MVPR-2008-20

VIP REPORT

2008. 7. 8.

■ 공기업 민영화: 10년의 공백과 4가지 함정

現代經濟硏究院
HYUNDAI RESEARCH INSTITUTE

발 행 인 : 김 주 현
편집주간 : 유 병 규
발 행 처 : 현대경제연구원
서울시 종로구 계동 140-2
Tel (02)3669-4030 Fax (02)3669-4332
Homepage. http://www.hri.co.kr
인쇄 : 서울컴퓨터인쇄사 Tel (02)2636-0555

□ 본 자료는 기업의 최고 경영진 및 실무진을 위한 업무 참고 자료입니다.
□ 본 자료에 나타난 견해는 현대경제연구원의 공식 견해가 아니며 작성자 개인의 견해임을 밝혀 둡니다.
□ 본 자료의 내용에 관한 문의 또는 인용이 필요한 경우, 현대경제연구원 경제연구본부(02-3669-4112)로 연락해 주시기 바랍니다.

목 차

■ 공기업 민영화: 10년의 공백과 4가지 함정

Executive Summary ····· i

1. 민영화 추진 현황 ····· 1

2. 5차례 민영화와 10년의 공백 ····· 3

3. 민영화의 4가지 함정과 극복 방안 ····· 7

4. 민영화 정책 성공을 위한 정책 제언 ····· 12

■ HRI 경제 지표 ····· 17

1. 민영화 추진 현황

새 정부가 출범한지 3개월 만에 의욕적으로 추진했던 공기업 민영화 정책이 흔들리고 있다. 집권 초기에 강력히 추진하다가 중간에 흐지부지하면서 용두사미처럼 끝나곤 했던 과거의 공기업개혁 패턴이 벌써 시작되고 있다. 특히, 민영화의 4가지 함정(요금 인상, 고용 불안, 경제력 집중, 증시 침체) 중 하나인 '요금 인상'의 함정(수돗물 괴담 등)에 빠져서 정책의 추진력이 급속히 떨어지고 있다.

이 보고서는 과거 정부에서 추진된 바 있는 5차례의 민영화 추진경과를 살펴보고, 정책 추진 과정에서 흔히 빠지기 쉬운 4가지 함정을 정리해 본 다음, 그 해법은 물론 성공사례와 실패사례를 제시하였다. 마지막으로, 새 정부의 민영화 정책이 다시 본 궤도로 올라가고, 성공리에 마무리되기 위해서 꼭 필요한 몇 가지 정책적 제언을 하였다.

2. 5차례 민영화와 10년의 공백

공기업 민영화는 일제의 귀속재산을 중심으로 해방이후 1950년대에도 일부 시도된 바 있지만, 본격적인 민영화는 지난 1968년(제1차 : 박정희 정부), 1980년(제2차 : 최규하 전두환 정부), 1987년(제3차: 전두환, 노태우 정부), 1993년(제4차: 김영삼 정부), **1998년(제5차: 김대중 정부) 등 모두 5차례에 걸쳐** 이루어진 바 있다. 그리고 나서 1998년부터 2008년까지 **10년의 민영화 공백**이 이어지고 있다.

(제1차 민영화) 1968년부터 1973년까지의 제1차 민영화(대한통운, 대한항공, 대한해운, 인천제철 등)는 주로 주식매각과 시중은행에 대한 현물출자 방식으로 이루어졌으며, 제조, 운수, 항공분야의 공기업이 대상이었다. 민영화 이전에는 대부분 적자였으나 이후에는 흑자로 전환되어 '성공한 민영화'로 평가받고 있다.

(제2차 민영화) 1980년부터 시작된 제2차 민영화(한일은행, 제일은행, 신탁은행, 조흥은행 등)는 금융자율화의 여건 조성을 위해 4개 시중은행을 중심으로 추진되었으며, 공개경쟁입찰을 하되 대주주의 소유지분 한도를 5%로 설정하였다. 당시에는 획기적이라고 했지만, 정부가 은행경영에 계속 간여함으로써 결국 '실패한 민영화'로 평가받고 있다.

(제3차 민영화) 1987년부터 시작된 제3차 민영화(포항제철, 한국전력, 증권거래소 등)는 당시 정부에서 '공기업민영화추진위원회'를 구성하는 등 체계적이고 본격적인 민영화 작업을 추진한 시기라고 할 수 있다. 포항제철, 한전, 국민은행 등 우량 공기업을 대상으로 한 국민주 방식 민영화는 주식의 대량공급으로 증권시장 침체라는 부작용을 초래했

으며, 재정수입과 서민층의 재산형성에 보다 높은 우선순위를 두어, '공기업의 효율성 제고'라는 민영화의 본질적 목표에는 소홀했다.

(제4차 민영화) 1993년 '작은 정부'를 표방하면서 시작된 제4차 민영화(대한중석, 한국비료, 외환은행 등)는 한국중공업, 가스공사, 국민은행 등 58개 공기업의 매각과 경영권 이양, 11개 기관의 통폐합이라는 원대한 목표를 제시했으나, 실제로는 대한중석, 한국비료, 외환은행, 한국이동통신, 데이콤 등 22개 공기업의 경영권 이양 또는 일부 지분의 매각에 그쳤다.

(제5차 민영화) IMF 외환위기의 극복과정에서 1998년부터 시작된 제5차 민영화는 기존 정부조직이 아닌 '공기업민영화추진위원회'를 별도로 설치하고, IMF 외환위기라는 외부의 충격을 동력으로 삼아 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사, 대한송유관공사 등 8개 사의 민영화에 성공했다. 하지만, 정권 후반기에 정책의 추진력이 떨어지고 노동조합 등 이해집단의 반발로 인해 한국전력, 가스공사, 지역난방공사 등 3개 공기업은 부분민영화에 그쳤다.

이상 **5차례의 공기업 민영화는 (1)경제력 집중과 대기업 특혜시비에 대한 우려, (2)공기업 임직원과 노조 등 이해관계자의 반발, (3)증시 규모와 자금력 취약, (4)정부의 확고한 신념과 정책추진의 일관성 부족** 등으로 **기대에 못 미쳤다**는 것이 일반적인 평가다. 그리고 나서, **1998년부터 2008년까지 10년의 민영화 공백**이 이어지고 있다.

3. 민영화의 4가지 함정과 극복 방안

앞에서 살펴본 과거 정부의 5차례 민영화 경험과 해외 사례를 토대로 하여, 민영화 정책의 추진과정에서 흔히 빠지기 쉬운 4가지 함정인 ①요금 인상, ②고용 불안, ③경제력 집중, ④증시 침체와 이의 극복방안, 성공사례와 실패사례를 정리하면 아래와 같다.

(첫 번째 함정=요금 인상) 민영화된 기업의 이윤극대화 논리에 의해 서비스 요금이 올라가고 서비스 수준은 떨어질 것이라는 함정이다. 요즘 '하루 물값 1만4천원'이라는 수돗물 괴담이 그 단적인 예이다. 이의 극복 방안은 (1)가격과 서비스 품질을 감독하는 별도의 규제기구 설립, (2)경쟁의 활성화와 경영 효율화, (3)도서벽지 등의 서비스 적자를 보전해주는 가칭 '보편적서비스 기금'의 신설 등이다. **'요금 인상'의 함정을 극복한 성공사례**로는 영국 통신사업의 민영화時 별도의 독립규제기구(OFTEL; 통신위원회, Office of Telecommunication)를 신설하여 부당한 요금 인상을 방지했고, 독일의 우정사업(DPWN)은 개방과 경쟁의 활성화로 오히려 우편요금을 내린 경우가 있다. **실패사례**는 영국 전력산업의 민영화時, 발전회사를 2개로 분할하여 과점상태를 유지함으로써, 가격 불안정을 자초했던 경우이다.

