민영화 지표 연구

2010. 12

박기백·박상원

한국조세연구원

서 언

시대에 따라 정부 역할은 달라질 수밖에 없다. 정부가 시장에 재화나 서비스를 제공하는 방식의 하나인 공기업의 경우에도 설립 및 운영의 필요성이 강하던 시기와 그렇지 않은 시기가 모두 존재한다. 공기업이 수행해 왔던 중요성이 상대적으로 작아질 때 가장 쉽게 언급되는 대안이 민영화이다. 특별히 규모가 큰 공기업의 경우, 민영화가 국가경제와 국민생활에 큰 영향을 미치기 때문에 항상 사회적 이슈가 되어 왔다. 민영화를 찬성하는 입장은 공기업이 가지는 비효율성과 방만운영을 강조하는 반면 민영화에 반대하는 주장들은 특정 재화나 서비스의 공공성을 주장하곤 한다. 그런데 지금까지의 논의들은 실질적인 자료에 기초한 객관적 분석이 충분하지 않았다는 점에서 아쉬움이 있었다.

본 연구는 1993년에 본격적인 공기업 민영화 계획이 마련되었으나 이후 민영화 여부와 시기에 있어서 기업별로 차이가 난다는 점에 주목하고 있다. 따라서 각 공기업에 해당하는 기초자료를 수집하고 어떤 요소들이 민영화 여부에 영향을 미쳤는지 통계적 방법론에 따라 분석하고 있다. 이러한 실증분석 결과는 특정 공기업의 역할이나 민영화의 필요성에 대한 정보를 제공해 주므로, 향후 민영화 여부를 결정하는 데 중요한 기준, 민영화 지표로 사용 가능할 것이다.

본 보고서는 서울시립대학교의 박기백 교수와 본 연구원의 박상원 박사가 집필하였다. 저자들은 중간 및 최종 보고회에서의 토론자, 익명의 논평자, 연구 논의에 참여해준 동료 연구위원 등 도움을 주신 많은 분들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 발간하기까지 자료 수집과 교정에 도움을 준 송경호, 장광남 연구원에게 감사를 표하고 있다. 마지막으로 본 보고서

의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2010년 12월

조세연구원
원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

본 연구는 점증하고 있는 공기업 민영화 논의의 기준을 살펴보고, 이에 대한 구체적인 지표를 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서 1993년 민영화 계획에 포함되었던 공기업들의 자료를 축적하고, 민영화 여부와 민영화 연도에 어떤 요인들이 영향을 미쳤는지 분석하였다. 또한 그 결과를 재구성하여 향후 민영화 결정을 위한 지표로 제시하였다.

먼저 공기업이란 정부가 기업적 활동을 수행하기 위하여 설립한 법적 실체로, 공공부문의 소유, 재화 및 용역의 판매라는 기업성 등의 특징을 가지고 있다. 따라서 민영화는 정부가 소유 또는 통제하는 기업을 민간이 소유 또는 통제하도록 하는 것을 말한다. 국제기준에 따르면 공공부문은 정부 및 정부가 소유·통제하는 조직으로, 공기업은 공공부문이지만 기업적(영리) 활동을 하는 조직을 말한다. 다만 기업적 활동에 대한 기준은 모호한 상태이다. 우리나라의 경우에는 공공부문 관련 규정은 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 따른다. 그리고 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 말한다. 문제는 우리나라의 공공기관 분류가 전체 공공기관을 공기업과 준정부기관(일반정부)으로 분류하지 않고 있는 점이다. 이에 따라 기타공공기관의 일부도 공기업의 범주에 포함되는 문제가 있다.

먼저 자원배분의 효율성 측면에서 공기업의 필요성을 생각해 볼 수 있는데, 이는 '시장의 실패'라는 말로 표현된다. 시장의 실패로는 ① 독점시장, ② 공공재, ③ 외부성, ④ 불완전정보 ⑤ 시장의 부재(missing market) 등이 거론된다. 반면 '정부의 실패'라는 말로 표현되는 문제점도 존재하므로 '시장의 실패'가 곧바로 공기업의 필요성을 의미한다고 하기는 어렵다. 반대

로 민영화는 공기업의 비효율성을 감소시킬 수 있는 한 가지 대안이며, 성공 여부는 주로 적절한 규제와 경쟁의 유지에 달려 있다.

민영화의 또 다른 이론적 논의로는 소득재분배가 있다. 그러나 소득재분배보다는 정부가 특정 재화 및 서비스의 소비를 보장해야 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있다는 논리(Universal Service)가 공기업 활동을 좀 더 잘 설명해 준다. 파급력이 있는 산업을 육성하여 경제 전체 발전과 성장의 원동력으로 삼는다는 아이디어도 공기업의 필요성이지만 경제가 어느 정도 규모에 이른 지금은 공기업 필요성의 이론적 근거로는 약하다.

많은 나라가 민영화를 추진한 이유를 보면 규제 철폐보다는 공기업의 낮은 효율성에 있다. 일반적으로 공기업이나 민영화된 공기업의 규제가 동일한 결과를 줄 수 있다고 말하지만 정부 통제의 용이성도 민영화를 결정하는 기준이 될 수 있다. 이론에 따르면 공기업의 효율성에 대한 정당한 비교는 공기업과 규제되고 있는 민간기업을 비교하는 것이다. 민영화에 대한 실증적 평가는 재화 단위당 생산비가 민영화 이후 얼마나 절감되었느냐에 초점이 맞추어져 있다. 대부분의 연구결과는 공기업이 민간기업들에 비해 낮은 생산성, 높은 비용, 높은 부채 비율 등의 부정적 요소가 있다는 것이다.

우리나라의 민영화는 긴 역사를 가지고 있는데, 대규모 민영화는 1993년에 추진되었다. 애초 계획은 58개사의 지분을 매각하고, 10개사를 통·폐합하는 것이었으나, 이러한 대규모 민영화계획은 원안대로 실현되지 못하였다. 예를 들어, 포항제철, 대한송유관, 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사 등 주요 공기업이 민영화된 반면 한국전력공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국마사회, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등은 아직 공기업 형태로 남아 있다.

민영화 대상을 선정하는 지표의 제시는 본 보고서의 핵심 과제이다. 이를 위하여 1993년 민영화 대상 기업들을 분석하였다. 분석기간은 1993년부터 2008년으로 하였으나 자료가 존재하지 않거나 기업이 통폐합된 경우는 제외하였다. 본 연구의 분석에 포함된 기업은 포항종합제철(Posco), 한국

전기통신공사(KT), 한국전력공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사, 한국관광공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국토지개발공사와 대한주택공사(현재 한국토지주택공사로 합병), 한국감정원, 한국도로공사, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국농어촌공사, 한국광물자원공사, 국민은행, 중소기업은행, 외환은행, 담배인삼공사(KT&G), 국정교과서(현재 미래엔컬처그룹), 가스공사, 남해화학, 한국비료공업(현재 삼성정밀화학㈜), 대한중석, 매일유업, 한국종합기술개발공사(현재 한국종합기술㈜), 한국기업평가, 한국중공업(현재 두산중공업㈜), 한국이동통신(현재 SKT), 데이콤(현재 LG데이콤), 한국PC통신(한국통신하이텔), 전화번호부, 효성중공업, 삼성종합화학, 아시아나항공, 동부화학, 한국증권금융, 매일경제TV, 연합뉴스, 한국경제신문이다.

기업에 대한 기본적인 자료인 자본, 부채, 매출액, 당기순이익, 고용인원 및 인건비 자료는 기업의 공시자료를 이용하였다. 본 연구에서 사용하는 수익성 변수(ROE)는 당기순이익을 자본으로 나눈 값이다. 부채비율(Debt_r)은 부채 대비 자본의 비율이다. 기업의 손실(Loss)도 변수로 포함시켰으며, 흑자인 경우는 0으로 하고, 손실의 규모만 계산하였으며, 기업의 손실을 자본으로 나눈 값이다.

먼저 민영화 여부를 종속변수로 하고 Binary Choice 모형으로 추정한 결과, 수익성(ROE)이 높거나, 손실(Loss)이 많을수록 민영화가 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 반면 산업의 집중도(HHI)는 민영화 저해 요인으로 나타났다. 다른 변수들은 유의하지 않았다. 민영화 순서를 반영한 Ordered dependent variable 모형의 경우에서도 수익성이 높거나, 손실이 크면 민영화가 빨라지는 것으로 나타났다. 또한 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 다만 부채비율(Debt_r)이 높을수록 민영화가 빨리 되며, 저소득층과 관련이 깊은 공기업이 늦게 민영화되는 것이라고 할 수 있다. 결론적으로 수익성이 높은 기업, 손실이 많은 기업, 부채가 많은 기업이 민영화가 우선적으로 진행되고 산업의 독점성이 강하거나, 저소

득층이 많이 사용하는 재화를 생산하는 공기업의 민영화가 늦게 진행되는 것으로 나타나고 있다. 이는 우리의 일반적인 생각과도 일치하는 결과이다.

본 연구의 한계점도 많이 존재한다. 우선 본 연구는 과거의 민영화가 적절한 시점에, 바람직한 대상을 선정하였다는 것을 보이는 것은 아니다. 오히려 그 반대로 적절한 시기를 놓치고, 부적절한 대상이 우선적으로 민영화되었을 수도 있다. 다만 정부정책 당국자는 최종적으로 특정 공기업을 대상으로 민영화를 결정하였고, 그 결정에 주는 요인이 무엇인가를 보인 것이다. 따라서 민영화가 되지 않은 기업 중에서 민영화 대상을 선정할 때 추정결과로 나타난 계수를 조정하여, 다시 말하면 바람직한 방향으로 판단되는 변수에 가중치를 더 부여하여 계산을 하면 우선적인 민영화 대상기업을 찾을 수 있을 것이다.

다음으로 자료의 제약으로 포함시킬 수 없는 변수가 다수 있다. 예를 들어, 초기 자금의 크기나 교차보조 가능성 등은 점검하지 못했다. 그러나 초기자금의 크기는 기업의 독점도, 교차보조는 기업이 수익성 등에 간접적으로 반영되었을 것으로 판단된다. 추후에 정부의 규제와 경영간섭이 큰 기업과 그렇지 않은 기업으로 분류한다든지, '주인 있는 민영화'와 '주인 없는 민영화'로 구분하여 살펴본다면 더 좋은 결과들을 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 15

Ⅱ. 공기업 민영화 현황 ····· 17
1. 공기업 정의 ····· 17
가. 개념 ····· 17
나. 국제기준 ····· 18
다. 우리나라의 규정 ····· 20
2. 민영화 현황 ····· 25
가. 개요 ····· 25
나. 주요 기업 사례 ····· 28
3. 외국사례 ····· 49
가. 외국사례 일반 ····· 49
나. 주요국의 민영화 사례 ····· 51

Ⅲ. 공기업 민영화의 이론적 접근 ····· 55
1. 정부개입의 필요성과 공기업 ····· 55
가. 시장실패와 공기업 ····· 55
나. 기타 정부의 역할과 공기업 ····· 58
2. 민영화와 가격규제 ····· 60
가. 가격규제 개요 ····· 60
나. 가격결정 구조 ····· 63

3. 공기업 생산의 효율성과 민영화 평가····· 67
가. 도덕적 해이와 공기업 생산의 효율성·····67
나. 민영화에 대한 기존의 해외 실증연구·····72
다. 국내 연구····· 82

Ⅳ. 민영화 지표 분석····· 84
1. 지표 설정 기준····· 84
가. 지표의 개념과 용도·····84
나. 바람직한 지표의 기준····· 86
다. 민영화 지표와 방법론····· 86
2. 자료····· 90
가. 자료 설명····· 90
나. 자료 분석····· 92
3. 민영화 기업의 지표 추이····· 95
가. 대규모 기업····· 95
나. 소규모 기업····· 102
다. 민영화 여부와 지표 차이·····105
4. 분석 ····· 110
가. 모형·····110
나. 전체 기업 사용····· 113
다. 민영화된 공기업 사용·····116

Ⅴ. 결 론····· 118

참고문헌····· 124

표 목 차

〈표 Ⅱ-1〉 공기업 및 준정부기관의 구분…… 21
〈표 Ⅱ-2〉 공기업 대상…… 21
〈표 Ⅱ-3〉 공공기관 현황(2010.1 기준 286개)…… 22
〈표 Ⅱ-4〉 1993년 이전의 공기업 민영화 추진현황…… 26
〈표 Ⅱ-5〉 정부투자기관 민영화 계획(1993년)…… 27
〈표 Ⅱ-6〉 한국철도공사의 재무제표…… 29
〈표 Ⅱ-7〉 포항종합제철(POSCO)의 민영화 전후 재무제표…… 31
〈표 Ⅱ-8〉 한국전기통신공사(KT)의 민영화 전후 재무제표…… 33
〈표 Ⅱ-9〉 대한송유관공사의 민영화 전후 재무제표…… 35
〈표 Ⅱ-10〉 국민은행(KB)의 민영화 전후 재무제표…… 37
〈표 Ⅱ-11〉 외환은행(KEB)의 민영화 전후 재무제표…… 39
〈표 Ⅱ-12〉 담배인삼공사(KT&G)의 민영화 전후 재무제표…… 42
〈표 Ⅱ-13〉 한국중공업(현 두산중공업)의 민영화 전후 재무제표…… 43
〈표 Ⅱ-14〉 국정교과서(현 미래엔컬처그룹)의 민영화 전후 재무제표… 45
〈표 Ⅱ-15〉 한국이동통신(현 SKT)의 민영화 전후 재무제표…… 46
〈표 Ⅱ-16〉 아시아나항공의 민영화 전후 재무제표…… 48
〈표 Ⅱ-17〉 대한중석(현 대구텍)의 민영화 전후 재무제표…… 49
〈표 Ⅱ-18〉 민영화 수입…… 54
〈표 Ⅲ-1〉 규제, 소유, 경영의 관계…… 68
〈표 Ⅲ-2〉 정부소유와 민간소유를 비교하는 최근 실증연구 요약…… 74
〈표 Ⅲ-3〉 민영화에 관한 사례연구 및 국가별, 산업별 실증연구 요약 : 이행기 경제 제외…… 76

〈표 Ⅲ-4〉 공모를 통해 민영화된 기업의 민영화 이전과 이후 성과 변화를 비교한 실증연구 요약 : 이행기 경제 제외····· 79
〈표 Ⅲ-5〉 기업성과에 대한 민영화의 영향 요약····· 83
〈표 Ⅳ-1〉 사용 자료의 주요 통계치····· 93
〈표 Ⅳ-2〉 사용 자료의 상관관계····· 94
〈표 Ⅳ-3〉 Binary Choice 모형 추정 결과····· 114
〈표 Ⅳ-4〉 Ordered dependent variable model 추정 결과····· 115
〈표 Ⅳ-5〉 Binary Choice 모형 추정 결과····· 117
〈표 Ⅳ-6〉 Ordered dependent variable model 추정 결과····· 117

