

공기업의 해외진출과 경쟁

State-Owned Enterprises as Global Competitors

2017. 11



공기업의 해외진출과 경쟁



State-Owned Enterprises as Global
Competitors



이 보고서는 OECD가 영문으로 발행한 『State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?』을 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 한국어로 번역한 것으로서 모든 저작권은 OECD에 있으며, 한국어 번역에 대한 책임은 한국조세재정연구원에 있습니다.

연구진

연구책임자: 박한준 공공기관연구센터 정책연구팀장
참여연구원: 김종원 공공기관연구센터 전문연구원
홍소정 공공기관연구센터 연구원

서 문

세계시장에서 경쟁주체로서의 공기업(state-owned enterprises, SOE)의 역할이 증대되고 있으며 이에 따라 공기업 경쟁상황의 문제점도 드러나고 있다. 본 보고서는 경쟁, 투자자, 기업 지배구조 및 무역정책에 대한 다양한 시각의 쟁점들을 종합적으로 살펴본다. 본 보고서의 목적은 공기업에 대해 명확히 설명하고, 무역 및 투자에 대한 글로벌 경제 개방의 흐름 속에서 증대되고 있는 공기업의 국제화와 관련한 정책적 쟁점에 대한 대응방안을 실증적 증거를 토대로 보다 더 확실하게 이해할 수 있도록 돕는 데에 있다.

본 보고서는 세계 시장에서 활동하는 공기업과 관련된 OECD 과제의 일환이다. 보고서는 해당 과제와 관련하여 경쟁위원회(Competition Committee), 기업 지배구조위원회(Corporate Governance Committee), 투자위원회, 무역위원회 등 OECD 산하 기구들이 수행한 다양한 일련의 연구 결과를 이용하고 있다. 철강위원회 사무국에서도 자료를 제공하였다. 또한 해당 조직들의 대표자들로 구성된 비공식적인 TF팀으로부터의 정보도 포함하고 있다.

본 보고서는 OECD 금융기업국 산하 기업부의 Hans Christiansen and Sara Sultan Balbuena가 경쟁부, 투자부, 무역개발 및 철강정책부(Carole Biau, Mona Chammas, Antonio Capobianco, Anthony De Carvalho, Michael Gestrin, Przemyslaw Kowalski, Kateryna Perepechay, and Filipe Silva)의 협력을 통해 작성하였다. OECD 금융기업국의 Pierre Poret 국장도 의견을 제시하였다.

본 보고서와 관련된 자세한 정보는 다음의 OECD 인터넷 사이트를 참조하기 바란다.
www.oecd.org/daf/ca/achievingcompetitiveneutrality.htm

목 차

발간사	1
요 약	3
제1장. 세계시장의 경쟁주체로서의 공기업	7
1.1. 기업의 국제화: 소유권이 중요한가?	7
1.2. 대형 공기업들: 실증적 개요	10
1.3. 세계시장의 경쟁주체로서의 공기업에 관한 문제점	17
1.4. 기업, 산업, 규제적 시각 비교	19
제2장. 국제투자자와 공기업	37
2.1. 공기업의 해외투자: 정형화된 사실	37
2.2. 투자 시각에서 본 공기업 국제화 관련 문제	40
2.3. 공기업의 해외투자에 대응하는 국내 및 국제투자 기본정책 강화	61
2.4. 결론	70
제3장. 국제무역에서의 공기업	72
3.1. 규범 중심의 무역시스템, 국가 및 공기업	72
3.2. 통상 관점에서 본 공기업 국제화 관련 문제점	74
3.3. 국제적으로 활동하는 공기업의 비차별 및 시장규정 준수를 담보할 수 있는 기본규제 및 시행	75
3.4. 결론	83
제4장. 공기업 관련 공정거래법 및 정책	85
4.1. 경쟁법의 시각에서 본 공기업의 문제점	86
4.2. 경쟁법과 정책을 통한 문제 대응	89

4.3. 공기업에 대한 경쟁법 적용의 어려움.....	102
4.4. 결론.....	104
제5장. 공기업의 소유권 및 지배구조.....	106
5.1. 기업 지배구조 관점에서 본 공기업 국제화 관련 문제.....	106
5.2. 상기 문제들에 대응하기 위한 기업 지배구조 틀, 규율, 기준.....	117
5.3. 기업 지배구조 기반 접근법의 효익과 과제.....	133
제6장. 공기업 정책 과제 및 대안.....	136
6.1. 주요 문제의 평가.....	138
6.2. 정책 대안.....	141
주 석.....	144
참고문헌.....	153

표 목 차

〈표 1.1〉 세계 최대 국가투자기업(SIE)의 국가 및 업종별 분포	12
〈표 1.2〉 전 세계에서 의 공기업 조강투자 프로젝트의 위치 및 생산규모	35
〈표 2.1〉 민간기업과 공기업 기업인수합병(M&A)의 핵심적 특징 개요	57

그 립 목 차

[그림 1.1] Fortune 세계 500대 기업 랭킹 내 중국기업(매출기준)	14
[그림 1.2] 2014년말 기준, 세계 2000대 기업 내 공기업 비중	15
[그림 1.3] 세계 최대 공기업들의 업종별 구성	16
[그림 1.4] 특혜의 사례 및 문제점의 정도(투자정책의 측면에서)	22
[그림 1.5] 국가안보 관련 문제(정책적 측면에서)	23
[그림 1.6] 공기업 지배구조 관련 문제점(외국 공기업의 귀국 관할권 내 운영 승인결정에 영향을 미칠 수 있는 측면들)	25
[그림 1.7] 공기업과 소유 국가 관련 문제점(해외 기업활동 관련)	26
[그림 1.8] 외국 정부로부터 특혜를 받고 귀사의 매출에 가장 큰 영향을 미치는 기업의 유형은 무엇인가?	27
[그림 1.9] 민간기업과 공기업에 제공된 어떤 형태의 특혜가 귀사의 매출에 가장 악영향을 미치는가?	28

[그림 1.10] 귀사의 경쟁업체에 간접적 특혜를 제공하기 위하여 외국 정부는 공기업을 얼마나 자주 활용하는가?(모든 업체 해당).....	30
[그림 1.11] 세계 철강 생산능력(수요 불균형).....	31
[그림 1.12] 세계 40대 기업의 총 조강생산능력에서 공기업의 비중.....	34
[그림 1.13] 철강 공기업의 재무지표.....	36
[그림 2.1] 거래액 기준 1996~2015년 국제 기업인수합병(IM&A)의 인수합병대상 및 인수합병주체로서의 공기업.....	39
[그림 2.2] 거래액 기준 1996~2015년 국제 기업 인수합병(IM&A)의 인수합병 대상 및 인수합병 주체로서의 공기업.....	40
[그림 2.3] 거래액별 공기업의 국내 및 해외 인수합병 비교.....	46
[그림 2.4] 공기업 거래의 해외 및 국내 지분율.....	47
[그림 2.5] 전체 해외 기업인수합병(M&A)의 대상 업종별 구성.....	55
[그림 2.6] 공기업 주도 전체 해외 기업인수합병(M&A)의 대상 업종별 구성.....	55
[그림 2.7] 연도별 IIA 총체결건수와 국영투자기관(GCI)가 명시된 IIA 건수 비교.....	69
[그림 4.1] 공기업에 대한 경쟁법 적용 면제의 일반성(포괄범위).....	89
[그림 4.2] 경쟁 또는 관할 기관을 통한 경쟁 중립성 관련 제한된 집행권한 또는 집행권한 부재(응답 국가 수별).....	101
[그림 5.1] 지역별 상황: 공기업 지배구조 규정.....	118

참 고 목 차

〈참고 1.1〉 중국의 중앙 및 지방 공기업: 다양한 의도와 주력 업종.....	13
〈참고 2.1〉 중국의 해외투자자와 기업책임경영을 위한 구체적 지침.....	60
〈참고 2.2〉 OECD 규정에 따라 신고된 외국 국영투자기관(GCI) 관련 조치.....	62
〈참고 2.3〉 공기업 투자자에 의한 자국 내에서의 국제 기업인수합병(IM&A) 관련 호주와 캐나다의 대응책.....	64
〈참고 2.4〉 투자자와 정부 간 분쟁조정(ISDS) 및 국가 간 분쟁조정(SSDS).....	67
〈참고 2.5〉 OECD의 법적 장치들과 국가 소유.....	71
〈참고 3.1〉 WTO 보조금 및 상계조치협정 1.1(a)(1)조.....	77
〈참고 3.2〉 “공공부문(public body)” 정의에 대한 WTO 판례법의 해석.....	78
〈참고 3.3〉 GATT 제 XVII조.....	79
〈참고 3.4〉 “1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 제 XVII조 해석에 관한 양해서 (Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)”에서 발췌.....	81
〈참고 4.1〉 지배적 지위의 남용: 공기업 관련 사례.....	91
〈참고 4.2〉 공기업 관련 최신 사례.....	93
〈참고 4.3〉 유럽연합 집행위원회(EC)의 합병 규정: 공기업에 대한 적용.....	95
〈참고 4.4〉 외국 공기업 관련 호주 공정거래위원회(ACCC)의 인수합병 심사.....	96
〈참고 4.5〉 유럽연합 집행위원회에 의한 공기업 합병 심사.....	97
〈참고 4.6〉 2014 공정경쟁조사 및 절차에 대한 국제협력 OECD 권고.....	99
〈참고 4.7〉 집행에 대한 국제협력 관련 문제점: 유럽 집행위원회.....	100

〈참고 5.1〉 스웨덴의 공기업 해외투자 사례.....	109
〈참고 5.2〉 공정 경쟁체제의 유지: 경쟁 중립성의 주요 “요소들”.....	115
〈참고 5.3〉 경쟁 중립성에 관한 명시적 정책.....	120
〈참고 5.4〉 목적에 따른 공기업 분류 사례 (노르웨이).....	124
〈참고 5.5〉 영국의 이사회 임명 절차.....	129
〈참고 5.6〉 공기업 가이드라인 제3장: 시장에서의 공기업.....	132

약어

ACCC	호주 공정거래위원회(Australian Competition and Consumer Commission)
BITs	양자투자협정(bilateral investment treaties)
BMF	연방재무부(Federal Ministry of Finance)
BN	10억(billion)
BSC	브리티시스틸(British Steel Corporation, BSC)
CAN	캐나다 달러(Canadian Dollar)
CEO	경영최고책임자(chief executive officer)
CIFUS	미국외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United States)
DPAG	도이체 포스트(Deutsche Post AG)
DPW	두바이 항만공사(Dubai Ports World)
EC	유럽연합 집행위원회(European Commission)
EDF	프랑스 전력공사(Électricité de France)
EEA	유럽 경제지역(European Economic Area)
EU	유럽연합(European Union)
FDI	외국인직접투자(foreign direct investment)
FINSA	외국인투자와 국가안전에 관한 법(Foreign Investment and National Security Act)
FOI	투자자유 원탁회의(Freedom of Investment Roundtable)
FTA	자유무역협정(free trade agreement)
GATS	서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services)
GATT	관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade)
GCI	국영투자기관(government-controlled investor)
GDF	프랑스 가스공사(Gaz de France)
IIA	국제투자협정(international investment agreement)
IM&A	국제기업 인수합병(International mergers and acquisitions)
ICSID	국제투자분쟁조정협약(Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States)
IFRS	국제회계기준(International Financial Reporting Standards)
ISDS	투자자-국가간 분쟁 조정(investor-State dispute settlement)
JFTC	일본 공정거래위원회(Japan Fair Trade Commission)
MOFCOM	중국 상무부(Ministry of Commerce)

MENA	중동-북아프리카(Middle East North Africa)
MEP	중국 환경보호부(Ministry of Environmental Protection)
MIGA	국제투자보증기구협약(Multilateral Investment Guarantee Agency Convention)
M&A	기업인수합병(mergers and acquisitions)
MNSOE	다국적 공기업(multi-national state-owned enterprise)
NAFTA	북미자유무역협정(North-American Free Trade Agreement)
NTI	내국민대우규정(National Treatment Instrument)
OECD	경제협력개발기구(National Treatment Instrument)
OCPA	영국 공공인사관실(Office of Commissioner of Public Appointments)
POE	민간기업(privately-owned enterprise)
PRA	미국 우편재조직법(Postal Reorganization Act)
PTA	특혜무역협정(preferential trade agreement)
RBC	기업책임경영(responsible business conduct)
SASAC	중국 국유자산감독관리위원회(State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council)
SCMA	WTO 보조금 및 상계조치협정(Subsidies and Countervailing Measures Agreement)
SEK	스웨덴 크로나(Swedish Krona)
ShEx	영국 공기업실(Shareholder Executive)
SOE	공기업(state-owned enterprise)
SSDS	국가간 분쟁조정(state-state dispute settlement)
STE	국영통상기업(state-trading enterprise)
SWF	국부펀드(sovareign wealth fund)
TTIP	범대서양무역투자동반자협정(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership)
TPP	환태평양경제동반자협정(Trans-PacificPartnership)
UAE	아랍에미리트(United Arab Emirates)
UK	영국(United Kingdom)
UNCTAD	유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development)
US	미국(United States)
USD	미 달러(USdollar)
US GAAP	미국 회계기준(US Generally Accepted Accounting Principles)
USPS	미연방우정청(US Postal Service)
WTO	세계무역기구(World Trade Organisation)

발간사

정부부문 비중이 큰 신흥국의 경제가 세계시장에서 보다 큰 역할을 하는 방향으로 국제경제의 중심이 이동하고 있다. 무역 및 투자 자유의 확대에 따른 상업 네트워크와 세계시장 내 가치사슬의 강화로 상당한 경제적 기회가 열렸다. 그러나 이러한 변화로 인해 성장과 산업발전을 목표로 하고 있지만 국가 개입의 정도가 상이한 경제모델들을 둘러싼 논란이 촉발되기도 하였다. 본 보고서는 주요 쟁점들을 보다 명확히 밝히는 데에 그 목적이 있다.

세계시장에서 경쟁주체로서 공기업의 역할 증대는 중요한 변화이다. 오늘날 전 세계 100대 기업 중 22개의 기업은 사실상 정부가 통제하고 있다. 이는 지난 수십년 동안 최대 규모이다. 정부의 시장 개입 자체가 문제는 아니다. 하지만 시장의 경계가 지리적 국경을 넘어 확장됨에 따라 지나친 개입주의적 접근법(interventionist approaches)은 세계시장의 경쟁구조를 약화시킬 위험이 있다. 현재 철강부문의 과잉 생산투자를 예로 들 수 있다. 이는 효율성이 떨어지는 경제활동으로 자본형성을 유도한 정부정책의 결과로 볼 수 있다.

또 다른 문제점으로는 행정부와 긴밀한 관계에 있는 기업들의 투명성과 독립성, 그리고 이러한 기업에 대한 특혜가 경제에 미치는 영향 등이 있다. 일각에서는 공기업에 의한 기업인수의 의도와 정부지원 자본조달에 대한 의존성도 문제 삼고 있다. 가장 규모가 큰 인수합병 사례 중에는 국가가 소유권을 갖고 있는 기업들이 인수주체인 경우도 있기 때문에, 각국 정부는 이와 같은 문제에 대응해야 한다. 그렇지 않으면, 보호무역주의처럼 정책당국이 가장 직접적인 정책도구로 회귀할 위험이 있고, 이는 경제적 번영, 발전 및 포용적 성장의 기회를 닫아버리게 될 것이다.

본 연구는 이러한 정책적 논의에 정보를 제공하고자 한다. 위에 언급된 문제점에 대한 대응방안을 모색하는 과정에서, 이미 지배구조 개선 및 공정한 경쟁체제 구축을 위해 상당한 진전이 있었다. 최근 개정된 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)」에 명시된 바와 같이 지배구조와

투명성에 관한 높은 기준을 준수하는 것 등이 그러하다. 이외의 성과로는 보다 조화로운 경쟁법 및 정책, 그리고 최근에 체결된 무역 및 투자협정의 징계조항들에 공기업이 포함된 점 등을 꼽을 수 있다.

이러한 법적 장치들이 행정부에 다양한 도구로 제공되기는 했으나, OECD의 분석은 개방성, 투명성, 차별철폐를 확대하는 정책을 꾸준히 추구해야 함을 강조한다. OECD는 해외에 진출해 있는 공기업을 소유하고 있는 국가를 위하여 모범사례를 발굴하고 이러한 모범사례가 이행될 수 있도록 지원하는 노력을 강화할 것이다. 수혜국의 정책, 특히 신규 투자자 또는 무역 파트너로서의 해외 공기업이 기대하는 투명성과 정보공개의 수준에도 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

모두가 번영하기 위해서는 무역과 투자가 개방된 시장들이 필수적이다. 시장이 앞으로 개방성을 유지하도록 만드는 것이 우리의 의무이다. 본 보고서가 이러한 노력에 크게 기여하기를 기대한다.



OECD 사무총장

앙헬 구리아(Angel Gurría)

요약¹

공기업의 해외진출과 경쟁

현재 세계 100대 기업 중에서 약 22%는 실질적으로 국가의 통제하에 있으며 이는 수십 년 만에 최대 규모이다. 이 기업들 중 대부분은 공공인프라사업(public utilities), 제조업, 금속 및 광업, 석유산업과 같은 국제 공급사슬의 공급 및 구매 시장에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 공기업의 급속한 국제화의 중요한 수단 중 하나는 해외기업 인수합병(M&A)이었다. 2007년 이후 공기업에 의한 인수합병은 특히 신흥시장에서 빠른 속도로 증가하였는데, 2008~2009년 경제 및 금융위기 시기에도 눈에 띄게 늘었고 이는 전체 인수합병 시장 규모나 외국인 직접투자자와 비교하여 꾸준한 증가를 보였다. 정부부문 비중이 높은 신흥국은 향후 상당기간 동안 평균 이상의 빠른 경제성장이 예측되며, 이에 발맞춰 해외투자도 증가할 것으로 보인다. 나아가 국제적인 상업 네트워크의 확대로 인해 공기업은 세계시장의 중요한 구성원으로 남을 가능성이 높다.

세계무대에서 경쟁하는 공기업이 급속하게 증가하면서 이는 공정경쟁 관련 문제로 이어졌다. 일부에서는 국내에서 공공정책 의무를 수행하는 대가로 제공되는 정부 특혜가 공기업의 해외 확장 시 경쟁우위를 갖게 한다고 주장한다. 본 보고서에서 종합적 접근방법으로 경쟁, 투자, 기업지배구조 및 무역정책의 관점에서 공기업과 관련된 다양한 쟁점들을 살펴본다. 또한 공기업의 국제화 관련 정책 문제에 대한 대응방안을 실증적 증거를 바탕으로 보다 잘 이해할 수 있도록 돕는다. 비록 경쟁상황에서 공기업에 의한 조직적인 편법에 대한 명백한 증거는 없으나, 본 보고서는 세계경제의 무역 및 투자 자유를 확대하기 위해서는 다양한 갈등에 대응해야 한다는 점을 결론으로 삼고 있다.

주요 결론

공기업의 활동이 국제적으로 확장되면서 공정경쟁과 관련된 광범위한 문제들이 제기되었다. 더욱 개방되고 세계화된 경제구조 속에서 국가 개입주의 정책(state interventionist policies, 이를 위한 정책적 근거가 존재한다고 가정하는 경우)은 주변국 공핍화(beggar-thy-neighbor) 효과를 가져올 수 있다. 이는 공급사슬의 공급자 시장과 구매자 시장에서 중요한 역할을 하는 국가개입 분야(state intervention sectors)에서 특히 두드러진다. 주요 문제점을 살펴보면, 다음과 같다.

- **공기업은 항상 공정하게 경쟁하고 있는가?** 정책당국과 기업인들 사이에는 세계 시장에서 공기업이 공정경쟁을 하지 않는다는 인식이 강하며 제한적이기는 하지만 이를 뒷받침하는 보다 실증적인 증거가 일부 인식되고 있다. 공기업이 국가와 관계된 금융기관에서 받는 대출할인이나, 정부 감독기관이 용인하고 있는 특별히 낮은 수익률 또는 배당률, 또는 정부 산하기관에 대해 대출 위험이 낮다고 인식하고 있는 민간 금융기관으로부터의 대출우대로 인한 낮은 금융비용 등이 이에 해당한다. 해외 투자의 경우에는 이러한 인식이 개별 거래에 대한 자금조달을 용이하게 하기 때문에 추가적인 특혜의 원인이 될 수 있다고 본다.
- **국내 공공정책 의무의 대가로 제공되는 정부의 과도한 보상 및 특혜로 인한 부정적인 영향.** 국가가 기업의 소유권을 가지고 있는 목적은 비슷한 상황에서 공기업들이 민간기업과는 다르게 행동할 것을 기대하기 때문이다. 이러한 목적은 내 국민에 대한 특정 공공서비스 제공을 포함하는 경우가 많다. 일부는 국가 영역을 넘어 영향을 주는 경우도 있다. 예컨대 부실화된 공기업에 “구제금융”을 지속적으로 공급하여 회생시킬 경우 해외에서는 달갑지 않은 경쟁 상대로 여길 수 있으며, 금융지원에 의한 초과생산으로 과잉생산설비 상태에 이를 수도 있다. 공공정책 목표가 각 공기업들이 자국의 이해관계에 따라 다른 국가들을 직접 겨냥하는 경우(예: 정보수집, 민감한 기술인수, 특정 시장 부문 내에서의 전략적 입지 구축 등)에는 협상 상대국에서 부정적으로 인식할 수도 있다. 이에 대해 공기업이 외국주권면제(foreign sovereign immunity)를 주장할 수 있는지 여부가 쟁점이 될 수 있으며, 규제당국에는 여전히 요주의 대상이 된다.

- **국내시장에서 외국 경쟁업체의 비대칭적 경합성(asymmetric contestability).** 네트워크 산업 내에서의 국제경쟁력 강화라는 측면에서 볼 때, 대규모 국내업체(통상적으로 공기업)의 존재가 해외 경쟁업체의 진출을 사실상 막는 경우가 있다. 국내업체들이 공익에 따른 법적 독점 요소를 유지하는 경우에 이것이 정부의 규제권한 행사로 주장될 수도 있다. 원칙적으로 자유경쟁이 허용되지만 국내업체가 주로 특혜에 의지해 유지되는 경우에는 경쟁중립성 원칙으로부터 크게 벗어났다는 증거가 될 수 있고, 더 나아가서는 시장에 비대칭적 경합성을 고착시킬 수 있다.

정책 대안

위와 같은 문제들이 해결되지 않는 경우 보호무역주의는 위협 요인이 된다. 정책당국은 모든 경제주체가 공정경쟁을 할 수 있도록 국제 무역 및 투자환경의 개방성과 투명성을 유지할 의무가 있다. 공기업의 경쟁 환경에 대한 문제는 자율규제와 국내, 초국가적 또는 다자간의 모든 차원에서 구속력 있는 협정을 통해 대응해야 할 필요가 있다. 그 정책 대안은 다음과 같다.

- **국내에서 정부 개입으로부터 발생할 수 있는 왜곡에 대한 대응.** 국내 및 해외 기업이 경쟁 관련 법 및 정책하에서 동등한 처우를 받도록 하고, 기본적인 경쟁 중립성과 정부 지원에 대한 규정이 제도화되어 한 국가 내 일군의 정책들이 고의적이거나 우연이라도 다른 국가들의 경쟁환경에 영향을 주지 않도록 해야 한다.
- **공기업에 대한 높은 수준의 지배구조, 정보공개, 책임성 및 투명성 관련 기준 강화.** 해외로 진출하려는 공기업은 국제적으로 인정된 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 부합하는 높은 수준의 지배구조 기준에 따라야 한다. 이를 확산시키기 위해서는 다양한 신흥국에 공기업 가이드라인 준수를 장려해야 하며, 정규적인 이행 메커니즘이 적용되어야 한다.
- **투자 수혜국의 투자정책은 공기업에 공정하고 투명해야 한다.** 각국의 투자정책은 더 높은 투명성과 예측가능성을 확보해야 하며, 이는 국가 안보 또는 공공이 해외 관련된 별도의 조치나 심사의 대상이 되는 경우에 특히 중요하다. 나아가 공정 경쟁을 위한 투자정책상의 허점에 대한 대응책이 마련되어야 한다.

- 각국은 정부와 기업 행태를 왜곡하는 무역관련 다자간 규칙의 허점을 파악하고 이를 보완해야 한다. 예를 들어 WTO의 경우, 국영기업(state enterprises)이 받거나 지원하는 보조금 규정이 향후 우선 심의 대상이 될 수 있다.

제1장. 세계시장의 경쟁주체로서의 공기업

본 장은 보고서에서 다루는 주요 쟁점과 개념 정의를 설명한다. 공기업의 세계경제 기여도와 관련한 OECD의 원 분석자료에 기반하여 실증적인 개괄, 그리고 공기업의 지역별, 업종별 분포, 그리고 세계 최대 기업들과 비교했을 때의 가치에 대한 정보를 제공한다. 데이터에 따르면 공기업이 세계시장의 경쟁기업군에서 그 비중을 확연히 늘려가고 있으며, 이에 따라 공기업의 국제적 확장이 어떻게 경쟁환경에 문제를 발생시켰는가를 논의해 본다. 본 장은 전 업종, 산업, 규제에 걸친 조사 데이터를 기초로 문제점을 비교한다. 마지막으로 철강시장의 최근 분석, 철강생산에 대한 공기업의 역할, 이들의 재무실적을 개괄하는 등 철강부문에 초점을 맞춘다.

1.1. 기업의 국제화: 소유권이 중요한가?

공기업의 국제화 문제를 분석함에 있어 필연적으로 두 가지 의문이 제기된다. 첫째 의문은 다양한 형태의 기업들이 시장에서 활동하는 오늘날의 상황에서 공기업을 어떻게 정의할 수 있는가이다. 기업별로 서로 다른 규모의 공공 지분을 보유할 수 있고 기업은 정부지분 없이도 정부의 지대한 영향력하에 있을 수 있으며, 통상적으로는 기업으로 분류되지 않는 수많은 공공기관(public institutions)들이 존재한다. 둘째는 많은 규제 및 정책들이 민간기업에도 동일하게 특혜로 작용할 수 있는 위험이 있다고 한다면, 현재의 세계 경제에서 국가소유 문제는 어느 정도로 독자적인 문제로 간주될 수 있으며, 그에 대한 특정한 대책 수립이 필요한가 하는 의문이다. 또한 이러한 구분이 국가 및 경제적 맥락에 따라 얼마나 다른가도 고려해야 할 사항이다.

공기업의 정의. 본 보고서는 국가소유에 대한 광의의 정의를 제안한다. 이 문제는 2015년 OECD 이사회 권고 공기업 지배구조 가이드라인(Recommendation of the Council on Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 이하 “공기업 가이드라인”)(OECD, 2015a)에서 거론된 바 있으며 그 상세한 내용은 이후의 장에서 다룬다. 대부분의 국가에서 공기업은 국내법상의 법인으로 인정되며, 최대 의결권 지분의 궁극적인 실소유주가 국가인 기업으로 엄격하게 정의할 수 있다. 그러나 모호한 사례도 있다. 예를 들면, 국가가 기업의 최대 주주가 아니면서도 이에 준하는 정도의 통제를 행사할 수 있다. 공기업 가이드라인에서는 “예컨대, 여기서 말하는 동등한 수준의 통제란, 법적조항이나 기업정관에 의해 국가가 소수 지분만을 보유한 공기업이나 공기업 이사회에 대해 국가의 지속적인 통제가 허용되는 경우이다. 구분이 모호한 일부 경우는 개별 사례별로 판단해야 한다. 어떤 “황금주”가 통제권을 가지는지 판단하기 위해서는 국가에 부여되는 권한의 범위를 먼저 파악해야 한다. 또한, 국가가 소수의 소유 지분만을 보유하는 경우, 기업형태와 주식보유구조에 의해 국가가 실질적인 영향력을 가졌을 때 본 가이드라인의 지침에 적용되는 것으로 간주할 수 있다(예를 들어 주주의 합의에 의해). …… 본 공기업 가이드라인의 전문에 걸쳐 사용되는 “소유권(ownership)”이라는 용어는 통제의 뜻을 의미한다.”고 명시되어 있다. 현 보고서 이후의 내용에도 이와 유사한 접근법이 적용되고 있어서 국가가 기업에 실질적인 통제권을 행사하는 경우(정식 규제 이외의 방법으로), 해당 기업은 공기업으로 간주된다.

국가에 의한 소유/통제가 세계 시장왜곡을 심화시키는가? 무역, 투자 및 공정경쟁 관련 규제당국은 주로 변칙적이거나 시장질서에 지장을 주는 기업행태에서 비롯되는 시장왜곡에 주목한다. 이와 같은 기업행태(“국가 주력기업(national champions)” 및 기타 지원우선 기업에 대한 각국의 특혜지원)는 비단 공기업에 국한된 것은 아니지만 기업에 대한 국가 소유권(또는 통제권)은 이들 기업들이 해외 진출 시 영향을 미칠 가능성이 있다. 가장 직접적인 두 가지 관련사항은 다음과 같다.

- 공기업은 정부의 대리인과 같은 행태를 보인다. 학계에서 자주 논의되는 바와 같이, 공기업과 민간기업을 구분하는 가장 중요한 차이점은 공기업은 반드시 이윤과 장기적 기업가치를 극대화할 것으로 기대하지 않는다(기업을 소유한 정부가 전달

한 우선순위에 의존)는 점이다. (1) 물론 국가가 기업에 대한 소유권을 유지해야 한다는 근거는 이 기업들이 같은 상황에서 민간기업과 다르게 행동해야 한다는 기대 때문인 경우가 많다. “공공정책 목표(OECD의 용어)”가 공기업의 국내 경제 관련사항에 국한되는 한(그리고 적절한 정보공개 및 자금조달 방식을 따르는 한), 어떤 반공정경쟁적 영향도 국내경제로 제한되며 공익 목표 또는 시장실패를 보정하기 위해 합의된 경우에는 외국 사법당국에 문제될 것은 없다. 단, 우연이든 고의로든 간에 공기업이 해외에서 타국 경제를 해하고(그 영향이 공기업의 국제활동 전반으로 확산되고 반공정경쟁적 영향을 미칠 수 있는 경우) 명확하게 자국의 공익을 위해 계획된(파트너 국가의 공익을 해할 가능성이 있는) 행위를 저지른다면, 각 파트너국의 규제당국 및 행정부는 여러 문제에 직면하게 된다.

- **정보공개 및 투명성.** 각국 정부가 민간기업에 공정하게 보조금과 특혜조치를 제공(또는 “국익”을 위해 일반적인 기업관행에서 벗어나도록 이들을 설득)하는 것 외에도, 공기업이 관련된 경우에는 투명성의 문제가 추가로 제기된다. 예컨대 소유지분 및 지배구조(특히 공기업이 얼마나 밀접하게 일반정부부문에 의한 영향을 받고 있는지)에 따라서 수혜자가 민간기업인 경우보다 특혜를 감지하기가 훨씬 더 어려울 수 있다. 이 문제는 공기업이 민간기업과 경쟁하는 모든 통상의 상황에서 일반적으로 나타난다. 그러나 외국의 규제당국이 필요로 하는 정보는 물론, 경우에 따라서는 공기업의 소속 정부로부터 필요한 정도의 규제협력을 구하기 어려울 수 있기 때문에 이 문제는 해외 진출의 경우에 더 두드러질 수 있다.

경제발전 단계가 다르거나 상이한 경제모델에 따라 구조화된 국가들. 국제경제 안에서 다양한 경제개발 수준의 국가들 간 경쟁이 증가하면서 지난 수십년 동안 국가 소유권에 대한 상대적 중요도가 변화한 것은 분명하다. 공기업에 부여된 역할은 통상적으로 각국의 경제발전에 따라 변한다는 점에서 중요하다. 경제발전 초기에 공기업은(또는 정부 지원특혜를 받는 민간 소유의 국가 주력기업조차도) 이들 기업이 민간부문이 대신할 수 없는 필수 서비스 또는 상품을 제공한다는 이유에서 경제에서 반드시 필요한 존재로 인식되는 경우가 많다. 신흥국에서는 종종 국가개발전략과 산업정책을 통한 성장 촉진을 위해 국가 개입정책(공기업의 운영 등을 포함)을 도입하기도 한다. 공기업의 비중이

큰 국가들의 사업부문이 해외로 확장하는 경우, 무역 및 투자 상대국들은 자신들이 이미 수십년 전에 단계적으로 공공부문의 개입을 폐지하거나 제한시킨 업종에서 낮은 공기업에 대한 이슈에 대응해야 한다고 생각할 수 있다. 무역 및 투자 상대국들은 공기업의 자국 내에서 공기업에 부여된 어떤 특혜가 공기업 해외 운영에도 이어져 상대국 시장에서 반경쟁적 결과를 초래할지도 모르는 불확실성을 해소하기 위해 고심해야 할 수도 있다.

1.2. 대형 공기업들: 실증적 개요

세계 경제 속 공기업의 역할은 확대되고 있으며, 이는 공기업의 국제화가 진척되고 있다는 사실뿐만 아니라 세계에서 성장 속도가 가장 빠른 신흥국 경제에서 공기업이 차지하는 비중이 높다는 사실을 반영하고 있다. OECD와 세계은행에 의한 이전 연구들에 따르면, 상대적으로 발전 정도가 높은 신흥국에서조차도 공기업부문이 전체 경제활동의 20~30%를 차지하며, 이 비중은 자원의존도가 높은 소규모 개발도상국에서 더 높게 나타난다.

대부분의 OECD 회원국에서는 그 비중이 훨씬 작는데, 중앙정부가 소유하는 공기업의 전체 경제에 대한 기여도는 약 2%이다(OECD, 2014b).² 다만 이러한 사실이 해당 국가 경제에서 공기업을 통한 국가 개입의 전체상황을 충분히 보여주지는 못할 수 있다. 수십년간의 민영화 이후 남은 공기업은 주로 공익사업(utilities sectors)과 네트워크 산업에 집중되어 있고 금융도 일부 있다. 민간 경제 업종 대부분이 이들 업종의 생산성과 경쟁력에 의존하고 있는 가운데 이러한 업종들을 통제할 때, 각국 정부가 의도하기에 따라서는 과도한 경제적 영향력을 행사할 수 있다. 특히 유럽연합(EU) 내에서는 이와 같은 업종에 속하는 공기업들이 국가간 무역 및 투자분야에서 더욱 왕성하게 활동해왔기 때문에 정부는 공기업의 국제화에도 직접적인 영향을 미친다.

국가가 기업의 권한을 상당부분 행사할 수 있을 정도의 소유지분을 보유하고 있는 부분적 국가지분보유 기업(partially-state owned enterprises)(또는 국가투자기업(state-invested enterprises, SIE))도 포함시킬 경우, 상당한 국가 영향력이 지속되고 있다는 의심은 커지게 된다. 소유 지분율이 의결권주 지분의 10%를 넘을 경우에는 많은 사람들이 위와 같은 인식이 사실일 것이라 추정한다.³ 한 연구(OECD, 2014e)에서는 이와 같은 광의

의 정의를 4개 OECD회원국(노르웨이, 프랑스, 슬로베니아, 핀란드)에 적용하면 정부투자 업종(state-invested sectors)의 국가경제 비중이 10% 이상임을 보여준다.⁴

세계 최대의 국가투자기업(SIE)의 국가별, 업종별 분포는 <표 1.1>과 같다. 포브스 2015 글로벌 2000의 기업랭킹 순위에 따르면 2014년에 세계 2000대 기업 중 326개 이상의 기업에서 국가 소유지분이 10%를 넘는 것으로 나타난다.⁵ 표에 의하면 2014년 기준 세계 최대 공기업의 3분의 1(총128개)이 중국 본토의 기업이었으며, 홍콩에 본부를 둔 곳도 13 곳이나 되었다. 중국의 기업과 공기업 업종에 대한 상세한 내용은 <참고 1.1>에 설명되어 있다. 표에서는 OECD 회원국도 두드러진다. 총 33개의 대형 공기업이 주요 유럽국가와 노르웨이 및 일본에 본부를 두고 있다. 나머지는 신흥국 및 경제체제의 전환을 경험한 국가들(post-transition economies)이 차지하며, 여기에는 인도(34개 공기업), 중동국가(29개), 러시아(10개), 브라질(7개)이 포함된다.

이 중에서도 가장 중요한 업종은 금융(은행 및 기타)으로 2000대 기업 내 총 115개가 포함되어 있다. 그다음으로는 공익사업(public utilities; 전력, 가스 배급, 운송 및 통신) 분야에 83개 공기업이 있으며, 제조업(41개), 금속 및 광물(29개), 그리고 석유(26개) 업종이 그 뒤를 이었다.

〈표 1.1〉 세계 최 국가투자기업(SIE)의 국가 및 업종별 분포

(단위: 개, 백만달러)

국가	기업 수										시가총액
	금융	전기 및 가스	제조	기타 금융	금속 및 광물	석유	통신	운송	기타	합계	
중국	18	10	23	18	17	5	4	7	26	128	4,004,308
프랑스	1	3	5	1			1	2		13	384,700
인도	16	4	2		4	4	2		2	34	330,557
독일	1	2	1				2			6	290,000
사우디 아라비아	2	1	3	1	1		1			9	210,400
중국(홍콩)	1	3	1	3	1			3	1	13	209,600
러시아	2	3			1	3	1			10	188,100
영국	2									2	144,600
싱가포르	2						1	1	2	6	143,715
노르웨이	1		1		1	1	1			5	141,500
일본							1		1	2	136,700
이탈리아		3	1			1				5	128,500
아랍 에미리트	6	1		2			1	1		11	123,500
브라질	1	2	1		2	1				7	121,600
카타르	5		1	2			1			9	110,100
기타	25	11	2	5	2	11	8	2	0	66	788,400
총계	83	43	41	32	29	26	24	16	32	326	7,456,280

출처: 포브스 글로벌 2000, 정부투자부문의 시가총액이 미화 1천억달러를 초과하는 국가만 포함됨.

〈참고 1.1〉 중국의 중앙 및 지방 공기업: 다양한 의도와 주력 업종

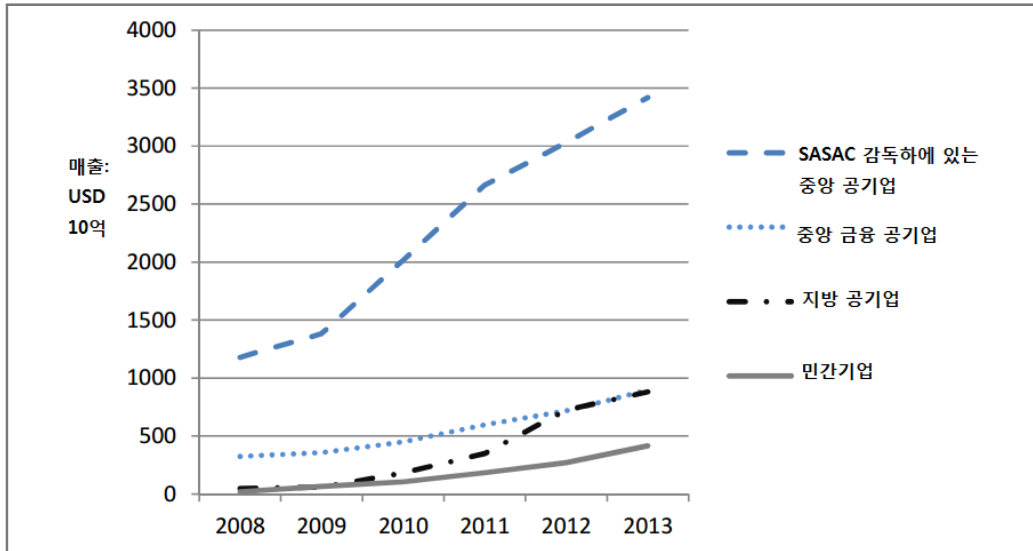
중국 공기업의 투자행태를 이해하기 위해서는 우선 중앙정부 산하의 공기업(전략적 산업 분야에 집중하는 경향이 있음)과 복잡하고 다양한 지자체 산하 공기업을 구분해야 한다. 중국 대기업들은 거의 대부분 중앙 공기업과 국유은행이다. 2011년 기준으로 50대 기업의 총 매출 중에 중앙정부 공기업 비중은 72%이며 기타 중앙 금융기업과 우정국이 17%를 차지했다(Hubbard & Williams, 2014). 중앙정부 공기업은 중국 국유자산감독관리위원회(SASAC)의 감독하에 있으며, 국가경제는 물론 공공부문(비금융)에서 중요한 비중을 차지한다.

중국 중앙정부 산하 공기업은 2003년 196개에서 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 설립된 2014년 말에 112개로 감소했다. 매출액은 2013년 9.1%, 2014년에는 3.8% 성장하였고, 총 이익은 각각 3.6%와 4.2% 상승하였다. 이들은 2012년 기준으로 공기업(비금융) 총자산의 31.3%, 총이익의 49.4%, 그리고 고용인력의 34.1%를 차지했다. 2014년 중앙 공기업의 총매출액은 중국 GDP의 39.4%에 달했다. 비금융 중앙 공기업은 “전략적”으로 경제에 중요한 업종, 특히 천연자원 및 공익사업(public utilities; 에너지, 전기통신, 운송 등)에 집중되어 있다. 2014년에 중앙 공기업은 Fortune 500 내 중국 기업 총매출의 64.1%를 차지했다(OECD, 2015).

이는 지역 및 지방 차원에서 대부분을 차지하는 중국의 지방 공기업들과 대조적이다. 지방 공기업 전체가 중앙 공기업 전체보다 더 많은 국유 지분을 소유하고 있으나, 개별적으로는 그 규모가 훨씬 작다(아래 그림 1.1 참조). 그럼에도 불구하고 지방의 공기업도 해외, 특히 유럽과의 거래에 매우 적극적이다. 중국의 지방 공기업의 초국적화지수(Transnationality Index(TNI): 총자산, 매출, 고용인력 대비 해외지분의 산술평균으로 계산)는 중앙 공기업의 TNI에 근접하고 있어 2010년 지방 공기업의 TNI는 7.04%(중앙 공기업은 11.87%)였으나 2013년에는 두 TNI 지표는 약 13%로 그 차이는 1%에 불과했다. 지방 공기업은 급속한 국제화와 더불어 투자에 있어 명확한 업종 집중화를 보인다. 2010~2013년 사이에 유럽에서의 중국 지방 공기업의 투자거래의 70% 이상이 제조업에 집중되었다.

지방 공기업은 매우 파편화된 환경(fragmented environments)에서 운영되어 36개의 지방 자산관리위원회와 442개 산하기관의 감독을 받는다(Drysdale, 2015). 지방 공기업일수록 공기업 간 또는 민간기업과 경쟁하게 될 가능성이 높으며 따라서 중앙 공기업보다 이익창출 유인이 높다. 그럼에도 불구하고 지방 공기업은 중앙 공기업보다 더 느슨한 법률 규제를 받을 수 있다.

[그림 1.1] Fortune 세계 500대 기업 랭킹 내 중국기업(매출기준)

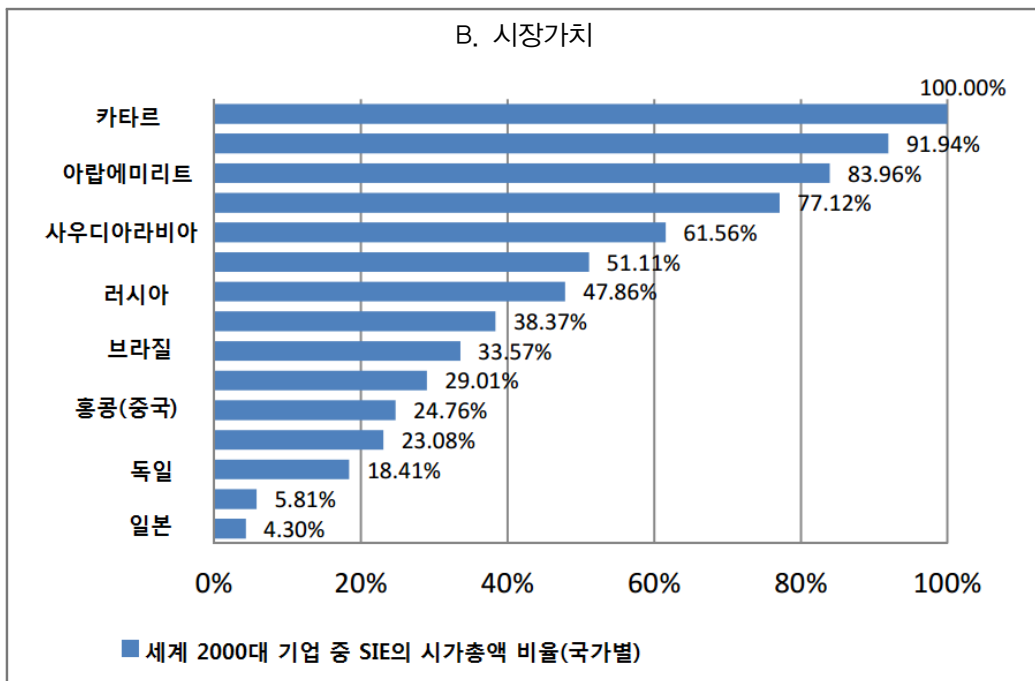
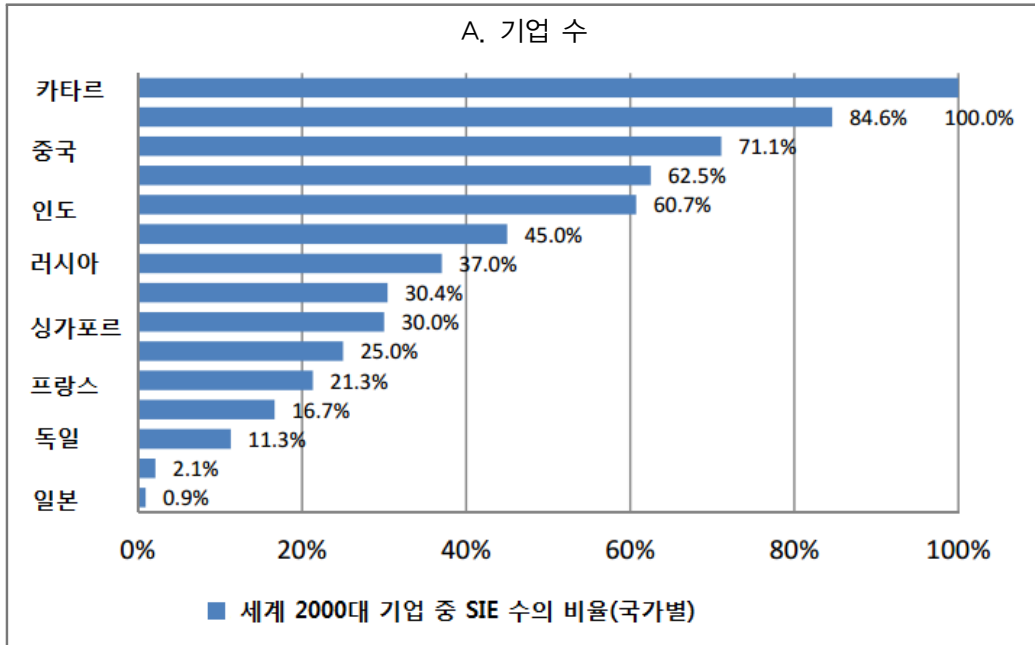


출처: 딜로직의 기업 인수합병 분석 데이터베이스(Dealogic M&A Analytics database)를 이용하여 사 무국이 산출. OECD(2015), Zhu Kai와 Andrea Goldstein, “중국 중앙 공기업의 유럽 및 프랑스 투자: 개요 및 영향(Chinese Central SOEs' Investment in Europe and France: Overview and Impact)”. Hubbard, Paul, Williams, Patrick(2014). “중국 공기업: 평등의 불평등(Chinese SOEs: some are more equal than others)”. 동아시아포럼 Quarterly, 2014. 8. 24일자.

특정 국가에서 대형 공기업들이 두드러지게 나타나는 현상은 그 기업들이 그 국가의 수출 및 해외 투자원이 될 가능성이 가장 높다는 것을 의미한다는 점에서 중요하다. 다만 그 현상도 해당 국가의 기업부문에서 공기업의 중요도에 대한 단편적인 인상을 제공할 뿐이다. [그림 1.2.A]와 [그림 1.2.B]는 전 세계 2000대 기업 중 국가가 소유하거나 주주지분을 확보한 기업의 비율을 보여준다. 두 그래프는 기업 수와 시장가치를 기준으로 측정 한 수치들을 보여준다.⁶

그래프를 살펴보면 걸프지역에서도 상대적으로 규모가 작은 왕국인 카타르와 아랍에미리트는 거의 모든 대기업이 국가가 대주주임을 알 수 있다. 시장가치를 기준으로 측정하면 노르웨이도 100%에 가까운 비율을 나타냈지만, 이는 국유 석유회사의 높은 평가액이 반영된 것이다. 측정법과 무관하게 중국은 대기업 중 높은 비율로(3분의 2를 훨씬 상회) 기업의 대주주 지분 또는 부분적 국가 주주지분을 보유한 것으로 나타난다. 반대로 경제규모가 큰 유럽 주요 국가(일본도 유사)는 <표 1.1>에서 높은 순위를 보이지만 이들 국가의 기업부문(또는 기업부문의 최상위권)에서 공기업의 비중은 상대적으로 제한적인 것으로 보인다.

[그림 1.2] 2014년말 기준, 세계 200대 기업 내 공기업 비중

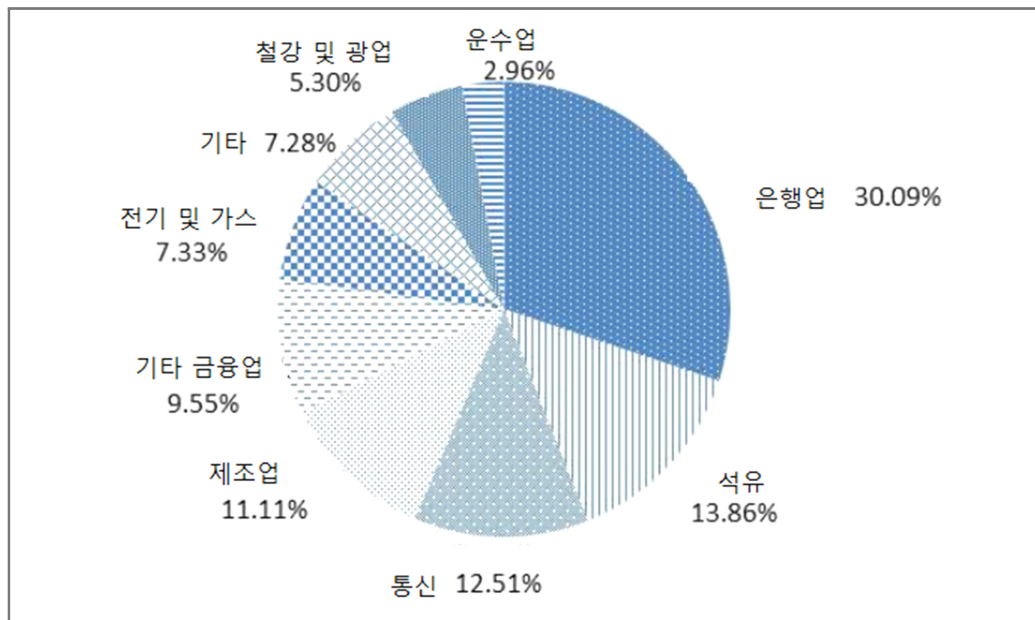


출처: 포브스 글로벌 200. 정부투자 부문의 시가총액이 미화 1천억달러를 초과하는 국가만 포함됨.

[그림 1.2A]와 [그림 1.2B]를 더 자세히 살펴보면 개별 국가 내 공기업의 상대적 비중은 기업 수보다 시장가치로 측정했을 때 더 높다는 점을 알 수 있다. 이는 대부분의 국가에서 규모가 가장 큰 기업들 중에서도 공기업이 두드러진다고 한 OECD(2014b)의 결론과 일치한다. 이러한 관점에서 봤을 때 눈에 띄는 예외적인 국가는 인도의 경우로, 대형 공기업이 유사한 민간기업보다 규모가 작다. 이는 상장기업들 중에서 초대형 가족소유 기업그룹들이 인도 경제를 주도한다는 점을 증명하는 증거일 것이다.

마지막으로 [그림 1.3]은 세계 최대 국가투자기업(SIE) 326개(시장가치 기준)의 분포를 주력 사업부문별로 나타낸 것이다. 분석 결과, 세계 전체의 공기업 분포는 금융분야에 집중되어 있었으며(총시장가치의 41% 이상), 이는 우선 중국의 은행 및 보험사 때문이고, 둘째로는 서유럽 초대형 은행에 대한 국가의 소수 지분 보유에 그 원인이 있다. 두 번째로 큰 부문은 석유부문으로(기본적으로 국영 석유 및 가스탐사 회사), 총시장가치의 약 14%를 차지했으며, 세 번째 부문은 13%에 가까운 비중을 보인 통신부문(대부분 전기통신)이었다. 이 점은 이후의 본 보고서 내용에 있어 중요한데, 민간소유 기업에서도 마찬가지로 이와 같은 부문들이 활발한 수출 및 해외 투자활동을 보이기 때문이다.

[그림 1.3] 세계 최대 공기업들의 업종별 구성



출처: 포브스 글로벌 2000

1.3. 세계시장의 경쟁주체로서의 공기업에 관한 문제점

규제당국과 민간기업 경쟁의 측면에서 공기업의 국제화가 문제가 되는 이유는 공기업이 해외 무대에서 민간기업과 다른 행태를 보일 수 있고, 기업적 목표와 근본적인 경제가치 창출에 입각한 판단을 내리지 않을 수 있다는 점 등이 있다. 그 중에서도 가장 주요한 문제점은 공기업이 무역 및 투자에 있어 영리적 목적이 아닌 “정치적”이거나 공공정책적 목표를 따를 수 있다는 점이다. 다시 말해, 공기업은 (독자경영과 제한된 정부의 관여를 선호할지라도) 정치적 목표와 정부의 비기업적 동인을 고려할 수밖에 없다(Cuervo, 2014).

정부가 의도적으로 기업을 국유화하겠다는 결정을 내릴 경우, 해당 기업이 상황에 따라 민간기업과는 판이한 행태를 보여야 한다는 합의가 존재한다. 일반적인 국유화의 동인으로는 보편적인 국가 공공서비스 제공이나 시장 실패 보완 등을 꼽을 수 있다. 일부 신흥국에서는 공기업에 개발전략 및 산업정책에서의 주도적인 역할을 부여하기도 한다. 공기업은 보다 광의의 국가적 이해의 차원에서 정부를 대리하여 부족한 자원을 안전하게 확보할 수도 있다. 또한 해외 기술 및 노하우를 국내에 보급하기 위해 이를 인수할 수도 있다.

시장에서 활약하고 있는 공기업 중에는 영리와 공공정책이라는 두 가지 목표를 지속적으로 추구하는 기업이 일부 있으며, 이들 양자 간의 구분이 언제나 투명한 것은 아니라는 점에서 논쟁이 발생한다. 공기업이 비상업적 임무를 수행하는 대가로 소유주인 정부가 통상 특정한 보상을 제공하게 된다. 규제로부터의 면책(독점 허용 등), 저리의 자금(Kowalski, P.와 K. Perepechay, 2015), 그리고 세금감면이 제공되는 경우가 많다.⁷ OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2015a)에서 권고하는 투명한 방식이 아닌 경우, 보상과 특혜적 지위가 문제를 발생시킬 수 있다.

공기업이 타국의 경쟁 시장에 진출하게 될 때 위와 같은 다양한 형태의 보상은 문제가 될 수 있다. 특히 문제가 되는 것은 공기업이 자국 시장에서 가졌던 특혜적 지위가 해외 활동에까지 영향을 주는 경우다. 정부가 공기업에 제공한(또는 공기업을 통해 민간기업에 제공된) 특혜 중 일부는 세계 시장에서 반경쟁적 효과를 초래할 수 있다. 이와 같은 효과는 의도된 경우도 있고 의도되지 않은 경우도 있다. 공기업의 공공정책 목표보다는 그

사업 규모에 비례하여 특혜가 제공됨에 따라 잘못 설계되거나 왜곡된 보상제도가 발생하며 이로 인해 공기업이 해외 진출에 대한 유인과 이점을 모두 받게 되는 일은 드물지 않다. 부실 공기업의 디폴트를 피하기 위한 고도의 대응적 차원의 조치조차도 해외의 입장에서서는 경쟁자의 퇴출을 막는 것으로 보며 부정적으로 인식할 수 있다. 규모와 빈도에 따라서 이와 같은 행위는 경쟁과 다자간 무역 및 투자체계의 국제적인 원칙으로 통용되고 있는 세계 자원할당(global resource allocation challenge)에 영향을 줄 수 있다. 이와 같은 문제가 비단 공기업에만 국한된 것은 아니며 국가가 지원하는 민간기업의 행태에도 해당할 수 있음을 유의해야 한다. 이와 같은 특혜는 다음의 표에 요약되어 있다.

