

바람직한 공기업의 민영화 방향

이주선 · 한국경제연구원 연구위원, 법경제학

본고는 공기업의 민영화를 잘 추진하고 있는 영국의 민영화 성과와 교훈을 살펴보고, 우리나라의 제4차 민영화 계획의 부진 이유도 규명하였다. 이러한 영국의 성공적인 민영화 경험과 우리나라의 문제점을 감안해볼 때, 우리나라의 향후 민영화는 다음과 같은 방향으로 추진되어야 한다. 첫째, 경제적 효율성 측면에서 파급 효과가 클 대규모 정부투자 기관들을 포함하여 현 민영화 계획을 확대·변경하며, 이 계획을 장기적·지속적으로 추진할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 둘째, 정부의 관료들이나 부처 이기주의적 접근에 대한 적절한 제어를 위한 새로운 민영화 추진 기구를 구성하여, 여러 가지 민영화를 둘러싼 유착의 가능성과 갈등의 배제, 그리고 여러 이익 집단들의 반발 등에 대처해야 한다. 셋째, 주인있는 민영화 원칙을 위해서 대규모 기업 집단의 참여가 불가피한데, 이로 인한 경제력 집중의 우려와 이에 대한 반발에 대처할 수 있는 충분한 대책이 미리 강구되어야 한다. 넷째, 성공적인 민영화를 위해서 현재의 무리한 민영화 일정을 재검토하고 적절한 수의 공기업들을 지속적으로 민영화해나가야 한다. 다섯째, 주인있는 민영화뿐만 아니라 민영화된 공기업이 처하는 시장 환경 개선에 최선을 다해야 한다. 즉, 기업이 처한 환경을 경쟁적으로 만들어 민영화의 진가가 드러날 수 있도록 규제 완화와 경쟁의 토대 구축 및 유도 시책이 이루어져야 한다.

민

영화란 국가 또는 공공 단체 등이 소유하는 공기업의 법적 소유권을 주식 매각 또는 계약 등을 통해서 민간 부문에 이양하는 것을 의미한다.” 그러나 이는 단순한 소유권의 이전만을 의미하는 것이 아니라 기업의 의사결정권의 주체를 이전하는 과정으로 이해되어야 한다. 민영화의 목적은” 각 국

민 경제가 처한 현실에 따라 다양하지만 국민 경제의 효율성 제고가 그 가운데 가장 중요한 목적이다. 이 목적을 실현하기 위한 중간 목표 또는 수단으로서의 민영화는 각 국민 경제가 가지는 독특한 제약 조건들에 의해서 그 대상과 범위가 결정된다. 따라서 모든 제약 조건들에 대한 충분한 고려 후에 민영화의 다양한 방법들이 선택되는 것은 성공적인 민영화의 지름길이다.

본고는 영국의 민영화 과정에 대한 검토를 통해서 각 제약 조건들이 어떻게 극복되었고 민영화의 성과와 교훈은 무엇이었는가를 살펴본다. 또한 우리나라에서 현재 추진 중인 제4차 민영화계획 추진의 경과와 실적을 개관함으로써 그 제약 조건들이 어떠

- 1) 오늘날 민영화라는 용어는 구소련을 비롯한 사회주의 국가들이 계획 경제 체제 하에서 국가 또는 공공 소유로 운영해오던 경제의 여러 분야를 시장화하는 과정과 시장 경제 체제 하의 나라들이 경제적, 정치적 또는 여타 다른 이유들로 인해서 공기업으로 운영하던 기업들을 그 효율성의 제고를 위해서 민간에 매각하는 과정을 지칭하는 데 사용되고 있음. 본 고에서 논의되는 민영화는 후자의 것임.
- 2) 민영화의 목적들은 공기업의 효율성 제고, 재산권 민주주의의 확립, 국내 자본 시장의 육성, 세정 수입의 확보, 정부 규모의 축소 등으로 다양함. 보다 상세한 민영화의 목적에 대해서는 강신일(1994) p.17 참조.

한 것들인가를 규명하여, 성공적인 민영화의 달성을 위해서 취해야 할 바람직한 정부 정책의 방향을 제시하고자 한다.

영국의 민영화 경험과 교훈

영국은 제2차 세계대전 이후 노동당 정부가 집권한 1945년부터 1951년 사이에 급격한 경제의 국유화를 진행하였고, 1979년 보수당의 대처 행정부가 들어설 때까지 이 추세는 거의 4반세기에 걸쳐서 멈추지 않았다. 대처 행정부가 출발하던 1979년 영국의 공기업들은 GNP의 10.9%에 달하는 180억 430만 파운드를 생산하고, 전체 노동력의 8.1%인 206만 5,000 명을 고용하며, 총고정 자본스톡의 17.2%에 해당하는 1,040억 1,000만 파운드를 보유하고 있었다. 공기업들의 영역은 공익 산업이라 불리워지는 전기, 통신, 가스, 수도는 물론 철강, 항공, 자동차, 조선, 금융 및 석유 산업을 망라하고 있었으며, 그 기업수는 46 개에 이르고 있었다. 또한 모든 공기업들의 설립 목적은 사회적 후생의 극대화였고, 의회, 행정부 그리고 독점 및 합병위원회(MMC: Monopolies and Merger Commission) 등은 법적·행정적 감시와 재정적인 규제를 통해서 이 목적을 달성하고자 하였다. 그러나 의회나 정부의 개입은 기업의 목표 등 대략적인 것들에 국한되고 일상적인 기업의 운영은 개별 공기업의 관리자들에 의하여 이루어지도록 만들어진 공기업 운영 원칙

들이 잘 작동하지 않았고, 이를 개선하기 위한 여러 가지 처방들은 현실성의 결여로 시행이 어려웠다.³⁾ 70년대 말까지 대부분의 공기업들은 적자 재정 상태를 지속적으로 시현하고 있었고 여러 가지 효율성 제고를 위한 방안들의 시행도 효과가 없자, 마침내 1979년 대처 행정부는 공기업과 정부와의 관계의 근본적인 변화가 공기업의 비효율성 문제의 해결책이라는 결론에 도달하였고, 그 가장 직접적인 방법으로서 소유권의 민간 이양을 의미하는 민영화를 급격히 추진하였다.

