

公企業의 民營化에 관한 研究

尹 桂 燮* · 全 春 玉**

.....《目 次》.....	
I. 序 言	VII. 우리나라의 政府投資機關 民營化의 目的
II. 公企業 民營化의 意義	VIII. 政府의 國民株普及計劃
III. 民營化의 背景	IX. 浦鐵의 民營化 事例
IV. 民營化의 前提條件	X. 浦鐵事例에서 나타난 問題點과 課題
V. 民營化에 대한 贊·反論	XI. 結 論
VI. 民營化의 必要性	

I. 序 言

1988년 3월, 浦項製鐵(株)의 공개로 우리나라에서도 公企業의 民營화가 다시 시작되었다.⁽¹⁾ 오늘날 公企業의 民營化는 세계적인 추세로서 1980년대에 들어 加速化되고 있는데, 특히 우리나라에서는 公企業의 民營化問題를 소득재분배정책 및 증권시장의 수요확대와 연결시켜서 國民株⁽²⁾ 普及을 강조하고 있다.

1980년부터 1985년까지 세계적으로 55개의 公企業이 민영화를 통해 480억 달러의 주식을 각국 증권거래소에 상장시켰는데 이러한 추세는 앞으로 계속될 것으로 보인다. 公企業의 민영화가 현실적으로 계획되고 있는 반면에 이에 대한 연구는 현실을 뒤따르고 있는 실정이다. 세계 각국의 실정에 따라 公企業의 民營化 目的은 서로 다르고, 複合의이기 때문에一律的으로 생각하기는 어렵다.

우리나라도 과거 上海 은행, 大韓航空, 大韓海運公社 등이 민영화되었지만 이에 대한 연구는 충분하지 못한 형편으로 民營化의 개념에 대한 통일된 定義조차 없는 실정이다.

그럼에도 불구하고 浦鐵의 민영화가 일단 성공했고, 정부는 이에 이어 年次의으로 공기

筆者 : * 서울大 經營大 教授

** 聖心女子大學 教授

(1) 과거 1950년대와 1960년대에 걸쳐 韓國電力, 大韓重石, 大韓海運公社 등이 증권거래소에 상장되었으나 지금은 大韓重石만이 남아있다.

(2) 國民株란 개념은 학술적 용어는 아니다. 1961년 독일의 Volkswagen社의 주식공개시에 저소득층의 국민에게 매각하는 방법을 택한데서 시작되었다. Herman Lindrath는 국민주(Volksaktie)는 경제적 개념이라기 보다는 정치적 개념이라고 지적하고 있다(국민주 보급방안, 재무부 1987).

업을 계속 민영화할 계획이다. 이에 따라 公企業의 民營化와 國民株 普及問題는 계속 전개될 전망이다.

이 문제는 증권시장에서의 需要擴大와 上場規模의 증대라는 직접적인 효과가 있고, 國民經濟側面에서도 基幹產業에 민간이 持分參與를 하게 됨에 따라 경제발전과 성장에 대한 共有意識이 생기는 효과, 低所得層을 지원하기 위한 소득재분배의 효과가 있다고 생각된다.

그러나 한편에서는 공기업의 민영화문제와 국민주 보급문제가 뒤섞여 논의의 혼동을 일고 있다고 생각된다. 國民株 普及問題는 공기업 민영화의 한가지 수단이라고 볼 수도 있고, 경제정책상 국민주 보급문제를 보다 강조할 수도 있다. 우리나라에서는 本論에서 後述하는 바와 같이 국민주 보급방안을 앞세우는 경향이 많이 있다.

本研究는 우리나라에서 논의가 부족한 公企業의 民營化에 대해 민영화의 개념정의와 아울러서 민영화의 背景, 前提條件, 민영화의 贊·反 討論을 정리하고, 우리나라 정부가 발표한 國民株普及計劃을 개괄한 다음 최근에 公開 上場된 浦鐵(株)의 事例를 중심으로 앞에서 논의한 民營化目的과 國民주 보급계획상에 야기될 수 있는 문제점을 검토해 보고자 한다.

II. 公企業 民營化의 意義

民營화의 目的, 구체적 절차 등을 논의하기에 앞서 반드시 規定되어야 할 “民營化” (privatization)의 개념에 대해서는 아직 통일된 定義가 없는 실정이다.⁽³⁾

가장 일반적으로 수용되고 있는 民營化의 개념에는 다음과 같은 요소들이 포함되고 있는 것으로 이해되고 있다.

(3) CIRIEC(Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique sociale et coopérative) 즉 國際公共經濟學會에 의하면 각국의 이데올로기와 정치 특히 政黨間의 力學關係에 의하여 민영화란 개념의 정의가 다르게 나누어 열거하고 있다.

(The privatization of public enterprises-A European Debate-edited by Theo Thiemeyer and Guy Quaden 1986 尾上久雄外 8人譯, 民營化의 世界的潮流, 御茶之水書房, 1987, pp. 20-33)

중요한 몇 가지 정의를 보면 “共有財產 또는 個個資產의 민간에게로의 이전(판매)”, “私法에 근거한 法人形態”로의 전환(즉 행정으로부터 공식적으로 분리됨). 여기서는 민간인에게 소유권 이전은 불요), “公企業에서도 營利의 經營이라는 의미에서 民間企業의 經營方針으로 전환하는 것”, “公的 資源의 민영화” 및 “종래 公共部門이 공급하였던 분야에서의 시장을 통한 競爭促進” 등을 들고 있다.

한편 민영화를 좁은 의미에서 정의한다면 “公企業을 민간에 매각하는 것을 말하나 근래에 영국에서 말하는 민영화나 일본의 민영화는 여기서 더 나아가 공사를 주식회사체제로 전환하고 그 주식의 상당부분을 민간에게 매각하는 것까지도 포함하고 있다.

(유훈, 공기업론(제3정판), 법문사, 1987, p. 497)

첫째, 公企業 資產의 일부 또는 전부를 民간에게로 이전,
둘째, 公共機關에서 株式會社 形태로의 이행,
세째, 市場을 통한 競爭原理의 도입,
이와 같은 요소들을 모두 포함시켜 정의를 내린다면, 민영화란 “公的인 사업을 民間部門에 양도함으로써 組織機能을 民간기업화하고 法律상의 지위, 組織形態 및 行動原理 등을 이에 맞게 變化시키는 것”이라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 정의는 추상적이기 때문에 민영화의 복잡성을 구체적으로 파악하기 힘들다. 民營化의 내용을 구체적으로 파악하기 위해서는 우선 民營化를 인식하는 認識主體가 누구인가를 먼저 파악해야 하고 또 민영화의 다양한 측면중 특히 중요시하는 측면이 어느 것인가를 파악하여야 한다.

이와 같은 의미에서 民營化의 인식주체를 投資機關(公企業), 一般國民, 政府로 구분하고 민영화의 내용도 경제적 측면, 법적 측면, 기술적 측면, 정치적 측면으로 구분하여 살펴보자 한다.

이같은 구분을 하는 이유는, 같은 민영화라 하더라도 보는 사람이 누구냐에 따라 차이가 생길 수 있으며, 또 민영화란 개념이 다양한 내용을 포함하고 있기 때문이다.

우선 민영화를 추진하는 당해 公企業으로서 공사의 입장에서는 民營化란 정부의 干涉・規制에서 탈피하여 株式會社로서의 實體를 갖춤으로써(법적 측면), 자율적 資金調達과 투자를 통해 自生的 經營能力を 확보하고(경제적 측면), 市場原理를 통한 競爭性 提高를 통해 기술의 향상과 소비자에 대한 서비스의 질을 높이는 것이라고(기술적 측면) 정의할 수 있다.

국민 일반의 입장에서 볼 때 민영화란, 주식회사 형태를 가진 私企業으로 공사를 인식하여(법적 측면), 國民株 保有를 통해 재산증식효과를 도모하고(경제적 측면) 消費者 主權과(정치적 측면) 보다 높을 질의 서비스를 제공받는 것이라고 이해할 수 있다.

