

## 민영화의 효율적 추진을 위한 정책 과제

곽용선 · 현대경제연구원 주임연구원

정부 출범 이후 시장 경제 원리의 확립을 위한 공공 부문 개혁의 필요성이 대두되고, 더불어 IMF관리체제를 극복하기 위한 노력의 일환으로 민영화 정책이 적극적으로 추진되고 있다. 이에 따라 가능한 한 모든 공기업을 해외 매각을 포함하여 민영화한다는 네거티브 방식의 민영화 방침이 수립되었다. 그러나 성급하고 비체계적인 민영화의 추진은 국가 기간 산업의 경쟁력 약화와 현재 진행 중인 기업 구조 조정에 장애를 초래할 가능성이 있다. 민영화 정책은 단순히 외자 유치와 구조 조정 자원 마련의 차원을 넘어서서, 궁극적으로 경쟁체제의 도입을 통한 시장경제체제 완성을 위해 필수불가결한 과정이라는 측면에서 접근하여야 한다. 따라서 2002년까지의 단계적 민영화 일정 제시를 비롯한 마스터플랜 수립 등 체계적인 추진이 바람직하다.

### 민영화, 정부 부문 구조 조정의 화두

정부는 집권하자마자 개혁을 바라는 국민적 요구와 국제통화기금(이하 IMF)의 구제금융 지원 결정으로 말미암아 정치·경제적으로 해결해야 할 산적한 과제에 직면해 있다. 특히, 최근 6개월 동안 가장 빈번히 접하였으며, 동시에 가장 중요하게 풀어야 할 화두가 바로 '구조 조정'이다. 이는 기업, 금융 기관, 정부 등 모든 경제 주체에 해당하는 것으로, 성공적인

구조 조정을 이루지 않고서는 한국 경제는 선진국으로 도약하지 못할 것이라는 전망이 일반적이다.

이렇듯 각 경제 주체의 구조 조정이 시급한 상황에서 정부 부문의 구조 조정은 조직 축소와 민영화로 대변될 수 있다. 이미 정부는 일차적으로 정부 조직 개편을 단행한 바 있으며, 앞으로도 추가적인 조직 개편이 있을 전망이다. 그런데 무엇보다도 눈에 띄는 것은 과감한 민영화의 추진이라는 점이다. 즉, 현재까지 정부 부문 구조 조

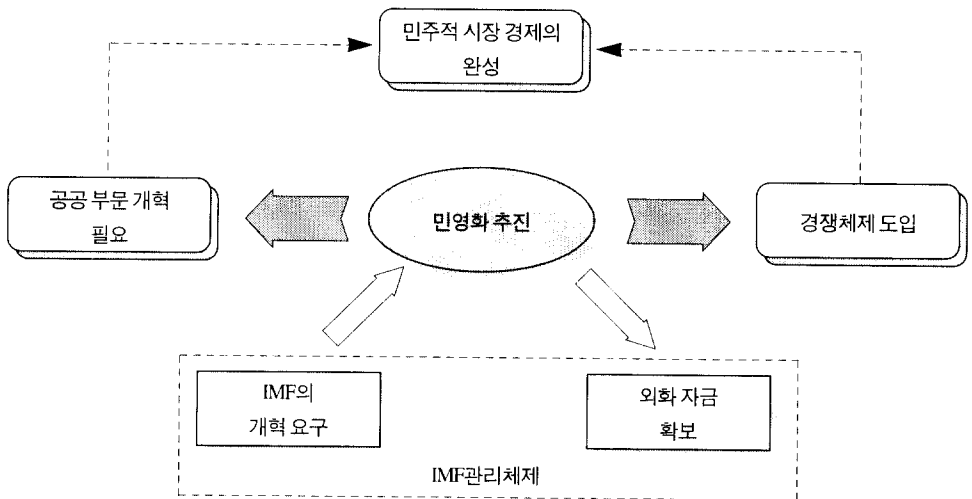
정의 핵심 내용은 공공 기능의 민영화라는 것에 중점이 두어지고 있다고 볼 수 있다.