(두 번째 함정=고용 불안) 민영화 이후 경비절감을 위해 대대적인 구조조정과 인력감축이 불가피하며 고용은 불안해질 수밖에 없다는 함정이다. 이를 극복하기 위해 (1)경영혁신과 생산성 향상을 통한 경비절감, (2)정년퇴직 등 자연감소분(매년 3~5%) 활용, (3)일정기간 고용보장이나 고용승계 등이 시도된 바 있다. **'고용 불안'의 함정을 극복한 성공사례**로는 일본 우정민영화時에 '고용배려' 원칙을 미리 천명하여 불안감을 해소했고, 독일 우정사업이 노조와의 협의 하에 퇴직자 등 자연감소분을 활용했던 경우가 있다. **실패사례**는 영국 철도산업이 누적적자와 저수익 구조를 인력감축에만 의존함으로써 안전사고 빈발 등 부작용을 초래한 것이다.

(세 번째 함정=경제력 집중) 공기업 민영화에 참여할 수 있는 몇몇 대기업으로의 경제력집중이 더욱 심해질 것이며, 전체적인 경제발전에는 오히려 해가 된다는 함정이다. 이를 극복하기 위해 (1)국민주 방식, (2)황금주 제도, (3)소유지분한도 설정, (4)여러 기업들의 컨소시엄 구성, (5)연기금, PEF 등 기관투자가 중심의 안정주주제도 등이 시도되었다. **'경제력 집중'이라는 함정을 극복한 성공사례**는 1988년 포철 민영화 당시에 3%의 소유한도를 설정하여 소유를 분산시킨 것이며 이후 경영실적도 매우 좋아졌다. 1995년 이동전화(PCS) 사업자선정 당시에 컨소시엄을 구성하여 입찰하도록 했던 경우도 성공사례다. **실패사례**는 1957년에 상업은행들을 민영화했으나 재벌의 금융독점과 정경유착 논란을 초래하여 5.16 군사정부로 하여금 은행주식 강제 환수의 빌미를 제공한 것이다.

(네 번째 함정=증시 침체) 거대한 규모의 공기업이 민영화되어 증권시장에 상장될 경우 매수여력이 취약한 증권시장이 장기 침체에 빠질 우려가 있다는 함정이다. 이를 피하기 위해 (1)전환사채 발행, (2)해외 DR발행, (3)블록딜(block deal), (4)여러차례에 걸친 분할매각 등을 통해 물량을 분산시키는 방식이 시도되었다. **'증시 침체'라는 함정을 극복한 성공사례**는 2002년 한국통신(KT) 민영화 당시에 총 5회에 걸쳐 국내외에 분산 매각하여 70%에 달하는 대규모 지분을 무리없이 소화한 경우다. **실패사례**는 1988년과 1989년에 포철과 한전이라는 거대 공기업의 주식을 한꺼번에 시장에 공급함으로써 증시 침체라는 부작용을 초래한 것이다.

4. 민영화 정책 성공을 위한 정책 제언

첫째, 새 정부는 민영화의 함정(trap)에서 하루 빨리 벗어나야 한다. 현 정부는 하루 물 값이 14만원이라는 수돗물 괴담, 즉 민영화로 인한 '요금 인상'의 함정에 빠져 있으며, 여기서 빨리 벗어나는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 그 함정에서 벗어나는 방법은 다양하며, 요금인상 없는 민영화를 성공시킨 사례도 많이 존재하고 있다. 아울러, '고용 불안'과 '경제력 집중', '증시 침체'와 같은 다른 민영화 함정에도 걸려들지 않도록 충분히 검토하여 이에 대한 대응논리와 방안을 강구해야 한다.

둘째, 민영화 정책과 같이 이해관계와 찬반여론이 복잡한 과제는 정권 초기에 추진하는 것이 타당하지만, 목표를 합리적으로 설정하고 서두르지 않아야 정책의 성공가능성이 높아진다. 앞에서 살펴본 5차례의 민영화 중에서 4차례(1980년, 1987년, 1993년, 1998년)가 정권 초기에 이루어졌으며, 초기에는 과감히 추진하여 성공리에 마무리하는 듯하다가, 정권 말기에는 추진동력을 잃어버리기 일쑤였다. 따라서, 여론의 지지가 높은 정권 초기에 추진하되, 목표를 합리적으로 설정하고 지속적으로 추진해야 성공가능성이 높아진다.

셋째, 이해관계자로부터 독립적인 '민영화추진기구'의 설립과 전폭적인 권한위임이 필요하다. 대통령직속으로 민영화추진TF를 신설하고, 민영화특임장관을 임명하여 민영화 업무를 전담하도록 해야 정책의 추진력이 생기고 성공가능성이 높아진다. 일본도 우정사업을 담당하는 총무성과 별도로 내각부(우리의 '총리실') 산하에 '우정민영화준비실'을 설치하고, 우정민영화담당장관을 임명하여 전담케 함으로써 다들 불가능하다고 생각했던 우정민영화를 성공시켰다.

넷째, 지분 매각을 통한 소유권 이전도 중요하지만, 그 이후의 경쟁환경 조성과 경영행태 변화가 민영화의 성패 여부를 좌우한다. 1981년부터 시작된 4대 시중은행(한일은행, 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행)의 민영화가 실패했다고 평가받는 이유는 민영화 이후에도 여전히 정부가 은행장 임명과 기타 경영에 간섭함으로써 민영화된 은행들의 경영실적이 개선되지 않았기 때문이다.

다섯째, 경제력집중과 특혜 시비에 휘말리지 않도록, 투명한 매각절차와 경쟁 입찰방식 등 민영화 추진과정 하나하나에 세심한 주의를 기울여야 한다. 1980년 대한석유공사(유공, SK), 1994년 한국이동통신(SK 텔레콤)이라는 건실한 공기업을 인수하여 사업다각화와 규모 확대에 성공한 SK그룹의 사례처럼, 공기업 민영화는 새로운 도약의 기회가 되기도 했다. 하지만, 절차의 투명성과 결과의 정당성을 확보하지 못할 경우 자칫 특혜시비에 휘말릴 소지가 있다.

여섯째, 증권시장을 감안하여 최적의 매각 방식과 타이밍(시기)을 설정해야 한다. 1988년 포항제철, 1989년 한국전력의 주식을 국민주 형태로 다수의 서민들에게 배정했는데, 국민의 재산형성을 지원한다는 좋은 취지에도 불구하고, 주식의 대량공급으로 증권시장이 침체되는 부작용을 초래한 바 있다. 증권시장의 수급상황을 면밀히 검토하여 분할 매각, 단계적 매각, 블록딜(Block Deal), 전환사채 발행 등 다양한 매각 방식과 공급물량 분산을 활용해야 한다.