특혜의 유형	내용
공기업, 국영은행 또는 기타 금융기관(국가지원)이 제공하는 특혜금융	수반되는 특혜: (i) 공기업 자본 수익률 관련 특혜 적용, (ii) 공기업 배당률 관련 특혜 적용, (iii) 직접 자금지원(공공서비스 의무와 연계되지 않음), (iv) 시가 이하로의 공기업 유상증자, (v) 시중 금리 이하의 신용제공, 그리고 (vi) 정부 신용보증. 여기에는 민간기업에 대한 국가소유 금융기관의 대출우대까지 포함될 수 있다(예, 생산설비 확장/유지를 위한 대출).
정보 접근 특혜	공기업이 정부로부터 특혜를 받아 기밀정보나 내각의 내부결정 등의 정보에 접근할 수 있는 경우, 이는 불공정한 특혜로 인식될 수 있으며 시장의 신뢰도에 영향을 줄 수 있다. 공기업은 민간 경쟁사에게는 허용하지 않거나 제한되는 데이터와 정보(즉, 예정된 규제, 조달, 기술명세, 위성규제, 환경정책, 법률, 세제안)에 접근할 수 있다고 인식되고 있다.
전면적인 보조금/조세감면	몇몇 공기업은 기업활동 유지를 위해 정부로부터 직접 보조금이나 기타 형태의 공공 금융지원 특혜를 제공받는다. 예컨대 국내시장에서 공기업의 공공서비스 의무를 보상하는 제도의 형태로 세금감면이 제공되는 경우가 종종 있으나(상업성 없는 지역에 대한 우편 또는 운송 서비스의 제공 등) 제도가 공공서비스 의무 자체보다 기업규모에 비례하여 제공하는 것일 경우에는 특혜적 조치이자 차별적 정부 보조에 버금가는 행위로 비춰질 수 있다.
현물 보조	또 다른 형태의 보조로는 동일한 조건에서 민간 경쟁사의 지불가격에 훨씬 못 미치는 저가로 네트워크 산업분야의 공기업이 토지 및 도로 사용권의 특혜를 제공받는 현물 보조(in-kind benefits)가 있다. 이와 같은 공제는 인위적으로 공기업의 원가를 낮추고 경쟁사보다 가격 우위에 설 수 있게 해준다. 다른 예로는 노동인력과 기반시설과 같은 투입요소에 대한 특혜적 접근권 등이 있다.
교부금 및 기타 직접지원	교부금 및 기타 직접지원으로는 (i) R&D 지원 정책, 환경 및 그린정책, (ii) 일반 경제개발정책(산업정책 등), (iii) 특정 업종 또는 제품에 대한 경제개발정책, 그리고 (iv) 공공서비스 제공에 대한 지원이 있으며, 이 모든 형태의 지원이 동일 시장 내 경쟁사에게도 공정하게 제공되지 않을 경우에는 비중립적 상황이 초래될 수 있다. ⁸

특혜의 유형	내용
국내시장에서의 특혜적 지위	각국 정부는 일부 기업활동에 대하여 법적으로 공기업에 배타적 특혜 또는 독점권을 부여하는 경우가 많다. 이는 우편서비스, 공익사업(utilities)과 같이 국가가 국가관리기관(state-controlled entities)을 통하여 제공하기로 결정한 기타 보편적 서비스 분야에서 그 사례를 찾아볼 수 있다. 공기업이 법적으로 또는 자연적으로 조성된 독점구조로부터 지속적인 혜택을 받는 경우에는 이 점이 경쟁체제 전체에 실질적인 영향을 주지는 않겠으나 네트워크 부문의 공기업 중에는 그 가치사슬 내에서 생성된 독점시장을 갖는 수직적 통합구조로 운영되는 경우가 있다. 이러한 현상은 상대적 경쟁력에 직접적인 영향을 주고 공기업이 이익창출활동에 참여하고자 하는 타 경쟁업체의 진입요건에 영향을 미칠 수 있게 한다. 나아가 국내 조달에 있어 공기업에 대한 특혜 문제를 야기할 수 있다.
명시적 또는 암묵적 보증	공기업에 대한 국가보증은 차입비용을 낮추고 민간경쟁업체에 대한 경쟁력을 높인다면 문제가 될 수 있다. 현장에서 국가가 특정 기업이 그와 같은 보증의 대상이 아니라고 시장을 설득하기 어려울 수 있다.
면제	특정 기업형태의 공기업은 파산규정에서 면제되기도 한다. 자기자본이 동결되고 공기업이 상당 기간 동안 파산의 위험 없이 손실을 기록할 수 있기 때문에, 이는 문제가 된다. 독과점 규제 적용 면제도 공기업에 반경쟁 행태에 참여할 기회를 제공할 수 있다. 예를 들어 공기업이 약탈적 기업행태를 보일 수 있다.
규제상 특혜	(ii) 특수 자원 채굴권 부여, (iii) 일반 법규로부터의 면제, (iv) 규제 준수 면책(환경기준 또는 기술요건), (v) 정보공개 요건 면제 또는 불응, (vi) 잠재적 경쟁사에 대한 부당한 승인 불허, (vii) 건축허가 또는 지역지구제로부터 면제, 그리고 (viii) 조부 조항(grandfather clauses) 적용.
조달상의 특혜	향후의 공공조달 계약 및 입찰 정보에 대한 특혜적 접근(계약 수주를 위해 필수적인 기술 및 기타 요건), 또는 계약에 대한 노골적인 낙찰 특혜는 공기업에 잠재적 경쟁사에 대한 우위를 점하게 할 수 있다.
가격 지원	가격 지원(price support)은 특정 상품의 국내 시장가격과 공시가격 간의 간극을 만드는 정책적 조치와 관련된다.
상업외교 형태의 지원	사업기회를 잡기 위해 정부 지원 및 외교에 의존함으로써(경쟁사에게 주어지지 않는 이와 같은 지원 없이는 상업적으로 불가능) 공기업은 경쟁우위를 점할 수 있다.

1.4. 기업, 산업, 규제적 시각 비교

다음의 절에서는 기업, 산업 및 규제당국의 문제점을 비교하겠다. 해당 내용은 OECD가 실시한 두 건의 조사결과를 바탕으로 한다. 첫 파트(a)에서는 세계 시장에서의 공기업에 관한 OECD 조사(OECD Survey on State-Owned Enterprises in the Global Marketplace) 결과를 바탕으로 무역 정책, 투자규제 당국과 공기업 감독기관의 시각을 살펴본다. 두 번

째 파트(b)에서는 국제시장 경쟁의 국가영향에 관한 OECD 기업 조사(OECD Business Survey on State Influence on Competition in International Markets)결과에 기초하여 민간 경쟁업체의 입장을 살펴본다. 세 번째 파트(c)에서는 철강 분야의 정책입안자들의 시각을 살펴본다.

a) 무역정책, 투자규제당국 및 공기업 감독기관의 시각

앞에서 언급된 문제점은 세계 시장에서의 공기업에 관한 OECD 조사의 곳곳에서도 일부 드러났다. 이 조사는 2015년 17개 국가(주로 OECD회원국을 대표)를 대상으로 실시되었으며 공기업의 국제화와 관련된 주요 과제 및 문제점을 측정하기 위한 것이었다. 조사를 위해 기업 소유, 경쟁법 집행, 투자규제, 무역정책을 담당하는 정부당국과 기업 및 경쟁 체제, 수출입 및 투자규제 등 광범위한 업무를 담당하는 정부 부처에 정보를 요청하였다. 그 목적은 국제시장에서 공기업과 관련된 문제의 수준을 측정하는 것이었으며, 또한 문제에 대한 원인이 국내시장에서의 특혜인지, 공기업의 경쟁환경 때문인지, 공기업의 투명성과 지배구조에 대한 정보 부족이나 불확실성 때문인지, 아니면 그 이상의 국가 안전과 관련된 특별한 우려 때문인지를 파악하기 위한 것이었다. 조사에서는 공기업과 그 감독부처의 책임자에게 공기업의 투자 동인과 해외에서의 기업활동 시 특별한 애로사항에 대한 평가도 요청하였다. 조사의 주요 결과에 대한 요약은 다음과 같다(Sultan Balbuena, 2016).

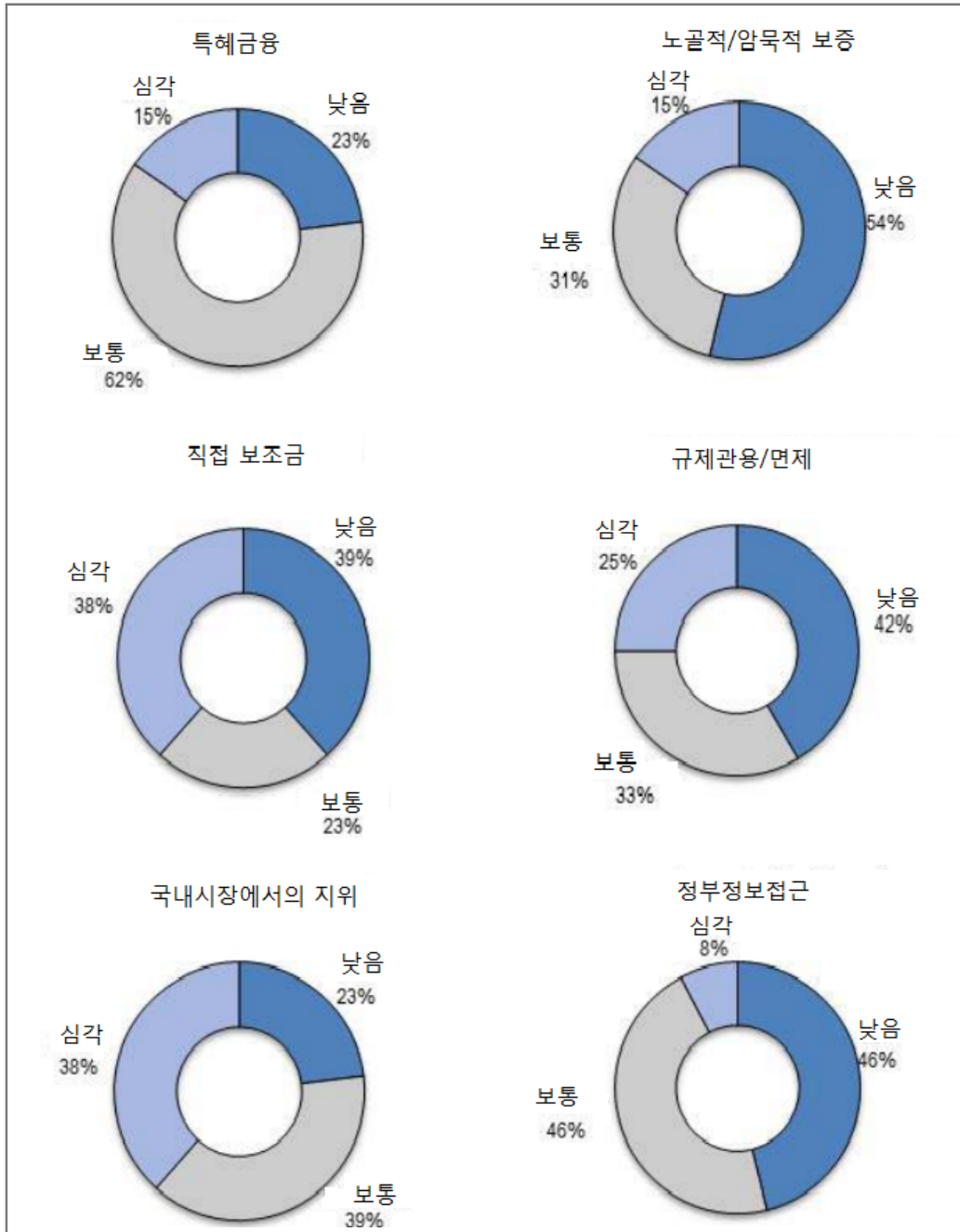
공공 소유권(Public ownership)이 문제의 원인은 될 수 있으나 모든 정책 부서에 해당하는 것은 아니다. 국가소유가 세계시장 왜곡 문제를 악화시킬 수 있는가와 관련하여 설문 결과는 복합적으로 나타났다. 투자 규제의 시각에서 볼 때, 공공소유권이 결정적인 요인은 아닌 것으로 나타난다(응답자의 86%가 공기업의 투자가 민간기업과 비교하여 “동일한 수준의 위협”이라고 생각했다). 무역거래의 시각에서는 공공소유권이 시장왜곡에 있어 보다 결정적인 요인인 것으로 보인다.

응답자의 80% 이상은 공기업이 자국으로부터 특혜를 받는다고 생각하고 있으며(대개 지자체에서 제공), 46% 이상은 공기업이 민간기업보다 특혜를 받을 가능성이 더 높다고 생각했다. 73%는 그러한 특혜가 제품 및 서비스 무역에 영향을 줄 수 있다고 생각했다.

공기업(또는 그 정부)의 시각에 따르면, 대부분의 응답자들은 해외 기업활동상의 장애들이 공기업의 지위와 관련된다고 생각하지 않았다. 동시에 자사의 해외에서의 기업활동이 정치적 문제를 야기하는 원인을 i) 주주로서의 정부 존재와 ii) 경쟁우위에 대한 인식에 있다고 응답했다.

공기업이 제공받거나 공기업을 통하여 제공된 특혜는 문제라고 인식했다. 투자정책의 시각에서는 국내 시장에서의 공기업의 포지션과 공정경쟁제도의 규제 여부에 대하여 보통(부분적) 수준 또는 심각한 수준의 문제점이 있다는 우려(77%)가 있었다. 보통(부분적) 수준 또는 심각한 수준의 문제가 있다고 응답한 주요 부문으로는 i) 특혜금융(77%), ii) 직접 보조금(61%), 그리고 iii) 규제 면제(58%)가 있었다(그림 1.4). 놀랍게도 무역업계에 대한 조사 결과도 이와 유사하다. 경쟁에 “가장 큰” 영향을 준다고 조사된 (공기업에 대한) 특혜의 형태로는 정부조달부문의 특혜, 가격 지원, 보조금/직접보조, 세금감면이 있다. 마지막으로 공기업이 제공한 특혜도 공정경쟁에 영향을 준다고 조사되었다.⁹ 그러나 더 깊이 분석해 보면, 이와 같은 문제점이 불공정경쟁 행위로 전환되지는 않은 것으로 보인다(즉 불공정한 인수합병, 카르텔, 독과점 또는 시장 우월적 지위의 남용 관련). 나아가 응답자들은 공기업이 기업인수비용을 더 내거나 덜 내지는 않는 것으로 보았는데, 최근의 실증연구도 이 결과를 뒷받침하고 있다.

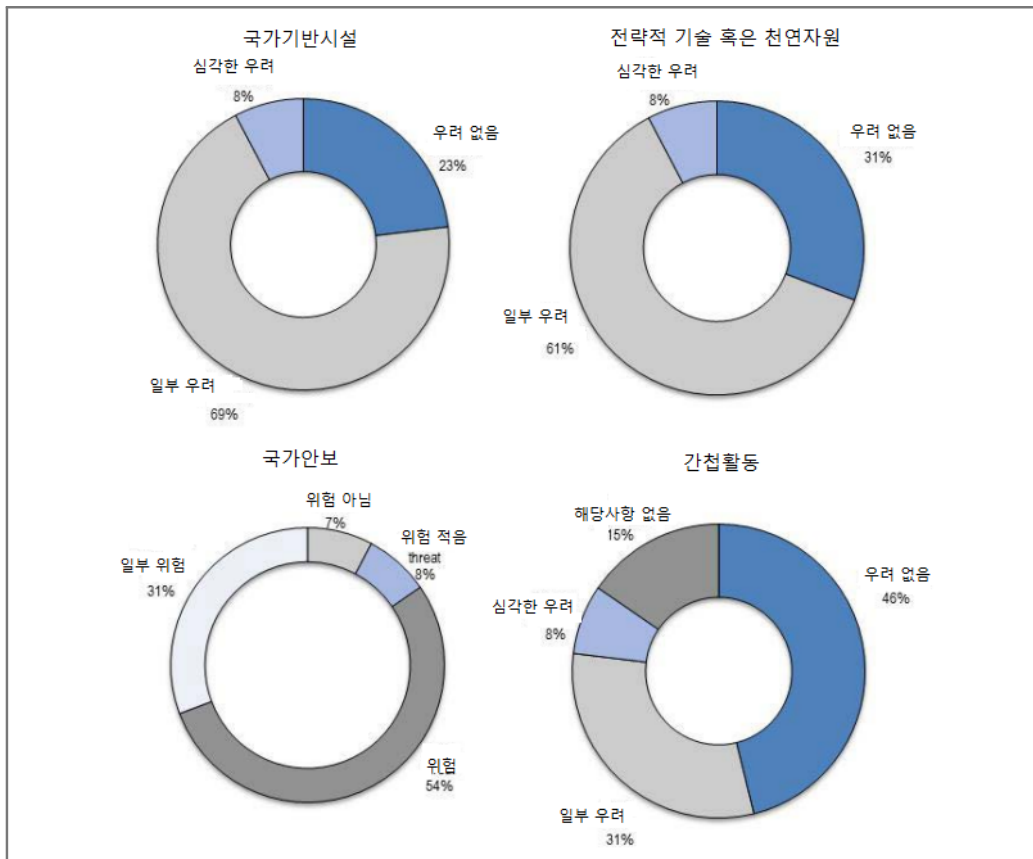
[그림 1.4] 특혜의 사례 및 문제점의 정도(투자정책의 측면에서)



출처: 세계 시장에서의 공기업에 관한 OECD 조사(OECD Survey on State-Owned Enterprises in the Global Marketplace, 2015).

국가안보 문제는 주로 국가기반시설(critical infrastructure)과 전략적 기술/자원에 집중된다. 비록 30%의 응답비율에 그쳤으나¹⁰ 국가안보상의 문제점은 업종별로 강한 요인인 것으로 보이며 소규모 경제국에 대한 외국 공기업의 투자로 그 문제는 악화될 수 있다. 특히 국가기반시설(에너지, 통신 또는 중공업)과 전략적 기술 또는 천연자원에 대한 투자가 가장 문제라고 지적되는 분야(60% 이상이 응답)로 나타났다. 소수응답이지만 간첩 활동의 문제점이 지적됐고 그 결과는 투자를 제공하는 국가별로 달랐다. 일반적으로 이러한 연구결과는 규제당국이 부담스러운 다른 이유보다는 “경제적” 문제에 높은 비중을 둔다는 가정을 증명하는 경향이 있고, 특정 업종에 대한 편향은 공기업에 의한 해외 인수합병의 경향성을 반영하는 것일 수 있다.

[그림 1.5] 국가안보 관련 문제(정책적 측면에서)

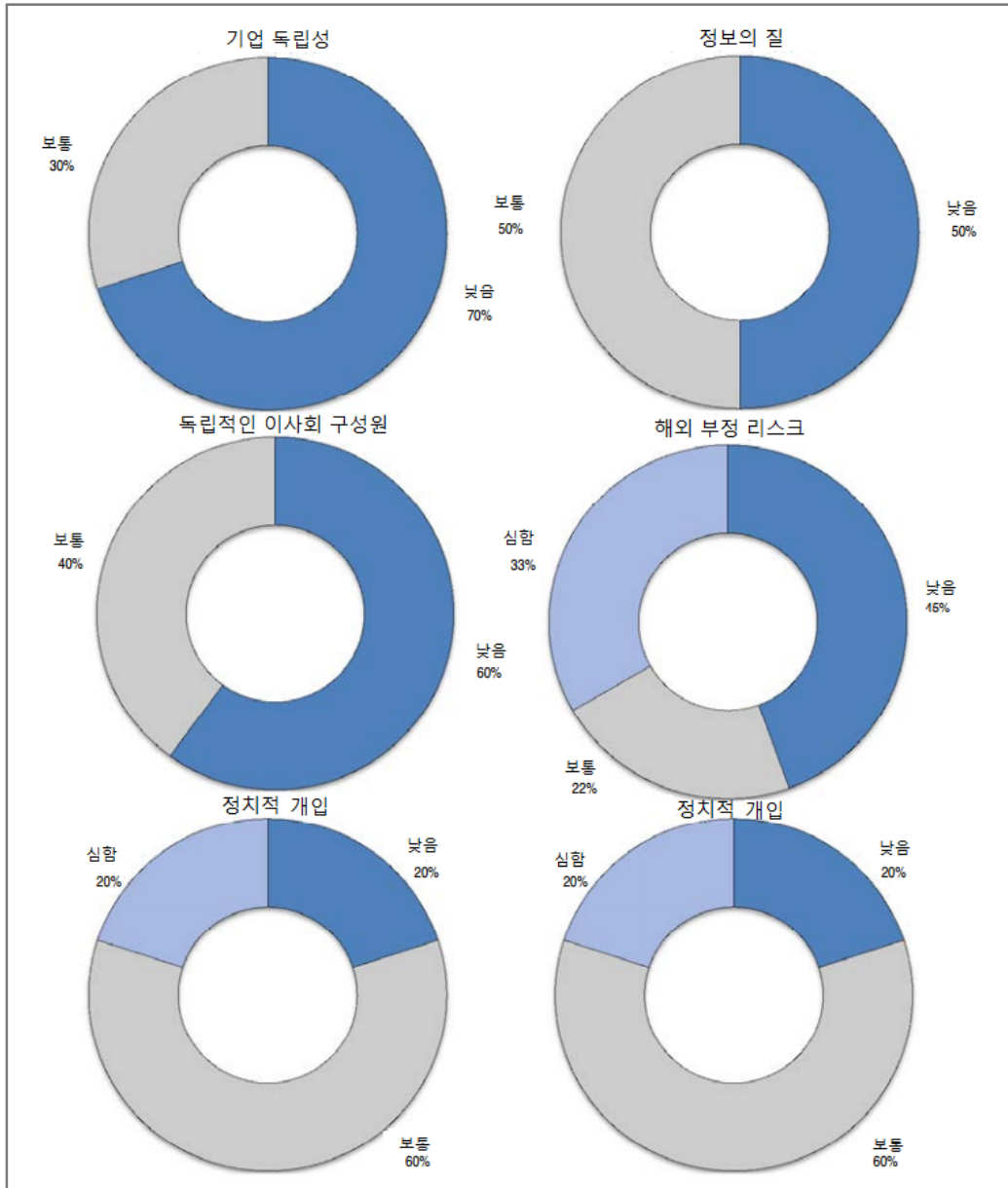


출처: 세계 시장에서의 공기업에 관한 OECD 조사(OECD Survey on State-Owned Enterprises in the Global Marketplace, 2015).

공기업 지배구조 및 투명성 실천, 그리고 공기업 운영에 대한 정보 공개를 중요한 요소로 생각했다. 응답자 중 80%가 공기업의 기업활동에 대한 정치적 영향에 대해 심각한 또는 어느 정도 심각한 문제로 보았다. 이러한 결과는 규제당국에 i) 국가로부터 공기업이 독립적이고 독자적인 활동을 하도록 보장하고 ii) 해외에서 공기업 운영의 근거가 되는 비영리적 목표와 관련한 잠재적 문제를 해소하기 위해 외국 공기업 정보(개별 기업별 목표, 국가 소유권 정책, 연차보고서 등)에 대한 접근이 왜 중요한가를 설명해 줄 수 있다. 당연한 결과로 공기업이 외국에서의 부정행위에 연루될 위험성도 규제당국이 높은 빈도로 꼽은 문제점 중 하나인 것으로 조사되었다(그림 1.6). 공기업(그리고 그 소유 정부)들은 자사의 해외에서의 기업활동이 정치적 문제에 부딪힌다고 응답하였다. 무역 정책의 시각에서는 기업 지배구조와 비영리적 목표에 대한 투명성이 공기업 소유주들에게 중요한 고려사항이라고 조사되었다. 응답자들은 공기업과 민간기업(POE) 간에 특혜를 판별할 수 있는 능력에 뚜렷한 차이는 없는 것으로 보았다. 그것이 공기업의 활동과 관련된 정보와 그 투명성에 대한 충분한 접근 때문인지는 아직 알 수 없다.

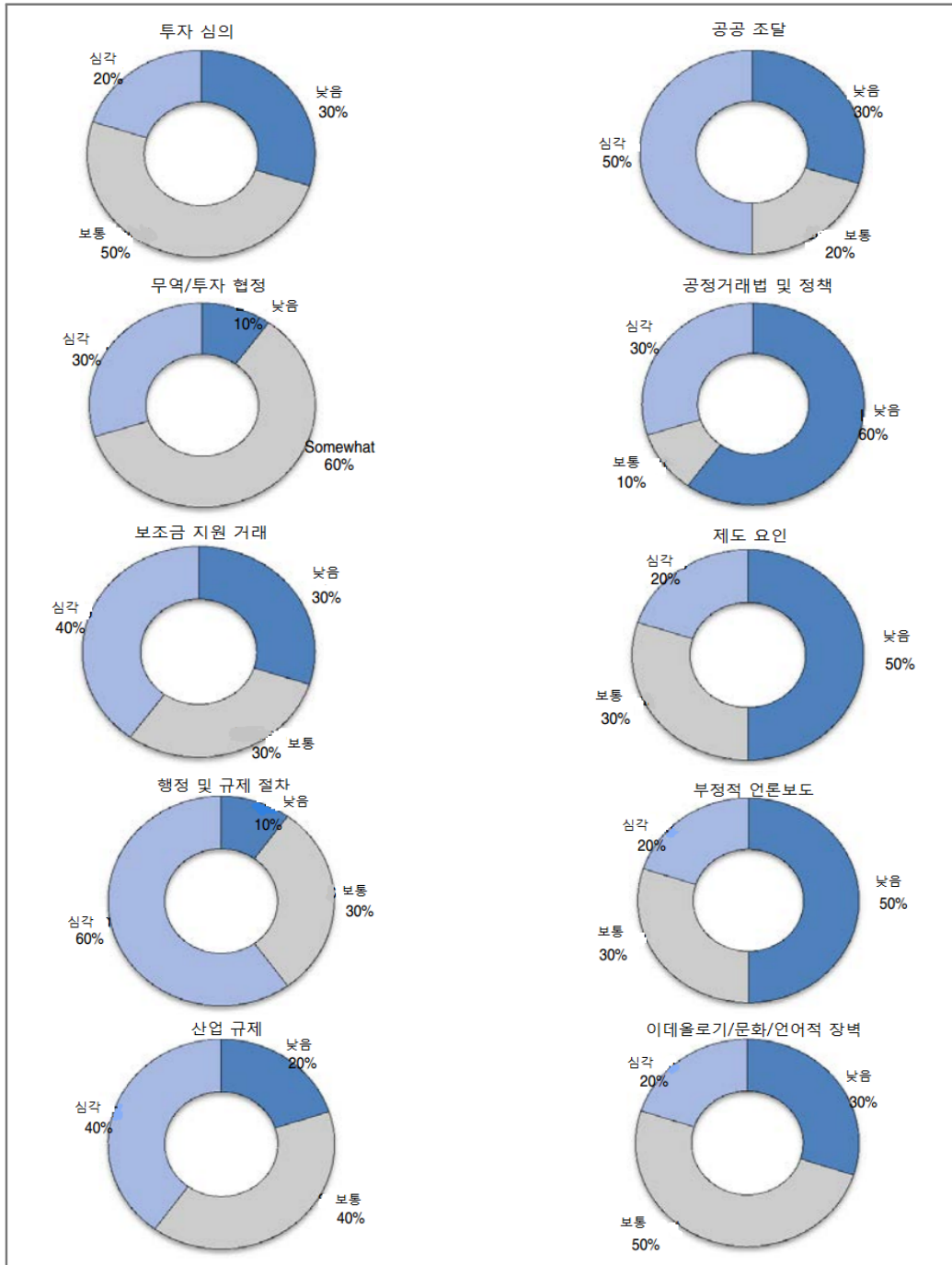
공기업의 동인과 과제는 민간기업과 비교하여 차이가 감지되지는 않았다. 공기업(그리고 그 소유 정부)에서 응답한 국가간 무역 및 투자의 주요 동인은 i) 이익창출, ii) 영리적/특정 산업 요인, 그리고 iii) 광범위한 국제화 전략과 관련된다. 공기업과 그 소유주는 공기업의 해외 활동이 일자리 창출과 신생 산업개발에 기여할 수 있다고 응답했다. 응답에 응한 국가들은 자국의 해외 기업활동이 다음의 사항과 관련될 때 문제가 된다고 대답했다. 즉 i) 투자 또는 무역협정에 의한 규제, ii) 행정 또는 규제절차의 처리, iii) 특정 산업에 대한 규제가 시행중일 경우, 그리고 iv) 정부조달 절차상에서의 대우가 여기에 속한다(그림 1.7). 이러한 문제점에 관해 공기업과 민간기업 간의 차이는 없는 것으로 생각하였다. 공기업은 기업의 영리적 목표, 지배구조 및 지분관계(ownership mechanisms), 그리고 재무 및 비재무적 정보가 공개되는 경우 해외 기업활동에 긍정적 성과가 있다고 응답했다. 또한 응답자들은 합법성을 강화하는 중요 요인으로 기업책임경영(responsible business conduct) 의지를 꼽았다.

[그림 1.6] 공기업 지배구조 관련 문제점
(외국 공기업의 귀국 관할권 내 운영 승인결정에 영향을 미칠 수 있는 측면들)



출처: 세계 시장에서의 공기업에 관한 OECD 조사(OECD Survey on State-Owned Enterprises in the Global Marketplace, 2015).

[그림 1.7] 공기업과 소유 국가 관련 문제점(해외 기업활동 관련)



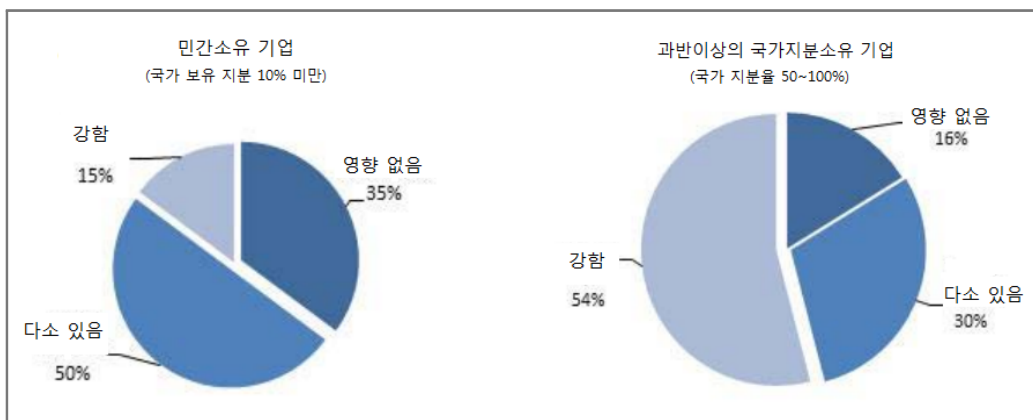
출처: 세계 시장에서의 공기업에 관한 OECD 조사(OECD Survey on State-Owned Enterprises in the Global Marketplace, 2015).

b) 민간 경쟁업체들의 시각

국제시장 경쟁의 정부영향에 관한 OECD 기업 조사는 이러한 분위기의 특징을 보다 체계적으로 정리하기 위해 2014년에 157개 업체를 상대로 실시되었다. 이 조사를 통해 학계에서 제기된 중요한 정책 문제와 쟁점, 그리고 국영기업(state enterprises)의 해외 기업 활동에 대해서 진행 중인 논의들에 대한 정보를 확실하게 얻을 수 있다. 핵심 목표가 무역 및 투자시장을 왜곡하는 다양한 형태의 정부 특혜가 어느 정도로 공기업에만 제공되는가를 확인하는 것에 있었기 때문에, 조사에서 민간 및 공기업에 대해 동일한 질문들이 포함되었다(Kowalski and Perepechay, 2015 참조).

조사된 기업 대부분은 경쟁사들이 외국 정부로부터 특혜를 받는다고 믿는 것으로 나타났다. 자국 정부와 관련되는 경우에는 이러한 의심이 훨씬 적었다. 이 점은 공기업 관련 시장왜곡을 국제적 맥락에서 최소화하기가 더 어렵다는 점을 반증하는 것일 수 있다. 기업의 지배구조가 중요한 것으로 나타났으며, 기업에 대한 정부 특혜의 영향 정도는 공기업의 경우 더 크게 느끼는 것으로 나타났다(그림 1.8).

[그림 1.8] 외국 정부로부터 특혜*를 받고 귀사의 매출에 가장 큰 영향을 미치는 기업의 유형은 무엇인가?



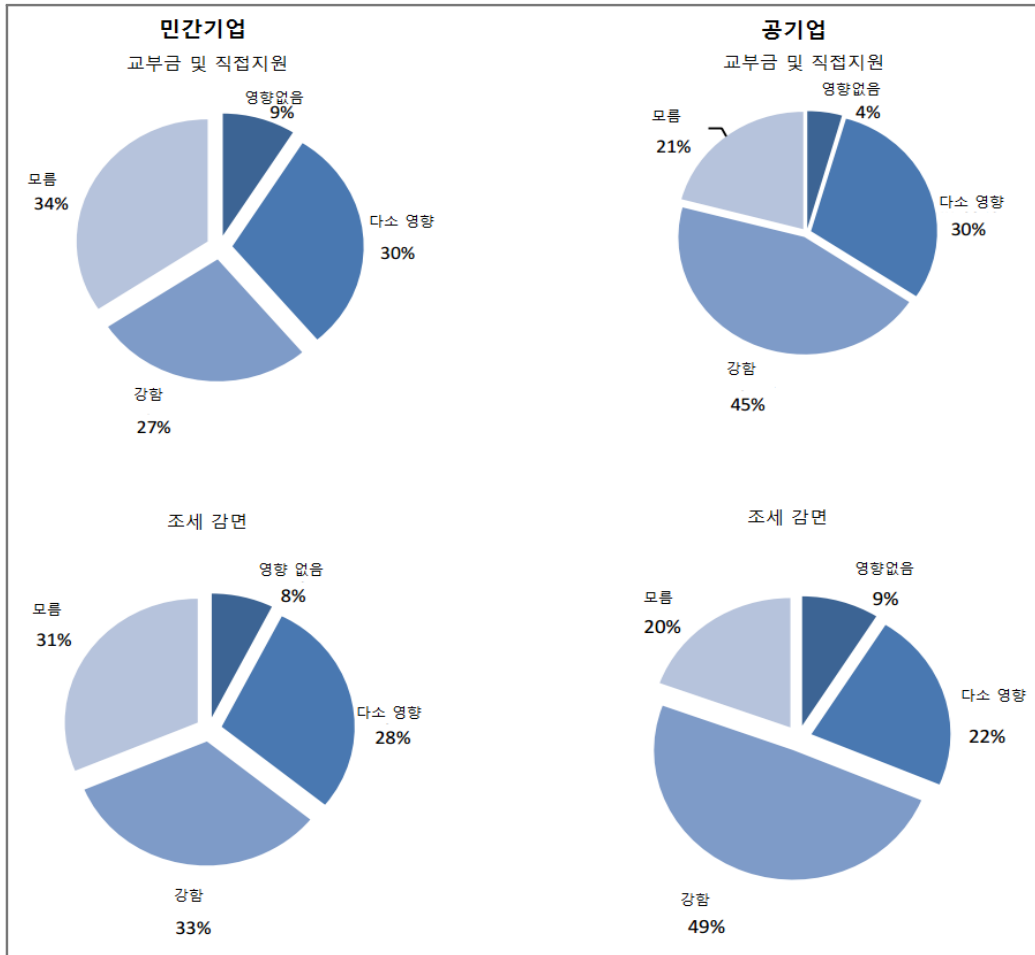
주: 특혜(preferential treatment)는 정부의 조치 또는 활동으로 영리기업의 비용과 가격에 영향을 미치고 특정 기업 또는 기업군에만 제공되는 것으로 정의한다.

*'자국(own government)'은 응답 업체가 본사를 두고 있는 국가의 정부로 정의한다.

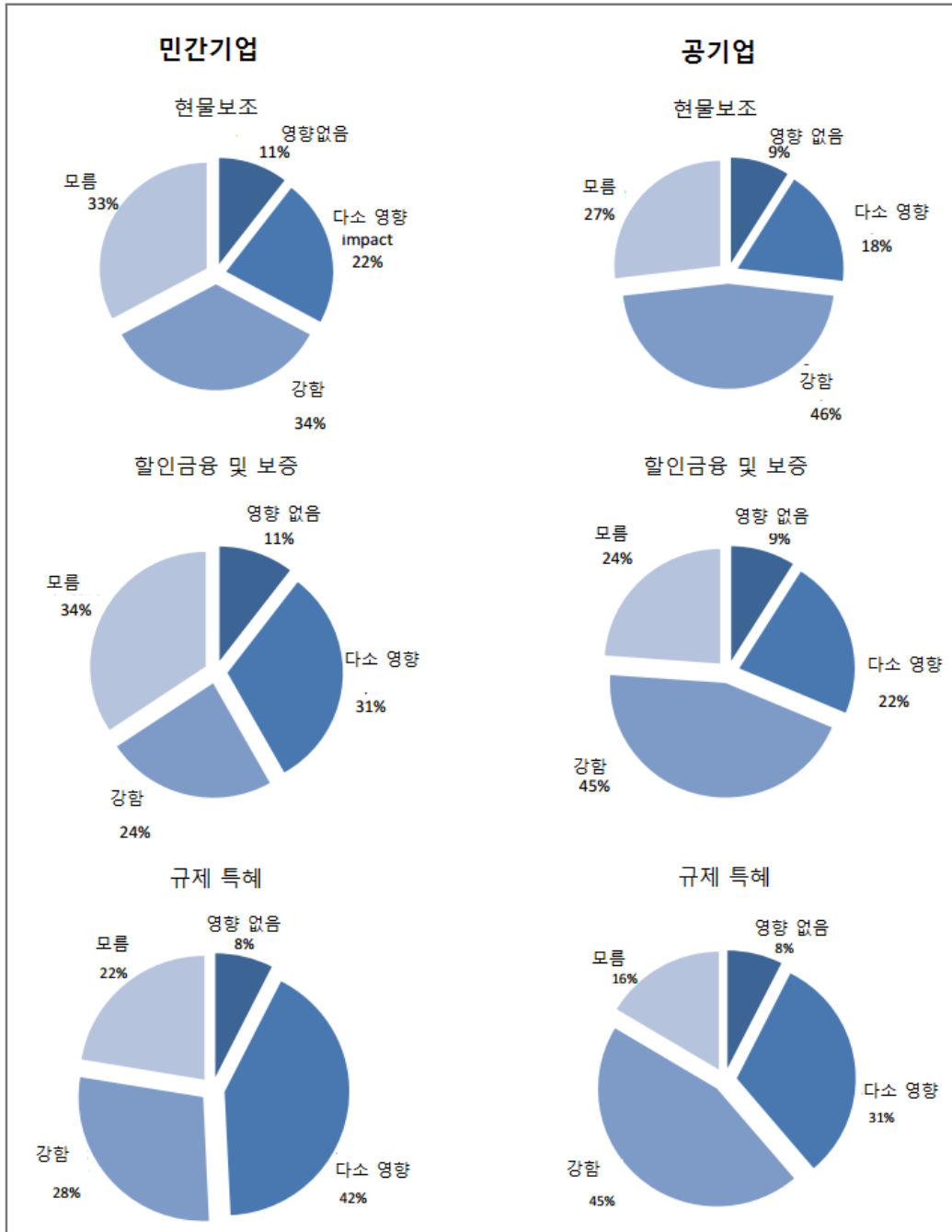
출처: 국제시장 경쟁의 국가영향에 관한 OECD 기업 조사(OECD Business Survey on State Influence on Competition in International Markets)

민간 및 국영기업(state enterprises) 모두에게 제공되는 금융 및 규제에 대한 지원이 시장에 미치는 영향은 공기업(state firms)이 높게 조사되었으나 양자 모두 가장 높은 빈도로 지적된 문제점이었다(그림 1.9). 아마도 국제 상업의 네트워크가 진행되고 생산은 지리적인 파편적 분할 현상이 심화되고 있어서인지, 외국 정부의 국영기업(state enterprises) 특혜에 대한 경제적 영향은 해외 시장 밖으로도 확대되어 각국의 응답기업의 국내매출에 거의 동일한 정도로 미치는 것으로 조사되었다.

[그림 1.9] 민간기업과 공기업에 제공된 어떤 형태의 특혜가 귀사의 매출에 가장 악영향을 미치는가?



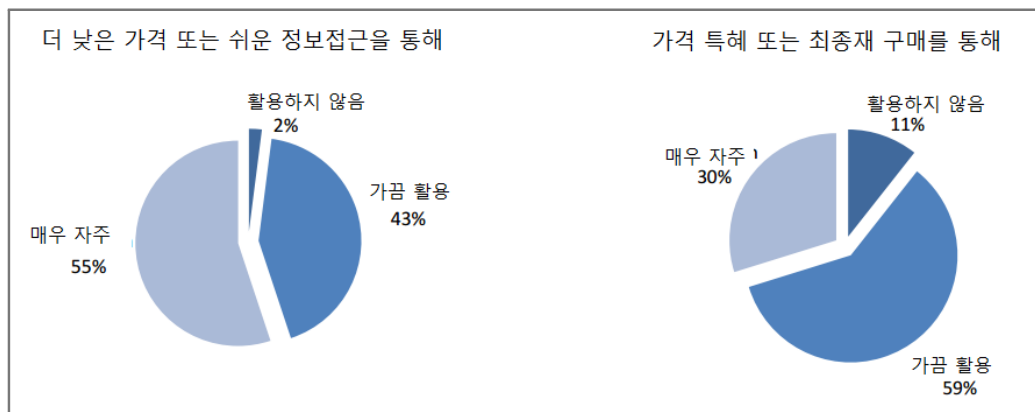
[그림 1.9]의 계속



출처: 국제시장 경쟁의 국가영향에 관한 OECD 기업 조사(OECD Business Survey on State Influence on Competition in International Markets)

정부가 더 낮은 가격 또는 투입요소 접근을 용이하게 하는 형태로 응답자의 경쟁사에 간접적으로 특혜를 주기 위해 국영기업(state enterprises)을 활용한다고 응답한 기업이 많았다(그림 1.10). 연방의 주정부(sub-federal governments)보다는 중앙 또는 지방정부가 특혜 제공을 통해 경쟁에 더 자주 부정적 영향을 미치는 것으로 조사되었으나, 전자도 차별적 행태를 보였다. 공기업의 국제화를 설명한 학계 연구에 따르면, 경쟁사들이 지적한 “특혜” 중 일부는 개발은행, 수출신용 및 투자보험기관이 해외에서의 프로젝트 파이낸싱에 제공하는 특혜일 것이라고 생각할 수 있다.

[그림 1.10] 귀사의 경쟁업체에 간접적 특혜를 제공하기 위하여 외국 정부는 공기업을 얼마나 자주 활용하는가?(모든 업체 해당)



출처: 국제시장 경쟁의 국가영향에 관한 OECD 기업 조사(OECD Business Survey on State Influence on Competition in International Markets, 2015)

c) 철강업계의 시각¹¹

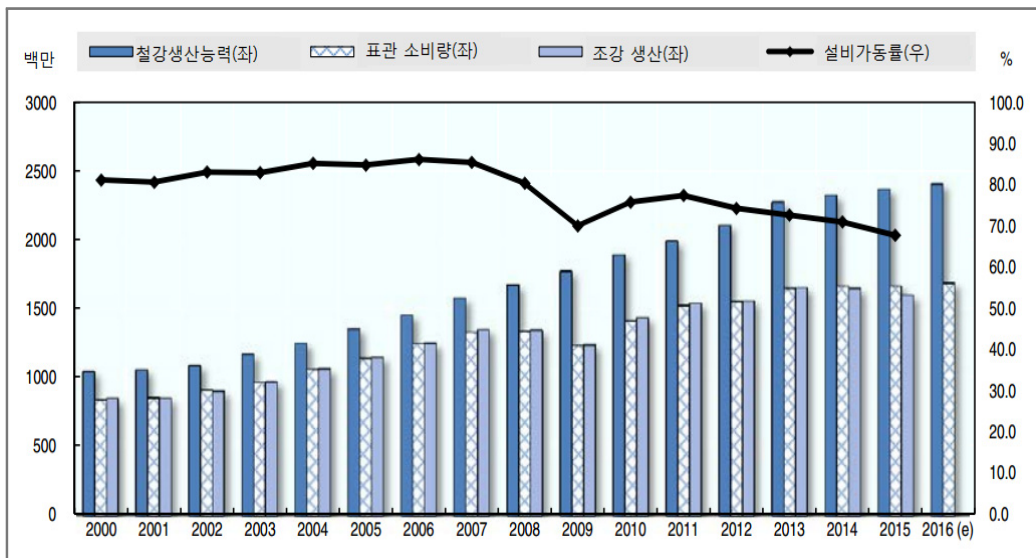
최근 몇 년간 이와 같은 문제점에 대한 지적이 공감을 얻은 업종은 철강으로, 공기업(특히 신흥시장에서)이 큰 비중을 차지하고 있으며 국가에 의한 “부당한 특혜”가 문제로 대두된 바 있다. 철강분야에서 공기업의 역할 확대의 문제는 이들의 투자결정이 어디까지 시장 중심적인가에 관한 것과 아래에서 논하게 될 무역, 투자 및 경쟁과 관련된 몇 가지 난제들을 통해서, 이러한 결정이 생산능력 과잉에 얼마나 기여하고 있는 것인가에 대한 부분이다.

생산능력 과잉은 현재 전 세계 철강업계가 직면하고 있는 가장 큰 문제이다. 철강시장

동향에 대한 OECD의 최신 보고에 따르면(OECD, 2016a), 세계 철강산업의 철강 생산능력은 2000년 10.6억톤 수준에서 2015년 23억톤 이상으로 2배나 늘었다.¹² 2008년 전반기까지 전 세계 철강수요는 생산능력 증가에 비례하여 성장하였으나, 세계 금융 및 경제위기 이후 8년간 전 세계 철강수요는 급락하였고 이는 특히 “뉴 노멀(New Normal)”에 대비한 경제재편에 따른 중국의 철강수요의 성장세 완화로 인해 악화되었다.

2015년을 거치면서 철강산업 전망은 더욱 악화되어 결국 철강 소비 국가들의 부정적인 시장 분위기에 따른 조강 소비와 생산의 침체를 가져왔다. 다른 한편으로 철강수요 성장세(명목소비량)는 2015년에 완전히 정지하였고 같은 해 생산량은 2014년 0.2% 감소에 이어 2.9%나 감소하였다(전년 대비). 생산은 광범위하게 침체되어 갔으며, 세계 거의 모든 지역에 영향을 미쳤다. 각국에서 현지 생산업체들은 수입업체와의 치열해진 경쟁에 대응하여 출하량을 조절하고 있다. 생산능력 증가와 소비량 침체의 간극은 더욱 벌어져, 산업의 지속가능성에 중대한 영향을 미치게 될 설비가동률 저하로 이어지고 있다([그림 1.11]).

[그림 1.11] 세계 철강 생산능력(수요 불균형)



주: 데이터에서 조강 관련 생산능력은 명목 조강 생산능력으로 정의한다. 설비가동률은 조강생산량을 명목 조강 생산능력으로 나누어 계산한다.

출처: 세계철강협회(World Steel Association)와 OECD

이와 같은 전망에도 불구하고 철강 생산설비를 확장하려는 다수의 투자 프로젝트가 세계 곳곳에서 진행 중이며, 이로써 전 세계의 생산능력 과잉 수준(철강에 대한 명목생산능력과 수요 간의 차이)이 크게 증가하고 있다. 생산능력 과잉은 2006년 약 2억 5천만톤 수준이었던 것이 2015년에는 7억톤을 넘는 수준으로 추정되었다. 또한 투자목적에 대한 최근 데이터와 철강수요 감소 전망을 종합해 보면 생산능력 과잉이 향후에 더 증가할 수 있음을 알 수 있다. 더 구체적으로 살펴보면, 신규 철강설비 투자 프로젝트는 몇몇 아시아 국가에서 계획되고 있으며 일부는 중동과 북아프리카에서도 진행 중이다.

철강산업에서 상당 수준의 생산능력 과잉이 지속된 기간 동안 이는 초과공급으로 이어져 무역을 왜곡시키고 궁극적으로는 국내 생산업체를 보호하기 위한 무역정책 대결로 확대되는 경우가 많았다. 산업의 수익성이 악화되면서 일부 정부는 주변국 공핍화(beggar-thy-neighbour)정책 및 산업구조조정 부담을 무역 상대국에 떠넘기는 기타 조치들에 의존하는 경향이 생겼다. 악명 높은 수위의 퇴출장벽(exit barrier)과 산업의 중요성 및 전략적 속성을 이유로 시장 침체기에도 생산능력을 보존하려는 정부의 개입이 있다는 것은 시장 침체가 종종 철강 “위기”로 이어질 수 있음을 의미한다. 요컨대 현 위기는 폐쇄된 철강 플랜트 수 증가를 가져왔으며 부진한 수요전망과 어려운 시장상황(사회적 인적 비용 증가를 가져옴) 때문에 이와 같은 흐름은 향후에도 더 심해질 수 있을 것으로 전망된다. 세계 철강산업의 경제적 생존을 지키고 무역상대국 간 마찰을 줄이기 위해서는 구조조정이 필요할 것이다. 지난 수십년간 이와 유사한 철강위기를 수없이 경험하였으며 그 결과는 고통스럽고 오래 지속되는 것으로 나타났다.

우리가 직면한 문제는 다음과 같다. 시장경쟁체제에서 시장상황의 변화에 대한 적응 방안을 찾아내는 책임은 철강업계에 있다. 즉, 신규 설비에 투자하고, 변화하는 시장상황에 따라 그 투자를 줄이는 시기를 결정하기에 최적의 위치에 있는 것은 기업이다. 정부의 역할은 시장 메커니즘이 정상적으로 작동하도록 하고 세계적 생산능력 과잉을 인위적으로 조정하는 조치를 피하는 것이다. 세계 철강부문에서의 공기업의 역할 확대의 문제는 공기업의 투자결정이 얼마나 시장 중심적이며 생산능력 과잉에 얼마나 영향을 주는가와 관련이 있다. 오늘날 철강부문에서의 투자는 예컨대 자립적 철강생산 역량에 도달하여 국가의 수입 철강 의존도를 낮추는 것과 같이 철강업을 위한 국가개발전략의 일환인 경우가 많다. 따라서 이러한 전략적 목표는 종종 철강생산설비 확대를 조장하는 정책으로

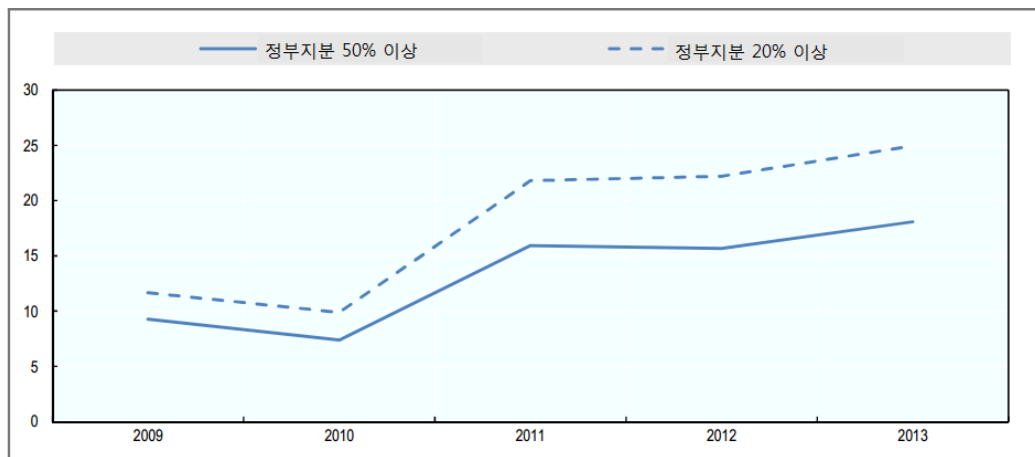
이어지곤 한다. 경험적 증거를 바탕으로 볼 때, 이와 같은 투자 중에는 공기업이 집행하는 경우도 있다. 나아가 정부에서도 외국의 선진기술을 가진 철강업체들을 공기업과의 합작사업에 유치함으로써 기술을 이전하고 국내 산업의 지식기반을 구축하기 위해 노력하고 있다.

그러나 효율적인 산업구조 재편에 있어 가능한 국가 개입의 일정한 역할도 주목할 만하다. 예컨대 정부의 경영권 행사는 자국 철강산업의 자생력을 강화한 후에 민영화하겠다는 입장을 갖고 있던 일부 유럽 국가, 그 중에서도 특히 프랑스와 영국에서 해당 국가의 철강산업 구조조정에 있어 중요한 역할을 하였다. 영국은 1960년대 후반 철강산업 구조조정을 지원하기 위하여 14개의 부실 철강기업을 국영화하여 브리티시스틸(British Steel Corporation, BSC)을 설립하였다. 브리티시스틸(BSC)은 현대화, 투자 합리성 강화 및 효율성 개선을 위한 중요한 조치들을 단행하였다. 이러한 과정을 통하여 영국의 철강산업은 상당한 적자로부터 벗어나 1980년대에 수익을 내었고 1988년에 민영화에 성공하였다(OECD 2012b). 프랑스에서는 유지노(Usinor)와 사실로(Sacilor) 기업이 1981년에 국유화된 후 1986년에 합병되었다. 국영 유지노사실로(Usinor-Sacilor)는 1984년부터 1994년까지 핵심적인 철강, 압연 및 후처리 분야의 인력을 60% 감축하였다. 1994년에는 흑자로 전환하여 1995년에 민영화되었다. 유럽에서 1980년대와 1990년대에 진행된 산업구조조정 및 민영화 과정을 통해 2000년에 이르러 철강산업은 효율성과 경쟁력을 회복하였다. OECD 철강위원회의 최근 연구과제는 철강부문 국영기업(state enterprises)화의 범위와 전반적인 경향의 이해에 초점을 두고 있다. 그 중 일부 연구결과의 요약은 다음과 같다.

세계 철강생산 공기업. 철강산업 분야에서 공기업은 중요한 역할을 수행하고 있고 이는 특히 신흥국에서 두드러진다. 공기업의 생산비중은 최근 몇 년간 증가해 왔다. 세계 40대 철강생산업체의 최근 데이터를 살펴보면 공기업(국가가 지분 20% 이상을 소유한 기업으로 정의)은 2013년 기준으로 표본 총생산량의 약 4분의 1을 차지했다. 50% 지분 기준을 채택하면 생산량 비중은 5분의 1 이하로 나타난다. 세계 최대 철강생산업체 목록 내에서 공기업 비중이 가장 높은 나라는 중국이었으며 인도와 이란도 국가지분이 50% 이상인 일부 대형 기업을 보유하고 있다(OECD 2012b).

신규 철강투자의 공기업 비중. 철강생산능력의 향후 전망을 보다 정확하게 평가하기 위해서 OECD는 공개된 정보를 활용하여 앞으로의 조강부문 투자사업(즉 계획이 수립되어 있거나 진행 중인)에 대한 전수 데이터베이스를 구축했다. 해당 데이터베이스는 현재 공개로 운영되고 있다.¹³ 그 데이터에 따르면 철강생산 투자 프로젝트의 약 40%가 공기업에 의해 추진되고 있다(〈표 1.2〉). 〈표 1.2〉에는 공기업과 민간업체 간 합작사업 또는 기타 민관사업은 포함되지 않았으며, 국내의 공기업이 표에 나와 있는 각 국가 내에서 계획 또는 진행 중인 공기업 중심의 투자건만 포함하고 있다. 공기업 투자로 증가된 총생산능력 증가량은 약 1억 2,400만톤으로 현재 제안된 모든 투자 프로젝트로 증가할 총생산능력의 3분의 1 이상을 차지한다.

[그림 1.12] 세계 40대 기업의 총조강생산능력에서 공기업의 비중



출처: OECD (2015p)

다른 업종과 마찬가지로 복잡한 지분관계와 공기업에 대한 특혜 가능성이 존재한다. 예를 들어, OECD 철강위원회 사무국에서 실시한 최근 연구에서는 공기업이 다양한 정부 유관 금융기관들로부터 프로젝트 자금을 지원받는 것으로 나타났다(OECD, 2015p). 제안된 철강투자사업의 정부 자금지원 사례 17건에 대한 초기 연구에 따르면 이 중 7개가 공기업에 의한 것으로 타나났다.

철강부문 공기업도 철강생산시설과 공급자 시장 부문에 대한 해외투자에 적극적이다. OECD(2015o)에 따르면 2014년의 공기업에 의한 다수의 철강생산설비 투자 프로젝트가

해외에서 진행 중이거나 계획단계에 있는 것으로 나타났으나, 또 다른 OECD 자료 (2012b)에서는 2007년부터 2010년까지 해외에서의 철강 원자재분야 투자도 공기업이 가장 활발했음을 보여주고 있다.

〈표 1.2〉 전 세계에서 공기업 조강투자 프로젝트의 위치 및 생산규모

(단위: 개, 천톤)

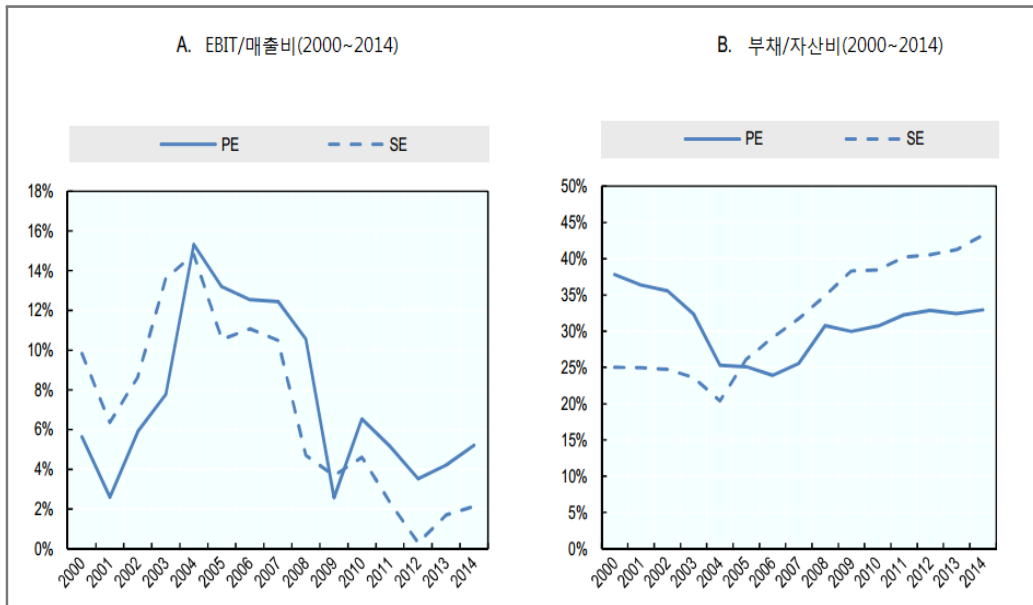
지역	공기업 투자 목적지 (국내외 공기업)	프로젝트 수	생산능력 증가분 근사치
아프리카	알제리	1	5,000
아프리카	남아프리카	1	5,000
아프리카	나이지리아	1	4,300
아프리카	이집트	1	1,800
아프리카	리비아	1	1,300
아프리카	튀니지	1	400
아프리카	에티오피아	1	300
아시아	중국	10	51,018
아시아	인도	6	23,900
아시아	인도네시아	1	5,000
아시아	말레이시아	1	3,500
아시아	몽골	1	3,500
아시아	베트남	1	500
독립연합	아제르바이잔	1	미상
중남미	베네수엘라	1	1,550
중남미	볼리비아	1	150
중동	이란	5	7,550
중동	오만	1	3,000
중동	사우디 아라비아	1	3,000
중동	아랍에미리트	1	2,300
중동	이라크	2	670
합계		40	123,738

출처: OECD 투자 프로젝트 데이터베이스는 다음에서 확인할 수 있다.

www.oecd.org/sti/ind/steelcapacity.htm 와 OECD(2015o).

