공기업 민영화 성과평가 및 향후과제

2011. 12

박정수 · 박석희

KIPF 한국조세연구원

서 언

주인이 없는 공기업의 성과관리는 매우 어렵다. 정부기관도 아니고, 그렇다고 시장에서 가격메커니즘에 의해 운영되는 민간기업도 아니기 때문이다. 따라서 공기업에 대한 교과서적인 처방은 '끊임없는 공기업의 설립과 끊임없는 민영화'로 요약할 수 있다. 여러 가지 이유에서 공기업이 만들어지고 이들이 국민경제에 지대한 역할을 담당하고 있지만 공기업의 바람직한 지배구조 설계에 대해서는 매우 다른 의견들이 공존하고 있다. 어느 나라나 시장의 실패는 존재하고 국가는 이러한 시장 실패를 교정하기 위해 공기업정책을 경제정책의 하나로 구사하게 된다. 그럼에도 불구하고 이들 공기업이 투명하고 책임있는 성과를 내기 위해서는 경쟁의 압력이 필요하고 여건이 허락하는 경우 민영화를 통해 수익성과 생산성 측면에서 성과제고를 기대할 수 있다. 반드시 협의의 민영화가 아니더라도 지속적인 민영화의 압력은 공기업의 성과 제고에 효과적일 수 있다.

1980년대 이후 민간자본이 축적되고 보다 유연한 시장환경이 조성되면서 공기업의 운영체계에 대한 비판이 제기되었고 전 세계적으로 공기업 민영화의 흐름이 강하게 나타나기 시작하였다. 우리나라도 김대중 정부 들어 국가운영방식의 패러다임 변동과 관련하여 공공기관 구조조정 등 선진화정책이 추진되어 왔으며, 특히 민간부문이 자본과 정보에 있어서 공공부문을 능가하고, 시장환경 변화에 대한 유연성이 높아짐에 따라 민영화를 중심으로 공기업 구조조정이 추진되어 왔다. 공기업의 구조와 역할은 시대와 시장환경의 변화에 따라 달라지기 때문에 민영화를 중심으로 하여 역대 정부의 공기업 개혁정책에 대한 성과평가, 산업별 특성, 해외사례, 실증분석 등을 통해 향후 공기업 개혁의 추진방향을 재정립하는 것이 본 보고서의 연구목적이다.

본 보고서는 총서 차원에서 선행연구의 비판적 검토를 통한 이론적 논의에서부터 시작하여 해외사례 분석 및 광범위한 자료에 기반한 실증분석까지 공기업 민영화 관련 논의를 망라적으로 정리하려고 했다. 공기업 민영화와 같은 다양한 이해관계자에게 영향을 미치는 정책의 경우, 정책결정 자체가 경제적인 분석에 의해 정해지기보다는 정치적 의사결정이라는 입법과정을 거치게 된다는 점에서 과거로부터의 경로 의존적 경향을 강하게 보인다. 따라서 우리나라 역대 정부의 민영화정책의 공과 과를 면밀하게 분석함으로써 향후 다음 정부가 공기업 정책을 세울 때 참고할 수 있는 민영화 발전방향의 토대로 삼고자 했다. 대체로 과거 민영화기업은 광업, 제조업, 건설운수업, 금융보험업 등에 주로 분포되어 있고 특히 제조업부문에서의 민영화가 두드러진다. 기존의 민영화 대상은 적절하게 선정되었던 것으로 평가되며 이는 향후 민영화 대상선정, 범위, 방식, 우선순위를 고려할 때도 시장구조 및 산업 특성이 충분히 고려되어야 성공할 확률이 높아진다는 점을 시사한다.

해외 주요국의 사례분석을 통해서는 민영화가 만병통치약이 아님을 확인했다. 산업별, 시장구조별 유사한 기업에 있어서도 어떤 나라는 민영화가 이루어진 반면 다른 나라는 여전히 공기업을 운영하며 수익성과 효율성 측면에서 좋은 평가를 받기도 한다. 그럼에도 불구하고 국가의 발전단계, 그리고 문화적인 특성이 민영화 관련 정책결정에 영향을 미치며 과거에는 공기업으로 주로 운영되던 에너지산업, 네트워크산업 부문에서도 다양한 형태의 민영화 시도가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

민영화 전후 재무지표의 평균변화에 대한 분석에서는 주로 성장성보다는 효율성 위주의 행태변화가 발견되었다. 이는 공기업이 과거 수익성이나 생산성보다는 성장성에 치중한 전략을 추구해 온 것을 반증한다. 민영화 효과분석에 있어서는 부가가치로 측정한 생산성과 효율성 모두에 있어 부분적이라도 민영화된 기업이 더 나은 성과를 시현하고 있으며 수익성에 대한 영향력도 확인할 수 있다. 여전히 가능

하면 민영화를 추진하는 것이 국민경제적 효익이 있음을 시사한다. 민영화 이전이라도 기업의 자율성을 높이고 경쟁적인 활동을 속박하는 다양한 규제조치의 완화가 필요하다. 아울러 민영화 대상기관에 대해서도 이명박 정부에서 한정적으로 설정한 범위에 국한하지 말고 네트워크산업까지 확대하는 방안을 검토해야 한다. 우리나라 공기업의 역사적 경로 의존성을 감안하면 향후 전력산업, 철도산업, 가스등 에너지산업, 그리고 금융산업과 SOC산업까지 사전에 민영화 대상에서 제외할 이유가 없다는 점에 방점을 찍고 있다.

최근 인천국제공항공사와 철도공사에 대한 민영화 논의가 뜨겁다. 그러나 경제논리보다는 단순한 정치논리적 시각으로 왜 성과가 좋은 공기업을 매각하려 하느냐, 다른 한편에서는 경쟁의 필요성은 공감하지만 공영의 희생을 바탕으로 민간의 이익을 추구하는 불공정경쟁이라는 등의 비판이다. 본 보고서에서 개별 산업에 대한 미시적인 처방을 기대하기는 어렵지만 최소한 방향성의 차원에서 국민경제에 보다 더 나은 대안을 모색하는 데 있어 민영화는 여전히 심각하게 고려해야 하는 중요한 정책방안의 하나라는 점을 강조한다.

본 보고서는 본원의 박정수 공공기관정책연구센터 소장이 연구책임을 맡고 해외사례 부분은 가톨릭대학교의 박석희 교수가 연구에 참여했다. 이들과 함께 역대 정부의 민영화 추진실적 분석과 산업별 사례분석 부분은 변민정 전문연구원이 담당했다. 선행연구 부분 정리작업을 도와 준 이주경 연구원, 그리고 실증분석 부분의 귀찮은 작업을 도와준 홍유화의 연구원도 연구보고서의 완성에 적극적으로 기여했다. 끝으로 본 보고서는 한국조세연구원의 공식의견이 아니라 저자들의 개인의견임을 밝힌다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

1980년대와 1990년대를 거치면서 세계는 대대적인 민영화 바람 속에서 선진국과 전환경제국을 비롯하여 상당히 많은 나라들이 국영기업으로 운영하던 에너지, 사회간접자본(SOC), 대규모 설치장비가 소요되는 제조업, 금융공기업, 그리고 네트워크산업에 속하는 기업들을 민간에 불하하고 민영화를 단행했다. 일부 회귀현상이 있기도 했고 필요한 규제장치의 불비 등으로 부정적인 결과를 가져오는 등 다양한 평가가 공존하기는 하지만, 많은 경우 생산성과 효율성 관점에서 평가할 때 민영화는 나름의 성과를 거두어 국민경제 발전에 기여한 것으로 평가된다.

우리나라도 외환위기로 인한 부분도 있지만 김대중 정부 들어 국가운영방식의 패러다임이 국가 중심의 개발도상국 발전모형에서 시장경제모형으로 전환되고 공공기관의 구조조정 등 민영화를 중심으로 공기업 개혁을 강도 높게 추진하여 왔다. 공기업 전반에 만연해 있는 경쟁력 상실과 비효율 타개를 목적으로 전략적 공기업 민영화가 진행되었다. 공기업의 구조와 역할은 시대와 시장환경의 변화에 따라 달라진다. 따라서 1980년대의 민영화 전략과 2010년대의 민영화 전략은 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 공기업정책은 경로 의존적이라는 점에서 역대 정부의 공기업 개혁 정책에 대한 성과평가, 산업별 특성 분석, 해외사례의 분석, 그리고 가능한 한 많은 실증자료에 기반한 검증(evidence based policy) 등을 통해 향후 공기업 개혁의 추진방향을 모색해보는 것이 본 연구의 목적이다,

공기업의 민영화는 좁게는 기업의 소유권과 의사결정권한을 공

공부문에서 민간부문으로 이전하는 것을 말한다. 즉, 소유권과 시장구조 측면에서 재산권이 민간소유로 전환되고 산업구조에도 경쟁이 도입되는 것을 의미한다. 하지만 광의로 접근할 경우 민영화는 공적 영역에서 사적 영역으로의 전체 또는 부분적인 기능의 이전으로 정의되기도 하는바, 광의의 공기업 민영화는 공적 목표 달성을 위해 민간행위자와 시장의 힘에 대한 의존도를 증가시키는 것을 의미한다. 다시 말해 정치영역에 있는 정부의 의사결정 틀의 적용이 아니라 가격메커니즘을 활용하는 시장의 제도적 틀로 기업경영의 의사결정을 하도록 지배구조를 바꾸는 것으로 정의할 수 있다.

이론적으로 민영화에 대한 논의가 확산된 배경에는 자유주의에 대한 논의와 정부 실패에 대한 논의 확산이 중요한 동인으로 작동한다. 코즈의 재산권 또는 소유권 이론, 주인-대리인 이론, 공공선택 이론, 거래비용 이론과 거버넌스 이론 등이 정부 팽창을 경계하도록 하고 다른 한편으로는 공공부문 본연의 역할과 기능을 분명히 함으로써 민영화의 필요성을 강조하고 있다. 대체적으로 명확한 소유권의 설정으로 주인 있는 공기업을 만들어 주면, 공기업의 성과가 개선된다는 주장을 뒷받침하고 있으며 정부는 거래비용을 극소화하는 전략을 구사해야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 그렇지만 해당 산업의 발전단계 및 경쟁구조 특성, 그리고 이해관계자의 특성, 거래비용 등을 감안하여 민영화에 대한 의사결정이 이루어져야 하며 모든 상황에서 절대적 우위를 가진 이론은 존재하지 않는다.

방대한 민영화 관련 선행연구가 존재하는바, 민간기업이 공기업에 비해 효율성이 높다는 일련의 연구들은 정부의 규제와 공기업 경영진에 대한 정치경제적 논리로 인해 공기업의 효율적 운영이 제약된다는 내용이 주를 이룬다. 하지만 상당수의 연구들은 상품시장의 경쟁 정도가 정부의 소유권보다 더 중요한 결정요인이며

경쟁상황이나 적절한 규제장치가 마련될 경우 공기업과 민간기업의 효율성에는 근본적인 차이가 없다는 연구도 존재한다. 그럼에도 불구하고 민영화 전후 비교 등의 경우 대체로 민영화 추진의 당위성에 대한 실증적 뒷받침을 하고 있다. 특히 기업의 수익성과 효율성 측면에서는 성과 제고가 일반적으로 보고되고 있다.

성공적인 민영화를 위해서는 다수의 경쟁자가 있어 경쟁체제가 형성되고, 매각과 관련한 합리적인 의사결정자의 존재라는 행태적 조건과 정부의 효과적이고 지속적인 평가와 감독이라는 조직적 조건의 3박자가 필요하다고 한다. 명확하고 일관된 목표와 뚜렷한 상충관계들에 대한 이해와 이를 설득할 수 있도록 설계된 통합 프로세스, 그리고 이의 실천방안으로서 원활한 자산매각 등이 이루어져야 한다. 대체로 수익성이 높거나 손실이 크고 부채비율이 높은 경우 민영화 가능성이 높게 나타난다. 산업의 집중도는 오히려 민영화의 제약요인으로 나타나며 공익성 측면이 강조되는 저소득층 위주의 재화나 서비스를 생산 공급하는 기업의 경우 민영화는 더디게 진행된다.

우리나라 역대 정부에서 공기업 민영화 추진의 장애요인으로 주로 언급되어 온 경제력 집중과 증시 부담은 이를 극복하기 위한 다양한 매각방법의 모색 및 외국인 투자유치 등 구체적인 방법이나 대안 마련이 이루어졌어야 했지만 김대중 정부 이전에는 이러한 노력이 미흡했다. 김대중 정부 시절 민영화는 IMF 금융지원체제라는 어려운 환경하에서 좋은 기업들이 많이 팔렸던 시기라는 부정적인 평가도 가능하겠지만 그럼에도 불구하고 국민경제적으로 긍정적인 효과를 가져 온 괄목할 만한 성과를 보인 것으로 평가할 수 있다. 그렇지만 이 시기 민영화에 대해서도 핵심적인 공기업의 경쟁 도입이나 민영화조치가 결여되어 있었고 구조조정의 과정에 대한 치밀한 준비와 대응이 부족했던 것으로 지적된다. 노무현 정부 시절의 민영화는 전력산업 구조개편 논의 등이 있었지만 끝내

무산되었고 산하기관을 포함하는 새로운 공공기관 지배구조 설계가 마련되었지만 실질적으로 민영화정책은 유보되었다. 작고 효율적이며 실용적인 정부를 표방한 이명박 정부의 경우 초기의 실적은 나름대로 어려운 경제여건 속에서도 성과를 보였으나 입법 부진, 시장여건 미성숙, 계획의 미비 등의 문제가 있어 부진하다는 평가를 받고 있다.

기존의 민영화된 공기업을 산업별로 분석해보면 대체로 광업, 제조업, 건설운수업, 금융보험업 등에 주로 분포되어 있고 특히 제조업부문에서의 민영화가 두드러진다. 기존의 민영화 대상은 적절하게 선정되었던 것으로 평가되며 이는 향후 민영화 대상 선정, 범위, 방식, 우선순위를 고려할 때도 시장구조 및 산업 특성이 충분히 고려되어야 성공할 확률이 높아진다는 점을 시사한다. 산업별 과거 민영화 사례로부터 얻을 수 있는 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 민영화 이전 경영성과나 재무구조가 부실하였거나 수익성이 저조한 기업의 경우 단기적인 경영 합리화를 위해 민영화가 매우 효과적인 수단이 될 수 있었다. 하지만 이때 인력감축 등 경영 효율화를 위한 강도 높은 구조조정이 수반되어야 한다는 점에서 이해관계자들을 설득하는 과정관리의 중요성이 강조된다. 둘째, 산업의 특성을 감안한 민영화, 즉 시장성이 높고 시장질서에 따른 기업운영이 용이한 기업의 민영화 성공확률이 높다. 과거 민영화 사례에서 볼 수 있는 포스코, KT&G가 대표적인 사례로 꼽힌다. 반면에 공공성이 강조되는 기업의 경우 서비스의 질적 수준, 가격인상에 대한 우려 등으로 국민적 공감대 형성에 어려움을 겪기 쉽다. 셋째, 무엇보다도 투명한 과정 관리가 강조된다. 민영화 대상이 되는 기업의 자산규모가 매우 크고 국민경제 및 주식시장에 미치는 영향이 큰 경우 더욱 더 정치적인 논의로 의사결정이 이루어질 가능성이 높다. 따라서 국부유출에 대한 우려, 정부정책 결정에 대한 신뢰의 담보를 위해서도 투명하고 공정한 민영화 과정 관리가

이루어져야 한다.

해외사례 분석을 통해서는 국가별로 차별화된 민영화전략을 확인할 수 있다. 영미 등 앵글로색슨계의 국가들은 비교적 공익성이 강한 분야에 대해서도 과감한 민영화조치가 이루어진 반면 대륙계인 독일과 프랑스는 네트워크산업 즉, 철도, 공항, 통신, 전력 등 경쟁적 시장구조가 형성되기 어려운 분야에 대해서는 기본적으로 공기업의 역할을 유지하고 있다. 산업별 해외사례 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 민영화를 통한 경제적 후생의 증가 여부 혹은 증가수준은 복잡하고 난해한 재무적 판단뿐만 아니라 정치적 · 사회적 영향 등에 대해서 종합적인 평가가 필요하다는 점이다. 이제는 전통적인 민영화방식에서 나아가 대안적 방식을 모색하거나 소유권을 민간에 넘기더라도 품질 유지, 적정수준의 자본투자, 가격안정 등의 목적 달성을 위한 정부규제가 수반되는 경우가 많다. 민영화가 경쟁체제를 통해 생산성과 효율성을 제고할 것이라는 긍정적인 기대와 함께 정부 보조금 확대에 따른 재정악화나 독과점으로 인한 가격상승 등 그 반대의 부정적 파급효과에 대해서도 충분히 검토해야 한다.

본 보고서에서는 과거 선행연구와는 달리 민영화 효과를 살펴보기 위해 공적 소유권 정도를 변수로 하여 보다 포괄적인 민영화 즉, 부분 민영화를 포함하여 분석을 실시했다. 민영화 전후 재무지표의 평균변화에 대한 분석에서는 포스코, 대한송유관공사, 삼성종합화학이 두드러진 성과를 보인 것으로 나타난다. 주로 제조업을 중심으로 시장집중도가 높고 공급자 시장장악력이 높아 민영화를 통한 생산성 증대 및 효율성 증대의 여지가 높은 것으로 나타난다. 따라서 공기업의 구분유형 즉, 정부투 · 출자기관, 산업은행 지분보유회사, 자회사 등 소유형태별 구분보다 산업별로 구분하여 접근하는 것이 중요함을 알 수 있다. 지표별 분석에 있어서는 주로 성장성보다는 효율성 위주의 행태변화가 발견되었다. 이는 공기업이

과거 수익성이나 생산성보다는 성장성에 치중한 전략을 추구해 온 것을 반증한다. 민영화 효과분석에 있어서는 부가가치로 측정한 생산성과 효율성 모두에 있어 부분적이라도 민영화된 기업이 더 나은 성과를 시현하고 있으며 수익성에 대한 영향력도 확인할 수 있다.

요즈음의 민영화 논의는 과거의 논의와는 차원이 달라지고 있다. OECD를 중심으로 한 공기업작업반회의에서도 민영화에 대한 논의보다는 이사회 역량 강화, 경쟁 중립성 논의를 통한 공기업 특혜의 문제 등 투명한 지배구조의 확립에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 발전단계가 OECD 평균에 미치지 못하고 시장기제의 성숙도가 아직 서구에 미치지 못한다는 점에서 우리나라 공기업에 대한 지속적인 민영화 압력은 건전한 공기업의 구조조정을 위해서도 반드시 필요한 것으로 보인다. 많은 연구에서 이제는 우리나라에서도 민영화를 성공적으로 추진할 만한 공기업이 별로 많지 않다는 사실을 지적하고 있다. 이는 그만큼 지금부터의 민영화정책은 더욱 더 전략적으로 그리고 산업의 특성을 감안하고 저해요인에 대한 대응방안을 철저히 마련해서 추진해야 함을 시사한다.

본 보고서에서는 다음과 같은 두 가지 정책제언을 하고 있다. 첫째, 2010년부터 시작한 공공기관 경영자율권 확대시범사업을 본격적으로 확대하여야 한다. 민영화를 위한 민영화가 아니라 기업의 성과를 제고하기 위한 공기업 개혁의 일환으로 광의의 민영화정책을 논의할 때 민영화 이전이라도 기업의 자율성을 높이고 경쟁적인 활동을 속박하는 다양한 규제조치의 완화가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이미 이 사업의 성과평가를 통해 동 사업의 기업성과 개선이 보고되고 있는바, 적극적인 인센티브의 제공과 자율권 확대가 시장형 공기업의 대안이 될 수 있을 것으로 본다. 둘째, 민영화 대상기관에 대해서도 이명박 정부에서 한정적으로 설정한 범

위에 국한하지 말고 SOC 및 네트워크산업까지 확대하는 방안을 검토해야 한다. 우리의 경로 의존성을 감안한 과거 경험, 산업별 특성을 감안한 사례분석, 해외사례 분석, 그리고 광범한 자료에 근거한 실증분석 결과가 적극적으로 시사하는 바는 전력산업, 철도산업, 가스 등 에너지산업, 그리고 금융산업과 SOC산업까지 사전에 민영화 대상에서 제외할 이유가 없다는 점이다. 노무현 정부 그리고 이명박 정부에서 겪고 있는 공기업 관리의 어려움을 전향적으로 극복하려는 경쟁 촉진정책의 일환으로 민영화 압력은 여전히 매우 좋은 정책대안인 것이다.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 33
1. 연구목적 및 필요성 ····· 33
2. 연구의 의의와 중요성 ····· 37

Ⅱ. 민영화의 이론적 배경과 선행연구 ····· 40
1. 민영화의 이론적 배경 ····· 40
가. 소유권 이론 ····· 41
나. 대리인 이론 ····· 45
다. 거래비용 이론(transaction theory)과 거버넌스 논의 ····· 48
2. 민영화에 대한 실증분석 선행연구 ····· 53
가. 민간기업의 상대적 효율성 ····· 53
나. 민영화 전후 성과비교 ····· 55
다. 선행연구의 시사점 ····· 63
3. 공기업 민영화의 성공요인 ····· 66
가. 성공요인 관련 선행연구 ····· 66
나. 세계은행의 민영화의 성공조건 ····· 69
다. 민영화 방식과 과정관리 ····· 72

Ⅲ. 공기업의 민영화 추진실적 분석 ····· 77
1. 김대중 정부 이전의 민영화(1998년 이전) ····· 77

가. 1차 민영화 계획(1968~1979년) ····· 78
나. 2차 민영화 계획(1980~1986년) ····· 80
다. 3차 민영화 계획(1987~1992년) ····· 82
라. 4차 민영화 계획(1993~1997년) ····· 83
마. 1~4차 민영화에 대한 평가 ····· 88
2. 김대중 정부의 민영화(1998년~2002년) ····· 89
가. 민영화 추진전략 ····· 90
나. 민영화 추진체계 ····· 91
다. 공기업 민영화 계획 ····· 92
라. 공기업 민영화 추진실적 및 성과 ····· 102
마. 김대중 정부 민영화에 대한 평가 ····· 114
3. 이명박 정부의 민영화 추진실적(2008년 이후~현재) ····· 119
가. 추진배경 및 추진경과 ····· 119
나. 공공기관 민영화 추진계획 ····· 123
다. 공공기관 민영화 추진실적 및 성과 ····· 127
라. 이명박 정부의 민영화에 대한 평가 ····· 134

Ⅳ. 공기업 민영화 산업별 사례분석 ····· 141
1. 산업구조에 따른 공공기관 분류 ····· 141
가. 표준산업분류에 따른 구분 ····· 141
나. 산업구조(시장집중도)에 따른 분류 ····· 147
2. 중공업 부문(1) - 포스코(전 포항종합제철) ····· 153
가. 기업 개요 및 민영화 추진배경 ····· 153
나. 민영화 추진 과정 ····· 154
다. 민영화 성과 ····· 158

3. 중공업 부문(2) - 두산중공업(전 한국중공업) ····· 180
가. 기업개요 및 민영화 추진배경 ····· 180
나. 민영화 추진 과정 ····· 182
다. 민영화 성과 ····· 186
4. 통신 부문 - KT(전 한국전기통신공사) ····· 211
가. 기업 개요 및 민영화 추진배경 ····· 211
나. 민영화 추진 과정 ····· 213
다. 민영화 성과 ····· 218
5. 제조업 부문 - KT&G(전 한국담배인삼공사) ····· 244
가. 기업개요 및 민영화 추진배경 ····· 244
나. 민영화 추진 과정 ····· 246
다. 민영화 성과 ····· 249
6. 에너지 부문(1) - 대한송유관공사 ····· 269
가. 기업개요 및 민영화 추진배경 ····· 269
나. 민영화 추진 과정 ····· 271
다. 민영화 성과 ····· 273
7. 에너지 부문(2) - 한국전력공사 ····· 295
가. 민영화 추진배경 ····· 295
나. 민영화 추진과정 ····· 296
다. 민영화 추진성과 ····· 304
8. 금융부문 - KTB투자증권(전 한국종합기술금융) ····· 305
가. 기업 개요 및 민영화 추진배경 ····· 305
나. 민영화 추진 과정 ····· 308
다. 민영화 성과 ····· 309
9. 우정 부문 - 우정사업본부 ····· 323

가. 민영화 추진배경 ····· 323
나. 민영화 추진과정 ····· 324
다. 민영화 추진성과 ····· 326
10. 철도 부문 - 한국철도공사(구 철도청) ····· 328
가. 민영화 추진배경 ····· 328
나. 민영화 추진과정 ····· 330
다. 민영화 추진성과 ····· 334
11. 요약 및 시사점 ····· 336

Ⅴ. 공공기관 민영화 해외사례 분석 ····· 341
1. 해외사례 분석의 전제 ····· 341
2. OECD 국가들의 공공기관 민영화 추세 ····· 345
3. 국가별 공공기관 민영화 분석 ····· 347
가. 영국 ····· 348
나. 뉴질랜드 ····· 357
다. 독일 ····· 370
라. 프랑스 ····· 383
마. 영국, 뉴질랜드, 독일, 프랑스 사례의 비교 ····· 391
4. 산업별 공기업 민영화 분석 ····· 393
가. 우정사업 ····· 393
나. 금융산업 ····· 403
다. 전력산업 ····· 419
라. 철도사업 ····· 444
마. 통신사업 ····· 458
5. 종합적 소결 ····· 468

Ⅵ. 민영화 효과 실증 분석 ····· 474
1. 분석 대상 ····· 474
2. 민영화 전후 재무지표의 변화 분석 ····· 479
가. 분석 방법 ····· 479
나. 분석 결과 ····· 482
3. 민영화가 기업 경영 성과에 미치는 영향에 대한 실증 분석 ····· 500
가. 분석 방법 ····· 500
나. 기초 통계량 ····· 507
다. 분석결과 ····· 509

Ⅶ. 공기업 민영화의 바람직한 추진방향 ····· 518
1. 비전 및 장기적 로드맵 구상 ····· 518
2. 성공적 공기업 민영화와 전략 ····· 521
3. 향후 발전방향 ····· 524
가. 자율경영계약의 확대 ····· 524
나. 민영화 대상기관의 확대・심화 ····· 527

Ⅷ. 결론 ····· 532

참고문헌 ····· 537

〈부록 1〉 해외 민영화 추진방식과의 비교 ····· 552

〈부록 2〉 주요 경영지표 산출방식 ····· 559

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 시장구조와 소유권에 따른 유형 분류 ····· 55
〈표 Ⅱ-2〉 Megginson et al.(1994)의 민영화 성과에 대한 변수 및 가설검증 결과 ····· 56
〈표 Ⅱ-3〉 국내 민영화 성과에 대한 변수 및 가설검증 결과 ····· 59
〈표 Ⅱ-4〉 선행연구 정리 ····· 60
〈표 Ⅱ-5〉 민간소유와 공공소유의 성과에 관한 선행연구 ····· 64
〈표 Ⅱ-6〉 공기업 민영화정책의 목표 및 제약요소 ····· 68
〈표 Ⅱ-7〉 민영화의 결정과정 ····· 70
〈표 Ⅱ-8〉 민영화 대상 기업에 대한 고려사항 ····· 76
〈표 Ⅲ-1〉 1968~1998년 이전까지의 공기업 민영화 계획 ····· 77
〈표 Ⅲ-2〉 1차 민영화 대상기관 ····· 79
〈표 Ⅲ-3〉 민영화된 기업의 민영화 후 경영실적 추이 ····· 80
〈표 Ⅲ-4〉 2차 민영화 대상기관 ····· 80
〈표 Ⅲ-5〉 1979~1983년 재투자기관 민영화 실적 ····· 81
〈표 Ⅲ-6〉 민영화된 기업의 민영화 후 경영실적 추이 ····· 82
〈표 Ⅲ-7〉 3차 민영화 주요 추진실적 ····· 83
〈표 Ⅲ-8〉 1993년 정부투자기관 민영화 계획 ····· 84
〈표 Ⅲ-9〉 1기 민영화 추진실적 개관(1993~1996년) ····· 86
〈표 Ⅲ-10〉 2기 민영화 계획(1993~1997년) ····· 87
〈표 Ⅲ-11〉 민영화 대상 공기업의 비중('98년 말 기준) ····· 93
〈표 Ⅲ-12〉 김대중 정부 제1차 공기업 민영화 계획('98.7월) ····· 95
〈표 Ⅲ-13〉 김대중 정부 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 추진계획('98.8월) ····· 99

〈표 Ⅲ-14〉 정부투자기관 및 정부출자기관 자회사의 민영화 및 정리방안('01.2월) ····· 101
〈표 Ⅲ-15〉 민영화 완료 기관 ····· 103
〈표 Ⅲ-16〉 김대중 정부 공기업 민영화 관련 추진경과 (2002.12월 말) ····· 104
〈표 Ⅲ-17〉 김대중 정부 공기업 자회사 정리현황 (2002.11월 말) ····· 107
〈표 Ⅲ-18〉 공기업 매각수입('98년 이후, '02.12월 현재) ····· 109
〈표 Ⅲ-19〉 국민의 정부 시기별 공기업 현황 비교 ····· 113
〈표 Ⅲ-20〉 2002~2007년간 공공부문 규모 증가 ····· 120
〈표 Ⅲ-21〉 공공기관 선진화 추진계획(1~6차) ····· 121
〈표 Ⅲ-22〉 공공기관 선진화 방안별 대상기관 ····· 122
〈표 Ⅲ-23〉 공공기관 민영화 대상기관 ····· 123
〈표 Ⅲ-24〉 공공기관 유형별 · 출자지분별 출자회사 현황 ····· 124
〈표 Ⅲ-25〉 매각 등 정리대상 출자회사 ····· 125
〈표 Ⅲ-26〉 존치 및 관리개선 대상 출자회사 ····· 126
〈표 Ⅲ-27〉 3개 기관 매각 결과 ····· 133
〈표 Ⅲ-28〉 4개 기관 상장 결과 ····· 134
〈표 Ⅳ-1〉 산업별 시장의 특성 ····· 142
〈표 Ⅳ-2〉 표준산업분류별 주요 공공기관 분류 ····· 144
〈표 Ⅳ-3〉 표준산업분류별 민영화기업 분류 ····· 146
〈표 Ⅳ-4〉 산업구조에 따른 공기업 분류 ····· 148
〈표 Ⅳ-5〉 포스코 민영화 추진 일지 ····· 157
〈표 Ⅳ-6〉 포스코의 소유자별 지분율 변화 추이 ····· 158
〈표 Ⅳ-7〉 포스코의 민영화 전후 재무제표 ····· 160
〈표 Ⅳ-8〉 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ····· 162
〈표 Ⅳ-9〉 포스코 및 1차금속산업의 수익성 지표 비교 ····· 163
〈표 Ⅳ-10〉 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화

(포스코 vs 1차금속산업) ····· 164
〈표 Ⅳ-11〉 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 ····· 167
〈표 Ⅳ-12〉 포스코 및 1차금속산업의 안정성 지표 비교 ····· 167
〈표 Ⅳ-13〉 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업) ····· 168
〈표 Ⅳ-14〉 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화 ·· 171
〈표 Ⅳ-15〉 포스코 및 1차금속산업의 성장성 및 활동성 지표 비교 173
〈표 Ⅳ-16〉 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업) ····· 174
〈표 Ⅳ-17〉 포스코 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과 ···· 176
〈표 Ⅳ-18〉 국내 철강산업 시가총액 시계열 변화 추이 ····· 178
〈표 Ⅳ-19〉 포스코 신용등급 변화 ····· 179
〈표 Ⅳ-13〉 두산중공업 민영화 추진일지 ····· 185
〈표 Ⅳ-21〉 두산중공업의 소유자별 지분율 변화 추이 ····· 186
〈표 Ⅳ-22〉 두산중공업의 민영화 전후 재무제표 ····· 188
〈표 Ⅳ-23〉 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 · 191
〈표 Ⅳ-24〉 두산중공업 및 기타기계 및 장비제조업의 수익성
지표 비교 ····· 192
〈표 Ⅳ-25〉 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) ····· 193
〈표 Ⅳ-26〉 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 · 196
〈표 Ⅳ-27〉 두산중공업 및 기타기계 및 장비제조업의 안정성
지표 비교 ····· 197
〈표 Ⅳ-28〉 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 ·· 198
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) ····· 198
〈표 Ⅳ-29〉 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
평균변화 ····· 202
〈표 Ⅳ-30〉 두산중공업 및 기타기계 및 장비제조업의 성장성 및

활동성 비교 ····· 204
〈표 Ⅳ-31〉 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) · 205
〈표 Ⅳ-32〉 두산중공업 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과 209
〈표 Ⅳ-33〉 두산중공업의 시가총액 변화 추이 ····· 211
〈표 Ⅳ-34〉 KT 민영화 추진일지 ····· 216
〈표 Ⅳ-35〉 KT의 소유자별 지분율 변화 추이 ····· 217
〈표 Ⅳ-36〉 KT의 민영화 전후 재무제표 ····· 220
〈표 Ⅳ-37〉 KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ····· 223
〈표 Ⅳ-38〉 KT 및 통신업의 수익성 지표 비교 ····· 224
〈표 Ⅳ-39〉 KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 (KT vs 통신업) ····· 225
〈표 Ⅳ-40〉 KT 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 ····· 228
〈표 Ⅳ-41〉 KT 및 통신업의 안정성 지표 비교 ····· 229
〈표 Ⅳ-42〉 KT 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 (KT vs 통신업) ····· 229
〈표 Ⅳ-43〉 KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화 233
〈표 Ⅳ-43〉 KT 및 통신업의 성장성 및 활동성 지표 비교 ····· 235
〈표 Ⅳ-44〉 KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화 (KT vs 통신업) ····· 236
〈표 Ⅳ-45〉 KT 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과 ····· 241
〈표 Ⅳ-46〉 국내 통신업의 시가총액 변화 추이 ····· 243
〈표 Ⅳ-47〉 KT 신용평가등급 변화 추이 ····· 244
〈표 Ⅳ-48〉 KT&G 민영화 추진일지 ····· 248
〈표 Ⅳ-49〉 KT&G의 소유자별 지분율 변화 추이 ····· 248
〈표 Ⅳ-50〉 KT&G의 민영화 전후 재무제표 ····· 250
〈표 Ⅳ-51〉 KT&G 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ····· 253
〈표 Ⅳ-52〉 KT&G 매출원가율(매출원가/매출액) 추이 ····· 254

〈표 Ⅳ-53〉 우리나라 주요 담배 생산자의 고객만족도 ····· 255
〈표 Ⅳ-54〉 KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이 ····· 257
〈표 Ⅳ-55〉 KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 ····· 258
〈표 Ⅳ-56〉 KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이 259
〈표 Ⅳ-57〉 KT&G 민영화 전후의 매출액 및 영업이익 변화 추이 · 261
〈표 Ⅳ-58〉 KT&G 민영화 전후의 종업원 1인당 매출액 ·
부가가치 · 경상이익 · 순이익 변화 추이 ····· 262
〈표 Ⅳ-59〉 KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화 · 263
〈표 Ⅳ-60〉 KT&G 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과 ·· 266
〈표 Ⅳ-61〉 KT&G의 시가총액 변화 추이 ····· 268
〈표 Ⅳ-62〉 KT&G 민영화 전후 신용등급 변화 ····· 269
〈표 Ⅳ-63〉 대한송유관공사의 소유자별 지분율 변화 추이(1) · 272
〈표 Ⅳ-64〉 대한송유관공사의 소유자별 지분율 변화 추이(2) · 273
〈표 Ⅳ-65〉 대한송유관공사의 민영화 전후 재무제표 ····· 275
〈표 Ⅳ-66〉 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 · 278
〈표 Ⅳ-67〉 대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업의
수익성 지표 비교 ····· 279
〈표 Ⅳ-68〉 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업) ··· 280
〈표 Ⅳ-69〉 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 · 283
〈표 Ⅳ-70〉 대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인
운송업의 안정성 지표 비교 ····· 284
〈표 Ⅳ-71〉 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업) ··· 285
〈표 Ⅳ-72〉 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성
지표 평균변화 ····· 288
〈표 Ⅳ-73〉 대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업의
성장성 및 활동성 지표 비교 ····· 289

〈표 Ⅳ-74〉 대한송유관 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(대한송유관 vs 육상운송 및 파이프라인 운송업) ····· 290
〈표 Ⅳ-75〉 대한송유관공사 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과 ····· 294
〈표 Ⅳ-76〉 전력공기업 개혁 과정(정부안) ····· 300
〈표 Ⅳ-77〉 한국전력의 자회사 분리계획 ····· 301
〈표 Ⅳ-78〉 한전 출자기관 지분매각계획 ····· 304
〈표 Ⅳ-79〉 KTB투자증권 민영화 추진일지 ····· 309
〈표 Ⅳ-80〉 KTB투자증권의 소유자별 지분율 변화 추이 ····· 309
〈표 Ⅳ-81〉 KTB투자증권의 민영화 전후 재무제표 ····· 311
〈표 Ⅳ-82〉 KTB투자증권 수익성 지표 변화 추이 ····· 313
〈표 Ⅳ-83〉 KTB투자증권 안정성 지표 변화 추이 ····· 315
〈표 Ⅳ-84〉 KTB투자증권 성장성 및 활동성 지표 변화 추이 ·· 317
〈표 Ⅳ-85〉 KTB투자증권의 시가총액 변화 추이 ····· 322
〈표 Ⅳ-86〉 KTB투자증권 신용평가등급 변화 ····· 323
〈표 Ⅳ-87〉 국내 우정사업의 체제전환 과정 ····· 325
〈표 Ⅳ-88〉 우편물량 및 전년 대비 증가율 ····· 327
〈표 Ⅳ-89〉 우정사업본부의 연도별 경영실적 현황 ····· 328
〈표 Ⅳ-90〉 연도별 경영수지 현황 ····· 329
〈표 Ⅳ-91〉 여객 및 화물 수송량 변화 ····· 334
〈표 Ⅳ-92〉 한국철도공사의 손익추이 ····· 335
〈표 Ⅳ-93〉 한국철도시설공단의 손익추이 ····· 335
〈표 Ⅳ-94〉 6개 완전 민영화 공기업의 민영화 방식 및 추진실적 ··· 336
〈표 Ⅴ-1 〉 정부규제의 강도와 소유권에 따른 민영화 방식의 모형화·· 343
〈표 Ⅴ-2〉 각국의 공공기관 민영화 방식의 다양성 및 사례 ····· 343
〈표 Ⅴ-3〉 민영화 시기 이전의 영국 공기업의 위상 ····· 349
〈표 Ⅴ-4〉 영국의 공기업 민영화 프로그램 추진 경과 ····· 352

〈표 Ⅴ-5〉 민영화 이후 영국의 규제기구 현황(1991년 기준) … 355
〈표 Ⅴ-6〉 뉴질랜드 국영기업 현황(1995년 12월 기준) …… 363
〈표 Ⅴ-7〉 공기업의 기업의향서에 포함된 재정성과 지표 …… 369
〈표 Ⅴ-8〉 민영화 추진 전 독일 공기업 현황(1985년 기준) …… 371
〈표 Ⅴ-9〉 독일과 영국의 민영화 유형 비교 …… 376
〈표 Ⅴ-10〉 프랑스 제1차 민영화 시기 민영화된 공기업(13개) 383
〈표 Ⅴ-11〉 프랑스 제2차 민영화 시기 민영화된 공기업(10개) 384
〈표 Ⅴ-12〉 연도별 민영화 추이 …… 389
〈표 Ⅴ-13〉 프랑스 정부 소유 공기업 지분 현황 …… 391
〈표 Ⅴ-14〉 OECD 국가의 우정사업 경영체제와 우편 · 금융서비스 겸업 현황 …… 394
〈표 Ⅴ-15〉 독일우정의 최근 기업인수 연혁 …… 398
〈표 Ⅴ-16〉 일본 우정그룹의 지배구조 …… 400
〈표 Ⅴ-17〉 정부 지분 비중을 통해 본 노르웨이의 은행 민영화 진행과정 …… 409
〈표 Ⅴ-18〉 전력요금 변화 추이(1990～1998) …… 430
〈표 Ⅴ-19〉 미국의 전원별 발전전력량 …… 432
〈표 Ⅴ-20〉 미국의 사업자별 발전설비 현황 …… 433
〈표 Ⅴ-21〉 미국의 전력 생산량 추이 …… 434
〈표 Ⅴ-22〉 영국의 철도 민영화 추진과정 …… 450
〈표 Ⅴ-23〉 BT 민영화 이후 실가격의 변화 …… 462
〈표 Ⅴ-24〉 BT 성과평가(1984년 민영화 시점을 중심으로) …… 462
〈표 Ⅴ-25〉 NTT 요금 인하, 가입자수 및 지사수 추이 …… 465
〈표 Ⅴ-26〉 주요 외국통신업체 민영화 이후 소유구조 …… 467
〈표 Ⅵ-1〉 민영화기업집단 정리 내용 …… 475
〈표 Ⅵ-2〉 분석 재무지표 …… 480
〈표 Ⅵ-3〉 남해화학 …… 483
〈표 Ⅵ-4〉 KT 하이텔 …… 484

〈표 Ⅵ-5〉 한국전화번호부(주) ····· 486
〈표 Ⅵ-6〉 디비정보통신(주) ····· 487
〈표 Ⅵ-7〉 케이알 산업 ····· 488
〈표 Ⅵ-8〉 매일유업(주) ····· 490
〈표 Ⅵ-9〉 노량진수산(주) ····· 491
〈표 Ⅵ-10〉 삼성종합화학(주) ····· 492
〈표 Ⅵ-11〉 아시아나항공 ····· 493
〈표 Ⅵ-12〉 한국기업평가 ····· 494
〈표 Ⅵ-13〉 기업별 유의한 변화가 나타난 재무지표 ····· 496
〈표 Ⅵ-14〉 지표별 유의한 변화가 나타난 기업 ····· 498
〈표 Ⅵ-15〉 공적 소유권 정도 및 민영화 여부에 대한 변수 ····· 502
〈표 Ⅵ-16〉 민영화 기업의 공적소유권 추이 (예시 : 포스코) ·· 503
〈표 Ⅵ-17〉 공공기관의 산업별 분류 ····· 505
〈표 Ⅵ-18〉 기간별 기술통계량 ····· 508
〈표 Ⅵ-19〉 집단별 기술통계량 ····· 508
〈표 Ⅵ-20〉 기간별 기술통계량 ····· 509
〈표 Ⅵ-21〉 집단별 기술통계량 ····· 509
〈표 Ⅵ-22〉 공적지분율의 영향 분석: Pooling 추정결과 ····· 511
〈표 Ⅵ-23〉 정부 통제력 여부의 영향 분석: pooling 추정결과 513
〈표 Ⅵ-24〉 정부통제 및 민영화의 영향분석:
패널분석 추정결과(고정효과 모형) ····· 514
〈표 Ⅵ-25〉 정부통제 및 민영화의 영향분석: 패널분석 추정결과
(고정효과 모형) ····· 516
〈표 Ⅶ-1〉 주식공모, 자산매각 등에 함께 활용되는 민영화
기법과 사례 ····· 525
〈표 Ⅶ-2〉 잠재 민영화 대상 기관 ····· 530

그림 차례

[그림 Ⅱ-1] 민영화의 개념도 ····· 40
[그림 Ⅱ-2] Sappington and Stiglitz(1987)의 공기업과
민간기업 차이 ····· 48
[그림 Ⅱ-3] 거래의 유형과 거버넌스 유형 ····· 51
[그림 Ⅱ-4] 거버넌스의 상대적인 비용 ····· 51
[그림 Ⅲ-1] 김대중 정부 민영화 추진체계 ····· 92
[그림 Ⅲ-2] 공공기관 선진화 추진체계 ····· 120
[그림 Ⅳ-1] 산업구조와 재화성격에 따른 사업분류 ····· 152
[그림 Ⅳ-2] 기민영화 공기업의 재화성격과 산업구조에 따른 분류 ·· 152
[그림 Ⅳ-3] 포스코 부채 · 자본 구성 현황(1997~2003년) ····· 159
[그림 Ⅳ-4] 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이 ····· 161
[그림 Ⅳ-5] 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업) ····· 164
[그림 Ⅳ-6] 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이 ····· 166
[그림 Ⅳ-7] 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업) ····· 168
[그림 Ⅳ-8] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
변화 추이(1) ····· 169
[그림 Ⅳ-9] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
변화 추이(2) ····· 170
[그림 Ⅳ-10] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
평균변화(1) ····· 172

[그림 Ⅳ-11] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2) ····· 172
[그림 Ⅳ-12] KOSPI 지수 대비 포스코 주가 변동 추이 ····· 178
[그림 Ⅳ-13] 두산중공업의 부채 · 자본 구성 현황(1998~2003) 187
[그림 Ⅳ-14] 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이 ·· 190
[그림 Ⅳ-15] 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ···· 191
[그림 Ⅳ-16] 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 (두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) ····· 194
[그림 Ⅳ-17] 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이 ·· 195
[그림 Ⅳ-18] 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 ···· 196
[그림 Ⅳ-19] 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 (두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) ····· 199
[그림 Ⅳ-20] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1) ····· 200
[그림 Ⅳ-21] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2) ····· 201
[그림 Ⅳ-22] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1) ····· 202
[그림 Ⅳ-23] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2) ····· 203
[그림 Ⅳ-24] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1) (두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) ··· 206
[그림 Ⅳ-25] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2) (두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업) · 207
[그림 Ⅳ-26] KOSPI 지수 대비 두산중공업 주가 변동 추이 ··· 210
[그림 Ⅳ-27] KT 부채 · 자본 구성 현황(1999~2005) ····· 219
[그림 Ⅳ-28] KT 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이 ····· 222
[그림 Ⅳ-29] KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ····· 223

[그림 Ⅳ-30] KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(KT vs 통신업) ····· 226
[그림 Ⅳ-31] KT 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이 ····· 227
[그림 Ⅳ-32] KT 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(KT vs 통신업) ····· 230
[그림 Ⅳ-33] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
변화 추이(1) ····· 231
[그림 Ⅳ-34] KT 민영화 전후의 자산회전율 변화 추이 ····· 231
[그림 Ⅳ-35] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2) ·· 232
[그림 Ⅳ-36] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1) · 233
[그림 Ⅳ-37] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균 변화(2) 234
[그림 Ⅳ-38] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
평균변화(1) (KT vs 통신업) ····· 237
[그림 Ⅳ-39] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
평균변화(2) (KT vs 통신업) ····· 238
[그림 Ⅳ-40] KT 주요사업 분야별 시장점유율 추이 ····· 239
[그림 Ⅳ-41] KOSPI 지수 대비 KT의 주가변동 추이 ····· 242
[그림 Ⅳ-42] KT&G의 부채 · 자본 구성 현황(1998~2006) ···· 249
[그림 Ⅳ-43] KT&G 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이 ·· 252
[그림 Ⅳ-44] KT&G 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ···· 253
[그림 Ⅳ-45] KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이 ·· 257
[그림 Ⅳ-46] KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 ···· 258
[그림 Ⅳ-47] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
변화 추이(1) ····· 260
[그림 Ⅳ-48] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
변화 추이(2) ····· 262
[그림 Ⅳ-49] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
평균변화(1) ····· 264

[그림 Ⅳ-50] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2) ····· 264
[그림 Ⅳ-51] KOSPI 지수 대비 KT&G 주가변동 추이 ····· 267
[그림 Ⅳ-52] 대한송유관공사의 부채·자본 구성현황(1996~2006) ····· 274
[그림 Ⅳ-53] 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이 ····· 277
[그림 Ⅳ-54] 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 ····· 278
[그림 Ⅳ-55] 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화 (대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업)·281
[그림 Ⅳ-56] 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이 ····· 282
[그림 Ⅳ-57] 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화 (대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업)··285
[그림 Ⅳ-58] 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1) ····· 287
[그림 Ⅳ-59] 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2) ····· 288
[그림 Ⅳ-60] 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 ··· 289
[그림 Ⅳ-61] 대한송유관 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1) (대한송유관 vs 육상운송 및 파이프라인 운송업) ····· 291
[그림 Ⅳ-62] 대한송유관 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1) (대한송유관 vs 육상운송 및 파이프라인 운송업) ····· 292
[그림 Ⅳ-63] 전력공급체계의 변화 ····· 302
[그림 Ⅳ-64] 창업투자사 등록현황 ····· 307
[그림 Ⅳ-65] KTB투자증권 부채·자본 구성 현황(1996~2006) ····· 310

[그림 Ⅳ-66] KTB투자증권 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이 …· 313
[그림 Ⅳ-67] 수익성 비교(총자본이익률 기준) ……· 314
[그림 Ⅳ-68] KTB투자증권 민영화 전후 안정성 지표 변화 추이 …· 315
[그림 Ⅳ-69] 안정성 비교(부채비율 기준) ……· 316
[그림 Ⅳ-70] KTB투자증권 민영화 전후 성장성 및 활동성
지표 변화 추이 ……· 317
[그림 Ⅳ-71] KTB투자증권 자기자본 증가 추이 ……· 318
[그림 Ⅳ-72] 성장성 비교(자기자본 증가율) ……· 319
[그림 Ⅳ-73] KOSPI 지수 대비 KTB투자증권의 주가 변동 추이 ·· 321
[그림 Ⅳ-74] 우편물량 증가추이 ……· 327
[그림 Ⅳ-75] 철도의 수송분담률 ……· 329
[그림 Ⅳ-76] 연도별 경영수지 현황 변화 ……· 330
[그림 Ⅳ-77] 정부와 철도청의 철도 구조개혁 내용 (2005.1.1 기준) · 333
[그림 Ⅳ-78] 한국철도공사의 연도별 운수수입 및 전년 대비 증가율 ·· 335
[그림 Ⅴ-1] OECD 국가에 있어서 공기업 민영화 규모 (1980~2001) · 346
[그림 Ⅴ-2] OECD 국가의 공기업 민영화 부문(1980~2001) 347
[그림 Ⅴ-3] 민영화 이전 영국 정부 소유기업의 구조 ……· 350
[그림 Ⅴ-4] 프랑스 공기업 민영화 수입 및 거래건수 ……· 390
[그림 Ⅴ-5] 일본 우정공사의 민영화 과정 ……· 400
[그림 Ⅴ-6] 국유화 논의 배경 ……· 417
[그림 Ⅴ-7] 영국 England 및 Wales 지역의 전력산업 구조개편 ·· 425
[그림 Ⅴ-8] EU 및 G7 국가의 산업전력 및 주택전력 가격 비교 · 431
[그림 Ⅴ-9] NTT의 최근 5년간 영업이익 추이 ……· 466
[그림 Ⅶ-1] 총고용 중 공기업 고용 비중(OECD top 10) ……· 520
[그림 Ⅶ-2] OECD 국가들의 기업가치 기준 부문별 공기업 분포 …· 521

Ⅰ. 서론

1. 연구목적 및 필요성

공기업은 정부 소유의 경제주체(state owned enterprises: SOEs)로서 상업적 재화와 서비스를 공급하고 판매하는 역할을 담당한다. 주인인 국민을 대신해 정부[1]의 통제를 받아야 하는 점과 시장성 있는 재화와 서비스를 판매한다는 점, 즉 책임과 자율이라는 상충되는 목표를 함께 추구해야 한다는 점에서 비효율 위험이 상존한다. 따라서 방만경영, 낙하산 인사 등으로 자주 비판을 받고 있으며 민영화를 포함한 선진화의 대상이 되는 이유도 이러한 점에서 비롯된다. 1980~90년대와는 달리 최근에는 OECD를 중심으로 민영화보다는 공기업의 투명한 지배구조, 시장과 조화를 이루고 효과적인 운용을 위해 경쟁중립성(competitive neutrality) 등 다양한 내용의 준칙(가이드라인)을 제정하고, 이를 국제적으로 확산하려는 움직임을 보이고 있는바, 대내외적으로 공기업은 글로벌 스탠다드 차원에서 지속적인 개혁을 요구받고 있다.

그동안 공기업을 비롯한 공공기관은 국가정책도구로서 집행 역할을 담당하며 시장질서와 정부를 매개하는 역할을 수행해 왔으며, 공공기관을 통한 정부의 시장개입은 공익을 실현하기 위해 필요하다는 인식이 존재해 왔다.[2] 그러나 1980년대 이후 민간자본이 축적되고 보

---

1) 이때 정부라고 하지만 소유부서와 주무부서의 입장은 다르게 마련이다. 일반적으로 사업과 기능을 관장하는 주무부서와 재산가치와 수익성을 강조하는 소유부서의 이해는 갈리게 된다.

2) 공공기관은 공기업, 준정부기관, 그리고 기타공공기관으로 구성된다.

다 유연한 시장환경이 조성되면서 공공기관의 운영체계에 대한 비판이 제기되었고, 전 세계적으로 공공기관 민영화의 흐름이 강하게 나타나기 시작하였다. 우리나라도 김대중 정부 들어 국가운영 방식의 패러다임 변동과 관련하여 공공기관 구조조정 등 선진화정책이 추진되어 왔으며, 특히 민간부문이 자본과 정보에서 공공부문을 능가하고, 시장환경 변화에 대한 유연성이 높아짐에 따라 민영화를 중심으로 공공기관 구조조정이 추진되어 왔다. 공공기관의 구조와 역할은 시대와 시장환경의 변화에 따라 달라지기 때문에 민영화를 중심으로 하여 역대 정부의 공기업 개혁정책에 대한 성과평가, 산업별 특성, 해외사례, 실증분석 등을 통해 향후 공기업 개혁의 추진방향을 재정립하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

우리나라는 1980년대까지 주로 제조업을 중심으로 공기업을 운영하고 다른 한편으로는 민영화를 통해 부족한 정부 재원을 보충해 왔다(경제기획원, 1988). 1960년대 이래 경제개발을 정부주도 방식으로 추진하면서 민간 영역에서 부진한 투자를 공기업을 중심으로 촉진해 왔다. 이 시기의 고도성장 및 경제발전에 공기업이 지대하게 기여하였으며, 특히 부실기업 정리와 민간기업 육성을 위해 주무부처를 중심으로 시의성 있는 민영화가 추진되었던 것으로 평가된다. 민영화 이후 대부분의 기관들이 흑자로 전환되고 두드러진 경영성과를 시현하고 있다.

1990년대에는 영국을 시발로 하여 신공공관리론에 입각한 민영화의 신화(myth)와 논리(logic)가 활발하게 논의되면서 우리나라에서도 공기업부문 전반에 만연해 있던 경쟁력 상실과 비효율 타개를 목적으로 전략적 민영화가 진행되었다. 기존의 민영화정책 실패 경험을 토대로 우리나라 현실에 맞는 민영화의 길이 다양한 방식으로 모색되었다. 추진체계의 정비와 전략적 접근을 통해 KT의 민영화 등 실적을 거두었다. 아울러 이 시기에 정부투자기관을 중심으로 집중적인 경영실적 평가와 인센티브의 연계를 통한 성과관리에서 시스템적 접근이

이루어지기 시작했다.

2000년대 이후에는 하드웨어 측면의 구조조정이나 민영화보다는 소프트웨어 측면에서의 선진화 개념으로 접근하여 소유구조의 한계를 성과 중심, 경영실적 평가를 중심으로 한 경영효율화에 초점이 맞춰지고 있다. 성과관리의 효과성 제고를 위해 기관의 설립취지를 반영하고 인센티브와 경영평가 결과의 연계와 평가의 비용에 대한 고려도 이루어져야 한다는 반성이 설득력을 얻고 있다. 평가부담 완화와 적실성 있는 성과관리를 위해 공기업과 준정부기관을 보다 근본적으로 구분하는 등 맞춤형 경영평가제도로의 개선과 글로벌 경쟁력을 감안한 공기업의 자율화가 강조되고 있다. 최근에는 민간부문과 경쟁중립성(competitive neutrality)의 확보 이슈와 정부 권장정책 등 자율성과 상충관계를 나타내는 미시적 관리의 한계도 지적된다. 공공요금의 규제와 공공사업 수행을 통한 부채누적 부분의 구분회계 도입 등 투명한 재정규율(fiscal discipline)을 확보하는 방법에 대해서도 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

본 연구는 공공기관 선진화정책의 한계를 극복하고 형식주의를 타개함으로써 선진화의 성숙단계 진입을 위해서는 그간의 추진실적, 특히 민영화 과제에 대한 엄정한 성과평가가 이루어져야 한다는 점에 착안하였다. 그리고 소프트웨어 측면의 관리개혁도 나름대로 의미가 있지만 공기업의 구조개혁을 위해서는 잘 준비되고 전략적으로 고안된 민영화정책이 지속적으로 추진되어야 함을 이론적인 측면, 우리나라의 역사적 경험, 그리고 해외의 경험을 통해 시사하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제Ⅱ장에서는 민영화에 대한 이론적 논의를 통해 공기업 민영화의 성공요인을 분석한다. 그리고 선행연구의 검토를 통해 민영화 여부보다도 어떠한 민영화가 성공을 하였는지에 초점을 맞춰 민영화의 방식 및 조건에 대해 자세히 살펴본다.

다음으로 제Ⅲ장에서는 공공기관 민영화의 추진실적을 국민의 정

부 이전, 국민의 정부, 이명박 정부로 나누어 각각 비전, 전략 등 거시적 관점에서 과제의 정합성을 점검하고자 한다. 각 과제별 성과를 역사적 맥락과 국민경제적 효익이라는 관점에서 평가하였다.

이어서 제Ⅳ장 민영화 산업별 실태분석에서는 산업별로, 그간의 민영화 추진실적을 제도화하고 시스템화할 수 있는 방안을 모색하고자 산업별 특성을 반영, 체계화하려고 노력하였다. 중공업부문, 통신부문, 제조업부문, 에너지부문, 금융부문, 우정사업부문, 그리고 철도부문으로 나누어 민영화 추진배경, 과정, 성과평가를 각각 다룬다.

제Ⅴ장에서는 공공기관 민영화의 해외사례에 대해서도 가능한 한 자세히 살펴보고자 했다. 각 나라의 특성에 따른 민간과의 영역 조정, 민영화의 배경과 과정 그리고 규제체계의 변화를 포함해 우리나라의 민영화 추진에 주는 시사점을 도출하고자 하였다.

제Ⅵ장에서는 지금까지 살펴본 민영화의 논의를 우리나라의 미시자료를 활용해 실증분석해 본다. 민영화 이전과 이후, 그리고 민영화된 기업과 그렇지 않은 기업 간의 성과를 비교분석해 봄으로써 잘 설계된 민영화정책이 수익성과 효율성, 그리고 생산성 제고에 필수적임을 보여주고자 한다.

이어서 제Ⅶ장에서는 역대 정부의 민영화 실적분석, 산업별로 나누어 살펴본 민영화 실적분석, 주요 외국의 공기업 민영화 동향분석, 그리고 20여 년간 공기업 및 민영화기업 패널자료를 활용한 민영화와 기업경영 성과 간의 실증분석에 기초하여 민영화정책의 향후 개선방향에 대해 알아본다. 장기적 로드맵의 구상으로 민영화 중기 전략계획의 작성, 성공적 민영화의 전제조건이 되는 시장여건, 규제여건, 경쟁여건, 그리고 정치적인 의사결정인 민영화를 추진하는 전략적 접근방법에 대해 살펴본다. 마지막으로 제Ⅷ장 결론에서는 지금까지의 논의를 요약하고 시사점을 정리한다.

2. 연구의 의의와 중요성

이명박 정부는 보수체계 개편, 성과관리시스템 강화, 노사관계 선진화, 기관 통폐합 및 기능조정, 인력조정(정원감축), 민영화 등의 과제를 6차례에 걸쳐 계획을 발표하고 공공기관의 효율성 및 경쟁력 제고를 위한 노력을 기울여 왔다. 공기업의 민영화 및 기능조정 노력은 지난 정부에서부터 지속적으로 이루어져 왔다. 그동안 우리나라는 공기업의 민영화를 지속적으로 추진해 왔다. 1960~1970년대에는 제조업을, 1980년대 금융업 등 민간과 경합하는 분야를 민영화하였고 국민의 정부는 포항제철, 한국통신 등 11개 공기업의 민영화를 추진하여 한전, 가스공사, 지역난방 등 3개를 제외한 8개 공기업의 민영화를 완료하였다. 참여정부에서는 네트워크 산업의 독점성, 요금인상 등 공익성 훼손 우려로 민영화 추진이 중단되었다.

2008년 신정부 출범과 더불어 공공부문 효율화를 위해 민영화의 필요성이 다시 대두되었다. 2002년 이후 45개 공공기관이 신설되고, 인력은 5만 9천명(31%), 예산은 88조원(43%) 증가하는 등 공공부문의 비대화와 방만경영이 우려되어 이를 차단하기 위해서 운영시스템 혁신과 구조개편이 요구되었다. 경제위기 극복과정에서 불가피하게 국유화된 기업의 시장 환원과 민간금융 활성화에 따른 정책금융 기능 축소 등 당초의 공공 목적을 달성한 기관의 기능을 조정할 필요성도 커졌다. 경제환경 변화에 따라 공공부문이 반드시 담당해야 할 필요성이 적은 부분은 민간에게 이양하여 효율적인 공공부문을 구현하고 장기적으로는 국가경쟁력을 강화할 필요가 인지된 것이다. 세계적으로도 국가경쟁력 강화를 위해 많은 국가들이 공기업의 민영화를 추진하고 있으며, 우리나라도 과거정부에서부터 지속적으로 민영화를 추진해 오고 있다.

정부는 매년 선진화 워크숍을 통해 우수사례를 확산하고 선진화 추진현황을 점검하고 있다. 자체적인 점검결과 정원감축, 통폐합 등 경

영 효율화를 추진하여 하드웨어적 구조조정 측면의 과제는 대부분 완료한 것으로 평가한다(기획재정부, 2011). 민영화 등 민간이양과 기능조정 과제의 경우 시장여건, 산업 전반을 고려한 계획 수립 등 조정이 이루어지고 있다. KT의 완전 민영화에 15년이라는 기간('87～'02)이 소요되었던 점을 감안하면 이와 같은 과제는 정권을 넘어서는 청사진 및 전략이 필요함을 시사한다. 보수체계 개편, 과도한 후생복리 축소, 불합리한 노사관계 선진화 등 소프트웨어 측면의 개혁도 병행 추진하고 있으나 국민이 체감하기에는 아직 부족한 것으로 분석하고 있다(Kmac, 2011). 조성봉(2010)은 현 정부 공기업 개혁의 평가를 통해 첫째, 개혁의지와 철학의 부재 둘째, 촛불정국 등 정치적 환경변화에 따른 개혁추진 동력의 약화 셋째, 부채급증 등 성과부진 등의 문제점을 지적한다. 같은 맥락에서 문제의식을 공유하고 있는 것으로 보이며 보다 근본적인 접근이 필요함을 시사한다.

민영화를 비롯한 공공기관 개혁과제는 공공기관 구조조정의 차원에서 접근이 가능하다. 공공기관 구조조정의 추진 논리는 첫째, 시장적응성 제고 즉, 공공기관이 생산 · 공급하고 있는 재화나 서비스의 시장 적응성을 고려하여 필요한 경우 민영화를 도모하고 여전히 공공기관이 처리하는 것이 마땅한 업무는 업무의 성격을 고려하여 전문화를 추구해야 한다. 둘째, 효율성과 공공성의 조화 차원에서 공공기관은 업무처리 과정에서는 효율성을, 결과에 있어서는 공익성을 요구받기 때문에 결과의 공익성과 과정의 효율성을 조화시키기 위해 시장원리와 공공기관 운영논리를 조화시키는 방향이어야 한다.

따라서 현 정부 공공기관 선진화계획의 정합성 차원에서 민영화 과제의 타당성을 평가할 수 있다. 정부는 기관 통폐합 및 기능조정, 인력조정(정원감축), 민영화를 포함하여 보수체계 개편, 성과관리시스템 강화, 노사관계 선진화 등의 개혁 과제를 6차례에 걸쳐 추진계획을 발표하고 성과를 모니터링해 왔다. 공공기관의 민영화 및 기능조정은 지난 정부에서도 지속적으로 이루어져 왔지만, 2008년 이명박 정부

출범과 더불어 공공부문 효율화를 위해 민영화의 필요성이 다시 대두되면서, 많은 기관에 기능조정 등 구조개혁 과제가 추진되었던 것이다. 이에 본 연구에서는 우리나라의 사회경제적 여건을 고려한 공공기관 구조조정의 접근논리에 따라 현행 공공기관 선진화계획의 추진성과를 분석하여 민영화의 접근논리와 계획의 정합성을 비판적으로 분석한다.

공기업 민영화과제의 실태 분석은 역대 정부의 추진계획과 실적을 추진주체의 백서, 선행 연구자들의 평가에 대한 메타평가, 그리고 공기업들의 재무자료를 중심으로 평가하였다. 본 연구에서는 역대 정부의 민영화과제 추진실적에 대한 평가를 위해 비전, 전략 등 거시적 관점에서 과제별 성과를 점검한다. 특히 민영화 추진의 성과를 역사적 맥락과 산업경제적 효익이라는 관점에서 평가한다. 물론 공기업 민영화를 평가하는 방법에는 요금, 서비스의 질, 보편적 서비스의 확보와 같은 국민경제적 후생을 강조하는 방식과 개별 기업의 생산성, 수익성 등에 초점을 맞추는 방식으로 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 본 보고서에서는 기본적으로 후자의 방법론을 택하고 있는바, 이 경우 민영화의 부정적 효과, 즉 형평성의 한계 등을 감안하지 못하는 것은 본 연구의 한계라고 하겠다.

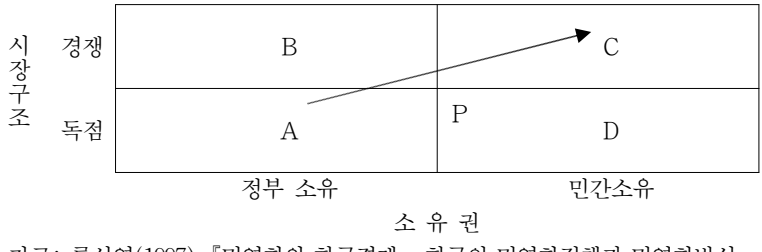
아울러 주요 외국에서의 공기업 민영화 동향을 분석한다. 영국, 뉴질랜드, 독일, 일본 등에서의 공기업 민영화 동향에 대해 분석하여 시사점을 도출한다. 본 연구는 공기업 개혁의 지속가능한 시스템화를 위한 공공기관 선진화계획, 특히 그 중에서 민영화계획을 재설계한다. 공공기관과 민간과의 영역 조정, 해외사업과 국내사업의 조정 등 그동안의 민영화 추진실적을 산업별로 제도화하고 시스템화할 수 있는 방안을 모색한다. 공공기관 선진화계획 중 민영화과제에 대한 심층분석을 실시, 공공기관 선진화에 대한 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하여, 공공기관의 효율적 관리를 위한 청사진 마련에 기여하고자 한다.

Ⅱ. 민영화의 이론적 배경과 선행연구

1. 민영화의 이론적 배경

민영화(privatization)란 경제적 자원과 각종 정치적 권한이 공공부문에서 민간부문으로 이전되는 것을 말한다. 민영화는 두 가지 축으로 개념이 정의되는데, 하나는 소유권이 정부 소유에서 민간 소유로 이전하는 것을 말하고, 다른 하나는 시장구조가 독점에서 경쟁으로 전환되는 것을 의미한다(류상영, 1997). 이를 그림으로 표현하면, [그림 Ⅱ-1]과 같다. 그림에서 A영역에서 C영역으로 가는 P의 경로가 실질적인 민영화를 의미한다고 할 수 있다. 그러나 해당 산업과 기업의 특성 등에 따라 다양한 경로가 있을 수 있다.

[그림 Ⅱ-1] 민영화의 개념도



자료: 류상영(1997),『민영화와 한국경제 - 한국의 민영화정책과 민영화방식』, 삼성경제연구소(편).

이러한 민영화의 당위성에는 소유권 이론(property Theory)과 대리인 이론(agent theory)이 이론적인 뒷받침을 해주고 있으며, 1980년

대부터 본격적으로 전 세계적인 자유화 및 민영화가 이루어져 이를 바탕으로 한 많은 실증적 연구가 축적되고 있다. 최근에는 정부의 역할은 거래비용을 감축하여 민간의 자율적 거래를 진작하는 것이라는 거래비용 경제학적 거버넌스 논의가 민영화의 근거로 제시되고 있다. 메커니즘 설계, 대리인 이론, 기업의 재산권 이론과는 달리, 거버넌스 접근방식은 유인집중(incentive intensity), 행정적 통제, 계약법체계라는 세 가지 특징을 강조한다.

이하에서는 공기업의 소유구조적 특성으로 말미암아 나타나는 문제들을 소유권 이론과 대리인 이론, 거래비용 이론 등을 통해 살펴보고 민영화의 근거(rationale)를 제시하는 한편, 그동안 이루어진 민영화 관련 실증연구의 메타분석을 통해 민영화 추진의 타당성을 도출하고자 한다. 본 연구에서 정의하는 공기업의 민영화는 기업의 통제권을 완전히 민간에 넘기는 완전 민영화와 함께 부분적인 통제권을 민간과 공유하는 부분민영화, 나아가서 공사화(corporatization)까지를 포함하는 광의의 민영화를 의미한다.

가. 소유권 이론

코즈(R. Coase)에서부터 그 기원을 찾아볼 수 있는 재산권 이론(property theory)은 재산권 구조에 따라 발생하는 개인적 유인(incentive)에 기초하여 조직형태의 차이를 설명하고 있다. 재산권이란, 희소한 자원을 사용함에 있어서 지켜야 하는 사회적 · 경제적 관계를 규정하는 것이며, 이 권리는 자산을 사용할 수 있는 권리, 그 형태 · 내용 · 위치를 변경할 수 있는 권리, 자산의 일부 또는 전부를 양도할 수 있는 권리를 포함한다.

미시경제학의 다른 분야와 마찬가지로 재산권학파에 속하는 학자들도 인간의 행동을 순수하게 개인주의적(individualistic)이라고 간주

하고 있다. 즉, 사람들은 자신의 재산을 잘 유지 · 관리함으로써 더 많은 이득을 보게 될수록 그 재산은 잘 유지 · 관리되는 반면에 재산권이 약해질수록 그 재산을 효율적으로 사용하려는 동기는 약해지게 된다. 이에 따르면 사적 소유는 재산권과 이에 따르는 보상이 명확하게 집중되어 있으나 공적 소유는 그것을 약화시킨다.

또한 공공부문에는 민간부문에서와는 달리 비효율적 관리를 견제할 수 있는 장치가 없다. 공기업의 주주들(일반국민들)은 그 공기업의 재산권을 양도하지 못하기 때문에 비록 공기업의 실적이 나쁘더라도 그 주식을 팔지 못한다. 공기업은 기업통제 시장(market for corporate control)이 없으며 다른 개인이나 기업에 의하여 인수당할 위험도 없다. 이러한 관점에서 본다면 공기업은 비효율적일 수밖에 없다(조택, 1997).

기업의 소유권은 크게 공적 소유권과 사적 소유권으로 구분하며, 공적 소유권하에서는 정부가 기업에 대한 모든 지분과 권한을 소유하며[3] 기업의 경영진이 이윤에 대한 청구권 또는 그에 따른 인센티브를 가지지 않는다. 동시에 기업 경영에 대한 책임 역시 작다.[4] 반면 사적 소유권하에서는 기업의 경영진 및 주주가 잔여청구권을 가진다(박정수, 2010).

자본시장의 효율성에 근거하는 소유권 이론은 Alchian and Demsetz(1972)의 잔여청구권 이론에 바탕을 두고 있다. 이 이론에 따르면, 현대사회의 생산은 보통 여러 명으로 구성된 팀 단위로 이루어지기 때문에 각 개인의 투입 노력 수준을 정확하게 관찰하는 것이 불가능하다. 따라서 이들의 노력을 극대화하기 위하여 감독자가 필요하게 된다.

민간기업, 즉 사적 소유권하에서는 잔여잉여가 감시자인 소유자에

3) 정부가 일정 수준의 지분을 보유하고 있는 경우를 혼합 소유권으로 부르기도 한다.
4) 상장 공기업일 경우에 주주는 이윤에 대한 잔여청구권을 가진다.

게 귀속되므로 이윤을 극대화하려는 유인이 있지만, 공기업은 적절한 감시를 통해 잔여잉여가 생기더라도 그것은 감시자들에게 귀속되지 않는다. 따라서 공기업은 적절한 감시를 하려는 유인이 매우 약하다. 특히 기업의 소유권을 정부가 가지고 있을 경우에는 그러한 감독 유인이 존재하지 않는다. 이를 근거로 사적 소유가 공공소유보다 더 효율적이라고 결론지을 수 있다.

Barzel(1989)은 잔여잉여가 어떻게 배분되는가에 따라 기업의 효율성이 결정된다는 점에서는 Alchian & Demsetz와 견해를 같이하나 반드시 '소유주인 감시자'가 필요하다고 보지는 않고 있다. Barzel은 개개인이 산출에 미치는 실질적인 통제능력에 비례하여 잔여잉여가 배분되는 것이 효율적이라고 보고 있다. 따라서 감시자가 반드시 소유주이면서 최고 경영자일 필요는 없으며 개개인의 자기의 업무에 대한 통제능력에 따라 잔여잉여가 결정되어야 한다고 주장한다.

그러나 잔여잉여 청구권론은 소유와 경영이 분리되지 않은 '고전적 기업'의 경우에는 타당성이 있을지 모르지만 소유와 경영이 분리되고 소유권이 널리 분산된 현대의 주식회사 형태의 기업에는 그 설명력이 떨어진다. 첫째, 주식회사의 주주들은 생산과정에 직접 참여하지 않기 때문에 그들이 감독해야 할 경영자에 비해 정보가 부족하여 효과적인 감시를 하기 어렵다. 둘째, 정보의 불균형이 없더라도 감시로 인한 기업의 성과 향상은 공공재적인 성격을 지니기 때문에, 개별 주주들은 경영자를 감독하기 위해 시간과 자원을 쏟을 유인이 없다. 이와 같은 주주들의 집단행동의 문제를 고려해 본다면 소유가 분산된 민간기업이 공기업보다 더 능률적인가는 확실하지 않다. 셋째, 잔여잉여의 증대를 가져온 특정 경영자의 추가적인 노력을 식별하여 보상하는 일이 결코 쉽지 않기 때문에, 경영자들은 이윤 증대를 위한 위험을 감수하려 하지 않는다(조택, 1997).

잔여잉여 청구권론의 비판에 대한 재반론은 비록 주주들이 이상적인 감시자가 아니더라도, 주식시장 자체가 주식의 수요를 통하여 기

업을 감독하는 기능을 수행할 수 있다는 점에서 효과적인 감시 메커니즘으로 작용한다고 주장하고 있다. 기업의 경영이 잘못되면 우선 소비자들의 퇴거(exit)가 나타나고 이에 따라 기업의 수익성이 떨어지면 주주들의 퇴거, 즉 기업의 주식을 매각하게 되는 상황이 발생한다. 이로써 주가는 하락하게 되고 기업은 인수(take-over)의 위협에 처하게 되며 경영자는 실직의 위험에 놓이게 된다. 따라서 경영자는 주주들이 감시를 하지 않더라도 기업을 효율적으로 경영하려고 노력할 수밖에 없다. 그러나 주식시장이 효과적인 감시기구로 작용하기 위해서는 시장에서의 퇴거기능이 효율적으로 작동할 수 있어야 함을 전제로 하고 있다(조택, 1997).

공기업의 목적이 이윤 극대화에 있지 않기 때문에 민간기업에 비하여 상대적으로 비효율이 발생한다는 주장은 공공선택 이론에서도 찾을 수 있다. 공공선택 이론에 따르면, 정부관료 역시 자신의 이익을 추구하는 경제주체이며, 국민 전체의 이익을 극대화하는 것이 아니라 공공부문에서 일하는 노동자의 효용을 극대화시키게 된다. 또한 정치인 역시 그들의 재선 가능성을 최대화하기 위하여 노력하기 때문에 필요한 경우 이익집단과 공공부문 노동자의 이익을 국민의 이익에 앞서 추구하게 된다. 이는 공공부문을 비효율적인 수준까지 팽창시킬 수 있다.

공공선택 이론은 공기업의 의사결정 주체가 민간기업과 다르며 이익 구조 역시 다르다는 점을 지적한다는 점에서 소유권 이론과 연관이 깊다. 주식의 가격은 기업의 재무건전성과 수익성 등을 나타내는 지표로 사용되며, 경영자의 투자성과 및 경영효율성과 직접적으로 연결된다. 또한 주식시장의 상장기업 간에는 인수합병의 가능성이 존재한다. 상장기업의 경영자는 주식시장의 관리감독하에서 효율적인 투자를 통하여 인수합병의 위험을 감소시킬 유인을 가지게 된다. 반면 상장되지 않은 공기업의 경영자에게는 외부의 관리감독이나 인수합병의 가능성이 존재하지 않기 때문에 경영성과를 제고할 유인이 없어진다.

결과적으로 단순한 소유구조만으로는 사적 소유권이 공적 소유권보다 우월하다고 할 수 없으며, 소유권의 차이에 따른 상대적인 비용효율성을 살펴보기 위해서는 실증적인 분석을 함께 고려하여야 할 것이다.

나. 대리인 이론

대리인 이론은 조직경제학의 한 분파로서 주인-대리인 관계의 본질과 거기서 파생되는 대리인 문제들 및 그 해결방안들을 다루고 있다. 이 이론은 조직 구성원들은 합리적이고 이기적이라는 가정 아래, 위임자가 대리인에게 제공할 수 있는 인센티브에 초점을 맞추고 있다. 주인-대리인 관계는 한 주인이 다른 사람(대리인)으로 하여금 자신 주인의 이익과 관련된 행위를 그 대리인의 재량으로 하여 줄 것을 내용으로 하는 계약이 체결될 때 성립된다(권순만 외, 1995). 양자 사이에 이런 위임관계 계약이 성립하는 이유는 대리인이 주인보다 특정한 업무에 대하여 더 많은 지식과 능력을 지니고 있기 때문이다.

주인과 대리인은 각각 자신의 이익을 극대화하려는 사익 추구자로 가정되기 때문에 양자 사이에 이해관계가 상충하게 된다. 이런 상황에서 대리인 이론에서는 주인은 어떻게 하면 자신의 이익을 추구하는 대리인이 최대한 주인의 이익을 위해 업무를 수행하도록 할 수 있을 것인가 하는 인센티브의 조화성 문제(incentive compatibility)가 가장 근본적인 질문이 된다(강윤호, 2009).

주인은 계약체결을 위해 대리인을 선정할 때 대리인의 능력을 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 위임계약 체결 이후 대리인이 업무를 제대로 수행하고 있는지 파악할 수 없는 경우가 대부분이다. 이러한 비대칭적 정보 상황하에서 더 많은 정보를 지닌 대리인은 그런 기회를 자신의 이익을 위해 이용하려는 유혹을 갖는 기회주의적 속성이 나타날 가능성이 높다. 이런 기회주의적 속성은 역선택과 도덕적 해

이로 지칭되는 대리인 문제를 초래하게 된다(강윤호, 2009). 역선택은 주인과 대리인 사이에 계약이 체결되는 과정에서 생겨나는 정보 비대칭성의 문제이고, 도덕적 해이는 위임계약 체결 이후에 주인과 대리인 사이의 비대칭적 정보로 인해 발생하는 문제이다.

대리인 이론은 최고경영자(대리인)는 주주(주인)를 위한 대리인으로 일할 것을 약속하고 고용되었음에도 불구하고 주주의 이익을 최대화하지 않는 방법으로 행동할 동기를 가질 수 있음을 주장한다. 자기중심적이고 위험회피적인 경영자들은 주주들의 이익을 최대화하는 방법이 아닌 기업의 양적 성장(Baumol, 1958), 경영자로서 갖게 되는 여러 특권들의 남용(Lambert & Larcker, 1985), 혹은 그들의 직위를 유지하는 데 도움이 되는 전략들을 수행함으로써(Morck, Shleifer & Vishny, 1989) 그들의 효용을 최대화할 동기를 가지게 된다(김해룡 · 하치덕, 2001). 이렇듯 대리인 문제의 핵심은 정보의 비대칭성에 기인하므로 정보의 비대칭성을 완화시키거나 정보의 비대칭적 상황하에서 주인과 대리인의 이익을 일치시킬 수 있는 방안을 찾는 것이 대리인 이론이 해결하고자 하는 중심적 과제라고 볼 수 있다. 대리인 문제의 해결방안에 관해서는 보험시장 등을 중심으로 한 민간시장에서의 문제 해결책이 다양하게 논의되고 있지만(Pauly, 1974), 공공부문에서의 대리인 문제의 해결책에 관해서는 그렇지 못한 실정이다(강윤호, 2009).

국민, 대통령, 국회, 정부관료제, 공기업 등 정치와 행정 참여자들은 주인-대리인의 연쇄 관계를 형성하고 있다. 공기업의 주인은 정부 관료제와 그 위의 대통령과 국회, 그리고 궁극적으로는 국민이다. 공기업의 경우에는 주인인 국민과 주인의 권리를 대신 행사하는 대리인으로서의 정부 관계뿐만 아니라, 주인으로서의 정부의 권한을 대신 행사하는 대리인으로서의 경영자와의 관계가 존재한다. 공기업의 소유구조가 내재적으로 안고 있는 주인-대리인 관계의 구조적 성격은 공기업 운영과정에서 나타나는 주인-대리인 간의 이해관계의 불일치, 정보의 비대칭성으로 인한 대리인 문제의 주요 원인으로 작용하고 있

다. 공기업 대리인 문제는 주인-대리인 관계를 형성하고 있는 국민, 정부, 공기업이 서로 다른 이익과 효용 및 정보를 소유하고 있다는 사실에서 발생한다. 공기업 내부의 경영자와 노동자 사이에서도 이와 동일한 문제가 발생한다. 구체적으로 정부에서 임명한 공기업 경영자들은 높은 성과를 선호하는 데 반해, 공기업 노동자는 더 높은 임금과 고용수준을 선호한다는 점이다(곽채기, 1994).

공기업은 민간기업에 비하여 대리인 문제로 인한 비용이 더 크다. 주인-대리인 관계의 복합성이 그러한 이유 중 하나이며, 그 외에 성과측정의 어려움과 그로 인한 조직의 내부성[5]등도 그 이유가 될 수 있다(김재훈, 1996). 공기업의 대리인 이론에서 거론되는 문제로는 앞에서와 마찬가지로 역선택과 도덕적 해이가 대표적이다. 공기업의 최고경영자(대리인)가 국회 · 정부(주인)를 위하여 업무를 수행할 때, 주인은 대리인의 행위나 노력에 대하여 효과적으로 관찰하거나 통제하는 것이 불가능하거나 거기에는 어떤 행동을 하는지에 대한 정보가 부족하다. 따라서 대리인은 과업의 수행에 필요한 주의와 노력을 기울이지 않으려고 한다(강윤호, 2009).

소유권 이론과 대리인 이론을 통해 파악할 수 있는 공적 소유(public ownership)의 태생적인 문제점은 본질적 통제의 어려움과 산업정책적인 목표라 할 수 있다. 공기업과 관련하여 제도적 통제, 정치적 통제(외형적 통제)가 주도면밀하게 존재하고 있으나 이러한 통제가 과연 본질적 통제를 이룰 수 있는지는 의문이다. 복잡한 주인-대리인구조(복대리구조)로 인해 공기업에 대한 통제가 왜곡되어 형식적이고 외형적인 방식으로 이루어지고 있는 실정이며, 그 결과 공기업은 비용과 이익 개념을 등한시하게 되어 한계적 의사결정이 아닌 총량적 의사결정에 익숙하게 된다. 또한 기관 구성원들의 자기 확장적 노력이 쉽게 통제되기 어렵고 조직 · 예산의 확대, 설립목적 외의 사

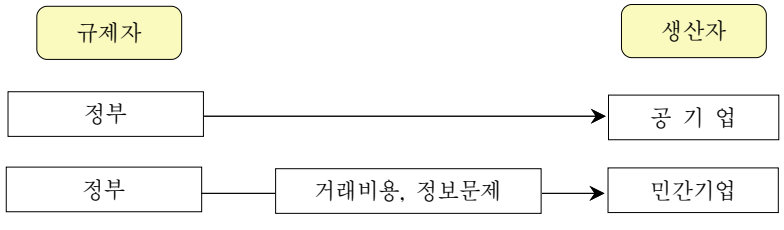
5) 내부성이란 공식적 목표가 구성원들의 사적 목표로 대치되는 현상을 의미한다.

업으로의 확장 문제가 발생한다. 공기업이 설립될 때의 설립목적은 기관 활동의 제약을 가져오는 한편, 이는 무제한적인 정부의 개입을 의미하게 된다. 이에 대한 해결책은 인위적인 경쟁환경의 조성, 유인체계의 정비, 성과중심의 인사관리 구축 등이며 이를 총망라하는 개념이 바로 민영화라 할 수 있다. 즉 주인 있는 기업을 만들어 주는 것, 즉 공적 소유권의 민간으로의 이전이라 할 수 있다.

다. 거래비용 이론(transaction theory)과 거버넌스 논의

Sappington & Stiglitz(1987)에 의하면, 매우 이상적인 상황에서는 생산을 민간기업에 일임하면서 경매계약을 통해 정부가 효율성 및 형평성을 고려하여 특정 자원배분을 유도할 수 있다[6]. 이때 이상적인 상황이란 공급자가 위험 중립적일 것, 정보의 비대칭성 문제가 없을 것, 계약 준수를 강제하는 비용이 존재하지 않을 것 등이다. Sappington & Stiglitz(1987)은 이러한 결과를 '근원적 민영화 이론'이라고 명명하였다. 이들은 이어 앞에서 언급한 이상적인 상황이 현실에 적용하기는 힘들므로, 재화 및 서비스의 공공생산과 (규제화된) 사적생산 사이의 가장 큰 차이는 정부 통제가 얼마나 용이한가에 달려 있음을 지적하였다(박기백 외, 2010).

[그림 II-2] Sappington and Stiglitz(1987)의 공기업과 민간기업 차이



6) 정부가 비대칭정보하에서 독점 민간기업을 규제하는 모형은 Baron and Myerson(1982) 등에서 다루고 있다.

윌리엄슨(Oliver Williamson)은 거래(transaction)의 개념을 "재화나 용역이 기술적으로 분리된 접촉면을 가로질러 이전될 때 발생하는 것으로 기계에서의 마찰에 대응하는 개념"으로 정의하고 있다(Williamson, 1981: 548). 그는 신고전파 경제학과 거래비용 경제학을 '선택의 과학(science of choice)'과 '계약의 과학(science of contract)'의 개념으로 대비하고 있다. 즉, 신고전파 경제학은 인간의 행위를 목표 달성을 위한 한정된 수단 사이의 선택의 문제로 설명하지만, 거래비용 경제학은 갈등 해소와 상호이득을 구현하는 수단으로서 거래를 분석하며 그 규율을 파악하는 데 집중한다는 것이다.

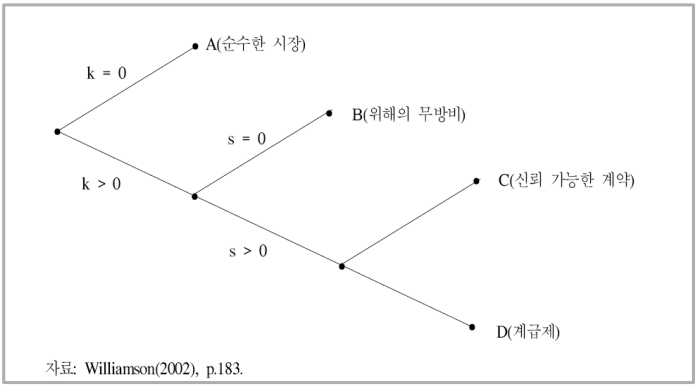
모든 정치 · 경제 · 사회활동은 일련의 거래행위로 이해될 수 있고, 거래에 수반되는 거래비용은 이들 제도에 의해 결정되며, 이러한 제도의 발전이 곧 경제발전의 원동력이자 역사가 되어 왔다는 것이다. 그리고 거래비용의 규모를 결정하는 제도는 헌법, 법률, 규칙 등과 같은 공적규율(public ordering)뿐만 아니라, 관습, 비공식적 관계 등과 같은 사적규율 또는 민간규율(private ordering)로 구분할 수 있다. 윌리엄슨은 일정한 제도적 절차가 일정한 유형의 거래에서 보다 효율적으로 작동한다는 사실을 지적하고 있다. 윌리엄슨은 자발적 교환의 상호이득을 실현하기 위해 규율을 확립하고 갈등을 경감하는 과정을 거버넌스(governance)로 정의하고 있다.

윌리엄슨은 생산비용과 거래비용에 따라 경제행위가 시장계약을 통해서 수행되는지, 기업내부적인 조정에 의해서, 또는 다른 제도를 통해서 수행될 것인지가 결정된다고 주장한다. 미래에 어떤 재화나 용역을 전달하고 자본을 제공하고 일을 수행할 때, 요구되는 모든 계약은 불완전하므로 장래에 이루어지는 행동들과 지불에 대한 것을 정확하게 규정한 계약이란 이루어질 수 없다. 그는 제한된 합리성과 기회주의적 인간행동을 가정하고 자산 특수성(asset specificity)과 불확실성, 불확실성에 대응하는 안전장치(safe guard) 여부를 통해 계약관계의 지배구조를 설명함으로써 제도와 조직의 필요성을 제시하였다.

윌리엄슨은 거래형태에 따라 거버넌스 방식이 달리 나타난다는 점을 강조하였는데 이에 따르면 자본이나 시간·노동 등 쉽게 이전될 수 없는 경우 시장보다는 위계질서의 형태를 띤 거버넌스에 의해 관리되는 성향이 크다고 한다. 특히 인간의 합리성이 제한적일 때, 그리고 상호작용의 행위자들이 모든 방법을 이용하여 자신들에게 유리한 상황을 만들어 내려는 '기회주의(opportunism)'가 만연할 때 이러한 위계질서형 거버넌스가 필요하다고 보았다.

자산 특정성이란 특정한 거래를 수행하기 위해 특정한 자산에 대한 투자를 필요로 하는 경우를 지칭한다. 특정자산에 대한 투자란 특정 용도로만 사용되는 실물자산, 전문적 인력, 특정한 입지, 용도전환이 사실상 불가능한 대규모 투자, 특정한 브랜드 가치 등 다양한 형태의 자본을 모두 포함한다. 특정성의 정도는 자산에 따라 서로 다르게 평가되는데, 0과 1을 양 극단의 값으로 하는 k를 자산 특정성 지표라고 한다면 범용(general purpose) 자산이 사용되는 거래에서는 'k=0'이 성립하고, 특정한 자산과 기술이 사용되면 '0<k≤1'이 성립한다. 자산 특정성이 존재하면 거래 당사자들은 상대방에 의존하게 됨으로써 불안정한 상태에 직면한다. 따라서 즉각적이고 단순한 시장교환과 달리 지속적인 관계를 유지하며 특정 투자를 보호할 필요가 있다. 계약의 조기 해지에 대한 벌금, 정보공개 및 검증방법, 특수한 분쟁해결 절차 등과 같은 안전장치를 마련해야 하는 것이다. 안전장치(s, safe guard) 역시 0과 1을 양 극단으로 하여 그 정도를 구분할 수 있는데, 's=0'은 안전장치가 제공되지 않는 경우를 표현하고 안전장치가 제공되는 경우는 '0<s≤1'로 표현된다.

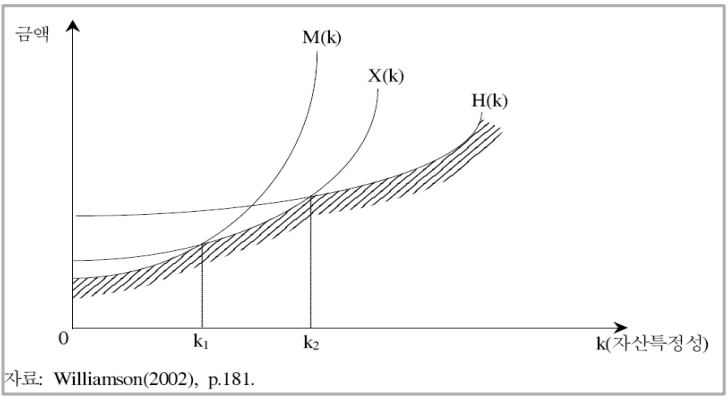
[그림 II-3] 거래의 유형과 거버넌스 유형



자료: Williamson(2002), p.183.

거래의 유형과 거래의 거버넌스 유형은 점 A가 표시하는 '순수한 시장'과 점 D가 표현하는 '계급제'를 양 극단으로 하는 스펙트럼 형태로 펼쳐진다. 그리고 시장과 계약의 중간에 위치하는 혼합적(hybrids) 형태는 점 C로서, 신뢰가능한 장기계약이 될 것이다. 시장-혼합형-계급제로 표현되는 거버넌스는 각각 장단점을 갖는데, 계급제에서는 유인강도가 약하고 통제가 보다 다양하고 재량적이며 내부 분쟁은 법률과 같은 공적규율 대신에 자체규율에 의해 해결된다.

[그림 II-4] 거버넌스의 상대적인 비용



자료: Williamson(2002), p.181.

[그림 Ⅱ-4]는 시장(M)과 계급제(H)에서 거래를 성립시키는 거래비용을 자산 특정성의 함수로 표현하고 있다. 초기에는 계급제에서 나타나는 관료제의 비용 때문에 H(k)가 높으나, 자산 특정성이 심화되면서 시장 M(k)과 H(k)의 비용차이는 좁혀져 마침내 협력적 적응의 필요성이 커질 때 역전된다. 혼합형 X(k)는 신고전파적 시장과 계급제 사이의 중간적 특성을 갖는데, 여기서는 유인 강도, 행정적 통제가 중간 정도로 나타날 것이다. 결국 [그림 Ⅱ-4]는 유인효과를 극대화하여 거버넌스 비용을 절감하기 위해서는 가장 먼저 시장기능을 적용하고 그 다음에는 혼합적 형태를 시도하되, 이들 모두가 실패할 때 내부조직을 검토해야 한다는 것을 의미한다.

윌리엄슨이 제안한 '시장-혼합형-계급제'의 개념적 틀을 정부 개입의 유형에 적용하면 '양허계약-재량적 규제-공공기관'의 형태로 정렬할 수 있고, 또 공공기관의 관리형태도 '장기계약-장기협약-재량적 개입'의 순서로 정렬할 수 있다. 만약 정부가 공공기관을 통해 재량적으로 개입하는 것보다 더 긴밀하고 밀접한 관계가 필요하다면 정부는 이 사업을 공공기관 대신에 정부 행정조직에 통합하여 운영해야 할 것이다. 이처럼 정부가 시장실패를 교정하기 위해 개입하는 방법은 거래비용에 따라 다양하다고 할 수 있는데, 정부 개입의 방법을 선택하는 가장 기본적인 원칙은 거래비용을 극소화하는 것이어야 한다. 그리고 거래비용 극소화를 위해서는 사업의 유형에 따라 적절한 정부 개입의 방법을 선택하는 것이다. 민간부문의 자율적 수행에 너무 높은 거래비용이 소요될 때, 정부의 재량적인 규제 또는 공공기관이 정당화될 수 있으며 정부는 시장기능의 발전에 따라 공공기관을 민영화하는 조치를 지속적으로 검토해야 한다(옥동석, 2010).

결과적으로 이론상으로는 모든 상황에서 절대적 우위를 가진 우월한 이론이 존재하지 않는다. 대체적으로 명확한 소유권의 설정으로 주인 있는 공기업을 만들어주면, 공기업의 성과가 개선된다고 보고 있으며, 정부는 거래비용을 극소화하는 개입 전략을 구사해야 한다고

정리할 수 있다. 따라서 민영화는 이론적인 논의를 바탕으로 그동안 축적된 실증분석의 결과를 살펴봄으로써 해당 산업의 발전단계 및 경쟁특성, 그리고 이해관계자들의 특성, 거래비용 등을 고려하여 이루어져야 한다.

2. 민영화에 대한 실증분석 선행연구

가. 민간기업의 상대적 효율성

1) 민간기업의 효율성이 높다는 연구

민간기업이 공기업에 비해 효율성이 높다는 일련의 연구들은 정부의 규제와 공기업 경영진에 대한 정치경제적 논리로 인해 공기업의 효율성이 제약된다는 내용이 주를 이루고 있다. Krueger(1990)는 공기업의 구인과정에서 주어진 임무에 가장 적합한 인물보다는 정치적으로 관계된 인물을 고용하여 효율성이 희생된다고 보고 있다. Shleifer and Vishny(1994)는 정치인의 영향력에 의하여 공기업이 과도한 고용을 유지하는 모형을 제시하였는데, 정치인이 정치적 목적을 기업에 행사하려는 상황에서 공기업과 민간기업의 행태를 분석하고 있다. 특히 정부의 수익형 공기업에 대한 보조금 지급을 제한할 때, 소유권(cash flow)의 민영화가 기업의 구조조정을 촉진함을 보여주고 있다. Beycko et al.(1996)의 연구 역시 정치인에 의해 공기업이 과도한 인력을 고용하게 됨을 제시하고 있다.

Boardman and Vining(1989)은 미국을 제외한 최대 500개의 광업 및 제조업 회사들의 상대적인 성과를 분석하고 있다. 그들은 기업들을 공기업과 민간기업, 혼합기업(mixed enterprises)으로 분석한 결과, 공기업과 혼합기업의 성과는 대체로 저조함을 지적한다. 또한 민간기업이 다른 두 유형에 비해 수익성 및 효율성(직원 1인당 매출액, 자산

대비 매출액) 측면에서 우수하게 나타남을 제시하고 있다. 이러한 연구들은 공통적으로 공기업이 효율이지 않은 인적구성 및 인적관리로 인해 비효율성을 유발한다고 지적하고 있다.

Majumdar(1996)은 1973/4~1988/9년에 걸친 인도의 기업의 소유권에 따른 성과를 평가하였다. 인도의 Annual Survey of Industries (ASI)의 개별기업의 투입 및 산출 자료를 이용하여 자료포락분석(Data Envelopment Analysis, DEA)을 한 결과, 중앙정부 또는 주정부가 소유한 공기업의 성과가 혼합기업과 민간기업에 비해 뒤처지는 것으로 나타났으며, 혼합기업은 민간기업보다 저조한 성과를 보이는 것으로 나타났다. 또한 공기업의 효율성 점수는 일정한 패턴을 나타내지 않으며, 상대적으로 변동폭이 더 크게 나타남을 보여주고 있다.

2) 민간기업과 공기업의 효율성 차이가 존재하지 않는다는 연구

Caves and Christensen(1980)은 제2차 세계대전 이후의 캐나다 철도회사의 생산성에 대한 사례분석을 통해 소유권에 따른 효율성을 비교하였다. 이들은 연구를 통해 소유권의 영향을 비경쟁시장에서의 규제효과로부터 분리 가능함을 제시하였다. 아래의 표에서 대체로 B가 가장 효율적이며 C가 가장 비효율적인 것에 대해서는 이견이 없으나, A와 D의 효율성에 대해서는 서로 다른 시각이 존재한다. 이들은 캐나다의 철도 공기업인 Canadian National Railroad와 민간기업인 Canadian Pacific Railroad의 총요소생산성(Total Factor Productivity, TFP)을 분석하여 공기업의 효율성이 열등하다는 증거가 없다고 제시하고 있다.

Boardman and Vining(1989)은 공기업과 민간기업의 효율성에 관한 54개의 연구를 메타분석하였다. 6개의 연구에서는 공기업이 더 효율적인 것으로 나타났으며 16개의 연구에서는 양자의 유의한 차이가 존재하지 않는다고 나타났다. 그럼에도 약 3분의 2에 해당하는 많은 연구들이 민간기업의 상대적 효율성을 지지하고 있다.

〈표 II-1〉 시장구조와 소유권에 따른 유형 분류

		소유권	
		공적 소유권	사적 소유권
시장구조	경쟁시장	A	B
	비경쟁시장	C	D

자료: Caves and Christensen(1980)

이밖에도 Stephen Martin and David Parker(1995)의 연구, Stacey R.Kole and J.Harold Mulherin(1997)의 연구 등은 민간기업에 비해 공기업이 본질적으로 비효율적이라는 것에 반대한다. 이들 연구들은 상품시장에서의 경쟁 정도가 정부의 소유권보다 더 중요한 결정요소이며, 경쟁상황하에서는 공기업과 민간기업의 효율성에는 차이가 없다는 입장을 취한다.

나. 민영화 전후 성과비교

Galal, Jones, Tandon and Vogelsang(1992)는 항공 및 공익산업에 해당하는 12개 기업의 민영화 성과를 분석하였다. 영국, 칠레, 말레이시아, 멕시코 등에서 사적 소유권으로의 이전이 효율성을 증가시켰는지 여부를 분석하였는데, 이들 기업이 공기업 상태로 있을 경우의 성과 예측치와 실제 성과를 비교하는 방식을 적용하여 사회후생의 변화를 측정하였다. 그 결과 전체 표본에서 민영화 이전 매출액 기준 26%의 사회후생이 증가하였으며, 12개 기업 중 11개 기업에서 사회후생이 유의하게 증가함을 발견하였다.

La Porta and Lopez-de-Salinas(1999)는 1981년에서 1991년 사이에 민영화된 218개의 멕시코 공기업에 대하여 민영화 전후의 성과를 비교한 결과 이들 기업의 수익성이 매우 유의하게 높아졌음을 발견하였다. 이들의 표본에서 민영화 기업의 매출액 경상이익률 향상분은

동종산업의 민간기업보다 24% 높은데 이는 주로 원가절감 등 효율성 향상으로 이루어진 것으로 조사되었다. 특히 시장지배력이 높은 산업의 경우에도 수익성 향상분에서 가격인상 효과가 차지하는 비중은 5% 내외로 나타나 소비자의 후생은 악화되지 않은 반면, 정부와 주주들의 후생은 크게 높아진 것으로 나타났다.

〈표 Ⅱ-2〉 Megginson et al.(1994)의 민영화 성과에 대한 변수 및 가설검증 결과

	변수	가설	검정결과	
Megginson et al. (1994)	1. 수익성		wilcoxon 검정	비율검정
	매출액수익률(ROS)	+	+	+
	총자산이익률(ROA)	+	+	+
	자기자본이익률(ROE)	+	비유의적(+)	비유의적(+)
	2. 효율성			
	종업원 1인당 매출액	+	+	+
	종업원 1인당 당기순이익	+	+	+
	3. 투자			
	매출에 대한 자본적 지출	+	+	+
	총자산에 대한 자본적 지출	+	비유의적(+)	비유의적(+)
	4. 고용			
	종업원 수	-	비유의적(+)	+
	5. 레버리지			
	자산대비 부채	-	-	-
	자본대비 장기부채	-	-	-
	6. 배당			
	매출액대비 배당금	+	+	+
	배당성향	+	+	+

Megginson et al.(1994)의 연구는 가장 대표적인 민영화 성과연구로 뽑힌다. 이들은 1961~1990년 사이에 주식공모(public share offering)를 통해 부분 또는 완전 민영화를 경험한 18개국의 32개 산

업 내 61개 민영화 기업을 대상으로 연구를 진행하였다. 기업의 수익성, 효율성, 안정성, 고용 등의 지표를 민영화 이전과 이후로 나누어 평균값과 중간값의 크기 변화가 유의한지를 검정하였는데, 분석결과 민영화 이후 기업의 실매출액과 자본투자가 증가하였고 수익성, 경영효율성이 개선되었으며, 고용이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 사적 소유권이 성과개선의 이점을 내재화하도록 하여 민영화는 그 자체로 재무적 · 운영적 성과에 영향을 주는 것으로 나타나지만 이것이 민영화의 효과인지 시장환경 또는 기업목적의 변화의 결과인지 명확하지 않다는 비판이 존재한다.

Boubakri and Cosset(1998)의 연구에서는 21개의 개발도상국에서 1980년과 1992년 사이에 민영화된 32개 산업, 79개 기업을 분석하였다. 이들은 Megginson et al.(1994)의 연구와는 달리 주식공모 및 직접매각, 양자혼합인 경우를 모두 표본으로 삼고, 경제 전반의 요소로부터 민영화의 효과를 분리하기 위해 시장조정(market-adjusted)된 성과를 사용하였다. 분석결과, 민영화가 수익성, 경영효율성, 자본투자, 산출물, 고용수준, 배당금 증가에 유의미한 영향을 주고 레버리지 비율은 낮춘다는 사실을 발견하였다. 이를 통해 민영화는 16% 이상의 경영효율성을 증가시키고, 70% 이상의 자본투자를 증가시킨다고 분석하였다. Boubakri and Cosset은 소유권의 중요성을 강조하면서도 시장의 구조, 민영화의 방식[7], 국가의 소득수준에 따라 민영화의 결과가 다르게 도출됨을 지적하고 있다.

Megginson and D'souza(1999)의 연구는 Megginson et al.(1994)의 연구와 마찬가지로 민영화 전후의 재무적 · 운영적 성과를 분석한 연구이다. 분석대상은 산업화된 28개국의 85개 기업으로, 1990~1996년

7) 여기서의 민영화 방식은 통제권 민영화(control privatization)와 수입 민영화(revenue privatization)로 나뉜다. 통제권 민영화는 의결권(voting control)을 넘겨주는 것을 의미하고, 소유권 민영화는 의결권은 넘겨주지 않되 대부분의 소유지분을 매각하는 것을 의미한다.

사이에 주식공개방식으로 민영화된 기업이다. 민영화의 성과를 분석한 결과 수익성, 산출물, 경영효율성, 배당금 등은 증가하였고 레버리지 비율은 감소한 것으로 나타났다. 반면 자본투자 증가와 고용감소에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

Dewneter and Malatesta(2001)는 위와 유사한 방법론을 이용, 보다 광범위한 기업을 포괄하여 민영화 전후 3년 시기의 성과를 분석하였다. 포춘지에 실린 500대 기업 중 63개 기업을 대상으로 민영화 이후의 수익성과 부채비율 등을 T-검정을 통해 분석하였는데, 공기업의 수익성은 증가하고 레버리지비율과 노동집약도는 감소하는 것으로 결과가 나타났다. 그러나 민영화와 관련된 성과개선은 정부 소유가 감소하기 전, 3개년에 걸쳐 발생한다고 주장하고 있다.

Chatherine Eckel et al.(1997)은 영국항공(British Airways)의 민영화 효과를 분석하였다. 민영화가 경쟁사의 주가(stock price) 변동과 항공운임에 미친 영향을 분석한 결과, 경쟁사의 주가는 유의미하게 하락하였고 항공운임이 낮아졌다. 이러한 결과는 소유권 이전으로 인해, 기업목적이 이윤 극대화로 바뀌게 되면서 경제적 효율성 증가가 나타남을 뒷받침해 준다.

민영화 성과에 대한 국내 연구로는 김현숙의 연구(2007)와 민희철의 연구(2009)가 대표적이다. 김현숙(2007)은 7개 민영화된 공기업의 성과를 Wilcoxon rank sum 검정, 이분차이(difference-in-differences) 모형을 사용하여 실증분석하였는데 기업의 이윤, 성장성, 생산성은 민영화 이후 크게 증가한 것으로 나타났다. 그러나 부채비율과 고용이 감소할 것이라는 가설은 뒷받침되지 않았다. 민희철(2009)은 국민의 정부에서 추진된 공기업 민영화가 기업의 수익성에 어떠한 효과를 미쳤는지 실증분석하였다. 소유권 이전에 따른 효과를 식별하기 위해 민영화된 5개 기업과 민영화 대상에서 제외된 19개 대조 공기업을 표본으로 구성하여, 24개 기업에 대한 12년간(1995~2006년)의 주요 재무자료를 수집하여 이분차이모형으로 분석하였다. 분석결과 민영화로

인해 수익성이 유의미하게 개선되었다는 일관된 결과를 발견하였다.

〈표 II-3〉 국내 민영화 성과에 대한 변수 및 가설검증 결과

	변수	가설	검정결과	
김현숙 (2007)	1. 수익성		wilcoxon 검정	DID모형
	매출액 대비 영업이익	+	+	비유의적(+)
	자기자본 대비 영업이익	+	비유의적	+
	매출액 대비 순이익	+	+	+
	총자본 대비 순이익	+	+	비유의적(+)
	자기자본 대비 순이익	+	+	비유의적(+)
	2. 안정성			비유의적(+) DDD의 경우 비유의적(-)
	부채비율	-	-	
	3. 성장성			
	불변 매출액(2000년 기준)	.	변화없음	+
	매출액 증가율	.	변화없음	+
	4. 효율성(증가)			
	종업원 1인당 매출액	+	+	+
	5. 고용			
	종업원 수	-	-	비유의적(-)
민희철 (2009)	1. 수익성		DID모형	
	총자산이익률(ROA)	+	+	
	총자산영업이익률	+	+	
	매출액영업이익률	+	+	
	매출액영업이익률[1]	+	비유의적(+)	
	(기업특성변수추가)			

주: 1) 기업특성변수: 자산규모, 노동-자본비율, 부채비율의 통제변수 포함

이와는 달리, 주경택과 윤성식(2006)은 민영화된 공기업의 개별 사례분석을 통해 민영화정책의 효과를 분석하였다. 소유권 이전 기업을 대상으로 기업의 민영화 전후 재무성과를 비교하여 그 변화값을 분석한 결과, 분석대상 기업 대부분이 민영화 이후의 재무성과가 오히려 악화된 것으로 나타났다. 이는 소유권 이전을 통한 민영화가 자동적

으로 기업의 효율성을 증가시키지는 못한다는 결과를 나타낸다.

이하에서는 선행연구의 결과들을 정리하였다.

〈표 Ⅱ-4〉 선행연구 정리

저자	연도	표본 및 분석방법	연구결과
Majumdar	1996	1973/4~1988/9의 ASI 자료를 통해 인도의 기업의 소유권에 따른 성과를 DEA기법을 통해 분석	민간기업, 혼합기업, 공기업의 순서로 성과 우수한 것으로 나타남
Caves & Christensen	1980	캐나다 철도회사의 생산성에 대한 사례분석	공기업의 효율성이 민간기업에 비해 열등하지 않음
Boardman & Vining	1989a	1983년의 미국을 제외한 세계 상위 500개 기업을 사적 소유권, 혼합 소유권, 공적 소유권으로 분리하여 경제적 성과를 분석. 4개의 수익률 지표와 2개의 X-효율성 지표를 사용	공기업과 혼합 소유권 기업의 수익성이 사적 소유권 기업보다 유의미하게 낮음. 혼합 소유권 기업과 공기업의 성과는 유의미한 차이를 보이지 않음
	1989b	공기업과 민간기업의 효율성에 관한 54개의 연구 메타분석	2/3의 연구에서 민간기업의 효율성이 높게 나타났으나, 공기업의 효율성이 반드시 민간기업에 비해 낮지 않음
	1992	1986년의 캐나다 상위 500개 기업을 대상으로 공기업의 성과를 결정하는 요인을 분석. 금융기업은 제외, 12개의 공기업과 93개의 혼합 소유권 기업을 포함	기업규모, 시장점유율 및 기타 변수를 통제한 결과 사적 소유권 기업이 혼합 소유권 기업이나 공기업보다 수익성과 효율성이 유의미하게 높았음. 또한 혼합 소유권 역시 공기업보다 높은 성과를 보였음

〈표 II-4〉의 계속

저자	연도	표본 및 분석방법	연구결과
Galal, Jones, Tandon & Vogelsang	1992	영국, 칠레, 말레이시아, 멕시코의 항공 및 공익 기업 12개의 민영화 성과(사회후생)를 가상실험을 통해 분석	12개 기업 중 11개 기업에서 사회후생이 유의하게 증가함
Pinto, Belka, & Krajewski	1993	1990년부터의 폴란드 개혁(가격자율화, 재정 및 화폐정책의 강화, 시장경쟁 도입) 3년 이후 공공부문의 변화를 통해 민영화가 공기업의 성과개선에 필요한지 분석	거시경제정책과 예산제약의 강화, 대출조건 강화 등과 같은 정책이 공기업의 성과개선을 가져옴
Ehrlich, Callais-Hamonno, Liu, Lutter	1994	1973-83년동안 국제항공사를 대상으로, 소유권이 장기 생산성 성장률과 비용절감률에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석	공적 소유권이 장기 생산성 성장률을 1.6~2.0% 하락시키며 생산비용절감률을 1.7~1.9% 하락시킴
Megginson et al.	1994	18개국 32개 산업, 61개 민영화기업을 대상으로 민영화 전후의 성과의 평균값과 중간값의 크기변화 분석	민영화 이후 기업의 실매출액과 자본투자가 증가, 수익성 및 효율성 개선, 고용 증가 등이 나타남
Majumdar	1996	1973~89년의 인도 산업에 관한 설문조사를 이용하여 공기업, 혼합 소유권 기업, 사적 소유권 기업의 성과를 비교함	공기업의 효율성 지표가 0.0.638, 혼합 소유권 기업의 지표가 0.912로 사적 소유권 기업의 0.75보다 낮았음
Kole & Mulherin	1997	미국 정부가 제2차세계대전 이후 부분적으로 소유권을 가지고 있었던 17개 기업의 성과를 민간기업의 성과와 비교	공기업의 이사회 변경이 비정상적으로 잦은 것을 제외하면 경영자의 임기의 안전성 및 경영성과가 민간기업과 유의미하게 다르지 않았음

〈표 Ⅱ-4〉의 계속

저자	연도	표본 및 분석방법	연구결과
Chatherine Eckel et al.	1997	영국항공(British Airways)의 민영화로 인한 경쟁사의 주가 변동과 항공운임 변동을 분석	민영화로 경쟁사의 주가가 하락하였고 항공운임이 낮아짐
Boubakra & Cosset	1998	21개 개발도상국에서 1980~1992년 사이에 민영화된 32개 산업, 79개 기업의 민영화 성과 분석	민영화가 수익성, 효율성, 자본투자, 산출물, 고용, 배당금을 증가시키며 레버리지비율은 낮춤
La Potra & Lopez-de-Salinas	1999	1981~1991년 사이에 민영화된 218개 멕시코 공기업의 민영화 전후 성과 비교	민간기업에 비해 민영화 기업의 수익성이 향상된 반면 사회후생은 악화되지 않음
Megginson & D'souza	1999	산업화된 28개국의 85개의 민영화 기업(주식공개)을 대상으로 민영화 성과 분석	민영화 이후 수익성 및 산출물, 효율성, 배당금은 증가하였고 레버리지 비율은 감소함
LaPorta, Lopez-de-Silanes, & Shleifer	2000	92개국 자료를 이용하여 국가소유의 금융 산업이 금융시장의 발전과 경제성장 및 생산성 성장에 영향을 미쳤는지 분석	국가가 금융 산업에 대한 소유권을 많이 가지고 있을수록 낮은 생산성으로 인하여 금융시장의 발전이 늦춰지고 경제성장이 제약됨
Tian	2000	1998년 중국에서 거래된 825개 기업의 국가소유지분과 기업성과 간의 관계를 비교	민간기업의 성과가 혼합소유권 기업의 성과보다 유의미하게 높았으며, 기업가치가 공기업의 경우에 하락
Dewneter & Malatesta	2001	포춘지 500대 기업 중 63개 민영화 기업을 대상으로 민영화 성과분석(T-test), 수익성, 노동집약성, 부채수준을 민간기업과 비교	민영화 이후 공기업의 수익성은 증가하고 레버리지 비율과 노동집약도는 감소함
주경택, 윤성식	2006	소유권이 이전된 공기업을 대상으로 민영화 전후 재무성과의 변화값을 사례별로 분석	민영화 이후 대부분의 분석대상기업에서 재무성과가 오히려 악화됨

〈표 II-4〉의 계속

저자	연도	표본 및 분석방법	연구결과
김현숙	2007	7개 민영화된 공기업의 성과를 Wilcoxon 검정 및 DID 모형분석	Megginson et al.(1994)의 연구결과와 유사하게 이윤, 성장성, 생산성이 증가함
민희철	2009	민영화된 공기업(5)과 민영화 제외 공기업(19)의 성과를 DID 모형분석	민영화로 인해 수익성이 유의미하게 개선됨

다. 선행연구의 시사점

앞서 살펴본 선행연구들은 대체로 민영화 추진의 당위성에 대한 이론적인 근거를 제공한다. 대부분의 실증분석 결과는 민영화가 기업의 성과를 증진시킨다는 사실을 지지하고 있다. 특히 기업의 수익성 및 경영효율성을 증진시킨다는 것은 많은 연구를 통해 나타나고 있다. 그럼에도 민영화 그 자체가 수익성의 증가를 가져오는 것은 아니라는 것이 학자들의 일반적인 견해이다.

많은 논문에서 제시하고 있듯이, 민영화의 성과에 영향을 주는 다양한 변수가 존재하므로 일괄적 접근보다는 차별화된 접근이 요구된다. 시장의 구조(경쟁의 정도), 국내 소득수준, 산업부문에 따라 민영화의 성과가 달라질 수 있음을 고려하여야 하며, 민영화가 이루어지기 전에 시장의 경쟁구조에 대한 철저한 점검이 중요함을 시사해준다.

민영화 이후의 이사회 구성 등 지배구조 설계 역시 기업의 성과에 영향을 주는 요소임을 지적하고 있다. Megginson and D'souza(1999)의 연구 등에서 민영화 이후 이사회의 임원 교체율(turnover)이 클수록 민영화 기업의 성과가 크게 나타났으며, 최고경영자(CEO)의 변화 역시 수익성 및 배당금 등에 영향을 주는 것으로 나타난다. 이는 민영화 이후 지배구조 설계의 중요성을 보여준다.

〈표 Ⅱ-5〉 민간소유와 공공소유의 성과에 관한 선행연구

	선행연구	산업	성과측정	방법론 1=민영화 전후 0=국가간 비교	표본수	국가 0=LDC 1=전환국가 (transition) 2=산업화 국가 (industrialized)	시장구조 1=독점 2-3=중간 4=완전 경쟁
민간소유 우월	Hill 1982	섬유, 직조 (textile)	자본 및 노동생산성	0	81	0	4
	Perkins 1983	제조업(Mfg)	자본 및 노동생산성	0	300	0	3
	kitchen 1976	쓰레기수거	비용(cost)	0	48	2	1
	Savas 1977[1]	쓰레기수거	비용	0	315	2	혼합
	Crain, Zardkoohi 1978	상수도공급 (water)	비용	0	-	2	1
	Edwards, Stevens 1978	쓰레기수거	비용	0	77	2	3
	Funkhouser, McAvoy 1979	제조업(Mfg)	비용, 수익(profits)	0	99	0	4
	Pryke 1992	혼합	비용, 수익	0	6	2	3
	Majumdar 1998	혼합	효율성	0	industry -wide	0	혼합
	Davies 1971	항공	노동생산성	0	2	2	2
	Ros 1999	통신	노동생산성	0	17(개국)	0,2	혼합
	Peltzman 1971	전력	가격(price)	0	128	2	1
	Bennett, Johnson 1979	쓰레기수거	가격	0	2	2	2
	Dewenter, Malatesta 1999[2]	혼합	수익	0	1369	2	혼합
	Boardman, Vining 1989	제조업(Mfg)	수익, 노동생산성	0	499	2	4
	Boardman, Vining 1992	혼합	수익, 노동생산성	0	370	2	3,4
	Ehrlich, Gallis-Hamonno, Liu & Lutter 1994	항공	총요소생산성(TFP)	0	23	0,2	혼합
	Gupta 1982	화학	총요소생산성(TFP)	0	-	0	4
	La Porta, Lopez-de-Silanes 1997	혼합	비용, 수익, 노동생산성	1	218	0	혼합
	Frydman, Gray, Hessel, Randenborgh 1994	제조업(Mfg)	비용, 노동생산성	1	185	1	4
	Ramarmurti 1997	철도	노동생산성	1	8	0	2
	Megginson, Nash, Rapaczynski 1994	혼합	노동생산성, 수익	1	61	0,2	혼합
	Pohl, Anderson, Claessens, Djankov 1997	제조업(Mfg)	노동생산성, 총요소생산성(TFP)	1	6300	1	4
	Eckel, Eckel, Singal 1996	항공	가격	1	1	2	4
	Claessens, Djankov, Pohl 1997	혼합	수익	1	706	1	4
	Boubakri, Cosset 1998	혼합	수익	1	79	0	혼합
	Dewenter, Malatesta 1999[2]	혼합	수익	1	63	0,2	혼합
	D'Souza, Megginson 1999a	혼합	수익	1	85	0,2	혼합

〈표 II-5〉의 계속

	선행연구	산업	성과측정	방법론 1=민영화 전후 0=국가간 비교	표본수	국가 0=LDC 1=전환국가 (transition) 2=산업화 국가 (industrialized)	시장구조 1=독점 2-3=중간 4=완전 경쟁
민간소유 우월	D'Souza, Megginson 1999b	통신	수익	1	17	0,2	혼합
	Frydman, Hessel, Rapaczynski 1998	제조업(Mfg)	구조조정	1	130	1	4
	Barberis, Boycko, Shleifer, Tsukanova 1996	소매	구조조정	1	413	1	4
	Galal, Jones, Tandong, Vogelsang 1994	혼합	총요소생산성(TFP) /후생(Welfare)	1	12	0,2	혼합
모호, 무차별	Yunker 1975	전력	비용	0	73	2	1
	Kemper, Quigkey 1976	쓰레기수거	비용	0	90	2	3
	Atkinson, Halvorsen 1986	전력	비용	0	153	2	1
	Forsyth, Hocking 1980	항공	노동생산성	0	2	2	2
	Yarrow 1986	혼합	수익	0	5	2	4
	Kole, Mulherin 1997	혼합	수익, 노동생산성	0	17	2	4
	Tyler 1979	제조업(Mfg)	총요소생산성(TFP)	0	38	0	4
	Cavas, Christensen 1980	철도	총요소생산성(TFP)	0	2	2	4
	Foreman-Peck, Manning 1988	통신	노동생산성	1	1	2	2
	Adam, Cavendish & Mistry 1992	혼합	노동생산성	1	6(개국)	0	혼합
	Frydman, Gray, Hessel, Rapaczynski 1998	제조업(Mfg)	노동생산성	1	218	1	4
	Bishop, Kay 1989	혼합	수익	1	12	2	혼합
	Martin, Packer 1995	혼합	수익, 노동생산성	1	11	2	혼합
	Boubakri, Cosset 1998	혼합	수익	1	16	0	-
	Newbery, Pollitt 1997[3]	전력	총요소생산성(TFP) /후생(Welfare)	1	1	2	2
공공소유 우월	Meyer 1975	전력	비용	0	180	2	1
	Mann, Mikesell 1976	상수도공급 (water)	비용	0	214	2	1
	Neuberg 1977	전력	비용	0	-	2	1
	Fare, Grosskopf, Logan 1985	전력	배분효율성, 기술효율성	0	153	2	1
	Pescatrice, Trapani 1980	전력	비용	0	56	2	1

주: 1) Sabas 1977은 쓰레기 수거를 위해 경쟁하는 민간계약자들이 공적 소유보다 우월하며, 공적 소유는 경매된 독점(Auctioned Monopoly)보다 우월함을 발견함.

2) Dewenter, Malatesta 1999는 하나의 논문이나, 저자들은 방법론과 표본이 상이한 2개 연구를 수행하였기 때문에 분리하여 기술함.

3) Newbery, Pollitt 1997은 민영화로 인해 후생이 전반적으로 증가하나 생산자는 이득을 보는 반면, 정부와 소비자는 손해를 입음을 발견함. 따라서 공적 또는 민간소유 어느 한쪽이 우월하다고 판단하기 모호함.

자료: Mary Shirley & Patrick Walsh(2000), Public vs. Private Ownership: The Current state of the Debate, World Bank

3. 공기업 민영화의 성공요인

민영화정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 올바른 이론에 기초하여 정책을 설계하는 한편 이해관계자들의 입장을 고려하는 가운데 이들의 반대를 극복할 수 있는 전략을 개발하여야 한다(Pirie, 1992). 특히 장기적인 계획하에 민영화 추진의지를 지속적으로 결집시키고, 현실적인 장애요인 극복과 여건의 정비 노력 등이 입체적으로 전개되지 않는 한 공기업 민영화정책은 그 성공을 담보하기가 매우 어려운 과제이다(곽채기, 2000).

민영화의 잠재적인 편익들을 현재화시키기 위해서는 민영화의 구성요소들이 효과적으로 작동할 수 있는 조건들을 구비하여야 하는데, 공기업 민영화의 정책목표를 효과적으로 구현하는 데 필요한 이러한 제반 조건들이 민영화의 성공요인이라고 할 수 있다.

가. 성공요인 관련 선행연구[8)]

민영화정책의 성공적 집행 문제를 최초로 제기한 것으로 추정되는 Dehoog(1984)는 민영화의 성공적 집행을 위한 조건으로 세 가지를 제시하였다. 첫째는 다수의 경쟁자가 있어 계약에 있어서 경쟁체제의 형성(환경적 조건)이고, 둘째는 합리적 의사결정자의 존재(행태적 조건)이며, 셋째는 정부의 효과적이고 지속적인 평가와 감독(조직적 조건)이다. Dehoog 이후에 공기업 민영화 사례를 직접 대상으로 하여 이의 성공적 집행요인을 제시하고 있는 연구를 제시하면 아래와 같다.

첫째, Kirkeri et al.(1992)는 세계의 공기업 민영화 사례를 분석한 세계은행 보고서에서 민영화의 성공조건으로 시장의 경쟁여건, 국가의 경제여건과 제도라는 두 가지 조건을 제시하였다. 두 번째 성공조

8) 곽채기(2000), 「공기업 민영화정책의 성공적 집행요인」, 『공기업논총』 제12권 제1호를 주로 참고하였다.

건으로 제시한 국가의 경제여건과 제도는 국가의 경제환경과 규제능력을 지칭하는 것으로, 이와 관련된 변수로는 시장지향적 정책기조, 자본시장 발달수준, 민영화의 소득분배 효과가 공평하게 파급될 수 있는 제도 정책 등을 적시하고 있다[9].

둘째, Pirie(1992)는 영국의 민영화정책의 성공요인을 총리의 강한 지도력과 정책의지, 합리적인 정책설계, 민영화 과정에 근로자 · 소비자 · 일반국민 등 다양한 이해관계자들의 참여보장을 통한 공감대 형성 노력, 민영화에 대한 신념과 동기가 강한 최고경영진의 임명, 외부 전문가집단의 활용, 이해관계자 당사자들을 대상으로 한 홍보 및 공모 마케팅의 활용, 민영화 실행 가능성에 우선순위를 둔 단계적 민영화 전략 등으로 정리하고 있다(곽채기, 2000).

셋째, 飯宅潤(1993:148~172)은 일본의 공사 민영화 사례를 분석하면서 개혁 추진요인으로 개혁연합의 형성, 다른 정치문제와의 격리, 다른 정책과정과의 조정, 이념에 기초한 개혁 추진, 위기감의 공유 등을 도출하고 있다.

넷째, 브라질의 공기업 민영화 사례를 분석한 정선우(1996)의 연구에서는 민영화 계획의 성공적 집행요인으로 민영화 관련 법규 정비 및 정부의 일관된 정책 추진 노력, 그리고 지속적인 국내 경제안정의 유지 등을 제시하고 있다. 그는 민영화에 관한 세부규정의 미비 및 민영화 일정의 잦은 변경은 민영화 계획의 실행시기를 지연시키는 동시에 투자자들에게 심리적 불안요인으로 작용하기 때문에 정부의 정책 불신을 초래하고 민영화의 성과에도 악영향을 미칠 수 있는 것으로 평가하고 있다.

다섯째, Kotler et al.(1998:365~367)는 민영화 과정과 속도를 제약하는 요소로 제도적 요소, 기반시설, 정보, 정치적 요소(정치적 합의, 확고한 정치적 공약), 사회적 요소(민영화에 대한 사회적 인식) 등을

9) 이에 대해서는 이하에서 좀 더 설명하기로 한다.

제시하고 있다.

이밖에도 류상영(1997:679~687)은 정치적 이해조정과 리더십, 법률과 제도개혁 등을 민영화의 성공적 집행요인으로 제시하고 있다. 또한 이상철(1998:321~325)은 민영화의 성공요건으로 시장지향적 체제의 확립, 규제완화, 분권화된 체계의 확립, 제도적 틀의 형성, 정치적 제약조건의 극복, 집행과정의 적실성 확보 등을 제시하고 있다. 마지막으로 김상택 외(1999:140~141)는 명확하고 일관성 있는 목표와 뚜렷한 상충관계에 대한 이해, 목표들을 성취할 수 있도록 설계된 통합적인 프로세스의 구축, 목표 달성을 위한 방법으로서의 자산매각 등의 세 가지 요인이 상호연계되어 민영화의 성공적 수행을 결정하는 것으로 이해하고 있다.

〈표 Ⅱ-6〉 공기업 민영화정책의 목표 및 제약요소

기본축	민영화정책(목표)	제약요소	비고
소유권	- 경영권의 효율적인 조직화 - 사적소유권으로의 전환	- 소유권 집중 억제 - 분배의 개선 - 주식구입(인수) 능력	탈국유화
시장구조	- 경쟁시장조성	- 산업의 특성 - 기존산업의 반발	자유화
정부-기업 관계	- 규제완화 - 새로운 규제 도입	- 관료적 이해관계 - 보편적 서비스 확보	규제완화 규제도입

자료: 곽채기(2000), 「공기업 민영화정책의 성공적 집행요인」, 『공기업논총』 제12권 제1호

공기업의 민영화를 판단하는 지표로는 수자원, 도로 등 생산·공급하는 재화의 외부효과, 임대 주택처럼 생산·공급하는 재화가 저소득층의 생활비에 미치는 영향, 평균 비용이 하락하는 자연독점의 정도, 시장의 경쟁구조, 경제 또는 자본시장의 발전 정도 등이 있을 수 있다.

박기백 외(2006)의 연구는 ① 공기업이 생산하는 재화나 서비스의

성격, ② 산업구조, ③ 공기업이 생산하는 재화의 수요자, ④ 공기업의 수익성 등을 민영화 결정요인으로 분석한 바 있다. 최근 박기백 · 박상원(2010)의 연구는 회귀분석을 통하여 민영화 결정요인을 살펴보았다. 이항선택(Binary Choice) 모형으로 추정한 결과, 수익성(ROE)이 높거나, 손실(loss)이 많을수록 민영화가 될 가능성이 높게 나타났으며, 산업의 집중도(HHI)는 민영화 저해 요인으로 나타났다. 다음으로 서열종속변수(Ordered dependent variable) 모형의 경우에서도 수익성이 높거나, 손실이 크면 민영화가 빨라지는 것으로 나타났고, 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타났다. 또한 부채비율이 높을수록 민영화가 빨리 되며, 저소득층과 관련이 깊은 공기업이 늦게 민영화가 이루어진다고 할 수 있다. 결론적으로 수익성이 높은 기업, 손실이 많은 기업, 부채가 많은 기업의 민영화가 우선적으로 진행되고, 산업의 독점성이 강하거나, 저소득층이 많이 사용하는 재화를 생산하는 공기업의 민영화가 늦게 진행되는 것으로 나타나고 있다.

나. 세계은행의 민영화의 성공조건

1) 시장의 경쟁여건

1980년 이후 세계의 공기업 민영화 사례를 분석한 세계은행의 보고서는 민영화의 성공조건으로서 시장의 여건과 제도적 요인을 제시하고 있다. 특히 공기업의 시장조건, 즉 공기업이 생산하고 있는 재화나 용역의 시장경쟁성 여부가 중요하다. 공기업이 경쟁적인 산업에서 교역 가능한 재화나 용역을 공급하는 경우에는, 민영화를 통한 생산효율과 소비자 후생의 증대가 용이하게 달성될 수 있다. 따라서 경쟁산업의 공기업은 기본적으로 민영화전략을 선택하는 것이 경제효율의 증대를 위해 바람직하다고 볼 수 있다. 반면 비경쟁적 산업의 민영화는 적정한 정부의 규제장치가 확립된 이후에 추진되어야 한다.

규제장치가 없는 상태에서 비경쟁적인 공기업을 민영화하게 되면, 공공부문이 향유하고 있던 독점의 초과이윤을 민간부문으로 이전시키는 효과만을 가져오게 된다. 경쟁 가능성이 있는 사업부문을 분리하고, 요금결정과 서비스의 목적, 비용의 최소화 전략 등을 별도로 관리해야 하며, 경쟁 가능성이 있는 사업분야에서는 신규기업의 진입을 허용하는 정책이 채택되어야 한다.

2) 국가의 경제여건과 제도

민영화의 두 번째 성공조건은 국가의 경제환경과 규제능력이라 할 수 있다. 정책기조가 시장지향적이고 규제제도가 비교적 잘 발달한 국가에서는 민영화의 성공적 추진가능성이 높다. 반면 정책기조가 시장지향적이 아닌 환경에서는 민영화 이후에도 정부의 개입과 통제가 지속되어, 시장경쟁에서 파생되는 효율증대 효과를 상쇄시키게 된다.

한편 민영화의 소득분배 효과가 공평하게 파급될 수 있는 제도의 정착이 중요하다. 생산의 효율을 증대시키기 위해서는 경매를 통한 민영화방식이 바람직하며, 전문가의 참여를 유도하는 제도가 적극 활용되어야 한다.

〈표 Ⅱ-7〉 민영화의 결정과정

		시장의 경쟁조건	
		경쟁기업	비경쟁기업
국가별 조건	시장지향적 환경, 규제능력 확보	민영화(일반 매각)	적절한 규제기구 확립, 매각고려
	비시장우호적 환경, 규제능력 결여	민영화, 시장경쟁촉진	경영층의 전문화 우선고려, 시장지향적 정책수립, 규제제도 확립, 민영화

자료: S. kikeri, J .Nellis, and Shirley, Privatisation, *The Lesson of Experience*, World Bank, 1992

결과적으로 공기업을 바라볼 때, 어떠한 요소가 민영화를 촉진하는 것인지 또 제약하는 것인지를 판별하는 것이 중요하다. 독과점에서 경쟁체제로의 전환에 대한 의지가 어떠한지에 따라 민영화는 영향을 받게 된다. 독과점 해체의 의지가 강하면 민영화를 촉진하게 되고, 독과점체제를 유지하려는 의지가 강하면 민영화를 제약하게 된다. 재정적 입장에서 매각수입의 극대화에 초점을 두면 민영화를 촉진하고, 매각수입의 배분에 초점을 두면 민영화를 제약하게 된다. 또한 주식시장을 비롯한 금융시장이 활황이면 민영화를 촉진하는 요소로 작용하고, 불황이면 민영화를 제약하는 요소로 작용한다. 한 예로 한국통신의 경우, 금융시장의 상황은 민영화를 지연시키는 중요한 요소로 작용하였다. 산업적 측면에서 공익산업과 소비재산업의 차이 역시 중요하다. 담배인삼공사와 한국통신을 비교하여 볼 때, 산업의 특성상 담배인삼공사의 민영화가 더 수월하다고 볼 수 있다. 통신산업의 경우 안보적 · 보안적 · 범죄적 측면에서, 또 높은 전방산업효과가 존재한다는 측면에서 민영화가 제약되며, 이로 인한 규제정책의 문제가 존재하게 된다. 한편 산업 특성상 세계 지향성이 높을수록 민영화가 촉진된다. 기업의 대형화 내지 자본의 규모 또한 중요한 변수이다. 기업이 대형화될수록, 자본규모가 클수록 민영화가 촉진되고 경제력 집중에 대한 우려가 줄어들게 된다. 관료적 이익은 민영화를 지연하는 요소로 작용한다. 이는 정부가 지분을 보유하는 것이 정부의 산업정책적 목표를 달성하는 데 유리하게 작용하기 때문이다.

어떠한 요소가 민영화를 촉진하고 제약하는지를 파악하고, 민영화를 성공적으로 집행하기 위한 조건이 무엇인지를 이해하는 것은 민영화 성과를 좌우할 수 있다. 유사한 맥락에서 Butler(1994)는 민영화는 과학이 아니라 기술이고, 그 기술은 올바른 방법을 선택하는 것이라고 평가하면서, 선택은 해당 산업의 특성과 그것을 둘러싸고 있는 여러 이익집단들의 힘에 달려 있다고 지적하고 있다. 이러한 측면에서 영국의 공기업 민영화 사례를 연구한 Pirie(1992:54~55)와 Butler

(1994:39)는 민영화는 선험적 원칙이 아닌 습득된 원칙과 과거의 시행착오를 통한 학습을 통해 성공적으로 집행될 수 있는 것으로 평가하고 있다.

다. 민영화 방식과 과정관리

공기업의 민영화는 기업활동에 대한 규제를 완화하여 시장기능을 제고하고 기업에 대한 소유권을 민간으로 이전하는 것이다. 일반적으로 협의의 공기업 민영화는 정부가 보유한 공기업 주식을 매각하여 소유권을 민간부문으로 이전하는 것을 지칭한다. 여기에서는 주로 주식매각과 경영형태의 민영화의 방법을 정리한다.

