

우리 나라 公企業民營化推進方向에 관한 연구

郭 秀 一* · 金 宇 峰**

《차례》

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 研究의 目的 | VI. 우리나라 民營化 現況 및 成果 |
| II. 研究의 範圍 및 方法 | VII. 外國의 民營化 事例 |
| III. 公企業에 대한 一般的 考察 | VIII. 政府의 民營化 政策分析 |
| IV. 우리나라 公企業의 現況 | IX. 結論 |
| V. 民營化 | |

I. 研究의 目的

우리 나라 公企業은 1960년대에서 1980년대초에 이르는 經濟의 高度成長期에 있어서 成長의 主導的 部門으로 중요한 역할을 담당해 왔다. 그러나 최근 많은 나라에서 公企業의 經營效率에 대한 疑懼心이 높아지고 있는 추세와 함께 우리나라에서도 公企業 效率性 提高에 대한 필요성이 대두되고 있다. 즉 公企業의 赤字運營, 낮은 生產性, 높은 外資依存度 등이 지금까지의 國民經濟의 寄與에도 불구하고 改善의 필요성이 높아지고 또 미래의 급변하는 經營與件에 적응할 수 있는 經營ability이 충분하지 못하다는 지적도 나오고 있다. 또 民間部門으로부터의 巨大資金 동원 능력이 향상되었고, 우리나라 民間企業들의 비교적 성공적인 世界市場 進出이 民營화의 필요성을 더욱 加速시키고 있다. 이에 정부는 公企業 民營화의 연구와 함께 일부 구체적인 계획을 밝히고 있다.

그런데 公企業의 民營化는 그 영향이 該當企業內部뿐 아니라 市場競爭, 國富의 配分, 產業構造, 國家財政 등 경제 전반적인 것이므로 政府, 民間企業, 金融機關, 公企業 經營者 및 勤勞者 등 利害當事者들의 의견조정뿐 아니라 消費者, 一般國民, 學界의 의견을 수렴할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 필요성에 적응하기 위하여 民營化의 目的과 必要性의 검토, 一般的 節次의 고찰, 過去事例研究 등을 통하여 우리나라 公企業 民營化 推進政策의 合理的 方向을 제시하는데 도움이 되는 바탕을 제공하는데 目的이 있다.

*서울大學校 經營大學 教授

**建國大學校 商經大學 經營學科 助教授

II. 研究의 範圍 및 方法

이 연구에서는 전술한 것과 같이 우리나라 公企業의 民營化 추진 방향모색에 대한 基礎調査와 이를 바탕으로 한 方向提示를 시도하기로 한다. 이를 위하여 먼저 公企業의 성격과 우리나라 公企業의 현황, 특성을 고찰하고, 民營化가 요청되는 배경적인 요소에 대해 검토한다.

民營化는 그 뜻한 바가 단순하지 않을 뿐 아니라 民營化 이후의 경제적·사회적 영향이 광범위하므로 民營化의 의의와 그 절차, 효과에 대한 一般的 考察과 우리나라와 외국에서의 民營化 成果, 節次 등에 대한 연구가 있겠다.

이어서 현재 우리나라 政府의 民營化 계획 및 정책을 정리하고 이의 問題點을 提起하며, 끝으로 民營化의 基本的 目標, 外國의 例 등에 비추어 보다 合理的이고 一貫性 있는 民營化 政策樹立의 바탕을 導出하도록 시도한다.

그러나 이 研究는 특정상황에서의 民營化에 필요한 실천적인 방법의 제시에 主目的이 있다기 보다는 民營化 政策樹立에서 보편적으로 고려되어야 할 요소를 부각시키기로 한다.

III. 公企業에 대한 一般的 考察

1. 公企業의 定義

公企業은 개괄적으로 볼 때 國家 또는 地方自治團體에 의해 所有 經營되는 企業 또는 事業이라 하겠다. 좀더 세밀한 經濟的 定義로는 “公共團體(public authorities)가 所有하거나 統制하며, 그 生產物이 販賣되는 生產單位體(productive entity)”^[4]를 들 수 있겠다.

이 定義에서

- (1) 生產單位體란 財貨나 서어비스를 생산하여 독자적인 예산을 가지고 있는 識別可能한 意思決定單位를 말하며,
- (2) 所有한 公共團體의 持分率이 적절 간접으로 10%이상인 경우를 말하고,¹⁾
- (3) 統制란 주로 최고경영층의 任命權을 통하여 内部意思決定에 참여할 수 있는 권한을 말하며,²⁾

(1) 구체적 지분율에 대하여는 다른 의견도 있다[18].

(2) regulation과의 차이에 대한 이론이 있다[18].

(4) 生產物의 販賣(매출액)로 經常費의 50% 이상을 충당할 수 있는 것을 의미한다.

우리 나라의 公企業을 廣義의 으로 볼 때 政府企業(중앙정부부서)로부터 政府投資(또는 出資)機關, 再投資機關 및 地方 公企業에 이르기까지 그 범위가 매우 넓다.

여기에서는 본 연구의 주된 관심 부분인 政府企業, 政府投資機關, 政府出資機關, 政府再投資機關에 한정하기로 한다.

政府出資機關은 비록 정부의 所有持分은 적으나 사실상 정부가 임의적 권한을 행사할 수 있는 기관이고, 再投資機關은 민영화와 관련하여 비록 정부의 직접적인 지분은 없으나 사실상 政府投資 또는 出資機關에 의해 정부의 강력한 영향력이 미치고 현재 政府 民營化 計劃의 주요대상이므로 본 연구의 대상에 포함시키기로 한다.

2. 公企業의 特質：企業性과 公共性

公企業 經營上의 기본문제는 경영의 自主性 내지 能率性과 公共에 대한 責任性(public accountability)을 조화시키는 것으로, 결국 公企業 設立動機(경제적 동기와 정치사회적 동기)와 관련하여 公共性과 企業性³⁾을 어떻게 하면 동시에 충족시키는가 하는 것이다.

公共性이란 국가, 사회, 국민 등의 발전, 이익, 복지, 안전 등을 증진시키는 性向으로 볼 수 있다. 公共性의 대상, 즉 공공성의 증진은 누구를 위한 것이냐 하는 것은 개념적으로는 국가, 사회, 국민 등으로 이해되나 실제로는 농민, 중소기업, 서민계층, 지역주민 등特定集團을 대상으로 하는 경우도 많다.

또 公共性⁴⁾의 내용인 發展, 利益, 福祉, 安全 등의 내용은 대체로 정부가 국민, 각종 利害集團 및 企業 등의 欲求와 주장을 投票 등의 意思決定 메카니즘을 통하여 구체화시켜 나가게 된다.

이 公共性의 확보 수단으로서 공기업의 公共的 所有(public ownership)와 公共的 支配(public control)의 근거가 될 수 있는 것이다.

公企業에서의 企業性이란 공기업의 “기업”으로서의 성격, 즉 계속적으로 財貨나 서어비스를 생산하여 영리 또는 능률(efficiency)을 추구하는 주체로서의 성격을 말한다. 이는 私企業에서의 효율성(수익성과 효율성으로 표현되기도 한다) 추구와 동일한 것이다.

企業에 있어서 公共性과 企業性은 모두 필요한 요소인데 이는 대립적 관계라기보다 相互補完의 관계가 될 수 있느냐 하는 문제이다.

(3) 비슷한 견해로서 Mazzolini는 공기업의 존립목표로서 이윤목표(profit goal)와 도구목표(tool goal)를 두고 있다[6].

(4) 공공성에 대하여는 여러 기준이 있으나 Dahl과 Lindblom은 공공정책의 목표로 자유(freedom), 합리(rationality), 평등(equality), 안보(security), 발전(progress), 적절한 범위(appropriate inclusion)를 들고 있다.

公企業에 있어서는 일반적으로 목적으로서의 公共性과 手段으로서의 企業性을 相互補完的으로 볼 수 있는 때가 대부분이다. 즉 기업은 설립 당시부터 수행하여야 할 주요사업이 결정되어 있기 때문에 企業性이란 이러한 公益事業을 구체적으로 집행하는 과정에서 생산성 향상을 통하여 살려가야만 公共性이 충족될 수 있다[16].

그러나 이런 경우에도 필요한 사업수행비용 절감 등 經營合理化 측면에서 企業性과 公共性은 보완적이 될 수 있다.

3. 公企業의 失敗(非效率性)의 主要原因

公企業은 여러가지 점(설립동기 참조)에서 그 존재의 타당성을 인정받고 있으나 公共性 확보를 위한 관리와 특수성으로 非效率性을 나타낼 수 있다. 즉 公企業 관리 방법상의 특징으로 인해

- 1) “自由裁量의 缺如”로 업무환경변화에 대한 탄력적 적응이 어렵고, 구체적으로 公企業 財務活動(예: 자본의 조달, 이익의 배분 등)이나 인사상에 제약이 많다.
- 2) “政治的 干涉”으로 정책의 일관성이 저해되거나 非經濟的 意思決定이 이루어질 수 있으며,
- 3) “中央集權的 管理”에 의한 특수성 고려 무시나 官僚的 弊端이 나타나기도 한다. 특히 인사와 관련하여 최고경영진이 任命權者에 대해서만 책임(accountability)을 지려는 경향을 띠게 되어 公共性을 빙자한 企業性의 沮害原因이 된다.

한편 制度上, 經營上의 問題는 다음과 같다,

1) 會計시스템의 실패

會計시스템은 기업의 經濟的情報를 제공하여 사회 및 기업에 資源의 效率的 配分을 가능케 하는데 큰 목적이 있다. 그러나 公企業의 會計시스템은 이러한 목적을 충족시키지 못하는 경우가 있다. 예를 들어 民間企業에 비해 公企業이 정부에 의해 특별하게 낮은 비용으로 자본을 조달할 수 있는 경우, 공기업은 그 資本費用을 사회적으로 부담되는 자본 비용보다 낮게 계상하여 固定資產에 대한 정당한 評價가 이루어지지 못한다. 이에 따라 公企業은 자본 운용을 효율적으로 하지 못하게 되고, 減價償却 등이 미비되어 設備保存을 등한히 하거나 차후 많은 자본의 소모를 야기시킬 수 있다. 또 公企業은 ‘非金錢的 公益’을 會計 시스템에 나타내지도 못하고, 특수한 고용형태, 경영규제나 관행에 의한 장래의 부담을 負債로서 인식하지 못하는 경우도 있다(예를 들면 전매공사의 담배경작지원의 부담은 공사가 마음대로 그만 둘 수 없는 장래의 부담이 되고 있다).

2) 잘못된 COST/BENEFIT ANALYSIS

公企業의 존립의 근거가 되는 社會的 費用(social cost)과 社會的 利益(social benefit)의 분석에 있어서 경제적 효율성을 저해시키는 많은 요소, 즉 經濟的 損失을 가져오는 많은 요소들을 흔히 애매한 社會的 利益(social benefit : 공익)으로 처리하여 경제적 비효율성을 사회적 정의나 이익으로 호도하는 경우를 흔히 볼 수 있다.

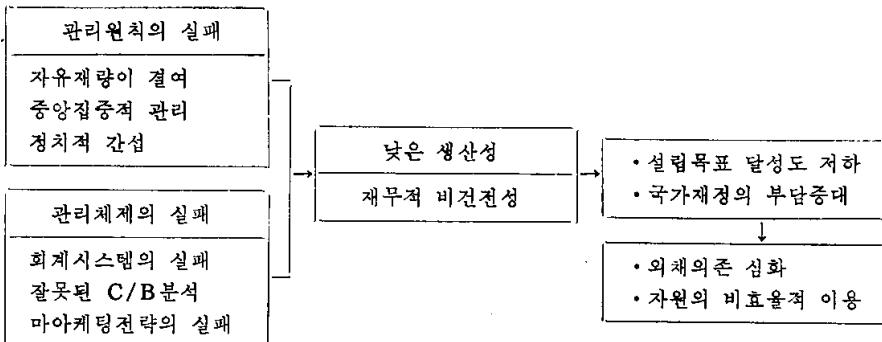
많은 開發途上國에서 이렇게 잘못된 COST/BENEFIT ANALYSIS로 資本과 資源을 낭비하는 많은 산업을 존속시키는 것을 쉽게 찾아볼 수 있다.

3) 消費者 中心 마아케팅 戰略의 失敗

公企業의 경우 흔히 생산하는 재화나 서비스에 대한 消費者 中心의 마아케팅 노력을 하지 않는다. 즉 소비자들이 요구하는 價格, 品質, 供給時期, 供給形態에 부응하려는 노력보다는 生產者 中心의 效用성에만 집착하게 된다. 따라서 財貨의 물리적 생산을 제외한 時間的 效用, 場所的 效用 등의 증대, 즉 마아케팅에 의한 부가가치 증대에는 실패하는 경우가 많다.

따라서 위의 6가지 현상으로 인해 1) 公企業의 設立目的 달성이 저하되고, 2) 국가의 財政의 負擔이 증대된다. 특히 재정적 부담과 관련하여 公企業의 대부분이 資本集約的 部門(sector)에 있어 지속적인 財政負擔이나 國庫補助를 필요로 하고 있다.

이렇게 目標達成이 저하되고 財政負擔이 증가되는 현상으로 持續的 企業經常赤字(財務的 건전성 저하), 낮은 生產性(운영상 효율저하)과 外債依存深化, 資源의 非效率的 利用이 현저하게 나타난다.