공기업 민영화: 10년의 공백과 4가지 함정

개 요	■ 취임 3개월 만에 '요금 인상'이라는 민영화 함정에 빠져 버림. ■ 지지도 급락으로 민영화를 늦추고 내용도 대폭 축소하려는 움직임. ■ 단, 비대하고 방만한 공기업의 혁신이 지지도 반등의 계기가 될 것임.
5차례 민영화와 10년의 공백	1차(1968년): 대한통운, 대한항공, 대한해운, 대한조선, 인천중공업 등 2차(1980년): 대한석유공사(유공), 서울신탁·조흥·제일·한일은행 등 3차(1987년): 포철, 한전, 증권거래소. 국민주 방식. 4차(1993년): 대한중석, 한국비료, 국민은행, 외환은행 등 5차(1998년): 한국중공업, 포철, 대한송유관, KT, KT&G 등

민영화의 4가지 함정	주요 내용	극복 방안
요금 인상	· 민영화된 사기업의 이윤극대화 논리에 의해 서비스 요금이 올라가고 수준은 떨어진다.	· 별도의 규제기구 신설 · 경쟁 활성화와 경영효율화 · 보편적서비스 기금 신설
고용 불안	· 민영화 이후 경비절감을 위해 대대적인 구조조정과 인력감축이 불가피하며, 고용은 불안해진다.	· 경영혁신과 생산성 향상 · 정년퇴직 등 자연감소 활용 · 일정기간 고용보장(고용승계)
경제력집중	· 몇몇 대기업으로의 경제력 집중이 더욱 심해질 것이며, 전체 경제 발전에는 오히려 해롭다.	· 국민주 방식, 황금株 제도 · 1인 소유지분한도 설정 · 기업들의 컨소시엄 구성 · 기관투자가 중심 安定株主制
증시 침체	· 거대 공기업의 지분 매각으로 물량이 늘어나 증시가 침체된다.	· 전환사채, 해외DR 발행 · 단계적 분할매각으로 물량을 분산시킴

정책적 제 언	첫 째, 민영화 4대 함정에서 벗어날 수 있는 대응논리와 방안 개발 둘 째, 정권 초기에, 충분한 준비와 검토, 단계적 추진이 성공의 열쇠 셋 째, 대통령 직속 민영화TF 신설과 민영화특임장관 임명 넷 째, 경쟁환경 조성과 경영행태 혁신이 민영화의 성패를 좌우 다섯째, 경제력집중과 특혜 시비 없도록 투명한 의사결정이 필수적 여섯째, 매각방식과 매각시기를 조절하여 증시에 대한 부담을 최소화

공기업 민영화 : 10년의 공백과 4가지 함정

1. 민영화 추진 현황

○ 새 정부가 출범한지 3개월 만에 의욕적으로 추진했던 공기업 민영화 정책이 흔들리고 있으며, 벌써 민영화의 함정(trap)[1]에 빠져 있음.

- '공기업 민영화'[2] 정책의 추진에 강한 의욕을 보였으나, 최근 공기업 자체적인 혁신과 통폐합을 중심으로 하는 '공기업 선진화'로 방향을 선회함.

- 지난 6월18일 여당에서 '전기, 가스, 수도, 건보의 4가지 민영화는 없다'고 발표했고, 19일 대통령특별기자회견에서 '공기업 선진화'를 언급함으로써, 공기업 민영화를 비롯한 공공부문 혁신정책이 한발 후퇴한 것으로 판단됨.
  - 지분 매각과 구조조정을 내용으로 하는 '민영화' 정책에서 자체적인 경영혁신과 통폐합을 내용으로 하는 '선진화' 정책으로 초점이 이동함.

- 집권 초기에 강력히 추진하다가 중간에 흐지부지하면서 용두사미처럼 끝나곤 했던 과거의 부정적인 '공기업 개혁 패턴'이 너무 일찍 시작되고 있음.

> **"대체로 공기업부문의 개혁(민영화 + 구조개혁)은 선거기간 중에 나타나기 시작하여, 집권 초기에 다른 개혁프로그램과 같이 등장하지만, 시간이 지나가면서 주변상황도 바뀌고 정치권의 관심도 변질되는 것이 과거의 패턴이었다."** (송대희, '공기업개혁의 중간평가와 향후 정책방향'(1998년, 공기업학회 발표 논문), p.4)

1) 본 보고서에서는 민영화 정책의 추진과정에서 흔히 빠지기 쉽고, 한번 빠지면 벗어나기 어려운 함정(trap)을 ①요금 인상, ②고용 불안, ③경제력 집중, ④증시 침체 등 4가지로 분류함. 현 정부는 특히 '하루 물값 14만원'이라는 수돗물 괴담과 같은 '요금 인상'의 함정에 빠져 있다고 판단됨.

2) 좁은 의미에서의 (가장 보편적인) 민영화(privatization)는 국가의 재산 또는 재화의 생산이나 서비스의 공급을 정부로부터 민간부문으로 移轉(transfer)시키는 것을 의미하며, 국가재산이나 공기업의 매각, 공공서비스의 계약에 의한 民間委託(contracting out) 등이 전형적인 예들이다. ..... 넓은 의미에서의 민영화는 정부의 규모와 역할 범위를 축소시키는 것을 의미한다. (최병선, '민영화의 정치경제', 한국행정학보(1991), 제25권 제2호, p.466)

○ 공기업의 혁신과 민영화는 여전히 필요하며, 흔들림 없이 추진되어야 함.

- 지속적인 규모 확대와 비효율성, 방만한 경영으로 인해 '신의 직장'으로 불리는 등 공공부문에 대한 경영혁신의 요구는 여전히 존재함.

- 아래 <표 1>에서 알 수 있듯이, 지난 2002년 말부터 2007년 말까지 6년 동안 공기업을 포함한 공공기관의 숫자는 253개에서 298개로 늘어났으며, 인력도 19.1만 명에서 25.9만 명으로, 예산도 206조원에서 338조원으로 늘어났음.

- 외형의 증가에 비해 수익성은 오히려 악화되었는데, 전체 공공기관의 당기순이익 규모는 2003년 말 31.1조원에서 2007년 말 17.4조원으로 크게 감소했으며, 2007년 말 결산에서 89개 공공기관(세 곳 중 하나)이 적자를 기록함.

<표 1> 공공기관의 규모 및 경영 현황 추이

	기관 수 (개)	인력 (만 명)	예산 (조 원)	당기순이익 (조 원)
2002년 말	253	19.1	206	31.1*
2007년 말	298	25.9	338	17.4

주: 당기순이익은 2003년 말 자료임. (한국경제신문, '08년6월19일자, 6면)

- 아래 <표 2>에 따르면, 지난 1988년부터 2008년까지 20년 동안 공기업(공공기관)의 숫자는 2배 이상 증가했으며, 특히 지방공기업과 準정부기관, 기타 공공기관의 민영화와 구조조정이 특히 시급함을 알 수 있음.