방식	특징	절차	해당방식의 적용이 양호한 환경 및 특이사항	이행시 문제점
공모방식 (public offering of shares)	불특정다수인에게 공기업의 지분 전체 또는 일부를 분배	공기업이 해당요건을 충족하면, 공모기초 안내서의 표준절차를 따름	공기업은 계속기업으로서 잠재소득을 지닌 건전한 기업이어야 하며, 그렇게 될 준비가 되어야 함 목표는 소유권의 분산임 주식시장, 구조화된 공모의 실행가능성의 존재 일반적으로 직접매각보다 대규모 공모가 적합함 정치적으로 받아들이기 더 용이함	공기업의 구조 또는 상황이 공모방식을 허용하지 않는 경우, 구조조정 가능 여부가 평가되어야 함 광범위한 소유권을 달성하고 유지하는 메커니즘이 필요, 외국인의 지분제한도 가능 분배 메커니즘은 주식시장의 약점을 보완하기 위해 사용될 수 있음
사모방식 (private offering	주식회사의 정부 지분 전체 또는 일부를 단	협상 또는 경쟁입찰 과정을 통해 매각이 이루	신축성(유연성) 때문에 저성과 기업에게 선호되는 기법임 주식시장이 없는 경우, 매	공기업은 사전 재무 구조조정을 필요로 할 수 있으며, 매각 전에 회복시

방식	특징	절차	해당방식의 적용이 양호한 환경 및 특이 사항	이행시 문제점
of shares)	일기관 또는 집단에 매각 다른 기업에게 직접 매각, 기관투자자를 겨냥한 사모발행 등 다양한 형태 가능	어짐 임의적(Ad-hoc)으로 이루어질 수 있으며, 강제적 국가절차 또는 가치평가, 입찰참여자 사전심사, 제안평가, 보수조건 등에 관한 가이드라인에 의해 제약받음. 필요한 경우 구조조정을 먼저 단행	각에 대한 유일한 대안임 기업의 규모는 공모방식을 정당화하지 않음 기업이 호전되기 위해 지배적 집단의 필요가 있을 때, 공모를 위한 선행절차를 거침 신임 소유주는 알려지고 평가될 수 있음 구매자에게 특별한 약속을 얻어내는 것 등 협상과정에서 신축성이 제공됨 구매자로부터 경영기술, 기술, 시장접근성 등의 이점을 가져올 수 있음	킬지 여부는 어려운 결정임 고용 의무 절차의 요구
자산 매각 (sale of government or enterprises assets)	(지분 대신) 자산매각, 민간매각	정부의 자산을 매각, 공기업의 일부 자산을 매각, 공기업 해체 후 모든 자산 매각 사모방식과 동일한 절차가 일반적으로 적용됨	지분매각이 실현가능하지 않거나 객관적이지 않은 경우에 개별 자산을 매각함 계속기업으로써 판매가 불가능할 때 허용되는 민영화 방식임 종종 자산과 부채의 분리를 가져옴	만약 자산이 청산 또는 주된 구조조정의 결과로 매각된 경우, 관련 문제가 발생함 부채에 관해서는 구매자가 지정하지 않음
기업분할 (fragmentation)	몇 개의 기관으로 공기업을 재조직(또는 하나의 지주회사와 여러 자회사)	공기업의 구조에 따라 다른 절차가 진행됨	특정 요소만을 민영화하는 것이 목적인 경우, 공기업이 독점인 경우, 분할이 경쟁을 증진시키는 경우, 시장에서 전체 공기업을 흡수하지 못하는 경우에 이루어짐 전체 기업에 대한 구매자	개별 기관에 적용되는 민영화 방식에 의존함

방식	특징	절차	해당방식의 적용이 양호한 환경 및 특이 사항	이행시 문제점
	분할된 기관을 각각 민영화		가 존재하지 않을 때, 일부 기업요소에 대한 민영화가 허용됨 공기업의 개별 부분별로 다른 민영화 방식이 적용가능함	
민간투자유치 (new Private investment in SOE)	민간부분의 신청에 따라 주요 지분발행	공모 또는 신주발행은 정부지분의 처분과 함께 신주에 대한 표준절차에 기초함. 신규기업의 자본화를 위해 정부로부터 이전자산을 포함하여 신규 민간투자가 존재	주된 목적이 매각에 있지 않고, 민간의 신규자본의 공급에 있는 경우 적용가능함 과소자본화된 기업의 재원문제를 처리함 신축성을 제공함; 정부지분의 매각과 관련하여 첫 단계로 사용됨	주식공모 또는 매각, 자산이전과 관련된 집행문제가 발생할 수 있음
경영진/종업원 직접 매각 (management/ employee buy-out)	경영진 또는 공기업의 지배지분을 지닌 인력에 의한 인수 지배적인 경영진/종업원에 의한 인수는 판매자인 정부 또는 금융기관에 의해 신용이 연장된 지분의 구매로 이루어짐	정부, 경영진, 종업원, 광범위한 발행을 감당하는 대출기관 간의 협상	공기업은 전형적으로 경쟁적이고 전문적인 경영진과 숙련되고 안정적인 인력을 가지고 있어야 함 LBO는 경영진과 종업원에게 이전하는 수단임; 생산성 증진을 위한 유인임 공기업이 매각가능하지 않은 경우, 대안이 될 수 있음 고용문제에 대한 대안이 될 수 있음	현금흐름 또는 기타 보안이 LMBO의 기본 요소로 요구됨. 종업원에게 위험부담
임대 또는	소유권 이전 없음	표준적인 방법이 없음	정부 소유권의 민영화 또는 공기업 자산매각이 적	자산 소유권에 의해 정부의 금융부

방식	특징	절차	해당방식의 적용이 양호한 환경 및 특이 사항	이행시 문제점
경영계약 (leases and management contracts)	임대 하에서, 사용료는 생산시설의 소유주에게 지불가능 경영계약 하에서, 경영자가 경영 및 운영상 통제권을 모두 소유한 반면, 소유주가 경영기술에 대해 대가를 지불함. 다양한 변용이 가능		합하지 않을 때 선호되는 방법임, 이후 판매가 가능 해지기까지 중간단계로 활용가능 민간 경영진을 원하지만, 정부가 소유권을 이전할 수 없거나 이전의사가 없을 때 활용가능 완전 민영화를 위한 중간단계로 계획될 수 있음.	채가 지속됨. 경영계약 하에서, 소유주는 운영·유지·보수를 뒷받침할 자금을 투입할 필요가 있음

자료: Charles Vuylsteke(1989), Technique of Privatisation of State-Owned Enterprises Vol Method and Implementation, World Bank

〈표 Ⅱ-8〉에는 민영화 대상 공기업의 민영화 추진과정에서 고려해야 하는 의사결정사항에 관한 논점을 정리하였다.

〈표 Ⅱ-8〉 민영화 대상 기업에 대한 고려사항

1. 민영화 이전 구조조정	
기업수준	산업수준
규제기능과 기업기능 분리 법인화 또는 자본구조 변경 경영진 재구성 사업전략 조정	독립규제기구 설치 진입장벽 해소 반경쟁행위 규제 과거 산업정책 재검토

2. 민영화 과정
매각 방식: 직접매각 vs 공모방식 매각 가격: 고정가격 vs 경쟁입찰, 일반/대규모 및 국내/해외 차등가격 여부 매각 시점/단계: 매각 규모 및 주식시장 흡수력 고려

3. 민영화 이후 경영권 통제
개별 주주 및 외국인 지분 제한 특별주(Golden Shares) 발행 의결권 블록

4. 기타 고려사항
노동조합의 반발 매각수입의 사용

Ⅲ. 공기업의 민영화 추진실적 분석

1. 김대중 정부 이전의 민영화(1998년 이전)

우리나라의 공기업 민영화는 해방 후 일본인 소유의 기업을 민간에게 불하하는 과정이 그 시초가 되었으며, 그 후 1968년에 들어서야 국가가 특정한 정책적 목표를 가지고 공기업의 민영화를 추진하기 시작하였다. 1968년 박정희 정부하에서 추진된 공기업에 대한 민영화 이래 1998년 김대중 정부 이전까지 각 정부별로 크게 5차례에 걸쳐 공기업 민영화 계획을 수립·추진해 왔는데 각 시기별로 정치·경제적 여건이 상이하여 공기업 민영화의 추진목적이나 추진대상에 있어 다소 차이를 보인다. 또한 공기업 민영화정책 도입기에는 주로 현물출자, 경쟁입찰 등을 통한 완전 민영화가 주류를 이루었으나 1980년대에 들어서면서부터는 다양한 방식으로 공기업 민영화를 추진해 왔다.

1968년부터 1998년 이전까지 5차례에 걸쳐 추진된 공기업 민영화를 요약하면 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-1〉 1968~1998년 이전까지의 공기업 민영화 계획

구분	1차('68년)	2차('80년)	3차('87년)	4차	
				1기('93년)	2기('96년)
정권	박정희 정부	전두환 정부	전두환 정부	김영삼 정부	김영삼 정부
추진목적	부실기업 정리 민간기업 육성	은행의 경쟁력 제고 및 경제자유화	공기업의 경영효율성 제고	주인 있는 경영	경영자율성 제고
추진주체	해당 주무부처	해당 주무부처	경제기획원 공기업민영화 추진위원회	재정경제원 공기업민영화 추진위원회	재정경제원 공기업민영화 추진위원회

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

구분	1차('68년)	2차('80년)	3차('87년)	4차	
				1기('93년)	2기('96년)
추진 대상	항공, 제조, 운수 분야의 11개 기업 및 상업은행	한일, 신탁, 제일, 조흥 4개 은행 및 대한준설 · 석유공사	한전, 포철 지분 일부매각 등	자회사 중심으로 22개 민영화, 5개 통폐합	담배인삼공사, 한국통신, 가스공사, 한국중공업 등 경영구조 개선
주요 매각 방법	경쟁입찰 현물출자	지분분산	국민주	경쟁입찰 지분분산	-
평가	특혜시비	과도한 지분분산 및 은행경영간섭으로 IMF사태 단초 제공	자본시장 발전에 일부 기여하였으나 실질적 민영화에 실패, 경영효율성 제고에는 미흡	관련산업에 대한 충분한 검토없이 지분매각에 치중	민영화 개념 후퇴

자료: 경제기획원(1988), 『공기업백서』, p.66에서 일부 발췌

가. 1차 민영화 계획(1968~1979년)

박정희 정부는 제1차 경제개발계획을 성공적으로 이끈 후 다시 제2차 경제개발계획을 추진중이던 1968년에 부실기업 정리와 민간기업 육성을 위해 해당 주무부처를 중심으로 민영화를 추진하였으며 최초의 공기업 민영화 대상기관은 대한통운주식회사였다. 1차 민영화는 1968년 시작된 이래 1978년까지 항공 · 제조 · 운수 분야의 11개 공기업과 그 외 한국상업은행 등 총 12개 공기업을 대상으로 추진되었다.

〈표 Ⅲ-2〉 1차 민영화 대상기관

민영화연도	기관명	
1968년	7개	한국기계공업주식회사, 대한통운주식회사, 대한해운공사, 대한항공공사, 대한조선공사, 인천중공업주식회사, 대한철광개발주식회사
1971년	2개	대한광업제련공사, 대한염업주식회사
1972년	1개	한국상업은행
1973년	1개	한국수산개발공사
1978년	1개	대한재보험공사

자료: 경제기획원(1988), 『공기업백서』, p. 66에서 일부 발췌

당시의 민영화 추진방식은 주로 주식매각과 시중은행의 현물출자 등의 방식이 활용되었는데 한국기계공업주식회사, 대한해운공사, 대한조선공사 등은 주식매각과 시중은행에 대한 현물출자의 복합적인 방법으로 민영화를 추진한 반면 인천중공업주식회사, 대한항공공사, 대한광업제련공사 등은 정부가 정부 소유주식을 한국산업은행 또는 시중은행 등에 현물출자하였다가 동 은행들이 주식을 매각하도록 하여 민영화를 추진하였다.

1차 민영화는 특혜 시비에도 불구하고 최초의 본격적인 민영화 시도였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 또한 경영 성과적 측면에서 볼 때 대부분의 기관이 민영화 당시 적자를 시현하고 있었으나 민영화 이후 대한해운공사, 대한조선공사, 대한염업주식회사 등을 제외한 대부분의 기관이 거의 흑자로 전환한 것으로 나타나[10] 민영화가 경영성과 제고에 긍정적으로 영향을 주었음을 시사하고 있다.

10) 대한해운공사 및 대한조선공사의 경우 민영화 이후 평균자본수익율 및 1인당 매출액은 산업평균보다 높으나 시장점유율이 민영화 이후 급격히 하락하여 경영실적이 적자추세를 보인 반면, 대한염업주식회사는 업종의 특성상 기후 등 경영외적 요인으로 인해 적자구조를 지속적으로 유지하는 것으로 나타났다(강신일(1988), 『공기업 민영화에 대한 연구』, KDI).

〈표 Ⅲ-3〉 민영화된 기업의 민영화 후 경영실적 추이

기관명	적자 여부	평균자본 수익율	1인당 매출액	기관명	적자 여부	평균자본 수익율	1인당 매출액
대한통운	흑자증가	증가	증가	대한광업제련	흑자증가	증가	증가
대한해운	계속적자	감소	증가	대한염업	적자추세	감소	감소
대한항공	흑자정착	증가	증가	한국상업은행	흑자증가	증가	증가
대한조선	계속적자	감소	감소	대한재보험	흑자증가	증가	증가
인천중공업	흑자증가	증가	증가	-	-	-	-

자료: 강신일(1987), 「공기업민영화의 일반적 고찰」, (「공기업 민영화에 관한 정책토론회」, KDI, 1987.4)

나. 2차 민영화 계획(1980~1986년)

전두환 정부 시절 추진된 2차 민영화는 1980년대 초반 주무부처를 중심으로 이루어졌으며 대한준설공사, 대한석유공사 등 2개 공기업과 한일은행, 서울은행, 제일은행, 조흥은행 등 4개 시중은행[11]을 대상으로 추진되었다.

〈표 Ⅲ-4〉 2차 민영화 대상기관

민영화 연도	기관명	
1981년	3개	대한준설공사, 대한석유공사, 한일은행
1982년	2개	제일은행, 서울신탁은행
1983년	1개	조흥은행

자료: 경제기획원(1988), 『공기업백서』, p.66 일부 발췌

2차 민영화가 진행된 시기 동안(1979~1983년)에 재투자기관에 대한 민영화도 함께 진행되었는데 그 추진실적을 살펴보면 아래와 같다.

11) 2차 민영화 대상인 4개 시중은행은 1961년 「금융기관감사조치법」에 의해 민간기업에서 정부 소유로 전환된 기관이다.

〈표 Ⅲ-5〉 1979~1983년 재투자기관 민영화 실적

기관명	민영화 연도	비고
한국종합식품, 동신화학, 삼영하드보드, 조일, 칠일, 한국마방, 한국시멘트제조, 풍산금속, 동성철강, 대선조선	1979년	
한국매일우유, 한국생사, 경주보문호텔	1980년	
KAP	1981년	
온산동제련	1982년	대한광업제련에 합병
한국중공업, 대우조선, 한서식품, 부여유스호텔, 경주조선호텔, 해운대개발, 한성, 한국주택개발	1982년	
대한관광, 대보증권, 조선호텔	1983년	

자료: 곽수일(1988),『공기업 및 정부출원기관 민영화 추진방향에 관한 연구』, KDI, p.12 일부 발췌

이 시기의 민영화는 정부 소유주식을 일반의 공개경쟁 입찰방식을 통하여 법인과 개인에게 각각 50%씩 나누어 매각하도록 하고 1인당 매입한도를 법인은 5%, 개인은 1인당 5천주 이내로 제한하고 상장 후 소유한도를 8% 이내로 한정하였다. 이러한 방식은 당시의 경제구조 개념의 일차적 목표가 통화정책의 자유화였으며, 나아가 지속적 경제발전을 위한 새로운 추진력의 창출을 목적으로 하였음을 반영하고 있다. 다시 말해 2차 민영화는 새로운 경제구조하에서는 경제의 운용 및 의사결정 과정에 민간부문이 주도적으로 역할을 담당하여야 한다는 정부의 의지를 반영한 결과라 할 수 있다. 또한 1차 민영화 때와 마찬가지로 1980년대 초반 민영화된 공기업들도 경영 성과적 측면에서 민영화 이전보다 개선되는 모습을 보인 것으로 나타났다.

그러나 정부투자기관인 공기업을 대상으로 한 제2차 민영화는 당시로서는 획기적인 것으로 평가받았으나 소유지분을 지나치게 분산하고 정부가 은행 경영에 대한 간섭을 계속 유지할 수 있는 여지를 그대로 두었다는 점에서 한계를 드러내고 있다. 또한 추후 1990년대 후반

IMF 경제위기의 원인을 제공했다는 비판을 받고 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 민영화된 기업의 민영화 후 경영실적 추이

기관명	적자 여부	평균자본 수익률	1인당 매출액	기관명	적자 여부	평균자본 수익율	1인당 매출액
대한준설공사	흑자증가	증가	증가	제일은행	흑자증가	증가	증가
대한석유공사	흑자정착	증가	증가	서울신탁은행	흑자정착	증가	증가
한일은행	흑자감소	증가	증가	조흥은행	흑자증가	증가	증가

자료: 강신일(1987), 「공기업 민영화의 일반적 고찰」, (「공기업 민영화에 관한 정책토론회」, KDI, 1987.4)

다. 3차 민영화 계획(1987~1992년)

전두환 정부는 1987년 3차 민영화를 추진함에 있어 민영화 추진을 위한 별도의 조직인 '공기업 민영화추진위원회'를 신설하고 경제기획원이 위원회와 함께 전 부처적 입장에서 공기업 민영화를 추진했다는 점에서 앞선 1~2차 민영화와 차별화된다고 할 수 있다. 3차 민영화는 1987년 4월 공기업 민영화추진위원회가 공기업의 경영 효율성 제고를 목적으로 하는 민영화 계획을 발표하는 것에서 시작되었으며 대상기관은 한국전력공사, 포항제철, 한국통신, 담배공사, 증권거래소, 국정교과서, 한국감정원, 국민은행, 중소기업은행, 외환은행 등 11개 기관이었다.

이 시기의 민영화는 국민주, 공모방식, 수의계약방식 및 경쟁입찰방식 등 다양한 형태로 추진되었다. 특히 분배 형평성 제고 등을 위해 국민주 방식이 적용되었는데 포항제철, 한국전력공사, 국민은행, 외환은행 등 7개 기관이 정부보유주식 중 자기자본 기준 5조원 상당의 주식을 향후 5년간 국민주로 보급하여 특정인의 지배를 받지 않는 국민기업으로 공기업을 육성하고 저소득층의 재산 형성에 기여하고자 하였다. 3차 민영화 추진결과 11개 공기업 중 증권거래소가 1987년 완전

매각되었고, 포항제철은 1988년 포항제철의 정부보유지분 중에서 34.1%를 국민주와 우리사주로 매각하고 상장하였다. 네트워크 공기업인 한국전력공사는 국민주 방식의 공모를 통해 1989년 정부보유지분의 21%를 국민주로 보급하였다.

〈표 Ⅲ-7〉 3차 민영화 주요 추진실적

구분	기관명	추진시기	비고
국민주방식 (일부)	포항제철	1988년	정부보유지분 중 34.1% 매각
	한국전력공사	1989년	정부보유지분 중 21% 매각
	국민은행, 외환은행	1990년	정부보유지분 중 10% 매각
기타	증권거래소	1987년	25개 증권사에 매각
	한국감정원	1988년	시중은행에 매각
	한국기술개발주식회사	1989년	기존 민간주주에 매각

자료: 강신일(1987), 「공기업민영화의 일반적 고찰」, (「공기업 민영화에 관한 정책토론회」, KDI, 1987.4)

3차 민영화의 국민주 방식은 중하위 소득계층의 재산 형성에 우선순위를 둠으로써 공기업의 효율성을 제고한다는 민영화의 본래 취지와는 다소 차이가 있어 성과적 측면에서 한계를 가진다.

라. 4차 민영화 계획(1993~1997년)

김영삼 정부는 크게 1993년과 1996년 두 차례에 걸쳐 공기업 민영화 계획을 추진한 바 있다. 두 차례의 공기업 민영화 계획은 대상과 추진목적에 있어 차이를 보이고 있다.

먼저 1993~1996년 사이 추진된 1기 공기업 민영화를 살펴보면, 김영삼 정부는 1993년 12월 공기업에 대한 정부와 투자기관의 지분을

완전매각하여 대대적인 공기업 민영화 계획을 수립한다는 전제하에 58개사의 지분매각과 10개사의 통폐합을 추진하였다. 1기 공기업 민영화는 재정경제원과 공기업 민영화추진위원회를 중심으로 민영화의 추진방향이 수립되고 실적이 관리되었다. 민영화 추진방식은 경쟁입찰과 지분분산 등이 적용되었다.

1기 민영화 계획에 따르면 23개 정부투자기관 중 민영화에 연관된 공기업은 8개 정부출자기관 중 2개 기관이며 완전 민영화 대상기관에는 국민은행(1994년), 기업은행(1996년), 주택은행(1997년) 등 산업은행을 제외한 3개의 국책금융기관들이 모두 포함되어 있다. 또한 민영화 용역 시행 후 부분매각은 1994~1995년에 실시할 계획으로 한국가스공사 등이 포함되었다. 포항제철의 경우 1994년 경영진단 실시 후 민영화를 재검토하기로 하였으며, 외환은행과 한국종합기술금융은 1994~1995년 사이에 민영화하기로 하였다. 그 외 석유공사와 광업진흥공사의 자원개발 기능의 중복성을 고려한 통폐합이 논의되었고 토지개발공사, 무역진흥공사, 유통공사의 경우는 사업의 일부를 축소하거나 사업내용을 전환하는 형태로 구조조정안이 설정되었다. 1993년 정부투자기관 민영화 계획의 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-8〉 1993년 정부투자기관 민영화 계획

구분	기관명	추진시기	비고
민영화 대상	국민은행	1994년	정부지분 전량(1,386억원) 매각
	외환은행	1994~1995년	1994년 중 정부지분(100억원)을 우선 매각하고 1994~1995년 중 한은지분(3,950억원) 매각
	기업은행	1996년	정부지분 전량(3,077억원) 매각
	주택은행	1997년	정부지분 전량(690억원) 매각
	국정교과서	1994년	정부 및 산업은행 지분(79억원) 매각
	가스공사	1994~1995년	1994년 민영화 방식에 대한 연구용역 시행 후 민영화

〈표 Ⅲ-8〉의 계속

구분	기관명	추진시기	비고
	담배인삼공사	1998년	담배·인삼 경작농가에 대한 대책과 연계하여 민영화
	관광공사	1994년	자회사 정리 및 골프자 등 자산매각
	복지공사	1994년	산재병원 특성이 낮은 일부 병원 매각
	종합기술금융	1994년	산업은행지분(44억원) 매각
기능 조정 대상	석유-광진공	1994년	통폐합
	종합과학	1994년	정부지분의 산업은행 출자전환 후 해산
	토지개발공사	1994년	재개발 및 해외공단 개발기능 폐지
	무역진흥공사	1994년	해외지사망을 개도국 위주로 정비하고 중소기업의 해외진출 지원기능 강화
	유통공사	1994~1995년	직판장 등 산매기능 축소, 농수산물 수출지원기능 보강

자료: 경제기획원(1993)

정부투자기관의 출자회사(재투자기관)의 경우 새한종금, 산은투자자문, 한국중공업, 대한중석, 한국골재, 데이콤 등 31개사는 완전 민영화하기로 계획하였고, 이 중에서 일부만이 사실상 민영화가 완료되었다. 정부투자기관이 부분적으로 보유해 온 대우조선, 기아특수강, 아시아나항공, 삼성종합화학, 동남은행 등 20개 민간회사의 주식도 모두 매각하기로 하였다. 또한 고속도로시설공단, 석유시추, 기온전산개발 등 6개 재투자기관은 모두 국가기관에 통합하도록 하고 원진레이온, 서남관광개발 등 4개 재투자기관은 청산 절차를 밟도록 하였다. 1993년에서 1996년 사이 추진된 김영삼 정부의 1기 공기업 민영화 추진실적을 개관하여 보면 아래와 같다.

〈표 Ⅲ-9〉 1기 민영화 추진실적 개관(1993~1996년)

구분	당초 계획	완료(21개사)	부분완료(7개사)
경영권 이양	58 개사	대한중석, 종합기술개발, 토지개발공사시설공단, 한국비료공업기업, 기온전산개발, 고속도로시설공단 등 7개 기관	국민은행, 국정교과서, 남해화학, 주택은행 등 4개 기관
일부 지분 매각		이양탄좌, 연합TV뉴스, 매경TV뉴스, 한성생명보험, 한국경제신문, 한외종금, 럭키금속, 동부화학, 내장산관광호텔 등 9개 기관	이동통신, 외환은행 등 2개 기관
통폐합 등	10 개사	주택경제연구원, 한국석유시추, 인삼수출공사, 서남관광개발, 원진레이온 등 5개 기관	종합화학 등 1개 기관

자료: 재정경제부(2001),『공기업 경영효율화 및 민영화 관련 통계』

김영삼 정부의 1기 민영화는 당초 대규모로 실시될 계획이었으나 1996년 기준으로 지분매각 22개사, 통폐합 5개사라는 매우 부진한 실적을 보였다. 특히 포항제철, 한국전력, 한국통신 등 규모가 큰 기간산업을 민영화 대상에서 배제한 채 담배자판기, 전화번호부 등의 자회사의 분할매각 등을 통해 단순 지분매각을 추진하였다는 점에서 한계를 드러냈다. 이는 공기업 민영화에 대한 추진 의지와 제반여건에 대한 준비 부족에 기인한 것으로 평가된다.

1기 민영화가 당초 계획 대비 진척도가 부진하자 김영삼 정부는 몇 차례에 걸쳐 민영화 계획을 수정하여 제2기 공기업 민영화(1994~1997년)를 추진하였다. 먼저 1994년 7월에는 경제력 집중 억제정책의 지속으로 공기업에 대한 30대 기업의 참여를 자제토록 하였으며, 은행에 대한 민영화는 금융전업자본을 먼저 도입하는 것을 골자로 한 수정안을 제시한 바 있는데, 수정안 중 가장 주목할 점은 가스공사, 담배인삼공사, 한국중공업(1993년 민영화 계획에는 미포함)의 민영화를

선상장-후민영화 절차를 밟도록 조정한 것이었다.

1995년 5월에는 증시안정화대책에 따라 상장 공기업의 주식매각을 보류하도록 결정하여 정부지분 매각을 통한 민영화 계획을 잠시 중단했다가 1996년 11월 「공기업 경영효율화 및 민영화 추진방안」을 확정하고 관련 입법추진 계획을 수립하였다. 「공기업 경영효율화 및 민영화 추진방안」은 대규모 공기업의 전문경영인체제 도입과 중소규모 공기업의 주인 있는 경영체계 도입, 그리고 특수금융 분야 공기업의 민영화를 주요 내용으로 하고 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 2기 민영화 계획(1993~1997년)

시기	주요 내용
1993. 12월 (당초)	· 기존의 경제력 집중 억제시책을 그대로 적용 · 중소기업의 컨소시엄 참여 유도 · 국민주방식을 지양하고 공개경쟁입찰, 증시매각을 추진하며 상장을 통한 장내매각을 원칙으로 하되 장외매각도 가능
1994.7월	· 고속도로시설공단 등 10개 공기업은 30대 기업집단의 참여자체 유도 · 4개 은행은 금융전업자본 도입 여부 결정 후 은행별 방안 강구
	· 가스공사, 한국중공업, 담배인삼공사 등은 상장 등을 통하여 소유를 최대한 분산시킨 후 경쟁여건을 조성하여 민영화하는 방안 강구
1995.5월	· 증시안정화대책(1995.5.27)에 따라 상장공기업(국민은행, 외환은행, 이동통신, 기아특수강, 한국통신)의 지분매각을 95년 3/4분기까지 보류
1996.11월	· 대규모 공기업의 전문경영인 제도 도입 · 중소규모 공기업의 주인 있는 경영체제 도입 · 특수금융 분야 공기업의 민영화 추진
1997.10월	· 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」에 의해 담배인삼공사, 한국통신, 가스공사, 한국중공업에 7% 이내의 지분제한 설정

자료: 박기백 외(2006), 『공기업 민영화 연구』, 한국조세연구원, p.25
재정경제원(1996), 『공기업 경영효율화 및 민영화 추진방안』

1997년에는 담배인삼공사, 한국가스공사, 한국통신, 한국중공업에 대해 전문경영인에 의한 책임경영체제 도입을 위한 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」을 제정하였고 시행령 제정 및 정관 정비를 완료하였으며, 최고경영자 및 사외이사 중심의 이사회 등 경영진 선임을 수행하였다. 그러나 4대 대규모 공기업(한국가스공사, 한국통신 포함)에 대한 특별법은 기업경영과 산업정책을 분리하는 것에만 중점을 두었을 뿐, 기업경영에 경쟁을 도입하려는 노력은 충분하지 않았다. 즉, 네트워크산업인 가스산업이나 통신산업을 둘러싼 경쟁정책이나 산업정책의 변화를 통한 민영화의 여건 조성 없이 단지 경영진 선임이나 이사회의 구성문제 등만 논의함으로써 네트워크산업에서 경쟁을 통하여 효율성을 증대시키는 데에는 한계를 가지고 있었다.

마. 1~4차 민영화에 대한 평가

과거 정부에서 민영화 추진이 부진하였던 이유로는 흔히 협소한 국내증시 여건, 경제력 집중문제, 이해당사자 및 해당 공기업 반발 등이 거론되고 있다. 그러나 이러한 문제들은 일시적인 것이 아니라 공기업 민영화 추진상의 구조적인 문제임을 감안할 때 당시의 정책은 비록 기본방향은 설정되었지만 구체적인 추진계획에 대한 신중한 검토와 세부전략이 부족하였던 것으로 보인다.

무엇보다 네 차례에 걸친 공기업 민영화가 지연되고 실적이 부진한 최대 원인은 정부의 의지 부족과 준비의 미흡함에 있다. 역대 대통령들이 민영화의 필요성을 별로 느끼지 못했고, 이의 실행을 위한 의지와 결단도 없이 공기업을 통해 정치적 이해관계를 관철시켜 온 게 사실상 관행이었다. 그리고 조직적 이해관계가 달린 주무부처들은 공기업을 유지하려는 명분을 찾는 데 급급하였고, 정책집행을 위한 구체적 세부전략 수립에는 다소 미진한 태도를 보였다.

역대 정부에서 공기업 민영화 추진의 장애요인으로 주로 언급되어

온 경제력 집중과 증시 부담 역시 공기업을 유지하기 위한 명분으로 언급될 뿐 이를 극복하기 위한 구체적인 방법이나 대안 마련은 다소 소홀한 편이었다. 인수자격과 대기업의 재무상태 및 구조조정 노력 등을 연계시킴으로써 매각조건과 방식에 따라 경쟁촉진과 경제력 집중 완화 효과를 기대해 볼 수 있고 공급 측면이 아닌 새로운 수요창출에 초점을 맞추어 증시 활성화 효과도 기대해 볼 수 있었으나 이러한 노력은 미흡하였다. 또한 과거 1~4차에 이르는 공기업 민영화가 진행되는 동안 제기된 논란 중 하나인 외국자본에 의한 국가 기간산업 점령에 대한 우려도 외국자본의 폐해를 제도적으로 제어하면서 효과를 극대화하는 전략을 모색하여야 했으나 그렇지 못한 채 민영화가 추진되어 왔다.

정리하자면, 정부가 강력한 리더십을 바탕으로 민영화 의지를 확고히 하여 구체적인 정책개발과 사전준비를 철저히 하여야 했고 경제력 집중과 증시 부담 우려에 대해서는 다양한 매각방법의 개발 및 외국인 투자 유치 등을 통해 보다 적극적으로 대처해 나가야 했으나 이러한 노력의 미흡으로 민영화가 계획대로 추진되지 못하는 결과가 초래된 것이다.

2. 김대중 정부의 민영화(1998년~2002년)[12]

1997년의 외환위기로 인한 IMF 구제금융 등 경제위기는 우리나라 공공기관 민영화의 큰 전환기를 가져왔다. 김대중 정부는 급증하는 외채를 줄이고 공공부문 전반에 만연해 있던 경쟁력 상실과 비효율을 타개하기 위해 이전 정권에 비해 보다 적극적으로 공공기관의 구조조정을 추진했다.

12) 김대중 정부의 민영화는 기획예산처(2002), 이주선(2001), 김준기(2001)를 주로 참조하였음

가. 민영화 추진전략

1997년 외환위기를 계기로 국민의 정부는 1998년부터 공공부문을 비롯한 기업 · 금융 · 노동 등 4대 부문의 개혁을 추진하였다. 공기업 민영화는 공공부문 개혁의 일환으로, 시장경제의 확대와 공기업의 비효율을 제거하여 장기적으로는 국가의 성장 잠재력과 경쟁력을 제고하고 단기적으로는 대외신인도를 회복하고 경제위기 극복에 기여하기 위하여 추진되었다. 이를 위해 정부는 기존의 정부조직이 아니라 공공부문 개혁을 전담하는 기획예산위원회(기획예산처로 개편 '99.5)를 신설하여 민영화를 추진하였다.

당시 정부는 민영화의 원활한 추진을 위해 「공기업 민영화의 3대 기본원칙」을 발표하였는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 기관별 특성과 시장여건을 고려하여 조기에 민영화가 가능한 공기업은 조속히 민영화하고 조기 민영화가 곤란한 공기업은 구조조정과 병행하여 민영화를 단계적으로 추진하는 것이다. 둘째, 해외 매각을 포함하여 매각방법을 다양화하고 여건변화에 따라 매각 시기를 탄력적으로 조정하여 매각가치를 극대화한다는 것이다. 셋째, 공기업은 기본적으로 국민의 재산이므로 국민과 당해 공기업 종사자의 참여를 확대하기 위하여 일반공모와 우리사주 방식을 병행하는 것이다.

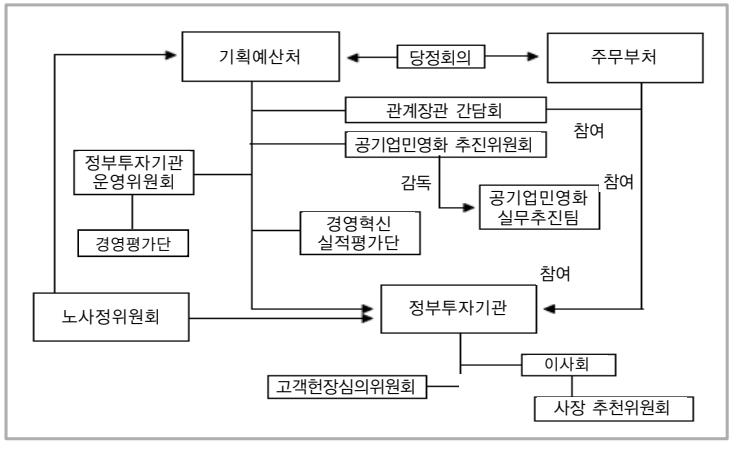
이러한 원칙과 더불어 정부는 민영화 추진과정에서 이해관계자의 반발을 극복할 수 있도록 민영화에 대한 공감대 조성과 국민적 합의 도출 노력을 강화하였다. 또한 기업별 특성을 고려하여 경제력 집중이 우려되는 경우에는 적정 소유지배구조를 마련하였으며, 민영화의 성과 제고를 위해 관련 산업의 경쟁여건 조성 등 제도개선 노력도 병행하였다.

나. 민영화 추진체계

정부는 민영화 추진계획을 수립하고 추진상황을 점검·조율하기 위한 최고의사결정기구로 기획예산위원회(기획예산처)에 「공기업민영화추진위원회」를 설치·운영하였다. 공기업민영화추진위원회는 위원장인 기획예산위원장(기획예산처 장관), 민영화 대상 공기업의 주무부처 차관, 공정거래위원회 부위원장, 기획예산위원회(기획예산처) 정부개혁실장, 산업은행 부총재, 민간위원 2인 등 총 10여 명의 위원으로 구성되었으며, 기획예산위원회 정부개혁실이 사무국 역할을 수행하였다. 공기업민영화추진위원회는 1998년부터 2002년 12월까지 10회에 걸쳐 회의를 개최하여 공기업별 민영화 추진계획 수립, 민영화 추진상황 점검·조정 등 주요 사안을 협의·결정하였다.

한편, 이 위원회의 실무적인 정책 추진을 책임지기 위하여 해당 공기업의 주무부처는 관련부처 공무원, 민간전문가, 공기업 임원 등으로 구성된 「공기업민영화실무추진팀」을 설치·운영하였다. 이 실무추진팀의 장은 주무부처 1급 공무원이 맡도록 했고, 공기업 민영화 관련 국·과장, 해당 공기업의 부사장 또는 집행임원과 관계전문가 등으로 구성되었다. 실무추진팀은 구체적인 매각방법 및 일정 등의 세부전략을 수립하여 집행하고 관련 법령의 개폐와 제도개선 실무를 담당하였다. 이외에도 원활한 민영화 추진을 위해 주무부처는 민영화에 수반되는 산업정책과 규제정책을 정비하는 역할을 담당하였으며 공기업별로 민간전문기관을 선정하여 민영화에 필요한 금융·법률·기술 등에 관한 자문을 받기도 하였다.

[그림 Ⅲ-1] 김대중 정부 민영화 추진체계



자료: 김준기(1999), 「공기업 민영화정책의 평가와 과제」, 『공공부문 개혁의 평가와 앞으로의 방향』, 서울대학교 행정대학원 세미나 자료, p.88

김대중 정부의 민영화 추진체계상 특이사항은 김대중 정부 시절 법률기구화한 노사정위원회에서의 합의에 따라 공기업의 노사단체협약이 공기업의 민영화와 구조조정을 위한 세부사항을 담은 예산편성지침에 우선한다는 내용을 포함하고 있다는 것이다. 그러나 이와 같은 공식적인 추진체계보다 여당과 정부의 당정협의, 국회의 의사결정과정이 더 큰 영향력을 행사하고 있다는 것도 현실이다.

다. 공기업 민영화 계획

1) 민영화 계획 수립과정

기획예산위원회는 1998년도 4월 대통령 업무보고 시 공기업을 포함한 정부 산하단체 정비 원칙을 보고한 후 공기업으로부터 관련 자료를 제출받아 관계부처와의 긴밀한 협의하에 공기업 구조조정작업을 진행하였다. 이 과정에서 공청회 개최, 공기업 노조와의 면담 등을 통

해 각계각층의 의견을 수렴하였으며, 관계부처 협의와 기획예산위원회 자문기관인 행정개혁위원회 공기업 분과위원회의 심의를 거쳐 공기업 개혁방안을 마련하였다. 이러한 준비절차 후 정부는 기획예산위원회와 국무회의의 의결을 거쳐 1998년 7월 「제1차 공기업 민영화 계획」을 확정하였으며, 1998년 8월 공기업자회사 정리와 경영혁신을 내용으로 하는 「제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」을 확정하였다.

참고로 1998년 민영화 계획 수립 당시 자회사를 포함한 공기업의 수는 총 108개였는데 특히 모기업(금융공기업 제외)은 26개로서 정부투자기관(13개)과 정부출자기관(13개)으로 구분되었다. 투자기관의 자회사는 30개, 출자기관의 자회사는 52개였다. 총고용인원은 약 21만 4천명으로 26개 모기업은 17만명, 그 자회사는 4만 4천명으로 구성되었다.

〈표 Ⅲ-11〉 민영화 대상 공기업의 비중('98년 말 기준)

(단위: 개, 천명, 억원)

구분	기관수(자회사)	인원	매출액	예산
공기업 전체(A)	26(82)	214	707,520	989,123
민영화 대상(B)	11(52)	165	546,375	780,264
민영화대상 기업의 비중(B/A)	42	77.3	77.2	78.9

자료: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, p.92

2) 1차 공기업 민영화 계획(1998.7월)

기획예산위원회는 공기업 부문에 경쟁원리를 도입하고 책임경영을 정착시켜 공기업의 경영효율을 획기적으로 개선하기 위하여 공기업 경영혁신과 민영화방안을 마련하여 왔다. 제1차 공기업 민영화계획은

기획예산위원회가 시안을 마련하고 행정개혁위원회 심의 및 공청회 등을 통해 각계각층의 의견을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 1998년 7월 3일에 확정 · 발표되었다. 또한 기획예산위원회는 제1차 공기업 민영화계획 발표와 함께 공기업 민영화를 체계적으로 추진하기 위해 공기업민영화추진기획단을 구성 · 운영하고, 세부적인 민영화 작업은 관계부처와 공기업이 실무추진팀(task force)을 구성하여 전문기관의 자문을 받아 추진해 나갈 계획임을 밝혔다.

1998년 7월 3일 발표된 제1차 공기업 민영화계획은 기업성이 강한 공기업은 민영화를 통해 주인 있는 책임경영을 실현한다는 취지로 수립되었다. 또한 시장경쟁 여건이 조성되어 있지 않아 조기 민영화가 곤란할 경우에는 장애요소를 제거한 후 단계적으로 민영화를 추진토록 하였다. 이에 따라 금융관련 공기업을 제외한 26개 모기업(정부투자 · 출자기관) 중에서 기업성이 강한 포항제철, 한국통신, 한국전력, 가스공사 등 11개 모기업을 민영화 대상으로 선정하였으며, 도로공사, 수자원공사, KOTRA 등 정부업무를 대행하거나 공공성이 강한 15개 모기업은 공기업으로 존치하되 구조조정 계획을 수립하여 추진하도록 하였다. 1차 민영화 추진대상에서 제외된 출자기관인 한국방송공사(자회사 6개) 및 서울신문은 별도 차원에서 자체 구조조정을 추진하며 금융관련 공기업은 금융감독위원회가 주축이 되어 민영화를 추진하되 추진실적이 미흡할 경우 기획예산위원회가 보완, 조정키로 했다.

김대중 정부는 민영화 추진방식에 있어 가급적 신속히 민영화를 추진하되 매각가치를 극대화하기 위하여 지분매각, 자산매각 및 교환사채(exchangeable bond) 발행 등 매각방법과 매각시기를 전략적으로 조정하여 추진할 것을 계획하였다. 또한 공정하고 투명하게 민영화를 추진하며 방식과 절차는 국민에게 공개하고, 종업원 및 국민 참여를 위한 우리사주 및 국민주 등의 기회를 제공할 것임을 계획에서 밝히고 있다.

민영화 대상 11개 공기업 중에서 포항제철, 한국중공업, 국정교과서

등 즉시 민영화가 가능한 5개 기관은 완전 민영화 대상 공기업으로 확정하였고 기관의 특성과 시장여건을 감안하여 장애요소를 제거한 후 민영화를 추진해야 할 필요성이 있는 한국전력, 가스공사 등 6개 기업은 단계적으로 민영화를 추진하도록 하였다.

제1차 공기업 민영화계획의 주요 내용을 살펴보면 〈표 Ⅲ-12〉와 같다. 구체적인 공기업별 민영화 계획은 추진과정에서 기업별 특성을 고려하고 전문기관의 연구용역과 공청회, 토론회 등을 통한 각계각층의 의견수렴을 거쳐 보완되었으며, 구체적인 매각일정 및 방법은 대내외 여건 등을 감안하여 탄력적으로 조정되었다.

〈표 Ⅲ-12〉 김대중 정부 제1차 공기업 민영화 계획('98.7월)

구분	유형	대상	자회사	추진방안
완전 민영화 대상 (5개)	출자기관	포항종합제철(주)	16개	· 정부 및 산은지분 26.7%를 1인당 3% 이내로 나누어 내외국인에게 매각 · 외국인 투자한도 폐지 및 2001년말 동일인 소유한도 폐지 · 대주주 순위에 따라 비상임이사 추천권 부여 - 이사회는 사내이사보다 사외이사가 다수가 되도록 구성
		한국중공업	3개	· 공급독점해제에 따른 부실화에 대비, 해외 선진업체와 제휴 · 지분매각을 통해 완전 민영화 - 내외국인을 대상으로 공개경쟁입찰 방식으로 매각, 우리사주제 도입 - 매각지분의 구성비는 민영화 추진과정에서 매각수입을 극대화하는 방식으로 결정 - 매각가치를 극대화하기 위해 강도 높은 내부구조조정

〈표 Ⅲ-12〉의 계속

구분	유형	대상	자회사	추진방안
완전 민영화 대상 (5개)	출자 기관	한국종합 화학(주)	1개	· 남해화학 지분 45% 분리매각 후 자산매각 - 남해화학은 일차로 농협과 수의계약 추진, 불가시 경쟁입찰 매각(농협도 입찰자로 참가할 수 있으므로 공정성 확보 가능)
		한국종합 기술금융 (주)	1개	· 해외 유명 벤처캐피탈에 매각하여 선진경영기법, 노하우, 네트워크 확보 · 공개경쟁입찰에 의한 장외매각 - 정부지분(10.2%), 자사주(4.0%) 등을 일괄 매각 - 매각시기는 매각가치를 극대화하도록 신축적으로 결정
		국정 교과서(주)	-	· 민영화를 통하여 민간 출판업계의 활성화에 기여 · 3년간 현행 가격과 공급량 유지 조건으로 경쟁입찰 매각
	투자 기관	한국전력 공사	7개	· 발전과 송배전을 분리하여 발전부문부터 조기 민영화 - 1998년 하반기 중 정부지분 5% 매각 - 전력직거래 허용 등 규제완화조치가 포함된 전력산업 구조개편안('98.10월)의 확정과 일부 발전설비의 매각 추진(1999년) · 해외차입시 계약조건 문제로 정부지분을 51% 이상으로 유지할 필요
	출자 기관	한국전기 통신공사	13개	· 경쟁체제 확립 시까지 단계적 민영화 - (1998~2000년) 국내증시 조기 직상장, 신주 10% 내외를 세계적 통신사업자에 매각하여 전략적 제휴, 신주발행 포함 총 주식의 18%를 해외시장에서 매각, 2000년말까지 정부지분 33.4% 보유, 정부보유 구주를 종업원(우리사주), 기관투자가 및 일반에게 매각 - (2001년 이후) 나머지 정부지분 33.4%는 국내외 여건을 고려하여 추가 매각 추진

〈표 Ⅲ-12〉의 계속

구분	유형	대상	자회사	추진방안
단계적 민영화 대상 (6개)	출자 기관	한국담배 인삼공사	1개	· 2000년까지 정부지분 및 은행현물출자분 매각을 통해 완전 민영화(우리사주 우선 매각) - 1998~1999년 상반기 중 동일인 소유한도 7% 내에서 정부지분 25%를 내외국인에게 공개매각 · 2000년에 동일인 지분한도 및 담배제조 독점권을 폐지하고 잔여지분과 은행출자지분 매각 · 홍삼사업은 1998년 자산실사 후 분리 · 2000년까지 제조시설 현대화.통폐합 및 구조조정 완료
		대한송유관 공사	2개	· 자회사인 한국송유관(주)와의 통합 후 2000년에 정부지분 매각 - 실수요자로 구성된 컨소시엄이 공동 운영
		한국가스 공사	5개	· 전국 배관망이 2002년에 완료되므로 증자 후 단계적 민영화 - 1998~199년 중 2,500억원 규모로 중자하고 국내외 기업을 대상으로 지분 매각 - 국민주 방식으로 지분 일부 매각 · 1998~2000년 중 배관망 공동이용제 등 경쟁체제 도입 및 민영화 기반 구축 · 2002년까지 민영화 완료
		한국지역 난방공사	3개	· 부천, 안양사업소를 한전의 열병합 발전소와 함께 분리매각 후 2001년에 51% 이상 지분매각하여 민영화 완료

자료: 기획예산위원회, 『1차 공기업 민영화 계획』 보도자료(1998.7.4) 재구성

1998년 7월 발표된 제1차 공기업 민영화계획의 가장 특징적인 사항은 그동안 기간산업으로 여겨졌던 포항제철과 한국통신, 한국전력 등이 예외없이 민영화 대상에 포함되었다는 것이다. 김대중 정부는 이

들 공기업의 민영화를 통해 벌어들인 매각자금으로 금융 구조조정 및 실업대책과 관련된 비용을 충당하고, 중소 수출업체도 지원하고자 하였다.

3) 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 추진계획(1998.8월)

제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획은 제1차 계획을 보완하기 위해 1998년 8월 5일 기획예산위원회에서 발표하였다. 제2차 계획은 공기업의 새로운 가치를 창조하기 위해 기능과 역할을 재정립하여 공기업이 국민에게 봉사하는 기관으로 거듭나도록 하며 공기업의 설립목적에 따른 고유업무와 핵심사업(core competence)에 전념토록 함을 추진원칙으로 하고 있다. 또한 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 과감히 민영화 또는 민간위탁(outsourcing)하고 국민의 세금이 낭비되지 않도록 유사·중복기능은 통폐합하며 공기업의 자율책임경영체제 구축 및 운영시스템 개혁을 추진함을 원칙으로 하고 있다.

김대중 정부는 궁극적으로 제2차 계획을 통해 공기업이 본연의 기능과 역할에 전념함으로써 국민부담을 감소시키고 국가경제 전반의 경쟁력을 제고하는 한편 민영화 수입을 활용하여 경제위기의 조기 극복과 실업 및 구조조정대책을 지원할 것으로 기대하였다. 또한 규제완화를 통해 민간부문과의 경쟁이 촉진되어 공공서비스의 질이 향상되고 자율책임경영을 통해 공공기관에 민간수준의 경영효율성이 확보될 것으로 기대하였다. 아울러 국내외 선진 민간기업에 대한 벤치마킹을 통해 선진경영기법을 도입하고 공기업의 구조조정을 촉진하는데 기여하고자 하였다.

이러한 원칙과 기대하에 마련된 제2차 민영화 계획은 한국통신 등 19개 공기업의 55개 자회사를 대상으로 한 구조조정 및 민영화 내용을 포함하고 있으며, 설립목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 폐지하고, 유사기능 수행 자회사는 통

폐합 또는 모회사인 공기업에 흡수하며, 모기업의 인사문제 해결 등을 위해 설립된 자회사는 매각 또는 통합함을 기준으로 제시하고 있다. 이 계획에서는 19개 공기업의 자회사 55개 중 40개는 완전 민영화(12개) 또는 단계적 민영화(28개), 6개는 통폐합, 8개는 자회사로 존치하면서 강도 높은 구조조정을 시행하기로 하였다. 또한 19개 공기업에 대한 구체적인 인력 및 조직 등에 대한 경영혁신계획을 확정하여 인력은 1998년 3월의 정원인 143,063명의 20.1%인 28,813명을 감원하기로 발표하였다. 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획의 개요는 〈표 Ⅲ-13〉과 같다.

〈표 Ⅲ-13〉 김대중 정부 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 추진계획('98.8월)

구분	시행연도	유형	공기업	민영화 대상 자회사	
완전 민영화 (12개)	1998년	투자기관	유통공사	3개	매일유업, 매일뉴질랜드치즈, 코리아후드서비스
			주택공사	1개	한국건설자원공영
	1999년	투자기관	주택공사	3개	한양공영, 한양목재+한양산업
			한국전력	1개	세일에이직
		출자기관	한국통신	1개	한국통신카드
			지역난방공사	1개	중국진황도동화열전유한공사
			송유관공사	1개	지엔지텔레콤
			가스공사	1개	청열
단계적 민영화 (28개)	2000년	출자기관	한국통신	2개	한국통신CATV, 한국TRS
			담배인삼공사	1개	한국연초인삼홍콩유한회사
	2001년	투자기관	한국전력	3개	한국전력기술, 한전기공, 한전산업개발
			유토공사	3개	한국냉장, 노량진수산시장, 한국축산
			주·도·수·토공	4개	주공+도공+수공+토공 감리공단 통합 후 민영화
		출자기관	지역난방공사	2개	한국지역난방기술, 안산도시개발

〈표 Ⅲ-13〉의 계속

구분	시행연도	유형	공기업	민영화 대상 자회사	
단계적 민영화 (28개)	2002년	투자기관	도로공사	2개	도로정보통신공단, 고속도로관리공단
			수자원공사	1개	한국수자원기술공단
			토지공사	1개	한국토지신탁
		출자기관	한국통신	5개	한국통신기술, 한국통신진흥, 한국통신산업개발, KTAI(한국통신미주법인), KTPI(한국통신필리핀법인)
			가스공사	4개	한국가스엔지니어링, Korea LNG Co., 한국가스해운, 한국가스기술공업
통폐합 (6개)	1998년	투자기관	유통공사	1개	한국물산
			주택공사	1개	한양
		출자기관	송유관공사	1개	한국송유관공사
			한국통신	1개	ICO투자관리
			한국감정원	1개	한국부동산신탁
	2000년	투자기관	관광공사	1개	경주관광개발공사
구조조정 (8개)		투자기관	한국전력	2개	한전정보네트웍, 한국원전연료
			석유개발공사	2개	KCCL(영국캡틴유전개발), PPSL(인도네시아유전개발)
		출자기관	한국통신	4개	한국PC통신, 한국해저통신, 한국통신프리텔, 한국공중전화

자료: 기획예산위원회, 『2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획』 보도자료 (1998.8.4) 재구성

이 계획이 완료될 경우 2002년 말에는 정부투자기관과 정부출자기관 수가 26개에서 18개로 축소되며, 이들의 자회사들은 82개에서 15개로 축소되도록 계획되었다. 이러한 공기업 민영화 및 구조조정은 정부부처별 · 공기업별 책임하에 추진하고, 이 계획의 추진을 위한 세부 시행계획을 기획예산위원회에 제출한 뒤, 그 추진실적을 공기업민영화추진위원회에 보고하여 계획의 정상적인 이행 여부를 점검받도록 하는 민영화 과정에 대한 관리를 시도하였다.

이와 같은 민영화 추진계획은 2002년도까지 계획에 따라 지속적으로 시행되었다. 정부는 계획된 민영화를 정상적으로 추진하기 위해서 잔존 투자기관 및 출자기관의 자회사들에 대한 추가적인 민영화 추진계획을 수립하여 시행하였다. 지난 1998년부터 자회사들에 대한 민영화와 정리를 시작하여 2000년까지 그 대상의 50%에 달하는 41개 자회사에 대한 민영화, 지분매각과 통폐합을 단행하였고, 나머지 자회사 41개에 대한 정리방안을 2001년 2월 확정하였다. 2001년 2월에 확정한 잔존 자회사의 구체적인 민영화 및 정리방안은 〈표 Ⅲ-14〉와 같은데, 자회사 정리방안에 따르면 잔존하고 있는 자회사 가운데 70%를 넘는 29개 회사를 2002년까지 민영화하고, 6개 자회사에 대한 통폐합을 단행하며 채권단의 의사결정에 따라 한국감정원의 자회사인 한국부동산신탁의 처리를 매듭짓도록 되어 있다. 이 출자회사 정리방안에 따르면 41개 자회사 가운데 오직 5개만이 존치대상으로 분류되고 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 정부투자기관 및 정부출자기관 자회사의 민영화 및 정리방안('01.2월)

구분	시행 연도	공기업	민영화 대상 자회사	
민영화 (29개)	2001년	농업기반공사	1개	농지개량
		유통공사	2개	한국냉장, 노량진수산시장
		한국전력	4개	한국전력기술, 한전기공, 파워콤, 한전산업개발
		도로공사	3개	한국건설관리공사, 고속도로관리공단, 고속도로정보통신공단
		한국통신	4개	한국통신파워텔, 한국통신기술, 한국통신진흥, 한국통신산업개발
		주택공사	1개	뉴하우징
		주택보증	1개	대한토지신탁
		토지공사	1개	한국토지신탁

〈표 Ⅲ-14〉의 계속

구분	시행 연도	공기업	민영화 대상 자회사	
민영화 (29개)	2001년	담배공사	2개	한국인삼공사, 한국연초인삼홍콩유한공사
		지역난방공사	2개	한국지역난방공사, 안산도시개발
	2002년	가스공사	2개	한국가스기술공업, Korea LNG Co.
		한국통신	6개	한국통신하이텔, 한국해저통신, 한국공중전화, 한국통신프리텔, KTAI, KTJC
통폐합 (6개)	2001년	주택공사	2개	한양목재, 한양공영
		수자원공사	1개	수자원기술공단
		한국통신	1개	한국통신엠닷컴
		가스공사	1개	한국가스엔지니어링
	2002년	한국통신	1개	KTPI
기타 (1개)	2001년	감정원	1개	한국부동산신탁
존치 (5개)		한국전력	2개	한국원전연료, 한전KDN
		석유공사	2개	KCCL, KSL
		관광공사	1개	경북관광개발공사

자료: 기획예산위원회, 『공기업 자회사 정리방안 확정』 보도자료(2001.3.2) 재구성

라. 공기업 민영화 추진실적 및 성과

1) 민영화 추진실적

김대중 정부는 2002년 말까지 11개 민영화 대상 모기업 중 8개 기업에 대한 민영화를 완료하였다. 국정교과서는 최초로 민영화된 공기업으로서 경쟁입찰 방식으로 1998년 11월 대한교과서(주)에 매각되었다. 한국종합기술금융은 1999년 1월 미래와사람(주)에 경쟁입찰방식으로 매각되었다. 대한송유관공사는 기존 주주 간 체결된 투자합의계

약서에 의하여 정부보유지분을 기존의 민간주주인 정유사들에 매각하여 2000년 4월에 민영화를 완료하였다. 포항제철은 3차례에 걸친 해외DR 발행과 자사주 매각을 통해 정부와 산업은행이 보유하고 있던 지분을 모두 매각하여 2000년 10월에 민영화되었다. 한국종합화학은 자산매각을 위한 수차례의 공개입찰 등이 유찰되고 적자경영이 지속되어 2000년 11월 주총에서 해산을 결의하고 2001년 12월 청산절차가 마무리되었다. 한국중공업은 2000년 9월에 산업은행 및 한국전력이 보유하고 있는 지분 24%를 국내공모를 통해 매각하고 2000년 12월에 4대 재벌을 제외한 제한경쟁입찰을 통해 경영권을 두산에 이양하였다. 한국통신은 해외DR발행 2회, 국내경쟁입찰, 국내공모 등 다양한 방법을 통해 2002년 5월 정부지분을 완전히 매각하였다. 담배인삼공사는 1999년 9월 국내증시 상장을 시작으로 해외DR · EB 발행, 국내공모 등을 통해 정부 · 국책은행 지분을 전부 매각하여 2002년 10월 민영화를 완료하였다.

〈표 Ⅲ-15〉 민영화 완료 기관

대상기업	완료 시점	매각방법	매각 수익	소유 · 지배 구조	제도개선 · 법령개정
국정교과서	'98.11	• 경쟁입찰(86.5%)	460억원	대한교과서	• '02년부터 경쟁체제로 전환
종합 기술금융	'99.1	• 경쟁입찰(10.2%) • 증시매각(2.0%)	116억원	(주)미래와 사람	• KTB법 폐지('99.2)
대한송유관	'00.4	• 투자계약서에 따라 기존주주 인수(36.8%)	1,669억원	기존 주주 (정유4사)	• 경쟁제한행위를 금지(정관 '01.8)
포항제철	'00.10	• 해외DR(18.5%, 3회) • 자사주(8.2%, 3회)	2조 7,801억원	소유분산	• 이사회 중심의 전문경영체제 도입(정관 '00.3)
한국 종합화학	'00.11	• 3회 유찰, 적자경영으로 조기청산('01.12)	-	-	• 「한국종합화학공업주식회사법」 폐지 ('01.12)

〈표 Ⅲ-15〉의 계속

대상기업	완료 시점	매각방법	매각 수익	소유 · 지배 구조	제도개선 · 법령개정
한국중공업	'00.12	• 공모(24%) • 경쟁입찰(36%)	4,290억원	두산	-
한국통신	'02. 5	• 해외 매각(44.1%, 3회) 국내매각(29.5%, 2회)	12조 6,999억원	소유분산	• 「전기통신사업법」 개정, 「한국전기통신 공사법」 폐지 법률 개정('00.12) • 정관 개정('02.8)
한국담배	'02.10	• 해외(39.7%, 3회) 국내(41.9%, 3회)	3조 513억원	소유분산	• 「담배사업법」 개정('01.3)

자료: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, p.94

한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 3개 에너지 공기업은 2002년말 현재 부분적으로 민영화가 추진되었으나 계획 중 일부가 완료되지 못한 상태로 차기 정부의 민영화 과제로 넘어가게 되었다.

〈표 Ⅲ-16〉 김대중 정부 공기업 민영화 관련 추진경과(2002.12월 말)

공기업	완료 시기	매각지분	추진일지
국정교과서	'98.11	정부 40% 산은 46.5%	• '98.11 경쟁입찰로 대한교과서에 매각
종합기술금융	'99. 1	정부 10.2% 산은 2.0%	• '99.1 경쟁입찰로 미래와사람에 매각(10.2%) • '99.4 증시매각(2.0%)
대한송유관	'00. 4	정부 36.7%	• '00.4 「투자계약서」에 의하여 기존 주주 인수(SK, LG, 현대정유, 인천정유)

〈표 Ⅲ-16〉의 계속

공기업	완료 시기	매각지분	추진일지
포항제철	'00.10	정부 3.1% 산은 23.6%	• DR 발행 3회(18.5% 1차 '98.12, 2차 '99.7, 3차 '00.9) • 자사주로 매각 3회(8.2% 1차 '99.12, 2차 '00.6, 3차 '00.10) • '00.3 이사회 중심의 전문경영체제 도입(정관) • '00.9 공공적법인 지정해제
한국종합화학	'00.11	-	• '98.9 남해화학(자회사)을 농협에 매각(45%) • '00.11 주총에서 해산결정, '01.12 청산
한국중공업	'00.12	산은 31.2% 한전 40.5%	• '00.9 국내공모 · 상장(24%) • '00.12 제한경쟁입찰로 두산에 경영권 매각(36%) * 4대 재벌 입찰참가 제한 • '01.12 한전 잔여지분 매각(11.7%)
한국통신	'02. 5	정부 71.2%	• DR 발행 2회('99.5 : 14.5%, '01.6 : 17.8%) • '00.12 전기통신사업법 · 한국전기통신공사법 폐지 법률 개정 • '01.1 국내 경쟁입찰(1.1%) • '01.12 해외EB · BW 발행(11.8%) • '02.5 국내공모(28.4%)로 민영화 완료 • '02.8 정관개정으로 이사회 권한 강화
한국담배	'02.10	정부 28.8% 산은 · 기은 · 수은 52.8%	• '99.9 국내공모 · 상장(18%) • '00.12 해외EB 발행(10%) • '01.3 담배사업법개정 • '01.10 해외DR · EB 발행(19.8%)으로 정부지분 매각 완료 • '02.6 국내공모 및 EB발행(19%) • '02.10 해외DR 발행(9.9%) 및 자사주 매각(4.6%)

〈표 Ⅲ-16〉의 계속

공기업	완료 시기	매각지분	추진일지
한국전력	-	정부 5%	• '99. 3 해외DR 발행(정부 5%) • '00. 6 안양·부천 열병합발전소를 경쟁입찰로 LG-Caltex에 지역난방공사의 설비와 일괄 매각 • '00.12 전력산업 구조개편 관련 3법 제·개정 • '01.4 한전의 발전부문을 6개 발전자회사로 분할, 전력거래소, 전기위원회 설치 • '02.10 발전회사(남동발전) 매각입찰 공고
가스공사	-	정부 7.7% 신주 31.1%	• '99.12 정부 보유지분·신주 38.8% 국내증시 공모·상장 • '01. 11 가스산업구조개편 관련 3법 국회 제출
지역난방	-		• '00. 6 안양·부천지역의 설비를 경쟁입찰을 통해 LG-Caltex에 매각 • '01.12 집단에너지사업법 개정

자료: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, p.110

공기업 자회사 정리방안('01.3월)에 따라 정리하기로 계획된 77개 자회사 중 2002년 11월 현재 66개사가 정리를 완료하여 계획 대비 86%가 진척된 것을 확인할 수 있다. 정리 완료된 자회사는 모기업과 함께 민영화된 것이 32개, 독자적으로 민영화된 것이 18개, 청산되거나 모기업에 통합된 것이 16개사이다. 자회사 정리는 순탄하게 진행된 것은 아니었다. 정리 과정에서 사회적 공감대를 도출해 내고 근로여건 악화를 우려하는 노동조합의 반대를 극복하는 데 어려움이 많았다. 김대중 정부는 공기업 자회사 정리계획에 반대하는 노동조합에 대해 노사정위원회를 통한 적극적 의견수렴과 설득을 병행하였다. 그 결과 노사정위원회에서는 상호협의를 거쳐 민영화를 저해하지 않는 범위 내에서 고용보장, 일정기간 동안의 사업물량 제공, 종업원지주제 확대, 민영화 시기 조정 등을 통해 노조의 동의를 유도해 낼 수 있었

다. 2002년 11월 말 현재 공기업별 자회사 정리현황은 〈표 Ⅲ-17〉과 같다.

〈표 Ⅲ-17〉 김대중 정부 공기업 자회사 정리현황(2002.11월 말)

모기업명	자회사명	정리방식	민영화 또는 통폐합 시기
한국전력공사 (한전KDN)	세일에이직	독자 민영화	'99.7
	파워콤	독자 민영화	'02.11
한국도로공사	고속도로정보통신공단	독자 민영화	'02.1
	고속도로관리공단	독자 민영화	'02.10
도공 · 주공 · 토공 · 수공	한국건설자원공영	청산	'00.5
대한주택공사	(주)한양	파산	'01.1
	(주)한양목재	파산	'01.7
	(주)한양산업	통합	'99.1
	(주)한양공영	파산	'01.7
한국수자원공사	수자원기술공단	청산	'01.3
한국도로공사 · 대한주택공사 한국수자원공사 · 한국토지공사 (4개 → 1개)	도공 감리공단	통합	'99.9
	주공 감리공단		
	수공 감리공단		
	토공 감리공단		
농수산물유통공사	한국냉장	독자 민영화	'02.1
	노량진수산시장	독자 민영화	'01.10
	한국축산	통합	'99.9
	매일유업	독자 민영화	'99.12
	매일뉴질랜드 치즈	독자 민영화	
	코리아후드 서비스	독자 민영화	
	한국물산	파산	'99.3
한국통신	한국통신 CATV	독자 민영화	'99.11
	한국통신카드	독자 민영화	'99.10
	한국통신산업개발	독자 민영화	'01.10
	한국통신기술	독자 민영화	'02.4
	ICO 투자관리	청산	'99.3
	하이텔 CSC	독자 민영화	'00.12

〈표 Ⅲ-17〉의 계속

모기업명	자회사명	정리방식	민영화 또는 통폐합 시기
한국통신	M.com	통합	'01.3
	KT파워텔	모회사와 함께 민영화	'02.5
	KTF		
	한국통신진흥		
	한국공중전화		
	한국통신하이텔		
	한국해저통신		
	KTAI		
	KTPI		
	KTJC		
한국담배인삼공사	한국인삼공사	모회사와 함께 민영화	'01.10
	한국연초인삼홍삼유한공사		
한국가스공사	한국가스엔지니어링	통합	'01.5
	한국가스해운	독자 민영화	'00.11
	청열	독자 민영화	'99.3
한국감정원	한국부동산신탁	청산	'02.8
한국송유관공사	대한송유관공사	통합	'98.7
	지앤지 텔레콤	독자 민영화	'99.11
대한주택보증	대한토지신탁	독자 민영화	'01.4
POSCO	포스코개발 등 16개 자회사	모기업과 함께 민영화	'00.10
한국중공업	세안기술 등 3개 자회사		'00.12
종합기술금융	기술복권판매		'99.1
한국종합화학	남해화학		'98.9

자료: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, p.119

매각수입 측면에서 공기업 민영화 추진실적을 살펴보면, 1998~2002년 말까지의 공기업 및 자회사 매각수입은 총 23.4조원 수준이다. 매각대상 지분은 정부지분과 국책은행지분 등으로 구성되었으며, 정부지분을 매각하여 발생한 재정수입은 특정목적에 사용되지 않고 일

반적인 조세수입과 동일하게 일반회계 세입으로 편입하여 사용되었으며 대략 13.9조원 수준이다. 한편 국책은행과 정부투자기관의 지분을 매각하여 발생한 기타수입은 총 10.5조원 수준이며 각각 해당지분의 소유기관에 귀속되어 활용되었다. 시기별, 공기업별 매각수입은 〈표 Ⅲ-18〉과 같다.

〈표 Ⅲ-18〉 공기업 매각수입('98년 이후, '02.12월 현재)

(단위: 억원)

연도	공기업	재정수입[1]	기타수입[2]	계
1998년	국정교과서	213	247	460
	포항제철	2,181	1,891	4,072
	한국전력	-	1,136	1,136
	자회사	-	981	981
	소계	2,394	4,255	6,649
1999년	종합기술금융	93	23	116
	한국전력	9,045	5,257	14,302
	한국통신	13,391	15,623	29,014
	포항제철	-	15,277	15,277
	담배인삼공사	7,982	1,593	9,575
	가스공사	1,976	7,904	9,880
	자회사	-	8,883	8,883
	소계	32,487	54,560	87,047
2000년	대한송유관	197	-	197
	포항제철	-	8,452	8,452
	한국전력	-	4,362	4,362
	지역난방공사	-	1,623	1,623
	한국중공업	-	1,543	1,543
	담배인삼공사	-	4,148	4,148
	자회사	-	4,811	4,811
	소계	197	24,939	25,136

〈표 Ⅲ-18〉의 계속

연도	공기업	재정수입[1]	기타수입[2]	계
2001년	한국중공업	-	3,946	3,946
	대한송유관	1,472	-	1,472
	한국통신	30,956	-	30,956
	담배인삼공사	4,611	2,007	6,618
	자회사	-	4,075	4,075
	소계	37,039	10,028	47,067
2002년	한국통신	67,029	-	67,029
	담배인삼공사	-	10,172	10,172
	자회사	-	796	796
	소계	67,029	10,968	77,997
총계		139,146	104,750	243,896

주: 1) 재정수입: 매각수수료 및 제세공과금을 제외한 국고납입 금액
2) 기타수입: 자회사 매각대금, 국책은행 지분매각 대금 등 국고로 납입되지 않은 금액

자료: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, p.111

2) 민영화에 대비한 제도개선 노력

공기업이 민영화되어 궁극적으로 소비자가 혜택을 누리기 위해서는 민간으로의 소유권 이전뿐만 아니라 해당 공기업이 속한 산업 여건을 면밀히 검토하여 산업별 특성에 적합하게 관련 제도를 보완하는 것이 필요하다. 즉, 경쟁여건을 조성하거나 요금체계를 합리적으로 개편하여 기업의 효율성 제고를 유도하고, 국민생활과 밀접한 관련이 있는 기업의 경우에는 민영화 이후에도 국민들에게 안정적으로 서비스를 제공할 수 있도록 공공성 확보 장치를 마련하는 것이 필요하다. 전력·가스·통신 등 네트워크산업에 설비공동이용제도(OAS : Open Acces System)를 도입하여 공급망은 사업자 간 공동이용하고 상품(서비스) 공급에는 경쟁을 유도하는 방식으로 경쟁여건을 조성하는 것이 대표적 사례이다.

김대중 정부는 공기업 민영화를 추진함에 있어 관련 제도의 정비도 함께 추진하였다. 먼저 전력산업의 경우 「전력산업 구조개편촉진에관한법률」, 「전기사업법」, 「발전소주변지역지원에관한법률」의 제·개정을 2000년 12월에 완료하고 과거 수십 년간 전력생산과 판매를 독점하였던 한국전력은 회사분할과 민영화를 통해 단계적으로 경쟁체제로 전환되며 궁극적으로는 다수의 전력생산업체와 판매업체가 등장하는 등 전력시장의 여건 변화를 추진하였다. 이러한 관계법령 정비에 후속하여 김대중 정부는 2001년 4월에 우선 발전부문을 6개사로 분할하였으며 전기위원회와 전력거래소를 설치하여 전력시장에 경쟁이 조성되도록 유도하였다. 아울러 민영화 이후에도 수익성이 낮은 지역에 전력이 안정적으로 공급될 수 있도록 「전력산업기반기금」을 조성하여 운영하였다.

통신산업의 경우는 한국통신 민영화에 대비하여 「전기통신사업법」과 「한국통신폐지에관한법률」을 2000년 12월 개정하였다. 이에 따라 한국통신이 독점하였던 가입자망(시내망)을 다수의 사업자가 이용할 수 있도록 개방하여 유선통신사업에 경쟁이 가능하도록 하였다. 또한 장애인·저소득층 등 정보소외계층 및 비수익성 지역에 대한 통신지원 등의 보편적 서비스가 민영화 이후에도 민간 통신사업자간 비용분담을 통해 계속 제공되도록 하였다.

담배산업에서는 그동안 담배인삼공사가 담배제조독점권을 보유하면서 잎담배 생산농가에 대해 잎담배 전량수매, 재해보상금·장려금 지급 등의 각종 법적 의무를 수행해 왔다. 이러한 상황에서 정부는 민영화 이후의 독점폐해를 방지하고 국제담배시장에서의 경쟁력을 제고하기 위해 2001년 3월 「담배사업법」을 개정하여 담배인삼공사의 담배제조 독점권 및 잎담배 농가지원에 대한 법적 의무를 폐지하였다. 정부는 잎담배 농가지원 의무의 폐지에 따른 대책으로 「엽연초생산안정화기금」을 조성하여 잎담배 농가를 지원하기로 하였다. 또한 공정한 시장경쟁 확립을 위해 「담배사업법 시행령」을 개정하여 담배판매

가격을 인가제에서 신고제로 전환하였다.

지역난방사업의 경우에는 2001년 12월 집단에너지사업법을 개정하여 지역난방공사가 민영화된 이후에도 설비투자 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 공급시설의 건설비용을 매년 적립토록 의무화하였다. 아울러 가격상한제(price-cap)를 유지하여 민영화 이후에 우려되는 불합리한 요금인상 가능성에 대한 보완장치를 마련하였다.

3) 민영화의 성과

김대중 정부는 이전 정권이 추진해 온 공기업 민영화와 국민경제적 성과 측면에서 현격한 차이를 보인다. 무엇보다 이 시기의 공기업 민영화는 외화 수입 및 재정 수입을 확보하여 당시의 경제위기를 극복하는 데 큰 기여를 하였다. 구체적으로 1998년부터 2002년 말까지 총 23.4조원(재정수입 13.9조원, 기타수입 10.5조원)의 공기업 및 자회사 매각수입이 발생하였다. 특히 해외 매각을 통해 성공적으로 외자를 유치하여 우리 경제에 대한 대외신인도를 향상시키는 성과를 거두었다. 또한 13.9조원의 재정수입을 금융·기업구조조정, 실업대책 등에 필요한 재원으로 활용하였다는 점도 긍정적으로 평가받고 있다.

공기업 민영화를 둘러싼 논란 중 공기업 지분의 해외 매각으로 인해 국부가 유출된다는 논란이 있었으나, 국내 주가 대비 프리미엄을 받고 해외DR을 발행하여 헐값 매각을 방지하였다는 점은 긍정적인 성과 중 하나이다. 예를 들어 포철 1차 해외DR 발행의 경우 국내 주가 대비 826.6억원의 프리미엄을 확보하였으며, 2차 해외DR 발행 시에는 1,135.5억원의 프리미엄을 확보한 것으로 나타났다. 이외 한전 및 한국통신 등이 해외DR 발행 시 확보한 프리미엄(한전 204.7억원, 한국통신 5,022.2억원)까지 포함할 경우 공기업 지분의 해외 매각 시 해외DR 발행과 관련하여 발생한 프리미엄의 규모는 총 7,189억원 수준이 되는 것으로 추정된다.

또한 김대중 정부가 1, 2차에 걸쳐 추진한 공기업 민영화 및 경영혁신은 공공부문의 규모가 상당부분 축소되고 민간의 활동영역이 확대되는 계기가 되었다. 김대중 정부는 역대 정부 최초로 공기업 인력 및 조직규모의 축소를 시도하였는데 그 결과 1998년 대비 2002년 11월 현재 공기업 수는 20.8%, 자회사 수는 78.3%, 그리고 인력은 61.7%가 감소한 것으로 나타났다. 공기업의 경우 8개 기관이 민영화가 완료되었으나 대한주택보증(주), 인천국제공항공사, 한국공항공사가 공기업에 새로 편입되어 결과적으로 5개 공기업이 순감하였다. 자회사의 경우는 1998년 3월, 74개에서 그 후 8개가 신설 또는 편입되고 66개가 정리되어 2002년 11월 현재 기준으로 16개가 유지되고 있어 결과적으로 58개사가 줄어들었다. 인력규모 측면에서 살펴보면, 공기업 전체 인력은 민영화와 자회사 정리, 그리고 존치 공기업에 대한 인력감축의 결과로 1998년 3월 212천명에서 2002년 11월 현재 기준으로 81천명으로 감소되었다.

〈표 Ⅲ-19〉 국민의 정부 시기별 공기업 현황 비교

(단위: 개, 천명)

구분	1998.3월	2002.11월	증감	
				%
공기업 수[1)]	24	19	△5	△20.8
자회사 수[2)]	74	16	△58	△78.3
인력규모	212	81	△131	△61.7

주: 1) 경영혁신 대상 공기업 기준(금융 및 언론 공기업은 제외)
2) 한전의 발전자회사(6개)는 자회사 숫자에서 제외
자료: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, p.140

아울러 김대중 정부는 과거 정부에서 추진이 지연된 포항제철, 한국통신, 한국중공업 등 대규모 공기업의 민영화를 성공적으로 완료한 것도 긍정적 성과 중 하나라 할 수 있으며 나아가 정부의 개혁의지를 대내외에 천명하는 계기가 되었다. 이는 과거와 달리 관계법령의 제

·개정, 공기업민영화추진위원회의 활동, 추진실적에 대한 지속적인 점검 등 민영화 작업이 체계적으로 진행되었기 때문인 것으로 분석된다. 이러한 민영화 추진 노력은 2002년에 국제 3대 신용평가기관인 무디스, 피치, S&P가 한국의 국가신용등급을 A등급으로 상향조정하고 스위스 국제경영대학원(IMD)이 국가경쟁력평가에서 우리 정부의 행정효율을 1998년 대비 17단계 상승한 25위로 평가하는 등의 결과로 나타났다.

마지막으로 민영화가 완료된 기업의 경영성과를 평가하면 대체로 민영화를 통해 의도했던 경영효율의 개선이 상당히 나타난 것으로 평가된다. 실제 민영화의 실적을 반영하여 민영화된 기업의 시가총액도 크게 증가한 것으로 나타나는데 민영화 당시의 시가총액과 2002년 말 시가총액을 비교하면 한국종합기술금융은 1998년 말 815억원에서 2002년 말 1,305억원으로, 포항제철은 2000년 10월 말 7조 6,606억원에서 2002년 말 10조 7,122억원으로, 한국중공업은 2000년 말 4,335억원에서 2002년 말 6,044억원으로 증가하였다. 민영화된 기업은 선진화된 전문경영인과 지배구조를 갖춘 민간기업으로 변모하여, 시장경제의 창달과 국민경제의 효율성 제고라는 차원에서 긍정적 파급효과가 크다고 판단된다. 특히 주주 중심의 경영, 고부가가치로의 사업구조조정, 효율성과 수익성 제고의 효과, 인사조직의 효율화, 책임경영체제의 구축 등 민간부문을 선도하는 공공부문의 개혁으로서 상당한 시장 파급효과를 가져온 것으로 사료된다.

마. 김대중 정부 민영화에 대한 평가

김대중 정부의 민영화 추진은 규모나 실적 면에서 과거 정부에 비해 괄목할 만한 성과를 보였고 국민경제적으로 긍정적인 효과를 가져온 것은 사실이다.[13] 그러나 민영화 계획과 이를 실행해 나가는 과정에서 다소의 문제점을 찾을 수 있다.

먼저 공기업의 핵심이라 할 수 있는 정부투자기관들의 민영화가 사실상 제외되어 있다. 한국전력을 제외한 다른 12개 정부투자기관은 구조조정이나 그 출자회사들의 매각 계획은 존재할지라도 민영화와 경쟁도입을 위한 조치들은 결여되어 있다. 이들 기관의 경우 민영화를 대신하여 경영혁신계획(제2차 민영화 계획)에 따라 고유업무와 핵심사업 위주로 기관의 기능과 조직을 정비하고 자율책임 경영체제를 확립하고자 하였으며 경쟁촉진과 경영투명성 강화를 위한 노력에 보다 집중한 것으로 나타났다.

둘째, 김대중 정부는 기관별 민영화 계획상 민영화 이후 동일인이 보유할 수 있는 지분을 제한하였는데 이는 사실상 소유가 민간으로 이양되더라도 그 경영권의 이양을 불가능하게 하여 공기업적 성격을 그대로 유지할 가능성이 있다. 민영화된 공기업에 대한 지분제한의 한도 설정, 지분의 일부 매각 등의 민영화 계획은 경제적 효율성 제고보다는 당시의 경제위기 상황을 극복하기 위해 매각을 통한 정부의 일시적인 재정수입 확보라는 부수적 목표에 치중한 결과라 할 수 있으며, 그 결과 민영화 추진 시 공기업의 경제적 효율성 제고와 경제활성화를 위한 제도적 장치를 마련하는 데 다소 미흡한 점을 발견할 수 있다.

셋째, 공기업 매각방식의 선택에 있어 해외DR 발행에 편중된 주식매각방식을 활용한 점도 문제로 지적되고 있다. 제1차 민영화계획에서는 공기업 매각방식의 선택에 있어 종업원지주제나 국민주방식을 적절히 배합하여 활용할 것임을 밝혔다. 그러나 DR 발행을 통해 해외매각에 치중했을 뿐 종업원지주제나 국민주방식 등 일반 국민들을 대상으로 하는 주식매각방법을 개발하여 활용함으로써 폭넓은 소유를 통한 성과 및 지속가능성을 제고하는 방식으로 경제적인 관계를 전환

13) 김대중 정부 시절 민영화는 IMF금융지원체계라는 어려운 환경에서 좋은 기업들이 팔렸던 시기라는 지적도 있다. 지역난방공사의 가장 실적이 좋았던 안양·부천도 이당시에 매각되었다.

시키는 측면에서는 가시적인 성과가 드러나지 않았다. 해외DR 발행에 편중된 주식매각방법의 활용은 당시의 경제위기 극복과 민영화에 대한 정부의 강력한 의지표명을 우선적으로 고려한 선택으로 국민들에게 보다 지속가능한 소유지배구조에 대한 청사진을 제시하지 못하였다. 이로 인해 민영화 추진과정에서 손해를 보게 될 경제적 약자의 이익보호와 이해조정을 위한 적극적인 프로그램 개발이 되지 않았고, 특히 국민들을 적극적인 민영화 지지자로 끌어들여 노조의 반대를 상쇄시킬 수 있는 민영화 방법 또는 주식매각방법에 대한 고민이 미흡한 것으로 판단된다.

넷째, 김대중 정부 민영화 계획은 민영화와 구조조정의 과정에서 어떻게 경쟁을 도입하거나 활성화할 것인가에 대해 구체적인 대안 제시가 미흡하였다고 평가된다. 당시 공기업들은 민간기업들이 누리지 못하는 각종 특혜를 누리고 있었다. 예컨대 자산재평가의 특례, 토지수용의 특례, 공정거래법 적용의 예외, 해외시장에서의 저금리 재원조달, 적자발생 시의 보조금 지급 등이 대표적인 예가 될 수 있다. 동시에 공기업들은 이러한 특혜 이외에 정부가 재분배정책을 통해서 추구해야 할 정책목표들을 수행하도록 민간기업들이 부담하지 않는 의무를 부담하고 있다. 공정경쟁과 경쟁 활성화 측면에서 이러한 특혜와 의무부과 조항들에 대한 정비가 필요한데 그렇지 못한 상태였다. 또한 개별 공기업의 설립법상 사업영역이 대부분 독점적 영역이거나 정부의 가격규제를 받는 경우가 많아 경쟁이 활성화되기 어려움에도 불구하고 이에 대한 폐지 내지는 축소가 이루어지지 않아 가시적 성과를 내는 데 제약이 있었다.

다섯째, 공기업 민영화정책은 정책의 설계와 집행상 다양한 이해관계가 복잡하게 연계되어 있어 정책 추진 시 장애요인으로 작용하는 것은 이미 역대 정부의 민영화 과정에서 확인된 바 있음에도 불구하고 김대중 정부는 이에 대한 대응체제 구축에 다소 미흡하였다. 공기업 민영화는 일반적으로 정책의 설계와 집행에 다수의 이해당사자들

이 서로 다른 이해관계를 갖고 참여하는 논란이 많은 정책이다. 또한 소유·지배구조의 설계와 주식매각방법의 선택, 주식매각가격의 결정, 시장구조의 조정, 정부규제의 완화 및 재규제 등 다수의 요소들에 대한 정책결정이 다원적이고 분절적인 과정을 통해 이루어진다. 따라서 공기업 민영화를 성공적으로 추진하기 위해서는 민영화 추진과정에서 돌출되는 각종 장애요인과 민영화에 대한 반대 등에 효과적으로 대응할 수 있는 전략의 개발과 탄력적인 적용 노력이 중요하다. 김대중 정부의 공기업 민영화 추진 시 해외 매각에 따른 국부 유출과 외국자본에 의한 국내 산업지배의 문제, 주인 있는 민영화 또는 주인 있는 책임경영 실현의 모호성, 민영화 이후의 소유지배구조의 청사진 부족, 민영화의 범위와 속도를 둘러싼 상반된 시각 등 다양한 반대논리들이 제기되었으나 정부는 이러한 반대를 극복하고 정부 민영화 계획의 적정성을 뒷받침할 수 있는 논리의 개발과 전파를 통해 민영화에 대한 국민적 동의와 지지를 확보하는 데 효과적으로 대응하지 못하였다. 또한 민영화 일정계획의 집행에 있어 핵심적인 변수 중 하나인 관계법령 제·개정 실패로 인해 민영화가 지연될 경우에 대처하기 위한 전략개발이 미흡하였다. 아울러 민영화 과정에서 노조의 저항이 불가피함에도 불구하고 노조의 반대를 완화하고 극복할 수 있는 전략 개발에 미흡하였다.

여섯째, 김대중 정부는 합리적인 공기업 민영화정책의 수립과 효과적인 집행을 위해 「공기업민영화추진위원회」를 구성·운영하는 등 공기업 민영화 추진체계를 구축하고자 노력하였으나 기대한 성과를 거두기에는 충분하지 않은 측면이 있다. OECD는 공기업 민영화 추진을 위한 기관구성 방식을 집권모델, 분권모델, 절충모델의 세 가지로 구분하고 있는데 우리나라의 경우 절충모델을 적용하고 있다. 절충모델은 민영화정책에 대해 전반적인 책임을 맡고 있는 정부기관과 공기업의 주무부처가 함께 민영화정책을 집행하는 기관구성 방식으로 김대중 정부의 공기업민영화추진위원회가 이에 해당한다. 그러나 동 위

원회는 외형상으로는 절충형에 가까우나 실제 운영상으로는 분권모델에 가깝다고 할 수 있다. 법적인 측면에서는 기획재정부 소관의 「정부투자기관관리기본법」과 재경부 소관의 「공기업구조조정및민영화에관한법률」로 이원화되어 있고, 정책수립 측면에서는 민영화의 구체적인 세부계획 수립 및 집행은 주무부처가, 계획의 조정 및 실적 점검 등은 공기업민영화추진위원회가 담당하고 있어 이 또한 이원화되어 있어 사실상 분권모델에 가까움을 알 수 있다. 이러한 실정이다보니 종합적이고 일관성 있게 민영화정책을 추진해 나가는 것이 어렵다고 할 수 있다.

마지막으로 모든 역대 정권에서도 지적되었던 대통령 재임기간 동안에 대규모 민영화 계획을 일거에 실행하고자 하는 단기적 시야가 김대중 정부 민영화 추진 시에도 여전히 문제로 제기되었다. 이러한 단기적 시야는 결국 민영화 계획의 집행을 지체시킬 뿐만 아니라 이를 둘러싼 불필요한 논란을 유발하고 잦은 계획 변경으로 인해 민영화에 대한 신뢰성을 떨어뜨린다. 특히 5년이라는 기간 동안에 대규모의 민영화 계획을 모두 집행하는 한편, 정부의 강력한 공기업 민영화 추진 의지를 대내외에 가시적으로 내보이기 위해 초기 2년 동안에 대규모로 공기업 매각을 실시하는 과정에서 시장의 수용 가능성을 초과한 나머지 집행이 지연되는 결과를 초래하게 된다. 또한 이해관계자들과 충분한 논의를 거치지 않은 정부 주도의 민영화 추진은 공감대 없는 정책 집행이란 비판과 이해관계자 간 사회적 갈등을 유발하여 정책 집행의 지연을 초래하게 된다. 따라서 국내외 증권시장의 동향과 매각가능 물량, 그리고 이해관계자의 의견 등을 충분히 고려하여 보다 장기적인 시각에서 민영화를 추진하는 노력이 필요하다. 무엇보다 중요한 것은 정권의 변동에 관계없이 지속적이고 안정적으로 추진해 나갈 수 있는 민영화 계획의 수립과 추진체계를 구축하는 것이다.

3. 이명박 정부의 민영화 추진실적(2008년 이후~현재)[14]

가. 추진배경 및 추진경과

경제환경 변화에 따라 공공부문이 반드시 담당해야 할 필요성이 적은 부분은 민간에 이양하여 효율적인 공공부문을 구현하고 장기적으로는 국가경쟁력을 강화할 필요가 있다. 세계적으로도 국가경쟁력 강화를 위해 많은 국가들이 공기업의 민영화정책을 추진하고 있다.

김대중 정부 이후 들어선 노무현 정부에서의 공기업 민영화는 사실상 유보상태였다. 노무현 정부는 철도, 전력, 가스 등 이른바 네트워크 산업의 공익성을 외면한 채 효율성만을 추구하기 위해 공기업 민영화를 추진하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있었다. 이러한 정책적 태도는 국가 기간산업인 네트워크산업을 민영화할 경우 공공성 저하, 민간독점, 요금인상 등의 우려와 특히 재벌에 의한 공기업 소유에 대한 우려가 저변에 깔려 있기 때문이다. 노무현 정부가 공기업 민영화에 대한 소극적 태도를 취하는 동안 공공부문은 다시 비대해지고 비효율성 문제가 제기되기 시작하였다.

그 결과 2008년 이명박 정부 출범과 더불어 공공부문 효율화를 위해 민영화의 추진 필요성이 다시 대두되었다. 2002년 이후 45개 공공기관이 신설되고, 인력과 예산이 크게 증가하는 등 비대해진 공공부문에 대한 운영시스템 혁신과 구조개편이 요구되었다. 특히 외환위기 극복과정에서 불가피하게 국유화된 금융기관의 소유를 민간부문으로 환원시키고 금융시장 활성화로 그 역할을 축소해야 하는 정책금융 기관의 기능을 조정할 필요성도 커졌다.

2008년 3월 정부는 기획재정부 업무보고를 통해 '공기업 경영혁신' 추진방침을 보고하면서 공공부문 선진화는 민간과 경쟁하는 분야는

14) 이명박 정부의 민영화는 기획재정부(2011)를 주로 참조하였다.

민영화를 통해 민간부문을 활성화시키고 공공부문에는 민간 경영기법을 도입하여 경영효율화를 유도한다는 공공기관 선진화의 기본방침을 정립하였다.

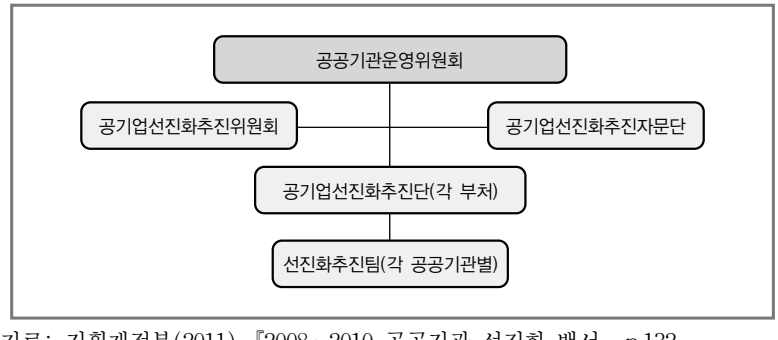
〈표 Ⅲ-20〉 2002~2007년간 공공부문 규모 증가

구분	2002년(A)	2007년(B)	증가(B-A)	증가율(B/A, %)
기관수(개)	260	305	45	17.3
인력(천명)	191	258	67	35.1
예산(조원)	206	308	102	49.5

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.128

제1차 공공기관 선진화 추진계획이 발표되기 전까지 정부는 2008년 6월부터 8월간 관계부처 및 민간전문가 등과 합동으로 '공공기관 선진화 방안'에 대한 검토를 추진하였다. 이를 위해 에너지, SOC, 산업·IT, 금융, 문화 등 6개 분야에 걸쳐 37명의 민간전문가로 구성된 선진화추진자문단을 구성·운영하였다. 또한 당·정협의를 거쳐 공공기관 선진화에 따른 국민 혼란을 최소화하기 위해 국민생활에 필수적인 전기, 가스, 수도, 의료보험은 민영화 대상에서 제외한다는 방침을 정하였다. 공공기관 선진화 추진체계는 [그림 Ⅲ-2]와 같다.

[그림 Ⅲ-2] 공공기관 선진화 추진체계



자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.132

이러한 검토와 논의를 반영하여 41개 공공기관에 대한 민영화, 통폐합 및 기능조정 등의 내용을 포함하는 제1차 공공기관 선진화 추진계획을 2008년 8월 11일 공기업선진화추진위원회에 상정하여 확정하였다. 이후 2009년 3월까지 총 6차례에 걸쳐 '공공기관 선진화 추진계획'을 마련하여 현재까지 추진중에 있다. 1~6차 공공기관 선진화 추진계획 주요내용 및 공공기관 선진화 방안별 대상기관은 〈표 Ⅲ-21〉 및 〈표 Ⅲ-22〉에서 정리하고 있다.

〈표 Ⅲ-21〉 공공기관 선진화 추진계획(1~6차)

구분	발표일	주요내용
1차	2008.8.11	▪ 41개 기관에 대해 통합(2→1개), 기능조정(12개), 민영화(27개) 등 추진
2차	2008.8.26	▪ 40개 기관에 대해 통합(29→13개), 폐지(3개), 기능조정(7개), 민영화(1개) 등 추진
3차	2008.10.10	▪ 30개 기관에 대해 통합(7→3개), 폐지(2개), 기능조정(1개), 민영화(10개), 경쟁도입(2개), 경영효율화(8개) 등 추진
4차	2008.12.22	▪ 69개 기관의 경영효율화 방안 마련 - 정원 19천명 축소, 예산절감 1.7조원, 자산매각 8.5조원
5차	2009.1.15	▪ 공공기관으로 지정되지 않은 273개 출자회사 정리방안 마련 - 131개는 지분매각(111개), 청산·폐지(17개), 모기업에 흡수·통합(3개) 등을 통해 정리 - 142개는 투자성과 제고 및 조기매각 유도 등 관리 강화
6차	2009.3.30	▪ 60개 기관의 경영효율화 방안 마련 - 정원 3천명 축소, 예산절감 1,300억원, 자산매각 1,800억원

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.135

〈표 Ⅲ-22〉 공공기관 선진화 방안별 대상기관

구 분	기 관 명
민영화 (24개)	▪ 금융공기업 (7개) : 산은·자회사(캐피탈, 자산운용), 기은·자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템) ▪ 대한주택보증, 88관광개발(88골프장) ▪ 자회사(10개) : 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개량, 기업데이타
지분일부 매각(5개)	▪ 인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS
통합 (36→16개)	▪ 주공+토공 ▪ R&D관리기관 : 9→4개 - (지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개 ▪ 정보통신진흥기관 : 10 → 4개 - (지경부) 2→1개, (문화부) 3→1개, (방통위) 3→1개, (행안부) 2→1개 ▪ 환경자원공사+환경관리공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원 ▪ 한국산재의료원+근로복지공단 ▪ 저작권심의위+컴퓨터프로그램보호위 ▪ 청소년수련원+청소년진흥센터 ▪ 코레일 트랙+전기+엔지니어링, 코레일 개발+네트웍스
폐지 (5개)	▪ 정리금융공사, 노동교육원, 코레일애드컴, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사
경쟁도입 (2개)	▪ 한국가스공사, 한국방송광고공사
기능조정 (20개)	▪ KOTRA·중소기업진흥공단·정보통신국제협력진흥원 (중소기업 해외마케팅 지원 일원화) ▪ 국민연금공단·건강보험공단·근로복지공단(4대보험 징수통합) ▪ 생산기술연구원·디자인진흥원·에너지관리공단·한전 (R&D관리 이관) ▪ 관광공사, 석유공사, 광물자원공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사
정원감축	▪ 129개 공공기관 (△2.2만명, △12.7%)
출자회사 정리	▪ 131개 미지정 출자회사 매각·청산·모기업 통합 등 통해 정리

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.307

나. 공공기관 민영화 추진계획

1) 민영화

공공기관 민영화 계획의 수립 체계를 살펴보면 「공공기관의운영에관한법률」 제14조(기획재정부장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관 기능의 적정성을 점검하고, 통·폐합, 기능 재조정 및 민영화 계획 수립함)에 따라 공공기관운영위원회를 중심으로 민영화 대상기관 선정, 민영화 계획 수립 및 이행점검 등 민영화정책을 수립하고 기획재정부는 민영화계획 이행관리를 위해 공공기관운영위원회를 실무적으로 뒷받침하는 역할을 담당하였다.

공공기관 민영화는 앞서 살펴본 대로 제1차~제3차 공공기관 선진화 추진계획을 통해 기본방향과 대상기관이 선정되어 추진되고 있다. 공공기관 민영화가 3차례에 걸쳐 이루어진 까닭은 다양한 이해관계와 기관별 고유한 특성 등으로 인해 합의가 이루어진 기관부처 차례대로 계획을 수립·추진하였기 때문이다.

〈표 Ⅲ-23〉 공공기관 민영화 대상기관

구 분	기 관 명
민영화 (24개)	▪ 금융공기업 (7개) : 산은·자회사(캐피탈, 자산운용), 기은·자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템) ▪ 대한주택보증, 88관광개발(88골프장) ▪ 자회사(10개) : 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개량, 기업데이타
지분일부 매각(5개)	▪ 인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS

민영화 및 지분매각 대상기관은 총 24개 기관으로 이 중 금융공기업이 7개, 자회사 10개 등이 포함되어 있다. 또한 지분일부 매각대상

은 총 5개 기관인데 인천국제공항공사, 한국공항공사 등이 포함되어 있다.

2) 출자회사 정리

공공기관이 출자하여 지분을 보유하고 있는 회사는 2008년 말 현재 330개였다. 이 중 57개 기관은 「공공기관의운영에관한 법률」상 기타공공기관으로 지정되거나 공공기관 선진화 방안에 따라 관리되고 있고, 나머지 273개 기관(기타공공기관의 자회사, 공기업 · 준정부기관의 재출자회사)은 관리의 사각지대에 놓여 있었다. 2008년 10월 말 현재 공공기관 유형별 · 출자지분별 출자회사 현황은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅲ-24〉 공공기관 유형별 · 출자지분별 출자회사 현황

(단위: 개, 억원)

구분		합계(개)	공기업	준정부기관	기타공공기관
출자 회사 수 (지분별)	50%이상	66	36	10	20
	30~50%	49	33	8	8
	10~30%	105	67	16	22
	10%미만	53	10	30	1
	계 (해외법인)	273 (68)	146 (54)	64 (-)	63 (14)
출자액(억원)		58,380	20,234	30,356	7,790

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.188

이명박 정부는 제5차 공공기관 선진화 계획을 통해 공공기관이 출자한 회사 중 공공기관으로 지정되지 않은 273개 출자회사에 대한 정리계획을 발표하였다. 미지정 출자회사 273개 중 131개 출자회사의 보유지분은 모기업의 선진화 차원에서 매각 등을 통해 정리하도록 하였다. 존치사유가 있는 142개 출자회사는 존치하되 제도개선을 통해 관리를 강화하기로 하였다. 기존 출자회사에 대해서는 출자회사 신설

및 출자액 확대에 대한 심사를 강화하고 경영평가, 경영공시 등 외부 감독을 강화하였다.

매각 등 정리대상으로 선정된 131개 출자회사는 크게 지분매각 대상, 폐지 · 청산 대상, 통폐합 대상으로 구분하고 있다. 지분매각 대상은 출자회사 사업이 민간 수행이 바람직하다고 판단된 기관이 선정되었고 폐지 · 청산 대상은 당초 설립목적이 기달성된 출자회사로 경영부실이 누적된 기관이 선정되었다. 통폐합 대상의 경우는 기능 중복 등으로 인해 별도 존치가 불필요하다고 판단된 기관이 선정되었다. 매각 등 정리대상 기관은 〈표 Ⅲ-25〉와 같다.

〈표 Ⅲ-25〉 매각 등 정리대상 출자회사

구분		대상기관
지분매각	111개	대한생명(예보 49%, 13,615억원), LG파워콤(한전 43.1%, 2,588억원), GM대우오토앤테크놀로지(산은 27.9%, 2,132억원), 부산신항만(컨부두공단 9%, 445억원), 벡스코(코트라 26%, 309억원), STX에너지(산업단지공단 24%, 150억원) 등
폐지 · 청산	17개	KEPCO Asia INt'L(한전 58%, 11억원), 산업기술인터넷방송국(산업기술재단 91.8%, 15억원), 중앙FMC(정리금융공사 100%, 1억원), 사업기한이 도래된 주네브, 펜타포트 등 주 · 토공의 PF사업(11개, 522억원) 등
통폐합	3개	부산북항재개발(부산항만공사 100%, 10억원), 코트랜스(우정사업진흥회 100%, 10억원), 일양식품(코레일유통 100%, 7억원)

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.189

존치 및 관리개선 대상은 크게 5가지 기준으로 구분하여 선정하였다. 구체적으로 업무와 직접적으로 관련하여 해외에서 사업수행을 하고 있는 기관, 법령 · 정부정책상 혁신형 · 기술형 중소기업 육성 등을 위해 필요한 기관, 민간수행이 곤란한 분야에서 모기업의 효율화를

위한 분사한 기관, 민자유치를 통해 기관고유업무를 수행하는 것이 바람직한 기관, 마지막으로 투자 협약상 매각 및 사업철수 제한으로 당분간 존치가 불가피한 기관이 대상이 되며 각 기준별 대상기관은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅲ-26〉 존치 및 관리개선 대상 출자회사

구분		대상기관
해외사업 수행	64개	한전 및 발전사 19개, 광업진흥공사 13개, 석유공사 20개, 수출입은행 4개 등
중소기업 육성	6개	출연(연)의 연구소 기업 5개, 신·기보의 보증연계 투자 등
분사	7개	아리랑TV미디어, 독립기념관사업단, 케아이비보험중개 등
민자유치	60개	철도역세권 개발 20개, 주·토공건설 14개, 도로·항만·수자원 5개 등
사업철수	5개	한누리, 행담도개발, 인천공항에너지, 지역난방기술, 수협

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.190

출자회사 정리를 통해 공공기관의 업무를 고유업무와 핵심사업 중심으로 정비하고 사회적 감시기능을 강화하는 효과가 있을 것이다. 또한 공공기관이 담당할 필요성이 낮아진 기능을 민간에 이양함으로써 시장의 창의와 활력을 제고할 것으로 기대된다. 출자지분 매각을 통해 발생하는 약 4.6조원의 매각대금(2007년 말 순자산기준)은 공공기관의 핵심역량 강화와 재무건정성 확충 재원으로 사용할 수 있을 것이다. 공공기관의 경쟁력 제고, 불요급한 출자를 억제하고 출자가 불가피한 경우 투자성과 제고 노력 등을 통해 방만경영 요인을 완화하고 긍정적인 효과를 거둘 것으로 예상된다.

다. 공공기관 민영화 추진실적 및 성과

1) 법·제도적 기반 마련

민영화 추진을 위한 법·제도적 기반의 구축은 민영화의 성공적 추진을 위한 핵심요인이다. 또한 민영화 대상 공기업에 대한 잠재적 매수자의 범위를 넓히고 제값을 받을 수 있도록 매수 매력도를 높이기 위한 조치가 선행될 필요가 있었다. 정부는 선진화 계획을 발표하면서 한국산업은행, 한국지역난방공사, 한국기업데이터 등 민영화에 대비해 사전에 여건조성을 하도록 하였다. 한국산업은행은 「한국산업은행법」 개정과 「한국정책금융공사법」 제정을 통해 2009년 10월 28일 산은금융지주 및 한국정책금융공사를 설립하는 등 민영화를 위한 하드웨어 개편을 우선 완료하였다. 한국산업은행이 수행해 온 정책금융기능을 정책금융공사가 맡아 수행토록 하여 산업은행의 민영화를 원활히 추진하고자 한 것이다. 또한 한국산업은행법에는 민영화 추진기구로 민영화이행점검위원회를 산은지주회사 내에 두도록 하고 2014년 5월까지는 산은지주회사 지분의 매각이 시작되도록 규정하여 산은의 민영화에 대한 정부의 의지를 법제화하였다.

한국기업데이터의 경우 중소기업 정보인프라 구축, 기업데이터 경영 정상화 등을 고려하여 2010년부터 매각에 착수하여 2012년까지 민영화를 완료하도록 하고, 한국건설관리공사는 민영화 여건 조성을 위해 2010년까지 경영개선 등을 우선 추진하고 2010년 기업가치 평가 등 준비작업을 거쳐 2011년에 공개경쟁 입찰방식의 매각을 추진토록 하였다. 한국지역난방공사는 2008~2009년 중 증시 상장을 통해 공공지분을 51% 이상 유지하는 범위 내에서 일부 지분을 매각하되 지분 매각시 1인 주식소유 한도를 일정비율로 제한하도록 하였다. 이를 위해 증시 상장 이후에도 특정인의 경영권 확보에 따른 소비자의 권익과 공공성이 훼손되는 것을 방지하기 위해 동일인 주식소유 한도를

발행주식 총수의 100분의 7 이내에서 정관으로 정하는 비율을 초과하는 주식소유를 제한하는 「집단에너지사업법」을 개정 · 공포(2010.1.18)하고, 2010년 1월 29일 한국거래소 유가증권시장에 주식을 상장하였다. 특히, 2007년말 국내 열공급 시장점유율이 60% 수준으로 시장지배력이 높은 한국지역난방공사의 경우는 경쟁여건 조성을 위해 공사의 신규사업 참여를 제한하도록 하였다. 제한 범위와 기간을 명확히 하기 위해 지식경제부 고시(집단에너지사업허가대상자 선정기준)를 개정하여 공사의 시장점유율이 50% 이하로 떨어질 때까지 가산점 부여를 배제하고 불가피한 경우(참여자가 없는 경우, 민간사업자가 중도포기한 경우, 민간이 추진하면 공급 효율성이 크게 저하되는 경우 등)에는 공사의 참여가 가능하도록 하였다.

2) 이해관계자 설득

민영화를 추진하는 과정에서 중요한 고려사항 중 하나는 이해관계집단의 반발이다. 한국지역난방공사는 김대중 정부 당시 증시 상장 후 2002년까지 민영화하기로 계획되었다가 열 요금 인상을 우려한 주민들의 소송제기 등으로 증시 상장이 10여 년간 지연된 바 있다. 현 정부는 지분매각시 1인 주식소유 한도를 일정비율로 제한하고, 공공지분을 51% 이상 유지하는 범위 내에서 일부 지분을 매각토록 하여 요금 인상 가능성에 대한 주민들의 우려가 사전에 완화될 수 있도록 조치하였다.

88관광개발(주) 및 88골프장은 기금소유 국가유공자의 복지 증진에 소요되는 보훈기금 증식사업을 목적으로 설립되었다. 보훈단체 등은 88골프장이 국민성금을 폐지하는 대신 국가유공자 지정연금과 국민성금으로 건립된 보훈자산이므로 국가유공자 소유 자산을 매각하는 것에 대해서 반발이 컸다. 이를 고려하여 보훈단체 등 관련 기관들의 의견수렴을 거쳐 골프장 매각을 추진하고 매각대금은 전액 보훈기

금으로 전입하여 유공자 지원에 활용하도록 하였다.

3) 효율적 매각추진을 위한 매각업무일반기준 마련·시행

일반적으로 매각은 「이사회 의결 → 매각심사위원회 구성 → 주간사 선정 → 자산평가 → 매각공고 → 우선협상대상자 선정 → 매각완료(본계약 체결)」의 절차를 거쳐 추진된다. 이런 점을 감안하여 기획재정부는 매각 경험이 부족한 매각주체가 공정하고 투명한 매각업무를 추진하도록 지원하였다. 민영화는 당초 선진화 계획과 매각 여건 등에 따라 기관별 매각 착수 시기와 진행단계를 차별화하여 추진하도록 하였다. 즉시 매각 등이 가능한 경우는 2009년부터 추진하였고, 사전 여건조성이 필요한 경우는 2009년 중에 사전준비하고 2010년부터 매각에 착수토록 하였다.

공공기관 선진화 계획에 따라 24개 기관은 직접 매각 또는 상장을 통한 매각방식으로 이루어지는데, 상장을 통한 매각방식으로 민영화를 추진할 경우 선행절차인 상장 추진과정 등에 대해서는 자본시장법 등 관련법령에 따라 추진이 가능하다. 그러나 대부분의 경우 지분매각, 완전매각 및 일부 자산매각 등 직접적인 매각업무가 매각 주체별로 다양하게 진행되므로 매각 경험이 부족하고 매각 기준도 마련되어 있지 않아 매각 작업의 공정성·투명성 확보가 미흡할 것으로 우려되었다. 이를 해소하기 위해 각 매각주체가 매각 업무에 활용할 수 있도록 민영화 등 공공기관 선진화방안 추진에 따른 매각 업무 일반기준을 관계부처 합동으로 마련하여 매각 과정의 공정성과 투명성을 제고하고 일관된 원칙하에 매각 업무의 원활한 추진을 도모하도록 하였다.

동 기준을 마련한 이유는 매각 업무 경험이 부족한 매각 실무자들이 참고할 수 있도록 일반적인 표준매각절차 등 매각 업무와 관련한 매뉴얼 제공이 필요했던 점과 기획재정부장관이 민영화 등의 집행실태를 확인, 점검하도록 규정한 「공공기관의운영에관한법률」 제14조

제3항에 따라 확인 · 점검기준이 필요했던 점도 고려되었다.

일반적인 기준으로서 공정 · 투명성, 적정가치 매각, 산업정책과의 조화를 이루는 매각의 3대 원칙과 매각심사위원회 구성 · 운영, 매각주관사 선정, 자산평가 · 매각예정가 결정, 매각공고, 예비입찰, 최종입찰(우선협상대상자 선정), 정밀실사, 계약체결 등 매각의 기본절차에 따른 수행업무가 있다. 다만, 일반기준이 법령에 위임 근거가 없고 법적 구속력이 부족하며 국유재산법이 법적 · 관행적으로 정부 및 공기업 보유자산 매각시에 근거법 역할을 하고 있는 점을 감안하여 각 매각주체가 일반기준에 국유재산법 등의 규정을 자율적으로 준용할 수 있도록 하였다.

4) 출자회사에 대한 탄력적 매각 추진 및 관리 강화

매각 등을 통한 출자회사 정리와 관련하여 정부는 여건에 따라 탄력적으로 추진토록 하였다. 여건조성이 필요 없이 즉시 매각이 가능한 출자회사는 2009년부터 매각절차를 착수하되, 적절한 가격을 받을 수 있도록 시장여건에 따라 구체적 매각시기를 탄력적으로 조종하도록 하였다. 여건 조성 후 매각이 가능한 경우는 2009년 중에 매각에 필요한 사전절차를 준비하고 2010년 이후에 매각을 착수하되 그전에 여건이 조성된 경우에는 조기에 매각토록 하였다. 이를 통해 일률적 매각 추진 시 발생할 수 있는 이해관계자 갈등 및 헐값 매각 등의 부작용을 최소화하고자 노력하였다.

이명박 정부는 출자회사에 대한 관리 강화를 위해 출자회사의 신설 및 출자금 증액에 대한 통제를 강화하였다. 공기업 · 준정부기관이 출자회사를 신설할 경우에는 주무부처 및 기획재정부와 사전에 협의하도록 공기업 · 준정부기관 '경영 및 혁신에 대한 지침'을 개정하였다. 기타공공기관에 대해서도 '기타공공기관의 혁신에 관한 지침'을 개정하여 지배력 있는 출자회사 설립시 주무부처와 협의하도록 규정하였

다. 신설 협의가 필요한 대상을 지배력 있는 자회사(30% 이상 지분보유)로 한정한 종전 규정을 개정하여 1대 주주인 자회사와 지배력 있는 재출자회사로 확대하였다. 신설이 가능한 경우를 지침에 열거하는 포지티브 시스템을 도입하여 무분별한 신설 추진을 억제하였다. 공기업 · 준정부기관이 지배주주가 아니지만 일정 규모 이상의 출자를 하는 경우에는(10% 이상 지분취득 또는 30억원 이상 출자) 원칙적으로 공기업 · 준정부기관 이사회에서 심의 · 의결토록 하였다. 이사회는 모기업 경영에 부담이 되는 조건(자회사의 판매보장 등), 합작계약상 불합리한 조건 부담(출자지분의 매각시기 · 대상 · 가격 등 제한) 등에 대해 중점 심의하도록 하여 출자금(출자지분) 확대를 억제하였다.

또한 출자회사에 관한 경영평가 및 경영공시를 강화하였다. 2009년도 경영평가지표부터(2010년 평가시행) 출자회사 관리에 대한 사항을 공통 평가내용으로 반영함에 따라 출자회사 관리와 관련한 평가대상 기관을 확대하였다. 평가내용도 투자성과와 함께 출자회사 정리노력을 반영하였다. 경영공시 대상이 되는 출자회사 범위를 1% 이상 지분 보유기관(재출자회사 포함)으로 명확화하고, 공시내용을 출자목적, 출자내용, 모회사에 대한 매출, 모회사 퇴직자의 고위직 임용내용, 출자성과를 나태내는 수익성 등의 지표 등으로 구체화하였다. 또한 경영공시를 통한 외부감독(통합공시기준 별표 14 개정)을 강화하였다.

5) 추진실적 및 성과

2010년 12월 말 현재 민영화 대상 24개 기관 중에 7개는 매각 또는 상장을 완료하였고, 나머지 17개 기관도 자산평가, 매각절차를 추진중에 있다.

먼저 2009년부터 매각을 착수한 9개 기관의 추진상황을 살펴보면, 3개는 매각, 3개는 상장을 완료하였고, 3개는 매각공고중에 있다. 2009년 8월 농지개량 매각을 시작으로 2009년 10월 안산도시개발, 2010년

3월 한국자산신탁 매각을 완료하였고, 그랜드코리아레저는 2009년 11월, 한국전력기술은 2009년 12월, 한국지역난방공사는 2010년 1월 유가증권시장에 상장하여 지분을 매각하였다. 한국토지신탁, 뉴서울CC, 88골프장 매각의 경우는 경기부진 등의 영향으로 유찰이 반복되었다.

여건 조성 후 2010년부터 매각을 착수한 8개 기관 중 7개 기관이 자산평가, 매각공고 등 매각절차를 진행중이며, 1개 기관이 공적기능 수행을 위해 민영화를 연기하였다. 2007년에 상장한 한전KPS는 2010년 12월에 지분 일부를 추가 상장하여 매각하였다. 한국공항공사, 인천종합에너지, 경북관광개발공사가 매각공고중에 있고, 인천국제공항공사, 한국건설관리공사는 자산평가중이며, 자산평가를 완료한 한국기업데이터는 매각심사위원회를 개최하여 매각방안 등을 심의한 후 매각공고할 예정이다. 대한주택보증은 2008년 10월 글로벌 금융위기 이후 미분양 주택 해소대책 수행을 위한 공적 역할이 커짐에 따라 2010년 5월 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 환매조건부 미분양 주택매입사업이 완료되는 2015년까지 민영화를 연기하였다.

한국산업은행 및 중소기업은행의 경우는 그동안 금융위기 극복 등의 역할 강화로 민영화 추진이 다소 지연되고 있다. 향후 금융위원회에서는 금융산업 전반을 고려한 민영화 계획을 수립할 예정이다. 한국산업은행은 산은금융지주와 정책금융공사로 분할하는 등 민영화를 추진하기 위한 하드웨어적 개편을 완료한 상태로 앞으로 산업은행의 재무 · 수익구조 개선 등 체질개선을 추진하면서 구체적인 매각계획을 수립할 예정이다. 중소기업은행은 우선 증시상황을 보아가며 소수지분 매각을 추진하고, 지배지분 매각은 한국정책금융공사의 중소기업 정책금융 지원체계의 정착 여부를 보아가며 추진할 예정이다.

민영화가 계획대로 완료된 7개 기관의 매각 · 상장 결과를 살펴보면, 민영화를 통해 민간영역의 확대, 경영효율성 제고, 공공기관 경쟁력 강화 및 국민부담 경감 등의 성과를 거두었다고 평가[15]된다. 먼저 매각 분야에서는 아래 표와 같이 큰 폭의 매각차익을 확보하였는데,

경영권이 수반된 지분 매각에 따른 프리미엄 반영으로 분석된다. 또한 민영화 의지가 강했던 정권 초기에는 매각 가격이 시장에서 평가하는 것과 비슷하게 나온 것이 주효했다고 볼 수 있다. 예컨대 안산도시개발은 인수에 관심이 있는 기업들의 눈높이에 맞춰 가격을 제시했다는 평이다. 매각 주관사 신청을 받을 때부터 적정한 시장가치를 조사했고, 사업부문을 구분하지 않고 '통매각' 방식으로 진행한 것도 좋은 평가를 받았다.[16]

〈표 Ⅲ-27〉 3개 기관 매각 결과

(단위: 억원)

기관명	매각시기	최초 취득원가	매각직전 장부가액(A)	매각금액 (B)	매각직후 처분이익(B-A)
농지개량	2009.8월	20	48	51	3
안산도시개발	2009.10월	27	-(주)	627	627
한국자산신탁	2010.3월	135	437	721	284

주: 순손실 누적으로 인해 2008년 말 결산결과 지분법 평가액 0원
자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p144

상장분야별로 살펴보면, 아래 표와 같이 액면가를 크게 상회하는 공모가로 상장이익을 실현하고 2010년 말 현재 주가 감안 시 회사가치가 크게 상승한 것으로 나타났다.

출자회사 정리실적을 살펴보면, 2010년 12월 말 현재 매각 대상인 131개 회사 중 74개(56%)를 정리하였다. 67개는 지분매각(부분매각 포함), 5개는 폐지 · 청산, 2개는 통 · 폐합을 통해 정리하였고 나머지는 매각공고, 이사회 의결 등 매각준비 절차가 진행중이다. 현재까지

15) 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.144
16) 한국경제, 2011.3.7, "〈공기업 민영화 시늉말〉 알짜배기 사업 빼놓고, 유찰돼도 가격 안내리고, 민영화 '레임덕'"

출자회사 정리는 전반적으로 양호한 추진실적을 보이고 있으나 대다수 출자회사가 소수지분, 경영부실, 불리한 합작투자협약 등의 근본적인 문제를 내포하고 있어 매각주체가 시장을 통해 자체 매각하는 데 다소 어려움이 있다.

〈표 Ⅲ-28〉 4개 기관 상장 결과

기관명		상장 시기	상장 지분	액면가 (원)	공모가 (원)	매각 대금 (억 원)	주가변동추이(원)		
							'10.1 월말	'10.6 월말	'10.12 월말
그랜드 코리아 레저	1차	'09.11월	30%	500	12,000	2,230	21,250	24,100	20,650
	2차	'10.12월	19%		18,700	2,197			
한국전력 기술		'09.12월	20%	200	21,600	1,651	59,000	114,500	90,500
한국지역 난방공사		'10.1월	25%	5,000	45,000	1,300	76,500	64,000	74,500
한전KPS		'10.12월	5%	250	66,940	1,505	41,300	68,200	52,400

자료: 기획재정부(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, p.145

라. 이명박 정부의 민영화에 대한 평가[17]

이명박 정부는 공공기관 민영화를 위하여 법·제도적 기반을 마련하고 민영화 과정에서 발생하는 이해관계자 간 갈등을 최소화하기 위한 설득작업을 추진하는 동시에 민영화 대상기관의 효율적이고 원활한 매각작업 추진을 위한 매뉴얼을 개발하는 등 다양한 노력을 전개해 왔다. 정권 초기의 민영화 추진실적은 그동안 글로벌 금융위기 등으로 인한 어려운 경제적 여건을 감안할 때 다소 양호한 편이었다. 그러나 집권 4년차에 들어선 현재, 일부 기관은 관련 입법 부진, 구체적

17) 이창원(2009), 노광표(2010) 및 관련 신문기사를 주로 참고

민영화 계획 부재 등의 문제가 있어 전체적인 매각 일정이 지연되고 있고 시장여건, 소수지분 구조 등으로 일부 기관이 매각에 어려움을 겪고 있어 향후 매각 속도가 둔화될 것으로 전망된다. 또한 이명박 정부의 민영화 계획 및 집행과정에서 일부 장애요인과 문제점이 드러나 민영화 추진상 어려움을 겪고 있고 민영화 실적이 계획에 미치지 못한다는 평가를 받고 있다. 민영화에 대한 설문조사 결과에서도 일부 부정적인 평가가 나타났다. 한국경제신문이 실시한 전문가설문 결과, 설문에 참가한 224명의 전문가들 중 30%가 공기업 개혁은 '못했다'에 응답[18]한 것을 나타나 이명박 정부의 공공기관 민영화가 기대에 미치지 못함을 알 수 있다. 또한 기획재정부가 한국능률협회컨설팅을 통해 2011년 1월 국민 1,000명을 대상으로 공공기관 선진화정책에 대한 설문조사 결과 공공요금 인상 우려 등으로 유보적인 평가(보통 41.3%)가 공기업 민영화를 잘했다는 답변(41.3%)보다 여전히 우세하였다.[19]

먼저, 공공기관의 민영화 계획 측면에서 당초 2008년 5월 청와대 주도하에 마련된 최초의 계획에 비해 최종 확정된 민영화 대상기관은 계획보다 축소되어 있어 공공기관 민영화 의지가 후퇴되었다는 평가를 받고 있다. 이명박 정부는 최초의 공공기관 개혁안에서 한국도로공사, 코레일, 부산항만공사 등 사회간접자본(SOC) 공기업 30곳의 경영을 민간에 위탁하는 내용 외에도 산업은행, 우리금융지주, 대한주택보증 등 50여개 기관을 민영화하는 내용을 담아 공공기관 개혁에 대한 강력한 의지를 천명한 바 있다. 그러나 1차 공기업 선진화계획(2008. 8월)을 통해 민영화 대상을 27개 기관으로 대폭 축소하고 뒤이어 발표한 제2차 계획(2008.10월)에서도 민영화 대상을 다시 24개로

18) 한국경제, 2011.2.13, "〈MB정부 3년 정책평가-전문가설문〉 "글로벌 기업환경 조성 기대 이하" 70%…"FTA 추진 잘했다" 55%"

19) 기획재정부 보도자료, 2011.3.3, "공공기관 선진화정책에 대한 2011년도 국민 인식조사 결과"

축소하였다. 이 과정에서 한국전력을 비롯한 에너지 공기업과 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국도로공사 등 대형 공기업들이 민영화 대상에서 제외되는 대신 한국토지신탁, 자산신탁, 문화진흥 등 일부 소규모 자회사가 포함되면서 구색맞추기에 불과하다는 비판을 받고 있다.[20]

둘째, 민영화 추진실적 측면에서도 공공기관 민영화 계획이 축소되었음에도 불구하고 2010년 12월 말 현재 민영화 대상 24개 기관 중에 7개 기관만이 매각 또는 상장을 완료하였을 뿐 나머지 17개 기관은 여전히 자산평가, 매각절차를 추진중에 있는 등 추진실적이 부진하다는 평가를 받고 있다. 특히 매각대상 중 한국토지신탁, 한국문화진흥(뉴서울CC), 88관광개발공사 등의 매각은 수차례 무산된 바 있는데 한국토지신탁의 경우 한국토지주택공사가 보유한 31.2% 지분 중 11.9%에 대한 매각 입찰이 두 차례 유찰된 바 있고 한국문화진흥과 88관광개발공사 역시 매각 입찰이 각각 네 차례, 세 차례 유찰되면서 민영화 추진이 지연되고 있는 실정이다. 또한 민영화 일정을 다음 정부로 연기한 사례도 찾아 볼 수 있다. 2010년 5월 이명박 정부는 주택시장 침체로 미분양주택이 급증함에 따라 이와 관련한 공적 기능을 담당하는 대한주택보증의 민영화를 2015년까지 연기한다고 발표하였다. 한국산업은행과 2개 자회사(산은자산운용, 산은캐피탈), 기업은행과 3개 자회사(IBK캐피탈, IBK시스템, IBK신용정보) 등 7개 금융 공기업의 민영화 역시 민영화 추진이 제대로 진행되고 있지 못한 상태이다.[21] 최근 이명박 정부는 공공기관 매각 등이 당초 계획보다 지연되는 등 추진실적이 부진하다는 지적이 지속적으로 제기되자 한국자산관리공사에 매각을 위탁하는 방안을 내놓았으나(2011. 4월) 이 또한 매각 평가

---

20) 이데일리, 2010.7.14, "〈진단!공기업개혁〉②민영화-통폐합, 2년도 안돼 도루묵"

21) 한국경제, 2011.2.13, "〈MB정부 3년 정책평가〉 (1)공기업 민영화 24곳 중 7곳 불과"

액 하락 등이 예상되고 있어 기대에 미치지 못하는 결과를 가져올 것이란 우려가 있다.[22]

셋째, 공공기관 선진화를 추진하기 위한 구체적 실행계획(road map)이 존재하지 않는다는 것이다. 이명박 정부는 공공기관의 민영화를 추진함에 있어 공공기관 매각이 가능한지 여부나 민영화 이후 사회적 부담 가능성 등에 대한 세밀한 청사진을 제대로 제시하지 못하고 있다. 공기업 민영화와 관련하여 '매각업무일반기준'을 마련하는 등 일부 노력을 하였으나 이는 매각작업의 공정성 · 투명성 확보를 위한 노력에 국한되어 있을 뿐 주식매각방식은 어떻게 하며, 동일인 지분 제한을 둘 것인지, 외국인 지분은 어느 정도에서 규제할 것인지 등에 대한 구체적인 실행계획이 분명히 제시되어 있지 않다. 또한 민영화 대상이 되는 대부분의 기업이 토지, 공항, 건설, 관광, 자원 등 국민의 편의 생활과 직결되는 공기업이어서 민영화 이후 관련 서비스의 가격이 상승한다면 물가 등 민생관리에 애로가 생길 수 있음에도 불구하고 이와 관련한 구체적인 대응방안 마련이 미흡한 실정이다. 그 결과 공공기관 민영화에 대한 국민들의 공감대를 형성하지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려 물가인상 등에 대한 국민들의 불안이 커져가고 있다.

넷째, 민영화 대상 공기업이 수익성이 안 좋아서 민영화하는 것인지, 수익성이 좋아서 민영화하는 것인지에 대한 원칙이 없다는 점을 문제점으로 지적받고 있다. 예를 들어 인천국제공항의 경우 우량 공기업인데 민영화한다고 하고, 공항공사가 보유한 일부 지방공항은 적자라서 민영화한다고 하는데 논리의 모순이 아닐 수 없다. 또 우량공기업의 매각은 국부유출 및 친재벌 정책이라는 오해를 낳을 수 있다. 이러한 논란 때문에 인천국제공항의 민영화에 대해 아직까지도 국민 · 국회 · 정부의 입장이 공감대를 형성하지 못하고 있으며 민영화 추

22) 에너지경제, 2011.4.27. "공공기관 민영화, 헐값매각은 곤란하다"

진 역시 지지부진한 상태로 남아 있다.

다섯째, 민영화 플랜에 대한 투명성이 낮고 조급하게 '밀어부친다'는 인상을 주고 있다는 것이다. 공기업 선진화 방안을 정치적인 효과를 극대화하는 수단으로 생각한다는 것이 아닌가 하는 의구심을 많은 사람들이 가지고 있다. 아울러 이명박 정부의 대규모 감세로 인한 정부 수입 축소의 재원을 공기업 민영화를 통해 충당하려는 것이 아닌가하는 의구심을 나타내는 사람들도 존재한다. 차후 이러한 문제점을 극복할 수 있는 대안이 제시되어야 할 것이다.

여섯째, 정치권력의 일관성 결여 또는 정치권력 작용의 다면성 내지 충동성을 지적할 수 있다. 대체로 민영화와 구조개혁으로 이루어지는 공기업부문 개혁은 선거기간 중에 나타나기 시작하여 집권 초기에 다른 개혁프로그램과 함께 등장하지만 시간이 지나가면서 주변 상황이 바뀌면서 정치권의 관심도 변질되는 것이 과거의 상례였다. 공기업부문의 개혁은 민간기업부문에 대한 제도개혁이나 정부부문 자체의 개혁보다 더 어렵고 난해한 구조적 특성을 가지고 있다. 정부부문 자체의 개혁은 대체로 조직의 이합집산적 성격을 가지고 있으므로 해당부처 간에 상반된 견해가 있을 수 있으나, 상당히 획기적인 정부개혁을 할 수는 있다. 그러나 공기업 부문의 개혁은 정부 소유 내지는 관할로부터 민간, 특히 대기업으로의 이전을 수반하기 때문에 정치권력 스스로도 망설임에 봉착할 수 있다.

일곱째, 공기업 개혁 프로그램 집행에 있어서의 전문성 부족을 들 수 있다. 공기업 개혁은 여러 가지 실무적인 전문지식을 요구한다. 산업정책, 경쟁정책, 기업경영, 법적 지식 등과 같은 다양한 분야의 전문성이 필요하다. 또한 공기업의 경영진단, 조직 효율성, 민영화 대상선정 등과 같은 내용에 대한 지식 역시 요구되는데, 우리나라에는 이를 갖춘 전문성 있는 인력이 매우 부족한 것이 사실이다.

마지막으로, 이명박 정부가 공공기관 민영화를 추진하는 데 있어 이중적 국민경제 의식구조도 문제이다. 즉, "이제는 정부가 경제활동

에서 손을 떼야 한다"고 주장하면서도, 무슨 일만 생기면 돌연 "정부는 무엇을 하고 있느냐"고 정부개입을 다그치는 이중성이다. 무엇이 공익적이냐는 것도 논란의 여지가 있지만, 공익적 사업은 민간에 넘겨서는 안 된다는 주장도 단순논리다. 또한 대기업 및 외국인 투자자의 공공기관 지분 참여도 나름대로의 장단점이 있음에도 불구하고, 대체적으로 부정적인 측면만을 강조하는 국민정서가 강하게 깔려 있다. 이러한 사고와 의식은 대내외 환경변화에 유연하면서도 능동적인 대응을 더디게 한다. 강력한 정책 드라이브를 걸기 위해서는 국론의 신속한 결집이 요구되지만, 그렇지 못할 경우 시간과 노력이 낭비되고 결국 비용을 치르게 만든다.

〈구멍난 나라 곳간〉

- 산은지주 합병무산, 대체수입원 찾아야 할 판

- 인천공항공사 등도 매각시점 기약 어려워

현 정부의 민영화 대상 기업은 산업은행과 인천공항공사 등 모두 24개이지만 현재까지 매각이 완료된 곳은 한국전력의 자회사인 한전기술 등 7개에 그친다. 그나마 공기업의 자회사로 매각해도 재정수입으로 잡히지도 않고 규모가 작아 재정수입 증대에는 미미한 편이다.

민영화 좌절의 대표적인 사례는 산은금융지주다. 정부는 당초 올해와 내년 예산에 산은금융지주 지분 매각에 따른 수입을 재정계획에 넣었던 것으로 전해지고 있다. 그 총액은 9조원대. 하지만 산은금융 민영화의 가장 유력한 방안이던 우리금융과의 합병이 야당 등의 반대로 사실상 무산되면서 정부는 이를 대체할 재정수입원을 찾아야 하는 상황이다. 산은과 기은의 민영화 지연에 따른 재정수입 공백은 10조원을 넘어선 상황. 대한주택보증 · 인천공항공사 등 정부 중앙부처가 직접 지분을 보유하고 있는 또 다른 공공기관들의 민영화 시점 역

시 현재로서는 기약하기 어렵게 되었다(인터넷 한국일보 2011.7.5).

한편 국회예산정책처의 〈경제동향&이슈〉 최근호에 의하면 정부는 세외수입을 계획된 정부보유지분 매각을 반영하여 2013년 세외수입을 다른 연도에 비해 10조원가량 높게 편성하고 있는 부분을 비판하며 이러한 지분매각의 과도한 집중은 실현되기 어려울 것으로 전망하고 있다. 수년간 매각하지 못했던 기업은행의 경우처럼 적정시점에 적정가격으로 매도하는 것이 쉽지 않기 때문이다(NABO, 〈경제동향&이슈〉, 2011.11.17).

Ⅳ. 공기업 민영화 산업별 사례분석[23)]

본장에서는 공기업 민영화를 산업별로 나누어 살펴본다. 앞에서 이론적 논의와 시대별 성과분석을 통해 논의한 바와 같이 공기업 민영화의 성공요인은 그 해당 산업의 유효경쟁 여건이 제일 중요하다. 따라서 유효경쟁 여건이 제대로 갖춰지지 않은 산업의 경우는 오히려 산업구조 개편이나 규제의 재설계로 접근해야 하는바, 공기업 민영화의 산업별 사례분석이 필요하다. 그리고 본장에서는 향후 발전방향의 모색을 위해 협의의 민영화뿐만 아니라 광의의 민영화, 즉 공사화를 포함해서 논의하기로 한다.

1. 산업구조에 따른 공공기관 분류

가. 표준산업분류에 따른 구분

먼저 산업별 시장의 특성을 살펴보고 산업별로 공공기관을 분류할 수 있다. 농업 · 수렵업 · 임업 · 어업은 비단 우리나라뿐만 아니라 세계 어느 나라에서도 구조적으로 가장 경쟁적인 산업이며, 이러한 산업에서는 시장구조가 별다른 의미를 갖지 못한다. 광업은 국내 생산기반이 매우 취약하여 국내제품 시장이 제도로 형성되어 있지 못하고, 대부분 원자재로서 국제시장이 잘 발달되어 있을 뿐만 아니라 수요자의 교섭력이 강하다. 전기 · 가스 · 수도사업 · 통신업[24)] 등은 전통적

23) 공공기관 민영화 산업별 실태분석은 남일총 외(2003), 김현숙 · 민희철 · 박기백(2006, 2007a, 2007b), 박기백 · 박상원(2010)을 주로 참조.
24) 통신업은 최근 기술의 발달로 그 자연독점적 성격이 약화되고 있다.

인 자연독점산업으로서 중요한 것은 정부의 적절한 규제수단의 도입이며, 시장구조 자체는 중요성을 갖지 못한다. 그렇지만 이러한 산업에 있어서도 기술의 발달로 자연독점 산업적 특성이 약화되고 이에 따라 정부규제가 완화될수록 경쟁도의 측정에 있어서 시장구조가 갖는 중요성이 커지게 될 것이다. 건설업은 시장구조도 상당히 경쟁적이지만, 전형적인 수주거래적 특성을 갖는 시장이다. 따라서 수요자의 교섭력이 강하므로 시장구조가 경쟁의 척도로서 큰 의미를 갖기는 어렵다. 건설업의 경우 시장구조보다는 담합, 하도급거래에 있어서의 거래의 공정성 등 기업행태에 대한 경쟁정책적 대응이 중요할 것이다(이재형, 2007)[25]. 〈표 Ⅳ-1〉은 해당산업의 시장집중도, 공급자의 시장력, 정부규제 정도, 지역시장적 성격[26] 등을 정리한 것이다. 이러한 산업의 특성을 통해 산업별로 분류한 공공기관의 특성을 유추해 볼 수 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 산업별 시장의 특성

대분류 산업명	시장의 특성			
	시장집중도	공급자 시장력	정부규제	지역시장적 성격
농업, 수렵업, 임업	매우 낮음	매우 낮음	약함	약함
어업	매우 낮음	매우 낮음	약함	약함
광업	높음	중간	약함	약함
제조업	높음	높음	약함	약함
전기, 가스, 수도사업	자연독점	높음	강함	강함
건설업	보통	낮음	약함	약한 편

25) 이재형(2007), 『우리 산업의 경쟁구조와 산업집중 분석 : 광공업 및 서비스산업을 대상으로』, 한국개발연구원

26) 여기에서 시장집중도란 시장구조, 즉 시장에 존재하는 경쟁자의 수와 이들 간의 상대적 규모 분포를 의미하며, 공급자의 시장력이란 개별 공급자별 시장점유율을 의미하며, 지역시장적 성격은 수요독점성을 의미한다.

〈표 Ⅳ-1〉의 계속

대분류 산업명	시장의 특성			
	시장집중도	공급자 시장력	정부규제	지역시장적 성격
도소매, 소비자용품수리업	낮음	낮음	약함	강함
숙박, 음식	매우 낮음	낮음	약함	강함
운수, 창고, 통신업	보통	낮음	강함	강함
금융, 보험업	보통	보통	강함	약함
부동산, 임대업, 사업서비스업	낮음	낮은 편	약함	강한 편
공공행정, 국방, 사회보장	독점	의미없음	정부독점	비시장
교육서비스	낮음	의미없음	약함	강함
보건, 사회사업	낮음	의미없음	강함	강함
기타 공공, 사회, 개인 서비스업	매우 낮음	낮음	약함	강함
가사서비스업	매우 낮음	매우 낮음	없음	강함
국제 및 기타 외국공관	-	의미없음	의미없음	의미없음

출처: 이재형(2007), 『우리 산업의 경쟁구조와 산업집중 분석 : 광공업 및 서비스산업을 대상으로』, 한국개발연구원

표준산업별로 주요 공공기관을 분류해보면, 〈표 Ⅳ-2〉과 같다[27]. 이 중 중요 공기업들은 광업, 전기·가스·수도 및 증기사업, 건설업과 운수업, 금융업, 부동산 및 임대업 등에 분포되어 있음을 알 수 있다. 특히 자연독점적 성격을 지닌 에너지산업과 정부규제가 여전히 강한 금융산업[28] 등에서 공기업이 상당 부문 존재함을 알 수 있다. 그러나 기술의 발달로 자연독점 산업적 특성이 약화되고 이에 따라 정부규제가 완화될수록 경쟁도의 측정에 있어서 시장구조가 갖는 중요

27) 표준산업분류는 기획재정부 보도자료(2011.08.18)를 토대로 정리하였다.
28) 금융산업에 포함되는 공공기관의 경우 「공공기관운영에관한법률」에 의거해 기타공공기관으로 지정되어 있으나 그 성격상으로는 금융공기업이라 할 수 있다.

성은 커질 수 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 표준산업분류별 주요 공공기관 분류

표준산업분류(대분류)	기관명	
	공기업	준정부기관 · 기타공공기관
A. 농업, 임업 및 어업		수산자원사업단
B. 광업	대한석탄공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사	
C. 제조업	한국조폐공사	한국원자력연료(주), 항로표지기술협회
D. 전기, 가스, 수도 및 증기사업	한국가스공사, 한국전력공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주), 한국지역난방공사	인천종합에너지(주), 한국전력거래소
E. 하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	-	수도권매립지관리공사, 한국광해관리공단, 한국방사성폐기물관리공단
F. 건설업	제주국제자유도시개발센터, 한국수자원공사, 한국토지주택공사	한국철도시설공단
G. 도매 및 소매업	-	중소기업유통센터, 코레일유통(주)
H. 운수업	인천국제공항공사, 한국철도공사, 한국공항공사, 한국도로공사	코레일관광개발(주), 코레일로지스(주)
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	한국방송광고공사	영화진흥위원회, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원

〈표 Ⅳ-2〉의 계속

표준산업분류(대분류)	기관명	
	공기업	준정부기관·기타공공기관
K. 금융 및 보험업	-	공무원연금공단, 국민건강보험공단, 대한주택보증(주), 중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국자산관리공사, 한국예탁결재원
L. 부동산업 및 임대업	부산항만공사, 인천항만공사 한국감정원	한국컨테이너부두공단, 한국산업단지공단
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	한국방송광고공사	한국가스안전공사, 한국개발연구원, 한국농어촌공사, 한국생산성본부, 대한지적공사
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업		부산항보안공사, 인천항보안공사, 코레일네트웍스(주), 한국기업데이터(주)
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	한국관광공사	중소기업진흥공단, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 농수산물유통공사, 도로교통공단, 한국소비자원
P. 교육서비스업		학교법인한국폴리텍, 한국교육과정평가원, 한국기술교육대학교
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	-	서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 강원대학교병원, 국립암센터
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	한국마사회	(주)강원랜드, 88관광개발(주), 그랜드코리아레저(주)
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	-	한국표준협회, 북한이탈주민지원재단, 호국장학재단

기존에 민영화된 공기업들의 산업을 살펴보면, 다음과 같이 분류할 수 있다. 표준산업분류별로 살펴봤을 때 대체로 광업 부문, 제조업 부문, 건설 · 운수업 부문, 금융 및 보험업 등에 주로 분포함을 발견할 수 있다. 특히 제조업 부문에서의 민영화가 두드러지며[29], 이들 민영화된 기업의 규모 또한 매우 컸다.