정부의 민영화 정책은 민주적 시장 경제의 완성을 위한 과정의 일환에서 출발하였으나, 본격적인 논의가 시작된 계기는 IMF가 한국에 대해 외화 자금 지원을 결정하면서부터라고 할 수 있다. IMF는 자금 지원을 결정하면서 한국 경제 전반에 걸친 구조 조정을 요구하였으며, 이에 따라 정부는 공공 부문 개혁을 위해 정부 조직 개편, 공기업 민영화 등을 추진하기로 한 것이다.

그런데 여기에 더해 정부가 공기업 민영

화를 더욱 서두르는 것은, 이러한 민영화를 통해 구조 조정 비용의 재원을 마련하는 동시에 외화 자금난을 다소나마 해소할 수 있다는 점때문이다. 즉, 수십조 원이 소요될 것으로 추정되는 기업 및 금융 부문에 대한 구조 조정 비용<sup>1)</sup> 마련과, 부족한 외환 보유하고 문제를 공기업의 해외 매각을 포함한 민영화를 통한 자금으로 해결하려고 하는 것이다. 특히, 우리보다 앞서 IMF 자금을 받았던 영국, 멕시코 등이 IMF체제 극복을 위해 가장 먼저 실시한 정책이 공기업 민영화였다는 것도 적극적인 공기업 민영화 추진에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 정부의 민영화 정책 추진 흐름



1) 금융 부문에만 KDI는 약 67조 원, 금융연구원은 약 75조 원의 구조 조정 비용이 소요될 것으로 추정하고, 공기업 민영화를 통해 KDI는 약 10조 원, 금융연구원은 약 30조 원을 조달할 것을 주장함.

### 정부의 적극적인 민영화 정책 추진

이러한 배경과 목적에 따라 정부는 정권 인수 이전부터 공공 부문 민영화에 대한 추진 방침을 설정하였다. 우선 올 2월에 대통령직인수위원회가 공기업 민영화의 기본 방향을 천명하였고, 4월에는 정부 부문 개혁의 전담 부서인 기획예산위원회가 전면적인 공기업 민영화 실시 일정을 발표하였다. 즉, 대통령직인수위원회는 포항제철, 한국통신 등을 3者 또는 해외에 매각하고, 민영화 이전이라도 전력, 가스 등 공기업 독점 분야에 경쟁체제를 도입하기로 한 것이다. 그리고 이러한 방침에 따라 기획예산위원회는 155 개에 달하는 공기업들을 가능한 한 모두 민영화한다는 방침을 세우고 올 하반기부터 매각에 착수할 계획이다.

기획예산위원회에 따르면, 모든 공기업을 공공성·기업성·민영화 실현 가능성을 기준으로 유형을 분류하여 민영화를 추진할 계획이다. 이때 매각 방식은 주식·자산·사업 부문 매각 등 모든 방법이 동원되며, 지분의 전량 또는 부분 매각의 여부에 따라 경영권 이동도 가능하다는 것이다.

또한 민영화를 촉진하기 위한 방편으로 그동안 제한되어왔던 공기업 관련 사업에 대한 외국인 투자를 전면 혹은 부분 개방하기로 하였다. 여기에는 토지 개발 공급, 수도, 담배, 발전, 통신 등의 분야가 포함된다.

이렇게 정부가 추진하고 있는 공기업 민영화 정책은 과거에 비해 진일보한 정책으로 평가할 수 있다. 즉, 이전에는 민영화 대상 공기업들을 제한적으로 선정하는 '포지티브 방식(positive system)'이었으나,

(그림 2) 기획예산위원회의 공기업 민영화 추진 방안

| 유형                | 기업                     | 민영화방법                           |
|-------------------|------------------------|---------------------------------|
| · 기업성 강, 민영화가능성 강 | 담배인삼공사, 포항제철, 한국통신 등   | · 조기 민영화 실시                     |
| · 기업성 강, 민영화가능성 약 | 한국중공업, 석탄공사 등          | · 경영 혁신을 추진해 구조 조정을 거친 뒤 민영화 실시 |
| · 공공성 강, 기업성 중    | 한국전력, 가스공사, 주택공사 등     | · 조직 축소, 기능 통폐합 등 내부 구조조정 실시    |
| · 공공성 강, 기업성 약    | 농어촌진흥공사, 조폐공사, KOTRA 등 |                                 |