<표 2> 공기업(공공기관) 숫자의 20년 전후 비교

1988년도		2008년도	
중앙 공기업	102개	공공기관	305개
-정부기업	3개	-시장형 공기업	6개
-정부투자기관	26개	-준시장형 공기업	18개
-정부출자기관	6개	-준정부기관	77개
-투자기관 출자회사	67개	-기타공공기관	204개
지방 공기업	119개	지방 공기업*	367개
공기업 합계	221개	공공기관 합계	672개

자료: 경제기획원『공기업백서』(1988), 기획재정부 공공기관(www.alio.go.kr) 홈페이지 자료(2008), 행정안전부 홈페이지 (지방공기업) 자료를 참고함.
주: '공공기관운영에 관한 법률' (2007.4)에 따라 정부기업, 투자기관, 출자기관 등의 분류가 없어졌고, 공기업의 범위가 대폭 축소되어 24개에 불과함. 그러나, 과거의 분류에 따르면 현재의 24개보다 훨씬 많은 90개 이상의 중앙 공기업이 존재함.
*지방 공기업은 2007년6월말 현재 (행정안전부 홈페이지) 자료임.

2. 5차례 민영화와 10년의 공백

○ 과거 정부에서 추진했던 5차례의 민영화 추진 경과를 살펴보고, 그 경험이 주는 시사점을 도출함.

- 공기업 민영화는 일제의 귀속재산을 중심으로 해방이후 1950년대에도 일부 시도된 바 있지만, 본격적인 민영화는 지난 1968년(제1차: 박정희 정부), 1980년(제2차: 최규하-전두환 정부), 1987년(제3차: 전두환, 노태우 정부), 1993년(제4차: 김영삼 정부), 1998년(제5차: 김대중 정부) 등 모두 5차례에 걸쳐 이루어졌으며, 그 이후 2008년까지 10년의 공백이 이어지고 있음.

<표 3> 과거 정부의 민영화 추진 현황

구분	주요 내용	추진 실적
제1차 민영화 (1968년)	·제조, 운수, 항공분야 ·주식매각과 시중은행에 대한 현물출자 혼합 및 다른 공기업에 대한 현물출자 방식	·11개사 민영화 완료. 한국기계공업('68), 대한통운('68), 대한해운('68), 대한조선('68), 인천중공업('68), 대한철광개발('68), 대한항공('69), 한국광업제련공사('70), 대한염업('71), 한국상업은행('73), 한국수산개발공사('73)
제2차 민영화 (1980년)	·일반 공개 경쟁입찰 방식으로 주식 매각	·석유와 은행분야 등 7개사 민영화 완료. 대한재보험공사('78), 대한석유공사('80), 대한준설공사('81), 한일은행('81), 제일은행('82), 서울신탁은행('82), 조흥은행('83)
제3차 민영화 (1987년)	·한전 등 11개 기업 대상 ·매각규모는 자기자본 기준 5조 2,900억 원 ·국민주 방식, 수의계약 방식, 경쟁입찰 방식을 선택적으로 활용	·한국증권거래소('87.2) 완전 매각 ·포항제철('88.6)은 정부와 산업은행이 보유한 주식 69.1% 중 34.1%를 국민주로 매각한 후 같은 해 6월 상장. ·한전('89.5)은 정부 지분 중 21%를 국민주로 매각
제4차 민영화 (1993년)	·한국중공업, 가스공사, 국민은행 등 58개사의 매각을 계획. ·경영권 이양 및 일부 지분의 매각, 통폐합 방식	·원대한 계획에 비해 실적은 매우 부진. ·대한중석, 한국비료, 국민은행, 외환은행 등 22개사의 경영권 이양 또는 일부 지분 매각 ·'공기업 민영화 法律'의 제정('97.8)
제5차 민영화 (1998년)	·한국중공업,한국통신, 포항제철, 한국전력, 가스공사 등 11개 공기업과 55개 자회사 대상 ·지분 및 자산 매각, 교환사채(EB) 발행 등	·한국중공업, KT(한국통신), KT&G(담배인삼공사), 포항제철, 국정교과서, 한국종합기술금융, 한국종합화학, 대한송유관 등 8개 공기업의 지분매각과 완전민영화 ·한국전력, 가스공사, 지역난방공사 등은 부분민영화 단계에서 중단됨.

자료: 감사원의 『공기업감사백서』(2002, pp22~42)를 참고로 하여 재작성함.

-(제1차 민영화) 1968년부터 1973년까지의 제1차 민영화(대한통운, 대한항공, 대한해운, 인천제철 등)는 주로 주식매각과 시중은행에의 현물출자 방식으로 이루어졌으며, 제조, 운수, 항공분야의 공기업이 대상이었음. 민영화 이전에는 대부분 적자였으나 이후에는 흑자로 전환되어 '성공한 민영화'로 평가받음.

-(제2차 민영화) 1980년부터 시작된 제2차 민영화(한일은행, 제일은행, 신탁은행, 조흥은행 등)는 금융자율화의 여건 조성을 위해 4개 시중은행을 중심으로 추진되었으며, 일반 공개 경쟁입찰 방식으로 하되 대주주의 소유지분 한도를 5%로 설정하였음. 당시에는 획기적이라고 했지만, 정부가 은행경영에 계속 간여함으로써 결국 '실패한 민영화'로 평가받고 있음.

-(제3차 민영화) 1987년부터 시작된 제3차 민영화(포항제철, 한국전력, 증권거래소 등)는 당시 정부에서 '공기업민영화추진위원회'를 구성하는 등 체계적이고 본격적인 민영화 작업을 추진한 시기라고 할 수 있음.

- 한전, 국민은행, 한국통신, 포항제철 등 우량 공기업을 대상으로 한 국민주 방식 민영화는 주식의 대량공급으로 증권시장 침체라는 부작용을 초래함.
- 재정수입의 확보와 서민층의 재산형성 지원에 보다 높은 우선순위를 두어, 민영화의 본질적 목표인 '공기업의 효율성 제고'에는 소홀했다는 평가임.

-(제4차 민영화) 1993년 '작은 정부'를 표방하면서 시작된 제4차 민영화(대한중석, 한국비료, 외환은행 등)는 한국중공업, 가스공사, 국민은행 등 58개 공기업의 매각과 경영권 이양, 11개 기관의 통폐합이라는 원대한 목표를 제시했으나, 실제로는 22개 공기업의 경영권 이양과 지분매각에 그침.

- 대한중석, 한국비료, 외환은행, 한국이동통신, 데이콤 등 22개사의 경영권 이양 또는 일부 지분의 매각에 그쳤으며, '공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률'('97.8)을 제정함.

-(제5차 민영화) IMF 외환위기의 극복과정에서 1998년부터 시작된 제5차 민영화는 기존 정부조직이 아닌 '공기업민영화추진위원회'를 별도로 설치하고, 한국중공업, 한국통신, 한국전력, 가스공사, 담배인삼공사 등 11개 공기업과 55개 자회사에 대한 민영화 계획을 발표했음.

· IMF 외환위기라는 외부의 충격을 동력으로 삼아 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사, 대한송유관공사 등 8개사의 민영화에 성공했지만, 정권 후반기에 정책의 추진력이 떨어지고 노동조합 등 이해집단의 반발로 인해 한국전력, 가스공사, 지역난방공사 등 3개 공기업의 민영화는 부분민영화에 그침.

