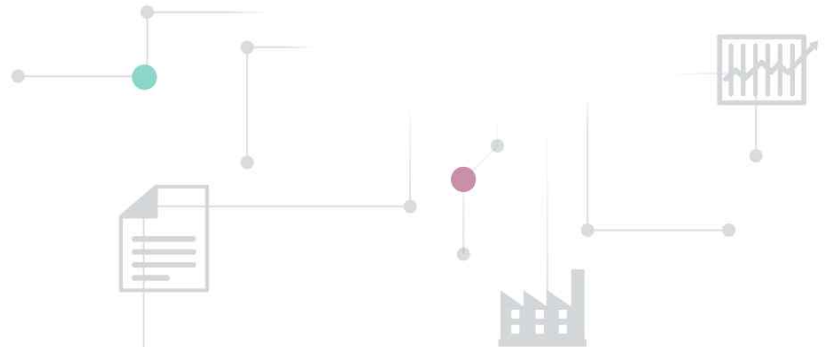




# OECD 경제개발 단계에서의 공기업

State-Owned Enterprises  
in the Development Process



kipf

※ 본 보고서는 2015년 4월 23일 발간된

「OECD (2015), *State-Owned Enterprises in the Development Process*, OECD Publishing, Paris.」

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264229617-en>

을 요약한 것임

#### 연구진

- 하세정 공공기관연구센터 정책연구팀장
- 강석훈 공공기관연구센터 연구원

# 목 차

I. 공기업과 국가 경제발전과의 상관관계 .....	1
1. 경제발전 요인에 대한 최신 학설과 연구결과 .....	1
2. 산업개발정책과 공기업의 역할 .....	3
3. 목표지향적인 개입을 위한 정부통제기관 .....	6
II. 공기업을 경제발전의 중추기관으로 활용한 사례 .....	8
1. 싱가포르와 동남아국가연합(ASEAN) 국가들의 사례 .....	9
2. 브라질 공기업의 역사와 시사점 .....	21
3. 인도의 경제개발과 공기업의 역할 .....	31
4. 중국의 경제개발과 공기업의 역할 .....	41
5. 남아프리카공화국의 공기업 발전 .....	54
III. 국제시장에서의 공기업 .....	59
1. 공기업의 국제투자 .....	60
2. 공기업과 국제무역 .....	68



# I

## 공기업과 국가 경제발전과의 상관관계

1. 경제발전 요인에 대한 최신 학설과 연구결과
2. 산업개발정책과 공기업의 역할
3. 목표지향적인 개입을 위한 정부통제기관

## I 공기업을과 국가 경제발전과의 상관관계

### 1. 개발도상국의 경제발전 이론에 대한 최근 동향 및 학설

- 2008년 글로벌 경제 위기 이후, 신자유주의의 기조가 무너지고 국가 주도의 신산업주의 경제정책이 다시 주목받고 있음

  - “신산업화 이론”은 과거에 시행되었던 두 가지의 대립되는 경제정책 이론, 즉 국가주의와 워싱턴 컨센서스의 실패에서부터 비롯됨
  - 신개발주의(neo-developmentalism), 또는 신구조주의(neo-structuralism)로 불리는 신산업경제 이론은 세계은행(World Bank)의 수석 경제학자였던 조지프 스티글리츠(Joseth Stiglitz), 저스틴 린(Justin Lin) 등 여러 학자들로부터 주목받고 있음
- 국가주의(statism), 또는 개발주의(developmentalism)는 개발도상국(특히 최빈국)에서 재화, 서비스 및 노동 시장은 비효율적이기 때문에 국가가 경제에 깊숙이 개입하여 경제개발을 주도해야 된다는 경제이론임

  - 하지만 국가주의 접근법은 남아메리카, 아프리카 등의 국가에서 만족할만한 경제성장을 가져다 주지 못하고 1980년대 대부분 실패하였음
- 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)로 불리는 미국식 신자유주의 경제발전 모델은 시장에서 발생하는 문제는 시장의 자율조정으로 해결해야 한다는 자유방임주의 경제이론임

  - 1980년대, 브랜트 우드 시스템과 WTO의 창설을 시작으로 서방국가를 중심으로 대대적인 국가 민영화 프로그램이 시행됨
  - 워싱턴 컨센서스가 성공 또는 실패하였는지 여부는 본 보고서에서 판단할 수 없음
    - 하지만 중국, 일본, 한국, 싱가포르, 대만 등 아시아 국가들은 경제 발전 초기 단계에서 신자유주의 경제정책 대신 국가주도의 정책을 활용함
    - 워싱턴 컨센서스는 2008년 발생한 글로벌 금융·경제 위기 이후 여러 비판이 제기되고 있음
- 여러 학자들은 아시아 국가들의 경제발전을 국가주의와 워싱턴 컨센서스 이론의 혼용으로 보고 있음

  - 이들은 정부가 국가경제 발전을 주도하는 동시에 정보비대칭으로 야기되는 시장 왜곡 현상,

즉 ‘역(逆)선택의 문제’를 피하기 위해서는 시장의 신호에 항상 경계해야 된다고 주장

- 신개발주의는 국가가 비교우위를 지니는 산업부문에 집중해야 한다는 전형적인 개발주의 개념에서 벗어나, 비교우위는 주어진 것이 아닌 새로 창출되는 것이고, 국가는 이러한 상대적 이점 창출을 주요 경제개발 정책으로 삼아야 한다는 것을 기본전제로 하고 있음
- 또한, 신개발주의 이론은 경제발전 과정에서 점진적인 신기술 및 생산과정 습득과 같은 자본축적과 투자가 개발의 핵심이라고 주장
  - 이를 위해서는 일시적으로 특정 산업을 경쟁 환경으로부터 보호하거나 보조금을 지급하는 정책 등이 필요함
- 신개발주의는 정부개입이 불가피한 ‘규모의 경제’가 적용되는 특정산업분야 이외에도 적절한 경제개발계획 수립 등 정부의 적극적인 역할 도모가 필요하다고 주장
  - 대부분의 개발도상국들에서 선택하는 적절한 경제개발계획은 이미 성공한 선진국 모델을 모방하는 것으로, 이러한 접근방법을 “기러기식(flying geese) 경제개발모델”이라 지칭함

[참고 1-1] 신정치경제개발 이론의 주요 구성요소들

- (시장의 저개발(underdeveloped) 문제) 개발도상국들은 시장의 불완전성이 다수 존재
  - 특히 정보비대칭 문제, 낮은 투자위험감수도 및 취약한 제도적 기반 등 시장의 자율적인 분배를 저해하는 장벽들이 많기 때문에 시장의 자율성을 보장하는 제도를 쉽고 빠르게 구축하기 어려움
- (시장실패 이론) 대체로 개발도상국들은 시장의 한계성을 지니고 있음
  - 특히 전문지식, 기술개발 등 사회적 외부효과를 발생시킬 수 있는 특정 산업분야에 투자할 유인이 약한 것이 문제
  - 또한 관련 투자의 조정이 어렵기 때문에, 시장 가격이 사회적 적정수준의 투자 지출을 반영하지 못할 수 있음
- (전략적 무역 이론) 현대경제에서 산업 비교우위는 발견되는 것이 아니라 창출되는 것이므로, 국가는 전략적 기획과 목표지향적인 투자를 통해 글로벌 틈새시장을 적극적으로 공략할 수 있음
- (네트워크) 글로벌 공급망의 확산으로 인해, 개발도상국의 생산자들이 글로벌 네트워크에서 거점을 확보할 수 있도록 국가가 지원하는 것이 중요해짐
- (기술적 역량) 글로벌 경쟁력을 유지하고 선진시장에 진입하기 위해서는 기술역량을 개발하는 것이 핵심이기 때문에, 국가는 공공재로 간주될 수도 있는 기술역량을 전략적으로 발전시켜야함
- (혁신) 국가는 경쟁력의 제고 및 유지를 위해 생산품과 생산과정의 혁신에 중점을 두고 혁신을 조성,

지시 및 보상할 수 정책수단을 개발해야 함

- (신개발주의의 문제점) 실제로 많은 개발도상국들의 공공부문은 제 기능을 못하거나 부패한 경우가 많으므로, 정부가 민간부문을 부양할 목적으로 경제에 개입하는 것은 큰 문제가 될 수 있음
  - 공공부문과 공기업 지배구조 개선을 위한 지속적인 노력이 요구됨
  - 또한 산업화정책은 이익집단과 이미 세력을 굳힌 기업들에 의해 이용되거나 원래 목적이 희석될 수 있음
    - 많은 경제학자들은 아시아의 경제개발 방법이 서반구에서 통용되지 않았던 가장 큰 이유를 이익집단 문제로 보고 있음
    - 유럽경제에서 규제가 없는 완전 자유시장경제체제로 산업화한 국가는 스위스가 유일하며, 이는 산업화 과정에서 이익집단이 없었던 스위스의 특수한 구조 때문으로 보고 있음

## 2. 산업개발정책과 공기업의 역할

- 일반적으로 경제개발을 위한 산업화 정책<sup>1)</sup>은 이미 상당한 경제발전을 달성한 주변 국가나 비교대상 국가를 “따라잡기” 위해 시행되는 경우가 많음
  - 라이나르트(2009)는 인류의 경제사에서 모방이 산업화의 원동력이 되었다고 주장

### [참고 1-2] 산업화 정책의 시행수단

- (보조금) 직접 보조금 지급, 조세감면, 공기업 특혜금리, 특정 산업 및 기업에 대한 기대수익률 인하, 특정 활동을 수행하거나 특정 산업분야의 기업에 대한 인센티브 제공(예: 재투자이익에 대한 세금환급, R&D 세금공제) 등
- (사회간접자본(SOC) 편리한 교통 및 네트워크 유틸리티 제공, 산업단지 및 기술개발기관 조성 등 광범위한 관점에서 경제의 중추적인 서비스 제공
- (해외무역 및 투자) 대외경쟁으로부터 자국 산업 보호, 수출보조금, 자국 산업개발에 이익이 될 것으로 간주되는 해외직접투자(FDI) 유치 등
  - 특히 소규모의 개방된 국가에서 시장진입을 규제하는 것은 가장 강력한 산업화정책 수단 중

1) “산업화정책”이란 용어의 정의는 다양하지만, 본 보고서에서는 자국 산업이나 산업 부문의 성과와 경쟁력을 높이기 위한 정책을 의미

하나가 될 수 있음

▶ (정부소유권) 특히 개발도상국에서는, 정부가 직접 기업을 설립하여 특정 시장을 창출하는 정책수단을 많이 사용함

● 선진국에 다다를수록 공기업들은 민영화가 되는 경우가 많지만, 일부 경우 정부의 영향력 행사를 위한 기관으로 유지되기도 함

▶ (직접개입) 공공조달 또는 특정 지지기반에 이익을 줄 목적의 규제조치와 같은 국가와 기업 간의 직접적인 상호작용

○ 하지만 수십·수백 가지의 경제 분야에 대한 개별적인 개발 목표를 모두 따라하는 것은 사실상 불가능함

○ 개별 국가마다 기본 자산, 역량, 문화 등이 다르고, 타 국가가 발전할 당시와 시대 상황(새로운 기회 및 장애물의 생성)이 다를 수 있기 때문에, 다른 국가의 정책을 단순히 모방하는 것은 현실적으로 굉장히 어려움

▶ (유치산업보호) 유치산업보호 정책은 자국 산업을 경쟁 환경으로부터 보호하고 보호주의를 정당화하기 위해 가장 일반적으로 통용되는 정책 수단임

○ 유치산업보호 정책은 산업화 초기의 국가들은 보통 산업화된 경쟁국들에 비해 생산원가가 높기 때문에, 자국 산업이 경쟁국들과 동등한 수준의 효율성에 도달할 때까지 생산원가를 낮출 수 있도록 보호해주지 않을 경우 산업이 발전하기 힘들다는 이론임

○ 주류경제학자들은 규모의 경제에 있어 유치산업보호 이론을 지지하고 있으며, 신개발주의 경제학자들도 대체로 “새로운 기술을 배우기 위해 필요한 학습과정”을 위해서는 일정 수준의 보호주의는 필요하다고 주장

○ 유치산업보호 정책이 성공하기 위해서는, 산업 습득과정의 속도가 산업육성비용을 충당할 수 있을 정도로 빨라야 함

[참고 1-3] “산업화 모방 정책”의 3가지 접근법

▶ (수평적 접근법) 시장주의 기초를 최대한 유지하려 하거나, 어떤 산업의 경제활동이 이익이 될지 가능하기 힘든 개발도상국의 경우, 한 산업부문에 집중하지 않고 다양한 산업분야를 공평하게 성장시키는 수평적 산업화정책을 많이 추구함

● 수평적 접근법에서 국가는 수익을 최대화하는 대기업 기업가와 같은 역할을 담당하기 때문에, 산업을 적절히 발전시켜 가면서 공기업을 자연스럽게 민간에 이양할 수 있음

- ▶ (비교우위 산업증강 접근법) 정부가 집단화를 통해 경쟁력 있는 산업분야에 사용가능한 물리적, 인적 및 재정적 자원을 집중시켜 해당 산업분야를 발전시키는 산업화정책

  - 칠레 정부가 자국의 풍부한 천연자산을 근거로 준정부기관의 집중적 R&D를 통해 소규모 민간 기업들에 국가적 “연어양식 사업”에 과감히 투자할 것을 독려했던 것이 비교우위 접근법의 좋은 예
- ▶ (승자선택 접근법) 개발도상국들이 재래산업-중간산업-첨단산업의 과정을 거치는 선진국들의 일반적인 경제개발 경로를 따라가는 산업화정책

  - 산업화 초기, 섬유산업 등과 같은 재래산업부터 시작 → 기계공업, 중화학공업 등 대기업 중심의 중간산업으로 전환 → 경제가 발전하면서 집중 양성된 산업분야에서 혁신적인 중소기업들이 대거 생성되면서 실리콘밸리와 같은 신산업 클러스터(industrial cluster)가 조성되어 선진국에 이르게 된다는 이상적인 모델임
  - “승자선택 접근법”이 과연 성공적인 모델이냐에 대한 논란은 여전히 존재하고 있으나, 일본, 한국 등 경제발전에 성공한 아시아 국가들이 이 모델을 사용하였으며, 현재 중국에서 사용 중임

- ▶ 여러 국가들의 과거 및 최근의 산업화 정책들을 분석한 결과, 정책 성공의 필수요소는 “당근과 채찍”의 조합, 즉 회유책과 강경책의 적절한 사용임

  - 정부가 산업화정책의 일환으로 기업에 제공하는 인센티브는 시의적절해야 하고, 구체적인 성과와 연동되어야 하며, 정책이 제대로 이행되지 않을 경우 당국에 의한 적절한 시정조치가 취해져야 함

<표 1-1: 동아시아 국가들과 라틴아메리카 국가들의 회유/강경 정책 비교 >

	동아시아 국가	라틴아메리카 국가
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회유책과 강경책 모두 사용</li> <li>· 주로 세금 혜택 및 수출 성과에 연동된 보조금 지급</li> <li>· 실적이 부진한 기업은 보조금 철회 등의 방법으로 처벌</li> <li>· 새로운 경제활동 창출/ 실패한 경제활동 쇠퇴</li> <li>· 무역보호주의 정책은,                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업분야별로 선별적으로 이루어짐</li> <li>- 수출장려정책과 함께 사용됨</li> <li>- 외부 및 내부 경쟁이 존재하지 않음</li> </ul> </li> <li>· 민주주의가 아닌, 독재정권 또는 독재에 가까운 단일정당정권 하에서 강경책이 오히려 큰 효과를 발휘함</li> <li>· 사회경제구조적인 측면에서 세계 2차 대전 후 동아시아 국가들은 소득과 부의 분배가 상대적으로 균등하게 분포</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회유책 사용, 강경책 미사용</li> <li>· 주로 자국 산업 보호정책, 저렴한 신용 정책</li> <li>· 여러 성공한 기업들을 양성한 반면, 비생산적인 기업들이 계속 유지됨</li> <li>· 무역보호주의 정책은,                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원 분야 위주로 이루어짐</li> <li>- 수출보조금 정책과 별도로 사용됨</li> <li>- 외부 및 내부 경쟁이 존재하지 않음</li> </ul> </li> <li>· 국가경제 전체가 아닌 사실상 소수의 경영자만 이득을 보는 구조로 변질됨</li> <li>· 산업화 초기 시점에 이미 이익집단이 견고하게 자리 잡고 있었으며, 자본이 이들에게 집중됨</li> </ul>

- 국가개입의 필요성에 동의할지라도, 국가개입의 정도와 공기업 설립의 당위성 문제는 해당 국가의 경제개발수준, 산업분야별 관심사, 역사적 또는 문화적 요인 등 3가지 요인에 의해 결정됨
- (경제개발수준) 산업기반시설(예: 금융기관)이 취약하거나 존재하지 않는 경우, 정부는 특정 산업분야를 육성하는 가장 쉬운 방법이 공기업 설립이라 판단할 수 있음
  - 보다 낮은 수준의 개발도상국일수록 공기업에 의존할 가능성이 높음
- (산업분야별 관심사) 기업이 추구해야 되는 공공정책목표가 복잡하거나 시간의 흐름에 따라 변경이 용이한 산업부문일수록 공기업이 설립될 가능성이 높음
- (역사적 또는 문화적 요인) 정부의 소유권은 “경로의존성(path dependency)”과 연관되는데, 공기업에 강하게 의존하여 산업화를 이룬 국가일수록 경제발전 후에도 공기업에 계속적으로 중대한 역할을 맡길 가능성이 높음

### 3. 목표지향적인 개입을 위한 정부통제기관

#### 1) 개발은행 및 기타금융기관

- 투자자에게 충분한 자금을 지원해줄 수 있는 국가소유의 금융기관을 설립하는 것은 시장실패를 극복할 수 있는 효율적인 방법이 될 수 있음
- 가장 전통적인 방법은 최근의 국부펀드와 같이 정부투자기관의 자회사 개념으로 정부소유의 개발은행을 설립하는 것임
- 과거의 경쟁은 동일한 산업분야의 기업들 사이의 경쟁이었지만, 현재는 자본집약형 독과점 기업들 사이의 경쟁이 대세를 이루기 때문에, 국가금융기관의 필요성이 더욱 증가됨
  - 히키노(1997)에 의하면, 현대 기업의 상업적 생존은 적대적 합병인수의 궁극적 위험 방지를 포함하는 자본시장의 평가에 달려있음
- 최근 10년간 전 세계적인 민영화 추세에도 불구하고, 국가소유금융기관(SFIs)은 여전히 금융시스템의 중요한 부분을 차지하고 있음
- EU 국가들의 경우, 국가소유금융기관이 전체 금융제도의 30% 정도를 차지하고 있으며, 개

발도상국들의 경우 이보다 더욱 높음

## 2) 투자유인과 특별경제구역

- 상대적으로 시장중심적인 경제개발 정책을 사용한 국가들에서는 자국으로의 외국인직접 투자(FDI) 유입이 선진국의 노하우와 기술을 습득할 수 있는 기회로 인지되었음

  - 만약 한 국가의 정부가 강력하고, 해외기업들이 불편을 감수하면서까지 투자할 만큼 시장이 매력적일 경우, 해당 국가는 해외기업들에 시장개방을 대가로 일정수준 이상의 기술공유를 요구할 수 있음
  - 자국에 상주하는 해외기업들은 시간이 흐를수록 자국기업들에 아웃소싱을 증가시키는 경향이 있으며, 이는 해당국가가 기술을 습득할 수 있는 중요한 계기가 됨
- 개발도상국들이 해외투자를 적극 유치하는 주요 방법 중 하나는 특별경제구역(SPZ)의 조성임

  - SPZ는 투자 인센티브, 저렴한 인프라 시설, 직업훈련 및 R&D 보조금, 손쉬운 규정 등을 제공하면서 외국인 투자자들을 적극적으로 유치하고 있음
  - 중국, 한국, 대만, 아랍 국가 등은 SPZ를 경제발전에 잘 활용하였으나, 이를 모방하려는 다수의 국가들은 SPZ 정책에 실패하였음



# II

## 공기업을 경제발전의 중추기관으로 활용한 사례

1. 싱가포르와 기타 동남아국가연합  
(ASEAN) 국가들의 사례
2. 브라질 공기업을 역사와 시사점
3. 인도의 경제개발과 공기업을 역할
4. 중국의 경제개발과 공기업을 역할
5. 남아프리카공화국의 공기업 발전

## II 공기업을 경제발전의 중추기관으로 활용한 사례

### 1. 싱가포르와 동남아국가연합(ASEAN) 국가들의 사례

#### 1) 싱가포르

##### A. 싱가포르의 경제개요

- (싱가포르 경제개요) 1963년 독립 이후, 싱가포르의 1인당 실질 GDP는 약 12배 증가했으며 현재는 대부분의 OECD 국가들 보다 높음
  - 의료, 교육, 복지 서비스의 질은 매우 높은 편이며, 소득분배도 공평한 편임
  - 싱가포르는 국가주도의 경제개발 목표를 성공적으로 달성했다고 볼 수 있으며, 모범적인 경제개발 모델로서 여러 국가들이 주목함
- 싱가포르의 경제발전은 높은 저축률과 투자율(저축은 GDP의 35%, 투자는 그보다 높음)이 원동력이 되었으며, 현재는 총요소생산성(Total Factor Productivity: TFP)의 상승과 신규 산업 개척에 초점을 맞추고 있음
  - 높은 수준의 저축률과 투자율은 정부 주도(약 60%)로 이루어졌으며, 민간저축의 경우 중앙적립기금(CPF)을 통해 강제적으로 이루어짐
  - 독립적인 국부펀드와 정부투자기업(GIC)에 의해 운용되는 CPF는 싱가포르 국민들의 의료보험, 연금보험 및 주택매매에 사용되어 경제개발에 크게 기여함
- 싱가포르 정부는 주택개발위원회(HDV), 싱가포르통화당국(MAS), 경제개발위원회의 세 가지 기구를 통해 형성된 자본을 배분함
  - 다수의 정부각료들이 포함되어 있는 HDV는 독립 후 대량의 토지 매입을 통해 싱가포르 주택 주거비용을 결정함
  - 1971년에 설립된 MAS는 이전에 재무부가 담당하던 금융부문을 전담함
  - 고위 각료들을 주축으로 한 경제개발위원회는 세금우대조치, 산업단지 조성 등 산업정책을 담당함

