

公企業 民營化方案

南 逸 聰 (本院 研究委員)
姜 泳 在 (本院 研究委員)

◇ 要 約 ◇

현재 우리나라 경제구조조정 3대 핵심분야의 하나인 공기업 부문의 성공적인 개혁을 위해서는, 공기업 내부효율 차원을 넘어 정부의 역할, 산업정책의 목표 및 경쟁정책과 산업정책간의 갈등이라는 보다 근본적인 차원에서 공기업문제에 접근하는 것이 필요하다. 본고에서는 특히 상업성이 강한 대규모 공기업에 중점을 두고, 그 설립배경에서 출발하여 현행 공기업정책이 지닌 문제점을 산업정책 및 경쟁정책과 연계하여 분석하고 공기업 경영 및 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는 민영화 및 경영혁신방안을 제시하고 있다.

특히 신정부 출범 이후 추진되고 있는 민영화계획은 다음과 같은 점에서 개선될 필요가 있다. 첫째, 민영화대상 공기업들은 완전민영화 이전에 1997년에 도입된 「공기업 특별법」의 적용을 받도록 하여 이윤동기 및 기업가치 극대화에 의거한 기업경영 및 지배구조의 정착을 유도하되, 특별법의 내용을 보완하여 기업경영에 대하여 주무부처의 간섭으로부터 완전독립을 보장하는 것이 요구된다. 둘째, 민영화에 따른 효율제고의 효과를 최대한 얻기 위해서는 완전민영화 이전에라도 산업정책, 규제정책 및 경쟁정책 등을 기업경영과 분리해야 한다. 이를 위하여, 자연독점적 산업에 대한 요금규제를 위해 독립된 규제기관을 설치해야 하고 민영화대상 공기업의 정부보유주식을 관리하는 공기업지주회사의 설립을 검토할 필요가 있다. 셋째, 주무부처의 부처이기주의를 초월하여 민영화계획을 효과적으로 집행하기 위해서는 강력한 정치적 리더십이 뒷받침되는 범정부적 추진체제를 갖추는 것이 필요하다.

I. 序 論

공기업분야의 개혁은 기업구조조정, 금융구조조정과 함께 우리나라의 구조조정의 3대 핵심분야의 하나로 볼 수 있다. 그 이유는 국민경제 내에서 공기업이 차지하는 비중이 워낙 큰데다가 공기업분야의 구조조정이 요구하는 정책의 내용이 우리 경제의 質的 변화를 포함하고 있기 때문이다. 1998년 3월 현재 우리나라의 정부투자기관 및 정부출자기관과 그 자회사의 수가 108개(금융기관 제외)에 달하며, 이들 공기업의 예산총액은 98조9천억원으로서 1998년도 정부예산을 훨씬 상회한다. 공기업이 속한 산업 또한 광범위할 뿐 아니라 상당수에 달하는 國家基幹産業을 獨占하거나 시장지배적 지위를 누리고 있다. 또한 공기업분야의 구조조정은 과거 사실상 정부의 한 부분으로 운영되어온 산업을 이윤동기에 입각한 민간기업의 영역으로 전환시키거나, 주무부처를 위시한 정부의 역할과 조직의 재정립을 수반한다는 점에서 우리 경제를 지배하는 제도적 틀을 근본적으로 바꾸는 의미가 있다.

공기업은 과거 우리나라가 후진국이었던 시절 경제개발의 중요한 도구로서 나름대로 제 역할을 한 것으로 볼 수 있다.¹⁾ 그러나 민간의 역량이 급성장하고 우리 경제의 규모와 성격이 과거와 근본적으로 달라지면서 公企業의 비효율이 심각한 문제로 대두되었다. 역대 정부에서 취한 정책은 주로 持分の 부분적 매각

1) 예컨대, 담배인삼공사는 財政收入에, 한국통신과 한국전력은 80년대 단기간에 통신과 전력의 보편적 서비스를 달성하는 데, 그리고 포항제철은 급속한 경제발전과정에서 기본소재인 철강제품의 안정적 공급을 유지하는 데 기여했다.

과 공공기관적 성격을 유지하는 범위 내에서 내부 경영효율을 제고하는 데 치중하였으며 대체로 큰 성과가 없었던 것으로 평가되고 있다. 문민정부 초기 대대적인 公企業 民營化가 추진된 바 있으나, 결국 經濟力集中과 證市安定이란 현실적 제약에 부닥쳐 별다른 진전을 보지 못하였다. 단, 문민정부 말기인 1997년에 도입된 「공기업의 민영화 및 경영구조개선에 관한 법률」은 전면적인 민영화에는 이르지 못하였지만 최초로 이윤동기에 입각한 자율경영이 민영화의 핵심요소임을 인정하고 주무부처의 정책기능과 해당 공기업의 경영을 분리하고자 시도했다는 점에서 매우 중요한 의의가 있다고 평가된다.

공기업문제는 신정부의 등장과 외환위기에 의해 새로운 전기를 맞게 되었다. 외환위기와 금융위기의 극복을 위해서는 대규모의 외환 및 재정수입이 필요하였으며, 이를 조달하기 위하여 공기업의 대대적 매각이 불가피한 것으로 받아들여졌다. 또한 경제위기의 근본적 원인이 우리 경제의 구조적 후진성에 있으며, 기업 및 금융구조조정 등과 함께 공기업부문의 구조적인 개혁이 필요하다는 인식이 지배적이었다. 공기업부문에 대한 신정부의 정책은 기획예산위원회가 2차에 걸쳐 발표한 「공기업 민영화 및 경영혁신계획」에 정리되어 있는데, 민영화대상 기업의 선정 및 민영화계획의 내용면에서 과거의 민영화계획에 비해 상당한 진보를 보인 것으로 평가된다. 그러나 실제로 지난 1년여 기간동안 이루어진 민영화실적을 보면 민영화의 근본적 취지와는 상당한 거리가 있음을 부인하기 어려운 것도 사실이다.

본 논문에서 필자들은 신정부의 공기업정책의 성격 및 그 실적을 정리, 평가하고, 현 시점에서 우리가 취해야 할 방향을 제시하고자 한다. 공기업부문의 非效率에 대한 근본적인 개선방안을 모색하는 데 있어서 단순히 경영효율 향상 차원에서만 접근

하는 것은 문제의 핵심을 간과하는 틀을 범하기 쉽다. 우리나라 公企業의 문제는 단순히 공기업의 내부효율 차원을 넘어 정부의 역할, 산업정책의 의미, 그리고 경쟁정책과 산업정책간의 갈등이라는 보다 근본적인 차원에서 접근하는 것이 요구된다. 현재의 공기업이 공기업으로 설립·유지된 배경에는 해당 상품이나 서비스를 정부가 공급을 책임져야 할 대상으로 보거나, 또는 관련 산업에 대한 산업정책의 수행과정에서 불가피하다는 시각이 자리잡고 있다. 따라서 공기업문제에 대한 의미있는 분석을 하기 위해서는, 어떤 산업에 정부가 생산자 혹은 투자자로서 참여하는 것이 바람직한가, 이러한 정부의 참여가 요구되는 산업에 대한 정부의 개입은 어떠한 형태를 띠는 것이 바람직한가, 정부가 직접 공급을 책임지는 것이 바람직하지 않은 산업에 대한 정책은 어떠한가 하는가를 따져보아야 한다.

우리나라의 公企業에 대한 기존의 연구는 대체로 현 상태에서의 公企業의 內部 非效率과 公企業이 獨占하고 있는 산업에 단순한 방식의 競爭을 도입하는 문제에 한정되어 위에 언급한 근본적인 문제를 분석하는 데는 미흡하였다고 판단된다. 本稿에서는 왜 공기업이 공기업으로 설립, 유지되어 왔는가에서 출발하여 현행 공기업정책이 가지고 있는 문제점을 산업정책 및 경쟁정책과 연계하여 종합적으로 분석하고, 공기업 경영 및 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 本稿에서는 특히 상업성이 강한 대규모 공기업에 중점을 두고 바람직한 민영화방안에 관하여 논의를 진행하고자 한다. 구체적으로 현재 공기업이 담당하고 있는 산업정책의 성격 및 주무부처의 역할을 분석하고, 주식매각뿐 아니라 관련 산업정책과 규제정책의 개선방안, 경제력집중문제의 해결방안, 민영화 추진체계의 개선방안 등을 제시하고자 한다.

本稿의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 우리나라 공기업 현황 및 설립배경, 그리고 현 시점에서 기업의 성격을 정리하고 있다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 공기업과 관련된 규제 및 산업정책을 분석하여 공기업체제의 근본적인 문제점을 규명하고 주요 공기업에 대하여 민영화의 필요성을 제기하고 있다. 제Ⅳ장에서는 앞장의 분석에 입각하여 상업성이 강한 공기업에 대해 구체적인 민영화방안을 제시하고 있으며, 제Ⅴ장에서는 신정부의 민영화정책을 평가하고 개선방안을 제시하고 있다. 마지막 Ⅵ장에서는 本稿에서 제시하는 주요 정책대안과 향후 정책과제를 요약하고 있다.

Ⅱ. 公企業의 現況 및 性格

1. 公企業의 現況 및 設立背景

일반적으로 공기업은 정부가 투자하여 설립·운영하고 있거나, 정부가 예산을 공급하는 기관으로서 정부에 속하지 않는 기관으로 정의할 수 있다. 이러한 정의에 해당하는 공기업으로서는 政府投資機關, 政府出資機關, 政府投資機關 및 出資機關의 子會社, 公團, 政府出捐機關 등이 있는데, 本稿에서는 주로 정부투자기관과 정부출자기관으로 대상을 한정하여 논의를 진행하고자 한다.²⁾ 1998년 3월 현재 13개의 정부투자기관과 13개의 정부출자기관이

2) 정부투자기관은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업으로서 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는다. 단, 한국방송공사, 한국통신, 담배인삼공사, 가스공사 및 송유관공사는 정부지분이 50%이지만 예외적으로 정부출자기관으로 분류되고 있다.

있으며, 이들은 각각 다수의 자회사를 거느리고 있다.

정부투자기관과 정부출자기관에 대한 기본적인 정보를 요약하고 있는 <표 1>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 우리나라에는 다양한 성격의 공기업이 존재하고 있으므로 그 성격을 일률적으로 정의하는 것은 불가능하다. 예컨대, 농어촌진흥공사와 같이 정부본연의 업무에 가까운 서비스를 제공하는 기관이나 담배인삼공사와 같이 정부본연의 업무와는 무관한 마약에 해당하는 상품을 생산하는 기업이 공히 정부투자기관으로 운영되고 있다. 정부출자기관의 경우에도, 정부지분이 100%이고 공익을 추구해야 할 한국방송공사와 정부본연의 업무와는 무관하며 일반적인 상품인 철강을 생산하는 포항제철을 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고 설립당시의 필요성 및 배경에 따라 현재의 공기업들을 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째는 자연독점성이 강하다고 인식된 네트워크산업을 국가가 독점한 경우이다. 한국전력, 가스공사, 수자원공사, 그리고 경쟁도입 이전의 한국통신이 이 범주에 해당한다. 이러한 산업은 미국을 제외한 세계 거의 모든 국가에서 비교적 최근까지 국가독점 또는 국영기업 독점으로 운영하였고, 일부는 아직도 국가독점 또는 國營企業獨占으로 운영되고 있다. 그러나 비록 자연독점적 네트워크산업을 독점으로 유지하는 것이 필요하다 하더라도, 반드시 국가독점이 바람직한가는 분명하지 않다. 이러한 산업을 민간독점에 맡기고 요금 등에 대한 규제를 통하여 독점력의 濫用을 막고 사회적 효율을 추구하는 대안과 이를 국유화하여 운영하는 대안간의 선택은 궁극적으로 정치적 환경뿐 아니라 민간독점에 대한 규제에 관한 정부역량의 수준에 달려 있다.

둘째, 정부고유 업무의 성격이 강한 서비스를 제공하는 경우이다. 농어촌진흥공사, 무역진흥공사, 도로공사, 토지개발공사, 관광

〈표 1〉 정부투자기관 및 출자기관 현황(1998. 3. 31 현재)

(단위 : 명, 억원)

	기 관 명	정 원	자본금 ¹⁾	1997결산		1998예산	출자회사
				매출액	당기순 이익		
정 부 투 자 기 관	한국조폐공사	2,634	66(100)	1,967	158	3,014	-
	한국관광공사	984	324(56.1)	2,118	134	2,433	경주관광개발공사
	농어촌진흥공사	2,478	1,265(100)	7,947	272	11,139	-
	농수산물유통공사	948	532(100)	1,825	6	2,168	한국냉장(주) 등 7
	한국전력공사	39,454	31,411(69.8)	131,162	5,606	233,340	한전기공 등 7
	한국석유개발공사	949	13,058(100)	3,841	150	885	KCCL 등 2
	대한석탄공사	4,072	2,983(98.3)	2,110	-833	3,330	-
	대한광업진흥공사	431	1,443(98.1)	550	-23	1,775	-
	무역투자진흥공사	649	5(100)	784	-	1,149	-
	대한주택공사	5,914	34,627(98.1)	38,224	733	46,668	(주)한양 등 6
	한국수자원공사	4,162	18,891(91.8)	16,169	450	12,622	수자원관리공단 등 2
	한국도로공사	5,178	48,233(89.5)	14,778	448	46,769	고속도로관리공단 등 3
	한국토지공사	2,490	16,640(92.9)	32,706	5,207	35,045	한국토지신탁 등 2
	투자기관계(13개)	70,343	169,478	254,181	12,308	400,337	30개
출 자 기 관	한국담배인삼공사	7,680	9,550(89.2)	42,434	2,258	45,262	연초인삼홍콩유통공사
	국정교과서	739	82(40.0)	517	38	594	-
	한국종합기술금융	163	912(10.2)	4,384	24	283	기술복권판매(주)
	서울신문	1,077	544(49.9)	1,840	-173	2,038	-
	한국방송공사	5,741	1,512(100)	9,999	686	10,511	KBS제작단 등 6
	한국가스공사	2,891	2,664(50.2)	29,266	-3,355	53,854	한국가스기술공업 등 5
	포항종합제철	19,294	4,695(19.6)	97,181	7,290	131,736	포스틸 등 16개
	한국지역난방공사	1,015	217(46.1)	2,026	7	5,929	한국지역난방기술 등 3
	한국중공업	7,851	5,210(-)	30,070	453	39,974	한중DCM 등 3
	대한송유관공사	386	2,141(52.7)	336	-443	1,967	한국송유관공사 등 2
	한국종합화학	263	878(-)	150	-566	735	남해화학
	한국전기통신공사	59,491	14,396(71.2)	77,852	797	91,866	한국통신기술 등 13
	한국감정원	1,120	60(49.3)	816	22	899	한국부동산신탁
	출자기관계 (13개)	107,711	42,861	296,871	7,038	385,648	52개
자 회 사	정부투자기관의 출자회사(30개)	23,029	5,136	35,211	286	39,773	
	정부출자기관의 출자회사(52개)	22,483	20,382	121,257	-2,266	163,365	
합 계	223,566	237,857	707,520	17,366	989,123		

주 : 1) () 안은 1997년말 정부보유 주식 비율임.

자료 : 기획예산위원회; 재정경제부, 『정부투자기관결산서』, 1998.

공사, 조폐공사 등이 이 범주에 들어간다고 볼 수 있다. 이러한 공기업들은 대체로 제공하는 서비스가 행정서비스의 성격이 강하고, 생산하는 모든 서비스에 대해 우리나라 정부 이외에는 수요자가 없다는 특징이 있다. 그러나 이러한 공기업들이 직접 담당하고 있는 업무의 일부는 민간에게 委託(outsourcing)할 수 있는 것으로 판단된다. 또한 조폐공사, 도로공사, 토지개발공사의 경우 이들이 담당하고 있는 기능을 원활히 수행하기 위해서는 국가권력의 개입이 불가피하며, 이러한 기능을 민간에게 맡길 경우 국가권력이 민간기업의 경제적 이익을 위해 남용될 여지가 있는 특성이 있다.