<표 4> '제5차 민영화' (1998년 이후) 계획 및 실적

대상기업	당초 계획 ('98년 공기업 민영화 계획)	추진실적			
		매각방법	매각 수익	완료 시점	인수업체
국정교과서	▪3년간 현행 가격·공급량 유지 조건 매각	▪경쟁입찰(86.5%)	460억원	'98.11	대한교과서
종합기술금융	▪정부지분, 자사주를 경쟁입찰 매각	▪경쟁입찰(10.2%) ▪증시매각(2.0%)	116억원	'99.1	(주) 미래와 사람
대한송유관	▪한국송유관(주)와 통합, '00년 실수요자에 매각	▪「투자계약서」에 의해 기존주주 인수(36.8%)	1,669억원	'00.4	기존 주주 (정유 4사)
포항제철	▪정부·산은 지분(26.7%)을 1인당 3% 한도로 매각	▪해외DR(18.5%, 3회) ▪자사주(8.2%, 3회)	2조 7,801억원	'00.10	소유 분산
한국종합화학	▪자산매각 후 청산. 남해화학은 농협에 매각	▪3회 유찰, 적자로 조기청산('01.12)	-	'00.11	(남해화학 →농협)
한국중공업	▪지분매각, 완전민영화, 우리사주제 도입	▪공모(24%) ▪경쟁입찰(36%)	4,290억원	'00.12	두산 그룹
한국통신(KT)	▪신주10% 전략적 제휴 ▪직상장후 해외공모, 우리사주 등 국내매각	▪해외매각(44.1%, 3회) ▪국내매각(29.5%, 2회)	12조 6,999억원	'02.5	소유 분산
담배인삼(KT&G)	▪'00년까지 정부 및 은행 지분 완전 매각	▪해외(39.7%, 3회) ▪국내(41.9%, 3회)	3조 513억원	'02.10	소유 분산
한국전력	▪발전과 송배전 분리, 발전·배전 민영화 ▪송전은 공기업 유지	▪**6개 발전 자회사 분리**완료('01.4). ▪노사정 공동연구단 연구('03.9~'04.5) 결과에 따라 노사정위에서 **배전부문 분할 중단권고('04.6)** → 산자부에서 권고 수용결정('04.6)			
한국가스공사	▪도입/도매부문 3개사 분할, 2개사 매각	▪**구조개편법 국회 제출('01.11)했으나 회기만료 폐기** ▪노사정 공동 해외사례 조사('03.6~10) ▪노사정 공동위원회 협의안 도출 → 관련법 국회 제출('06.10)했으나 회기만료 폐기			
지역난방공사	▪부천·안양사업소 분리·매각 후 '01년까지 51% 이상 지분매각	▪안양·부천사업소 LG에 매각 ▪**주민 반발·소송으로 상장지연**, 소송종결('04.1.12) ▪'07.9월 이후 현재까지 계속해서 **상장을 추진 중**임.			

자료: 기획재정부 홈페이지 (www.mosf.go.kr)

○ 기존의 5차례 민영화는 기대에 못 미쳤다[3]는 것이 일반적인 평가임.

- 그 이유는 (1)경제력 집중과 대기업 특혜시비에 대한 우려, (2)공기업 임직원과 노조 등 이해관계자의 반발, (3)증시의 규모와 자금력이 취약, (4)정부의 확고한 신념과 정책 추진의 일관성 부족 등의 장애물을 넘지 못했기 때문임.

- 첫째, 대형 공기업의 민영화를 추진하는 집권당이나 정부 관계자의 입장에서는 '경제력 집중'과 대기업에 대한 특혜라는 시선이 부담으로 작용함. 그리고, 인수자의 입장에서도 '특혜를 준다'는 비판 여론을 의식하지 않을 수 없음.
  - 이처럼 정치적 또는 경제적 여건이 해결되지 못함에 따라 민영화의 추진력이 떨어지고 민영화 실적은 저조해지게 됨.

- 둘째, 민영화로 인해 대규모 구조조정과 '고용 불안'에 직면하게 될 공기업의 임직원이나 노동조합 등 이해관계자의 직·간접적인 반발도 민영화를 지연시키고 민영화 실적을 저조하게 만드는 중요한 요소였음.
  - 국민을 대신하여 공기업을 감시하고 민영화와 경영혁신을 주도해야 할 국회의원은 관료나 전문경영인에 비해 지식과 정보가 부족하고, 공기업의 경영진은 자신의 이해를 앞세워 노조와 같은 입장에서 민영화에 소극적이게 됨.

- 셋째, 국내 증권시장의 규모가 취약하여 대규모 공기업의 주식을 인수할 자금여력이 충분치 못하다는 여건도 민영화 추진에 걸림돌로 작용하였음.
  - 포항제철 민영화에 활용된 국민주 방식의 경우, 국민의 재산형성이라는 좋은 취지에도 불구하고 증시침체로 연결되어, 민영화 효과를 반감시킴.
  - 한국전력이나 한국가스공사와 같은 대형 공기업의 매각이 자꾸 연기된 배경에는 취약한 증권시장도 한 원인이었음.

- 넷째, 민영화에 대한 국민의 이해와 합의를 이끌어내기에는 강력한 리더십과 확고한 신념, 그리고 정책의 일관성이 부족했다는 지적임.

3) 감사원, 『공기업감사백서』, 2002, pp.25~26

3. 민영화의 4가지 함정(trap)과 극복 방안

○ **앞에서 살펴본 5차례의 민영화 경험에서도 알 수 있듯이, 민영화 정책의 추진과정에서 흔히 빠지기 쉽고, 한번 빠지면 벗어나기 어려운 4가지 함정(①요금 인상, ②고용 불안, ③경제력 집중, ④증시 침체)과 그 극복방안을 아래와 같이 제시함.**

〈표 5〉 민영화의 4가지 함정과 극복 방안

4가지 함정	주요 내용	극복 방안
· 요금 인상	· 민영화된 사기업의 이윤극대화 논리에 의해 서비스의 요금이 올라가고 수준은 떨어진다.	· 별도의 규제기구 신설 · 경쟁 활성화와 경영효율화 · 보편적서비스 기금 신설
· 고용 불안	· 민영화 이후 경비절감을 위해 대대적인 구조조정과 인력감축이 불가피하며, 고용은 불안해진다.	· 경영혁신과 생산성 향상 · 정년퇴직 등 자연감소 활용 · 일정기간 고용보장(고용승계)
· 경제력집중	· 몇몇 대기업으로의 경제력 집중이 더욱 심해질 것이며, 전체 경제발전에는 오히려 해롭다.	· 국민주 방식, 황금株 제도 · 1인 소유지분한도 설정 · 기업들의 컨소시엄 구성 · 기관투자가 중심 安定株主制
· 증시 침체	· 거대 공기업의 지분 매각으로 물량이 늘어나 증시가 침체된다.	· 전환사채, 해외DR 발행 · 단계적 분할매각으로 물량을 분산시킴

1) 첫 번째 함정=요금 인상: "민영화 이후 사기업의 이윤극대화 논리에 의해 서비스 요금이 올라가고 취약지역의 서비스 질이 떨어질 수 있다"

- 최근 상수도사업 민영화와 관련하여 '하루 물값 14만원'이라는 수돗물 괴담이 유포되어 여론이 악화됨으로써, 정부의 민영화 추진의지를 위축시킴.

- 해법은 (1)요금규제와 서비스 표준, 경영의 투명성, 보편적 서비스를 포함하는 포괄적인 규제기구를 통해 직접 규제하거나, (2)경쟁의 활성화와 경영효율의 증

대를 통해 원천적으로 요금의 인상 요인을 제거하며, (3)도서벽지의 서비스는 (가칭)'보편적 서비스 유지기금'을 조성하여 보완하는 것임.

