

公企業 民營化 政策의 推進實績評價와 改善方向

宋 大 熙

1994년도 民營化 政策은 效率性과 透明性의 두가지 뚜렷한 특징을 가지고 있다. 經營 效率性을 提高하기 위해서 經營權을 실질적으로 民間에 移讓하는 방침이 뚜렷이 강조되었고, 公企業 引受企業 選定過程에서 政府의 恣意性을 排除하고 透明性을 확보하기 위해서 公開競爭入札 方法이 선호되었다. 그러나 주무부처의 산하 公企業 民營化에 대한 消極性과 競爭入札 過程에서 부각된 財閥의 經濟力集中 深化 우려로 인하여 1994년도 民營化 推進實績은 不振하였고 향후 民營化 推進展望도 불투명하다. 現行 主務部處爲主의 民營化 推進體系에 대한 再檢討가 요망된다. 賣却價格 및 賣却節次 등에 관한 決定權을 가진 독립된 민영화 추진위원회가 設立·運營되어야 部處 利己主義와 反民營化集團의 批判을 극복할 수 있을 것이다. 政府가 審査하여 經營權 移讓 對象 有資格者를 選定하는 方法으로는 추진되기 어려운 현실을 감안, 당초의 계획대로 競爭入札方法에 의한 民營化 推進이 불가피할 것으로 보인다.

I. 公企業 管理政策의 變化와 民營化

1. 우리나라 公企業의 設立背景

우리나라는 經濟開發 初期段階에 공기업을 적극적으로 육성하여 開發戰略手段으로 활용하였다.¹⁾ 경제개발전략수단으로서

의 공기업을 설립한 것은 특히 1960~70년대에 두드러졌으며, 1994년말 현재 우리나라 23개 政府投資機關의 50%도 1960~70년대 기간중에 설립되었다.²⁾

일반적으로 開發戰略手段으로서의 公企業 機能은 두가지로 나누어지고 있다. 첫째, 民間企業이 생산할 수 없는 財貨를 공기업을 통하여 生産하는 民間企業 補完機能, 둘째, 민간기업의 생산활동에 필요한 技術, 金融, 土地 등 생산요소와 道路, 電氣, 通信 등 社會間接資本을 供給하는 민간기업 지원기능 등에 의하여 公企業은 開

筆者：本院 先任研究委員

1) 한국의 공기업이 經濟開發 初期段階에 開發戰略手段으로 활용된 사례는 宋大熙, 『韓國의 公企業 管理政策』 (1989, 韓國開發研究院),

發戰略手段으로 사용되어 왔다. 공기업 설립동기로서는 經濟開發戰略手段 이외에 이데올로기의(思想 또는 理念的) 設立動機, 政治的 設立動機, 獨占弊害防止와 社會福祉增進을 위한 設立動機 등 여러가지가 있을 수 있다. 그러나 우리나라의 公企業은 대부분 經濟開發戰略手段으로서 활용하기 위한 목적으로 設立되었다.

민간기업이 생산할 수 없는 財貨를 공기업을 통하여 생산할 수밖에 없는 경우는 경제개발 초기단계에 있는 대부분의 開發途上國에서 발견되는 民間部門 市場機能의 不完全性에 기인하는 것이다. 민간부문 시장기능이 불완전한 것은 경제개발에 필요한 新產業의 導入·運營에 필요한 대규모 자본이 민간기업으로서 감당할 수 없거나, 설령 民間部門에 所要資本調達が 가능하더라도 해당 산업이 국민경제에 처음으로 도입되어 生産技術側面에서나 市場販賣側面에서 예측되는 불확실성이 너무 커서 민간기업이 投資를 忌避하는 경우가 경험

적으로 허다하기 때문이다. 민간기업으로서 創設·運營될 수 없는 위험부담 때문에 設立·運營되어 온 대표적인 公企業은 포항종합제철(1972)과 대한항공(1962년 설립, 1969년 민영화), 인천제철(1964년 설립, 1978년 민영화, 1970년 인천중공업 흡수합병)이라고 할 수 있을 것이다.

민간기업의 生産활동을 技術, 金融 또는 社會間接資本 供給側面에서 支援하기 위하여 공기업을 설립한 것은 우리나라의 1960~70년대 기간중에 경험한 바와 같이 國家經營의 최우선순위를 經濟發展에 두고 정부는 모든 수단(조세감면, 보조금 지원 등 재정정책과 저리의 정책금융지원 등 금융정책 등을 포함)을 동원하여 民間企業育成에 盡力하는 과정에서 공기업도 개발전략의 수단으로 활용되는 경우이다. 우리나라 政府投資機關 중 무역진흥공사, 농어촌진흥공사, 광업진흥공사 등과 같은 特殊公企業의 ‘振興’이라는 이름은 민간기업의 진흥을 의미하고 있으며, 또한 농어촌개발공사(농수산물유통공사로 개칭), 토지개발공사, 산업기지개발공사(수자원공사로 개칭) 등과 같은 特殊公企業의 ‘開發’이라는 이름은 民間部門을 開發한다는 의미를 가지고 있다.

道路(도로공사), 電氣(한국전력공사), 通信(한국통신) 등의 社會間接資本을 供給하기 위한 공기업 설립의 경우에도 우리나라에서는 사회간접자본의 공급이 단순한 國民生活의 基本的 需要를 充足한다는 의

pp. 35~39 및 Leroy P. Jones, "Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case" (1975, 한국개발연구원) 참조.

2) 1960~70년대에 설립된 政府投資機關은 다음과 같다. 韓國産業銀行(1969), 國民銀行(1963), 韓國住宅銀行(1967), 中小企業銀行(1962), 韓國電力公社(1961), 韓國石油開發公社(1977), 韓國鑛業振興公社(1967), 大韓貿易振興公社(1962), 韓國道路公社(1969), 大韓住宅公社(1962), 水資源開發公社(1967), 韓國土地開發公社(1979), 農業振興公社(1970), 農水產物流通公社(1967), 韓國觀光公社(1962), 勤勞福祉公社(1977).

미도 있었지만 산업생산활동을 원활히 지원한다는 측면도 대단히 강하였다. 우리나라에서 貿易去來를 위한 항만시설의 우선적 확충, 산업도로의 건설 및 관리, 그리고 産業用 電力供給에 대한 특별한 배려 등은 社會間接資本部門 公企業이 産業生産을 支援하는 데 적극적으로 활용되었음을 의미하는 것이라고 보아야 할 것이다. 또한 산업은행, 중소기업은행, 주택은행, 수출입은행 등 政策金融機關도 민간기업을 振興 또는 開發하기 위하여 運營되어 왔다고 할 수 있다.

2. 公企業 民營化 主張의 論據

정부가 설립한 公企業을 民營化하여야 한다는 주장이 등장하는 이유는 국가마다 다를 뿐만 아니라 한 국가에 있어서도 經濟發展段階에 따라 다르므로 民營化 主張의 배경은 다양하다는 점을 주목할 필요가 있다.³⁾

民營化論議는 지구촌 여러 곳에서 거론되고 있으며 세가지 유형이 있다고 볼 수

있다. 첫째, 舊사회주의 國家群에서 市場經濟로의 變轉(transformation)過程에 등장하는 민영화 주장으로서 舊사회주의 經濟圈의 公기업 민영화는 總體的 體制改革의 의미를 지니고 있다. 둘째, 市場經濟圈의 선진국 및 개발도상국에서 당초 經濟的 또는 非經濟的 目的에 의하여 公기업으로 설립되어 운영되어 오던 公企業의 效率性을 보다 더 높이기 위한 수단으로서 주장되는 민영화 논의는 産業競爭力 強化政策의 一環으로서 주장되고 있다. 셋째, 시장경제권의 선진국 및 개발도상국에서 당초 민간기업으로 설립되어 운영되었으나 도중에 政治經濟的 理由로 國有化되었던 公기업에 대한 민영화주장으로서, 이는 당초의 상태인 民間企業으로 원상복귀하는 것을 의미하고 있다.