정부의 입장에서 볼 때 민영화란 공사에 대한 법적인支配權은 약화되었지만 公共性維持를 위한 최소한의 규제를 가하고(법적 측면), 국민주 보급을 통해 證券市場 育成, 所得再分配를 도모하고, 만성적 財政赤字를 줄이고, 財政收入을 높이는 효과를 거두며(경제적 측면), 技術開發을 통해 국제경쟁력을 강화시켜 시장개방에 대처하도록 하는 것(기술적 측면)이다. 또 민영화를 통해所得再分配, 證券民主主義, 건전한 勞使關係 수립(정치적 측면) 등의 효과도 기대하고 있다.

이와 같이 동일한 민영화라 하더라도 어떤 認識主體의 입장은 강조하고 또 민영화의 어

면 측면을 강조하느냐에 따라 차이가 날 수 있다. 즉 어느 끝에 중점을 두느냐에 따라 정책의자가 반영될 수 있다. 포철의 경우에는, 영국에서와 같은 법적인 獨占權의 완화 또는 폐지와 같은 “自律化”的 의지는 빈약하고 정부의 전액출자지분중 그 일부를 국민대중에게 매각하여 조직기능을 민간기업화하고 경영의 자율성을 보장하며 또 그밖의 經濟·政治的 효과도 도모하는 消極的 의미의 민영화라고 파악할 수 있다.

民營化의 목적이 구체적으로 무엇이냐 하는 문제도 누가, 어떤 측면의 民營化를 추구하느냐에 따라 달라질 수 있다.

앞에서의 논의에서와 같이 인식주체와 민영화의 측면에 따라 민영화의 목적을 논리적으로 도출해 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 민영화의 認識主體에 따른 目的

인식주체 인식측면	公 社	國 民	政 府
경제적측면	자금조달의 원활화, 自律的投資豫算의 편성을 통한 기업 효율성 증대와 成果擴大	국민주 보유, 소득재분배를 통한 일반대중의 富의 향상	전진한 證券市場育成財政收入 產業構造 개편 開放壓力에 對應
법적측면	정부의 규제를 완화시키고 주식회사로서의 지위 확보	私企業으로서 실질적 투자 가능	최소한의 公共性維持를 위한 대체적 방안, 입법 추진
기술적측면	市場原理와 競爭導入을 통한 기술개발추진	다양하고 높은 질의 서어 비스 확보	技術力 증진을 통한 競爭力確保 노력
정치적측면	국민과의 친밀감 증대 國民企業으로 성장	消費者主權 所得再分配	證券民主主義 달성 所得再分配 효과 전진한 勞使關係育成

이상에서는 누구의 입장에서, 어떤 목적을 가지고 民營化를 추구하느냐 하는 문제를 살펴보았다. 民營化의 내용을 보다 구체적으로 살펴보기 위해서는 “누구의 입장에서”, “어떤 目的을 가지고”의 문제외에 “어떻게”와 “언제”의 문제를 살펴보아야 하는데 이 같은 문제는 민영화의 목적에 따른 절차상의 문제로 * 숙하기로 한다.

III. 民營化의 背景

세계적으로 민영화가 거의 동시에 추진되게 되는 이유는, 세계 각국 정부가 공통적으로 안고 있는 財政赤字와 公企業의 生產性이 둔화되고 있어서 이를 해결하기 위한 방안으로

모색하게 된 것이다.

예를 들어 세계 각국의 財政赤字規模는 계속 증가하고 있는데 1985년 기준으로 미국은 2,123억 달러, 영국은 40억 파운드, 프랑스는 1,602억 프랑 등 선진국은 물론이고 필리핀, 말레이지아, 브라질, 멕시코 등 후진국들도 공통적으로 財政赤字에 시달리고 있다. 이들 국가들 최초로 公企業의 民營化를 실시한 英國은 정부보유주식을 민간에 매출함으로써 세금의增收나 국채의 발행을 통한 財政赤字의 압박을 경감시키고 재원을 확보하는 수단으로 활용하였던 것이다.

그리고 국영기업에 외자도입을 추진하는 수단으로 이용되는 경우도 있다(필리핀, 말레이지아 등). 또한 공기업 자체내에 生產性이나 經濟效率性이 저하되고 업적이 악화되어 이를 민영화함으로써 경쟁원리를 도입해서 생산성을 향상시키는데 유리하다고 판단한 경우도 있다.

그러나 이러한 국영기업을 民營화하는데 있어서 필요조건은 공기업의 주식을 거래할 수 있는 證券市場이 발달되어 있어야 한다는 것이다.

민영화의 시기가 좋았던 것은 세계적으로 자금의 과잉현상으로 證券市場에 수요가 높아져서 주가가 높았고 資本市場의 국제화가 진전되어 대규모의 公企業株式이 원활하게 소화될 수 있었기 때문이다. 국가에 따라서는 국영기업의 민영화 과정을 증권시장의 활성화 정책으로 유도하는 경우도 있다. 이러한 국가로서는 영국, 프랑스, 일본 등으로 民營化를 계기로 해서 個人株主의 지분을 늘렸고 이들의 신규자금이 대량으로 주식시장에 유입되어 市場全體의 去來量이 증가하는 등 상당한 효과를 보였다.

국가에 따라서 다르지만 민영화 주식의 代金納付를 분할제로 하고 무상증자와 세제혜택을 주어 개인주주를 중대시킨 경우도 있다. 특히 영국의 “빅뱅”(Big Bang)의 영향에 따라 유럽대륙의 증권시장이 空洞化될 것에 대비한 프랑스, 독일 등 각국의 민영화 조치는 이러한 優待策을 보다 강화하는 것이었고, 결과적으로 증권시장이 活性化되었다.

증권수요 측면에서는 많은 개인투자자들이 등장하여 거래량이 증대되었고, 安定株主로서의 역할이 증가되었다. 증권공급측면에서는 우량대기업이 상장되어 주식의 공모량이 증대되었다. 일본의 경우 동경증권 거래소가 세계 1위로 등장한 원인은 엔화 결상의 효과와 주가의 급상승의 역할도 있지만 NTT와 같은 대형국영기업의 상장도 큰 기여를 하였다.

그러나 무엇보다 국영기업들이 민영화하면서 기대하였던 결과대로 수익성이 개선되었으며, 政府財政의 지원을 적게 받게 되었고, 주주에게는 배당을 해주게 되어 국가재정 면에서도 유리하게 되었다는 것이다. 예를 들어 영국의 무선전신회사의 순이익은 1981년에 6,410

만 파운드였으나 1982년 민영화 이후에 29,500만 파운드의 이익을 얻었다. 국제 아머샴회사(Amersham International)는 1981년에 410만 파운드의 당기순이익을 얻었으나 1982년에 민영화된 이후 1986년에는 1,750만 파운드로 순이익이 증가되었다.

IV. 民營化의 前提條件

공기업을 민영화함에 있어서, 企業經營의 公益성유지, 기업의 自生力 배양, 주식의 適正配分 등은 특정 이해집단의 이익에 편중됨이 없이 중립적인 상태에서 기업의 성장과 수익을 기반으로 하여 이루어져야 한다. 이를 위해서는 몇가지 선결과제로서의 전제조건이 충족되어야 한다.

1. 特定企業集團의 系列化 防止

특정 일반사기업이 공기업을 지배할 경우, 公企業의 방대한 규모를 흡수함으로써 외형의 팽창을 실현할 수 있다. 즉 에너지, 基礎素材 등 공기업 제품의 안정적 공급을 확보할 수 있으므로 계열내의 관련산업 발전에 도움이 되고, 공기업 제품을 독점함으로 인하여 전체 산업과 정부에 대한 영향력을 제고시킬 수 있으며, 방대한 자산을 이용해서 금융상의 혜택을 얻을 수 있다.

재벌그룹이 공기업을 지배하게 될 경우, 公共財 供給의 독점적 지위를 이용하여 가격과 공급물량을 극대 이윤 위주로 임의 조절할 가능성이 농후하며, 관련 산업의 생산체계를 교란시키고, 관련산업 제품의 가격인상 요인이 된다. 결과적으로 국내산업 전체의 國際競爭力を 약화시키는 결과를 초래하게 된다.