〈표 Ⅳ-3〉 표준산업분류별 민영화기업 분류

표준산업분류(대분류)	기관명
A. 농업, 임업 및 어업	한국수산개발공사
B. 광업	대한염업, 대한철광개발주식회사
C. 제조업	대한조선, 인천중공업, 대한광업제련, 포항제철, 한국중공업, 한국담배인삼공사, 남해화학
D. 전기, 가스, 수도 및 증기사업	-
E. 하수 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	-
F. 건설업	대한준설공사, 대한송유관공사
G. 도매 및 소매업	-
H. 운수업	대한통운, 대한해운, 대한항공
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	국정교과서, 한국통신
K. 금융 및 보험업	한국상업은행, 대한재보험, 종합기술금융, 한일은행, 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행, 증권거래소, 한국감정원
L. 부동산업 및 임대업	-
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	한국기술개발주식회사
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	-
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	-
P. 교육서비스업	-
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	-
R. 예술, 스포츠 및 여가관련서비스업	-
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	-

29) 이에 대한 구체적인 내용은 이후 제3절을 참고

나. 산업구조(시장집중도)에 따른 분류[30]

공기업의 존재 여부에 큰 영향을 주는 또 하나의 요소는 해당 재화 관련 산업구조라고 할 수 있다. 현실경제에서 시장집중도가 높은 경우 독점 내지 과점적 시장행동이 나타날 수도 있지만, 경우에 따라서는 소수기업 간에 치열한 경쟁이 전개되는 경우도 발견할 수 있다. 그렇지만 시장집중도가 낮은 경우에는 공적 혹은 사적인 제한이 없는 한 경쟁의 회피가 불가능하며, 따라서 시장의 고집중이 반드시 낮은 경쟁으로 연결된다고 할 수는 없지만, 시장의 저집중은 활발한 경쟁의 충분조건이 될 수 있다(이재형, 2007). 이러한 점에서 시장구조에 대한 분석은 경쟁정책의 설계, 민영화 추진 여부에 있어서 중요한 판단기준으로 작용한다.

기술적으로 자연독점인 산업은 공기업이든 민간이든 독점적인 산업구조를 가지게 되는데 공기업으로 운영할 것인가 민간독점으로 운영할 것인가는 정부의 정책 의지와 규제 관련 정보인프라 수준 등에 영향을 받는다. 〈표 Ⅳ-4〉는 산업구조와 공기업을 연계하여 분류한 정보를 나타낸다. 즉, 현재의 공기업들이 수행하고 있는 주요사업 등을 시장구조에 따라 분류한 것이다. 크게 자연독점인 경우, 자연독점산업은 아니지만 독점을 유지하고 있는 경우, 국내적으로는 독점산업이라 할 수 있지만 해외에서는 민간과의 경쟁이 도입된 경우[31], 민간기업과의 경쟁이 존재하는 경우, 공기업 또는 공공기관과의 경쟁이 존재하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

---

30) 주로 박기백·김현숙·민희철 공저인 『공기업 민영화 연구』(2006)의 내용을 참조

31) 외국 민간기업과 국내 공기업이 경쟁 또는 공존하는 시장은 국제혼합과점(international mixed oligopoly)이라고 부르기도 한다.

〈표 Ⅳ-4〉 산업구조에 따른 공기업 분류

산업구조	해당 공기업 및 사업
자연독점	수자원공사(댐건설), 농어촌(대단위사업, 농지, 용수), 한전(송전), 가스(배관), 지역난방(배관), 철도(선로건설)
자연독점은 아니나 독점유지	조폐(화폐주조), 관광(홍보), 무공, 석유공사(비축), 유통(비축, 수출진흥), 인천공항, 한국공항, 부산항만, 인천항만, 수출입, 자산관리(기금, 위탁), 투자공사, 감정원(특수 일부), 주택보증(분양/임대), 주택금융
국내에서는 독점, 해외에서는 민간과의 경쟁도입	철도(선로건설, 유지, 수송), 수자원공사(상하수도), 토공, 주공(임대주택), 한전(배전), 가스(소매)
국내에 이미 민간기업 진입	도공, 석유공사(탐사), 광물자원공사(광물개발), 지역난방(배관), 관광(관광단지), 석공, 유통(유통, 융자), 지역난방(열공급), 관광(면세점, 골프), 주공(분양주택), 무공(정보제공 민간 자체조달), 조폐(메달), 88관광, 주택보증(하자/시공), 감정원(평가), 기업은행, 자산관리(부실채권)
국내 타 공기업 및 공공기관과 경쟁	농어촌과 수자원(용수), 한전, 수자원과 농어촌(수력댐), 수자원과 지자체(상하수도), 도공과 토공(택지내 도로사업), 관광과 토공(단지개발), 유통과 무공(수출지원), 유통과 농협(유통, 비축, 융자)

주: 1. 지역난방(배관)은 기술상 자연독점이나 이미 민간기업도 지역난방사업을 수행하면서 지역적인 배관망을 구축
2. 타 공기업과의 경쟁은 반드시 현재의 공기업이 그 사업을 독점할 필요가 없다는 사실을 나타내며 향후 공기업 구조개편이나 통합 시 시너지 효과를 위한 참고자료로 활용 가능
3. 철도(선로건설)는 기술상으로는 자연독점이며 해외에서는 민간으로 기능 이양한 사례 있음
4. 한전의 발전 및 배전에는 캐너택 등 구역전기사업자가 소매시장 경쟁의 형태로 진입하기는 하였으나 도매시장에서는 독점형태

기술적으로 자연독점적인 재화나 서비스의 공급은 규모의 경제효과를 극대화하기 위해 독점의 형태로 유지된다. 현재 자연독점으로 분류될 수 있는 사업은 수자원공사(댐건설유지), 농어촌(대단위사업, 농지, 용수), 한전(송전), 가스(배관), 지역난방(배관), 철도청(선로건

설) 등이다. 이들은 대부분 네트워크산업의 특성을 가진 사업이거나 대단위 사업으로 규모의 경제를 가지고 있다.

기술적으로는 독점의 형태를 유지할 근거가 없으나 독점적인 형태의 사업을 수행하는 기업들로는 조폐공사(화폐주조), 관광공사(홍보), 무역진흥공사, 석유개발공사(비축), 농수산물유통공사(수출진흥, 비축), 항만 및 공항, 수출입은행, 자산관리공사(기금/위탁), 투자공사, 감정원(특수사업 일부), 주택보증(분양/임대), 주택금융이 존재한다. 관광공사와 무역진흥공사의 업무는 정부를 대신하는 것이므로 독점의 형태로 유지되고 있고, 석유개발공사와 농수산물유통공사[32]는 각각 원유와 농산물의 비축을 통해 가격안정화 기능을 수행하고 있다. 항만 및 공항은 수송관련 사회 인프라의 공급과 유지관리를 독점으로 수행하고 있으며, 자산관리공사와 투자공사, 감정원의 일부 사업은 정부의 사업을 위탁하여 수행하고 있다. 주택보증의 분양 및 임대보증은 법적인 독점에 의해 민간이 진입하지 못하고 있는 사업 분야이며 주택금융도 주택저당증권(Mortgage Backed Securities, MBS) 발행 등에 있어서는 법적으로 독점적인 지위를 행사한다.

국내에서는 독점형태로 유지되고 있으나 해외사례를 보면 민간기업이 진입하여 경쟁하거나 아예 관련 공기업이 존재하지 않는 사업들도 존재한다. 철도공사의 선로건설 및 유지사업의 경우, 영국에서는 철도시설은 레일트렉이라는 민간회사가 인수하였고, 선로유지개량 관련 업무는 13개 회사가 분할하여 인수하였으며, 수송을 담당하는 철도차량은 3개의 회사가 소유하고 있다. 수자원공사의 상하수도사업은 우리나라에서는 수자원공사와 지방자치단체가 참여하고 있지만 다른 나라의 경우 민간기업이 참여하는 사례가 다수 존재한다. 노르웨이, 잉글랜드, 웨일즈, 프랑스, 미국 등지에서 민간기업이 지방자치단체와 함께 상하수도사업에 참여하고 있다. 가스산업의 경우에는 일본 등지

32) 농수산물 유통공사와 더불어 농협협동중앙회도 쌀 비축을 담당하고 있다.

에서 소매부문에 민간기업들이 대량 진출해 있어 우리나라와는 대조적인 모습을 보인다. 전력산업의 발전 및 배전부문은 영국, 미국의 여러 주들에서 다양한 형태의 민간기업의 참여가 이루어지고 있는 분야라고 할 수 있다.

국내에 이미 민간기업이 진입하여 공기업과 경쟁을 하고 있는 사업들은 향후 민영화가 다른 사업들보다는 다소 용이할 것으로 판단된다. 도로건설사업에는 최근 들어 천안-논산, 서울-춘천 등의 민자고속도로가 건설되면서 민간기업의 진출이 활발히 이루어지고 있다. 석유개발공사(탐사)와 광업진흥공사(광산개발)의 사업에도 이미 민간기업들이 활발하게 사업을 수행하고 있으며, 석탄공사의 석탄채굴사업에는 동원탄좌, 경동탄좌, 삼척탄좌 등 여러 민간기업들이 존재했으나 현재는 대부분 폐광된 상태로 석탄공사의 도계, 장성사업소 등만 명맥을 이어가고 있다.

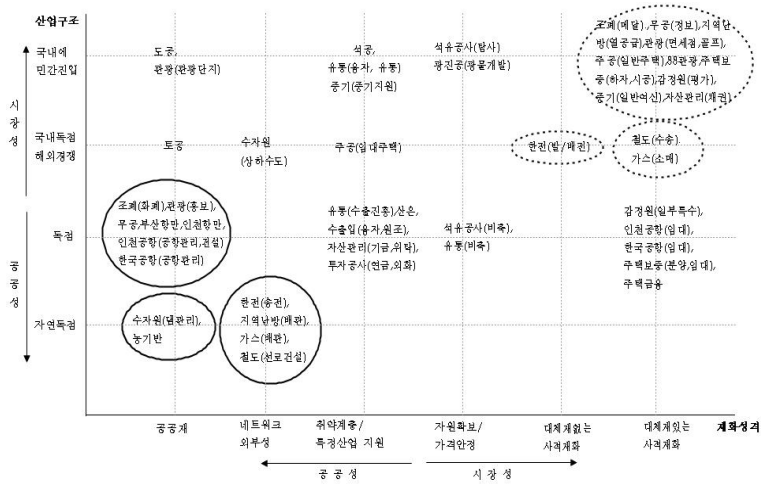
다음의 [그림 Ⅵ-1]은 기업이 제공하는 재화나 서비스의 특성과 산업의 구조에 따라 공기업의 사업을 분류한 것이다. 조폐(메달), 무공(정보), 관광공사(면세점, 골프장), 감정원(평가), 기업은행(일반여신) 등은 대체재가 있는 사적재화를 공급하며 시장에서 민간과도 이미 경쟁하고 있는 사업 분야로 공기업의 업무로 보기 어렵다. 평면의 남서쪽에 위치할수록 공공재적 성격이 강한 재화를 공급하며 시장형태도 자연독점 혹은 독점형태를 띠고 있어 공공성이 강한 사업분야로 분류된다. 예를 들어 항만과 공항, 수자원공사의 댐관리 기능, 네트워크산업의 네트워크 관련 사업들이 이에 해당한다.

김현숙 외(2006)의 연구는 재화의 성격(공공재, 사적재), 재화와 서비스의 수요자, 수익성, 정부지원사업 비중을 시장성과 공공성의 정도에 따라 나열하고 해당 공공기관의 산업구조에 따라 민영화 우선순위를 제안하고 있다. 가장 대표적으로 재화의 성격과 산업구조에 따라 시장성과 공공성의 수준을 기업별로 구분한 것이다. 실선으로 표시된 영역은 독점구조이면서 공공성이 강조되는 기관을 나타내며, 점선으

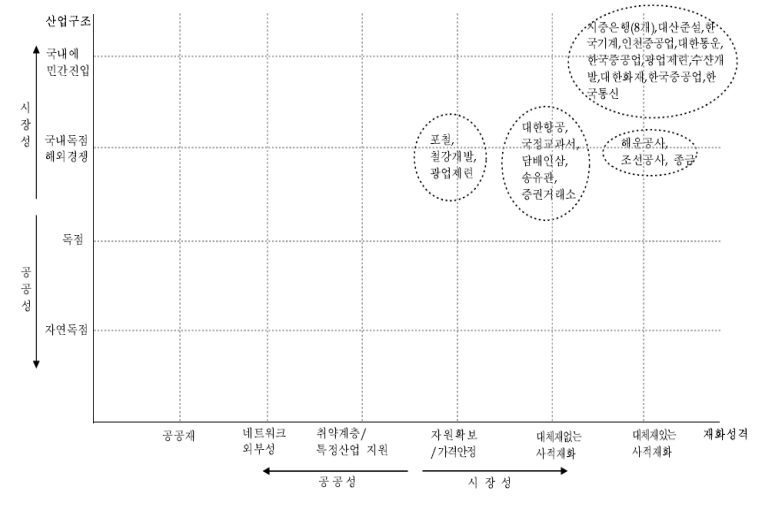
로 표시된 영역은 상대적으로 민간기업과의 경쟁이 이루어지면서 시장성을 갖춘 기관들을 나타낸다. 다시 말해 점선으로 표시된 영역은 민영화의 추진을 우선적으로 고려할 수 있는 영역을 나타낸다고 볼 수 있다.

또한 김현숙 외(2006)의 분석에 의하면 이미 민영화된 공기업들은 재화성격상으로는 대체재가 있는 사적 재화를 공급하는 기업들이 가장 많았고, 그 외 대체재가 존재하지 않는 사적 재화와 자원확보 기능 차원에서 공기업으로 유지되었던 기업들이 대부분이었다. 산업구조 측면에서는 이미 국내에 다른 민간기업이 진입하여 경쟁을 하고 있었거나, 국내에서는 독점적 지위를 누리고 있으나 동일한 산업이 다른 나라에서는 이미 경쟁체제 속에 편입된 경우가 대부분이었다. 즉 이미 민영화된 기업들은 대부분 시장성이 높았던 것으로 평가된다. 재화성격상 공공재적 특성이 강하거나 외부성이 큰 재화 또는 서비스를 생산하는 기업을 민영화한 사례는 없으며, 자연독점적 성격이 강한 사업을 민영화한 사례도 없었다. 기존의 민영화가 제조, 운수, 항공산업에서 출발하여 은행 등을 중심으로 이루어졌기 때문에 민영화된 기업들이 대부분 경쟁 환경에 노출되었던 산업에 속해 있었다고 볼 수 있다. 이러한 분석은 기존의 민영화 대상이 적합하게 이루어졌음을 시사한다. 이는 향후 민영화의 대상선정, 방식 및 우선순위를 고려할 때, 시장의 구조에 대한 고려가 충분히 이루어져야 성공적인 민영화로 이어질 수 있음을 나타낸다.

[그림 Ⅳ-1] 산업구조와 재화성격에 따른 사업분류



[그림 Ⅳ-2] 기민영화 공기업의 재화성격과 산업구조에 따른 분류



2. 중공업 부문(1) - 포스코(전 포항종합제철)

가. 기업 개요 및 민영화 추진배경

포스코(전 포항종합제철(주))는 1960년대 초 경제개발 5개년 계획의 일환으로 타 산업 발전에 절대적인 영향을 미치는 기초소재산업으로서 철강산업을 전략적으로 육성하고, 나아가 자립경제체제의 기틀을 확립한다는 목적 아래 1968년 대한민국 정부가 3억원(75%) 대한중석이 1억원(25%)을 출자하여 설립자본금 4억원의 국영기업체 형태로 설립되었다. 1970년 4월 조강 연산 103만톤 규모의 종합제철공장 건설에 착공하여 1973년 7월 포항제철소 1기 설비가 준공되었다. 이어 1985년 12월에는 광양제철소 건설에 착공하여 1987년 5월 광양제철소 1기 설비가 준공되었으며, 1992년 10월 포항제철소 및 광양제철소 조강 연산 2,080만톤 규모의 종합 준공으로 대역사가 마무리되었다.

현재 포항제철소는 고로 5기와 PCI(미분탄취입) 설비, 용광로공법을 대체하는 친환경 제철공법인 파이넥스(FINEX) 2기 등을, 광양제철소는 고로 5기와 PCI 설비 등을 갖추고 있으며, 양대 제철소의 연간 조강 생산능력은 포항제철소 1,500만톤, 광양제철소 1,800만톤으로 총 3,300만톤에 이른다. 2009년 연간 조강 생산량은 포항제철소 1,434만 4,000톤, 광양제철소 1,518만 6000톤으로 총 2,953만톤을 기록(세계 4위에 해당)하였다. 주력 사업인 철강제조 외에도 항만하역업 · 운수업 · 창고업, 도시가스사업 · 지역난방사업 · 자원개발사업 및 교육서비스업과 사업 관련 서비스업 등 다양한 부문에서 사업 활동을 펼치고 있다. 주요 생산 제품은 열연 · 선재 · 용융아연 · 전기아연 · STS(스테인리스스틸) · 전기 강판 · 냉연 · 후판 등이다.

포스코 민영화에 대한 논의는 1976년에 중화학 공업화의 자금을 조달하기 위하여 재무부가 제기하였으나 당시 포스코와 상공부의 반대

로 철회되었다. 그 후 1986년 1월에 발표된 「정부출자기관 주식공개 매출계획안」과 포스코가 1987년 4월에 자체적으로 추진하였던 「기업 공개 추진방안」에 의해 민영화가 본격화되었다. 이에 정부는 1987년 12월 자본시장의 저변을 확대하고 공기업의 경영성과를 중·하위계층에 분배함으로써 저소득층의 재산형성을 도모한다는 국민주 보급 방안 즉 35%를 초과하는 지분은 국민주 방식으로 매각하는 것으로 확정한다는 발표를 하고 포스코·한전 등 7개 공기업의 주식을 매각하기로 결정하였다. 즉, 포스코의 민영화 배경에서 등장한 국민주 방식은 특정 재벌기업의 인수에 의한 경제력 집중을 예방한다는 차원과 서민층에 대한 분배의 형평성 제공 등의 목표 아래서 실시되었다.

포스코의 민영화는 1990년대 이후 뚜렷해진 철강수요 정체에 따라 공기업인 포항제철의 체질을 개선하여 세계적인 철강기업들과 경쟁할 수 있도록 효율성을 개선한다는 방침에 따른 것이다. 한편 김대중 정부는 경제위기 극복을 위해 공기업 민영화를 추진하였는데, 이는 외화와 재정수입을 확보하기 위한 목적이었다. 따라서 외화와 정부의 재정수입의 확보가 목적이었던 김대중 정부의 민영화는 철강산업의 정체기를 맞아 경영혁신의 활로를 모색하던 포항제철을 민영화 대상으로 포함시키게 되었다. 더구나 재벌에 의한 공기업 인수방식을 배제하던 김대중 정부의 민영화 방침은 기업의 규모가 크고 일반투자자를 대상으로 전체 주식의 매각이 가능했던 포항제철을 민영화 대상으로 선정하도록 하였고 결국 정부지분의 주식을 매각하는 형태로 민영화를 추진하였다.

나. 민영화 추진 과정

포스코는 민영화 이전 시장성이 높은 기업으로 평가되었다. 포스코는 자원확보 및 가격안정을 목적으로 정부가 공기업의 형태로 보유하고 있었으나 국내산업의 성숙도를 고려할 때 더 이상 공기업 형태로

유지될 근거가 희박했다. 또한 포스코가 생산하는 재화인 철강제품의 최종수요자는 조선 · 건설 등 민간기업으로, 국내에서는 거의 독점적 지위를 누리고 있었으나 해외에서는 대규모 철강기업들과 경쟁해야 하는 산업구조를 가지고 있었다. 수익성 측면에서 볼 때 다른 공기업에 비해 수익성이 높은 편이며 정부의 위탁비중도 없었다.

포스코의 민영화 추진과정을 살펴보면 포스코에 관계되는 다수 이해당사자 간에 정책 타협이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 단적인 예로 1976년 제기되었던 포스코의 민영화정책이 약 10여 년이 지난 1987년에 구체적으로 추진되었다는 사실에서도 알 수 있듯이 이해관계가 서로의 입장에 따라 다양했고 이를 조정하고 풀어가는 데 많은 시간이 소요되었음을 말해 준다.

특히 상공부는 포스코를 적정 규모로 확장하고 계획된 신규 투자가 지속되기 위해서 민영화를 완강히 반대하였다. 그럼에도 불구하고 포스코의 민영화가 실행될 수 있었던 것은 포스코의 경영진과 종업원, 재무부의 입장의 조정이 있었기 때문이다. 포스코의 경영진은 특정 재벌이 인수하지 않는 한 반대하지 않는 입장이었고, 종업원들은 10%에 해당하는 종업원 우선주 배정에 찬성하였다. 재무부는 증시 과열을 식히고 투자재원을 확보하며 재정부담을 줄이는 것이 목표였기 때문에 포스코의 민영화를 추진하고자 하였다. 이렇게 이해관계자마다 상이한 입장을 가지고 있었으나 궁극적으로는 포스코의 민영화를 통해 이해관계자마다 편익이 발생한다는 공통점이 있어 이해관계자 간 입장 조정을 통한 민영화 추진이 가능하였다.

이해관계자 간 입장 조정을 거쳐 1988년 6월 정부지분 국민주 및 우리사주로 매각을 시행하여 지분 보유변동이 재경부 33.4%에서 20.0%로, 산업은행 38.0%에서 15%로, 우리사주 10%, 국민주 27.3%, 그리고 시중은행 및 기타가 27.7%를 보유하게 되었다. 이러한 주주 구성은 결국 서민층이 대거 공모에 참여함으로써 포스코의 주식을 분산하고자 했던 의도와 재산권 민주주의를 확산하는 데에는 성공하였지만

포스코의 증시 상장 이후 바로 주식시장이 침체됨으로써 대다수가 서민층인 국민주주들이 실질적으로는 재산상의 손해를 보게 되는 결과를 초래하였다. 다시 말해 형식적인 차원에서 주식을 분산하고 다수의 국민들에게 확산시킨다는 점에서는 매우 성공한 경우지만, 분배문제에 있어 형평성을 제고해야 한다는 측면에서는 다소 실패한 것으로 평가될 수 있다.

그 후 10년(1988~1997년) 동안 외국인 지분의 증가 등 민간보유의 주식은 크게 변화하였으나 정부 지분은 거의 35% 수준에서 유지되면서 공기업으로서의 포스코의 위상에는 큰 변화가 없다가 국민의 정부가 출범한 이후 1998년 7월의 「제1차 공기업 민영화 계획」에 따라 포스코의 민영화가 본격적으로 추진되었다. 동 계획에 따르면 먼저 지분매각과 관련하여서는 포스코 지분 중 정부 및 산업은행이 보유한 지분을 1인당 3% 이내로 나누어 내 · 외국인에게 분산매각하여야 하고 산업은행 지분매각 완료되는 시점에서 외국인 투자한도를 폐지하고 2001년 말까지는 1인당 소유한도도 폐지함을 원칙으로 하고 있다. 또한 동 계획에 의거하여 지배구조적 측면에서 이사회 구성 시 사내이사보다 사외이사가 다수를 차지하도록 지배구조를 개편해야 했다.

이러한 계획에 의거하여 정부와 산업은행이 보유한 포스코 지분에 대한 매각이 순차적으로 진행되었다. 당시 국민의 정부는 재경부 3.14%, 산업은행 23.57%, 외국인 30%, 시중은행 7.5%, 기타 35.79%였던 지분구조를 1998년 12월 14일 제1차 해외 주식예탁증서(DR) 방식으로 재경부 보유 전체 지분(3.14%) 및 산업은행 지분 2.73%를 미국 NYSE 및 영국 LSE에서 매각하였다. 이는 민영화 계획 발표 후 이루어진 첫 번째 해외 매각 사례로 국내주가 대비 25% 프리미엄으로 매각이 추진되었다.

그리고 1999년 7월 14일에는 제2차 해외 주식예탁증서(DR) 방식으로 산업은행 보유지분 8%를 추가로 매각하였다. 1, 2차 매각 결과, 포스코 지분 중 정부 지분은 전량 매각되었으며, 산업은행 보유 지분만

남게 되었다. 1999년 12월 4일에 산업은행 지분의 잔여분(1,238만주)를 공개매각하고자 하였으나 총매각대금 1조 9,446억원의 15.1%만 신청하여 대부분 예정입찰가 이하로 유찰되는 결과를 초래하였다.

이후 1999년 12월 18일 산업은행 지분 3%를 제1차 자사주 방식으로 매각하였으며, 2000년 6월 16일에는 산업은행 지분 3%를 추가로 제2차 자사주 방식으로 매각하여 산업은행 보유지분을 6.84%까지 하향 조정하였다. 2000년 6월 21일 해외 주식예탁증서(DR) 가격의 하락으로 포스코 지분의 매각 연기를 발표하였으며 이어 2000년 9월 28일 정부는 포스코를 공공적 법인지정에서 해제를 발표하고 동일한 소유한도 3% 및 외국인 소유한도 30% 제한을 폐지하였다.

그리고 2000년 9월 29일에는 산업은행이 보유한 지분 6.84%(659만주) 중 4.6%(443만주)를 해외 주식예탁증서 방식으로 매각하고 잔여물량 2.4%(216만주)를 자사주로 전량 매각을 단행하여 비로소 포스코 지분 중 공공지분(정부 및 산업은행 보유지분)이 모두 없어져 완전 민영화를 달성하였다.

〈표 Ⅳ-5〉 포스코 민영화 추진 일지

일자	내용
1998년 7월 3일	▪ 정부의 민영화 방안 발표
1998년 12월 14일	▪ 1차 해외DR 발행(정부 3.14%, 산은 2.73%)
1999년 7월 14일	▪ 2차 해외DR 발행(산은 지분 8% 매각)
1999년 12월 18일	▪ 1차 자사주 매입(산은 지분 3%)
2000년 6월 16일	▪ 2차 자사주 매입(산은 지분 3%)
2000년 9월 28일	▪ 공공적 법인지정에서 해제(동일소유한도 3%, 외극인 소유한도 30% 폐지)
2000년 10월 4일	▪ 최대주주 변경(산은에서 기업은행으로 변경) ▪ 2차 DR발행(4.6% 지분)

자료: 남일총 외(2003), 『공기업 및 민영화 이후의 소유지배구조에 관한 연구』, p.18.

2000년 10월 4일에는 최대주주가 산업은행에서 기업은행으로 변경되고 제3차 해외DR(4.6% 지분)을 발행하였다. 아래 표는 포스코 민영화 추진일정과 1996~2002년 사이 포스코 소유자별 지분율 변화 추이를 보여주고 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 포스코의 소유자별 지분율 변화 추이

(단위: %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
정부	19.55	19.57	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
정부관리기관	0.00	14.06	0.00	9.96	0.00	0.00	0.00
금융기관	42.15	19.05	40.97	24.19	14.69	12.16	13.22
증권회사	2.16	1.19	2.30	1.16	0.67	0.18	0.36
보험회사	6.46	3.94	3.39	2.64	1.90	0.87	1.18
기타법인	5.24	5.30	5.49	11.43	26.32	20.91	19.25
외국인	15.29	25.06	38.10	42.98	48.94	62.01	61.46
개인	9.15	11.83	9.75	7.64	7.48	3.88	4.53
총계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
산업은행지분	14.05	14.06	21.07	9.96	0.00	0.00	0.00
기업은행지분	N.A	0.37	6.30	5.02	4.12	3.12	2.34
정부/산업은행	33.60	33.63	21.07	9.96	0.00	0.00	0.00

자료: 남일총 외(2003), 『공기업 및 민영화 이후의 소유지배구조에 관한 연구』, p.18.

다. 민영화 성과

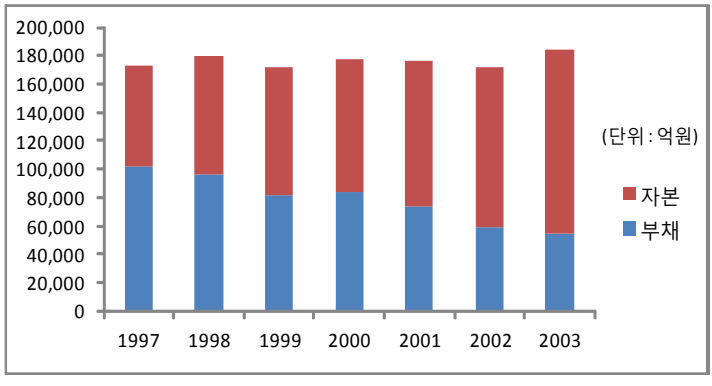
1) 재무구조적 측면

민영화가 이루어진 2000년을 기점으로 전후 3년, 포스코의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1997년 17.3조원, 2000년 17.8조원, 2003년 18.4조원으로 증가하였고, 부채는 1997년 10.1조원, 2000년 8.3조원, 2003년 5.4조원으로 크게 감소하는 등 재무구조가 지속적으로 개선되

었음을 알 수 있다.

또한 민영화 이전(1997~2000년)과 이후(2001~2003년)의 평균증감률을 살펴보면, 총자산은 민영화 이전이 0.9%이고 이후는 1.3%이며 부채는 민영화 이전이 -6.1%이고 이후는 -13.1%이다. 자본의 경우는 민영화 이전이 9.6%이고 이후는 11.2%를 보여 전반적으로 민영화 이후에 재무상태가 민영화 이전에 비해 개선되었음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-3] 포스코 부채 · 자본 구성 현황(1997~2003년)



포스코의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1997년 9조 7,181억 원, 2000년 11조 6,920억원, 2003년 14조 3,593억원으로 당기순이익은 1997년 7,290억원, 2000년 1조 6,370억원, 2003년 1조 9,806억원으로 전반적인 증가 추세를 보였다. 하지만 민영화가 이루어진 바로 다음해인 2001년 매출 감소와 당기순이익 감소가 나타났다는 점이 특징적이다. 이는 2001년 당시 철강산업 전반의 어려운 상황이 반영되어 매출과 당기순이익이 전년 대비 대폭 감소한 것이다. 2002년부터는 경기호조와 포스코의 내부적인 PI(Process Innovation)의 영향으로 매출과 당기순이익이 개선되는 추세를 보인다[33].

33) 2004년에는 당기순이익이 3조 8,260억원으로 전년 대비 2배 가까이 급

또한 민영화 이전(1997~2000년)과 이후(2002~2003년)[34]의 매출 및 당기순이익의 평균증감률을 살펴보면, 매출액의 경우는 민영화 이전이 6.7%이고 민영화 이후는 7.7%의 증가 추세를 보였으며 당기순이익은 민영화 이전이 32.6%이고 민영화 이후는 57.1%의 평균증가율을 보였다.

〈표 Ⅳ-7〉 포스코의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
정부지분	14,074	12,410	8,905	0	0	0	0
출자	0	0	0	0	0	0	0
보조	-	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-	-
자산	173,262	179,716	172,275	177,666	176,155	172,445	184,066
부채	101,454	95,862	81,409	83,366	74,190	59,229	54,486
자본	71,808	83,853	90,865	94,299	101,965	113,216	129,580
매출	97,181	111,377	106,961	116,920	110,861	117,286	143,593
비용	89,891	100,148	91,381	100,550	102,668	106,272	123,788
당기순이익	7,290	11,229	15,580	16,370	8,193	11,013	19,806

자료: 박기백 · 박상원(2010), 『민영화 지표 연구』, p.31.

2) 주요 경영지표적 측면

민영화가 완결된 2000년 10월 전후의 포스코의 경영성과를 살펴보기 위해 수익성, 안정성, 성장성 · 활동성 관련지표를 중심으로 민영화

증하며 이후 이 수준이 유지되는 추세를 보인다.

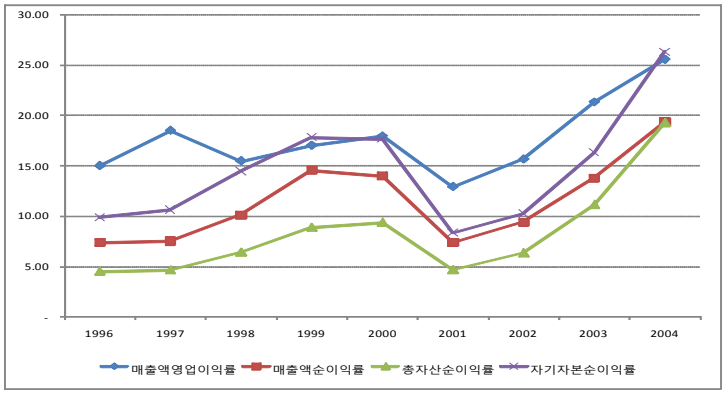
34) 2001년의 경우 불황 등 외부적 요인으로 인해 매출 및 당기순이익이 대폭 감소한 것이므로 민영화 이후 효과를 산출할 때 제외하였다.

전후의 성과를 비교해 보면 다음과 같다.

① 수익성 지표 추이

포스코의 민영화가 영업성과에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 민영화 이후의 수익성 지표를 검토한 결과, 민영화 직후인 2001년을 제외[35]하고 민영화 이후 영업성과가 지속적으로 개선되는 모습을 확인할 수 있다. 수익성과 관련된 여러 개의 지표들은 시계열적으로 거의 유사한 형태로 변화한 것을 확인할 수 있다. 민영화가 완료된 2000년 이전 시기 동안에는 안정적인 변화폭을 유지하다가 2001년의 불황기에 수익성이 대폭 하락한 후 2002년을 기점으로 크게 상승하고 있는 모습을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-4] 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이



또한 민영화 전후의 수익성 지표에 대한 평균 변화에서도 민영화 이후[36]의 수익성이 좀 더 개선된 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 총

35) 2001년의 영업실적 저조는 민영화로 인한 결과라기보다는 철강산업 불황으로 인한 영향으로 보인다.

자산순이익률(ROA)의 경우 6.71%에서 11.93%로 증가하였고 자기자본순이익률(ROE) 역시 14.23%에서 16.54%로 증가하였다. 2001년의 불황시기로 인한 영향을 배제한 민영화 이후Ⅱ(2002~2006년)와 비교한다면 민영화 이전과 이후의 영업성과 차이가 보다 확연히 드러난다. 민영화 이후Ⅱ 시기의 총자산순이익률(ROA)의 경우는 13.39%, 자기자본순이익률(ROE)은 18.18%로 각각 민영화 이전 시기보다 6.68%p, 3.95%p가 증가하였다.

〈표 Ⅳ-8〉 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화

(단위: %)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
매출액영업이익률	16.72	20.34	21.83
매출액순이익률	10.63	14.07	15.40
총자산순이익률	6.71	11.93	13.39
자기자본순이익률	14.23	16.54	18.18

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

국내 동종업계인 1차금속산업과 수익성 지표를 시계열적으로 비교[37]한 결과를 살펴보면, 우선 시계열상의 변화는 포스코와 1차금속산업이 유사성을 보이며 전반적으로 포스코가 1차금속산업에 비해 수익성 지표가 높은 수준인 것을 확인할 수 있다.

특히 민영화 전후 시기별로 포스코와 1차금속산업의 수익성 지표

36) 민영화 이후 시기는 2001년의 철강산업 불황과 민영화 이후 조직정비가 완료되지 않은 상황 등의 영향을 반영한 시기와 이를 배제한 시기로 구분하여 시기별로 수익성 지표의 평균을 산출하였다.

37) 포스코는 표준산업분류의 중분류에 따를 경우 1차금속산업에 속한다. 소분류에 속한 1차철강산업에서 포스코가 차지하는 비중이 너무 높아 포스코의 경영성과에 대한 비교집단으로 보다 광범위한 1차금속산업을 이용하였다.

평균변화를 비교하면 민영화 이후 포스코의 수익성이 동종업계에 비해 큰 폭으로 상승한 것이 더욱 확연히 드러난다. 예를 들어 매출액영업이익률은 포스코의 경우 16.72%에서 20.34%로 3.62%p 증가한 반면 1차금속산업 평균은 4.62%에서 4.82%로 0.2%p 상승하는 데 그친 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-9〉 포스코 및 1차금속산업의 수익성 지표 비교

(단위: %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[포스코]										
매출액 영업이익률	14.97	18.47	15.44	17.01	17.95	12.89	15.63	21.30	25.53	27.25
매출액 순이익률	7.39	7.51	10.11	14.57	14.00	7.39	9.39	13.79	19.33	18.50
총자산 순이익률	4.51	4.61	6.38	8.85	9.36	4.63	6.32	11.11	19.24	17.61
자기자본 순이익률	9.89	10.62	14.46	17.83	17.68	8.35	10.24	16.31	26.32	22.52
[1차금속산업]										
매출액영업 이익률	4.66	5.29	3.23	3.76	5.21	5.05	3.81	5.40	6.70	3.94
매출액 순이익률	1.05	-4.80	-13.12	9.08	-27.87	0.67	-0.11	5.77	6.23	3.53
총자산 순이익률	1.54	-2.93	-8.28	3.54	-10.29	0.97	2.75	5.74	6.44	3.25
자기자본 순이익률	1.03	-14.48	2.06	126.17	2.49	4.52	2.36	7.44	10.91	4.99

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

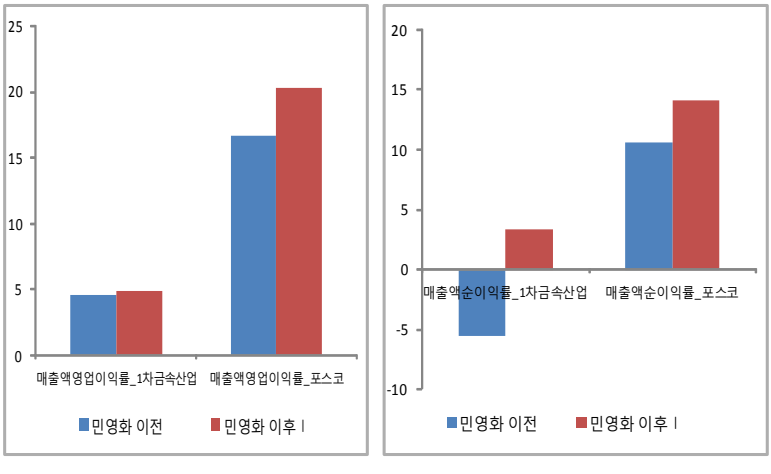
〈표 Ⅳ-10〉 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업)

(단위: %)

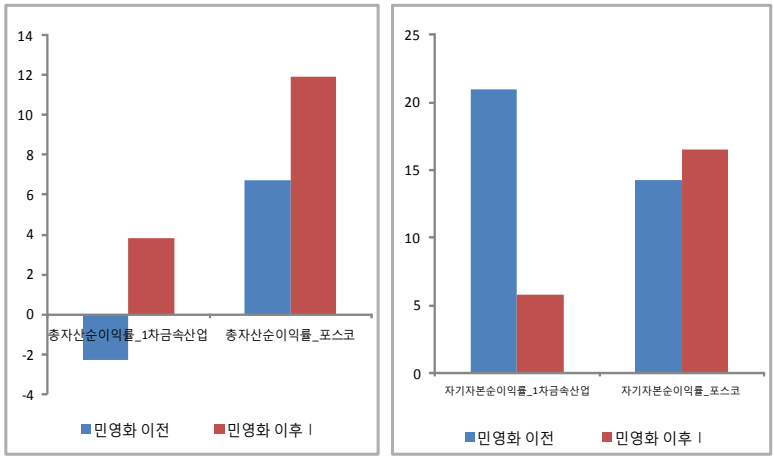
구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
[포스코]			
매출액영업이익률	16.72	20.34	21.83
매출액순이익률	10.63	14.07	15.40
총자산순이익률	6.71	11.93	13.39
자기자본순이익률	14.23	16.54	18.18
[1차 금속산업]			
매출액영업이익률	4.62	4.86	4.82
매출액순이익률	-5.59	3.32	3.85
총자산순이익률	-2.25	3.81	4.38
자기자본순이익률	20.95	5.84	6.10

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-5] 포스코 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업)



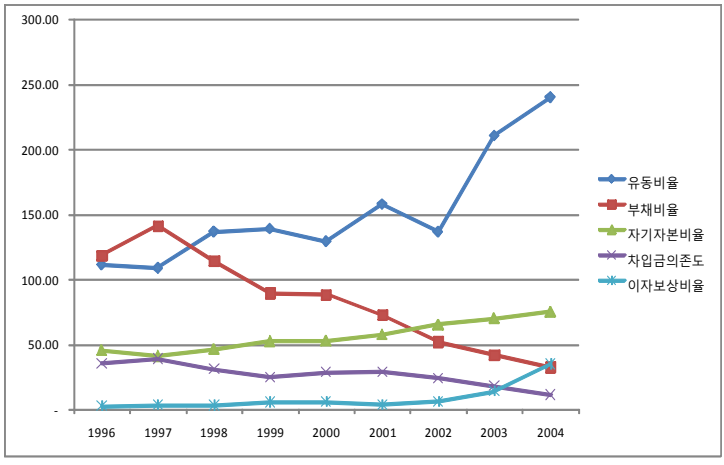
[그림 Ⅳ-5]의 계속



② 안정성 지표 추이

포스코의 안정성 지표는 전반적으로 동일한 방향으로 호전되고 있는 모습을 보인다. 특히 안정성 지표 중 부채비율의 경우 다른 지표들에 비해 민영화 이후 눈에 띄게 개선되었는데 1997년 141.29%였던 부채비율이 2004년 32.63%까지 크게 하락하였다. 차입금의존도 역시 1997년 39.07%에서 2004년 11.35%로 17.32%p 하락하였다. 반면 부채비율이나 차입금의존도와 달리 유동비율과 자기자본비율은 크게 증가하는 모습을 보이고 있다. 유동비율은 민영화 이전 시기까지는 비슷하게 증가하다가 민영화 이후 2002년부터 급격히 증가하는 모습을 보이고 있다. 자기자본비율의 경우는 꾸준히 증가했으나 민영화 이후 보다 빠른 증가추세를 보이고 있다.

[그림 Ⅳ-6] 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이



안정성 지표의 평균변화를 살펴보면 민영화 이전과 이후의 개선 효과를 보다 쉽게 확인할 수 있다. 부채비율은 민영화 이전 기간(1995~2000년)에 111.96%에서 민영화 이후 기간(2001~2006년)에 40.79%로 71.17%p 하락하였고 차입금의존도는 32.32%에서 13.62%로 16.12%p 하락하였다. 유동비율은 민영화 이전 기간에 124.37%에서 민영화 이후 기간에 236.48%로 112.11%p 증가하였으며, 자기자본비율은 47.54%에서 74.95%로 24.57%p 증가하였다. 이자보상비율 역시 민영화 이후가 이전에 비해 크게 개선된 모습을 보이는데, 민영화 이전 4.12배이었던 이자보상비율이 민영화 이후 34.44배로 8배 이상 증가한 것으로 타나났다.

동종업계와의 안정성 지표를 비교해 보면, 시계열적으로 포스코와 동종업계인 1차금속산업이 비슷한 양상을 보이고 있다. 부채비율의 경우 포스코 및 1차금속산업 모두 1997년 정점에 이르렀다가 그 이후 크게 감소한 것을 확인할 수 있다. 다만, 포스코의 경우 부채비율이 지속적으로 감소한 반면, 1차금속산업은 2001년 다소 증가한 것으로 나타난다. 또한 차입금의존도 역시 1999년에서 2001년 사이 다소 증가

하다가 2001년을 기점으로 크게 하락하는 모습을 보이고 있다. 유동비율과 이자보상비율의 경우도 포스코 및 1차금속산업 모두 비슷한 변동 추이를 보이는데, 유동비율은 등락을 반복하는 양상을 비슷하게 보이고 이자보상비율은 2001년을 기점으로 크게 상승한 것을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅳ-11〉 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
유동비율	124.37	236.48	252.15
부채비율	111.96	40.79	34.40
자기자본비율	47.54	72.11	74.95
차입금의존도	32.32	16.20	13.62
이자보상비율	4.12	29.35	34.44

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

〈표 Ⅳ-12〉 포스코 및 1차금속산업의 안정성 지표 비교

(단위: %, 배)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[포스코]										
유동비율	111.67	108.82	137.00	139.11	129.44	158.08	136.74	210.74	240.32	222.41
부채비율	118.50	141.29	114.32	89.59	88.41	72.76	52.32	42.05	32.63	24.00
차입금의존도	35.65	39.07	31.44	25.08	28.89	29.07	24.21	18.27	11.65	5.84
이자보상비율	2.91	3.59	3.47	5.84	6.06	3.93	6.48	14.21	35.15	66.95
[1차금속산업]										
유동비율	138.32	120.49	113.04	146.62	138.10	175.18	163.01	175.23	184.90	174.18
부채비율	353.66	622.82	558.36	101.17	135.34	125.43	119.94	96.16	97.14	92.69
차입금의존도	38.34	43.69	44.57	36.77	37.33	35.38	29.30	26.55	26.28	27.11
이자보상비율	1.15	1.37	1.05	2.87	2.44	2.51	23.69	35.60	51.43	45.84

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

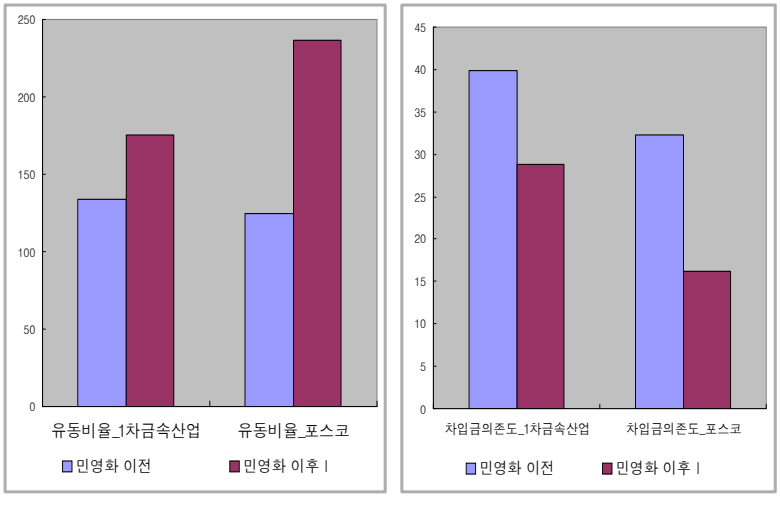
〈표 Ⅳ-13〉 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업)

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
[포스코]			
유동비율	124.37	236.48	252.15
부채비율	111.96	40.79	34.40
차입금의존도	32.32	16.20	13.62
이자보상비율	4.12	29.35	34.44
[1차금속산업]			
유동비율	134.13	175.34	175.37
부채비율	344.56	105.73	101.79
차입금의존도	39.87	28.77	27.45
이자보상비율	1.75	27.47	32.46

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-7] 포스코 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업)

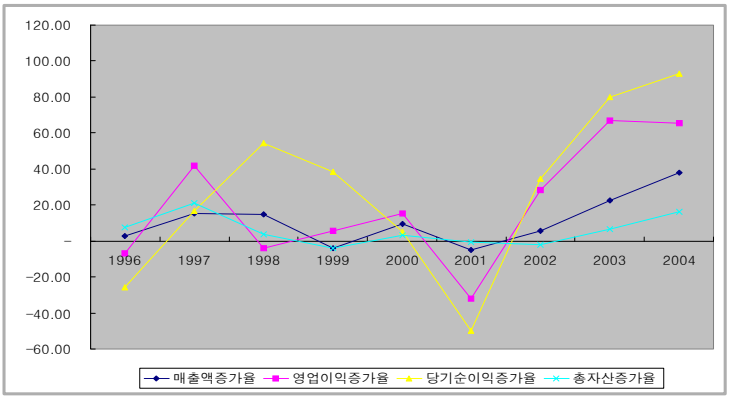


포스코와 1차 금속산업이 안정성 지표에서 비슷한 추이를 보여주고 있으나 평균변화를 살펴보면 포스코가 모든 지표에서 1차금속산업보다 다소 우월한 것으로 보인다. 특히 유동비율 및 차입금의존도는 포스코의 개선도가 1차금속산업보다 다소 우월한 것으로 나타났다.

③ 성장성 및 활동성 지표 추이

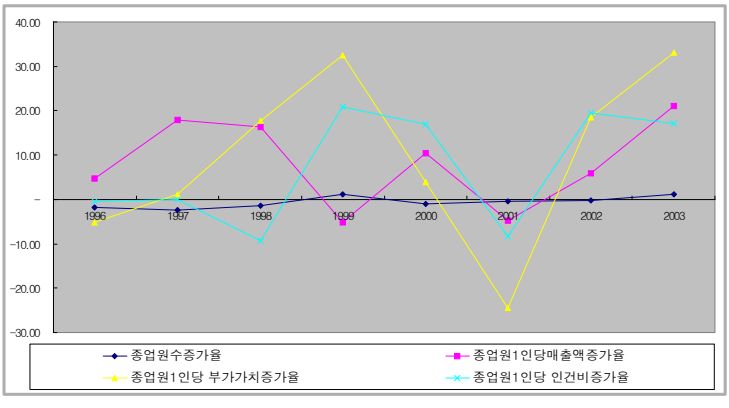
성장성을 나타내는 지표들은 대체적으로 등락폭이 매우 심한데 2001년의 저조한 실적을 제외하고는 민영화 이후 평균적으로 개선되는 모습을 보이고 있다. 영업활동 관련 성장성 지표인 매출액 증가율, 영업이익 증가율, 당기순이익 증가율은 시계열상 대체적으로 비슷한 양상을 보이고 있다. 또한 민영화 이후 2001년에 실적이 크게 하락되었다가 2002년부터 큰 폭으로 상승한 것을 확인할 수 있다. 총자산 증가율은 1997년부터 큰 폭으로 하락하다 민영화 이후부터 점차 회복되어 가는 모습을 보이고 있으며 2004년에는 16.08%까지 상승하였다.

[그림 Ⅳ-8] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1)



종업원 관련 성장성 지표의 추이를 살펴보면, 종업원 수 증가율은 1999년 상승한 이후 지속적으로 감소하는 형태를 나타내고 있다. 그 외 종업원 1인당 매출액 증가율, 종업원 1인당 부가가치 증가율, 종업원 1인당 인건비 증가율은 민영화 이후 2001년 크게 하락하였다가 2002년부터 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉, 민영화 이후 생산성을 대표하는 종업원 관련 성장성 지표가 모두 개선되는 양상을 보임을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-9] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2)



민영화를 전후하여 성장성 및 활동성 지표의 평균 변화를 살펴보면, 전반적으로 민영화 이전보다 민영화 이후의 실적이 호전되었음을 확인할 수 있다.

영업활동 관련 성장성 지표 중 매출액 증가율, 영업이익 증가율은 민영화 이전보다 민영화 이후의 평균이 개선된 반면, 당기순이익 증가율 지표의 평균은 하락한 것으로 나타났다. 이는 1995년 당기순이익 증가율(119.12%)의 영향으로 민영화 이전(1995~2000년) 평균이 우월한 것으로 나타난 것으로 1995년을 제외한 1996~2000년까지의

당기순이익 증가율 평균은 17.80% 수준에 지나지 않아 민영화 이후의 평균인 23.72%보다 낮은 수준이다. 또한 민영화 이후의 당기순이익 증가율의 경우도 2001년의 경기불황의 영향을 제거할 경우 민영화 이후(2002~2006년)의 당기순이익 증가율 평균은 38.45%로 민영화 이전(1995~2000년)보다 3.74%p 높은 것으로 나타난다.

〈표 Ⅳ-14〉 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화

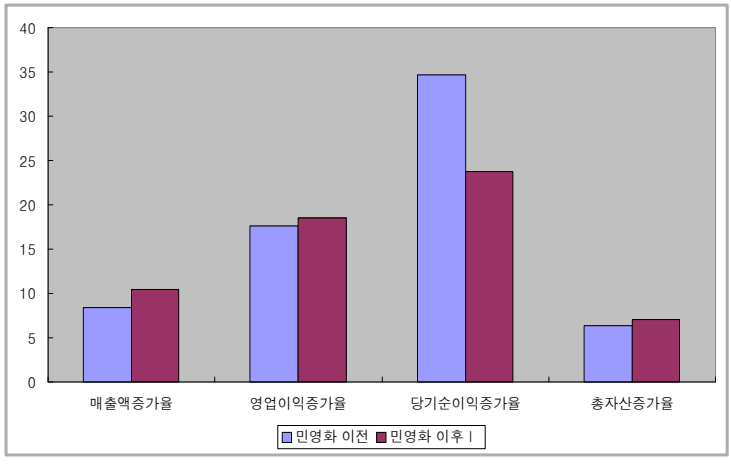
(단위: %, 회)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
매출액증가율	8.36	10.48	13.61
영업이익증가율	17.65	18.54	28.63
당기순이익증가율	34.69	23.72	38.45
총자산증가율	6.40	7.01	8.58
자산회전율	0.63	0.81	0.84
종업원수증가율	- 2.17	-1.53	-1.75
종업원 1인당 매출액 증가율	10.94	12.01	15.37
종업원 1인당 부가가치 증가율	13.19	7.29	13.62
종업원 1인당 인건비 증가율	5.32	-8.04	-7.97

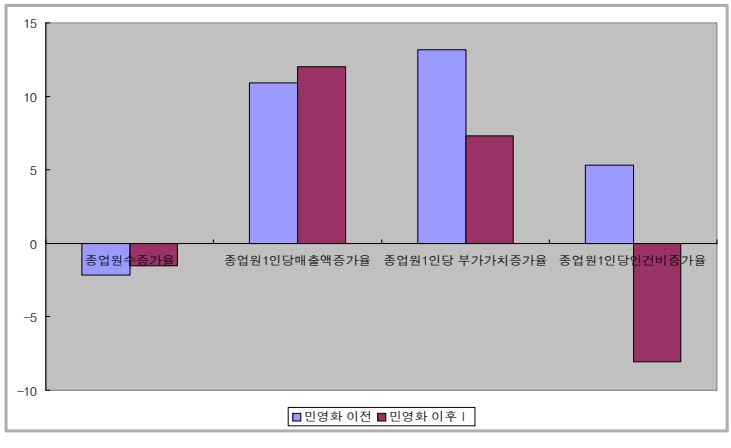
자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

종업원과 관련한 성장성 지표의 민영화 전후 평균 차이에서도 민영화 이후의 실적이 우월한 것을 확인할 수 있다. 다만, 종업원 1인당 부가가치 증가율은 2001년의 실적 저조의 영향으로 민영화 이후의 평균이 민영화 이전보다 낮은 것으로 나타났다. 그러나 2001년의 저조한 실적을 제외할 경우, 민영화 이후(2002~2006년)의 종업원 1인당 부가가치 증가율은 13.62%로 민영화 이전보다 0.44%p 높은 것으로 나타났다. 즉, 민영화가 포스코의 성장성 지표 개선에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 판단할 수 있다.

[그림 Ⅳ-10] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)



[그림 Ⅳ-11] 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2)



성장성 및 활동성 지표 측면에서 포스코와 1차금속산업의 실적을 비교해 보면 아래 표와 같다. 영업활동과 관련한 생산성 지표를 비교해 보면, 민영화 이후 2002년을 기점으로 포스코의 매출액 증가율과 영업이익 증가율이 동종업계보다 높아진 것으로 나타났다. 특히 매출액 증가율 및 종업원 1인당 매출액 증가율의 경우 포스코와 1차금속산업의 시계열적인 변화 추이는 유사하나 2002년 이후의 포스코의 상승세가 1차금속산업을 상회하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-15〉 포스코 및 1차금속산업의 성장성 및 활동성 지표 비교

(단위: %, 회)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[포스코]										
매출액증가율	2.76	15.07	14.61	-3.96	9.31	-5.18	5.80	22.43	37.84	9.61
영업이익증가율	-6.77	41.93	-4.15	5.77	15.38	-31.91	28.26	66.82	65.23	16.98
당기순이익 증가율	-25.69	16.95	54.26	38.41	5.07	-49.95	34.42	79.84	93.18	4.89
총자산증가율	7.65	20.86	3.72	-4.14	3.13	-0.85	-2.11	6.74	16.08	13.29
자산회전율	0.61	0.61	0.63	0.61	0.67	0.63	0.67	0.81	1.00	0.95
종업원수증가율	-1.85	-2.33	-1.48	1.15	-1.08	-0.43	-0.13	1.06	0.02	-1.92
종업원1인당 매출액증가율	4.69	17.82	16.33	-5.06	10.50	-4.78	5.93	21.14	37.81	11.76
종업원1인당 부가가치증가율	-5.23	1.15	17.64	32.48	4.01	-24.40	18.54	33.09	23.28	3.36
종업원1인당 인건비증가율	-0.39	-0.05	-9.33	20.85	16.94	-8.37	19.51	17.05	-87.30	12.13
[1차금속산업]										
매출액증가율	11.93	8.12	5.77	6.49	10.24	1.87	6.90	10.77	25.75	3.17
영업이익증가율	-1.03	59.10	41.77	83.69	29.70	-0.60	30.42	13.07	91.53	-16.23
당기순이익 증가율	24.01	-12.59	101.45	153.37	991.09	6.66	200.30	36.54	127.16	-16.70
총자산증가율	17.91	17.05	5.19	5.57	11.55	1.75	-1.65	4.80	10.57	4.12
자산회전율	0.96	0.96	0.94	0.91	1.01	0.96	0.93	1.01	1.22	1.09

〈표 Ⅳ-15〉의 계속

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
종업원수증가율	0.51	-5.69	-10.88	1.72	1.32	-1.57	-5.29	-3.53	-2.02	-0.11
종업원1인당 매출액증가율	11.58	15.63	19.87	6.41	8.25	4.05	18.73	24.94	29.02	3.44
종업원1인당 부가가치증가율	7.51	-40.50	20.30	111.06	-6.39	15.89	-91.80	139.36	8.76	-17.65
종업원1인당 인건비증가율	18.16	5.47	904.20	9.22	15.41	5.54	27.58	16.65	-48.18	-0.70

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표의 평균 변화에서도 포스코는 민영화 이후 평균이 전반적으로 호전되었으나 동종업계인 1차금속산업은 민영화 이전보다 다소 하락[38]하는 모습을 보여 민영화가 포스코의 경영성과에 긍정적인 영향을 끼친 것을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅳ-16〉 포스코 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화
(포스코 vs 1차금속산업)

(단위: %, 회)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
[포스코]			
매출액증가율	8.36	10.48	13.61
영업이익증가율	17.65	18.54	28.63
당기순이익증가율	34.69	23.72	38.45
총자산증가율	6.40	7.01	8.58
자산회전율	0.63	0.81	0.84
종업원수증가율	-2.17	-1.53	-1.75
종업원 1인당 매출액증가율	10.94	12.01	15.37

38) 1차금속산업의 경우, 총자산회전율과 종업원 1인당 매출액 증가율을 제외한 모든 지표의 평균이 민영화 이후에 모두 하락하였다.

〈표 Ⅳ-16〉의 계속

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
종업원1인당 부가가치증가율	13.19	7.29	13.62
종업원1인당 인건비증가율	5.32	-8.04	-7.97
[1차금속산업]			
매출액증가율	10.61	9.68	11.24
영업이익증가율	51.81	32.01	38.54
당기순이익증가율	219.92	62.72	73.93
총자산증가율	12.86	4.58	5.15
자산회전율	0.96	1.05	1.07
종업원수증가율	-1.76	-2.64	-2.85
종업원 1인당 매출액증가율	13.64	16.63	19.14
종업원 1인당 부가가치증가율	18.98	16.44	16.55
종업원 1인당 인건비증가율	159.55	2.75	2.19

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

④ 전반적인 경영지표 추이 요약

민영화 전후의 10여 년에 걸친 포스코의 재무제표상의 수익성, 안정성, 성장성 및 활동성 관련 경영지표의 변화를 분석한 결과 대체적으로 민영화 이후에 모든 지표가 정량적으로 호전된 것으로 보인다. 민영화 이후 2001년의 경기불황으로 인한 실적저조가 있었으나 2002년부터 전반적으로 대부분의 경영지표가 개선되는 모습을 보였다.

민영화 이후의 경영지표가 개선되는 모습은 민영화 전후 각 5년간의 주요 경영지표 값에 대한 T-test[39] 결과에서도 확인할 수 있다.

39) 민영화된 기업의 민영화 전후 기간의 주요 경영지표에 대한 t-test는 귀무가설 'Ho:민영화 이전 〉= 민영화 이후'에 대한 기각 여부를 검증. 이를 기각할 경우 민영화 이후의 값이 민영화 이전의 값보다 유의미하게

T-test 결과를 보면 민영화 전후 5년간의 ROS, ROA, ROE 등 수익성 지표의 변화가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 또한 생산성 및 성장성과 관련한 지표인 실질부가가치, 노동생산성, 자본생산성 및 1인당 매출액도 민영화 이후 유의미한 개선 효과가 있었음을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅳ-17〉 포스코 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과

구분		민영화 이전	민영화 이후	T-test 결과
종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-1.115 (1.522)	-0.278 (1.078)	
자산증가율	평균 (표준편차)	7.066 (9.601)	6.255 (9.376)	
유형자산증가율	평균 (표준편차)	4.684 (8.328)	4.364 (8.965)	
매출액증가율	평균 (표준편차)	8.081 (6.729)	14.056 (18.565)	
당기순이익증가율	평균 (표준편차)	17.538 (32.007)	32.495 (57.194)	
매출액순이익률 (ROS)	평균 (표준편차)	10.557 (3.286)	13.617 (5.197)	기각
총자산순이익률 (ROA)	평균 (표준편차)	6.626 (2.419)	11.379 (5.995)	기각
자기자본이익률 (ROE)	평균 (표준편차)	13.446 (3.787)	15.466 (6.554)	기각
실질 부가가치	평균 (표준편차)	3.80e+10 (8.86e+09)	4.68e+10 (1.07e+10)	기각
노동생산성	평균 (표준편차)	1,950,123 (464128.1)	2,433,058 (563611.4)	기각
자본생산성	평균 (표준편차)	0.355 (0.086)	0.478 (0.121)	기각
부가가치 증가율	평균 (표준편차)	7.461 (20.290)	6.130 (25.636)	

크다는 것을 의미하며 95% 신뢰기준에서 기각 여부를 판단함.

〈표 Ⅳ-17〉의 계속

구분		민영화 이전	민영화 이후	T-test 결과
1인당 매출액	평균 (표준편차)	6,304,397 (73,4981.2)	8,514,887 (2,344,437)	기각
1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	680,928.1 (270,016.5)	1,247,739 (756,566.8)	기각
자산회전율	평균 (표준편차)	0.619 (0.038)	0.792 (0.142)	기각

또한 동종업계와 수익성, 안정성, 성장성 및 활동성 관련 경영지표 추이를 비교한 결과, 포스코와 동종업계 간 비슷한 변화 양상을 보이고 포스코의 경영지표가 동종업계보다 다소 상회하는 수준으로 나타났다.

정리하면 포스코의 민영화 전후 경영지표 추이분석을 통해 민영화가 기업의 성과 개선에 긍정적 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다.

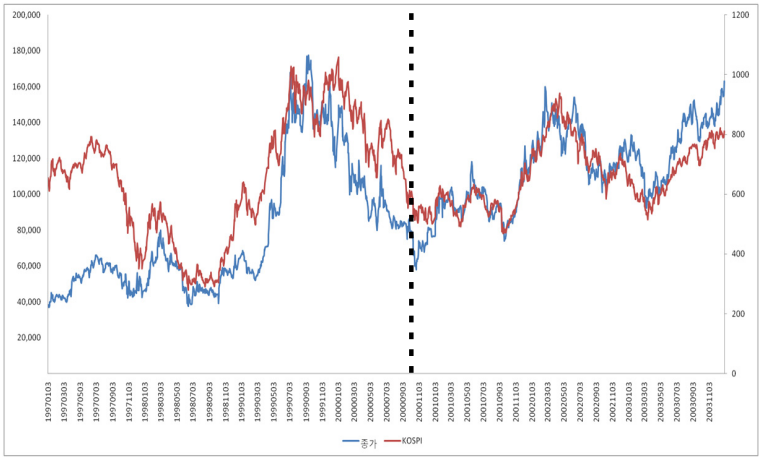
3) 시장가치적 측면

포스코의 민영화 성과를 시장에서의 가치 평가 측면에서 살펴보기 위해 포스코 주가와 KOSPI 지수를 비교해 본 결과, 전반적으로 포스코 주가와 KOSPI 지수의 변동 추이는 유사한 것으로 나타났다. 포스코의 경우 민영화가 완료된 2000년 10월 이후 꾸준히 주가가 상승하였고 이는 시장 전반적인 상승에 따른 요인도 크나 시장에 비해서 더 높은 수익률을 보여주고 있다.

한편 포스코의 시가총액은 다소간의 등락이 있지만 민영화 이후 지속적으로 증가하고 있다. 〈표 Ⅳ-18〉를 살펴보면 1차금속산업 내 기업인 현대제철이나 동국제강의 시가총액과 비교할 경우 현대제철과는 전체적인 연간평균은 유사하지만 동국제강보다는 낮다. 민영화 이후 시기만을 고려할 경우, 포스코의 시가총액 증가율이 현대제철이나 동국제강 시가총액 증가율보다는 다소 낮은 것으로 보인다. 그러나 포스코의 시가총액 규모가 다른 두 개 기업의 10배 이상인 점을 감안

한다면 단순한 증가율의 크기만으로 민영화가 시가총액에 영향을 미치지 않았다고 판정하기는 어렵다.

[그림 Ⅳ-12] KOSPI 지수 대비 포스코 주가 변동 추이



〈표 Ⅳ-18〉 국내 철강산업 시가총액 시계열 변화 추이

(단위: 억원, %)

구분	포스코	현대제철	동국제강
1996	34,274.16	1,496.00	3,907.80
1997	43,100.93	1,740.00	1,591.20
증가율	0.26	0.16	-0.59
1998	62,230.00	1 752.00	1 989.00
증가율	0.44	0.01	0.25
1999	120,600.78	4 840.00	3 441.34
증가율	0.94	1.76	0.73
2000	73,807.68	4 862.86	1 814.39
증가율	-0.39	0.00	-.047
2001	114,179.17	4 802.08	2 686.99
증가율	0.55	-0.01	0.48

〈표 Ⅳ-18〉의 계속

구분	포스코	현대제철	동국제강
2002	107,122.52	6,751.08	3,425.05
증가율	-0.06	0.41	0.27
2003	145,014.83	12,221.78	7,264.18
증가율	0.35	0.81	1.12
2004	163,039.38	12,338.72	12,820.64
증가율	0.12	0.01	0.76
2005	176,117.41	19,147.86	11,527.80
증가율	0.08	0.55	-0.10
2006	269,407.32	28,653.05	14,528.71
증가율	0.53	0.50	0.26
2007.6.22	395,828.23	46,439.16	19,258.27
연평균증가율	0.282	0.420	0.272

자료: 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a)

시장에서의 포스코에 대한 평가를 통해서도 민영화가 포스코의 경영성과에 긍정적인 영향을 끼쳤음을 확인할 수 있는데, 대표적으로 신용등급 변화에서 찾아볼 수 있다. S&P나 Moody's에서 평가한 포스코의 신용등급은 1998년 BB, Bb1에서 민영화 이후 2004년에는 각각 A-, A2로 상향조정되었다.

〈표 Ⅳ-19〉 포스코 신용등급 변화

평가기관	1998	2000	2002	2004
S&P	BB	BBB	BBB+	A-
Moody's	Bb1	Baa2	Baa2	A3
국내기관	AAA	AAA	AAA	AAA

자료: 포스코 홈페이지

3. 중공업 부문(2) - 두산중공업(전 한국중공업)

가. 기업개요 및 민영화 추진배경

두산중공업(전 한국중공업)은 1962년 현대양행으로 출발하였으며 창립 당시에는 무역업에 종사하였으나 1970년대를 거치면서 기계공업에 종사하게 되었다. 특히 1973년 정부의 중화학공업화 정책을 계기로 대규모의 창원공장을 건설하게 되었으나, 1978년경부터는 경영이 악화되고 1979년 정부의 안정화 시책의 일환으로 발전설비 투자를 조정하게 되면서 운영권이 현대중공업으로 넘어가게 되었다. 그러나 1980년 현대중공업에서 대우로 경영권이 인수되고 기업명도 '한국중공업'으로 변경된 지 얼마 되지 않아 같은 해 10월 정부의 「한국중공업 운영정상화 기본방침」에 따라 산업은행이 46.8%, 한전이 26.3%를 출자하여 공기업화하였다.[40] 이후 1982년 창원종합기계공장을 준공하였으며 1993년에는 국제표준화 기구의 ISO 9001인증을, 1995년에는 건설분야 ISO 9001인증서를 획득하였다. 이어 1997년에는 ISO 14001 환경경영시스템 인증서를 획득하고 6-시그마 품질경영 프로그램을 도입하였다.

두산중공업은 1998년 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」에 따라 1999년 현대중공업 및 삼성중공업 발전설비를 두산(주)으로 일원화하고, 2000년 9월 산은 및 한전보유 지분 24%를 국내 증시에 공모하여 상장하였으며 같은 해 12월 산은 및 한전보유 지분 36%를 경쟁입찰을 통해 두산컨소시엄에 매각하였다. 두산이 산은 및 한전 보유 지분을 확보한 데 이어 외환은행(15.7%)으로부터 주주권을

40) 동 방침에 따르면 정부와 산업은행 그리고 외환은행이 한국중공업에 대해 3,600억원을 출자하기로 되어 있었으며 같은 해 11월에 확정된 세부시행대책에 따르면 한국중공업은 산업은행의 투자기업체로서 공기업 형태는 유지하되 운영은 민간기업처럼 하도록 되어 있었음.

위임받아 경영권을 확보하고 2001년 2월 인수대금 3,057억원을 완전 납입함으로써 한국중공업의 민영화가 최종적으로 완료되었다. 두산은 같은 해 3월 정기주총에서 한국중공업의 사명을 두산중공업으로 변경하였다. 두산중공업의 사업 분야는 크게 발전설비, 담수플랜트 및 산업설비, 전기계장, 서비스, 건설, 주단 등 7개 분야로 특히 담수플랜트 분야에서는 독자적인 기술 개발로 2003년~2005년 간 담수플랜트 시장에서 시장점유율 40%를 달성하는 등 세계 최고 수준의 성과를 내고 있다.

두산중공업 민영화 논의는 1980년대 중반 공기업으로 전환한 한국중공업의 경영상태가 악화됨에 따라 1988년에서 1989년 사이에 논의되기 시작하였다. 그러나 1980년대 후반 추진된 두산중공업의 민영화는 현대와의 정산문제 및 부처간 이견 등의 문제가 추진과정에서 장애요인으로 작용하였고 결과적으로 두 차례의 입찰이 유찰됨에 따라 민영화 추진이 사실상 중단되었다. 이후 정부는 두산중공업에 대해 당분간 공기업 체제를 유지하면서 경영부실 개선을 위한 내부개혁에 착수하고 자금지원 등을 추진하였다. 1991년 이후 두산중공업은 그동안의 누적적자를 해소하기 시작했고 1993년 12월, 1995년에 민영화한다는 방침을 확정한 바 있으나 사실상 두산중공업의 민영화는 국민의 정부에 이르러서 다시 추진되기 시작하였다.

IMF 경제위기를 계기로 국민의 정부는 1990년대 이후 9년 연속 흑자를 내고 있던 두산중공업을 1998년 7월 완전 민영화 대상기업에 선정하여 민영화를 추진하였다. 국민의 정부가 두산중공업의 정부 지분을 매각하여 민영화를 추진하게 된 배경은 크게 세 가지를 들 수 있다. 무엇보다 민영화를 통해 경제위기 극복을 위한 정부재정 확보가 가장 큰 이유라 할 수 있다. 이는 국민의 정부 시절 추진된 대부분의 공기업 민영화의 공통점이라 할 수 있다. 둘째, 1980년대를 거쳐 지속적으로 이루어진 산업 합리화조치에도 불구하고 기계산업 전반의 침체는 1990년대에도 지속되어 공기업인 두산중공업의 경영성과가 좋

지 않았다. 따라서 민영화를 통해 개방과 경쟁을 최대한 도입하여 해당 산업과 민간기업의 구조조정을 촉진하고 외국기업의 경영참여 기회를 열어 국제경쟁을 도입, 선진 경영기법과 고도의 기술유입의 기회를 제공함으로써 국내 기계산업 부문의 침체를 극복하겠다는 의도가 있었다. 마지막으로 두산중공업은 제공하는 재화와 관련 민간시장의 특성상 민영화가 비교적 용이하게 추진될 수 있는 기업이었기 때문에 민영화 대상으로 선정된 것이라 할 수 있다. 전체 사업부분 중 발전설비의 비중이 높았던 두산중공업은 사실상 공기업인 한전을 대상으로 공급독점의 형태로 사업을 수행해 왔다. 그런데 발전설비 플랜트 부문은 다른 공기업에 비해 민영화가 어려운 부문이 아니었다. 제공하는 재화의 성격상 이미 다른 기업이 공급을 대신할 수 있는 대체재가 있었고 산업 합리화조치를 통해 발전설비 플랜트의 독점기업 지위를 유지할 수 있도록 구조조정을 수행하였으나 다른 중견 민간기업들도 시장에 진입해 있는 상태였다. 특히 발전설비 중 화력발전설비 수주는 다른 기업들과도 경쟁이 가능하였으므로 두산중공업은 민영화가 가능한 공기업이라 할 수 있었다.

나. 민영화 추진 과정

두산중공업도 민영화 이전 대체적으로 시장성이 높은 기업으로 평가되었다. 두산중공업이 제공하는 발전설비 중 원자력은 국내에서는 대체재가 없는 사적재화였으나 화력설비 등은 중견업체가 일부 존재하였으며 세계시장에서는 일본의 대규모 중공업(미쯔비시, 히다찌 등)과 경쟁관계에 있었다. 두산중공업이 생산하는 발전설비의 수요자는 공기업인 한국전력으로 정부가 주요한 소비자였으며 수익성 측면에서 볼 때 민영화 당시 건설경기 침체 등으로 인해 낮은 편이어서 민영화가 용이한 상태는 아니었다고 판단된다.

1980년 공기업 전환 이후 두산중공업(당시 '한국중공업')은 1984년

부터 1988년까지 전체 수주액은 증가세를 보이고 있었음에도 불구하고 계속 적자를 기록하는 등 경영상태가 악화되고 있었으며 현대중공업의 한국중공업 인수 역시 정부 내 이견과 재벌 간의 이해관계 상충으로 인해 실패하였다. 이에 정부는 한국중공업의 자구적 노력을 통한 기업회생이 어려운 상태에 이르게 되었다는 판단하에 1988년 한국중공업에 대한 민영화 논의를 시작하였다. 상공부는 1988년 8월「한국중공업 경영정상화 추진위원회」를 구성하여 구체적인 민영화 작업에 돌입하였으나, 현대와의 정산문제 및 정부부처 간 이견 등으로 인해 민영화 작업이 1년여 동안 계속 표류하다 1989년 들어서면서 한국중공업에 대한 민영화가 기정 사실화되어 곧 실시될 것으로 보였다. 이 때 경제기획원은 공기업 상태에서도 물량지원을 통해 한국중공업의 경영 정상화가 가능하다는 것과 경쟁입찰을 통한 민영화 시에 재벌기업에 대한 특혜 의혹과 경제력 집중이 생길 수 있다는 이유로 한국중공업의 민영화를 반대하였으나, 정부는 최종적으로 민영화를 추진하는 것으로 결정하였다. 그러나 한국중공업의 민영화 추진에 있어 현대중공업에 대해 입찰자격을 제한할 것인지에 대한 논란이 있었고, 입찰제한을 없앤 상태에서 두 차례 입찰을 실시했으나 현대중공업의 지속적인 정산문제 제기와 까다로운 매각조건으로 인한 삼성의 입찰불참으로 인해 결국 한국중공업에 대한 입찰이 유찰로 끝나게 되었다. 이렇게 되자 정부는 한국중공업을 민영화하기보다 다시 공기업 체제를 유지하면서 경영 정상화를 꾀하는 방향으로 선회하였다.

1988년과 1989년의 민영화 실패 이후 정부는 경제기획원과 상공부를 중심으로 한국중공업을 정상화하려는 노력을 하게 된다. 즉 재벌들 간의 알력으로 인해 민영화 입찰이 유찰되자 정부는 발전설비 일원화 정책을 보다 실질화했던 것이다. 1990년 7월 정부는 한국중공업 경영 정상화, 발전소 건설 기술의 자립, 발전소 건설경비 감소와 공기단축 등을 위해 합리화 기준 대책을 마련했다. 이 조치에 따라 한국중공업은 신규 발전소 건설 때부터 주기기 제작 및 설치공사의 주계약

자로 참여하게 되었으며 보조기기도 원칙적으로는 한국중공업이 공급하게 되었다. 즉, 한전의 발전설비 독점권을 한국중공업에 부여하는 특혜를 줌으로써 안정적인 물량 확보가 가능해짐에 따라 한국중공업은 1991년부터 재무구조가 호전되어 갔으며 1994년에 이르러 누적적자를 해소하였다.

한국중공업의 경영 정상화가 이루어지자 1996년 2월부터 발전설비 일원화 조치를 해제하기로 하고, 1993년 12월에 김영삼 정부는 1995년까지 한국중공업의 민영화를 완료한다는 방침을 확정한 바 있으나 회사보유 부동산을 둘러싼 소송과 당시 주식시장의 극심한 침체로 민영화 방침이 유보된 바 있다.

이후 1997년 말 IMF 경제위기로 인해 한국중공업의 민영화가 국민의 정부에 이르러 급속히 추진되기 시작하였다. 국민의 정부는 1998년 7월 한국중공업을 1차 민영화 대상 공기업으로 지정하고 지분매각 방식에 의한 완전 민영화 방침을 결정하였다. 뒤이어 같은 해 8월 51% 이상 지분매각을 통한 민영화(안)을 확정하고 한국중공업과 유사업종의 업체가 중심이 되는 컨소시엄에만 입찰자격을 부여하는 제한경쟁입찰 방식을 결정하였다. 포스코가 국민주 방식의 민영화를 추진한 반면 한국중공업이 제한경쟁입찰 방식의 민영화를 추진한 것은 외환위기 사태 이후 외국자본의 중요성이 부각된 데다 1996년 이후 한전 발전설비에 대한 한국중공업의 독점공급권을 해체함에 따라 각국 업체들과의 경쟁이 치열해진 환경의 변화가 주요한 원인으로 작용한 것으로 볼 수 있다.

한국중공업의 민영화와 관련하여 1999년 1월 '선 사업구조조정 후 민영화'라는 방침이 추가되면서 발전설비 및 선박용엔진 사업 구조조정(빅딜)으로 현대와 삼성의 선박용 엔진부문이 한국중공업으로 일원화되었고, 이를 계기로 한국중공업의 민영화가 탄력을 받게 되었다. 이후 같은 해 12월 29일 한국중공업 민영화 계획과 일정에 관한 공식적인 입장을 발표하였다. 그 내용을 보면 ① 2000년 4월까지 1차 증시

상장을 통한 기업공개(24%) 완료, ② 2000년 4월 말까지 GE 등 외국 관련기업과의 전략적 제휴(25% 한도) 협상완료, ③ 2000년 상반기 중 국내 지배주주단 선정 경쟁입찰(26% + α) 확정공고, ④ 2001년 상반기 중 2차 지분매각(25%) 확정 공고 등이었다.

동 계획에 따라 한국중공업은 2000년 9월 지분 24%를 공개매각(우리사주 10%, 일반공개 14%)하고 같은 해 10월 증시에 직상장하였으며 미국 웨스팅하우스와 2,500만달러(지분 약 6%) 규모의 전환사채 매각을 통해 전략적 제휴를 확정하였다. 이후 2000년 11월 초 두산컨소시엄과 스페코 컨소시엄이 한국중공업 입찰에 참여함으로써 본격적인 민영화 작업이 진행되었으며 같은 해 12월 12일 가격입찰을 실시하여 두산컨소시엄을 지배주주(51.7%)로 선정하였다. 그리고 2001년 2월 두산컨소시엄이 인수대금 3,057억원을 지불함으로써 한국중공업의 완전 민영화가 완료되고 같은 해 3월 두산중공업으로 사명이 변경되었다. 한국중공업의 민영화 추진일정은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅳ-13〉 두산중공업 민영화 추진일지

일자	내용
1999년 7월 3일	▪ 정부의 민영화 방안 발표
1999년 1월	▪ 정부의 민영화 방침(선 사업구조조정 후 민영화) 발표
2000년 9월	▪ 주식(24%) 공모(우시사주 10%, 일반공개 14%)
2000년 10월	▪ 증권거래소 상장 및 전환사채 매각(6%)
2000년 12월	▪ 두산컨소시엄 지배주주로로 선정
2001년 2월	▪ 두산그룹으로 최대주주 변경
2001년 3월	▪ 두산중공업으로 사명 변경

자료: 남일총 외(2003), 『공기업 및 민영화 이후의 소유지배구조에 관한 연구』, p.18.

두산중공업은 민영화 이후로 (주)두산이 최대주주로 2002년 말 현재 38.2%의 지분을 보유하고 있고 이에 따라 두산그룹으로 편입되었

다. 이는 한전 및 산업은행이 보유하고 있던 주식의 일괄매각을 통한 결과이다. 민영화 이후 두산중공업 지분구조상 특징을 살펴보면 두산중공업은 재벌인 두산그룹의 계열사로서 집중된 소유구조를 보이고 있으며 외국인 지분율이 상당히 낮아 외국인 투자자들에게 매력적인 투자대상이 아니었음을 알 수 있다[41]. 한국중공업의 소유자별 지분율 변화 추이는 아래 표와 같다.

〈표 Ⅳ-21〉 두산중공업의 소유자별 지분율 변화 추이

(단위: %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003
정부	0.00	0.00	0.00	0.00	2.88
정부관리기관	40.50	29.00	0.00	0.00	33.28
금융기관	59.50	47.43	36.04	32.73	32.13
증권회사	0.00	0.00	0.65	0.14	0.29
보험회사	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
기타법인	0.00	6.34	50.26	55.26	19.17
외국인	0.00	0.00	0.57	0.63	1.95
개인	0.00	17.23	12.48	11.23	10.18
총계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 한국중공업 사업보고서(1999~2003), 전자공시시스템
(DART : http://dart.fss.or.kr/)

다. 민영화 성과

1) 재무구조적 측면

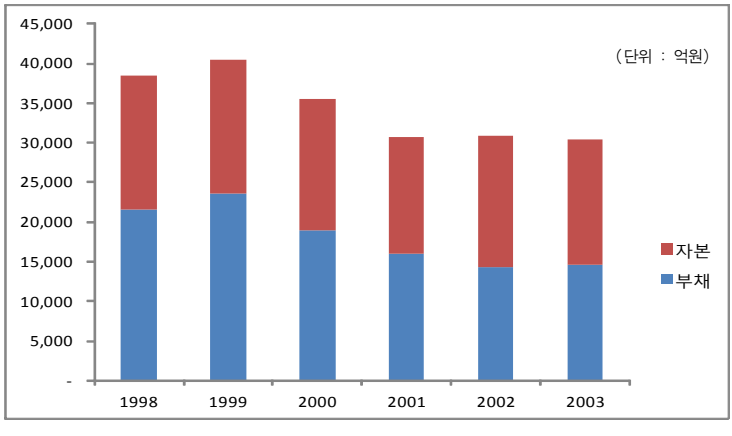
민영화가 완료된 2001년을 기점으로 전후 3년간의 두산중공업의 재무구조를 살펴보면(〈그림 Ⅳ-12〉), 총자산은 1998년 3.8조원, 2001년 3.1조원, 2003년 3.0조원으로 민영화 추진과정에서 지속적으로 감소되

41) 남일총 외(2003). p.27.

었다[42]. 부채와 자본의 구성을 구분하여 살펴보면, 부채의 경우 1998년 2.2조원, 2001년 1.6조원, 2003년 1.5조원으로 꾸준히 감소하였고, 자본의 경우 1998년 1.7조원, 2001년 1.5조원, 2003년 1.6조원으로 감소추세를 보이고 있다. 총자산 중 부채와 자본의 구성비를 살펴보면, 1998년 부채 56.1%, 자본 43.9%, 2001년 부채 52.1%, 자본 47.9%, 2003년 부채 47.9%, 자본 52.1%로 민영화 이후 부채와 자본의 구성비가 지속적으로 개선되었음을 확인할 수 있다.

또한 두산중공업의 민영화 이전(1998~2000년)[43]과 이후(2001~2003년)의 평균 증감률을 살펴보면, 총자산은 민영화 이전 -3.4%이고 이후는 -5.0%이며 부채는 민영화 이전 -5.2%이고 이후는 -8.1%이다. 자본의 경우는 민영화 이전 -0.7%이고 이후는 -1.2%를 보여 전반적으로 민영화 이후 기업의 규모가 지속적으로 축소되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-13] 두산중공업의 부채 · 자본 구성 현황(1998~2003)



42) 2003년 이후의 추세도 살펴보면 해석이 달라지는데 총자산의 경우 2003년이 저점으로 2004년 이후로는 지속적인 증가추세를 보임.

43) 두산중공업의 민영화가 2001년 2월 완료된 것을 감안하여 민영화 이전 시기를 2000년까지로 정함.

두산중공업의 손익관련 영업지표를 살펴보면, 매출은 1998년 2조 3,700억원, 2001년 2조 4,684억원, 2003년 2조 677억원을 기록하였으며, 당기순이익은 1998년 768억원, 2001년 251억원, 2003년에는 272억원 흑자를 기록하였다.

〈표 Ⅳ-22〉 두산중공업의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
정부지분	-	-	-	-	-	-
출자	-	-	-	-	-	-
보조	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-
자산	38,456	40,537	35,595	30,793	30,943	30,369
부채	21,555	23,584	18,923	16,051	14,342	14,550
자본	16,901	16,953	16,672	14,742	16,602	15,819
매출	23,700	22,108	24,091	24,684	27,716	20,677
비용	22,932	21,844	24,340	24,433	26,943	20,405
당기순이익	768	265	-249	251	773	272

자료: 박기백 · 박상원(2010), 『민영화 지표 연구』, p.43

민영화 이후 두산중공업은 회복되는 건설경기와 해외진출의 확대를 통해 활로를 찾게 됨에 따라 경영성과가 개선되었다. 두산중공업의 주요 사업부문은 발전설비, 산업설비[44], 주단조사업[45] 및 건설사업으로 구성되어 있다. 그 중 발전설비사업은 매출액의 절반 이상을 차지하는 주요 사업부문으로 원자력, 화력, 수력발전용 설비일괄을 생산하고 공급한다. 발전설비사업은 세계 건설투자 경기가 호전되면서 지속적으로 증가할 수 있는 호기를 맞고 있어 민영화 이후 두산중공

44) 산업설비사업은 해수담수화플랜트, 화공플랜트, 크레인, 환경플랜트 등 산업용 설비를 제작하는 것임.

45) 주단조사업은 발전설비나 플랜트에 사용되는 대형 주단조 부품을 생산하는 것임.

업의 경영성과에 긍정적인 영향을 끼쳤다. 특히 두산중공업으로 민영화된 이후 한전의 발전설비 수요에만 의존하던 기업전략을 바꾸어 해외에 적극적으로 진출하여 전체 발전설비 계약 중 수출의 비중을 지속적으로 확대시켜 세계 건설경기의 호전이 두산중공업의 경영성과에 유리하게 작용한 것으로 분석할 수 있다.

2) 주요 경영지표적 측면

두산중공업으로 민영화가 이루어진 2001년에서 2003년까지 플랜트 관련 경기가 매우 좋지 않은 시기여서 두산중공업의 탄생은 대규모 인력감축[46]이라는 구조조정과 함께 이루어졌다. 따라서 경영지표의 변화는 인력감축에 따른 제조비용의 감소와 수익성의 호전이라는 지표로 나타나게 되고 과연 이것이 민영화의 효과라고 보기에는 논란의 여지가 있다. 물론 민영화가 이루어졌으므로 대규모의 인력조정이 가능했던 점은 사실이고 이윤추구를 목적으로 하는 민간기업으로서는 구조조정을 통해 조직을 슬림화하고 이윤을 극대화하는 것이 당연하다. 그러나 민영화가 과연 인력조정을 통해 단순히 정태적으로 비용요인의 가장 큰 요소인 인건비를 줄이는 노력으로만 나타난다면 민영화의 효과는 사회 전체적으로는 제한된 것이다.

그러나 민영화를 통한 소유지배구조의 변화가 초단기적으로 발생하는 비용삭감 외에 기업의 다각화 노력이나 시장 개척 등의 부가가치를 창출하는 동태적인 노력을 배가시키고 이로 인해 기업의 수익성이나 성장성이 중장기적으로 호전된다면 분명 민영화는 기업의 경영

46) 두산중공업은 민영화 직후 2001년 바로 1,200명의 인원감축을 통해 비용을 최소화하여 기업이윤을 창출하려 시도함. 2001년 이후에도 건설 및 발전설비 관련 경기가 호전되지 않고 기업의 경영성과가 개선되지 않자 2003년 말에 1,345명의 대규모 인원을 감축하여 한국중공업 인수 시 7,556명이었던 임직원을 두 차례의 대규모 인원감축을 통해 4,744명까지 37.2% 감축함.

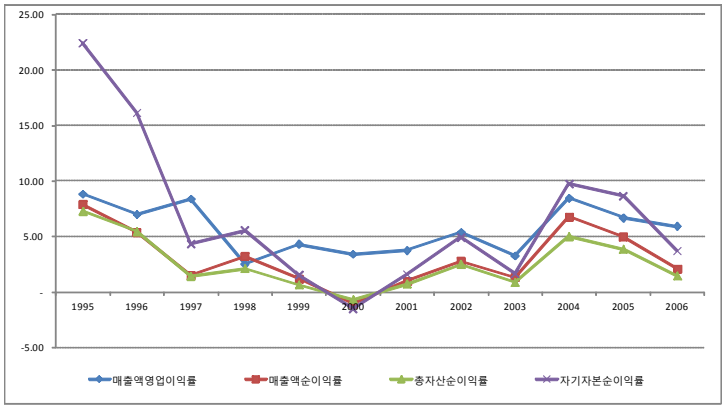
성과에 긍정적인 효과를 미치고 있다고 분석할 수 있다.

본 연구에서는 두산중공업의 민영화 전후의 성과를 수익성, 안정성 및 성장성 · 활동성 관련지표를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

① 수익성 지표

우선 수익성과 관련된 여러 개의 지표들은 시계열적으로 거의 유사한 형태로 변화하는 것을 확인할 수 있다. 민영화 전의 시기인 1995~2000년의 시기 동안에는 대체적으로 지표들이 점점 악화되었다가 2001~2002년에는 다소 개선되었고 2003년 다시 저점으로 향한 뒤 그 이후 호전되고 있다.

[그림 Ⅳ-14] 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이



민영화 전인 1995~2000년의 수익성 지표의 평균치에 비해 2001년 이후 수익성 지표의 평균치는 모두 감소하고 있다. 예를 들어 매출액 대비 영업이익률의 경우 5.76%에서 5.59%로 다소 감소하였고, 자기자본 대비 순이익률은 83.10%에서 5.06%로 크게 감소하였다. 만약 2001년의 어려운 시기를 제외한 2002~2006년의 수익성 지표의 평균

치만 살펴보면 매출액 대비 영업이익률은 5.96%이고, 자기자본 대비 순이익률은 5.75%를 기록하고 있어 2001년을 제외한 경우에도 민영화 이후 수익성 지표가 여전히 감소하고 있다. 이와 같은 수익성의 감소는 2001~2003년 사이 플랜트 관련 경기 악화로 인한 낮은 성과로 인한 것이고 2004년 이후로는 다소 개선되는 모습을 보이고 있다.

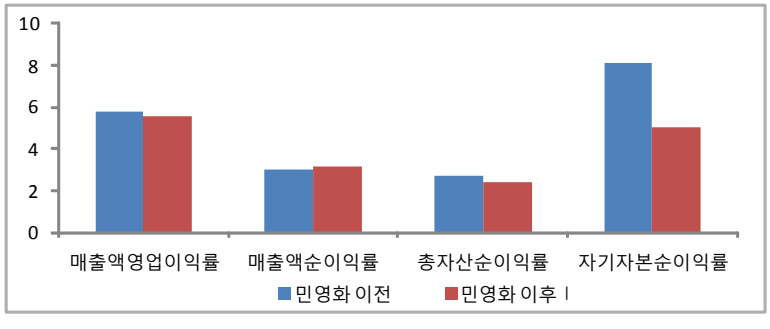
〈표 Ⅳ-23〉 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화

(단위: %)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
매출액영업이익률	5.76	5.59	5.96
매출액순이익률	3.03	3.17	3.60
총자산순이익률	2.72	2.42	2.76
자기자본순이익률	8.10	5.06	5.75

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-15] 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화



국내 동종업계인 기타기계 및 장비제조업[47]과 수익성 지표를 시계열적으로 비교한 결과를 살펴보면, 우선 시계열상의 변화는 두산중공업과 기타기계 및 장비제조업이 유사한 추세를 보이고 있다.

47) 두산중공업은 표준산업분류의 중분류에 따를 경우 기타기계 및 장비제조업에 속한다.

1996~2000년 사이에는 전반적으로 수익성 지표가 하락하는 모습을 보이나 2000년 이후 두산중공업과 기타기계 및 장비제조업 모두 다소 반등하는 추세를 보이고 있다. 수익성 지표의 수준을 비교해 보면, 동종산업계의 수익성 지표가 2000년 이후 두산중공업보다 약간 상회하는 수준으로 나타났다. 기타기계 및 장비제조업의 수익성 지표는 1996~2000년 사이 두산중공업에 비해 다소 저조한 편이며 특히 1999년과 2000년 사이의 모든 수익성 지표가 두산중공업에 비해 대폭 하락한 모습을 보였으나 2000년 이후 크게 상승하여 두산중공업보다 다소 높은 수준을 유지하였다.

〈표 Ⅳ-24〉 두산중공업 및 기타기계 및 장비제조업의 수익성 지표 비교

(단위: %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[두산중공업]										
매출액영업이익률	7.01	8.39	2.54	4.32	3.43	3.77	5.41	3.28	8.46	6.70
매출액순이익률	5.38	1.51	3.24	1.20	-1.03	1.02	2.79	1.32	6.78	4.99
총자산순이익률	5.46	1.45	2.12	0.67	-0.65	0.76	2.51	0.89	5.03	3.88
자기자본순이익률	16.14	4.36	5.56	1.56	-1.48	1.60	4.93	1.68	9.76	8.65
[기타기계 및 장비제조업]										
매출액영업이익률	9.68	10.79	4.25	3.12	0.52	5.51	5.85	5.95	6.85	6.25
매출액순이익률	1.19	1.16	1.04	-50.99	-58.82	2.39	3.61	3.88	5.64	5.3
총자산순이익률	0.77	0.71	0.55	-26.66	-45.66	2.23	3.35	3.53	5.72	5.49
자기자본순이익률	2.58	2.66	2.01	-136.98	0	5.1	6.79	7.4	11.37	11.1

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

민영화 전후 시기별로 두산중공업과 기타기계 및 장비제조업의 수익성 지표 평균변화를 비교해 보면, 두산중공업의 매출액순이익률을 제외한 모든 수익성 지표가 민영화 이전보다 민영화 이후 저조한 성과를 보이는 반면 동종업계는 매출액영업이익률을 제외한 모든 수익성 지표가 민영화 이전의 감소 추세에서 민영화 이후 증가하는 모습을 변화하는 등 실적이 크게 개선된 것을 확인할 수 있다. 특히 민영화 이후 수익성 지표의 평균을 살펴보면, 매출액 영업이익률을 제외한 다른 수익성 지표 모두 동종업계 평균이 두산중공업보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-25〉 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)

(단위: %)

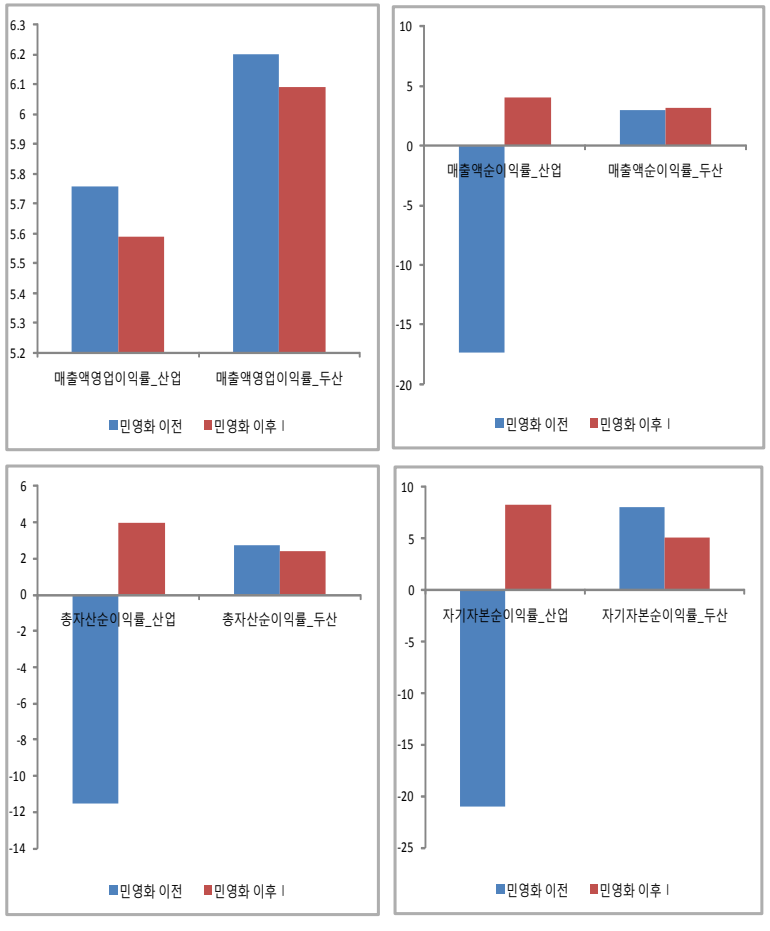
구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
[두산중공업]			
매출액영업이익률	5.76	5.59	5.96
매출액순이익률	3.03	3.17	3.60
총자산순이익률	2.72	2.42	2.76
자기자본순이익률	8.10	5.06	5.75
[기타기계 및 장비제조업]			
매출액영업이익률	6.20	6.09	6.21
매출액순이익률	-17.37	4.09	4.43
총자산순이익률	-11.50	4.00	4.35
자기자본순이익률	-20.97	8.30	8.94

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

두산중공업과 동종업계의 수익성 지표를 시계열적 변화와 민영화 전후의 평균변화를 통해 살펴본 결과, 수익성 측면에서 두산중공업이 동종업계인 기타기계 및 장비제조업에 비해 다소 저조한 것을 확인할

수 있다.

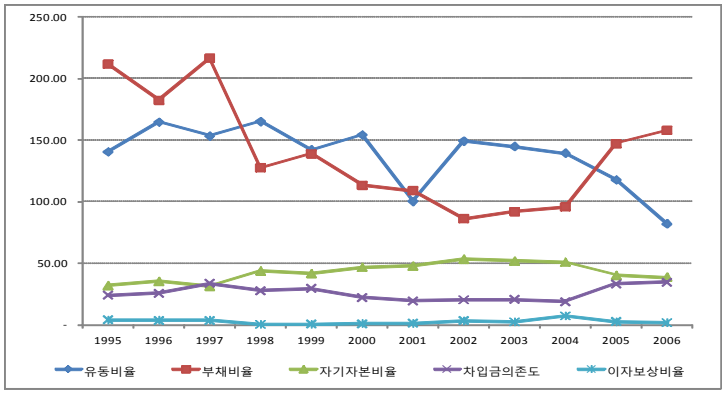
[그림 Ⅳ-16] 두산중공업 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)



② 안정성 지표 추이

두산중공업의 경우, 기업운영의 안정성을 나타내는 지표인 유동비율, 부채비율, 자기자본비율, 차입금의존도, 이자보상비율이 민영화가 완료된 2001년 이후 개선된 것으로 나타난다. 특히 안정성 지표 중 부채비율의 경우, 자기자본비율, 차입금의존도, 이자보상비율보다 크게 개선된 것을 확인할 수 있다. 두산중공업은 민영화 이후 안정성 지표가 지속적으로 개선되다가 2005~2006년에는 민영화 직후에 비해 안정성이 다소 약화되는 모습을 보인다. 안정성 지표의 대표인 부채비율과 차입금의존도의 경우 민영화 이후의 2001년 이후 하락하다가 2005~2006년에는 오히려 다소 높아졌다. 안정성과 관련된 모든 지표는 대부분 동일한 방향으로 호전되는 것으로 나타나고 있는데 부채비율과 차입금 의존도는 지속적으로 감소하는 대신, 자기자본비율은 완만하게 상승하고 있다.

[그림 Ⅳ-17] 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이



안정성 지표의 평균변화를 살펴보면, 민영화 이전과 이후의 개선효과를 보다 명확히 확인할 수 있다. 부채비율은 민영화 이전인 1995~

2000년 사이에 평균적으로 165.10% 수준이었으나 민영화된 이후인 2001~2006년 사이에는 평균 144.72% 수준으로 민영화 이전 대비 20.38%p 하락한 것을 확인할 수 있다. 차입금의존도도 민영화 이전 27.31%에서 민영화 이후 24.72%로 2.59%p 감소하여 두산중공업의 안정성이 민영화 이후 개선된 것으로 보인다. 이자보상비율도 민영화 이전보다 민영화 이후가 개선된 것을 확인할 수 있는데, 민영화 이전 2.33배에서 민영화 이후 3.32배로 약 1.4배 정도 개선되었다. 유동비율은 다른 안정성 지표와 달리 민영화 이후 다소 저조한 모습을 보이는데 민영화 이전 153.41%에서 민영화 이후 122.33%로 하락하였다.

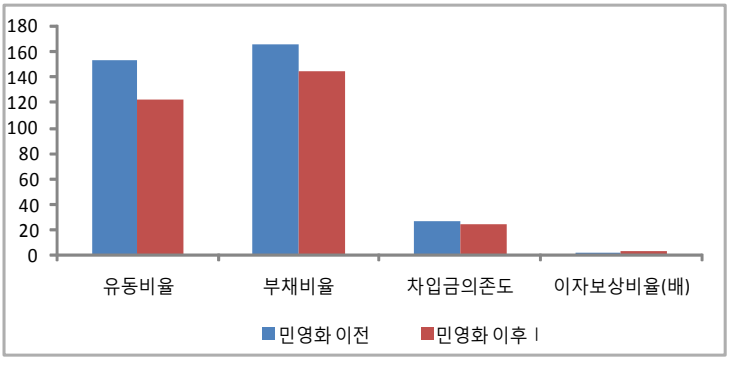
〈표 Ⅳ-26〉 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
유동비율	153.41	122.33	126.71
부채비율	165.10	144.72	115.89
차입금의존도	27.31	24.72	25.71
이자보상비율	2.33	3.32	3.68

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-18] 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화



동종업계인 기타기계 및 장비제조업과 안정성 지표의 변화 추이를 비교해 보면, 시계열적으로 두산중공업과 동종업계가 비슷한 양상을 보이나 전반적으로 두산중공업의 안정성 지표가 동종업계보다 다소 우위인 것으로 나타났다. 안정성 지표별로 살펴보면, 두산중공업의 부채비율과 차입금의존도는 지속적으로 하향하는 모습을 보이는 반면 동종업계인 기타기계 및 장비제조업은 1999년, 2000년에 크게 악화되었다 개선되는 모습을 보이고 있다. 유동비율과 이자보상비율의 경우도 두산중공업과 동종업계 간 비슷한 양상을 보여주고 있으며 전반적으로 두산중공업의 성과가 동종업계보다 나은 수준임을 확인할 수 있다. 다만, 2005년 이후에는 두산중공업의 안정성 지표가 동종업계보다 낮은 수준으로 하향하는 모습을 보인다.

〈표 Ⅳ-27〉 두산중공업 및 기타기계 및 장비제조업의 안정성 지표 비교

(단위: %, 배)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[두산중공업]										
유동비율	164.77	153.41	165.20	142.07	154.43	100.40	149.33	144.83	139.47	117.77
부채비율	182.33	216.46	127.54	139.11	113.50	108.88	86.39	91.97	95.81	147.40
차입금 의존도	25.76	33.87	27.97	29.74	22.39	19.78	20.53	20.78	18.90	33.50
이자보상 비율	3.68	3.84	0.56	0.76	0.92	1.53	3.50	2.65	7.47	2.75
[기타기계 및 장비제조업]										
유동비율	125.96	114.75	105.41	147.2	112.87	133.07	139	144.3	143.2	127.19
부채비율	237.06	313.66	239.32	1,891.71	0	118.24	93.75	106.31	97.77	108.72
차입금 의존도	47.94	56.38	53.71	70.41	127.7	26.89	20.97	21.48	19.22	22.59
이자보상 비율	1.31	1.18	0.29	0.23	0.04	1.62	3	3.47	6.19	4.53

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

두산중공업과 기타기계 및 장비제조업이 안정성 지표에서 비슷한 추이를 보이고 시계열적으로 두산중공업이 동종업계보다 다소 우수함을 확인할 수 있는데 민영화 전후의 평균비교에서는 동종업계의 개선성과가 두산중공업보다 큰 것으로 보인다. 민영화 이전(1995~2000년)에는 두산중공업의 안정성 지표 평균이 동종업계 평균보다 우수한 수준이었으나 민영화 이후(2001~2006년)에는 동종업계 평균이 두산중공업 평균보다 우수하며 변화폭도 큰 것으로 나타났다. 예를 들어 부채비율의 경우, 두산중공업은 민영화 이전 평균 153.41%에서 민영화 이후 평균 122.33%로 31.08%p 감소한 반면 동종업계인 기타기계 및 장비제조업은 민영화 이전 평균 485.43%에서 민영화 이후 평균 108.01%로 377.42%p 감소하여 감소폭이 두산중공업보다 약 12배 정도 우월한 것으로 나타났다. 이자보상비율의 경우도 두산중공업은 민

〈표 Ⅳ-28〉 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)

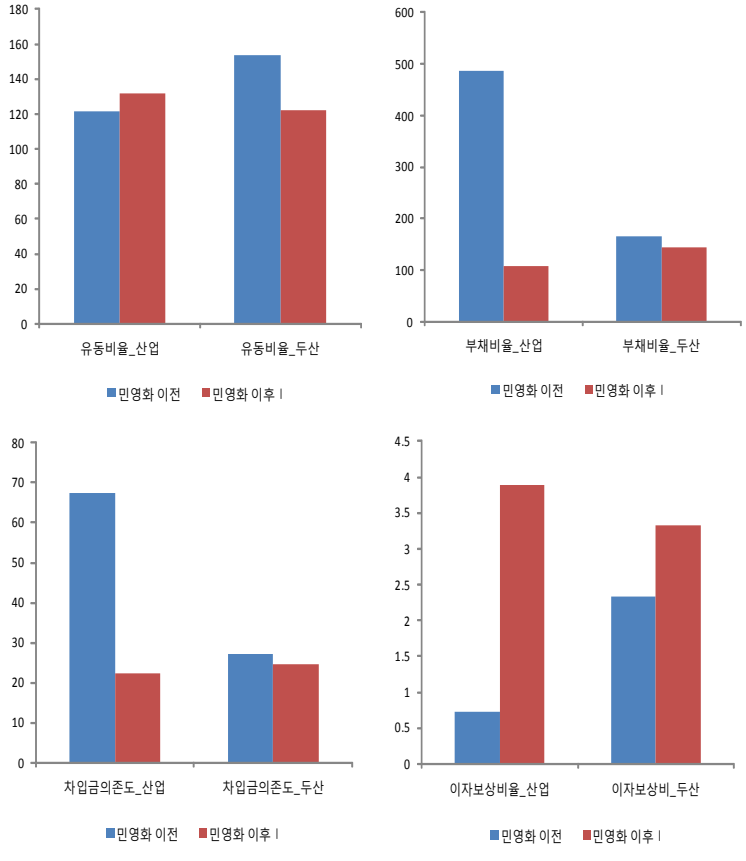
(단위: %)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
[두산중공업]			
유동비율	153.41	122.33	126.71
부채비율	165.10	144.72	115.89
차입금의존도	27.31	24.72	25.71
이자보상비율	2.33	3.32	3.68
[기타기계 및 장비제조업]			
유동비율	121.59	132.00	131.79
부채비율	485.43	108.01	105.96
차입금의존도	67.43	22.26	21.34
이자보상비율	0.73	3.89	4.35

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

영화 이전 평균 2.33배에서 민영화 이후 평균 3.21배로 개선된 반면 동종업계는 민영화 이전에는 두산중공업보다 낮은 평균 0.73배에서 민영화 이후 평균 3.89배로 증가하여 개선 폭이 두산중공업을 상회하고 있다. 따라서 두산중공업이 동종업계보다 안정성 측면에서 민영화 이후 신속한 개선이 있었다고 보기 어렵다.

[그림 Ⅳ-19] 두산중공업 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)

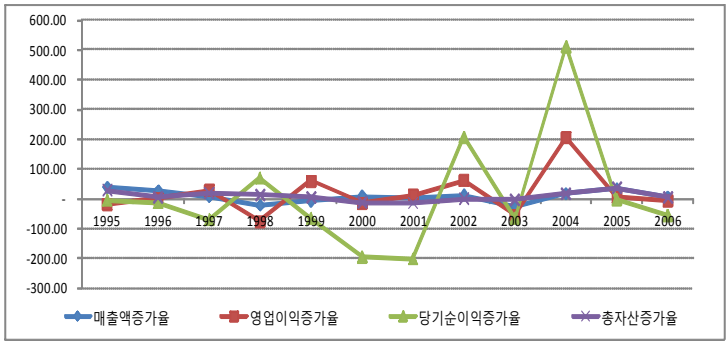


③ 성장성 · 활동성 지표 추이

두산중공업의 성장성 및 활동성 지표는 매출액 증가율과 총자산 증가율을 제외하고 대체적으로 1995~2006년 사이 등락을 반복하고 있으며 등락 폭 또한 큰 편이다. 예를 들어, 당기순이익 증가율은 건설경기가 좋았던 1998년까지 상승하다 민영화 이전인 2000년까지 크게 하락한다. 2001년 최저점을 이룬 후 2002년부터 전반적으로 회복된 모습이나 2003년 다시 하락하였다 2004년 크게 향상되는 등 등락을 반복하고 있다.

두산중공업의 영업이익 증가율과 당기순이익 증가율이 민영화 이후(2001년 이후) 큰 폭으로 증가한 것은 두 차례에 걸친 인원감축을 통해 인건비를 절약한 데 힘입은 것으로 보인다. 반면 매출액 증가율이 민영화 이후 다소 증가한 것은 경기호전에 힘입은 바 크지만 인원삭감과는 관계가 없으므로 민영화 이후의 긍정적인 측면으로 볼 수 있다.

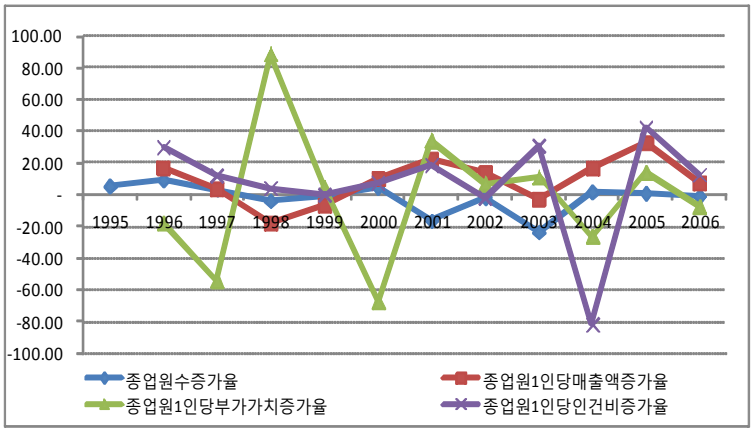
[그림 Ⅳ-20] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1)



종업원 관련 재무지표 역시 1995년에서 2006년 사이 대체적으로 등

락이 심한 편인데 이는 2001년과 2003년에 이루어진 인원감축의 영향을 받은 것으로 보인다. 우선 종업원 수는 민영화 이전에 비해 현저하게 감소하였으며 증가율 또한 민영화 이전에 비해 감소한 것을 확인할 수 있다. 그리고 대규모 인력감축이 있던 2001년과 2003년에 종업원 1인당 매출액 증가율과 부가가치 증가율은 크게 증가한 반면 종업원 1인당 인건비 증가율은 크게 향상한 것으로 나타났다. 특히 다른 지표에 비해 종업원 1인당 부가가치 증가율의 변화는 종업원 대비 매출액이나 인건비 증가율에 비해 매우 큰 변동폭을 보이고 있다.

[그림 Ⅳ-21] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2)



민영화를 전후하여 성장성 및 활동성 지표의 평균 변화 추이를 살펴보면, 매출액 증가율과 총자산 증가율은 민영화 이후(2001년 이후) 다소 감소되었으나 이외 성장성 및 활동성 지표는 민영화 이후 대폭 개선된 것으로 나타났다. 특히 영업이익 증가율과 당기순이익 증가율은 민영화 이전(1995~2000년)에 평균적으로 음(-)의 증가율을 보였으나 민영화 이후 양(+)의 증가율로 전환되었다.

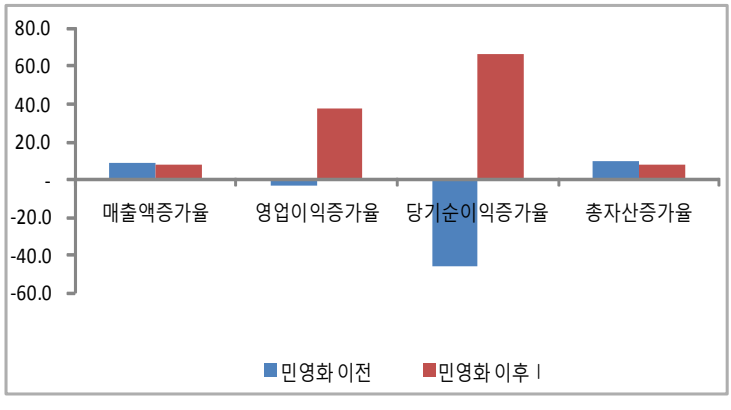
〈표 Ⅳ-29〉 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화

(단위: %)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
매출액증가율	9.22	8.14	9.28
영업이익증가율	-3.18	37.62	42.62
당기순이익증가율	-46.17	66.31	119.75
총자산증가율	10.17	7.55	11.75
자산회전율	0.79	0.76	0.76
종업원수 증가율	2.95	-6.60	-4.66
종업원 1인당 매출액증가율	1.24	15.20	13.75
종업원 1인당 부가가치증가율	-9.04	5.41	-0.36
종업원 1인당 인건비증가율	10.94	3.58	0.52

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

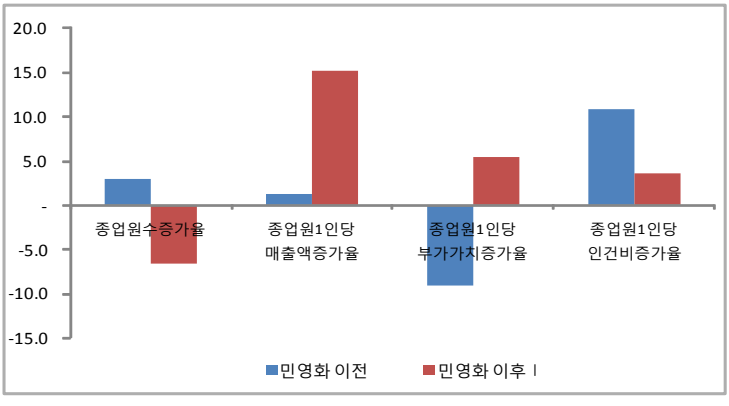
[그림 Ⅳ-22] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)



또한 종업원 관련 재무지표는 2001년과 2003년의 인력감축에 영향으로 민영화 이후의 실적이 민영화 이전보다 크게 향상된 것으로 나

타났다. 예를 들어 종업원 수 증가율은 민영화 이전에는 평균 2.95%이고 민영화 이후에는 평균 -6.60%로 민영화 이전 대비 9.55%p 감소한 것으로 나타났으며 종업원 1인당 부가가치 증가율은 민영화 이전에는 평균 -9.04%이고 민영화 이후에는 평균 5.41%로 민영화 이전 대비 14.45%p 증가한 것으로 나타났다.

[그림 Ⅳ-23] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2)



두산중공업과 동종업계인 기타기계 및 장비제조업의 성장성과 활동성 지표의 시계열적 변화를 살펴보면, 두산중공업과 동종업계 모두 1995년에서 2006년 사이 성장성과 활동성 관련 재무지표가 전반적으로 개선되는 모습을 보이고 있으나 두산중공업의 민영화 이후 성과가 비교그룹인 동종업계에 비해 높다고 단정짓기는 어렵다. 왜냐하면 성장성과 활동성과 관련한 개별 재무지표가 매해 등락을 거듭하고 있고 변화의 정도도 상이하기 때문이다.

〈표 Ⅳ-30〉 두산중공업 및 기타기계 및 장비제조업의 성장성 및 활동성 비교

(단위: %, 배)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[두산중공업]										
매출액 증가율	27.59	7.30	-21.18	-6.72	8.97	2.46	12.28	-25.40	18.76	34.53
영업이익 증가율	1.19	28.46	-76.16	58.90	-13.42	12.58	61.12	-54.79	206.06	6.54
당기순이익 증가율	-13.05	-69.96	69.66	-65.55	-194.11	-200.91	207.84	-64.81	511.68	-0.93
총자산 증가율	6.17	19.10	13.52	5.41	-12.19	-13.49	0.49	-1.85	18.02	36.88
자산회전율	1.01	0.97	0.66	0.56	0.63	0.74	0.90	0.67	0.74	0.78
종업원수 증가율	9.09	3.36	-3.94	-1.02	4.67	-16.33	-1.55	-23.62	1.68	1.14
종업원1인당 매출액증가율	16.95	3.82	-17.95	-6.72	10.09	22.46	14.05	-2.33	16.79	33.02
종업원1인당 부가가치증가율	-17.69	-53.90	88.71	5.09	-67.39	34.24	7.12	11.00	-26.35	14.02
종업원1인당 인건비증가율	29.72	12.56	4.24	0.34	7.85	18.85	-1.65	31.18	-81.69	42.17
[기타기계 및 장비제조업]										
매출액 증가율	24.35	7.58	-0.18	-10.22	-19.84	1.95	8.38	2.13	19.49	18.43
영업이익 증가율	36.04	19.13	-59.05	-31.86	-85.92	-22.25	34.8	-9.69	32.17	4.33
당기순이익 증가율	-32.23	1.69	-4.95	-513.58	0	8.58	116.34	-4.45	57.93	2.75
총자산 증가율	3.25	26.34	16.09	-29.55	-70.08	0.27	2.15	2.76	7.96	22.48
자산회전율	0.65	0.61	0.53	0.52	0.78	0.93	0.93	0.91	1.01	1.03
종업원수 증가율	0.83	-4.85	-8.08	-11.66	-55.92	-8.34	-0.65	-7.99	-0.56	5.6
종업원1인당 매출액증가율	23.32	13.06	8.59	1.64	81.86	11.23	9.08	11	20.16	12.16

〈표 Ⅳ-30〉의 계속

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
종업원 1인당 부가가치증가율	13.7	18.33	30.43	-163.3	0	5.73	6.64	11.37	-30.07	20.52
종업원 1인당 인건비증가율	13.7	7.89	1.81	14.04	-9.01	8.07	2.19	17.21	-72.78	49.26

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

〈표 Ⅳ-31〉 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표
평균변화(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)

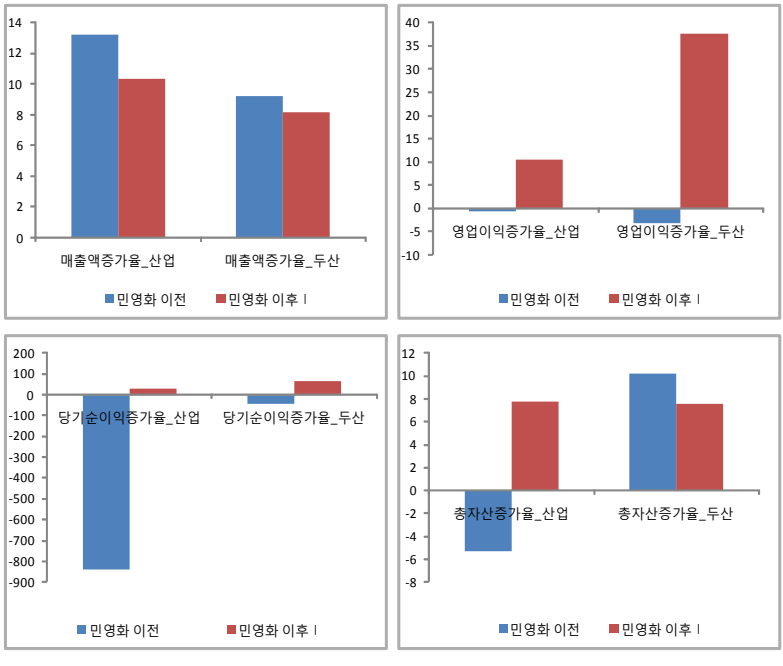
(단위: %)

구분	민영화 이전 (1995~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2006)	민영화 이후Ⅱ (2002~2006)
[두산중공업]			
매출액증가율	9.22	8.14	9.28
영업이익증가율	-3.18	37.62	42.62
당기순이익증가율	-16.59	119.75	119.75
총자산증가율	10.17	7.55	11.75
자산회전율	0.79	0.76	0.76
종업원수증가율	2.60	-6.60	-4.66
종업원1인당 매출액증가율	1.24	15.20	13.75
종업원1인당 부가가치증가율	-9.04	5.41	-0.36
종업원1인당 인건비증가율	10.94	3.58	0.52
[기타기계 및 장비제조업]			
매출액증가율	13.19	10.36	12.04
영업이익증가율	-0.68	10.45	16.99
당기순이익증가율	-837.47	27.73	31.56
총자산증가율	-5.27	7.71	9.19
자산회전율	0.61	0.97	0.97
종업원수증가율	-12.87	-1.58	-0.23
종업원1인당 매출액증가율	33.61	12.12	12.30
종업원1인당 부가가치증가율	-5.38	3.24	2.74
종업원1인당 인건비증가율	14.65	4.38	3.64

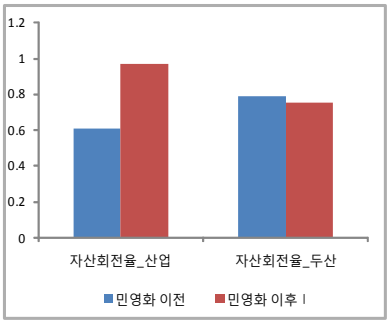
자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

성장성 및 활동성 지표의 평균변화 역시 매출액 증가율, 총자산 증가율, 자산회전율 등 일부 지표를 제외하고 전반적으로 민영화 이후 두산중공업의 평균이 동종업계 평균보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 두산중공업이 민영화 이후 성장성 및 활동성 지표의 평균이 동종업계인 기타기계 및 장비제조업보다 높기는 하나 변화폭은 일부 지표에 있어 동종업계가 더 큰 것으로 나타나고 있어 두산중공업의 민영화 전후의 성과 개선 수준이 동종업계보다 나은 수준이라고 단정짓기는 어렵다. 다만, 종업원 관련 재무지표의 경우, 두산중공업의 두 차례에 걸친 인력감축 노력으로 인해 동종업계보다 민영화 이후의 성과 개선수준이 더 높은 것을 확인할 수 있다.

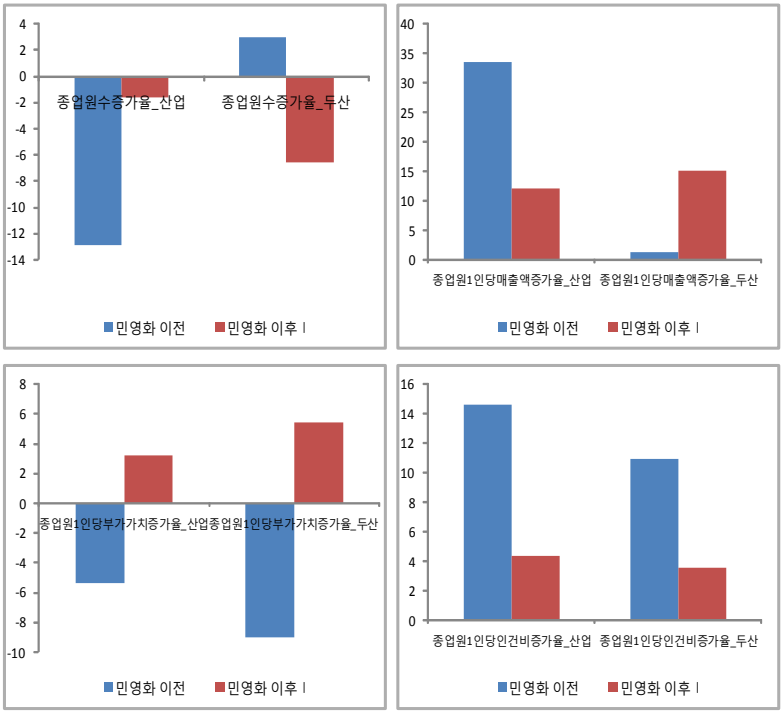
[그림 Ⅳ-24] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)



[그림 Ⅳ-24]의 계속



[그림 Ⅳ-25] 두산중공업 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2)
(두산중공업 vs 기타기계 및 장비제조업)



④ 경영지표 추이 분석결과

우선 민영화 전후의 10여 년간(1995~2006년)에 걸친 두산중공업의 재무제표상의 수익성, 안정성, 성장성 관련 지표의 변화를 분석한 결과를 살펴보면, 수익성은 민영화 이후 오히려 약간 악화되었고 안정성과 성장성은 대체적으로 호전된 것으로 나타났다. 두산중공업의 민영화 전후 각 5년간의 주요 경영지표 값에 대한 T-test[48] 결과에서도 노동생산성, 1인당 매출액 등 성장성과 관련한 경영지표가 유의미하게 증가하였음을 보여주고 있다. 그러나 이와 같은 변화는 대부분 대규모의 인력감축에 따른 제조원가 절감에 따른 것으로 보이며 민영화 이후 매출액 증가율이 호조인 것을 볼 때 건설경기의 호조로 인해 두산중공업의 경영성과가 개선되었음을 확인할 수 있었다.

또한 동종업계인 기타기계 및 장비제조업과의 민영화 전후 성과를 비교해 본 결과, 두산중공업의 민영화 이후 성과가 동종업계에 비해 우수하다고 단정짓기는 어렵다. 수익성 지표의 경우 동종업계가 두산중공업에 비해 민영화 이후의 성과가 우수한 반면 안정성 지표의 경우 전반적으로 두산중공업이 동종업계보다 우수한 수준이나 민영화 전후의 성과비교에서는 동종업계의 개선 폭이 두산중공업보다 큰 것으로 나타났다. 성장성 및 활동성 지표는 두산중공업이 동종업계인 기타기계 및 장비제조업보다 민영화 이후의 평균이 다소 우수하나 개선 폭에 있어서는 동종업계가 두산중공업보다 큰 것으로 나타났다. 이는 발전설비업체인 두산중공업이 처해 있는 시장환경과 동종업계 전체의 시장환경이 상이하고 민영화가 이루어진 2001년 두산중공업의 수주실적이 저조하여 2003년의 경영성과가 극히 저조한 점이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 결론적으로 국내의 동종업계와의 성과비

48) 민영화된 기업의 민영화 전후 기간의 주요 경영지표에 대한 t-test는 귀무가설 'Ho:민영화 이전〉=민영화 이후'에 대한 기각여부를 검증. 이를 기각할 경우 민영화 이후의 값이 민영화 이전의 값보다 유의미하게 크다는 것을 의미하며 95% 신뢰기준에서 기각여부를 판단함.

교에서는 두산중공업의 민영화 이후 성과가 비교그룹에 비해 높지 않은 것으로 나타나고 있다.[49]

〈표 Ⅳ-32〉 두산중공업 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과

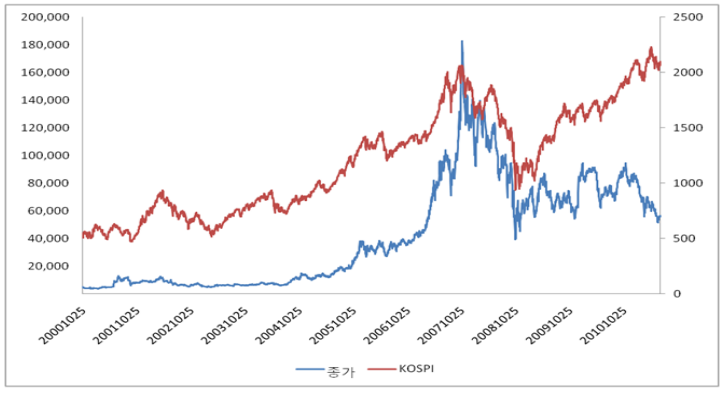
구분		민영화 이전	민영화 이후	T-test 결과
종업원수 증가율	평균 (표준편차)	1.497 (4.982)	-7.735 (11.530)	
자산 증가율	평균 (표준편차)	6.519 (12.347)	7.799 (20.019)	
유형자산 증가율	평균 (표준편차)	38.714 (72.004)	-5.393 (3.711)	
매출액 증가율	평균 (표준편차)	3.034 (18.033)	8.442 (21.311)	
당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-54.608 (97.529)	87.131 (270.263)	
매출액순이익률 (ROS)	평균 (표준편차)	2.041 (2.392)	3.256 (2.326)	
총자산순이익률 (ROA)	평균 (표준편차)	1.729 (2.263)	2.380 (1.559)	
자기자본이익률 (ROE)	평균 (표준편차)	4.766 (6.279)	4.860 (3.275)	
실질 부가가치	평균 (표준편차)	5.20e+09 (1.12e+09)	5.82e+09 (6.18e+08)	
노동생산성	평균 (표준편차)	676145.8 (146610.6)	1096524 (214046.3)	기각
자본생산성	평균 (표준편차)	0.567 (0.293)	0.545 (0.107)	
부가가치 증가율	평균 (표준편차)	0.252 (46.871)	7.150 (14.595)	
1인당 매출액	평균 (표준편차)	3,958,185 (562,919.6)	5,150,256 (945,021.5)	기각
1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	86,224.77 (104,813.1)	179,178.4 (141,870.9)	
자산회전율	평균 (표준편차)	0.743 (0.191)	0.755 (0.097)	

49) 이 부분은 김현숙(2007)과는 차별적인 결과인데 이는 방법론의 차이에 기인한 것으로 보인다.

3) 시장가치적 측면

두산중공업의 민영화 성과를 시장에서의 가치 평가 측면에서 살펴보기 위해 두산중공업 주가와 KOSPI 지수를 비교해 본 결과, 두산중공업의 주식은 주식시장에 상장된 2000년 이후 상대적으로 저평가되었으며 민영화가 완료된 2001년 이후에도 큰 변화가 없다가 2005년부터 주가가 급격히 상승한 것으로 나타났다. 그런데 두산중공업의 주식상장이 2000년에 이루어져 민영화 이전 시기가 1년도 되지 않은 짧은 기간임을 감안할 때 민영화 전후를 구분하여 민영화가 두산중공업의 주가에 유의미한 변화를 가져왔다고 단정짓기는 어렵다.

[그림 Ⅳ-26] KOSPI 지수 대비 두산중공업 주가 변동 추이



한편 두산중공업의 시가총액은 민영화 이후 건설경기가 어려웠던 2002~2003년에는 감소하다가 그 이후 크게 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅳ-33〉 두산중공업의 시가총액 변화 추이

(단위: 억원, %)

구분	두산중공업
2000	3,938.76
2001	9,794.80
증가율	1.49
2002	6,043.60
증가율	-0.38
2003	6,866.78
증가율	0.14
2004	12,295.60
증가율	0.79
2005	39,599.38
증가율	2.22
2006	46,196.65
증가율	0.17
2007.6.22	131,976.05
연평균증가율	0.74

자료: 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a)

두산중공업의 경우, 주식상장이 2000년 이루어져 주가 및 시가총액을 가지고 민영화 전후의 성과를 판단하기 어렵다. 또한 신용등급 변화에 있어서도 2007년 이후부터 국내신용평가사를 통해 등급판정이 이루어져 민영화 전후의 영향을 판단할 수 없다.

4. 통신 부문 - KT(전 한국전기통신공사)

가. 기업 개요 및 민영화 추진배경

한국전기통신공사(이하 'KT')는 1980년대 경제발전에 따른 통신수

요 증가에 부응하고, 전기통신 서비스의 전문화 및 사업의 효율적 경영을 목적으로, 1981년 12월 한국전기통신공사법(1981.3)에 의거, 체신부에서 통신 부문을 분리하여 설립되었다. 1984년 세계 10번째로 전자교환기 TDX-1을 개발하였으며, 통신망 확충과 현대화를 위한 지속적 노력을 통해 1987년 전화 적체를 해소하고 전국 전화 자동화를 달성했다. 1982년 450만회선에 불과하던 전화회선을 1993년 12년 만에 2000만여 회선으로 확대하여 정보화 구축의 바탕을 마련하였다. 1995년에는 한국 최초의 상용 통신 · 방송위성인 무궁화위성 1호를 쏘아 올렸으며, 이어 무궁화위성 2호, 3호 발사에도 성공하며 국내 위성통신 서비스 구축에도 앞장섰다. 1996년에는 PCS 및 CT-2 사업권을 획득하고 한국통신프리텔(주)을 설립, 이동통신 사업을 시작하였다. 2001년 12월에는 창립 20주년을 맞아 KT로 사명을 변경하고, 새로운 CI를 제정하면서 글로벌 기업으로서의 재탄생을 선언, 유무선 통합서비스, e-포털과 같은 사업모델을 확장하였다. 2009년에는 이동통신 사업을 담당하던 한국통신프리텔(KTF)을 합병하여 현재의 통합 KT로 출범하였다. 현재 KT는 기존의 국내 유(무)선 전화 통신 사업뿐 아니라 이동통신 · 위성통신 · 인터넷 서비스업, IT서비스 임대업, 디지털 엔터테인먼트, 비즈 솔루션 등 다양한 부문에서 사업 활동을 하며 통신&네트워크 서비스를 제공하고 있다.

1981년 KT가 설립된 이후 1980년대 후반까지 시내, 시외, 국제전화 사업에서 독점체제로 사업이 이루어져 경영을 개선하려는 노력이 미흡하고 국내 통신사업자의 효율성이 떨어지는 등 여러 문제점이 제기되었다. 이에 정부는 향후 있을 통신시장의 개방에 대비하여 국내통신시장의 경쟁력을 강화하기 위하여 1991년 데이콤을 제2국제사업자로 지정하여 국제전화 분야에서 KT와 경쟁하도록 유도하였다. 그 이후 1996년 데이콤이 시외전화사업에, 1999년에는 하나로통신이 시내전화에 참여하게 되어 한국의 통신시장은 1991년 국제전화에 복수경쟁체제가 도입된 이래 8년 만에 시내, 시외, 국제전화시장 모두 경쟁

체제가 이루어지게 되었다.

또한 1998년 WTO협정에 따라 국내통신시장이 개방되어 KT는 데이콤, 하나로통신 등의 국내 경쟁업체뿐만 아니라 AT&T, BT, NTT 등의 해외 유수 통신업체와도 국내시장에서 경쟁을 하게 되어 이에 대응하기 위한 경쟁력을 확보하고 치열한 시장에서 생존하기 위해 경영 전반에 걸친 개혁을 하지 않으면 안될 상황에 이르렀다. 이에 KT는 한국을 대표하는 통신기업으로서 세계적인 통신기업으로 거듭나고 정부의 규제와 보호가 없는 새로운 경쟁환경에 적응하기 위하여 민영화를 추진할 수밖에 없는 상황이었다. 결론적으로 KT 민영화는 IT 기술 발달과 이에 따른 통신산업정책의 변화, 그리고 세계적인 자유화 바람과 통상압력 등 시장환경의 변화에 맞물려 추진되었다.

나. 민영화 추진 과정

민영화가 추진되기 이전 KT의 특징을 살펴보면, KT는 통신산업의 기술발달로 인해 자연독점적 성격이 소멸되어가고 이미 LG데이콤이나 SK텔레콤과 같은 민간기업이 통신산업에 진입하여 경쟁하던 상태로 민영화가 가능한 상태라 판단되고 있었다. KT가 제공하는 통신서비스의 수요자는 일반 소비자로 수익성이 매우 높은 편이며 기술진보를 통해 신규사업 확장이 가능한 분야였다. 다만 통신산업의 성격상 KT의 민영화와 관련하여 통신네트워크의 공정한 이용이나 관리와 관련한 공공성은 여전히 존재하는 상태였다.

KT 민영화를 위한 주식매각에 대한 시도는 1987년 노태우 정부 시절부터 시작되었다. 민간 주도의 경제발전 정착과 정부와 민간부문간 역할 분담의 재조정이라는 관점에서 공기업의 역할을 전면적으로 재검토하기 위해 1987년 '공기업민영화추진위원회'가 구성되어 KT를 포함한 한전 및 포스코의 민영화 추진계획을 수립하여 정부지분 일부를 매각대상으로 선정되었다. KT를 국민주 방식에 의해 민영화하기

로 한 이후 1990년과 1991년에 각각 25%, 24%의 주식매각을 시도하였으나 매각에 실패하였다. 이는 당시 통신산업 구조개편이나 KT의 궁극적 소유지배구조 및 이를 달성하기 위한 단계별 주식매각에 대한 구체적 계획과 민영화로 인한 경영환경 변화에 대한 정책적 고려 없이 추진한 것에 기인한다. 무엇보다 당시 시행된 국민주방식의 민영화는 두 가지 면에서 한계에 부딪혀 추진에 어려움이 있었다. 우선 우량 공기업의 주식을 저소득층에게 싸게 매각하여 그들의 재산형성을 도와주려고 하였지만 당시 종합주가지수가 1000포인트에서 500포인트까지 떨어지는 최악의 증시침체로 인해 주가가 하락하여 저소득층에게 별다른 도움이 되지 못하였다. 또한 여러 공기업을 동시에 민영화하는 과정에서 주식을 매각한다면 증시 안정을 해칠 수 있다는 우려가 제기되어 1987년부터 시행되었던 KT의 민영화 추진계획은 철회되었다.

김영삼 정부는 1993년 KT의 궁극적 소유지배구조 및 이의 달성을 위한 구체적 주식매각계획과 주가에 결정적인 영향을 미치게 될 통신산업 구조개편 계획 및 향후 도입될 규제제도 등에 대한 구체적인 계획을 여전히 확정하지 않은 상태에서 KT의 지분을 49% 매각하겠다고 발표하고 1993년에 10%의 정부지분을 매각한 것을 시작으로 KT의 정부지분 매각을 점진적으로 추진하였다. 그러나 경제력 집중문제, 주식시장 불안, 노조반발 등 이해관계자 간 갈등으로 주식매각은 지연되었으며 1990년 8.8%의 정부지분을 경쟁입찰방식으로 추가 매각하는 것을 마지막으로 김영삼 정부의 KT 지분 매각은 중단되었다. 실제로 1993~1996년 기간 중 28.8%의 주식이 국내 개인 및 기관투자자와 우리사주 형태로 매각하여 총 2조 7,510억원의 매각수입을 얻는 데 그쳤다.[50]

이렇게 KT 민영화가 답보상태에 머물자 정부는 1997년 공기업 민

50) 남일총(2002), 「KT 민영화의 정책적 함의 및 향후과제」, 『정보통신정책연구』, 제9권 제1호

영화정책을 전면 수정하였는데 KT의 민영화와 관련하여 나온 가장 중요한 조치의 하나는 1997년 도입된 '공기업민영화특별법' 및 이 법의 도입과 동시에 이루어진 '설립법'의 폐지, '정부투자관리기본법'의 예외적용이다. 이 조치로 인해 한국통신은 정부출자기관으로 전환되었으며 민영화와 관련하여 재벌의 경영권 인수 방지를 위한 15% 이내 동일인 지분보유 제한, 민영화 공기업에 대한 상업적 경영체제 도입 등이 추진되었다. 특별법 체제의 도입에도 불구하고 1997년 중에는 추가적인 주식의 매각은 일어나지 않았는데 이는 당시 이미 경제위기가 시작되었고, 따라서 금융시장 상황이 호의적이지 않았기 때문이었다.