그림 목차

[그림 Ⅱ-1] 공공부문 분류····· 19
[그림 Ⅱ-2] 민영화의 주요 이정표····· 50
[그림 Ⅱ-3] 아시아 국가의 민영화 시작 시점····· 51
[그림 Ⅲ-1] Sappington and Stiglitz(1987)의 공기업과 민간기업 차이···· 68
[그림 Ⅳ-1] 포항종합제철 주요 지표 추이····· 95
[그림 Ⅳ-2] 한국통신 주요 지표 추이····· 96
[그림 Ⅳ-3] 대한송유관공사 주요 지표 추이····· 97
[그림 Ⅳ-4] 국민은행 주요 지표 추이····· 98
[그림 Ⅳ-5] 외환은행 주요 지표 추이····· 99
[그림 Ⅳ-6] 담배인삼공사 주요 지표 추이····· 100
[그림 Ⅳ-7] 한국중공업 주요 지표 추이····· 101
[그림 Ⅳ-8] 국정교과서 주요 지표 추이····· 102
[그림 Ⅳ-9] 대한중석 주요 지표 추이····· 103
[그림 Ⅳ-10] 남양유업 주요 지표 추이····· 104
[그림 Ⅳ-11] 자본 대비 이윤율(Profit_r) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업) 106
[그림 Ⅳ-12] 공기업의 영향력(S_Mono) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업) 107
[그림 Ⅳ-13] 저소득층에 대한 영향력(mcy) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업) 108
[그림 Ⅳ-14] 독점도(Mono) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업)····· 109

Ⅰ. 서 론

공기업이 필요한 이유는 다양하다. 첫째, 국가의 발전 단계가 낮은 경우에는 민간의 투자 능력이 부족하거나 대규모 투자의 위험성을 회피하는 현상이 발생할 수 있어 정부가 민간을 대신하여 투자, 즉 공기업을 설립할 필요성이 있다. 다시 말하면 경제 성장을 위하여 공기업을 통한 투자가 필요할 수 있다. 둘째, 산업이나 업종의 성격상 자연독점 등 시장의 실패가 발생하는 경우에도 공기업이 필요할 수 있다. '시장의 실패'가 발생하는 경우에 정부가 시장에 개입할 필요가 있고, 정부가 시장에 간여하는 수단으로 공기업을 사용하는 것이다. 셋째, 공공성·공익성이 높은 재화나 서비스도 정부가 직접 공급할 필요가 있으며, 이러한 공급자 역할을 공기업이 할 수 있다. 마지막으로 소득분배 차원에서 저소득층 지원이 필요한 경우에 정부가 공기업을 통하여 해당 재화나 서비스를 낮은 가격에 제공하여 소득분배를 도모할 수도 있다.

그러나 경제가 발전해 감에 따라 공기업이 기존에 수행해 왔던 역할의 중요성이 상대적으로 감소한다. 특히, 경제 성장을 위하여 정부가 공기업을 통한 투자를 하여야 하는 이유는 감소한다. 또한 경제가 지속적으로 성장함에 따라 공공성보다 경쟁·효율 등의 중요성이 증대될 수 있다. 그리고 정부가 가격 규제 등 다른 정책수단을 이용하여 '시장의 실패'도 어느 정도 해소할 수 있다. 따라서 경제가 성장하고, 고도화함에 따라 공기업 민영화에 대한 논의가 심화되게 된다.

우리나라에서도 공기업 민영화는 긴 역사를 가지고 있다. 그러나 본격적인 공기업 민영화는 1993년에 추진되었다. 당시 정부의 민영화 계획에 따르면 58개사의 지분을 매각하고, 10개사를 통·폐합하도록 되어 있었다. 비록

대규모 민영화 계획이 원안대로 실현되지는 못하였지만 지금까지 포항제철, 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사 등 주요 공기업이 민영화되었다. 반면, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국도로공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등 다수의 기업이 아직 공기업 형태로 남아 있다. 따라서 향후에도 공기업 민영화에 대한 논란은 계속될 것으로 보인다.

본 연구는 점증하고 있는 공기업 민영화 논의의 기준을 살펴보고, 이에 대한 구체적인 지표를 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 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. 본 연구에서는 기존연구에서 서술적으로 표시하였던 위와 같은 기준을 수치적 형태로 표현한 다음, 회귀분석을 통하여 해당 수치가 민영화에 미친 영향을 살펴본다.

이를 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 공기업 및 공기업 민영화에 대한 이해를 제고하기 위하여 제Ⅱ장에서는 공기업의 현황을 살펴본다. 구체적으로 공기업에 대한 정의, 우리나라의 공공기관에 대한 규정, 주요 공기업의 과거 민영화 사례, 외국의 민영화 사례 등을 살펴본다. 공기업과 관련된 이론은 제Ⅲ장에서 다룬다. 정부개입의 필요성, 민영화와 가격규제와 같은 기본적인 이론뿐만 아니라 정보 및 거래비용의 관점에서 공기업과 민간기업의 차이를 살펴본다. 또한 민영화와 관련된 기존의 연구도 여기서 다룬다. 제Ⅳ장에서는 이론에서 살펴본 공기업의 필요성에 부합하는 지표를 도출하고, 본 연구의 대상이 된 공기업의 자료를 설명하고, 지표의 추이를 살펴본 다음에 실증분석을 통하여 공기업 민영화에 영향을 준 요인을 알아본다. 결론에서는 본 연구의 내용을 요약하고, 그 시사점을 다룬다.

Ⅱ. 공기업 민영화 현황

1. 공기업 정의

가. 개념

공기업(government-owned corporation, state-owned enterprise or state enterprise)은 정부가 정부를 대신하여 기업적 활동을 수행하기 위하여 설립한 법적 실체(legal entity)를 말한다. 법적으로 공기업은 정부의 일부일 수도 있고, 정부가 지분을 가지고 있는 주식회사일 수도 있다. 공기업에 대한 일반적인 정의는 없지만 정부와는 구분이 되는 조직이며, 기업적 활동을 위해 설립되었다는 특징이 있다. 비록 공공정책적 목표를 가지고 있다 하여도 공기업은 주가 상승이나 배당 등으로 주주를 만족시켜야 하는 목표 또는 필요가 전혀 없는 순수한 비금전적 목표를 추구하는 정부기관과는 차이가 있다.

공기업에 대한 다양한 정의를 살펴보면 그 핵심은 공공부문의 소유와 재화 및 용역의 판매라는 기업성에 있다[1]. 정갑영 외(1996)는 공기업을 "재화나 서비스를 공급하는 경제주체로서 그 소유권이 정부에 귀속되어 있는 조직"이라고 정의하였고, 유훈(2000)은 "국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것"이라고 하고 있다. 그러나 정부에 의한 '소유'라는 개념에 약간의 모호성이 존재할 수 있다. 50% 이상의 지분을 보유하여 완전한 통제권을 갖는 경우를 소유로 볼 수도 있으나, 지분이 50%

1) 박기백·김현숙·민희철(2006) 참조.

가 되지 않더라도 최대 주주의 위치를 갖는 것을 소유로 이해할 수도 있다. 그러나 일반적으로는 정부가 일정한 지분을 보유하고 있고, 해당 기업의 의사결정에 직접적인 통제를 가할 수 있는 경우를 의미한다. 따라서 민영화는 개념적으로는 정부가 소유 또는 통제하는 기업을 민간이 소유 또는 통제하도록 하는 것을 말한다.

그러나 공기업에 대한 정의는 불분명한 부분이 있으므로 국제기준과 우리나라에서 사용하고 있는 공기업 기준을 살펴보자.

나. 국제기준

공공부문 논의의 출발점은 한 나라의 경제활동에 관련된 통계들을 체계적으로 종합하는 방식인 UN의 국민계정체계(SNA, System of National Accounts)에서 규정하고 있는 일반정부부문(general government sector)에 대한 규정이다.

SNA는 기본적으로 '제도단위'를 중심으로 구분하고 있으며, '제도단위'란 자신의 명의로 자산을 소유하고, 부채를 부담하며, 경제활동 및 거래활동을 수행하는 경제적 실체를 의미한다. 이러한 제도단위를 기준으로 구분하여 SNA는 국민경제를 5개의 부문(sector) 즉, ① 비금융기업(non-financial corporations), ② 금융기업(financial corporations), ③ 일반정부, ④ 가계(households), ⑤ 가계지원 비영리기관(non-profit institutions serving household)으로 분류하고 있다. 이 경우 정부 성격이 강한 곳은 문제가 없지만 공기업은 성격상 기업과 정부의 성격을 공유하고 있어 문제가 된다.

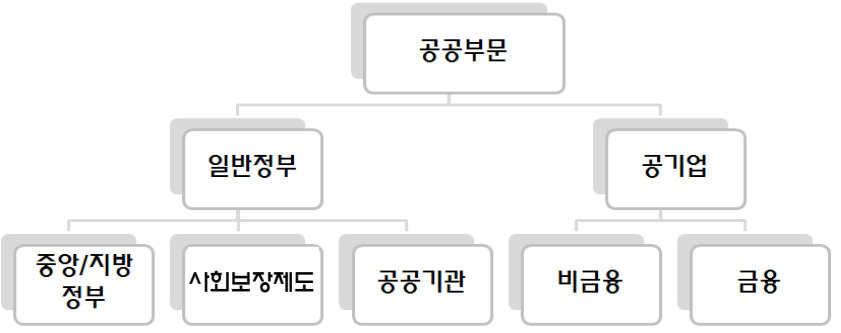
IMF의 규정에 다르면 공공부문(public sector)은 일반정부와 공기업으로 구성(GFSM; A Manual on Government Finance Statistics)되고, 공기업은 다시 비금융공기업과 금융공기업으로 구분된다. GFSM은 정부의 범위, 즉 '일반정부'를 ① 정부 및 ② 정부가 통제하고 주로 자금을 조달해 주는 모든 비

영리기관으로 정의하고 있다. 따라서 '일반정부'는 각급 정부와 비영리공공기관으로 구성된다. 공공부문이지만 기업적(영리) 활동을 하는 공기업은 일반정부에서 제외되고 있다.

기업적 성격을 보유하고 있는가 여부를 판단하는 기준은 '경제적으로 의미 있는 가격'으로 판매하고 있는가를 보는 것이지만 구체적인 기준은 불분명한 상태이다. 이에 따라 EU가 사용하고 있는 매출액이 생산비용의 50%를 초과하는지 여부가 일반적으로 적용되고 있다. 그렇지만 50% 기준에 대한 반론도 적지 않은 상태이다.

일반적으로 정부기관이 소유 또는 통제하는 기업이 공기업이다. 그리고 정부의 소유보다는 정부의 통제가 공기업을 판단하는 데 더 중요한 기준이 된다. 여기서 통제란 당해 기관의 일반적인 정책을 결정할 수 있는 능력을 의미한다. 더 구체적으로, 경영자를 지명할 수 있는 능력이나 지분소유와 무관하게 법규에 의하여 통제할 수 있는 능력(우리나라의 경우에 법률로 설립된 기관)으로 판단한다.

[그림 Ⅱ-1] 공공부문 분류



다. 우리나라의 규정

우리나라의 공공부문 관련 규정은 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 있다[2]. 한편, 지방자치단체가 설립하는 공공기관에 관한 일반적인 법률은 '지방자치법', '지방공기업법', '지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률', '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'이 있다.

'공공기관의 운영에 관한 법률'에 따른 공공기관의 범위(제4조)를 보면 ① 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ② 정부지원액[3]이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, ③ 실질적으로 지배(지분이 50% 이상이거나, 지분이 30% 이상이고 사실상 지배)하고 있는 기관, ④ 공공기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관이다.

공공기관의 분류는 공공기관 운영에 관한 법률 제5조에 규정하고 있다. ① 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 말한다. 이 중 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 기관으로 한국전력공사, 인천공항공사 등이 있으며 나머지 공기업을 준시장형 공기업으로 분류한다. 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업으로서 한국관광공사, 한국마사회, 한국토지공사 등이 있다. ② 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 말한다. 기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로서 신용보증기금, 근로복지공단 등이 있다. 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로서 한국가스안전공사,

---

2) 다만, 민영화를 추진하는 일부 공공기관의 운영에 대하여 적용하는 '공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률'도 있다.

3) 법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다.

한국노동교육원, 한국소비자원 등이 있다. ③ 기타공공기관은 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관으로 각종 국책연구소, 산업은행 등 분류가 애매한 기관이 대상이다.

〈표 Ⅱ-1〉 공기업 및 준정부기관의 구분

유형	분류기준	
공기업	자체수입/총수입 ≥ 50%	
	① 시장형 (8개)	자체수입/총수입 ≥ 85% 자산 2조원 이상
	② 준시장형 (14개)	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	
	① 기금관리형 (16개)	국가재정법상 기금을 관리(위탁포함)하는 기관
	② 위탁집행형 (63개)	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관	공기업·준정부기관이 아닌 기관 (185개)	

주: 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정함
자료: 기획재정부

우리나라의 공공기관 분류는 전체 공공기관을 공기업과 준정부기관(일반정부)으로 분류하지 않는다. 따라서 기타공공기관은 준정부기관과 공기업으로 재분류할 필요가 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 공기업 대상

시장형 공기업	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업	(기재부) 한국조폐공사 (문광부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농림부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (노동부) 한국산재의료원 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사

공기업성 기타공공 기관	(기재부) 한국수출입은행, 한국투자공사 (지경부) 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국서부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전력기술주식회사, 한국중부발전주식회사, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, (국토부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일투어서비스(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 울산항만공사, 인천항만보안(주), 부산항만보안(주), (보훈처) 88관광개발(주) (금융위) 한국자산신탁(주), (주)기은캐피탈, 기은신용정보(주), 산은금융지주, (주)아이비케이시스템, 중소기업은행, 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국산업은행, 한국정책금융공사

〈표 Ⅱ-3〉 공공기관 현황(2010.1 기준 286개)

구 분	기관명 (286)
시장형 공기업 (8)	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (14)	(기재부) 한국조폐공사 (문광부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농림부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (노동부) 한국산재의료원 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사
기금관리형 준정부기관 (16)	(교과부) 사립학교교직원연금관리공단 (행안부) 공무원연금관리공단 (문광부) 영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (지경부) 한국수출보험공사, 한국방사성폐기물관리공단 (복지부) 국민연금공단 (노동부) 근로복지공단 (금융위) 한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 (중기청) 중소기업진흥공단

구 분	기관명 (286)
위탁집행형 준정부기관 (63)	(교과부) 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국장학재단 (행안부) 한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원 (문광부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원 (농림부) 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국농어촌공사 (농진청) 농업기술실용화재단 (지경부) 한국석유관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 한국세라믹기술원, 한국우편물류지원단, 우체국예금보험지원단, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국에너지기술평가원, 한국우편사업지원단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보통신산업진흥원 (방통위) 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원 (복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, (재)한국사회서비스관리원, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원 (환경부) 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 (노동부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단 (국토부) 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국컨테이너부두공단, 한국해양수산연수원 (경찰청) 도로교통공단 (소방청) 한국소방산업기술원 (보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 (공정위) 한국소비자원 (금융위) 한국예탁결제원, 한국거래소 (중기청) 중소기업기술정보진흥원
기타공공기관 (185)	(기재부) 한국수출입은행, 한국투자공사 (교과부) 강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 광주과학기술원, 기초기술연구회, 대구경북과학기술원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국원자력통제기술원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원,

구 분	기관명 (286)
기타공공기관 (185)	한국해양연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 평생교육진흥원 (외교부) 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단 (법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단 (국방부) 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단 (행안부) 민주화운동기념사업회 (문광부) (사)전국문예회관연합회, 경북관광개발공사, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동·정동극장, 한국간행물윤리위원회, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회 (농림부) 가축위생방역지원본부, 농림수산식품기술기획평가원, 축산물위해요소중점관리기준원, 한국농림수산정보센터, 특수법인 한국어촌어항협회 (지경부) 기초전력연구원, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국생산성본부, 한국서부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전기전자시험연구원, 한국전력기술주식회사, 한국전자파연구원, 한국중부발전주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 한국원자력문화재단, 별정우체국연합회, 대덕연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 전략물자관리원, (재)우체국시설관리지원단 (복지부) 국립암센터, 대한결핵협회, 대한적십자사, 한국보건복지인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국청소년진흥센터, 한국국제보건의료재단, 한국사회복지협의회 (환경부) 수도권매립지관리공사 (노동부) 학교법인한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국승강기안전기술원, 노사공동고용지원사업단

구 분	기관명 (286)
	(국토부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일투어서비스(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 울산항만공사, 인천항만보안(주), 부산항만보안(주), 한국해양과학기술진흥원, 항로표지기술협회 (총리실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (보훈처) 88관광개발(주) (문화재청) 한국문화재보호재단 (산림청) 녹색사업단 (중기청) 시장경영지원센터, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 소상공인진흥원 (특허청) 한국발명진흥회, 한국특허정보원, 재단법인한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회 (식약청) 한국희귀의약품센터 (금융위) 한국자산신탁(주), (주)기은캐피탈, 기은신용정보(주), 산은금융지주, (주)아이비케이시스템, 중소기업은행, 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국산업은행, 한국정책금융공사 (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원

자료: Alio, 기획재정부

2. 민영화 현황

가. 개요[4)]

우리나라의 민영화 현황을 살펴보면 1968년에는 한국기계공업, 한국철강개발, 한국광업제련공사, 대한염업주식회사, 한국수산개발공사, 대한통

4) 본절은 박기백 외(2006)의 내용을 발췌, 정리함.