실로 영국 민영화의 출발점은 기업들의 국유화를 근간으로 하는 전후 경제 체제에서의 일대 전환을 의미하는 정치적·경제적 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 이러한 전환의 정점에는 공기업의 비효율성으로부터 초래된 영국 경제의 지속적인 침체라는 경험적 사실이 토대하고 있다. 비록 여러 가지 민영화에 대한 검증된 논리나 방법론이 존재하지 않았을지라도 사적 소유와 영리 추구를 근간으로

3) 실제로는 공기업의 목표 등 일반적인 원칙들에 대한 설정 및 통제는 거의 없고 일상적인 공기업의 운영에 대한 간섭만이 행정부로부터 이루어지고 있음이 밝혀지자 의회는 행정부가 가지고 있는 공기업에 대한 통제권을 정책평의회(Policy Council)라는 또 하나의 경영 기구를 설립하여 이양함으로써 해결하자고 제안함. 그러나 이 제안은 공기업의 의사 결정 구조를 더욱 복잡하게 하여 경제적 효율성을 보다 더 저해할 우려가 있다는 이유로 시행되지 못하였음.

하는 사기업 체제는 기업의 내부적 인센티브의 제고, 경쟁 또는 잠재적 경쟁의 존재, 그리고 소유권의 명시로 인한 소유자와 경영자 간의 감시 및 통제 기능을 정상화시키는 메커니즘의 작동 등을 통해서 경제적인 효율성을 높인다는 시장 경제 체제의 우월성에 대한 확신이 민영화의 이데올로기적 배경이 되었다고 할 수 있다.

그러나 영국 정부는 동시에 모든 기업들의 민영화를 추구하기 보다는 점진적인 민영화의 방식을 택하였다. 즉, 아무런 민영화의 선례나 검증된 이론들이 존재하지 않는 상태에서 경제에 미치는 영향이 작은 공기업들부터 민영화하고, 그 효과들과 부작용들을 점검함으로써 민영화 과정에서의 시행 착오를 최소화하고자 하였던 것이다.

민영화의 제1단계는 1979년부터 1983년 사이에 우선 규모가 작고 이미 민간 기업들과 경쟁 상태에 있던 기업들 - Associated British Port(항만 관리), British Aerospace(항공기 및 항공기 부품), Britoil(북해 유전 탐사와 원유 생산), Cable and Wireless(통신), National Freight(도로 운송)와 British Petroleum(석유)-의 주식에 대한 매각을 통해서 이루어졌다. 사실 이들 공기업들의 민영화로부터의 수입은 연평균 5억 파운드에 불과했다. 그러나 이 시기에 대처 행정부는 효율성 제고와 재정 수입의 증대를 민영화의 목표로 하고 있었기 때문에, 민

영화 대상 기업들 가운데 효율성 증진 가능성이 크고 상대적으로 민영화에 대한 종사자들의 반발이 클 수 있는 업체들에 대해서는, 당해 기업 종사자들에게 저렴한 가격으로 주식을 매각하는 반면, 내부적 효율성의 증진에 한계가 있을 것으로 보이는 공기업들에 대해서는 경쟁 입찰을 통해서 재정 수입을 증대시키는 정책을 추구하였다. 한편, 대처 행정부는 이 기간 동안 민영화 대상에서 제외되었던 여타 독점적 공기업들에 대해서는 재정에 대한 엄격한 제약을 가하여 경영 합리화를 유도하는 정책을 추구하였다.

제2단계 민영화는 1983년부터 1987년에 걸쳐서 Enterprise Oil(석유 탐사와 생산), Jaguar(자동차), The Trustee Savings Bank(은행), British Airways(항공) 그리고 Rolls-Royce(항공기 엔진) 등 경쟁적 공기업들의 매각과 독점적 공익 산업들 가운데 British Telecom(BT)과 British Gas(BG)의 50% 이상 주식을 소액 투자자들에게 판매하는 방법으로 이루어졌다. 이 시기의 민영화는 정부의 차입을 더이상 늘리지 않는다는 거시 경제 정책에 제약되어 있던 공기업들의 투자 자원 마련과 만성 적자 상태에 있던 재정 수지를 개선하는 두 가지 정치적 효과를 가지고 있었다. 또한 이 시기에는 대규모 독점 공익 산업들이 특정 개인이나 기업들에 의해서 인수되는 것이 경제력 집중과 분배적 정의 측면에서 바람직하지 못하다는 반발을 무마하기