경제위기 중 1998년 3월 새로이 시작된 김대중 정부는 1998년 7월 공기업 전반을 대상으로 한 민영화 및 구조조정 대책을 발표하였으며 이 대책에 따라 KT는 단계적 민영화 대상으로 분류되어 주식 매각이 재개되었다. KT는 1998년 12월 23일 한국증권거래소에 상장된 이후 1999년 5월 26일 미국 NYSE에 KT 지분 중 정부 보유지분 6.7%와 신주 7.8%를 해외 DR 방식으로 매각하여 총 24.9억달러의 매각수입을 벌어들였다. 2001년 2월 6일에서 7일에는 KT 지분 14.7%(5,097만주)의 국내 매각을 위한 입찰을 진행하였는데 597만주만이 낙찰, 매각되는 부진한 실적을 거두었으며 정부지분은 71.2%에서 57.9%로 감소되었다. 2001년 4월부터는 '전기통신사업법' 개정을 통해 외국인 지분한도를 33%에서 49%까지로 완화하는 대신 외국인이 대주주가 될 수 없도록 하였다.

이처럼 예상보다 저조한 낙찰 결과로 인해 정부는 선 해외 매각, 후 매각의 방침을 설정했으며, 이에 따라 2001년 6월 28일에는 미국 NYSE 및 영국 LSE에 정부지분 17.8%(5,550만 2,161주)를 DR로 매각하였다. KT 해외 DR은 국내 원주 주가(2001.6.22일자 종가)에 비해 0.35% 높은 값인 20.20달러에 팔렸으며, 이에 따라 22억 4,229만달러(2조 9,125억원)의 외자가 국내에 들어오게 되었다. 그 결과 KT 지분 중 정부 보유지분은 58.9%에서 40.1%까지 감소되었으며 이후 지속적

인 국내매각, 해외 DR 발행, 해외 전략적 투자자에 대한 신·구주 매각을 통해 KT에 대한 정부지분을 28%까지 낮추었다.

KT 민영화 추진과정에서 추진된 중요한 조치 중 하나는 KT가 민간 PCS 사업자인 한솔엣닷컴을 인수하도록 허용한 것(2000.6)과 이에 따른 보완책으로 2002년 6월까지 완전 민영화하기로 확정한 것이다. 이는 김대중 정부 초기의 KT 민영화 방침을 근본적으로 바꾼 것으로 KT가 완전 민영화 대상이며 구체적인 민영화 시기를 밝혔다는 점에서 의미가 있다. 또한 재벌에 의한 경영권 인수를 차단하여 영미식의 기업지배구조를 갖춘 기업으로 민영화를 추진되게 되었다. 그리고 2002년 5월 9일 공정거래위원회는 KT 정부지분을 매수하는 대기업에 대해 출자총액제한제도의 대상에서 제외하도록 했다.

〈표 Ⅳ-34〉 KT 민영화 추진일지

일자	내용
1997년 7월	▪ 한국통신 민영화 방침 결정
1993~1996년	▪ 공모를 통해 28.8% 매각(정부지분 71.2%)
1998년 7월	▪ KT 단계적 민영화 방침 결정
1998년 12월	▪ 증권거래소 상장
1999년 5월	▪ 1차 해외 DR 발행 12.2% 매각(정부지분 59.0%) ▪ 뉴욕 및 런던증권거래소 상장
2000년 6월	▪ KT 완전 민영화 방침 결정
2001년 2월	▪ 국내매각(1.1% 매각, 정부지분 57.9%)
2001년 6월	▪ 2차 해외 DR 발행(17.8% 매각, 정부지분 40.1%)
2001년 12월	▪ 전략적 투자 매각(11.7%, 정부지분 28.4%)
2002년 5월	▪ 국내매각(28.4%, 정부지분 0%)
2002년 8월	▪ KT 임시주주총회 개최로 민영화 완료

자료: 한국공기업학회(2003.6), 『KT 완전 민영화 성공요인과 향후 정책과제 연구』, 정보통신부 ; 김현숙·민희철·박기백(2007), 『공기업 민영화 성과분석 : 개별기업 관점』, 한국조세연구원

정부는 전략적 투자자와 일반투자자를 대상으로 주식청약을 받았고, 기관투자자는 2%, 일반투자자는 1.83%, 우리사주조합 5.7%, 전략적 투자자 5% 비율로 주식을 배정하였다. 정부가 보유한 KT 주식매각 결과 SK텔레콤이 KT의 최대주주가 되었다. 2002년 5월 22일까지 정부지분 28.36%를 장내매각이 아닌 장외입찰 방식으로 국내기업이나 일반인을 대상으로 전부 매각함으로써 15년에 걸친 KT 민영화를 완료하였다. 〈표 Ⅳ-34〉는 KT 민영화 추진과정을 정리하고 있다.

2002년 5월, KT의 완전 민영화와 관련하여 가장 큰 민영화정책의 효과는 KT의 소유구조가 전면적으로 변화되었다는 점이다. 1993년 이후 진행된 KT 지분의 매각 추이를 살펴보면, 정부보유지분의 매각을 통한 KT의 소유구조가 정부에서 민간으로 완전히 이전되고 있음을 알 수 있다. KT 완전 민영화는 소유권의 민간 이전을 통한 경영효율성을 제고하고 KT에 대한 정부의 규제 근거를 소멸시켜 정부의 규제가 KT 기업의 경영에 대한 규제보다는 통신산업시장 전반에 대한 규제방식으로 전환되는 계기가 되었다. 또한 KT에 대한 경영과 소유

〈표 Ⅳ-35〉 KT의 소유자별 지분율 변화 추이

(단위: %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
정부	71.20	58.99	58.99	40.15	0.00	0.01
정부관리기관	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05
금융기관	0.92	0.28	0.21	0.60	6.64	4.16
증권회사	0.96	0.33	0.16	0.02	0.38	0.26
보험회사	0.37	0.96	0.40	0.56	0.09	0.29
기타법인	8.71	11.22	11.22	10.93	31.63	30.90
외국인	0.03	18.72	19.41	97.20	41.64	45.52
개인	17.81	9.50	9.57	10.54	19.62	18.81
총계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: KT 사업보고서(1998~2003), 전자공시시스템(DART : http://dart.fss.or.kr/)

의 분리를 통해 민간 주주에 의한 자율경영체제를 확립하고 전문경영체제를 도입하게 됨으로써 기업 경쟁력이 크게 향상되는 결과를 가져왔다. 〈표 Ⅳ-35〉는 1993~2002년 사이의 KT 지분매각 추이와 1998~2002년 사이 KT의 소유자별 지분율 변화 추이를 정리하고 있다.

다. 민영화 성과

1) 재무구조적 측면

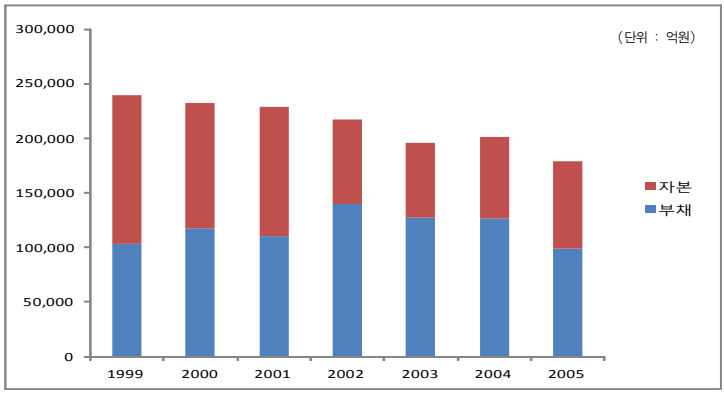
KT 민영화가 완료된 2002년을 기점으로 민영화 전후 각 3년간의 재무구조를 살펴보면[51], 총자산은 1999년 24.0조원, 2002년 21.8조원, 2005년 17.9조원으로 감소하였고, 부채는 1999년 10.3조원에서 민영화가 이루어진 2002년 14.0조원으로 최고로 높아졌다가 이후 감소 추세로 돌아서 2005년 9.9조원까지 감소하는 등 재무구조가 민영화 이후 지속적으로 개선되는 모습을 보이고 있다. 민영화 이전(2000~2001년)과 민영화 이후(2002~2004)의 평균증감률을 비교해 보면, 총자산은 민영화 이전 -4.6%이고 이후는 -7.6%이며, 부채는 민영화 이전 7.2%이고 이후는 -9.4%를 나타내고 있다. 자본의 경우는 민영화 이전 -13.5%이고 이후가 -4.3%로 민영화 이후에 재무상태가 비교적 개선된 모습을 확인할 수 있다.

부채와 자본의 구성 비중 측면에서 살펴보면, 민영화 이전 총자산 중 부채가 차지하는 비중이 평균 50% 미만 수준이었고, 민영화 이후에는 60%를 상회하는 수준으로 민영화 이후 부채 비중이 다소 증가한 것으로 나타났다. 그러나 2003년 이후 총자산 중 부채 비중은 지속적으로 감소 추세에 있으며 2005년에는 55.12%로 민영화가 완료된

51) KT의 민영화가 완료된 시점이 2002년 8월인 점을 감안하여 2002년 실적을 민영화 이전 실적에 포함시키지 않음

2002년의 64.26%에 비해 9.14%p 감소한 것으로 나타나 민영화 이후에 재무구조가 안정화되고 있음을 보여주고 있다.

[그림 Ⅳ-27] KT 부채 · 자본 구성 현황(1999~2005)



KT의 손익 관련 영업지표를 살펴보면, 매출은 1999년 9조 5,956억원, 2002년 11조 7,088억원, 2005년 11조 8,773억원으로 완연한 증가추세에 있으며, 당기순이익은 1999년 3,833억원에서 2002년 1조 9,638억원으로 크게 증가하였다가 2005년 1조 318억원으로 다시 감소하였다. 민영화 전후 시기의 매출액 평균증감률도 민영화 이전에는 20.0%에서 이후에는 1.2%로 크게 감소하였다. 당기순이익 역시 민영화 이전 기간에는 183.6%의 증가율을 보였으나 민영화 이후에는 -36.1%로 감소하는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 매출액 성장 둔화와 당기순이익 감소는 유선전화시장의 정체 및 초고속인터넷 시장의 포화에 기인한 것으로 판단된다. 특히, 초고속인터넷을 제외한 시내 · 시외전화 및 국제전화 사업부문에서의 KT의 시장점유율이 민영화 이후 지속적으로 감소하고 있어 이로 인한 영향이 큰 것으로 보인다. 따라서 KT의 매출 성장 감소를 민영화의 부정적인 효과로 단정짓는 것은 바람직하지 않다.

〈표 Ⅳ-36〉 KT의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
정부지분	80,442	67,417	69,577	22,089	0	0	0
출자	0	0	0	0	0	0	0
보조	-	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-	-
자산	239,533	232,326	228,500	217,611	195,732	201,140	179,365
부채	103,191	118,060	110,572	139,834	127,606	126,675	98,872
자본	136,342	114,266	117,927	77,777	68,126	74,465	80,493
매출	95,956	103,222	115,183	117,088	115,745	118,508	118,773
비용	92,123	93,120	104,311	97,450	107,445	105,953	108,455
당기 순이익	3,833	10,101	10,872	19,638	8,301	12,555	10,318

자료: 박기백 · 박상원(2010), 『민영화 지표 연구』, p.33.

2) 주요 경영지표적 측면

민영화가 완결된 2002년을 기점으로 KT의 경영성과를 살펴보기 위해 수익성, 안정성, 성장성 · 활동성의 측면에서 관련 성과를 살펴보고, 동종업계와의 비교를 통해 민영화 성과를 분석해 보고자 한다.

① 수익성 지표 추이

KT 민영화가 영업성과에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본 순이익률 등 수익성 지표를 살펴보았다. 1996~2006년까지의 수익성 지표의 추세는 유사하며 다소 등락이 있으나 그래프상 전체적으로 우상향하는 모습을 보이고 있어 꾸준히 개선되고 있음을 확인할 수 있다.

매출액영업이익률은 1997년부터 2001년까지의 5년간과 2002년부터 2006년까지 5년간에 눈에 띄는 차이를 보이며 증가한 것을 알 수 있

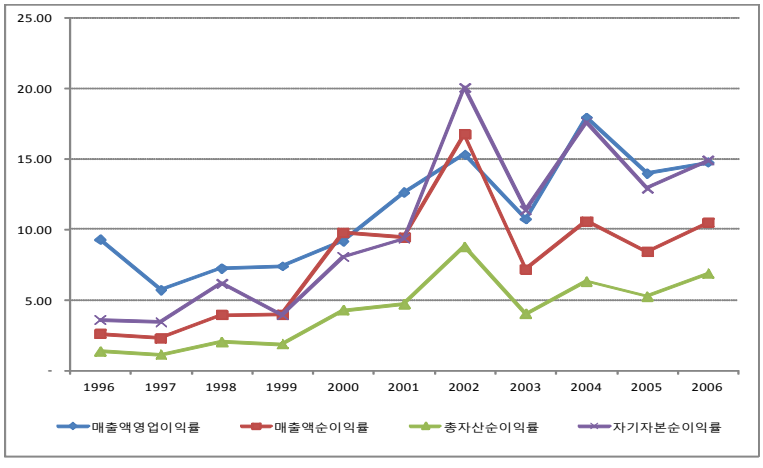
다. 매출액영업이익률은 1997년 5.72%, 1998년 7.25%, 199년 7.40%, 2000년 9.17%, 2001년 12.63%, 2002년 15.32%, 2003년 10.74%, 2004년 17.95%, 2005년 13.98%, 2006년에는 14.76%를 기록하였다. 2001년 매출액영업이익률의 수준이 민영화 이후의 수준과 유사하게 높다는 점에서 민영화의 전망으로 인한 효과가 수익성 개선으로 미리 나타났다고 볼 수도 있으나, 이러한 효과에 대해서 충분한 근거를 가지고 확정적으로 말하기는 곤란하다.

자주 사용되는 다른 지표로서는 총자산순이익률과 자기자본순이익률을 살펴볼 수 있다. 총자산순이익률의 변화 추이 역시 2002년을 기점으로 그 이전에 비해 증가한 것을 보여준다. 1997년부터 2001년까지 기간의 총자산순이익률은 1.14~4.72%을 기록하였으나, 2002년부터 2006년까지의 기간에는 4.02~8.80%로 크게 상승하였다. 자기자본순이익률의 측면에서도 1997년부터 2001년까지 기간에는 3.44~9.36%였으나, 2002년부터 2006년 동안에는 11.38~20.07%로 매우 크게 증가하였다. 모든 지표에서 2002년을 기점으로 한 변화는 이전 기간 동안 해당 지표의 변화 추세를 자연스럽게 연장하여 나타날 수 있는 것이 아니다. 따라서 민영화 완료 시점인 2002년 이후로 KT의 수익성이 종전에 비하여 향상된 것은 분명한 것으로 판단된다. 특히 유무선 대체 및 초고속 인터넷시장의 포화로 인하여 유선통신시장의 규모가 정체되는 상황에서 수익성 지표가 개선된 것은 나름대로 높이 평가할 수 있다.

다만 2003년의 경우 모든 지표에서 그 전후인 2002년 및 2004년에 비하여 낮은 성과를 보여주는데 이것은 2003년에 이루어진 대규모의 명예퇴직 그리고 이로 인한 인건비의 급격한 상승과 관계가 있다. 이로 인해 종업원 수는 2002년 44,012명에서 2003년 37,652명으로 약 6,000명 감소하였으며, 2003년의 퇴직금급여충당금전입액은 1조원 정도로서 명예퇴직 이전 이후 평균수준의 약 5배에 이르렀으며, 2003년 당기순이익 8,300억원을 넘어서는 규모였다. 이로 인하여 퇴직금을 포

함한 인건비는 2002년 2조 8천억원에서 2003년 3조 4천억원으로 급격하게 증가하였다. 그러나 이러한 충격은 대체로 2003년 한해에 머무른 것으로 보이며, 그 이후 수익성 지표의 수준이 다시 회복된 것으로 판단된다.

[그림 Ⅳ-28] KT 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이



민영화가 완료된 2002년을 기점으로 각 5년간의 수익성 지표의 평균을 비교해 보면 민영화 이후 KT의 수익성이 크게 개선된 모습을 확인할 수 있다. 매출액영업이익률 평균은 민영화 이전(1997~2001년) 8.43%에서 민영화 이후(2002~2006년) 14.55%로 6.12%p 증가하였고, 매출액순이익률 평균은 민영화 이전 5.89%에서 민영화 이후 10.68%로 4.79%p 증가하였다. 또한 총자산순이익률은 민영화 이전 평균 2.81%에서 민영화 이후 평균 6.25%로 3.44%p 증가하였고, 자기자본순이익률은 민영화 이전 평균 6.19%에서 민영화 이후 15.38%로 9.18%p 증가하였다.

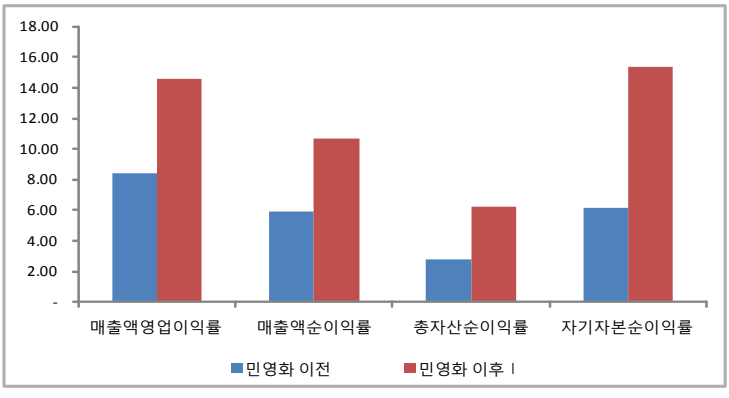
〈표 Ⅳ-37〉 KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화

(단위: %)

구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
매출액영업이익률	8.43	14.55	14.36
매출액순이익률	5.89	10.68	9.16
총자산순이익률	2.81	6.25	5.62
자기자본순이익률	6.19	15.38	14.20

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-29] KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화



그러나 이와 같이 기업 성과의 시계열을 비교하는 데 따르는 잠재적인 문제점은 기업의 수익성 지표가 민영화와는 무관하지만 연도별로 변하는 요인에 의하여 영향을 받을 수 있다는 점이다. 이러한 문제점을 일부라도 감안하여 KT 민영화 성과를 분석하기 위해 동종업계인 통신업[52]과 수익성 지표를 비교하였다.

우선 시계열상의 변화를 비교해 보면, 전반적으로 동종업계인 통신업의 수익성 지표가 KT보다 우위로 나타났다. 민영화 전후를 구분하여 수익성 지표의 변화 추이를 살펴보면, 민영화가 완료된 2002년 이

52) KT는 표준산업분류의 중분류에 따를 경우, 통신업에 속한다.

전까지는 통신업과 KT 모두 우상향하는 모습으로 수익성이 지속적으로 개선되고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 통신업의 수익성 지표는 2002년 이후 계속 하락하여 2002년 이전 수준까지 떨어져 저조한 실적을 보여주고 있다. 반면 KT는 2002년 이후 등락을 반복하고 있으나 민영화 이후의 실적이 민영화 이전 실적보다는 높은 수준으로 개선되고 있다. 예를 들어 매출액영업이익률의 경우 통신업은 2001년 19.99%, 2002년 21.37%로 상승하는 추세였으나 2004년부터 2006년까지 20.45%, 19.23%, 17.30%로 지속적으로 하락하고 있다. 반면 KT의 매출액영업이익률은 민영화가 이루어진 이후 2003년을 제외하고 민영화 이전(2001년 12.63%)보다 높은 수준을 유지하고 있다.

〈표 Ⅳ-38〉 KT 및 통신업의 수익성 지표 비교

(단위: %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
[KT]										
매출액영업이익률	5.72	7.25	7.40	9.17	12.63	15.32	10.74	17.95	13.98	14.76
매출액순이익률	2.29	3.95	3.99	9.79	9.44	16.77	7.17	10.59	8.41	10.48
총자산순이익률	1.14	2.04	1.87	4.28	4.72	8.80	4.02	6.33	5.25	6.87
자기자본순이익률	3.44	6.18	3.93	8.06	9.36	20.07	11.38	17.61	12.92	14.90
[통신업]										
매출액영업이익률	15.8	13.7	6.18	15.14	19.99	21.37	19.77	20.45	19.23	17.3
매출액순이익률	1.86	3.91	6.38	10.94	11.52	16.35	11.44	12.33	12.66	10.79
총자산순이익률	1.52	2.84	4.43	5.56	6.15	9.58	6.95	7.77	8.27	7.5
자기자본순이익률	4.73	8.59	8.98	10.15	11.92	21.65	18.3	19.36	17.99	14.5

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

특히 민영화가 완료된 2002년을 기점으로 전후 5년간 KT와 통신업계의 수익성 지표 평균을 비교하면 2002년 이후 KT의 수익성 개선 성과가 동종업계보다 다소 높은 수준임을 확인할 수 있었다. 수익성 지표별로 민영화 이전 평균 대비 민영화 이후 평균의 증가수준을 비교한 결과 매출액순이익률을 제외한 나머지 3개 지표에서 KT의 증가율이 동종업계보다 높게 나왔다. 매출액영업이익률의 경우, KT는 민영화 이전 평균 8.43%에서 민영화 이후 평균 14.55%로 약 72.6% 향상된 반면 통신업은 민영화 이전 평균 14.16%에서 민영화 이후 평균 19.62%로 약 38.6%가 개선된 것으로 나타났다. 총자산순이익률의 경우, 민영화 이전 평균 대비 민영화 이후 평균의 증가율이 KT는 122.4%이고 통신업은 95.4%로 KT가 27.0%p 더 높은 수준이다. 자기자본순이익률 역시 민영화 이전 대비 민영화 이후 증가율이 KT가 148.5%인 반면 통신업은 107.0%로 KT가 동종업계보다 41.5%p 앞선 것을 확인할 수 있다.

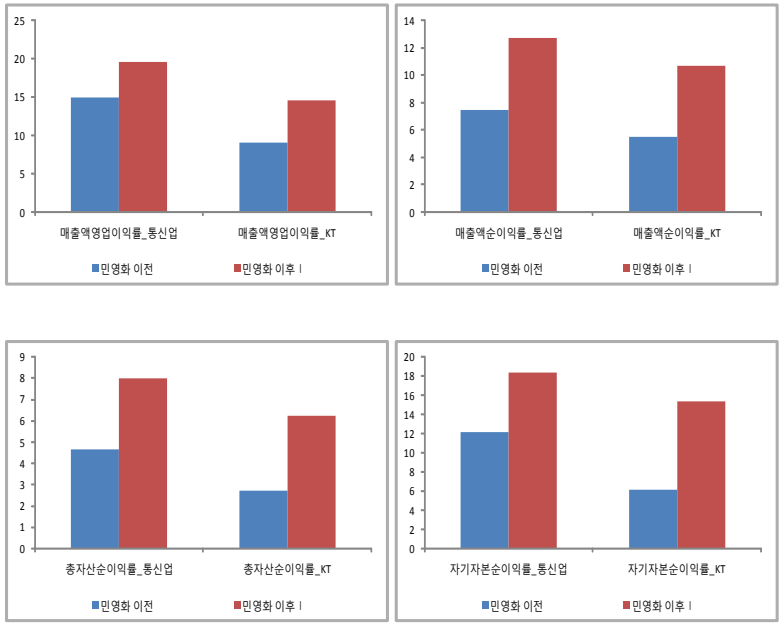
〈표 Ⅳ-39〉 KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화(KT vs 통신업)

(단위: %)

구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
[KT]			
매출액영업이익률	8.43	14.55	14.36
매출액순이익률	5.89	10.68	9.16
총자산순이익률	2.81	6.25	5.62
자기자본순이익률	6.19	15.38	14.20
[통신업]			
매출액영업이익률	14.16	19.62	19.19
매출액순이익률	6.92	12.71	11.81
총자산순이익률	4.10	8.01	7.62
자기자본순이익률	8.87	18.36	17.54

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-30] KT 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(KT vs 통신업)

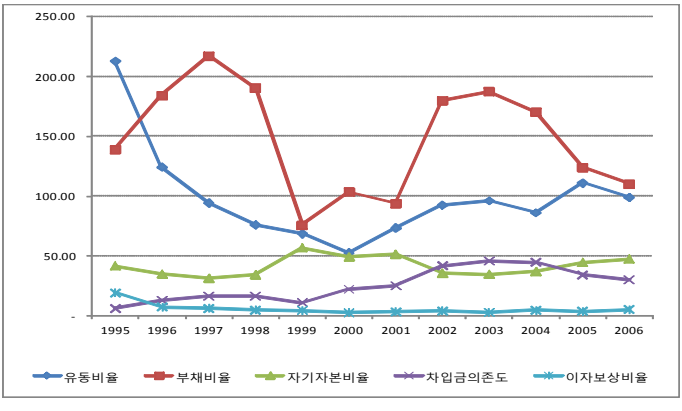


② 안정성 지표 추이

KT의 안정성 지표는 민영화 이후 전반적으로 개선되는 모습을 보이고 있다. 우선 대표적인 안정성 지표인 부채비율의 변화 추이를 살펴보면, 1995년 139.01%이던 것이 1998년 190.15%까지 증가하였다가, 1999년부터 2001년까지 75~100% 내외로 다시 낮아졌으며, 이후 민영화 이후 2002년에 179.76%, 2003년에 187.31%까지 크게 증가하여 KT의 재무 안정성이 악화되는 듯하나, 이후로는 점차 감소하여 2006년에는 110.11%로 민영화 완료 직전의 수준으로 거의 회복한 것을 알 수 있다. 즉, 부채비율은 민영화 완료 시점에서 매우 악화되었다가 최

근 들어 개선되는 것으로 나타나는데 이는 해외채권 발행으로 인한 결과로 해석된다. 차입금의존도도 부채비율과 마찬가지로 민영화 직후 악화되는 모습을 보이다가 2004년부터 점차 감소하는 모습을 보이고 있다. 따라서 민영화 이후 KT의 재무 안정성이 악화되었다고 판단하기는 곤란하다. 또한 부채비율과 차입금의존도를 제외한 유동비율, 자기자본비율, 이자보상비율 등과 같은 안정성 지표는 민영화 이후 꾸준히 개선되는 모습을 보이고 있어 KT의 민영화로 인해 재무안정성이 악화되었다고 보기는 어렵다.

[그림 Ⅳ-31] KT 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이



민영화 전후 기간의 안정성 지표 평균을 비교한 결과, 민영화 이후 유동비율을 제외한 부채비율, 자기자본비율, 차입금의존도 및 이자보상비율 모두 민영화 이전 평균보다 악화된 것으로 나타났다. 이는 2002년에 부채가 급증한 영향으로 볼 수 있으며 2006년 이후부터는 부채가 민영화 이전 수준으로 감소됨에 따라 전반적으로 개선되는 모습을 보이고 있다.

KT와 동종업계인 통신업 간 안정성 지표의 시계열적 변화 추이와 민영화가 완료된 2002년을 전후한 평균변화를 비교하는 것도 의미가

있다. 우선 KT와 통신업의 안정성 지표의 변화 추이는 전반적으로 유사한 변화 추이를 보여주고 있다. 특히 부채비율과 차입금의존도의 경우, 2001년에서 2002년 사이 크게 악화되었다가 2003년을 기점으로 다시 개선되는 모습을 보이고 있다. 또한 2000년까지는 대체적으로 KT의 안정성 지표가 동종업계보다 다소 나은 수준이었으나 2001년을 전후하여 동종업계보다 다소 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅳ-40〉 KT 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
유동비율	73.05	97.00	98.12
부채비율	136.02	154.25	147.87
자기자본비율	44.74	39.96	41.02
차입금의존도	18.37	39.41	38.79
이자보상비율	4.40	4.21	4.21

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

민영화가 완료된 2002년을 기점으로 KT와 통신업에 대한 각 5년간의 안정성 지표 평균변화를 살펴보면, 동종업계는 전반적으로 2002년 이후 안정성 지표의 평균이 개선되는 모습을 보이나 KT는 민영화 이후 해외채권 발행의 영향으로 부채비율, 차입금의존도, 그리고 이자보상비율이 다소 악화되는 모습을 보이고 있다. 그러나 KT는 2004년부터 점차 안정성 지표가 개선되는 모습을 보이고 있고 신용평가등급은 오히려 올라 민영화 이후 KT의 재무안정성이 악화되었다고 단정하기 어렵다.

〈표 Ⅳ-41〉 KT 및 통신업의 안정성 지표 비교

(단위: %, 배)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
[KT]										
유동비율	94.28	76.17	68.77	52.64	73.39	92.52	96.23	86.19	111.00	99.05
부채비율	217.16	190.15	75.69	103.32	93.76	179.79	187.31	170.11	123.94	110.11
차입금의존도	16.58	16.64	11.07	22.39	25.16	41.86	46.06	44.75	34.24	30.12
이자보상비율	6.21	4.79	4.70	2.85	3.44	4.22	2.88	4.72	3.97	5.26
[통신업]										
유동비율	84.02	100.76	91.61	67.85	81.3	74.56	81.82	96.41	120.87	115.80
부채비율	224.47	182.73	70.51	91.03	96.89	163.44	163.48	136.85	100.59	87.54
차입금의존도	36.55	45.53	25.34	23.08	28.42	39.56	40.45	37.59	29.23	24.13
이자보상비율	4.92	1.90	1.50	4.9	5.55	5.60	4.78	5.47	5.97	6.94

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

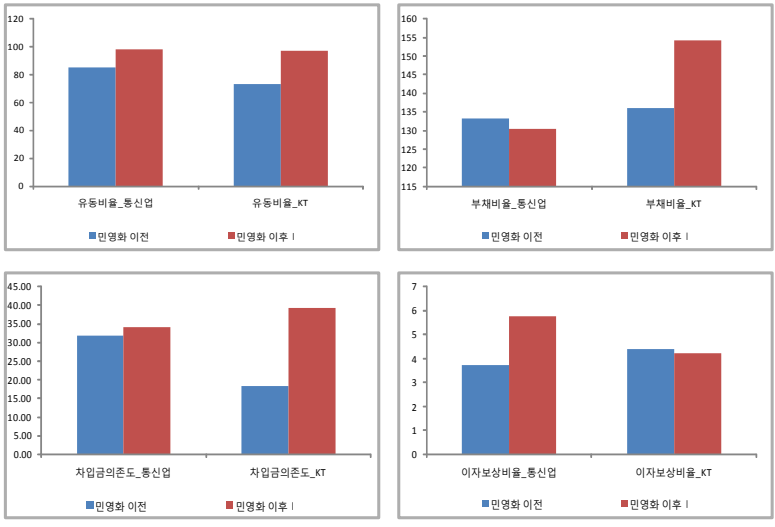
〈표 Ⅳ-42〉 KT 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화(KT vs 통신업)

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
[KT]			
유동비율	73.05	97.00	98.12
부채비율	136.02	154.25	147.87
차입금의존도	18.37	39.41	38.79
이자보상비율	4.40	4.21	4.21
[통신업]			
유동비율	85.11	97.89	103.73
부채비율	133.13	130.38	122.12
차입금의존도	31.78	34.19	32.85
이자보상비율	3.75	5.75	5.79

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

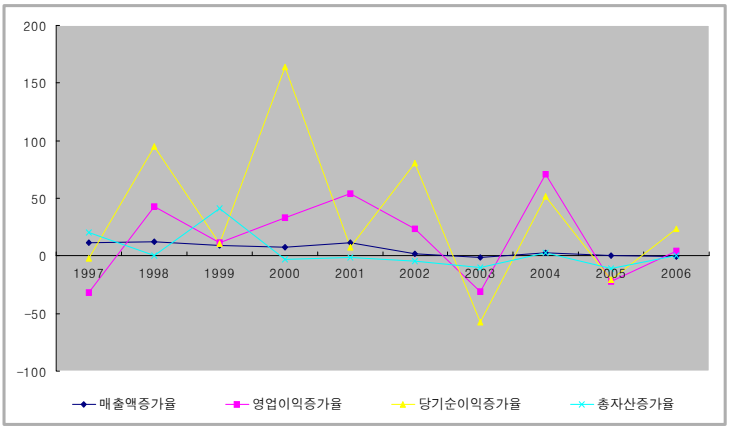
[그림 Ⅳ-32] KT 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화(KT vs 통신업)



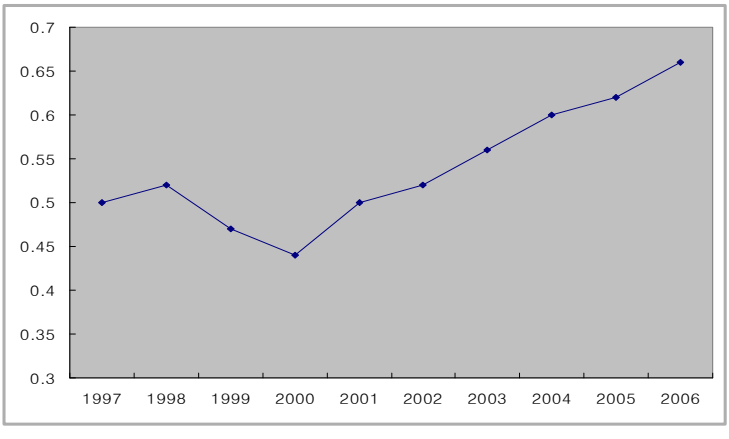
③ 성장성 및 활동성 지표 추이

성장성을 나타내는 지표들은 대체적으로 등락하는 모습을 보이고 있다. 특히 영업이익 증가율과 당기이익 증가율은 큰 폭으로 증가·하락을 반복하고 있다. 성장성을 나타낼 수 있는 다양한 지표 중 가장 중요한 지표인 매출액 증가율을 살펴보면, 1997년부터 2001년까지 대체적으로 7.57~12.70% 사이로 대체적으로 10% 이상의 높은 수준을 나타내었으나, 민영화가 완료된 2002년 1.65%로 크게 하락한 후 2006년까지 최고 2.39%에서 최저 -1.25%를 나타내는 등 민영화 이전보다 다소 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 유선전화 시장의 정체 및 초고속 인터넷 시장의 포화에 기인한 것으로 판단된다. 반면 다른 성장성 지표들과 달리 자산회전율은 2000년 이후 지속적으로 증가하여 개선되는 모습을 보이고 있다.

[그림 Ⅳ-33] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1)



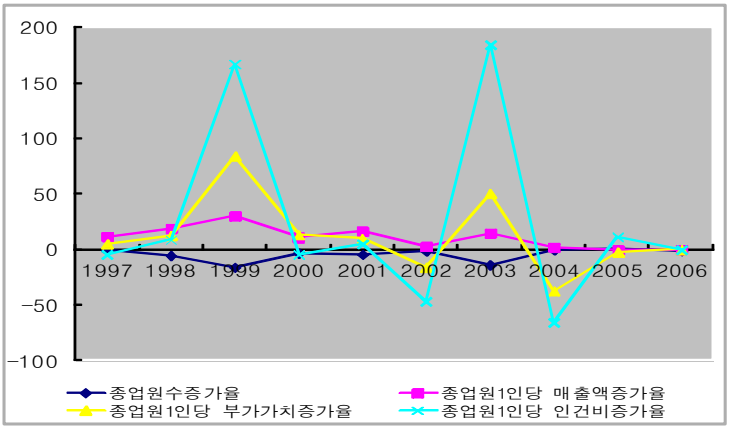
[그림 Ⅳ-34] KT 민영화 전후의 자산회전율 변화 추이



종업원과 관련한 지표의 추이를 살펴보면, 종업원 수 증가율은 민영화를 전후한 인력감축의 영향으로 전반적으로 마이너스 증가율을 보여주고 있으며 이에 반비례하여 대규모 인력감축이 있던 해는 종업

원 1인당 인건비 증가율이 크게 상승하는 모습을 보이고 있다. 종업원 1인당 매출액 증가율은 매출액 성장이 저조한 영향으로 2003년 상승한 이후 다소 하향하여 일정수준을 유지하는 모습을 보여주고 있다. 이는 정체기인 유선통신시장의 상황에서 KT의 인력구조조정으로 인한 성과로 볼 수 있다. 종업원 1인당 부가가치 증가율은 민영화 이전인 1999~2002년까지 크게 감소하는 모습을 보이다가 2003년 큰 폭으로 상승하고 2004년 다시 하락하였으나 2005년부터는 다시 증가하여 2006년에는 마이너스 증가율을 벗어났다. 이는 민영화로 인하여 KT 경영의 효율성을 높이려는 노력이 반영된 것으로 판단된다.

[그림 Ⅳ-35] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2)



민영화를 전후한 각 5년 동안의 성장성 및 활동성 지표의 평균변화를 살펴보면, 자산회전율 및 종업원 1인당 인건비 증가율을 제외한 다른 지표들은 민영화 이후 전반적으로 저조한 모습임을 확인할 수 있다. 이는 매출액 성장둔화에 따른 영향으로 볼 수 있다.

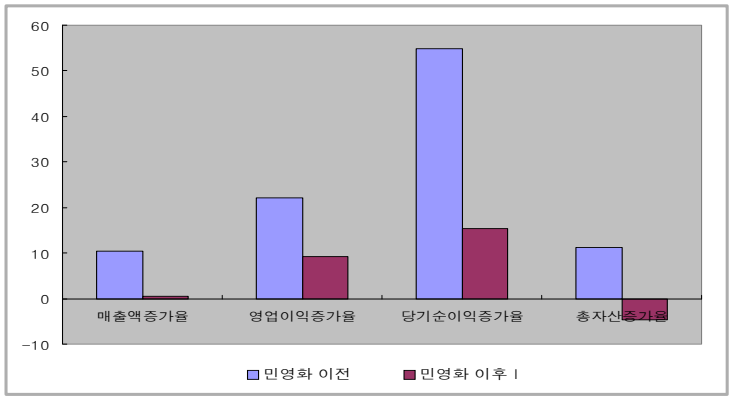
〈표 Ⅳ-43〉 KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화

(단위: %, 회)

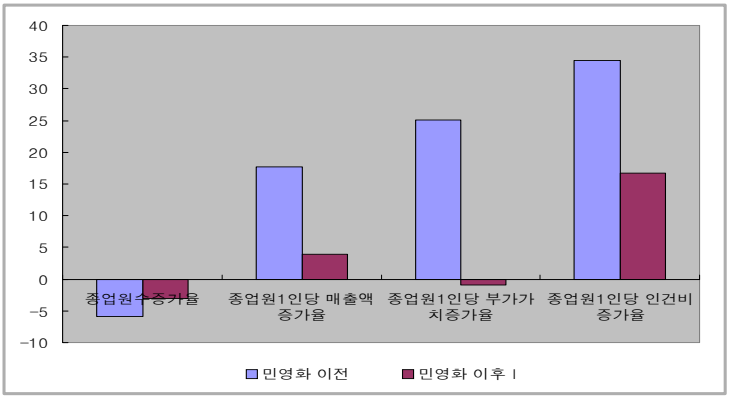
구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
매출액증가율	10.50	0.44	0.14
영업이익증가율	22.04	9.27	5.77
당기순이익증가율	54.87	15.44	-0.85
총자산증가율	11.25	-4.55	-4.50
자산회전율	0.49	0.59	0.61
종업원수증가율	-5.83	-3.02	-3.53
종업원1인당 매출액증가율	17.72	3.87	4.18
종업원1인당 부가가치증가율	25.09	-0.97	2.73
종업원1인당 인건비증가율	34.42	16.70	32.55

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-36] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균 변화(1)



[그림 Ⅳ-37] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균 변화(2)



이러한 성장의 정체는 같은 업종과의 비교에서도 확인할 수 있다. 먼저 시계열적 변화 추이는 동종업계인 통신업과 KT가 비슷한 모습을 보이고 있다. 특히 영업활동과 관련한 성장성 지표인 매출액 증가율, 영업이익 증가율, 당기순이익 증가율 및 총자산 증가율의 경우 KT와 통신업 모두 2000년 이후 하락하는 추세를 보인다. 민영화 이후의 성장성 지표 변화 추이를 살펴보면, 영업이익률 증가율과 당기순이익 증가율을 제외한 다른 성장성 및 활동성 지표는 KT가 통신업보다 전반적으로 낮은 수준이다. 종업원과 관련한 성장성 지표를 살펴보면, 종업원 1인당 매출액 증가율은 KT와 통신업 모두 지속적으로 하락하는 추세이고 종업원 1인당 부가가치증가율과 인건비 증가율은 2003년과 2004년 사이 큰 폭의 등락 후 2005년부터 다시 회복하는 모습을 보인다. 자산회전율의 경우는 동종업계와 KT 모두 2000년 이후 지속적으로 상승하는 모습을 보인다.

〈표 Ⅳ-43〉 KT 및 통신업의 성장성 및 활동성 지표 비교

(단위: %, 회)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
[KT]										
매출액증가율	11.28	12.70	9.37	7.57	11.59	1.65	-1.15	2.39	0.22	-0.89
영업이익 증가율	-31.43	43.02	11.63	33.26	53.70	23.29	-30.71	71.11	-21.97	4.65
당기순이익 증가율	-2.15	94.67	10.65	163.53	7.63	80.63	-57.73	51.26	-20.49	23.55
총자산증가율	19.93	0.22	40.78	-3.01	-1.65	-4.77	-10.05	2.76	-10.83	0.14
자산회전율	0.50	0.52	0.47	0.44	0.50	0.52	0.56	0.60	0.62	0.66
종업원수 증가율	-0.49	-5.28	-16.02	-3.02	-4.34	-0.99	-13.76	0.14	0.53	-1.03
종업원1인당 매출액증가율	11.82	18.98	30.23	10.92	16.65	2.67	14.62	2.25	-0.31	0.14
종업원1인당 부가가치증가율	5.18	12.87	84.33	13.26	9.80	-15.78	50.50	-37.43	-2.42	0.26
종업원1인당 인건비증가율	-4.32	8.84	166.95	-4.55	5.20	-46.69	184.24	-65.69	11.64	0.01
[통신업]										
매출액증가율	26.91	1.01	19.17	16.74	9.72	14.18	3.25	2.38	2.43	3.23
영업이익 증가율	26.86	-12.44	-46.27	153.09	44.91	22.08	-4.48	5.88	-3.68	-1.14
당기순이익 증가율	-63.07	112.27	94.43	165.25	15.53	62.08	-27.76	10.36	5.2	-6.54
총자산증가율	33.93	-1.15	50.84	5.66	3.49	4.59	-5.21	2.79	-4.97	2.77
자산회전율	0.82	0.73	0.7	0.51	0.53	0.59	0.61	0.63	0.65	0.7
종업원수 증가율	32.15	-32.7	-5.29	-3.3	-4.68	0.88	-12.23	0.25	0.52	-0.93
종업원1인당 매출액증가율	-3.96	50.09	25.83	20.73	15.11	13.18	17.64	2.13	1.9	4.2
종업원1인당 부가가치증가율	-12.53	67.16	5.44	23.48	15.57	-8.78	46.19	-29.85	1.08	-3.35
종업원1인당 인건비증가율	15.38	59.67	22.14	-2.68	5.98	-46.93	179.08	-63.01	9.27	0.93

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

KT의 민영화 이후의 성장 둔화 현상은 동종업계인 통신업과의 민영화 전후 기간의 평균 비교에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 통신업과 KT 모두 자산회전율, 종업원수증가율, 종업원 1인당 인건비 증가율을 제외한 모든 성장성 및 활동성 지표의 민영화 이전 평균이 민영화 이후 평균보다 높은 것으로 나타났으며 KT의 하락세가 통신업보다 다소 심각한 것으로 보인다. 매출액 증가율의 경우 민영화 이전(1197~2001년) 평균 대비 민영화 이후(2002~2006년) 평균의 증감률을 살펴보면, 통신업이 -65.4% 감소한 반면 KT는 -95.8%로 크게 감소하였다. 총자산 증가율 역시 민영화 이전과 이후의 평균 감소 폭이 크게 나타났는데 통신업의 경우 민영화 이전 대비 민영화 이후의 평균이 100.1% 하락하였으며 KT는 감소율이 140.4%로 통신업계보다 더 큰 하락률을 보였다. 영업이익 증가율, 당기순이익 증가율의 경우 KT와 동종업계 모두 하락세를 보이나 KT가 통신업에 비해 하락률이 다소 낮은 수준이다. 자산회전율의 경우 KT는 민영화 이전보다 민영화 이후 평균이 20.4% 상승한 반면 통신업은 3% 하락하였다.

〈표 Ⅳ-44〉 KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화
(KT vs 통신업)

(단위: %, 회)

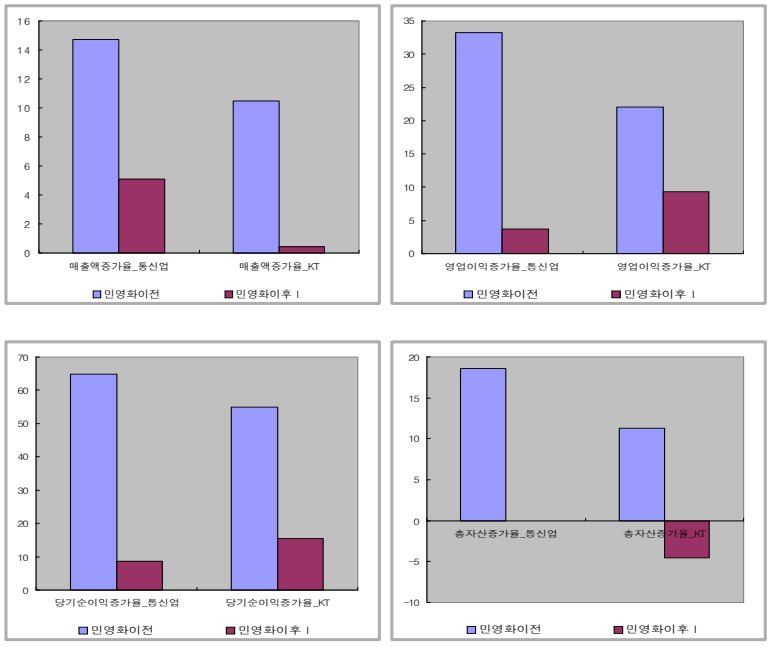
구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
[KT]			
매출액증가율	10.50	0.44	0.14
영업이익증가율	22.04	9.27	5.77
당기순이익증가율	54.87	15.44	-0.85
총자산증가율	11.25	-4.55	-4.50
자산회전율	0.49	0.59	0.61
종업원수증가율	-5.83	-3.02	-3.53
종업원1인당매출액증가율	17.72	3.87	4.18
종업원1인당부가가치증가율	25.09	-0.97	2.73

〈표 Ⅳ-44〉의 계속

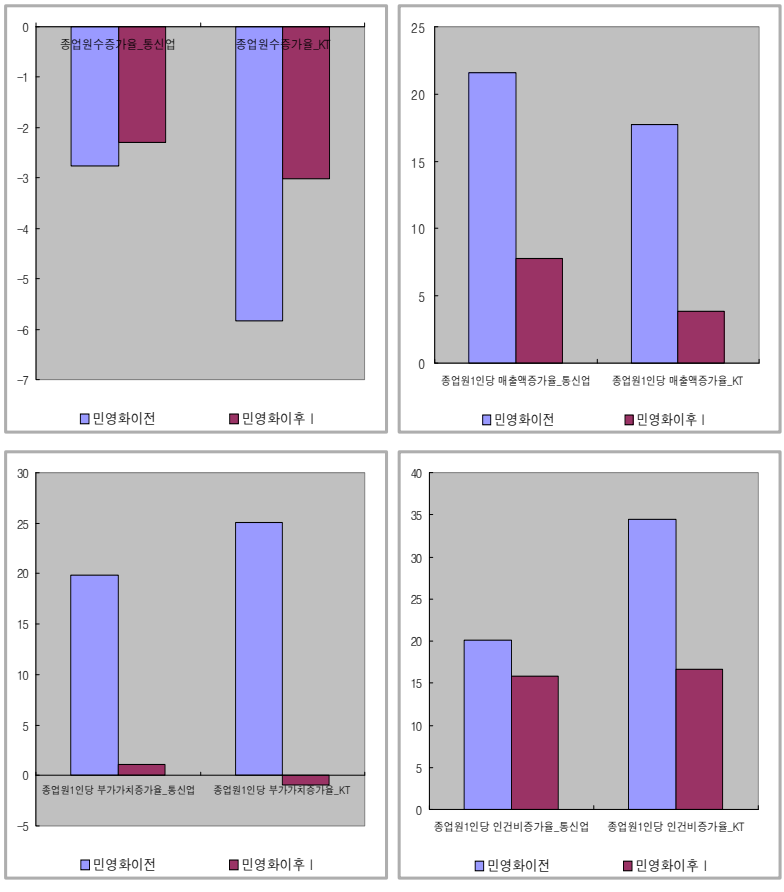
구분	민영화이전 (1997~2001)	민영화이후Ⅰ (2002~2006)	민영화이후Ⅱ (2003~2006)
종업원1인당인건비증가율	34.42	16.70	32.55
[통신업]			
매출액증가율	14.71	5.09	2.82
영업이익증가율	33.23	3.73	-0.86
당기순이익증가율	64.88	8.67	-4.69
총자산증가율	18.55	-0.01	-1.16
자산회전율	0.66	0.64	0.65
종업원수증가율	-2.76	-2.30	-3.10
종업원1인당매출액증가율	21.56	7.81	6.47
종업원1인당부가가치증가율	19.82	1.06	3.52
종업원1인당인건비증가율	20.10	15.87	31.57

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-38] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)
(KT vs 통신업)



[그림 Ⅳ-39] KT 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2)
(KT vs 통신업)

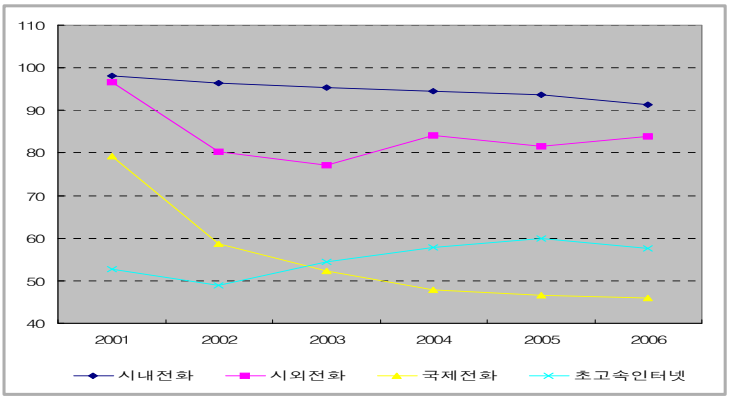


매출액 성장 둔화의 원인은 크게 시장 규모 자체의 감소와 KT의 시장점유율의 감소로 나누어 생각해 볼 수 있다. KT의 사업분야별 시장점유율 변화를 살펴보면, 시내전화 부문은 2001년 98.05%에서 91.41%로 6.8% 감소(△6.64%p)하였으며 시외전화 부문은 2001년 96.71%에서 2006년 83.81%로 12.9%(△12.9%p) 감소하였고 국제전화 부문은 감소 폭이 가장 큰 부문으로 2001년 79.26%에서 2006년

45.91%로 2001년 대비 42.1%(△33.35%p) 감소하였다. KT의 시장점유율 감소는 번호이동제도의 도입 등 시내전화시장에서의 유효한 경쟁 활성화 정책과 국제전화시장의 사업자 간 경쟁 심화 등이 주요 요인으로 작용한 것으로 판단된다.

정리하자면, 민영화 이후 KT의 성장성이 둔화된 것을 확인할 수 있었으며, 그 이유는 유선통신시장의 정체, 그리고 유선시장 내 KT 점유율의 감소가 동시에 일어났기 때문으로 볼 수 있다. 다만 유선통신시장에서 KT의 점유율이 감소한 것은 KT의 독점적 지위를 완화시켜 유효한 경쟁을 확보하기 위한 다양한 정책으로 인한 결과로 볼 수 있다. 무엇보다 공기업을 민영화하는 과정에서 민간기업에 의한 독점력의 남용을 방지하는 것은 성공적인 민영화를 위한 필수불가결한 요소로서, 이런 측면에서 KT 매출 성장의 감소를 민영화의 부정적인 효과로 보는 것은 바람직하지 않다.[53]

[그림 Ⅳ-40] KT 주요사업 분야별 시장점유율 추이



53) 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007)

④ 경영지표 추이 분석결과

KT의 수익성, 안정성, 성장성 및 활동성 지표 등 주요 경영지표를 살펴본 결과, 수익성 측면에서 KT는 민영화 이후 상당한 개선을 보인 것으로 나타났다. 민영화 이후 기간의 유선통신시장의 성장이 정체하고 있음에도 불구하고 국내 다른 통신사기업에 비하여 비교적 좋은 성과를 나타냈다.

안정성을 나타내는 부채비율은 민영화 이후 해외채권 발행으로 급증하였으나, 점차 감소하는 추세를 보이고 있어 재무 안정성이 민영화 이후 악화되었다고 판단하기 어렵다.

성장성의 측면에서는 유선시장의 전반적 침체로 인한 매출의 감소, 그리고 민영화 이후 KT의 주요사업 부문에서 경쟁업체의 점유율이 높아지면서 발생한 매출의 감소로 인한 전반적인 성장이 정체되는 모습을 나타냈다. 그러나 어려운 시장여건에도 불구하고 KT는 대규모의 인력감축과 경영 효율성 제고 노력을 통해 1인당 매출액과 1인당 당기순이익을 일정수준으로 유지하는 등의 성과를 보여주고 있어 민영화가 KT의 경영성과에 부정적인 영향을 미쳤다고 단정짓기는 어렵다.

수익성과 성장성 측면에서의 민영화의 긍정적인 효과는 민영화 전후 각 5년간의 주요 경영지표 값에 대한 T-test[54] 결과에서도 확인할 수 있다. T-test 결과, 수익성을 대표하는 ROA, ROE 등이 통계적으로 유의미한 변화가 있었으며 성장성을 대표하는 자본생산성, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익 등도 민영화 이후 유의미하게 개선되었음을 보여주고 있다.

---

54) 민영화된 기업의 민영화 전후 기간의 주요 경영지표에 대한 t-test는 귀무가설 'Ho:민영화 이전〉=민영화 이후'에 대한 기각 여부를 검증. 이를 기각할 경우 민영화 이후의 값이 민영화 이전의 값보다 유의미하게 크다는 것을 의미하며 95% 신뢰기준에서 기각 여부를 판단함.

〈표 Ⅳ-45〉 KT 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과

구분		민영화이전	민영화이후	T-test 결과
종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-5.832 (2.656)	-3.021 (2.701)	
자산증가율	평균 (표준편차)	11.687 (8.628)	-4.687 (2.140)	
유형자산증가율	평균 (표준편차)	1.925 (2.561)	-3.645 (1.087)	
매출액증가율	평균 (표준편차)			
당기순이익증가율	평균 (표준편차)	73.103 (46.220)	17.849 (0.872)	
매출액순이익률 (ROS)	평균 (표준편차)	6.519 (1.788)	9.020 (4.888)	
총자산순이익률 (ROA)	평균 (표준편차)	3.060 (0.873)	5.718 (0.577)	기각
자기자본이익률 (ROE)	평균 (표준편차)	6.344 (1.644)	14.097 (1.230)	기각
실질 부가가치	평균 (표준편차)	7.13e+10 (4.66e+09)	6.70e+10 (3.03e+09)	
노동생산성	평균 (표준편차)	1491778 (166813.3)	1777002 (78084.65)	
자본생산성	평균 (표준편차)	0.491 (0.032)	0.619 (0.009)	기각
부가가치 증가율	평균 (표준편차)	10.496 (5.207)	-5.489 (4.141)	
1인당 매출액	평균 (표준편차)	2413931 (252285.9)	3218996 (30256.19)	기각
1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	168093.8 (55810.52)	289894.7 (26761.02)	기각
자산회전율	평균 (표준편차)	0.468 (0.030)	0.633 (0.019)	

3) 시장가치적 측면

1998년 12월 23일 증권거래소에 KT의 주식이 상장된 후부터 최근까지의 KT 주가와 KOSPI지수를 비교하여 시장가치적 측면에서 민영화 효과를 살펴보고자 한다. KT의 주가는 민영화가 진행중인 2000년 초에 최고조에 이르고 그 뒤에 KOSPI와 달리 안정적인 주가 움직임을 보여주고 있다. 최초 거래소 상장일인 1998년 12월 23일부터 2003년 10월 17일까지 KT의 평균 일일 주가 수익률은 0.21%로 KOSPI 0.05%보다 0.04% 높았다. 그러나 민영화 완료 후인 KT의 주가는 예상에 비해 저조한데 이는 KT의 주가 수익률은 유선통신사업에 편중되어 있는 수익성 기반에 기인한다. 즉, 국내 유선시장이 정체상태에 빠지고, 무선이 유선을 대체하는 현상이 지속되는 업종의 특성에 주로 기인하는 것이다.[55]

[그림 Ⅳ-41] KOSPI 지수 대비 KT의 주가변동 추이

한편 시가총액 측면에서 KT와 국내 통신업을 비교해 보면 전체적

55) 남일총 외(2003)

인 변화 추이는 매우 유사하다. 1999년 유·무선통신사업의 대표적 기업인 KT와 SK텔레콤의 시가총액이 크게 상승함에 따라 통신업계의 시가총액도 크게 상승하는 모습을 보이고 있으며 전체적으로 시가총액이 2000년 큰 폭으로 하락 후 2005년까지 계속 하락하는 모습을 보이고 있다. KT의 시가총액 증가율을 SK텔레콤 및 통신업의 시가총액 증가율과 비교하면, KT의 증가율이 SK텔레콤(주)과 통신업의 증

〈표 Ⅳ-46〉 국내 통신업의 시가총액 변화 추이

(단위: 억원, %)

구분	KT	SK텔레콤(주)	통신업
1998	109,408.64	43,271.61	162,912.33
1999	558,837.39	339,266.04	967,972.29
증가율	410.8	684.0	494.2
2000	209,173.77	225,556.26	450,798.11
증가율	-62.6	-33.5	-53.4
2001	155,943.73	238,829.16	435,651.69
증가율	-25.4	5.9	-3.4
2002	156,707.37	204,159.61	385,225.44
증가율	0.5	-14.6	-11.6
2003	127,042.83	163,730.65	320,103.34
증가율	-18.9	-19.8	-16.9
2004	118,212.50	162,085.12	309,517.67
증가율	-7.0	-1.0	-3.3
2005	116,360.98	148,920.85	303,880.22
증가율	-1.6	-8.1	-1.8
2006	130,026.74	180,656.01	362,973.55
증가율	11.7	21.3	19.4
2007	135,731.44	202,172.34	396,419.91
증가율	4.4	11.9	9.2
연평균증가율	34.7	71.8	48.0

자료: 한국신용정보 KISVALUE

가율보다 다소 낮은 것을 확인할 수 있다. 이는 유선통신사업 정체와 무선통신사업 확대의 영향과 통신시장의 경쟁 강화가 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 KT 민영화가 완료된 2002년부터 2007년까지 시가총액 연평균 증가율을 비교해 보면, SK텔레콤(주)가 -1.7%, KT가 -1.8%로 시장여건이 유리했던 SK텔레콤(주)이 KT와 큰 차이를 보이지 않음을 확인할 수 있다. 정리하자면, KT 시가총액의 하락세는 민영화의 부정적 효과라 판단하기 어렵다.

KT의 신용평가등급 변화를 통해 시장가치적 측면에서의 KT의 민영화 성과를 살펴보면, 민영화 직후 KT의 신용등급이 상승한 것을 알 수 있다. KT의 안정성 지표 분석 결과, 민영화 이후 부채비율이 급증하는 등 재무안정성이 악화된 듯한 모습을 보이나 신용평가등급은 오히려 상승하여 KT의 민영화가 재무안정성에 부정적 효과를 가져왔다고 판단하기 어렵다.

〈표 Ⅳ-47〉 KT 신용평가등급 변화 추이

평가기관	1999	2001	2002	2003	2004	2005
S&P	BBB (stable)	BBB+ (stable)	-	A- (stable)	A- (stable)	A- (stable)
Moody's	Baa2 (stable)	-	Baa2 (stable)	Baa1 (positive)	Baa1 (positive)	A3 (stable)
국내기관			A1	A1	A1	A1

자료: 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a) 내용 재구성

5. 제조업 부문 - KT&G(전 한국담배인삼공사)

가. 기업개요 및 민영화 추진배경

KT&G(전 한국담배인삼공사)는 정부 직영의 전매 사업체인 전매

청(1952년 발족)에서 1987년 4월 공영기업 조직으로 개편된 한국전매공사를 모태로 하고 있다. 이듬해인 1988년 12월 한국담배인삼공사법이 제정되었고, 1989년 4월 담배와 인삼의 전매를 담당하는 공기업으로서 한국담배인삼공사로 새롭게 창립되었다. 1997년에는 「공기업경영구조개선및민영화에관한법률」에 의해 상법상 주식회사로 전환하였다. 1999년에는 증권거래소에 상장하고, 2002년 10월 정부지분을 모두 매각하여 민영화가 완료되었다.

KT&G는 전국에 4곳의 제조창을 두고 있으며 주요 업무로는 담배와 담배 관련 재료의 제조 및 판매, 홍삼 등 건강기능식품과 식음료품의 제조 및 판매 등이 있으며, 그 외에도 부동산업, 임대업 및 주택사업과 의료·의약 관련 사업을 행하고 있다.

담배산업은 세계적으로 독점 또는 과점형태의 시장구조를 가지고 있는데, 이는 담배산업을 공기업 중심으로 독점 운영했던 전통이 존재할 뿐만 아니라, 담배산업을 위해 소요되는 대규모 설비, 유통망 구축, 브랜드 경쟁을 위한 마케팅 비용 등 상당한 규모의 자본투자가 소요되기 때문이기도 하다. KT&G의 경우도 국내시장에서 높은 점유율 수준을 유지하고 있다.

KT&G의 전신인 한국담배인삼공사의 민영화 계획이 나오게 된 배경에는 다음과 같은 시대적 상황이 있다. 우선 안정적인 재정수입 확보라는 공사 설립 당시 목표의 중요성이 상대적으로 크게 줄어들었다. 이에 따라 공기업적 형태를 유지해야만 기존에 담당해 왔던 역할을 달성할 수 있는가 하는 의문이 제기되기 시작하였다. 두 번째, 수입개방에 의한 외국산 담배회사와의 경쟁이 치열해지면서 공사의 경영 효율성 증진과 경쟁력 향상을 위한 방안 모색이 필요해졌다. 결국 정부의 민영화 계획은 공사의 기능을 공공부문보다 민간부문에서 수행하는 것이 보다 효율적이라는 판단 때문에 나오게 되었다.

담배제조업은 자체로 공공재적 성격도 약할 뿐 아니라, 자연독점의 성격도 크지 않은 것으로 평가할 수 있다. 더구나 다른 네트워크산업

과 달리 담배제조업을 공기업으로 운영함으로써 확보할 수 있는 공익성이 무엇인지 분명하지 않으므로 민영화를 통하여 경영 효율성을 향상하는 것이 바람직하다는 것이 중론이다. KT&G는 오랜 기간 동안 전매제도 하에서 국내시장에 대한 공급 독점, 잎담배 산업에 대해서는 수요독점의 지위를 누려왔다. 이러한 공급 및 수요독점은 소비자의 입장에서는 물론이고 공사의 내부 효율성에도 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 더구나 중복되고 노후화된 설비, 방만한 인력과 조직, 또한 잎담배 수매의무로 인하여 담배인삼공사 경영효율성이 크게 저해되고 있는 상황에서 정부는 민영화를 통해 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 또한 1988년 담배시장 개방은 담배시장의 경쟁질서는 물론 공사를 포함한 국내 담배산업에 큰 변화를 가져왔다. 이에 따라 담배산업의 독점의 시대는 마감되었고 외국산 담배와의 경쟁에서 이겨야만 살아남을 수 있는 시대가 도래한 것이다. 이를 위해 정부는 민영화를 추진하게 되었다.

나. 민영화 추진 과정

KT&G의 민영화가 논의되던 당시의 상황을 살펴보면 KT&G는 담배제조업으로 잎담배농가에 대한 지원 외에 공기업으로 유지해야 할 근거가 희박한 기업으로 평가되었다. 당시 KT&G는 국내 담배제조업 부문에서 거의 독점상태를 유지하고 있었으나 이미 국내시장에서 해외의 담배회사들과 경쟁 관계에 있었다. KT&G가 생산하는 재화는 일반소비자가 수요자이며 수익성이 매우 높아 민영화가 용이하다는 의견이 많았다.

과거 전매청과 전매공사로부터 한국담배인상공사가 발족되고 4년이 지난 1993년 정부는 민영화 계획을 발표하였고, 이어서 1994년 7월에 "상장 등의 방법으로 소유를 최대한 분산시킨 후 민영화 한다"는 보완조치가 발표되었다. 그러나 1997년 외환위기가 발생하기까지, 정

부의 한국담배인삼공사 민영화 계획이 발표되고 이에 대한 국민적 공감대가 형성되었음에도 불구하고 경제력 집중, 증시 불안 등을 비롯한 여러 가지 걸림돌이 나타나 민영화 추진이 지연되고 있었다. 또한, 국내 담배산업은 1990년대 초반까지 비교적 안정적인 성장세를 유지해 왔지만 2000년대 중반 급격한 시장 및 경영환경의 변화를 맞게 되었다.

담배인삼공사의 민영화는 단계별로 이루어졌다. 1996년 7월 홍삼 전매권이 폐지되고, 1997년「공기업경영구조개선및민영화에관한법률」에 의해 상법상 주식회사로 전환되면서 본격적인 민영화 수순을 밟았다. 외환위기가 발생하고 1998년 김대중 정부가 들어서면서 2차례에 걸친 공기업 민영화 및 경영혁신계획에 따라 한국담배인삼공사 민영화는 2000년까지 단계적 민영화를 추진한다는 기본적이 틀이 완성되었다.

이에 따라 1999년에는 홍삼사업부문이 한국인삼공사로 계열 분리되었고, 10월에는 정부 지분 15%를 공모하면서 증권거래소에 주식을 상장하였다. 상장 당시 정부 및 기업은행이 보유한 지분은 총 18%였다. 정부는 이어 2000년에는 담배제조 독점권을 폐지하였으며 같은 해 12월 기업은행은 공사 주식을 담보로 해외 교환사채(EB)를 발행하였다. 해외 교환사채 발행 대상 주식 수는 1,900만주로 공사 지분의 9.95%에 해당한다. 2001년 10월에는 해외증권을 발행하여 정부의 잔여 지분을 매각하였다.

2002년에는 정부출자은행의 보유 지분 전량을 국내에 매각하고 사명을 현재의 KT&G(Korea Tobacco & Ginseng)로 바꾸면서 민영화를 완성하였다. KT&G의 민영화 과정과 지분변화율을 정리하면 아래와 같다.

〈표 Ⅳ-48〉 KT&G 민영화 추진일지

일자	내용
1999년 10월	▪ 국내공모, 이해관계자 특별 배정 및 증권거래소 상장 (정부 지분 15%, 기업은행 지분 3%)
1999년 11월	▪ 해외 DR 발행 무산
2000년 12월	▪ 기업은행 지분 해외 교환사채(EB) 발행(지분 9.95%) - 미국채수익률 -1.2%, 교환가격 22,302원, 자사주 매입가격 17,600원
2001년 10월	▪ 정부와 기업은행 지분 19.8%, DR 및 EB 발행 - DR 발행규모 및 조건 : 지분 11.89%, 발행가액(주당) 6.81 USD - EB 발행규모 및 조건 : 지분 7.95%, 미국채수익률 +1.25%, 교환가격 20,886원
2002년 6월	▪ 국책은행지분 19.4%(기은 11.23%, 산은 4.03%, 수은 4.11%) 국내공모 및 EB 발행 - 수익률 5.7%, 교환가격 17,820원
2002년 9월	▪ 자사주매입, 소각(예보 지분 5%)
2002년 10월	▪ 정부보유지분(14.1%) 전량매각으로 민영화 최종완료 (기은 8.4%, 산은 3.1%, 수은 3.0%) - 해외 DR 발행(15,950원), 자사주 매입(16,750원)

자료: 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007) ; 김은수(2006), 「공기업 민영화의 성과에 관한 연구: POSCO, KT, KT&G의 사례분석을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

〈표 Ⅳ-49〉 KT&G의 소유자별 지분율 변화 추이

(단위: %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003
정부	13.83	13.83	0.00	0.00	0.00
정부관리기관	0.60	5.98	6.37	1.45	3.11
금융기관	67.28	56.13	51.62	20.38	18.83
증권회사	0.32	8.11	7.35	8.09	7.52
보험회사	0.73	0.26	0.38	0.32	0.42
기타법인	0.20	0.22	8.12	30.41	19.71
외국인	2.81	5.00	16.85	27.02	38.09
개인	14.23	10.47	9.31	12.33	12.32
총계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: KT&G 사업보고서(1999~2003), 전자공시시스템(DART : http://dart.fss.or.kr/)

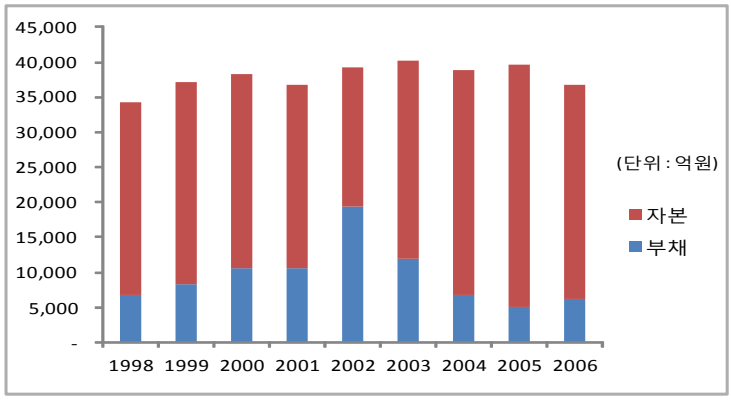
다. 민영화 성과

1) 재무구조적 측면

상법상 주식회사로 전환(1997년)한 바로 다음해인 1998년부터 민영화가 완전하게 이루어진 2002년을 기준으로 2년 후에 해당하는 2004년까지의 담배인삼공사의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1998년 3조 4,186억원에서 2002년 3조 9,162억원으로 증가하였다가 2004년 3조 8,850억원으로 소폭 감소하였고, 부채는 1998년 6,804억원, 2002년 1조 9,315억원으로 크게 증가하였다가 2006년 6,226억원으로 감소하였다.

또한 총자산 중 부채와 자본의 구성비를 살펴보면, 민영화 이전인 1998년에는 부채 19.90%, 자산 80.10%이었던 것이 2006년에는 부채 17.0%, 자산 83.0%로 개선되었다. 그 결과 자산 구성에 있어 민영화 이전에는 지속적으로 증가(1998년 24.85%→2002년 97.32%)하던 부채비율[56]이 민영화 이후 다시 감소(2002년 97.32%→2006년 20.44%)

[그림 Ⅳ-42] KT&G의 부채 · 자본 구성 현황(1998~2006)



56) 부채/자본*100으로 정의(단위: %)

하는 것은 주목할 만하다. 정리하면, KT&G의 완전 민영화 시점을 기준으로 KT&G는 어느 정도 바람직한 경영성과를 나타내고 있음을 알 수 있다.

KT&G의 손익 관련 영업지표를 살펴보면 민영화 이후 KT의 경영성과가 개선되었음을 보다 뚜렷하게 확인할 수 있다. 매출은 1998년 1조 7,179억원, 2002년 1조 8,069억원, 2006년 2조 2,627억원으로 증가하였고, 당기순이익은 1998년 3,075억원, 2002년 3,474억원, 2006년에는 6,497억원 흑자를 기록하였으며 이후 지속적인 증가 추세에 있다. KT&G의 손익 관련 영업지표가 민영화 이후 눈에 띄는 개선을 보인 것은 민영화 이전부터 진행되어 온 시설 통폐합 및 현대화, 조직 정비, 잎담배 구조조정 등의 구조조정의 성과라 할 수 있다. 또한 민영화가 완료된 2002년을 전후하여 추진된 인력감축과 상품 포트폴리오의 고급화 등을 통해 KT&G의 손익 관련 영업지표가 크게 개선된 것으로 보인다. 정리하면, KT&G의 손익 관련 영업지표의 개선은 민영화의 긍정적인 효과라 볼 수 있다.

〈표 Ⅳ-50〉 KT&G의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
정부지분	19,113	3,976	3,825	0	0	0	0	0	0
출자	0	0	0	0	0	0	0	0	0
보조	-	-	-	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-	-	-	-
자산	34,186	37,174	38,271	36,705	39,162	40,134	38,850	39,644	36,684
부채	6,804	8,359	10,555	10,546	19,315	11,981	6,708	5,164	6,226
자본	27,382	28,814	27,716	26,159	19,847	28,153	32,142	34,480	34,458
매출	17,179	14,972	17,050	17,014	18,069	21,789	26,534	22,093	22,627
비용	14,104	11,801	14,346	13,676	14,595	17,192	21,811	16,934	16,130
당기 순이익	3,075	3,171	2,704	3,338	3,474	4,597	4,723	5,159	6,497

자료: 한국상장회사협의회 기업정보

2) 주요 경영지표적 측면

민영화가 완결된 2002년을 기점으로 KT&G의 경영성과를 살펴보기 위해 수익성, 안정성, 성장성 · 활동성의 측면에서 관련 성과를 살펴보고, 관련 업계와의 비교를 통해 민영화 성과를 분석해 보고자 한다.

① 수익성 지표 추이

수익성 지표로는 매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률과 총자산 대비 영업현금흐름비율을 사용하였으며, 각 지표의 시계열적 추이 및 민영화 전후 기간의 평균 비교 등을 통해 수익성 지표의 변화를 살펴보기로 한다.

우선 수익성을 나타내는 모든 지표의 시계열적 추이는 대체적으로 유사하며 1997년 이후 일부 등락은 있으나 전체적으로 우상향하는 모습을 보이고 있어 KT&G의 수익성이 지속적으로 개선되어 왔음을 확인할 수 있다. 매출액영업이익률은 1997년부터 1999년까지는 15% 내외로 상승하였고, 민영화 직전기간인 2000년과 2001년에는 24.98%와 36.40%로 상당히 높은 수준으로 올라섰다. 한편 민영화 이후에는 2003년 32,65%, 2004년 38.50%, 2006년 31.54%를 기록하며 30달러를 넘는 수준이 유지되었음을 알 수 있다. 매출액영업이익률이 민영화 직전에 이미 유의미하게 상승하였다는 것은 1999년 상장 이후 민영화 추진의 전망 및 민영화를 위한 준비 작업을 통해 수익성 개선이 시작되었음을 시사한다.

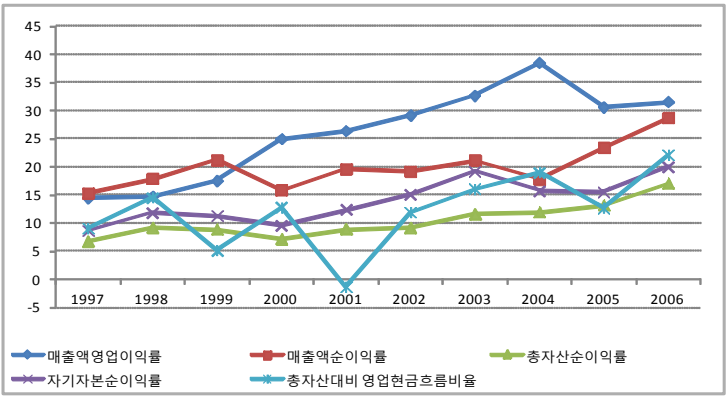
총자산순이익률과 자기자본순이익률에서도 이와 유사한 패턴을 발견할 수 있다. 민영화 직전 5년간(1997~2001년) 총자산순이익률은 1997년 6.77%에서 1998년 9.25%로 상승하였다가 2001년에는 8.91%로 하락하는 모습을 보인 반면, 민영화 이후 5년 동안의 기간에는 9.16%에서 최대 17.02%까지 급격히 상승하였으며, 특히 민영화 이후

총자산순이익률이 해마다 지속적으로 상승하고 있다는 점을 주목할 만하다. 민영화 이후 총자산순이익률의 변화는 민영화 이전 추세의 연장으로 보기에 어려울 만큼 유의미한 변화로 판단된다. 자기자본수익률도 1997년부터 2001년까지는 8.66%에서 12.39%에 머물렀으나, 2002년부터 2006년까지는 15.10%에서 20.01%로 뚜렷한 증가를 확인할 수 있다.

민영화가 완료된 2002년을 기점으로 각 5년간의 수익성 지표의 평균을 비교한 결과에서도 민영화 이후 KT&G의 수익성이 크게 개선된 것을 확인할 수 있다. 각 수익성 지표별로 민영화 이전 대비 민영화 이후 평균 변화를 살펴보면 매출액영업이익률은 12.87%p, 매출액순이익률은 4.07%p, 총자산순이익률은 4.38%p, 자기자본순이익률 6.33%p, 총자산 대비 영업현금흐름비율은 8.33%p 상승하여 민영화가 KT&G의 수익성에 긍정적인 영향을 준 것으로 판단된다.

흡연에 대한 규제 강화와 건강에 대한 의식 제고로 인해 담배에 대한 수요가 정체 또는 감소하고 있는 환경을 고려할 때, 또한 2001년 담배사업법 개정으로 인하여 담배제조에 대한 독점이 폐지되어 외국브랜드의 담배가 국내 생산시설을 통해 시장에 출시되는 상황을 고려할 때 이러한 수익성 지표의 개선은 상당한 의미가 있는 것으로 판단된다.

[그림 Ⅳ-43] KT&G 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이



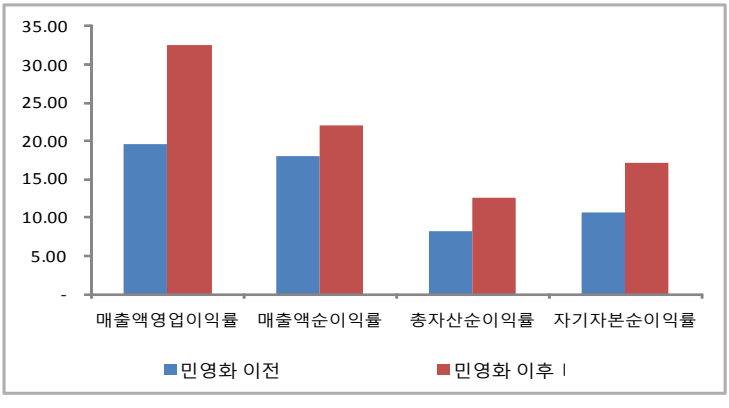
〈표 Ⅳ-51〉 KT&G 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화

(단위: %)

수익성 지표	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
매출액영업이익률	19.63	32.50	33.33
매출액순이익률	17.97	22.04	22.74
총자산순이익률	8.20	12.58	13.43
자기자본순이익률	10.75	17.8	17.58
총자산 대비 영업현금흐름비율	8.00	16.34	17.45

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-44] KT&G 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화



KT&G가 이렇게 개선된 수익성 지표를 기록할 수 있는 이유는 앞서 설명한 대로 우선 민영화 이전부터 진행된 시설 통폐합 및 현대화, 조직 정비, 잎담배 구조조정 등의 구조조정 노력이 결실을 맺은 것으로 판단된다. 예를 들어 전주제조공장의 노후시설을 축소하였고, 광주, 영주, 남원, 김천공장의 시설 현대화가 이루어졌다. 2006년 현재는 신탄진, 원주, 광주, 영주의 네 곳에 제조창을 운영하고 있으며, 평균 가동률은 약 70% 내외를 기록하고 있다. 또한 조직을 정비하여 1998년 471개 부

서 7,680명이던 인력이 현재 357개 부서 4,317명으로 대폭 감소하였다. 또한 가격경쟁력이 떨어지는 국내산 잎담배의 사용을 점차 줄여나갔다.

이외에 KT&G의 효율성을 제고하기 위한 중요한 요건 중의 하나는 가격 경쟁력이 떨어지는 국내산 잎담배의 수매를 줄여서 제품의 제조원가를 낮추는 것이었다. 실제로 KT&G가 매입한 잎담배 물량에 대한 평균적인 가격을 살펴보면 2006년 국내산 잎담배의 kg당 가격은 7,097원으로 수입산의 4,837원보다 훨씬 높은 수준이었다. 민영화 직전 이루어진 담배사업법 개정으로 KT&G는 국내산 잎담배에 대한 전량수매 의무를 지지 않아도 됨에 따라서 실제로 국내 잎담배 수매대금은 2002년 3,004억원으로부터 2003년 2,303억원, 2004년 1,987억원, 2005년 1,965억원, 그리고 2006년에는 1,609억원으로 지속적으로 감소하고 있다. 이렇게 국내산 잎담배 수매를 줄이는 것이 매출원가 감소에 미친 효과를 〈표 Ⅳ-52〉에 제시하였다. 전체 매출액에서 매출원가의 비중을 나타낸 것인데, 1999년에는 50%를 상회하던 매출원가 비율이 지속적으로 감소하여 2006년에는 43.3%에 이르렀음을 알 수 있다. 민영화 전후 기간 동안의 매출원가율 평균을 비교해 보면 민영화 이전에는 평균 64.3%의 매출원가율을 보였으나 민영화 이후에는 44.8%로 민영화 이후에 평균 매출원가율이 19.5%p 하락한 것으로 나타나 경영 효율성이 제고된 것을 확인할 수 있다. 따라서 국내산 잎담배 수매 규모의 감소는 KT&G의 수익성 증가에 매우 유의미한 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-52〉 KT&G 매출원가율(매출원가/매출액) 추이

(단위: %)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
68.4	71.3	65.4	60.1	56.4	50.1	44.6	41.7	44.6	43.3
(평균) 64.3					(평균) 44.8				

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

수익성 개선에 도움을 준 다른 요인으로는 상품 포트폴리오의 고급화를 들 수 있다. 소비자의 건강에 대한 인식 제고 및 소비자 유행의 변화로 저타르 제품 또는 슬림형 제품 등 고급 제품에 대한 수요가 증가하였는데, KT&G는 이에 부응하여 수익성 높은 고급 제품에 집중하는 전략을 사용하였다는 점이다. KT&G의 상품 포트폴리오에서 프리미엄담배 제품의 비중은 2000년 31%에서 2006년에는 64%로 급격하게 상승하였다. 반면 솔, 88골드, 88멘솔 등 비교적 저렴한 가격의 제품은 생산을 중단하였다. 이러한 고급화 전략은 주어진 담배 판매량에 대해서 수익을 높이는 결과를 나타냈다. 또한 고객만족도 제고에도 긍정적 기여를 한 것으로 판단된다. 민영화 이전까지 KT&G는 재팬타바코나 필립모리스 등 외국 경쟁사보다 고객만족도가 낮았으나 민영화 이후 고객만족도가 크게 향상하여 2004년부터는 해외 경쟁사보다 높은 고객만족도를 기록하였다. 이 역시 민영화의 긍정적인 효과로 판단된다.

〈표 Ⅳ-53〉 우리나라 주요 담배 생산자의 고객만족도

(단위: %)

구분	KT&G		재팬타바코		필립모리스	
	점수	증감률	점수	증감률	점수	증감률
1998	63	-	66	-	67	-
1999	61	-3.2	66	0	66	-1.5
2000	63	+3.3	66	0	65	-1.5
2001	63	0	67	+1.5	65	0
2002	65	+3.2	67	0	66	+1.5
2003	67	+3.1	67	0	68	+3
2004	68	+1.5	67	0	67	-1.5
2005	70	+2.9	69	+3	68	+1.5

자료: 김은수(2006)

KT&G는 민영화 전후 시기 동안 사실상 국내 담배제조업의 70% 이상을 점유한 기업으로 동종업계와의 수익성 지표 비교는 시사하는 바가 크지 않기 때문에 대신 해외 담배제조업자의 수익성 지표와 비교하였다. 해외 담배제조업자의 최근 영업이익률와 ROE를 살펴보면 영업이익률은 KT&G 31.5%, Altria Group 25.5%, BAT 28.7%, JT 6.7%로서 KT&G가 매우 우수한 수준을 나타냈다. ROE의 측면에서는 KT&G 20.0%로서 Altria Group 31.9%, BAT 29.0%보다는 낮았으나 JT의 11.1%를 훨씬 넘는 수준을 나타냈다.[57]

② 안정성 지표 추이

유동비율, 부채비율, 자기자본비율, 차입금의존도 및 이자보상비율을 활용하여 KT&G의 재무 안정성을 살펴보았다. 유동비율은 1998~2002년 사이 502.04%에서 267.77%까지 지속적으로 하락하다가 민영화 이후 2005년 사이 174.86%에서 675.24%까지 크게 상승한 후 2006년 다시 하락하는 모습을 보이고 있다. 부채비율은 민영화 완료 이전인 2001년까지 최고 40% 이내에 머물러 있다가 2002년 97.32%로 급등하였으나, 2003년 42.55%, 2004년 20.87%, 2005년 14.98%, 2006년 20.44%로 다시 낮아진 것을 알 수 있다. 부채가 증가하자 차입금의존도 역시 2002년 28.34%까지 악화되었다. 2002년 이후 점차 개선되다가 2005년부터 0%로 대폭 개선된 모습을 보여주고 있으며, 자기자본비율도 2002년 50.68%까지 하락하다가 2002년 이후 꾸준히 개선되는 모습을 보이고 있다. 이자보상비율은 민영화 직전인 2001년에 급격히 하락하여 2003년까지 하락세를 유지하다가 2004년부터 다시 증가하기 시작하여 2005년과 2006년 크게 개선되는 모습을 보여주고 있다.

57) 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a)

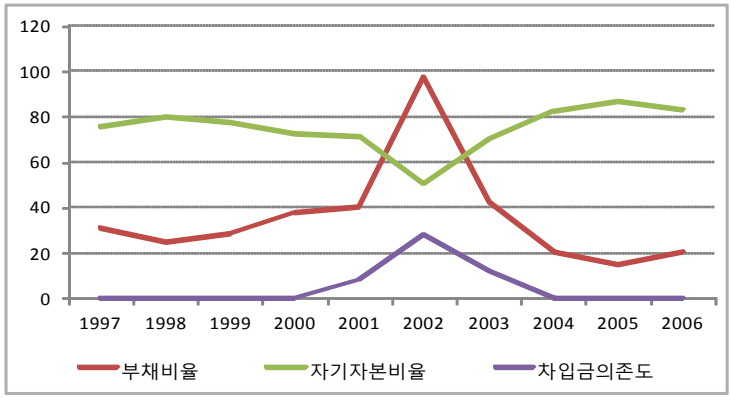
〈표 Ⅳ-54〉 KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이

(단위: %, 배)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
유동비율	444.35	502.04	292.27	227.78	267.77	174.86	305.38	374	675.24	463.43
부채비율	31.53	24.85	29.01	38.08	40.31	97.32	42.55	20.87	14.98	20.44
자기자본비율	76.03	80.1	77.51	72.42	71.27	50.68	70.15	82.73	86.97	83.03
차입금의존도	0	0	0	0	8.48	28.34	12.17	0.52	0	0
이자보상비율	315.79	281.83	994.85	993.85	126.23	16.55	17.36	88.33	2,223.23	6,213.04

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-45] KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이



KT&G는 민영화가 완료된 2002년 안정성 지표가 전반적으로 크게 악화되어 민영화 이후 안정성 지표별 수준이 민영화 이전 수준보다 저조한 모습을 보이는데 이는 민영화가 완료된 2002년을 기점으로 전후 각 5년간 안정성 지표의 평균변화를 비교한 결과에서도 확인할 수 있다. 유동비율과 이자보상비율을 제외한 부채비율, 자기자본비율, 차입금의존도는 민영화 이후의 평균이 민영화 이전보다 하락한 것으로 나타났다.

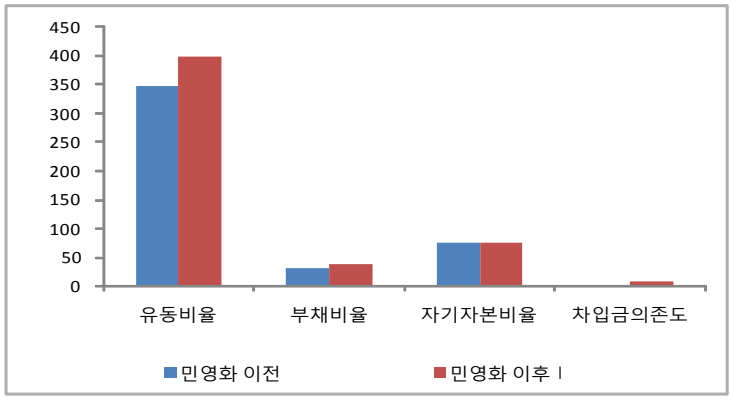
〈표 Ⅳ-55〉 KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1996~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
유동비율	346.84	398.58	454.51
부채비율	32.76	39.23	24.71
자기자본비율	75.47	74.71	80.72
차입금의존도	1.70	8.21	3.17
이자보상비율	542.51	1,711.70	2,135.49

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-46] KT&G 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화



KT&G 안정성 지표의 이러한 패턴은 앞서 살펴본 KT의 사례에서도 나타나는 현상인데, 이는 민영화 단계에서 해외교환사채의 발행으로 인한 효과로 판단된다. 따라서 민영화가 KT&G의 재무 안정성에 부정적 효과를 미쳤다고 단정하기는 곤란하다.

③ 성장성 및 활동성 지표 추이

성장성 및 활동성 측면에서의 민영화 효과를 살펴보기 위해 매출액 증가율,

영업이익 증가율, 당기순이익 증가율, 총자산 증가율, 자산회전율, 종업원수 증가율, 종업원 1인당 매출액 증가율 · 부가가치 증가율 · 인건비 증가율을 살펴본 결과, 수익성이나 안정성 지표와 달리 1997~2006년 사이에 비교적 등락폭이 큰 것으로 나타났다. 민영화가 완료된 2002년을 기준으로 전후 5년간의 지표 추이는 아래와 같다.

〈표 Ⅳ-56〉 KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이

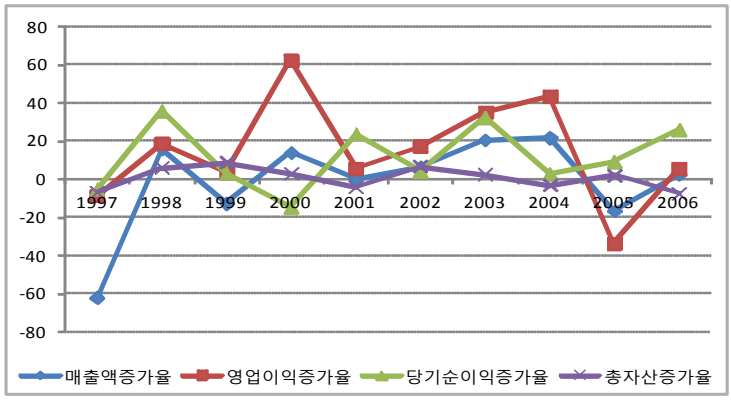
(단위: %, 배)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액 증가율	-62.14	15.91	-12.85	13.88	-0.21	6.2	20.59	21.78	-16.74	2.42
영업이익 증가율	-8.82	18.67	3.29	62.3	5.46	17.33	34.99	43.59	-33.74	5.44
당기순이익 증가율	-5.39	35.74	3.12	-14.73	23.46	4.07	32.31	2.74	9.24	25.93
총자산 증가율	-6.93	5.9	8.74	2.95	-4.09	6.69	2.48	-3.2	2.04	-7.47
자산회전율	0.44	0.52	0.42	0.45	0.45	0.48	0.55	0.67	0.56	0.59
종업원수 증가율	0	-16.99	-15.93	-13.41	-0.94	4.72	0.04	-1.88	-3.96	-1.21
종업원 1인당 매출액 증가율	-62.14	39.63	3.67	31.51	0.74	1.41	20.53	24.11	-13.31	3.67
종업원 1인당 부가가치 증가율	-6.15	33.88	46.44	4.57	15.77	3.88	24.62	6.02	-5.14	16.99
종업원 1인당 인건비 증가율	-2.3	10.94	31.79	-7.59	4.92	4.84	16.26	0.05	-32.97	9.11

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

우선 KT&G의 매출액 증가율은 비교적 등락폭이 커서 민영화 전후의 패턴을 발견하는 것이 용이하지는 않다. 그러나 2004년 말에 세금 인상으로 인하여 담배가격이 인상될 것이 예측되면서 사재기 현상이 발생하여 2004년에는 과도하게 성장하였다가, 상대적으로 2005년에 성장률이 감소한 측면이 있다. 따라서 민영화 이후의 매출액 증가율을 분석할 때 2004년과 2005년은 자칫 잘못된 정보를 줄 수 있다는 점을 고려하여야 할 것이다. 예를 들어 2004년 매출액 증가율은 21.78%이나 2005년에는 -16.74%로 크게 감소하였다. 영업이익 증가율도 마찬가지로 연도별로 큰 진폭을 나타내서 민영화 이전과 이후를 비교하는 것이 용이하지 않은 측면이 있다. 2004년에는 43.59%이었으나 그 다음 해에는 -33.74%로 급락하였다. 그러므로 단순히 성장성을 나타내는 지표의 민영화 이전과 이후를 비교하는 것이 그다지 유의미한 시사점을 제공하지는 않는 것을 알 수 있다. 따라서 민영화 이후 성장성이 높아졌다는 근거를 제시하는 것은 어렵다고 판단된다.

[그림 Ⅳ-47] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1)



매출액 증가율이 아니라 매출액의 수준을 직접 살펴보면 민영화 이

전과 이후의 규모 측면에서의 유의미한 변화를 찾을 수 있다. 민영화 이전과 이후의 5년 동안의 매출액의 평균을 살펴보면, 1997년부터 2001년까지에는 1조 6천억원, 2002년부터 2006년까지는 2조 2천억원으로 민영화 이후 상승했음을 알 수 있다. 한편 경상이익도 민영화 이전 5년 동안은 3,210억원, 이후 5년간은 7,300억원으로 상승하는 등 연도별 성장의 진폭을 어느 정도 제거한 후 비교하면 민영화 이후가 이전에 규모의 증가를 가져온 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-57〉 KT&G 민영화 전후의 매출액 및 영업이익 변화 추이

(단위: 억원)

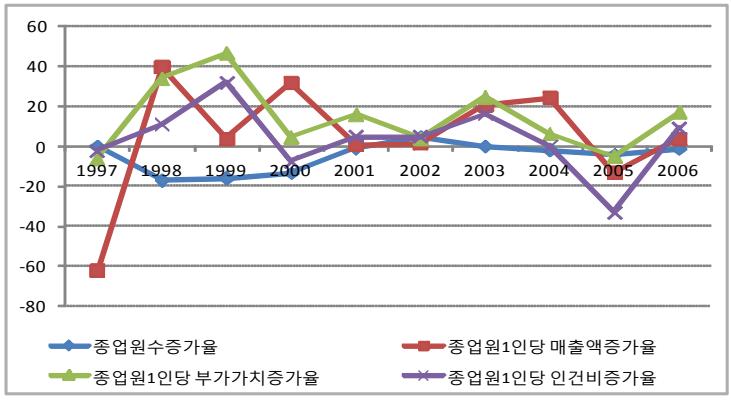
구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
매출액	14,821	17,179	14,972	17,050	17,014	18,069	21,789	26,534	22,093	22,627
(평균)	(16,207)					(22,222)				
영업이익	2,141	2,541	2,624	4,259	4,492	5,271	7,115	10,216	6,769	7,137
(평균)	(3,212)					(7,302)				

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

종업원 관련 증가율 지표의 경우도 등락 폭이 심하여 민영화 전후의 패턴을 단정짓기 어렵다. 그런 이유로 매출액 증가율과 마찬가지로 종업원수, 종업원 1인당 매출액 및 당기순이익을 살펴보면 종업원수는 1999년 5,160명에서 지속적으로 감소하여 2006년에는 4,317명을 기록하였으며 종업원 수 증가율 역시 전반적으로 마이너스의 증가율을 기록하였다. 반면 종업원 1인당 인건비는 일부 등락은 있으나 전반적으로 상승하다가 2005년 크게 하락하는 모습을 보였다. 전체 인건비는 1999년 1,600억원에서 2,200억원으로 약 37% 오히려 증가하였다. 종업원 1인당 매출액과 종업원 1인당 당기순이익으로 표시할 수 있는 생산의 효율성은 매우 높아진 것을 알 수 있다. 아래 표에서는 1999년부터 2006년까지 종업원 1인당 매출액 · 부가가치 · 경상이익 · 순이익을 정리하고 있다. 1인당 매출과 1인당 순이익은 민영화 이전

부터 2000년을 기점으로 증가하였다가 2002년 민영화 완료 이후 다시 한 번 상승하는 패턴을 나타내고 있다.

[그림 Ⅳ-48] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2)



〈표 Ⅳ-58〉 KT&G 민영화 전후의 종업원 1인당 매출액 · 부가가치 · 경상이익 · 순이익 변화 추이

(단위: 억원)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
종업원 1인당 매출액	29,016	38,160	38,441	38,984	46,989	58,316	50,556	52,413
종업원 1인당 부가가치	14,827	15,504	17,950	18,647	23,238	24,637	23,371	27,342
종업원 1인당 경상이익	8,422	8,742	10,854	10,649	13,887	15,672	16,220	19,805
종업원 1인당 순이익	6,146	6,052	7,543	7,496	9,914	10,380	11,806	15,049

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

KT&G의 성장성 및 활동성 지표를 민영화 전후 기간으로 구분하여 평균변화를 비교한 결과, 영업이익 증가율, 총자산 증가율, 종업원 1인당 부가가치 증가율을 제외한 다른 지표는 민영화 이후의 평균이 보다 양호한 것으로 나타났다. 그러나 앞서 언급한 대로 KT&G의 성장성 및 활동성 지표는 변동폭이 크기 때문에 민영화가 효과를 단정적으로 판단하기 어렵다.

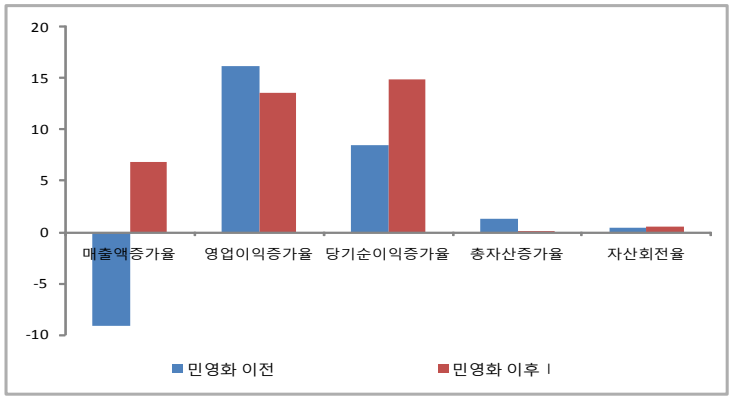
〈표 Ⅳ-59〉 KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화

(단위: %, 배)

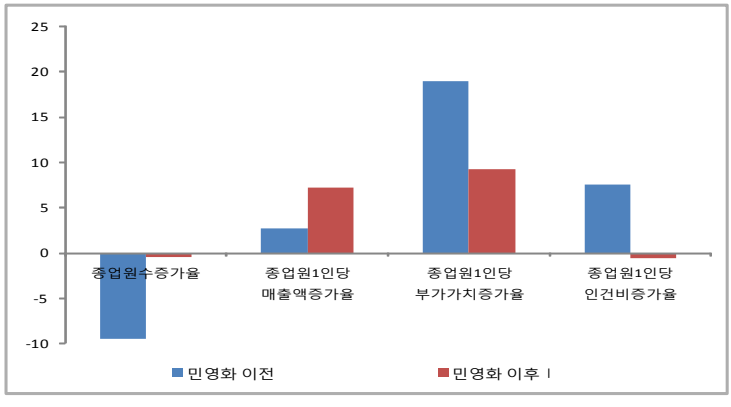
구분	민영화 이전 (1997~2001)	민영화 이후Ⅰ (2002~2006)	민영화 이후Ⅱ (2003~2006)
매출액증가율	-9.08	6.85	7.01
영업이익증가율	16.18	13.52	12.57
당기순이익증가율	8.44	14.86	17.56
총자산증가율	1.31	0.11	-1.54
자산회전율	0.46	0.57	0.59
종업원수증가율	-9.45	-0.46	-1.75
종업원1인당 매출액증가율	2.68	7.28	8.75
종업원1인당 부가가치증가율	18.90	9.27	10.62
종업원1인당 인건비증가율	7.55	-0.54	-1.89

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

[그림 Ⅳ-49] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)



[그림 Ⅳ-50] KT&G 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(2)



④ 경영지표 추이 분석결과

전반적으로 평가하여 민영화는 KT&G의 수익성, 안정성 및 지배구조를 모두 개선한 것으로 판단된다. KT&G 민영화의 성과를 수익성에서 살펴보면 매출액영업익률 등 모든 지표가 민영화 이후 뚜렷한

개선을 나타냈다. 민영화 이후의 경영지표가 개선되는 모습은 민영화 전후 각 5년간의 주요 경영지표 값에 대한 T-test[58] 결과에서도 ROS, ROA, ROE 등 수익성 지표가 유의미하게 개선되었음을 보여주고 있다.

수익성의 개선이 나타난 이유는 무엇보다 가격경쟁력이 떨어지는 국내산 잎담배의 사용을 대폭 줄여서 매출액에서 원가가 차지하는 비중을 크게 낮춘 것에 기인한다. 다른 중요한 요인은 소비패턴의 변화에 부응하여 제품의 고급화를 추진하여, 제품당 수익을 높인데 서 찾을 수 있다. 특히 최근 들어 건강에 대한 인식 제고 및 흡연 관련 규제의 강화로 담배시장이 정체하고, 해외 제품의 국내시장 점유가 늘어가고 있는 상황에서 이러한 수익성 증가는 매우 의미 있는 성과로 볼 수 있다.

재무 안정성의 측면에서는 민영화 직후 부채비율이 급격히 증가하였으나 점차 감소하여 민영화 이전의 낮은 수준으로 돌아왔으며, 신용평가등급 역시 국내기업 중 최고의 등급을 받아서 안정성의 문제가 심각하지는 않다고 판단된다.

성장성은 매출 및 이익의 연도별 진폭이 매우 크기 때문에 민영화 이후의 변화를 쉽게 판단하기는 곤란하였다. 실질 부가가치, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익 등이 규모 측면에서 민영화 이후 증가하였고 T-test 결과 이러한 성장이 통계적으로 유의미하다고 나왔으나 민영화 이후 성장성이 높아졌다고 단정짓기는 어렵다.

---

58) 민영화된 기업의 민영화 전후 기간의 주요 경영지표에 대한 t-test는 귀무가설 'Ho:민영화 이전〉=민영화 이후' 에 대한 기각 여부를 검증. 이를 기각할 경우 민영화 이후의 값이 민영화 이전의 값보다 유의미하게 크다는 것을 의미하며 95% 신뢰기준에서 기각 여부를 판단함.

〈표 Ⅳ-60〉 KT&G 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과

구분		민영화 이전	민영화 이후	T-test 결과
종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-8.509 (9.789)	-1.168 (1.946)	기각
자산증가율	평균 (표준편차)	4.110 (4.356)	0.647 (5.901)	
유형자산증가율	평균 (표준편차)	7.867 (8.190)	4.397 (2.698)	
매출액증가율	평균 (표준편차)	4.156 (10.513)	7.064 (16.906)	
당기순이익증가율	평균 (표준편차)	10.133 (19.245)	14.155 (13.519)	
매출액순이익률 (ROS)	평균 (표준편차)	18.861 (2.001)	23.542 (4.541)	기각
총자산순이익률 (ROA)	평균 (표준편차)	8.552 (0.826)	14.123 (2.736)	기각
자기자본이익률 (ROE)	평균 (표준편차)	12.470 (3.015)	17.873 (3.352)	기각
실질 부가가치	평균 (표준편차)	8.74e+09 (5.27e+08)	1.07e+10 (9.36e+08)	기각
노동생산성	평균 (표준편차)	1,786,847 (37,667.2)	2,412,258 (255,025)	기각
자본생산성	평균 (표준편차)	0.786 (0.056)	0.836 (0.037)	
부가가치 증가율	평균 (표준편차)	2.461 (10.396)	6.136 (10.810)	
1인당 매출액	평균 (표준편차)	3,876,074 (50,263.6)	5,330,447 (408,552.4)	기각
1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	727,236.3 (99,041.07)	1,249,707 (233,108.8)	기각
자산회전율	평균 (표준편차)	0.454 (0.033)	0.602 (0.059)	

3) 시장가치적 측면

KT&G가 상장한 시점인 1999년의 KT&G 주식가격과 KOSPI 지수를 놓고 최근까지의 변화 추이를 그려보았다. 주식상장 후 2002년까지는 주가가 완만한 하락세를 보이다가 2002년 이후 꾸준히 상승하고 있는 모습을 보여주고 있으며 2005년 이후에는 과거의 주가보다 더 높은 수준에 도달했음을 알 수 있다.

[그림 Ⅳ-51] KOSPI 지수 대비 KT&G 주가변동 추이

한편, 시가총액 측면에서 KT&G를 살펴보면 1999년 상장 이래 2002년까지 지속적으로 감소하는 추세를 보이다가 민영화가 완료된 이후부터 큰 폭으로 상승하는 모습을 보이고 있어 민영화가 시가총액 상승에 긍정적으로 영향을 주었다고 판단할 수 있다.

〈표 Ⅳ-61〉 KT&G의 시가총액 변화 추이

(단위: 억원, %)

구분	KT&G
1999	47,939
2000	36,288
증가율	-24.3
2001	37,052
증가율	2.1
2002	29,757
증가율	-19.7
2003	36,938
증가율	24.1
2004	54,299
증가율	47.0
2005	73,180
증가율	34.8
2006	83,305
증가율	13.8
2007	114,324
증가율	37.2
연평균증가율	14.4

자료: 한국신용정보 KISVALUE

민영화 이후의 효율성과 생산성 개선 성과는 시장에서 해외 유수의 신용평가기관들로부터 좋은 평가를 받는 계기가 되었다. KT&G의 민영화 전후의 신용등급 변화 추이를 살펴보면, 민영화 이전인 2001년까지는 B등급에 머물고 있었으나 민영화 이후 A등급으로 상승하였음을 확인할 수 있다. 특히 회사채에 신용등급은 S&P 2003년 1월 정기평가에서 A-를 받아서 국가신용등급과 동일한 것을 알 수 있다. S&P 신용등급은 국가신용등급 이상을 받는 것이 불가능하므로 A-는 국내기업이 받을 수 있는 최고등급으로서 재무적 안정성에 대한 평가가

우수하게 평가받은 것을 알 수 있다. 이러한 신용등급의 상승은 민영화의 긍정적인 효과로 판단할 수 있다.

〈표 Ⅳ-62〉 KT&G 민영화 전후 신용등급 변화

평가일	평가기관	신용등급	평가구분
2003.1.21	S&P	A-	정기평가
2002.7.24	S&P	A-	정기평가
2002.4.2	Moody's	A3	수시평가
2001.11.13	S&P	BBB+	수시평가
2001.10.16	Moody's	Baa2	수시평가
2001.10.16	S&P	BBB	수시평가

자료: 김은수(2006)

6. 에너지 부문(1) - 대한송유관공사

가. 기업개요 및 민영화 추진배경

대한송유관공사는 경제적이고 효율적인 송유관 수송체계 확립으로 석유수급 안정을 도모하고, 환경오염 및 교통과밀 현상을 완화하여 국민경제 발전에 기여하고자, 「송유관사업법」(1990.1)에 의거, 정부와 정유 5사, 항공 2사가 공동 참여하여 1990년 1월 20일 (주)대한송유관공사로 출범하였다.

창립 이후 송유관 건설 공사를 추진하여 1992년에는 인천과 고양, 인천과 김포를 잇는 경인구간을 완공하였다. 1995년에는 대전저유소를 준공하여 상업 운전을 개시하여 대전 이남 구간의 경질유 수급에 원활화를 기하였다. 1997년에는 성남 저유소를 완공·개통하여 전 구간 시운전을 개시하고 전국송유관 준공식을 가짐으로써 우리나라에 송유관 시대를 열었다. 대한송유관공사는 경인송유관, 남북송유관, 호서송유관 등 전국의 1,081km의 송유관을 건설하고 4개의 저유소와 11

개소의 가압소를 건설하여 정유 수송에 필요한 네트워크를 구축하였다. 이후 1998년에는 한국송유관(주)을 흡수 합병하고 1999년에는 한국종단송유관(TKP)의 운영권을 인수함으로써 국내 유일의 송유관 운영 기업으로 자리잡았다.

송유관은 유류 수송방법 중 유조선 등과 경쟁관계에 있는데 비용경쟁력은 좋았지만 막대한 규모의 송유관 건설비 등 고정투자로 인해 만성적자를 면치 못하고 있었다. 특히 외환위기로 인해 휘발유는 약 20%, 기타 유류는 평균 매출액이 약 10% 정도 감소하는 상황에서 원유를 100% 수입하는 가운데 환율변동과 국내수요 감소로 인해 1998년 1월에는 일일 출하량이 계획 대비 57%인 2만 700배럴 수준까지 감소하였다.

이와 같은 어려운 경영사정으로 인해 정부가 1998년 4월 확정한 공기업 민영화 방침과 1998년 8월 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획에 대한송유관공사는 민영화 대상으로 포함되어 민영화 이전 강력한 구조조정을 통해 경쟁력을 제고하고 2000년에 민영화를 완료할 때까지 시설용량을 극대화하고 자회사인 한국송유관을 흡수통합하고 G&G 텔레콤을 매각하여 정리한다는 계획을 수립하였다. 이후 정부의 공기업 민영화 방침에 따라 기존 민간주주들 중 정유 4사를 대상으로 정부 지분(46.5%)을 매각하였고, 2001년 1월 SK(주)를 최대 주주로 하는 민영기업으로 전환되었다.

현재 대한송유관공사의 주요 사업은 전국 송유관망의 단계적 건설과 최적화된 운영 관리 등의 송유관사업 분야와 Oil&Gas 가압소 · 저유소 · 송유관로 건설공사, 공군의 항공유 급유시설 및 미군 송유관시설의 위탁 운영, 해외 송유관 건설사업 등의 기술사업 분야가 있다. 또한 물류사업, 연수원사업을 비롯하여 최근에는 종합 자동차 회원제 사업인 ACS사업과 Water Dew(생수)를 위시한 식품사업에도 착수하는 등 기존 송유관사업 외에도 다양한 부문에서 사업활동을 펼치고 있다.

민영화 이후 대한송유관공사는 송유관 운영이라는 단선적인 수익 구조에서 탈피하여 수익성을 높이는 데 집중하였다. 2006년에는 ISO 9001 인증, 종합물류기업인증을 획득, 2007년에는 오만 PDO 송유관 건설 프로젝트를 수행하고 해외사업본부 발족, 2008년에는 종합건설업 면허를 취득하는 등 사업 영역을 순차적으로 확장하며 글로벌 에너지 종합물류회사로 발돋움하였다.

나. 민영화 추진 과정

대한송유관공사는 만성적인 적자 해소를 위해 민영화한 사례이나 송유관 네트워크의 운영 및 유지와 관련한 공공성은 높은 편이었다. 사업적 특징을 살펴보면 유조차 등과 경쟁관계에 있으나 유효경쟁이 없는 독점사업적 특징을 가지고 있으며 수요자는 정유사와 항공사로 민간기업이었다. 수익성은 매우 낮은 편이어서 민영화를 추진하기에 다소 어려움이 있었으며 민영화 이후 송유관 이용요금 설정 등이 투명하지 않아 신규 진입이나 경쟁에 불리하다는 평가를 받았다.

대한송유관공사는 김대중 정부의 제1차 공기업 민영화계획 발표 이후 국정교과서, 한국종합기술금융에 이어 완전 민영화된 3번째 공기업이다. 앞서 설명한 것처럼 대한송유관공사는 경영상황 악화로 인해 민영화 대상이 되었으며 민영화 이전에 강력한 구조조정을 통해 경쟁력을 제고할 것을 요구받았다.

이와 같은 구조조정의 로드맵에 따라 대한송유관공사는 1997년 말 523명이던 임직원을 1999년 6월까지 343명으로 감축하였다. 자회사 G&G 텔레콤의 지분도 1999년 11월 전량 매각하였고 흑자 기반을 구축하기 위해 1999년 7월, Take or Pay 방식의 장기수송계약을 국내 정유사와 체결하였다. 1999년 10월에 TKP 운영권 확보에 따라 재정상태가 호전되었다.

민영화 이전에 회사가치를 극대화하려는 여러 가지 노력을 거쳐 정

부는 대한송유관공사의 경영 효율성을 전면적으로 향상시키기 위해 기존 주주 중 5개 정유사를 대상으로 정부 지분을 분할매각하는 형태로 민영화를 단행하였다. 이를 통해 대한송유관공사의 실질적인 소유자와 1차 소비자가 동일해지는 결과를 낳았다.

정부는 2000년 4월 29일 대한송유관공사의 기존 주주 중 5개 정유사로부터 정부 지분 양수의사를 접수하였다. 기존 주주 중에서 SK, LG정유, 현대중공업, S-Oil, 인천정유가 우선매수권에 의한 정부 지분 양수의사를 제출하였고, 대한항공과 금호사업은 우선매수권을 포기하였다. 정부는 정부 지분 44.3%(9,948천주)를 양수의사를 접수한 기업에 매각할 예정이었지만 S-Oil이 양수의사를 철회함에 따라 정부 지분 36.8%(8,259천주)가 매각되었다. 아래 표는 대한송유관공사 지분율의 시계열적 변화와 민영화 전후의 주주별 지분율 변동내역을 나타낸다.

〈표 Ⅳ-63〉 대한송유관공사의 소유자별 지분율 변화 추이(1)

(단위: %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003
정부	46.47	9.76	9.76	9.76	9.76
정유사	26.62[1)]	66.59[2)]	66.59	66.59	66.59
기타	18.85	23.65	23.65	23.65	23.65
총계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 1) SK(주), LG칼텍스정유(주), 쌍용정유(주)이 보유한 주식임. 기타 6개사 주식은 '기타'로 처리.
2) SK(주), LG칼텍스정유(주), S-Oil(주), 현대정유(주) 등 4개사가 보유한 주식임. 현대중공업이 보유한 주식은 '기타'에 합산하여 처리.

자료: 대한송유관공사 감사보고서(1999~2003); 전자공시시스템(DART : http://dart.fss.or.kr/)

〈표 Ⅳ-64〉 대한송유관공사의 소유자별 지분율 변화 추이(2)

(단위: %)

구분	민영화 이전	민영화 이후	지분율 변화
SK그룹 (SK(주), SK글로벌)	16.3 (14.09, 2.21)	34.04 (29.43, 4.61)	17.74%P
LG정유	12.53	22.59	10.06%P
S-Oil	8.06	8.06	-
현대정유 (현대중공업)	6.39	12.9	6.51%P
인천정유	2.35	4.75	2.40%P
대한항공	3.10	3.10	-
금호산업	1.11	1.11	-
정부	46.47	9.76	△36.71%P
한국석유공사	3.69	3.69	-

자료: 정갑영 외(2002)

대한송유관공사는 2000년 11월 민영화 이후 SK가 최대주주가 되어 경영권을 행사하였다. 그런데 이는 민영화 과정에서 특정기업에 지배주주화를 방지하고 송유관의 실수요자로 주주를 구성함으로써 송유관 이용의 공정성을 확보하고 효율성을 제고하고자 했던 정부의 본래 취지와는 어긋나는 면이 있다는 지적이 있다[59]. 민영화 이후 최대주주가 된 SK는 신규사업 추진 등 사업구조를 전환하고 국내 항공사와의 송유요율을 상향조정하는 등의 자구 노력으로 만성적인 적자기업을 흑자기업으로 전환하는 성과를 거두었다.

다. 민영화 성과

1) 재무구조적 측면

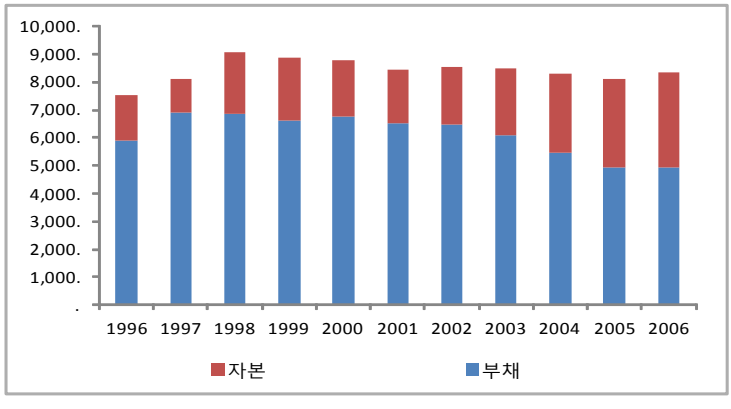
민영화가 이루어진 2001년을 기준으로 전후 3년, 대한송유관공사의

59) 정갑영 외(2002)

재무구조를 살펴보면 총자산은 1998년 9,087억원, 2001년 8,428억원, 2004년 8,326억원으로 감소하였지만, 부채 역시 1998년 6,847억원에서 2002년 6,532억원, 2004년 5,479억원까지 지속적으로 감소하여 민영화 이후 자산 대비 부채비율이 감소하였다. 2004년 이후에도 부채는 지속적으로 감소하였으며 자본은 지속적으로 증가하는 등 민영화 이후 재무구조가 크게 개선되었음을 알 수 있다.

또한 민영화가 완료된 2001년을 기점으로 전후 5년간 총자산 중 부채와 자본이 차지하는 비중을 평균하여 보면 민영화 이전(1996~2000년)에는 부채가 평균 78.0%, 자본이 평균 22.0%을 차지하였으나 민영화 이후(2001~2005)에는 부채가 평균 70.2%, 자본이 평균 29.8%를 차지하는 것으로 나타나 재무구조적 측면에서 민영화의 긍정적 효과를 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-52] 대한송유관공사의 부채 · 자본 구성현황
(1996~2006)



대한송유관공사의 손익 관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1998년 406억원, 2001년 837억원, 2004년 1,094억원으로 증가하였고, 당기순이익은 1999년 356억원 적자, 2001년 90억원 적자를 기록한 후 민영화

와 함께 흑자로 전환되어 2004년에는 407억원의 흑자를 기록하였다. 민영화 이전 5년 동안은 평균 279억원의 순손실을 기록한 반면, 민영화 이후 기간에는 평균 245억원의 순이익을 기록하여 민영화 이전 대비 약 187.7% 정도 개선된 모습을 보여주고 있다. 이처럼 대한송유관공사가 민영화 이후 눈에 띄게 경영성과가 개선된 것은 민영화를 전후하여 구조조정을 단행하고 민영화 직후 신규사업을 적극적으로 추진하는 등의 노력이 반영된 결과라 할 수 있다. 대한송유관공사는 민영화 직후 흑자로 전환되어 2002년부터 2009년까지 8년 연속 당기순이익 흑자를 기록하는 등 민영화의 성공 사례 중 하나로 꼽히고 있다.

〈표 Ⅳ-65〉 대한송유관공사의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
정부지분	1,093	1,056	921	184	203	237	276
출자	-	-	-	-	-	-	-
보조	-	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-	-
자산	9,087	8,894	8,769	8,428	8,551	8,510	8,326
부채	6,847	6,623	6,783	6,532	6,463	6,070	5,479
자본	2,241	2,271	1,985	1,896	2,088	2,440	2,847
매출	406	569	721	837	1,028	1,158	1,094
비용	762	463	1,007	926	836	806	688
당기 순이익	-356	106	-286	-90	192	352	407

자료: 박기백 · 박상원(2010), 『민영화 지표 연구』, p.35

2) 주요 경영지표적 측면

대한송유관공사의 민영화는 일반적으로 성공한 것으로 평가받고 있다. 민영화 이후 만성적자에 허덕이던 대한송유관공사는 흑자기업으로 전환하였고 여러 가지 재무제표상의 흐름은 대부분 호전된 것으

로 나타나기 때문이다.

여기서는 수익성, 안정성, 성장성 및 활동성 등을 대표하는 주요 경영지표의 시계열적 분석과 민영화 전후 시기 비교분석 등을 통해 대한송유관공사의 민영화 효과가 긍정적인지 등을 살펴보고자 한다. 또한 표준산업분류의 중분류를 따라 국내 동종업계인 육상운송 및 파이프라인운송업[60]과의 수익성 지표 비교를 통해 대한송유관공사의 민영화 효과에 대해 분석해 보겠다.

① 수익성 지표 추이

수익성 측면에서의 대한송유관공사의 민영화 효과를 분석하기 위해 매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 총자산 대비 영업현금흐름비율 지표를 사용하였다.

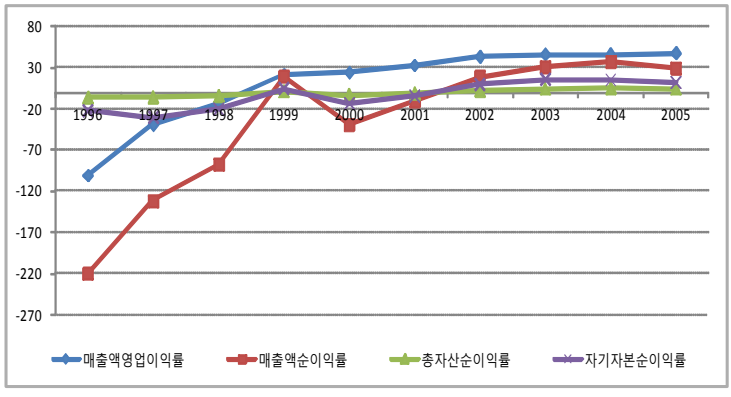
우선 대한송유관공사의 수익성과 관련된 여러 가지 지표들은 시계열적으로 개선되는 모습을 보이며 거의 유사한 형태로 변화하는 것을 확인할 수 있다. 민영화 이전인 1995~2000년의 경우 지속적으로 개선되고 있으나 수익성 관련 모든 지표가 대부분 음(-)의 값을 나타내고 있는 반면, 민영화 이후인 2001년부터는 대부분의 수익성 지표가 양(+)의 값을 보이며 지속적으로 소폭 상승하고 있다.

대표적인 수익성 지표인 총자산순이익률은 민영화 직전인 2000년에는 -3.24%였으나 민영화 직후인 2002년에 2.26%, 2005년에 4.42%로 증가(7.66%p, 2000년 대비 236.4% 상승)하였으며 자기자본순익률은 2000년에 -13.42%였으나 민영화 직후인 2002년에 9.65%, 2005년에 12.02%로 증가(25.44%p, 2000년 대비 189.6% 상승)하는 모습을

60) 육상운송 및 파이프라인 운송업은 사실 다양한 형태의 기업이 포함되어 있지만 유조선 및 유조차 등과 송유관사업이 경쟁관계임을 고려하여 대한송유관공사와 육상운송 및 파이프라인 운송업의 주요 경영지표를 비교하는 것이 의미있을 것으로 판단됨.

보이고 있다. 또한 총자산 대비 영업현금흐름도 민영화 이전에 비해 큰 폭으로 개선되었는데 민영화 직전인 2000년에 -0.28%였던 것이 2002년을 기점으로 비약적으로 상승하여 2002년에 5.3%, 2005년에 9.05%를 기록하였다(9.99%p , 2000년 대비 3,332.1% 개선).

[그림 Ⅳ-53] 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이



수익성 지표의 시계열적 변화상 민영화 이후 수익성이 큰 폭으로 개선된 것을 확인할 수 있었는데 이는 민영화 전후 기간의 평균 비교를 통해 더 뚜렷하게 확인할 수 있다. 민영화 전인 1996~2000년의 수익성 지표의 평균치에 비해 2001년 이후 수익성 지표의 평균치(2001~2005년)는 모두 증가하고 있으며 모두 적자에서 흑자로 개선되었다. 예를 들어 매출액 대비 영업이익률의 경우 -21.79%에서 43.08%로 증가(64.87%p)하였고 자기자본 대비 순이익률은 -16.38%에서 960%로 증가(25.98%p)하였다. 만성적인 적자기업을 회생시키기 위해 단행한 민영화가 적어도 수익성 수치로는 흑자로 전환된 것을 확인할 수 있다.

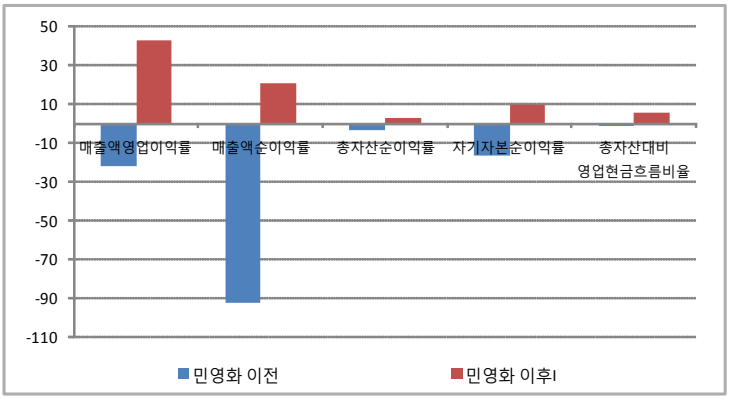
〈표 Ⅳ-66〉 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화

(단위: %)

수익성 지표	민영화 이전 (1996~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2005)	민영화 이후Ⅱ (2002~2005)
매출액영업이익률	-21.79	43.08	45.68
매출액순이익률	-92.27	20.98	28.91
총자산순이익률	-3.55	2.92	3.91
자기자본순이익률	-16.38	9.60	13.15
총자산 대비 영업현금흐름비율	-1.39	5.92	7.11

자료: 한국신용정보 KISVALUE

[그림 Ⅳ-54] 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화



표준산업분류의 중분류에 따라 대한송유관공사는 육상운송 및 파이프라인 운송업에 속하는데 동종업계와 대한송유관공사의 수익성 지표를 시계열적으로 비교해 본 결과, 대한송유관공사와 동종업계의 수익성 지표 변화 추이는 완연히 다르다. 대한송유관공사는 앞서 살펴본 것처럼 민영화 이전까지는 모든 수익성 지표가 마이너스 수익성을 보였으나 민영화가 완료된 2001년을 전후하여 수익성이 모두 양

(+)의 상태로 대폭 개선된 반면 육상운송 및 파이프라인 운송업의 경우 매출액영업이익률은 감소 추세이고 나머지 매출액순이익률, 총자본순이익률, 자기자본순이익률은 개선되는 모습을 보이나 대한송유관공사와 같이 큰 폭의 개선은 찾아보기 힘들다. 즉, 대한송유관공사의 경우는 민영화를 계기로 경영 효율화 및 신규 사업 등을 추진하고 그 결과 수익성이 크게 향상되는 긍정적 효과가 있었음을 유추해 볼 수 있다.

〈표 Ⅳ-67〉 대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업의 수익성 지표 비교

(단위: %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[대한송유관공사]										
매출액 영업이익률	-101.19	-39.33	-13.58	21.21	23.96	32.7	43.37	45.86	45.89	47.59
매출액 순이익률	-220.38	-132.08	-87.87	18.6	-39.61	-10.71	18.69	30.41	37.16	29.36
총자산 순이익률	-5.89	-5.65	-4.14	1.18	-3.24	-1.04	2.26	4.13	4.83	4.42
자기자본 순이익률	-22.17	-30.48	-20.53	4.7	-13.42	-4.62	9.65	15.56	15.38	12.02
[육상운송 및 파이프라인 운송업]										
매출액 영업이익률	5.16	4.47	4.91	5.88	5.14	5.35	5.37	4.73	5.12	4.32
매출액 순이익률	1.01	0.2	-4.75	1.43	0.13	2.75	3.1	2.73	2.37	3.84
총자산 순이익률	0.81	0.16	-3.39	1.08	0.1	2.16	2.57	2.3	2.05	3.39
자기자본 순이익률	2.21	0.47	-10.15	2.92	0.24	4.7	5.2	4.47	3.92	6.44

자료: 한국신용정보 KISVALUE

한편 동종업계와 대한송유관공사의 수익성 지표를 민영화를 전후한 5년간 평균으로 비교해 보면 동종업계인 육상운송 및 파이프라인

운송업은 2001년을 기점으로 수익성 지표 평균에는 큰 변화가 없으나 대한송유관공사의 경우 동종업계보다 큰 폭의 평균 변동을 보인다. 예를 들어 매출액영업이익률의 경우 육상운송 및 파이프라인 운송업은 민영화 이전(1996~2000년) 평균이 5.11%로 대한송유관공사의 -21.79%보다 월등히 높은 수준이었으나 민영화 이후(2001~2005년)에는 4.98%로 하락(-0.13%p 하락)하였을 뿐 아니라 대한송유관공사의 43.08%라는 비약적 성장(64.87%p 증가)에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이외 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률 역시 대한송유관공사가 동종업계보다 민영화 이전 기간에 비해 민영화 이후 기간의 평균 상승률이 월등히 높은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-68〉 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업)

(단위: %)

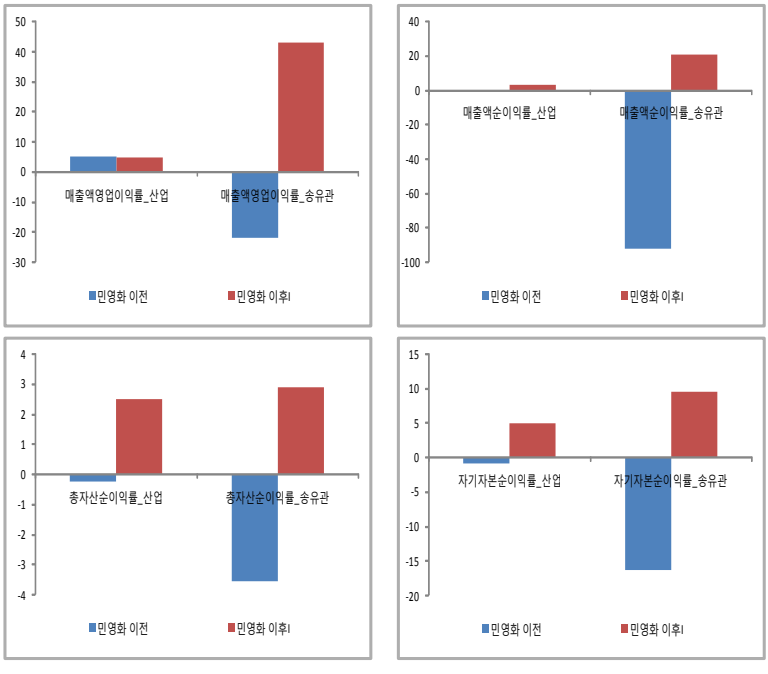
수익성 지표	민영화 이전 (1996~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2005)	민영화 이후Ⅱ (2002~2005)
[대한송유관공사]			
매출액영업이익률	-21.79	43.08	45.68
매출액순이익률	-92.27	20.98	28.91
총자산순이익률	-3.55	2.92	3.91
자기자본순이익률	-16.38	9.60	13.15
[육상운송 및 파이프라인 운송업]			
매출액영업이익률	5.11	4.98	4.89
매출액순이익률	-0.40	2.96	3.01
총자산순이익률	-0.25	2.49	2.58
자기자본순이익률	-0.86	4.95	5.01

자료: 한국신용정보 KISVALUE

이와 같은 평균치의 비교는 다소 조심스러운 해석이 필요하나 동일한 산업분류에 속해 있는 다양한 다른 업종기업들에 비해 대한송유관

공사의 수익성은 민영화 이전에 매우 낮은 수준이었고 민영화를 통해 드라마틱하게 변화하였다고 볼 수 있다. 전반적으로 관련 업종의 수익성 지수가 시계열적으로 악화되어 가고 있는 상황에서 대한송유관공사는 강도 높은 구조조정과 사업 다각화 노력을 통해 수익성을 크게 개선한 사례라고 볼 수 있어 민영화의 성과가 외견상으로는 매우 두드러진다고 볼 수 있다.

[그림 Ⅳ-55] 대한송유관공사 민영화 전후의 수익성 지표 평균변화
(대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업)



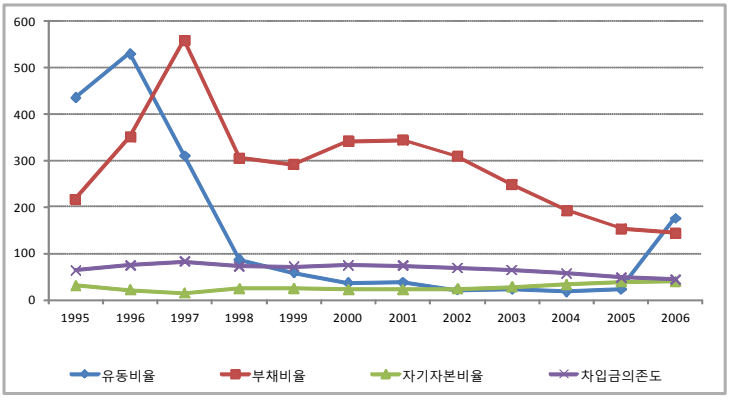
② 안정성 지표 추이

재무안정성 측면에서 대한송유관공사의 민영화 효과를 분석하기

위해 유동비율, 부채비율, 자기자본비율, 차입금의존도, 이자보상비율 등의 안정성 지표를 살펴보았다. 대한송유관공사의 안정성 지표 중 유동비율을 제외한 나머지 지표는 민영화 이후 개선되는 모습을 보이고 있다.

우선 안정성 지표의 대표인 부채비율의 경우 민영화 이후의 2001년 이후 지속적으로 하락하고 있는데 민영화 직전연도인 2000년과 2005년을 비교하면 부채비율은 341.67%에서 153.38%로 대폭 감소(188.29%p 감소)한 것을 확인할 수 있다. 차입금의존도 역시 민영화 이후 지속적으로 하락하고 있다. 자기자본비율과 이자보상비율은 민영화 이후 증가추세를 보이고 있는데 민영화 직전연도인 2000년 대비 2005년의 수치를 비교하면 각각 74.3%, 567.5% 증가한 것으로 나타났다. 반면에 회사의 지불능력을 판단하기 위해서 사용하는 분석지표로 유동부채의 몇 배의 유동자산을 가지고 있는가를 나타내며 유동비율은 1996~1997년을 제외하고는 비슷한 수준을 유지하거나 다소 하락하다가 2005년 이후 다시 개선되고 있다.

[그림 Ⅳ-56] 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 변화 추이



민영화가 완료된 2001년을 기준으로 전후 5년간(1996~2000년, 2001~2005년)의 평균비교를 살펴보면 민영화 이후 대한송유관공사의 안정성 지표 평균이 크게 개선된 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 1996~2000년의 부채비율 평균치 369.78%에서 2001~2005년에는 평균 249.79%로 크게 하락(120.04%p 감소)하였으며 차입금의존도도 75.57%에서 62.88%로 감소(12.68%p 감소)하였다. 반면 자기자본비율은 22.04%에서 29.85%로, 이자보상비율은 -0.09배에서 1.65배로 상승하였다. 유동비율은 시계열적 추이에서 나타났듯이 민영화 이후 평균이 하락하는 모습을 보이고 있다. 비록 유동비율이 하락하고 있지만 안정성 지표의 대부분이 민영화 이후 개선되는 모습을 보이고 있는 것으로 볼 때 민영화가 대한송유관공사의 재무 안정성에 긍정적인 효과를 미친 것으로 판단된다.

〈표 Ⅳ-69〉 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화

(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1996~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2005)	민영화 이후Ⅱ (2002~2005)
유동비율	204.93	25.26	22.06
부채비율	369.78	249.74	226.03
자기자본비율	22.04	29.85	31.69
차입금의존도	75.57	62.88	60.09
이자보상비율	-0.09	1.65	1.91

자료: 한국신용정보 KISVALUE

기업경영의 안정성을 나타내는 부채비율을 살펴보면 대체적으로 대한송유관공사나 기타 육상운송 및 파이프라인 기업들도 감소하는 추세이다. 다만 대한송유관공사의 부채비율이 타 기업에 비해 상당히 높은 편이고 시계열적인 등락이 일부 존재했던 것으로 보인다. 관련 산업 전반에서 기업의 안정성을 제고하려는 움직임이 나타나고 있고

대한송유관공사도 부채비율을 지속적으로 감축하고 있다.

〈표 Ⅳ-70〉 대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업의 안정성 지표 비교

(단위: %, 배)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[대한송유관공사]										
유동비율	530.07	310.58	87.38	59.22	37.41	38.06	22.13	23.82	18.57	23.72
부채비율	351.04	558.99	305.58	291.6	341.67	344.58	309.54	248.73	192.47	153.38
차입금의존도	74.74	83.04	73.05	71.87	75.14	74.07	69.63	64.76	57.39	48.57
이자보상비율	-0.69	-0.31	-0.09	0.24	0.4	0.62	1.15	1.81	2.01	2.67
[육상운송 및 파이프라인 운송업]										
유동비율	82.66	94.02	68.92	63.18	63.14	97.38	100.28	100.92	112.06	118.06
부채비율	191.41	202.48	196	150.37	128.99	107.39	97.61	91.69	90.39	89.77
차입금의존도	40.78	40.98	40.63	36.27	30.25	29.14	26.92	18.12	18.44	18.73
이자보상비율	0.94	0.77	0.56	1	1.21	1.61	1.92	1.97	2.47	2.3

자료: 한국신용정보 KISVALUE

참고로 육상운송 및 파이프라인 운송업 전체의 부채비율 평균은 173.85%에서 95.37%로 감소하였고 대한송유관공사를 제외할 경우의 평균은 369.78%에서 249.74%로 감소하고 있다. 안정성 지표에서는 관련 산업과 비교할 경우 민영화 이후의 두드러진 변화는 나타나지 않고 있다. 이는 이자비용이나 감가상각비 등의 부담으로 부채비율을 크게 조정하지 못한 측면도 있지만 에너지특별회계로부터 융자받은 자금의 상환을 2001년 민영화 추진 당시 5년간 연기를 약속하였기 때문에 부채비율이 산업의 부채감소비율을 크게 뛰어넘지는 않는 것으로 보인다.