우리나라에서 현재 진행되고 있는 民營化는 두번째 유형에 속하는 민영화라고 할 수 있을 것이다. 즉 公企業의 經營效率性을 提高하기 위한 手段으로서 민영화논의가 등장하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이는 1960~70년대 經濟開發 戰略手段으로서 公기업을 설립할 당시에는 비록 기업 자체로서는 效率性에 다소 문제가 있어도 公共的 特殊目的 때문에 公企業으로 存在價值가 있었으나 이제 민영화되어야 한다는 주장이 수용될 수 있다는 것은, 公기업의 역할에 새로운 변화가 일어났음을 의미한다. 公企業의 役割에 새로운 변화가 일어났다는 것은 두가지로 해석될 수 있을

3) 민영화의 경제적 동기로서는 公企業 效率性提高, 政府財政資源 調達, 財產權 민주주의 확산, 국내 資本市場 育成, 작은정부 지향 등 여러가지가 있을 수 있다. 민영화 주장의 배경과 관련하여서는 俞焄, 『公企業論』(法文社, 1985), pp. 497~509; 姜信逸, 『公企業 民營化에 관한 研究』(韓國開發研究院, 1988), pp. 22~31; Madsen Pirie, *Privatization: Theory, Practice and Choice*(Wildwood House, 1988), pp. 36~68 참조.

것이다. 1960~70년대에 설립된 공기업의 設立目標의 상대적 중요성이 크게 감퇴되어 공기업으로서 繼續 運營될 必要性이 절실하지 않게 되었거나, 공기업의 現行 機能遂行은 여전히 國民經濟的으로 필요하지만 공공부문이 아닌 民間部門으로서 遂行하는 것이 가능하게 되었을 뿐만 아니라 더욱 效率的으로 遂行할 수 있게 되었다면 民營化主張은 說得力을 가지게 될 것이다.

설립목표가 달성된 公企業은 見解에 따라서 그 종류를 달리할 수 있겠지만, 전술한 바와 같이 ‘開發’ 또는 ‘振興’이라는 이름이 붙어 있는 공기업은 이제 많은 경우 당초의 設立目標을 達成하였다고 볼 수 있을 것이다. 이제는 공기업이 民間企業을 ‘振興’이나 ‘開發’해 주지 않더라도 우리나라의 민간기업이 自力으로 成長할 수 있는 能力을 갖춘 단계에 도달했다면, 그러한 공기업은 民營化하여 民間이 필요한 目的에 活用토록 하는 것이 보다 바람직할 것이다. 당초의 民間企業支援이라는 公共的 設立目的을 더 이상 수행할 필요가 없게 됨으로써 組織의 主機能이 존속될 수 없다면 당해 공기업을 廢止할 수도 있을 것이다. 그러나 민간기업지원이라는 공공적 기

능을 더 이상 수행하지 않더라도 조직의 주기능이 여전히 존속될 수 있다면, 기존 組織機能의 지속적 遂行을 전제로 民營化할 수 있을 것이다. 前者의 경우는 公共資產 處分行態의 民營化가 될 것이고, 後者의 경우는 企業資產을 포함한 經營權의 民營化가 될 것이다. 당초 설립목적 기능수행이 크게 축소된 대표적 공기업으로 貿易振興公社를 들 수 있는바, 공기업으로서 무역진흥공사가 貿易情報나 去來斡旋을 해주지 않더라도 우리나라의 民間輸出企業들이 國際市場에서 활동하는 데 어려움이 많이 줄어들었다고 評價되는 經濟發展段階에 도달하였다고 할 수 있다. 그러므로 무역진흥공사는 한국무역협회에 移管하여 민간 무역업자들이 필요로 하는 貿易情報 蒐集機關으로 활용하든가, 아니면 지금까지의 去來斡旋 등 주기능을 완전히 바꾸어 성격이 다른 公共機關으로 運營하든가 하는 등 상당한 변화가 요구된다고 할 것이다.⁴⁾

과거에는 공기업만이 수행하던 機能을 이제는 민간기업도 할 수 있게 되었다면 해당 공기업을 民營化하여 민간으로 하여금 동 기능을 수행하게 하고, 정부는 公共部門이 介入하지 않으면 안되는 분야에 집중하는 것이 국가전체의 資源을 效率的으로 사용하는 것이 될 것이다. 따라서 民營化 主張은 해당기업의 效率性 提高라는 微視的 次元을 넘어서, 정부부문과 민간부문에 이미 배분된 國內 經濟資源의 再調整을 통하여 국가전체의 效率性을 높여보자

4) 貿易振興公社의 理事會(1994. 12)에서는 同公社의 機能과 役割의 변화가 실제로 진지하게 논의된 것으로 보도되고 있다(朝鮮日報, 1994. 12. 26字 참조). 同 報道에 의하면 무역진흥공사의 主機能을 ‘貿易振興’에서 ‘海外投資支援’으로 바꾸어야 한다는 논의가 있었으며, 公社의 名稱도 ‘海外投資振興公社’로 바뀌어야 한다는 제안까지 논의되었다고 한다.

는 巨視的 側面도 있다는 점이 간과되어서는 안될 것이다. 대표적인 예로서 사회간접자본 공급기능은 이제는 민간기업도 一定한 原則下에서 遂行할 수 있는 부분이 많아졌으므로 굳이 정부가 모든 社會間接資本 施設供給을 담당할 필요가 없어졌다 는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 개발 초기에는 공기업으로 수행할 수밖에 없었던 기능이었으나 經濟開發이 어느 정도 이루어진 후에는 民間企業도 遂行할 수 있게 된 대표적 기능으로서는 航空, 鐵道, 道路, 港灣, 通信, 鐵鋼 등의 분야를 들 수 있을 것이다. 항공사업은 대체로 공기업으로 시작하지만 경제개발이 어느 정도 이루어지면 民營化되고 있다. 철도산업이나 철강산업 등도 所要資本의 대규모성 때문에 처음에는 대체로 공기업으로 착수되지만, 國民經濟規模가 커지면 民營化되는 부분이 增加하는 경향을 보여주고 있다.

3. 公企業 民營化 效果에 관한 實證分析

공기업의 민영화로 인한 生産效率性 增進與否에 관한 문제제기에 대한 실증분석 결과는, 민영화 이후 모든 民營化企業의 經營이 반드시 改善된 것으로는 나타나지 않고 있으나 대체로 肯定的인 效果가 나타난 것으로 분석되고 있다. 姜信逸(1988)과 崔鍾元(1994)에 의한 우리나라 공기업의 民營化效果 實證分析에 의하면 민영화후 공기업의 生産效率性이 대체로 上昇된 것으로 나타나고 있다.⁵⁾

공기업이 민영화되면 經營이 改善될 수 있다는 論理的 根據는 두가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 공기업의 민영화로 經營陣의 主人意識이 提高됨으로써 經營改善이 일어난다는 論理의 展開이다. 공기업의 경우는 최고경영진도 政府로부터 指示와 監督을 받아가며 經營을 하기 때문에 問題解決에 적극적이고 도전적이지 못한 결함이 있으나, 민영화되면 일반적으로 정부의 간섭이 대폭 축소되고 經營陣의 主人意識이 提高되어 最高經營陣은 成長의 潛在力을 최대한 활용하게 된다. 민간기업과 공기업의 가장 큰 차이는 최고경영진의 主人意識이라고 할 수 있다. 공기업 경영진의 가장 큰 弊病은 主人意識의 缺如이다. 둘째, 공기업의 민영화로 從業員의 業績에 대한 인센티브가 강화됨으로써 經營改善이

5) 崔鍾元(1994)은 1960년대말 이후 1980년대초 기간중에 民營化된 公企業에 대하여 民營化가 個別企業의 生産效率性에 미친 效果를 回歸分析模型에 의하여 추정하였다. 分析結果 대한 통운, 대한항공, 대한재보험, 대한석유공사의 경우 개별기업의 生産效率性 增進에 民營化가 肯定的인 效果를 미친 것으로 나타났으나, 5大 市中銀行의 경우 公企業 民營化가 企業의 生産效率性 增加에 기여하지 못하였던 것으로 評價되었다. 姜信逸(1988)의 民營化效果 分析結果도 거의 유사한 결론을 유도하고 있다. 外國의 민영화효과 사례분석 예시는 John Vickers and George Yarrow, *Privatization, An Economic Analysis*(The MIT Press, 1989), pp. 39~44 참조.