위해서 국민주 방식으로 민영화를 추진하였다. BT의 민영화로부터 채택된 국민주에 의한 소액 투자자 위주의 민영화 방식은 이후 영국의 민영화 과정의 전형으로 자리잡았으며, 앞에서 언급한 제2단계 민영화 기업들 가운데 Enterprise Oil과 Jaguar를 제외한 여타 기업들도 다 이 방식으로 민영화가 이루어졌다. 소액 투자자들을 유인하기 위한 광고, 실제 가격보다 낮은 매도 가격의 설정, 소액 투자자에 대한 배정 비율의 확대 그리고 장기 보유자들에게 대한 우대제도의 실시 등을 통해서 이 방식에 의한 민영화는 바람직하게 정착되었다. 이러한 변화는 1985년 이전에는 재정 수입을 극대화할 목적으로 매수 제의(Tender offer)와 다단계 입찰을 통해서 민영화를 시행하였으나, 그 이후 이익 집단들과 일반 국민들의 반발이 증폭되자 정치적·배분적 목표들에 비중을 두는 방향으로 민영화의 방법들을 바꾼 것을 의미한다. 또한 BT의 민영화는 경쟁을 도입하는 산업의 재편 과정(Restructuring)을 거칠 것인가가 주요 쟁점이었는데, 경영진과 종업원들의 반발을 제거하기 위해서 先 민영화 後 경쟁 도입의 수순을 밟았다. 독점 상태의 민영화에서 초래될 수 있는 배분적 효율성의 문제를 해결하기 위해서 BT의 민영화시에는 Oftel(Office of Telecommunications)을, BG의 민영화시에는 Ofgas(Office of Gas Supply)를 설립하여 기존의 '공기업+독점+규제' 상태를 '민

간 기업+규제'의 상태로 전환하였다. 이들 규제 기관들은 전통적인 투자 보수율 규제보다는 직접적으로 가격을 규제하는 RPI-X 방식의 규제를 행하여 규제 하에서도 내부적인 인센티브를 제고하여 효율성을 증진시키고자 하였다.⁴⁾

민영화의 제3단계는 1987년에 시작되어 1991년까지 마무리되었으며 British Steel(철강), British Airports Authority(공항 관리), 그리고 공익 산업 가운데 전력과 수도 산업의 민영화가 있었다. 이 제3단계 민영화 작업도 그 기업 또는 산업의 조직 구조에 따라 제2단계 민영화의 방법을 그대로 답습하였다. 그러나 전력 및 수도 산업의 민영화 과정은 통신이나 가스 산업과는 달리 산업의 재편 과정으로부터 시작되었다. 경쟁의 도입이 목표였던 전력 산업의 경우, 독점 상태에 있던 CEGB (the Central Electricity Generating Board)를 분리하여 2 개의 비핵발전 회사와 1 개의 핵발전 회사로 나누고, 발전·송전·배전의 수직적 통합 상태를 해체하여 송전 회사를 분리시키고, 배전은 지역별로 12 개 배전 회사를 설립하

4) 투자 보수율 규제와 RPI-X 방식의 가격 규제의 특성과 장단점에 대하여는 Averch and Johnson (1962), Lewis and Sappington(1989), Braeutigam and Panzar(1989)를 참조하고 영국의 민영화 과정에서 도입된 규제 제도의 자세한 내용에 대해서는 김대환(1994), Vickers and Yarrow(1988) 참조.

여 분리시켰다. 분리된 12 개 배전 회사들은 송전 회사의 지분을 균등히 소유하고 발전 회사들과 대수요처에 대한 전력 공급에 있어서 경쟁자의 위치에 있게 되었다. 그러나 산업 구조의 재편에도 불구하고 유효 경쟁을 촉진하고 독점의 폐해를 축소하기 위해서 Offer (Office of Electricity Regulation)를 설립하여 규제를 시행하였다. 수도 산업의 경우, 산업 재편의 목적은 직접적인 경쟁의 도입보다는 공기업들의 공통적인 의무였던 환경 규제와 수도 서비스 공급을 분리하고, 각 지역 수도 회사들간의 비교에 의한 경쟁(Competition by Comparison)을 촉진하는 데 주안점이 두어져 있었다. 수도물의 질 개선 압력에 기인한 대규모 투자가 요구되는 상황에서 민영화가 가져올 수 있는 과소 투자의 가능성에 대한 우려는, Ofwat(Office of Water Services)가 가격 책정시 투자를 실제로 시행하는 지역 수도 회사들이 소비자들로부터 충분한 투자 재원을 확보할 수 있도록 보장함으로써 해소하였다.

민영화의 과정에는 거센 반발이 있었다. 야당인 노동당의 이데올로기적 차원에서의 반대, 노조와 기존 공기업 경영층의 조직적인 반발, 그리고 경제력 집중과 외국 기업 또는 외국 정부의 영국 기업에 대한 영향력 확대에 반대하는 국민 정서 등으로 인해서 대처 행정부의 민영화 정책은 제약되고 있었다. 이러한 제약 요인들을 극복하는 방법으로 영국 정부는 다

양한 민영화의 방법들을 조합하여 사용하였다. 예컨대, 안정적인 고용의 보장을 요구하는 노조의 반대에는 종업원들에게 일정 부분의 주식을 무상 또는 저렴한 가격에 공급하는 방법으로, 기존 공기업 경영층이 두려워하는 자신들의 입지나 이익의 축소로 인한 반발에 대처하기 위해서는 공기업의 분리나 경쟁의 도입을 늦추는 가운데 소유권을 이전하는 방안을, 경제력 집중을 우려하는 국민적 정서에는 국민주를 통한 민영화주의 보유 확산을 통해서 그 제약 요인들을 극복하는 태도를 취하였다. 국영 기업의 매각으로 인해서 장기적으로 세입의 확보가 어려워진다는 야당의 반대 에 대해서는 경쟁 입찰, 다단계 매각 등 매각 방법들의 다양한 조합을 통해서나 해당 공기업들이 민간 부문에서 활성화되면 그들이 내는 세금의 증가를 통해서 재정이 건실해진다는 논리로, 적대적인 외국 정부의 영국 기업들에 대한 소유권 장악을 우려하는 여론에는 특별주(Golden Share)를 영국 정부가 보유하여 민영화된 기업의 소유 및 의사결정권의 이전에 대하여 정부가 일정한 권한을 행사하도록 함으로써 대응하였다. 이러한 민영화의 방법들은 모두 고유한 장단점을 가지고 있으므로 제약 조건들 가운데 어떠한 것들이 민영화의 가장 큰 장애가 되느냐에 따라서 여러 가지로 조합하여 사용되었다. 이렇게 다양하게 분출하는 여러 이익 집단의 이해 관계를 조정하기 위해 선택되는 방안들은 민영화의