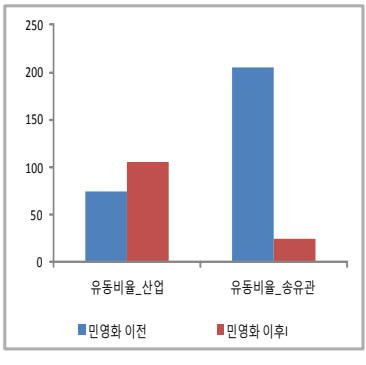
〈표 Ⅳ-71〉 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업)

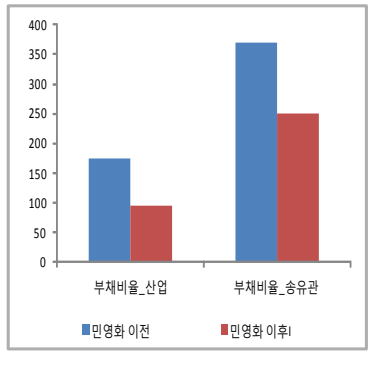
(단위: %, 배)

구분	민영화 이전 (1996~2000)	민영화 이후Ⅰ (2001~2005)	민영화 이후Ⅱ (2002~2005)
[대한송유관공사]			
유동비율	204.93	25.26	22.06
부채비율	369.78	249.74	226.03
차입금의존도	75.57	62.88	60.09
이자보상비율	-0.09	1.65	1.91
[육상운송 및 파이프라인 운송업]			
유동비율	74.38	105.74	107.83
부채비율	173.85	95.37	92.37
차입금의존도	37.78	22.27	20.55
이자보상비율	0.90	2.05	2.17

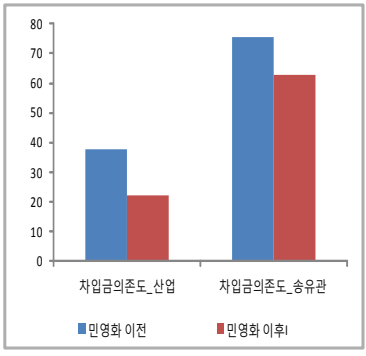
자료: 한국신용정보 KISVALUE

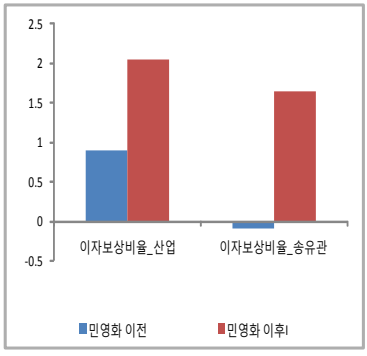
[그림 Ⅳ-57] 대한송유관공사 민영화 전후의 안정성 지표 평균변화
(대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업)





[그림 Ⅳ-57]의 계속





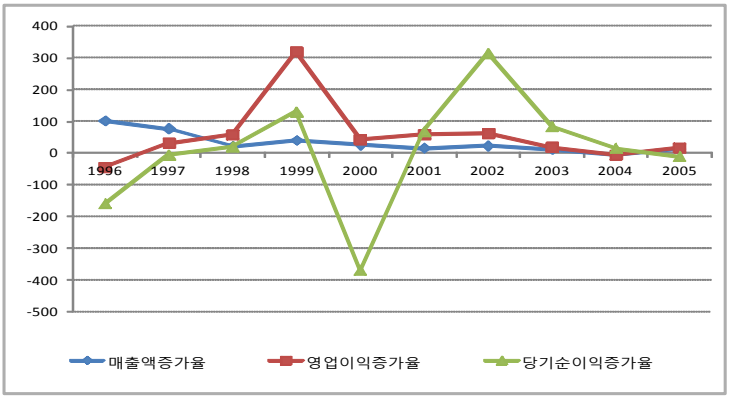
③ 성장성 및 활동성 지표 추이

성장성 및 활동성에 대한 민영화 효과를 분석하기 위해 매출액 증가율, 영업이익 증가율, 당기순이익 증가율, 총자산 증가율, 자산회전율, 종업원수 증가율, 종업원 1인당 매출액 증가율 · 부가가치 증가율 · 인건비 증가율 지표 등의 시계열적 변화 추이와 민영화를 전후한 평균변화, 그리고 동종산업과 비교하였다.

시계열적 변화 추이를 살펴본 결과 성장성을 나타내는 지표들은 대체적으로 등락폭이 매우 심한데 민영화 이후 개선된 뚜렷한 증거는 다소 찾기 어렵다. 우선 매출액 증가율은 민영화 이전의 1995~2000년의 평균치인 53.41%에서 민영화 이후에는 11.86%로 오히려 크게 감소하였다. 물론 2004년을 제외하고는 매년 매출액은 증가하고 있지만 그 증가폭은 오히려 감소하고 있다. 이는 민영화 이후 사업을 다각화하고 새로운 송유관로 건설 등이 없었던 점을 미루어볼 때 민영화 이전의 지속적인 송유관로 건설시기와 비교하여 크게 매출액이 증가하지는 않기 때문인 것으로 보인다. 또한 민영화 이후 2003년의 내수침체로 경기가 부진하여 전적으로 내수에만 의존하는 대한송유관공사

로는 성장성 측면에서 가시화된 성과를 나타내기 어려운 측면이 있었다. 그 외에 총자산 증가율도 민영화 이전의 평균치인 5.96%에서 -1.47%로 민영화 이후에는 감소하였다. 반대로 대한송유관공사는 민영화가 완료된 2001년까지 지속적으로 당기순손실을 발생시켰으나 점차 개선되고 있는 추세였고 2002년부터 흑자로 전환하게 되었다. 그 결과 순이익 증가율은 민영화 이후 크게 호전되어 민영화 이전에 각각 -77.19%에서 민영화 이후 94.25%로 개선되었다.

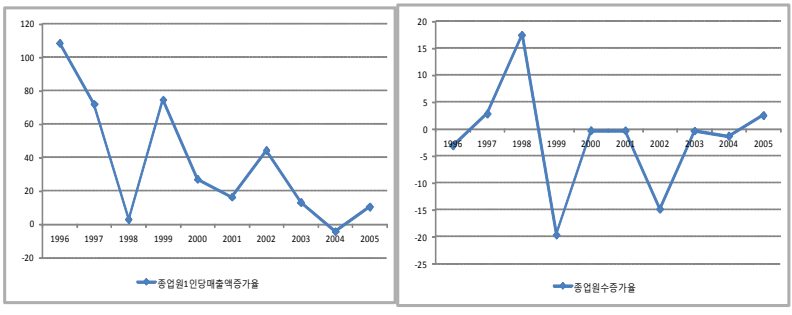
[그림 Ⅳ-58] 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(1)



종업원 수를 기준으로 집계한 성장성 지표 중 종업원 수 증가율은 구조조정 계획에 따라 민영화 이전의 강도 높은 구조조정을 통해 평균 -0.52% 감소하였고 민영화 이후에도 종업원 수가 지속적으로 감소하여 2001~2005년 사이 평균 -2.82%를 나타냈다. 대한송유관공사는 민영화를 위해 사전적으로 인력감축 등 구조조정에 들어갔기 때문에 종업원 수가 민영화 이전에 오히려 감소하고 민영화 이후에도 일부 감소하지만 증가율 자체는 민영화 이후에는 평균적으로 증가추세를 나타내고 있다. 최근에는 사업 다각화 등으로 인해 종업원 수가 증가하고 있으며, 그 영향으로 2006년 종업원 수 증가율은 21%를 기록하

였으며 2005년 대비 18.43%p 증가하는 모습을 보인다. 종업원 1인당 매출액 증가율은 인원감축이 크게 일어난 해에는 급격히 상승하고 그렇지 않은 해에는 급격히 감소하는 등 등락을 보이고 있다.

[그림 Ⅳ-59] 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 변화 추이(2)



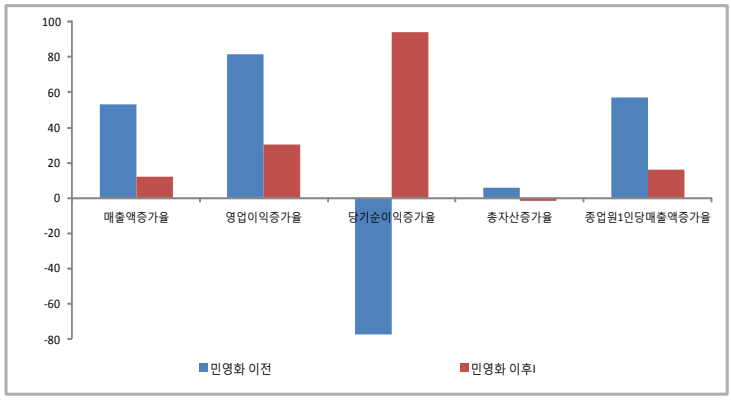
〈표 Ⅳ-72〉 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화

(단위: %, 회)

구분	민영화 이전 (1995~1999)	민영화 이후Ⅰ (2000~2006)	민영화 이후Ⅱ (2001~2006)
매출액증가율	53.41	11.86	10.83
영업이익증가율	81.43	30.50	23.54
당기순이익증가율	-77.19	94.25	100.66
총자산증가율	5.96	-1.47	-0.87
자산회전율	0.05	0.13	0.14
종업원수증가율	-0.52	-2.82	-3.46
종업원 1인당 매출액증가율	57.01	15.95	15.86

자료: 한국신용정보 KISVALUE

[그림 Ⅳ-60] 대한송유관공사 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표



기업의 성장정도를 나타내는 대표적인 변수 중 하나인 매출액증가율을 살펴보면 육상운송 및 파이프라인 운송업의 매출액 평균이 증가한 반면 대한송유관공사의 매출액증가율은 감소추세에 있다. 그러나 매출액증가율 자체는 대한송유관공사 매출액이 1,158억 원에서 1,094억 원으로 감소했던 2004년을 제외하고는 산업평균에 비해 높다. 다만 그 간격이 점점 좁혀지고 있다.

〈표 Ⅳ-73〉 대한송유관공사 및 육상운송 및 파이프라인 운송업의 성장성 및 활동성 지표 비교

(단위: %, 회)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
[대한송유관공사]										
매출액 증가율	102.16	76.97	20.89	40.35	26.69	16	22.9	12.65	-5.56	13.32
영업이익 증가율	-44.72	31.22	58.27	319.24	43.13	58.31	63.02	19.12	-5.49	17.52
당기순이익 증가율	-159.47	-6.06	19.57	129.72	-369.7	68.62	314.43	83.28	15.38	-10.46

〈표 Ⅳ-73〉의 계속

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총자산증가율	14	7.47	11.85	-2.13	-1.41	-3.89	1.46	-0.48	-2.16	-2.29
자산회전율	0.03	0.04	0.05	0.06	0.08	0.1	0.12	0.14	0.13	0.15
종업원수 증가율	-3.03	2.86	17.47	-19.61	-0.27	-0.27	-14.82	-0.32	-1.27	2.57
종업원1인당 매출액증가율	108.48	72.04	2.91	74.59	27.03	16.31	44.29	13	-4.34	10.48
[육상운송 및 파이프라인 운송업]										
매출액 증가율	19.03	17.67	-5.48	3.68	6.08	0.46	7.47	4.64	4.79	6.11
영업이익 증가율	5.43	1.98	3.77	24.31	-7.24	4.44	7.83	-7.85	13.54	-10.56
당기순이익 증가율	-35.65	-77.22	-2,402.44	0	-90.52	2,059.67	21.15	-7.93	-8.7	71.79
총자산증가율	16.35	18.4	-2.68	-0.68	1.91	1.03	2.33	3.76	0.92	6.94
자산회전율	0.81	0.81	0.71	0.75	0.79	0.79	0.83	0.84	0.86	0.88
종업원수 증가율	3	-6.21	-15.65	-1.42	-4.59	-5.36	1.74	-1.39	-0.49	-3.38
종업원 1인당 매출액증가율	15.57	25.47	12.05	5.17	11.18	6.15	5.62	6.11	5.31	9.82

자료: 한국신용정보 KISVALUE

〈표 Ⅳ-74〉 대한송유관 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화

(대한송유관 vs 육상운송 및 파이프라인 운송업)

(단위: %, 회)

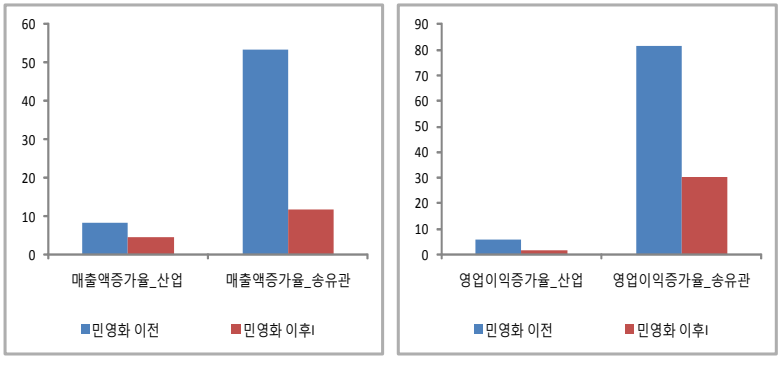
구분	민영화 이전 (1995~1999)	민영화 이후Ⅰ (2000~2006)	민영화 이후Ⅱ (2001~2006)
[대한송유관공사]			
매출액증가율	53.41	11.86	10.83
영업이익증가율	81.43	30.50	23.54
당기순이익증가율	-77.19	94.25	100.66
총자산증가율	5.96	-1.47	-0.87

〈표 Ⅳ-74〉의 계속

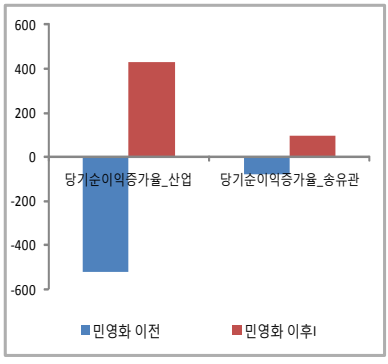
구분	민영화 이전 (1995~1999)	민영화 이후Ⅰ (2000~2006)	민영화 이후Ⅱ (2001~2006)
자산회전율	0.05	0.13	0.14
종업원수증가율	-0.52	-2.82	-3.46
종업원1인당 매출액증가율	57.01	15.95	15.86
[육상운송 및 파이프라인 운송업]			
매출액증가율	8.20	4.69	5.75
영업이익증가율	5.65	1.48	0.74
당기순이익증가율	-521.17	427.20	19.08
총자산증가율	6.66	3.00	3.49
자산회전율	0.77	0.84	0.85
종업원수증가율	-4.97	-1.78	-0.88
종업원1인당 매출액증가율	13.89	6.60	6.72

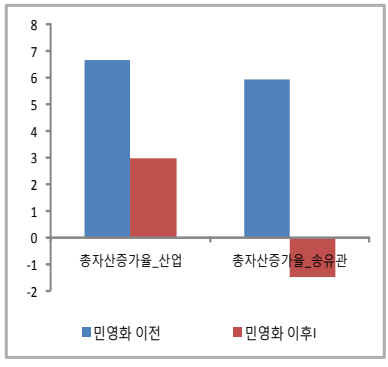
자료: 한국신용정보 KISVALUE

[그림 Ⅳ-61] 대한송유관 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)
(대한송유관 vs 육상운송 및 파이프라인 운송업)

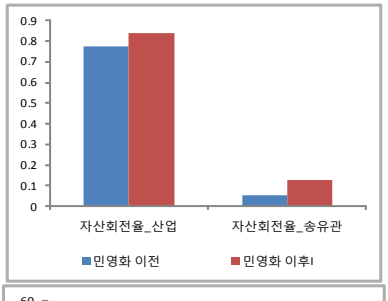


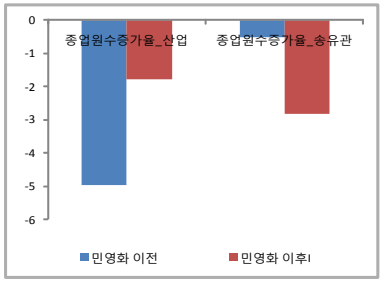
[그림 Ⅳ-61]의 계속

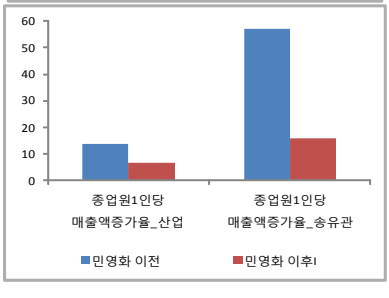




[그림 Ⅳ-62] 대한송유관 민영화 전후의 성장성 및 활동성 지표 평균변화(1)
(대한송유관 vs 육상운송 및 파이프라인 운송업)







④ 경영지표 추이 분석결과

대한송유관공사는 민영화 이후 수익성 지표는 획기적으로 개선되어 적자기업이 흑자기업으로 전환되었다고 평가할 수 있다. 민영화 이후의 경영지표가 개선되는 모습은 민영화 전후 각 5년간의 수익성 지표 값에 대한 T-test[61] 결과에서도 확인할 수 있는데 ROS, ROA, ROE 등 지표가 민영화 이후 통계적으로 유의미한 성과 개선이 있는 것으로 보인다.

대한송유관공사의 민영화 이후 수익성 개선 정도는 매우 커서 동종업종인 육상운송 및 파이프라인 운송업에 비해 매우 크다. 수익성의 개선 폭이 큰 것은 더 이상 송유관 건설로 인한 부채의 증가가 없고, 민영화를 결정하면서 Take or Pay 방식의 장기계약을 체결하여 수송요율을 개선한 효과와 인원감축 등 비용절감, 그리고 사업 다각화 노력의 결과이다.

안정성과 관련하여 대표적인 지표인 부채비율의 민영화 전후의 평균을 비교해 보면 민영화 이후에 지속적으로 부채비율이 낮아지고 차입자금의존도가 낮아졌음을 확인할 수 있다. 이와 같은 패턴은 동종산업에서도 나타나고 있지만 대한송유관공사는 송유관의 추가적인 건설이 없는 상태에서 부채비율을 낮출 수 있는 기업 여건이 이루어진 것으로 보인다.

매출액 증가율로 대표되는 성장성은 민영화가 송유관 건설이 완성된 이후에 이루어진 것이므로 더 이상의 추가적인 송유관 건설 등의 대규모 사업이 없고 국내 내수의 침체 등으로 유류 사용이 정체가 되면서 크게 증가하지 않고 있다. 이는 민영화로 인해 사업의 성장성이

61) 민영화된 기업의 민영화 전후 기간의 주요 경영지표에 대한 T-test는 귀무가설 'Ho:민영화 이전〉=민영화 이후'에 대한 기각 여부를 검증. 이를 기각할 경우 민영화 이후의 값이 민영화 이전의 값보다 유의미하게 크다는 것을 의미하며 95% 신뢰기준에서 기각 여부를 판단함.

악화된 것이 아니라 대한송유관공사의 성격상 민영화 전후의 업무나 사업영역의 차이로 인해 성장성이 작아진 것으로 판단된다. T-test 결과에서도 민영화 이후 종업원 수 증가율, 매출액 증가율, 당기순이익 증가율 등 성장성과 관련한 경영지표의 변화가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나왔다.

참고로 T-test 결과 노동생산성 및 자본생산성 등 생산성 지표가 통계적으로 유의미한 개선이 이루어진 것으로 보이는데, 이는 민영화 이후 대한송유관공사의 다양한 경영 효율화 시도와 사업 다각화 등의 노력이 반영된 결과라고 판단된다.

〈표 Ⅳ-75〉 대한송유관공사 민영화 전후 주요 경영지표 T-test 결과

구분		민영화 이전	민영화 이후	T-test 결과
종업원수 증가율	평균 (표준편차)	0.036 (5.908)	1.432 (5.740)	
자산증가율	평균 (표준편차)	2.211 (3.146)	0.031 (1.266)	
유형자산증가율	평균 (표준편차)	7.815 (6.018)	-1.514 (0.609)	
매출액증가율	평균 (표준편차)	27.335 (6.474)	8.585 (9.625)	
당기순이익증가율	평균 (표준편차)	-187.719 (89.737)	-12.239 (16.976)	
매출액순이익률 (ROS)	평균 (표준편차)	-29.874 (22.820)	27.609 (4.888)	기각
총자산순이익률 (ROA)	평균 (표준편차)	-1.771 (1.177)	4.000 (0.527)	기각
자기자본이익률 (ROE)	평균 (표준편차)	7.704 (4.881)	11.663 (1.993)	기각
실질 부가가치	평균 (표준편차)	1.64e+08 (1.16e+08)	4.40e+08 (3.49e+07)	기각
노동생산성	평균 (표준편차)	445921.6 (304900.3)	1339164 (152685.1)	기각

〈표 Ⅳ-75〉의 계속

구분		민영화이전	민영화이후	T-test 결과
자본생산성	평균 (표준편차)	0.017 (0.012)	0.056 (0.004)	기각
부가가치 증가율	평균 (표준편차)	101.39 (591.226)	-1.454 (14.64)	
1인당 매출액	평균 (표준편차)	1883427 (325973.7)	3790443 (86902.35)	기각
1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	429243.4 (296742.7)	1038001 (170268.3)	기각
자산회전율	평균 (표준편차)	0.072 (0.011)	0.150 (0.010)	기각

7. 에너지 부문(2) - 한국전력공사

가. 민영화 추진배경

우리나라는 경제성장의 과정에서 전력을 안정적인 가격에 원활하게 공급하기 위하여 공기업 독점체제의 전력산업을 장기간 유지하였다. 우리나라의 전력시장은 1961년 이래 한국전력이라는 단일 공기업에 의해 발전에서 판매에 이르기까지 전 과정이 수직적·수평적으로 독점되었다. 발전시장에서는 한국전력이 전력생산의 대부분을 담당하면서 한국종합에너지, LG에너지, 수자원공사 등과 수급계약을 맺어 도매전력의 일부를 공급받았으며, 송배전과 최종 소매공급 과정은 모두 한국전력에 의해 독점적으로 이루어졌다. 이러한 체제는 전력을 원활하게 공급하는 데는 어느 정도 기여하였지만, 전력산업의 효율성이라는 측면에서는 많은 문제를 야기하였다(손양훈, 2008)[62].

62) 손양훈(2008), 「전력산업의 경쟁도입과 민영화」, 자유기업원 CFE Report

독점적 지위를 기반으로 우리나라에서 생산되는 전력의 90%를 공급해 온 한국전력은 1999년 구조개혁이 시작되기 이전 43,406MW의 발전용량과 46조 8,707억원의 자산을 보유하고 한 해 매출액이 약 14조원으로, 당기순이익이 1.1조원에 이르는 초대형 기업이었다(임성진, 2004). 그러나 2000년 당시 예산이 26.8조원으로 정부예산의 3분의 1, 국방예산의 2배로 1990년대 이후부터 규모의 비경제가 발생하기 시작하였다.

또한 전력 관련 기술발달로 인한 자연독점의 성격의 약화되면서 선진국을 중심으로 전력산업의 민영화가 활발히 진행되었다. 또한 OECD, IBRD, APEC 등 국제기구들이 전력산업의 구조개편 내지 민영화에 대한 권고가 있었다. 국내적으로는 전반적인 규제완화와 시장경쟁의 강조, 한국전력의 재무구조의 개선, IMF구제금융 또한 한국전력의 민영화를 촉진하는 요인으로 작용하였다.

나. 민영화 추진과정

우리나라에서 전력 공기업 구조개혁에 대한 검토가 시작된 것은 이미 1970년대 후반으로 거슬러 올라간다. 한국전력공사는 1982년 1월 정부가 민간주식을 매입하여 공사로 개편하였는데, 경영여건의 호전으로 수익성 및 재무구조의 건전성이 좋아져 배당능력이 생기면서 민간부문의 참여로 기업경영의 효율성 제고를 유도하기 위하여 일부 매각 대상기관으로 선정되었다. 이에 따라 1988년 중 우선 한국전력법을 개정하여 공사에서 주식회사로 바꾼 뒤에 1988년 하반기부터 매년 6%씩 1992년까지 향후 5년간 총 30%의 정부 지분을 국민주식으로 매각하기로 하였다(경제기획원, 1988).

한국전력은 1987년 5월 14일 제2차 공기업 민영화 추진위원회에서 발표한 민영화 대상기관으로 선정되었고 6월 17일 개최된 제3차 공기업 민영화 추진위원회에서는 매각규모, 방법 및 시기, 기관별 세부추

진사항, 법령정비 방안 등을 협의하였다. 이때 한국전력에 대해서는 11%의 지분을 국민주의 방식으로 매각하고 그로 인한 매각규모를 6,841억원으로 추정하였다. 그러나 1989년 이후 급격한 주가하락으로 지지부진한 성과를 보임에 따라 민영화를 새로운 시각에서 접근해야 할 필요성이 제기되었다.

김영삼 정부는 국가 주도의 경직된 정치경제 시스템을 문민 주도의 민주적 체제로 개혁하는 과정에서 공기업 개혁문제를 중요하게 다루었다(임성진, 2004). 이 당시에 한국전력의 분할을 통해 배전과 송전부문을 민간기업에 넘기는 방식의 민영화 계획이 논의되기 시작하였다. 이러한 분할 민영화 방식은 1990년~1991년에 있었던 영국의 국립전력공사(National Grid)의 분할매각 방식을 따른 것이다(정병걸, 2004). 1993년 12월 당시 정부는 '정부투자기관 경영평가위원회'를 통해 한전을 비롯하여 포항제철, 한국통신공사, 한국도로공사, 조폐공사 등을 경영진단 대상기관으로 선정하였다. 이에 따라 한국산업경제연구원, 안진회계법인, 삼일회계법인 등으로 구성된 경영진단반이 1994년 7월~1996년 6월에 걸쳐 경영진단을 실시하였다. 경영진단 결과, 한전이 공기업체제로서 급격한 수요증가에 효과적으로 대처하고 규모의 경제를 실현하여 국민경제 발전에 기여한 점, 특히 전기요금이 세계적으로 저렴한 수준임을 인정하면서도 지속적인 경영효율 개선의 여지가 있음을 지적하였다. 또 향후 20년간 고도성장의 가능성이 있으며 한전이 부실 공기업이 아니라는 점, 한국의 지정학적 여건상 전력이 비교역재라는 점, 그리고 경제력 집중과 증권시장의 부담 등을 고려할 때 상당기간 공기업체제를 유지하면서 전력산업 구조개편을 추진하고 제1단계로부터 12년 정도가 소요되는 제4단계 이후 풀제도가 충분히 정착된 뒤 독립된 자회사의 민영화를 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 이후 1997년 6월 3일 학계 및 연구기관, 관련 업계, 정부 측 위원 등 12인으로 전력산업 구조개편위원회(위원장: 서울대 이승훈 교수, 산업자원부 전력심의관 김영준)를 구

성하여 1998년 12월까지 12차례의 위원회를 개최하여 구조개편의 기본방향을 논의하였다. 본 위원회에서는 본격적인 개혁방안이 강구되기 시작하였다. 이 시기에 특정 전기사업자의 전기직공급 확대를 내용으로 하는 법개정도 이루어졌다. 그러나 당시의 개혁추진에 있어서 정부의 원안에 대한 신중한 검토없이 지엽적인 보완책과 구조개편 계획만이 서둘러 논의되었다는 비판을 받기도 하였다.

기존의 계획이 전면적으로 재검토되고 실제적인 개혁작업이 본격적으로 추진된 계기가 된 것은 IMF구제금융하의 경제위기 상황이었다(배용수 · 주선미, 2004). 한편 기획예산위원회는 1998년 7월과 8월 '공기업 민영화 방침'을 발표하면서 한국전력의 구조개편계획을 1998년 10월말까지 확정하기로 하였는데, 1차로 정부 지분의 5%를 매각하고 전력산업 구조개편안을 확정하여 발전설비 일부(안양, 부천의 열병합발전소 및 화력발전소 2개소)를 1999년 중에 매각하기로 발표하였다. 이어서 2차 민영화 방안은 조직을 개편[63]하고 인력을 1998년 39,454명에서 2001년까지 33,220명으로 본사 30%, 사업소 14.7%씩 각각 축소 조정한다는 것이었다. 또 민간위탁을 대폭 확대하여 건설, 전산, 통신분야에 민간위탁을 추진하고 한일병원은 1999년에 의료법인화한 뒤 2001년에 민영화하기로 하였다. 산업자원부는 이러한 내용의 구조개편안을 가지고 영국의 Rothschild사의 검증(1998.9.9~1998.12.8)과 당정협의(1998.11.13)를 거쳐 1998년 공청회를 가진 뒤 1999년 1월 '전력산업 구조개편 방안'을 보고자료로 제출하였다(안훈, 2004).

많은 논란과 진통 끝에 2000년 12월 전력부문의 구조개혁과 관련된 법안이 국회를 통과함으로써 수직적 통합체계가 분리되고 독점적인 공기업운영체제에 민영화와 시장경쟁이 도입되기 시작하였다. 2001년 1월, 1개의 전력거래소와 6개 발전분야로의 한국전력의 조직개편이 이루어졌으며, 이로써 6개 발전회사 간의 내부경쟁이 이루어지게 되

63) 9본부 사업단 30처 · 실에서 8본부 사업단 25처 · 실로 축소 개편

었다. 2000년 4월부터 2001년 3월까지 원가반영 풀의 모의 운영이 이루어졌고, 2000년 12월 새로운 전기사업법이 제정되었다. 2001년 4월 1단계 구조개편이 시작되었는데 그 내용은 발전부문의 경쟁 도입, 전력거래소의 설립, 6개 발전자회사로의 분리, 시장운영규칙의 승인 등이다. 동년 5월에는 산업자원부 내에 전력산업구조개혁단이 발족되어 전력공기업구조개혁 작업의 추진주체로 등장하였다.

1999년 6월에는 안양·부천 열병합발전설비에 대한 통합 매각작업이 추진되기 시작했는데, 이는 외환위기 이후 수립된 공기업 민영화 계획의 일환으로 전력부문의 구조개혁과 민영화에 대한 구상과는 별도로 진행된 것이었다. 민영화 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 파악하기 위한 조처로 1999년 10월 민간전문가 중심의 민영화 연구기획팀이 발족하여 바람직한 민영화 방안이 검토되기 시작했다. 이후 11월에 발전자회사 분할방안이 확정되는 등 구조개혁작업은 순조롭게 진행되는 듯 보였으나, 노동단체가 정부의 민영화계획에 강하게 반발하면서 계획된 정책일정이 예상보다 많이 늦춰지게 되었다(임성진, 2004).

정부안에 의하면 구조개혁 작업은 네 단계로 진행된다. 준비단계인 제1단계(1999년)에 이어 제2단계(1999~2002년)는 발전경쟁단계로서 발전회사 간의 경쟁을 보장하되 송·배전은 한전이 담당한다. 이어 제3단계(2003~2008년)는 전력의 도매경쟁단계로서 여기서는 배전의 분할 및 경쟁체제가 도입되고 송전망이 개방되어 배전회사의 자유로운 사용이 보장된다. 마지막 제4단계(2009년~)는 소매경쟁단계로서 일반소비자도 발전회사를 직접 선택하여 전력을 공급받을 수 있게 된다.

〈표 Ⅳ-76〉 전력공기업 개혁 과정(정부안)

단계	도입 시기	개편 내용
1단계 (준비)	1999.1	전력산업 구조개편안 발표
	1999.1～12	발전경쟁 도입을 위한 제도적 준비 - 법령 정비 - 자산 실사 및 회사분할 - 발전부문 자회사 설립 - 발전입찰시장 준비(Pool 운영규칙 제정, 운영 요원 양성, 설비 및 소프트웨어 구축)
2단계 (발전경쟁)	1999.10～2002	발전경쟁실시 - 발전부문 민영화 및 독립법인화(1999.10～2002) - 발전자회사간 경쟁체제 운영(발전입찰제 실시, 단 민영화 초기단계에는 각 사업자의 참여 하에 투명한 경제급전제도 확립을 추진) 배전부문 분할 및 민영화 - 배전 자회사 분할(2000～2001) - 민영화 개시(2002～) 독립규제기관설치 - 산자부내 전기위원회 신설 및 운영(1999.2) - 전력관리원 설립(2001) 양방향 전력입찰시장 준비(2000～2002) - Pool운영규칙 제정 - 운영요원 양성 - 설비 및 소프트웨어 구축 대수용가에 대한 전력직거래 허용(2000말까지)
3단계 (도매경쟁)	2003～2009	도매경쟁 실시 - 발전회사와 배전회사의 자유경쟁에 의한 전력거래제도 운영 - 각 배전회사는 관할지역의 배전망을 운영하고 자체적인 전기요금체계를 구축하여 운용 전력 직거래 범위의 점진적 확대
4단계 (소매경쟁)	2009년 이후	소매경쟁 실시 - 배전망의 개방으로 배전부문의 지역독점 해체 - 소비자조합, 전력전문 판매업체 등 새로운 형태의 전력업체 등장 - 소지자의 선택권 확립에 따른 소비자주권 시현

자료: 산업자원부, 1999

한편 1999년 9월 한국전력은 한국전력을 6개 자회사로 분할한다고 발표하였다. 이에 따르면 가동중이거나 건설중인 수화력발전소 42개는 삼천포, 보령, 태안, 하동, 당진발전소 등 대형 석탄발전소를 주축으로 각각 평균 발전용량 770만KW 내외의 5개 자회사로 분할되고 원자력발전부문은 별도의 자회사로 분리하기로 하였다. 원자력 부문은 안전관리 문제와 국내 에너지 수급환경, 원전기술 개발, 신규 건설능력 등을 감안하여 단일회사로 두되 내부 경쟁력을 높이기 위해 4개 발전단지별 책임경영제를 시행한다고 발표하였다(안훈, 2004).

그러나 이러한 구조개혁 일정은 이보다 더디게 진행되어 발전시장의 경우 2001년 4월에 이르러서야 완전 분할되었다. 분할과 함께 전력시장 및 계통의 운영을 담당할 '전력거래소'가 별도 법인으로 설립됨으로써 발전 경쟁시장이 개설되기 위한 기반이 마련되었다. 동년 4월에는 전력부문의 규제기관으로서 구조개편의 단계별 추진계획 시행과 경쟁체제의 관리감독기능을 가진 '전기위원회'가 산업자원부 내에 설치되었다.

〈표 Ⅳ-77〉 한국전력의 자회사 분리계획

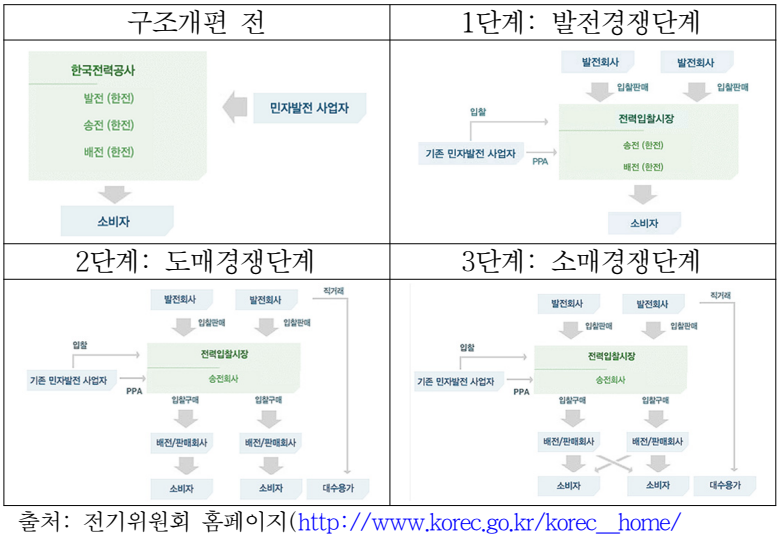
구분		수화력					원자력
		남동 전력	중부 전력	서부 전력	남부 전력	동서 전력	
발전소	기저	삼천포	보령	태안 1~4호	하동 1~4호	당진 1, 2호 여수1발	고리 1~4호 영광 1~4호 월성 1~3호 울진 1~3호
	중간	영동 여수2발	서천 서울 인천	평택 군산	부산 영월 울산3발	동해 울산1발	

〈표 Ⅳ-77〉의 계속

구분		수화력					원자력
		남동 전력	중부 전력	서부 전력	남부 전력	동서 전력	
	첨두	분당 무주양수	보령복합	평택복합 서인천1, 2 삼랑진양수	서인천3, 4 청평양수	울산 2발 일산 복합	전수력
	용량	5,565	6,138	6,346	4,910	5,800	12,551
건설중	착공	영흥	양양 양수 보령 복합	태안5, 6호	하동5, 6호	산청 양수 당진 3, 4호	영광 5, 6호 울진 5, 6호 월성4호
	미착공			청송양수	부산복합		
	용량	1,600	1,600	1,600	2,800	1,700	5,700
용량총계(MW)		7,165	7,738	7,946	7,710	7,500	17,716

자료: 산업자원부, 2002

[그림 Ⅳ-63] 전력공급체계의 변화



출처: 전기위원회 홈페이지(http://www.korec.go.kr/korec_home/business/ construction.asp?ct=2)

2004년 6월 노사정위원회 '합리적인 전력망산업개혁방안 공동연구단(이하 공동연구단)'은 우리나라의 전력공급은 현재까지 큰 무리없이 안정적으로 이루어져 온 반면, 구조개편을 추진하는 국가에서는 전력공급의 차질, 인상된 전기요금, 전기사업자의 도산, 예비율의 감소 등의 문제가 발생하였음을 지적하면서, 이를 해결하기 위하여 다양한 해결책을 활용하였으나 결국 문제를 해결하지 못하였고, 이에 따라 전 세계적으로 구조개편을 재검토하는 분위기가 형성되어 있다고 언급하였다. 결과적으로 공동연구단은 배전분할을 더 이상 추진하지 말고 전력산업 구조개편안을 재검토하여야 한다는 권고안을 정부에 제시하였다. 노무현 정부에서는 이를 받아들여 전력산업 구조개편의 추진을 중단한다고 선언하였으며, 그 이후 현재까지 특별한 구조개편의 진행이 없는 상태로 남아 있다.

이명박 정부에서는 공기업 민영화와 자유화 정책을 강력하게 추진하고 있다는 점에서 전력산업 구조개편이 예상되었으나 기획재정부는 2008년 10월 제3차 공기업 선진화 방안을 발표하면서 현재로서는 제반 여건이 성숙하지 않아 당장 전력산업을 분할하여 민영화하지는 않을 것이지만, 장기적으로 민영화를 추진할 계획이고, 배전과 판매부문을 사내회사 형태의 10~14개의 독립사업부제 형태로 운영할 것임을 밝혔다. 그러나 제3차와 5차 공공기관선진화 추진계획에서는 한전 출자회사 4개기관[64]에 대한 지분 일부 매각이 포함되었다.

64) 민영화 대상(한전지분)으로는 한전기술(97.9%), 한전KPS(80%)가 있으며, 출자기관 정리대상으로는 한전산업(49%), LG파워콤(38.8%)이 있다.

〈표 Ⅳ-78〉 한전 출자기관 지분매각계획

기관명	지분매각계획	주목적 사업
한전기술	2012년까지 지분 40% 수준 매각 - '09년 중 상장을 통한 20% 수준 매각 - '12년까지 20% 추가매각	발전소 설계용역
한전KPS	2012년까지 20%수준 추가매각 - '10년 중 10%수준 우선매각 - '12년까지 10% 추가매각	발전소 설계용역
한전산업	2009년부터 매각 - 시기와 물량은 시장상황에 따라 탄력적으로 추진 - 한전산업은 '09년 우선상장 추진	발전소 설계용역
LG파워콤		전기통신회선 설비임대

출처: 기획재정부, 「제3차와 5차 공공기관 선진화 추진계획」

다. 민영화 추진성과65)

최근 한국개발연구원 연구(KDI, 2010)에 따르면, 발전 자회사 분리 및 발전경쟁 도입으로 그동안 발전경쟁을 통해 연료구매비 절감, 건설단가 감축, 발전기 이용률 향상 등 효율성이 상당히 향상된 성과가 나타났다. 그러나 연료 · 운송, 재고관리, 건설인력, R&D 측면에서는 일부 비효율이 존재하였고, 판매의 독점으로 인해 전력소비 부문의 효율성이 낮다고 평가하였다. 아울러, 계통운영 기능통합, 원전수출체계 일원화에 대해서도 검토가 필요하다고 분석하였다.

그동안 논란이 되었던 연료구매방식에 대해서는 대량구매 시 할인효과, 가격 협상력, 위험분산, 경쟁유인 등을 종합적으로 고려할 때 통합구매보다는 개별구매가 바람직하다는 결론을 내렸다. 유연탄은 일반상품과 달리 대량구매 시 물량할인이 불확실하고 가격 협상력은 시황에 의존하므로, 위험분산과 연료비 절감을 위한 경쟁유인 측면에서 개별구매가 유리하다고 분석하였다. 다만 연료 운송 및 재고관리 측

65) 지식경제부 보도자료(2010.7.9), 「KDI, 경쟁과 효율성을 높이는 방향으로 전력산업 개편 제안」

면에서는 일부 비효율이 발생하였다. 실제로 발전회사 분할 이전에 한전은 일본 구매가격의 90.6%에 연료를 구매하였으나 분할 이후 발전 5사는 저가탄 사용 확대 등 비용절감 노력을 통해 평균 구매가격을 일본의 85.1% 수준으로 낮추었다. 또한 발전 분할 이후 기저발전기 이용률이 향상되고 평균 정비일수 및 고장건수가 감소하였다. 2001~2008년 경쟁에 따른 기저발전기 이용률의 향상으로 5조 5천억원에 달하는 연료비와 투자비가 절감되었다고 언급하였다.

8. 금융부문 - KTB투자증권(전 한국종합기술금융)

가. 기업 개요 및 민영화 추진배경

한국종합기술금융(현, KTB투자증권)은 벤처투자와 기업구조조정 업무를 전문으로 하는 여신전문 금융회사이다. 주요 업종은 다각화금융으로 분류되며, 일반적으로는 벤처캐피탈이라는 명칭을 사용하고 있다. 벤처캐피탈(venture capital)은 일반적으로 고도의 기술성과 장래성은 있으나 자본과 경영기반이 취약한 기업(벤처기업:venture business)에 대하여 성공 여부가 매우 불확실한 초기단계에서 높은 위험을 기업가와 공동으로 부담하면서 자금, 경영관리, 기술지도 등 종합적인 지원을 제공하고 높은 자본 이득을 얻고자 하는 금융활동을 말한다.

벤처캐피탈로서 KTB투자증권의 투자업무는 기술력이 우수한 벤처기업을 발굴하여 자본을 출자하는 주식 인수가 일반적이나, 투자위험의 분산을 위해 전환사채, 신주인수권부사채 등의 인수방식을 취하기도 하며 융자원리금의 상환 대신에 매출액의 일정률을 실시료(royalty)로 약정기간 동안 받고, 만약 사업화에 실패하면 융자금의 일부(최소상환금)만 상환받는 조건부 융자제도를 시행하고 있다. 이 밖에 신기술사업 금융회사는 신기술 사업자에 대한 자금융자 및 기지

원업체의 기술개발 및 사업화에 필요한 시설대여(리스), 신기술 사업자의 기술개발 제품 등의 거래에 수반하여 발생하는 외상 매출채권의 인수(팩토링) 등의 업무를 수행하고 있다.

한국종합기술금융은 1981년 5월에 중소기업의 기술개발을 촉진하고 벤처기업의 금융지원을 목적으로 만들어진 「한국기술개발주식회사법」(1980. 12월)에 의해 한국기술개발(주)로 출발하였다. 이후 1991년 12월 「한국종합기술금융주식회사법」이 제정됨에 따라 1992년 7월 한국종합기술금융(주)으로 확대 · 개편하였다. 1996년 11월 한국증권거래소에 주식을 상장하였으며, 1999년 2월 「한국종합기술금융주식회사법」이 폐지됨에 따라 여신전문 금융회사로 전환하여 민영화되었다.

한국종합기술금융은 민영화 이후 2000년 3월에 상호를 케이티비네트워크(주)로 변경하여 영업을 하다가 지난 2008년 7월 「자본시장법」에 따라 종합증권업 인가를 취득하고 현재 금융투자업, 증권업 · 선물업, 장내파생상품 투자매매업, 투자중개업 등을 수행하고 있다. 현재 KTB투자증권은 종합증권업을 영위하는 금융투자회사로서 기존 PEF 투자와 함께 IB 업무, 기관투자자 중심의 홀세일 투자중개업(Wholesale Brokerage)과 장내파생상품 및 채권의 투자매매업을 중심으로 금융투자업무를 영위하고 있으며 투자중개업에 있어 일반 투자자 대상의 리테일 투자중개업(Retail Brokerage)까지 그 업무 영역을 확대하는 등 고객의 니즈에 부합하는 다양하고 안정적인 고품질의 종합금융서비스를 제공하고 있다.

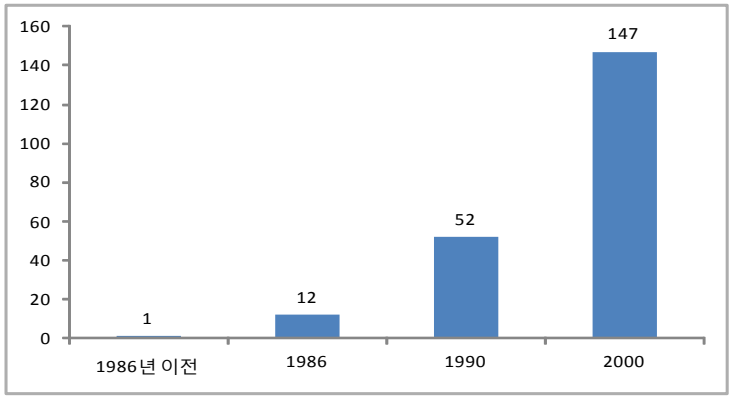
주요 사업은 크게 금융과 비금융으로 나뉘며 먼저 금융부문은 지분투자와 사채인수를 통한 벤처투자, 기술개발자금 융자, 리스, 팩토링, 그리고 자산운용 등이고 비금융부문은 벤처기업에 대한 무료 법률, 세제, 회계상담 등이다. 또한 구조조정대상 기업을 인수하여 경영 정상화, 매각, 투자, 부실채권의 매입, 기업 간 인수 · 합병을 중개하는 기업구조조정업무도 수행하고 있다.

KTB투자증권은 김대중 정부의 제1차 공기업 민영화계획(1998.7

월)에서 민영화 대상 공기업으로 지정되어 공개경쟁입찰 방식에 의하여 장외매각하기로 결정되었다. 이는 KTB투자증권의 민영화 시점에는 공기업에 의한 시장실패 보정 기능이 거의 필요하지 않은 상태였기 때문에 다른 공기업에 비해 민영화 대상으로 선정되는 데 무리가 없었으며 자본잠식 상태로 정상화가 시급히 요구되고 있었다. 설립 초기에는 벤처캐피탈이 활성화되지 않았으므로 한국종합기술금융과 같은 벤처캐피탈이 시장실패를 보완하는 성격을 가지고 있었으나 벤처기업을 지원하는 민간 창업투자회사가 1986년 이후 활성화되며 신기술금융회사의 역할이 상대적으로 약화되기 시작하였다. 한국종합기술금융이 민영화된 시점에는 충분한 숫자의 민간 벤처캐피탈기업이 존재하고 있으므로 공기업을 통한 벤처기업에 대한 자금지원의 필요성은 거의 없어졌기 때문에 한국종합기술금융에 대한 민영화 논의가 추진될 수 있었다.

[그림 Ⅳ-64] 창업투자사 등록현황

(단위: 개)



나. 민영화 추진 과정

KTB투자증권은 앞서 설명한 대로 김대중 정부의 제1차 공기업 민영화 계획(1998.7월)에서 민영화 대상 공기업으로 지정되어 공개경쟁입찰 방식에 의하여 장외매각하기로 결정되었다. 민영화의 주된 논리는 선진 노하우, 기법, 네트워크를 확보하여 국내 벤처산업의 발전에 기여하는 것이었다. 1998년 10월 시작하여 1달 간격으로 3차례에 걸친 입찰을 실시하였으나 무응찰 또는 예가 미달로 유찰되었으며, 1999년 1월에 실시된 3차 재입찰에서 (주)미래와사람에 낙찰되었다.

공개경쟁입찰의 결과에 따라 1999년 1월 21일 정부는 보유지분 10.2%(186만주)를 매각대금 93억원(주당 5,000원)에 (주)미래와사람에 매각하였다. 또한 당시 한국종합기술금융(주)의 법적 근간이었던 「한국종합기술금융주식회사법」을 1999년 2월 8일 폐지하였다. KTB투자증권은 민영화 이후 네 차례의 유상증자(1999.5.14, 7.21에 걸쳐 총 1,912억원 증자)와 전환사채 발행(1999.7.23, 9.13에 걸쳐 2천만달러의 전환사채를 자본금으로 전환)을 통하여 자본금을 3,016억원으로 늘려 재무구조의 개선을 시도하였다. 또한 KTB투자증권은 민영화 직후인 2000년 3월 회사명을 한국종합기술금융에서 KTB네트워크로 변경하여 기업 이미지도 제고하고자 하였다. 〈표 Ⅳ-79〉는 KTB투자증권의 민영화 추진과정을 정리하고 있다.

민영화가 완료된 1999년을 전후하여 KTB투자증권의 소유자별 지분율은 〈표 Ⅳ-80〉과 같이 변화하였으며 민영화가 완료된 지 4년 후인 2004년말의 소유구조를 보면, (주)미래와사람이 9,050,000주(15.0%)를 보유하고 있고 특수관계인 5인이 2,377,538주(4.40%)를 보유하고 있다. 특수관계인을 제외하고 5%이상의 주식을 소유하고 있는 주주는 (주)미래와사람과 동원증권(주)이다.

〈표 Ⅳ-79〉 KTB투자증권 민영화 추진일지

일자	내용
1998년 10월	▪ 10.28~29, 1차 입찰 실시 → 무응찰로 유찰
1998년 11월	▪ 11.26~27, 2차 입찰 실시 → 예가 미달로 유찰
1998년 12월	▪ 12.28~29, 3차 입찰 실시 → 무응찰로 유찰
1999년 1월	▪ 1.15~16, 3차 재입찰 실시 ▪ 1.21, (주)미래와사람에 낙찰
1999년 2월	▪ 「한국종합기술금융주식회사법」 폐지로 민영화 완료

자료: 정갑영 외(2002) 내용 재구성

〈표 Ⅳ-80〉 KTB투자증권의 소유자별 지분율 변화 추이

(단위: %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002
정부	10.20	0.12	0.01	0.04	0.04
정부관리기관	0.07	0.12	0.25	0.21	0.43
금융기관	-	1.83	0.02	0.34	12.36
증권회사	-	0.30	-	0.01	14.48
보험회사	-	0.53	0.83	0.50	-
기타법인	31.83	35.08	67.12	62.67	33.60
외국인	1.38	12.71	3.23	28.81	6.39
개인	56.51	49.27	28.53	7.41	32.7
총계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 한국종합기술금융 사업보고서(1998~2002), 전자공시시스템(DART : http://dart.fss.or.kr/)

다. 민영화 성과

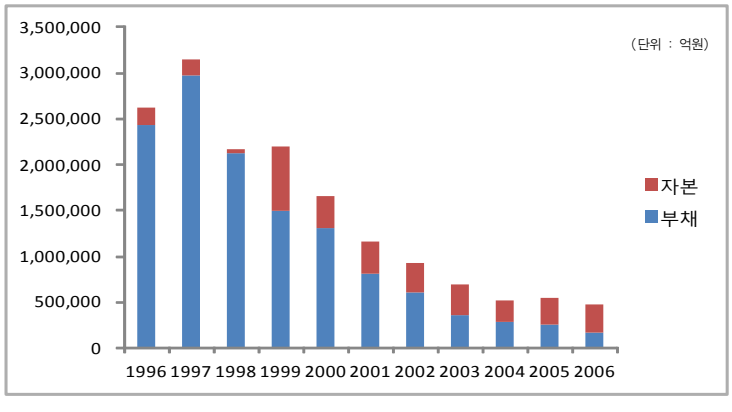
1) 재무구조적 측면

민영화가 이루어진 1999년을 기점으로 전후 3년간 KTB투자증권의 재무구조를 살펴보면, 총자산은 1996년 2.6조원, 1999년 2.2조원, 2002년 0.9조원으로 감소하였고, 부채는 1996년 2.4조원, 1999년 1.5조원,

2002년 0.6조원으로 크게 감소하는 등 재무구조가 지속적으로 개선되고 있음을 확인할 수 있다. KTB투자증권의 민영화 과정에서 특이사항은 민영화가 완료된 1999년에 네 차례에 걸쳐 유상증자 및 전환사채 발행을 통해 자본금을 3,015억원으로 확대한 점이다. 이처럼 자본금 증자를 통해서 자기자본비율을 민영화 이전의 2%에서 2001년 말 29%까지 대폭 개선하였다.

한편 민영화 이전(1996~1998년)과 이후(1999~2001년)의 부채와 자본, 그리고 자산의 평균을 비교해 보면, 부채의 경우 2.5조원에서 1.2조원으로 대폭 감소(51.9% 감소)하였고 자본은 0.1조원에서 0.5조원으로 무려 231.5% 증가하였다. 자산은 민영화 이전에 2.6조원에서 민영화 이후 1.7조원까지 축소되어 36.9% 감소한 것으로 나타났다. 이를 통하여 KTB투자증권의 재무구조가 민영화 이후 안정화되었음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅳ-65] KTB투자증권 부채 · 자본 구성 현황(1996~2006)



KTB투자증권의 손익 관련 영업지표를 살펴보면 매출액은 1996~1999년 사이에 증가하다 2000년부터 하락하기 시작하여 2001년에 큰 폭으로 하락한 모습을 보이고 있다. 1998~2006년 사이 당기순이익은

1998년, 2002년, 2004년에 적자를 나타낸 것을 제외하고 다른 기간 동안에는 흑자를 기록하고 있으며 민영화 직후인 2000년에 가장 큰 흑자를 발생시켰다. 특히 KTB투자증권은 민영화 이후 융자사업을 대폭 축소하고 투자사업을 활성화시켰으며 비용을 절감함으로써 수익성을 향상시켰다. 민영화 직전인 1998년에 4,096억원의 영업수익에도 불구하고 1,286억원의 순손실을 본 반면, 2000년에는 4,967억원의 영업수익과 1,509억원의 당기순이익을 기록하였다.

1998년과 2004년의 적자는 외부환경적 요인이 크게 작용하였는데 1998년의 경우 IMF 외환위기로 인해 금융시장 전체가 불안한 상태였고 2004년의 경우는 벤처 거품이 빠지면서 부실 벤처나 도산하는 벤처가 급증하는 등의 어려운 시장상황이 반영된 것으로 판단된다.

〈표 Ⅳ-81〉 KTB투자증권의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
자산	26,206	31,522	21,731	22,000	16,593	11,568	9,248	6,915
부채	24,341	29,659	21,257	15,034	13,071	8,123	6,135	3,659
자본	1,865	1,863	474	6,966	3,522	3,445	3,113	3,256
매출	3,752	4,384	4,096	5,022	4,967	1,654	1,044	1,029
비용	3,566	4,360	5,382	3,915	3,458	1,521	1,339	991
당기순이익	186	24	-1,286	1,107	1,509	133	-295	38

자료: 한국상장회사협의회 기업정보 TS2000

2) 주요 경영지표적 측면

여기서는 KTB투자증권의 수익성, 안정성, 성장성 및 활동성 측면에서 민영화의 효과를 분석하고자 한다. 그러기 위해 시계열적인 변

화 추이와 동종업계 기업과의 비교 등을 활용하였다.[66]

그러나 KTB투자증권의 경우 수익성 지표나 자산 관련 경영지표로 민영화의 효과를 설명하기에는 다소 어려움이 있을 수 있다. KTB투자증권의 사업구조를 보면 민영화 이전에는 정부자금이나 기금의 전대대출을 주로 하였으며 사후관리 및 위험관리가 불충분하여 위험은 크고 수익성은 낮았다. 그러나 민영화 이후에는 벤처캐피탈 본연의 기능인 투자조합을 통한 지분투자를 주로 하는 방식으로 바뀌었다. 결과적으로 민영화 이후 사업구조가 변하였기 때문에 수익성 지표나 자산 관련 지표를 보고 민영화의 효과를 평가하는 것은 한계가 있을 수 있다.

① 수익성 지표

우선 수익성과 관련된 지표는 시계열적으로 거의 유사한 모습을 보여주고 있다. 민영화가 완료된 1999년 이전 시기에는 대부분의 수익성 지표가 악화되어 1998년에는 모든 수익성 지표가 마이너스 상태가 되었으나 민영화 이후 수익성이 대폭 개선되어 모두 양(+)의 이익률을 나타내고 있다. 여기서 특이사항은 외환위기 시점인 1998년과 벤처의 거품이 꺼진 2004년에 수익성이 아주 나빠진 것으로 나타나고 있는 것이다. 따라서 해당 시점을 제외하고 본다면 민영화 이후의 수익성이 더 높은 것으로 판단된다. 자기자본순이익률의 관점에서 보면 벤처 거품이 빠진 2004년도에도 약 -28.33%로 1998년의 -110%보다 낮게 나타나고 있으므로 전체적인 수익률은 민영화 이후가 더 나은 것으로 판단된다.

66) KTB투자증권의 시계열적 데이터 확보상 어려움으로 민영화 전후의 경영지표 평균변화에 대한 분석은 실시하지 않음.

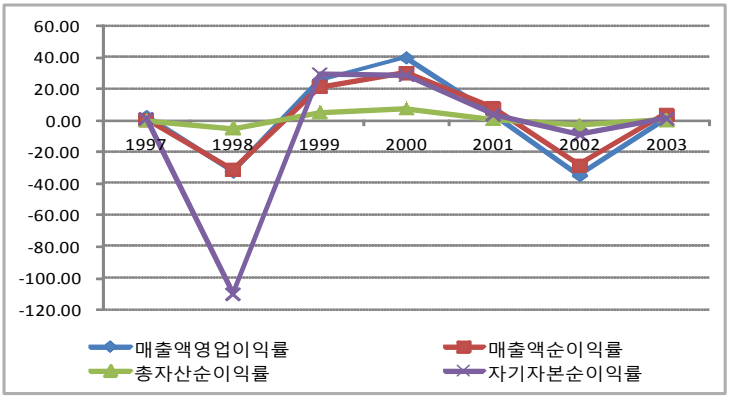
〈표 Ⅳ-82〉 KTB투자증권 수익성 지표 변화 추이

(단위: %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
매출액 영업이익률	2.32	-32.29	25.1	39.98	4.35	-34.71	0.73	-199.74
매출액 순이익률	0.54	-31.4	21.34	30.38	8.02	-28.26	3.73	-192.16
총자산 순이익률	0.08	-4.83	5.06	7.82	0.94	-2.84	0.47	-13.01
자기자본 순이익률	1.28	-110.00	29.77	28.78	3.81	-9.00	1.20	-28.33

자료: 한국신용정보 KISVALUE

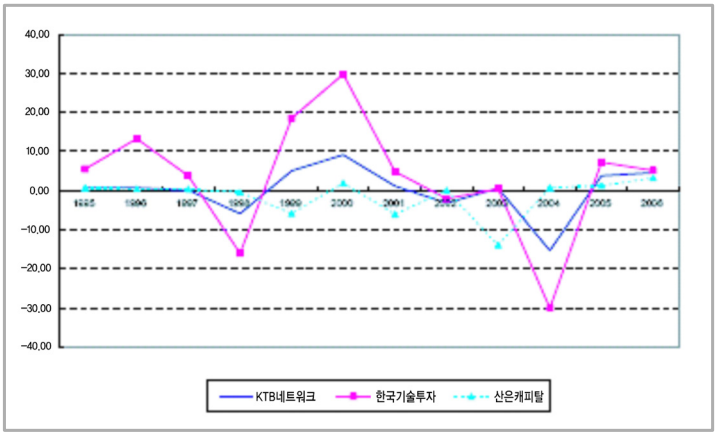
[그림 Ⅳ-66] KTB투자증권 민영화 전후의 수익성 지표 변화 추이



총자본이익률을 기준으로 동일업종의 유사기업인 한국기술투자, 산은캐피탈의 수익성과 비교해 보면 KTB투자증권의 성과를 상대적으로 파악할 수 있다. 한국기술투자의 경우 수익성 변동이 커서 상대비교가 쉽지 않다. 그러나 산은캐피탈과 비교해 보면 민영화 이전 시점에는 KTB투자증권의 수익성이 산은캐피탈과 비슷한 수준이나 KTB투자증권의 수익성이 다소 나아 보인다. 그러나 최근에는 그 차이가

뚜렷하지는 않다.[67]

[그림 Ⅳ-67] 수익성 비교(총자본이익률 기준)



② 안정성 지표 추이

KTB투자증권의 안전성 지표는 유동비율을 제외하고 대부분 개선되는 모습을 보여주고 있다. 1998년의 외환위기 시 안정성 지표의 대부분이 악화되었다가 민영화 이후 점차 개선되고 있다. 대표적인 안정성 지표인 부채비율을 보면 거래소에 상장한 1997년에는 별다른 변화가 없었으나 외환위기 이후 부채비율이 급증했다. 그러나 민영화 시점인 1999년에 3,015억원을 증자하여 기업을 회생시켰다. 이후 KTB투자증권은 위험성이 높고, 수익성이 낮은 전대 방식을 축소하는 대신에 벤처캐피탈 역할을 함으로써 부채비율이 낮아지게 된다. 자료를 보면 부채비율이 지속적으로 하락하고 있어 민영화 이후 재무구조의 개선이 있음을 알 수 있다. 따라서 민영화를 통해 정부가 부담할 가능성도 있는 부실채권을 축소하였다고 할 수 있다.

67) 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a)

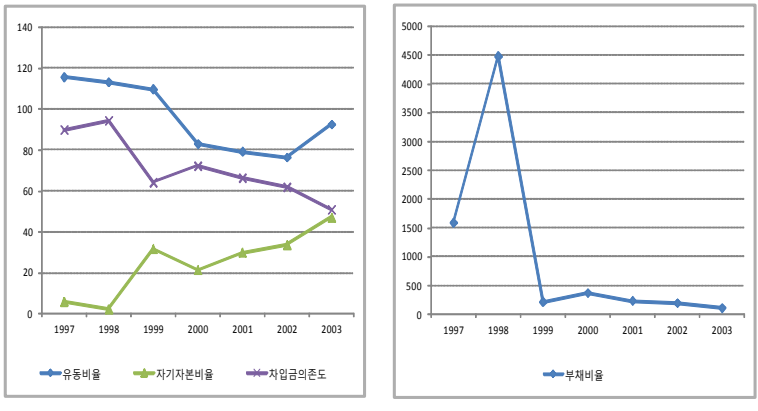
〈표 Ⅳ-83〉 KTB투자증권 안정성 지표 변화 추이

(단위: %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
유동비율	115.71	113.21	109.67	83.00	79.23	76.34	92.59	92.59
부채비율	1,591.39	4,478.24	215.83	371.12	235.78	197.09	112.4	125.4
자기자본비율	5.91	2.18	31.66	21.23	29.78	33.66	47.08	44.37
차입금의존도	89.84	94.35	64.21	72.23	66.31	61.8	50.83	53.88

자료: 한국신용정보 KISVALUE

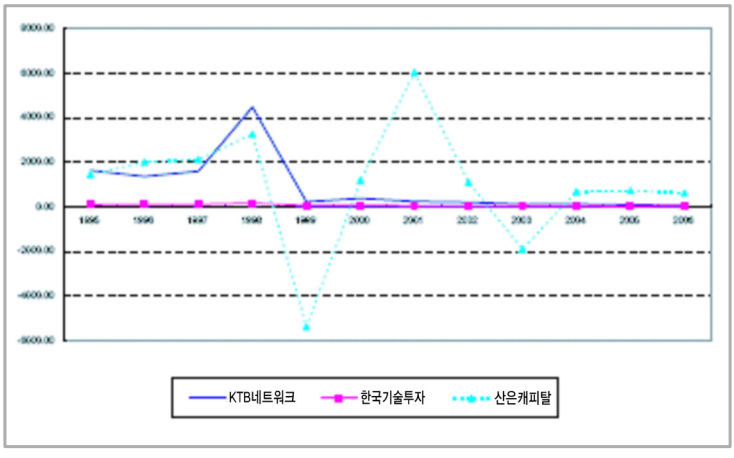
[그림 Ⅳ-68] KTB투자증권 민영화 전후 안정성 지표 변화 추이



부채비율을 기준으로 안정성 측면에서 상호비교를 해보면 KTB투자증권의 안정성 개선이 눈에 띈다. 민간기업 성격의 한국기술투자가 처음부터 낮은 부채비율을 유지한 반면 아직도 공기업 성격을 지니는 산은캐피탈은 KTB투자증권과 비슷한 시점에 대규모 증자가 있은 것으로 보이며, 2002년과 2003년에도 증자 등을 통해 재무구조를 개선하였던 것으로 보인다. 따라서 부채비율 개선이 민영화 이후에 뚜렷이 나타나고 있고, 유사한 성격의 산은캐피탈은 상대적으로 재무구조가 불안정하므로 KTB투자증권의 민영화는 안정성을 개선시키는 데

영향을 준 것으로 보인다. 다시 말하면, 과거 공기업 형태로 있는 경우 재무적으로 불안정하여도 시장에서의 퇴출 가능성이 낮아 차입을 통해 모험적, 공격적 투자가 이루어졌다고 생각할 수 있다.[68]

[그림 Ⅳ-69] 안정성 비교(부채비율 기준)



③ 성장성 및 활동성 지표 측면

앞에서 언급한 것처럼 KTB투자증권은 민영화 이후 사업구조가 크게 변하여 매출액을 기준으로 성장성을 살펴보기는 어려운 측면이 있다. 주요 성장성 지표의 추이를 살펴보면 매출액 변동과 함께 성장성 지표도 등락을 반복하고 있다. 특히 1998년의 외환위기와 2004년의 벤처캐피탈 부문의 성과 저조 등의 영향을 받아 1998년과 2004년 큰 폭의 성장성 악화를 기록한 것을 확인할 수 있다.

68) 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a)

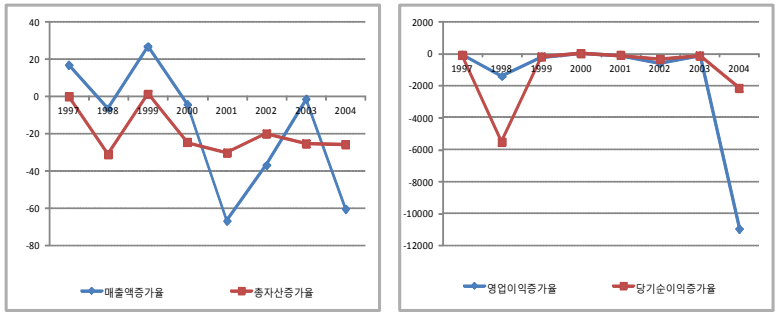
〈표 Ⅳ-84〉 KTB투자증권 성장성 및 활동성 지표 변화 추이

(단위: %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
매출액 증가율	16.83	-6.56	26.70	-4.29	-66.70	-36.87	-1.45	-60.38
영업이익 증가율	-58.26	-1,401.81	-198.51	52.44	-96.38	-604.02	-102.07	-10,959.73
당기순이익 증가율	-87.19	-5,501.64	-186.11	36.27	-91.21	-322.45	-113.00	-2,142.70
총자산증가율	0	-31.06	1.24	-24.58	-30.28	-20.06	-25.23	-25.83
자산회전율	0.14	0.15	0.24	0.26	0.12	0.1	0.13	0.07
종업원수 증가율	-	-14.94	9.16	61.54	-24.68	-38.51	-3.74	-20.39
종업원1인당 매출액증가율	-	9.85	16.06	-40.75	-55.79	2.66	2.38	-50.23
종업원1인당 부가가치 증가율	-	-817.98	0	-22.25	-85.37	-197.89	-	-519.21

자료: 한국신용정보 KISVALUE

[그림 Ⅳ-70] KTB투자증권 민영화 전후 성장성 및 활동성 지표 변화 추이

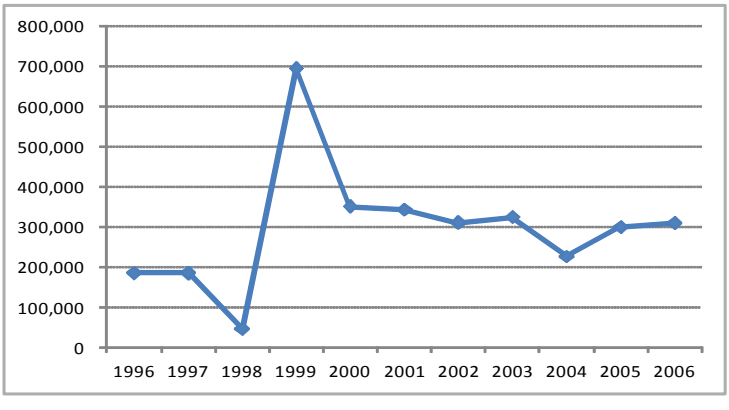


매출액 증가율 등과 같은 일반적인 성장성 관련 경영지표로 KTB투자증권의 성장성 추이를 분석하는 데 한계가 있으므로 KTB투자증

권이 종사하는 벤처캐피탈 부문의 사업적 특성을 감안한 접근이 필요하다.

벤처캐피탈의 경우 자기자본 및 조합결성 규모가 성장성을 나타내는 가장 좋은 지표가 되므로 여기서는 자기자본 성장을 기준으로 성장성을 살펴본다. 다만 사업구조 변화를 감안한다면 민영화 이전과 이후의 성장성 비교로는 적절하지는 않은 방법이다. KTB네트워크의 1인당 자기자본 추이를 보면 3,000억원 수준의 증자가 있었던 1999년을 제외하면 민영화 이후 안정적인 자기자본을 유지하고 있으므로 성장성은 높다고 할 수 없다. 그러나 투자조합 잔액을 기준으로 본다면 2004년도에 5,580억원, 2005년도에 6,390억원, 2006년도에 약 1조원으로 급격히 증가하고 있으므로 성장성이 높다고 할 수 있다.[69]

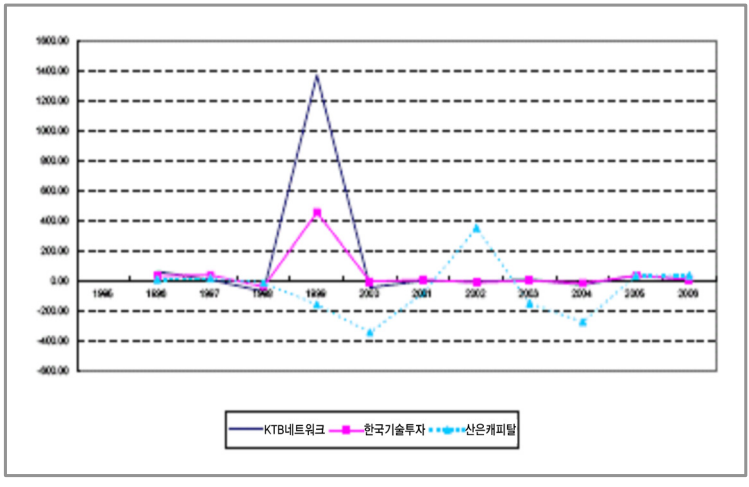
[그림 Ⅳ-71] KTB투자증권 자기자본 증가 추이



유사기업과 성장성을 비교한 결과 자기자본 증가율에서 큰 차이를 찾아보기 어렵다.

69) 김현숙 · 민희철 · 박기백(2007a)

[그림 Ⅳ-72] 성장성 비교(자기자본 증가율)



④ 경영지표 추이 분석결과

KTB투자증권은 수익성과 안정성 측면에서 민영화 이후의 성과가 개선되었음을 경영지표를 통해 확인할 수 있었다. 수익성 지표 추이를 살펴보면 등락을 반복하고 있어 KTB투자증권의 민영화 효과를 확인하기 어려우나 외환위기나 동종산업계 실적 저조 등의 영향을 받은 1998년과 2004년을 제외한 나머지 기간을 비교할 경우 민영화 이후의 실적이 이전보다 더 나은 것으로 보인다. 재무안정성 측면에서는 대규모 증가, 사업구조 전환 등 자구노력에 힘입어 민영화 이후 부채비율이 크게 감소한 것을 확인할 수 있었다.

반면 매출액과 관련한 성장성 지표 측면에서 KTB투자증권의 민영화 효과를 확인하기는 어려운 것으로 나타났다. 다만 벤처캐피탈이라는 사업부문의 특성을 감안하여 자기자본 증가율 변화 추이를 살펴보면 일부 민영화의 긍정적 효과를 확인할 수 있었다.

3) 시장가치적 측면

1996년 11월 주식상장 이후 KTB투자증권의 주가 변동 추이를 KOSPI지수와 비교하여 시장가치적 측면에서 민영화 효과를 살펴보고자 한다.

KTB투자증권의 주가 변동은 KOSPI지수 변동과 유사한 모습이지만 등락의 폭에서는 다소 차이를 보인다. KTB투자증권은 주식상장 후 1997년 주가가 급등하다가 1998년 외환위기로 인해 주가가 폭락하게 된다. 당시 KTB투자증권의 주가는 KOSPI지수보다 더 큰 하락세를 보여주고 있다. 이는 벤처캐피탈이라는 업종의 특성상 경기불안의 영향을 더 크게 받기 때문으로 판단된다.

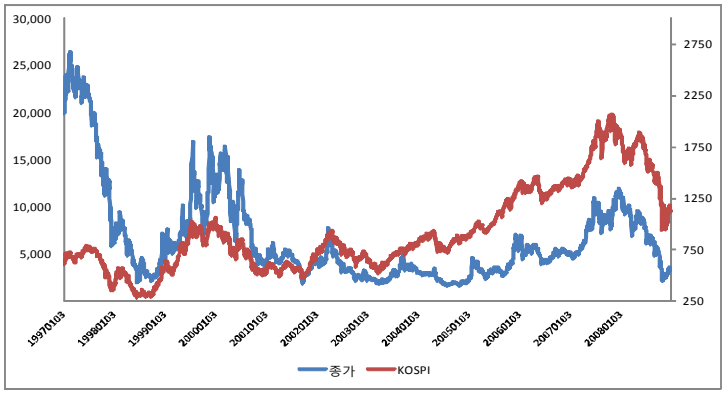
KTB투자증권의 주가는 민영화가 완료된 이후인 1999년에서 2000년까지 일부 등락은 있으나 전체적으로 회복되는 모습을 보이고 있으며 이는 KOSPI지수 회복세보다 다소 나은 것으로 보인다. 즉, KTB투자증권의 민영화가 일부 투자자들에게 다소 긍정적 신호로 작용하여 주가 상승으로 이어진 것으로 판단된다.

2000년 들어 KTB투자증권의 주가와 KOSPI지수 모두 다시 떨어지기 시작하게 되는데 KTB투자증권은 2004년 말까지 일부 등락은 있으나 전반적으로 하락세를 벗어나지 못하고 2004년에는 1,600원대까지 폭락하는 모습을 보이는 반면 KOSPI지수는 2001년 하반기부터 점차 주가가 회복되기 시작하여 2007년까지 꾸준히 상승세를 유지하고 있다. KTB투자증권의 2004년 말까지의 주가 폭락 현상은 벤처투자에 대한 거품이 빠지게 되면서 투자처로서의 벤처캐피탈의 매력이 떨어지게 되고 이것이 투자불안으로 이어진 것에서 비롯한 것으로 판단된다.

한편 시가총액 측면에서 살펴보면 민영화 직전인 1998년 외환위기 당시 KTB네트워크의 시가총액은 최저치를 기록하다가 민영화가 완료된 1999년 이후부터 크게 반등하여 2000년에 최고치를 달성하게 된

다. 즉, 민영화로 인한 KTB투자증권의 기업가치가 크게 향상된 것을 확인할 수 있다. 그러나 주식시장 불안, 벤처산업의 붕괴 우려 등으로 인해 2004년 시가총액이 점차 하락하다 2005년부터 다시 회복하는 모습을 보이고 있다. 2004년까지의 시가총액 하락 현상은 민영화의 부정적 효과라기보다 불안정한 경기의 영향으로 보는 것이 타당할 것이다.

[그림 Ⅳ-73] KOSPI 지수 대비 KTB투자증권의 주가 변동 추이



시장에서의 KTB투자증권에 대한 평가를 통해 KTB투자증권의 민영화 효과를 유추해 볼 수 있는데, 민영화 이후 KTB투자증권의 신용등급은 채권과 CP(기업어음) 모두 민영화 이후 신용등급이 상승하여 민영화가 KTB투자증권에 긍정적인 영향을 주었다 판단할 수 있다. 채권의 경우 2004년 벤처캐피탈 업계의 불안으로 인해 신용등급이 다소 하향하는 모습을 보이나 이는 KTB투자증권 민영화의 부정적 효과라기보다 시장의 불안으로 인한 영향으로 보는 것이 타당하다.

〈표 Ⅳ-85〉 KTB투자증권의 시가총액 변화 추이

(단위: 억원, %)

구분	KTB
1996	29,281
1997	6,450
증가율	17.4
1998	4,470
증가율	-75.6
1999	11,000
증가율	388.6
2000	3,800
증가율	36.8
2001	4,200
증가율	-55.0
2002	2,165
증가율	-7.7
2003	3,140
증가율	-26.7
2004	2,120
증가율	-20.5
2005	21,732
증가율	59.7
2006	26,916
증가율	23.9
2007	48,108
증가율	78.7
연평균증가율	28.2

자료: 한국신용정보 KISVAUE

〈표 Ⅳ-86〉 KTB투자증권 신용평가등급 변화

Type	Date	유효등급	한국신용평가		한국기업평가	
			Date	평가등급	Date	평가등급
Bond	2011.07.20	A	2011.07.20	A	2011.07.18	A
	2011.07.18	A	2011.07.20	A	2011.07.18	A
	2009.09.11	BBB+	2011.07.20	A	2011.07.18	A
	2007.07.20	BBB+	2010.10.14	A-	2010.10.15	A-
	2005.05.31	BBB	2010.10.14	A-	2010.10.15	A-
	2004.06.07	BBB	2010.05.11	BBB+	2010.05.12	BBB+
	2002.05.30	BBB+	2009.09.11	BBB+	2009.11.06	BBB+
	2001.04.03	BBB+	2009.09.11	BBB+	2009.11.06	BBB+
	2000.06.08	BBB+	2009.09.11	BBB+	2009.11.06	BBB+
					2008.09.26	BBB+
CP	2011.07.20	A2	2011.07.20	A2	2011.07.18	A2
	2011.07.11	A2	2011.03.31	A2-	2011.03.31	A2-
	2011.03.31	A2-	2010.11.03	A2-	2010.11.03	A2-
	2008.02.13	A3+			2008.02.13	A3+
	2002.01.15	취소			2007.07.20	A3+
	2000.12.28	A3+			2002.01.15	취소
	2000.02.28	A2-			2001.06.28	A3+
	1999.11.11	A3+			2000.12.28	A3+
					2000.06.08	A2-

자료: 한국신용정보 KISVALUE

9. 우정 부문 - 우정사업본부

가. 민영화 추진배경

우리나라에서는 1948년 정부수립과 동시에 체신부가 설치되면서 우정사업이 시작되었다. 세계 여러 나라들은 저렴한 가격으로 보편적 서비스를 제공하는 우정서비스의 특성상 주로 국가가 우정사업을 경

영하는 체제를 선호하였다. 그러나 최근 들어 정보통신 기술의 발전과 경쟁사업자의 등장 등의 환경변화에 부응하기 위해 민영화를 통해 책임경영체제를 구축하고 경영혁신과 전략적 업무제휴 및 신규사업 개발에 박차를 가하고 있다. 인터넷의 급속한 확산에 따른 우편물량 증가추세의 둔화, 금융시장 개방에 따른 금융기관 간의 전략적 제휴를 통한 대형화 및 겸업화, 전자금융결제시스템의 확산 등으로 인한 경쟁의 심화로 우정사업의 주변 여건은 급속하게 변화하고 있는 데 반하여 공공성 위주의 경직된 경영체제로 인해 대·내외 환경변화에 능동적이고 탄력적으로 대응하는 데 한계가 존재한다는 비판이 존재하였다(한국우정백서, 2007). 대외적으로는 WTO협상결과로 국가독점 우편사업에 대한 시장개방이 불가피하였다. 이에 따라 우정사업의 체제개편 논의가 시작되었다.

나. 민영화 추진과정

체신사업은 철도사업, 전매사업과 마찬가지로 기업예산회계법의 적용을 받는 대표적인 중앙정부 정부기업이었다. 이 중 체신사업에 포함되어 있던 전기통신사업과 전매사업은 1990년대 말~2000년 초반 완전 민영화되었다. 사실상 우정사업의 체제개편 논의는 1989년부터 행정개혁위원회에서 우정사업 공사화에 대한 논의로 본격화되었다. 이후 1994년에는 체신부 업무보고 시 1997년까지의 공사화 설립방침이 보고되었다. 이에 따라 1994년 4월 공사설립추진단이 구성되고 실무반이 편성되어 기초작업에 착수하였으며 그 해 12월에는 정부조직 개편 시 체신부를 정보통신부로 개편하며 이에 따라 우정사업을 독립시켜 공사화할 것임이 발표되었다. 그러나 1996년 7월 청와대 보고시 우정사업의 공사화는 연기하도록 결정되었다(곽성근, 2005[70]).

70) 곽성근(2005), 「우정사업 경영체제 전환방안에 관한 연구 : 우편사업을 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문

〈표 Ⅳ-87〉 국내 우정사업의 체제전환 과정

1989년	1994년	1996년	1999년	2000년	2008년
공사화 준비	공사화 추진	공사화 연기	책임운영기관 추진	우정사업본부 설치	개편논의
▪ 행정개혁 위원회에서 공사화 논의	▪ 1997년 체신공사 설립법(안) 입법예고	▪ 공사화 연기 ▪ '경영개선을 위한 우정사업특례법' 제정	▪ 우정사업본부설치추진단 설립	▪ 정보통신부 소속기관으로 설치 ▪ 분리되어 있던 우편, 금융을 본부로 통합	▪ 지식경제부 소속기관으로 변경 ▪ 2011년 민영화 계획

자료: 이진우(2010), 「한국 우정사업의 민영화추진 제언-문제점과 방향에 대하여」, CFE보고서, 자유기업원

그러나 새로 1996년 7월 우정사업경영개선기획단이 설치되어 체신사업에 포함되었던 우정사업에 대한 민영화 역시 꾸준히 진행되었다(최중범 외, 2003; 양석철, 2004). 동 12월에는 우정사업의 경영합리화를 도모하기 위해 환경변화에 따른 조직의 탄력적 운영, 계약직 공무원의 채용, 예산편성 및 집행의 신축성 부여, 우정요금 · 수수료의 결정 및 우정재산 활용의 자율성 확대 등을 규정한 「우정사업운영에 관한 특례법」이 제정되었다(박재석, 2003). 우정사업의 공사화 추진논거는 우정사업본부가 정부조직으로 남아있는 한, 비효율성이 존재하고 우정사업본부가 사업 · 집행기관과 정책 · 규제기관이 혼재한 형태이기에 불공정 행위가 지속된다는 점으로 요약된다(조임곤, 2008[71]).

김대중 정부는 1999년 5월 제2차 정부조직 개편을 추진하면서 우정사업을 (구)정보통신부의 소속기관으로 분리하여 우정사업 운영에 있어서 자율성을 보장하고 민간 경영기법의 도입을 통해 국민에게 보다 양질의 우편 · 금융서비스를 제공할 수 있도록 우정사업본부를 설치

71) 조임곤(2008), 「우정사업 민영화 방안: 우편과 금융통합 문제를 중심으로」, 『한국공공관리학보』 제22권 제3호.

하기로 결정하였다. 또한 우정사업본부장을 임기제 계약직 공무원으로 공개채용하도록 하고 우정사업 운영의 자율성 및 책임성을 확대 부여하여 책임경영체제를 구축할 수 있도록 하였다. 이러한 우정사업본부는 세금을 재원으로 하지 않고 독립채산제로 운영된다. 2000년 7월 1일 정보통신부 소속기관으로 출범한 우정사업본부는 관련 전문가들과의 정책토론회와 우정사업운영위원회의 심의를 거쳐 2000년 7월부터 2002년 12월까지 추진될 우정사업 경영합리화 기본계획과 2000년도 경영합리화 시행계획을 수립하였다. 2008년도 2월 29일에는 정부조직 개편에 따라 우정사업본부 및 그 소속기관이 종전의 (구)정보통신부에서 신설된 지식경제부로 소관이 변경되었다(한국우정백서, 2009).

2008년 이명박 대통령인수위원회는 2011년까지 우정사업본부의 민영화를 추진할 계획이었으나, 민영화에 따른 퇴직금 등 인건비 부담과 강성노조로 인해 장기적으로 추진키로 변경하였다. 조직개편으로 2008년 우정사업본부를 지식경제부 소관기관으로 변경하였으며, 현재 8개의 체신청과 3,600여 개의 우체국, 4만 4천여 명의 직원이 근무하고 있다.

다. 민영화 추진성과

그동안 우정사업운영에 관한 특례법에 의해 우정사업본부는 보다 신장된 자율성과 책임성을 바탕으로 괄목한 만한 성과를 거두었다고 평가받고 있다. 우정사업본부로의 전환 직후 우편물량이 크게 증가하였고 이에 따른 우편사업 수입도 매년 증가하였다. 그러나 순이익은 2003년 이후 우편량 감소로 적자를 보이다가 최근 다시 증가하는 경향을 나타내고 있다. 특히 2007년은 2000년 이후 최대의 순수익을 올리기도 했다.

〈표 Ⅳ-88〉 우편물량 및 전년 대비 증가율

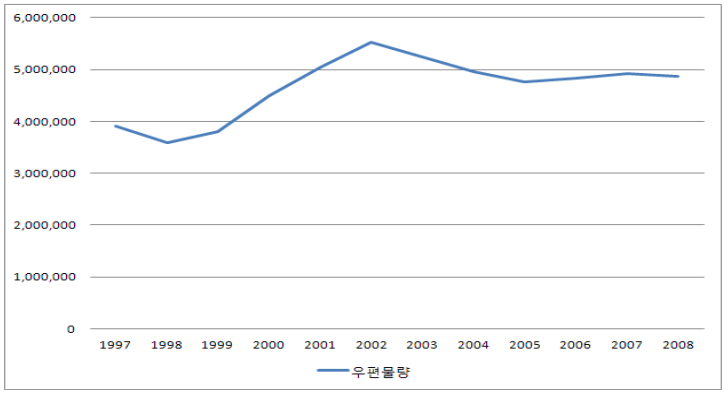
(단위: 천통, %)

연도	1997	1998	1999	2000	2001	2002
우편물량	3,917,596	3,586,292	3,798,114	4,495,924	5,037,811	5,520,469
전년 대비 증감률	3.6	△8.5	5.9	18.4	12.1	9.6
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
우편물량	5,241,275	4,961,158	4,762,976	4,828,265	4,929,123	4,869,889
전년 대비 증감률	△5.1	△5.3	△4.0	1.4	2.1	△1.2

자료: 『한국우정백서 2007~2008』(2009)

[그림 Ⅳ-74] 우편물량 증가추이

(단위: 천통)



우정사업본부는 2000년 이후 단 한 번의 적자도 보인 적이 없었다. 그러나 이러한 우정사업본부의 성과에는 우편사업뿐만 아니라 금융사업 부문이 큰 영향을 미치고 있다. 2003~2005년까지 우정사업에서 손실이 발생했지만, 금융사업의 순이익이 이를 보전하여 전체적으로는 양(+)의 값을 보여주고 있다. 그러나 현재의 우편금융 간 상호보조에 대해 경영 투명성 저하의 문제를 발생시킨다는 비판이 존재한다.

〈표 Ⅳ-89〉 우정사업본부의 연도별 경영실적 현황

(단위: 억원)

구분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
우편사업	수익	11,786	13,664	16,509	16,829	17,259	19,098	20,933	24,300	25,412
	비용	11,595	13,306	15,730	17,290	17,881	19,164	20,027	22,857	25,027
	순수익	191	358	779	△461	△622	△66	906	1,443	385
금융사업	수익	18,061	21,016	20,039	18,539	20,261	17,697	20,425	20,991	24,324
	비용	17,972	20,374	19,179	18,004	18,159	16,957	19,379	19,914	24,182
	순수익	89	642	860	535	2,102	740	1,046	1,077	142
총순수익		280	1,000	1,639	74	1,480	806	1,952	2,520	527

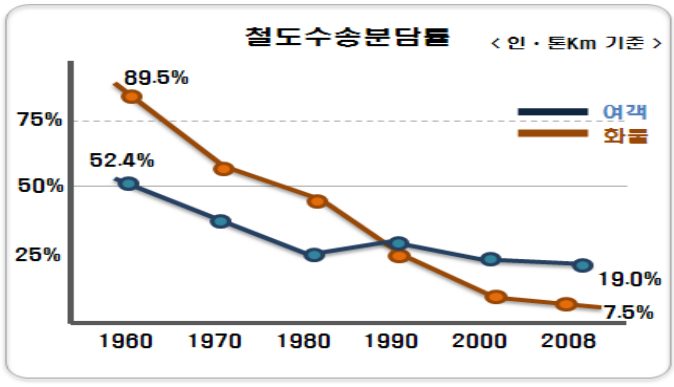
자료: 『한국우정백서 2007~2008』(2009)

10. 철도 부문 - 한국철도공사(구 철도청)

가. 민영화 추진배경

우리나라 철도사업은 1963년 교통부의 외청으로 발족한 철도청에 의해 정부기업특별회계에 의한 독립채산제로 운영되고 있었다. 철도사업은 해방 후 1960년대까지는 국가 기간수송망으로 독점적 위치를 가지고 있었으나 1960년대 중반 경부고속도로의 건설과 함께 그 독점적인 지위가 흔들렸고 정부의 투자도 공로 위주로 전환되어 침체를 거듭하여 왔다.

[그림 Ⅳ-75] 철도의 수송분담률



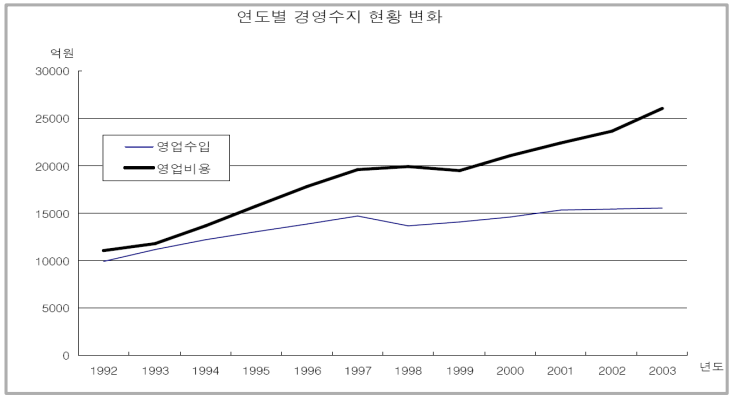
이러한 상황 속에서 1980년 이후 영업수지가 적자로 반전되어 1980년에 383억원, 1985년에 130억원, 1990년에는 690억원으로 적자폭이 증가하였다. 이러한 지속적인 적자발생은 그 대안으로 철도사업의 공사화 논의로 이어지게 되었다. 정부는 경영수지 개선 및 투자확보를 위해 1989년 한국철도공사법을 제정하고, 1993년부터 철도사업을 공사형태로 운영할 것을 결정하였다.

〈표 Ⅳ-90〉 연도별 경영수지 현황

(단위: 억원)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997
영업수익	9,917	11,185	12,155	13,038	13,822	14,642
영업비용	11,090	11,795	13,646	15,749	17,827	19,534
영업손익	△1,172	△610	△1,491	△2,711	△4,005	△4,892
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003
영업수익	13,661	14,025	14,575	15,270	15,366	15,554
영업비용	19,937	19,493	21,052	22,350	23,645	26,014
영업손익	△6,276	△5,468	△6,477	△7,080	△8,279	△10,460

[그림 Ⅳ-76] 연도별 경영수지 현황 변화



나. 민영화 추진과정

정부는 1967년 12월 18일 2차 차관협정에서 1969년까지 공사체제로 개편할 것을 약속하였다. 그 후 1980년 5월 21일 세계은행의 제7차 차관협정에서 1987년 1월 1일 이전에 철도 공사화를 강구한다고 명시하였다. 세계은행의 공사화 건의를 시작으로 외국으로부터의 공사화 정책 건의에 영향을 받았다. 국내에서는 전두환 대통령이 1985년 2월 22일에 철도공사법안 검토를 지시하였고, 1987년 노태우 대통령 후보가 대통령 선거공약사항으로 철도청의 공사화를 제시하였다. 대통령에 당선된 후 1988년 3월 21일 철도공사화의 입법추진을 지시해 1989년 12월 11일에 한국철도공사법이 본회의에서 통과되었다. 그러나 경영개선 후 공사화를 추진하겠다는 사유로 공사화는 1992년 말에서 1996년 1월 1일로 연기되었다. 구체적인 내용은 재정투융자특별회계차입금 전액인 1조 5천억원을 일반회계로 전환하고 기타 원리금상환 중 원금은 일반회계에서 상환하며 정책투자사업비는 전액 정부에서 지원하는 것이었다. 따라서 철도청은 원리금 상환액 중 매년 발생하는 이자 및 철도공채, 신규투자사업비만 부담하면 되었다. 아울러 철도공

사화 준비기간으로 3년을 정하고, 철도운임 수입으로 감가상각비와 운영경비를 충당할 수 있도록 철도운임 현실화를 추진하며, 운임 변동요인이 발생할 때마다 조정하여 변동운임 누적분의 일시조정에 따른 충격을 완화하기로 하였다(조창현, 2005)[72].

1995년 1월, 철도 공사화에 대비하여 철도의 과중한 비용부담을 완화하고 건설과 운영에 대해 책임한계를 명확히 하기 위한 방안으로 건설과 운영을 분리하는 것(상하분리), 1996년 공사화 이전까지 철도직원 2,500명의 감축 등을 골자로 하는 '철도공사화추진방향'을 마련하였다. 그러나 법적으로 명시되어 있는 시행일시가 법개정에 의해 1차례 연기되었고, 이로 인해 1996년 1월 1일부터 시작하기로 한 한국철도공사법이 1995년 9월에 폐지되는 현상이 벌어지게 되었다(이용상, 2003).

1995년 9월 정부는 철도공사화에 따른 초기 재정부담 6,200억원 등 총 2조원의 재원 마련에 대한 어려움, 남북통일에 대비한 철도망 구축 추진의 어려움, 영업수지의 계속적인 적자, 거대한 단일노조의 형성에 따른 사회적 불안 우려 등을 이유로 철도청의 공사화를 사실상 백지화하는 조치를 취하였다. 대신 1999년까지 5조원을 지원하고, 대체법률인 「국유철도의 운영에 관한 특례법」을 제정하여 요금규제 완화, 철도사업영역의 확장, 건설과 운영의 분리 등 철도사업의 경영개선조치를 포함시켰다. 그러나 정부의 재정적 지원에도 불구하고, 철도부채는 크게 개선되지 못하고 오히려 악화되어 갔다.

김대중 정부에서는 1998년 말부터 1999년 초까지 제시된 경영진단 결과에 기초하여 구조개혁방안을 마련하였는데, 이에 따르면 민영화 시점은 2002년으로 명시하고, 철도정책 및 투자결정은 건설교통부에서 수행하고, 철도청의 건설부문은 고속철도건설공단의 건설부문과 통합하여 만든 철도건설공단에서 담당하고, 운영부문은 단일화하여

72) 조창현(2005), 「한국철도산업의 민영화에 관한 비교연구: 일본과 영국의 사례를 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 박사학위논문

민영화하는 정책이었다. 그러나 추진과정에서 건설공단은 건설과 유지보수를 담당하는 시설공단으로 변경되었다.

그 후 노조 등의 반대로 추진이 지연되어 2001년 12월에야 「철도산업발전 및 구조개혁에 관한 법률안」, 「한국철도시설공단법」, 「한국철도주식회사법」을 국회에 상정하였다. 주요 내용을 살펴보면 철도시설과 운영을 분리하며, 철도서비스에 대한 정부와 철도사업자 간 공익서비스에 대한 보상계약제도를 도입하고 철도산업 발전을 위한 여러 가지 제도를 명문화하고 있다.

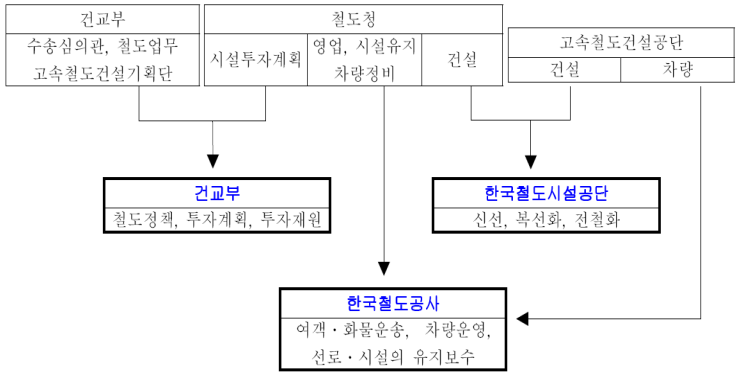
노무현 대통령직 인수위원회는 2003년 1월 28일, 구조개혁의 내용을 수정하여 시설부문과 운영부문을 분리하되 시설부문은 국가소유로 시설공단에서 운영하고, 운영부문은 당초 주식회사 설립 후 단계적 민영화를 추진하는 방안을 수정하여 철도공사를 설립하고 추후 민영화를 검토하는 방안이 결정되었다. 관련 법률은 「정부투자기관관리기본법」 또는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」을 적용하도록 하였다. 또한 시설유지보수에 대해서 시설주체와 운영주체의 책임을 법령이나 계약을 통해 명확히 하는 것으로 하였다. 이에 대해 철도노조는 반대성명을 발표하고 단체교섭 결렬 선언 후, 2월 21일~24일 전국안전운행 실천투쟁(태업)을 전개하였고 4월 20일 파업을 예정하고 있었다. 그러나 파업 직전 철도노사교섭의 합의가 이루어졌고, 정부는 노사합의를 바탕으로 6월에 의원입법을 통해 「철도산업발전기본법」, 「한국철도공사법」, 「한국철도시설공단법」을 통과시키고, 2004년 1월 1일부터는 한국철도시설공단이, 2005년 1월 1일부터는 철도공사가 출범하는 것을 목표로 준비하였다.

주요 내용을 살펴보면, 철도공사는 정부투자기관으로 정부투자기관관리기본법을 적용받고, 경영평가 · 예산편성 · 결산승인 · 감사 등과 관련하여 정부의 지도 감독을 받는다. 또 당초 시설공단에서 담당하기로 하였던 철도시설의 유지보수까지 맡도록 되었다. 따라서 철도시설공단은 철도청의 건설부문과 통합하여 신설건설, 복선화, 전철화,

기존선 개량을 담당한다. 아울러 11조원의 고속철도부채는 시설공단과 공사가 각각 7조원과 4조원을 인수하며, 기존 철도청의 부채는 정부가 인수하게 된다. 또한 고용승계부문에서도 철도청 직원의 완전고용승계와 현 임금수준 보장, 공무원연금체계 유지 등 노조의 요구사항을 받아들였다. 이에 대해 철도노조는 시설과 운영을 통합하고 고속철도의 부채를 정부가 전액 인수할 것, 체제 전환 시 불이익이 없도록 대책을 분명히 세울 것, 「정부투자기관관리법」이 아닌 특별법에 의한 경영자율권을 보장할 것 등을 요구하였다(조창현, 2005).

현재 구조상 철도공사와 철도시설공단의 상하분리 형태가 유지되고 있다. 최근 철도공사에서는 안정성을 문제로 재통합의 논의를 진행하고 있는 반면 철도시설공단에서는 이에 대해 부정적인 견해를 나타내고 있다.

[그림 Ⅳ-77] 정부와 철도청의 철도 구조개혁 내용
(2005.1.1 기준)



출처: 조창현(2005), 「한국철도산업의 민영화에 관한 비교연구: 일본과 영국의 사례를 중심으로」, 연세대학교 행정대학원 박사학위논문

이명박 정부에서는 철도공사 자체의 민영화보다는 철도공사의 자회사인 K종합서비스, 롯데·부천역사의 지분매각 등을 추진하였다.

K종합서비스는 2009년 12월경 매각을 완료하였고, 롯데 · 부천역사의 경우는 매각을 추진중에 있다.

다. 민영화 추진성과

2004년 4월 KTX가 개통되고 광역전철망이 확대되면서 여객수송량이 크게 증가하였다. 한국철도공사의 연도별 운수수입은 전반적으로 증가추세이며, 2004년 이후 급격히 증가하는 양상을 나타내었다. 경제위기가 있었던 1998년과 2009년을 제외하고는 지속적으로 증가하는 흐름을 나타내었다. 그러나 총비용도 증가하면서 2006년에는 당기순이익이 적자를 나타내었으며, 영업적자는 지속적으로 발생하고 있다.

〈표 Ⅳ-91〉 여객 및 화물 수송량 변화

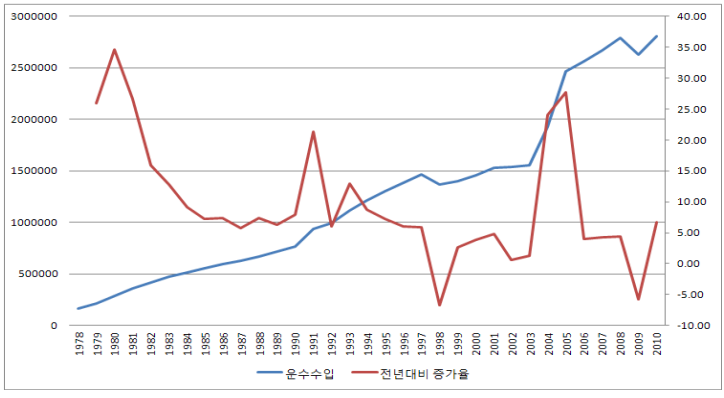
(단위: 백만인km, 백만톤km)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
여객 수송량	28,882	27,492	27,228	28,459	31,004	31,416	31,596	32,027	31,299	33,027
화물 수송량	10,492	10,784	11,057	10,641	10,108	10,554	10,927	11,566	9,273	9,452

한국철도공사의 경우 2006년을 제외하고 당기순이익이 발생한 반면, 한국철도시설공단의 경우에는 매년 적자를 기록하고 있다.

[그림 Ⅳ-78] 한국철도공사의 연도별 운수수입 및 전년 대비 증가율

(단위: 백만원, %)



〈표 Ⅳ-92〉 한국철도공사의 손익추이

(단위: 백만원)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총수입	3,938,937	4,517,690	6,225,136	6,007,937	5,491,402
총비용	4,464,913	4,384,403	5,711,129	5,359,316	5,110,642
당기순이익	△525,976	133,287	514,007	648,621	380,760

출처: 공공기관경영공시시스템(ALIO)

〈표 Ⅳ-93〉 한국철도시설공단의 손익추이

(단위: 백만원)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총수입	545,450	617,336	700,281	689,423	621,598
총비용	794,802	936,986	1,027,219	1,040,965	1,014,863
당기순이익	△249,352	△319,650	△326,938	△351,542	△393,265

출처: 공공기관경영공시시스템(ALIO)

11. 요약 및 시사점

제Ⅳ장에서는 과거 정부의 민영화 추진계획에 따라 이미 민영화가 완료된 6개 기업과 민영화 계획은 수립되었으나 아직까지 민영화가 완료되지 않은 3개 기관의 민영화 배경 및 추진과정, 그리고 주요 추진성과를 살펴보았다. 여기서는 민영화가 기완료된 6개 기업을 대상으로 민영화 추진실적과 주요성과를 정리하고자 한다. 민영화가 완료되지 않은 한국전력공사, 우정사업본부 및 한국철도공사는 현재 민영화를 둘러싼 노조 등 이해관계자와의 관계, 산업구조개편 등과 맞물려 지난 노무현 정부 이후로 더 이상 민영화가 진전되지 않아 성과적 측면의 분석이 어려우므로 논의에서 제외키로 한다.

우선 민영화가 기완료된 포스코, 두산중공업, KT, KT&G, 대한송유관공사, KTB투자증권의 민영화 방식 및 추진실적을 정리하면 아래 표와 같다. 민영화 방식 측면에서 보면 대한송유관공사를 제외하고 대부분 경쟁입찰이나 주식매각을 통해 민영화를 추진하였다. 대한송유관공사는 기존주주에 대한 정부 지분을 인수하는 방식을 채택하였다. 민영화 이후의 지배구조를 살펴보면 두산중공업을 제외하고 대부분의 기업이 소유분산이나 소수 기업이 최대주주로 소유권을 행사하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-94〉 6개 완전 민영화 공기업의 민영화 방식 및 추진실적

대상기관	당초계획	추진실적			
		매각방법	매각 수익	완료 시점	인수 업체
포항제철 (現 포스코)	▪ 정부·산은지분(26.7%) 1인당 3%한도로 내·외국민에게 매각	▪ 해외DR(18.5%, 3회) ▪ 자사주(8.2%, 3회)	2조 7,801억원	'00.10	소유 분산

〈표 Ⅳ-94〉의 계속

대상기관	당초계획	추진실적			
		매각방법	매각 수익	완료 시점	인수 업체
한국중공업 (現 두산중공업)	▪ 지분매각, 완전 민영화, 우리사주제도입	▪ 공모(24%) ▪ 경쟁입찰(36%)	4,290억원	'01.2	두산
한국전기통신공사 (現 KT)	▪ 신주 10% 전략적 제휴 ▪ 직상장후 해외공모, 우리사주 등 국내매각	▪ 해외 매각 (44.1%, 3회) ▪ 국내매각(29.5%, 2회)	12조 6,999억원	'02.5	소유분산
한국담배인삼공사 (現 KT&G)	▪ 2000년까지 정부·은행 지분 완전 매각	▪ 해외 매각 (39.7%, 3회) ▪ 국내매각(41.9%, 2회)	3조 513억원	'02.10	소유분산
대한송유관	▪ 한국송유관(주)와 통합, 2000년 실수요자에 매각	▪ 「투자계약서」에 의해 기존 주주 인수 (36.8%)	1,669억원	'00.11	기존 주주 (정유4사)
한국종합기술금융 (現 KTB투자증권)	▪ 정부지분, 자사주를 경쟁입찰 매각	▪ 경쟁입찰 (10.2%) ▪ 증시매각(2.0%)	116억원	'99.1	(주) 미래와 사람

자료: 김현숙·민희철·박기백(2007.6), 『공기업 민영화 성과분석: 국민경제적 관점의 효과』, p.5

민영화 이후의 성과를 다양한 경영지표와 주가·시가총액 등의 변동을 통해 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.[73]

우선 민영화 전후의 경영지표의 시계열적 변화와 평균값의 변화를 통해 과연 민영화 이후 기업의 경영성과의 총량이 개선되었는지 여부

73) 김현숙·민희철·박기백(2007a)

를 살펴보았다. 분석 결과, 민영화 이후 대부분의 경우 기업의 수익성이 호전된 것으로 나타났다. 민영화 이후에도 건설경기와 발전경기침체 등으로 고전했던 두산중공업을 제외한 다른 기업들은 민영화 이후 수익성이 호전된 것으로 나타났으며 두산중공업도 건설경기 침체로 인해 수주실적이 저조하던 2003년을 기점으로 하여 중동의 건설경기 붐에 힘입어 수익성이 최근에는 크게 호전되고 있다.

부채비율로 나타나는 안정성을 살펴볼 때 대부분 기업의 부채비율이 감소하는 경향을 나타내고 있고, 특히 대한송유관공사나 KTB투자증권처럼 만성적인 적자와 부채로 어려움을 겪었던 기업들은 민영화 이후 적극적인 경영합리화 정책을 통해 부채비율을 감소시켜 나간다. 다만 이와 같은 부채비율의 감소는 유사 민간기업들에게도 일반적으로 나타나고 있는 것이어서, 부채비율의 감소가 민영화로 인한 순효과인지를 판별하기는 다소 어려운 측면이 존재한다.

기업의 성장성에 대해서는 민영화 이후 개선된 기업과 그렇지 않은 기업으로 나뉜다. 민영화 이후 적극적인 시장개척이나 사업 다각화를 수행한 두산중공업의 경우에는 매출액 증가율이나 실질매출액의 크기가 민영화 이후 두드러지게 증가하는 것으로 나타나고 있다. 반면 KT처럼 통신업(시내전화, 시외전화)의 성장이 침체되고 있는 경우나 이미 필요한 인프라를 모두 구축한 이후 민영화된 대한송유관공사 같은 경우에는 민영화 이후 성장성은 하락세를 나타내고 있다. 포스코, KT&G, KTB투자증권은 민영화 이전에 비해 성장성이 어느 정도 증가하였으나 유사업종의 기업들과 비교할 때 그 증가의 정도가 크지 않거나 오히려 작아 성장성 측면에서는 민영화 이후 큰 변화가 없는 기업들이다.

마지막으로 민영화가 개별 기업의 신용등급 향상에 긍정적인 영향을 끼친 것은 확인되었으나 주가 및 시가총액 변동에 어떤 영향을 주었는지 단정하기 어렵다. 포스코와 KT&G의 경우는 민영화 이후 주가 및 시가총액이 모두 증가하여 민영화가 긍정적인 효과를 발생시킨

것으로 분석된다. 반면 두산중공업과 KT는 민영화 이후 주가와 시가총액이 다소 저평가되는 경향을 보여 민영화가 부정적으로 작용한 것으로 판단될 소지가 있다. 그러나 이러한 주식시장에서의 저조한 실적은 두산중공업의 경우 상장 초기부터 저평가되었던 주가가 민영화 이후에도 영향을 미친 것으로 판단되며 KT의 경우는 유선통신사업 위주의 수익구조로 인한 영향으로 볼 수 있기 때문에 민영화가 부정적으로 작용한 것으로 판단하기는 어렵다. KTB투자증권 역시 민영화 이후 주가 및 시가총액 모두 저조한 것으로 나타났는데, 이는 민영화의 부정적 영향이라기보다 1998년의 외환위기와 2004년의 벤처사업에 대한 붐이 사라지게 되면서 나타난 결과로 판단된다.

이상의 분석결과가 시사하는 바는 우선 민영화 이전에 경영성과 및 재무구조가 부실하였거나 수익성이 저조한 기업의 경우 단기적인 경영 합리화를 위해서는 민영화가 매우 효과적인 수단이 될 수 있다는 것이다. 다만, 이 때 상당한 인원감축 등 경영 효율화 노력이 동시에 수반되어야만 민영화의 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다. 이러한 사례로는 두산중공업, 대한송유관공사, KTB투자증권이 해당한다. 반면 민영화 당시 상당히 높은 경쟁력을 유지하고 수익성이 높았던 기업은 민영화 이후 비슷한 수준을 유지하거나 약간의 개선이 나타난 것으로 보이는데 이는 이미 수익성이 높아 추가적인 개선이 어려운 측면이 있기 때문이다.

또한 생산하는 재화나 수요자, 기업이 속해 있는 산업의 성격에 있어 시장성이 다소 높은 기업이 민영화 추진 및 시장질서에 따른 기업운영이 용이하며 민영화 이후 경영성과가 좋을 것으로 예상된다. 포스코, KT&G가 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 반면 공공성과 독점성이 높은 기업은 민영화 이후에도 가격규제의 문제나 경쟁창출 가능성, 담합 등에 대한 정부의 규제정책을 필요로 한다. 특히 네트워크 관련 기업은 민영화 이후에도 여러 수요자와 공급자 간 공동으로 이용하는 네트워크 인프라의 소유권, 이용권 등을 둘러싸고 공정성 시비가 발

생할 가능성을 내재하고 있다. 또한 공공성이 높은 재화나 서비스를 제공하는 기업의 민영화는 민영화 이후 공공서비스의 질적 하락, 가격인상으로 인한 국민부담 가중 등의 우려를 야기하여 민영화에 대한 국민적 공감대를 형성하는 데 어려움이 있을 것으로 예상된다.

Ⅴ. 공공기관 민영화 해외사례 분석

1. 해외사례 분석의 전제

본 연구에서는 OECD국가들의 1990년대 말까지의 공공기관 민영화의 전반적인 추세를 개관한 후 공공기관 민영화를 가장 적극적으로 추진한 국가로 알려져 있는 영국, 뉴질랜드, 독일, 프랑스 4개 국가의 사례를 선정하여 1990년대 말까지 진행된 민영화 동향을 분석함은 물론 2000년대 후반의 최근 경향을 파악하였다. 이들 4개 국가를 선정한 이유는 주지하다시피 각국은 민영화의 목적, 대상 및 범위, 강도, 방식 등에 있어 큰 차이를 보이고 있기 때문이다.[74]

특히 영국이나 뉴질랜드와 달리 독일은 1950년대부터 프러시아의 광산 및 철강산업, VEBA[75]와 Volkswagen의 일부 지주회사를 민영화하였으나 민영화계획이 본격적으로 추진된 1980년대에는 민영화로 인해 공공이익이 크게 영향을 받지 않는 분야를 중심으로 제한적으로 추진하였으며, 더욱이 모든 주정부(Länder) 및 시정부들의 반대 역시 민영화 추진을 제한하는 요인이 되었다. 또한 1980년대 보수당 소속의 시라크 정부의 프랑스도 영국의 민영화에 영향을 받았으나 공공기관의 효율성 증진보다 과도한 복지지출로 인한 재정압박을 완화하면서, 그 동안 심화되어 온 재정적자 문제를 해소하기 위한 재정수입 확충 방안으로 제한적 범위 내에서 민영화를 추진하였다.

---

74) Spulber, N. (2006), *Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies*, N.Y: Cambridge University Press. 3장 참조, pp.73~104

75) 프러시아 시대에 70여개 회사의 지분을 보유한 14개 대기업들을 통합하여 설립한 대규모 공기업이다.

더욱이 기간산업은 물론 제조업, 금융업, 각종 서비스업 등 전 분야에 걸쳐 공공기관 민영화가 가장 강도 높게 추진되었던 영국에서도 민영화의 목적은 단순히 해당 공공기관의 경영 효율성 향상에만 국한되었던 것은 아니며 (혹은 경영 효율성 향상보다), 공공기관 매각을 통한 재정수입 확충, 노동당 세력의 정치적 무력화, 사회복지비 지출 감축 등 여러 무경제적 목적도 적지 않았던 것으로 이해되고 있다. 1979년부터 1995년까지 50여개의 주력 공기업 분야가 민영화되었고, 순매각수입이 600억파운드에 이르렀던 것으로 추산되며, 민영화 추진 초반 5년 동안만에도 50억파운드의 매각수입을 올린 것으로 추산되고 있다. 또한 영국철도공사(The British Railway)의 민영화는 당시 노동조합의 막강한 영향력을 완화하기 위한 목적에서 이루어졌다는 해석도 설득력 있게 제시되고 있다.

또한 산업별로 민영화사례들을 분석하여 추진배경 및 목적, 방식 등을 비교하였다. 본 연구의 목적이 동일한 산업분야 내에서 국가별로 민영화의 방식, 범위, 시기, 목적 등의 차별성 혹은 유사성을 분석하는 데 있기 때문에 산업별로 동일한 국가들을 선정하여 분석하지는 않았다. 오히려 해당 산업분야별로 민영화의 특징적인 성향을 나타내고 있는 국가들이 상이하기 때문에 해당 산업분야별로 차별적 특징들을 나타내고 있다고 판단되는 국가들을 중심으로 분석하고자 하였다. 산업별 민영화 사례 분석을 통해서도 국가별로 민영화의 방식, 내용 등의 차별성을 확인할 수 있다. 가령 철도산업의 경우 일본은 수직결합을 통한 7개 지역별 민영화를 실시한 반면, 영국은 인프라와 운영부문 상하 분리를 통해 각각 별개의 회사로 민영화하였고(이후 재조정이 있었음), 독일은 공기업체제를 거의 유지하면서 일부 노선에 한정하여 민영화를 실시하는 차별화된 모습을 보였다.

1980년대 이후 서유럽, 북미, 아시아, 대양주국가는 물론 남미, 아프리카 국가들에서도 진행된 여러 산업분야별 다양한 공공기관 민영화 사례를 종합적으로 분석하여 제시한 Weizsacker et al.(2005)의 연구

는 정부규제의 강도와 소유권 구분에 따른 각국의 민영화 방식을 모형화하여 제시하고 있다. 이 연구에 의하면 1980년대 이전까지 대부분의 국가에서는 공적 소유에 따른 높은 정부 규제하에 공공서비스가 제공되었으나, 1980년대 이후 소유권의 민간이전(민영화)이 이루어지면서도 정부규제 수준이 낮아지는 전통적 민영화 방식이 선호되었다. 그러나 이러한 방식의 민영화에 대한 문제의식이 높아지면서 1990년대 말 이후 일부 재국영화를 포함한 전통적 민영화 방식에 대한 대안적 방식이 모색되거나 소유권을 민간에 이전하면서 품질유지, 적정수준의 자본투자, 가격안정 등의 목적으로 인해 정부규제의 강도를 높이는 새로운 방식의 민영화가 선호되고 있다. 물론 각국의 민영화방식은 〈표 Ⅴ-2〉에 제시된 바와 같이 실제로는 매우 다양한 모습을 보여주고 있다.

〈표 Ⅴ-1 〉 정부규제의 강도와 소유권에 따른 민영화 방식의 모형화

소유권 / 규제수준	공공	민간
낮음	1980년대 이전의 대부분의 공공서비스 제공방식	1980년대-90년대 중반까지의 전통적 민영화 방식
높음	1990년대 말 이후 민영화의 대안적 방식들(재국영화 등)	2000년대 이후 민영화 방식

Source: Weizsacker et al.(2005: 7)

〈표 Ⅴ-2〉 각국의 공공기관 민영화 방식의 다양성 및 사례

형 태	내 용	예
전통적 정부 기관 (Conventional government agency)	정부 행정단위, 정부 집행기관 내 설치	-
성과 중심 조직 (Performance-based organization)	정부기관, 해당 공무원에 대한 성과 기준에 따른 보상	-

〈표 Ⅴ-2〉의 계속

형 태	내 용	예
정부 기업 (Government corporation)	정부 소유이지만, 기업성 보유. 민간기업과 같이 운영되며, 정부기관에 부과되는 많은 제약들로부터 자유로움	German rail, Telecom Uruguay, Skyguide
서비스 계약 (Service contract)	특정서비스 유지를 위한 민간기업과의 계약	Police services in Frankfurt, Germany
관리 계약 (Management contract)	시설관리를 위해 민간운영자에게 대가 지불하지만, 운영위험은 여전히 정부가 짐	Railway Services, Portugal
임차 계약 (Lease contract)	민간운영자는 정부에 비용 지불하고 시설관리에 따르는 권리를 인정받지만 일정부분의 운영위험을 지게 됨	Rostock Water
BOT (Build-Operate-Transfer)	민간업자가 시설을 건설·소유·운영, 이후 일정 기간 경과 후 정부 소유로 전환	Thames Water, Telecommunication, Brazil
사업권 양허 (Concession)	민간업자가 일정기간 동안 일정 시설 내지 공기업의 관리권 보유하며, 민간업자는 이 기간 동안 주요 투자와 운영상의 위험을 책임짐	-
부분적 민영화/매각 (Partial privatization / divestiture)	정부는 공기업의 일부 지분을 민간기업(운영자, 기관투자가)에게 이전함. 민간지분은 시설의 사적 관리를 의미할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있음	Budapest Sewerage Works
완전 민영화/매각 (Full privatization / divestiture)	정부는 공공서비스를 공기업으로 구조화하고 공기업의 지분 100%를 민간소유자에게 이전함	MDK Pitdop copper Refinery, Bulgaria; TPG Post

자료: Weizsacker et al.(2005: 7)

2. OECD 국가들의 공공기관 민영화 추세

OECD(2010: 14)는 정부가 공공기관을 소유하는 목적을 국가별로 다음과 같이 정리하고 있다. 스웨덴은 공공기관 소유자를 위한 가치 창조(State Ownership Policy, 2006), 프랑스는 공공기관에 대한 정부 지분의 가치 제고에 기여(Loi Organique sur les Lois de Finance, 2006), 영국은 정부정책과 규제의 틀 내에서 지속가능하고 긍정적인 성과 제고, 핀란드는 가능한 최선의 경제적·사회적 결과의 창출(State Shareholdings in Finland, 2005), 노르웨이는 공공기관의 책임성 등 공공선의 달성 등에 있다(The State Ownership Report, 2005, p.5).

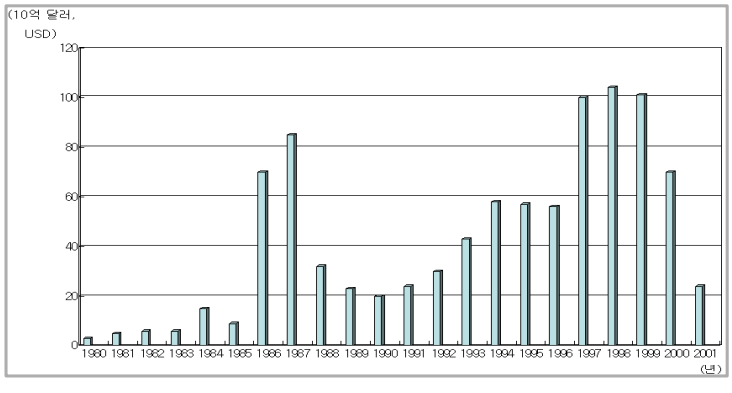
그러나 1980년대 후반 이후 공공부문 개혁 차원에서 공공기관 민영화가 주요 이슈로 등장하였다. OECD(2003)는 잘 설계된 민영화정책은 개혁의 신뢰성 증진, 정부 목표의 성취, 질 좋은 서비스를 위한 효율적이고 경쟁적 시장의 활성화에 필수적이라고 강조하면서, 민영화 목표는 시기와 나라에 따라 가변적이지만 일반적으로는 재정적 목적, 투자유인, 기업의 효율성 증진, 독과점 시장의 경쟁화, 자본시장의 발전, 정치적 목적 등을 포함한다고 주장하였다. 또한 지난 20년간 OECD 국가들의 경우 그동안 독점기업이었던 통신, 전기, 가스, 철도 등에서 분할, 소유권 분산 등 경쟁화가 진행된 결과 혁신, 고객 대응성, 생산성, 가격인하 등의 편익이 발생했다고 보고하면서, 민영화 이후 기업들은 이윤, 생산성 및 효율성에서 상당한 증가를 보였다고 결론지었다. 다만 공기업 민영화나 구조조정은 대체로 단기적으로는 어느 정도의 고용 축소를 가져올 수 있음을 지적하였다.

1980년대 이후 확산된 OECD 국가의 공기업 민영화는 긴축적 재정환경과 정부지출 통제 필요성, 공기업의 낮은 성과에 대한 비판, 통신·전기 분야 등 전통적인 자연독점구조 산업에서의 기술변화, 금융시장의 글로벌화와 민간의 공기업 소유규제 완화, 정부 역할의 변화에 대한 인식 등에 기인하고 있다. OECD(2003)에 의하면, 지난 20년 동

안 100여 개 국가에서 약 1조달러에 해당하는 공기업이 민영화되었다. 공기업 민영화를 OECD 각국의 경제규모와 비교해 보면 25% 이상이 민영화된 포르투갈 이외에 호주, 체코, 헝가리, 뉴질랜드, 폴란드, 그리스, 아일랜드 등에서 민영화가 활발하였으며, 일본, 독일, 캐나다 등은 2% 이하였고 한국의 경우도 약 4%에 그치고 있다.

각국의 민영화 방식은 시기나 대상 공기업에 따라 다양하게 적용되어 왔는데 1990년대 이후 추진된 OECD 국가들의 공기업 민영화 결과, 주요 시사점은 다음과 같다. ① 자본시장에서 국민주 매각이 주요 매각방식이었다.[76] ② 공기업 민영화는 보통 경쟁부문의 작은 자산매각부터 시작되었다. ③ 통신 분야가 민영화를 주도하였다. ④ 국내투자가들이 공기업 자산매수의 주요 대상자였다. ⑤ 민영화에 외국투자가들이 중요한 역할을 하였다.

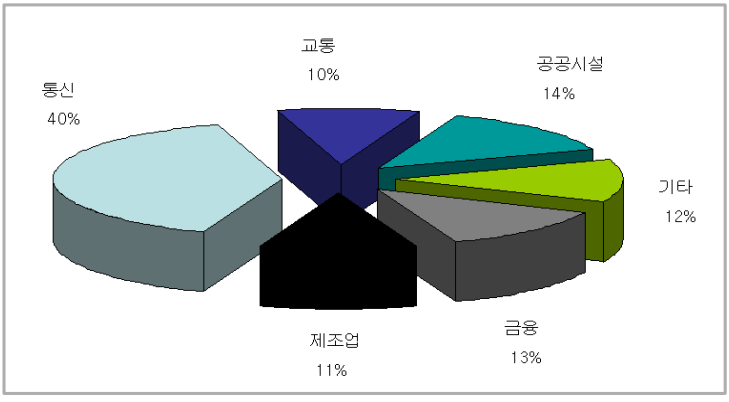
[그림 V-1] OECD 국가에 있어서 공기업 민영화 규모
(1980~2001)



자료: OECD(2003), *Privatising State-owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, 이희봉(2008), 시장경제와 국가공기업. 한국지방자치학회 정책토론회『작은 정부 실현을 위한 국가공기업 구조조정방향』발표집서 재인용, p.12.

76) 1980부터 2001년까지 민영화 방식을 분석한 결과 국민주 방식 62%, 공매방식 20%, 기타 18%로 나타났다.

[그림 V-2] OECD 국가의 공기업 민영화 부문(1980~2001)



자료: OECD(2003), *Privatising State-owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, 이희봉(2008). 시장경제와 국가공기업. 한국지방자치학회 정책토론회『작은 정부 실현을 위한 국가공기업 구조조정방향』발표집서 재인용, p.14.

3. 국가별 공공기관 민영화 분석

본절에서는 민영화의 경험이 있는 여러 국가들 중에서도 공공기관 민영화를 가장 적극적으로 추진한 국가로 알려져 있는 대표적인 국가인 영국, 뉴질랜드, 독일, 프랑스 등 4개 국가의 사례를 선정하였다. 이들 4개 국가를 선정한 사유는 앞서 언급하였듯이 각국은 민영화의 목적, 대상 및 범위, 강도, 방식 등에 있어 큰 차이를 보이고 있기 때문이다. 특히 영국의 경우 공공기관 개혁에 많은 노력을 기울였고 현재는 공공기관의 규모가 매우 작은 편에 속한다는 점, 프랑스는 전통적으로 공공기관이 국민경제에서 중요한 비중을 차지하고 있다는 점, 독일은 민영화를 통해 중요 공기업들이 세계적인 경쟁력을 확보하고 있다는 점, 마지막으로 뉴질랜드는 1980년대 급진적 정부개혁에 이어서 COMU와 같은 집중형 관리기관을 통해 공공기관을 체계적으로 관리하고 있다는 점에서 다양성이 존재하는 이들 국가에 대한 전반적인

민영화 분석을 통해 향후 우리나라의 공공기관 선진화의 방향과 의미 있는 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

가. 영국

1) 민영화 이전의 공기업의 위상

영국의 공기업은 1850년 설립된 우체국이 시초이며, 이후 1908년과 1919년에 런던항만공사(The Port of London Authority), 전기위원회 및 임업위원회가 공기업으로 출범하였고, 1920년 영국석유(British Petroleum), 1926년의 영국방송공사(BBC)와 중앙전기공사, 1933년의 런던교통공사 등이 설립되었다. 1945년 제2차 세계대전 이후 노동당이 집권한 이후 국가의 주요 산업을 국유화함에 따라 1960년 중반 이후 영국 경제에서 공기업의 비중이 증가하였다. 국민소득 중 공기업의 비중은 1950년대와 1960년대 초까지는 8~9%였으나, 1960년대 중반부터 1970년대 초까지는 10%로 증가하였고, 투자면에서도 1950년대와 1970년대 사이 총고정자본형성 중 17~20%가 공기업에 의해 이루어졌다.

그러나 1979년 대처의 보수당 정부가 집권한 이후 영국의 공기업 비중은 크게 감소하였다. 고용 측면에서 보면 1979년까지는 총노동력 대비 공기업의 고용비중이 8% 정도를 유지하였으나 이후 1985년에 4.6%로 절반 가까이 감소하였고, 1991년에는 2.5%로 크게 감소하였다. 또한 투자면에서도 1976년에는 총고정자본투자 중 공기업의 투자비중이 19.0%를, 1979년에는 15.2%를 차지하였으나, 1985년에는 9.8%로 감소하였고, 1991년에는 3.9%로 크게 감소하였다. 이처럼 1979년 대처의 보수당 정부의 집권 이후 공기업은 이제 핵발전 이외에는 거의 민영화되어 영국 국가경제에서 차지하는 비중이 현저하게 감소하였다.

〈표 Ⅴ-3〉 민영화 시기 이전의 영국 공기업의 위상

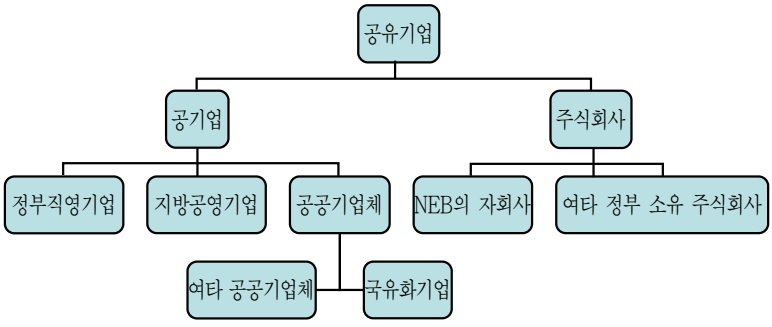
(단위: 백만파운드, 천명, %)

연도	국민소득 기여도		총고정자본 기여도		공기업 보조금	
	공기업 총요소소득	비중	공기업 고정자본	비중	정부보조금	총재정지출 대비 비중
1950	983	8.4	288	17.0	477	11.8
1955	1583	9.1	570	20.4	347	6.3
1960	1942	8.7	799	19.4	462	6.3
1965	3163	10.1	1293	20.1	574	4.1
1970	4336	10.1	1650	17.9	859	3.9

자료: Shepherd(1976); 이기환 · 김기수(1998)에서 재인용

영국 국유기업의 형태를 살펴보면 정부소유기업은 공유기업으로 명명되고, 이는 다시 공기업과 주식회사로 나뉜다. 공기업은 다시 정부직영기업, 지방공영기업 및 공공기업체의 세 부분으로 나누어진다. 공공기업체는 국유화기업과 그 외의 공공기업체로 구성된다. 또한 주식회사는 NEB의 자회사와 정부가 주식을 소유하는 여타 회사의 두 가지로 분류될 수 있다. 이 중 공공기업체와 정부 소유의 주식회사가 민영화의 주요 대상이었다. 국유화산업에는 가스, 전력, 통신, 우편, 항만, 공항, 철강 등의 자연독점형 산업과 조선, 철강 등 제조업과 광공업까지 포함되었다. 정부가 주식을 소유하는 기업에는 Amersham International, British Petroleum, BL, Fairey, Ferranti, ICL, Rolls Royce 등의 기업이 포함되어 있었다. 국유기업들은 민영화 이전에 전체 국내총생산의 11% 정도로 핵심적인 비중을 차지하였다.

[그림 Ⅴ-3] 민영화 이전 영국 정부 소유기업의 구조



자료: Shepherd(1976); 이기환 · 김기수(1998)에서 재인용

2) 공기업 민영화 과정

영국 국영기업의 민영화는 대개 4단계로 구분해 볼 수 있다. 제1단계는 대처의 집권 1기인 1979년부터 1983년까지로 이 기간에는 총 12개 공기업이 민영화되었는데, 당시에는 주요 공기업보다는 규모가 작고 경쟁환경이 조성된 공기업을 1차적으로 민영화하였고, 영국석유공사(BP, 1979년)나 Cable & Wireless(1982년) 등 비교적 민간 지분이 컸던 기업, British Aerospace(1981년), Amersham International(1982년), Britoil(1982년), Associated British Ports(1983년)도 완전 혹은 부분 민영화되었다. 또한 민영화에 앞서 경쟁 도입을 위한 규제완화와 자유화를 추진하였는데 버스시장 규제완화를 위한 1980년 교통법 제정을 통해 National Freight Corporation을 민영화하였고, 장거리 및 시내버스의 진입장벽 제거와 가격규제 완화가 단행되었다. 1981년에는 통신법 제정을 통해 영국통신(British Telecom)을 체신청에서 분리하여 규제완화가 이루어졌고, 1982년에 석유가스법 제정으로 영국가스(British Gas)로부터 일부 기능을 분리하여 Enterprise Oil사를 설립하였으며, 1983년 에너지법은 전기발전과 공급에 경쟁을 촉진하였다.

제2단계는 대처 집권 2기인 1984~1987년까지로 이 기간 중에는 총 24개의 공기업이 완전 혹은 부분 민영화되어 매각수입이 109억 8,300만파운드에 이르렀다. 당시에는 영국통신(BT)과 영국가스(BG) 등의 자연독점적 공기업의 민영화가 시작되었고, 또 어느 정도 경쟁이 형성된 산업에 속하는 Jaguar, TSB, Rolls Royce, 영국항공 등이 민영화되었다. 공익산업의 민영화는 비교적 경쟁적 산업에 국한하여 민영화가 추진된 1단계와 큰 차이를 보이는데 동 기간중 교통부문의 규제완화가 지속되었고, 특히 자연독점 공기업들의 민영화와 동시에 OFTEL, OFGAS와 같은 새로운 규제기구도 함께 설립되어 영국은 민영화된 공기업의 경쟁체제 도입, 가격통제 및 독과점 규제강화 등을 시도하였다.

제3단계는 1987~1991년까지로 수도공사와 전기공사 등 40개의 공기업이 증시 매각이나 경영자 인수 등을 통해 민영화되었고, 매각수입은 225억 1,400만파운드에 이르고 있다. 이 기간중에는 주로 공기업 민영화에 앞서 당해 공기업들의 분할 등을 통해 공기업을 재조직하여 경쟁체제를 도입하였다. 1989년 12월에 수도공사를 지역별로 10개 회사[77]로 분할 매각하였고, 1990년부터 단행된 전기회사의 민영화 시에는 발전, 송전, 배전 등 수직부문별로 나누어 경쟁체제를 도입하였으며, 배전회사의 민영화 시 12개의 지역별 배전회사로 분리 매각하였다. 또한 스코틀랜드 전기회사 민영화 시 핵부문이 새로운 회사로 분리되어 민영화되었으며, 이러한 두 공익사업의 민영화 시 새로운 규제기구인 OFWAT, OFFER를 설치하였다.

제4단계는 1991~1997년까지로 이전에 비해 민영화가 활발하게 추진되지는 않았으나 1991년부터 1994년까지 민영화 수입은 215억

77) 1989년 지역별로 분할 매각된 10개의 수도공사는 Anglian Water, North West Water, Southern Water, Thames Water, Wessex Water, Nrothumbrian Water, Seven Trent, South West Water, Welsh Water, Yorkshire Water 등이다.

〈표 Ⅴ-4〉 영국의 공기업 민영화 프로그램 추진 경과

(단위: 억 파운드 £)

연도	주요 내용	금액
1979~80	BP의 5%	290
	ICL의 25%	38
	수에즈 금융회사의 지분	57
1980~81	Ferrani의 50%	54
	Fairey의 100%	22
	북해 석유면허	195
	British Aerospace의 51%	149
	소규모 NEB 주식	91
1981~82	British Sugar의 24%	44
	Cable & Wireless의 55%	224
	Amersham International의 100%	64
1982~83	Britoil의 51%	334
	Associated British Port의 49%	46
	BR 호텔	34
	BA 자회사 매각	
	International Aeradio 석유면허와 석유저장의 매각	60 108
1983~84	Britoil	293
	BP의 7%	565
	Cable & Wireless의 25%	275
	소규모 회사	132
1984~85	Enterprise Oil의 100%	392
	Wytch Farm의 50%	215
	Associated British Port의 48.5%	52
1984~85	Inmos의 76%	95
	Jagular의 100%	297
	Sealink의 100%	66
	British Telecom	1,506
	석유면허 매각	160
1985~86	British Aerospace의 48%	550
	Cable & Wireless의 20%	602
	British Telecom	1,246
	British Shiobuilders Warship Yards	75
	Unipart	30
1986~87	British Airways	950
	British Telecom	1,084
	British Gas	7,731
	Trustees Savings Bank	1,360
1987~88	British Airports Authority	950
	Rolls Royce	1,084
	British Petroleum의 31.5%	7,731
1988~89	Electricity Generation and Distribution	
1990 이후	British Steel	
	British Rail	
	British Coal	
	Post Office	
	Prison Service	

자료: 강신일(1988).

5,100만파운드에 이르고 있다. 1995년 영국석탄공사가 민영화되었고, 영국철도공사가 시설 및 역사관리 부문, 운영부문으로 분리되어 전자가 1996년에 민영화되었으며, 이 밖에 북아일랜드 전기회사, Trust Port가 민영화되었고, BT 1차 매각 시 매각되지 않은 지분 중 1991년 12월과 1993년 7월에 각각 21.9%와 19.7%가 매각되었다. 이에 따라 영국 공기업의 대부분이 민영화된 실정이다.

3) 공기업 민영화 방식과 규제체계 변화

영국은 다양한 민영화 방식을 동원하였다. 즉, 소유권 이전을 통한 완전 민영화(1982년 Amersham International, 1984년 Enterprise Oil 등)와 부분 민영화, 특정인에 매각(1986년 Swan Hunter Shipyard 등), 국민주방식(1986년 British Gas, 1987년 British Airport Authority 등), 황금주방식(1984년 British Telecom 등), 외국인에 매각(1984년 Sealink 등), 민간위탁(1980년대 지방정부의 청소, 공원관리업무 등), 계약에 의한 서비스 이양(1983년 영국철도 소유 호텔 등), 규제완화(1980년대 통신분야 진입장벽 제거 등), 보조금 지급(의료, 교육 분야 등) 등이다.

민영화 과정에서 대부분의 경우 일반공모에 의한 공개매각 방식을 채택하였다. 특히 증시에서의 공모를 통해 매각된 공기업은 주로 영국통신, 영국가스, 배전회사, 수도회사 등 자연독점산업에 속하는 기업들이 많고, 소규모 공기업 민영화에서는 대상기업의 경영자나 종업원이 그 기업의 모든 주식을 매입하여 소유자 겸 경영자가 되는 경영자 또는 종업원 인수방식(manager or employee buyout)을 채택하거나 단일기업이나 기업집단에 민영화 대상기업의 주식을 매각하는 직접매각(trade sale) 방식을 채택하기도 하였다. 그런데 완전 민영화 방식이 채택되더라도 BA, Britoil, BT 등 국민경제적 중요도가 높은 기업은 정부가 주요 경영사항에 대해 특별주주권을 행사할 수 있는 황

금주제도를 채택하였다.

그러나 영국의 민영화 방식은 크게 두 가지로 증시상장(Flotations)의 경우 제조업체 중 British Aerospace(1982.2~1985.5), Amersham International(1982.2), Jaguar Cars (1984.5), Rolls-Royce(1987.5), 통신분야는 Cable and Wireless(1981.10~1985.12), British Telecom(1984.12~1993.7), 교통분야는 Associated British Ports(1983.2~1984.4), British Airways(1987.2), British Airports(1987.7), 에너지 분야는 British Gas(1986.12), British Petroleum(1979.10~1987.12), Enterprise Oil(1984. 7)이 있다.

직접 매각(Direct Sales) 방식에 의한 경우, 제조업은 British Sugar Corporation(1982.8), British Shipbuilders(1984~1987), British Leyland (1983.5~1987.12), Royal Dockyards(1987. 2), Royal Ordnance(1986. 7), 교통분야는 British Rail(1981.3~1986), National Freight Corporation (1982.2), National Bus Company (1987.5), 기타 National Enterprise Board(1979.12~1984.7), Forestry Commission (1979~1991), Drake and Skull(1979.8), Motorway Service Areas(1979.10~1987.7), Suez Finance Company(1979.11), National Seed Development Organisation (1987.8) 등이 있다.