셋째 범주는 정치적으로 결정된 특정 분야 또는 특정 계층에 대한 지원 및 보조를 목표로 한 경우이다. 농수산물유통공사, 석탄공사, 수자원공사, 주택공사가 이에 해당된다. 넷째, 社會的 效率 極大化 次元에서 민간이 부담하기 어려운 위험을 감수하는 투자를 위하여 설립된 경우로서, 석유개발공사, 광업진흥공사, 한국종합기술금융, 포항종합제철을 들 수 있다. 다섯째 범주로 산업합리화조치 등 산업정책적 차원에서 민간기업을 정부출자기관으로 공기업화한 경우로서, 한국중공업이 해당된다. 여섯째, 재정수입을 목적으로 공기업 독점체제를 도입한 경우로서, 담배인삼공사를 들 수 있으며, 마지막으로 국정교과서, 한국방송공사, 서울신문사는 설립 당시에 집권하고 있던 정부가 正體性 등 非經濟的 次元에서 나름대로 정부에서 공급하는 것이 바람직하다고 판단한 상품이나 서비스를 공급하기 위하여 설립된 것으로 볼 수 있다.³⁾

3) 또 하나의 범주로 금융기관이 있는데, 이들은 금융산업정책의 산물로서 현재 금융구조조정의 일환으로 금융감독위원회에서 다루고 있으므로 본고의 연구대상에서 제외하였다.

2. 公企業 性格의 變化

1절의 설립배경은 설립 당시에 정부가 주장할 수 있었던 必要性 또는 當爲性을 뜻할 뿐, 당시 시점에서조차 반드시 경제적 효율성의 차원에서 정당화될 수 있는가는 다른 문제이다.⁴⁾ 다만 과거 경제개발 초기에 민간부문은 기간산업을 설립·운영할 資本力이나 經營能力이 취약하였고, 자본주의가 미발달한 상태에서 정부가 기간산업내 공급을 책임지는 것은 물론 경제 전반적으로 자원배분에 干與하는 것을 당연시하는 정치·사회적 환경이 지배하고 있었다는 점은 기억할 필요가 있다.

그러나 경제성장의 지속에 따라 經濟의 規模가 확대되고 質的으로도 고도화되면서, 자본·경영면에서 민간의 역량이 크게 신장된 반면 정부의 비중은 상대적으로 축소되었다. 이에 따라 경제에 대한 정부의 역할이 산업의 주도적 육성 및 이를 위한 자원배분과정에서의 직접적 개입으로부터 민간기업간의 공정하고 실질적인 경쟁을 촉진하는 간접적 규제로 바뀌고 있다. 특히 정부 서비스적 性格이 약한 상품이나 서비스를 정부가 책임지고 공급해야 할 필요성은 이미 사라졌고, 일부 산업의 경우에는 기술발달 등의 결과 과거 당연시되던 자연독점성이 소멸하거나 크게 감소함으로써 公企業 獨占의 경제적 근거가 더 이상 존재하지 않게 되었다. 이 밖에 대외 시장개방 및 정치환경의 변화 등에 따라 설립 당시의 趣旨가 더 이상 성립하지 않는 공기업이 다수 발생하였다(표 2 참조).

그러면 設立 당시가 아닌 현 시점에서 우리나라의 공기업의

4) 예컨대, 담배산업을 반드시 공기업 독점으로 하는 것이 바람직했는지는 분명치 않다. 석유개발공사의 경우에도 油價 變動에 대한 보험서비스를 반드시 정부가 독점적으로 공급할 필요가 있었는가, 설사 그것이 바람직했다 하더라도 석유개발공사라는 공기업을 설립할 필요가 있었는가는 분명하지 않다.

〈표 2〉 공기업 성격의 변화

	공 기 업	원 인
투자위험 · 공공재 성격 약화	포항제철, 종합기술금융, 감정원	경제규모 · 민간역량 확대
자연독점성 감소 · 소멸 대외 시장개방	한전, 가스공사, 한통 담배인삼공사, 한통, 한중	기술 발전 경쟁 도입
정치 · 사회환경 변화	서울신문, 국정교과서	민주화 · 경쟁 도입

성격은 과연 어떻게 정의할 수 있는가? 한국통신, 담배인삼공사, 포항제철, 한국종합기술금융, 한국종합화학, 국정교과서, 서울신문사는 대체로 공공재적 성격이 약하고, 정부서비스와도 거리가 멀며, 자연독점도 아닌 분야에 속해 있는 非獨占企業으로 정의할 수 있다. 이 중 한국통신, 포항제철, 담배인삼공사는 시장지배력이 큰 기업이며, 그 밖의 공기업들은 시장지배적 기업으로 보기 어렵다. 한국전력과 가스공사의 경우는 각각 送 · 配電과 배관분야의 자연독점기업이며, 아직도 해당 산업에 경쟁이 도입되지 않고 있다는 점에서 위의 기업들과 구분된다. 한국전력은 전력의 생산과 공급 이외에 원자력산업, 가스산업 및 발전설비산업 육성정책의 도구로 사용되어왔다.⁵⁾ 가스공사의 경우 전국배관망 완성이라는 정책목표를 달성하는 수단으로 인식되고 있으며 적어도 현 단계에서는 민간기업이 담당하기에는 산업정책의 수행과 相衝될 소지가 있다는 주장이 제기되고 있다.⁶⁾ 나머지 공기업들은 대체

5) 한전은 결국 전력요금을 통하여 얻은 재원을 가지고 원자력산업, 가스산업, 발전설비산업을 보조해온 한편, 지난 수년간 통신설비에 대한 대규모 투자와 함께 통신산업에 직접 참여하는 등 전력 이외의 분야로 적극적인 다각화를 추진하고 있다. 특히 한전이 다른 공기업과 마찬가지로 이윤동기가 없다는 점을 고려할 때 왜 이와 같은 다각화가 발생하는가, 전력요금을 지불하는 소비자들에게 미치는 영향은 무엇인가, 합리적인 전력요금규제제도는 무엇인가, 다각화의 결과 대상산업에 미치는 효과는 무엇인가 등 많은 의문이 제기되고 있다.

로 설립 당시의 성격을 유지하고 있다고 볼 수 있으나, 정부서비스 대행 성격이 강한 기관의 경우에도 민간부문과 시장의 확충으로 인하여 공급되는 재화나 서비스의 정부서비스적 성격이 약화되었고, 그만큼 공기업체제 유지의 필요성이 감소한 것으로 판단된다.

Ⅲ. 過去 및 現行 公企業政策의 評價

1. 過去의 公企業 規制 및 問題點

지금까지 公企業들은 政府投資機關管理基本法과 개별 設立法에 의한 經營規制를 받아왔으며, 이 밖에 公기업이 속한 산업 전반을 규제하는 개별 事業법의 규제를 받고 있다. <표 3>과 <표 4>는 주요 公기업을 규제하는 법령을 정리하고 있다.

가. 設立法 및 主務部處의 經營介入

公기업에 대한 가장 중요한 규제제도는 設立法과 主務部處의 經營介入이다. 1998년 말 현재 정부투자 및 출자기관 중 16개 기

-
- 6) 가스공사는 배관망 구축에 필요한 재원의 일부를 재정부로부터 지원받고 있다. 만일 가스공사가 민간기업이라면 직접적인 재정지원을 받기는 어려울 것으로 판단되지만, 정부에서 대출의 형태를 통해 배관망 구축에 필요한 자금을 지원해줄 수는 있을 것으로 생각된다. 결국 중요한 것은 가스를 공급하는 기업이 가능한 한 저렴한 비용에 설비를 갖추고 가스를 공급하며 그 대가로 투자자본에 대한 적정이윤을 얻는 것이지, 배관망 구축을 위하여 가스산업을 반드시 公기업이 독점적으로 담당해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 가스산업을 민간에게 담당시킬 것인가, 아니면 公기업에게 담당시킬 것인가의 결정은 상당 부분 요금규제를 제대로 할 수 있는 정부의 제도적 역량이나 정책적 의지에 달려 있다.

〈표 3〉 정부투자기관 관련 법령

	설 립 법	사 업 법	기 타 법 령
1. 한국관광공사	한국관광공사법	관광진흥법	
2. 한국조폐공사	한국조폐공사법	없음	
3. 한국전력공사	한국전력공사법	전기사업법	
4. 대한석탄공사	대한석탄공사법	석탄산업법	
5. 광업진흥공사	대한광업진흥공사법	광업법	
6. 석유개발공사	한국석유개발공사법	석유사업법	
7. 무역투자진흥 공사	대한무역투자 진흥공사법	대외무역법	
8. 한국도로공사	한국도로공사법	도로법, 고속국도법, 유료도로법	도로정비촉진법
9. 대한주택공사	대한주택공사법	주택건설촉진법	
10. 한국수자원 공사	한국수자원공사법	수도법, 특정다목적댐법 등	
11. 한국토지공사	한국토지공사법	국토이용관리법, 도시계획법, 택지개발촉진법	
12. 농어촌진흥 공사	농어촌진흥공사 및 농지관리기금법	농어촌정비법	
13. 농수산물유통 공사	농수산물유통공 사법	농수산물유통 및 가격안정에 관 한 법률	농수산물가공산업 육성 및 품질관 리에 관한 법률

관이 설립법을 가지고 있고(표 3, 4 참조), 특히 한국방송공사는 주무부처의 包括的 經營介入을 명문화한 설립법을 가지고 있다.⁷⁾ 따라서 이러한 공기업은 주무부처가 包括的 經營介入權을 가지고 있을 뿐 아니라 인사 등에 영향력을 행사할 수 있는 환경하에서, 이윤동기가 배제되고 사실상 주무부처의 사업부서의 성격을 띠고 있다. 물론 주무부처의 정책을 얼마나 효율적으로 집행하는가는 별개의 문제이나, 이에 관해서는 일반 정부기관과 마찬가지로

7) 금융기관 가운데는 수출입은행, 국민은행 및 주택은행이 해당된다.

〈표 4〉 정부출자기관관련 법령

	설립법	사업법	기타법령
1. 포항제철	없음	없음	
2. 한국감정원	없음	지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률	
3. 담배인삼공사	한국담배인삼공사법 ¹⁾	담배사업법, 인삼사업법	공기업특별법
4. 전기통신공사	한국전기통신공사법 ¹⁾	전기통신사업법	공기업특별법
5. 한국중공업	없음	없음	공기업특별법
6. 한국종합기술금융	한국종합기술금융주식회사법 ²⁾	여신전문금융업법	
7. 국정교과서	없음	없음	
8. 한국지역난방공사	없음	집단에너지사업법	
9. 대한송유관공사	없음	송유관사업법 ³⁾	
10. 한국가스공사	한국가스공사법	도시가스사업법	공기업특별법
11. 한국종합화학	한국종합화학공업주식회사법	없음	
12. 서울신문사	없음	정기간행물의 등록에 관한 법률	
13. 한국방송공사	한국방송공사법	방송법	

주 : 설립법은 특별법만 대상으로 하였으며, 상법 및 그에 따른 정관은 제외했음.

- 1) 공기업특별법은 1997년 8월 28일에 공포된 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」로서, 이 법의 적용으로 한국통신과 담배인삼공사의 설립법은 폐지되었음.
- 2) 한국종합기술금융의 민영화로 한국종합기술금융주식회사법은 폐지되었음.
- 3) 송유관안전관리법으로의 개정을 위해 현재 국회상정중임.

가지로 공공기관 성격에 기인하는 많은 비효율이 존재한다고 추측할 수 있다.

나. 政府投資機關管理基本法

한편 정부투자기관은 설립법에 의한 규제 이외에 政府投資機

關管理基本法에 따른 규제를 받는데, 이 규제의 성격은 공익을 목표로 하고 있는 公共性 機關에서 흔히 발생할 수 있는 방만한 경영과 비효율을 줄여보자는 것이다. 정부투자기관관리제도는 기본적으로 정부에서 정한 사업을 하는 데 소요되는 예산의 節減 차원에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 과거 정부투자기관의 이사회는 社長 이외에 주무부처와 재경원에서 파견된 정부이사 2인과 민간에서 임명된 이사로 구성되었는데, 사실상 주무부처에서 파견된 정부이사가 경영에 관련된 사항 전반에 걸쳐 주도적인 역할을 담당하였다. 이는 공기업이 주무부처의 정책을 집행하는 수단이라는 공기업에 대한 認識에 부합하는 것이다. 공기업에 대한 주무부처의 경영권 행사의 수단인 業務監督權은 法令 이외에도 理事會, 行政處分, 慣行 등에 의해 보장된다. 최고경영자인 사장 또한 정부에서 임명할 뿐 아니라 공기업의 사장은 이윤을 올리는 것이 목표인 민간기업의 최고경영자와는 달리 정부의 정책을 집행하는 것이 임무이기 때문에 통상적인 의미에서 볼 때 경영자라고 하기보다는 주무부처의 정책을 집행하는 官僚에 가깝다고 볼 수 있다.

다. 經營目標, 豫算編成指針 및 經營評價

정부투자기관은 또한 정부로부터 매년 經營目標를 부여받고 있으며, 豫算編成指針에 따라 인건비, 정원, 투자 등에 대하여 통제를 받고 있고, 政府投資機關經營評價團의 경영평가를 받고 있다. 정부가 下達하는 경영목표는 공익을 추구하는 公共機關으로 유지시키겠다는 점 이외에는 매우 모호하여 구체적인 이윤동기로 연결되지 못하고, 실제 효과가 불분명한 것이 특징이다. 그 원인은 정부가 각 공기업의 사업 및 공기업이 속한 산업에 대하여 전문적인 지식이 없기 때문에 경영효율을 높일 수 있는 구체

적인 指針을 주기 어려울 뿐 아니라, 주무부처의 관료에게 담당 공기업의 효율성을 제고하려는 뚜렷한 유인이 제공되지 못하는 데 있다고 생각된다.

豫算編成指針 또한 경영에 있어서 전문성이 떨어지는 정부로서는 획일적인 방식의 규제를 할 수밖에 없어서 각 공기업이 처한 산업환경을 반영하지 못하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 豫算編成指針은 공공성이 낮고 상업성이 강한 서비스를 생산하는 공기업과 사실상 정부업무대행 성격의 서비스를 공급하는 공기업을 차별화하지 못하고 있는데, 이는 정부가 일반적으로 상업성이 높은 서비스를 생산하는 것으로 평가되는 공기업에 대해서도 영리목적의 기업으로 보지 않고, 정부가 정한 행정서비스의 공급기관으로 인식하고 있음을 의미한다.

經營評價制度 역시 정부투자기관들이 유사한 행정서비스를 공급하고 있다는 전제하에 획일적이고, 비전문적인 평가에 머물고 있으며, 실제로 공기업의 경영효율 개선을 유도할 유인을 제공하지 못하는 것으로 평가받고 있다. 정부투자기관은 또한 국회, 주무부처, 감사원 등의 감사를 중복적으로 받고 있다.

라. 公企業 規制의 性格

정부투자기관에 대한 현행 규제제도는 대상 공기업이 생산하고 있는 서비스를 행정서비스와 같이 정부가 직접 공급해야 할 서비스로 보고, 행정서비스를 공급하는 정부기관에 대해 豫算과 定員 등에 관한 규제를 하듯이, 공기업에 대해서도 정책적으로 결정된 공급량의 생산비용을 나름대로 줄이는 것을 목표로 한 규제를 하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 政府投資機關管理基本法의 적용을 받지 않는 출자기관의 경우 政府投資機關에 비해 강도와 종류에 있어서 완화된 규제를 받고 있고 출자기관마다

규제환경에 차이가 나기는 하지만, 이윤이 아닌 공익을 목표로 하여 주무부처의 감독하에 각종 감사를 받으면서 활동한다는 측면에서 대체로 정부투자기관과 유사한 성격을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾ 이러한 공기업규제체도의 성격은 제공하는 서비스가 사실상 정부고유의 업무에 속하는 공기업의 경우에는 타당할 수 있으나, 정부고유의 업무나 행정서비스로 보기 어려운 재화나 서비스를 생산하는 공기업에 대해서는 그 타당성을 재검토할 필요가 있다.