초기 단계에는 그 효과를 축소시키는 역할을 할 수도 있다. 그러나 민영화의 공적 부분이 가지고 있는 複대리인의 문제(Double Agency Problem)의 한 단계를 끊어버림으로써 소유권의 불명확성으로부터 초래되는 유인 결여의 문제를 완화할 수 있으며, '공기업+독점+규제'의 형태로 이루어져 있는 네트워크 산업들에는 경쟁을 도입할 수 있는 토대를 마련한다는 의미에서 그러한 단기적인 효율성의 상대적으로 작은 개선 효과는 감수될 수 있다.

실제로 영국의 민영화 결과들에 대한 경험적 연구들은 많지 않다. 그러나 영국의 전력 산업에 대한 김상권(1995)의 연구는 민영화 이후 경쟁이 도입된 발전 부문에서는 45%의 인원 감축이 있었고, 송전과 배전 부문에서는 각각 20%와 13%의 인원이 감축되었으며 종업원 1인당 노동 생산성은 80%를 상회하는 향상이 있었던 것으로 보고하고 있다. 또한 同연구는 민영화 이후 산업용(대량 구매자) 전력 요금이 지속적인 인플레이션에도 불구하고 대단히 안정된 수준을 유지하였으며, 정전 시간은 민영화 이전인 1989~90년에는 221.5 분이었으나 1993~94년에는 95.7 분으로 대폭 축소되어 서비스의 질도 향상된 것으로 나타났다고 보고하고 있다. BT에 대한 Kwoka(1993)의 연구는 민영화의 통신망의 현대화, 1992년까지 10%의 종업원 감축, 그리고 1984년 17.5%이던 수익률을 1987년에

는 21.4%로 상승시킴으로써 효율성의 향상이 있었음을 보여주고 있다. 이외에도 Vickers와 Yarrow(1991)는 민영화의 성과가 경쟁 산업의 경우에는 대단히 명확하게 나타나고 있다는 사실을 보고하고 있다. 이들은 또한 민영화의 효율성에 관한 효과가 명확하지 못하다는 Bishop과 Kay(1988), 그리고 Yarrow(1989)의 연구가 주요 공익 산업들이 민영화 후 얼마 지나지 않아서 그 경험적인 연구를 진행함으로써 민영화의 효율성에 대한 효과가 미미하다는 결과를 얻었음을 밝히고 있다. 그러나 Donahue(1989)의 연구는 경쟁의 촉진이 없는 단순한 민간으로의 소유 이전은 경제적 효율성에 대한 효과가 불명확하게 나타남을 보고하고 있다.

지금까지의 영국의 민영화 과정과 제약 조건들의 극복 과정 및 그 성과에 대한 검토는 다음과 같은 교훈들을 우리에게 주고 있다. 첫째, 민영화는 대체 행정부의 시장 경제 체제의 효율성에 대한 신뢰를 토대로 정치적인 선택에 의해서 시작되었다. 이는 민영화가 단순한 경제 논리에 의해서가 아니라 정치적인 환경에 의해서 심각하게 영향을 받으며, 따라서 정치적 제약 요인들에 대한 충분한 고려만이 성공적인 민영화의 지름길임을 보여주는 것이다. 둘째, 여러 이익 집단들의 반발을 해소할 수 있는 다양한 민영화 방법의 채택은 정치적인 부담을 완화하여 민영화의 지속적인 추진과 보다 적극적인 민영화 방법의 수용도

가능하게 하는 역할을 한다. 셋째, 소규모 경쟁 산업으로부터 대규모의 독점적 공익 산업으로 민영화의 점진적인 이행을 통해서 민영화 초래할 수 있는 여러 가지 문제점들을 검토·보완함으로써 민영화 과정에서 야기될 수 있는 부작용들을 최소화하였다. 넷째, 독점 산업의 민영화시에는 독자적인 규제 기구들을 신설하여 독점으로 인한 배분적 효율성의 저해를 막고 경쟁 도입의 가능성을 모색하고자 하였다. 다섯째, 경쟁의 도입이 효율성을 증진할 수 있다고 판단되는 경우에는 민영화 이전에 산업 구조 재편을 시행한 후 민영화를 시행하였다. 여섯째, 항상 50% 이상의 주식을 매각하여 단순한 소유권의 이전뿐만 아니라 민영화된 기업의 의사결정권을 완전히 이양함으로써 공기업이 가지는 정치적인 부담이나 복대리인의 문제와 같은 본질적 비효율성을 제거하도록 하였다. 일곱째, 규제의 방법도 전통적인 투자 보수율 규제 대신 가격에 대한 직접 규제를 시행하여 인센티브를 제고하고자 하였다.