운, 대한해운공사, 대한조선공사, 상업은행(1973년)이 민영화되었다. 1980년의 민영화 계획에 따라 한일은행, 제일은행, 조흥은행, 서울신탁은행 등 다수의 은행이 민영화되었다. 1987년 민영화 계획에 따라 증권거래소는 완전 매각하였으나, 포항제철과 한국전력공사는 정부 지분 일부만 매각하였다.

1993년 민영화 계획은 58개사의 지분매각과 10개사의 통폐합을 추진하는 것이었다. 그러나 이러한 대규모 민영화 계획은 원안대로 실현되지 못하였다. 민영화 실적은 1996년 기준으로 지분매각 22개사, 통폐합 5개사에 불과하였다. 외환위기 시점인 1998년에는 총 108개의 공기업에 대해 완전민영화, 단계적 민영화, 통폐합 및 구조조정을 추진하였다. 우선적으로 민영화된 공기업은 국정교과서, 종합기술금융, 포항제철, 대한송유관, 한국중공업 등이다. 이후 추가로 한국통신, 담배인삼공사, 대한송유관공사가 민영화되었다.

한편, 정부의 민영화 계획을 역사적으로 살펴볼 때 현재 남아 있는 공기업은 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사 등 대부분 지식경제부 소관 공기업이다. 이 밖에 인천국제공항공사 등 다수의 공항공사, 한국조폐공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등 다수의 기업이 공기업 형태로 남아 있다.

〈표 Ⅱ-4〉 1993년 이전의 공기업 민영화 추진현황

	주요내용	추진실적
1차 민영화 (1968년)	• 제조, 운수, 항공분야 • 주식매각과 시중은행에 대한 현물출자의 복합적 방식 및 타 공기업에 대한 현물출자 방식	• 11개사의 민영화 완료 : 한국기계공업(1968), 대한통운(1968), 대한해운공사(1968), 대한조선공사(1968), 인천중공업(1968), 대한철광개발(1968), 대한항공공사(1969), 한국광업제련공사(1970), 대한염업주식회사(1971), 한국상업은행(1973), 한국수산개발공사(1973)
2차 민영화 (1980년)	• 시중은행의 민영화는 일반 공개입찰방식으로 주식매각	• 석유, 은행분야 등 7개사 민영화 : 대한화재보험공사(1978), 대한석유공사

	주요내용	추진실적
		(1980), 대한준설공사(1981), 한일은행(1981), 제일은행(1982), 서울신탁은행(1982), 조흥은행(1983)
3차 민영화 (1987년)	• 한국전력공사를 포함한 11개 공기업을 대상 • 매각규모는 자기자본 기준으로 5조 2,900억원 • 국민주, 공모방식, 수의계약 방식 및 경쟁입찰방식을 선택적으로 사용	• 증권거래소(1987. 2) 완전 매각 • 포항제철(1988. 6)은 정부 및 산업은행 보유 포철주식 69.1% 중 34.1%만을 국민주로 매각한 후 동년 6월 상장 • 한국전력공사(1989.5)는 정부지분 중 21%를 국민주로 매각

자료: 박기백 외(2006)에서 재인용

〈표 Ⅱ-5〉 정부투자기관 민영화 계획(1993년)

	기관명	시기	추 진 방 안
민영화대상	국민은행	1994	정부지분 전량(1,386억원) 매각
	외환은행	1994~95	1994년 중 정부지분(100억원)을 우선 매각하고 1994~1995년 중 한은지분(3,950억원) 매각
	기업은행	1996	정부지분 전량(3,077억원) 매각
	주택은행	1997	정부지분 전량(690억원) 매각
	국정교과서	1994	정부 및 산업은행 지분(79억원) 매각
	가스공사	1994~95	1994년 민영화 방식에 대한 연구용역 시행 후 민영화
	담배인삼공사	1998	담배·인삼 경작농가에 대한 대책과 연계하여 민영화
	관광공사	1994	자회사 정리 및 골프장 등 자산 매각
	복지공사	1994	산재병원 특성이 낮은 일부 병원 매각
	종합기술금융	1994	산업은행지분(44억원) 매각
기능조정대상	석유-鑛振公	1994	통폐합
	종합과학	1994	정부지분의 산업은행 출자전환 후 해산
	토개공	1994	재개발 및 해외공단 개발기능 폐지
	무역진흥공사	1994	해외지사망을 개도국 위주로 정비하고 중소기업의 해외진출 지원기능 강화
	유통공사	1994~95	직판장 등 산매기능 축소, 농수산물 수출지원기능 보강

자료: 경제기획원(1993), 박기백 외(2006)에서 재인용

나. 주요 기업 사례

1) 한국철도공사

한국철도공사는 철도청 공사화 계획에 따라 철도 운영의 전문성과 효율성을 높임으로써 철도산업과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 지난 2005년 1월 1일에 한국철도공사법에 의거하여 정부기관에서 정부투자기관으로 전환되어 설립되었다.

철도공사는 매우 유서가 깊은 기관으로 1894년(고종 31) 공무아문 내에 설치되었던 최초의 철도행정기관인 철도국에서 그 유래를 찾을 수 있다. 이후 1906년 통감부에 철도관리국이 설치되었으며, 1943년 철도국이 교통국으로 개편되었다가, 1946년 교통국이 미군정청 운수부로 개편되었다. 1948년 정부 수립과 함께 운수부가 교통부로 개편되었으며, 1963년 9월 교통부 외청인 철도청으로 독립하였다가 2005년 1월 1일 철도청 공사화 계획에 따라 한국철도공사로 전환되게 되었다. 철도청이 폐지되던 당시, 철도영업 부문은 한국철도공사로, 철도 시설 건설·관리·연구 개발 부문은 한국철도시설공단으로 분할된 점도 특이하다.

한국철도공사는 철도여객사업·화물운송사업·철도와 다른 교통수단의 연계운송이 주요 핵심 사업이며, 그 외에 철도 장비와 철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업·철도시설의 유지·보수 등 국가·지방자치단체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업·역세권 및 공사의 자산을 활용한 개발·운영사업 등의 부대사업과 수탁사업을 수행하고 있다[5].

한국철도공사의 매출은 2005년도 3조 6,528억원에서 2008년도 6조 2,251억원으로 2조 5,723억원 증가한 반면, 비용도 2005년도 4조 2,589억원에서 2008년도 5조 7,111억원으로 1조 4,522억원 증가한 모습을 보이고 있

5) 철도공사법 제9조

다. 이에 따라 당기순이익은 2005년도 -6,061억원에서 2008년도 5,140억원으로 증가되었는데, 사실 당기순이익은 정부보조의 영향에 따른 변동이 크다.

정부 출연·출자·보조 측면을 살펴보면, 한국철도공사에 대한 정부의 출연과 출자는 2005년부터 2008년도까지는 없으며, 보조금만 지급되어 왔다. 정부보조는 2005년도에 1,046억원이었는데, 2007년도에 3,571억원으로 크게 증가하였다가 2008년도에는 다시 761억원으로 감소하였다. 정부보조를 제외한 손익현황을 보면, 2005년도에는 -7,107억원에서 2008년도에는 4,379억원으로 큰 증가를 하였다. 2005년도와 2006년도의 손실은 정부보조로 감소되었으며, 2007년도에 와서 정부보조를 제외하고도 1,332억원의 당기순이익을 가져오고 급기야 2008년도에는 정부보조를 제외하고도 5,140억원이 당기순이익 증가를 가져왔던 것이다.

〈표 Ⅱ-6〉 한국철도공사의 재무제표

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008
정부지분	86,408			96,411
출자	0	0	0	0
보조	1,046	1,097	3,571	761
출연	0	0	0	0
자산	140,495	137,646	142,136	160,075
부채	57,995	56,157	59,485	67,963
자본	82,500	81,488	82,651	92,112
매출	36,528	39,389	45,176	62,251
비용	42,589	44,649	43,844	57,111
당기순이익	-6,061	-5,259	1,332	5,140
보조 제외 순익	-7,107	-6,356	-2,239	4,379

한국철도공사의 총자산은 2005년도의 14조 555억원에서 2008년도 16조 75억원으로 1조 9,521억원 증가하였다. 자산 증가 요인은 유형자산이 2005

년도에 비하여 1,570억원 순증가한 것으로 이는 용산에 위치한 토지 중 일부를 자회사인 드림허브프로젝트금융투자(주)에 매각하여 발생한 장기 미수금 1조 3,000억원이 발생하였기 때문이다. 부채는 2005년도 5조 7,944억원에서 2008년도 6조 7,963억원으로 9,969억원 증가하였다. 부채 증가 원인은 금융성 부채가 2005년의 5조 2,520억원에서 2008년도에는 5조 8,738억원으로 6,218억원 증가하였고 또한 퇴직급여충당금이 2005년도에는 2,000억원대였으나 2008년도에는 4,518억원으로 2,500억원 이상 증가하였기 때문이다.

2) 포항종합제철(POSCO)

포항종합제철(주)는 60년대 초 경제 개발 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 광양제출소 건설에 착공하여 1987년 5월 광양제철소 1기 설비가 준공되었으며, 1992년 10월 포항제철소 및 광양제출소 조강 연산 2,080만톤 규모의 종합 준공으로 대역사가 마무리되었다.

이후 IMF 외환위기를 거치면서 '제1차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획'에 따라 1998년 7월 정부 및 산업은행의 보유 지분 26.7%를 1인당 3% 한도로 내·외국인에게 분산 매각하는 방안이 발표되었고, 여러 차례에 걸쳐 분할 매각되었다. 2000년 10월에는 산업은행이 보유하고 있던 지분 36%를 매각하여 완전히 민영화되었고, 2002년에 명칭을 포항종합체철(주)에서 포스코(POSCO)로 변경하였다.

현재 포항제철소는 고로 5기와 PCI(미분탄취입) 설비, 용광로 공법을 대체하는 친환경 제철 공법인 파이넥스(FINEX) 2기 등을, 광양제철소는 고로 5기와 PCI 설비 등을 갖추고 있다. 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 6,000톤으로 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.

민영화가 이루어진 2000년을 기점으로 전후 3년, 포항종합제철의 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 개선되었음을 알 수 있다.

〈표 Ⅱ-7〉 포항종합제철(POSCO)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	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

포항종합제철의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1997년 9조 7,181억원, 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 다음 해인 2001년 매출 감소와 당기순이익 감소가 나타났다는 점이 특징적이다. 특히 당기순이익은 전년도 대비 절반 수준까지 감소했다가 다시 회복하는 모습을 보이고 있다[6](〈표 Ⅱ-7〉 참조).

3) 한국전기통신공사(KT)

한국전기통신공사는 1980년대 경제발전에 따른 통신수요 증가에 부응하고, 전기통신 서비스의 전문화 및 사업의 효율적 경영을 목적으로, 1981년 12월 한국전기통신공사법(1981.3)에 의거, 체신부에서 통신 부분을 분리하여 설립되었다.

1984년 세계 10번째로 전전자교환기 TDX-1을 개발하였으며, 통신망 확충과 현대화를 위한 지속적 노력을 통해 1987년 전화 적체를 해소하고 전국 전화 자동화를 달성했다. 1982년 450만 회선에 불과하던 전화 회선을 1993년 12년 만에 2,000만여 회선으로 확대하여 정보화 구축의 바탕을 마련하였다. 1995년에는 한국 최초의 상용 통신·방송 위성인 무궁화 위성 1호를 쏘아 올렸으며, 이어 무궁화 위성 2호, 3호 발사에도 성공하며 국내 위성 통신 서비스 구축에도 앞장섰다. 1996년에는 PCS 및 CT-2 사업권을 획득하고 한국통신프리텔(주)를 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 한국통

6) 〈표 Ⅱ-7〉에는 나타나지 않았지만 2004년에는 당기순이익이 3조 8,260억원으로 전년대비 2배 가까이 급증하며 이후 이 수준이 유지되는 추세를 보인다.

신프리텔(KTF)을 합병하여 현재의 통합 KT로 출범하였다.

현재 KT는 기존의 국내 유(무)선 전화통신 사업뿐 아니라 이동통신·위성통신·인터넷 서비스업, IT서비스 임대업, 디지털 엔터테인먼트, 비즈 솔루션 등 다양한 부문에서 사업을 하며 통신&네트워크 서비스를 제공하고 있다.

한국전기통신공사의 민영화는 장기간에 걸쳐 이루어졌다. 1987년 지분 49% 매각방침을 결정하여 1993년 10월 1차 매각(10%)을 시작으로 1996년까지 7차례에 걸쳐 총 28.8%의 지분을 매각하였다. 외환위기 이후에는 14.4%를 해외매각하고 나머지 정부 지분 28.4%를 국내 기관투자가·일반인 등에 추가로 매각하면서 2002년 5월 완전 민영화되었다.

민영화가 완전하게 이루어진 2002년을 기준으로 전후 3년, 한국전기통신공사의 재무구조를 살펴보면 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 감소하였다.

〈표 Ⅱ-8〉 한국전기통신공사(KT)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	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
당기순이익	3,833	10,101	10,872	**19,638**	8,301	12,555	10,318

한국전기통신공사의 손익관련 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.