철강부문 공기업 재무실적. 2000년부터 2014년까지 600개 이상의 상장 철강회사의 재무실적에 대한 1차 분석 결과를 살펴보면, 평균적으로 지난 10년간 공기업은 수익률은 낮고 부채가 많았던 것으로 나타났다(그림 1.13).¹⁴ 공기업이 표본의 3.6%에 불과하나 총매출에 대한 비중은 17.7%였다. 다시 말하면, 평균적으로 철강부문의 공기업은 민간기업보다 규모가 컸다.

[그림 1.13] 철강 공기업의 재무지표



주: 실선은 민간기업(POEs)의 경향성을, 점선은 공기업(SOEs)에 대한 정보를 나타낸다.
출처: Factset의 데이터를 바탕으로 OECD가 자체 계산함.

제2장. 국제투자와 공기업¹⁵

공기업의 해외투자는 최근의 새로운 현상이 아니다. 공기업 해외투자는 그 역사가 오래되었지만, 최근 몇 년간 급격하게 증가하고 있고 신흥국들의 참여가 늘어남에 따라 투자 유치국가들 사이에 정책적 논쟁을 촉발시키고 불확실성을 초래하고 있다. 본 장은 국제 기업인수합병(M&A) 활동에 대한 정형화된 사실정보를 제공하고 인수자 또는 인수대상으로서의 공기업 비중 확대 현상과 공기업의 업종별 분포 및 관련 인수합병의 핵심적 특징을 살펴보고자 한다. 공기업 국제화가 투자시장에 미치는 영향과 관련된 문제에 대한 “사실과 거짓”도 구분해 보고자 한다. 본 장은 각국의 국내 기본정책, 국가간 무역관행, 그리고 공기업의 해외투자에 대응하기 위해 마련된 OECD의 법적 장치들도 살펴보겠다. 지금까지 각국의 투자정책 중 대부분은 공기업에 대한 부당특혜의 원인에 대응하지 못한 것으로 나타났다.

2.1. 공기업의 해외투자: 정형화된 사실

공기업 및 민간기업의 해외투자는 통산 두 가지 유형의 거래를 통해 이루어지는데, 하나는 기존 기업의 자산과 관련되는 기업인수합병(M&A)이고 다른 하나는 신규 업체에 대한 신설투자(greenfield investment)이다. OECD는 외국인직접투자(FDI)와 관련하여 데이터를 수집하고 있으나 공기업과 기타 투자주체 간의 구분은 불가능하다. 이 데이터는 국제수지의 통계 관행에 따른 외국인직접투자(FDI)로 유입된 관련 기업들 간의 수익재투자과 대출도 포함하고 있는데, 이는 본 보고서 관점에서는 도움이 되지 않는다.

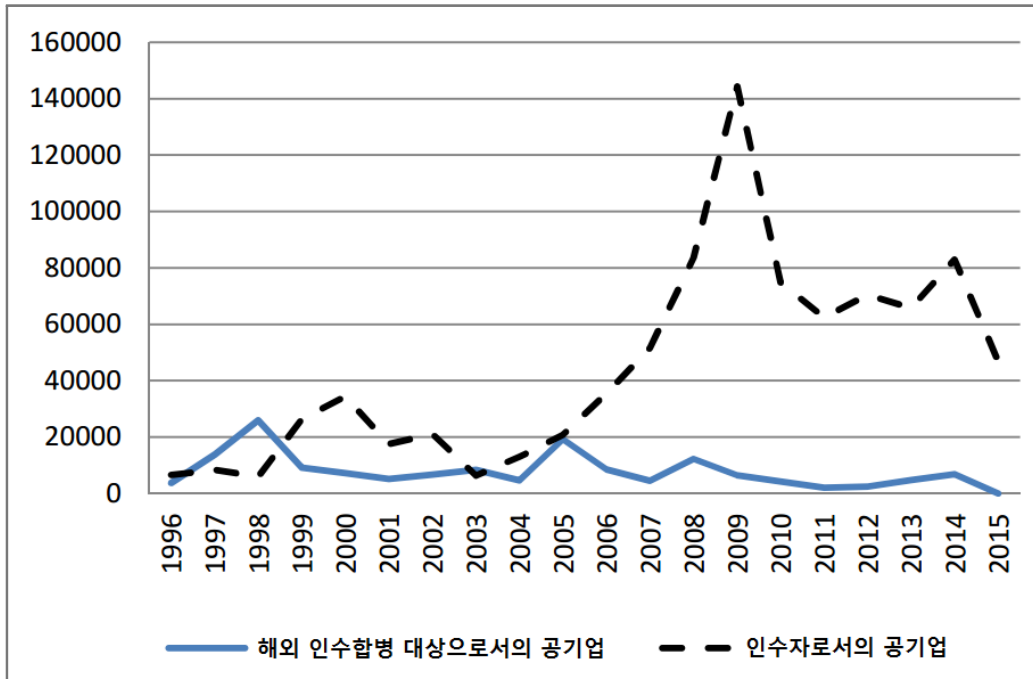
아래에는 국제 기업인수합병(M&A) 데이터를 이용하여 민간기업과 공기업이 해외로 진출한 후, 기업투자 결정 및 전략의 측면에서 어떠한 차이점이 있는가를 이해할 수 있도록

록 하였다. 아래에 참고한 실증 데이터는 2014년 OECD가 실시한 1996~2013년까지 206,140건의 기업인수합병(M&A) 계약(총액 49.7조달러) 데이터베이스로부터 얻은 것이다(본 연구의 맥락에 맞도록 국가가 100% 지분을 소유한 기업만 공기업으로 정의하였다). 과거의 외국인직접투자(FDI) 호황기는 외국인직접투자(FDI)에서 국제 기업인수합병(IM&A)의 비중이 확대된 것이 특징이었으므로 이 점은 유용한 논의의 출발점이 될 수 있다. 공기업에 의한 인수합병은 전체에서 그 비율이 작으나(2013년 7%), 그 비중은 1996년(0.9%) 이래로 크게 증가한 것이다. 국제 기업인수합병(IM&A)은 오늘날 모든 인수합병 중 30% 정도를 차지하며 개발도상국과 신흥국 간의 차이는 줄어들고 있다.

[그림 2.1]은 지난 20년간 정부가 전액 출자한 공기업(wholly-state owned enterprises)의 국제 기업인수합병(IM&A)을 개괄적으로 보여준다. 공기업의 해외 투자액은 현 금융위기(2008~2010) 초기에 급등하였는데, 이전 연구들은 그 원인을 공기업이 거래자금 조달에 있어서 시장 의존도가 낮았던 덕분에 위기로부터 상대적으로 영향을 적게 받았으며, 해외 자산을 취득함에 있어 약화된 경쟁사 상황의 혜택을 받았기 때문이라고 보았다. 반대로 공기업이 해외시장에서 인수합병하는 양에 비하여 국제 기업인수합병(IM&A)의 대상이 되는 경우는 적어 보인다. 얼핏 보기에 이 점은 공기업의 국내 시장에서의 경합성 부족을 반증하는 것으로 볼 수 있으나 국가가 지분 전체(또는 일부)를 소유한 공기업에 대한 인수는 실질적으로 소속국 정부에 의한 민영화에 해당한다는 점에 유의해야 한다. 연구 대상 기간 동안에도 민영화는 이루어졌으나 외국 투자사를 대상으로 한 경우는 드물었다.¹⁶ 물론 국내 기업인수합병(M&A)만을 고려한 데이터에 따르면 국내 인수업체는 공기업을 인수대상으로 삼는 것으로 나타났다.

[그림 2.1] 거래액 기준 1996~2015년 국제 기업인수합병(IM&A)의 인수합병대상 및 인수합병주체로서의 공기업

(단위: 백만달러)

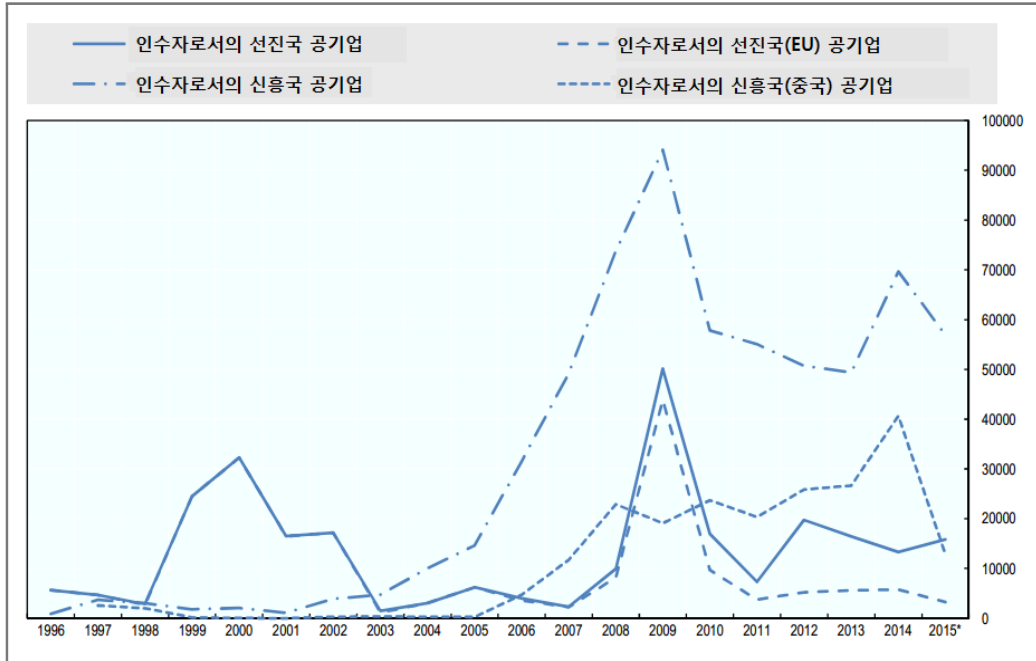


출처: 딜로직의 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터(2015)로부터 계산

[그림 2.2]는 지난 20년간의 국제 기업인수합병(IM&A) 투자국 트렌드를 보여준다. “선진국(mature economies)”(유럽연합(EU) 회원국으로부터 전적으로는 아니나, 공기업 투자 자금의 대부분이 조달되는 국가)의 경우에는 뚜렷한 경향성을 보이지는 않는다. 1999~2000년의 “닷컴 버블(dot com bubble)”시기와 2008-2009년의 금융위기 초기 두 번의 피크는 각국 정부당국이 부실 민간기업 자산을 인수할 수밖에 없었던 증거로 볼 수 있다. 반대로 신흥국에서는 명확한 상승 경향이 보인다. 언론 보도는 이러한 경향의 원인을 중국 공기업의 약진으로 보는 경우가 많지만, 중국의 비중이 확대된 것은 분명하나(현재 모든 선진국 총액에 육박한다), 수많은 여타 신흥국의 국제 기업인수합병(IM&A) 투자보다는 적었다.

[그림 2.2] 거래액 기준 1996~2015년 국제 기업인수합병(IM&A)의 인수합병 대상 및 인수합병 주체로서의 공기업

(단위: 백만달러)



출처: 딜로직의 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터(2015)로부터 계산

2.2. 투자 시각에서 본 공기업 국제화 관련 문제

위에서 보듯이 공기업에 의한 해외투자는 새로운 현상은 아니다. 공기업의 해외투자는 그 역사가 오래되었지만, 최근 몇 년간 급격하게 증가했다. 그리고 이에 대한 신흥국들의 참여가 늘어나면서 투자 유치국가들 사이에 정책적인 논쟁이 시작되었고 불확실성이 발생하고 있다. 공기업의 국제적 투자와 관련된 문제점 중 대부분은 그 원인이 여전히 불분명하거나 모호하고, 국가가 소유한 공기업의 투자라는 점보다는 외국기업이라는 특성과 관련이 있어, 이러한 문제들이 완전히 설명되지 않고 있다. 이 분야에 대한 언론보도가 특히 중국의 국유투자(state-owned investment)에 초점을 맞추고 있으나 이는 일부에 불과하다. 아래 제1절과 제2절에서는 국유투자의 국제화와 관련된 주요 문제점을 유형별로 정리하였다. 서론에서 논의한 바와 같이 문제점은 크게 두 가지로 구분된다.

- 공기업은 민간기업에는 제공되지 않고 해외 투자시장에서 민간기업을 불공정한 상황에 처하도록 만드는 ‘부당특혜’를 제공받을 수 있다. 이와 같은 특혜는 잠재적 국내외 민간 투자자들의 ‘구축효과(crowding out)’에 대한 일차효과(first-order effect)를 가질 수 있다. 따라서 본 장에서는 해외 공기업 투자자에 대한 특혜금융, 외국국가 면제, 그리고 국내시장 매출보장의 가능성을 고려한다.
- 보다 근본적으로 공기업은 이익 및 장기적 가치 극대화 이외에 지배권을 가진 정부로부터 “정책적 목표”의 임무를 부여받을 수 있다. 이러한 목표는 해외에서의 공기업 역할과 구체적으로 관련되기도 하고, 보다 보편적으로는 국내 공기업에 맞도록 고안된 것이나 공기업들이 해외로 진출함에 따라 의도하지 않은 효과를 일으킨 것일 수 있다. 민간기업도 추구할 수 있는 “비영리적” 활동과 차별화되기 때문에 이 목표들은 국제 투자지형의 ‘왜곡’을 심화시키고 각 유치국 정부로부터 다양한 투자 분야 대응정책을 이끌어낼지도 모른다. 같은 방식으로 제2절은 공기업의 기업행태가 어떻게 간접행위, 국가기반시설 통제 및 사보타지, 천연자원 통제 또는 시장 매점, 시스템 위협, 그리고 기업책임경영의 차이 문제를 초래하는가를 살펴본다.

본 장은 각 카테고리 내에서 공기업 국제화의 투자에의 영향과 관련 문제점에 대하여 “사실과 거짓”으로 구분해보고자 한다. 이어서 투자의 시각에서 가능한 국내 및 국제적 정책대응을 개괄한다. 그러나 이와 같이 최우선적인 쟁점들을 다루기 전에 공기업의 국제화 동인 중에는 가장 중요한 두 가지 항목(아래)에 반하는 것도 있을 수 있음을 기억할 필요가 있다.

해외 공기업 행태 및 유인에 대한 또 다른 설명

공기업에 의한 해외투자와 관련된 다수의 분석들(언론보도도 동일)에서는 공기업과 자국 정부가 투자의 전략적 동인 측면에서 동일하다고 가정한다. 그러나 정치·경제적으로 조금 더 깊이 분석해보면 정부와 기업, 공기업 본사와 해외지사 간 주인-대리인의 간극(principal-agency gaps)이 존재함을 알 수 있다. 일례로 공기업과 자국 정부를 단일한 블록으로 보기보다는 일부 분석가들은 자국정부에 의한 압박을 회피하려는 공기업의 노력이 해외 진출의 원인일 수 있다고 상정한다(특히 국내 자원이 한정되는 경우).

Choudhury 와 Khanna(2014)는 인도 국내 기업을 표본으로 이에 대한 증거를 찾은 바 있다. 따라서 일부 공기업이 해외에 투자하게 되는 가장 중요한 동인은 국내 타 기관으로부터의 자원 독립성을 획득하는 것일 수 있으며, 자국내 자원 및 시장과 관련된 모든 동인은 이차적인 고려사항이다.

공기업 해외투자의 또 다른 핵심적 동인은 자국의 경제성장(economic self-development)이다. 이는 흔히 간과되고 있으며 자국정부의 목표와 체계적으로 연계되지는 않는다. 중국을 예로 들면서 Hongtu(2015)는, 많은 공기업이 해외 진출 및 해외에서 생산하는 것은 기업의 과학기술과 전문기술, 경영역량을 강화하고 관련 설비, 기술 및 인력 수출을 위한 수단이라고 주장한다. 특히 지방 공기업의 경우, 기업의 이해가 언제나 정부의 이해와 일치하지 않으며 때로는 직접적으로 대립하는 경우도 있어서 해외투자는 위험과 수익에 대한 자체평가를 바탕으로 독립적으로 결정된다. 에너지 업종을 예로 들면, Hongtu(2015)는 공기업 투자가 국내의 에너지 부족과 반드시 연계되는 것은 아니라고 설명한다. 도리어 이러한 인식은 (중국 국내 및 해외에서의) 중국 공기업의 해외 운영 방식과 중앙정부와의 관계에 대한 “전반적인 지식 부족”으로부터 나온 것이다. Hongtu(2015)는 해당 업종의 공기업들의 동인은 일차적으로 이윤창출과 경쟁에 대한 압박이라고 주장한다.

2014년 OECD 조사에 응한 중국의 공기업들은 해외 진출의 주요 원인으로 다음을 꼽았다. 즉 세계적 자원배분 개선, 첨단기술 및 경영기법 인수, 그리고 기업 제품생산라인 통합 및 중국 국내시장 공급 때문이라는 것이다. 중국의 공기업들은 명확한 재무적 목표가 있는 것은 아니고 자금의 대부분을 내부적으로 조달하였으며 정상적 기업운영에 대하여 본사는 거의 관여하지 않는다고 주장했다. 호주 경영협의회(Business council of Australia)가 2014년에 중국 공기업에 대해 실시한 비슷한 조사에서는 호주 내 공기업의 기업활동 동인으로 해외 이윤 추구, 소비시장 확대, 중국 이민자 시장 진출, 현지화(은행권 자회사가 목표), 전략적 확장, 관광 진흥, 그리고 브랜드 인수의 7가지를 강조하고 있다(KPMG, 2014). 이러한 동인은 단순한 전략적 자원공급선 확보나 외교정책 목표 달성을 뛰어넘는 것들이다.

이외에도 자주 간과되는 원인으로 “정당성 구축”이 있다. Cuervo-Cazurra 외(2014)에 따르면 정부 소유권이 유치국에 “반감”을 조성하게 될 때, 공기업은 이를 보상하기 위해 보다 적극적인 “정당성 구축 활동”(책임경영(RBC) 등)을 펼치는 등 유치국에 투자 영향

활동(investment spill-overs)을 늘리는 경향이 있다. 또한 같은 이유로 논란을 피하고 신규 생산설비를 구축하기 위해 신설투자(green-field operation)나 인수기업 자회사의 소수 지분 취득을 선호하기도 한다.

공기업에 대한 부당특혜의 원인은?

i) 특혜금융? 인수가격 및 자금조달수단

다국적 공기업에 대한 부당특혜로서 국제 연구진에 의해 가장 자주 언급되는 것은 자국 정부로부터의 자금지원이다. 지원은 할인 금융이나 투자에 대한 보조금 등의 직접적인 형태도 있고, 국제 금융시장에서도 저리의 자금 조달이 가능한 암묵적인 정부 보증 또는 보증받을 것이라는 인식과 같은 간접적인 형태도 있다. 전반적으로 볼 때, 이는 거의 모든 이들이 동의하는 공기업 특혜의 원천으로 OECD 회원국 중에는 이를 무력화하기 위한 법적 장치를 마련한 국가(호주)도 있을 정도이다.¹⁷ 동일한 조건이라면 이러한 특혜는 공기업에 자국은 물론 해외에서 경영상의 우위를 제공하게 될 것이다.¹⁸ 이와 같은 특혜가 해외에서 운영되는 공기업 등 기업들의 개별 투자결정 및 투자양상에까지 영향을 미치는지 여부는 여전히 명확하지 않지만, 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터로 유용한 정보를 얻게 될지도 모른다.

우선 공기업이 (직간접적) 특혜금융의 혜택을 받는 경우, 인수대상 기업에 대해 민간기업에 비하여 높은 입찰가를 제시할 것으로 예상할 수 있다. 실제로 기업을 인수하는 공기업의 자본비용이 타 입찰자에 비해 낮다면, 공기업은 낮은 할인을 덕분에 미래 잉여현금흐름(free cash flow)에 더 높은 현재가치를 부여할 수 있게 된다. 국제 기업인수합병(IM&A)에 있어 공기업과 민간기업 간의 지급수단 또는 자금조달의 선택을 비교하는 것도 유용한 정보를 제공할 수 있다. 이전 연구에서(OECD, 2014e) 볼 수 있듯이, 자금조달 순서모델(pecking-order model)에 따르면, 국제투자자금조달에 사용할 수 있는 세 가지 수단 중(현금을 포함한 자산, 대출, 주식발행), 언제나 현금을 포함한 자산을 선호한다. 그 이유는 일반적으로 자산(현금 포함)을 통한 자금조달의 비용이 상대적으로 낮고 인수 대상에 대한 통제권의 희석을 최소화할 수 있기 때문이다. 가장 고비용의 자금조달방법인 주식발행(equity)은 최후의 수단이 된다. 전 세계적으로 2013년도에 국제 기업인수합

병(IM&A) 총액에서 사모펀드는 21%를 차지했는데, 이는 정점을 이룬 2007년보다 10%포인트 낮은 수치이다. 그리고 그 비중은 2014년에는 11% 줄어든 17.1억달러에 달했다(UNCTAD, 2014).

민간기업보다 자금원가가 상대적으로 낮다면 공기업은 국제 기업인수합병(IM&A) 자금조달순서(pecking order)에서 우위를 점할 수 있다. 기업이 신규 투자 자금조달을 위해 현금에서 대출로, 다시 주식발행(equity)으로 이동할수록 그만큼 더 자본력이 제약을 받고 있음을 드러내는 것이다(Lehmann and Tavares-Lehmann, 2014). 국제 기업인수합병(IM&A) 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 공기업은 인수합병 자금을 조달함에 있어 현금과 내부자금을 이용하는 비율이 훨씬 높다. 인수합병 규모를 통제된 경우에도 인수합병 대상이 금융 업종에 해당되는가 여부와는 무관하게 공기업은 민간기업에 비하여 차입에 덜 의존하고, (대부분 정부 소유에 기인하는) 주식발행(equity)은 훨씬 덜 사용했다. 실제로 분석된 공기업에 의한 인수합병의 88%가 “전액 현금”으로 체결되었고(최고치는 2002년 모든 인수합병의 97%), 타 계약에서의 비율은 77%에 불과했다. 전체 표본 중에서 공기업이 인수주체였던 30건만이 “전액 주식(shares)”의 방식을 이용했고, 이처럼 제약이 많은 방식을 선택한 경우의 99.8%는 민간기업이었다(Lehmann and Tavares-Lehmann, 2014).

ii) 정치적 영향력과 외국국가 면제(foreign state immunity)

최근 공기업의 해외투자가 늘면서 유치국의 법 집행 목적상 해외 국가투자자의 위상이 문제되는 경우도 있다. 일부의 경우, 국유적 특성(government-ownership)으로 인해 민간 협상자가 외국 공기업을 대상으로 정당한 요구를 관철시키는 데 어려움을 겪고 있으며 규제 시행에 있어 새로운 차별이 발생할 수 있다(OECD, 2009 및 2010b). 그리고 이는 공기업의 해외투자에 대한 두 번째 특혜가 될 수 있다. 이 같은 “외국주권(국가) 면제(foreign sovereign (or state) immunity)”로 인해 외국의 국영투자기관(GCI, 공기업보다 광의의 개념)은 유치국의 법률체계를 모두 적용받지 않을 수 있다. 따라서 이러한 기업의 사업 상대자나 투자자 자신들에게도 불확실성을 관리하기 위한 법적 비용이 발생할 수 있다. 주권 면제(sovereign immunity)로 외국 국가투자자는 유치국 법률규제로부터 효과적으로 보호받으면서도 민간기업이 정당하게 요구할 수 있는 보호를 박탈하여 (국내외) 민간 투자자에게 불공정한 경쟁환경을 조성할 수 있다. 그러나 아래에서의 논의처럼, 실

제 상황은 이와 같이 명확하지는 않다.

절대적 주권 면제의 경우에 외국 국영투자기관(GCI)에 의한 범법 혐의에 직면한 국가는 상황에 대한 타개책으로 외교적 수단을 사용할 수 있으나 법적 수단은 그리 많지 않다. 다수 국가의 법률체계 내에서는 주권 면제 조항에 “법 집행으로부터의 면제”까지 포함할 수 있다. 관할권이 인정되고 법원 또는 기타 조정협의체가 결정을 내린 후에야 불리한 판결의 집행을 막을 수 있다. 그러나 OECD(투자자유원탁회의, Freedom of Investment Roundtable)에서 기록한 바에 따르면, 최근 몇 년간 외국 국영투자기관(GCI)이 절대 면제에서 제외되는 경향을 보였다(OECD, 2009). 일부 사법행정당국은 외국 정부가 “영리활동”(또는 통상 “사법(private law)”의 적용을 받는 사인과 동일한 방식의 행위에 관여하는 경우에 적용되는 주권면제에 대한 예외조항을 신설했다.¹⁹ 규제법의 집행에 있어 핵심 요소는 적용될 구제책(remedies)의 성격(보상적인가 또는 처벌적인가), 집행기관의 공공 또는 민간적 성격, 그리고 외국 정부와 해당 외국 정부기관에 적용할 수 있는 정의 등이 있다(OECD, 2016b).

OECD 회원국과 비회원국은 모두 UN 또는 유럽연합(EU) 협정을 비준하거나 주권면제의 상업적 제한을 법제화함으로써 상업활동에 대한 주권면제 제한의 흐름에 기여해왔다(아래 제2절 참조). 그 결과 외국 국영투자기관(GCI)이 관련된 경우에도 상업 및 기타 쟁점 대부분(예를 들어 영리활동 관련 기업범죄)이 투자유치국 법원에서 심의 또는 해결될 수 있다. 이로써 공기업을 포함한 외국 국영투자기관(GCI)과도 합법적인 사업이 가능해졌다. 법적 책임의 측면에서 해외에서 활동하는 공기업에 대한 잠재적 부당특혜 원천 중 하나를 제거하게 된 것이다. 영리적 활동에 대하여 주권 면제가 제외됨으로써 유치국에서의 외국 국영투자기관(GCI) 사업 상대기업들에 대한 법적 보호도 강화되었다.

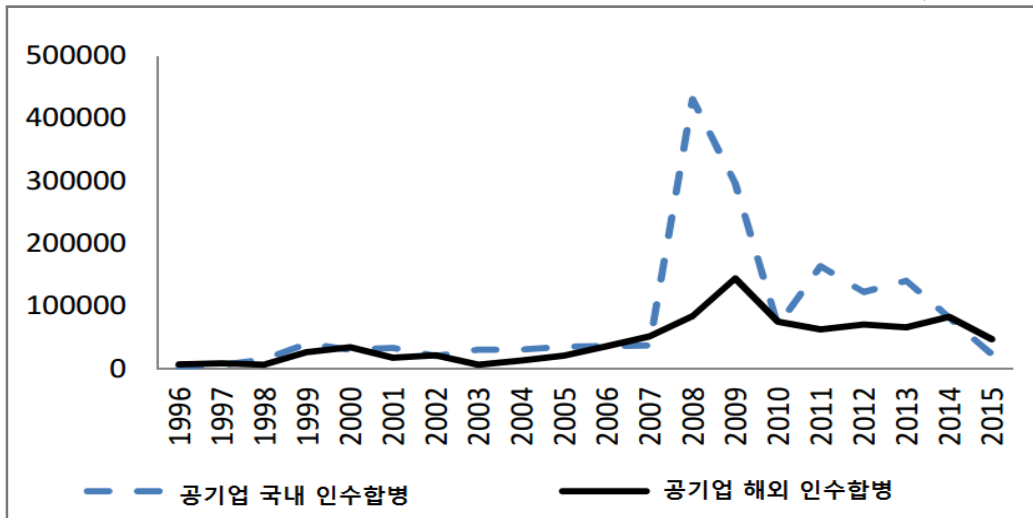
iii) 자국기반인가, 자국편향인가, 둘 다인가?

자국에 안전한 수익원이 존재한다는 점은 해외투자에 있어 민간기업에는 없는 다국적 공기업의 세번째 잠재적 이점이다. 자국내 수익원 때문에 해외투자의 교차 보조화(cross-subsidisation)의 가능성과 민간기업보다 해외 기업활동에서 더 큰 위험을 감수할 수 있게 된다. 기업이 자국 내에서 경쟁우위를 유지하고 인수 위험을 걱정할 필요가 적을 수록 더 많은 자원과 노력을 해외투자에 집중할 수 있다.

자국 시장에서 상대적으로 보호받고 있는 공기업의 지위와 더불어, 공기업 및 민간기업에 공히 적용되는 지속적인 자국편향(해외보다는 국내업체의 기업인수합병(M&A) 거래를 추진하는 경향이 큼)에 대한 증거도 존재한다. 2013년 기업부문 전체에서 국내 인수합병은 건수 기준으로 전체의 75.7%였으며(1996년 77.5%에서 약간 감소), 거래가치 기준으로는 71.9%에 달하였다(1996년에는 82.8%로 평균거래규모는 지속적으로 감소함). 공기업의 경우에는 2013년 기준으로 해외에서보다 2.5배 많은 인수합병 거래가 국내에서 체결되었고 거래규모는 1996년부터 2013년까지 2억 300만달러에서 5억 3,700만달러로 증가하였다. [그림 2.3]은 공기업의 해외투자 비중이 전체 투자 포트폴리오에서 미미함을 보여준다(총투자건수의 3.8%, 총거래규모의 8.1%). [그림 2.4]가 역사적으로 국제 기업인수합병(M&A) 전체에서 공기업 활동비중이 국내 기업인수합병(M&A) 전체에서의 비중보다 약간 높기는 하지만 양자의 경향성이 매우 유사함을 보여주고 있다. 따라서 민간기업과 같이 공기업도 자국 시장을 탐내고 있고 그럴만한 이유는 충분하다. 다국적 공기업의 기업활동에 국내 상황이 얼마나 관련이 있는가를 살펴보면 양국 및 다자국 투자 기본정책은 물론 각국 국내정책기조 내에서의 정책당국의 다국적 공기업 행태에 대한 대응의 중요성을 이해할 수 있다.

[그림 2.3] 거래액별 공기업의 국내 및 해외 인수합병 비교

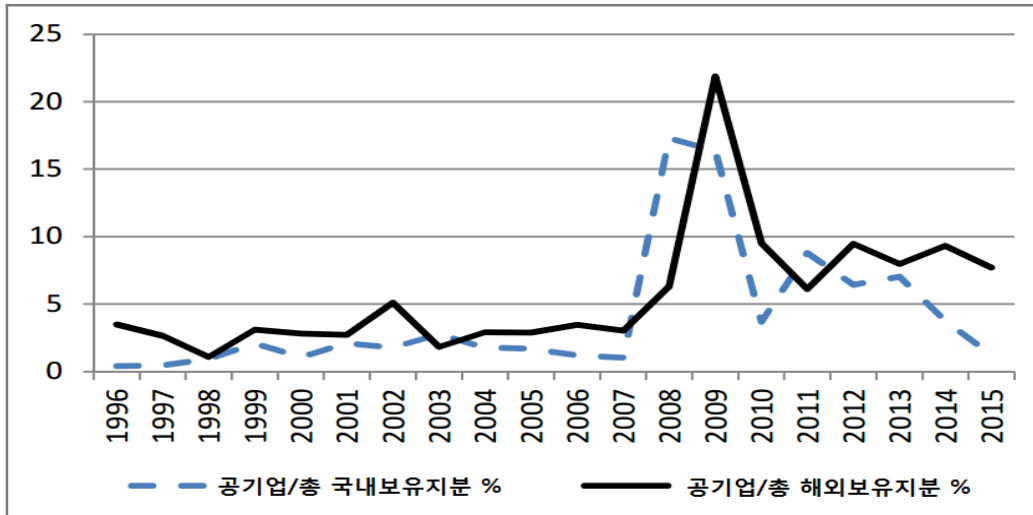
(단위: 백만달러, 1996-2015)



출처: 딜로직의 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터(2015)로부터 계산

[그림 2.4] 공기업 거래의 해외 및 국내 지분을

(단위: %, 1996-2015)



출처: 딜로직의 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터(2015)로부터 계산

이상 제1절에서 살펴본 개략적 분석은 다국적 공기업(MNSOEs)이 민간 다국적 기업(MNE)과 비교하여 부당특혜를 받을 수 있다는 가능성을 보여주었다. 자금조달 측면에서 다국적 공기업이 기업인수 시에 더 높은 프리미엄을 지불하지 않았으며, 비록 이들의 지급 수단 면에서 재정적 부담이나 압박이 더 낮은 것으로 나타났으나, 정부가 100% 지분을 소유하지 않은 기업의 유효이자율(effective interest rate)을 고려해 보면 이러한 상황의 명확성은 떨어진다. 나아가 수많은 대형 민간 다국적 기업(MNE)도 특혜금융을 제공 받을 수 있다는 점에 유의해야 한다(예컨대 은행이 규모가 작거나 해외에서의 실적이 부족한 회사와 비교하여 그보다는 대형 민간 다국적 기업(MNE)과 그 계열사에 대출하려는 경향). 자금조달 측면에서 공기업이 민간 다국적 기업에 경쟁우위를 점유하는 정도를 정확하게 파악하기 위해서는 상세한 수준의 대출 자료가 추가로 필요하다.

외국국가 면제와 관련하여서는 영리활동을 제외하는 사례가 늘고 있는데, 이는 기업이 외국 정부 소유권을 협상의 카드나 유치국 규제의 회피 근거로 활용할 수 있는 범위를 더욱 제한하게 할 수 있다. 자국 시장의 경우, 국내기관에 의한 인수 가능성이 현실적으로 존재하고 국내 기업 거래가 여전히 민간 및 공기업에 의한 기업인수합병(M&A)활동의 대부분을 차지하고는 있지만, 다국적 공기업은 실제로 해외 인수로부터의 보호적 지위에

만족하는 것처럼 보인다.

공기업에 의한 대규모 해외 투자가 상대적으로 최근의 현상이기 때문에, 부당특혜의 다양한 원인이 어느 정도 현장(여러 시장)에서 투자자에 대한 구축효과(crowding out)로 나타나는가는 측정하기 어렵다. 지금까지 구축효과에 대한 실증적 연구는 전체적인 외국인직접투자(FDI) 효과나(공공 및 민간을 구분하지 않는 경우, Romer, 1993; Agosin and Mayer, 2000 참조), 순수한 국내 차원의 공기업 투자의 효과에 국한되었다(Bueler and Wey, 2013). 학계에 공기업 외국인직접투자(FDI)의 구축효과에 대한 연구가 부족한 실정이다. 향후 연구에서는 다국적 공기업 투자 이전과 이후의 국가별 및 산업별 시장점유율 변화를 고려해보는 것이 유용할 수 있다.

공기업과 민간기업의 해외 투자행태와 그 동인은 어떻게 다를 수 있는가?

OECD는 기존 연구에서 해외 국영투자기관(GCI)의 국가안보 관련 투자정책 분석 시 고려해야 할 위험 요인을 조사한 바 있다(OECD, 2009). 많은 위험 요인들이 공기업의 투자행태 및 동인이 다른 기업들과 설립 전후 과정에서 어떻게 다를 수 있는지와 관련되어 있다. 대부분의 경우에 “비영리적” 목표를 따르는 공기업의 기업행태와 관련되었는데, 이는 유치국의 국가안보와 여타 핵심적인 이해를 위협할 수 있으며, 특히 공기업 투자가 소위 말하는 “트로이 목마” 또는 외교정책 목표의 수단임이 드러났을 때 더더욱 그러하다.

제1절에서 살펴본 부당특혜가 기업 간 경쟁과 관련되는 반면에 공기업의 비영리적 행태의 문제는 지정학적인 속성이 두드러진다. 따라서 이와 같은 문제점이 언론에 의해 제기되는 경우는 보다 드물며 유치국 투자정책에 대한 대응도 통상적으로 절제된 수준에 머문다. 본 절에서 드러나겠지만 국가안보나 경쟁 중립성을 이유로 정당화되는 정책대응은 실제로 특별한 공적 외국인 소유권(public foreign ownership)보다는 일반적인 외국인 소유권(foreign ownership)과 보다 더 연관되어 있다.

유의해야 할 또 다른 부분은 이와 같은 문제점이 투자를 유치하는 국가별로 중요도와 타당성 면에서 차이가 있을 수 있다는 점이다. 예를 들면 선진국 또는 OECD 회원국의 경우에는 지적재산권 침해를 우려하여 더 조심하겠으나, 첨단 기술산업에 대한 공기업 투자를 주축하는 개발도상국에게는 이것이 기술이전의 유용한 수단이 될 수 있다. 반면에

개발도상국에서는 특히 기업의 무책임한 영업행위에 대한 국내 대응역량이 취약한 경우에 다국적 공기업의 책임경영 수준이 더 문제가 될 수 있다. 유치국의 시장규모도 영향을 줄 수 있는데, 소규모 국가가 국가기반시설의 서비스 중단위험이나 천연자원 통제권 상실에 더 취약하기 때문이다.

i) 국가기반시설과 사보타지 위험

국가기반시설(critical infrastructure)은 최근의 국가투자정책 변경 과정에서 특별히 주목받았다. 국가계획 또는 전략을 수립하여 국가기반시설을 보호하는 국가들이 많은데, 이때 국가기반시설이란 파괴되거나 운영 중단될 경우에 공공안전, 사회질서, 그리고 주요 정부업무의 이행을 심각하게 저하시킬 위험이 있는 물리적 또는 무형자산으로 정의된다. 국가기반시설 위험의 원인은 자연재해(지진 또는 홍수 등) 또는 인재(테러, 사보타지 등)가 될 수 있다. 국가기반시설 서비스 업체를 외국이 소유한 경우, 사보타지와 서비스 거부 가능성(당사국과 소유국 간의 외교관계가 악화되는 경우)이 가장 크게 문제가 된다. OECD 내국민대우규정(National Treatment Instrument)에서 통지된 정보에 따라 2008년 기준으로 모든 체결국들은 기반시설에 대한 문제를 다루는 하나 이상의 투자 관련 조치를 갖추게 되었다. 이는 통상 다음 세 가지 유형 즉, (i) 포괄적 규제, (ii) 업종별 승인 또는 협약, 그리고 (iii) 투자 심사절차와 같은 업종 공통의 조치를 말한다(OECD, 2008).

가스 공급과 관련한 러시아 국영 가스프롬(Gazprom)과 우크라이나의 관계는 무역 파트너나 투자유치국이 해외 공기업에 의해 제공되는 국가기반시설에 경제적으로 지나치게 의존할 경우 부정적 영향이 있을 수 있음을 잘 보여준다. 외국의 공기업이 외국 민간 기업보다 더 많은 정치적 영향을 받기 때문에 인프라 서비스 중단 위험이 더 높을 수 있다는 가정은 두바이포트월드(DPW) 사태에서도 입증된다. 언론의 조명을 가장 많이 받은 국가안보 논쟁이기도 한 이 사태는 미국 내 6개 주요 항구의 운영권이 아랍에미리트 국유 기업인 두바이포트월드(DPW)에 매각되면서 발생했다. 6개 항구운영권은 이미 외국기업(영국 민간업체)이 소유하고 있었으나 해당 업체가 2006년에 두바이포트월드(DPW)에 인수되면서 이 문제는 정치적으로 쟁점화되었다. 미 대통령이 거래를 승인했음에도 불구하고 의회는 외국 투자자에게 거래 포기를 강요함으로써 대통령 승인을 뒤집었다

(CFR, 2008). 두바이포트월드(DPW) 사태로 의회는 2007년 외국인투자과 국가안전에 관한 법(Foreign Investment and National Security Act of 2007, FINSА)을 통과시키게 된다(FINSА법은 기반시설 관련 쟁점이 국가안보에 포함된다고 명시).

모든 국가기반시설 관련 사례에서 국유 외국인투자자만이 고려 대상이 되는 것은 아니며 민간업체도 그 대상이 될 수 있다. 예컨대 중국의 화웨이(Huawei)는 민간기업임에도 불구하고 호주(2012)와 미국(2010년 스프린트 넥스텔에 대한 무선통신장비 공급 입찰)의 브로드밴드 네트워크에 대한 다수의 투자안을 승인받지 못했다. 2012년 미국의 외국인투자위원회(CFIUS)는 더 나아가 화웨이(Huawei)에 미국 서버기술업체인 3리프(3Leaf)의 특정 자산에 대한 인수신청 철회를 권고하기도 하였다(Carew and Wohl, 2011). 화웨이(Huawei)에 대한 미국의 입장은 2013년 3월 OECD 투자자유원탁회의에서 다음과 같이 보고된 바 있다(OECD, 2013a).

“2012년 10월 8일, 미 하원은 중국 통신업체 화웨이와 ZTE에 의한 미 국가안보 쟁점 관련 정보특별위원회(Permanent Select Committee on Intelligence) 조사보고서를 발간하였다. 해당 보고서는 “중국이 통신회사를 악의적으로 활용할 수 있는 수단, 기회 및 동인을 갖고 있다”고 주장하면서 “제안된 완화조치만으로는 미국 내 국가기반시설에 장비와 서비스를 제공하는 중국 통신회사로부터의 위협에 완벽하게 대처할 수 없다”고 쓴 바 있다.”

보고서는 결론으로 “미국이 중국 통신회사들의 계속되는 미국 통신시장 진출에 대하여 의혹을 갖고 살펴보아야 한다, 외국인투자위원회(CFIUS)가 미국 국가안보에 대한 위협을 고려하여 화웨이와 ZTE 관련 인수합병을 차단하여야 한다. 의회의 관련 위원회가 외국인투자위원회(CFIUS)의 범위를 인수협약으로 확대하기 위한 법률안을 철저히 검토해야 한다”고 권고하였다.

그런데 미국 측은 의회 정보특별위원회 조사보고서가 독립된 기관에서 작성되었고 해당 위원회의 시각만을 반영하고 있다고 설명하였다. 외국인투자위원회(CFIUS)에 대한 권고사항은 포함되었으나 관련 법률 수정을 제안하지 않았고

해당 법률은 2008년 이래로 수정된 바 없었다. 보고서는 미국에게 향후 외국인 투자위원회(CFIUS) 관련 법률 수정을 의무화하지는 않았다.

따라서 국가기반시설이 관련되는 경우, 현재까지는 국가의 기업소유권이 유치국의 국가안보조치를 결정하는 데 있어서 고려사항이 된 적은 없었던 것으로 보인다. 이보다는 외국이라는 특성(foreignness)이 더 중요한 요인이었던 것으로 보이며 공기업 투자뿐만 아니라 민간투자도 종종 심사 대상이 되곤 했다. 이하에서는 이와 같은 사항이 “비영리적” 투자 유인과 관련된 여타 문제점(산업 간첩 활동 또는 시장 매점)에 대해서도 동일하게 나타났음을 보여준다. 다시 말해, 외국 공기업과 민간기업 모두 과거에 국가안보 대응책을 촉발시킨 바 있다는 것이다.

ii) 군사 및 산업 간첩 활동

국가안보/국익에 입각한 심의 및 검토 장치들을 통해 이루어진 과거의 투자정책결정이 보여주듯이(제3절 참조), 수년 전까지만 해도 유치국의 주된 관심사항은 외국 공기업이 군사 또는 첩보역량을 손상시킬 가능성에 대한 것이었다. 오늘날 이와 같은 문제점은 점차 전략자원(아래 참조), 국가기반시설, 그리고 사보타지(자세한 내용은 아래 참조)의 문제, 혹은 낮은 빈도로 발생하기는 하지만 산업적 간첩 활동 문제(민감한 기술 획득 및 지적재산권 침해)로 전환되었다. 그럼에도 불구하고 제안된 투자건이 국방 또는 국방관련 시설 인근일 경우에는 여전히 군사적 간첩 활동의 위험이 제기된다. 이러한 사례는 2009년에 중국 민메탈(Minmetals)사의 호주 프로미넌트힐(Prominent Hill) 광산 매입 과정에서 발생했던 우메라(Woomera) 미사일발사 시험장과 인접해 있는 광산 입지에 대한 논쟁에서 드러난다(Smith et al., 2012).

군사 간첩 활동 가능성 문제가 제기되었던 민간기업이 연루된 사례로는 랠스(Ralls)사 사건이 있다. 본 건에서 미 대통령은 (중국의 싸니(Sany)그룹의 두 명의 중국임원이 소유한) 랠스(Ralls)사에, 민감한 군사비행장으로부터의 지리적 인접성을 이유로 오리건주 풍력발전 사업의 소유지분을 처분하도록 명령한 바 있다(Francis, 2014). 이 사례는 중국의 또 다른 국유기업을 대상으로 했던 유사한 결정과 비교될 수 있다. 여기서는 외국인투자

위원회(CFIUS)의 심의에 따라 프로콘 마이닝 앤 터널링(Procon Mining and Tunnelling)사와 그 계열사인 중국의 공기업 중국기계장비공사(China National Machinery Industry Corporation)가 캐나다 링컨 마이닝(Lincoln Mining Corporation)사에 대한 전 투자지분을 매각해야 했다. 외국인투자위원회(CFIUS)가 가진 국가안보 관련 문제의 성격에 대한 상세한 내용은 공개되지 않았으나, 링컨(Lincoln)사 부지가 미국 군사기지에 인접해 있다는 점이 중요한 요인으로 고려되었다(Wiley Rein, 2013). 이 사례는 군사적 간첩 활동 위험이 문제가 되는 경우에 최근 언론보도가 주장하는 바와 달리 민간 및 국유 투자자가 동일한 처분을 받을 때가 많음을 보여준다.

유사한 방식의 산업적 간첩 활동 관련 국가안보 대응도 민간기업보다 공기업에 더 치중되지는 않는 것으로 보인다. 산업기밀 유출이 발생할 경우에는 경제적으로 중요한 업종에서의 기술적 우위가 약화될 위험이 있고 불법 기술이전이 용이해질 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 몇 년간 이러한 취지로 혐의를 받은 대상은 공기업과 민간투자자가 동일했다. 정부 소유냐 민간 소유냐의 문제보다는 외국의 투자라는 점이 더 중요한 변별요인인 것으로 보인다. 이에 따라 사이버기술 분야에서는 중국과 프랑스 모두 애플, MS, 구글 등 대기업에 의한 간첩 활동 위험을 방지하기 위해 자체 컴퓨터 운영체제(OS)를 개발하기 위해 노력해오고 있다.

위와 같은 ‘비영리적 동인’(간첩 활동 또는 외교정책 동인과 관련되는가와 무관하게)이 공기업의 투자결정에 어느 정도 영향을 미치는가를 알아보기 위해서는 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터를 참고하는 것이 도움이 될 수 있다. 제1절에서 논의한 바와 같이, 사람들은 공기업이 민간기업보다 자금조달의 여유가 있어 매입자산 가치에 더 낮은 할인율을 적용할 수 있거나, 인수로 인한 전략적 또는 정치적 특혜가 공기업의 입장에서 금전적 이익으로 환원될 수 있는 경우 더 높은 가격을 제시할 것으로 기대하게 된다. 분석된 국제 기업인수합병(IM&A) 사례들에서 공기업은 실제로 민간기업보다 평균적으로 훨씬 더 많은 대가를 지불하고도 더 적은 지분을 취득했다. Lehmann과 Taveres-Lehmann의 연구에서는 공기업이 의도적으로 민간기업보다 더 비싼 기업들을 인수하는 것이 아니라면(그럴 가능성은 적다) “평균적으로 공기업이 민간기업보다 인수대상 기업을 더 높게 평가하고 있다”고 결론지었다. 보다 자유로운 자금조달 가능성과 더불어 이것은 “자산가치의 상향평가를 정당화하는 비금융적 문제점”을 반영하는 것일 수 있다(OECD, 2014e).

다시 말하면 비영리적 동인으로 설명할 수 있는 가치평가의 ‘차이(wedge)’가 공기업에 있을 수 있다는 것이다. 예를 들어 공기업이 지정학적 이유로 해외 자산에 더 높은 금액을 지불하거나 수익도 없는 대상 기업을 인수할 수 있다. 이를 체계적으로 확인하기 위해서는 특정 경제 업종과 국가 내에서 공기업과 민간기업 간 ‘가치평가 불일치’의 가장 명백한 사례를 찾아내고 각각의 투자를 사례연구 방식으로 조사해야 할 것이다. 물론 업종과 규모의 “동일한 조건(like-for-like)”에서 투자건을 비교하지 않으면, 공기업이 민간기업에 비하여 상대적으로 대규모 기업을 인수하려 한다는 전반적인 선호경향이 기업평가에 대한 결론을 왜곡시킬 수 있다. 이와 같은 경향들은 단지 다음과 같은 보다 구조적인 요인들을 반영하는 것일 수도 있다. 즉 그것은 보다 대형 기업을 인수하려는 공기업의 조직적인 선호도(평균적으로 공기업에 의한 국제 기업인수합병(IM&A) 거래규모는 실제로 민간기업보다 4배 더 크다), 또는 그동안 많은 OECD 회원국이 추진한 민영화의 주요 원인이었던 공기업 경영진의 상대적인 비효율성 또는 역량 저하 때문일 수 있다는 것이다.

iii) 전략적 자원통제 및 시장 매점(買占)

자국에 의한 전략 자산 취득을 목표로 공기업이 진출하는 경우(에너지 안보, 희토류 등), 유치국의 전략적 우위 잠식, 특히 천연자원 통제권 상실의 문제점도 존재한다. 이와 관련한 위협은 본래 경쟁적이고 상업적인 시장이 공기업의 대규모 투자로 인해 ‘시장이 매점’될 수 있다는 문제이다. 이 경우, 해당 공기업이 특정 원자재 또는 서비스에 대하여 지나친 통제권을 획득하여 법률상의 독점적 지위가 아님에도 불구하고 시장의 가격 결정자가 될 수 있다. 극단적인 경우에 만일 공기업 자국과의 외교관계가 악화된다면 (예컨대 필수 서비스 제공 거부 위협) 이 두 상황 모두 현지 경제를 ‘정치의 불모’ 상황에 노출시킬 수 있다. 이 점은 다국적 공기업 투자가 국내경제 규모 및 “협상력”에 비하여 상당한 비중을 가질 수 있는 소규모 개발도상국의 경우에 특히 문제가 될 수 있다.

규모가 더 큰 국가들도 이러한 위협을 경험한 바 있다. 예컨대 캐나다에서 오일샌드와 에너지 분야의 외국인 투자가 큰 논란을 불러일으켰으며 오일샌드에 대한 공기업 투자는 정책 수정을 겪었다(제2절 참조). 에너지 분야 외국 공기업 투자의 급증에 대한 대응책으로 2012년 캐나다 정부는 캐나다 투자법(Investment Canada Act)을 개정하여 “투자자는 ... 계획 및 시행에 있어 공기업 고유의 특성, 특히 정부 영향에 대한 취약성에 대비해야

한다”고 명시한 바 있다. “외국 정부가 직간접적으로 소유, 통제, 또는 영향을 주는” 조직은 산업부에 해당 사업이 영리적이며 정치적 영향으로부터 자유롭다는 점을 확인시켜야 한다(Bowman et al., 2014).

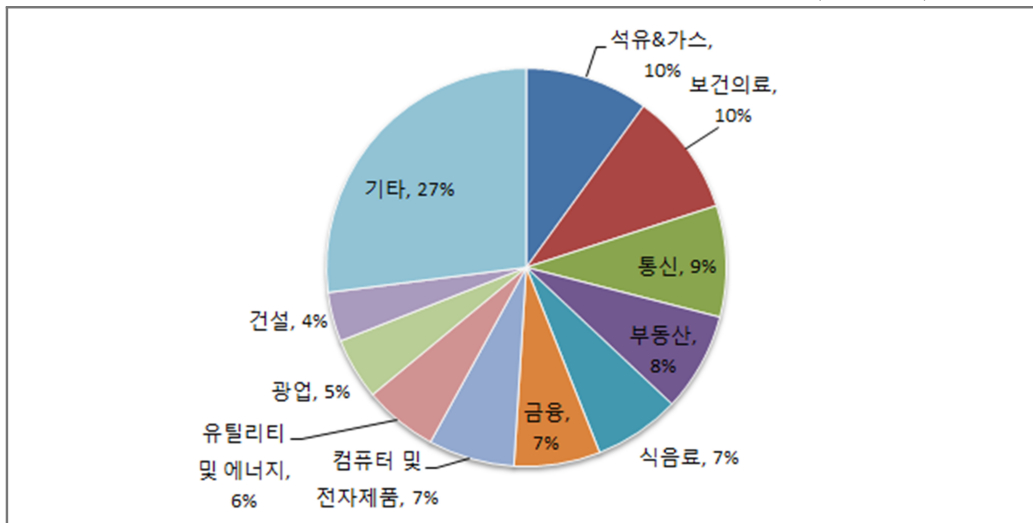
보다 광범위한 여론과 국민감정도 국가안보 조치 및 인식에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 호주 최고의 외교정책 지지도 조사인 2014년 로위연구소의 조사(Lowy poll)에서 호주 국민 중 60%가 국내 농업에 대한 외국투자에 반대하며 특히 중국 투자에 반대하는 것으로 조사되었다. 이 결과(국가안보 또는 기타 이유)의 원인에 대한 구체적인 내용은 적시되지 않았고 이와 같은 국민감정이 명확하게 공기업들을 향한 것인지, 아니면 일반적인 중국 투자자에 대한 것인지는 불분명하다. 물론 이들은 상호연관되어 있겠으나 세계 시장에서의 공기업 투자에 대한 일반적인 인식을 파악하고 평가할 때 대중적 문제인식과 중앙정부의 문제인식의 차이를 세심하게 살펴보아야 한다. 광물 및 유가가 빠르게 하락하는 보다 세계적인 흐름에서 보면, 이러한 논쟁이 국가안보적 문제점이 적은 부동산이나 보험업에 대한 다국적 공기업 투자로 점진적으로 전환될 수도 있다.

고의적인 시장 매점이나 전략자원의 매입 가능성은 현재 수집되어 있는 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터와 부분적으로만 비교 가능하다. 한편으로는 국제적으로 활동하는 민간기업과 공기업 간에는 업종별 투자 분포가 달라 양자 간에 서로 다른(비영리적일 가능성이 있는) 투자 목표의 차이를 보여주는 것일 수 있으나, 반대로 단순히 투자주체 간 업종 성향의 기본적인 차이를 반영하는 것일 수도 있다(예컨대 국내에서조차 국가소유가 일반화되어 있기 때문에, 에너지 업종의 국제 기업인수합병(IM&A)에서 민간기업보다 공기업 활동이 더 집중되어 있는 것이 당연할 수 있다). 아래의 [그림 2.5]와 [그림 2.6]은 해외 인수합병 전체 또는 공기업 주도의 거래만을 대상으로 하는가에 따라 업종구조에 상당한 차이가 있음을 보여준다. 지난 5년간의 일반적인 상황은 상대적으로 석유와 가스, 통신, 보건의료, 그리고 부동산(이들은 모두 국제 기업인수합병(IM&A)에서 선호되는 대상 업종이며 가치 기준으로 총거래의 8% 내지 10% 수준을 차지) 전체에 걸쳐 상대적으로 균일한 투자현황을 보여주고 있으나, 공기업에 의한 거래 중에는 석유와 가스, 그리고 부동산 비중이 월등하게 높았다(각각 총거래 건의 28%와 20% 차지, OECD, 2014e). 에너지와 광업도 다국적 공기업 거래에서의 비중이 매우 높으며(각각 10%), 이는 특히 유럽 공기업들이 유럽연합(EU)에 의한 시장자유화 조치의 특혜를 받았기 때문이다. 반면에

신흥국 공기업에서는 이와 같은 증가가 보이지 않는다는 이전 연구도 있다(Christiansen, H. and Y. Kim, 2014).

[그림 2.5] 전체 해외 기업인수합병(M&A)의 대상 업종별 구성

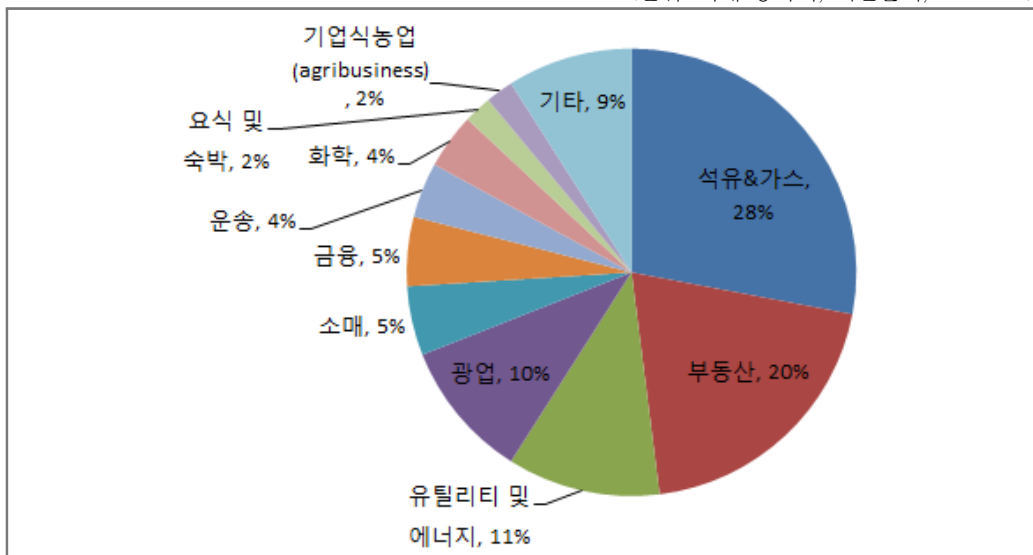
(단위: 거래 총가치, 백만달러, 2011~2015)



출처: 딜로직(Dealogic) 데이터(2015)로부터 계산

[그림 2.6] 공기업 주도 전체 해외 기업인수합병(M&A)의 대상 업종별 구성

(단위: 거래 총가치, 백만달러, 2011~2015)



출처: 딜로직(Dealogic) 데이터(2015)로부터 계산

1996~2013년에 대한 분석은 위와 같은 업종별 패턴이 상장 및 비상장 공기업 간에도 차이를 보여준다. 해당 기간 동안 상장 공기업에 대한 국제인수합병 건 중 70% 이상이 운송 및 공익사업(public utilities), 제조업에 집중되었으며, 비상장 공기업 국제인수합병의 경우에는 절반 이상이 금융, 보험 및 부동산에 관련되었다. 비상장 민간기업에서도 동일한 패턴이 보이는데, 비상장 민간기업이 분석표본 내 국제 기업인수합병(IM&A)의 약 4분의 1을 차지한 반면에 금융 업종에서는 54%에 달했다(OECD, 2014e). 이 중요한 차이점은 소속 국가가 동일하더라도 각 공기업의 지배구조와 제도 및 재무적 상황은 매우 상이하다는 사실을 보여준다. 상장요건, 소유지분, 또는 자금조달 방식의 차이에 따라 자국 정부로부터의 정치적이거나 전략적인 압력과 무관하게(그리고 아마도 그 영향을 훨씬 덜 받는) 매우 상이한 동인과 국제 기업인수합병(IM&A) 행태를 보일 수 있다.