- 싱가포르의 주요 개발정책 중 하나는 “싱가포르 달러 강세 정책”과 시장개방화 정책을 통해 싱가포르를 금융 중심지로 만드는 것이었음
  - 싱가포르가 다른 아시아 국가들과 달리 단 한 번도 대규모 금융위기를 겪지 않은 것은 위의 이유에서 기인함
  - 싱가포르의 금융규제정책은 보수적이었으며, 수입통제 대신 주로 세금정책이 FDI 유치에 사용됨
- 싱가포르의 경제발전을 이끈 또 하나의 축은 공기업(GLCs)<sup>2)</sup>이었는데, 실용성을 강조한 초대 총리 리관유의 경제정책에 의해 공기업이 다수 설립됨
  - 리관유에 따르면, 중국에서 망명 온 수많은 기업가와 은행가가 있었던 홍콩과 달리 싱가포르의 경제개발 초기에 준비된 민간 기업가와 은행가들이 없었기 때문에 국가가 기업을 설립하는 것이 경제성장의 가장 빠른 지름길이었다고 주장
- 싱가포르 정부는 저축과 자본의 사용을 강력하게 통제하였지만, 시장가격과 수출을 강조하여 경쟁력을 높이는 성공적인 정책을 추구하여 다른 주변 국가들과 달리 수입대체 문제와 가격책정 문제에서 자유로울 수 있었음
  - 또한, 도시국가였던 싱가포르는 인도네시아나 필리핀 등 인구가 높은 다른 주변 국가들이 직면했던 농업문제에서 자유로울 수 있었음
  - 하지만 다른 동남아 국가들과 마찬가지로 싱가포르 역시 강력한 민족주체성이 결여된 다민족·다문화 국가였기 때문에, 독립 후 인구의 대다수가 젊은 비숙련 노동인구로 구성되어 있어 일자리 창출이라는 큰 압박에 직면하게 됨

## B. 싱가포르 정치경제사의 전개

- 싱가포르의 경제개발목표와 공기업 체계는 독립 후부터 지금까지 독재적 정치세력인 리관유와 인민행동당이 개발하고 발전시킴
  - 싱가포르 정부는 조세제도와 기타 규제개혁을 통해 외국인투자 유치를 우선시 하였고, 그와 동시에 공기업을 양성하기 시작함
  - 공기업은 중기적인 수익성 추구를 목표로 설립되었으나, 보다 사회일반적인 목표였던 인종 및 종교의 평등에도 기여함

2) 싱가포르에서 공기업이라는 용어는 State-Owned Enterprises(SOEs) 보다 Government-Linked Corporations(GLCs)이 많이 사용

- 공기업의 구체적인 운영목표는 경제개발 초기에는 일자리 창출 ☞ 1980년대 중반에는 지역역화 ☞ 1997년 아시아 금융위기 이후에는 글로벌화 및 혁신기술 진흥으로 바뀜
- 싱가포르 정부가 각 공기업에 부여한 목표는 뚜렷하였으며, 공기업은 산업화 정책의 중추적인 역할을 담당함
- 싱가포르항공(SIA)과 넵툰 오리엔트라인(NOL)은 싱가포르를 ‘교통의 허브’로 만들려는 목적으로 설립되었고, 그 외 여러 공기업들이 토지매입, 공공주택, 공공보건 등의 구체적인 목적을 위해 설립되었음

### C. 경제개발 초기의 국가 개입과 공기업의 역할

#### 가. 수출위주의 산업화 정책

- 싱가포르 정부는 수출 위주의 제조업 양산 산업화 전략의 일환으로 산업별 특화를 강조하였는데, 경제개발위원회(EDB)가 전담하던 다양한 기능들은 보다 전문화된 기관들의 설립(1968년~1969년)과 함께 각 기관으로 이양됨
- 싱가포르개발은행(DBS: Development Bank of Singapore)은 정부가 지분의 절반을 소유하는 주식공개회사로 EDB의 산업개발 자금조달 업무를 이양 받음
- 인트라코(Intraco)는 정부가 약 50%의 지분을 소유하고 있는 공기업으로 EDB 수출진흥부서의 업무를 이양 받아 해외시장 개척과 공동출자를 통한 산업용 원자재 수입의 두 가지 업무를 전담
- 주룽타운사(JTC)는 재무부 하에 설립된 법정 공공기관(statutory corporation)으로 EDB의 산업촉진부서의 업무를 이양 받아, 산업용 부동산 매입 및 토지개발 업무를 전담
- 썬바왕해운조선(Sembawang Shipyard), 케펠 해운조선(Keppel Shipyard), 넵툰 오리엔트라인(NOL), 싱가포르 전자·엔지니어링 공사 등 싱가포르의 중추적인 공기업들이 전략적인 목적을 갖고 1968년~1969년 사이에 설립됨

#### 나. 고부가가치 산업으로의 전환

- 1970년대에 접어들면서 실업률은 6.5% 미만으로 하락하여, 저부가가치 노동집약적 생산에서 벗어나 고부가가치 생산 위주의 선별적 산업진흥 정책으로 전환
- 싱가포르 정부는 고부가가치 산업을 유치 및 육성하기 위해 민간기업과 합작으로 직업훈련원을 설립함

- 1973년, 혁신기술형 벤처기업 창업에 대한 세금면제정책을 포함한 10개항의 제조업 선진화 프로그램 발표
- 싱가포르 정부는 자본집약적 산업에 과감히 투자하는 등 경제적 생산 활동에 보다 깊숙하고 다양한 방식으로 개입
- 1973년 재무부는 26개 공기업을 완전히 소유하였고, 33개 공기업을 부분적으로 소유하였음
- 또한 정부는 DBS를 통해 50개, Intraco를 통해 20개의 추가적인 공기업을 설립하였고, 1970년~1974년 사이에 12개의 추가적인 법정 공공기관(statutory corporations)을 설립

#### D. 테마섹(Temasek)의 특수한 역할: 그 구조, 운영 및 투자기업 통제 방식

- 싱가포르 최대의 투자·지주회사·대기업 그룹인 테마섹(Temasek)은 재무부 산하의 정부완전소유 공기업으로 1974년 설립됨
- 비록 재무부가 100% 지분을 소유하고 있지만, 정부의 부당한 개입 및 착취를 방지하기 위해 여러 법적·제도적 안전장치가 마련되어 있음
- 테마섹은 민간자본시장에서 일부 자금을 조달하고 있으며, 스탠다드 & 푸어스(S&P)로부터 최상위 신용등급인 AAA등급을 받고 있음
- 테마섹은 수많은 기업들의 지분을 소유하고 있으며, 소유지분을 모두 합칠 경우 싱가포르 전체 GDP의 20% 이상을 차지하는 것으로 추정됨<sup>3)</sup>
- 테마섹 산하 공기업들은 항공, 은행, 통신, 부동산 등 거의 모든 산업분야에서 업계 선두임
- 또한 테마섹은 스탠다드차타드은행 지분의 18%, 중국건설은행의 8% 지분을 직접 소유하고 있으며, 소유 중인 싱텔 통신사와 경쟁관계인 두 개의 새로운 통신사도 간접적으로 지분을 소유 중임
- 테마섹 산하 대기업그룹들은 마치 한국의 재벌그룹처럼 그룹별 계열사를 이루고 있으나, 큰 차이점은 이 대기업들이 모두 공기업이라는 점임

3) 이는 Tsui Acuh et al(2011)의 다소 과소평가된 예측이며, 일부에서는 50~70% 가량 될 것으로도 추정

&lt;표 II -1: 테마섹 산하 대기업들의 매출 순위 및 기본 사항, 2006&gt;

대기업명	총 매출(SGP m)	자회사 수	제휴회사 수
싱가포르 개발 은행(DBS)	197,372	88	17
싱가포르 텔레콤(Singtel)	33,606	139	36
싱가포르 항공(SIA)	23,369	24	32
케펠사 (Keppel Corporation)	13,816	144	39
넵툰 오리엔트라인(NOL)	6,550	123	45
케펠 랜드(Keppel Land)	5,261	102	30
셈브 해양회사 (Semb Corp Marine)	3,429	33	12
싱가포르 석유공사(SPC)	3,140	123	10

#### E. 테마섹(Temasek)의 이사회 및 지배구조

- 2013년 현재, 테마섹 이사회는 대부분이 비상임 이사이며, 외국인 2명과 민간 CEO 출신을 포함한 총 10명의 이사로 구성되어 있음
  - 이사회 내의 개별 위원회의 의장은 회사 경영으로부터 분리된 비상임 이사가 맡으며, 이사와 CEO의 임명 및 해임에 대한 최종 권한은 대통령이 갖고 있음
  - 과거 테마섹 및 산하 포트폴리오 기업의 이사직은 대부분 고위급 관료 또는 전직 군인 출신들로 구성되었으나 현재는 민간 출신 위주로 바뀌고 있음
- 테마섹과 산하 공기업들의 이사회는 모두 같은 정당 출신이기 때문에 개별공기업의 목표는 대부분의 경우 정부의 경제 목표와 맥락을 같이함
  - 싱가포르 정부의 글로벌화 경제정책으로 테마섹의 투자 포트폴리오에서 해외기업의 비중이 증가하였는데, 싱가포르 기업 비율은 2004년 52%에서 2013년 30%로 줄어들었고, 같은 기간 중국기업에 대한 투자는 6%에서 23%로 늘어남
  - 테마섹 산하의 공기업들은 일정 수준 이상의 수익률이 요구되기는 하지만, 대체적으로 자율 경영이 보장되어 있음
- 싱가포르의 기업지배구조 기준의 선진화에 따라 공기업 이사회는 보다 독립적으로, 공기업

경영진은 보다 전문화 되어가고 있음

<표 II-2: 1997년, 2006년, 2012년 공기업 이사회 의장/사장, CEO/상무이사직의 출신 비교>

(G=정부 관계자, P=민간)

주요 기업	이사회 의장/사장			CEO/상무이사		
	1997	2006	2012	1997	2006	2012
DBS	G	G	P	G	P	P
싱텔	G	P	P	G	G	P
싱가포르 항공	G	G	P	G	G	P
NOL	G	G	G	G	P	G
SPC	n.a.	G		n.a.	G	n.a.
케펠 공사	G	G	P	G	G	P
케펠 랜드	G	G	n.a.	G	G	n.a.
셈브 해양사	G	G	n.a.	G	G	P

<표 II-3: 1997년, 2006년, 2012년 테마섹 대기업들의 외부 이사 비율 비교>

(%)

주요 기업	1997	2006	2012
DBS	10	8	80
싱텔	0	45	70
싱가포르 항공	10	30	80
NOL	38	54	90
SPC	13	33	n.a.
케펠 공사	0	27	70
케펠 랜드	20	8	75
셈브 해양사	n.a.	44	70

- 최근 10년 동안 테마섹은 신규 투자로 4000억 SGD의 수익을 올림과 동시에 3000억 SGD 수준의 자산을 처분하는 등 정기적으로 투자를 재조정함

#### F. 싱가포르 공기업의 성과

- 싱가포르의 총주주수익률(TSR)<sup>4)</sup>은 2013년 9%, 위험조정절사율은 8%, 인플레이션은 2%이며, 최근 10년간의 TSR은 13%, 위험조정절사율은 9%로, 공기업의 경영실적은 매우 높은 수준임
- 하지만 뉴질랜드항공사에 대한 투자 실패 등 싱가포르 공기업의 정확한 실적 수치에 대한 의구심이 제기되는 것도 사실임
- 싱가포르는 한국과 일본의 선례를 따라 해외시장에서 경쟁할 수 있는 “국가대표급” 복합 대기업그룹을 양성하는 모델을 채택
- 하지만 싱가포르는 한국, 일본과는 달리 공기업과 해외투자에 집중함

4) 싱가포르는 공기업의 효율성을 측정하는 지표로 총주주수익률(total shareholder return: TSR)을 사용하는데, TSR은 재무부(주주)의 연간 종합 수익률을 측정하며, 여기에는 재무부에 테마섹이 지급하는 배당금이 포함되고 재무부에 의한 자본유입은 포함되지 않음

- 싱가포르의 공기업모델은 말레이시아, 베트남, 인도네시아, 필리핀 등 주변 동남아 국가들의 모방대상이 되었으며, 중국의 SASAC 공기업 모델과는 본질적으로 다르지만 일부 유사한 부분도 존재함

## 2) 기타 동남아시아 국가들의 경험

### A. 말레이시아

- 말레이시아는 독립 후부터 말레이계 민족우대 정책인 부미푸트라(bumiputra)정책을 시행
  - 말레이계 국민들의 고용우대, 말레이계 민간 기업들의 자금지원 우대 등
  - 부미푸트라 국가투자프로그램을 통해 여러 공기업들을 설립했지만, 심각한 부정부패를 조성하였음(말레이시아는 2013년 세계부정부패인식지수에서 53위임)
- 말레이시아 정부는 싱가포르와 유사하게 중앙적립기금을 통해 민간저축의 약 30%를 통제하였고, 1980년 정부가 통제하는 금융자산은 전체 금융자산의 64%나 되었음
  - 또한 국영 석유회사인 페트로나스(Petronas)를 통해 자동차업체 프로톤(Proton)을 설립하는 등, 정부주도로 대형 산업화 프로젝트가 추진됨
  - 그러나 정부재원은 왜곡되어 사용되었고, 한국, 싱가포르 등과 같은 수출정책이 없었음
    - 1960년대에 설립된 국가소유 투자은행인 부미푸트라 은행은 수차례 파산과 금융구제를 반복하였음
- 1980년대부터 국가 주도의 산업유치 프로젝트가 가동되어 정부사업에 대한 민영화 개혁이 시행됨
  - 금융부문이 시장에 개방되어 한 때 부동산 붐이 발생했으나, 이는 오히려 1997년 아시아 금융위기의 도화선으로 작용
- 말레이시아의 공기업은 민간 기업에 비해 수익성 및 효율성이 현저히 낮음
  - 최근의 말레이시아 공기업 실적 평가 결과, 상장 민간 기업 주주의 평균 수익률은 7.5%인 반면, 상장 공기업은 3.6%를 기록
- (카자나(Kazanah) 1993년 말레이시아 정부가 설립한 공기업 지주회사로, 정부가 소유한

상업자산을 관리하고 신규 산업 및 해외 사업에 대한 전략적 투자를 위해 설립

- 1997년 아시아 금융위기로 말레이시아항공 등 수많은 공기업들이 파산한 뒤, 카자나는 상당한 수준의 공기업 개혁정책을 시행함
- 카자나의 CEO를 비롯한 다수의 공기업 CEO직을 해외유학과 출신의 전문가로 선출하였고, 공기업 이사회를 정부 관료가 아닌 민간출신으로 구성
- 첨단기술 산업 지원과 같은 산업화 정책을 최우선 정책과제로 선정
- 그럼에도 불구하고, 카자나와 말레이시아 공기업들은 여전히 정치색이 짙으며, 이는 말레이시아 경제정책의 우선순위에 잘 반영되어 있음
- 카자나의 이사회 정원 8명은 말레이시아 총리와 재무부 관료 다수를 포함
- 싱가포르의 테마섹과 달리, 카자나는 산하 공기업에 대해 과도한 개입과 광범위한 모니터링을 수행함

## B. 인도네시아

- 인도네시아는 말레이시아, 싱가포르에 비해 다양한 지역, 인종 및 종교 갈등과 함께 고도로 복잡한 정치경제적 환경을 지니고 있음
- 1997년 이후 인도네시아의 정당정치구조는 매우 복잡·다양하고, 지역적 정치폭동도 빈번하며, 농촌경제의 비중도 매우 큰 편임
- 인도네시아의 경제사는 1965년과 1997년 두 번의 큰 금융위기와 그 전후사로 특징지을 수 있으며, 정부의 정책목표도 일관성 없이 수차례 변동되어 왔음
- (1949년(독립)~1965년) 수카르노 대통령 정권 하에 별도의 산업개발 및 수출장려 정책 부재
- 중앙은행은 대출을 남발하였고, 향신료 거래와 같은 토착산업들에 대한 독점이 허용되었으며, 금융환경은 질서가 갖추어지지 않은 상태였음
- (1965년 이후) 중앙은행의 특혜금융을 통해 철강, 화학, 비료, 알루미늄, 기계류 및 항공 등에 공공부문이 대대적으로 투자하면서 고도의 경제성장을 경험
- 하지만, 일명 정실자본주의(crony capitalism)로 불리는 경제개발모델을 통해, 수하르토 대통령의 친인척들에게 부와 자본이 집중되기 시작함
- 한국, 싱가포르 및 대만과 달리, 인도네시아의 경제발전은 수출장려정책과 동반되지 않음

- 부실한 금융개혁은 특히 건설업계의 부실채권을 양산하여 수많은 은행과 기업들을 도산시킨 1997년의 아시아금융위기의 도화선으로 작용
- 인도네시아는 1997년 아시아 금융위기의 타격을 가장 크게 맞은 국가임
  - 2005년이 되어서야 금융위기 직전인 1996년의 1인당 GDP 수치를 회복함
  - (1997년~2005년) 50개 금융기관이 도산, 26개 금융기관은 인도네시아은행 산하 구조조정기관이 인수, 12개 금융기관은 국유화, 그리고 국유은행 7개 중 4개는 합병
- 금융위기 이후, 공기업의 주된 목적은 민영화를 통한 외채상환과 배당금 극대화를 통한 예산증식이었음
  - 공기업 개혁의 일환으로 인도네시아의 모든 공기업은 새로 설립된 공기업부(Ministry of SOEs)로 예속됨
  - 공기업들은 잦은 정치적 공격대상이며, 재정수익을 올려야 되는 압박을 많이 받고 있음
- 2010년 현재, 인도네시아에는 141개의 공기업이 있으며, 이 중 8개 공기업이 적자 기업임 (2006년 36개의 적자 공기업보다는 많이 줄어든 상태)
  - 농업 및 제약 분야 등에 부문별 지주회사를 설립할 계획이지만 법적 근거가 약하며, 취약한 전문성, 투명성 및 지배구조 문제를 안고 있음
- 2012년 OECD 보고서에 따르면, 인도네시아의 이중이사사회제도와 기업지배구조는 매우 취약한 것으로 드러나고 있으며, 경영진과 지배구조의 전문성이 가장 큰 문제로 지적됨
  - 공기업과 관련된 또 다른 문제로는 매우 제한적인 경쟁 환경이 있음
  - 어떤 지주회사모델이 인도네시아에 적합한지는 다양한 의견들이 존재
    - 현재는 싱가포르 테마섹 모델 보다는 정부개입이 강한 말레이시아의 카자나 모델이 더 나을 것이라는 의견이 우세

### C. 태국

- 태국의 정치경제적 특징은 동남아시아 국가 중 유일하게 식민지지배를 받지 않아 역사적으로 외국인과 외국인투자에 대한 반감이 심하다는 점임
- 세계 2차 대전 후부터 1980년대까지 수입대체산업화 정책을 통한 다양한 산업분야별 개발

프로그램을 시행

- 한국, 대만과 같은 수출장려 정책이나 싱가포르와 같은 금융규제 정책은 없었음
- 쌀 수출을 위한 특혜금융을 제외하고 중앙은행으로부터의 산업우선융자는 없었으며, 해외 시장에서 경쟁력 있는 상품을 생산하지 못함
- 1980년대 금융시장이 개방되었으나 이는 기업가-이해집단에 의해 이용되었고, 이로 인해 1980년대 수차례의 금융구제조치가 발동함
- 1980년대 말부터 1997년 금융위기 전까지 태국은 경제발전과 함께 부동산 붐과 주식시장 호황을 경험하였음
  - 하지만 1997년 아시아 금융위기의 직격탄을 맞으면서, 1997년 한 해 동안 GDP가 8% 감소하였으며, 은행 이외의 금융기관 91개 중 56개가 도산함
- 1997년 아시아 금융위기 이후, 태국은 적절한 거시경제정책, 수입 및 해외투자 개방 등을 통해 비교적 빨리 경제를 회복함
  - 개방정책을 통해 경쟁 환경이 조성되었으나, 공기업부문은 여전히 경쟁의 사각지대에 있으며, 특히 공공조달과 관련된 부정부패가 심각한 문제로 인지되고 있음
- 현재 태국에는 58개의 공기업(정부가 50%이상의 지분을 소유한 기업)이 있으며, 그 외에 정부가 지분을 소유한 수백 개의 기업이 존재함
  - 정부가 50% 이하의 지분을 소유한 공기업 중 정부가 지배주주인 5개의 상장기업과 12개의 비상장기업이 있음
  - 58개의 공기업은 25만 여명의 직원을 고용하고 있으며, 6조 THB의 자산과 2.7조 THB의 재원을 보유 중임
  - 공기업들은 에너지, 교통, 수자원, 금융기관 등 핵심 부문을 독점하고 있으며, 태국 전체 금융자산 중 30%를 차지하고 있음
  - 5개 상장공기업 중 하나는 태국의 최대기업이며, 그 자회사 2개사도 10대 기업에 속함
  - 태국의 3대 은행 중 하나는 공기업이며, 전체 공기업 지분은 GDP의 15%를 차지함
  - 태국 공기업의 상당수는 만년 적자 상태이며, 정부는 정기적으로 연간예산의 3~4%를 공기업 재정으로 지출하고 있음

- 2008년 태국 공기업 지배구조 개혁은 독립적이고 비정치적인 이사회 구성에 초점을 맞춤
  - 공기업 이사회는 전통적으로 고위관료 또는 기타 정치관련 인물들이 맡아왔음
  - 이사회의 1/3을 민간출신 이사로 구성하는 법안이 마련되었지만, 아직도 공기업 이사의 상당수는 재무부와 기타 부처의 관료 출신이 많음
  
- 타일랜드은행(Bank of Thailand)은 은행 및 여타 금융기관의 지배구조를 감독·감시하는 기능을 가진 태국의 대표적인 금융기관임
  - 비록 공기업은행이 상업은행과 경쟁하는 구조를 갖고 있지만, 공기업은행은 민간은행들이 누리지 못하는 여러가지 혜택을 받고 있음
  - 2013년 세계은행에서 실시한 금융기관 특별조사에 따르면, 태국의 금융기관에 대대적인 구조조정이 필요하다고 지적
  
