB Bank Limited	74	PKR, m	22,200	16,660	6,234	7,305	-9,179	1,494	-22,339	-8,842	-16,267	13,497	(25.0)	(188)	(16.5)
PT bank Danamon Indonesia Tbk	68	IDR, b	15,770	43,654	10,351	11,783	1,530	1,533	-1,193	-1,910	-982	-717	124.3	42	10.7
Standard chartered PLC	18	GBP, m	16,441	36,457	13,968	15,184	3,241	3,380	1,347	1,154	1,054	-193	113.4	15.8	20.5
ICIC Bank Limited	6	INR, m	370,490	1,061,890	376,658	388,706	35,770	46,703	-7,542	11,090	22,039	-3,548	190.6	5.2	21.2
Shin Corporation Public Company Limited	42	THB, m	60,820	92,831	8,918	8,533	5,649	6,496	944	732	3,085	-212	70.9	14.7	1.3
Singapore Technologies Telemecia Pte Ltd	100	SGD,m	2,232	2,106	5,965	5,977	783	-195	-151	-167	80	-16	(5.6)	22.7	24.2
STATS ChipPAC Ltd	84	SGD,m	694	2,312	1,658	1,326	26	10	-108	-184	-29	-76	233.3	(16.7)	(0.2)
Bharti Airtel Limited	5	INR,m	1,187,919	1,184,450	369,615	396,150	84,699	91,026	39,781	NA	8,016	NA	0.1	(64)	24.7
MediaCorp Pte. Ltd	100	SGD,m	869	533	539	532	37	79	-	29	-19	29	(5.0)	(6.0)	5.1
Singapore Tele Communications Limited	54	SGD,m	40,295	50,505	14,934	16,871	3,448	3,907	1,869	2,402	-598	533	30.6	3.6	9.5

금융
서비스(8)통신,
의료,
기술(6)

〈표 1-21〉의 계속

(단위: %)

회사명	보유 지분	화폐	시장자본 (주주자본)		수익		PATMI		EVA		EVA상 변화		총주주수익률				
			2009	2010	FY 2008	FY 2009	FY 2008	FY 2009	FY 2008	FY 2009	FY 2008	FY 2009	1년	3년	5년		
운송, 산업(7)	Keppel Corportion Limited	21	SGD,m	7,982	14,571	11,805	12,247	1,098	1,625	855	1,026	76	171	92.1	36	15.7	
	Neptune Orient Lines Limited	66	SGD,m	1,739	5,187	9,285	6,516	83	-741	-204	-1,194	-389	-990	94.4	(88)	1.1	
	PSA International Pte Ltd	100	SGD,m	7,390	7,985	4,392	3,835	1,039	976	503	173	-4	-330	12.1	19.3	21.0	
	Sembcorp Industries Ltd	49	SGD,m	4,179	7,365	9,928	9,572	507	683	326	484	194	158	82.8	26	21.3	
	Singapore Technologies Engineering Ltd	50	SGD,m	7,385	9,648	5,345	5,548	474	444	358	306	-20	-52	37.7	42	9.9	
	Singapore Airlines Limited	54	SGD,m	11,826	18,111	15,996	12,707	1,062	216	-610	-1,204	-1,318	-594	76.2	6.3	12.4	
	SMRT Corporation Ltd	54	SGD,m	2,320	3,095	879	895	163	163	111	121	8	10	39.4	16.0	23.0	
	Olam Interatonal Limited	14	SGD,m	2,501	5,230	8,112	8,588	168	252	NA	106	NA	NA	NA	81.2	(29)	30.3
	Fraser and Neave, Limited	15	SGD,m	3,516	6,706	4,990	5,333	436	360	-251	-357	-208	-106	95.9	12	13.2	
	CapitaLand Limited	39	SGD,m	9,889	16,901	2,752	2,957	1,260	1,053	-511	-568	-459	-57	73.5	(14.1)	18.2	
생명과학, 소비자, 부동산(7)	Li & Fung Limited	4	HKD,m	66,148	144,634	110,722	104,479	2,422	3,369	883	1,091	NA	208	115.0	18.8	27.9	
	Mapletree Investments Pte Ltd	100	SGD,m	4,671	5,095	445	453	210	394	499	284	-1,392	783	9.4	14.4	18.4	
	Singapore Airport Terminal Services Limited	44	SGD,m	1,306	2,897	1,062	1,539	147	181	NA	67	NA	NA	123.7	49	10.6	
에너지, 자원(1)	Wildlife Reserves Singapore Pte Ltd	88	SGD,m	131	148	87	91	17	17	5	5	-3	-	13.0	15.8	17.9	
	Singapore Power Limited	100	SGD,m	4,052	6,783	7,215	6,626	719	-238	172	212	-48	40	30.4	10.5	17.9	

자료: Temasek Review 2010

제2편 중국의 공공기관

I. 중국 공기업의 현황

1. 중국 공기업의 분류

가. 정부 지분비율을 기준으로 한 분류

정부의 지분율에 따라서 중국의 공기업은 특수법인기업(特殊法人企業), 국유독자기업(國有獨資公司), 국유지분 우위기업(國有控股公司), 국유지분 참여기업(國有參股公司)의 4가지로 구분함.

〈표 2-1〉 정부의 지분비율을 기준으로 한 공기업 분류

유형	정부지분	관련법	특징	해당업종	비고
특수법인기업	정부 전액출자	특별법	공공재 생산	방위산업, 항공우주산업	공공부문의 재정지원을 통해 유지
국유독자기업	정부 전액출자	회사법	공공 이익 추구가 최우선임(부가적으로 경제적 이익 추구)	철도, 수도, 전력, 천연가스	대부분 전형적인 자연독점기업과 자원기업
국유지분 우위기업	정부지분 비중이 높음 (실질적 지배)	회사법	경제적 이익추구가 최우선임(공공 이익 추구는 부수적)	전자, 통신, 자동차, 의약, 담배제조, 공항, 항공, 은행	준자연독점기업과 기간산업
국유지분 참여기업	국가의 지분보유 (일반주주)	회사법	공공이익 추구의 부담이 없음	모든 업종	정부의 지분참여는 국유경제의 영향력 확대를 위한 것임(추가적인 의무는 부가하지 않음)

자료: 공공기관정책연구센터(2010) 재인용.

- OECD(2009)에서는 중국의 공기업을 국유독자기업 및 국유지분 우위기업(state-owned and state holding enterprises)으로 정의하고 있음.
- 중국 재정부가 공식적으로 발표하는 자료나 중국정부의 통계연감에서는 국유독자기업과 국유지분 우위기업을 공기업으로 분류함²⁹⁾.

나. 관리감독 기관에 따른 분류

- 관리감독 기관에 따라 공기업을 분류하면 중앙기업, 중앙부처 관리기업, 지방공기업으로 나누어짐.
 - 중앙기업의 경우 국유자산감독관리위원회에서 관리하고 공공재나 자연독점제품, 경쟁성 제품을 생산하는데 반해 중앙부처 관리기업은 정부부처나 산하단체에서 관리하는 기업으로 금융과 전매품, 문화상품을 생산함.

〈표 2-2〉 관리감독기관에 따른 공기업 분류

유형	관리감독부처	해당 업종	
중앙기업	국무원 국유자산감독관리위원회	공공재	방위산업, 통신, 전력, 수도
		자연독점제품	석유, 천연가스, 광산
		경쟁성 제품	일반 제조업, 건축업, 무역업
중앙부처 관리기업	재정부	금융	은행업, 보험업
	국무원 기타 부처 또는 정부산하단체	전매품, 문화상품	담배, 금, 철도운송, 항만, 방송, 문화, 출판
지방공기업	각 지방 국유자산감독관리위원회	전업종	

주: 1. 정부산하단체는 중화전국노동조합연합회, 중화전국부녀연합회 등의 단체를 말함.
 자료: 國務院國有資產監督管理委員會, 공공기관정책연구센터(2010) 재인용

29) 중국 재정부에서 매월 발표하는 공기업 통계지표에서는 비금융 국유독자기업과 국유지분우위 기업을 공기업으로 포함함(금융 공기업은 포함되지 않음).

다. 활동업종에 따른 분류

- 활동업종에 따라서 제조업이나 무역업, 건설업, 농업, 이중관리기업 등은 비금융 공기업으로 나누고 은행, 신탁투자회사, 보험회사, 자산관리회사 등은 금융 공기업으로 분류함.

〈표 2-3〉 활동 업종에 따른 공기업 분류

기업유형	주요 관리감독 부처	제품유형
비금융계 공기업	국무원 국유자산감독관리위원회, 지방 국유자산감독관리위원회	제조업, 무역업, 건설업, 농업, 이중관리기업 등
금융계 공기업	재정부	은행, 신탁투자회사, 보험회사, 자산관리회사, 기타 금융기관

주: 1. 이중관리기업은 중앙과 지방의 관리를 동시에 받는 기업을 말함. 예를 들어 베이징 철도 분국은 상급부처인 철도부와 베이징 시정부의 관리를 동시에 받음.
자료: 공공기관정책연구센터(2010) 재인용.

라. 기업 등기 형태에 따른 분류

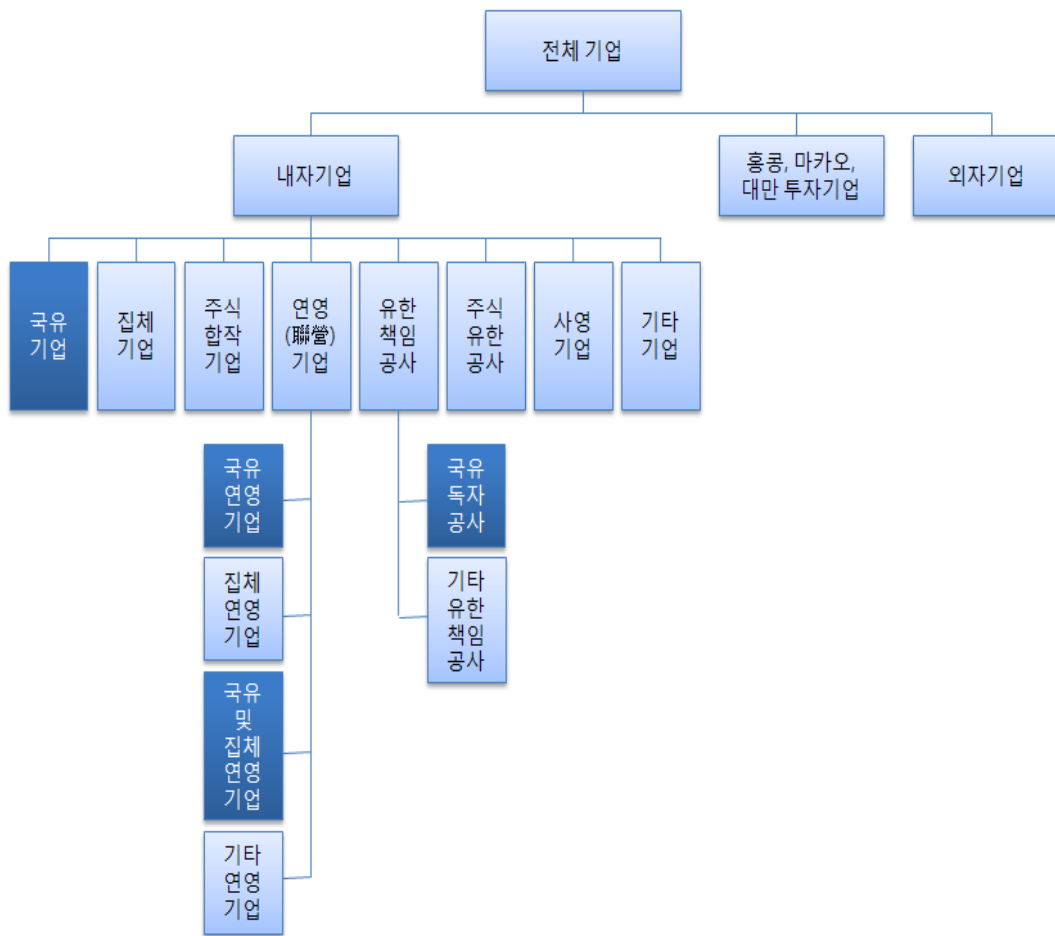
- 중국통계연감에서는 기업을 내자기업과 외자기업으로 크게 나누고, 내자기업은 등기 형태에 따라서 8가지로 분류함([그림 2-1]참조).
- 내자기업은 크게 국유기업³⁰⁾과 집체기업, 주식합작기업, 연영기업, 유한책임공사, 주식유한공사, 사영기업, 기타로 나뉘어짐.
- 연영기업³¹⁾은 다시 국유연영기업과 집체연영기업, 국유 및 집체연영기업, 기타로 나뉘고 유한책임공사는 국유독자공사와 기타로 분류됨.

30) 중국통계국의 주요 통계지표 해석에 따르면 국유기업은 기업의 모든 자산이 국가소유로 귀속되고 「중국인민공화국기업등기조례(中華人民共和國企業法人登記管理條例)」의 규정에 따라 등기를 마친 비회사제 경제조직을 의미함.

31) 연영(聯營)기업은 소유제를 달리하는 또는 기업-사업단위 간에 공동 투자하여 새로운 경제실체를 구성한 기업 유형을 의미함(김중길 외, 2006).

□ 전성홍(2004)은 공기업에 국유기업과 국유연영기업, 국유독자공사가 포함되는 것으로 정의하며, 대외경제정책연구원(2010)에 의하면 협의의 공기업은 국유기업만을 의미하고, 광의의 공기업에는 국유기업 외에 국유연영기업, 국유 및 집체연영기업, 국유독자공사가 포함됨.

[그림 2-1] 등기 형태에 따른 기업 분류



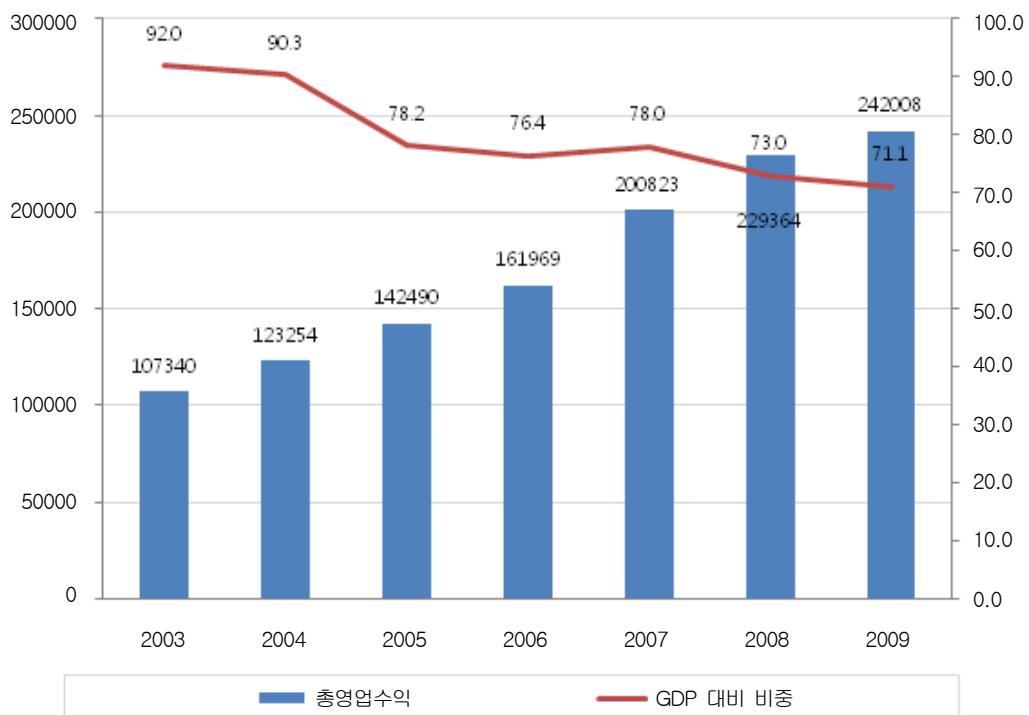
자료: 중국통계연감(2010)

2. 중국 공기업의 현황

- 2003~2009년의 공기업 영업수익은 지속적으로 상승하고 있으나 GDP 대비 공기업이 차지하는 비중은 하락추세임.
- 2003년 공기업은 GDP 대비 92.0%의 비중을 차지하였으나 2009년 현재 비중은 71.1%로 줄어들었음.
- 이는 공기업 개혁으로 인해 국민경제에서 공기업이 차지하는 비중이 줄어든 상황을 반영한 것으로 민간기업의 기여가 상대적으로 증가하고 있음을 보여줌.

[그림 2-2] 2003~2009년 공기업 영업수익 및 GDP 대비 비중 변화

(단위: 억위안, %)



자료: 國有資產監督管理委員會, 국가통계국, 공공기관정책연구센터(2010) 재인용

□ 포춘(Fortune)이 매년 선정하는 Global 500³²⁾에는 2010년에 중국 중앙공기업이 30개 포함되어 있으며, 이들의 2009년 총영업이익은 1조 3,838억 3천만달러로 전체의 74.1%를 차지함.

- 2010년에는 100위권 내에 中國石化(Sinopec, 7위), 國家電網(National Grid, 8위), 中國石油(China Petroleum, 10위), 中國移動(China Mobile, 77위)의 4개 기업이 포함되어 있음.

〈표 2-4〉 2010년 포춘 Global 500에 포함된 중앙공기업

(단위: 백만달러)

No.	포춘 순위	기업명	매출액	수익
1	7	中國石化(Sinopec)	187,518	5,756
2	8	國家電網(National Grid)	184,496	-343
3	10	中國石油(China Petroleum)	165,496	10,272
4	77	中國移動(China Mobile)	71,749	11,656
5	133	中國鐵建(China Railway Construction)	52,044	960
6	137	中國中鐵(China Railway)	50,704	1,008
7	156	南方電網(China Southern Power Grid)	45,735	250
8	182	東風汽車(Dongfeng Motor)	39,402	720
9	187	中國建築(Chinese Architecture)	38,117	839
10	203	中化集團(Sinochem)	35,577	659
11	204	中國電信(China Telecom)	35,557	581
12	224	中交集團(CCCG)	33,465	704
13	252	中國海油(CNOOC)	30,680	3,634
14	258	中國一汽(China FAW)	30,237	1,382
15	275	中國南方工業集團公司 (China South Industries Group Corporation)	28,757	274

32) Fortune에서는 매년 매출액을 기준으로 500개의 기업을 선정해 발표하고 있음.

〈표 2-4〉의 계속

No.	포춘 순위	기업명	매출액	수익
16	276	宝鋼集團(Baosteel Group)	28,591	1,448
17	312	中糧集團(COFCO)	26,098	629
18	313	華能集團(Huaneng Group)	26,019	39
19	315	中冶集團(China Metallurgical Group)	25,868	412
20	330	中航工業集團(China Aviation Industry Group)	25,189	767
21	332	中國五礦(China Minmetals)	24,956	299
22	348	中國北方工業集團公司 (China North Industries Group Corporation)	24,150	456
23	352	中鋼集團(China Steel Group)	24,014	42
24	356	神華集團(Shenhua Group)	23,605	3,278
25	368	中國聯通(China Unicom)	23,183	459
26	395	華潤集團(China Resources Group)	21,902	995
27	412	大唐集團(Datang Group)	21,460	-282
28	428	武鋼(Wuhan Iron and Steel)	20,543	174
29	436	中鋁公司(Aluminum Company)	19,851	-622
30	477	國電集團(Guodian)	17,871	32

자료: 國有資產監督管理委員會(2010.07.09)

□ 포브스(Forbes)가 발표한 2011년도 Global 2000에는 121개의 중국 공기업이 포함되어 있으며, 이 중 500위권에 포함된 기업은 모두 25개임³³⁾.

33) 포브스에서는 매출액과 이익, 자산, 시장가치의 4가지 항목에서 각각 2000개의 기업을 선정하고 하나의 기업이 각각의 항목에서 얻은 순위를 점수화하여 합산한 결과로 Global 2000에 속하는 기업을 선정함.

〈표 2-5〉 2011년 포브스 선정 Global 2000에 포함된 중국 공기업

(단위: 십억달러)

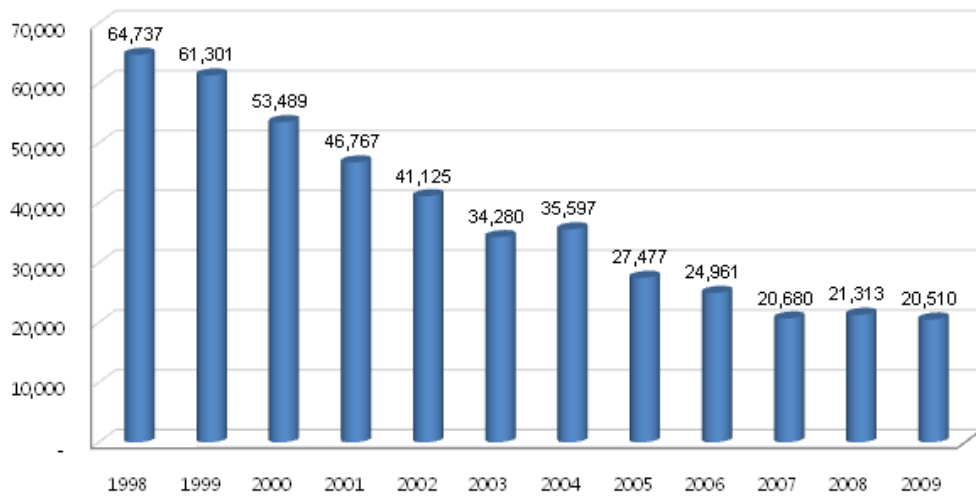
순위	기업명	매출액	수익	자산	시장가치
6	PetroChina	222.30	21.20	251.30	320.80
7	ICBC	69.20	18.80	1,723.50	239.50
17	China Construction Bank	58.20	15.60	1,408.00	224.80
21	Bank of China	49.40	11.90	1,277.80	143.00
22	Sinopec-China Petroleum	284.80	10.90	148.70	107.70
25	Agricultural Bank of China	49.40	9.50	1,298.20	134.00
68	China Life Insurance	48.20	4.80	179.60	96.60
124	Bank of Communications	19.60	4.40	483.90	52.30
145	China Shenhua Energy	23.10	5.80	51.60	82.30
147	Ping An Insurance Group	22.30	2.00	135.30	67.00
157	China Telecom	32.50	2.30	61.80	47.20
185	China Merchants Bank	11.50	2.70	302.50	46.70
234	Shanghai Pudong Dev Bk	9.40	2.80	262.20	28.60
253	China Citic Bank	9.00	2.10	259.90	30.30
285	Baoshan Iron & Steel	29.90	1.90	32.10	18.80
287	China Minsheng Banking	9.30	1.80	208.50	21.60
289	China Pacific Insurance	14.70	1.10	58.10	31.10
295	CCCC-China Communications Construction	40.30	1.50	46.70	13.30
299	Industrial Bank China	8.00	1.90	194.90	24.50
311	China Railway Group	48.80	1.00	45.20	14.80
328	China State Construction	38.10	0.84	42.70	16.50
333	China Railway Construction	50.50	0.97	41.10	13.30
349	China Everbright Bank	6.20	1.90	222.70	23.70
407	SAIC Motor	20.30	0.97	20.00	25.90
464	MCC	24.20	0.65	33.20	11.10

자료: Forbes(2011.04.20)

- 1998년 공기업의 수는 64,737개였으나 2009년 현재 20,510개로 약 1/3 수준으로 공기업 수가 줄어들었음([그림 2-3]참조).

[그림 2-3] 1998~2009년 공기업의 수 변화

(단위: 개)

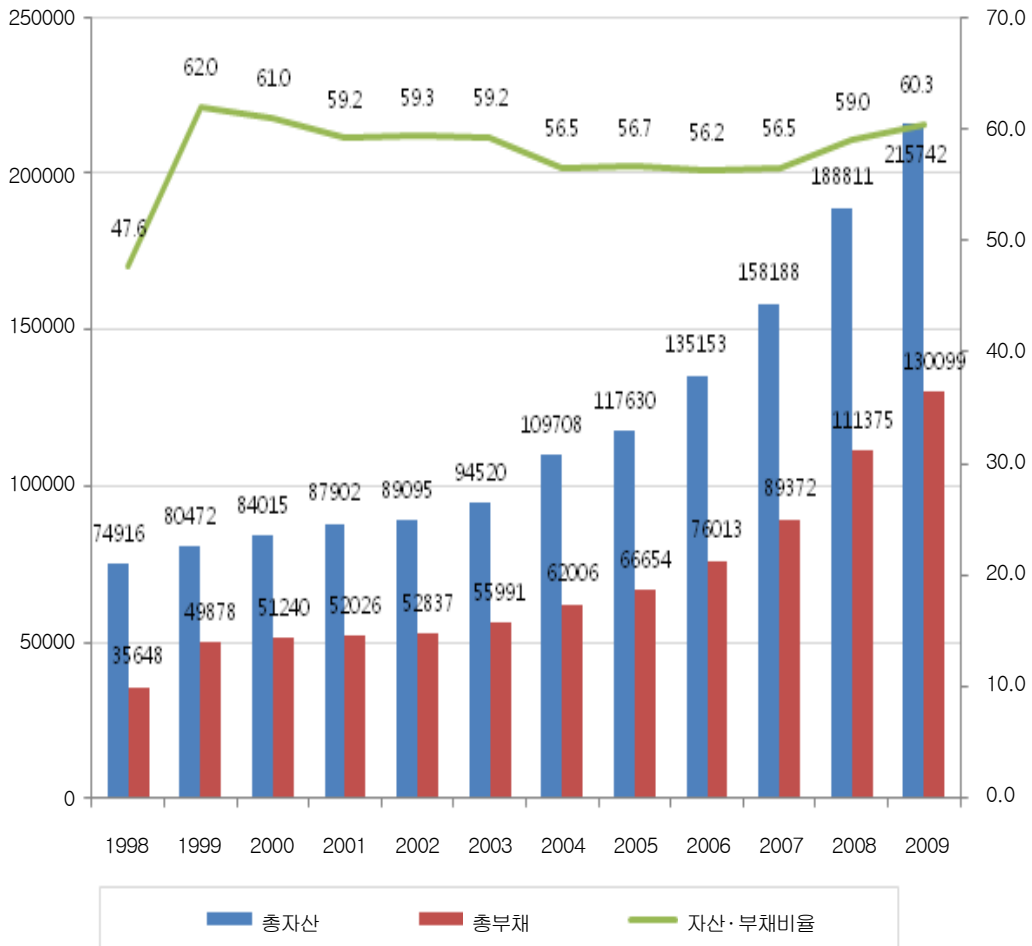


주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.
 자료: 중국통계연감(2010)

- 공기업의 총자산은 1998년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2007년 이후 매년 2조 위안 이상 증가하고 있음.
 - 총자산은 1998년에 7조 4,916억위안이고 2009년에 21조 5,742억위안으로 약 3배 정도 크게 증가하였음.
- 공기업 부채도 매년 증가하고 있으며 1998년과 2009년을 비교해보았을 때 부채는 9조 4천억위안 이상 증가하였음.
- 자산에서 부채가 차지하는 비중도 1999년 이후 대체적으로 감소하거나 유지되는 모습을 보이다가 2007년 이후 증가하는 추세를 보이고 있음.

[그림 2-4] 1998~2009년 공기업 총자산 및 총부채 변화

(단위: 억위안, %)

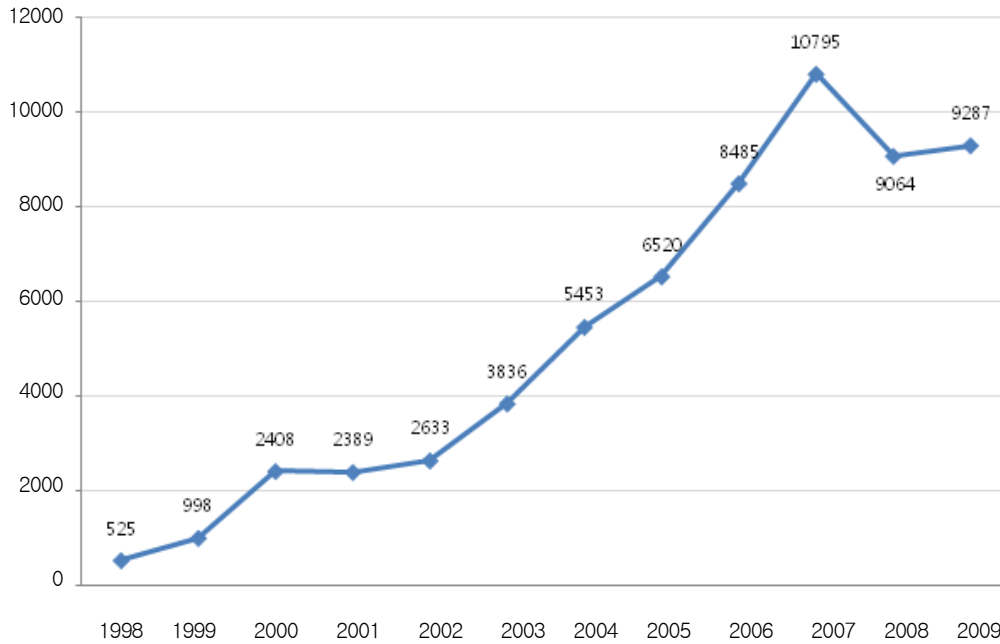


주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.
 자료: 중국통계연감(2010)

- 공기업의 총수익은 1998년 이후 지속적으로 증가하다가 2008년에 감소하였음.
- 2008년의 총수익 감소는 글로벌 경제위기와 지진 피해, 정부의 정책 변화 등의 요인에 의한 것으로 2009년에 총수익은 다시 증가하였음([그림 2-5]참조).

[그림 2-5] 1998~2009년 공기업 총수익의 변화

(단위: 억위안)



주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.
 자료: 중국통계연감(2010)

□ 중국 재정부가 발표한 2010년 공기업의 주요 경영지표를 살펴보면 총영업수입은 30조 3,254억위안이었으며 수익은 1조 9,871억위안, 정부에 납부한 세액은 2조 4,399억 위안이었음(<표 2-6> 참조).

<표 2-6> 2010년 공기업의 주요 경영지표

(단위: 억위안)

총영업수입			이윤			납부세액			총비용
중앙	지방	전체	중앙	지방	전체	중앙	지방	전체	
191,982	111,272	303,254	13,415	6,456	19,871	18,372	6,027	24,399	285,292

주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위기업으로 금융공기업은 제외
 자료: 재정부(2011)

- 공기업에서 주요 업무로 거둬들이는 수익은 지속적으로 증가하는 추세에 있으며 그에 따라 관련해서 투입되는 비용도 함께 증가하고 있음.
- 2009년에 주요업무를 통해 얻은 수익은 15조 1,700억 6천만위안으로 1998년의 3조 3,566억 1천만위안의 약 5배에 달함.

〈표 2-7〉 1998~2009년 공기업 주요업무로 인한 수익 및 투입 비용

(단위: 억위안)

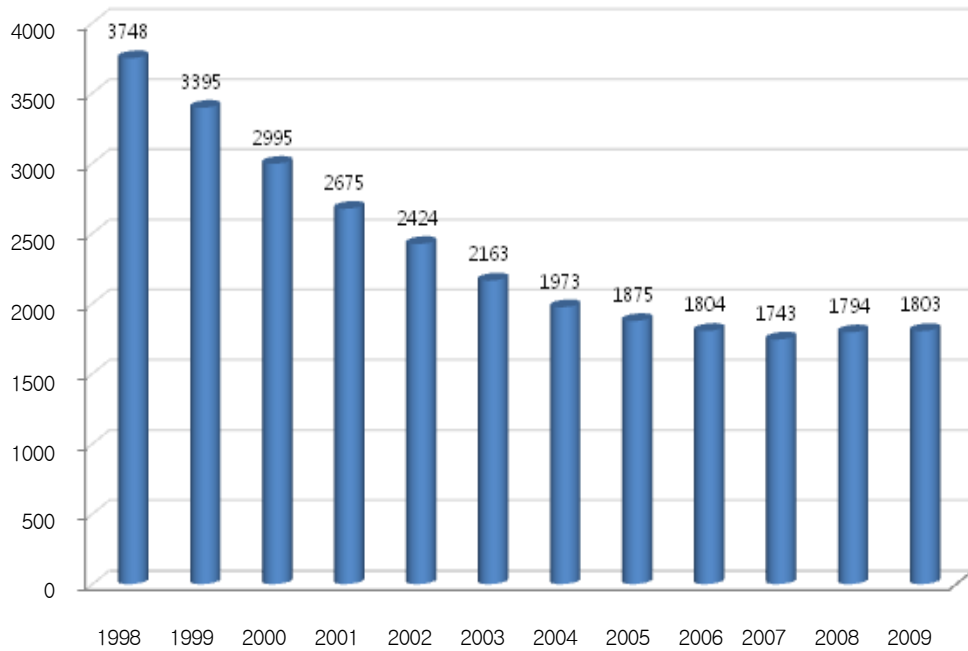
	주요업무 수익	주요업무 비용
1998	33,566.1	27,092.5
1999	35,950.7	28,919.1
2000	42,203.1	33,473.6
2001	44,443.5	35,522.5
2002	47,844.2	38,048.0
2003	58,027.2	45,987.6
2004	71,431.0	57,188.0
2005	85,574.2	69,302.4
2006	101,404.6	81,957.8
2007	122,617.1	98,515.1
2008	147,507.9	122,504.2
2009	151,700.6	124,590.5

주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.
 자료: 중국통계연감(2010)

- 공기업이 연평균 고용하는 인원은 지속적으로 감소하고 있음([그림 2-6]참조).
- 1998년에 3,748만명이었던 연평균 고용인원은 2009년에 1,803만명으로 줄어들었음.
- 이는 공기업의 수가 줄어들고 국민경제에서 공기업이 차지하는 비중이 줄어드는 추세와 관련이 있음.

[그림 2-6] 1998~2009년 공기업 연평균 고용인원

(단위: 만명)



주 1: 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.

자료: 중국통계연감(2010)

- 지역별 공기업의 수는 평균 661.6개였으며, 평균 총자산은 6,959.4억위안, 평균 총부채는 4,229.6억위안, 평균 총수익은 299.6억위안, 연평균 고용인원은 58.2만명임(〈표 2-8〉참조).
- 지역별로 살펴보았을 때 공기업 수가 가장 많은 지역은 산둥(1,287개), 광둥(1,264개), 상하이(1,116개), 베이징(1,058개) 순임.
- 공기업 총자산은 산둥(14,841억위안), 베이징(14,268억위안), 라오닝(13,453억위안)순으로 많았으며, 부채는 라오닝(8,796억위안), 산둥(8,678억위안), 광둥(7,309억위안)순으로 높았음.

- 공기업 총수익이 가장 높은 지역은 산둥으로 873.7억위안이었으며 광둥(861.5억위안), 상하이(688.3억위안)순으로 높게 나타났음.
- 연평균 고용인원은 산둥이 145.7만명으로 가장 많았고 허난(127.6만명), 산시(118.4만명)도 공기업의 연평균 고용인원이 많았음.

〈표 2-8〉 2009년 지역별 공기업의 주요 경영지표

(단위: 개, 억위안, 만명)

	기업 수	총자산	총부채	총수익	연평균 고용인원
베이징	1,058	14,268.4	6,778.1	368.4	47.6
톈진	974	6,970.6	4,785.0	353.0	39.9
허베이	794	10,210.9	6,639.3	262.4	92.4
산시	647	9,745.7	6,443.1	309.5	118.4
네이멍구	515	6,400.0	4,113.4	348.6	41.9
랴오닝	883	13,453.3	8,796.3	177.9	116.8
지린	407	4,780.2	2,959.3	245.6	54.2
헤이룽장	505	6,080.3	3,442.9	687.7	82.8
상하이	1,116	12,002.7	5,958.9	688.3	47.3
장쑤	839	9,426.0	5,776.0	452.2	68.0
저장	728	6,135.2	3,792.2	294.7	31.7
안후이	729	6,809.7	4,515.5	272.1	77.0
푸젠	532	3,491.2	2,127.4	102.8	22.7
장시	538	3,096.6	1,972.9	90.0	40.7
산둥	1,287	14,841.5	8,678.9	873.7	145.7
허난	804	9,238.1	6,181.3	199.8	127.6
후베이	864	12,399.8	6,804.7	420.5	84.4
후난	823	4,911.2	3,322.3	199.7	59.3

〈표 2-8〉의 계속

	기업 수	총자산	총부채	총수익	연평균 고용인원
광둥	1264	12724.6	7309.8	861.5	75.3
광시	615	3615.5	3460.3	121.3	37.3
허아닝	102	475.8	256.5	25.1	3.2
충칭	518	3582.7	2267.0	94.6	42.2
쓰촨	972	9515.6	6137.2	295.1	88.3
구이저우	523	3771.1	2590.6	123.3	40.2
윈난	551	5541.4	3117.1	202.4	33.1
티베트	33	168.1	30.5	-0.1	1.0
산시	695	9402.2	5385.4	567.2	78.5
간쑤	452	4211.2	2494.5	125.8	44.0
칭하이	137	1937.0	1259.1	68.5	10.8
닝샤	110	1693.6	1172.5	47.2	13.2
신장	495	4842.1	2550.9	408.3	37.9
전체평균	661.6	6959.4	4229.6	299.6	58.2

주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.
 자료: 중국통계연감(2010)

- 2009년의 지역별 자산부채비율을 살펴보면 지역별 자산에서 부채가 차지하는 비중은 평균 60.0%, 비용 대비 이윤은 평균 6.7임.
 - 자산에서 부채가 차지하는 비중이 가장 높은 지역은 닝샤(69.2%)였으며 구이저우와 톈진(68.7%), 광시(68.1%) 순으로 높게 나타났음.
 - 반면에 베이징(47.5%)과 상하이(49.7%)는 상대적으로 자산에서 부채가 차지하는 비중이 낮았음.
- 생산에 투입된 비용 대비 이윤은 헤이룽장(17.5), 신장(17.0), 산시(13.1) 순으로 높았음.

〈표 2-9〉 2009년 지역별 공기업 자산-부채 비율 및 비용 대비 이윤

(단위: %)

	자산-부채 비율	비용 대비 이윤	지역	자산-부채 비율	비용 대비 이윤
베이징	47.5	6.2	후베이	54.9	6.8
톈진	68.7	7.1	후난	67.7	5.9
허베이	65.0	3.7	광둥	57.5	9.2
산시	66.1	6.2	광시	68.1	4.7
네이멍구	64.3	1.1	허아닝	53.9	10.8
랴오닝	65.4	2.0	충칭	63.3	3.8
지린	61.9	6.0	쓰촨	64.5	6.1
헤이룽장	56.6	17.5	구이저우	68.7	6.7
상하이	49.7	7.5	윈난	56.3	8.5
장쑤	61.1	6.3	티베트	18.2	-0.4
저장	61.8	6.0	산시	57.3	13.1
안후이	66.3	5.5	간쑤	59.2	4.4
푸젠	60.9	5.1	칭하이	65.0	10.6
장시	63.7	3.5	닝샤	69.2	7.2
산둥	58.5	7.2	신장	52.7	17.0
허난	66.9	2.8	전체 평균	60.0	6.7

주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.
 자료: 중국통계연감(2010)

- 공기업의 주요 경영지표를 산업별로 살펴보면 전력과 화력의 생산·공급 기업이 3,621개로 가장 많았으며, 화학 원재료와 관련 상품을 생산하는 기업이 1,333개, 비금속광물을 생산하는 기업이 1,325개였음.

- 총자산과 부채가 가장 많은 산업은 전력과 화력 생산·공급업으로 각각 6조 1,387.2억위안과 3조 9,497.8억위안이었으며 철금속 제련 및 가공산업(2조 4,942.9억위안, 1조 5,618.4억위안)과 수송장비생산(2조 860.2억위안, 1조 3,477.9억위안)산업이 그 다음으로 자산과 부채가 높았음.
 - 자산에서 부채가 차지하는 비중이 가장 높은 산업은 가스의 생산 및 공급업(70.5%)과 기계생산업(68.6%)이었음.

- 총수익이 가장 높은 산업은 석유와 천연가스 추출업으로 1,801.7억위안이었으며 수송장비생산업(1,359.2억위안), 채굴 및 석탄세척업(1,231.8억위안), 전력과 화력의 생산·공급업(1,016.7억위안)도 총수익이 높았음.

- 연평균 고용인원이 가장 많은 산업은 채굴 및 석탄세척업으로 339.5만명이었으며, 전력과 화력의 생산·공급업(245.5만명), 수송장비생산업(172.3만명), 철금속 제련 및 가공업(138.5만명)도 연평균 고용인원이 많음.

〈표 2-10〉 2009년 산업별 공기업의 주요 경영지표

(단위: 개, 억위안, 만명)

산업	기업 수	총자산	총부채	총수익	연평균 고용인원	자산-부채 비율
전력·화력의 생산·공급	3,621	61,387.2	39,497.8	1,016.7	245.5	64.3
철금속 제련 및 가공	338	24,942.9	15,618.4	264.5	138.5	62.6
수송장비 생산	1,379	20,860.2	13,477.9	1,359.2	172.3	64.6
채굴 및 석탄세척	827	18,407.9	11,036.8	1,231.8	339.5	61.2
석유와 천연가스 추출	109	14,334.6	6,480.5	1,801.7	98.5	45.2
화학 원재료, 관련 상품 생산	1,333	10,872.1	6,330.9	205.9	100.1	58.2
석유와 석탄의 가공 및 원자연료의 가공	204	8,060.6	4,919.2	606.2	40.2	61.0
비철금속의 제련 및 가공	460	7,295.7	4,464.1	178.1	62.1	61.2
일반목적기계의 생산	1,074	5,911.3	4,035.8	261.6	62.8	68.3
특수목적기계의 생산	955	5,354.3	3,613.9	225.1	69.5	67.5
통신기계, 컴퓨터 기타 기계장치의 생산	727	5,329.5	2,921.6	149.6	56.9	54.8
담배 생산	123	4,899.3	1,162.4	646.1	19.2	23.7
비철금속 광물 생산품 생산	1,325	3,766.4	2,294.1	194.7	50.1	60.9
물의 생산과 공급	1,298	3,748.9	1,949.2	-13.3	37.2	52.0
기계장치의 생산	688	3,371.9	2,313.7	182.6	36.9	68.6
가스 생산 및 공급	248	2,238.2	1,577.5	53.9	10.1	70.5
의약품 생산	508	1,928.1	918.5	158.1	28.2	47.6
음료 생산	330	1,820.9	741.3	213.3	23.0	40.7
종이와 관련된 상품 생산	179	1,379.7	945.1	18.3	11.2	68.5
식품 가공	817	1,089.3	672.6	52.2	18.5	61.7
비철금속 광석의 채굴및가공	277	1,061.9	519.9	87.2	16.7	49.0
철금속 광석의 채굴및가공	130	1,027.5	479.3	54.5	11.1	46.7

주: 1. 공기업은 국유 및 국유지분우위 공업기업을 의미함.

자료: 중국통계연감(2010)

II. 중국 공기업의 소유·지배구조

1. 중국 공기업의 지배구조 개혁³⁴⁾

□ 중국 공기업의 지배구조 개혁은 크게 4기로 나누어서 살펴볼 수 있음.

가. 1기(1978~1984년) : 권한부여와 이익양보

□ 1978년 12월 중국공산당 제11차 3중전회에서는 중국 경제관리체제의 심각한 결점으로 중앙에 지나치게 집중된 경제권력이 지적되었음.

○ 중앙의 권한을 하향 이양하여 지방정부와 기업이 더욱 많은 자율권을 가져야 한다는 주장이 제기됨.

□ 1978년 사천성에서 6개 국영기업에 대해 시범적으로 실시된 기업자율권 확대 결과 해당 분기의 계획목표가 초과달성되면서 1979년 1월 사천성 정부는 14개 조항의 기업자율권을 확대하는 시범조치를 제정하여 실시하였고 시범기업을 100개 공업기업과 40개 상업기업으로 확대하였음.

□ 1979년 5월에는 국가경무위, 재정부 등 6개 부처가 공동으로 북경, 천진, 상해 등 3개 도시의 8개 기업을 선정하여 기업자율권 확대를 시범적으로 실시하였으며 국무원은 국영기업의 자율권 확대에 대한 5개의 개혁문건을 발표하였음³⁵⁾.

□ 1984년 국무부는 「진일보한 국유기업 자주권 확대의 시범운영에 관한 규정」을 하달

34) 한국개발연구원(2006), 이혁구(2008), 삼성경제연구소(2008), standardsforum(2009), 박번순(2009)의 내용을 재구성 및 요약 정리

35) 「국영공업기업의 경영관리자주권 확대에 관한 약간의 규정」, 「국영공업기업의 이윤유보제 실시에 관한 규정」, 「국영공업기업의 고정자산세 부과에 대한 잠정규정」, 「국영공업기업의 유동자금에 대한 신용대출에 대한 잠정규정」, 「국영공업기업 고정자산 감가상각률의 제고와 감가상각비 사용방법의 개선에 대한 잠정규정」

하고 국유기업이 생산과 경영계획, 생산품 판매, 생산품 가격 결정, 물자 구매 등 10개 항목의 자율권을 확보해야 한다고 밝혔다.

나. 2기(1984~1992년): 청부경영책임제와 국유기업 경영계약제

- 1984년 10월 제12차 3중전회에서는 ‘계획있는 상품경제’가 경제체제 개혁의 주요 내용으로 제시되었음.
 - 기업활동의 중요한 측면인 기업의 설립, 세수, 경영층의 임명 등은 국가가 결정하지만 시장경제의 복잡한 측면을 반영하여 신축적인 기업경영체제를 인정하였음.
 - 소유와 경영의 분리를 위해 중·대형기업에는 청부경영책임제(請負經營責任制)를, 소형기업에는 임대경영책임제(租賃經營責任制)를 실시하였음.
- 청부경영책임제는 기업을 주관하는 부처와 기업경영자가 협상을 통하여 상납이윤, 기술개조 임무, 임금총액의 책임량 달성 등을 기초로 기업경영자의 자율에 의한 경영을 보장하는 방식임.
 - 공기업에 대한 소유권과 경영권 분리를 시도한 최초의 개혁으로 협상을 통한 상납이윤액의 결정이 가장 핵심적인 내용이라고 볼 수 있음.
- 1986년 국무원은 「기업개혁의 심화와 기업 활동력 증가에 관한 규정」을 하달하고 1987년 말부터 예산의 80% 범위 내에서 경영계약제를 시행함.
 - 1992년에는 공기업에게 14항목의 자율권을 보장하였고, 1993년 조세체계 개혁 후에는 공기업의 세후 이익을 전부 기업이 유보하도록 하여 경영계약제는 폐지되었음.

다. 3기(1993~2001년): 주식지분제 개혁과 감사회제도 도입

- 1993년 중국 공산당 제14차 3중전회에서는 공기업 개혁의 목표로 현대기업제도의 도입을 제시함.
 - 현대기업제도의 도입은 재산권의 명확화, 권리와 책임의 명확화, 정부와 기업의 분리, 관리의 과학화를 의미함.

- 1994년 국무원은 100개 중·대형 국유기업을 선택해 현대기업제도를 시범적으로 시행하였음.
 - 1997년 말 100개 기업 중 11개를 주식유한회사로 6개 기업은 유한책임회사로, 69개 기업은 국유독자회사로 개조하였음.
- 1999년 9월 당 제15기 4중전회에서 통과된 「국유기업 개혁과 발전에 있어서 약간의 중대 문제에 관한 당중앙의 결정」에서는 최초로 기업지배구조의 개선을 회사화 개혁의 핵심내용으로 규정하였음.

「국유기업 개혁과 발전에 있어서 약간의 중대 문제에 관한 당중앙의 결정」

- 2010년까지의 국유기업 개혁 및 발전의 주요 목표와 지도방침 확정
- 국유경제의 전략적 조정을 산업구조의 고도화 및 소유제구조의 조정과 결합
 - 국민경제의 명맥과 관계되는 주요 업종 및 핵심 영역(국가안전 관련산업, 자연독점 업종, 주요 공공물품 및 서비스제공 업종, 기간산업, 핵심 첨단기술산업 등)에서는 국가의 통제를 유지하고, 기타 업종 및 영역에서는 과감한 자산 재편과 구조조정 추진
 - 주식제와 혼합소유제 실시를 통해 주요 업종에 대해서는 국가가 지배주주의 지위 유지
 - 대형기업과 기업집단을 육성함과 동시에 중소형 국유기업의 활성화 도모
 - 구공업기지와 중서부지역 및 소수민족 지역의 국유경제 조정 및 기업개편 지원 강화
- 정부와 기업의 분리, 효율적인 국유자산 관리를 통해 현대기업제도 정착
 - 대중형 국유기업의 경우 규범화된 공사로의 개편 실시, 시장경제에 입각한 경영메커니즘 확립
 - 효과적인 인센티브 및 통제 메커니즘 확립
- 국유기업의 자산부채구조 개선 및 기업의 사회적 부담 경감을 기업의 내부개혁 심화, 새로운 메커니즘 구축, 과학적 관리 강화와 결합
- 세계적인 산업구조조정 추세와 국내외 시장수요 변화에 부응하기 위해 국유기업의 기술진보와 산업구조 고도화 가속화
- 국유기업 개혁과 관련한 당의 지도 강화

- 1999년 인민대표대회에서 회사법을 수정하면서 ‘국유독립자본기업의 감사회는 국무원에서 파견하거나 혹은 성급 단위 인민정부에서 국무원의 규정에 따라 파견한다’고 규정함.
- 2001년 말에 국무원은 모두 174개의 특대형 국유공상기업과 21개의 국유 중점 금융기업에 감사회를 파견함.

라. 4기(2002년~현재)

: 「상장회사지배구조준칙」 발표 및 ‘국유자산감독관리위원회’의 설립

- 중국증권감독관리위원회(CSRC)는 2001년 8월 「상장회사의 독립이사제도 수립에 관한 지도의견(關於在上市公司建立獨立董事制度的指導意見)」을 공포하여 독립이사(사외이사)제도의 도입을 강제하였음.
- 2002년 1월에는 증권감독관리위원회에서 「상장회사지배구조준칙(上市公司治理準則)」을 공포하였음.
 - 이 준칙은 OECD 지배구조원칙에 따라 상장기업의 기업지배구조를 규정한 것으로 상장기업들로 하여금 투자자의 권리와 이익을 보호하도록 하는 내용을 담고 있음.
 - 그 주된 내용으로 주주의 충분한 권리 행사를 보장토록 하고 있으며, 주주평등을 강조하여 주주가 소유한 주식에 따라 평등한 권리를 향유하고 이에 상응하는 의무를 부담해야한다고 규정하고 있음. 또한 은행 및 채권자, 종업원, 소비자, 공급처, 지역사회 등 이해관계자의 이익을 존중해야 한다고 명시하고 있으며, 이사회 의 직책과 이사의 의무 명확화, 감사회의 감독, 회사의 정보공개와 투명성을 중시하도록 하고 있음.
- 2003년 10월 당 제16기 3중 전회에서 통과된 「사회주의 시장경제체제를 완성시키는데 약간의 문제에 대한 당중앙의 결정」에서 기업지배구조의 개선을 공기업 개혁을 심화시키는 가장 중요한 조치로 규정함.

- 이 결정은 현대기업제도의 요구에 따라 회사의 주주총회, 이사회, 경영관리자의 권리와 책임의 규범화하고 기업 경영진의 선발제도 개선을 규정함.
 - 특히 주주총회는 이사회와 감사회 구성원을 선출하고 이사회는 경영관리자를 선발하며, 경영관리자는 직원채용권을 가지므로 권력기구와 정책결정기구, 감독기구와 경영관리자 사이에 견제와 균형의 매커니즘이 형성된다고 밝히고 있음.
- 2004년 6월 국자위는 일부 중앙기업을 대상으로 ‘국유독자기업 이사회 구축’을 시범적으로 실시하였음.
- 국자위 주임인 리룽룽(李榮融)은 ‘이사회역의 역할이 기업지배구조 개혁의 실효성, 현대기업제도 구축의 성공여부를 결정한다’고 밝혔음.
 - 2005년부터 바오스틸(Bao Steel), 중국청통지주회사(China Chengtong Holding), 중국대당집단공사(China Datang Corporation) 등 30개 중앙기업그룹이 회사법에 따라 이사회를 구성하는 등 지배구조를 개선하였음(Li, 2011).
- 2005년 5월부터는 주권분치(株券分置) 개혁(비유통주 개혁)을 실시하였음.
- 이를 통해 주주와 경영진, 대주주와 소주주 등의 이익관계가 지분에 상응하도록 통일되었으며 상장회사 주식의 전면적인 유통을 가능하게 하여 주주들의 이익관계를 통일시켰음.
 - 대주주가 상장회사의 자원을 침해하는 현상을 감소시켰으며 경영진의 이익과 상장회사의 이익을 일치시켜 회사 경영진과 주주 간의 관계를 능동적 관계로 변화시켰음.
- 2008년 6월 재정부와 감사국, 증권관리감독위원회, 은행감독관리위원회, 보험감독관리위원회 등 5개 기관은 공동으로 「기업내부통제기본규범(The Basic Standard for Enterprise Internal Control, 2009.7.1 시행)」을 발표하였음.
- 이는 미국의 사베인 옥슬리법(SOX)과 유사한 규범으로 이를 통해 기업회계 및 재무보고의 투명성과 정확성을 제고하고, 감사제도를 근본적으로 개혁해 투자자를 보호하고 시장의 건전한 발전을 도모하고자 함.

- 적용대상은 우선적으로 상장기업이지만 비상장된 대·중형기업에 대해서도 규범의 준수를 장려하고 있음.
- 8장 82개 조문으로 구성된 이 규범은 기업내부통제를 위한 내부감사와 반부정부패 시스템 구축을 의무화한 내부환경 시스템 구축, 리스크 평가, 통제조치, 효율적인 정보 소통, 관리감독 시행을 담고 있음.
- 한편 국가자산관리의 명확화를 위해 2003년 국무원 산하에 국유자산감독관리위원회(SASAC)를 설립해 중앙기업의 출자인으로서 역할을 담당하도록 함.
- 위원회의 설립을 통해 이사회와 감사회를 관리하면서 출자인의 직책을 수행하고 기업이 법에 의거해 자율경영권을 향유할 수 있도록 보장하였음.

2. 중국 공기업의 내부지배구조

- 중국에서는 회사법의 개정을 통해 국유독자기업을 재편하여 투자주체가 다원화된 유한책임공사와 주식유한공사 등으로 재편하는 개혁이 이루어지고 있음(삼성경제연구소, 2008)
- 대부분의 공기업이 회사법에 따라 내부지배구조를 구축하고 있으므로 여기서는 회사법상의 기업형태에 따른 내부지배구조를 자세히 살펴보겠음.

가. 회사법(中華人民共和國公司法)³⁶⁾상의 내부지배구조

- 회사법은 유한책임공사와 주식유한공사를 대상으로 회사의 설립과 조직기구, 주식의 발행 및 양도, 이사와 감사, 고급관리직원의 자격과 의무 등의 내용을 포함하고 있음.

1) 유한책임공사(有限責任公司)의 내부지배구조

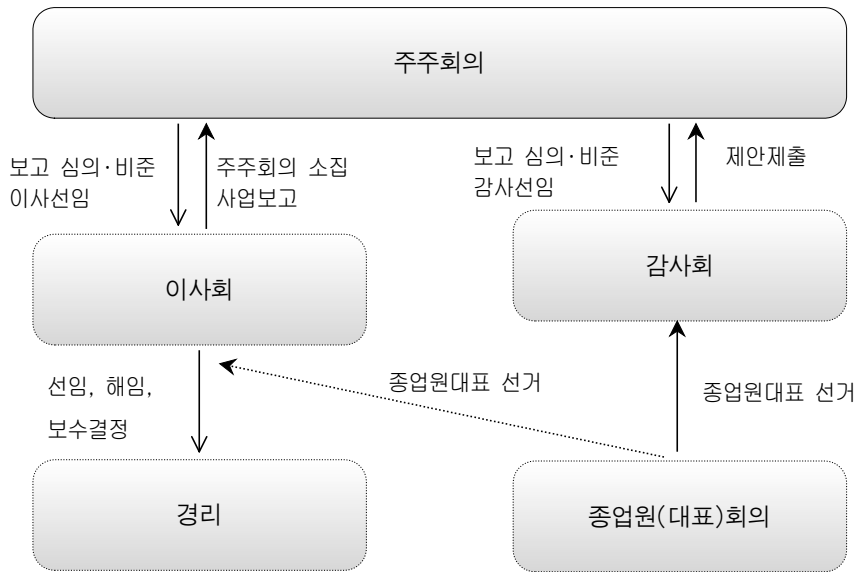
- 유한책임공사는 50명 이하의 주주가 출자하여 설립한 회사로, 3만위안 이상의 등록

36) 회사법은 1993년 12월 제8기 전인대 상무위원회 제5차 회의를 통과하여 1999년 11월과 2004년 8월에 일부 개정되었으며, 2005년 10월 제10기 전인대 상무위원회 제18차 회의에서 전면개정안이 통과되었음.

자본금을 필요로 함(제24조, 제26조).

□ 회사법상 유한책임공사의 내부지배구조를 나타내면 [그림 2-7]과 같음.

[그림 2-7] 회사법상 유한책임공사의 내부지배구조



자료: 「中華人民共和國公司法」의 내용 재구성

□ 전체 주주로 구성된 주주회의는 회사의 경영방침과 투자계획을 결정하고 이사와 감사를 선임하며 이들의 보수를 결정함(제37조, 제38조).

○ 이사회가 설치된 경우에는 이사회가 주주회의를 소집하고 이사장(부이사장)이 회의를 주재하며, 이사회가 설치되지 않은 경우에는 집행이사가 주주회의를 소집하고 주재함(제41조).

□ 이사회는 구성원은 3~13명으로 하며, 둘 이상의 국유회사나 국유출자회사가 설립한 유한책임공사인 경우에는 이사회 구성원 중에 반드시 종업원 대표가 있어야 하고, 기타 유한책임공사는 이사회 구성원으로 종업원 대표를 포함할 수 있음(제45조).

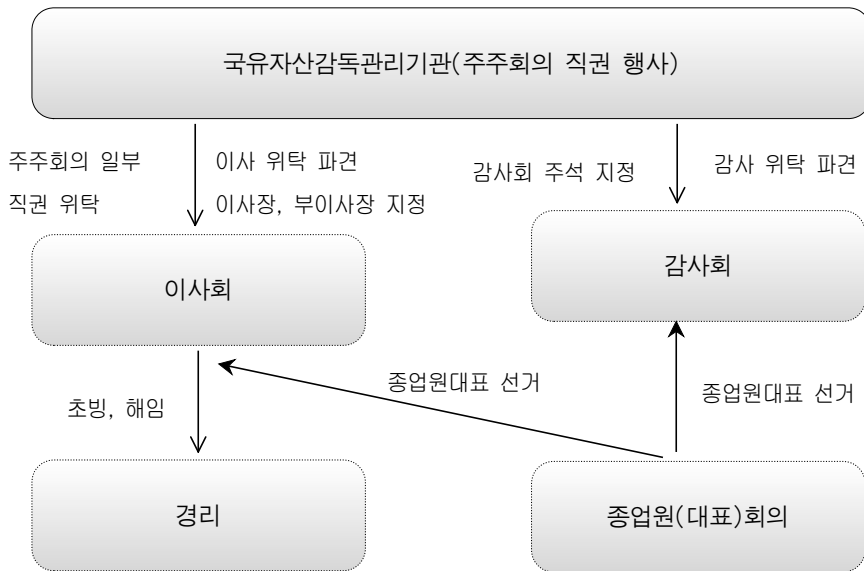
- 이사회는 주주회의를 소집하고 주주회의에 사업을 보고하며 여기서 결의된 내용을 집행함. 또한 경리의 선임이나 해임, 보수에 관한 사항을 결정하고 경리의 지명에 의해 부경리와 재무책임자를 선임, 해임하고 보수에 관해 결정함(제47조).
 - 주주가 비교적 적고 규모가 작은 유한책임공사는 집행이사 1명을 두고 이사회를 설치하지 않을 수 있으며, 집행이사는 경리를 겸임할 수 있음(제50조).
 - 이사장과 부이사장의 선출방법은 회사 정관으로 정함(제45조).
- 유한책임공사는 경리를 둘 수 있으며, 경리의 선임과 해임은 이사회가 결정함.
- 경리는 회사의 생산경영관리업무를 주재하며 이사회에서 결정된 사항을 실시함(제50조).
- 감사회를 설치하는 경우 구성원은 3명 이상이어야 하며, 주주가 비교적 적고 규모가 작은 유한책임공사는 1~2명의 감사만 두고 감사회를 설치하지 않을 수 있음(제52조).
- 감사회에는 주주대표와 종업원 대표를 반드시 포함해야 하며 이때 종업원 대표의 비율이 1/3에 미달하면 안됨(제52조).
 - 종업원 대표는 종업원 대표회의나 종업원 회의 등을 통해 종업원들의 민주선거방식에 의해 선출되어야 함.
 - 감사회는 회사의 재무를 검사하고 이사 등의 임원진의 회사직무 집행을 감독하며 법률이나 행정법규, 정관을 위반한 경우 파면을 건의함. 또한 회사의 이익에 손해를 초래하는 행위를 이어나 경리가 하는 경우 이의 시정을 요구할 수 있으며, 주주회의에 제안을 제출함(제54조).
 - 감사회는 주석 1인을 두어야 하며, 전체 감사의 과반수 이상으로 선출함(제52조).