또한 資產規模가 거대한 공기업을 특정기업 집단이 지배할 경우, 경제집중력의 심화로 분배의 균형을 기하려는 정부정책의지에 반하고, 均衡配分에 대한 국민의 신뢰와 기대를 저버리게 된다. 또한 종업원들은 사기업 집단으로 소속이 변경됨에 따라 종전의 사명감이나 긍지와 같은 임금 이외의 근로동기를 상실하고 소득위주의 근로의욕만 가지게 되어 原價上昇 등 경쟁력 저하의 원인이 될 수 있는 것이다.

2. 外國資本의 침투 방지

경제적인 측면에서 볼 때, 공기업의 민영화는 새로운 주식이 증권시장에 등장하게 됨을 의미한다. 국민주의 보급이라는 측면에서 볼 때 포철과 같은 국가기간산업과 관련된 주식을 국민대중이 보유할 수 있다는 것은 커다란 의의를 갖는 것이라고 할 수 있다. 그러나 국가 기간산업과 밀접한 연관을 갖고 수출비중이 높은 공기업(한국전기통신공사, 포항제철(주),

한국전력(주)등의 주식을 외국의 투자자들이 과도하게 많이 소유할 경우 國內產業이 외국 자본에 의해 지배를 받게되는 현상이 나타날 것이다.

특히 수출비중이 높은 일부 공기업의 우월한 국제경쟁력에 의해 타격을 받는 주요 경쟁 국들의 同種 產業體들이 국내 공기업의 경영권 장악을 시도할 가능성도 배제할 수 없다.

이같은 상황에 대비하여 개인별, 기업별 投資比率 制限 등, 외국자본의 과도한 투자를 방지하기 위한 적절한 조치가 강구되어야 할 것이다.

3. 민영화의 목적달성을 위한 정부의 방안

위에서 설명한 바와 같이 민영화로 인해 공기업이 특정기업집단에 편입되거나 외국자본에 종속되는 것을 방지하기 위해서는 적절한 제도적 장치가 필요하나 우리나라에서는 아직 미비한 형편이다.

현재 경영권의 보호 안정을 주목적으로 한 제도로서 증권거래법 제200조(대량 주식 취득 제한)를 들 수 있는데, 이 제도의 취지는 원래 기업공개시 창업자의 이익 및 경영권을 보호해 주기 위한 것으로 公企業을 私企業이 系列化하는 것을 방지하는 데에는 큰 도움이 되지 않으므로 다른 측면에서 경영의 中立性을 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

또한 현재 외국인의 주식취득은 證券去來法, 外國換管理法 등에 의해 규제되고 있으나 資本自由化 計劃과 더불어 점차 완화·철폐되는 추세에 있으므로 외국인도 내국인과 동등하게 주식을 취득할 수 있는 상황에 대비하는 것이 필요하다.

최근 주요 외국의 공기업 민영화와 관련된 사례를 살펴보면 기업의 공익적 운영, 주식의 적정 배분, 自律性 保障 및 이의 실현 방안으로서 기업소유의 집중 방지를 위해 입법을 마련하고 있는데 일본의 “일본전신전화주식회사(NTT)법”은 공익성의 유지를 위하여 정부의 주식보유를 의무화하고 외국인의 주식 취득을 금지하는 한편 민영화 이후의 事後管理에 관한 규정을 두고 있다. 프랑스의 “민영화 시행법”은 “경제 및 사회질서를 위한 제조치의 수권법”에 의해 선정되는 민영화 대상 기업의 민영화 절차 및 경영권의 보장(내국인 및 외국인의 주식취득 제한) 등 事後管理를 위한 민영화 기본법이다.

우리나라 정부는 공기업의 단계적인 민영화에 대비한 제도보완을 위하여 공기업의 경영권 보호를 강화하고 주식의 광범위한 분산을 유도하기로 하였다. 그 방안으로 첫째, 國家基幹產業 등 국민경제상 중요한 산업에 대한 주식 보유제한 및 의결권 제한을 강화하여法定限度를 5%로 정하고 정관으로 그 한도를 축소 가능하게 함과 동시에 보유한도 초과분에 대해 의결권을 배제하였다. 外國人 株式取得制限을 보강하기 위하여 정관으로 외국인 취

득금지를 명시할 수 있는 법적 근거를 마련하며, 公開買受를 금지하여 장의에서의 公開買受에 의해서도 보유한도를 초과하는 취득을 금지하였다. 뿐만 아니라 議決權 代理行事의 권유제한을 강화함으로써 권리행위는 당해기업만 할 수 있도록 하는 한편 사업보고서에서 주요 비밀사항의 기재를 제외함과 아울러 주주의 회계장부, 서류 등에 대한 열람청구를 제한하는 등 공시·열람제한을 확대함으로써 공공기업에 대한 經營權 保護裝置를 보강하기로 하였다.

둘째, 公企業의 주식은 청약할 때에 근로자, 농어민 및 중산층 이하에 우선 배정하고 종업원, 장기저축자를 우대하며 1인당 청약한도를 설정, 소액 청약자 우선배정 등으로 소액투자자를 우대하는 한편 外國人의 참여를 금지하는 별도의 청약제도를 실시하였다. 청약대금은 할인 매각, 분할 납부 등을 허용함과 아울러 장기보유에 대하여 무상주를 배분하는 등 지원 조치를 강구함으로써 株式分散을 유도하기로 하고 있다.

V. 민영화에 대한 찬·반론

민영화에 대한 찬·반 논쟁은 첫째, 市場經濟의 활성화 및 경제적 자유증진 둘째, 능률성의 제고 셋째, 財政赤字의 감축이라는 점에서 의견을 달리하고 있다.

민영화를 찬성하는 논리는, 私企業을 대상으로 하여 발전한 관리기법을 적용하고 競爭原理를 도입함으로써 소비자 주권을 회복하고 또 소비자들에게 보다 높은 질의 서비스를 제공할 수 있다는 주장이다.⁽⁴⁾

그러나 공적인 독점이 사적인 독점으로 단순하게 변형될 경우에는 소비자 이익이 지켜지

(4) 공기업의 민영화를 맨 처음 실시한 영국에서는 공기업이나 정부투자기관의 경영에 대하여 다음과 같은 비판을 하고 있다.

- (1) 일반적인 “目的과 目標의 缺如”가 되어 있는데, 이는 전 국영부문과 함께 각 공기업체의 편익과 목적에서 일관된 장기적 개념이 결여되어 있기 때문이다.
- (2) 價格, 投資 등에 있어 政策調整이 결여되어 있다.
- (3) 경제적, 사회적 측면에서의 효율적 관리와 “成果管理”가 결여되어 있다.
- (4) 정부의 간섭과支配를 받는다.
- (5) 순수하게 財政的인 統制의 지배를 받는다.
- (6) 책임을 불명확하게 하는 편재적 경향이 있다.
- (7) 관리자측의 전문적 지식이 결여되어 있다.

결국 국영기업은 관리시스템의 실패로 인하여 정부의 무절제한 간섭이 뒤따르고 경영자가 무사안일에 빠지는 모순을 가져와 국유공기업이 국민경제에 도움을 주는 이점을 상실하게 된다는 것이다. 즉 독점으로 인한 시장기능의 마비, 비능률적인 성과로 인한 재정적자의 누증, 나아가서 국제경쟁력의 상실은 민영화라는 새로운 돌파구를 찾게되는 근본 원인이 된다.

(자료 : 앞의 책 pp. 59-60)

기 힘들게 될 가능성 있다.

또한 민영화를 반대하는 논리는, 공기업이 필연적으로 비효율적이라는 가정에 의문을 제기하며, 최근의 실증조사 결과를 토대로 공기업과 민간의 公益企業間에 배분상 효율이나 기술적 효율에서 상호간에 차이가 없음을 주장하고 있다. 그리고 경제 전체적인 측면에서 볼 때 민영화보다는 국유화가 보다 유효한 수단이라고 주장하는 사람들도 있다.