4) 대한송유관공사

대한송유관공사는 경제적이고 효율적인 송유관 수송체계 확립으로 석유수급 안정을 도모하고, 환경오염 및 교통과밀 현상을 완화하여 국민경제 발전에 기여하고자, 송유관사업법(1990.1)에 의거하여 1990년 1월 20일 (주)대한송유관공사로 출범하였다.

창립 이후 송유관 건설 공사를 추진하여 1992년에는 인천과 고양, 인천과 김포를 잇는 경인 구간을 완공하였다. 1995년에는 대전저유소를 준공하여 상업 운전을 개시하여 대전 이남 구간의 경질유 수급의 원활화를 기하였다. 1997년에는 성남 저유소를 완공·개통하여 전 구간 시운전을 개시하고 전국 송유관 준공식을 가짐으로써 우리나라에 송유관 시대를 열었다. 이후 1998년에는 한국송유관(주)를 흡수, 합병하고 1999년에는 한국 종단 송유관(TKP)의 운영권을 인수함으로써 국내 유일의 송유관 운영 기업으로 자리잡았다. 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.

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

현재 대한송유관공사의 주요 사업은 전국 송유관 망의 단계적 건설과 최

적화된 운영 관리 등의 송유관 사업 분야와 Oil&Gas 가압소·저유소·송유관로 건설 공사, 공군의 항공유 급유 시설 및 미군 송유관 시설의 위탁 운영, 해외 송유관 건설 사업 등의 기술 사업 분야가 있다. 또한 물류 사업, 연수원 사업을 비롯하여 최근에는 종합 자동차 회원제 사업인 ACS사업과 Water Dew(생수)를 위시한 식품 사업에도 착수하는 등 기존 송유관 사업 외에도 다양한 부문에서 사업 활동을 펼치고 있다.

민영화가 이루어진 2001년을 기준으로 전후 3년, 대한송유관공사의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1998년 9,087억원, 2001년 8,428억원, 2004년 8,326억원으로 감소하였지만, 부채 역시 1998년 6,847억원에서 2002년 6,532억원, 2004년 5,479억원으로 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.

〈표 Ⅱ-9〉 대한송유관공사의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
정부지분	1,093	1,056	921	**184**	203	237	276
출자	-	0	0	**0**	0	0	0
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
당기순이익	-356	106	-286	**-90**	192	352	407

대한송유관공사의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1998년 406억원, 2001년 837억원, 2004년 1,094억원으로 증가하였고, 당기순이익은 1999

년 356억원 적자, 2001년 90억원 적자를 기록한 후 민영화와 함께 흑자로 전환되어 2004년에는 407억원의 흑자를 기록하였다. 대한송유관공사의 경우 특히 당기순이익의 변화가 눈에 띄는데, 민영화 이전에는 1993년부터 지속적으로 적자를 기록하였다가(1999년 제외) 민영화 직후 흑자로 전환되어 2002년부터 2009년까지 8년 연속 당기순이익 흑자를 기록하여 민영화의 성공 사례 중 하나로 꼽히고 있다.

5) 국민은행(KB)

국민은행은 영세금융에 관한 정부의 시책에 부응하고 서민경제의 발전과 향상을 기한다는 목적 아래 설립된 서민금융전담 국책은행으로 국민은행법(1962.12)에 의거하여 법정자본금 5억원, 납입자본금 2.25억원으로 1963년 창립되었다. 1972년 10월 본점을 신축 이전하고 이후 은행 업무와 더불어 1980년 카드업(국민카드), 1984년 리스업(국민리스 주식회사), 1989년 신탁 업무를 개시하였다.

1994년부터 민영화가 추진되어 기업공개 및 공모증자를 하고 한국증권거래소에 주식을 상장하였다. 이어 1995년 1월 국민은행법을 폐지하고 같은 해 2월 정부 지분의 대부분을 흡수하여 완전 민영화를 이루었다(정부지분율 91%→20%). 거래대상 기업도 확대되어 중소기업은 물론 대기업까지 여신거래가 가능해졌다.

국민은행은 민영화 이후 적극적으로 규모 확장에 나서 1997년에는 국민선물 주식회사를 설립하였고, 1998년 6월에는 대동은행 자산·부채 인수(P&A)계약을 체결하고, 1998년 12월에는 한국장기신용은행과 합병하였다. 이어 은행권 구조조정 과정에서 2000년 12월 한국주택은행(주)와 합병에 대한 양해각서(MOU)를 체결하였고, 2001년 4월 합병 본 계약을 체결, 2001년 11월 국민은행(주)로 새롭게 출범하였다. 그리고 2003년에는 신용카드사업 일원화와 경영효율성 극대화를 위해 국민신용카드(주)와 합병계

약을 체결하였다.

2008년 포괄적 주식이전을 통해서 (주)KB금융지주의 완전자회사로 편입되어 10월 10일 상장 폐지되었으며, 10월 13일 (주)KB금융지주로 신규상장되어 지금의 KB국민은행이 되었다. 주요 업무로는 은행업무, 신탁업무, 신용카드업무 등이 있다.

민영화가 이루어진 1995년을 기준으로 전후 2년, 국민은행의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1993년 18.2조원, 1995년 25.8조원, 1997년 39.6조원으로, 자본은 1993년 4,064억원, 1995년 1조 259억원, 1997년 1조 9,302억원으로 지속적으로 증가하였다. 자산 대비 자본비율도 1993년 2.23%에서 1995년 3.98%, 1997년 4.87%로 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다.

국민은행의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1993년 1조 5,284억원, 1995년 2조 3,369억원, 1997년 4조 2,007억원으로 증가하였고, 당기순이익은 1993년 758억원, 1995년 1,013억원 흑자를 기록하였고, 1997년에는 매출의 급격한 상승에도 불구하고 비용 역시 크게 증가하여 1,044억원 흑자에 그쳤다.

〈표 Ⅱ-10〉 국민은행(KB)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1993	1994	1995	1996	1997
정부지분(지분율)	2,950(0.73)	6,410(0.91)	**9,315(0.91)**	2,738(0.20)	3,822(0.20)
출자	0	0	**0**	0	0
보조	-	-	**-**	-	-
출연	-	-	**-**	-	-
자산	182,303	214,390	**257,589**	323,304	396,489
부채	178,239	207,331	**247,330**	309,477	377,187
자본	4,064	7,059	**10,259**	13,827	19,302
매출	15,284	19,466	**23,369**	28,681	42,007
비용	14,526	18,436	**22,356**	27,071	40,963
당기순이익	758	1,030	**1,013**	1,610	1,044

6) 외환은행(KEB)

제1차 경제개발계획 이후 한국 경제는 수출 중심의 고도성장 단계로 접어들면서 대외거래 및 외자도입이 증가하고 경제 개방이 진행되었다. 변화하는 경제 상황에 대응하여 수출진흥을 위한 외환 및 무역금융상의 지원이 시급하였고 외국은행들의 국내진출에 대비하여 이들과 경쟁할 수 있는 상업적 외환전문금융기관의 필요성이 증가하였다. 당시 한국은행은 유일한 갑(甲)류 외국환은행으로 수입과 외환업무, 외자업무 및 지급보증업무를 독점적으로 수행하고 있었는데, 한국은행의 외환관련업무 중 외환, 수출입 업무 등 대 민간업무를 이관하여 이를 전문적으로 담당할 특수은행을 설립하고자 하였다. 이에 1966년 7월 한국외환은행법이 공포되었고, 한국외환은행법에 근거하여 외환거래 및 무역금융의 원활한 지원을 담당하기 위해 1967년 1월 한국은행의 자(子)은행이자 특수은행으로 외환은행이 설립(초기 자본금 100억원)되었다.

외환은행은 설립 후 10여 년 동안 유일한 외국환 전문은행으로서 외국환 관련 업무에서의 독보적인 지위를 바탕으로 수출입과 외환거래, 외화자금 조달에서 중요한 역할을 수행하며 규모를 확장해 갔다. 해외지점 역시 창립 당시 4개 지점에서 창립 10년째인 1976년에는 11개 지점과 1개 사무소, 2개의 현지법인 등으로 대폭 확충되었다.

1977년 이후 국가경제 발전에 따른 대외거래가 급증하면서 정부는 외국환관련 금융지원 업무를 다원화하기 위해 시중은행의 외국환취급 제한을 완화하였다. 이에 외국환 전문은행으로서 독점적 지위가 약화되었고 1977년, 법 개정을 추진하여 법정자본금을 1,500억원에서 5,000억원으로 대폭 증액하는 한편 업무범위를 시중 은행들과 비슷하게 확대하여 국제 상업은행으로의 변신을 시도하였다. 이후 일반은행으로 되는 1989년까지 상업은행으로 성장하기 위한 국내영업기반 확충에 힘써 점포수는 31개('76)에서 152개('88)로, 예수금은 1,619억원('76)에서 4조원('88)을 넘어서는 등 대형

상업은행의 면모를 갖추었다. 그 결과 일반은행과 업무상으로 별다른 차이가 없어지자 민영 시중은행으로의 전환이 결정되었다. 1987년 투자기관 및 출자기관의 민영화 방안에 따라 정부와 한국은행 지분(97.5%) 중 49%가 국민주 방식으로 매각되었고, 1989년에는 한국외환은행법이 폐지되면서 외환은행은 특수은행에서 시중은행으로 전환되었다.

외환은행의 민영화는 이후에도 지속적으로 추진되었다. 실질적인 경영권이 이양되지 않은 상태에서 국민주 매각 방식으로의 민영화는 경영효율화를 달성할 수 없다는 판단하에 정부는 1993년 민영화 계획을 발표하였다. 이듬해 1994년에는 정부 지분(100억원)을 우선매각하고 한국은행 지분(3,950억원) 매각을 추진하면서 한국증권거래소에 주식을 상장하였다. 2003년 론스타가 인수하였고 2010년 현재 재매각 중에 있다. 주요 업무로는 외국환의 매매 및 기타 외국환 거래, 외화자금의 보유·운용 등 외국환 관련 업무와 은행업무 및 카드업무 등이 있다.

〈표 Ⅱ-11〉 외환은행(KEB)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
정부지분	262	-	-	-	-	-	-
출자	-	-	-	-	-	-	-
보조	-	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-	-
자산	300,034	355,533	414,353	**564,149**	465,514	421,048	455,187
부채	283,877	335,659	393,790	**544,230**	448,878	406,371	441,057
자본	16,157	19,874	20,563	**19,920**	16,636	14,677	14,130
매출	19,112	23,447	28,748	**43,459**	68,235	45,182	47,528
비용	18,101	22,442	27,744	**44,144**	76,671	53,209	51,565
당기순이익	1,011	1,004	1,005	**-684**	-8,435	-8,028	-4,037

민영화가 완전하게 이루어진 1997년을 기준으로 전후 3년, 외환은행의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1994년 30조원에서 1997년 56.4조원까지

증가하였다가 이후 감소하여 2000년 45.5조원을 기록하였다(2000년 이후로는 계속 증가). 자본 역시 비슷한 경향성을 보이면서 1994년 1조 6,157억원, 1997년 1조 9,920억원으로 상승하였다가 2000년 1조 4,130억원으로 감소하였다. 자산 대비 자본비율은 2000년까지 지속적인 감소추세를 보이며 1994년 5.39%, 1997년 3.53%, 2000년 3.10%를 기록하였다[7].

외환은행의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1994년 1조 9,112억원, 1997년 4조 3,459억원, 2000년 4조 7,528억원으로 증가하였다. 당기순이익의 변화는 주목해 볼 만한데 민영화 이전에는 연평균 1,000억원 정도의 흑자를, 민영화 이후에는 적자 양상을 나타내었다. 다만 민영화 이후 시기는 외환위기 극복시기에 해당하므로 성과 해석에 주의할 필요가 있다.

7) 담배인삼공사(KT&G)

담배인삼공사는 정부 직영의 전매 사업체인 전매청(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.

담배인삼공사의 민영화는 단계별로 이루어졌다. 1996년 7월 홍삼 전매권이 폐지되고, 1997년 "공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률"에 의해 상법상 주식회사로 전환되면서 본격적인 민영화 수순을 밟았다. 1999년에는 홍삼사업부문이 한국인삼공사로 계열 분리되었고, 10월에는 정부지분 15%를 공모하면서 증권거래소에 주식을 상장하였다. 이어 2000년에는 담배제조 독점권을 폐지하고 정부의 잔여지분을 매각하였으며, 2002년에는 정부출자은행의 보유 지분 전량을 국내에 매각하고 사명을 현재의

7) 2000년 3.10%를 저점으로 이후 다시 증가추세로 돌아서 2006년에는 9.19%를 기록하였다.

KT&G (Korea Tobacco & Ginseng)로 바꾸면서 민영화를 완성하였다. 이후 수출에도 박차를 가하여 2006년에는 수출 3억불탑상을 2008년 11월에는 수출 4억불탑상을 수상하였다.

전국에 4곳의 제조창을 두고 있으며 주요 업무로는 담배와 담배관련 재료의 제조 및 판매, 홍삼 등 건강기능식품과 식음료품의 제조 및 판매 등이 있으며, 그 외에도 부동산업, 임대업 및 주택사업과 의료·의약관련 사업을 행하고 있다.

상법상 주식회사로 전환(1997년)한 바로 다음해인 1998년부터 민영화가 완전하게 이루어진 2002년을 기준으로 2년 후에 해당하는 2004년까지 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 2004년 6,708억원으로 감소하였다. 자산 구성에 있어 민영화 이전에는 지속적으로 증가(1998년 24.85%→2002년 97.32%)하던 부채 비율[8]이 민영화 이후 다시 감소(2002년 97.32%→2004년 20.87%)하는 것은 주목할 만하다.

담배인삼공사의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1998년 1조 7,179억원, 2002년 1조 8,069억원, 2004년 2조 6,534억원으로 증가하였고, 당기순이익은 1998년 3,075억원, 2002년 3,474억원, 2004년에는 4,723억원 흑자를 기록하였으며 이후 지속적인 증가 추세에 있다.

8) 부채/자본×100으로 정의(단위: %)

〈표 Ⅱ-12〉 담배인삼공사(KT&G)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1998[1)]	1999	2000	2001	2002	2003	2004
정부지분	19,113	3,976	3,825	-	**0**	0	0
출자	0	0	0	0	**0**	0	0
보조	-	-	-	-	**-**	-	-
출연	-	-	-	-	**-**	-	-
자산	34,186	37,174	38,271	36,705	**39,162**	40,134	38,850
부채	6,804	8,359	10,555	10,546	**19,315**	11,981	6,708
자본	27,382	28,814	27,716	26,159	**19,847**	28,153	32,142
매출	17,179	14,972	17,050	17,014	**18,069**	21,789	26,534
비용	14,104	11,801	14,346	13,676	**14,595**	17,192	21,811
당기순이익	3,075	3,171	2,704	3,338	**3,474**	4,597	4,723

주: 1) 97년 상법상 주식회사로 전환한 후 최초 회계연도

8) 한국중공업(두산중공업)

한국중공업은 1962년 현대양행으로 출발하여 1980년 산업은행이 46.8%, 한전이 26.3%를 출자하며 공기업화하였고, 상호를 한국중공업으로 변경하였다. 이후 1982년 창원종합기계공장을 준공하였으며 1993년에는 국제표준화기구의 ISO 9001 인증을, 1995년에는 건설분야 ISO 9001 인증서를 획득하였다. 이어 1997년에는 ISO 14001 환경경영시스템 인증서를 획득하고 6-시그마 품질경영 프로그램을 도입하였다. 1998년 "공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률"에 따라 1999년 현대중공업 및 삼성중공업 발전설비를 두산(주)로 일원화하고, 2000년 기업공개 및 증권거래소 직상장을 하며 민영화를 이루었다. 2001년 3월 현재의 두산중공업으로 상호를 변경하였다.