2) 국유독자공사(國有獨資公司)의 내부지배구조

- 국유독자공사는 국가가 단독으로 출자하거나 국무원 또는 지방정부로부터 권한을 위임받은 해당지역 국유자산감독관리기관이 출자자로서 책임을 이행하여 설립한 유한책임공사를 말함(제65조).

□ 회사법에 나타난 국유독자공사의 내부지배구조를 나타내면 [그림 2-8]과 같음.

[그림 2-8] 회사법상 국유독자공사의 내부지배구조



자료: 「中華人民共和國公司法」의 내용 재구성

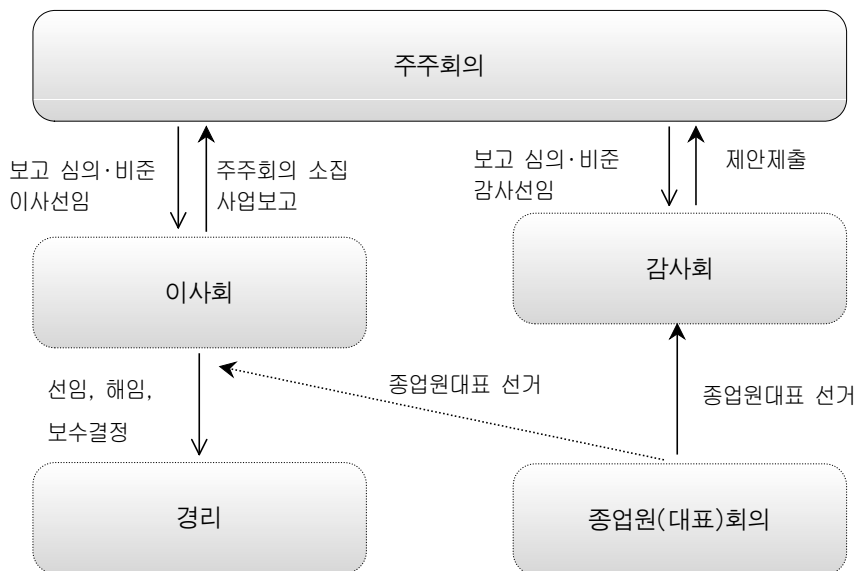
- 국유독자공사는 주주회의를 설치하지 않고 국유자산관리감독기관이 주주회의의 직권을 행사함(제67조).
- 국유자산감독관리기관은 이사회가 주주회의의 일부 직권을 행사하여 중요 사항을 결정할 수 있도록 위탁할 수 있지만 회사의 합병, 분리, 해산, 등록자본의 증자나 감자, 회사채권 발행 등은 반드시 국유자산감독관리기관의 결정을 따라야 하며, 중요한 기업인 경우에는 감독관리기관의 심사 후 정부에 보고하여 비준을 받아야 함(제67조).
 - 그 외 이사회는 일반 유한책임공사와 동일함(제68조).
 - 이사는 국유자산감독관리기관이 위탁 파견하며 이사 중에는 회사 종업원 대표회의에서 선거로 선출된 종업원 대표가 반드시 포함되어 있어야 함(제68조).
 - 이사장과 부이사장은 국유자산감독관리기관이 이사 중에서 지정함.

- 국유독자공사의 경리는 이사회에서 초빙·해임되며 경리의 직권은 일반 유한책임공사와 동일함(제69조).
- 감사회는 5인 이상으로 구성되며 감사는 국유자산감독관리기관이 위탁 파견하고 종업원 대표의 비중은 1/3 이상이어야 함(제71조).
 - 종업원 대표는 종업원 대표회의의 선거를 통해서 선출하고 감사회 주석은 국유자산감독관리기관이 감사 중에서 지정함.
 - 감사회의 직권은 일반 유한책임공사와 동일함.

3) 주식유한공사(股份有限公司)의 내부지배구조

- 주식유한공사는 2명 이상 200명 이하의 발기인이 설립하는 회사로 500만위안 이상의 등록자본금이 필요함(제79조, 제81조).
- 주식유한공사의 내부지배구조는 유한책임공사의 내부지배구조와 유사함([그림 2-9] 참조).

[그림 2-9] 회사법상 주식유한공사의 내부지배구조



자료: 「中華人民共和國公司法」의 내용 재구성

- 주식유한공사의 주주회의는 전체 주주로 구성되며 주주회의의 직권은 유한책임공사 주주회의의 직권과 동일함(제100조).
 - 주주회의는 이사회가 소집하고 이사장이 주재함(제102조).

- 주식유한공사는 이사회를 설치하며 구성원은 5~19명임(제109조).
 - 구성원에 회사의 종업원 대표를 포함할 수 있고, 종업원 대표는 종업원 대표회의나 종업원회의 등을 통해 민주적으로 선출함.
 - 이사회 직권에 관한 규정은 유한책임공사의 규정을 준용하고, 이사장과 부이사장은 이사회 전체 이사의 과반수 이상의 찬성으로 선출함.

- 주식유한공사는 경리를 두며, 이사회가 초빙 또는 해임을 결정함(제114조).
 - 경리의 직권은 유한책임공사의 규정을 준용함.

- 3명 이상으로 감사회를 설치해야 하고 여기에는 주주대표와 1/3 이상의 종업원 대표가 포함되어야 함(제118조).
 - 감사회의 직권은 유한책임공사의 규정을 준용하여 적용하고, 감사회의 주석과 부주석은 전체 감사의 과반수로 선출함(제118, 119조)

- 상장회사³⁷⁾가 1년 내 중대자산을 구매·매각하거나 담보금액이 회사 자산총액의 30%를 초과할 경우 주주회의의 의결을 거쳐야 하며(제122조), 독립이사를 두어야 함(제123조).

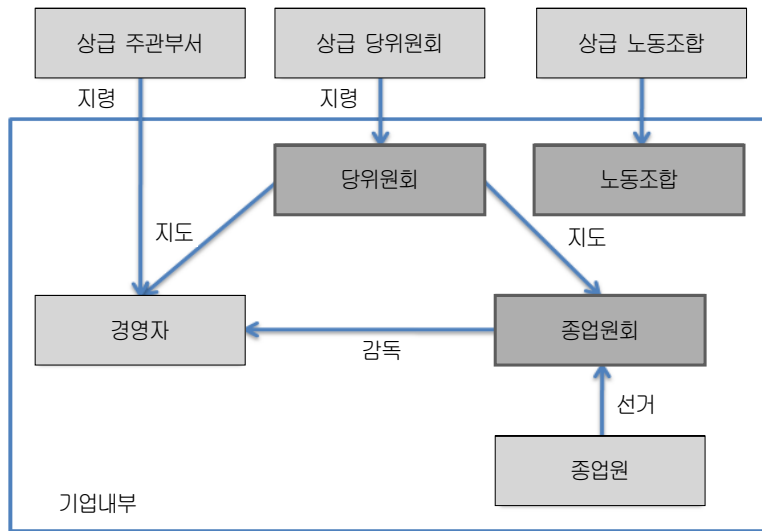
나. 노삼회(老三會)와 신삼회(新三會)의 공존

- 중국의 공기업이 점차 현대식 기업체제로 전환되는 가운데 공기업의 내부지배구조는 실질적으로 노삼회와 신삼회가 공존하고 있음(김재관, 2002).

37) 상장회사는 주식이 증권거래소에 상장되어 거래되는 주식유한공사를 의미함(제121조).

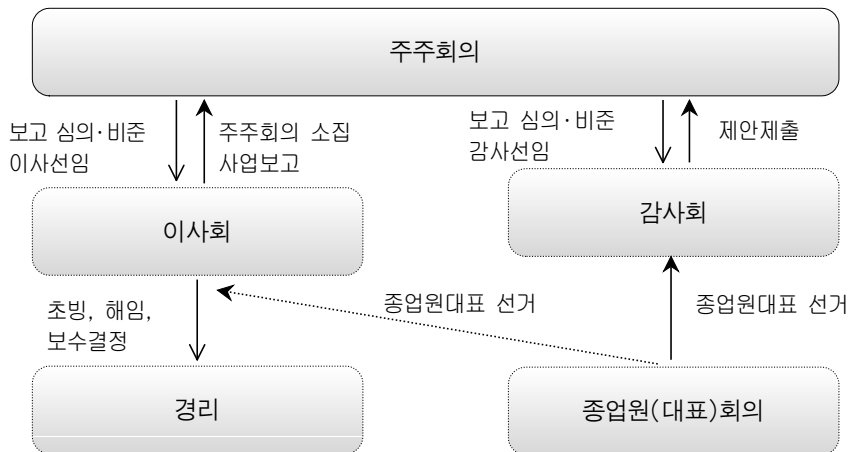
□ 노삼회는 주식회사제도가 도입되기 전 중국 공기업의 전통적인 주요 의사결정기구로서 당위원회, 종업원회(職工大會), 노동조합(公會)을 지칭하고 신삼회는 주주회와 이사회, 감사회를 의미함.

[그림 2-10] 중국 공기업의 내부지배구조(노삼회)



자료: 노철화 외(1997)

[그림 2-11] 중국 공기업의 내부지배구조(신삼회)



주: 1. 유한책임공사와 주식유한공사에 적용되는 내부지배구조임.
 자료: 「中華人民共和國公司法」의 내용 재구성

- 회사법의 제정으로 기업 내에서 신삼회의 영향력은 강화되는 데 비해 전통적 사회주의를 대변하던 노삼회는 영향력이 약화되고 있음
 - 그러나 중국이 사회주의 체제를 유지하는 한 노삼회는 계속 영향력을 발휘할 가능성이 높기 때문에 신삼회와의 마찰과 충돌은 불가피함.

- 이사사(2009)는 노삼회와 신삼회의 상충관계로 인해 나타날 수 있는 문제를 다음과 같이 3가지 측면에서 살펴보고 있음.
 - 주주회의와 종업원회의 이익 충돌
 - 주주총회가 주주의 권리와 이익 최대화 실현을 목표로 하는 데 반해 종업원회는 기업 전체 노동자의 이익을 대표하고 주주의 이익에 대해서는 크게 관심이 없으므로 이들이 각각 대변하는 이해관계가 상충함.
 - 이사회와 당위원회의 상충
 - 이사회가 법률적으로는 외부의 간섭을 받지 않는 데 반해 상급 당위원회에서 지령을 받는 당위원회는 기업의 생산경영을 간섭하고 인사 임명권도 가지고 있으므로 충돌이 일어날 수 있음.
 - 감사회와 종업원회의 감독기능 유명무실화
 - 감사회와 종업원회 모두 기업에 대해 감독 작용을 하지만 실제로 2개의 기구가 기업에 대한 감독 역할을 모두 제대로 발휘할 수 없음.

다. 중국 공기업의 내부지배구조 평가

- Li(2011)³⁸⁾에 의하면 국자위는 매년 중앙 공기업의 이사회에 관한 연차보고서를 검토하고 성과를 평가함.
 - 평가는 크게 이사회에 대한 일반적인 운영과 효율적인 운영에 대해서 이루어지며 각각의 평가지표는 <표 2-11>와 같음.

38) Li Bing은 국자위 기업개조국(Bureau of Enterprise Restructuring) 국장으로 OECD 아시아 네트워크 6차 회의(2011.5.18)에서 중국 국자위의 이사회 성과평가에 대해 발표하였음.

〈표 2-11〉 국자위의 중앙 공기업 이사회 성과평가지표

구분		평가지표	평가내용
이사회의 일반적인 운영	조직 개선	합리적인 조직	기업의 요구를 충족하는 타당한 운영 메커니즘
		명확한 책임성	이사회와 감리위원회, 경영진 관리의 명확한 책임성, 이사회 의장과 경영 관리 사이의 명확한 책임성
		조직개선	운영시스템과 규제의 완료, 채용과 평가, 장려, 타당한 경영진 관리감독 시스템, 기업의 타당한 기본관리시스템
	일상적 인 운영	합법성	규정에 따른 운영
		준수	절차에 따른 의사결정, 경영진의 관리와 성과의 조화
		커뮤니케이션	투자자와 관리자, 노동조합, 주주 간의 효과적이고 효율적인 커뮤니케이션, 투자자에 대한 가치있는 정보 제공, 의사결정을 위한 충분한 정보의 취합과 기업의 주요이슈에 대한 충분한 고려의 보장
이사회의 효율적인 운영	의사결 정의 효율성	투자자의 이익	전략계획과 관리원칙, 투자와 자금조달, 개혁과 구조조정, 기업의 재산권 관리와 국가정책의 연계, 투자자의 요구를 충족하는 이사회 의 결정
		과학적인 의사결정	종합적·객관적·빈틈없는 논증에 의한 실현가능하고 합법적이며 사용할 수 있는 의사결정
		발전의 독려	투자자의 요구를 충족하기 위해 국유자산의 가치 증가와 보존 인식, 명확한 가치창출
		위험통제	이사회 의 결정에 대한 평가와 서면 검토, 정책오류에 대한 내부통제와 법적인 관리 등의 측정, 투자자와 기업의 이익을 극대화하기 위해 시장 변화에 따른 전략의 조정
	감독과 관리	경영진 관리	자격이 없는 기관장의 해고와 국제적인 채용, 투자자의 요구에 따라 일반 관리자의 평가와 장려
		정책 실행	전략계획과 예산 등의 이사회에 의한 결정
컨설팅과 가이드라인 제시		컨설팅과 가이드라인 제공	

자료: Li(2011)

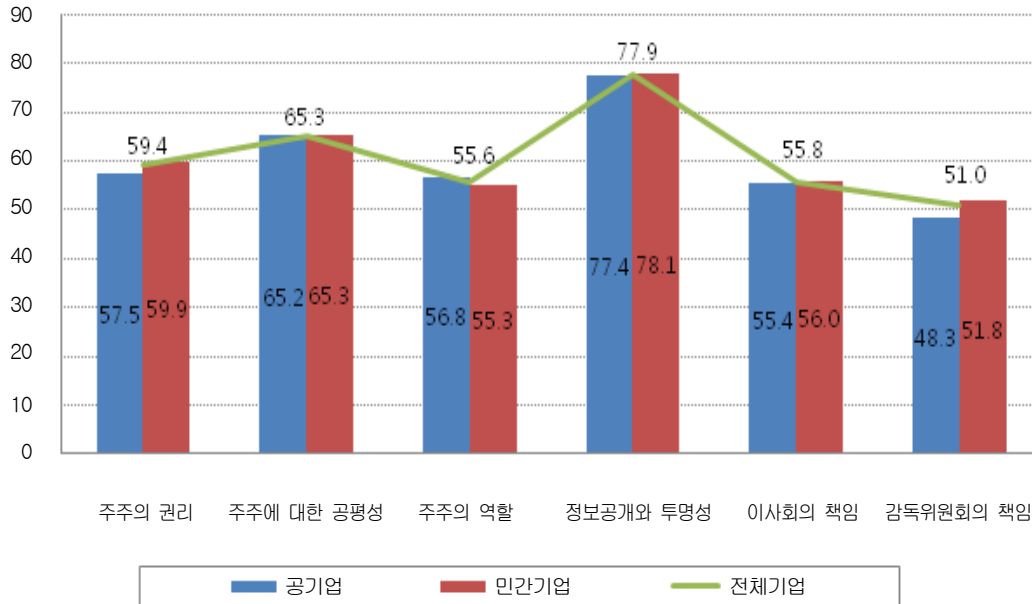
- 평가결과에 따라 성과 우수, 개선 필요, 혁신전략 필요의 3단계로 나뉘고 혁신전략이 필요한 경우에는 이에 대한 계획수립과 실행이 이뤄져야 함.
- 중국사회과학원과 지배구조센터, 컨설팅업체인 프로티비티는 상장된 기업 중 상위 100개의 기업을 대상으로 기업지배구조에 관한 평가를 실시하고 있음.
 - 100개의 기업은 시장가치를 기준으로 선택되며, OECD에서 발표된 ‘지배구조원칙’을 참고하여 평가가 진행됨.
 - 평가항목은 ‘주주의 권리’, ‘주주에 대한 공평성’, ‘지배구조에서 주주의 역할’, ‘정보 공개와 투명성’, ‘이사회의 책임’, ‘감독위원회의 책임’의 6가지 카테고리임.
- 2009년의 경우 상위 100개의 상장기업 중 23개가 공기업이었으며 공기업의 지배구조 수준은 민간기업에 비해 낮은 수준으로 나타남.
 - 2008년에는 상장기업 100위권 내에 31개의 공기업이 포함되어 있었으며, 민간기업이 공기업보다 지배구조가 높은 수준으로 나타났지만 그 차이는 2009년보다 적었음.
 - 2009년에는 기업의 지배구조가 전반적으로 향상된 데 비해 공기업과 민간기업 간의 차이는 확대되었음.

〈표 2-12〉 공기업과 민간기업의 지배구조 평가결과

	평균		최저점		최고점	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
공기업	54.8	60.7	43.5	49.2	65.0	69.8
민간기업	55.1	61.9	40.0	38.1	76.4	81.9

자료: Proviti(2009, 2010)

[그림 2-12] 2009년 공기업과 민간기업의 항목별 지배구조 평가결과



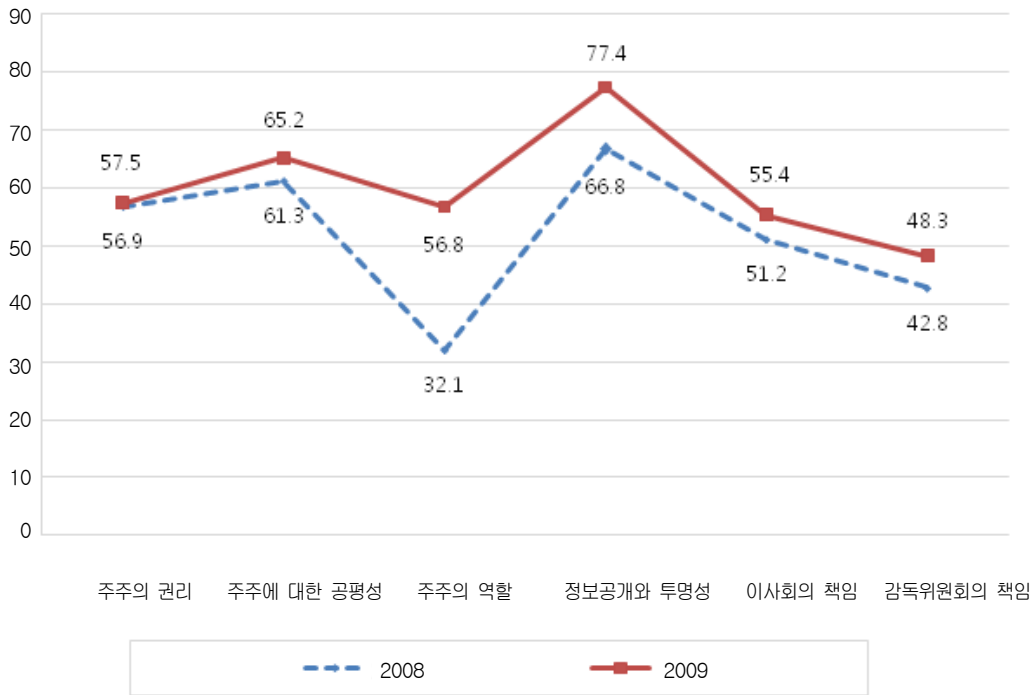
자료: Protiviti(2010)

- 2009년에는 ‘지배구조에서 주주의 역할’을 제외하고 다른 모든 항목에서 민간기업이 공기업보다 좋은 결과가 나타났으며, 전체 기업의 평균점수와 비교했을 때도 공기업은 전체 기업의 평균보다 점수가 낮게 나타났음([그림 2-12] 참조).
- 최근 3년간의 결과를 비교했을 때 민간기업과 공기업의 지배구조 차이는 점점 적어지고 있으며 공기업의 지배구조는 점차 개선되고 있음.
- 공기업만을 대상으로 2008년과 2009년의 평가결과를 항목별로 비교하면 [그림 2-13]과 같음.
 - 6가지 항목에서 모두 2008년보다 2009년에 결과가 향상되었으며, 특히 ‘지배구조에서 주주의 역할’ 부문은 전년에 비해 24.7점이 향상되었음.
 - ‘정보공개와 투명성’ 항목도 전년에 비해 10.6점이 향상되었고 77.4점으로 다른 항

목에 비해 수준이 높게 나타났음.

- ‘감독위원회의 책임’ 항목은 전년에 비해 점수가 상승하기는 하였으나 48.3점으로 다른 항목에 비해 개선의 여지가 많은 것으로 나타났음.

[그림 2-13] 중국 공기업 항목별 지배구조 평가결과 비교(2008~2009년)



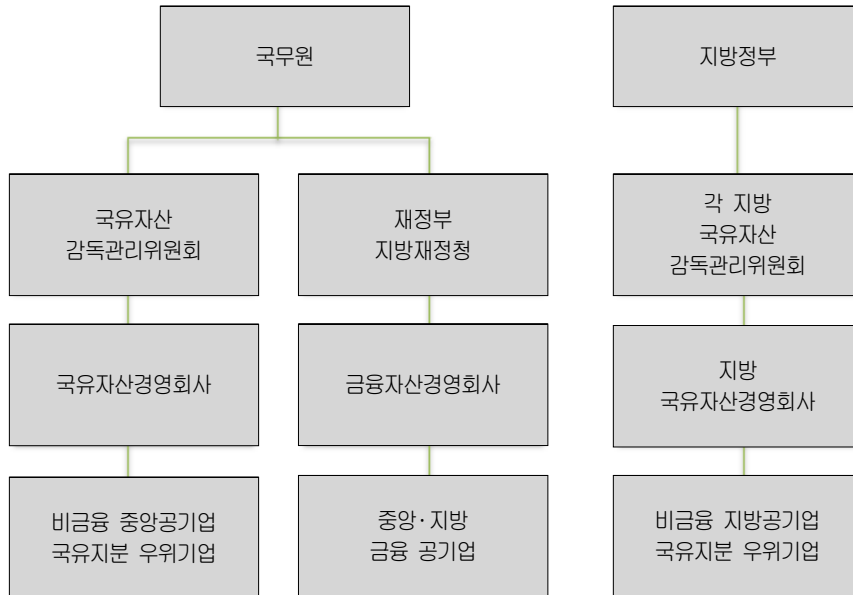
자료: Protiviti(2009, 2010)

3. 중국 공기업의 외부지배구조³⁹⁾

- 중국 공기업의 외부지배구조는 비금융 공기업과 금융 공기업, 비금융 공기업은 다시 중앙과 지방이 차이가 있음.

39) 공공기관정책연구센터(2010)의 내용을 중심으로 내용을 추가 보완 정리

[그림 2-14] 중국 공기업의 외부지배구조



자료: 공공기관정책연구센터(2010) 재인용.

- 비금융 공기업의 외부지배구조는 국무원 산하의 국유자산감독관리위원회(國務院國有資產監督管理委員會, SASAC, 이하 국자위)와 국유자산경영회사의 3단계 계층구조를 가짐⁴⁰⁾.
 - 중앙 국자위는 주로 중앙 공기업 및 그 국유자산을 관리감독하고 성·시(현급)지방 국자위는 주로 관할 지역 내 공기업 및 그 국유자산을 관리감독함.
 - 중앙 국자위와 지방 국자위는 상하 직속 행정관계는 아님. 지방 국자위는 지방정부 직속의 특설기구로서 국유자산 관리감독사업에서만 중앙 국자위의 업무지도와 감독을 받음.

40) 3급 위계의 기업지배구조는 3급 위계의 국유자산관리체제(三介層次的 國有資產管理體制)로부터 파생됨. 3급 위계의 국유자산관리체제는 국무원 산하의 국유자산관리감독위원회-국유지주회사-국유기업으로 층차적으로 이루어진 기업관리감독체제를 의미함(張多中, 國有控股公司控制體系研究, 中國經濟出版社, 2006, pp.24~25; 芮明杰, 國有控股公司運行與管理, 山東人民出版社, 1999. p. 17.).

□ 금융 공기업의 외부 지배구조는 재정부(혹은 지방 재정청)와 금융자산경영회사, 금융 공기업의 3단계 계층구조를 가진.

가. 비금융 중앙 공기업의 외부지배구조

1) 중앙 국유자산감독관리위원회

□ 1978년 이후 개혁과정에서 공기업 관리감독기관은 4단계의 발전과정을 거쳐 왔으며, 각 단계마다 그 지위와 역할에서 다소 차이가 있음(〈표 2-13〉참조).

〈표 2-13〉 공기업 관리감독기구의 변천

명칭	기간	설립목적 및 배경	주요 권한
국유자산관리국	1988~1998	건국 후 최초로 국유자산을 전문적으로 관리하는 재정부 소속의 기관. '정부와 기업의 분리', '행정기능과 자산관리기능의 분리'를 실현할 수 있는 국유자산관리체제 모색, 국유자산 관리를 강화해 가치 보존 및 증대와 국유자산의 유실을 방지	국유자산 관리감독권, 국가투자수익권, 자산처리권을 행사
중앙기업위원회	1998~1999	1998년 정부기구개혁에서 야금부 등 9개 중앙부처가 폐지되면서 이들이 행사하던 산하 대형 국유기업의 고위직 임면권을 행사하고 국유자산을 거시적으로 관리하기 위해 설립	국유기업 고위직 관리, 각 중앙부처에 소속되었던 대기업 관리
중앙기업 공작위원회	1999~2003	중앙이 관리하는 국유기업의 경영상황, 경영진과 그에 대한 관리감독사업 총괄	중점 대형 국유기업의 자산가치 보존 및 확대상황 감독, 기업의 경영활동에는 간섭하지 않음
국유자산감독관리위원회	2003~현재	국유기업의 관리감독, 개혁과 국유경제기관 전략적 배치를 일괄적으로 담당	자산관리, 고위직 관리 등

자료: 國務院國有資產監督管理委員會, 공공기관정책연구센터(2010) 재인용

- 국유자산감독관리위원회가 기존의 공기업 감독관리기구와 구별되는 가장 큰 차이점은 중앙 공기업의 경영자와 이사를 임명할 수 있는 책임과 권한을 가지게 되었다는 점임(김재관, 2005).
- 국무원령 378호인 「기업국유자산감독관리임시조례(企業國有資產監督管理暫行條例, 2003.5.13 시행)」에 의하면 국무원 국유자산감독관리기관은 국무원을 대표해서 출자인으로서의 임무를 다해야 함⁴¹⁾.
- 2003년 3월 제10기 전국인민대표회의 국무원 기구개편 심의결과 국유자산감독관리위원회가 설립되었음.
 - 국자위는 국유기업과 국유자산을 종합적으로 개혁하기 위해 새로 설립된 기구로 기존의 공기업 관리감독기관인 중앙기업공작위원회의 기능을 편입했을 뿐만 아니라 국가경제무역위원회의 국유기업 개혁·관리기능, 재정부의 국유자산관리기능을 부분적으로 통합하여 국유자산관리를 통합적으로 수행하게 되었음(김재관, 2005).
- 국자위의 주요 임무는 다음과 같음⁴²⁾.
 - 국무원의 위임을 받아 「회사법」을 비롯하여 여러 법률에 따라 투자자로서 책임을 수행하며 중앙정부의 지휘하에 금융계 기업을 제외한 공기업과 국유자산에 대해 관리·감독함.
 - 국자위 산하 기업의 국유자산 가치의 보존과 증대에 대한 감독 책임을 가지고 있음.
 - 국유기업의 개혁 및 구조조정과 현대적 기업제도 수립을 추진하며 기업관리제도를 개선하고 국가경제구조의 기획을 전략적으로 조정·추진함.
 - 국유기업의 최고경영자를 임명, 해임할 수 있고, 법적인 절차에 따라 성과를 평가하며 성과에 따른 상벌 조치를 시행함.
 - 관련 규정에 의거하여 국무원을 대신하여 관리감독 대상 기업에 감사회를 파견하

41) 임시조례의 적용대상은 국유독자, 국유지분우위, 국유지분참여기업으로 금융공기업은 제외됨. (제2조)

42) 국유자산감독관리위원회 홈페이지
(<http://www.sasac.gov.cn/n2963340/n2963393/2965120.html>) 참조

고 감사회의 일상적 업무를 관리함.

- 관리감독 대상기업의 국유자산 이윤을 국가에게 배분하는 시스템을 구축하고, 국유자본 경영예산의 편성 및 집행을 책임짐.
- 관리대상 기업들에게 안정적 생산 유지를 위한 원칙과 정책, 관련 법규 및 기준을 달성하도록 권고함.
- 국유자산관리에 대한 법률, 법규의 초안을 작성하며 관련 규정을 제정하고 제도를 정비하며 관련법에 따라 지방 국유자산관리 업무에 대해 지도하고 감독함.
- 국무원이 부여한 기타 과제를 책임짐.

□ 국자위는 국유자산을 국유지분 우위기업이나 국유자산경영회사에 위탁하여 경영하며, 국자위와 이들 사이의 관계는 일종의 위탁-대리관계임.

- 국자위는 국유지분 우위기업 또는 국유자산경영회사의 경영활동에는 개입하지 않음.
 - 이사장, 이사, 감사의 임면, 경영규정의 제정, 지분 변경, 이윤분배방안 등 중대사안에 대한 심사비준, 회계감사, 국유자산 수익 및 재산권 판매수익 등에 대해 제한적 관리만을 실시함.
- 국유지분 우위기업과 국유자산경영회사는 국자위의 대리인으로서 국자위의 직접 관리대상이며, 국유자산 가치 유지·증대 업무를 수행하고 국유자산 유실에 대해 직접적 책임을 짐.

□ 국자위는 특별 독립감사를 직접 파견하거나 사외감사에게 위탁하는 방식으로 각 회사 임원진들의 경영실적 허위신고를 방지하고 국유자산의 실제 현황에 대해 정확히 파악할 수 있도록 하고 있음.

- 의뢰를 받은 감사기관은 독립적인 기관으로서 국자위에 대해 책임을 지며 감사보고서를 국자위에 직접 제출함.

□ 국자위 산하 중앙공기업의 수는 2003년의 196개에서 2011년 4월 현재 121개로 75개가 줄었으며 지속적으로 감소추세임([그림 2-15] 참조).

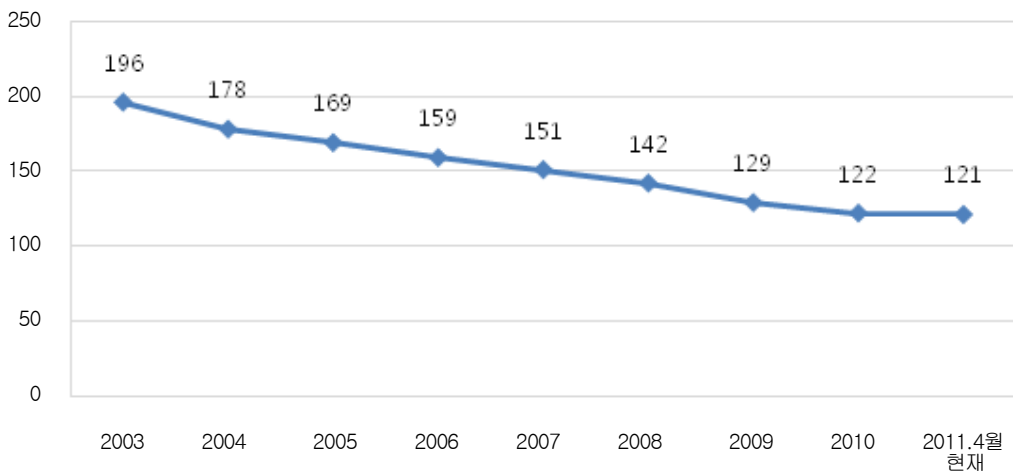
- 2003년에 국자위 관리대상인 196개 공기업 중 일부만이 대규모의 중요한 역할을

담당하는 기업이었음. 2007년 말까지 소규모의 독자 생존이 불가능한 기업은 해산하거나 대기업에 흡수시켜서 중앙 공기업의 수를 151개로 줄였음(Naughton 2008).

- 국자위 산하의 중앙공기업은 일반적으로 다양한 기능을 가진 회사를 자회사로 거느리는 대규모 지주회사임.

[그림 2-15] 국유자산감독관리위원회 산하 중앙공기업의 수(2003~2011년)

(단위: 개)



자료: Beijingreview(2011) 수정·보완

- 2006년 12월 국자위에서 발표한 「국유자본 조정과 국유기업 재편성 추진에 관한 지도의견(關於推進國有資本調整和國有企業重組的指導意見)」에서는 공기업의 업무 범위를 크게 세 가지 범위로 분류하여 업무의 특성에 따라 국가의 영향력을 다르게 행사할 계획임을 밝혔음.
- 이에 따르면 국가안보와 국민경제에 핵심적으로 영향을 미치는 분야는 국가가 절대적·독자적으로 통제하며, 기초인프라와 지주(支柱)산업의 경우 비교적 강한 통제를 하되, 기타 산업은 필요한 영향력만 행사하도록 하고 있음.
- 국가가 절대적인 통제력을 발휘하는 분야는 군수, 전력, 석유화학, 통신, 석탄, 항공운수, 해운 등 7개 업종의 47개 공기업임(제일재경일보, 2007).

□ 2011년 4월 현재 국자위 산하 중앙공기업은 <표 2-14>와 같음.

<표 2-14> 국유자산감독관리위원회 산하 중앙공기업(2011.4월 현재)

No.	기업명
1	中國核工業集團公司 (China National Nuclear Corporation)
2	中國核工業建設集團公司 (China Nuclear Engineering and Construction Corporation)
3	中國航天科技集團公司 (China Aerospace Science and Technology Corporation)
4	中國航天科工集團公司 (China Aerospace Science and Industry Corporation)
5	中國航空工業集團公司 (China Aviation Industry Corporation)
6	中國船舶工業集團公司 (China State Shipbuilding Corporation)
7	中國船舶重工集團公司 (China Shipbuilding Industry Corporation)
8	中國兵器工業集團公司 (China North Industries Group Corporation)
9	中國兵器裝備集團公司 (China South Industries Group Corporation)
10	中國電子科技集團公司 (China Electronics Technology Group Corporation)
11	中國石油天然氣集團公司 (China National Petroleum Corporation)
12	中國石油化工集團公司 (China Petroleum&Chemical Corporation)
13	中國海洋石油總公司 (China National Offshore Oil Corporation)
14	國家電網公司 (State Grid Corporation)
15	中國南方電網有限責任公司 (China Southern Power Grid Co.,Ltd.)
16	中國華能集團公司 (China Huaneng Group)
17	中國大唐集團公司 (China Datang Corporation)
18	中國華電集團公司 (China Huadian Corporation)
19	中國國電集團公司 (China Guodian Corporation)
20	中國電力投資集團公司 (China Power Investment Corporation)
21	中國長江三峽集團公司 (China Three Gorges Corporation)
22	神華集團有限責任公司 (Shenhua Group Corporation Limited)
23	中國電信集團公司 (China Telecom)

〈표 2-14〉의 계속

No.	기업명
24	中國聯合網絡通信集團有限公司 (China Unicom Group Ltd.)
25	中國移動通信集團公司 (China Mobile Communications Corporation)
26	中國電子信息產業集團有限公司 (China Electronic Information Industry Group Co.,Ltd.)
27	中國第一汽車集團公司 (China FAW Group Corporation)
28	東風汽車公司 (Dongfeng Automobile Company)
29	中國第一重型機械集團公司 (China First Heavy Machinery Group Company)
30	中國第二重型機械集團公司 (Heavy Machinery Group, China's second)
31	哈爾濱電氣集團公司 (Harbin Electric Corporation)
32	中國東方電氣集團有限公司 (China Dongfang Electric Group Co., Ltd.)
33	鞍鋼集團公司 (Anshan Iron and Steel Group Corporation)
34	寶鋼集團有限公司 (Baosteel Group Co.,Ltd.)
35	武漢鋼鐵集團公司 (Wuhan Iron and Steel(Group) Company)
36	中國鋁業公司 (Aluminum Corporation of China)
37	中國遠洋運輸集團總公司 (China Ocean Shipping(Group) Corporation)
38	中國海運集團總公司 (China Shipping(Group) Corporation)
39	中國航空集團公司 (China National Aviation Holding Company)
40	中國東方航空集團公司 (China Eastern Air Holding Company)
41	中國南方航空集團公司 (China Southern Air Holding Company)
42	中國中化集團公司 (Sinochem Corporation)
43	中糧集團有限公司 (COFCO Limited)
44	中國五礦集團公司 (China Minmetals Corporation)
45	中國通用技術(集團)控股有限責任公司 (China General Technology(Group) Holding Co.,Ltd.)
46	中國建築工程總公司 (China State Construction Engineering Corporation)
47	中國儲備糧管理總公司 (China Grain Reserves Corporation)

〈표 2-14〉의 계속

No.	기업명
48	國家開發投資公司 (State Development Investment Corporation)
49	招商局集團有限公司 (China Merchants Holdings Co.,Ltd.)
50	華潤(集團)有限公司 (China Resources(Holdings) Limited)
51	中國港中旅集團公司[香港中旅(集團)有限公司] (China CTS Corporation [HongKong, China Travel Service(Holdings) Limited])
52	國家核電技術有限公司 (State Nuclear Power Technology Co.,Ltd.)
53	中國商用飛機有限責任公司 (China Commercial Aircraft Co.,Ltd.)
54	中國節能投資公司 (China Energy Conservation Investment Corporation)
55	中國國際工程諮詢公司 (China International Engineering Consulting Corporation)
56	中國華孚貿易發展集團公司 (China Huafu Trade Development Corporation)
57	中國誠通控股集團有限公司 (China Cheng Tong Holding Group Co.,Ltd.)
58	中國華星集團公司 (China Huaxing Group)
59	中國中煤能源集團公司 (China Coal Energy Group Corporation)
60	中國煤炭科工集團有限公司 (China Coal Scienceand Industry Group Co.,Ltd.)
61	中國機械工業集團有限公司 (China National Machinery Industry Co.,Ltd.)
62	機械科學研究總院 (Mechanical Science Research Institute)
63	中國中鋼集團公司 (Sinosteel Corporation)
64	中國冶金科工集團有限公司 (China Metallurgical Group Co.,Ltd.)
65	中國鋼研科技集團公司 (China Iron and Steel Research Institute Group)
66	中國化工集團公司 (China National Chemical Corporation)
67	中國化學工程集團公司 (China National Chemical Engineering Group Corporation)
68	中國輕工集團公司 (China Light Industry Group Corporation)
69	中國工藝(集團)公司 (China Technology (Group) Company)
70	中國鹽業總公司 (China National Salt Industry Corporation)
71	華誠投資管理有限公司 (Huacheng Investment Management Co.,Ltd.)

〈표 2-14〉의 계속

No.	기업명
72	中國恒天集團公司 (Constant-day Group of China)
73	中國中材集團公司 (China National Materials Group Corporation)
74	中國建筑材料集團有限公司 (China National Building Material Group Co.,Ltd.)
75	中國有色礦業集團有限公司 (China Nonferrous Metal Mining Group Co.,Ltd.)
76	北京有色金屬研究總院 (Beijing Nonferrous Metal Research Institute)
77	北京礦冶研究總院 (Beijing General Research Institute of Mining and Metallurgy)
78	中國國際技術智力合作公司 (China International Cooperation Company Intelligence)
79	中國建築科學研究院 (China Academy of Building Research)
80	中國北方機車車輛工業集團公司 (China Northern Locomotive & Rolling Stock Industry Group Corporation)
81	中國南車集團公司 (China South Locomotive Group)
82	中國鐵路通信信號集團公司 (China Railway Signal & Communication Corporation)
83	中國鐵路工程總公司 (China Railway Engineering Corporation)
84	中國鐵道建築總公司 (China Railway Construction Corporation)
85	中國交通建設集團有限公司 (China Communications Construction Group Ltd.)
86	中國普天信息產業集團公司 (China Putian Information Industry Group Corporation)
87	電信科學技術研究院 (Academy of Telecommunications Technology)
88	中國農業發展集團總公司 (China Agricultural Development Group Corporation)
89	中國中紡集團公司 (Chinese Textile Group)
90	中國外運長航集團有限公司 (Sinotrans Group Co.,Ltd.)
91	中國絲綢進出口總公司 (China National Silk Importand Export Corporation)
92	中國林業集團公司 (China Forestry Group Corporation)
93	中國醫藥集團總公司 (China Pharmaceutical Group Corporation)
94	中國國旅集團有限公司 (China International Travel Service Group Co.,Ltd.)
95	中國保利集團公司 (China Poly Group Corporation)

〈표 2-14〉의 계속

No.	기업명
96	珠海振戎公司 (Zhuhai Zhenrong)
97	中國建築設計研究院 (China Architecture Design & Research Institute)
98	中國冶金地質總局 (China Metallurgical Geology Bureau)
99	中國煤炭地質總局 (China's General Administration of Coal Geology)
100	新興國際集團有限公司 (Emerging International Group Co.,Ltd. China)
101	中國民航信息集團公司 (China Civil Aviation Information Group)
102	中國航空油料集團公司 (China Aviation Oil Holding Company)
103	中國航空器材集團公司 (China Aviation Supplies Corporation)
104	中國電力工程顧問集團公司 (China Power Engineering Consulting Group)
105	中國水電工程顧問集團公司 (China Hydropower Engineering Consulting Group)
106	中國水利水電建設集團公司 (Water Resources and Hydropower Construction Group Corporation of China)
107	中國黃金集團公司 (China National Gold Group Corporation)
108	中國儲備棉管理總公司 (China National Cotton Reserves Corporation)
109	中國印刷集團公司 (China Printing Group Corporation)
110	中國樂凱膠片集團公司 (China Lucky Film Group Corporation)
111	中國廣東核電集團有限公司 (China Guangdong Nuclear Power Group Co.,Ltd.)
112	中國華魯集團有限公司 (China Hualu Group Co.,Ltd.)
113	上海貝爾股份有限公司 (Shanghai Bell Co.,Ltd.)
114	彩虹集團公司 (Rainbow Group)
115	武漢郵電科學研究院 (Wuhan Research Institute of Postsand Telecommunications)
116	華僑城集團公司 (Overseas Chinese Town Group Corporation)
117	南光(集團)有限公司 (Nam Kwong (Group) Co.,Ltd.)
118	中國西電集團公司 (Western Power Corporation of China)
119	中國葛洲壩集團公司 (China Gezhouba Group)
120	中國鐵路物資總公司 (China Railway Materials Corporation)
121	中國國新控股有限責任公司 (Chinese State Holding Co.,Ltd. New)

2) 중앙 국유자산경영회사

- 국유자산경영회사는 일반적으로 회사의 구체적인 경영활동에 직접 간여하기보다 국유자산의 운용과 관리에 중점을 두며, 주요 기능은 다음과 같음.
- 주력사업 육성: 국유자산경영회사 투자의 기본방침은 주력사업 및 대형기업을 적극 지원하여 국제경쟁력을 갖춘 대형그룹 30~50개를 육성한다는 중국 정부의 목표를 실현하는 것임.
 - 비주력사업 자산 전환: 중앙 공기업이 보유하고 있는 비주력사업 자산은 주력사업 분야에서 국내외 경쟁력을 확보하는 데 불리하게 작용하므로 비주력사업 자산을 지속적으로 분리해야 할 필요성이 있음.
 - 부실자산 관리, 처분: 부실자산은 공기업 개혁 및 구조조정을 방해하는 주요 장애물로 기업의 부실자산을 국유자산경영회사에 위탁하여 관리 또는 처분하도록 하고 있음.
 - 퇴출기업의 완충 역할: 현재 국유경제 구조조정 과정에서 공기업의 퇴출이 원활하게 이루어지지 못하고 있는 것이 큰 문제가 되고 있음. 국유자산경영회사는 퇴출기업의 완충 역할을 담당하여 퇴출기업의 지속적인 적자 발생을 방지하고 체질 개선 후 기업이 지속적으로 경영할 수 있도록 함.
 - 중소형 중앙 공기업, 국유지분 참여기업, 특수법인기업 관리
 - 국유경제 구조조정 계획에 따라 중앙 공기업은 21개 사업분야로 구분되며, 자산규모가 1억위안 미만이고 직원 수도 비교적 적은 중소형 중앙 공기업은 전문화된 국유자산경영회사에 위탁하여 관리함.
 - 과학연구기관을 모태로 설립된 하이테크 기업, 현대화된 군수장비 제조를 맡고 있는 방위업체와 행정사업기관의 영리형 국유자산 등 일부 특수 기업은 전문화된 국유자산경영회사에 맡겨 별도로 관리함.
- 중앙 국자위 산하의 국유자산경영회사는 3개로 국가발전투자공사(SDIC)와 중국청통(誠通)그룹, 귀신공사임⁴³⁾.

43) 국유자산경영회사를 설립하는 방식에는 산업총공사를 개편하는 방식, 정부 산하 전문경제부처를 개편하는 방식, 기업그룹을 개편하는 방식, 국유지분의 일괄적 관리를 위한 설립 방식, 정부

- SDIC와 중국청통그룹은 국자위가 관리하는 중앙 공기업으로 국유자산경영회사로서의 수탁관리기능을 위임받아 국유자산을 관리하며, 자산의 운용과 관리 이외에 별도로 사업부문을 운영함.
- 2010년 12월에 설립된 세 번째 국유자산경영회사인 귀신공사는 유한책임공사로서 중앙 공기업의 구조조정과 자산 통합 업무를 담당함.

(1) 국가개발투자공사(國家開發投資公司, State Development and Investment Corp., 이하 투자공사)⁴⁴⁾

- 1995년 5월에 설립된 국유투자지주회사로 중앙에서 직접 관리하는 53개 대규모 주요 공기업 중 하나임.
- 2009년 말 현재 투자공사의 등기자본금은 194.7억위안이며, 총자산은 2,101억위안이며 2009년 총수익은 56.2억위안임. 투자공사는 국자위의 연도성과평가에서 6년 연속 A등급을 받았으며, 2기 임기성과평가(2004~2006년)에서 실적 우수기업에 선정되었음.
- 투자공사는 본사에 12개의 사업부서와 1개의 투자부서를 두고 있음.
- 주요 사업분야는 산업부분 투자와 서비스업, 국유자산운용임.
 - 산업부분에서는 주로 전력과 석탄채굴, 항만과 선박, 화학비료 등 기초산업 및 하이테크 산업에 대한 투자를 하고, 서비스업 중에서는 금융서비스와 자산관리, 컨설팅서비스를 제공함.
 - 국유자산운용과 관련해서는 국자위에 의해서 임명된 국유자산운용의 시범기업으로서 국가투자지주회사로서의 역할을 담당함.
- 2011년 5월 현재 국가개발투자공사에서 전액출자하고 있는 기업은 9개이며, 일정한도 이상 지분을 보유하여 투자공사가 지주회사로 기능하는 자회사가 44개, 지분을 보유한 회사가 13개이며, 상장된 회사는 5개임(<표 2-15>참조).

의 신규투자를 통한 설립방식이 있음.

44) 국가개발투자공사 홈페이지(<http://www.sdic.com.cn>) 참조

〈표 2-15〉 국가개발투자공사 투자기업(2011.5월 현재)

구분	기업명
전액출자기업 (9)	국투매탄공사(國投煤炭公司)
	국투교통공사(國投交通公司)
	국투고과기투자유한공사(國投高科技投資有限公司)
	국투물류투자유한공사(國投物流投資有限公司)
	국투자산관리공사(國投資產管理公司)
	중국국투국제무역유한공사(中國國投國際貿易有限公司)
	중국전자공정설계원(中國電子工程設計院)
	중국성투설비진출구(집단)총공사(中國成套設備進出口(集團)總公司)
	중국고신투자집단공사(中國高新投資集團公司)
자회사 (44)	국투하남신능개발유한공사(國投河南新能開發有限公司)
	국투하남매탄운소유한공사(國投河南煤炭運銷有限公司)
	국투신강라포박갑염유한책임공사(國投新疆羅布泊鉀鹽有限責任公司)
	국투중로과즙고빈유한공사(國投中魯果汁股份有限公司)
	북경아화방지산유한공사(北京亞華房地產有限公司)
	국투운남대조산수전유한공사(國投云南大朝山水電有限公司)
	하문화하국제전력발전유한공사(廈門華夏國際電力發展有限公司)
	국투감숙소삼협발전유한공사(國投甘肅小三峽發電有限公司)
	국투곡정발전유한공사(國投曲靖發電有限公司)
	국투신집능원고빈유한공사(國投新集能源股份有限公司)
	산둥성등주조장매탄유한책임공사(山東省滕州曹庄煤炭有限責任公司)
	양천남장매탄집단유한책임공사(陽泉南庄煤炭集團有限責任公司)
	국투진성능원투자유한공사(國投晉城能源投資有限公司)
	국투경민(복건)공무유한공사(國投京閩(福建)工貿有限公司)
	국투곡정매탄개발유한공사(國投曲靖煤炭開發有限公司)
	국투내몽고능원유한공사(國投內蒙古能源有限公司)
	국투재무유한공사(國投財務有限公司)

〈표 2-15〉의 계속

구분	기업명
자회사 (44)	국투산동림기로그교발전유한책임공사(國投山東臨沂路橋發展有限責任公司)
	국투진강항유한공사(國投鎮江港有限公司)
	국투중매동매경당항구유한공사(國投中煤同煤京唐港口有限公司)
	아보기차부건유한공사(亞普汽車部件有限公司)
	국투물업유한책임공사(國投物業有限責任公司)
	국투합밀능원개발유한책임공사(國投哈密能源開發有限責任公司)
	국투화정전력공고고빈유한공사(國投華靖電力控股股份有限公司)
	중국투자단보유한공사(中國投資担保有限公司)
	중투자순유한공사(中投諮詢有限公司)
	이탄수전개발유한책임공사(二灘水電開發有限責任公司)
	북경삼길리능원고빈유한공사(北京三吉利能源股份有限公司)
	국투북부만발전유한공사(國投北部灣發電有限公司)
	정원제이발전유한공사(靖遠第二發電有限公司)
	국투흙주발전유한공사(國投欽州發電有限公司)
	국투매탄정주능원개발유한공사(國投煤炭鄭州能源開發有限公司)
	신강이리리능매탄유한공사(新疆伊犁犁能煤炭有限公司)
	국투대동능원유한책임공사(國投大同能源有限責任公司)
	국투석양능원유한책임공사(國投昔陽能源有限責任公司)
	국투매탄운소유한공사(國投煤炭運銷有限公司)
	신강국투보지능원유한책임공사(新疆國投寶地能源有限責任公司)
	국투양포항유한공사(國投洋浦港有限公司)
	국투원동항운유한공사(國投遠東航運有限公司)
	국투신탕유한공사(國投信托有限公司)
	진강항무유한공사(鎮江港務有限公司)
국투조비전항구유한공사(國投曹妃甸港口有限公司)	
국투서은기금관리유한공사(國投瑞銀基金管理有限公司)	
국투신등정주매업유한공사(國投新登鄭州煤業有限公司)	

〈표 2-15〉의 계속

구분	기업명
지분보유회사 (13)	서주화운전력유한공사(徐州華潤電力有限公司)
	감숙전투장액발전유한책임공사(甘肅電投張掖發電有限責任公司)
	당항철로유한책임공사(唐港鐵路有限責任公司)
	천진력신전지고빈유한공사(天津力神電池股份有限公司)
	절강의약고빈유한공사(浙江醫藥股份有限公司)
	법뢰오기차공조호북유한공사(法雷奧汽車空調湖北有限公司)
	홍탑증권고빈유한공사(紅塔證券股份有限公司)
	회북국안전력유한공사(淮北國安電力有限公司)
	귀주검원전력고빈유한공사(貴州黔源電力股份有限公司)
	엄서록채화비유한책임공사(廣西鹿寨化肥有限責任公司)
	절강해정화공고빈유한공사(浙江海正化工股份有限公司)
상장기업 (5)	국투화정전력공고고빈유한공사(國投華靖電力控股股份有限公司)
	국투신집에너지고빈유한공사(國投新集能源股份有限公司)
	중성진출구고빈유한공사(中成進出口股份有限公司)
	국투중로과즙고빈유한공사(國投中魯果汁股份有限公司)
	중방투자발전고빈유한공사(中紡投資發展股份有限公司)

자료: 국가개발투자공사 홈페이지(<http://www.sdic.com.cn>)

(2) 중국청통그룹(中國誠通集團, China Chengtong Holdings Group Ltd. 이하 중국청통)⁴⁵⁾

- 1992년에 설립된 중국청통은 60억위안의 총자산을 가졌으며 국무원 산하 국자위가 감독하는 대규모 공기업에 속함.
- 중국청통은 1998년에 자회사를 포함하는 그룹 시스템을 만들고 2000년 이후 중앙대형기업공회의 감독을 받아왔으며, 2006년에 지주회사를 확립하였음.
- 주요 사업부문은 자산운용과 관리, 종합물류업무, 자본재무역 등임.
 - 자산의 운용과 관리
 - 종합물류업무: 보관, 운송과 운반, 국제화물중개서비스, 보증관리서비스, 현물상품시장서비스, 철도컨테이너 수송과 중개서비스, 가공·포장서비스 등
 - 자본재무역: 금속무역, 희귀한 귀금속 산업, 국제무역과 프로젝트 입찰, 정보서비스
 - 산림 펄프종이의 생산과 개발
 - 기타 서비스
- 2005년 1월에 중국청통은 국자위에 의해서 국유자산관리 시범기업으로 지정되었음.
 - 현재 중국청통은 100개 이상의 자회사와 5개의 상장기업을 소유하고 있음.
 - 상장된 기업은 중국성통발전집단유한회사(中國誠通發展集團有限公司), 불산화신포장유한책임회사(佛山華新包裝股份有限公司), 불산화신포장유한책임회사(佛山華新包裝股份有限公司), 엄동관호고신기술유한책임회사(廣東冠豪高新技術股份有限公司), 악양지업유한책임회사(岳陽紙業股份有限公司)임.

45) 중국청통그룹 홈페이지(<http://www.cctgroup.com.cn/>) 참조

(3) 중국국신공고유한책임공사(中國國新控股有限責任公司, China Reform Holdings Corporation Ltd. 이하 귀신공사)⁴⁶⁾

- 귀신공사는 2010년 12월 22일에 자본금 45억위안에 정식 설립되었으며, 초대 총경리는 국유자산관리위원회 국유중점대형기업감독회 류둥성(劉東生) 주임이, 이사장은 중국 최대 철강그룹인 바오강 이사장을 지낸 세치화(謝企華)가 맡았음.
- 귀신공사의 주요 임무는 중앙 공기업의 구조조정과 자산 통합임.
 - 귀신공사는 중앙기업의 국유재산권과 관련이 있는 출자인으로서의 책임을 이행하고, 국자위가 추진하는 중앙 공기업 구조조정에 협조함.
 - 또한 중앙 공기업의 통합과 주요업무에서 중앙 공기업의 경쟁력 제고, 비상장주주제의 개혁, 전략적인 신흥산업과 국가안보와 국민경제에 관련된 기타 산업에 대한 보조적인 투자, 관련된 산업 발전을 지원하는 것도 귀신공사의 주요 임무임.
 - 국자위 왕용 주임은 “귀신공사는 자산관리회사로 산업운용을 위한 회사나 투자회사가 아니다”라고 밝혔음(베이징리뷰, 2011).
- 귀신공사는 우선적으로 다음의 16개 회사에 투자할 것으로 예상됨.
 - 투자가 예상되는 회사는 오광집단(五礦集團), 중국악개교편집단(中國樂凱膠片集團), 중국강연과기집단공사(中國鋼研科技集團公司), 중국강연과기집단공사(中國鋼研科技集團公司), 중국항천집단공사(中國恒天集團公司), 중상기업집단(中商企業集團), 중국경공집단(中國輕工集團), 무한우전과학연구원(武漢郵電科學研究院), 중국염업총공사(中國鹽業總公司), 중국방지산개발집단(中國房地產開發集團), 북경유색금속연구총원(北京有色金屬研究總院), 전신과학기술연구원(電信科學技術研究院), 중국매탄과공집단유한공사(中國煤炭科工集團有限公司), 북경광야연구총원(北京礦冶研究總院), 채홍집단공사(彩虹集團公司), 중국화부무역발전집단공사(中國華孚貿易發展集團公司), 상해패이코빈유한공사(上海貝爾股份有限公司) 등임(2011.5.13 현재).

46) 사나닷컴(http://finance.sina.com.cn/focus/gxzc_2010/)과 귀신공사 홈페이지(<http://www.chrc.cn/n7742094/index.html>), 베이징리뷰(http://www.bjreview.com.cn/business/txt/2011-01/10/content_324250.htm) 관련 내용 참조

나. 비금융 지방 공기업 외부지배구조

1) 지방 국유자산관리감독위원회

- 국무원령 378호인 「기업국유자산감독관리임시조례(企業國有資產監督管理暫行條例, 2003.5.13 시행)」에 의하면 성, 자치구, 직할시 인민정부의 국유자산 감독관리기구 는 본급 정부의 출자인으로서 역할을 하도록 하고 있음(제12조)⁴⁷⁾.
 - 성, 자치구, 직할시 인민정부는 본 조례에 의거하여 지방 국유자산감독관리 실시 방법을 제정할 수 있음(제43조).

- 2006년에 발표된 「지방국유자산감독관공작지도감독임시방법(地方國有資產監管工作指導監督暫行辦法)」은 지방의 국유자산 감독관리를 규범화하고 강화하며 국유자산에 대해 규범적이고 질서있는 감독관리를 위한 방법임.
 - 지도감독의 범위는 주로 국유자산 감독관리와 국유기업개혁 및 국유경제 분포 구조조정 등임.
 - 구체적으로 국유자산관리체제 개혁, 국유경제분포와 구조조정, 자산수익의 이행, 중대한 결정과 관리자의 선택 등 출자자의 책무에 참여, 국유기업개혁의 규범화, 기업의 국유자산권리 양도 및 상장회사의 국유주식에 대한 관리, 기업국유자산 재산권의 확정, 재산권의 등록, 재산권의 평가감독, 자산통계, 종합평가 등 기초관리, 국유자산재무, 회계심사, 직원의 민주감독 등 내부제도 수립, 기업 국유자산감독관 리 법제 수립 등을 포함함.

- 국자위는 2009년 9월 19일에 발표한 「지방 국유자산 관리감독사업 강화에 관한 의견(關於進一步加強地方國有資產監管工作的若干意見)」에서 지방 국자위의 지방금융 기업 국유자산 관리감독을 허용함.
 - 지방 국자위는 지방정부의 수권을 받아 지방금융기업 국유자산, 국유기업의 투자 로 형성된 영리성 국유자산, 비영리성에서 영리성으로 전환된 국유자산 등을 관리

47) 임시방법의 적용대상은 국유독자기업, 국유지분 우위기업, 국유지분 참여기업으로 금융기업은 제외됨.

감독 범주에 점차 포함시킬 예정이며 지방금융기업의 국유자산에 대해 출자자로서의 권리를 행사하게 됨.

- 지방 국자위가 관리감독하는 기업이 단독 출자하여 설립하였거나 기타 투자주체와 공동으로 설립한 지방금융기업이 국유지분을 양도하려는 경우, 해당 지방정부의 비준을 받아야 함.

□ 국자위는 2011년 4월 18일에 국자위령 25호로 「지방국유자산감독관리공작지도감독방법(地方國有資產監管工作指導監督辦法, 2011.5.1 시행)」을 발표하고 2006년에 발표된 임시방법을 폐지하였음.