그러나 영국의 민영화 과정에서 양산된 규제 기관들의 역할을 우리는 주시해야 한다. 비록 그것들이 배분적 효율성을 증가시키고 사후적으로 경쟁을 도입하기 위해서 설립되었다고 하지만 규제 기관으로서의 속성을 벗어날 수 없을 것으로 보인다. 오늘날 각국이 규제 제도의 기술적인 측면의 개량으로는 경제적 효율성을 달성할 수 없다는 결론에 도달하여

규제제도 자체를 폐지하는 추세를 생각한다면, 향후 영국의 규제된 민간 기업들은 경쟁의 도입과 규제의 철폐를 위한 새로운 재편에 직면하게 될 가능성이 높다. 또한 이익 집단들에 대한 정치적 배려로 인한 부작용의 가능성도 존재한다. 종업원들이 주주로서 일정한 비율의 주식을 보유하게 됨으로써, 규제된 독점 내지 과점 기업들의 경우 경쟁의 도입이나 여타 효율성 증진을 위한 조치들에 이들이 더욱 강렬하게 반대하게 될 우려가 있다. 이러한 여러 가지 규제된 민영화 기업들이 가지는 제약 조건들을 어떻게 극복할 수 있을 것인가가 영국 민영화의 장기적인 성패를 좌우하는 요인들이 될 것이다.

우리나라의 제4차 민영화계획 추진 실적과 문제점

1993년 12월 29일 정부는 대통령의 지시에 따라 공기업 민영화 및 기능 조정 방안이라는 통산 네번째의 민영화 계획을 발표하였다. 이 민영화 계획은 경영권을 실질적으로 민간에 이양하여 경영의 효율성을 제고하는 것을 목표로 하고 있고 증시 상황, 종업원의 고용 안정 문제, 경제력의 집중에 대한 우려 그리고 민영화 과정의 공정성 문제들을 민영화의 장애 요인들로 인식하고 있으며, 경쟁 원리에 입각하여 증시 매각, 장외 매각 그리고 일반 경쟁 입찰 등의 방법들을 사용하는 대신 제3차 민영화시 증권 시장의 침체를 불러왔다고 비난받고 있었던 국민주 방식의 사용을 민영

화 방법들 가운데 사실상 배제하고 있다. 또한 同계획은 국민은행, 국정교과서를 포함하는 8 개 정부 투자 기관, 1 개 정부 출자 기관 그리고 52 개 정부 투자 기관 자회사를 합한 총 61 개 공기업의 민영화를 1998년까지 완수할 것을 목표로 하였으며, 이는 전체 공기업 133 개 가운데 약 45%에 달하는 공기업의 민영화를 단기간에 이룩하려는 것을 의미한다.⁵⁾ 특히, 전체 민영화 대상 기업의 70%를 차지하는 43 개 기업에 대한 민영화를 1994년도에 완료한다는 일정까지도 제시하고 있다. 민영화 조치는 대상 공기업들 가운데 정부 투자 기관들과 정부 출자 기관 그리고 30 개 정부 투자 기관 자회사들의 경영권을 민간에 이양하고, 나머지 22 개 자회사들에 대해서는 정부 보유 지분을 매각하는 형태로 진행할 계획이었다.

그러나 1994년도 민영화의 추진 실적은 동년도 민영화 대상 공기업 31 개 가운데 13 개 기업이 민영화되어 계획 대비 약 40%의 민영화 완료라는 부진한 결과를 초래하였다. 이를 자세히 살펴보면, 경영권 이전 대상 13 개 공기업들 가운데 대한중석과 한국비료 등 5 개 기업만의 경영권 이양이 완료되었고, 일부 지분 매각 대상 22 개 가운데 이양탄좌, 한외중금, 동부화학과 럭키금속 등 8 개 기업의

지분에 대한 매각이 완료되는 데 그쳤다. 더구나 정부가 50% 이상의 지분을 가지고 있는 정부 투자 기관들의 민영화 계획에는 1994년 중 4 개 기업의 민영화가 예정되어 있었으나, 단 한 개의 기업도 민영화가 추진되지 못하였다. 이들 공기업들의 민영화로부터 정부가 올린 재정 수입은 2조 501억 원에 달하였다.⁶⁾ 1995년도에도 이러한 상황은 지속되어 민영화는 부진을 면치 못하고 있다.

그렇다면 이렇게 민영화가 지지부진한 원인이 무엇인가? 첫째, 제4차 민영화계획이 현 정부 출범 후 시작된 여러 가지 정치적·경제적 개혁 조치들 가운데 한 방편으로 동원되었다는 데 민영화 추진 부진의 가장 큰 원인이 있다. 즉, 경제적 효율성의 증진이라는 목표보다는 정치적 목표를 달성하기 위한 연장선상에서 민영화가 시도되었다고 할 수 있다. 이렇게 판단할 수 있는 근거는 민영화 실시 계획의 입안이 현 정부의 경제 정책의 근간이라 할 수 있는 '신경제정책'에 포함되어 있지 않았다가 1993년 10월 대통령 지시 후 불과 2 개월여 만에 이루어졌고, 민간에 경영권을 이양하여 효율성을 증진시킬 수 있는 전력, 통신, 철도, 가스, 제철 등 규모나 경제적 파급 효과가 큰 정부 투자 기관 또는 그들의 출자 회사들은 제4차 민영화계획에 포함되어

5) 제4차 민영화 계획에 포함된 공기업들의 구체적인 내역과 그 민영화 일정에 대해서는 송대회(1994) p. 140과 김재홍(1994) pp. 114~115 참조.

6) 추진 실적은 재정경제원의 제6차 민영화추진대책 위원회에서의 보고에 근거하고 있음.