IV. 우리나라 公企業의 現況

현재 우리나라의 政府企業은 철도사업, 조달사업, 양곡관리사업, 우정사업(전매사업은 1987년 4월 1일자로 공사로 전환)의 4개가 남아 있다. 政府投資機關 및 出資機關은 1960년

〈表 IV-1〉 政府投資與出資機關現況

1987. 4. 現在

所 有	企 業 體 名	設 立 年 月 日	納入資本金 (A) (億 원)	政 府 所 有	
				納入金(B) (億 원)	B/A (%)
財務部	1. 韓 國 產 業 銀 行	1954. 4. 1	6,457	6,457	100.0
	2. 中 小 企 業 銀 行	1961. 8. 1	1,821	1,820	99.9
	3. 國 民 銀 行	1963. 2. 1	822	597	74.3
	4. 韓 國 住 宅 銀 行	1967. 7. 10	490	473	96.4
	5. 韓 國 造 幣 公 社	1950.10. 1	66	66	100.0
	6. 韓 國 證 券 去 來 所	1956. 2. 11	30	20	65.2
	7. 韓 國 專 賣 公 社	1987. 4. 1	11,730	11,730	100.0
動資部	8. 韓 國 電 力 公 社	1981.12.31	30,417	30,417	100.0
	9. 大 韓 石 炭 公 社	1950.11. 1	1,030	978	95.0
	10. 大 韓 鐵 業 振 興 公 社	1967. 5. 30	913	886	97.0
	11. 韓 國 石 油 開 發 公 社	1979. 3. 3	223	223	100.0
	12. 韓 國 交 通 公 社	1983. 8. 18	642	407	63.4
建設部	13. 大 韓 住 宅 公 社	1962. 7. 1	2,423	2,325	95.9
	14. 韓 國 道 路 公 社	1969. 2. 15	3,063	2,937	95.9
	15. 產 業 基 地 開 發 公 社	1974. 2. 1	5,201	5,060	97.3
	16. 韓 國 土 地 開 發 公 社	1979. 3. 27	2,487	2,296	92.2
農水產	17. 農 漁 村 開 發 公 社	1967.12. 1	100	100	100.0
	18. 農 業 振 興 公 社	1970. 2. 7	145	145	100.0
商 工	19. 大 韓 貿 易 振 興 公 社	1962. 6. 21	5	5	100.0
	20. 韓 國 綜 合 化 學 工 業 株 式 會 社	1973. 4. 1	878	126	14.3
勞 動	21. 韓 國 海 外 開 發 公 社	1976. 4. 20	9	9	100.0
	22. 勤 勞 福 祉 公 社	1977. 6. 1	620	620	100.0
文 教 交 通 通 信 文 公	23. 國 定 教 科 書 株 式 會 社	1952. 7. 15	82	76	92.3
	24. 韓 國 觀 光 公 社	1962. 6. 26	285	261	91.6
	25. 韓 國 電 氣 通 信 公 社	1981.12.10	19,505	19,505	100.0
	26. 韓 國 放 送 公 社	1973. 3. 1	1,512	1,512	100.0
投 資 機 關 計			79,326	77,419	97.6
財務部	27. 韓 國 外 換 銀 行	1967. 1. 30	4,050	100	2.5
	28. 韓 國 輸 出 入 銀 行	1976. 7. 1	4,579	1,729	37.8
	29. 韓 國 鑑 定 院	1969. 4. 25	20	10	49.4
	30. 大 韓 重 石 鐵 業 株 式 會 社	1952. 9. 10	200	14	7.0
商 工 科 技	31. 浦 項 綜 合 製 鐵 株 式 會 社	1968. 3. 25	4,113	1,373	33.4
	32. 韓 國 技 術 開 發 株 式 會 社	1981. 5. 1	352	110	31.2
投 資 機 關 計			13,314	3,336	24.9
合 计			92,540	80,755	87.2

資料：財務部 國庫局

까지 거의 대부분이(충주비료와 호남비료 제외) 일본인 소유였던 귀속사업체와 직접 간접으로 연관되어 있다.

이政府投資 및 出資機關은 1960년 이후 많은 既存機關(한국전력주식회사 등 19개)이 통합·개편·개칭되었고, 최근 韓國가스公社, 韓國專賣公社까지 24개가 신설되었으며, 市中銀行外에 7개가 民營化되어 그 구성은 현재 <表 IV-1>과 같다.

<表 IV-2> 우리나라 公企業 現況(1986)

區 分	企業體數	從業員數 (名)	豫算規模 (億원)	附加價值 (億원) ¹⁾
政 府 企 業	5	78,204	30,588	13,964
政 府 投 資 機 關	25	134,729	130,196	37,662 ²⁾
政 府 出 資 機 關	6	29,502	52,234	9,361
其 他 子 會 社	69	62,400	68,775	6,091 ³⁾
會 計	105	304,835	281,793	67,078

註: 1) 附加價值 金額은 1984年度分임.

2) 가스公社는 建設中이므로 附加價值 計算에서는 제외.

3) 1984年에 設立된 會社와 政府持分이 極小한(3% 미만) 會社 등 6個 企業 제외

資料:個別 企業體 決算書

한편 政府投資·出資機關의 子會社인 再投資機關은 부실채권의 인수, 신규사업설립 등의 여러가지 형태로 현재 72개사에 이르고 있다.

1986년 말 기준으로 5개 政府企業, 25개 政府投資機關, 6개 出資機關, 69개 再投資機關은 고도성장기에 있어 成長先導部門으로서의 기능과 각 산업의 성장효과를 다른 부분과 연결시키는 支援機能을 담당하였고, 효율적 자본시장의 未備에 의한 大單位 投資問題를 해결해 주었다.

이들 公企業의 예산규모는 1986년 기준 28조 1,793억원으로 정부예산(17조 2,093억원)의 약 1.64배에 달하고 있고, 1984년 附加價值 창출은 6조 7,078억원으로 우리나라 GDP 약

<表 IV-3> GDP 및 公企業部門 創出附加價值 推移 (單位: 億원)

	1963	1970	1977	1984	A
(1) 公企業附加價值	314.1	2,207.5	11,911.6	67,078.0	29.1%
(2) GDP	4,694.0	24,050.5	148,540.4	688,667.0	26.8
(3) 農林漁業 GDP	2,534.5	16,952.0	112,863.4	596,855.0*	29.7
(4) (1)/(2)%	6.7	9.2	8.0	9.6	
(5) (1)/(3)%	12.4	13.0	10.6	11.2	

資料: EPB, 主要經濟指標, 1987, [14, 19]

A : 年平均 成長率(%)

* : (GDP - 農林漁業部門 GNP)

10%를 차지하고 있으며, 주로 社會間接資本部門과 서어비스產業部門에 집중되어 있다.

이 公企業의 GDP 비중은 印度와 비슷하며 英國이나 이탈리아보다 높은 수준이다.

公企業부문의 附加價值創出은 1960년대 이후 정부가 既存 公企業을 통합, 개편 확장하고, 새로운 公企業을 적극 활용함으로써 1963~1983년까지 經常基準으로 연평균 29.1% 증가하였으며, 이는 GDP平均增加率과 거의 같다.

한편 公企業部門은 全產業 평균에 비하여 높은 投入產出聯關 關係를 가지고 있다. 1980년 기준 政府投資機關 평균 전방 연관효과는 0.737로 全產業平均 0.514보다 훨씬 높다. 특히 이들 중 1960년 이후에 설립된 公企業部門은 전산업은 물론이고 제조부문 평균보다 그 聯關效果가 높다. (1977년 기준으로 1960년 이후 설립된 公企業部門의 前方 聯關效果는 약 0.77로 全產業平均(0.55)이나 製造業部門 平均(0.73)보다 높다.) 이는 公企業部門이 GDP 점유 비중 이상의 경제개발 전략상의 중요성을 의미한다[14, 19].

또 이런 현상은 業種構成에 있어서 우리나라 공기업은 철도, 통신, 에너지, 중공업, 건설, 금융 등 基幹產業에 집중되어 있는데서도 그 원인을 찾을 수 있다.

固定資本 形成에 있어서 1982년 기준 政府投資機關 總固定資本 형성규모는 25,499억원으로 국내 總固定資本 形成 141,014억원의 18.1%를 차지하고 있으며, 이 중 88.1%가 機械裝置에 투입되어 있어 공기업이 技術 및 資本集約的인 주요 경제부문을 차지하고 있다는 것을 보여 준다.

雇傭人力面에 있어서는 우리나라 公企業의 고용인원은 1986년 基準 30萬名을 넘고 있어 전체 非農林漁業 취업인구(11,843千名)의 약 2.6%를 유지하고 있다.⁽⁵⁾ 投資規模나 附加價值 創出 規模에 비해 고용규모는 크지 않다고 볼 수 있다(表 IV-4 參照).

〈表 IV-4〉 韓國公企業의 雇傭人員(1984~1986)

	1984		1985		1986	
	業體數	人員	業體數	人員	業體數	人員
政府企業	5	79,107	5	77,954	5	78,204
政府投資機關	25	129,687	25	135,729	25	134,729
政府出資機關	6	25,842	6	26,651	6	29,502
再投資機關	44	38,897	54	41,329	69	62,400
合計	90	273,533	100	280,663	105	304,835

(5) 여기에서 취업인구(1주간 중 1시간이상 수입이 있는 일에 종사한 자)와 고용인원과는 그 정의가 크게 달라 그 비중을 잘 나타내지 못한다는 의견도 있음[L.P.Jones(1975)]. 이와 관련하여 Jones는 1971년 비농업부문 고용인원 보수총액 중 공기업의 보수가 10.4%라고 제시하고 있다.

〈表 IV-5〉 韓國公企業 1人當 附加價值生產額(1984)

		1人當 附加價值生產(千 원)
政 府 企 業		1,765
政 府 投 資 機 關		2,904
政 府 出 資 機 關		3,622
再 投 資 機 關		1,566*
平 均		2,452

* 일부기업 부가가치 생산액 누락

〈表 IV-6〉 政府機關의 外債規模 (單位 : 億 \$)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
總 外 債	324 (100%)	371 (100%)	404 (100%)	431 (100%)	468 (100%)	467 (100%)
政府 投資 機 關	79 (24.2%)	93 (25.2%)	103 (25.5%)	111 (25.7%)	114 (24.4%)	129 (27.6%)
民 間	113 (34.8%)	110 (29.7%)	121 (30.1%)	113 (26.2%)	112 (23.9%)	
金 融 機 關	132 (41.0%)	168 (45.1%)	180 (44.4%)	207 (48.1%)	242 (51.7%)	

資料 : EPB 經濟白書(1986), 채정(1987.7)

한편 生產面에서 1人當 평균 부가가치 생산액은 1984年 基準으로 2,452천원인데 이는 우리나라 제조업 1인당 평균(1984) 7,512천원에 비해 크게 미달되고 있다(表 IV-5 參照)。

우리나라 공기업 중 25개 정부투자기관의 總外債는 1986年末 現在 \$129억로 총외채 \$467억의 27.6%에 해당된다. 이는 대규모 公共事業의 투자 규모가 위낙 거대하기 때문에 内資調達外에 商業借款 등 海外資本으로 부족분을 충당하여야 했기 때문이다. 政府投資機關 中 한국전력은 1986년말 현재 \$51억의 外債를 가지고 있어 정부투자기관의 39.6%, 전체 외채의 10.9%를 이루고, 그 다음으로 韓國產業銀行과 韓國電氣通信公社로 이들 3社가 전체 정부투자기관 외채의 88.6%(1984年 기준)에 이르고 있다.⁽⁶⁾

이러한 外債規模는 정부투자기관의 附加價值나 資產規模에 비해 상당히 높은 수준임에 틀림없고, 元利金 債還負擔 능력과 관련하여 不實의 가능성도 높아 財政負擔의 위험요소가 될 수 있다.

(6) 정부투자기관 중 한국주택은행, 한국증권거래소, 한국조폐공사, 대한광업진흥공사, 대한무역공사, 한국관광공사, 국정교과서주식회사, 해외개발공사, 근로복지공사는 외자도입이 없음.

V. 民營化

1. 民營化의 意義

公企業의 民營化는 2가지 측면을 가지고 있다.⁽⁷⁾ 첫째, 所有의 概念으로 把握할 때 企業을 民間에게 매각하여 所有權이 민간으로 이전되는 것이고(협의의 民營化), 둘째는 공기업이 가지고 있던 法的인 獨占權과 法的慣行의 制約(예: 정부규제)을 완화 또는 废止하여 민간부문의 競爭이나 新規參與를 허용하는 등 민간에게 보다 큰 활동범위를 부여하여 該當企業의 能率을 제고시키는 것이다(deregulation). 특히 우리나라에 있어서 政府保有株式의 移轉만 일어나고, 競爭關係나 人事組織에 있어서 정부의 規制나 영향력을 존속시키는 경우(예: 은행)가 있음에 비추어 볼 때 본 연구에서는 公企業의 自律化(deregulation or liberalization)에 대하여도 포괄적으로 검토하기로 한다.

이런 관점에서 公企業의 民營化를 所有와 自律化的 幅이라는 두 측면으로 파악하면 〈表V-1〉과 같이 분류될 수 있겠다(물론 현실적으로 이러한 구분이 명확한 것이 아닌 경우도 있을 것이다).

〈表 V-1〉 公企業民營化의 類型

類型	內容
I. 所有主體: 政府 企業活動主體: 政府	公企業(政府企業, 政府投資機關)
II. 所有主體: 政府 企業活動主體: 民間	• Franchising • 政府 서서비스 代行
III. 所有主體: 民間 企業活動主體: 政府統制	• 部分的民營化 • 政府所有持分 民間移轉 後에도 政府規制 지속 (예: 우리나라의 市中銀行)
IV. 所有主體: 民間 企業活動主體: 民間	• 完全民營化 • 競爭自由化

2. 우리나라 公企業의 民營化 必要性과 背景

우리나라의 경우 1980년 이후 經濟의 國際化, 經濟單位의 大型化, 專門化에 따라 1970년 대 까지의 公企業 역할의 증진보다는 經營效率의 증진에 公企業政策의 초점이 맞추어지게

(7) 民營화의 要素로 1) 자금조달 2) 생산 3) 소유권 및 거래 4) 경쟁에 대한 규제제거(자유화)를 들기도 한다[1].

되었다. 공기업 자체활동과 관련하여

- 1) 우리나라 경제의 市場機能이 성숙되어 정부주도로 시장에 개입할 필요가 줄었고,
- 2) 經營效率性을 提高시킬 필요가 늘었으며,
- 3) 공기업의 政府管理가 한계에 다달았다고 볼 수 있다.