- 「기업국유자산법」과 「기업국유자산감독관리조례」의 관련규정에 근거하여 국자위는 12.5규획 기간동안 경영성 국유자산관리와 국유기관 감독관리체제 메커니즘을 확립하고자 하며 국유자산 감독관리의 수준을 높이기 위해 노력하고 국유기업 발전의 새로운 목표를 위한 중요한 조치를 하고자 함.

□ 지방 국유자산 관리감독체계는 성, 시의 2등급(2級)으로 구성됨. 2004년 말까지 전국 32개 성, 직할시, 자치구에 각 지방 국자위가 설립되었으며 2010년 현재 시(지급시)급 국자위도 모두 설립이 완료됨.

- 지방 국자위는 각 지방정부의 직속 특설기관으로서 중앙 국자위의 산하기관은 아니나 지방 국유자산 관리감독 업무에 한하여 국자위의 지도와 관리감독을 받음.
- 각 지방 국자위는 기능이나 조직, 관리방식 등에서 대체로 유사함.

2) 지방 국유자산경영회사

□ 여기서는 지방 국유자산경영회사 중 대표적으로 상해 국유자산경영유한공사와 북경시 국유자산경영유한책임공사에 관해 살펴보겠음.

- (1) 상해국유자산경영유한공사(上海國有資產經營有限公司, Shanghai State-owned Assets Operation, 이하, SSAO)

□ SSAO는 1999년 10월 상하이시 정부의 비준을 받아 설립된 국유독자기업으로 등록

자본금은 50억위안임.

- SSAO는 운영위원회를 통해 회사업무를 관리감독하며 상하이시 정부 비서장이 운영위원회 의장을 겸임하고 상하이시 국자위, 재정국, 발전개혁위원회, 경제정보화위원회, 금융서비스관공실 등의 임원과 SSAO 총재가 위원직을 맡고 있음.
- 주요 업무는 자산운영을 통한 국유자산 매매, 국유자산 및 국유기업 구조조정, 재산권 증개, 부동산 증개와 위탁자산 관리, 은행과 기업의 담보물 관리, 처분 서비스 제공, 상하이시 국유기업의 부실자산 처분, 자산을 최대한 회수하여 국유자산을 보존하는 것 등임.
- SSAO는 5개의 자회사를 소유하고 있으며 이 회사들은 SSAO가 전액출자하여 설립하였음.
 - 자회사는 상해국유자산처치유한공사(上海國有資產處置有限公司), 상해국흙투자발전유한공사(上海國鑫投資發展有限公司), 상해국지치업발전유한공사(上海國智置業發展有限公司), 상해달성자산경영유한공사(上海達盛資產經營有限公司), 향항정통투자유한공사(香港鼎通投資有限公司) 임

(2) 북경시국유자산경영유한책임공사(北京市國有資產經營有限責任公司, Beijing State-Owned Assets Management, 이하 BSAM)

- BSAM은 1992년에 베이징 시정부의 비준을 받아 설립되었으며 2001년 4월 베이징 시 해외 투·융자 관리센터와 합병하여 전문적으로 자본운용을 하는 대형 국유투자회사가 되었음.
- 주요 업무는 금융서비스업, 하이테크 및 첨단 제조업, 도시 공공사업과 사회사업임.
 - 금융서비스업: 베이징 현지의 은행, 증권, 신탁, 보험, 펀드, 담보, 벤처투자, 자산관리, 신용평가 등 금융기업의 주요 주주 역할을 함.
 - 하이테크 및 첨단 제조업

- 도시 공공사업과 사회사업: 폐기물 소각 발전, 고속도로, 1급 토지개발, 하이테크 산업단지, 산업기지 등의 분야에 투자함.

다. 금융 공기업 외부지배구조

- 2006년 10월에 재정부가 발표한 「금융계 기업 국유자산 재산권 등기관리 임시방법 (金融類企業國有資產產權登記管理暫行辦法, 2007.1.1 시행)」에 따르면 금융계 기업에는 금융관리감독기관이 발급한 금융업무허가증을 획득한 모든 기업이 포함됨.
- 즉 금융계 기업에는 주로 상업은행, 정책성 은행, 우정저축은행, 금융자산관리회사, 증권회사, 보험회사, 신탁투자회사, 금융리스회사, 선물회사, 도시신용사, 농촌신용사, 자동차금융회사 및 그룹회사 내부에서 독립법인자격을 가진 재무회사 등이 포함되나 이에만 국한되지는 않는다고 규정함.

1) 재정부

- 재정부령 43호인 「금융기업 국유자본 가치 보존, 확대 결과 확인 잠행방법(金融企業國有資本保值增值結果確認暫行辦法, 2007.3.1 시행)」에 의하면 국내에서 법에 따라 설립된 국유금융기업, 국유지분 우위 금융기업, 금융지주회사, 담보회사의 국유자본 가치 보존·확대 결과는 동급 정부의 재정부 확인을 받아야 함.
- 재정부는 국유자본 경영예산·정산 초안을 심사확인, 집계편성하고 국유자본 경영예산제도와 방법을 제정함. 또한 중앙 국유기업의 국유자본 배당금을 수취하며 기업 국영자산 관리제도 작성에 참여하며 규정에 따라 자산평가사업을 관리함.
- 재정부의 종합국, 기업국, 사회보장국에서 유관부처와 공동으로 토지, 광산 등 국유자원 수익 정책을 제정하고, 국유자본 경영예산 관련 업무를 수행하며, 국유기업 정리하고 직원의 기본생활보장 및 재취업(실업보험) 등 사회보장 자금관리 등을 맡고 있음.

2) 금융자산경영회사

금융자산경영회사의 경영방식은 주로 지분투자로 비교적 단일하며, 여기서는 대표적으로 중앙회금투자유한책임공사에 관해 살펴보겠습니다.

(1) 중앙회금투자유한책임공사(中央匯金投資有限責任公司, Central Huijin Investment Ltd., 이하 CHI)⁴⁸⁾

CHI는 국무원의 비준을 받아 2003년 12월에 설립된 국유독자회사로 현재 중국 최대의 금융투자회사이며 등록자본금은 3,724억 6,500만위안임.

CHI가 투자하고 있는 기업은 [그림 2-16]과 같음.

CHI는 임의적인 상업적 경영활동은 하지 않으며, 자사가 지배권을 가진 국유중점 금융기업의 일상적 경영활동에도 관여하지 않고 국무원에서 부여한 권한에 따라 국가를 대표하여 국유상업은행 등 중점금융기업에 대한 출자인으로서의 권리와 의무를 행하며 국유중점 금융기업에 대한 지분투자를 통해 국유금융자산의 가치유지와 증대를 실현함.






이사회와 감사회는 국무원에 대하여 책임을 지고, 구성원은 국무원에서 임명함.

48) 중앙회금투자유한책임공사 홈페이지(<http://www.huijin-inv.cn/>) 참조

[그림 2-16] 중앙회금투자유한책임공사의 지분참여 기업

Date of last upgrade: June. 30, 2009

Unit: Billion Shares

No.	Corporate Name	Investment Type	Organization Structure	Legal Representative	Headquarter	Major Business	Capital Stock	Central Huijin's Holdings			Mailing Address
							Amount on June. 30, 2009 (Billion Shares)	Date of Investment	Holding Shares (Billion Shares)	Percentage Owned	
1	 国家开发银行 China Development Bank	Share holding	Corp.	Chen Yuan	Beijing	Commercial banking	300.000	2007-12-31	146.092	48.70%	29 Fuchengmen Wai Dajie, Xicheng District, Beijing, China
2	 ICBC 中国工商银行	Equity controlled	Corp.	Jiang Jianqing	Beijing	Commercial banking	334.019	2005-4-22	118.287	35.41%	55 Fuxingmen Nei Dajie, Beijing, China
3	 中国农业银行 Agricultural Bank of China	Equity controlled	Corp.	Xiang Junbo	Beijing	Commercial banking	260.000	2008-10-29	130.000	50.00%	69 Jianguomen Nei Dajie, Dongcheng District, Beijing, China
4	 中国银行 Bank of China	Equity controlled	Corp.	Xiao Gang	Beijing	Commercial banking	253.839	2003-12-30	171.407	67.53%	1 Fuxingmen Nei Dajie, Beijing, China
5	 中国建设银行 China Construction Bank	Equity controlled	Corp.	Guo Shuqing	Beijing	Commercial banking	233.669	2003-12-30	112.899	48.23%	No. 25, Finance Street, Xicheng District, Beijing, China
6	 Ebank 中国光大银行 China Everbright Bank	Equity controlled	Corp.	Tang Shuangning	Beijing	Commercial banking	28.217	2007-11-30	20.000	70.88%	6 Fuxingmen Wai Dajie, Beijing, China
7	 中国再保险(集团)股份有限公司 China Reinsurance Group Company	Equity controlled	Corp.	Liu Feng	Beijing	Reinsurance business	38.149	2007-4-11	30.906	85.50%	No. 11, Finance Street, Xicheng District, Beijing, China
8	 中国建投 China Investment Corporation	Equity controlled	Wholly state-owned Ltd. company	Yang Qingwei	Beijing	Investments	20.692	2004-9-9	20.692	100.00%	Naoshkou Rd NO.1, Xicheng District, Beijing, China
9	 中国银河金融控股 China Galaxy Financial Holdings	Equity controlled	Co., Ltd.	Zhu Li	Beijing	Financial investments	7.000	2005-7-14	5.500	78.57%	No. 35, Finance Street, Xicheng District, Beijing, China
10	 申银万国证券股份有限公司 Shenwan & Wanguo Securities Co., Ltd.	Equity controlled	Corp.	Ding Guorong	Shanghai	Securities business	6.716	2005-9-21	2.500	37.23%	No. 171, Changshu Lu, Shanghai
11	 国泰君安证券 Guotai Junan Securities	Share holding	Corp.	Zhu Youyi	Shanghai	Securities business	4.700	2005-10-14	1.000	21.28%	29 Floor, Shanghai Bank Tower, NO.169 Yincheng Zhonglu, Shanghai

자료: 중앙회금투자유한책임공사 홈페이지(11.05.12 현재)

Ⅲ. 중국 공기업의 성과평가제도

1. 공기업의 종합성과평가

- 재정부와 국가경무위, 인사부와 국가계획위원회는 1999년 「국유자본금성과평가규칙(國有資本金績效評價規則)」과 「기업성과평가조작세칙(企業效績評價操作細則)」을 발표하였음
 - 이 규칙의 적용대상은 국가소유기업과 국가지분보유기업임(규칙 제9조).
 - 특히 국유공상기업과 국유 상업성 금융기업의 성과평가는 반드시 이 규칙을 따라야하며 기타 국유기업 및 비국유기업은 이 규칙을 참고해서 성과평가를 실시해야 함.
- 공업/상업 경쟁기업의 성과평가 지표체계는 <표 2-16>과 같음.
 - 평가내용은 크게 재무수익 상황과 자산운영 상황, 지불상환능력 상황, 발전능력 상황의 네 가지로 구성됨.

<표 2-16> 공업/상업 경쟁기업 성과평가지표 체계

평가내용	기본지표	수정지표 (±)	평의지표 (±)
재무수익 상황	ROE 총자산이익률	자본유지·증가율 매출이익률 비용대비이윤	임원진기본자질 상품시장점유능력 기초관리비교수준 재직직원자질상황 기술장비혁신수준 기업구역영향력 기업경영발전전략 장기발전능력예측
자산운영 상황	총자산회전율 유동자산회전율	재고자산회수율 매출채권회전비율 계약불이행자산비율 자산손실비율	
지불상환능력 상황	자산-부채비율 이자보상배율	유동비율 당좌비율 현금흐름부채비율 장기자산적합률 운영적자외상비율	
발전능력 상황	매출액증가율 자본집적률	총자산성장률 고정자산성신율 3년간이윤평균증가율 3년간자본평균증가율	

자료: 國有資本金績效評價規則

- 위의 지표체계를 바탕으로 1999년에 「기업성과평가운영규칙(企業效績評價操作細則)」을 통해서 공기업 성과평가를 위한 평가지표체계가 만들어졌음.
- 공업/상업 경쟁기업의 성과평가 지표체계의 틀을 유지하면서 재무수익 상황에 가장 높은 가중치(42점)를 부여하고 지불상환능력 상황에도 22점의 가중치를 부여하였음.

〈표 2-17〉 성과평가지표 체계 및 가중치(1999년)

평가지표	가중치	기본지표	가중치	수정지표	가중치	평의지표	가중치
재무수익 상황	42	ROE 총자산이익률	30 12	자본유지·증가율 매출이익률 비용대비이윤	16 14 12	경영자기본소질 상품시장점유능력 기초관리수준 발전창의능력 경영발전전략 채직직원자질 기술장비혁신수준 종합사회기여	20 18 20 12 10 5 5 10
자산운영 상황	18	총자산회전율 유동자산회전율	9 9	재고자산회수율 매출채권회전비율 계약불이행자산비율 자산손실비율	4 4 6 4		
지불상환능력 상황	22	자산-부채비율 이자보상배율	12 10	유동비율 당좌비율 현금흐름부채비율 장기자산적합률 운영적자외상비율	6 4 4 5 3		
발전능력 상황	18	매출액증가율 자본집적률	9 9	총자산성장률 고정자산성신율 3년간이윤평균증가율 3년간자본평균증가율	7 5 3 3		

자료: 國有資本金效績評價規則(1999)

- 2002년에는 「기업성과평가운영규칙(수정)(企業效績評價操作細則(修訂))」이 발표되어 지표와 가중치에 대한 수정이 이루어졌음.
- 평가지표에서는 재무수익 상황의 가중치가 42점에서 38점으로, 지불상환능력 상황이 22점에서 20점으로 하향조정된 데 반해 발전능력 상황의 가중치는 18점에서 24점으로 상향조정되었음.

- 기본지표는 지표의 변동은 없고 가중치 조정만 이루어졌음.
- 수정지표는 1999년의 세칙과 비교했을 때 변화가 많음.
 - 재무수익 상황에서 매출이익률 지표가 삭제된 반면 새롭게 주요 경영업무이익률과 잉여현금보증배수지표가 추가되었음.
 - 자산운영 상황에서는 자산손실비율 지표가 제외되었고 지불상환능력 상황에서는 유동비율과 장기자산적합률, 운영적자외상비율 지표가 제외되었음.
 - 발전능력 상황에서는 총자산성장률과 고정자산성신율, 3년간 이윤평균증가율 지표가 제외된 반면 새롭게 3년간 판매평균증가율과 기술투입비율 지표가 추가되었음.

〈표 2-18〉 성과평가지표 체계 및 가중치(2002년)

		80%				20%	
평가지표	가중치	기본지표	가중치	수정지표	가중치	평의지표	가중치
재무수익 상황	38	ROE 총자산이익률	25 13	자본유지·증가율	12	경영자기본소질 상품시장점유능력 기초관리수준 발전창의능력 경영발전전략 재직직원자질 기술장비혁신수준 종합사회기여	18 16 12 14 12 10 10 8
				주요경영업무이익률	8		
잉여현금보증배수	8						
비용대비이윤	10						
자산운영 상황	18	총자산회전율 유동자산회전율	9 9	재고자산회전율	5		
				매출채권회전비율	5		
계약불이행자산비율	8						
지불상환능력 상황	20	자산-부채비율 이자보상비율	12 8	현금흐름부채비율	10		
				당좌비율	10		
발전능력 상황	24	매출액증가율 자본집적률	12 12	3년간자본평균증가율	9		
				3년간판매평균증가율	8		
				기술투입비율	7		

자료: 國有資本金效績評價規則(2002)

2. 중앙 공기업의 종합성과평가

- 국유자산관리감독위원회는 국자위령 14호로 「중앙공기업 종합성과평가관리임시방법(中央企業綜合績效評價管理暫行辦法, 2006.5.7 시행, 이하 ‘방법’)」을 발표하였음.
 - 또한 이 방법을 시행하기 위해서 「중앙공기업 성과평가 시행규칙(中央企業綜合績效評價實施細則, 2006.10.12 시행, 이하 ‘시행규칙’)」을 제정하였음.
- 방법은 「기업국유자산감독관리잠정조례(企業國有資產監督管理暫行條例)」에 따라 중앙공기업의 성과평가를 실시하기 위해서 제정되었으며 성과평가의 원칙, 평가내용과 가중치, 평가기준과 방법, 평가참여자, 평가의 결과와 보고서 등에 관한 내용을 담고 있음.
- 국유자산감독관리위원회는 성과평가의 가이드라인 제시와 평가 실시, 관리를 담당함 (방법 제6조).
- 중앙 공기업 성과평가는 재무성과에 대한 양적인 평가와 관리성과에 대한 질적인 평가로 나뉘어짐(방법 제8조).
- 재무성과는 다시 기본지표와 수정지표로 나뉘는데 기본지표는 기업의 재무성과의 기본적인 결과이며 수정지표는 이러한 기본지표의 평가결과를 보충하고 개선한 지표임(방법 제9조).
 - 수익성 현황에 대한 평가는 자본과 비용통제기준, 현금흐름 등의 지표에 따라서 이루어지며, 자산 우수성 현황은 자산회전율과 국유자산의 운영, 자산구조와 효율성 등의 지표를 통해 기업 효율성과 자산관리에 사용되는 경제적 자원의 상황을 종합적으로 반영함.
 - 부채위험 현황은 기업의 부채수준과 유동성, 부채위험에 대한 종합적인 평가이고 경영발전 현황은 매출의 증가와 자본축적, 효율성 변화 등을 측정하며 기업관리의 기준과 잠재적 성장을 종합적으로 반영함.

〈표 2-19〉 중앙 공기업 종합성과평가지표 및 가중치

평가내용	가 중 치	재무성과(70%)				관리성과(30%)	
		기본지표	가 중 치	수정지표	가 중 치	평의지표	가 중 치
수익성 현황	34	ROE 총자산이익률	20 14	매출이익률 잉여현금충당가능비율 비용대비이윤 자본이익률	10 9 8 7	전략관리 혁신발전 경영결정 리스크통제 기본관리 인적자원 산업영향 사회적기여	18 15 16 13 14 8 8 8
자산우수성 현황	22	총자산회전율 외상매출금회전율	10 12	계약불이행자산비율 유동자산회전율 자산현금회수율	9 7 6		
부채위험 현황	22	자산-부채비율 이자보상배율	12 10	당좌비율 현금흐름부채비율 비이자발생부채비율 부채비율	6 6 5 5		
경영발전 현황	22	매출액증가율 자본유지·증가율	12 10	매출비율증가 총자산성장률 기술투입비율	10 7 5		

자료: 中央企業綜合績效評價實施細則(2006)

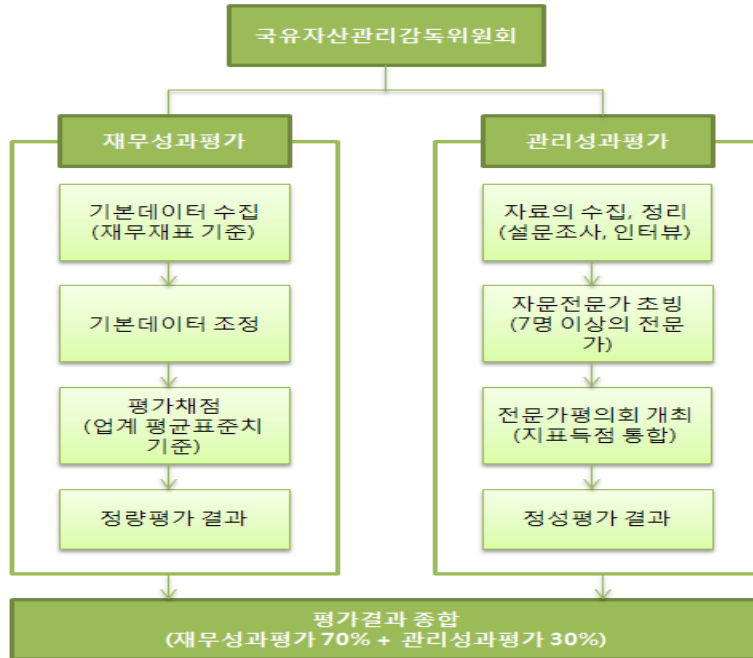
- 재무성과평가는 국내의 기업의 기준을 모두 포함하며, 산업의 종류와 기업의 규모, 지표의 유형 등에 따라 우수(優秀, A), 양호(良好, B), 평균(平均, C), 비교적 낮음(較低, D), 비교적 못함(較差, E)의 5등급으로 평가함(시행규칙 제16조).
- 관리성과는 다음의 8가지 지표에 대해서 평가하며 전문가회의를 통해 탁월함(優, A), 좋음(良, B), 중간(中, C), 낮음(低, D), 좋지 않음(差, E)의 5가지 등급으로 평가됨(방법 제18조, 시행규칙 제12조, 제16조).
 - 전략관리는 기업이 만든 전략계획의 과학성, 전략계획의 적합성 여부, 직원의 전략계획 인지 정도, 전략계획의 실행력, 전략계획의 실시효과 등을 평가함.
 - 혁신발전은 기업의 경영관리 혁신과 기술혁신, 기술개선, 신제품 개발, 브랜드 양성, 시장개발, 특허신청, 핵심기술연구개발 등의 조치와 효과를 평가하며, 경영결정은 기업의 의사결정관리, 의사결정 절차·방법·집행·감독·책임·규명 등의

조치 및 효과, 중대 의사결정 실수의 존재 여부를 평가함.

- 위험통제는 기업의 재무위험 존재, 시장리스크, 기술위험, 관리위험, 신용위험과 도덕적 위해 등 리스크 통제 조치 및 효과, 위험평가절차 등을 평가함.
- 기본관리는 내부통제, 중대 사항관리, 정보화건설, 표준화 관리 등의 상황, 재무관리, 대외투자, 재고관리, 품질관리, 안전관리, 법률업무 등을 평가함.
- 인적자원은 기업의 인재구조와 인재훈련, 인재 추천, 인사이동 배치, 직원성과관리, 배치와 인센티브, 기업문화 등의 상황을 평가하며 기업영향은 기업업무경영의 시장점유율, 국민경제와 지역경제의 영향과 추진력, 주요상품의 시장인가 정도, 핵심 경쟁능력 및 산업 선도 능력 구비 여부 등의 현황을 평가함.
- 사회적기여는 기업의 자원절약, 환경보호, 일자리만들기, 복리후생, 안전생산, 세수 납입, 비즈니스 신용, 사회화합 등의 기여정도와 사회적책임의 이행현황을 평가함.

□ 종합성과평가의 단계별 업무절차를 나타내면 [그림 2-17]과 같음.

[그림 2-17] 중앙 공기업 종합성과평가 업무절차



자료: 中央企業綜合績效評價實施細則(2006), 공공기관정책연구센터(2010)재인용

- 중앙 공기업의 연도성과평가는 재무성과평가에 근거하여 이루어지며, 임기성과평가는 재무성과와 관리성과 평가를 모두 포함함(시행규칙 제43조).
- 종합성과평가결과의 등급은 탁월함(優, A), 좋음(良, B), 중간(中, C), 낮음(低, D), 좋지 않음(差, E)의 5등급으로 나뉘짐(시행규칙 제48조).
 - A등급은 85점 이상, B등급은 70점 이상, C는 50점 이상, D는 40점 이상이며 E등급은 득점이 0임(시행규칙 제49조).
- 중앙 공기업 성과평가의 참여자별 업무를 정리하면 <표 2-20>과 같음.
 - 국자위는 평가 전반을 관리하고 평가지표체계를 만드는 업무 등을 담당하며 회계사무소나 리서치기관 등의 중개기관은 연도별 재무 기초감사와 연도별 평가기초데이터 심사 등의 업무를 담당함.
 - 성과평가전문가는 관리성과평가를 담당함.

〈표 2-20〉 중앙 공기업 성과평가 참여자별 업무

참여자	주요 업무
국유자산관리감독위원회	등급체계, 정책 등 제정, 평가지표체계와 방법의 구축, 평가업무의 조직과 실시, 통보 등
회계사무소, 리서치기관	연도별 재무 기초감사, 연도별 평가기초데이터 심사확인, 평가관련 자료의 수집 정리와 정량평가결과의 추산
성과평가관리 전문가	기업재무성과 평가결과에 대해 의견 제시, 기업관리 성과의 실제 상황에 대한 분석과 판단 및 평의, 기업관리 성과 정성평가지표 득점 확정
기업	연도 재무결산제표와 감사보고서, 관리성과 평가에 소요되는 자료 제공, 자회사의 종합성과평가업무 실시

자료: 中央企業綜合績效評價實施細則(2006), 공공기관정책연구센터(2010) 재인용

- 각 지역의 국유자산감독관리기구는 이 임시방법을 참조해서 해당 지역의 성과평가를 시행할 수 있음(방법 제40조).
- 자회사에 대한 성과평가도 실시해야 하며, 이 운영규칙을 적용하고 시행하기 위해서 내부통제규칙을 만들 필요가 있음(시행규칙 제53조).

3. 금융 공기업의 종합성과평가

- 2009년 재정부는 「금융 공기업의 성과평가임시방법(金融類國有及國有控股企業績效評價暫行辦法)」 및 실시세칙을 발표하였음.
 - 금융 공기업은 은행업, 보험업, 증권업과 종합금융 공기업으로 분류됨.
 - 재정부는 중앙관리금융기업에 대한 성과평가만을 실시하며 성급 재정부문은 현지 금융기업에 대한 성과평가를 실시함.
- 금융 공기업의 종합성과지표의 평가내용은 수익능력과 경영발전 현황, 자산 우수성, 채무상환능력의 네 가지 평가내용으로 구성됨⁴⁹⁾.
 - 경영발전 현황은 모두 동일한 평가지표를 적용하지만 그 외의 평가내용은 업종에 따라 적용하는 평가지표가 상이함.
 - 은행업의 경우 수익능력을 측정하기 위해 자본이익률과 총자산수익률, 수익 대비 비용비율을 사용하지만 보험업은 순자산수익률과 총자산수익률, 매출액 수익률, 영업이익률을 적용함. 증권업은 가중평균순자산수익률과 수익 대비 비용 비율, 매출액수익률과 영업이익률을 적용함.
 - 은행업은 자산 우수성을 부실대출비율과 대손충당금비율을 통해서 평가하는 데 반해 보험업은 인정자산비율과 미수대금비율을 적용하고, 증권업은 대손충당금 대비 순자본 비율, 순자본 대비 순자산비율을 적용함.
 - 채무상환능력에서는 은행업이 자기자본비율과 핵심자본비율을 적용하는 데 반해 보험업은 최저자기자본 대비 실제자기자본 비율을 증권업은 순자본 부채비율과

49) 종합금융 공기업은 예외적으로 수익능력과 경영발전현황만 평가함.

자산부채율 지표를 사용하였음.

〈표 2-21〉 금융 공기업의 종합성과평가지표 및 가중치

평가내용	평가지표	가중치			
		은행업	보험업	증권업	종합금융
수익능력	자본이익률	15	-	-	30
	순자산수익률	-	15	-	-
	가중평균순자산수익률	-	-	15	-
	총자산수익률	10	10	-	-
	자산수익률	-	-	10	15
	수익 대비 비용 비율	5	-	-	15
	매출액수익률	-	5	5	-
	영업이익률	-	5	5	-
	소계	30	35	35	60
경영발전 현황	국유자본수익률	10	10	10	30
	이윤성장률	10	10	10	15
	경제이윤율/경제적이익률	5	5	5	15
	소계	25	25	25	40
자산우수성	부실대출비율	10	-	-	-
	대손충당금비율	5	-	-	-
	대손충당금 대비 순자본 비율	-	-	10	-
	순자본 대비 순자산 비율	-	-	5	-
	인정자산비율	-	15	-	-
	미수대금비율	-	10	-	-
	소계	15	25	15	-
채무상환능 력	자기자본비율	15	-	-	-
	핵심자본비율	15	-	-	-
	최저자기자본 대비 실제자기자본 비율	-	15	-	-
	순자본 부채비율	-	-	15	-
	자산부채율	-	-	10	-
	소계	30	15	25	-

자료: 金融類國有及國有控股企業績效評價暫行辦法(2009)

- 또한 금융 공기업은 업종에 따라서 가중치가 상이함.
 - 금융 공기업의 업종별 가중치를 살펴보면 은행업은 수익능력과 채무상환능력에 높은 가중치를 부여하는 데 반해 보험업과 증권업은 수익능력에 가장 많은 가중치를 부여함.
 - 종합금융기업은 수익능력에 60점의 가중치를 부여하고 특히 자본이익률과 국유자본 수익률에 가장 높은 30점의 가중치를 부여하였음.
- 금융 공기업 평가지표 득점은 업종의 표준치를 기준으로 하며 특정한 사건에 대해 점수를 가감한 뒤 최종적으로 재정부에서 부여한 조정계수에 따라 득점을 계산함. 결과는 우수, 양호, 보통, 낮음, 매우 낮음의 5가지 등급으로 분류됨.

4. 공기업 경영자 및 임원진 종합성과평가

- 중앙관공청은 2009년 12월 「중앙기업 경영자 관리 잠정 규정(中央企業領導人員管理暫行規定)」을 발표해 중앙 공기업 경영자의 임기와 평가, 퇴출 등을 명확하게 규정하였음.
 - 본 규정의 대상은 주요 국유기업(지분보유기업 포함) 경영자로 공산당 중앙위원회와 중앙기업공회의 관리를 받는 기업 경영자임.
 - 규정에서는 중앙 공기업의 이사회, 경영진과 당위원회(당조직)의 직급별 정원을 규정하고 임기제를 도입토록 하고 있으며 경영자와 임원진에 대해서 임기·연간 성과평가를 실시하고 이를 토대로 인센티브 체계를 수립하고 있음.
 - 임기가 만료되었지만 재계약을 체결하지 않았거나 성과평가에서 직분을 제대로 감당하지 못한 것으로 판정되면 면직(해임)되고, 지정한 정년퇴직 연령에 이르렀을 때에는 즉시 퇴직 수속을 밟아야 함.
- 「기업국유자산법(中華人民共和國企業國有資產法)」 제27조에서는 관리자에 대한 성과평가를 실시하고 이에 따라 상벌을 하도록 정하고 있음⁵⁰⁾.

50) (기업국유자산법 27조) 국가는 국가출자기업관리자의 성과평가제도(經營業績考核制度)를 구축

- 2009년에 국유자산감독관리위원회가 발표한 「중앙공기업 임원진 및 경영자 종합성과평가방법(中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法)」은 임원진과 경영자에 대한 종합성과평가의 내용과 방법, 평가와 평가결과의 활용 등의 내용을 담고 있음.
 - 적용대상은 중앙정부나 국무원, 국유자산감독관리위원회로부터 관리를 받는 기업의 임원진으로 구체적인 대상은 <표 2-22>와 같음(방법 제5조).

<표 2-22> 중앙 공기업 임원진 및 경영자 종합성과평가대상

설립이사회기업의 대표이사, 부대표이사, 이사(외부이사, 직공이사 비포함), 총지배인(총재), 부총지배인, 총회계사

이사회가 없는 기업의 총지배인(총재, 원장, 소장, 국장, 주임), 부지배인(부총재, 부원장, 부소장, 부국장, 부주임), 총회계사

기업 당그룹(당위원회), 서기, 부서기, 당위원회 상무위원(당그룹 구성원: 국가 기관·민간 단체·경제 조직·문화 조직 지도부내의 당 지도 조직, 당의 노선·방침·정책이 해당 부문에서 관철·실시되는 것을 책임짐)

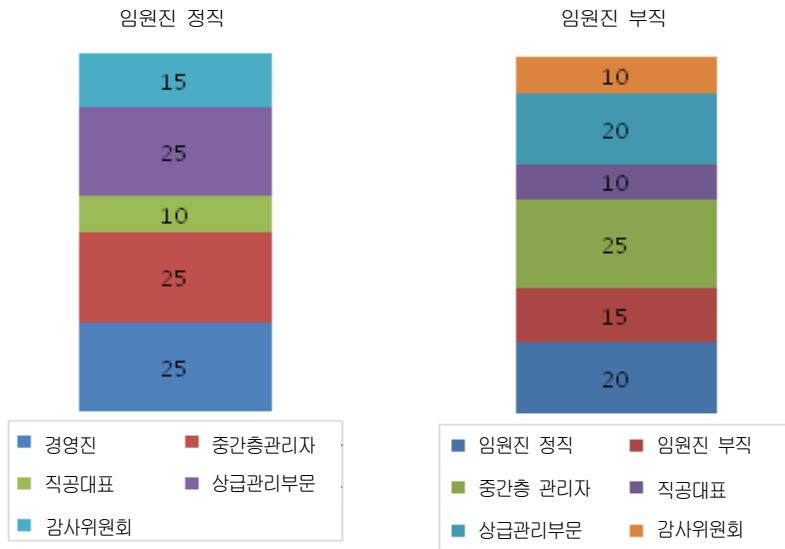
자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

- 중국공산당 중앙위원회 중앙조직부와 국무원 국자위는 종합적인 성과업무를 위해 성과평가조직을 만들었으며, 이 조직은 조직부와 국무원 국자위 및 관계부서와 단체 인원으로 구성됨(방법 제12조).
- 기업 내부의 평가와 상급관리부문의 평가, 감사위원회의 평가 등을 종합한 다차원적인 평가가 이루어짐(방법 제14조, 제15조).
 - 임원진의 정직과 부직의 다차원평가 시 평가주체별 비중은 [그림 2-17]과 같음.
 - 임원진과 경영자의 임기성과평가 결과는 3개년도 득점을 각각 30%, 30%, 40%로 가중종합하여 구함(방법 제16조).
 - 지방 공기업의 임원진과 경영자의 종합성과평가는 이 방법을 참고하여 현지상황

해야 함. 출자인직책수행기구는 임명된 기업관리자에 대하여 연도와 임기심사를 실시하여야 하며 아울러 심사결과에 근거하여 기업관리자에 대하여 상벌을 결정함.

에 따라 방법을 제정할 수 있음(방법 제31조).

[그림 2-18] 임원진 정직·부직 다차원평가 주체별 비중

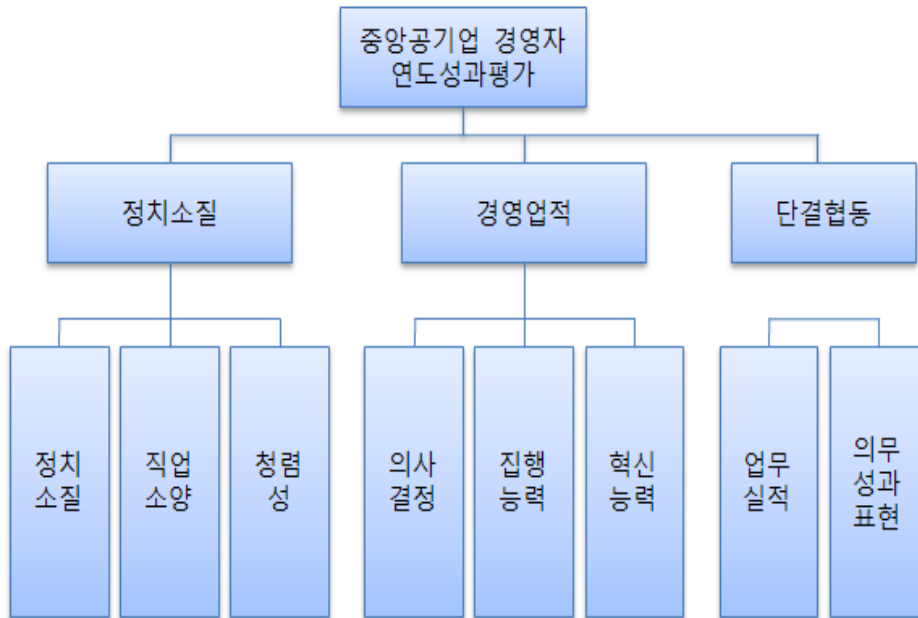


자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

나. 중앙 공기업 경영자 종합성과평가

- 중앙공기업 경영자의 성과평가는 연도평가와 임기평가로 분류됨.
- 연도성과평가는 정치소질과 경영업적, 단결협동의 3가지 내용에 대해서 평가가 이루어짐([그림 2-19] 참조).
- 정치소질에서는 정치소질과 직업소양, 청렴성을 평가하고, 경영업적에서는 의사결정과 집행능력, 혁신능력을 평가함. 또한 단결협동에서는 업무실적과 의무성과 표현을 평가함.

[그림 2-19] 중앙 공기업 경영자 연도성과평가지표



자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

□ 각 평가지표의 평가표준 및 요점은 <표 2-23>과 같음.

- 정치소질에서는 정치적 입장의 확고함이나 학습의 중시, 중국공산당의 정체성과 의식기강 강화 등의 항목을 평가하며 직업소양에서는 투철한 직업의식, 개척정신, 풍부한 관리경험과 업무지식 등을 평가함. 청렴성에서는 주주권리의 옹호나 규정 준수 등을 평가함.
- 경영업적에서는 의사결정과 집행능력, 혁신능력을 평가하는데 각각 경영과 관련된 의사결정을 어떻게 내리고 결정된 내용에 따라 어떻게 집행을 하고 있으며 이 과정에서 얼마나 혁신적인 태도를 보이는지를 평가함.
- 단결협동은 업무실적과 의무성과 표현으로 나뉘는데 업무실적은 임원진 운영실적 심사평가결과를 직접적으로 반영하고 의무성과 표현에서는 이사회 구성원과 경리 임원진, 구성원으로 평가대상을 달리해서 각각 중점평가를 실시한 결과를 반영함.

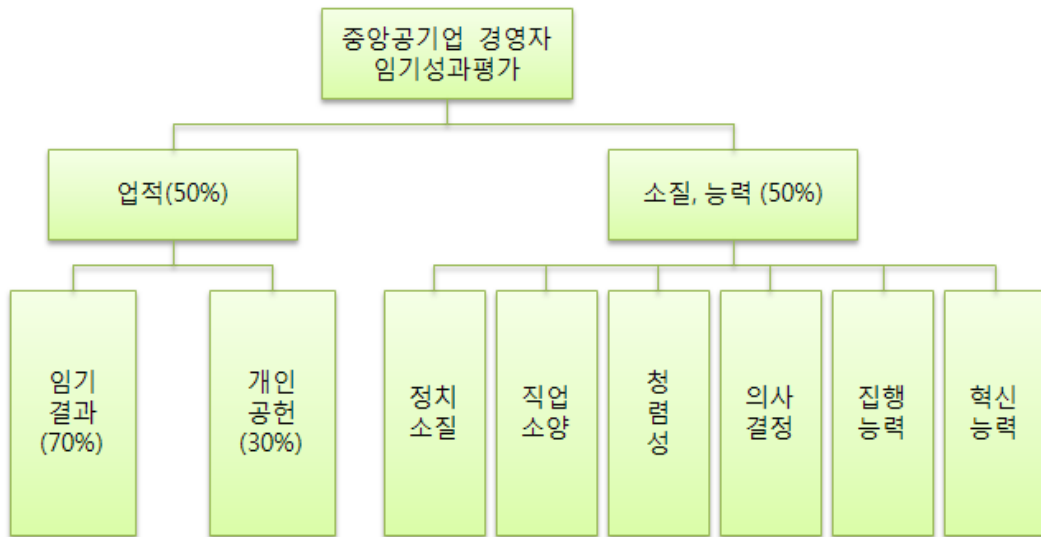
〈표 2-23〉 중앙 공기업 경영자 연도성과평가지표 및 평가요점

평가내용	평가지표	평가표준 및 요점
정치소질	정치소질	정치적 입장의 확고함, 분명한 정치적 태도, 확고부동한 사회주의 노정을 걸음; 학습의 중시, 진취적인 정신으로 시대와 함께함, 과학발전관과 정확한 정치관의 견고한 수립; 원칙의 견지, 전반적인 국면의 고려, 단결유지, 중국공산당의 정체성 의식과 의식기강 강화 조직
	직업소양	투철한 직업의식, 강력한 사업정신과 책임감 구비, 개혁정신과 창업열정; 품행단정, 양호한 인격과 직업적 도덕, 법률법규와 사칙의 준수; 현대기업관리의 이해, 날카로운 시장 인식, 풍부한 관리경험과 착실한 업무지식
	청렴성	간고분두 ⁵¹⁾ , 근검, 주주권익의 자발적인 옹호; 성실하게 신의를 지킴, 법에 의거한 운영, 당과 국가에 관한 당풍 엄정건설 ⁵²⁾ 의 각종 항목 규정과 기업규정의 자발적인 준수; 단정한 기풍, 자신을 엄격하게 다스림, 친족과 공작인원 신변의 엄격한 단속, 조직과 비당원 노동자 감독의 자발적인 수용
경영업적	의사결정	명확한 사고, 미래를 내다보는 능력이 있음, 국내외 경제추세와 기업발전규칙의 능숙한 파악, 전략적인 의식과 발전 관점 구비; 전략과학주의, 상황변화에 초점을 맞출 수 있음, 신속한 사고방향과 대책의 신속한 조정; 중대한 문제와 돌발사건의 대응, 신속한 대응, 확실한 판단
	집행능력	구체화된 상부정신의 착실한 관철, 복잡한 국면에 대한 응답, 대담한 관리, 책임의 감당; 최적화된 자원배분에 능함, 다양한 방면의 유력자와 조화를 이룸, 순차적인 업무추진
	혁신능력	배운 것을 실제로 활용함, 기업 제도혁신의 끊임없는 추진, 혁신매커니즘, 관리혁신, 지속가능한 발전능력의 증강; 용감한 창조, 과학기술진보와 자주혁신의 강력한 추진, 기업발전의 동력과 핵심 경쟁력의 끊임없는 증강
단결협동	업무실적	임원진 운영실적 심사평가결과의 직접적인 채택
	의무성과 표현	이사회구성원 중점평가: 전략계획제정, 과학민주책략, 위험관리실시, 국유자본운영예산 집행, 직원채용제도를 완전하게 하고 지속가능한 발전을 추진하는 등의 상황.
		경리 임원진 중점평가: 이사회결정 집행, 조직생산경영, 자주혁신, 관리효능, 재무관리, 인력자원관리, 안전생산, 운영성과목표의 달성 등의 현황
	구성원 중점평가: 당의 방침정책과 국가법률법규의 확실한 감독, 중요한 문제 결정에 참여, 인재임용과 인재집단 건설, 당조직건설, 사상정치공작, 청렴한 정치와 부패반대 업무, 정신문명과 기업문화 건설, 직공의 합법적인 권익의 유지와 기업 안정 등의 현황	

자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

- 중앙공기업 경영자의 임기성과평가는 업적이 50%, 소질과 능력이 50% 반영됨([그림 2-20] 참조).
 - 임기결과가 70%, 개인공헌이 30% 반영되며 소질과 능력에서는 정치소질과 직업소양, 의사결정, 집행능력과 혁신능력이 평가지표로 적용됨.
 - 연도평가 시에 포함되었던 단결협동은 임기성과평가 시에는 제외됨.

[그림 2-20] 중앙 공기업 경영자 임기성과평가지표 및 가중치



자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

- 경영자 임기 평가결과는 우수(优秀), 만족할만함(称職), 기본적으로 만족할만함(基本称職), 직무를 담당할 수 없음(不称職)의 4가지 등급으로 나뉘어짐(방법 제26조).
 - 직무를 담당할 수 없음(不称職)을 받으면 면직되거나 재임용되지 않음.

나. 중앙 공기업 임원진 종합성과평가

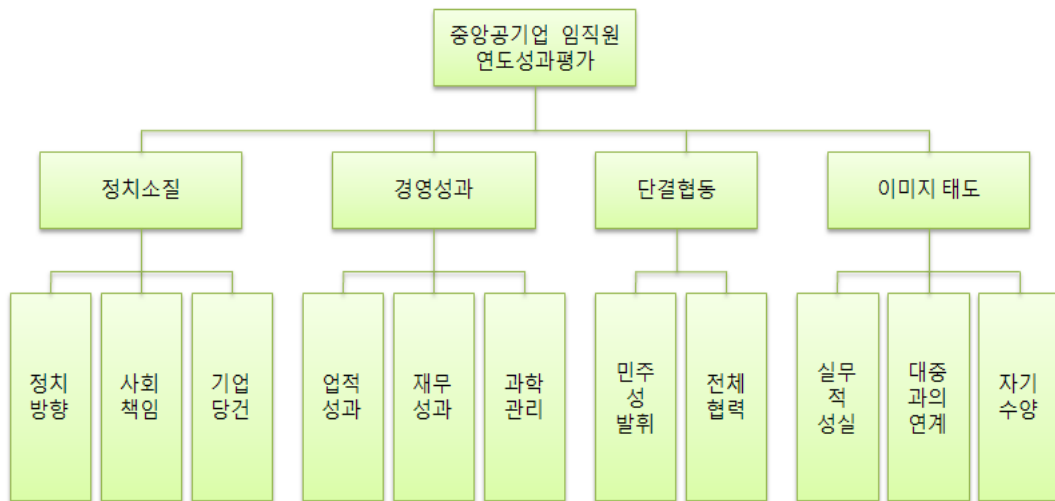
- 중앙 공기업 임원진의 종합성과평가도 경영자에 대한 평가와 마찬가지로 연도평가

51) 어렵고 고통스러운 조건 아래에서 완강한 투쟁을 함.
 52) 조치를 취하여 정치를 맑고 깨끗하게 함.

와 임기평가가 함께 이루어짐.

- 연도평가에서는 모두 4개의 평가내용에 대해 11개의 평가지표를 통해 평가가 이루어짐([그림 2-21] 참조)
- 정치소질에서는 정치방향과 사회책임, 기업당건에 대해 평가하고 경영업적에서는 업적성과와 재무성과, 과학관리를 단결협동에서는 민주성 발휘와 전체협력을 평가함. 이미지 태도에서는 실무적 성실과 대중과의 연계, 자기수양을 지표로 삼아 평가를 실시함.

[그림 2-21] 중앙 공기업 임원진 연도성과평가지표



자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

- 각 지표별 평가요점 및 표준은 <표 2-24>와 같음.
 - 정치소질에서는 정치방향과 사회책임, 기업당건으로 나눠서 평가를 진행함.
 - 정치소질에서는 정치적 입장이나 국유기업개혁의 정확한 방향 견지 등의 내용을 평가하고 사회책임에서는 환경이나 에너지절약, 채용, 고객만족 등의 내용을 평가함. 기업당건에서는 중앙 공산당 조직과 관련된 내용에 대해 다차원적으로 평가하도록 함.

- 경영업적은 크게 업적성과 재무성과, 과학관리로 나뉘어지는데 업적성과와 재무성과는 각각 중앙공기업 성과평가의 관리성과와 재무성과 결과를 반영함. 과학관리에서는 경영관리시스템과 관련된 내용을 평가함.
- 단결협동은 민주성 발휘와 전체 협력으로 나누서 평가를 진행함.
- 이미지 태도에서는 실무적인 성실함과 대중과의 연계, 자기수양을 평가함.

〈표 2-24〉 중앙 공기업 임원진 연도종합성과평가지표 및 평가요점

평가내용	평가지표	평가요점 및 표준
정치소질	정치방향	정치적 입장의 확고함, 결연한 집행당적노선방침정책의 결연함; 전면적인 과학발전관의 실현과 관철, 국가거시조정항목 요구에 자발적인 순종; 현대기업제도건설의 적극적인 추진, 국유기업개혁의 정확한 방향 견지
	사회책임	보호생태환경 중시, 에너지자원 절약, 사회취업의 대대적인 촉진, 적극적인 직업부서 제공, 근무수준시장의 부단한 향상, 높은 수준의 고객만족, 적극적인 공익사업 참여, 높은 수준의 사회명성도
	기업당건	당조직의 굳건한 권한, 중요한 문제 결정의 유효한 참여, 당간부원칙 실시, 인사관리에서 공적인 믿음 제고, 생산과 경영의 효율적인 촉진; 하부당조직과 대중조직단체기구를 완전하게 함, 인원배치와 경비 확보 실현의 적정함, 정상적인 활동 전개, 당원의 선봉적인 모범 역할의 유효한 표현; 열정적인 추진 기업문화 건설, 사상정치공작의 확고한 효력
경영업적	업적성과	업적성과부각, 완성국유자산가치유지·증진율, 주영업업무수입증가율, 순자산수익률 등 경영성과평가지표(국무원 국자위가 시행하는 중앙기업 관리성과 평가의 결과)
	재무성과	재무성과양호, 기업수익능력상황, 자산품질상황, 부채위험상황과 경영향상상황수준(국무원 국자위가 시행하는 중앙기업 재무성과 평가의 결과)
	과학관리	중요기업발전전략연구, 최적화산업구조, 진취적인 생산능력, 강력한 발전순환경제; 기업인사제도개혁 심화, 인력자원개발 중시, 직원경력설계 중시; 관리혁신 중시, 전략시스템 완비, 방법과학, 집행능력; 위험관리시스템 완비, 활동규범; 안전생산제도 완비, 실용적인 강화안전생산관리; 자주혁신 견지, 상표건설 중시, 주요업무 부각, 부단한 기업핵심경쟁력 발전

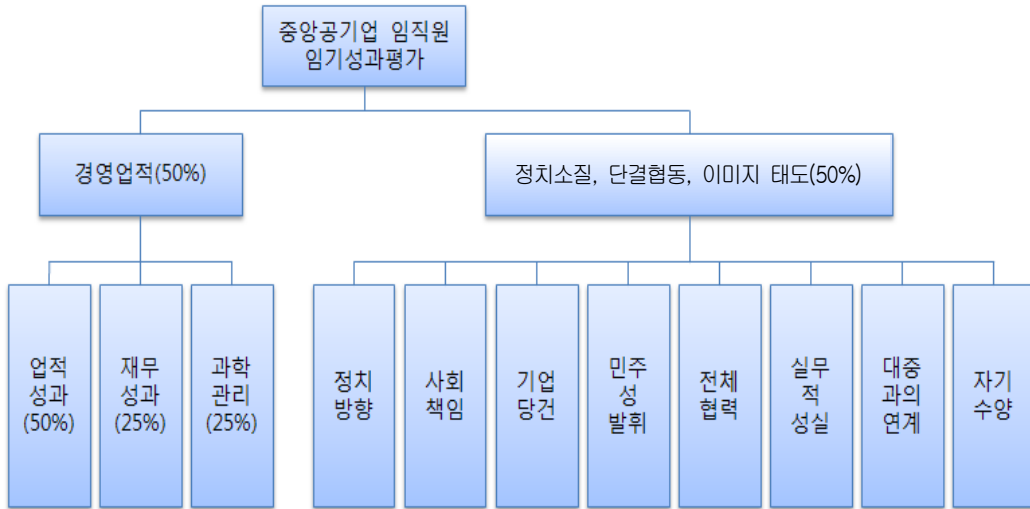
〈표 2-24〉의 계속

평가내용	평가지표	평가요점 및 표준
단결협동	민주성 발휘	민주집중제 견지, 기업생산운영의 중요한 전략, 중요프로젝트 안배, 중요한 자금활동사항 및 중요 인사임면 등 중요한 문제의 단체 토론결정의 견지; 주요책임자 민주의식 강화, 부서 구성원 작용 표현에 능함
	전체협력	임원진 내부의 합리적인 분업, 책임의 명확화, 서로 조화를 이룸, 순조로운 의사소통; 전체적인 국면장악에 능함, 높은 업무효율, 협력효력발휘; 능동적인 건설학습모형 단체, 혁신형조직
이미지 태도	실무적 성실	공평한 시장경제질서의 준수와 유지보호, 운영경영, 세금납부규정공지; 직업도덕 준수, 중합동모형평판, 거짓장부를 사용하지 않음, 사기를 치지 않음, 불금공근리; 강력한 사업정신, 책임감, 직책에 충실함, 근면하고 책임을 다함
	대중과의 연계	견지이인위본, 노동자에게 관심을 기울임, 노동자의 합법적인 권익 유지보호; 견지업무공개, 각종 민주관리제도의 전면적인 실현; 기업성과연계의 분배메커니즘 건립, 기업성과와 서로 정합된 고용자소득 향상 메커니즘의 건립, 개혁성과 발전을 함께 누림
	자기수양	청렴한 정치건설 책임제 당풍의 관철 실현, 건립건전교육, 제도, 부패체계에방과 처벌을 똑같이 중시하는 감독; 당과 국가, 청렴결백하여 자기에 엄격한 각종규정의 자발적인 준수, 임원진 구성원의 위법이 없음

자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

- 중앙 공기업 임원진에 대해서는 경영업적을 50%, 정치소질과 단결협동, 이미지 태도를 50% 반영하여 평가득점을 도출함([그림 2-22] 참조).
- 경영업적 중 연도성과에 50%, 재무성과에 25%, 과학관리에 25%의 가중치가 각각 부여됨.

[그림 2-22] 공기업 임원진 임기성과평가지표 및 가중치



자료: 中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法

- 임원진 임기성과평가결과는 우수(优秀), 良好(양호), 一般(일반), 비교적 못함(較差)의 4가지 등급으로 나뉘어짐(방법 제26조).
- 임원진 임기 성과평가결과에서 우수(优秀)를 받으면 상을 수여하고, 임원진 임기 성과평가결과 비교적 못함(較差)을 받으면 개편이 진행됨(방법 제29조).

다. 중앙 공기업 책임자 종합성과평가

1) 중앙 공기업 책임자 종합성과평가 방법

- 2006년 12월 국유자산감독관리위원회는 국자위령 제 17호로 「중앙공기업책임자업무 성과평가임시방법(中央企業負責人經營業績考核暫行辦法, 2007.1.1 시행)」을 발표하였음.
- 이 방법은 2003년 10월에 발표된 방법을 수정한 것으로 중앙기업 책임자의 연도·임기성과평가와 상벌 등의 내용을 담고 있음.
- 방법 적용 대상은 국무원이 확정한 공무원 국유자산감독관리위원회 출자인으로서

책임을 다하는 국유 및 국유지분 보유 기업의 책임자로 자세한 대상은 <표 2-25>와 같음(방법 제2조).

<표 2-25> 중앙 공기업 책임자 종합성과평가대상

국유기업과 아직 이사회를 만들지 않은 국유투자회사의 총지배인(총재), 부총지배인(부총재), 총회계사

이사회가 있는 국유투자회사(국자위 확정 이사회 시범기업 제외)의 대표이사, 부대표이사, 이사, 총지배인(총재), 부총지배인(부총재), 총회계사

국유지분보유회사 국가소유 주주권 대표 임무를 맡은 대표이사, 부대표이사, 이사, 총지배인(총재), 국자위 당위원회 관리에 포함된 부총지배인(부총재), 총회계사

자료: 中央企業負責人經營業績考核暫行辦法(2007)

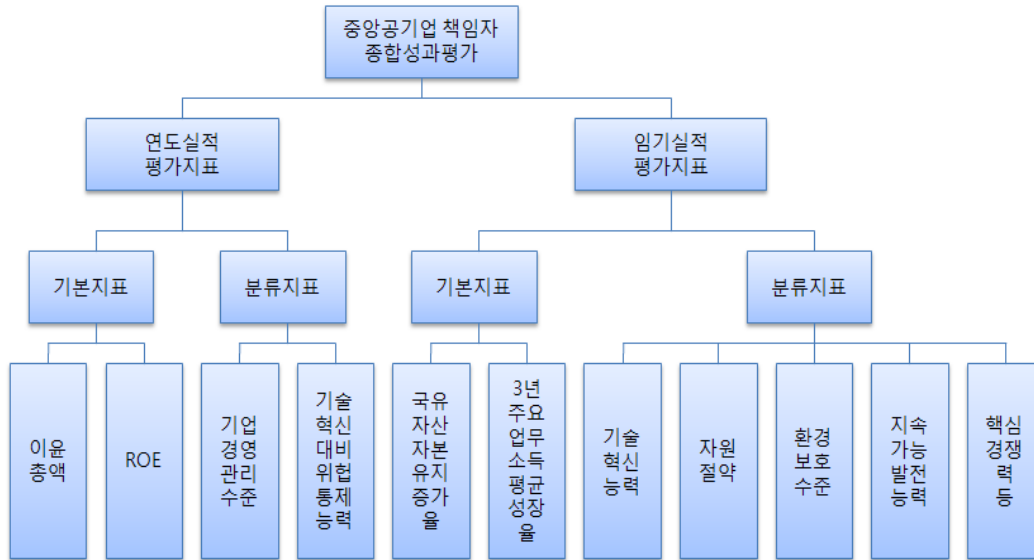
- 국유자산감독관리위원회는 2004년부터 3단계를 걸쳐 중앙국유기업 책임자의 업무실적 평가체계를 계획하였으며 각 단계별로 다음과 같은 목표를 설정함(공공기관정책 연구센터, 2010).
 - 제1기(2004~2006) : 목표관리에 중점, 경제수익과 자산 경영효율 제고 지향
 - 제2기(2007~2009) : 전략관리에 중점, 전면 예산관리(전략계획에서 예산집행까지) 지향, 업무실적 평가와 기업전략 관리 결합
 - 제3기(2010~2012) : 세계 선진 수준을 기준으로 전반적인 경영실적 제고, 자본가치의 극대화, 글로벌화와 시장화 등을 지향

- 중앙 공기업 책임자의 종합성과지표는 연도실적 평가지표와 임기실적 평가지표로 나뉘며 각각의 지표는 다시 기본지표와 분류지표⁵³⁾로 나뉨.
 - 연도실적평가의 기본지표에서는 이윤총액과 ROE를 평가하고 분류지표에서는 기업경영관리수준과 기술혁신 대비 위험통제능력 등을 평가함.
 - 임기실적평가의 기본지표에서는 국유자산자본유지증가율과 주요 업무소득평균성

53) 분류지표는 주로 관리지표를 지칭하며 국자위가 서로 다른 기업 유형과 환경을 고려하여 설계함.

장률을 평가하며 분류지표에서는 기술혁신능력과 자원절약, 환경보호수준, 지속가능발전능력, 핵심경쟁력 등의 지표를 평가함.

[그림 2-23] 중앙공기업 책임자 종합성과평가지표(2007년)

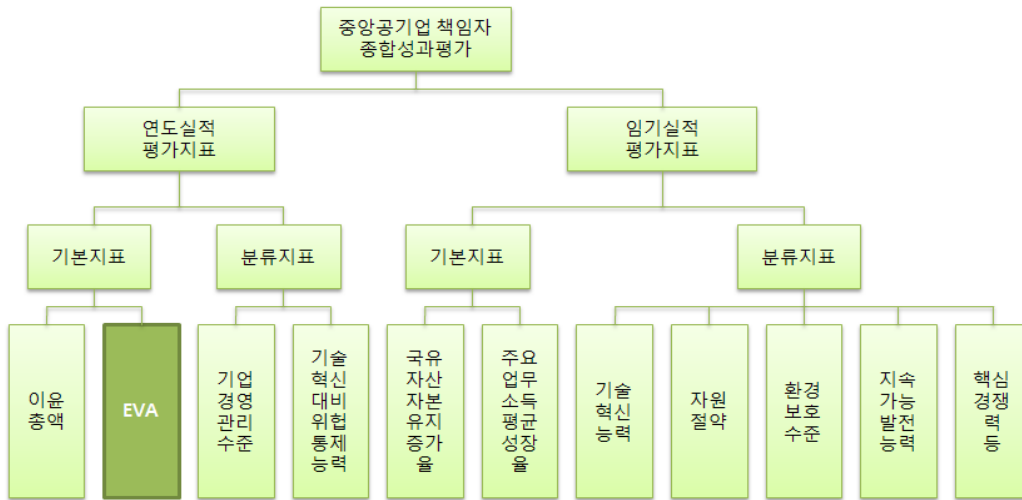


자료: 中央企業負責人經營業績考核暫行辦法(2007)

- 2010년에 임기평가 3기가 시작되면서 2010년 1월에 시행된 잠정방법(수정)에 의하면 연도평가의 기본지표에서 ROE 대신에 EVA를 평가함.
 - EVA는 2007년부터 일부 중앙 공기업을 대상으로 시범적으로 평가되어 왔으며 2007년에 87개, 2008년에 93개, 2009년에 100개 중앙 공기업이 EVA 시범평가에 참여하였음.
- 평가결과는 A, B, C, D, E의 5가지 등급으로 나뉘어지며, C등급이 전체 평가목표를 달성한 공기업을 의미함(방법 제21조).
- 국자위는 연도운영결과와 임기운영결과에 근거하여 책임자의 상벌과 임면을 결정함(방법 제22조).

- 책임자의 연도 봉급은 기초봉급과 성과봉급으로 나뉘어지며 성과봉급은 연도평가결과와 연계됨.