있지 않았으며, 그대신 정부 투자 기관의 자회사들 가운데 이미 민간 기업들이 경영권을 사실상 가지고 있는 기업들의 잔여 지분 매각에 계획의 큰 비중이 두어져 있었다는 데서 찾을 수 있다. 더욱이 총민영화 대상 61 개 기업 가운데 70%에 해당하는 43 개 기업의 민영화를 1994년도에 모두 완료하도록 계획하고 있음은⁷⁾ 경제적 효율성이라는 민영화의 목적보다는 계획 자체가 정치적인 단기 효과에 주력하였음을 보여주고 있다. 이는 현 정부가 민영화 추진 과정에서 나타나는 여러 가지 정치적·경제적 장애 요인들을 극복하여 경제적 효율성을 높이려는 장기적인 비전 하에서 민영화 계획을 입안하지 않았음을 의미한다고 볼 수 있다.

둘째, 정부 관료들과 부처들의 이기주의가 민영화 추진 부진의 또 하나의 원인이다. 제4차 민영화계획에서 산하 공기업들의 민영화 추진을 위한 세부 추진 계획의 수립과 시행은 각 공기업의 주무 부처들의 공무원들로 구성된 민영화추진실무대책반에서 이루어지고, 부처별 민영화의 정책 사항에 대한 협의 및 조정은 경제기획원 차관을 위원장으로 하는

민영화추진운영위원회에서 하도록 하고 있다. 이는 사실상 공기업의 한 이익 집단으로 분류될 수 있는 공무원들이 자신들의 이해 관계가 걸려 있는 공기업들의 경영권 이양을 포함하는 모든 민영화의 의사 결정의 단계들을 장악하는 것을 의미한다. 따라서 자신들의 입지를 좁힐 수 있는 여러 가지 민영화와 관련된 조치들을 기피하거나 또는 지연시킬 개연성을 배제할 수 없다. 이에 덧붙여 각 부처간의 이해 갈등은 설사 민영화가 정치적인 결단에 의해서 이루어지더라도 대상 공기업의 선정, 매각 방법의 선택 또는 여타 법령의 정비 시에 자신들의 이해 관계가 침해하게 걸린 공기업들을 민영화 대상으로 선정하기를 기피할 가능성이 크다. 이렇게 판단할 수 있는 근거는 위에서도 언급한 것처럼 각 부처가 선정하여 민영화 대상으로 지정한 공기업들이 정부가 경영권을 가지는 23 개 정부 투자 기관들 가운데 상대적으로 소규모인 것들로만 이루어져 있으며, 이미 경영권이 민간에 이양되어 있는 정부 투자 기관 자회사들의 지분 매각에 치중하도록 되어 있다는 데서 잘 보여진다. 또한 1994년 중 민영화하기로 예정되어 있던 국민은행의 민영화가 종업원들의 지지에도 불구하고 현재까지 진척되지 못한 채 계속 공기업으로 남아 있으며, 정부 투자 기관들에 대한 민영화 타당성에 대한 연구 결과들도 여전히 논란을 거듭할 뿐 민영화의 구체적인 일정을 제시하지 못하고 있다는 점도 이러

7) 대규모 민영화를 시행한 영국이나 프랑스에서도 1년에 4 개 이상의 공기업들에 대한 민영화를 동시에 추진하는 것은 무리한 계획으로 간주되고 있음을 보면 이는 민영화의 진정한 경제적 성과보다 정치적 효과에 정부가 집착하였음을 보여주는 증거라 할 수 있음.

한 논거를 뒷받침하는 증거라 할 수 있다. 셋째, 민영화의 장애 요인들에 대한 충분한 검토와 세부적인 대책들이 세워지지 않은 채 무리하게 계획이 이루어지고 추진되었다는데 그 부진의 원인이 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 정부는 민영화가 자본 시장의 여건(증시의 침체), 공기업 종사자 등의 반발(고용 안정에 대한 요구, 경영진의 향후 입지에 대한 불안으로 인한 반대 등), 그리고 경제력 집중에 대한 일반 국민들의 반대 등 여러 가지 장애 요인들에 봉착할 수 있음을 잘 인지하고 있었다. 그러나 제4차 민영화계획은 그러한 장애 요인들을 극복하기 위한 구체적이고도 세부적인 대책들을 결여하고 있다. 이러한 장애 요인들은 민영화의 방법들에 대한 다양하고도 정교한 조합에 의해 극복되어야 함에도 불구하고, 오직 '주인있는 민영화'라는 논리에 매임으로써 민영화의 진척이 불가능하게 되었다고 할 수 있다. 예컨대, 정부에서 지속적으로 추진해온 경제력 집중 억제 정책과 주인있는 민영화를 위해서 불가피할 것으로 인식되었던 대규모 기업 집단들의 민영화 참여가 어떠한 문제점들을 야기시킬 것이며, 그 문제점들을 어떻게 해결할 것인가에 대한 구체적인 대책도 마련하지 않은 채 민영화를 추진함으로써 특정 공기업들의 민영화가 이루어

어질 때마다 민영화 과정 자체가 공정성이 존재하지 않는다는 의심을 받았고, 재벌들의 돈 놀음이라는 여론의 비난을 자초하여 순조로운 민영화의 진행을 가로막았다. 이러한 여론의 역풍과 대규모 기업 집단, 중소기업, 시민단체 등 각종 이익 집단들의 반발은 민영화의 일정 자체를 계속적으로 지연시키는 요인이 되고 있으며, 일정의 지체로 인한 불확실성은 정작 민영화에 참여하고자 하였던 여러 기업 또는 투자자들의 심리적 변화와 투자 계획의 변경을 초래하여 민영화의 진척을 발목잡을 우려가 크다.