즉 그간의 경제성장이 民間部門經濟의 질적, 양적인 向上을 가져왔을 뿐 아니라 實物市場의 성숙으로 정부에 의한 市場失敗 교정노력이 불필요하게 된 분야가 늘어나고 있어 民間主導의 경제정책이 필요하게 되었고, 민영화는 이러한 經濟政策의 主導的 諸能率 향상수단이 되고 있다. 또 前後方聯關效果가 큰 공기업들의 민영화는 시장 메카니즘의 부활을 통하여 우리나라 경제의 전반적 生產性向上을 가져올 수 있고, 부수적으로 정부의 財政負擔을 경감시킬 수 있다.

經營效率面에서도 정부의 지시, 간섭, 감독의 체계가 인사, 예산, 자원의 투입에 있어 그 能率을 저하시키고, 國際化 등 경쟁적 요인이 있는 곳에서의 기민한 經營活動을 저해하고 있다.

또, 경제규모의 확대에 따라 공기업도 大型화, 專門化되는 추세에 있는데 비하여 고도의 專門性과 效率性이 요구되는 公企業 經營管理의 일반행정관료에 의한 지휘 감독은 한계가 있을 수밖에 없다.

한편 民間部門에서 보면 공기업의 민영화를 뒷받침 할 수 있는 여건변화로서

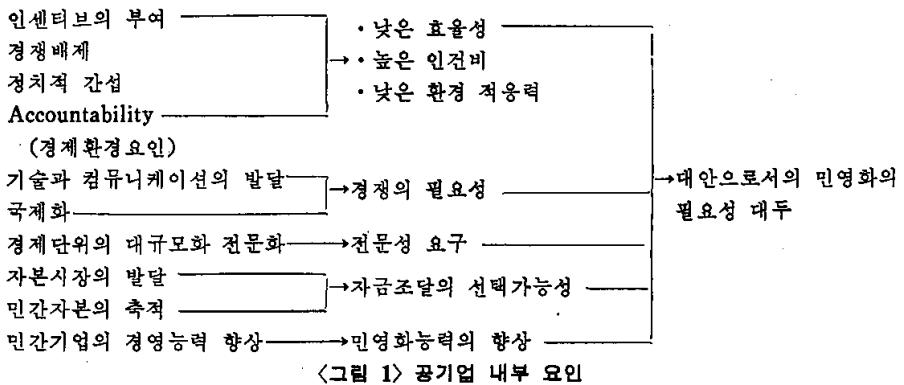
- 4) 민간의 經營能力과 企業家精神이 공공기관의 그것을 앞서고 있고,
- 5) 民間資本이 상당히 蓄積되었으며,
- 6) 이들 민간자본을 產業資本으로 연결시킬 수 있는 資本市場과 金融機關이 이제는 충분히 발달하였다고 볼 수 있다.

특히 民間經營能力 및 企業家精神의 향상면에서 비록 企業의 集中化에 대한 반론이 있기는 하지만 우리기업의 海外進出과 國際競爭參與는 성공적이라고 볼 수 있다. 이와 함께 韓國企業(주로 대기업)의 經營能力에 대하여도 상당히 높은 평가를 받고 있다.

이상의 우리나라 公企業民營化에 대한 諸與件을 要約하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있겠다.

3. 民營化의 影響

民營化는 그 방법이나 실질적인 민영화 내용에 따라 정도의 차이는 있겠지만 해당 公企業의 내부와 외부에 모두 영향을 주게 되는데, 이를 영향을 받는 대상에 따라 그 내용을 다음과 같이 분류할 수 있겠다.



(1) 企業의 内部經營에 대한 영향

民營化는 기본적 목적을 효율성의 증대에 두고 있으므로 公企業의 경영방식과 조직에 당연히 영향을 주게 된다. 특히 組織員의 효율성 증진의 욕향상을 위한 誘因制度(incentive system), 그동안 우리나라 公企業이 社長의 2/3, 副社長의 1/2이 軍과 官吏 출신이었던 점, 社長의 60%, 副社長의 40%가 근속년수가 3년미만(90%가 5년 이하)이었던 경영진 任命慣行(appointment practice), 그리고 官僚 또는 監督官廳의 승진에 의해서 사소한 결정까지 이루어져오던 조직의 獨立性과 責任(alternity/accountability)의 측면에 큰 변화가 있을 것으로 예상되며, 이에 따라 민영화는 공기업의 經營方式과 組織에 경영진의 개편, Business의 재규정에 따른 조직의 개편, 업무의 양적 질적 증대, 인력 절감(인원 감축), 인사 정책의 변화, 직원 지위의 변화(공무원→회사원) 등 여러가지 측면에서의 변화를 초래할 것이다.

이에 따라 經營陣을 포함한 모든 조직원들의 반발이 예상될 수 있고, 특히 勞動組合과 관련하여 Job Security, 賃金水準, 退職金 등에 대한 勞使間의 이해대립이 발생할 수 있다.

한편, 우리나라에서 공기업에서의 報酬制度를 민간기업과 비교하여 볼 때, 민간 부문에서의 賃金決定은 거시적으로 수요와 공급을 반영한 勞動市場에 의한 임금결정의 성격이 강한데 비하여 公企業의 賃金決定은 勞動力需給에 직접 영향을 받지 않는 일종의 制度型 賃金決定의 특색을 가진다[13].

우리나라 公企業에서의 현행 報酬制度는 실제로 경제기획원에서 정부투자기관 예산편성에 적용되어야 할 사항을 기본 지침으로 작성하여 각 기관에 통보하며, 공기업의 報酬水準과 構造는 기관의 성격에 따라 달라질 수 있으나 이 지침의 직접적인 영향을 받고 있다. 또 政府投資機關의 效用極大化 내지豫算極大化 경향 및 總費用과 収益의 대응경향에 따라 過雇傭, 過報酬 水準(overemployment and higher wage level) 현상에 나타날 가능성이 매우 높다.

앞에서 지적한대로 우리나라의 경우 政府投資機關의 종사자 1인당 附加價值가 民間部門에

크게 미치지 못하는 것은 過履備을 간접적으로 나타내고 있는 것이며, 報酬水準을 生涯賃金 (lifetime earnings)⁽⁸⁾을 기준으로 비교할 때 高報酬 現象을 보이고 있다(表 V-2 참조[13])。

따라서 우리나라 政府投資機關이 민영화될 경우, 민영화된 기관이 경영효율화내지 수익성의 향상을 위하여 人件費의 節約措置—人力節減, 報酬水準의凍結—를 취할 경우 이 조치가 기존의 조직원들에 있어서 긴장과 갈등을 발생시키는 등 문제를 야기할 수 있다.

〈表 V-2〉 公企業의 生涯賃金

區 分	事務管理職			技能生産職		
	生涯賃金 (百萬원)	月平均 生涯賃金 (萬원)	民間企業 基準 (=100)	生涯賃金 (百萬원)	月平均 生涯賃金 (萬원)	民間企業 基準 (=100)
政府投資機關	288	80.0	113.8	190	52.2	131.9
民間企業 (500인 이상)	253	70.3	100	144	40.0	100
公務員	170	47.2	67.2	121	33.6	84.0

(2) 獨占과 經濟力集中에 대한 영향

公企業은 대체로 해당산업에서 獨占企業이 든지 아니면 獨占的地位를 가진企業인 경우가 많다. 따라서 이러한 산업의 民營화는 獨寡占의 解體와 정부에 의한 獨寡占에서 民間獨占資本支配의 2가지 가능성이 있다. 이와 함께 우리나라의 경우, 은행을 제외한 공기업들이 민영화 과정에서 실질적으로 大規模企業集團의支配下에 彙屬되어 經濟力集中을 가속화 시킨 면이 없지 않다. 이런 경우 민영화에 의해 법적인 獨寡占體制는 해체되었지만企業結合 등에 의한 시장봉쇄, 가격압착, 잠재적 競爭者進入制限 장벽 등의 방법으로 경쟁이 바로 활성화되기는 어려울 것이다. 그러므로 民營化措置에 경쟁을 보호할 수 있는 제도적 장치는 고려해 볼만한 것이다. 특히 우리나라의 경우 企業集中에 대한 사회 통념은 상당히否定的이므로 이에 대한 대안도 필요할 것이다[20].

(3) 정부에 대한 영향

民營화의 제일 목표는 대체로 效率性의 提高이지만 이와 동시에 財政負擔의 경감, 財政收入의 호전(유지비용이 많이 드는 중기업의 매각에 의해서)이 중요 목표가 될 수도 있다. 우리나라의 경우도 효율화를 통한 國民(정부)負擔의 경감이 정부에 미치는 가장 큰 영향이 될 것이다. 또 일반적으로 공기업들은 法的, 制度的의 特別한 裝置를 수반하는 경우가 많은데, 민영화를 시행하기 위해서는 법적 제도의 변화가 필요할 것이다.

(8) 생애임금은 일사에서 퇴사까지(25세~54세) 받는 총보수(total compensation)를 말하고, 이것이 임금체계의 상이함에 따른 비교의 어려움을 제거시켜 줄 수 있다.

(4) 資本市場에 대한 영향

지금까지의 民營化는 대체로 個別企業에 대한 議渡・讓受의 형태로 이루어졌으나 經濟力集中의 방지, 經濟的 民主主義의 具現, 國民의 富의 공평한 配分 등의 이유로 자본 시장내 매각이 요청되고 있고, 우량 金融資產의 풍급이 資本市場의 育成(자본의 조달을 보다 효율적으로 만들 것이다)에 도움이 된다는 점에서 자본시장에 매각이 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 그러나 많은 공기업들이 資本 集約的 產業이므로 일시에 대규모 金融資產이 출현할 경우 기존의 자본 시장으로 보아 큰 충격이 예상될 수 있다. 따라서 公企業의 민영화의 방법으로 자본 시장을 택할 경우 價格算定, 時期, 賣却方法, 節次의 문제가 대두될 것이다.

(5) 국민 전체에 미치는 영향

公企業의 兩大 支柱은 公益性과 收益性이다. 民營化는 결국 公益性의 保障을 위한 힘은 약화시킬 수밖에 없으므로 公益性과 收益性의 Trade-off의 정도는 사전에 충분히 고려되어야 할 것이다. 한편 民營化는 經濟的 獨占防止만 성공할 수 있다면 消費者들의 선택 폭의 증가나 양질의 서비스와 제품을 기대할 수 있다는肯定的인 측면도 가지고 있다.

4. 民營化의 節次 및 方法

民營化의 절차는 크게 민영화의 對象選定과 所有移轉의 内容으로 나눌 수 있고, 이와 함께 競爭의 開放조치가 고려되어야 한다.

먼저 民營化의 對象選定時 고려되어야 할 요소에는 企業 内部의 要素와 環境의 要素가 있다. 기업의 내부적 요소로는 해당기업의 民營化를 통한 自立 가능성과 民營化를 위하여 필요한 추가부담(예를들면, 부실기업의 민영화에 있을 수 있는 보조금이나 금융지원) 가능성이 검토가 필요하겠다. 현재 이익을 실현하고 있거나 가까운 장래에 이익을 낼 수 있는 기업이라면 매각이 용이할 뿐 아니라 정부 공공기관의 자료조달 목적에도 유리할 것이지만 손실의 장기화가 예상되는 기업의 경우는 투자자의 회피와 함께 추가부담의 위험이 있게된다.

기업의 환경적 요소로는 먼저 기업이 속하고 있는 산업의 구조적인 측면이다. 즉 해당산업에서의 경쟁관계(독점/과점/다수경쟁)인데 독과점의 경우는 민영화가 경쟁의 自由化를 강화시킬 수 있는 方向으로 검토되어야 할 것이다. 또 이와 함께 국제적 경쟁관계와 산업의 수명주기(life cycle)상의 위치에 대한 분석도 필요하다. 한편 국민경제적으로 부의 균형적 분배문제, 고용문제, 제품 또는 서비스의 사회적 중요도 등에 대한 민영화 후의 변화가 검토되어야 한다.

민영화는 所有權移轉의 정도에 따라

- ① 일괄매각 : 기업전체를 민간소유로 이전

② 해체후 부분별 매각 : 기업을 해체하여 부분별로 민간에 소유이전

③ 일부매각 : 공기업 自體는 그대로 두되 일부의 재산 및 영업을 분리하여 매각

④ 부대사업매각 : 공기업 자체는 그대로 두고 공기업이 투자했던 회사(재투자회사)의 경리로 나뉠 수 있겠다. 이러한 소유권이전의 정도는 민영화 대상의 경쟁관계, 산업조직상위치, 국민경제적 영향 등과 민영화의 목적에 따라 결정되어야 한다.

특히 賣却方法으로는 다음의 方法들이 고려될 수 있겠다.

① 公開매각(Floatation) : 민영화 대상기업의 주식을 직접 일시에 일반에게 매각하는 방법으로 매각 가격 결정 방법에 따라 固定價格賣却과 價格 및 數量請約에 의한 賣却이 있을 수 있다.

i) 固定價格(fixed price method) : 공모전에 價格이 決定된다. 일반적으로 가격이 낮고 超過請約이 되지만 발행 직후 高額의 premium이 붙어 거래가 된다. 納稅者의 권리가 침해된다는 반론도 있다.

ii) 價格 및 數量請約(tender method) : 청약된 가격과 수량에 의해 가격(striking price)이 결정된다. 小額投資者優先政策 적용에 어려움이 있다.

어느 방법이든지 買入數量 상한선이 있는 경우 公募의 이익이 사라지면 株主의 수는 급속히 줄어들고, 納稅者의 비용으로 小額個人株主에게 막대한 이익을 주게된다. 또 이 방법은 賣却의 費用이 높은 것이 일반적이다.