[그림 2-24] 중앙공기업 책임자 종합성과평가지표(2010년)



자료: 中央企業負責人經營業績考核暫行辦法(2010)

2) 중앙공기업 책임자 연도성과평가 결과

- 2004~2009년의 연도별 기관장 경영평가결과를 살펴보면 A등급을 받은 기업은 2007년까지 꾸준히 증가하다가 2008년에 줄어들었으나 2009년에는 다시 증가하였음. 반면에 D등급을 받은 기업은 2007년까지 감소하다가 2008년에 증가한 모습을 보였으나 2009년에 다시 줄어들었음.
 - 2008년에는 경영환경 변화로 인해 A등급을 받은 기업은 줄어들고 D등급을 받은 기업은 늘어났음.
 - 지진으로 인한 피해, 공기업의 수익을 감소시키는 정부의 정책 추진, 전 세계적인 금융위기와 올림픽으로 인한 보안 강화 등의 요인으로 인해 공기업의 생산과 관리의 어려움이 증가되었음.
- E등급을 받은 기업은 2004년과 2005년에 각각 2.2%와 1.2%를 차지하였으나, 2006년 이후에는 E등급을 받은 기관이 없음.

〈표 2-26〉 중앙 공기업 경영자 성과평가 결과(2004~2009년)

(단위: 개, %)

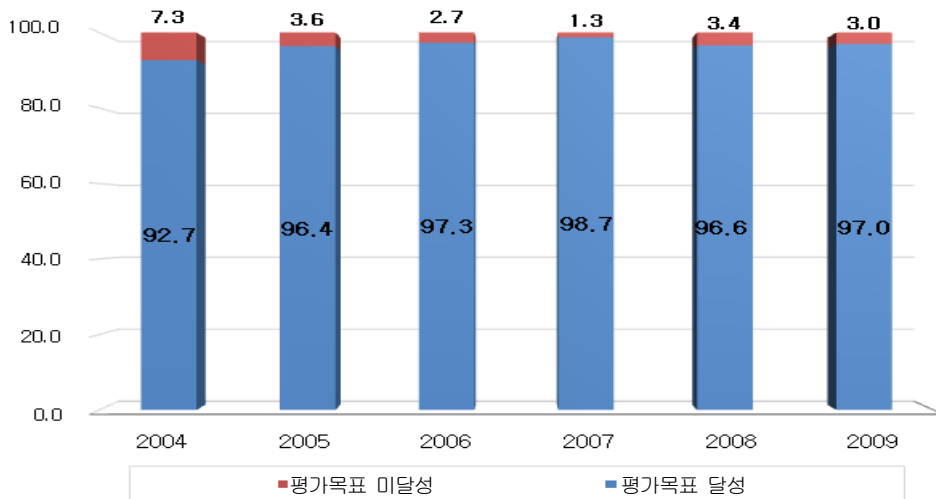
	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	기관수
2004	25(14.0)	141(78.8)		9(5.0)	4(2.2)	179
2005	28(16.9)	84(50.6)	48(28.9)	4(2.4)	2(1.2)	166
2006	34(22.7)	77(51.3)	35(23.3)	4(2.7)	0(0.0)	150
2007	40(26.3)	82(54.0)	28(18.4)	2(1.3)	0(0.0)	152
2008	32(22.1)	74(51.1)	34(23.5)	5(3.5)	0(0.0)	145
2009	38(28.8)	66(50.0)	24(18.2)	4(3.0)	0(0.0)	132

자료: 國務院國有資產監督管理委員會

□ C등급까지는 평가목표를 달성한 기업이므로 A, B, C 등급을 받은 기관과 D, E등급을 받은 기관을 각각 평가목표를 달성한 기업과 달성하지 못한 기업으로 나눠서 살펴보면 [그림 2-25]와 같음.

○ 2004~2007년까지는 경영목표를 달성한 기업이 지속적으로 증가하다가 2008년에 경영목표를 달성하지 못한 기업이 늘어났지만 2009년에 다시 2006년 수준으로 경영목표를 달성한 기업이 증가하였음.

[그림 2-25] 연도별 평가목표 달성·미달성 기업의 비율(2004~2009년)



주: A, B, C등급 기업은 평가목표 달성, C, D등급 기업은 평가목표 미달성

자료: 國務院國有資產監督管理委員會

- 2006~2009년까지 연도별 경영평가에서 A등급을 받은 기업을 살펴보면 <표 2-27>과 같음.
- 2006년에 A등급을 받은 기관 중 2009년에 A등급을 받은 기업은 23개였으며, 2006년부터 2009년까지 상위 15위권을 유지한 기업은 2007년에 10개, 2008년에 3개, 2009년에 6개 기업이었음.
 - 2004년에 15위 이하였던 기업 중에 15위 내로 순위가 상승한 기업은 2007년에 3개, 2008년에 10개, 2009년에 4개 기업이었음.
- 2006년에 2위였던 차이나모바일(中國移動通信集團公司)은 2007년에 3위, 2008년에 1위, 2009년에 2위로 상위권을 유지하였음.
- 2006년에 1위를 차지한 Sinopec(中國石油化工集團公司)은 2008년에 31위로 순위가 하락했으나 2009년에 다시 1위를 차지하였음. 2006년에 3위였던 CNPC(中國石油天然氣集團公司)도 2008년에 27위로 순위가 하락하였으나 2009년에 다시 3위가 되었음.
- 2006년에 5위였던 중국남방전망유한책임공사(中國南方電網有限責任公司)는 2007년에 11위, 2008년에 24위, 2009년에 38위로 순위가 하락하였음.

<표 2-27> 중앙 공기업 경영자 성과평가 결과 A등급 기업(2006-2009년)

No.	2006	2007	2008	2009
1	중국석유화학집단공사 (中國石油化工集團公司)	중국석유천연기집단공사 (中國石油天然氣集團公司)	중국이동통신집단공사 (中國移動通信集團公司)	중국석유화학집단공사 (中國石油化工集團公司)
2	중국이동통신집단공사 (中國移動通信集團公司)	중국석유화학집단공사 (中國石油化工集團公司)	신화집단유한책임공사 (神華集團有限責任公司)	중국이동통신집단공사 (中國移動通信集團公司)
3	중국석유천연기집단공사 (中國石油天然氣集團公司)	중국이동통신집단공사 (中國移動通信集團公司)	중국제일기차집단공사 (中國第一汽車集團公司)	중국석유천연기집단공사 (中國石油天然氣集團公司)
4	화룬(집단)유한공사 (華潤(集團)有限公司)	국가전망공사 (國家電網公司)	중국선박중공업집단공사 (中國船舶重工集團公司)	중국해양석유총공사 (中國海洋石油總公司)
5	중국남방전망유한책임공사 (中國南方電網有限責任公司)	중국해양석유총공사 (中國海洋石油總公司)	중국교통건설집단유한공사 (中國交通建設集團有限公司)	중국철로공정총공사 (中國鐵路工程總公司)

〈표 2-27〉의 계속

No.	2006	2007	2008	2009
6	국가전망공사 (國家電網公司)	중국원양운수(집단)총공사 (中國遠洋運輸(集團)總公司)	중국오광집단공사 (中國五礦集團公司)	중국병기공업집단공사 (中國兵器工業集團公司)
7	중국여업공사 (中國鋁業公司)	중국건축공정총공사 (中國建筑工程總公司)	중국병기공업집단공사 (中國兵器工業集團公司)	화운(집단)유한공사 (華潤(集團)有限公司)
8	중국원양운수(집단)총공사 (中國遠洋運輸(集團)總公司)	화운(집단)유한공사 (華潤(集團)有限公司)	중국병기장비집단공사 (中國兵器裝備集團公司)	중국선박중공업집단공사 (中國船舶重工集團公司)
9	안산강철집단공사 (鞍山鋼鐵集團公司)	중국전신집단공사 (中國電信集團公司)	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)
10	중국해양석유총공사 (中國海洋石油總公司)	중국화능집단공사 (中國華能集團公司)	중국중화집단공사 (中國中化集團公司)	신화집단유한책임공사 (神華集團有限責任公司)
11	중국화능집단공사 (中國華能集團公司)	중국남방전망유한책임공사 (中國南方電網有限責任公司)	중국선박공업집단공사 (中國船舶工業集團公司)	중국병기장비집단공사 (中國兵器裝備集團公司)
12	중국항공공업제일집단공사 (中國航空工業第一集團公司)	보강집단유한공사 (寶鋼集團有限公司)	중국중매능원집단공사 (中國中煤能源集團公司)	중국제일기차집단공사 (中國第一汽車集團公司)
13	중국전신집단공사 (中國電信集團公司)	신화집단유한책임공사 (神華集團有限責任公司)	화운(집단)유한공사 (華潤(集團)有限公司)	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)
14	중국전력투자집단공사 (中國電力投資集團公司)	중국교통건설집단유한공사 (中國交通建設集團有限公司)	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)	중국기계공업집단유한공사 (中國機械工業集團有限公司)
15	중국선박중공업집단공사 (中國船舶重工集團公司)	중국대당집단공사 (中國大唐集團公司)	중국핵공업집단공사 (中國核工業集團公司)	중국항공집단공사 (中國航空集團公司)
16	무한강철(집단)공사 (武漢鋼鐵(集團)公司)	안산강철집단공사 (鞍山鋼鐵集團公司)	중국해양석유총공사 (中國海洋石油總公司)	중국교통건설집단유한공사 (中國交通建設集團有限公司)
17	중국선박공업집단공사 (中國船舶工業集團公司)	중국항공공업제일집단공사 (中國航空工業第一集團公司)	중국항공공업제일집단공사 (中國航空工業第一集團公司)	중국건축공정총공사 (中國建筑工程總公司)
18	중국국전집단공사 (中國國電集團公司)	무한강철(집단)공사 (武漢鋼鐵(集團)公司)	중량집단유한공사 (中糧集團有限公司)	중국항공공업집단공사 (中國航空工業集團公司)
19	국가개발투자공사 (國家開發投資公司)	중국선박중공업집단공사 (中國船舶重工集團公司)	중국기계공업집단공사 (中國機械工業集團公司)	중국국전집단공사 (中國國電集團公司)
20	중국병기공업집단공사 (中國兵器工業集團公司)	중국오광집단공사 (中國五礦集團公司)	초상국집단유한공사 (招商局集團有限公司)	중국장강삼협집단공사 (中國長江三峽集團公司)
21	중국대당집단공사 (中國大唐集團公司)	중국선박공업집단공사 (中國船舶工業集團公司)	중국장강삼협공정개발총공사 (中國長江三峽工程開發總公司)	중국핵공업집단공사 (中國核工業集團公司)
22	중국중화집단공사 (中國中化集團公司)	중국중화집단공사 (中國中化集團公司)	중국전자과기집단공사 (中國電子科技集團公司)	동풍기차공사 (東風汽車公司)
23	중국병기장비집단공사 (中國兵器裝備集團公司)	중국중매능원집단공사 (中國中煤能源集團公司)	국가개발투자공사 (國家開發投資公司)	보강집단유한공사 (寶鋼集團有限公司)

〈표 2-27〉의 계속

No.	2006	2007	2008	2009
24	중국오광집단공사 (中國五礦集團公司)	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)	중국남방전망유한책임공사 (中國南方電網有限責任公司)	중국저비량관리총공사 (中國儲備糧管理總公司)
25	중국항공집단공사 (中國航空集團公司)	중국국전집단공사 (中國國電集團公司)	동풍기차공사 (東風汽車公司)	중국중화집단공사 (中國中化集團公司)
26	중국교통건설집단유한공사 (中國交通建設集團有限公司)	국가개발투자공사 (國家開發投資公司)	중국철도건축총공사 (中國鐵道建築總公司)	중국건축재료집단유한공사 (中國建築材料集團有限公司)
27	중국전자과기집단공사 (中國電子科技集團公司)	중국화전집단공사 (中國華電集團公司)	중국석유천연기집단공사 (中國石油天然氣集團公司)	초상국집단유한공사 (招商局集團有限公司)
28	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)	중국전력투자집단공사 (中國電力投資集團公司)	중국업동핵전집단유한공사 (中國東核電集團有限公司)	중국통용기술(집단)공고유 한책임공사(中國通用技術 (集團)控股有限責任公司)
29	초상국집단유한공사 (招商局集團有限公司)	중국병기장비집단공사 (中國兵器裝備集團公司)	국가전망공사 (國家電網公司)	중국전자과기집단공사 (中國電子科技集團公司)
30	동풍기차공사 (東風汽車公司)	중국동방전기집단공사 (中國東方電氣集團公司)	중국건축재료집단공사 (中國建築材料集團公司)	국가전망공사 (國家電網公司)
31	중국건축공정총공사 (中國建築工程總公司)	초상국집단유한공사 (招商局集團有限公司)	중국석유화학공집단공사 (中國石油化工集團公司)	중량집단유한공사 (中糧集團有限公司)
32	중국핵공업집단공사 (中國核工業集團公司)	중량집단유한공사 (中糧集團有限公司)	중국매탄과공집단유한공사 (中國煤炭科工集團有限公司)	중국철도건축총공사 (中國鐵道建築總公司)
33	중국중매에너지집단공사 (中國中煤能源集團公司)	중국장강삼협공정개발총공 사(中國長江三峽工程開發總 公司)		중국오광집단공사 (中國五礦集團公司)
34	중국화전집단공사 (中國華電集團公司)	중국려업공사 (中國鋁業公司)		중국화능집단공사 (中國華能集團公司)
35		중국항공집단공사 (中國航空集團公司)		국가개발투자공사 (國家開發投資公司)
36		중국전자과기집단공사 (中國電子科技集團公司)		중국선박공업집단공사 (中國船舶工業集團公司)
37		중국남방항공집단공사 (中國南方航空集團公司)		신흥주관집단유한공사 (新興鑄管集團有限公司)
38		중국항천과공집단공사 (中國航天科工集團公司)		중국남방전망유한책임공사 (中國南方電網有限責任公司)
39		중국병기공업집단공사 (中國兵器工業集團公司)		
40		중국핵공업집단공사 (中國核工業集團公司)		

자료: 國務院國有資產監督管理委員會, 중화인민공화국정부

3) 중앙공기업 책임자 임기성과평가 결과

- 1기(2004~2006년) 임기평가에는 147개 중앙 공기업이 참여했으며, 이 중 98%의 기업이 경영목표치를 달성하였음.
- A등급을 받은 기관은 32개로 21.8%를 차지하였으며, B등급은 67개(45.6%) 기관, C등급은 45개(30.6%)의 기관이 받았음.
 - 목표치를 달성하지 못해 D등급을 받은 기관은 3개(2.0%)였음.
 - 30개 기관이 실적우수기업(業績優秀企業)에 선정되었으며, 기술혁신특별상(科技創新特別獎)과 성과개선특별상(績效進步特別獎)을 각각 15개와 18개 기관이 수상함. 4개 기업은 효율성 둔화(扭亏增效特別獎)기업에 선정되었음.
- 2기(2007~2009년)에는 132개의 기업이 평가를 받고 이 중 97%가 목표치를 달성하였음
- 32개의(24.2%)의 기업이 A등급을 받았으며, B와 C등급을 받은 기관은 각각 74개(56.1%), 22개(16.7%)였음.
 - 4개의 기업이 D등급을 받아 전체의 3%를 차지하였음.
 - 35개의 기업이 실적우수기업(業績優秀企業)에 선정되었으며, 23개의 기업이 기술혁신특별상(科技創新特別獎)을 수상하였음.

〈표 2-28〉 2기(2007~2009년) 경영자 임기평가 우수기업

No.	기관명	No.	기관명
1	중국이동통신집단공사 (中國移動通信集團公司)	19	중국항천과공집단공사 (中國航天科工集團公司)
2	중국석유화학집단공사 (中國石油化工集團公司)	20	중국장강삼협집단공사 (中國長江三峽集團公司)
3	중국석유천연기집단공사 (中國石油天然氣集團公司)	21	중량집단유한공사 (中糧集團有限公司)
4	신화집단유한책임공사 (神華集團有限責任公司)	22	중국해양석유총공사 (中國海洋石油總公司)

〈표 2-28〉의 계속

No.	기관명	No.	기관명
5	중국병기장비집단공사 (中國兵器裝備集團公司)	23	화운(집단)유한공사 (華潤(集團)有限公司)
6	중국제일기차집단공사 (中國第一汽車集團公司)	24	중국기계공업집단유한공사 (中國機械工業集團有限公司)
7	중국병기공업집단공사 (中國兵器工業集團公司)	25	중국교통건설집단유한공사 (中國交通建設集團有限公司)
8	중국건축공정총공사 (中國建筑工程總公司)	26	중국철로공정총공사 (中國鐵路工程總公司)
9	중국핵공업집단공사 (中國核工業集團公司)	27	중국철도건축총공사 (中國鐵道建築總公司)
10	중국선박중공집단공사 (中國船舶重工集團公司)	28	중국건축재료집단유한공사 (中國建築材料集團有限公司)
11	중국항천과기집단공사 (中國航天科技集團公司)	29	국가개발투자공사 (國家開發投資公司)
12	중국전자과기집단공사 (中國電子科技集團公司)	30	중국국전집단공사 (中國國電集團公司)
13	중국항공공업집단공사 (中國航空工業集團公司)	31	중국오광집단공사 (中國五礦集團公司)
14	중국중화집단공사 (中國中化集團公司)	32	중국선박공업집단공사 (中國船舶工業集團公司)
15	국가전망공사 (國家電網公司)	33	동풍기차공사 (東風汽車公司)
16	중국화능집단공사 (中國華能集團公司)	34	중국남방전망유한책임공사 (中國南方電網有限責任公司)
17	초상국집단유한공사 (招商局集團有限公司)	35	보강집단유한공사 (寶鋼集團有限公司)
18	중국중매에너지집단유한공사 (中國中煤能源集團有限公司)		

자료: 國務院國有資產監督管理委員會

- 12개의 기업이 효율성개선상(效益進步特別獎)을 수상하였으며, 15개 기업은 관리개선상(管理進步特別獎)을 수상하였음. 에너지절감상을 수상한 기업은 6개였음.

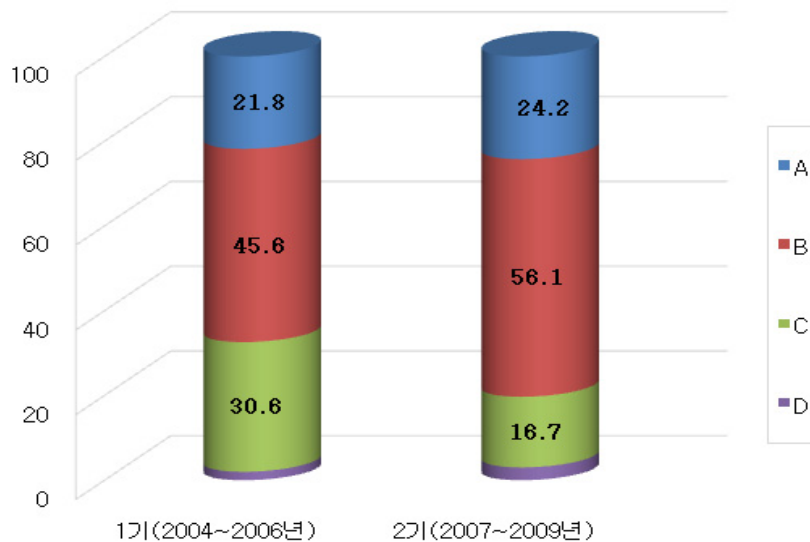
〈표 2-29〉 2기(2007~2009년) 효율성·관리개선기업

No.	효율성 개선 기업	No.	관리개선 기업
1	중국남차집단공사 (中國南車集團公司)	1	중국수리수전건설집단공사 (中國水利水電建設集團公司)
2	중국갈주괘집단공사 (中國葛洲壩集團公司)	2	중국보리집단공사 (中國保利集團公司)
3	중국통용기술(집단)공고유한책임공사 (中國通用技術(集團)控股有限責任公司)	3	중국전력공정고문집단공사 (中國電力工程顧問集團公司)
4	중국화록집단유한공사 (中國華魯集團有限公司)	4	중국기차기술연구중심 (中國汽車技術研究中心)
5	무한우전과학연구원 (武漢郵電科學研究院)	5	중국업동핵전집단유한공사 (中國廣東核電集團有限公司)
6	중국매탄지질총국 (中國煤炭地質總局)	6	중국의약집단총공사 (中國醫藥集團總公司)
7	중국북방케차차량공업집단공사 (中國北方機車車輛工業集團公司)	7	화교성집단공사 (華僑城集團公司)
8	신흥주관집단유한공사 (新興鑄管集團有限公司)	8	중국제일중형기계집단공사 (中國第一重型機械集團公司)
9	중국서전집단공사 (中國西電集團公司)	9	중국항공유료집단공사 (中國航空油料集團公司)
10	중국수전공정고문집단공사 (中國水電工程顧問集團公司)	10	중국민항신식집단공사 (中國民航信息集團公司)
11	중국철로통신신호집단공사 (中國鐵路通信信號集團公司)	11	무한강철(집단)공사 (武漢鋼鐵(集團)公司)
12	중국중재집단유한공사 (中國中材集團有限公司)	12	안산강철집단공사 (鞍山鋼鐵集團公司)
		13	중국항공집단공사 (中國航空集團公司)
		14	중국원양운수(집단)총공사 (中國遠洋運輸(集團)總公司)
		15	중국해운(집단)총공사 (中國海運(集團)總公司)

자료: 國務院國有資產監督管理委員會

- 1기(2004~2006년)와 2기(2007~2009년)의 임기평가 결과를 비교해보면 목표치를 달성한 기업은 각각 98%와 97%로 비슷한 수준이지만 1기에 비해서 2기에 A와 B 등급을 받은 기관이 늘어났음을 확인할 수 있음([그림 2-26] 참조).
- 특히 B등급을 받은 기관은 1기에 45.8%였던 데 반해 2기에는 56.1%의 기관이 B 등급을 받았음. 반면에 C등급을 받은 기관은 2기에 16.7%로 1기의 30.6%에 비해서 줄어들었음을 알 수 있음.

[그림 2-26] 1기(2004~2006년)와 2기(2007~2009년) 임기평가 결과



자료: 國務院國有資產監督管理委員會

- 2010년에 시작되는 3기 임기평가에서는 국자위가 2009년 2월에 개정한 「중앙국유기업 책임자 경영실적 평가 잠행방법(中央企業負責人經營業績考核暫行辦法)」에 따라 EVA(경제적 부가가치) 지표가 전면 도입됨.
- 국자위는 2007년부터 일부 중앙 국유기업을 대상으로 EVA 평가를 시험적으로 실시해 왔으며 2기 동안 각각 87개, 93개, 100개 중앙국유기업이 EVA 시범평가에 참여함.

IV. 중국 공기업의 개혁 및 동향

1. 중국 공기업 개혁

가. 중국 공기업의 3단계 개혁⁵⁴⁾

- 중국 공기업의 개혁은 다음과 같이 3단계로 나뉘볼 수 있으며, 각 단계의 개혁 목표, 전략, 내용, 간단한 성과를 정리하면 <표 2-30>과 같음.

<표 2-30> 중국 공기업 3단계 개혁의 목표, 전략, 내용, 성과

	1단계 (1978~1992년)	2단계 (1993~2002년)	3단계 (2003년~)
개혁 목표	공기업의 시장진입과 경쟁참여 기반 마련	국유기업의 흑자경영 전환 달성	국유자산과 국유기업의 가치보전 및 가치 증대
개혁 전략	국가-기업간 권한과 책임관계 조정, 권리주체로서의 기업지위 확립	점진적 시장경제체제 확립, 국유경제 비중 조정 및 대형기간산업에 자원집중, 인력구조조정과 경쟁체제 확립, 기업부담 경감, 사회보장 범위 확대	통일적 관리감독, 중앙과 지방의 비금융공기업 관리 기업, 주식제도 정비, 이사회 의결/경영진이 의결하는 운영시스템 구축
개혁 내용	경영자주권 확대, 경제책임제, 이개세(利改稅), 도급경영책임제	다양한 기업조직제도 실험, 현대적 기업제도 확립, 구조조정, 매각, 합병, 주식제, 강제퇴출 실시, 재취업, 사회보장 강화	국유자산감독관리위원회 출범, 현대적 재산권제도 확립, 효율적 기업관리체계 구축, 경영자의 경영성과평가 실시
개혁 성과	국민경제 총량의 증가, 공기업 경영수익 개선, 근로자 소득 증가	전반적인 경제수익의 지속적 증가, 기업수의 대폭 감소 및 흑자경영으로의 전환	국유기업 경영수익의 급격한 성장, 전반적인 경영효율은 아직 저조함

자료: 공공기관정책연구센터(2010) 내용 정리

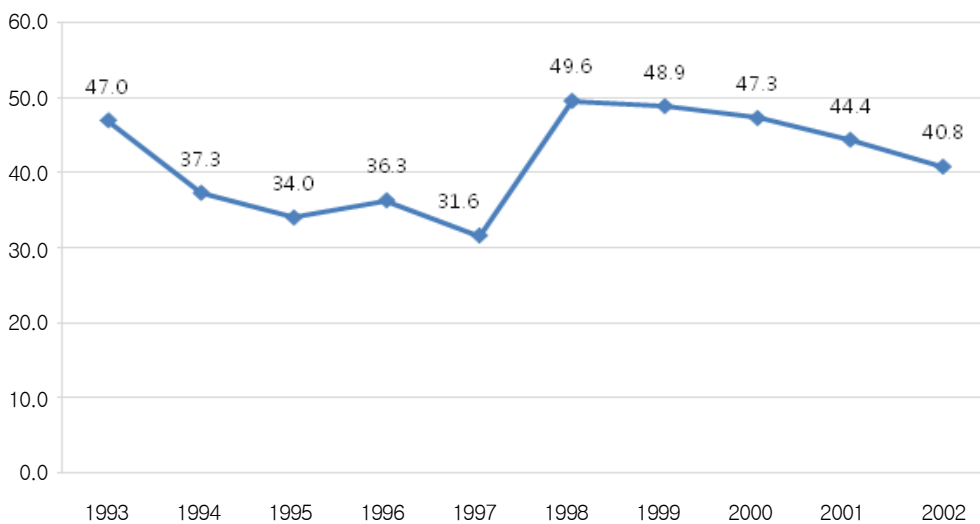
54) 공공기관정책연구센터(2010)내용 수정 보완 정리

- 1단계(1978~1992년) 개혁의 결과 국유자산 총액이 증가하고 공기업 경영수익이 개선되었으며 근로자의 소득도 증가하였음.
 - 1단계에 중국 국유자산의 총액은 꾸준한 증가세를 보였음. 국유자산 총액은 1978년 6,849억위안에서 1992년에는 3조 697억위안으로 448.2%나 증가해 연평균 증가율이 29.9%에 달하였음.
 - 1987년 도급경영책임제를 전면 도입한 후 국유자산 총량이 급격히 확대되어 개혁 효과가 가시화되었음.

- 2단계(1993~2002년)에 공기업의 수는 통폐합 등으로 대폭 감소한 데 반해 공기업의 전반적인 경제수익은 지속적으로 증가하여 전반적으로 흑자경영으로 전환되었음.
 - 2단계 개혁 시기에 중국 국유자산 총액은 안정적으로 증가하였음.
 - 국유자산 총액은 1993년 3조 4,950억위안에서 2002년에는 11조 8,299억 2,000만위안으로 증가하였고, 연평균 증가율은 33.85%를 기록하였음.

- 2단계 개혁 기간 동안 공업부문 공기업의 총생산액은 변화가 심하였음.

[그림 2-27] 1993~2002년 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화 (단위: %)

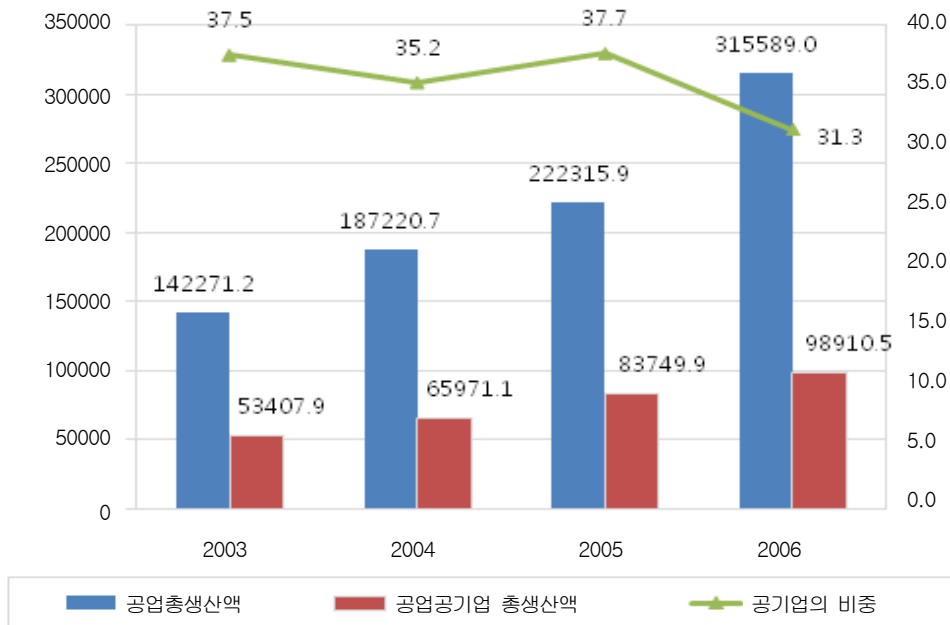


자료: 新中國50年財政統計(2000), 공공기관정책연구센터(2010) 재인용

- 총생산액은 특히 1997년에 크게 하락하였는데 이는 1997년 아시아 금융위기와 심각한 자연재해로 인해 다수의 광공업 기업이 생산을 중단하였기 때문임.
- 제2단계 개혁에서는 공기업의 흑자경영을 위한 선결과제로 인력구조조정 및 효율성 제고가 제시되었음.
 - 이를 위해 구조조정, 통폐합, 주식제 등의 방식으로 시장경쟁력을 갖춘 공기업을 육성하고 국유경제의 전반적인 구조를 조정하였음.
 - 2002년에는 국유자본이 중점산업과 대형 중점기업에 집중되기 시작하여 석유화학, 전력, 통신, 철강, 비철금속, 철도, 방위산업 등을 중심으로 국유경제가 빠른 발전을 이루었음.
- 3단계(2003~현재)에는 국자위의 출범으로 중점산업에 대한 국유경제의 집중도 더욱 강화되는 모습을 보이고 있으며 경영수익은 지속적으로 상승하고 있음.

[그림 2-28] 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중 변화(2003~2006년)

(단위: %)



자료: 新中國50年財政統計(2000), 공공기관정책연구센터(2010) 재인용

- 반면 국자위 출범 초기(2003~2006년) 전체 공업총생산액에서 공기업이 차지하는 비중은 오히려 점차 하락하는 추세를 보임.

나. 2010년 이후 공기업 개혁⁵⁵⁾

- 국무원은 2010년 5월 「민간투자가 건강하게 발전하도록 장려 유도하는 것에 관한 국무원의 약간의 의견(國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見, 이하 ‘신 36조’)」을 발표하였음.
 - ‘신 36조’는 정부의 경기부양책으로 인한 국진민퇴(國進民退) 현상⁵⁶⁾과 투자과열 현상을 해결하고 중국경제의 지속적인 성장과 일부 독점산업의 경쟁력을 강화하기 위한 조치임.
 - 또한 민간기업의 발전을 유도하고 공기업과 민간기업의 공정한 경쟁을 위한 환경을 조성하기 위한 목적도 함께 가지고 있음.
- 또한 ‘신 36조’는 2005년 2월에 발표된 「사영업체 등 비공유제 경제의 발전을 장려하고 지지, 인도하는 것에 관한 국무원의 약간의 의견(國務院關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見)」의 한계를 극복하기 위한 목적으로 발표되었음.
 - 주된 내용은 정부와 공공부문의 독점으로 민간자본의 진출이 어려웠던 교통운송, 수도, 철도, 군수, 석유, 통신, 항공 등의 산업에 대한 민간투자를 허용하거나 장려하는 것임.
- ‘신 36조’가 규정하는 민간자본의 공공부문 투자 분야는 <표 2-31>과 같음.

55) 중국삼성경제연구원(2010), 대외경제정책연구원(2010), 상하이KBC(2011)의 내용 종합 정리

56) 국진민퇴(國進民退)는 국유경제의 확대 및 민간경제의 축소를 의미하는 용어로, 2~3단계 개혁 기간 중 국퇴민진(國退民進)현상이 두드러지면서 많은 공기업이 저가로 매각되고 직원들의 대규모 해고사태가 발행하자 국유자산 유실현상에 대한 문제가 제기되었으며 이에 국자위는 2004년 12월 대형 공기업의 MBO를 일시 중시하고 민영화 속도를 조절하였음.

〈표 2-31〉 ‘신 36조’ 민간자본의 공공투자 분야

영역	분야	세부분야
기초산업 및 기초시설	교통운수시설	고속도로, 수운, 항구·부두, 민영공항, 항공시설 건설
	수리건설	농용수리 시설 등
	전력건설	풍력, 태양력, 지역, 생물 등을 이용한 새로운 에너지사업
	석유·천연가스 건설	석유개발 및 탐사, 저장 및 수송 분야
	통신 건설	기초통신운영 분야
	토지정리 및 광산자원 개발	광산지질 환경복구 분야, 광산권 시장
시정부사업 및 정책성 주택 건설	시정부 공공사업	도시상수도, 가스공급, 난방, 하수 및 쓰레기 처리, 대중교통, 도시녹화 등
	정책성 주택 건설	서민주택, 공공임대주택 등
사회사업	의료사업, 사회교육사업, 사회복지사업, 문화·여행 및 체육 사업	
금융업	민간자본의 금융기구 설립	
상업·무역·유통	상품 도소매, 현대물류	
국방과학기술	국방과학기술공업 투자 및 건설 분야	
공기업 개혁	민영기업이 주식참여, 주식지배, 자산매입 등 다양한 방식을 통해 공기업 개혁에 참여	

자료: 國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見(2010), 대외경제정책연구원(2010) 재인용

- ‘신 36조’는 민간투자에 대한 세부조치를 구체적으로 명시하여 정책 집행을 용이하게 하고 일정한 원칙과 방법을 제시하였음. 또한 정부의 투자범위를 명확하게 하여 공기업이 국민경제의 주요산업과 핵심산업에 투자해야 한다고 명시하고 있음.
- 철도운수와 국방기술공업, 시정부 공용사업은 일부가 민간에 개방되기는 하였지만 여전히 독점을 유지하는 산업임.
- 정부는 2011년 3월 전국인민대표대회에서 「12.5 계획 강요(中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要草案)」⁵⁷⁾를 공식적으로 발표하였음.

- 기획 강요는 모두 16편 62장으로 구성됐으며, 주요 내용은 농업경제 발전, 산업구조 최적화, 녹색 환경보호, 서비스업 발전, 과학기술 교육, 민생 개선, 문화산업 발전 촉진, 제도개혁 촉진, 대외개방 수준 확대 등임.
- 공기업 개혁과 관련해서는 제11편 45장에서 관련된 내용을 담고 있음.

〈표 2-32〉 12.5 기획 강요의 주요 내용

주요 목표	세부사항	주요내용
농업 및 농민혜택 강화를 통한 사회주의 신농촌 건설 가속화	농업의 현대화 가속화, 농가 수입원 개발 확대, 농촌 생활여건 개선, 농촌발전 시스템 정비	식량 파종 면적의 안정화 및 품종 공급구조의 최적화, 우수 생산지역의 대규모 경작 농산물 집중 발전 장려, 식량수매가격 인상, 농민 교육 및 취업정보서비스의 강화, 중앙재정의 농촌투입 확대, 농촌환경 정비, 현(縣) 경제활력 증강, 현(縣) 발전 개혁 추진
산업 고도화를 통한 산업의 핵심 경쟁력 제고	제조업 개조 및 업그레이드, 신흥전략산업 배양, 에너지 생산 및 이용방식 변화 추진, 종합 교통운송시스템 건설, 전면적인 정보화 수준 향상, 해양경제 발전 추진	장비제조·자동차·화학·방직 등 중점산업 구조조정 추진, 중서부 산업구조 최적화, 신흥전략산업 발전, 석탄 이용률 제고, 신에너지 발전, 광대역 무선네트워크 도시 건설, 농촌 인터넷 보급률 증가, 전자상거래 적극 발전, 해양천연가스·해양운수산업·해양생물의약·해수이용·해양프로젝트장비 산업 발전
환경 조성을 통한 서비스업의 대규모 발전 추진	생산성 서비스업 발전 가속화, 생활성 서비스업 대대적 발전, 서비스업 발전에 적합한 환경 조성	금융·현대물류·하이테크 서비스업·비즈니스 서비스(회계, 세무 등)·쇼핑몰 및 마트 등 유통서비스·여행업·가정서비스·체육산업 등 중점 발전
구조 최적화로 지역 상호협력 발전 및 도시화 건설 추진	지역발전 총체적 전략 실시, 도시화 적극 추진	서부지역 기초건설 가속화, 동북지역의 서비스업·장비제조업 발전 추진, 중부지역의 에너지·장비제조업·하이테크 산업 발전 추진, 동부지역의 과학기술 창조성 제고·현대 서비스업·선진 제조업 발전 추진, 도시화 추진, 농민공 자녀에 대한 평등한 교육기회 보장

57) 12.5 기획 강요는 2011~2015년에 추진되는 중국의 제12차 5개년 개발계획을 의미하는 것으로 향후 5년간 중국 경제·사회 발전의 청사진이자 전국 각 민족 인민의 공동 행동강령이며 정부가 경제조정, 시장 감독관리, 사회관리, 공공서비스 업무를 집행하는 중요한 근거임(대외경제정책연구원, 2011).

〈표 2-32〉의 계속

주요 목표	세부사항	주요내용
녹색 발전으로 자원절약형·환 경친화형 사회 건설	전세계 기후변화에 대한 적 극적 대응, 자원 절약 관리 강화, 순환경제 적극 발전, 환경 보호 역량 강화, 생태 계 보호와 회복 촉진, 수자 원 이용과 재해 예방 시스 템 건설 강화	에너지절약 및 삼림면적 증가 등을 통한 온실가 스 배출 억제, 환경 및 기후검측 확대, 에너지·수 자원·토지자원 절약, 광산 보호 및 합리적 개발 강화, 친환경 생산공정 추진, 에너지절약 제품 의 소비 장려, 도시 생활하수 및 쓰레기처리 능력 향상, 공업오수 배출 감소, 오수 정책 및 기술지 원 강화, 생태계 보호 및 회복 강화, 생태 보 상 메커니즘 모색
창조적 능력 확대를 통한 과기흥국·인재 강국 전략 실현	과학기술 창조능력 증대, 교육 개혁 발전 가속화, 우 수 인재 육성	생물과학·생명과학·공간과학·지구과학·나노과학 기술 발전, 기업 기술력 제고 *2010년 교육비의 정부재정지출이 중국 GDP에 서 차지하는 비중 4%.
민생개선으로 기본공공서비 스 시스템 건설 공고화	기본 공공서비스 수준 향상, 취업우선전략 실시, 소득분 배 시스템의 합리적 조정, 주민 사회보장 시스템 공고 화, 주택보장 수준 향상	근로 관련 제도 개선, 소득분배 관계의 합리적 조정, 업종 간 임금격차 축소, 양로 및 의료보험 가입률 제고, 양로보험과 의료 연결 관계 개선, 기본 약물 제도 개선, 중의약사업 발전 장려, 서 민주택 공급 확대, 주택 투기 억제
창조성 계승을 통한 문화 대 발전 및 대변영 추진	전 국민의 문화적 소양 제 고, 문화 창조성 추진, 문화 사업과 문화산업 번영 발전	문화산업을 국민경제 지주산업으로 육성, 문화 창조·영상제작·출판발행 및 인쇄·연예 오락·디지 털콘텐츠·애니메이션 등 중점산업의 대대적 발전
개혁 공고화와 사회주의 시장경제 시스템 개선	기본 경제제도 정비, 행정 시스템 개혁 추진, 재정 및 세수체제 개혁 가속화, 금 융시스템 개혁 심화, 자원 성 제품 가격 및 환경세 개 혁 심화	비공유제기업의 국유기업 구조조정 참여 유도, 금지분야로 명시하지 않은 분야에 대한 민간자 본 진출관련 별도 조건 제시 금지, 재력과 직권 에 맞는 정부 각층간의 재정분배관계 처리, 개인 소득세 체제개혁, 금융기업과 금융조정 메커니즘 개선, 자원성 제품가격 결정 메커니즘, 자원세 징수체제 개선, 환경세 개혁, 자원 교역소 설립
상생을 바탕으로 한 대외개방 수준 제고	지역적 개방 확대, 대외무 역구조 최적화	내륙 개방형 경제발전 가속화, 외자투자 우위 산 업영역 확대, 대외무역의 종합경쟁력 확충, 서비 스 무역 발전, 외국자본의 현대농업·하이테크기 술·선진제조·에너지절약 환경보호·신에너지·현대 서비스업 분야 및 중서부지역으로의 투자확대유 도, 외국과의 기술합작투자 장려, 제조업 우위기 업의 해외투자 장려

자료: 상하이 KBC(2011)

- 12.5 규획 강요의 제45장은 ‘기본경제제도의 견지와 완비’로 제1절인 ‘국유기업 개혁의 심화’와 제2절 ‘국유자산 관리체제 완비’가 공기업 개혁과 관련된 내용임⁵⁸⁾.
- 특히 개혁과 관련해서 상장이 증시되는데 조건을 갖춘 대형 국유기업의 경우 전체 상장을 추진하고 전체 상장 조건이 준비되지 않은 대형 국유기업에 대해서는 주주권의 다원화 개혁을 가속화할 것을 강조하였음. 또한 국유단독자본을 유지하는 국유 대형기업은 회사체제 개혁을 가속화할 필요가 있다고 하였음.
 - 국유자산 관리체제와 관련해서는 정부의 공공관리 기능과 국유자산 출자인 기능을 분리하고 경영성 국유자산 관리 및 국유기업 관리감독체제를 완비하도록 하였음. 또한 공익성 및 경쟁적 국유기업 분류 관리를 실행, 탐색해야 한다는 점도 지적하였음.
- 국자위에서는 11.5 시기 공기업의 개혁·발전상황과 12.5의 기본방침에 대하여 소개하였음.
- 11.5 규획 강요 시기(2005~2009년)에 중국 공기업의 자산총액은 25조 4천억위안에서 53조 5천억위안(연평균 20.5% 상승)으로 증가하였으며 판매수익은 14조 2천억위안에서 24조 2천억위안(연평균 14.3% 상승)으로 증가하였음.
 - 12.5 규획 강요 시기 공기업 개혁의 목표는 공기업의 규모와 실력을 강화하고 국제경쟁력을 갖춘 세계 일류 기업을 육성하는 것임.
 - 이를 위해 전환과 고도화, 과학기술 혁신, 국제화 경영, 인재 육성, 조화로운 발전을 5대 전략으로 실시하여 공기업 개혁 심화, 국유자산감독관리체제 완비, 당의 건설 개진 등 3대 보장을 강화하는 것을 전반적인 방침으로 확정하였음.
- 북경보도(北京報道)에 의하면 국자위는 중앙 공기업 가운데 3~50개의 성장잠재력이 있는 우수 기업을 선정해 세계 일류기업으로 육성할 계획임⁵⁹⁾.
- 최근 국자위는 ‘중앙기업 12.5 발전규획 강요’를 발표하고 ‘강하고 우수한 중앙기업, 국제 경쟁력을 갖춘 세계 일류기업’을 목표로 중앙 공기업 개혁을 추진할 계

58) KIEP북경사무소 브리핑(2011.5.9)의 번역내용 참조

59) 북경보도 2011, 5. 11일 보도자료

획이라고 밝혔음.

- 국자위는 경영실적과 관리수준, 주력산업, 지적재산권 보유 현황 등을 평가 기준으로 이미 후보기업을 선정하였고 이 후보 기업에는 바오스틸(寶鋼), 차이나민메탈공사(五礦), 페트로차이나(中石油), 시노펙(中石化), 중귀난처그룹(中國南車集團), 중귀귀덴(中國國電), 에어차이나(中國國航), 차이나코스코(中國遠洋), 차이나모바일(中國移動), 중귀젠주(中國建築) 등이 포함되었음.

2. 중국 공기업 해외투자⁶⁰⁾

□ 왕금진(2004)에 의하면 중국기업의 해외진출 과정은 다음의 5단계로 나누어서 살펴볼 수 있음.

- 1단계(1979~1983년)는 해외진출이 시험적으로 실시된 시기로 외환보유고 부족과 기업 경영성과 부실, 기업가정신 부족 등으로 실제 투자 건수는 매우 적었으며 모든 해외투자는 국무원의 심의와 허가를 획득해야 하는 등 사실상 정부가 해외투자를 제한하였음.
- 2단계(1984~1992년)는 정부의 해외투자 관리에 대한 기본체계가 만들어진 시기로 해외투자에 대한 비준 및 심사가 국무원에서 대외무역부로 이전되었고, 해외투자가 증가하면서 심사방식도 개별 세부심사에서 요건심사로 바뀌었음. 또한 외국인 직접투자의 증가로 중국기업들도 다국적기업 파트너와 공동으로 해외에 진출하는 방안을 적극적으로 모색하기 시작하였음.
- 3단계(1993~1998년)에는 해외투자기업 수의 증가로 무역부가 단독으로 검사하던 심사 권한이 각급 지방정부 및 유관기관으로 분산, 이양되었음. 이 시기에는 또한 산업별 해외투자 관리, 감독조항이 더욱 구체화되었으며 제한과 규제의 성격이 강했던 관리감독 조항이 점차 해외투자를 장려하는 방향으로 개정되기 시작하였음.
- 4단계(1999~2002년)에는 중국기업의 해외투자가 급격히 증가하였음. 국무원은 심

60) 해외투자와 관련해서는 중국 상무부에서 발표되는 대외직접투자 통계가 많이 사용되지만 M&A는 직접투자통계에 비해 속보성이 좋고 투자 업종·지역 등 관련 정보를 보다 상세하게 파악할 수 있는 장점이 있으므로(한국은행, 2011) 본 보고서에서는 두 가지 통계를 모두 사용함.

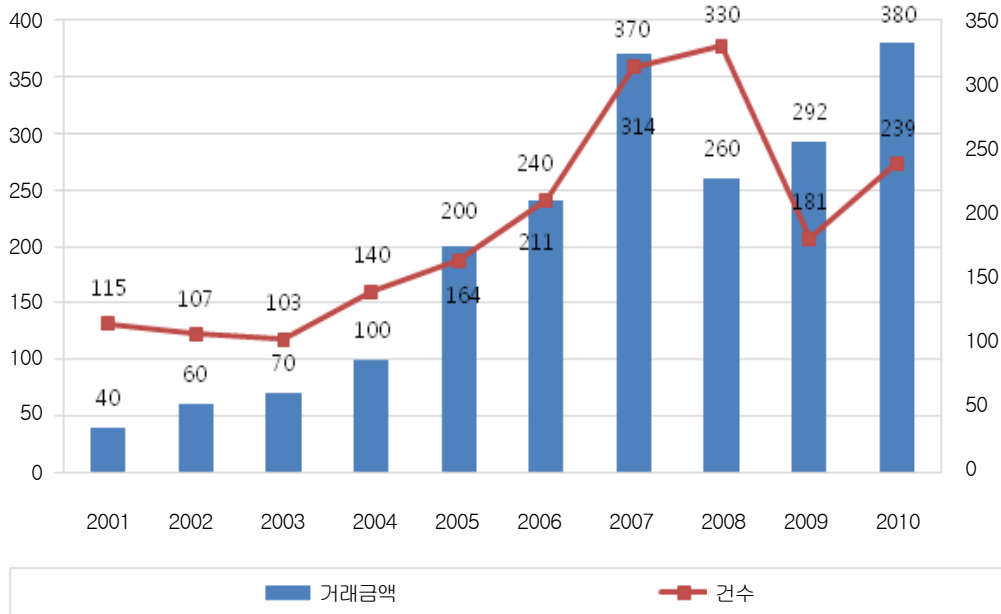
사 및 비준절차의 간소화, 자금지원, 세제 및 외환관리 등의 분야에서 해외투자 기업을 실질적으로 지원하기 시작하였으며, 정부가 해외진출(走出去)전략의 전면적인 실시와 적극적인 지원방침을 공표하였음.

- 5단계는 2002년 이후 현재까지로 중국 기업이 다국적기업과의 전면적인 경쟁에 서서히 노출되면서 생존을 위한 구조조정과 해외시장 개척의 중요성을 더욱 크게 인식하기 시작한 시기로 볼 수 있음.

- 한국수출입은행(2011)에 의하면 중국의 해외 M&A 거래 금액과 건수는 전년 대비 각각 30.1%, 32.0% 증가한 380억달러에 239건임([그림 2-29] 참조).

[그림 2-29] 중국 해외 M&A 거래 금액과 건수(2001~2010년)

(단위: 억달러, 건)



자료: 상무부, UNCTAD 및 PwC, 한국수출입은행(2011) 재인용

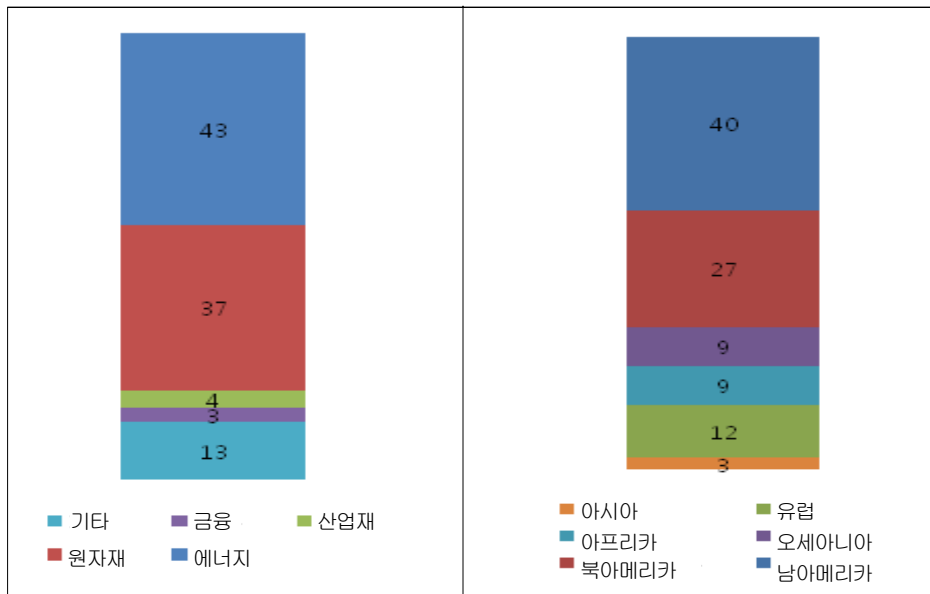
- 2009년에 세계의 해외 M&A 시장이 위축되었음에도 불구하고 중국의 해외 M&A 거래 금액은 오히려 증가하였음.

- 중국의 해외 M&A는 1990년대 초부터 시작되어 2004년에 급격한 발전이 이루어졌음.
- 2005년 환율제도 개혁으로 인한 외환보유액 증가, 위안화 절상 등으로 인해 금융기관의 해외 M& 사례가 증가하였고, 2008년 말 금융위기 발생 이후 에너지 자원과 관련해서 해외 M&A 거래가 활성화되었음.

□ 중국 기업의 해외 M&A를 업종별·지역별로 살펴보면 [그림 2-30]과 같음.

- 업종별로는 에너지가 54%로 과반수 이상을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 원자재(37%)의 비중이 높았음.
- 지역별로 살펴보았을 때는 남아메리카가 40%로 가장 많았으며, 북아메리카(27%), 유럽(12%), 오세아니아(9%), 아프리카(9%) 순으로 많았음.
- 남아메리카의 비중이 가장 높은 것은 에너지 및 원자재 부문 투자의 대부분이 남아메리카에서 이루어지기 때문으로 판단됨.

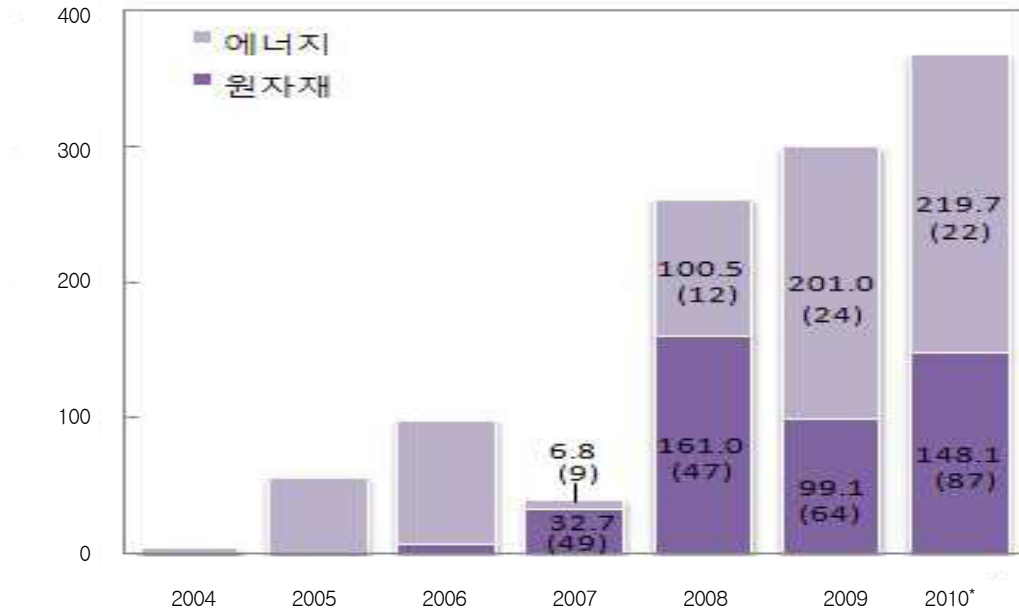
[그림 2-30] 업종별·지역별 M&A 금액(2010년 현재)



주 1: 2010년은 1~11월의 누적통계
 자료: Deloitte(2010), 한국은행(2011) 재인용

[그림 2-31] 에너지와 원자재부문 해외 M&A (2004~2010년)

(단위: 억달러, 건)



주: 1. 2010년은 1~11월의 누적통계
 2. () 안은 건수

자료: Deloitte(2010), 한국은행(2011) 재인용

- 중국 공기업을 중심으로 한 자원부문 해외 M&A는 2010년 367.8억달러로 2007년에 비해 9배 이상 증가하였으며 이는 에너지 부문 해외 M&A의 평균규모가 10억달러 (2010년)에 이를 정도로 대형화되고 있는 것에서 기인함.
- 2010년 중국 공기업의 에너지와 원자재 부문 주요 M&A 사례는 <표 2-33>과 같음.
 - 대부분 중앙 공기업이 인수에 나서고 있으며 대상이 되는 기업은 호주, 아르헨티나, 브라질, 기니 등으로 다양함.
 - 대상이 되는 업종은 대부분 석유였으며, 철광석이나 광산 등을 인수하는 경우도 있었음.

〈표 2-33〉 최근 중국 공기업의 에너지·원자재부문 M&A 사례

(단위: 억달러)

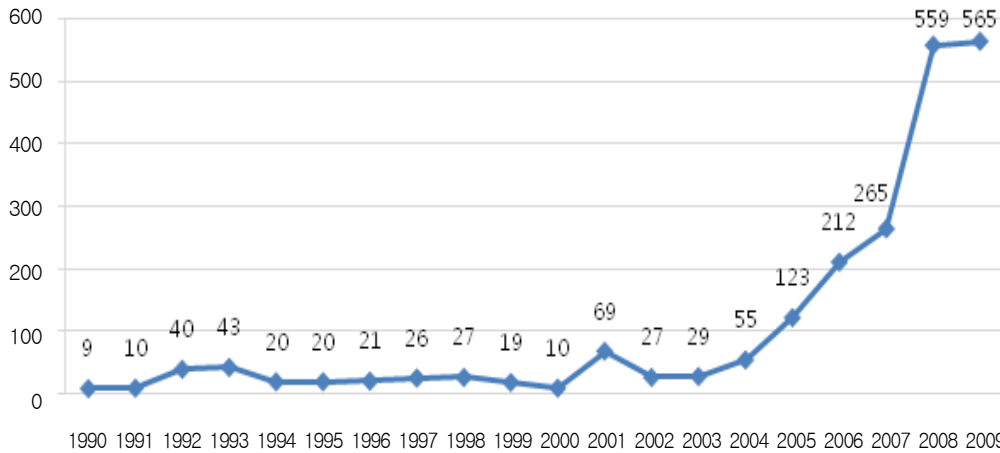
일시	인수기업	인수대상기업(국가)	대상업종(지분)	규모
10.3월	페트로차이나	애로우(호주)	석유	33.2
	CNOOC	브리다스(아르헨티나)	석유(50%)	31
	차이날코	시만두 프로젝트(기니)	철광석(47%)	13.5
	EGE	이타미나스(브라질)	광산(100%)	12.2
10.4월	시노펙	신크루드(캐나다)	석유(9%)	46.5
10.5월	CNPC	로알더치셀 시리아 자산 (시리아)	석유(35%)	16
	시노켄	페레그리노(브라질)	석유(40%)	71
10.10월	시노펙	렘솔 브라질(브라질)	석유(40%)	71
	CNOOC	이글포드 세일 프로젝트 (미국)	석유(33.3%)	10.8

자료: 한국은행(2011)

- 중국 상무부에 따르면 2009년 해외 직접투자액은 565.3억달러로 전년보다 6억달러가 증가하였으며 2002년 이후 지속적으로 증가하고 있음([그림 2-32] 참조).
- 해외투자와 관련하여 중국 정부는 과거 해외 M&A 거래에 대한 상업은행의 대출을 금지하였으나 2008년 12월 「상업은행의 M&A 대출 리스크 관리에 대한 지도(商業銀行并購貸款風險管理指引)」를 발표하고 이를 허용하였음(한국수출입은행, 2011).
 - 상무부는 2009년 3월 「해외투자관리방법(境外投資管理辦法)」 등을 통해 중국기업의 해외진출을 적극적으로 지원하고 투자정책을 재정비하였음.
 - 1억달러 미만의 해외 M&A 거래(전체 거래의 약 85%)에 대해서 심사허가권을 지방정부에 위임함.

[그림 2-32] 1990~2009년 중국 해외 직접투자액

(단위: 억달러)



주: 1. 1990-2001년 중국의 해외직접투자는 유엔무역개발회의(UNCTAD)의 세계투자보고의 수치이며, 2002-2009년은 중국 상무부의 통계수치임.

자료: 2009年度中國對外直接投資統計公報

- 또한 12.5 규획 강요에서 중국기업의 해외진출을 확대하기 위하여 심사과정 등의 절차를 간소화하고 정보관리체계를 구축하기로 함.
 - 2011년 3월부터 심사가 필요한 해외투자금액 기준을 상향조정하여 심사과정을 간소화하고, 공기업의 해외투자 심사과정은 생략함.
 - 에너지 자원 관련 해외투자 금액은 3천만달러에서 3억달러 이상으로 상향조정하였고 그 외의 경우는 투자금액을 1천만달러에서 1억달러 이상으로 상향조정함.
 - 162개국에 대한 「해외투자협작국별지도(對外投資合作國別指南)」, 「해외 M&A 관련 지원서비스에 관한 약간의 의견(鼓勵和支持服務外包企業海外并購的若干意見)」 등을 통해 투자환경 정보를 제공하고 해외투자 시 발생할 수 있는 문제에 대한 관리체계를 구축함.

□ 21세기경제보도(21世紀經濟報導)⁶¹⁾에 따르면 국자위는 해외 국유자산 관리감독의

61) 21세기경제보도, 2011년 3월 28일 보도자료

규범성 문건으로 「중앙기업 역외자산 관리감독 임시방법」과 「중앙기업 역외 국유재산권 관리 임시방법」을 검토중이라고 밝혔음.

- 그동안 해외 국유자산 관리에 적용되어온 「역외국유자산 재산권 등기 관리 임시방법 시행세칙」과 「역외 국유자산 관리 임시방법」 등은 내용이 구체적이지 않다는 문제점이 계속적으로 지적되어 왔음.

□ 또한 국자위는 현재 공기업 해외 투자를 다양한 기관이 감독하는 데서 나타날 수 있는 문제점을 해결하기 위해 해외투자를 감독할 새로운 기관을 만들 예정이라고 밝혔음.