이러한 미묘한 차이를 고려하고 전반적으로 살펴볼 때, 국제 기업인수합병(IM&A) 데이터는 공기업 투자가 해외로 더욱 빠르게 진출하고는 있지만 정치적으로 영향력이 증가하는 것은 아님을 보여준다. 공기업과 민간기업들 간에 업종 집중도는 차이를 보이지만 투자의 정치적(또는 기타) 동인에 대해서는 뚜렷한 결론을 내리기 힘들다. 그럼에도 불구하고 지분 규모 데이터로 유의미한 전체 상황을 파악할 가능성이 높다. 해외에 투자함에 있어 공기업은 비율 기준으로 인수대상 기업 지분을 민간기업보다 적게 취득하는 것(비록 거래규모는 더 크지만)으로 나타났다. <표 2.1>은 인수자가 지분전량매입(outright purchase)(100%), 대주주지분(>50%), 또는 부분지분(<50%)을 겨냥하느냐에 따른 거래 특성을 나타낸다. 민간기업이 선호하는 인수 방식은 지분전량매입(전체 건수의 32%)이다. 이와 대조적으로 공기업은 이 방식을 가장 덜 선호하였고(10%) 대부분의 거래는 부분지분 인수 방식이었다(거래건수의 53%로 민간기업의 경우에는 31%). 실제로 민간기업은 국제 및 국내 기업인수합병(M&A)에서 금융 및 기타 모든 업종에서 공기업보다 더 많은 지분을 매입한다. 이 점은 지분이 적을수록 인수기업에 대한 통제력도 적다는 측면에서 공기업이 주로 외교정책 및 자원통제 목표로 투자하는 경우에 예상할 수 있는 결과와 전혀 다르다.

민간이 공기업보다 많은 지분을 소유한다는 것에 대한 유일한 예외는 바로 중국이다. 이 점은 국가별 데이터가 뒷받침하고 있다. 예를 들어 호주에서는 중국 공기업이 “인수대상 기업 또는 신규 사업의 지배지분 보유에 대한 매우 강한 선호”를 보여주며, 분석된

23개 기업 중 19곳이 호주 기업 한 곳 이상의 대주주지분을 보유한 것으로 나타났다 (KPMG, 2014). 그런데 Ding et al.(2014)은 이 논쟁에 대해 국제 기업인수합병(IM&A) 활동의 구체적인 시장들을 살펴봄으로써 그 미묘한 차이를 드러내고 있다. 저자들은 공기업이 외국에 진출하기 위해 기업인수를 일반적으로는 선호하겠으나 기술발전이나 제도적으로 선진적인 시장에 진출하는 경우에는 시장의 높은 제도적 압박 때문에 이 전략을 훨씬 덜 이용하게 될 것이라고 주장한다.²⁰

〈표 2.1〉 민간기업과 공기업 기업인수합병(M&A)의 핵심적 특징 개요

	공기업			민간기업		
	국내	해외	합계	국내	해외	합계
평균 거래 규모 (백만달러)	496.9	577.9	520.8	231.1	245.5	234.9
거래 특성 (거래 건수)						
부분적 지분	52.8	54.9	53.4	32.2	28.5	31.2
대주주 지분	14.3	10.7	13.3	8.9	11.3	9.5
지분전량매입	9.7	11.1	10.1	31.2	33.2	31.7
기타	23.2	23.2	23.2	27.7	27.0	27.6

iv) 느슨한 기업활동 제약, 효율성, 그리고 위험 감수

기업활동에 대한 일차적인 특혜 - 용이한 자금조달, 보호받는 내수시장, 공기업에 대한 암묵적인 정부지원 - 가 간접 활동 또는 전략적인 자원 통제와 같은 정치적인 행위를 가능하게 하지 않을지도 모른다. 이들에게서 암시되는 느슨한 기업활동의 제약 때문에, 이와 같은 특징이 민간기업보다 공기업이 더 높은 위험을 감수하고 효율성이 더 떨어지는 결정을 내리게끔 만드는 요인이 될 수 있다. 이들의 경제에 대한 (국내외적) 잠재적인 영향은 비록 언론에서 잘 보도되고 있지 않지만 여전히 관심을 가져야 할 사항이다.

이로 인한 첫 번째 추정 은 공기업 내부의 도덕적 해이가 민간투자사업에 비해 더 심각할 수 있다는 것이다. 즉, 최종적으로 자국 정부에 의해 구제될 수 있다는 사실을 알고 있고(부채 중립성 부족), 자국시장에서 안정된 수익원에 의존할 수 있으며, 주주로부터 제재를 받을 수 없는(배당 또는 기타 주주에 대한 이익배분을 면제받은 공기업은 주주가 지

분을 매각할 수 있다는 위험 없이 손실을 감수할 수 있다) 경우에 기업은 위험이 큰 해외 투자에 참여할 가능성이 높다. 기업의 국가소유에 관한 기존 연구들은 정치적 간섭에는 기업의 수익성에 대한 손실이 따르며 이는 정치인들이 의도적으로 자원을 자신의 지지세력에게 이전시키기 때문이라고 주장하고 있다(Shleifer and Vishny, 1986; Dong et al., 2014). 예를 들어 국유은행은 공기업이 수행하는 사업들과 같이 높은 사회적 이익을 가져 오지만 위험이 높고 수익률은 낮은 사업의 자금조달을 위한 수단으로 볼 수도 있다(Dong et al., 2014).

투자의 재무 및 상업적 위험과 더불어, 공기업은 정치적 위험도 감수하려는 경향이 강할 수 있다. 물론 정치경제적으로 볼 때, 정치적 중요도 때문에 공기업은 유치국 정부에 의한 수용(收用)에 덜 취약하다고 주장할 수 있다(Cuervo-Cazurra et al., 2014). 2003년부터 2010년까지의 중국기업 차원의 외국인 직접투자(FDI) 정보를 이용하여 Duanmu (2014)는 이러한 가설을 입증했으며, 이와 같은 보호효과가 공기업 자국과 유치국 간의 정치적 우호 관계의 정도와 유치국의 공기업 소속국가에 대한 경제적 의존도에 따라 다르다고 주장한 바 있다. 더 상세한 실증적 확인(광범위한 소속국 및 유치국에 대한 조사가 바람직)을 위해서는 대상 업종별뿐만 아니라 대상 국가들의 정치적 위험 등급별로 분석하는 것이 필요할 수 있다.

효율성과 수익성의 문제로 넘어가면, 국내활동 중심의 공기업과 해외활동 중심의 공기업 간의 차이가 중요하게 된다. 이전 OECD 보고서와 마찬가지로 수많은 실증적 연구에서도 공기업은 강한 예산제약이 상대적으로 없고 수익을 추구하는 주주의 압력이 느슨하기 때문에 민간기업보다 효율성과 유연성이 떨어지는 경향이 있다고 결론내고 있다. 이 점이야말로 공기업 지배구조 가이드라인(최근 ‘공기업 가이드라인’으로 개정)과 같은 OECD 권고의 주된 존재이유인데(OECD, 2015a), 이 가이드라인은 각국 정부에 자원 낭비와 재정악화를 피하면서 공기업들을 개혁하고 발전시킬 방안을 제시하고 있다. 전 세계의 기업연구들도 참담한 경영실패 및 지나치게 야심적인 공기업 확장계획의 사례들을 예로 들면서 끊임없이 국제적 투자 주체로서의 공기업의 장기적 경쟁력을 문제 삼아왔다.

그런데 위험 감수 논쟁과 마찬가지로 현상 안주 및 비효율적인 공기업에 불리한 평가는 해외에 진출한 공기업보다는 국내활동 중심의 공기업에 더 해당하는 듯하다. Cuervo-Cazurra et al.(2014)에 따르면 “세계무대에 더욱 초점을 두면서 기존의 공기업이

가지고 있는 단점을 일부 극복한 새로운 유형의 공기업”이 등장한 것으로 보인다. 수익규모 기준 2012년 100대 기업 중에서 저자는 27개가 공기업이었으며(해외투자에 참여하지 않은), 23개는 “다국적 공기업(해외투자에 참여)”이었다. 후자 기업들은 평균적으로 수익성이 양호하였으며 자산수익률(ROA) 3.44% 및 영업수익률 14%를 보였다. 이는 최고 73개 민간기업 평균 3.19% 및 5.7%와 비교하여 상당히 양호한 결과이다. OECD의 이전 연구에서도 공기업의 전반적인 낮은 투자수익률에 대한 증거는 빈약하거나 전무하다는 사실이 밝혀졌으며, 이는 공기업에 대한 특혜가 공기업에서 흔히 관찰될 것으로 예상되는 낮은 운영효율에 대한 대가로 충분했다고 추론된다(Christiansen, H. and Y. Kim, 2014). 그러나 인용된 다수 연구들이 상대적으로 오래된 데이터를 사용하였으며 중국 기업부문에 대한 보다 최근 연구에서는 공기업보다 민간기업의 자산수익률이 일반적으로 높은 것으로 나타났다.²¹

그렇다면 이와 같은 다국적 공기업의 효율성 및 위험 감수 패턴이 시장 시스템에 미치는 영향은 무엇일까? 일반적으로 높은 위험을 감수하고 암묵적인 정부보증의 특혜를 가진 공기업이 비효율적 운영과 과도한 부채규모를 보이는 경우, 시장 시스템 위험은 크게 증가한다. 이러한 효과는 효율성이 높고 재정적으로 양호할 가능성이 높은 투자자들에게 대한 구축효과(crowding out)에 의해 특히 더 강화될 가능성이 있다. 국가 차원의 시장혼란이 유해한 파급효과를 가져올 것이다. “해외로의 외국인직접투자(FDI) 거품” 붕괴가 다국적 공기업이 통합된 세계시장의 가치사슬에 상당수준의 지장을 초래할 수 있다(Gestrin, 2014). 그러나 더 많은 연구가 필요하겠지만 전반적으로 보면, 위에서의 데이터에서는 안심할 만한 전망을 보여준다.

v) 기업책임경영

정치적이거나 경제적 특성과 다소 거리가 있는 또 다른 공기업 투자행태는 기업책임경영(RBC) 표준과 관련된다. 외국 공기업은 자국 내에서 다른(더 낮은 수준의) 기업책임경영(RBC) 표준(환경 및 노동 기준 포함)을 따를 것이며 투자유치국이 높은 기업책임경영(RBC) 표준을 국내 모든 기업에 강제할 수 있는 역량을 가진 경우가 아니라면 기업이 해외에서 활동할 때 이와 같은 행태는 강해질 것이라는 인식이 일반적이다. 앞서 설명한 바와 같은 “외국국가 면제”의 문제로 인하여 외국 공기업에 대한 유치국 정부의 영향력을 제한

할 수도 있다(OECD, 2010b; OECD 2009). 자국 정부가 공개적으로 지원하지 않는 경우조차도, 공기업이 지방 규제당국의 법집행에 대하여 민간기업보다 대응의 순발력이 떨어질 수 있으며, 특히 기업책임경영(RBC)와 같이 보다 규범적 기준의 경우는 더더욱 그러하다.

실제로 해외에 진출한 공기업들이 동일 국가소속이며 동일 해외시장에서 활동 중인 유사 민간기업과 비교하여 매우 다른 책임경영 행태를 보인다는 증거는 거의 없다. 소속 국가 정부가 부여한 평판 위험(reputational risk) 때문에 공기업이 동등한 위치에 있는 민간기업보다 실제로 더 높은 수준의 기준을 적용받는 경우도 있다. 이 점은 중앙정부가 중앙공기업의 해외투자에 중점을 두어 기업책임경영(RBC) 기준을 규정한 중국 기업에도 적용되는 것으로 보인다(〈참고 2.1〉 참조. 〈참고 1.1〉이 보여주듯이 중앙정부 소속 공기업과 지방 공기업 간에는 기업책임경영(RBC) 차이가 존재할 수 있다).

〈참고 2.1〉 중국의 해외투자와 기업책임경영을 위한 구체적 지침

투자수혜국이자 투자제공국으로서 중국의 중요성 때문에 중국 국내뿐만 아니라 해외 주재 중국기업의 보다 책임 있는 기업활동에 대한 요구가 늘고 있으며 기업들은 이러한 요구에 부응할 수 있는 방안에 관한 더 많은 가이드라인을 요구하고 있다. 이는 일부 법률 개정과 특정 업종에서의 기업활동 가이드라인 개설로 이어졌다. 흥미로운 것은 지금까지 정부 노력은 그 초점이 해외투자에 있었다는 점이다. 2008년에 중국 국유자산감독관리위원회(SASAC)는 중앙정부 직속 공기업의 책임경영준수 가이드라인(Guidelines to the State-owned Enterprises Directly under the Central Government on fulfilling Corporate Social Responsibilities)을 발표하였다. 2013년에는 중국 상무부와 환경보호부(MEP)는 해외투자 및 보호구역의 환경보호 가이드라인(Guidelines on Environmental Protection in Investment and Protection Overseas)을 공동으로 발표하였다. 2014년 상무부는 외국 투자관리 정책 개정안을 통해 기업이 해외 지사에 현지법규를 준수하고, 현지의 사회규범 및 관습을 존중하며, 사회적 책임을 다하고, 현지통합을 위하여 환경보호, 노동보호, 그리고 기업문화 구축활동을 펼칠 것을 요구해야 한다고 명시하였다.

기업책임경영(RBC)의 문제만 더 살펴보면, 중국 공산당 제3차 총회의 개혁 의제의 주안점은 정부 영향력으로부터 독립된 중국 공기업 운영의 중요성에 있었고 이는 국가 개입의 감소를 예고하는 것이었다. “시장 중심 공기업 개혁”의 시행이 2014년 11월에 공표되었다(Bowman et al., 2015). 더 구체적으로 살펴보면, ‘혼합소유제 경제(mixed ownership economy)’개발이 결정되었고, 이는 국가자산의 관리로부터 향후에는 국가자본의 관리, 현대적 기업시스템의 발전, 그리고 해외투자 증진으로의 전환을 의미했다. 이와 같은 개혁을 통해 중국의 공기업은 투자결정 절차에서 보다 많은 재량권을 갖게 될 것이고, 민간기업과의 불공정경쟁 문제도 완화하게 될 것이다.

출처: OECD(2015n)

2.3. 공기업의 해외투자에 대응하는 국내 및 국제투자 기본정책 강화

공기업은 세계화 국면에서 상대적으로 뒤늦게 뛰어든 참가자로, 국제투자의 속성과 다국적 기업의 지배구조가 진화해온 여러 방식들 중 아직 한 가지 방식만을 반영하고 있다. 이러한 전개 때문에 각국 정부는 관련 정책 과제 및 위험 가능성에 대응하기 위한 새로운 국내 및 다자간 정책대안들을 개발하기 시작하였다. 예를 들어 일부 국가에서는 외국 공기업에 의한 외국인직접투자(FDI) 심사(특히 기업인수합병(M&A) 관련)를 허가하는 국내 기본규제법을 강화하였다. 여기에는 외국 공기업의 투자 심사절차를 명확히 하는 등의 내용이 포함되었다(캐나다 등과 동일). 일부의 경우에는(미국과 호주에서 보듯이) 이러한 심사가 전 업종에 적용되었으나 러시아는 특정 업종에 국한되었다(국방, 국가 자원 및 기반시설에 초점). 국제적 차원에서는 국제협정 절차가 개선되고 있고 양자투자협정(BIT)에서 공기업 투자 관련 조항을 포함시키는 경우가 증가하고 있다. 환태평양경제동반자협정(TPP)이나 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)과 같이 현재 협상중인 “메가-지역(mega-regional)”협정에 최종적으로 공기업과 민간투자자 간의 공정경쟁을 지원하는 조항들이 포함될 수도 있다.

1) 국내 기본정책

대부분의 경우, 외국 공기업(국부펀드(SWF)와 같은 국유투자펀드를 포함)은 국내 기본규제에 따라 외국인 민간투자자와 동일한 방식으로 취급된다. 다만 일부 국가에서는 외국 공기업에만 적용되는 국내법 규정을 마련한 바 있다. 이와 같은 조치의 대부분은 국가안보나 국익이 그 핵심적인 이유이다. 넓게 보면 외국 공기업 투자로 인한 국가안보 및 국익 문제에 대응하는 정책적 접근은 (i) 특정 업종에서의 부분 또는 전반적인 금지(금지), (ii) 법적 기준에 부합하는 모든 외국 공기업 투자제안에 대한 정부의 사전 심의(심의), 그리고 (iii) 심의대상이 될 개별 또는 문제 가능성이 있는 거래를 파악하는 심사 절차(심사)와 같은 조치들의 조합으로 이루어진다.

국제투자 및 다국적 기업에 관한 OECD 선언에 동참한 46개국 중에 호주, 아이슬란드, 이스라엘, 멕시코, 스페인, 코스타리카, 터키 7개국은 이에 따른 외국 국영투자기관(GCI;

공기업과 국부펀드(SWF) 포함) 투자에 대한 구체적인 규제를 보고한 바 있다.

이 국가들은 OECD 자본이동 자유화 규약(Code of Liberalisation of Capital Movements)에 보류권을 제출하였거나 OECD 내국민대우규정(National Treatment Instrument)의 투명성 목록에 예외조항 또는 포함된 조치들을 통보한 바 있다(〈참고 2.2〉 참조). 이와 같은 보류 또는 기타 조치 중 일부는 전 업종의 모든 투자사업에 적용되고 (예컨대 호주, 아이슬란드, 스페인) 다른 경우는 특정 업종에만 국한되었다(코스타리카, 이스라엘, 멕시코, 터키).

지난 수십년 동안 OECD 투자자유원탁회의에 참여한 몇몇 국가들은 대외투자로 인해 발생하는 국가안보 문제에 대응하기 위해 고안된 정책들을 새로이 도입하거나 상당한 정도로 개정하기도 하였다. 20세기 후반에는 군사적 위협이 국가안보에 대한 인식을 주도하여 군수물자 생산의 외국인 소유권 상한 등에 반영되었다. 과거 국가 독점사업이었던 에너지, 통신 및 보건의료 등의 업종이 민영화되면서 국가안보에 민감하게 작용할 경제업종들의 범위가 확대될 가능성이 있다고 보고 있다.

이러한 국가안보 조치는 기업의 국가 또는 민간 소유권과 무관한 경우가 많으나 일부 국가에서는 외국인 투자자가 민간기업인가 또는 공기업인가에 따라 접근법을 달리하고 있다.

〈참고 2.2〉 OECD 규정에 따라 신고된 외국 국영투자기관(GCI) 관련 조치

OECD 자본이동 자유화 규약(이하 “규약(Code)”)(1)과 OECD 내국민대우규정(이하 “NTI”)(2)와 같은 OECD 규정이 통상 소유권에 대하여 중립적이며 지배특성과 무관하게 모든 투자 주체에 적용되지만, 일부 국가에서는 규약의 보류를 제기하거나 예외를 통보하거나 NTI의 투명성 목록(transparency list) 내 기타 조치들을 포함시켜 국영투자기관(GCI) 관련 정책을 발표한 바 있다. 국영투자기관(GCI)과 관련된 이 같은 발표의 예는 다음과 같다.(3)

- 호주에서는 “외국 정부 또는 기관에 의한 직접투자 제한”에 적용되는 보류조항을 유지하고 있다.
- 코스타리카는 NTI 예외 목록에 포함된 외국 정부 또는 그 대리인에게 광업 또는 광석 매장 탐사 권한을 부여하지 않을 수 있다고 발표하였다.
- 아이슬란드는 규약과 NTI에 따라 “승인을 득한 경우를 제외하고 외국 정부 또는 공기업에 의한 투자”를 금지하고 있다.

이스라엘은 외국정부가 지분을 보유한 기업이 케이블방송 허가를 신청한 경우, 통신부 장관이 규약과 NTI에 따라 신청기업의 간접지분을 최대 10%까지 승인하지 않았다면 허가를

발급하지 않겠다고 발표했다.

- 스페인은 규약에 따라 “유럽연합(EU) 비회원국에 의한 정부, 정부기관, 또는 공기업을 통한 투자”를 제한할 수 있는 권한을 유지하고 있다.
- 터키는 NTI 투명성 목록에 “외국의 재정적 또는 특혜를 위하거나 이를 대리하는 실존인 또는 법인은 각료 이사회의 승인 없이 석유권한을 보유하거나 석유관련 기업활동을 행할 수 없다”고 발표한 바 있다.

1. www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/codes.htm참조.

2. www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/nationaltreatmentinstrument.htm참조.

3. OECD(2009)의 “외국 정부 투자자 및 수혜국 투자정책: 관찰 보고서” 19페이지도 참조하라.

출처: Shima(2015)

2015년 OECD 투자정책관련 국가안보 조사(OECD Survey of Investment Policies Related to National Security)에 따르면, 조사된 국가들의 경우 정부통제가 국가안보 관련 투자정책의 구조적 기준이 된다는 점을 알 수 있었다.²² 조사 대상 17개국 중에서 3개국은 외국 공기업을 민간투자자로 명확히 구분하여 처리하였다. 이들은 호주, 러시아, 미국으로, 관련 국가안보 위험 관리를 위해 특별 규정을 모두 제정해 두고 있다.²³ 캐나다는 특별한 사례인데, 국가안보 심의 시 외국의 민간기업과 공기업 투자를 명확하게 구분하지 않으며, 공기업의 비영리적 활동과 관련된 문제점은 일반적인 캐나다 투자법상의 “순편익(net benefit)” 심의 절차에서 다루고 있다. 반면 호주와 미국에서 모든 공기업 투자는 예외 없이 체계적인 심의를 받으며(임계치 또는 예비평가의 적용근거), 이는 외국 민간기업 투자에도 적용된다. 러시아 연방에서는 특정 기업 또는 산업에 대한 외국 투자자의 지분상한이 공기업의 경우에는 더 낮다. <참고 2.3>은 캐나다와 호주가 취한 접근법 개요이다.

결국, 국가안보를 이유로 한 공기업과 민간투자자 간의 명백한 차별대우를 적용하는 국가는 일부에 불과하다. 이 점은 조사 대상 이외의 국가에도 해당한다(예를 들어, 인도네시아, 나이지리아, 남아프리카공화국은 심사 규정에 따른 공기업 관련 특별 규칙을 마련하고 있지 않다). 그럼에도 불구하고 해외에서의 심사 또는 심의 메커니즘 내에서 외국 공기업에 의한 투자가 비공기업(non-state owned enterprises)에 의한 투자보다 여전히 더 철저한 조사를 받을 수도 있다. 일례로 뉴질랜드의 외국인 투자심의 규정에서는 “비영리적 목적을 가진 외국 정부투자자”는 투자안이 국가적 이해의 기준에 부합하기 위한 ‘경제

적 이해' 요인에 비추어 충분한가를 살펴보는 정부당국의 평가 대상이 될 수 있다.²⁴ 물론 이상에서 논의한 규정들이 외국 공기업의 일반적인 투자를 중단시키거나 불이익을 주기 위한 것은 아닌 듯하나, 공기업이 민간기업보다 더 엄밀한 심사나 심의의 대상이 될 가능성은 있다. 가용 데이터가 늘어남에 따라 공기업에 대한 심의가 더 오래 걸리고 전반적으로 투자를 억제하는 효과가 있는가를 분석해 보는 것은 흥미로울 것이다.

〈참고 2.3〉 공기업 투자자에 의한 자국 내에서의 국제 기업인수합병(IM&A) 관련 호주와 캐나다의 대응책

캐나다와 호주는 해외 공기업으로부터 평균 이상으로 많은 투자를 제안받는다. 이는 양국이 공기업 투자에 특별히 대응하기 위한 정책을 개발하고 그 입장의 홍보를 위해 왜 그렇게 적극적이었는가를 설명할 수 있는 이유이다. 예를 들면, 호주의 1975년 외국 인수합병법(Foreign Acquisitions and Takeovers Act, FATA)에 따라 호주 정부는 외국 투자제안을 검토하여 제안이 호주의 국익에 반하는가를 결정할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 특히 외국 정부와 각 기관들(공기업, 국부펀드(SWF) 포함)은 투자 규모와 무관하게 직접투자 이전에 승인을 득해야 하며, 민간 투자자인 경우에는 투자액이 특정 기준을 초과할 때에만 사전 승인이 필요하다(총자산액 또는 거래가치 기준으로).²⁵ 외국 정부투자제안 가이드라인(Guidelines for Foreign Government Investment Proposals)(2008년 정부 작성)에서는 투자자가 외국정부 소유이거나 그 통제하에 있다는 사실 때문에 별도의 요인들이 고려되어야 한다는 점을 상세히 설명하고 있는데, 특히 문제가 되는 것은 투자의 영리적 속성 여부 또는 해당 투자주체가 호주의 국익에 반하는 보다 넓은 범위의 정치적이거나 전략적 목표를 추구하는가 여부이다.²⁶

캐나다에서는 공기업 가이드라인이 2007년에 공표되었고 2012년 12월에 개정된 바 있으며, 현재 기업활동의 자유와 산업 효율이 공기업 투자심의과정에서 고려되어야 한다고 강조한 “외국 공기업투자 관련 선언(Statement Regarding Investment by Foreign State-Owned Enterprises)”²⁷으로 보완되고 있다. 2012년 12월에 발표된 바와 같이(2008년 이후 공기업 투자 급증에 대한 대응과 신설 공기업 가이드라인의 일환으로) 향후 공기업에 의한 캐나다 내 오일샌드사업의 지배지분 인수는 “극히 예외적인 상황”에서 캐나다 투자 “순편의” 심사를 통과한 경우에만 가능하다. 2013년 개정된 캐나다 투자법(Investment Canada Act)은 광범위한 정부기관을 포괄하고 있으며(정당한 투자활동에 참여하는 외국 정부와 정부를 대리한 개인 포함), 민간투자자와 공기업 투자에게 심의 대상이 되는 별도의 기준을 규정하였다. 최근에는 2015년 4월에 캐나다 투자법이 재개정되어 이와 같은 기준이 또다시 변경된 바 있다. 이에 따라 기업가치 기준으로 공기업 투자자보다 더 높은 기준이 민간소유의 WTO 회원국 투자업체에 적용된다(기업가치 기준 6억캐나다달러 대 자산가치 기준 3억 6,900만캐나다달러). 한 때 기업가치 기준 10억캐나다달러까지 최대로 증가했던 공기업 기준과 WTO 회원국의 민간투자자 기준은 매년 전년도 캐나다의 명목 GDP를 반영하여 조정된다. 그 계산식은 법률에 규정되어 있다.

투자사 설립 이후의 정부 소유 여부에 따른 차별적 대우의 경우, 투자심의 이외에 가장 관련성이 높은 조치들은 세금과 공정경쟁 관련 분야의 것들이다(본 보고서의 다른 장에서 논의함). 이들 분야와 더불어 투자정책 분야와 관련하여서 ‘외국 국가면제’ 활용도가 중요하다. 앞서 언급하였듯이 다수의 국가들이 현재 UN이나 유럽연합(EU)의 협정을 비준하거나 외국주권 면제의 범위에 영리적 예외조항을 마련하기 위해 국가적인 법·제도적 장치 개발에 힘쓰고 있다. 영리적 행위를 주권 면제에서 제외하는 법률을 입법화한 국가도 있으나, 다른 국가들(프랑스, 독일, 이탈리아)은 대신 국제법과 판결에 의존하고 있다. 일반적으로 영리적 행위에 대한 예외조항은 민간투자자에게 보다 공정한 경쟁환경을 조성할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이것만으로 수혜국의 법 집행에 대한 문제점이 완전히 불식되는 것은 아니다. 예를 들면 통상 영리적 조치는 아직도 수혜국 법을 예외 없이 적용받지만, 그 소속국가는 면제의 혜택을 받으며, 따라서 소속국 정부가 영리조치를 동원하여 불법행위를 선동하는 경우에도 수혜국의 법 집행으로부터 면제된다(OECD, 2009).

투자 심사나 심의가 외국으로부터의 공기업 투자에 대한 대응 수단으로는 무던 편이기 때문에, 다수의 국가들이 국내 정책의 영역에서 대안을 찾고 있다. 투자 승인요건을 대폭적으로 자유화(대규모 투자안에만 적용하면서도 공기업과 민간기업 활동에 유사한 법집행이 이루어지도록 국내 규제환경을 강화)하거나, 중간단계의 옵션을 활용(공기업에 대한 승인절차를 신설하거나 검증된 실적을 가진 공기업에 대한 특별승인 허용 등을 통해 바람직한 영리적 행태 또는 기업지배구조 행태로 공기업의 동인을 수정하는 노력을 포함), 또는 가장 엄격한 태도를 취함(체계적으로 모든 해외 공기업 투자를 그 규모에 상관없이 심의)에 이르기까지 대안은 다양하다. 다수의 대안들을 종합적으로 제시한 호주 경영협의회가 강조한 바와 같이, 이와 같은 정책대안을 상호배타적이라거나 수혜국이 기업에 폐쇄적이라는 신호로 여겨서는 안된다. 그보다는 이러한 국내정책들은 “패키지화”할 수 있고(아래에 논의할 국제정책에 대한 보완으로) “커뮤니티 신뢰도 증진”을 위해 국내 외에서 종합적으로 활용될 수 있을 것이다.

2) 국제(협정)

각국 정부가 지배주체와 상관없이 외국 투자에 대한 시장개방을 유지하면서도 다국적 공기업과 민간기업이 공정하게 경쟁할 수 있는 균형점을 여전히 찾고 있기 때문에 공기업

업의 국가 간 투자에 대한 정책대응은 아직 초기단계에 있다고 할 수 있다. 따라서 현재 투자협정에서 공기업이 어떻게 다뤄지고 있는지에 관한 분석은 외국 투자자에 대해 실질적인 보호를 제공하고 이를 집행하는 절차를 규정한 3,000건 이상의 양자간 국제투자협정(IIA)을 토대로 주로 이루어진다(Shima, 2015b).

i) 투자협정에서 공기업의 지위

투자협정 내 투자자 보호 및 자유화 조항은 일반적으로 투자자와 정부 간의 분쟁조정 절차(ISDS)를 포함하고 있다. 거의 모든 투자협정은 국가 간 분쟁조정(SSDS) 조항도 갖추고 있는 듯하다(〈참고 2.4〉 참조).

공기업과 국유투자펀드(특히 SWFs)에 의한 해외투자가 증가하는 상황에서, 투자협정 내 ISDS 조항에 따라 클레임을 제기할 수 있는 공기업의 지위에 관한 연구가 진행 중이다. Feldman(2014)에서 요약한 바와 같이, 투자협정 보호의 범주에 국가 간 분쟁은 제외하고 투자자-국가 간 분쟁만 포함시킨 점은 국가와 타국민 간의 투자분쟁조정 협약(Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States)(국제투자분쟁조정센터(ICSID) 협약으로 제25조(1)에 따른 계약 당사자로서의 국가와 상대국 “국민(a national)” 간의 투자분쟁에 한한다)과 양자투자협정(BIT, 통상 사법적 권한은 당사국과 상대국 “투자자(investor)” 간의 분쟁으로 국한된다)에 틀림없이 반영된다. 이들을 공기업 투자에 적용시킬 수 있는가는 일반적으로 국제투자분쟁조정센터(ICSID)상의 “국민”의 정의와 양자투자협정(BIT)의 “투자자”에 대한 정의에 따라 결정된다.

ISDS 내에서 공기업 권리에 어떠한 접근법을 적용할 수 있는가의 문제를 본격적으로 다룬 유일한 사례는 공개된 투자분쟁 중재판결 CSOB(과거 체코슬로바키아 은행) v. The Slovak Republic(슬로바키아 정부)뿐이다. 해당 사건에서 투자자는 법인자격을 소유하였으나 국가의 통제하에 있었다(자본지분의 65% 보유). 법원은 국제투자분쟁조정센터(ICSID) 협약 상의 “국민(national)” 개념이 민간자본으로 이루어진 기업에만 해당되는 것이 아니며 국가가 부분 또는 전체 지분을 소유하는 기업도 포함된다고 판결했다(OECD, 2009). 한 해설자는 법원의 결정 이유를 “국유 단체의 활동이 영리적인 성격을 갖고 있기

만 하면, 해당 단체가 국제투자분쟁조정센터(ICSID)에 중재를 요청하는 경우에는 단체가 정부정책을 ‘동인으로’ 활동에 참여하고 국가의 ‘요청(bidding)’에 따를 의무가 존재할 만큼 국가의 통제하에 있을지라도 국가 간 분쟁이 아닌 투자자-국가 간 분쟁을 일으킬 것이다”라는 판결이라고 요약한 바 있다(Feldman, 2014). 이는 제2절에서 제기한 공기업 투자의 비영리적 또는 전략적 목표에 대한 논쟁과 관련이 있으나, 그럼에도 불구하고 여전히 모호한 측면이 있다. 여타 학계 및 정책 전문가들은 “국유단체가 정부의 대리인으로 행동하거나 기본적으로 정부기능을 이행하는 경우가 아니면 해당 단체에 ‘계약상대국 국민’의 자격을 거부해서는 안된다(ICSID 협약 제25(1)조에 따라)”고 본다.

〈참고 2.4〉 투자자와 정부 간 분쟁조정(ISDS) 및 국가 간 분쟁조정(SSDS)

투자자와 정부 간 분쟁조정(ISDS)에 의한 협약에 대한 해석상의 일관성이 부족하다는 일반적인 인식이 존재하며 이와 관련된 불확실성 문제를 지적한 정부들이 다수 있다. 2014년 3월에 개최된 투자협정 해석에 관한 토론에서 OECD 투자자유원탁회의의 다수 참여자들이 투자협정 해석을 개선할 수 있는 방안으로 국가 간 분쟁조정(SSDS)의 역할을 고려할 것을 제안한 바 있다. OECD 협정 데이터베이스를 바탕으로 실시한 투자자유원탁회의 참가 36개국이 체결한 107개 IIA에 대한 조사 결과, 분석된 모든 협약에 SSDS 조항이 포함되어 있었으며, 각국은 투자협정에 ISDS보다 SSDS 조항을 포함시키는 경우가 많았다. 이 분야에 대한 학계의 연구도 투자협정에 따른 국가의 역할에 대한 광범위한 관심에 발맞추어 증가하고 있다.

SSDS는 일관성 결여(inconsistencies) 문제에 대한 대응책으로서 발전했으며 정부, 투자자 등에게 보다 높은 확실성과 예측 가능성을 제공한다. 그럼에도 불구하고 현재의 투자협정들은 일반적으로 SSDS를 매우 강도 높게 규제하며 ISDS와의 상호관계를 구체적으로 다루지는 않는다. 투자협정에 따른 실현 가능한 SSDS 클레임의 대략적인 유형으로는 (i) 특정 침해주장이나 사실에 입각한 분쟁과 관련되지 않는 협약상의 조항에 대한 “순수한” 해석에의 요구, (ii) 외교적 보호 요구를 포함한 또 다른 상대국에 의한 침해주장, 그리고 (iii) 특정 조치 또는 사건개요와 관련된 판결에 대한 요구가 있다. 세계 시장에서의 공기업 역할에 대한 논쟁이 활발하게 진행됨에 따라 두 가지 유형의 분쟁조정 조항의 관계에 대해서는 더 많은 고려가 필요할 수 있다.

출처: OECD(2014f)

외국인 투자자가 공기업의 위법행위를 주장하여 정부를 상대로 ISDS 클레임을 주장했던 경우도 다수 있었다. 일반적으로 이와 같은 사례는 수혜국 정부가 소유하고 국내시장에서 활동 중인 공기업의 위법행위 혐의와 관련된다(예를 들면 ICSID Case No. Arb/97/7, 2000: Emilio Agustin Maffezini v. The Kingdom of Spain이 있다) (Kawase, 2014).

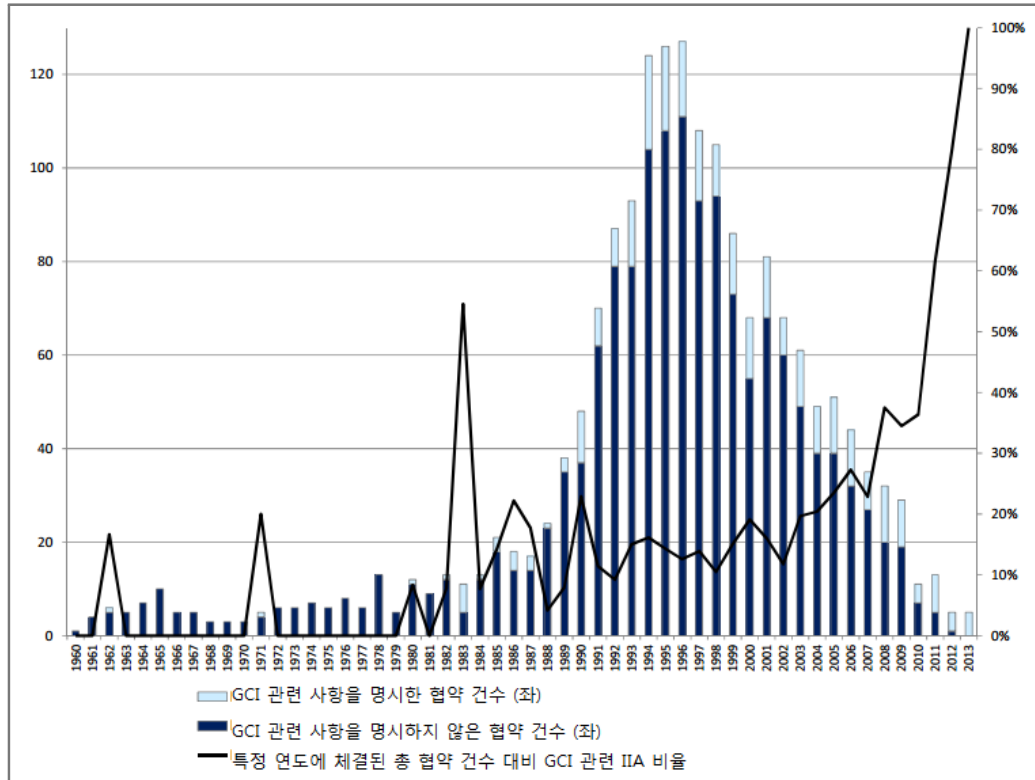
양자투자협정(BIT)에서는 통상 “투자자” 정의에서 국유단체와 민간단체를 구분하지 않는다. 이 점은 OECD 분석에도 확인된 바인데, 2014년에 분석한 1,813건의 IIA에서 84%는 어떠한 유형의 국영투자기관(GCI; 공기업, 국부펀드, 또는 정부)도 명시적으로 언급하지 않으며, 투자자에 대한 정의에서도 마찬가지이다(Shima, 2015). 예를 들어 에너지헌장 조약(Energy Charter Treaty)에는 투자자를 자연인 또는 기업으로 정의하며 이와 같은 정의에서 국가 소유 여부는 언급되지 않고 있다.²⁸ 양자투자협정(BIT) 중 일부는 국유기관(state-owned entities)도 협약 상대국의 “투자자”나 “기업”이 될 수 있다고 명시한다. 다른 협약에서는 투자활동의 “영리적(for profit)” 속성을 언급하기도 한다(Feldman, 2014).

보다 최근의 협약에서는 공기업이나 국영투자기관(GCI)에 대한 구체적인 언급이 포함되는 경우가 많다(그림 2.7 참조). 예를 들면 아랍에미리트(UAE)와 중국 간 양자투자협정(BIT)(1993)상의 아랍에미리트(UAE) 투자자에 대한 정의는 아랍에미리트(UAE) 연방 정부와 함께 명시적으로 지방자치단체, 지방기관과 금융기관을 포함한다(Shima, 2015).²⁹ 반면 287개 협정(조사 대상의 26%)은 공기업이 포함된다고 하는 반면, 3개 협정은 포함되지 않는다고 명시하고 있다. 공기업을 가장 빈번하게 언급한 예로는 호주, 캐나다 및 미국의 IIA이며, 쿠웨이트, 카타르, 아랍에미리트, 사우디아라비아의 경우에는 투자자 범주에 정부를 포함시킨다(조사 대상의 6%).

공기업과 민간기업 간 공정경쟁을 명시한 조항도 증가하고 있으며, 미국, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르가 협상한 협약이 대부분을 차지한다(Shima, 2015). 2013년 체결된 조사 대상 IIA 중 5건 모두 국영투자기관(GCI)에 의한 국제투자에 관한 사항을 명시하고 있다. 이는 전 세계의 투자정책당국자들에게 이 문제의 중요성이 확대되고 있으며 보다 일반적으로 협약이 더 상세하고 정교해지고 있음을 반증한다.³⁰ 그럼에도 불구하고 체결된 IIA 대부분의 투자자 정의 조항이 공기업을 명시하지 않고 있다는 점은 이들 협약의 적용과 그 범위에 대한 불확실성을 증폭시킬 수 있다. 이 문제는 협약기반 중재 사건들에서 불거질 수 있다(Shima, 2015).

그 수가 이전보다 줄어든 최근의 협약에서 공기업이 명시적으로 포함된 경우가 증가하고 있다는 점은 아래에서 논의할 분야들과 마찬가지로 이 분야에서도 해외 공기업 투자 증가에 대한 보호무역주의적인 반발은 일어나고 있지 않음을 말해준다. 공기업이 존재하는 경우, 협약의 대상을 공기업으로 명시하여 확대하는 현상은 국가 간 공기업 투자를 증진하고 적용 가능한 규칙을 명확히 하려는 의도를 반영한다.

[그림 2.7] 연도별 IIA 총체결건수와 국영투자기관(GCI)가 명시된 IIA 건수 비교



출처: Shima(2015)

ii) “메가 지역(Mega-regional)” 협약

국제투자 의제에서 양자간 국제투자협정(IIA) 이외에 “메가 지역(mega-regional)” 협약도 그 비중이 증가하고 있다. 환태평양경제동반자협정(TPP)과 범대서양무역투자동반자협정(TTIP) 등 국제투자 관련 조항을 포함하는 주요 국제 협약들은 “경쟁 중립성” 문제에 대응하려 한다. 예를 들어 유럽연합(EU)은 2014년 6월 13일부터 18일까지 미국과 진행한 협상에서 범대서양무역투자동반자협정(TTIP) 초안에 “국영기업(state enterprises) 및 특별 또는 독점적 권한이나 특혜를 부여받은 기업”에 대한 조항을 포함시켜야 한다고 제안하였고 2015년 1월 7일 발표문에서는 “국가 소유 자체가 문제는 아니나 정부가 제공하는 특혜의 문제에는 대응해야 한다”고 한 바 있다(EC, 2015). 이와 같은 조항의 정확한 형태는 협상이 종결되기 전까지는 명확히 알 수 없을 것이다.

3) OECD의 법적 장치들

Shima(2015)가 정리한 바와 같이 OECD 협정(〈참고 2.5〉 참조) 등 발효 중인 대부분의 투자 관련 국제규정에서는 소유주체에 따른 명확한 구분은 없다.³¹ 반면 국제투자보증기구협정(MIGA Convention)은 “대상 투자자”의 정의에서 비민간투자자를 분명하게 포함시키고 있으며, 대상 투자자는 민간소유 여부와 무관하게 영리원칙에 따라 운영되는 자연인이나 법인이라고 규정하고 있다.³² OECD 자본이동 자유화 및 경상무역외거래 규약의 경우에는 보류권을 부여하였거나, 내국민대우 예외를 통보하지 않는 한 국영투자기관과 민간투자자를 구분하지 않는다(앞 내용 참조, 이와 같은 보류 및 예외조항은 모든 업종에 해당하는 것도 있고 특정 업종에만 해당하는 경우도 있다).

2.4. 결론

앞선 절에서는 공기업의 해외활동에 대한 투자시장에서의 영향과 관련한 주요 문제 유형을 살펴본 바 있다. 데이터로부터 얻은 가장 확실한 실증적 결론은 아마도 보호받고 있는 공기업의 자국시장과 관련된 사항일 것이다(경쟁 없는 자국 시장 및 외국인 투자자에 의한 공기업 인수의 비대칭적 용이성). 하지만 이 분야는 업종별 수준에서 주의 깊은 연구가 여전히 필요하다. 이와 같은 문제를 실증적으로 확인하기 위해서는 공기업과 민간 기업에 의해 인수된 기업의 위험 수준과 그 평가에 대해서도 더 많은 연구가 필요하다. 국제 기업인수합병(IM&A) 이외의 활동과 신설투자를 고려한다면 공기업 국제화를 보다 명확하게 파악할 수도 있을 것이다.

이러한 경향에 대응하기 시작한 대부분의 국가들은 국내 투자제도나 양국 간 투자에 관해서만 대응하고 있으며, 그 대응도 투자 자체를 차단하지 않으면서 국유 투자자에 대한 정보를 더 많이 수집하는 데에 그 목적이 있다. 이와 같이 다양한 정책대응의 대부분은 절차 중심이며 공기업 국제화의 이차적인 효과 즉, 세계 시장에서의 시장왜곡 가능성이 있는 행위와 비영리적 투자동인과 관련된 것들이다. 부당특혜의 원인에 대처하기 위해 적어도 투자정책당국이 개발하거나 시행한 장치는 너무 적다. 외교적 또는 투자심사 기반 형태의 정부 개입이 시행되고는 있으나 공기업과 민간기업의 동인에 직접적인 영향

을 줄 수 있는 형태 중심의 접근법에 대한 주의가 턱없이 부족하다.

현재까지 국제 및 다자적 차원의 집단적 대응은 없었다. 이와 같이 정책대응이 제한적인 것은, 세계 투자의 흐름이 금융위기 이전 수준의 40%에 머무는 상황에서 각국 정부들이 기업들의 국제투자에 대한 의욕을 꺾을 수 있다는 문제인식을 반영하는 것인지도 모른다. 또한 이는 수천 개의 상이한 양자간 및 지역별 투자협정으로 시스템의 복잡성이 나날이 증대되는 한편, ISDS 등 기존 세계 투자체제의 요소들이 난관에 봉착해 있는 이 시기에 국제투자규범 제정의 새로운 장을 열고자 하는 시도가 직면하게 될 어려움이 반영된 것일 수도 있다(Gestrin, 2014).

〈참고 2.5〉 OECD의 법적 장치들과 국가 소유

국제투자 및 다국적기업에 관한 OECD 선언(OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises)(내국민대우규정 조항을 포함함)과 OECD 자본이동 자유화 및 경상무역외거래 규약(OECD Codes of Liberalisation of Capital Movements and of Current Invisible Operations)(이하 규약)과 같은 OECD의 법적 장치들은 당사자가 해당 규약에 유보권을 부여하고 내국민대우(National Treatment) 예외조항을 신고하지 않는 한, 정부 통제를 받는 투자자와 민간투자자를 구분하지 않는다. 특히 규약에 대한 이용자 가이드에는 “정부 소유의 산업, 상업 또는 금융기업은 규약에 따라 민간기업과 동일하게 취급한다”고 설명하고 있다. 예를 들어 정부 소유 기업이 서비스 제공업체로 활동하는 경우, 투자유치국은 민간기업과 동일하게 해외 서비스를 제공받을 수 있는 권리를 부여해야 한다.

2008년 OECD 국부펀드 및 유치국 정책선언(Declaration on Sovereign Wealth Funds and Recipient Country Policies)이 아마도 정부가 관련된 국제투자에 대한 시장개방 유지 문제를 다룬 최초의 국제협정일 것이다. 선언의 후속조치로 2009년의 OECD 국가안보 관련 투자유치국 투자정책 가이드라인(OECD Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security)이 마련되어 유치국의 정책 효율을 높이고 이들이 사실상의 보호주의에 이용되지 않도록 하는 구체적인 정책 권고를 제공하였다.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2015)은 각국 정부의 공기업 지배구조 개선을 위한 최초의 국제권고였다. 가이드라인은 추가 기준과 모범사례, 그리고 시행에 대한 조언을 제공하는 부속지침서(subsidiary guidance)로 지원되고 있다. 지침 제1장은 공기업과 민간기업이 시장왜곡을 피하면서 경쟁할 수 있는 시장의 공정경쟁 확립을 정부의 임무로 명시하고 있다.

2010년 개정하여 OECD 각료회의가 2010년 7월에 승인한 모델조세조약(Model Tax Convention)에서는 국부펀드를 포함한 국유기관(state-owned entities)에 대한 조세협약 적용 조항이 추가되었다.

1. www.oecd.org/tax/transfer-pricing/45689328.pdf 참조.

출처: (OECD, 2011, 2008, 2009, 2015a, 2010)

제3장. 국제무역에서의 공기업³³

공기업은 국제무역 및 세계시장의 그 가치사슬에서 비중이 증가하고 있다. 본 장은 WTO 규정과 기타 국제협정하에서 공기업에 제공되거나 공기업이 제공하는 금융 및 규제지원으로 인한 시장 왜곡에 국제 무역시스템이 어떻게 대처하고 있는가를 살펴본다. 본 장에서는 현재의 무역거래규정이 공기업 여부와 관계없이 중립적이나, 공기업을 다룰 특별한 규정들이 필요하다는 것에 대한 논쟁이 존재함을 지적하고 있다. 본 장은 공정경쟁환경을 보장해 주는 국내수준에서의 기본 규제 틀의 현황과 그 집행상황을 살펴본다. 법적 구속력이 있는 현행 국제 합의와 협정을 검토하고 법률상의 잠재적 허점을 살펴본다. 또한 국제무역 차원에서 심의 강화의 우선과제로 공기업 보조금규칙에 대한 심의 등 각국 및 공기업이 시장의 투명성 원칙을 준수할 수 있도록 하는 동인의 강화 필요성을 지적한다.

3.1. 규범 중심의 무역시스템, 국가 및 공기업

161개 WTO 회원국이 동의한 시장 개방 및 기타 의무조항은 상품과 서비스의 국제교역으로 얻을 수 있는 이익과 그 실현에 필요한 조건, 다시 말해 차별철폐 및 시장원칙 준수에 대한 합의를 반영한다. 원칙적으로 WTO 협정은 민간 또는 비정부기관과 달리 각국 정부에 의무를 부과하여 정부의 경제 외 동인으로부터 국제무역에 참여하는 민간 경제주체의 교역환경을 보호하는 데에 그 목적을 둔다.

이러한 맥락에서 공기업 등과 관련된 가장 핵심적인 문제는 각국 정부가 일부 기업에 특정 금융 또는 규제 관련 특혜를 제공하거나 유사한 특혜를 제3의 기관에 제공하도록 영

향을 미칠 수 있다는 점이다. 이때 가장 효율성 높은 생산자가 아닌, 특혜를 가장 많이 받은 업체가 제품 및 서비스를 생산하게 될 수 있다. 자본 등 기타 생산요소가 비생산적인 방식으로 배분될 수 있으며, 이에 따라 국제무역 및 투자와 관련된 개방정책의 근간이 무너질 수 있다. 하지만 동시에 정부와 여러 가지 방식으로 관련을 맺는 다양한 기업들이 순수 영리적이고 시장중심적 원칙에 입각하여 활동할 수 있다. 이 경우 해결해야 할 과제는 정부가 기업에 특혜를 제공하는 국제무역 및 투자시장에 대한 왜곡효과를 최소화하는 동시에 해당 기업에 대한 부당 보호무역조치를 제한하는 것이다.

그런데 정책대응이 특정 유형의 기업을 겨냥해야 하는가 또는 모든 기업을 겨냥해야 하는가 여부는 명확하지 않다. 정부가 기업운영에 영향을 미치기 위해 반드시 소유할 필요가 없으며, 기업소유권이 곧 영향력을 의미하는 것도 아니다. 국영 및 민간기업 모두 원칙적으로 정부의 특혜를 받을 수 있으므로 일각에서는 현행 WTO 협정과 같은 소유주체 중립 규정을 주장하고 소유권 자체에 초점을 맞추기보다는 영리활동에 참여하는 기업의 경쟁상황에 영향을 줄 수 있는 국가로부터의 다양한 특혜 악용을 처벌해야 한다고 말하고 있다. 그럼에도 불구하고 소유권은 그 소유자의 특정 이해관계, 권한 및 의무의 특성을 의미하며, 따라서 공기업에 대해 국가가 영향력을 행사할 가능성이 높다고 주장되지만, 외부에서 이를 파악하기는 쉽지 않다. 하지만 결국에는 기업의 국가소유란 규제 및 규제집행 주체와 기업지배 주체의 역할이 정부 안에서 결합된다는 것을 의미하기도 한다. 이는 일부 특혜 무역협정(PTA)에서 채택된 소유권별 규제방식을 옹호하는 주장의 근거가 된다.

OECD 무역위원회가 진행한 이 분야의 최근 연구에 따르면, 향후 어느 접근방식이 주도하게 될 것인지는 아직 명확하지 않음을 알 수 있다. 현 단계에서 충분히 광범위한 문제들을 고려하기 위해서는 기업에 대한 국가 영향력 분석은 국유(state-owned)거나, 국가가 통제하거나(state-controlled) 기타 국가의 영향하에 있는 기업(state-influenced), “국가 전략기업” 및 민간기업을 아우르는 포괄적 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 국가가 제공하는 다양한 범주의 특혜들도 다루어져야 한다.

3.2. 통상 관점에서 본 공기업 국제화 관련 문제점

정부 영향에 취약한 수많은 유형의 기업에 대한 종합적인 평가는 사실상 불가능하지만, 공기업의 경우 정의가 상대적으로 명확하며 최근 계량연구가 집중된 분야이기도 하다. 연구들은 세계 경제 내 공기업의 비중이 최근 몇 년간 상당히 증가했음을 보여주고 있다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이, 이들 중 일부는 세계 최대 규모의 가장 영향력 있는 기업들 중에서도 두드러지며, 수직적으로 연결된 세계경제 부문 안에서도 중요한 역할을 하고 있다.(OECD, 2013a; Kowalski, P., et al., 2013; Christiansen, H. and Y. Kim, 2014). 여기에는 석탄 및 갈탄채굴, 채굴지원, 토목, 지상운송 및 파이프운송, 원유 및 가스 채굴, 통신, 금융서비스, 금속제조 등이 포함된다(Kowalski, P., et al., 2013).

세계 시장에서의 공기업 비중 확대의 원인은 국내경제에서 정부부문의 비중이 큰 일부 대형 신흥국의 역동적인 성장과 교역 확대에 있다. 이외의 요인으로는 국영기업(state firms)의 내부 상황과 이들이 진출한 시장의 변화 등이 있다. 그러나 국영기업(state enterprises)의 해외 확장을 지원하기 위한 정책이 채택된 점이 시장에 영향을 미쳤을 수 있다(Kowalski, P., et al., 2013). 이와 더불어 제품 및 서비스 부문의 무역 및 투자관계 강화, 국가간 공급사슬 확장, 그리고 “제품의 서비스화(servicification)”를 통한 국가경제 간 상호연결성 증가는 정부 정책의 효과(일차적으로 특정 국내 기업과 업종들을 위한 것이라도)가 국가 경제와 국경을 쉽게 넘을 수 있는 원인으로 인식되고 있다.

이와 같은 기업이 설립되고 유지되는 데는 경제 및 경제외적으로 정당한 이유가 있다고 널리 인정되고 있으나, 국제적 맥락에서는 그 이유들이 점차 모호해지고 있다. 국내 차원에서 정부와 국민들은 원칙적으로 국영기업(state enterprises)의 목표, 국영기업(state enterprises)에 대한 다양한 형태의 특혜, 그리고 의도하지 않은 시장왜곡을 최소화 하는 방안에 동의한다. 다만 국제적 맥락에서 각국 시민들은 이러한 기업이 경제에 미치는 영향이나, 이 기업에 대한 다양한 형태의 특혜와 차별대우, 그리고 그 근거에 관한 다양한 시각을 가질 수 있다. 정부부문 규제방식은 국가별로 다를 수 있으며, 그 자체가 국제적 공정경쟁체제를 왜곡시킬 수 있다. 규제의 집행은 국영기업(state enterprises)이 해외 시장에서 경쟁하는 경우에 덜 엄격하기 때문에 쉽게 침해될 수 있다. 정부부문 관리에 특별히 중요한 정보공개 및 투명성도 국제적 맥락에서는 달성하기가 더 어렵다.

3.3. 국제적으로 활동하는 공기업의 비차별 및 시장규정 준수를 담보할 수 있는 기본규제 및 시행

본 장의 처음에서 강조한 바와 같이, 국제무대에서 활동하는 공기업과 관련된 문제점을 완화할 수 있는 규제책을 고려함에 있어 기업에 대한 국가 소유권이 국제 시장에서 국가의 차별적 행태를 최소화하는 데 얼마나 유용한 개념인가를 논의해 보는 것은 중요하다. 또 다른 중요한 문제는 국내 개혁의 증진과 국가 간 조율, 모범사례의 시행, 공공부문 지침, 또는 법적 구속력이 있는 별도 국제규정의 신설, 또는 양자의 조합으로 국내 및 국제적으로 정당한 목표들을 보다 효율적으로 달성할 수 있는가 여부다.