사업 분야는 크게 발전설비, 담수플랜트 및 산업설비, 전기계장, 서비스, 건설, 주단 등 7개 분야로 특히 담수플랜트 분야에서는 독자적인 기술 개발로 2003~05년간 담수플랜트 시장에서 시장점유율 40%를 달성하는 등 세계

최고 수준의 성과를 내고 있다.

민영화 시점인 2000년 12월을 기준으로 이전 3개년도(1998~2000)와 이후 3개년도(2001~2003) 한국중공업의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1998년 3조 8,456억원에서 2003년 3조 369억원으로 꾸준히 감소하였다. 부채 역시 1998년 2조 1,555억원, 2003년 1조 4,550억원으로 꾸준히 감소하여 부채비율은 일정 수준(100% 내외)을 유지하였음을 알 수 있다[9].

한국중공업의 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 Ⅱ-13〉 한국중공업(현 두산중공업)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	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

9) 2003년 이후의 추세도 살펴보면 해석이 달라지는데 총자산의 경우 2003년이 저점으로 2004년 이후로는 지속적인 증가추세를 보였으며, 100% 내외의 일정 수준을 유지하던 부채비율은 이후 200%까지 증가하였다.

9) 국정교과서(현재 미래엔컬처그룹)

국정교과서(주)는 국정교과서 공급을 대행하던 기관으로서 1952년 7월 기존의 문교서적(주)를 인수하면서 창업하였던 대한문교서적(주)가 1961년 8월 사명을 국정교과서(구)로 변경하면서 탄생하였다. 1977년 8월 교과용 도서에 관한 규정이 제정되면서 교과용 도서 중 교육부가 저작권을 가진 1종 도서인 국정교과서 공급을 대행하는 기관으로서 기능하였다.

이후 민영화를 통하여 민간 출판업계의 활성화에 기여하고자 1998년 3년간 현행 가격, 공급량 유지 조건으로 매각대상 지분(정부 40%, 산은 46.5%) 전량을 대상으로 경쟁입찰매각을 실시하였고 그 결과 대한교과서(주)가 최종 낙찰되었다. 이듬해인 1999년에는 대한교과서(주)의 국정교과서(주) 인수·합병 작업이 완료되면서 완전 민영화되었다. 2008년에는 지금의 미래엔컬처그룹으로 상호를 변경하였고, 현재 교과서 사업, 각종 학습교재 및 참고서 사업, 일반 출판사업, 인터넷서비스 사업 등을 펼치고 있다.

민영화 전후 3년에 해당하는 1995년부터 2001년까지 국정교과서의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1995년 723억원에서 국정교과서(주) 인수 합병이 이루어진 1999년 전년 대비 1.6배가 넘는 1,424억원으로 크게 상승하였다가 2001년 1,261억원을 기록하였다. 부채는 1995년 672억원에서 1999년 949억원으로 일시적으로 상승하였다가 다시 2001년에는 771억원으로 민영화 이전 수준에 근접하였다. 이를 통해 민영화 이후 나타나는 자산 증가는 대부분 자본의 증가로 이루어졌음을 알 수 있다.

국정교과서의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1995년 499억원에서 1998년 636억원으로, 다시 2001년에는 1,284억원으로 증가하였다. 당기순이익에서는 민영화 직전 2개년도(1997, 1998)에서 각각 18억원, 19억원의 적자를 기록하다가 민영화 이후 흑자로 전환되어 2001년에는 35억원의 흑자를 기록하였고 이후에도 흑자가 유지되었다.

〈표 Ⅱ-14〉 국정교과서(현 미래엔컬처그룹)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
정부지분(지분율)	20(0.40)	69(0.40)	61(0.40)	-	66(0.14)	65(0.14)	0(0)
출자	-	-	-	-	-	-	-
보조	-	-	-	-	-	-	-
출연	-	-	-	-	-	-	-
자산	723	825	816	**870**	1,424	1,255	1,261
부채	672	652	663	**728**	949	785	771
자본	51	173	153	**142**	476	470	490
매출	499	558	630	**636**	845	1,031	1,284
비용	496	553	648	**655**	837	1,014	1,249
당기순이익	3	4	-18	**-19**	8	17	35

10) 한국이동통신(현재 SKT)

1980년대에 들어 이동통신 수요가 크게 증가하고 새로운 통신기술의 발달에 따른 이동통신산업의 중요성이 대두되면서 정부는 이러한 환경 변화에 대응하고자 1984년 3월 한국전기통신공사의 자회사로서 이동통신을 전담하는 한국이동통신서비스(주)를 설립하였다. 한국이동통신(주)는 한국이동통신서비스(주)가 1988년 5월 한국이동통신(주)로 상호를 변경함으로써 탄생하였다.

한국이동통신(주)는 무선호출사업과 셀룰러 시스템을 처음으로 서비스하였으며, 휴대용 전화기 사업에서 70% 상당의 시장점유율을 가지고 있었던 시장지배적 사업자였다. 이후 국내 통신산업의 경쟁력 강화 취지로 제2이동통신 사업자 선정과 더불어 한국이동통신(주)의 민영화가 추진되었다. 1989년 기업공개로 한국증권거래소에 주식을 상장하였으며, 1994년 신세기통신이 제2이동통신 사업자로 선정됨과 더불어 한국이동통신(주)는 선경(SK)그룹을 최대주주(지분율 23%)로 하는 민영 기업으로 전환되었다. 1997년 3월에는 지금의 상호인 SK텔레콤으로 회사명을 변경하였으며,

2000년 12월 IMT-2000 사업권을 획득하였다. 2001년 9월 금융감독위원회에 신세기통신(주) 합병에 대한 신고서를 제출, 2002년 1월 신세기통신(주)를 흡수 합병하였고, 2003년 5월 SK IMT(주)를 합병하였다.

주요 사업은 이동전화 및 무선호출 서비스, PC통신업으로 기간통신, 부가통신, 위성통신, 초고속정보통신망사업과 관련된 해외사업 및 수출입업 등이다.

한국이동통신(주)의 민영화가 완료된 1994년을 기준으로 민영화 전후 한국이동통신(주)의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1993년 7,516억원에서 1994년 1조 5,407억원으로 2배 이상 증가하였고, 1997년에는 4조 1,033억원으로 크게 증가하였다. 그러나 부채 역시 증가하여 1993년 4,697억원, 1994년 1조 1,339억원, 1997년 2조 7,878억원을 기록하였다.

한국이동통신(주)의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1993년 4,281억원에서 1994년 7,829억원으로, 다시 1997년 3조 5,120억원으로 큰 폭으로 증가하였으나 비용 역시 큰 폭으로 증가하여 당기순이익은 1993년 768억원에서 1997년 1,136억원으로 매출만큼 크게 증가하지 못하였다.

〈표 Ⅱ-15〉 한국이동통신(현 SKT)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1993	1994	1995	1996	1997
자산	7,516	**15,407**	27,773	32,586	41,033
부채	4,697	**11,339**	20,751	22,076	27,878
자본	2,820	**4,068**	7,022	10,510	13,156
매출	4,281	**7,829**	13,225	26,760	35,120
비용	3,514	**6,540**	11,415	24,484	33,984
당기순이익	768	**1,290**	1,810	2,276	1,136

11) 아시아나항공

1969년 대한항공이 민영화된 이후로 1988년에 이르기까지 한국의 항공운송사업은 사실상 독점체제로 운영되고 있었다. 그러나 미국의 항공산업

규제 완화 조치 이후 국제적 경쟁이 격화되고, 국내에서도 국민경제 발전에 따른 해외교역 및 관광수요의 증대로 1사 독점으로 항공운송서비스를 제공하기에는 어려움이 있으며 복점체제를 통한 국제 경쟁력 강화 등을 이유로, 1988년 2월 금호그룹이 항공운송사업면허를 취득하면서 제2민간항공사 서울항공(주)가 설립되었고 같은 해 현재의 아시아나항공(주)로 상호를 변경하였다. 1988년 12월 서울-부산, 서울-광주 노선을 시작으로 국내선을 운항하였다. 1990년 1월에는 서울-도쿄 노선을 시작으로 국제선을 운항하였고, 전 세계로 노선망을 확대하였다.

아시아나의 민영화는 1993년 정부의 공기업 민영화 계획 발표 이후 이듬해인 1994년 산업은행 지분 17.6%가 일반경쟁입찰에 의해 매각되면서 이루어졌다. 이후 1999년 12월에는 코스닥에 상장하였다.

2010년 10월 기준 항공기 68대를 보유하고 있으며, 국내선은 12개 도시 14개 노선, 국제선 여객은 21개국 67개 도시 85개 노선, 국제선 화물은 14개국 21개 도시 20개 노선에 취항하고 있다. 현재 주력산업인 항공운송업뿐 아니라 토목·건축업, 전기·통신업, 관광 호텔업, 기내식 제조판매업, 전자상거래, e-business 사업 등을 수행하고 있다.

민영화가 이루어진 1994년을 기준으로 아시아나항공(주)의 재무구조를 살펴보면 총자산은 1993년 1조 1,171억원에서 1994년 1조 4,720억원으로, 1997년에는 3조 6,617억원으로 증가하였다. 그러나 부채 역시 크게 증가하여 1993년 1조 1,127억원, 1994년 1조 4,532억원, 1997년 3조 9,584억원을 기록하였다. 주목할 만한 것은 자산의 대부분이 부채였다는 점과 1997년 외환위기 때에는 부채가 자산을 능가하여 자본이 음(-)의 값을 기록한 점이다. 이는 항공사업의 특성상 새 항공기 구매를 위해 대규모의 외화차입이 필요한데, 1997년 외환위기로 외화표시부채에 대한 환차손이 컸기 때문으로 판단된다.

아시아나항공(주)의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 1993년 5,222억원에서 1994년 7,948억원으로, 다시 1997년 1조 3,643억원으로 증

가하였으나 비용은 더 큰 폭으로 증가하여 당기순이익은 1993년 -649억원, 1997년 -3,983억원을 기록, 좀처럼 적자에서 벗어나지 못하는 모습을 보였다. 이후로도 9·11테러라는 외생적 충격 등의 이유로 당기순이익 적자 상태가 지속되다가 2002년에야 흑자로 돌아섰으며, 다시 2008년 글로벌 금융위기를 겪으며 적자를 기록하고 있다.

〈표 Ⅱ-16〉 아시아나항공의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1993	1994	1995	1996	1997
자산	11,171	**14,720**	18,053	22,540	36,617
부채	11,127	**14,532**	17,662	22,337	39,584
자본	44	**188**	390	203	-2,967
매출	5,222	**7,948**	10,537	12,055	13,643
비용	5,872	**7,918**	10,333	12,850	17,626
당기순이익	-649	**30**	204	-795	-3,983

12) 대한중석(현 대구텍)

대한중석은 1952년 당시 대한민국 전체 수출의 50%를 담당하던 거대 국영 중석생산업체로 창립되었다. 1960년까지 한국 유일의 외화벌이 국영기업이었으며 세계 최대의 단일광구였던 상동광산과 달성광산을 주축으로 전세계 중석시장의 8%, 자유진영공급량의 10~20%까지 담당하고 있을 정도로 영향력 있는 기업으로 성장하였다. 1968년에는 이러한 자금력을 바탕으로 정부와 합작 투자하여 포항종합제철 창립에 기여하였다(정부 75%, 대한중석 25%).

1994년 3월 정부의 공기업 민영화 방침으로 산업은행 지분 21.4%를 일반경쟁입찰에 의해 매각, 거평그룹이 인수하여 민영화 1호 기업이 되었다. 이후 외환위기로 인해 거평그룹이 부도처리되자 외국매각 1호로 절삭공구 사업 부문만 이스라엘 IMC그룹에 인수되어 사명을 현재의 대구텍으로 변

경하였다. 2006년에는 워렌 버핏이 버크셔 해서웨이를 통해 대구텍의 지주회사 IMC그룹의 지분 80%를 인수하였다.

대한중석의 주요 사업은 중석 채굴 및 가공업이었으며, 현재 대구텍은 초경 절삭공구 및 관련 산업제품 생산을 주력으로 하고 있다.

대한중석의 재무구조를 살펴보면 민영화가 이루어진 1994년 1,898억원이었던 총자산이 1995년 5,382억원으로 3배 가까이 급증하였으며, 1997년에는 6,295억원으로 증가하였다. 민영화 이후 자산의 급증은 상당부분 자본 증가에 의해 이루어졌는데, 자본은 1994년 529억원에서 1995년 2,751억원으로 급증하였고 1997년 2,727억원을 기록하였다.

대한중석의 손익관련 영업지표를 살펴보면 매출은 민영화 이후 3배 가까이 증가(1994년 704억원 → 1997년 2,151억원)하였으나 비용 역시 3배 이상 증가하여 당기순이익은 오히려 감소하였다.

〈표 Ⅱ-17〉 대한중석(현 대구텍)의 민영화 전후 재무제표

(단위: 억원)

	1993	1994	1995	1996	1997
자산	1,349	**1,898**	5,382	5,644	6,295
부채	877	**1,369**	2,631	2,897	3,568
자본	472	**529**	2,751	2,747	2,727
매출	602	**704**	1,203	1,307	2,151
비용	519	**642**	1,123	1,252	2,145
당기순이익	83	**61**	80	55	6

3. 외국사례

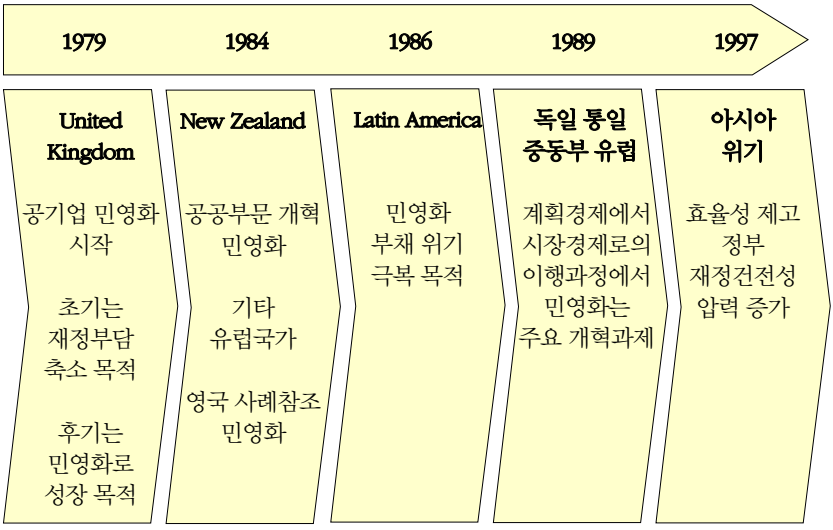
가. 외국사례 일반

적극적인 민영화 추구는 1970년대 중반 칠레와 1979년 영국에서 시작되

었다. 대규모의 재정적자, 높은 세금부담, 실업률, 공기업에 대한 재정부담 등이 민영화를 추구한 배경이다. 프랑스 등 다른 유럽국가는 영국의 사례를 좇아 민영화를 추구하였다. 1984년에는 높은 인플레이션, 경상수지 적자에 직면한 뉴질랜드가 급진적인 재정, 통화 및 노동시장 개혁에 착수하였다. 1986년에는 중남미 국가가 재정적자를 해소하기 위하여 민영화를 시도하였다. 중부 및 동부 유럽국가도 계획경제에서 시장경제로 전환하는 과정에서 민영화가 주요한 과제가 되었다. 아시아의 경제위기도 기업 구조조정과 재정건전화에 대한 압력이 되었다. 그러나 한국, 말레이시아, 싱가포르를 제외하고는 대부분의 국가가 소규모 민영화를 하였고 인프라나 대규모 제조업체는 정부 소유가 지속되고 있다.