- 현재 공기업의 해외투자 중 자산의 유지와 평가는 국자위가 담당하고 외환관리국은 해외자산의 국제수지를 관리하며 상무부는 가이드라인에 따라 해외투자 프로젝트를 승인함.
- 새롭게 설립될 기관은 국자위와 유사한 지위를 가지고 해외국유자산의 유지와 평가, 규제업무 조정 등을 담당할 예정이라고 함.

□ 뿐만 아니라 중국 공기업들 간의 지나친 해외진출 경쟁으로 인한 해외 사업거래 가격의 상승과 중국 기업 이미지 훼손 등의 문제점을 해결하기 위해 국자위는 제1차 국유기업 해외진출 업무관련 회의를 열고 공기업 해외진출 경쟁을 자제하도록 당부하였음⁶²⁾.

3. 중국 공기업의 경쟁력 강화⁶³⁾

가. 비주력 사업부문의 분리·매각

□ 공기업 개혁 과정에서의 대규모 인력 구조조정으로 실업자 양산과 취업난 가중 등의 사회문제가 발생하자 2002년 개최된 전국재취업공작회의(全國再就業工作會議)에서

62) 21세기경제보도, 2011년 5월 10일 보도자료

63) 공공기관정책연구센터(2010) 내용 수정 보완 정리

는 국유기업 구조조정 과정에서 감원당한 실업자들의 재취업을 위해 비주력 자산, 유희자산 및 파산기업의 유효자산을 적극 활용해 줄 것을 요구하였음.

- 비주력 사업부문 분리·매각을 위해서 공기업의 사업부분을 국유기업의 발전전략과 기타 구체적인 상황에 근거하여 주력사업과 비주력사업으로 분류함.
 - 비주력사업은 주력사업과 큰 연관성이 없으나 일정한 시장경쟁력이나 발전 잠재력이 있는 사업을 의미함.
- 비주력 사업부분을 분리·매각하는 방식에는 내부매각과 협의양도, 경매, 입찰 등이 있음.
- 비주력 사업부분의 분리·매각은 주력사업의 집중 육성과 비주력사업 활성화에 긍정적으로 작용할 것으로 전망되며 잉여인력을 재배치해 사회안정화를 도모할 수 있을 것으로 예상됨. 또한 더 나아가서는 비주력사업부분의 분리·매각을 통해 소유구조의 다원화를 기대할 수 있음.
- 우한철강그룹(武漢鋼鐵集團)의 사례는 비주력 사업부분의 분리·매각의 성공적인 케이스로 볼 수 있음.
 - 그룹은 2005년 상반기 베이징재산권거래소에 산하 8개 비주력 사업부문(무역, 관광, 요식업 등 업종)에 대한 매각을 위탁하여 매각에 성공하였으며 그 결과 주력 사업은 더욱 강화되고 흑자경영으로 전환되었음.

나. 공기업 통폐합

- 공기업 통폐합의 배경으로는 다음의 3가지를 들 수 있음.
 - 첫째는 국유경제의 분포구조의 조정 필요, 둘째는 공기업 관리감독의 강화, 마지막은 국제경쟁력 제고임.
 - 여전히 문제시되는 국유자본 분산 문제를 해결하고 관리기관 수를 일정하게 통제

하여 국가위의 효율성을 제고하기 위한 배경 등으로 인해 공기업 통폐합이 추진됨.

□ 공기업 통폐합 방식을 정리하면 <표 2-34>와 같음.

- 통폐합 방식은 크게 합병과 위탁관리로 나뉘어지며, 합병은 다시 전체통합과 흡수 합병, 신설합병으로 구분됨.

<표 2-34> 공기업 통폐합 방식 및 실제 적용 사례

통폐합 방식		특징	실제 적용사례
합병	전체 통합	한개 또는 복수 기업의 전체가 다른 회사에 통합되어 통합회사의 전액 자회사로 존속하며 법인자격을 유지, 소기업 또는 실적이 떨어지는 기업에 적용됨	CAAMS(中國農業機械化科學研究院)가 SINOMACH(中國機械工業集團)에 통합, CRED(中國房地產開發集團)가 CCGG(中國交通建設集團)와 통합, SSSRI(上海船舶運輸科學研究所)가 CHINA SHIPPING(中國海運集團)에 통합, CNCCC(中國化工建設總公司)가 CNOOC(中國海洋石油總公司)에 통합 등
	흡수 합병	피합병기업의 법인자격을 소멸시키고 합병기업이 피합병기업의 자산과 채권, 채무, 관련 지위 등을 승계	China Unicom(中國聯通)의 China Netcom(中國網通)흡수합병, China National Materials(中國材料工業科工集團公司)의 TCDRI(天津水泥工業設計研究院) 흡수합병, CEC(中國電子信息產業集團)의 greatwall(中國長城計算機集團) 흡수합병 등
	신설 합병	두개 또는 복수 기업이 합병하여 새로운 기업을 설립하고 기존 기업들은 소멸시키는 방식	CHEC(中國港灣建設總公司)와 CRBC(中國路橋總公司)가 합병되어 CCCC(中國交通建設集團)를 설립, CNART(中國工藝品進出口總公司)와 China National Arts & Crafts(中國工藝美術集團)가 합병되어 CNACGC(中國工藝集團) 설립
위탁관리		공기업 또는 자산경영회사가 위탁관리회사로 지정되어 통폐합 추진, 위탁관리 기한이 만료되면 다른 통폐합 방식을 택하거나 타기업에 매각	중앙공기업 통폐합을 추진하기 위해 국가위가 중국청통그룹과 SDIC를 자산경영회사로 설립

자료: 공공기관정책연구센터(2010) 내용 정리

다. 공기업 상장

- 공기업의 국내 상장은 기업 소유구조 개혁과 경영시스템 개선 필요에 의해서 이루어지고 해외 상장은 외자 도입 및 이용의 필요성과 기업의 자본구조 개선, 글로벌화를 위해서 추진됨.
- 공기업 상장을 추진하는 방식은 전체상장과 분할상장, 분리상장, 공동출자상장이 있으며 각각의 방식의 특징과 실제 적용사례는 <표 2-35>와 같음.

<표 2-35> 공기업 상장 추진 방식

상장방식	특징	실제 적용사례
전체상장 (整體改制上市)	상장기업의 신규주식 발행 요구에 부합하도록 국유기업 전체에 대해 주식제 개혁을 진행, 업무가 단일하고 자산을 분리하기 어려운 공기업에 적용, 그룹이 산하의 이미 상장된 기업을 인수하여 전체상장을 실현하는 경우도 있음	중국은행주식회사(中國銀行股份有限公司), TCL그룹 주식회사(TCL集團股份有限公司)
분할상장 (分拆改制上市)	대형 공기업의 특정 업무 관련 자산을 분할시켜 주식제 회사로 재편한 후, 그룹이 동 회사의 최대주주가 되는 방식, 현재 중국의 대형 공기업은 대부분 분할상장 방식을 통해 산하 자회사의 상장을 추진	Baosteel(上海寶鋼集團公司)
분리상장 (分立改制上市)	한 개의 공기업을 2개의 독립된 회사로 분리한 뒤 그중의 한 개 회사가 주식제 개혁을 거쳐 상장	上海石油化工總廠(SINOPEC의 자회사), 창장증권(長江證券)
공동출자상장 (聯合改制上市)	여러 개의 공기업이 연합하여 한개 주식회사로 재편한 뒤 상장, 주로 규모가 크지 않고 사업유형이 비슷한 공기업에 적합함	WORLD BEST KAMA MACHINERY (華源凱馬機械股份有限公司)

자료: 공공기관정책연구센터(2010) 내용 정리

- 차이나데일리⁶⁴⁾에 의하면 샤오닝(邵寧) 국자위 부주임은 10~15년 사이에 중앙 공기업을 포함한 모든 대규모 공기업을 상장할 예정이라고 밝혔음.
 - 특히 2010년 말 현재 핵심사업을 상장한 공기업은 43개에 불과하지만 앞으로 공기업은 자회사를 상장하거나 자산을 통해 재원을 마련하기보다 핵심사업을 상장해야 한다고 주장하였음.

64) 차이나데일리, 2011년 2월 25일 보도자료

제 3 편 이탈리아의 공공기관

I. 서론

- 이탈리아는 2009년 말 기준 국민총생산 2조 1,120억달러를 기록한 국가로 유럽에서 4번째, 전 세계에서는 7번째의 경제대국임⁶⁵⁾.
- 1861년 대통합을 이룬 이탈리아는 1890년대부터 산업화를 시작함. 영국과 프랑스, 독일에 비하여 산업화가 늦어진 편임.
 - 이탈리아 남부지역은 수세기 동안 외세의 통치를 받아 다른 지역에 비하여 낙후되었으며 분열된 상태 또한 오랫동안 유지됨. 이는 이 지역의 산업화를 더욱 지연시키는 결과를 낳았음.
 - 이탈리아 남부지역의 현대적 산업화는 산업복원기관인 IRI(Institute for Industrial Reconstruction)의 개입으로 제2차 세계대전 이후부터 본격적으로 시작됨.
 - 오늘날에도 남부지역은 북부지역에 비해 경제적으로 낙후되어 있음. 이로 인해 재정지원, 투자 및 개발 프로그램 등을 통한 정부의 개입이 상대적으로 높은 편임.
- 20세기 이탈리아의 공공기관은 다른 유럽국가의 공공기관에 비해 국가 발전과 경제에 더욱 중대한 역할을 하였음.
 - 이는 협소한 내수시장, 자본 부족, 재정 불안, 진취적인 기업정신 부족 등 이탈리아의 구조적인 문제들로 인해 국내 경제성장이 둔화되었기 때문임.
 - 공공기관을 통한 정부의 개입은 두 차례의 세계전쟁으로 파괴된 국가를 재건하기 위해 필수불가결한 것이었던 것으로 평가됨.

65) World Bank, December 2009.

- 20세기 국가경제 회생 목적으로 공공기관을 통해 행사된 이탈리아 정부의 계획적이
지 못한 시장 개입은 이후 많은 부작용을 초래하였음.
 - 설립 당시와는 달리 이탈리아 공기업들의 역할이 무계획적·무분별적으로 변화되
고 정치적인 도구로 이용되었음. 때문에 본래의 역할을 수행할 능력이 없어지거나
타 집권당의 정치적 도구로 이용되었던 공공기관이 주로 개혁의 대상이 되었음.
 - 특히, 이탈리아 공기업은 ‘chinese boxes’⁶⁶⁾라는 이탈리아 경제 특유의 통치 형태
에 의해 신설되거나 조직되는 경우가 많았음.
 - ‘chinese boxes’ 통치 형태의 빈번한 사용과 이탈리아 공공부문의 재정적 기반 부
족은 정부의 개입을 유도하였고, 결과적으로 이탈리아 공공부문은 매우 복잡하고
특이한 구조를 띠게 되었음.
 - 이로 인해 지난 세기 이탈리아 국가경제 대비 공기업의 비중에 대한 정확한 측량
및 계산이 어려움.

- 결국 정부의 개입은 불안정하고 효율적이지 못하며 공기업이 정치세력에 쉽게 동요
된다는 지적을 받게 되고 1992년 새로운 국면을 맞이하게 됨.
 - 당시 이탈리아는 통제 불능의 경제·정치적 위기를 겪게 되었고, 국가경제의 구조
적 문제가 드러나게 되어 유럽연합은 이탈리아 정부로 하여금 대부분의 공기업의
민영화를 강요하였음.

- 최근 공기업 및 공공기관의 민영화가 경영 및 행정의 효율성을 위한 정책으로서 긍
정적으로 평가되고 있으나, 이로 인해 정부소유기업이 이탈리아 경제에 기여한 바가
과소평가될 수 있다는 우려가 있음.

- 오늘날 국가경제에 있어 이탈리아 정부와 공공기관의 역할은 타 유럽국가와 유사한

66) 예로부터 유지되어 왔던 이탈리아 특유의 공기업 소유구조 형태를 ‘chinese box’라 칭함.
그 모형이 작은 상자로부터 차례로 큰 상자에 꼭 끼게 들어갈 수 있도록 제작된 한 벌의
중국 상자를 닮았기 때문에 붙여진 이름임. 이는 적은 자본으로 많은 기업을 소유 및 통
치하기 위한 수학적 기법으로 정부는 단 4개의 공기업(IRI, ENI, ENEL, EFIM)을 소유
하는 것만으로 수백 개의 공기업을 통치할 수 있도록 하는 효과를 누릴 수 있었음. 최근
이러한 소유구조를 급하도록 하는 법률을 제정중임.

형태임.

- 2009년부터 이탈리아는 공공부문에 대한 총체적 개혁을 단행하고 있음. 그 주요 목적은 공공기관 내의 정보기술, 투명성, 지속가능성, 성과평가 실시를 강화하는 것임.
 - 정부의 간섭이 공기업 경영에 해로울 수 있음을 인식하고 일부 공기업의 민영화 작업은 계속적으로 진행되고 있음.
 - 정부소유로 남은 공기업들은 민간공급의 한계를 보완하기 위한 사업, 또는 정부에 서비스를 제공하는 사업, 우정 및 철도와 같은 공익사업 등을 운영하는 공기업임.
- 그러나, 과거 부실한 경영으로 인한 부정적 영향이 현재까지도 이어지고 있음. 예를 들어 국유항공회사인 Alitalia의 민영화는 2006년부터 시작되었으나, 4년간 계속되는 합의 실패와 복잡한 교섭 및 정치세력의 다툼으로 인해 아직까지 해결점을 찾지 못하고 있음.

II. 이탈리아 공공기관의 역사

1. 제2차 세계대전 이전 이탈리아 공공기관의 현황

- 국가의 구조적인 문제를 해결하기 위한 이탈리아 경제시장에 대한 정부의 직접적인 개입은 1861년 이탈리아 재통합 시기부터 시작됨.
 - 협소한 내수시장, 자본 부족, 기업가 정신 부족, 재정분야의 불안정과 금융기관 부족 등의 문제를 대규모 공기업의 설립으로 해결하고자 하였음.
- 1890년대 독일형 종합은행이 설립되기 시작하고 금융기관의 수가 증가하면서 국가 재정시스템을 지원하는 지지대가 마련되었음. 반면, 내수불안을 더 악화시키는 결과를 초래하기도 하여, 1930년대 초반 이탈리아는 최악의 경제위기를 맞음.

□ IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) 설립

- 1933년 무솔리니가 이끄는 파시스트 정부는 대공황으로 심각한 타격을 입은 주요 은행들과 주요 기업들을 돕기 위해 IRI, 즉 '산업복원기관'이라는 특별한 공기업을 설립하였음. IRI를 통해 이탈리아 기업들의 국유화가 본격화되었음.
- 1937년, IRI는 주요 공기업(principal state holding company)으로 지정되었으며, 채무불이행 위기에 처한 회사를 구제하는 역할을 하였음. IRI의 주업무는 은행으로부터 부실회사의 주식을 매입함으로써 회사를 국유화하는 것이었지만, 실제 국유화는 진행되지 않았음.
- 이후, 파시스트 정부는 모든 은행의 산업증권을 IRI로 이전하였고, 이로 인해 모든 은행들은 IRI의 통제를 받게 됨.
- IRI는 어려움에 처한 기업을 재조정하고, 복원하여 시장으로 복귀시키고자 설립된 일시적인 기관인 듯 보였으나, 1937년 말 개인매입자의 부재와 당시 국제 정치상황을 이유로 영구적인 기관으로 자리잡음.

□ AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli) 설립

- 1926년 이탈리아 정부는 석유공사 AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli)를 설립하고 에너지 부문에서의 정부 개입을 본격화함.
- AGIP는 합작회사 형태로 설립되어 자본의 60%는 재무부로부터, 20%는 국가보험기관(INA, Istituto Nazionale delle Assicurazioni), 나머지 20%는 사회보험에서 출자되었음.

2. 제2차 세계대전 이후 이탈리아 공공기관의 현황

가. 1950년대

- 50년대는 이탈리아의 '경제 기적' 시기로 높은 경제성장을 이루었음. 이 시기 동안 정부활동 범위는 크게 확대되어 거의 모든 경제권의 기업을 정부가 인수하거나 설립하여 IRI 산하에 둠.

- IRI를 통한 이탈리아 정부활동의 확대는 그 당시 타 유럽국가로부터 획기적이고, 긍정적인 것으로 평가되었음. 또한, 공적자본과 민간자본 협력의 모태가 되기도 하여 많은 합작회사가 설립되었음.

□ IRI의 성장

- 제2차 세계대전 이후 IRI는 활동범위를 확대하여 이탈리아 남부지역의 산업화에 크게 기여함.
- IRI는 1990년대까지 이탈리아 최대 규모의 공기업이었음. 수만명의 직원을 두고, 1,000여개의 다른 기업을 직·간접적으로 소유 및 통제하였음.

□ ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) 설립

- IRI를 모델로 1953년 국영에너지기업인 ENI(Ente Nazionale Idrocarburi)가 설립되었음. ENI는 이탈리아 에너지 시장 통제 및 합리화를 목적으로 세워졌으며, IRI와 함께 이탈리아 경제성장과 정책발전에 원동력이 됨.
- ENI는 석유, 가스, 석유화학, 에너지 부문의 관리를 위해 설립되었으며, IRI와 유사하게 자회사를 거느린 지주회사 형태임. 자회사를 통해 에너지, 운송, 통신, 가스, 화학, 엔지니어링, 출판, 핵연료, 제약, 관광 등의 분야에 관여함.

- 1956년 국가소유재산부(Ministero delle Partecipazioni Statali)가 신설되어 이탈리아 공기업 대부분을 감시하게 되었음. 이는 정치가 공기업 경영에 개입하는 통로 역할을 하였음.

나. 1960년대

□ EFIM(Ente Autonomo di Gestione per il Finanziamento dell'Industria Meccanica) 설립

- 1962년 이탈리아는 정부 감독하의 모든 중장비 기업을 합병하여 독립단체 형태를 띤 EFIM(Ente Autonomo di Gestione per il Finanziamento dell'Industria

Meccanica)을 설립하였음.

- EFIM은 기계산업 육성 및 이를 위한 자금, 즉 FIM(Financial Fund for Mechanic Industries) 마련을 위해 세워졌음.
- FIM은 전후 군수산업을 새로운 생산라인으로 전환하기 위한 재원으로 1947년부터 마련되기 시작하였음.

□ EFIM은 IRI와 ENI에 이어 이탈리아의 세 번째 규모의 공공지주회사가 됨.

□ ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica) 설립

- 1962년에 집권당이었던 사회주의정권이 전력에너지 산업에 있던 모든 기업을 국영화하여 ENEL(Ente Nazionale per l'Energia Elettrica)이라는 전력공기업을 설립하였음.
- 1991년 에너지 시장이 자유화되기 이전까지 ENEL은 이탈리아의 모든 전력에너지 공급업체를 소유 및 감독함.

□ 1950~1960년대는 시장경제에 대한 정부의 개입이 최고조에 달한 시기로 평가됨. 그 당시 이탈리아 국유기업의 생산량은 국가재산의 10%에 달하였고, 국민총생산의 16.5%를 차지함.

다. 1970~90년대

□ 1970년대 이탈리아 경제호황에 힘입어 IRI를 비롯한 이탈리아 공공기관은 여러 산업으로 영향력을 확대하였고, 많은 수익을 내며 규모면에서 큰 성장을 이루어 이탈리아 경제 근대화에 크게 기여했음.

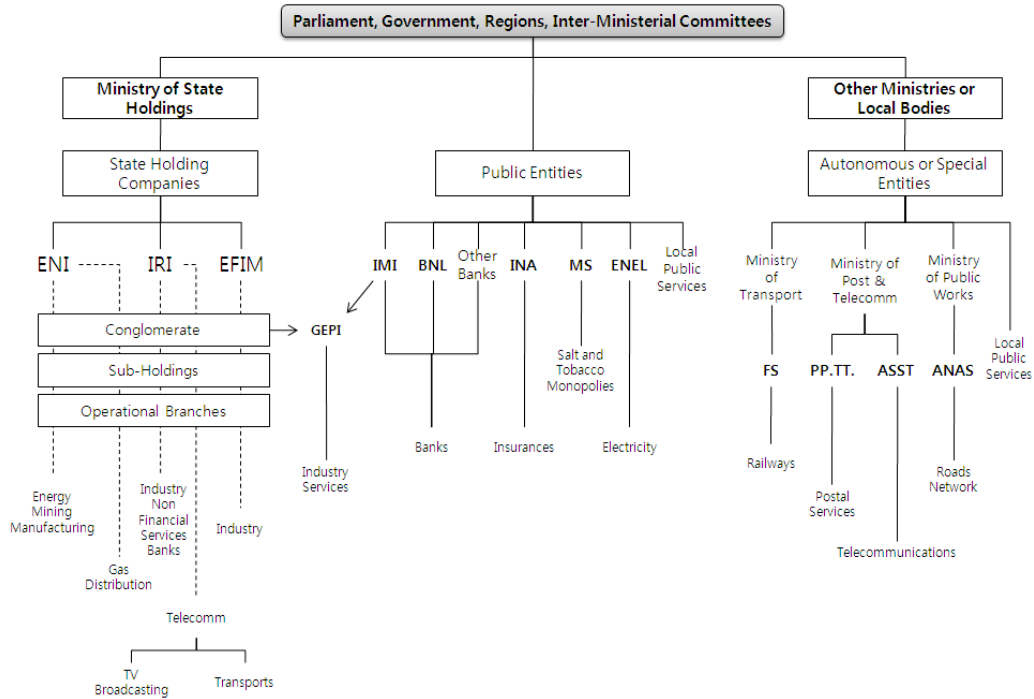
- 1980년 IRI는 약 1,000개의 회사와 50만명의 종업원을 관리함.
- 이후, 1992년 IRI는 전 세계에서 가장 많은 수익을 내는 회사 중 하나로 성장하였으나 부채 규모 또한 높았음. 1992년 한 해 동안 75조 9,120억리라(약 390억유로 이상)의 매출을 기록하였으나, 연말 적자는 5조 1,820억리라(약 27억유로)였음.

- EFIM은 경쟁력이 떨어지고 재무적 어려움에 처한 중소기업을 인수함. 1970년대 이후로 현재까지 채무가 항상 수익을 초과하고 있으며 1990년대 초 기준 약 100개의 회사와 3만명의 종업원을 관리함.
- 1991년 매출액 기준 상위 20위권 이내의 이탈리아 기업 중 12개가 국영화됨. 주요 지주회사(IRI, ENI, EFIM)에 총 50만명 이상이 고용되었으며, IRI 종업원의 2/3가량이 합법적인 독점, 정부주도의 수요, 혹은 배타적인 정부 혜택 등으로 보호받는 시장에서 상품과 서비스를 생산하였음.
- 당시 공기업 경영자들은 중장기 사업계획에 대한 의사결정을 독립적으로 행사하지 못했음.
 - 공기업의 경영권은 분산되어 다음 기관들에 의해 의사결정이 이루어졌음.
 - 국가소유재산부(Ministry of State Holdings)⁶⁷⁾
 - 일부 정부부처위원회 (several inter-ministerial committees)
 - 정부
 - 이사회에 속한 정치인들 (politicians sitting in Board of Directors)
- 국가소유재산부(Ministry of State Holdings)는 연구개발(R&D)팀을 설립하여 인재 발굴에 크게 기여하였음.
 - 미국식 경영·조직 기술을 도입하여 이탈리아에 전파하였고, 전문 기술자 및 경영자 육성을 위한 직업훈련소도 다수 설립하였음.
 - 또한, 직무평가제도를 개발하여 좋은 성과를 거둔 바 있음.
- 1991년 말, 공공기관 부문의 지배구조는 매우 복합적으로 변화되었고 다음과 같은 형태의 기관이 출현하였음.
 - 정부지주회사 (State holding companies)

67) 국가소유재산부는 1956년 공기업에 대한 정부지분을 관리하기 위해 설립되었으며, 각 국유기업의 경영자를 임명하는 등 강력한 정치적 영향력을 행사하였음.

- 공기업 (Public entities)
- 정부부처 및 지방행정조직 (Other ministries or local government bodies)

[그림 3-1] 1990년대 이탈리아 공기업 형태



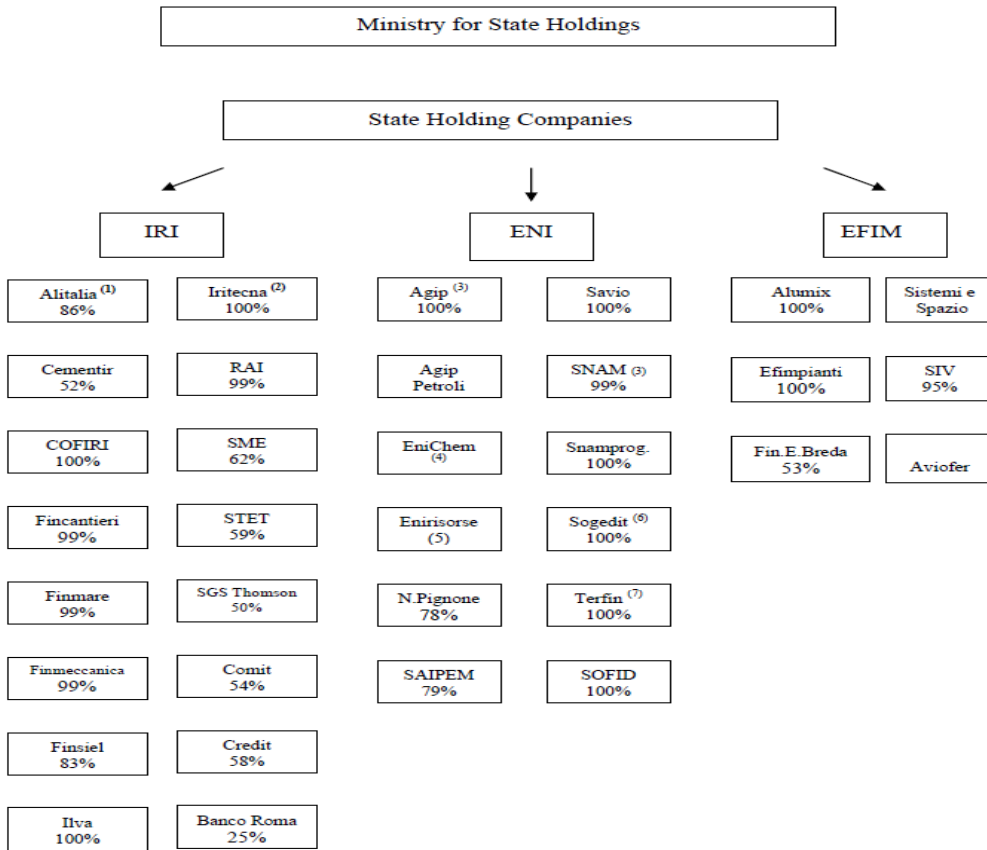
자료: Goldstein and Nicoletti (2003)

- 이탈리아의 대규모 지주회사 IRI, ENI, EFIM을 중심으로 형성된 정부지주회사의 구조는 다음 그림과 같음.
- 대규모 주요 지주회사(IRI, ENI, EFIM)는 외에도 이탈리아 정부는 국내 은행 대부분을 소유하였음.
 - 예를 들면, 1990년대를 기준으로 정부소유 은행의 예금 및 대출액이 국가 전체 예금 및 대출액의 70% 이상을 차지하였음⁶⁸⁾.

68) Bortolotti B., "Italy's Privatization Process and Its Implications for China," Fondazione ENI Enrico Mattei, September 2005.

- 정부소유 은행 중 가장 규모가 큰 은행은 IRI 소유의 Banks of National Interest (Banche di Interesse Nazionale)⁶⁹⁾ 임.

[그림 3-2] 1990년대 이탈리아 지주회사의 구조



주: (1) Aeroporti di Roma 관리. (2) Autostrade and Italmimpianti 관리. (3) Alcantara의 51%를 소유하고 있는 SCI 관리. (4) Montefibre, Enichem Augusta and Inca Intern 관리. (5) 탄소 부문의 활동 관리 (6) Segisa (신문편집자) 와 Nuova Same 관리. (7) 다수의 호텔과 관광활동 관리. (8) Comital and Euralluminia 관리. (9) Augusta and Breda Costruzioni Ferroviarie 관리.

자료: IRI의 보관문서

69) Banks of National Interest는 1936년 무솔리니 정부 때 설립되었음. 세 개의 일반상업은행(Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma, Credito Italiano)의 합병을 통해 설립되었으며, 기업보다는 일반 국민의 은행 업무를 지원하기 위해 세워졌음. 따라서, 기업대출과 산업 재산 소유가 금지되었음.

- 공기업(State-owned enterprises)은 사회적·산업적 정책의 도구로 인식되었으며, 실업의 해소, 투자활성화, 재무적 어려움에 있는 기업을 구제하는 역할을 해 왔음.
 - 그러나 이탈리아 경제호황 시기를 제외하고는 1970년대부터 1990년대까지 민영화 개혁 이전 기간 동안의 공기업 성과는 유사 민간기업과 비교하여 전반적으로 열등하였음.

- 1990년대 말 이탈리아는 경제적·정치적으로 심각한 위기를 겪게 됨. 공기업의 부실이 국가위기의 주요 원인으로 지목되어 공기업의 민영화를 비롯한 공공기관 개혁이 단행됨.

Ⅲ. 이탈리아 공공기관의 현황

1. 공공기관의 정의 및 유형 분류

가. 정의

- 이탈리아는 정부 행정과 관련된 모든 공공기관을 공공부문으로 정의함⁷⁰⁾.

- 공공기관으로 분류하는 기준은 다음과 같음.
 - 설립근거 법률이 있어야 함.
 - 기관 설립 목적이 공공의 이익을 추구하는 것이어야 함.
 - 기관 운영에 대한 정부의 통제가 가능해야 함.

70) 연구소와 학교 등의 교육기관, 정부 소유의 독립적 공기업, 지방자치단체, 재단, 협회, 공립대학, 자치협회, 상공회의소, 수공업체협회, 비경제분야 공공기관, 의료기관, 계약체결 시 공공기관을 대표하는 기관, 예산기관, 국방기관을 포함함(법령, Legislative Decree 1999/07/30).

- 기관은 행정법의 적용을 받지만, 법적 분쟁 발생 시 민간법을 우선으로 적용받음.
- 공공기관은 행정법에 의거하여 다음과 같은 권리를 행사함.
 - 독립권 : 공공기관의 내부구조에 관하여 독립적인 의사결정이 가능함.
 - 자기방위권 : 공공기관은 이해관계 충돌에 관한 문제를 스스로 해결할 수 있으며, 각 기관의 업무지침서 등을 법적으로 유효화할 수 있음.
 - 자치권 : 법률적, 규제적, 재정적, 회계적, 행정적, 사법적 자치권을 소유함.
 - 자율권 : 공공기관은 자율적으로 이사회 등을 조직할 수 있으며, 의사결정권을 행사함.
- 각 주무부처는 공공기관의 활동을 통제 혹은 규제함.
 - 공기업 및 은행은 재정경제부가 담당함.
 - 다른 공공기관은 각각의 전문성과 법률적 특징을 고려하여 담당 주무부처를 결정함.
 - 대부분의 공기업은 재정경제부와 관련부처의 통제를 받음. 예를 들면, 철도공사(Ferrovie dello Stato)와 국도공사(ANAS)는 재정경제부와 공공시설교통부가 공동으로 담당함.
 - 정부행정기관들은 행정혁신부가 담당함.
 - 지방공공기관은 지방정부⁷¹⁾가 직접 관할함.

나. 유형 분류

- 이탈리아 공공부문은 크게 다음 두 부문으로 분류됨.
- 공공행정부문(Pubbliche Amministrazioni, PA)
 - 비경제기관으로도 불리며, 정부 혹은 비정부기관으로 정부와 국민의 발전과 이익, 행정 등을 위해 조직됨.

71) 지방정부에는 Regioni(지역단위), Province (주/도 단위), Comuni (시/읍 단위)가 있음.

□ 공기업부문(Enti Pubblici Economici or Imprese Pubbliche)

- 경제공공기관, 혹은 정부소유기업으로도 불리며, 상업적 성격을 띤 독립재산체로 운영됨. 정부가 전체 혹은 부분적으로 통제 가능하며, 이사회를 임명하기도 함.

1) 공공행정부문(PA)의 분류

□ 공공행정부문은 서로 다른 기능을 가진 9,700개의 기관으로 구성되어 있음.⁷²⁾

□ 공공행정은 다음 두 가지로 분류됨.

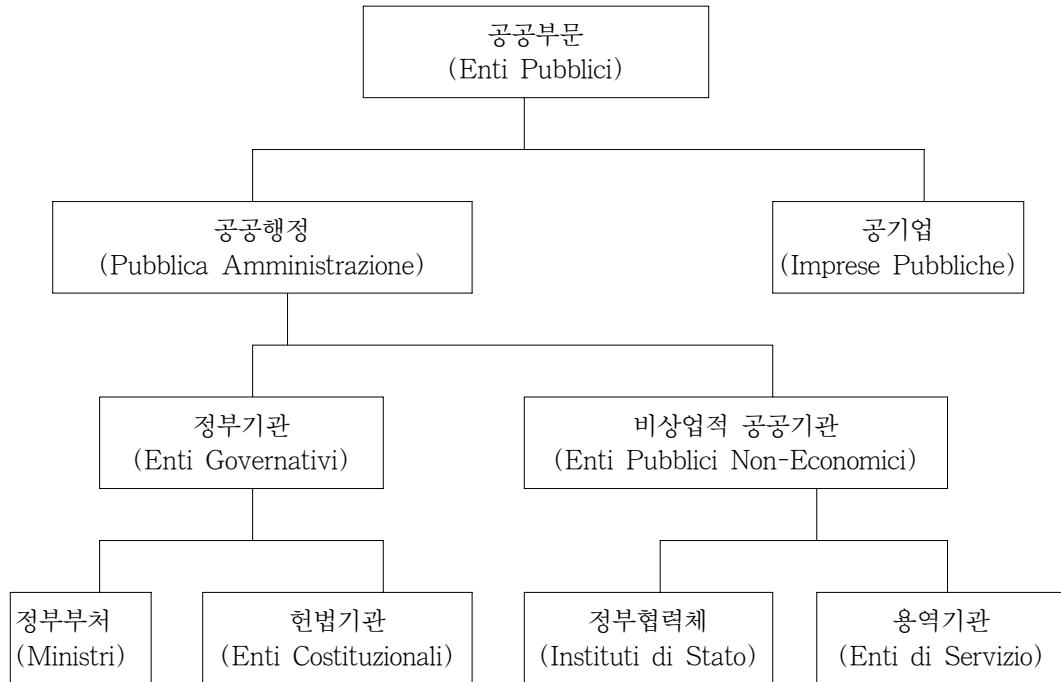
- 정부기관(Enti Governativi) : 정부기관은 정부행정을 책임지며, 관련 업무에 직접적으로 관여함. 정부부처, 지방정부 및 감사원과 같은 헌법기관(Organi di Rilievo Costituzionale)이 정부기관에 포함됨.
- 비상업적 공공기관(Enti Pubblici non Economici) : 비상업적 공공기관은 공공의 필요를 충족하기 위한 재화와 용역을 생산 및 공급하며, 부의 재분배 등의 비상업적인 목적을 담당함.

□ 비상업적 공공기관은 정부협력체(Istituti di Stato)와 용역기관(Enti di Servizio)으로 분류됨.

- 정부협력체 : 정부를 위한 필수 용역·기능을 담당하는 기관으로, 통계청(ISTAT, Istituto Italiano di Statistica), 국가행정전산화센터(CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione), 국제무역협회(ICE, Istituto Nazionale per il Commercio Estero) 등이 있음.
- 용역기관 : 정부 출연기관으로서 민간을 위해 용역을 제공하는 공공기관임. 그 예로는 국가사회보장서비스(INPS, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale)와 국가산업보험협회(INAIL, Istituto Nazionale per gli Infortuni sul Lavoro) 등이 있음.

72) ISTAT(이탈리아 통계청), Dossier 5, 2009.

[그림 3-3] 이탈리아 공공부문의 분류체계



자료: 이탈리아 재경부

- 공공행정부문에 속하는 정부기관과 비상업적 공공기관은 관련 법률에 따라 관할권이 다음과 같이 분리됨.
 - 중앙행정(Ammministrazioni Centrali) : 모든 행정관련 기관을 포함하며, 업무범위는 이탈리아 경제권 전체로 확대 가능함.
 - 지방행정(Ammministrazioni Locali) : 지방의 모든 행정관련 기관을 포함하며, 업무범위는 각 관할지역으로 제한됨.
 - 사회보장 및 복지기관(Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale): 국민 건강 및 사회 안전을 위한 활동을 담당함.
 - 각 부문은 다음과 같이 다시 세분화됨.

〈표 3-1〉 이탈리아 공공행정부문의 법률적 분류

구분	정부기관	비상업적 공공기관
중앙행정	정부행정 및 헌법기관 (Amministrazione Statale e Organi Costituzionali) 정부부처와 대통령 부처 위원회 (Ministeri é Presidenza del Consiglio dei Ministri) 헌법기관 (Organi costituzionali é di rilievo costituzionale)	경제 및 시장 통제 기능 담당 (Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività) 경제활동 통제자 (Enti di regolazione dell'attività economica) 경제용역 공급자 (Enti produttori di servizi economici) 독립적 행정 기구 (Autorità amministrative indipendenti) 협회 (Enti a struttura associativa) 문화, 여가, 보건 관련 용역 제공 (Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali) 연구기관 (Enti di ricerca) 연구/조사기관 (Enti e istituzioni di ricerca) 연구실험기관 (Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca)
지방행정	지역기관 (Entità territoriali) 지역 자치권 (Regioni é Province Autonome) 주/도 (Province) 시/읍 (Comuni)	보건용역기관 (Enti produttori di servizi sanitari) 지역의료기관 (ASL: Azienda Sanitaria Locale) 병원 및 의료기관 (Enti e Aziende ospedaliere) 지방 경제통제 관련 용역제공 (Enti locali produttori di servizi economici e di regolazione) 상공농회의소 (Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) 관광기관 (Enti per il turismo) 항구관리 (Enti portuali) 산간 지역 자치단체 (Comunità montane) 시/읍 단체 (Associazioni di comuni) 지방 문화, 여가, 보건 용역 제공 (Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali) 공원 관리 (Enti parco) 대학교육권을 위한 기관 (Enti per il diritto allo studio universitario) 대학교육기관 (Università e Istituti di istruzione universitaria) 오페라/콘서트 극장 (Enti lirici e istituzioni concertistiche) 지방수탁기관 (Enti e agenzie regionali)
국가사회 보장		국가사회보장기관 (Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale)

자료: 이탈리아 재경부 홈페이지

2) 공기업(상업적 기관)의 분류

□ 재경부는 이탈리아 공기업을 다음과 같이 구분함.

〈표 3-2〉 이탈리아 공기업 유형 분류

[1] 공공법 관련 업무를 주로 담당하는 공기업
[2] 공공용역을 공급하며, 합자회사 형태로 전환된 공기업
[3] 전략적 산업(전력, 석유, 안보, 등)을 담당하는 공기업
[4] 자율화된 산업을 담당하는 공기업
[5] 특수공기업

〈표 3-3〉 이탈리아 공기업 분류

분류	기업명	정부 운영 목표
[1] 공공법 관련 업무를 담당하는 공기업 (18개)	ARCUS CONI Servizi Consap Consip EUR Expo 2015 Fondo Italiano d'Investimento GSE INVITALIA Italia Lavoro MEFOP RAM Sicot Sogei Sogesid Sogin Studiare Sviluppo	공공용역의 질 향상 및 국가 재무상태 개선

〈표 3-3〉의 계속

분류	기업명	정부 운영 목표
[2] 공공용역을 공급하며, 합자회사 형태로 전환된 공기업 (5개)	Ferrovie dello Stato ANAS Poste Italiane ENAV Poligrafico dello Stato	법률 개선, 재정효율성 및 경제자급자족률 개선
[3] 전략적 산업(전력, 석유, 안보, 등)을 담당하는 공기업 (3개)	ENI ENEL Finmeccanica	30% 이상의 지분을 보유
[4] 자율화된 산업을 담당하는 공기업 (5개)	Alitalia Cinecitta' Luce RAI Radiotelevisione Italiana SACE ST Microelectronics	시장경쟁 강화
[5] 특수공기업 (2개)	CDP Fintecna	관련 별첨 참조

자료: 재정부 홈페이지 및 Centro Europa Ricerche, "Ruolo é Governance delle Imprese Controllate dallo Stato: Analisi e Proposte per il Futuro," Rapporto CER, 2008.

□ [1]그룹의 공기업

- 정부에게 용역을 제공하는 공기업으로 공공법 관련 업무를 주로 담당함.
- 이들은 사업계획, 지배구조, 내부평가 등과 관련하여 정부의 통제를 받음.
- 공기업임에도 불구하고, 경제통제 역할을 담당하는 기관(Enti produttori di servizi economici é di regolazione dell'attività)으로 간주되며, 중앙행정제에 속함.

□ [2]그룹의 공기업

- [그룹 2]에 속하는 기업은 합자회사 형태로 전환된 공기업으로 철도, 우정용역 등 과 같은 공공산업을 위하여 정부가 설립하였음.

- 사회공익업체로서 공공용역을 공급하며 해당 산업의 민간시장 붕괴를 방지하는 역할도 담당함.

□ [3]그룹의 공기업

- [그룹 3]에 속하는 공기업은 전략적 산업(에너지, 전력, 가스배급, 안보 등)을 담당하고 있으며 모두 정부 소유임.
- 이들 공기업(ENI, ENEL, Finmeccanica)은 대규모이며, 수익률이 매우 높아 정부에게 배당을 지급하여 정부의 수입원이 되기도 함.
 - ENI: 세계적 규모의 에너지 기업임.
 - ENEL: 이탈리아 전력공급업체임.
 - Finmeccanica: 철강 및 안보 산업을 담당함.

□ [4]그룹의 공기업

- 자율화된 산업을 담당하는 공기업은 민영화된 공기업을 포함하고 있으며, 시장경쟁을 강화시키기 위해 운영되고 있음.
 - Alitalia: 국가항공업체
 - Cinecitta' Luce: 역사영화 제작업체
 - RAI: 이탈리아 국영방송국
 - STMicroelectronics Holding: 반도체 및 전자부품 생산업체

□ [5]그룹의 공기업

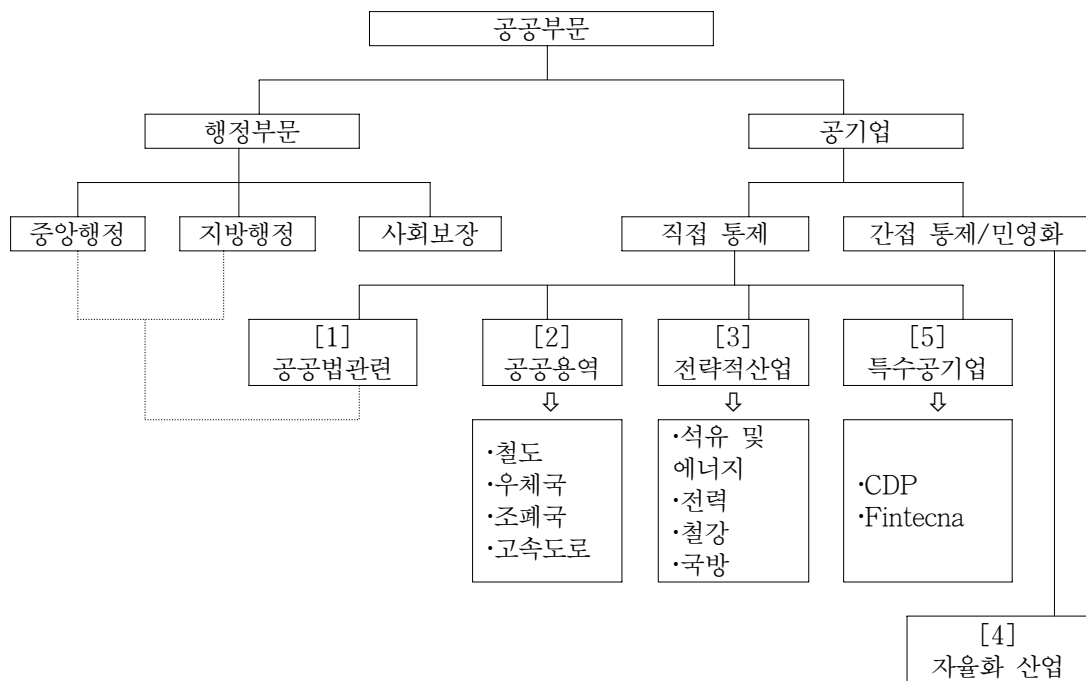
- Fintecna와 CDP(Cassa Depositi e Prestiti)는 '특수공기업'으로 분류되며, 다른 공기업과는 다른 특화된 업무를 담당함.
- Fintecna는 1993년에 설립된 기업으로 IRI(Institute for Industrial Reconstruction, IRI)의 민영화를 감시/관리하기 위해 세워졌음.
 - IRI의 민영화를 마친 후, 현재 Fintecna는 2가지 기능을 담당하고 있음.
 - 첫 번째 기능은 재정적, 구조적 재조정이 필요한 공기업을 정부 차원에서 관리하는 것으로 구조조정 대상 공기업을 직접 소유하는 것임.

- 두 번째로는 이탈리아 공기업의 민영화 또는 청산 절차를 집행하는 업무를 담당함.
- Fintecna는 현재 국가항공업체인 Alitalia의 민영화를 관리하고 있음.

□ CDP는 1950년에 세워진 은행으로 2003년 12월 지금의 합자회사 형태로 설립됨.

- 총지분의 70%를 이탈리아 재경부가 소유하고 있으며, 나머지 30%는 은행을 비롯한 다양한 주주가 소유함.
- 은행의 업무는 2개의 사업으로 구분됨. 첫 번째 사업은 공공사업으로 일반 사업과 분리하여 운영함. 공공투자금 및 다른 공공기관의 자금을 관리하는 업무가 이에 속하며, 이를 위한 주요 자본으로 우편저축자금을 사용함. 두 번째 사업은 일반사업으로 구분되며, 사회간접시설을 위한 재무적 지원을 담당함.
- 우편저축과는 다르게, CDP가 발행한 채권은 정부가 보증해주지 않음.
- CDP의 기업활동은 의회 위원회의 감시를 받음.

[그림 3-4] 이탈리아 공공부문 및 공기업의 분류체계



자료: 이탈리아 재경부

2. 공기업의 현황

- 현재 이탈리아에는 400여개의 공기업이 있음. 정부가 기업의 대주주 혹은 소액주주인 경우 공기업은 정부의 직접적인 통제를 받으며, 중간에 다른 공기업을 통해 소유가 이루어지는 경우 간접적인 통제를 받음.
- 2009년 공기업의 총생산량은 1조 5,850억유로로 이탈리아 GDP의 11.2%를 차지하였으며, 약 45만 5,000명의 직원을 고용하고 있음.
- 이탈리아의 재경부는 31개의 공기업을 대주주 혹은 소액주주로서 직접 통제하고 있음.
- 공기업 중 7개는 상장기업이고 전체 시장자본의 약 23%를 차지하고 있음.
- 공기업 중 Eni, Enel, Poste Italiane, Ferrovie dello Stato, Alitalia, Finmeccanica, Rai는 이탈리아 경제시장의 일정부분을 점유하고 있음. 앞서 설명한 CDP와 Fintecna는 조금 특별한 경우이며, 나머지 22개 공기업의 시장점유율은 낮은 편임.

〈표 3-4〉 이탈리아 공기업 수 추이(2006~2010)

(단위: 개)

구분	2006	2008	2009	2010
총계	29	29	30	32
대주주 (전체소유)	18	18	20	20
소액주주 (부분소유)	9	9	10	12
상징적 주주 (0.10%)	2	2	-	-

자료: 이탈리아 재경부 "Mappa delle partecipazioni dirette del Ministero dell'Economia," 2010년 12월

〈표 3-5〉 이탈리아 재정부 보유 공기업 현황(2010년 12월 기준)

공기업	설립 연도	국가 지분	분야	역할	주무부처
Alitalia S.p.A.	2008 (1946)	49.90%	항공	이탈리아 항공 회사	건설교통부
ENEL S.p.A.	1962	31.24%	전력	가장 큰 규모의 전력·가스 생산/배급 기업임. 22개 국가에서 운영되고 있음.	경제개발부
ENI S.p.A.	1953	3.93% 73)	에너지 / 석유	석유 및 가스의 추출, 생산, 운송, 영업, 석유화학, 유전, 건축 및 공업기술 등을 담당하는 전력회사 - 77개 국가에서 운영되고 있음.	경제개발부
Finmeccanica S.p.a.	1948	30.18%	국방 / 최첨단 기술	우주항공, 국방, 안보 분야에서 세계 10대 기업에 속함.	건설교통부
ANAS S.p.A.	1928	100%	국도 관리 및 건설 / 고속도로 운영	국도와 고속도로 관리 및 유지보수를 담당하는 기업	건설교통부
ARCUS S.p.A.	2004	100%	문화 / 예술 서비스	문화 및 예술분야를 지원하는 활동을 담당 - 예술공연, 전람회 등 예술 프로젝트를 운영	문화부
CDP S.p.A.	1850	70%	지주회사/우체국 경영 / 지방 공공기관 재원	공공기관에 자금을 지원하는 은행으로 공공부문 투자도 담당(예: 인프라 신축) ENEL과 같은 공기업을 다수 소유하고 있음.	재정경제부
Cinecittà Luce S.p.A.	2009 (1924)	100%	이탈리아 영화 제작 지원	이탈리아 영화산업 발전과 진흥을 지원함. 오랜 역사를 지닌 두 개의 영화제작사(Istituto Luce, Cinecittà Holdings)를 합병하여 설립	문화부

73) CDP (Cassa Depositi e Prestiti) 공기업이 ENI 지분의 26.40%를 소유하고 있음.

〈표 3-5〉의 계속

공기업	설립연도	국가지분	분야	역할	주무부처
Coni Servizi S.p.A.	2004	100%	올림픽 위원회를 위한 서비스 제공	이탈리아 올림픽위원회(Comitato Olimpico Nazionale Italiano, CONI)를 위해 용역을 제공하는 기관으로 국가 스포츠 연합을 지원하고, 국가훈련센터 및 국가체육교육, 스포츠의료기관을 운영함.	
CONSAP S.p.A.	1993	100%	보험회사	이탈리아 국가보험기관인 INA의 민영화 이후 설립되었으며, INA의 부동산자산 관리를 담당. 공공보험서비스 중개 역할을 했으며, 다양한 공공자금을 관리	재정경제부
CONSIP S.p.A.	1997	100%	정부 컨설팅 / 전자조달제도 도입 및 운영	IT분야에서 공공행정기관을 위해 자문 및 지원활동을 하는 기관으로 공공부문의 기술 활용을 돕고, 온라인 정부조달 서비스를 관리함.	경제개발부
ENAV S.p.A.	2001	100%	항공교통 관제센터	이탈리아의 항공교통 통제 및 관리 담당	건설교통부
EUR S.p.A.	2000	90%	부동산	로마시 유리지구의 부동산 관리 담당	건설교통부
EXPO2015 S.p.A.		40%	밀라노 엑스포 2015년 박람회 조직 위원회	2015년 밀라노 세계 엑스포 조직 및 홍보를 위해 설립	재정경제부
Ferrovie dello Stato S.p.A.	1905	100%	이탈리아철도 공사	국가철도시스템의 운영, 관리 및 유지보수 담당	건설교통부

〈표 3-5〉의 계속

공기업	설립연도	국가지분	분야	역할	주무부처
Fintecna S.p.A.	1993	100%	청산회사 관리	재무/구조적으로 개혁이 필요한 공기업을 위한 정부의 역할 담당. 필요시 이탈리아 공기업의 민영화 혹은 청산 절차 수행	재정경제부
Fondo Italiano d'Investimento	2010	14.29%	중소기업 진흥공단	정부와 민간투자자단체로부터의 자금을 관리하여 이탈리아 중소기업을 지원	경제개발부
GSE S.p.A.	2005	100%	전력서비스 운영	이탈리아 재생에너지 자원개발 및 진흥을 위한 지원 담당	환경 국토해양부
Invitalia S.p.A.	2007	100%	해외투자유치 기관	해외투자자 유치를 위한 국가기관으로 특별히 이탈리아 남부지역 기업의 성장을 지원	경제개발부
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.	1928	100%	조폐국	이탈리아 조폐국	재정경제부
Italia Lavoro S.p.A.	1997	100%	고용 및 노동 정책	노동정책분야에서 활동하는 기관으로 실업률이 높은 지역의 고용을 돕는 역할 담당	노동·사회정책부
MEFOP S.p.A.	1999	55.08%	은퇴계획 산업	홍보·연구·교육 활동을 통해 은퇴계획산업을 개발하고 진흥함.	재정경제부
Poste Italiane S.p.A.	1889	65%	우체국 및 금융 서비스	이탈리아 우정서비스를 담당하는 기관으로 금융 및 보험서비스도 제공	경제개발부
RAI S.p.A.	1954	99.55%	방송국	이탈리아 공영방송국으로 TV와 라디오 채널 운영	경제개발부
RAM S.p.A.	2004	100%	수운	지중해의 수로건설 및 수운 개발지원	건설교통부

〈표 3-5〉의 계속

공기업	설립연도	국가지분	분야	역할	주무부처
SACE S.p.A.	1977	100%	보험	신용관리 분야를 담당하고 있으며, 국내외 기업에게 보험, 금융 및 신용관리 상품을 제공	재정경제부
SICOT S.p.A.	2001	100%	자문/상담	민영화 절차관련 자문을 비롯하여 공기업의 정부투자가치 상생을 위한 자문용역을 재정경제부에 제공	재정경제부
SOGESID S.p.A.	1994	100%	환경보호	지속가능개발, 산업도시폐기물처리, 수자원관리, 해양 오염방지, 환경재건 사업 등을 담당	환경국토해양부
SOGIN S.p.A.	1999	100%	핵/원자력 발전	이탈리아 4개 원자력 발전소의 핵폐기물처리 담당	환경국토해양부
SOGEI S.p.A.	1976	100%	정보기술	재경부 소속의 정보통신기술기업으로 공공기관의 발전 및 혁신에 기여함.	경제개발부
STMicroelectronics Holding N.V.	1987	50%	전자부품	세계에서 가장 큰 규모의 반도체 및 전자 부품 생산업체임. 이탈리아 정부와 프랑스 정부가 각각 절반씩 소유하고 있음.	경제개발부
Studiare Sviluppo	2001	100%	지역개발	공공기관을 통하여 미개발 지역 개발을 위한 프로젝트 지원. 또한, 유럽연합(EU) 재정으로 운영되는 개발 프로그램을 통하여 해외정부에게 기술 지원	노동·사회정책부

자료: 이탈리아 재경부 홈페이지 및 각 공기업의 홈페이지 참조

가. 공기업의 재무 현황

- 각 공기업의 역할, 경제적 규모 및 정부로부터의 독립성 정도가 상이하여 다섯 개의 그룹별로 재무상태를 분석하였음.
- 전략적 산업을 담당하는 [3]그룹의 공기업은 경제적 규모가 가장 큰 공기업임. ENI와 ENEL은 총매출 면에서 세계 100대 기업 안에 속하며, Finmeccanica는 500대 기업 안에 속함⁷⁴⁾.
- 이들 세 기업은 1990년대 초반부터 민영화를 시작하여 많은 경제·정치학자로부터 완벽한 민영화라는 평가를 받음. 이는 민영화 이후 정부 통제로부터 근본적으로 독립하였기 때문임.
 - 그러나, 이들 세 기업의 '전략적 중요성'으로 인해 정부 소유지분이 아직 남아 있음. 이는 정부의 주요 수입원(배당금)을 유지하기 위한 것이라는 평가가 있음.

〈표 3-6〉 공기업 재무현황(2009년 12월 기준)

(단위: 백만유로, %)

	총매출	비중	순수익	비중	순채무	비중	총자산	비중
[그룹1] ⁷⁵⁾	8,825.7	6.4	152.5	1.2	-10,283.1	5.2	40,334.0	6.2
[그룹2]	20,024.6	14.5	846.8	6.7	-16,502.9	8.3	161,656.3	25.0
[그룹3]	103,227.3	74.8	9,495.4	74.9	-85,902.0	43.0	208,901.8	32.3
[그룹4]	3,723.6	2.7	398.3	3.1	-1,608.5	0.8	7,003.4	1.1
[그룹5]	2,163.9	1.6	1,788.7	14.1	-85,311.9	42.7	229,589.6	35.5
총계	137,965.1	100	12,681.7	100	-199,608.4	100	647,485.1	100

자료: 각 공기업의 연차보고서

74) 포춘지(Fortune)가 선정한 세계 500 대기업과 포브스지(Forbes)가 선정한 세계 500 대기업 리스트 참조

75) [그룹1]의 공기업 중 EXPO2015, Fondo Italiano d'Investimento, SOGESID와 Studiare Sviluppo의 데이터는 포함되어 있지 않음.

- [1]그룹의 18개 공기업은 매출이 가장 낮음. 이들 대부분의 지분은 재경부가 단독 소유하고 있으며, 공공부문과 관련된 활동을 전담하고 있음.
 - 지난 세기 이탈리아 정부는 매출 면에서 규모가 가장 큰 공기업인 IRI를 단독 소유하였음.

- 공공기관에 대한 이탈리아 정부 정책 중 가장 큰 성과로 지목되는 것은 정부 단독소유하에 운영되었던 공기업의 수를 줄이고, 비상업적 목적을 위한 공기업 위주로 정부통제를 제한한 부분임.

- 2009년 대부분의 공기업이 세계경제 침체 영향을 받아 매출 감소를 보였음. 그러나 대체적으로 모든 공기업의 재정 상태는 양호한 편임.
 - 단, Alitalia는 2009년에도 손실을 기록했으며, 매년 부채가 증가하고 있음. 정부의 도움으로 파산의 위기는 모면할 수 있었으나, 현재 급진적인 민영화 및 구조조정을 진행하고 있음.

- 주목할 만한 공기업으로는 이탈리아 우체국(Poste Italiane)과 이탈리아 철도관리공사(Ferrovie dello Stato)로 매출 성장률이 증가 추세임.
 - 이탈리아 우체국의 경우 성공적인 경영혁신 사례로 꼽히고 있음. 1996과 1997년 우체국은 4억유로 이상의 적자를 기록하여 1998년부터 2002년까지 22,000명을 해고하는 등 총체적인 구조조정을 실시했음. 또한, 2002년부터는 보험 등 금융산업으로 사업을 확대하였고, 그 결과 8년 연속 매출성장률이 증가함⁷⁶⁾.
 - 철도관리공사 역시 수년간 적자를 기록하였으나, 최근 회복세를 보이고 있음. 2006년 파격적인 재정복원사업이 시작되었고, 2008년부터 재정상태가 호전되어 2007년 20억유로였던 적자가 4억유로로 감소함. 더 나아가 2009년에는 4,400만유로의 순이익을 달성, 175%의 성장률을 기록함⁷⁷⁾.

76) 이탈리아 우체국의 연차보고서 참조

77) 철도관리공사의 2009년 연차보고서 참조

- 우체국과 철도관리공사의 완전 민영화 필요성에 대한 논의가 활발히 진행되었으나, 지난 몇 해 동안의 재무상태 호전으로 인해 정부지분을 유지하자는 의견이 우세하게 나타남.

- 이탈리아 공영방송국인 RAI(Radiotelevisione Italiana)는 특별한 사례로 꼽힘.
 - RAI의 적자는 지난 몇 해 동안 계속 증가함(2007년 487만유로, 2008년 3,700만유로, 2009년 7,990만유로⁷⁸⁾). 따라서 완전 민영화의 필요성이 대두되고 있음.
 - 그러나, 대중매체 통제의 중요성을 강조하는 이탈리아의 상황과 RAI의 이사회 구성원 전체를 정부가 임명한다는 점을 감안하여 정부가 대주주로서의 역할을 유지할 가능성이 높음.

- <표 3-7>은 2009년 12월 말 기준 공기업의 재무현황을 나타냄.