〈표〉 공기업 관련 업종 외국인 투자 개방 확대 내용

| 사업       | 변경전       | 변경후                           | 관련 공기업             |
|----------|-----------|-------------------------------|--------------------|
| 토지개발 공급  | 미개방       | 전면 개방                         | 토지개발공사             |
| 수도       | 미개방       | 전면 개방                         | 수자원공사              |
| 담배       | 미개방       | 25% 이하 허용                     | 담배인삼공사             |
| 발전       | 50% 미만 허용 | 정부 투자기관은 50% 미만 허용, 기타는 전면 개방 | 한국전력공사             |
| 유무선 전신전화 | 33% 이하 허용 | 49% 이하 허용                     | 한국통신은 현행 20% 이하 유지 |

지금은 민영화 불가의 근거를 제시하지 못하는 공기업은 원칙적으로 모두 매각하기로 하는 '네거티브 방식(negative system)'을 도입한 것이다. 일반적으로 경제 정책에 있어서 네거티브 방식이 포지티브 방식에 비해 대상 범위가 넓어진다는 점을 고려하면, 민영화 정책에 있어서의 적극성이 과거보다 강력함을 알 수 있다.

### 성급한 정책 추진은 곤란

그러나 이렇듯 적극적으로 추진되고 있는 정부의 민영화 정책이 반드시 정(+ )의 효과만을 가져오기를 기대하기는 어렵다.

우선 성급하고 비체계적인 공기업의 해외 매각 추진이 국가 기간 산업의 경쟁력 약화를 초래할 수 있다는 점을 들 수 있다. 현재 우리나라의 주요 기간 산업 부문은 거의 대부분이 공기업의 경영으로 운영되고 있는데, 외국 자본 유치에 우선 순위를 두

고 민영화를 추진할 경우 전략 산업을 포함한 사회적 주요 서비스의 공급이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있다. 실제로 러시아와 동유럽의 경우, 체제 전환 이후 무계획적인 민영화로 인해 국내 기간 산업이 선진국 자본에 의해 장악되어, 자체적인 발전 가능성을 상실한 사례가 있다.

다음으로는 공기업 민영화 추진이 현재 진행 중인 기업 구조 조정에 장애 요인이 될 가능성이 있다는 것이다. 일시에 대대적인 공기업 민영화 실시는 기업 매매 시장에 대한 공급 초과 현상을 가져와, 매각 대상 공기업의 가치 하락 내지는 매각 시기의 장기화 등 기대했던 효과를 가져오지 못할 가능성이 크다. 이와 더불어 부채 비율 축소와 몸집 줄이기 등 현재 구조 조정에 여념이 없는 기업들의 입장에서는, 매각 공기업의 대량 등장이 자회사 매각 및 통폐합 등의 방식을 통한 구조 조정에 장애 요인으로 작용할 수도 있다.

## 민영화와 관련된 추가 과제

앞에서 언급한 문제점 이외에도 민영화와 관련된 몇가지 과제가 더 있다. 우선, 매각이 이루어지지 않은 공기업에 대한 처리 방안과 민영화에 따른 부작용을 최소화 하는 방안이 마련되어야 한다. 상대적으로 수익성이 떨어져 민영화가 이루어지지 않는 공기업의 매각을 위해 세제 감면 등의 지원 방안이 있어야 할 것이다. 또한 민영화가 단순히 공공 부문 독점에서 민간 부문 독점으로 이행하게 될 경우, 민영화 이후 해당 부문의 공공 요금 인상 문제, 그리고 민영화 전후의 구조 조정 및 경영 합리화 과정에서 발생하는 실업 문제 등에 대한 대책이 추가로 필요하다. 실제로 공공 부문에 대한 민영화 방침으로 노동계가 크게 반발하고 있다는 점을 고려하여야 할 것이다.