1) 국내 개혁 및 완화된 형태의 국가 간 조율

국영기업(state enterprises)이 추구하는 공공정책의 목표가 있는 경우, 국제 수준에서 국영기업을 보다 엄격하게 규제하는 것은 쉽지 않을 수 있다. 이는 국내개혁과 국내개혁에 대한 국제적 조정의 완화된 형태를 택하는 것이 보다 광범위한 이슈를 다룰 수 있고 원하는 결과를 도출하는 데 있어서도 더 큰 잠재력이 있음을 시사한다.

이러한 차원에서 관련되는 정책 분야로는 국내 경쟁정책, 정부부문 기업지배구조 관련 규정, 그리고 소위 말하는 “경쟁 중립성”정책 등이 있으며, 이는 국영기관의 경쟁우위를 파악하고 무력화하기 위한 국내조치들을 포괄한다.

경쟁정책은 주로 국내시장에 영향력을 갖는 기업활동에 초점을 두며 통상 기업과 국가 또는 국적과의 관계 유형과 무관하게 적용된다. 다만 일부 국가에서 공기업 및 기타 국영기업(state enterprises)은 적용에서 제외될 수 있다(OECD, 2015a). 일반적으로 경쟁정책에는 약탈적 가격설정 등 지배적 지위의 남용과 국영기업(state enterprises)의 인수합병과 관련된 반경쟁적 효과에 대응하는 조항들이 포함된다. 그러나 상기 조항들은 본 장에서 살펴본 바와 같이 공기업 관련 중요 문제점³⁴ 중 하나인 보조금 또는 정부 지원을 거의 다루지는 않는다(제4장 참조).

OECD 공기업 지배구조 가이드라인(제5장 참조)(OECD, 2015a)은 공정경쟁 환경과 영리원칙에 따르는 민간 법인기업 유지를 권고하고 이 목표달성을 지원할 수 있는 원칙적

가이드라인에 대해 자세히 설명한다. 가이드라인은 기업 실적에 초점을 맞추면서도 목표의 채택 또는 그 방법론의 결정에 있어 개별 국가에 재량을 부여한다. 이하에서 논의하겠으나 가이드라인에는 국가 간 문제에 대한 명확한 고려 부족, 자율규제적 속성, 그리고 정기적인 시행 평가장치 부족 등 잠재적 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 가이드라인은 세계 시장에 공정경쟁체제를 구축하는 지원 중심(advocacy-oriented)의 접근법에 대한 유용한 참고자료가 될 수 있다. 예를 들어 가이드라인은 투자당국이 잠재적 국가 투자자의 질을 평가하기 위한 벤치마크로 사용되었고 최근에는 현재 협상이 진행 중인 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)의 유럽연합(EU) 측 초안의 공기업 관련 투명성 및 기업지배구조 조항³⁵에서 언급된 바 있다.

일부 국가에서는 자국 공기업 규제제도 내에서 기업지배구조 이외의 문제들을 다루고 있고 조세, 금융비용, 규제 중립성, 그리고 이윤추구와 관련된 공기업의 경쟁우위를 파악하고 중립화시키기 위한 추가적인 국가정책을 위해 노력한다(OECD, 2012a). OECD 회원국 중에서 호주와 유럽연합(EU)은 이 분야에서 가장 선진화된 접근법을 구축한 것으로 평가되고 있다.³⁶ 유럽연합(EU)제도가 초국가적이고 소유권 중립적인 속성을 갖고 있고, 경쟁, 국가지원, 투명성 및 정부조달규정을 포괄한다는 점 때문에 본 장에서 다른 국가 간 쟁점의 맥락에서 특별히 흥미롭다. 하지만 유럽연합(EU) 이외 지역의 경쟁 중립성 정책들은 일방적으로 채택되었다. 따라서 국영기업(state enterprises)을 유지하고 특혜를 부여하는 근본적인 이유와 관련하여 국가 간 잠재적인 차이에 대해서는 다루지 않는다. 경쟁 중립성에 대한 접근법의 조율과 관련한 국제적 논의는 아직 걸음마 단계이다.³⁷

기업지배구조와 경쟁 중립성 정책들은 모두 자국 국영기관(state entities)을 고려하여 수립되며 외국 국영기업(state enterprises)의 영향으로부터 각국을 보호하지는 못한다. 이러한 정책들이 국내 국영기업(state enterprises)과 경쟁하는 외국의 민간기업을 어느 정도까지 효과적으로 보호할 수 있는가는 명확하지 않으며³⁸ 국내 국영기업(state enterprises)의 해외 경쟁이 문제될 때에는 덜 엄격하게 적용될 수 있다.

2) 법적 구속력이 있는 국제규정

국영기업(state enterprises)의 국제무역활동과 관련한 정부의 차별적 행태를 처벌할 수 있는 관련 국제규정 중 일부는 이미 WTO 법과 지역 및 특혜 무역협정(PTA)에 마련되어 있다.

첫째로 국영기업(state enterprises)을 대상으로 하는 정부의 무역왜곡 정책을 처벌하기 위한 WTO 규정들이 있다. 예를 들어 현행 WTO 보조금 및 상계조치협정(SCMA)에서는 국영 또는 민간기업에 대한 다양한 형태의 무역왜곡적인 금융 또는 현물특혜를 금지하거나 처벌하고 있다(〈참고 3.1〉 참조). 또 다른 예로는 국가 조치와 관련하여 국영기업(state enterprises) 등 국내 생산자에 대한 차별적 우대를 금지하는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 제III조가 있다.

〈참고 3.1〉 WTO 보조금 및 상계조치협정 1.1(a)(1)조

WTO 보조금 및 상계조치협정(SCMA) 제1.1(a)(1)조에 따르면,
본 협정의 목적에 의거하여 다음에 해당하는 경우 보조금이 존재하는 것으로 간주한다.
(a)(1) 회원국 영토 내 정부 또는 공공부문(public body)(이하 협정에서 “정부”)에 의한 재정적 기여가 있는 경우, 즉

- (i) 정부 관행이 자금의 직접적 이전(예를 들어 교부금, 대출, 지분출자), 기금 또는 부채의 직접이전(예를 들어 대출보증),
- (ii) 징수해야 할 정부 세입에 대한 포기 또는 비징수(예를 들어 세액공제 등의 재정적 유인),
- (iii) 정부에 의한 일반적인 기반시설을 제외한 상품 및 서비스의 제공 또는 상품 구매,
- (iv) 정부가 자금공여기관에 대하여 지불하거나 일반적으로 정부에 귀속되는 이상의 (i)에서 (iii)에 명시된 기능의 유형 중 하나 이상을 민간기관이 행하도록 위임하거나 지시하며, 이러한 관행이 일반적으로 정부가 행하는 관행과 실질적으로 상이하지 아니한 경우

출처: WTO 보조금 및 상계조치협정(Subsidies and Countervailing Measures Agreement)

이와 함께 원칙적으로 모든 WTO 의무조항(예컨대 보조금, 최혜국, 내국민대우, 수출입제한 금지 등)은 분쟁의 고소자가 정부의 지시에 따라 기업이 활동하고 있음을 입증할 수 있는 경우 국영 및 민간 기업 모두에게 적용될 수 있다. 예를 들어 국영기업(state enterprises)의 WTO 보조금 및 상계조치협정(SCMA)에 따른 보조금 제공자로서의 처벌 여부는 “공공부문(public body)”으로 간주할 수 있는가로 결정된다(〈참고 3.2〉 참조). 최근 WTO 판례법에서는 “공공부문(public body)”은 “정부권한을 소유, 행사, 또는 부여받은 기관(entity)”이어야 한다고 결정한 바 있다(Kowalski, P and K. Perepechay, 2015). 어떠한 기관이 “공공부문(public body)”인가를 결정함에 있어 소유권은 상대적인 기준이라는 것이 정설이 되고 있으나 결정적인 요인은 아니다(〈참고 3.2〉 참조). 이러한 접근법은

보조금의 수단으로 간주될 수 있는 특정 유형의 기관을 배제하지 않으며, 이는 유용한 유연성을 제공지만 반대로 불확실성의 원인이 될 수도 있다.

〈참고 3.2〉 “공공부문(public body)” 정의에 대한 WTO 판례법의 해석

2014년 종결된 미국에 대한 WTO 분쟁항소기구 보고서(인도산 특정 핫롤링 탄소강 제품에 대한 대항조치(Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India(DS436))는 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건(US - Anti Dumping and Countervailing Duties(China)(DS379))의 2011년 판결을 이용한 것으로(WTO, 2011) “공공부문(public body)” 개념을 WTO 보조금 및 상계조치협정(SCMA)이 정의하는 범위 내에서 다음과 같이 해석한다.

“공공부문(public body)”의 개념정의와 관련하여 WTO 분쟁항소기구(Appellate Body)는 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세 건에서 “SCMA 제1.1(a)(1)조에 따른 공공부문은 정부 권한을 소유, 행사, 또는 부여받은 기관이어야 한다”고 판시하였다.[1] 특정 기관이 공공부문인가를 결정함에 있어, “그 기능 또는 행위가 통상적으로 관련 회원국 법체계 내에서 정부적인 것으로 분류되는 유형인가”를 고려하는 것이 적절할 수 있다.[2] 분쟁항소기구는 WTO 회원국 내 기관의 분류 및 기능은 통상 공공부문이 일반적으로 보이는 특징이 무엇이냐의 문제와 관련된다고 판결하였다.[3] 분쟁항소기구는 또한 “어느 정부도 정확히 동일하지 않듯이, 공공부문의 정확한 범위와 특징은 각 기관, 국가, 그리고 사건마다 다를 수밖에 없다”고 하였다.[4] 분쟁항소기구는 제정법이나 기타 법적 장치가 해당 기관에 권한 부여를 명시하는 등의 경우에 기관이 공공부문인가를 결정하는 행위는 간단명료하다고 하였다. 이외의 경우에 상황은 덜 명확하며 문제도 더 복잡하다.[5]

분쟁항소기구는 또한 신속한 정부권한의 법적 위양의 부재가 특정 기관을 공공부문으로 결정하는 행위를 불가능하게 만드는 것은 아니라고 강조하였다.[6] 그보다는 정부가 “정부권한”을 기관에 부여했다고 볼 수 있는 다른 방법이 있으며, 이러한 측면에서 다른 유형의 증거가 관련될 수 있다. 분쟁항소기구는 “기관이 이 실질적인 정부의 기능을 행사한다는 사실이 정부권한을 해당 기관이 소유하거나 부여받았다는 증거가 될 수 있다”고 판시했다.[7]

.....

분쟁항소기구는 또한 “정부가 기관과 그 행위에 유의미한 통제를 행사한다는 증거는 상황에 따라 해당 기관이 정부권한을 소유하고 그와 같은 권한을 정부 기능 수행에 사용한다는 증거가 될 수 있다”라고 명시한 바 있다.[8] 분쟁항소기구는 그러나 “협정의 기관과 정부간 형식적 연관성의 존재만으로 정부권한의 소유를 구성하기에 충분하지 않을 가능성이 있다”고 강조했다.[9] 대신 “조사당국은 결정을 내림에 있어 기관에 대한 모든 관련 특성을 평가하고 적법한 검토를 수행해야 하며, 해당 기관의 성격을 최종적으로 결정함에 있어 관련되는 여타 특성에 대한 적절한 검토 없이 한 가지의 특정한 성격에만 초점을 맞추지 말아야 한다.”[10] 따라서 기관에 대한 정부의 소유권 또는 통제만으로 해당 기관을 “공공부문(public body)”으로 규정하는 것은 부족하다.

[1] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.317.

- [2] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.297.
- [3] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.297.
- [4] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.317.
- [5] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.318.
- [6] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.318. 분쟁항소기구에 따르면 “기관이 정부기능의 행사권을 어떠한 방식으로 부여받았는가보다는 부여 여부가 중요하다.”(같은 책(emphasis original)).
- [7] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.318.
- [8] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.318.
- [9] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건 (US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.318. 분쟁항소기구는 나아가 어느 경우에도 “대상 기관에 대한 상세한 평가를 실시하고 일반적인 특징 및 정부와의 관계를 파악하기 위해 패널과 조사당국자가 소환되며”(같은 책, para. 319), “정부가 기관의 대주주라는 사실만으로 해당 정부가 기관의 행위에 유의미한 통제를 행사함을 입증하는 것은 아니다”(같은 책, para. 318)라고 설명한다.
- [10] 분쟁항소기구 보고서(Appellate Body Report), 미국의 중국에 대한 반덤핑 및 상계관세건(US - Anti-Dumping and Countervailing Duties(China)), para.319. (주석 생략)

출처: WTO (2014).

〈참고 3.3〉 GATT 제 XVII조

국영무역기업(state trading enterprises)

1.*(a) 각 체약국은 소재지의 여하를 불문하고 국영기업을 설립 또는 유지하거나 어떤 기업에 대하여 배타적이거나 특별한 특권을 공식적으로나 또는 사실상으로 허용하는 경우에는, 동 기업이 수입 또는 수출에 수반하는 구매 또는 판매에 있어서, 민간 무역업자의 수입 또는 수출에 영향을 주는 정부조치에 대하여 본 협정에 규정한 무차별 대우의 일반 원칙에 합치하는 방법으로 행동하게 할 것을 약속한다.

(b) 분항(a)의 규정은 이러한 기업이 본 협정의 다른 규정을 적절히 고려한 가격, 품질, 입수가능성, 시장성, 수송 및 기타 구매 또는 판매조건을 포함한 상업적 고려에 따라서만 전기한 구매 또는 판매를 행하여야 하며, 또한 다른 체약국의 기업에 대하여 통상적인 상관

습에 따라서 전기 구매 또는 판매에 경쟁적으로 참가할 수 있는 충분한 기회를 부여하여야 하는 것으로 양해한다.

(c) 체약국은 자국의 관할하에 있는 기업(본항 (a)에 규정된 기업 여부를 불문)이 본항 (a) 및 (b)의 원칙에 따라 행동하는 것을 방해하여서는 아니된다.

2. 본조 제1항의 규정은 재판매를 위하거나 또는 판매를 위한 물품*의 생산에 사용하기 위한 것이 아니고 정부가 직접 또는 최종적으로 소비하기 위한 상품의 수입에 대하여는 적용하지 아니한다. 각 체약국은, 이러한 상품의 수입에 관하여 다른 체약국의 무역에 대하여 공정하고 정당한 대우를 부여하여야 한다.

3. 체약국은, 본조 제1항(a)에 규정된 종류의 기업이 무역에 중대한 장애를 조성하도록 운용될 가능성이 있으며, 따라서 이러한 장애를 제한 또는 감소하기 위한 호혜적이며 상호적인 기초에 의한 교섭이 국제무역의 확대를 위하여 중요한 것임을 인정한다.*

4. (a) 체약국은 본조 제11(a)에 규정된 종류의 기업에 의하여 자국의 영역에 수입되거나 또는 자국영역으로부터 수출되는 상품을 체약국단에 통고하여야 한다.

(b) 제2조에 따라 양허의 대상이 되지 아니하는 상품에 대하여 수입 독점을 설정, 유지 또는 인가하는 체약국은 동 상품의 실질적인 무역량을 차지하는 다른 체약국의 요청이 있는 경우에는, 최근의 대표적인 기간중 동 상품의 수입차익*을 체약국단에 통고하여야 하며, 통고가 불가능한 경우에는 당해상품의 재판매 가격에 관하여 통고하여야 한다.

(c) 체약국단은, 본 협정에 따라 보장된 자국의 이익이 제1항(a)에 규정된 종류의 기업의 운영에 의하여 악영향을 받고 있다고 믿을 근거를 가지고 있는 체약국의 요청이 있는 경우에는, 동 기업을 설치, 유지 또는 인가하고 있는 체약국에 대하여 본 협정 규정의 실시 에 관련된 동 기업의 운영에 관한 정보를 제출하도록 요청할 수 있다.

(d) 본항의 규정은 체약국에 대하여 법령의 실시를 방해하고, 공공의 이익에 반하거나 또는 특정 기업의 합법적인 상업상 이익을 침해하게 될 비밀 정보의 공개를 요구하는 것은 아니다.

출처: GATT/WTO.

이외에도 몇몇 WTO 조항은 국제무역에 영향을 미치는 수단으로서 정부가 특정 유형의 기업을 활용하는 일부 관행을 제재한다. 예컨대 GATT 제 XVII조(〈참고 3.3〉)와 양해서(〈참고 3.4〉)에 따라 WTO 회원국은 “배타적이거나 특별한 권한 또는 특혜가 제공되는” 소위 국영통상기업(STEs)이라 불리는 기업에 통보해야 한다. 해당 조항은 국영무역

기업(STE)에 의한 구매나 판매의 정도가 경제원칙이 아닌 정치적 고려에 의한 경우를 처벌한다. 그러나 국영통상기업(STE)에 대한 협의의 정의(〈참고 3.4〉)는 해당 조항이 오늘날 세계 시장에서 자주 목격하게 되는 국영기업(state enterprises, 다시 말해 국가의 영향을 받으면서도 배타적이거나 특별한 권리나 특혜가 제공되지 않는)의 불공정 경쟁활동을 억제하는 경우에 제한적으로 사용될 수 있음을 의미한다.

서비스무역 분야의 경우, 이에 관한 일반협정(GATS)은 WTO 회원국 정부에 연차적인 협상을 통해 서비스 무역을 점진적으로 자유화하도록 하고 있다. GATS는 국영기업(state enterprises), 국영통상기업(state trading enterprises) 또는 공기업(state owned enterprises)을 명시하여 언급하지는 않으나 2개의 관련 개념을 담고 있다. GATS 제 I: 3(b)는 협정 범위에서 “정부 권한 행사의 일환으로 공급되는 서비스”를 예외로 한다. 이와 같은 서비스는 “영리적 목적이거나 하나 이상의 서비스 제공자 간 경쟁으로 공급되지 않은” 서비스로 정의한다. 이 조항을 일각에서는 영리적 원칙에 입각하거나 타 서비스 공급자와의 경쟁으로 서비스를 공급하는 공기업을 포함한 국영기업(state enterprises)은 GATS의 범주에 해당하며 그 처벌의 대상이 된다고도 해석한다. GATS는 공공 및 민간에 의한 독점에 적용되는 독점 처벌조항도 포함한다. GATS 제 XVIII조에 따라 회원국은 독점적 공급자가 회원국별 협약사항과 MFN상의 의무에 부합하는 방식으로 활동해야 한다.

〈참고 3.4〉 “1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 제 XVII조 해석에 관한 양해서 (Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)”에서 발췌

회원국은,
 제 XVII조와 동조 제1항에 명시된 국영통상기업(state trading enterprises)의 활동과 관련한 회원국의 의무를 규정하고 있고, 이는 1994년 GATT에 명시된 민간무역업체의 수출입에 영향을 주는 정부조치에 대한 비차별적 대우의 일반원칙에 부합하여야 하고,
 또한 회원국은 국영통상기업에 영향을 미치는 정부조치와 관련된 1994년 GATT 의무를 적용받으며,
 본 양해서가 제 XVII조에 따른 실질적 처벌조항을 침해하지 않음을 인정하여,
 이에 따라 다음에 합의한다.

1. 국영통상기업 활동의 투명성을 확보하기 위해 회원국은 WTO 상품무역이사회(Council for Trade in Goods)에 실무당사자가 아래의 실무적 정의와 관련하여 제5항에 따라 심의에 착수할 수 있도록 해당 기업에 대하여 통보하여야 한다.

“공기업 및 법적 또는 헌법적 권한 등 배타적이거나 특수한 권한 또는 특혜를 제공받고 이를 행사하는 과정에서 구매 또는 판매를 통해 수출입의 수준과 행선지에 영향력을 미치는 마케팅보드(marketing boards)와 같은 비정부기업”

이러한 통보의무는 정부가 사용하거나 상기 기업이 사용하여 즉시 또는 최종적으로 소비되며 재판매 또는 판매용 상품생산에 사용되지 않는 제품의 수입에는 적용되지 않는다.

(.....)

출처: “1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 제 XVII조 해석에 관한 양해서 (Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)”

그럼에도 불구하고 GATS에 따라, 소위 수평적 제도(horizontal commitments)라 일컫는 것 이외에 회원국은 업종별 및 공급수단별 특정 제도(specific commitments)를 이행하여야 한다. 이를 이행하는 업종 및 수단과 관련하여 회원국은 공기업을 포함한 국영기업(national enterprises)을 다양한 방법으로 보호할 수 있다. 예를 들어, 각국은 해당 제도가 민간기관에만 적용됨을 명기할 수 있다. 이외에 서비스 제공자의 수를 제한하거나, 내국 민대우 부여를 제한하거나 국영기업에 대한 유리한 대우 제공을 유지할 수 있다. 현행 PTA 중 일부에는 국영기업(state enterprises) 관련 규정이 추가된 바 있다.³⁹ 통상적으로는 국영기업에 대한 보다 명확한 정의, 구체적으로는 관련된 특정 개념을 보다 정확하게 해석하고 (예컨대 영리적 고려) 투명성과 협의 등의 별도 의무를 추가함으로써 기존의 WTO 규정을 개선하여 그 빈틈을 메꾸기 위해 노력한다. 당연히 이와 같은 조항에는 조인국의 특수성과 민감한 사항들이 반영되며 협정별로 내용이 상이할 수 있다. 예를 들어 북미자유무역협정(NAFTA)과 한-미 FTA 또는 미-콜롬비아 FTA에서 공기업은 각 정부의 비차별 의무와 동일한 의무를 갖는다.⁴⁰ 미-싱가포르 FTA는 공기업에 대한 정부의 직접적인 영향력 행사를 금하는 별도의 투명성조항을 포함하고 공기업에 대한 정부의 직접적 영향, 담합 및 기타 반경쟁활동을 금지하며 싱가포르 공기업 수의 점진적인 감소를 권고한다. 싱가포르-호주 FTA도 “경쟁 중립성”을 폭넓게 언급하고 있다. 몇몇 PTA는 서비스 또는 소위 “trade+”라고 불리는 지적재산권, 교역의 기술적 장벽 또는 투자와 경쟁 관련 조항을 포함하고 있으며, 이는 국영기업(state enterprises)에 확대 적용될 수 있다.

현재 말레이시아, 싱가포르, 베트남 등 정부부문 비중이 높은 12개국이 환태평양경제

동반자협정(TPP) 내 별도의 국영기업(state enterprises) 차별조항을 협상하고 있다. 신설 조항의 최종 형태는 아직 알려진 바 없으나, 국가 소유권과 사실상 정부통제라는 개념이 가능한 접근법의 예로 제시되었다.⁴¹

국영기업(state enterprises)에 대한 차별조항은 미국과 유럽연합(EU) 간 범대서양무역 투자동반자협정(TTIP)에서도 논의 중이며, 정부부문 비중이 높은 서유럽과 동유럽의 여러 국가들이 관련될 것이다. 국영기업(state enterprises)의 정의 문제에 있어, 유럽연합(EU)이 공개한 공기업 관련 법문 초안⁴²은 보다 광의의 정의를 채택하며 국가가 소유할 수 있는 소유권, 의결권과 함께 행정, 감사 및 경영이사 선임권을 언급하고 있다. 초안은 “특수하고 배타적인 권한과 특혜가 제공된 기업”과 국영기업(state enterprises)의 “영리적 고려사항”과 같이 WTO에서 사용된 바 있는 일부 개념도 포함하고 있다.⁴³

3.4. 결론

전체적으로 볼 때, 무역에 대한 공기업의 영향이 중요한 정책 쟁점으로 여전히 남아 있으나, 세계 시장에서의 공정경쟁 강화를 위한 방법은 경우에 따라 다르다. 향후 정책대응들이 특정 유형의 기업(예컨대 공기업)을 대상으로 할 것인가 또는 광범위한 국영기업(state enterprises)의 특정 행태를 대상으로 할 것인가(보조금 또는 규제상의 특혜)의 문제에 대한 정책담당자와 기타 실무자들의 의견은 다양하다. 이 점이 WTO에 따른 복수국가 간 협상에서 화두가 될 것으로 예측하는 사람들이 많다.⁴⁴ 이는 차별지침의 초점이 될 기관(entity)의 정의에 대한 보다 심도 있는 논의가 향후 연구에 있어 중요한 분야가 될 것임을 시사한다.

국영기업(state firm)의 경우 시장에 미치는 영향이 더 큰 것으로 보고되고 있음에도 불구하고, 무역정책의 관점에서 공기업(그리고 민간기업)에 대한 재무 및 규제관련 지원은 세계시장의 경쟁에 있어서 국가의 영향과 관련하여 가장 자주 지적되는 사항이다. (Kowalski, P and K. Perepechay, 2015). 이는 WTO 보조금 규정을 강화하고, 규제상의 특혜에 대한 유사한 규정들을 발전시키는 것이 국영기업(state enterprise)에 관한 우려들을 완화시킬 수 있는 종합적인 방법이 될 수 있음을 의미하고 있다.

중요한 또 다른 문제로 국영기업(state enterprises)이 저가 또는 투입요소에 대한 우선

제공(better accessibility) 등을 통해 타 기업에 제공하는 각종 특혜가 있다. 이는 기업이 정부와 어떠한 유형의 관계에 있을 때, 여타의 보조금 또는 특혜의 제공자로 간주될 수 있는가에 대한 보다 명확하고 예측가능한 방식으로 결정하는 문제(예컨대 WTO 체제하에서의 “공공부문(public body)”의 정의)가 향후 중요한 부분이 될 수 있음을 말한다.

가장 포괄적인 규정조차도 집행할 수 없다면 큰 가치가 없다. WTO의 분쟁조정 절차를 활용하는 경우 외교적이고 상업적 대가가 따를 수 있으며, 국영기업(state firms)의 궁극적 소유주체 또는 지원주체가 규제당국 또는 정부조달 입찰의 당사자로 행동하는 다른 정부기관과 밀접한 관계가 있는 경우 규정을 집행하기 위한 매우 불편한 포럼이 될 것으로 보인다.⁴⁵ 이러한 맥락에서 보면, 각국과 그 국영기업(state firms)이 처음부터 시장과 투명성원칙을 준수하도록 하는 보다 견고한 유인책을 통해서만 지금보다 효과적인 법 집행을 가능할 것이다(Kowalski et al., 2013). 여기에서 살펴봐야 할 흥미로운 사례로는 국가별 투자정책과 양자투자협정(BIT)이다. 현행 국가별 투자정책과 양자투자협정(BIT)은 한편으로는 국영투자자의 행태와 관련된 요구사항을 명시하고 있으며, 다른 한편으로는 투자시장을 개방하고 투자권을 보호하고 있다.⁴⁶ 따라서 국가가 개입하고 있는 기업 등에 관한 WTO 규정을 향후에 진정으로 강화시키기 위해서는 궁극적으로 무역, 경쟁 및 투자에 대한 다자간 협상의 부활이 필요할 수도 있다.

제4장. 공기업 관련 공정거래법 및 정책⁴⁷

경쟁법 집행은 공기업과 기타 시장참여자가 경쟁할 수 있는 시장의 공정경쟁 구축에 있어 중요한 수단이었고 앞으로도 그 역할은 지속될 것이다. 본 장은 관련 사례들을 통해 공기업 행태에 적용 가능한 경쟁법의 구체적 접근법들을 살펴본다. 본 장은 지배적 지위 남용 방지, 반경쟁적 인수합병의 방지 또는 해결, 카르텔 해산이라는 3가지의 중요 요소를 도출한다. 또한 공기업과 국가 간 거래에 있어 경쟁법 집행의 문제점도 지적한다. 본 장은 공정경쟁체제를 위한 경쟁법 집행 이외의 수단에도 중점을 둔다. 중점적으로 살펴볼 내용으로는 지원(advocacy), 경쟁 중립성, 책임성과 투명성 요건의 조화, 한 국가에서의 정책이 의도적이건 비의도적이건 간에 다른 국가들의 경쟁환경에 영향을 미치는 것을 방지하기 위한 수단으로서의 보조금 또는 정부지원과 관련된 규정의 일관된 적용 등의 문제 등이다.

경쟁법의 집행은 공기업과 기타 시장참여자가 경쟁할 수 있는 시장의 공정경쟁 구축에 있어 중요한 수단이었고 앞으로도 그 역할은 지속될 것이다. 하지만 기업활동의 해외 비중이 증가하고(세계적인 기업인수합병(M&A) 건수의 급격한 증가에서도 볼 수 있듯이) 세계 시장 참여자로서의 공기업 비중이 높아져 경쟁법의 효과적이고 일관된 집행을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이와 같은 국가 간 거래에 따라, 경쟁당국은 관할권 외 지역으로 확대될 수 있는 불공정경쟁행위에 대한 대응 여부와 방법을 결정해야 하는 문제에 직면하게 되었고, 여기에는 외국 공기업의 활동에 대한 평가를 포함할 수 있다(그와 같은 기관의 행동이 발생하는 반경쟁적 효과의 정도에 따라). 이와 같은 변화로 경쟁당국의 한 국가 간 조사의 범위 또한 확대되었다.⁴⁸ 이 경우에는 공기업 관련 사건은 물론이고 열

마나 많은 사건들이 어느 경쟁당국에 의해 용인되었는가를 계량적으로 밝히는 것이 쉽지 않다. 그러나 세계 최대의 기업들이 관련된 거래 건수를 살펴보면 핵심참여자로서의 공기업 비중이 증가하고 있음을 보여주는 자료가 많으며, 이는 공기업이 시장에서 경쟁하는 방식과 국제적 맥락에서의 규제협조 강화에 특별한 관심이 필요하다는 점을 보여주는 것일 수 있다.

본 장은 경쟁의 시각에서 공기업의 경쟁상황에 관한 문제((a)절), 잠재적 문제점을 포함하여 공기업에 적용되는 법적 수단, 처벌조항, 그리고 기준들을 자세히 살펴봄으로써((b)절), 국가 간 맥락에 특히 관련될 수 있는 경쟁법의 이해와 적용에 있어 외국 공기업에 의해 제기되거나 심화되었을지 모를(경쟁 강화를 위한) 문제들을 보여준다((c)절). 마지막으로 향후 분야들에 대하여 논한다((d)절).

4.1. 경쟁법의 시각에서 본 공기업의 문제점

공기업의 시장참여 자체가 문제는 아니다. 공기업이 민간기업보다 반경쟁적 행위를 할 가능성이 높다는 증거는 없다. 단, 특별히 공기업과 관련되어 경쟁에 영향을 줄 수 있는 몇몇 고려사항이 있을 수 있으며 이는 다음과 같다.

- *공기업의 영리적 및 비영리적 목적과 경쟁 유인의 영향.* 공기업이 이윤극대화를 위한 조직은 아닐 수도 있으나 여타 비영리적 목적을 추구할 수 있으며, 이 때문에 이윤증대를 목표로 하지 않더라도 시장점유율을 확대하기 위한 유인이 존재할 수는 있다. 공기업은 또한 재무적 제약이 약하거나(예컨대 낮은 기대 배당률), 자금조달 우대를 지원받을 수 있으며 이는 경쟁할 유인에 영향을 줄 수 있다. 공공부문의 기업들이 사실상 또는 법률상 경쟁법이나 파산규정으로부터 면제된다면 방임된 채 불공정경쟁 관행에 참여할 수 있게 될 것이다.
- *기득권.* 공기업은 새롭게 개방된 시장에서 준독점적 지위를 누릴 수 있으며 이는 경쟁주체가 필수 요소에 접근하지 못하게 하는 등의 불공정경쟁 기업활동을 통해 자신의 시장 지위를 유지할 수 있게 만들지 모른다. 이로 인하여 경쟁사의 원가가 오르고 진입장벽이 구축될 수 있다.

- *보조금과 공공서비스 의무*. 공기업은 공공서비스 의무를 이행하기 위해 보조금이나 시장에서의 특권적 지위를 제공받을 수 있다. 특권적(또는 배타적) 공적행위와 경제행위 간 교차보조금 지원 위험과 관련하여 공정경쟁의 문제점이 제기되는 경우가 많다. 교차보조금 지원은 공정경쟁을 왜곡할 가능성이 분명하지만(자금 제공 방향에 따라 특혜 혹은 불이익), (예컨대 약탈적 가격설정의 결과가 아닌 한) 직접적인 공정경쟁 위반에 상당하는 것은 아닐 수 있다.
- *공기업과 산업정책*. 상대적으로 적은 수의 OECD 회원국만이 자국 공기업에 각 업종의 산업정책에서 선제적인 역할을 부여하는 것으로 보이며, 여기에는 특정 역량을 구축하거나 광의의 국익에 입각하여 지식 및 기술을 추구하는 의무 등이 있다. 반대로 이와 같은 관행은 일부 신흥국에서 여전히 일반적인 현상이다. 이 점은 공기업이 해당 산업 목표를 달성하기 위해 특혜적 대우를 받아들이는 경우에 경쟁법 적용을 어렵게 만들 가능성이 있다.

경쟁법의 시각에서 보면, 공기업이 시장에서의 특혜적 지위로부터 이득을 취하는 경우(본장과 본 보고서 앞에서 다룬 바와 같이)에는 공기업이 불공정경쟁 행위(다시 말하면 지배적 지위의 남용, 카르텔, 불공정경쟁적 인수합병)에 참여할 수 있게 만들 수 있다. 경쟁법을 통해 대처가 가능한 문제 중 일부를 아래에 설명한다(본절은 Capobianco and Christiansen, 2011의 분석을 이용한다).⁴⁹

- *약탈적 행위(predation)*. 공기업이 파산규정 적용 대상이 아니거나 영리활동 손실에 대해 국가의 구제를 받은 경우, 공기업은 실제 또는 잠재적 경쟁주체를 배제할 수 있을 정도로 원가 이하의 가격책정을 할 수 있는 지위에 있다. 이러한 전략이 반드시 수익증대의 필요성 때문에 채택되는 것은 아니고 단순히 공기업의 시장점유율을 유지(또는 확대)하기 위한 것이지만(예를 들면 특정 업종의 고용수준 유지를 위해) 그 영향은 경쟁체제 전반에 미친다. 이와 같은 약탈적 전략은 경쟁주체를 탈락시키는 효과가 있다. 이러한 행태는 교차보조금 지원 관행(보조금이 제공되는 비영리적 활동에서 영리활동에 이르기까지) 때문에 발생할 수도 있다.
- *이윤압착(margin squeeze)*. 국가위탁기관(state-entrusted entities)은 흔히 수직 위계에 통합되어 핵심 원자재나 기반시설 차원에서 지배적인 지위를 누리며 구매자

시장(down stream)에서 제품 및 서비스 공급을 두고 경쟁한다. 이에 따라 공급자 시장(up stream)의 핵심 원자재나 기반시설의 원가를 상승시켜 구매자 시장 경쟁사들의 이윤을 압박할 위험이 있으며, 이는 생산성 높은 경쟁사를 구매자 시장에서 탈락시킬 수 있다. 예컨대 개방된 네트워크 산업에서 이와 같은 일이 벌어질 수 있다.

- **경쟁사 원가상승 및 진입장벽 강화.** 경쟁사 원가를 상승시키는 공기업의 전략은 다양한 형태를 띤다. 예를 들면 기존 업체는 경쟁사가 핵심 기반시설이나 투입요소를 공급받지 못하게 하거나 이와 같은 요소를 매점하여 시장가격을 상승시킬 수 있고, 환경규제가 신설된 경우에 조부조항(grandfather clause)¹⁾을 얻어내기 위해 강력한 로비를 벌일 수도 있으며, 신규업체의 시장진입에 대해 고비용이거나, 채산성이 없거나 또는 진입이 불가능하도록 대정부 로비를 벌일 수도 있고, 소비자가 경쟁사 제품을 쉽게 옮겨가지 못하도록 자사 제품이나 서비스를 설계하거나, 특허연장 적용을 위해 적극적으로 노력할 수 있다. 이와 같은 행태의 목적 중 하나는 경쟁사의 시장 진입을 지연시키거나 막기 위하여 추가비용(소송비용 등)을 발생시키는 것이다.
- **불공정경쟁 인수합병을 통한 시장영향력 확대.** 기업 거래를 통해 시장영향력이 확대되고 소비자 가격의 상승이 예상되는 경우, 또는 거래로 경쟁체제의 속성이 기업을 담합하여 가격을 상승시키거나 기타 인수합병 이후에 효과적인 경쟁에 해를 미칠 가능성이 크게 증가하는 방식으로 변화하는 경우에는 공정경쟁상의 문제가 발생할 수 있다. 공기업과 관련된 기업거래 활동 수 증가는 국내외 시장에서의 공기업에 의한 기업인수합병(M&A)활동에 대한 보다 더 철저한 조사로 이어진다.
- **가격담합, 시장할당 혹은 산출 제한.** 공기업이 가격 및 기타 영리활동의 거래조건에 대한 결정권을 갖거나 카르텔이나 기타 제약적 담합에 해당하는 경우 문제가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 공기업이 민간기업보다 결탁의 가능성이 높다는 증거는 없다.

1) 1947년의 GATT는, 그 자체는 효력을 발생하지 못하고 잠정적용의정서(후부터 가입한 국가의 경우는 가입의정서)를 통하여 여러 나라를 구속하고 있었음. 그런데 이들 의정서는 GATT의 제1부(최혜국대우 및 양허관세)와 제3부(절차적 규정)는 완전히 적용하지만 제2부(내국민대우, 수량제한의 금지, 보조금과 덤핑규제 등의 주요한 일반적 의무를 포함)는 '현행의 법령에 위반하지 않는 최대한도에 있어서' 적용한다는 조항을 포함하고 있었음. 이 조항을 조부가 남긴 가훈으로 자녀가 거역할 수 없는 것에 비유하여 조부조항(grandfather clause)라고 하였음. 조부조항은 잠정적용 의정서(가입의정서) 수락 후에 제정된 국내법에는 적용되지 않음. 도쿄라운드(1973~1979년)에서 작성된 제 협정에는 조부조항은 없었고, WTO 협정(→세계무역기구)에도 조부조항은 없음(단, 해운서비스에 관해서는 그 흔적이 있음(1994년의 GATT 제3항(a)).

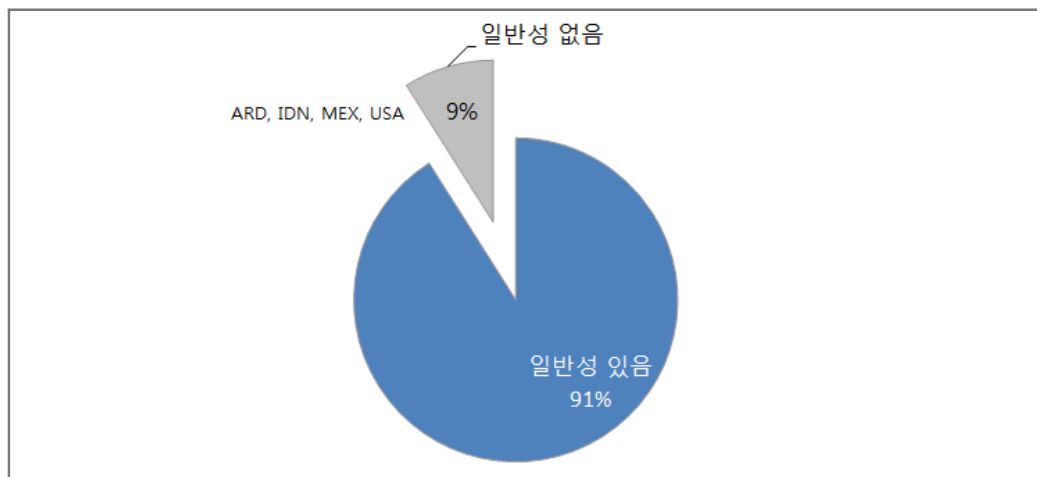
4.2. 경쟁법과 정책을 통한 문제 대응

이와 같은 문제점에 대응하기 위해 다양한 수단, 처벌조항, 기준을 경쟁법 분야에 적용할 수 있다. 본 절은 공기업에 대한 경쟁법 적용 범위(제1절), 공기업의 불공정 행태의 평가 방법으로서의 독점금지 규정(제2절), 인수합병 심의(제3절)를 살펴본 후, 경쟁당국의 법집행 외 권한(제4절), 국제 시행협력(제5절), 그리고 마지막으로 경쟁 기본법에서 파생되거나 이에 기반한 기타 수단/법적 프레임워크에 대하여 논의한다(제6절).

1) 경쟁법의 범위 및 적용

대상 범위(Subjective scope): 지난 수십년 동안 여러 국가 간 경쟁법 집행 조율에 있어 집행 및 집행 외 활동을 강화하기 위한 노력은 큰 진전을 보였다.⁵⁰ 대부분의 국가에서 경쟁법은 그 대상범위를 모든 “법인(person)” 또는 “사업(undertaking)”의 행위를 포괄하는 것으로 정의하며, 이 개념들은 일반적으로 소유권, 법적 지위, 국적과 무관하게 영리활동에 참여한 모든 기관(entity)을 포함하는 것으로 해석되었다.

[그림 4.1] 공기업에 대한 경쟁법 적용 면제의 일반성(포괄범위)



주: ‘일반성 없음’은 공공이 통제하는 기업 일부가 일반적인 경쟁법의 적용에 있어 완전한 또는 부분적인 면제 대상임을 의미한다.

출처: 공기업관련 각국 관행 및 규제에 대한 OECD 데이터베이스(OECD Database on National Practices and Regulations)⁵¹

관련 범위(material scope): 경쟁법은 독립된 경제활동에만 적용된다. 법규로 권한이 부여된 활동(예, 법이 규정하는 생산 쿼터제)은 경쟁법의 관련 범위 밖에 있다. 일부 국가들은 경쟁법을 특정 산업분야나 활동에 적용하는 것을 금지하는 면책체계를 채택하였다(즉, 일부 국가에서는 이에 우편서비스, 철도, 의료 등의 일반적인 일련의 공공서비스의 공급을 포함시킬 수 있다).⁵² 공기업의 시장내 활동이 i) 지배적 지위 남용, ii) 카르텔 또는 구속적 협약, 또는 iii) 불공정한 인수합병과 같은 공정경쟁 위반에 해당하는 경우 경쟁법으로 적발될 수 있다.⁵³

지리적 범위: 경쟁당국은 독점 금지 관련 시장(relevant antitrust markets)의 경쟁에 대한 영향을 평가할 것이다. 관련 시장이라 함은 해당 제품이나 서비스의 공급과 수요의 역할관계에 따라 지방, 지역, 전국 또는 국제적 차원이 될 수 있다.⁵⁴ 통상 경쟁당국은 자국과 관련성을 갖거나 이에 영향을 주는 법규위반이나 인수합병에 대하여 조사 대상 사업이나 공기업의 국적과 무관하게 모두 조사할 역량을 갖추고 있다. 기술적으로는 조사만으로 모든 관련 시장에 대한 영향을 파악할 수 있으나(시장의 범위가 조사기관의 관할권보다 더 광범위할 경우에도) 실제로 경쟁당국은 국내 소비자에 분석의 중점을 두는 경향이 있다. 이와는 별개이나 관련된 쟁점으로는 ‘경쟁당국의 집행력이 어디까지 미칠 수 것인가’로서, 대상이 되는 외국에 이러한 결정을 집행하도록 하거나,⁵⁵ 자국의 관할권 밖에 위치한 개인이나 기관에 영향력을 미치는 것- 예를 들어 조사에 유용한 정보들을 제공하도록 그들을 강제할 수 있는지- 등이 있다.

2) 공기업의 불공정경쟁 행태의 평가수단으로서의 독점 금지규정의 집행 (지배적 지위의 남용, 카르텔 및 제약적 담합)

i) 지배적 지위의 남용

자유화 노력에도 불구하고 기존의 국가 독점주체(state monopolies)들이 여전히 시장의 지배적 지위와 기반시설 및 금융에 대한 특혜를 제공받는 경우, 이러한 행태는 경쟁법상의 남용에 해당할 수 있다(예를 들어 약탈적 행위나 경쟁사 원가 낮추기(reducing a rivals' cost), 또는 핵심 원자재에 대한 접근 제한)(공기업이 관련된 지배적 지위의 남용 사례는 <참고 4.1> 참조).⁵⁶

〈참고 4.1〉 지배적 지위의 남용: 공기업 관련 사례

도이체 포스트. 2001년 3월 유럽연합 집행위원회는 우정부문에서의 제82조 EC의 첫 결정에서 독일의 우정기관인 도이체 포스트(DPAG)가 피델리티 리베이트(fidelity rebate)²⁾를 제공하고 약탈적 가격결정에 가담하는 등 자사의 우편서비스 시장에서의 지배적 지위를 남용한 바 있다고 발표하였다. 도이체 포스트(DPAG)는 오래된 피델리티 리베이트 관행에 의한 저당물회수권 상실과 관련하여 2,400만유로의 벌금을 부과받았다. 약탈적 행위의 판정에 이용되는 경제적 비용 개념이 당시 충분히 발달하지 않았다는 이유로 약탈적 가격설정과 관련된 벌금은 부과되지 않았다. 조사 결과 도이체 포스트(DPAG)는 우편배달 독점에서 얻은 이익을 이용하여 공개시장에서 원가 이하의 기업택배 서비스에 자금을 지원한 것으로 드러났다. 집행위원회는 독점 수혜자가 자유경쟁 시장에 공급하는 서비스는 최소한 경쟁적 업종으로 확장하면서 발생한 추가 또는 증가한 비용만을 반영해야 한다고 판결하였다. 이 기준에 미달하여 반영된 비용은 약탈적 가격설정(predatory pricing)으로 간주한다. 조사는 도이체 포스트(DPAG)가 5년간 통신판매 택배서비스를 제공함에 있어 비용 증가분을 반영하지 않았음을 밝혔다. 이러한 판결은 특히 흥미로운데, 유럽연합집행위원회는 피델리티 리베이트가 종료되고, 통신판매택배서비스를 제공하는 비용의 증가분을 반영하기 위한 도이체 포스트(DPAG)의 가격상승이 발생하더라도, 도이체 포스트(DPAG)가 일반적인 경제적 이해(general economic interest, 우편캐리어(carrier of last resort) 등)를 수행할 법적 의무를 준수하는 것을 방해하지 않기 때문에 EC 경쟁법의 특례가 적용되지 않는다고 판단했다.

미연방우정청. 미연방우정청(USPS) v. 플라밍고 인더스트리(Flamingo Industries)社, 사건에서는 미연방우정청(USPS)이 독점 금지 면책을 누렸는가를 판단하기 위해 미 연방대법원이 심리를 열었다. 미연방우정청(USPS)이 플라밍고社와 우편물 자루에 대한 공급계약을 종료하기로 결정한 후, 플라밍고社는 미연방우정청(USPS)이 미 국내 기업의 입찰 없이 저가 외국 제조업체와 수의계약을 할 수 있도록 “우편물 자루의 공급에 대한 거짓된 위급상황을 선포하였다”며 미 지방법원에 제소하였다. 플라밍고社는 미연방우정청(USPS)이 이러한 행위를 통하여 공정경쟁을 억제하고 우편물 자루 생산에 독점 체제를 구축하려 했으며 이는 연방 반독점법(이외에도 기타 혐의 추가)을 위반했다고 주장했다. 지방법원은 연방정부가 주권면제(sovereign immunity)에 의해 보호되고 있다는 근거를 들어 독점 금지 주장을 기각했다. 미 제9항소법원은 독점 금지 면제 사유 결정을 뒤집었다. 법원은 1970년 우정재편법(Postal Reorganization Act, PRA)에서 우정국의 주권면제를 포기한 바 있고 미연방우정청(USPS)을 연방 독점금지법에 따라 “법인(person)”으로 제소할 수 있다고 판결했다. 반면 대법원은 미연방우정청(USPS)이 독점금지 의무의 대상이 아니라고 판결했다. 법원에 따르면 형식과 기능에 있어 미연방우정청(USPS)은 미 합중국과 별개의 독점금지적 개인(antitrust person)이 아니라 정부의 일부이며 따라서 독점금지법을 적용받지 않는다. 대법원은 따라서 미연방우정청(USPS)이 독점금지 위반으로 제소될 수 있다는 의회의 명시적 공술이 없는 한

2) (역주) 운임할려제(fidelity rebate system): 일정기간 동안 화물 전체를 동맹선에만 선적한 해운동맹 가입 하주에 대해 기간 지급한 운임의 일정한 비율을 할인해 주는 제도이다. 통상 4개월이 지나면 그 기간에 징수한 운임의 9.5% 이내를 하주에게 반환하는 것이 일반적으로, 운임이 선불로 지급되었든 후불로 지급되었든 상관없다. 성실할려제 또는 거치할려제라고도 함

정부로부터 독립된 기관이라는 지위에도 불구하고 우정재편법(PRA)이 미연방우정청(USPS)을 독점금지 의무의 대상으로 삼지 않는다고 판결했다. 법원은 이러한 판결이 가장 중요한 비영리성 등 민간기업과 다른 목표를 갖는 우정국의 전국적이고 공공적인 의무에 부합한다고 하였다. 우정국은 보편적인 우편물 배달 서비스 제공, 특정 계층과 개인에 대한 무료 우편배달, 국가안보와 관련된 더 많은 공적 책임 등 더 포괄적인 의무를 갖는다고도 했다. 마지막으로 법원은 우정청이 우편배달에 대한 국가가 허용한 독점권, 수용권, 국가간 우편계약 체결권 등 민간기업보다는 정부조직에 더 가까운 권한과 특징을 갖는다고 판결했다.

일본 우정국. 일본 우정국도 약탈적 가격설정 혐의로 조사받은 바 있다. 한 민법소송에서 도쿄 지방법원과 도쿄 고등법원은 일본 우정국에 대한 원고의 약탈적 가격설정 주장을 기각하였다. 해당 사건은 원고가 약탈적 가격설정 주장의 증거를 충분히 제시하였는가의 문제로 반전을 맞이하였다. 일본 공정거래위원회(JFTC)가 자체 조사를 먼저 실시하였기 때문에 원고는 일본 우정국이 서비스 가격을 원가 이하로 책정했음을 입증하기 위해 필요한 가격 데이터를 피고로부터 입수할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 본 사건이 흥미로운 이유는 고등법원이 일본 우정국의 상업 택배 서비스 비용은 “단독(stand-alone)”으로 (즉, 일반적인 우편 배달 서비스 제공에서 발생하는 비용과 별도로) 산출되어서는 안된다고 판결했기 때문이다. 법원은 기업이 신규 사업분야에 진출하는 경우에 기존 사업분야의 자사 자원을 활용하는 것이 경제적으로 합리적이라고 주장했다. 2006년 공정거래위원회(JFTC)는 스터디 그룹 보고서를 발표하며 시장A의 독점기업이 시장B에 진출하는 경우 일반고정비 책정 방법으로 “단독적” 접근법을 이용해야 한다고 주장하였으나 야마토 시에 위치한 도쿄 고등법원은 “단독” 비용산정법이 법적 효력을 갖는 검사법으로 충분히 검증되지 않았다고 이를 기각했다.

주: 다른 사건의 예로는 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 COMP/39525 - Telekomunikacja Polska, COMP/40089 - Deutsche Telekom, COMP/39816 - Gazprom, 미 대법원의 US Postal Service v. Flamingo Industries, (US) LTD 540 U.S.736 (2004), 남아프리카공화국의 Competition Commission v. Telkom SA Ltd, Case 11/CR/Feb04와 Competition Commission v Telkom SA SOC Ltd (016865) [2013] ZACT 62 (2013년 7월 18일), 그리고 대만 공정거래위원회(Fair Trade Commission)의 2015년 OECD 경쟁중립성 원탁회의(OECD 2015 Roundtable on Competitive Neutrality)에서 발표한 대만국제항만공사(Taiwan International Ports Corporation, 2014)가 있다.

출처: Capobianco and Christiansen(2011)에서 인용

지배적 지위의 남용을 판정하기 위해 경쟁당국은 공기업과 관련된 특정 고려사항을 검토해야 할 필요가 있다. 예를 들면, 공기업이 혼합적 성격의 활동들(즉 공공정책에 의한 활동과 영리활동)을 수행하는 경우에는 일부 전통적인 방법으로 공정경쟁의 판별(즉, 공제(recoupment) 또는 원가 벤치마킹)이 어려울 수 있다.

ii) 카르텔 및 제약적 담합

제약적 담합(restrictive agreement)이 가격담합, 시장배분 또는 경쟁사들 간에 합의된 산출량 제한 등을 초래하여 경쟁체제와 소비자에게 손해를 끼친다면 이는 불공정하며 “절대적인(hard core)”인 불법에 해당한다. 모든 OECD 회원국과 전 세계 100개 이상의 국가에서 경성카르텔(hardcore cartel)은 엄하게 처벌되고 있다. 이러한 담합에 참여한 하나 이상의 (국내외) 공기업은 여타 카르텔 참여자와 동일한 법집행 대상이다(공기업과 관련된 최근 사례는 아래 <참고 4.2> 참조). 카르텔 참여자를 “경쟁주체(competitor)”로 정의하는 것은 사안별로 독립적이어야 한다. 동일 정부 산하의 다수의 공기업이 제약적 담합을 체결하는 경우, 경쟁당국은 이들이 단일한 단체 또는 개별 경제주체에 해당하는가를 결정해야 한다.⁵⁷

<참고 4.2> 공기업 관련 최신 사례

2015년 7월에 유럽연합 집행위원회는 오스트리아의 기존 철도업체 오스트리아 연방철도(Österreichische Bundesbahnen, ÖBB)의 계열사인 Express Interfracht와 독일 업체 도이치 반(Deutsche Bahn, DB)의 계열사인 쉐커(Schenker)에 대하여 유럽연합(EU) 독점금지규정을 위반하여 소위 직통화물열차(blocktrain) 서비스 시장에서 카르텔을 운영한 혐의로 벌금을 부과하였다. 유럽 최대 운송 및 물류회사인 스위스 쿨네나겔(Kühne+Nagel)社도 해당 카르텔에 참여하였다. 이 3사는 약 8년간 유럽의 발칸트레인(Balkantrain) 및 솅트레인(Soptrain) 서비스에 대하여 가격을 담합하고 고객을 나누어 배정하였다. 자사 간 경쟁을 제한하기 위해 이 회사들은 다음과 같은 제약적 기업활동들에 합의한 바 있다. 이들은 합의에 따라 기존의 신규 고객을 배분하고 신규 고객 ‘신고 시스템’ 등의 배분 방식을 구축하였을 뿐 아니라, 특정 고객의 요청에 대한 기밀정보를 교환하며, 구매자 시장 고객과 계약한 운송량을 공유하고, 서로를 위해 고객 배분 계획에 따른 엄호입찰(cover bid)에 참여함으로써 가격을 조정하는 한편, 구매자 시장 고객에 대한 판매가를 담합하였다. 업체들은 집행위원회의 일부 결정에 의해 벌금을 부과받았다.

출처: 유럽연합 집행위원회의 15.7.2015 CASE AT.40098-직통화물열차(blocktrains)건에 대한 결정문.

공기업에 대해 특별히 고려할 사항은 카르텔 행위에 대한 벌금 수준을 결정할 때 경쟁당국은 해당 공기업의 매출액을 고려해야 한다는 점이다. 일반적인 원칙은 공기업이 관련된 활동과 민간기업 활동을 구분해서는 안된다는 것이다. 그러나 공기업의 경우 매출

기반 벌금규정을 적용할 때, 벌금은 위반과 직간접적으로 관련되는 공기업의 상품 및 서비스의 매출(판매액)에 기반하게 된다. 예를 들어, 법적 최고형 금액을 산출하기 위해 유럽연합 집행위원회는 일반적으로 불법을 저지른 공기업을 지배하는(즉 결정적인 영향력을 행사한) 최대 지분을 가진 설립법인의 전 세계 매출액을 이용한다. 이를 통해 공기업이 카르텔 사건에 연루된 경우 상당한 금액이 부과될 수 있다.⁵⁸

3) 합병 규제 및 복수의 국가에서의 공기업에 대한 합병 심사 사례

경쟁당국은 경쟁환경과 소비자들에 대한 인수합병의 영향을 검토함에 있어 중요한 역할을 수행한다. 모든 OECD 회원국에서는 투자자가 기업의 지배지분을 매입할 수 있는 대규모 투자의 경우 경쟁당국의 사전허가를 취득하여야 하며, 이에 따라 성공적인 승인 절차가 거래의 계약조건에 포함될 정도가 되었다. 대부분의 OECD 회원국에서 합병 규제 규정은 소유권에 대하여 중립적이며 국영투자자(state-controlled investors)와 민간투자자 모두에게 동일하게 적용된다. 인수합병에는 하나 이상의 공기업이 합병 또는 인수의 주체나 인수 대상으로서 포함될 수 있다. 외국의 정부운영 기관(foreign government-controlled entities)에 의한 인수건이 합병 심의의 대상이 되는 경우는 일상적으로 발생한다.

합병 규제(merger control)는 확실한 경쟁절차와 혁신을 보장하고 소비자 복리를 보호하기 위한 목적으로 경쟁환경에 대한 인수합병의 영향을 평가하는 것이다. 합병 규제는 인수합병 활동에서 발생하는 경쟁 관련 문제점을 파악하고 조사하는 데에 그 목적이 있다.

대부분의 사법 관할권에서는 특정 기준 이상의 인수합병이 있을 경우 사전승인(또는 구제조치)을 위해 신고할 것을 요구한다. 합병은 경쟁위험을 수반하며, 기업의 사업 또는 활동상 의무의 일부를 처분하는 것과 같은 경쟁 문제들을 다루는 구제조치로 이어질 수 있다. 이와 같은 합병은 심사를 담당하는 경쟁당국(또는 복수 당국들)에 의해 금지될 수도 있다. 모든 국가에서 신고의무기준에 해당하는 합병은 의무적으로 신고해야 한다. 그 기준은 하나 이상의 합병 당사자의 매출 또는 자산 수준이나 설립 위치에 근거하는 경우가 많다(OECD 2015k).