78) RAI의 2009년 연차보고서와 홈페이지 참조

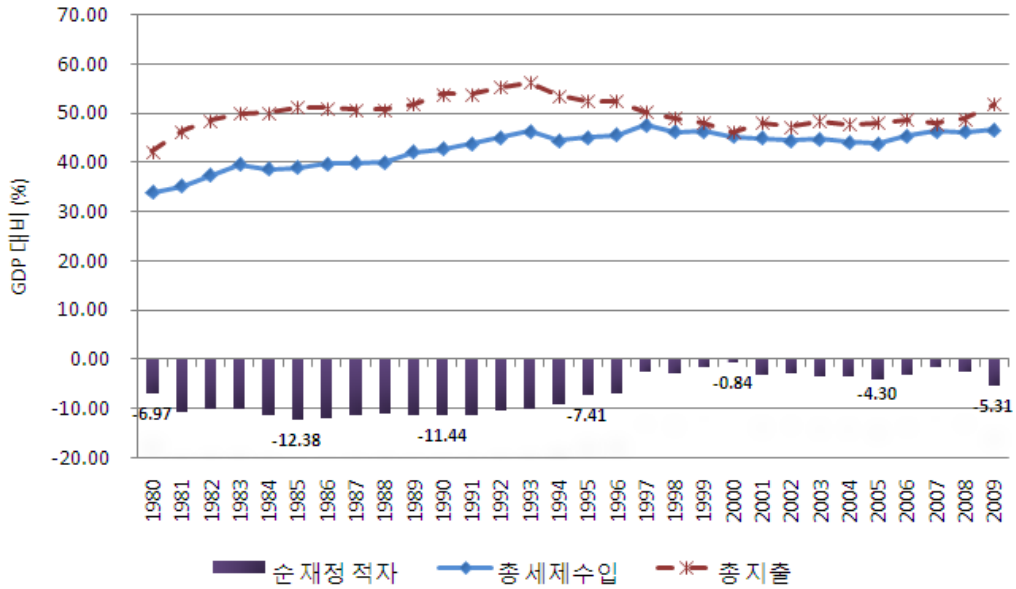
〈표 3-7〉 이탈리아 공기업의 재무현황(2009년 12월 기준)

(단위: 백만유로)

공기업명	총매출			영업수익			순수익			순계부			총자산		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Alitalia	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1,199.00	1,228.00	N/A	N/A	2,149.00	N/A
ENEL	734.30	734.30	706.30	84.50	76.30	3,887.40	2,743.80	3,460.40	37,166.00	45,058.00	48,634.00	37,166.00	60,769.10	63,755.40	60,887.80
ENI	108,810.00	108,810.00	84,345.00	18,317.00	12,055.00	10,809.00	9,538.00	5,317.00	19,833.00	-20,837.00	-24,800.00	101,460.00	116,673.00	117,539.00	
Fimmeccanica	15,037.00	15,037.00	18,176.00	1,045.00	1,305.00	1,387.00	521.00	719.00	18,616.00	23,792.00	23,936.00	24,046.00	29,922.00	30,485.00	
ANAS	1,296.80	1,296.80	1,139.10	-130.60	-2.70	-106.90	-123.90	5.30	16.78	-3,417.20	-3,236.20	-3,028.30	26,992.60	29,103.40	31,516.30
ARCUS	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	2,091.00	1,374.00	1,389.00	1,725.00	-87,617.00	-82,237.00	-85,178.00	196,094.00	209,789.00	227,054.00
Cassa Depositi e Prestiti	32.40	32.40	26.70	3.60	3.20	0.59	N/A	0.12	N/A	-29.60	-28.70	N/A	N/A	53.60	
Cinectit Luce	466.20	466.20	459.00	12.30	6.40	-1.80	12.30	5.60	-1.70	-21.10	-14.70	-15.20	70.40	68.90	67.40
CONSNAP	N/A	19.90	21.70	N/A	-2.50	-2.20	N/A	4.10	4.80	N/A	-18.20	-13.20	N/A	124.40	127.30
CONSP	188.90	188.90	167.70	5.50	4.20	5.10	3.20	0.60	1.90	101.10	89.90	77.70	127.90	117.60	106.80
ENAV	748.50	748.50	746.50	56.00	48.10	39.10	-15.00	23.80	7.80	138.30	-288.70	-312.60	2,602.40	2,816.50	2,933.20
EUR	35.20	35.20	36.60	0.28	5.70	-8.40	-21.80	3.90	-12.60	30.20	-53.50	-50.50	707.10	706.00	693.40
EXPO2015	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ferrovie dello Stato	7,816.00	7,816.00	7,491.00	-575.00	106.00	143.00	-409.00	16.00	44.00	-6,741.00	-9,210.00	-9,703.00	36,016.00	36,210.00	36,245.00
Fintecnica	25.60	25.60	1.92	30.90	133.00	-11.70	240.70	76.10	65.70	-2,449.30	-173.20	-133.90	2,645.70	2,471.80	2,535.60
Fondo Italiano d'Investimento	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
GSE	29,692.00	29,692.00	7,492.92	22.60	0.80	131.30	12.00	17.30	107.70	742.00	-1,067.50	-9,836.90	129.40	141.70	38,780.60
Initalia	38.00	38.00	28.00	22.30	N/A	N/A	2.70	6.59	5.11	-0.14	N/A	N/A	2.09	N/A	N/A
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	473.00	473.00	445.00	125.50	132.80	111.00	40.80	44.40	41.50	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Italia Lavoro	96.80	96.80	57.60	-2.10	2.20	1.60	-3.90	0.02	0.27	-180.50	-160.80	-10.00	110.10	92.30	85.40
MEOP	2.12	2.12	2.23	0.22	0.27	0.22	0.27	0.27	0.25	N/A	-0.40	-0.30	N/A	2.20	2.50
Poste Italiane	10,021.00	10,021.00	10,203.00	1,771.20	1,339.00	1,399.00	843.60	720.80	736.70	-3,073.00	-3,578.00	-3,459.00	79,810.00	83,514.70	90,941.80
RAI	3,341.80	3,341.80	3,266.90	150.70	34.50	-33.50	-4.90	-7.10	-61.80	-1,028.20	-956.80	-1,227.00	700.70	692.80	631.80
RAM	2.10	2.10	2.30	0.01	0.89	0.51	0.02	0.59	0.35	-2.19	-3.04	-2.60	3.10	4.50	
SACE	815.90	815.90	430.00	589.80	530.00	459.90	377.30	349.00	460.00	-112.50	-93.80	-352.80	5,772.00	5,993.00	6,318.00
SICOT	2.06	2.06	2.06	N/A	0.22	0.13	N/A	0.09	0.09	N/A	-2.80	-2.90	N/A	2.90	3.09
SOGESID	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
SOGIN	407.30	407.30	236.80	-3.50	16.40	11.60	0.39	11.40	7.10	-241.60	-278.00	-245.40	279.40	322.20	300.30
SOGEI	335.40	335.40	318.80	37.50	48.10	63.80	9.10	25.50	39.20	-8.90	-0.48	-28.40	132.60	149.00	162.70
Studiare Sviluppo	N/A	N/A	N/A	0.96	N/A	N/A	0.01	N/A	N/A	-36.60	N/A	N/A	1.16	N/A	N/A
Total	182,950.38	182,970.28	137,965.13	24,335.45	24,648.83	17,971.30	17,555.02	15,617.16	12,681.67	-49,495.82	-77,249.00	538,473.75	584,876.10	647,485.09	

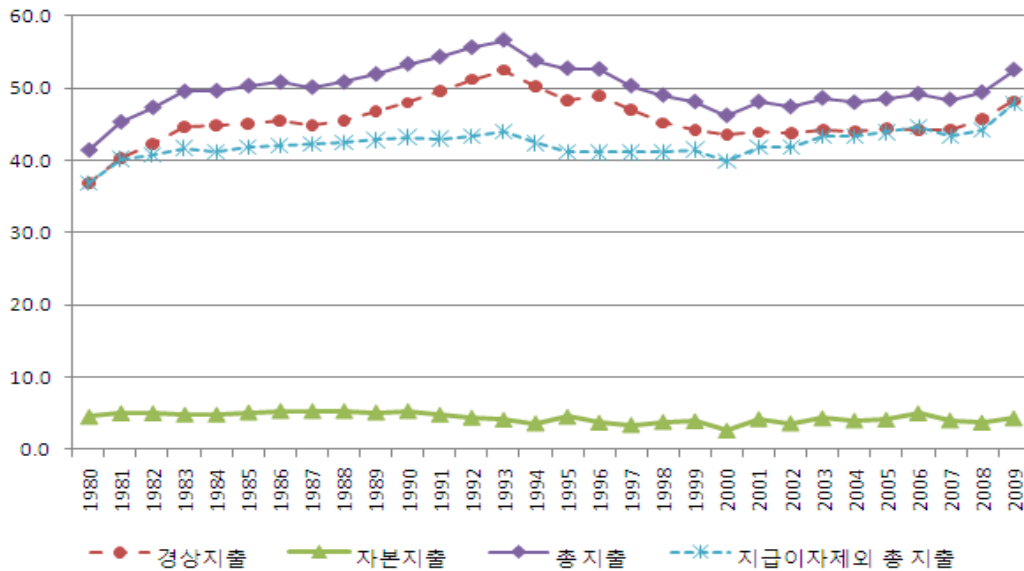
자료: 각 공기업의 재무제표 및 담당자와의 인터뷰 내용 참조

[그림 3-5] 이탈리아 GDP 대비 공공부문의 수지적자 추이(1980년~2009년)



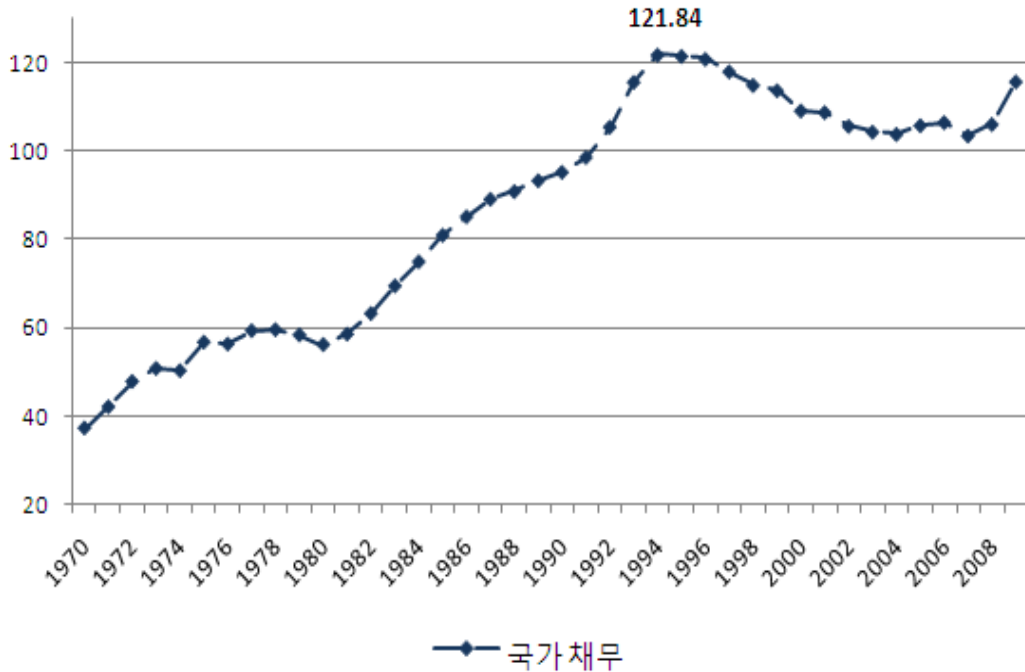
자료: ISTAT(이탈리아 통계청)

[그림 3-6] 이탈리아 GDP 대비 공공부문의 상세지출 추이(1980년~2009년)



자료: ISTAT(이탈리아 통계청)

[그림 3-7] 이탈리아 GDP 대비 국가채무 추이(1970년~2009년)



자료: ISTAT(이탈리아 통계청)

3. 공공부문의 고용현황

- 공공부문에 종사하는 직원의 수는 제1차 세계대전 이후 1980년대 후반까지 급격히 증가하였으며, 1970년 2,365천명, 1992년에는 3,569천명에 이르렀음.
- 1988년 이탈리아 정부는 정부부채를 줄이고자 공공기관 종사자의 수를 제한하는 법을 제정함. 이 법에서는 공공기관의 퇴직인사를 신입사원으로 교체하는 것을 금지 하고 있음.
- 이 법률의 영향으로 1992년부터 공공기관의 직원 수는 7년 연속 감소하였고(연평균 신입직원 고용률이 3% 정도) 이후 2001년부터 다시 증가하기 시작함⁷⁹⁾.

79) De Luca, Paolo. "Occupazione e Retribuzioni della Pubblica Amministrazione nell'ultimo decennio," Confindustria Working Paper No, 45, 2003.

가. 공공행정부문(PA)의 고용

- 2009년 12월 31일 기준 337만 5,331명이 공공행정부문에 종사함⁸⁰⁾.
 - 2008년 공공행정직원은 이탈리아 근로자 인구 전체의 14.9%를 차지함. 근로자 인구 중 프리랜서와 자영업자를 제외한다면 이 수치는 21.9%로 증가함.
 - 공공행정(PA)부문은 이탈리아에서 여성 고용률이 가장 높은 직종으로 여성 직원이 55.1%를 차지함.

- 매년, 국가일반회계부서(Ragioneria Generale dello Stato)는 공공기관 종사자에 대한 조사를 실시함. 아래 표들은 2006년에서 2008년까지의 설문조사 결과임.

〈표 3-8〉 공공행정의 근로자 수(2006년~2008년)⁸¹⁾

구분	공공행정 총근로자 수 (명)			증감률 (%)		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
무기 계약직	3,392,564	3,366,378	3,375,331	-0.36	0.66	0.30
임시 계약직	113,986	117,054	108,093	2.69	-7.66	-5.17
계약 노동자	41,033	36,668	33,758	-10.64	-7.94	-17.73
합계	3,547,583	3,520,100	3,517,182	-1.19	-0.77	-0.08
총 고용비용 (백만 유로)	162,643	156,211	165,193	-3.95	5.75	1.57

자료: 정부일반회계부서(State General Accounting Department), "Conto Annuale 2006-2007-2008", 재경부, 2010년 11월.

- 공공행정 근로자의 대부분이 무기 계약직으로 이루어져 있으며, 임시계약직과 계약 노동자의 수는 지난 3년 동안 크게 감소하였음.

80) ISTAT(이탈리아 통계청) 자료 참조

81) 경찰인력 및 군인은 미포함

- 아래 표에 의하면 공공행정부문에서 국민건강서비스(689,939명)와 지역기관(594,855명) 분야가 가장 많은 직원을 고용하고 있음. 이들은 각각 전체 공공행정직원의 43%, 37.1%를 차지함.

〈표 3-9〉 공공행정부문의 각 분야별 근로자 수

(단위: 개, 명)

기관	공공기관의 수 ⁸²⁾			무기계약직 수		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
국민건강서비스	338	335	324	686,505	682,179	689,939
비상업적 공공기관	153	149	146	59,635	58,521	56,161
연구기관	27	27	27	16,171	15,848	17,337
지역기관	8,465	8,488	8,551	521,607	515,744	522,267
자치지역 기관 ⁸³⁾	755	744	732	72,640	70,199	72,588
정부부처	21	25	25	189,349	184,369	183,331
국가재정기관	4	4	4	54,182	55,656	55,239
의장국	3	2	1	2,423	2,709	2,384
국가담배공사	1	1	-	1,397	1,330	-
합계	11,773	11,782	11,818	1,605,915	1,588,562	1,601,254

자료: 정부일반회계부서(State General Accounting Department), "Conto Annuale 2006-2007-2008", 재경부, 2010년 11월

- 연구기관과 의장국을 제외한 대부분의 기관이 전체 근로자 대비 단시간 근로자 비율은 평균 약 5~8%이며 자치지역 기관의 경우에는 그 비중이 20%에 달하는 경우도 있음.

82) 재경부 조사 결과 참조

83) 자치지역은 총 5곳으로(Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige, Aosta Valley and Friuli-Venezia Giulia) 자체적으로 통치가 허락된 지역을 의미함. 이들 지역은 입법, 행정, 재정 부분에서 자치권을 가지며 해당 지역 세금의 60~100%에 대한 권한을 지님.

〈표 3-10〉 공공행정부문의 단시간 근로자 수

기관	단시간 근로자 수(명)			연간 증감률 (%)			전체 종사자 대비 단시간 근로자 비율 (%)		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
국민건강서비스	56,233	57,515	58,787	2.3	2.2	4.5	8.2	8.4	8.5
비상업적 공공기관	2,874	2,913	2,833	1.4	-2.7	-1.4	4.8	5.0	5.0
연구기관	404	405	503	0.2	24.2	24.5	2.5	2.6	2.9
지역기관	38,925	39,749	43,604	2.1	9.7	12.0	7.5	7.7	8.3
자치지역 기관	12,318	12,844	13,845	4.3	7.8	12.4	17.0	18.3	19.1
정부부처	13,239	12,735	12,682	-3.8	-0.4	-4.2	7.0	6.9	6.9
국가재정기관	4,635	4,657	463	0.5	-0.6	-0.1	8.6	8.4	8.4
의장국	51	48	39	-5.9	-18.8	-23.5	2.1	1.8	1.6
국가담배공사	54	56	-	3.7	-	-	3.9	4.2	-
합계	130,739	132,929	134,764	-0.8	8.4	7.5	4.6	4.6	5.0

자료: 정부일반회계부서(State General Accounting Department), "Conto Annuale 2006-2007-2008", 재경부, 2010년 11월

〈표 3-11〉 공공행정기관의 여성 고용률

기관	여성 고용률 (%)		
	2006	2007	2008
국민건강서비스	61.5	62.2	62.8
비상업적 공공기관	53.8	54.3	55.0
연구기관	40.3	40.9	42.5
지역기관	47.7	48.6	49.5
자치지역 기관	60.2	6.5	60.9
정부부처	50.6	50.9	51.5
국가재정기관	47.9	48.0	48.0
의장국(Presidency of the Council)	50.0	50.6	51.3
국가담배공사(National Tobacco Agency)	30.0	38.6	-
합계	54.3	54.7	55.1

자료: 정부일반회계부서(State General Accounting Department), "Conto Annuale 2006-2007-2008", 재경부, 2010년 11월

- 이탈리아 공공행정기관이 전문직 중에서 여성 고용률이 가장 높으며, 2006년에서 2008년 사이 큰 증가세를 보였음.
- 국민건강서비스와 자치지역 기관의 여성 고용률이 각각 62.8%와 60.9%를 기록하여 가장 높은 수치를 나타냄.
 - 남성 고용률이 높은 기관은 연구기관, 지역기관, 국가재정기관임.

〈표 3-12〉 공공행정기관의 평균 연차 사용일

기관	연차 사용일(일)		
	2006	2007	2008
국민건강서비스	31.7	33.0	33.3
비상업적 공공기관	29.9	30.3	33.1
연구기관	27.3	28.6	32.2
지역기관	28.5	29.6	29.1
자치지역 기관	30.6	27.1	27.3
정부부처	27.0	27.0	26.0
국가재정기관	30.4	32.2	31.5
의장국(Presidency of the Council)	32.9	30.0	27.9
학교	29.2	28.7	28.8
A.F.A.M.(Alta Formazione Artistica e Musicale)	25.1	23.5	29.3
대학	26.9	27.8	28.5
경찰	33.0	34.3	32.0

자료: 정부일반회계부서(State General Accounting Department), "Conto Annuale 2006-2007-2008", 재경부, 2010년 11월

- 공공부문의 경우, 2008년 평균 연차 사용일 수는 29.9일임. 이는 민간부문(23일)과 비교할 때 높은 수준임.

나. 공기업의 고용

□ 공기업의 특성에 따라 고용 규모에 차이가 있음.

- 수 천명을 고용하는 대규모 글로벌 공기업부터, 만여 명을 고용하는 대기업, 500~1,500명 정도의 중소기업, 백명 이하의 소규모까지 다양함.

〈표 3-13〉 이탈리아 공기업의 고용(2009년 12월 기준)

공기업 명	고용(명)	공기업명	고용(명)
Alitalia	14,000	GSE	314
ENEL	81,208	Invitalia	1,135
ENI	78,417	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	1,675
Finmeccanica	10,343	Italia Lavoro	812
ANAS	6,692	MEFOP	13
ARCUS	14	Poste Italiane	152,074
Cassa Depositi e Prestiti	3,929	RAI	11,387
Cinecitta' Luce	151	RAM	312
Coni Servizi	1,403	SACE	598
CONSAP	165	SICOT	16
CONSIP	527	SOGESID	43
ENAV	3,283	SOGIN	652
EUR	81	SOGEI	1,784
EXPO2015	N/A	STMicroelectronics	52,180
Ferrovie dello Stato	84,962	Studiare Sviluppo	95
Fintecna	207		508,472

자료: 각 공기업의 홈페이지 및 인터뷰 답신

- 직원이 가장 많은 공기업은 우체국(150,000명 이상)과 철도관리공사(85,000명)로 모두 사회 공공사업 관련 기업임.
- 에너지 관련 공기업인 ENI와 ENEL도 각각 80,000명 정도의 직원을 고용하고 있음. 이는 이탈리아 공기업 중 3~4번째로 큰 고용규모임.
- 반면, 주로 정부에 용역을 제공하는 [1]그룹의 공기업은 비교적 고용규모가 작음. 재무부에 자문용역을 제공하는 SICOT의 경우 직원이 16명으로 가장 적으며, 정부 기관 내 IT실무를 관리하고 홍보하는 SOGEI는 1,800명의 직원을 두어 [1]그룹에서 고용규모가 가장 큼.

〈표 3-14〉 이탈리아 공기업 유형별 고용규모(2009년 12월 기준)

	직원(명)	공기업 내 총고용 대비 비중(%)	국가 총노동인구 대비 비중(%)
[1] 그룹	7,366	1.4	0.03
[2] 그룹	248,686	48.9	0.99
[3] 그룹	169,968	33.4	0.68
[4] 그룹	78,316	15.4	0.31
[5] 그룹	4,136	0.8	0.02
합계	508,472	100.0	2.02

자료: 각 공기업의 홈페이지 및 인터뷰 답신

- 2009년 말 기준, 이탈리아 총 근로자의 약 2% 수준인 45만 3,247명이 공기업에 종사하고 있는 것으로 나타남.
- 공기업 총 31개 중 18개를 포함하고 있는 [1]그룹의 비율은 1% 수준임.
- 공공사업을 독점으로 운영하고 있는 [3]그룹의 공기업 직원이 총 공기업 종사자의 절반 이상을 차지하고 있음. 그 중에서도 우체국의 직원이 15만 2,074명으로 33%를 차지하여 가장 큰 규모를 보임.
- 전체 공기업 종사자의 3분의 1이상이 [3]그룹의 대규모 글로벌 기업인 ENI, ENEL, Finmeccanica에 종사하고 있음. 이들 세 기업은 이탈리아에서 가장 큰 고용인에 속함.

- 공공부문 고용의 개혁은 공공부문의 생산력 향상, 효율성 및 투명성 개선을 위해 실시됨. 2010년 1월부터 실시된 개혁안은 다음과 같음.
 - 필요없는 공공기관 폐지
 - 여성 퇴직연령을 60세에서 65세로 연장
 - 능력중심 문화 도입, 성과급 및 포상급 지급
 - 결근 및 무책임한 업무수행의 근절을 위해 징계 조치 강화
 - 근속연수를 기준으로 한 호봉제 대신 실력 및 적성 검사를 기준으로 한 급여 증액제 도입
 - 공무원 임용고시(Concorso Pubblico) 합격자에 한하여 인사이동 가능
 - 기관성과 및 개별 성과평가를 위해 연초에 수립한 목표 달성 여부를 확인하는 외부/내부 감시제도 도입
 - 각 기관별 성과 비교를 위해 생산성 및 품질 성과지표를 인터넷을 통해 공개

IV. 이탈리아 공공기관의 지배구조

1. 외부 지배구조

가. 소유권자로서의 정부

- 이탈리아 공기업에 대한 주주로서의 권리 및 소유권을 행사하는 주체는 재정경제부(Ministry of Economy and Finance, MEF)임.
- 소유권자로서 재정경제부는 일반적인 외부지배구조 가이드라인에 따라 선량한 이해관계자(stakeholder)로서 활동함.
- 정부가 100% 소유권을 가진 비상장 공기업의 경우 재정경제부가 이사회 의장을 선

임하며 기관장의 경우 직접적 임명하거나 임명에 대한 지시를 내림. 상장기업의 경우에는 재정경제부가 이사회 의장 후보자(candidates)의 명단을 주주총회에 제시하여 주주총회에서 선임함. 재정경제부가 제시하는 후보자의 수는 공기업의 주식 수에 비례하여 결정됨.

- 정부가 대주주인 상장 공기업에서는 재정경제부가 제시한 후보자가 그대로 이사회 의장이 되는 사례가 빈번함.
 - 공식적으로 재정경제부가 공기업 사업의 전략적 의사결정에 간섭하지 않음. 특히 상장기업의 경우에 그러함. 하지만 시장 유인(incentives), 도덕적 권고, 정치적 관계 등을 통한 간접적인 영향력은 행사하고 있음⁸⁴).

- 공기업의 지배구조에 관하여 재정경제부가 공표한 목표는 다음과 같음.
 - 공기업 성과 향상
 - 공기업 지배구조 시스템의 개선
 - 일부 공기업의 산업 개편을 통한 운영 촉진
 - 일부 공기업의 민영화 추진 계획
 - 기업 가치를 창출하는 전략적 의사결정 지지
 - 시장에서의 공기업 보호

- 이탈리아의 공기업 지배구조는 주무부처와 중앙부처가 함께 공기업을 통제하는 혼합 모형(Mixed or double model)의 형태임.
 - 중앙부처인 재정경제부와 각 공기업이 속한 산업과 관련된 다양한 주무부처에 의해 공기업이 통제됨. 예를 들어 철도공기업인 Ferrovie dello Stato의 경우 재정경제부와 교통부(Ministry of Transportation)의 통제를 받고 있음.

- 공기업에 대한 정부의 영향력 행사는 공기업의 지배구조 과정에 대한 간접적인 간섭(interfering)으로 나타나기도 함.

84) Centro Europa Ricerche, "Ruolo e Governance delle Imprese Controllate dallo Stato: Analisi e Proposte per il Futuro," Centro Europa Ricerche S.r.l., January 2008.

- 첫 번째 방법은 특정 공기업이 제공하고 있는 서비스의 질과 양을 특정한 수준으로 지정하는 계약을 체결하는 것임. 이탈리아 정부는 이러한 방법을 우편서비스와 철도 시스템에서 사용하고 있음.
- 두 번째로 시장의 원리를 이용함. 예를 들어 1992년 정부는 재생자원을 통한 에너지의 가격을 높게 고정시킴으로써 에너지 공급자, 특히 ENEL의 전략적인 의사결정을 추진시키고자 하였음.
- 세 번째 방법은 공기업 지배구조에 대한 간접적인 규제를 하는 것임. 감독과 통제의 역할을 맡은 감독기관(public authorities: Autorità)을 통해 규제가 이루어짐.

나. 법률 및 규제(Legal and Regulatory Framework)

1) 법률관계

- 원칙적으로 모든 공기업은 다루는 주요 법률은 이탈리아 민법(Civil Code)임.
- 이탈리아 주식시장에 상장되어 있는 공기업은 아래 법률의 통제를 받음.

〈표 3-15〉 상장공기업 통제법률

1) 통합 재무법(Legislative Decree n. 58/1998, "The Consolidated Financial Act")에 제시된 특별한 지배에 관한 규칙
2) CONSOB의 법률과 그 개정안
3) Borsa Italiana의 규칙과 지시

- CONSOB(Commissione Nazionale per le Società e la Borsa)은 이탈리아 주식시장을 규제하고 기업지배구조를 조사 감시하는 역할을 맡은 감독기관임.
- Borsa Italiana는 민간 독립기관으로서 이탈리아 주식시장의 조직과 운영을 맡고 있음.

- Borsa Italiana는 1999년 Preda Code로 알려진 기업지배구조코드를 공표하였고 이는 2006년 개정되었음. 기업지배구조코드에는 합리적인 기업지배구조의 원칙과 기준이 포함되어 있음. 이 기업지배구조코드의 적용은 강제사항은 아니지만 상장기업의 경우 이 법에 따르도록 강하게 권고됨.
- 이 기업지배코드를 지키지 않는 상장기업은 반드시 기업지배구조 연간보고서에 그 합리적인 이유를 제시해야만 함.

2) 감독기관(Autorità)

- 이탈리아에는 12개의 감독기관이 존재함. 이 공적 권력기구는 국가경제의 다양한 분야를 감시하고 통제하는 역할을 맡고 있음. 각각의 공기업에 대한 감독기관의 관찰권은 공기업 업무와 역할 영역에 따라 결정됨.
- 이러한 감독기관은 법적 자치기관(legally autonomous entities)이며, 정부로부터의 독립성이 보장됨. 감독기관은 의회에 의해 설립되며 또한 그들의 운영 및 조사 분석 결과는 모두 의회에 보고됨.
- 각각의 감독기관은 그들의 담당 분야에 대한 가이드라인과 규제를 발표함.
- 이탈리아는 감시의 업무를 담당하고 있는 권력기관이 일원화되어 있는 일반 다른 국가들과 달리 각 분야별로 감시 기관(monitoring authorities)이 분리되어 있음.

〈표 3-16〉 이탈리아의 분야별 감독기관

기관명	설립 시기	역할
주식회사 및 주식시장 감독 위원회 (Commissione nazionale per le società e la Borsa-CONSOB)	1974	주식시장 및 금융시장의 통제 및 규제
보험업계 감독 기관 (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP))	1982	보험회사에 대한 통제 및 규제

〈표 3-16〉의 계속

기관명	설립 시기	역할
경쟁과 시장에 관한 감시 권력기관 (Autorità garante della concorrenza e del mercato, ANTITRUST)	1990	반경쟁적 생산품에 대한 감시 및 시장의 합리적인 경쟁 정립
중앙 전자정부센터 (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, DigitPA)	1993	공공기관의 IT 시스템 관리
전력 및 가스 감독기관 (Autorità per l'energia elettrica e il gas)	1995	전기 및 가스의 가격을 통제하고 규제함으로써 에너지 시장 통제
연금제도 감독위원회 (Commissione di vigilanza sui fondi pensione)	1996	연금시스템의 관리와 감시
통신 감독기관 (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici)	1997	언론매체(신문, TV, Radio 등)에서의 반경쟁적 상품을 감시하고 국민들의 적절한 언론 서비스 보장
비영리기관 감독위원회 (Agenzia per le organizzazioni senza scopo di lucro di utilità sociale)	2001	공익을 위한 비영리기관 및 기금관련 기관에 대한 관리
공공부문의 평가수행과 투명성 및 청렴성 확립을 위한 위원회 (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'intergrità delle amministrazioni pubbliche, CIVIT)	2009	공공부문의 성과평가 시스템관리, 공공부문의 투명성과 청렴성을 촉진하기 위한 규제와 정책을 수행함.

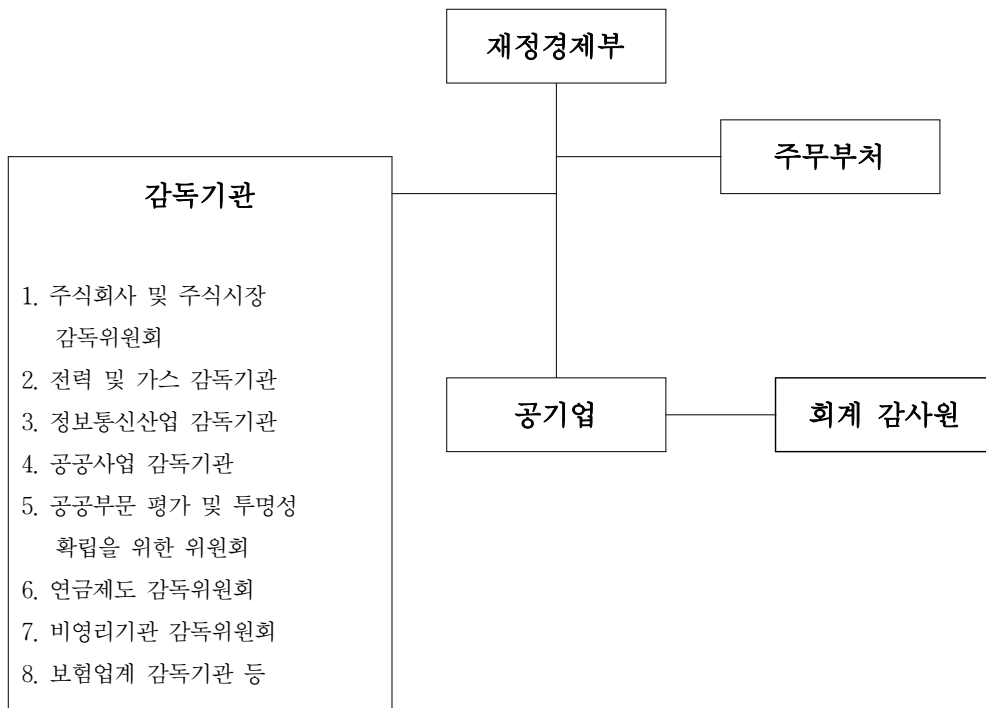
자료 : 이탈리아 Authorities 홈페이지

3) 회계 감사원(Corte dei Conti)

- 이탈리아의 공기업은 외부감사뿐만 아니라 회계 감사원(Corte dei Conti)에 의해 기관 재무운영에 대한 감사를 받음.
- 회계 감사원은 국회와 정부 모두에 속하지 않은 독립기관으로 공공의 재정 및 금융을 감시하고 사법권의 역할을 보장하기 위한 기관이며 회사 경영에 있어 감사의 역할과 사법권 행사의 역할을 맡고 있음.

- 감사원은 정부로부터 자금을 지원받는 모든 기관의 재정 운영에 대한 정기적인 평가를 수행함. 이 감사활동은 직접적으로 국회의장에게 보고됨.
- 감사원은 적어도 1년에 한번 국회와 지역 법원에 감사결과를 보고함. 하지만 이러한 사항에 대한 의무는 가지고 있지 않음.
- 사법 감사단의 공공기관 감사활동에서 확인하는 사항은 다음과 같음.
 - 정부 및 다른 공공부문에 발생한 경제적 위험에 대한 기관의 책임성 여부
 - 기관의 재무상황의 투명성과 정확성 확인

[그림 3-8] 이탈리아 공기업의 외부지배구조

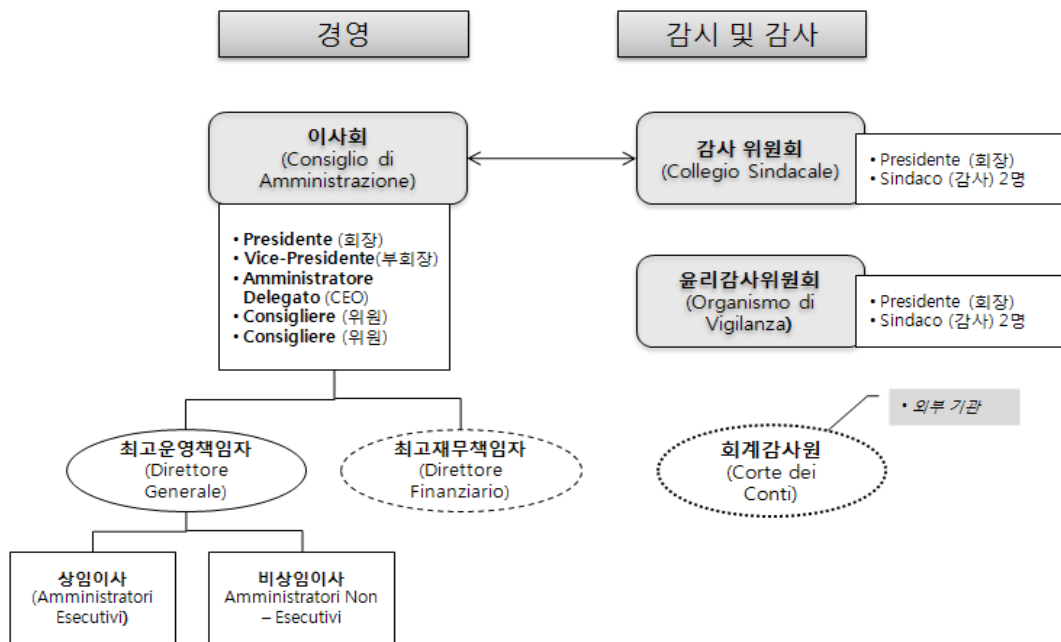


자료: Guglielmetti R., Scabba F.P., "The International Comparative Guide to Corporate Governance 2009," Global Legal Group Publishing, 2009

2. 내부 지배구조

- 이탈리아 기업의 내부 지배구조에 관한 법률은 “Saving Protection Law” (“Legge sulla tutela del Risparmio”, Law n. 262/2005)이며 공기업 또한 이 법률을 따르고 있음.
- 이탈리아 공기업의 기업 내부 지배구조는 전통적인 모형을 따름. 전통적인 모형은 이사회(Consiglio di Amministrazione)에 기업의 경영을, 법정 감사위원회(Collegio Sindacale)에 경영의 감독을, 주주가 선택한 외부기관에 재무감사를 맡기는 형태임.
- 모든 공기업은 이탈리아 민법에 의거한 정관(Statuto)을 가지고 있음.
 - 정관은 정부에 의해 승인되어야 하며 상장기관의 경우 주주들에 의해 승인되어야 함.
 - 정관은 기관의 지배구조와 역할에 관련된 주요 조항을 포함하고 있음.

[그림 3-9] 이탈리아 공기업의 내부지배구조



자료: Guglielmetti R., Scebba F.P., “The International Comparative Guide to Corporate Governance 2009,” Global Legal Group Publishing, 2009, pp. 78~83.

가. 기업지배구조

1) 이사회(Consiglio di Amministrazione)

- 이사회(Consiglio di Amministrazione)의 구성원 수는 최소 3명에서 최대 9명까지 공기업마다 다양함. 상장 공기업의 경우 주주총회를 통해 이사회 구성원 수의 한계를 결정함.
 - 이탈리아 공기업의 이사회 구성원은 보통 5명으로 이사회 의장, 부의장, 기관장(CEO)과 두 명의 고문으로 이루어짐.

- 이사회 구성원 중에는 독립요건(independence requirements)이 충족된 독립 이사가 적어도 한 명 존재해야 함.
 - 독립이사(independent directors)는 공기업과 관련이 있어서는 안 됨. 독립이사는 이사회(Consiglio di Amministrazione)의 활동이 남용되지 않도록 견제하는 역할을 맡으며 이를 위해 기관의 경영자 및 주주들로부터 독립성이 보장되어야 함⁸⁵⁾.
 - 독립이사의 독립성을 위해 고려하는 사항은 아래와 같음.
 - 친족관계(kinship)
 - 소유권관계(ownership) : 주주로서 기관에 대한 직접적인 소유권 및 자회사를 통한 간접적인 소유권 여부
 - 과거 기관의 직원 혹은 기관과 관련된 사회단체 근무 경험 여부
 - 과거 기관의 이사회 의장 및 감사로서 출마 여부

- 이사회(Consiglio di Amministrazione)의 구성원은 주주총회를 통해 선출되고, 적어도 한 명은 소수집단(minority slate) 출신이어야 함.

- 이사회(Consiglio di Amministrazione)는 회사의 경영진을 임명하고 감독함. 경영진은 상임이사(Executive Directors)와 비상임 이사(Non-executive Directors)로 나뉨.
 - 경영진의 수장은 Direttore Generale로 불리며, 영미 체제의 최고운영책임자 (Chief

85) 법률 58/1998

Operating Officer)와 유사한 지위임.

- 일부 소규모 기업에서는 기관장 (Amministratore Delegato)이 경영진의 수장을 겸함.
- 일부 회사는 CFO 와 유사한 Direttore Finanziario가 있음.

2) 이사(Direttori e Consiglieri)

- 이사회 의장은 이사회 회의를 주관하고 의제를 정하며 업무를 분담하고 이사회 구성원들에게 의제와 관련한 중요한 정보를 전달함.
 - 이탈리아 법에는 연례회의 횟수의 하한선이 정해져 있지 않으며 이사회 회의의 횟수는 연례보고서에 보고됨.
- 이사진은 회사를 대표하는 권한을 가지며 그들의 의무는 회사를 경영하고, 정관 (Articles of Association)에 명시된 회사의 임무를 위해 필요한 모든 행위를 하는 것임.

3) 감사위원회(Collegio Sindacale)

- 법정 감사위원회(The Board of Statutory Auditors)는 통제· 감독기관으로 3명에서 5명의 위원으로 구성됨. 그 기능은 위법성을 감독하고 적합한 경영원리를 적용하며 특별히 조직적· 행정적인 보고체계와 실제 활동의 적절성을 확보하는 것임.
 - 법정감사위원회의 구성원은 'Sindaci'로 불리며, 회계사, 대학의 경제학 교수, 혹은 법적주체(juridical subject)로 구성되고, 최소 한명의 회계사를 포함해야만 함.
 - 위원회의 일부가 사임할 경우를 대비하여 한 두 명의 대리위원을 두기도 함.

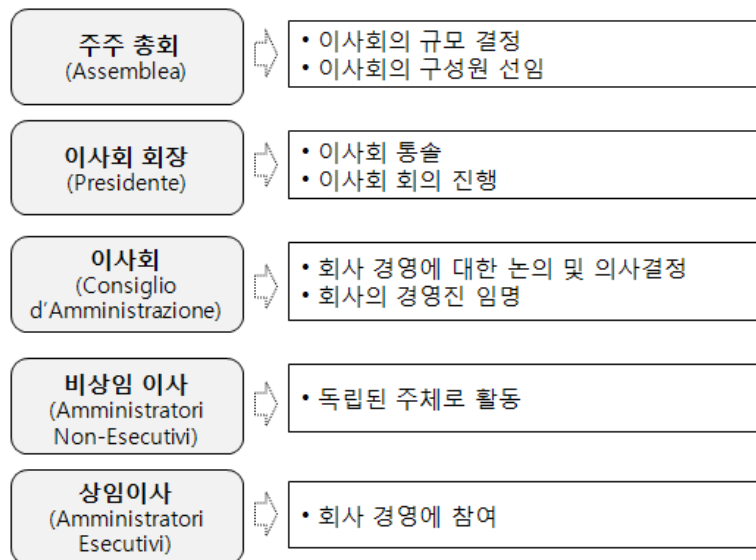
4) 윤리감사위원회(Organismo di Vigilanza)

- 2001년부터, 모든 기업은 기업의 사회적 책임에 관련된 이슈를 주로 다루는 윤리감사위원회(Organismo di Vigilanza)의 구성이 의무화되었음.
 - 기업의 행정적 책임에 관하여 규정한 법령 231 of 8, 2001은 경영진이나 고용인이

회사에 이익을 해치는 행위를 할 경우 이에 책임을 지도록 하는 법률임.

- 따라서, 회사는 이러한 불이익을 막기 위해 만들어진 조직적 경영과 통제 모델을 개발하고 도입할 수 있음(Model 231).
- 내부통제위원회는 Model 231의 집행을 감독하고 그 효율성을 평가하며, Model의 장기적 안정성과 효율적 기능을 위해 필요한 업데이트를 제안함. 내부통제위원회는 또한 회사의 모든 감독업무의 연례계획을 승인하며, 그 이행을 관리하고 결과를 평가함.

[그림 3-10] 내부지배구조 주체의 역할



자료 : The international comparative guide to Corporate Governance 2009

나. 투명성과 공시 (Transparency and Disclosure)

- 이탈리아의 모든 공기업은 법에 의하여 연례재무보고서 (annual financial statements report, Bilancio Annuale)를 의무적으로 발간해야 하며, 이 보고서는 Local Chamber of Commerce를 통해 대중에 공개됨.

- 주식시장에 상장된 공기업은 추가적으로 기업지배규정(Corporate Governance Code)의 수행 여부를 명시한 보고서를 주주총회 이전 15일 이내에 출간해야 함.
- 투명성과 공시의 적극적인 책임은 이사회에 있음.
 - 하지만, 공기업은 재무보고서의 준비 업무를 맡을 경영자나 외부 회계법인을 임명할 수 있음.
 - 상장 공기업은 주식가격에 영향을 줄 수 있는 정보를 의무적으로 공개해야 함.

3. 개별 기업사례

- 이탈리아의 전통적인 2단계 경영모델 (Italian two-tier traditional model of governance)이 모든 공기업에서 사용되고 있지만, 몇몇 규모가 큰 공기업은 경영모델을 개별적으로 수정함. 이 절에서는 대표적으로 ENI와 RAI의 지배구조에 대한 세부사항을 살펴보도록 하겠음.

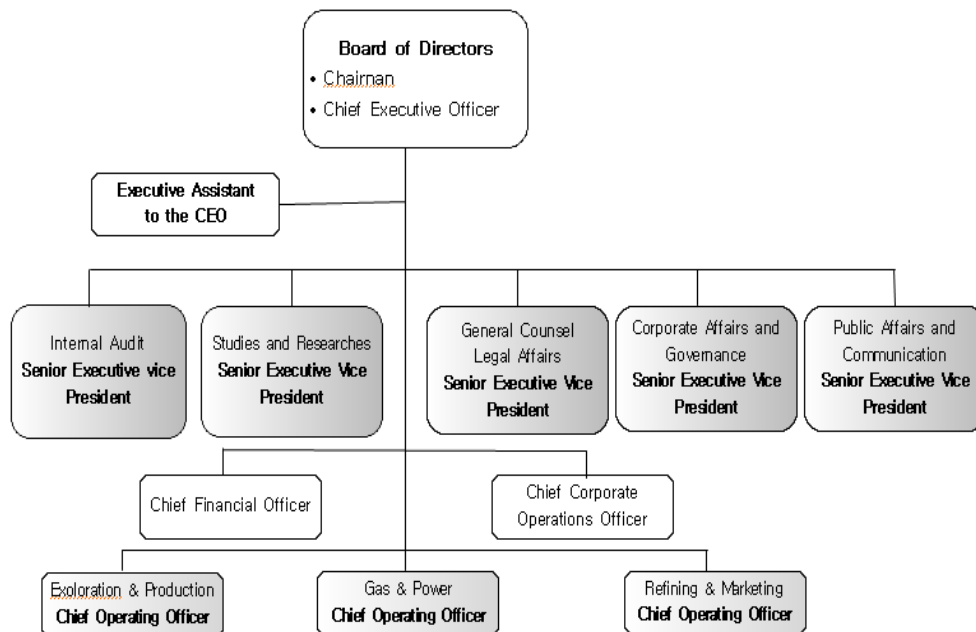
가. ENI의 지배구조

- ENI는 7만 8,400명의 종업원을 고용하고 77개 이상의 국가에서 활동하는 에너지 공기업으로서 사업영역은 석유, 천연가스, 전기의 판매로부터 정유화학, 엔지니어링 및 건축에까지 이룸.
 - 이탈리아 정부는 ENI 지분의 30.33%를 직·간접적으로 소유한 대주주임(3.93% 직접소유, 26.40% Cassa Depositi e Prestiti 을 통한 간접소유).
- 재정경제부는 경제개발부(the Ministry of Economic Development)의 승인하에 ENI에 대해 ‘황금주(golden share)’를 가지고 있으며 이를 통해 특정한 상황에서 다른 모든 주에 우선하는 의결권을 행사할 수 있음.
 - 재정경제부는 주식총액 3% 이상의 주식매각을 거부할 수 있는 권리를 가짐.
 - 재정경제부는 회사의 분할, 이전, 합병, 해외이전, 회사의 미션 변경 등에 대한 거부권을 가짐.

- 재정경제부는 이사회 회의에서 의결권을 행사할 수 없는 이사에 대한 선임권을 가짐.
- 뉴욕증권거래소에 상장된 후, ENI는 미국의 법적 기준에 부합하기 위해 기업지배구조를 부분적으로 변경함.
 - ENI는 이사회 법정감사위원회(Board of Statutory Auditors)와 함께 2단계 이탈리아 기업지배 모델을 따름.
 - 이사회는 의장(Chairman, Presidente), CEO(Amministratore Delegato), 7명의 독립이사 등 총 9명으로 구성됨. 독립이사란 현재 혹은 최근까지 회사와 직간접적으로 중요한 관계에 있지 않은 경우를 말함.
 - 이탈리아 법은 최소 한 명의 이사가(이사회가 7명 이상일 경우 2명 이상) 독립성의 요건을 만족할 것을 요구함. ENI는 이 독립성에 대한 요건을 확대하여 이사회 구성원이 5명 이하일 경우에는 적어도 1명, 5명 이상일 경우에는 최소 3명이 이 요건을 충족하도록 함.
- 이사회는 CEO를 임명하여 회사의 경영을 맡기고, 의장(Chairman)에게는 통합프로젝트와 전략적으로 중요한 내부결정을 수행하는 권리를 위임함.
 - 이와 같은 모델은 의장과 CEO의 기능을 명확히 구분해야 하지만, 이 둘 모두 회사의 대표로서의 권한을 보유함.
- 이사회는 '내부통제위원회 (Internal Control Committee)', '보수위원회 (Compensation Committee)', '석유가스에너지위원회(Oil-Gas Energy Committee)' 등 자문기능을 하는 세 개의 내부위원회(internal committee)을 가지고 있음.
- 내부통제위원회(Internal Control Committee)는 계획을 제안하고 이사회를 위해 자문기능을 수행함.
 - 3~4명의 비상임 이사 (non-managing directors)로 구성되며 그 중 과반수가 법적인 독립성을 충족해야 함. 이들 중 최소 두 명은 회계와 재무 분야에 전문성을 지닌 사람이어야 함.

- 보수위원회(Compensation Committee)는 경영진의 보수에 대해 이사회에 자문을 제공하는 기능을 수행함. 또한 CEO를 위한 연례/장기 인센티브, 전략적 책임을 지닌 중역의 일반 보수 원칙, 인센티브 계획의 목적과 결과 등에 대한 조언을 제공함.
- 석유가스에너지위원회(Oil-Gas Energy Committee)는 세계 에너지 시장의 트렌드를 분석하고 이 시장에서의 동적 경쟁력을 조사하는 기능을 함.
 - 회사의 전략적 계획의 변경 및 장기 운영 전략의 일관성에 대해 이사회에 자문기능을 제공함.
- 이사회와 ENI의 모든 고용인들은 내부적 윤리강령(ENI Code of Ethics)을 준수해야함.
 - ENI 윤리강령은 국내외의 모든 ENI 자회사들에게도 적용됨.

[그림 3-11] ENI의 내부지배구조



자료: ENI, "Report on Corporate Governance 2009"

나. RAI (Radiotelevisione Italiana)의 지배구조

- RAI는 약 1만 1,300명을 고용하고 있으며 이탈리아 공영방송서비스를 담당함.
 - 정부가 RAI의 지분 99.56%를 소유하고 있으며, 나머지 0.44%는 출판물 재생산 허가기관인 SIAE(Società Italiana degli Autori ed Editori)이 소유하고 있음.
 - RAI의 활동 및 운영은 3년마다 갱신되는 통신부(Ministry of Communication)와의 계약에 의해 결정됨.

- RAI의 활동은 통신부 및 AGCOM(방송부문을 감독하는 정부기관)에 의해 통제됨. RAI의 연례재무보고서는 AGCOM이 선정한 외부회계기관이 조정·승인함.
 - AGCOM은 TV와 라디오 프로그램에서 RAI가 정부와의 계약을 잘 준수하는지 여부를 감독할 책임이 있음.
 - RAI의 재정의 상당부분은 이탈리아의 납세자가 매년 내는 의무수신료(mandatory licence fee, 약 107유로)를 통해 충당되며, 이 수신료의 가격은 11월에 통신부가 결정함.

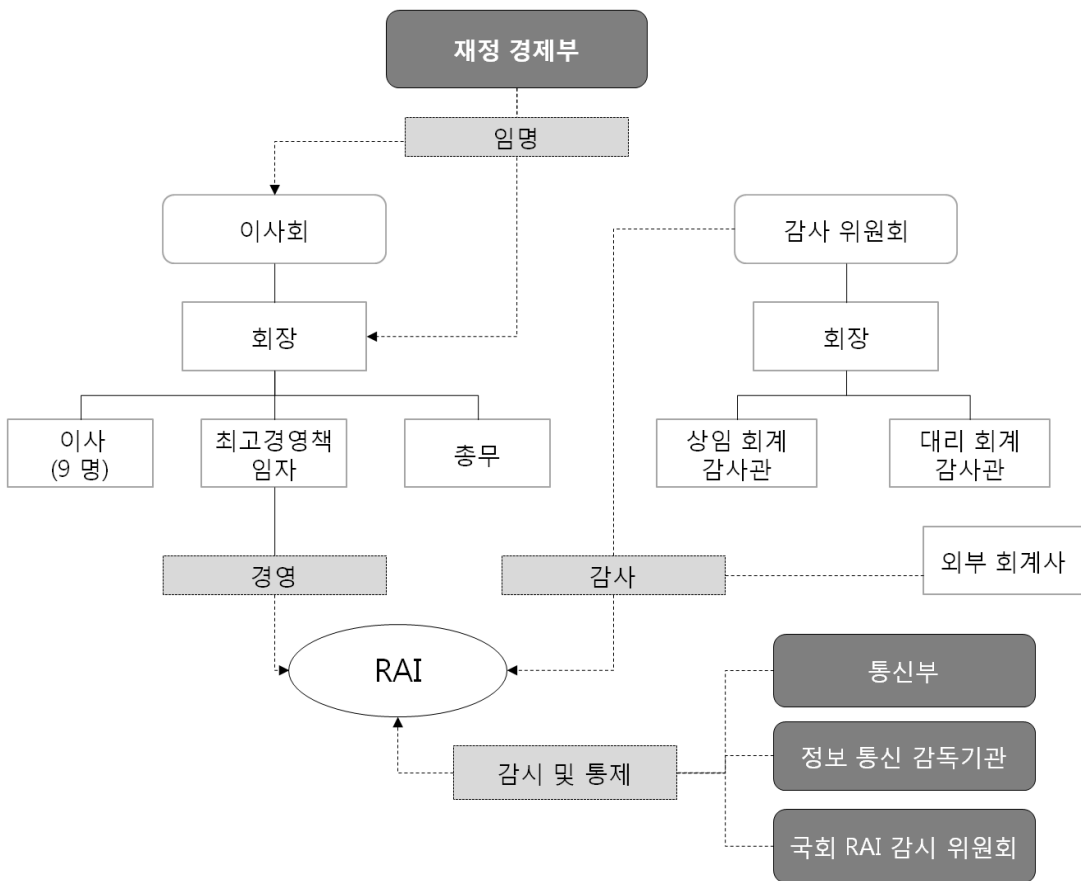
- RAI의 내부지배구조는 이사회와 법정감사위원회를 두는 전통적인 2단계 이탈리아 모델(traditional two-tier Italian model)을 따름.

- RAI의 이사회는 9명으로 구성되어 있으며, 주주총회에서 임명함. 각 이사의 임기는 3년이며, 1회에 한해 재선출이 가능함.

- 이사회의 구성원은 0.5% 이상의 지분을 가진 주주에 의해 추천된 다양한 후보자들 중에서 선출됨. 또한, 추천후보자의 수는 주주의 지분에 비례하여 결정됨.
 - 이러한 조치는 법령 112/2004에 의한 것으로서, RAI의 민영화를 위해 도입되었지만, 아직 민영화는 시작되지 않았음.
 - 따라서, 정부가 지분의 99.56%를 소유하고 있기 때문에, 실질적으로 이사회의 구성원은 재정부 추천 후보자들 중에서 선출됨.

- 재경부 추천 후보자 중 7명은 의회 방송위원회에서 선정하며, 2명은 재경부에서 직접 임명함.
 - 이사회 의장(Chairman, Presidente)은 의회위원회에서 선정한 이사진의 3분의 2이상의 동의하에 재경부에서 임명함.
 - CEO 또한 재경부에서 임명함.
- 이사회는 회사를 관리하고, 방송서비스가 법령 112/2004에 명시된 규정을 준수하도록 감독함.

[그림 3-12] RAI의 지배구조



자료: RAI, "Corporate Governance Report 2009".

V. 평가관리제도

1. 공공기관의 평가관리제도

- 공기업의 민영화가 시작된 직후인 1993년 성과평가제도가 이탈리아 공공기관에 도입⁸⁶⁾.
 - 성과평가제도 관련 법률은 경제 최적화 및 효율화를 위한 원칙을 담고 있으며, 각 비상업적 공공기관에 공공재정의 적절한 사용 및 행정을 감시하는 내부감시자 (Nuclei di Valutazione)를 둘 것을 요구함.
 - 성과평가제도의 도입 초기에는 세부사항에 대한 자세한 설명이 부족하여 사실상 정책 실행이 원활히 이루어지지 않았음.
 - 1999년까지 공공기관의 성과는 사법적·재정적 관점에서만 관리되어, 감사원의 외부평가만 실시되었음.

- 1999년 공공행정의 평가를 위한 새로운 법이 제정됨⁸⁷⁾. 이 법은 공공기관에 대한 행정적·재정적 감독과 더불어 경영평가제도 및 성과연봉제에 대한 내용도 포함하고 있음.
 - 그러나, 법의 구성이 매우 복잡하고 관련 통제체제는 법률적·재정적 수준에 머물렀으며, 성과연봉제 또한 관리자와 고위급 공무원에게만 적용되어 실제 생산성을 높여주지 못함.

- 2008년 공공기관의 재정 악화로 인한 국가채무가 증가되고 공공기관의 기술력 향상, 공공서비스의 품질 개선의 필요성이 대두되면서 정부는 공공행정 개혁을 위해 이에 관련된 법령을 제정하여 2009년 10월부터 시행함⁸⁸⁾.
 - 이 법은 'Riforma Brunetta'라고 불리며, 2009년 10월부터 2010년 12월까지 장기적으로 실시한 총체적 공공행정 개혁을 위한 것이었음.

86) Law 29/1993.

87) Legislative Decree 286/1999.

88) Legislative Decree 150/2009. 관련 자료는 이 법령의 내용을 참조하여 작성하였음.

□ 새로운 개혁의 목표는 다음과 같음.

1. 공공행정의 효율성, 유효성, 공정성, 도덕성 향상
2. 공공비용 감소
3. 공공기관 내 능력중심사회 제도 강화
4. 기술적 혁신과 업무의 투명성 제고
5. 직원과 관리자의 노동력 강화
6. 공공기관 구조의 능률화

〈표 3-17〉 2009년 개혁으로 인한 변화

구분	법령 286/1999	법령 150/2009
재정평가	실시: 감사원	실시: 감사원이 온라인으로 실시 조달 시스템
성과평가	실시하나, 체계적이지 못하였음.	실시: 성과 체계 구축 기관 성과 및 개별성과 평가
관리자 평가	미실시	실시
업무의 투명성	미실시	실시
성과연동보수	실시: 성과급	실시: 성과급 우수자 성과급 혁신 성과급 급여 증액 및 인사 이동 교육 및 직업훈련 프로그램 운영
징계 조치	미실시	실시: 감봉 및 해고조치
외부 감시	감사원	감사원 CIVIT (공공행정의 평가, 투명성, 청렴성을 위해 조직된 위원회) 공공활동 감시관 (Ispettorato per la Funzione Pubblica)
내부 감시	내부감시자 서비스 (Servizi di Controllo Interno SECIN) 관리자	평가기관 (Organismi di Valutazione, OIV) 관리자

가. 성과평가

- 평가 절차를 일반화·간략화하기 위해서 ‘성과관리절차’(Performance Cycle)제도를 도입하여 공기업을 제외한 모든 공공기관에게 적용함.
 - ‘성과관리절차’의 첫 번째 단계는 ‘성과목표’(Piano della Performance) 수립으로 한 해 동안 달성할 목표에 대한 세부사항을 지정 및 계획하는 단계임.
 - 두 번째 단계는 ‘기관 운영을 감독·통제’하는 단계임. 이 때 경영자는 기관의 목표달성 여부를 파악하고 필요한 조치를 취해야 함.
 - 세 번째 단계는 기관의 성과를 ‘측정 및 평가’하는 단계임. 투명성을 위해 평가 결과는 일반에 공개되어야 함.