일어난다는 논리의 전개이다. 公企業의 報酬制度는 일반적으로 공무원 보수제도와 같이 職級別로 획일적으로 정하여지는 데 비하여 민영화된 기업의 경우는 업적에 따른 差等の 幅이 크게 擴大되어 열심히 일하려는 風土가 조성되기 때문에 生産性이 높아지게 된다. 이상과 같은 논리의 전개에 비추어 볼 때 公企業이 民營化되고도 主인의식이 제고되지 않거나 政府의 干涉이 여전히 존재하거나 또는 報酬制度에 있어서 實績給 인센티브가 반영되지 않는다면 民營化된 企業의 經營은 별로 改善되지 않을 것이라는 추론이 가능할 것이다. 宋大熙·宋明姬(1992)에 의한 國民株方式 民營化의 經濟的 效果分析에서는 외형상 민영화에도 불구하고 內部的 經營效率性 改善效果는 미미하였던 것으로 나타났다. 國民主 民營化방식의 經營效率 提高效果가 나타나지 아니한 이유는, 일반서민에게 주식을 배분하고 정부가 51% 이상의 주식을 소유하고 있으면서 政府와 公企業과의 關係에 있어서 조금도 변화가 없었고, 또 1980년대초 시중은행의 민영화와 같이 비록 정부가 모든 株式을 民間에 賣却하였어도 行장의 임명 등 政府의 干涉과 統制가

여전히 존재했었기 때문인 것으로 분석되었다.⁶⁾

공기업 민영화에 의하여 生産效率性이 改善된 경우에 있어서도 產出物차원에 있어서의 經營개선과 投入物차원에 있어서의 經營改선을 구분하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 산출물차원에 있어서의 經營改선은 기존 產出物의 價格下落, 產出物의 品質提高, 多量의 산출물 상호간의 效率的 配合, 새로운 산출물시장의 개발 등에서 나타나게 되며, 投入物차원에서의 經營改선은 산출물단위당 투입자원의 절감, 人的 資源의 효율적 배분 및 物的 資產 利用의 回轉率 提高 등에서 나타나게 될 것이다.

민영화 이후 產出物차원에 있어서의 效率性 提高는 산출물시장구조가 競爭的이어야 가능하지만, 민영화 이후 投入物차원에 있어서의 효율성제고는 산출물시장이 競爭的이지 않더라도 가능하다는 差異가 있는 것으로 나타나고 있음에 注目할 필요가 있다. 즉 獨占公企業이 민영화되어 독점적 상태가 여전히 존속할 경우, 산출물차원에서의 效率性 提高는 不振하지만 투입물차원에서의 內部的 生産效率性 增進은 민간 기업 일반이 갖게 되는 利潤極大化 誘引에 기인하여 可能하다는 것이다. 그러므로 독점적 성격을 가진 공기업이라고 하더라도 民營化를 하게 되면, 產出物市場에서의 內 部效率性 提高로 총체적인 企業의 生産效率性이 增大되는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 물론 이 경우 산출물시장의 企業

6) 國民株 方式으로 민영화된 공기업으로 浦項製鐵(1988. 4)과 韓國電力(1989. 5)이 있다. 포항제철은 34.1%의 주식만이 國民株로 賣却되었고 政府株式 保有持分率은 아직도 35%(직접보유지분 20%, 產銀을 통한 간접보유지분 15%)에 이르고 있으며, 한국전력 역시 21%의 주식만이 國民主로 매각되었고 정부주식 보유지분율은 79%에 이르고 있다.

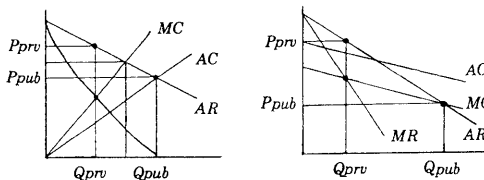
均衡은 공기업으로 운영될 때나 민영화되어 私企業으로 運營될 때 공히 同一할 것이라는 전제가 성립되어야 할 것이다.

그러나 실제에 있어서는 독점공기업이 獨占民間企業으로 轉換할 경우 산출물의 가격은 上昇하고 물량은 減少되는 非效率이 초래될 수도 있을 것이다. 일반적으로 독점공기업의 가격은 限界費用(MC, 限界費用이 체감하는 자연독점의 경우) 또는 平均費用(AC, 限界費用이 체증하는 경우)과 平均收入(AR)이 一致하는 데서 결정되도록 유도되고 있지만, 독점민간기업의 利益極大化 價格은 限界費用(MC)과 限界收入(MR)이 一致하는 데서 결정될 수 있

7) 獨占公企業(pub)을 민영화(priv)할 경우 產出物量과 產出物販賣市場에서의 販賣價格(P) 決定은 아래 그림과 같이 한계비용 체증의 기업과 한계비용 체감의 기업은 각각 상이한 변화로 나타날 것이다. 限界費用 체감의 경우 $MC=AR$ 은 損失을 발생시키므로 政府의 相應한 보조가 필요할 것이다. 독점공기업이 민영화된 후 產出物量은 減少하고 價格은 增大하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 民間獨占의 폐단은 독점민간기업에 대한 規制를 통하여 豫防할 수 있을 것이며, 독점공기업 민영화시 分割民營化를 하거나 進入規制를 解除하여 潛在的 競爭을 허용할 경우에도 民間獨점의 폐단은 크게 감퇴될 것이다.

〈독점공기업의 민영화시 산출물량 및 판매가격 변화〉

가. 한계비용 체증시 나. 한계비용 체감시



기 때문이다. 그러므로 공기업 민영화 이후 산출물시장에서의 競爭的 與件造成이 민영화기업의 經營改善과 效率性 提高에 매우 重要하다는 것에 유의할 필요가 있다.⁷⁾

II. 現行 公企業 民營化計劃의 特徵

1. 現行 民營化計劃 樹立背景과 內容

1993년 12월 29일 확정발표된 「公企業 民營化 및 機能調整方案」은 8개의 政府投資機關 및 出資機關의 民營化計劃과 60여 개의 政府投資機關 出資會社의 民營化計劃을 포함하고 있다(附表 1 참조).

政府投資機關의 民營化計劃에는 국민은행, 외환은행, 기업은행, 주택은행 등 金融部門 政府投資機關의 민영화계획, 담배인삼공사, 국정교과서 등 제조업부문 정부투자기관의 민영화계획, 가스공사 민영화계획, 그리고 서비스업인 관광공사와 근로복지공사의 子會社 整理 및 일부시설 매각계획이 포함되어 있다.

政府投資機關 出資會社의 민영화계획에는 총 102개 정부투자기관 출자회사 중 50개 회사를 민영화하는 구체적인 계획이 포함되어 있다. 50개 민영화 대상 출자회사 중 3개 출자회사는 민영화에 의해 經營權

이 民間에 移讓될 것이며, 20개 회사는 이미 民間經營會社로 운영되고 있으므로 단순히 政府保有持分을 賣却할 뿐이어서 民營化로 인하여 經營權의 變動은 발생하지 않을 것이다.