2. 最近 公企業規制政策의 變化

가. 公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律

역대 정부에서 추진한 공기업정책은 대체로 현상고수정책으로 요약할 수 있다. 간간히 일부 공기업의 주식을 민간투자자나 외국인투자자에게 매각하기는 하였으나, 이는 민영화와는 거의 관계가 없는 재정수입의 필요성에서 비롯된 부분적 지분매각에 불과하였다. 공기업의 민영화와 관련하여 최초의 의미있는 조치는 문민정부 말기에 도입된 4개 대규모 공기업의 소유지배구조에 관한 정책이다. 1997년에 정부는 동일인 持分限度 제한하의 주식매각에 따른 민영화추진과 경영권이 민간에게 이전되기 이전 정부가 대주주로 남아 있는 기간에도 이윤동기에 입각한 민간기업형 경영체제를 도입할 것을 주요 내용으로 하는 「公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律」(이하 「공기업 특별법」)을 제정하였다. 적용대상기업인 한국통신, 담배인삼공사, 가스공사 및 한

8) 예컨대, 설립법도 없고 정부투자기관관리기본법의 적용을 받지 않는 출자기관이며, 공공재가 아닌 철강산업에 속해 있는 포항제철도 국정감사를 받고 있다.

국중공업에 대해서는 政府投資機關管理基本法 대상에서 제외하고 설립법을 폐지하는 한편,⁹⁾ 공무원을 이사회에서 배제하여 정부의 경영개입 여지를 축소하고 이사회에 과반수를 차지하는 비상임이사가 社長의 任命, 社長 및 常任理事 등 최고경영진의 업무실적 평가와 이에 따른 報償의 결정 등을 담당하여 경영진에 대한 실질적인 監督權을 갖도록 하였다.¹⁰⁾

「공기업 특별법」의 도입은 민영화 자체를 목적으로 한 조치라기보다는 민영화가 바람직한 대규모 공기업에 대하여 실제로 민영화가 이루어지기 이전 과도기간중에도 이윤동기에 입각한 경영을 허용하겠다는 취지에서 비롯되었다. 그러나 이 특별법에 의한 조치는 이윤동기에 입각한 ‘민간기업식 경영(民營)’의 필요조건인 주무부처의 정책기능과 기업경영의 분리가 수반되지 못함에 따라 그 효과가 半減되었다. 특별법이 지닌 가장 큰 문제점은 정부의 주주권 행사자를 主務部處 장관으로 한 점이다. 이는 대상 공기업의 정책집행의 수단이 아닌 이윤을 추구하는 기업으로 전환시키겠다는 특별법의 정신에 근본적으로 위배되는 조항으로서, 향후 대상 공기업이 완전민영화되기 전까지는 主務部處가 주주권을 남용할 가능성을 열어놓고 있다.

나. 政府投資機關管理基本法 改正

1998년에 신정부는 또한 정부투자기관에 관하여 주무부처 장관이 관여할 수 있는 여지를 줄이기 위하여 정부이사제도를 폐

9) 가스공사는 설립법을 유지하도록 하였고, 한국중공업은 본래 상법상의 주식회사로서 별도의 설립법이 없었다.

10) 1998년에 신정부는 새로운 공기업정책의 일환으로, 이들 4개 공기업의 민영화를 촉진하기 위하여 동일인의 주식소유한도를 확대하여 주식매각 및 다른 민간기업과의 전략적 제휴를 용이하게 하는 한편, 한국가스공사 및 한국중공업의 주식을 조기에 매각할 수 있도록 법을 개정하였다.

지하고 상임·비상임(사외)이사로 구성된 이사회제도를 도입함으로써 경영의 자율성을 높이는 한편, 사장추천제 및 사장계약제를 도입하고 임원의 손해배상책임을 강화하여 책임경영체제를 확보하며, 경영공시제도를 도입하여 경영의 투명성을 높이는 방향으로 「정부투자기관관리기본법」을 개정하였다. 이 밖에 정부투자기관경영평가위원회를 정부투자기관운영위원회로 변경하여 기획예산위원회위원장이 그 위원장을 맡도록 하였고, 소수주주의 이익을 보호하기 위하여 투자기관이 비상장회사인 경우에도 상장회사의 경우와 같이 소수주주가 대표소송권 및 주주제안권을 행사할 수 있도록 하였다.

3. 公企業政策의 問題點

가. 微視經濟政策手段으로서의 公企業

Ⅱ장에서 살펴본 바와 같이 상당수의 공기업은 그 성격이 설립 당시에 비해 상당히 변화했으므로, 현 시점에서 공기업을 통하여 정부가 추구하는 목표가 무엇인가, 현행 공기업제도의 실질적 효과는 무엇인가 하는 의문이 제기된다. 일반적으로 정부가 추구해야 하는 미시경제정책의 궁극적인 목표로서 ① 자원배분적 효율(allocative efficiency) 극대화, ② 생산의 효율(technical efficiency) 극대화, ③ 공정한 소득 및 부의 분배, 그리고 ④ 국내산업의 경쟁력 강화 및 동태적 효율 제고 등을 들 수 있다.¹¹⁾ 상이한 정책

11) 현실세계에서는 사회적 효용 극대화의 목적함수를 가진 '정부'라는 경제주체는 존재하지 않는다. 정부란 사실은 각자 자신의 목적을 추구하는 정치인들과 관료들의 느슨한 집합체에 불과하며, 표면상 정부의 결정으로 발표되고 집행되는 정책이란 실제로 정부라는 인위적 조직체 내에 있는 정치인 및 관료라는 자연인들이 결정하는 것이다. 물론 정치인과 관료들은 마음대로 정책을 결정하는 것이 아니라 법령 등 제도적 제약조건하에서 정책을 결정

목표간의 상충(trade-off)으로 인하여, 정치적 결정에 따라 정책의 우선순위가 결정될 때 경제적 효율의 희생이 불가피한 정책이 추구되는 경우에는 경제적 효율의 상실을 최소화하는 정책수단의 선택이 필요하다.

이러한 정책목표를 달성하기 위하여 정부는 관련 재화와 서비스에 대하여 다음과 같은 보다 구체적인 政策組合(policy mix)을 결정해야 한다: ① 정부가 직접 생산·공급할 것인가, 생산 또는 공급을 민간에 위탁할 것인가, 아니면 생산과 공급을 민간기업에게 모두 맡길 것인가; ② 정부의 직접 생산시 가격결정 메커니즘과 민간에게 맡길 경우 가격규제 여부 및 규제시 규제제도의 내용; ③ 독점체제의 유지 등 시장구조에 제한을 가할 것인가, 아니면 이를 시장경쟁에 맡길 것인가; ④ 진입·퇴출·영업조건 등에 대한 사전적 규제의 실시 여부 및 규제의 성격; ⑤ 배분적 효율과 상충되는 정책목표 및 그 달성방식; 그리고 ⑥ 경쟁정책의 내용 및 집행방식 등.

따라서 우리나라의 公企業이란 정부가 특정 재화나 서비스의 생산·공급과 관련된 자원배분에 직접적으로 개입하기 위한 정책수단이며, 특정한 또는 다양한 정책목표를 추구하는 데 필요한 정책조합의 일부분이다. 한편으로 공기업은 직접적으로 생산·공급의 경제적 활동을 영위하면서 기본적으로 영업수입에 의거하여 운영된다는 점에서 정부관료조직과 구별되고, 다른 한편 계속기업(going concerns)으로서 정부 및 정부정책과 지속적으로 밀접한 관계에 있다는 점에서 계약에 의한 위탁 또는 조달과 구별된다. 또한 경영과 사업에 대하여 정부로부터 주주의 지위 및 관련법에 의해서 직·간접적 간섭을 받는다는 점에서 민간기업과 구

하며, 정책결정과정에는 정치인과 관료 이외에도 이익집단과 국민 다수가 정치적 행동을 통하여 참여한다.

별된다. 예컨대, 한국전력의 경우, 정부는 전력의 안정적인 공급을 위하여 발전부터 송·배전까지 수직적으로 통합된 공기업을 설립·운영하면서 법적으로 독점적 지위를 확보하고 보편적 서비스 및 특정계층의 지원을 위하여 요금결정을 政府內部化하는 政策組合을 선택한 것으로 볼 수 있다. 이 예에서 보듯이 공기업체제의 효율성 제고방안은 단순히 공기업 자체의 민영화 또는 경영혁신에 앞서서 공기업이 속한 산업에 대한 규제·산업정책·경쟁정책을 포괄하는 정책조합이 추구하는 목표를 명확히 파악하고 그 달성수단으로서 공기업정책의 유효성에 대한 종합적인 검토를 필요로 한다.

우리나라 공기업의 성격에서 본 바와 같이, 정부는 배분적 효율 측면에서 시장실패의 교정, 민간독점의 폐해방지 및 보편적 서비스와 같은 분배차원에서의 정치적 고려 등을 위하여 공기업체제를 활용해왔다. 아래에서는 생산하는 재화·서비스가 私的財貨(private goods)의 성격이 강한 주요 공기업에 대하여 현 시점에서 정부정책목표의 타당성을 재검토하고, 공기업체제가 타당한 정책목표를 달성하는 최적의 정책수단인가의 관점에서 공기업정책의 효과를 분석하고자 한다.

나. 韓國通信 關聯 政策 및 그 效果

통신산업은 과거 자연독점성이 강하다고 인정되었으나 기술 발달의 결과 이제는 자연독점성이 크게 약화되어 독점을 유지할 필요가 사라졌고, 선진국은 물론 우리나라에서도 통신시장에 경쟁이 도입되었다. 그러나 정부가 경쟁도입 이후에도 한국통신을 공기업으로 유지함에 따라, 과연 한국통신의 所有/經營權 행사를 통하여 정부가 추구하는 목표가 무엇인가 하는 의문이 제기된다.

먼저 효율성 차원에서 시장지배적 사업자인 한국통신이 갖는

공기업으로서의 비효율적 구조와 유인을 방치한 채 도입된 경쟁체제의 효과는 불분명하다. 공기업체제하에서 지속되는 한국통신의 내부적인 경영·생산의 비효율이 그 자체로서 막대한 효율상실을 의미할 뿐 아니라, 시장에서 한국통신과 경쟁하는 민간사업자의 요금 및 서비스·품질에 대한 경쟁압력을 완화함으로써 시장균형의 배분적 효율을 저해하기 때문이다. 또한 통신산업에 투자하고자 하는 민간기업이 다수 존재하는 현 시점에서 網 기반 시설(network infrastructure) 투자에 관한 動態的 效率의 極大化를 위하여 공기업을 유지해야 할 근거도 뚜렷하지 않다.

한편 한국통신의 공기업체제 유지의 핵심 논리인 普遍的 서비스(universal service)는 사실상 한국통신의 민영화와 직접적인 관련이 없다.¹²⁾ 보편적 서비스의 범위를 어떻게 정의하든 보편적 서비스란 정책적으로 요구되는 적자사업을 의미하므로¹³⁾ 결국 그 비용에 대한 財源調達이 핵심이슈가 되는데, 현실적으로 財政에서 부담하거나 아니면 통신사업자들로부터 징수하는 기금 또는 통신사업부문간의 교차보조를 통하여 조달할 수밖에 없다. 과거 한국통신의 독점체제에서 보편적 서비스의 재원은 높은 국제전화와 시외전화의 요금이었고, 현재는 NTS 적자분담금제도와 한국통신의 단독부담에 의존하는데, 아직도 국제 및 시외전화사업으로부터의 교차보조가 가장 큰 財源이다. 보편적 서비스의 비

12) 통상 보편적 서비스는 분배의 차원에서 정치적 목적을 위한 정책으로 인식되고 있으나, 통신산업에 있어서 網의부성(network externalities)이 효율적인 자원배분에 미치는 영향이 증대하고 있다는 점에서 배분적 효율 차원에서도 중요한 정책목표라고 할 수 있다.

13) 가장 협의의 보편적 서비스는 모든 사용자에게 동일한 수준의 비용 부담에 의한 전화망 가입을 보장하는 것으로, 이는 일부 사용자에게 대하여 실제 비용보다 저렴한 가격에 가입할 수 있음을 의미하고 결국 한국통신에게는 적자사업이 된다. 보다 광범위한 정의에 포함되는 공중전화, 114 안내, 복지통신, 중요통신, 도서통신 등의 공통된 특징은 정책적으로 요구되는 사업으로서 그 자체로는 적자가 나는 사업이라는 점이다.

용을 재정에서 직접 부담하는 경우 일반 납세자가 정책사업의 비용을 지불하는 반면, 통신사업자로부터 징수할 경우 서비스간 가격왜곡을 통하여 시외나 국제전화 등 특정 통신서비스를 많이 사용하는 소비자가 '세금'을 부담하게 된다. 따라서 보편적 서비스의 정책목표는 배분적 효율 및 분배정책의 차원에서 적정 수준을 결정하고 이에 필요한 재원을 가장 효율적인 방식으로 조달하는 최적의 재정정책조합의 차원에서 추구되어야 한다. 따라서 보편적 서비스는 현 시점에서 한국통신을 공기업체제로 유지해야 하는 근거로서 타당성이 없다고 하겠다.

다른 한편 통신산업에 대한 중요한 정책으로는 요금규제정책과 산업구조에 관한 정책이 있다. 예컨대, 정부가 국제전화시장에의 경쟁도입은 1991년 데이콤 1개사로 한정하고, 이후 데이콤이 30% 내외의 시장점유율을 확보할 때까지 한국통신과 데이콤의 요금을 差等化한 정책 및 설비임대조건이나 접속료 등에 관한 규제를 통하여 신규사업자의 수익성을 보전해주는 정책 등이 시행되었다. 이는 특정 산업구조를 구현하기 위하여 인위적 시장분할에 필요한 요금, 접속료, 설비임대조건 등 규제정책의 범주에 해당하는 수단이 동원되었던 것으로, 정보통신부가 통신산업에 대한 산업정책의 遂行者, 경쟁정책상의 規制者, 그리고 한국통신의 경영권을 행사하는 支配株主를 겸하기 때문에 가능하였다. 이러한 방식의 산업정책은 진정한 의미의 경쟁체제와 兩立할 수 없으며 경제적 효율성이나 형평성 모두에 있어서 바람직하지 않은 영향을 미치게 된다.

다. 韓國電力 關聯 政策 및 그 效果

현재 우리나라의 전력산업은 發電·送電 및 配電의 전부분이 한국전력이라는 수직적 통합기업에 의한 독점체제로 되어 있다.

그러나 기술발전에 따라서 규모의 경제가 소멸되고 있는 발전부문은 자연독점성이 더 이상 없으므로 송·배전부문과 분리하여 경쟁도입이 가능하다. 송·배전망의 건설 및 운영에 규모의 경제가 존재하고 자연독점성이 강하다고 볼 수 있으므로 그 소유와 운영은 독점체제로 유지할 필요가 있지만, 송·배전사업(전력공급의 도·소매업)에는 민간사업자의 경쟁체제가 도입될 수 있는 것이다. 독점이 바람직한 부문에 대해서도 그것을 공기업 독점 또는 민간독점으로 할 것인가는 공기업 독점에 따르는 생산의 비효율과 민간독점에 대한 규제의 실효성 및 기타 정치적 고려 등을 비교하여 결정되어야 할 문제이다. 최근 선진국의 전력산업에서 경쟁도입이 확산되고 있는 상황에 비추어볼 때, 현재의 한전 독점체제로 인한 생산 및 배분적 비효율을 추측할 수 있다. (표 5 참조)

전력산업이 어떠한 수직적 분할구조 및 所有/支配構造를 취하건 전력산업전체의 배분적 효율을 보장하기 위해서는 이윤동기

〈표 5〉 주요 OECD 국가의 전력산업 현황

	송전·발전회사간의 소유/경영 관계	독립규제 기구의 존재	일반 경쟁 법의 적용
호 주	분리(Victoria) : 별도 국영기업(New South Wales)	○	○
캐나다	국영 수직통합(British Columbia)	○	
핀란드	분리 : 발전부문은 국영·민영 혼재	○	○
프랑스	국영 수직통합		
독 일	지역독점·수직통합	×	×
뉴질랜드	분리 : 각각 국영이 지배적	○	○
노르웨이	별도 국영업체	○	○
스웨덴	분리 : 송전 국영, 발전 국영·민영 혼재	○	○
영 국	분리 : 소유 금지	○	○
미 국	송전부문의 소유와 통제 분리 고려중	○	○

자료 : OECD.