보다 구체적으로 “市場經濟의 활성화 내지 經濟的 自由增進”이라는 기준에서 볼 때, 민영화의 찬성론자들은, 공기업이 獨占權을 가지고 시장내에서의 우월적인 지위를 이용, 불공정 거래를 할 가능성이 높아 소비자의 선택 폭이 좁아지고 自由市場經濟體制를 위협한다는 것이다.

이에 대해 반대론자들은 공공적 성격의 공기업을 민영화할 경우 民間企業의 집중과 비대화가 초래되어 오히려 민간기업이 기업성만 추구한 나머지 소비자의 선택폭이 크게 줄어든다고 주장한다.

다음으로 “能率性의 提高”라는 기준에서 볼 때, 찬성론자들은 공기업이 사기업보다 비효율적이고 企業家 精神이 약하기 때문에 자원의 효율적 이용을 위해서 민영화하는 것이 능률성을 높이는 방안이라고 주장한다.

이에 대해 반대론자들은 반드시 私企業이 公企業보다 능률적이라는 객관적 증거가 없으며 이제까지 민영화 기업의 능률이나 실적이 우수했던 것은 사전에 自立可能性이 높은 기업이 민영화된 때문이라고 보는 것이다.

마지막으로 “財政赤字의 감축”이라는 기준에서 보면, 이론적 관점에서 뿐만 아니라 실증적 관점에서도, 공기업의 민영화가 정부의 세입을 증대시키고 공기업에 대한 지원으로 인한 재정적자를 상당히 감축시켰음을 나타내고 있다. 그러나 보다 장기적인 관점에서 보면 사기업이건 민영화된 공기업이건 간에 그 기업의 수익은 꾸준히 投資設備와 技術開發에 재투자되어야 한다는 점에서 부분적 수긍은 하지만 아직 民營化의 역사가 짧기 때문에 전적으로 타당한 주장이라고는 볼 수 없다.

VII. 민영화의 필요성

경제적인 관점에서 볼 때, 공기업 존재의 이론적 근거는 “시장의 실패”에 기인한다. 즉, 자유경제체제하에서 중심으로 삼고 있는 “市場의 原理”에 입각한 資源의 效率的 配分은 항상 실현가능한 것은 아니다. 이같이 왜곡된 자원배분현상이 나타날 때 이를 수정·보완키

위해 정부가 개입하게 되고 이같은 정부개입의 하나의 형태로서 공기업이 존재하게 된다.

보다 구체적으로 말하자면 우리나라 공기업의 경우 다음과 같은 경우에 그 존재의 타당성이 인정될 수 있다.

첫째, 自然獨占이 존재할 경우에는 資源配分의 非效率性을 해결하는 수단이 되며(예 : 韓國電氣通信公社, 韓國電力公社)

둘째, 所得再分配라는 측면에서 공기업은 사회적 약자에게 의료 “서어비스”와 같은 사회적 “서어비스”를 제공하고(예 : 勤勞福祉公社)

셋째, 개발도상국에서 경제개발의 효과적인 추진을 위한 수단으로 이용되기도 하고(예 : 道路公社, 產業基地開發公社)

네째, 금융부문의 경우에는 대기업의 資本市場獨占으로 인한 비효율성을 방지하고 投資財源의 效率的 配分을 위하여 정부가 개입할 필요가 생기게 된다.

그러나 공기업이 효율성을 발휘할 수 있는 조건은, 여러가지 상황변화에 따라 차이가 발생하게 되므로, 따라서 공기업이 항상 효율적인 자원배분에 기여한다고 볼 수 없고, 여러가지 비효율성을 가질 수 있다. 즉 기업손실에 대한 원인을 公共性으로 들려 收益性이 낮은 것을 오히려 정당화하는 경향이 있으며, 공기업의 관료주의적 경영형태는 이윤극대화 보다는 예산극대화를 목표로 하여 過剩投資, 過大費用으로 대표되는 방만한 기업경영을 초래하게 된다. 또한 정부의 과잉통제로 인하여 기업경영이 경직되고 意思決定時間 및 경로가 길어짐으로써 狀況變化에 효율적으로 대처하지 못하게 된다.

우리나라의 공기업들은 그동안 사회간접자본의 형성, 유치산업육성, 정부사업대행 등을 통하여 우리나라의 경제산업에 크게 기여하였다. 경제발전의 초기단계에 민간의 經營技術 및 資本蓄積이 부족한 여건하에서 지속적인 경제성장을 이룩하기 위하여 많은 公企業의 설립·운영을 통한 공공부문의 투자선도가 불가피하였다. 그러나 그동안 우리나라의 경제가 발전함에 따라 민간부문의 資本蓄積, 經驗蓄積으로 사업수행능력이 크게 확충되어 있으며, 또한 산업구조가 고도화되고 대내외 경제여건이 급변함에 따라 이에 대한 탄력적 대응의 어려움으로 정부의 공기업 운영방식에 대한 재고가 요청되고 있는 바, 이에 당초 설립목적을 달성하였거나 활성화된 민간부문과 더 이상 경합할 수 없는 경우에는, 민영화를 통해 공기업의 역할을 재정립 할 필요가 있는 것이다.

현재에는 1984년 3월에 제정된 “政府投資機關 管理基本法”을 통하여 공기업의 자율성 부여 및 책임감 강화를 통한 경영효율성 제고에 노력하고 있으나 기업과 정부간의 역할분담의 불명확, 자율경영 풍토 조성의 미흡, 비능률적인 경영방식 등이 잔존해 있어 민간부문의 참

여 확대를 통하여 經營效率性을 증진하고 기업경영에 활력을 부여할 필요성이 제기되었다.

특히 공사의 경우에는 위와 같은 일반적인 필요성 외에, 기업실체의 입장에서 다음과 같은 環境變化에 적응하려는 과정으로 볼 수 있다.

첫째, 公共性과 企業性을 적절히 대응시켜 양적으로 팽창된 서비스 내용을 질적으로 향상시켜야 할 시점이 도래하였고 정부독점사업에 대한 개방압력에 대응하여 우리나라의 정부투자 기관으로서도 민간기업과 치열한 경쟁을 이겨낼 수 있는 자생력의 배양이 필요하게 되었고

둘째, 公益性을 기업의 제 1 목표로 삼아야 하면서도 공사의 민영화는 필연적으로 수많은 이해관계자 특히 자본참여자를 위하여 기업적인 效率性과 能率性을 강조하게 되는 환경변화에 대한 대응이 필요하게 되었다는 점이다.

이상과 같은 관점에서 볼때 공사의 민영화는 대외적으로 사업영역의 확대와 선진공업국들의 개방압력 및 국내에서의 경쟁업체 대두라는 다양한 환경변화와 더불어 대내적으로 방대한 시설규모와 인력의 효율적 관리, 생산성 향상 및 신규투자와 기술개발을 통한 기업합리화라는 과제들을 동시에 해결하기 위한 필연적 과정이라고 파악할 수 있다.

VII. 우리나라의 政府投資機關 民營化의 目的

우리나라에 있어 공기업 민영화의 기본적인 목적은, 公共性과 企業性의 調和에 있다. 공기업의 당초 설립목적은 공익성의 제고에 있었기 때문에, 소비자들에 대한 서비스 정신이 약화되기 쉽고 또 이로인해 수익성 악화가 뒤따르게 된다. 즉 공공성과 기업성을 상호 배타적인 개념으로 파악하는 경향이 주류를 이루어 왔다.

그러나 공기업이 그 본연의 목적인 公益性을 보다 만족스럽게 달성하기 위해서는 공기업 자신이 자생적인 경영능력을 갖추어, 전전한 재무구조를 유지하고 적정한 이윤을 확보할 수 있어야 한다. 이와 같은 논리에 입각해서 생각하면 공익성의 제고와 수익성의 확보는 서로 보완적인 관계에 있음을 알 수 있다. 따라서 公企業의 民營化를 통해 “企業性”을 강조한다는 것이 반드시 “公益性”的 추구와 배치되는 것이 아님을 알 수 있다.

민영화의 의의와 관련하여, 앞에서 민영화의 목적을 재정적자의 보전, 경영의 효율성 확보, 민영화 기업에의 國民參與(people's capitalism)로 파악하였다.