② Equity Tab

公企業의 자본규모가 매우 큰 경우 만약 단기간(1~2일)에 청약을 받아 公開賣却(floatation)을 하는 경우 은행이나 다른 金融機關의 일시적 자금경색(crowding out)이 나타날 우려가 크다. 대안으로 대규모 公企業인 경우 5~10%를 tender method로 쓰고 나머지 持分은 資本市場의 상태에 따라 中長期的으로 매각하는 방법이 있다.

이 방법은 國有財產賣却에 좋은 가격을 얻을 수 있으나 점진적이고 시간이 오래 걸리는 흔이 있다.

③ 기타 方法

민영화 대상 공기업의 규모가 작은 경우 등 민영화가 국민경제적인 영향이 크지 않은 경우 민영화의 절차를 간편하고 신속하게 할 수 있는 方法으로는 다음과 같은 것이 있겠다.

i) 競賣 : 일정한 전제 조건을 충족시킨 자들에 대해 제한적(또는 무제한적)인 경쟁입찰을 통해 민영화에 따른 투자회수액을 극대화시키는 方法으로 고려될 수 있겠다.

ii) 金融機關委託賣却 : 이는 정부가 직접 개입하지 않고 예를 들어 주된 채권자인 금융

기관의 채권회수를 최대화시키기 위한 방안으로 고려될 수 있겠다.

iii) 隨意契約 : 이는 민영화 대상 기업에 특수한 연고권(예를 들면 국유화 전소유자)을 가졌다고 인정되는 자에 대해 한정적으로 소유권을 이전시킬 수 있는 방법이다. 이 方法은 경쟁의 공정성 확보가 충분히 고려되지 않을 수 있는 단점이 있다.

iv) Franchising : 이 方法은 공기업의 소유권의 이전이 없이 제품 또는 서비스의 제조나 판매를 民間에 위임시키는 것으로서 업격한 의미의 民營化라고 보기는 어렵다. 그러나 이 방법은 해당 제품이나 서비스의 生產과 배분에 公共(또는 국가)의 통제를 유지하면서 生產과 배분에 있어서의 民間의 效率性을 추구할 수 있는 이점이 있다. 그러나 이 方案은 위임을 받고자 하는 民間人の 충분한 경쟁이 확보될 수 있어야 有效할 것이다.

다음으로 民營화의 全般的 節次에는 다음의 단계가 포함되어야 한다.

첫째, 민영화의 전반적인 목표의 정립 단계로 민영화를 통하여 추구하는 目的을 보다 분명히 할 필요가 있다. 이 목적에는 크게 内部 效率의 增進과 경쟁의 자유화가 주된 내용을 이루지만 보다 세부적인 목적을 규정해 놓는 것이 方法과 절차의 선택과 예상효과 추구에 보다 效果的이다. 특히 이 目的 정립 단계에서는 정부, 국민, 종업원등의 이해관계자들의 상충된 이해를 조정할 수 있는 과정을 거쳐야 한다.

둘째 단계로는 민영화를 위한 法的 제도적 환경의 정비로서 민영화를 위한 정부 또는 입법기관의 승인을 얻고 또 민영화 후의 경쟁자유화를 위한 제도적 장치를 보완하여야 한다.

그다음 단계로 民營化(매각)를 위한 기업 내부적인 준비로서 재무구조(현금 등 우발채무 관계의 정리)의 정비, 民營化를 위한 회계정책 및 제도의 정비, 경영진과 조직원(노동조합 포함)의 民營化를 위한 합의 및 협력의사의 도출과정이 포함되어야 한다.

이와 함께(네째 단계) 民營화의 방법이 결정되고, 끝으로 民營화 이후 민영화의 목표 달성을 위한 사후적 조치 및 법적, 제도적 장치의 실현이 이루어져야 할 것이다.

한편 民營化가 資本市場을 통하여 이루어지는 경우 매수자, 가격, 시기, 매각한도(소유 상한), 기타 장기보유 유도방안 등의 사항이 결정되어야 한다.

買收者는 일반국민, 종업원, 기업 등으로 분류될 수 있겠고, 또 內國人에 대해서만 매각 할 것인지 외국인에 대해서도 매수를 허용할 것인지도 결정해야 한다. 이와 관련된 매각방법으로는

① 多數의 일반국민들의 참여를 통해 주식의 분산매각을 하는 國民株方式이 있을 수 있다. 이 方式은 國富의 재분배라는 관점에서 中下位 소득계층에 대상을 한정할 수도 있다. 국민주 제도는 대체로 주식의 분산을 통한 부의 분배와 사회적 평등의 실현을 목적으로 하

고 있으나 오히려 주인없는 회사내지 정부의 통제에 의한 공기업의 비효율이 지속될 가능성이 있다. 또 주식의 분산이 유지되기 위한 의결권제한이나 거래의 제한을 통해 소유 및 통제에 제약을 둘 수도 있다. 한편 부의 분배를 위하여는 저소득층에 대한 주식 매수를 위해 금융지원도 있을 수 있다.

② 종업원 지주제도는 해당 공기업의 성장에 대한 기여도에 대한 보상, 종업원의 주인 의식의 고취를 통한 효율증진, 民營化 이후 있을 수 있는 종업원의 신분변화에 대한 반감의 감소 및 장래의 勞使관계의 긴장완화 등 다목적을 가지고 있다. 그러나 이 제도는 民營化의 이익을 특정 집단에 集中시킬 수 있기 때문에 부의 분배의 측면에서는 문제가 있을 수 있다.

賣却價格의 決定은 회계정보에 따라 자산가치, 수익가치 등의 산정方法이 있을 수 있으나 이는 회계정보의 신뢰성이 전제되어야 한다. 또는 공모를 통해 시장에서 가격이 결정되게 할 수도 있을 것이다. 또 이렇게 산정 또는 시장에서 결정된 가격에 일정율의 할인율을 적용하고 있는 경우가 많다.

한편 賣却時期는 자본시장의 규모와 능력을 고려하여야 하고 특히 대규모 일반공모에 의한 시장의 교란이 일어나지 않도록 주의하여야 한다. 현재 우리나라의 자본시장에 대해 外國人의 직접 투자는 개방되어 있지 않지만 멀지 않은 장래에 개방될 것으로 전망되므로 外國人에 대한 매수제한 및 소유제한의 타당성과 필요성에 대한 검토도 사전에 이루어져야 한다.

VI. 우리나라 民營化 現況 및 成果

1. 지금까지의 民營化 動向

우리나라의 公企業 民營화와 관련된 변화는 크게 3가지 부류로 구분될 수 있는데 첫째는 政府企業(기관)의 公社化이고, 둘째는 政府投資 및 出資機關의 民營화, 세째는 再投資機關의 民營화이다.

1973년 韓國放送公社가 문공부산하의 放送局을 모체로 발족한 것이 政府部處의 公社化의 시발로 볼 수 있는데, 그 외에 政府機關의 公社化는 5개 政府企業(철도, 우편 및 통신, 전매, 조달, 양곡관리)와 관련하여 1987년 4월의 專賣公社와 1981년 12월의 電氣通信公社의 출범을 들 수 있다. 그리고 大韓鹽業(株)이 1963년 전매청 소속의 國有鹽田에서 출발한 것도 유사형태로 볼 수 있다.

政府投資 및 出資機關의 民營化는 1960년대 7개사, 1970년대 5개사, 1980년대 5개사에 이른다. 한편 政府再投資機關은 은행이나 政府投資機關에서 필요에 따른 설립이나 不實企業의 인수에 의해 계속적인 증가와 함께 民營화도 이루어지고 있다. 이에 해당되는 것으로 1979~1983년 사이에만 28개사에 이른다.

政府投資・出資機關에 대하여만 살펴 볼 때 1960~1970년대에는 民營화의 방식으로[7]

1) 株式賣却과 시중은행에 대한 現物出資 병행(예 : 韓國機械(1968), 海運公社(1968), 造船公社(1968)).

2) 他 公企業(산은 또는 시중은행)에 現物出資(예 : 仁川重工業(1968), 大韓航空(1969), 鐵業製鍊(1970)).

를 택하였고 1980년대에 들어서는 公開競爭에 의한 入札方式(例 : 市中銀行)이 일반적이다.

2. 民營化企業의 成果(事例)

일반적으로 지금까지의 公企業 民營화는 效率性 내지 企業性 提高의 목적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 민영화된 기업의 經營成果 추이를 검토함으로써 民營화의 성패를 단기적 관점에서 가늠해 볼 수 있을 것이다.

民營화된 주요기업들의 민영화 이후 赤字與否, 平均資本利益率 및 1人當賣出額의 變化는 다음과 같다[7].

〈表 VI-1〉 民營化以後의 經營成果 推移

會社名	赤字與否	平均資本收益率	1人當賣出額
大韓通運	黑字增加	增	加
大韓海運公社	繼續赤字	減	增
造船公社	繼續赤字	減	減
仁川重工業	黑字增加	增	增
大韓航空	黑字定着	增	增
韓國鐵業製鍊	黑字增加	增	增
大韓鹽業	赤字趨勢	減	減
商業銀行	黑字增加	增	加
大韓再保	黑字增加	加	加
浚渫公社	黑字增加	加	加
韓一銀行	黑字減少	增	加
第一銀行	黑字增加	增	加
서울信託銀行	黑字定着	增	加
朝興銀行	黑字增加	增	加
油公	黑字定着	增	增
韓國水產開發	破產	加	加

(1) 시중은행

시중은행들은 5.16(1961년) 이후의 금융기관 임시조치법에 의해 모두 정부소유로 되었으나 1973년 2월 상업은행을 선두로 1981년 7월 한일은행, 1982년 9월 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행의 정부소유주식은 민간에 매각되었다. 이에 따라 형식적으로는 5개 시중은행의 민영화가 이루어지게 되었다. 그러나 은행법 등에 근거한 정부의 은행통제는 여전히 계속되어 경영자율화(deregulation)는 소유의 민영화를 따르지 못하여 민영화의 실질적인 효과를 전혀 얻지 못하고 있다. 즉 소유지분 8%이상에 대한 의결권의 행사제한과 정부주도적 자금의 배분, 이익의 처분, 이자율의 결정, 인사와 조직에 대한 통제가 민영화 이후에도 계속되었다.

市中銀行은 주요 금융기관으로서의 公共性과 企業性이 동시에 요구되나 1980년대 이전까지는 市中銀行 등 금융기관에 대해 通貨管理 政策과 관련한 公共性만 강조되어, 은행의 自律性, 創意性에 바탕을 둔 金融發展이 어려웠고, 信用供與를 위한 審查機能을 정부에서 담당함으로써 資金의 效率的 配分을 어렵게 하였을 뿐 아니라 현재와 같은 不實債權을 과다하게 보유하게 하여 은행의 收益基盤을 약화시켰다. 이에 實物經濟 부문의 성장과 더불어 이에 걸맞는 金融產業의 발달은 金融自律化를 통한 企業性(效率性)提高를 통하지 않고서는 이룩할 수 없다는 것이 일반적 인식이다.

은행의 民營化에는 이미 실현된 所有의 民間에로의 移轉 이외에 銀行自律化的 측면이 있다. 이 自律化에는 (1) 通貨信用政策과 관련된 사항과 (2) 內部經營自律化 사항으로 구분될 수 있겠는데 첫째 사항에 관련된 것은 金利自律화와 정부의 流動性調整이고, 두번째 사항이 狹義의 銀行自律화로 볼 수 있다.

현재의 銀行民營化는 이 銀行自律化에 관한 문제, 즉

- 민영화된 市中銀行의 株主權行使의 사실상 제약
- 通貨管理에 있어서 窓口指導 등을 통한 사실상의 直接規制
- 政策金融의 縮小 未洽 및 新規 政策金融 발생
- 不實企業 정리시 은행의 貸款代換引受

등의 이유로 그 효과를 제대로 나타낼 수가 없었다.

그러나 이러한 銀行民營화의 결과에도 불구하고 현재 정부의 政策的 規制가 적은 新規銀行(新韓, 韓美)의 경우 경영성과가 5개 民營化銀行보다 훨씬 진실하게 나타나고 있는 사실이 銀行民營化 必要性的 현실적 뒷받침이 될 수도 있다.

〈表 VI-2〉 新設 民營銀行파의 比較(1986)

(單位：百萬)

	시 증 은 행					신설 민영 은행		
	商 業	韓 一	第 一	서 울	朝 興	新 韓	韓 美	長期信用
總資本利益率	0.08%	0.1%	0.1%	0.13%	0.09%	0.4%	0.3%	0.7%
自己資本利益率	2.5%	3.3%	3.8%	3.9%	3.0%	9.6%	8.3%	12%
總 資 本	9,558,406	8,732,421	3,225,406	7,240,302	8,658,688	2,636,706	982,542	1,739,318
自己資本	291,973	278,088	263,973	254,098	253,189	114,694	33,367	74,972
當期純利益	7,176	9,100	10,120	9,978	7,671	10,969	2,782	11,400

(2) 大韓通運

대한통운은 1968년 民間企業의 창의성을 살리고 自由競爭原則下에서 經營合理化를 추구하기 위하여 최초 민영화 대상이 되었다.

民營化 이후 이 會社가 기울인 경영노력의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있겠다.

먼저 민간기업체로서의 利潤動機에 입각한 企業雰圍氣造成에 노력하였고, 自己資本造成 및 資本의 社內留保化를 통하여 財務構造改善을 이루하고 아울러 시설 및 장비의 현대화를 추진하였으며, 종래의 관수물자 일변도에서 탈피 민수물자 취급확대 및 해외진출추진 등을 통한 사업영역 확대를 시도하였다.

그 결과 민영화전(1965년) 64.2%에 이르던 관수물자의 비중은 1986년 16.1%로 축소되었고, 대신 민수물자 비중은 83.9%로 높아졌다. 또 수익성도 민영화후 비록 업계의 평균에는 미치지 못하지만 증가를 나타내었다. 생산성측면에서도 민영화후 증가하였을 뿐 아니라 일인당매출액의 경우 동업계평균 13.1백만원의 2배가 넘는 28.2백만원을 시현하였다.