외국의 사례를 보면 민영화는 소매(retail business), 제조업(섬유, 건설 등), 교통, 독과점 성격의 공기업(은행, 항공, 통신, 전력, 상하수도, 항구, 에너지 기업) 순으로 민영화를 진행하고 있다.

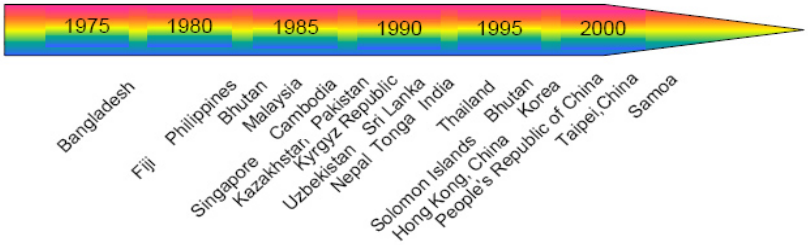
[그림 Ⅱ-2] 민영화의 주요 이정표



자료: ADB, "Special Evaluation Study on the Privatization of Public Sector Enterprises: Lessons for Developing Member Countries", 2001

아시아 국가의 민영화를 보면 말레이시아와 싱가포르가 1980년대 중반에 시작하였고, 다음에 구 소련으로부터 독립한 중앙아시아 국가가 민영화를 시작하였다. 태국, 홍콩, 우리나라, 대만은 1990년대 중반에 민영화를 시작한 것으로 나타나고 있다.

[그림 Ⅱ-3] 아시아 국가의 민영화 시작 시점



자료: ADB, "Special Evaluation Study on the Privatization of Public Sector Enterprises: Lessons for Developing Member Countries", 2001

나. 주요국의 민영화 사례[10)]

칠레와 뉴질랜드는 심각한 거시경제 불균형 상태에서 민영화가 진행되었다. 양국 모두 정부가 시장경제에 대한 간여가 많은 상태였고, 높은 인플레이션과 경상수지 적자 상태였다. 1973년의 경우 칠레의 인플레이션은 연간 300%를 넘었고, 재정적자는 GDP의 22%, 경상수지 적자는 GDP의 7% 수준이었다.

뉴질랜드는 인플레이션이 15.4%, 재정적자가 GDP의 8%로 칠레보다는 나은 상태였지만 경상수지 적자는 GDP의 15%로 칠레보다 심각한 수준이었다. 먼저 상품시장을 자유화하여 관세를 줄이고, 가격 통제를 없애고, 보조금을 축소하였다. 환율의 평가절하를 통하여 수입을 축소하고, 자원이 수출 부문으로 더 배분되도록 하였다. 다음에 금융시장, 외환통제, 노동시

10) 본절은 박기백 외(2006), ADB(2001) 등의 내용을 발췌, 정리함.

장에 대한 규제 완화를 취하였다. 그리고 공기업에 대한 정부의 지분을 축소 또는 완전 매각하는 조치가 취해졌다.

칠레의 경우 초기에는 금융공기업 등의 지분을 소규모로 매각하는 것이었으나 1984년부터는 광산, 임산, 전력, 통신 공기업의 민영화를 하였다. 민영화 수입은 주로 정부 예산의 적자 감축에 사용되었다.

뉴질랜드의 경우 주식시장을 통하여 50%를 매각한 다음에 민간기업에 소유권을 이전하였다. 뉴질랜드 Telecom의 경우를 보면 정부는 황금주를 보유하여 통신서비스에 대한 정부정책이 유지되도록 하였다. 전력의 경우에는 독점성을 없애기 위하여 발전, 송전, 배전을 분리하였다. 발전부문의 경쟁 도입을 위해 초기에는 2개 회사로 분리하였고, 1988년에는 4개 회사로 분리하였다. 민영화 수입은 정부의 해외부채를 상환하는 데 거의 사용되었다.

영국은 1979년 보수당 정권이 집권하면서 국유 기업들에 대한 민영화가 시행되었으며, 다른 선진국에 비해 대규모의 민영화가 이루어졌다. 영국도 높은 인플레이션, 과도한 조세부담, 경상수지 적자 등 거시경제적 불균형이 심각한 상태에서 민영화를 시작하였지만 민영화는 이념적 동기에서 출발한 측면이 크다. 전체적인 민영화 순서를 보면 주택, 산업기업, 인프라 및 Utility이다. 영국은 정부의 지배지분을 전략적 투자자에게 넘기기 전에 주식시장에 상장시켰다. 민영화 수입은 주로 실업 증가로 인한 재정적자 축소에 사용되었다.

영국의 민영화 과정은 다음과 같은 3단계로 구분된다. 제1단계는 1979~1983년으로 공기업의 민영화에 앞서 공기업에 대한 정부보조의 축소와 정부 소유자산의 매각을 통한 재정수입 확보를 추구한 시점이다. 제2단계는 1983~1987년 기간으로, 통신(British Telecom)과 에너지기업(British Gas) 등 대규모 공기업의 본격적인 민영화가 이루어진 시기이다. 제3단계는 1987~1991년 시점이다. 이 단계에서도 대규모 공기업의 민영화가 진행되었으며, 전력, 상수도 등 네트워크 산업의 공기업에 대해서는 민영화 이전에 구조조정이 선행되었다.

영국을 제외한 다른 유럽 국가의 민영화는 1986년부터 본격적으로 시작되었다. 제도적인 틀, 방법, 접근 방식 모두 영국과 유사하였다. 프랑스는 여러 번에 걸친 국유화로 공공부문이 경제에서 차지하는 비중이 컸다. 2차 대전 말기에 국유화 조치가 있었고, 2차 대전 이후에도 경제 복구를 위하여 에너지부문, 수송부문, 금융부문의 기업이 국유화되었다. 사회당의 미테랑 대통령 집권기인 1981년과 1982년에도 대표적인 제조업 기업과 38개의 금융기관이 국유화되었다. 이에 따라 철강, 석유화학, 기계설비, 전자, 의약 등 주요 기간산업도 국영기업이 되었다.

프랑스의 민영화 1기는 1986~1988년 기간이다. 1986년의 민영화 법안은 1991년까지 향후 5년간 65개의 국영기업을 민영화시킬 것을 규정하고 있다. 1986년 9월부터 1988년 1월까지 1년 4개월간 민영화 대상기업 65개 중 14개 기업이 매각되었다.

민영화 2기는 1993~1996년의 기간이다. 1993년 민영화 법안은 은행, 보험, 전자, 석유화학, 철강, 자동차, 항공기, 해운, 방위 등 광범위한 분야의 21개 공기업 민영화를 포함한다. 그러나 10개의 기업만이 민영화되었다. 1997년 이후 민영화 3기에서는 통신, 전기, 가스 공기업의 주식공개가 시작되는 등 민영화가 지속적으로 추진되고 있다.

캐나다는 1980년 중반 보수당 정부부터 공기업 민영화를 추진해 오고 있다. 캐나다 정부는 만성적인 재정적자를 해결하기 위해 정부예산을 대폭 축소하고 공기업의 민간부문 이양 등을 포함한 정부 역할 재정립 등을 추진해왔다. 캐나다 연방정부의 민영화 정책은 공기업 민영화에 따른 운영 효율성 제고, 연방정부 예산지출 감소 압력, 민영화에 따른 자금유입으로 정부 재정적자 해소 등의 이유로 1990년대 중반까지는 활발히 진행되어 왔다. 1990년대 말 이후 캐나다의 민영화 정책은 연방정부 산하 공기업에서 주정부 산하 공기업 민영화로 이전된 모습을 보였으며 연방정부는 공공서비스 및 인프라 관련 부문에서의 외부 아웃소싱 등에 주력한 것으로 조사되었으며 이러한 기조가 현재까지 진행되고 있는 상황이다.

〈표 Ⅱ-18〉 민영화 수입[a]

($ million equivalent)

Country	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999[b]	Total
Australia	19	1,042	1,893	2,057	2,055	8,089	9,052	16,815	7,146	15,048	63,216
Austria[c]	32	48	49	142	700	1,035	1,300	2,654	2,426	138	8,524
Belgium	0	0	0	956	549	2,748	1,222	1,817	2,277	0	9,569
Canada[d]	1,504	808	1,249	755	490	3,998	1,770	0	11	0	10,585
Czech Republic[e]	.	.	.	.	1,077	1,205	994	442	469	781	4,968
Denmark	644	0	0	122	229	10	366	45	4,502	19	5,937
Finland	0	0	0	229	1,166	363	911	835	2,068	3,645	9,217
France	0	0	0	12,160	5,479	4,136	5,099	8,189	12,951	9,509	57,523
Germany[f]	0	325	0	435	240	0	13,228	1,125	364	6,734	22,451
Greece	0	0	0	35	73	44	558	1,395	3,892	4,880	10,877
Hungary	38	470	720	1,842	1,017	3,813	1,157	1,966	353	88	11,464
Iceland	0	0	21	10	2	6	0	4	129	229	401
Ireland	0	515	70	274	0	157	293	0	0	4,846	6,155
Italy[g]	0	0	0	1,943	6,493	7,434	6,265	27,719	13,619	25,611	89,084
Japan	0	0	0	15,919	13,773	0	6,379	4,009	6,641	14,856	61,577
Korea	0	0	0	817	2,435	480	1,866	539	600	2,705	9,442
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mexico	3,124	10,757	6,864	2,531	766	170	73	2,670	987	291	28,233
Netherlands	716	179	0	780	3,766	3,993	1,239	831	335	1,481	13,320
New Zealand	3,895	17	967	630	29	264	1,839	0	441	1,331	9,413
Norway	73	0	0	0	118	521	660	35	0	454	1,861
Poland	23	171	373	433	725	1,101	1,442	2,043	2,079	3,422	11,812
Portugal	1,192	1,198	2,326	500	1,132	2,425	3,002	4,930	4,260	1,624	22,589
Spain	172	0	820	3,223	1,458	2,941	2,679	12,522	11,618	964	36,397
Sweden	0	0	378	252	2,313	852	785	1,055	172	2,071	7,878
Switzerland	0	0	0	0	0	0	0	0	4,426	0	4,426
Turkey	486	244	423	566	412	572	292	466	1,020	38	4,519
United Kingdom[h]	12,906	21,825	604	8,523	1,341	6,691	7,610	4,544	0	0	64,044
United States	0	0	0	0	0	0	0	3,650	3,100	0	6,750
Total OECD	24,824	37,599	16,757	55,134	47,838	53,048	70,081	100,300	85,886	100,765	592,232
of which: EU 15	15,662	24,090	4,247	29,574	24,939	32,829	44,557	67,661	58,484	61,522	363,565
Other Countries	8,516	11,605	17,458	17,983	18,436	14,551	22,026	57,155	45,153	44,000	256,883
Global Total[i]	33,340	49,204	34,215	73,117	66,274	67,599	92,107	157,455	131,039	144,765	849,115

— = not available.

a The amounts shown are gross proceeds from direct privatizations.

b Provisional.

c Statistics refer only to privatizations by the central government.

d There were no federal privatizations in 1997 and 1999. Provincial data are not available.

e The cumulative amount for the period 1991-1993 is $2,240 million.

f Up to 1997, information on trade sales is not available.

g Including convertible bond issues of $2,055 million in 1996 and indirect privatizations raising $2,658 million in 1996, and $2,620 million in 1997.

h Debt sales for years 1990-1997 (fiscal years) amounting to £5,347 million, £7,924 million, £8,189 million, £5,453 million, £6,429 million, £2,439 million, and £4,500 million, respectively.

I Is not all inclusive, e.g., excludes former Soviet Union republics.

자료: ADB, 'Special Evaluation Study on the Privatization of Public Sector Enterprises: Lessons for Developing Member Countries', 2001

Ⅲ. 공기업 민영화의 이론적 접근

1. 정부개입의 필요성과 공기업

경제적 상황과 문화적 환경에 따라 정부 역할의 정당성 여부가 달라질 수 있다. 정부의 역할은 역사적으로도 매우 다른 모습을 보여 왔다. 예를 들어 19세기에는 지금보다 훨씬 정부의 역할이 작았다고 할 수 있다. 그러다가 20세기 초부터 정부의 규모와 역할이 증대되었다. 또한 최근에는 민영화를 통한 기업의 소유권이 민간으로 이양되는 모습이 여러 나라에서 활발하게 이루어지고 있다(OECD 2009).

가. 시장실패와 공기업

공기업은 정부가 소유한 기업이며 공기업의 활동은 넓은 의미의 정부 기능에 속하는 것이므로, 공기업의 민영화는 정부의 역할을 민간으로 이양하는 것으로도 이해할 수 있다. 따라서 공기업 민영화의 적정 기준을 설정하기 위해서는, 정부의 역할을 나열하고 특정 공기업 활동이 이 중에서 어떤 항목에 의해 정당화될 수 있는지 점검해 보아야 한다.

정부의 역할에 대한 경제학적 논의는 대부분의 재정학 교과서에 잘 정립되어 있다. 이들은 먼저 완벽한 조건하에서는 시장의 수요·공급에 의해 효율적인 자원배분이 가능하다는 것을 설명한 후, 전술한 조건이 성립하지 않아서 시장의 실패가 발생하는 경우를 나열하고 있다. 정부개입의 정당성은 바로 이 시장의 실패가 존재하는 상황이라고 할 수 있는데, ① 독점시장,

② 공공재, ③ 외부성, ④ 시장참여자가 불완전정보를 가질 때 ⑤ 시장의 부재(missing market) 등이 시장이 실패하는 대표적인 예이다.

시장이 독점기업에 의해 공급될 때, 독점이윤을 극대화하는 생산량 결정에 의해 재화가 과소공급된다는 것은 잘 알려져 있다. 그런데 정부가 공기업을 통해 직접 재화를 공급하는 것 외에도 정부가 개입하여 독점으로부터의 비효율을 해결하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있다. 예를 들어 독과점 방지법 등을 통해 반드시 경쟁이 일정수준 유지되도록 강제할 수도 있다. 그런데 생산에 규모의 경제가 있는 자연독점의 경우에는 직접 규제에 의해 경쟁체계가 유지되는 것이 어렵다. 따라서 이 경우에는 정부가 공기업 등을 통해 직접 재화를 생산하여 충분한 서비스가 이루어지도록 하는 것이 일반적이다. 전기, 통신, 상하수도, 우편과 같은 네트워크 재화가 전통적으로 공기업에 의해 공급되는 이유가 여기에 있다.