공기업 민영화 초기에는 민영화 대상이었던 Britoil, British Aerospace, Cable & Wireless, Jaguar 등은 완전하지는 않지만 어느 정도 경쟁상태에 있는 기업이었기 때문에 규제체계는 중요한 관심사항이 아니었다. 하지만 1984년 BT의 민영화를 시작으로 중요 자연독점기업인 BG(1986), BAA(1987) 등이 계속 민영화되면서 규제정책이 중요한 이슈로 등장하였다. 민영화가 기업의 경영효율을 진작시키기 위해서는 주식시장의 왜곡이 없어야 할 뿐 아니라 생산물 시장구조가 경쟁적이어야 한다. 즉, 민영화를 통해 기업 내부효율이 증진되었다고 하더라도 이것이 반드시 자원배분의 효율성 증대로 이어지는 것은 아니며, 오히려 이윤에 집착함으로써 배분적 효율성을 저해할

수 있으며, 이는 당해 산업의 시장구조에 영향을 받게 된다. 따라서 공기업 민영화에 있어 단순히 소유권의 민간 이전뿐 아니라 시장구조를 경쟁적으로 개혁하는 조치들이 병행되어야 한다.

〈표 Ⅴ-5〉 민영화 이후 영국의 규제기구 현황(1991년 기준)

기구	설립연도	관할산업
[일반규제기구]		
MMC(Monopolies & Mergers Commission)	1948	전 반
OFT(Office of Fair Trading)	1951	전 반
[개별규제기구]		
CAA(Civil Aviation Authority)	1971	공 항
OFTEL(Office of Telecommunication)	1984	통 신
OFGAS(Office of Gas Supply)	1986	가 스
OFWAT(Office of Water Service)	1989	수 도
OFFER(Office of Electricity Regulation)	1990	전 기
[질(質) 규제기구]		
HM Inspectorate of Pollution	1987	전 반
National Rivers Authority	1989	수 도
Broadcasting Standard Council	1990	방 송
Independent Television Commission	1991	텔레비전
Radio Authority	1991	라 디 오

이에 따라 민영화 이전에 가능한 한 독점구조를 해체하거나 최소한 몇 개로 분할하고, 사후에는 경쟁을 도입하는 규제정책의 도입이 검토되었다. 또한 독점이 불가피한 자연독점의 경우 민영화 여부가 신중히 결정되어야 하며, 만약 민영화된 경우에는 반드시 적절한 정부규제가 필요하다고 판단되어 산업별 특화된 개별규제기구를 설립하여 해당기업 제품의 가격규제와 사업허가조건 등을 규제하도록 하였다. 이에 따라 영국의 공기업 민영화 이후 변화된 규제체계의 주요 내용은 두 가지로서 하나는 규제기구에 있어 1948년과 1951년에 각각

설립된 기존의 독점위원회(MMC, Monopolies & Mergers Commission)와 공정거래국(OFT, Office of Fair Trading) 등의 일반규제기구에 더해 산업별 개별 규제기구들이 새로 설립되었다는 것이고, 다음으로는 규제방식에 있어 종전의 예방적, 사례별 접근에 공식에 의한 가격규제방식(RPI-X 등)이 추가되었다는 것이다.

4) 최근 동향(2010년 이후)

영국의 공공기관(Public Bodies)은 집행형 공공기관(executive), 권고형 공공기관(advisory), 사법형 공공기관(tribunal), 독립감시위원회(independent monitoring Board) 외에 공기업(public corporations), 국영의료서비스기관(NHS: National Health Services), 국영방송(BBC, S4C) 등이 있다. 2008년 3월 총 797개 공공기관이 존재했으며, 이 중 집행형이 198개, 권고형이 410개, 사법형이 33개, 공기업이 21개가 있고, 기타 영국은행(Bank of England), 2개의 국영방송(BBC, S4C), 23개의 국영의료서비스 기관 등이 있다.

한편 2010년 말에 공공기관 수는 901개로 증가하여 고용규모도 현격히 증가하였다. 1999년 이후 35만명 전후에 머물렀던 공기업 인원이 57만명으로 증가하여 22만명 가까이 늘어나, 전년 대비 70%가량의 증가율을 보였고, 공공부문에서 차지하는 공기업 고용의 비중도 9.44%로 크게 증가하였다. 이러한 증가는 2008년 글로벌 경제위기의 영향으로 금융기관들이 민간부문에서 공공부문으로 재분류되었기 때문이다. 대표적으로 스코틀랜드 왕립은행(Royal Bank of Scotland Group)과 로이즈은행(Lloyds Banking Group)이 공기업으로 재분류되었고, 영국은행(Bank of England)은 2008년 2월 7일, 노던록(Northern Rock)은 2007년 10월 9일, 브래드포드 앤 빙글리(Bradford and Bingley plc)는 2008년 9월 26일에, 로이즈은행(Lloyds Banking Group)과 스코틀랜드 왕립은행(Royal Bank of Scotland Group)은

2008년 10월 13일 금융공기업으로 재분류되었다.

2010년 10월 보수당과 자유민주당 연립내각에서 발표한 공공부문 축소계획에 의하면 NDPB뿐 아니라 비각료부처(non-ministerial departments), 공기업(public corporations) 등도 포함되었다. 901개 준정부조직 중 총 481개의 공공기관이 개혁대상이며, 이 중 192개 기관은 폐지하고 118개 기관은 통합(merge)하여 전체 공공기관 수는 648개로 축소될 예정이다. 공공기관은 노동당 정부 아래에서 크게 증가했으며 현재 70만명이 소속돼 연간 650억파운드의 예산을 지출하고 있다.

영국은 '공기업실(Shareholder Executive)'의 설치 · 운영을 통해 소유권 기능의 집중화를 추구하고 있으며, 2009년 공기업실의 인력이 크게 증가하였다. 공기업실은 공공기관의 효율적인 운영과 감시를 위해 목표치 부여, 관리, 성과 측정 및 성과보상, 모니터링 등 주요 사안에 대해 해당부처 장관이나 담당기관에 보고하는 기능을 수행한다. 공기업실의 인력은 2008년 48명에서 2009년 60명으로 증가되었고, 공기업실이 관리하는 공기업의 수가 28개임을 감안할 때, 산술적으로 2명의 직원이 하나의 기업을 전담하고 있다고 볼 수 있다. 최근 공기업실의 인력 증원은 소유권자로서 정부 역할의 중요성을 강조하는 것으로 해석이 가능하다.

나. 뉴질랜드

1) 공공부문 개혁의 특성 및 개관

뉴질랜드 정부(crown)부문은 중앙정부(core crown), 산하기관(crown entities), 국영기업(State-owned enterprises)으로 구성되어 있다. 뉴질랜드의 상업주의적 토대는 정부개혁 과정에서 민영화에 대한 자연스러운 이해를 형성하는 데 기여할 수 있었다. 뉴질랜드는 정

부개혁을 통해 수많은 준독립공공기관인 왕실독립기관(crown entity)이나 국영기업을 운영하였다. 정부부처의 민영화, 기업화, 상업화는 민간에 정부권한을 완전히 이양하는 것이 아니라 왕실독립기구로 전환되었다는 점에서 뉴질랜드의 민영화는 완전한 민영화인가에 대한 논란이 있다. 뉴질랜드 정부개혁은 왕실이 정부의 재정지원을 받아 정부를 대신하여 공공서비스를 제공하는 방식을 활용하였다(김광주, 2005). 뉴질랜드 정부개혁모델은 ① 체계적인 민영화, 기업화, 상업화, 계약주의의 폭 넓은 활용, ② 정책적 포획의 최소화, ③ 단일 목적의 기관 창조, ④ 내각은 결과에 책임지고 최고행정가는 산출에 책임을 지는 철저한 성과경영과 책임제도, ⑤ 산출에 기초한 예산 및 재정관리, ⑥ 발생주의 회계시스템의 전반적 적용, ⑦ 인력자원관리와 재정관리를 기관장에게 권한위임 등의 특성을 갖고 있다(Boston et al., 1996).

제1차 정부개혁에는 4대 개혁법안인 공기업법(The State-Owned Enterprises Act 1986), 정부부문법(The State Sector Act 1988), 공공재정법(The Public Finance Act 1989), 재정책임법(The Fiscal Responsibility Act 1994)을 기본 골격으로 하였다. 노동당은 실업, 보건, 교육 등 사회정책을 강조해 왔으나, 1984년 집권하기 전까지는 국민당의 대안적 보수당으로 존재했다. 1950년까지는 케인즈의 복지국가론에 대한 지지가 형성되면서 새로운 중도좌파적 정치적 합의가 이루어졌으며 국민당은 노동당에서 찾을 수 없는 이념적 유연성과 현대화를 약속할 수 있었다. 뉴질랜드의 정부개혁모델은 1984년 노동당이 집권하면서 시작되었지만 1990년대에 국민당이 재집권한 후에도 노동당의 정부개혁 기조가 유지되었다. 이후 1999년 노동당이 재집권하면서 제2차 정부개혁을 시행하였다.

제2차 정부개혁모델은 제1차 정부개혁모델에 대한 평가를 토대로 이루어졌다.[78] 1996년에 재무부와 국가서비스위원회는 뉴질랜드의 정부개혁모델이 효과적이고, 탄탄하고, 투명성 있는 재정관리 시스템

을 갖고 있으나, 의도하지 않은 결과를 가져 왔다는 검토안을 제시한 바가 있다. 즉, 산출에 초점을 두다보니 시스템 전반적으로 약속한 수준에 미치지 못하는 서비스를 제공하게 되었다는 것이다. 특히 공공관리위원회에서는 공공서비스는 결과와 그 결과를 달성하는 가장 효과적인 방법에 보다 관심을 둘 필요가 있다고 지적하였다(SSC, 1999). 특히 1999년 12월 신노동당 연립정부 출범과 더불어 공공부문의 도덕적 건전성을 평가하고, 신정부가 공공부문에 기대하는 가치를 정의하는데 도움을 주기 위하여 기업가, 정치인, 노동조합, 학계를 중심으로 정부부문표준화위원회(SSSB)가 구성되었다. 제2차 정부개혁 모델은 ① 결과에 초점을 두되(managing for outcomes), ② 시민과 지역사회를 중심으로(integrating service deliverly), ③ 조정능력의 향상 및 네트워크를 통한 작업(tackling fragmentation and improving alignment), ④ 사람과 문화와 리더십의 강화(enhancing people and culture)등을 기초로 재조정되었다(Ryan 2003). 제2차 정부개혁모델은 시민중심적으로 균형을 중시하면서 서비스 전달체계 개선, 협력증진 등에서 변화를 추구하고 있다.

뉴질랜드 공공부문 개혁의 특징으로 분절화를 들 수 있다. 즉, 정부기능을 정책자문, 서비스 전달, 규제기능, 정책집행, 상업적 기능으로 나누어 각 기능별로 조직을 분리하였다. 단일목적의 조직원리에 따라 상업적 기능은 국영기업으로 분리시키고 정책수립 등 비상업적 기능은 다수의 소규모 정부부서로 정예화시키고, 남은 서비스 전달, 규제기관 등은 독립기관으로 분화하였다. 1984년 이전 공공부문은 정책입안, 규제, 서비스 제공, 영리업무를 제공하는 중앙정부부서(public service department)와 정부 소유기업(crown corporations)과 소규모

78) 1999년 노동당 재집권 이후 이루어진 자체평가로 공공관리위원회(State Service Commission: SSC)의 평가(1999), 정부부문표준화위원회(State Sector Standard Board: SSSB)의 평가(1999), Allen Shick의 평가(2001), 내각자문그룹(The Ministerial Advisory Group: MAG)의 평가(2001) 등이 대표적이다.

의 준정부기관들로 구분되었다. 그러나 공공부문 개혁 이후 공공부문은 ① 공공예산법에 정의된 정부부문, ② 국영기업 이외의 독립기관(Crown entities), ③ 국영기업법에 따른 국영기업으로 구분되고 있다. 개혁을 위하여 정부는 다음과 같은 5가지의 원칙을 제시하였다.

① 정부는 민간부문에 의해 보다 효율적이고 효과적으로 작동되는 활동부문에 대하여는 간섭하지 않아야 함.
② 영리기업은 민간부문의 경영방식에 의해 작동될 때 가장 효과적으로 운영됨.
③ 정부부서는 특수하고 영리성이 작은 부분에서 가장 효과적으로 운영됨.
④ 부서의 책임자는 중앙의 통제가 없이 부서를 자율적으로 경영하고 결과에 대하여 책임을 질 때 가장 효율적으로 업무를 수행함.
⑤ 활동의 내용은 실질적인 시장요인에 의해 정해짐. 즉 생산물의 양, 질, 비용은 구매자의 요구에 결정되어야 함.

이러한 원칙들에 따라 공기업법(State-owned Enterprises Act, 1986)은 정부의 모든 영리활동에 적용되어 영리부서들을 민간기업들과 같은 사업으로 전환시켰으며 사례별 입법에 따른 낭비를 제거하였다. 정부부문법(State Sector Act, 1988)은 부서의 최고경영자(Chief Executive Officers: CEOs)에게 부서운영에 대한 권한과 책임을 주었으며, 공공서비스위원회의 위상을 공공서비스의 고용자와 관리자에서 최고경영자의 고용자로 변화시켰다. 이러한 개혁원칙과 입법을 통해 공공부문의 구조는 획기적으로 변화하였다. 기존 36개의 중앙정부부처를 소규모 정예의 정책부서로 변화시키고 단일목적의 원리에 따라 39개로 증가시켰다. 그리고 기존 400여 개에 달하던 소규모 준정부기관들을 공공예산법에 따른 재무관리와 회계제도의 적용을 받는 독립기관(Crown Entities)으로 변경하였다. 또한 국영기업 명칭을 'Crown

Corporations'에서 'State-owned Enterprise'로 변경하였으나 1987년 이후 국영기업의 민영화를 통하여 점차 감소하여 현재는 약 15개 정도의 국영기업이 존재하고 있다.

1980년대 중반 노동당 정부 집권 이후 과거 정부가 직영해오던 석탄, 임업, 해운, 항공운송, 정유, 은행, 보험, 통신, 전력, 가스, 우편사업 등을 우선 공사화(corporatization)하여 이윤동기를 부여하였다.[79] 그 후 기업경영과 공공정책을 최대한 분리하여 운영한 후 기업부문을 매각하는 방식을 채택하였다. 이로써 통신, 가스, 전력, 우편사업 등이 민영화되어 과거의 독점사업권은 거의 폐지되었다. 정부조직을 기업화하거나 민영화한 대표적 사례로는 교통부가 있다. 1985년 이전 교통부는 정책과 사업기능이 혼합되어 약 6,000명의 직원을 거느린 초대형 부처였다. 이를 개혁하기 위해 항공국, 항만국, 육운안전국, 교통사고조사위, 도로국 등의 기능은 6개 사업부처로 분리했고, 철도공사, 항공통제공사, 차량검사소, 기상청 업무는 4개 공기업으로 분리하였으며, 산하기관이던 뉴질랜드항공, 해운공사는 민영화하였다.

2) 영리부문(trading sector)의 개혁과정

공공부문 개혁 초기에는 영리부문에 집중되었다. 영리기관에 대한 정부의 소유는 19세기 후반부터 시작된 뉴질랜드의 특징 중 하나였다. 정부의 소유는 다음과 같은 이유로 이루어지게 되었다. 첫째, 은행, 보험, 통신, 전기, 임업, 화물·승객수송과 관련된 항공·해운·도로·철도 등은 원래 민간이나 지방정부의 투자에 의해 개척되었지만 지방

79) 정부직영사업을 공사화하여 적용한 원칙은 ① 최대한 상업적인 방식을 통한 공적기능 달성, ② 정책 및 규제기능은 기업의 상업적 행위와 분리, ③ 정부사업에 주어진 모든 특혜와 불이익 철폐, ④ 민간기업과 동일한 기업경영체제를 도입하고 내부 경영 시스템을 이윤목표 달성에 적합하게 설계, ⑤ 종업원의 성과를 최대한 객관적으로 평가할 수 있는 회계, 재무 등 정보시스템 마련 등이다.

으로의 서비스 확대를 위한 자금조달문제 등으로 정부가 개입하게 되었다. 둘째, 시장규제적 개입목적으로 정부가 소유하게 된 것이 있다. 셋째, 2차 석유파동 이후 수립된 'Think Big' 프로젝트의 일환으로 석유의 수입대체와 고용창출, 경제성장, 환경보호의 목적으로 진행된 에너지부문의 투자에 의해 정부가 소유하게 된 것이 있었다.

이에 따라 1984년 이전 국영기업은 GDP의 12%에 달하는 부분을 공급하고 있었으며 인쇄와 농업부문뿐 아니라 은행이나 통신 등 다양한 분야를 포함하고 있었다. 그런데 국영기업의 활동은 공공서비스 조건이나 고용상태와 업무구조 등에서 많은 제한이 있었다. 또한 가격이나 투입 · 산출의 결정에 있어 정부의 영향을 받고 있어 정치적인 압력에 대해서 독립적일 수 없었다. 이에 따라 정부는 정부직영기업을 국영기업화하여 민간기업과 동일하게 상업적으로 운영하도록 하였다. 이에 따라 정부의 영리업무를 담당하는 부분을 일반 민간의 기업조직과 같은 형태로 전환시키는 법인화(corporatization)에 착수하게 되었다. 그러나 국영기업의 한계가 지적되면서 뒤이어 많은 국영기업을 민영화하였다.

이에 따라 비영리, 규제, 정책조언, 정책집행 등의 활동과 분리하여 영리활동은 정부 소유의 국영기업에 의해 이루어지도록 하였다. 법인화의 과정은 착수와 재조직의 2단계에 걸쳐 이루어졌다. 우선 착수단계는 영리목표의 구체화를 위한 설립위원회의 구성과 자산의 평가, 매각, 이전거래로 이루어진다. 두 번째 단계인 재조직은 주요한 경영계약의 체결, 인원의 감축문제, 성과평가기준의 도입, 장관과의 관계의 재조정, 생산물 시장의 규제완화, 부채에 대한 정부의 지급보증 등 정부지원의 철폐, 독립적인 부채조달 계획의 작성 등이 포함된다. 이 단계에서는 인원의 감축과 기존에 남아 있던 잔존비용의 문제가 두드러졌다.

〈표 Ⅴ-6〉 뉴질랜드 국영기업 현황(1995년 12월 기준)

(단위: 백만 NZ $)

명칭	정부지분 장부가치
Electricity Corporation of New Zealand	2,979
Forestry Corporation of New Zealand	1,894
Trans Power New Zealand	1,322
Land New Zealand	433
New Zealand Post	305
Television New Zealand	255
Government Property Service Corporation	171
Timberlands West Coast	116
Works and Development Service Corporation	107
Coal Corporation of New Zealand	104
Airways Corporation of New Zealand	65
Meteorological Corportion of New Zealand	10
The Radio Company	9
Vehicle Testing New Zealand	5
합 계	7,586

자료: OECD(1996)

1995년에는 약 15개의 국영기업이 남았는데 OECD(1996)에 의하면 이들 중 Land Corporation이나 Coal Corporation과 같이 마오리족과의 관계 등 복잡한 정치적인 이유로 민영화되지 않은 것도 있다. 그러나 자연독점적인 성격으로 인하여 민영화되지 않은 것도 있는데 전기산업의 경우가 그러한 예이다. 정부는 발전과 송전의 기능을 분리하여 발전부문은 기존의 Electricity Corporation of New Zealand(ECNZ)가 담당하고, 송전부문은 1994년에 Trans Power New Zealand(TransPower)라는 새로운 국영기업을 설립하여 담당하도록 하였다. 이 중 자연독점적인 성격이 강한 송전부문의 TransPower는 국영기업으로 유지하고 있다. 발전부문에서는 경쟁을 유도하기 위하여 ECNZ를 두 개로 나누어 ECNZ와 Contact Energy를 각각 설립하였다. 다만

정부는 이들 기업의 지분을 계속 보유하고 있으며, ECNZ는 작은 발전소들을 민간에 매각하여 더욱 경쟁을 촉진시키려 하고 있다.

1986년에 제정된 국영기업법은 국영기업의 활동에 대한 골격을 제공하였다. 국영기업법에 따라 국영기업의 목표는 민간기업과 마찬가지로 성공적인 사업의 운영에 두었다. 소유자로서의 정부는 투입 결정에 대한 통제가 아니라 국영기업의 수익성에 대한 정보를 통하여 국영기업을 감시한다. 만약 국영기업이 비상업적인 목표 추구를 원한다면 이익의 손실에 대한 재무적인 보상과 함께 그렇게 하도록 명시적으로 계약을 하면 된다. 또한 국영기업은 세금을 납부하고 민간기업에 대한 규제를 동일하게 적용받으며 민간경쟁자들에 대한 법적인 이점도 없다. 소유자로서의 정부는 민간소유자와 같이 행동하였으며 규제적, 사회적 정책 목표를 달성하기 위하여 소유권을 행사하지도 않았다.

법인화와 함께 민간기업의 규제를 완화하고 이들을 국제경쟁에 노출시키는 경쟁정책이 동시에 이루어졌다. 그리고 새로운 국영기업의 근무조건이나 유인구조는 가능한 한 민간기업과 유사하게 만들었다. 개혁 이전의 공공부문의 고용은 주로 재무부나 정부서비스위원회에 의해 통제되었으나, 개혁 후에는 전혀 새로운 구조로 전환되었다. 즉, 최고경영자의 책임하에 고용과 해고가 자유스럽게 이루어졌다. 또 국영기업의 최고경영자는 주로 민간부문이나 해외에서 공개입찰을 통하여 새롭게 영입되었는데 해당 정부부서에 의해 임명된 이사회가 임명을 담당하고 이에 책임을 진다. 최고경영자들은 책임계약제도를 통해 민간기업의 최고경영자들과 유사한 고용조건을 가지고 개별적인 계약을 맺었으며, 그들의 전임자들에 비하여 단기적인 계약이었다.

한편 1987년 이후 노동당 2기 정권은 영리부서의 개혁에 이어 핵심정부서비스와 같은 비영리부문의 관리방식에 있어서도 개혁에 착수하였다. 우선 정부조직을 단일목적원리에 의한 기능적 분리, 책임분리원칙, 민간조직 선호 원칙에 따라 정부조직을 분화시켰다. 단일목적원

리에 따라 정책개발과 자문 기능은 중앙정부부서가 담당하고, 서비스의 전달기능은 독립기관(crown entities)이 담당하게 되었다. 독립기관은 이외에도 규제, 구매, 정책 집행기능을 담당하는데 각부 장관과 계약한 성과계약서에 근거하여 운영되고 의회에 보고되는데, 이 계약서에는 성과목표 및 측정, 회계제도 및 책임성에 관한 조항이 구체화되어 있다.

3) 국영기업의 민영화(privatization)

공기업은 민간기업과 동일한 경쟁에 관한 법률을 적용받게 되고 정부의 차별적인 재정지원을 받을 수 없게 되었다. 그러나 정부의 한 부서로 있을 때와는 다르지만 부채에 대한 제도적 · 시장적 규율이 있는 것이 아니었고, 주식을 자유롭게 매매할 수 없었으므로 경영에 대한 감사기능이 적었고, 정부와의 관계가 완전히 단절된 것도 아니었다. 또한 국영기업의 소유자로서의 정부의 역할이 민간과 같다면 더 이상 정부가 소유를 할 이유가 없게 되었다. 따라서 정부는 공기업의 민영화작업에 착수하였는데, 민영화는 국민의 후생을 증진시키고 공공부채의 감소를 목표로 하였다. 뉴질랜드는 정부가 특정 입찰자나 입찰범위를 옹호하나 외국입찰자를 배제시키는 등의 압력을 행사하지 않았다. 예를 들어 Telecom의 경우 매각된 주식의 90%를 미국회사인 Bell Atlantic & Ameritech가 인수하였으며 나머지 주식은 뉴질랜드 기업인 Fay Richwhite가 인수하였다. 또한 상업법(Commerce Act, 1986)을 통하여 산업 내에서 경쟁을 저해하는 모든 행위를 규제하는 경쟁정책을 추진하였다.[80]

---

80) 특히 독점적인 산업에서 어떤 독점적인 기업도 그 지위를 이용하여 다른 기업의 시장진입을 막거나 경쟁적인 행위를 억압하거나 경쟁자를 제거할 수 없다는 규정을 이용하여 민영화에 따른 독점의 폐해를 막고 경쟁기업의 진입을 유도하였다. 이를 통하여 민영화 과정에서의 효율성을 증진시키기 위한 경쟁적인 시장구조의 창출과 경쟁의 촉진을 이룰 수

1986년 5월 뉴질랜드 정부는 정부기업의 주요 개혁 프로그램을 발표하였다. 개혁의 목표는 정부기업의 효율성과 책임성을 향상시키고 정부가 사업위험에 노출되는 것을 감소하기 위한 것이었다. 이에 따라 뉴질랜드 정부는 많은 수의 부서별 영리활동(trading activities)을 구조조정하고 가능한 한 민간기업과 유사한 기준이 적용되도록 하였다. 많은 정부 영리활동이 1986년 공기업법(SOE Act) 및 민간영역 기업에 적용되던 1993년 회사법(Companies Act)에 따라 유한책임회사(limited liability companies)로 전환되었다. 정부소유기업(SOEs)은 1986년 공기업법에 따라 자원 사용, 산출물 가격 및 마케팅 등과 같은 공기업 경영에 대한 완전한 자율성을 확보하였다. 경쟁이 강조되고 진입장벽이 제거됨으로써 상업적 기준이 객관적인 성과평가에 적용되고 이를 통해 효율성을 향상시키게 된다. 이 법하에서 SOEs는 비상업적 운영에 대한 책임을 지지 않으며 정부가 그러한 활동을 수행하기를 바라는 경우에는 SOEs와의 명시적인 계약을 맺어야 한다. 특히 민간인사로 구성된 이사회(boards of directors)가 공기업을 관리한다.[81]

법인화와 민영화의 과정을 통신산업에서의 예를 들어 살펴볼 수 있다(Evans et al, 1996). 1987년 4월 1일 법으로 보장된 독점적 지위를 보유하고 있던 정부부서의 일부와 각종 통신기계 및 자산을 국영기업으로 한데 모아 뉴질랜드 텔레콤(Telecom Corporation of New Zealand)이라는 국영기업으로 탄생하였다. 이어 1988년 중반까지 통신장비의 공급에 대한 진입제한이 없어졌으며 1989년 4월에는 이 회사의 법으로 보장된 독점권이 없어졌다. 경쟁적인 기업의 통신망에 대한 연결 조건이나 통제는 특정산업에 대한 규제에 위임된 것이 아

있었다.

81) 위원회는 주무장관에게 기업 의향서(state of corporate intent)와 활동의 본질과 범위, 성과목표 등을 정의한 사업목표계획(outline of business objectives)을 제출해야 한다.

니고 경제 전반에 걸쳐 적용되는 상업법에 위임되었다. 1991년 Clear사가 Telecom의 통신망을 우회하여 당시 New Zealand Railway의 회선을 통해 영업을 시작하면서 기업간 경쟁이 시작되었고, 국내외 장거리 전화서비스를 제공하였다. 또한 1995년에 Clear사는 시내통화서비스를 제공하기 위해 Telecom과 상호연결계약을 체결하였다. 무선전화에서는 1994년에 BellSouth사가 GMS 방식의 무선전화 서비스를 시작하여 Telecom과 경쟁하고 있다.

4) 최근 동향

2008년 말 노동당의 장기 집권이 끝나고 민주당이 재집권한 후 경제위기 극복 및 정부 운영 효율성 강화를 목적으로 현재 공공기관 및 정부 축소화를 진행중이다. 공공기관의 축소는 과다한 정부기관 세분화로 인해 기능이 중복되는 것을 해결함으로써 정부비용을 축소하려는 목적으로 시작되었다. 2010년 3월 현재 다음과 같이 정부기관 통폐합 및 공공기관 통합 추진이 결정하였다.

가령 통계청(Statistics New Zealand), 토지정보청(Land Information New Zealand), 국립도서관(National Library), 국립문서보관소(Archives New Zealand)가 내무부(Department of Internal Affairs)로, 식품안전청(Food Safety Authority)은 농림부(Ministry of Agriculture & Forestry)로 통합되고 여성부(Women's Affairs)는 사회개발부(Social Development Ministry) 혹은 노동부(Labour Department)로 통합이 추진된다.

또한 자율적 경영과 규제 완화를 목적으로 세분화되었던 공공기관 및 준정부기관도 통폐합되면서 특정 정부부처의 지나친 대형화(mega-ministry)가 우려되고 있다. 또한, 통폐합의 결과로 다수의 공무원들이 해고될 것이며, 이로 인해 공공서비스의 질이 떨어질 것이라는 우려도 제기되고 있다. 뉴질랜드의 공공기관 개혁은 급진적이며,

다소 실험적이고 진보적인 성향, 새로운 형태의 관리체제를 지속적으로 개발하며, 개발의 결과를 적극적으로 도입한 후 단계적으로 보완, 발전시키는 형태를 취해왔다. 이번 공공기관 축소화 작업도 금융위기로 인한 정부 예산 감소가 중대한 원인으로 작용하였지만, 공공기관 조직이 지나치게 세분화되고 팽창되고 있다는 평가가 반영된 것으로 보인다.

한편 최근 뉴질랜드 정부는 공기업의 투자가치에 대한 투명성을 높이기 위해 공기업 관리부(Crown Ownership Monitoring Unit, COMU)에게 공기업에 대한 성과평가 및 경제적 투자가치 보고서를 발간하도록 하였다. 이 보고서의 목적은 공기업의 성과와 경제적 가치의 동인을 발견하여 연구하고자 함이며, 보고서의 대상이 되는 공기업은 New Zealand Post, Solid Energy, Transpower, Mighty River Power, Genesis Energy 및 Meridian Energy 등이다. 전문 금융연구기관인 Macquarie Research, First NZ Capital과 Forsyth Barr가 각 공기업에 대한 독립적인 평가보고서를 작성하여 제출하고 있다[82]. 뉴질랜드 공기업관리부(Crown Ownership Monitoring Unit, COMU)에서 2010년 37개 기관을 대상으로 발간한 연차 보고서에 따르면 17개 공기업의 총경제가치는 180억달러로 추정되며, 뉴질랜드 정부는 약 950억달러의 자산을 소유하고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 총종업원수는 2만 6,000명 이상이며 이 기관들의 총매출은 뉴질랜드 국민총생산 대비 8%에 이른다고 보고되고 있다[83].

이 밖에 공기업의 기업의향서에 다음 11가지 재정성과 지표를 포함하도록 하여 공기업 경영성과가 보다 투명하게 공시하도록 하였다. 이를 통해 일반 국민들은 동일 공기업의 연간 성과를 보다 명확히 비교할 수 있게 되었고, 더 나아가 공기업 간 혹은 민간 상장기업과의

82) www.comu.govt.nz/publications/information-releases/valuation-reports/2010/

83) www.comu.govt.nz/publications/annual-portfolio-report/2010

성과 비교도 가능하게 되었다[84].

〈표 V-7〉 공기업의 기업의향서에 포함된 재정성과 지표

지표	산식
주주수익률(shareholder Returns)	
총주주수익률(total shareholeer return	(기말시가 - 기초시가 + 지급배당 - 투자금액) / 기초시가
배당수익 (dividened yield)	지급배당 / 시가평균가액
배당성향 (dividened payout)	지급배당 / (영업현금흐름 - 감가상각)
자기자본수익률 (return on equity)	세후순이익 / 자기자본평균가액
IFRS 기준 상 자산재평가 및 공정가치 조정분 반영 후 자기자본수익률	IFRS 기준 공정가치 조정분 반영 후 세후 순이익 / (주식자본평균가액 + 이익잉여금)
효율성 (Profitability /Efficiency)	
자기자본대비 수익률 (return on capital employed)	IFRS 기준 공정가치 조정분 반영 후의 EBIT[1] / 자본평균가액
영업마진(operating margin)	DBITDAF[2] / 매출액
전력발전 효율성[3] (generator efficiency	EBITDAF[2] / M쪼
재무건전성 (Leverage / Solvency)	
부채비율(net gearing ratio)	순부채 / (순부채 + 자기자본)
이자보상비율(interest cover)	EBITDAF[2] / 이자비용
지불상환능력(solvency)	유동자산 - 유동부채

주: 1) EBIT(Earnings before interest and tax) - 이자비용과 세금을 제외 한 영업이익
2) EBITDAF(Earnings before interest, tax, depreciation, amortisation and financial instruments) - 이자비용, 세금, 감가상각, 금융상품 관련 조정액을 제외한 영업이익
3) 전력발전 효율성은 전력공기업에만 적용
자료: COMU(Crown Ownership Monitoring Unit), http://www.comu.govt.nz/

84) 국가연구기관(Crown Research Institutes) 또한 9가지 재정성과 지표를 발표하여 경영성과를 투명하게 공시하도록 하였다. 이와 같은 공통지표 공시를 통해 국가연구기관의 투명한 재정운영과 지속적인 발전을 도모하고 있다.

다. 독일

1) 독일 공기업(Öfentliche Unternehmen)의 개요

독일 공기업은 제2차 세계대전 후 나치정권의 청산 과정에서 나온 사회화(Sozialisierung) 요구에 따라 사회화된 기업들을 한 축으로 하고 있으며 그리고 1950년대 이후 경제 부흥기간 중에 국가에 의해 행해진 사회간접자본(SOC)에의 공공투자를 다른 축으로 하고 있다(Tofaute, 1994b; 서이종, 1997). 당초 독일 공기업의 법적 형태는 크게 공법상 공기업과 민법상 공기업으로 나뉜다. 공법상 공기업은 다시 순수 국영기업과 독립 국영기업, 공공기관, 목적단체 등의 형태로 나뉘고, 민법상 공기업은 다시 주식회사, 유한책임회사, 협동조합 등의 형태로 나뉜다. 순수 국영기업에는 도시 청소, 배수, 원예, 극장 분야 등의 경영조직들이 속하고, 독립 국영기업에는 공공교통사업이나 연방인쇄소, 연방철도와 연방우체국 등이 속한다. 그리고 공공기관의 범주에는 저축은행(Sparkasse)과 일반은행, 보험, 방송국 등이 속한다. 끝으로 목적단체란 지방자치단체의 권한을 넘는 자치단체업무 또는 여러 자치단체의 공동업무를 수행하기 위한 조직들을 일컫는다.

이처럼 독일 공기업은 교통, 통신, 전기, 가스, 수도, 난방, 주택, 은행, 보험 등 사회간접자본 정책영역과 신용영역 나아가 연구 및 국제개발 정책영역까지 포함한다. 이들은 국민에 대한 안전하고 저렴한 공익서비스의 보장과 특정 국민집단에 대한 주요 상품과 서비스 공급을 그 업무분야로 한다. 이후 우편(2000년부터 민영화 시작)과 전신전화(1995년 1월 민영화) 등 공기업의 일부가 민영화되면서 독일은 공기업과 공사합동기업 및 민간기업이 혼재하고 있다. 특히 공사합동기업의 경우 공공투자의 민간투자에 대한 비율이 50% 이상이면서도 그 결정권이 50% 이상일 때는 공기업으로 인정되고 그 이하일 때는 민간기업으로 분류된다.

〈표 V-8〉 민영화 추진 전 독일 공기업 현황(1985년 기준)

(단위: 개, 십억마르크, 명)

법형태		공기업 수	자본금	직원 수
사법상 공기업	주식회사	309	24.9	
	유한책임회사	1,521	21.6	
	기타(합명회사, 합자회사 등)	40	1.1	
	소계	1,870	47.4	523
공법상 공기업	자영공기업	922	11.4	
	목적단체	231	2.2	
	공공기관 및 공법상 단체	683	62.2	
	영방철도와 연방우체국	2	50.4	842
	소계	1,888	126.2	1,297
전체		3,758	173.6	1,820

주: VEBA(전력광산종합회사)와 폴크스바겐은 1986년에 민영화가 거의 완결(정부지분이 30%로 하락)되었고, 이전부터 계획이 진행되어 실질적으로 민영화가 이루어졌기에 통계에서는 제외

자료: CEEP(유럽공공부문 사용자단체 연보) 1987년판

공기업에 대한 공공투자기관이나 소속기관은 연방정부 외에 주정부나 하부단위 지방자치단체 및 지방자치단체연합이 있다. 민영화가 계획되던 1988년에 독일 연방정부는 은행, 교통·통신(철도, 우편 포함), 연구개발, 주택, 광업, 기초자재, 기타 산업 등 여러 분야에 걸쳐 거의 900개 정도의 기업에 직·간접으로 최소 25%의 자산을 갖고 있었다(1982년 958개, 1985년 922개, 1988년 900개, 1991년 500개 정도).[85] 당시 이들 기업에 모두 130만명 정도의 직원들이 종사하고 있었다. 주단위나 지자체 차원에서도 농수산업, 에너지 관련(전기, 가스, 난방), 은행(Sparkasse), 보험, 교통, 방송, 주택분야 등에 공기업이 산재하였는데, 주정부(특히 사민당 통치)는 연방정부에 비해 대체로 민영화를

85) 특히 잘쯔기터, VIAG(합동산기), IVG(산업관리공단), 자르광산, VEBA(전력광산종합), 폴크스바겐 등 6대 콘체른은 연방기업그룹으로 불렸다.

신중히 추진하였다. 독일의 경우 지방자치단체 소유의 공기업들은 적지 않은 경우 각기 다른 분야의 공기업들이 하나의 연합공기업 또는 연합목적단체로 결합되어 있어(예: 공익사업, 교통, 전기 등), 한 기업이나 한 부문의 적자를 다른 기업이나 부문으로부터 충당하기도 한다. 따라서 이러한 연합공기업 또는 연합목적단체를 지방정부가 경영함으로써 당연히 지방정부는 자금운영상 유연성을 가질 수 있는 장점이 있다.

2) 독일 공기업 민영화의 배경

독일에서의 공기업 민영화의 역사는 사실상 유럽에서 가장 오래되었다고 할 수 있다. 독일 공기업은 대개 연방이나 주 · 지자체에 의해 소유되어 왔기 때문에 연방 재무부가 주축이 되어 공기업 민영화를 추진하였다. 1957년에 기독민주당의 루드비히 에어하르트(L. Erhard) 수상이 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)라는 체제논리를 배경으로 하여 공식적으로 민영화를 선언하면서부터 공기업 민영화가 비교적 일찍부터 시작되었다(황준성, 1995). 1980년대에 영국 등에서 신자유주의적 구조조정에 따라 민영화가 본격화되기 이전에 이미 독일에서는 민영화가 시작된 것이다. 그러나 비록 독일의 민영화 역사가 오래되었지만 영국식의 시장 중심성을 가진 것이 아니라는 점, 또한 역사 속의 국가관료주의 전통과 나치즘을 거치면서 국가부문의 비대화가 이루어진 점, 상대적으로 공공부문(공기업 포함)의 전통과 역할이 확고하여 공익성과 효율성이 민간기업 못지 않다는 평가를 받아온 점 등에 주목할 필요가 있다.

독일의 민영화는 오히려 제2차 세계대전 뒤 독일의 사회적 분위기, 즉 자본주의와 전쟁에 대한 강한 비판과 체제 위기, 수세에 몰린 자본측의 양보에 의한 강력한 공동결정제의 확립 등에 맞서 신자유주의 진영에서 '사회적 시장경제론'을 배경으로 체계적 반론을 제기하는 과

정에서 나온 것으로 보는 것이 타당하다.

이에 1959년에 프로이삭(Preussag) 주식회사가 부분적으로 민영화를 실행했고, 그 뒤 계속해서 공기업 민영화가 추진됐으나 사실상 본격적 민영화는 1982년 기사 · 기민당 연합이 자민당과 함께 연립정부(CSU/CDU/FDP)를 수립한 뒤부터라 할 수 있다. 연립정권은 "사회적 시장경제의 논리에 따라 공공이익이 침해받지 않는 한 가급적 공기업 경영이나 경제 전반에 있어 정부의 역할을 최소화시켜야 한다"고 하였다. 다시 말해 독일에서의 민영화는 영국 등의 경우와 달리 한편으로 기존의 사회화된 기업에 대한 탈국가화(Entstaatlichung) 전략과 다른 편으로 공공경제에 대한 탈관료화(Entbüokratisierung) 전략을 현실화시키기 위한 의도를 배경에 깔고 있는 것이다. '사회적 시장경제'의 이론적 배경은 1930년대 대공황과 제2차 세계대전을 거치면서 유럽에서 형성된 신자유주의(Neoliberalismus) 사상이라 볼 수 있는데, 이에 따르면 사회적 시장경제는 18~19세기의 고전적 자유주의도 아니고, 20세기의 중앙집중적 계획경제도 아닌 제3의 대안적 경제체제로 정립되었다(프라이부르크학파). 따라서 이는 기본적으로는 경쟁적 시장경제원리에 바탕을 두되 각 경제주체의 경제행위에 대한 동기 유발과 시장경제적 활동을 사회발전과 연결지어야 한다는 이념에 뿌리를 두고 있다. 한마디로 시장경제와 사회적 목표들(사회안정, 사회정의, 사회진보)을 조화시켜야 한다는 것이다. 특히 시장경쟁(Ordnungsrahmen fü den Markt)을 근간으로 하면서도 사회적 목표들을 달성시키기 위해서는 몇 가지 장치들이 필요한데 그것은 노사자율협상의 보장(Tarifvertragsfreiheit), 공동결정권(Mitbestimmung; 경영참가권), 국가에 의한 사회보장제도(soziale Gesetzgebung) 등이다.

요컨대 독일에서는 공기업 민영화가 정부에 의한 중앙집중적 계획경제도 방지하고, 동시에 시장에 의한 자유방임경제도 방지한다는 맥락, 즉 질서 자유주의(Ordnungspolitik)의 맥락 속에 추진되고 있다.

사회적 시장경제란 경제의 효율성과 사회적 정의를 동시에 높이기 위한 정부의 의무와 책임을 '정부의 재발견'이라는 맥락에서 질서정책(경쟁의 질서를 형성)과 경과정책(질서의 흐름을 조절)으로 규정하고 있고, 이러한 근거 속에서 독일 공기업의 민영화가 추진되고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 독일 공기업 민영화의 목적을 몇 가지로 요약하면 경영효율의 제고, 서비스의 개선, 재정적자 축소, 탈규제화 요구에의 부응 등으로 정리할 수 있으며, 그 중 경영효율 제고와 재정적자 축소가 핵심을 이루고 있다. 다음은 독일 공기업의 민영화가 정책적으로 추진되어 온 경과를 간단히 요약한 것이다(황준성, 1995).

- 1957년: 에어하르트 수상이 기독교민주당(CDU) 대회에서 공기업 민영화를 공식선언
- 1959년: 프로이삭(Preussag)에 대한 부분 민영화 실시(주주 21만 6천여명).
- 1961년: 제2차 세계대전 후 연방정부가 20%, 니더작센주정부가 80% 소유한 폴크스바겐(Volkswagen)사 주식을 1960~61년에 주정부 지분 중 60%를 대폭 국민주로 민영화(연방 20%, 주정부 20%, 국민주 60%). 국민주주 154만 7천명
- 1965년: VEBA(전력광산종합회사에 대한 부분민영화 실시, 주주 260만명)
- 1982년: 기사·기민당, 자민당과 연합하여 연립정권 수립 후 민영화정책 재수립
- 1983년: 제1차 민영화 결정(VEBA)
- 1985년: 연방내각이 민영화정책과 지분 참여 및 13개 민영화계획에 대한 원칙 결정
- 1988년: 연방 소유주식에 대한 민간판매 계속(DVKB, VW, VIAG).

- 1989년: 독일 체신구조법 개정. 제1차 체신개혁(1989~93), 체신업무, 우편저금, 정보통신사업을 각각 독립채산제로 운영
- 1990년: 폴크스바겐사 연방정부 지분 완전매각. 그 결과 주정부 20%, 국민주80%(주주 72만8천명)
- 1990년 6월: 동독지역 민영화 임무를 띤 신탁관리청(Treuhandanstalt)법 제정
- 1990년 10월: 통일 이후 민영화 작업 지속 추진
- 1993년: 독일 철도사업 민영화를 위한 법률안 제정
- 1994년: 독일 철도사업주식회사 설립, 세 부분의 독립 주식회사로 분리(선로설비 부문, 여객수송 부문, 화물수송 부문), 향후 3~5년 내에 분할민영화 완료계획 수립
- 1994~98년: 제2차 체신개혁. 텔레콤 민영화 추진
- 1996년: 독일 텔레콤 주식의 상장, 전 세계 주식시장에서 매각 시작

3) 독일 공기업 민영화의 방식

공기업 민영화의 방식은 기준에 따라 여러 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 매각되는 주식의 소유권이 누구에 가게 되는가에 따라 우리사주(Belegschaftsaktien) 방식과 국민주(Volksaktien) 방식, 해외 매각(Weltverkauf) 방식 등으로 나뉜다. 둘째, 지분의 매각 범위에 따라 부분 민영화와 완전 민영화로 나눌 수 있다. 셋째, 민간부문에의 매각을 단행하더라도 그 경영조직은 그대로 둔 채 정부 보유주식의 매각을 중심으로 하는지(지분매각형), 아니면 경영조직을 하위조직으로 나눈 뒤 그 하위단위들에 대한 지분을 순차적으로 매각하는지(조직재편형)에 따라 일괄 민영화와 분할 민영화로 나뉜다.

이러한 기준에 따라 독일 공기업의 민영화를 유형별로 살펴보면, 첫째 민영화가 사회적 시장경제라는 맥락에서 '모두를 위한 복지(Wohlstand fü alle)'를 달성하는 수단으로 이루어졌기에 우선적으로

국민주와 우리사주 형식을 띠었다. 즉, 공기업의 자본을 연방정부가 독점하지 않고 많은 국민들이 보유할 것을 지향하는 국민자본주의(Volkskapitalismus)의 이념 속에서 우선 우리사주와 국민주 방식이 선호되었다. 둘째 기준에서 볼 때 독일은 부분 민영화와 완전 민영화를 골고루 시행하였으나 연방이나 주정부 지분의 일부를 매각하는 부분 민영화가 훨씬 더 많으며, 셋째 기준에서는 초기부터 1980년대 황금기까지는 전반적으로 일괄 민영화, 최근 1990년대의 완성기에 와서는 분할 민영화(예: 연방우편국, 연방철도)가 선호되었다. 특히 독일은 한국이나 일본과는 달리 공사를 주식회사 형태로 변환하는 것(조직재편형)이 아니라 정부보유 주식의 전부 또는 일부를 민간에 매각하는 형태(지분매각형)가 보다 광범위하게 나타났다. 한편 민영화 과정에서의 노조 참여 정도를 기준으로 보면 독일에서는 비교적 노동참여적인 민영화가 이루어졌다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅴ-9〉 독일과 영국의 민영화 유형 비교

민영화의 유형	독일형	영국형
주식매각 방식	우리사주, 국민주 방식	주식시장(대기업, 해외매각)
매각지분의 폭	부분민영화	완전민영화
조직재편 유무	일괄민영화	분할민영화
정부개입의 정도	국가지시형	시장주도형
노동자대표 참여유무	노동참여형	노동배제형

자료: 황준성(1995).

요컨대 독일의 민영화는 소유권 이전과 계약에 의한 행정서비스의 민간공급이라는 두 가지 특징이 있다. 소유권 이전방식은 다른 나라에서처럼 공사가 주식회사 형태로 변환하는 것보다는 정부보유 주식의 전부 또는 일부를 민간에 매각하는 것이 보편적이다. 구체적인 민영화 방법으로는 국민주 방식, 노사합의를 통한 종업원 주주제, 소액

주주 우대 방식 등을 사용하고 있다. 민영화 대상기업은 연방과 지방 자치단체의 공기업인데, 다른 유럽의 여러 나라와 달리 민영화 규모는 작은 편이며, 수도, 가스 등 사회간접분야나 교통, 금융, 신용, 주택 및 병원 등의 공공성이 강한 분야는 민영화가 잘 진척되지 못하고 있다.

4) 독일 공기업 민영화 추진과정

독일 공기업 민영화 추진과정은 1957년에 에어하르트(L. Erhard) 수상이 '민영화 추진'을 공식 선언한 뒤로 1990년대에 이르기까지 크게 네 단계로 나누어 볼 수 있다(황준성, 1995).

① 민영화 제1단계: 1950~60년대(민영화 초기)

1957년 기민당(CDU) 전당대회에서 에어하르트가 민영화를 공식적으로 강조하면서 독일 공기업 민영화가 상대적으로 일찍 시작되었다. 사회적 시장경제의 맥락에서 강조되는 참여정책(국민자본주의)을 실현하기 위해 정부가 나서서 경제에 대한 정부의 영향력을 축소하는 대신 저소득 계층의 공기업 생산자본에 대한 참여를 촉진하기 위해 우리사주제의 형태를 띠기도 했다. 그러나 대부분 국민주 형태로 소유자를 광범위하게 분산함으로써 대자본에 의한 독점도 방지하고 동시에 국민자본주의를 실현하고자 하였다. 또한 경쟁분야에서는 공기업도 장기적으로 비용개념을 포함하는 가격정책을 추구해야 한다는 인식이 확산되기도 했다. 그러나 동시에 가격과 비용에 대한 정부의 간섭을 가급적 배제하는 정책을 추진하였다. 1960년대 들어 공기업 경영진에 대한 역할 설정과 경영스타일에 대한 논의가 확대되어 성과개념과 보상기준도 민간경제의 원리를 수용하기도 했다.

이 기간 민영화된 공기업 사례로 첫째, 프로이삭(Preussag) 주식회사는 1959년에 8,100만마르크분을 21만 6천명에게 분산 매각되었다.

신분별 주식소유자는 사무직노동자 29.1%, 주부 26.7%, 자유업종사자 12.7%, 연금수령자 10.5%, 생산직노동자 5.0%였다. 둘째, 폴크스바겐 주식회사는 1961년에 3억 6천만마르크분을 154만 7천명에게 분산 매각하였는데 주식소유자 분포는 사무직노동자 30.3%, 주부 23.6%, 연금수령자 14.3%, 생산직노동자 7.5%였다. 셋째, VEBA(전력광산종합주식회사)는 1965년에 5억 2,800만마르크분을 260만명에게 분산 매각되었는데, 주식 소유자 분포는 사무직노동자 30.3%, 주부 26.3%, 연금수령자 13.3%, 생산직노동자 9.9%였다.

② 민영화 제2단계: 1970년대(민영화 지체기)

1968년 이후부터 1982년까지는 사민당과 자민당의 연정이 성립된 시기로 사민당이 원칙적으로 민영화를 반대하거나 소극적인 입장을 견지하였기 때문에 독일 공기업의 민영화는 지체되었다. 그러나 1970년대에는 공공법인에서도 재산권에 대한 새로운 인식이 형성됨으로써 공기업의 성장을 위해 일정한 자금의 확보와 순이익금의 유보가 필요한 것으로 논의되기도 했다. 따라서 이때는 연방차원보다는 주로 지방자치단체를 중심으로 건물 청소, 도살장 운영, 쓰레기 운반 등의 공기업을 민간에 이양하는 형태로 민영화가 이루어졌다. 전체적으로 이 시기에는 상대적으로 민영화가 극히 부분적으로만 이루어졌다고 볼 수 있다.

③ 민영화 제3단계: 1980년대(민영화 황금기)

1982년 경제침체기에 기민·기사당과 자민당의 연정이 수립된 뒤 민영화와 탈국가화, 탈규제화에 대한 구체적 원칙이 정립되었다. 이 시기는 독일 공기업 민영화의 황금기라 할 수 있는데 민영화는 1984년부터 1990년까지 집행되었다. 당시 연방철도사업은 1981년에 4조

440억마르크 적자, 1982년에 4조 1,480억마르크 적자, 또한 폴크스바겐사는 1982년에 3억마르크 적자를 기록하였다. 그러나 폴크스바겐사는 다른 기업들과 마찬가지로 일반적인 경제회복과 경영 합리화조치 등으로 1984년 이후 흑자폭을 계속 늘려나갔다. 긴축재정에 대한 요구에 대해 정부가 취한 입장은 이익을 내는 우량주를 신속히 판매한 것이 아니라 문제분야를 우선적으로 청산하는 방식을 취하였다. 결국 연방정부는 공기업 매각을 통해 재정수입을 증대시키는 것이 아니라 공기업에의 지분참여로 인한 손실을 최소화하는 데 역점을 두었다.

이에 1985년 3월에 13개 국영기업(그 중 폴크스바겐과 루프트한자만 상장된 상태)의 민영화 계획이 발표되었다. 5개는 연방재무부, 4개는 연방철도청, 2개는 교통부, 1개는 보건농림부, 나머지 1개는 경제부가 주무담당을 하기로 결정되었다. 이처럼 1980년대 중반 이후 정부는 가능한 한 주요기업에 대한 참여배제 정책을 실시하여 1987년부터 1989년까지 VEBA사, 폴크스바겐사, VIAG사(산기종합주식회사), 잘쯔기터사에 대한 참여를 완전 포기하였다. 한편 독일철도청은 독일교통신용은행에 대한 부분 민영화를 1988년 3월에 집행하였다(명목주가 1,870만마르크 또는 24.9%). 1989년에는 연방 체신부의 특수재산(Sondervermöen)[86]적 성격인 국영기업(Deutsche Bundespost)도 민영화를 목표로 재조직되었다. 즉, 3개의 분야별 특수재산인 통신사업(Telekom), 우편사업(Postdienst), 우편은행(Postbank)으로 나누어졌다. 연방이 다수 지분을 갖고 있는 간접참여분야에서는 1983년부터 1989년까지 약 75개 기업이 완전 민영화되었거나 연방지분 축소를 통해 부분 민영화되었다. 결국 직·간접적 연방지분 참여 기업 수는 1982년 808개에서 1989년 말에 132개로 84% 정도 대폭 감소되었다.

86) 특수자산이란 연방기본법(Grundgesetz)에 의거하고 있는데, 1920년에 설립된 제국철도의 후신인 연방철도와 1924년에 설립된 제국체신국의 후신인 연방체신국과 같이 다른 공기업과 달리 법적으로 기업적인 업무기능이 없고 단지 정책기능의 수단으로 역할하는 특별한 조직체를 일컫는다.

그런데 독일 공기업에서 주목할 점은 독일 정부가 사회적 시장경제를 추구하면서 국민자본주의(Volkskapitalismus)를 지향하였기에 민영화 방식도 우리사주(Belegschaftsaktien)나 국민주(Volksaktien) 형태로 이루어졌다는 점이다 예컨대, VEBA는 1984~86년 사이에 자사 노동자의 49%가 우리사주를 획득하는 형태로 민영화가 추진되었고, 폴크스바겐도 1988년에 노동자 1명당 우리사주 1주를 배정하는 형식으로 민영화가 진행되었다. 물론 우리사주만 아니라 주식시장을 통한 공매도 이루어졌기에 국민주방식도 채택되었다. 폴크스바겐사의 경우 1988년 3월 총자본금 12억마르크 중 2억 4천만마르크의 연방지분을 주식시장에 공매하였는데 그 중 54.1%는 민간소액투자자에게, 29.1%는 기관투자자 D에게, 나머지는 우리사주 형태로 배분되었다(서이종, 1997).

④ 민영화 제4단계: 1990년대(민영화 완성기)

이 시기에 연방정부 차원에서는 텔레콤 민영화 및 연방철도 민영화가, 그리고 주와 지방자치단체 차원에서는 폴크스바겐사나 항공우주 콘체른인 MBB의 최종적 민영화가 추진되었다. 특히 특수자산 형식을 띤 텔레콤이나 철도부문에서의 민영화가 최대의 사회적 이슈로 대두하였다. 이들에 대해 우선 정부의 정책기능과 조직의 경영기능을 분리하고, 또 단일조직체를 하위조직들로 분할하여 독립채산제와 수익성 원리를 강화하는 등의 구조조정을 단행하였다. 다음 단계에서는 분할된 하위조직체를 주식회사(Aktiens-gesellschaft) 형태로 전환함으로써 경영을 완전히 민영화시키면서, 완전한 시장경쟁 체제의 도입을 추구하였다. 즉, 진입규제를 철폐함으로써 그 업종에서의 독점적 운영권을 해체시키게 되었다. 특히 이것은 유럽통합과 단일시장, 통화동맹의 추진문제와 결부되어 이루어졌다. 그러나 이 시기가 민영화의 완성기라 하더라도 독일 공기업의 모든 분야가 민영화된 것은 아니다.

특히 주정부나 지방자치단체 차원에서는 민영화가 되어서는 안 된다고 생각하는 분야들이 꽤 존속하고 있다.

5) 최근 동향

1990년대 중반 이후 'EU Directive 97'에 의해 망산업에 대한 개방이 이루어지면서 중요 망산업인 우편, 통신, 철도 등의 민영화가 추진되기 시작하였다. 이 때 독일 주식시장에서만 기업 공개를 추진한 것이 아니라 미국이나 영국에서도 주식공개가 이루어졌다는 점은 특이할 만하다. 또한 정부 지분율을 낮추는 방법으로 정부 지분 판매만 이루어진 것이 아니라 공기업의 유상증자 때 정부가 참여하지 않는 방법으로도 민영화가 추진되어 공기업의 투자여력이 증대되었다.

한편 독일의 경우 공기업의 민영화를 추진할 때 유럽시장에서의 경쟁력 확보를 중요하게 고려하였다는 점을 알 수 있다. 우편과 통신에 대한 정부의 지분은 50% 미만이지만 독일재건은행의 지분을 합치면 여전히 최대 주주이고 독일 철도는 정부가 100% 소유한 것이다. 우편, 통신, 철도에 대해서 연방 재무부 제8부서에서 직접 민영화를 추진하고 관리하였다.

1999년부터 2006년까지 집권한 사민당의 슈뢰더 총리는 국민적 합의를 얻어 사회복지지출을 줄이고 공기업에 대한 민영화와 탈규제화 등의 정책을 펼쳤다. 2003년 세제개혁, 2004년 사회복지를 축소하기 위한 어젠더 2010, 실업보험과 최저생활유지 보호를 연계시키는 하이츠 법안(Hartz IV) 등을 통해 사회복지를 줄여 경쟁력을 높이고자 했으며, 민영화와 탈규제화 등의 정책은 특정 정당의 입장과는 무관하게 경제의 구조 변화나 경쟁력 강화라는 필요성으로 정책상의 커다란 흐름이 되었다.

독일 공기업의 민영화 성과를 살펴보면, 1993년부터 2003년까지 독일 공기업의 민영화 수입은 714억달러로 유럽에서 두 번째로 많은 민

영화 수입을 거두었다. 이는 독일 국민 1인당 949달러의 수입이라고 볼 수 있으며, 2000년 GDP 대비 3.7%에 해당하는 성과라고 볼 수 있다. 하지만 EU-14개국 평균 1인당 민영화 수입이 1,472달러이며 GDP 대비 민영화 수입 비율은 7.1%이라는 점에서는 상대적으로 독일 공기업의 민영화 수입은 낮은 수준임을 알 수 있다.

한편 최근 독일 기업 지배구조 모범규준이 발표되면서 공기업에도 적용할 모범규준 제정의 필요성이 제기되었다. 사회서비스에 대한 예산 증가와 지방정부의 부채 수준 증가로 인해 공기업에 대한 감시의 필요성이 증대되었기 때문이다. 공기업이 수행하는 사업 중에서 사업성이 의심되는 투자에 대한 감시의 필요성이 요구되었고, 사법에 속하는 공기업도 기업 지배구조 모범규준을 적용받으나 민간기업의 이윤추구와 주주이익 극대화 목표는 공기업에 맞지 않다는 의견이 제시되었다.

2005년부터 베를린, 브란덴버그, 브레멘 등의 주정부 차원에서 각기 다른 공기업 지배구조 모범규준이 제정되었다. 이렇듯 주정부 차원에서의 규준은 제정되었으나 연방정부 차원에서의 공기업에 대한 모범규준이 존재하지 않았다. 이후 정치권과 행정부에서 공기업의 특수성을 고려한 모범규준의 제정에 관심을 증가시켰다. 그 결과 2009년 7월 1일 독일 연방 내각은 '공기업 지배구조 모범규준(Public Corporate Governance Kodex)'을 결정하였고, 이에 따라 기업 지배구조 모범규준(Corporate Governance Kodex)을 공기업에 맞추어 발표하였다[87]. 이를 통해 공기업의 유연성이 증가하고 미래 지속 성장의 가능성이 커질 것으로 기대하고 있다. 아울러 운영 자율권으로 인해 보다 강한 경영진이 구성 가능하며, 법적 규제에 비해서 보다 넓은 적용이 가능

87) 독일 공기업 지배구조 모범규준은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 기업 지배구조 모범규준의 경험을 살려 공기업 지배구조에 모범규준 제시, 둘째, 연방정부의 주주권을 명시하고 특히 재무부가 행사한다는 것을 명시함, 셋째, OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 만족시킴, 넷째, 공기업의 공익적 목적을 강조함.

할 것으로 보인다. 또한 의사소통과 조직구성에 있어서 발전방향과 능력을 지원하기에 유리하며, 규제 정책 또한 구조화될 수 있을 것으로 기대된다.

라. 프랑스

1) 민영화의 배경

프랑스에서는 지금까지 1986년과 1988년 사이, 그리고 1993~96년까지 두 차례의 민영화 사례가 있었다. 제1차 민영화 시기에는 1986년 민영화 기본법에 따라 65개 기업이 민영화 대상이었으나 실제 13개 기업이 민영화되었고, 제2차 시기에는 1993년 민영화 관련 보완법에 21개 민영화 대상기업들이 제시되었으나 실제 10개 기업이 민영화되었다. 제2차 민영화 기간 중에는 Air France, La Compagnie gééale maritime, 프랑스 텔레콤 등도 포함되었다. 프랑스 텔레콤은 좌파정부(1997년 6월 출범)에 의해 부분 민영화가 이루어졌다. 한편 1996년 말 톰슨사(Thomson)의 경우 분할인수방식을 통한 민영화가 추진되었으나 각계의 반대로 실패한 사례도 있다.

〈표 V-10〉 프랑스 제1차 민영화 시기 민영화된 공기업(13개)

기업(업종)	민영화시기	기업(업종)	민영화시기
Elf Aquitaine (석유)	1986. 9월	Havas (통신)	1987. 5월
Saint Gobain (제지/목재)	1986.11월	CGE (전기통신)	1987. 5월
Paribas (은행업)	1987. 1월	Société générale (은행업)	1987. 6월
Sogénal (은행업)	1987. 3월	TF 1 (방송)	1987. 6월
BTP (은행업)	1987. 4월	Suez (은행)	1987.10월
BIMP (은행업)	1987. 4월	Matra	1988. 1월
CCF (은행업)	1987. 4월		

〈표 Ⅴ-11〉 프랑스 제2차 민영화 시기 민영화된 공기업(10개)

기업(업종)	민영화시기	기업(업종)	민영화시기
BNP (은행업)	1993.10월	SEITA (담배)	1995. 2월
Rhone-Poulenc (화학)	1993.11월	Usinor-Sacilor (철강)	1995. 7월
Elf Aquitaine (석유)	1994. 2월	Bull (전산)	1995.10월
UAP (보험)	1994. 5월	Péchiney (알루미늄)	1995.12월
Renault (자동차)	1994.11월	AGF (보험)	1996. 5월

두 차례에 걸친 프랑스 공기업 민영화 추진의 1차적인 배경은 정치적·이데올로기적 측면을 지적할 수 있다. 1936년의 전기, 철도회사의 국영화, 1982년 5개의 상공업 분야기업, 39개의 은행, 2개의 금융회사에 대한 국영화정책 시행은 모두 좌파정부에 의해 시행되었다. 제2차 세계대전이 끝난 후 진행된 대규모의 국영화 정책이 실시될 때도 당시 정부수반은 우파의 드골(De Gaulle)이었으나, 좌우연립정부로서 당시 경제·사회분야에 실시된 정책을 보면 좌파이데올로기를 지향하는 많은 정책이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 반면 1986년의 제1차 민영화, 1993년의 제2차 민영화는 우파정부에 의해 주도되었다. 하지만 이러한 요인은 최근 들어 그 중요성이 줄어들고 있다. 왜냐하면 민영화정책은 1997년 6월 총선에서의 승리를 통해 출범한 좌파정부에 의해서도 계속되고 있기 때문이다. 가령 1997년 10월의 프랑스텔레콤(France Telecom)에 대한 부분 민영화(전체 지분의 20% 매각), 1998년의 에어프랑스(Air France)에 대한 20% 매각을 통한 부분 민영화 등을 들 수 있다.

따라서 민영화 배경으로서 기존의 정치적·이데올로기적 요인이 아닌 경제적·재정적측면에 관심을 기울일 필요가 있다. 사실 1986년 당시만 하더라도 이러한 측면은 민영화 배경의 주요 요인으로 등장하지 않았다. 하지만 그 이후 계속되는 경제불황으로 인한 정부의 재정부담을 줄이는 방법으로 1993년에 민영화가 거론되기 시작하였다. 여

기에 유럽통합의 움직임은 재정적·경제적 면에서 민영화정책을 시행하게 만드는 결정적인 요소로 등장하였다. 1991년 마스트리히트조약의 협정과 함께 유럽경제·통화연합(EMU)은 유럽제국에 대해서 회원국으로 남아 있기 위해서 준수해야 될 몇 가지 경제지표를 제시한다. 이 중 프랑스 입장에서 가장 문제가 되었던 것이 바로 GDP 대비 정부 재정적자 비율이었는데, 1993년 당시 프랑스의 재정적자는 318조프랑으로 GDP의 4.43%를 기록하고 있었다. 반면 이 부문에 있어서 유럽경제·통합연합의 제시기준은 3%로서 이러한 재정적자를 줄이기 위한 방안의 하나로 민영화정책이 적극적으로 고려되었던 것이다. 따라서 1993년 이후의 민영화는 정치적·이데올로기적 배경보다는 경제적·재정적 배경이 더 중시되었다고 할 수 있다. 재정적 측면 고려에 의한 민영화정책은 1996년에 출범한 좌파정부에 의해서 계속 추진되고 있다.[88]

2) 프랑스 공기업 민영화의 특징

프랑스의 공기업 민영화 과정을 보면 서구의 여타 국가들과 비교하여 국가의 역할이 매우 두드러지게 나타났다. 즉, 흔히 '국가지시형 민영화'라[89] 불릴 수 있을 정도로 민영화 대상기업의 선정, 민영화 방식의 결정, 민영화 속도 및 폭 등이 시장원리보다도 철저하게 정부에 의

88) 최근 들어서는 프랑스의 공산당마저도 민영화에 대한 기존의 반대입장에서 후퇴하여 공기업 자본의 '소규모적 개방'에는 반대하지 않는다는 입장을 표명기도 했다.

89) 프랑스의 민영화를 '국가지시형'이라고 하면 이탈리아 등의 민영화는 '자연발생적인 민영화'라고 불린다(Michel Bauer, "The Politics of State-Directed Privatisation : the Case of France", West European Politics, 11/4, Oct. 1988, pp. 49~60.; Terence C. Daintith, "Les formes juridiques et les techniques de privatisation", Aspects juridiques des privatisations, actes 21e Colloque de droit, européen, Budapest, 15-17 octobre 1991, Les Edtions du Conseil de l'Europe, 1993, pp.62~67).

하여 결정되었다는 특징을 보여주고 있다. 프랑스 공기업 민영화의 특징을 구체적으로 보면 다음과 같은 두 가지 측면을 지적할 수 있다.

첫째, 민영화 개념이 좁은 의미, 즉 해당 기업의 소유권이 정부에서 민간으로 이전되는 소유이전형 민영화에 국한되어 있다. 이에 따라 규제완화라든가 시장구조의 변화 등은 민영화 논의에서 제외된다. 이러한 정의는 프랑스 민영화 기본법이라고 할 수 있는 1986년 7월과 8월에 공포된 두 개의 법과 1993년 7월의 민영화 관련 보완법에 잘 명시되어 있다.

둘째, 민영화 대상기업이 대부분 경쟁부문의 공기업이었다. 경쟁부문의 공기업은 민간부문과 대등한 조건하에서 생산 및 서비스 활동을 수행하고 있는 기업으로서 대표적으로 은행, 금융회사, 상공업 부문의 기업, 보험회사 등이다. 경쟁부문의 공기업은 공공서비스 수행이라는 강한 제약 속에서 운영되고 있는 기업들(가령, EDF(전기회사), GDF(가스회사), SNCF(국영철도회사), RATP(국영지하철회사), France Téléom, Air France 등)과 많은 차이를 보이게 된다. 1986년 민영화 관련 기본법에 명시되어 있는 민영화 대상 65개 기업은 모두 경쟁부문의 공기업들이었다. 1993년 법에 명시되어 있는 21개 민영화 대상기업들 중에는 Air France와 La Compagnie gééale maritime, 프랑스 텔레콤을 제외하고는 전부 경쟁부문의 공기업들이었다.[90]

셋째, 제도적 측면에서 민영화위원회(Commission de privatisation)의 기능과 역할을 들 수 있다. 1986년 8월의 민영화 관련법에 의해 설

90) 이와 같이 민영화 대상기업에 공공서비스 수행기업들이 제외되어 있는 배경으로 첫째, 여건 미성숙을 들 수 있다. 이들 공공서비스 수행기업의 직원들은 신분상 공무원에 준하는 대우를 받고 있기에 이들 기업의 민영화는 해당 직원들의 강력한 반발을 초래할 것이라는 점에서 제외되어 왔다. 둘째, 특정 공공서비스부문에 대한 프랑스인들의 공공성에 대한 애착을 들 수 있다. 철도, 운송, 통신 등이 대표적인 분야로 적어도 이들 분야에서만큼은 '영리성'이 아닌 '공공성' 차원에서 운영되어야 한다는 것이 프랑스의 전통적 사고방식이었다.

립된 이 위원회는 민영화 대상기업의 가치평가에 대한 결정권을 가지고 있고, 공매가에 대한 의견제시가 가능하다. 이는 재산권보호에 대한 1789년의 인권선언 내용에서 비롯된 것으로 기업자산평가는 재산권 보호 차원에서 채권자와는 완전히 독립적인 유능한 전문가 혹은 전문가집단(예, 민영화위원회)에 의해서 이루어질 수 있도록 하고 있다. 현재 위원회의 구성은 위원장을 포함하여 모두 7명으로 구성되어 있으며, 임기는 5년으로 정해져 있다. 임기 동안 위원회 위원은 기업경영에 관련되는 어떠한 직책도 수행할 수 없도록 규정함으로써 위원회 활동의 공정성을 보장하고 있다.

넷째, 다양한 민영화 방식이 사용되었다는 것이다. 즉, 프랑스에서는 자산의 완전매각을 통한 완전 민영화 혹은 부분 민영화, 그리고 민영화 시행횟수에 따른 일회적 민영화와 단계적 민영화가 다양하게 사용되었다. 그리고 내부적으로 주식시장에 직상장을 통한 장내매각과 안정주 구성, 종업원지주제, 그리고 기관투자자를 통한 장외매각의 방식이 도입되었다. 가령 르노는 부분 민영화의 대표적인 경우로 내부적으로 장내매각과 안정주 구성, 종업원지주제, 기관투자자를 통한 장외매각이 동시에 사용되었다. Usinor Sacilor사는 국가가 자산의 8%만 소유하는 사실상 완전 민영화의 경우로서 여기서는 특히 기관투자자가 53%를 차지하는 기관투자자 중심의 민영화를 추진하였다. 1996년 우파정부의 톰슨 민영화 방식은 이례적인 것으로 분할인수방식을 채택하였다.[91]

다섯째, 프랑스의 공기업 민영화 추진주체는 헌법에 의하면 의회와 정부가 역할을 분담하고 있으나 민영화 추진의 실질적 권한은 정부가 지니고 있다. 우선 1993년 민영화 관련법을 보면 민영화 대상 기업의 규모에 따라 의회와 행정부의 권한이 배분되어 있다. 즉, 규모가 큰 공

91) 톰슨계열기업 중 방위산업은 프랑스 기업에, 그리고 가전 및 통신기기 부문의 톰슨멀티미디어는 한국기업인 '대우'에 매각하는 방식을 채택하였다.

기업(고용인원이 1,000명 이상으로서 국가 자산소유 비율이 50% 이상)인 경우는 법의 형태로, 그 외의 경우(고용인원이 1,000명 이하, 매출액이 10억프랑 이하)는 정부만의 결정에 의해 민영화 추진이 가능하도록 되어 있다. 그런데 의회의 다수당이 정부를 대표하고 있는 현실을 생각한다면 정부의 결정이 의회에 그대로 반영될 가능성이 크기 때문에 민영화 추진의 실질적 주체는 정부라고 할 수 있다.

3) 최근 동향

프랑스의 3차 민영화 시기(1997년 이후)에는 실용주의를 바탕으로 헌법 제34조에 따라 이전까지의 민영화를 완수하였는데, 이 때 국가이익 보전, 프랑스 경제의 구조 재조정, 일반대중의 주식소유 가능 및 예외소득에 의한 국가예산 마련 등의 민영화의 필요성이 제시되었다. 이에 따라 프랑스는 1997년 이후 많은 정부 소유기업을 완전 민영화[92] 내지는 부분적으로 민영화하였다[93].

구체적으로 프랑스 공기업의 민영화 추이는 〈표 Ⅴ-12〉와 같다. 이는 프랑스 공기업 및 공공기관 모두를 포함하고 있는 프랑스 통계청(INSEE) 자료이며, 2003년 국가투자청(APE)설립 이후 감소하던 민영화 움직임이 2008년 다시 상승하는 움직임을 확인할 수 있다.

---

92) 완전 민영화된 기업으로는 GAN S.A, CIC, CNP, Credit Lyonnais, ASF, Dassault Systemes SA, Pages Jaunes, SANEF, SAPRR, Thomson Multimedia SA, Total SA, Usinor-Sacilor SA, EDF Energies Nouvelles, Suez Environment 등이 있다.

93) 부분 민영화된 기업으로는 Aerospatiale Matra, Air France, Cie Financiere de Suez SA, Gaz de France, France Telecom, Renault SA, Snecma, Electricite de France, Aeroports de paris SA, Thomson CSF 등이 있다.

〈표 Ⅴ-12〉 연도별 민영화 추이

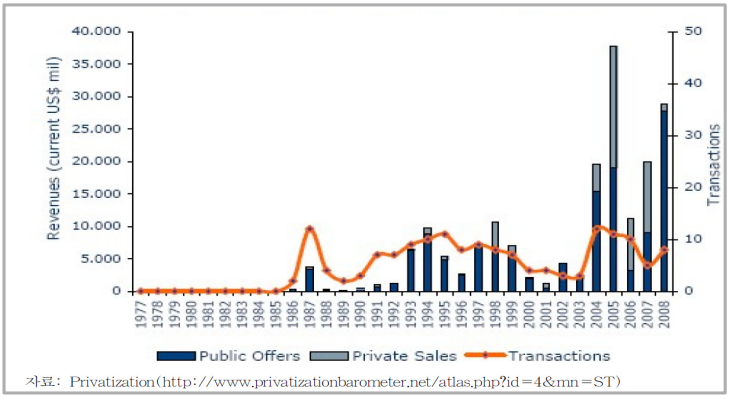
(단위: 개, 명)

연도	기업 수	고용인원
1993	179	88,000
1994	356	72,000
1995	195	81,000
1996	308	116,000
1997	209	11,300
1998	471	66,700
1999	147	68,000
2000	22	5,500
2001	14	2,300
2004	169	201,900
2005	44	29,400
2006	28	17,900
2007	2	200
2008	117	33,700

자료: RECME, INSEE, 2008. 12. 31

한편 민영화가 가장 활발하였던 1990년대 초반 및 중반 이후 민영화 수입과 거래건수가 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 2003년 국가투자청 설립 이후 민영화 수입이 급속히 증가하는 현상을 보이는데, 이는 2005년 프랑스 텔레콤(France Telecom), 프랑스 가스공사(Gaz de France) 등 대형 공기업의 지분매각으로 인한 결과라고 보고되고 있다. 또한 프랑스 공기업의 민영화로 인한 수익은 서비스와 석유사업을 제외한 제조, 운송, 공익산업, 금융 및 부동산업 등 산업별로 고루 분포되어 있는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅴ-4] 프랑스 공기업 민영화 수입 및 거래건수



자료: Privatization(http://www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=4&mn=ST)

국가투자청(APE)이 2010년 10월 18일 발표한 『2010 공기업 연차보고서(French State as a Shareholder-Rappport sur l'Etat Actionnaire)』에 따르면, 2009년 12월 정부는 2008년에 비해 2개 공기업이 증가한 약 57개 공기업을 소유하고 있는 것으로 나타났다. 또한 2010년 9월 1일 기준으로 상장 공기업에 대해 정부가 소유한 주식은 약 880억유로로 2009년 9월 기준 950억유로보다 약 7.4% 감소하였는데, 정부의 상장 공기업에 대한 총소유권은 파리주식거래소의 총주식량의 7.3%를 차지하고 있다. 이는 2008년 9월의 7.6%에 비교하여 이 또한 감소한 수치라고 할 수 있다. 이 밖에 프랑스 공기업의 총자산은 5,330억유로에서 2009년말 6,600억유로로 증가하였지만, 세계경제 위기의 영향으로 순수입은 2008년 23조 7,490억유로에서 2010년 7조 3,690억유로로 약 68.9% 감소한 것으로 나타났다. 또한 2009년 말 기준 공기업의 종업원 수는 총 1,892,794명으로 국가 총고용인원의 약 7.28%를 차지하고 있다. 아울러 2010년 12월 16일 공개된 프랑스 정부가 소유 공기업 지분은 〈표 Ⅴ-13〉과 같다.

〈표 Ⅴ-13〉 프랑스 정부 소유 공기업 지분 현황

	국가소유 (%)	주식가격 (유로)	정부지분가치 (백만유로)	변화율 (%)
Aéroports de Paris	52.13	60.64	3,128	1.83
Air France KLM	15.65	13.94	655	-0.43
CNP Aggurances	1.09	13.98	90	0.04
EADS	15.06	17.83	2,188	1.02
EDF	84.48	31.81	49,686	0.71
France Télécom	13.47	16.04	5,721	0.44
GDF Suez	35.88	27.71	22,473	0.76
Renault	15.01	43.90	1,949	0.55
Safran	30.20	26.14	3,291	1.61
Thalés	26.51	26.83	1,413	-3.70
Minority Stakes	2	-	2	-
Total Portfolio			90,897	0.68

자료: Agence des participations de l'Etat, APE

마. 영국, 뉴질랜드, 독일, 프랑스 사례의 비교

이상 영국, 뉴질랜드, 독일, 프랑스의 공기업 민영화에 대한 국가별 사례를 비교해 보면 다음과 같은 공통점과 차이점을 확인할 수 있다. 먼저 공통점으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 이 국가들은 모두 1980년대 이후 정치적 · 이데올로기적 목적보다는 경제적 · 재정적 목적에서 본격적으로 공기업 민영화를 추진하였다는 공통점을 확인할 수 있다. 독일과 프랑스의 경우 영국, 뉴질랜드에 비해 비교적 국가 혹은 관료제 중심의 국정운영의 전통이 강한 국가들이기 때문에 그동안 공기업 민영화는 부분적으로 시행되었고, 또한 민영화 배경이 주로 정치적 목적에 있었다. 그러나 1980년대 이후 세계경제의 침체와 더불어 공공부문의 비효율성과 낭비에 대한 비판이 증가함에 따라 공기업 민영화를 통한 재정수입 확보, 경제적

효율성 제고 등을 목적으로 공기업 민영화가 적극 추진되었다.

둘째, 민영화의 추진방식을 보면 모든 국가들에 있어서 완전 민영화와 부분 민영화, 일괄 민영화와 단계적 민영화 등 다양한 방식이 활용되었다. 이는 공기업 민영화에 대한 원칙적인 합의가 이루어지더라도 국가경제 상황, 사회적 · 정치적 여건 등에 따라 민영화의 구체적 추진방식에 있어 유연한 접근이 이루어졌음을 의미한다. 이로 인해 개별 공기업 사례별로 다양한 민영화 추진방식이 적용되었고, 이로 인해 민영화 이후 공기업 소유 · 지배구조도 각 공기업 사례별로 다양한 형태를 보여주고 있다.

다음 차이점으로는 첫째, 영국과 뉴질랜드의 경우는 경쟁부문의 공기업 이외에 비교적 공익적 성격이 강한 분야에 대해서도 과감한 공기업 민영화 조치가 이루어진 반면, 독일과 프랑스의 경우는 철도, 공항, 통신, 전력 등 경쟁적 시장구조가 형성되지 않고 공익적 성격이 강한 분야에 대해서는 기본적으로 공기업의 역할을 유지하는 대신 경쟁부문에 있는 공기업(가령 금융분야, 상공업분야 등)에 대한 민영화를 주로 추진하였다. 물론 독일과 프랑스의 경우에도 이러한 원칙이 완전히 유지된 것은 아니고 비경쟁적인 공공서비스 제공 공기업에 대한 민영화가 추진되기도 하였지만(독일의 경우 연방철도회사, 독일텔레콤, 프랑스의 경우 프랑스텔레콤 등) 독일과 프랑스의 경우 대체로 경쟁부문 공기업에 대한 민영화가 주로 추진되었다는 점에서 전반적인 민영화를 추진한 영국이나 뉴질랜드와의 차별성을 보인다.

둘째, 영국이나 뉴질랜드의 경우 대체로 민영화 추진과정에서 신자유주의 논리에 따라 가급적 시장중심적 국정운영 체제를 구축하는 것을 목적으로 광범위한 민영화를 추진하였던 것에 비해 독일이나 프랑스의 경우 재정적자의 감축, 공기업 부문 효율성 제고와 같은 경제적 · 재정적 목적에 의한 공기업 민영화를 추진하면서도 다른 한 편으로 공공서비스 제공에 있어 국가의 역할과 같은 공익성을 상대적으로 더욱 강조함으로써 민영화의 폭과 범위가 이들에 비해 상대적으로 작았

다는 점을 들 수 있다. 즉, 영국과 뉴질랜드는 국가 역할 중 영리부문을 분리하여 가급적 민영화를 추진함은 물론 공익적 성격이 강한 분야에 대해서도 적극적인 민영화정책을 추진한 것과 달리 독일과 프랑스의 경우 공공서비스 제공에 대한 국가의 역할을 여전히 중요시함으로써 민영화의 폭과 범위가 상대적으로 작았다.

4. 산업별 공기업 민영화 분석

가. 우정사업[94]

1) 개관

2006년 UPU에서 발간한 국가별 우정사업 경영체제에 관한 보고서는 OECD 30개 국가의 우정사업 경영체제와 우편사업과 우편금융사업의 겸업 여부에 관한 현황을 제시하고 있다. 이에 의하면 OECD 30개 국가 중 '정부기업' 경영체제를 채택하고 있는 국가는 한국과 미국 2개, 우정사업을 민영화한 국가는 네덜란드, 독일, 일본 등 3개 국가에 불과하며, 나머지 25개 국가는 공사형 또는 정부가 100% 지분을 확보하고 있는 주식회사형 공기업으로 우정사업을 운영하고 있어 현 단계에서 우정사업 경영체제의 지배적인 형태는 특별법에 의한 공사형 공기업 또는 정부가 100% 출자한 주식회사형 공기업이라고 할 수 있다.

물론 UPU 전체 회원국가 중 우정사업을 민영화한 국가로 네덜란드, 독일, 일본 등 OECD 3개 국가 외에 아르헨티나, 싱가포르, 말레이시아, 레바논, 파푸아뉴기니(PNG) 등이 있다. 그런데 아르헨티나는 1997년에 국영 사업자인 Correo Argentino를 완전히 민영화하면서 30

94) 우정산업 민영화 해외사례는 주로 한국공기업학회(2008), 『공공기관 민영화정책의 해외사례 분석과 정책적 시사점』, 제3장 1절을 참조하여 작성하였다.

년간 유효한 사업허가를 부여한 가운데, 기존 사업자에게만 보편적 서비스 제공 의무를 강제함으로써 민영화된 국영우편사업자는 파산 상태로 전락한 실패한 사례로 평가되고 있다(주민정, 2005:12). 또한 말레이시아는 2001년에 민영화하여 지주회사인 PSH의 자회사로 운영되고 있으나, 말레이시아 정부가 PSH의 지분 30% 정도를 소유하고 있다.

〈표 Ⅴ-14〉 OECD 국가의 우정사업 경영체제와 우편·금융서비스 겸업 현황

(단위: 개)

겸업 형태 / 경영 체제	우편·금융서비스 겸업			우편서비스만 제공(6)
	동시 제공(7)	자회사(10)	위탁판매(7)	
정부조직형 공기업(2)	한국			미국
공사 또는 주식회사형 공기업 (25)	이탈리아, 스위스 헝가리, 아일랜드 포르투갈, 룩셈부르크	프랑스, 벨기에 오스트리아, 체코 스페인, 폴란드 뉴질랜드	영국, 덴마크 호주, 슬로바키아 그리스, 스웨덴 노르웨이	캐나다, 터키 멕시코, 핀란드 아이슬란드
민영화 (3)		네덜란드, 독일, 일본		

주: 일본은 2007년 10월에 우정공사를 민영화함
자료: UPU(2006)에 의거하여 작성

2) 네덜란드

네덜란드 우체국예금은 1986년에 민영화되었고, 우편사업은 1989년에 민영화를 시작하였다. 네덜란드 정부는 1989년에 공기업인 Dutch Post를 민간유한회사인 KPN으로 법적 지위를 변경하였으며, 1994년

에 정부 지분의 30%를 민간에 매각하였고, 1995년에 25%의 지분을 추가로 매각함으로써 민간기업으로 전환되었다. KPN은 1996년에 세계적 물류기업인 TNT를 매수하고 로지스틱사업에 착수하였다. 이어서 1998년에 KPN이 KPN(Telecom)과 TNT Post Group(TPG)로 완전 분리됨으로써 우정사업을 수행하는 새로운 지주회사인 TPG가 설립되었다. TPG는 우편사업을 담당하는 Royal TPG Post, 특송사업을 담당하는 TNT Express, 물류사업을 담당하는 TNT Logistics를 자회사로 두고 있으며, 2005년 4월부터는 TNT로 브랜드를 단일화하였다. 이처럼 현재 네덜란드의 우편사업을 담당하고 있는 Royal TPG Post BV는 지주회사인 TPG N.V(2005년 이후 TNT N.V)의 자회사이며, 우체국 금융은 ING그룹이 100% 출자한 Postbank가 담당하고 있다. 그런데 2006년 현재 네덜란드 정부는 Royal TPG Post BV를 소유한 지주회사인 TNT N.V의 지분 18.6%를 보유하고 있다.

네덜란드 우정사업은 TPG(TNT Post Group: TPG)라는 지주회사에 의해 운영되고 있으며, 우편사업에 뿌리를 둔 세계 최초의 상장회사이다. 네덜란드 우정그룹인 TPG는 우편사업을 담당하는 Royal TPG Post, 특송사업을 담당하는 TNT Express, 물류사업을 담당하는 TNT Logistics를 자회사로 두고 있다. 한편, 우체국 금융은 ING그룹이 100% 출자한 Postbank가 담당하고 있다. 또한 우체국 창구업무를 별도의 회사인 Postkantoren을 통해 운영하고 있다. Postkantoren은 1993년 TPG Post로부터 창구부문이 분리되어 Royal TPG Post와 Postbank의 절반 출자에 의해 조인트벤처 형태로 설립되었다. 따라서 Royal TPG Post와 ING그룹의 자회사인 Postbank는 Postkantoren의 창구망을 활용하여 우편과 우체국 금융서비스를 각각 제공하고 있다. Postkantoren은 우편과 금융서비스 제공뿐만 아니라 보험서비스, 카드 판매 등의 자체적인 영업도 실시하고 있다. 이처럼 네덜란드는 우편과 금융을 분리하여 운영하고 있으나, 두 사업이 공동으로 출자하여 만든 창구회사를 공동 활용함으로써 비용 시너지 효과를 유지하고

있다(박재석 · 문성철, 2007:30~31).

3) 독일

1990년 이전까지만 해도 독일 우정사업의 운영주체는 독일연방우정통신부 산하의 독일연방우정국이었다. 독일연방우정국이 우편, 통신, 우체국 금융사업을 통합적으로 운영하였다. 그런데 1989년 제1차 우정개혁에 의해 독일연방우정국이 함께 운영하고 있던 우편, 통신, 우체국 금융사업을 3개의 독립된 공사형 공기업인 독일우정(Deutsche Post), 우편은행(Postbank), 통신(Telecom)으로 분리하였다. 이어서 1995년 제2차 우정개혁시에는 3개 회사를 100% 정부출자형 주식회사(AG)으로 전환하였다. 그 이후 2000년에 독일우정이 최초로 주식상장(IPO)을 실시한 데 이어 2004년에는 우편은행이 지분의 49.9%를 상장하였다. 2000년 11월에 DPWN의 상장 후에 정부 지분을 꾸준히 매각하여 2005년에 44.7%가 되었으며, 2007년 1월말 현재 독일 연방정부는 30.6%의 주식을 보유하고 있다.[95] 요컨대 독일의 우정사업 개혁은 7년 이상의 준비기간(1989년 이전~1995)을 거쳐 1995년부터 10년 이상의 단계적이고 점진적인 민영화 과정이 진행되었다. 2005년 이후 정부 지분율이 50% 이하로 낮아졌으나 여전히 정부가 지배 대주주로서의 역할을 수행할 수 있는 지분을 보유하고 있다.

한편, 1995년에 상법에 의한 주식회사(100% 정부 소유기업)로 전환하여 민영화에 들어간 독일우정(Deutsche Post AG)은 1997년 12월 새로운 우편법(New Postal Act)의 통과를 계기로 세계화와 사업다각화를 추진하고 있다. DPWN은 민영화 이후인 1995년부터 1999년까지의 기간 동안 34만명이었던 인력 규모를 24만명으로 감축(10만

95) 독일 정부의 DPWN 지분율은 1995년 100%, 2001년 69%, 2005년 44.7%, 2007년 30.6%로 나타나고 있다.

2,413명 감소)하였다. 또한 민영화가 본격적으로 시작된 1995년에 우체국 수는 1만 7천개였으나, 1998년에는 1만 4,500여 개로 축소하였다. 현재 독일의 우정사업은 지주회사인 DPWN(Deutsche Post World Net)이 담당하고 있다. DPWN은 다수의 자회사를 소유하고, 우편부문은 Deutsche Post가, 우체국 금융은 Deutsche Postbank가, 특송부문은 DHL이 수행하고 있다. 독일은 1989년 우정사업 개혁을 시작할 때 우편-금융 분리원칙에 따라 우체국 금융서비스를 독립된 공사 형태로 운영하였다. 그러나 1996년에 창구 수수료 문제로 대립하게 되자 1999년에 Deutsche Post가 Deutsche Postbank의 100% 주식을 취득함에 따라 다시 자회사로 편입되었다[96].

우편사업은 국민의 기본권보장과 보편적 서비스와 밀접한 관계가 있는 만큼 1997년에 개정된 우정법에 의해 DPWN은 특정 우편물(100그램 이하의 서장, 50그램 이하의 우편엽서)에 대해 2002년까지 독점권을 부여받았으며, 그 이후 우편법 재개정으로 2007년까지 독점권을 보장받게 되었다. 그러나 독일 우정법은 DPWN의 독점권 보장 및 소형 우편물에 대한 제한적 경쟁조치를 2007년까지로 제한하였으며, 2008년 이후에는 1,000그램 이하 소형 우편물은 물론 100그램 이하의 서장, 50그램 이하의 인쇄물 취급 사업에 대해서도 모든 규제가 철폐되어 모든 업체가 자유롭게 사업에 참가하여 경쟁할 수 있게 하였다(양현모, 2001).

DPWN은 1999년에 Deutsche Postbank를 인수하면서 금융업무를 시작하였으며, 대규모 인수합병을 통해 사업범위를 확장하고, 조직을 세계적으로 확장하여 현재 세계적인 기업으로 성장하였다. 그 결과 DPWN은 과거의 독점적인 우편, 소포사업 중심의 사업에서 유럽대륙

96) 분리된 우편은행(Postbank)의 매출액 규모가 그리 크지 않았으며, 오히려 우체국 네트워크로부터 분리됨으로써 영업력이 더 취약해짐에 따라 '우편-금융의 통합'으로 규모를 키우고 실적을 개선한 후 민영화를 추진하는 전략으로 수정한 것으로 해석하기도 한다.

을 중심으로 하는 종합우편, 소포, 물류, 금융사업으로 확장하였으며, 유럽에 진출한 우정사업체 중 선두 주자로 발돋움하였다. 독일의 우정사업은 세계적으로 가장 성공적인 민영화 사례로 평가받고 있다. 구체적으로 DPWN은 2008년 말, 5만명의 직원과 540억유로 매출 기업으로, 물류 부문이 매출의 50%를 차지하는 기업으로 성장하였다. 기업 인수 비용 조달을 위해 직영우체국을 5분의 1 수준으로 축소하고 업무 자동화를 통해 조업원의 3분의 1을 재조정하였으며, 엽소요금 인상 및 우편서비스 가격을 상향 조정하여 수익구조를 개선하는 등 비용절감 구조를 구축하였다(이진우, 2010).

2009년에는 독일우정금융의 주식을 독일은행에 매각함으로써 금융서비스 부문에서 완전히 철수하고 우편과 물류에 집중하게 되었다. 글로벌 측면에서도 매출액의 31%만 독일에서 발생하고 독일을 제외한 유럽에서 35%, 미주 18%, 아시아 11%가 각각 발생하여 글로벌 확장 중에 있다.

〈표 Ⅴ-15〉 독일우정의 최근 기업인수 연혁

시기	내용
1998	DHL 25% 인수, 북미 최대 사송 우편회사 Global Mail 인수
1999	스위스 글로벌 물류기업 Danzas 인수 미국 최대 국제항공화물 Air Express Interantional 인수: 제3자 물류 및 화물운송 진출
2000	루프트한자 cargo 제휴: 국제항공 화물
2002	DHL 완전 인수
2003	미국 Airborne Express 인수: 전세계 대상 국제특송 및 통합 물류서비스 제공 가능
2005	영국 글로벌 물류회사 Excel 인수

자료: 인하대학교 정석물류통상연구원(2006),『국제우편사업 중장기 발전 전략』

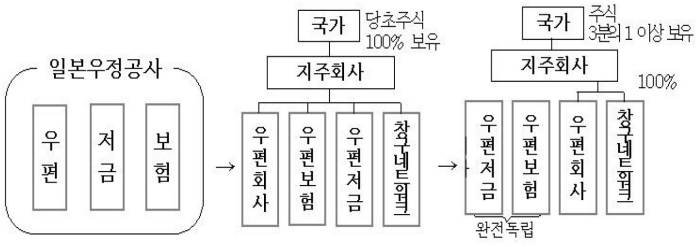
이와 함께 2009년 '미래전략 2015'를 선포하면서 기업명은 과거 DPWN(Deutsche Post World Net)에서 Deutsche Post DHL로, 비전은 '세계 최우선 선호(First Choice) 물류기업'로 변경하였다. DPWN은 우편, 특송, 물류아웃소싱 등 포트폴리오로 DHL이라는 단일 브랜드와 네트워크를 통하여 시장 선도기업으로 자리 잡고, 향후 지속적인 글로벌화, 규제 완화, 디지털화, 아웃소싱 등 네 가지 환경 변화를 주요 이슈로 판단하고 이들에 대응해 나갈 전략을 수립하고 있다.

4) 일본

가) 민영화 추진 과정

일본은 우정사업을 정부부처 형태의 공기업으로 운영하여 왔으며, 2001년 중앙정부 조직개편 과정에서 총무성 산하의 우정사업청(2001.1)으로 분리하였다가 2003년 4월에 우정공사로 전환되었다. 1969년 우정심의회에서 우정사업의 경영효율성 제고를 위해 국영에서 공사체제로 전환해야 한다는 제언이 처음 제기된 이후 30여 년이 경과한 다음에 우정공사화 방안이 실현된 것이다. 그러나 일본은 우정사업이 민간의 자금을 과잉 흡수함으로써 민간부문의 활력을 떨어뜨린다는 기본 논지를 바탕으로 우정사업 민영화를 강력히 추진하였다. 당초 일본정부는 2005년 8월 8일 참의원에서 부결된 우정 민영화 관련 법안을 9·11 총선에서의 자민당 압승을 배경으로 재상정하여 법안을 통과시켜, 일본우정공사는 준비단계, 이행단계를 거쳐 2017년까지 완전 민영화할 계획을 수립하였다.

[그림 Ⅴ-5] 일본 우정공사의 민영화 과정



자료: 전황수(2007; 148)에서 인용.

2007년 10월 10년간의 논쟁들을 뒤로한 채 우정사업 민영화에 착수하였다. 우정민영화법안에 명시된 바에 따라 일본우정공사가 해산되었으며 이를 대신하여 일본우정그룹이 발족되었다. 그리고 기존 일본우정공사가 수행해온 업무는 일본우정그룹 산하 4개 자회사에 분할 승계되었다.

〈표 Ⅴ-16〉 일본 우정그룹의 지배구조

	[정부]			
지주회사	[일본 우정회사] 정부가 지분의 최소 1/3 초과 보유			
자회사	[우편사업회사]	[우편국 회사]	[저금은행]	[보험회사]
지배 구조	지주회사가 100% 지분소유	지주회사가 100% 지분소유	민영화 후 매각	민영화 후 매각
주업무	우편, 엽서서발행 소포배달	24,600개 지점 창구 업무	우편예금 자산 227조엔	생명보험 자산 126조엔
직원수	99,700	119,000	1,200	5,000

자료: 전황수(2007)에서 인용.

나) 민영화 중단 및 재검토

일본우정그룹 발족 이후 각계에서 민영화를 재검토해야 한다는 주장이 제기되었으며, 특히 2009년 9월 민주당이 집권하면서 우정사업 민영화 계획은 본격적으로 재검토되기 시작하였다. 우선 전 정권에서 임명하여 민영화의 선봉장으로 내세웠던 니시카와 요시후미 사장 등 경영진이 사이토 지로 등 재무성 관료 출신 인사들로 교체되었다. 그리고 민영화 되돌리기의 로드맵이라 할 수 있는 우정개혁 기본방침이 결정·공표되었다. 이 방침에는 일본우정그룹 각 회사의 서비스와 경영실태를 정밀 조사한 뒤 문제점을 해결할 수 있는 우정개혁법안을 마련하여 정기국회에 제출해 통과시키는 절차가 명시되어 있다. 또한 이러한 절차가 완료될 때까지 민영화에 대한 가능성을 완전히 차단하기 위해 자회사에 대해 정부가 보유한 주식의 매각을 중지하는 우정주식매각동결법[97]이 2009년 12월 1일과 12월 4일에 각각 중의원과 참의원에서 가결되었다. 2010년 3월에는 정부가 지주회사 주식의 3분의 1을 보유하고 5개로 분리된 회사를 3개사로 재편하며, 자회사인 은행과 생명보험의 예금과 보험 한도액 인상을 발표하였다.

이상의 일본 우정그룹의 민영화와 관련하여 다음과 같은 한계점이 지적되고 있다(이진우, 2010). 우선 2003년 우정청에서 공사로 전환되었을 당시에도, 직원들은 국가공무원 신분을 유지하고 있었으며, 그 이후에 채용되는 직원도 공무원 신분을 부여받았고, 특히 노동3권 중 쟁의권만을 제외하고, 단결권과 단체교섭권은 보유하는 등 공무원의 특성을 그대로 두는 반쪽짜리 민영화로 추진에 어려움이 있었다는 점이다. 또한 2010년 발표된 우정 민영화 수정안도 은행과 생명보험의 한도액을 상향하여[98], 늘어난 자본금을 우편, 물류 부문 투자나 금융

97) 정부가 100% 보유하고 있는 일본우정 주식과 일본우정이 100% 보유한 은행·보험회사의 주식 매각을 하토야마 정권의 민영화 수정안이 확정될 때까지 금지하는 법안을 말한다.

98) 2008년 세계 금융위기로 일반 상업은행의 파산 등으로 민간 은행의 위

부문 효율화에 활용하는 것이 아니고, 해외 인프라 사업 진출 기업에 대한 융자, 국내 공공시설의 정비, 중소기업 융자, 해외국채 구입 등에 계획을 발표함으로써, 기존의 국가재정의 일정부문을 담당하는 역할로 기관 비효율을 계속 보유하고 있다고 지적받았다.

마지막으로 2007년 기준, 일본 정부 재정은 세입의 31%가 국채발행에서 조달되고 있었는데, 일본우정은 국채와 지방채의 가장 큰 구매자로서, 손쉽게 재정을 확충하는 자금줄로서 일본우정을 포기하기가 쉽지 않았을 것이라는 지적이다.

5) 해외 민영화 사례의 시사점

우정사업, 특히 우편사업 분야에 있어서는 아르헨티나, 싱가포르 등 극히 일부 국가의 사례를 제외하고는 국영 우편사업을 완전히 민영화한 경우는 많지 않다. 세계적으로 가장 성공적인 우정사업 민영화 사례라고 평가받고 있는 네덜란드와 독일의 경우에도 아직까지 정부가 지주회사의 지분을 일부 소유하고 있는 상황이다. 일본의 우정사업 민영화계획에 의하면 2017년 이후에도 우편사업에 대한 지주회사와 자회사에 대해서는 여전히 정부가 3분의 1 이상의 지분을 소유하도록 법제화되어 있다. 따라서 우정사업 민영화에 있어서는 사업의 공공적 성격을 고려할 때 민영화 이후에도 정부가 일정한 정도의 소유권을 보유하는 방식을 수용하는 방안도 충분히 검토해 볼 필요가 있다.

우정사업 민영화 과정에서 제기되는 핵심 쟁점 중의 하나는 우편사업과 금융사업의 분리 문제라고 할 수 있다. 이 문제는 해당 국가의 금융산업의 시장환경과 민간 금융기업과의 관계 등 해당 국가의 특수한 상황을 체계적으로 고려할 필요가 있다. 다만, 우편사업과 금융사업을 구조적으로 분리하는 방식으로 우정사업의 개혁 및 민영화를 추

험성이 높아지자 공공 은행 성격의 우정은행으로 시중 자금이 몰린 바 있다.

진하였던 뉴질랜드와 독일에서 구조조정 과정에서 불가피한 상황 속에서 금융사업을 다시 우편사업자가 인수하게 되었다는 사례는 우편사업과 우편금융사업 간의 시너지 효과가 존재를 충분히 고려할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

현재 세계적으로 우정사업의 민영화를 성공적으로 추진하고 있는 것으로 평가받고 있는 네덜란드, 독일 등은 우정사업의 구조조정 및 민영화를 단계적-점진적으로 접근하고 있다는 공통점을 안고 있다. 경로 의존성을 고려한 원만하고 단계적인 민영화 접근전략이 오히려 민영화의 성공 가능성을 높여주고 있는 것으로 평가된다. 그러나 최근 성공적으로 추진되고 있다는 평가를 받아 온 일본의 우정공사 민영화가 반대론에 밀려 오히려 재검토되고 있는 사실은 단계적 접근의 필요성에도 불구하고 민영화의 완수가 매우 어려운 과제임을 새삼 일깨워 주고 있다고 할 것이다.

나. 금융산업[99]

1) 금융기관 민영화의 배경

1990년대 초까지 대부분의 개도국에서는 상업은행의 정부 소유가 당연한 것으로 간주되었다. 은행산업이 국가경제에서 중요하기 때문에 완전히 민간부문에 의해 운영되기는 어려운 산업으로 인식되었다. 또한 금융시장이 충분히 발전되지 못한 상황에서 민간이 은행을 소유하게 되면 특정 민간자본의 은행산업 소유편중 심화로 비효율적 신용할당, 지배구조의 문제와 도덕적 해이 등이 나타날 가능성이 높다는 우려가 제기되었다. 한편 효율적 금융감독의 역량이 충분하며, 정부

99) 금융산업 민영화 해외사례는 주로 한국공기업학회(2008), 『공공기관 민영화정책의 해외사례 분석과 정책적 시사점』, 제3장 2절을 참조하여 작성하였다.

및 중앙은행을 비롯한 금융감독기관 간에 상호협조 및 견제가 충분히 가능한 국가에서도 정부의 은행소유가 은행자산에 대한 건전성 감독, 금융시장에 대한 감시 역할을 더욱 효과적으로 수행하는 수단을 제공하기 때문에 금융위기의 발생 가능성을 축소한다는 긍정적 견해도 있다.

그러나 최근의 연구들은 정부의 은행소유가 금융부문의 성장 및 경제발전을 지연시키며 금융위기 가능성을 높인다는 부정적 면을 보여주고 있다.[100] 또한 대부분 개도국에서는 비효율적 지배구조로 인해 국유은행의 경영실적이 부진하다는 점도 지적되고 있다. Hawkins 등(2001)에서는 개도국 은행들을 내국인 소유은행, 국유은행, 외국인 소유은행으로 구분하여 경영성과를 비교하였는데, 대체로 국유은행이 내국인 소유은행이나 외국인 소유은행에 비해 자산수익률(ROA)이 낮고, 이자비용이 높은 것으로 나타났다. 국유은행의 경우 경영진이 시장의 요구에 대하여 적시에, 적절하게 반응하기 어렵고, 또한 여신을 제공해야 하는 사업의 성공 가능성 등에 대한 책임 있는 판단이 어려운 경우가 많기 때문이다.

대부분의 개도국에서는 국유은행의 부실자산 정리 및 자본확충 등 국유은행의 영업력을 유지하는 데 막대한 재정비용이 소요된다는 점이 은행 민영화를 추진하는 배경이 되고 있다. 은행산업에 대한 정부개입은 국유은행의 비중이 상대적으로 높은 개도국 은행시스템을 더욱 취약하게 함으로써 1980년대 후반에서 1990년대 초반의 금융위기

100) Barth et. al.(2000)은 전 세계 66개국 은행소유구조 및 경제·금융발전과 관련하여 은행의 민간신용, 주식시장의 성장, 비은행금융기관의 민간부문에 대한 대출 등을 분석한 결과 국유은행의 비중이 높은 국가일수록 금융발전 정도가 낮고, 또한 은행산업 내에서 경쟁이 위축되어 순이자 마진이 높게 나타나는 것으로 보고하였다. 한편 La Parta et. al.(2000)은 1995년 기준으로 92개국 정부가 평균적으로 상위 10대 은행자산의 42%를 소유하고 있어 세계적으로 정부의 금융개입이 보편적이며, 은행 국유화가 높은 국가의 금융시스템 발전속도 및 경제성장률이 낮음을 실증적으로 분석하였다.

과정에서 많은 개도국들이 국유은행의 구조조정을 통해 은행 민영화를 추진하였다.

우리나라도 1997년 금융위기 이후 은행경영의 건전성, 책임성과 투명성을 중시하게 되었는데, 소유구조와 관계없이 지배구조 개선으로 국유은행의 경영성과가 제고될 것이라는 주장도 있었으나 많은 국유은행들이 민영화되었다.[101] 그러나 우리나라 은행 민영화 경험을 보면 소유권 이전을 통한 실질적인 경영자율화가 이루어지지 않아 장기적으로 경영성과 개선에 기여하지 못했으며, 1990년대 특수은행의 민영화도 실질적 성과로 이어지지 못했다는 비판도 제기되고 있다. 따라서 국책은행의 민영화는 소유구조뿐 아니라 지배구조의 변화까지 포함하는 광의의 개념으로 추진되어야 한다는 주장도 제기되고 있다. 민영화는 금융산업을 이윤동기에 입각하여 경제의 효율을 높이는 데 목적이 있기 때문이다.

2) 스웨덴

스웨덴은 1990년대 초반 금융위기 이후 은행시스템의 유동성 확보에 주력하면서 일부 은행을 국유화하였다. 이를 위해 의회는 독자적인 자금조달이 어려워진 스웨덴 제2위 은행인 Norbanken에 최대 200억 크로나의 정부지원을 승인하였으며, 1992년 2월과 12월에 동 은행과 제4위 은행인 Gota Bank의 주식을 100% 인수함으로써 이들 은행을 완전 국유화하였다. 1992년 12월에 스웨덴 정부는 외국은행 지점을 제외한 모든 은행 및 정부 소유 금융기관의 채무원리금 전액을 지급 보증하였고, 이에 해당 금융기관은 연 1.0~1.5%의 지급보증료를 지불하도록 하였다. 또한 부실 정도가 심한 Nordbanken 및 Gota

101) 일반은행의 민영화로 한국산업은행(1972.5), 한일은행(1981.5), 서울은행(1982.8), 제일은행(1982.9), 조흥은행(1983.3), 제일은행(1999)이 있었고, 한편 특수은행은 한국외환은행(1989.12), 국민은행(1995.1), 한국주택은행(1997.8) 등이 있다.

Bank 보유 부실여신 처리를 위해 Securom과 Retriva를 1992년 12월과 1993년 10월에 각각 설립하였다.

이후 1994년 들어 금융시스템이 안정을 회복함에 따라 정부는 의회 승인을 얻어 1996년 6월 30일자로 은행에 대한 채무지급보증 등을 중단하였고, Nordbanken과 Gota Bank의 구조조정을 중심으로 은행부문 민영화가 추진되었다. 스웨덴 정부가 민영화를 추진한 이유는 첫째, 은행이 구조조정 과정을 겪으면서 위험관리에 대한 건전성과 투명성을 중시하게 되었으며, 시장규율에 기초한 자율경영체제를 확립할 수 있는 기반이 마련되었기 때문이다. 둘째, 정부가 지분매각을 통하여 은행위기 과정에서 집행한 구조조정 비용을 회수하려고 하였기 때문이다.

스웨덴의 은행부문 민영화 과정을 보면 우선 정부는 Nordbanken의 주식 34.5%를 1995년 10월 공모를 통해 매각하여 67억크로나를 회수하고, 1994년~95년 중 배당금으로 36억크로나를 수취하였다. 또한 1996년 9월 정부는 Nordbanken 주식의 6%를 매각하여 정부지분을 65.6%에서 59.4%로 줄였다. 이는 Nordbanken의 입장에서 보면 자사주 매입의 과정으로 볼 수 있다. 한편 Nordbanken은 매입된 주식을 주주에게 9월 23일과 10월 11일 사이의 주식가치를 기초로 하여 3% 할인된 가격으로 매각하려고 했으나 수요가 부족하여 결국 이를 소각하였고, 이에 따라 Nordbanken의 자본에 대한 수익성이 향상되었다.

1997년 10월에 Nordbanken은 핀란드계 우량은행인 Merita은행과의 합병을 발표하였고, 합병의 일환으로 Nordbanken Holding과 Merita Plc가 양국에 각각 설립되었다. 1997년 12월 8일에 Nordbanken은 스톡홀름 주식거래소에서 상장 폐지되었으며 15일에 Nordbanken Holding은 강제상환 방법으로 Nordbanken 주주의 잔여지분을 인수하였다. 1998년 1월 Nordbanken Holding과 Merita Plc는 모기업인 Merita-Nordbanken을 설립하고, 1998년 4월 1일 Nordbanken Holding은 자신이 소유하고 있는 Nordbanken 지분 전체

를 Merita-Nordbanken에 인도하는 대신 Merita-Nordbanken 지분의 60%를 할당받았으며, Merita Plc도 이와 비슷한 과정을 거쳐 40%의 지분을 받았고, 이에 정부 지분은 42.5%에서 25.5%로 하락하였다. 2000년 3월 Merita-Nordbanken은 덴마크계 은행인 Unidanmark와 합병하였는데 이 과정에서 스웨덴 정부의 지분은 다시 18%로 감소되었다.

3) 노르웨이

1993년 들어 경기회복 및 금리하락으로 은행의 수익성이 향상되자 노르웨이는 국유화된 은행들에 대해 조속한 민영화를 결정하였다. 특히 민영화 효과를 높이기 위해 부분적이고 점진적인 민영화를 추진하였는데, 이를 위해서는 국가 소유은행이 영업이익을 창출할 수 있어야 하고 기존의 자산에서 발생할 수 있는 손실을 국가가 어느 정도 보상해 주어야 한다. 이에 따라 노르웨이는 두 가지 민영화 방식을 설정하였는데, 첫 번째는 판매할 수 있는 지점 및 영업활동을 정부 소유은행으로부터 분리하여 국내 및 해외 투자은행에 매각하는 것이고, 두 번째는 소위 건전 은행-불건전 은행 방식에 의한 매각방식으로 국가 소유은행을 두 은행으로 구분하여 투자자들에게 다양한 정부 소유 은행주식을 제시하는 방식이었다.[102]

이에 노르웨이 의회는 정당 간 합의에 따라 1995~96년 중 Fukus은행을 완전 민영화시키고, 1997년까지 Kreditakassen은행과 Den Norske은행의 지분 중 각각에 대해서 최소 33%를 보유하는 것을 결

102) 후자의 경우 건전 은행의 경우 투자자가 은행이 보유한 자산의 질에 관한 정보를 보다 정확하게 이해할 수 있어 효과적이고 신속하게 민영화가 가능할 수 있고, 불건전 은행의 경우에는 은행이 보유하고 있는 자산으로부터 미래에 발생할 수 있는 손실에 대해 투자자들에게 정부가 Put-back Option 등 손실보전장치를 제공함으로써 민영화가 가능할 수 있다.

정하였다. 이에 노르웨이 정부는 의회의 결정에 따라 3대 상업은행 중 가장 작은 Fokus은행을 1991년 정부가 100%의 지분을 소유하고 있었으나 1996년에 지분의 96%를 매각하여 완전 민영화를 추진하였다. 또한 1996년 6월에는 제일 큰 Den Norske은행에 대한 정부 보유주식을 일부 매각하여 정부 소유지분이 52%가 되었고, Kreditakassen은행도 약 50% 정도가 되었다. 즉, Den Norske은행과 Kreditkassen은행의 경우 정부 소유지분을 1997년 이전에는 최소 50%를 유지하였고, 그 이후 최소 33%를 보유하였다.

Den Norkse은행의 민영화 사례를 보면 정부는 정부 은행보증기금과 정부 은행투자기금이 보유하고 있는 Den Norske은행 주식을 1994년부터 1996년까지 두 차례에 걸쳐 매각하였는데, 주식매각은 일상적인 모집의 형태로 이루어졌다. 1994년 5월에 실시된 1차 모집에서 9,400만주가 모집되었고(국내외기관투자자 8,000만주, 국내기업투자자 1,400만주), 1996년 6월 2차 모집에서는 약 127만주(총자본의 19.8%)가 모집되었다. 투자자별로 배정된 주식 수는 외국기관투자자 약 84만주, 국내기관투자자 2,420만주, 국내개인투자자 1,900만주, 은행과 자회사 직원 200만주가 배정되었다. 2차 모집 이후 Den Norske은행의 소유구조는 정부지분 52%, 해외투자자지분 32%, 국내투자자지분 16%로 구성되었다.

민영화에도 불구하고 1997년 Den Norske은행, Kreditkassen은행, Postbanken 등에 있는 정부지분이 전체 상업은행 지분의 약 65%를 차지하였다. 이는 노르웨이 의회가 계획한 것보다 높은 수준이었으나, 1997년 이후 Den Norske은행과 Kreditkassen은행의 지분을 각각 약 50%에서 약 33%로 감소시키기로 한 민영화 추진일정을 유지하기로 결정하였다. 그 후 Kreditakassen은행과 Christiania은행이 합병되었고 정부는 합병된 Christiania og Kreditkassen은행의 지분을 51%에서 35%로 민영화를 추진하였다. 한편 1999년 중 Den Norske은행이 정부소유은행인 DnB Postbanken은행과 합병하기로 합의함으로써 Den

Norske은행의 정부 지분이 52%에서 60.6%로 높아지자 2002년 말에 Postbanken 지분을 약 3분의 1 수준으로 감소시키기로 결정하였다. 또한 2000년 10월에 정부은행투자기금이 소유한 Kreditkassen은행 지분을 외국은행인 Merita-Nordbanken에 완전매각하였다.

〈표 Ⅴ-17〉 정부 지분 비중을 통해 본 노르웨이의 은행 민영화 진행과정

(단위: %)

	Den Norske Bank (DNB)	Kreditkassen Bank (CBD)	Fokus Bank (FB)
1988	0	0	0
1991	0	100	100
1992	56	99	100
1993	69	69	98
1994	72	69	98
1997	최소 50	최소 50	-
1997 이후	최소 33	최소 33	-

자료: OECD, "OECD Economic Surveys : Norway," 1995.

4) 멕시코

가) 1990년대 초의 은행 민영화

멕시코는 1980년대 초 경제위기를 수습하는 과정에서 대부분의 상업은행들을 국유화하였다. 1982년 9월 당시 60개의 상업은행 중 58개가 국유화되었고, 이후 1983~90년까지 구조조정을 통해 58개의 국유 상업은행을 18개로 통합하였다. 1990년대 들어 경제여건이 호전되자 경제의 효율을 제고하고 재정적자를 줄이기 위해 공기업 민영화를 추진하였다. 특히 은행을 현대화하는 등 경쟁력을 높이기 위해서는 상당한 규모의 재정자금이 소요되기 때문에 금융자율화의 일환으로 재정수지의 균형을 위해 국유 상업은행들의 민영화를 추진하였다.

은행 민영화의 사전준비로 1990년 7월에 신용기관법과 금융그룹법을 제정하였다. 신용기관법은 상업은행의 대주주 소유를 허용함으로써 은행주식 소유제한을 완화하였으며, 외국인의 은행지분 한도를 사실상 30%로 제한하였다. 또한 은행산업에 대한 규제와 금융감독기준 등을 마련하여 신용위험의 집중을 제한하고, 은행과 산업의 분리원칙을 준수하며, 은행경영에 있어서 이해상충의 방지를 위해 건전성 감독을 강조하였다.[103] 한편, 금융그룹법 제정을 통해 금융전업주의를 지주회사의 설립을 통한 금융겸업주의로 전환하였다. 그러나 위험의 전염 및 집중을 제한하고 자산의 건전성과 자본의 적정성을 유지하며, 금융지주회사의 자회사간 이해상충을 방지하기 위해 하나의 금융그룹 내에 한 가지 형태 이상의 금융중개기관이 존재하는 것을 규제하고, 자회사 금융기관이 지주회사의 주식 및 동일 지주회사 내의 다른 자회사 금융기관의 주식에 투자하는 것을 금지하였다.

멕시코는 '소유집중 방지' 및 '경영자의 높은 윤리의식과 자질의 확보' 등을 위해 민영화 추진의 투명성과 공정성을 확보하기 위해 노력했다. 그리고 민영화의 기본적 진행절차뿐 아니라 은행의 가치평가와 대주주의 자격심사 등 총괄적인 업무를 담당하는 '은행민영화위원회'를 설립하였다. 위원회는 금융 관련 정부부처의 관료들로 구성되었는데, 그 역할은 첫째, 은행 민영화 관련기준과 일반적인 정책의 수립, 둘째, 각 은행의 매각에 관한 구체적인 전략의 설정, 셋째, 민영화 추진상황에 대한 정기적인 공표를 통한 투명성 확보, 넷째, 필요시 외부 전문가 고용, 다섯째, 외국의 은행 민영화 경험으로부터 시사점을 확보하는 것 등이다.

멕시코의 은행 민영화는 4단계의 과정을 통해 진행되었는데, 제1단계는 민영화 준비단계로서 은행민영화위원회에 의한 잠재적 투자자

103) 금융감독의 강화를 위해 은행의 대출 등 자산에 대해 본질적 위험 수준에 따라 건전성을 분류하는 시스템을 도입하였고, 무수익여신에 대한 별도의 충당금 적립을 의무화하였다.

의 자격 심사, 입찰자후보 선정, 각 은행의 매각전망 및 예상가격 작성, 입찰일정 및 입찰규칙 공표 등이 이루어졌다. 제2단계는 입찰이 공표됨과 동시에 은행에 대한 실사가 진행되는 단계로서 자격심사를 통과한 입찰후보들은 일정금액을 예치하고 비밀유지 각서에 서명한 후 각 은행을 실사할 수 있었는데, 공정한 민영화 추진을 위해 모든 입찰자들은 동등한 실사자격을 부여받았고, 은행민영화위원회가 실사과정을 감독하였다. 제3단계는 공개입찰단계로서 가장 높은 가격을 제시한 입찰자에게 낙찰되었다. 제4단계는 매각진행단계로서 은행민영화위원회의 추천을 받아 연방정부 예산위원회가 매각을 결정했다. 특히 낙찰자가 대금을 완불한 후 소유권을 이전하는 '현금지급 방식'을 선택함으로써, 정부와 은행 대주주 간 은행주식 매각대금의 미처리에 따라 은행 민영화 과정의 투명성이 저하되고 정부의 간접적 · 암묵적 지원이 나타날 가능성을 미연에 방지하였다.

이러한 과정을 거쳐 멕시코는 1991~92년 동안 18개 상업은행 정부지분의 대부분을 매각했는데 주로 매각대금을 극대화할 수 있는 완전경쟁입찰방식을 선택하였다. 또한 시장에 주는 충격을 줄이고 잠재적 투자자들의 관심을 높여 입찰가를 높이기 위해 한 번에 매각하기보다 18개 은행을 6개의 그룹으로 나누어 순차적으로 매각하는 방법을 선택하였다. 당시 18개 은행의 총매각대금 규모는 약 120억달러로 장부가의 3배를 상회하며 주가수익률은 14.5배로 상당히 높은 가격에 매각되었다.[104] 또한 은행 민영화 직후 임직원으로부터 특별신탁기금에 이르기까지 13만명을 상회하는 민간투자자들이 은행 지분에 참여하였으며, 각 은행별로 개별투자자의 지분은 10%를 넘지 않아 소유구조

104) 은행주식 매각대금이 높았던 것은 당시 국제금융시장에서 멕시코 금융시스템의 건전성, 규제 및 감독제도의 선진화, 멕시코경제에 대한 기대 등이 반영된 것으로 평가된다(Barnes, 1992). 특히 민영화 이전에 이미 멕시코 경제가 1980년대의 경제위기에서 상당히 회복되어 금융시스템이 안정되면서 금융시장에 새로운 수익기반이 나타날 것으로 기대되었기 때문이다.

의 분산이 달성되었다.

나) 금융위기 재발 이후 멕시코의 은행구조개혁

1994년말 페소화 위기로 멕시코의 금융시스템이 붕괴되면서 Banci Union, Cremi, Group Harve and Banpais 등의 은행들이 민영화 3년만에 파산위기에 처하자 멕시코는 공적자금 투입보다 필요에 따라 재정자금을 조달하고 이를 은행의 자본확충에 이용하는 방식을 통해 지원하였다.[105] 물론 재정자금의 투입과정에서 멕시코 예금보험기금이 1991~92년에 민영화된 18개 은행 중 부실화된 13개 은행을 비롯하여 총 15개 은행을 인수하였는데, 정부가 부실은행의 대주주가 되거나 완전 국유화한 것은 아니다. 15개 인수은행 중에서 5개는 민간에 다시 매각되었고, 5개 은행은 분할·해체되어 여타 은행들에게 매각되었으며, 5개는 청산되었다. 따라서 18개 민영화 은행 중에서 10개만이 잔존하게 되었고, 그나마 민영화 당시의 소유주가 그대로 유지된 은행은 5개에 불과하였다.

또한 부실은행들의 자본금 확충 등을 위해 1995년 2월 은행에 대한 외국인 지분한도를 30%에서 49%로 확대하고 NAFTA 회원국 은행의 은행 매수를 허용하는[106] 등 외국인 투자를 확대하였다. 그러나 금융위기 이후의 경기침체 심화, 금융시스템에 대한 신용도 저하, 국제정서 불안 등으로 국내외 투자자 확보가 쉽지 않아 우선 재정자금을 사용한 은행자본금 확충계획에 착수하였다. 1995년 2월 한시적인 은행자본금 확충프로그램에 의거, 특별신탁기금을 설립하여 자체 증자능력이 없으면서 자기자본비율이 8%에 미달하는 은행에 대해 5년

105) 은행의 자기자본 확충 등을 위해 1994년부터 GDP의 15%인 650억달러의 재정자금을 투입하였다.

106) 멕시코에서 영업하는 NAFTA 회원국 은행의 시장점유율 제한도 완화하여 개별 은행의 시장점유율한도는 종전의 1.5%에서 6%로, 전체 한도는 종전의 6%에서 25%로 확대하였다.

만기 후순위대출을 제공하였다. 또한 예금보험기구인 FOBAPROA도 시중은행들이 발행한 후순위채권을 매입하였다. PROCAPTE와 FOBAPROA의 은행 지원자금은 중앙은행 차입금으로 조달되었는데, 통화팽창을 최소화하기 위해 은행들이 후순위채권의 발행 등으로 조달한 자금의 상당부분을 다시 중앙은행의 지급준비금으로 예치하도록 하였다. 이러한 정부 지원으로 후순위대출을 제공받은 은행들의 자기자본비율이 9% 수준으로 제고되었다.

멕시코의 금융산업 구조개혁은 1998년 말 제정된 금융개혁법을 바탕으로 추진되고 있는데, 금융시장 관리감독 강화와 금융기관 자율규제 확대를 목적으로 예금보험제도가 개편되었다. 이에 더하여 금융개혁법은 자본증대 방안의 하나로 1995년 30%에서 49%로 확대되었던 외국자본의 멕시코 은행 소유제한을 1998년 12월에 완전히 폐지하여 상업은행에 대한 외국인투자를 전면 개방하였다. 현재 멕시코의 은행 지분한도는 5%인데 재무부가 한도초과 지분보유를 허가할 수 있으므로, 외국인 또는 외국계 은행의 경우에는 재무부의 허가를 얻으면 5% 이상의 지분취득이 가능하다. 이 결과 외국인이 실질적으로 경영하는 상업은행의 수는 1994년 말 3개에서 2000년 9월 말에는 17개로 대폭 증가하였다. 이들 17개 은행들은 멕시코 전체 상업은행 총자본의 47.7%, 총자산의 48.4%를 차지하고, 이 중 13개 은행들은 외국은행들의 현지법인으로서 주로 기업금융을 담당하며 소매금융시장에는 참가하지 않고 있다.

5) 해외 민영화 사례의 시사점

은행의 민영화 방식은 다양하게 존재하며, 민영화 방식에 따라 은행산업 구조에 미치는 영향이 상이할 수 있기 때문에 해외사례 등을 참조하여 민영화 방식에 대한 신중한 검토가 필요하다. 스웨덴의 경우처럼 우량은행과의 합병으로 메가뱅크가 탄생할지 아니면 정부 지

분이 주식시장을 통해 단계적 혹은 전부 매각될지 여부에 대해서는 아직 불분명한 상황이다. 각각의 경우가 은행산업의 시장구조, 경쟁도 등에 미치는 영향이 다르기 때문에 정부의 입장처럼 민영화 방식에 대해서는 공적자금 회수, 금융산업 발전 등 다양한 요인이 종합적으로 고려될 필요가 있다.

우리나라의 금융공기업의 민영화에 있어서는 다음과 같은 사항에 주의할 필요가 있다. 첫째, 은행 민영화 계획은 투명하고 신중하게 결정하고 일관성 있게 수행하여야 한다. 즉, 은행이 갖고 있는 문제점에 대한 정확한 평가 이후 민영화가 추진되어야 한다. 은행의 재정상태에 대한 정확한 평가를 통해 구조조정 초기에 은행이 처한 상황을 명확하게 인지하여 경쟁력 강화를 위한 은행 민영화 계획을 신중하게 수립할 수 있다. 그러나 서둘러서 은행을 민영화할 경우 내부 이해관계자의 지분율이 커지거나 소액주주들을 보호하지 못하는 결과가 초래되었으며, 외국 투자자들에 대해 적대적인 여론이 조성되었던 사례가 많았다.

둘째, 은행 소유권의 민간이전이 곧바로 경쟁적인 은행산업을 형성하지는 않을 수 있다는 점에 유의해야 한다. 또한 은행 민영화로 소유구조가 집중될 경우 은행 소유주의 이해와 공익 간의 상충이 나타날 가능성이 있다. 상당수의 개도국 은행 민영화 경험에서 은행 소유구조의 과도한 집중, 특히 외국은행의 소유집중으로 이러한 이해상충의 문제가 제기되었다. 이와 같은 이해상충의 문제를 극복하면서 은행 민영화 본연의 목표인 은행 경영의 효율성 제고, 나아가 경제 전체의 자원배분 효율성 제고를 위해서는 민영화와 함께 은행의 지배구조 개선이 필수적이다.

셋째, 은행 민영화 방법으로 최근 개도국들은 외국의 주요 대형은행과 같은 전략적 파트너에 정부보유 은행주식을 매각하는 방식을 많이 활용하였고,[107] 매각방법으로는 매각과정의 투명성을 보장하는 공개경쟁입찰방식이 많이 활용되었다[108]. 이는 정부 보유주식의 시장매

각을 통한 은행 민영화는 견고한 지배구조가 구축되고, 민영화된 은행을 효율적으로 운영할 수 있는 유능한 경영진을 확보할 수 있어야 하기 때문이다. 또한 금융위기 이후 민간부문의 저축이 회복되어 민영화되는 은행의 주식에 대한 수요가 충분해야 한다. 한편, 은행 민영화의 투자파트너를 찾는 과정에서도 은행업에 경험이 있는 전략적 투자자를 물색할 필요가 있다[109].

넷째, 은행 민영화 이전에 부실채권의 처리 등 구조조정을 통해 은행의 자산 건전성과 경영 투명성을 충분히 제고시킬 필요가 있다. 특히 자본확충은 은행을 전략적 투자자를 포함한 외부기관에 매각하기 위한 필요조건이다. 즉, 구조적으로 취약한 은행을 성공적으로 민영화하기 위해서는 자본확충이 선행되어야 한다. 투자자는 민영화 이후에 발생하는 손실에 대해 정부가 보전해 주기를 기대하기보다는 매입하는 은행의 자산 및 부채가 무엇인지를 민영화 이전에 철저히 평가하는 경향이 있다. 따라서 민영화는 국유은행 구조조정의 첫 번째 단계가 아니라 마지막 단계로 인식되어야 한다. 이와 함께 투자자들이 안심하고 은행 민영화에 참여할 수 있도록 유인체계와 제도들을 마련해야 한다. 특히, 민영화 이후 부실화될 수 있는 대출과 다양한 숨겨진 부채의 처리에 대해 미리 준비해야 한다.[110] 대부분의 개도국들은 민

---

107) 외국의 전략적 투자자들에 대한 매각 이득은 일반적인 민영화의 편익 이외에도 ⅰ)선진 금융상품 및 금융기법의 도입, ⅱ)금융시스템의 안정성 향상 및 선진 금융감독시스템 도입의 촉진, ⅲ)은행산업의 경쟁여건 향상, ⅳ)외국기업들의 국내 투자 촉진, ⅴ)국제 자본시장에 대한 접근의 용이 등을 들 수 있다.

108) 헝가리의 OTP은행 민영화 경우와 같이 국내 증권거래소에서 정부 지분 매각을 통한 은행 민영화도 성공적인 것으로 평가되고 있으나, 대부분 개도국의 은행 민영화에서는 채택되기가 어려운 방식이었다.

109) 체코의 IPB사례처럼 국내 금융기관이 구조적으로 쇠약한 상태에서는 경영에 적극적으로 참여하는 소유주로서의 외국 전략적 투자자가 필요할 것이다.

110) 일반적으로 민영화 대상은행에 대한 잠재적 투자자들은 정부에 대해 민영화 이후 일정기간 동안에 매입한 자산이 부실화될 경우 이를 다

영화 이후에도 매각된 특정한 부채가 증대하여 손실이 발생할 경우 그에 상응하는 비용을 매입자에게 지불하기로 약속하는 보장을 제공하였다.

다섯째, 은행 민영화, 특히 국내 금융산업에 큰 영향을 주는 대형 금융기관의 경우 민영화 이후에도 정부가 일정한 영향력을 유지할 수 있는 수단을 마련해야 하는가에 관한 논의와 이와 관련한 입장의 정리가 필요하다. 일부 국가들의 경우 정부가 일정 수준의 지분을 보유하도록 규정하고 있으며, 일부 국가들에서는 대형 국유은행의 경우 정부가 은행 민영화 이후에도 동 은행의 전략적 결정 과정에서 거부권을 행사할 수 있는 황금주(golden share)를 보유하도록 하고 있다[111]. 정부의 황금주 보유와 같은 조치는 경영능력이 미흡한 대주주에 의한 경영권 독점으로 인해 발생할 수 있는 은행경영 방침의 빈번한 변경에 따른 혼란으로부터 민영화된 은행을 보호하는 수단이 될 수 있으나, 은행의 상업적 판단에 정부가 비시장적인 방법으로 개입하는 통로를 제공하여 주주들에게 또 다른 혼란을 제공할 수 있다는 단점이 있다.

한편 최근 금융공기업 민영화와 반대로 비록 일시적인 현상이기는 하지만 오히려 일종의 국유화가 일어나고 있음에도 주의를 기울일 필요가 있다[112]. 글로벌 금융위기와 함께 경기 침체가 본격화되면서 은행 자산의 부실화에 대한 우려감이 확산됨에 따라 재무건전성 확보 차원에서 은행에 대한 구제금융을 확대하기 시작하였다. 2008년 10월 리먼 사태 이후 글로벌 금융위기가 실물경기 침체로 전이되면서 투자자산의 손실 증가, 자산상각에 따른 자본 감소, 투자여력 저하 등 은행이 부실화되자 주요국 정부는 은행의 부실채권을 효과적으로 처리하

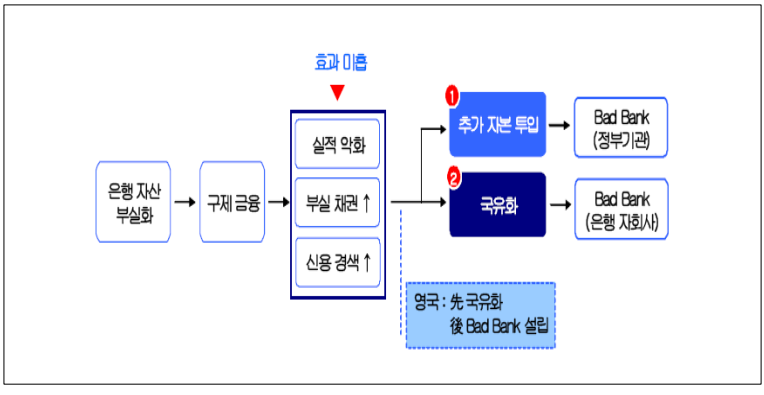
시 정부에 매각할 수 있다는 내용의 보장이나 장치를 요구한다.

111) 이스라엘의 경우 1980년대 말에 은행그룹 2개를 민영화하면서 정부가 은행장선출위원회를 구성할 수 있는 권한을 확보한 바 있다.

112) 이 부분은 하나금융정보(2009)를 참조하여 정리하였다.

고 신용 경색을 조기에 해소하기 위해 대규모 구제 금융 프로그램을 시행하였다. 이러한 대규모 구제 금융의 지원에도 불구하고 부실채권과 신용 경색이 해소되지 못하면서 단순한 자본 투입(capital injection)에 대한 회의적 시각이 부각되었다[113].

[그림 V-6] 국유화 논의 배경



자료: 하나금융연구소(2009), p.2

은행의 경영 정상화를 위한 조치인 ① 은행에 직접 자금을 추가적으로 투입하는 방식과 ② 은행의 국유화 방식 가운데 최근 들어 先국유화 방식이 빠르게 확산되었다. 그동안 주요국 정부가 의결권이 없

113) 주요국 은행들의 실적 악화가 이어지는 가운데 부실채권이 증가하는 등 경영 실적 악화가 지속될 것이라는 우려감이 확산되었다. 미국의 경우 지난해 4/4분기에 주요 대형은행의 순손실이 각각 17억~25억달러 적자를 기록하고 4대 대형은행의 부실채권 잔액이 전기에 비해 46% 증가한 544억달러를 기록하였다. 영국의 경우 RBS의 2008년 순손실이 241억파운드(343억달러)에 이르는 등 주요 은행들이 사상 최대의 손실을 기록한 바 있다. 이와 같이 은행의 실적 악화가 '대출 억제 → 신용 경색 심화 → 기업 도산 → 부실채권 증가→ 은행 부실화'의 악순환으로 이어지면서 구제 금융의 기능이 제대로 발휘되지 못하였다. 현재 위기가 민간 차원에서 해소될 수 없음을 인식하고 있으며 정부 차원의 다른 조치가 없는 한 시장의 신뢰 회복이 어려울 것이라는 시각이 지배적이다.

는 우선주 투입 등의 소극적인 개입을 추진해 왔으나 뚜렷한 성과를 보이지 못하면서 보다 적극적인 방식이 요구되었기 때문이다. 투입된 우선주를 보통주로 전환하거나 보통주 형태로 직접 투자함으로써 은행 경영에 대한 정부의 영향력을 강화하여 정부 주도로 신속한 정책 추진이 가능하다. 민간부문에 위임할 경우 국가적인 입장보다 해당 은행의 존립을 위한 경영에 집중할 수밖에 없어 금융시스템의 불안이 해소되기 어려울 것으로 판단되었다. 국유화에 대한 거부감이 상대적으로 크지 않은 유럽 국가를 중심으로 보통주 인수를 통한 국유화가 빠르게 전개되었으며 최근 미국에서도 이러한 방식의 국유화 도입을 추진하였다.

미국 정부는 우선주 투입에 국한 → 은행 지분 매입을 통한 국유화(일시적) 특히 일시적으로 정부가 지분을 보유하여 경영 정상화가 진행되는 시점에 민영화한 스웨덴 방식(Swedish model)에 대해 높은 관심을 보였다. 대부분의 국가에서 일시적인 국유화에 동의하고 부실채권이 일정부분 정리되고 신용경색이 완화되는 등 경영 정상화가 진행되는 시점에 신속하게 민영화하는 방안을 모색하고 있다.

그러나 국유화로 인해 은행권 전반에 걸쳐 신뢰도가 저하되고 금융부문에 대한 민간 투자가 크게 위축될 가능성이 높다는 점, 그리고 정부를 중심으로 무분별하게 대출을 확대할 경우 사후에 새로운 부실이 야기될 수 있어 신용 경색의 완화 효과가 단기에 그칠 가능성이 높으며, 정부 재정 부담도 무한정 대출을 확대하지 못하는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 이른 바, '금융보호주의'의 강화는 바람직하지 않다고 할 것이다.

다. 전력산업[114]

1) 전력산업 구조개편 및 민영화 논리

전력산업 구조개편이 본격적으로 추진되기 이전에 전력산업에서 활동해 온 기업들이 지닌 성격은 나라별로 다양하다고 할 수 있다. 영국(발전부문 및 송전부문)의 경우처럼 전국적 독점체제로 운영되어 온 나라가 있는가 하면, 미국이나 일본의 경우처럼 상당수 지역에서 지역 독점체제로 운영되어 온 나라도 있다. 또한 영국 또는 노르웨이의 경우처럼 공기업으로 운영되어 온 나라가 있는가 하면, 미국이나 일본의 경우처럼 대부분의 전력업체들이 민간기업으로 운영되어 온 나라도 있다. 이처럼 나라별로 다양한 전력산업의 산업조직이나 전력업체들의 성격에도 불구하고 각국 전력업체들 대부분이 지닌 중요한 공통점 하나는 발전, 송전, 배전, 판매 등 전력시스템을 구성하는 부문들을 개별 전력업체가 자체조직체계 내에 대부분 포함하여 이들 각 부문의 기능들을 통합적으로 운용하는 이른바, 수직적 통합 형태를 지니고 있었다는 점이다.

전력산업에서 수직적 통합이 발생한 이유로 첫째, 높은 정보비용 및 거래비용 절감이 가능하다는 것이다. 즉, 한 업체 내에 발전·송전·배전부문이 통합되어 있는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 각 시점에 대한 정보를 계속적으로 얻어서 여타업체에 비해 경쟁적 우위를 얻어야 하는 전략적 행동을 할 필요가 없어지게 되고 이에 따르는 정보비용 및 거래비용을 절감할 수 있다. 둘째, 발전부문과 송전부문 간에는 기술적 상관관계와 범위의 경제가 존재하고 이들 간에는 밀접한 연관성이 있다는 것이다. 이에 따라 급전, 수요관리, 신뢰성 유지를 위

114) 전력산업 민영화 해외사례 중 일부는 한국공기업학회(2008).『공공기관 민영화정책의 해외사례 분석과 정책적 시사점』, 제3장 4절을 참조하여 작성하였다.