- 공기업관리국(SEPO: State Enterprise Policy Office)은 재무부 산하 공기업 담당 기관으로, 공기업관련 정책을 수립하고 공기업지배구조 가이드라인과 기타 관련 분야에 대한 지침을 제시하며 공기업 성과를 모니터링함
  - 하지만, 태국 공기업의 부정부패는 여전히 심각한 문제로 남아있음

#### D. 필리핀

- 필리핀은 복잡한 지방정치와 제한적인 중앙행정부의 역량이라는 측면에서 인도네시아와 유사한 점이 많음
  
- 세계 2차 대전 후 필리핀의 정치경제사는 사익을 추구한 일부 엘리트들에 의해 좌지우지됨
  - 스타드웰은 필리핀의 금융부문이 일부 기업가와 친인척의 개인저금통이라 주장
  - 마르코스 대통령이 취임함 1965년 필리핀에는 33개의 민간은행이 있었는데, 33개 은행 모두가 필리핀 재벌일가의 소유 하에 있었음
  - 1965년 금융위기 때 IMF의 구제금융조치의 일환으로 금융민영화가 요구되었으나, 33개 중 단 2개 은행만이 매각되고 대부분의 은행은 오히려 국유화됨
  
- 마르코스 대통령 취임 이후 토지개혁과 다양한 산업화 정책이 시행되었고, 공기업이 중추적인 역할을 수행함

- 공기업 수는 1970년 65개에서 1985년 303개, 2010년 604개로 증가
- 1980년대 또 한 차례의 금융위기를 겪으며 다수의 은행 및 금융기관이 도산함
- 필리핀의 공기업은 경제개발 목적보다는 정치적 목적에 의해 설립·운영됨
  - 특별법과 기업정관에 따라, 공기업은 연간 수익의 절반 이상을 정부에 송금함
  - 1981년 설립된 국립식품청(National Food Authority)은 필리핀 농민들의 쌀 매매에 대한 최저 가격제도를 도입한 후 상당한 적자상태에 놓여있음
- 일반적으로 공기업 지배구조는 매우 취약하며, 공기업 이사회는 대부분 부처관료로 구성됨
  - 대부분의 장관들은 다수의 공기업 이사를 겸직하고 있음
  - 대규모 공기업의 이사회 정원 9명 중 8명이 현직 관료인 동시에 산업규제위원회 소속임
- 2011년 공기업 개혁안이 제정되어 권고, 모니터링 및 관리·감독 전담기관인 지배구조위원회(GCG: GLC Commission on Governance)가 새로 설립되었음
  - GCG는 공기업 정책을 개발, 적용 및 편성하고, 정기적으로 경영성과를 평가하며, 개별 공기업의 정책이행 여부를 모니터링 함
  - 하지만 여전히 필리핀의 공기업들은 지배구조와 투명성이 취약하며, 정치적 압력으로부터 자유롭지 않음

### 3) 결론

- 싱가포르 이외의 동남아시아 국가의 경제발전은 정도의 차이는 있지만, 각 국가의 역사적 배경에 영향을 받는 경로의존성<sup>5)</sup>의 영향을 받음
- 싱가포르 이외의 동남아시아 국가들은 부정부패의 만연이라는 고질적인 문제를 안고 있으며, 부패를 어떤 정책으로 얼마만큼 척결했는지에 따라 경제발전이 좌지우지됨
  - 부정부패 문제에 있어 경쟁도입, 무역정책 및 공기업의 활용과 더불어, 지배구조가 얼마만큼의 이익집단을 만들었는지가 매우 중요함
  - 현재 공기업 관련 최대의 쟁점은 규제정책과 국가소유자산의 통제정책을 분리하는 것, 그리고 공기업의 경영진과 행정부처를 분리하는 것임

5) 경로의존이론은 한번 경로가 결정되고 나면 관성과 경로의 기득권 힘 때문에 경로를 바꾸기 어렵거나 불가능해지는 현상을 의미하며, 기존 제도나 관행을 쉽게 바꾸지 못하는 현상들을 일컫음

- 동남아시아 국가들의 경제개발 목표는 종종 명확히 규정되지는 않았으나, 공통적인 목표 중 하나는 독립 이후 국가의 경제적 자립이었음
  - 경제적 자립이 완전히 이루어진 현 상황에서 한동안 민영화 계획은 좌절될 가능성이 크며, 이는 공기업 지배구조 개선과 부정부패 척결에 악영향을 줄 수 있음
  - 동남아 국가들의 경제개발목표의 또 다른 특징은 특정 지역 및 집단의 이익을 위해 정책이 수행되었다는 점으로, 공기업은 이러한 목적 달성의 중추적 수단으로 활용됨
- 싱가포르가 경제개발에 성공할 수 있었던 주요 원인은 명확한 경제개발 목표와 낮은 부정 부패였음
  - 싱가포르 정부는 종교·민족을 토대로 한 정당 설립을 허용하지 않는 등 매우 독재적이었음
  - 사회적 형평성을 고려하여 설정된 싱가포르의 경제개발 목표는 시대 흐름에 따라 일자리 창출, 공공주택, 교육, 지역화 및 글로벌화 등 매우 명확히 규정됨
  - 싱가포르가 다른 국가들과 차별화되는 점은 명확한 경제개발 목표가 목표 달성에 적합한 다양한 기관들과 적절한 정책들에 잘 부여되었다는 점임
- 싱가포르의 공기업은 주택공급과 의료보험 제공 등과 같은 정부의 여타 사회적 목적 추구와는 관계없이 오로지 할당된 경제개발 목표만을 추구함
  - 공기업마다 뚜렷한 경제적 목표가 있었으므로, 경영진과 이사는 경쟁을 추구 할 수 있었음
  - 테마섹은 공기업 경영진의 전문성 제고와 모범적인 기업지배구조 개선에 기여함

## 2. 브라질 공기업의 역사와 시사점

### 1) 브라질의 경제개발목표와 공기업

- 브라질의 경제발전과 공기업 역사는 정부 역할에 따라 네 단계로 구분될 수 있음
  - (첫 번째 단계) 정부의 의도치 않은 공기업 소유시기로, 이는 수많은 민간 기업에 대한 긴급 구제의 결과로 의도치 않게 이루어짐
  - (두 번째 단계) 대규모 공기업들의 기획, 설립 및 발전 시기로, 시장실패를 극복하고 대규모

경제부문을 조정하기 위해 행해짐

- (세 번째 단계) 1967년 이후 경영자로서의 정부 활동시기로, GDP가 연간 10%이상씩 증가하였던, 일명 “브라질의 기적”으로 불리는 공기업 모델의 정점 시기였으나, 한편으로 공기업 모니터링이 매우 취약했던 시기이기도 함
- (네 번째 단계) 1980년대 경제 위기 이후 공기업 민영화 및 해체 시기임

#### A. 국가의 의도치 않은 공기업 소유 시기(1880년대~1930년대)

- 브라질의 산업화는 20세기 들어 본격적으로 시작되었으나, 1880년 이후 국내외 기업가들이 산업을 활성화시키기 시작하면서 GDP가 급속히 증가함
  - 세계 1차 대전 이전의 초기 SOC 프로젝트들은 정부가 직접 수행하지 않음
  - 에스트라다 센트랄 브라질(Estrada Central do Brasil), 방코브라질(Banco Do Brasil), 로이드 브라질리르(Lloyd Brasileiro) 등 현재의 주요 브라질 공기업들은 이 당시 민간 기업이었음
- 이 시기 브라질 정부는 실패에 대비한 보험자이자 부차적인 소유주였으나, 민간기업 위기라는 의도치 않은 상황들에 의해 기업을 소유 및 경영하게 됨
  - 적어도 1930년대 이전에는 산업진흥을 위한 국가기관 설립·육성계획이 없었음
  - 민간기업 구제라는 의도치 않은 이유로 철도 회사, 은행 등이 국가소유 공기업으로 전환됨

#### B. 대규모 산업화 정책 추진과 공기업(1934년~1967년)

- (1930년대) 브라질은 제툴리우 바르가스 대통령(1930~45) 정권에서 수입대체산업화정책(ISI)을 시행하며 대대적인 산업화를 시작함
  - 주식 및 채권 시장 위기와 두 자릿수의 인플레이션 상황에서 민간투자자들이 새로운 기업 창업에 뛰어들지 않았기 때문에 대신 정부가 다수의 공기업들을 설립
  - 브라질 정부는 공기업을 통해 물가를 직접 통제
  - 바르가스 정권은 최초 상수도법의 제정을 통해 수로와 수력발전소를 국유화시켜 전기요금을 규제함
  - 이를 통해 정부는 관세를 통제하기 시작하였고, 민간 발전소들은 1950년대부터 1970년대까지 차례로 정부에 매각됨

- (1938년~1942년) 수입대체 산업화의 일환으로 브라질 최초의 복합 제철소인 CSN(Companhia Siderurgica Nacional)과 철광 채굴 회사인 CVRD(Companhia Vale Do Rio Doce)가 설립되어 중공업 발전이 촉진됨
- 그 외에, 1942년 강철제품 생산 회사인 Cofavi(Companhia de Ferro e Aços de Vitoria), 1943년 자동차 회사인 FNM(Fabrica Nacional de Motores), 1948년 전기회사인 Chesf(Companhia Hidroeletrica do Sao Francisco) 등의 거대 공기업들이 설립됨
- (1950년대) 사회간접자본산업 촉진, 에너지산업 제고 및 자본시장의 실패 극복을 위해 페트로브라스(Petrobras), 브라질경제개발은행(BNDE) 등 공기업 설립의 제2물결이 발생
- (Petrobras) 원유와 정제된 석유제품에 대한 수요 확대에 의해, 1953년 원유 및 정제품에 대한 탐사, 추출, 정제 및 운송을 독점하는 공기업으로 설립
- (브라질경제개발은행(BNDE) 1952년 에너지, 철강 및 운송 산업 등과 같은 SOC 프로젝트의 장기신용과 특혜금융을 제공하는 대규모 개발은행으로 설립
- 이 시기 수많은 공기업들이 설립되었으나, 공기업은 국가산업화에 중추적인 분야에 집중되었으며, 잔여 산업분야에는 민간 기업들이 집중됨
- 채광업(전체 산업 대비 공기업 비율 60%), 금속야금(70%), 철강(70%), 공익사업(86%) 및 석유(80%) 등의 산업분야를 공기업이 지배함
- 위 산업들은 파급효과(spillover)와 전방연쇄효과(forward linkage)가 높은 산업들로, 이 시기 브라질정부는 국가 전체의 산업화에 영향을 주는 중요 산업부문을 육성하는 데 집중함

### C. 공기업시대의 정점 (1967년~1979년)

- 브라질 국가자본주의 세 번째 단계에서 정부는 기존의 집중 산업뿐만 아니라 여타 산업에도 관여하기 시작하여, 이 시기 공기업 수는 절정에 달함
- 군사독재 시대(1964년~85년)에 가장 많은 수의 공기업이 설립되었으며, 특히 Petrobras CEO 출신인 에르네스토 게이스루 대통령 정권(1974-1979) 시절 공기업 수는 정점에 달함
- 게이스루 대통령은 국가주도의 경제계획·개발과 수입대체산업화의 신봉자로서, 보호주의 정책을 시행하며 특정 산업분야로의 다국적 기업의 진출을 봉쇄하였으며, 산업화를 촉진시키는 공기업 수를 대폭 증가시킴
- 1963년 통신화법이 제정되어 1965년 국가독점기업인 엠브라텔(Embratel)이 설립되고,

1972년 텔레브라스 시스템(Telebras system)으로 사명을 변경하면서 엠브라텔은 지역통신회사가 되고 R&D 자회사인 CPqD가 설립됨

- 국가통제정책의 옹호자들은, 외국기업은 단기적 수익에 집중하고 저렴한 가격에 통신서비스를 제공하지 못할 것이라 주장
- 또한, 국내 민간자본은 통신 인프라에 투자할 자금이 부족하고 산업에 수반되는 리스크를 감당하기 어려울 것이라 주장
- 통신 산업의 예에서처럼, 다양한 산업분야에 대한 가격과 사업을 통제하고 외국기업으로부터 자국시장을 보호할 목적으로, 순전히 군사독재정부의 선택에 의해 공기업이 기하급수적으로 늘어났다고 볼 수 있음
- (1970년대) 브라질 정부는 철강 산업과 국가주도의 고정자본형성에 집중함
  - 1974년 제2차 경제개발계획과 1970년대 두 차례의 석유파동(oil shock)에 따라 공기업과 브라질개발은행(BNDE)은 기존의 에너지 중심 산업에서 탈피하여 국내 원자재 산업과 기계장치산업 강화로 정책우선순위를 변경
  - 정부는 철강산업, 석유화학산업, 식품저장업, 농업 및 신기술산업에 투자를 확대
- 제2차 경제개발계획에 따른 대대적인 투자 결과, 1975년 중앙 공기업의 총자본형성은 브라질 GDP의 4.5%, 전체 총고정자본형성의 16.3%로 증가
  - 브라질의 GDP는 1965년~1979년 연간 약 9~10%씩 상승하였고, 제조업의 부가가치는 1969년~1980년 연 10%씩 상승함
  - 이러한 경제 성장의 배경은 1차 산업인 농업에서 2차 산업인 제조업으로 노동의 재배치가 이루어진 점과 급속한 자본축적이 토대가 됨
- 1967년 이후 정부는 신속한 정책 수행을 목적으로 공기업의 통제를 상이한 부처들로 분권화하였는데, 이로 인해 예기치 못하게 공기업에 과도한 자율성이 부여됨
  - 정부는 다수의 공기업과 그 자회사에 대한 통제권을 상실함
  - 1979년 공기업통제비서관(SEST)이 설립되고 나서야, 공기업 분류 및 통제에 대한 명확한 계획이 마련되기 시작
  - 분권화는 정부 기조와는 반대로 대규모 공기업의 자체세력 확대라는 또 다른 문제를 야기

- 정부로부터 독립된 대규모 공기업들은 다른 산업분야에 투자하거나 자회사를 설립하는 방식으로 자체 세력을 확장함

■ 과도하게 비대해진 공기업 부문의 규모는 미래의 민영화·개혁의 도화선이 되었지만, 공기업은 대체로 브라질 경제성장에 기여했다고 평가받고 있음

- 1976년~1997년 대규모 공기업은 브라질의 전체 총고정자본형성의 약 25%를 차지하였음
- 또한 철강, 항공, 통신, 석유, 가스, 석유화학, 광업, 에너지 등 민간 부문이 감당할 수 없었던 브라질의 기반 산업분야가 공기업에 의해 개발될 수 있었음

#### D. 공기업시대의 쇠퇴와 민영화 물결 (1980년대~1990년대)

■ 1960년대와 1970년대의 공기업 확장은 미국 은행들에서 저금리로 제공해준 차관의 도움이 컸으나, 1979년 2차 석유파동 이후 더 이상 해외 자금조달을 통한 확장이 어려워짐

- 석유 수입국이었던 브라질의 무역 및 경상 수지는 적자로 돌아섰고, 미국의 연방준비제도가 사회(FRB)가 기준금리를 대폭 인상하여 해외 차입이 어려워짐
- 1982년 멕시코의 모라토리엄(moratorium)에 따른 몇몇 국가의 재정위기로 인해 미국 재무부, IMF, 연방준비은행 및 기타 국제은행들의 자금이 고갈되어 국제적 신용제한조치가 취해짐
- 브라질 통화가치의 하락으로 정부와 공기업부문은 대외채무 변제 의무의 고충, 극심한 인플레이션(hyperinflation), 그리고 대규모 공기업의 자금조달의 어려움 등 세 가지 문제에 직면

■ (1980년~1983년) 공기업의 총지출 대비 재정지출 비율은 7%에서 16%로 증가

- 전자산업 대기업인 엘레트로브라스(Eletrobras)의 총지출 대비 재정지출 비율은 26%에서 53%까지 증가하였으며, 철강대기업 시데브라스(Sidebras)는 10%에서 35%까지 증가
- 항공공사 Embraer, 철강공사 Acesita 등 대부분의 기타 공기업들이 국제금리 상승으로 인해 재정지출이 두 배 이상 증가

■ 브라질 정부는 공기업을 물가안정, 낮은 실업률 유지 등과 같은 사회적 목적의 수단으로 이용하기 시작

- 정부는 저물가를 유지하기 위해 공기업 지출을 엄격히 통제하였고, 이로 인해 공기업의 자산은 교착상태에 빠진 반면, 직원 임금과 기타 비용은 인플레이션 때문에 급등함
- 공기업은 심각한 적자상태에 놓이고 고정자본형성은 급격히 하락함

- 1982년 재정위기 이후 공기업의 GDP 대비 총자본형성은 5%에서 3%로 하락하였으며, 1990년까지 2%대 미만대로 지속적으로 하락

■ (1973년~1993년) 136개의 중앙공기업을 156개의 최대 민간기업과 비교·분석한 결과, 적자 공기업이 적자 민간기업 보다 월등히 많음

- 1990년대 초반 전체 중앙공기업의 절반 이상이 적자 상태였음
- 재정위기에 따른 경기침체에도 불구하고, 민간기업과 달리 공기업은 인원감축 등의 구조조정을 하지 않고 오히려 고용인원을 늘림

- 경기침체 기간 동안에 민간 기업이 직원 2.6%를 감축한 것과 달리, 공기업은 오히려 직원 수가 7.5% 늘어남

#### E. 공기업의 지배구조와 정부투자기업의 출현

■ 2015년 현재, 브라질 정부는 중앙 및 지방 공기업을 합쳐 7570억 USD 가량의 총자산을 직접 또는 간접적으로 통제하고 있음

■ 상장공기업들은 민간기업과 유사한 수준의 기업지배구조 관행을 따르고 있음

- 특히 이사회, 소액주주와 관련하여 공기업 지배구조가 많이 개선되었음
- 이러한 지배구조 개선 노력에도 불구하고 공기업은 여전히 물가 및 실업률 통제수단으로 활용되고 있으며, 고질적인 비효율 및 적자운영 문제도 남아있음

<표 II -4. 2009년까지 잔존하는 정부 과반 수 이상 소유 공기업>

	중앙공기업	지방공기업
공기업 수	47	49
상장공기업 수	6	16
공기업 총자산(USD)	625,356	66,152
상장공기업 보유 총자산 비율	58.3%	67.8%
자산규모 상 최상위 상장공기업	-Banco do Brasil(은행) -Petrobras(정유) -Eletrobras(전자) -Banco Do Nordeste(은행) -Banco da Amazonia(은행)	-Cesp(전자) -Banrisul(은행) -Sabesp(상하수도) -Cemig(전자) -Copel(전자)

## 2) 브라질경제개발사회은행(BNDES)

- 브라질경제개발은행(BNDE)은 1952년 에너지와 교통산업과 같은 사회간접자본 투자에 필요한 장기신용을 제공하기 위해 설립되었으며, 브라질 경제개발사회은행(BNDES)으로 추후 명칭이 변경됨

  - 1952년~1964년 BNDE 대출의 84%는 공기업에 제공되었으나, 1970년대 말 BNDE 대출의 87%는 민간부문에 제공됨
  - 1970년대부터 BNDE는 주식에 투자하기 시작하였으며, 보유주식을 관리하기 위해 투자회사 BNDEspar를 설립
- 민간지원 확대와 자기자본 증식에도 불구하고, BNDES는 경제개발 및 산업화 정책을 지원하기 위해 정부의 지시사항을 계속적으로 이행함

  - 수입대체산업화 정책이 활발했던 1950년대~1960년대에도 BNDE는 정부 우선순위 산업분야의 공기업들에 직접 대출을 제공
  - 1970년대에는 기초산업분야에서 활동하는 공기업들의 확장을 도움
- 공기업 민영화 프로그램이 가동되기 시작한 1990년대에도 BNDES는 국가경제의 중추적인 역할을 담당

  - BNDES는 지멜루 대통령 정권(1990-1992) 및 카르도주 대통령 정권(1995-2002)의 민영화 프로그램의 “운영기관”으로 선정되어 중추적인 역할을 담당함
    - BNDES가 엘리트들과 전문가들로 구성된 집단이었기 때문에 제도의 원활한 수행과 신뢰도를 위해 민영화를 담당함
  - BNDES는 민영화 관련 연구를 주도하였고, 외부 컨설턴트를 영입해 매각대상 공기업에 대한 최저 경매가를 결정함
  - 매각된 공기업의 민영화 수익 86%는 국내 투자집단, 해외투자자, 국가관련 실체 및 공기업 연금기금이 모여 구성된 혼합 컨소시엄으로부터 발생함
- 2015년 현재에도 BNDES는 매우 중요한 역할을 담당하고 있음

  - 2000년~2013년 GDP 대비 BNDES의 자산 가치는 4.8%에서 11.1%로 증가하였고, 민간부문에 대한 총 대출은 19%에서 21%로 증가

- 밑의 표 II-5에서 보는 바와 같이, 2010년 BNDES가 제공한 총 대출 금액은 World Bank의 3배가 넘으며, 기타 자기자본수익률과 노동효율성 측면에서도 세계의 주요 개발은행들과 비교하였을 때 뒤지지 않음

<표 II-5. 브라질 경제개발사회은행과 세계 주요 개발은행들과의 비교>

	BNDES	IDB	World Bank	한국산업은행	독일 KfW	중국국가개발은행
재무상황 및 고용현황(USD billion)						
총자산	330	87	428	123	596	751.8
자기자본	40	21	166	17	21	59.2
수익	6.0	0.3	1.7	1.3	3.5	5.5
신규 대출	101	10	26	n.a.	113	84.2
진행중인 대출	218	63	234	64	571	663.2
직원 수	2,982	~2,000	~10,000	2,266	4,531	4,000
성과 비율						
자기자본수익률(ROE)(%)	15.0	1.6	1.0	7.8	16.7	9.2
자산 수익률 (%)	1.8	0.4	0.4	1.1	0.6	0.7
수익/피고용인 (USD M)	2.0	0.2	0.2	0.6	0.8	1.4
자기자본/자산 (%)	12.0	24.0	38.7	14.0	3.5	7.9
자산/피고용인 (USD Mil)	110.8	43.6	42.8	54.4	131.5	188.0