主要 公企業의 民營化計劃을 연도별로 보면 1994년중에 국민은행, 국정교과서주식회사 등 정부투자기관과 한국비료, 고속도로시설공단 등 出資會社를 민영화하고, 1995년중에 가스공사, 한국중공업, 남해화학 등을 민영화하고, 1996~97년중에 주택은행, 중소기업은행, PC통신 등을 민영화하는 것으로 나타나 있다. 담배인삼공사는 1998년에 민영화하는 것으로 제시되었다.⁸⁾

또한 民營化方針의 效率的 推進을 위하여 각 부처별로 민영화추진실무대책반을 설치하여 산하 公企業의 民營化 細部推進計劃을 작성토록 하였다. 「民營化推進實務對策班」(반장: 주무부처 1급공무원)을 부처별로 구성하여 賣却方式, 法令改正 등 세부추진계획을 수립·시행토록 하고 있으며, 經濟企劃院에 「民營化推進對策委員

會」(위원장: 경제기획원 차관)를 설치하여 기관별 민영화 및 기능조정 세부추진계획을 綜合調整하도록 하였다. 그리고 민영화에 따른 필요 立法措置는 1994년초 臨時國會에서 처리하도록 하였다.

1994~98년 기간중 집행될 대규모 민영화계획의 준비는 두가지 측면에서 불가피하였던 것으로 알려지고 있다. 첫째, 1987년에 정부가 국민에게 약속한 5兆원 규모의 국민주방식 민영화계획의 추진이 중단되어 어떤 형태로든지 새로운 民營化方案을 提示할 필요가 있었다. 둘째, 公企業 株式賣却代金을 수입으로 하는 財政投融資特別會計의 財源確保 不振을 타개할 필요가 절실했다. 새로운 민영화추진에 대한 이러한 정부의 실무적 필요성 이외에도 그 당시 公共部門의 競爭力 向上을 위해서 공기업의 과감한 민영화가 필요하다는 주장이 政府部門 內外에서 강력하게 提起되었을 뿐만 아니라, 당시 政黨組織, 公務員組織 및 軍部組織에 과감하게 進행되어 온 改革推進의 정신이 공기업부문에 요구되는 시기이기도 하였다.

그러나 1993년 실무진들에 의한 공기업 민영화검토 작업시 1990년 이후 證券市場의 계속적인 沈滯로 證市를 통한 大規模 民營化는 사실상 거론할 수 없는 상황이었다. 따라서 우선 政府投資機關의 子會社 등 소규모 공기업을 민영화한 후 證市動向을 보아가며 대형 공기업의 민영화까지 시도한다는 방향으로 民營化 戰略이 立案되

8) 당시 실무진의 검토과정에서 담배인삼공사를 가장 먼저 民營化對象으로 삼아야 한다는 주장이 강력히 제기되었으나 채택되지 않았던 것으로 알려져 있다. 담배인삼공사야말로 外國의 民間 大企業과 直接競爭에 직면하고 있기 때문에 민영화를 통한 競爭力強化의 필요성이 당장 절실하고, 또한 자연독점이나 여타 시장실패 등의 이유로 민영화를 주저할 이유가 없음에도 불구하고 일담배경작농민에 대한 정치경제적 고려 등의 이유로 민영화가 遲延된 것으로 보아야 할 것이다.

있으며, 또한 국민주방식 민영화로 公企業 株式을 庶民階層에 배분하는 방식보다는 一般競爭入札을 통하여 一般國民에게 賣却하는 방안이 선호되었다. 1993년도 민영화 계획에서 國民株方式이 완전히 배제되었다고 볼 수는 없을 것이다. 다만 1987년에 시도하였던 형태의 국민주방식 민영화(최고한도 49%의 주식을 월급여 60만원 이하의 庶民階層에게만 割引價格으로 배분하고, 최소한 나머지 51% 이상의 株式持分은 정부가 보유하는 방식의 민영화)는 되풀이하지 않겠다는 것이 1994년도 民營化推進計劃에 명확히 제시되고 있다. 1994년도의 민영화계획 추진과정에 있어서 經營

權 移讓에 영향을 미치지 않는 범위내에서의 일부 주식을 일반국민에게 국민주방식으로 賣却하는 것은 가능하리라 생각된다. 다만 일반국민에게 株式을 賣却할 경우 競爭入札로 할 것이냐, 割引賣却할 것이냐 또는 賣却參與資格者를 일정소득수준 이하 계층에게 국한할 것이냐, 소득계층과 관계없이 공개할 것이냐 또는 1인당 매입한도를 정할 것인가 등의 여부는 정책당국의 선택의 문제라고 생각된다.⁹⁾

2. 現行 民營化政策의 特徵

1994년도 민영화정책은 效率性和 透明性의 두가지 뚜렷한 특징을 가지고 있다. 민영화정책 추진방향에서 가장 먼저 강조되고 있는 것이 經營效率의 提高였다. 그리고 經營效率性을 提高할 수 있는 최선의 방법은 經營權을 실질적으로 民間에 移讓하는 것이라는 것도 명확히 하였다.¹⁰⁾ 이와 같이 效率性 概念을 부각시킨 것은 1987년 국민주방식 민영화가 국민의 재산형성에 치중한 나머지 經營效率性 提高에 소홀했던 데 대한 반성에서 비롯된 것으로 보인다. 정부가 강조해 온 經營權의 실질적 移讓이라 함은 政府所有株式을 완전히 賣却하는 것을 의미하고 있다. 1987년 국민주방식 민영화는 대체로 정부가 51%의 지분을 보유하고 나머지 49% 지분을 民間에 賣却하여 실질적 경영권 이양이 이루어질 수 없도록 되어 있었다.¹¹⁾

- 9) 經濟企劃院은 1993년 10월 공기업 민영화 검토 방향을 발표함에 있어서 "...추진방식은 公募方式, 競爭入札方式 등 다양하게 검토하되 國民株 普及方式은 과거 한전주, 포철주의 國民株 普及經驗에 비추어 신중하게 검토"할 것을 명기한 바 있다(「公企業 經營改善課題」(1993. 10. 9, 經濟企劃院), p. 9 참조). 그러나 經濟企劃院이 1993년 12월 29일 확정 발표한「公企業 民營化 및 機能調整方案」(1993. 12. 29, 經濟企劃院)에서는 "...추진방식은 競爭原理에 입각하여 대상기관별 특성에 따라 證市賣却, 場外賣却, 一般競爭入札方式 등을 다양하게 검토하여 採擇"하는 것으로 명기하고 있다.
- 10) 경제기획원 자료, 「公企業 民營化와 機能調整方案」(1993. 12. 29)에서는 "民營化對象機關에 대해서는 經營效率이 提高될 수 있도록 經營權을 실질적으로 民間에 移讓"할 것을 명기하고 있다(동 자료 p. 11 참조).
- 11) 1987년 국민주방식 민영화계획이 도입되었을 당시 賣却持分率은 총주식의 49% 이하로 정하였다. 국민주 보급계획에 의한 매각지분율은 포항제철 49.0%, 한국전력 30.0%, 국민은행 21.6%, 한국통신 49.0%, 기업은행 49.0%, 외환은행 49.0%, 담배인삼공사 49.0%로 되어 있었다.

민영화과정의 透明性 確保를 위하여 株式賣却은 원칙적으로 競爭原理에 입각하되, 대상기관별 특성에 따라 證市賣却, 場外賣却, 一般競爭入札方式 등을 다양하게 검토하여 채택하도록 하였다. 公企業 民營化過程의 투명성 확보는 1994년초 제2이동통신 사업자 선정과정을 전경련 회원간의 협의에 의존함으로써 받았던 비난에 대한 반성이라고 할 수 있을 것이다.¹²⁾

대기업의 참여는 與信管理 및 出資規制 限度를 준수하는 범위내에서 허용함을 원칙으로 하되, 개별산업 및 機關別 特性을 고려하여 결정하도록 함으로써 大企業間 公平한 競爭을 誘導하려고 했던 것으로 보인다. 원칙적으로 競爭原理에 입각하여 민영화를 추진하면 경쟁결과를 누구도 예측할 수 없기 때문에 일체의 의혹을 배제할 수 있다. 그러나 이러한 競爭入札方式은 돈 많은 입찰자가 매입하는 결과를 초래하

여 민영화가 money-game化하였다는 비난을 받게 되는 것은 사실이다. 一般競爭 入札方式에 의한 민영화추진은 결과적으로 經濟力이 강한 財閥集團에게 유리하게 작용할 수 있는 蓋然性은 있지만, 民間市場機構로 하여금 최적적 인수업자를 선정하게 하는 유일한 방법이라고도 할 수 있다. 일반경쟁입찰방식에 문제가 있다고 하여 정부관료가 최적적 인수업자를 심사하여 발탁하는 방법으로 돌아가는 것은 더욱 문제가 많을 것이다.