넷째, 민영화 방법 선택에서의 획일성으로 인해서 정부 스스로 운신의 폭을 제한한 것이 또다른 민영화 추진 부진의 이유라고 할 수 있다. 다양한 장애 요인들이 존재하는 민영화 과정을 성공적으로 이끌기 위해서는 여러 가지 민영화의 방법들이 조합되어 사용되어야 함에도 불구하고, 과거 3차 민영화계획에서 국민주 방식을 사용한 것이 증시 침체를 불러왔다. 그리고 중·저소득층의 재산 형성에도 기여하지 못했다는 단순한 분석에 입각하여 국민주 방식을 사실상 배제한 것은, 주인있는 민영화라는 목표를 달성하기 위해서 대규모 기업 집단들의 참여가 불가피하고, 이는 앞에서 언급한 경제력 집중에 대한 여론의 비판을

야기시킬 소지가 크다는 것을 인식하고 있는 상황에서 자승자박하는 어리석음을 범한 것과 마찬가지로이다. 3차 민영화에서 국민주 방식이 실패한 것은 50% 이상의 주식을 정부가 계속해서 보유하여 경영권의 이양을 통한 내부적 효율성의 증대를 불가능하게 하고, 모든 국민들을 대상으로 한 것이 아니라 중·저소득층과 중업원들에게만 거의 전량의 주식을 공급하여 민영화株의 수요 기반을 스스로 제약하였기 때문이다. 또 각 투자자들에게 배분된 주식의 수가 지극히 작아 그 인센티브가 미미하였던 것도 실패의 원인이다. 따라서 국민주 방식 자체가 문제가 아니라 민영화를 효과적으로 관리하지 못한 것에 그 실패의 근본 원인이 있다고 할 수 있다. 그러므로 제4차 민영화의 추진 과정에서 나타난 경제력 집중에 대한 반발을 고려하면, 국민주 방식의 배제도 민영화의 진척이 부진한 이유 가운데 하나인 것으로 보인다.

바람직한 민영화 정책의 방향

지금까지 본고는 영국의 민영화 과정에 대한 고찰을 통해서 민영화 추진의 목적, 민영화의 제약 요인들과 그 극복을 위한 대책, 그리고 민영화의 성과들과 교훈들을 살펴보고, 우리나라의 제4차 민영화계획의 내용과 추진 실

적을 개관하여 민영화 추진 상황의 부진 이유가 무엇인가를 규명하였다. 이제 본고는 영국의 민영화 경험을 바탕으로 향후의 민영화 추진을 위해서 정부가 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가에 대하여 제안하고자 한다.

우선, 영국의 대처 행정부는 민영화가 영국 경제의 고질적인 문제점인 경제적 비효율성을 치유하는 중요한 수단인 된다는 신념 하에서 이를 추진하였다. 이는 단기적인 정책 효과보다는 경제의 시장화와 작은 정부의 실현을 통한 국민 경제의 효율성 제고라는 장기적·거시적 안목에서 민영화가 추진되어야 성공할 수 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 따라서 현재의 민영화 계획은 보다 경제적 효율성 측면에서 파급 효과가 클 대규모 정부 투자 기관들을 포함하여 확대·변경되어야 할 것이며, 현 정부가 그 임기를 종료하더라도 지속적으로 추진할 수 있도록 법적·제도적 장치를 간구하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 정부의 관료들이나 부처들의 이기주의적 접근에 대한 적절한 제어는 민영화를 진척시키는 데 중요하다. 영국에서의 민영화는 정부의 각 부처들에게 민영화된 기업들의 규제를 담당시키지 않음으로써 정부 간섭의 고리를 끊어 민영화된 기업의 효율성을 제고하고

자 하였다. 우리는 우선 민영화 대상 공기업의 선정, 매각 방법의 선택과 각종 법령의 정비 등을 전담하고 있는 관료들로 구성된 기존의 민영화 추진 기구들을 대체할 새로운 기구를 전문가들로 구성하여 이해 관계로 인한 민영화 추진의 지연을 막는 것이 바람직할 것이다. 또한 이렇게 함으로써 기존의 공기업과 해당 부처들 사이에 존재하는 여러 가지 민영화를 둘러싼 유착의 가능성이나 갈등의 배제도 원활히 할 수 있을 뿐만 아니라, 민영화 과정에서 나타나는 여러 가지 이익 집단들의 반발에도 적절히 대처할 수 있을 것이다.

셋째, 민영화 과정에서 나타나는 대부분의 부작용들은 총론은 있으나 각론은 없는 계획과 상황에 따른 여러 가지 원칙들에 대한 혼선으로부터 말미암고 있다. 앞서도 지적한 바와 같이, 주인있는 민영화의 원칙을 위해서 대규모 기업 집단들의 참여가 불가피하다면 경제력 집중을 가져올 수 있다는 우려와 반발에 대처할 수 있는 충분한 대책들이 미리 강구되어야 한다. 영국은 이러한 반발에 대하여 여러 이익 집단들-일반 국민, 종업원, 중소기업 그리고 대기업-의 참여 허용, 민영화株의 배정 비율 조정, 매각 방식의 다양한 조합 등을 통해 대처함으로써 민영화를 진척시킬 수 있었다. 우리도 국민주를 통한 일반 매각을