즉 첫째, 財政赤字의 보전은 국유기업의 매각에 따른 재정수입 증대와 민영화에 따른 보조금 등 정부지출의 삭감을 통해 이루어질 수 있다.

둘째, 經營效率性의 확보는 政治的 干涉이 배제되고 경영의 자율성이 회복됨으로써 가능하게 되는 것이다. 즉 資金調達이 원활해지고 채산성이 높은 사업에 투자가 가능하면 예산 집행에 있어서도 이전과 같은 안일한 자세는 용납될 수 없는 것이다.

셋째, 대중의 참여를 통한 國民資本主義의 실현은 민영화 과정에서 발행하게 되는 주식을 국민주의 형태로 종업원과 일반 대중에게 취득시켜 一般大衆의 재산증식과 경제참여 의식을 높이고 건전한 勞使關係를 도모할 수 있다.

네째, 장기적인 成長企業으로 對內的 效率性과 對外的 革新을 통해 투자자들에게 경제적 이익을 준다.

다섯째, 從業員과 저소득 국민대중에게 재산 형성의 기회를 준다.

여섯째, 서비스의 개선과 기술개발을 통해 國際競爭力を 높여 개방체제에 대비하게 한다.

일곱째, 資金調達의 원활화를 신규투자에 효율적으로 연결시킴으로써 자금조달과 운용의 自生力과 효율성을 제고시킨다.

여덟째, 궁극적으로 公企業이 國民企業에서 나아가 世界企業으로 경쟁 발전할 수 있는 계기를 마련하는 것이다.

VIII. 政府의 國民株 開發普及計劃

政府投資機關의 민영화계획은 經濟企劃院이 계획을 작성실시하고 있으며, 財務部는 국유재산의 관리를 위해서, 또 증권정책의 주무부서로서 국민주의 개발·보급계획을 구체적으로 실시하고 있다. 그리고 해당 정부투자기관의 주무부서인 財務部, 商工部, 科學技術院 등이 해당기관의 민영화계획에 참여하고 있다. 정부가 발표한 공기업 민영화추진계획과 국민주개발 추진계획은 다음과 같다.

1. 공기업 민영화 추진계획

가. 추진방안(경제기획원 발표)

대상기관의 선정기준

* 정부지분의 완전매각 대상기관

당초설립목적 달성으로 공기업으로서 존속필요성이 상실되었거나 민간부문으로 그 기능을 이전시킬 필요가 있는 기관

* 정부지분의 일부매각 대상기관

국민경제에 미치는 영향이 크고, 안정적 배당을 통한 국민주로의 개발보급이 가능한

〈표 2〉 민영화 대상기관

기 관	매각시기	매 각 방 법
〈완전 매각〉		
증권거래소	'87. 하반기	증권회사에 매각(완료)
외환은행	"	정부지분을 한국은행에 일단 매각(88년에 한은이 일반 공모방식으로 매각)(미완)
종합화학	"	감사를 통하여 출자회사 매각대금 회수(완료)
한국감정원	'88	기존주주인 시중은행에 매각
국민은행	'88	공모방식으로 일반에 매각
중소기업은행	'88	"
한국기술개발	'88. 상	기존주주인 민간기업에 매각
〈일부 매각〉		
한국전력	'88~	년 5% 이상씩 단계적 매각(89년 상반기로연기)
포항제철	'88~	년 10% 이상씩 공모방식으로 일반에 매각(완료)
통신공사	'89~	년차적으로 매각(일괄 민영화)

〈표 3〉 년도별 정부지분 매각 규모

(단위 : 억 원)

	완전 매각		일부 매각	
	기 관	금 액	기 관	금 액
'87. 하 (653)	증권거래소	486		
	외환은행	161		
	종합화학	6		
		(653)		
'88 (7,537)	국정교과서	87	한 전(5%)	2,335
	국민은행	796	포항제철(10%)	1,581
	중소기업은행	2,495		
	한국감정원	33		
	종합화학	10		
		(3,421)		(4,116)
'89 (4,177~8,272)	한국기술개발	74	한 전(5~10%)	2,335~4,671
	종합화학	10	통신공사(5~10%)	1,758~3,517
		(84)		(4,003~8,188)
합 계 (12,167~17,262)		4,158		8,209~12,304

* 금액은 장부상 자기자본기준임(증권거래소는 자체평가액 기준)

1) 종합화학은 공장 및 자회사매각에 따른 년도별 할부수입액 중 정부지분액(5%)임. ('87~'94년 총수입 추정액 : 961억 원)

2) 국정교과서는 '88에 매각시킴.

3) 통신공사 : 국제, 국내 구분없이 현체제하에서 매각할 경우임. (국제사업부문을 분리하여 년 10%씩 매각시 : 년 768억 원)

4) 최종 확정안이 아니므로 추후 변동 가능성 있음.

증권거래소와 종합화학은 계획대로 매각되었으며 포항제철은 1988년 3월 국민주로 보급되었고, 기타 계획은 많은 부분이 수정되었음.

기관으로서 정부가 경영행사에 필요한 지분(51%)을 보유할 국민적 공기업

* 기능조정 대상기관

경합되는 일부 업무를 민간부문에 이전하거나, 유사기능을 수행하는 기관간의 기능 재 조정이 필요한 기관

— 정부지분 매각 대상기관 : 완전매각 8개, 일부매각 3개

— 기능조정 대상기관 : 6개

해외개발공사, 농수산물유통공사, 산업기지개발공사, 산업은행, 주택은행, 무역진흥공사

2. 국민주 개발 추진계획

가. 추진배경

성장과 분배의 균형적 조화로 빈부격차를 완화하여 경제적 정의를 실현

* 민영화대상 공기업경영에 대한 밝은 전망

* 경제발전의 성과배분과정에서 중산층의 폭 확대 추구

* 민간기업 주식분산

나. 추진방안

* 대상공기업과 주식규모

경영기반이 정착되어 앞으로도 계속적인 발전과 건실한 배당이 예상되는 기업

— 포항제철, 통신공사, 한국전력, 국민은행, 기업은행, 외환은행, 전매공사 등

— 국민주공개 이후에도 정부소유주식비율을 51%이상 유지하여 공기업으로의 안전성유지

〈표 4〉 국민주식 공급규모 추정

(단위 : 억원)

	자기자본	정부지분율	공급가능규모('88~'92)		매각 후 정부지분율
			주식수	금액	
한전	47,707	100%	91백만주(30%)	14,010	70%
포철	15,800	71.4(100%) ¹⁾	20 " (49%) ¹⁾	7,740	51%
통신공사	35,169	100%	96 " (49%) ²⁾	17,230	51%
전매공사	16,000	100%	78 " (49%)	7,840	51%
국민은행	1,097	72.6%	2 " (21.6%)	240	51%
기업은행	2,497	100%	9 " (49%)	1,220	51%
외환은행	6,445	100%	20 " (49%)	3,160	51%
계	123,715		316백만주	51,440	51%

1) 시중은행 등의 지분 28.6% 포함

2) 추후 관계기관간의 협의에 의해서 변동가능성이 있음

〈표 5〉 국민주식 보급대상자 기준 및 인원추계

구	분	기	준	추정인원 (천 명)
종	업	원	우리사주조합 가입대상자	133
저	소	득		4,704
도	시	노	동	2,712
공	무	원	노동자 재형저축 가입대상자 ¹⁾ 5급 이하(군인, 교원, 정부투자기관 직원 포함)	967
농	어	민	농·어가구	1,025 ²⁾
증권저축 및 주식청약예금가입자				392
				5,229

1) 현재 월소득 600천원 이하(전체 노동자의 약 78%)

2) 농어촌가구 50%가 참여하는 것으로 추정

* 보급대상자 및 1인당 배정규모

- 당해 공기업의 종업원, 일반노동자, 공무원, 농어민 등 중·하위계층을 우선배정 대상으로 함
- 각종 주식청약예금 가입자를 위하여 일정물량을 별도할당
- 구체적인 대상별 배정주식수는 실무적인 검토를 거쳐 확정될 것이나 1인당 평균 50주, 금액으로는 약 80만원 정도가 될 것으로 추정