민영화를 통한 經營效率性의 提高를 강조한 부분에 대해서는 때마침 강조된 國際 競爭力 強化 霧圍氣와 어울려 여론의 지지를 받았던 것으로 보인다. 그러나 競爭原理에 입각한 투명한 민영화 추진방식은 無差別 競爭方式이 강조되어 많은 비판에 부닥치게 되었다. 따라서 정부는 1994년 7월 5일 사실상 중소기업만이 참여할 수 있는 민영화대상 공기업 10개를 확정발표하는 조치를 취함으로써 市場原理에 의해서 適格者를 선정한다는 競爭原理에 수정을 가하였다.¹³⁾

12) 당초 1992년 제2이동통신 사업자 선정은 公開 競爭入札方式을 거치지 않고 정부 內部的 評價過程을 거쳐서 주관적으로 결정되었다. 결정된 선정이 대통령의 친인척이라는 이유로 제2이동통신 사업자 선정은 의혹에 빠지게 되었고, 끝내는 결정된 사업권을 政治的 協商을 통하여 반납하게 된 물의를 일으켰다.

13) 중소기업(또는 중견기업) 참여대상 10개 민영화대상 공기업은 국정교과서(94), 부국신용금고(94), 한성신용금고(94), 기은전산개발(94), 공영기업(94), 고속도로시설공단(94), 전화번호부(94), 담배자판기(98), 한국신화(95), PC통신(96) 등이다. 이들 중 고속도로시설공단, 기은전산개발, 담배자판기 등 3개 기업은 중소기업 기본법상 中小企業 또는 中小企業컨소시엄으로 제한하여 賣却토록 결정하였다.

Ⅲ. 公企業 民營化計劃의 1994년 推進實績과 評價

1. 1994년 民營化 推進實績 不振

가. 政府投資機關 民營化

政府投資機關으로서 1994년중 完全民營化하기로 計劃된 機關으로서는 國民銀行과 國定教科書가 있으며, 觀光公社와 勤勞福祉公社는 一部資產을 賣却하기로 계획되어 있었다. 政府投資機關의 民營化는 完全民營化이거나 部分民營化이거나 모두 계획대비 不振한 實績을 보이고 있다. 1994년 11월 현재까지 國民銀行, 國定教科書 등 政府投資機關의 民營化 추진상황은 여러가지 이유로 不振한 편이다.

국민은행은 민영화의 前 단계로서 1994년 8월중 2천억원 규모의 增資를 실시하여 政府持分率이 종전의 72.6%에서 47.6%로 減少됨으로써 法的으로 政府出資機關이 되었다. 이제 국민은행은 政府投資機關管理 基本法의 적용을 받지 않고 政府의 統制로 부터 다소 자유로워지는 出資機關의 위치에 놓이게 되었다. 국민은행의 自己資本은 1993년말 현재 4,064억원이며 自己資本比率은 3.35%로서 매우 낮은 편이므로 이번의 2,000억원 증자 이외에 4,000억원의 증자를 1995년중에 계획하고 있는 것으로 알

려지고 있다. 國民銀行의 廢止法律案은 국무회의의 심의를 거쳐 국무총리 결재 및 대통령의 재가를 얻어 10월중 정기국회에 제출되어 지난 12월에 통과되었다. 財政經濟院으로 統合되기 이전의 財務部는 國民銀行의 株式이 賣却되는 시기를 1995년 2월로 추정하고 있는바, 그 이유는 정기국회에 제출되어 통과된 銀行法 개정내용이 政府가 소유한 銀行株式 賣却方法에 중요한 영향을 미치게 되기 때문이라고 했다. 또한 국민은행법 폐지법률안의 발효도 1995년 1월말로 예정되고 있어 당초 계획하였던 국민은행 주식의 1994년내 매각은 이루어지지 못하였고 1995년에도 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 國民銀行法 廢止法律은 당초 계획대로 1994년 4월 임시국회에서 처리될 수도 있었다.

國定教科書도 당초계획 대비 민영화 추진실적이 부진한 편이다. 國定教科書는 1994년중 政府株式 50%와 産業銀行持分 46.5%를 全量 賣却하기로 계획하고 있으나 아직까지 매각절차가 진행되지 않고 있다. 1994년 7월 제3차 民營化推進對策委員會에서 國定教科書의 매각 방식을 다음 두가지 중 선택하여 시행토록 하였다. 제1안으로 사학재단 주주(현재 3.5% 소유)에 25% 수의계약, 기업공개 30%, 잔여 41.5%는 일반경쟁입찰 방식, 제2안으로는 사학재단 주주에 25% 수의계약, 잔여 71.5%는 일반경쟁입찰 방식이다. 그러나 현재까지 사학재단 주주측의 수의계약 買入

意思是 否定的인 것으로 表明되었으므로 제5차 민영화추진대책위원회(94. 11)에서는 1994년말까지 政府持分 10%를 場外賣却하기로 하였다. 나머지 정부지분은 1995~96년중 場外賣却과 證市上場後 賣却으

로 구분하여 매각하기로 하였다. 國定教科書는 민영화시 既存 職員의 雇傭安定에 특별한 배려가 필요하고, 중소기업 규모인 만큼 경쟁입찰시 30대 기업집단에 대해서는 入札參與를 自制토록 유도하기로 하였다.

14) 政府保有 外換銀行 持分은 1994년 7월 14일 전액(1.7%) 증시를 통하여 매각완료되었으며, 액면가 100억원 상당이 180억원에 賣却되었다.

産業銀行이 보유하고 있던 대한중석의 21.4% 주식은 1994년 2월 28일 일반경쟁입찰로 (주)거평에 매각되었으며, 액면가 56억원(당시거래시가액은 270억원 상당)이 661억원에 매각되었다. 또한 한국비료의 34.6%의 주식은 1994년 7월 15일 一般競争入札로 삼성그룹에 매각되었으며, 액면가 34.6억원(당시거래시가액은 800억원 상당)이 2,300억원에 매각되었다.

산업은행 등 투자기관이 보유하고 있던 한국종합기술개발공사의 76.6% 주식은 1994년 4월 7일 일반경쟁입찰로 (주)신한종합건축사사무소에 매각되었으며 액면가 7.7억원이 117억원에 매각되었다. 석탄공사가 보유하고 있던 이양탄좌의 3.8% 주식은 1994년 4월 14일에 기존 대주주에게 수의계약으로 매각완료되었다. 토지개발공사가 보유하고 있던 토개공 시설관리공단의 100% 보유주식과 서현역사부지 4,900평은 1994년 5월 31일 삼성그룹에 매각되었으며 매각금액은 651억원이다.

出資會社인 한성생명보험, 한외종금, 한국경제신문, 연합TV뉴스 등의 부분지분도 賣却이 완료되었다. 기타 이동통신, 외환은행, 럭키금속, 동부화학 등의 주식은 현재 계획물량중 일부가 매각된 상태에 있으며 계속적인 매각이 이루어질 전망이다.

1994년 9월 현재까지 민영화로 인한 株式 賣却 總收入은 1조원 수준에 이르고 있다. 주식매각규모는 이동통신이 3,151억원으로 가장 컸으며, 그 다음 한국비료 2,300억원, 토개공 시설관리공단 955억원, 대한중석 661억원의 순으로 나타났다.

觀光公社의 賣却對象 資産으로 선정된 慶州보문골프장, 濟州중문골프장, 慶州보문콘도 등은 아직 賣却되지 않고 있으며, 慶州보문콘도는 早期賣却을 위해 그동안 4회에 걸쳐 입찰을 실시했으나 현재까지 유찰되고 있다.