에 입각한 경영과 함께 합리적인 요금규제가 필수적이다. 민간독점부문에 대해서는 독립적인 규제기관이 신설되어 민간독점업체에 대한 요금규제를 담당해야 할 것이지만, 현재의 한전체제하에서는 전력요금이 규제의 대상이라기보다는 전력산업에 대한 산업정책 차원에서 정부 내부의 결정변수로 취급되고 있다.¹⁴⁾ 전력산업의 독점적 사업자인 한전이 현재는 가스, 발전설비, 통신 등 전력과 무관한 분야에 대규모로 多角화된 거대 공기업이 되었음을 볼 때, 한전에 대한 기존의 산업정책이 전력시장내 배분적 효율의 극대화와 무관하게 전력 소비자들로부터 높은 요금을 받아 조성한 자금으로 가스산업, 발전설비산업을 지원하였음을 알 수 있다. 이러한 결과는 한국통신의 경우와 같이, 산업자원부가 원활한 전력공급의 책임을 지고 전력산업에 대한 산업정책을 수행하면서 한전의 경영권을 행사하는 동시에 요금결정의 일차적 책임을 맡고 있는 데 기인한다.

물론 한전의 非關聯 다각화의 궁극적인 평가는 전력시장 내의 배분적 효율 이외에도 경제 전반에 걸쳐 갖는 효과를 고려해야 한다. 문제는 전력요금이 과연 가스산업과 발전설비산업을 지원하는 가장 바람직한 수단인가로 귀착되는데, 인위적으로 높게 책정된 전력요금을 통해 조성된 재원을 다른 산업에 대한 투자를 하는 것이 효율적이라는 근거가 없으며, 그 투자를 공기업인 한전의 출자형태를 통하는 것이 바람직하다는 근거 또한 없다고 판단된다.

라. 가스公社 關聯 政策 및 그 效果

가스공사에 관련된 정책의 목표는 가스시장내 配分的 效率, 전

14) 이 밖에 재정부 등으로부터 공공요금 관리 차원의 규제를 받고 있다.

국배관망의 조기 완성, 그리고 보편적 서비스 등을 들 수 있다. 이러한 목표를 수행하는 정책수단으로 현재 사용되는 방식은 한전의 出資, 豫算支援, 그리고 산업자원부에 의한 가스공사의 經營權 行使이다. 두 개의 배관망이 별도로 건설되는 것은 사회적으로 중복투자라는 점에서 가스산업을 자연독점으로 볼 수 있다. 그러나 주어진 일정에 따라서 배관망을 건설하고 관리하기 위해 가스산업을 공기업독점으로 운영하는 것이 가장 바람직하다는 근거는 찾기 어렵다. 또한 민간독점기업이 공급을 맡고 산업자원부로부터 독립된 규제기관에서 가스요금 등 주요 사항에 대한 규제를 담당하는 체제가 현재와 같이 산업자원부가 가스사업에 대한 산업정책의 집행자, 가스공사의 경영권 행사자, 그리고 가스산업에 대한 규제자의 서로 상충되는 역할을 겸하는 체제에 비해 더 효율적일 수 있다. 가스산업에서의 보편적 서비스는 통신산업의 논의에서 설명한 바와 같이 결국 정부가 원하는 사업을 수행하는 데 소요되는 비용에 대한 재원조달이 핵심문제이며, 이는 공기업체제의 필요성과는 직접적인 관련이 없는 것이다.

마. 非네트워크産業에 속한 公企業關聯 政策 및 그 效果

非네트워크산업에서는 자연독점성을 근거로 공기업독점을 주장할 여지가 없으므로, 정부가 각 공기업을 통하여 추구하는 정책목표를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 우선 포항제철의 경우, 정부가 추구하는 산업정책상의 목표는 제철산업의 경쟁력 확보와 철강을 원료로 사용하는 국내산업에 대한 보조라고 판단된다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 정부가 사용하는 주요 정책수단은 포철의 공기업체제 유지 및 經營權의 行使, 제철산업에 대한 대규모 진입의 제한 및 경영권 행사를 통한 철강가격의 통제이다. 첫째로, 네트워크산업인 통신산업에도 경쟁을 도입하고

전력산업구조개편이 진행되는 마당에 정부가 신규진입의 경제성을 판단하여 제철산업에 대한 진입여부를 결정하는 규제의 타당성이 의문시된다. 행정서비스도 아니고 산업전체에 대한 자연독점성도 사라진 철강산업에 대한 투자의 경제성 분석 및 진입 여부의 결정은 시장과 민간기업이 맡는 것이 보다 효율적일 것이다.¹⁵⁾

둘째, 철강가격을 인위적으로 국제균형가격에 비해 낮게 유지하는 것이 과연 철강을 원료로 사용하는 국내산업의 경쟁력을 진정 높이는 것인가는 의문이다. 만일 공기업체제를 통하여 국내 산업에 인위적으로 낮은 가격에 원자재를 공급하는 것이 국내 산업의 경쟁력에 도움이 된다면 모든 원자재 산업을 국가에서 담당해야 할 것이다. 마지막으로 정부의 경영권 행사는 포철의 경쟁력 제고 및 철강산업의 장기적 발전에 도움이 되기보다는 이를 저해할 가능성이 크다.

담배산업은 합법화된 마약을 생산하는 산업으로서 이에 대한 정책목표란 잎담배수매를 통한 담배경작농가의 수입보전 및 국내담배관련산업의 생산성 향상이다. 잎담배 수매는 네트워크산업에 있어서 보편적 서비스와 마찬가지로 정책적으로 요구되는 적자사업으로 볼 수 있는데, 이를 위하여 공기업이 필요한 것은 아니며 민간기업도 정부와의 계약을 통한 수매가 가능하다. 또한 담배인삼공사를 공기업으로 유지하는 것은 국제경쟁력이 떨어지는 국내 잎담배 경작자를 위한 잎담배 수매를 필요 이상으로 지속할 가능성을 높이는 한편, 이윤동기의 결여 및 경직적인 경영

15) 단, 철강산업에 대한 신규진입자의 투자재원 조달시 금융건전성을 저해하거나 배임, 부당내부거래 등 소유지배구조상의 실정법을 위배하는 사례가 발생하지 않고, 신규진입한 철강업체가 부도상태에 빠질 경우 법정관리제도나 워크아웃 등을 통해 조기에 부실기업을 정리하는 것이 필요하고, 이때 주주의 재산상 책임을 분명히 물어야 한다.

으로 인하여 담배인삼공사의 효율성 제고에 역행하게 된다.¹⁶⁾

한국중공업과 관련된 주된 산업정책은 국내 발전설비산업의 경쟁력 제고로서, 정부는 이를 위하여 한전에 의한 한중의 소유, 한중의 공기업체제 유지 및 경영권 행사, 발전설비산업에 대한 진입제한, 한전의 경영권 행사를 통한 한중의 수익성 보호 등의 정책수단을 사용해왔다. 그러나 최근 발전설비 일원화정책이 폐지되었고 외국기업에 대한 시장개방이 이루어짐으로써 한중에 대한 공기업체제 유지의 필요성이 사실상 소멸되었다.

국정교과서, 서울신문, 한국기술금융 등에 대한 공기업정책의 목표는 신정부 출범 시점에서 이미 사실상 더 이상 존재하지 않는 것으로 판단된다. 예컨대, 국정교과서의 경우 1종 교과서 내용의 통일이라는 정책목표를 위하여 국정교과서를 공기업으로 유지할 필요는 없으며, 1종 교과서 내용의 결정권을 교육부로 흡수함으로써 소기의 목표를 달성할 수 있다.¹⁷⁾ 이 밖에 석유개발공사, 광업진흥공사의 경우에도 지속해야 할 정책목표를 찾기 어렵다.

16) 보다 근본적으로 정부소유의 담배인삼공사를 통한 재정수입 확보와 국민의 건강증진이라는 정책목표간에 상충이 존재한다. 궁극적으로는 담배인삼공사의 직접적인 소유 대신에, 재정수입은 담배에 대한 조세를 통하여 확보하고 국민의 건강증진은 담배산업에 대한 공중보건정책을 통하여 추구하는 것이 합리적일 것으로 사료된다.

17) 필자들은 신정부 출범 초기시점에 공기업의 성격을 밝혔다. 국정교과서와 종합기술금융은 이후 민영화되었다.

Ⅳ. 公企業의 民營化方案

1. 民營化 對象 公企業

앞장에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 주요 공기업 중 상당수는 더 이상 정부정책의 수단으로 사용하는 것을 정당화하기 어렵다. 따라서 이러한 공기업이 속한 산업에 대한 정책은 전면적으로 수정되어야 한다. 현재와 같이 정부가 산업정책적 차원에서 생산과 가격결정에 직접 참여하는 실질적 정부사업 형태로부터 탈피하여 생산과 가격결정을 기본적으로 이윤동기에 입각한 시장에 맡기며, 정부의 역할은 간접적인 규제자의 역할로 축소하는 것이 필요하다. 반면 공기업 중 향후 상당기간 정부업무대행 성격을 면하기 어려운 공기업에 대한 대책은 정부기관 효율화 차원에서 접근하는 것이 타당할 것이다.

민영화대상 공기업과 그렇지 않은 공기업의 구분은 원칙적으로 앞장에서 설명한 최적미시경제정책조합에 의해 이루어지는 것이 바람직하지만 실제로 각 공기업에 대하여 최적미시경제정책조합을 엄밀히 계산하는 것은 본고의 범위를 넘어서는 과제이다.¹⁸⁾ 그러나 다음과 같은 기준에 의할 경우 명백히 민영화대상으로 보아야 할 공기업을 찾아내는 것은 어렵지 않다고 판단된다. 첫째, 정당화할 수 있는 정책목표를 찾기 어려운 공기업은

18) 앞장에서 대규모 공기업을 포함한 일부 공기업에 대하여 정책목표의 타당성, 정책목표를 달성하는 수단으로서 정부사업형태의 현행 공기업체제가 비효율적임을 지적한 것은 나름대로 최적정책조합을 찾고자 하는 시도를 했다고 볼 수 있을 것이다.

민영화 대상으로 보아야 한다. 둘째, 추구할 가치가 있는 정책목표가 존재하는 경우에도 정책목표를 달성하기 위하여 공기업체제 이외의 다른 수단이 있고, 정책목표의 달성에 필요한 비용이 공기업체제의 경우 더 크거나, 양자간에 큰 차이가 없는 경우 민영화 대상으로 보아야 한다. 셋째, 공기업체제를 필요로 하는 정책목표가 존재하는 경우에도 민영화에 따르는 이점이 공기업체제를 필요로 하는 정책목표의 효과에 비하여 큰 경우에는 민영화대상으로 보는 것이 타당할 것이다.

위의 기준은 理想的인 기준에 비해 보수적인 것으로 예상된다. 즉, 최적미시경제정책조합은 위의 기준에 의해 민영화대상으로 분류될 기업을 모두 포함하며, 아마도 위의 기준에 해당되지 않는 공기업 중 일부를 포함할 것이다. 필자들의 견해로는 위의 기준은 공기업이 수행하는 업무의 성격이 정부 본연의 업무와 얼마나 가까운가와 밀접한 관련이 있다. 정부 본연의 업무에 가까워서 이를 민간에 위임하고자 해도 위임할 민간시장이 존재하지 않거나 시장실패의 위험이 클수록 민영화대상 공기업의 기준을 만족시키지 못할 가능성이 높아질 것이다.

이러한 기준에 입각하여 필자들 나름대로 각 공기업 및 공기업이 속한 사업의 특성을 분석한 결과 신정부가 출범한 1998년 3월 시점에서 정부투자기관과 주요 출자기관 중 한전, 가스공사, 한국통신, 포철, 한중, 담배인삼공사, 국정교과서, 한국종합화학, 서울신문, 한국종합기술금융, 석유개발공사, 광업진흥공사는 민영화대상 공기업으로 분류되어야 한다고 판단된다.¹⁹⁾ 도로공사, 농어촌진흥공사, 농수산물유통공사, 조폐공사, 관광공사, 무역진흥공사, 토지개발공사, 주택공사, 한국방송공사 등 나머지 주요 공

19) 자세한 내용은 한국개발연구원(1998) 미발간정책자료에 포함되어 있음.

기업들은 일단 명백히 민영화대상인 공기업으로부터는 제외되었다. 그러나 이는 이러한 공기업들이 모두 현재와 같은 공기업체제를 필요로 한다는 의미는 아니다. 이중 관광공사, 무역진흥공사, 한국방송공사는 필자들의 견해로는 사실상 정부업무대행기관이므로 민영화하지 않는 것이 바람직하고, 관광공사와 무역진흥공사의 경우 민영화 자체가 불가능하다고 판단된다. 그러나 나머지 공기업에 대해서는 필자들이 충분한 검토를 하지 못하였으며, 따라서 현 시점에서 위의 기준에 따라 민영화대상인지를 결정하기 어렵기 때문에 판단을 유보하는 것이지 반드시 현재의 공기업체제를 지속시킬 대상으로 분류하는 것은 아니다.

단, 도로공사, 토개공, 주공의 경우 업무의 일부가 국토개발이라는 정부 본연의 업무와 중복되고, 민간에게 허용되지 않는 개발권한을 가지고 있다는 점에서 일단 신중한 검토를 필요로 한다고 판단된다. 또한 조폐공사의 경우에도 일부에서는 단순한 인쇄업체로 보는 견해가 있으나, 필자들의 견해로는 조폐공사의 특수성은 화폐의警備 및 화폐제조에 관한機密의 유지에 있다. 정부 본연의 업무, 또는 이와 직결되는 업무를 수행하는 공기업의 경우에는 공기업 전체의 민영화 여부보다는 민간위탁(outsourcing) 등을 통한 기능의 부분적 민영화방안과 함께 정부 본연의 업무의 효율적 수행방식을 찾는 것이 합리적일 것이다.

2. 民營化方案

민영화의 가장 중요한 의미는 정부사업으로 운영되던 산업을 이윤동기에 입각한 민간경제주체에게 넘겨 경제전반적으로 경제효율을 높인다는 데 있으며, 副次的으로는 재정수입을 들 수 있다. 이에 따른 변화는 기업 성격의 변화, 산업내 경쟁구조의 변

화, 정부 역할의 변화로 나누어볼 수 있다. 이하에서는 경제효율 극대화를 위하여 민영화와 관련된 정책과제를 구체적으로 정리하고자 한다.

가. 政府持分の 賣却(民有化)

民營化는 기업의 성격이 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 부터 주주의 경제적 이익을 도모하는 수단으로 바뀌게 되는 것을 의미한다. 따라서 주주 이익의 극대화, 또는 이에 근접한 경영이 이루어질 수 있는 환경이 정착되는 것이 중요하다. 기업성격의 변화 및 이로 인한 기업효율의 제고를 기하는 필요조건은 당연히 所有權의 民間移轉이다. 따라서 민영화대상 공기업의 주식을 민간에게 가능한 한 早期에 매각하는 것이 필요하다. 또한 다른 조건이 같다면 매각가치를 높이는 것이 당연히 바람직하며, 매각가치 극대화를 위해 고정가격 공모, 경쟁입찰 공모 및 단계적 분할매각 등의 다양한 방법을 통하여 활용할 필요가 있다.²⁰⁾

과거 우리나라 공기업의 민영화에 가장 큰 걸림돌로 작용했던 제약요인은 적어도 표면적으로는 株式市場의 安定性과 經濟力集中 문제였다.²¹⁾ 그러나 경제위기 이후 우리나라 주식시장이 거의

20) 고정가격공모: 정부는 매각주식의 가격을 사전에 설정·광고하고, 매수청약자는 매입하고자 하는 주식수를 신청하는 방식이다. 사전적으로 최적의 가격책정이 쉽지 않으므로 매각부진이나 잠재적 손실이 발생할 우려가 있으나, 민영화 자체를 용이하게 하고 소유권을 분산하는 데 유리하다.

경쟁입찰: 입찰자는 매입하고자 하는 주식의 수와 주식가격을 제출하고, 정부는 높은 가격의 입찰자부터 주식을 배정하게 되므로 매각수입 극대화에 유리하지만, 소액일반투자자의 매수기회가 제한될 수 있다. 대신 매각대상 지분의 상당부분은 고정가격공모에 의해 매각하고, 잔여분에 한해서만 경쟁입찰을 실시하는 병행방식을 활용할 수 있다.

단계적 매각: 초기단계에서는 공기업의 실질적인 소유 및 경영권을 민간에게 이전하기에 충분한 지분을 우선매각한 후 단계적으로 잔여 정부지분을 매각하는 방법으로서, 주식가격결정상의 정확성이 결여된 상태에서는 대부분의 경우 일괄매각보다 재정수입창출효과가 크다.