그 외에도 공기업에 대한 일반적인 인수합병 규제 규정을 구체적으로 적용함에 있어 구체적인 문제들이 일부 발생할 수 있으며, 이는 공기업이 외국계이고 민관 혼합형, 즉 영리활동과 공공서비스 의무를 동시에 수행하는 경우에 특히 심각할 수 있다. 이는 국가 소유권에 대응하는 동시에 유럽연합(EU) 권역 내에서의 합병 규제 메커니즘의 집행력을 보장하기 위해 “독립성” 개념에 특별히 중점을 두는 특정 규정이 채택되는 이유이기도 하다(〈참고 4.3〉 참조).⁵⁹ 이러한 고려사항은 신고 기준에 대한 부합 여부, 합병 영향분석의 수행 방식, 그리고 불공정경쟁으로 판정된 경우 그 구제방법의 결정방법을 결정함에 있어서도 영향을 미친다. 유럽연합 집행위원회(EC)는 공기업을 고려한 몇 가지 사례를 분석한 바 있다(〈참고 4.5〉 참조).

호주 공정거래위원회(ACCC)는 공기업이 관련된 합병의 평가에 “보수적이고 실용적인” 방법을 채택하였고, 이 방법에는 소유권과 기업지배도 고려한다(〈참고 4.4〉 참조).

〈참고 4.3〉 유럽연합 집행위원회(EC)의 합병 규정: 공기업에 대한 적용

그룹 매출. 국가 또는 공기업이 관련된 거래에 매출 기반 규정을 적용할 경우에는 자주적 결정권이 있는 관련 경제단위의 매출과 유럽연합 합병 규제규정(EU Merger Regulation) 제 5(4)조의 기준에 부합하는 해당 경제 단위의 사업만이 대상이 되어야 한다. 고려할 관련 경제 단위를 판정하기 위해 집행위원회는 다음의 2단계 방법을 따른다.

- 첫째, 문제가 되는 사업이 그 영리활동에 있어 독립적인 의사결정권을 보유하는가 여부를 결정하고,
- 그렇지 않은 경우, 해당하는 독립적 의사결정권을 보유한 최종 국가기관과 해당 기관이 통제하고 그 매출이 산출에 포함되는 여타 사업을 파악한다.

지배권(control) 기반의 규정. 둘 이상의 사업체를 동일 국가가 소유한다는 사실만으로 이들이 합병 규제의 목적을 위해 동일 그룹에 속하게 되는 것은 아니다. 국영기업(State-controlled company)이 동일 국가가 소유한 또 다른 기업의 지배지분을 인수하는 것이 신고의무가 있는 지분집중인지 아니면 내부적 기업구조조정인지를 결정하기 위해, 관할고시(Jurisdictional Notice) 제52항에서는 “인수자와 인수대상자가 모두 동일 국가(또는 동일 공공 부문(public body)이나 지자체)가 소유하고 독립적 의사결정권을 가지는 별도의 경제 단위의 일부를 구성하는 경우, 전자의 후자에 대한 지배지분 인수는 지배집중에 해당하는 것으로 간주한다”고 명시한다. “독립적 의사결정권”과 영리적 정책이 독립적으로 결정되는지 여부에 기반한 동일한 논거가 단속 기반의 규정에 적용된다.

출처: 경쟁위원회에 대한 유럽연합 집행위원회의 의견서(OECD, 2015f)

〈참고 4.4〉 외국 공기업 관련 호주 공정거래위원회(ACCC)의 인수합병 심사

최근 몇 년간 호주에서는 광업자산과 민영 기반시설에 대한 외국 공기업의 상당한 투자가 있었다. 외국 공기업이 관련된 인수의 경우, 합병 심의는 해당 기관의 국적과 무관하게 동일하게 진행된다. 외국인 직접투자는 친시장경쟁적일 가능성이 높은 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 외국 공기업이 호주에서 사업을 인수하고, 경쟁환경에 영향을 미칠 수 있는 수직적 또는 수평적 지분을 갖는 공기업이 관련되는 경우, 호주 공정거래위원회(ACCC)는 그 영향을 철저하게 심의하게 된다. 호주 공정거래위원회(ACCC)는 소유권과 지배협정의 심의에 있어 관련 외국 공기업이 동일 모기관의 산하기관이며 공통의 영리적 유인을 가질 수 있다는 가정에 입각한 경쟁환경 분석을 통해 보수적이면서도 실용적인 방법을 취한다. 이와 같은 가정하에서도 경쟁 관련 문제점이 제기되지 않는 경우에는 어려운 지배지분의 문제에 대한 판단에 합의할 필요는 없다.

차이날코(Chinalco)의 리오틴토(Rio Tinto) 인수안에서 호주 공정거래위원회(ACCC)는 제시된 거래로 인해 차이날코(Chinalco)가 중국의 제강업체들에 이익이 되도록 철광석 가격을 경쟁사보다 낮은 수준으로 내릴 수 있는 힘과 유인이 제공되어 철광석 가격에 영향을 미칠 가능성이 있는지를 심의하였다. 호주 공정거래위원회(ACCC)는 최종적으로 리오틴토(Rio Tinto)가 일반적으로 세계 시장의 철광석 가격에 상당한 정도의 영향을 미칠 능력을 갖지는 않을 것으로 결론을 내렸다. 이에 따라 호주 공정거래위원회(ACCC)는 중국 정부, 중국 제강업체, 그리고 차이날코(Chinalco)가 단일 단체(single entity)를 구성하는가 여부를 평가할 필요가 없다고 판결했다.

한 항공사 연합체에 대한 호주 공정거래위원회(ACCC)의 심의에서는 관련 공기업이 독립적인가에 대한 유사한 문제들이 합병 이외의 분야에서 제기된 바 있는데, 연합 파트너 중 한 업체와 관련된 공기업이 연합의 경쟁 항공사인 경우였다. 비록 여타 인자들을 통해 관련 공기업이 충분히 독립적인지의 문제가 호주 공정거래위원회(ACCC)의 잠정적 결정에 중대한 요소는 아니었음을 알 수 있지만, 호주 공정거래위원회(ACCC)는 관련 공기업의 독립성 수준이 평가에 중대한 영향을 미치게 될 합병 또는 연합에 대한 결정을 내려야 할 가능성이 높아지고 있다. 이는 독립성 수준과 경쟁환경에의 영향을 온전히 평가하기 위해 필요한 정보의 수집 차원에서 상당한 문제를 일으킬 가능성이 있다.

출처: 경쟁위원회에 대한 호주의 의견서(OECD, 2015e), Milhaupt and Zheng, 2015, and Cheng, et al., 2014

〈참고 4.5〉 유럽연합 집행위원회에 의한 공기업 합병 심사

집행위원회는 공기업의 합병과 관련된 다수의 사례를 검토한 바 있다. 일부 사례는 다음과 같다.

Neste/IVO: 1998년 두 핀란드 공기업 네스테(Neste)社와 IVO社의 합병과 관련된 독과점 금지법에서 유럽연합 집행위원회는 핀란드와 공기업 간의 구조적 연결관계가 있음을 인정하면서도 두 공기업의 과거 영리활동이 조율되었음을 암시하는 증거는 없었다고 판결한 바 있다. 위원회는 두 기업이 각자의 경영진에 의해 독립적으로 운영된 결과 시장에서 독립적으로 활동하였다고 판정하였다.

EDF/Segebel: 2009년 사례에서 위원회는 프랑스 정부가 상당한 지분을 보유하고 있는 GDF Suez와 EDF 간의 담합 위험이 있는가를 조사하였다. 위원회는 “해당 사업이 자사의 영리적 이해관계를 위해 동일 국가기관이 소유한 다른 사업체로부터 독립적으로 스스로 정한 사업계획서, 예산 및 전략에 따랐는가”를 검토하였다. 위원회는 또한 “동일 공적 단위가 소유하고 있는 기관 간 이사 겸임의 정도나 상업적으로 민감한 정보의 사업체 간 공유금지를 보장하는 적절한 보호책의 존재”와 같은 요인들을 고려하였다. 비록 동일 소유주(APE)가 양 회사에 대해 주주권을 대표하고 있었으나, 위원회는 “그 권한은 소주주와 마찬가지로 이해관계의 보호에 한정되었다.”라고 하며 이 점이 해당 회사들의 독립적 전략수립을 가로막지 않았다고 생각했다. 해당 인수합병은 승인되었다.

SoFFin/Hypo Real Estate: 금융위기 기간 동안 금융기관의 국유화와 관련된 2009년 사례에서 집행위원회는 독일 연방정부가 지배하는 금융시장안정화기금(Financial Market Stabilisation Fund, SoFFin)이 이를 통해 Hypo Real Estate Holding AG(“HRE”)의 전 지분을 매입한 지분집중안을 통보받았다. 위원회는 해당 기관의 지배구조를 조사한 결과 연방 재무부(BMF) 산하기관임을 알아냈다. 지분 집중을 판정하기 위해 위원회는 동일 업종에 포함되고 부서는 달라도 모두 재무부(BMF)의 엄격한 관리감독하에 운영되는 동종 업계의 타 기관들을 검토한 바 있다.

China National Bluestar/Elkem: 이 최근 사례는 노르웨이 실리콘 생산업체 인수안을 제안한, 중국 국유자산감독관리위원회(SASAC) 소유의 계열사 공기업 켐차이나(China National Chemical Corporation, ChemChina; 중국화공집단공사)와 관련된다. 제안된 거래의 경쟁관련 영향을 평가하면서 위원회는 켐차이나가 독립적인 경제단체인가 아니면 동일 시장에서 중국 정부가 소유한 기관 등 보다 상위의 경제단체의 일부인가를 평가하는 것이 필요하다고 결정하였다. 조사 결과 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 감독하는 모든 공기업이 단일한 단체로 활동함에도 불구하고 제안된 거래가 경쟁상의 문제로 이어지지 않을 것으로 결론이 내려졌다. 이에 따라 위원회는 모기업의 최종적 기업지배에 대하여 명확한 결론은 피했다.

출처: Zhang (2014), 유럽연합 집행위원회의 경쟁위원회에 대한 의견서 참조(OECD, 2015f).

위와 같은 사례가 인수합병에 대한 보다 폭넓은 절차적이고 실질적인 평가와 향후 경쟁법하에서 공기업을 간주하는 방식에 영향을 미칠 수도 있다. 공기업의 국제화와 관련하여 특정의 문제점들이 발생하는 경우에 공기업이 국익 극대화를 목적으로 기업활동을 조율할 유인이 존재하는가를 결정하는 구체적인 검토가 필요할 수 있다. 현재 기업 지배 구조와 경영 독립성에 중점을 두고 있으나 경쟁환경에 대한 악영향을 주지 않는 한 경쟁당국은 이와 같은 문제에 대해 어느 정도는 중립적이다.

4) 법집행 외 권한(Non-enforcement powers)

경쟁당국의 법 집행권은 불공정한 정부조치에 대항하는 여러 방법론 중 하나이다. 법 집행 외 권한이라 함은 경쟁을 증진시키기 위한 다양한 활동들, 즉 (i) 시장조사, (ii) 시장이 실패하거나 공통적 이해의 목적이 존재하는 분야로 공공의 개입(보조금 및 기업구제 등)을 제한하기 위한 지원 권한의 행사, (iii) 규제적 개입에 의한 반자유경쟁적 영향 방지, 그리고 (iv) 공공조달 절차상 조연 및 감독 역할 일부 수행 등을 포함한다. 지원(advocacy) 활동은 법률안에 대한 의견제시와 심지어 경쟁의 장애물을 강화할 수 있는 행정부의 행위와 결정에 이의를 제기할 수 있는 역량으로까지 확대될 수 있다. 이상의 내용은 일부 경쟁당국이 보유하고 있는 법집행 이외의 수단에 해당한다(관련 사례는 OECD, 2015h 참조).

정부가 산하 기업들에게 특혜를 제공하려는 의도로 내려진 결정으로 인하여 경쟁환경 왜곡이 발생한다면 “지원(advocacy)활동”이 가장 효과적인 방법일 수 있다. 대부분의 공정경쟁 담당기관은 정책당국의 결정이 경쟁환경에 줄 수 있는 영향을 경고할 재량권을 갖고 있다. 이 절차는 문제에 대한 보다 폭넓은 대중의 경각심을 높이기 위해서도 활용될 수 있다. 타 정부 정책의 의도하지 않은 결과로 경쟁왜곡이 발생한 경우에는 투명성규정과 구체적인 경쟁 중립성 정책이 보다 효과적인 대안이 될 수 있다(아래 참조). 거의 모든 국가들은 공공 및 민간부문 기업들 간의 효율적이고 공정한 경쟁을 유도하기 위해 이와 같은 지원활동을 일정한 정도로 활용하고 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 부가적 권한을 외국 정부에 행사하는 것은 경쟁당국의 전통적인 역할에서 벗어나는 일이다.

5) 법집행의 국제협력

국가간 독점 금지 위반 사례가 증가하면서 실효성 있는 경쟁당국 간 협력이 더욱 더 중요해졌다. 당국 간 체결된 협력협정의 증가도 협력이 강화된 이유 중 하나이다. 2014년 공정경쟁조사 국제협력 OECD 권고(OECD Recommendation concerning International Cooperation on Competition Investigations) (〈참고 4.6〉)는 이러한 문제에 대응하고 각국 당국이 국가 간 불공정경쟁 관행이나 외국 관할권 내 정보에 접근해야 하는 국내 불공정 경쟁 관행을 조사함에 있어 이를 지원하기 위한 중요한 진전이였다.

〈참고 4.6〉 2014 공정경쟁조사 및 절차에 대한 국제협력 OECD 권고

2014년 공정경쟁조사 및 절차에 대한 국제협력 OECD 권고(2014 Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings)는 당국 간 효과적이고 효율적인 협력 증진에 목적을 둔 권고로 OECD 회원국과 비회원국 관할권 간 법집행의 협력을 지원하고 반경쟁적 영향 가능성이 있는 불공정 관행 및 인수합병을 방지하는 필수 문서이다.

2014 권고문에서는 다음을 요구한다.

- 효과적인 협력에 대한 약속 - 경쟁당국 간 협력을 제한하는 입법(타 경쟁당국이 실시하는 법률절차에서 국내 기업이 협력하는 것을 금지하는 법률 등)의 영향을 최소화하는 것은 중요하다.
- 경쟁당국이 정보원(소위 말하는 “정보 게이트웨이”)으로부터 사전승인을 구하지 않고도 기밀을 교환할 수 있도록 허용하는 국내법 조항의 채택
- 또 다른 기관을 대리한 던 레이드(dawn-raids)의 시행가능성(구내 조사), 정보 요청, 증인 증언 등 조사 지원 형식의 강화된 협력
- 조사 신고 - 경쟁당국 활동의 투명성 분야의 첨단 기술적 발전에 따라 이메일이나 기타 전자적 도구를 이용한 보다 강력하고 유연한 신고 등의 수단이 필요하게 되었다.
- 조사 협력 - 경쟁당국이 조사 또는 법률절차를 조율하는 동일한 또는 관련된 불공정 관행/인수합병에 대한 병행 조사로, 예컨대 타 조사의 기간을 일치시키거나 각 경쟁당국의 분석과 경쟁구제방안의 설계/시행에 대한 논의 등

출처: OECD(2014d)

그럼에도 불구하고 협력 관련 문제가 여전히 발생할 수 있다. 공기업과 관련한 실무적 문제 중에는 공기업의 원가 관련 투명성 부족 또는 불충분한 회계처리가 있을 수 있으며

보다 정치적인 문제로는 국가 간 협력 의지의 부족을 꼽을 수 있다. 어느 당국의 보고서에서 평가한 바와 같이, 공기업의 협력이나 정보가 부족하다고 해서 공기업에 대한 조사 진행을 실시하는 데 방해가 되거나, 경쟁당국이 공기업을 타 기업과 동일하게 처리하는 것을 어렵게 하지는 않는다(그러한 사례는 <참고 4.7> 참조).

<참고 4.7> 집행에 대한 국제협력 관련 문제점: 유럽 집행위원회

유럽연합 집행위원회는 인수합병과 관련된 기업이 유럽연합(EU) 역내 또는 역외 기업인가와 무관하게 그 소유권 또는 “국적”에 대하여 중립적 입장을 채택하고 있다. 2012년 유럽연합 집행위원회는 가스프롬(Gazprom, 러시아 정부가 지배지분의 50.002% 보유)의 몇몇 중앙 및 동유럽 가스시장에서의 불법행위 혐의에 대한 불공정 심사 절차를 개시하였다. 이 절차를 개시하게 된 이유는 위원회가 가스프롬(Gazprom)이 유일한 공급자인 경우도 있는 중앙 및 동유럽 가스 공급자 시장에서 지배적 지위를 남용하였거나 남용하고 있을 가능성의 문제 때문이었다. 위원회의 조사가 개시된 후 러시아 정부는 위원회의 정보요청에 가스프롬(Gazprom)이 응하는 것을 금지하는 명령을 채택하였다. 이러한 조치도 조사의 진행이나 위원회가 공기업을 기타 기업과 동일하게 취급하거나 특히 이 경우 이의 성명(Statement of Objection)을 채택하는 것을 막지는 못했다. 2015년 9월 가스프롬(Gazprom)은 합의하는 방향으로 선회하는 의사를 유럽연합 집행위원회에 전달한 것으로 전해졌다.

출처: 유럽연합 집행위원회의 경쟁위원회에 대한 의견서(OECD, 2015f) 및 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4829_en.htm.

6) 경쟁 중립성(competitive neutrality) 프레임워크

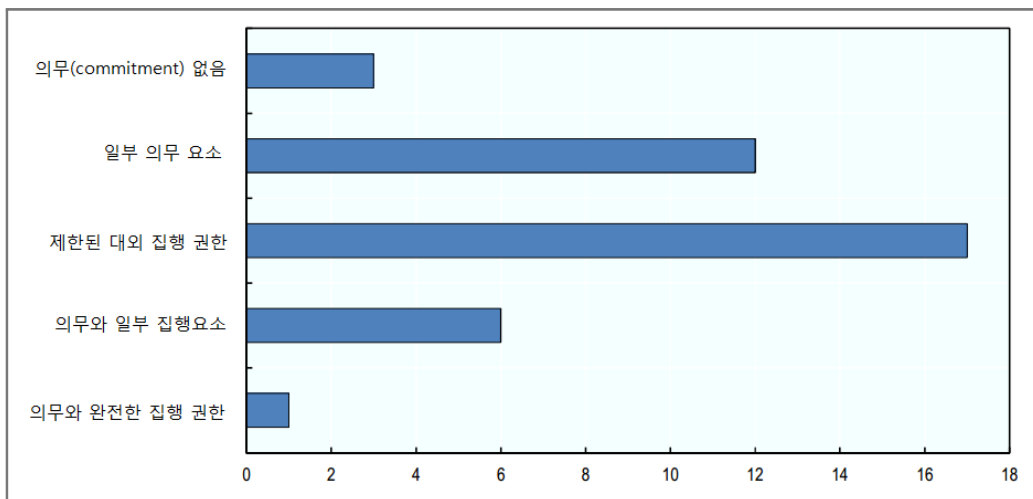
국가의 시장개입은 다양한 방식으로 경쟁을 왜곡시킬 수 있다. OECD가 살펴본 바와 같이(2015d), 공기업에 대한 특혜는 물론 시장 왜곡적 규제, 보조금, 또는 공공 또는 산업 정책이라는 명목으로 자행되는 민간 거래에 대한 예고 없는 정부 개입 등이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 시장왜곡이 경쟁법 위반에 해당하는 경우에는 경쟁법 집행당국에 적발될 수 있다. 그렇지 않은 경우, 시장에서의 공정경쟁 환경 확립을 위해 다른 수단이 필요하며 이는 “경쟁 중립성” 개념에 속하는 동시에 별도의 수단과 정책을 통해 대응되어야 한다.

[그림 4.2]가 보여주듯이 비록 소수이지만 경쟁 중립성을 보장하고 공기업의 행위와 관련된 구조적(경제 규제 등)이거나 행태(기업 지배구조, 국가 소유권 정책 등)와 관련된 문

제에 대응하는 법률을 제정하는 국가가 꾸준히 늘고 있다.⁶⁰ 보조금 규제나 중립성 원칙을 포함한 규제영향 평가와 같은 경쟁 중립성의 법적 수단을 경쟁당국(일부 스칸디나비아 국가) 또는 전문적인 정부기관(호주 생산성위원회)에 위탁하거나, 양자를 조합하는 방식이 있을 수 있다. 단일 시장(Single Market)에서의 보조금/정부보조를 효과적으로 규제하기 위한 유럽연합 정부보조금(EU State Aid) 규제 등의 모델은 이들 중간 정도에 해당한다.⁶¹ 경쟁 중립성 프레임워크가 공기업에 실제 적용된 사례와 분석은 <참고 5.2>와 <참고 5.3>을 참조하라.

그러나 경쟁 중립성 정책이 시행 중인 경우에도 이와 같은 정책이 국내 (정부)단체와 관련하여 작성되었으며 외국 국영기업(foreign state enterprises)의 영향으로부터 국가를 보호하지 못한다는 사실에 주목해야 한다. 이러한 이유에서 경쟁 중립성에 대한 호혜적 제도를 강조하는 통상협정이 늘고 있다. 물론 국내 활동에 국한된 공기업조차도 그 경쟁적 지위가 국제교역과 투자에 영향을 줄 수 있다.

[그림 4.2] 경쟁 또는 관할 기관을 통한 경쟁 중립성 관련 제한된 집행권한 또는 집행권한 부재(응답 국가 수별)



출처: OECD(2012a)와 OECD(2013c)를 이용하여 사무국에서 분류함.

4.3. 공기업에 대한 경쟁법 적용의 어려움

경쟁법은 통상 그 적용대상으로서의 공기업과 기타 경제주체, 또는 각자의 국적을 구분하지 않는다. 그럼에도 불구하고 OECD 자료들이 보여주듯이(2015d, 2013c, 2012a) 독점 금지법을 공기업에 적용하기 위해서는 여전히 몇 가지 난관이 남아 있으며, 이 문제는 외국 공기업이나 해외 공기업 기업활동에 대해 집행하는 경우에 더 심각하다. 경쟁법을 적용하는 데 있어서 문제는 경쟁법의 집행 또는 보다 일반적인 제도적, 실질적, 또는 개념적 문제와 관련된 경우가 있으며, 기타 정치적이거나 시행상의 문제도 존재한다.

집행상의 문제/제도적 문제: 경쟁당국 대부분이 조사활동의 운영을 독립적으로 수행하고 있지만, 이론상 정부의 부당한 영향이 미칠 가능성은 존재한다. 법집행이 선택적이거나 또는 독립성이 없는 경우에는 일부 시장 참여자들에 대해 다른 참여자와 차별하여 단지 후자가 국가지원을 받았거나 외국 정부가 소유한다는 이유만으로 민간 참여자로서 동일한 분야에서 경쟁하고 있음에도 불구하고 엄격하게 심사함으로써 시장 왜곡이 심화될 위험이 있다.(OECD, 2015i)⁶²

정부가 (경쟁기준에 따른 인수합병 심의를 담당하는) 독점금지당국과 (외국인 직접투자(FDI) 심의와 같이 다른 기준에 따른 동일 거래 심의를 담당하는) 업종규제기관(sector regulators) 모두에게 인수합병의 공동 심의권(concurrent review powers)을 부여하는 국가에서는 공정경쟁 및 기타 공공정책 목표 간 잠재적 갈등이 심화될 수 있다. 또 다른 문제는 특히 업종규제기관의 감독 대상인 산업에 대해 경쟁당국이 충분한 법률이나 공기업의 감독권한이 부족하다는 점과 관련될 수 있다. 만일 이와 같은 규제기관의 권한이 약하거나 이들이 공기업에 특혜를 부여한다면, 그 결과로 발생하는 경쟁환경 왜곡에 경쟁당국이 항상 대처하지 못할 수 있다.

이론적/실질적 문제: 영리 및 비영리적 목표를 수행하는 공기업의 경우에는 약탈적 가격책정에 따른 변상과 같이 전통적인 경쟁법 기준을 적용하는 것이 적절하지 않을 수 있다. 이러한 기준은 복수의 목표를 추구하는 공기업에 반드시 해당하지 않는, 이윤을 극대화하는 단체를 겨냥하여 개발된 것이다. 나아가 공기업이 교차보조, 경쟁수준 이하의 가격책정, 또는 기타 불공정경쟁 행위에 관련되는가를 판단하기란 쉽지 않을 수 있다. 광범

위한 경쟁 중립성 제도가 없다면 이와 같은 유형의 행위를 조사, 입증 또는 처리하기 어려울 수 있다.⁶³ 앞선 제2절에서 설명한 바와 같이 국내 시장에서의 이점이 해외에서의 경쟁력에 영향을 줄 수 있지만 특별히 불공정경쟁 행위로 이어지지 않는 해외 기업활동 일 경우 문제는 더 심각하다.

합병 규제에 있어서는 신흥국 등 일부 정부에서는 경쟁담당 기관에 합병 심의 시 기타 “공익” 사항을 고려할 것을 강요한다(중국 및 남아프리카공화국 등). 이러한 이유에서 합병 심의에 공기업이 관련되는 경우, (공기업에 부여되었다고 생각되는) 기타 공공정책 목표가 지켜지도록 보다 엄밀하거나 엄격한 심사가 이루어질 수 있다(Cheng, et al., 2014).

정치적/시행상의 문제: 몇몇 문제는 경쟁법의 설계 자체와 직접적인 연관성은 없으나 정치적 고려나 외국 공기업에 대한 실무 차원의 장애물에 관련된 경우도 있다. 일부 사례를 소개하면 다음과 같다.

- 경쟁규정상 경쟁당국에 외국 공기업의 지배적 지위의 남용 혐의에 대한 조사 개시 권한이 허용되는 경우, 담당 경쟁당국은 소유주인 해당 외국 정부로부터 관련 정보를 입수하는 데에 어려움을 겪을 수 있다 (법집행의 국제협력과 관련한 이상의 사례 참조).
- 당국이 성공적으로 불법을 입증하고 이에 따른 제재를 부과한다고 하더라도 외국 공기업 또는 그 외국 정부를 상대로 판결을 집행하는 데 있어 난관에 봉착할 (또는 집행을 주저할) 수 있다. 외국 정부에서 자국 공기업의 행위가 외국주권 면제에 해당한다고 판단하는 경우에 특히 그러하다. 그러나 공기업의 행위가 근본적으로 영리적 특성을 갖는 대부분의 국가에서는 외국주권 면제가 적용되지 않는다 (Gaukrodger, 2010).
- 외국 공기업의 행위가 불공정 경쟁적이라고 판단되는 경우라도 투자수혜국 당국이 보조를 제공받은 외국 기업에 부과할 수 있는 제재와 구제방안은 해당 공기업에게 실제로는 제재 효과를 나타내지 못할 수도 있다.
- 공기업이 경쟁법의 대상일 수는 있으나 이들에게 적용되는 법이 반드시 보조금 지급 등 국영기업에 제공되는 기타 특혜들을 방지하는 것은 아니다. 따라서 문제가 될 가능성이 있는 이와 같은 분야(본 보고서 앞부분에 정리)는 불공정조사의 범위

에 해당하지 않는다. OECD 2015j에서 지적하는 바와 같이, 경쟁당국 간에 보조금의 정의에 대한 공통된 정의가 존재하지 않기 때문에, 특정 보조금 또는 기타 유형의 정부개입/특혜가 불공정행위의 원천일 수 있음을 실증적으로 분석하는 것이 더욱 어려워지고 있다.

- 일부 국가들의 경우, 취약한 법치, 특히 사법 독립성 부족 때문에 효과적인 법집행에 문제가 발생할 수 있다. 예를 들면, 법원이 경쟁당국과 견해를 달리하여 공기업 또는 그 임직원에게 부과한 제재를 기각시킬 수 있다(OECD, 2015g).

4.4. 결론

경쟁법은 국영기업의 불공정경쟁 행위의 효과적인 예방·구제책이 될 수 있는 광범위한 도구·규정을 제공한다. 경쟁당국은 경쟁이 보다 양질의 제품과 서비스를 저가로 제공함으로써 소비자 복리를 강화하여 상당한 효익을 발생시킨다는 점에 중점을 둔다. 정부는 다양한 정책, 즉 경제규제, 통상정책 및 경쟁법 집행 등을 활용하여 자유경쟁을 증진시키는 역할을 수행한다. 그 결과 다른 목표를 추구하는 정책들에도 불구하고 일부 정책들은 경쟁 확대라는 동일한 목표를 공유할 수 있다. 이와 같은 법적 장치들은 경쟁법과 항상 궤를 같이하지는 않는 것은 아니지만 공공정책의 목적을 위해 필요한 요소들이다(예, 산업정책).

이는 몇 가지 결과를 가져올 수 있다. 각 국가가 경쟁법으로 달성하고자 하는 목표보다 다른 목표에 우선권을 두는 경우, 그로 인해 발생하는 모든 시장왜곡이 국내시장에 국한되는 한, 이에 대한 규제권한은(경제 효율성의 시각에서 바람직하지 않다 하더라도) 국가의 고유권한에 해당한다. 그러나 국내에서만 활동하는 공기업조차도 국제무역과 투자를 왜곡할 수 있다. 더욱더 세계화되는 경제 속에서 각 시장의 지리적 경계는 국경을 뛰어 넘고 있다. 따라서 기업 행태의 영향이 타 관할권에 미칠 위험은 현 법집행체계에 심각한 문제를 제기한다.

한 국가의 정책이 의도적으로 또는 의도하지 않게 타 관할권의 경쟁환경에 영향을 주지 않도록 하기 위해서는 경쟁정책의 조화 강화, 경쟁 중립성을 위한 보다 폭넓은 노력, 보다 조화로운 책임과 투명성 요건, 그리고 보조금 또는 정부지원과 관련된 보다 일관성

있는 규정 등과 같이 우호적이고 호혜적인 제도가 필요할 수 있다.

국가 간 거래량이 지속적으로 증가함에 따라 경쟁당국(및 기타 집행기관)이 자국의 관할권 외부로부터 정보와 증거를 수집하고 외국 기업에 대해 결정을 집행함에 있어 해결해야 하는 문제는 더욱 복잡해지고 있다. 이에 따라 공기업 등이 관련된 거래에 대한 조사 시 경쟁당국이 효과적으로 대처할 수 있기 위해서 이와 같은 규제 및 집행상의 협력은 매우 중요하다.

제5장. 공기업의 소유권 및 지배구조⁶⁴

국제 무역 및 투자에 참여하는 기업들의 소유주체로서 정부는 기업 소유권 및 지배구조 체계와 관련해 여러 문제들에 직면한다. 본 장은 소유주로서의 정부에 대한 주요 문제와 해외 국가의 규제당국 및 행정당국의 문제를 다룬다. 국내 및 국제 수준에서 취한 행위 사례들을 통해 해당 문제를 논의하고자 하며, 여기에는 기업 지배구조 법규와 경쟁 중립성 협약의 준수 등이 포함된다. 본 장은 또한 해외에서 운영되는 공기업에 적용 가능한 OECD 공기업 지배구조 가이드라인 조항들도 광범위하게 다룬다. 해당 가이드라인은 공기업의 목표의 명시, 공고한 규제 및 지배구조 시행, 공기업의 독립성과 자율성, 강화된 투명성과 정보공개를 통한 감시 개선을 시급한 중점분야로 강조한다.

5.1. 기업 지배구조 관점에서 본 공기업 국제화 관련 문제

국제 무역 및 투자에 참여하는 기업들의 소유주체로서 정부는 기업 소유권 및 지배구조 체계와 관련해 여러 문제들에 직면한다. 이러한 문제들 대부분은 공식적으로는 국제적인 사업 활동과 관련되지 않지만, 공기업이 본사와 멀리 떨어진 복수의 국가에서 활동함에 따라 악화될 수 있다. 관련 문제는 크게 다음의 두 가지 범주로 나뉜다. (1) 공기업 해외사업 활동과정에서 발생하는 재무비용 및 평판비용에 대해 소유주체로서 정부가 부담하는 문제 (2) 외국의 규제당국과 정책담당자들의 관점에서 문제로 구분된다. 공기업 소유주체들은 소유권 및 기업 지배구조 관행을 통해 이러한 문제들에 대처하려 할 수도 있다. 아래에서는 상기 문제들을 각각 다루고 있다.

1) 소유권 기능에 직접적으로 관계되는 문제

공기업 소유주체는 공기업들이 효율적 기업 활동주체로서 충분한 자율성을 누리도록 하는 동시에 공기업과 이들 이사회에 시행 가능한 재무적, 비재무적 목적들을 부여하여 통제를 벗어나 활동하지 못하도록 규제하고 있다. 후자는 기업 지배구조의 고전적인 “대리인 문제들” 중 하나, 즉 어떻게 기업경영이 소유권의 이익에 부합하도록 할 것인가의 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 이는 공기업에 국한된 문제는 아니지만 공기업이 해외 사업 활동을 할 때 문제를 악화시킬 수 있다. 이를 포함해 소유주체로서의 정부에 관한 다른 문제들은 다음과 같다.

- *과잉 확장의 위험*. 특히 해외직접투자의 경우 공기업이 소유권 기능을 행사하는 국내 이해 관계자(constituency) 및 공무원들의 이해 범위에서 벗어나 그 이상으로 해외 확장할 위험이 있다. 이러한 위험은 “연성 예산제약”을 통해 주로 현실화된다. “연성 예산제약(soft budget constraints)”은 공기업 확장을 위한 우호적 조건의 상업적 자원 조달을 유도하는 명시적 정부 보증(갈수록 드물어짐), 암묵적 보증 또는 그러한 보증에 대한 인지의 형식으로 많은 공기업들이 직면한다. 해외 사업 활동을 하는 공기업의 경험에 관한 면접 기반 심사에 따르면 공기업 관리자들이 매우 “공격적으로” 계획을 세울 수 있음을 알 수 있다(OECD, 2010b).⁶⁵ 여기에 자금 조달이 더 쉬운 접근방식으로서 관리적 유인이 반영되는 경우도 있다. OECD 회원국에 소재하는 공기업의 경우, 최근 자유화된 업종들(예컨대 네트워크 산업)에 속한 회사들이 해외 확장을 하는 경우가 많았는데, 이 기업들은 자국 시장에서 지배적 위치를 계속 누리고 있다. 해외 확장은 공식적으로는 위험 다각화 또는 해당 공기업의 전문성을 필요로 하는 시장에서의 교두보 확보라는 측면에서 정당화되곤 한다. 그러나 공기업 관리자들은 때때로 도덕적 해이를 겪으며 더 위험한 거래를 추구할 가능성이 있다. 해외에서의 도전을 추구하는 개인적 동기로 인한 것일 수 있다.
- *위험 관리*. 기업 활동의 실패(또는 스캔들) 사례 대부분은 공통적으로 근본적인 실패 원인 중 하나로서 위험 관리 실패를 겪는다. 2008년 금융 위기에 대한 OECD 사후 분석에 따르면, 당시 발생한 기업 실패 사례들의 최대 원인은 대부분 국가에서 위험 관리를 책임지는 공식조직인, 기업 이사회에서 위험에 대해 불완전하게 이해

했기 때문이라는 결론을 내렸다(OECD, 2014a)³⁾. 이러한 결론은 분명 공기업에만 국한되지는 않지만 몇 가지 비교될 만한 점이 있다. 금융 위기의 영향을 받은 많은 금융기관들이 “약한 이사회”를 가지고 있는 것으로 드러났는데, 이러한 이사회에는 필수적인 기업 관련 역량이 결여된 한편, 자신의 임명에 기여했던 CEO에 대해 부채 의식을 자주 느끼는 구성원들이 포함되어 있기 때문이다. 적절한 이사회 선출 구조가 결여된 공기업들은 예컨대 구성원들이 기업 전문성이 결여된 채 정치적으로 임명됐거나, 최고 경영진이 정부에 의해 직접 임명됐거나, 이사회에 감독 기능 수행 권한이 거의 없는 경우 유사한 상황이 관찰될 위험이 있다.⁶⁶ 이 문제는 해외 사업 활동에 의해 더 악화될 수 있다. 국내 현실에서 분명히 인지 가능한 위험에 비해 해외 관할권에서의 자산 투자 및 무역은 잘 인지되지 않을 수 있다. 이에 더해 여러 국가에서의 사업 활동에 따른 법적·규제적 준법 위험도 존재한다. 예컨대 OECD의 최근 연구에 따르면 공기업들은 국제 부패 조사에 연루될 위험이 매우 높은 것으로 드러났다.⁶⁷

- **정보공개 및 투명성.** 원격지의 물리적 거리의 한계로 정보 수집과 배포가 어려울 수 있으며, 이러한 문제는 국가 사이의 법·제도적 차이로 인해 악화된다. 이 문제는 공기업에 국한되는 것은 아니지만 공기업의 경우에 더 심각한 문제로 여겨질 수 있다. 예컨대 많은 OECD 회원국 정부들은 공기업들이 주식시장 상장기업들에 적용되는 모범관행에 따라 보고할 것을 요구한다(예컨대 IFRS 또는 US GAAP 회계를 요구). 만약 공기업이 보다 관대한 보고 요건을 갖춘 국가에서 기업 또는 관련 조직을 인수 또는 설립하는 경우 양립 가능성(compatibility)의 문제가 발생하며, 공기업 그룹 전체에 기준 불이행의 위험이 있을 수 있다. 또한 공기업들은 민간부문 기업들에게 요구되는 수준 이상으로 비재무적 보고를 하도록 자주 요구받는데, 여기에는 국가의 공기업에 대한 공공서비스 수행 기대 등이 포함된다. 경험에 따르면 한 회사가 복수의 국가에서 사업 활동을 하고 있고, 기업 부문에 대한 서로 다른 공적 인식 및 기대에 직면할 때 이는 상당히 복잡한 임무일 수 있다.
- **기업 책임.** 앞의 두 가지 논점과 밀접히 관련된 문제로서 공기업들은 특별히 높은 수준의 기업 책임성을 가지고 사업 활동을 수행하기를 기대하는 경우가 많다.⁶⁸ 민

3) [http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=DAF/ CA/CG\(2009\)3](http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=DAF/CA/CG(2009)3)

간기업 주주들은 여론을 무시하고 법적 테두리 내에서 사업활동을 하는 것으로 만족할 수 있는 반면 일반적으로 공기업 소유권자는 그럴 수 없다. 특정 기업 관행들이 국민과 언론에 의해 수용 불가한 것으로 간주되는 경우, 정치적 책임성은 일반적으로 공기업들이 그러한 관행들을 추구하지 않도록 적극적으로 독려할 것을 시사한다. 이러한 과제들은 공기업이 해외에서 사업 활동을 할 때 더 강화된다. 서로 다른 법적·윤리적 틀이 존재하는 경우에도 본국 국민은 공기업 가치사슬로부터 본국의 가치와 일관성 있게 행동하기를 기대한다. 이러한 문제는 공기업이 소위 “약한 지배구조 구역”(특정 노동, 보건, 환경, 기타 기준이 더 낮거나 약하게 시행되는 곳)에서 해외 사업 활동을 할 경우 전면에 등장한다. 사업 활동이 행해지는 국가들이 일반적으로 높은 수준의 기업 책임성을 따르는 것으로 간주될 때 조차 국민과 언론의 공기업에 대한 기대와 관련해 문제들이 제기될 수 있다.

본 절에서 제기한 여러 문제들을 가장 잘 보여주는 예로 전력생산 분야의 한 공기업의 해외투자를 <참고 5.1>에서 소개하고 있다. 다만 해당 정보는 전적으로 언론보도에 의한 것이며, 본 보고서의 저자가 이를 확인하지는 않았음을 분명히 하고자 한다. 그 내용은 단지 실제 사례를 보여주기 위한 목적으로 실었다.

<참고 5.1> 스웨덴의 공기업 해외투자 사례

Vattenfall은 스웨덴의 국영기업으로 1909년에 창립됐다. 설립 초기부터 1970년대 중반까지 Vattenfall은 대부분의 사업을 스웨덴에 한정하여 수력발전업에 집중하였다. 1974년에는 스웨덴에 원전을 건설하였고 스웨덴이 보유한 12개 원자로 중 7기를 소유하게 된다. 1992년에 이르러 Vattenfall은 Vattenfall AB라는 유한책임회사로 전환하였다.

1990년에서 2009년 사이 Vattenfall은 특히 독일, 폴란드, 네덜란드 등지로 상당 수준 확장했다. 이 과정에서 Hämeen Sähkö(1996), HEW(1999, 함부르크 시로부터 25.1% 지분), 폴란드 열 생산 기업 EW(2000, 55% 지분), Elsam A/S(2005, 35.3% 지분), Nuon(2009, 49% 지분)의 지분을 인수했다. 2002년에는 Vattenfall AB와 피인수 기업들이 Vattenfall Europe AG로 통합됨으로써 독일 3위의 전력 생산자가 됐다.

확장기를 거친 Vattenfall은 스웨덴, 네덜란드, 독일의 세 개 핵심 시장에 집중하려는 전략의 일환으로서 2009년 이후 수년에 걸쳐 덴마크와 폴란드의 사업을 철수하기 시작했다. 재생에너지 시장 점유율 증가로 인한 어려운 시장 여건과 2011년 독일의 점진적인 원자력 폐기 결정으로 인해 독일 내 석탄 및 원자력 발전소 자산, 네덜란드 내 가스 발전소에 대한 평가 절하가 필요했다. 2013년 여름 Vattenfall은 회사 자산 가치를 297억 SEK(46억 USD) 절하

하기로 발표했다. 주요 대상은 Vattenfall이 2009년 970억 SEK(150억 USD)에 인수했으나, 이후 가치가 150억 SEK(20억 USD) 절하된 네덜란드의 유틸리티 회사 Nuon Energy NV였다.

전력 가격 하락이라는 비우호적인 시장 전망과 더불어 (여러 경쟁주체들에게도 마찬가지로 영향을 미친⁶⁹) 특히 대륙 시장에서의 위험 증가로 인해 이사회는 회사 조직 구조를 2014년 현재 노르딕 부문과 유럽 대륙 및 영국 사업 부문으로 분할함으로써 그룹 전략을 수정했다. 이러한 배경 아래 본배망의 재 시영화에 대한 함부르크 지역 투표에 대한 대응으로서 Vattenfall은 2014년 초 해당 지역 내 자사 소유 전력, 구역 열 그리드(district heat grid)를 함부르크 시에 매각하기로 동의했다.

인접 국가들에서의 Vattenfall의 확장은 여러 국가의 비정부 기구들뿐만 아니라 스웨덴 국민과 언론의 비판에 직면해 왔다. 한 가지 쟁점은 고 레버리지 인수로 인해 스웨덴 정부가 재정 위험을 안게 됐고, 미래 노후 발전소 폐기 비용에 따른 우발채무로 인해 문제가 악화된다는 점이다.

또한 환경 기구들은 Vattenfall의 확장전략에 여러 석탄발전소 인수가 포함돼 있다고 비판해 왔다. 이는 오염도가 가장 높은 발전 방식 중 하나이기 때문에 스웨덴과 독일에서 논쟁을 일으켜왔고, 스웨덴 모기업이 스스로에 대해 구축하려는 “녹색”이미지에 모순되는 것으로 인식돼 왔다.

출처: 저자들이 다수의 신문보도 정리. 주지할 점은 보다 최근인 2015년, 자사 소유의 핵, 석탄 자산의 가치 하락에 따라 30억 USD의 손실에 이르는 추가적인 평가 절하가 필요해졌다는 것이다.

해외 민간기업이 국유 사업자의 국내 시장에 침투할 때 또 다른 문제가 공기업 활동 시장의 “국제화”로 인해 발생한다. 예컨대 유럽연합(EU) 단일 시장에서의 유럽의 공공서비스 부문 개방에서처럼 이전의 독점적 사업자였던 공기업이 규제 완화를 통해 경쟁에 노출되는 경우 이런 상황이 발생할 수 있다. 이때 공기업 소유권과 관련한 주요 문제 중 하나는 통제받는 기업들이 사업성을 유지하도록 효율적으로 운영되도록 하는 것이다. 과도기 국면에서는 이 문제가 다음과 같은 이해 관계자 쟁점들로 인해 복잡해질 수 있다: (1) 이전까지 특별고용과 연금제도로부터 혜택을 받아온 공기업 스텝의 고용 조건, (2) 새로운 경쟁 환경에 더 이상 적합하지 않은 여러 공공서비스 의무들을 재검토할 필요성. 장기적으로는 법적·규제적 준법 쟁점들이 불거질 수 있다. 이전 절에서 다룬 한 가지 예는 공기업들과 새로운 시장 진입자들 사이의 경쟁과 관련이 있다. 이전의 독점 사업자들이 경쟁법의 엄밀한 의미에 따를 때 시장 지위 남용 수준까지는 아니지만 계속 상당한 “선진입의 이점(incumbency advantages)”을 누려오고 있음을 여러 연구들이 보여주고 있다.⁷⁰ 국가당국이 건전한 경쟁 환경을 유지할 의지가 있다면 기업 소유자의 자격으로 직접 개입

할 필요가 있다. 이는 공정 경쟁체제 보호에 관해 서술한 다음 절에서 더 논의된다.

앞서 제시된 쟁점들에 더해 공기업 소유권 기능을 행사하는 자들은 해외 무역/투자를 하기로 결정한 상황에서 자신들이 해외 관할권에서 환영받을지 여부를 고려할 필요가 있다. OECD의 인식 연구 결과에 따르면(제1장도 참고할 것), 이는 일부 공기업 소유주체들에게는 문제가 될 수 있다(Sultan Balbuena, 2016). 몇 가지 주요 이유들에 대해 다음 절에서 논의한다.

2) 파트너 국가들에서 발생하는 문제들

많은 정책 및 규제 당국들이 다음과 같은 사실을 지적해 왔다. 즉, 전문가들이나 규제 당국이 품고 있는 시장에서의 공기업 행태와 관련된 문제들 대부분은 공기업 소유주체들이 국제 수준의 소유권 및 지배구조 모범 관행을 준수한다면 극복될 수 있다는 것이다.⁷¹ 이는 국제적 맥락에서 이전 절에서 다룬 해외무역, 투자, 경쟁 규제당국 관련 쟁점들 상당 부분이 국영기업 소유권 행사자들의 적절하고 시의성 있는 조치를 통해 완화될 수 있음을 의미한다. 특별히 관심을 가질만한 몇몇 영역들은 다음과 같다:

- *공기업의 자율성과 독립성.* 앞 절에서도 다룬 바와 같이, 국가의 기업 소유권이 방관적(hands-off)일 수 있듯이(대리인 문제 발생) 반대 방향으로도 과도하게 경도될 위험이 있다. 국가가 빈번하게 또는 임의로 공기업 경영 및 이사회 기능에 개입하면 해당 공기업은 사실상 자율적인 기업체라기보다 국가의 대리인이나 다름없게 된다. 기업 및 공공 지배구조의 관점에서 이는 최적의 효율적 구조가 아니다. 그러한 기능들은 다른 법적·제도적 구조를 통해 더 효율적으로 수행될 수 있기 때문이다. 해외 무역/투자 파트너의 관점에서 이는 문제가 된다. 왜냐하면 이는 사실상 해외주권이 자신의 시장에서 활동하고 있음을 의미하기 때문이다. 이는 “단일 실체 이론(single entity theory)”과 관련해 인수합병 심사 시 문제를 더 복잡하게 만들 수 있다. 국가가 공기업의 적극적이고 참여적인 소유주체로서 활동해서는 안 된다는 것을 의미하는 것이 아니라, 공기업이 정치적 목적보다는 상업적인 목적을 추구하고 있음을 해외 규제당국에 보장할 수 있도록 공기업들에 권한과 충분한 일상적 자율성을 부여해야 한다는 것을 의미한다.

- *기업의 소유주체와 규제자로서 국가의 역할.* 이전 논점과 관련해 중요한 점은 해외 정책 입안자들과 규제당국들은 (경쟁과 부문별 규제와 관련해서도) 기업의 소유주체와 규제자로서의 국가 역할들이 별개로 행해짐을 보장받아야 한다는 점이다. 기업 소유주체 및 규제자의 이해는 종종 불가피하게 서로 상충하므로 이는 공기업이 완전히 국내 기업으로 활동할 때에도 모범 관행으로 여겨진다. 공기업이 국제적으로 사업 활동을 할 때에는 중요성이 더해진다. 첫째, 규제 권한 행사가 어떤 경우에는 앞에서 기술한 바와 같이 경영 기능에 대한 개입 역할을 대체할 수 있다. 예컨대 “소유권 중립적인” 시장 규제가 현실에서는 특정 공기업을 직접 겨냥하도록 공기업 국내 시장에서 지배적 위치에 있을 수 있다. 둘째, 이전 장들에서 암시된 바와 같이 공기업이 사업 활동을 하는 해외 국가 당국들이 본국의 규제 협력 이외에는 해당 공기업에 관한 정보를 획득하거나 이들에 영향을 끼칠 여지가 거의 없는 경우가 많다. 만약 본국의 규제당국들이 본질적으로 기업의 소유주체로서 행위하는 공적 기구들과 동일하다면 이는 문제점이자 해외 규제당국과의 잠재적 갈등의 원천이 될 가능성이 있다.
- *공공정책 목표의 성격과 범위.* 앞서 언급한 바, 유사한 상황에서의 민간기업의 일반적 행위를 넘어서는 임무가 공기업에 부여되어 있다는 것 자체가 무리는 아니며 실제로 “공공정책 목표들”은 보통 정책 입안자들이 어떤 기업에 대해 공적 소유의 필요성을 판단하는 주요 이유 중 하나다. OECD 회원국에서 그러한 목표들은 비차별적 저비용 공공서비스 제공 또는 시장 불완전성 교정 임무와 관련된 경우가 많다. 서론 절에서 언급한 바와 같이, 신흥국들에서는 공기업들이 종종 국가 발전 전략 또는 산업정책 수행과 관련된 임무를 띠는 경우가 있다. 공기업 해외사업 활동의 경우, 공공정책 목표들이 사실상 “국경에서 멈출” 것인지 아니면 해외 관할권으로 이어질 것인지의 문제가 대두된다. 이것이 해외 사업 활동에서 어떤 의미를 가지는 공공정책 의무들에 해외 확장 의무가 구체적으로 포함되는 경우 가장 분명해진다. 이런 경우는 드물긴 하지만, 1999년 중국이 시작한 “해외 진출(go out) 정책”이 그 예로 등장하곤 한다. 그러나 경제학 교과서에서 등장하는 시장실패에 대해서 정부가 공기업에 보상하는 사례들이 종종 제기되고 있다. 규모의 경제가 발생하는 경우, 국내로 한정하는 경우, 보조금이나 다른 호혜적인 대우를 통해 소규모 공기업

업이나 신규 공기업에 보상하는 것에 대한 강력한 근거를 제공한다. 그러나 대부분 이러한 공기업들의 경쟁자들이 해외에도 존재하기 때문에, 무역과 투자와 관련된 문제들이 제기될 수 있다. 반복되는 이러한 논쟁의 주요 사례로는 신흥국들이 경쟁력 있는 국유 항공사를 설립하려는 시도 등이 있다.

- **정보공개 및 투명성.** 본 보고서와 설문조사 결과에서 보듯 해외 정책 입안자 및 규제당국들의 주요 쟁점 중 하나는 외국 공기업 무역 파트너 또는 투자자에 관한 정보가 결여돼 있다는 것이다. 구체적인 위험에 대한 지식 결여, 외국 공기업의 목적 및 사업 활동에 대한 이해 부족으로 문제가 발생하는 경우가 많다. 따라서 본질적인 기업 기밀 유지를 저해하지 않으면서 가능한 많은 정보를 공시하는 것은 공기업 소유주체의 이해에 부합한다. 이는 재무보고 이상의 내용으로서 이해관계자들 및 관련 당사자들과의 관계뿐만 아니라 궁극적인 수혜 소유권 및 통제권, 기업 조직, 상업적·비상업적 우선 사안들에 관한 정보를 포함한다. 그러나 실제로는 공기업의 재무 및 비재무 정보 공시 기준들이 국가마다 상당히 다르기 때문에 여러 어려움이 있다. 공기업이 일반 정부부문과 밀접히 연관되어 있고 몇몇 공공 지배구조제도 내에서 포괄적인 기밀 유지 요건을 따라야 하는 경우 문제는 더 심각해질 수 있다.
- **국가 소유의 경쟁적 이점들.** 규제당국들은 공기업들이 소유주체인 정부로부터 보조금을 지급받거나 기타 가시적·비가시적 혜택들을 누리고 있다는 가정하에 공기업 무역 및 투자를 경계하기도 한다. 많은 경우 이러한 혜택들은 공기업의 공공정책 목표 추구에 대한 보상의 의미가 있다. 신흥국을 포함한 여러 국가에서는 공기업들이 “암묵적인 공공정책 목표들”(예컨대 경제적으로 어려움을 겪는 지역에서 최종 고용자(an employer of last resort)로서의 역할을 하는 등)를 추구함에 따라 논쟁적인 쟁점들이 불거질 수 있다. (경제적 효율성 논증에 반한다 하더라도) 이러한 목표들로 인해 해당 공기업들은 전적으로 시장 환경(market conditions)에서 사업 활동을 하는 경우 재무적으로 살아남기 어렵다. 순수하게 국내적인 맥락에서 그 같은 조치에 따른 비용은 의도된 수혜자들이 부담하게 되므로 적절한 투명성 및 책임성 기제가 작동되고, 그 같은 조치들이 지리적 경계 훨씬 너머로 확장되는 시장에 영향을 미치지 않는 한 논쟁의 여지가 없다. 그러나 이런 혜택들은 명시적/암묵적 보증, 노골적인 보조금, 낮은 투자수익률(또는 낮은 배당기대), 비상업적 활동으로

부터 상업적 활동으로의 교차보조의 형식을 떨 수도 있다. 그러나 만약 공기업이 해외로 확장하면 소유주체들은 공공정책 목표를 정확하게(과하지도 미미하지도 않게) 보상하고, 해외 관할권에서의 사업 활동이 다른 관할권의 경쟁 환경에 악영향을 미치지 않도록 하라는 압력에 직면할 수 있다. 이는 다음의 하위 절에서 논의되는 경쟁 중립성 유지 과제와 개념적으로 연관돼 있다.

3) 경쟁 중립성: 공정경쟁의 유지

공기업과 민간기업 사이의 공정경쟁 환경 유지는 일반적으로 “경쟁 중립성”이라는 개념으로 표현된다. 과도기적 맥락에서 이 문제를 전반적으로 심사한 OECD의 2010-2011년 연구에서는 다음과 같은 포괄적 정의를 제시한다.: “경쟁 중립성은 경제 시장에서 활동을 하는 어떤 기업도 부당한 경쟁적 이익이나 불이익을 받지 않을 때 성립한다”.⁷² 본 보고서의 맥락에서 이익 또는 불이익은 국가 소유로 인한 이익, 불이익을 의미하고, 경제 시장은 국제 시장을 지칭한다.

예컨대 정부는 정책적 우선 사안을 시장 메커니즘에 적용하는 등 개발전략의 수단으로 공기업을 이용하면서 경쟁 중립성을 포기할 수도 있다. 또한 만약 정부가 (공공정책 목표들을 국내 맥락에 한정하여 적용하는 문제와 관련된 상기 고려사항들을 사실상 무시하며) 공기업의 해외 사업 활동을 지원하기로 의도적인 결정을 내린다면 경쟁 중립성 확보 논의는 본질적으로 불가능하다. 그러나 해외 사업 활동을 하는 공기업이 국내 시장에서는 공공정책 목표들의 제약을 받을 때 경쟁 중립성에 문제가 발생한다. 이 경우 국제적인 맥락에서 정책 입안자 및 규제당국의 과제는 경쟁 환경에 왜곡이 일어나지 않도록 하거나, 일어나더라도 해당 시장에서의 경쟁에 악영향을 끼치지 않도록 하는 것이다. 이는 공기업 국제화에 있어 국내 시장에 미치는 악영향을 제한하는 것을 의미하지만, 이로 인해 국내 시장에 대한 해외기업 진입이 사실상 배제되는 경우에는 중요한 다른 문제가 발생한다.

국제 무역/투자 조약들과 관련해 진행 중인 협상들의 주요 논쟁점들은 공기업의 역할과 광의의 중립성을 목표로 하는 것이 타당한가의 문제 등이다. 무엇보다 중요한 쟁점은 해외 사업 활동을 하는 공기업이 누리는 가시적·비가시적 이익을 평가하고, 규제하기가

만만치 않다는 점이다. 이러한 맥락에서 다시 한 번 앞서 언급한 국가부문 투명성 문제는 핵심 논쟁점 중 하나다. <참고 5.2>에는 공기업이 사업성을 유지하는 동시에 경쟁 중립성을 존중하는 방식으로 사업 활동을 하기 위해 극복해야 할 주요 과제들이 요약돼 있다.

이해가 걸린 광범위한 쟁점들을 고려할 때, 반드시 인식해야 하는 점은 참여국들이 동시에 본국에서 실행하지 않으면 국제 시장에서 경쟁 중립성을 유지하기 힘들다는 것이다. 물론 이론적으로는 공기업 소유주체들이 별개의 기업 단위들을 통해서만 해외 사업 활동을 할 수 있지만 (본질적으로 <참고 5.2>의 첫 번째 논점의 “국제화”에 해당), 실제로 이로 인해 많은 공기업들의 사업 효율이 저해될 것이다. 이러한 경우가 아니라면, 특권적 시장 지위, 규제적 관용, 공공 조달에 대한 특권적 접근성 등을 포함한 공기업의 많은 잠재적 이익들은 “본질적으로 국내적”이다. 이러한 이익들은 현실적으로 해당 기업들에 소유권 기능을 행사하는 자들의 완전한 의지와 노력, 그리고 공기업을 둘러싼 규제 환경에 대응할 때에만 대응 가능하다.