(3) 대한해운공사

대한해운공사는 민영화이후 경쟁기업의 시장참입, 경영의 열악등의 이유로 시장에서의 우위를 잃어버렸다(1968년 시장점유율 66.4%에서 1983년 17.3%로 격감), 재무구조도 1985년 부채비율 7,110.3%로 동년 수상운수업계 평균인 1,761.6%를 크게 상회하는 등 악화되었으며, 수익성도 지속적으로 큰 적자를 보여 1987년 11월 부실기업정리과정을 거쳐 한진그룹에 인수되었다. 심지어 인수 당시 부채상환연기와 seed money가 부여될 정도로 부실

	1984	1985
資 本 出 額	366,102百萬	362,657百萬
資 本 本 金	14,071百萬	14,071百萬
資 本 純 利 益 率	△68.2%	△498.1%
負 債 比 率	1,342%	7,110.3%
當 期 純 利 益	△24,111百萬	△38,872百萬

화 되어 있었다.

대한해운공사(대한선주)의 민영화 실패요인으로는 다음의 것들이 지적될 수 있겠다. 수익의 측면에서 신규경쟁업체의 시장참입이 계속되어 과당경쟁과 이에 따른 운임 하락으로 수입의 감소가 있었고, 비용의 측면에서는 과다한 선복량, 에너지다소비형 선박보유, 해외로부터의 중고선 고가도입으로 자금압박을 받았고, 또 지나친 부채의존으로 금융비용압박이 부실요소가 되었다. 그러나 이는 대체로 경영진의 부실경영이 근본원인이라 하겠다.

(4) 대한조선공사

1968년 민영화 이후 현대, 삼성, 대우 등 대규모 경쟁업체의 출현으로 시장에서의 지위가 크게 하락된데다가 1970년대 세계적 해운경기하락으로 신조선의 수주가격이 급격히 떨어져 매출액을 늘이는데 성공하지 못하였다. 1980년대에 들어와서도 조선경기의 장기침체는 계속되어 선가하락, 발주회사의 선박인수거부를 야기시켰다. 이에 따라 재무구조가 급속히 악화되어, 1985년 부채비율이 790.9%(동업계 평균 437.4%)에서 1986년 1,130.8%에 이르렀으며, 수익성의 경우 자기자본 순이익율이 1986년 -24.3%로 악화되었다.

그 결과 1987년 4월法定관리 신청에 들어가게 되었다.

〈表 VI-3〉 造船社別 船舶契約實績 (單位: 百萬 \$, %)

	1968		1975		1981		1985	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
現代	—	—	220	54.7	1,285	55.1	377	53.1
大字	—	—	—	—	358	15.3	121	17.0
造公	5.3	100.0	166	41.3	319	13.7	41	5.8
三星	—	—	—	—	160	6.9	124	17.5
國內全體	5.3	100.0	402	100.0	2,333	100.0	710	100.0

資料：大韓造船公社(株)

〈表 IV-4〉 產業平均 對比 負債比率(總負債/自己資本×100)

	1982	1985	1986
造船公社	830.6	790.9	1,130.8
產業平均(선박건조 및 수리)	293.7	437.4	479.9

資料：大韓造船公社(株), 韓國銀行“企業經營分析”

대한조선공사가 민영화 이후 경영이 부실한 主要요인으로는 첫째, 높은 타인 자본의존에 따른 금융비용부담이 조선불황시 가장 중요한 경영압박 요인이 되었고, 둘째, 경쟁회사에 의해 설비투자부진에 의한 설비낙후가 生產性의 저하를 가져왔다. 즉 민영화이후의 불황과

민영화시 인수자의 자기자본 동원능력에 문제가 있다고 보여진다.

(5) 대한항공

대한항공은 1969년 3월 민영화 후 사업 영역의 확장, 설비(비행기)의 도입, 경영합리화 노력으로 적자기업에서 흑자로 전환되었을 뿐 아니라 매우 빠른 성장을 보여왔다. 이것은 우리나라 경제의 확대 및 국제화에 따른 항공시장의 급격한 확대와 국내유일의 민항회사로서의 독점적지위가 매출의 신장에 절대적으로 기여하였고, 경영내부적인 측면에서 외국항공사와의 경쟁이 가능하게 한 경영합리화 노력이 있었기 때문이다. 여기에는 경쟁력 있는 항공기(대형고속)도입, 대고객 서비스개선, 항공전문인력양성, 업무전산화, 경영진의 사업확장노력이 포함될 것이다.

〈表 VI-5〉 大韓航空의 民營化以後 企業規模

	船空協定	國際路線	施設能力		事業實績			輸入
			供給座席	貨物輸送	旅客	貨物		
1969年 民營化當時	8個國	1國 3個都市	339席	0	35萬名	0	35억 원	
1986年 現 在	36個國	17國 25個都市	10,500席	800ton	717萬名	29만ton	13,100억 원	

(6) 大韓石油公社

대한석유공사는 1980년 결포가 철풀수하고 결포持分을 鮮京그룹이 인수하면서 민영화되었다. 민영화 이전에 대한 석유공사는 성장보다는 利益回收에 치중하여 短期投資收益 中心으로 企業을 運營함으로써 基幹產業으로서의 성장에 제약요인으로 작용하는 外國資本의 문제점을 안고 있었으나 民營化後에는 임원의 責任經營制, 販賣生產組織強化, 管理部門 교육훈련 강화 등 經營活性화 노력으로 민영화당시의 원유공급, 인력정책 등의 문제를 해결하고 원유輸入先 다변화 및 安定供給의 확보를 이루었다. 또한 주요 경영애로였던 환차손과 경쟁사 출현은 시장확대와 최근의 환율안정으로 크게 좋아졌다.

〈表 VI-6〉 油公의 經營實績 推移

	1974(Gulf)	1980(民營化前)	1986
自己資本利益率	7.8%	△52.5%	14.5%
負債比率	463.1%	1,151.3%	361.2%
賣出額	274,400百萬	1,967,634百萬	2,459,910百萬
當期純利益	2,459百萬	△34,719百萬	34,831百萬
賣出額利益率	0.9%	△1.7%	1.4%

3. 지금까지 公企業 民營化의 成功要因과 失敗要因

앞에서 사례로 든 여러기업의 民營化結果를 통하여 民營化後 해당기업의 經營成果가 향상된 경우 성공 요인과, 반대로 民營화 후에도 經營成果에 큰 변화가 없거나 오히려 저하된 경우 失敗要因을 요약하면 다음과 같다.

〈民營화의 成功要因〉	〈失敗要因〉
<ul style="list-style-type: none"> —責任經營制 등 민간기업 특유의 成果指向的 경영 • 責任經營制 실시 • 利潤動機부여 강화 • 原價節減 노력 • 조직의 活性化(승진, 채용면) • 인센티브制度 強化 —事業領域의 확장·마아케팅의 강화 —재무구조 개선 노력 : 自己資本 조성 및 社內留保 강화 —기타 市場與件의 好轉, 시장확대 —獨占的 地位 유지 	<ul style="list-style-type: none"> —市場開放에 의한 過多競爭 —지속적 정부 규제에 의한 自律競爭沮害 —負債 依存度의 심화 —市場與件 惡化 —經營不實

VII. 外國의 民營化 事例

1. 英國의 例

(1) 國有化企業과 政府와의 關係

英國의 民營化를 이해하는데는 먼저 國有化企業과 政府와의 관계를 살펴보는 것이 좋을 것이다.

國有化企業은 의회의 입법으로 이루어졌는데 그 법은 일반적으로 다음 사항들을 규정하고 있다.

- 公企業의 權利와 義務
- 政府의 임직원 任免權
- 理事會의 크기와 구조
- 회사의 決算報告義務, 政府의 監查人 指定權, 政府의 議會 報告義務
- 政府의 經營計劃, 價格決定, 資金調達 承認權
- 國益에 관련된 사항에 관한 이사회에 대한 政府指示權
- 그 외 특정에 대한 政府指示權

이러한立法의 目的은 크게 ① 理事會의 일상업무에 대한 自律權 ② 關係部處의 監督權과 監督權 행사의 의회에 대한 責任의 規定이다. 이는 마치 政府는 持株會社, 公企業은 自

會社, 의회는 持株會社의 株主와 같은 형태와 유사하다.

(2) 대처 保守黨政府의 民營化

대처 保守黨政府의 民營化는 비록 처음 시행된 것은 아니지만 종전의 民營化보다 훨씬 광범위하고 강력하게 시행된데 특징이 있다.

이 民營化 政策의 基本的 배경으로 公企業은 雇傭保障, 失敗로부터의 救濟保障, 革新的經營이나 적절한 原價統制阻害 등으로 종사자에 대한 인센티브 부여가 非效果의이고, 勞動組合은 그들의 特權과 高賃金을 위하여 더 好轉的으로 되었다고 보고, 이러한 政府保障을 제거함으로써 경쟁을 개방하여 效率性 向上과 서어비스의 칠을 높일 수 있다고 본 것이다.

또 이와 관련한 政策의 기준으로는 公共部門의 企業 또는 기관에 대하여

— 가능한 民間所有로 移轉

— 競爭開放(자유화)

— 公共部門에서 수행되는 特定機能 제거 또는 비용이 더 적게 드는 경우 民間部門으로 하청

— 무료로 제공되던 公共서어비스에 대한 受益者負擔을 들 수 있겠다.

영국政府는 이러한 民營화와 함께 重要한 自由化 조치를 취했는데 그 예로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 공공송배전시설을 이용하는 民間所有發電所에 대한 制約解除(전기독점 공급 해제)
- The British Gas Corp.의 북해산가스 독점구매권 해제
- Post office의 우편독점권증 속달우편 獨占權廢止(1981. 11)

(3) British Telecom 民營화의 例

British Telecom(BT)의 민영화는 1981년 1차 British Telecommunications Act와 1984년의 2차 Act에 의해 이루어지며, 민영화의 부작용을 방지하기 위한 다음과 같은 조치들이 사전에 실시되었다.

① 정부로부터 독립된 the Office of Telecommunications 설치(통신산업의 公正去來 감시: cross-subsidization 금지)—책임자는 London School of Economics 교수 임명

② BT 출범 조건:公正競爭, 영국전역에 대한 共通的 서어비스제공, 緊急通信서어비스 제공, 기존 公共電話施設의 유지보수

③ BT에 대한 가격통제: (소매물가지수 상승율 - X) 방식 적용, 즉 BT는 인플레이션보다 적은 X%까지 價格引上 가능, X는 첫해에는 3%로 정하였고, 小賣價格指數 상승이 3% 이하이면 떨어지게 된다.

- ④ 資本構造의 健實化 : 해외시장력 강화, 국제시장에서의 재무구조 전전 인정 획득
- ⑤ 영국정부의 BT經營 不介入 約束 : 영국정부는 50%의 자본이 있으나 2명의 이사任命權만 가지고 일반의 株主權 행사 보류(실제로 2명의 이사는 민간기업가를 임명하였고, 이들 이사는 정부에 대해 책임지는 것이 아니라 회사에 대해 책임을 짐)
- ⑥ 個入持分 15% 이내로 限定(takeover 방지)
- 또한 賣却方法上의 특징을 살펴보면,
- BT의 매각(50% 지분)은 4,000백만 파운드 규모로 영국史上 最大였으며 4개 경로를 통한 株式賣却方法을 사용하였다.

<表 VII-1> BT賣却의 特徵

매각경로	매각 정책	매각 결과	총매각지분 총 비 중
영국 금융기관	1984년 2월~11월 간 금융기관에 대한 설명, 금융기관의 BT조사, 금융기관 BT의 회합 등 많은 접촉	처음에는 상당히 비판적이었으나 결과는 성공적, 15개 영국은행이 인수	47%
영국 일반국민	<ul style="list-style-type: none"> • 1984년 여름 1,600만명에 대한 선정 캠페인(안내장 배포) • TV, 신문 이용 선전 • 1,300만명에 관련 책자 배포 • 투자설명회 개최(55회) • 8일간의 신청기간 	<ul style="list-style-type: none"> • 200만명이 매수신청 • 100,000주 이상 신청자에 무배정 • 소액투자자 우선 • fixed-price 	34%
BT 종사자 및 BT 연금 수혜자	<ul style="list-style-type: none"> • 종사자 1인당 70파운드에 해당되는 주식 무료지급 • 최고 300파운드까지 1주를 사는 경우 2주를 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 종업원 22만명 구입 • 연금 수혜자 50,000명이 구입 • 전체종업원의 95%가 주주 	5%
해외매각	<ul style="list-style-type: none"> • 매각규모가 커서 해외시장 이용 • 해외영업활동이 있으므로 해외 투자의 투자가 중요하다고 인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 캐나다, 일본, 스위스에서 판매 	14%

(4) 英國의 公企業 民營化 影響(結果)

영국의 民營化는 아직 성공과 실패를 결론짓기는 이르지만 短期的으로 다음과 같은 成功의 效果는 있다.

① 많은企業이 지금까지 정부간섭때문에 추구한지 못하던 外部利益 추구(예 : C&W는 홍콩에서의 영업활동 확대)

② 收益性의 向上

예) • C&W의 세전이 약 1981년 60백만파운드에서 1983년 150백만파운드

- British Aerospace 稅前利益 1981년 50백만파운드에서 1983년 80백만파운드로
- Amersham 민영화전 稅前利益 8백만파운드에서 민영화후 14백만파운드로.

그리고 株式賣却 成功의 主原因으로는 당시 영국證券市場의 強勢, 株式賣却 마아케팅의 成功, 固定賣出價格制度(Brit Oil과 Enterprise Oil 매각 때는 Tender Method 실시로 그리 성공적이지 못함) 등을 들 수 있다.

결론적으로 영국民營化의 特征(BT와 관련하여)을 요약해 보면

① 영국의 民營化推進의 特征은 賣却決定後 賣却까지 상당히 오랜 시간 동안 준비와 賣却行爲가 이루어졌고 특히 매각에 앞서 自由化措置를 취하여 消費者 선택폭 확대, 서비스의 質向上을 유도하였다.