21) 실제적으로는 민영화에 의해 기득권을 상실하게 될 계층의 반대, 본격적인

전면적으로 외국인에게 개방됨에 따라 주식시장의 안정성에 대한 우려는 과거에 비해 크게 감소한 것이 사실이며, 주식시장의 안정성은 더 이상 민영화 자체를 가로막을 수 있는 요인이 되지 못한다고 판단된다. 단, 다수의 대규모 공기업의 주식을 단기간 내에 국내 주식시장을 통해 매각하고자 하는 것은 당연히 주식시장을 포함한 국내 금융시장의 불안정을 초래할 것이며, 매각가치 또한 현저히 떨어질 것이 예상되므로 주식매각의 速度는 주식시장의 안정성을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

대규모 공기업의 경우 현실적으로 수차례에 걸쳐 국내외 금융시장을 두루 활용하여 매각하는 것이 불가피하며, 이는 외국의 경우에도 마찬가지였다. 정부보유주식의 매각속도는 매각가치 극대화, 국내투자저변 확대, 외자유치의 긴급성, 조기매각에 따른 기업효율제고의 크기 등을 종합적으로 고려하여 결정되어야 하겠으나, 가능한 한 조기에 매각하는 것이 필요하다. 또한 정부가 미래의 매각 스케줄을 사전에 발표한 뒤 이를 어기지 않고 집행하는 것이 정책의 일관성 측면에서 바람직하며, 매각가치 극대화에도 도움이 된다.

한편 과거 민영화를 가로막아 왔으며, 민영화를 반대하는 계층에서 민영화를 저지하는 논리로 즐겨 사용해왔던 경제력집중 문제는 경제위기에 대한 대응과정에서 재벌문제 및 기업소유구조에 대한 이해가 깊어짐에 따라 해결방안이 제시되었다고 볼 수 있다.²²⁾ 1997년에 우리나라를 강타한 외환 및 금융위기의 근본적 원인이 대기업의 부실과 관치금융에 의한 부적절한 대출에 있다는 점이 알려지게 되었고, 국내 대기업을 지배하는 재벌총수들이

민영화시 수반되어야 할 정부조직 개편 및 정부역할 재정립에 대한 정치권의 이해부족도 중요한 원인이었다고 사료된다.

22) 경제력집중에 관한 상세한 논의는 남일총(1997b), Nam et al.(1999) 중 재벌에 관한 부분 참조 바람.

통제하는 경제적 자원의 대부분이 타인자본이라는 점과 재벌기업내 弛緩된 소유지배구조로 인하여 재벌총수에 의한 타인자본 운영이 투명성과 책임성을 결여한 채 이루어져 왔다는 점이 드러났다. 개발연대 이후 우리 경제를 지배해왔던 재벌체제란 결국 소액주주와 예금자의 돈을 소수의 자연인에게 인위적으로 몰아주고 이들에게만 대규모 사업을 할 기회를 준 결과에 불과하다는 점이 분명해진 것이다. 재벌체제는 또한 개별기업의 기업가치 극대화에 역행하는 각종 부당내부거래, 상호지급보증, 상호출자에 의해 유지되고 있으며, 한마디로 총수 집안의 이익을 위해 일반 주주와 채권자의 이익과 경제효율을 저하시키는 체제로 요약할 수 있다.²³⁾

현 시점에서 대규모 공기업의 경영권을 인수할 수 있는 財力을 가진 투자자는 없으며 재벌에 의한 인수는 결국 많은 투자자와 예금자의 돈으로 재벌총수가 대규모 공기업의 경영권을 인수하는 결과를 피할 수 없다. 즉, 재벌총수에게 대규모 공기업을 넘겨주기 위하여 일반 국민의 돈을 몰아주는 결과와 크게 다르지 않은 결과가 초래된다. 이에 따라 인위적으로 소수의 자연인의 통제하에 넘겨지는 경제적 자원이 크게 증가하게 되고, 그 결과 앞에서 설명한 바와 같은 비효율이 증가할 것이며, 재벌이 공기업의 경영권 행사를 통하여 공기업의 자산을 유출시킬 개연성도 커질 뿐 아니라 향후 금융부실의 규모와 금융위기의 가능성을 높이는 결과를 초래할 것으로 예상된다. 위기극복과정에서 기업구조조정과 금융구조조정이 진행되고 있지만 아직 근본적인 해결이 이루어지기에는 갈 길이 먼 실정이다. 현 시점에서 재벌총수에게 대규모 공기업의 경영권을 인수하도록 하는 것은 기업

23) 현재 진행중인 조성욱(1999)의 잠정 연구결과에 의하면 재벌기업이 비재벌기업에 비해 비효율적인 것으로 나타나고 있다.

구조조정과 금융구조조정을 수포로 돌아가게 할 가능성도 매우 높다고 판단된다. 따라서 기업구조조정과 금융구조조정이 원활히 마무리되어 대기업 경영의 투명성, 책임성이 확립되고, 현재의 재벌문제가 원천적으로 사라지기까지의 과도기간 동안에는 재벌에 의한 대규모 공기업의 경영권 인수는 철저히 억제해야 한다. 이를 위하여 대규모 공기업에는 동일인 지분제한을 둘 수밖에 없으며, 필요하다면 더 나아가 금융감독을 통하여 재벌총수가 대규모 공기업의 경영권 인수를 위해 계열회사의 출자, 차입금의 전용 등의 방법을 사용하는 것을 원천적으로 봉쇄할 필요가 있다.

현재 시장지배적 지위에 있는 대규모 공기업인 한국통신, 한국중공업, 한국전력, 포항제철, 담배인삼공사 및 가스공사에 대해서는 동일인 지분한도의 제약 아래 지분매각을 추진하되, 그 적정수준은 매각수입 증대 및 효과적인 기업지배구조의 정착이라는 목표를 고려하여 설정되어야 할 것이다. 또한 국민주방식에 의한 지분매각과 공기업 근로자에 대한 우리사주제도를 적극적으로 활용함으로써, 공기업 민영화의 궁극적인 혜택을 보다 많은 이해관계인들이 직접적으로 향유할 수 있는 기회를 제공하는 한편 민영화에 대한 정치적 저항을 완화할 수 있다. 만약 민영화 이후에도 일정기간 정부가 특정분야에 대해서는 정책적으로 기업의 사결정에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 유지할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 黃金株(golden share)를 정부가 보유하는 방안을 검토할 수 있다.²⁴⁾

24) 황금주는 정부의 대표자만이 특별주주로서 보유가 가능하고 주주총회에서 발언할 수 있는 권리를 가지지만, 의결권은 없고 자본 및 이익의 배분에 관한 권리도 없다. 그러나 정부임명 임원에 관한 규정의 변경, 임원회의 의사운영에 관한 절차의 변경, 의결권이 보통주식의 경우와 다른 주식의 발행 등의 중요 결정에는 특별주주의 서면동의가 필요하다.

나. 完全民營化 以前 專門經營體制的 導入 및 效果的인 企業支配構造의 確立

전술한 바와 같이 대규모 공기업의 주식매각은 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없으며, 이에 따라 정부가 대주주로 남아 있는 과도 기간중 공기업의 성격과 소유지배구조가 문제가 된다. 중요한 것은 일단 민영화대상으로 정한 공기업은 주식매각과 무관하게 이윤을 추구해야 할 민간기업으로 간주하고 정부의 주주권도 이에 부합하는 방식에 따라 행사해야 한다는 점이다. 이 점에 관하여 가장 중요한 것은 공기업의 경영을 현재의 주무부처로부터 분리하여 이윤을 추구하도록 자율경영을 허용하는 것이다. 대주주로서의 정부는 기본적으로 투자이익을 따지는 기관투자자와 같은 역할에 머물러야 하며, 이를 위하여 민영화대상 공기업의 주주권 행사를 담당할 정부기관은 관련 산업에 대한 주무부처로부터 독립되어야 한다.

민영화대상 공기업의 소유지배구조는 사외이사가 중심이 된 이사회가 주주의 이익을 대표하는 소위 英美式 이사회제도를 도입하는 것이 바람직하다고 사료된다. 특히 국내외 기관투자자들이 이사회에 활발히 참여하여 기업가치 극대화에 기여할 수 있도록 허용하는 것이 필요하다. 완전민영화 이전 과도기간동안 정치인과 관료들의 입김으로부터 기업가치를 보호하기 위해서는 기관투자자의 적극적 참여뿐 아니라 소유지배구조와 관련된 규제를 엄격히 시행하여 대주주의 전횡을 방지하도록 해야 한다. 민간소액주주가 존재하는 민영화대상 공기업에서 정부가 대주주의 지위를 남용하여 기업가치 하락을 초래하는 경영개입을 하는 것은 재벌총수가 자신의 이익을 위하여 소액주주와 채권자의 이익을 침해하는 배임, 부당내부거래 등 불법행위를 하는 것과 동

일한 차원에서 규제되는 것이 당연하다.

이를 위하여 해당 공기업을 현재의 주무부처와 분리시키는 한편, 주무부처 대신 정부지분의 관리를 전담하는 기관이 주주권 행사를 담당하게 함으로써 경영의 독립성을 확보할 수 있도록 현재의 「公企業의 經營構造改善 및 民營化에 관한 法律」을 개정하고 이를 민영화대상기업 전체로 확대적용할 필요가 있다. 특히 재벌에 의한 대규모 공기업 지배를 방지하기 위하여 동일인 지분한도를 적용하는 경우, 주주 전체의 이익을 대변하여 경영진을 감독할 수 있도록 사외이사를 중심으로 하는 이사회 기능을 강화하는 것이 중요하다. 민영화대상 공기업을 현재의 주무부처 및 주무부처의 정책기능과 분리하는 효과적인 방법의 하나로서 민영화대상 공기업의 주식을 모두 하나의 支柱會社의 所有로 하는 방안도 검토해볼 가치가 있다. 이 지주회사의 경영진은 기본적으로 보유주식가치의 극대화 및 사전에 결정된 매각계획의 충실한 집행을 경영목표로 일하도록 하고, 이에 적절한 誘因體系를 부여하는 한편, 정치인과 관료의 개입을 사전에 차단하기 위하여 대통령에게만 책임을 지도록 하는 것이 바람직하다고 사료된다.

다. 關聯 競爭政策 및 產業政策 再調整, 規制制度의 確立

민영화대상 공기업이 설립 이후 지금까지 실질적으로 주무부처의 사업부서로서 정책을 집행하는 수단으로 인식되고 운영되어왔다는 점은 공기업의 민영화에 있어서 가장 중요하면서도 대부분의 사람들이 간과하는 점이다. 즉, 현 상태에서 공기업은 ‘企業’이 아니라 정책을 집행하는 ‘政府의 下部機關’인 것이다. 이러한 공기업을 이윤을 추구하는 민간기업으로 전환시키는 것은 당연히 이 공기업이 속한 산업에 대한 정부의 역할에 있어서 근본적인 변화를 수반하게 된다. 이 공기업을 통하여 주무부처가

소위 산업정책 차원에서 추구해왔던 정책목표의 대부분은 민영화된 공기업을 포함한 민간기업의 이윤동기에 입각한 시장원리를 통해 시장에서 달성되도록 해야 한다. 예컨대, 민영화 이전 공기업이 생산, 공급하는 서비스의 비용을 가급적 줄이기 위해서 정부는 정부서비스의 비용을 줄이는 것과 동일한 차원에서 여러 규제를 사용하였지만 민영화 이후 서비스 생산비용 극소화는 기본적으로 민간기업의 이윤극대화 과정에서 해결되기를 기대하는 것이다.

가격 또한 현재와 같이 실질적으로 정부사업형태의 공기업체제 하에서는 政府 内部의 결정에 의해 적정성을 확보하고자 하지만, 민영화 이후에는 기본적으로는 시장내 경쟁의 압력에 의해 적절한 가격이 시장에서 형성될 것을 기대하는 것이다. 이를 위해서는 특별한 이유가 없는 경우 과거 경쟁이 제한되었던 분야에도 민영화와 함께 경쟁을 도입하는 것이 당연하다. 물론 가스, 전력, 통신과 같은 隘路設備(bottleneck facility)를 지닌 네트워크산업에 있어서는 경쟁도입이 어려운 分野에 대하여 規制制度를 통하여 가격의 적정성과 자원배분의 효율성을 확보해야 한다. 이와 같이 현재 주무부처가 일차적인 책임을 지고 산업정책 차원에서 추구하는 대부분의 정책목표들은 이윤동기에 입각한 시장의 힘과 규제제도에 의해 대체되어야 할 것이다.

네트워크산업(전력, 가스, 통신)에 대해서는 민영화와 함께 경쟁도입을 추진하여 산업구조를 개편하고, 주무부처로부터 독립된 요금규제기관을 설립하여 일단 투자보수율 규제를 도입한 뒤 일정기간 이후 가격상한(price cap) 규제와 같은 誘因性 規制로 이행해야 한다. 해당기업에 대한 합리적인 요금규제, 통신의 경우 접속료, 전력의 경우 전력구매요금(PPA)에 대한 규제 등 해당산업내 핵심경쟁정책을 위한 규제제도를 마련해야 하며, 필요하다

면 외국의 전문가를 유치하는 것이 바람직하다. 요금규제는 관련 기업 및 산업전체의 효율성에 결정적인 영향을 미치므로, 投資報酬率, 料金基底(rate base) 및 규제대상 서비스와 제품에 대한 회계처리기준 등의 결정은 물가관리정책과 독립적으로 전문가들에 의해 이루어져야 한다. 네트워크산업 중 통신산업은 이미 경쟁구조가 정착되었으며 따라서 근본적인 산업구조개편에 관한 추가적인 논의는 불필요하다. 그러나 전력과 가스산업의 경우 산업구조개편이 민영화의 핵심부분임을 인식하고 경쟁의 효과를 극대화할 수 있는 방향으로 산업구조를 개편하는 것이 필요하다. 특히 전력산업의 경우 지역난방산업 등 연관 산업의 민영화 및 구조개편과 함께 종합적으로 구조개편계획을 수립할 필요가 있다.

또한 네트워크산업에 관련된 장비산업에 대한 지원 등의 산업정책을 재검토하여 현 시점에서 부적절한 산업정책은 폐지하는 것을 원칙으로 하되, 계속 유지할 필요가 있다고 판단되는 정책은 투명하고 자원배분의 왜곡을 최소화하는 방식에 의해 집행되어야 한다. 이러한 산업정책적 목표 중 대표적인 예로 들 수 있는 보편적 서비스(universal service)는 基金 또는 보조금에 대한 경쟁입찰과 같은 투명하고 가격왜곡을 최소화하는 방식을 통해 추구하고, 기타 산업정책적 목표 또한 대체로 상업적 베이스에 입각한 對정부계약을 통해 추구할 수 있다.

전력, 가스, 통신 등 네트워크산업에 있어서는 이러한 규제제도의 확립 및 규제제도에 의한 산업정책의 대체가 민영화와 경쟁도입의 실질적 효과를 결정하는 핵심요인이며, 독립된 규제제도의 도입 없는 민영화는 空念佛에 불과하다는 점을 인식할 필요가 있다. 규제제도의 개혁은 주식매각 측면에서도 매우 중요하다. 민영화 과정에 참여할 투자자, 특히 외국인투자자들은 민영화 이후 요금규제방식이 기업의 수익성에 절대적인 영향을 미치

는 점을 잘 알고 있으며, 향후 요금규제방식에 대한 정보에 입각하여 주식매각과정에 참여여부 및 입찰가격을 결정하게 된다. 따라서 요금규제제도의 독립성, 중립성, 투명성을 보장할 방안을 사전에 분명하게 밝히고, 향후 사용될 도·소매 요금에 대한 규제방식을 사전에 밝히는 것이 성공적인 주식매각의 선결조건이 된다. 일부에서는 미래의 규제방식에 대해 정부가 사전에 확약을 하지 않고, 일단 외국인투자자들을 끌어들이고 나중 그 시점에서 편리한 방향으로 규제제도를 운영하면 된다는 시각이 있으나 이는 외국인투자자들의 행태를 모르는 사람의 자기중심적 발상에 불과하다. 미래가 불투명할 경우 외국인투자자들은 합리적으로 미래가 나쁜 방향으로 전개될 가능성을 충분히 고려하여 민영화에 아예 참여하지 않거나 참여하더라도 낮은 가격에 입찰할 뿐이다.