<참고 5.2> 공정 경쟁체제의 유지: 경쟁 중립성의 주요 “요소들”

경쟁 중립성을 확보하고 시행하려는 정부는 다음의 7개 우선 사안들에 초점을 맞춰야 한다는 것이 OECD를 비롯한 세계 각 지역의 중론이다:

- *기업 형식 또는 가치사슬 조직의 측면에서 정부사업을 유연화하라(streamline)*. 경쟁 중립성의 주요 문제 중 하나는 정부사업 활동의 기업화 정도, 그리고 상업적·비상업적 활동이 구조적으로 분리되는 정도에 있다. 이와 같은 분리를 통해 시장에 부합하는 방식으로 상업활동이 용이해진다. 상업활동을 하고 공개 경쟁 시장에서 경영하는 공공기관들을 별개의 법적 기관으로서 상장 기업화하는(incorporate) 것은 투명성을 제고한다.
- *비용 배분을 투명하게 하고 공시하라*. 상업적 정부 활동 기능의 비용 확인은 경쟁 중립성을 신뢰도 있게 실행하기 위한 필수조건이다. 기업화한 공기업의 경우 주요 쟁점은 (적용 가능한 경우) 공공서비스 의무 실행과 관련한 비용을 확인하는 일이다. 비상장 기업의 경우 공동의 기관 플랫폼으로부터의 상업적 활동과 더불어 공공 이해에 부합하는 서비스를 제공할 때 문제가 발생한다.
- *시장에 부합하는 사업활동 수익률을 계산할 방법을 고안하라*. 정부사업 활동이 일반 사업과 같은 방식으로 운영되도록 하는 데 있어 상업적 수익률 달성은 중요한 요소다. 만약 상업적이고 경쟁적인 환경에서 사업활동을 하는 공기업이 시장에 부합하는 수익률을 달성할 필요가 없다면 고객들에게는 비효율적 생산자가 효율적 생산자보다 더 싸게 보일 수 있다.
- *공공정책 의무를 위한 투명하고 적절한 보상을 제공하라*. 경쟁 중립성 문제는 공공정책 우선 사안들이 시장에서도 사업활동을 하고 있는 공공기관에 부과될 때 종종 발생한다.

어떤 비상업적 요구에 대해서도 이를 수행하는 관련 기업은 그로 인해 발생하는 추가 비용에 근거한 보상을 충분히 받도록 보장해 주는 것이 중요하다.

- *정부사업이 동일하거나 유사한 조세, 규제 환경에서 운영되도록 하라.* 경쟁 중립성을 확보하려면 정부사업은 가능한 한 민간기업과 동일하거나 유사한 조세, 규제 환경에서 운영되어야 한다. 정부사업이 일반 회사법에 따라 상장된 경우, 조세, 규제상 취급은 대개 민간사업과 동일하거나 유사하다.
- *공정경쟁의 장이 되기 위해서는 부채 중립성은 여전히 중요하게 다뤄야 할 영역이다.* 정책 입안자들 대부분이 국가운영 사업이 금융시장 규율에 의해 제약받아야 함을 인정하므로, 공기업에 대한 무이자/저리 장기 용자(concessionary financing)를 피해야 할 필요는 일반적으로 인정된다. 그러나 많은 정부사업이 암묵적 또는 인지적 정부 지원을 통해 계속 시장에서 특혜성 금융 혜택을 얻고 있다.
- *경쟁적이고 비차별적인 공공 조달을 도모하라.* 경쟁 중립성을 지지하는 공공 조달 관행의 기본 기준은 다음과 같다: (1) 조달은 경쟁적이고 비차별적이어야 하고 (2) 입찰 경쟁 참여가 허용된 모든 공공기관들은 상기의 경쟁 중립성 기준들에 의거하여 사업을 수행해야 한다.

출처: OECD(2012a), 경쟁 중립성(Competitive Neutrality): 공공, 민간 비즈니스 사이의 공정 경쟁체제 유지(Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business).

경쟁 중립성 확보에 있어 공기업 소유주체들의 최우선 사안은 공공정책 의무에 대한 보상을 고안하는 일이다. 중립성을 위해 이러한 안들은 추가 의무 이행에 따른 (한계) 비용을 주의 깊게 감안하면서 조정되어야 한다. 그러나 이는 실제로 -현금 지급 형식의 또는 수익성 있는 공기업의 경우에는 사전 정의된 배당금에 대한 정부의 포기를 통한- 잘 정의된 보조금 지급을 함의하고 있다. 이것이 항상 정치적으로 가능한 것은 아니며, 소유권 기능 행사자들은 종종 저비용 자원 조달과 같은 특혜성 대우를 통해서나, 공기업 투자자본에 대한 인위적인 저수익률을 용인하는 방식으로 공기업에 보상을 해준다. 이 같은 혜택들은 공공정책 의무에 따른 비용보다는 해당 공기업의 사업 규모에 비례하는 경향이 있다. 그리고 소유주체들이 향후 사업활동 기간 동안의 공기업 사업 규모를 대략이나마 미리 평가할 수 있을 때 적절한 보상을 위한 조정이 가능하다. 공기업이 해외로 확장할 때 소유권 기능은 공공정책 의무를 둘러싼 제도적 장치와 이에 대한 보상이 조정될 필요가 있는지 여부, 있다면 어떻게 조정 가능한지 신속하게 평가할 필요가 있다. 이는 보조금 지원을 받는 공공정책 목표들이 상업적 활동 지원을 위해 이용되지 않도록 하기 위함이다.

5.2. 상기 문제들에 대응하기 위한 기업 지배구조 틀, 규율, 기준

공기업 국제화로 인한 무역, 투자, 경쟁에 대한 쟁점들을 다룬 장들에서 해당 공기업의 소유권 기능에 의해서만 또는 이의 협조하에서 대처될 수 있는 여러 쟁점들을 확인했다. 본 장의 이전 절들에서는 소유주체의 관점에서 이런 과제들이 어떻게 문제가 되는지를 분석했다. 본 절은 이러한 쟁점들을 국제적, 국가적 차원에서 대처하기 위해 정책입안자들이 취해온 조치 사례들을 검토한다.

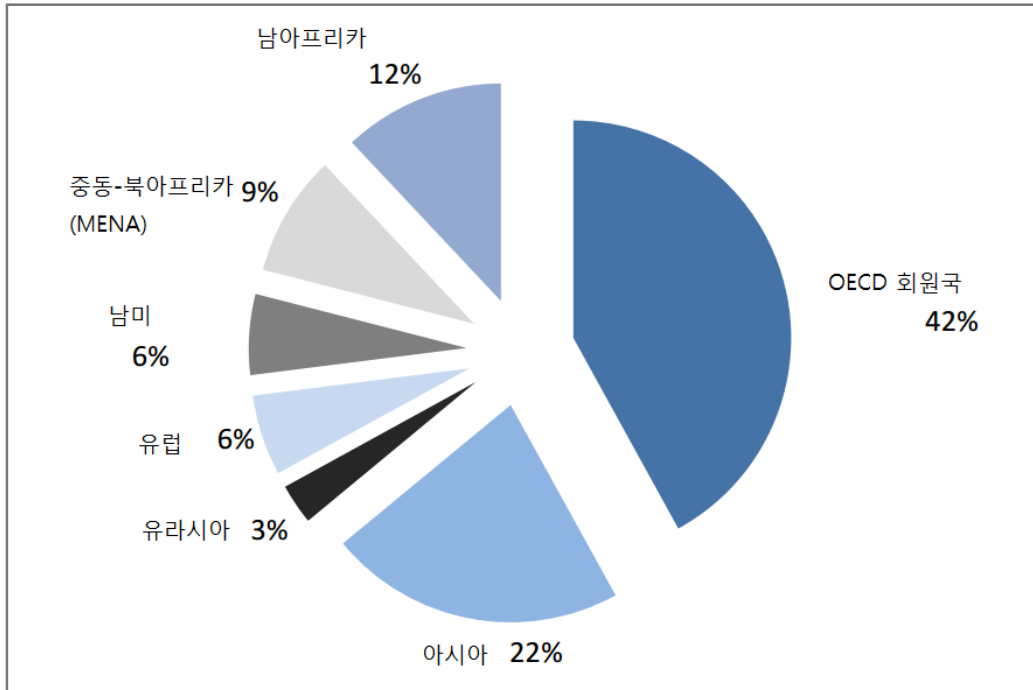
1) 국내 규칙, 규정, 그리고 정책 결정

i) 공기업 기업 지배구조 규정

공기업은 분명 적용 가능한 법을 준수해야 한다. 이러한 법에는 국가별 맥락에 따라 일반 회사법, 공기업 부문 관련법이 있고, 특별법에 의해 설립된 기관(statutory corporations)의 경우 개별 기업법(company-specific legislation) 등이 포함될 수 있다. 이러한 법들은 보통 기업 보고와 기업 지배구조의 다른 측면들에 대해 최소 기준을 설정하지만 앞에서 다룬 여러 문제들을 다루기에는 불충분하다. 이러한 이유로 법, 규정에 더해, 많은 정부들이 소유주체로서 정부가 공기업에 대해 갖는 기대치를 제시하고, 국가가 소유권을 어떻게 행사할 것인지 구체화하는 “공기업 규정들”을 발전시켰다. 최근 OECD 연구에서는 그러한 규정 33개를 다룬다(그림 5.11 참고)(OECD, 2016b).^{73 74}

공기업 규정에 대해 살펴보면, 대부분의 규정들이 2005년 이후 채택됐고 구속력은 없다.^{75 76} 이 규정들은 공기업 주무 부처 또는 기관들, 그리고 공기업 이사회의 정부대표들에 관한 것이다.⁷⁷ 이는 아래 절 B에서 자세히 설명되는데, 공기업의 기업 지배구조 규정들이 OECD 공기업 가이드라인의 전반적인 권고안들과 어떻게 부합하는지 또한 폭넓게 평가된다. 이 규정들 일부는 국가의 기업 소유를 정당화하는 근거로서 이용되기도 한다.

[그림 5.1] 지역별 상황: 공기업 지배구조 규정



주: 아시아, 유럽, 남미 지역은 OECD 비회원국만 포함된다.

포함시킨 법규 대부분은 OECD의 공기업 가이드라인 이후에 채택된 것이며 반 이상은 OECD 기업 지배구조 규정(OECD corporate governance instruments)을 분명하게 언급하고 있다. 따라서 모든 공기업 기업 지배구조 법규가 OECD의 핵심 권고사항을 포함시키고 있음은 놀라운 일이 아니다. 본 보고서와 관련해 특히 중요한 국가 차원의 공기업 규정 적용 영역들은 다음과 같다:

- 반 이상의 규정들(55%)이 공기업의 공공 서비스 의무와 기타 비상업적 책임을 확인, 고지할 것을 요구한다.
- 적지 않은 규정들(각각 24%와 30%)이 규제 기능과 소유권 행사의 분리, 공기업에 대한 모든 관련 법, 규정 적용 등의 쟁점들을 다룬다(또한 이러한 쟁점들을 다루지 않는 규정들 일부는 이미 법 적용을 받고 있기 때문에 누락된 것으로 보인다.).
- 조사된 대부분 규정들(73%)이 국가의 기업 소유를 정당화하는 근거를 포함해, 국가가 어떻게 소유권을 행사할 것인지 명시한 구체적 조항들을 포함했다.

- 투명성과 관련해 반 이상(58%)이 주요 정보 공시 요건들을 확립한다. 몇몇 경우에는 “중요성(materiality)”의 기준을 제시하는 한편, 이러한 요건 대부분은 공시 정보의 종류와 양을 구체화한다. 또한 절반에 가까운 규정들이 내부 또는 독립 외부 감사 관련 요건들을 제시한다.
- 상대적으로 적은 수의 규정들(30%)이 공기업 포트폴리오 관련 종합 연례 보고를 국가가 행하도록 요구한다. 그러나 실제로는 독립적인 실적 조사(이에 대한 보고서가 나올 예정임) 결과 60%의 회원국들이 모든 공기업들, 엄선한 공기업 포트폴리오에 대해서 또는, 공기업 재무제표 및 연례 보고서로 이어지는 온라인 재고 조사를 통해서든 간에 일종의 종합 연례 보고를 행하는 것으로 밝혀졌다.

본 장에서 다른 쟁점들에 더해, 그리고 모범 공기업 지배구조라는 좀 더 넓은 쟁점과 관련해 국가 공기업 규정들은 공기업 이사회에 대해 포괄적인 권고안들을 제공한다. 이에 는 이사회 위임 권한(79%), 연례 평가(76%), 독립 이사에 관한 내용을 포함한 이사회 구성(69%), 보수(55%), 이사회 지명 프로세스(39%)에 관한 내용이 포함된다.

ii) 국내 경쟁 중립성 제도

공기업과 민간기업 사이의 경쟁 중립성을 확보하기 위한 국가 차원의 조치들은 다양한 기회를 통해 OECD가 평가해 왔다.⁷⁸ 이들 보고서에 종합적 노력(portmanteau commitment)을 해 온 국가는 상대적으로 적지만, 과반 이상의 OECD 회원국과 파트너 국가들은 자국 법, 규정의 다양한 측면들에 중립성의 요소들을 이식해 왔다. 몇몇 주요 결론들은 다음에 요약되어 있다.

모든 국가들에서 특정 공공부문 기관들은 민간부문과의 경쟁하에 또는 민간부문 기업들을 잠재적 경쟁주체로 둔 영역에서 재화와 서비스를 제공하고 있다. 많은 정부들이 기업들을 소유한 상황에서 경쟁 중립성을 실현하기 위한 의지와 노력을 보이고 있다. 그러나 이러한 노력은 대개 경쟁 중립성의 원리를 담은 정책적 틀, 법, 규정의 형식으로 분명히 표현되고 있지 않다. 사실 대부분의 경우 그 같은 노력은 경쟁 정책 및 정부 소유/통제 기업의 활동 및 일반 정부 활동에 적용되는 기타 법, 규제, 지침의 조합을 통해 암묵적으로 이뤄지고 있다.

이러한 노력들은 다음과 같이 범주화될 수 있다(그림 4.2를 참조).

- **경쟁 중립성에 대한 명시적 정책 선언.** (오스트레일리아, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국 등) 소수의 국가들이 명시적으로 자국 정책 내에 경쟁 중립성을 도입했다. 포괄적 경쟁 중립성 제도, 혼합 시장에서 경쟁 중립성을 명시적으로 달성하려는 경쟁법과 목표 정책들이 그 예다. 이 같은 틀의 적용은 전통적인 공기업 을 넘어선 정부 “기업”에 대한 보다 포괄적인 정의를 전제한다(〈참고 5.3〉 참조).⁷⁹
- **경쟁법과 정책.** 대부분 국가들에서 경쟁 중립성은 경쟁법/정책들을 통해 다뤄진다. 이들 정책 대부분이 명시적으로 공공/민간 기업들에 동일한 권리와 의무를 부여하지만 경쟁 법/정책이 적용되는 정도는 정부 기업의 종류에 따라 다르다.⁸⁰
- **헌법적 노력.** 일부 OECD 국가 및 파트너 국가들(브라질, 칠레, 중국, 헝가리, 멕시코, 말레이시아, 페루, 러시아 등)에서는 공정 경쟁체제를 위한 노력이 헌법에 명시 되어 있다. 라틴 아메리카에서는 법 앞의 평등한 대우를 보장하는 동시에 경제에서의 국가 역할(“국가 기업가”)을 인정한다. 반대로 중국과 인도네시아에서는 경제 발전을 도모하는 국가의 역할이 헌법에 담겨 있다.
- **국가 보조 및 투명성에 관한 규칙.** 유럽연합(EU)과 유럽경제지역(이하 EEA (European Economic Area) 국가들은 국가 보조에 관한 유럽연합(EU) 규칙(the EU rules on State Aid)과 투명성 훈령(the Transparency Directive) 등 경쟁 중립성을 명시적으로 지향하는 유럽연합(EU) 규칙들의 제약을 받는다. 이 규칙들은 법적 지위 나 소유권에 상관없이 모든 종류의 “사업 활동”을 포괄한다. 흥미롭게도 페루는 공공기관에 부여된 “특별 책임들”을 포괄하는 유사한 법적 틀을 시행하고 있다.

〈참고 5.3〉 경쟁 중립성에 관한 명시적 정책

호주: 영연방 및 모든 국가와 영토 사이에 맺어진 경쟁원칙협약(Competition Principles Agreement)(1995)은 정부 기업이 단순한 소유권의 결과로서 어떤 경쟁적 이익도 누릴 수 없다는 포괄적 경쟁 중립성 원칙에 동의한다. 호주 경쟁 중립성정책 성명서(Australian Competitive Neutrality Policy Statement)(2004)는 영연방에서의 경쟁 중립성 원칙의 적용을 구체화한다. 모든 국가와 영토들(all States and Territories)에서 유사한 성명서들을 찾아볼 수 있다. 경쟁 중립성의 재무, 지배구조 틀을 시행하는 경영자들을 지원하기 위해 국가 또는 하위 차원에서 실행 지침들이 마련되어 있다. 호주 경쟁 중립성 불만처리위원회(Australian Government Competitive

Neutrality Complaints Office)는 민원을 접수, 조사하고, 재무장관과 담당 장관들에게 정부 기업에 대한 경쟁 중립성 적용에 관해 조언하는 민원제도를 운영하고 있다.

덴마크: 덴마크 경쟁법(Danish Competition Act)에 명시된 주요 목표 중 하나가 경쟁 중립성 달성이다. 이는 공공 또는 민간 상업 활동에 지원된 공공 재원뿐만 아니라 모든 형식의 상업 활동에 적용된다. 상업 활동을 하는 정부관리기업(Government controlled businesses)과 공공당국은 이 법의 금지 사항들의 제약을 받는다.

핀란드: 경쟁 중립성은 정부 당국 아젠다의 우선 사안이며, 경쟁 정책을 수단으로 핀란드 경쟁법(Finnish Competition Act)에서 적용 가능한, 민간 및 공공 서비스 생산의 동일한 선결 조건을 보장하고자 한다. 또한 국영기업 법(State Enterprises Act)과 지방정부 법(Local Government Act)은 정부 기업의 법적 성격, 조직, 기본 기능을 규정한 각각의 “회사법(companies’ acts)”으로서 적용된다. 전자는 최근(2011년 1월) 수정되어 이 법하에 사업 활동을 하는 기업들을 (가능한 한) 포괄한다. 후자에 대한 수정안은 현재 논의 중이며, 시장에서 민간 사업자와 경쟁하는 시영 사업자를 위한 기업화 의무를 도입하고자 한다.

스페인: 경쟁법 조항들에 더해, 칙령 1379/2009는 경쟁 중립성을 강화하기 위한 구체적인 조항들을 도입한다.

스웨덴: 2010년 1월 이후 스웨덴 경쟁법은 이전의 반독점 규칙들이 경쟁법과 유럽연합의 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of EU)의 범위를 벗어날 때 반독점 규제당국이 직면하는 어려움을 극복하기 위해 새로운 규칙을 포함했다. 이 규칙은 모든 종류의 정부 상업 활동들을 포괄하고, 공공사업 활동이 경쟁을 왜곡 또는 저해하는 경우(국가 또는 하위 수준에서) 실행되지 못하도록 한다. 정부소유기업의 존재로 인한 시장 왜곡을 피하려는 것이 목적이다.

영국: 경쟁법(1998)은 사업이 반경쟁협약에 참여하거나 지배적 지위를 남용하지 못하도록 하는 주요 법으로서 소유권과는 독립적으로 모든 사업 활동들에 적용된다. 영국은 경쟁 중립성에 관해 여러 연구를 수행했는데, 공정거래청(the Office of Fair Trading)의 혼합 시장의 경쟁 중립성에 관한 조사보고서(2010)와 경쟁 입찰의 경쟁 중립성을 권고한 공공부문 산업 심의(Julius Review)가 그 예다.

유럽연합(EU) 및 유럽경제지역(EEA): 유럽연합(EU)과 유럽경제지역(EEA) 국가들은 국가 보조에 관한 유럽연합(EU) 규칙과 투명성 훈령을 통해 경쟁 중립성 쟁점을 명시적으로 다룬 유럽연합(EU) 규칙들의 제약을 받는다. 이 규칙들은 법적 지위나 소유권에 상관없이 모든 종류의 “사업 활동들”에 적용된다. 또한 공공서비스 의무(즉, 일반적 경제 이해를 위한 서비스)를 위임받은 민간기업들과 특별하고 배타적인 권리의 혜택을 누리는 기업들에게도 적용된다. 일부 규칙이 적용되지 않는 영역에서 유럽연합(EU) 회원국 사이에 정책적 차이가 있을 수 있다.

출처: OECD(2012a).

2) OECD 공기업의 지배구조 가이드라인

OECD 공기업 지배구조 가이드라인(이하 “공기업 가이드라인”)은 2005년에 작성됐고, 2015년에 상당 부분 개정됐다(OECD, 2015a). 공기업 가이드라인은 기업 소유권 담당 정부 관계자들에 관한 것이다. 가이드라인은 국가 소유권 관행, 공기업 사업 활동의 규제/법적 환경뿐만 아니라 개별 공기업의 지배구조에 관해 권고안을 제공한다. 이는 사업 활동 영역이 국내든 해외든 공기업들에 일반적으로 적용된다. 만약 한 국가가 공기업 가이드라인을 완전히 실행하면 공기업의 (국내외 상관없는) 시장 활동에 관한 대부분의 잠재적 문제들에 적절히 대응할 수 있다는 것이 일반적 관점이다.⁸¹ 그러나 두 가지 쟁점이 남아 있다: (1) 공기업 가이드라인은 상당히 야심찬 목표 아래 마련된 것으로 OECD 대부분 정부들이 아직 완전히 실행하지 못하고 있다. (2) 적극적으로 해외 사업 활동을 벌이는 공기업들 대부분을 수용하고 있는 비OECD 국가들은 공기업 가이드라인을 준수하고 있지 않다.

본 절에서는 공기업 가이드라인의 개별 권고안들을 살펴보는데, 적절히 실행될 경우 이 권고안들은 이전 절들에서 확인한 과제를 수행하고 문제점들을 극복하는 데에 기여할 것이다. 이 논의는 공기업 가이드라인의 과거 버전에 근거해 유사한 관점을 취한 OECD의 이전 연구를 따른다(OECD, 2009).

국내외 상관없이 공기업 사업 활동에 관한 공적 토론에서 흔히 등장하는 주제들 중 하나는 “완전히 상업적 조건”하에 사업 활동을 하는 공기업 경쟁주체들에 대한 일반적 수용이다. 이것이 현실에서 어떤 의미를 가지는지는 그렇게 분명하지 않다. 앞서 언급했듯 첫 번째 문제는 공기업을 국가 소유상태로 유지하는 정부의 동기가 완전히 상업적인 것으로 설명되는 경우가 거의 없다는 것이다.⁸² 공기업 가이드라인의 서문은 국가 소유의 근거를 다음과 같이 기술한다:

1. “국가의 기업 소유 근거는 국가마다 산업마다 다르다. 일반적으로는 사회, 경제, 전략적 이해의 조합으로 구성되어 있다고 말할 수 있을 것이다. 경쟁이 실현되기 어려운 것으로 간주되는 경우인, 소위 “자연” 독점뿐만 아니라 산업 정책, 지역 개발, 공공재 공급 등이 그 사례들이다.”

부분적으로는 이러한 이유로 공기업 가이드라인의 새 버전은 공기업의 “상업적”, “비상업적” 활동에 대한 언급을 생략한다. 대신 권고안은 “경제 활동”에 참여하는 공기업에 초점을 두고 있다. 여기서 “경제활동”이란 주어진 시장에서의 재화와 서비스 공급을 포함해, 적어도 이론적으로는 이윤 추구를 목적으로 하는 민간 사업자에 의해 수행될 수 있는 활동이라 정의된다. 경제 활동에 이어 “공공정책 목표”는 이윤과 주주 가치 극대화가 아닌 …… 구체적인 실적 요건으로서 공기업에 부여된 …… 공기업 관할권 내의 일반 국민에 이익을 주기 위한 목표로 정의된다.⁸³ 따라서 공기업의 경우 “상업성 추구”보다 훨씬 더 현실적인 목표는 다음의 3단계로 이뤄진다고 볼 수 있을 것이다:

- 소유주체들의 요구에 따라 해당 공기업이 추구해야 할 경제적, 또는 기타 목표들을 명확히 할 것
- 명시된 목표의 신뢰도를 떨어뜨리거나 공기업 지배기구들의 독립성과 자율성을 저해할 수 있는 자의적 정치 개입과 갑작스러운 방향 선회로부터 공기업을 보호하기 위한 경영 또는 지배구조의 체계를 검토할 것
- 개별 기업들뿐만 아니라 공기업 부문에 대해서도 시의 적절하고 포괄적인 정보 공시를 실시할 것. 그 이유에는 목표와 경영/소유권 구조의 변경을 국민들에게 신속하게 고지하려는 목적도 포함된다.
- 공기업과 다른 기업이 경쟁할 때 공정경쟁을 보장할 신뢰할 만한 조치들을 실행할 것.

i) 목표의 명확화

공기업 가이드라인은 기업 목표의 명확성과 관련해 확실하고 간결하게 제시한다. 가이드라인 I.B와 I.D는 다음과 같이 기술한다:

“정부는 소유권 정책을 마련해야 한다. 이 정책은 무엇보다 국가 소유의 전반적 근거들, 공기업 지배구조에서의 국가의 역할, 국가는 어떻게 소유권 정책을 실행할 것인지, 그 실행에 관련된 정부 기관들의 책임 등을 정의해야 한다.”

“국가는 개별 공기업들을 소유하는 근거들을 정의하고 이 근거들이 계속적으로

점검받도록 해야 한다. 개별 공기업들 또는 공기업 집단들이 달성하도록 요구 받은 어떤 공공정책 목표라도 관련 당국으로부터 분명히 위임되어야 하고 공시되어야 한다”.

두 권고안이 모두 실행되면 기업목표 불확실성 문제를 상당히 완화할 것이다. 이 두 권고안은 첫째, 공기업 사업 활동 전반의 근거가 되는 목표들을 공표하고, 둘째, 개별 공기업의 모든 책임들을 공시하기 위한 청사진을 제공한다. 그러나 모든 공공정책 목표들이 완전히 공시되기를 기대하는 것은 분명 비현실적이다. 많은 공공정책 목표들이 공기업 소유 국가 내에서조차 명시적이기보다는 암묵적이다. 여러 국가들이 네트워크 산업 분야 공기업이 사업상 효율을 위배하며 고임금 일자리를 초과 제공하는 “최종 고용자” 역할을 하거나, 관련 장비를 생산하는 기존의 국가 생산업체의 전속 고객(captive clients) 역할을 할 것이라는 기대가 암묵적 정책목표의 일례이다. 즉, 이들은 “공공정책 목표”의 한 형태이며, 완전히 공개되는 일은 드물다.

그러나 정부가 그러한 목표를 정기적으로 공시하는 기제를 확립하게 되면 중요한 첫 발걸음을 뗀 것이 된다. 다음으로 공시의 범위와 정확성과 관련해 정부를 포함한 해외 파트너들과의 협력이 필요할 수 있다. 정보 교환과 후속 조치를 위한 채널의 존재는 중요한 신뢰 구축 조치다. 특히 해외 사업 활동이 관련된 경우 그렇다. <참고 5.4>는 공기업을 위한 경제 전반적인 목표, 기업별 목표 공시에 대한 노르웨이의 사례를 제시한다.

<참고 5.4> 목적에 따른 공기업 분류 사례 (노르웨이)

공기업 분류

노르웨이 정부가 소유한 기업은 국가 소유 목적에 따라 다음과 같이 4개의 그룹으로 분류하였다.

1. 상업 목적의 기업:
 - a. 규제 대상 제외 기업;
 - b. 노르웨이 국내에 본사를 둔 기업;
2. 상업 목적 및 기타 규정된 특수 목적의 기업;
3. 업종 정책 목표에 따른 기업

국가가 민간기업(그룹 1-3의 기업)을 소유하는 주된 목적은 투자자본에 대한 지속적인 투자회수 극대화에 있다. 투자회수에는 기업 시가총액 변동분과 배당 및 자사주매입 형태의 직접 회수를 말한다.

기업별 목표의 예: Avinor AS

Avinor는 민간 항공사와 군-민간협력 항공서비스 사업을 위한 전국적인 공항 네트워크의 소유, 운영 및 개발을 담당한다. 이는 노르웨이 내 46개 공항과 관제탑, 관제센터 및 항공기 비행안전을 위한 기타 기술적 기반시설을 포함한다.

Avinor에 대한 국가 소유의 목적은 노르웨이 전역에 안전하고 효율적이며 환경친화적 항공서비스 지원에 있다. Avinor는 주요사업과 공항 관련 기업활동 매출을 통해 최대한 자체적으로 자금을 조달해야 한다. 재무적으로는 기업 전체가 하나의 조직으로 경영되고 있는데, 이는 재정적으로 흑자인 공항들이 취약한 공항들을 지원함을 의미한다.

주: Avinor AS의 사례는 Christiansen(2011)에서 인용.

출처: 국가 소유권 보고서(State Ownership Report), 노르웨이 정부(2013)

ii) 지배구조의 신뢰도, 지배구조를 통한 신뢰(독립성과 자율성을 통한 신뢰도 제고를 포함)

공기업이 역량과 자원을 충분히 갖추고 있으며 책임성 있게 명시된 목표를 추구하기 위한 자율성을 가지고 있는지 평가하는 데 있어 사실상 공기업 가이드라인의 모든 요소들이 중요하다. 공기업 가이드라인은 기업 지배구조에 대해 전체 기업 측면에서 접근하는 통합적이고, 결과에 근거한 도구라고 할 수 있다. 예컨대 기업 지배구조의 한 측면에서의 약점은 종종 다른 측면에서의 강점에 의해 상쇄되거나 구체적인 법적·규제적 개입에 의해 시정될 수 있다.

앞서 문제점으로 언급하였듯이, 반복적인 “정치적 개입” 또는 경영에 대한 일상적 개입 대상이 되는 공기업의 문제는 해당 공기업에 대해 주무부처 감독이 이루어지고 일반 정부 서비스의 연장으로 인식될 때이다. 이와 같은 상황에서 벗어나기 위한 공기업 가이드라인 권고안은 2단계로 이뤄진다: 기타 정부 기능으로부터 중앙 소유권 또는 조정 기능을 멀리 떨어뜨려 놓고, 국가와 별개인 기업 독립체로서 공기업이 스스로를 분명히 확립할 수 있는 법적 형식을 부여하는 것이다. 이 점에 있어 가이드라인 II.A, II.D와 II.E는 다음을 규정한다.:

“정부는 공기업 사업활동의 법적 형식을 단순화하고 표준화해야 한다. 이들의 사업 관행은 일반적으로 수용되는 기업 규범을 따라야 한다.”

“소유권 행사는 국가 행정부 내에서 분명히 확인되어야 한다. 소유권 행사는 단일 소유권 기관으로 집중되거나 이것이 불가능한 경우 조정기구에 의해 수행되어야 한다……”

“조정 기관 또는 소유권 기관은 국회와 같은 대표 기구들에 대해 책임을 지고, 관련 공공 기구들과는 분명히 정의된 관계를 가져야 한다……”

이 모든 권고안의 근거는 다음과 같다. 다른 모든 상황이 같다고 할 때 기업의 지향점이 신뢰받으려면 다음을 만족해야 한다. 즉 해당 기업이 그러한 지향점에서 이탈할 때 직접적 이익을 얻지 않는 기구에 의해 감독되어야 하고, 일반적이고, 시행 가능한 법에 의해 제약받아야 한다. 후자와 관련한 관점에서 보면, 공기업이 시장에 부합하는 활동을 하기 위해 노력하고 있다는 것에 대한 신뢰도는 일반적으로 적용 가능한 회사법(corporate law)에 의해 얼마나 제약을 받고 있는가에 달려 있는 것이다.

공기업 가이드라인의 주석에서는 중앙 집중적인 소유권 기관의 확립을 무엇보다 “소유권 기능행사를 국가에 의한 다른 잠재적 상충 행위로부터 분명하게 분리하는 효율적 방식”으로서 권고한다. 그리고 더 나아가 만약 소유권 기능이 중앙 집중되지 않았다면 최소 요건으로 관련 행정부서들 사이에 강력한 조정 기능을 확립해야 한다고 언급한다. 이로써 각 공기업은 전략적 가이드라인 또는 보고 요건의 측면에서 분명한 권한을 가지고 일관된 메시지를 받을 수 있게 될 것이다.

동시에 강조되어야 할 점은 중앙 집중된 소유권 구조의 유용성은 전반적인 공공 지배 구조의 질에 상당 부분 달려 있다는 것이다. 예컨대 소유권 기관 자체의 독립성과 명시적 목표를 위한 노력이 보호받지 못 하는 “약한 지배구조 환경”에서 역량과 자원의 집중화는 오히려 운영 성과를 줄일 수 있고, 극단적인 경우에는 심지어 비생산적일 수 있다.

공기업의 기업 형식과 국가 소유권 기능을 기업 자율성을 도모하는 방식으로 조직한 후 남은 주요 과제는 공기업 경영에 관한 일상적 개입을 줄이는 것이다. 이 점과 관련해 가이드라인 II.B와 II.C 다음과 같이 기술한다:

“정부는 공기업이 정의된 목표들을 달성할 수 있도록 완전한 운영 자율성을 부여하고 공기업에 대한 경영 개입을 삼가야 한다. 주주로서의 정부는 불투명한 방식으로 공기업 목표를 재정의하면 안 된다.”

“국가는 공기업 이사회가 자율적으로 자신의 책임을 행하도록 하고 이들의 독립성을 존중해야 한다.”

국가는 자신이 지배 주주일 때 기타 주주들의 동의 없이 공기업 이사회를 임명, 선출할 수 있는 독특한 입장에 놓이게 된다. 공기업 가이드라인 주석에서 언급하듯 이 과정에서 소유권 기관은 너무 많은 이사회 구성원들을 국가 행정부로부터 뽑지 않도록 해야 한다. 일부 OECD 국가는 소유권 기관이나 기타 국가 관계자들로부터 이사회 구성원을 임명 또는 선출하지 않기로 결정했다. 이는 분명 정부가 공기업의 사업과 경영에 직접 개입하지 못 하도록 하려는 데 목적이 있다. 마찬가지로 주석에서 언급하듯 “보다 광범위한 정책 목표 방향성은 소유권 기관을 매개로 해서, 이사회 참여를 통한 직접적 부여가 아닌 기업 목표로서 명시되어야 한다.”

이사회에 국가 관계자들이 포함될 경우 이들의 직위 및 책임성과 관련된 문제들이 더 있다. 기본적인 요건은 이해 상충이 없어야 한다는 것이다. 공기업 이사회 위원들은 해당 공기업에 관한 규제 결정에 참여해서도, 기업 이해에 부합하는 행위를 금지하는 구체적인 의무나 제약을 가져서도 안 된다. 보다 광범위하게 정의된 (공기업 가이드라인 VII장의 주제이기도 한) 이사회 책무와 관련해 가이드라인의 VII.A, VI.B, VII.C은 다음과 같이 기술한다:

“공기업 이사회는 해당 기업의 운영과 관련해 분명한 권한과 궁극적인 책임을 부여받아야 한다. 이사회는 소유주체들에 대해 완전히 책임을 지고, 기업의 이해에 최대한 부합하도록 행위하며 모든 주주들을 공정하게 대우해야 한다.”

“공기업 이사회는 정부가 정한 광범위한 권한과 목표에 근거해 전략 수립 및 경영 감독의 기능을 효과적으로 실행해야 한다. 이들은 CEO를 임명과 해임할 권한을 가져야 한다 ……”

“공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단이 가능하도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함해 모든 이사회 위원들은 자격 요건에 근거해 임명되고, 동일한 법적 책임을 져야 한다.”

공기업 이사회가 기업 이해에 부합하도록 효과적인 감독 기능을 수행하도록 하는 데에 있어 가장 중요한 일은 공기업 이사들이 다른 기업의 이사들과 동일한 법적 요건들에 의해 제약되도록 하는 것이다. 대부분 국가에서 이는 충성과 관리의 의무를 포함한다. 국가를 위한 이사들은 다른 이사회 위원들과 동일한 요건들의 제약을 받아야 한다. 실제로 공기업 이사회 위원들이 “단지 명령을 따를 뿐”이라며 자신의 행위를 정당화했던 국가에서는 정부의 비개입 노력이 매우 의심스러워질 수 있다.

다소 덜 직접적인 압력으로부터 이사회 위원들을 보호하기 위해 추가적인 보호장치가 필요할 수도 있다. 중요한 것은 지명/임명 기준이 투명하고 최대한 실적 기준이어야 한다는 것이다. <참고 5.5>는 공기업 이사회 지명 절차의 신뢰도를 보장하기 위한 국가 사례(영국)를 제시한다. 마찬가지로 법 또는 사규 위반이 증명된 경우를 제외하고, 임기 전 이사회 위원 해임은 포괄적으로 불허되어야 한다. 예컨대 국가를 위한 이사가 자신의 투표 기록 세부 사항을 상사에게 보고해야 한다는 요구는 분명한 “위험 신호”이다. 또한 기업 기밀 유지는 절대적이어야 한다. 공기업 이사로 복무하는 공무원은 이사회 기밀인 정보를 상사에게 공개하도록 요구받아서 안된다.

마지막으로 (주식에서도 언급되듯) 일부 국가에서 발생하는 문제로, 공기업 경영진과 소유권 기능 사이에 또는 직접적으로 정부와 강력한 관계가 형성될 수 있다는 것이다. 공기업 가이드라인에 따르면 공기업 이사회는 주요 기능으로서 CEO의 임명권과 해임권이 있어야 한다. 이러한 권한이 없이 이사회가 자신의 감시 기능을 완전히 수행하고 공기업 운영에 대해 책임감을 느끼기는 어렵다. 일부 국가에서는 100% 소유자들(타 주주뿐만 아니라 국가를 포함해)이 CEO를 직접적으로 임명, 해임할 수 있도록 법적으로 보장받고 있음을 주지해야 한다. 그러나 국가 소유주체가 객관적인 선출 기준에 근거하지 않고, 이사회와의 사전 협의 없이 재량에 따라 임명, 해임하려고 한다면 공기업의 운영 자율성은 심각하게 의심받을 수 있다. 이와 관련해 건전한 관행을 확립하려는 국가 사례가 <참고 5.5>에 제시되어 있다.

〈참고 5.5〉 영국의 이사회 임명 절차

공직임명위원회(Office of Commissioner of Public Appointments: OCPA) 모집 절차는 다음과 같다(공기업 규모와 직위에 관한 구체적인 요건에 따라 다소 다를 수는 있음):

- 중앙 소유권 자문 부서인 공기업실(Shareholder Executive: ShEx)과 공기업 사장은 이사회에 필요한 능력과 경험들에 합의하고, 이는 공공인사의 전략적 계획에 관한 합의로 이어진다. 다음으로는 공기업, 공기업실(ShEx)의 주 담당자(lead director), 독립평가관(Independent Assessor: IA)이 모집 일정표에 합의한다.
- 이사회 임명에 관해 역할과 요건을 제시하는 초안이 작성되고 인사부서(HR)와 공기업이 이에 합의한다. 해당 역할과 사람에 관한 자세한 내용이 최종 결정을 내리는 기구 또는 장관과의 사이에 합의된다.
- 공석인 직위가 공개 발표(공고)되면서 후보 발굴이 시작된다. 보다 철저한 후보 발굴을 위해 모집 기관을 이용하기도 한다.
- 접수된 신청서를 기준으로 긴 후보자 목록이 작성된다. 공기업실(ShEx), 독립평가관(IA), 공기업의 참여하에 후보자들이 일차로 걸러지고, 면접을 위한 짧은 후보자 목록이 작성된다.
- 공기업실(ShEx)의 주 정책 관계자, 독립평가관(IA), 공기업 사장으로 면접 패널을 구성한다.
- 패널은 선호 후보에 대해 합의하고 장관들을 위한 권고안을 담은 패널 보고서를 제출한다.
- 장관들이 권고안에 합의하면 임명이 가능해진다.
- 임명은 보통 3년 단위이며 3년 후에는 재선발된다.
- 임명된 후보의 보수가 만약 £142k 이상이면 재무부 수석 국무상(Chief Secretary to the Treasury)과 합의해야 한다.

해당 직위가 공직임명위원회(OCPA)의 규제 대상이 아닐 때 공기업이 해당 절차를 운영하지만 대부분의 경우 공직임명위원회(OCPA)의 가이드라인을 따른다. 해당 직위가 중요하다면(예컨대 CEO 또는 재무이사) 공기업실(ShEx)이 절차에 깊이 관여한다. 예컨대 공기업실(ShEx)이 면접 패널에 참여할 수 있다. 이런 방식으로 공기업실(ShEx)은 임명 동의에 관한 적절한 권고안을 제시할 수 있다.

출처: OECD(2013b)에 인용된 영국 당국의 제출 내용, “공기업 이사회: 국가 관행 개요” (“Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices”).

iii) 투명성과 공시

앞서 언급했듯 공기업이 (경제에 관한 것이든 그렇지 않든) 기업 목표를 명시할 때, 정부 소유주체와 함께 이러한 목표 추구의 신뢰도를 높이도록 기업 지배구조 틀을 확립한다. 이후 남은 주요 과제는 이러한 원칙과 관행을 계속 준수하는지 외부 관찰자들이 모니

터할 수 있도록 적절한 투명성과 공시 기준을 확립하는 것이다. 사실 공기업은 광범위한 기업 목표가 아닌 기업 실적에 초점을 두어 투명성과 공시에 관한 대부분의 노력을 기울인다. 그러나 외부인들은 독립적으로 검증된 양질의 공기업 공시로부터 중요한 운영상의 정보를 수집할 수 있다. 이와 관련해 특히 흥미로운 점은 가이드라인 VI.A(하위 항목 1, 2, 7, 8)와 VI.B이다.

이는 다음과 같이 권고한다:

“공기업은 소유주체로서의 정부와 일반 국민에게 문제가 될만한 영역을 포함해 중요한 재무적/비재무적 정보를 공시해야 한다 이는 특히 공공 이익을 위해 수행되는 공기업 활동들을 포함한다. 다음은 그러한 정보의 사례들이다:

(1) 기업 목표와 달성을 국민에게 분명하게 공표 (2) 필요한 경우 공공정책 목표에 관계된 비용과 자원 조달 방식까지 포함한 재무/영업 결과 (4) 국가 보증과 공기업을 대신해 이뤄진 노력을 포함한 모든 재무적 지원; (5) 국가 및 기타 관련 기관과의 모든 주요 거래.”

“공기업의 연례 재무제표들은 높은 기준에 의거, 외부 독립 감사를 받아야 한다. 구체적인 국가 통제 절차가 독립적인 외부 감사를 대체하지는 않는다.”

가이드라인은 본질적으로 공기업이 상장사만큼 투명해야 한다고 권고한다. (주식에서 자세히 기술되듯) 가이드라인은 특히 공기업이 공공정책 목표 수행 임무를 띤 경우 비재무 공시의 중요성을 강조한다. 이는 해외 사업 활동이 국가 예산에 대해 중대한 위험을 발생시킬 경우 정부 소유주체들에게 중요한 사안이다. 또한 규제당국 및 정책 입안자들이 자신의 관할권 내 해외 공기업으로 하여금 통상적인 기업 규범을 벗어나지 않고, 만약 벗어나면 그러한 사업 활동의 성격을 시장 진입 전에 완전히 공시하도록 하는 것은 더욱 중요하다.

게다가 공기업 가이드라인은 공기업에 대한 국가의 일회성 재무 지원을 공시하도록 권고할 뿐만 아니라 그러한 정보를 정기 재무보고에 포함시키도록 권고한다. 공시는 공기업 대신에 국가가 행한 노력뿐만 아니라 공기업이 수령한 모든 국가 교부금 또는 보조금의 세부 내용, 공기업의 사업활동을 위한 모든 국가 보증을 포함해야 한다. 주식에서는

더 나아가 “예산 절차를 존중하기 위해 국회가 국가 보증을 모니터하는 것은 모범 관행으로 간주된다”고 기술하고 있다. 이것이 온전히 실행되는 경우 이는 경쟁 환경에 대한 정부의 자의적 개입을 막는 또 다른 보호장치 확립에 기여할 수 있을 것이다.

해당 공기업으로부터 멀리 떨어진 해외 규제당국과 기타 관련 당사자들을 안심시키는 데 있어 공시에 대한 외부 감사 역시 매우 중요하다. 일부 정부의 경우 공기업 감독하기 위해 주로 기존의 국가 감사기구와 기타 정부 내 통제 수단에 의존하는 경향이 있지만, 공기업 가이드라인은 이에서 더 나아가기를 권고한다. 주석에 따르면 “제공되는 정보에 대한 신뢰를 강화하기 위해 국가는 특별 국가 감사뿐만 아니라, 적어도 모든 대형 공기업들이 국제 기준에 의거한 외부 감사를 받도록 해야 한다”라고 되어있다. 해외 사업 활동을 하고 있는 공기업과 관련해 파트너 국가의 관계자들이 이미 공기업 본국의 일반 정부 부서들의 독립성을 의심하고 있는 경우 이러한 권고안은 매우 중요하다.

iv) 시장에서의 공기업: 공정 경쟁체제 유지

개정된 공기업 가이드라인의 중요한 새로운 내용 중 하나는 경쟁 중립성에 관한 OECD의 기존 연구의 영향을 받은, 공정 경쟁체제 유지에 관한 별도의 절(제III장)이다. 이 장에서 처음에 등장하는 “포괄적 가이드라인”은 다음을 가정한다(자세한 개별 권고안들은 <참고 5.6>에 인용):

“공기업에 관한 법률 및 규제 체계는 국가의 공기업 소유권 근거와 일관되면서 공기업이 경제 활동을 수행할 때 공평한 경쟁 환경 및 공정 경쟁을 보장해야 한다.”

만약 이것이 온전히 실행된다면, 이 권고안은 이전 절에서 기술됐듯 해외 공기업 사업 활동에 관련된 문제들을 극복하는 데에 큰 도움이 될 것이다. 중요한 점은 (해당 장의 개별 권고안들뿐만 아니라) 본문이 공기업의 사업 활동에 대해 무비판적으로 적용되지 않는다는 것이다. 이 장은 “시장”에 대한 영향의 측면에서 “경제 활동들”을 다룬다. 즉, 공공 정책 목표를 추구하는 과정에서 공기업의 행위가 반드시 경쟁 중립적인 것은 아니라는 것을 의미한다. 그러나 국제 사업 활동의 맥락에서 매우 중요한 점은 공기업 가이드라인 도입부의 “적용과 정의” 절이 다음을 가정한다는 것이다:

“이 가이드라인의 목적상, 공공정책 목표는 공기업의 활동범위 내에 있는 일반 국민들에게 혜택을 주는 목표를 의미한다.”

〈참고 5.6〉 공기업 가이드라인 제3장: 시장에서의 공기업

공기업 가이드라인 제3장: 시장에서의 공기업

“공기업에 관한 법률 및 규제 체계는 국가의 공기업 소유권 근거와 일관되면서 공기업이 경제 활동을 수행할 때 공평한 경쟁 환경 및 공정 경쟁을 보장해야 한다.”

- A. 국가의 공기업 소유권 기능은 시장 규제와 같이 공기업 경영 환경에 영향을 미치는 다른 기능들과 명확히 구분되어야 한다.
- B. 공기업 이해관계자와 채권자, 경쟁자 등 기타 이해당사자들은 자신의 권리가 침해당했다고 판단될 경우, 공정한 법률 또는 중재 절차를 통해 효과적인 보상을 받을 수 있어야 한다.
- C. 공기업이 공공정책 사업을 추진할 때에는 비용 및 수익 구조에 관한 높은 수준의 투명성 및 공시가 유지되도록 하고 해당 사업이 주요 사업영역에 귀속될 수 있도록 해야 한다.
- D. 공공정책사업 관련 비용은 국가로부터 조달되고 공시되어야 한다.
- E. 경제활동을 수행하는 공기업은 일반법, 세법 및 규제의 적용으로부터 면제되어서는 안 된다. 공기업과 민간기업들은 법과 규제 면에서 과도한 차별을 받지 않아야 한다. 공기업의 법적 형태는 채권자들의 청구 압박 및 파산 절차 착수가 가능한 형태여야 한다.
- F. 공기업의 차입 및 채권 발행(debt and equity finance)은 시장과 동일한 기준에 따라 이루어져야 한다.
 - 1. 비금융 공기업뿐만 아니라 모든 금융기관과 공기업의 관계는 오로지 상업적 근거에 기반을 두어야 한다.
 - 2. 공기업은 특혜금융, 체납세금, 공기업간 특혜거래신용 등 민간 경쟁기업에 비해 유리한 간접적인 재정 지원 혜택을 받지 않아야 한다. 또한 민간기업에 비해 유리한 가격이나 조건으로 에너지, 물 또는 토지 등의 투입 자원을 제공받지 않아야 한다.
 - 3. 공기업은 공기업 운영 조건을 감안하되 민간기업과 동일한 수준의 수익률을 올려야 한다.
- G. 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공 조달에 참여할 때, 조달 절차는 경쟁적이고 비차별적이며 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다.

출처: OECD(2015a).

이는 공기업 소유주체들이 해당 기업의 공공정책 목표가 타 관할권에까지 “여파(spill over)”가 미치도록 해서는 안 된다는 것을 함축한다. 예컨대 국가에서 외진 지역의 연결성을 위해 국적 항공사에 공공서비스 의무를 부여하는 것은 공기업 가이드라인과 일관되지만, 통상의 기업 관행에서 벗어나 해외 확장 목표를 유도하는 것은 공기업 가이드라인에 부합하지 않는다. 제Ⅲ장의 세부 권고안은 공공정책 의무로 인한 국내 시장에서의 공기업의 특권적 지위를 국내외 시장에서의 경제 활동과 분리시킬 메커니즘을 제안한다.

앞에서 논의한 규제 독립성의 논점은 가이드라인 III.A을 통해 강화된다. 이에 따르면:

“국가의 공기업 소유권 기능은 시장 규제와 같이 공기업 경영 환경에 영향을 미치는 다른 기능들과 명확히 구분되어야 한다.”

다시 한 번 규제 독립성은 여러 가지 이유로 모범 관행임이 틀림없다. 신뢰도 측면에서 극복해야 할 위험이란, 과도하게 세부적이거나 자의적인 규제는 소유권 기관의 권한을 침해하는 데 사용될 수 있다는 점이다. 가이드라인 주석에 따르면 공기업이 산업 정책의 수단으로 이용되는 경우가 중요한 예다. “이는 목표들의 혼동 및 여러 국가기관들 사이에 이해관계 갈등을 쉽게 초래할 수 있다. 산업정책과 소유권 기능의 분리는 관련 기관들 사이에 필요한 협력을 저해하지는 않을 것이며, 도리어 소유주로서 국가의 정체성을 더욱 확고히 해주고, 목표를 규정하고 성과를 모니터링하는 데 있어 투명성을 높여줄 것이다.” 해외 활동의 맥락에서 소유권과 규제의 분리는 이전 절들에서 논의된 해외 규제 당국과 정책 입안자들이 인식하는 문제점 일부에 대응하는 데에 도움이 될 것이다. 요컨대 이는 공기업 본국의 기존 법과 규제가 신뢰할 만한 방식으로 시행되기 위한 주요 조건 중 하나다.

5.3. 기업 지배구조 기반 접근법의 효익과 과제

반복하여 언급된 바와 같이 공기업의 해외사업 활동에 기인한 모든 잠재적 문제들이 소유자들에 의해 가장 적절하게 시정되는 것은 아니다. 마찬가지로 이전 절들에서 논의했지만, 공기업 해외사업 활동과 관련해 소유자의 관점에서 기본적으로 두 가지 범주의 기

업 지배구조 문제들이 있다. 즉, (1) 해외사업 활동 상황에 기인하거나, 이로 인해 악화되는 대리인 문제, 경영상의 과제, 준법 쟁점들, (2) 공기업의 해외사업 활동에 대해 관련 국가의 정책 입안자들, 규제 당국, 국민, 언론의 부정적 반응이 야기할 문제들이 그것이다.

현실적으로 첫 번째 범주의 문제들은 적절한 소유권, 기업 지배구조, 투명성 관행의 실행이 아닌 다른 수단으로는 대처할 수 없다. 이와 관련한 가이드라인 및 모범 사례의 제공에 있어 공기업 가이드라인은 오랜 기간 효용이 증명됐고, 새로운 개정판은 중요한 내용을 추가했다. 이전 절들에서 논의됐듯 개정된 가이드라인을 통해 해외시장에서 경쟁하는 공기업에 대해 해외 규제당국의 잠재적 문제에 매우 효과적으로 대응할 수 있을 것이다. 마지막으로 다룰 문제는 공기업 소유주체들이 현실적으로 취할 수 있는 모든 행위를 다루는 데 있어 이것만으로 충분한가, 아니면 추가적인 모범 관행이 필요한가라는 문제다.

해외의 인식과 문제에 대한 대응

이전 절들을 기준으로 우선적으로 다뤄야 할 또 다른 영역들에는 해외 규제 준수를 위한 조치와 투명성/공시 절차 강화가 포함된다. 정보에 대한 쟁점은 광범위하게 중요성을 갖는다: (공기업 가이드라인에 의거해 고급정보를 공시하는 공기업까지도 포함하여) 공기업이 해외사업 활동을 하는 경우 유의미한 정보 비대칭이 발생할 수 있다. 공기업과 정부 소유주체들은 자신이 모범 관행에 의거해 상당한 정보를 공시했다고 판단하기 쉽다. 그러나 공기업이 해외로 확장하는 경우 해당 규제당국과 정책 입안자들은 공시된 언어를 이해하지 못 할 수도 있고, 공기업 본국의 기업 문화와 법을 완전히 이해하지 못 할 수 있으며, 다수의 개별 공기업들을 평가할 만한 자원이 없을 수 있다. 또한, 때로는 해당 기업과 같은 기업이 자국에는 거의 없는 까닭에 해당 공기업과 이들의 방식에 대해 전반적인 이해가 결여되어 있을 수도 있다. 이에 대한 한 가지 가능한 대응 방안은 공기업 소유주체들이 무역 및 투자 파트너 국가의 규제 요건들을 만족시키기에 충분한 정보를 제공할 수 있도록 “보고 템플릿”을 개발, 합의하는 것이다.

이전 절에서 이미 논의된 바, 공기업 가이드라인이 다루는 구체적인 쟁점들과 관련해 정부 소유주체들이 해외의 문제점을 극복하기 위해 고려할 주요 사안들을 다음과 같다:

(1) 공기업 목표에 대한 명확화와 논의, (2) 독립성과 자율성을 포함해, 건전한 규제와 지배구조 관행을 통해 그러한 목표의 신뢰도를 제고, (3) 강화된 투명성/공시를 통한 감시 등이 가능토록 한다. 공기업 가이드라인의 맥락에서 다음의 조항들을 좀 더 주의 깊게 검토할 필요가 있을 수 있다:

- *공기업의 공공정책 의무에 대한 투명성 및 공시, 적절한 자원 조달에 관한 가이드라인 III.C와 III.D.* 앞서 언급했듯 권고안들을 엄격하게 해석하면, 공공정책 의무들은 전적으로 국내에 대한 것이다. 그래서 이 의무들과 기타 공기업 활동 간의 분리 및 경제적 활동의 공평한 경쟁 환경 조성에 관한 조항들이 원칙적으로 경쟁 환경 훼손 가능성이 있는 관행의 “해외 파급 현상(cross-border spillover)”을 예방해야 한다. 그러나 해외 무역/투자의 맥락에서 상호 신뢰 구축은 상업적 파트너들이 모든 관련 공동체들의 이해를 확인하고 고려하기 위해 노력하며 상호 이해 가능한 언어에 동의할 때에 가능하다.
- *공기업의 법, 규제 적용 면제 금지에 관한 가이드라인 III.E.* 현재 가이드라인의 해당 규정은 의미가 분명하고 해외에서도 일반적으로 적용될 수 있다. 그러나 일부 집행 관련한 쟁점들이 있는데, 정부 소유주체들이 공기업 가이드라인에 반하며 본국의 특정 규제들로부터 공기업을 제외시킬 때 문제는 악화될 수 있다. 공기업 가이드라인이나 보충 가이드라인들이 효과적으로 대응하려면 관련 국가들 사이의 규제/감독 협력 쟁점에 관해 적절한 권고안을 마련해야 할 것이다.
- *투명성과 공시에 관한 제VI장.* (각 국가의 규제를 받는 감사/회계에 관한 가이드라인 VI.B의 경우는 아마 좀 덜 할 수 있으나) 해당 장 전체의 기초는 국민을 위한 해외 활동 지역 고지를 강화해야 한다는 것이다. 앞서 제시된 공시 개선을 위한 포괄적 논거와 관련해, 복수의 국가들 또는 관할권들이 공기업 사업 활동에 영향을 받는 경우, 커뮤니케이션 기준 강화를 위한 구체적인 권고안이 필요해질 수 있다.

제6장. 공기업 정책 과제 및 대안

본 장에서는 공기업이 세계시장의 경쟁기업으로 발전하면서 발생할 수 있는 문제가 규제당국 및 기업들과 어느 정도로 공유되고 있는지를 평가하기 위한 조사과정에서 파악된 증거들을 요약했다. 본 장은 유형별로 다양한 정책 커뮤니티를 구분하고 조치가 필요한 가장 중요한 문제가 무엇인가를 평가하며, 특히 공정경쟁체제를 유지하면서도 공기업의 공공정책 의무를 조화시키는 문제를 다룬다. 본 장은 이러한 과제의 중요성과 공기업과 민간부문 간 공정경쟁 유지를 위한 정부의 현 정책 도구를 검토한다.

본 보고서에서는 공기업의 국제화로 향후 문제가 될 가능성이 있는 두 개의 주요 분야를 파악했다. 앞서 지적한 바와 같이, 해외무역과 투자에서 국유기관(state-owned entities)의 참여 비중이 증가하는 것 때문에 규제 및 정책당국이 근본적으로 새로운 문제에 직면하는 경우는 드물다. 이보다는 민간기업의 국제거래 과정에서 발생하는 문제들이 공기업이 가진 고유 속성인 정부로부터 암묵적 보증을 제공받을 것이라는 업계 인식과 개별 국가의 권한과 가깝다는 점 등 때문에 악화되는 경우가 많다. 문제점의 원인은 크게 두 가지로 다음과 같다.