### 3) 결론 및 시사점

- 다른 여러 국가들과 마찬가지로, 브라질의 초기 경제개발 및 산업화는 국가가 주도하였고 국가완전소유 공기업들이 이끌었음
- 브라질식 국가경영자 모델의 발생 원인을 놓고 두 가지 관점이 존재함
  - (산업화정책 관점) 국가경영자 모델은 순전히 상당한 리스크와 사회간접자본의 투자를 감당할 수 있는 민간자본 부재의 결과라는 시각
  - (사회적 관점) 브라질 정부는 물가와 민간사업의 수익성을 통제하려했기 때문에 국가경영자 모델이 도입될 수 있었다는 시각
  - (OECD) 19세기 브라질은 사회간접자본 건설을 위한 대외자본과 민간투자자를 유치할 수 있을만한 제도적 조건이 갖추어져 있었음
    - 다양하고 경쟁력 있는 민간부문을 선택적으로 양산하였다면 브라질 경제가 더

욱 발전할 수 있었을 것이라는 주장

- 비정상적으로 규모가 큰 공기업 부문은 차후 중대한 위험을 수반함

  - 1970년대 후반 브라질을 비롯한 여러 개발도상국들에 재정위기가 왔었을 때, 공기업의 설립 목적 중 하나이자 통제 대상이었던 높은 인플레이션 및 실업률과 같은 거시경제적 왜곡은 도리어 공기업의 성과와 투자능력을 악화시키는 위험 요인으로 작용함
  
- 브라질 국가자본주의의 전성기를 이끌었던 공기업들의 경험을 통해, 공기업 성과를 향상시킬 수 있는 두 가지 조건을 유추할 수 있음

  - (첫 번째 조건) 보다 자율적인 지배구조와 자금조달 방법을 가진 공기업들은 기술적 역량을 보다 잘 개발할 수 있고, 성과향상을 위한 자체 성장전략을 보다 잘 수행할 수 있음
    - 그러나 높은 자율성의 단점은 공기업 경영진들이 자체 세력 확장을 추구하여, 공기업 부문이 과도하게 비대해 질 수 있다는 점임
  - (두 번째 조건) 공기업은 보다 효율적인 의사결정을 위해 경쟁구도를 도입해야 하며 경영진을 언제든지 교체할 수 있어야 함
  
- 브라질은 다른 국가들과 마찬가지로 다수의 공기업들을 민영화 및 상장함

  - 공기업부문에 내재되어 있던 여러 복잡한 문제들을 해결하기 위해 민영화 정책을 도입
  - 민영화를 하지 않은 공기업들은 대리인 문제를 해결하고 국가개입을 최소화하기 위해 새로운 지배구조를 도입
  - 신(新)공기업 모델은 보다 많은 민간자본 유치를 위해서 뿐만 아니라, 외부 모니터링과 투명성 제고를 위해 보다 세련된 자본시장을 필요로 함
  - 정부는 공기업들을 상장시킬 때, 민간자본시장 개발을 독려하고 소액 투자자들을 보호할 수 있는 체계화된 거래 및 제도적 규칙을 마련해야 함
  
- 브라질의 공기업 부문에는 무분별한 정부 개입으로부터 견제와 균형(checks and balances)을 맞출 수 있는 광범위한 제도적 장치가 필요함

  - 2008년 글로벌 금융위기 때 브라질 정부는 다수의 공기업을 이용하여 직접적으로 소비자물가를 통제하였음
  - 강력하고 독립적인 규제기관을 설립하는 것이 매우 중요함

- ▶ 여러 국가들은 이데올로기나 경로의존성 때문에 민영화에 대한 강한 거부감을 갖고 있음
  - 공기업이 사회적 목적을 추구하는 것 그 자체가 문제가 될 수는 없음
  - 사회적 목적추구 정책에 대한 정보를 사전에 투자자들에게 전달하는 경우 투자자들은 기대치와 유보가격을 그에 따라 변경할 수 있음
  
- ▶ 정부의 무분별하고 불명확한 개입, 즉 정권이 바뀔 때마다 공기업에 대한 접근방법과 영향력 행사를 사후에 변경하는 것은 매우 큰 문제임
  - 강력한 규제 체계는 그것이 비록 순수한 수익성 이외의 부분들을 보장하기 위해 고안되었다 하더라도, 정부가 보다 안정적인 규칙을 준수할 수 있게 만들어 줌
  
- ▶ 브라질 경제개발사회은행(BNDES)에 대한 연구는 국가가 소액투자자인 모델과 개발은행의 역할에 대해 많은 시사점을 주고 있음
  - BNDES의 경험을 봤을 때, 국가가 주식 및 자본에 투자할 때에는 잠재적 역량을 갖추었지만 재원이 부족한 민간 기업들을 잘 가려내어 중점적으로 투자해야 함
  - 또한 국가는 자체적인 내부 자본시장을 가지거나 상당한 수준의 파산위험을 수반하고 있는, 복잡한 피라미드 구조를 가진 대기업그룹에 속한 회사들에 대한 투자를 지양해야 함
  - 정부는 자본시장 발전기의 적절한 시점에서 소수 지분만을 보유하는 것이 좋음
    - 자본전입의 신규수단들이 부상하고 증권거래소가 발전하면서 새로운 투자자들이 시장에 유입되는 상황에서 국가는 점진적으로 기업에 손을 떼야 함
    - BNDES는 위와 반대로 기업들에 대한 지분과 세력을 확장시킴
  
- ▶ BNDES는 의무적 저축을 통해 대출활동을 지원하는 전통적인 방법이 아닌, 정부로부터의 직접 이전을 통해 자금을 조달하는 새로운 방식을 통해 대출사업을 확장시킴
  - 하지만 이러한 전략은 이미 높은 수준이었던 브라질의 공공부채와 조세부담을 더욱 증가시키는 결과를 가져옴

### 3. 인도의 경제개발과정에서 공기업의 역할

#### 1) 인도의 경제사 개요

- 인도는 1947년 독립 이후, 국가적 경제발전뿐 아니라 경제적 독립을 성취하기 위해 빠른 산업화를 추진
  - 인도의 산업화정책은 국가주도의 사회주의적 “계획경제” 하에 5개년 계획(FYPs: Five Year Plans)이 순차적으로 수행되며 전개됨
  - 인도의 경제개발·산업화 5개년 계획은 1951년부터 시작되어 현재 2017년 3월까지 12번째 계획이 실행 중임
- 최초의 경제개발 목표는 경제적 자립과 사회정의에 의한 경제발전과 빈곤완화였음
  - 이러한 목표는 민주적인 정치 체제 하에서 공공 및 민간 부문이 공존하는 혼합경제를 통해 달성될 것으로 기대하였음

#### A. 경제개발 단계 초기

- 1948년 최초 산업화정책 결의안은 1945년 경제발전을 위한 산업분류를 그대로 계승하였으며, 인도의 산업을 3가지로 분류함
  - “핵심” 산업부문과 “중공업” 부문은 공공부문이 독점적으로 담당하도록 지정
  - “중간” 산업 부문은 공공과 민간 부문이 접근할 수 있도록 허용
  - “소비재” 산업은 민간부문만이 참여할 수 있도록 함
- 주요 산업별 지정에 따라, 인도 정부는 보조금과 규제를 통한 민간기업 양성보다 공기업에 의존하는 전략을 수립
  - 공기업 부문의 소유구조와 개별 공기업의 지배구조는 정책 우선순위와 정책이행 기관 선정에 영향을 받음
  - 이에 따라 인도의 공기업들은 다양한 규제와 정책지침을 준수해야 했음

#### B. 5개년 계획에 명시된 공기업 소유권 정책

- 5개년 계획에는 인도의 빠른 산업화와 계획경제의 효과적인 도입을 위해 공기업이 중추적

인 역할을 담당할 것을 명시하고 있음

- 인도는 오랜 식민지 시대로 인해 경제개발에 필수적인 사회간접시설이 잘 갖춰져 있지 않았으므로, 정부는 도로, 철도, 통신, 에너지 등의 SOC 건설을 공공부문이 담당하도록 함

### C. 1991년 산업화 정책

- 1991년 산업화 정책은 관료들이 통제하고 있던 인도의 산업을 개혁하고 새로운 기술과 규제탈피로 신산업을 육성하기 위해 추진
- 산업면허제도의 대폭적인 개선·변경, 해외직접투자(FDI) 유치, 신규 산업 육성, 공공부문 (PSUs) 개혁 등이 정책의 주요 골자임

### D. 1991년 이후의 공공부문 개혁 과정

- 1991년 산업정책화 결의안은 전반적인 산업경제와 공공부문에 대한 대대적인 개혁의 시발점이었음
- 인도 계획경제의 중심에 있었던 고유의 “면허제도(inspection raj)”에 대한 탈면허화 정책이 1991년부터 시작
- 선별적 공기업에 대해 정부 지분을 축소해나가는 “투자 중단” 정책도 시작됨
  - 처분된 정부 지분은 광범위한 경제 참여와 신뢰도 제고를 위해 뮤추얼펀드, 금융기관, 노동자 및 일반대중에게 제공됨
- 1991년 개혁의 주요 성과는 공기업을 재무적 자율성에 따라 분류하는 “나브라트나 (Navratna)” 공기업 지정·분류 제도의 도입임
- 지정제도 도입 초기에는 상대적 이점을 가진 9개의 공기업을 나브라트나 공기업으로 지정하여, 글로벌 경쟁력을 키울 수 있도록 재정 자립성을 부여함
- 정부의 사전 허락 없이 사용가능한 자본지출의 한도를 높여주는 방법으로 나브라트나 기업은 재정 자립성을 제고함
- 이후, 나브라트나 단계보다 더 높은 재정 자립성이 부여되는 “마하가트나스(Maharatnas)” 단계와 더 낮은 재정자립성이 부여되는 “미니라트나스 I, II(miniratnas I, II)”단계가 추가되어, 현재 인도의 공기업 지정·분류체계가 갖춰짐
- 공기업들은 경영성과에 따라 다른 단계로 승급 또는 강등될 수 있음

- 인도에서 가장 높은 등급의 공기업들은 대부분 강력한 독과점적 요소를 가진 산업들에 분포되어 있음

<표 II -6: 인도의 공기업 분류 기준>

미니라트나 I	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최근 3년간 수익이 있어야 하며, 순자산이 양(+)'이어야 함</li> <li>· 정부에 상환하는 채무 원리금에 대한 체납이 없어야 함</li> <li>· 예산 지원이나 정부보증에 의존하지 않아야 함</li> <li>· 이사회는 3명 이상의 비상임 이사로 구성되어야 함</li> </ul>
미니라트나 II	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최근 3년 동안 수익이 보고되어야 하며, 최근 3년 중 1년은 인도 3억 루피 이상의 세전 이익이 있어야 함</li> <li>· 채무 원리금에 대한 체납이 없어야 함</li> <li>· 예산 지원이나 정부보증에 의존하지 않아야 함</li> <li>· 이사회는 3명 이상의 비상임 이사로 구성되어야 함</li> </ul>
나브라트나	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미니라트나 단계에 있어야 함</li> <li>· 최근 5건의 양해각서(MoU)에 대해 최우수 또는 매우 좋은 평가 등급을 받아야 함</li> <li>· 공인된 7가지 지표에서 60점 이상의 종합점수를 획득해야 함</li> </ul>
마하라트나	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 나브라트나 단계에 있어야 함</li> <li>· 인도증권거래소에 상장되어 있고, SEBI 법령에 규정된 최소 공공주식보유량 이상을 보유해야 함</li> <li>· 최근 3년간 평균 연 매출액이 25, 000cr(100만) 루피</li> <li>· 최근 3년간 평균 연 순이익이 5, 000cr 루피</li> <li>· 주목할 만한 글로벌 입지 구축 또는 국제 사업</li> </ul>

- 인도의 공기업 중 특히 수익성 있는 기업들의 주식보유 구조는 근본적으로 탈바꿈되었으며, 이는 긍정적으로 평가되고 있음

- 40개의 거대 공기업에서 정부의 주식 보유량은 100%에서 52%로 감소
- 인도헌법 211조에 따르면, 기업의 지분 중 중앙정부, 지방정부 또는 둘 모두의 지분이 51% 미만으로 떨어질 경우 공기업으로 간주하지 않음

<표 II -7: 인도의 마하라트나스 및 나브라트나 공기업 (2014년 기준)>

기업명:	산업 분야:
<b>마하라트나스(Maharatnas)</b>	
인도석탄공사(Coal India)	광물 및 채광업
인도석유공사(Indian Oil Corporation)	탄화수소산업
NTPC	전기산업
인도철강공사(Steel Authority of India)	금속산업
바라트 중전기(BharatHeavy Electricals)	전기산업
GAIL(India)	탄화수소산업
석유 및 천연가스 공사(Oil and Natural Gas Corporation)	탄화수소산업
<b>나브라트나스(Navratnas)</b>	
인도엔지니어링회사(Engineers India)	탄화수소산업
바라트 전자회사(Bharat Electronics)	제조업
바라트 석유회사(Bhara Petroleum Corporation)	탄화수소산업

힌두스탄 항공회사(Hindustan Aeronautics)	제조업
마하나가르 통신회사(Mahanagar Telephone Nigam)	통신
국영알루미늄공사(National Aluminium Company)	금속산업
국영광물개발공사(National Mineral Development Corporation)	광물 및 채광업
네이벨리 갈탄회사(Neyveli Lignite Corporation)	광물 및 채광업
인도석유회사(Oil India)	탄화수소산업
파워금융회사(Power Finance Corporation)	금융
인도파워그리드전망공사(Power Grid Corporation of India)	전기
라쉬트리아 Ispat 회사(Rashtriya Ispat Nigam)	금속산업
지방전기화회사(Rural Electrification Corporation)	전기
인도운송공사(Shipping Corporation of India)	운송업
국영건설회사(National Buildings Construction Corporation)	건설업
인도컨테이너회사(Container Corporation of India(CONCOR))	운송업

### E. 인도의 경제개발사 요약

- 사회주의 이념을 토대로 정부 소유의 금융, 상업, 산업, 개발, 홍보 및 복지 기관들은 모두 인도의 경제에서 유의하고 중요한 역할을 담당하게 됨
  - 정부는 전략적 핵심 산업분야의 소유권 및 통제권을 유지하고 싶었기 때문에, 인도 독립 당시의 이념적 배경에서 국가 개입은 강제적이고 필연적이었음
  - 1955년부터 인도정부는 사회주의 체계를 구축하여 경제 재건에 중추적인 역할을 하는 기본, 핵심 및 전략적 기관들을 모두 공공부문이 담당하게 함
  - 사회주의 체제의 확산에 필수적인 것으로 간주되는 보험, 은행, 금융 및 기타 산업분야 역시 점차 공공부문 주도로 운영되기 시작함
- 인도 국민들은 국가주도 경제개발에서 재정지원 및 해외협력이 필요할 경우 공기업이 민간 기업보다 유리하다는 인식을 갖고 있었음
  - 또한, 인도가 경제개발 초기에 협력했던 사회주의 진영의 국가들은 민간기업보다 공기업에 더 많은 기술 및 재정 지원을 제공할 의향을 보였음

### 2) 공기업의 역할, 성과 및 분포

- 인도 공기업의 주요 역할은 민간 또는 혼합 경제부문의 원활한 생산 활동을 가능하게 해주는 기초 플랫폼(에너지, 정보통신, 기계장치 등) 제공이었음
  - 공기업이 다양한 정부부처의 정책집행기관 역할을 수행했던 국가들과 달리 인도 공기업은 틈새산업 공략이나 신기술 개발 및 확산의 길잡이 역할을 하지 않음
- 합의와 화합을 강조하는 인도의 역사적, 지리적 배경과 정치경제적 환경은 공기업 부문이

취약 지역의 개발이나 사회적 취약계층에 대한 일자리 창출 등의 공공정책 추구의 중심 역할을 하도록 만들

- 반대로 다른 여러 아시아 국가들은 경제개발 초기에 특정 사회적 계층이나 특정 지역의 번성에 대한 전시효과(demonstration effect)를 도리어 환영하기도 함

#### A. 경제개발기의 주요 공기업들

##### ■ 인도철강 유한회사(SAIL)

- SAIL은 온라인 직원실적관리시스템(e-PMS)을 개발하여 성과와 임금체계를 관리하고 있으며, 친환경 연료, 지방 병원 및 학교에 많은 투자를 하고 있음

##### ■ 인도석유 유한회사(IOCL)

- 온라인 성과모니터링시스템(e-PMS)을 갖추고 있으며, 특정 카스트 계급, 특정 부족, 장애인, 퇴직군인, 전쟁미망인 등의 고용과 복지를 지원하고 있음

##### ■ 국영화력발전회사(NTPC)

- 온실가스 감소 등 환경보호와 지방 학교에 투자하고 있음

##### ■ 바라트 중전기유한회사(BHEL)

- 독자적인 기획·실적평가·모니터링 시스템인 BSC를 갖추고 있음

#### B. 거시지표: 재무 및 기타 성과

##### ■ 2013년 인도 공기업들의 주요 재무성과 지표를 보면, 229개 공기업의 전체 납입자본은 2577.5억 USD이며, 총매출액은 3322.9억 USD임

- 공기업 전체 순이익은 1452.7억 USD, 사용자본액 대비 매출액률은 128.38%, 사용자본액 대비 순이익률은 7.63%임
- 매출액 대비 순이익률은 5.93%, 배당지급액 비율은 43.11%, 총수익 대비 이자율은 19.86%임

##### ■ 주목할 점은, 통념과 달리 인도 공기업 부문의 전반적인 실적이 독재정권 때보다 경제자유주의 정권 하에 개선되었다는 것임

- 전체 공기업 수익률은 증가하였고, 석유·천연가스, 철강업, 광업 및 전기 산업 등 산업별

실적은 크게 증가하였으며, 적자 공기업보다 수익창출 공기업이 훨씬 늘어남

- 공기업은 정부의 주요 세외수입원이 되었으며, 공기업 매출은 연 15%씩 성장함
- 한편, 1990년대 초 민영화를 추진했던 산업분야는 전략적 산업이 아니었으므로, 핵심 산업의 공기업들은 높은 시장지배력을 유지하였음
- 공기업의 재정성과가 현저히 향상되기는 했지만, 민간 기업에 비해 공기업의 수익성과 생산성이 어느 수준까지 올라왔는지에 대해서는 상반된 의견이 존재함

### C. 고용

- 공기업은 인도의 고질적인 실업문제 해결에 앞장서며 생산적인 일자리를 창출하기 위해 힘써왔음
- 공기업은 인도 전체 정규직 노동자의 1/3의 인력을 고용하고 있음
- 공기업 근로자의 연봉과 수당은 민간 기업 근로자에 비해 훨씬 많음
- 공기업은 쿼터 제도를 통해 사회·경제적 약자들의 고용에 관심을 기울임

### D. 경영실적 평가제도

- 인도는 한국과 프랑스의 모델을 벤치마킹하여 공기업 경영실적평가 제도를 개발하였으며, 개별공기업들과 양해각서(MoU)를 체결하는 방식으로 제도를 시행
- 1986년-1987년 4개 공기업을 대상으로 한 시범적인 경영성과제도 시행
- 1991년-1992년 경제자유화 정책의 일환으로 정부와 195개의 공기업과의 MoU를 통해 현 경영평가제도의 기틀이 마련됨

### 3) 공기업의 과제

- 인도 공기업의 중대한 과제 중 하나는 격변하는 경쟁 환경에서 끊임없이 스스로를 재창조해가며 국가적 목표와 정책 우선순위에 맞게 비전과 목표를 수립하는 것임
- 공기업은 책무성 문제, 관리·감독 문제, 시대에 뒤떨어진 업무처리방식, 신기술 부재, 취약한 내부통제구조, 사고방식 문제, 직원들의 동기유발 결여 등의 문제점을 안고 있음
- 소유권자와 경영진의 명확한 구분이 모호한 문제, 즉 적절한 공기업 소유권 정책의 부재도

## 전형적인 인도 공기업의 문제점

- 이는 모든 공기업을 국가의 일부로 간주하는 인도 헌법에도 일부 책임이 있음
- 인도의 공기업은 다른 국가들에 비해 보다 광범위한 비영리적 목표 달성의 임무를 부여받고 있음
  - 예를 들어 인도의 모든 공기업은 중앙정부부처와 동일한 취약계층 의무고용을 적용받음
- 이사회가 없는 공기업과 공공기관의 운영에 있어 정부의 개입이 과도한 편임
  - 과도한 정부의 개입은 부적절한 의사결정과 공기업의 관료화를 초래할 수 있음
  - 수급평가, 비용편익 분석 및 기술적 실현가능성에 따라 결정되어야 하는 공기업의 투자가 부정확한 기준과 결합이 있는 계획에 의해 결정될 수 있음
  - 명확한 목적 없이 진행된 프로젝트는 과도한 비용 및 불필요한 지연을 유발시킴
    - 현재 인도의 여러 공공부문 프로젝트는 예정된 기한을 못 지키는 경우가 많음
- 비효율적인 재정계획, 효과적인 재무통제의 부재와 정부의 무분별한 자금지원으로 인해 많은 공기업이 과대자본 또는 과잉투자의 문제를 안고 있음
  - 많은 공기업의 자본산출비율이 너무 높고, 자금원천이 낭비되는 경우가 많음
  - 공기업이 마을, 학교 및 병원과 같은 사회간접자본(SOC)에 투자하는 반복적 지출이 과도하게 많은 문제가 발생
- 고용정책의 비효율성으로 인해 여러 공기업들은 초과인력 상태인 경우가 많은 반면, CEO 직은 수년 동안 공석인 경우가 많음
  - 미숙한 경영관리 및 리더십, 기능의 과도한 중앙집권화, 빈번한 이직율과 개인적 인센티브의 부재 등으로 인해 공기업의 경영관리 효율성은 매우 낮은 편
  - 공기업 담당 공무원은 적절한 교육·훈련의 부재로 해당 공기업에 대해 무지한 경우가 많음
  - 적절한 인센티브 제도가 없어 임직원 모두 동기유발과 근로의욕이 낮은 편임
- 인도 공기업의 또 다른 문제는 명확한 생산목표, 생산계획 및 생산관리의 부재로 인한 고정자산(설비용량)의 비효율적 사용임