② 國際化의 필요성 認知, 정부의 감독으로부터의 탈피가 중장기계획 수립에 도움을 주었다.

③ 소유의 大衆化(BT의 경우 230만의 주주를 가짐)를 이루었다.

④ Golden Share의 사용

정부는 民營化와 함께 特殊株式(1주)을 보유, 이는 資產價值는 없으나 定款改正을 위하여는 이 株式 소유자의 합의를 필요로 하는 것으로 民營化후 정부의 公共性 확보를 위한 통제수단이 되고 있는데, 민영화기업이 國家利益에 현저하게 배치되는 행동을 하거나 外國資本에 의한 부당한 takeover가 예상되는 경우 정부는 거부권을 행사할 수 있으며, BT, C&W, Brit Oil, Jaguar(최초)등의 민영화사에 적용 하였다.

2. 日本의例

(1) 日本의 公企業

日本은 1968년 명치유신 이후 많은 公企業이 설립되었으나 軍事的, 財政的 등의 이유로 많은 民營化를 거쳐 현재의 公企業은 다음과 같다.

(1) 정부부처의 형태	<ul style="list-style-type: none">• 우정사업• 국유임야사업• 알콜전매사업• 조폐국• 인쇄국
(2) 정식 관계기관	<ul style="list-style-type: none">• 일본국유철도(공사)• 일본개발은행(1951)• 일본수출입은행(1950)• 금융공고(10개 공고 : 정부전액 출자)

(3) 특수회사 : 주식회사형태의 공기업, 정부와 민간 협력 출자	• 일본 담배 주식회사 • 일본 전신전화 주식회사(NTT) 등 11개 회사
(4) 기타	• 공단(13개, 지방자치 단체 출자) • 영단(1개, 제도 고속도 학통영단)

(2) 1970年度 以前의 民營化

日本은 公企業이 역사만큼 民營化의 역사도 오래다. 19C에는 주로 軍事的, 財政的 目的에서 民營化가 이루어졌고 이때는 정치적 결정에 의한 민영화로 많은 비난도 있었다.

제 2 차 세계대전 이후 1970년대까지 經濟發展期동안 많은 公企業의 設立이 公共投資, 社會間接資本 확충을 위해 있었는데, 이는 1970년대 이후의 公企業 增加와 비교할 때 그 증가율이 매우 빨랐다. 이는 1970년 이후의 경제발전에 따라 公共投資目的 公企業의 필요성이 감소하고 그 중요성이 감퇴된데 그 원인이 있겠다.

(3) 1970年代 以後의 民營化

일본의 民營化의 推進要因으로는 다음 3가지를 들 수 있겠다.

1) 1970년대 이후 公企業에 대한 인식의 변화

1960년대까지 경제성장에 밀맞추어 政府豫算은 급격히 팽창하고 있었다. 이런 추세와 함께 1973년 Oil Shock 이후 일본정부의 경기진작을 위한 擴大豫算은 재정적 자만 증가시켰는데, 이에 대한 反作用으로 정부세출 縮小要求와 公企業 非效率性에 대한 비난이 증가하였다. 이에 따라 1981년 臨時行政調查會(首相 直轄)⁽⁹⁾에서 公企業 效率화를 위한 조치를 건의

(9) 臨時行政調查會(Commission on Administrative Reform)

—이러한 民營화 발생요인에 대해

1981년 3월 首相室 直屬의 臨時行政(行政改革委員會發足) : 공기업문제 담당

—1982년 6월 1차 건의

• 국영철도(JNR), 전신전화공사(NTT), 전매공사(JTSPC)의 민영화 건의

—1984년 최종 건의

• 他 公企業 민영화 또는 개혁 要求

—동 위원회의 민영화 또는 매각처리 대상기업의 選定 基準

i) 公企業中 설립목적이 달성되었거나 거의 달성된 企業을 대상

ii) 해당 公企業 서비스의 수혜자가 經濟 社會의 變化로 인해 현저히 감소되는 등의 이유로 그 존재가 더 이상 正當化될 수 없는 公企業

iii) 民間에 의해 인수 運營되는 것이 더 效率의 경우

iv) 해당기업의 수혜자가 다른 사람에 비하여 不公正하게 보호받고 있는 경우

v) 財務的 收益率이 원래 計劃보다 점차 낮아지고 있는 기업 또는 經濟 社會의 目標가 더 이상의 의미가 없는 경우

vi) 기업의 성격상 民間部門에 의한 경영이 더 나은 경우

vii) 同一產業內에 2 이상의 公企業이 존재하는 경우(→ 합병 유도)

이상의 기준에 따라 총 23개 公企業의 民營화가 7개 기업의 賣却 또는 합병을 건의

— 臨時行政調查會는 민영화 건의 외에도 존재가 정당화될 수 있는 公企業의 경영개선, 경제적 효율성 제고 등에 의하여 건의[1]

(民營化가 아님) 하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

— 3~5년의 中期計劃(공기업 效率化를 위한)을 수립하고 매년 그 성과의 진척을 검토할 것

— 運營責任의 분명한 정의

— 經營成果 基準의 작성 및 적용

— 監査制度의 확립과 經營情報에 대한 공개

— 인사와 人力計劃의 합리화

— 客觀的 監査와 정부부서의 감독

— 移轉價格이나 補助金에 의한 시장왜곡을 수정시킬 수 있는 價格政策

2) 社會的 변화에 대한 公企業의 適應 失敗

公企業은 社會的 變化欲求와 經濟成熟化에 부응하지 못하는 經營危機 또는 財政的 危機를 맞이하게 되었다.

예) • 國有 金融機關의 신용서비스 조건이 상업은행의 조건보다 못함(開發銀行, 輸出入銀行)

• 國營鐵道 수요감소에 의한 財政危機

國營鐵道 市場占有率	1955년	1980년
승객 운송	55%	25%
화물 운송	52%	8%

3) 技術變化와 새로운 市場 기회

새로운 技術革新은 민간부문에서 새로운 市場機會를 제공 최근 日本 電信電話株式會社(NTT)의 민영화는 회사가 협자인 데도 불구하고 민간에 대한 신시장 기회제공을 위한 것으로 볼 수 있다.

(4) 企業別 事例

1) 國營鐵道(JNR)

1983년 6월 국영철도재건 감독위원회(JNR Supervision Commision)를 설치하고, 1985년 6월 JNR을 7개 그룹으로 분할하고, 이 7개 그룹을 단계적으로 민영화하자는 내용의 재건 감독위원회 보고서가 전의되었으나 이 전의는 JNR노조와 社會黨(분할, 민영화 모두 반대), JNR 기존경영층(민영화는 좋으나 분할은 반대), 자민당내 우파(민영화는 좋으나 분할은 반대) 등 여러 利害團體로부터 반대에 봉착했으며 현재 위의 전의가 실현될지는 미지수이다.

2) 日本電信電話 株式會社(NTT)의 事例

1952년 발족한 國營電信電話公社는 1982년 임시행정조사회(수상실 직할)에서 민영화를

전의하였고, 1984년 12월 日本電信電話 株式會社(NTT)法을 제정, 과거 심의회 민영화 건의에서 있었던 내용이 다음과 같이 되었다.

- i) NTT의 분리(1개 中央通信公社와 수개의 地方通信會社로 분리)
- ii) NTT의 通信關係 附帶事業 進出 불허
- iii) 노조의 自由罷業權利 인정

이 사항은 NTT의 獨占的 地位 부여의 우려를 방지하기 위한 것이었는데 국회에서 법제정 당시 제거되었다. 다만 노조파업권은 3년후 다시 검토하기로 하였다.

또 이 법에서는 NTT의 政府所有持分을 1/3이상으로 할 것을 규정하였다.

1985년 4월에는 공사에서 주식회사로 체제 전환(일본전신전화 주식회사법에 의거)하였고, 1985년 9월에는 대장성안에 “NTT株式賣却問題 究研會” 설치하여 NTT주식의 賣却時期, 金額, 賣却方法 등을 연구하였다.

〈매각방법〉

i) 價格政策	NTT와 유사기업이 없어 20만주를 競爭入札에 붙여 그 가중 평균 가격을 賣出基準價格으로 결정 액면 5만엔→매출가격 119만 7천엔
ii) 公開募集	1986년 10월 20일 165만주에 대하여 公募賣却 총신청자수: 1,522만명(1인 1주) 경쟁율: 9.2대 1 배정: 추첨

〈매각의 영향〉

i) 證券市場에 미친 영향	• NTT주식은 매각후 1개월만에 290만엔 돌파 • 토오쿄오증권시장 시가총액의 6%증가(186,732엔)→證券市場活性化
ii) 재정에 미친 영향	• 賣却差益 22,000억엔
iii) 경영에 미친 영향	• NTT의 조직 인사 개편 • 競爭原理 도입

3. 프랑스의例

프랑스는 서방 선진국중 公企業의 비중이 매우 큰 나라로 18C부터 공기업이 시작되어 1차 대전후 1937년 프랑스은행(중앙은행) 개편, 1936년 군수산업 國有化, 1937년 鐵道 國有化 등 인민전선 정부의 國有化가 진행되었고, 2차 대전이후에는 民間企業에 대한 不信, 經濟再建추구, 社會主義의 理想에 따른 정치적 이유 등에 의하여 석탄, 전기, 가스, 은행, 보험의 국유화가 진행되어 에너지, 교통, 통신부문은 거의 國有化되어 있고, 금융, 보험, 제조업부문에서도 1981년~1982년 사이에 미테랑 행정부에 의해 國有化가 확대되었다.

미테랑 社會黨 政府의 國有化는 부의 재분배와 자본주의와의 결별을 목적으로 대상기업 주식을 100% 국유화하였지만 기업자율성을 보장(公企業과 政府間의 契約)해 주었다는 특징이 있다.

그리나 국유화 이후 經濟 沈滯와 公企業 經營失敗 (예 : 르노자동차, 1984년 120억 프랑 적자, 1985년 109억 프랑 적자)를 배경으로 1986년 3월 우파의 국회우위 확보와 시락수상 취임이후 프랑스 經濟 活性化를 위한 공기업 민영화가 추진되고 있다.

〈表 VII-5〉 프랑스 公企業의 民營化

서 기	회 사 명	산업	매각지분	매 각 방 법	비 고
1986. 11	Saint-Gobain	유리 전재 은행	100%		국민주방식
1987. 1	PARIBAS		75%	• 1주(액면 50프랑) 405당 프랑(710%프리미엄) • 1인당 10주 미만으로 청 약제한	국민주방식
1987. 3	국영제 1TV	TV	100%		인수자가 시락수상과 가 까운 재벌그룹이어서 비 판이 있었음
1991년까지	65개 공기업 단 계적 매각계획				

VIII. 政府의 民營化 政策 分析

1. 政府의 民營化 計劃 內容

(1) 민영화 계획 推進 概要

정부의 민영화 계획에는 政府投資 또는 出資機關의 민영화, 再投資機關의 민영화가 포함된다.

對象企業의 선정시 考慮事項에는 다음과 같은 것이 있다.

- 대상기관의 沿革
- 收益性과 公益性 정도
- 경합되는 民間企業의 事業 遂行能力
- 財務構造 및 投資財源 조달에의 영향
- 관련 사업의 競爭狀態
- 機能調整機關도 경합되는 업무내용, 민간부문에의 移轉 可能性, 移轉 關聯 問題點 참고

〈表 VIII-1〉 完全賣却 對象企業

기 관	선 정 사 유	비 고
증권거래소	• 자본시장 국제화 등 의견변화에 신속적 대응 • 증권시장관리의 효율성 제고	• 회원인 증권회사에 매각
국민은행	• 소요자금을 주로 일반수신에 의존하여 특수은행의 성격 퇴조	
증소기업은행	• 책임경영체제와 대형화 유도	
외환은행	• 임금의 조달 및 운영에 있어서 시중은행과 유사하여 특수은행의 성격 퇴조	
한국감정원	• 민간감정업계의 양적 질적 향상 • 경쟁도입의 확대로 서비스개선	• 정부지분을 기존주주인 시중은행에 매각 • 장기적으로 민간에 완전매각
국정교과서	• 민간인쇄 산업의 발전으로 정부의 교과서 인쇄시설 보유 필요성 감소	• 사학재단 인수검토
한국기술개발	• 유사기능을 수행하는 민간회사 다수 설립으로 기술개발자금의 공급기능 확대	

〈表 VIII-2〉 一部賣却 對象企業

기 관	선 정 사 유	비 고
한국전력	• 민간부문의 참여확대로 경영효율성 제고 • 경영여건의 호전으로 지분일부 매각가능	• 자본금 3,417억 원, 1986 순이익 3,228억(이익률 106%)
통신공사	• 민간방식에 의한 경영으로 통신산업의 발전 도모 및 급속한 기술변화에 탄력적 대응 • 민간부문의 참여확대로 경영효율성 제고	• 자본금 19,605억 원, 1986 순이익 2,330억 원(이익률 11.8%)
포항제철	• 철강공업의 기반확충이라는 당초 설립목적의 달성 • 재정자립능력의 확보 및 자율·책임경영여건 성숙	• 자본금 4,114억 원, 1986 순이익 620억 원(순이익 15.1%) • 1988년 정부소유주식 2,300만 주를 국민주方式으로 매각완료

(2) 선정된 민영화 대상기업

- 증권거래소 등 7개 機關을 당초설립목표 달성 또는 公企業으로서의 존속의 필요성이 상실된 것으로 판단, 政府持分을 完全賣却하기로 하였다.
- 韓國電力 등 7개사는 경영이 안정되고 배당이 가능하지만 國民經濟에 미치는 영향이 지대한 점을 고려하여, 정부가 경영권 행사에 필요한 51%는 계속 소유하고 49%를 국민주식으로 開發 賣却(일부매각)
- 海外開發公社 등 7개 기관은 일부업무가 민간기업이나 政府投資機關과 기능이 중복

〈表 VIII-3〉 機能調整 對象企業

기 관	선 정 사 유
해외개발공사	• 수익사업부문의 민간부문과 경합
산업기지개발공사	• 단지개발부문과 토개공의 공단조성업무와 중복
농수산물유통공사	• 저장가공육성이이라는 당초 설립목적의 달성 및 저장가공업 자금지원업무가 협동 타기판과 중복
산업은행	• 개발금융기관으로서의 역할 상대적 축소
주택은행	• 기존 수행기능의 전반적 재검토, 조정 필요
무역진흥공사	• 무주택서민을 위한 지원기능강화 필요
종합화학	• 경상수지흑자기조의 정착과 통상마찰확대에 대한 대응 • 출자회사의 매각으로 지주회사의 기능 점진적 축소

되므로 기능재조정 추진

iv) 정부재투자기관 중 11個社는 株式賣却이 용이하므로 1987년 중 처분예정(그의 1개사
매각 완료)

(3) 민영화의 부대조치(계획)

재투자기관을 제외한 공기업 민영화에 있어서 정부에서 고려하고 있는 주요 부대조치는 다음과 같다.