- "두 봉투 입찰시스템"(two envelope system)[6]을 활용하여, 서비스 수준과 요금 수준을 동시에 충족시키는 업체를 선정하는 것도 생각할 수 있음.

☆성공사례 1: 영국 BT(British Telecom)의 민영화時 통신관련 전담 규제기관(OFTEL; 통신위원회, Office of Telecommunication)을 신설[4]하여, 민영화된 BT가 부당하게 통신요금을 인상하거나 보편적 서비스의 수준을 저하시키지 않도록 감독함.

☆성공사례 2: 독일의 경우 우정사업의 개방과 경쟁을 강화함에 따라, 민영화(1995년) 이후 6년간 보통우편(20g 미만)의 요금이 인상되지 않았으며, 2002년에는 56센트이던 요금이 55센트로 인하됨. 그동안의 물가상승을 감안하면 요금이 15%정도 인하[5]된 셈.

★실패사례 1: 영국의 전력산업을 민영화하는 과정에서 발전부문을 2개의 시장지배적인 기업으로 재편함에 따라, 이들이 최대의 시장점유율을 무기로 도매전력시장에서 영향력을 행사하고 요금의 불안정을 초래함. 민영화 후의 경쟁환경 조성이 요금 안정화에 매우 중요한 요건임을 보여줌.

2) 두 번째 함정=고용 불안: "민영화 이후 경비를 절감하기 위해 대대적인 구조조정을 통해 인력을 감축할 것이며, 고용이 불안해질 것이다"

- 최근 촛불시위에 공기업 노조들이 적극 참여하여 '민영화 반대' 여론을 조성하고 있는 가장 큰 이유도 민영화 이후의 고용불안이며, IMF 외환위기 과정에서의 대대적 구조조정을 경험한 국민들도 이 고용불안을 걱정하고 있음.

4) 감사원, 『공기업감사백서』, 2002, P.28
5) 중앙일보 2008년6월13일자, 독일우정(DPWN) 부사장 인터뷰 기사
6) "두 봉투 입찰시스템"(two envelope system)이란 2개의 봉투에 '서비스 질'과 '가격' 조건을 각각 적어 넣어 입찰에 참가하도록 하고, 1차로 서비스 조건을 충족한 업체들을 걸러낸 다음, 2차로 가격 조건을 충족한 업체를 선정하는 단계적 입찰방식을 지칭함.

- 해법은 (1)무리한 구조조정과 인원감축 보다 업무의 프로세스와 분위기를 혁신하여 생산성을 올리는 것이 장기적으로 회사에 더 도움이 되며, (2)정년퇴직자와 명예퇴직자 등의 자연감소분을 채우지 않는 방식으로도 매년 3%~5% 정도 인력을 줄일 수 있으며, (3)필요하다면, 인수 후 몇 년 동안은 고용보장과 고용승계를 명시할 수도 있음. 고용불안을 조성하여 민영화 자체가 늦어짐에 따르는 손해 보다는 고용조정의 속도를 늦추는 것이 더 경제적임.

☆성공사례 1: 일본 정부는 우정민영화가 본격화되기 이전인 2003년10월에 '우정민영화 5원칙'이라는 큰 방향을 제시했는데, 그 가운데 '고용배려의 원칙'(직원들의 고용안정성을 충분히 배려한다)은 고용불안에 따른 임직원들의 반발을 조기에 해소함으로써, 민영화 작업의 순항에 기여함.

☆성공사례 2: 독일우정(DPWN)은 노조와의 협의를 통해 무리없이 인원을 감축함. 대부분은 퇴직한 직원의 자리를 채우지 않는 방식과 명예퇴직을 유도하는 방식으로 매년 1만명씩, 15년간 14만명을 감축함. 민영화 이후에 국가기관으로서의 비효율을 털어내는 것만으로도 생산성이 제고되었음.

☆실패사례 1: 영국 철도산업의 민영화 과정에서 누적 적자와 저수익 구조를 해소하기 위해 무리하게 인력감축과 경비절감에 매달리는 바람에 안전사고가 빈발하는 등 부작용을 초래함. (※반면, 일본국철의 경우 부채청산을 위한 별도법인을 설립하여, 신생 민영철도회사의 부담을 덜어준 바 있음.)

3) 세 번째 함정=경제력 집중: "민영화에 참여할 수 있을 정도로 지불능력이 있는 몇몇 대기업으로의 경제력집중이 더욱 심각해질 것이고 장기적인 경제발전에는 오히려 해가 될 것이다"

- '주인 있는 민영화'의 경제적 효율성과 긍정적 측면에도 불구하고, 민영화 반대론자와 이해관계자 집단에서는 '경제력 집중'의 폐해와 부정적 측면만을 강조함으로써 민영화를 지연시켜 왔음.

- 그러나, 민영화에서 논의되는 '주인 찾아주기'의 핵심은 소유권이 정부에서 민간으로 이전되는 현상 자체에 있으며, 민영화는 곧 경제력 집중이라는 등식이

바로 성립되는 것은 아님. 소유 집중 및 대주주 전횡의 문제는 민영화의 문제가 아니라 기업지배구조의 문제에 불과함[7].

- 해법은 (1)포항제철과 한국전력의 주식 매각에 활용했던 국민주 방식, (2)황금주(golden share)[8] 제도, (3) 한 기업이 최대한 소유할 수 있는 지분의 한도('소유지분 한도') 설정, (4)여러 기업이 하나의 컨소시엄을 구성, (5)연기금 등 기관투자가 집단에게 일정비율의 지분을 배정하고 일정기간 보유하게 하는 안정주주제 등의 다양한 방식으로 경제력집중의 우려를 해소할 수 있음.

☆성공사례 1: 포항제철은 '3%의 소유지분 한도'를 설정함으로써, 지배주주가 없는 소유분산型 민영화를 완료했으며, 민영화 이후의 경영실적도 크게 개선되었음.

☆성공사례 2: 1995년도에 이동전화(PCS)사업권을 부여할 때, 특정 대기업에 대한 특혜시비를 차단하기 위해, 컨소시엄을 구성하여 입찰하도록 하고, 중소기업의 경우에는 가산점을 부여하는 등의 우대조치를 한 바 있음.

★실패사례 1: 1957년도에 상업은행들을 민영화하였으나, 재벌의 금융독점 및 정경유착에 대한 국민의 불만을 초래하였음. 이를 빌미로 5.16 직후 군사정부가 재벌소유의 은행주식을 강제로 환수하였으며, 시중은행들이 재차 정부의 통제 하에 놓이게 됨.[9]

4) 네 번째 함정=증시 침체: "민영화로 인해 주식의 공급물량이 갑자기 늘어나게 된다면, 가뜩이나 허약한 증권시장이 오랜 침체에 빠질 수 있다"

- 1988년의 국민주 방식 민영화(포항제철과 한국전력)가 급격한 공급물량 증가로 증시 침체를 불러와 전체적으로 민영화 효과를 반감시켰다는 실패사례에 근거하여, 민영화 반대논거로 자주 활용되고 있음.