* 저소득층을 위한 국민주 인수지원

- 시가(순자산가치) 대비 적정한 가격으로 할인매각(30% 할인)
- 분할납부제도 등 지원방안의 구체화
- 구입자금 융자지원

* 보완조치

- 주가가 취득가보다 하락하여 국민주식 보급계획에 의거 1차로 배정받은 장기보유자가 손해를 볼 경우에는 정부주식 매각대금으로 조성한 재정융자특별회계자금의 일부를 활용하여 주가하락시 정부가 다시 매입하는 등에 의하여 주가를 유지하는 방안강구(국민주식관리체정 설치)
- 전매가능성 배제 및 장기보유 유도를 위해 국민주식으로 우선배정된 주식에 대하여는 일정기간 전매를 제한하거나 장기간 계속 보유한 사람에게는 정부가 보유한 주식에서 일정물량의 보상주를 제공하는 방안 강구
- 국민주개발·보급방안에 관한 종합적인 심의기구로 “국민주개발·보급추진위원회”를 설치운영하고, 위원회의 심의기능을 보완하고 광범위한 의견수렴을 위하여 학계, 언론계, 관계전문가 등으로 구성되는 별도의 “자문기구”를 설치함. 또한, 추진위원회

〈표 6〉 20% 배정시 종업원에 대한 배정주식 규모

	종 업 원 수(천명)	총 배정 주식(억원)	1인당 배정 주식(백만원)
한 전	25.2	2,802	11.1
포 황 제 철	18.9	1,548	8.2
통 신 공 사	51.4	3,346 ¹⁾	6.5
전 매 공 사	11.5	1,568	13.6
국 민 은 행	10.8	48	0.4
기 업 은 행	7.6	244	3.2
외 환 은 행	7.8	632	8.1
계	133.0	10,288	

1) 잠정 추정치이므로 변동 가능성 있음.

의 운영을 보조하고 추진 방향의 구체화를 위하여 “실무 작업단”을 설치 운영함.

—국민주식보급대상 공기업의 종업원에 대한 우선배정율은 대상 공기업별로 적절히 조정·운영함.

1988년부터 시작하여 약 5개년에 걸쳐 단계적으로 추진되는 것이 바람직하며, 평균 약 1조원 정도의 국민주식 보급이 가능하다고 생각된다.

〈표 7〉 국민주식의 연차별 보급계획 (단위 : 억원, %)

	'88	'89	'90	'91	'92	계
한 전	2,802 (6)	2,802 (6)	2,802 (6)	2,802 (6)	2,802 (6)	14,010 (6)
포 황 제 철	1,935 (12.25)	1,935 (12.25)	1,935 (12.25)	1,935 (12.25)		7,740 (49)
통 신 공 사*		4,308 (12.25)	4,308 (12.25)	4,308 (12.25)	4,306 (12.25)	17,230 (49)
전 매 공 사			2,613 (16.3)	2,613 (16.3)	2,614 (16.3)	7,840 (49)
국 민 은 행			240 (21.6)			240 (21.6)
기 업 은 행		610 (24.5)	610 (24.5)			1,220 (49)
외 환 은 행	1,053 (16.3)	1,053 (16.3)	1,054 (16.3)			3,160 (49)
계	5,790	10,708	13,562	11,658	9,722	51,440

* ()내는 매각지분율임

* 추후 관계기관간의 협의에 의해서 변동 가능성 있음.

3. 國民株 發行 節次

가. 주식의 賣却方法

政府所有企業의 민영화를 추진하기 위한 정부소유주식의 매각 방법은 크게 無差別 一般

賣却과 募集賣出方法으로 구분할 수 있다.

특히 재무부는 1988년 3월 4일 국유재산법 시행령 38조에 의거 「國民株請約 配定業務處理規定」을 제정하여, 포항종합제철, 한국전력공사, 국민은행 및 한국전기통신공사의 정부보유주식 매각시의 주식청약 및 배정은 이 규정을 따르도록 하고 있다.

이 제도에 따르면 국민주 청약시 청약자격의 사전 확인을 위해 국민주청약 저축예금제도를 신설 운영하고 있으며 중하위 소득 계층을 대상으로 「國民株 合同運用信託制度」를 운영하고 있다. 그리고 응자지원 제도와 관련하여 응자대상, 응자기관, 응자신청방법, 응자조건, 응자금 처리 등을 규정하고 있다. 청약 대상자는 우리사주조합, 우선배정대상자, 일반 청약자로 구분하여 각각에 대해 규정을 두고 있다.

나. 請約事務取扱機關 및 請約事務取扱團

우선배정대상자의 청약사무는 증권거래법 제29조에 의하여 7개 시중은행, 10개 지방은행, 국민은행, 외환은행, 주택은행, 중소기업은행, 농협·수협·축협을 포함한 24개 금융기관에서 취급하며 일반 請約者의 請約事務는 증권거래법 제28조 제2항 제3호의 영업허가를 받은 25개 증권회사에서 취급한다. 또한 財務部長官은 청약사무취급기관인 금융기관중에서 수개의 기관을 선정하여 請約事務取扱團을 구성·운용할 수 있다.

다. 請約節次 및 請約單位

우선 배정대상자는 청약사무 취급 금융기관에 본인이 직접 청약을 원칙으로 하며 해외취업 등 부득이한 경우에는 동일 세대원이 대리 청약을 할 수 있다. 일반 청약자의 경우는 證券管理委員會가 정한 바에 따른다.

청약증거금, 청약단위 및 1인당 청약한도는 재무부장관이 매각 단위별로 매각주식의 수, 매각주식의 가격 및 청약 예상 인원수 등을 감안하여 결정한다.

라. 配定比率 및 配定方法

우리사주 조합원에 대해서는 총 매각 주식의 20%를 배정하고 優先配定對象者에 대해서는 총 매각 주식의 78%를 배정하며 이중 정상공모가격 매입자에게 30%, 그리고 할인가격 매입자와 국민신탁 가입자에게 나머지 70%를 배정한다. 一般 請約者에 대해서는 총 매각 주식의 2%를 청약주식수에 비례하여 안분 배정한다. 배정에 있어서는 가능한한 시장거래 단위인 10주 배정을 원칙으로 하여 端株去來에 따른 폐해를 방지하도록 하여야 한다.

마. 株金의 納入, 株券의 交付 및 預託

청약자의 증거금이 주식의 매수 대금에 미달하는 경우, 당해 미달분은 配定公告日로부터 5일 내에 청약사무 취급기관에 납입한다. 株券의 交付는 정상가격으로 직접 매입한 자에게

만 개인별로 교부하거나 證券會社의 위탁계좌로 불입을 희망한 경우 대체결제(주)를 통해 위탁 계좌에 불입한다. 또 割引價格으로 매입한 자는 발행법인 또는 당해법인이 위탁하는 금융기관에 3년간 예탁해야 하며 請約事務機關에서 예탁증서를 개인에게 교부한다.

IX. 浦鐵의 民營化 事例

1988년 3월 3일 재무부는 우리나라 公企業 民營化 제 1호로서 포항제철주식의 國民株 普及計劃을 발표하였다.

포항제철주식회사(이하 浦鐵로 함)는 제철생산의 일관설비를 갖춘 국가기간 산업체로서 전실하고 수익성 있는 財務構造를 가지고 있는, 우량주식으로서의 조건을 갖추고 있다.

浦鐵은 상법상의 주식회사로서 다른 정부투자기관보다 法的 補完措置가 없이 쉽게 公開할 수가 있는 利點이 있다. 당초의 계획으로는 총 31,300,000주를 공개해서 3,355억원을 정부 36%, 산업은행 64%의 비율로 회수할 예정이었다.

1주당 매각금액은 액면가격 5,000원을 경상가격 15,000원, 할인가격은 10,500원으로 매각하기로 결정하였다. 할인가격은 우선배정대상자 중에서 割引買入을 희망하는 자(3년간去來制限)와 우리社株組合員(조합규약에 따라 5년간去來制限)에 대해서 적용하였다.