- 소유한도와 의결권 제한 → 부의 집중방지와 정부통제 유지 —
- 소액투자자, 종업원 우대 → 부의 분배
- 외국인의 주식소유 제한 → 외국자본으로부터 경영권 보호 —
- 종업원의 신분보장

→⁽¹⁰⁾ 국민주방식에 의한 경
부지분 매각

(4) 민영화의 자금규모

정부재투자기관 매각(재투자기관 매각) 대상주식총액은 33,205억 원으로 시가로 재평가될

(10) 국민주 방식을 개괄하면 다음과 같다.

- 시중은행, 국민은행, 외환은행, 농·수·축협 등 24개 금융기관에서 국민주청약 저축예금을 취급하도록 해 이 예금에 가입한 중하위 소득계층의 세대주에 국민주를 우선 배정하기로 한다.
- 중하위 소득계층은 ① 월급여 60만 원 이하의 근로자 ② 농지 2ha 이하 소유의 농민 ③ 20t 이하 어선 소유의 어민 ④ 월소득 50만 원 이하의 자영업자등으로 매각되는 국민주의 75%가 우선 배정된다.
- 국민주 매입방식은 ① 정상가격으로 직접 매입하는 경우와 ② 30% 이내의 할인 가격으로 매입, 3년간 예탁하는 방식 ③ 할인가격으로 매입 국민주신탁에 맡기는 방식 등 3가지 방식 중에서 선택할 수 있다.
- 국민주신탁은 24개 금융기관에서 취급하는데 가입자가 배정받은 국민주와 이에 해당하는 현국을 신탁받아 3년이상 기간동안 운영하게 된다.
- 정부는 1988년 하반기에는 국민은행과 한전 주식을 국민주로 보급하고 통신공사 주식등은 1989년이후 단계적으로 매각할 방침이다.

〈表 VIII-5〉 民營化對象의 資金規模

(단위 : 억 원)

구 분	납입자본금 합계	매각대상자본금	비 고
완 전 매 각	7,117	2,733	외환은행이 민간에 매각되는 경우는 6,683
일 부 매 각	54,163	26,526 (49%)	
소 계	61,313	33,205	
제 투자기 관 매 각	2,653	458	12개 기관만 계산
합 계	63,966	33,663	

경우 5조원 이상으로 예상된다. 따라서 향후 5년간 국고세외수입과 주식시장 추가공급은 연 1조원 이상으로 평가된다.

2. 政府民營化 推進計劃의 檢討(問題點)

公企業의 민영화는 전술한 바와 같이 여러가지 目的을 위하여 이루어지는데 우리나라의 경우는 주로 경영효율제고의 주목적과 재정부담경감, 투자재원 확보 등의 부대적 목표를 가진다고 보겠다. 그런데 공기업은 설립목적, 소속산업, 경영상태 등에서 많은 차이가 있으므로 민영화의 기본방침외에는 민영화 시기, 방법, 절차는 개별적 검토에 의할 수밖에 없을 것이다.

現在의 우리나라 公企業 민영화 계획과 정책은 이러한 개별적 특성 검토와 의견조정이 상당한 기간을 요한다는 점을 고려할 때(예 : 영국 일본의 예) 지나치게 신속한 결정이 이루어졌다고 볼 수 있고, 또 민영화의 중요한 측면인 경영과 경쟁에 있어서 자율화와 자유화가 별로 고려되지 못하고, 소유권의 이전과 정부의 공공성 유지(지배권)에만 더 주안점을 두고 있는 것으로 파악된다. 이는 민영화가 정부에 의해 주도됨으로써 더욱 그러하다.

다음은 정부의 민영화 계획에 대해 중요 쟁점별로 그 문제점을 지적해 보기로 한다.

(1) 추진일정이 지나치게 빠르다.

대표적인 예로 포항제철의 민영화 발표가 1987年 3月 증시안정과 같이 발표된 것은 포철의 민영화가 증시안정의 목적을 위한 것처럼 오도될 수 있을 것이다.

민영화는 법적 제도적 여건과 경제적 여건, 정치적 사회적 여건이 충분히 사전 검토되어야 성공할 가능성이 높다.

현재의 민영화 계획에서는 여건연구, 이해당사자들의 의견 수렴, 법적 추진절차와 일정이 조급한 것으로 보인다.

(2) 민영화 계획이 비공개적이다.

공기업의 민영화는 국민경제적인 중요여건의 변화를 가져옴과 동시에 그 기업의 경영에 지대한 영향을 미친다. 따라서 소비자, 종사자, 정부, 민간투자자 등이 이해가 상충될 가능성이 높으므로 이들 이해관계를 충분히 사전 조정할 필요가 있다. 그러나 현재의 계획은 정부의 일방적인 검토에 의해 진행되고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 포항제철의 민영화를 浦項製鐵에서 연기를 주장한다든지 中小企業聯合會의 국민은행과 중소기업은행의 민영화 연기 주장이 민영화 발표 이후에야 표출되고 있는데서 정부의 非公開性이 지적될 수 있겠다.

(3) 民營化의 중요요소인 競爭의 自由化와 經營自律化가 충분히 논의되지 못하고 있다.

民營化的 주된 목표인 效率性의 提高는 경쟁에 의한 인센티브 부여와 經營自律化에 의한 창의성 발휘가 없고서는 장기적 효과를 기대하기 어렵다. 이러한 예는 既存銀行의 민영화 성과가 별로 나타나지 못하는 데서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 현재 民營化와 관련된 競爭自由化로는 비료생산과 輸入의 自由化(1987年 8月) 외에는 거의 찾아볼 수가 없다. 영국의 경우 BT의 民營化에 앞서 新規業體의 新規參與가 없었던 예와 많은 공기업들이 市場獨占的 지위를 노리고 있다는 점을 고려할 때 경쟁관계조차가 실질적인 所有權 移轉에 앞서 충분히 고려되어야 한다.

또 經營自律화는 기존 종업원들의 地位變化와 政府統制 비효율성 제거를 위해 필요한 요소로서, 공공성을 목적으로 민영화 이외에도 정부의 통제가 지속되어야 할 경우나 政府統制이 전혀 필요없는 경우나 모두 변화의 충격에 보다 합리적으로 적응하기 위한 내부의 民營化 對備方案이 필요할 것이다.

(4) 民營化 節次, 方法의 지속적인 研究가 필요하다.

民營化는 회사의 성격에 따라 상이한 特性을 지녀야 한다. 그리고 민영화의 附隨的 效果로 국민의 富의 分配와 자본시장의 여건에 따라 민영화의 효과가 달라진다.

따라서 公企業의 민영화가 지속적인 문제로 될 가능성성이 높은 상황에서 民營化方法, 節次 등이 지속적으로 연구되어야 한다.

(5) 민영화의 社會的 費用과 利益에 대한 정확한 계산이 필요하다.

민영화에 있어서 지금까지 많은 수의 不實企業 整理나 민영화에서 있었던 賣却代金의 長期分割 受領, 부대적인 政策金融의 支援, 독점적 지위 유지보장 등 단순한 賣却金額에 나타나지 않는 社會的 費用과 附帶費用, 또 장기적인 재정부담의 경감 등 수익이 정확하게 계산되지 않고서는 民營化의 성과를 측정하기 어렵다. 그런데 지금의 民營化 계획은 다소 정성적 분석에 의한 비용—수입검토에 치우쳐 있고, 長期的이고 暗默的인 收入과 費用의

측정은 미흡하다.

(6) 政府投資機關뿐만 아니라 政府再投資機關의 민영화 검토도 필요하다.

정부의 公企業 民營化 推進委員會에서 정부투자 및 출자기관 30개에 대한 민영화안 검토가 이루어지고 있으나 현실적으로 再投資機關의 수도 많고(총 72개), 이들이 재투자기관으로서 설립 또는 인수된 것은 公共性 目的에 의한 것도 있으나 상당수는 不實債權이나 合併에 의해 非自發的으로 정부투자기관에 인수된 것이므로 이들의 민영화 내지 持分賣却이 가능성도 높고 投資機關 民營화의 전단계로서 효과도 얻을 수 있는 것이다.

(7) 관리기관의 協調體制 整備

公企業의 民營化는 정부뿐만 아니라 金融機關, 國會, 民間經濟團體 등의 협력이 없이는 성공적일 수 없다. 또 같은 정부내에서도 부서에 따라 견해를 달리할 수도 있다. 따라서 公企業의 民營化를 위하여는 해당 공기업에 관련된 여러기관들의 事前協議 및 協調體制를 정비하는 것이 필요하다. 既存의 民營化 計劃은 비록 민영화 추진위원회가 있기는 하지만 그 범위가 政府部署內에 限定된 것으로 보인다.

IX. 結論

本稿에서는 公企業 民營化에 대한一般的 考察, 우리나라에서의 民營化推進 實績과 計劃內容, 外國에서의 民營化 推進의 節次와 效果등을 살펴 보았다. 끝으로 현재 정부가 추진 중인 民營化 計劃과 관련하여, 民營化 對象企業의 選定, 민영화의 段階的 推進, 競爭自由化, 民營化 企業 内部 經營體制의 轉換, 與件에 따른 民營化方式의 選擇, 기타 과제에 대하여 시장 메카니즘을 바탕으로 한 創意와 競爭을 통한 效率性 提高와 國民 經濟力 向上, 사회적 富의 極大化의 관점에서 의견을 제시하고자 한다.

(1) 民營化 對象企業의 선정

公企業 民營化의 필요성을 고려하면 그 대상의 選定基準으로서 다음의 4가지를 생각할 수 있겠다.

첫째, 企業性으로 민영화 대상기업은 무엇보다도 그 기업이 收益性을 확보할 수 있어야 하겠다. 이는 公企業 設立動機中의 하나가 그 사업의 公益事業이나 國家基幹產業으로서 일반적으로 低收益產業임을 감안하여 볼 때 독자적인 수익성 확보는 민영화 대상의 가장 중요한 기준이라고 할 수 있다. 즉 어느 공기업이 어떠한 이유든지 獨自의 收益性을 확보하지 못한다면 민영화에 대한 논의는 무의미한 것이다.

둘째, 民營化의 選定基準으로서 競爭性을 들 수 있다. 收益性이 높은 기업일지라도 시장에서 獨占의 위치를 차지하고 있는 公企業은 민영화의 대상으로서 신중히 고려되어야 할 것이다. 민영화의 목적이 民間主導下의 經濟體制에서 自由競爭을 통하여 능률을 제고하는 것이라면 민영화의 選定基準으로 國內. 또는 國際市場에서 상당한 經濟性을 가지고 또한 競爭力を 제고할 수 있을 때 그 효과를 기대할 수 있겠다.

세번째, 民營化의 選定基準으로서 公企業의 生產物이 國家政策이나 戰略的 性格을 가지고 있는지 검토하여야 할 것이다. 공기업이 수익성이 있고 競爭的이라 할지라도 국가의 戰略的 生產物이라면 이는 민영화의 대상에서 제외되어야 할 것이다. 국가의 戰略的 商品이란 國防等의 측면과 經濟社會的側面을 포함하여야 한다.

네번째, 府政介入의 必要性 여부가 중요한 기준으로 고려 되어야 할 것이다. 만약 어느 공기업의 設立動機가 정부개입의 필요성에 근거하였다면 經濟 또는 經營與件의 변화로 정부개입의 필요성이 감소됨에 따라 당연히 民營화의 對象企業으로 선정되어야 할 것이다.

이와같이 公企業의 民營化 基準으로서는 收益性, 經濟性, 生產物의 戰略性, 政府介入의 必要性등의 4가지 측면을 고려하여 민영화 대상기업 여부로서 분석되어야 할 것이다.

이러한 選定基準에 따라 구체적으로는

첫째로 設立目的과 변질된 업무를 수행하는 기업은 우선적으로 민영화의 범주에 포함되어야 할 것이다. 이는 설립 당시의 경제적 여건 때문에 公共性을 위하여 설립되었지만 經濟發展과 時代變遷에 따라 변질된 업무를 수행하는 政府投資機關을 의미하겠다.

둘째로 公企業을 통하여 정부가 개입하지 않아도 경제전반에 영향을 미치지 않은 기업은 우선적으로 民營化 對象企業에 포함시켜야 할 것이다. 특히 同種의 業務가 민간기업에 의하여 더욱 효과적으로 수행되고 民間企業과 競爭의 위치에 있음으로써 정부의介入 없이도 그 업무가 효율적으로 수행될 수 있는 경우 이러한 범주의 공기업은 민영화 대상으로 우선적으로 포함되어야 할 것이다.