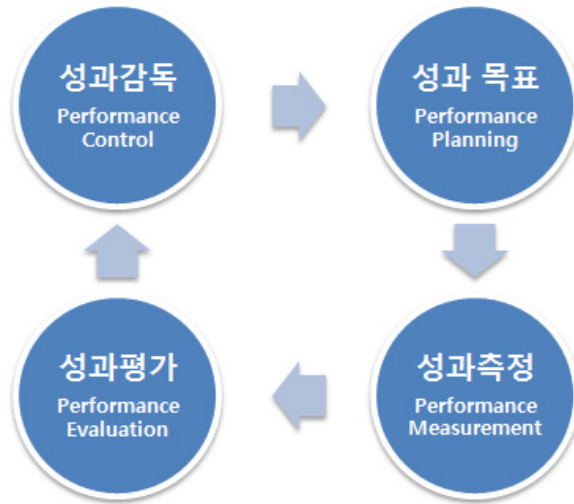
- ‘성과관리절차’의 주된 목적은 업무의 효율성에 대한 이해도를 높여 공공기관 스스로가 계획 및 감독 활동을 개선하도록 하기 위한 것임.
 - 공기업은 ‘성과관리절차’제도의 적용을 받지 않으나, 이와 유사한 경영 감독 시스템을 개발하여 도입해야 함.

- 새로운 법에 의하면, 각각의 공공기관은 매년 1월 31일까지 향후 3년간의 재무·업무 계획을 포함한 ‘성과목표’를 발표해야 함.
 - ‘성과목표’는 기관의 중간 및 연간 목표를 명확히 지정하고, 각 기관의 경영자가 달성해야 할 목표도 지정함.

- 매년 6월 30일까지 각 기관은 ‘성과보고서’(Relazione sulla Performance)를 작성해야 함. 보고서를 통해 전년도의 개별·통합 재정 운영 성과 내역 및 작년 연초에 설정한 목표와 실제 성과 간의 차이를 공시함.

- ‘성과관리절차’ 제도 도입에 대한 감독 및 최종 성과평가는 각 공공행정 내부에 독립적으로 설치된 평가기관인 OIV(Organismo Indipendente di Valutazione)와 외부 특수 평가기관인 CIVIT가 담당함.

[그림 3-13] 공공기관의 성과관리 절차(Performanc Cycle)



자료: Hinna L., “La CIVIT incontra gli OIV,” CIVIT, June 2010.

나. 경영 평가

- 개혁으로 인해 공공기관을 위한 새로운 규칙이 수립되었으며 관리자의 책임도 분명해짐. 관리자의 의사결정에 자율권이 주어졌으나, 동시에 관련 업무에 대한 책임감도 무거워짐.
 - 관리자는 인사관리뿐만 아니라, OIV가 지정한 업무 효율성지수를 바탕으로 개별 직원의 평가도 책임져야 함.
 - 관리자들은 개인의 생산성과 조직 구성의 효율성도 관리해야 하며, 이에 대한 책임을 다하지 못할 경우 감봉 등의 징계를 받을 수 있음.
- 이전 2년 동안 정치정당 혹은 노동조합에 속한 자는 공공기관의 임원으로 선임될 수 없음.
- 연간 목표 달성에 실패할 경우, 관리자의 계약 연장이 어려울 수 있으며, 해고될 수도 있음.

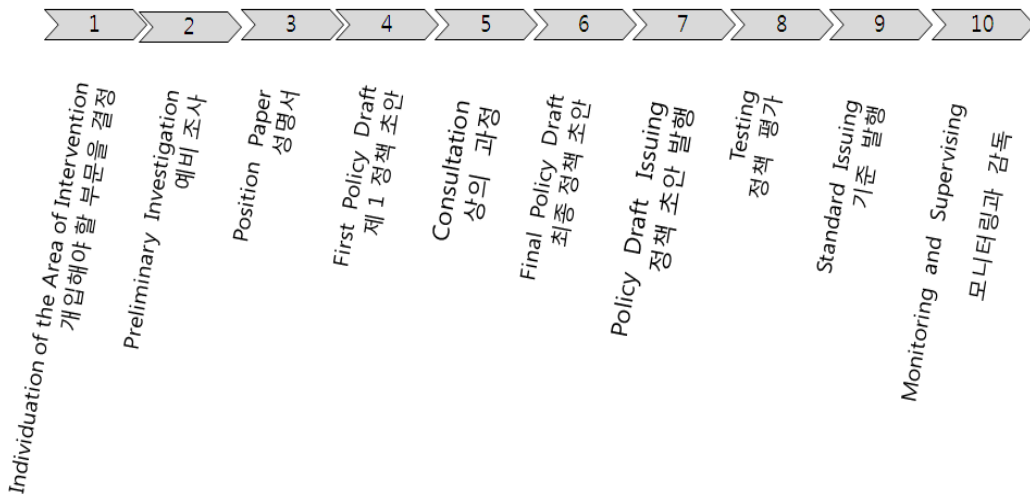
다. 감독·통제기관

1) CIVIT

- CIVIT(Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche)는 이탈리아 공공행정의 평가, 투명성, 청렴성을 담당하는 위원회로서 공공기관 개혁의 확실한 집행을 책임지고 있음.
- CIVIT의 역할은 다음과 같음.
 - 공공기관 감독 및 평가를 위한 시스템 구성
 - 평가과정의 투명성 제고, 기관 간의 상호 비교가능성 개선, 그리고 성과관리제도의 올바른 집행을 위해 가이드라인 및 교육 제공
- 위원회는 의장과 4명의 회원으로 구성됨. 지난 3년간 공공기관이나 정치정당, 혹은 노동조합에서 선택적 과제를 수행한 경험이 있는 자는 위원회에 포함될 수 없음.
- 5년마다 외부기관이 CIVIT의 업무를 평가함.

[그림 3-14] CIVIT의 활동

CIVIT 활동 계획



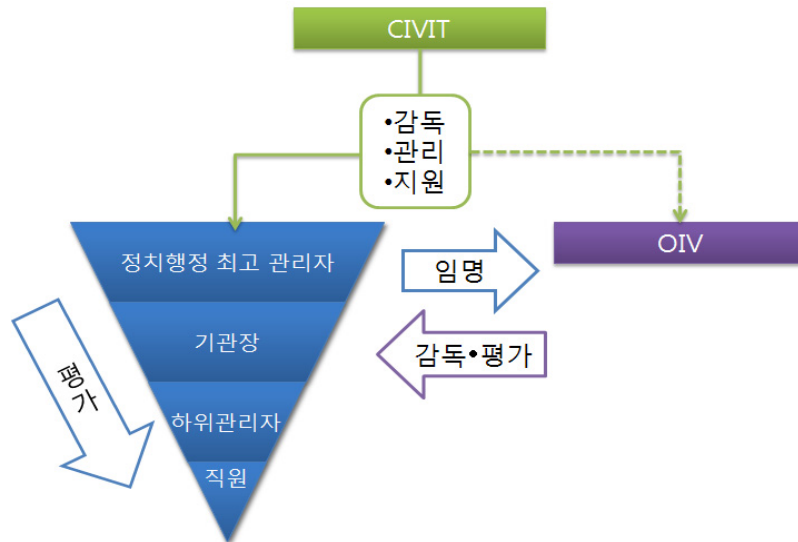
자료: Hinna L., "La CIVIT incontra gli OIV," CIVIT, June 2010.

2) OIV

- CIVIT의 업무를 보충해주는 내부평가기관으로서 OIV(Organismi Indipendenti di Valutazione)는 각 공공행정마다 설치됨.
 - 모든 공공행정과 비상업적 공공기관은 2010년 12월 말일까지 OIV를 설치해야 함.
 - 각 OIV는 평가활동의 정확성을 검토하고, 자료를 수집하며, 결과를 분석
 - OIV는 각 기관의 내부에 설치된 기관이지만, 독립적으로 해당업무를 수행해야 하며, 더 나아가 감독 중 수집한 자료와 정보를 일반에 모두 공개해야 함.
 - OIV와 기관장은 서로 협력하고, 관련 자료 및 정보를 공유하여 개별 성과평가를 실시함.
 - 평가 시스템은 수직적이며, OIV는 정치행정 최고관리자에게 기관장의 평가결과를 보고함. 기관장은 하위 관리자를 평가하고, 하위 관리자는 각 임직원을 감독·평가함.

- 각 OIV는 해당 공공기관의 구조와 규모에 따라 한 명 또는 세 명의 회원으로 구성되며, 회원은 공공기관 기관장이 임명함.

[그림 3-15] 2009년 개혁 이후 평가제도



자료: Hinna L., "La CIVIT incontra gli OIV," CIVIT, June 2010

- OIV의 회원은 경영, 성과평가, 공공행정평가 부문의 전문가로서 풍부한 실력과 경력을 갖추어야 함.
- OIV의 회원은 50세 이하여야 하며, 경제학 혹은 공학 학사 취득자여야 함. 기타 다른 전공자는 성과평가, 공공행정, 행정경영 혹은 행정조직 분야에 석사 이상의 학위를 취득하여야 함. 혹은, 경영, 계획, 조직, 인사관리, 성과평가 분야에서 7년 이상의 경력을 갖추어야 함.
- 고용관련 서류, 이력서 및 OIV 구성원의 연봉은 공공기관 홈페이지에 공시되어야 하며, 각 구성원은 한 OIV에만 속할 수 있음.

라. 성과급 및 포상 제도

- 공공기관 개혁과 함께 능력중심 문화 정착을 위한 성과급 제도가 공공부문에 도입됨.
- 매년, 각각의 OIV는 개별 성과평가 결과 리스트를 작성하여 해당 공공기관의 기관장과 관리자에게 제출함.
 - 직원의 성과에 따라 순위 및 등급을 지정, 다음과 같이 성과급을 지급함.
 - 상위 등급(전체 직원의 상위 25% 해당): 100% 성과급 지급과 함께 상위 5%에 속한 직원에게는 우수상 수여
 - 중위 등급(전체 직원의 상위 50% 해당): 50% 성과급 지급
 - 하위 등급(전체 직원의 하위 25% 해당): 성과급 없음.
- 3년(연속) 혹은 5년(비연속) 상위등급에 속한 직원은 봉급 인상, 인사이동, 직업훈련을 신청할 자격이 주어짐.
- 단, 기관의 총직원 수가 8명 미만인 경우 등급제를 실시하지 않음. 또한, 기관의 총임원 수가 5명 미만인 경우, 해당 기관의 임원에게도 등급제를 실시하지 않음.
- 이와 같은 등급제는 중앙 공공행정기관에서만 적용되고 있으며, 지방단체(시·도·

- 업)와 국민건강서비스는 각각의 특성에 맞게 다른 형태로 자율적인 도입이 가능함.
- 학교와 대학 및 예술전문교육기관, 연구기관의 직원들을 위한 평가제도는 교육부와 각 대학 및 연구기관, 재경부가 결정함.

마. 징계 조치

- 공공부문의 낮은 생산성과 근무태만 및 방만 경영을 해결하기 위하여 공공기관 개혁에 징계제도를 도입하였음.
- 정부부처 위원회 의장은 공공부문을 위한 감사원(Ispettorato per la Funzione Pubblica)을 설치, 공무원의 행정업무가 새로운 개혁을 위한 법률을 잘 준수하는지 여부를 감독하도록 하였음.
- 징계조치 대상인 무단 장기 결근, 반복적인 성과평가 결과 저조, 공공기관에 피해를 주는 행위 등은 상부에 보고됨과 동시에 징계조치 대상이 됨.

2. 공기업의 평가관리제도

- 공기업은 2009년 공공기관 개혁으로 도입된 성과평가지시스템의 적용을 받지 않음.
 - 각각의 공기업은 개별적으로 경영 및 성과평가지시스템을 구축하여 정부와 독립적으로 운영함.
- 대부분의 이탈리아 공기업은 매년 지속가능경영보고서(Bilancio Sociale)를 발간함.
 - 지속가능경영보고서 발간은 법적 의무사항은 아니나, 상장 공기업의 경우 업무환경 향상 및 이해관계자와의 협력 증진을 위해 자발적으로 발간하고 있음.
- 지속가능보고서(Bilancio Sociale) 작성 시 이탈리아 공기업은 다른 세 가지 중 한 가지 모델을 택하도록 함.
 - GRI (Global Report Initiative)⁸⁹⁾

- IBS (European Institute for Social Balance)⁹⁰⁾
- GBS (Study Group on Social Balance)⁹¹⁾

- GRI(Global Reporting Initiative)모델은 ENI, ENEL, Finmeccanica와 같은 대규모 기업이 주로 사용하며, 기본 가이드라인에 각 산업의 특성을 반영하여 조정 후 사용하도록 하고 있음.
- IBS(European Institute for Social Balance)모델은 철도관리공사(Ferrovie dello Stato)와 같은 중간규모의 기업이 주로 사용하며, 내부 윤리강령(Carta dei Valori d'Impresa)도 함께 적용함. 또한 평가 시 임직원의 윤리강령 준수 여부를 확인함.
- GBS(Study Group on Social Balance)모델은 중소기업이 주로 사용하며, 이탈리아 컨설팅 회사들의 연구에 의해 2001년에 도입됨.
- 이탈리아 공기업은 각각의 특성에 맞는 성과평가 모델을 도입할 수 있으나, 지난 몇 해 동안 일반적으로 GRI를 도입하는 경향을 보임. 따라서 본 보고서에서는 GRI 모델을 도입한 개별 기업 사례를 중심으로 이탈리아 공기업의 성과평가 시스템을 소개하도록 하겠음.

가. ENEL의 평가관리제도

- ENEL은 1962년에 설립된 이탈리아에서 가장 큰규모의 천연가스/전력 공급회사로 현재 22개 국가에서 활동하고 있으며, 매출액 기준 세계 100대 기업에 속함.
- ENEL은 매년 지속가능경영보고서를 발간, 내부 성과평가 결과를 공시함.

89) 더 자세한 정보는 www.globalreporting.com에서 확인 가능

90) 더 자세한 정보는 www.bilanciosociale.it(이탈리아어만 지원)에서 확인 가능

91) 더 자세한 정보는 <http://www.gruppobilanciosociale.org/>(이탈리아어만 지원)에서 확인 가능

- 2006년부터 GRI가 개발한 'GR1-G3 지속가능경영보고서 가이드라인(Sustainability Reporting Guidelines)'에 따라 보고서를 작성하고 있음.
- 또한, ENEL은 GRI가 전력산업을 위해 개발한 가이드라인인 EUSS(Electric Utilities Sector Supplement)를 준수함.
- ENEL의 보고서에 따르면, 성과를 5가지로 분류함.
 - 경제적 성과
 - 환경적 성과
 - 노동적 성과
 - 인권적 성과
 - 사회적 성과
- 각각의 성과에 대한 지표를 개발하여 관련 자료를 제공함.
 - 성과평가 제도는 주로 기업 전체의 성과를 측정하나, 각 임직원을 대상으로는 다음 2가지 행동강령 준수 여부를 평가함.
 - ENEL Leadership Model: 안전수칙 관련 행동강령
 - Performance Improvement Program: 모범사례를 소개하는 내용으로 경제적 생산성(생산, 보급, 판매) 개선에 중점을 두고 있음.
- ENEL은 2년에 한 번 내부 임직원을 대상으로 설문조사를 실시하여 업무환경을 파악하고 개선점을 발견하고자 함.
- ENEL은 성과급제도를 실시하고 있으며, 퇴직성과금, 임직원 대출, 연금과 연동된 추가 월급여, 일정기간 근속 후 지급되는 성과금, 추가연금, 건강의료비 등 다양한 형태의 혜택을 지급함.
- 성과평가제도는 임직원 교육제도와 함께 운영됨. 교육은 온라인 강의 및 교육용 자료를 통해 이뤄지며, 안전수칙, 건강, 다문화, 지식 관리 및 공유 등에 대한 내용을 담고 있음.

1) 경제적 성과지표

〈표 3-18〉 경제적 성과지표

GRI 코드	내용
경제적 성과	
EC 1	직접적으로 생산된 경제적 가치: 매출, 영업비용, 종업원 급여, 기부금, 사회투자, 이익잉여금, 주주/정부 배당금 지급액
EC 2	환경변화로 인해 기업 활동에 미칠 재정적 영향 혹은 다른 위기/기회
EC 3	기관 지정 보험의무 범위
EC 4	정부로부터의 대규모 재정지원
시장성	
EC 6	정책내용 및 정책실행 내용, 주요작업시설 인근 지역공급자와의 계약률
EC 7	지역주민 고용 절차 및 주요작업시설에 대한 인근 지역주민 고위관리직 고용 비율
경제적 영향 (간접)	
EC 8	사회간접시설 투자의 결과 및 발전, 공익을 위해 제공하는 상업적 현물 및 무료 거래 내역
유효성과 신뢰성	
EU 10	에너지 원료 및 관련 법률별 계획전력공급량 대비 예상전력소요량(장기)
시스템 효율성	
EU 11	에너지 원료 및 관련 법률별 화력 발전소의 평균 전력생산 효율성
EU 12	총 에너지 대비 전력 송신으로 인한 전력손실률(%)

자료: ENEL의 2009년 지속가능경영보고서

2) 환경적 성과지표

- ENEL의 환경적 성과 전략은 크게 다음과 같음.
- 최적의 기술 사용
 - 폐기물 방출 없는 전력 원료 사용(예: 신재생에너지, 핵원자력)
 - 에너지 효율성
 - 연구와 혁신
 - 이산화탄소 방출 억제를 위한 국제적 협력

〈표 3-19〉 환경적 성과지표

GRI 코드	내용
원료	
EN 1	사용된 원료의 질량과 부피
EN 2	재사용된 원료율(%)
EN 3	1차 원료에 의한 직접적 에너지 소모량
EN 4	1차 원료에 의한 간접적 에너지 소모량
EN 5	환경보존과 효율성 제고에 의한 에너지 절약
EN 6	효율적 에너지 혹은 신재생에너지 기반의 상품 개발을 위한 노력 및 에너지 소비 감축을 위한 노력
EN 7	간접적 에너지 소비 감소를 위한 노력과 성과
폐수	
EN 8	폐수 방출량
EN 9	폐수 방출에 의해 영향 받는 상수원
EN 10	재사용되는 폐수의 양과 비율(%)
환경 보호	
EN 11	환경보존지역 및 생태계보존지역 내부 혹은 인접지역에 소유/임대/관리하고 있는 토지의 위치와 면적
EN 12	기업 활동 및 기업 제품이 보존지역의 생태계에 미칠 심각한 영향에 대한 세부설명

〈표 3-19〉의 계속

GRI 코드	내용
EU 13	대체 서식지의 생태계와 기업 활동에 의해 영향을 받은 서식지의 생태계 비교
EN 13	기업의 노력으로 보존된 서식지 혹은 회복된 서식지
EN 14	생태계에 미치는 영향 관리를 위한 전략 및 현재 진행 중인 노력과 향후 계획
EN 15	기업 활동으로 인해 영향을 받은 지역에 서식하고 있는 생물 중 다음 리스트에 포함되어 있는 생물의 수와 멸종위기 관리 - IUCN(International Union for the Conservation) 기준 멸종위기 생물 리스트(Red List) - 이탈리아 국가보호생물 리스트
폐기물 방출	
EN 16	직·간접 온실가스 총 배출량
EN 17	그 밖에 기업활동과 간접적으로 관련이 있는 온실가스 배출량
EN 18	온실가스 배출량 감소를 위한 노력과 성과
EN 19	오존파괴물질 방출량
EN 20	질소산화물(NO _x)과 이산화황(SO ₂) 및 그 밖에 다른 심각한 오염물질의 종류와 방출량
EN 21	방출되는 폐수의 상태와 방출 방향
EN 22	폐기물의 종류와 질량 및 폐기방법
EN 23	심각한 유출 건별 각각의 질량
EN 24	바젤조약(Basel Convention)에 의거 위험물질로 판단된 폐기물 처리량(이송, 수출, 수입 포함) 및 해외로 이송된 폐기물의 비율
EN 25	기관이 방출하는 폐수 및 수자원 사용으로 인하여 심각한 영향을 받는 수원 및 관련 생태계 서식지의 현황, 규모, 보존 상태 파악
상품 및 서비스	
EN 26	상품 및 서비스로 인한 환경오염 방지 노력 및 노력의 효과
EN 27	매출량 대비 포장지 환수율(%)
관련 법 준수	
EN 28	환경법 미준수로 인한 범칙금 액수와 처벌 건 수
운송	
EN 29	상품, 원료 및 임직원 이동으로 인한 심각한 환경오염
종합	
EN 30	환경보호를 위해 지출한 비용 및 투자금 총액

자료: ENEL의 2009년 지속가능경영보고서

3) 노동 성과지표

〈표 3-20〉 노동 성과지표

GRI 코드	내용
고용	
EU 14	기술자 확보를 위한 프로그램 및 실행 전략
EU 15	직급 및 지역별 5~10년 이내 정년퇴직자 비율(%)
EU 16	임직원 및 계약직 노동자의 건강 및 안정을 위한 정책 및 수칙
LA 1	직급, 계약, 지역별 고용자 수
LA 2	연령, 성별, 지역별 임직원 이직률 및 총 이직 인원
EU 17	공사, 생산, 유지/보수 업무에 투입된 계약직 노동자의 근무 일수
EU 18	계약직 노동자 중 건강/안전 관련 교육 이수자 비율(%)
LA 3	임시직을 제외한 정규직 임직원에게만 제공되는 혜택
산업 관련	
LA 4	단체교섭계약을 체결한 임직원의 비율
LA 5	중대한 업무 변동 이전 최소 통보 기간(단체교섭계약에 명시하는 경우 포함)
건강 및 안전	
LA 6	노조 협동 건강/안전 위원회(직장 내 건강 및 안전에 대한 사항을 감독) 참가자의 비율
LA 7	각 지역별 부상, 직업병, 병가, 결근, 업무 중 사망 발생 비율
LA 8	심각한 부상 방지를 위해 임직원과 그 가족을 대상으로 마련된 교육, 훈련, 상담, 예방 및 위기관리 프로그램
LA 9	노동조합 합의서에 포함된 건강/안전 관련 사항
훈련 및 교육	
LA 10	직급별 각 직원의 연평균 직업훈련 시간
LA 12	성과 관리 및 직업개발을 위한 상담을 받는 직원 비율
다양성과 평등성	
LA 13	성별, 연령, 소수민족별 임직원 및 간부직 구성
LA 14	직급별 남성과 여성 기본급 비율

자료: ENEL의 『2009년 지속가능경영보고서』

4) 인권적 성과지표

- ENEL은 2002년부터 윤리강령을 도입하여 기업의 윤리적 책임과 노력을 명시함.
- 특히 인권보호와 연령, 성별, 건강, 인종, 국적, 정치성향 및 종교로 인한 차별 방지를 위해 노력함.
 - 모든 임직원과 관계사 및 주요 공급처는 윤리강령의 적용을 받음.
 - 감사실은 윤리강령 준수 여부를 확인하며, 윤리성을 저해하는 위험요소를 관리 및 분석하면서 ENEL 내부의 윤리의식을 강화하기 위한 활동을 함. 또한 윤리강령 위반 사례에 대한 분석보고서도 제출함.
 - 모든 이해관계자는 지정 채널을 통해 윤리강령 위반 사실을 보고할 수 있음.

〈표 3-21〉 인권적 성과지표

GRI 코드	내용
투자 및 조달 업무	
HR 1	인권보호 관련 조항을 포함 혹은 관련 사항을 검토한 투자계약의 비율
HR 2	주요 공급자 및 계약자 중 인권 심사 및 인권보호 활동을 실시한 공급자/계약자 비율
차별금지	
HR 4	차별 사례 수와 조치 내역
단체교섭 및 협의의 자유	
HR 5	단체교섭 및 협의의 자유권이 침해당할 수 있는 기업 업무 적발 현황과 이에 대한 조치내역
아동노동	
HR 6	아동 노동으로 인한 위험 발생 적발 현황과 조치내역
강제노동	
HR 7	강제노동의 위험이 있는 기업 활동 적발 현황과 조치내역

자료: ENEL의 『2009년 지속가능경영보고서』

5) 사회적 성과지표

〈표 3-22〉 사회적 성과지표

GRI 코드	내용
EU 19	에너지 계획 및 인프라 시설 개발관련 의사결정에 대한 이해관계자들의 참여
EU 20	이전으로 인한 영향 관리
EU 21	우발적 사고, 재해 및 긴급상황 대처 계획 및 훈련 프로그램과 복구 계획
EU 22	직급/업무별 해고자 인원 및 퇴직금 금액
공동체	
SO 1	공동체 운영(가입/탈퇴 등) 효과를 관리 및 평가하는 프로그램의 내용, 범위 및 효율성
EU 22	직급/업무별 해고자 인원 및 퇴직금 금액
부정/부패	
SO 2	총사업 대비 부정/부패의 위험과 관련된 사업부서 비율(%)
SO 3	부패 방지 정책에 대한 교육을 이수한 임직원 비율(%)
SO 4	부정/부패 발생 시 조치내역
정치 참여	
SO 5	공공정책에 대한 입장, 공공정책 발전에 참여 및 로비 내역
SO 6	국가별 정치 정당, 정치인 또는 관련 기관에게 제공한 재정적 지원 및 현물 지원
불공정 거래	
SO 7	불공정 거래, 불신, 독점거래 및 관련법에 대한 법적 조치
준법	
SO 8	법칙금 총액 및 비금전성 처벌 내역

자료: ENEL의 『2009년 지속가능경영보고서』

나. ENI의 평가 관리제도

- ENI는 매출액 기준 이탈리아에서 가장 큰 공기업으로 석유 및 가스 탐사, 생산, 운송, 홍보를 담당하는 에너지 기업임.
- ENI는 약 78,417명을 고용하고 있으며, 이탈리아를 포함 78개국에서 운영되고 있음.

〈표 3-23〉 UN의 글로벌 컴팩트 원칙(Global Compact Principles)과 ENI의 전략

분야	글로벌 컴팩트 원칙		전략
인권	1. 기업은 관련 범위 안에서 국제적으로 선언된 인권보호를 지지하고 존중해야한다	HRCA 프로젝트, 인사관리 가이드라인 적용	행동강령 인사관리 가이드라인 협력 및 개발 모델 공급망 유지/관리 위험요소 통합 관리
	2. 기업은 인권 침해에 연루되지 않도록 적극 노력한다.		
노동	3. 기업은 결사의 자유와, 단체 교섭권이 인정되도록 노력한다.	ILO와의 기본협정, 산업전략, 건강/안전성 수칙 적용, Eni 재단활동, 인사관리 정책	
	4. 기업은 모든 형태의 강제 노동을 배제한다		
	5. 기업은 아동 노동을 효과적으로 근절한다.		
	6. 기업은 고용 및 업무에서 차별을 배제한다		
환경보존	7. 기업은 환경 문제에 대한 예방적 접근을 지지한다.	GHG 감소전략, 생태계 서비스 평가, 최적의 환경 기술 적용, 환경기준 적용	
	8. 기업은 환경적 책임을 증진하는 조치를 수행한다		
	9. 기업은 환경 친화적인 기술의 개발과 확산을 촉진한다.		
부정/부패 근절	10. 기업은 부당취득 및 뇌물 등을 포함하는 모든 형태의 부패에 반대한다.	부패방지 기준, EITI	

자료: ENI의 『2009년 지속가능경영보고서』

- ENI는 매년 『지속가능경영보고서』(Rapporto di Sostenibilità)를 발간하여 사회적 기업으로서의 책임과 기업 및 임직원 성과 평가 내용을 공시하고 있음.
- 2001년 ENI는 글로벌 컴팩트(Global Compact)에 가입한 첫 번째 이탈리아 기업으로, 관련 원칙(Global Compact Principles)을 준수하고 있음.
 - 글로벌 컴팩트는 UN이 장려하고 있는 수행기준으로, 사회적 기업 및 지속가능경영을 위해 노력하는 기업의 운영에 관한 것임.
 - ENI는 글로벌 컴팩트 원칙과 GRI 가이드라인을 접목하여 매년 관련 내용을 지속가능경영보고서에 수록하고 있음.

1) 성과 관리 및 계획

- 기업의 성과 평가 시스템은 전년도 미달성 목표를 재검토하는 것으로부터 시작함.
 - 향후 3개년도에 대한 성과 목표 설정
 - 성과 목표는 9개로 분류되어 세부내용을 설정

〈표 3-24〉 ENI의 성과평가 계획 및 관리 예시표

성과 목표	2009년 결과	2010년~2013년 목표
지배구조		
ENI의 복잡한 경제적 및 사회적 환경에서 지속적인 성장과 위기 관리를 위한 효율적인 지배구조 강화		
인력		
지역 공동체와 ENI 임직원의 안전 확보		
우수사례 전파를 통한 ENI 임직원의 건강 증진		
조직의 건강 개선을 통해 기업 목표 달성을 위한 협력과 지원문화 확산		
지속적인 전문가 육성 기반 확립과 직원의 능력개발 및 다양성 존중을 통해 국가적·국제적 차원의 인재 발굴 및 관리		
환경변화와 에너지 효율성		

〈표 3-24〉의 계속

성과 목표	2009년 결과	2010년~2013년 목표
이산화탄소 배출량 감소 정책 지원		
기술개발 및 신재생에너지		
탄화수소량 증가를 위한 기술 개발, 환경보존을 위한 상품 개선, 신재생에너지, 바이오원료, 이산화탄소 지하저장에 대한 연구개발 확대		
환경		
경영, 감독, 보고 체계의 효율성 개선		
환경오염 감축, 환경적 성과 개선, 자원 복구 및 재사용을 위한 노력 확대		
인권		
인권 침해 위험요소 점검 시스템 도입과 예방책 마련		
지역공동체		
이해 관계자 간 협력 개선		
지역발전 협력 모델 개발 및 반영		
지역 발전 지원		
생태계 보호 및 멸종 위기생물 보존		
공급처		
주요 지속가능성 문제 관리		
지역 조달 개발		
고객		
고객 참여 확대 및 청취 및 통신 활동 개선, 지속가능을 위한 활동 장려		

자료: ENI의 『2009년 지속가능경영보고서』

2) 임직원의 성과 및 실무 감독

- 이탈리아의 ‘법적기관의 위법행위로 인한 행정적 채무’⁹²⁾에 관한 법률에 따르면, 주식회사를 비롯한 법적기관들은 기관 이익을 위해 국내·외에서 행한 범죄에 대해 범칙금 혹은 형사소송의 대상이 될 수 있음.
 - ENI는 이와 관련하여 2004년에 ‘모델 231’ 이라는 조직 관리 통제 체제를 구축하고 관련법을 준수하도록 함.
- ‘모델 231’은 법칙, 규율, 규범, 조직계획을 유기적으로 종합한 시스템으로 관련법 위반 행위 방지를 위해 만들어짐.

〈표 3-25〉 Legislative Decree 231/2001에 명시된 위반의 종류

위반	관련 사례
공직자 및 공공정신 저해	정부관련 부정행위 및 횡령 배임 정부 비용으로 행한 컴퓨터 조작 외화, 공공신용카드, 수입인지
기업 범죄	위조된 기업 정보 배포 날조된 예측 정보 배포 주주총회에서 불법적으로 영향력 행사
테러 활동 및 민주주의를 저해하는 위법행위	테러조직 및 반민주주의활동으로의 재정적 혹은 비재정적 지원
개인 사생활 범죄	성매매자 착취 미성년자 외설물 강제노역 및 노예취급

자료: ENI의 『2009년 지속가능경영보고서』

- ‘Watch Structure’라는 내부기관을 신설하여 ‘모델 231’ 준수 여부를 감시함. 이는 3명의 내부 인사, 2명의 외부 인사로 구성되어 있음.
 - 내부 인사는 법무팀의 부팀장급, 인사팀 부팀장급, 감사팀의 부팀장급으로 구성되며, 2명의 외부인사는 ‘Watch Structure’의 의장이 선임함.

92) 2001년 6월 8일 Legislative Decree no. 231에 포함

- ENI의 각 자회사와 지점은 'Watch Structure'를 두어야 하며, 직원의 위반사례는 직속상관 및 'Watch Structure'에 모두 보고되어야 함.
- 'Watch Structure'는 '모델 231'의 효율성과 적절성을 감시하며, 집행상황을 보고하고, 감독활동에 대한 연간계획 수립 및 활동 결과를 발표함.
 - '모델 231'은 새로운 법제정이나 조직개편 혹은 심각한 위법 발생 시 수정되거나 정기적으로 수정됨.
 - 최고경영자(CEO)는 특수다기능팀('Team 231')을 설치하여 수정에 관한 업무를 담당하도록 하였음.
- '모델 231'과 함께 윤리강령도 임직원의 활동을 통제함.
 - 윤리강령은 1994년에 도입되어 2007년에 개정됨. 이는 윤리성, 투명성, 공정성, 시장 및 주주와의 관계에 있어서의 전문성, 타기관 및 지역 공동체와의 관계성, 소비자 및 공급자와의 관계성, 임직원 및 협력자들 간의 관계성 등을 선진화하기 위한 규칙들로 구성.
 - 2007년부터 'Watch Structure'는 윤리강령 정착을 책임지고 있으며, 위반 시의 처벌도 담당함.
 - 윤리강령 도입 및 관련 지식을 전파하기 위해 윤리강령 홍보팀이 설치됨. 홍보팀은 ENI의 임직원들에게 윤리강령의 명료한 해석과 이해를 돕는 기능을 함.
- 윤리강령과 '모델 231'의 위반은 주요 노사의무 위반으로 간주되어 관련법에 의하여 처벌될 수 있으며, 이는 해고 및 손해보상 청구로 이어짐.

3) 보수와 성과급

- ENI 임직원의 연봉과 성과급은 국제등급제(Global Grading System)를 기준으로 결정됨.
 - 국제등급제란 미국의 Tower Watson⁹³⁾이라는 회사가 설계한 것으로 기관의 업무

93) www.towerwatson.com

별 가치를 지정하는 제도임. 특히, 다양한 지역에 위치한 직원 혹은 다양한 사업부의 직원을 통합적으로 관리하며, 등급을 배부하는 데 효과적임.

- 국제등급제는 다음을 위해 사용됨.
 - a. 기본급 설정
 - b. 장단기 성과급제 기획
 - c. 인사이동 기획
 - d. 교육 프로그램 개발
- 국제등급제는 각 직원을 두 단계로 나누어 평가함.
 - 첫 번째 단계(banding)에서는 각 직원의 기관에 대한 기여도를 기준으로 기관 내 직급을 부여함.
 - 두 번째 단계(grading)에서는 시장 내 타 유사기관과의 비교를 통해 통합 일반적 기준을 수립, 이에 근거하여 각 직원을 평가함.

3. 공공기관의 투명성 개선

- 2009년 이탈리아는 공공기관의 투명성과 청렴도 개선을 위해 2003년 UN의 부정부패 방지 협정에 준하여 새로운 법률을 제정
 - 이 법률은 투명한 업무를 공공기관의 주요 기본 서비스로 지정함.
 - 투명성 개선을 위해 홈페이지를 통한 기관 정보 공시를 우선적으로 도입함.
 - 공시되어야 하는 자료는 다음과 같음.
 - 공공기관 인사정보
 - 자본의 관리 및 구성관련 정보
 - 공공서비스 관리 관련 정보
 - 공공요금 지불 관리 정보
 - 공공기관 행동강령
 - 공공 조달 관련 정보
 - 자금, 재정지원, 보조금, 손익금 관련 재무정보

- 또한, 모든 공공기관은 청렴문화 정착을 위해 3개년도의 투명성 및 청렴성 개선 계획을 수립해야 함.
 - CIVIT은 ‘청렴의 날’을 선포하고 일반 공공에게 ‘평가·투명·청렴을 위한 계획’을 공표함.

- 2005년부터 모든 공기업에 기업 회계절차 및 재무보고서를 담당하는 고위급 관리자를 두도록 함. 이 관리자는 상임이사 중에서 선임되어야 하며, 주로 기업의 CFO 역할을 담당함⁹⁴).
 - 2007년 12월 법률 제244조는 모든 직·간접 소유의 공기업이 신입사원 고용 및 외부 컨설팅 계약 시 특별한 절차를 거치도록 규정함. 이는 투명성과 공정성을 제고하기 위한 절차로서 직원 고용 및 임금에 관한 정보를 인터넷에 공시하도록 하고 있음.

VI. 개혁 및 동향

1. 이탈리아 민영화

가. 민영화의 배경

- 1992년 민영화 개혁 이전, 정부자산의 대부분은 3대 주요 공기업(IRI, ENI, EFIM)이 소유하고 있었음.
 - 중요도가 높은 공기업으로는 정부독점 전기회사 ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), 특별 신용금융회사 IMI (Istituto Mobiliare Italiano), 정부소유은행 BNL (Banca Nazionale del Lavoro) 등이 있음.

94) OECD, "SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Changes," Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, October 2010, p. 13.

- 정부부처 소유의 대규모 공기업으로는 철도를 관리하는 Ferrovie dello Stato (FS), 우편통신 서비스를 담당하는 Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (PP.TT.)가 있음.
- 1991년 말 이탈리아는 경제적, 정치적으로 심각한 위기를 겪었음.
 - 공공부채가 국민총생산의 약 98%에 이르렀고, 높은 이자율은 국가를 위협하는 중대한 문제가 되었음.
 - 이러한 불안정한 상황은 이탈리아 통화 Lira에 대한 투기성 공격적 투자의 원인이 되었고 결과적으로 이탈리아 통화의 평가절하로 이어짐.
- 이탈리아 경제·정치적 위기의 가장 큰 원인으로 공기업의 부실이 지적되었음. 1950~1960년대의 이탈리아 경제 호황 이후, 이탈리아 공기업의 재무성과는 매우 저조하였고 이는 국가경제에 큰 어려움을 주었음.
 - 1991년 말 이탈리아 주요 공기업 IRI, ENI 및 EFIM의 총매출은 1,310억달러였으며, 순수익은 약 10억달러 미만이었음. IRI은 3억 1,300만달러의 순손실을 기록하였고 EFIM의 부채는 이탈리아 국민총생산의 1%에 해당하는 110억달러에 이르렀음.
 - 이탈리아 공기업의 경영활동과 재무회계는 기타 유럽국가의 기준에 부합하지 않는다는 이유로 유럽연합의 강한 비판을 받음. 특히 이탈리아 정부가 부채 상환 능력이 없는 EFIM에게 지속적으로 자금지원을 한 점이 많은 비판의 대상이 되었음.
- 1992년 2월 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)⁹⁵⁾ 이후, 이탈리아는 국가과산위기를 막기 위한 대책을 마련할 것을 강요받음.

95) Maastricht Treaty: 유럽의 정치·경제 통합에 관한 조약으로 1991년 12월11일 네덜란드의 마스트리히트에서 열린 유럽공동체(EC) 12개국 정상회담에서 합의한 유럽통합조약임. 유럽통화통합에 관한 일정, 유럽중앙은행 설립, 서유럽연맹 주축의 군사정책 수행, 유럽의회에 EC조약 개정 승인권 부여, 유럽시민권 도입 등의 내용을 담고 있음. 경제와 화폐통합, 공동의 외교정책과 안보정책, 내정과 사법에 관한 회원국들의 협조가 조약의 주된 목적이었음. 1992년 2월7일 EC(European Community)외무장관회의에서 정식 조인되었으며 각국의 비준을 거쳐 93년 11월1일부터 발효되었음.

- 같은 해, 이탈리아 외교장관 Beniamino Andreatta는 유럽연합의 국장인 Karel Van Miert와 계약을 맺음. IRI, ENEL 및 ENI의 부채 안정화를 조건으로 한 이 계약에 따라, 이탈리아 정부는 EFIM의 부채를 대납할 수 있었음.
- 경제·정치적인 위기와 더불어 주요 공기업의 부채 상황을 위한 자금수요가 증가함. 이로 인해 이탈리아의 첫 번째 대규모 민영화가 시작되었음.
- 다음 표는 이탈리아 주요 공기업과 국유은행의 설립 배경 및 최근 현황을 요약한 것임.

〈표 3-26〉 1992년 공기업 민영화 이전의 이탈리아 공기업 현황

(단위: 개)

기관명	설립 연도	산업	자회사 수	최근 현황
IRI	1933	은행업, 철강업, 조선업, 건설업, 정보통신업, 운수업, 식품업, 방송업	17	2002년에 청산
EFIM	1962	철강 및 알루미늄 산업, 방위군수업, 식품업	16	1992년에 청산
ENI	1953	석유·가스업, 석유화학업, 전력산업, 건설업	11	매출액 기준 전세계에서 5번째 에너지 기업이며, 정부지분율: 20.31%
ENEL	1962	전력산업	8	이탈리아 최대 규모의 전력생산기업이자, 두 번째 규모의 천연가스 유통기업임. 유럽시장에서도 두 번째로 큰 전력회사임. 정부지분율: 13.88%

자료: "La relazione sulle privatizzazioni", 재무부(Ministry of Treasury), 예산 및 경제정책계획서(Budget and Economic Planning) 1999년 7월판, 2001년 4월판

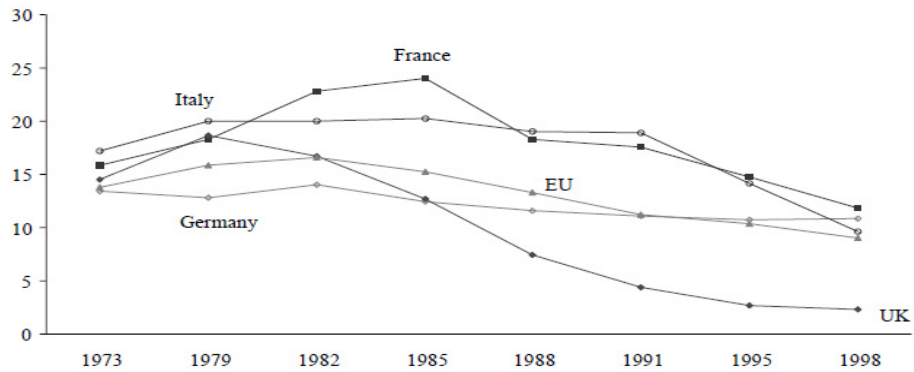
〈표 3-27〉 1991년 민영화 이전의 국영은행 현황

은행명	설립 연도	역사	정부지분율	최근 현황
Banca Commerciale Italiana (Comit)	1894	1934: 국유화 1994: 민영화	1934~1994: IRI(100%)	2001년 Intesa Sanpaolo 금융그룹에 합병됨.
Banco di Roma	1880	1934: 국유화 1991: 합병 시작	1934~1992: IRI(25%)	1992년 Cassa di Risparmio di Roma와 Banco di Santo Spirito와의 합병으로 새롭게 태어남.
Credito Italiano (Credito)	1870	1934: IRI가 매각 1993: 민영화	1934~1993: IRI(100%)	1998년 Unicredito 은행과의 합병으로 Unicredit라는 새로운 금융그룹이 설립됨.
특수기관				
GEPI (Società per le Gestioni e Partecipazioni Industriali)	1971	재정위기로 인해 구조조정이 필요한 민간기업을 일시적으로 매입하기 위해 설립됨. 1993: 재경부 산하로 이전됨.	IMI(50%) IRI(16.66%) EFIM(16.66%) ENI(16.66%)	1997년 Itainvest로 이름을 바꾸고, Sviluppo Italia라는 공기업 산하로 이전됨.
IMI (Istituto Mobiliare Italiano)	1931	전후 이탈리아가 재정위기를 겪고 있을 당시, 산업활동을 지원하기 위해 설립됨. 1991: 합작회사 형태로 전환됨.	이탈리아 정부(100%)	1998년 Sanpaolo 금융기관과 합병하여 Sanpaolo IMI은행으로 재탄생됨.

자료: “La relazione sulle privatizzazioni,” 재무부(Ministry of Treasury), 예산 및 경제정책계획서(Budget and Economic Planning) 1999년 7월판, 2001년 4월판, Intesa Sanpaolo, Banca di Roma, and Unicredit 은행의 홈페이지

- 이와 같이 급진적으로 민영화를 추진한 결과, 1990년대 말 이탈리아 공기업의 규모는 타 유럽국가와 비교하여 크게 감소함.

[그림 3-16] 이탈리아, 프랑스, 독일, 유럽 연합의 공기업 규모(1973년~1998년)
(단위: 십억유로)



주: 각국 공기업의 규모는 부가가치, 고용규모, 비유동 자산 규모의 평균치를 바탕으로 산출되었음.
자료: European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services (CEEP).

나. 민영화를 위한 법적 제도적 틀

- 1992년, 정부는 법률 359/1992에 따라 공공재정의 재건과 공공부채의 감소를 위한 비상대책을 시행함.
 - 이는 이탈리아 공기업 민영화를 위한 일련의 비상법률(emergency laws)이며 단시간에 이탈리아 공기업의 구조를 완전히 변화시키고자 하는 의도로 수립되었음.
 - 이 법률로 인해 이탈리아 주요 공기업은 혼합주식회사(joint-stock companies) 형태로 전환되었고 민영화를 위한 준비가 시작되었음.

<표 3-28> 이탈리아 민영화 법률

근거 법	내용
법률 218/1990	국유공기업은행의 혼합주식회사 전환
법률 359/1992	IRI, ENI, INA, ENEL의 혼합주식회사 전환. 주식은 이탈리아 재정부의 재산으로 간주
법률 33/1993	EFIM의 부채 제한
법령 174/1993	정부부처의 참여 제한
법률 474/1994	정부 주식 매각시 적용된 규칙 및 정부가 소유한 특별한 권리(황금주 등)에 대한 원칙

- 1992년 11월, 재정경제부가 임명한 독립전문가 위원회가 Libro Verde sulle Partecipazioni dello Stato라는 문서를 작성함. 이 문서는 이탈리아 민영화 과정의 목표를 열거함. 문서에 나타난 목표들은 이후에 법률 474/1994에 정리되어 이탈리아 민영화의 기초적 법률이 됨. 내용은 아래와 같음.
 - 공기업의 효율성 향상
 - 시장의 진입성(penetration)과 경쟁성(competition) 향상
 - 금융시장 발전 촉진

- 법률 432/1993은 모든 민영화 매각과정에서 발생하는 수익금을 부채 탕감 기금(debt retirement fund)으로 사용하기 위한 법률임.
 - 공기업 민영화 매각 수입은 정부 지출보다는 국가부채 상환을 위해 우선적으로 사용되어 한다는 것을 명백히 하는 법률임.

- 또한, 재정경제부는 민영화 과정의 투명성을 확보하고 민영화 과정의 조언을 얻기 위해 국제자문위원회를 구성함.

다. 민영화 과정

- 이탈리아의 민영화 과정은 다음 4단계로 나누어질 수 있음.

1) 1단계 : 초기단계(1980~1991)

- 첫 단계에서 민영화는 장기적인 전략이기보다는 현금 확보를 위한 수단 및 IRI의 대규모 부채를 줄이는 방법으로 여겨짐.
 - 이 단계의 주요 민영화는 통신분야의 Sirti와 STET, 항공사인 Alitalia와 이탈리아 상업은행 Banca Commerciale Italiana(BCI)의 일부 지분을 매각하는 것이었음.
 - 이러한 일부 지분 매각으로 약 50억달러의 매각수입이 발생함.

2) 2단계 : 시작단계(1992~1995)

- 1992년 8월 법률 359/1992와 함께 정부는 은행과 보험부문을 시작으로 민영화에 대한 장기적인 계획을 실시함.
 - 4개의 이탈리아 주요은행(Credito Italiano, BCI, BNL)과 최대의 보험회사 INA를 이탈리아 주식시장에 상장함.
 - IRI는 SME의 민간 매각을 통해 음식산업에 해당하는 지분을 처리하였으며 이것은 결과적으로 STET의 민영화를 초래함.
- 1993년 국가소유재산부(Ministry of State Holdings)는 법령 118에 의해 폐지되고, 국가소유재산부에 남아 있던 지분은 재정경제부 소유로 전환됨.
- 이 단계의 주요 활동은 1995년 말까지 지속되었고 이를 통해 약 39억달러의 수익금이 발생함.

3) 핵심단계(1996~2000)

- 민영화의 규모나 경제적 의미를 봤을 때, 이 단계는 민영화의 정점이라 할 수 있는 시기임. 약 700억달러 규모의 매각이 성사되었으며 신규상장과 비상장 매각(private sales)이 구현됨.
 - 유럽연합의 규제 준수 및 비경쟁적 부문의 자유화를 위한 정부의 노력으로, 자연 독점 산업의 민영화가 이루어짐.
 - 지속적인 금융부문의 민영화를 통해 IMI, Banca di Roma, BNL, Monte dei Paschi di Siena에 대한 추가 매각이 이루어짐.
 - 1999년 12월 정부는 Mediocredito Centrale에 대한 지분 100%를 민간에 매각하여 금융권 공기업을 모두 민영화함.
- 1999년 정부는 민영화를 통해 이탈리아 국민총생산의 2.3%에 해당하는 민영화 수익금을 확보함.

- 정부는 Telecom Italia(1997년에 이탈리아 최대 정보통신 공기업 2개가 합병되어 출범)의 약 155억달러에 해당하는 45% 상당의 지분을 공개공모(public offering)함.
- 이 시기의 가장 중요한 민영화는 약 160억달러의 민영화 수익을 가져 온 거대 전력회사 ENEL의 국제적 수준의 공개 공모로, 역사적으로 가장 큰 규모의 공개공모로 기록되고 있음.
- 또한 정부는 국영 고속도로를 운영하던 Autostrade를 이 시기에 매각함.

〈표 3-29〉 1992~2000년의 IRI와 ENEL의 매각을 통한 수익(부채전환 포함)

(단위: 백만유로)

	경영권 통제 주식 및 사업 단위 관련 주식 매각 (Sale of controlling stakes & business units)	소수 주식 매각 (Sale of minority shares)	자산 매각 (Sale of properties & other assets)	전체
IRI(1992.07~2000.06)	4,596	735	99	5,430
ENEL (1992.09~1998.12)	381	88	77	546
합계	4,977	832	176	5,976

자료: "Le Privatizzazioni in Italia del 1992," Ricerche & Studi S.p.a., Mediobanca, 2001.

〈표 3-30〉 1992~2000년 민영화를 통한 수익

(단위: 십억리라(백만유로))

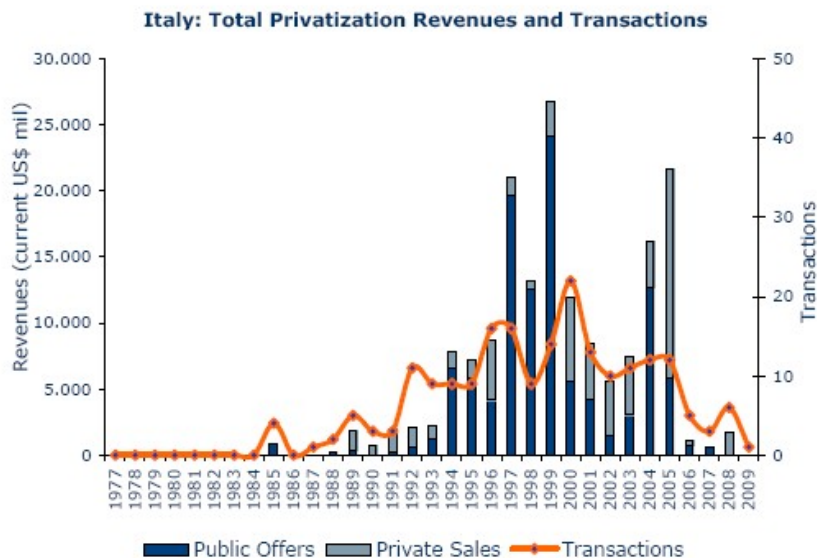
활동	민영화 수익
국고 매각(Sales made by the Treasury)	121,741(6,287)
IRI 민영화(Privatization of IRI)	56,051(2,895)
ENI 민영화(Privatization of ENI)	6,605(341)
EFIM (Privatization of EFIM)	844(44)
금융업관련 공기업 민영화	9,639(498)
기타 공기업 민영화	3,572(184)
합계	198,452(10,249)

자료: "Le Privatizzazioni in Italia del 1992," Ricerche & Studi S.p.a., Mediobanca, 2001.

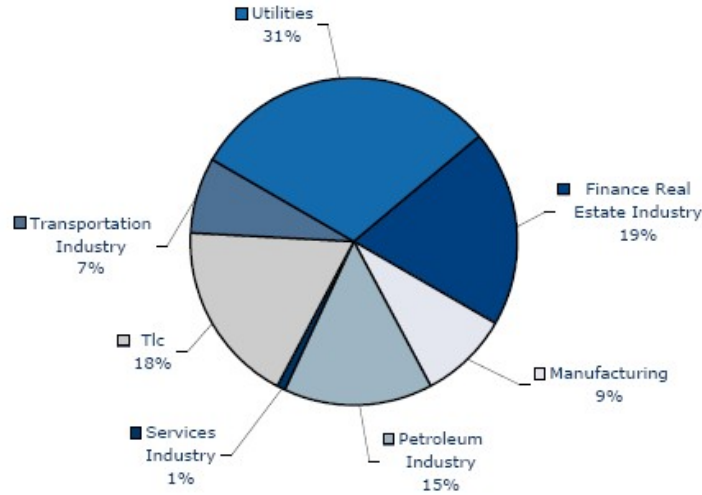
4) 통합단계(2001~2006)

- 이 시기 동안 침체된 시장의 상황은 이탈리아 공기업의 민영화 과정을 약화시킴. 이탈리아 정부는 민영화 방법을 공개공모(public sales)에서 신규상장 및 비공개 매각(private sales)으로 바꾸게 됨.
- 1999년 전력부문의 새로운 규제에 의해 ENEL의 전력시장 점유율이 50% 이하로 감소됨. 이러한 규제에 따라 ENEL의 지분은 EDF(프랑스 에너지 공기업) 및 Endesa와 같은 유럽의 대형 기업들에게 매각됨.
 - 2003년 6월, 정부는 경쟁입찰을 통해 British America Tobacco에게 ETI, 즉 이탈리아 담배 독점권 전체를 260억달러에 매각함.
 - 2004년 말, 정부는 주식상장을 통해 ENEL의 3번째 분할 매각을 시행하여 95.2억 달러의 매각 수익을 얻음.
- 마지막 주요 민영화는 2005년 시작된 국영 항공사 Alitalia의 민영화임.

[그림 3-17] 이탈리아 공기업 민영화 수익



Italy: Distribution of Privatization Revenues by Sector



자료: www.privatizationbarometer.net

라. 이탈리아 민영화의 특징

- 이탈리아 민영화의 주요한 특징은 정부가 우선 은행의 민영화를 추진하고 그 후 기타 공기업에 대한 민영화를 추진했다는 것임.
 - 민영화된 은행은 국가 자산관리를 용이하게 하고, 새로 민영화된 기업에게 투자금융(investment banking)과 인수추선업무(underwriting services)를 효율적으로 제공하였음.

- 민영화 시행 초기의 근본목적 중 하나는 이탈리아 금융시장을 발전시키는 것이었으며, 이는 법령 359/1992와 474/1994에 명시되어 있음.
 - 1992년부터 2000년까지, 특히 경영 상태와 수익성이 좋은 상장 공기업에서, 공모(public offers)방식이 주식상장 및 비공개 매각(private sales)보다 선호됨.
 - 2000년 이후 금융시장의 침체로 인해, 공공부문에서 민간부문으로의 지분이동(a shift from public to private equity placements)이 발생함.
 - 공기업 종업원들이 공모를 통해 주식을 소유하는 것은 매우 제한되었음. 이는 이

해관계자(stakeholder)인 종업원이 주식을 소유하여 종업원 지분율이 높아질 경우, 민영화된 기업의 추후 성장에 장애요인으로 작용할 가능성을 우려하였기 때문임.

- 민영화된 공기업들은 국내외 투자자들에게 매각됨.
 - 이탈리아 투자자들은 세 부류로 나누어짐.
 - a. 민영화된 기업과 동일한 산업에 종사하는 사업가
 - b. 다른 사업 분야의 사업가
 - c. 투기 목적으로 민영화 기업의 주식을 매입한 금융 투자자
 - 반면 외국인 투자자들은 매입한 회사와 같은 산업 분야에 종사함

- 다섯 개의 공기업(IMI, ENI, ENEL, San Paolo, Telecom Italia)은 뉴욕 증권거래소에 교차상장(cross listed)됨. 이를 통해 수준 높은 투자자들이 이탈리아 공기업 민영화에 많은 관심을 갖도록 유도함.

- 이탈리아 공기업 민영화의 세 가지 중요한 과정은 각각 IRI, EFIM, ENI와 자회사들에 관한 것이며, 각 기업 집단의 민영화 과정은 서로 다른 특징을 가지고 있음.
 - ENI는 민영화 과정을 통해 자회사들의 포트폴리오를 개혁·개선하고, 회사의 핵심업무를 운영범위로 집중시킴. 그 결과, ENI는 석유나 에너지와 관련 없는 부문에 진출한 사업 분야를 모두 매각함.
 - IRI는 높은 채무 때문에 자산매각이 필수적이었음. IRI는 1992년부터 1997년까지 모든 사업을 매각함. 1997년 IRI의 유일한 업무는 자산유동화와 민영화 과정을 관리하는 것이었음. 결국, IRI는 2000년 6월에 청산됨.
 - ENIM는 회복 불가능한 재정상황 때문에 1992년 7월 자체 청산됨.

- 국가경제에 전략적으로 중요한 사업에 대한 공적통제를 유지하고자, 민영화된 기업에 대해 광범위한 재량권을 행사할 수 있도록 하는 권한을 정부 스스로에게 부여함.
 - 이 권한은 황금주(golden shares)를 통해 행사되며, 정부는 특별한 주주로서 경영에 관한 결정에 영향을 줄 수 있는 권한을 가지며 일반 개인의 지분 매입에 대해

거부권을 행사할 수 있음.

- 1993년부터 2001년까지 매각된 공기업 주식의 총 가치는 약 121,264백만유로임.
 - 이 규모는 이탈리아 GDP의 11.9%에 해당하며, 이는 영국(13.5%)의 민영화 규모와 비슷하고 스페인(8.6%), 프랑스(7.8%), 독일(3.9%)보다 높은 수준임⁹⁶⁾.
 - 전체 121,264백만유로 중 36,978백만유로만 지배주식(control shares)매각을 통한 것이고, 12,911백만유로는 부채이전(debt transfer), 57,920백만유로는 비지배주식(non-control shares)매각, 13,428백만유로는 Foundations of Banking Origin에 대한 지분 매각을 통해 얻어짐⁹⁷⁾.
 - 공공부문에서 민간으로의 통제권 이전만을 고려하면, 총거래량은 이탈리아 GDP의 3.7%에 불과하고, 이는 프랑스(4.8%), 스페인(8.2%), 영국(11.9%)보다 적으며, 독일(1.3%)보다는 많은 수치임.⁹⁸⁾

마. 민영화의 효과

- 이탈리아 공기업의 민영화는 정부 부채를 줄이는 한편, 이탈리아 금융시장을 확장시키고 민영화된 기업을 개선하며, 국가경제에서 정부의 역할을 축소하는 데 크게 기여함.

1) 재무 및 운영적 성과에 미친 효과

- 각 공기업의 특성이 상이하긴 하지만 최근의 연구들은⁹⁹⁾ 민영화 전후의 각 기업의

96) Foresti, G., "Le Privatizzazioni in Italia e nei Principali Paesi Europei," Confindustria, 2001

97) 이탈리아 Foundations of Banking Origin(Fondazioni)은 비영리, 민간 자치기관임. 1990년대 초 이 기관의 전신인 Saving Banks와 Pledge banks가 함께 수행하던 사회 지향적 대출업무를 지속하기 위해 설립됨. 이 기관은 이러한 사회 지향적 자선 활동뿐 아니라 기관의 지분을 연관된 은행에 조금씩 할당하였음. 후에 법적인 요구사항에 따라 이렇게 할당된 주식을 줄여나가고 있음.

98) Foresti, G.(2001)

99) Goldstein A., "Privatization in Italy 1993-2002: Goals, Institutions, Outcomes, and Outstanding Issues," CESifo Working paper, Munich, 2003; Gallo R., "The Economic and Structural Effects of Privatization on Enterprises in Italy," Presentation at the

성과를 바탕으로 민영화에 대한 일반적인 결론의 도출을 시도함.

- 이러한 연구들은, 특히 공기업이 민영기업에 인수된 경우 직원채용이 현저히 저하되고 생산성과 수익성이 크게 증가한다는 것을 보여줌. 또한, 민영화 이후 레버지리 비율(leverage ratio)이 현격하게 감소하는 현상을 보임.
- 회사들의 세금 납부 경향은 민영화 이후에도 큰 변화가 없었으나, 자본투자(capital investment, 설비투자)의 경우 주목할 만한 증가가 보고됨.
- 1992년부터 2000년까지의 민영화 과정에서 관련 기업의 종업원이 2% 감소하였고, 부가가치 관점에서 종업원 1인당 생산성은 두 배 가까이 증가함.¹⁰⁰⁾
- 모든 것을 감안할 때, 민영화는 해당기업의 재무적·운영적 성과를 개선하였음. 그러나 다른 나라의 민영화와 비교해 볼 때 일반성이 떨어지고 개선의 정도 또한 부족함¹⁰¹⁾.