---

7) 삼성경제연구소(1997), 『민영화와 한국경제』, pp.35~36.

8) '황금주(golden share)'란 국가적 이익에 배치되는 기업이나 외국자본에 의해 국가의 주요 산업이 인수되는 것을 방지하기 위해 정부가 상징적으로 1주를 갖고서도 경영권지배가 가능한 특별권리를 행사할 수 있도록 한 제도를 지칭함.

9) 최병선, '민영화의 정치경제', 한국행정학보(1991), 제25권 제2호, p.476

- 증시부담을 최소화할 수 있는 다양한 해법이 제시되어 있는 바, 예를 들면, (1) 전환사채를 발행하여 시차를 두고 주식으로 전환하도록 하거나, (2)해외DR의 발행을 통해 국내 증시에 대한 부담을 덜어주는 등 매각물량과 매수여력을 분산하고 조절하여 증권시장에 대한 충격을 최소화할 수 있음.

☆성공사례 1: 한국통신의 경우, 2002년을 전후하여 해외매각 3회(44.1%)와 국내매각 2회(29.5%) 등 총 5회에 걸쳐 국내외로 분산, 매각함으로써 총70%의 지분을 무리없이 소화한 바 있음.

★실패사례 1: 포항제철('88.6)과 한국전력('89.5)이라는 거대 공기업의 주식을 일시에 국민주 형식으로 매각하고 상장함에 따라, 증시에 과다한 물량이 공급되어 증시가 침체되고 민영화 효과가 반감됨.

<표 6> 민영화의 함정과 성공 · 실패 사례

4가지 함정	성공 사례	실패 사례
요금 인상	· 영국 통신사업의 민영화時 별도의 규제기구(OFTEL)신설. · 독일 우정사업은 개방과 경쟁 활성화로 오히려 우편요금 인하.	· 영국 전력산업의 민영화時, 발전회사를 2개로 분할, 과점상태를 유지함으로써, 가격 불안정을 자초함.
고용 불안	· 일본 우정민영화時에 '고용배려' 원칙을 미리 천명, 불안감을 해소 · 독일 우정사업은 노조와 협의 하에 퇴직자 등 자연감소분 활용	· 영국 철도산업은 누적적자와 저수익 구조를 인력감축과 경비절감에만 의존함으로써, 안전사고의 빈발 등 부작용 초래.
경제력집중	· 포철 민영화時 3% 소유한도 설정 · '95년 이동전화(PCS)사업자 선정時 컨소시엄을 구성하여 입찰함	· 1957년 은행민영화는 재벌의 금융독점과 정경유착 논란을 초래하여, 군사정부의 은행주식 강제 환수의 빌미를 제공.
증시 침체	· 한국통신(KT) 민영화時에 총5회에 걸쳐 국내외에 분산 매각, 70%의 지분을 무리 없이 소화시킴.	· '88년, '89년에 포철과 한전이라는 거대 공기업의 주식을 한꺼번에 시장에 공급함으로써, 증시 침체라는 부작용을 초래.

4. 민영화 정책 성공을 위한 정책 제언

○ 새 정부는 '민영화의 함정(trap)'에서 하루빨리 벗어나야 함.

- 현 정부는 하루 물 값이 14만원이라는 수돗물 괴담, 즉 민영화로 인한 '요금 인상'의 함정에 빠져 있으며, 여기서 빨리 벗어나야 함.

- '요금 인상'의 함정에서 빠져나오는 방법은 앞에서 살펴본 바와 같이, 다양하게 존재하며, 요금인상 없는 민영화를 성공시킨 사례도 많이 존재함.
  - '고용 불안'과 '경제력 집중', '증시 침체'와 같은 다른 함정에도 걸려들지 않도록 충분히 검토하여 이에 대한 대응논리와 방안을 강구해야 함.

○ 정권 초기에 추진하되 목표를 합리적으로 설정하고 서두르지 않아야 민영화 정책의 성공가능성이 높아짐.

- 앞에서 살펴본 5차례의 민영화 중에서 4차례(1980년, 1987년, 1993년, 1998년)가 새로운 정권의 출범과 맞물려 있으며, 정권 초기에 과감히 추진하여 일부 성공을 거두긴 했지만 정권 말기에는 추진동력을 잃어버리기 일쑤였음.
  - 따라서, 여론의 지지가 높은 정권 초기에 추진[10]하되, 목표를 합리적으로 설정하고 지속적으로 추진해야 성공 가능성이 높아짐.
  - 일본, 독일의 우정사업민영화는 공사화부터 완전민영화까지 15년 이상 걸림.

○ 이해관계자로부터 독립적인 '민영화추진기구'[11]의 설립과 전폭적인 권한위임이 필요함.

---

10) "대중의 지지가 50-55% 이상일 때 대통령의 정책의제와 그 우선순위가 의회와 국가 엘리트들로부터 주목받을 수 있다" (Wallace Earl Walker, "Presidential Transitions and the Entrepreneurial Presidency of Lions, Foxes, and Puppy Dogs", *Presidential Studies Quarterly 23(1)*, 1993, p.58)는 전문가들의 지적도 있듯이, 정권 초기의 국민적 기대감을 바탕으로 개혁을 추진하는 것이 정책의 성공가능성을 높인다.

11) 특히 <u>주무부처에게 공기업 민영화의 실무를 맡기는 것은 민영화를 어렵게 하는 요인이 될 것</u>이다. 재경부 국고국이 공기업 주식매각에 대한 모든 권한을 가지든지 아니면 제3의 민영화기구(동독 공기업 민영화를 성공적으로 추진한 THA 같은 독립기구)를 만들어 위임함으로써 매각이 효율적으로 추진될 것이다. 이는 이미 1993년의 민영화계획이 차질을 빚었을 때에도 누누히 지적되어 온 내용이었다. (송대희 (1998), p.14)

- 대통령직속으로 민영화추진TF를 신설하고, 민영화특임장관을 임명하여 민영화 업무를 전담하도록 해야 정책의 추진력이 생기고, 성공가능성이 높아짐.
  · 일본은 우정사업을 담당하는 총무성과 별도로 내각부(우리의 '총리실') 산하에 '우정민영화준비실'을 설치하고, 우정민영화담당장관을 임명하여 전담케 함.
  · 반대로, 지난 2003년말 통과된 일본 도로공단의 민영화에는 '국토교통성'의 입김이 강하게 작용하여, 결국 '미완의 개혁'에 그침.

○ 지분 매각을 통한 소유권 이전도 중요하지만, 그 이후의 경쟁환경 조성과 경영행태 변화가 민영화의 성패 여부를 좌우함.

- 영국의 전력산업 민영화가 저평가되는 이유는 발전부문을 2개 회사로 분리하여 과점化함으로써, 이들이 전기요금을 인상시키는 빌미를 제공했기 때문임.
  · 1981년부터 시작된 4개 시중은행(한일은행, 제일은행, 신탁은행, 조흥은행)의 민영화가 저평가[12]받는 이유는 민영화 이후에도 여전히 정부가 은행장 임명과 기타 경영에 간섭함으로써 경영실적이 개선되지 않았기 때문임.