다음으로는 경영 부실 정도가 더 심한 지방 공기업에 대한 민영화 대책이 마련되어야 한다는 것이다. 올 하반기에 지방 공기업의 설립 및 운영권을 현행 행정자치부장관 소관에서 각 지방자치단체로 이관할 방침이지만, 이는 경영 부실의 책임을 자

치단체에게 전가할 가능성이 있으므로, 지방 공기업 역시 경영 효율성 확보를 위한 민영화가 이루어질 수 있도록 최소한의 기본 방침이 제시되어야 한다.<sup>2)</sup>

끝으로 사회 보장 성격이 강한 보험의 경우에도 장기적으로는 민영화를 검토하여야 할 것이다. 의료보험, 산업재해보험, 국민연금 등은 관리 및 운용 능력의 미숙으로 말미암아 파산의 가능성까지 제기되고 있는 실정인데, 이들 분야에 대한 민영화를 통해 효율적인 연기금 및 보험 관리 방안을 모색해볼 수 있을 것이다.

## 신중하고 체계적인 민영화 추진 요구

이상과 같은 논의에서 볼 때 가장 시급한 민영화 정책 과제는, 올 하반기부터 2002년까지 단계적으로 민영화를 추진하는 일정 제시가 우선되어야 한다는 것이다. 즉, 모든 공기업의 가능한 한 매각이라는 원칙 아래, 민영화 대상 기업의 우선 순위를 정하여 단계적으로 매각하는 일정을 제시할 필요가 있다. 예컨대, 올 하반기부터 매각을 시작하되 민영화의 완결 시점은 정책의 일관성 유지를 위해 현대통령 임기

2) 일례로 서울특별시 산하의 지하철공사와 도시철도공사가 매년 날고 있는 막대한 적자는 서울시의 재정 건진성을 위협할 수준임.

가 끝나기 전인 2002년까지로 하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 민영화의 부작용을 최소화하기 위한 구체적인 방안도 연구되어야 한다. 우선 공공 부문의 구조 조정 과정에서 발생하는 노동계의 반발을 최소화하기 위한 방법으로, 민영화 과정에 해당 공기업의 노동자를 참여시키는 방안을 고려해볼 만하다. 이는 민영화 정책의 성공적 사례로 꼽히는 영국에서 실시한 바 있는데, 주식의 종업원 우선 배당, 주식 가격의 할인 및 분납 허용 등의 방안이 있다. 이러한 민영화 과정에서의 노동자 참여는 노동계 반발의 무마뿐만 아니라, 주식 배당을 통한 소득의 증대, 경영 감시의 용이성으로 인한 경영의 투명성 강화 등의 효과를 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

또 공공 부문 독점이 민영화를 통해 민간 부문 독점으로 이행하지 않고 보다 양질의 서비스 공급이 가능하도록, 공기업의 분할 민영화 및 민간 기업의 공공 서비스 시장에 대한 신규 진입을 허용하는 방안이 필요하다. 특히, 분할 민영화는 민영화의 본래 취지인 경쟁체제 도입의 장점을 살릴 수 있으며, 동시에 현재 우리나라 우량 공기업의 대부분이 대규모 기업이어서 일괄 매입에 막대한 자금이 소요되어 민영화 참

여에 소극적인 민간 자본을 유치하는 데 유리한 방식으로 생각된다. 또 성격상 분할 민영화가 불가능한 공기업의 경우에는 민영화와 동시에, 민간 기업의 신규 진입을 허용하여 경쟁체제를 유도하는 것이 바람직하다.

결론적으로, 현재 추진 중인 민영화 정책이 단순히 외국 자본 유치와 구조 조정 자금 재원으로의 활용 차원만으로 접근하여서는 민영화 본연의 의미를 살릴 수 없을 것이다. 그보다는 공공 부문의 근본적인 개혁을 통해 국가 기간 산업 분야에 대한 경쟁체제를 도입하고, 이를 바탕으로 시장 경제 원리를 확립한다는 측면에서 진행되어야 할 것이다. 따라서 민영화는 결코 성급히 추진되어서는 안되며 체계적인 계획 아래에 신중히 진행되어야 한다. ■