- 인도 공기업의 5% 이상이 생산용량의 75% 미만을 사용하는 등 유휴생산력이 높음
- 부실한 자재관리, 비효율적 재고관리, 공기업 사이의 상호의존성 문제 등이 원인임
- 공기업에 대한 명확한 가격정책이 없으며, 다양한 사업들이 달성해야 되는 수익률을 명시하는 지침도 없음
- 원가 의식, 품질 의식 및 낭비와 효율성에 대한 효과적인 관리체계의 부재
- 임금격차로 인해 중공업을 중심으로 잦은 파업과 포위단체교섭이 벌어지는 등 노사관계도 좋지 않은 편
- 인도 정부는 공기업의 다양한 문제를 해결하기 위해 공기업이 민간 기업처럼 운영될 수 있도록 대대적인 개혁을 시행함
- 인도증권거래위원회(SEBI)는 이사회 정원의 절반 이상을 비상임이사로 구성하고, 감사위원회, 임금위원회와 후보자선정위원회를 새로 설립하는 것을 골자로 하는 공기업지배구조 가이드라인을 제정함
- SEBI 가이드라인에는 이해관계자와의 거래, 모자회사 간의 재무거래 등을 완전히 공시해야 되는 규정이 마련됨
- 투명성 강화를 위해 2005년 새롭게 제정된 정보접근권법에 따라, 인도의 모든 공기업은 재무, 인사, 조달 등의 모든 기업 정보를 온라인으로 공개해야 함

#### 4) 공기업의 대체기관

##### A. 특별경제구역(SEZ)

- 2000년 4월 특별경제구역 정책이 발표되어, 기존 8개 지역의 수출가공지구(EPZ)는 완전 면세의 특별경제구역(SEZ)로 재지정됨
- 기존 농경지의 토지취득, 토지몰수 및 농민보상 문제 등 심각한 문제들이 발생함
- 인도의 SEZ는 아직까지 경제적으로 실패했다는 평가가 많음

##### B. 민관협력사업(PPP)

- 인도는 다수의 공항, 고속도로, 항구 및 발전소 건설 SOC프로젝트를 민관협력사업(PPP)으로 추진하고 있으며, 현재 750개의 PPP프로젝트가 가동 중임

- 지난 10년 동안 여러 국가에서 공공서비스 제공과 관련된 다양한 문제들에 직면하였고, 보다 저렴하고 개선된 공공서비스 제공을 위해 PPP사업이 세계적으로 주목받고 있음
- 인도정부는 예산제약에 따라 다양한 SOC사업에 PPP를 도입하였으며, 국내외 민간 기업들의 대대적인 투자를 유치하여 프로젝트를 가동하고 있음

### C. 개발은행

- 1948년 산업금융은행(IFCI), 1964년 인도산업개발은행 등 공공부문과 민간투자사업 지원을 위해 다양한 개발은행들이 설립됨
- 민간부문의 대기업 및 중소기업들의 자금조달을 지원하기 위해 특수기관을 설립하는 것이 글로벌 트렌드임
- 이들 은행은 중장기 프로젝트에 대해 낮은 이자율로 큰 단위의 자금을 지원함
- 하지만 대출허가로부터 실제 대출금 지급까지의 기간이 너무 지연된다는 점, 개발은행 경영진들의 노하우 부족, 프로젝트 기획안의 질적 결여 등이 개발은행의 문제점으로 지적
- 인도 개발은행들의 발전을 위해서는 자기자본 확보, 신규산업 지원을 위한 시스템과 절차의 개선, 그리고 직원들의 전문화가 필요

### 5) 결론 및 시사점

- 인도에서 공기업은 SOC산업 운영, 사회경제적 불공평 시정, 고용 창출과 경제 개발에 필요한 자금 및 수단을 제공하는 중추적인 역할을 담당해왔음
- 공기업들은 지배구조 문제와 과도한 관리·감독의 고질적인 문제들을 해결하기 위해 대대적인 개혁을 단행하며 민간부문과의 경쟁중립성에도 신경 쓰고 있음
- 인도는 무역 및 투자 개방화 등의 다양한 정책 개혁들을 통해 최근 가파른 경제성장 중에 있으며, 향후 경제전망도 밝은 편임
- 반대로 농업, 고등교육 등 심각한 문제를 안고 있는 것으로 간주되는 분야들은 아직 정책적 개혁이 전혀 이루어지지 않은 상태임
- 1990년대 초부터 이루어진 공기업과 경제 전반에 걸친 개혁들은 인도의 경제성장에 직접적이고 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가받고 있음

- ▶ 많은 개발도상국들이 비슷한 시기에 경제 개방 및 개혁을 단행했음에도 실패한 반면, 인도가 성공적인 개혁정책을 통해 경제성장을 할 수 있었던 배경에는 정부의 점진적이고 보정적(補整的)<sup>6)</sup>인 정책수행방식에 있었음
  - 인도는 농산물에 높은 관세를 유지하고 여러 산업분야의 외국인투자를 제한하는 등 더디지만 공고한 대외개방 정책기조를 유지하고 있음
  - 인도의 GDP 증가의 상당 부분은 서비스 산업의 급성장에 따른 결과임
- ▶ 공기업이 촉진시킨 사회기반산업의 개발과 발전을 통해 다양한 기업들이 설립되고 발전할 수 있었음
  - 공기업은 기업가의 부재를 공동경영으로 극복하였으며, 공공부문투자를 서서히 축소시키면서 민간부문투자를 양성함
  - 한편으로, 다양한 정부부처 산하에 공기업들을 설립·운영하는 인도의 공기업 모델은 공기업의 경영 자율성을 저해하고 통제를 분산시킴
- ▶ 인도 정부는 성과연봉계약제도와 투명성 강화제도를 도입하는 등 다양한 공기업 개혁을 추진하였으나, 공기업들은 여전히 부적절한 시스템, 절차, 기술 및 조직구성의 문제점을 안고 있음
  - 전략적 목표 수립, 경쟁력 제고, 이사회 개혁, 적절한 소유권정책 수립과 성과중심의 문화 창출 등이 당면한 과제들을 극복하기 위해 필요한 방안들임
- ▶ 인도의 공기업은 혼합모형의 일부로서 운영되어 민간부문 및 해외기업들과 경쟁해야 된다는 점에서 다른 국가들의 공기업모델과 다름
  - 인도의 공기업 분류 체계는 공기업들 간의 경쟁을 허용하였으며, 현재는 민간 기업과 비슷한 수준의 규제를 적용받고 있음

6) 경제의 안정과 균형을 이루기 위하여 정부가 장기간 재정 지출을 조정하는 정책

## 4. 중국의 경제개발과정에서 공기업의 역할

### 1) 경제개발 전략, 산업화 정책과 전반적인 공기업 지위의 변천사

- 공산주의 체제와 시장주의 체제가 혼합된 현대 중국의 공기업 모델은 다른 국가의 공기업 모델과는 근본적으로 다름
  - 중국 공기업모델은 대규모 공기업의 CEO 대부분이 중국공산당의 고위 관료직을 겸하고 있다는 점에서 구소련 공산주의 체제의 잔상이 남아있음
  - 현재 공기업 부문은 1978년부터 시작된 친시장적 개혁개방정책 과정의 민영화와 공기업의 지분매각으로 형성됨
- 공기업 부문은 변화하는 정책 우선순위와 1990년대 러시아 경제의 경험 등 외부요인의 영향을 받고 더욱 발전됨
  - 중국 정부는 냉전 후 러시아의 경험을 반면교사(反面教師) 삼아, 민간 신흥 재벌 계급을 허용하지 않고 모든 대규모 공기업들을 정부 통제 하에 유지시킴
  - 1997년 “조대방소(抓大放小)” 개혁 정책을 통해 중국정부는 대규모 공기업을 유지하는 한편, 경제에 필수적인 산업분야 내에서 최소 3개 이상의 국가지배 공기업들이 경쟁할 수 있는 환경을 조성함

### A. 중국의 경제개발계획

- 1949년 중국인민공화국 수립 후부터 중국의 경제개발목표는 인민의 물질·문화적 필요 충족, 경제사회적으로 선진국 추격, 그리고 중국의 패권 회복 3가지로 일관되고 명확하였음
  - 중국의 공기업 역사는 1978년 덩샤오핑의 시장중심 개방개혁 정책 시행부터 시작됨
  - 1978년 이전에는 공기업과 생산담당 정부기관을 구분하기 어려웠음
  - 1978년 개방개혁 이전에 철강, 전기, 석탄, 석유 등 중공업은 이미 상당 수준 발전되어 있었으므로 미래 중국 산업구조의 토대는 갖추어져 있었음
- 1978년 이후 경제개발계획은 사회주의 시장경제 체제를 통해 부유한 국가로 발돋움하는 것이었으며, 이는 두 가지 방식으로 전개됨
  - 첫째, 경제개발을 최우선 과제로 삼는 것으로, OECD에서는 이를 구조개혁으로 지칭

- 둘째, 계획경제와 중공업의존 정책을 점진적으로 탈피하고 기업부문의 효율성제고를 위해 경쟁과 시장메커니즘의 의존도를 높이는 것
- 이는 광범위한 공기업 개혁을 촉발시켜 수많은 기업들을 창출하고 경제를 활성화시킬 목적으로 구상됨

<표 II -8: 마이클 포터의 4단계 경제개발모형>

단계	경제개발의 핵심	경쟁우위의 원천
1단계	생산요소(Production Factors)	· 첫 번째 단계의 경제개발은 동원력, 사용가능한 노동력, 자원 자본력, 지리적 이점 등 생산의 기본요소에 의해 달성
2단계	투자(Investment)	· 두 번째 단계의 경제개발은 수입품이나 바로 사용가능한 자본설비에 대한 대규모 투자(주거 산업화의 한 특징)에 의해 달성 · 자본설비 취득, 기술이전, 소비를 유보하는 국민적 합의 · 역사적으로 봤을 때, 두 번째 단계에서 국민들이 단기적인 소비보다 저축과 투자를 선호하는 자발적 의향이 강할 경우 경제발전이 보다 원활히 달성됨
3단계	혁신(Innovation)	· 세 번째 단계의 경제개발은 생산단계가 생산경계를 넘어서기 위한 상당한 기술적 혁신이 필요한 점교함의 수준에 도달했을 때 달성됨 · 경쟁우위를 결정하는 모든 요소들은 신기술 창조를 이끌기 위해 상호작용함 · 이 단계에서 기술은 더 이상 해외로부터 습득될 수 없으며, 국가적 차원에서 개발되어야 함
4단계	부(Wealth)	· 마지막 네 번째 단계의 경제개발은 부유한 선진 국가들이 시장선도 산업에 집중하고 개발된 기술의 효율성을 제고하는 데 집중할 때 달성됨 · 기존의 자본과 역량의 효율성을 극대화

- 위의 분석틀을 대입할 경우, 중국은 경제개발 1, 2단계를 거쳐 현재 3단계에 진입한 것으로 분석할 수 있음
- 경제개발 1단계는 1980년대 중반부터 1990년 말까지로, 기본 생산요소 중 값싼 노동력에 의한 가격경쟁력으로 경제개발을 달성함
- 경제개발 2단계는 1990년대 말부터 2010년까지로, 공공기관과 공기업이 적극적인 투자를 주도하여 국제시장에서 고급 기술을 취득함
  - 이 기간 동안 비정부부문의 투자도 급등했으며, 중국 정부는 가속되는 도시화에 대처하기 위해 사회기반시설에 대규모로 투자함
  - 2000년 GDP의 약 40%였던 총자본형성률은 2015년 현재 50%까지 증가함
- 2008년 글로벌 금융위기와 추후 중국 정부가 착수한 4조 위안화 투자계획으로 말미암아 중국이 현재 혁신중심의 경제개발 3단계에 진입했다는 몇 가지 징후들이 있음

- 첫째, 정부는 미래혁신 노력이 필요한 우선순위 분야로 간주되는 전략적 첨단산업을 구분함
- 둘째, 금융위기 이후 시장압력에 따라 기술혁신의 필요성이 점점 강조됨
- 셋째, 인터넷과 IT산업의 급속한 성장에 따라 혁신에 대한 기대치가 높아짐
- 그럼에도 불구하고, 중국이 경제개발 3단계에서 어느 수준까지 경제발전을 이룩하고, 과연 ‘중진국의 함정(middle-income trap)’을 극복하고 3단계를 넘어설 수 있을지에 대해서는 아직 여러 의문들이 존재함

## B. 시대별 경제개발정책

### 가. 개혁개방 초기(1978년~1992년)

- (1978년~1992년) 주요 경제개발 정책은 시장개방과 경제회복에 초점을 맞춤
  - 이 기간 동안 공기업은 주로 자율성을 확장하면서, 정책이행과 책임성을 배분하기 위한 적절한 방안들을 수립함
  - 정부는 권리 및 권한을 위임·양도하고 성과연동계약과 같은 제도를 도입하여 공기업의 의사결정권과 동기부여를 강화함
  - 또한, 중국의 공기업들은 첨단민간기업과 해외기업들과 경쟁하기 시작되며, 경제적 전문화와 분업화가 촉진됨

### 나. 1990년대

- (1992년 이전) 공기업 개혁정책에는 분권화, 수익 재투자 허용, 광범위한 권한 이양, 기업 자율성 강화, 성과연봉제도 등과 같은 다양한 종류의 책무성 제고 방안들이 있었음
  - 덩샤오핑은 기업이 정부에 전적으로 의존하게 만드는 권한의 과도한 중앙 집중화를 비롯한 공기업 부문의 결함들을 인지하였음
  - 그는 기업 차원에서 투자위험 감수도를 높이고 직원들의 적극성과 창의성을 고취시키기 위해서는 개별 기업의 자율성을 높이는 것이 핵심이라 주장
- (1993년~1997년) 개혁 정책은 기업 수준에서의 사회주의시장경제체제와 현대적인 기업 제도의 도입에 초점을 맞춤
  - 공기업의 막대한 적자 문제는 기업의 인수합병(M&A), 대기업과 중소기업의 구분, 은행의

부실 자산 해결, 그리고 파산정책과 실직자정책의 개혁과 같은 비소유권 정책을 통해 해결

○ 이 시기 가장 획기적인 경제사적 사건들은 다음과 같음

- 상하이·선전 증권거래소 개장
- “중국 회사법(상법)” 제정
- 엄선된 100개 공기업의 현대적 기업제도 시범사업
- 사회보장제도 도입
- 자본시장의 개발
- 다양한 공기업 애로사항 해결방안 구축

<표 II-9: 1980년~2012년 중국 산업분야별 및 소유구조별 기업부문 분포 변화> (%)

소유구조	1980년	1992년	1997년	2003년	2012년
<b>제조업</b>					
공기업	70.0	63.9	65.0	37.6	26.1
공동소유	30.0	28.1	21.4	8.4	1.3
기타	0.0	8.1	13.6	54.0	72.6
<b>건설업</b>					
공기업	49.0	58.9	39.4	21.7	10.7
공동소유	51.0	41.2	54.6	20.9	5.1
기타	0.0	0.0	5.9	57.4	84.2
<b>무역 및 유통업</b>					
공기업	30.4	17.9	21.5	27.5	9.7
공동소유	62.2	30.2	17.1	6.0	0.9
기타	7.5	51.9	55.4	66.5	89.4

■ (1993년~1997년) 산업정책은 거시경제적 관점에서 경제발전이 빠르면서도 건전하게 지속될 수 있도록 체계적으로 추진됨

○ 이 시기 산업정책의 최우선순위는 다음과 같음

- 농업의 근본적인 위상 강화 및 지방경제 활성화
- 기초 산업 강화, 낙후된 인프라 및 기간산업 부양과 기동산업 개발 촉진
- 대외무역 및 국제경쟁력 강화
- 첨단 산업 및 3차 산업 개발 촉진

■ (1997년~1999년) 여러 공기업들은 기업의 핵심 자산을 기존 회사에서 분리하였고, 신규 상장을 통해 소유구조를 개혁함

○ 분리 및 상장 의 가장 큰 이유는 비핵심 자산, 부실대출 및 잉여인력을 존속회사에 남겨두기

위해서였음

- (1997년~1999년) 공기업의 구조조정을 통해 여러 중소기업의 공기업이 민영화되었고, 이는 민간기업 부문의 비약적인 발전으로 이어짐
- 1998년 정부의 행정개혁으로 일부 특수 정부부처가 폐지되면서 재무부, 중앙조직부 및 공기업노동위원회 등의 중앙부처가 공기업경영에 대한 직접적인 통제권한을 갖게 됨
- 이는 내부자통제에 대한 우려를 양산하였고, 실제로 차후 10년간의 소유구조 개혁의 추진을 초래함

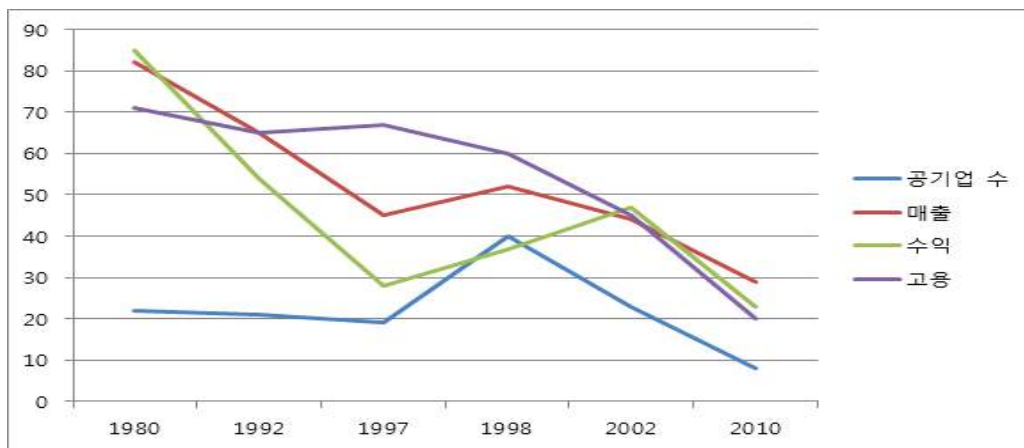
#### 다. 21세기

- (1998년~2002년) 이 시기 중국 공기업개혁 정책의 초점은 공기업부문의 비효율성과 만성적인 운영적자 상태의 해결이었음
- 보편적으로 사용된 정책 수단은 다음과 같음
  - 3년 내에 기업 애로사항을 모두 해결하는 전략의 수립
  - 구조조정 때 발생한 실직자들의 재배치
  - 중소기업의 매각
- (2002년 이후) 이 시기 경제개발목표의 초점은 지속적인 투자확대와 국제영향력 증대였음
- 이 시기 정책방향은 중국 서부지역 경제개발, 지역적으로 분절된 시장문제의 극복, 제조업 자본구조의 개선, 그리고 서비스산업의 확대였음
- (2002년) 국가자산에 대한 새로운 경영관리시스템이 만들어지고, 국무원국유자산감독관리위원회(SASAC)가 설립됨
- SASAC을 통해 금융 및 비금융 정책목표의 수립, 기업모니터링, 공기업 구조조정, 공기업 지정·분류제도 제정, 소규모 기업 합병, 지주회사 이사회 설립에 대한 시범사업 등의 개혁과정이 착수됨
- 합병 및 구조조정이 이루어지지 않은 대규모 공기업들은 상대적으로 재무성과가 좋고 부채 부담이 적은 편이었기 때문에 부동산개발, 에너지 및 원자재산업에 대규모로 투자하였음

#### C. 공기업의 전반적인 위상 변화

- (2011년 말) 금융기업 이외의 중국의 공기업 및 국영기업 수는 144,700개였음
  - 이들 기업들의 총 자산은 85.4조 CNY, 총자기자본가치는 29.2조 CNY, 그리고 총수익은 2.6조 CNY임
  - 이들 공기업들의 전체 사업 소득, 수익 및 조세를 합칠 경우, 전체 중국경제의 산업 및 상업의 40%를 차지함

<그림 II-1: 제조업 부문에서 공기업의 상태 변화(전체 제조업에서 공기업이 차지하는 비율(%))>



- 개방개혁 정책 도입 이후, 거시적 차원에서 공기업의 상대적 중요성은 상당히 감소되었음
  - 2004년 국유자산 매각에 관한 중대한 정치적 논의 후, 공기업의 재편성 및 매각은 보다 조심스럽게 접근됨
  - 국유자산에 대한 소유구조가 수립된 후, 공기업의 영업이익과 수익에 대한 보다 엄격한 요구사항이 지시되었으며, 그 결과 공기업 이익은 증가함
  - 중국 전체 제조업에서 공기업이 담당하는 생산량 비율은 1998년 77.6%에서 2010년 26.6%로 줄어들었음
- 비금융 서비스부문에서 공기업의 상대적 중요성은 세부 산업분야 간에 매우 상이함
  - 소매업, 외식산업, 주택산업 등 사업단위가 작은 산업에서 공기업의 비중은 적음
  - 건설업, 부동산업과 도매업에서 공기업은 20%이상의 비중을 차지함
  - 통신업, 항공업 등의 “전략적” 산업에서 공기업의 비중은 80%-90%임
- 노동집약형 산업에서 공기업의 비중은 계속해서 줄어들고 있음

- 건설업의 경우, 전체 수익 대비 공기업 매출은 1978년 70.2%에서 1993년 37.4%, 2015년 현재 20%까지 줄어들음
- 소매업의 경우, 공기업의 비중은 1978년 50%이상에서 2015년 현재 10% 미만으로 줄어들음
- 금융서비스 부문에서 공기업 및 기타 국가통제기관의 위치는 지배적임
  - 은행의 경우, 2010년 국가가 통제하는 5대 상업은행의 순자산 및 수익의 비중은 중국전체 은행산업 대비 각각 49%와 57%였음
    - 중국개발은행과 국가가 부분적 소유지분을 보유한 상업은행까지 포함할 경우 그 비중은 각각 71%와 75%까지 오름
  - 중국의 보험업과 증권업의 모든 운영 주체는 공기업 또는 기타 정부관련 기관임

<표 II -10: 2010년 중국의 전체 서비스 부문에서 공기업이 차지하는 경제적 비중> (%)