- **공정경쟁체제.** 공기업 소유하는 정부가 공기업의 재무 및 기타 실적으로부터 이익을 얻는 동시에 공기업 운영의 기본 법 및 규제를 설정하기 때문에 해당 정부는 이러한 기업에 유리한 기업환경을 마련할 이유가 분명히 존재한다. 이는 민간기업과의 (국내)경쟁이 없는 공기업의 경우에 더욱 그러하다. OECD가 수행한 수많은 연구에서 정리된 바와 같이, 여기에는 직접 보조, 금융특혜의 제공(의도적이거나

나 공기업에 대한 정부보증이 있을 것이란 대출기관의 인식 때문), 인위적으로 낮은 투자수익률 요건, 철저히 보호된 국내시장에서의 지위, 규제 면제권, 세금면제 및 조달에서의 우대 등이 포함될 수 있다. 민간이 소유한 기업도 일부 혜택을 누릴 수 있으나(특히 정부가 “국가 주력기업”이라고 여기는 기업들) 공기업에 대한 특혜는 적발이 어렵고 주권국이라는 소유주 지위 때문에 규정을 집행하기 어려울 수 있다는 점에서 특히 문제가 된다.

- **공공정책 목표.** 기업에 대한 국가 소유의 근거는 이러한 기업들이 유사한 상황에서 민간기업과 다른 행태를 취할 것이라는 예측과 관련된다.⁸⁴ 내국인에게 제공되는 특정 공공서비스에만 국한했을 때, 국제적 관점에서 이러한 이유가 대부분의 경우에 있어 그리 악영향을 미치지 않는다. 그러나 (우연히 또는 고의로) 다른 국가에 영향을 주는 경우, 예컨대 부실화된 공기업을 지속적인 “구제금융”으로 회생시키면 해외에서 이를 달갑지 않은 경쟁 상대로 여길 수 있고, 보조금 지원에 의한 초과생산으로 과잉생산설비 상태에 이를 수도 있다. 공기업 소속국의 이익에 입각하여 공공정책 목표에서 다른 국가를 직접적인 대상으로 할 경우(예를 들어 정보 수집, 민감한 기술의 인수, 특정 시장부문에서 전략적 지위의 구축 등)에는 당연히 상대국에 의해 불법으로 인식된다.

아래에서는 이와 같은 문제가 규제당국과 업체에 얼마나 공유되고 있고 관찰을 통해 어디까지 입증될 수 있는가를 평가하기 위해 본 보고서에서 파악된 증거들을 논의하도록 한다. 또한 다양한 정책 분야를 구분하여 특정 맥락에서 대응이 필요한 문제들을 파악해 보고자 한다.

본 보고서의 초점은 주로 무역과 투자를 통해 세계화하려는 공기업에 두고 있으나, 다른 주목할 필요가 있는 몇 가지를 추가적으로 본 장에서 간략하게 다루도록 한다. 첫째는 대규모의 국내 공기업들을 가진 국가가 세계경제에 편입될 때이다. 이 경우 외국의 민간기업이 국내시장에 진출하여 공기업과 경쟁할 수 있다는 문제가 발생하기 때문에 특수한 상황이 발생한다. 둘째는 다수의 무역 및 투자 제도들이 “소유권 중립적”일 경우로, 이때는 공기업이 민간 소유 회사에 대한 부당한 특혜를 제공하는 수단이 될 수 있고 실제로 그러한 사례가 있다는 점에 주의해야 한다.

6.1. 주요 문제의 평가

a) 공정경쟁체제 유지

정책당국과 기업인들 사이에는 세계 시장에 진출한 공기업들이 언제나 공정한 환경에서 경쟁하지 않는다(혹은 본 보고서의 문구를 인용한다면 “부당 특혜”를 제공받는)는 인식이 강하며, 제한적이지만 이에 대한 실증적 증거도 일부 존재한다. 본 보고서의 배경연구(Sultan Balbuena, 2016)의 일환으로 실시한 설문조사에 따르면, 투자규제당국은 공기업이 자국 관할권에 진출하여 소속국 정부 소유주로부터 노골적인 보조금 또는 특혜금융을 제공받거나 공기업의 국내시장에서 보호된 지위로 이득을 취하는 것이 특히 문제로 지적되는 것으로 나타났다. 각각의 사례에서 응답자의 60% 이상이 이 점을 “심각한” 또는 “어느 정도 심각한” 문제로 꼽았다. OECD가 실시한 민간기업 임원에 대한 조사에서 60%를 훨씬 상회하는 응답자가 외국 공기업이 보조금, 세금감면, 현물 보조, 할인금융, 그리고 규제우대를 제공받는 것을 문제(“강한 영향” 또는 “일부 영향” 선택)로 지적했다. 많은 응답자는 시장에서 경쟁하는 외국의 민간소유기업도 자국 정부로부터 이와 같은 특혜를 모두 또는 일부 제공받을 수 있다고 인식하고 있기는 하지만 일반적으로 공기업이 관련된 경우에 이를 문제로 인식하는 정도가 훨씬 크다는 점을 지적할 필요가 있다.

무역과 투자를 통한 공기업의 국제화에 대한 추가 분석에 따르면 대부분의 근거는 공기업 운영의 두 가지 측면에 초점을 둔다. 국가 관련 금융기관들로부터의 대출할인 때문이든, 정부 감독기관이 용인한 특별히 낮은 수익률 또는 배당률 때문이든, 또는 정부산하 기관에 대한 대출 위험이 전반적으로 낮다고 보는 민간 금융기관으로부터의 대출우대 때문이든 간에 공기업은 대체로 금융비용이 낮은 것으로 널리 인식되어 있다. 이 점은 국제 투자의 경우(제2장 참고)에 추가적인 특혜의 원천이 될 수 있는데, 이는 개별 거래의 자금 조달이 가능하게 만들기 때문이다(ex. 공기업이나 해외 프로젝트에 우호적인 개발은행과 유사 금융 공기업으로부터 프로젝트 파이낸스를 통해).

국제 무역 및 투자에서의 공기업에 대한 명백한 특혜의 다른 예로, 본 보고서는 일부 공기업이 자국 국내시장에서 특혜적 지위를 누리며 해외 시장에 진출 시 이를 영리적 이점으로 활용할 수 있다는 증거를 파악한 바 있다. 특혜적 지위에는 준독점 또는 기존 시장

참여자로서의 특혜 등이 포함되나 그 범위는 규제상의 관용, 자원에 대한 자유로운 접근 및 정부조달 분야에서의 특혜 등으로까지 확대할 수 있다. 때로는 시장이 지리적 국경을 훨씬 뛰어넘어 확장되어 있기 때문에 해외 시장에 진출하지 않고도 국내 시장에서의 특혜가 국제 무역 및 투자에 영향을 미치는 경우도 있다.

마지막으로 외국주권 면제도 규제당국이 여전히 주목하는 문제로 남아 있다. 물론 몇몇 국가의 법원에서 최근 명백히 비영리적인 공기업 사업으로 예외조항(carve-out)을 제한하는 판결을 내린 바 있으나 아직 보편적이지는 않다. 그리고 일부 국가에서는 규제당국과 법 집행기관이 국가의 시급한 정책에 밀접하게 연계된 공기업들에 대하여 어디까지 조치를 취할 수 있는가에 대한 심각한 문제는 여전히 남아있다.

동시에 반드시 유의해야 할 사항이 있다. 해외 진출이 활발한 일부 공기업 등은 국내 시장에서 공공서비스 의무를 여전히 부여받고 있기 때문에 이로 인해 정부 소유주로부터 특정한 특혜를 제공받지 않은 한 상업적으로 성장이 불가능할 수 있다. 국제적으로 공정한 경쟁환경 유지가 어려운 점은 보상제도가 경쟁환경과 타협하지 않고 불공정 경쟁적(약탈적 등)이라고 판정된 경우 독과점 금지법에 따라 적발되도록 설계하는 것이다. 실제로 보상금 지급(예를 들어 보조금이나 공기업으로부터의 배당 포기협약 등)을 공공서비스 의무의 추정비용에 맞게 세밀하게 조정함으로써 이를 달성할 수 있다. 반대로 공기업에 제공된 보상이 공공서비스 의무 비용(예를 들어 세금감면, 소프트론, 인위적으로 낮은 투자수익률 요건 등)이 아닌 그 사업규모에 비례하여 지급되는 경우, 해당 공기업은 해외로의 확장을 포함하여 효과적으로 사업규모를 확대할 유인을 갖게 될 것이다.

b) 해외에서 공공정책 목표를 추구하는 공기업

비영리적 목표를 위해 해외에 진출하는 공기업에 대한 문제점은 아마도 “전략적” 자산이나 원자재 매입을 제외한다면, 공정거래보다는 외국인 직접투자와 대부분 관련되어 있다. 본 보고서의 배경 연구(앞에서 언급한 글)의 일환으로 실시한 설문조사에 따르면, 투자규제당국은 자국 내에 진출한 공기업이 국가기반시설의 지배권을 취득하거나(응답자의 77%가 “심각한 문제” 또는 “어느 정도 심각한 문제”로 응답), 전략적 기술이나 천연자원의 취득권을 획득(총 65%)하는 것을 특히 문제가 된다고 보는 것으로 나타났다. 더 놀라운 것은 아마도 직접적인 군사 또는 산업분야의 기밀유출을 문제로 본다는 응답은 소

수(39%)에 불과하다는 것이며, 신규 진출 공기업이 외국 민간기업보다 더 높은 국가안보 위협이라고 상당한 비율로 응답(31%)이 있었음에도 불구하고 약 절반의 응답자가 양자 간에 큰 차이는 없다고 답했다는 점이다.

이러한 시각에서 공기업과 관련하여 특별한 문제가 있다고 하면, 그것은 공기업들이 외국 정부를 대리한다는 인식의 정도와 연관되는 것처럼 보인다. 응답자의 80%가 자국에 진출한 외국 공기업의 경영에 정치적인 개입에 대한 위협을 문제로 지적했다. 이와 함께 외국 공기업으로부터 수집할 수 있는 정보의 질과 외국의 불법에 연루될 위험에 대해서도 일정하게 문제로 지적했음이 드러났다(각각 절반 정도의 응답비율).

이상에서 조사된 문제점의 유형은 대외투자를 유치하는 국가의 안보와 관련되는 경우가 많다. 이에 따라 제2장에서 인용한 대부분의 증거는 각국의 국내법이나 국제조약상의 의무조항에 대한 안보 관련 내용을 검토한 결과로 얻어낸 것이다. 보고서는 결론에서 외국인에 의한 국가기반시설 통제의 문제가 중요한 인자라고 했으며, OECD 지역의 운송 및 통신 분야에 관한 최신 사례들을 인용하고 있다. 동시에 규제당국에게는 투자자의 “이질성(foreignness)”이 정부 소유일지 모르는 가능성만큼이나 중요한 인자인 것으로 보인다. 투자 희망 기관의 궁극적인 수혜 소유주와 경영지배 계열을 규명하는 것이 어렵기 때문에 추가적인 문제가 발생하는 경우가 있다.

이외에 보고서에서 파악된 투자 규제당국이 문제로 보는 두 가지 중요한 사항은 외국 기업이 불법적인 정보 수집원으로 이용되거나 전략 자원 또는 중요 시장부문에 대해 통제할 가능성이다. 본 보고서는 최근 몇 년 사이에 주요 국제 기업인수합병(IM&A)이 첩보 위협의 혐의로 규제당국에 의해 제한된 사례를 인용하였다. 같은 논리로 공기업에 의한 국제 기업인수합병(IM&A)이 민간기업보다 “전략적 자산”(광업, 석유 및 가스 등)을 대표하는 업종들을 목표로 하는 경우가 많다는 입증자료도 있다.⁸⁵ 반면에 공기업이 체계적이고 적극적으로 시급한 정책목적에 이용되었다면, 이와 같은 공기업이 해외에서 인수하는 기업들에 대해서 가격적으로 상당한 인수 프리미엄이 나타날 것으로 예상할 수 있다. 본 보고서(OECD의 이전 연구도 동일)에서는 이러한 사례에 대한 증거는 거의 찾지 못했다. 공기업이 실제 해외 “전략”자산과 기술의 취득에 관심을 갖고 있다고 결론짓기 쉬우나, 이는 이러한 방향으로 정부가 주도하여 “강제(push)”한 것이 아니라 우발적인 경우가 대부분이다.

c) 기타 과제 및 문제점

또 다른 주요 문제점으로 공기업이 낮은 가격이나 투입요소의 우선공급을 통해 타 기업에 제공하는 특혜가 있다. 본 보고서 Part A에 소개한 임원에 대한 설문조사에 따르면 응답자의 89%는 이 사항이 경쟁 관련 문제라고 인식하는 것으로 나타났다.⁸⁶ 공기업이 기본적인 공익사업(basic utilities)과 금융분야에 집중되어 있다는 점을 감안할 때, 해외 기업활동에 참여하는 경우 프로젝트 파이낸싱에 대한 자금지원 등과 같이 이러한 경로를 통해 민간기업의 경쟁력을 지원할 여지가 상당하다.

마지막으로 공기업은 해외에 진출하지 않고도 국가 간 경쟁을 실제로 저해할 가능성이 있다. 예를 들어, 네트워크 산업 내 국제경쟁력 강화의 맥락에서 볼 때, 대규모 국내업체의 존재(통상적으로 공기업)가 해외 경쟁업체의 진출을 실질적으로 막는 경우가 있다. 국내업체들이 공익적인 면에서 법적 독점을 유지하는 경우, 이는 정부의 규제권한 행사라고 옹호될 수 있을지 모른다. 그러나 원칙적으로 자유경쟁이 허용되고 국내업체가 주로 특혜에 의해 유지되는 경우에는 경쟁중립성 원칙으로부터 크게 벗어난 증거가 될 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 각국 시장이 지리적 국경의 범위를 훨씬 뛰어넘는 상황에서 국내 시장에서의 특혜로도 국제 무역 및 투자에 영향을 줄 수 있다.

6.2. 정책 대안

앞서 논의된 공기업 소유주와 관련된 대부분의 문제는, 경험적 사실에 의해서 확인되었건 혹은 단순히 인식되었건 관계없이, OECD 공기업 가이드라인을 온전히 시행할 때 제기될 수 있을 것이다. 개정된 OECD 공기업 가이드라인에는 공정경쟁의 환경을 유지(공기업이 경제활동에 참여하는 시장에서)하기 위해 필요한 세부적인 권고사항이 포함되어 있으며, 이들은 국내외 거래에 동일하게 적용된다. OECD 공기업 가이드라인에서는 공기업을 통하여 공공정책 목표를 추구하는 행위를 허용하지만(단, 투명성 및 충분한 자금지원 협약에 따르면 시장 왜곡적이지 않은 경우에 한하여), 이와 같은 목표가 공기업의 국내 고객으로 제한되어야 한다고 명시하고 있다.

그러나 해외 기업활동이 활발한 공기업들의 대부분은 OECD 비회원국 정부가 소유하고

있다. 또한 OECD 회원국 중에도 가이드라인의 시행 정도가 상이하며 정기적인 감시가 이루어지지 않고 있다. 향후에는 (1) 보다 많은 신흥국에서 공기업 가이드라인을 준수하도록 장려하고, (2) OECD 회원국과 가이드라인을 비준한 비회원국가가 동일하게 가이드라인을 적용받을 수 있도록 가이드라인의 이행에 대한 보고와 감시 체계가 구축되어야 한다.

공기업 국제화로부터 파생된 잠재적 시장왜곡의 두 가지 원인과 관련하여 투자 규제당국은 “공공정책 목표”의 문제에 대응할 수단을 상당히 잘 갖추고 있다. 다양한 국제 투자 규정(OECD 포함)에 따라 각국 정부는 자국 국가안보에 대한 투자 침해를 막기 위한 조치를 취할 수 있다. 사실 각국 정부는 그동안 국익의 어떤 요소를 이 예외조항의 대상으로 할 것인가에 대한 결정을 스스로 주저한 측면이 있다. 이러한 국익 보호의 책임이 투자 규제당국에만 있는 것은 아니다. 각 정부는 자국에서 활동 중인 기업의 불법행위를 규제할 법률을 제정할 광범위한 자유가 보장되며, 법 집행 및 경쟁담당 기관들도 이 문제에 대응할 수 있다.

이와 달리 외국 진출 기업의 “부당특혜”에 대응할 투자 규제당국의 수단은 취약했다. 전통적으로 국제투자협정들은 외국 정부를 다른 투자주체와 동일하게 취급하고 이들에게 동일한 시장 개방과 내국민대우를 제공해 왔다. 양국간 또는 지역 투자협정에서 각국 정부가 자국에 진출하는 외국 공기업의 운영요건, 정보공개 및 지배구조와 관련된 요건을 요구하기 시작한 것은 상대적으로 최근의 일이며 국제 및 다자적 차원에서는 아직 집단적 대응은 없었다. 국가 간 공기업 투자에 관한 다자간 협정까지는 아니더라도(2009년 산티아고원칙이 천명한 국부펀드 대책과 같이) 최소한 어느 사항들에 대처해야 하고 불필요한 보호무역주의를 피하면서도 투자의 공정경쟁 환경을 보전하기 위해 각국이 시행할 수 있는 국내 정책도구는 어떠한 것인지에 관한 국제적으로 합의된 일련의 가이드라인을 고려해 볼 수 있다. 동시에 국내외 차원의 모든 정책합의나 상호협정에서는 민간기업도 해외에 투자함에 있어 정부의 공식적인 지원을 어느 정도 제공받는지(그리고 그 투명성까지)도 고려되어야 한다.

원칙적으로 무역 규제당국은 세계 무역 시스템에 참여하는 공기업 및 기타 주체들의 “부당특혜”에 대처할 충분한 수단을 갖추고 있다(적어도 상품교역에 있어서는 그러함). 보조금 및 상계조치협정(Subsidies and Countervailing Measures Agreement) 등의 WTO 규정들은 애초부터 소유권 중립적이고 공기업을 포함한 모든 보조금을 처벌하며, “공공

부문(public body)”에 대한 WTO 분쟁조정 판례가 국유 또는 정부 연계 기업에 의한 가능한 보조 사례를 판정할 때 소유권의 중요성에 대한 가이드라인을 제공하고 있다.

그럼에도 불구하고 제3장(Chapter 3)에서는 여전히 남아있는 분명한 문제점들을 찾아냈다. 무역거래를 왜곡하는 보조금에 대한 높은 수준의 지속적 문제 제기는 WTO의 보조금 규정이 보다 강화되어야 함을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 분석 결과, 규제 및 규제 관련 특혜를 규제하는 유사한 규정을 개발할 필요도 있는 것으로 나타났다. 보조금 등의 특혜에 대한 처벌 강화는 공기업을 직접 대상으로 하지 않은 경우에도 공기업의 국제무역에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

제4장에서 살펴본 바와 같이 경쟁법은 공기업의 불공정경쟁 행위의 효과적인 예방/구제책이 될 수 있는 광범위한 수단/규정을 제공한다. 이 수단들로 지배적 지위의 남용(공기업의 약탈적 행위를 통한 것 등)을 예방하고, 불공정한 인수합병을 방지하며 카르텔 해산에도 도움이 될 수 있다. 그러나 세계시장 차원에서 공정경쟁이 유지되어야 할 모든 부분이 경쟁법 집행으로 걸러지는 것은 아니다. 이를 위해서는 한 국가의 정책이 의도적이건 의도적이지 않건 간에 다른 국가들의 경쟁환경에 영향을 주지 않도록 하기 위해 국가간 경쟁정책의 조화, 경쟁 중립성을 위한 보다 폭넓은 노력, 공기업에 대한 보다 조화로운 책임과 투명성 요건, 그리고 보조금 또는 정부지원과 관련된 보다 일관성 있는 규정 등의 국제예약을 준수하는 호혜적인 제도가 필요할 수 있다.

동시에 국가간 거래량이 지속적으로 증가함에 따라 경쟁기관(및 기타 집행기관)이 자국 밖에서 정보와 증거를 수집하는 것과 외국 기업에 대한 결정을 집행하는 것에 있어 해결해야 하는 문제도 더욱 복잡해지고 있다. 따라서 경쟁조사 관련 국제협력 OECD 권고(OECD Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations)에 따른 규제 및 법 집행상의 협력은 공기업 관련 거래 등을 관련당국이 효과적으로 조사하기 위한 핵심 사항이 된다.

결론적으로는 국영기업(state enterprises)의 활발한 국제 활동과 정책대응에 대한 논의가 확대되면서, 각국 정부가 국제협정에 따른 의무 준수를 유지하고 행동함에 있어 비차별 원칙에 입각하는 것이 중요하다. 이는 정부가 국영기업(state enterprises)을 국제시장에서의 경쟁에 영향력을 행사하는 수단으로 활용해서도, 시장원리에 따라 무역과 투자에 참여하는 외국의 국영기업(foreign state enterprises)을 부당하게 차별해서도 안된다는 점을 시사한다.

주 석

1. 해당 논의의 요약본은 OECD(2010), 공기업과 경쟁중립성 원칙(State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality)참조.
2. 지방정부 소유 기업을 포함시킬 경우, 일부 추정치에 의하면 지분율은 거의 두 배로 증가한다.
3. 이 기준은 “지속적인 이해(lasting interest)”에 대한 지표로서 해당 투자국에 의해 외국인 직접투자 통계에 적용되며, 개정된 OECD 공기업 지배구조 가이드라인상에 가이드라인을 특정 기업에 적용할 수 있는 것으로 판단하는 최소 기준으로 명시되어 있다.
4. 경제 기여도는 OECD(2014d)에서 계산한 근사치인 총 피고용에 대한 공기업 비율이다.
5. 해당 표에 해외 정부에 의한 소유 사례가 일부 포함되어 있지만 일반적으로는 기업의 소속국가 정부기관이 소유주가 된다.
6. <표 1.1>에서와 마찬가지로 해당 표 두 군데에는 공기업 부문이 1,000억달러 이상인 국가만 포함되어 있다.
7. 면제조항과 관련된 각국 관행에 대한 추가 정보는 각 나라별 국내 정책과 국제적 의무를 국영기업(state enterprises)과 관련하여 조사한 국가별 관행 및 규제에 관한 OECD 데이터베이스(OECD Database on National Practices and Regulations)를 참조하라. 데이터베이스는 규제 및 시행에 관한 투명성과 관련하여 각국 정부와 일반인에게 정보를 제공하는 온라인 도구이다. 해당 데이터베이스는 45개 국가에 대한 정보를 다루고 있다. 데이터베이스는 다음에서 열람할 수 있다. <http://oe.cd/state-enterprises>.
8. 이들이 왜곡된 방식으로 구체적인 특정 기업이나 기업군에만 적용된다고 판단하는 경우에 한한다. OECD의 클린에너지 기반시설 투자 정책 지침(Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure) www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CleanEnergyInfrastructure.pdf 참조.

9. 이들은 저리대출을 제공(공급시장 특혜)하거나 우대가격으로 상품 및 서비스를 제공(구매시장 특혜)하는 것으로 정의되었다.
10. 이는 다수의 응답자가 외국 공기업이 투자 규제당국의 관할권 내에서 보다 강화된 감시의 대상이 되지 않는다고 응답한 이유를 설명해준다.
11. 본 절은 OECD 사무국 과학기술혁신국(Directorate for Science, Technology and Innovation)의 Anthony Decarvalho와 Filipe Silva가 작성하였다.
12. OECD 철강시장동향(Steel Market Developments)은 글로벌 및 지역 철강시장의 최신 정보를 제공한다. 추가 정보는 다음을 참조.
www.oecd.org/sti/ind/steel-market-developments.htm.
13. 데이터베이스는 2015년 3월에 마지막으로 갱신되었다. 해당 방법론에 대한 추가 정보는 OECD(2015b)와 OECD 제강역량 포털(Steelmaking Capacity Portal) www.oecd.org/sti/ind/steelcapacity.htm에서 찾을 수 있다. 데이터 포털은 매년 1~2월에 갱신된다.
14. 본 연구에서 공기업은 정부가 직접 또는 간접적인 지분관계로 소유하는 기업으로 정의한다. 소유지분(ownership)은 기업의 지분이 50%를 넘는 것으로 정의한다. 이러한 정의는 최종 모기업을 기준으로 한 것으로, 예를 들어 소유지분은 다양한 지분관계를 대상 철강회사를 최종적으로 소유하는 기업/기관으로까지 역추적하게 된다. 정부 관련 기관에 의한 소유권은 최종 모기업명에서 몇몇 키워드를 검색하여 판정한다. 키워드로는 “Gov”, “Province”, “City”, “State” 등이 사용된다. 그러나 다수의 정부 관련 기관이나 기업이 확인되지 않을 수 있으므로 정부 관련 기관의 소유권이 과소 평가되었을 수 있다.
15. 본 장은 OECD 사무국 금융기업국(Directorate for Financial and Enterprise Affairs)의 Michael Gestrin과 Carole Biau가 작성하였다.
16. 주요 예외 사례로 부실한 공기업 소유주가 외국의 “전략적 파트너”를 주주로 편입시켜 자본조달뿐만 아니라 외국의 노하우와 전문성을 제공한 경우가 있었다.
17. OECD(2011b).
18. 그러나 실제 통상 공기업은 이러한 특혜가 있는 경우에도 공공서비스 원가와 기타 정치적 “기대치”를 겨우 충족시키는 정도이며 상업적 특혜를 부여한 것이 아니라고 주장한다.

19. 이 외에 절대적 외국주권 면제의 두 가지 오래된 예외로는 (i) 국가가 소송을 제기한 경우, (ii) 관할권에 동의한 경우가 있다.
20. 56개국 300여 개의 중국 MNC(국유 또는 민간소유)에 대한 조사결과, 저자들은 유치국의 법치 수준이 (해외에서 활동중인 MNE에 대한 제도적 압력의 수준에 영향을 주는 기타 변수들과 함께) 민간기업이 해외 자회사를 인수하여 획득하는 통제수준과는 강한 비례관계가 있는 반면, 공기업이 획득하는 통제수준에 대해서는 강한 부정적 (highly moderating)효과가 있는 것으로 나타났다.
21. “Gavekal Dragonomics”, 이코노미스트 2015년 9월 12일자에서 인용.
22. Freedom of Investment Process: Investment Policies Related to National Security: a Survey (DAF/INV/WD(2015)11)
23. 3국 모두 국영투자기관(GCI)에 대한 구체적인 정의를 갖고 있다. 호주의 외국 국영투자기관(GCI)에 대한 정의에는 정부가 직간접적으로 소유하거나 지배하는 기관과 개인을 포함하며 혼합된 소유일 경우에는 총액기준(aggregate thresholds)이 적용된다. 러시아 연방의 경우 국영투자기관(GCI)은 외국 정부와 그 지배를 받는 기관, 그리고 국제기구를 포함하며 러시아가 회원국인 일부 국제기구가 제외된다. 그리고 미국의 경우에 국영투자기관(GCI) 투자란 미국 기업에 대한 지배로 이어질 수 있는 외국 정부나 외국 정부기관, 공기업, 정부연금, 국부펀드 등 외국 정부의 통제 하에 있거나 이를 대리한 법인에 의한 거래를 의미한다.
24. 재무장관실, “Review of the Overseas Investment Act: Report Back on Final Drafting of Regulatory Changes and Ministerial Directive Letter” (2010), www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/overseasinvestment/pdfs/oi-cp-roiarb.pdf, Freedom of Investment Process: Investment Policies Related to National Security: a Survey ([http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=DAF/INV/WD\(2015\)11](http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=DAF/INV/WD(2015)11))에서 인용.
25. 총자산 또는 거래가치 기준. 기준액은 매년 1월 1일에 결정되며 그 내용은 www.firb.gov.au/content/monetary_thresholds/monetary_thresholds.asp 참조. 일부 예외가 존재하는데, 예를 들어 뉴질랜드의 투자자와 미국 투자자의 경우, 해당 기준은 특정 민감 업종에 대한 투자에만 적용된다. 다음의 70페이지 참조. “State-Owned

- Enterprises: Trade Effects and Policy Implications” by Kowalski, et al. (2013).
26. “Australia’s Foreign Investment Policy issued in 2013”
(https://www.firb.gov.au/content/_downloads/AFIP_2013.pdf) 참조.
 27. www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81147.html 참조. 발표문에는 캐나다 오일 샌드 사업체의 지분을 매입하기 위한 외국 공기업의 투자는 이례적으로 순이익 여부를 판단할 것이라는 발표가 포함되어 있다. OECD의 “2008년 11월 15일부터 2013년 2월 15일까지의 투자조치 목록(Inventory of investment measures taken between 15 November 2008 and 15 February 2013)” 16페이지 참조(www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/FOIinventorymeasures_march_2013.pdf).
- 같은 시기에 캐나다 정부는 자국 에너지 기업에 대한 외국 공기업 인수 두 건, 즉 중국 공기업 CNOOC에 의한 Nexen 인수와 말레이시아 공기업 Petronas에 의한 Progress Energy 인수를 승인하였다.
28. 에너지헌장조약(Energy Charter Treaty) 제1조 (7).
 29. 제1조 (정의) (2)(b) 아랍에미리트의 경우 “투자자”는 다음을 의미한다:
 1. 아랍에미리트의 연방정부,
 2. 지방정부 및 산하 지자체 및 금융기관,
 3. 아랍에미리트 국적을 가진 자연인 또는 법인,
 4. 아랍에미리트에서 설립된 기업.
 30. 이는 캐나다-베냉(BIT), 캐나다-탄자니아(BIT), 콜롬비아-대한민국(FTA), 일본-모잠비크(BIT), 그리고 일본-사우디 아라비아(BIT)간 협정이다.
 31. OECD(2009), “Foreign Government-Controlled Investors and Recipient Country Investment Policies: A Scoping Paper”.
 32. 국제투자보증기구협정(Multilateral Investment Guarantee Agency Convention, MIGA Convention) 제13조 (a)(iii).
 33. 본 장은 OECD 사무국 교역농업국(Directorate for Trade and Agriculture)의 Przemyslaw Kowalski와 Kateryna Perepechay가 작성하였다.
 34. 주목할만한 예외로 커뮤니티 등급 국가의 지원과 경쟁정책이 통합된 유럽연합(EU)을 꼽을 수 있다.

35. 다음 참조.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153030.pdf

36. 국가간 경쟁의 시각에서 본 호주와 유럽연합(EU)의 경쟁 중립성 조항에 대한 보다 상세한 논의는 OECD(2013b)를 참조.

37. 경쟁 중립성에 관한 2012년 OECD 보고서는 관련 사례를 제공하지만 모범사례를 선정하거나 지침을 개발하지는 않았다(OECD, 2012a).

38. OECD(2011)와 OECD(2013b) 참조.

39. 비록 본 보고서의 직접적인 범주를 벗어나지만 양자투자협정도 중요한 요소이다. 이와 같은 협정에 따른 국영기업(state enterprises) 처리의 일부 측면들이 OECD(2013b)와 Shima(2015)에서 다루어지고 있다.

40. 한미 협정의 경우를 예로 들어보면 지배지분을 통한 통제가 포함된다. 소유 또는 지배지분을 통한 통제는 직간접적일 수 있다. 해당 협정문은 다음을 참조.

<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>

41. Kawase(2014) 참조.

42. 다음 참조. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153030.pdf

43. 국영기업(state enterprises)과 관련된 국가별 관행 및 규제에 관한 OECD 데이터베이스는 다양한 국가의 국내정책과 국제의무, 그리고 정부부문에 대한 대외 의무(WTO, PTA 및 BIT)를 정밀하게 조사한다. 주 7 참조. 데이터베이스는 다음에서 열람할 수 있다. <http://oe.cd/state-enterprises>.

44. 은폐된(covered) 국영기업(state enterprises)의 정의가 향후 협상에 있어 결정적인 쟁점이 될 수 있다고 주장한 Hufbauer et al(2015)에서도 이를 경고한 바 있다.

45. Potter(2001) 등 참조.

46. Gestrin and Shima(2013) 또는 Kowalski et al.(2013) 참조.

47. 본 장은 OECD 사무국 금융기업국(Directorate for Financial and Enterprise Affairs)의 Sara Sultan Balbuena가 Antonio Capobianco와 Mona Chammas의 조력을 받아 작성하였다.

48. 이 점에 관한 상세한 분석은

<http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=C/MIN>

- (2014)17[http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=C/MIN\(2014\)17](http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=C/MIN(2014)17) 참조.
49. Capobianco와 Christiansen(2011)에서 논의된 또 다른 전략으로 문제가 될 수 있는 분야로 “기술의 전략적 선택(strategic choice of a technology)”이 있다. 저자는 다음을 강조한다. “공기업이 예컨대 실행할 다양한 생산기술 중에서 선택할 권한과 함께 전략적으로 기술을 선택할 수 있는 지위에 있는 경우, 이 기회를 틈타 비효율적인 기술을 이용하여 운영함으로써 특별히 높은 고정비를 대가로 상대적으로 낮은 한계생산비를 확보할 수 있다. 이와 같은 전략을 추구하는 이유는 비정상적으로 낮은 수준의 한계생산비를 확보하여 원가 이하로의 가격책정에 대한 금지를 완화하기 위함이다.”
 50. 당국 간 법집행 쟁점에 대한 경험을 교환하기 위한 플랫폼을 제공하는 OECD 경쟁위원회와 국제경쟁네트워크(ICN) 등을 통하여.
 51. OECD 데이터베이스에서 분석한 결과와 동일한 평가 결과를 보인 국제경쟁네트워크의 다음 2014 조사(ICN, 2014)를 참조.
www.icnmarrakech2014.ma/images/SOE_under_competition_law_Morocco.pdf.
UNCTAD 조사와 유사한 결과를 보려면 Fox and Healy(2013) 참조.
 52. 공기업 범주 밖의 예외가 있을 수 있다. 예컨대 비상장 공기업, 예산통제(ring-fenced)를 받는 공기업, 정부 및 기타 공공기관, 그리고 기존 업체로서의 우위를 유지하고 있는 최근에 민영화된 기업 등의 활동이 그것이다.
 53. 대부분의 국가에서 남용과 카르텔은 불법이며 벌금, 전문자격 박탈, 징역형 등 무거운 제재로 처벌되는 반면, 인수합병은 예방적 규제의 대상이며 해결 불능의 공정경쟁상의 문제를 발생시킬 경우에만 금지할 수 있다. 앞의 두 가지 쟁점은 아래 제2절의 독과점 금지규제 집행의 일환으로 살펴볼 것이다. 기업인수합병(M&A) 규제에 관한 세번째 쟁점은 제3절에서 상세히 다룬다.
 54. 관련 시장으로는 수요공급의 시각에서 대체가능한 모든 제품 또는 서비스를 포함한다. 시장의 지리적 폭은 기본적으로 고객이 새로운 공급자를 찾기 위해 얼마나 멀리 갈 것인가로 결정된다. European Commission, 2015b 참조.
 55. 예컨대 경쟁당국은 외국 공기업에 대한 결정을 집행하는 데에 있어 동일한 해당 행위가 공기업 자국 내에서 불법이 아닌 경우 어려움을 겪을 수 있다.

56. OECD, 2015d 참조.
57. 바꾸어 말하면 경쟁당국은 해당 기관들이 정부로부터 독립적으로 활동하고 서로 간에 분리된 단체로서 활동하는 개별적인 국가관리기관(state-controlled entities)인가를 결정하고, 이후에는 이들 간의 협조가 불공정경쟁에 해당하는가를 판단해야 한다.
58. 유사한 심의절차가 지배적 지위 남용 건에도 적용된다.
59. 다음의 EC의 인수합병규제(Merger Regulation), para 22 참조. “지분집중에 대한 규제를 위해 개설할 제도는 협정의 제86(2)조에 위배됨이 없이 공공 및 민간 부문 간의 비차별 원칙을 존중한다. 따라서 공공부문의 경우, 지분집중 건과 관련된 사업의 매출을 산출함에 있어, 독립적 의사결정권을 갖고 경제 단위를 구성하는 사업들을 그 자본의 보유상황이나 적용되는 행정적 감독규정과 무관하게 고려할 필요가 있다. 또한 다음 EC의 인수합병규제 부청장의 2011년 성명 참조. “정부소유 기업이 동일 정부가 소유한 타 기업들로부터 독립적으로 운영되는 경우, 거래에 있어 별도의 상대자로 간주한다. 해당 정부가 다수 기업에 걸쳐 의사를 결정한 경우, 타 기업들도 거래영향 평가의 대상으로 포함시켜야 한다”.
- http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2011_07_en.pdf
60. 보다 상세한 논의는 Competitive Neutrality: Maintaining a level playing field between public and private business (OECD, 2012a) 참조. 경쟁 중립성 정책수단 목록과 정부 관련 공정경쟁 왜곡의 주요 범주별 수단들을 보려면 OECD(2015d) 참조.
61. 효과적인 보조금 규제의 사례는 유럽연합(EU)의 정부지원규제 제도에서 찾아볼 수 있으며, 규제영향평가 제도는 전 세계 다양한 국가에서 찾아볼 수 있는데, 다양한 변수에 대한 신규 또는 기존 규제(업종 규제 등)의 영향평가로 이루어지지만 항상 경쟁 환경에 대한 영향평가를 포함하는 것은 아니다.
62. 민간기업보다 외국 정부의 지원을 받는 기업에 대하여 경쟁법을 더 집행하는 경향성에 대한 상세한 논의는 OECD, 2010a 참조.
63. 예컨대 영리 활동과 비영리 활동 간의 비용이 명백하게 분리되거나 회계처리되지 않았다면 경쟁당국이 이용하는 원가 이하 벤치마크는 실효성이 없을 수 있다.
64. 본 장은 OECD 사무국 금융기업국(Directorate for Financial and Enterprise Affairs)의 Hans Christiansen이 작성하였다.

65. 이러한 현상이 공기업에 국한되는 것은 아니나 해외 자산에 대해 과지불하거나 수익성 없는 기업을 인수할 공기업 능력에 따라 문제가 될 수 있다. 경영진이 잘못된 투자를 집행해도 처벌받지 않기 때문에 후자는 정부가 전 지분을 소유하고 상장하지 않은 공기업의 경우 발생할 가능성이 높다.
66. 이에 대한 예는 금융위기 전 민간 및 정부소유 독일 은행들의 기업행태에 대한 학계의 연구에서 주장된 바 있다(Hau and Thum, 2009). OECD(2013c) 참조.
67. (OECD, 2014g).
68. 여기에서 사용하는 “기업 책임(corporate responsibility)” 개념은 다른 맥락에서 “기업 책임경영(responsible business conduct)”이나 “기업의 사회적 책임(corporate social responsibility)”이라 부를 수 있는 개념과 동일하게 사용하였다.
69. 이에 대해서는 The Economist(2013)에 개략적으로 설명되어 있다.
70. 일부 사례는 OECD(2012a) 참조.
71. 예를 들면 OECD(2010a)에 참여한 여러 경쟁당국.
72. OECD(2012a).
73. 이 외의 5개국에서 구체적인 공기업의 기업 지배구조 법규에 대해 공개된 온라인 사이트를 통해 참조하고 있으나 해당 법규 자체가 온라인상에 업로드되지 않았거나 접근할 수는 없는 것으로 보인다.
74. 다음 사이트 참조.
www.caf.com/media/1390994/lineamientos-gobierno-corporativo-empresas-estado.pdf
75. 대부분의 법규는 비구속적 정부 지침서(non-binding government guidance)의 일환으로 작성되었다(19개국 참여). 해당 법규는 4개국에서 정부의 명령 또는 결의의 형태로 채택되었고, 3개국에서는 비정부 지침(non-government guidance)의 형태로(상기 요약 참조), 또 4개국에서는 법률(law) 또는 법률의 부칙(annex)으로 채택된 바 있다.
76. 준수요건의 수준은 다음과 같이 다양하다. 12개국에서 법규의 준수가 필수적이고, 8개국에서는 준수 또는 소명(comply-or-explain) 방식이며, 7개국에서는 준수의 의무가 없다.
77. 일부 국가에서는 민간 상장사에 적용되는 기존 기업 지배구조 법규를 공기업에 동일하게 적용하기 때문에 공기업에 관한 별도 법규의 필요성을 인식하지 않고 있다.

78. 바탕이 된 분석 자료로는 OECD 회원국 관행에 대한 1차 수집자료(OECD, 2012a)와 이후 다수의 파트너국가로 확대한 분석자료(OECD, 2013c)가 있다.
79. 같은 책. OECD 경쟁위원회는 현재 여러 국가에 걸친 경쟁 중립성 제도를 수집 중이다.
80. 일반적인 정부활동이 경쟁법 범위에 포함되지 않거나 특히 전략적 국가안보 또는 경제적 이해와 관련된 특정 업종에서 공기업을 경쟁법에서 제외시키는 법률이 존재할 수 있다.
81. 이 점은 OECD(2010a)에 참여한 여러 경쟁당국에서 제기된 바 있다.
82. 이 경우, 실제로 공기업이 민간기업과 크게 다르지 않을 수 있다. 민간기업에 대한 기업 지배구조 법규의 근거 중 하나는 이들이 기업과 투자자 이해에 따라 행동하지 않는 기업내부자 또는 대주주의 영향으로, 이윤과 가치 극대화를 추구하지 않는 “대리인문제(agency problem)”를 겪을 수 있다는 데에 있다.
83. “경제활동”과 “공공정책 목표”가 상호배타적이지 않으며 실제로는 동시에 추구될 수 있다는 점이 중요하다. 예컨대 한편으로는 경제활동이면서도 다른 한편으로는 수많은 국가에서 공익에 입각하여 유지되며 정부 보조의 대상이 되는 승객운송 철도서비스 제공을 꼽을 수 있다.
84. 자주 인용되는 또 다른 이유는 일부 업종에 존재하는 자연발생적 독점과 특정 기업의 국가소유를 유지하려는 정치적 의지가 있다.
85. 그럼에도 불구하고 공기업, 특히 신흥국의 공기업이 상대적으로 이와 같은 경제 업종에 집중되어 있다는 사실도 간과해서는 안된다.
86. 반대로 일부 정부에서는 이를 공기업의 공공정책 목표에 대한 확대로 인식할 수도 있다. 라트비아의 공기업 부문에 대한 OECD 심의에서 라트비아 최대 산림업체의 정부소유권을 유지하도록 한 가장 큰 이유는 경제위기 시기에 국가의 가구 및 목재가 공 산업에 지속적인 원자재 공급을 확보하기 위해 필요했기 때문이다.

참 고 문 헌

- Bowman, Megan; Gilligan, George and O'Brien, Justin(2014), "China's SOEs test the waters in the South China Sea," East Asia Forum Quarterly, 24 July 2014. Available at: www.eastasiaforum.org/2014/07/24/chinas-soes-test-the-waters-in-the-south-china-sea/
- Business Council of Australia(2014), "Discussion Paper on Foreign Investment and State-owned Enterprises: Managing the Risks to Maximise the Benefits," August. Available at: www.bca.com.au/docs/1bfca3a6-e06b-49a4-bd5a-a3d730772d9c/Disc_Paper_on_Foreign_Investment_WEB_FINAL_28.8.2014.pdf
- Capobianco, A. and H. Christiansen(2011), "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options," OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfjgdhg6-en>
- Carew, Sinead and Wohl, Jessica(2011), "Huawei backs away from 3Leaf acquisition," Reuters, 19 February. Available at: www.reuters.com/article/2011/02/19/us-huawei-3leaf-idUSTRE71I38920110219
- Cheng T.K., Lianos I. and Sokol D.D.(2014), *Competition and the State*, Stanford University Press, 2014, pp. 304, www.sup.org/books/title/?id=22638.
- Chintu, Namukale and Williamson, Peter J(2013), "Chinese State-Owned Enterprises in Africa: Myths and Realities," *Ivey Business Journal*, March / April. Available at: <http://iveybusinessjournal.com/publication/chinese-state-owned-enterprises-in-africa-myths-and-realities/>
- Christiansen, H.(2013), "Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises," OECD Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4dkhztkp9r-en>

- Christiansen, H. and Y. Kim(2014), "State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field," OECD Corporate Governance Working Papers, No. 14, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0xvfv16nw-en>
- Coco R.(2014), "Rail liberalisation and cabotage in the EU," A contribution by the ICA, *Italian Antitrust Review*, Vol 1, Issue 1 (2014), available at: <http://iar.agcm.it/article/view/9937>
- Capobianco, A. and H. Christiansen(2011), "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options," OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfjgdhg6-en>
- Council on Foreign Relations(2008), "Foreign Investment and National Security: Getting the balance right" No. 18, July.
- Cuervo-Cazurra, Alvaro; Inkpen, Andrew; Musacchio, Aldo; and Ramaswamy, Kannan, "Governments as owners: State-owned multinational companies," *Editorial in Journal of International Business Studies* (2014) 45, pp. 919-942.
- Ding, Yuan; Meyer, Klaus E.; Li, Jing; and Zhuang, Hua(2014), "Overcoming distrust: how SOEs adapt their foreign entries to institutional pressures abroad," *Journal of International Business Studies* 45, pp. 1005-1028.
- Dong, Yizhe; Meng, Chao; Firth, Michael; Firth, Wenxuan Hou(2014), "Ownership structure and risk taking: Comparative evidence from private and state controlled banks in China," *International Review of Financial Analysis*, December, pp. 120-130.
- Drysdale, Peter(2015), "Chinese state-owned enterprise investment in Australia," *East Asia Forum Quarterly*, 25 August 2014. Available at: www.eastasiaforum.org/2014/08/25/chinese-state-owned-enterprise-investment-in-australia/
- Duanmu, Jing(2014), "State-owned MNCs and host country expropriation risk: The role of home state soft power and economic gunboat diplomacy," *Journal of International Business Studies* (2014) 45, pp. 1044-1060.
- Dutta, Ashok(2013), "Indian state-owned-enterprises are eager to invest in Canada," *Alberta Oil Magazine*, 23 December. Available at: www.albertaoilmagazine.com/2013/12/india-investment-canada-oilsands/

- European Commission(2015a), "Possible Provisions on State Enterprises and Enterprises Granted Special or Exclusive Rights or Privileges," Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153030.pdf
- European Commission(2015b), Competition Policy Brief, March 2015. Feldman, Mark (2014). "The Standing of State-Owned Entities under Investment Treaties," Chapter 15 in: "Yearbook on International Investment Law & Policy 2010-2011," edited by Karl P. Sauvant (Oxford University Press, 2012)
- Fox, E. and Healy, D.(2013), When the State Harms Competition – the Role for Competition Law.
- Francis, Mike(2014), "Chinese investors in Oregon wind farm project are entitled to know better why Obama administration blocked it, court rules," *The Oregonian*, 15 July. Available at: www.oregonlive.com/business/index.ssf/2014/07/chinese_investors_in_oregon_wi.html
- Gaukrodger, D.(2010), "Foreign State Immunity and Foreign Government Controlled Investors," OECD Working Papers on International Investment, No. 2010/02, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p0ksqs7-en>.
- Gestrin, Michael(2014), "State-owned enterprises finding bigger role in global investment," *East Asia Forum Quarterly*, "The State and Economic Enterprise," Available at: www.eastasiaforum.org/2014/11/27/state-owned-enterprises-finding-bigger-role-in-global-investment/
- Hau, H. and M. Thum(2009), "Subprime Crisis and Board (In-) Competence: Private vs. Public Banks in Germany," *Economic Policy* 60, CESifo Working Paper 2640.
- Hongtu, Zhao(2015), "The myth of China's overseas energy investment," *East Asia Forum Quarterly*, 4 March 2015. Available at: www.eastasiaforum.org/2015/03/04/the-myth-of-chinas-overseas-energy-investment/
- Hubbard, Paul and Williams, Patrick(2014), "Chinese SOEs: some are more equal than others". *East Asia Forum Quarterly*, 24 August 2014. Available at: www.eastasiaforum.org/2014/08/24/chinese-soes-some-are-more-equal-than-others/

- International Competition Network(2014), "State-Owned Enterprises and Competition," April, 2014.
- Kawase, Tsuyoshi(2014), "Trans-Pacific Partnership Negotiations and Rulemaking to Regulate State-Owned Enterprises," VOX CEPR, 29 July. Available at: www.voxeu.org/article/trans-pacific-partnership-negotiations-and-rulemaking-regulate-state-owned-enterprises
- Kowalski, P., et al.(2013), "State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications," OECD Trade Policy Papers, No. 147, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869ckqk71-en>
- Kowalski, P. and K. Perepechay(2015), "International Trade and Investment by State Enterprises," OECD Trade Policy Papers, No. 184, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrtcr9x6c48-en>
- KPMG(2014), "Demystifying SOE Investment in Australia," Paper prepared for the Business Council of Australia, August. Available at: <http://demystifyingchina.com.au/reports/N12035MKT-Demystifying-SOE-Investment.pdf>
- Lee, John(2013), "Cyber Kleptomaniacs: Why China Steals Our Secrets," *World Affairs Journal*, September/ October. Available at: www.worldaffairsjournal.org/article/cyber-kleptomaniacs-why-china-steals-our-secrets
- Nakagawa, J.(2012), "Regulatory Harmonisation Through FTAs and BITs: Regulation of State Owned Enterprises," Working Paper No. 2012/55, Online Proceedings, Society of International Economic Law.
- Kawase, T.(2014), "Trans-Pacific Negotiations and Rulemaking to Regulate State-owned Enterprises," Policy Update, No. 053, RIETI.
- Kowalski, P.(2013), "Strengthening the Rules on State Enterprises," in Evenett, S. and A. Jara (eds) *Building on Bali: A Work Programme for the WTO*, Centre for Economic Policy Research, A VoxEU.org eBook. Available at: www.voxeu.org/content/building-bali-work-programme-wto
- Milhaupt, C. and Zheng, W(2015), "Beyond Ownership: State Capitalism and the Chinese Firm,"

- OECD(2008), "Protection of 'Critical Infrastructure' and the Role of Investment Policies Relating to National Security," Kathryn Gordon and Maeve Dion, May. OECD Freedom of Investment Roundtables. www.oecd.org/investment/investment-policy/40700392.pdf
- OECD(2009), Gordon, Kathryn and Tash, April, "Foreign government- controlled investors and recipient country investment policies: A scoping paper," Available at: www.oecd.org/investment/investment-policy/42022469.pdf
- OECD(2010a), "State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality," Series Roundtables on Competition Policy, No. 106. www.oecd.org/competition/sectors/48070736.pdf
- OECD(2010b), "The Corporate Governance of SOEs operating Abroad," <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/44215438.pdf>
- OECD(2012a), "Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business," OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178953-en>
- OECD(2012b), "State Ownership in the Steel Industry: Issues for Consideration," internal working document, Directorate for Science, Technology and Industry.
- OECD(2013a), "A Stock-Taking of International Investment by State- owned Enterprises and Relevant Elements of National and International Policy Frameworks," unpublished OECD document.
- OECD(2013b), "Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices," OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200425-en>
- OECD(2013c), "Competitive Neutrality: National Practices in Partner and Accession Countries," OECD Internal Working Document.
- OECD(2014a), "Risk Management and Corporate Governance," OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208636-en>
- OECD(2014b), "The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries," OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215610-en>
- OECD(2014c), "International Co-operation in Competition Law Enforcement," OECD Publishing,

- Paris, www.oecd.org/daf/competition/Challenges-Competition-Internat-Coop-2014.pdf
- OECD(2014d), "Recommendation concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings," www.oecd.org/daf/competition/2014-rec-internat-coop-competition.pdf
- OECD(2014e), "A comparative study of mergers and acquisitions by privately- and state-owned enterprises: summary of main findings," unpublished OECD document.
- OECD(2014f): Lehmann, F.N.A. and A-T. Tavares-Lehmann(2014), "State-to-State dispute settlement and the interpretation of investment treaties," Study prepared for the Freedom of Investment Roundtable. Unpublished OECD document.
- OECD(2014g), "OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials," OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>
- OECD(2015a), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>
- OECD(2015b), *State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239944-en>
- OECD(2015c), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises LATVIA*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/daf/ca/OECD-Review-Corporate-Governance-SOE-Latvia.pdf
- OECD(2015d), "Roundtable on Competition Neutrality: Issues Paper by the Secretariat," OECD Internal Working Document, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)5&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)5&docLanguage=En)
- OECD(2015e), "Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality," Background documents, Australian submission to the Competition Committee, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm
- OECD(2015f), "Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality," Background documents, European Commission submission to the Competition Committee, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm

- OECD(2015g), “Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality,” Background documents, Russian Federation submission to the Competition Committee, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm
- OECD(2015h), “Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality,” Background documents, Italian Submission to the Competition Committee, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm
- OECD(2015i), “Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality,” Background documents, Expert Note by Thomas Cheng, University of Hong Kong, June 2015, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm
- OECD(2015j), “Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality,” Background documents, Expert Note by Pierre- André Buigues, University of Toulouse, June 2015, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm
- OECD(2015k), “Competition Committee Roundtable and Hearing on Competitive Neutrality,” Background documents, Expert Note by N. Petit, “Implications of Competitive Neutrality for Competition Agencies: A Process Perspective”, Expert Note to the Competition Committee Roundtable on Competitive Neutrality, June 2015, www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm
- OECD(2015l), Zhu Kai and Andrea Goldstein, “Chinese Central SOEs' Investment in Europe and France: Overview and Impact,” Internal Working Document.
- OECD(2015m), *State-Owned Enterprises in the Development Process*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229617-en>
- OECD(2015n), “China’s Approach to Responsible Business,” Global Forum on Responsible Business Conduct, Session Note, 18 June 2015. Available at: <https://mneguidelines.oecd.org/globalforumonresponsiblebusinessconduct/2015GFRBC-China-RBC-background-note.pdf>.
- OECD(2015o), “Public financial support to new investments in the global steel industry: Work in progress,” Internal working document, Directorate for Science, Technology and Industry.

- OECD(2015p), "Excess Capacity in the Global Steel Industry and the Implications of New Investment Projects," OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js65x46nxhj-en>
- OECD(2016a), "Steel Market Developments: Q4 2015," OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/sti/ind/1-Steel-market-developments-2015Q4.pdf.
- OECD(2016b), "Compendium on SOE Governance," internal working document, Directorate for Financial and Enterprise Affairs.
- Rennie, M. and F. Lindsay(2011), "Competitive Neutrality and State- Owned Enterprises in Australia: Review of Practices and their Relevance for Other Countries," OECD Corporate Governance Working Papers, No. 4, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg54cxkxm36-en>
- Shima, Y.(2015), "The Policy Landscape for International Investment by Government-controlled Investors: A Fact Finding Survey," OECD Working Papers on International Investment, 2015/01, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js7svp0jkns-en>
- Sanger(2006), "Under Pressure, Dubai Company Drops Port Deal," *New York Times*, 10 March. Available at: www.nytimes.com/2006/03/10/politics/10ports.html?pagewanted=all&_r=0
- Sauvant, Karl(2012), "Chinese investment: new kid on the block learning the rules," *East Asia Forum Quarterly*, 'China's Investment Abroad'. 29 August 2012. Available at: www.eastasiaforum.org/2012/08/29/chinese-investment-new-kid-on-the-block-learning-the-rules/
- Smith, Justin; Watson, Robert Ogilvy; Davis, Rich(2012), "Trends and issues for cross-border investment by state-owned enterprises," PLC multi-jurisdictional guide to mergers and acquisitions law, Available at: <http://us.practicallaw.com/0-519-2701#null>
- Sultan Balbuena, S.(2016), "Concerns Related to the Internationalisation of State-Owned Enterprises: Perspectives from regulators, government owners and the broader business community," OECD Corporate Governance Working Papers, No. 19, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0xvx0b223-en>
- Sun, Yun(2014), "Africa in China's Foreign Policy," John L. Thornton China Center and Africa

- Growth Initiative, Brookings Institution, Available at: www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/04/africa-china-policy-sun/africa-in-china-web_cm7.pdf
- The Economist(2013), "How to lose half a trillion Euros: Europe's electricity providers face an existential threat," 12 October 2013
- Wiley Rein LLP(2013), "CFIUS Forces Chinese Government-Backed Firm to Divest Interest in Canadian Mining Company With U.S. Operations," News & Insights, 25 June. Available at: www.wileyrein.com/newsroom-articles-2752.html
- WTO(2012), "China — Certain Measures Affecting Electronic Payment Services," Dispute Settlement, Dispute DS 413, accessible at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds413_e.htm
- WTO(2014), "United States — Countervailing Measures on Certain Hot- Rolled Carbon Steel Flat Products from India," Dispute Settlement, Dispute DS 436, accessible at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds436_e.htm
- United States Department of State(2014), "2014 Investment Climate Statement: Canada," Available at : www.state.gov/documents/organization/226813.pdf
- Zhang, Angela Huyue(2012), "The Single Entity Theory: An Antitrust Time- Bomb for Chinese State-Owned Enterprises?" (December 5, 2011). *Journal of Competition Law and Economics*, Volume 8, Issue 4, 805-830 (2012). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2035146>
- Zhang, Angela Huyue(2014), "Foreign Direct Investment from China: Sense and Sensibility," 34 *Nw. J. Int'l L. & Bus.* 395 (2014). <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol34/iss3/2>

경제협력개발기구 (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD)

경제협력개발기구(OECD)는 각국 정부가 세계화로 인한 경제, 사회 및 환경 문제에 대처하기 위해 협력하는 독보적인 포럼이다. OECD는 회원국들이 기업지배구조, 정보경제, 고령화 인구 문제 등 새롭게 대두된 쟁점들을 올바르게 이해하고 대처할 수 있도록 최선의 노력을 한다. 이를 위해 OECD는 회원국들이 각국의 정책 경험을 비교하고, 공동문제에 대한 해결책을 모색하며, 모범사례를 발굴하고, 국내외 정책을 조율할 수 있는 환경을 조성한다.

OECD 회원국은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 룩셈부르크, 멕시코, 미국, 벨기에, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아이슬란드, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 체코, 칠레, 캐나다, 터키, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주이며 EU도 OECD 활동에 참여한다.

OECD Publishing은 경제, 사회 및 환경 문제에 대한 OECD의 통계수집 및 연구 결과뿐만 아니라 회원국 간 합의한 규약, 지침 및 기준을 널리 공유한다.

공기업의 해외진출과 경쟁

발 행 2017년 11월 30일

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

Tel: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

조 판 및
인 쇄 경성문화사

© 한국조세재정연구원 2017

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

공기업의 해외진출과 경쟁

State-Owned Enterprises as
Global Competitors