非네트워크산업의 경우에도 관련 산업정책적 목표 및 그 달성수단을 재정립하고 경쟁정책 집행방향을 사전에 공표할 필요가 있다. 담배인삼공사의 경우 담배·인삼관련 농업정책 및 담배제조독점의 유지여부, 그리고 포항제철의 경우 일관제철사업에 대한 진입규제와 철강가격에 대한 규제여부 및 규제방식이 중요한 정책결정사항이다. 한전의 경우에는 韓國型 原電技術에 대한 산업정책적 차원의 고려가 불가피하다. 단, 원자력발전과 관련된 산업정책을 전력사업자로서 한전의 상업적 활동과 최대한 분리하는 것이 필요하다.

민간소유이전과 함께 해당 산업에 대한 실질적인 경쟁체제의 도입은 민영화의 궁극적인 목표인 효율 제고 및 소비자의 純후생의 증진에 필수적이다. 이는 법적 독점산업에 대한 법적 진입장벽이 철폐되어야 함은 물론, 신규 진입기업이 동등한 대우를 받도록 각종 규제 및 경쟁정책이 집행되어야 함을 의미한다. 민

영화 이후 당장 경쟁도입이 바람직하지 않거나 불가능한 경우에 단기적으로는 독점적 기업에 대한 요금 및 행위규제가 경쟁의 역할을 대신하는 것이 불가피하다. 그러나 장기적으로 이러한 규제는 효과적인 경쟁체제의 도입이 가능하도록 해당시장의 여건을 조성하는 역할을 수행하게 됨을 인식할 필요가 있다.

V. 新政府의 民營化計劃 및 實績

신정부는 1998년에 기획예산위원회의 주도로 2차에 걸쳐 「공기업 민영화 및 경영혁신계획」을 발표하고(표 6 참조), 총 108개의 공기업(모기업 26개, 자회사 82개)에 대하여 완전민영화, 단계적 민영화, 기능조정과 통폐합 및 구조조정을 추진하도록 하였다. <표 6>은 본고에서 주로 검토대상으로 하고 있는 정부투자기관과 출자기관 및 이들의 자회사 이외에 지역난방공사 등 본문에서 다루고 있지 않은 공공기관도 포함하고 있다. <표 6>에서 단계적 민영화대상이란 민영화가 바람직하지만 조기 민영화가 곤란하여 먼저 구조조정을 추진한 후 나중에 단계적으로 민영화를 추진할 공기업을 의미하며, 경영혁신대상 공기업은 공기업으로 유지시키되, 설립목적에 따른 고유업무와 핵심사업에 전념토록 하고, 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 민간위탁하고 유사·중복기능은 통폐합할 공기업을 의미한다.

정부는 민영화 추진을 위한 범정부적인 기구로서 「공기업민영화 추진위원회」를 설치하고 관계부처별로 「공기업민영화 실무추진팀」을 운영하고 있으며, 경영혁신에 대해서는 부처별·공기업별로 추진하되 그 추진실적을 정기적으로 기획예산위원회에 보

<표 6> 1998년의 민영화 및 경영혁신계획

	모 기업	자 회사	
완전 민영화	포항종합제철 한국중공업 한국종합화학 한국종합기술금융 국정교과서	한국통신카드(1999) 세일에이직(1999) 청열(1999) 지앤지텔레콤(1999) 중국진황도동화열전유한공사(1999) 매일뉴질랜드치즈(1998), 매일유업(1998), 코리아후드서비스(1998) 한국건설자원공영(1998), 한양목재(1999), 한양공영(1999), 한양산업(1999)	
	5개	12개	
단계적 민영화	한국전기통신공사 한국담배인삼공사 한국전력공사 한국가스공사 대한송유관공사 한국지역난방공사	한국TRS(2000), 한국통신기술(2002), 한국통신진흥(2002), 한국통신케이블(2000), 한국통신산업개발(2002), 미국법인(KTAI)(2002), 필리핀법인(KTPI)(2002), 한국연초인삼유한공사(2000) 한국전력기술(2001), 한전기공(2001), 한전산업개발(2001) 한국가스기술공업(2002), 한국가스엔지니어링(2002), Korea LNG Co.(2002), 한국가스해운(2002) 안산도시개발(2001), 한국지역난방기술(2001) 노량진수산시장(2001), 한국축산(2001), 한국냉장(2001) 주공종합감리공단(2001) 한국토지공사종합감리공단(2001), 한국토지신탁(2002) 고속도로관리공단(2002), 도공종합감리공단(2001), 고속도로정보통신공단(2002), 한국수자원기술공단(2002), 한국수자원감리공단(2001)	
	6개	28개	
경영혁신 (구조조정 및 통폐합)	한국관광공사 한국석유개발공사 한국수자원공사 한국토지공사 한국감정원 한국도로공사 대한주택공사 농수산물유통공사 대한무역투자진흥공사 한국조폐공사 대한석탄공사 농어촌진흥공사 대한광업진흥공사	구조조정 (6개) 통폐합 (8개)	한국통신프리텔, 한국PC통신, 한국공중전화, 한국해저통신 한국원전연료, 한전정보네트웍 KCCL(영국캡틴유전개발), PPSL(인도제시아유전개발) ICO 투자관리(1998) 한국송유관공사(1998) 경주관광개발공사(2000) 한국물산(1998) 한양(1998) 한국부동산신탁(1998)
	13개	14개	
총 계	24개	54개	

주 : 1) 한국방송공사 및 자회사(6), 서울신문은 자체구조조정 추진.
 2) 금융관련 공기업은 금융감독위원회가 추진.
 3) 모기업이 완전민영화 대상인 5개사(포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서)의 자회사 21개사는 자회사분류에서 제외.

고하여 점검받도록 하였다.²⁵⁾ 또한 공기업 특별법의 개정과 함께, 정부투자기관관리기본법의 개정을 통하여 공기업 경영평가제도와 사장선임방식 등의 제도개선을 추진하였다. 이와 함께, 정부는 공기업 경영에 대한 중요 정보를 국민에게 제공하여 경영의 투명성을 확보하고 국민의 참여기회를 확대함으로써 공기업 경영효율 및 對국민서비스의 질을 향상시키기 위해 「공기업 경영공시제도」를 확정하여 시행토록 하였다. 대상공기업은 13개 정부투자기관 및 자회사 28개사와 정부출자기관 및 자회사 42개사의 총 91개사로서 민영화 완료시점까지 단계적으로 경영공시를 실시할 계획으로, 주요 공시사항에는 결산서, 재무제표, 예산 및 기타 경영에 관한 중요사항이 포함된다.²⁶⁾

민영화대상 공기업의 선정에 있어서 <표 6>에 포함된 민영화계획은 앞에서 밝힌 필자들의 견해와는 다소 차이가 있다. 정부의 민영화계획에서는 한국통신, 한전, 가스공사, 담배인삼공사를 단계적 민영화대상으로 분류하였는데, 단계적 민영화란 결국 민영화 보류의 의미가 있다고 판단된다. 또한 석유개발공사와 광업진흥공사를 민영화가 아닌 구조조정대상으로 분류하여 민영화대상에서 제외한 점이 필자들의 견해와 다르다.

보다 더 중요한 차이는 정부의 민영화계획에는 민영화대상 공기업이 속한 산업에 대한 산업정책, 규제정책상의 보완대책이 분명하지 않다는 점인데, 대규모 공기업의 경우 이는 결정적인 결

25) 각 대상 공기업에 대한 보다 상세한 민영화, 경영혁신계획 및 추진상황은 남일총(1998)을 참조하기 바람.

26) 1차 경영공시 대상기업인 13개 투자기관 및 8개 출자기관은 1998년 12월 1일에 공시하였으며, 2차 경영공시 대상기업인 70개 자회사들은 1999년 9월 1일에 공시하도록 하였다. 단, 이미 민영화된 국정교과서 및 한국종합기술금융, 현재 매각이 추진중인 한국종합화학 및 자회사인 기술복권판매, 남해화학, 그리고 한국방송공사, YTN, 금융관련공기업들은 경영공시대상에서 제외되었다.

함이 된다. 특히 단계적 민영화대상 공기업에 대해서는 부분적 지분매각과 내부 구조조정에 중점을 둔 반면, 기업경영과 산업·규제정책목표와의 분리가 불분명할 뿐 아니라 네트워크산업에 대한 규제의 독립성 및 투명성을 확보하는 방안이 불충분하다. 따라서 산업정책, 규제정책, 경쟁정책에 관한 체계적이고 종합적인 정책패키지가 도입되지 않는 한, 진정한 의미의 민영화는 기대하기 어렵다. 또한 규제제도가 불투명한 상황에서 주식매각, 특히 외국인투자자에 대한 주식매각은 성공 가능성이 떨어질 뿐 아니라 매각에 성공하는 경우에도 매각규모의 축소, 매각가치의 저하가 불가피할 것으로 판단된다.

현재까지 이루어진 주요 민영화 실적은 다음과 같이 요약할 수 있다. 민영화대상 공기업 중 한국종합기술금융과 국정교과서의 정부 및 산업은행 지분을 각각 (주)미래와 사람과 대한교과서(주)에 매각하였으며, 한국종합화학의 자회사인 남해화학을 농협에 매각하였다. 포항종합제철은 지분의 5.11%를 해외 DR방식에 의해 3.5억달러에 매각하였다. 단계적 민영화대상 공기업 중 한전과 한통이 각각 지분 5%를 7.5억달러에, 지분 14.5%를 25억달러에 해외 DR방식으로 매각하였다. 가스공사, 담배인삼공사의 경우 거의 주식매각이 이루어지지 않았다. 한전과 한통의 경우도 단순한 지분매각에 불과할 뿐 본격적인 민영화와는 큰 관련이 없다.

단계적 민영화대상 공기업을 포함한 대규모 공기업의 민영화가 지지부진한 근본적인 이유는 전술한 바와 같이 관련 산업에 대한 산업정책, 규제정책, 경쟁정책에 대한 대책이 병행되지 않았다는 데 있다. 관련산업에 대한 정부의 역할, 정책수단, 주무부처 기능 등의 재정립이 이루어지지 않는 한 공기업의 민영화는 이루어질 수 없으며, 주식의 매각 또한 부분적인 지분매각 이외

에 별다른 의미를 갖기 어렵다.

한편 민영화대상 공기업의 소유지배구조 측면에서 볼 때 「관리기본법」을 특별법과 유사하게 개정한 것은 경영자율성을 부여하여 경영효율을 높이고자 하는 취지는 이해가 가는 바이지만 「관리기본법」의 적용을 받는 공기업들이 민영화대상이 아니라 실질적으로 정부사업형태로 운영될 기업이라는 점을 고려할 때 실효성을 거둘 수 있을지 의문이다. 「관리기본법」의 대상이 되는 공기업들은 이윤이 아닌 공공성 목표를 추구하게 되어 있으며, 결국 정책의 수단을 벗어나기 어려운 것이 사실이다. 따라서 과연 기본적으로 공공성 목표를 추구해야 할 공공기관에게 이윤을 추구해야 할 민영화대상 공기업과 유사한 유인체계와 소유지배구조를 사용하는 것이 현실적인가 하는 의문이 제기되는 것이다.²⁷⁾ 이와 함께 민영화대상으로 이윤추구를 목표로 하게 될 한국전력이 특별법이 아닌 「관리기본법」의 적용을 받는 것은 논리적으로도 무리가 있다고 판단된다. 또한 특별법의 적용을 받는 4개 대규모 공기업들이 과연 특별법의 취지대로 이윤동기에 입각한 자율적 경영을 보장받고 있는지에 대해서도 의문을 제기할 여지가 있다. 이 역시 근본적인 이유는 민영화의 가장 핵심이 되는 정책과 기업경영의 분리, 이를 보완하는 산업정책, 규제정책, 경쟁정책의 재정립이 이루어지지 않았기 때문이라고 판단된다.

27) 뉴질랜드의 경우 상업성이 강한 민영화대상 공기업과 병원 등 공공성이 강한 공기업을 제도적으로 차별화하고 있다. 양자의 차이점은 결국 시장원리와 이윤동기의 도입에 의해 개선할 수 있는 경영성과의 크기와 이로 인하여 잃게 되는 공공성 목표의 크기에 달려 있다고 볼 수 있다.

Ⅵ. 結論 및 向後 政策課題

본고에서 필자들은 대규모 공기업을 중심으로 하여 과거 및 현행 공기업정책의 성격을 규명하고, 공기업체제 유지의 논리적 근거가 되어온 각종 정책목표의 분석을 통해 공기업정책의 효과를 분석하였으며, 대규모 공기업의 민영화방안을 대안으로 제시하였다. 우리나라의 경제개발과정을 돌이켜보면 경제개발 초기에는 물론 그 이후에도 상당 기간동안 민간의 자본축적이 매우 제한적이었고, 저축을 투자로 원활히 연결할 수 있는 금융시장도 제대로 발달하지 못하였으며, 기간산업내 민간독점을 효과적으로 규제할 수 있는 정부의 역량 또한 존재하지 않았다. 그 결과 오늘날 우리나라에 존재하는 주요 산업의 상당수는 자생적으로 발생, 진화했다기보다는 정부의 적극적인 개입에 따라 육성되었다. 오늘날의 공기업들은 과거 일부 기간산업을 정부사업형태로 육성한 산업정책의 산물이다.

우리나라의 공기업에 있어서 가장 중요한 사실은 이들이 이윤을 추구하는 기업이 아니라 사실상 정부의 정책을 집행하는 수단이며, 정부의 한 부분이라는 점이다. 공기업이 생산하는 서비스나 상품은 주무부처에서 직접 책임지고 생산, 공급하는 중앙통제식 경제체제의 맥락에서 이해되어야 한다. 투자, 생산품목 및 생산량, 원자재 조달 등 공기업의 주요 경영변수 또한 주무부처의 관련산업에 대한 정책 차원에서 결정되어왔다. 가장 중요한 경제변수인 가격 역시 시장원리에 따라 결정되지 않고, 생산비용, 물가, 기타 다양한 정책적 고려를 반영하여 결정되어왔다. 선

진국의 경우 정책기능과 기업경영의 분리 이전에는 公社化하지 않고, 政府事業으로 운영하며, 공사화할 경우에는 정책기능을 분리한다. 따라서 우리나라의 공기업은 선진국의 정부사업과 가까우며, 기업이라기보다는 주무부처의 일부에 더 가깝다.

본고에서 필자들은 주요 공기업에 대한 정책목표를 분석하고, 과연 현재의 정부사업형태가 이 목표를 달성하는 최선의 수단인가를 검토하였다. 그 결과 현재 대규모 공기업이 담당하고 있는 전력, 가스, 통신, 철강, 발전설비, 담배산업의 경우 정부가 직접 생산·공급을 책임지는 현재의 시스템에 비해 생산·공급은 이윤동기에 입각한 민간기업에 맡기고, 정부는 독과점에 대한 규제자의 역할로 후퇴하는 것이 더 효율적이라는 결론을 제시하였다. 즉, 이들 산업에 대해서는 현재 주무부처가 담당하고 있는 기능을 민간기업, 규제기관, 현 주무부처가 分擔하는 것이 바람직하다. 공기업을 민영화하고 경쟁을 확대하여 생산과 가격결정은 기본적으로 이윤동기에 입각한 민간기업간의 경쟁에 맡기되, 구조적으로 경쟁이 제한될 수밖에 없는 경우에는 독립된 요금규제기구에 요금규제를 담당시키는 것이 필요하다. 현재의 주무부처는 규제정책의 대상이 될 수 없는 산업정책적 목표가 남아 있는 경우 이를 담당하는 데 머물러야 할 것이다.