	건설업	비금융 서비스 산업				금융산업		
		부동산업	도매업	소매업	통신업	항공업	은행업	증권업
수익	20	약 30	27	8	95	80		
순이익	13		33	10			62	91
총자산	21	약 30	31	10	97		57	86
순자산	14	약 30	34	9	97		57	87

## 2) 공기업의 공공정책기능과 그 효과성

### A. 중국 공기업의 공공정책기능

- 지난 35년간 중국정부는 단 한 번도 공기업이 공공정책 기능을 수행한다고 공표한 적은 없었으나, 공공정책수행 차원에서 공기업의 역할 변화에 주목할 필요가 있음
- 공기업의 주요 공공정책기능으로는 경제개발 촉진, 민간기업과의 협업 및 건전한 경쟁 환경 조성, 시장지배력을 이용한 권력 남용 방지 등이 있음
  - 또한 공기업은 국가안보, 자연독점, 핵심 공공생산업, 핵심 서비스산업, 중공업 및 첨단산업 등에서 지배적인 역할을 담당
  - 공기업의 주요 공공정책기능은 중국헌법에 명시되어 있으며, 중국공산당 중앙위원회총회 및 인민대회당에서 수차례 강조됨
- 비록 공기업이 위에서 언급한 기준에 따라 전반적으로 긍정적인 역할을 수행했다는 평가를 받고 있지만, 공기업의 수익성, 그리고 공기업에 제도적으로 유리한 금융구조 등에 대한

비판이 존재하는 것도 사실임

- 이는 정부의 정치적 우선순위가 명확하지 않은 점과 공기업이 정책이행 기관으로서 어떤 수준까지 행동할 수 있는가에 대한 불명확성에 기반을 두고 있음

<표 II -11: 개혁 조창기와 현재의 중국 공기업 특징 비교 >

연도	공기업의 특징			
	지위	경쟁상태	소유권	지배구조
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간 경제는 거의 존재하지 않았으며, 공기업의 산출물 가치는 전체 경제의 78%였음</li> <li>· 공기업은 전체 산업 및 상업기업의 99.9%를 차지하였음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공기업은 거대 사회공장의 작업장이었으며, 경제계획은 공산당지도부가 수립</li> <li>· 재화와 자재는 인민에 분배되었고, 재정수익과 지출은 통합</li> <li>· 모든 재화는 국가상업기관에서 매매하였고, 물가는 고정됨</li> <li>· 모든 인력은 국가가 배치하였고 임금은 정부가 분배함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전체 인민(국가)들에 의한 소유권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연성예산제약(soft budget constraint)</li> <li>· 학교, 병원 등의 사회조직은 기업에 의해 설립됨</li> <li>· 종신고용제도</li> <li>· 평균급여체제로 통일</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전체 산업 대비 공기업의 수는 5%정도임: 전체 산업 대비 공기업의 매출과 수익은 약 25%임.</li> <li>· 건설업, 상업 및 부동산업의 서비스 산업에서 공기업의 매출 비중은 높지 않은 반면, 통신업, 항공업, 출판업 및 금융 산업에서 공기업의 매출비중은 90%이상임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공기업은 대부분 경쟁시장에서 활동 중임.</li> <li>· 많은 공기업과 민간 기업은 협업 중이고 가치사슬(value chain)의 상급단계와 하급단계에서 노동의 분업이 이루어짐.</li> <li>· 대부분의 공기업들에서 공기업의 다각화와 비영리성 “사회적 기능”은 없어짐.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가단독소유기업, 국가통제기업, 합작투자회사 등 새로운 형태의 소유권 방식이 부상함</li> <li>· 국가통제 기업집단에서 모든 지주회사는 전체 국가소유기업임.</li> <li>· 상장기업의 38%는 공기업이고 이들 기업은 시가총액의 51%를 차지함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공기업의 20%는 이사회 관리·감독 없이 일반경영진에 의해 경영됨.</li> <li>· 다른 기업들은 중국법인법에 따라 공인되어 주주총회, 이사회 및 감사회에서 지배구조 시스템이 수립됨.</li> <li>· 지주회사 수준에서 이사회는 일반화됨.</li> </ul>

## B. 공기업의 효과, 한계 및 영향

- (2006년~2010년) 공기업의 재무성과를 민간기업과 비교하였을 때, 공기업의 성과는 민간기업보다 월등히 낮음
  - 공기업의 자기자본수익률(ROE), 총요소생산성(TFP) 및 총자산비율은 민간기업에 비해 현저히 낮게 나타남
  - 1인당 총산업생산량가치(개략적인 노동생산성 수준)는 공기업이 민간기업보다 높음

- 이는 자본집약형산업에 점점 특수화되어가는 공기업의 구조조정 노력 때문임

■ 2010년 중국에서 행해진 기업 인수합병(M&A) 중 공기업의 인수합병이 민간기업보다 월등히 많았음

<표 II -12: 2010년 중국 대규모 공기업의 인수합병(M&A)>

구매품	구매품 수	합병대상 기업 수	구매품 대비 합병대상기업 수
중국 500대 기업	182	1,112	6.1
공기업	134	903	6.7
민간기업	48	209	4.3

■ 공기업 개혁으로 다수의 공기업들은 경쟁 환경에 유연해지고, 운영손실을 많이 제거하였으며, 대외직접투자 및 인수합병에 적극적으로 참여하게 됨

- 2010년 중국의 순 대외 비금융투자 6850억 USD중에서 약 73%인 4990억 USD가 공기업이 투자한 금액임

■ 개혁정책의 일환으로 대부분의 중소규모 공기업은 상장되거나 민간 기업에 의해 인수됨

- 공기업의 기술, 관리기술 및 자본자산을 인수한 신생 민간 기업들은 인수 후 역량과 경쟁력이 크게 강화된 것으로 인지되고 있음

■ 공익사업과 같이 자연 또는 법적 독점을 영위하는 공기업부문에서의 개혁은 아직 더딘 상태이므로, 가격 및 효율성의 문제점을 안고 있음

- 이동통신업계의 차별적 가격책정, 에너지산업의 자산 전송 및 분배 문제, 재생가능에너지 개발의 지지부진과 다수의 산업계에서 천정부지로 높아지는 생산가격 문제 등이 중국공기업의 비효율성 문제로 지적되고 있음

■ 공기업은 우편사업, 도시도로건설, 대중교통, 수도, 전기 및 난방산업 등 공공서비스 분야에서 계속 지배적인 역할을 수행하고 있음

- 일반적으로 공공서비스 분야에서는 공기업이 민간기업보다 보다 보편적이고 안정적인 서비스를 제공하는 것으로 인지되고 있음
- 하지만 공공서비스의 비효율성과 서비스의 질 문제가 비판의 대상이 되고 있음

■ 중국 공기업의 또 다른 비판대상은 특정 산업이나 경제활동에 많이 나타나는 외부성 문제

- 많은 개발도상국에서는 필요성이 정확히 검증되지 않은 상태에서 공항과 같은 사회간접시설을 미리 건설한 후, 차후 SOC가 경제개발에 기여하는 경우가 많았음
- 하지만 중국의 경우, 미리 건설된 다수의 공항들이 지속적인 이용객수 부족으로 미사용 상태로 남아있는 등 SOC의 경제적 효율성 문제가 지적됨
- R&D와 기술보급에 있어 공기업의 잠재적인 역할은 확대되고 있음
  - 2011년 공기업은 214,000개의 개별 지적재산권 자산(대부분 특허권)을 보유 중이며, 226명의 국립과학원 회원을 포함한 1억 2500만 명의 기술 인력을 고용하고 있었음
  - 중국 전체 기업연구소의 절반과 국립에너지기술개발원의 3/4가 중앙공기업 산하에 소속
- 중국에서 공기업은 다양한 사회경제적 역할을 수행하고 있음
  - 일부 에너지 공기업에서의 가격정책은 전기 및 석유 제품의 원활한 공급을 보장함
  - 전기통신 및 전력 네트워크는 “모든 마을사업 연결” 프로젝트의 핵심적인 역할을 수행함
  - 중국에서 공기업은 민간기업보다 법인세를 더 많이 내고 있으며, 사회보장기금에 보다 많이 기여하고 있음
  - 공기업은 국가적인 사회지출에 상당히 기여하며, 1655만 3천명의 퇴직자들의 연금과 주택, 의료보험을 제공하고 있음
  - 공기업은 폭설과 지진과 같은 자연재해 복구에도 중요한 역할을 수행함

### 3) 공기업의 유사기관

#### A. 개발은행과 유사금융기관

- 1994년 국무원 산하의 중국개발은행, 중국수출입은행과 중국농업발전은행 등 3개의 “정책은행”이 설립됨
- (중국개발은행) 경제사회개발에 영향을 미치는 핵심 건설프로젝트의 자금 지원과 과거 분산되어 있던 국가투자기금의 중앙집권화를 위해 설립됨
  - 개발은행의 설립과정에서 투자신용도의 중요성을 높이고 부적절한 투자와 불필요한 건설·공사를 방지하기 위한 투자대출심의제도가 제정됨
  - 장기 신용과 투자 등의 금융서비스를 통해 국가경제발전을 촉진시키고 핵심 사회간접시설

을 지원

- 지역개발 및 도시개발을 촉진하고 중소기업을 지원
- 교육, 의료, 복지, 환경보호를 지원하고 중국기업들의 해외진출을 도움
- (중국개발은행) 세계최대 수력발전 계획인 삼협댐 건설 프로젝트에 405억 CNY와 12.2억 USD의 자금을 지원하는 등, 수많은 대형 SOC 프로젝트를 지원
- 2008 베이징올림픽 관련 27개 건설프로젝트에 437억 CNY를 대출
- 2012년 20여개 지역의 사회사업 및 중소기업발전에 2645억 CNY를 지원
- 중국-러시아, 중국-브라질의 공동 석유 협력사업, 중국-아프리카 기금프로젝트 등 국제사업을 위해 발행한 외환대출은 2011년 말 1873억 USD을 돌파함
- (중국개발은행) 2008년 12월 국무원의 승인에 의해 중국개발은행은 유한책임회사로 전환
- 브라질개발은행 등 다른 국가들의 개발은행과 달리, 신규 주식투자자와 투자은행업무를 위해 2개의 자회사인 “주식투자은행”과 “투자은행”을 설립
- (중국수출입은행) 수출신용보증을 통해 특히 첨단기술과 고부가가치를 지닌 기계 및 전자제품 등의 수출을 확대하기 위해 설립
- (중국농업발전은행) 농업의 현대화 및 기술개발과 비개발지역의 농산품 구매에 대한 자금 지원을 위해 설립

#### B. 경제개발구(EDZ)와 벤처창업지원센터

- 중국 고유의 경제개발구(區)는 경제기술개발구역, 첨단산업단지, 첨단개발구역, 농업개발구역, 자동차개발구역 등 종류가 매우 다양함
- 개발구역의 규모에 따라 국가 개발구, 주 개발구, 시 개발구 등으로 분류되며, 2011년 5월 현재 국가 개발구는 모두 128개임
- 첨단산업개발을 위한 과학기술 R&D 촉진, 해외투자유치 및 수출 진흥 등 설립목적은 다양하며, 국가산업정책의 적합성에 맞게 개발구가 형성됨
- 경제개발구에서는 면세, 토지사용 특혜 및 기타 인센티브가 제공됨

- ▶ 중국경제개발구 중 선전특별경제구, 상해·푸둥신도시개발구, 쑤저우산업단지, 텐진개발구역 등이 잘 알려짐

### 3) 결론 및 시사점

- ▶ 중국당국은 시장실패를 보완하기 위해 공기업에 공공정책목표를 부여했으며, 이는 공기업의 지배구조 개선 및 시장화 제고 노력과 밀접히 연관되어 있음
- ▶ 시장실패 극복을 위해 공기업에 부여된 경제활동은 다음과 같음
  - 전기, 지역난방, 도로건설 및 유지, 통신 등의 공익사업을 포함하여, 공공서비스 또는 공공서비스의 요소를 가진 활동을 수행함
  - 공항, 항공, 기반시설, 대중교통 및 일반 R&D와 같이 외부성이 큰 부문을 담당
  - 전력, 석유, 가스관, 중추 통신망을 포함한 자연독점산업을 담당
  - “매몰 원가(sunk cost)”가 많이 드는 지역 간 기반시설, 지하철, 항공 등의 건설 프로젝트를 담당
- ▶ (중국시장의 본질적인 결함) 자본생산요소 기제와 기술시장이 잘 발달되어 있지 않아 거래비용이 높기 때문에 PPP에 민간투자자가 참여하기 쉽지 않고 공공부문이 우선적으로 투자를 해야 하는 구조임
  - 최근까지도 주요 자본시장이 완전히 개발되지 않아 대규모 프로젝트나 장기전략 투자를 자금조달 할 수 있는 역량이 부족함
- ▶ 현재 중국의 경제전환 단계에서 규제 장치와 법률 집행에 대한 문제가 많음
  - 만약 현재의 시장경쟁 환경에서 중국에 민간 기업만이 존재할 경우, 소비자권리는 보호되기 힘들 것이라는 시각이 큼
  - 외부효과를 포착할 수 있는 규제 장치를 마련하기 매우 어려움
  - 일부 경우, 문제해결을 위해 정부의 직접개입이 필요한 것으로 간주되고 있음
- ▶ 중국의 경험은 공기업의 비용과 편익에 대한 상대적인 평가체계가 필요하다는 것을 시사하고 있음
  - 공기업 평가체계는 산업정책과 규제 대안의 광범위한 틀을 바탕으로 수행되어야 함

- 하지만, 공기업은 시장실패를 보완하고, 사회적 목표를 달성하며, 시장메커니즘과 규제를 대신하는 유연한 산업정책수단이 될 수 있음
- 공기업과 민간기업 간의 균형은 시장실패 수준과 대안적인 정책수단의 유무에 따라 결정됨
- 시장메커니즘의 점진적인 발전에 따라 정부는 민영화, 또는 공기업을 직접경쟁에 노출시키는 방법을 통해 민간부문에 많은 범위를 이양해야 함
- 중국에서는 완전히 상업화된 분야에서 활동하는 대규모 공기업의 소유구조에 보다 많은 민간자본이 투입되거나, 중소기업의 공기업을 매각하는 방법이 주로 사용되고 있음
- 중국의 경험은 상대적으로 경제발전이 더디거나 일반 경제가 취약한 개발 단계에서는 공기업을 산업정책 수단으로 활용하기 쉽다는 본 보고서의 주장에서 벗어나지 않음
- 이러한 개발 단계는 금융부실, 기술부족, 불완전한 시장메커니즘, 공공서비스 부족, 투자환경 결여, 취약한 경쟁 환경 및 산업 규제 등의 특징을 갖고 있음
- 이 단계에서 정부의 경제개발목표는 보통 다른 국가를 따라잡기 위한 전략인 경우가 많음
- 이 단계는 보통 자연자원을 비롯한 국가의 자원이 미개발된 상태로 시작되며, 공기업에 의한 자원개발을 통해 미래발전을 위한 토대가 마련됨
- 국가주도의 경제개발전략의 궁극적인 성공 여부는 정부의 실제 행정능력의 강약에 따라 좌우될 가능성이 많음
- 경제개발 과정에서 국가의 공기업 포트폴리오는 좁아지고 공기업에 대한 소유권 행사는 집중되므로, 이를 통해 관리·감독 문제와 대리인문제를 극복할 수 있음
- 또한, 공기업의 소유구조와 지배구조가 개선되어 효율성과 경제발전이 촉진되며 공기업은 점점 가치창출과 수익성에 초점을 맞추게 됨
- 영리적 및 비영리적 목적을 함께 추구하는 공기업의 경우, 두 종류의 활동에 대한 구분이 시도됨
- 마지막으로, 국제 시장에 진출하여 경쟁을 시도하거나 미래에 시도할 준비를 갖추게 됨

## 4. 남아프리카공화국의 공기업 발전

### 1) 개요

- 20세기 남아공의 경제 성장과 발전은 광업과 다이아몬드, 금, 석탄, 철광, 알루미늄, 망간 등의 수출에 주로 의존
  - 핵심 사회기반시설과 공익사업은 국가의 의도와는 달리 전적으로 자원가공 공기업과 광산업의 자원기반 경제에 의존하여 형성됨
  - 남아공의 경제개발과정은 내부지향적이고 고립적인 인종차별정책(**apartheid**)에 기반을 둔 값싼 비숙련 단기이주 노동력 중심으로 진행되었기 때문에 불안정하고 지속되기 어려웠음
- 1994년 넬슨 만델라가 이끄는 아프리카민족회의(ANC: African National Congress)가 총선에서 승리하며 남아공 최초의 흑인정권으로 집권하면서 흑인경제권강화와 인종차별철폐를 목표로 일련의 신자유주의 경제정책들이 추진됨
  - 공기업부(Department of Public Enterprise: DPE)<sup>7)</sup>는 정부의 경제개입을 제한하는 공공부문 “구조조정” 정책을 통해 민영화와 공기업의 신규상장을 주도함
- 2004년 정부는 핵심 공기업들을 정부소유 하에 유지하고 전략적 경제정책 임무를 부여하기로 공식적으로 결정함
  - 공기업들은 개별 기업의 수익추구 보다는 국가 전체의 경제적 필요를 위해 활용됨
- DPE는 공기업의 소유권 모델을 개발하고 경제개발정책에서 공기업의 역할을 규정함
  - DPE가 규정한 새로운 공기업의 역할은 공기업이 건실한 재정 상태를 유지하면서 산업화와 인종 간 화합을 주도하며 소비자와 공급자에 미치는 영향을 최적화시키는 것임
  - “공급자 및 기술개발 프로그램”은 성공적으로 운영되고 있으며, 주주의 역할이 강조됨
  - 하지만, 공기업은 첨단산업 부양과 자원개발 부문의 중요성과 수익성 사이의 본질적인 갈등 조정에 한계를 나타냄

### 2) 공기업과 경제개발

7) 남아공에서 공기업부는 민영화실(Office of Privatization)이라는 명칭으로도 불림

- (1980년대) 정부부처와 유사한 비영리적 기관으로 운영되던 공기업을 영리적 기업으로 탈바꿈하는 민영화 정책이 시작됨
  - (1990년대) ANC가 집권하면서 민영화 정책은 구조조정 정책으로 전환됨
- 1994년~2004년의 정책 환경은 고정자산 투자와 자본조달능력을 허용하지 않는 등 공기업에 매우 적대적이었음
  - 이 시기 총고정자본투자는 GDP의 4%~5% 사이로 국제기준에 비해 현저히 낮았으며, 인프라 산업은 뒤쳐지고 경제발전은 더디었음
  - 인프라 산업과 자본설비 제조업이 급격히 침체되어 탈산업화가 진행
  - 미래투자를 위한 유보자금이 확보되지 않아 물가와 관련된 심각한 문제들을 야기함
  - 서민요금 저가유지정책으로 인해 특히 에너지와 같은 인프라의 비효율적 사용이 만연
- (2004년) 남아공을 선진국으로 만들기 위한 국가정책 하에, 공기업은 투자 증대, 효율성 제고, 일자리 창출, 산업화 촉진 및 기술개발의 임무를 부여받음
  - 이를 위해 DPE는 공기업의 재정과 실적을 지속적으로 관리·감독하게 되었고, 공기업은 단기적 수익보다는 높은 수준의 지속적인 투자가 강조됨
  - DPE 내에서 프로젝트 기획, 가이드라인 개발, 지식 축적 및 전파, 파트너십 구축을 전담하는 “전략적 파트너십 부서”가 신설됨
- (2007년) DPE는 투자 촉진과 공급업체의 경쟁력 제고를 위해 “경쟁력을 갖춘 공급자개발 프로그램(CSDP)”을 설립
  - CSDP는 제조업 양성을 위해 투자를 촉진하고 실천적 학습을 강조
- (2008년 이후) 조달 정책 및 제도는 모든 조달과정에서 공급자개발이 우선시되고 주주계약과 관련된 핵심성과지표가 포함되도록 개정됨
- 공급자 개발, 지역화 및 혁신 정책은 비단 공기업에 한정된 것이 아닌 범국가적 정책이었음
  - 모든 공기업과 정부부처 관계자가 참여하는 지식 포럼, 워크숍 등 개최
  - 공급자개발 공동기금이 설립되어 군수산업 및 광업 등의 산업을 지원

### 3) 산업화와 공기업 사례

■ 남아공 정부가 광업에 집중된 산업을 다양화하기 위해 20세기에 설립한 핵심적인 공기업은 다음과 같음

- 1910년 우편, 전화 및 방송 인프라를 전담하는 남아공통신공사 설립
- 1916년 남아공철도항만공사 설립
- 1922년 남아공전력청(Electricity Supply Commission: Escom) 설립 ☞ 1980년 법인화
- 1928년 철강공사(Iron and Steel Corporation: Iscor) 설립

#### A. 에너지 공기업 사례: 에스콤(Escom)

■ Escom은 최저 비용의 전기 발전, 송전 및 유통 기반시설을 건설하기 위해 1922년 설립됨

- 현재 Escom은 낮은 발전소와 설비, 전기 비축물의 결여, 지배구조 문제, 과도하게 저렴한 전기요금과 구조조정 문제 등 많은 과제들을 안고 있음

#### B. 광업 부문 공기업의 사례

■ 남아공에서 공기업과 광업 사이의 관계는 인종차별 문제, 가격책정 문제, 과도집중화 문제 등 역사적으로 복잡한 문제들을 내포하고 있음

- 1950년 정부는 석탄 선광, 무역수지 적자 완화 및 국가선유안보를 위해 Sasol을 설립하였고, 1976년과 1979년 각각 Sasol II와 III이 대규모 공기업으로 발돋움

■ (1950년~1994년) 자원추출과 자원가공, 인프라 제공 및 생산재 제조 산업들이 연계된 “광업-에너지 복합체”가 등장하여 남아공 경제를 지배함

- 1960년대~1980년대, 엄청난 숫자의 에너지 집약적 자원가공 발전소가 건립됨
- 1989년, “광업-에너지 복합체”는 남아공 GDP의 약 30%를 차지하였고, 전체 수출의 95%를 차지함
- “광업-에너지 복합체”는 실질적으로 남아공의 산업화를 홀로 주도함
- 1968년 설립된 Armscor를 매개로 남아공 정부는 방위산업에도 관여함