세번째로 設立當時에는 國家戰略的인 차원에서 필요한 政府投資機關이 있으나 경제발전과 이에 따른 경영여건의 변화로 그 戰略性을喪失한 기관은 우선적으로 政府投資機關의 민영화 대상으로 선정되어야 할 것이다. 그외에 政府出資機關도 광의의 公企業으로 볼 때 위에서 언급한 政府投資機關과 마찬가지로 민영화 대상에 포함시켜야 할 것이며, 對象企業選定도 정부투자기관과 동일한 기준에서 취급되어야 할 것이다. 또 政府投資機關의 직접, 간접 經營統制를 받고 있는 정부투자기관의 自會社도 민영화의 기준과 대상선정에서 합당한 조건을 만족시키는 경우 과감히 民營化의 方向으로 유도되어야 할 것이다.

(2) 民營化의 段階的 推進

우리나라 公企業의 民營化는 그 결과로 산업구조, 經濟力集中등 國民經濟에 미치는 영향이 지대하므로 이에 대한 충분한 연구와 검토가 이루어져야 한다. 또 많은 公企業이 獨占企業이며 設立動機가 경제발전을 위한 것이거나 民間部門의 능력으로 수행할 수 없는 사업이었기 때문이라는 공통점이 있기는 하지만 收益性, 經濟性, 生產物의 戰略性, 政府介入의 必要性등 선정기준에서 고려되는 요소에서는 많은 차이를 보일 것이므로 시간적으로 단계적으로 이루어져야 하고 企業別로 個別的인 民營化 推進方案이 검토되어야 할 것이다.

즉 프랑스의 경우와 같이 一時的으로 公企業을 대거 民營화하거나 반대로 大舉 國有化하기보다는 우리나라에서의 공기업의 민영화는 일정한 政策基準에 의하여 몇 단계로 나누어 진행되어야 할 것이다. 日本의 경우 國鐵이든지 日本民航의 民營化段階는 그 첫번째 단계로서 經營自律化的 형태로 정부소유 및 통제하의 공기업의 경영체제를 自律化하여 민간경영의 責任經營體制로 전환시키고, 그 이후에는 所有株式을 賣却함으로써 완전 民間所有化하는 형태를 취하고 있다.

현재 우리나라에서도 公企業經營을 자율화하여 책임경영체제로 전환시키려는 노력이 진행되고 있고 그후 단계로서 몇몇 기준을 적용하여 민영화 對象企業으로 선정된 기업의 所有權을 매각할 수 있다.

(3) 公企業 民營化에 따른 政府規制緩和 : 競爭自由化

民間企業에 대한 정부의 規制나 公企業의 設立은 앞서 지적한 바와 같이 독점, 外部經濟(externality) 등에 따른 市場失敗, 過熱競爭, 소비자와 生産기업 간의 交涉力差異에 따른 不公正去來等의 이유로 이루어졌다. 따라서 公企業制度 자체를 일종의 規制手段으로 보는 견해도 있으나 일반적으로는 공기업의 운영이나 사업에 대한 法律的 統制를 규제로 보고 있다.

먼저 공기업의 설립과 운영에 관한 법률로는 「政府投資機關管理基本法」과 대부분 공기업의 「設立法」이 이에 해당되고, 공기업의 사업경영에 대한 規制法律로는 「銀行法」, 각종 「土地公法」, 「전기사업법」, 「전원개발에 대한 특례법」, 「석유사업법」, 「電氣通信基本法」, 「광산보안법」, 「租稅減免規制法」 등이 있다.

이외에도 監督官廳의 慣行에 의한 여러가지 附隨的인 規制도 있다.

이러한 규제는 公企業運營의 制限的 性格을 띠어 獨自의 事業 수행을 저해하기도 하지만 한편으로는 공기업의 사업에 대한 보호 역할도 하게 된다. 이러한 대표적인 예로는 生산품의 價格規制나 獨占維持를 들 수 있겠다.

公企業의 民營化는 경제의 民間役割의 증대와 政府介入의 縮小를 도모하는 것이지만, 所有權의 민간에로의 移轉만으로는 경제적 효율성의 증대를 가져오지는 못한다. 經濟的 效率性을 앞에서 지적한 市場進入障壁이나 價格規制等의 政府規制를 완화(또는 폐지)시킴으로써 얻어질 수 있겠다.

따라서 政府規制緩和가 없는 民營化는 명목상의 민영화가 될 것이다.

우리 나라의 市中銀行이 민영화된 이후에도 繼續 金融自律化的 문제가 제기되는 것은 바로 이러한 政府規制가 시장 메카니즘에 의한 效率性回復을 저해한 부분이 큰 경우에 해당될 것이다. 한편 英國政府의 민영화 추진에서는 여러가지 獨占權의 폐지등 競爭制限 措置의 해제가 所有權移轉과 병행되었다는 것을 지적하고자 한다.

규제의 緩和정도나 施行節次는 해당 공기업이 처한 상황과 國民經濟的 영향을 고려하여야 하겠지만 민영화 對象企業이 앞에서 제시한 선정기준에 따른다면 신속한 競爭自由化에로의 이전이 효과적일 것이다.

또 이러한 競爭自由化가 있어야만 민영화 기업의 경영체제의 전환, 즉 市場構造에 대한 적응과 生產性 向上追求를 위한 内部的 努力を 이끌어 낼 수가 있게 될 것이다.

그러므로 政府規制의 緩和내지 競爭의 自由化는 민영화에 先行되거나 최소한 병행되어야 한다.

(4) 民營化企業 内部經營體制의 전환

대부분의 公企業들은 生產物의 獨占的 市場을 가지고 필요한 자금의 조달을 위해 民間企業이 흔히 겪게 되는 市場危險이나 財務的 危險을 느끼지 못하고 있으며, 최대의 利害集團으로서는 고객보다는 정부가 현실적으로 부각되고 있다.

이에 따라 기존의 經營體制로서는 민영화에 따른 競爭自由化에 적응할 수 있는 능력이 부족한 경우가 많다.

그러므로 民營化 對象企業의 경영을 市場競爭에 적응하고 경제적 효율성을 추구하게 하는 質的變化가 요구된다. 이러한 변화는 기업의 外部環境에 대한 政府規制緩和(경쟁자유화)에 대응한 經營自由화와 고객중심의 경영으로 이해될 수 있겠다. (autonomy and market orientation)

그 구체적 변화의 예로서는 경쟁체제에 맞는 企業戰略樹立, 顧客忠實의 marketing, 경쟁에 적합한 會計情報 시스템, 경쟁적 資本市場에 근거한 자금의 조달과 운영, 업적중심의人事管理, 競爭的 勞動市場에의 적응 등을 들 수 있겠다.

이러한 内部經營의 轉換은 소유권 이전 이후 새로운 민간소유주에 위임할 수도 있겠지만

급격한 전환을 企業內部 조직원 및 外部 理解關係者들에 대한 충격이 클 뿐아니라 경제적인 손실도 예상될 수 있다. 또 民間所有 이전 이후 정부의 새로운 규제에 의해 급격한 경영체제 변화를 지연시키는 경우 民營化의 목적인 效率性提高 實現을 지연시키는 것이 될 수 있다.

따라서 民營化對象 公企業은 소유이전 전부터라도 經營自律範圍의 확대와 정부규제의 완화를 통하여 내부적인 經營體制 轉換努力가 시작되어야 하고, 이는 단계적 민영화 추진 절차와도 연계되어야 한다.

(5) 여전에 따른 民營化 方法의 選擇

公企業의 민영화 방법상 다음 요소들을 고려하여야 한다.

- 賣却支拂의 정도 : 완전매각, 부분매각등
- 株式의 價格決定 : 고정가격, 시장가격등
- 賣却時期 : 일시, 분할등
- 賣却方法 : 競賣, 수의契約等
- 매각대상자 : 國民, 銀行, 企業, 종업원등
- 賣却 이외의 民營化 方案 檢討 : Franchising 등

이런 요소들에 대한 결정에는 對象企業의 여건 및 특성과 함께 資金供給의 측면에서 資本市場의 여건, 즉 시기적인 자금조달 가능성을 고려하여야 하고, 또 공기업은 국민전체의 富로 인식할 때 富의集中은 방지되어야 할 것이다. 특히 지금까지의 공기업 민영화는 대체로 富의集中이 조장된 결과를 가져왔으므로 더욱 그러하다. 이에 대한 방안으로는 國民經濟의 果實을 국민다수가 향유할 수 있어 다수의 국민들에게 直接 株式을 分散賣却하는 方式(국민주방식)이나 勞使協調體制 구축을 위해 해당회사의 종업원에게 매각하는 방식(종업원지주제 방식)을 고려할 수 있으나 이 방식들은 그 공기업을 민영화한 이후에도 사실상 정부의 통제 하에 그대로 두게 할 가능성이 높으므로 완전한 民營化의 中間段階로 이해할 수 있겠다.

따라서 國民株 또는 從業員 지주제 방식은 독점적 대규모 공기업에 적당한 민영화 방안이 될 수 있으나 중소규모로 市場競爭可能性이 큰 공기업들의 민영화 방식 중간단계로 이해할 수 있겠다.

따라서 國民株 또는 종업원 지주제 방식은 독점적 대규모 공기업에 적당한 민영화 방안이 될 수 있으나 중소규모로 시장경쟁가능성이 큰 공기업들의 민영화 방식이 국민적 부의 국대화나 經濟的 效率性을 얻는데에 더 효과적일 것이다. 물론 이때에 종업원 지주제 방식

이나 대기업 참여 제한등을 병행할 수도 있을 것이다.

한편 賣却이외의 방법으로 Franchising은 소유권 이전없이 시장경쟁의 효율성을 가져올 수 있는 방법으로 일정기간 동안 특정 민간인이나 회사에게 公企業의 製品의 供給權을 부여하는 것인데 예를 들어 專賣公社에서 지역별 또는 제품별로 제조, 판매를 위함이며, 상호 경쟁시키는 방안이 될 수 있다. 이 방법은 추후 民營化를 위한 前段階에서 고려해 볼만한 것이다.

그러므로 公企業의 民營化 方式은 통일적인 방식을 적용하는 것보다 事業의 성격, 規模, 市場與件, 社會經濟的 政策 등에 따라 여건에 맞는 방법을 택해야 할 것이다.

(6) 其他 課題

民營화의 결과 있을 수 있는 經濟力의 集中과 外國資本의 浸透는 시장경쟁의 효율성보다 새로운 독점을 야기시킬 우려가 있고 또 外國資本에 의한 支配나 國富의 유출(특히 현재와 같이 國內資本市場의 國際化가 이루어지지 못한 경우 외국에 비교하여 국내금융자산이 재평가 되었을 가능성성이 높다)의 위협이 있다. 따라서 이에 대한 방지책은 사전에 모색되어야 한다. (예를들면 영국식 Golden Share 제도) 그러나 지나친 經濟力 集中的 방지는 자칫 民營化를 既存 公企業의 경우와 같은 “모든 사람의 소유”로서 “주인이 없는 회사”가 되어 경영의 낙후성이나 계속적인 정부지배를 가져올 수도 있다.

한편 민영화가 여러가지 이유로 公企業이었던 시기의 효율에도 미치지 못하게 될 수도 있는데, 이러한 民營化 失敗에 대한 가능성도 고려되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- [1] Asian Development Bank, *Privatization: Policies, Methods, and Procedures*, 1985.
- [2] Dahl, R.A. and C.H. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*; The University of Chicago Press, 1976.
- [3] Her Majesty's Treasury, *Privatization in the United Kingdom*, Background Briefing, Feb. 1987.
- [4] Jones, Leroy P., *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, KDI, Seoul, 1975.
- [5] Jones, Leroy P. (ed), *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Cambridge University Press, 1982.

- [6] Mazzolini, Renato, *Government Controlled Enterprises*, Wiley, 1979.
- [7] 강신일, 「공기업 민영화의 일반적 고찰」(미 발표자료), 한국개발연구원, 1987.
- [8] 강신일, 「공기업 민영화와 정부규제완화」, 『한국개발연구』, 제 9 권 제 4 호(1987) 겨울.
- [9] 경제기획원, 『경제백서』, 1986.
- [10] 경제기획원, 『외채백서』(1985년 경제백서부록), 1986. 2.
- [11] 김경철, 「공기업 민영화의 의의」, 『전경련회보』, 1987. 5.
- [12] 김서웅, 「공기업경영 왜 부실한가」, 『재정』, 1987. 7. pp. 14-17.
- [13] 박세일, 「정부투자기관의 보수수준 및構造에 관한 연구」(미 발표자료), 한국개발연구원, 1986. 1.
- [14] 송대희, 「공기업 민영화의 정책방향」, 제 6 차 경제사회발전 5개년계획, 한국개발연구원, 1986. 2. pp. 327-342.
- [15] 송대희, 「공공성의 의의와 공기업 관리정책 방향」, 『한국개발연구』, 제 8 권 제 3 호 (1986년 가을호), 한국개발연구원, pp. 97-115.
- [16] 송대희 · 이정구 · 김상기 · 유흥재, 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법 : 정부투자 기관 경영평가를 중심으로』, 한국개발연구원, 1987. 5.
- [17] 안용식, 『현대공기업론』, 박영사, 1984.
- [18] 유 훈, 『공기업론(제 3 개정판)』, 법문사, 1986.
- [19] 사공일, L.P. Jones, 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, 한국개발연구원, 1981.
- [20] 이규억 · 이성순, 『기업결합과 경제력 집중』, 한국개발연구원, 1985. 9.
- [21] 이백만, 「국책은행 민영화 어디로……」, 『주간매경』, 1987. 6. 18.
- [22] 이웅환, 「동해펄프 민영화 진통 제지업계 인수 속사정」, 『주간매경』, 1987. 6. 4.
- [23] 경태원 · 이계식, 『국가예산과 정책목표』(1986년판), 한국개발연구원, 1986.
- [24] 한국개발연구원, 『우리나라 금융정책 운영현황과 개선방향』, 1987. 5.
- [25] 한국은행, 『기업경영분석』, 1984, 1985, 1986, 1987.
- [26] 증권감독원, 「영국의 국영기업 민영화」, 『증권조사월보』 제 124호, 1987. 8.