특히 전력, 가스, 통신산업의 경우 그동안 이 산업의 운영을 책임져왔던 주무부처의 역할이 근본적으로 달라지는 것이 불가피하다. 이들 네트워크산업에는 당분간 경쟁의 실효성 확보가 어려운 애로설비(bottleneck facility)가 존재하는 점을 감안하여 민영화와 함께 현재의 주무부처로부터 독립된 요금규제기구를 설립하여 중립적이고 투명한 방식에 의한 도·소매 요금규제를 담당시켜야 한다. 통신위원회는 정보통신부로부터 명실상부하게 독립하여 중립적이고 투명한 방식에 의해 시내요금과 접속료 등에

대한 규제를 담당하는 것이 바람직하다. 전력, 가스의 경우에는 각각 별도의 규제기관을 두지 않고 산업자원부로부터 독립된 하나의 요금규제기구에서 도·소매요금에 대한 규제를 담당할 수 있다고 판단되며, 필요시 현재 지역난방공사에서 공급하는 熱料 金에 대한 규제도 담당시킬 수 있을 것이다.

적정가격 유지 이외에 주무부처에서 추진해온 산업정책상의 목표들은 이 기회에 과연 계속 추구할 가치가 있는지를 원점에서 재검토하여 필요하지 않다고 판단되는 목표는 과감히 포기하고, 계속 추진할 필요성이 인정되는 목표에 대해서도 자원배분의 왜곡을 최소화하는 추진체계를 갖추어야 한다. 산업정책상의 목표 중 그동안 네트워크산업을 공기업형태로 유지해야 한다는 주장의 가장 강력한 근거가 되어왔던 보편적 서비스는 공기업체제와 아무런 관련이 없다. 보편적 서비스란 한마디로 특정소비자 계층을 위해 일부 서비스의 요금을 원가 미만으로 유지하는 것이며 이에 필요한 재원의 조달방안이 핵심이다. 보편적 서비스에 필요한 재원은 재정지원 아니면 해당 산업내 다른 서비스 판매에서 얻어지는 수입에 의존할 수밖에 없으며, 이는 공기업이건 민간기업이건 마찬가지이다. 민영화 이후 보편적 서비스는 민영화되는 공기업을 포함한 산업내 모든 기업이 배분적 왜곡을 최소화하는 방식에 의해 분담하는 것이 최선이다.

그 밖의 산업정책적 목표 역시 특정 분야에 대한 지원의 성격을 띠고 있고, 이의 달성을 위해서는 적자가 나는 사업을 지속해야 한다는 공통점을 갖고 있으며, 결국 적자사업의 재원조달이 관건이라는 점에서 보편적 서비스의 경우와 크게 다르지 않다. 현재의 공기업체제하에서도 적자사업의 수행은 다른 사업부문에 초과이윤을 얻어 조달하든지, 아니면 공기업의 기업가치를 깎아먹으면서 할 수밖에 없는데, 후자의 경우는 결국 재정에서 부

담하는 것과 동일한 효과를 갖는다. 적자사업은 민영화 이후에도 요금규제를 통하여, 또는 정부와의 상업적 계약형태로 추진할 수 있으며, 공기업체제와는 무관하다는 점을 인식할 필요가 있다.

철강산업, 발전설비산업, 담배산업은 애로설비가 있다고 보기 어려우며, 가격규제를 위한 별도의 규제기구가 필요하지 않다. 따라서 민영화와 함께 경쟁을 허용하는 것으로 충분하다. 단, 경쟁 허용에 따라 신규로 진입하는 기업에 대해 과거와 같이 타인 자본을 이용한 재벌의 방만하고 무책임한 확장전략이 금융과 기업의 부실을 초래하지 않도록 감독을 철저히 강화할 필요가 있다. 포철이 민영화된 이후 포철이 생산하는 철강제품의 가격상승을 우려하는 견해가 있으나, 국내외 철강업체간의 경쟁이 보장되는 한 이러한 우려는 기우에 불과하다고 판단된다. 또한 담배산업에 대한 경쟁정책에 관해서는 담배가 사실상 합법화된 마약이고 많은 사회적 비용을 야기한다는 점을 충분히 고려한 연구가 존재하지 않기 때문에 추가적인 연구가 필요하다고 사료된다. 물론 마약이라 할지라도 생산의 효율을 극대화할 필요가 있으며 이를 위해 민영화는 바람직하다. 또한 담배생산에 필요한 원료의 구매조건을 강제하는 것은 담배생산의 효율 차원에서나 배분적 효율 차원에서나 바람직하지 않으며, 이러한 제약조건은 민영화와 함께 철폐되는 것이 바람직하다.

공기업 민영화의 가장 중요한 목표는 경제효율의 제고이지만 주식매각으로부터 얻을 수 있는 수입도 중요한 목표의 하나이다. 다른 조건이 같다면 매각가치를 극대화하는 방안이 바람직한데, 매각가치를 높이기 위해서는 규제제도의 독립성을 확립하고 향후 사용될 규제제도의 내용을 매각 스케줄과 함께 사전에 공표하며, 공표된 내용을 성실히履行하는 것이 매우 중요하다. 그러나 재벌문제라는 우리나라의 특수성을 고려할 때 대규모 공기업

이 재벌총수의 통제하에 들어가는 것은 바람직하지 않으며, 현재 진행중인 기업구조조정과 금융구조조정에 역행하는 결과를 초래할 가능성이 매우 높다. 따라서 대규모 공기업의 주식매각시 동일인 지분제한을 두는 것이 필요하다. 이와 함께 타인자본의 무분별한 사용과 부당내부거래에 대한 규제를 선진국 수준으로 강화하여 문제의 가능성을 원천적으로 제거하는 것이 필요하다.

매각수입의 극대화를 위해서는 일시에 모두 매각하는 것보다 몇 차례에 걸쳐 매각하는 것이 바람직하며, 이에 따라 대규모 공기업의 주식을 완전히 매각하는 데는 수년의 기간이 필요한데, 이 과도기간중에는 공기업을 이윤을 추구하는 민간기업과 똑같이 취급하고 이러한 공기업에 대한 대주주로서 정부의 역할은 기관투자자로 한정하는 것이 바람직하다. 독점력 남용 가능성에 대한 규제자로서 정부의 역할은 해당 공기업을 시장지배력이 강한 민간기업으로 취급하고 객관적인 방식을 통해 수행해야 한다.

이러한 방향으로 공기업정책을 전환하기 위해서는 현실적으로 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 1998 민영화계획에서 단계적 민영화대상으로 분류했던 한전, 가스공사, 한국통신을 조기 민영화대상으로 재분류하고, 주식의 완전매각에 이르는 주식매각 스케줄을 공표하는 한편 규제기관을 독립시키고, 규제제도의 내용을 공표해야 한다. 둘째, 민영화대상 공기업은 완전민영화 이전에는 1997년에 도입된 특별법의 적용을 받도록 하며, 특별법의 내용을 보완하여 주무부처는 물론 정부기관의 경영간섭을 받지 않도록 보장하는 것이 필요하다. 특별법체제하의 공기업의 소유 지배구조는 소유가 분산된 선진국 대기업의 소유지배구조를 모형으로 하며, 국내외 기관투자자에게 이사회 참여기회를 넓혀 그들의 이윤동기를 활용하도록 해야 한다. 한전과 같이 민영화대상인 기업이면서 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 공기업은

정부투자기관관리기본법의 적용을 배제하고, 특별법의 적용을 받도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 민간인이 1주라도 소유한 경우에는 대주주가 정부라 하더라도 대주주에 의한 기업가치 유출행위에 대하여 민간기업과 동일한 기준에 의해 소유지배구조 차원의 규제를 철저히 집행하는 것이 필요하다. 만일 정부가 대주주의 지위를 이용하여 특정 정책목표를 추구하기 위하여 기업가치 저하를 초래하는 경영개입을 하는 경우에는 민간기업에서 대주주의 부당행위의 경우와 동일한 기준에 의해 상법, 증권거래법 등 관련 법규를 적용하는 것이 타당하다. 넷째, 완전민영화 이전에라도 가능한 한 조기에 민영화의 효과를 최대한 얻기 위해서는 산업정책, 규제정책, 기업경영의 분리가 필요하며, 이를 위해 민영화대상 공기업의 주주권을 행사하는 정부기관을 규제기관 및 주무부처로부터 최대한 독립시켜야 한다. 하나의 방안으로서 민영화대상 공기업의 주식을 관리하는 공기업지주회사를 두는 안을 검토할 필요가 있다. 기업성과 정책기능의 효과적인 분리를 위하여 이 회사의 社長이 현재의 주무부처는 물론 규제기관 등 기존의 모든 정부부처로부터 독립성을 갖는 것이 중요하다.

마지막으로 현재의 민영화 추진체계로는 이러한 민영화정책을 실행에 옮기는 것이 불가능하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 현재의 민영화 추진체계는 주무부처에서 자신들의 소관하에 있는 공기업의 민영화를 책임지도록 하고 있다. 그러나 정부부처가 자발적으로 자신의 통제하에 있는 자원과 조직, 그리고 자신의 업무영역을 줄인 사례는 동서고금을 막론하고 찾기 어렵다. 따라서 진정한 의미의 민영화를 이루기 위해서는 강력한 정치적 리더십이 뒷받침되는 범정부적 체계를 갖추는 것이 필요하다. 성공한 민영화사례로 대표적으로 꼽히는 영국의 경우에도 당시 「대

처」수상의 강력한 추진력이 없었다면 민영화가 이루어지지 않았을 것이라는 평가가 지배적임을 기억할 필요가 있다.

우리나라의 경제개발이 정부 주도로 이루어지는 과정에서 기간산업이 정부사업체제와 재벌체제라는 기형적인 두 모형에 의존한 것은 개발 초기의 상황을 고려할 때 불가피한 면이 있음을 인정하더라도 결국 불행한 결과를 초래했음을 부인하기 어렵다. 필자들의 판단으로는 1980년대 중반 이후에는 정부사업체제와 재벌체제를 모두 책임성과 투명성에 입각한 제대로 된 자본주의 체제로 전환할 수 있었으며 그렇게 했을 경우 우리나라는 현재에 비해 훨씬 선진화된 경제구조를 갖추었을 것이다. 대규모 공기업이 위에 제시한 방식에 의해 민영화될 경우 이는 단순히 기업내부의 효율을 높이는 데 그치지 않고, 정부 자체의 효율화, 정책집행의 효율화에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 예상되며, 경제위기 이후 우리 경제의 핵심과제로 떠오른 소유지배구조의 개혁을 주도하는 새로운 모형이 될 수 있을 것으로 기대된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 강신일, 『공기업의 민영화에 관한 연구』, 연구보고서 88-01, 한국개발연구원, 1988.
- 경제기획원, 「공기업민영화 및 기능조정방안」, 1993. 12. 29.
- 김재홍, 「한국의 민영화 정책」, 『민영화와 규제완화: 세계의 경험과 한국의 선택』, 규제연구시리즈 14, 한국경제연구원, 1994.
- 남일충, 「부실기업정리제도의 경제적 분석」, 『한국개발연구』, 제

- 15권 제2호, 한국개발연구원, 1993.
- _____, 「공기업을 경영효율화 및 민영화추진방안」, 한국개발연구원 정책토론회 발표문, 1997. 3. [1997a]
- _____, 「공기업 민영화」, 『한국형 자본주의모형』, 한국개발연구원, 1997. 11. [1997b]
- _____, 「공기업 민영화 및 경영혁신」, 미발표 정책자료, 1998. 2.
- 남일충·김권중·정현옥, 『통신요금 규제제도의 발전방안』, 연구보고서 98-06, 한국개발연구원, 1998. 12.
- 민영화추진대책위원회, 「민영화 추진실적 및 향후 추진계획」, 1994. 11. 22.
- _____, 「공기업 경영효율화 및 민영화방안의 세부추진계획」, 1996. 11. 13.
- 박진우, 「공기업문제에 대한 경쟁정책적 접근」, 『KDI 정책연구』, 제18권 제2호, 한국개발연구원, 1996, pp. 117~173.
- 유승민, 「민영화정책의 핵심논쟁에 관한 소고」, 『KDI 정책연구』, 제18권 제2호, 한국개발연구원, 1996, pp. 149~204.
- 이영기, 『글로벌 경쟁시대의 한국 기업소유지배구조』, 한국개발연구원, 1996. 4.
- 정부투자기관 경영평가단, 『1997년도 정부투자기관 경영실적평가 보고서』, 1998. 7.
- 재정경제원, 「공기업 경영효율화 및 민영화 추진방안」, 1996. 11.
- 조성욱, 「한국기업의 수익성에 관한 연구 : 대주주와 소주주의 이해갈등을 중심으로」, mimeo, 1999.
- 최종원, 「공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구」, 『한국개발연구원』, 제16권 제1호, 한국개발연구원, 1994.
- 한국개발연구원, 『공기업 구조조정방안』, KDI 미발간정책자료, 1996. 8.

- Barry, David Robert and Alister Hunt, *The Power to Manage*, Oxford Press, 1991.
- Bös, Dieter, *Privatization : A Theoretical Treatment*, Clarendon Press, 1991.
- Beesley, M.E. and Stephen Littlechild, "Privatization: Principles, Problems, and Priorities," M.E. Beesley(ed.), *Privatization & Economic Performance*, 1988, pp. 15~31.
- Caves, D.W. and L.R. Christensen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: the Case of Canadian Railroads," Social systems Reserach Institute, Workshop Series, Oct. 1978.
- Domberger, Simon and John Piggott, "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey," M.E. Beesley(ed.), *Privatization & Economic Performance*, 1988, pp.32~61
- Galal, Ab, L. Jones, P. Tandon, and I. Vogelsang, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises : An Empirical Analysis*, Oxford University Press, 1994.
- Hart, Oliver, and Bengt Holmström, "The Theory of Contracts," T.F. Bewley(ed.), *Advances in Economic Theory*, Cambridge University Press, 1987, pp. 71~155.
- McAfee, R. Preston and John McMillan, "Organizational Diseconomies of Scale," mimeo, 1995.
- Nam Il Chong, "Competition Policies for the Telecommunications Industry in Korea," presented at the NBER Seminar on Competition Policies for Asian Countries, held in Taipei, May 1997.
- Nam, I.C., Y. Kang, and J.K. Kim, "Corporate Governance in Korea," Presented at the KDI/OECD Conference on Corporate

- Governance in Asian held in Seoul Korea, March 1999.
- OECD Proceedings, *Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatization*, OECD, 1998.
- Schleifer, Andrei, and Robert Vishny, "A Survey of Corporate Governance," *Journal of Finance*, June 1997, pp. 737~783.
- Shankey, William, *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge Univ. Press, 1982.
- Vickers, John and George Yarrow, *Privatization : An Economic Analysis*, MIT Press, 1988.
- Viscusi, Vernon and Joseph E. Harrington, *Economic of Regulation and Antitrust*, 2nd ed., MIT Press, 1995.
- Winston, Clifford, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists," *Journal of Economic Literature* 31, 1993, pp.1263~1289.
- World Bank, *World Development Report 1997: the State in a Changing World*, Oxford University Press, 1997.
- Zeckhauser, Richard J. and Murray Horn, "The Control and Performance of State-Owned Enterprises," P.W. MacAvoy, W.T. Stanbury, G. Yarrow, and R.J. Zechhauser(eds.), *Privatization and State-Owned Enterprises*, Kluwer Academic Publishers, 1989.

■ 論 評

金 在 弘

(한동대학교 경영경제학부 교수)

이 논문은 최근 우리나라 민영화정책에 직접적으로 기여했던 저자들의 경험을 바탕으로 풍부한 자료와 실질적인 정책적 이슈들을 담고 있어 민영화 연구의 중요한 자료로서 충분한 가치를 지닌다고 판단된다. 우리나라에서 민영화는 본격적으로 진행되기도 전에 벌써 진부한 주제가 되어버린 느낌이다. 이는 민영화의 중요성에 대한 인식부족에서 비롯된다. 많은 학자들과 정치인/관료들이 피상적으로는 민영화를 지지하고 있는 듯하지만 실제 민영화를 추진하고자 함에 있어서는 많은 유보조건들을 제시하면서 민영화의 범위와 속도를 제한하고 있음이 우리의 현실이다. 경제이론과 외국의 다양한 실증적 경험은 이미 민영화 필요성에 대한 논쟁에 결론을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 민영화정책이 효과를 거두고 있지 못함은 이론적 당위성을 넘어서는 우리나라 특유의 정치/사회적 현실분석을 요구한다. 이 논문은 저자들이 주장한 것처럼 단순한 이론적 당위성을 반복하는 대신 민영화와 연관된 다양한 정책적 이슈들을 분석함으로써 현실로서의 민영화에 대한 이해와 성공가능성을 높이는 데 의미가 있다고 생각된다.