### 4) 공기업소유 모델

- 역사적으로 남아공에서 공기업은 광업 및 가공업 중심으로 운영되었으며, 첨단산업과 관련하여 기업 차원의 수익성과 정부정책목표 사이의 모순이 존재함
- 현 정부의 산업화정책은 긍정적 외부효과를 지닌 첨단산업 지원에 초점을 맞추고 있기 때문에, 수익성이 좋고 투자비용이 적은 남아공의 전통적인 경쟁우위 산업(광업, 철도산업 등)에 정부가 얼마만큼 투자와 관심을 유지해야 하는지에 대한 딜레마가 존재함

#### A. 트랜스넷(Transnet)과 자동차 산업

- 자동차산업은 글로벌 최첨단 제조업과 공급망 관리 기술의 도입을 목표로 하는 남아공 정부의 전략적 우선 산업임
- 남아공의 자동차산업 진흥정책으로는 OEM 유치, 현지조달 및 수출실적에 대한 인센티브와 조세환급조치 등이 있음
- 정부의 목표는 2020년까지 120만대의 자동차를 생산하여 전 세계 자동차 생산의 1%를 달성하는 것임
- 하지만, 남아공의 자동차산업은 세계시장과 너무 동떨어진 남아공의 지리적 약점과 OEM과 공급자의 분산된 위치 때문에 경쟁력이 매우 약함
- 공기업부는 2012년 공기업-자동차산업 경쟁제고 프로그램을 수립하는 등 자동차산업 발전을 위해 노력하고 있으나, 과도한 물류비용, 원활한 유통을 위한 교통의 취약점 등 구조적인 문제로 인해 발전이 쉽지 않은 상황

#### B. 공기업에 대한 국가소유 모델

- 남아공의 경제개발과정에서 공기업은 중요한 경제개발 수단으로 간주되어 소비자와 공급자에게 지대한 영향을 미쳤으나, 많은 과제를 안고 있음
- 몇몇 산업분야에서 투자촉진프로그램은 공기업의 수익성 추구에만 초점이 맞춰져 궁극적으로 남아공의 경제발전에는 영향을 거의 주지 못함
- 민간자금 지원은 투자를 촉진할 정도의 규모로 효과가 크지 않음
- 공기업의 효율성 개선 노력은 매우 더딘 편임
- 산업정책과 조달정책을 조정하기 매우 어려움

■ 현 남아공 경제정책의 가장 큰 문제점은 공기업 부문, 광산업 및 자원가공 산업을 아우르는 개발정책의 부재임

○ 남아공 경제에서 광업은 여전히 가장 중요한 산업으로 유지되고 있음

- 2015년 현재 광업의 비중은 남아공 GDP의 19%, 전체 수출의 50%를 차지
- 또한, 130만명의 인구를 고용하고 전체 법인소득세 중 17%를 납부함

○ 공기업부문, 광산업과 자원가공산업을 실용적으로 연계하지 않는 한, 1960-70년대와 같은 산업화와 경제발전은 어려울 것으로 예상됨

○ 공기업부문은 세 가지 부문을 연계하는 가장 큰 전략적 구심점이 될 수 있음

■ 공기업의 소유주로서 국가는 다음과 같은 역할을 할 수 있음

○ 소유권정책을 통한 공기업의 재정건전성에 대한 관리·감독

○ 새로운 경제개발정책 이행에 대한 관리·감독 및 지원

○ 공기업 공급자, 소비자 및 관련 지역사회에 초점을 맞추는 주주관계 관리자

### C. 정책적 함의

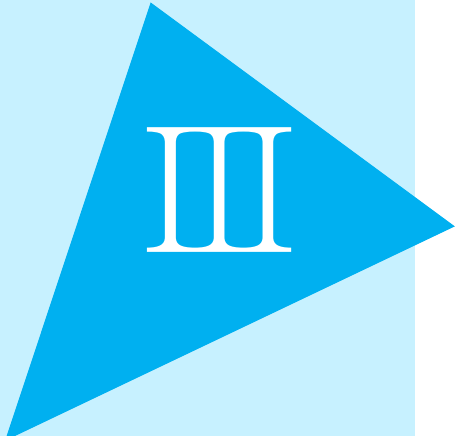
■ 앞에서 언급하였듯이, 첨단산업을 촉진하는 정책과 공기업의 수익성을 극대화하는 정책 사이에는 본질적인 갈등요소가 존재함

○ 첨단산업은 투자비용이 많이 들고 완전한 투자회수까지 시간이 오래 걸림

○ 남아공의 고유산업인 자원산업에 집중하는 것이 수익성 측면에서는 최적임

○ 이를 극복하기 위해서는, 첨단산업 부양과 관련된 구체적인 개발목표가 포함되도록 소유권 정책이 개정되어야 함

○ 또한, 첨단산업과 관련된 정책목표달성에 필요한 전반적인 비용과 목표수익에 대한 정확한 수치가 추정되어야 함



# III

## 국제시장에서의 공기업

1. 공기업의 국제투자
2. 공기업과 국제무역

### Ⅲ 국제시장에서의 공기업

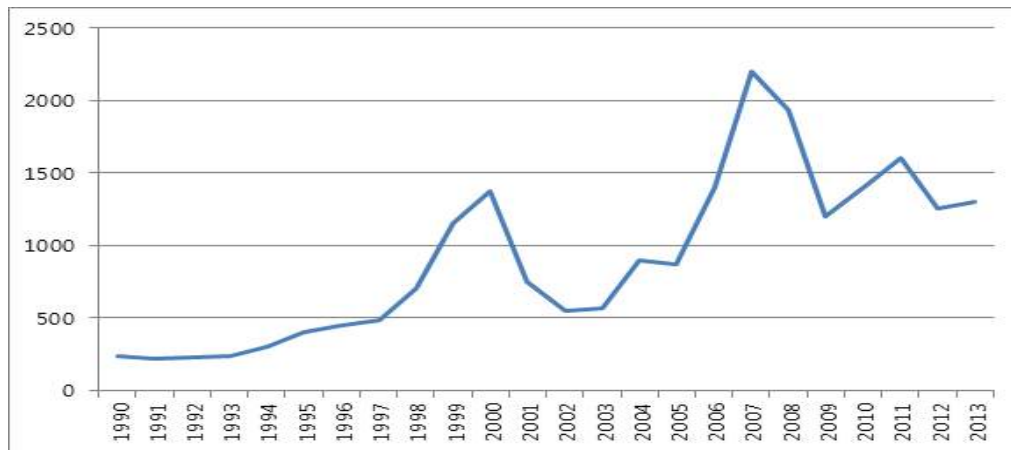
#### 1. 공기업의 국제투자

##### 1) 공기업에 의한 국제투자 동향

###### A. 글로벌 동향

- 2008년 글로벌 금융 위기 이후 국제투자는 지속적으로 감소하는 추세임
- 전 세계 외국인직접투자(FDI) 유출 금액은 2013년 1.3조 USD로 전 해에 비해 단 3.4% 상승했으며, 이는 FDI 투자의 정점이었던 2007년에 비해 무려 40% 떨어진 수치임

<그림 Ⅲ-1: 글로벌 해외직접투자 유출량>



- 글로벌 FDI 둔화는 다국적기업(MNEs)의 투자를 저해하게 만들었던 유로존의 경기둔화, 중국의 성장둔화 및 신흥시장의 금융안정성에 대한 불안감에 따른 결과임
- 우크라이나, 중동, 북아프리카 및 아시아 다양한 지역의 지정학적 긴장 고조도 국제투자환경에 악영향을 줌
- FDI 투자금의 자산비율은 상당히 감소한 반면, 부채비율은 20배가량 상승함
  - 이는 새로운 생산능력의 창출은 줄어들고, MNEs의 국제투자가 기존의 국제사업과 금융자산을 관리하는데 치중했다는 것을 나타냄
- 과거 FDI 호황 때의 특징 중 하나는 국제 인수합병(IM&A)의 급격한 증가임

- 2000년 FDI 유량이 1.3조 USD를 기록했을 때, IM&A는 FDI의 92%였음
- 2001년부터 FDI 유량이 급격히 감소하기 시작했을 때, IM&A 비율은 차후 4년간 평균 68%였으며, 2004년 48%까지 떨어진 뒤 2005년~2007년 FDI 증가와 함께 다시 80%까지 상승함
- 2008년 글로벌 금융위기가 시작되며 IM&A는 60%대로 하락했으며, 현재까지 하락세는 계속되고 있음

## B. 지역별 동향

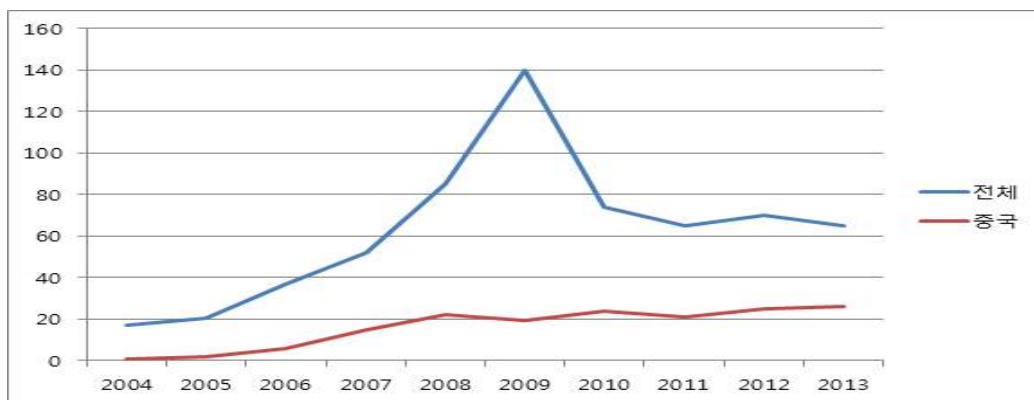
- 개발도상국으로 유입되는 FDI 유량은 전 세계 FDI가 호황일 때는 감소하고 불황일 때 상승하는, 경기순환 경향과 반대되는 추세를 보임
  - (1998년~2000년) 전 세계 FDI 호황이 정점에 이르렀던 3년 동안, 개발도상국에 유입된 투자금액은 오히려 40%에서 20%로 절반이 감소함
  - (2000년~2003년) 전 세계 FDI가 57% 감소했을 때, 개발도상국에 유입된 투자금액은 반대로 20%에서 40%로 두 배 증가함
  - 또한, 개발도상국의 FDI 주기는 세계 FDI가 호황일 때 급격히 상승하지 않고, 불황일 때 급격히 하락하지 않는 등 세계 FDI 보다 굴곡이 심하지 않았음
  - 국제 인수합병(IM&A)은 선진국에 집중되는 경향이 있으며, 개발도상국에는 공장설립형 투자(greenfield investment) 형태의 FDI가 집중되는 경향이 있음
  - (2001년~2008년) 세계 FDI 불황기 때, IM&A는 전체 FDI에 비해 급격히 하락하였으며, IM&A 투자 유치비율이 높은 선진국들에 더 큰 타격이었음
- 금융 위기 때마다 개발도상국들에 유입되는 글로벌 FDI는 오히려 증가하였음
  - 1990년대 중반 아시아 금융위기 때, 개발도상국들에는 추출산업과 석유산업을 중심으로 FDI 자본이 많이 유입되었음
  - 2008년 글로벌 금융위기 때, 개발도상국들에는 제조업 및 서비스산업에 투자하는 금액이 많이 유입되었음
  - 2012년 최초로 개발도상국들에 유입되는 국제 FDI는 전 세계 FDI의 50%를 넘어섰으며, 2013년 이후에도 지속적으로 증가하고 있음
  - (2007년~2012년) 금융위기 때 전 세계 FDI의 80%를 차지하는 OECD 회원국들의 투자액이 약 8000억 USD 감소했음에도 불구하고, 개발도상국들에 유입된 FDI 금액은 \$1000억 USD

이상 상승함

- 이는 개발도상국들 사이의 FDI 거래 증가가 주요 원인임
- 2013년 아프리카에 유입된 IM&A의 75%가 개발도상국들의 투자이며, 50%가 중국의 투자였음

- 지난 몇 년 동안 개발도상국의 유입 및 유출 FDI 금액이 현저하게 증가한 가장 큰 원인은 중국의 국제투자 확대에 있음

<그림 III-2: 정부완전소유 공기업의 국제인수합병>



- (2009년~2012년) 중국에 유입된 FDI 유량은 15%에서 30%로 두 배 증가함
- 중국의 FDI 유출은 2007년 인도와 비슷하고 러시아 보다 낮았으나, 2012년 4배 이상 증가하며 전 세계 FDI의 5%를 담당하는 세계 5위의 투자국이 됨
- 지역적으로, 아시아에 유입되는 FDI 자금이 30%로 가장 많으며, 남미 및 중미는 20%, 아프리카는 5%임

### B. 다국적 공기업(MNSOE)의 비상

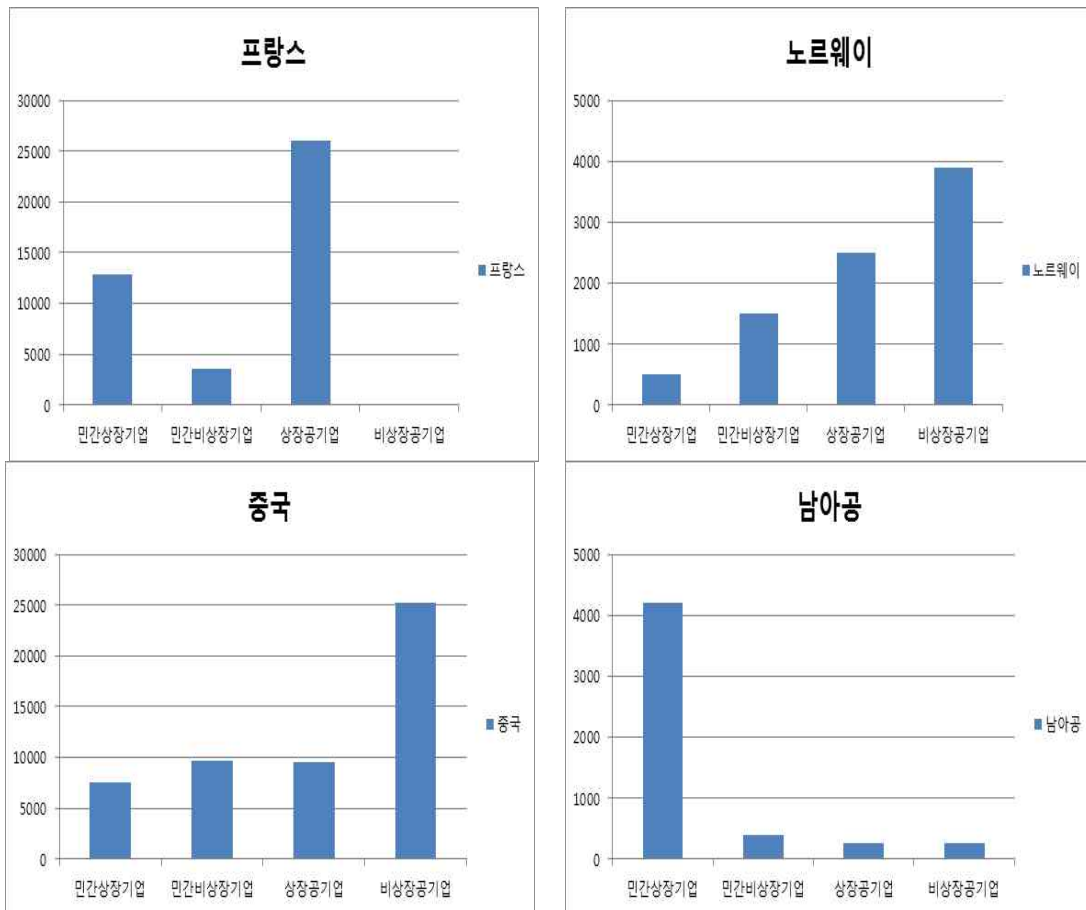
- 대부분의 공기업들은 자국에서만 활동하거나 국제화의 초기 단계에 접어든 시점이지만, 2008년 글로벌 금융위기 후부터 공기업의 국제 투자 활동은 기하급수적으로 증가함
- 공기업의 국제투자 확대를 주도한 것은 중국이며, 중국 공기업들의 IM&A는 8년 동안 무려 40배 이상 증가함
- 공기업의 IM&A 거래는 민간기업과 비교하였을 때 인수합병의 규모 측면에서 평균적으로 4배 이상 큼
- 2012년 광산업분야에서, 공기업의 IM&A 금액은 8억3600 USD인 반면 민간 기업은 9100만

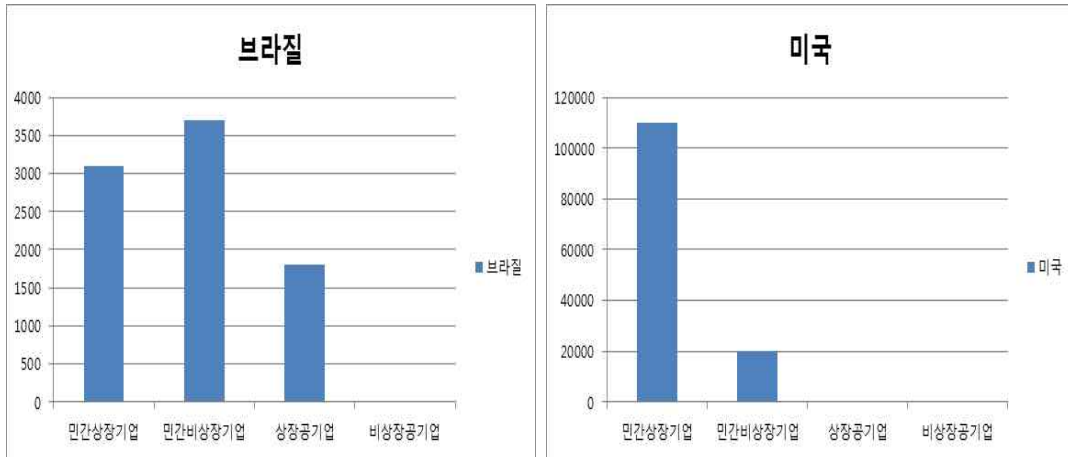
USD입

- 서비스업과 도매업을 제외한 모든 산업 분야에서 공기업의 평균 투자금액은 민간 기업보다 많음
- 민간 기업에 비해 경쟁적 이점을 가지는 공기업들의 국제투자가 확대되고 투자 규모면에서의 압도가 계속 지속될 경우, 민간투자자금이 경색되어 민간투자자들에 대한 구축효과(crowding out)가 발생할 수 있음
- 구축효과는 제3국에서 뿐만 아니라 공기업의 모국 내 민간기업의 국제투자에도 영향을 미칠 수 있음
- 주요국의 IM&A 국제투자금액을 조사한 아래 그림에서, 중국과 노르웨이는 비상장공기업의 투자가 높으며, 프랑스는 상장공기업의 투자가 높음
- 미국과 남아공은 전체 IM&A 투자에서 민간상장투자자들이 83%를 차지하고 공기업의 투자는 없거나 적음

<그림 III-3: 2012년 주요국의 국제인수합병 투자유출금액>

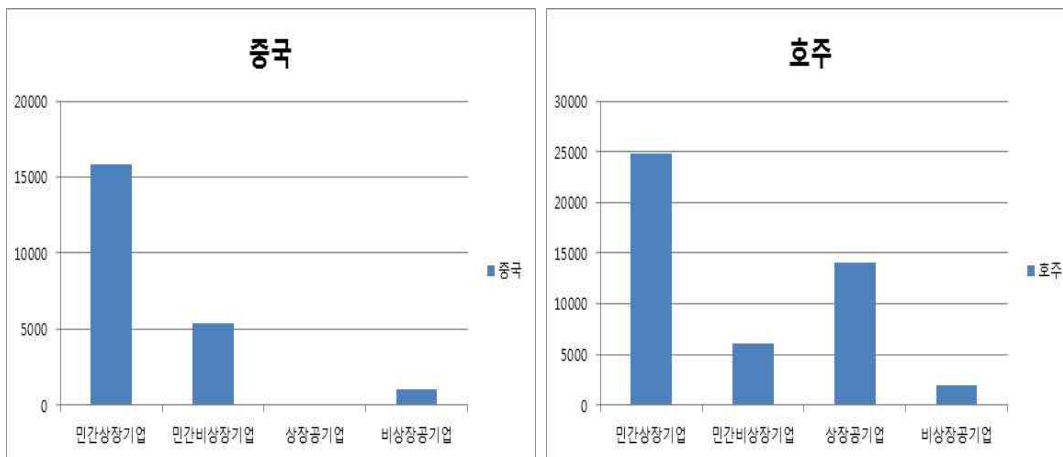
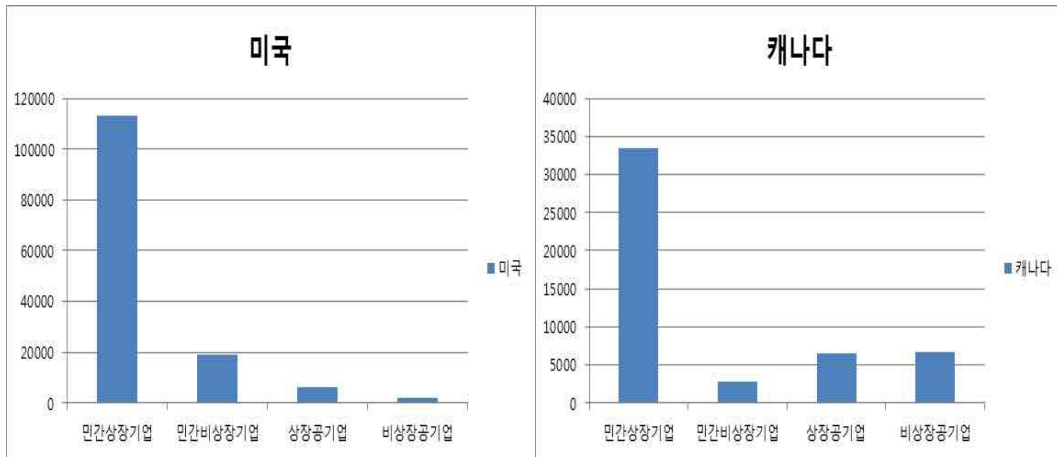
(USD Millions)