포함하는 다양한 민영화 방법의 조합을 통해 장애 요인들을 극복하면서 대규모 기업 집단들에게도 참여의 기회를 공정히 보장함으로써 '주인있는 민영화'의 목적을 달성하여야 한다고 본다. 이 과정에서 경제력 집중을 억제하기 위한 기존의 시책들은 그 목적 자체만을 위해서 사용되어야 하며, 정부의 민영화 과정에 대한 자의적인 여러 가지 간섭이 배제되어야만 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

넷째, 무리한 민영화 일정의 조정이 요구된다. 민영화를 5 년에 걸쳐서 약 7조 원에 상당하는 61 개 공기업에 대하여 완료한다는 계획은 한마디로 무리다. 영국은 대개 1 년에 4 개 이상의 기업들에 대한 동시 민영화를 추진하지 않았다. 민영화가 절실한 상황에서도 영국이 민영화 대상 기업의 수를 이와 같이 일정한 수 이하로 유지한 것은 자본 시장의 여건, 국민 경제의 규모 등을 고려하여 성공적인 민영화를 이끌어내고자 함이었다. 따라서 성공적인 민영화를 위해서는 현재의 민영화 계획의 일정들을 재검토하고 적절한 수의 공기업들을 지속적으로 민영화해나가야 할 것이다. 이를 위해서도 민영화가 단기간의 정적 목표에 의해서가 아니라 장기적인 경제적 효율성 제고에 목표를 두고 추진될 수 있

도록 법의 제정이나 독립적인 민영화 추진 기구의 신설은 절실하다. 또한 민영화의 일정이 확정되고 나면 적절한 수단을 강구하여 반드시 계획을 시행함으로써 민영화 과정에서 나타나는 불확실성으로 인해 초래되는 부작용들을 최소화하여야 할 것이다.

다섯째, 영국 민영화와 여타 국가들의 민영화의 결과에 대한 연구들은 경쟁이 제고되지 않는 민영화가 그 효율성의 개선을 가져오지 못한다는 연구 결과들을 내놓고 있다. 따라서 주인이 있는 민영화뿐만 아니라 민영화된 공기업이 처하는 시장 환경에 대한 개선에 최선을 다해야 한다. 즉, 규제의 완화와 경쟁의 도입이 이루어져서 기업이 처한 환경이 경쟁적이도록 만들 때만 민영화의 진가가 드러날 수 있으므로, 민영화와 동시에 이러한 시책들이 추진되어야 한다. 공익 산업과 같은 독점 산업들에는 분할이나 산업 구조의 재편 등을 통해서 경쟁을 도입할 토대를 구축하거나 먼저 경쟁 사업자를 진입시켜서 경쟁을 유도하는 등의 시책들도 민영화의 성공을 위한 중요한 정부의 정책들이라고 보여진다. 또한 독점적 공기업들을 그대로 민영화할 경우 적절한 인센티브규제제도의 도입과 규제 기관의 신설 등을 위한 충분한 준비도 물론 민영화의 효과를 극대화할 수 있는 중요한 요인이 될

것이다.

민영화는 단순한 경제적 논리의 문제가 아니라 다양한 이해 관계가 얽혀 있는 복잡한 문제이다. 따라서 뚜렷한 목표와 정치적 추진 의지, 제약 요인들에 대한 적절한 대책과 과정에 대한 치밀한 관리가 이루어질 때만 그 성공이 가능하다. 성공적인 민영화는 현 세대에게만 그 과실을 주는 것이 아니라 미래의 세대들에게도 제고된 국민 경제의 효율성으로 인한 성과를 나누어줄 수 있는 투자이다. 따라서 앞의 제안들을 고려한 민영화 시책에 대한 재검토는 주저해서는 안될 것이다. ■

참고 문헌

강신일, 「공기업의 민영화」, 한국경제연구원, 1994.
 경제기획원, 「공기업 민영화 및 기능조정 방안」, 1993.
 김대환, 「영국의 민영화 기업 규제」, 한국경제연구원, 1994.
 김상권, 「전력 산업의 경쟁 정책」, 「공익 산업의 경쟁 정책」, 1995, 한국경제연구원, pp. 87~146.
 김재홍, 「한국의 민영화 정책」, 「민영화와 규제 완화」, 1994, 한국경제연구원, pp. 75~113.

- 송대희, "공기업 민영화 정책의 추진 실적 평가와 개선 방향", 「한국개발연구」, 16(4), 1994, pp. 121~140.
- 재정경제원, 제6차 민영화추진대책위원회 개최, 1995.
- Averch, H. and L. Johnson, "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, 52(5), 1962, pp. 1052~1069.
- Bishop, M. and J. Kay, *Does Privatization Work? - Lessons from the UK*, London Business School, 1988.
- Braeutungum, R. and J. Panzar, "Diversification Incentives under 'Price-Based' and 'Cost-based' Regulation", *RAND Journal of Economics*, 20(3), 1989, pp. 373~391.
- Donahue, J., *Public Ends and Private Means*, New York: Basic Books, 1989.
- Kwoka, J., "The Effect of Divestiture, Privatization, and Competition on Productivity in U.S. and U.K. Telecommunications," *Review of Industrial Organization*, 8, 1993, pp. 49~61.
- Lewis, T. and D. Sappington, "Regulatory Options and Price-Cap Regulation," *RAND Journal of Economics*, 20(3), 1989, pp. 405~416.
- Vickers, J. and G. Yarrow, "Economic Perspectives on Privatization," *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 1991, pp. 111~132.
- Vickers, J. and G. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, The MIT press, 1988.
- Yarrow, G., "Privatization and Economic Performance in Britain," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 31, 1989, pp. 303~344.