이 논문은 우리나라 공기업들이 사실상 정부의 산업정책을 대행하는 정부기관의 성격을 갖는다는 데서 출발한다. 이러한 해석은 기존 연구들이 공기업을 시장실패에 대한 치유책으로 해석하고 따라서 시장실패가 사라진 상황에서 민영화를 해야 한다는 당

위론적인 결론을 제시하고 있음과 대조된다. 즉, 이 논문은 이러한 당위론적인 결론에도 불구하고 왜 우리나라에서 민영화가 실패하고 있는지에 대해 보다 현실적인 분석을 제시하고 있는 것이다.

민영화(privatization)는 규제완화(deregulation) 및 경쟁촉진(liberalization)과 분리될 수 없다. 민영화의 효과는 규제완화와 경쟁촉진의 정도에 따라 달라질 것이기 때문이다. 기존의 민영화 연구가 규제완화와 경쟁촉진을 고려하지 않고 단순히 기업의 소유권과 관련된 민영화만을 대상으로 했던 것은 사실상 심각한 오류라고 인정해야 할 것이다. 이 논문은 이러한 문제점을 정확히 인식하여 민영화를 산업정책, 규제정책, 그리고 경쟁정책과 연관하여 다루고 있음이 강조되어야 할 것이다. 혹자는 이러한 연관분석이 다소 민영화에 대한 초점을 산만하게 하는 것처럼 생각할지 모르지만 민영화가 시장자유화라는 보다 본질적인 이슈에서 출발한 것임을 고려한다면 민영화/규제완화/경쟁촉진을 동시에 다루고 있는 이 논문의 정당성을 이해할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 적절한 의도에 비추어볼 때 실제 이 논문의 내용은 이 세 가지 정책에 관한 연관분석에 다소 미흡한 느낌을 준다. 즉, 민영화방안이 규제완화와 경쟁정책의 정도와 내용에 따라 달라짐을 고려하여 이들 세 가지 정책간의 최적 조합, 혹은 균형 조합을 좀더 과학적으로 분석하지 못했음이 아쉬움으로 남는다. 즉, 모든 공기업에 대하여 소유권을 민간에 이전하고 모든 규제를 폐지하고 모든 진입장벽을 제거한다는 극단적인 결론을 받아들이지 않는 한(실제 이 논문은 이러한 극단적 자유방임적 대안에 반대하고 있다) 최적의 정책조합에 대한 과학적 분석과 결론이 필요할 것이다. 이러한 과제는 물론 그리 단순한 것이 아니므로 이 논문의 후속연구에서 보다 심도있게 다루어지기를 기대한다.

우리나라 민영화정책에 대한 평가는 다양하지만 대체적으로 성공보다는 실패에 가깝다고 판단된다. 민영화계획과 성과간에 너무나도 큰 괴리가 계속 반복되어왔고 정부는 여전히 민영화의 의미와 중요성을 정확히 인식하지 못하고 있는 듯하다. 이 논문은 이러한 관점에서 가장 최근의 두 차례의 민영화정책을 평가하고 있다. 첫째는 1987년의 소위 「공기업특별법(약칭)」이다. 특별법이 갖는 의미는 아마도 저자와 논평자간에 의견 차이가 가장 크게 나타나는 분야일 것이다. 저자는 특별법의 제정에 직접 관여하는 과정에서 이러한 정도의 개혁이 현실적 제약조건을 고려한 최선의 대안이라고 주장하고 있다. 단지 정부의 주주권 행사권이 주무부처의 장관에게 있어 소위 경영과 정책이 분리되지 않음을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있을 뿐이다. 그러나 설사 공기업의 경영이 정부정책기능과 분리된다고 할지라도 이러한 정도의 개혁이 공기업의 문제점을 해결할 수는 없다. 공기업의 비효율은 근본적으로 공기업의 소유구조적 특성에 기인한다. 공기업의 소유구조를 그대로 유지한 채 단지 경영혁신만을 추구하는 것이 문제를 해결하지 못한다는 교훈이 바로 영국 민영화의 출발점이었음을 기억해야 할 것이다. 즉, 공기업의 문제는 개선(improvement: 공기업체제를 그대로 유지한 상태에서의 개선)이 아니라 대체(replacement: 공기업체제를 새로운 기업체제, 즉 사기업체제로 대체)에 의해서만 해결될 수 있다는 것이 공기업 민영화의 핵심명제인 것이다. 그러나 특별법은 민영화를 지연시키는 좋은 명분이 될 가능성이 매우 높다. 즉, 특별법이 공기업문제를 상당한 정도 해결했다는 오해를 야기하여 민영화 필요성을 반감시킬 가능성이 있다는 것이다. 특별법은 민영화에 대한 잠정적 포기를 의미하며 이러한 점에서 특별법의 의미는 저자가 주장하는 것과는 달리 매우 부정적인 것으로 판단된다.

이 논문이 다루고 있는 두번째 정책은 신정부가 제시한 민영화계획이다. 저자가 신정부의 민영화계획의 한계와 문제점을 지적하고 있지만 추가적으로 두 가지 점을 지적하고자 한다. 첫째는 내용의 부실함이고, 둘째는 동기의 부적절성이다. 신정부의 민영화계획을 세심히 분석한 사람이라면 그 계획의 내용이 얼마나 허구적인가를 쉽게 발견할 수 있을 것이다. 네트워크산업을 포함하여 민영화의 핵심대상이 되는 산업들에서 실제 민영화에 대한 구체적인 계획이 포함되어 있지 않다. 저자도 지적했듯이 계획의 대부분이 단순 지분매각이나 혹은 상대적으로 중요성이 떨어지는 공기업의 매각에 해당된다. 또한 공기업의 경영혁신이 민영화계획의 중요한 내용으로 부각되고 있지만, 이는 이미 지적한 대로 공기업의 근본적 문제점을 치유하지 못할 것이다.

민영화 동기의 부적절성 역시 이 논문에서 지적되고 있지만 다시 한번 강조하고자 한다. 민영화는 시장의 자율성을 제고함으로써 해당 산업을 포함하여 국가경제의 효율성을 높이려는 데 기본적인 목적이 있다. 민영화를 통한 재정수입의 증대는 민영화의 결과 혹은 부차적 목표일 뿐 민영화의 목적 자체가 될 수는 없다. 그러나 신정부는 경제위기를 극복하기 위한 처방으로 민영화를 계획하였다. 부채상환과 구조조정에 필요한 재원을 조달하기 위해 공기업을 매각하겠다는 것이 기본발상이었던 것이다. 그렇다면 외환위기에서 벗어나고 있는 지금 신정부는 민영화에 대해 어떠한 의지를 가지고 있을까 매우 궁금하다. 우리 경제가 단기적 정책의 부작용으로 어려움을 겪었다면 그 해결책은 보다 장기적인 것이 되어야 할 것이다. 단지 외환위기를 넘기기 위해 국민의 재산인 공기업을 헐값에 외국자본에 매각하려 했던 정부의 민영화 동기는 정부가 민영화의 진정한 의미를 전혀 이해하지 못하고 있음을 단적으로 드러내는 것이다. 이 논문이 정책당

국의 민영화에 대한 이해를 높임으로써 시장자유화를 통한 국가 경제의 발전에 크게 기여하기를 바란다.

禹 天 植

(본원 연구위원)

공기업 민영화는 기업구조조정, 금융구조조정과 함께 외환위기 상황에서 신정부가 의욕적으로 추진해온 3대 개혁과제의 하나이다. 금번 민영화계획은 전세계적으로 유례가 없다 할 정도의 포괄적이고 전격적인 성격을 띤 것으로서 향후 한국경제 전체의 중장기 성과에도 지대한 영향을 줄 수 있는 역사적 사건이라고도 볼 수 있다. 그러나 한국통신, 한국전력, 한국가스공사 등 주력업체에 대한 민영화계획은 부처이기주의, 민영화대상기업 내부의 저항 등 현실적 장애요인들로 인해 아직도 성공을 낙관하기 어려운 실정이다. 무엇보다 최근에는 경제위기상황이 어느 정도 수습되고 외환사정이 현저히 개선됨에 따라 민영화의 필요성 내지 당위성에 대한 원래의 인식조차 점차 희석되고 있는 분위기이다.

이런 맥락에서 우리나라 공기업정책의 성과와 문제점을 종합적으로 평가하고 민영화의 논리적 당위성 및 향후 추진방향을 제시하고 있는 이 논문의 의의는 매우 높다. 이 논문은 향후 공기업 민영화가 성공하기 위해서는, 첫째 민영화의 목적과 취지가 명쾌하게 정립되어야 하고, 둘째 공기업의 성격, 산업적 특성, 기존의 정책환경 및 利害構造 등을 고려하여 업체/기관별로 차별화된 접근을 취할 필요가 있으며, 셋째 특히 한국전력, 한국통신, 가스공사와 같이 상업적 성격이 강한 업체의 경우, 정부의 임의적 경영개입을 배제할 수 있는 자율경쟁체제 및 공정경쟁체제의

확립을 위한 정책환경 및 규제제도의 정비가 무엇보다 중요함을 강조하고 있다. 이 논문의 이러한 문제의식과 주장은 98년에 발표된 「공기업 민영화 및 경영혁신」안의 기초를 이루는 것으로서 그간의 추진과정에서 어느 정도는 반영되어 왔으나, 최근 「정부투자기관관리기본법」의 개정문제나 한국담배인삼공사의 지분매각방안을 둘러싼 논란이 보여주듯이 아직도 일반국민은 물론 정책당국자 및 전문가들에게 철저히 인식되지 못하고 있다.

이러한 관점에서 민영화의 본질적 측면에 관한 이 논문의 견해는 특히 주목할 만하다. 이 논문은 공기업체제가 산업정책, 소득정책 등 정부의 다양한 정책목표를 실현하기 위한 특수한 정책조합(policy-mix) 양식이란 인식하에, 개발연대에 어느 정도 정당화될 수 있었던 이러한 정책조합의 형태들이 경제성숙, 기술발전 등 그간의 환경변화로 인해 대부분 더 이상 유용하거나 효율적이 아님을 주장하고 있다. 이 논문은 또한 종래의 공기업정책 문제의 핵심을 산업정책의 수행자, 경쟁정책상의 규제자, 기업의 지배주주·경영자라고 하는 세 가지 상이한 기능이 동일 정부부처 내에 집중되어 있다는 사실에서 파악하고, 향후 공기업 민영화의 핵심과제로서 바로 이들 세 기능의 분리와 독립을 주장하고 있다. 이러한 주장은 단순한 기업소유지배구조의 차원을 넘어, 전반적인 경제사회환경의 변화에 따른 경제단위체(entity)의 진화 및 기능의 분화의 선상에서 공기업 민영화의 당위성과 방향을 찾고 있다는 점에서 공기업문제에 대한 새로운 시각을 제공한다고 볼 수 있다.

다양한 정책목표와 기능의 ‘통합’ 및 ‘집중적’ 관리는 경제주체의 역량이 미성숙하고 환경변화가 완만한 상황에서는 유용할 수 있으나, 기능의 분할관리가 가능해지고 급속한 환경변화への 유연한 대응이 요구될수록 그 부작용과 경제적 비용은 증가하게

된다. 흔히 공기업체제 유지의 논거로서 보편적 서비스와 같은 사회적 정책의 필요성이나 규모의 경제 내지 통합의 경제를 드는 경우가 많으나, 이 논문에서 지적하고 있듯이 사회적 정책 목표는 조세, 재정 등 보다 직접적인 정책수단을 통해 접근하는 것이 바람직하며, 자연독점적 네트워크산업에 있어서 ‘규모의 경제’의 범주 또한 80년대 이후 급속도로 축소되고 있다. 이 논문에서 논의되고 있는 국내 공기업체들을 현행 체제대로 유지하는데 따르는 비용과 편익은 개별차가 있겠지만, 상대적 비용이 설립당시에 비해 크게 증가하였으며 해당기업과 관련된 산업정책적 기능, 규제기능, 사업적 기능을 독립시킬 정도로 우리 사회의 전반적인 역량도 성숙하였다고 보는 데 무리가 없다. 특정 정책이나 조직, 제도가 그러하듯이 공기업은 특정 환경여건의 산물이며, 환경변화와 함께 진화한다. 그러나 소위 제도와 이해의 고착화(embeddedness)현상 때문에 이상적인 진화과정이 저해되며 특정 제도나 조직의 효율성은 바로 이러한 진화능력에 의해 결정된다. 현재 추진중인 공기업 민영화가 우리 경제전체의 발전에 있어 커다란 의의를 지닌다면 바로 이 때문일 수 있으며, 이러한 맥락에서 공기업을 ‘기능의 분화’가 요구되는 특정 정책조합으로 보는 이 논문의 견해는 새로운 통찰을 제공한다고 볼 수 있다.

성공적인 민영화는 소유지배구조상의 변화는 물론 경쟁적 시장구조로의 전환 및 독립 규제기능의 정착을 도모할 수 있는 체계적이고 포괄적인 프로그램을 요구한다. 외환획득 및 경제안정이라는 상황적 목적을 배경으로 급박하게 마련된 현재의 민영화 계획이 이러한 측면에서 커다란 문제점을 안고 있음은 이 논문이 지적하는 대로이다. 이와 관련하여 침언하고 싶은 것은 현재의 민영화 추진체계가 안고 있는 문제점이다. 민영화 종합안이 확정된 이래 개별 대상기업의 구체적인 민영화작업은 해당기업

직원 및 주무부처가 중심이 된 ‘민영화실무추진팀’에 위임되어 있는 상황이다. 이는 민영화의 추진주체는 기존체제에 대한 특별한 기득권이 없는 계층이 되어야 한다는 민영화의 기본원칙에 배치되는 것으로서 향후 전개될 우리의 민영화과정이 원래의 계획과 취지와 다르게 변질 내지 왜곡될 수 있음을 의미한다.

경제위기상황의 해소는 민영화 추진동력(momentum)의 약화를 의미할 수도 있으나, 보다 신축적인 민영화 추진전략을 가능하게 하는 면도 있다. 정부의 민영화 의지가 확고함을 전제로 할 때 현 시점에서 생각할 필요가 있는 것은 추진일정의 유연성이다. 현재의 민영화일정은 지분매각을 통한 외환획득에 초점을 맞추어 결정된 성격이 강하여 그대로 추진될 경우 불필요한 시행착오비용이나 커다란 국민경제적 손실을 야기할 가능성이 높다. 예를 들어 한국전력의 경우, 이미 확정된 일정에 맞추어 발전경쟁 및 풀제도 도입을 위한 구조개편이 급속도로 진행되고 있는데, 전산망 및 계측설비의 준비가 충분치 못하여 전력계통 운영상의 심각한 문제가 야기될 수도 있다는 지적이 있다. 한국가스공사의 경우, 외국의 전략적 투자자에 대한 1차증자 후에 내국인을 포함한 일반인에 대한 2차증자를 실시한다는 것이 원래의 계획인데, 외환획득이라는 당시의 정책적 목표가 소멸된 현 시점에서는 1·2차증자의 순서를 바꾸는 것이 가스공사의 재무구조 개선과 매각가치를 극대화하는 방안이다. 현재 민영화 추진과정 전반을 감독·관리하기 위한 기구로서 ‘민영화추진위원회’가 구성되어 있으나 이와 같은 문제와 관련해 현행 일정의 타당성을 재검토하고 이를 신축적으로 조정하는 역할을 하는 데는 근본적인 한계가 있다.

외국의 사례를 볼 때 민영화는 경제전반에 대한 구조조정정책이 동시에 진행될 때 그 성과가 극대화될 수 있다. 민영화와 상

호보완관계에 있는 시장 자유화, 금융부문 개혁, 규제개혁 등이 수반되지 않으면 지속적인 민영화가 어려울 뿐 아니라 궁극적으로 추구하는 경제전반에 걸친 구조조정 및 효율 제고도 불가능해진다. 이러한 관점에서 우리는 현재 성공적인 민영화를 위한 절호의 기회를 맞고 있다 해도 과언이 아니다. 민영화의 당위성과 기본방향에 관한 이 논문의 간명하면서도 통찰력 있는 견해를 환기하고 현재의 추진체계와 추진일정을 새롭게 정비할 것이 요구된다.