공공재의 공급은 공공의 경제활동을 이해하는 데 있어 가장 기초가 되는 이론이라고 할 수 있다. 그런데 공공재의 공급과 공기업을 연계하는 것은 주의를 요한다. 공공재는 보통 '비경합성'과 '배제불가능성'으로 특징지어진다. 이 중에서 '배제불가능성'이란 특정인의 재화 소비를 인위적으로 제한하기 어렵다는 의미이다. 즉 대가를 지불하지 않는 사람도 소비로부터 배제시킬 수 없으므로, 정부가 조세 등을 통해 재원을 확보한 후 직접 공급하게 된다. 그런데 공기업은 정부 사업 중에서 기업적인 활동을 의미한다. 이 때 기업이란 재화를 생산하고 그 재화를 시장에서 판매하여 이윤을 남기는 존재이며, 공기업도 상당부분 재화를 시장에서 판매하여 수입을 얻게 된다. 물론 존재 목적이 이윤을 추구하는 사기업과 다르므로 생산비용의 전부를 시장에서 환수하지는 않더라도, 일정 부분 자체수입을 확보하는 것이 보통이다. 그런데 엄밀한 의미에서 배제불가능성을 가진 재화는 공급의 대가로 수입을 확보하는 것이 불가능하므로, 공기업이란 형태로 공급하기가 상당히 어렵다고 할 수 있다.

긍정적인 외부성(positive externality)이 있는 재화도 시장에서 충분히

공급될 수 없으므로 정부가 직접 공급하게 된다. 예를 들어 한 기업이 새로운 기술에 대해 개발 투자하는 경우 개발된 기술이 다른 산업에도 전파되는 생산성이 증가하는 경우에 외부성이 있다고 말할 수 있다. 교육과 같은 인적자본에 대한 투자 유도도 같은 측면에서 이해할 수 있다.

시장 참여자가 가지는 불완전정보 또한 시장의 실패를 야기한다. 완전경쟁시장 모형에서 가격, 품질 등에 대한 정보는 모든 사람에게 완벽하게 공개되어 있다고 가정한다. 하지만 현실에서는 이러한 정보를 얻기 위해 많은 시간과 비용을 지불해야 하는 경우가 많다. 뿐만 아니라 얻어진 정보가 정확하다는 보장도 없다. 이 때 정보의 문제에 대한 가장 자연스러운 대책은 정부가 올바른 정보를 생산하여 공급한다는 것이다. 품질 인증제도 같은 것이 대표적인 예가 될 것이다. 또한 정보를 생산하여 사람들에게 제공하는 것이 어려울 경우, 믿고 신뢰할 수 있는 재화를 공기업을 통해 직접 공급하는 것도 가능할 것이다. 물론 정보 제공 자체가 공기업의 활동이 될 수도 있다.

전술한 시장의 실패는 정부의 경제활동 개입에 대한 정당성을 부여한다. 하지만 시장의 실패 못지않게 정부개입의 문제점도 고려해야 한다. 정부개입의 문제점은 정부의 실패라는 말로 표현된다. 정부의 실패는 시장의 실패에 대응되는 말로서 정부의 개입이 시장의 실패를 완화하기는커녕 또 다른 비효율을 양산할 때 사용되는 말이다. 정부의 실패도 다양한 측면에서 이해할 수 있지만, 공기업과 관련된 정부 실패의 대표적인 원인은, 전술한 바와 같이, 공기업이 비용절감 등의 생산 효율성을 추구할 필요가 없어서 방만경영이 이루어진다는 것이다. 이 문제는 민영화에 대한 논의의 핵심적 부분에 해당하므로 제III장 3절에서 따로 논의하고자 한다.

민영화는 공기업의 비효율성을 감소시킬 수 있는 한 가지 대안이지만 결코 만병통치약은 될 수 없다. 이는 OECD(2009)에서 지적하였듯이, 민영화 이후의 적절한 규제와 경쟁의 유지가 민영화 성공을 좌우하는 중요한 요소이기 때문이다. 체제전환국의 민영화 사례도 유사한 교훈을 준다. 구소련

을 비롯하여 체제전환국에서는 대규모의 민영화가 진행되었는데, 이 중 일부는 실패한 작업이라고 평가받고 있다. 단순히 소유권의 이전이 중요한 것이 아니라 민영화 선공을 위한 선결조건이 필요한데, 이를 갖추지 못했기 때문이다[11].

나. 기타 정부의 역할과 공기업

비효율적인 자원배분을 야기하는 시장 실패에 해당하지 않으면서도, 정부의 역할이 정당화되는 경우들이 존재한다. 대표적인 것이 정부가 소득재분배 정책을 펼치는 경우이다. 효율적인 자원배분이 반드시 형평성 측면에서 바람직한 상황을 의미하는 것이 아니기 때문에, 소득재분배 정책을 통해 사회통합과 최소한의 경제행위를 보장해 줄 필요가 있다. 그런데 기초적인 이론에 의하면 소득재분배는 현금보조를 통해 이루어지는 것이 가장 바람직하다. 소득이 낮은 사람에게 소득을 보조하면, 이들이 자발적으로 자신에게 가장 좋은 소비조합을 선택할 것이기 때문이다. 따라서 소득재분배 자체를 공기업 활동의 정당성으로 삼기는 쉽지 않다.

단순한 소득재분배보다는 특정 재화의 경우는 일정 부분 정부가 그 소비를 보장해야 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있다는 가치관이 공기업 활동을 좀 더 잘 설명할 수 있을 것이다. 전기가 대표적인 예이다. 도서(島嶼)나 산간벽지의 경우 전기를 공급하는 비용이 매우 높기 때문에 순수하

11) Zinners et al.(2001)은 피설명변수에 체제전환국의 민영화 이후 성과를, 설명변수에 민영화 정도를 나타내는 변수를 넣었을 경우 강한 결과를 얻지 못했다. 하지만 추가적으로 제도 확립과 관련된 변수들 즉, 기업 운영자의 목적함수, 민간기업의 예산제약 정도, 지배구조의 적절성, 주주의 재산권 보호 등을 상징할 수 있는 변수들이 포함되어 긍정적인 경우에 이들과 민영화의 효과가 잘 나타나게 되었음을 보였다. Che(2009)도 이론 모형을 통해 체제전환국의 민영화의 경우 사적 소유권의 발달 여부가 중요한 성공요인임을 지적하였다.

게 생산비용에 따라 가격을 설정한다면 그 지역 사람들은 전기의 혜택을 누릴 수 없을 것이다. 민간기업으로 하여금 이러한 지역에까지 전기를 공급하도록 강제하는 것은 어렵지만, 공기업을 운영한다면 공공성이라는 취지 아래 모든 국민에게 전기 공급의 접근성을 보장하는 것이 쉽게 해결된다.

실질적으로 정부개입이 이루어짐에도 불구하고 이론적으로 그것을 정당화시키는 데 논란의 여지가 있는 것들도 있다. 대표적인 예가 바로 가치재(merit goods) 개념에 대한 찬반 의견이다. 특별히 공공재나 외부성과 같은 성격을 가진다고 보기 어려움에도 불구하고, 보건, 교육, 주택 등과 같은 분야에 있어 정부가 시장균형 이상으로 특정 재화의 소비를 유도하는 경우가 있다. 이는 소비자의 선택 혹은 소비자 주권(consumer sovereign)과는 다른 도덕적·집단적 기준(norm)에 의해 정부가 그 재화의 가치를 평가한다는 의미에서 가치재로 일컬어진다. 그런데 과연 가치재란 개념이 실체가 있는 것인지 아니면 단순히 정부사업을 정당화하기 위한 이해당사자들의 근거없는 주장인지에 대한 시각 차이가 많이 존재한다[12].

파급력이 있는 산업을 육성하여 경제 전체 발전과 성장의 원동력을 삼는다는 아이디어도 공기업 존재와 연관된다. 특별히 개발도상국과 같은 경우에는 국가의 경제성장을 위해 정부가 주도적으로 주력산업을 선정하고 육성하는 경우가 많다. 특별히 자본력이 부족하여 좋은 기술과 노동력을 확보하고도 기업생산을 시작하지 못하는 경우, 정부가 직접 공기업을 운영한다면 정부의 높은 신용도를 보고 외국자본을 유치할 수 있을 것이다. 우리나라의 역사적인 경험도 이러한 정부 주도의 산업정책이 성공적일 수 있다는 것을 말해 준다. 하지만, 경제가 어느 정도 규모에 이른 이후에도 이러한 정책이 활용될 수 있는지 의문시되며 정부에 의한 특정산업 육성이 가지는 부작용도 많이 지적되고 있다.

---

12) 가치재의 개념적 논란에 대해서는 박상원·민희철(2009)을 참고하기 바란다.

IMF 구제금융시기 혹은 최근의 미국발 금융위기와 같은 대규모 침체기에 급속한 경기 위축을 막기 위해 정부가 기업을 인수하거나 일정 지분을 투자하는 경우에도 공기업이 생겨날 수 있다. 이 경우 공기업의 탄생은 차제의 목적을 가지고 있다기보다 정부가 특정 산업의 도산을 막기 위해 공적 자금을 투여하는 과정에서 부수적으로 발생한 것이라 할 수 있다. 따라서 일반적인 정부 활동의 정당성에 대한 이론을 민영화 여부를 결정하는 데 적용하는 것은 바람직하지 않으며, 민영화에 대한 평가 또한 기업의 자립 가능성 여부, 경제 사정, 적절한 인수가격 및 대상자의 존재 등에 의해 좌우된다고 할 수 있다.

2. 민영화와 가격규제

가. 가격규제 개요

정부개입에 대한 필요성이 반드시 공기업의 탄생으로 이어지는 것은 아니다. 공기업은 기업 활동을 의미하므로, 생산되는 재화에 대한 수요자가 존재하고 이 수요자가 지불하는 가격으로부터 수입을 얻을 수 있어야 하기 때문이다. 이러한 조건이 맞지 않을 경우에는 정부가 직접 조직과 인력을 마련하여 공공서비스를 공급하게 된다. 국방을 위해 군대를 유지하는 것, 치안을 위해 경찰조직을 운영하는 것 등이 그 대표적인 예이다. 사실 공기업이 아닌 상당수의 공공기관은 이러한 유형의 사업을 위해 존재한다. 이들이 제공하는 서비스는 비경합성과 배제불가능성을 가지고 있어서 기업 활동에 적용할 수 없기 때문에 세금으로 직접 운영하게 된다. 이와는 반대로 특정 서비스나 재화가 기업적 활동에 의해 공급될 수 있는 경우에는 민영화 및 정부개입과 관련하여 세 가지 유형으로 구분할 수 있을 것이다.

첫째는 정부가 공기업을 통해 직접 공급하는 경우이다. 민영화 대상이

아닌 모든 공기업이 여기에 포함된다고 하겠다.

둘째는 정부가 민영화하여 민간이 공급하도록 하되, 적절하게 규제하는 방식이다. 공기업의 비효율 등 여러 가지 이유에 의해 공기업을 민영화하는 경우에도, 재화의 특성상 가격을 일정한 기준에 의해 규제할 필요가 있을 때가 많다. 우리나라에서 전매제로 실시하다가 담배생산을 민영화한 사례, 통신사를 민영화하되 가격과 규격 측면에서 정부가 규제하는 경우 등이 모두 이에 해당한다고 할 수 있다. 이 때 규제는 직접적인 가격규제, 세금을 통한 간접적 가격규제, 생산량 조정, 품질 관리 등 다양한 방식으로 이루어 질 수 있다.

셋째는 민영화와 더불어 규제도 완화하거나 철폐하여 완전 자유화하는 경우이다. 예를 들어 시장에 이미 적절히 경쟁이 존재하며 정부규제에 대한 정당성이 적은 경우, 민영화와 더불어 완전히 운영의 자유권을 부여해야 한다. 예를 들어, 경제위기시에 기업의 도산으로부터 오는 경기침체를 막기 위해 일시적으로 정부가 민간기업을 인수한 경우, 민영화와 더불어 추가적 규제를 취할 아무런 이유가 없는 것이다.

본 절에서는 이 중에서 첫 번째와 두 번째 유형에 속하는 경우, 중요한 정책변수의 역할을 하는 공공가격의 설정에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다. 일반적으로 가격을 지불하지 않는 소비자를 배제할 수 있다면 가격은 수요와 공급을 조절하는 가장 효율적인 도구로 알려져 있다. 따라서 가격은 민간기업뿐만 아니라 공공부문에서도 널리 사용되고 있다. 그러나 민간의 가격결정 방식과는 달리 공공분야에서의 가격은 공공가격(public price)이라 불리는데, 보통 필수적인(essential) 재화나 서비스에 공공가격이 사용된다.

공공가격이 사용되는 이유를 자원배분과 소득분배의 관점에서 바라볼 수 있다. 자원배분의 관점에서 보면 특정 재화 및 서비스가 생산자나 소비자에게 인프라(infrastructure) 기능을 하기 때문에 가격규제가 가해진다. 또한 분배적 관점에서 본다면 해당 재화 및 서비스가 소비자에게 생필품

(necessities of life) 기능을 하기 때문에 이를 고려하게 된다. 요약컨대, 공공가격은 매우 다양한 분야에서 사용되며 그 유형을 보면 다음과 같다.

① 공공 소비재(public utilities) : 에너지, 교통 및 통신 분야로 우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서 공공가격을 사용한다.
- 전기, 가스, 수도
- 전화, 우편요금
- 라디오, TV
- 항공, 철도, 시내교통, 통행료
- 가축 사육, 쓰레기 수거

② 기초 산업 (basic goods industries) : 석탄, 원유, 핵에너지, 철강 생산을 하는 분야로 주로 유럽국가에서 국영으로 하는 경우가 많다. 우리나라의 경우 철강은 공기업이 생산한 경우도 있으나 현재는 민영화되어 국영기업이 없는 상태이다.

③ 금융(finance) : 저축은행은 지방공기업으로 설립되는 경우가 많으며, 이 경우 이자율은 공공가격이 된다. 대부분의 유럽국가를 보면 공공부분이 소유한 은행이 있는 경우가 많다. 우리나라도 대출 이자율 및 예금 이자율을 규제한 경우가 있었으나 현재는 이자율에 대한 규제는 없다. 그러나 국책은행은 아직도 있다. 은행이 아닌 민간이나 공공부문이 소유한 보험사에 대해서도 요율이나 계약 조건 등에 대한 규제를 하는 경우가 있다.

④ 농업 : 유럽에서 농업은 규제된 기업에 의해 행해진다. 우리나라의 경우에도 쌀 수매가격을 정부가 정하기도 한다. 미국의 많은 주에서도 우유가격은 규제되고 있다.

⑤ 교육 및 보건 : 공공부문이 소유한 학교 및 병원의 학비나 요금은 우리나라를 비롯한 대부분의 나라에서 규제된다. 공공보험 체계하에서 진료 및 약품의 가격도 대부분 규제된다.