한 관리 등 전력시스템을 이상 없이 가동하여 전력을 최종 소비자에게 공급하는 데 필요한 역할을 수행하기 위해서는 발전부문과 송전부문 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 또한 송전망에 강한 외부효과(externality)가 존재하기 때문에 발전부문과 송전부문 간의 수직적 통합을 통해 송전망과 관련한 외부효과를 하나의 기업으로 내부화(internalization)함으로써 효율성을 제고할 수 있다는 것이다.

이처럼 전력산업의 수직적 통합은 긍정적 측면을 지니고 있으며, 수직적으로 통합된 전력업체가 완전히 경쟁적인 산업조직하에서 활동할 경우 이는 큰 문제가 되지 않는다. 그런데 경쟁적이지 않은 전력시장에서 수직적 통합 업체가 활동하는 경우, 특히 자연독점의 특성을 지닌 부문(송전·배전)과 잠재적으로 경쟁적인 발전부문을 수직적으로 통합하는 경우, 그리고 자연독점의 특성을 지닌 부문이 규제하에 있는 경우 잠재적으로 경쟁적인 부문에까지 반경쟁적인 효과가 나타날 수 있게 된다.

첫째, 수직적으로 통합된 회사가 경쟁상태에 있는 자신의 자회사와 다른 회사를 차별하고자 하는 인센티브를 지니게 된다. 이와 같은 문제점은 전력의 경우 자연독점적 특성을 지닌 부문이 필수설비(essential facilities)라는 점과 관련된다. 가령 송전부문 및 배전부문을 독점하고 있는 회사가 발전회사 중의 하나와 수직적으로 통합된 경우 이 회사는 다른 발전회사들에 비해 자신의 발전 자회사에 상대적인 특혜를 부여하려는 인센티브를 갖게 된다. 이로 인해 송전망 및 배전망 이용 자체를 거부하는 것은 불가능하다 할지라도 최소한 가격·비가격 측면에서 다양한 형태로 차별행위를 할 수 있게 될 것이다.

둘째, 교차보조(cross-subsidization)와 약탈적 가격책정(predatory pricing)의 우려가 있다. 만약 규제당국이 송전 및 배전 서비스의 가격을 비용에 근거하여 설정하도록 규제하고 있다고 가정하면 수직적으로 통합된 전력회사는 비용을 부풀리고자 하는 인센티브를 갖게 된다. 이 경우 수직적 통합 회사는 발전시장에서는 원가 이하의 낮은 가격

을 책정하고 송전시장 및 배전시장에서는 높은 가격을 책정함으로써 발전시장에 신규기업의 진입 방해와 경쟁기업의 파산을 도모하는 약탈적 가격책정을 행할 수 있다. 이를 통해 획득된 초과이윤을 발전시장에서의 손실보전에 사용하는 형태의 교차보조 전략을 구사함으로써 장기적으로 발전시장에서도 독점적인 지위를 점차 확보해 갈 수 있게 된다.

셋째, 다수의 경쟁적 부문의 업체들과 자연독점업체가 수직적으로 통합된 기업이 자연독점부문의 용량(capacity)을 축소하는 형태의 전략을 구사할 수 있다. 송전부문과 발전회사들의 컨소시엄이 수직적으로 통합된 경우 이 회사가 송전망의 용량을 축소시키면 전력공급이 줄어들고 따라서 전력가격이 상승하게 되며 이때 발전부문은 이에 따른 독점지대를 취할 수 있게 된다. 더욱이 규제가 없다면 송전부문은 송전망 이용료를 인상함으로써 추가적인 독점 이윤을 얻을 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 전력산업 구조개편은 일반적으로 전력산업 구조에 크게 두 가지 변화를 수반한다. 그 하나는 수직적으로 통합된 전력산업구조를 수직적으로 분리하는 것이며, 다른 하나는 수직적으로 분리되는 각 부문에 경쟁을 도입하는 것이다. 전자는 전술한 수직적 통합에 따른 문제점을 해소하고자 하는 목적에서 이루어지는 것이며, 후자는 수직적으로 분리된다 할지라도 단독기업이 됨으로써 각 부문이 지니게 되는 독점성을 해소하고자 하는 목적에서 이루어지는 것이다. 전술한 수직적 통합에 따른 거래비용의 절감 논리를 역으로 생각하면, 수직적 분리는 무엇보다도 우선 거래비용의 상승을 가져올 것이다. 거래비용 논리에 비추어 보면, 거래비용은 다른 조건이 동일한 경우 동질적인(homogeneous) 상품에 비해 차별화될 수 있는 상품의 경우에 더 높다. 전력의 경우 대체로 상품적 동질성을 지니고 있다고 할 수 있으며, 따라서 전력산업의 경우 수직적 분리에 따른 거래비용의 상승 정도는 차별화될 수 있는 상품의 경우에 비해 상대적으로 낮을 것이다. 그럼에도 불구하고 수직적 분리에 따라 거래비용이 증

가하는 상황은 피할 수 없을 것이다.

2) 영국

가) 전력산업의 현황

20세기 중반까지 영국 경제에서 중요한 비중을 차지하던 석탄은 1950년대 초 이후 그 중요도와 생산량이 줄어들고 있다. 그러나 현재 영국령 북해 등에 묻혀 있는 석유와 천연가스는 영국의 귀중한 새로운 에너지원이 되고 있다. 영국의 에너지 생산구조는 1950년대 초 이래로 급격하게 변화되어 왔다. 1950년대 초에는 국내에서 생산된 석탄이 전체 에너지 수요의 거의 90%를 공급했으나, 그 이후에 석탄산업이 급격한 사양길에 접어들어 석유, 원자력 등 석탄 대체 에너지원들의 중요도가 훨씬 더 커지게 되었다. 영국의 에너지 자급률은 100%에는 미치지 못하고 있으나, 1975년에 생산이 시작된 북해 석유와 천연가스의 개발로 인해 EU 국가들 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있다.

잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드의 전기사업조직은 1989년 제정된 전기법(Electricity Act)에 의해 규정되어 있으며, 북아일랜드는 1972년에 제정된 북아일랜드 전력공급령에 규정되어 있다. 이러한 법률에 근거해서 전기사업자는 전기사업국(OFFER)에 의해 규제를 받고 있다. 즉, 1989년 전기사업법에 의해 정부로부터 독립한 전기사업국(OFFER)이 실질적으로 영국의 전력산업에 관한 대부분의 규제를 담당하고 있다. 한편, 동법에 근거하여 설립된 전력소비자위원회는 수용가의 보호를 목적으로 하고 있다. 동 위원회는 소비자의 이익의 관점에서 전기사업국장에게 조언을 제공하고 있다.

영국의 전력산업은 영국 국내총생산의 약 1.5%를 차지하고 있으며, 2002년의 경우 영국의 총 발전설비는 7만 6,588MW이다. 이 중에서 수력, 화력, 원자력의 비중은 각각 5.6%(4,254MW), 76.7%(5만

8,716MW), 16.3%(1만 2,486MW)로 나타났다. 영국의 총발전설비는 독일(10만 4,011MW)이나 프랑스(11만 6,165MW)보다 낮았으며, 1인당 전력소비도 5,807kWh로 독일(6,095kWh)과 프랑스(7,049kWh)보다 낮은 수준을 보였다.

영국의 전력산업은 1990년 민영화 이후 국내 시장이 개방됨과 함께 급속히 발전해 왔다. 영국의 몇몇 지역 전력 회사들은 사업을 다각화하면서 다른 사업 분야들에 대한 지분도 획득하고 있다. 또한, 해외시장(특히 유럽)의 개방에 따라 적극적으로 사업기회를 모색하여 성공을 거두고 있으며 해외시장에서 협력관계나 합작사업 관계를 맺고 있다.

영국의 전력 발전과 장비산업은 22억파운드 이상의 수출 실적을 기록하고 있는데, 대규모 발전소의 발전장비에서부터 병원 · 학교 등에서 사용되는 휴대용 · 비상용 소형 발전장비에 이르기까지 다양한 장비들을 수출하고 있다. 디젤 발전장비 부문의 수출도 활발하여, 영국은 이 부문에서 세계 2위의 수출국이다. 또한 영국은 송전 장비부문에서 매년 6억파운드어치의 생산량 중 1억 7천만파운드어치를 수출하고 있으며 이러한 장비의 성능과 제조기술은 세계적으로 유명하다.

영국은 전력 공급 케이블 분야에서도 전 세계 수출시장의 약 8%를 차지하고 있다(연간 약 1억 5천만파운드). 전기 · 설비 · 부품 산업의 연간 총매출은 9억파운드 정도이고, 그 중 25%가 수출에 의한 것이다. 수출은 주로 아일랜드 · 싱가포르 · 말레이시아 · 사우디아라비아 등 영국 표준(British Standards)을 채택하고 있는 국가들에 대한 것이다.

나) 전력산업 구조개편의 내용

영국은 세계 최초로 전력회사의 전반적인 민영화 작업을 시작하였고, 이러한 영국식 작업과 경험은 그 이후 전력산업을 구조적으로 개편하려는 많은 나라들의 정책적 의사결정의 모델이 되기 시작했으나

구조개편 이전의 전력회사가 가진 진정한 가치에 비하여 낮은 가격에 민영화되었다고 보는 비판적 의견이 있었고, 전력산업 종사자들의 대량 해고가 사회적인 문제가 되기도 하였다. 영국의 전력산업 구조개편과 민영화는 국가경제에서 중앙정부의 역할을 축소하여 시장의 원리에 의해 운영되는 제도를 지향하겠다는 신자유주의에 의해 1989년 개정된 전력법(Electricity Act)이 통과되면서 1990년에 본격적으로 추진되었다.

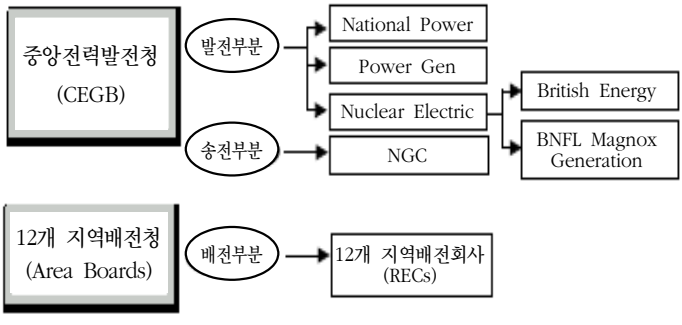
1900년대 초 400여 개 사업체가 전국에 전력을 공급하였으나 1926년 시행된 전기공급법에 의해 국가적 전력계통이 형성됨으로써 발전부문에 규모의 경제가 달성되었고, 1947년에 동법이 개정되어 England와 Wales 지역의 560여 개 배전회사를 12개의 지역배전청(Area Boards)으로 재편하고 발전과 송전회사 자산도 국가가 소유·관리하여 국유화하였으며, 스코틀랜드 및 북아일랜드 지역의 경우 각각 두 개의 수직적 통합회사와 한 개의 수직적 통합회사가 독점 형식으로 운영되어 왔다. 1957년 전력법의 발효에 의해 중앙전력발전청(CEGB: Central Electricity Generating Board)이 설립되어 모든 전력부문을 국영체제로 전환하였다.

잉글랜드 및 웨일즈 지역의 경우 1990년에 시작된 전력산업 구조개편을 통해 중앙전력발전청은 4개 회사로 분할되었다. 중앙전력발전청의 비원자력부문은 두 개 발전회사인 National Power와 Power Gen, 송전회사인 NGC(National Grid Company)로 분할되었고, 원자력부문은 한 개의 발전회사인 Nuclear Electric으로 이관된 후 1996년 민영화되면서 British Energy와 BNFL Magnox Generation으로 분리되었다. 12개 지역배전청은 12개 지역전력회사(RECs : Regional Electricity Companies)로 재편되었으며, 원래 송전부문을 독점한 NGC는 RECs가 민영화된 이후 RECs에 넘겨졌었으나 1995년 12월에 RECs에서 분리되어 송전부문을 전담하는 개별 회사로 독립되었다.

구조개편과 동시에 영국은 전력경매시장인 전력 Pool을 설립하여

전력과 송전사업의 긴밀한 조정을 위해 배전사업자가 발전사업자로부터 전력을 구매할 수 있도록 하였다. 전국 송전망을 독점 운영하는 NGC(National Grid Company)에 의해 Pool이 운영되며 또한 프랑스, 스코틀랜드와 계통연계 및 양수발전소의 운영권을 함께 보유하여 전국의 송전망을 통제한다. 영국식 전력 Pool의 운영은 다음과 같다. 우선 각 발전회사들이 자사의 발전비용과 용량에 근거하여 다음날의 매 30분간의 출력가능한 발전용량과 희망하는 가격을 NGC에 통지하면 각 배전회사와 공급회사에 제출된 수요예측에 의거하여 입찰가격이 낮은 순서에 따라 다음날의 매 30분간의 발전단위와 송전에 관한 계획을 세우고, 각 발전소에 가동명령을 내리게 된다.[115] 지역 배전회사들은 배전망을 소유·관리하며 최종 소비자에게 전력을 공급하고 있다. 초기에는 배전회사에 지역별 독점공급권을 부여하였으나 이후 소

[그림 Ⅴ-7] 영국 England 및 Wales 지역의 전력산업 구조개편



자료: 김성규·채준호(2009)에서 인용

115) 이러한 전력 Pool 시스템의 특징은 낮은 발전가격을 제시한 발전소가 우선적인 가동명령을 받게 되는 Merit Order 시스템의 기능에 있다. 각 발전소는 입찰에 성공하기 위해 가능한 낮은 가격을 제시하려 하게 되고, 이에 따라 전력요금이 낮아지게 되어 결국은 사용자의 이득으로 돌아오게 되는 것이다. 전력의 수요와 공급의 균형을 유지하면서 경쟁의 최대한 확대를 통한 사용자 이득의 증대를 추구하려는 제도적 수단이었던 것이다.

비자에게 공급회사 선택권을 부여하여 1998년 4월부터는 100kW 이상의 소비자에게 배전회사 선택권을 주었으며, 1999년부터는 모든 소비자에게 공급자 선택권을 부여하여 완전 자유화를 추진하였다.

스코틀랜드 지역에서는 1990년 전력산업 구조개편을 통해 정부기관인 스코틀랜드전력청(SSEB) 및 수력발전청(Hydro Board)이 각각 두 개의 비원자력 전력회사인 Scottish Power와 Scottish Hydro-Electric으로 변모하였고, 한 개의 원자력부문 회사인 Scottish Nuclear가 설립되었다. Scottish Power와 Scottish Hydro-Electric은 구조개편 이전의 수직통합체제를 그대로 유지하여 각 회사는 발전과 송·배전, 그리고 판매까지 각 회사가 할 수 있도록 허용되었다. 북아일랜드 지역에서는 1992년 4월 전력산업 구조개편이 이루어지면서 세 개의 발전회사들이 설립되었으며, Northern Ireland Electricity는 1993년 민영화를 통해 수직적 통합회사로 재탄생하였다. 1990년 전력산업 구조개편 시행 당시 주요 발전업자들의 수는 6개사에 불과했으나, 1998년에는 27개사로 늘어나게 되었다.

영국의 전력산업 민영화가 용이했던 주요 원인은 중앙전력발전청과 지역배전청이 의회의 결정만으로 구조조정과 민영화가 가능한 정부 소유였다는 데 있다. 또한 새로운 발전소 건설에 투입될 공공재원이 부족하고 발전설비가 총수요를 초과함과 동시에 전력수요 성장률도 2% 정도의 낮은 상황이었고, 프랑스로부터 전력 융통이 가능하여 전력공급체계가 급격하게 변해도 전력공급에 문제가 발생되지 않았으며, 대부분의 발전설비가 경제적 수명이 다하여 설비비 부담이 거의 없어 운전비 근처에서 입찰이 가능했기 때문이다. 하지만 경쟁구조의 미완성으로 인수합병에 의한 발전·배전의 수직적 결합으로 확대되어 소수기업에 의한 독과점 형태로 회귀하는 양상도 벌어졌으며, 배전회사에 대한 15% 이상 지분 소유제한이 폐지됨에 따라 12개 배전회사 중 8개가 미국 기업에 인수되었다.

다) 영국 국영전력공사 민영화

영국의 많은 발전소가 1960년대 전후에 건설되어 노후화되었기 때문에 새로운 발전소 건설이 필요했으나 정부의 재정은 설비투자의 여력이 없었다. 이에 따라 전력산업 구조개편을 추진하게 되었다. 북해에서 유전개발에 성공하자 북해 유전에서 나오는 저렴한 석유와 LNG로 비싼 석탄발전소를 대체할 수 있게 되어 당시 대처 행정부에 반대하는 가장 강력한 세력이었던 석탄노조를 해체하기 위해 화력발전회사를 민영화하기로 하면서 시작된다. 자연스럽게 민간 및 외국자본이 들어와 석탄발전소를 폐쇄시키거나 신규 건설 중지에 나설 경우 석탄노조의 반발 명분이 없어지게 된다는 점이 고려되었기 때문이다. 물론 구조개편을 본격 추진한 1988년 당시 영국 전력산업의 노동생산성이 1,742MWh/인으로 선진국 중 가장 낮은 수준이었기 때문에 생산성 향상 목적도 있었음을 간과할 수 없다.

하지만, 영국이 전력산업 구조개편을 추진할 수 있었던 이유는 전력수요 증가율이 1~2%대로 증가가 거의 없는 상태였고, 전력 예비율이 30%가량으로 적어도 10년 이상은 발전설비의 신설 없이도 공급안정성이 전혀 문제되는 상황이 아니므로 수요정체 및 공급능력의 여유로 신규 발전소 건설 부담이 없었기 때문이다. 또한 영국은 섬나라임에도 불구하고 프랑스 국영 전력회사인 EDF를 통해 유럽 송전계통과 연계되어 비상 시 전력수입이 가능하고, 석탄 · 석유 · 가스 등 에너지 자급률이 115%에 달할 정도로 국내 부존자원이 풍부하여 전력산업에 문제가 발생한다 할지라도 에너지 안정성 및 에너지 안보에 걱정이 없었기 때문이다.

구조개편 이후 발전원가가 하락하고, CCGT(Combined Cycle Gas Turbine, 복합가스터빈)의 건설비용은 22% 정도 하락했으나, 전력 POOL의 가격은 반대로 20% 상승되어 발전회사의 이익이 크게 증가한 반면 소비자 이익은 미미하였으며, 민간사업자들은 오로지 이익

극대화만이 목적이었으므로 공기업처럼 저소득층에 대한 정책적 배려를 하지 않았다. 그리하여 1998년에는 93만명의 저소득층이 전기요금을 감당하지 못하고 스스로 전기를 끊는 상황이 발생하였으며, 설비투자의 감소로 공급 안정성을 위협했다. 결국 발전회사는 이익이 증가하고 정부는 재정 확충이 가능해진 대신 국민에게는 전력요금 인상이라는 결과를 낳았다.

이에 영국은 1997년부터 전력거래시장의 전면적 개혁에 착수했다. 1998년 NETA(New Electricity Trading Arrangement, 새로운 전력거래제도) 도입을 결정했고, 1997년 7월에 OFFER(Office Of Electricity Regulation)와 OFGAS(Office Of Gas Supply)의 통합체인 OFGEM(Office Of Gas and Electricity Markets)에서 NETA의 운영원칙 등이 담긴 보고서를 발표하였다. 그 후 20개월 정도의 세부 운영규칙 준비, 모의운영 등을 거쳐 2001년 3월 27일 NETA가 출범하였다.

라) 전력산업 민영화의 성과

영국 전력산업 구조개편 및 민영화의 효과는 소비자 후생의 증가와 기업의 효율성 증대라는 두 가지 측면에서 나타났다. 우선 소비자 후생의 증가는 가격하락과 서비스 수준의 제고에 의해 나타난다. 서비스 수준의 제고는 소비자불만 신고건수와 정전 횟수가 큰 폭으로 하락한 사실에서 확인된다. 1991~92년에서 1993~94년 기간 동안 소비자불만 신고건수와 정전 횟수는 각각 37.5%(1만 7,479건에서 1만 926건)와 93.1%(4만 1,018회에서 2,817회) 감소하였다. 가격하락은 NETA의 시행 이전까지는 가시적으로 나타나지 않았다. 오히려 3개 주요 발전회사(NP, PG, British Gas)가 총발전량의 75%를 점유하여 가격 상승의 원인이 되었다. 그러나 NETA의 도입 이후 경쟁 심화로 전력 도매가가 20~25% 하락하였다. OFFER의 자체 평가로는 민영

화 이후 20% 정도 요금이 인하되었다.

전력산업의 구조개편 및 민영화의 또 다른 성과인 경쟁촉진으로 인한 경제적 효율성 제고는 구조개편 초기부터 가시적인 성공을 보여주었다. 구조조정과 생산합리화로 인해 발전, 송·배전회사의 이익이 크게 늘어났다. 1990~91년도의 경우 매출액과 이익은 각각 262억파운드와 25억 9,900만파운드였으나, 1994~95년도에는 매출액과 이익이 각각 302억파운드와 55억 4,290만파운드로 크게 증가하였다. 요컨대 구조개편 및 민영화 초기에는 생산효율성의 제고로 인한 생산성 향상에 따른 성과만이 가시적이었으나, 전력 풀을 폐기하고 NETA를 도입한 이후 전력가격 인하로 인한 소비자 후생의 증가도 나타나기 시작했다.

그런데 이에 대해 비판적인 시각도 존재한다[116]. 전력요금의 하락이 과연 만족할만한 수준이었는지와 2000년대 중반 이후 영국의 전력요금은 급속히 상승하고 있다는 점이다. 우선 1990년대 전체 전력요금의 구성요소 5가지 중 정부나 규제기관으로부터 이미 결정되지 않은 요소는 발전단계의 도매가격뿐이었다. 즉, 민영화로 인한 가격변화는 도매시장의 경쟁을 통한 가격변동과 연계되어 있다는 것이다. 〈표 Ⅴ-18〉은 1990년대 전력요금의 구성요소의 변화를 보여주고 있는데, 1995년과 1997년의 전력요금 하락은 배전요금(distribution charge) 하락으로 가능했으며, 1997~98년 정부의 원자력 발전 보조금의 절감 등이 전력요금 하락에 결정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 당시의 요금 하락이 발전부문에서의 경쟁의 결과가 아니라 독점요금(monopoly charge), 원자력 발전 보조금 절감 등 정부의 정책적 판단에 의한 하락이었다는 지적이다.

또한 2000년대 중반 이후 전력요금이 급격히 상승하고 있다는 지적이다. 발전연료비의 상승 등 외부적 요인은 바로 시장에 반영되어 급

116) 이 부분은 김성규·채준호(2009)를 참고하여 정리하였다.

속한 전력요금 상승으로 이어지지만 조건이 호전된 이후에도 가격이 하락하지 않는 경우가 발생하고 있다는 점이다. Comsumer Focus의 최근 보고서에 따르면 2008년 하반기의 발전연료 하락으로 에너지 요금의 하락요인이 발생하였음에도 전력 및 가스회사들이 이를 요금에 반영하지 않아 이들 회사의 이익이 약 16억파운드(한화 3조 2천억원) 늘어난 것으로 보고되고 있다[117].

〈표 Ⅴ-18〉 전력요금 변화 추이(1990~1998)

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
전체전력요금 (1990=100)	100	107.0	105.0	103.5	97.7	89.5	87.2	81.8
배전	25.0	25.2	25.4	25.6	25.8	22.2	19.3	18.7
판매	6.0	6.0	6.0	6.0	5.9	5.8	5.6	5.5
송전	5.0	5.0	5.0	4.8	4.7	4.6	4.4	3.5
독점요금	36.0	36.2	36.4	36.4	36.4	32.6	29.3	27.7
원자력발전 보조금	10.6	11.8	11.6	10.3	9.8	8.9	8.7	1.8
규제요금	46.6	48.0	48.0	46.7	46.2	41.5	38.0	29.5
발전	53.4	59.0	57.0	56.8	51.5	48.0	49.2	52.3

자료: 김성규 · 채준호(2009), p.78.

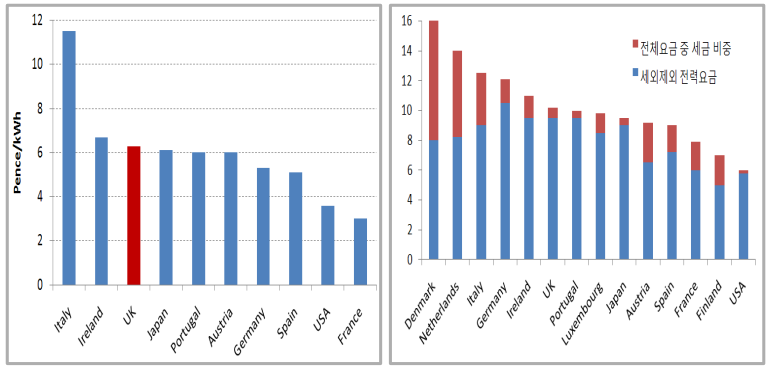
전력요금의 국제 비교에 있어서도 민영화된 영국의 전력요금 수준은 크게 경쟁력이 높지 않다는 비판도 제기되고 있다. 2006년 기준 EU와 G7 국가들의 산업전력 요금 수준을 비교해 보면, 영국의 산업전력 요금은 EU 15개국 중 5번째로 G7 국가 중에서는 3번째로 높게 나타나 비교 국가 전체 평균요금보다 높은 수준이다. 이는 1996년 EU 15개 국가 중 산업전력 요금이 5번째로 낮은 수준이었던 것을 감안하면 해당 기간 동안 전력요금의 인상 폭이 다른 국가들과 비교하여 상당히 높았음을 짐작할 수 있다. 주택소비자들의 전력요금에 대한 국

117) The Guardian, 2009년 6월 25일자 기사.

제 비교에 있어서도 영국은 EU 15개국 중 6번째로, G7 국가 중에서는 3번째로 요금이 높게 나타났다. 그러나 1996년의 영국의 주택 전력요금은 EU 15개국 중 4번째, G7 국가 중에서는 3번째로 낮은 수준이었다. 주택전력요금 역시 상대적으로 다른 국가들에 비해 상승폭이 컸음을 알 수 있다[118].

[그림 V-8] EU 및 G7 국가의 산업전력 및 주택전력 가격 비교

(단위: kWh당 영국펜스 기준)



자료: DECC(2008: 53, 57), 김성규 · 채준호(2009: 81)에서 재인용

3) 미국

가) 미국 전력산업의 구조

미국의 전력산업은 크게 전기사업자와 비전기사업자로 구분할 수 있다. 미국의 전기사업자는 지역 독점을 인정받는 대신 공급책임을 지고 있으며 기업형태에 따라 민간형, 협동조합형, 국공형 등이 있으며, 국공형 사업자는 다시 연방형, 지방공공형, 주정부형 등으로 구분된다. 비전기사업자(non-electric utility)는 송배전 설비를 갖추지 않

118) 영국의 주택 전력요금에서의 세금 비중이 상대적으로 낮은 것을 알 수 있는데, 이러한 세금을 제외한 요금은 14개국 비교국 중 2번째로 높다.

고 오로지 발전만을 담당하면서 생산한 전력을 전량 송·배전시설을 갖춘 전기사업자에게 도매로 판매하며, 인증시설 사업자(QF: Qualifying Facilities)와 독립발전 사업자(IPP: Independent Power Producer)로 구분된다. 발전부문의 진입규제 완화를 위해 1978년 공익산업규제정책법(PURPA: Public Utility Regulatory Policies Act) 제정 이후 전력산업의 체계 속에 수직적으로 통합되지 않은 독립된 발전회사를 말한다. 비전기사업자는 별도의 송전설비를 보유하지 않고 단지 전력을 생산하여 도매로 판매한다는 것이 그 특징이다. 전기사업자의 발전전력량은 1992년에는 전년 대비 감소하였고, 1998년까지 연 평균 1.7%로 증가하였으나 그 이후 매년 감소하고 있다. 이것은 전기사업 재편에 따른 전기사업자 발전설비의 일부가 매각·이관되어 비전기사업자 설비로 분류되고 있기 때문이다. 그 결과 비전기사업자의 발전전력량은 1998년 이후 급증하고 2001년에는 1조kWh를 상회하였다.

〈표 V-19〉 미국의 전원별 발전전력량

(단위: 십억kWh)

연도	석탄	석유	가스	원자력	수력	지열	기타	사업자 합계	비전기 사업자
1995	1,653(55)	61(2)	307(10)	673(22)	294(10)	5(0.2)	2(0.1)	2,995(100)	363
1996	1,737(56)	67(2)	263(9)	675(22)	328(11)	5(0.2)	2(0.1)	3,077(100)	370
1997	1,788(57)	78(2)	284(9)	629(20)	337(11)	5(0.2)	2(0.1)	3,123(100)	372
1998	1,807(56)	110(3)	309(10)	674(21)	304(9)	5(0.2)	2(0.1)	3,212(100)	406
1999	1,768(56)	87(3)	296(9)	725(23)	294(9)	2(0.1)	2(0.1)	3,174(100)	531
2000	1,697(56)	72(2)	291(10)	705(23)	248(8)	0.2(-)	2(0.1)	3,015(100)	785
2001	1,560(59)	79(3)	264(10)	534(20)	190(7)	0.2(-)	2(0.1)	2,629(100)	1,128

주: 1) 기타는 바이오마스, 풍력, 태양광, 지열 등을 나타냄
자료: 『전기연감』 2004, 대한전기협회, p.641.

미국의 발전설비 용량은 2000년 말 기준 전기사업자 6억 4,520만 kWh, 비전기사업자 2억 1,600만kW로 미국 전체로서는 8억 6,120만 kW였다. 사업자별 소유 비율은 민간형 전기사업자 53%, 연방·지방 공영·조합영업사업자 22%, 비전기사업자 22%였으며, 전기사업자 발전설비의 전원 구성비율은 화력 71.1%(석탄 43.7%, 석유 7.2%, 가스 20.9%), 원자력 13.3%, 수력 13.7% 내연력 0.8%로 되어 있으며 과거 10년간 거의 같은 비율로 변화하고 있다. 일부 주에서 소매시장의 자유화가 시작된 1998년 이후 전기사업자의 발전설비 용량이 해마다 감소하는 한편, 비전기사업자의 발전설비 용량은 증가하고 있다. 이것은 규제완화에 의한 전력산업구조 개편에 따라 전기사업자의 일부 발전설비가 비전기사업자에게로 매각·이관되어 통계상 비전기사업자 설비로서 계상되었기 때문이다. 1990년대에 신규로 건설된 발전설비의 대부분은 비전기사업자에 의한 것으로 연료로서는 주로 천연가스가 채용되었다. 2000년의 증설 설비 용량은 전기사업자가 693만kW(그 중 가스화력 95%)에 대하여 비전기사업자 1,653만kW(그 중 가스화력 95%)이었으며, 미국 50개주 중 2000년의 전기사업자 발전설비 용량이 큰 상위 5주는 텍사스 6,792만kW, 플로리다 4,100만kW, 오하이오 2,806만kW, 조지아 2,615만kW, 미시간 2,479만kW 순으로 나타났다.

〈표 Ⅴ-20〉 미국의 사업자별 발전설비 현황

(단위: 십만kW)

연도	민간형	연방·지방, 공영·조합형	전기사업자계	비전기사업자	합계
1996	582.2	174.3	756.5	69.3	825.8
1997	582.5	177.4	759.9	70.3	830.2
1998	531.3	197.4	728.8	99.7	828.4
1999	481.3	196.6	677.8	152.6	830.4
2000	453.4	191.8	645.2	216.0	861.2

자료: EEI, Statistical Yearbook of the Electric Utility Industry, 2001 Edition

2005년의 경우 미국의 총전력 생산량은 약 40억 5,468만 8,000MW로 나타났다. 2004년도 미국의 총전력 생산량은 약 3조 9,790억kW로 전 세계 전력 생산량인 16조 5,990억kW의 약 24%를 차지하고 있다. 이는 세계에서 가장 많은 전력 생산 수준이며 EU 전체의 전력 생산량인 3조 4,399억 3,000만kW보다 높다. 미국의 총전력 생산량을 에너지원별로 구분하여 살펴보면, 석탄의 비중이 약 50%로 가장 높은 것을 알 수 있다. 석탄은 1994년부터 2005년 기간 동안 큰 변화 없이 약 50%의 비중을 유지하고 있다. 석탄 다음으로 비중이 높은 에너지원은 원자력으로 19%에서 20%를 유지하고 있다. 천연가스가 세 번째로 높은 비중을 차지하는데, 1994년 약 14%에서 지속적으로 증가하여 2005년에는 18%를 상회하고 있다. 이 밖의 나머지 에너지원들의 비중은 10% 이내로, 미국의 전력 생산에서 차지하는 중요도가 높지 않다.

〈표 Ⅴ-21〉 미국의 전력 생산량 추이

	석탄	석유	천연가스	기타가스	원자력	재활용	수력	기타	계
1994	1,690,694	105,901	460,219	13,319	640,440	76,535	256,748	3,667	3,247,522
1995	1,709,426	74,554	496,058	13,870	673,402	73,965	308,108	4,104	3,353,487
1996	1,795,196	81,411	455,056	14,356	674,729	75,796	344,074	3,571	3,444,188
1997	1,845,016	92,555	479,399	13,351	628,644	77,183	352,413	3,612	3,492,172
1998	1,873,516	128,800	531,257	13,492	673,702	77,088	318,869	3,571	3,620,295
1999	1,881,087	118,061	556,396	14,126	728,254	79,423	313,439	4,024	3,694,810
2000	1,966,265	111,221	601,038	13,955	753,893	80,906	270,034	4,794	3,802,105
2001	1,903,956	124,880	639,129	9,039	768,826	77,985	208,138	4,690	3,736,644
2002	1,933,130	94,567	691,006	11,463	780,064	86,922	255,586	5,714	3,858,452
2003	1,973,737	119,406	649,908	15,600	763,733	87,410	267,271	6,121	3,883,185
2004	1,978,620	120,646	708,979	16,766	788,528	90,408	259,929	6,679	3,970,555
2005	2,013,179	122,522	757,974	16,317	781,986	94,932	263,029	4,749	4,054,688

자료: U.S. Energy Information Administration / Annual Energy Review 2006

나) 전력산업구조 개편의 내용

미국은 1960년대부터 환경규제 및 원자력 발전에 대한 안전규제를 강화해 왔으며, 이로 인해 발전비용이 상승했다. 1970년대의 오일쇼크와 천연가스 수급 불안정 등으로 인해 에너지 가격이 급상승하게 되자 발전비용 증가에 대한 대안과 대체에너지의 개발이 추진되면서, 열병합발전 기술의 활용 및 재생연료 사용 확대 목적과 효율적인 발전소를 건설함으로써 에너지 효율을 증진시키기 위한 공익산업규제정책법(PURPA: Public Utility Regulatory Policies Act)이 제정됨으로써 미국의 전력산업구조 개편은 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 구조 개편 이전 미국의 전력산업은 공기업이 아닌 민간기업이 주된 역할을 수행해 왔고, 수직적으로 통합된 많은 수의 업체들이 지역독점 또는 지역 과점의 형태로 자연 독점성을 인정받으며 정부의 규제에 의해서 소비자 후생을 증대시키고자 정부가 광범위하게 규제하며 운영되었다.

1980년대 들어와 가스터빈 기술의 발달로 인해 막대한 투자설비를 들이지 않아도 발전시설을 구축할 수 있게 되자, 공익산업규제정책법(PURPA)은 수직적으로 통합된 전통적인 전력사업자와 다른 새롭고 다양한 형태의 발전 사업자들의 전력시장 진입의 촉진과 진입규제를 완화시키는 중요한 역할을 하였다. 또한 지역간·주간 전기요금의 격차에 따른 경쟁 압력이 증대하면서 규제기관을 중심으로 구조개편의 분위기가 조성되었으며, 1995년 12월 캘리포니아 주의 공익사업규제위원회에 의해 전력산업구조 개편이 결정되자 그 이후 전기요금이 비싼 지역을 중심으로 전국적으로 구조 개편을 추진하게 되었다. 공익산업규제정책법(PURPA)에 의해 발전부문의 진입규제가 완화되자 인증시설 사업자(QF: Qualifying Facilities)라는 새로운 종류의 발전사업자가 생겨났다. 인증시설 사업자(QF)란 재생 가능한 연료를 사용하는 소규모 발전소와 열병합발전소 등 대체에너지원 발전을 담당

하는 비전기사업자를 뜻하며, 인증시설사업자(QF)가 되기 위해서는 biomass54), 폐기물, 풍력, 태양광 등 비화석 연료를 사용해야 하고 석유나 천연가스 등 화석연료의 에너지 투입량이 전체 에너지 투입량의 25%를 초과하지 않아야 하는 등 공익산업규제정책법(PURPA)이 규정하는 조건을 갖추어야 한다.

다수의 주들은 공익산업규제정책법(PURPA)의 규정에 따라 전기사업자들로 하여금 인증시설 사업자들과 20~30년간의 장기공급계약을 맺게 하고 인증시설 사업자들이 생산한 전력을 회피가능비용(avoidable costs)에 의무적으로 구매하도록 하여, 인증시설 사업자들은 장기간에 걸쳐 안정적인 수익을 보장받게 되었으며 열병합발전소 및 재생가능연료를 사용하는 소규모 발전소 등 기존의 전기사업자들이 소유한 발전소로부터 독립된 발전소들의 수가 크게 증가하게 되었다. 인증시설 사업자들의 전력시장 진출이 증가하면서 연방정부 차원의 전력산업 규제기관인 연방에너지규제위원회(FERC)를 중심으로 인증시설 사업자에게만 경쟁의 기회를 부여하는 것은 시장 전체의 효율성 측면에서 비효율적이며, 발전부문에 경쟁이 진전되기 위해서는 독립발전사업자(IPP: Independent Power Producer)와 같은 인증시설 사업자 이외의 비전기사업자의 전력시장 진입을 촉진시킬 필요가 있다는 인식이 대두되었다.

그 전에 독립발전 사업자(IPP)들은 공익산업규제정책법(PURPA)이 기술, 규모, 연료 사용 등에 적용하고 있는 제한의 철폐를 추구하면서 인증시설 사업자와 동일한 혜택을 받기를 원하였으며, 송전망이 대부분의 지역에서 많은 서로 다른 전기사업자에 의해 분할소유 · 운영되고 있어 독립발전 사업자가 전기사업자로부터 송전망 서비스를 받고자 할 경우 그 절차가 번거롭고 송전망 서비스 요금이 중첩되어 송전비용이 높아지는 문제가 있었다. 이에 미연방정부는 1992년 에너지정책법(EPAct: Energy Policy Act)을 제정하여 전기사업자의 송전망을 이용하여 전력도매시장에 자유롭게 참여할 수 있도록 허용하

고, 에너지정책법에 의해 설립된 독립발전 사업자(IPP)에 대해서는 기존 전기사업자들에게 그 전력의 구입을 의무화시키지 않음으로써 도매가격이 시장경쟁에 의해 결정되도록 하였다. 즉, 에너지정책법은 연방에너지규제위원회(FERC)가 송전망을 소유한 공익사업자에 대해 도매시장에서 전력탁송(Wheeling)을 명령할 수 있는 권한을 부여하였는데, 이 권한에 근거하여 1996년 4월 모든 송전망 소유회사로 하여금 도매전력시장에서 모든 발전회사들에 대해 합리적이고, 비차별적이며, 비용에 근거한 요금으로 송전망 개방을 의무화하였다.

1999년 12월 연방에너지규제위원회(FERC)는 그동안 송전망이 수많은 소유자에 의해 분할소유·운영됨으로써 송전망 운영의 효율성이 떨어진다는 국가적 관점에서 송전망을 보유하고 있는 전기사업자들로 하여금 다수의 송전망을 소수의 대규모 송전망으로 통합하는 형태의 '지역송전망기구(RTO: Regional Transmission Organization)'를 구성할 것을 명령하였다. 지역송전망기구(RTO)의 구체적인 형태나 운영방식 등은 현재까지 확정되지 않고 진행중에 있다. 송전부문을 따로 분리하여 별개의 회사로 하지 않고 모든 전기사업자들이 각각의 송전망의 소유주와 동등한 조건으로 송전망을 이용할 수 있도록 한 미국의 송전망 규제완화 방법은 송전부문을 별도로 분리하여 1개사에서 전국의 계통을 관리하도록 한 영국의 구조개편 방법과는 차이점이 있다. 이것은 미국의 국토가 하나의 계통으로 운영할 수 없을 만큼 광범위하게 넓기 때문이다. 또한 연방 차원에서 소매경쟁을 위한 특별한 제도는 없으며, 전력 탁송도 도매 탁송만 허용되었을 뿐 소매 탁송은 허용되지 않고 있다. 개별 주 차원에서 상대적으로 전력요금 수준이 높은 곳에서 소매경쟁을 도입하는 경향을 보일 뿐 전력요금 수준이 상대적으로 낮은 주들은 소매경쟁을 보류하고 있다.

그러나 미국의 전력산업에 대한 구조개편 및 경쟁을 도입하는 과정에서 기존 전기사업자에 대한 형평성의 문제가 제기되었다. 기존 사업자들은 독점하에서 안정된 수요를 전제로 하여 발전소를 건설하였

으며 최신의 발전기술을 반영하지 못하고 있는 발전소가 많아 원가부담이 큰 반면, 신규 업체가 진출하여 수요를 잠식한다면 유휴설비가 발생하게 되어 손실이 커질 수 있기 때문이다. 노후 발전설비의 개체비용, 인증시설 사업자(QF)에 대한 발전전력 구입비용 등의 좌초비용(stranded cost)은 구조개편에 있어서 큰 문제점이 되고 있으며, 이는 기존 전기사업자가 좌초비용을 부담하고 있는 이상 아무 부담을 지고 있지 않는 신규 사업자들과의 경쟁이 결코 공평하지 않기 때문이다. 그에 대한 후유증 또한 캘리포니아를 비롯해 각 주에서 발생되고 있다.

석탄과 수력자원이 풍부해 전기수출 지역이었던 몬태나 주는 2000년 요금 자율화 이후 전기요금이 급등해 철강과 알루미늄 같은 전통산업이 붕괴하고 대규모 실직 사태가 일어나기도 했다. 메인 등 미 북동부 뉴잉글랜드 5개주들의 평균 도매전기요금은 1999년 요금자율화 이후 최고 400%까지 올랐으며, 가장 안정적인 수급체계를 유지하고 있다는 PJM인터커넥션(펜실베이니아-뉴저지-메릴랜드 주의 2,500만 수용가를 상대로 전력을 공급하는 송배전망)에서도 1998년 평균 22.52달러/MWh이던 전기요금이 2002년에는 31.58달러로 40.2% 올랐다. 이처럼 구조개편이 소비자들의 분노를 야기하자, 2003년 10월 말 기준 미국의 50개주 가운데 구조개편을 철회하거나 유보한 주가 6개주, 아예 추진하지 않는 주가 27개주에 이르고 있다.

다) 구조개편 이후의 성과[119]

캘리포니아와 동부의 전력사태로 인해 구조개편의 속도가 조정되기도 하였다. 미국의 전력산업 구조개편은 주별로 진행되고 있는데 그 중 가장 선도적인 지역은 캘리포니아 주라고 할 수 있다. 구조 개

119) 이 부분은 김대욱 외(2006)을 참조하여 정리하였다.

편 이전 캘리포니아 주의 전력공급은 퍼시픽 가스전기(Pacific Gas & Electric: PG & E), 서던캘리포니아 에디슨(Southern California Edison: SCE), 샌디에이고 가스전기(San Diego Gas & Electric: SG&E) 등 3개의 민간 전력회사들이 전체의 70% 정도를 맡고 있었다. 나머지 30%는 시 또는 카운티의 공기업이나 지역 소비자조합 형태의 기업들이 공급했다.

구조개편은 1996년 9월 전력산업규제 철폐법안이 발효된 뒤 3개 독점 민간 전력회사들의 발전설비 강제분할 등으로 경쟁체제를 구축하였다. 도매시장 경쟁여건을 다듬은 뒤 1998년 3월 전력거래소를 열어, 시장을 통한 전력공급이 시작되었다. 구조개편 이후 처음 2년여 간은 이러한 '시장을 통한 전력공급'이 큰 무리 없이 운영되었다.

그러나 2000년 4월부터 공급예비율이 적정치의 15%를 훨씬 밑도는 5% 이하로 떨어졌다. 전기는 저장할 수 없기 때문에, 같은 송배전망 안에서 전체 수요와 공급은 실시간으로 정확하게 일치해야 한다. 만약 전력수요의 증감에 단 1초라도 공급을 정확하게 맞추지 못하면 계통망 전체가 붕괴되며, 이는 바로 광역정전으로 이어진다. 공급예비율이 위험수치에 이르자 캘리포니아 주정부는 할 수 없이 대규모 수요자들을 중심으로 제한송전에 들어갔다. 2000년 한 해 발동된 비상 제한송전이 27회에 이른다. 계획정전 조처도 2000년과 2001년에 각각 한 차례씩 발동되었다.

이러한 지속적인 수급불균형으로 인하여 도매전력요금도 크게 상승하였다. 1999년에 1MWh당 평균 33달러던 도매요금이 2000년에는 117달러로 4배 가까이 올랐으며, 피크 시간 기준으로는 1년 사이에 무려 8배나 오르기도 했다. 소매요금의 인상이 가능했던 샌디에고 지역의 경우, 소매요금이 1999년에 비해 2000년에는 2배 이상 증가하였다. 구조개편 초기에 소매요금이 법적으로 동결되었던 지역의 전력판매회사(SCE, PG&E)는 120억달러에 가까운 손실을 입었다. 주정부가 2002년 4월까지 소비자들에게 공급하는 소매요금을 동결시켰기 때문

에 구조개편 계획에 따라 발전설비를 분할매각한 전력회사들에게는 도매요금 급등이 치명타였다. PG&E와 SCE가 파산을 선언하고, 돈을 낼 수 없는 이 회사들에게 발전회사들이 전력공급을 중단함으로써 예비전력량은 더욱 줄어드는 악순환으로 이어졌다.

결국 캘리포니아 주정부는 2001년 3월 전력거래소와 도매전력 시장을 폐쇄했다. 대신 주정부에서 발전회사와 2012년까지 장기 공급계약을 맺고 전력을 사들여 3개 전력회사들을 통해 소비자들에게 공급하도록 했다. 또 3개 전력회사들은 수십억 달러씩 구제금융을 받았다. 이렇게 해서 전기 수급과 요금이 안정되기는 했지만 요금이 1998년 이전보다 크게 상승하였고, 주정부의 재정을 악화시켰다.

캘리포니아 전력사태의 가장 직접적인 요인은 공급비용의 상승과 소매가격 동결이라고 볼 수 있다. 공급비용의 상승은 연료가격의 상승과 환경비용의 증가에서 기인한다. 천연가스의 경우 지난 1999년에서 2000년 사이에 무려 8배(2.86달러/백만BTU→26달러/백만BTU)가 증가했으며, 환경비용 역시 NOx 배출권 가격이 2000년에 10배(1달러/톤→10달러/톤)가 상승하였다. 이러한 비용 상승이 도매가격을 대폭 인상시켰으나 소매가격은 동결되어 있었기 때문에 그 손실액을 지역 전력판매회사가 부담하게 된 것이다.

공급비용의 상승과 소매가격 동결이 직접적인 이유지만, 보다 근본적인 원인은 캘리포니아 전력수급의 특수성을 충분히 고려치 못한 규제의 비합리성에 있다. 캘리포니아는 구조개편 이전부터 높은 환경비용으로 역내의 민간 전력사업자의 투자가 부진하여 전력의 상당부분(40%)을 독립계 발전사업자에 의존하고 있었다. 시장원리에 따른다는 이유로 발전 부문에 대한 투자부진이 지속되는 상황에서도 1995년 연방규제위원회는 독립계 발전사업자에 대한 지원금지 조치를 내려 투자 부진을 가속화하였다.

이러한 상황 속에서 1990년대 중반 이후 캘리포니아 지역의 경기가 호전되면서 전력 부족이 가시화되기 시작하였다. 1995년부터 1999년

까지 전력 최대수요는 5,522MW 상승한 반면, 순설비 증가는 672MW에 머물렀다. 더욱이 캘리포니아와 인근 지역을 연결하는 송전능력도 최대 8,000MW에 지나지 않아 전력수급 상황을 개선하기에는 충분하지 않았다. 결국 캘리포니아의 전력사태는 구조개편 이전부터 캘리포니아 주가 지니고 있던 구조적인 문제점과 이를 구조개편 시 충분히 고려치 못한 것이 원인이 되어 발생하였다고 볼 수 있다.

4) 호주

호주는 지역적 특성상 전력생산 및 공급을 연방정부가 종합관리하지 않고 지방정부별로 분리 운영하고 있으며, 전통적으로 수직통합을 이루며 발전해 왔다. 즉, 주마다 주정부 소유의 전력회사가 독립적으로 존재하며, 주간 송전망 연결은 미약하고 지역적으로 계통연결이 되지 않은 곳도 있다. 호주는 그러나 송배전 부문은 모든 주에서 민영화되어 발전소는 발전만하고 생산전력은 송배전업체가 판매하고 있다. 주정부는 전력운용, 전원개발계획 및 요금체계 결정 등에 직접 개입하여 왔으며, 호주 연방의 규제는 주로 주의 채무 한도, 국세, 외국인 소유, 환경 등의 문제에만 통제권을 갖고 있다.

호주의 전력산업구조 개편은 1990년 11월 연방정부가 참여한 특별주지사회의에서 실무진을 구성하여 전국적인 통합 네트워크 구성에 관한 가능성을 연구하도록 결정하면서 시작되었다. 이 결정에 따라 연방기구인 산업위원회는 1991년 발전, 송전, 배전, 소매공급의 분리를 필두로 발전과 소매공급에 경쟁 도입과 퀸스랜드(Queensland)와 타스마니아(Tasmania)를 포함하는 뉴사우스웨일즈(New South Wales), 사우스오스토레일리아(South Australia), 빅토리아(Victoria) 등 3개주 연계전력계통망의 강화 및 확장에 착수하였다. 주별로 독립되어 있던 시장을 하나의 경쟁시장으로 대체하고 통합네트워크 시스템으로 운영하겠다는 취지로 우선 발전, 송전, 배전 및 소매공급 등 전

력산업 분할 및 독립회사를 설립하면서 발전 사업자 간 적절한 경쟁 보장을 위한 발전부문 분할을 시작했다. 독립규제기관 규제하의 송전과 배전회사도 설립했으며, 완전 독립된 계통회사를 설립하면서 운영권을 부여하고, 배전회사의 소매에 대한 운영권도 부여했다. 그러나 호주의 서부와 북부 지역은 송전거리상의 문제 때문에 이 시장에는 포함되지 않았다.

구조 개편이 시작된 이후 뉴사우스웨일즈(New South Wales)에서는 1995년 당시 25개이던 배전사업체들을 6개로 통폐합하고, 송전사업을 발전사업에서 분리하여 TransGrid를 설립하였다. 배전사업체 내에서도 배전사업과 소매업을 분리하였고, 발전에 있어서도 종전 독점체제가 Pacific Power, Delta Electricity, Macqarie Generation 등의 3개 회사에 의한 경쟁체계로 개편되었으며 80%가 화력발전에 의존하고 나머지는 천연가스와 수력이 담당하였기 때문에 통합 초기에는 8개의 발전소가 500MW 이상의 발전용량을 유지하고 있었으나 발전공급능력이 30MW을 초과하는 발전소는 전체 전력시스템에 미치는 효과가 커서 반드시 전력 도매시장에 참가하도록 하였다.

호주 전력시장의 특징은 전력시장 운영에 관한 규약관리회사가 별도로 존재한다는 점이다. 이 회사는 모든 도매전력 시장참여자들의 규약의 위반, 이행실적, 적절성 등을 감시하고 규약을 집행하며 분쟁해결을 주요 목적으로 한다. 호주 전력시장은 시장참여자에 의해 전력공급 및 구매에 대한 경쟁적 도매시장으로서 전력망에 비차별적으로 접속을 제공하는 공개접속 제고를 취하고 있어 투명하고 일관된 규제틀을 갖추고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 발전회사간의 치열한 경쟁으로 비정상적인 낮은 도매가격으로 전력이 거래되고 있으며 이로 인하여 빅토리아 Loy Yang A 발전소의 경우 수익이 악화되어 부채 상환이자 지불유예를 신청하기도 하였으며, 빅토리아 주와 뉴사우스웨일즈 주의 대량사용자(산업용 수용가)의 전력요금이 1999년에는 전년 대비 30% 상승하기도 하였다.

5) 해외 민영화 사례의 시사점

외국의 여러 나라들은 자국의 정치·경제·사회·지리적 여건에 따라 전력산업 구조 개편을 추진해 왔다. 구조 개편을 추진하고 있는 국가들의 공통점은 전력공급 체계의 급격한 변화보다 단계적으로 전력산업의 구조 개편을 추진했다는 것이다. 특히 각국은 공통적으로 발전부문에 최우선 순위를 두는 경향이 두드러졌으며, 이러한 경향은 경쟁의 효과가 발전부문에서 가장 크게 나타나고, 동시에 민간자본의 투자유치가 다른 부문에 비해 비교적 수월하기 때문이다. 우리나라의 경우 외국의 이러한 단계적 구조 개편 모델을 기반으로 추진하고 있으나, 국가 기간산업인 전력산업의 구조 개편은 외국의 사례들을 면밀히 연구·분석하여 자국의 상황에 맞게 보다 신중하게 접근해야 할 필요성이 제기된다.

가장 이상적인 전력산업구조 개편이라고 평가받은 미국 캘리포니아 주의 경우 현재는 가장 전형적인 실패사례로 꼽히고 있다. 영국의 경우에도 최근 들어 민영화에 따른 각종 부작용이 나타나고 있다. 2000년 초까지는 별 문제가 없는 듯 보였지만, 현재 민영화한 발전-판매회사들이 수직통합하면서 시장지배력이 높아지고 신규 투자도 부족해 성수기에는 공급예비율이 2%대로 급감하는 등 심각한 위기를 맞고 있다. 2003년 여름, 런던시의 사상 최초의 대정전 사태는 민영화의 부작용이 극에 달했음을 단적으로 보여줬다. 영국을 모방한 뉴질랜드 역시 민간전력회사들의 투자 부족과 무리한 인력감축으로 1998년 2월 오클랜드市 대정전을 경험한 이후 정부 주도의 전력수급정책과 투자방침을 검토하고 있는 중이다. 반면 수직통합형의 독점공기업 체제를 유지하고 있는 프랑스의 경우 EU국가들 중 가장 경쟁력 있는 전력산업과 안정적인 수급체계를 유지하고 있다. 일본도 안정적 전력공급을 최우선과제로 삼고, 송배전과 발전의 통합회사를 기반으로 일부 소매 경쟁만으로 효율을 추구하고 있으며, 비교적 성공적이라고

일컬어지는 호주의 경우에도 각 주의 전력시장 간 가격차이가 존재하고 있고 소규모 고객의 경쟁효과는 미미한 것과 동시에 지속적인 전력요금 상승의 요인을 갖고 있는 실정이다.

라. 철도사업

1) 민영화 논의 배경

최근 철도는 친환경수단으로 부각되고 있고 고속철도의 성공은 철도교통의 새로운 전기를 마련하고 있다. 우리나라는 2004년부터 철도를 상하 분리하여 운영하고 있으며, 그 해 4월에는 고속철도를 개통하여 현재에 이르고 있다. 그동안 우리나라의 철도정책은 국유철도로서 유지되어 오다 김대중 정부에서 민영화를 추진하였으나 노무현 정부에서 공사화로 바뀌어 현재에 이르고 있다. 또한 여러 외부환경적 여건들, 가령 도로 중심의 교통정책에서 지구온난화문제 등으로 인한 철도의 위상 강화, 정부의 녹색성장계획에 따른 환경친화적인 철도의 중요성이 부각되고 있다. 따라서 현 시점에서 각국의 철도정책 변화를 검토하여 향후 정책수립에 필요한 시사점을 마련할 필요가 있다.

2) 독일

가) 민영화 이전 상황

독일연방철도청은 1920년에 설립된 제국철도(Reichsbahn)의 후신으로 그동안 독일의 여객수송은 물론 화물수송을 독점해 온 공기업의 일종(특수자산)이다. 연방기본법에 따른 특수자산이란 법적으로 자율적인 경영기능이 보장되지 않았기에 연방철도도 연방체신국과 마찬가지로 변동하는 시장상황에 능동적으로 대처하지 못했다고 할 수 있다.

특히 1950~60년대에 독일에서 승용차가 광범위하게 보급됨에 따라 여객수송 측면에서 경쟁력이 급격히 하락하기 시작했다. 예컨대 여객수송의 경우 1950년에 연방철도가 36.4%를 차지했으나 1970년에 8.6%, 1990년에는 5.8%로 급감했다. 화물수송의 경우도 1950년에 연방철도의 비중이 62.3%였으나 1970년에 39.9%, 1990년에는 24.9%로 하락했다(서이종, 1997). 1982년말 기준으로 독일은 연방철도에 6억 4천만마르크 이상을 투자했고, 또 독일연방철도는 민영화 이전에 33만 5,600명의 직원을 고용하고 있었다. 이러한 상황에서 1990년 초에는 자본금 150억마르크에 3배가 넘는 500억마르크의 부채를 기록하였고, 매년 약 140억마르크의 정부보조금을 받아야만 하는 상황이 되었다.

나) 민영화의 추진

이러한 조건에서 연방철도의 구조조정과 민영화가 추진되었다. 우선 1989년 초에 「연방철도사업정부위원회」가 구성되어 연방철도의 개혁방안을 연구하였고, 1990년 10월 통일 이후 1991년 12월에 동 위원회는 동독철도(DR: Deutsche Reichsbahn)를 통합한 독일철도주식회사(Deutsche Bundesbahn AG)의 설립을 제안하였고, 1992년 7월 연방정부는 독일철도청을 1994년부터 민영화하기로 결정하였다. 이전에도 16차례나 철도 개혁 시도가 있었지만 인력감축에 머무르면서 근본적인 개선에는 이르지 못했는데, 1991년 유럽연합(EU) 각료회의의 결에 따라 1991년부터 본격적인 철도구조 개혁이 시작되었다. 우선 정부가 100% 지분을 갖는 독일철도주식회사(DBAG)를 설립해 건설과 운영을 분리했다. 또 670억마르크에 달하는 기존 건설채무를 전액 탕감해 제로베이스에서 다시 출발토록 했다. 지방의 적자노선은 DBAG에서 분리한 뒤 해당 지자체에 비용을 분담시켰다. 신규 철도망 확충비용은 무이자로 융자해 주어 DBAG의 추가부담을 줄여 주었다.

이후 민영화계획을 실행하기 위해 1993년 12월에는 민영화 위주의

철도사업개혁법률안이 제정되어(1994년 발효), 연방철도청의 법적 근거를 공법에서 민법으로 이전시켰다. 특히 연방철도청의 기업적 업무영역과 공공정책 영역을 구분하여 기업적 업무영역을 독일철도주식회사(DBAG)로 독립시키기로 했다. 그 뒤 기업적 업무영역은 다시 선로, 장거리여객 수송, 근거리여객 수송, 화물수송의 네 분야로 분할하여 장기적으로는 2002년부터 각기 독자적인 주식회사체제로 정립시키기로 했다. 여기서 독일철도주식회사가 지주회사의 역할을 하게 되었다. 이 계획에 따라 2002년 독일철도주식회사가 해체되었다.

한편 독일철도 민영화 과정에서 특징적인 것은 동서독 철도청의 선로, 여객, 수송에 대한 지역화(Lokalisierung) 사업인데 이것은 독일철도 민영화의 핵심을 이루고 있다. 계획에 따르면 연방운영의 철도사업을 1996년부터 지방이나 주 단위로 이양하는 이른바 '지역화' 개념을 도입하고 있다. 즉, 자금조달과 경영관리의 책임과 권한을 지방이나 주 단위로 이전하자는 것(수익자부담원칙의 도입)이다. 그런데 현재 독일연방철도의 민영화는 지분매각보다 법 · 제도적 규제를 완화하여 기업경영의 자율성을 보장하는 탈국가화를 지향하고 있다(서이종, 1997). 즉, 연방지분의 주식매각을 통한 소유권 이전은 계획상으로만 존재하고 있고 기업경영적인 측면에서 적자를 줄이고 수익성을 증대하는 데 초점이 모아져 있다.

민영화와 함께 경영 합리화가 구체적으로 추진되고 있는데 이는 인건비 절감을 핵심으로 하고 있다. 1999년부터 향후 4년간 약 75억마르크에 상당하는 금액을 인프라와 기술개발에 투자하였다. 그러나 1999년부터 독일철도는 자신의 콘체른기업구조를 사업영역에 따라 몇 개의 독자기업으로 분리하는 것에서 2단계 기업구조조정을 이미 시작하였다. 2000년 1월 독일철도가 밝힌 2단계 기업구조조정안은 "3억마르크 이상의 인건비를 절감하기 위해서 2004년까지 약 3만 5천개의 일자리를 없애는" 인원합리화계획을 핵심으로 하고 있다. 또한 비용절감노력이 성공하지 못할 경우 추가적으로 3만 5천명의 직원을 정리할

것이라고 발표했다. 물론 조기퇴직제, 생애파트타임제, 퇴직보상금의 지불과 같은 방식으로 피해를 최소화할 것이라고 밝혔지만 기업구조 조정의 핵심은 인원 정리에 있었다.

민영화를 통해 현재 독일철도지주회사 아래에 근거리교통, 원거리 교통, 역관리, 화물운송, 교통망관리를 전담하는 5개 주식회사(AG)들이 존재한다. 하지만 국영철도의 기업구조를 개선하기 위해 도입된 이러한 사업분리 과정이 너무 경직되었기 때문에 경영전략 수립상에서 요구되는 종합적인 기업 대응능력이 상당히 떨어졌다는 지적이 많다. 화물운송시장에서의 철도점유율의 감소, 빈번하게 발생하는 차량 연착, 기술 결함으로 인해 발생하는 교통사고 등은 현재의 독일철도의 문제점을 잘 말해주고 있다. 또한 인원 합리화 조치로 여객분야의 경우 지금까지 수익성이 좋은 21개 교통망은 보다 현대화하는 반면 그 외에 수익성이 낮은 지역구간에는 운행횟수 감축이 추진되었다. 철도 운행횟수의 감소는 바로 승객들에게는 서비스 질의 저하를, 승무원들에게는 조업단축을 의미한다.

3) 영국

가) 민영화 이전 상황

영국철도는 1820년 이래 민간에 의해 운영되어 왔는데 1948년에 교통법에 의해 국유화되었다. 1953년 당시 철도영업연장은 30,935km, 수송분담률은 여객이 17%, 화물은 42%를 차지하였으나 민영화 직전인 1993/4년에는 철도영업연장 16,536km, 수송분담률이 여객 5%, 화물 6%까지 감소하였고, 매출액도 1993/4년 가격으로 1953년에 6,402백만파운드에서 1993/4년에는 3,645백만파운드로 2분의 1 수준으로 감소하였다. 그 간 영국정부는 1974년 철도법을 제정하여 철도의 역할을 명확히 하고, 투자 확대를 위해 노력해 왔고, 1980년대에는 상업

주의를 도입하여 조직을 생산성 단위로 개편하는 등 효율성 향상을 꾀하였으나 성과는 근본적으로 한계가 있었다. 이는 국가 운영으로 인한 낮은 생산성, 부적절한 투자, 관리의 비효율성, 불규칙한 재정지원 등에 기인하였다.

이러한 국영철도의 문제점은 1992년 백서인 『New Opportunities for Railways』에 명확하게 표현되어 있다. 이 책에서는 영국철도가 그간의 적자를 벗어나지 못한 것은 국영조직으로서의 비효율성이라고 밝히면서 유인이 낮은 인센티브제도, 자유롭지 못한 영업활동 등으로 시장 변화에 적절하게 대응하지 못한 것을 지적하였다. 영국 정부는 이러한 문제의 근본적인 해결책은 민간기업의 경쟁을 통한 효율성 제고, 서비스 질의 향상과 소비자의 선택 폭을 넓히는 것이라고 주장하였다. 이러한 철도의 문제점을 해결하기 위해 대처 수상의 보수당 정권은 철도 민영화를 1980년대부터 검토하여 1992년에 같은 당의 메이저 정권에 의해 구체적인 계획이 수립되고 1993년 철도법에 의해 추진되었다. 그리고 1997년에 보수당에서 노동당 정권으로 바뀌기 전까지 민영화 과정이 완료되었다.

나) 민영화의 추진[120]

1980년대 대처의 보수당 정부는 대중 자본주의라는 이념하에 국영공기업의 민영화정책을 본격적으로 추진하였다. 그러나 대처는 철도에 대해서는 큰 관심이 없었고 민영화에 대해서도 그다지 적극적이지 않았다. 1990년에 보수당의 교통부장관이었던 Cecil Parkinson이 민영화안을 제출하였으나 대처는 여론의 비판을 의식하여 추진에 신중한 입장을 보였다. 당시 두 가지 방안이 제기되었는데 민간 싱크탱크그

120) 보다 자세한 내용은 이용상 · 정병현(2010), 「영국 철도정책의 변화요인조사를 통한 시사점 분석」, 『한국철도학회 논문집』, 제13권 제1호; pp.108~118을 참조할 것.

룹인 CPS(Centre for Policy Studies)는 『Reviving the Railways』의 보고서를 통해 빅토리아 시대의 영국 철도로 민영화되어야 한다고 주장하고 노선별 민영화안을 제안하였다. 한편 Adam Smith연구소는 상하분리의 개혁안을 주장하였고 재무부는 최종적으로 이 안을 채택하였다.

보수당은 1992년 7월에 교통부가 발표한 백서를 토대로 민영화를 본격 추진하였다. 재무부는 국영철도측이 제안한 민영화 반대, 민영화하더라도 한 개 회사로 추진하는 것을 일축하고 상하분리 민영화안을 주장하였다. 이 안은 실제로 민영화를 보다 쉽게 추진하기 위해서였는데, 예를 들면 레일의 보수와 개량을 민간이 맡되 운영회사와 인프라회사의 부채를 탕감해 주어 민간이 쉽게 이를 인수할 수 있도록 하였다. 민영화 방안은 1993년 11월에 국회를 통과하여 1996년 4월에 첫 번째 프랜차이즈 회사가 탄생하였고, 총선 한 달 전인 1997년 4월에 마지막 프랜차이즈 회사가 결정되었다. 또한 인프라회사는 1996년 주식시장에 상장되었다.

당시 영국 철도 민영화 과정에서 정치적인 공약과 이로 인한 시간적인 제약이 추진이 용이한 방식을 채택하도록 작용했다는 것이 여러 면에서 발견되고 있다. 예를 들면 기능별 민영화 방식으로 작은 회사 단위로 매각하도록 하고, 정부는 프랜차이즈 회사에 적자를 보전하도록 보조금을 주고, 이윤을 남기고 프랜차이즈 권리를 팔 수 있도록 배려하였다. 또한 인프라를 몇 개의 회사로 나누지 않은 이유도 정부 통제 하에 이를 용이하게 추진하기 위한 것이었고, 민간이 주식매입에 부담을 주지 않기 위해 인프라 관리회사의 부채도 모두 탕감해 주었다. 그리고 프랜차이즈 규제기구는 프랜차이즈 계약관계를, 그리고 규제감독국(ORR)은 레일트랙의 독점을 규제하기 위해 각각 설립되었다.

〈표 Ⅴ-22〉 영국의 철도 민영화 추진과정

	민영화 당시	변화(1)	변화(2)	비고
프랜차이즈 관리	OPRAF	SRA(2001)	DfT(2005)	정부 역할 강화
인프라 규제	ORR	-	-	
인프라 소유	Railtrack (영리회사)	Network Rail (2002): 비영리	-	정부 역할 강화
안전	HSE	RSSB(2003)	RAIB(2005) ORR(2005)	
계획기능	-	SRA(2001)	DfT(2005)	정부 역할 강화

주: RAIB: Rail Accident Investigation Branch, RSSB: Rail Safety and Standard Board. DfT: Department of Transport, ORR: Office of Railway Regulation

자료: 이용상 · 정병현(2010).

다) 민영화 이후의 변화

1994년 민영화 이후 적자경영은 흑자로 전환되고 순조로운 출발을 보였다. 1997년 선거에서 승리한 노동당은 철도 민영화에 대한 기본적인 골격을 유지하되 민간보다는 정부의 역할을 강조하는 쪽으로 철도정책을 수정하였다. 노동당은 교통정책의 목표를 안전, 수익성, 환경과 교통의 조화에 두고 장기계획을 수립하였다. 이와 함께 조직상의 변화가 있었는데 대표적으로 기존의 프랜차이즈 규제기구를 대신해서 전략철도청(Strategic Railway Authority: SRA)이 출범하게 되었다. 이는 인프라회사인 레일트랙이 장기계획 수립에 필요한 운영회사들의 자료를 가지고 있지 못한 반면 이를 소유한 프랜차이즈 규제기구가 계획기능을 수행하는 것이 합리적이라는 판단에 따른 것이다.

이와 함께 몇 번의 대형 철도사고도 정책 변화에 큰 영향을 미쳤다. 1999년 10월의 Paddington 사고 후 여론조사에서는 73%가 인프라회사인 레일트랙의 국영화에 찬성하였다. 결정적으로 2000년의 Hatfield

사고로 민간 인프라회사인 레일트랙은 추가비용으로 6억파운드를 지출하게 되어 레일트랙은 정부에 보조금을 요청하였다. 정부는 2001년 10월에 레일트랙을 정부관리하에 두고, 2002년 10월에 비영리회사로 네트워크레일(Network Rail)이 탄생하였다. 당시 노동당은 재국영화를 검토했지만 재정적인 부담이 너무 커서 포기하고 말았다.

이어 노동당은 2004년의 철도백서를 기초로 그간의 독립된 안전담당기관인 건강안전청(HSE)으로부터 안전기능을 철도안전국(RSSB)으로 이전하고, 전략철도청(SRA)을 폐지하고 그 기능을 교통부(Dft)에서 직접 관장하도록 하였다. 그 결과 주요 계획기능은 교통부로 이관되었고, 작은 규모의 투자계획과 열차운영계획은 네트워크레일이 담당하게 되었다. 철도투자문제에 있어 규제감독국과 전략철도청의 중복을 없애고 철도투자를 직접 교통부에서 담당하는 체제로 변화하였다.

2006년 7월 보수당은 상하 분리와 함께 추진된 민영화는 너무 작은 회사로 분할되어 철도비용이 상승했고, 이로 인하여 사고 등 여러 가지 문제점이 발생했다면서 영국의 민영화정책에 대한 과오를 인정하게 되었다.

4) 일본

가) 민영화 이전의 상황[121]

일본 경제는 1973년 오일쇼크 이후 매우 불안정한 상태로 접어들었는데 이를 회복하기 위해 1975년에 국채를 발행하였다. 국채의 상환기한이 다가옴에 따라 부담문제가 표면화되자, 재정파탄에 이른 국유철도와 함께 여러 공기업의 부실경영이 중점적인 개혁의 대상이 되었다. 1980년 7월 17일 총선에서 승리한 자민당의 스즈키(鈴木善幸)내각은 1980년 8월에 행정관리청 내에 임시행정조사회를 발족시켰다.

121) 이 부분은 이용상(2008)을 참고하여 정리하였다.

조사회는 행정개혁의 4가지 항목을 발표했는데 주요 내용은 증세 없는 재정개혁, 중앙과 지방의 개혁, 국유철도 등 3개의 공사 개혁 등이었다.

국유철도의 개혁은 재정파탄이 근본적인 원인이었다. 일본의 철도사업은 1872년부터 민간회사에서 운영하였는데, 1906년에 도시철도를 제외하고 철도가 국유화되었다. 국유화 전후의 철도운영 형태를 보면, 국유화 직전인 1905년에 민영철도가 5,231km 국영철도는 2,562km였는데 1906년에는 국영철도는 4,978km, 민영철도는 2,722km로 국영철도 위주로 변화하였다.

1944년까지 일본의 육상교통기관 중에서 철도가 독점적인 위치를 점하고 있었기 때문에 당시에는 흑자 기조를 유지하였다. 1920년부터 1940년까지의 20년간 운임인상이 한 차례도 없었던 것은 이를 반증하고 있다. 1949년 국영철도는 공공성의 보장과 아울러 기업성의 발휘라는 관점에서 정부 전액출자의 공공기업체인 일본 국유철도(공사)로 경영형태가 바뀌었다. 공사화 이후에도 철도의 독점성이 유지되었고 전후의 인플레이션 시기에도 국유철도의 요금인상은 한 차례도 없었고 국유철도는 전쟁 피해복구 및 전후 경제회복에 크게 기여하였다. 1955년 국유철도의 국내수송 점유율은 여객 55%, 화물 52%를 차지하였다.

그러나 그 후 자동차, 항공, 해운의 발달에 의해 철도의 점유율은 감소하여 민영화 전년도인 1986년에는 여객이 24.7%, 화물이 8.4% 수준으로 급감하였다. 경영상황은 1964년에 처음으로 300억엔의 영업순손실을 기록하였고 이후 매년 적자폭이 확대되었다. 1987년 민영화 이전까지 정부는 5년에 걸쳐 인원감축, 운임인상, 지방 적자선 폐지, 채무이자에 대한 정부지원 방안 등을 강구하였지만, 노동조합의 반대 등으로 적자규모는 계속 증가하였다. 실제로 1974~1986년에 걸친 13년간에 11회의 운임인상이 있었음에도 불구하고, 1980년에는 1조 6천억엔의 적자를 기록하였다. 부채는 민영화 전년도인 1986년에 차입금 25.4조엔, 건설공단채무 5.1조엔, 연금부채 5.0조엔, 경영안정기금 1.3조엔, 고용대책비 0.3조엔 등 총 37.1조엔으로 막대한 규모였다. 결국

정부와 국철은 1983년 만들어진 국철재건감리위원회의 민영화 건의를 받아들일 수밖에 없었다.

나) 민영화의 추진

1982년 7월 제2차 임시행정조사회가 제출한 민영화안에 대한 노동조합 등의 초기 반대와 실시과정에서 부분적인 수정이 있었지만, 정부의 강력한 의지와 여론의 지원을 받아 1985년에는 일본전신전화공사, 1987년에는 일본국유철도가 민영화되었다[122]. NHK의 조사에 의하면 철도 민영화를 반대하는 여론은 12.6%에 불과하였다. 제2차 임시행정조사회는 국유철도의 문제점 해결을 위해서는 현행 제도의 보완 차원이 아닌 민영화가 시급하다고 제언하였다. 아울러 관리운영체계는 지역의 교통수요, 경제수준 및 요금과는 유리된 채, 전국을 획일적으로 운영하는 문제점을 내포하고 있으므로 여객과 화물을 7개 그룹으로 지역분할하여 각각을 민영화하는 안을 제안하였다. 분할된 회사에 대한 정부규제는 사설철도에 대한 수준으로 완화하고, 국유철도 채무 중 분할된 회사가 승계해야 할 채무에 대해서는 분할회사가 합리적 변제능력을 갖는 것을 전제로 하여 그 원금 및 이자를 지불할 수 있는 범위로 하고, 그 외는 국유철도 청산회사가 처리하도록 하였다.

이러한 임시행정조사회의 제안을 정부가 받아들여 1983년 국철재건감리위원회가 설치되었고, 구체적인 분할, 자산, 채무변제 등의 방안이 마련되었다. 국철재건감리회원회는 1985년에 국철 개혁에 관한 의견을 내각 총리대신에게 제출하였고, 정부는 이것을 받아들여 개혁을 실시하였다. 국철재건감리위원회의 분할·민영화 의견에 대해 기존의 국유철도는 전국의 1개 회사로 운영하는 특수회사를 주장하기도 하였지만, 정부는 분할·민영화 방안을 수용하였다.

122) 국철구조 개혁의 추진에는 2차 임시행정조사회와 국철재건감리위원회가 중심적인 역할을 하였다.

장기채무 처리방법은 새로운 사업체가 최대한 효율적인 경영을 하는 것을 전제로 단기수지가 균형이며 또한 장래 사업경영을 건전하게 유지할 수 있는 한도만으로 장기채무 등을 부담하도록 하였다. 신칸센을 보유하는 기구는 자산가격을 저가로 하여 장기채무를 인수하고, 여객회사는 자산과 함께 부채를 인수하도록 하였으며, 그 이외의 장기채무 등은 국유철도용지를 최대한 매각하여 변제하고, 나머지 장기채무 등은 국민 부담으로 하였다. 인력감축을 위해 민영화 전에 희망퇴직 등을 통해 직원 수를 감소시키고, 민영화 회사 출발 시 여객회사 경영에 과중한 부담이 되지 않도록 일부만을 고용승계하고, 나머지 인원은 일정기간 내에 재취업하도록 하였다. 이로 인해 국철직원 27만 7천명 중 새로운 민간회사인 JR 각사에 20만명이 취업하고 나머지 7만 7천명은 민간회사에 취업하였다.

1987년 국철 민영화에는 노동조합 반대 등 여러 가지 어려움이 있었으나 민영화가 성공적으로 추진되었는데 이에는 다음과 같은 요인이 작용하였다. 첫째로 국철재건감리위원회와 정부의 계획적인 추진활동을 들 수 있다. 예를 들면 1980년 이후 7년간의 임시행정조사연구회, 5년간의 국철재건감리위원회의 활동 등이다. 두 단체는 끊임없는 연구와 노동조합에 대한 설득, 국민홍보 등이 철도 민영화에 큰 역할을 하였다. 이 조직들은 지지 작업을 사전에 철저하게 진행시켰다.

두 번째는 강력한 정치적 리더십을 들 수 있다. 일본의 관료집단은 막강한 권력의 상징으로 정당, 이익집단과 함께 일본을 이끌어 가는 삼두마차의 하나인 핵심적인 권력집단이다. 이러한 관료집단(특히 운수성)의 이해관계가 달려 있는 민영화정책은 나카소네 정권의 소신과 언론의 끊임없는 민영화 필요성 주장으로 그들의 저항을 막을 수 있었다. 언론도 국민이나 국철의 정부 의존성향에 대해 자기책임과 시장경쟁의 효율성을 주장하였다.

세 번째로는 국민여론도 정부와 언론의 철도 민영화 추진 내용을 지지하였고, 국철공사 자체도 결국 철도 민영화를 수용하고 노동조합

도 이를 수용하는 태도로 변화하였다. 이는 국민들이 이미 노동조합의 파업 등에 대해 지지하지 않고 있다는 것을 노동조합측이 전면적으로 인정하고 수용한 결과라 하겠다.

다) 민영화 이후의 변화

1987년 새로운 체제가 출범한 JR그룹 7개 회사는 흑자를 기록하였고, JR그룹 전체의 흑자기조는 그 후에도 당분간 계속되었다. 이로 인해 민영화 이전 국철시대 말기에 연간 2조엔이 넘었던 거액의 영업손실의 발생이 해소된 것으로 보였다. 독립채산을 운영원칙으로 하는 혼슈(本주) 3개 회사가 첫 해부터 흑자경영을 실현한 데 이어 건전경영이 계속되었고, 특히 혼슈 3사의 경우는 민영화 전에는 매년 반복된 운임인상을 민영화 후에는 실시하지 않고(소비세 관련의 운임 개정을 제외) 민영화 초기에는 좋은 경영성적을 유지하고 있다.

그러나 3개 섬 회사의 경우는 새로운 체제의 발족 직후에 JR홋카이도(北海道)가 경영적자를 기록하였지만, 경영안정기금으로 영업손실을 보전하여 경상이익을 나타내는 운영방식이 정착되었다. 특히 대량고밀도 운송시장의 혜택을 받지 못하는 3개 섬 회사의 경우는 일본경제의 버블현상이 붕괴된 1990년대에 경영흑자의 달성이 곤란하다는 판단 하에 1996년에는 운임개정이 실시되었다. JR화물은 그룹 가운데 선로 사용료를 경감하기 위해 회피가능 비용원칙이라는 운영원칙이 적용되었음에도 불구하고, 거품경제가 붕괴된 1990년에는 영업수익이 감소하고, 경영적자가 지속되었다.

JR 발족 직후부터 표면화된 철도정책의 초점은 신칸센 리스방식을 둘러싼 문제였다. 혼슈 3개 회사는 신칸센 자산을 보유하고 있지 않은 것 때문에 감가상각비의 비계상으로 기업 내부의 자산축척이 불가능한 점을 들어 문제를 제기하였다. 이에 대해 정부도 신칸센 매각수입을 이용한 국철채무를 상환하고 철도정비에 저리로 융자하는 기금을

만드는 것에 동의하였다. 이에 1991년에는 신칸센 4노선(東海, 山陽, 東北, 上越)은 혼슈 3개 회사에 매각되어, 그 매각수입 9.2조엔을 이용하여 철도정비기금이 설립되었다. 이를 통해 일본은 실질적인 상하일체의 운영체계를 완성하였다.

국철시대 규제로 제한되었던 부대사업의 전개와 사철업과 같은 다각적 사업 전개가 JR 각 회사에 의해 급속하게 전개되어 철도운영에 큰 변화를 가져왔다. JR 각 회사는 주식공개에 의한 민영화가 실시되기 전에 경영면에서 민간기업화가 진행되었다. 현재 JR여객회사는 여행업, 호텔업, 역빌딩업, 터미널을 이용한 대규모의 소매업, 부동산업, 정보산업 등 여러 분야에 진출해 그룹 회사 수는 2004년을 기준으로 JR동일본의 경우는 100개 회사 이상, JR서일본의 경우는 60개 이상, JR동해의 경우는 약 30개 회사의 규모까지 확대되었다.

한편 JR 혼슈 3개 회사의 소유 면에서의 민영화가 개시된 것은 JR동일본의 주식이 상장된 1993년으로 38만엔의 회사 주식매출 가격이 시장에서는 60만엔으로 자리매김하였다. 1996년에는 JR서일본의 주식상장이, 1997년에는 JR동해의 주식이 상장되었고, JR동일본의 완전 민영화는 2002년 6월에, JR서일본의 완전 민영화는 2004년 3월에 달성되었다.

5) 해외 민영화 사례의 시사점

민영화 추진에 있어서는 우선 민영화를 위하여 충분한 시간과 이를 추진할 수 있는 강력한 추진조직이 필요하며, 정책결정에 있어서는 소비자와 철도 관련 이해관계자 등의 참여가 필수적이라고 할 것이다. 또한 민영화 추진에 있어 정치적인 영향력이 최소화되어야 하며 철도의 투자에 대한 정부의 역할과 책임이 분명하고 나아가서 지방자치단체 등의 책임과 역할도 명확하게 제시되어야 할 것이다. 무엇보다도 장기적인 발전계획과 기술이 철도의 경쟁력을 좌우하게 된다는 점에

서 구체적인 발전 계획과 안전을 확보할 수 있는 기술력이 함께 확보되어야 할 것이다.

구체적으로 법과 제도 마련에 있어 충분한 시간의 확보가 중요하다. 독일의 경우 연방철도청의 기업적 업무영역과 공공정책영역을 구분하여 기업적 업무영역을 독일철도주식회사(DBAG)로 독립시킨 후 기업적 업무영역은 다시 선로, 장거리여객 수송, 근거리여객 수송, 화물수송의 네 분야로 분할하여 독자적인 주식회사 체제로 정립시키고 독일철도주식회사가 지주회사의 역할을 하고 있다는 점을 볼 수 있다. 우리나라도 주식회사 체제로 전환이 가능할 것으로 보이는데, 이는 2004년 철도구조 개혁 이전에 이미 주식회사에 대한 검토가 되어 있어 상당한 시간을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

추진과정에 있어서는 대통령의 영향력이 발휘될 수 있는 조직이 필요하며 이는 언론, 소비자, 철도 관계자 등이 참여하는 형태가 되어야 할 것이다. 무엇보다도 일본의 민영화 사례에서 볼 수 있듯이 철도구조 개편의 성공에 있어서는 정부의 철도 민영화 추진 내용을 지지하는 국민여론과 철도 민영화를 수용하는 노동조합의 합의가 반드시 전제되어야 할 것이다.

한편 독일철도 민영화 과정에서 특징적인 것으로서 연방운영의 철도사업을 지방이나 주 단위로 이양하는 이른바 '지역화' 개념에 주목할 필요가 있는데, 우리나라의 경우 현재의 국가교통망계획에서의 철도투자부문을 현재보다 확대하고, 현재 철도건설과 유지보수에 있어 지방의 역할이 미미하다는 점을 고려하여 이를 보완하여 지방의 역할을 강화해야 할 것이다. 이를 위해 지방교부세나 국고보조금 혹은 자동차세의 세원 중에서 철도항목 신설을 고려해야 할 것이다. 마지막으로 장기적인 철도발전 계획과 안전 확보를 위한 기술계획이 함께 수립되어야 할 것인바, 이는 현재 추진중인 국가교통망계획과 철도안전 법상의 철도안전계획, 운영자의 안전확보 수준이 서로 유기적으로 통합하여 계획, 기술, 운영 등이 함께 어우러지는 철도정책과 운영이 되어야 할 것이다.

마. 통신사업

1) 민영화 논의 배경

1980년대 이전 망산업은 독점에 대한 우려와 국가 기간산업으로서의 중요성으로 인하여 대부분의 국가에서 정부에 의해 운영되어 왔다. 그러나 기술의 발달로 독점에 대한 우려가 감소되고, 공공부문의 비효율에 대한 인식이 확대되면서 미국과 영국을 중심으로 망산업에 대한 민영화가 시작되어 세계 각국에서도 망산업의 민영화를 추진하게 되었다. 특히 통신분야의 경우는 높은 수준의 효율성 이득, 외부성의 최소화, 적정한 수익성, 경쟁적 시장 등의 측면에서 민영화가 성공할 가능성이 상당히 높은 것으로 평가되고 있다. 공기업 민영화에 비교적 소극적인 프랑스와 독일 등에서도 통신분야 민영화는 적극적으로 추진되었는데, 그 배경으로 대체로 다음의 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 기술혁신이다. 전기통신부문은 오래 동안 자연독점적 성격을 지니고 있어 국가가 독점적으로 운영하는 것이 바람직하다고 인식되어 왔다. 그러나 기술의 발전으로 진기통신부문의 자연독점적 성격이 완화되었다. 우선 마이크로웨이브, 광섬유, 통신위성, 무선통신 등 새로운 전송매체가 등장함에 따라 효율성은 크게 증대된 반면 비용은 크게 감소하였고, 그 결과 네트워크 구축의 초기 투자비용이 많이 낮아졌다. 또한 컴퓨터와 통신의 융합으로 전기통신시스템이 다양화 되면서 기간통신산업을 대체할 수 있는 경쟁수단이 등장하게 되었다. 최근 개인휴대통신이 유선전화 이용을 초과하는 모습이나, 인터넷을 통한 국제전화의 기존 국제전화와의 경쟁이 바로 이러한 현상을 잘 보여준다고 하겠다.

둘째, 세계적인 자유화 흐름을 들 수 있다. 1970년대 제1, 2차 석유파동으로 전 세계적으로 경제침체가 계속되고 선진국들이 심각한 예산적자를 경험하면서 기존의 방만했던 정부 역할에 대한 회의가 미국,

영국을 비롯한 선진국들을 중심으로 강력히 대두되었다. 정부의 개입이 오히려 급속한 경제여건 변화에 대한 대응능력을 상실케 하는 중요요인이라고까지 생각하게 되었다. 이에 신자유주의 사상들은 실천에 옮겨지게 되었다. 특히 전기통신사업에 있어서 지속된 독점성과 기술적 통일성이 민영화 추진이 필수적이라는 공감대가 형성되었다.

이러한 시대적 배경 속에서 통신분야의 민영화가 처음 이루어진 국가는 영국이었다. 공기업의 효율성을 증대시켜 효율적 자원배분과 경제성장을 유도하기 위해 민영화정책을 추진했는데, 특히 막대한 투자가 요구되는 전기통신사업을 운영하는 데 재정부담이 증가하였고, 영국은 통신기술 면에서도 구식 교환기가 과반수 이상을 차지하는 등 낙후성을 면치 못하고 있었다. 따라서 통신수요의 다양화 및 고도화에 적극 대처하고 통신망의 근대화를 촉진하기 위해 전기통신분야의 민영화를 실시했다. 전기통신분야의 민영화를 위해 1981년 BT를 공사화하고 전기통신분야의 경쟁체제를 도입하는 한편 1984년 국민주 방식의 주식매각을 시작으로 1991년과 1993년 세 차례에 걸쳐 British Telecom을 완전 민영화하였다.

한편 미국의 AT&T 분할 결정에 영향을 받은 일본도 비효율적이던 일본전신전화공사(NTT, Nippon Telephone and Telegraph Company)의 운영을 개선하고 보다 적극적인 경쟁체제에서 미래의 통신산업을 육성하기 위해 NTT의 민영화를 결정하고 통신망 사업에 부분적 경쟁체제를 도입하는 한편, NTT에 자율경영권을 부여했다. 영국, 프랑스, 일본, 뉴질랜드 등 주요 외국의 경우 장기계획에 근거하여 통신시장의 민영화를 추진함으로써 제1기간 통신사업자의 소유구조를 안정화하고 경영권의 남용을 방지할 수 있는 장치를 다각도로 마련함과 아울러 민영화 이후에도 보편적 서비스와 같은 공익성을 보장할 수 있는 제도를 구축하였다. 즉, 대부분의 국가에서는 통신사업 민영화 초기과정에서 동일인 소유한도의 설정이나 특별주의 도입 등을 통해 제도적으로 특정인이나 특정기업에 의한 소유 집중과 경영권

장악을 억제해 왔다.

2) 영국

영국의 경우 1984년 BT(British Telecom) 민영화를 기획하여 1993년에 완결할 때까지 BT 민영화를 위해 독립적인 규제기관인 옵텔(OFTEL)을 설립함으로써 민영화를 시작하였다. 총 3차례에 걸친 BT주식의 매각과정에서 국민들의 광범위한 참여를 유도하고 소액투자자들이 BT의 주식을 장기보유할 수 있도록 다양한 인센티브제도를 활용하였다. 이와 함께 동일인 지분제한을 15%로 하고, 3% 이상의 주식을 취득할 경우 BT에 통지를 의무화하는 등 특정인의 BT 소유를 제한하였다. 또한 정부 지분에 대한 의결권이라고 할 수 있는 황금주(Golden Share)를 보유함으로써 BT의 공공성을 유지하는 방안으로 활용하였다.

1980년대 이전까지 네트워크의 운영과 통신서비스의 제공 부문은 BPO(British Post Office)가 담당해 왔고, 통신기기와 관련한 사업은 민간에서 운영되었지만, 정부에 의한 수요독점의 상태에 있었다. 이후 1981년 BT(British Telecom)법으로 인해 우편사업과 통신사업은 분리되며 이 법으로 설립된 BT가 통신사업을 전담하게 된다. 통신산업의 변화를 배경으로 대처 보수당 정부의 집권 이후에는 경쟁의 도입과 민영화를 지향하는 정책들이 등장하게 된다.

영국은 BT 민영화를 3단계로 나누어 추진하였다. 1차 자유화에서는 1980년 BPO에서 우정 및 통신사업을 분리하여 BT를 설립하였다. 산업성이 통신정책, 규제 및 감독 권한을 가지고 BT는 전기통신사업을 독점적으로 운영하였다. 2차 자유화 단계에서 1982년 2월 Mercury Communications가 설립되고 VAN 서비스를 자유화하여 시내전화를 제외한 모든 통신산업에 경쟁이 도입된다. 마지막 3차 자유화 단계에서 1984년에 BT 민영화 추진을 위해 독립규제기관인 OFTEL(Office

of Telecommunications)을 설립하였다. 실제 민영화 과정은 3차에 걸친 주식 매각으로 이루어졌으며, 1984년 1차 매각 당시 50.2%의 매각, 1991년의 2차 매각 시 25.9%, 1993년 3차 매각에서 나머지 21.9%에 대한 매각이 이루어졌다. 3차에 걸친 국민주 매각 방식을 통한 민영화로 동일인의 일정 지분 이상 취득을 사전 방지함으로써 분산 소유구조를 달성하는 데 성공하였다.[123]

BT 민영화의 성과에 대해서는 의견이 분분하다. 민영화 이후 투자비중이 줄어든 것, 연구개발투자가 저하된 것, 무분별한 해외투자 등을 문제점으로 지적하면서 부정적으로 보는 입장도 존재한다. 실제로 연구개발투자의 경우 민영화 이후 계속 줄어들고 있으며, 특히 이윤대비 연구개발투자 비중은 민영화 전 약 12%이던 것이 민영화 2년 후에는 절반 가까이 감소하였다. BT의 연구개발투자는 1990년대에도 1990년에 2억 2천만파운드, 1992년의 2억 4천만파운드, 1993년의 2억 3천만파운드 등으로 전반적으로 낮은 수준을 유지하였다. 특히 세계 3대 통신사업자인 AT&T, NTT, BT를 비교한 통계에서도 BT의 연구개발투자는 가장 낮은 모습을 보여주고 있으며, BT의 경우 기초적 기술의 연구가 부진하여 단기적인 이윤추구에만 치중하는 면을 보여주고 있다는 비판이 제기되었다.

그럼에도 불구하고 〈표 Ⅴ-23〉과 〈표 Ⅴ-24〉에서 볼 수 있는 바와 같이 BT의 민영화 이후 매출과 수익이 계속적으로 상승하고 있으며 민영화 이전과 비교해 보았을 때 상당한 성과 개선을 확인할 수 있다. 특히 민영화 이후에는 국민주 방식으로 인하여 주식소유가 분산되고 전문경영체제가 나타나 실질적인 주인이 생겨나지는 않았지만, 경쟁의 확대, 그리고 정부의 과도한 개입 축소와 경영자율의 증대 등으로 인해 성과가 개선되었다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅴ-23〉는 민영화 이후의 통신요금에 대한 변화를 나타내고 있

123) 실제로 1% 이상의 지분을 보유한 주주가 7개에 불과하며 최대주주인 Prudential Client Nominees Ltd의 경우 2.41%의 지분을 보유하고 있다.

〈표 Ⅴ-23〉 BT 민영화 이후 실가격의 변화

구 분		1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	누적 변화
기본회선대여료		+1.9	+1.4	+1.2	-4.0	-4.4	+1.6	+1.6	+1.9	+2.6
시내통화료	peak	+1.6	-0.5	+16.0	-4.0	-4.4	-7.7	-13.0	-2.2	-14.0
	cheap	+1.6	-0.5	-5.9	-4.0	-4.4	-4.2	+0.2	-1.1	-15.8
시외통화료	peak	-18.2	-12.3	-18.0	-4.0	-4.4	-7.7	-18.2	-5.5	-60.8
	cheap	+1.6	-0.5	-8.5	-4.0	-4.4	-7.7	-2.5	-0.8	-23.0
전체 규제요금의 가중평균		-2.9	-3.1	-2.7	-4.0	-4.4	-4.4	-4.1	-3.5	-24.5
기본 접속료		-4.9	+5.9	+9.1	+6.0	-4.4	+1.7	+1.6	+1.9	+19.4

자료: 한국공기업학회(2003), 『KT 완전 민영화의 성공요인과 향후 정책과제 연구』, p.141에서 재인용

〈표 Ⅴ-24〉 BT 성과평가(1984년 민영화 시점을 중심으로)

구분	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
총매출액 (백만£)	3,559	4,554	5,708	6,377	6,830	7,585	8,317	9,339	10,185	11,071	12,315	13,154	13,337
세전 수익 (백만£)	663	719	1,007	905	1,531	1,856	2,118	2,349	2,609	2,807	3,210	3,531	3,415
자본수익률 (%)	9.1	9.0	11.9	9.7	16.7	18.3	19.3	21.2	22.1	21.8	22.5	22.4	21.0
노동수익률 (%)	18.6	16.5	17.6	14.2	22.4	24.5	25.5	25.2	25.6	25.5	26.0	26.8	25.6
고용(천명)	240	247	252	249	245	238	234	236	236	243	248	227	210
총매출액 대비 투자율(%)	30	29	25	24	22	24	24	22	23	26	25	22	19

자료: 한국공기업학회(2003), 『KT완전 민영화의 성공요인과 향후 정책과제 연구』, p.140에서 재인용

으며, 일정 정도의 기본회선 대여료의 상승은 있었지만, 시외전화요금을 중심으로 전반적인 통신요금의 하락이 뚜렷이 나타나고 있다는 점에서 BT 민영화의 성과를 긍정적으로 판단할 수 있겠다. 또한 통신산업의 전반적인 발전과 함께 매출액의 증대를 당연한 결과로 평하할 수 있으나, 〈표 Ⅴ-24〉에 나타난 바와 같이 자본수익률의 경우 민영화 이전 평균 10%에 미치지 못하던 것이 10%를 넘어 1990년대에는 20%로 상승하였으며, 노동수익률 또한 이전에 10%에 불과하던 것이 민영화 이후 20%를 넘어서는 것으로 나타난 점은 민영화를 통한 BT의 경영 효율성, 생산성의 개선이 긍정적으로 나타났다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

3) 일본

일본의 일본전신전화주식회사(NTT)는 민영화 이후에도 정부가 회사주식의 3분의 1을 소유하는 주식회사의 형태를 취하였다. 또한 NTT는 민영화 후에도 '전화서비스를 일본 전국에 널리, 안정적으로 제공할 의무'를 지며, 정부에 의한 특별통제 즉, 사업계획 · 임원임명 · 목적달성업무의 인가 등 회사의 주요 결정에 대해 정부통제를 받고 있다. 정보통신서비스의 특성상 NTT는 일본항공의 경우와 달리 완전한 민간주식회사로 변화된 것은 아니라고 할 수 있다. 즉, 1985년의 '전기통신사업법', 'NTT회사법', 'KDD회사법'의 제정을 통해 이루어진 일본의 전기통신서비스의 자유화는 민영화된 NTT의 시장지배를 억제하는 수단으로 도입된 측면이 강하다고 할 수 있다.

1952년 일본의 공공 통신회사로 설립된 NTT(Nippon Telegraph and Telephone Corporation)의 경우, 1982년 제2차 임시행정조사회의를 통해 '분할 및 민영화'의 방침이 수립되고 1984년 12월 NTT 관련 법안이 국회를 통과하면서 본격적으로 이루어졌다. 1985년 4월 1일 발효된 일본전신전화주식회사법에 의해 NTT는 기존의 일본전신전화

공사라는 공사형의 공기업체제에서 주식회사의 체제로 변모하게 되었다. 1985년 NTT가 민영화되기 전까지 일본 정부는 당시까지 누적된 12조 3천억엔 상당의 국채상환을 위한 재원 확보가 시급한 상황이었다. 뿐만 아니라 불필요한 과다 인원을 감축하고 경영활동에서 보인 정부에 대한 의존적 태도를 탈피하여 경영 효율성을 증진시킬 필요가 있었다.

일본 정부는 통신망 사업에 부분적으로 경쟁체제를 도입하고 정보통신서비스 부문에 대한 규제를 대폭 완화하는 등 적극적인 경쟁체제를 도입하였다. 민영화 과정과 더불어 NTT의 국제 자본 제휴, 합병 또는 인수 추진 시의 자금조달을 용이하게 하기 위해 NTT의 외국인의 20% 이상의 지분 제한에 대한 규제 제도의 개정이 불가피하였으며, 외국인 지분 제한을 폐지하고 정부 최소 지분 보유율을 3분의 1 미만으로 하향 조정하는 방향으로 NTT법을 개정하고자 하였다. NTT는 자율적인 기업 운영 방식에 의해 모든 경영관리가 자사의 독자적인 방향으로 운영되었다. NTT는 지분의 65.45%가 일본 정부의 소유임에도 불구하고, 강요된 정책을 따르지 않고 서유럽 및 미국기업과 같이 자율적인 형태로 운영하였다. 그리고 세계의 통신 발달에 적응하기 위해 자율적인 구조조정과 운영을 추구하였다.

1985년의 NTT의 민영화를 포함한 전기통신제도 개혁은 전기통신산업에 경쟁을 도입함으로써 NTT의 생산성 향상과 효율화라는 측면에서 긍정적인 성과를 가져왔다. 경쟁의 도입과 관련하여 NTT 외의 신규 사업자의 규모가 1994년 당시 1,700개사 가까이 되며 시외통화, 이동체통신 등 대부분 분야에서 경쟁시장이 형성되었다. 특히 장거리계 NCC는 연간 통화 전체의 27%, 고수익부문인 동경-오사카 간에서 54%나 되는 시장을 점유하고 있어 경쟁이 충분히 성숙되어 있다고 볼 수 있다. 우선 요금인하와 관련해서 NTT는 경쟁에 대응하여 〈표 Ⅴ-25〉과 같이 매년 요금을 인하해 왔다. 장거리통화요금은 1985년의 400엔에서 180엔으로 50% 이상 인하되었으며 원근 격차는 1:18로 축

소되었다. 나아가 낙도지역의 통화료의 개선, 근·중거리 통화요금 인하, 토요일, 일요일 및 심야할인 확대 등이 이루어졌다. 결과적으로 1985년부터 1993년까지 9년간 요금인하는 총액 1조 390억엔으로 전화 1가입자당 연간 1만 4,900엔의 요금인하가 이루어졌다.

민영화 이후의 경영 효율성과 관련하여, NTT 발족 당시 사원 수는 31만 4천명이었으나 1994년 3월 말에는 21만 5,600명으로 대략 10만명이나 감소하고 있다. 한편, 전화 가입자 수는 4,400만명에서 5,800만명으로 1,400만명이 증가했다. 따라서 민영화 당시인 1985년의 사원 1인당 가입자는 〈표 Ⅴ-25〉에서 보는 바와 같이 142명 수준이었으나 1993년에는 거의 2배인 273명으로 증가했다. 나아가 기술혁신의 효과를 가장 빨리 업무 효율화에 연계시켜 지정, 기계보수기능, 번호안내 업무, 전보로 업무가 집약되고 통폐합도 이루어졌다. 한편 고객의 가입, 이전 등 주문의 경우 일부러 창구를 찾아오지 않아도 전화 한 통화로 끝내는 시스템을 정비함으로써 고객의 만족도도 상당히 높아진 것으로 평가되고 있다.

〈표 Ⅴ-25〉 NTT 요금 인하, 가입자수 및 지사수 추이

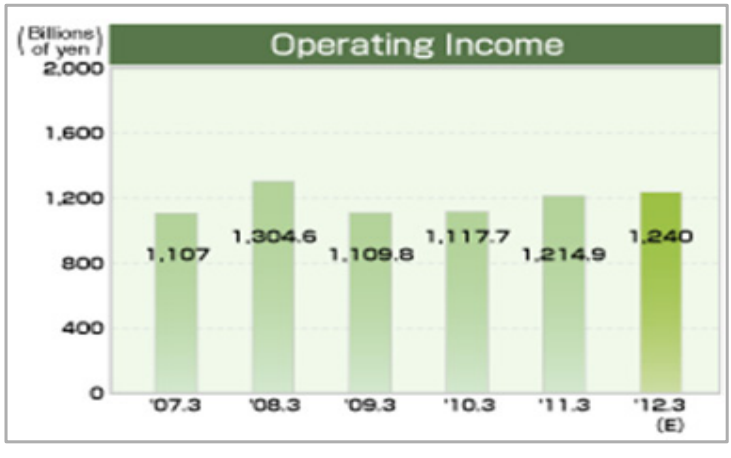
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993
연간 인하액(억엔)	60	500	970	1,260	1,400	2,300	1,200	2,700
인하액 누계(억엔)		560	1,530	2,790	4,190	6,490	7,690	10,390
가입자당 연간 인하액(엔)		1,100	2,700	4,500	6,400	9,000	10,500	14,900
사원 1인당 가입자수(명)	142	-	165	-	197	211	248	273
번호안내국, 지점 등(개소)				1,310	910	440	230	230
총지사, 지사(개소)				80	48	34	11	11

자료: 한국공기업학회(2003), 『KT 완전 민영화의 성공요인과 향후 정책과제 연구』, p.143에서 재인용

기업 경영의 투명성 확대는 대외 신인도 제고에 따른 신용 등급의 상승으로 자본조달의 여건을 조성하는 데도 기여했다. NTT는 일본의 경제위기로 타기업들이 자본조달에 어려움을 겪고 있는 상황에서도 시장변화에 맞추어 국내외 채권발행, 자회사 공개 등 다양한 방법으로 적절한 자본조달 전략을 구사했다. 1998년 한 해 동안 국내채 발행을 통해 200억엔(16.4억달러), 해외채 10억달러, 자회사인 도코모사의 기업공개를 통해 184억달러 등을 조달했다. 1999년 지주회사 체제로 바뀌면서 NTT가 전면에서 물러나고 대신 NTT 동·서 일본, NTT 도코모, NTT 커뮤니케이션스가 각각 사업별 주체로 거듭났다. 그리고 자회사 탄생을 계기로 NTT 그룹은 21만명의 직원에 400여 자회사를 가진 기업군으로 새 출발하였다. 최근 NTT는 2011년 포춘지 선정 500대 기업 중 31위를 차지하였으며, 2011년 3월 현재 1조 2,149억엔의 영업이익을 기록하였다.

[그림 Ⅴ-9] NTT의 최근 5년간 영업이익 추이

(단위: 십억엔)



자료: NTT Financial Data(http://www.ntt.co.jp/ir/fin_e/highlight.html)

4) 기타

먼저 프랑스의 경우 1997년 FT(France Telecom) 민영화를 시작하여 현재 정부 보유주식을 50%로 낮췄으며, 5%의 동일인 지분제한선을 설정하여 국내투자자의 주식 집중매입을 방지하고, 외국인투자자의 경우도 5% 이상 취득시 경제부장관의 동의를 얻도록 하였다. 또한 안정 대주주군을 구성하여 소유를 분산시키고, 정부의 대주주 권한을 유지함으로써 FT의 공익성을 확보하고자 하였다.

뉴질랜드의 TCNZ(Telecom Corporations of New Zealand)는 1990년 민영화를 시작하여 그해 Bell Atlantic과 Ameriteque 컨소시엄에 49.9%의 지분을 매각하였지만, 동일인 지분을 10%로 제한하고, 정부가 황금주제도와 유사한 특별우선주(Kiwi Share제도)를 보유하여 외국인의 동일인 지분한도와 대량 주식매매에 대한 통제권을 유지함으로써 TCNZ의 소유구조에 대해 정부의 통제를 지속하였다.

〈표 Ⅴ-26〉 주요 외국통신업체 민영화 이후 소유구조

	영국(BT)	프랑스(FT)	뉴질랜드(TCNZ)
소유구조	분산형	정부대주주(50%) + 안정 대주주군	분산형
동일인 지분제한	15% (3% 이상 취득시 BT에 통보)	5%이상 취득시 경제부장관 동의 필요	10%
외국인 지분제한	없음	20%	49.9%
공익성 확보방안	황금주 (Golden Share)	정부대주주, 황금주	특별우선주 (Kiwi Share)

출처: http://news.naver.com, 강인수 외b(2001:16)

5) 해외 민영화 사례의 시사점

통신산업의 경우 대부분의 국가에서 완전 혹은 부분 민영화가 완료된 대표적인 분야라고 할 수 있다. 통신산업에서의 기술진보, 이로 인

한 경쟁적 시장체제 구축, 정부규제의 합리화 등을 통해 통신산업은 민영화 이후 서비스 품질 제고, 가격 인하 등 전반적으로 소비자 후생 증진에 기여해 온 것으로 평가될 수 있다. 또한 여타 인프라산업과 달리 통신분야에서는 민영화 이후 독과점적 민영기업의 고정자본투자 축소 등의 문제는 크게 발생하지 않은 것으로 평가될 수 있다.

하지만 민영화 이후 통신기업들의 불공정 경쟁행위가 가격인상 요인으로 작용하여 소비자 후생을 침해할 수 있다는 점에서 여전히 각국은 통신시장에서 가격규제 등을 포함한 일정 부분의 정부규제를 유지하고 있다. 이는 통신산업의 경우 민영화 필요성이 다른 어느 산업분야보다 높지만 완벽한 시장경쟁체제가 구축되기 어려울 뿐 아니라 기간산업으로서의 위상을 고려할 때 일반경쟁규제기관 이외에 산업특정적 규제기관이 존속되어야 할 필요성이 있음을 시사한다. 이러한 사유로 인해 민영화 이후에도 각국은 통신분야에서 여전히 일반경쟁규제기관 이외에 통신분야 경쟁규제기관을 통해 고정자본투자, 요금설정, 기술표준화 등 산업특정적 규제를 지속하고 있는 상황이다.

5. 종합적 소결

본장에서는 우선 영국, 뉴질랜드, 독일, 프랑스의 공기업 민영화에 대한 국가별 사례의 비교를 통해 다음과 같은 공통점과 차이점을 확인할 수 있다. 우선 공통점으로서 ▲1980년대 이후 정치적 · 이데올로기적 목적보다는 경제적 · 재정적 목적 하에서 본격적으로 공기업 민영화를 추진하였다는 점, ▲완전 민영화와 부분 민영화, 일괄 민영화와 단계적 민영화 등 다양한 민영화 추진방식이 활용되었다는 점 등을 제시하였다. 이와 함께 차이점으로 ▲영국과 뉴질랜드의 경우는 경쟁부문의 공기업 이외에 비교적 공익적 성격이 강한 분야에 대해서도 과감한 공기업 민영화 조치가 이루어진 반면, 독일과 프랑스의 경우는 철도, 공항, 통신, 전력 등 경쟁적 시장구조가 형성되지 않고 공

익적 성격이 강한 분야에 대해서는 기본적으로 공기업의 역할을 유지하는 대신 경쟁부문에 있는 공기업들(가령 금융분야, 상공업분야 등)에 대한 민영화를 주로 추진하였다는 점, ▲영국과 뉴질랜드는 국가역할 중 영리부문을 분리하여 가급적 민영화를 추진함은 물론 공익적 성격이 강한 분야에 대해서도 적극적인 민영화정책을 추진한 것과 달리 독일과 프랑스의 경우 공공서비스 제공에 대한 국가의 역할을 여전히 중요시함으로써 민영화의 폭과 범위가 상대적으로 작았다는 점 등을 제시하였다.

국가별 사례에 이어 살펴본 분야별 민영화 사례분석에서는 다음과 같은 점을 시사점으로 제시하였다. 우선 우정 분야에 대한 사례분석에 있어서는 ▲최소한 우편사업 분야에 있어서는 일부 국가의 사례를 제외하고는 국영우편사업을 완전히 민영화한 경우는 많지 않다는 점에서 사업의 공공적 성격을 고려하여 민영화 이후에도 정부가 일정한 정도의 소유권을 보유하는 방식을 수용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다는 점, ▲우편사업과 금융사업의 분리 문제를 다룰 때에는 해당 국가의 금융산업의 시장환경과 민간 금융기업과의 관계 등 해당 국가의 특수한 상황을 체계적으로 고려할 필요가 있다는 점, 그리고 ▲민영화의 성공 가능성을 높이기 위해서는 경로 의존성을 고려한 단계적-점진적인 우정사업의 구조조정 및 민영화가 필요하다는 점 등을 시사점으로 제시하였다.

금융산업 분야에서는 ▲은행 민영화계획은 투명하고 신중하게 결정되고 일관성 있게 수행되어야 한다는 점, ▲은행소유권의 민간 이전이 곧바로 경쟁적인 은행산업을 형성하지는 않을 수 있으며, 은행 민영화로 소유구조가 집중될 경우 은행소유주의 이해와 공익 간의 상충이 나타날 가능성이 있다는 점, ▲은행 민영화 매각방법으로 매각과정의 투명성을 보장하는 공개경쟁 입찰방식이 많이 활용되었다는 점, ▲은행 민영화 이전에 부실채권의 처리 등 구조조정을 통해 은행의 자산건전성과 경영투명성을 충분히 제고시킬 필요가 있다는 점, ▲

은행 민영화, 특히 국내 금융산업에 큰 영향을 주는 대형 금융기관의 경우 민영화 이후에도 정부가 일정한 영향력을 유지할 수 있는 수단을 마련해야 하는가에 관한 논의와 이와 관련한 입장의 정리가 필요하다는 점, 그리고 ▲최근 일부 금융공기업 국유화 현상에도 불구하고 무분별한 '금융보호주의'의 강화는 바람직하지 않음을 시사점으로 제시하였다.

전력산업 분야에서는 구조개편을 추진하고 있는 국가들이 공통적으로 ▲전력공급 체계의 급격한 변화보다 단계적으로 전력산업의 구조개편을 추진했다는 점, 특히 ▲경쟁의 효과가 발전부문에서 가장 크게 나타나고, 동시에 민간자본의 투자유치가 다른 부문에 비해 비교적 수월하다는 점에서 공통적으로 발전부문에 최우선 순위를 두는 경향이 두드러졌다는 점을 제시하였다.

철도산업의 경우에는 ▲민영화 추진 시 충분한 시간과 이를 추진할 수 있는 강력한 추진조직이 필요하다는 점, ▲정책결정에 있어서는 소비자와 철도 관련 이해관계자 등의 참여가 필수적임을 제시하였다. 아울러 ▲민영화 추진에 있어 정치적인 영향력이 최소화되어야 하며, ▲철도의 투자에 대한 정부의 역할과 책임이 분명하고 나아가서 지방자치단체 등의 책임과 역할도 명확하게 제시되어야 한다는 점, 무엇보다도 ▲장기적인 발전계획과 기술이 철도의 경쟁력을 좌우하게 된다는 점에서 구체적인 발전 계획과 안전을 확보할 수 있는 기술력이 함께 확보되어야 한다는 점 등을 강조하였다.

마지막으로 통신산업의 경우에는 ▲민영화 이후 통신기업들의 불공정 경쟁행위가 가격인상 요인으로 작용하여 소비자 후생을 침해할 수 있다는 점에서 여전히 각국은 통신시장에서 가격규제 등을 포함한 일정 부분의 정부규제를 유지하고 있다는 점, ▲민영화 필요성이 다른 어느 산업분야보다 높지만 통신산업의 경우 완벽한 시장경쟁체제가 구축되기 어려울 뿐 아니라 기간산업으로서의 위상을 고려할 때 일반경쟁규제기관 이외에 산업 특정적 규제기관이 존속되어야 할 필

요성이 있음을 시사점으로 제시하였다.

Helm(1990)의 편저 『The Economic Borders of the State』에 논의된 바와 같이 정부 경제활동의 경계를 어디까지로 규정할 것인가는 경제학계에서도 오랜 논쟁의 대상이었다. 더욱이 정부 경제활동의 범위에 대한 논의는 경제현상에 국한된 것이 아니라 정치학, 행정학에서도 정부 역할의 재규정이라는 문제를 제시하고 있다(Spulber, 2006). 정부 경제활동의 경계를 획정하는 데 있어서 중요한 요소로 공공기관의 존립(국영화) 혹은 민영화 문제라고 할 수 있다. 물론 전적으로 정부가 공공기관을 소유 · 운영 · 관리하는 체제와 반대로 완전히 민영화된 시장에서 전적으로 민간기업들에 의해 해당 서비스가 공급되는 체제의 연속선상에는 다양한 형태의 공공서비스 공급양식 (거버넌스 형태)이 존재할 수 있다. 이에 대해서는 이미 행정학, 정치학 분야에서 거버넌스에 대한 논의를 통해 여러 학자들에 의해 소개되어 왔다(가령, Weizsacker et al.(2005)).

이러한 국가거버넌스에 대한 논의를 공공기관 민영화에 대한 논의에 적용하게 되면, 다양한 형태의 민영화 방식에 대한 논의에 연결될 수 있다. 즉, 소유권 이전을 통한 전통적 민영화(완전 이전 혹은 부분 이전) 이외에 위탁계약, 프랜차이즈, 민간투자, 관민파트너십 등 다양한 형태의 민영화 방식이 존재할 수 있으며, 이러한 민영화 방식들은 대부분 혼합적으로 적용되고 있다. 1980년대 이후 전 세계적으로 OECD 국가들은 물론 남미, 아시아(중앙아, 동남아), 아프리카의 여러 국가들에서도 1990년대 말까지 공공기관 민영화는 통신 · 우편, 전력, 철도, 상하수도, 항만, 공항 · 항공, 도로 등 국가 기간산업은 물론 광업, 일반 제조업, 금융산업 분야 등 여러 분야에서 전반적인 추세를 형성해 온 것이 사실이다.

그러나 국가에 따라 공공기관 민영화의 범위와 강도, 방식은 매우 다양하게 나타나고 있으며, 더욱이 각국의 공공기관 민영화 추진 사유에도 차이가 있다. 가령 독일은 1950년대부터 일부 광공업 분야에

서 민영화를 추진하였지만 민영화가 본격적으로 추진된 1980년대에 조차 민영화로 인해 공공이익이 크게 영향을 받지 않는 분야를 중심으로 제한적으로 추진하였음에 주목할 필요가 있다. 또한 1980년대 보수당 소속의 시라크 정부하의 프랑스도 영국의 민영화 흐름에 영향을 받았으나 공공기관의 효율성 증진보다 과도한 복지지출로 인한 재정압박을 완화하면서, 그동안 심화되어 온 재정적자 문제를 해소하기 위한 재정수입 확충 방안으로 제한적 범위 내에서 민영화를 추진하였다. 더욱이 기간산업은 물론 제조업, 금융업, 각종 서비스업 등 전 분야에 걸쳐 공공기관 민영화가 가장 강도 높게 추진되었던 영국에서도 민영화의 목적은 단순히 해당 공공기관의 경영 효율성 향상에만 국한되었던 것은 아니며(혹은 경영 효율성 향상보다), 공공기관 매각을 통한 재정수입 확충, 노동당 세력의 정치적 무력화, 사회복지비 지출 감축 등 여타 재정적 · 정치적 목적도 작용했던 것으로 이해되고 있다. 특히 영국철도공사(the British Railway)의 민영화는 당시 노동조합의 막강한 영향력을 제어하기 위한 목적에서 이루어졌다는 해석도 설득력 있게 제시되고 있다.

또한 산업별로 각국의 민영화 사례들을 분석한 결과 민영화 추진배경 및 목적, 방식 등이 국가마다 상당한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 가령 철도산업의 경우 일본은 수직결합을 통한 7개 지역별 민영화를 실시한 반면, 영국은 인프라와 운영부문 상하 분리를 통해 각각 별개의 회사로 민영화하였고 (이후 재조정이 있었음), 독일은 공기업체제를 거의 유지하면서 일부 노선에 한정하여 민영화를 실시하는 차별화된 모습을 보였다. 전력산업의 경우에도 영국에서는 발전, 송전, 배전 분야로 수직 분리하여 민영화를 추진하였으나 민영화 이후 나타난 여러 문제들로 인해 1990년대 중반 이후 전력산업의 구조분리와 민영화 방식을 변화시켰다. 한편 프랑스는 여전히 공기업체제로 전력산업을 유지하고 있으며, 프랑스의 전력산업은 EU국가들 중 가장 경쟁력 있는 것으로 평가되고 있다.

1970년대까지 서구 선진국에서 공기업은 복지 증진뿐 아니라 국가경제발전, 산업성장 등에 있어 핵심적인 역할을 수행해 왔으며, 민영화 이후에도 여전히 공기업은 국가경제에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 민영화가 경쟁체제를 통해 해당 공공서비스의 가격하락, 품질증진, 기술혁신, 고정투자 확대는 물론 해당 기업의 경쟁을 통한 효율성 증진(경쟁을 통한 매출 및 이윤 증가)에 기여할 것이라는 긍정적 기대효과는 그 반대의 부정적 파생효과(가령, 독과점을 통한 가격상승, 고정투자 위축, 정부의 보조금 확대에 따른 재정악화 등)만큼이나 충분히 검증되기 어려운 측면이 있다. 따라서 공공기관 민영화를 경제적 · 재정적 · 재무적 측면에서 충분히 검토해야 하지만, 이것만으로 필요하고 충분한 민영화 사유를 형성하기에는 한계가 있다. 이는 민영화가 갖는 여타 파급효과에 대한 검토가 충분히 그리고 동시에 이루어져야 한다는 점을 의미한다.

결론적으로 특정 산업분야에서의 공공기관 민영화는 이를 통한 경제적 후생의 증가 여부 혹은 증가 정도에 대한 복잡하고 난해한 경제학적 판단뿐만 아니라 민영화가 가져올 여러 정치적 · 사회적 영향 등에 대한 종합적인 판단이 요구되는 매우 논쟁적인 영역이라고 할 수 있다. 경우에 따라서는 1990년대 말 이후 일부 산업분야에서 재국영화가 이루어지기도 하였으며 (가령, 2000년대 이후 영국철도인프라기업의 공공기관으로의 전환; 2000년대 말 전 세계적 금융위기 이후 영국에서 일부 은행의 재국영화 등), 민영화하는 경우에도 전통적 민영화 방식에 대한 대안적 방식이 모색되거나 소유권을 민간에 이전하면서 품질유지, 적정수준의 자본투자, 가격안정 등의 목적으로 인해 정부규제의 강도를 높이는 새로운 방식의 민영화가 선호되고 있다.

Ⅵ. 민영화 효과 실증 분석

1. 분석 대상

민영화 효과를 실증적으로 분석하기 위한 본 보고서의 분석 대상 기업은 주식회사 형태의 기업으로서 상법상 혹은 특별법상 법인으로 등록되어 있는 자본이 주식화되어 있는 기업이다. 이러한 기업들을 두 집단으로 나누어 구분하였다. 두 집단은 「정부투출자기관집단」과 「민영화기업집단」이라고 정의한다.

정부투출자기관집단은 공공기관 중 정부 및 정부 관련 기관이 기업의 지분을 소유하고 있는 기업의 집단이다. 2010년 지정된 286개의 공공기관 중 정부 및 정부 관련 기관의 출자가 있는 기관을 대상으로 1989년까지 역추적하여 분석대상을 한정하였다. 또한 추적과정에서 폐지·통합 과정이 복잡하여 연도별 소유구조 및 재무정보를 수집하기 어려운 기관은 대상에서 제외하였다. 분석 대상이 된 기업은 대부분 '정부투자관리기본법'에 의해 관리되었던 과거 정부 투·출자기관에 해당되며 현재 기타공공기관으로 분류되어 있는 공기업의 자회사가 다수 포함되었다. 2009년 기준으로 이 집단에 포함되는 기업은 총 55개이며 1989년부터 2009년까지 분석 대상은 총 749개이다.

민영화기업집단은 과거 정부 및 정부 관련 기관이 기업의 지분을 소유했던 경험이 있는, 즉 공적 소유권의 영향력 아래 운영관리되다가 지분이 매각되어 완전 민영화가 이루어진 기업의 집단이다. 정부정책에 의해 정부 및 정부 관련 기관의 소유지분 매각이 계획되었던 기업 중 추적이 가능한 기업이 이러한 집단에 속하는 기업으로서 분석 대상이다. 1993년 발표된 '공기업 민영화 및 기능방안'에 나타난 당

시 민영화 및 매각 대상이었던 공기업과 공기업 자회사 60여 개와 1998년 국민정부에 의해 발표된 '민영화 및 경영혁신계획'의 민영화 대상 11개의 공기업과 40여 개의 자회사를 추적하였다. 발표된 계획과 달리 민영화가 완료되지 않은 기관은 현재 공공기관에 해당되는 경우가 많았다. 기업의 추적이 어려운 기관을 제외하고 분석기간 중 소유구조와 재무제표를 수집할 수 있는 기업은 총 20개이다. 선정된 대상기업은 총 20개이며 이 중 이전에 정부 직접투자·출자기관이었던 기업이 6개, 자회사의 형태였던 기업이 11개이다. 민영화기업집단에 속하는 기업과 기업에 대한 정보를 〈표 Ⅵ-1〉에 정리하였다.

〈표 Ⅵ-1〉 민영화기업집단 정리 내용

	기관명		분류	산업	민영화 시기	비고
	(구) 기관명	(현) 기관명				
1	한국 담배 인삼 공사	(주) 케이티 앤지	정부 직접투출 자기관	담배 제조업	2003년	2002년 12월 단계적 민영화 완료. 대상 지분 공개 매각으로 민영화가 완료됨
2	한국 중공업	두산 중공업 (주)	정부 직접투출 자기관	기타 기계 및 장비 제조업	2001년	2001년 공모(24%), 경쟁입찰(36%)로 두산에 매각하여 민영화함
3	한국 종합 화학 (주)	남해화학	정부 직접투출 자기관	화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	1998년	1987년 정부 한국종합화학(주) 자회사의 단계적 매각 결정. 1994년 한국종합화학(주)의 정부지분을 한국산업은행에 매각하여 정부투자기관에서 특수공익법인으로 전환됨. 1998년 10월 정부지분인 한국종합화학공업(주)의 보유지분 전량을 농업중앙회에서 인수하여 남해화학은 민영화됨. 한국종합화학

〈표 Ⅵ-1〉의 계속

	기관명		분류	산업	민영화 시기	비고
	(구) 기관명	(현) 기관명				
						(주)는 200년 재무구조 악화로 청산방침이 확정되고 2001년 청산되어 공장부지 및 건물은 대주 중공업에 매각됨
4	한국 전기 통신 공사	(주) 케이티	정부 직접투출 자기관	통신업	2002년	2002년 주식 공모매각을 통해 민영화 완료
5	포항 종합 제철	(주) 포스코	정부 직접투출 자기관	1차금속 제조업	2001년	2000년 10월 정부 및 산업은행 지분 전량 매각함
6	대한 송유관 공사	(주) 대한 송유관 공사	정부 직접투출 자기관	육상운송 및 파이프라인 운송업	2001년	2001년 1월 공기업 효율화 방침에 따라 정부보유 지분 9.76%만 남기고 정유5사와 항공 2사에 지분을 매각하여 민영화함
7	한국 가스 해운	한국 가스 해운 (주)	자회사 (한국 가스공사)	수상 운송업	2000년	2000년 한국가스공사가 보유중인 주식을 남성해운(주)등 민간업체 5개에 매각하는 방식으로 민영화됨
8	지앤지 텔레콤	(주) 세종 텔레콤	자회사 (한국 송유관 공사)	통신업	1999년	1996년 대한송유관공사의 자회사로 설립. 사업초기 대규모 투자와 통신시장 수요위축 등으로 2004년 법정관리에 들어갔고 2007년 세종캐피탈에 인수. 민영화 시기는 한국송유관공사 지분 매각이 완료된 시기로 추정됨

〈표 Ⅵ-1〉의 계속

	기관명		분류	산업	민영화 시기	비고
	(구) 기관명	(현) 기관명				
9	한국 통신 기술	(주) 피보텍	자회사 (한국 전기통신 공사)	건축 기술, 엔지니어 링 및 기타 과학기술 서비스업	2002년	한국전기통신공사가 지분을 100% 소유한 자회사였다가 2002년 한국전기통신공사가 민영화되면서 함께 민영화됨
10	PC 통신	케이티 하이텔 (주)	자회사 (한국 전기통신 공사)	통신업	2002년	한국전기통신공사의 자회사였다가 2002년 한국전기통신공사가 민영화되면서 함께 민영화됨
11	한국 전화 번호부 (주)	한국 전화 번호부 (주)	자회사 (한국 통신공사)	전문 서비스업	2002년	한국전기통신공사의 자회사였다가 2002년 한국전기통신공사가 민영화되면서 함께 민영화됨.
12	안산 도시 개발	안산 도시 개발 (주)	자회사 (한국 지역난방 공사)	전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	2009년	2009년 한국지역난방공사 지분이 안산시에 인수되어 민영화됨
13	고속 도로 정보 통신 공단	디비 정보통신 (주)	자회사 (한국 도로공사)	건축 기술, 엔지니어 링 및 기타 과학기술 서비스업	2002년	2002년 입찰을 통해서 대보종합건설에 지분이 매각됨. 이후 한국도로공사가 일부의 주식을 소유하고 있음
14	한국 수자원 기술 공단	수자원 기술 (주)	자회사 (한국 수자원 공사)	수리업	2002년	1986년 수자원시설보수(주)로 출범 후 1994년 한국수자원기술공단으로 개편. 2001년 12월 민영화되어 수자원기술(주)로 변경됨. 민영화 이후의 데이터만 포함됨

〈표 Ⅵ-1〉의 계속

	기관명		분류	산업	민영화 시기	비고
	(구) 기관명	(현) 기관명				
15	한국 낙농 가공 (주)	매일유업 (주)	자회사 (농수산물 유통공사)	식료품 제조업	1999년	1999년 농수산물유통공사의 주식의 인수를 통해 완전 민영화됨
16	노량진 수산 시장	노량진 수산 (주)	자회사 (농수산물 유통공사-한국냉장)	도매 및 상품 중개업	2002년	농수산물유통공사의 자회사였던 한국냉장(주)가 100% 지분을 소유하고 있던 기관으로 2001년 11월 수산업협동조합중앙회로 100% 지분이 인수되어 민영화됨
17	고속 도로 관리 공단	(주) 케이알 산업	자회사 (한국 도로공사)	종합 건설업	2002년	2002년 계룡건설(주)에 한국도로공사 지분 100%가 인수되어 민영화됨
18	삼성 종합 화학	삼성 종합 화학 (주)	모투자 회사 (산업은행)	화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외	1995년	1994년 산업은행의 지분을 일반경쟁입찰로 매각함
19	아시아나 항공	아시아나 항공 (주)	모투 자회사 (산업은행)	항공 운송업	1999년	1999년 산업은행 지분 매각
20	한국 경영 컨설팅 (주)	한국 기업평가	모투 자회사 (산업은행)	사업 지원 서비스업	1999년	1999년 산업은행 지분 매각

2. 민영화 전후 재무지표의 변화 분석

민영화의 효과를 알아보기 위한 첫 번째 실증 분석으로 민영화 전후의 기업의 여러 부문을 나타낼 수 있는 재무지표 변화를 살펴보았다. 이 분석은 민영화가 완료된 기업을 대상으로 하기 때문에 첫 번째 집단인 민영화기업집단만을 분석 대상으로 하였다.[124] 기업의 재무제표를 통해 살펴볼 수 있는 기업 활동을 나타내는 재무지표가 민영화를 전후로 하여 어떻게 변화하는지, 민영화 이후 긍정적인 변화를 보이고 있는지 여부를 통계적 유의성을 고려하여 분석하고자 한다.

가. 분석 방법

〈표 Ⅵ-1〉에 정리되어 있는 각 기업의 민영화 시기를 기준으로 전후 4 내지 5년의 재무지표에 대해 T-test를 실시하였다. T-test를 통해 민영화 전과 후의 각 재무지표의 평균값 사이에 유의미한 차이가 있는지를 검증해 보고자 하는 것이다. T-test는 두 집단 간의 평균을 기준으로 차이에 의미를 부여하는 방법으로 평균을 단순 비교하는 것이 아니라 분산을 고려하여 두 집단의 평균을 비교하는 방법이다.[125] 분석에서 귀무가설 H_0는 "민영화 이전 4년 내지 5년간의 재무지표의 평균값〉=민영화 이후 4년 내지 5년간의 재무지표의 평균값"이 된다. 이 귀무가설을 기각할 경우 민영화 이후의 값이 민영화 이전의 값보다 유의미하게 크다는 것을 의미하게 된다. 본 분석에서는 90% 신뢰기준에서 기각 여부를 판단하였다.

분석이 이루어지는 재무지표는 〈표 Ⅵ-2〉에 정리하였다. 재무지표

---

124) 한국가스해운(주), (주)세종텔레콤, (주)피보텍, 안산도시개발(주), 수자원기술(주)은 분석 대상에서 제외됨.

125) 검증의 주요 기준이 되는 T값(T-Value)은 두 집단 간의 평균의 차이를 두 집단 평균 차이의 표준편차로 나눈 값이다.

의 계산 방법은 한국은행 기업경영분석을 참고로 하였다. 성장성 부문에 관한 지표로는 종업원 수, 자산, 유형 자산, 매출액, 당기순이익, 부가가치 증가율을 사용하였다. 성장성은 경영규모와 기업 활동의 성과가 당해연도 중 전년에 비하여 얼마나 증가하였는가를 나타내는 지표로서 기업의 경쟁력이나 미래의 수익창출능력을 간접적으로 나타내는 지표이다. 수익성 부문은 일정기간 동안의 기업의 경영성과를 측정하는 것으로서 투자된 자본, 자산 또는 매출수준에 상응하여 창출한 이익의 정도를 나타내는 것이다. 자산이용의 효율성, 이익창출능력에 대한 평가는 물론 영업성과를 요인별로 분석, 검토하기 위해 이용된다. 생산성 부문에 대한 평가는 기업 활동의 성과 및 효율을 측정

〈표 Ⅵ-2〉 분석 재무지표

	재무지표		계산 방법	
1	성장성	종업원 수 증가율	당기종업원수/전기종업원수 *100-100	
2		자산 증가율	당기말총자산/전기말총자산 *100-100	기업에 투하된 총자산이 얼마나 증가하였는가를 나타내는 비율로 기업의 전체적인 성장성을 측정하는 지표
3		유형자산 증가율	당기말유형자산/전기말유형자산* 100-100	토지, 건물, 기계장치 등 유형자산에 대한 투자가 어느 정도 이루어졌는가를 나타내는 지표로서 기업의 설비동향 및 성장잠재력을 측정할 수 있는 지표
4		매출액 증가율	당기매출액 /전기매출액 *100-100	전기 매출액에 대한 당기 매출액의 증가율로서 기업의 외형 신장세를 판단하는 대표적인 지표
5		당기순이익 증가율	당기순이익 /전기순이익 *100-100	
6		부가가치 증가율	당기부가가치/전기부가가치 *100-100	

〈표 Ⅵ-2〉의 계속

	재무지표		계산 방법	
7	수익성	매출액 순이익률	세전순이익 /매출액*100	매출액에 대한 당기순이익의 비율을 나타내는 지표
8		총자산 순이익률	당기순이익 /총자산*100	당기순이익의 총자산에 대한 비율로서 ROA(Return on asset)으로 알려짐. 기업의 계획과 실적 간 차이 분석을 통한 경영활동평가나 경영전략 수립에 많이 사용됨
9		자기자본 순이익률	당기순이익 /자기자본*100	자기자본에 대한 당기순이익의 비율로 나타내는 지표로서 ROE(Return on Equity)로 알려짐
10	생산성	실질 부가가치	법인세차감전순이익 + 인건비+조세공과+ 감가상각비	부가가치는 회사의 이익을 주주에게 귀속되는 순이익에 국한하지 않고 광범위한 이해 관계자에게 귀속되는 이익을 측정한 것임. 제조업의 경우 제조원가명세서에 나타나 있는 부가가치 항목도 고려하여 총부가가치에 합산함
11		노동 생산성	실질 부가가치 /종업원수	종업원 한 사람이 창출한 부가가치를 산출한 지표로서 노동생산성이 높다는 것은 기업의 보유노동력을 효율적으로 이용하여 보다 많이 부가가치를 창출했음을 의미함
12		자본 생산성	실질 부가가치 /유형자산	기업에 투자된 유형 자산이 1년 동안 어느 정도 부가가치를 산출하였는가를 나타내는 지표로서 이 비율이 높으면 자본이 효율적으로 운용되었음을 의미함
13	효율성	1인당 매출액	당기매출액 /종업원수	
14		1인당 당기순이익	당기순이익 /종업원수	
15	활동성	자산 회전율	매출액/총자산	총자산이 1년 동안 몇 번 회전하였는가를 나타내는 비율로서 기업에 투하한 총자산의 운용효율을 총괄적으로 표시하는 지표

자료: 한국은행,「기업경영분석」참고

하고 개별 생산요소의 기여도 여부를 규명하기 위한 것으로서 근래에는 부가가치를 생산성 부문의 지표로 측정하는 것이 일반적이다. 자산회전율로 대표되는 활동성은 기업에 투하된 자본이 기간 중 얼마나 활발하게 운용되었는가를 나타내는 비율로서 기업이 수익증대를 목적으로 투입된 자본을 끊임없이 얼마나 회전을 시키고 있는지에 대해 측정하는 것이다.

나. 분석 결과

각 기업별로 분석 지표들의 민영화 시기 전후 기간 간의 평균과 표준편차, 그리고 통계적 차이 분석은 아래 표들을 통해 나타냈다. T-test 결과가 '기각'인 경우 민영화 후 4년 내지 5년 동안의 평균값이 민영화 전 4년 내지 5년의 평균값이 편차를 고려하여 비교하였을 때 통계적으로 유의하게 증가했다는 것을 의미한다.

제Ⅳ장에서 보고했던 5개 기업의 분석내용을 정리하면 다음과 같다. KT&G(주)는 2002년 12월 민영화가 완료되었다. 2003년을 민영화가 시작된 시기로 하여 1998년~2002년을 민영화 전 시기로 2003년~2007년을 민영화 후 시기로 하여 분석한 결과이다. 분석 결과 성장성 지표에서는 종업원 수 증가율과 모든 수익성 지표에서 민영화 이후의 평균이 증가하였다. 또한 생산성 지표에서 실질부가가치와 노동생산성, 효율성 지표에서 1인당 매출액, 1인당 당기순이익도 증가하였다. KT&G(주)의 경우 총 8개의 재무지표에서 민영화 이후 증가성향이 보였으며 성장성, 수익성, 생산성, 효율성 모든 부문에서 고루 개선되는 경향을 확인할 수 있었다. 두산중공업은 노동생산성과 1인당 매출액이 민영화 이후 통계적으로 유의하게 증가했지만 민영화 효과를 찾아보기는 어려웠다. (주)KT는 2002년을 기준으로 분석을 하였다. 수익성과 효율성 부문에서 민영화 이후 지표들이 증가한 것을 확인할 수 있다. (주)포스코는 2000년 1월 정부 및 산업은행이 소유하고

있던 지분 전량을 매각함으로써 2001년 완전한 민영화를 이루었다. 이를 기준으로 하여 주요 재무지표들을 분석한 결과 민영화 이후 수익성, 생산성, 효율성 및 활동성 등 많은 부문에서 성장세가 보이는 것을 확인할 수 있다. (주)대한송유관공사는 2001년 1월 공기업 효율화 방침에 따라 지분이 매각되어 민영화되었다. 대한송유관공사 또한 (주)포스코처럼 성장성을 제외한 수익성, 생산성, 효율성, 활동성에서 민영화 이후 증가세를 보이고 있다.

〈표 Ⅵ-3〉 남해화학

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	0.223 (4.223)	-6.462 (7.237)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	16.393 (-2.331)	13.999 (17.416)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	27.015 (47.540)	-0.216 (25.424)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	8.832 (10.077)	2.838 (18.206)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-13.809 (309.778)	52.830 (985.173)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	-4.068 (16.901)	-10.447 (79.274)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	3.900 (2.790)	3.239 (7.715)	
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	3.839 (3.233)	2.921 (8.536)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	6.544 (5.938)	4.490 (14.353)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	1.20e+09 (1.83e+08)	1.15e+09 (7.71e+08)	
11	노동생산성	평균 (표준편차)	1,123,354 (163,489.5)	1,229,519 (801,555.4)	

〈표 Ⅵ-3〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
12	자본생산성	평균 (표준편차)	0.547 (0.192)	0.306 (0.213)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	4,730,370 (472,415.9)	7,497,474 (109,480.5)	기각
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	176,434.7 (118,177.4)	239,958.3 (575,351.3)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	0.939 (0.098)	1.028 (0.130)	기각

〈표 Ⅵ-3〉은 남해화학의 결과를 정리한 것이다. 남해화학은 1998년을 기준으로 민영화 시기를 나누었다. 남해화학은 1인당 매출액과 자산회전율이 민영화 이후 통계적으로 유의하게 증가하였다. 평균을 단순히 비교하였을 때는 민영화 이후 개선된 지표들이 있지만 T-test를 통해서는 유의한 증가가 아닌 것으로 나타나 민영화의 효과를 재무지표 분석을 통해서는 확인되지 않았다.