1. 賣却對象者 및 配定比率

포항종합제철 주식의 경우 賣却對象者는 중하위 소득계층, 우리사주조합원, 청약관련 저축에 가입한자 등으로 크게 3구분 될 수 있다.

중하위 소득 계층이란 월급여 60만원 이하인 근로자와 이에 준하는 농어민, 自營業者, 기타 저소득자를 의미한다.

配定比率은 자본시장 육성에 관한 법률에 따라 중하위 소득 계층에 75%를, 우리사주 조합원에게 20%를, 청약관련저축 가입자에게 5%를 배정하였다.

그리나 중·하위 소득 계층의 국민이 일반 청약자 보다 국민주를 적게 받게 되는 것을 막기 위하여, 일반 청약자에 대한 배정 주식수가 중하위 소득 계층에 대한 배정 주식수 보다 많을 경우에는 중하위 소득 계층에 대한 최대 배정주식수 만큼만 배정하도록 하였다.

그런데 다음의 <표 8>에서 보는 바와 같이, 투자자의 대부분은 장기보유 목적이 아닌 단기적인 시세 차익을 얻기 위해 포철주식을 보유했다는 사실이 밝혀져, 一般投資者에 대한 배정 비율이 5%에서 2%로 낮추어 졌으며 중하위 소득 계층의 경우에도 주식의 70%를 長期保有希望者인 국민주 신탁가입자와 할인매입자에게 우선적으로 배정하도록 제도가 보완

〈표 8〉 보유기간에 따른 청약자 분류

(단위 : 천명, %)

보유기간	단기 보유	3년 이상 장기 보유			전체
		할인 매입	신탁가입	합계	
청약 인원	2,592(83.1)	265(8.5)	261(8.4)	526(16.9)	3,118(100)

<자료> 재무부

〈표 9〉 배정 비율의 조정

	종전	개선
우리사주조합원	20%	20%
일반 청약자	5%	2%
증하위소득계층	75%	78%
배정방식	장기소유 여부에 관계 없이 비례 배정	장기보유(3년) 희망자에게 우선 배정

<자료> 재무부

되었다(〈표 9〉 참조).

2. 買入方法

가. 中下位所得階層의 경우

청약자격은 '국민주청약 저축예금'에 가입한 후 10일이 경과한 후에 부여되며, 국민주청약 방식에는 정상가격 직접매입방법(1주당 15,000원), 할인매입방법(1주당 10,500원), 국민주신탁가입방법의 세가지가 있다(표 10).

〈표 10〉 매입 방식의 종류

	정상가격 직접 매입	할인 매입	국민주신탁가입
할인혜택 즉시 매각여부	×	○ 3년간 예탁	○ 3년간 신탁 해지 금지

<자료> 재무부

나. 一般請約者的 경우

청약관련 저축에 가입하고 있는 일반 청약자는 국민주 청약예금에 가입하지 않아도 정상가격 직접매입 방식을 통해 매입할 수 있다.

다. 請約 및 配定

일반적인 청약사무는 7개 시중은행, 10개 지방은행 등 24개 금융기관이 취급하고 있으며 주간사 금융기관(포철의 경우는 제일은행, 국민은행, 농협)을 중심으로 청약사무 취급단을 구성하여 전산처리체계를 통한 총괄처리를 도모하였다.

주식의 배정은 균등 분배를 원칙으로 하되 일정 주식수 이하의 주식을 청약한 경우에는

〈표 11〉 무자격자 색출 현황(포함제철)

확인 대상	확인 결과		비고
	취소	구제	
고소득자	22,626	17,739	4,887
이중청약자	21,430	7,264	14,166
합계	44,056	25,003	19,053

〈자료〉 재무부

청약한 만큼만 배정하여 준다. 이 방식은 모두에게 균등하게 보급하되 그 수준 이하를 원하는 자에게는 원하는 만큼만 보급해 주는 방식이다.

라. 장기 보유 유도와 무자격·2중청약 색출

국민주의 장기 보유자는 국민주 신탁가입자와 할인매입자로 구분할 수 있다. 이들에 대해서는 3년간에 걸쳐 국민주 매각을 제한하고 있으며 그대신 할인의 혜택을 주고 있다. 특히 국민주 신탁에 가입한 자에 대해서는 비과세의 혜택과 월소득이 40만원 이하일 경우에는 신탁가입자금의 50%를 융자해 주고 있다.

국민주 청약과정에서 밝혀진 무자격자(소득이 일정수준 이상인 사람)와 이중청약자는 청약이 무효 처리되었으며, 청약이 무효화된 건수는 총 44,829건이었다.

다음의 〈표 11〉은 무자격자 색출현황으로서 고소득자와 이중청약자로 구분하여 설명한 표이다.

X. 浦鐵事例에서 나타난 問題點

1. 公募方法과 節次上의 問題點

기존 국민주 보급 절차상의 문제점으로 다음과 같은 것들이 열거될 수 있을 것이다.

첫째, 국민주가 단기적 투기 목적이 아닌 長期的인 保有를 목적으로 하는 투자대상이 되도록 하기 위하여 도입한 제도가 할인매입 및 국민주 신탁제도이다. 이 같은 제도는 국민주의 장기보유를 유도한다는 점에서는 장점이 있으나 3년간의 예탁의무 때문에 큰 호응을 얻기 힘들었다.

둘째, 국민주의 始初價格決定과 관련된 문제점으로서 始初價格가 단지 매수·매도 호가에 의해 결정된다면 불안정한 가격이 형성되어 장세에 나쁜 영향을 미치게 된다. 상장 첫날에 株價는 39,000원에 형성된 뒤에 계속 하락하다가 30,000원 선에서 안정되고 있다. 이를 해결하는 방안으로는 공모가격을 기준으로 초기 시가의 범위를 정하는 방법, 경쟁입찰을 통

한 배정방법, 가중 평균 낙찰가격, 최다 낙찰가격으로 초기 시장가격을 정하는 방법 등이 논의될 수 있다.

세째, 중하위 소득 계층을 주 대상으로 하는 국민주 보급의 경우에는 펠연적으로 端株의 配定이 늘어나 주식 투자에 익숙치 못한 일반 청약자에게 많은 불편함을 주었다. 1인당 배정 주식수가 7주로 결정되어 端株去來가 불가피했고, 주권의 인쇄도 3株券과 4株券으로 하는 문제가 생겼다. 또한 端株去來의 특성인 換金性도 문제가 되었다.

네째, 증권시장에서 국민주의 가격이 불안정할 경우 대다수의 투자자들에게 피해를 주게 되므로 국민주 신탁주식을 가지고 공개시장 조작 방식으로 價格安定을 도모하여야 한다.

다섯째, 請約資金을 전액 은행에 예탁하고, 주식수를 배정받은 후 還拂될 때까지 수백만이 되는 청약자 확인절차 등으로 相當期間이 걸리게 된다. 이 기간동안 경과이자도 없는 막대한 請約金額이 예탁되게 되는데 따라 투자자의 불평이 많게 되는데 소득이 낮은 청약자가 대부분인 점을 감안하여 請約證據金(예 : 청약금 전액의 20%)을 받고, 配定株式數가 확인된 후에 잔액을 납부하는 방식을 취하게 된다면 이러한 불평이 줄어들 것으로 생각된다.

2. 政策的인 觀點에서의 課題와 問題點

1) 公正한 보급의 추구

정책적인 관점에서 볼 때 국민주 보급의 목적에는 소득재분배, 증권민주주의, 재정적자 감소 등이 포함될 수 있을 것이다.

소득재분배라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 우선 中下位所得階層이 규정되어야 한다. 현 제도에 있어서는 '근로자 재산형성저축'이나 '농·어가 목돈마련저축'에 가입할 자격이 있는 국민 계층을 국민주 보급 대상으로 정하고 있다.

소득재분배라는 정책 목표와 함께 재정적자감소·수입확보라는 목표가 동시에 추구될 경우에는 양자의 적절한 조화를 유지하기 위해 적절한(너무 높지도 낮지도 않은) 국민주 가격이 결정되어야 할 것이다.