2) 자본시장과 금융 시스템에 미친 효과

- 민영화는 이탈리아 주식시장과 채권시장의 자본화 및 거래규모에 막대한 영향을 끼침.
 - 1992년과 2000년 사이에, GDP 대비 자본화 비율이 54%로 세 배가 되었으며, 상장회사의 수도 1/3 증가함. 1992년과 2005년 사이에 주식 및 채권 거래규모가 270억달러에서 1조 3천억달러로 50배 이상 증가했으며, 같은 기간에 거래량 회전율(turnover ratio)은 8배 증가함¹⁰²⁾.
 - 2002년까지, 민영화된 기업들이 자본화의 41%, 거래규모의 33%를 차지함.
 - 또한 민영화는 민간의 주식소유 비율을 높였으며, 가계 소유 주식(household equity ownership)의 가치를 향상시킴.

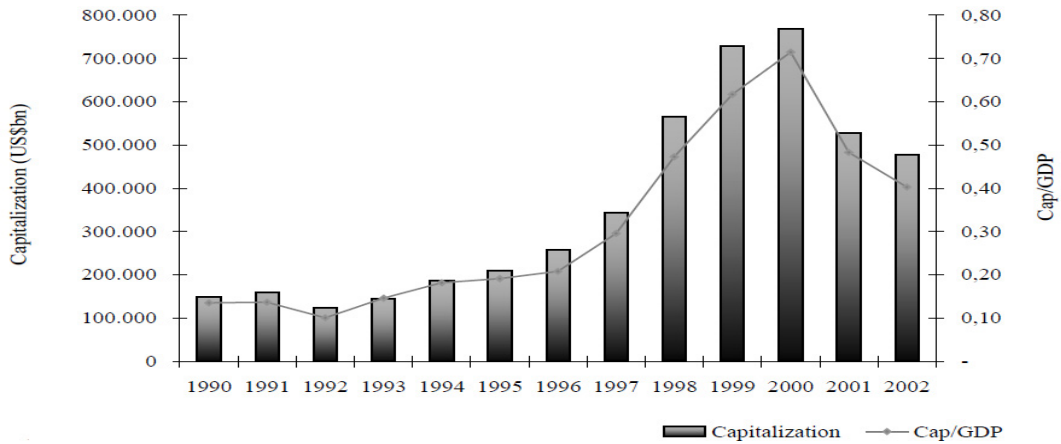
Financial Management Association European meeting, Siena, 2005.

100) "Le Privatizzazioni in Italia del 1992," Ricerche & Studi S.p.a., Mediobanca, 2001.

101) Megginson W. L., Scannapieco D., "The Financial and Economic Lessons of Italy's Privatization Program," *Journal of Applied Corporate Finance* 18-3, 2006.

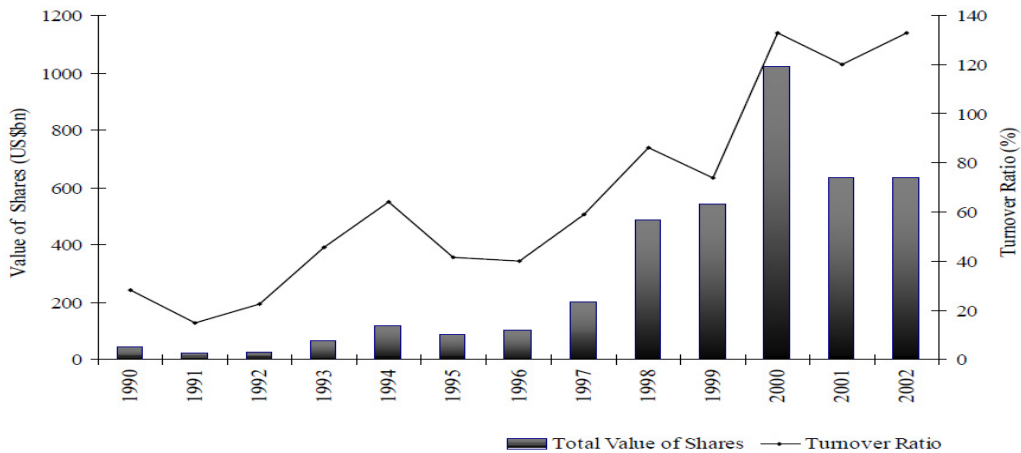
102) Megginson W. L., Scannapieco D.(2006)

[그림 3-18] 이탈리아 주식시장의 자본 규모



자료: World Federation of Exchange, OECD

[그림 3-19] 주식 거래량의 가치



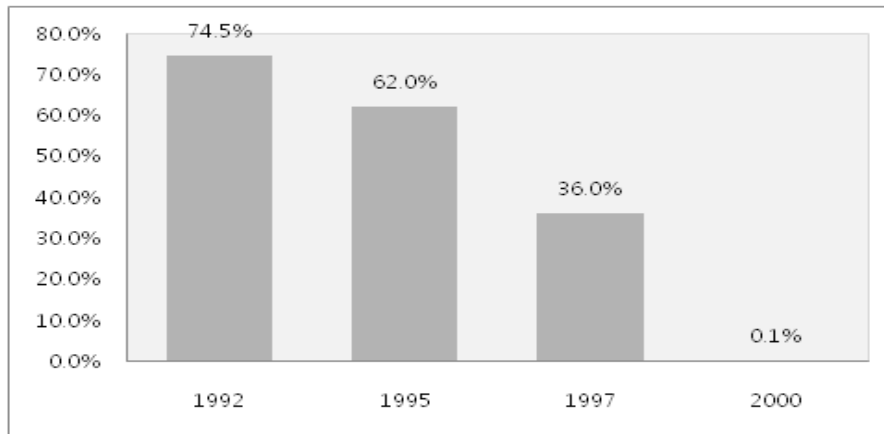
자료: World Federation of Exchange, OECD

□ 민영화 과정 중 이탈리아 금융부문은 급격한 변화를 경험함. 1992년 이래로 국영은행의 총자산 지분은 74%에서 사실상 제로로 감소함¹⁰³⁾.

103) Bortolotti(2005)

- 민영화 이후 이탈리아 은행들은 비용절감, 효율적 리스크 관리, 서비스 다양화 등을 통해 빠른 속도로 국내외 경쟁자들의 수준에 이름.
- 또한 은행 민영화는 은행의 안전성(safety)과 안정성(stability)을 개선시켰으며, 대형 이탈리아 은행의 대출손실비율(loan-loss ratio)은 1992년 11%에서 2002년 5%까지 개선됨¹⁰⁴⁾.

[그림 3-20] 이탈리아 은행에 대한 공적 소유권 변화



자료: Inzerillo, U., and Missori, M., "The Privatization of Banks in Italy: a Success Story?," mimeo, 2002.

3) 시장 경쟁과 가격에 미친 효과

- 일반적으로 민영화 프로그램은 시장 경쟁과 가격, 소비자 선택에 제한된 영향을 주었고, 통신과 에너지 산업이 개선의 대상이 됨.
 - 1998년 Telecom Italia의 민영화 이후 고정라인(Fixed-line) 통신가격이 30% 하락함.
 - 1999년 민영화와 탈규제로 인해 천연가스와 전기 시장이 자유화됨¹⁰⁵⁾. 그럼에도 ENEL과 ENI는 여전히 관련 시장에서 주도적 위치를 유지하였으며 이탈리아의 에너지 가격은 유럽에서 가장 높은 수준으로 남아 있음.

104) Bortolotti(2005)

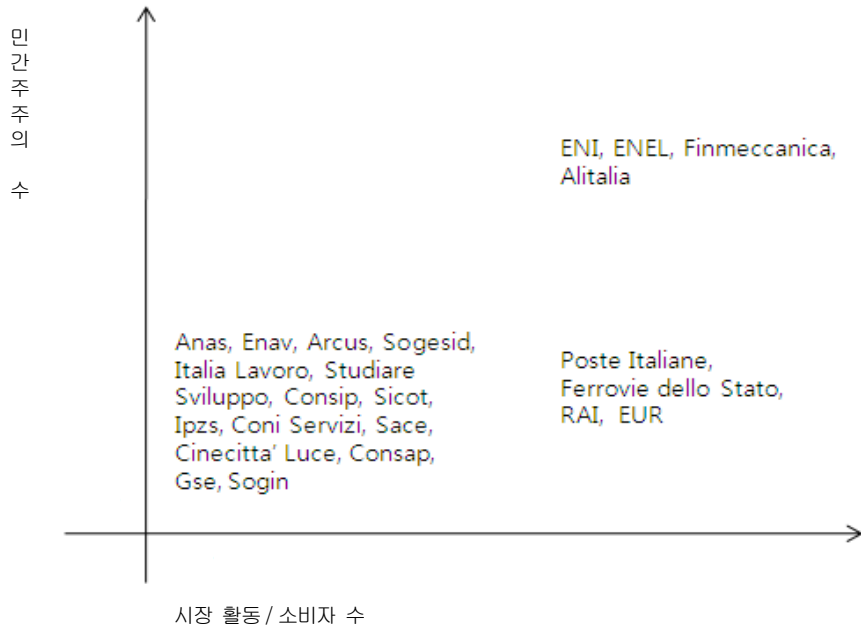
105) Legislative Decree 79/1999, "Bersani Decree,"

바. 향후 동향

- 국영 공익사업(state-owned public utilities)의 민영화는 강한 반발로 인해 아직 그 과정이 완료되지 않았음.
 - 공익사업 분야는 시장 자유화에 대한 정책이 입법화 된 후에야 민영화 과정을 진행할 수 있다는 점이 문제임.
 - 뿐만 아니라, 시장 자유화 이후, 민영화된 기업이 해당 산업의 독점권을 행사하는 것을 막기 위해 정부는 모든 경쟁자들에게 천연자원과 기반시설에 대한 자유로운 접근을 허용해야 함.

- 이탈리아 공기업의 기업지배구조(corporate governance)를 상세하게 분석하기 위해 공기업을 세 개의 서로 다른 그룹으로 나누는 것이 유용함.
 - 내부, 외부 제약이 모두 있는 기업
 - 이 공기업들은 시장상황에서 운용되며, 강력한 민간 이해관계자가 관여함. 이러한 공기업에 대한 정부의 역할은 민간 투자자, 자본시장 메커니즘, 그리고 금융당국(financial authorities)에 의해 제한됨.
 - 외부 제약만 있는 기업
 - 이 공기업들은 일반 시장상황에서 운용되지만 대부분 이탈리아 정부가 소유함. 이 경우, 공기업은 시장규칙에 따라 민간기업(private companies)처럼 운용되지만, 정부가 강한 영향력을 행사함.
 - 내부, 외부 제약이 없는 기업
 - 이 공기업들은 정부의 공공서비스 공급자 역할을 하며 재정부가 전적으로 소유함. 따라서, 이 공기업들은 시장규칙을 따르지 않으며 정책결정의 자유가 매우 낮음.

[그림 3-21] 시장성 노출 정도에 따른 이탈리아 공기업 분류



자료: "Le Privatizzazioni in Italia del 1992," Ricerche & Studi S.p.A., Mediobanca, 2001, and from the "Piano di Programmazione Finanziario-Economica 2010-2013," Ministry of Economy and Finance, 2009.

□ 각 그룹의 공기업에 대한 현재 민영화 계획은 현재 아래와 같음:

○ 첫 번째 그룹:

- '전략적(strategical)'이라 여겨지는 에너지, 전기, 철강, 방위 분야 공기업에 대한 정부의 참여를 유지함.
- 하지만 이 공기업들은 밀라노증권거래소와 뉴욕증권거래소에 교차상장된 대기업들로서 이들에 대한 정부의 통제는 제한적임.
- 이 그룹 중 Alitalia는 예외임. 2008년 회사의 절반이 민간투자자에게 매각되었고 2009년 1월 운영을 재개하였음. 아직 정부의 소유로 남아있는 지분도 현재 매각중임.

○ 두 번째 그룹:

- 이 그룹의 공기업에 대한 민영화는 논의중에 있으며, 각 기업 간 차이점이 많음. 정부 내부에서는 부동산회사 EUR와 국가 공영방송 RAI의 민영화를 반대함.

- 정부는 우편서비스 Poste Italiane와 철도회사 Ferrovie dello Stato를 민영화하고자 하나, 현재 시장상황을 고려하여 정부소유를 유지하고 있는데 이는 이들 두 회사가 몇 년간의 재정 위기 후 최근 높은 수익을 내기 시작했고, 현격한 서비스 개선을 이루었기 때문이다. 따라서 완전한 민영화가 현재의 상황을 개선시킬지 혹은 영국의 철도 시스템 민영화 사례처럼 오히려 악화시킬지에 대한 의견이 분분함.

○ 세 번째 그룹:

- 정부가 기업을 독점적으로 소유하고 있거나 혹은 대주주의 지위를 유지함. 이는 이 그룹의 공기업들이 제한된 규모이며, 모두 정부와 공공행정에 대한 서비스 공급자이기 때문이다. 또한 이들의 경제적 역할을 고려할 때, 저수익성 공급서비스 사업을 지속적으로 제공하여 민간기업의 사업실패를 보충해야 할 필요가 있기 때문이다.

□ 재무부가 2009년 7월 발간한 『2010~2013 경제금융계획』(Economic and Financial Plan)에 따르면, 정부는 공공부채를 줄이기 위한 민영화계획을 수립함. 구체적으로, 곧 민영화될 예정인 기업들은 Poste Italiane(우편서비스), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato(조폐국, the State Mint), 그리고 SACE (국제보험회사)임.

- 재정경제부(Ministry of Economy and Finance)가 이미 민영화하기로 결정한 이 국영기업들은 공공기관(public entities)의 민영화와 청산(liquidation)과정을 관리하는 공기업인 Fintecna에 매각되었음.

2. Alitalia의 민영화 사례

□ Alitalia의 민영화는 그 과정이 복잡하여 논란의 대상이 되었음. 하지만 민영화 이후 재무 자료를 통해 나타나고 있는 재무적 성과는 민간 투자자들에 의한 국유기업 인수의 좋은 사례로 여겨짐.

□ Alitalia는 1946년에 설립되었으며, 국영 항공사로서 인력의 문제와 정치적인 간섭으로 인해 설립 이후 1998년을 제외하고는 수익을 발생시키지 못함.

- 계속되는 재정적 어려움으로 인해 직원에 대한 보수조차 지급할 수 없는 상황에 이르자 정부는 1998년, 2002년, 2004년 지속적으로 보조금을 지급함.
 - 2006년 유럽연합은 정부의 모든 보조금의 지급을 금지하였고 Alitalia은 지불유예(moratorium)를 결정함. 그 결과, 정부는 Alitalia의 소유권 지분을 축소하고자 하는 의지를 밝힘
- 첫 번째 민영화 시도는 2007년 1월에 실시됨. 정부는 18,000개의 일자리와 국내노선 및 이탈리아 항공으로서의 정체성을 유지할 것을 조건으로 최소 30.1%의 Alitalia 지분을 인수할 투자자를 검토함. 하지만 2007년 6월 모든 입찰자가 입찰을 포기하여 첫 번째 민영화는 실패로 끝남.
- 두 번째 시도는 2007년 12월 시작됨. 이탈리아 정부는 하나의 주요 계약대상자를 선정하여 이 계약자와의 매각을 검토하는 방법으로 민영화를 추진하고자 하였음.
- 초기의 참여자는 Air France Group, 이탈리아 경영자들로 구성된 투자자 모임 Antonio Baldassarre, 이탈리아의 항공회사 Air One, 그리고 몇몇의 은행임. 이 중 Air France Group이 주요 계약 대상자로 선정되어 항공사의 매각을 위한 협회에 착수하였음.
 - 그러나 몇 개월 동안의 성과 없는 협상 끝에 2008년 3월 Air France Group는 계약을 철회하였음.
- 두 번째 민영화 시도가 실패한 후 2008년 4월, 정부는 Alitalia의 자본금이 유럽연합이 정한 요건에 미치지 못하는 것을 막기 위해 3억유로의 긴급 융자(emergency loan)를 지급하였음. 이는 만약 유럽연합이 정한 자본금 규칙을 지키지 못할 경우 이탈리아 항공당국은 Alitalia의 항공 면허를 취소해야만 하였기 때문임.
- 유럽연합은 항공산업의 경쟁력을 저하시키는 것을 막기 위해 Alitalia에 대한 어떠한 보조금의 지급도 2011년까지 금지한 바 있음. 이러한 이유로 2008년 이루어진 정부 보조금에 대한 법적 타당성에 대해 수사를 시작함.
 - 수사 결과 2008년 11월 유럽연합은 Alitalia가 받은 보조금을 정부에 다시 반환하

라는 판결을 내림.

- 2008년 5월 이탈리아 정부는 Alitalia에 대한 세 번째 민영화 계획을 발표함. 시장에 Alitalia의 매각관련 정보가 일반시장에 노출되는 것을 막는 면책조항을 신설하고 이를 통해 증권거래기관에서 Alitalia 주식이 거래되는 것을 중지시킴.
- 정부소유였던 이탈리아 은행 Intesa Sanpaolo가 Alitalia의 회생 계획(recovery plan)의 주체로 나서게 됨.
 - 이 계획에 따르면 Alitalia는 파산신청을 통해 채권자들로부터 보호를 받음. 이후 회사는 두 개로 분할되어 그 중 한 부분에 채무와 수익성 없는 사업을 이전시켜 차후에 청산하며 다른 한 부분은 이탈리아 투자자 그룹(group of Italian investors)에게 10억유로에 매각하여 이탈리아 항공사 Air One과 합병하고자 함.
- 이 계획에 따라, Alitalia는 2008년 8월 29일 파산보호(bankruptcy protection)를 신청했으며, 투자자 협력단(consortium of investors)은 Compagnia Aerea Italiana(이탈리아 항공회사)의 이름으로 공개매수(takeover offer)를 시도하였음.
 - 그러나, 노동조합의 반대로 인해 매각은 계속 지속되었으며, 2008년 9월 정부의 개입으로 협의에 도달할 수 있었음.
 - Compagnia Aerea Italiana는 Alitalia를 매입한 후 Air France-KLM과 파트너십 제휴를 맺음.
- 새로운 Alitalia는 2009년 1월 13일 업무를 재개했으며, Compagnia Aerea Italiana가 75%, Air France-KLM 그룹이 25%를 소유함.
 - Alitalia에서 매각되지 않은 수익성 없는 분야는 여전히 '특별 행정기구 extraordinary administration'의 형태로 이탈리아 정부에 남아 있으며, 청산될 예정이다.
- 2009년 첫 분기에 Alitalia는 재무제표상 210백만유로의 적자를 기록했지만, 두 번째

분기에는 적자가 70% 감소(63백만유로)하였음. 2009년 하반기에는 손익분기점을 맞춤.

○ 2010년 두 번째 분기에 적자가 4백만유로로 줄었으며, 세 번째 분기에 Alitalia는 처음으로 56백만유로의 이익을 내며 2009년을 기준으로 373%의 수익성장을 보임.

□ 1998년부터 민영화 과정이 완료된 2008년 말까지, 이탈리아 정부는 49억유로를 Alitalia에 투자했으며, 같은 기간 Alitalia의 손실보고액은 37억유로였음. 민간이 회사를 소유하고 있는 현재, Alitalia는 수익을 내고 있음.

참고문헌

싱가포르 편

- 대외경제정책연구원, 『주요 국가의 공공기관 제도』, 2008
- 박동창, 「싱가포르의 금융 산업 관련 국가발전전략이 주는 시사점」, 『주간 금융브리프』 16(11), 2007
- 송대희, 「싱가포르 공기업부문의 국민경제적 중요성과 민영화정책」, 『KDI 정책포럼』 77호, 한국개발연구원, 1995
- 이강국, 「동남아시아 지역 에너지산업 민영화의 경험과 교훈」, 『민주사회와 정책연구』 14, 2008
- 이명구·권치홍, 『정부투자 지주회사의 설립과 공기업 개혁방향: 싱가포르 테마섹을 중심으로』, 주택도시연구원, 2008
- 정성훈, 『싱가포르의 공기업 민영화』, 파란미디어, 2008
- 조태준·서용석·양현모, 『해외각국의 행정환경과 정부특성-싱가포르』, 한국행정연구원, 2010
- 한국금융연구원, 「최근 테마섹의 해외투자 확대 움직임」, 『주간금융브리프』 17권 34호, 2010
- Ang, James S. and David K. Ding, "Government Ownership and the Performance of Government-Linked Companies: The Case of Singapore," *Journal of Multinational Financial Management* 16, 2006
- Carlos D.Ramirez, Ling Hui Tan, "Singapore, Inc. Versus the Private Sector: Are Government-Linked Companies Different?," IMF Working Paper(WP/03/156), 2003

- Chang, Ha-Joon, State-Owned Enterprise Reform, "United Nations Department for Economic and Social Affairs," UNDESA, 2007
- Choon Yin Sam, "Globalizing Partially Privatized Firms in Singapore: The Role of Government as a Regulator and a Shareholder," *Journal of Asian and African Studies* 45(3). 2010, pp. 258~273.
- Dhanabalan, S. , "Why Corporate Governance: A Temasek Perspective," Speech Delivered at the Asian Business Dialogue on Corporate Governance, 2002.10.31
- GIC, Report on the Management of the Government' Portfolio for the Year 2009/10, 2010
- Jensen, M., "Paying People to Lie: The Truth about the Budgeting Process," *European Financial Management*, 9:3, 2003, pp. 379~406.
- Jose. L. Tongzon, "Privatization: The port of Singapore Experience," Australian Maritime College, 2006
- Low, L., "Singapore's Developmental State Between a Rock and a Hard Place," in L. Low(ed.), *Development States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* NY, Nova Science Publishers, 2004.
- Mak, Yuen Teen and Phillip H. Phan, "Corporate Governance in Singapore: Current Practice and Future Developments," Working Paper Presented to the OECD/KDI Conference on Corporate Governance in Asia: A Comparative Perspective, 1999
- Ravinder K.Zutshi, Patrick T. Gibbons, "The internationalization process of Singapore government-linked companies: A comtextual view," *Asia Pacific Journal of Management*, Vol. 15, 1998, pp. 219~246.
- Shleifer, A. and Vishny, R, "A Survey of Corporate Governance," *Journal of Finance*, Vol. 52, 1997
- Singapore Department of Statistics, "Contribution of Government-Linked Companies to Gross Domestic Product," Occasional Paper on Economic

- Statistics, 2001
- Singapore Department of Statistics, "Contribution of Government-Linked Companies to Gross Domestic Product," Occasional Paper on Economic Statistics, March 2001
- Singapore Technologies Engineering Ltd의 2010년 연차보고서
- Singapore Yearbook of Statistics
- Tang, Hsin Wei, "Government linked companies: global champions or domestic dinosaurs: An analysis on the role of GLCs in the remarking of Singapore's economy," Department of Economics, National University of Singapore, 2003
- Temasek Charter 2002, 2009
- Temasek Holdings Review, 2006~2010
- 싱가포르 통계청(Singapore Department of Statistics) www.singstat.gov.sg/
- 테마섹 지주회사(Temasek Holdings) <http://www.temasekholdings.com.sg/>
- 한국 통계청 <http://www.kostat.go.kr/>
- Government of Singapore Investment Corporation <http://www.gic.com.sg/>
- Keppel Corporation www.keppelcorp.com/
- PSA Singapore <http://www.singaporepsa.com/>
- Singapore Government <http://www.gov.sg>
- Singapore Ministry of Finance <http://app.mof.gov.sg/index.aspx>
- Singapore Technologies Engineering www.stengg.com/

중국 편

- 21세기경제보도, 2011. 3. 28 보도자료
- _____, 2011. 5. 10 보도자료
- 경제참고보, 「국유기업 수익 높아도 '국진민퇴' 견지해야」, 2010

- 공공기관정책연구센터, 『중국 국유기업 개혁 연구 보고서』, 한국조세연구원, 2010
- _____, 「중국의 공기업」, 『KIPF 공공기관 동향』, vol. 2, 한국조세연구원, 2010
- 김재관, 「중국 공산당의 현대식 국유기업에 대한 새로운 지배전략연구-기업 당위원회
의 인사개입을 통한 영향력 행사를 중심으로」, 『국가전략』, 8(2), 2002, pp. 55~86.
- _____, 「중국의 행정편제 개혁과정의 특징에 관한 연구」, 『국제·지역연구』, 14(2),
2005, pp. 1~37.
- 김중길·최애화, 「중국 기업의 소유구조와 재무적 특성」, 『회계정보연구』, 24(2), 2006,
pp. 81~112.
- 노철화·김창수·서석홍, 『중국기업의 소유형태별 경영 특성』, 1998
- 대외경제정책연구원, 『중국 국유기업 개혁의 현황, 문제점 및 전개방향』, 1998
- _____, 「중국 국유기업의 자생력 제고와 개혁과제」, 『중국경제 현안 브리핑』, 02-31,
2002
- _____, 『한중일 공기업 정책의 성과와 변천』, 2010
- _____, 「중국 11.5규획의 목표달성 현황과 12차 5개년 규획의 내용 전망」, 『KIEP 북
경사무소 브리핑』, 10-18, 2010
- _____, 「중국 '신 36조의 특징과 전망」, 『KIEP 북경사무소 브리핑』, 10-19, 2010
- _____, 「국민경제 및 사회발전 제 12차 5개년 규획강요(초안) 6: 총 16편 중 제 11~13
편」, 『KIEP 북경사무소 브리핑』, 13(9), 2011
- 박변순 외, 『중국기업 대해부』, 삼성경제연구소, 2009
- 삼성경제연구소, 『최근 중국 국유기업 개혁의 방향』, 2001
- _____, 「중국 대형 국유기업의 지배구조 개혁과 관리체계 혁신」, 2008
- 상하이코리아비즈니스센터, 「12.5규획, 중국의 경제·사회 운영 청사진」, 2011
- 서석홍, 「중국 국유 상장회사의 기업지배구조 실태와 개혁방향」, 『동북아 문화연구』
제 16집 465-493, 2008
- 유희문 외, 『현대중국경제』, 교보문고, 2004
- 이사사, 「중국 국유기업 지배구조의 유형 및 사례연구」, 건국대학교 대학원 국제무역
학과 석사학위논문, 2009
- 이혁구, 「중국기업의 소유구조가 경영성과에 미치는 영향」, 『국제지역연구』, 12(4),

- 2008, pp. 373~393.
- 전성홍, 『전환기의 중국사회』, 2004
- 전신욱, 「중국 국유기업의 개혁과정과 운영방향」, 『한국동북아논총』, 50, 2009, pp. 155~182
- 중국삼성경제연구원, 「국진민퇴의 발전과 전망」, 『이슈리포트』 10-3호, 2010
- 차이나데일리, 2011. 2. 25 보도자료
- 최병헌, 「중국기업 해외진출 현황 및 전략적 의미」, 『월간한중』, 09-1호, 2009
- 한국개발연구원, 『공기업평가 해외사례연구』, 2007
- _____, 『중국 기업의 소유구조와 경영성과』, 2006
- 한국경제연구원, 『중국 진출기업을 위한 중국경제법 이해』, 2009
- 한국수출입은행 해외경제연구소, 『중국 해외 M&A의 현황과 시사점』, 2011
- 한국은행, 「중국의 해외투자 패턴 변화와 향후 전망」, 『해외경제정보』, 2011-1, 2011
- 高梁, 「警惕跨國公司借改制之机吞并中國裝備製造業骨干企業」, 『鳳凰周刊』, 2006
- 國務院發展研究中心企業研究所, 『國有企業改制重組調查研究報告』, 2005
- 國務院國有資產監督管理委員會, 「中央企業綜合績效評價管理暫行辦法」, 2006. 5. 7
- _____, 「地方國有資產監管工作指導監督暫行辦法」, 2006. 5. 18
- _____, 「中央企業綜合績效評價實施細則」, 2006. 10. 12
- _____, 「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」, 2007. 1. 1
- _____, 「地方國有資產監管工作的若干意見」, 2009. 9. 19
- _____, 「中央企業負責人經營業績考核暫行辦法」, 2010. 1. 1
- _____, 「2009中國國有資產監督管理年鑒」, 2010
- _____, 「地方國有資產監管工作指導監督辦法」, 2011. 4. 18
- 呂政·黃速建, 『中國國有企業改革30年研究』, 2008
- 梁玉紅, 「進一步深化國有企業改革的思考」, 『江西教育學院學報』, 2009
- 樓繼偉, 「新中國50年財政統計」, 經濟科學出版社, 2000
- 劉曉宇, 「試論我國國有企業改革過程中的政企分開問題」, 『中國高新技術企業』, 2008
- 白重恩·路江涌·陶志剛, 「國有企業改制效果的實証研究」, 『經濟研究』, vol. 8, 2006, pp. 4~13

- 商務部·國家統計局·國家外匯管理局,「2009年度中國對外直接投資統計公報」,2010. 9. 5
- 王錦\$珍,「我國對外投資的当前格局,存在的問題及建議」,2004
- 李驥·孫健敏·劉向陽·巴曙松,「國企改革失敗的信号?--主流經濟學關於國有企業股份制改革的實証研究」,『管理世界』,2005
- 李楊·林紅,「國進民退'現象下國有企業体制改革問題的思考」,『消費導刊』,2010
- 李平,「國有企業產權改革的一些理論研究和實踐探索」,育龍网,2009. 5
- 財政部,「金融類企業國有資產產權登記管理暫行辦法」,2007. 1. 1
- _____,「金融企業國有資本保值增值結果確認暫行辦法」,2007. 3. 1
- _____,「金融類國有及國有控股企業績效評價暫行辦法」,2009. 1. 13
- _____,「金融類國有及國有控股企業績效評價暫行辦法實施細則」,2009. 12. 25
- 財政部·國家經貿委·人事部·國家計委,「國有資本金績效評價規則」,1999. 6. 1
- _____,「國有資本金績效評價操作細則」,1999. 6. 1
- 財政部·國家經貿委·中央企業工委·勞動保障部·國家計委財統,「企業效績評價操作細則(修訂)」,2002. 2. 22
- 財政部·証監會·審計署·銀監會·保監會,「企業內部統制基本規範」,2009. 7. 1
- 丁任重·王繼翔,「中國國有企業改革演進-另一种視角的解讀-關於'國退民進'与'國進民退'爭議的思考」,『当代經濟研究』,vol. 4, 2010
- 曹建淘,「西門子参与錦西化工机械國企改革案例分析」,『經濟管理』,2006
- 中國社科院,「基于社會責任的國有企業改革研究」,2008
- 中國三星經濟研究院,「地方政府融資平台或為中國經濟發展埋地雷」,2010
- 中央組織部·國務院國有資產監督管理委員會,「中央企業領導班子和領導人員綜合考核評價辦法(試行)」,2009. 12. 31
- 中國証券監督管理委員會,「關於在上市公司建立獨立董事制度的指導意見」,2001. 8. 16
- _____,「上市公司治理准則」,2002. 1. 7
- 中國統計出版社,「中國科技統計年鑑」,2010
- 中央組織部·國務院國資委負責同志就,「中央企業領導人員管理暫行規定」,2009. 12. 30
- 中華人民共和國,「中華人民共和國公司法」,2006. 1. 1
- _____,「中華人民共和國企業國有資產法」,2009. 5. 1

- _____, 「國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要草案」, 2011. 3. 6
- 中華人民共和國國務院, 「企業國有資產監督管理暫行條例」, 2003. 5. 27
- _____, 「國務院關於鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見」, 2005. 2
- _____, 國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見, 2010. 5
- 陳亮, 「我國國有企業改革的績效分析與實証研究」, *經濟研究參考*, vol. 15, 2009
- 何偉, 「國有企業改革遇到新難題」, 『中國流通經濟』, vol. 3, 2010
- 黃忠民, 「新時代背景下的國有企業地位分析」, 『商業環境』, vol. 8, 2009
- 黃海嵩, 『中國國有企業改革問題研究』, 2007. 3
- Deloitte, “Emerging from the twilight: the next chapter of Chinese outbound M&A,” 2010
- Financial Standards Foundation, “Principles of Corporate Governance,” *Financial Standards Report China*, 2009
- Forbes, “Global 2000,” 2011
- Franklin, Allen & Jun, Qian and Meijun, Qian, “Law, finance and economic growth in China,” *Journal of Financial Economics*, 77, 2005, pp. 57~116
- Institute of International Finance, “Corporate Governance in China-An Inversot Perspective,” *Task Force Report*, 2006
- Larry, Li & Naughton, Tony and Hovey, Martin, “A Review of Corporate Governance in China,” Social Science Research Network, 2008
- Li, Bing, “Performance Assessment of the Board,” The 6th meeting of the Asia Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2011
- Li, Jing, “The construction of Board of Directors in Chinese State-Owned Enterprises: An Organizational Perspective(1993~2007),” 2009
- Lu, Tong & Zhong, Jiyin and Kong, Jie, “How Good Is Corporate Governance in China?,” *China & World Economy*, 17(1): 83~100, 2009
- Naughton Barry, “Top-Down Control: SASAC and the Persistence of State

- Ownership in China,” China and the World Economy conference, 2006
- _____, “SASAC and Rising Corporate Power in China,” *China Leadership Monitor*, 24, 2008, pp. 1~9
- OECD, “Policy Dialogue on Corporate Governance in China,” 2004
- _____, “State owned enterprises in China: Reviewing the evidence,” OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, 2009
- Protiviti, “Corporate Governance Assessment Summary Report on the Top 100 Chinese Listed Companies for 2009,” 2010
- _____, “Corporate Governance Assessment Summary Report on the Top 100 Chinese Listed Companies for 2010,” 2011
- Siqueira, Kevin & Sandler, Todd and Cauley, Jon, “Common agency and state-owned enterprise reform,” *China Economic Review*, 20, 2009, pp. 208~217
- WANG, JUN, “A New Manager for State Assets: China quickens its pace of reorganizing state-owned enterprises,” vol. 2, 2011
- Xing, Violet, “Corporate Governance in People’s Republic of China: A New Code for Listed Companies,” *Bond Law Review*, 15(1), 2003

21세기경제보도 <http://en.21cbh.com/#>

국가개발투자공사 <http://www.sdic.com.cn/en/index.htm>

국유자산감독관리위원회 <http://www.sasac.gov.cn/n1180/index.html>

귀신자산관리공사 <http://www.gaoxin-china.com.cn/sites/MainSite/>

베이징리뷰 <http://www.bjreview.com.cn>

중국망 <http://www.china.com.cn/index.htm>

중국성통집단 <http://www.cctgroup.com.cn/>

중국재신망 <http://www.caing.com/>

중국재정부 <http://www.mof.gov.cn/>

중화인민공화국인민정부 <http://www.gov.cn/>

차이나데일리 <http://www.chinadaily.com.cn/>

회금국유자산경영회사 http://finance.sina.com.cn/focus/gxzc__2010/

이탈리아 편

- Bianchi M., Ciavarella A., Novembre V., Signoretti R., "Compliance for the Italian listed companies and the Corporate Governance Codes," CONSOB, Wolpertinger Conference, 2009.
- Bortolotti B., "Italy's Privatization Process and Its Implications for China," Fondazione ENI Enrico Mattei, September 2005.
- CEEP: Centre Européen des Entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général.
- Centro Europa Ricerche, "Ruolo e Governance delle Imprese Controllate dallo Stato: Analisi e Proposte per il Futuro," Centro Europa Ricerche S.r.l., January 2008.
- De Luca, P., "Occupazione e Retribuzioni della Pubblica Amministrazione nell'ultimo decennio," Confindustria Working Paper N,45, 2003.
- ENEL S.p.A., "Report on Corporate Governance and Ownership Structure 2009," Rome, 2010.
- ENI S.p.A., "Corporate Governance and Shareholding Structure Report 2009," Rome, 2010.
- Foresti, G., "Le Privatizzazioni in Italia e nei Principali Paesi Europei," Confindustria, June 2001.
- Gallo R., "The Economic and Structural Effects of Privatization on Enterprises in Italy," Presentation at the Financial Management Association European meeting, Siena, 2005.
- Goldstein, A., and Nicoletti, G., "Privatization in Italy 1993-2002: Goals, Institutions, Outcomes, and Outstanding Issues," CESifo Conference on Privatization Experiences in the EU, 2003.

- Guglielmetti R., and Scebba F. P., "The international comparative guide to Corporate Governance 2009, Italy," Global Legal Group, London, 2009.
- Hinna L., "La CIVIT incontra gli OIV," CIVIT, Rome 22-23 June 2010.
- Inzerillo, and U., Missori, M., "The Privatization of Banks in Italy: a Success Story?," mimeo, 2002
- ISTAT, "Caratteristiche del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche italiane," Dossier 5, Italian Institute of Statistics, Rome, 17 July 2009.
- Mediobanca, "Le Privatizzazioni in Italia del 1992," Ricerche & Studi S.p.a., 2001.
- Meggison W. L., and Scannapieco D., "The Financial and Economic Lessons of Italy's Privatization Program," *Journal of Applied Corporate Finance* 18-3, 2006.
- Menozzi A., and Gutiérrez Urtiaga M., "Board composition, political connections and performance in State-Owned Enterprises: evidence from the Italian public utilities sector," Ceris CNR, 14 June 2010.
- Ministry of Economy and Finance, "Piano di Programmazione Finanziario-Economica 2010-2013," Rome, 2009.
- Ministry of Treasury, "Libro Bianco sulle Privatizzazioni," Rome, 2001.
- Ministry of Treasury, "Libro verde delle partecipazioni dello Stato," Rome, Poligrafico dello Stato, 1992
- Ministry of Treasury, "Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato ex art. 13, co. 6, legge 474/94," Rome, 1997.
- OECD, "SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Changes," Working Party on State Ownership and Privatisation Practices, October 2010, p. 13
- RAI Radiotelevisione Italiana, "Corporate Reputation Report 2009," Rome, 2010.
- Sgarra G., "Le privatizzazioni in Italia negli ultimi anni (1999-202)"Centro Studi Confindustria, No. 02-6, 3 December 2002.

Tabarrini A., “La riforma della pubblica amministrazione e del lavoro pubblico in Italia,” Note tematiche, Ministry of Economy and Finance, Treasury Department, March 2010.

Toninelli P. A., and Vasta M., “Boundaries and governance of Italian state-owned enterprise: a quantitative approach,” University of Milan Bicocca, Working Paper Series No. 182, March 2010.

Corriere della Sera www.corriere.it/english/

Privatization Barometer: www.privatizationbarometer.it/

이탈리아 감사원 www.corteconti.it

이탈리아 경리부 www.rgs.mef.gov.it/ENGLISH-VE/

이탈리아 공공행정기관 www.pubblicaamministrazione.net

이탈리아 국회 www.parlamento.it

이탈리아 재정 경제부 www.tesoro.it

이탈리아 정부 www.governo.it

이탈리아 중앙은행 www.bancaditalia.it

이탈리아 통계청 www.istat.it

이탈리아상원 www.senato.it

이탈리아하원 www.english.camera.it

Alitalia

www.alitaliaamministrazionestraordinaria.com

ANAS Associazione Nazionale Autonoma delle Strade Statali

www.stradeanas.it

ARCUS Arte Cultura e Spettacolo

www.arcusonline.org

Cassa Depositi e Prestiti

www.cassaddpp.it

Cinecittà Luce

www.cinecitta.com

Coni Servizi

www.coni.it

CONSAP Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici

www.consap.it

CONSIP Concessionaria Servizi Informativi Pubblici

www.consip.it

ENAV Ente Nazionale di Assistenza al Volo

www.enav.it

ENEL Ente Nazionale per l'Energia Elettrica

www.enel.com

ENI Ente Nazionale Idrocarburi

www.eni.com

EUR

www.romaeur.it

EXPO2015

en.expo2015.org

Ferrovie dello Stato

www.ferroviedellostato.it

Finmeccanica

www.finmeccanica.com

Fintecna

www.fintecna.it

GSE Gestore Servizi Energetici

www.gse.it/Eng/Pagine/default.aspx

Invitalia

www.invitalia.it/on-line/eng/Home.html

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato

www.ipzs.it

Italia Lavoro

www.italialavoro.it

MEFOP Sviluppo Mercato dei Fondi Pensione

www.mefop.it

Poste Italiane

www.poste.it/en/

RAI Radiotelevisione Italiana

www.rai.it

RAM Rete Autostrade Mediterranee

www.ramspa.it

SACE Servizi Assicurativi del Commercio Estero

www.sace.it/GruppoSACE/content/en/index.html

SICOT Sistemi di Consulenza per il Tesoro

www.sicotsrl.it

SOGEI Società Generale d'Informatica

www.sogei.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/EN/IDPagina/1

SOGESID Società Gestione Risorse Idriche

www.sogesid.it/english__site/index__english.html

SOGIN Società Gestione Impianti Nucleari

www.sogin.it

ST Microelectronics Holding

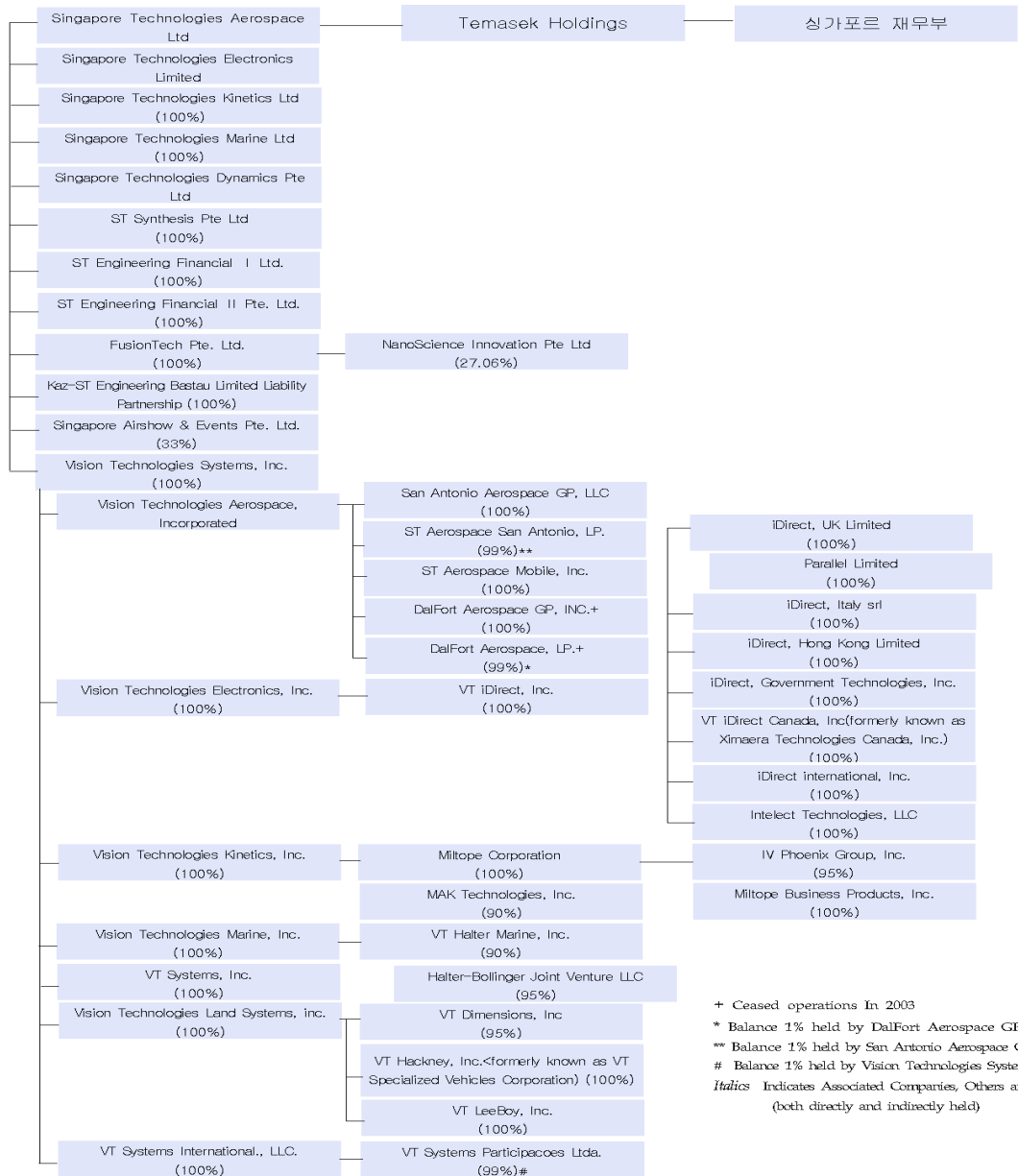
www.st.com

Studiare Sviluppo

www.studialesviluppo.it

부 록

부록 1-1. Singapore Technologies Engineering Ltd의 그룹도(2011년 2월 22일 기준)



부록 2-1. 이탈리아의 민영화 공기업 목록

(단위 : %, 백만달러)

초기 단계 1985~1992					
민영화 시기	기업명	산업분야	매각 지분	매각가치 환산	매각 방법
1985	Sirti Spa	건설업	40	111	공개매각
1985	STET	통신업		103	공개매각
1985	ALITALIA	운수업	22	328	공개매각
1985	Banca Commerciale Italiana Spa	금융은행업	16	308	공개매각
1988	Mediobanca Spa	금융은행업	13.3	230	공개매각
1989	Italiana Telecomunicazioni Spa	통신장비업	20	255	비공개매각
1989	Enimont Spa	제조업	20	360	공개매각
1989	CREDIOP	금융은행업, 금융지주회사	40	956	비공개매각
1990	Banco di Santo Spirito Spa	금융은행업, 금융지주회사	51	523	비공개매각
1990	Banco di Perugia	금융은행업, 금융지주회사	70.6	103	비공개매각
1991	STET	통신업	7.6	256	공개매각
1991	CREDIOP	금융은행업, 금융지주회사	50	1,684	비공개매각
Total				5,215	12
시작 단계 1992~1995					
민영화 시기	기업명	산업분야	매각 지분	매각가치 환산	매각 방법
1992	Sidemar di Navigazione Spa	운송업	49	113	비공개매각
1992	EFIM-Tax Credits	금융업	50	248	비공개매각
1992	STET	통신업	16	593	공개매각
1992	Pavesi	식품산업	41	128	비공개매각
1992	Ilva-Acciaierie Piombino	금속산업	60	380	비공개매각
1993	Credito Italiano Spa	금융은행업	67.1	990	공개매각
1994	IMI 1	금융은행업	33	1,573	공개매각
1994	Banca Commerciale Italiana Spa	금융은행업	54.3	1,630	공개매각

1994	Bertolli	식품산업	100	108	비공개매각
1994	INA	보험업	53.5	2,690	전환사채
1994	Acciai Speciali Terni	금속산업	100	716	비공개매각
1995	INA	보험업	18.37	936	공개매각
1995	Aeroporti di Roma	항공 및 선박산업	56.2	262	비공개매각
1995	ENI 1	원료산업	14.7	3,949	공개매각
1995	Ilva Servizi Energia	전기, 가스 및 수도 배송업	73.96	228	비공개매각
Total				14,544	
중심 단계 1996~2000					
민영화 시기	기업명	산업분야	매각 지분	매각가치 환산	매각 방법
1996	INCA International	제조업	80	300	비공개매각
1996	Nuova Tirrena	보험업	91.14	372	비공개매각
1996	Alumix-Extrusion Division	금속산업	100	280	비공개매각
1996	IMI 3	금융은행업	6.93	326	공개매각
1996	Amga Spa	수자원 공급업	49	129	공개매각
1996	ENI 2	원료산업	8.75	3,698	공개매각
1997	Alfa Romeo Avio	우주항공업	77.5	131	비공개매각
1997	Istituto Bancario San Paolo di Torino	금융은행업	48	1,255	공개매각
1997	ENI 3	원료산업	12.5	7,237	공개매각
1997	Aeroporti di Roma	운송업	45	327	공개매각
1997	Telecom Italia 1	통신업	44.7	9,465	공개매각
1997	Banca di Roma	금융은행업	36.5	1,316	공개매각
1998	MAC	정보통신업	50	161	비공개매각
1998	Saipem Spa	원료산업	26	553	공개매각
1998	ALITALIA	운송업	18.3	448	공개매각
1998	Finmeccanica Spa	제조업		1,129	공개매각
1998	ENI 4	원료산업	14.3	6,643	공개매각
1998	Azienda Elettrica Municipale	전기서비스	49	744	공개매각
1998	Lloyd Triestino di Navigazione	운송업	100	227	비공개매각
1998	BNL	금융은행업	59.5	4,208	공개매각
1999	Banca Monte dei Paschi di Siena	금융은행업	24.3	2,093	공개매각

1999	ACEA Spa	전기서비스	49	848	공개매각
1999	Autostrade Spa	운송업	30	2,533	비공개매각
1999	ENEL 1	전기서비스	32	16,447	공개매각
1999	Autostrade Spa	운송업	56	3,797	공개매각
2000	Insicem	제조업	100	127	비공개매각
2000	Finmeccanica Spa	제조업	54	4,686	공개매각
2000	Basicel	정보통신업	60	101	비공개매각
2000	AEM Torino Spa	전기서비스	26	235	공개매각
Total				70,229	32
종합단계 2000~2006					
민영화 시기	기업명	산업분야	매각 지분	매각가치 환산	매각 방법
2001	COFIRI	금융업	100	423	비공개매각
2001	ENI 5	원료산업	5	2,183	공개매각
2001	Acegas	전기서비스	41.85	140	공개매각
2001	Enel Spa-Rome Network	전기, 가스, 수도 배송업	100	501	비공개매각
2001	Elettogen Spa	전기, 가스, 수도 배송업	100	3,198	비공개매각
2001	Eurogen Spa	전기, 가스, 수도 배송업	100	3,562	비공개매각
2002	Telecom Italia 2	통신업	3.5	1,381	공개매각
2002	HERA	전기서비스	38.68	429	공개매각
2003	ENEL 2	전기서비스	6.6	2,520	공개매각
2003	Ente Tabacchi Italiani Spa	담배제조업	100	2,608	비공개매각
2003	Cassa Depositi e Prestiti	신용정보업	30	1,302	비공개매각
2004	ENEL 3	전기서비스	18.91	9,946	공개매각
2004	ENEL 4	전기서비스	9.55	5,344	공개매각
Total				33,537	14

자료: 각 회사의 재무제표 및 민영화 과정에 대한 재경부 보고서.

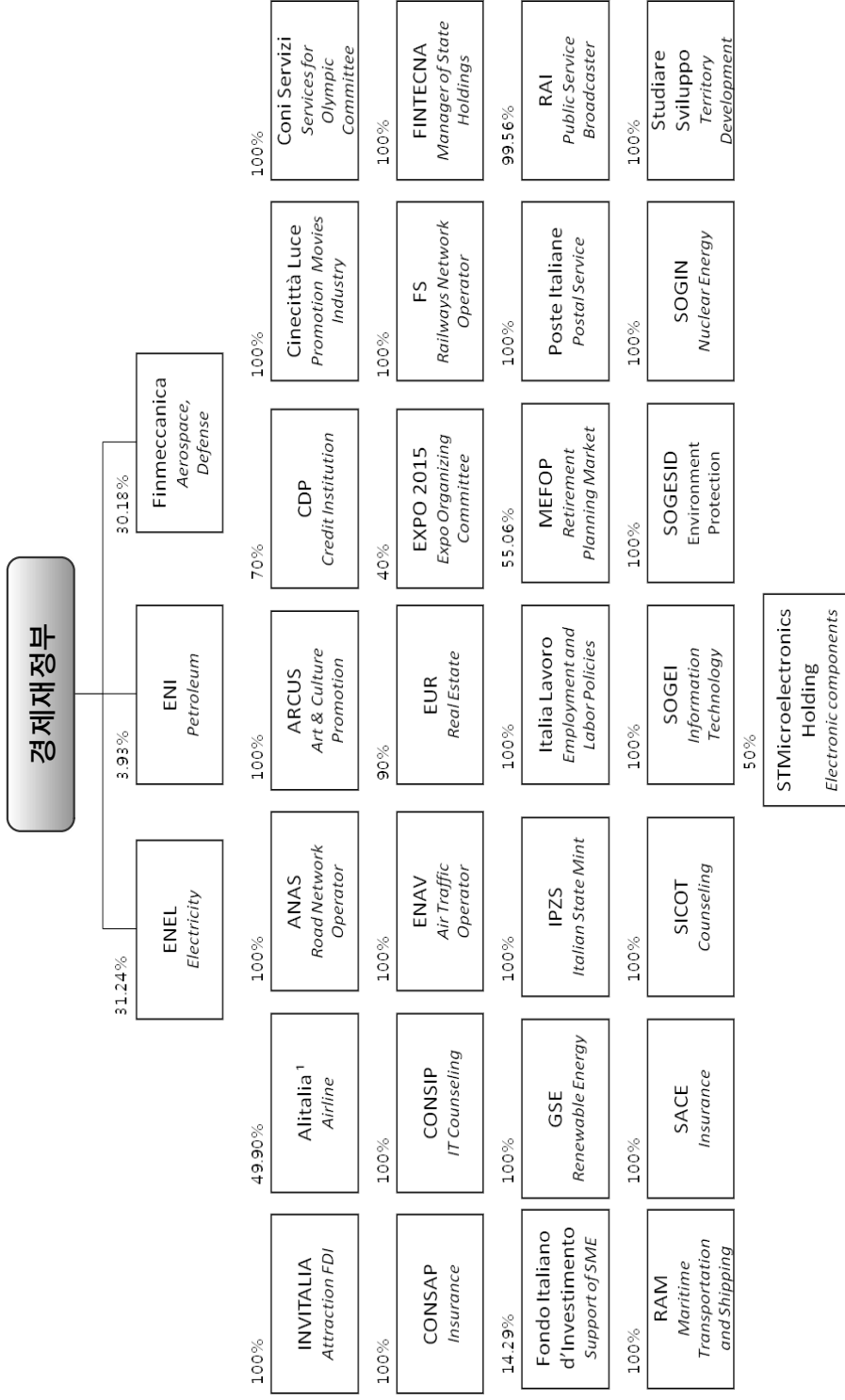
부록 2. 이탈리아 재정경제부(MEF) 보유 주식수 (2010년 12월 기준)

기업	산업부문	국가 지분(%)
Alitalia (Extraordinary Administration)	수송	49.90
Ferrovie dello Stato (주)		100
ENAV (주)		100
Enel (주)	에너지	31.24
Eni (주)		3.93 ¹⁾
SOGIN (주)		100
GSE (주)		100
Finmeccanica (주)	국방 / 철강업	30.18
ANAS (주)	공공 도로	100
Rete Autostrade Mediterranee (주)		100
ARCUS (주)	예술 / 문화	100
Cassa De-publieca Depositi e Prestiti (주)	은행	70
Cinecittà Luce (주)	영화 / 예술	100
Coni Servizi (주)	올림픽 위원회	100
Consap (주)	보험	100
EUR (주)	부동산	100
Fintecna (주)	금융 / 국가 지분 관리	100
Expo2015 (주)	MilanoExpo2015 조직위원회	40
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (주)	조폐국	100
MEFOP (주)	은퇴계획 산업	55.08
Italia Lavoro (주)	남부의 발전을 위한 서비스	100
SOGESID (주)		100
Poste Italiane (주)	우체국	65
RAI Radio Televisione Italiana (주)	방송국	99.56
SACE (주)	컨설팅 / R&D	100
Sicot srl		100
Consip (주)		100
Studiare Sviluppo srl		100
SOGEI (주)	ICT	100
STMicroelectronics Holdings	반도체/전자부품	50
Agenzia Attr. Inverst. Svil. Impresa (주)	경제 발전	100
Fondo Italiano d'Investimento SGR (주)		14.29

주: 1) CDP(Cassa Depositi e Prestiti)는 ENI의 지분의 26.40%를 소유하고 있음.

자료: 이탈리아 재정부

부록 3. 이탈리아 지주 공기업 현황 (2010년 12월 기준)



주: Alitalia는 2008년 수익기업과 비수익기업으로 분할되었음. 수익기업은 이탈리아 투자자 협력단에 의해 매입되었고, 비수익기업은 창산 이전까지 임시적으로 정부소유를 유지하고 있음.
 자료: 이탈리아 재경부

부록 4. 약어

- CGC (Corporate Governance Committee, 싱가포르 기업지배구조위원회)
- CPIB (Corrupt Practices Investigation Bureau, 싱가포르 부패관행조사국)
- DBS (Development Bank of Singapore, 싱가포르개발은행)
- EVA (Economic value-added, 경제 부가가치)
- GIC (Government of S'pore Investment Corporation, 싱가포르투자공사)
- GLC (Government-linked companies, 정부연계기업)
- MOF (Ministry of Finance, 싱가포르 재무부)
- SB (Statutory Board, 책임운영기관·법정위원회)
- SES (Stock Exchange of S'pore, 싱가포르증권거래소)
- SIA (S'pore Airlines, 싱가포르 항공)
- SingTel (S'pore Telecommunications, 싱가포르 통신공사)
- SOE (State-owned enterprises, 공기업)
- STE (Singapore Technologies Engineering, 기술개발 TLC)
- TLC (Temasek-linked companies, 테마섹 계열 공기업 및 자회사)
- TSR (Total Shareholder Return, 총주주수익률)
- ACEA (Azienda Comunale Elettricità e Acque)
- AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale)
- AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni)
- AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli)
- ANAS (Associazione Nazionale Autonoma delle Strade Statali)
- AMGA(Azienda Mediterranea Gas e Acqua)
- ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni)
- ARCUS (Arte Cultura e Spettacolo)
- ASL (Azienda Sanitaria Locale)
- BMPS (Banca Monte dei Paschi di Siena)
- BNL (Banca Nazionale del Lavoro)

CAI (Compagnia Aerea Italiana)
CDP (Cassa Depositi e Prestiti)
CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche)
COFIRI (Compagnia Finanziamenti e Rifiinanziamenti)
COMIT (Banca Commerciale Italiana)
CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano)
CONSAP (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici)
CONSOB (Commisione Nazionale per le Società e la Borsa)ENAV (Ente Nazionale di Assistenza al Volo)
CREDIT (Credito Italiano)
CONSIP (Concessionaria Servizi Informativi Pubblici)
EFIM (Ente Partecipazioni e Finanziamento Industrie Manifatturiere)
ENAV (Ente Nazionale di Assitenza al Volo)
ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica)
ENI (Ente Nazionale Idrocarburi)
ETI (Ente Tabacchi Italiani)
FS (Ferrovie dello Stato)
GBS (Gruppo di Studio sul Bilancio Sociale)
GEPI (Società per le Gestioni e PArtecipazioni Industriali)
GRI (Global Reporting Initiative)
GRTN (Gestore Rete Trasmissione Nazionale)
GSE (Gestore Servizi Energetici)
IBS (Istituto per il Bilancio Sociale)
IMI (Istituto Mobiliare Italiano)
INA (Istituto Nazionale delle Assicurazioni)
INSICEM (Industria Siciliana Cementi)
INVITALIA (Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo

d'Impresa)

IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale)

ISVAP (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo)

MCS (Mineraria Carbonifera Sarda)

MEF (Ministro dell'Economia e delle Finanze)

MEFOP (Sviluppo Mercato dei Fondi Pensione)

OIV (Organismo Indipendente di Valutazione)

PA (Pubblica Amministrazione)

PPP (Private-Public Partnership)

RAI (Radiotelevisione Italiana)

RAM (Rete Autostrade Mediterranee)

SACE (Servizi Assicurativi del Commercio Estero)

SAIPEM (Servizi Settore Petrolifero)

SEAT (Società Elenchi Ufficiali Abbonati al Telefono)

SICOT (Sistemi di Consulenza per il Tesoro)

SIV (Società Italiana Vetro)

SME (Società Meridionale di Elettricità)

SNAM (Società Nazionale Metanodotti)

SOGEI (Società Generale d'Informatica)

SOGESID (Società Gestione Risorse Idriche)

SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari)

SPA (Società Per Azioni)

STET (Società Torinese Esercizi Telefonici)

【연구총괄】

박 정 수(공공기관정책연구센터 소장)

【참여 연구원】

박 도 림(공공정책연구팀)

유 효 정(경영평가연구팀)

이 주 경(공공정책연구팀)

홍 유 화(공공정책연구팀)

Alberto, Mondì(기획조정실)

주요국의 공공기관 Ⅲ

2011년 6월 20일 인쇄

2011년 6월 23일 발행

발행인 원 윤 희

발행처 한국조세연구원

11318-7174 서울특별시 송파구 방죽말길 28

TEL : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인 쇄 일지사

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-529-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.