(주)KT의 전신인 한국전기통신공사의 자회사로 있던 KT 하이텔과 한국전화번호부(주)는 2002년 한국전기통신공사가 민영화되면서

〈표 Ⅵ-4〉 KT 하이텔

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-1.393 (8.868)	18.245 (47.798)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	78.486 (150.082)	-5.213 (5.464)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	29.567 (49.120)	-6.088 (21.412)	

〈표 Ⅵ-4〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	14.644 (32.290)	51.359 (36.935)	기각
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-389.898 (871.231)	-46.570 (75.656)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	-12.75 (39.166)	86.605 (472.399)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	-2.555 (10.013)	-23.674 (24.405)	
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	-0.542 (2.862)	-6.257 (5.833)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	-0.279 (3.415)	-6.906 (6.417)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	2.28e+08 (7.37e+07)	-5.45e+07 (1.11e+08)	
11	노동생산성	평균 (표준편차)	928,439.2 (279,969.6)	-195,994.4 (328,267.4)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)	0.426 (0.160)	-0.137 (0.293)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	3,154,136 (788,132.9)	2,625,762 (618,246.5)	
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	-96,079.96 (334,798.5)	-522,050 (525,384.7)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	0.414 (0.274)	0.428 (0.214)	

함께 민영화되었다. 이들에 대한 분석 결과는 각각 〈표 Ⅵ-4〉와 〈표 Ⅵ-5〉에 나타내었다. 두 기업 모두 2002년 민영화의 효과가 재무지표 분석을 통해 확실히 나타나지 않는 것을 확인할 수 있다. 케이티 하이텔의 경우 매출액 증가율만 통계적으로 유의한 증가를 보였고, 한국전화번호부(주)의 경우 유의한 결과를 보인 지표가 존재하지 않았으며 2002년 이후 기업의 규모 및 생산 등이 축소하는 결과가 확인되었다.

〈표 Ⅵ-5〉 한국전화번호부(주)

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-7.702 (8.959)	3.478 (66.071)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	0.324 (21.551)	-2.896 (9.724)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)			
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	-1.198 (11.674)	-7.672 (3.750)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-34.627 (47.541)	-297.82 (432.702)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	-23.386 (18.930)	-132.184 (119.525)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	2.608 (1.604)	-0.816 (3.056)	
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	2.861 (1.939)	-0.736 (2.723)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	7.561 (4.942)	-1.840 (6.599)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	6.25e+07 (2.06e+07)	1.43e+07 (2.09e+07)	
11	노동생산성	평균 (표준편차)	162,187.6 (48703.41)	83,604.17 (78601.37)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)			
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	1,823,956 (183,604)	2,132,864 (877,497.4)	
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	47146.77 (28,501.32)	604.160 (34,573.11)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	1.031 (0.209)	0.889 (0.112)	

디비정보통신(주)와 (주)케이알산업은 한국도로공사의 자회사의 형태로 존재했던 기업이다. 고속도로정보통신공단이 2002년 입찰을

통해 지분이 매각되어 민영화가 되어 현재의 디비정보통신(주)가 되었으며 현재에도 한국도로공사가 디비정보통신(주)의 주식 일부를 소유하고 있다. (주)케이알 산업은 한국도로공사가 2002년 고속도로 관리공단의 지분 100%를 매각하여 민영화로 이루어진 기업이다. 디비정보통신(주)의 민영화 효과 분석 결과 유형자산 증가율, 실질부가가치, 자본 효율성이 민영화 이후 증가한 것을 확인할 수 있다. 〈표 Ⅵ-6〉에 나타난 (주)케이알 산업은 매출액순이익률만 민영화 이후 통계적으로 유의하게 증가한 것을 분석되었다.

〈표 Ⅵ-6〉 디비정보통신(주)

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	14.182 (46.558)	19.596 (12.881)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	15.151 (20.538)	22.698 (15.131)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	-2.097 (12.850)	15.254 (19.675)	기각
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	16.736 (34.807)	25.488 (15.777)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	471.724 (714.010)	36.704 (62.846)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	89.569 (196.412)	94.487 (220.393)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	5.574 (4.144)	5.919 (0.920)	
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	11.752 (9.209)	12.776 (2.725)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	17.320 (13.890)	18.467 (3.456)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	5.35e+07 (4.03e+07)	1.76e+08 (8.21e+07)	기각

〈표 Ⅵ-6〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
11	노동생산성	평균 (표준편차)	249512.9 (199821.4)	355316 (184014.4)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)	2.517 (1.643)	6.713 (3.068)	기각
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	1,376,880 (352825)	1,017,146 (78017.87)	
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	81,723.94 (72752.88)	60,580.95 (12904.47)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	2.013 (0.244)	2.148 (0.206)	

〈표 Ⅵ-7〉 케이알 산업

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-8.166 (30.833)	15.837 (44.579)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	11.004 (19.301)	20.583 (4.496)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	13.280 (27.734)	33.664 (51.165)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	19.161 (8.039)	7.748 (24.112)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	110.534 (125.809)	13.096 (31.137)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	0.683 (86.724)	7.292 (19.359)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	2.521 (1.366)	4.392 (1.226)	기각
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	12.318 (7.566)	9.288 (1.537)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	28.289 (13.057)	16.446 (2.671)	

〈표 Ⅵ-7〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	2.58e+08 (1.44e+08)	2.65e+08 (3.11e+07)	
11	노동생산성	평균 (표준편차)	430,424.4 (211,327.2)	439,475.7 (60,913.06)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)	2.479 (1.733)	'0.753 (0.186)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	5,722,915 (3,555,805)	4,286,050 (399,088.2)	
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	176,756.2 (161,428.7)	184,735.2 (35,705.61)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	4.613 (0.819)	2.188 (0.449)	

매일유업(주)과 노량진수산(주)은 농수산물유통공사의 자회사였던 기업이다.

매일유업(주)은 1999년 완전 민영화가 이루어졌으며 노량진수산(주)은 농수산물유통공사의 자회사였던 한국냉장(주)이 100% 지분을 소유하고 있던 기관으로 2001년 11월 수산업협동조합중앙회로 모든 지분이 인수되면서 민영화되었다. 매일유업(주)의 경우 〈표 Ⅵ-8〉과 같이 수익성 부문 중 매출액순이익률, 총자산순이익률, 생산성 부문 중 실질부가가치와 노동생산성과 효율성 부문의 지표에서 민영화 이후 통계적으로 유의하게 증가 추세가 확인되었다. 〈표 Ⅵ-9〉에 나탄 노량진수산(주)의 경우 자산증가율과 1인당 매출액에서만 민영화 이후 증가한 추세를 보였다.

〈표 Ⅵ-8〉 매일유업(주)

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-1.593 (10.778)	3.987 (8.242)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	11.166 (10.270)	7.273 (9.195)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	18.325 (32.589)	7.517 (7.889)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	13.962 (2.762)	7.385 (6.836)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-80.003 (192.048)	35.028 (58.935)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	12.869 (36.043)	16.691 (40.310)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	.497 (1.132)	2.322 (0.309)	기각
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	1.001 (2.302)	4.765 (0.864)	기각
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	-3.666 (64.804)	13.921 (2.562)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	5.70e+08 (1.22e+08)	1.04e+09 (2.55e+08)	기각
11	노동생산성	평균 (표준편차)	323,706.2 (87272.46)	517,258.4 (112632.7)	기각
12	자본생산성	평균 (표준편차)	0.843 (0.2493)	0.843 (0.1916)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	2,691,753 (3456739)	504,639.2 (155560.4)	기각
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	16,458.1 (30994.96)	80,447.16 (12345.58)	기각
15	자산회전율	평균 (표준편차)	2.018 (0.061)	2.042 (0.130)	

〈표 Ⅵ-9〉 노량진수산(주)

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	-6.023 (8.278)	-2.226 (11.630)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	-3.106 (18.728)	16.522 (16.819)	기각
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	17.521 (57.230)	19.679 (37.654)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	-3.685 (13.601)	1.581 (5.134)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-45.390 (54.328)	8.515 (154.443)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	-11.035 (7.877)	-11.642 (38.717)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	3.157 (2.420)	0.913 (1.208)	
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	2.031 (1.358)	0.754 (0.994)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	18.234 (13.643)	12.994 (15.734)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	7.55e+07 (1.31e+07)	2.13e+07 (8,616,844)	
11	노동생산성	평균 (표준편차)	643,939.8 (73,285.83)	203,969.2 (75,198.87)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)	14.212 (9.299)	1.924 (0.959)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	1,395,904 (40,510.14)	2,210,787 (85,062.59)	기각
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	44,104.1 (33,238.6)	19,713.43 (26,109.3)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	0.741 (0.172)	0.785 (0.056)	

삼성종합화학(주), 아시아나항공(주), 한국기업평가는 산업은행이 지분을 소유하고 있던 기업들이다. 삼성종합화학은 1994년 산업은행이 소유하고 있던 지분을 일반 경쟁입찰로 매각함으로써 민영화가 완료되었으며, 아시아나항공(주)과 한국기업평가는 모두 1999년 산업은행이 가지고 있던 지분이 매각되었다. 〈표 Ⅵ-10〉, 〈표 Ⅵ-11〉, 〈표 Ⅵ-12〉에 각 기업에 대한 분석내용을 정리하였다. 삼성종합화학의 경우 수익성, 생산성, 효율성, 효율성에서 통계적으로 유의한 발전을 보여주고 있다. 반면 아시아나항공(주)와 한국기업평가는 생산성을 대표하는 실질부가가치는 증가하였지만 나머지 부문에서는 그 변화가 유의하게 나타나지 않았다.

〈표 Ⅵ-10〉 삼성종합화학(주)

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	10.027 (20.981)	1.166 (17.405)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	108.653 (205.554)	15.422 (19.964)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	113.112 (222.129)	13.854 (19.712)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	97.301 (145.007)	22.063 (25.512)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	1,947.777 (3278.914)	-61.576 (353.645)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	-409.770 (1473.152)	15.804 (58.159)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	-14.655 (11.053)	-0.785 (1.803)	기각
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	-2.904 (3.192)	.664 (2.417)	기각
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	-19.380 (22.966)	3.325 (11.302)	기각

〈표 Ⅵ-10〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	3.29e+08 (5.01e+08)	1.80e+09 (4.06e+08)	기각
11	노동생산성	평균 (표준편차)	236,233.7 (356867.8)	1,152,207 (331779.7)	기각
12	자본생산성	평균 (표준편차)	0.017 (0.027)	0.081 (0.039)	기각
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	3,924,051 (1698612)	8,579,386 (3181289)	기각
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	-491,461.8 (544206.9)	55,604.01 (381637.9)	기각
15	자산회전율	평균 (표준편차)	0.236 (0.111)	0.404 (0.053)	기각

〈표 Ⅵ-11〉 아시아나항공

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	8.740 (13.365)	2.091 (7.275)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	29.002 (22.323)	0.723 (6.908)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	23.775 (4.473)	-1.957 (8.149)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	33.418 (22.001)	13.809 (8.010)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-10.982 (536.991)	-91.342 (211.666)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	56.112 (80.810)	64.989 (230.558)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	-3.429 (5.380)	-5.302 (10.260)	
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	-1.476 (2.494)	-2.892 (5.304)	

〈표 Ⅵ-11〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	-96.565 (204.130)	-25.305 (42.882)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	2.25e+09 (6.24e+08)	3.89e+09 (2.83e+09)	
11	노동생산성	평균 (표준편차)	397,265.6 (106,951)	628,579.2 (480,169.3)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)	0.106 (0.042)	0.142 (0.106)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	2,553,166 (267,820.6)	3,725,004 (213,596.3)	기각
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	-94,507.88 (149,255)	-192,937.5 (366,797.9)	
15	자산회전율	평균 (표준편차)	0.516 (0.084)	0.555 (0.070)	

〈표 Ⅵ-12〉 한국기업평가

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
1	종업원수 증가율	평균 (표준편차)	8.808 (8.393)	10.544 (14.909)	
2	자산 증가율	평균 (표준편차)	19.300 (30.392)	19.643 (29.862)	
3	유형자산 증가율	평균 (표준편차)	9.298 (15.135)	4.657 (42.926)	
4	매출액 증가율	평균 (표준편차)	41.240 (57.552)	31.491 (13.275)	
5	당기순이익 증가율	평균 (표준편차)	-147.079 (170.602)	27.579 (18.381)	
6	부가가치 증가율	평균 (표준편차)	21.760 (41.450)	30.271 (15.519)	
7	매출액 순이익률	평균 (표준편차)	14.846 (10.088)	24.280 (4.259)	

〈표 VI-12〉의 계속

			민영화 이전	민영화 이후	T-test
8	총자산 순이익률	평균 (표준편차)	6.473 (4.683)	12.646 (3.942)	
9	자기자본 순이익률	평균 (표준편차)	7.873 (5.237)	15.774 (6.447)	
10	실질 부가가치	평균 (표준편차)	7.93e+07 (2.72e+07)	1.90e+08 (8.83e+07)	기각
11	노동생산성	평균 (표준편차)	837,826.8 (201,279.5)	1,149,613 (501,884.7)	
12	자본생산성	평균 (표준편차)	5.658 (2.432)	11.464 (3.898)	
13	1인당 매출액	평균 (표준편차)	965,303.5 (200,957.2)	1,512,332 (68102.65)	기각
14	1인당 당기순이익	평균 (표준편차)	156,066.3 (132,969.5)	367,203.5 (65,473.05)	기각
15	자산회전율	평균 (표준편차)	0.427 (0.022)	0.521 (0.145)	

민영화 전후 재무지표 변화 분석에 대한 포괄적인 내용은 〈표 VI-13〉과 〈표VI- 14〉를 통해 확인할 수 있다. 〈표 VI-13〉에는 기업별로 민영화 이후 통계적으로 유의하게 양(+)의 변화를 보인 재무지표를 정리하였다. 민영화 이후 통계적으로 유의하게 양(+)의 변화를 보인 재무지표가 가장 많은 기업은 총 9개의 지표에서 변화를 보인 포스코, 대한송유관공사와 삼성종합화학이다. 포스코와 대한송유관공사는 두 기업 모두 정부 직접 투·출자 기관이었다가 정부의 주식 매각으로 민영화를 한 기업으로 성장성을 제외한 수익성, 생산성, 효율성, 활동성을 나타내는 모든 지표에서 통계적으로 유의한 양(+)의 변화를 보였다. 삼성종합화학은 산업은행이 지분을 소유하다가 매각함으로써 민영화가 된 기업으로 위의 두 기관과는 차이가 있다.

평균적으로 과거 정부 직접 투·출자 기관이었던 민영화 기업들이

민영화 이후 유의한 변화를 보이는 재무지표 수가 많은 것을 확인 할 수 있다. 과거 정부 직접 투·출자 기관은 평균 5.8개, 과거 자회사는 2.1개, 과거 산업은행지분보유 기업은 4.3개의 재무지표에서 유의한 변화를 보였다. 정부 직접 투·출자 기관의 자회사 형태의 기관이었다가 민영화된 기업 중에서는 매일유업이, 과거 산업은행 지분보유 기업에서는 삼성종합화학이 유의한 변화를 보이는 재무지표가 많았다.

이는 산업적인 영향 때문인 것으로 판단된다. 제Ⅳ장에서 논의한 바와 같이 제조업 시장의 특성이 시장 집중도가 높고 공급자 시장력이 높아 민영화를 통한 생산성 증대 및 효율성 증대의 여지가 높은 것으로 예상되며 이는 실증 분석의 결과로 입증된다. 제조업에 속하는 케이티앤지(주), 포스코, 매일유업, 그리고 삼성종합화학이 민영화이후 유의한 변화를 보이고 있는 것으로 나타난다. 따라서 과거 정부의 투출자기관, 산업은행 지분보유, 자회사의 소유형태별 구분보다는 산업별 접근이 훨씬 유효함을 알 수 있다.

〈표 Ⅵ-13〉 기업별 유의한 변화가 나타난 재무지표

	구분	기업명	민영화 이후 유의한 변화를 보인 재무지표		
			총 수(개)	부문(개)	지표명
1	정부 직접 투출자 기관	케이티 앤지 (주)	8	성장성(1) 수익성(3) 생산성(2) 효율성(2)	종업원 수 증가율, 매출액순이익률, 자기자본순이익률, 실질부가가치, 노동생산성, 1인당매출액, 1인당 당기순이익
2		두산 중공업	2	생산성(1) 효율성(1)	노동생산성, 1인당 매출액
3		남해 화학	2	효율성(1) 활동성(1)	1인당 매출액, 자산회전율
4		(주) 케이티	5	수익성(2) 생산성(1) 효율성(2)	총자산순이익률, 자기자본순이익률, 자본생산성, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익

〈표 Ⅵ-13〉의 계속

	구분	기업명	민영화 이후 유의한 변화를 보인 재무지표		
			총 수 (개)	부문(개)	지표명
5		포스코	9	수익성(3) 생산성(3) 효율성(2) 활동성(1)	매출액 순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 실질부가가치, 노동생산성, 자본생산성, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익, 자산회전율
6		대한송유관공사	9	수익성(3) 생산성(3) 효율성(2) 활동성(1)	매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 실질부가가치, 노동생산성, 자본생산성,1인당매출액, 1인당당기순이익, 자산회전율
7	자회사	케이티하이텔	1	성장성(1)	매출액증가율
8		한국전화번호부	없음		
9		디비정보통신(주)	3	성장성(1) 생산성(2)	유형자산증가율, 실질부가가치, 자본생산성
10		케이알산업	1	수익성(1)	매출액순이익률
11		매일유업(주)	6	수익성(2) 생산성(2) 효율성(2)	매출액순이익률, 총자산순이익률, 실질부가가치, 노동생산성, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익
12		노량진수산(주)	2	성장성(1) 효율성(1)	자산증가율, 1인당 매출액
13	산업은행지분보유	삼성종합화학	9	수익성(3) 생산성(3) 효율성(2) 활동성(1)	매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 실질부가가치, 노동생산성, 자본생산성, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익, 자산회전율
14		아시	1	효율성(1)	1인당 당기순이익

〈표 Ⅵ-13〉의 계속

	구분	기업명	민영화 이후 유의한 변화를 보인 재무지표		
			총 수 (개)	부문(개)	지표명
		아나 항공			
15		한국 기업 평가	3	생산성(1) 효율성(2)	실질부가가치, 1인당 매출액, 1인당 당기순이익

지표별로 살펴보면 성장성과 활동성 부문의 지표에서는 통계적으로 유의적인 변화가 나타난 기업의 수가 많지 않았다. 수익성, 생산성, 효율성 부문에서 민영화 이후 통계적으로 유의하게 증가하는 추세가 나타나는 것으로 분석되었다. 분석을 실시한 15개 기업 중 총 11개 기업이 효율성 부문의 1인당 매출액이 민영화 이후 증가한 것으로 나타났으며 7개 기업이 생산성 부문의 실질 부가가치가 증가한 것으로 나타났다. 민영화의 영향이 성장성보다는 수익성, 생산성에 많이 나타나는 이유는 과거 공기업의 설립운영 행태와도 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 대규모 설치산업 위주로 공기업을 설립 · 운영하게 되지만 산업의 특성을 고려하여 민영화를 하게 되면 성장보다는 효율 위주의 행태 변화가 나타나게 됨을 알 수 있다.

〈표 Ⅵ-14〉 지표별 유의한 변화가 나타난 기업

	재무지표 (개[1])			기업명
1	성장성	종업원수 증가율	1	케이티앤지(주)
2		자산 증가율	1	노량진수산(주)
3		유형자산 증가율	1	디비정보통신(주)

〈표 Ⅵ-14〉의 계속

	재무지표 (개[1])			기업명
4		매출액 증가율	1	케이티 하이텔
5		당기순이익 증가율		
6		부가가치 증가율		
7	수익성	매출액 순이익률	6	케이티앤지(주), 포스코, 대한송유관공사, 케이알산업, 매일유업(주), 삼성종합화학
8		총자산 순이익률	5	케이티앤지(주), (주)케이티, 포스코, 대한송유관공사, 매일유업(주), 삼성종합화학
9		자기자본 순이익률	5	케이티앤지(주), (주)케이티, 포스코, 대한송유관공사, 삼성종합화학
10	생산성	실질 부가가치	7	케이티앤지(주), 포스코, 대한송유관공사, 디비정보통신(주), 매일유업(주), 삼성종합화학, 한국기업평가
11		노동 생산성	6	케이티앤지(주), 두산 중공업, 포스코, 대한송유관공사, 매일유업(주), 삼성종합화학
12		자본 생산성	5	(주)케이티, 포스코, 대한송유관공사, 디비정보통신(주), 삼성종합화학
13	효율성	1인당 매출액	11	케이티앤지(주), 두산 중공업, 남해화학, (주)케이티, 포스코, 대한송유관공사, 매일유업(주), 노량진수산(주), 삼성종합화학, 아시아나항공, 한국기업평가
14		1인당 당기순이익	7	케이티앤지(주), (주)케이티, 포스코, 대한송유관공사, 매일유업(주), 삼성종합화학, 한국기업평가
15	활동성	자산 회전율	4	남해화학, 포스코, 대한송유관공사, 삼성종합화학

주: 1) 지표별 유의한 변화를 보인 기업의 수

3. 민영화가 기업 경영 성과에 미치는 영향에 대한 실증 분석

민영화는 협의적으로 정부의 지분이 완전히 매각되어 더이상 공적 소유권이 존재하지 않고 지분이 완전 민간 지분화되는 것을 의미한다. 하지만 광의적인 해석으로 공적 소유권의 정도가 축소되는 과정도 민영화라고 할 수 있을 것이다. 정책적으로 공적 소유권의 정도가 축소되어 가는 과정에서 또한 공적 소유권을 완전히 매각하는 것과 같은 효과와 영향을 기대할 수 있기 때문이다. 정도의 차이는 있겠지만 공적 소유권을 축소 또는 완전매각하는 것 모두 공적 소유권의 영향력을 줄이고 경쟁시장에서 시장의 원리에 따라 기업의 경영과 활동을 관리함으로써 기업의 경영성과를 향상시키기 위함이라고 할 수 있다.

두 번째 분석을 통해 민영화의 개념을 완전 민영화에서 공적 소유권 정도의 감소까지 확대하여 공적 소유권의 변화가 기업의 경영 성과에 어떠한 영향을 미치는가를 알아보고자 한다. 공적 소유권의 변화를 중심으로 생산성과 수익성으로 대표되는 기업 경영 성과에 영향을 미치는 여러 요인을 고려하여 실증분석을 실시하였다.[126]

가. 분석 방법

민영화의 개념을 공적 소유권의 변화로 확대하여 분석하고자 하기 때문에 분석 대상은 「민영화기업집단」뿐만 아니라 「정부투출자기관집단」까지 확대된다. 분석 기간인 1989년에서 2009년 사이에 정부 및 정부 관련기관의 지분율이 존재하는 모든 기업 및 기관이 분석 대상이 되었다.

---

126) 기존의 연구와 달리 본 분석에서는 제Ⅱ장의 선행연구검토를 바탕으로 부분민영화 즉, 공적소유권의 정도를 변수로 사용, 정부 소유권의 약화 효과를 분석하고 있다.

첫 번째 재무지표 분석에서 사용했던 다양한 재무지표 중 생산성 부문에서는 실질부가가치와 노동생산성, 수익성에서는 총자산순이익률과 자기자본순이익률을 기업 경영 성과를 가늠하는 대표 지표로 사용하였다. 생산성과 수익성에 영향을 미치는 요인들을 차별화하여 생산성에 영향을 미치는 요인에 대해서는 총생산함수를 기본으로 하여 모형을 구성하였으며 수익성의 경우 수익성에 영향을 미칠 가능성이 높은 변수들로 모형을 구성하였다.

먼저 실질 부가가치와 노동생산성으로 대표되는 생산성 모형부터 설명한다. 기업의 총산출은 기본적으로 자본과 노동으로 인해 결정되며 이들의 투입이 증가하면 총생산이 증가하게 된다. 자본과 노동이 생산의 주재료라고 한다면 그 외에 많은 요소가 주재료와 혼합되어 총생산에 영향을 미친다. 이러한 요소를 총요소생산성이라 하며 기술의 진보를 대표적인 예로 들 수 있다.[127] 본 연구의 목적인 공적 소유권과 민영화의 생산에 대한 영향 또한 총요소생산성으로 이해할 수 있다. 공적 소유권의 정도와 민영화 여부는 기업에 미치는 외부적인 요인, 예를 들어 정부정책의 반영 또는 시장에서의 경쟁력과 권한 등의 차이를 가지고 올 수 있으며, 내부적인 경영 및 지배구조에도 영향을 미치게 된다. 자본과 노동과 같은 생산요소 이외에 총요소생산성으로서 공적 소유권의 정도와 민영화의 여부가 기업의 생산에 어떠한 영향을 미치는지 확인하기 위해 실증 분석을 하였다. 기업의 총생산은 기업이 창출한 부가가치로서 살펴볼 수 있다. 부가가치는 회사의 이익을 주주에게 돌아가는 순이익에 국한시키지 않고 광범위한 이해관계자(stakeholders)에서 귀속하는 이익을 측정한 것이다. 본 연구에서는 비용접근법을 사용하여 법인세 차감전 당기순이익(손실), 인건

127) 기업의 생산함수를 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산함수로 가정했을 때 $Y = AK^{\alpha}L^{\beta}$에서 Y는 총생산을, A는 총요소생산성, K는 자본, L은 노동을 나타낸다. α와 β 는 각각 생산에서 차지하는 자본과 노동의 비중을 나타내며 클수록 그 생산요소의 집중이 높다는 것을 의미한다.

비, 조세와공과, 감가상각비의 합으로 부가가치를 구성하고 이를 각 해의 GDP 디플레이터로 나누어 실질 부가가치를 도출하였다. 더불어 기업의 기본적인 생산요소인 노동요인과 자본요인을 고려한 생산성 지표를 추가하였다. 실질 부가가치와 더불어 종업원 한 사람이 창출한 부가가치를 산출한 지표로서 노동생산성을 생산성 부문을 나타내는 지표로서 추가하였다.

부가가치와 노동생산성으로 대변되는 총생산에 영향을 미치는 요소를 고려하여 다음과 같은 실증분석을 실시하였다.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 l_{it} + \beta_2 k_{it} + \beta_3 X_{it} + \delta_t + \epsilon_{it}$$

기업 i의 t기의 생산 y_{it} 은 i기업에 t기에 투입되는 기본 생산요소 노동 l_{it} 과 자본 k_{it} 에 의해 결정된다. 노동을 나타내는 l_{it}은 기업의 총 인건비로서 손익계산서의 판관비 중의 인건비와 제조원가 명세서의 노무비를 합한 값으로 나타내었으며 자본 k_{it}는 재무상태표의 유형고정자본 값을 대입하였다. 각 노동과 자본에 대한 변수 또한 GDP 디플레이터로 나누어 실질화하였다. t기에 나타나는 거시경제적인 영향과 같은 외부적인 영향을 통제하기 위해 연도더미 δ_t 를 추가하였다.

〈표 Ⅵ-15〉 공적 소유권 정도 및 민영화 여부에 대한 변수

변수 이름	변수 구성
공적 지분율	정부 및 공공기관이 소유하고 있는 지분의 양으로 %로 나타남.
정부통제 더미	정부 및 공공기관이 소유하고 있는 지분이 50%가 넘으면 1, 그렇지 않으면 0을 부여하여 만든 더미변수
정부통제 더미*총자본	정부통제의 영향력과 기업의 규모의 관계를 알아보기 위해 정부통제 더미변수에 총자본을 곱하여 변수 생성함.
완전 민영화 더미* 총자본	민영화의 영향력과 기업의 규모의 관계를 알아보기 위해 완전 민영화 더미변수에 총자본을 곱하여 변수 생성함.

X_{it}는 총요소생산성이 될 수 있는 노동과 자본 이외의 변수들의 행렬로서 본 연구의 주요 변수인 공적 소유권 정도에 대한 변수가 포함된다. 공적 소유권 정도와 함께 완전 민영화의 영향도 알아보기 위해 완전 민영화와 관련 변수도 생성하였다.

분석기간 중 설립 이후 정부 및 정부관련기관의 소유권이 존재한 경우 그때의 수치를 공적 소유권으로 나타내었다. 정부출자기관집단의 경우 각 기관을 통한 개별적인 자료 수집을 하였으며 민영화 기업집단의 경우 한국신용평가의 KISVALUE를 통해 자료를 수집하였다. 민영화 기업집단 중에는 분석기간 중 공적소유권 정보가 확보되지 않는 기관의 경우 분석대상에서 제외하였다. 예시로 〈표 Ⅵ-16〉에 포스코의 공적소유권 추이를 정리하였다.

〈표 Ⅵ-16〉 민영화 기업의 공적소유권 추이 (예시 : 포스코)

(현)기업명	연도	공적 소유권 (%)	비고
(주)포스코	1989	35	재무부(20.00), 한국산업은행(15.00)
	1990	35	재무부(20.00), 한국산업은행(15.00)
	1991	35	재무부(20.00), 한국산업은행(15.00)
	1992	35	재무부(20.00), 한국산업은행(15.00)
	1993	35	재무부(20.00), 한국산업은행(14.70)
	1994	33.7	재정경제원(19.60), 한국산업은행(14.10)
	1995	33.7	재정경제원(19.60), 한국산업은행(14.10)
	1996	33.7	재정경제원(19.60), 한국산업은행(14.10)
	1997	33.7	재정경제원(19.60), 한국산업은행(14.10)
	1998	27.4	한국산업은행(21.10), 중소기업은행(6.30)
	1999	15	한국산업은행(10.00), 중소기업은행(5.00)
	2000	4.1	중소기업은행(4.10)
	2001	0	포항공과대학(3.24), 포철교육재단(0.32)
	2002	0	(학)포항공과대학교(3.34),포철교육재단(0.33)

공적소유권과 관련하여 세 가지의 변수를 생성하였다. 첫 번째 공적소유권의 정도를 절대적인 수치로 나타낸 공적지분율로서 정부 및 정부 관련기관이 소유한 지분의 합으로 나타내었다. 두 번째로 공적소유권이 50% 이상 기관을 정부의 통제를 받는 기업으로 가정하여 공적소유권이 50%이상이 경우 1을, 그렇지 않은 경우 0값을 갖도록 하여 정부 통제 여부를 나타내는 더미변수를 생성하였다. 세 번째로 공적소유권 더미와 총자본을 곱한 값을 생성하였다. 이는 정부출자기관집단의 공적소유권 더미가 시간이 달라져도 변동이 없는 경우가 많기 때문에 패널분석이 제한이 있는 것을 고려하며, 또한 기업의 규모를 대변하는 총자본으로 고려함으로써 기업의 규모에 따른 공적소유권의 영향을 추가적으로 분석할 수 있다. 완전 민영화 여부에 관한 변수는 정부 및 정부 관련기관이 소유한 지분이 완전히 매각된 시기, 즉 공적소유권의 매각이 완료된 시기 혹은 부분 매각되었지만 더 이상 정부의 영향력이 존재하지 않아 통상적으로 민영화되었다고 판단되는 시기를 기준으로 그 시기부터 1의 값을 부여하고 그 이전을 0의 값을 부여하였다. 정부 통제 여부 더미와 마찬가지로 기업의 규모에 따른 공적소유권의 영향을 분석하기 위해 완전 민영화 여부 더미 변수에 총자본을 곱한 변수를 생성하였다.

정부 소유권 정도에 관련된 변수 이외에도 기업의 특성을 통제하기 위한 변수가 X_{it}에 포함되어 있다. 각 기업의 시장점유율, 부채비율, 기업의 나이, 상장 여부이다. 각 기업의 시장점유율은 기업이 속한 산업 내에서의 경쟁력을 나타내는 것으로 산업 총매출에서 기업이 차지하는 비율로 구하였다. 총산업 매출에서 기업의 매출이 차지하는 비율이 높을수록 경쟁력이 있는 상태라고 할 수 있을 것이다. 기업의 산업 분류는 한국표준산업분류 중분류에 따라 나누었으며 공공기관의 경우 민간기업과는 달리 기업의 활동이 복합적인 경우가 많고 활동의 성격 및 조건이 민간과는 다른 경우가 있지만 분석을 위하여 공공기관의 활동에 가장 유사하거나 가장 큰 비중을 차지하는 주요 사업이

속하는 산업분류를 사용하였다. 공공기관의 세부 산업분류는 〈표 Ⅵ-17〉과 같다.

〈표 Ⅵ-17〉 공공기관의 산업별 분류

산업군	해당 기관
전문서비스업	한국방송광고공사, 대한무역투자진흥공사, 농수산물유통공사, 한국농어촌공사
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	한국관광공사
금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	한국조폐공사
종합 건설업	한국토지공사, 대한주택공사, 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 울산항만공사
창고 및 운송관련 서비스업	한국공항공사, 인천국제공항공사, 한국철도공사, 코레일네트웍스(주)
부동산업	인천항만공사, 부산항만공사, (주)경북관광개발공사, (주)한국감정원, 주택관리공단
석탄, 원유 및 천연가스 광업	한국석유공사, 대한석탄공사
금속 광업	한국광물자원공사
스포츠 및 오락관련 서비스업	88관광개발, 한국체육산업개발㈜, (주)강원랜드,그랜드코리아레저(주)
사업지원 서비스업	부산항만보안공사, (주)한국문화진흥, 아이비케이신용정보(주),한국기업데이터(주), 코레일관광개발(주)
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	한국가스공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력(주), 인천종합에너지(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국중부발전(주),한국서부발전(주) 한국서부발전(주),
출판업	(주)아이비케이시스템
육상운송 및 파이프라인 운송업	코레일로지스(주)

〈표 Ⅵ-17〉의 계속

산업군	해당 기관
화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외	한전원자력연료(주)
금융 및 보험 관련 서비스업	(주)한국거래소
소매업; 자동차 제외	코레일유통(주), (주)중소기업유통센터
전문직별 공사업	코레일테크(주), 한전KPS(주)
건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업	(주)한국건설관리공사, 한국전력기술(주)
컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업	한전KDN(주)
정보서비스업	(주)코스콤

주: 본 산업분류는 제Ⅳ장의 대분류가 아니라 중분류로 구분

부채비율은 총부채와 총자산의 비율로 계산한 변수로서 기업의 금융건전성 및 제약을 고려하기 위하여 포함하였다. 총자산 대비 총부채의 비율이 높을수록, 즉 부채비율이 높을수록 기업의 금융에 제약이 생겨 기업 생산성에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

공적소유권 및 민영화가 실질부가가치로 나타나는 생산성에 미치는 영향 분석에 이어 수익성에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 생산성은 투입량에 대비 투입량을 통한 생산요소의 효과적인 이용 정도에 초점을 맞춘 지표라고 한다면 수익성은 기업이 투자한 금액에 대한 이익의 비율로서 이윤의 극대화에 초점을 맞춘 지표이다. 때문에 생산성과 수익성은 서로 다른 성과를 측정하는 지표라고 할 수 있다. 생산성 모형의 경우 생산함수를 통하여 모형을 도출하였지만 수익성의 경우 수익성에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 변수를 고려하여

모형을 구성하였다. 기업의 수익성은 기관의 연혁, 공공기관 여부, 기업의 규모, 인건비, 시장점유율, 부채비율 등 다양한 요소에 의해 결정될 수 있다. 기업의 나이는 설립연도를 고려하여 변수를 생성하였으며 공공기관 여부는 공공기관일 경우 1을, 공공기관이 아닐 경우 0을 부여하였다. 기업의 규모는 기업은 총자산에 자연로그를 취한 값을 대입하였다. 인건비와 시장점유율, 부채비율은 생산성 모형과 동일한 방법으로 변수를 생성하였다. 또한 연도별로 나타날 가능성이 있는 거시경제적인 영향 및 외부적인 영향을 통제하기 위해 생산성 모형과 동일하게 연도더미를 추가하였다.

나. 기초 통계량

1) 생산성 모형 분석을 위한 기초 통계량

〈표 Ⅵ-18〉에는 생산성 모형 분석을 위한 기초 변수에 대한 기술 통계량을 나타내었다. 〈표 Ⅵ-19〉는 기초 변수를 「정부투출자기관집단」 집단 2는 「민영화기업집단」에 따라 나누어 살펴 보았다. 집단 1인 정부투출자기관집단이 집단 2인 민영화기업집단보다 관측치가 약 2배 정도 많다. 실질자본은 정부투출자기관집단이 더 크지만 실질인건비는 민영화기업집단이 더 크게 나타났다. 또한 민영화기업집단이 실질부가가치 및 종업원 1인당 실질 부가가치인 노동생산성이 정부투출자기관집단보다 높게 나타났으며 시장에서의 영향력을 나타내는 시장점유율도 더 높게 나타났다.

〈표 Ⅵ-18〉 기간별 기술통계량

		관측치	평균	표준편차
실질자본(억원)	전체[1)]	1,077	232	630
	2009	73	318	766
실질인건비(억원)	전체	1,123	15.3	53.7
	2009	75	11.1	45.0
실질부가가치(억원)	전체	1,089	47.4	146
	2009	75	33.0	93.8
종업원1인당 실질부가가치(원)	전체	1,063	1,687,562	184,000,000
	2009	73	1,004,644	1,343,288
시장점유율(%)	전체	1,073	12.94	21.86
	2009	75	8.81	18.46
부채비율(%)	전체	1,096	53.32	29.71
	2009	75	49.02	32.64

주: 1) 1989~2009년

〈표 Ⅵ-19〉 집단별 기술통계량

		관측치	평균	표준편차
실질자본(억원)	집단 1	737	250	711
	집단 2	340	191	401
실질인건비(억원)	집단 1	749	12.2e	51.8
	집단 2	374	21.5	57.0
실질부가가치(억원)	집단 1	730	36.8	135
	집단 2	359	69.0	165
종업원1인당 실질부가가치(원)	집단 1	712	972,462	1,295,539
	집단 2	351	3,138,135	320,000,000
시장점유율(%)	집단 1	725	12.66	20.03
	집단 2	348	13.51	25.27
부채비율(%)	집단 1	737	52.51	29.92
	집단 2	359	55.00	29.23

주: 집단 1은 「정부투출자기관집단」, 집단 2는 「민영화기업집단」임.

2) 수익성 모형 분석을 위한 기초 통계량

수익성 분석을 위한 기초통계량은 〈표 Ⅵ-20〉과 〈표 Ⅵ-21〉에 정리하였다. 수익성을 나타내는 지표인 총자산순이익률은 전체 평균을 중심으로 「정부투출자기관집단」이 낮은 수치를, 「민영화기업집단」이 높은 수치를 나타낸다. 이는 민영화의 효과를 통계적으로 간단히 확인해 볼 수 있는 결과이다.

〈표 Ⅵ-20〉 기간별 기술통계량

		관측치	평균	표준편차
총자산순이익률 (%)	전체[1)]	1032	3.50	8.37
	2009	73	4.13	9.73
기관의 연혁 (년)	전체	1032	20.07	13.42
	2009	73	22.81	15.40
기업의 규모(원)	전체	1032	26.79	2.49
	2009	73	27.44	2.55

주: 1)1989~2009년

〈표 Ⅵ-21〉 집단별 기술통계량

		관측치	평균	표준편차
총자산순이익률 (%)	집단 1	675	3.23	7.97
	집단 2	357	4.02	9.08

다. 분석결과

1) 생산성에 대한 민영화 영향력 분석 결과

총생산을 나타내는 종속변수로 실질 부가가치, 1인당 실질 부가가치(노동생산성)을 사용하여 회귀분석을 하였다. 공적지분율이 총생산에 미치는 영향이 지분율의 크기와 관계가 있는지 알아보기 위하여

정부지분율의 제곱한 값을 고려하였다. 기타의 기업과 시장의 특성을 통제하는 시장 점유율, 부채비율 및 연도 더미를 추가하였다. 실증분석의 결과는 〈표 Ⅵ-22〉과 같다.

자본과 노동은 그 투입이 클수록 기업의 생산성이 유의하게 높아지는 것을 확인할 수 있다. 생산의 주재료가 되는 자본과 노동의 양이 커질수록 생산이 커지는 것은 당연하다. 기업의 산업 내에서의 현재 경쟁력과 영향력을 통제하기 위해 추가한 산업 점유율은 산업 내 매출액의 비중이 클수록 생산성이 유의하게 증가하는 것으로 나타났다. 기업의 금융 제약, 즉 자본조달의 능력을 고려하기 위해 추가한 부채비율의 경우 부채비율이 높을수록 기업의 생산성이 유의하게 감소하는 것으로 나타났다. 산업 점유율과 부채비율 변수 모두 생산성을 나타내는 종속변수의 변화와 통제변수의 변화와 관계 없이 지속적으로 유의하게 생산성에 같은 영향력을 보였다. 이는 이러한 변수들이 기업의 생산성에 주요한 영향을 미치는 총요소생산성이 된다는 가능성을 보여준다.

〈표 Ⅵ-22〉에서 열 (1)과 열 (2)는 실질 부가가치에 대한 공적지분율의 영향을 정리한 것이다. 열 (2)는 공적지분율의 크기와의 상관성을 알아보기 위해 정부지분율의 제곱을 추가한 결과이다. 결과를 살펴보면 공적지분율이 높을수록 유의하게 실질부가가치가 감소하는 것으로 나타났다. 공적지분율 증가에 따른 부가가치 감소효과는 공적지분율의 크기가 클수록 더 작게 나타나는 것으로 나타났다. 지분율은 정부의 통제력을 의미하는데 정부의 통제력이 낮은 수준에 있을 때 통제력이 추가되었을 경우 이미 높은 수준에 있을 때보다 생산성에 미치는 영향이 크다고 할 수 있다.

〈표 Ⅵ-22〉의 열 (3)과 열 (4)는 1인당 부가가치에 대한 공적지분율의 영향의 결과를 나타내고 있다. 1인당 부가가치는 노동생산성을 나타낸 것으로 각 기업의 실질부가가치를 종업원 수로 나눈 실질변수이다. 실증분석 결과 공적지분율이 높을수록 노동생산성이 큰 것으로

〈표 Ⅵ-22〉 공적지분율의 영향 분석: Pooling 추정결과

	실질 부가가치		1인당 부가가치	
	(1)	(2)	(3)	(4)
자본	0.049***	0.049***	4.65e-06***	4.56e-06***
	(0.004)	(0.004)	(9.81e-07)	(9.79e-07)
인건비	1.846***	1.854***	-6.21e-06	-9.41e-06
	(0.051)	(0.051)	(0.00001)	(0.00001)
시장 점유율	3.74e+07***	3.71e+07***	2,870.69*	2,982.22*
	(7,921,930)	(7,921,501)	(1,894.26)	(1,890.03)
부채 비율	-1.26e+07**	-1.21e+07**	-3,818.57***	-4,006.14***
	(5,257,118)	(5,266,784)	(1,251.77)	(147,332.4)
상장 여부	4.33e+09***	4.44e+09 ***	722,823.6***	677,534.8***
	(6.15e+08)	(6.19e+08)	(146,541.2)	(7,869.9)
공적 지분율	-5,361,647***	-3.64e+07*	2,053.65**	15,483.33**
	(4705,435)	(2.35e+07)	(1,125.78)	(5,587.16)
정부 지분율^2		293,596.5*		-126.85
		(217,621.8)		(51.69)
Constant	1.98e+09*	2.27e+09*	694,421.1**	574,912.7**
	(1.07e+09)	(1.09e+09)	(248,907)	(253,011.6)
관측수	1,040	1,040	1,019	1,019
R-squared	0.895	0.895	0.154	0.160

주: 1. 괄호 안에 표준편차 표시
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

나타났다. 공적지분율에 대한 실질부가가치가 부(-)의 효과를 보였는데 실질부가가치를 종업원 수로 나눈 값에 대해서는 양(+)의 효과를 보였다는 것은 공적지분율이 높은 기업일수록 종업원의 수가 적다는 것을 의미한다. 즉 공적소유권 기관의 경우 노동 투입 대비 효율성이 좋다고 해석할 수 있다. 이 결과는 한국은행에서 제공되는 종업원 1인당 부가가치의 값과 공기업의 1인당 부가가치 값을 비교해 보았을 때 2009년 기준으로 우리나라 전체 기업의 평균 노동생산성이 5,400만원인 것에 비해 24개 공기업의 평균 노동생산성 2억 4천만원으로 높게

나타난 결과와 방향을 같이한다.[128] 하지만 이러한 결과는 기업의 규모를 고려하지 않은 결과로 우리나라 평균 산업체에 비해 공기업의 규모가 큰 경향을 고려하여야 할 것이다. 또한 노동생산성을 결정하는 기타 요인들을 고려한 연구를 통해 노동생산성에 대한 공적소유권의 영향력을 자세히 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

정부 통제력이 50% 부여된다는 가정하에 공적 지분율이 50%이상인 경우 1을, 50% 이하인 경우를 0으로 하여 정부 통제 더미변수를 생성하였다.[129] 이러한 정부 통제력 여부가 기업의 규모에 따라 영향력이 다른지를 살펴보기 위해 정부 통제력 더미변수에 총자산을 곱한 변수를 추가하였다. 이에 대한 실증분석 결과는 〈표 Ⅵ-23〉과 같다.

실질 부가가치와 1인당 실질부가가치에 대해 주요 생산 요소인 자본과 인건비는 모두 유의하게 양(+)의 관계가 확인되었다. 또한 시장점유율과 부채 비율은 각각 동일하게 모든 모형에서 유의한 영향력을 나타내며 총요소생산성의 역할을 함을 볼 수 있다. 정부 지분율이 50% 이상이어서 정부의 통제 아래 있는 기업의 경우 실질 부가가치가 유의하게 낮게 나타났다. 정부 통제여부 더미에 총자본을 곱한 변수의 계수로부터 기업의 자본 규모가 정부 통제에 미치는 영향을 확인해 보았을 때, 정부통제 여부가 실질 부가가치 감소에 미치는 효과는 자본의 규모가가 클수록 더 증가하는 것을 알 수 있다. 1인당 실질부가가치의 경우 정부 지분율의 결과와 마찬가지로 정부 통제가 있을 경우 더 증가하는 결과를 보였다.

1989년부터 2009년까지의 데이터 형식을 고려하여 패널분석을 추가하였다. 앞서 행한 pooling 실증 분석은 시간에 관계없이 나타나는 기업의 개별적인 특성을 고려하지 않고 모두 다른 기업으로 가정하고 분석한 결과이다. 패널 분석에서는 분석 대상 안에서 동일한 기업에

128) 김지영, 『공기업의 노동생산성 비교분석』, 한국조세연구원, 2011
129) ESA 95 기준을 고려하였음.

〈표 Ⅵ-23〉 정부 통제력 여부의 영향 분석: pooling 추정결과

	실질 부가가치			1인당 실질 부가가치		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
자본	0.049***	0.066***	0.065***	4.53e-06***	3.49e-06**	3.55e-06**
	(0.0041)	(0.005)	(0.005)	(9.67e-07)	(0.00001)	(1.24e-06)
인건비	1.850***	1.825***	1.825***	-6.89e-06	-4.85e-06	-5.41e-06
	(0.051)	(0.051)	(0.051)	(0.00001)	(4.95e-06)	(0.00001)
시장 점유율	3.77e+07***	3.57e+07***	3.62e+07***	1347.52	1863.23	1441.94***
	(8,033,969)	(7,930,056)	(7,951,843)	(1890.34)	(1895.45)	(1891.28)
부채비율	-1.30e+07**	-1.52e+07**	-1.54e+07***	-5,715.59***	-3,234.50**	-3,072.55***
	(5,305,217)	(5,266,269)	(5,272,11)	(106.16)	(1,252.0)	(1,247.23)
상장 여부	4.16e+09***	4.35e+09***	4.13e+09***	853,160.4***	658,979.4***	854,725.8***
	(6.11e+08)	(5.46e+08)	(6.04e+08)	(143,023.2)	(129,747)	(142,986.4)
정부통제	-7.80e+08**		-3.59e+08	343,810.4***		317,865.4**
	(4.16e+08)		(4.20e+08)	(97,528.64)		(99,661)
정부통제* 자본		-0.0002***	-0.0002***		2.32e-08*	1.52e-08
		(0.00005)	(0.00005)		(1.19e-08)	(1.21e-08)
Constant	1.97e+09**	1.32e+09**	1.64e+09	561781.2**	859,651.6***	583,386.4**
	(1.01e+09)	(9.24e+08)	(1.00e+09)	(246,753.4)	(232,691.2)	(247,278.8)
Observations	1,029	61,195	1,029	1,009	1,009	1,009
R-squared	0.895	0.897	0.897	0.163	0.156	0.165

주: 1. 괄호 안에 표준편차 표시
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

게 나타나는 고유한 특성이 존재한다고 가정하여 이를 고려하는 것이다. 「정부출자기관집단」에서 모형의 주요 독립변수인 공적지분율과 정부통제 더미 등이 시간에 따라 변하지 않는 경향이 있기 때문에 패널 분석을 하기에 적합하지 않다. 하지만 정부통제 더미와 민영화 더미에 각각 기업의 총자본을 곱한 값은 매년 다른 값을 나타내기 때문에 패널 분석이 가능하다. 그러므로 각 더미변수에 자본을 곱한 값을 주요 독립변수로 하여 고정(fixed)효과 패널 분석을 실시한 것이다.

〈표 Ⅵ-24〉 정부통제 및 민영화의 영향분석 : 패널분석 추정결과(고정효과 모형)

	실질 부가가치		
	(1)	(2)	(3)
자본	0.042***	0.029***	0.029***
	(0.007)	(0.006)	(0.007)
인건비	1.472***	1.641***	1.636***
	(0.089)	(0.080)	(0.086)
부채비율	-2.60e+07**	-1.19e+07	-1.25e+07
	(9,355,369)	(8,822,632)	(9,016,200)
시장 점유율	1.38e+07	6.44e+07**	6.37e+07**
	(2.03e+07)	(1.88e+07)	(2.01e+07)
상장 여부	1.83e+0	4.94e+08	4.97e+08
	(6.35e+08)	(6.01e+08)	6.06e+08
정부통제* 자본	-0.0001**		-8.26e-06*
	(0.00005)		(0.00005)
민영화* 자본		0.0006***	0.0006***
		(0.00006)	(0.00007)
Constant	3.14e+09**	1.52e+09	1.58e+09
	(1.01e+09)	(9.52e+08)	(9.77e+08)
Observations	1,029	1,029	1,029
R-squared	0.887	0.913	0.913

주: 1. 괄호 안에 표준편차 표시
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

고정효과 모형은 개별 기업의 고유한 특성이 고정되어 있다고 가정하고 분석하는 것이다. 실증 분석 결과는 〈표 Ⅵ-24〉와 같다.

개별 기업의 고유한 특성에서 나타나는 효과를 통제한 후에도 기업의 자본 규모를 고려한 정부통제의 영향은 음(-)의 방향으로 나타났다. 즉 정부통제가 있는 경우 그렇지 않은 경우보다 부가가치가 감소하며, 자본의 규모가 클수록 부가가치 감소 효과는 더 크게 나타남을 의미한다.

기업의 자본규모를 고려한 민영화 여부에 따른 영향은 양(+)의 값으로 나타냈다. pooling 모형과 마찬가지로 민영화는 기업의 부가가치를 증가시키고 이는 기업의 자본규모가 클수록 효과가 더 큰 것으로 해석할 수 있다. 두 변수를 함께 고려한 모형에서도 부가가치에 대한 정부통제의 영향력과 민영화의 영향력은 동일하게 나타났다.

2) 수익성에 대한 민영화 영향력 분석 결과

수익성을 대변하는 변수로는 자산대비 수익률(Return of Asset)을 사용하였다. 자산 대비 수익률은 당기순이익의 총자산 대비 비율로서 기업의 계획과 실적 간 차이 분석을 통한 경영활동평가나 경영전략 수립 등에 많이 사용된다.

정부통제 여부 변수는 공적 지분율이 50%이상인 경우 1을, 아닐 경우 0을 부여하여 생성한 변수이다. 민영화 여부 변수는 민영화 이후 기간에는 1을, 이전 기간에 대해서는 0을 부여하여 생성하였다. 정부통제 여부 변수에 자본을 곱한 변수와 민영화 여부 변수에 자본을 곱한 변수는 정부통제와 민영화가 수익성에 미치는 영향이 자본의 규모에 따라 어떻게 달라지는 지를 파악하기 위하여 생성한 변수이다. 정부통제 여부 변수와 민영화 여부 변수는 시간에 따라 변하지 않는 경향이 있기 때문에 그 자체로는 패널 분석을 하기에 적합하지 않다. 하지만 정부통제 더미와 민영화 더미에 각각 기업의 총자본을 곱한 값은 매년 다른 값을 나타내기 때문에 패널 분석이 가능하다.

이렇게 자본을 곱한 정부통제 여부와 민영화 여부 변수를 주요 독립 변수로 하여 분석 대상 안에 존재하는 동일한 기업들은 공통의 고유한 특성이 존재한다는 가정 아래 패널 분석을 실시하였다. 고정효과 패널 분석결과가 〈표 Ⅵ-25〉에 제시되어 있다.

〈표 Ⅵ-25〉의 열 (1)에서 정부통제 여부 더미 변수에 자본을 곱한 변수가 각 수익성과 음(-)의 영향력을 보이고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅵ-25〉 정부통제 및 민영화의 영향분석: 패널분석 추정결과 (고정효과 모형)

	총자산순이익률(Return of Asset : ROA)		
	(1)	(2)	(3)
기관 연혁	0.02 (0.103)	-0.05 (0.107)	0.018 (0.103)
자산 규모	-0.29 (0.594)	0.37 (0.59)	-0.310 (0.593)
인건비	5.57e-13 (1.11e-12)	3.21e-13 (1.15e-12)	5.31e-13 (1.11e-12)
시장 점유율	0.054 (0.036)	0.061 (0.037)	0.067** (0.037)
부채비율	-0.13*** (0.014)	-0.119** (0.015)	-0.128*** 0.014
정부통제* 자본	-1.07e-13 (9.06e-14)		-8.01e-14* (9.19e-14)
민영화* 자본		2.50e-13** (1.34e-13)	2.20e-13** (1.31e-13)
Constant	17.30 (14.32)	0.133 (14.24)	17.39 (14.30)
Observations	1001	1012	1001
R-squared	0.16	0.11	0.16

주: 1. 괄호 안에 표준편차 표시
2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

이는 자본의 규모가 큰 기업일수록 정부의 통제여부에 대한 수익성의 감소효과가 크다는 것을 의미한다. 하지만 그 유의성이 확인되지 않았다.

〈표 Ⅵ-25〉의 열 (2)에서는 민영화 여부 더미 변수에 자본을 곱한 변수가 각 수익성에 대해 유의미하게 양(+)의 영향력을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이는 기업의 민영화는 기업의 수익성을 향상시키며 이는 자본의 규모가 큰 기업일수록 그 영향이 크다는 것을 의미한

다. 생산성에 대한 영향력 결과와 마찬가지로 수익성에 대해서도 민영화의 영향력은 자본의 크기에 비례하여 나타난다. 민영화를 통해 기업은 정부의 통제에서 벗어나 경쟁 시장에서의 이윤 극대화를 위해 재화 및 서비스 제공을 결정할 수 있을 것이다. 이윤 극대화를 추구할 수 있는 가장 중요한 수단인 가격이 정부에 의해서 통제받던 것에서 벗어나 전략적으로 생산과 공급을 하면서 이제까지 경제적인 이윤으로 충분히 실현하지 못했던 가치를 되찾게 될 것이다. 수익성에 대해 정부의 통제의 영향력이 자본의 크기에 비례하여 나타나는 것은 자본의 규모가 큰 SOC 혹은 네트워크 공기업의 경우를 생각해 보면 될 것이다. 자본의 규모가 공기업의 경우 가격의 통제나 정책적 목적에 더욱 부합하여 운영이 이루어졌기 때문에 자본의 규모가 큰 공기업에 대한 민영화 영향력이 더 크게 나타나는 것으로 추정해 볼 수 있다.

Ⅶ. 공기업 민영화의 바람직한 추진방향

1. 비전 및 장기적 로드맵 구상

우리는 앞에서 태생적으로 비효율적인 공기업의 지속가능한 개혁을 위해서는 민영화라는 잠재적인 위협이 필요하다고 했다. 민영화는 공기업의 비효율성을 줄일 수 있는 하나의 대안이며 성공적인 민영화를 위해서는 적절한 규제시스템과 성숙한 주식시장 그리고 경쟁체제의 유지가 필요조건임을 살펴보았다. 민영화를 할 것인지 아니면 공공기관(공기업)으로 유지하여 타율적인 지배구조 설계의 틀(인사, 예산, 조직의 통제)과 획일적인 성과평가시스템의 적용을 통해 책임성을 확보할 것인지에 대한 의사결정은 국가경제의 발달단계, 해당 산업과 규제의 질, 그리고 시장여건에 달려있다고 할 수 있다.

우리나라의 경우 김대중 정부시절의 민영화정책이 상대적으로 성공적이었던 것으로 평가된다. 이전에도 많은 공기업들이 민간의 소유로 전환되었고 이후에도 많은 민영화계획이 세워지고 집행이 되었지만 그리 만족스러운 실적을 거두지 못했던 것으로 평가되고 있다. 여기서 주목하고자 하는 것은 집중적인 추진체계와 잘 디자인된 중장기 계획의 필요성이다. 다시 말해서 탄탄한 민영화정책이 있었다는 이야기다. 정부와 공기업의 관계를 탈정치화(depoliticization)하기 위해서는 치밀한 선별작업과 소유권을 민간에게 넘기는 민영화정책이 필요하다는 철학의 기반하에 이를 실질적으로 추진하는 장기적이고 일관된 로드맵이 필요하다.

이명박 정부의 공기업 개혁방안의 밑그림은 “시장이 잘할 수 있는 것은 시장에 이양하고, 국민생활에 필수적인 기반시설은 정부가 운영

함으로써 일하는 공공기관으로 거듭 태어나야 한다". "시장경쟁 여건이 성숙한 분야는 민영화하고 민영화에 따른 보완대책을 병행해 마련해야 한다"는 실용주의에 기반하고 있다. 그러나 여기서 필수적 기반시설이란 전기 · 가스 · 수도 · 도로 · 철도 등과 같은 주요 SOC 시설인 데 이를 정부가 소유 · 운영한다는 것은 사실상 가장 핵심적인 공기업을 민영화 대상에서 제외하는 것을 의미하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기할 수 있다. 이와 같은 핵심 SOC 기반시설에 대해서도 이미 많은 나라에서 민영화가 이루어졌거나 진행되고 있으며 미국 및 일본 등 여러 나라에서는 처음부터 이러한 설비를 정부가 소유하거나 운영하고 있지도 않다. 자연독점적 설비에 대해서도 반드시 정부가 이를 운영하거나 소유하지 않고 민간이 이를 건설하거나 운영하게 하면서도 공익요금 규제나 유인규제와 같은 다양한 방식을 통해 적절한 요금수준을 유지할 수 있다는 것이 여러 선진국의 경험이다. 즉, 필수적인 기반시설이라고 해서 이를 민영화 대상에서 꼭 제외하여야 할 어떤 이론적인 근거나 해외사례가 존재하는 것은 아니며 그 반대의 사례가 더 많이 나타나고 있다(조성봉, 2010).

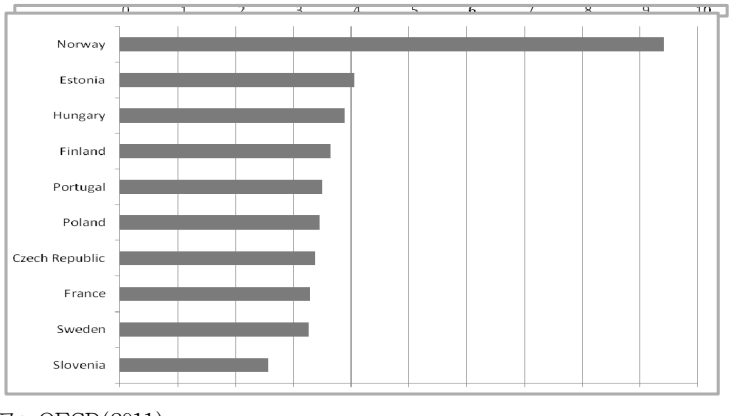
공기업 개혁은 경쟁체제를 통하여 시장에서 소비자에게 평가받는 시스템을 도입하는 것이며 자본시장과 채권시장에서 엄격한 평가를 받는 것을 전제로 하므로 치밀한 준비작업이 필요하다. 따라서 공기업 개혁은 장기적인 추진계획을 전제로 수행되는 것일 수밖에 없다. 더욱이 공기업 개혁은 공기업 경영진과 임직원의 반대, 노조의 저항, 그리고 관련 정부부처 공무원들을 비롯한 이해당사자들의 첨예한 이해가 걸려 있는 사안이다. 따라서 공기업 개혁을 통해 공공기관의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 장기적인 관점과 철학에 기초하고 세부적인 부문별 로드맵을 체계적으로 준비할 필요가 있다.

그렇다고 모든 공기업을 민영화할 수 있는 것은 아니다. 아래 표와 그림에서 볼 수 있듯이 대부분의 OECD 국가들은 여전히 다수의 공기업을 국가경제활동의 주요 부문으로 활용하고 있다. [그림 Ⅷ-1]은

OECD 국가 중 공기업 고용비중이 가장 큰 10개국의 고용비중을 나타낸 것이다. 가장 압도적으로 1위를 기록한 노르웨이는 발전부문을 중심으로 총고용의 9% 이상을 공기업이 담당하고 있다. 동구 특히 체코, 에스토니아, 헝가리, 폴란드 등 체제전환 경제국의 공기업 고용비중도 3% 이상을 나타내고 있다(참고로 우리나라는 286개 공공기관 전체가 1% 정도이며 27개 공기업만으로는 0.4% 수준).

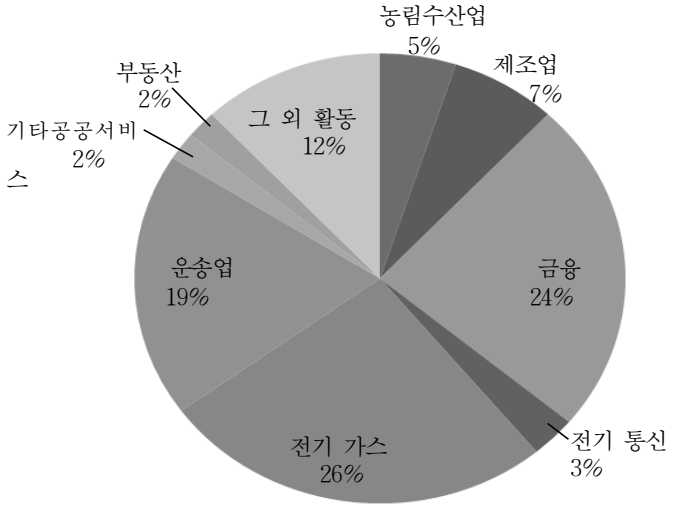
국민경제에서 공기업이 차지하는 비중 추이는 명백하게 감소하고 있다. 2005년 자료와 비교하면 큰 비중 축소를 볼 수 있는바, 전환경제국들은 거의 10%의 고용율을 점하고 있었고 프랑스와 핀란드도 각각 5%와 10%에 달했다. 이는 동 기간 동안 공기업의 정의인 50% 소유권확보 기준에서 많은 기업들이 범주 밖으로 벗어났기 때문이다. 정확한 통계라고는 할 수 없으나 OECD 공기업작업반의 추계로는 멕시코의 공기업 가치가 GDP의 100% 이상으로 단연 수위를 기록하고 있으며(수력화력발전회사인 PEMEX의 역할 덕분) 체코, 핀란드, 이스라엘, 폴란드, 노르웨이 등 몇몇국가들도 20~30% 범위 안에 있다. 공기업작업반에 보고한 나라들의 평균은 GDP의 15%이다(OECD, 2011).

[그림 Ⅶ-1] 총고용 중 공기업 고용 비중(OECD top 10)



자료: OECD(2011)

[그림 Ⅶ-2] OECD 국가들의 기업가치 기준 부문별 공기업 분포



자료: OECD(2011)

그리고 OECD 국가들의 민영화 시장은 이미 포화되어 있다고 보는 견해가 있다. 뉴질랜드는 세계 최초로 전화시장 시내부문 경쟁을 시작하는 등 민영화에 적극적이었으나, 최근 이러한 민영화에 대한 회의가 일고 있다는 점도 감안되어야 한다.

따라서 공기업 개혁의 장기로드맵을 구상함에 있어서 민영화가 중심이 되어야 하는 것은 분명하지만 이것으로 모든 것을 대신할 수는 없다. 여전히 많은 공기업들이 유지되고 새로이 생겨나는 것이 있을 것이기 때문이다. 공기업 지정 및 유형분류, 지배구조의 설계, 평가제도의 재설계, 인사 · 조직 · 예산 등의 효율화를 위한 소프트웨어 개혁 노력과의 정합성이 중요하다.

2. 성공적 공기업 민영화와 전략

공기업 민영화를 원활하게 진행하고 의도한 결과를 이루기 위해서

는 사전적인 구조조정이 필수적이다. D'souza and Megginson(1999)의 기업가치 변화 분석에 의하면 민영화된 기업은 사전 준비를 통해 제값을 받을 수 있도록 하는 구조조정을 하는 것이 확인되었다. 이러한 기업내부의 사전적 구조조정은 기업의 시장성을 높이고 매각가치를 높인다. 공개매각을 통해 민영화를 추진하는 경우 위와 같은 구조조정을 통한 효율성 증가가 반드시 필요하지만 직접 매각방식을 통해 경영권을 특정 그룹에게 넘기는 경우 사전적 구조조정은 최소한으로 그치고 신규 소유자에 의해 사업전략이 구체화될 수 있도록 하는 것이 필요할 수도 있다.

기업외부 규제장치의 정비라는 측면에서도 구조조정이 필요하다. 민영화 이전에 정부는 소유주이자 규제자의 입장에서 간여가 가능하지만 민영화 이후에는 공기업에 대한 비공식적 간섭이 차단되므로 정부의 역할은 규제자에 국한된다. 구체적으로 민영화 기업이 시장지배력을 가질 것으로 예상되는 경우 가격규제 및 반경쟁행위규제를 위한 전문적이고 독립적인 규제기구를 설치하고 법적 제도적 진입장벽을 해소해서 실질적인 경쟁이 촉진될 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다.

박기백 · 박상원(2010)에 의하면 수익성이 높은 기업, 손실이 많은 기업, 부채가 많은 기업이 민영화가 우선적으로 진행되고 산업의 독점성이 강하거나, 저소득층이 많이 사용하는 재화를 생산하는 공기업의 민영화는 늦게 진행되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 경제의 발전단계를 감안할 때 예상한 방향과 일치한다. 본 보고서는 역대 정부의 민영화 실적을 분석하고 산업별 사례분석을 통해 성공요인과 저해요인을 살펴보았다. 현 정부의 민영화 과제가 진도를 제대로 나가지 못하는 원인이 이상에서 논의한 전제조건을 충족하지 못하였기 때문이라면 보다 적극적으로 여건을 형성해 나가는 노력이 선행되어야 함을 알 수 있다.

공기업 민영화는 직접적인 이해당사자의 목소리를 압도할 수 있는

거시적이고도 장기적인 국민경제적 논리를 개발하고 제시할 수 있어야 국민적 수용성을 높일 수 있다. 해당 공기업의 임직원 및 노조 그리고 이들과 연관이 있는 이해집단 모두가 현재의 지배구조를 변화시키는 데 불안해 할 수 있다. 특히 정치적 의사결정을 해야 하는 입법부가 간여할 수밖에 없는 경우는 더욱 그렇다. 따라서 민영화의 추진계획과 집행계획은 전략적인 접근이 필수적이다.

방만경영, 낙하산 인사 등으로 주인없는 기업에 주인을 찾아주는 민영화의 총론은 지지를 받지만(KDI, 2000; Kmac, 2010) 각론에 들어가면 국부유출, 경제력 집중에 대한 우려를 시작으로 결국은 이해집단의 지대조정에 실패하여 당초 설계했던 성과를 거두지 못하는 경우가 많다. 근본적으로 시장의 역할과 정부의 역할에 대한 철학의 좌표설정부터 제대로 시작해야 한다. 산업정책적 차원에서 공기업을 접근하기보다 규제적 차원에서 정부의 역할을 설계하고 구체적인 민영화계획을 실행에 옮기는 것이 필요하다.

대통령의 지속적인 의제화(presidential agenda) 동력의 제공과 함께 이해당사자의 지대문제를 해결할 수 있는 전략적 계획이 마련되어야 한다. 정부는 독점 공기업의 민영화 이후 경쟁촉진과 소비자보호를 위한 시장구조와 규제제도를 어떻게 설계할 것인지 정부의 방침을 충분히 제시해야 한다. 규제체제, 규제방법, 기존 이해집단의 지대에 대한 보상, 출연·출자·보조·융자 포함 광의의 정부보조금(2010년 결산기준 32.2조원)의 단계적 폐지 등을 전략적으로 접근해야 한다.[130]

특히 정부는 공기업의 효율성 증진, 매각대금의 극대화, 부의 재분배 등 여러 정책목표를 함께 추구하고 있어 정책의 혼선이 가중되고 있다. 따라서 이들 기업의 경제적 효율성 증진이라는 뚜렷한 원칙과

130) 2010년 결산결과 공공기관에 대한 정부지원 예산규모는 32.2조원으로 정부 총지출 309조원의 10.4%를 차지하고 있으며, 공공기관이 실제 집행한 예산은 31.2조원임(국회예산정책처, 2011). 부처별로는 지식경제부 7.2조원, 국토해양부 7.2조원, 보건복지부 5.2조원, 농림식품부 3.4조원, 교육과학기술부 2.2조원임.

계획에 따라 민영화를 추진해야 한다(김준기, 2002). 민영화 추진에 있어 성공한 국가들의 사례에서 나타나는 특징은 민영화의 기획업무와 집행업무를 주무부처에서 독립시켜 강력한 추진체계를 구축하고 있다는 점이다. 이 때 부처 간 조정작업이 이루어지는 데 심각한 집행상의 문제를 야기하지 않도록, 다시 말해 민영화과정의 정치화가 이루어지지 않도록 행정부와 입법부 최고위층의 긴밀한 협의과정이 필수적이다.

3. 향후 발전방향

우리는 민영화를 기업의 통제권한을 공공부문에서 민간부문으로 넘기는 광의로 개념정의하고 논의를 전개해 왔다. 민영화의 편익이 시현되기 위해서는 민영화 구성요소들이 효과적으로 작동할 수 있는 조건들이 구비되어야 한다고 했다. 수익성이 높은 기업, 손실이 많은 기업, 부채가 많은 기업이 우선 민영화 대상으로 선정되며 산업의 집중도는 민영화 저해요인으로 작용한다. 임대주택처럼 저소득층에게 혜택이 집중되는 산업의 경우 역시 민영화에 한계가 있다. 자연독점의 수준, 시장의 경쟁구조, 자본시장의 발전정도가 성공에 결정적인 영향요인으로 나타난다. 구체적으로 향후 민영화정책의 단초는 자율경영권 확대사업에서 찾고 나아가서 시장형 공기업으로 민영화 대상을 확대하며 기타공공기관으로 지정되어 있는 금융기관과 자회사에 대해서도 신중한 편익과 비용을 고민해야 한다. 아울러 공공기관 지정의 범위 밖에 존재하는 우정사업과 상하수도 사업에 대해서도 논의가 확대되어야 한다.

가. 자율경영계약의 확대

우리는 정부가 지난 박정희 정부의 1968년 제1차 공기업 민영화 이

래 40여 년간의 민영화 역사를 통해 전통적으로 공기업이론에서 민영화 대상으로 꼽히는 경쟁분야, 특히 제조업과 금융산업, 네트워크산업에 이르기까지 많은 공기업들을 경쟁입찰, 소유분산, 국민주 방식 등을 활용해 민영화해 왔다. 하지만 아직도 계획했던 다수의 공기업들이 민영화에 실패하여 여전히 공기업으로 운영되고 있는 현실을 감안하면 이제는 발상의 전환이 필요한 시점이라 하겠다.

〈표 Ⅷ-1〉 주식공모, 자산매각 등에 함께 활용되는 민영화 기법과 사례

국가	기업분할	신규투자유치	경영계약
인도네시아	Krakatu steel(철강)	-	-
일본	JNR(철도) NTT(통신)	-	-
말레이시아	Kelang 항구	-	North Kelang Bypass K.L.Kepang interchange Labuan Water Supply
싱가포르	싱가포르 항만	-	-
독일	-	Lufthansa	-
국가	기업분할	신규투자유치	경영계약
프랑스	Matra(우주)	CGE (에너지)	상수도공급시스템
영국	British Rail Hotels National Bus Company	British Aerospace	Royal Navy Dockyards
캐나다	-	-	N.Canada Power
미국	Comsat(인공위성)	-	-
브라질	Ecex(공공근로) Cia Dragagens(준설)	-	-

자료: Vuylsteke(1998), *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*, The World Bank

제Ⅱ장 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 많은 나라에서 민영화방식에서 유연한 접근을 시도하고 있다. 전통적인 기업매각 방식말고 기업분할, 신규투자유치, 경영계약 등 복합적인 방식이 활용되기도 한다. 〈표 Ⅶ-1〉에 요약되어 있는 바와 같은 다수의 국가들이 다양한 민영화기법을 활용하고 있다. 이 중 경영계약은 소유권 이전이 없으며, 경영자가 경영 및 운영상 통제권을 모두 소유한 반면, 소유주가 경영기술에 대해 대가를 지불하는 형태이다. 정부 소유권의 민영화 또는 공기업 자산매각이 적합하지 않을 때 선호되는 방법으로, 이후 공기업의 매각이 가능해지기까지 중간단계로서 활용가능하다. 민간 경영진을 원하지만, 정부가 소유권을 이전할 수 없거나 이전의사가 없을 때 가능한 방법이라 하겠다.

「공기업의경영구조개선및민영화에관한법률」이 1997년 10월 1일 시행되면서 정부투자기관과는 달리 지배구조를 설계하는 잠재 민영화 기업군으로 한국담배인삼공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사, 한국중공업주식회사, 인천국제공항공사, 한국공항공사가 선정되었다. 이 중 KT&G, KT, 한국중공업은 이미 민영화되었으나 여전히 가스공사, 인천국제공항, 한국공항의 경우 시장형 공기업으로 지정 관리되고 있다. 정부는 공공기관 경영의 자율성과 책임성 강화를 통하여 기관운영의 효율성을 촉진하는 방안으로 2010년 1월부터 '공공기관 경영자율권 확대 시범사업'을 추진, 2011년 현재 이들 세 개 기관과 지역난방공사, 그리고 금융공기업인 중소기업은행과 산업은행이 선정, 운용되고 있다. 자율계약에 의한 성과평가에 의하면 동 사업은 공기업에게 자율성과 성과목표를 함께 제공하고 명확한 성과관리 및 보상체계를 통해 경영효율성을 제고할 수 있다는 점에서 지속사업으로 정착시켜 시행할 필요가 있다는 평가를 받는다(한국조세연구원, 2011). 6개 대상기업이 요구하는 주된 자율권의 범위가 인력, 조직, 예산운용에 집중되는 것은 이들 투입부문의 규제완화가 기업의 경영성과 제고에 가장 필요하다는 점을 알 수 있다. 기관별로 성과지표의 개선이 뚜

렷이 나타나고 재무성과의 개선 역시 관측되고 있어 대상기관의 자격요건을 완화하고 대신 대상기관을 선정하는 과정에서 심사요건을 엄격하게 적용하는 것이 필요하다.

우리는 앞에서 공기업의 민영화가 제대로 성과를 거두기 위해서는 민영화 이전이라도 기업운영의 효율성을 높일 수 있는 정책으로 공기업의 자율적이고 경쟁적인 경영활동을 속박하는 다양한 규제조치의 완화나 제거를 통한 경쟁적 규제환경정비가 효과적이라는 점을 이론적 논의, 선행연구의 검토, 그리고 해외사례의 검토를 통해 누누이 확인했다. 경제환경의 변화, 내수시장의 규모, 국내외 여건 등을 감안, 경영자가 자기의 권한과 의사결정으로 시장에서 기업을 운영할 수 있도록 하고, 그에 상응하는 인센티브를 부여하는 방안의 일환이다. 향후 지속적인 모니터링과 이에 입각한 자율경영권의 추가적인 확대조치 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

나. 민영화 대상기관의 확대 · 심화

이명박 정부에서 지정된 민영화 대상기관은 〈표 Ⅲ-23〉에 나타난 바와 같이 지분 일부매각을 포함 24개 기관이다. 이 중 농지개량, 안산도시개발, 한국자산신탁을 매각하고 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 한전KPS, 한국지역난방공사 등을 상장하였다. 그러나 제Ⅲ장에서 자세히 살펴본 바와 같이 민영화계획이 당초부터 축소되어 마련되었을 뿐만 아니라 그나마도 실적이 지지부진한 실정이다. 기왕에 작업을 마친 민영화기관을 중심으로 이의 성공사례를 널리 알려 향후 지속적이고 추가적인 작업을 독려하는 노력이 필요하다.

우리는 제Ⅴ장 주요선진국의 사례분석을 통해 민영화하더라도 공익서비스(public utilities)의 질이 떨어지지 않는 사례를 많이 보았다. 가스, 고속도로, 철도, 전력, 공항, 수자원, 지방상수도 등이 대표적이다. 이들 분야는 2008년 민영화계획 시 공공요금 인상의 우려나 노조

반발 등이 복합적으로 작용하여 민영화 대상기관에서 제외된 바 있다. 그러나 이때의 논의가 충분했다고 할 수 없는 것은 그동안 과거 정부에서 민영화의 타당성과 구체적인 방식까지 검토된 바가 있고 일부는 관련 법안이 통과된 적도 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 배준호(2011)에 의하면 공기업으로 유지하는 것이 공공요금 인상 억제효과가 큰지에 대해서 명확하지 않다고 한다. 1985년부터 2009년까지 25년간의 평균적인 소비자물가상승(2.84배)과 비교할 때, 전력(1.24), 가스(2.11), 우편(2.45)은 인상폭이 작지만 상하수도(5.70), 철도(4.56) 등은 오히려 크고 민영화된 전화·전보(0.76)는 가장 작다.

공기업 중 한국전력의 발전자회사 분리 및 발전경쟁 도입은 그동안 연료구매비 절감, 건설단가 감축, 발전기 이용율 향상 등 효율성이 상당히 향상된 것으로 나타난다. 이미 한국전력은 1988년부터 주식회사로 전환하면서 민영화 대상기관으로 선정 매각규모, 방법 및 시기 등에 대한 다양한 논의가 진행되어 오늘에 이른다. 조성봉(2010)에서 논의하고 있는 것과 유사하게 향후 민영화 및 구조개편 대상으로는 김영삼 정부 이래로 지속적으로 검토되어 오고 있는 에너지 및 인프라 부문의 주요 공기업을 들 수 있다. 물론 모든 시장형 공기업이라고 해서 모두 동일한 형태의 민영화나 구조개편이 가능한 것은 아니다. 부분 민영화나 다른 형태의 공적소유권의 부분적 이전을 포함한 광의의 잠재적 민영화 대상으로 고려될 수 있는 기업에 대한 생각을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전력산업의 경우 한전의 100% 자회사인 발전부문 중 한국수력원자력을 제외한 5개의 발전 자회사를 당초의 계획대로 민영화하고 송전과 배전 및 판매가 통합되어 있는 한전의 사업구조에서 판매사업을 분리하여 경쟁을 도입하는 방안이 필요하다. 외국의 경우 자국의 정치·경제·사회·지리적 여건에 따라 전력산업 구조개편을 추진해 왔다. 구조개편 시 전력공급 체계의 급격한 변화보다 단계적으로 전력산업의 구조개편이 효과적이었던 것으로 평가되므로 발전 및 소매

경쟁 여건변화 및 시장의 성숙 수준을 감안한 신중한 개편논의를 다시 시작해야 한다.

가스산업의 경우도 현재 이명박 정부가 추진하고 있는 천연가스 도입부문에서의 경쟁 도입이란 제한된 경쟁도입 방안을 수정하여 보다 큰 폭의 구조개편과 민영화를 추진하여야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 가스공사가 담당하고 있는 천연가스의 도입과 인수·저장 부문을 분할하여 경쟁과 민영화를 추진하는 것이 바람직하다. 지역난방공사의 민영화와 전력부문의 발전설비 설계회사인 한국전력기술 및 발전설비 유지보수를 맡고 있는 KPS의 민영화를 추진하는 것도 필요하다.

둘째, 코레일의 지분을 민간에 매각하는 방식으로 철도산업의 민영화를 추진하고 일부 노선에 대한 민간위탁을 통해 코레일과 간접적 경쟁을 유도하는 것으로 시작해서 철도산업에도 경쟁을 도입하는 것이 바람직하다. 우리와 문화적으로 가까운 일본은 이미 1987년 철도를 민영화하였다. JR그룹 7개 회사는 흑자기조를 이어가고 있고, 다만 3개 섬회사의 경영수지 적자는 우리에게도 많은 시사점을 준다. 일본은 상하 일체의 운영체계인 데 비해 우리는 상하 분리체계로 간선철도 기반시설은 시설공단에서 담당하고 있다. 따라서 철도차량 운송서비스에 경쟁을 도입하고 민영화하는 것과 기반시설을 민영화하는 것은 다른 차원의 논의라는 점을 분명히 해야 한다. 특히 공익성이 감안되어야 하는 지선의 경우 지역화의 개념에 주목해 지방의 역할을 강화하되 국고보조금을 적절히 활용할 필요가 있다.

셋째, 우정사업은 우편사업과 금융사업으로 구분되고 우편사업이 수행하는 보편적 서비스에 대한 고민이 감안되어야 한다. 이 문제는 금융산업의 시장환경과 민간 금융기업과의 관계를 체계적으로 고려해야 한다. 일본의 우정그룹 발족 형태의 민영화 시도와 중단, 그리고 뉴질랜드와 독일의 구조조정 과정에서 다시 금융사업을 우편사업자가 인수하게 된 사실 등을 충분히 감안, 우편사업과 우편금융사업 간의 시너지효과를 고려해야 한다. 우정사업의 구조조정과 민영화를 단

계적이고 점진적으로 접근해야 하지만 그렇다고 현재와 같은 정부기업 형식을 유지하는 것에는 비효율성 비용이 지나치게 크다는 점이 감안되어야 한다.

넷째, 우리금융 및 중소기업은행, 산업은행의 민영화를 전략적으로 추진함으로써 민간 투자은행이 자랄 수 있는 풍토를 조성하며 금융부문에서의 정부의 개입을 줄이고 관치금융의 잔재를 없애는 계기로 삼아야 한다. 은행의 민영화 방식은 다양하며 이에 따라 산업구조에 미치는 영향이 상이하기 때문에 민영화 방식에 대한 신중한 접근이 필수적이다. 소유권의 민간 이전이 곧바로 경쟁적인 은행산업을 일으키는 것은 아니라는 점에서 규제구조를 잘 설계하는 것이 선행되어야 한다. 산업은행의 경우도 경쟁력을 키워 민영화하는 것과 정책금융을 관리하는 정책금융공사와의 관계 정리, 그리고 국가의 정책금융기관 역할에 대한 재구조화 등이 선행되어야 한다.

마지막으로 상하수도사업도 전국의 수도사업을 3~4개로 광역화하여 규모의 경제를 확보한 후 민영화하는 것이 필요하다. 지방공기업인 상하수도 사업을 제외하고 향후 민영화 대상으로 추가될 수 있는 기업의 리스트를 그룹별로 정리하면 다음과 같다.

〈표 Ⅷ-2〉 잠재 민영화 대상 기관

구분	세구분	기관
기타공공기관 중 법적지위 변동 예정기관	민영화 예정 (2)	중소기업은행, 한국산업은행
기타공공기관 중 별도 관리체계 존재기관	자회사 (23)	(주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, (주)한국건설관리공사, 경북관광개발공사, 그랜드코리아레저(주), 부산항만보안(주), 산은금융지주, 인천종합에너지(주), 인천항만보안(주), 주택관리공단,

〈표 Ⅶ-2〉의 계속

구분	세구분	기관
		중소기업유통센터, 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코스콤, 한국기업데이터(주), 한국문화진흥(주), 한국전력기술(주), 한국체육산업개발(주), 한전원자력연료(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주)
공기업	시장형 (14)	한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국전력공사, 한국수력원자력(주), 한국석유공사, 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주), 한국가스공사, 한국공항공사, 인천항만공사, 인천국제공항공사, 부산항만공사
	준시장형 (4)	한국철도공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 대한주택보증㈜

정부에서는 지금의 시장형공기업, 준시장형공기업, 기금관리형, 위탁집행형, 기타공공기관의 분류를 재정통계의 목적으로 둘로 재구분하여 공기업과 일반정부 속의 공공기관으로 나누는 작업을 추진 중이다. 이렇게 될 경우 당연히 〈표 Ⅶ-2〉의 잠재적 민영화 대상 공기업은 기타공공기관으로 구분 여부를 불문하고 공기업으로 재편된다. 또한 앞에서 논의한 경영자율권 확대사업 대상기관들도 모두 여기에 포함된다. 과거 KT의 민영화 논의와 마찬가지로 스마트그리드 등 기술의 발전으로 산업구조의 개편이 필요한 부분도 있을 것으로 보인다. 과거 평균비용의 지속적인 하락으로 경쟁에 한계가 있던 산업이 경쟁이 가능해진 것이 전력산업의 사례이다. 중요한 것은 시장이 더 잘 할 수 있는 영역은 시장으로 전환하는 패러다임의 전환이며, 이러한 비전하에 앞에서 논의한 대로 장기적인 로드맵과 전략적 접근이 함께 경주될 때 성공적인 민영화는 가능해진다.

Ⅷ. 결론

1980~90년대와는 달리 최근에는 OECD를 중심으로 민영화보다는 공기업의 투명한 지배구조, 시장과 조화를 이루고 효과적인 운용을 위해 경쟁 중립성(competitive neutrality)의 확보, 독립적인 이사회 구성 등 다양한 내용의 준칙(가이드라인)을 제정하고 이를 국제적으로 확산하려는 움직임을 보이고 있다. 특히 공기업의 상업적 활동과 비상업적 활동을 명확하게 구분하여 차별적으로 대응하도록 하려는 지침을 만들고 주요국의 비교를 통해 우수사례(best practice)를 발굴하려는 노력을 경주하고 있다.

공기업의 역할과 구조는 시대와 시장환경에 따라 다르기 때문에 공기업의 민영화는 국가경제의 발전단계에 따라 달라질 수밖에 없다. 중국의 경우 사회주의 경제체제를 유지하고 있기 때문이기도 하지만, GDP 50% 이상의 부가가치를 공기업을 통해 창출하고 있는 반면 우리나라의 경우는 3~4%에 그치는 현격한 차이를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 대통령이 바뀔 때마다 공기업 개혁프로그램을 마련하며 이 중 가장 핵심에는 공기업의 민영화프로그램이 자리한다.

본 보고서에서는 그동안 국내외 민영화 관련 이론과 선행연구, 성공요인, 그리고 민영화 추진방식에 대한 논의에 대한 정리를 통해 우리나라 향후 공기업 민영화의 이론적 지침을 도출해 보고자 하였다. 대리인 이론과 소유권 이론에 거래비용 이론과 거버넌스 이론 등을 활용하여 민영화 정책의 논리적 근거를 찾을 수 있다. 민영화 관련 이론이 생산성과 수익성 측면에서 공기업으로 운영하는 것보다 나은지를 일의적으로 설명하지 못한다는 점에서 실증의 영역에 의존할 수밖에 없다. 선행연구에 대한 검토 결과 대체로 민영화 추진의 당위성을

입증하는 경우가 많지만 어떠한 민영화인지가 중요하다는 점을 시사한다. 민영화 이후 지배구조의 설계가 중요하다는 점을 강조한다. 민영화 계획수립에 있어서 사전의 산업 특성을 감안한 구조조정과 치밀한 민영화과정 관리, 그리고 민영화 이후 지배구조의 설계 및 노동조합과의 관계등 정치경제학적인 부분을 충분히 고려한 전략적 민영화가 필요함을 알 수 있다.

다음으로 경제발전단계를 감안한 우리나라 공기업의 민영화 추진실적을 대통령 임기를 감안, 정부별로 나누어 분석하였다. 특히 김대중 정부의 민영화추진은 규모면이나 실적면에서 괄목할 만한 성과를 보이고 국민경제적으로도 긍정적 효과를 시현한 것으로 평가되었다. 전략적인 민영화정책의 집행을 위해 추진체계를 설계하고 전문인력을 활용하는 등 차별화된 동력 확보, 그리고 대통령의 리더십이 성과를 도출하는 데 결정적인 영향을 미쳤다. 그럼에도 불구하고 이해관계자와의 논의 부족이나 지속적인 추진체계의 운용에는 실패한 것으로 평가된다. 이러한 성공요인과 실패요인은 그대로 이명박 정부에서도 나타나 민영화부문에서 국민들의 부정적인 시각을 극복하지 못해 추진이 계획대로 이루어지지 못하고 있다.

다음으로 산업별로 민영화 사례를 구체적으로 분석하였다. 이미 민영화가 완료된 6개 기업(포항제철, 한국중공업, 한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 대한송유관, 한국종합기술금융)뿐만 아니라 민영화가 진행중이거나 논의가 활발하게 이루어지고 있는 3개 기업(한국전력공사, 우정사업본부, 한국철도공사)의 현황, 추진과정, 성과를 분석하였다. 민영화 이전에 경영성과 및 재무구조가 부실하였거나 수익성이 저조한 기업의 경우 경영 합리화를 위한 민영화가 매우 효과적인 수단이 될 수 있음을 확인할 수 있다. 특히 산업 특성에 따라 시장성이 높은 기업일수록 민영화에 따른 경영성과가 개선되는 것으로 나타난다. 따라서 결국 민영화의 성과를 결정하는 요인은 시장성(economically significant price의 존재여부)의 수준과 적절한 규제시

스템의 설계로 요약될 수 있다.

해외사례 분석도 공기업 민영화의 향후 지침을 도출하는 데 도움을 줄 수 있다. 각 국의 민영화 방식은 산업 특성, 정부규제의 강도와 소유권분산 정도에 따라 달리 나타난다. OECD에서는 잘 설계된 민영화 정책은 정부에 대한 신뢰, 지속가능한 성장, 질 좋은 서비스 제공이 가능한 효율적이고 경쟁적인 시장의 활성화에 필수적이라고 보고, 민영화를 권장하고 있다. 이념적인 목적보다는 재정적 목적 그리고 경제정책적 목적에 의한 민영화가 주로 추진되었고 완전매각방식과 함께 부분 민영화, 민간위탁(outsourcing) 등 다양한 방식이 활용되고 있다. 국가별로 공익성의 강조에 차이가 남을 확인할 수 있었으며, 이에 따라 민영화의 폭과 범위도 차이가 나고 있다. 영국과 뉴질랜드 등에서는 경쟁부문 공기업 이외에 비교적 공익적 성격이 강한 분야에 대해서도 과감한 민영화가 추진된 반면 독일과 프랑스의 경우 철도 · 전력 등 경쟁적 시장구조 형성이 어렵고 공익적 성격이 강한 분야에 대해서는 기본적으로 공기업의 역할을 유지하고 있다.

산업분야별 민영화 사례분석을 통한 시사점도 논의하였다. 통신산업의 경우 규제가 수반되기는 하지만 민영화 필요성이 어느 산업보다 높다. 반면에 우정사업의 경우 최소한 우편사업 분야에 있어서는 일부 국가를 제외하고는 공기업을 완전 민영화하는 경우는 찾아보기 어렵다는 점에서 경로 의존성을 고려한 점진적인 구조조정 및 민영화가 필요함을 시사한다. 전력산업분야는 전력공급체계의 급격한 변화보다는 단계적으로 산업구조 개편을 추진하고 경쟁의 효과가 가장 크게 나타나는 발전부문을 중심으로 민간자본 투자유치가 최우선순위로 나타나고 있다. 철도산업의 경우 중앙정부와 함께 지방정부의 역할과 책임이 명확하게 제시되고 있다는 점, 그리고 장기적인 발전계획과 기술이 경쟁력을 좌우한다는 점에서 전략적인 민영화 추진이 필요하다. 금융산업분야에 있어서 은행 민영화는 투명하고 신중하게 결정되고 일관성 있게 수행되어야 함을 강조하고 있고, 민영화 이전에 구조

개혁을 통해 자산건전성과 경영투명성을 충분히 제고하여야 함을 시사하고 있다.

우리나라의 실증 자료를 활용한 민영화에 대한 생산성과 수익성에 대한 분석결과도 지금까지의 논의를 뒷받침하는 것으로 나타난다. 자본의 규모가 크고 제조업인 경우 민영화 후 수익성과 생산성 증대효과가 크게 나타난다. 기업의 형태, 기업의 연혁, 산업종류, 기업의 규모, 기업의 재무상태 등의 요인을 통제하고서도 민영화 이후의 경영성과(생산성과 수익성)가 유의미하게 개선되는 것을 확인하였다. 특히 민영화된 기업들의 경우 직접적으로 정부가 지배적인 지분을 소유하고 있던 기업을 민영화했을 때 이들 지표의 개선정도가 눈에 띄게 개선되는 것으로 나타나고 있다.

요컨대 공기업 개혁에 있어서 하나의 만병통치 수단(one size fits all)은 없다. 민영화도 공기업 개혁의 주요 수단임은 틀림없지만 산업별로 그리고 국가의 경제발전단계 및 정치적인 수준, 기업문화에 따라 달리 이루어지고 있고 그 성과도 달리 나타나는 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고 공기업 민영화와 관련해서 다음과 같은 내용의 방향성을 제시할 수 있다.

첫째, 공기업 개혁의 장기적인 로드맵이 필요하며 그 중심에는 상업성 공기업의 민영화가 자리해야 한다. 그렇지만 민영화가 모든 공기업 개혁을 대신할 수 없으며 이와 함께 공공기관 지정, 지배구조의 개선, 평가제도의 개선, 인사조직예산 효율화를 위한 각종 인센티브시스템의 활용 등 운영상의 소프트웨어적 개선도 수반되어야 한다.

둘째, 성공적인 민영화 추진을 위해서는 사전적인 구조조정이 필수적이다. 기업내부적으로는 기업가치를 높이기 위한 사전준비로서 구조개혁이 필요하다. 민영화 이후에도 공익적 측면을 고려해 규제의 틀이 필요한 경우 전문적이고 독립적인 규제기구를 설치하고 법적 제도 정비를 통해 진입장벽을 해소하고 실질적인 경쟁이 가능하도록 하는 여건을 마련하는 것이 필수적이다. 지금까지 여러 대통령을 거치

면서 정부의 민영화 추진이 제대로 이루어지지 못한 이유가 이러한 전제조건을 충족하지 못하였기 때문이라고 할 때 이들 여건을 적극적으로 사전에 조성하는 정책적 노력이 필요함을 강조하였다. 자율적인 구조개혁을 독려하기 위해서는 현재와 같은 사전지침에 의한 인사·예산·조직의 제약, 공공기관 및 기관장 평가를 통한 통제 등 타율적인 효율화 입력 보다는 경영자율권 확대와 같은 차별적 접근이 잠재 민영화대상기업에 대해 확대 적용되어야 한다.

셋째, 공기업 민영화는 직접적인 이해당사자의 목소리를 잦아들게 할 수 있는 거시적이고 장기적인 국민경제적 논리를 제시할 수 있어야 국민적 수용성을 높일 수 있다. 대통령의 지속적인 의제화 동력의 확보와 함께 전략적인 추진계획이 마련되어야 한다. 특히 민영화는 입법화가 필요한 경우가 많다고 할 때 입법부와 행정부 간의 긴밀한 협의과정이 필수적이다. 따라서 정치경제적인 시기의 고려 등 전략적인 접근 그리고 이에 기초한 상세한 로드맵이 필요한 미완의 정책과제라는 점을 강조한다.

본 보고서에서는 협의의 민영화에 그치지 않고 공사화 및 부분 민영화를 포함한 광의의 민영화의 관점에서 지금까지의 노력을 평가하고 여기에서 한걸음 더 나가기 위한 교훈과 시사점을 도출하려 하였다. 물론 본 연구는 산업별 사례분석을 통해 산업별 성공요인과 실패요인을 도출하고 거기에서 앞으로의 정책방향을 마련하려 하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 공기업 민영화라는 과제는 지속적으로 추진되어야 하는 정책이며 커다란 정책방향을 제시하는 데에 그치고 있다. 구체적으로 산업별로 어떠한 민영화 추진이 바람직한가에 대해서는 후속 연구가 수반되어야 할 것으로 보인다. 아울러 국민경제적인 후생의 관점에서 민영화를 평가하는 균형잡힌 후속 연구도 뒤따라야 공기업 민영화의 전체 그림을 볼 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

강선구 · 박병관 · 심재웅,『선진국의 사례로 본 기업과 금융기관의 구조조정전략』, LG경제연구원, 1998.

강신일,「공기업민영화의 일반적 고찰」,「공기업 민영화에 관한 정책토론회」, KDI, 1987.

강윤호,「공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕 · 뉴저지 항만공사를 중심으로」,『한국항해항만학회지』, 제33권 제10호, 2009, pp. 743~756

강종만 · 최은경,『대규모 공기업의 민영화방안』, 한국증권연구원, 1998.

강형철,「공영방송의 새로운 정체성」,『방송연구』 여름호, 2007, pp. 7~33.

강형철 · 양승찬,「공영방송의 위기」,『한국언론정보학보 한국언론정보학회』, No. 22, 2003, pp. 7~39.

건설교통부 · 한국토지공사 · 대한주택공사,『토공과 주공의 통합방안 연구』, 2001.

경제기획원,『공기업백서』, 1988.

고민수,「한국방송공사(KBS)의 법적 지위에 관한 고찰: '공공기관 지배구조 혁신방안'에 대한 비판적 분석을 중심으로」,『방송문화연구』, Vol.18(1), 2006, pp. 153~181.

공기업 감사백서, 국회 전자도서관, 2002.

곽수일,『공기업 및 정부출연기관 민영화 추진방향에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1988.

곽채기,「정부-기업관계의 새로운 제도형성과정으로서의 공기업 민영화에 관한 연구」, 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1994.

곽채기, 「공기업 민영화정책의 성공적 집행요인」, 『공기업논총』, 제12권 제1호, 2000.

기획예산위원회, 「1차 공기업 민영화 계획』 보도자료, 1998.

기획예산위원회, 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」 보도자료, 1998.

기획예산위원회, 『공기업 자회사 정리방안 확정』 보도자료, 2001.

기획예산처, 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』, 2002.

기획재정부 보도자료, 2011.

기획재정부 보도자료, 『공공기관 선진화정책에 대한 2011년도 국민인식조사 결과』, 2011.

기획재정부, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 2011.

김견, 「영국의 공기업 민영화 경험과 정책적 시사점」, 『국제문제분석』, 제16호, 1995.

김광주, 『한국과 뉴질랜드 정부혁신 비교연구』, 2005.

김대욱 · 조창현 · 조현승 · Christopher Knittel, 『우리나라 전력산업의 특징과 구조개편의 효율성 분석』, 산업연구원 연구보고서 제519호, 2006.

김동열, 「우정사업 민영화 : 선진국 사례와 시사점」, 『한국경제주평』, 현대경제연구원, 2008.

김방림, 「국민의 정부 공기업 민영화정책의 성과와 과제 : 한국중공업 사례를 통해 본 발전설비산업의 국제경쟁력 제고방안」, 김방림 의원실, 2003.

김상택 외, 『한국통신 민영화보완대책 및 경영효율화연구』, 정보통신정책연구원, 1999.

김선영, 「개도국의 은행 민영화 사례와 시사점」, 『KDIC 금융연구』. 3(1), 예금보험공사, 2002.

김성규 · 채준호, 「공공부문 민영화 및 구조조정에 관한 연구: 독일, 영국, 한국의 전력산업 사례를 중심으로」, 2009.

김은수, 「공기업 민영화의 성과에 관한 연구: POSCO, KT, KT&G의 사례분석을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2006.

김재훈, 「지방공기업관리체계의 효율화: 정부투자기관과의 비교를 중심으로」, 『한국지방재정학회 연말 학술대회논문집』, 한국지방재정학회, 1996.

김준기, 「공기업 민영화정책의 평가와 과제」, 『공공부문 개혁의 평가와 앞으로의 방향』, 서울대학교 행정대학원 세미나 자료, 1999.

김해룡 · 하치덕, 「이사회와 최고경영자 보상: 기존 연구의 검토와 상황적 대리인이론 모형의 제안」. 『인사연구』 제24권 제2권, 2001.

김현숙, 「우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석」, 『재정논집』 제22권 제1호, 2007.

김현숙 · 민희철 · 박기백, 『공기업 민영화 연구』, 한국조세연구원, 2006.

김현숙 · 민희철 · 박기백, 『공기업 민영화 성과분석: 개별기업 관점의 효과』, 한국조세연구원, 2007.

김현욱, 「은행 민영화와 은행소유규제의 재정립」, 한국금융학회 · 한국개발연구원 공동 2001년 하반기 정책심포지엄 논문집, 2001.

나동민 · 함상문 · 김현욱, 『출자금융기관의 민영화 전략: 외국의 사례분석을 중심으로』, 한국개발연구원 연구보고서 2002-10, 2002.

남일총, 「KT 민영화의 정책적 함의 및 향후과제」, 『정보통신정책연구』, 제9권 제1호, 2002.

남일총, 『공기업 및 민영화 이후의 소유지배구조에 관한 연구』, 재경부 용역보고서, KDI국제정책대학원, 2003.

남일총 · 고영선 · 김종민 · 서철원, 『전력산업 구조개편 이후 규제체제에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2000.

노광표, 「정부의 공공기관 선진화정책 진단과 과제」, 한국노동사회연

구소, 2010.
배성준, 「뉴질랜드 경제개혁의 진행과정에 대한 연구」 서울대 학위논문, 1999.
대한상공회의소, 『공기업 민영화와 정부 · 민간부분의 역할 재조정』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1995.
대한주택공사, 「주택 · 도시 여건 변화에 대응한 대한주택공사의 공익적 역할 강화방안」, 2006.
류상영, 『민영화와 한국경제- 한국의 민영화정책과 민영화 방식』, 삼성경제연구소(편), 1997.
문성철, 「일본 우정사업 민영화 재검토, 그 배경과 의미」, 『우정정보』, 2010, pp. 105~123.
민진, 「영국의 정부개혁 평가」, 『한국행정학회 발표논문집』, 1999.
박규호, 「영국의 민영화 과정에 관한 비판적 분석」, 동향과 전망, 1994.
박기백 · 김현숙 · 민희철, 『공기업 민영화 연구』, 한국조세연구원, 2006.
박기백 · 박상원, 『민영화 지표 연구』, 한국조세연구원, 2010.
박기백 외, 『공기업 민영화 연구』, 한국조세연구원, 2006, p.25
박인규, 「공영방송의 조직개편: 한 · 영 비교연구」, 『한국방송학보』, Vol.16(3), 2002, pp. 294~330.
박재석 · 문성철, 「우정사업 시너지 효과 추정 및 시사점」, KISDI 이슈리포트, 정보통신정책연구원, 2007.
박정수, 「공공기관 선진화의 방향과 과제: 지속가능한 개혁의 시스템화」, 『KIPF 공공기관동향』, 창간호, 한국조세연구원, 2010.
배규식, 「영국 전력산업의 민영화와 그 결과」, '한전 민영화 바람직한 구조개편 방향인가' 토론회 발표자료, 2000.
배준호, 「2010년대 공기업 혁신의 기본방향 모색」, 『한국공공관리학보』, 제25권 제1호, 한국공공관리학회, 2011.
백미숙, 「미국 공영 텔레비전 PBS의 위기: '상업적 비영리' 공영방송과 '내부적 다원주의'」, 『한국언론학보』, Vol.48(5), 2004, pp. 53~78.

복문수, 「영국과 독일의 공기업 민영화정책에 관한 비교연구」, 『한국행정사학지』, 제5호, 1999, pp. 313~330.

산업연구원, 「외국인 투자의 일석오조 효과」, 2001.

성균관대학교 도시발전연구소, 「토공 · 주공 등 공기업의 기능 및 문제점과 경영혁신을 통한 기능재정립 방안」, 2005.

송홍선 · 구자백, 「새로운 은행 민영화 방법: 민영화투자기금(PIF)」, 『금융분석정보』, 2001-6호, 예금보험공사 금융분석부, 2001.

신용대, 「프랑스 공기업의 민영화정책과 시사점－톰슨 민영화 사례를 중심으로」, 『글로벌기업으로서 성공적인 유럽시장진출전략』, 삼성인력개발원 국제경영연구소, 1999, pp. 51～83.

안명옥, 「해외 우정사업자의 경영체제 전환과 사업 포트폴리오 변화」, 『우정정보』, Vol.65. 한국정보통신정책연구원, 2006.

안명옥, 「일본 우정공사 경영체제 전환과 중기 경영전략」, 『우정정보』, Vol.68, 정보통신정책연구원, 2007.

안현효, 「한국 전력산업의 합리적인 개혁방안에 관한 연구」, 『사회경제평론』, Vol.23, 2004, pp. 41~84.

안현효, 「우리나라 전력시장의 효율성과 안정성: 해외 전력시장 경험의 교훈」, 『경제발전연구』, Vol.13(2), 2007, pp. 43~79.

양현모, 「독일 우정제도의 개혁」, 『FMS Information Series』 2001.

에너지경제, 「공공기관 민영화, 헐값매각은 곤란하다」, 2011.

연세대학교 동서문제원구원, 「토지공사와 주택공사 통합의 타당성과 대책에 관한 연구」, 2002.

오정근, 「우리나라 은행 민영화의 경험과 시사점」, 『금융경제연구』, 한국은행 특별연구실, 1999.

유승민, 「민영화정책의 핵심 논쟁에 관한 소고」, 『KDI 정책연구』, 제8권 제1호(1996 봄), 1996, pp. 151～215

윤미경 · 박영호, 『공기업 매각방식의 주요유형: 해외 매각을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 1998.

이건호,「정부 소유 금융기관의 민영화 전략」,『금융연구』, 2006, pp. 75~107.

이기환 · 김기수,「영국의 공기업 민영화정책에 관한 연구」,『유럽연구』, 통권 제7호, 1998, pp. 309~348.

이데일리,「<진단!공기업 개혁> ②민영화 - 통폐합, 2년도 안돼 도루묵」, 2010.

이문지,「전력산업의 구조개편은 공익성을 훼손하는가?: 전력의 보편적 공급에 관련된 영국과 미국의 역사적 경험」,『규제연구』 Vol.15(1), 2006, pp. 55~72.

이병윤,「외국은행 국내진출의 결정요인 및 국내은행 경영성과에 미치는 영향」, 한국은행 특별연구실『경제분석』, Vol.8(1), 2002, pp. 66~99.

이상철,『공기업강의』, 대영문화사, 1998.

이상헌,「한국중공업 민영화의 쟁점」,『동향과 전망』, 통권 제28호, 1995.

이용상,「영국과 일본의 철도 민영화 비교 연구: 추진과정과 성과를 중심으로」,『한국철도학회』, 제11권 제1호, 2008, pp. 81~94.

이용상 · 정병현,「영국철도정책의 변화요인조사를 통한 시사점 분석」,『한국철도학회 논문집』, 제13권 제1호, 2010, pp. 108~118.

이희봉,「시장경제와 국가공기업」, 한국지방자치학회 정책토론회『작은 정부 실현을 위한 국가공기업 구조조정방향』발표집, 2008.

이재형,『우리 산업의 경쟁구조와 산업집중 분석 : 광공업 및 서비스 산업을 대상으로』, 한국개발연구원, 2007.

이주선,「전력산업 민영화 과정에서의 이해관계 조정방안」, 대외경제 전문가풀 토의자료 2001-05, 2001.

이진우,「한국 우정사업의 민영화추진 제언: 문제점과 방향에 대하여」, CFE Report, 2010.

이창원,「이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점」,『한국조직학회보』, Vol.6(2), 2009, pp. 153~177

이희봉, 「시장경제와 국가공기업」, 『한국지방자치학회 정책토론회 '작은 정부 실현을 위한 국가공기업 구조조정방향'』, 발표집, 2008.

임서환, 「주택공급 민영화: 공공주택공급체제 전환의 과제」, 『주택연구』, Vol.7(2), 1999, pp. 185~212.

재정경제부, 『공기업 경영효율화 및 민영화 관련 통계』, 2001.

재정경제원, 『공기업 경영효율화 및 민영화 추진방안』, 1996.

전영서, 「구조개편 이전과 이후 전력산업의 사회적 후생 손실규모」, 『규제연구』, Vol.14(1), 2005, pp. 67~105.

전황수, 「일본의 우정사업 민영화 요인 분석」, 『아시아연구』, Vol.10 No.3, 한국아시아학회, 2008.

정갑영 외, 『민영화와 기업구조』, 나남, 1996.

정갑영 외, 『민영화 추진에 따른 성과평가 및 개선방향 도출을 위한 연구』, 기획예산처 용역보고서, 연세대학교 동서문제연구원, 2002.

정두남, 「공영방송 민영화 논의에 관한 연구: 독일의 ZDF 민영화론과 ARD 해체론을 중심으로」, 『방송과 커뮤니케이션』, 2002.

정선우, 『브라질의 민영화 추진현황과 향후 전망』, 대외경제정책연구원, 1996.

조성훈, 『자본시장을 통한 공기업 민영화정책방향』, 한국증권연구원, 2001.

조창현, 『전력산업 구조개편과 민영화: 쟁정분석과 사례연구』, 산업연구원 연구보고서 제467호, 2002.

조창현, 「시장경쟁 방안과 서비스 효과에 대한 연구: 일본과 영국 철도산업의 민영화 비교를 중심으로」, 『사회과학논집』, Vol.35, 2005, pp. 93~126.

조 택, 「민영화 이론에 대한 비판적 연구」, 이화여자대학교 『사회과학연구논총』, 1997.

조홍식, 「민영화 과정에서 본 프랑스 내 정치적 논의 분석」, 『글로벌

기업으로서 성공적인 유럽시장 진출전략』, 삼성인력개발원 국제경영연구소, 1997, pp. 27~47.

주경태 · 윤성식, 「공기업 민영화정책의 효과성에 관한 연구」,『행정논총』, 제44권 제3호, 2006.

주상영, 『금융 · 자본자유화에 따른 금융위기 사례와 정책시사점』, 대외경제정책연구원, 1996.

최홍미, 「MBC 생성의 역사적 과정에 관한 일고찰」, 한국외국어대학교 박사학위논문, 2007.

하나금융정보, 「최근 주요국 은행 국유화에 대한 논의 사항 및 영향」, 2009.

한국공기업학회, 『KT완전 민영화의 성공요인과 향후 정책과제 연구』, 2003.

한국개발연구원, 「21세기 도시 · 주택정책방향과 주택공사의 역할」, 2001.

한국경제, 「<MB정부 3년 정책평가> (1)공기업 민영화 24곳 중 7곳 불과」, 2011.

한국경제, 「<MB정부 3년 정책평가-전문가설문> "글로벌 기업환경 조성 기대 이하" 70%… "FTA 추진 잘했다" 55%」, 2011.

한국경제, 「<공기업 민영화 시늉말> 알짜배기 사업 빼놓고, 유찰돼도 가격 안내리고, 민영화 '레임덕'」, 2011.

한국공기업학회, 『KT완전 민영화 성공요인과 향후 정책과제 연구』, 정보통신부 용역보고서, 2003.

한국공기업학회, 「공기업 개혁과 대한주택공사 발전방향」, 2008.

한국은행, 「주요국의 부실은행 정리사례와 시사점」, 『조사통계월보』, 10월, 1996.

한국은행, 「북유럽 금융위기 경험국의 경제개혁과 그 성과」, 『조사통계월보』, 9월, 2000.

성명재외, 『공기업의 경제적 기여도』, 한국조세연구원 · 기획재정부, 2010.

한태학, 「공영방송의 정체성과 나아가야 할 방향에 대한 소고」, 영산

대학교『영산논총』Vol. 16, 2006, pp. 291~308.

해양수산부,「항만개발 외국인 투자활성화 방안」, 2002.

홍장표, [전력산업 민영화론의 비판적 고찰],『인문사회과학연구 인문사회과학논총』Vol. 2, 2002, pp. 183~205.

황인영, [전력산업 구조개편의 문제점 및 개선방안에 관한 연구], 한양대학교 산업경영대학원 석사논문, 2007.

A Galal, L Jones, P Tandon, I Vogelsang, *Welfare consequences of selling public enterprises: an empirical analysis,* The World Bank, Washington DC, 1992.

Alfred J. Baird, "Privatization Trends at the World's Top 100 Container Ports," *Journal of Maritime Policy and Management*, Vol. 29(3), 2002, pp. 271~284.

Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Politicians and Firms", *The Quarterly Journal of Economics,* Vol. 109(4), 1994, pp. 995~1025

Armen A. Alchian, Harold Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, Vol. 62(5), Dec. 1972, pp. 777~795

Bart W. Wiegmans, "Investment in Container Terminals: Public Private Partnership in Europe," *International Journal of Maritime Economics*, April 2002, pp. 1~20

Barth, James Gerald Caprio, Ross Levine, "Banking Systems Around the Globe: Do Regulations and Ownership Affect Performance and Stability?," Policy Research Working Paper Series No.2325. World Bank, 2000.

Baumol, W. J., "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure," *American Economic Review*. March 1982, pp. 1~15

Boardman, A.E., Vining, A.R., "Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises," *Journal of Law and Economics* 32, April 1989, pp. 1~33.

Boycko, M., A. Shleifer, R.W. Vishny, "A theory of privatisation," *Economic Journal,* Vol. 106, 1996, pp. 309~319.

Catherine Eckel, Doug Eckel, Vijay Singal, "Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways," *Journal of Financial Economics*, Vol. 43(2), February 1997, pp. 275~298

David E. M. Sappington, Joseph E. Stiglitz, "Privatization, information and incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6(4), Summer 1987, pp. 567~585

DeHoog, H. Ruth, *Contracting Out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives,* Albany: State University of New York Press, 1984.

Douglas W. Caves, Laurits R. Christensen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads," *Journal of Political Economy*, Vol. 88(5), Oct. 1980, pp. 958~976

Florencio López de Silanes, Rafael La Porta. "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico," *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 114, 1999, pp. 1193~1242.

G. De Monie, "The Combined Effects of Competition and Privatization on Ports," in Proceedings of the Future Role of Ports in the G.C.C., Kuwait Port Authority, 1994.

G. De Monie, L. Bekmans & Beckwith(eds), "Privatization of Port Structures, Ports for Europe: Europe's Maritime Future in a Changing Environment," European Interuniversity, Brussels.

Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1962.

Graham, C., Prosser, T., *Privatizing Public Enterprises: Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective,* Oxford: Oxford University Press, 1992.

Hawkins, John, Dubravko Mihaljek, "The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability," BIS Paper No. 4, Bank for International Settlements, August 2001.

Helm, D.(ed.), *The Economic Borders of The State,* Oxford: Oxford University Press, 1990

IAPH, 21st Conference - Global Trade through Port Cooperation, Kuala Lumpur, 1999

Institute for Transport Studies(ITS) and Partners, Project Fatima, Project funded by European Commission, Brussels, 1999.

J. Eyre, "Maritime Privatization," *Maritime Policy and Management*, Vol. 17, 1990, pp. 113~121

J.J. Laffont, J. Tirole, "A theory of incentives in regulation and procurement," *Economic and Policy*, 1993, pp. 89~93

Jenkinson, Tim, "Corporate Governance and Privatization Via Initial Public Offering(IPO)," OECD Proceedings: Corporate Governance. State-Owned Enterprises and Privatization, OECD, Paris, 1998, pp. 97~99

Juliet D'souza, William L. Megginson, "The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s," *The Journal of finance*, Vol. liv(4), August 1999, pp. 1397~1438

Kathryn L. Dewenter, Paul H., "Malatesta, State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage,

and Labor Intensity," *The American Economic Review*, Vol. 91(1), Mar. 2001, pp. 320~334

Kevin Cullinane, Dong-Wook Song, "Port Privatization Policy and Practice", *Transportation Reviews*, Vol. 22(1), 2001, pp. 55~75

Kornai, J., "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems," *Econometrica*, Vol. 47(4), 1979, pp. 801~819

La Porta, Rafael, Floencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, "Government Ownership of Banks," NBER Working Paper No.7620, March 2000.

M. Kerf et al., "Concession for Infrastructure: A Guide to Design and Award," Technical Paper, No. 399, World Bank, Washington D. C., 1998.

Majumdar, Sumit K., "Assessing Comparative Efficiency of the State-Owned, Mixed, and Private Sectors in Indian Industry," *Public Choice* 96, 1996, pp. 1~24

Mary Shirley, Patrick Walsh, "Public vs. Private Ownership: The Current state of the Debate," World Bank, 2000.

Myrdal, Gunnar, *Asian Drama,* New York: Pantheon, 1968.

Narjess Boubakri, Jean-Claude Cosset, "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries," *The Journal of Finance,* Vol. 53(3), June 1998, pp. 1081~1110

OECD, "Restructuring Public Utilities for Competition: Competition and Regulatory Reform," Paris, 2001.

OECD, "Privatising State-owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries," Paris, 2003.

OECD, "Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries," Paris, 2005.

OECD, "Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership," 2010.

Privatization of State-owned Enterprises Through Public Share Offerings, 1961-2000: Number and Names of Enterprises

R. O. Goss, "Economic Policies and Seaports: Are Port Authorities Necessary?," *Maritime Policy and Management*, Vol. 17(4), 1990, pp. 257~271

R. Sherman, "Privatization of Sea Ports?," *Transportation Quarterly*, Vol. 49, 1995, pp. 93~100

Randall Morck, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Do Managerial Objectives Drive Bad Acquisitions?," NBER Working Paper No. 3000, June 1989.

S. kikeri, J. Nellis, Shirley, "Privatisation : The Lesson of Experience," World Bank, 1992.

Spulber, N., *Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies,* N.Y: Cambridge University Press, 2006.

Stacey R. Kole, J. Harold Mulherin, "The Government as a Shareholder: A Case from the United States," *Journal of Law and Economics*, Vol. 40(1), Apr. 1997, pp. 1~22

Stephen Martin, David Parker, "Privatization and economic performance throughout the UK business cycle," *Managerial and Decision Economics*, Vol. 16(3), May/June 1995, pp. 225~237

Stephen Martin, David Parker, "The Impact of UK Privatisation on Labour and Total Factor Productivity," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 42(2), May 1995, pp. 201~220

Trujillo Lourdes and Gustavo Nombela, "Privatization and Regulation of the Seaport Industry," Policy Research Working Paper, World

Bank, 1999.

Vuylsteke, "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises," The World bank, 1998

W. Arthen Lewis, *The Principles of Economic Planning*, Demis Dobson Ltd, G. Allen & Urwin. Ltd, London, 1950.

Weizsacker, E. U. von, Young, O. R, Finger, M., "Limits to Privatization: How to avoid too Much of a Good Thing," London: Sterling, viewed 5 sep. 2011., <http://site.ebrary.com/lib/York/Doc?id=10128869>

William J. Baumol, On the Theory of Oligopoly, New Series, Vol. 25(99), Aug. 1958, pp. 187~198

William L. Megginson, Robert C. Nash, Matthias Van Randenborgh, "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis," *The Journal of Finance*, Vol. 49(2), Jun. 1994, pp. 403~452

Williamson, "The economics of organization: The transaction cost approach," *American Journal of Sociology*, Vol. 87(3), Nov. 1981.

Y. Barzel, *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 56~59

New Zealand Economic and Financial Overview 2007, Wikipedia, the free encyclopedia, <http://www.wikipedia.org/>

Graham, C and Prosser, T., "*Privatizing Public Enterprises: Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective,* Oxford: Oxford University Press, 1992.

Helm, D.(ed.), *The Economic Borders of The State,* Oxford: Oxford University Press, 1990.

Spulber, N., *Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies,* N.Y: Cambridge University Press.

Weizsacker, E. U. von, Young, O. R. and Finger, M., *Limits to Privatization: How to avoid too Much of a Good Thing,* 2005, London: Sterling, viewed 5 Sep. 2011., 〈http://site.ebrary.com/lib/York/Doc?id=10128869

OECD, "Privatising State-owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries," 2003.

UNCTAD, "Comparative Analysis of Deregulation, Commercialization and Privatization of Ports," UNCTAD/SDD/PORT/3, Geneva, 1995.

〈부록 1〉 해외 민영화 추진방식과의 비교

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
인도네시아				Krakatu steel(철강)				광산회사, 통신
일본	일본항공 JNR(철도) NTT(통신)	Tohoku 기업(시멘트) 전력회사		JNR(철도) NTT(통신)				JNR (철도)
한국	한국주식거래소 포항제철	국영은행 한국주식거래소 대한항공 석유기업 중공업						
말레이시아	MAS(항공) 말레이시아 조선	일반 병원 우주산업 North Kelang Bypass Kelang 항구 스포츠토토 (복권)		Kelang 항구			North Kelang Bypass K.L.Kepang interchange Labuan Water Supply	Kelang 항구 우주산업 국립공원 시설
싱가포르	싱가포르항공 Neptune Line DBS(은행) Keppel (선박수선) Intraco (무역) Iron&Steel Miles UIC(세제) Singapore Printers 자원개발 EPB (qkfrks) Setsco Services SADE (면세점)			싱가포르 항만				싱가포르 항만
호주		주요 산업은행 Commonwealth Services	Belconnen Mail (우편) Williams-townDock					

〈부록 1〉의 계속

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
뉴질랜드	Petrocorp (석유)	Petrocorp (석유) 뉴질랜드은행 뉴질랜드철강						
독일	VIAG (알루미늄) Veba Energy Volkswagenwerk IVG(운송) Lufthansa DVKB (은행)				Lufthansa			
프랑스	St Gobain (산업) Elf Aquitaine BNP(은행) Sogenal (은행) Paribas (은행) CCF(은행) BIMP(은행) Banque du-Batiment Agence Havas CGE (에너지) Soc.Generale (은행) TF1(방송) Financiere Suez Matra(우주)	Matra(우주) Agence Havas CCF(은행) CGCT(통신) TF1(방송) Paribas (은행) BIMP(은행) Societe Generale (은행) Credit Agricola (은행)		Matra (우주)	CGE (에너지)	IDI (산업지주)	수도공급시스템	
이탈리아	IRI 지주회사: SIP(통신) Autostrade (도로건설) Italcable (통신) Cementir(건축자재) Ansaldo Transporti Dalmine	IRI 지주회사: Banco Centro Sud SEIAF (컴퓨터) Mimant (화학) Rivoira(가스) Cogea(철강) Alfa Romeo Cementir Eni Group:				IRI 지주회사 : NUI		

〈부록 1〉의 계속

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
	Aliatalia Banca Commerciale Credito Italiano Eni Group: Saipem(석유, 가스)	Lanerossi (섬유) IMEG MCN 기타 섬유기업 Immobiliare Metanopoli EFIM Group: Terme di Recoaro Colombani-Lusuco Tmi-Trimarin Alcot Panafin Agri Alco						
네덜란드	KLM NMB(은행)	GERO(연장) Stiching industrial Garantiefonds (금융신용)						
스페인	Gesa(전기) INI Group: Endesa(공익) Ensersa (비료) Ence(제지 및 종이) Inisel(하이테크)	Rumasa Group: Hotasa(호텔) Galerias Preciados Mantequerias Leonesas Loewe(패션, 가죽) Sherry(포도주) 회사 INI Group: Texil Tarazona Marsan(여행) Entursa(외식) Cesquisa (화학) Ingenasa (바이오기술) La Luz (육류가공) Igfisa (냉동식품) Frigsa(식품)	INI Group: Potasas Navarra CSB (ball bearings)					

〈부록 1〉의 계속

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
		Indugasa Inisa Secoinsa (컴퓨터) Telefonica SKF(ball bearings) SEAT (자동차제조) ENASA (트럭/버스) San Carlos (재화) PATRIMONIO Group: Torres de Jerz Banco Atlantico Fenix Peningular Garvey(와인) Ibernaves (선박) Mispang Alemana						
스웨덴	PK Banken	Luxor						
영국	Cable&Wireless British Telecom British Gas Amersham Int'l British Aerospace British Petroleum British Oil Ass. British Ports Enterprise Oil Jaguar British Airway British Airports	British Gas Wytch Fare British Rail Hotels Sealink Int'l Aeradio NorthSea Oil Licenses Int'l Computers Fairey(공학) Ferranti (전자) Inmos(Computer Chips) British Sugar British Leyland Trucks BriAir	British Rail Hotels	British Rail Hotels National Bus Company	British Aerospace	National Bus Company National Freight Company Leyland and Bus Unipart (모터) British Rail Hovercraft DAB (버스) Istel(서비스) British Shipbuilder(Brook	Royal Navy Dockyards	

〈부록 1〉의 계속

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
	Rolls Royce	Helicopters Royal Ordnance (군수) British Shipbuilder (Yarrow, Hall Russell, Scott Lithgow) National Bus Company UK Plant Breeding				Marine, Vosper, Swan Hunter, Vickers) British Shipyard Victualic		
캐나다	연방민영화: C.D.C(산업) Canada Fishery Products int'l 지방민영화: Crustaces des Iles(어업) Grande-Entree (어업) Saskoil Pacific Western (운송) Bric	연방민영화: N. Transfomation De Havilland (우주선) Kid Creek Mines Canadian Arsenals Canadair Pecheries Canada Nansivil Mines N.Canada Power Telecglobe Canada CN Route 지방민영화: RSQ(설탕) Provigo Madelipeche SGF(산업) Peches Nordiques Louves Seleine J.Landry Crustaces Iles Grande-Entree Distex Lupel Filaq-SNA Industries	Soquip-Alberta Peches Newport Panofor				N.Canada Power	

〈부록 1〉의 계속

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
		3-R Papiers Cascades Quebecair Nordair Urban Transport Development Corp,						
미국	Conrail	Comsat (인공위성) 다양한 landing rights	Comsat (인공위성)	Comsat (인공위성)				Comsat (인공위성)
브라질	CRVD(광업) Petrobras Banco do Brazil Livraria e Editora Jose Olimpio Electrosiderurgica Brasilesa S.A(Sibra)	Cia.Tecidos (섬유) Aracruz Celulose Riocell CQR(화학) Coperbo (고무) Inbrapel (종이) Hotel Blumenau Piratininga Nordeste (기계) Nitriflex M.Piratininga S.A Metodo Oranizacao (컨설팅) Fermag (광업) Federal de Seguros S.A.(보험) Oleos de Palma S.A.(농업) cia Tcidos Dona Isabel(섬유) CELPAG (제지, 종이)	Fabril (섬유) Engematic (항공술) Ramiro (설탕) Cia Incentivadora (농업) Hotel da Praia Cia Fiacoa e TecePagem (섬유) Cia America Fabril (섬유) Engematic (항공술)	Ecex (공공근로) Cia Dragagens (준설)				

〈부록 1〉의 계속

국가	공모방식	사모방식	자산매각	기업분할	신규투자유치	경영진/종업원 직접매각	경영계약	임대
		Cia nacional de Tecidos Nova America S.A.(섬유) Caraiba Metais S.A.(광업) Cosim (제강,제철)						
멕시코	Bancomer (은행) Banamex (은행) Banca Serfin	Nacional Hotelera Renault de Mexico V.de Automotivos Bancomer (은행) Banamex (은행) Banca Serfin Minera de Cananea (구리)						

〈부록 2〉 주요 경영지표 산출방식

주요 경영지표		산식
안전성 지표	유동비율(%)	유동자산 / 유동부채 × 100
	부채비율(%)	부채총계 / 자기자본 × 100
	자기자본비율(%)	자기자본 / 자산총계 × 100
	차입금의존도(%)	차입금 / 총자산 × 100
	이자보상비율	영업이익 / 이자비용
수익성 지표	매출액영업이익률(%)	영업이익 / 매출액 × 100
	매출액순이익률(%)	당기순이익 / 매출액 × 100
	총자산순이익률(%)	당기순이익 / 총자산 × 100
	자기자본순이익률(%)	당기순이익 / 자기자본 × 100
	총자산대비 영업현금흐름비율(%)	영업활동으로 인한 현금흐름 / 총자산 × 100
성장성 및 활동성 지표	매출액증가율(%)	당기매출액 / 전기매출액 × 100 - 100
	영업이익증가율(%)	당기영업이익 / 전기영업이익 × 100 - 100
	당기순이익증가율(%)	당기순이익 / 전기순이익 × 100 - 100
	총자산증가율(%)	당기말총자산 / 전기말총자산 × 100 - 100
	자산회전율	매출액 / (기초총자산+기말총자산)/2

<국문요약>

공기업 민영화 성과평가 및 향후과제

박정수 · 박석희

공기업 민영화하면 이제는 한물 간 정책과제가 아닌가 하는 의문을 제기하고 시의성이 다소 적은 편이라는 평가도 있다. 그러나 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 정부가 바뀔 때마다 단골로 등장하는 정책의제에 공기업민영화가 빠지지 않고 등장한다. 왜 이러한 양면성이 존재하는가 하는 문제의식에서 본 보고서를 기획하고 집필하게 되었다. 전통적인 방식의 민영화에서 한 걸음 나아가 공적소유권의 부분적 이전을 비롯한 다양한 형태의 민영화도 가능하고 소유권을 이전하지 않더라도 공기업이 보다 자율적인 환경에서 경쟁적으로 운영할 수 있도록 자율권의 폭을 확대하고 인센티브를 부여하는 공공기관경영자율권확대시범사업도 넓은 의미의 민영화의 일환으로 이해할 수 있다. 따라서 공기업 민영화는 과거의 정책의제가 아니라 현재, 나아가서 미래의 정책과제인 것이다.

본 보고서에서는 이론적 논의와 선행 실증연구의 광범한 검토를 통해 민영화의 논리와 한계 그리고 그 논의의 추세를 살펴보았다. 민영화의 한계를 지적하는 연구도 있지만 대체적으로 선행연구에서는 소유권을 민간에 이관하는 경우 생산성과 효율성으로 측정한 성과가 제고되는 것으로 나타난다. 물론 산업별로도 차이가 나며 국가의 발전단계, 그리고 국민이 공유하는 역사와 문화에 따라서도 그 성과는 다르게 나타난다. 그리고 같은 형태의 민영화라 하더라도 성공요인을 얼마나 잘 관리하고 조성하느냐에 따라 그 성과에 차이가 있다.

공기업민영화와 같은 다양한 이해관계자에게 영향을 미치는 정책의 경우 정책결정 자체가 경제적인 분석에 의해 정해지기보다는 정치적 의사결정이라는 입법과정을 거치게 된다는 점에서 과거로부터의 경

로의존적 경향을 강하게 보인다. 따라서 우리나라 역대 정부의 민영화정책의 공과 과를 면밀하게 분석함으로써 향후 발전방향의 토대를 세우는 것이 필요하다. 이것은 본 보고서가 김대중 정부 이전, 김대중 정부 그리고 이명박 정부의 공기업민영화 성과를 분석한 이유이며, 본고에서는 시대적인 분석과 함께 산업별 심층적인 사례분석을 함께 수행하였다. 대체로 과거 민영화기업은 광업, 제조업, 건설운수업, 금융보험업 등에 주로 분포되어 있고 특히 제조업부문에서의 민영화가 두드러진다. 기존의 민영화 대상은 적절하게 선정되었던 것으로 평가되며 이는 향후 민영화 대상선정, 범위, 방식, 우선순위를 고려할 때도 시장구조 및 산업특성이 충분히 고려되어야 성공할 확률이 높아진다는 점을 시사한다.

해외 주요국의 사례분석을 통해서는 민영화가 만병통치약이 아님을 확인했다. 산업별, 시장구조별 유사한 기업에 있어서도 어떤 나라는 민영화가 이루어진 반면 다른 나라는 여전히 공기업을 운영하며 수익성과 효율성 측면에서 좋은 평가를 받기도 한다. 그럼에도 불구하고 국가의 발전단계, 그리고 문화적인 특성이 민영화관련 정책결정에 영향을 미치며 과거에는 공기업으로 주로 운영되던 에너지산업, 네트워크 산업 부문에서도 다양한 형태의 민영화시도가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

민영화전후 재무지표의 평균변화에 대한 분석에서는 포스코, 대한송유관공사, 삼성종합화학이 두드러진 성과를 보인 것으로 나타난다. 주로 제조업을 중심으로 시장집중도가 높고 공급자시장장악력이 높아 민영화를 통한 생산성 증대 및 효율성 증대의 여지가 높은 것으로 나타난다. 따라서 공기업의 구분유형 즉, 정부투·출자기관, 산업은행 지분보유회사, 자회사 등 소유형태별 구분보다 산업별로 구분하여 접근하는 것이 중요함을 알 수 있다. 지표별 분석에 있어서는 주로 성장성보다는 효율성 위주의 행태변화가 발견되었다. 이는 공기업이 과거 수익성이나 생산성보다는 성장성에 치중한 전략을 추구해 온 것을 반증한다. 민영화효과분석에서는 부가가치로 측정한 생산성과 효율성

모두에 있어 부분적이라도 민영화된 기업이 더 나은 성과를 시현하는 것으로 나타나며, 그 수익성에 대한 영향력도 확인할 수 있다. 여전히 가능하면 민영화를 추진하는 것이 국민경제적 효익이 있음을 시사한다.

본 보고서에서는 다음과 같은 정책제언을 하고 있다. 첫째, 2010년부터 시작한 공공기관경영자율권확대시범사업을 본격적으로 확대하여야 한다. 민영화를 위한 민영화가 아니라 기업의 성과를 제고하기 위한 공기업개혁의 일환으로 광의의 민영화정책을 논의할 때 민영화 이전이라도 기업의 자율성을 높이고 경쟁적인 활동을 속박하는 다양한 규제조치의 완화가 필요하다는 점을 강조하는 것이다. 이미 이 사업의 성과평가를 통해 동 사업의 기업성과개선이 보고되고 있는바 적극적인 인센티브의 제공과 자율권확대가 시장형공기업의 대안이 될 수 있다. 둘째, 민영화대상기관에 대해서도 이명박정부에서 한정적으로 설정한 범위에 국한하지 말고 네트워크산업까지 확대하는 방안을 검토해야 한다. 우리의 경로의존성을 감안한 과거 경험, 산업별 특성을 감안한 사례분석, 해외사례 분석, 그리고 광범한 자료에 근거한 실증분석 결과가 시사하는 바는 전력산업, 철도산업, 가스등 에너지산업, 그리고 금융산업과 SOC산업까지 민영화대상에서 사전에 제외할 이유가 없다는 점이다. 노무현정부 그리고 이명박정부에서 겪고 있는 공기업관리의 어려움을 적극적으로 극복하려는 경쟁촉진정책의 일환으로 민영화압력은 여전히 매력 있는 정책대안이다.

〈Abstract〉

Privatization of State Owned Enterprises in Korea: Performance Assessment and Policy Direction

Jhung-soo Park & Seok-hui Park

During last 30 years or so, privatization of SOEs has attracted so many countries' policy leaders, academia, and produced a lot of improvements in economic performance in many significant industries. However, there are some opinions that the utility of privatization policy is not any longer relevant, so privatization policy of SOEs does not make much sense in current developed countries. Even though, still, many countries including Korea, as a national agenda, privatization policy always has one of top priorities whenever government changes. Why this dual and contradictory characteristics of privatization policy has been sustained in Korea and many other countries is main research question and motive for this study.

Privatization has broad and flexible perspectives; traditionally it is defined as selling stocks to the private sector and change hands of its shares of ownership. However, in broader sense, it is possible to be considered as part of privatization, which is set up more competitive environment and allow more autonomous decision making power to SOEs' CEOs. Therefore, we can call it as a future policy agenda, not only past or present one.

This study critically reviewed literature and empirical studies

done by western world and developing countries (such as China and India) as well which covers logic and limitation of the argument. There are some evidences which found negative and limitation of the privatization policy, however, in general, majority of the studies found that ownership transfer to the private sector enhances productivity and efficiency as a performance. Surely, there are differences on performance for industry by industry, for the level of development of the nation, and culture and history of the nation which they share. In addition to that, the quality of process management is very important determinant of the success of privatization policy.

The privatization policy, which influence diverse stakeholders' interest and is strongly influenced by political decision making rather than economic analysis, is followed path dependent from the past. Therefore, we need to learn from our privatization history and their success and failure experiences and make them as a base for future development. These are major purpose of this report that reviews before Kim Dae-jung government, Roh Mu-hyun government and Lee Myung-bak government's privatization policy performances. We reviewed in-depth industry-wise case study as well as time series analysis. Generally, past privatized enterprises are mainly distributed through mining, manufacturing, construction/transport and finance/insurance industry and are heavily focused on the manufacturing industry in particular. Past privatization policy of Korea is evaluated as successful in general and we could drive policy suggestions that recommend as market structure and characteristics of the industry should be fully considered for

increase of the possibility of success to future privatization potential enterprises selection, scope, range, method, and priority. We have learned that the privatization policy is not panacea at all through the review of international case studies. Some cases are successful and the others are not. It depends upon the industry and market structure. Even though, we could drive policy implication that we have to consider the development level of the nation and cultural characteristics of the society influence the privatization policy's impact and technical development could lead overcome the limitation of the industry's scale of the economy, so currently the privatization policy includes energy industry and network industry as well.

Before and after empirical analysis of the privatization shows that Posco, Daehan oil pipeline corporation, Samsung general chemicals Co. Ltd. cases are quite successful. Mainly, they are manufacturing companies which were high market concentration and high supplier market share induce improvement of productivity and efficiency. Therefore, industry based approach is much more important than the classification of the firm or ownership type approach. Indicator based analyses found that mainly behavioral change of efficiency-wise is much more significant than that of growth-wise approach. This implies that SOEs were focused on the sales maximization strategy rather than profitability or productivity. The impact analysis of the privatization policy found that productivity and efficiency are all proved much better performance in privatized firms. Therefore we could conclude that still, we can expect national economic benefit from further privatization policy if we can.

We suggest following policy alternatives. First, enlarge the management autonomy in SOEs as far as we can. We already have started this pilot project from 2010 and the performance evaluation of this project has been reported as quite good. So we need full scale project of governance reform for market based SOEs for further autonomous management. Second, for the selection of the potential privatization firms should not be limited to small scale as Lee Myung-bak government tried. We could consider favorably for privatization to electricity industry, railroad industry, energy industry including gas supply, SOC industry and finance industry as well. It is based upon the industry based case analysis and past performance review, empirical analysis, and international comparative analysis as a whole. Privatization policy still is quite attractive alternative to improve competition enhancement and overcome the difficulties of SOEs management which we are experiencing.

〈著者略歷〉

박정수

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Pittsburgh 정책학 박사
현, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장

박석희

서울대학교 행정학 박사
국회예산정책처 예산분석과
현, 가톨릭대학교 행정학 교수

자료 수집 및 정리

변민정 한국조세연구원 전문연구원
이주경 한국조세연구원 연구원
홍유화 한국조세연구원 연구원

공기업 민영화 성과평가 및 향후과제

2011년 12월 23일 인쇄
2011년 12월 30일 발행

저 자 박정수·박석희
발행인 조원동
발행처 한국조세연구원
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인 쇄 삼신인쇄
ⓒ 한국조세연구원 2011
ISBN : 978-89-8191-569-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.
값 16,000원