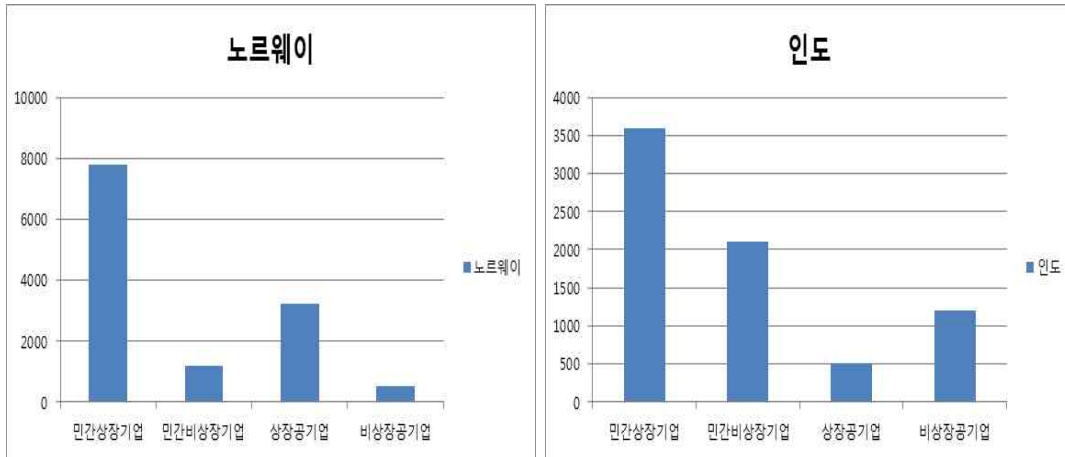




<그림 III-4: 2012년 주요국으로의 국제인수합병 투자유입금액>

(USD Millions)





- 주요국으로 유입되는 IM&A 국제투자금액을 조사한 위의 그림에서, 평균 이상의 IM&A를 해외공기업으로부터 수취하는 노르웨이와 해외공기업의 투자가 거의 없는 중국과의 차이가 극명하게 구분됨
- 캐나다와 호주는 공기업 투자자들로부터 평균이상의 IM&A를 수취하며, 두 국가 모두 공기업 국제투자자에 관한 정책이 개발 및 전파되어 있음

<표 III-1: 2012년 전 세계 국제인수합병의 산업분야별 분포>

산업 분야	거래 수	총 거래가치 (USD Million)	평균 거래가치 (USD million)	평균 지분 인수율 (%)
제조업	1,225	222,424	182	56
금융, 보험 및 부동산	1,336	191,439	143	51
교통 및 공익시설	327	88,088	268	63
광업	688	86,517	126	58
서비스 산업	531	43,010	81	80
도매업	271	36,077	133	63
소매업	97	21,172	218	33
건설업	68	9,399	138	31
농림수산업	37	4,234	114	45
공공행정산업	11	1,389	126	33
합계	4,591	703,747	153	56

- 2012년 전 세계의 산업분야별 IM&A의 분포를 나타낸 위의 표에서, 제조업이 222조 USD로 국제투자가 가장 많았고, 191조 USD의 금융, 보험 및 부동산업, 88조 USD의 교통 및 공익시설 순이었음
- 위의 4가지 산업이 전체 IM&A의 83%를 차지함
- 상장공기업의 경우 70%가 교통 및 공공시설과 제조업에 투자한 반면, 비상장 공기업의 경우 50%가 금융, 보험 및 부동산업에 투자함

- 민간비상장기업의 경우 전체 IM&A의 54%를 금융, 보험 및 부동산업에 투자한 반면, 민간상장기업의 경우 20%를 금융, 보험 및 부동산업에 투자함
- 금융 부문의 M&A 거래는 금융기업들의 실제 인수합병 거래, 그리고 지주회사나 기타 특수목적기관의 설립과 같은 재무활동 거래의 두 형태가 있음
- 결론적으로, 공기업에 의한 국제투자는 지난 몇 년 간 기하급수적으로 증가하였으며, 당분간 이러한 현상은 지속되고 그 경제적 중요성은 점점 커질 것으로 예측됨
  - 신규 다국적 공기업(MNSOEs)이 시장과 경쟁 환경에 미칠 영향에 주목해야함
- 개발도상국에서 MNSOEs는 다른 투자 재원이 부족할 때 새로운 투자원천을 제공해주는 긍정적 효과를 가져다 줄 수 있음
  - 소규모 개발도상국의 경우, 개별 공기업의 투자는 한 국가의 경제개발에 극적인 영향을 줄 수 있음
- 하지만 개발도상국에서 대규모의 국제투자는 한편으로 경제에 큰 부담으로 작용할 수 있음
  - 대규모 국제투자는 한 사회 내에서 특정 계층에 부와 고용이 집중되고 인플레이션으로 인해 소득격차가 크게 발생하여 양극화가 심해질 수 있음
  - 또한, 한 국가의 인프라와 정부의 공공서비스 제공 능력에 부담을 줄 수 있음
  - 국제투자는 또한 채굴산업의 대규모 투자 시 발생하는 “네델란드병(Dutch Disease)”과 같은 거시경제적 불균형을 야기할 수 있음

## 2) 공기업 투자에 대한 국제 정책체계

- 공기업의 국제투자자와 관련된 국가들의 정책 대응은 현재 처음 논의가 시작된 상태로, 아직 초기단계에 있음
  - 각국 정부들은 모든 국제투자자를 자유롭게 허용하는 시장개방성과 다국적 공기업과 민간기업 사이의 공평한 경쟁의 장 조성 사이에 균형을 맞추려고 노력중임
  - 환태평양 경제동반자 협정(TPP), 범대서양무역투자협정(TTIP) 등 국제투자자와 관련된 조항을 포함하는 다수의 주요 국제협상들이 “경쟁중립성” 문제를 얼마만큼 다루지는 아직 미지수임
  - 투자협정법은 국제투자자 보호와 관련 시행령을 제공하는 수천 여개의 양자 국제투자협정

(IIA: international investment agreement)들을 바탕으로 제정되고 있음

#### A. 조사결과 개요

- 1,813개의 국제투자협정에 대한 조사 결과, 1,524(84%)개는 공기업, 국부펀드와 같은 정부소유투자기금이나 정부직접투자에 대한 명시적인 언급이 없음

#### B. 공기업에 대한 특정 조항

- 26개 국가의 국제투자협정 조사 결과, 공기업을 투자자 중의 하나로 가장 많이 명시하는 국가는 미국(100%), 호주(92%), 캐나다(81%), 일본(72%) 순임

#### C. 국제투자협정에서의 정부직접투자 언급

- 국제투자협정의 약 6%가량이 정부를 투자자로 명시하고 있으며, 대부분 쿠웨이트, 사우디아라비아, 카타르 등 아랍 국가들이었음

#### D. 정부소유투자기금에 대한 특정 조항

- 국제투자협정의 1% 미만이 정부소유 투자기금을 투자자로 명시하고 있음

#### E. 공기업과 민간기업 간의 경쟁 조항

- 미국, 호주, 뉴질랜드와 싱가포르의 투자협정에서 경쟁중립성에 관한 조항이 포함되어 있으나, 이들은 전체 국제투자협정 중 매우 소수임

### 3) 결론

- 앞에서 언급하였듯이, 2008년 글로벌 금융위기 이후 공기업의 국제투자는 기하급수적으로 늘어났으며, 당분간 이는 지속될 것으로 예상
  - 공기업의 투자는 개발도상국들의 중요한 투자원천이 되었으며, 전 세계 해외직접투자 금액의 50%를 돌파함
  - 중국은 공기업 해외투자 상승의 중심이며, 중국 해외투자의 절반 이상이 공기업의 투자임
  - 각국 정부들은 국제투자협정에 공기업의 국제투자와 관련된 조항을 포함시키고 경쟁중립성을 강조하기 위해 노력하고 있지만, 이는 아직 초기 단계임

## 2. 공기업과 국제무역

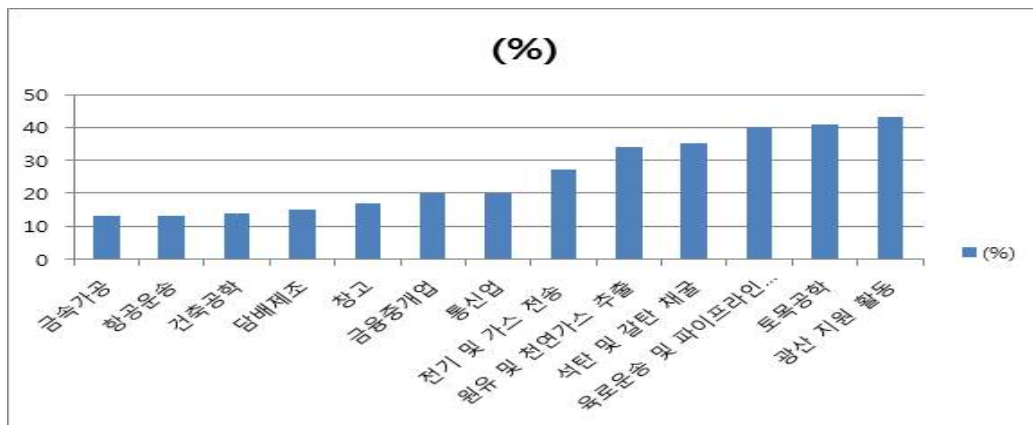
### 1) 글로벌 경제에서 점점 높아지는 공기업의 위상

- 과거 자국 시장 내에서만 활동했던 공기업들은 최근 천연자원, 중간생산물, 소비자시장과 투자기회 등을 놓고 민간기업과 글로벌 시장에서 경쟁하고 있음
  - 포브스(Forbes)가 발표한 2011년 세계 2000대 기업 순위에서 약 10%가량이 공기업임
  - 이들 공기업들의 총 매출은 전 세계 국민총소득(GNI)의 약 6%로, 이는 독일, 프랑스 및 영국 등의 국가 GDP를 능가함
  - 포춘(Fortune)지가 매년 발표하는 글로벌 500대 기업에서, 500개 기업 대비 공기업의 매출은 2000년 6%에서 2011년 20%로 증가하였으며, 공기업의 고용은 19%에서 30%로 증가함
- “국가 자본주의”로 불리는 공기업 주도의 새로운 글로벌 경향은 경쟁중립성의 필요성을 야기함
  - 무역과 투자의 확대로 인해 국가들 간의 상호연계성이 증대됨에 따라, 최근 공기업의 국제 투자를 경계하는 민감한 분위기가 형성되고 있음
  - 이러한 경향은 중국과 같은 몇몇 개발도상국들의 비약적인 경제성장에 의해서도 발생됨
- 포브스 세계 2000대 기업에 속하는 204개 공기업 중 70개가 중국 공기업이며, 30개는 인도, 9개는 각각 러시아와 UAE, 8개는 말레이시아 공기업임
  - 1980년대~1990년대의 대대적인 민영화 정책으로 선진국의 공기업부문은 민간부문에 비해 현저하게 작아졌음
  - 노르웨이, 프랑스, 아일랜드, 핀란드 등 몇몇 선진국들의 공기업부문은 특히 네트워크산업(에너지, 통신, 교통 등)과 금융부문에서 아직도 매우 중요한 역할을 함
  - 천연자원, 제조업과 서비스 산업 등 국제적 경합이 가능한 분야에서 공기업의 비중이 높음
  - 세계 최대 규모의 공기업 중 90%는 한 개 이상의 재외자회사를 보유하고 있음
- 세계 최대 수출국이자 세계 2위 수입국이며, 공기업의 비중이 가장 높은 중국은 전 세계 상품무역의 10%의 비중을 차지함
  - 그 다음으로 공기업 비중이 높은 7개국(아랍에미리트, 러시아, 인도네시아, 말레이시아,

사우디아라비아, 인도, 브라질)이 합쳐 10%의 비중을 차지함

- 전체 국제무역의 20%를 차지하는 위의 8개 국가들의 자국 내 10대 기업 중 5개 기업 이상이 공기업임

<그림 III-4: 세계 산업분야별 공기업 비중>



## 2) 우려사항

- 통상적으로 공기업의 비중은 경제개발의 수준이 낮을수록 높아짐
  - 공기업의 설립목적과 역할부여의 경제적 및 비경제적 이유는 해당 국가의 역사, 정치제도, 자원접근성 및 구조적 특징에 따라 매우 상이함
- 개발도상국들은 보통 시장실패 시정, 공공재 제공 및 경제개발육성을 위해 공기업을 설립하고 공기업에 명시적이고 암묵적인 이점을 제공함
  - 국가독점 기업은 규모의 경제가 크고 중요한 외부효과를 지니는 산업분야에 운영될 경우 합리적인 경제정책으로 작용할 수 있음
  - 공기업은 우편서비스와 같이 경쟁 시장이 사회최적수준으로 공급하기 힘든 공공재 또는 가치재의 제공 수단으로 활용될 때 유용할 수 있음
  - 공기업은 초기 재래산업과 같이 민간투자자로 개발되기 힘들고 경제적으로 유의한 산업을 육성하기 위해 활용될 수 있음
    - 경제개발 초기의 산업들은 보통 물가정책으로 통제하기 힘든 외부성과 정보비대칭 문제를 갖고 있으며, 자본 및 보험 시장이 불완전하기 때문에 민간투자가 어려움
- 정권교체와 정책변경으로 인해 공기업이 추구하는 목표는 모호하고 일시적일 수 있기 때문

에 공기업은 민간기업보다 비효율적일 수 있음

- 공기업은 민간기업보다 예산제약이 적고, 정치적 목적의 자금을 지원받으며, 파산규칙을 적용받지 않을 가능성이 큼
  - 공기업은 영리적 목적이나 자격요건 보다는 전략적 목적으로 경영진과 임원들을 고용해야 될 수 있음
  - 민간기업의 주주들은 관료의 관리·감독을 받는 공기업보다 더욱 효율적인 모니터링과 경영 통제를 수행할 가능성이 높음
- 민간부문의 발전은 경제개발정책에서 중요한 부분이므로, 재화와 서비스가 가장 효율적으로 생산되기 위해서는 공기업에 부여되는 부당한 이득을 최소화시켜야 됨
- 공기업이 경제개발에 기여하는 긍정적 효과들은 항상 잠재적 위험과 함께 고려되어야 함
  - 내부적으로 공기업의 부정적 효과를 제한하는 조항을 자국의 상법, 경쟁 및 국가보조금 규정, 공공부문 거버넌스와 관련된 특별 규정, 또는 특정 경쟁중립성 규정에 포함시켜야 함
- 하지만 국내와 달리 국제적으로 공기업의 부정적 효과를 최소화시키는 것은 매우 어려움
- 국가들마다 공기업에 부여하는 역할이 다르기 때문에, 공기업에 대한 각 국가별 규정이 상이할 수 있음
  - 공기업이 해외시장에서 경쟁할 때 과연 동일한 국내규정을 적용할 수 있냐에 대한 문제가 있음
    - 일부 국가는 자국의 공기업이 해외에서도 영리적 및 비영리적 목적을 추구하도록 지원하여 해외시장에서 경쟁상대의 손해를 초래할 수 있음
  - 공공부문 운영에 있어 특히 중요한 공시와 투명성은 국제적 차원에서 보다 큰 문제가 될 수 있음
- 글로벌 시장에 영향을 주는 국제 공기업에 부여되는 규제 및 재정상의 이점은 WTO 규정을 토대로 하는 160개 국가의 다각적 무역제도와 호환될 수 있음
- WTO 규정은 무차별과 시장원칙 존중이라는 조건 하에 시장접근과 기타 의무를 상호 수행하는 것임
  - 이와 동시에, 공기업의 설립과 운영은 개별 WTO 회원의 독립된 선택이므로, 시장원칙에 따라 운영하는 공기업의 무역과 투자를 보장해야 한다는 의견도 강함

### 3) 기존 및 신규 국제무역규정

- 공기업의 글로벌 부상은 한편으로 잠재적인 반경쟁적 효과를 최소화하고, 다른 한편으로 국제 공기업 상대의 과도한 보호주의를 제지하기 위한 대책들을 발생시킴

  - 국제적인 협력과 국내법 개혁, 가이드라인 및 비구속적 합의(soft law)의 개선, 또는 법적 구속력이 있는 추가적인 국제규정의 제정 중 무엇이 더 효과적일지는 예측하기 힘들
  - 사회 및 경제개발정책의 목적달성을 추구하는 공기업이 보다 엄격한 국제수준의 규정을 쉽게 준수하기 힘들 것으로 예상됨
  - 현재 WTO, 지역무역협정(RTAs)과 양자간 통상협정 등 국제공기업에 관한 기존의 국제규정이 일부 존재하며, 새로운 규정들이 협상되고 있음
  
- WTO의 현행 규정은 기업이 아닌 국가에 의무를 부여하므로 원칙상 국제무역에 종사하는 모든 기업에 중립적이지만, 공기업과 관련하여 국제교역을 왜곡하는 정부 정책을 징계할 수도 있음

  - WTO의 보조금과 보복조치 협정<sup>8)</sup>은 국가나 기업에 상관없이, 교역을 왜곡하는 특혜 관세를 금지하거나 징계함
  - 가트(GATT) 제3조항은 공기업을 포함한 자국 생산자의 우대조치를 금지하고 있음
  - 모든 WTO 규정은 WTO 분쟁 고소인이 피고 기업이 정부의 지시에 따라 행동하는 것을 입증할 수 있을 경우 공기업에 적용될 수 있음
  
- 특정 WTO 규정은 국가가 국제무역에 영향을 주기 위한 수단으로 공기업을 활용하는 관행을 원칙적으로 징계함

  - 가트(GATT) 제12조항은 “국영무역기업(state-trading enterprise)이 수행하는 매매가 경제원칙의 기준에서 벗어난 정치적 목적일 경우 이를 징계함
  
- WTO 규정은 공기업이 자국 내에서만 활동했을 때, 공기업부문이 점점 감소되는 추세였을 때, 그리고 특정 산업에 초점을 맞추기 위해 공기업이 설립되었을 때 등 세 가지 상황을 고려하여 재정되었음

  - 그에 따라, WTO 규정은 국제적으로 왕성한 활동을 하는 현재의 공기업들의 비경쟁적 활동

8) WTO협정 내 국가 간 보조금 관련 마찰이 일어날 경우, WTO DSB 분쟁해결기구에 제소 또는 피해국 고유의 조사를 통해 타국 보조금의 자국피해가 발견되면 보복관세(countervailing duty)를 부여할 수 있다.

- 을 효과적으로 규제하기에 적절하지 않을 수 있음
- 특정 공기업과 국가 간의 관계를 반드시 입증하지 않아도 공기업을 징계할 수 있는 새로운 규정이 필요함
- 현재 GATT 제12조항 국영무역기업의 기준은 국제시장에서 경쟁을 왜곡시키는 상당수의 공기업들을 포함하지 않으므로 개선의 여지가 있음
- 현재 보조금과 보복조치 협정은 재화산업과 관련된 규정은 있지만 서비스산업과 관련된 일반 규정은 없으므로 이를 개선할 필요가 있음
- 이처럼 궁극적인 WTO 규정의 개정이 필요함에도 불구하고, 현재 공기업의 국제 투자, 무역 및 경쟁 관련 조항은 WTO 협상 의제에 포함되어 있지 않음
- 최근의 RTAs와 BITs는 공기업에 대한 특정 조항을 포함하고, 해당 조항이 조항을 어긴 공기업에 적용된다고 명시하며, WTO 규정의 정의가 갖는 빈틈을 명확히 규정하거나 추가적인 공기업 특정 규율을 포함하고 있음
  - 예를 들어, NAFTA 조약, 한국-미국 RTA 조약, 미국-콜롬비아 RTA 조약에서 공기업은 정부와 동일한 무차별적인 의무를 적용받음
  - 미국-싱가포르 RTA 조약은 공기업에 대한 정부의 직접 개입, 공모 및 기타 반경쟁적 활동을 금지하는 추가적인 투명성 조항이 포함
  - 싱가포르-호주 FTA 조약은 경쟁중립성에 대한 광범위한 언급이 포함
  - 일부 RTA 조약은 공기업을 명시하지는 않지만, 공기업에 적용될 수 있는 지적재산권과 무역, 투자 및 경쟁의 기술적 장해에 대한 “무역+” 조항을 포함
- 현재 진행 중인 아시아태평양 지역 12개국의 환태평양경제동반자협정(TPP) 협상에서 공기업에 대한 징계를 추가하는 사안을 다루고 있음
  - 미국-EU TTIP 협상에서도 공기업 징계에 대한 사안을 다루고 있음

#### 4) 결론

- 공기업은 더 이상 자국시장 내에서만 안주하지 않고 글로벌 시장의 핵심 산업분야에서 민간 기업들과 경쟁하며 그 중요성과 비중이 점점 커져가고 있음
- 다수의 공기업들이 규모와 영향력 면에서 세계 최대 기업의 반열에 오르고 있으며, 그 숫자는 계속적으로 증가되는 추세임

- 공기업의 국제진출이 늘어나면서 경쟁중립성에 대한 이슈가 대두되고 있음
  - 신개발주의 접근법의 문제점은 정부의 보조금과 보호를 받는 공기업들이 글로벌 시장으로의 진출을 용인한다는 점임
  - 경제개발에 성공한 다수의 국가들은 공기업의 수출실적을 경제 성공의 최우선적 지표로 삼고 지속적인 지원을 하고 있음
  - 모국의 입장에서 공기업을 지원하는 것은 경제적으로 타당할 수 있지만, 국제경쟁 환경에서 이러한 관행은 타국의 반발을 야기할 수 있음
  
- 최근 공기업의 부상으로 인해 자율경쟁이라는 시장원칙을 위배하지 않으면서, 반경쟁적 효과를 최소화하는 다양한 대책들이 강구되고 있음
  - WTO 규정, 지역무역협정 및 양자투자협정과 같이 공기업에 대한 조항을 포함한 국제규정이 이미 존재하고 있으며, TPP와 같이 새로운 규정들도 협상 중에 있음
  - 공기업이 경제개발에 미치는 긍정적 및 부정적 영향은 매우 크기 때문에, 향후 만들어질 새로운 공기업 관련 규정들은 당사자 국가뿐 아니라 제3국에도 중요한 영향을 미칠 것으로 사료됨