勤勞福祉公社의 매각대상 병원으로 선정된 동해병원, 정선병원도 환자 및 병원 직원 등에 대한 처리문제로 아직 매각시키지 못하고 있다.

나. 出資會社 民營化

출자기관의 민영화 역시 당초계획 대비 다소 미흡하다. 정부의 經營權移讓 민영화 대상 공기업 25개 중 6개만이 民營化가完了되었거나 賣却이 부분적으로 진행되었으며, 民間經營企業 部分參與持分 매각대상 공기업 19개 중 7개 공기업이 매각완료되었거나 매각이 부분적으로 진행되었다.¹⁴⁾

2. 1994년도 民營化 推進實績 不振의 原因分析

가. 民營化 主管部署의 消極的 推進姿勢

민영화대상으로 선정된 公企業의 구체

적 민營化作業은 각 주관부처의 주도 아래 이루어져야 함에도 불구하고 主管部處는 대체로 민영화에 무관심하거나 소극적이며, 민영화에 관한 각 부처별 실무대책반의 작업과정도 완만하게 진행되고 있는 것으로 보인다. 국민은행 종업원들도 국민은행의 민영화를 환영하고 있는 터에, 1993년 12월 국민은행 민영화가 1994년중에 실시된다는 정부발표가 있었음에도 1994년 12월에 와서야 겨우 廢止法律案의 處理가 마무리되었다는 것은 민營化에 대한 主管機關의 消極性을 나타내는 것이라고 할 수 있을 것이다. 국정교과서의 민영화추진이 지지부진한 이유로 거론되고 있는 것은 사학재단의 緣故權 主張과 제6차 교육과정개정에 따른 교과서 개편사유와 從業員의 雇傭安定考慮 등이라고 할 수 있으나 이러한 점들은 민영화계획 입안 당시부터 있어 왔던 사실들이다. 사학재단의 緣故權 要求는 원칙적으로 법적인 문제로 처리되어야 할 것이며, 종업원의 고용안정문제는 민營化過程內에 吸收하여 條件附로 민영화할 수 있을 것이다. 主管部處가 민영화에 대하여 소극적인 이유는 무엇인가? 그것은 산하

공기업에 대한 官僚的 權限을 스스로 포기하기를 주저하기 때문인 것으로 보인다. 政府가 민營化에 대하여 소극적인 태도를 보이는 것은 政府가 規制緩和에 소극적인 태도를 보이는 것과 맥을 같이하고 있다고 할 수 있다.

나. 財閥의 民營化參與 反對 國民情緒의 擡頭

재벌의 민영화참여 반대 국민정서라 함은 민營化過程에 財閥의 參與自體를 反對하는 國民情緒를 말한다. 규모가 적은 공기업 민영화는 中小企業 固有領域이라고 주장하며 재벌의 참여를 반대하고, 規模가 큰 公企業 民營化는 經濟力集中 深化를 가중시킨다는 주장으로 재벌의 참여를 반대하는 것이 국민정서이다. 反財閥的 國民情緒에 의하면 우리나라 재벌은 우리나라 민營化過程에 참여할 여지가 없게 된다.

민영화계획이 1993년말 발표되었을 때 UR협상타결로 無限競爭時代를 대비해야 하는 政策代案이 요구되는 터여서 작은정부 구현과 주인 있는 민營化 方針을 주내용으로 하는 민營化 政策方向은 많은 국민의 지지를 받았다. 그러나 1994년 상반기중 제1이동통신의 민영화 결과 선정그룹이 經營權을 갖게 되었고, 제2이동통신 민영사업자 선정이 大企業協議體인 全國經濟人聯合會(전경련)에 위임되면서 財閥의 民營化參與에 대한 부정적 정서가 증폭된 것으로 보인다.¹⁵⁾

15) 제2이동통신 사업자 선정을 全經聯에 委任한다는 윤동균 체신부장관의 발표(93.12.10)에 이어 전경련 이동통신 실무대책반이 가동(94.1.3)되었고, 94년 2월 28일 포항제철이 총주식의 15%를 매입함으로써 주도사업자로 선정되었다. 제1이동통신 민영화는 한국통신 보유주식 65% 중 44%를 競爭入札方式로 賣却함으로써 이루어졌다. 94년 2월 2차 입찰시 財界合意에 의해 선정그룹이 23%를 매입함으

특히 1994년 상반기중 실시된 韓國肥料 민영화 관련 동부그룹이 삼성그룹의 참여를 産業政策的 次元에서 禁止해야 한다고 주장하면서 재벌의 민영화 참여의 문제점이 증폭된 것으로 보인다.¹⁶⁾ 이러한 과정에서 中小企業中央會를 비롯한 각종 중소기업 관련단체 및 시민단체에서도 민영화에 대한 財閥參與를 反對하는 주장을 제기하였다.

당초 민영화 방침에는 大企業도 一定한 條件下에서 공기업의 민영화에 參與할 수 있도록 許容하는 것을 원칙으로 하였으나, 공기업 민영화로 인하여 재벌그룹의 經濟力集中이 더욱 深化될 수 있는 가능성에 대한 향간의 비판이 강력히 대두되자, 정부는 1994년 7월 5일 제3차 민영화추진 대책위원회에서 중소기업(중견기업 포함)

참여대상 10개 공기업을 선정함으로써 中小企業 參與擴大方案이라는 代案을 提示하여 당초 방침을 일부 수정하였다. 중소기업군에 대한 민영화 참여기회를 확대하여 민영화로 인하여 대기업집단의 經濟力集中이 深化된다는 민영화 反對輿論을 진정시키려고 하였던 것이다.

공기업 민영화에 經濟力集中 深化를 이유로 대기업집단이 참여하는 것을 거부하는 부정적 국민정서는 민영화추진의 큰 障礙要因으로 작용하고 있는 것이 사실이다.

그리고 이러한 財閥의 민영화參與 反對 國民情緒는 가스공사, 한국중공업 등 대규모 공기업 민영화가 예정되어 있는 1995년에는 더욱 심각한 민영화 障礙要因으로 등장할 것으로 보인다.

財閥의 민영화參與를 否定的으로 보는 이유는 무엇인가? 經濟力集中 深化問題와 재벌에 대한 特惠 등 두가지 요인을 생각할 수 있으나 이들 두가지 이유 모두 論理的 根據가 다소 막연한 情緒的 側面이 강하다고 생각된다. 첫째, 공기업 민영화는 특혜가 아니다. 민영화 공기업을 引受하는 것이 特惠일 수 있는 것은 競爭 없이 特定企業에게 저렴한 價格으로 인수시킬 경우에는 가능할 수 있으나 公開競爭을 통한 入札에서는 특혜가 될 수 없다. 해방 이후 1950년대에 敵産財産을 불하했을 때는 引受自體가 特惠的 성질을 가졌었다. 그러나 1993년에 발표한 민영화계획은 一般競爭 入札을 원칙적인 賣却方法으로 정하고 있

로써 經營權을 引受하게 되었다. 이와 같이 기존 사업체인 제1이동통신의 민영화에 있어서나 신규사업체인 제2이동통신의 事業者 選定에 있어서 모두 財界의 內部合意에 의해 決定됨으로써 국민의 의혹을 불러일으켰다고 볼 수 있다.

- 16) 한국비료의 민영화 入札은 가장 규모가 큰 공기업 민영화로서 대기업간의 競爭을 불가피하게 만들었다. 대한중석의 매각금액 661억원에 비하여 한국비료 매각금액은 2,300억원으로서 1994년 민영화된 공기업 중 가장 규모가 컸다. 한국비료의 1차 입찰(94. 5. 26)은 동부그룹과 삼성간의 經營權 引受를 둘러싼 상호 비방으로 入札參與 拒否 및 不參與態를 빚어 입찰자체가 성립되지 못해 流札되었으며, 그 이후 상당한 社會的 論難을 거쳐 94년 7월 15일 결국 삼성그룹에 낙찰되었는데, 실제 낙찰가격은 2,300억원으로 豫想值(예정가격 1,300억원)를 크게 上廻하는 價格으로 민영화되었다.