○ 민영화된 독점공기업이 요금을 불합리하게 인상하지 못하도록 공익적 규제 장치를 준비해야 함. ('요금 인상'의 함정에서 벗어나기)

- 사업의 특수성에 맞도록 가격이나 품질, 환경보호 등 여러 차원에서 특별히 규제하게 될 사항을 미리 고지하는 것이 민영화에 참여하는 국내외 투자자들로 하여금 예측가능성을 갖게 해주는 조치일 것임.
  · 영국의 통신사업 민영화 당시에 별도의 독립규제기구인 'OFTEL'(통신위원회, Office of Telecommunication)을 신설하여, 민영화 이후의 요금 인상이나 품질 저하를 사전에 방지함.

○ '경제력 집중'과 특혜 시비에 휘말리지 않도록, 투명한 매각절차와 경쟁 입찰방식 등 민영화 추진과정 하나하나에 세심한 주의를 기울여야 함.

12) 최종원(1994)의 연구 결과('공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구', 『한국개발연구』, 제16권 제1호)에 따르면, 시중은행의 민영화 효과가 부정적으로 나오게 된 원인으로서 민영화 이후에도 계속되고 있는 정부의 경영간섭이 지적됨.

- 1980년 대한석유공사(유공, SK), 1994년 한국이동통신(SK 텔레콤)을 인수하여 사업다각화와 규모 확대에 성공한 SK그룹의 사례처럼, 공기업 민영화는 새로운 도약의 기회가 되기도 하지만, 절차의 투명성과 결과의 정당성을 확보하지 못할 경우 자칫 특혜시비에 휘말릴 소지가 있음.

○ '증시 침체'의 예방을 위해, 최적의 매각 방식과 시기를 설정해야 함.

- 1988년 포항제철, 1989년 한국전력의 주식을 국민주 형태로 다수의 서민들에게 배정했으나, 국민의 재산형성을 지원한다는 좋은 취지에도 불구하고, 주식의 대량공급으로 증권시장이 침체되는 부작용을 초래함.
  - 증권시장을 면밀히 검토하여 분할 매각, 단계적 매각, 블록딜(Block Deal)[13], 전환사채 발행 등 다양한 매각 방식과 분산된 물량 공급을 활용해야 함.

○ 민영화의 기본 취지를 인력 감축을 통한 경비절감('고용불안') 보다는 서비스의 효율성 제고에 맞춰야 함.

- 공공부문 혁신과 민영화 정책의 궁극적인 목표는 '보다 적은 비용으로 보다 많은 서비스를 제공하는 정부'를 만드는 것이어야 함. 즉, 공공부문의 기능과 역할을 재조정하여 생산성을 높이는, "질적으로 작은 정부"[14]를 만들어야.

○ 정부의 역할과 민영화 범위를 명확히 제시해야 국민들과 공기업 임직원들의 불안감이 최소화될 것임.

- '어디까지, 그리고 언제까지 민영화할 것인지'의 민영화 원칙을 분명히 제시해야 함. 최근 여당에서 '종(縱)적·순차적 민영화'[15] 원칙을 피력한 바 있음.

---

13) '제한된 매수자를 대상으로 하는 대량매매'를 지칭함.
14) 김병섭(2008),'국민이 행복한 국가로의 혁신' [행정포커스]73권1호, 한국행정연구원, p.39
15) "공기업을 횡(橫)으로 세워 'A사=3년 내 민영화, B사=5년 내 통폐합' 식으로 전체 마스터 플랜을 마련해 밀고 나갈 그럴 경우 저항도 심하고 여러 문제가 생긴다. 나는 공기업을 종(縱)으로 세워 민영화하자는 것이다. 민영화 효과가 확실한 회사부터 차례로 하면 된다." ".....한전처럼 민영화해 놓고 요금은 계속 정부가 관여하면 뭐하러 하나." (한나라당 임태희 정책위의장 인터뷰 기사, 중앙선데이, 7월6일자)

< 참고자료 >

감사원(2002), 『공기업감사백서』
경제기획원(1988), 『공기업백서』
김재홍 외(1994), 『민영화와 규제완화』, 한국경제연구원
대통령직인수위(2008), 『인수위백서』, 제17대 대통령직인수위원회
백평선(2000), 『공기업민영화 -이론과 실제-』, 연세대학교 출판부
삼성경제연구소(1997), 『민영화와 한국경제』, 삼성경제연구소
소병희(2007), 『정부실패』, 삼성경제연구소
송대희(1998), '공기업개혁의 중간평가와 향후 정책방향', 공기업학회
조창현(1999), 『공익산업민영화의 국제비교와 시사점』, 산업연구원
조창현 외(2001), 『네트워크산업 민영화 과정에서의 경쟁과 규제』, 산업연구원
최병선(1991), '민영화의 정치경제', 『한국행정학보』, 제25권 제2호
최종원(1994), '공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구', 『한국개발연구』, 제16권 제1호
野村 健太郎(2007), 『郵政民營化の焦點』(김동열 역, 『우정사업민영화, 작은 정부는 가능한가?』, 2008)

기획재정부 홈페이지(www.mosf.go.kr) 및 '공공기관' 홈페이지(www.alio.go.kr)
행정안전부 홈페이지(www.mopas.go.kr)
중앙일보, 2008년6월13일자, 독일우정(DPWN) 부사장 인터뷰 기사
한국경제신문, 2008년6월19일자, 6면
중앙선데이, 2008년7월6일자, 한나라당 임태희 정책위의장 인터뷰 기사

□ 작성 : 경제연구본부 실물경제실 김동열 (3669-4112, dykim@hri.co.kr)

□ 총괄 : 경제연구본부 본 부 장 유병규 (3669-4032, bkyoo@hri.co.kr)

HRI 經濟 指標

主要 經濟 指標 推移와 展望

주요 경제 지표 추이와 전망

			2002	2003	2004	2005	2006	2007(P)	2008(E)
국민계정	경제성장률 (%)		7.0	3.1	4.7	4.2	5.1	5.0	4.9
	최종소비지출 (%)		7.6	-0.3	0.4	3.9	4.8	4.7	3.5
	민간소비 (%)		7.9	-1.2	-0.3	3.6	4.5	4.5	3.4
	총고정자본형성 (%)		6.6	4.0	2.1	2.4	3.6	4.0	4.3
	건설투자 (%)		5.3	7.9	1.1	-0.2	-0.1	1.2	2.8
	설비투자 (%)		7.5	-1.2	3.8	5.7	7.8	7.6	6.5
대외거래	경상수지 (억 $)		54	119	282	150	54	60	-10
	통관기준	무역수지 (억 $)	103	150	294	232	161	146	60
		수출 (억 $)	1,625	1,938	2,538	2,844	3,255	3,715	4,330
		증가율 (%)	(8.0)	(19.3)	(31.0)	(12.0)	(14.4)	(14.1)	(16.6)
		수입 (억 $)	1,521	1,788	2,245	2,612	3,094	3,568	4,270
		증가율 (%)	(7.8)	(17.6)	(25.5)	(16.4)	(18.4)	(15.3)	(19.7)
기타	소비자물가 (평균 %)		2.7	3.6	3.6	2.8	2.2	2.5	3.8
	실업률 (%)		3.1	3.4	3.7	3.7	3.5	3.2	3.3
금융	원/$ 환율 (평균, 원)		1,253	1,192	1,145	1,024	955	929	995
	국고채금리 (평균 %)		5.8	4.6	4.1	4.3	4.8	5.2	5.0