한편 자격이 없는 고소득계층이 청약을 하는 것을 방지하기 위해서 사전적으로는 資格確認段階를 거치며 사후적으로는 조사·분석을 통해 무자격자와 이중청약자를 색출하여 무효화시키고 있다.

2) 效率的인 보급의 추구

국민주의 보급 과정에서 공정성의 유지를 위하여 자격확인절차, 청약절차, 색출작업 등 지나치게 힘을 기울이다 보면 인적·물적 비용이 증대하게 된다.

이와 같은 社會的 費用이 국민주의 보급에 따른 (+)적인 효과를 상쇄 할 우려가 있으므로

로 가급적 제도와 절차를 단순하고 간단하게 하는 것이 바람직하다.

포철주식의 매각시에 자격 확인을 사업주의 일선 행정기관의 장에게 일임한 것도 이러한 맥락에서 이루어진 조치라고 할 수 있다.

3) 公益性 維持의 추구

국민주의 보급파장에서 그 공익성을 계속 유지하기 위해서는 특히 재벌그룹에 의한 系列化 防止와 外國資本의 침투 방지에 주의를 기울여야 한다.

재벌그룹이 국민주를 지속적으로 축적하여 공기업을 지배할 경우, 공공재 공급의 독점적 지위를 이용하여 가격과 공급량을 극대 이윤 위주로 조절할 것이다. 이렇게 되면 관련산업의 생산체계가 교란되고 관련산업제품의 가격이 인상되어 국내산업 전체의 국제경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하게 된다. 또한 자산규모가 거대한 공기업을 특정기업 집단이 지배할 경우, 경제력 집중의 심화로 분배의 균형을 기하려는 정부의 정책의지를 실현할 수 없게 된다.

國民株의 보급은, 일반 국민 대중이 국가기간산업과 관련된 주식을 보유할 수 있다는 점에서 커다란 의의를 갖는다. 그러나 국가기간산업과 밀접한 연관을 갖고 수출비중이 높은 공기업의 주식을 외국의 투자자들이 과도하게 많이 소유할 경우에는 국내산업이 外國資本에 의해 지배를 받게되는 현상이 나타난다. 특히 수출비중이 높은 일부 공기업의 우수한 국제경쟁력에 의해 타격을 받는 주요 경쟁국의 동종산업체들이 국내 공기업의 경영권 장악을 시도할 수도 있다. 이같은 상황을 미연에 방지하기 위해서는 외국자본의 유입을 개인별, 기업별, 산업별로 制限할 필요가 있다.

XI. 結 論

公企業의 民營化를 통한 國民株의 개발은 기본적으로 公共性을 유지하면서도 기업성과 효율성을 제고시킨다는 전제하에서 착안된 것이다. 附隨的인 기대효과로서는 低所得層의 財產形成을 돋고, 종업원의 사기진작과 經營參與를 통해 勞使關係를 건전하게 이끌어 기업의 생산성 향상과 經濟成長을 촉진시키고, 많은 국민을 주주로하여 主人意識을 갖게 함은 물론 證券市場 基盤을 확충하고 證券民主主義, 나아가 經濟民主主義를, 가능한 한 빨리 정착시키려는 多目的의인 효과를 노리고 있는 것이다.

浦鐵(株)의 民營化는 위와 같은 多目的의인 民營化의 試金石으로서 의의가 크다고 할 수 있다. 그렇지만前述한 바와 같이 300만명 이상의 새 株主가 생기고, 많은 사람들이 國民

株에 대해 橫財心理를 가진다는 것은 문제라고 할 수 있다.

앞으로 수년간 계속될 우리나라 公企業의 民營化에서 계속 試行錯誤가 있으리라고 생각되지만 本論에서 설명한 公募方法과 公募節次상의 문제점은 우선 行政措置만으로 시정될 수 있는 것이니만큼 우선적인 해결 과제로서 생각해야 할 것이다.

공기업의 민영화가 성공하기 위해서는 해당 공기업의 經營體質도 문제가 되지만 당시의 證券市場의 상황도 문제가 된다. 다시 말해서 증권시장이 不況일 때에는 국민주의 消化가 어려울 것이기 때문이다. 또한 한 種目의 公募金額이 거대하므로 공모할 당시에 株式의 需給動向을 면밀하게 분석해서 실시해야 할 것이다.

유럽 각국에서 실시한 公企業의 民營化가 성공했다는 것은 국민들의 우량주에 대한 기대와 함께 증권시장의 好況도 큰 變數로서 작용했다고 생각된다.

우리나라의 경우 비록 民營化를 했다고 하지만 經營權은 정부가 소유하고 있으므로 公益性 유지에 큰 문제가 없다고 생각된다. 하지만 公益性 유지에 급급하여 民間株主들의 투자 의욕을 상실하게 해서는 의미가 없다고 할 수 있다. 따라서 다시 한번 公益性과 企業性의 조화가 요구된다고 할 수 있다.

이를 위해서도 각종 제도적인 장치는 계속 마련되어야 한다. 예를 들어 公社의 純利益이 낫다고 할 경우 政府는 민간주주와 다른 差等配當을 받을 각오가 되어 있어야 한다.

또한 資本自由化와 金融自律化 등 金融環境變化에 따라 나타날지도 모르는 公企業의 財閥支配, 또는 外國人の 侵透 등을 미연에 방지하기 위한 제도적인 장치를 가져야 한다는 것이다.

결론적으로 公企業의 民營化는 民資誘置의 次元에서 떠나 진정한 국민의 기업을 만든다는데 유의해야 할 것이다. 이를 위하여 정부는 國民株賣却에만 급급하지 말고, 賣却後 事後管理에 보다努力을 기울여야 할 것이다.

또한 정부정책에 기꺼이 순응하여 참여한 民間株主에 대해서도 해당 공기업이 진정한 주인의식을 가질 수 있도록 노력해야 할 것이다. 公企業의 특성이 독점적이고 排他的인데 대해 과거와 같이 정부의 감독만으로 끝나는 것이 아니라 多數의 민간주주들과 잠재적 주주인 투자자들의 사회적 감시를 받는다는 것을 명심해서 보다 效率的인 경영에 힘을 기울여야 할 것이다.

이렇게 함으로써 우리나라 공기업은 우리나라의 경제를 이끌어 나갈 수 있는 진정한 「국민의 기업」으로서 발전해 나갈 수 있게 될 것이다.

참 고 문 헌

〈한국문헌〉

- 김명수, 공공정책평가론, 박영사, 1987.
- 유 훈, 공기업론(제 3 경판), 법문사, 1987.
- 장신일, 공기업의 민영화에 관한 연구, 한국개발연구원, 1988. 4.
- 곽수일, 공기업 민영화의 효율적 추진방법, 서강하바드비지네스, 4~6, 1988.
- 윤계섭의, 한국전기통신공사 주식의 국민주 보급 개발계획에 관한 연구, 한국전자통신연구소, 1988. 9.
- 최중경, 국민주 보급의 정책적 과제, 증권, 대한증권업협회, 1988. 6.
- 한동우, 공기업 민영화와 국민주, 증권, 대한증권업협회, 1988. 6.
- 증권감독원 국제업무실, 국영기업 민영화에 대한 외국사례.
- 한국상장회사협의회, 국민주 개발보급을 위한 세부추진계획, 1988. 2.

〈일본문헌〉

- 尾上久雄 外, 민영화의 세계적 조류, 御茶之水 書房, 1987.
- 遠山嘉博, 현대공기업총론, 동양경제신보사, 1987.
- 日本經營學會編, 정부와 기업, 千倉書房, 1985.
- 重森曉, 일본공기업의 재생, 범률문화사, 1986.
- 島本禮一, 민영화의 신조류, 증권, 대한증권업협회, 1988. 3.
- 證券團體協議會, 시장변혁에로의 도전과 세계화, 1988. 5.

〈서양문헌〉

- E. Altman ed., Handbook of Financial Markets and Institution, Wiley, 1987.
- F.J. Fabozzi & F.G. Zarb, Handbook of Financial Markets, Dow Jones Irwin, 1981.
- Theo Thiemeyer, and Guy Quaden (edited), The Privatization of Public Enterprises—A European Debate—CIRIEC, 1986.