기 때문에 特惠일 수가 없다. 둘째, 대규모 공기업의 引受가 經濟力集中을 深化시킨다는 주장도 論理的으로 맞지 않다. 공기업 민영화가 無償 讓與가 아닌 이상 대기업이라 할지라도 公企業을 引受하기 위해서는 적정한 대가를 지불해야 하며, 이것은 기존 자산의 상당한 減少 또는 投資機會의 損失을 수반하지 않을 수 없을 것이다. 그러므로 大企業의 公企業 引受가 반드시 인수된 공기업 규모만큼 大企業의 經濟力을 擴大시키는 것은 아니다. 또한 投資餘力이 있는 대기업은 公企業 引受를 하지 않으면 新規事業에 投資할 것이다. 公企業 引受能力이 있는 대기업의 자금이 공기업 인수에 투입되지 않고 新規事業에 投入된다고 하더라도 대기업의 經濟力은 增大될 것이다. 대기업의 경제력 증대를 抑制하려면 일체의 新規投資를 抑制하여야 하나 이는 가능하지도 않고 바람직하지도 않다.

또한 中小企業에게 민영화대상 공기업을 많이 引受시키는 것이 반드시 중소기업에게 유리한 것은 아닐 것이다. 민영화는 不實經營을 수술하는 공기업 經營改革을 의미하고 있는바, 민영화를 통한 공기업 인수는 經營革新의 負擔이 추가되는 것을 의미하기 때문이다. 공기업을 인수하여 經營管理革新에 失敗한다면 민영화된 공기업과 공기업을 인수한 중소기업이 동시에 어려움을 당하게 될 것이다. 물론 동일한 條件이라면 대기업집단보다는 중소기업에게 민영화되는 것이 바람직하다. 그러나 무리

하게 대기업집단의 民營化參與를 抑制하거나 또는 중소기업의 민영화참여에 지나친 特惠를 부여하여 민영화 후에도 정부의 보호 아래 있게 하여서는 안될 것이다. 그것은 效率性 提高라는 민영화의 本質的 動機를 퇴색시키기 때문이다.

다. 業種專門化 政策의 民營化 適用 混調

經濟力集中 문제와 함께 공기업 민영화를 복잡하게 만든 것은 業種專門化政策이었다. 업종전문화정책의 적용도 민영화過程에 障礙要因으로 등장하고 있는 것으로 보인다. 劉承旻(1994)에 의하면, 최근 정부가 그 기본방향을 설정하여 추진중인 「業種專門化 誘導施策」은 財閥의 多邊化構造에 근본적인 영향을 주어 더욱 전문화된 구조를 유도하는 정책이라기보다는 장기적으로 주력업종, 주력기업을 중심으로 어차피 緩和 혹은 廢止하여야 할 각종 財閥規制를 우선 한시적으로 완화함으로써 資金隘路를 덜어 주자는 데 그 意義가 있었던 정책으로 평가되고 있다. 따라서 「業種專門化」정책은 주력기업에 대하여 與信管理制度上的 規制緩和, 出資總額制限의 예외 인정 확대, 海外金融 및 直接金融의 優待 등 대기업 지원정책적 성격을 가지고 출발하였다. 그럼에도 불구하고 「업종전문화」정책을 이유로 하여 공기업 민영화 참여자격을 제한해야 한다는 주장은 명백히 잘못된 制度適用이라고 할 수 있을 것이다.

공기업 민영화과정에 업종전문화정책을

적용하는 가장 큰 문제점은 “財閥이 公企業을 引受할 때 多邊化와 관련된 기존의 財閥規制 手段들을 그대로 適用할 것인가?”로서, 이는 결국 공기업 인수시 참여 대기업집단의 資金調達에 대한 規制를 어떻게 하느냐 하는 문제로 귀착되고 있다. 劉承勗(1994)은 현행 「업종전문화」시책을 액면 그대로 적용하여 참여 대기업집단의 引受資金 動員能力을 정책적으로 差別化하는 것은 引受競争의 公正性を 沮害하는 副作用을 誘發하는 문제로 지적하고 있다.

업종전문화시책은 産業政策으로서의 합리성 측면에서 아직도 논란이 계속되고 있는바, 주력업종분야의 新規投資에나 적용될 시책이지 공기업 민영화에 적용하는 것은 문제가 있다. 예를 들어 삼성전자가 전자공장의 시설현대화 투자를 하려고 할 경우 業種專門化 投資를 위해 與信規制를 완화해 주는 것은 그나마 납득할 수 있다. 왜냐하면 삼성전자의 전자공장 시설현대화는 삼성전자의 개별기업 문제일 뿐 他企業經營에 직접적인 영향을 주지 않기 때문이다. 그러나 공기업 민영화는 우선 國民經濟的 立場에서 新規投資가 아닐 뿐만 아니라 公開競争의 過程을 거쳐서 引受者가 결정되기 때문에 業種專門化 例外適用은 참여자간에 差別化하는 것을 의미하고, 그것은 公開競争의 원리를 위배하는 결과가 되어 公開競争自體의 의미가 없어진다.

라. 大規模 公企業 民營化時 所有와 經營의 分離 論難

國民銀行, 가스公社, 韓國重工業 등 대규모 공기업의 민영화는 대기업집단간의 引受競争을 불가피하게 하고 누가 落札者가 되든 간에 經濟力集中 深化의 문제를 야기할 것이라는 것이 향간의 일반론이다. 따라서 이들 대규모 공기업의 민영화는 先進國 經營構造에서 보는 바와 같이 所有와 經營을 분리할 수 있는 장치를 개발하여 所有는 대기업집단이 나누어 갖게 하고 經營은 전문경영인에게 맡겨서, 소위 法人資本主義를 시도해 보자는 제안이 김일섭(1994)에 의해 제기된 바 있다. 이러한 제안은 反財閥의 國民情緒에 호응하면서 민영화를 할 수 있어 상당한 관심을 불러일으키고 있다. 그러나 논리적 타당성에도 불구하고 실제 집행면에서는 상당한 어려움이 예상된다. 이러한 所有와 經營의 분리 民營化方式에 관한 논란은 앞으로 대규모 공기업 민영화과정을 상당히 복잡하게 만들 가능성이 있고, 이는 현행 民營化 政策推進을 遲遲不進하게 만들 수 있다.

IV. 公企業 民營化 推進政策의 改善方向

1. 民營化範圍 擴大를 통한 公企業部門의 競爭力 提高

1993년에 발표된 公企業 民營化計劃은 133개의 공기업 중 68개 공기업의 민영화를 포함하고 있기 때문에 숫자상으로는 획기적인 대규모 민영화인 것처럼 보이지만 浦項製鐵, 韓國電力, 韓國通信 등 사실상 주요 공기업은 민영화대상에 포함되어 있지 않고 있다.

현재 포항제철, 한국전력, 한국통신, 도로공사 등 大型公企業에 대한 經營診斷用役에서 해당 공기업의 민영화 가능성여부를 분석하려 하고 있다. 그러나 최근 先後進國의 민영화추세와 사례로 미루어 보아 이들 공기업에 대한 민영화 대세론은 이미 결정이 난 것이나 다름없다고 볼 수 있다. 따라서 經營診斷用役은 민영화여부에 대한 검토보다는 民營化 時期와 方法에 대한 구체적인 검토를 중심으로 진행될 필요가 있다. 정부투자기관과 출자기관 이외에도 KBS나 MBC 등 특수공기업이나 항

만관리, 우편서비스, 철도운영 등 政府機能에 대해서도 가능한 범위내에서 公企業 民營化方案을 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다.

2. 民營化推進體系의 再檢討

민영화대상 공기업선정까지는 經濟企劃院의 主導 아래 활발히 이루어졌으나 그 이후의 진행상황은 경제기획원이 주도할 수 없고 다만 독촉만 할 수밖에 없는 現行 民營化推進體系에 대한 再檢討가 요망된다. 경제기획원(심사평가국)이 민영화실무를 주도할 수 없는 것은 민영화실무를 처음부터 주무부처에 위임하였기 때문이기도 하지만 민영화 기업별, 기술적, 절차적 자료에 대한 접근도 용이하지 않기 때문이다. 1995년 이후 民營化計劃의 效率的 推進을 위해서는 정부내에서나 또는 정부 밖에서 民營化推進 特別委員會를 구성하여 동 위원회가 관련 법개정 및 입찰조건 작성 등 각 개별 공기업 민영화추진업무를 전담하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 동 위원회가 작성한 民營化 實務作業結果는 정기적으로 大統領 또는 總理에게 직접 보고되어 추진되도록 하여야 할 것이다.¹⁷⁾

17) 프랑스의 民營化委員會는 法과 經濟分野 專門家 7인으로 구성되는데, 임기 5년으로 민영화 대상기업의 價値評價 및 引受者 選定基準을 설정하며 위원회의 결정은 行政府를 구속하도록 하고 있다. 獨逸, 이탈리아, 포르투갈 등에서도 유사한 民營化委員會가 운영되었다.

3. 中小企業 參與者에게도 公正한 競爭節次 부여 필요

중소기업에게 公企業을 民營化할 경우

어떠한 特惠도 부여하지 않고 公正한 競爭 節次를 통하여 민영화가 추진되도록 하여야 할 것이다. 설령 민영화대상 공기업이 민영화되기 이전에 상당한 利益을 示顯하여 왔다고 하더라도 민영화 이후에 競爭이 激化되면 반드시 이익이 보장된다고 볼 수도 없을 것이다. 參與 中小企業이 경우에 따라서는 민영화 공기업인수 이후의 不實經營으로 經濟的 損失을 입을 가능성은 얼마든지 있다. 민영화된 공기업의 經營改善이 不振하여 인수 중소기업마저 부실화될 경우 政府가 救濟金融 등 支援에 나서지 않도록 하여야 할 것이다. 공기업 민영화 참여로 公企業을 引受하는 것은 特惠가 아니며 特혜가 되어서도 안될 것이다.

4. 무리한 所有 · 經營의 分離政策 止揚

「주인 있는 민영화」라 함은 업무추진과정에서나 경영성과 배분과정에서 主體性과 責任性을 가짐으로써 정부로부터 독립되는 명실상부한 민영화를 의미하며, 所有와 經營의 結合 또는 分離와는 별개의 개념이다. 「오너경영체제」만이 주인 있는 경영은 아니며 「專門經營體制」도 株主集團이 주인의 기능을 수행할 수 있으면 主人 있는 經營體制이다. 그러나 과거 시중은행 민영화와 같이 민영화 후 株主들이 主人으로서의 機能을 遂行하지 않고 정부가 은행장 선임 및 경영진 보수체계에 간여하게 한

것은 주인 있는 민영화라고 볼 수 없을 것이다.

민영화 이후 오너경영체제와 전문경영체제간의 경영체제선택은 주주들이 결정하여야 할 것이며 專門經營人 選定過程에 정부가 관여하지 않는 것이 바람직하다. 다만 정부주식의 매각과정에서 單一株主에게 賣却할 것인가, 複數株主에게 賣却할 것인가, 또는 복수주주의 경우 株式所有限度를 設定할 것인가 등의 결정은 政府가 하여야 하나 民營化企業의 效率性이 가장 잘 改善될 수 있는 最善의 代案이 선택되어야 할 것이다.

所有와 經營의 分離는 자본주의 발달과정에서 시장의 필요에 의하여 자연스럽게 형성되는 것이 바람직하며, 民營化過程에서의 무리한 分離政策의 시도는 오히려 副作用을 誘發할 수 있다. 우리나라의 경우에도 市場金利가 自律化되어 은행으로부터의 借入에 특별한 프리미엄이 없어진다면 대규모 투자자금조달은 直接金融을 통하여 이루어지는 경향이 증가할 것이며, 이는 결국 창업지배주주의 所有持分率의 상대적 縮小를 가져올 것이다. 그러므로 대형 공기업의 경우에는 一般 公募方式의 比重을 크게 할 수는 있을 것이나 支配株主가 나타나는 것을 무리하게 抑制할 필요는 없을 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 經濟企劃院, 「公企業 民營化 및 機能調整
方案 檢討結果」, 1993. 12.
- _____, 「民營化 推進狀況 및 主要 企業別
推進計劃」, 1994. 9. 17.
- 姜信逸, 『公企業의 民營化에 관한 研究』,
韓國開發研究院, 1988.
- 김일섭, 「民營化 公企業의 經營體制에 대
한 提案」, 公企業學會, 1994.
- 김재홍, 「韓國의 民營化政策」, 韓國經濟研
究院 國際세미나資料, 1994. 6. 29.
- 宋大熙·宋明姬, 「國民株方式 公企業 民營
化의 經濟的 效果分析」, 『韓國開發研
究』, 제14권 2호, 1992 여름.
- 宋大熙, 「우리나라 公企業部門의 經營管理
改善과 民營化 政策方向」, 韓國開發研
究院, 1994. 3.
- 劉承旻, 「公企業 民營化의 中間點檢과 向
後課題」, 大韓商工會議所 討論資料,
1994. 9. 6.
- 俞 焄, 『公企業論』, 法文社, 1985.
- 崔鍾元, 「公企業 民營化의 政策效果分析에
관한 研究」, 韓國開發研究院, 1994. 4.
- Jones, Leroy P., *Public Enterprise and
Economic Development: The Korean
Case*, KDI, 1975.
- Pirie, Madsen, *Privatization: Theory,
Practice and Choice*, Wildwood Hou-
se, 1988.
- Vickers, John and George Yarrow, *Pri-
vatization: An Economic Analysis*,
The MIT Press, 1989.

〈附表 1〉 年度別 分類別 民營化 推進計劃 및 實績

		1994	1995	1996~97	1998
政府의 經營權 移讓 民營化	1. 정부투자기관(8)	국민은행, 국정교과서, 관광공사 일부 시설 매각, 복지공사 일부병원 매각	가스공사	기업은행 주택은행	담배인삼공사
	2. 출자기관(2)	종합기술금융	외환은행		
	3. 정부투자기관 출자회사(30)	새한중금, 기업평가, <u>대한중석</u> , <u>한국비료</u> , <u>종합기술개발</u> <이상 산업은행 자회사> 기은전산개발 <중소기업은행 자회사> 한성신용금고, 부국신용금고, 기타 국민은행 출자회사 11개 <국민은행 자회사> 주은건설 <주택은행 자회사> <u>공영기업</u> <담배인삼공사 자회사>	한국중공업 <한국전력 자회사> 남해화학 한국신화 <이상 종합화학 자회사>		담배자판기
		고속도로시설공단(도로공사자회사) 토개공시설관리공단(토지개발공사 자회사) 데이콤, <u>이동통신</u> , 전화번호부 <이상 한국통신 자회사>			PC통신
持分賣却	효성중공업, 럭키금속, 기아특수강, 동부화학, 아시아나항공, 삼성종합화학, <u>한외중금</u> , 증권금융, 평화은행, 종합기술금융 <이상 산업은행> 동남은행, 대동은행, 평화은행, 매경TV <이상 기업은행> <u>한국경제신문</u> , 평화은행, 동남은행, 대동은행, 한국증권금융 <이상 국민은행> <u>한성생명</u> , 평화은행, 한국경제 <이상 주택은행> <u>이양탄좌</u> (석탄공사), 건설진흥공단(주택공사), 한국골재, 내장산관광호텔, <u>연합뉴스</u> (관광공사), 이동통신(한국통신)	대우조선			매일유업 (유통공사)

註 : 밑줄()친 공기업은 완전민영화되었고, 점선으로 밑줄 (.....)친 기업은 부분적으로 민영화되었음.