정부가 (공기업이든 민영화 이후에 가격규제 등을 통하든) 공공가격을 책정하는 가장 큰 이유는 현재 시장경제체제에서는 첫째로 시장 실패를 들게 된다. 특히 자연독점이 발생하는 경우, 다수의 기업보다는 한 개의 기업이 생산하는 것이 효율적이지만 민간에 맡겨 둘 경우에는 가격을 적정가격보다 높게 책정하게 된다. 따라서 민간기업을 규제하거나 공공기업을 설립함으로써 경제적, 정치적으로 원하는 가격을 설정하고, 안정적 공급을 보장받는다.

둘째는 가격 진폭을 조정하기 위해서이다. 농산물이나 의료서비스 등은 단기 가격탄력성이 낮으므로 규제가격이 없을 경우 가격의 진폭이 지나치게 커지게 된다. 택시가격도 동일한 문제로 인하여 전 세계적으로 규제되고 있다.

공공가격을 책정하는 또 다른 이유는 소득분배라는 정책목표에 있다. 우유와 같은 생필품 가격이나 임대료 통제가 대표적인 예이다. 가치재(merit goods)에 대한 공공가격 결정도 유사한 논리이다. 이에 따라 초등 및 중등교육은 무상으로 제공되는 경우가 많으며, 박물관 등 문화 관련 기관의 관람료를 낮게 책정한다.

나. 가격결정 구조

1) 단일가격체계에서의 가격결정

가격을 P, 생산 및 수요량을 Q, 화폐로 표시한 효용을 U, 수입을 R, 고정비용을 F, 가변비용을 C라고 하면, 소비자 잉여와 기업의 이익(수입 - 비용)은 다음과 같은 수식으로 표시할 수 있다.

소비자 잉여 : CS = U(Q) - P × Q

생산자 잉여 : PS = R(Q) - C(Q) - F

민간기업의 경우 소비자 잉여를 고려하지 않고 한계수입(marginal revenue: MR)이 한계가변비용(Marginal Cost: MC)과 만나는 점에서 가격을 결정하여 이윤을 극대화한다. 만약 독점이 아닌 경쟁시장인 경우에는 가격은 시장에서 결정되므로 수입은 R(Q) = P × Q가 된다. 따라서 민간기업은 추가적인 생산에 드는 비용이 가격과 같아질 때까지 생산을 증대시킨다. 결과적으로 P = MC가 된다. 다시 말하면 한계비용이 가격이 된다.

그러나 사회 전체적으로 보면 가장 효율적인, 또는 가장 바람직한 가격은 소비자 잉여와 기업의 이익(생산자 잉여)을 최대화하는 것이 된다. 즉, 민간기업이 소비자 잉여만 최대화한다면 공공기업은 소비자 잉여와 생산자 잉여를 최대화할 수 있도록 가격을 결정해야 한다.

일반적으로 한계비용을 가격으로 책정하는 방식(MC = P)이 생산자 및 소비자 잉여의 손실(Deadweight loss)을 최소화하는 방식이므로 가장 효율적이다. 다만 이렇게 가격을 책정하는 경우에는 고정비용을 회수하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 즉, 수입(P × Q)보다 비용(C + F)이 클 수가 있다. 일반적으로 공공기업은 규모의 경제가 있어 한계비용이 체감하는 속성을 지닌 경우가 많다. 이러한 경우에 한계비용을 기준으로 가격을 결정하면 고정비용이 없는 경우에도 손실이 발생하게 된다. 정부가 보조금을 지급하여 수지 균형을 달성할 수도 있지만 정부의 보조금 지급은 세금을 통하여 조달되므로 결국 사회적 비용을 야기하게 되므로 부분균형하에서 최적은 될 수 있어도 일반균형하에서 최적은 불가능하다.

한계비용 방식을 사용하지만 수요의 변화에 따라 가격을 달리하는 경우도 있다. 특히, 수요가 계절이나 시간대에 따라 다르고, 일정 수요 이상이 되면 추가적인 고정비용이 필요한 경우에는 변동수요요금제(peak load pricing)가 사용된다. 이 경우에도 한계비용을 가격으로 책정한다는 점에

서는 동일하지만 한계비용이 한계가변비용과 한계고정비용으로 구성된다는 점이 다르다. 전력의 경우가 대표적인 경우로 야간 시간에는 낮은 가격이 적용되는 사례가 많다.

일반적으로 아무런 제약이 없이 사회적 최적을 달성하는 방법을 최선책(first-best)라고 한다. 반면 일정 제약조건하에서 최적을 달성하는 방식을 차선책(second-best)이라고 한다. 예산제약 등 제약이 있는 경우가 대부분이므로 차선책이 더 많이 활용되는 경우가 많다. 공공부문이 공급하는 재화나 서비스의 경우에도 수지 균형과 같은 제약이 있을 수 있다. 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\max\ CS \qquad s.t.\ PS = F \quad \text{------ (**)}$$

수식 (**)의 결과를 보면 수요가 가격에 대해 비탄력적 분야에 대해 높은 가격을 부과하여 수익률을 높이고, 수요가 가격탄력적인 분야에 대해서는 낮은 가격을 책정하여 낮은 수익률을 올리는 것이 가장 합리적이다. 직관적으로 생각하면, 가격의 변화에 민감한 분야는 소비자 잉여도 민감하다고 할 수 있다. 따라서 한계비용 이상의 가격을 책정할 때 수요가 가격에 민감한 분야는 조금 올리고, 가격에 덜 민감한 분야는 많이 올리는 것이 가장 합리적이 된다. 이러한 역탄력성에 의한 가격책정 방식은 Ramsey 방식이라고 불린다.

공공부문에서는 한계비용을 이용한 Ramsey 방식이 아닌 비용을 기준으로 분배하는 방식도 사용된다. 합리적인 분배기준이 확립되지 않았고, 한계비용이 아닌 평균비용 개념을 사용한다는 점에서 문제점으로 지적되고 있다.

2) 복수가격체계에서의 가격결정

변동수요요금제(peak load pricing)처럼 시장에 따라 가격이 다른 경우도 있지만 소비자에게 복수의 가격을 책정하는 경우가 있다. 실제로 공공가격의 경우 소비량당 가격이 동일한 경우는 매우 예외적이고, 가격차별을 하는 경우가 대부분이다. 가장 잘 알려진 예가 단위요금제(block tariff)와 이중요금제(two-part tariff)이다.

단위요금제는 수요량에 따라 가격을 결정하는 방식을 말한다. 일반적으로 몇 가지 수요량 단위를 정한 다음(예: 10, 100, 1000, 1000 이상) 수요량이 증가할수록 단위 비용은 감소하도록 가격을 책정한다(예: 10, 8, 5, 3). 이렇게 가격을 책정하는 이유는 첫째, 대규모 고정비용을 회수하기 위해서이며, 둘째 규모의 경제를 달성하기 위해서이다. 이러한 방법을 사용하는 경우 단위의 증가가 소비자 복지수준의 감소로 이어지지 않는다(Leland and Meyer(1976)).

그러나 이러한 방식은 사실상 차별가격제이며 가격탄력적이지 않은 소비자를 이용해 이익을 극대화한다는 비판이 많다. 이에 따라 선택적 이중부과방식이 논의되었다. 이중부과방식은 기본료와 사용료로 구성된다. 즉, 고정비용을 회수하기 위하여 사용량에 관계없는 가입비가 있고, 사용량에 비례하는 사용료가 있다. 사용료(running charge)는 보통 한계비용과 동일하게 책정한다. 이러한 방식은 일반적으로 복지(welfare) 관점에서 최적이 된다(Spremann, 1978). 선택적 이중요금제는 낮은 수준의 가입비와 높은 단위가격을 부과하는 방식과 높은 가입비와 낮은 단위가격을 부과하는 방식 중에서 소비자가 자신의 사용량에 따라 선택할 수 있도록 하는 제도이다. 일반적으로 낮은 기본료에 높은 단위가격을 책정하는 방식은 실제로 적용되기도 하는데 미국의 지역전화나 독일의 전력 및 가스 가격 결정이 대표적인 예이다.

3. 공기업 생산의 효율성과 민영화 평가

가. 도덕적 해이와 공기업 생산의 효율성

많은 나라에서 민영화를 추진하는 이유는 무엇인가? 민영화는 앞에서 언급한 가격 설정 등의 규제가 부적절하기 때문에 규제철폐 차원에서 이루어지는 경우도 있으며, 넓은 의미의 민영화는 정부결정의 민간이전으로 이해하기도 한다[13]. 하지만 실질적으로 민영화에 대한 주된 요구는 규제 철폐보다는 공기업의 생산성이 높지 않고 비효율적이라는 주장과 관련된다. 옥동석(2009)도, 우리나라의 경우 민영화 주장이 힘을 얻게 되는 것은 공기업의 방만경영과 비효율성이 부각될 때임을 지적하였다.

특히 2절에서 살펴본 바와 같이, 공기업이든 민영화된 민간기업이든 간에 적절한 가격 설정 등을 이용한다면, 민영화를 통해 가격, 공급량, 재화의 다양성 등을 모두 직접 정부가 결정하는 것(공기업)과 동일한 효과를 얻을 수 있다고 주장할 수 있다. 하지만 이것은 그리 간단한 문제가 아니다.

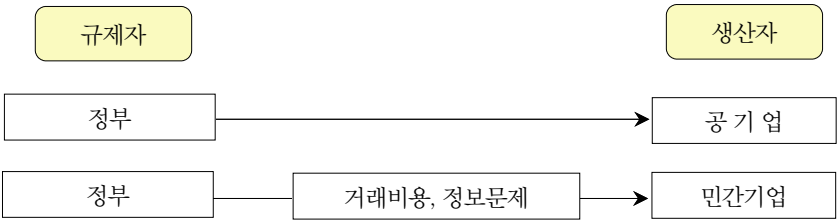
예를 들어 Sappington and Stiglitz(1987)에 의하면, 매우 이상적인 상황에서는 생산을 민간기업에 일임하면서 경매계약을 통해 정부가 효율성 및 형평성을 고려하여 특정자원배분을 유도하고자 할 수 있다[14]. 이 때 이상적인 상황이란 공급자가 위험중립적일 것, 정부의 비대칭성 문제가 없을 것, 계약 준수를 강제하는 비용이 존재하지 않을 것 등등이다. Sappington and Stiglitz(1987)는 이러한 결과를 'Fundamental Privatization Theorem'이라고 명명하였다. 이들은 이어 앞에서 언급한 이상적인 상황이 현실에 적용하기는 힘드므로, 재화 및 서비스의 공공생산과 (규제화된) 사적 생산 사이의 가장 큰 차이는 정부통제(state control)가 얼마나 용이하냐에 달려 있음을 지적하였다.

---

13) OECD(2009)

14) 정부가 비대칭정보하에서 독점민간기업을 규제하는 모형은 Baron and Myerson(1982) 등에서 다루고 있다.

[그림 Ⅲ-1] Sappington and Stiglitz(1987)의 공기업과 민간기업 차이



Sappington and Stiglitz(1987)는 공기업이 왜 비효율적인지에 대한 분석보다는 민간기업의 통제 용이성에 초점을 맞추고 있으므로, 이들의 설명을 확장해서 적용할 필요가 있다. 특히 본 절에서는 특별히 규제, 소유, 경영의 관계 및 이로부터 도출되는 생산성 측면을 강조하고자 한다[15]. 이는 위의 [그림 Ⅲ-1]에서 생산자를 소유자와 경영자로 구분하는 작업으로부터 시작되는데, 〈표 Ⅲ-1〉은 이를 정리하고 있다. 한국전력과 같은 공기업의 예를 들어 보자. 경영은 사장으로 대표되는 경영진이 담당하고 전기가격과 같은 정책은 지식경제부(좀 더 정확하게는 전기위원회)가 담당하며, 소유권은 추상적인 의미의 정부에 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 삼자가 각기 다르므로, 유형 1에 속한다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 규제, 소유, 경영의 관계

유형	형태	시장균형결정	소유자	경영자
1	공기업	정부정책 / 정부		공기업경영진
2	공기업	경쟁	정부	공기업경영진
3	민간기업	정부 (규제)	민간	전문경영인
4	민간기업	정부 (규제)	민간 소유자	
5	민간기업	경쟁	민간	전문경영인
6	민간기업	경쟁	민간 소유자	

15) Cavaliere Scabrosetti(2008)도 유사한 연구로서, 민영화에 대한 이론적 결과들을 서베이하고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉에서의 구분은 민영화의 의미를 좀 더 명확하게 해 준다. Vickers and Yarrow(1991)는 민영화를 세 가지 유형으로 구분하였다. 첫 번째는 완전경쟁이 유지되는 상황에서 소유권만 이전하는 경우, 두 번째는 자연독점과 같이 시장지배력이 존재하면서 소유권이 이전되는 경우, 세 번째는 정부가 직접 공급하는 것을 민간 회사에 계약하여 공급하도록 하는 경우이다. 첫 번째는 유형 2와 유형 6의 비교, 두 번째는 유형 1과 유형 3(혹은 유형 4)의 비교로 이해할 수 있다.

민영화를 통한 효율성 제고를 이야기 할 때, 암묵적으로 유형 1과 유형 6을 비교하는 경우가 많다. 유형 1에서부터 유형 6으로 전환하면 가격규제로부터의 효과, 정부가 소유권을 가진 효과, 소유/경영의 분리로부터 발생하는 효과가 동시에 나타난다[16]. 따라서 순수한 공기업의 비효율을 설명하기 위해서는 이들 효과들을 분리해야 한다. 특히 재화의 특성상 민영화 이후에도 정부가 가격과 생산량을 통제해야 하는 경우가 많으므로 진정한 비교는 유형 1과 유형 3의 비교 혹은 유형 1과 유형 4의 비교가 될 것이다[17]. 즉 공기업의 효율성에 대한 정당한 비교는 공기업과 규제되고 있는 민간기업을 비교하는 일일 것이다.

먼저 유형 1과 유형 4를 비교해 보자. 공기업을 운영하는 사람들(경영진)은 이윤발생에 대한 잔여청구권(residual claim)이 없기 때문에 이윤극대화를 추구하지 않게 되고 비용을 최소화할 필요도 없다. 또한 정부는 생산비용 등 이들의 행위를 통제할 충분한 정보가 없으며, 적절한 유인체계를 만들기도 어렵다는 것이다. 이에 반해 민영화가 되어 4번 유형과 같이 되면, 기업의 이윤이 바로 소유권자에게 이전되기 때문에 민영화된 기업은 이윤

16) 이 때 소유와 경영의 분리로부터의 비효율성은 주인-대리인이라는 용어로 설명된다. 주인이 대리인으로 하여금 특정 경제행위를 하도록 유도하는 경우, 대리인의 노력과 특징에 대해 충분한 정보를 가지지 못하기 때문에 도덕적 해이와 역선택의 문제가 존재한다는 것이다.

17) 예를 들어, 전기가격에 대한 규제는 한국전력의 민영화 이후에도 유지될 가능성이 높다.

극대화를 위해 노력하게 되고 생산도 가장 효율적으로 이루어질 것이다[18]. Schneider(2003)는 이러한 견해를 "property right approach"라고 부르고 있다.

그런데 현재 사회에서 민간 기업의 경우에도 소유(주주)와 경영이 분리된 경우가 많다. 이 경우에는 유형 1과 유형 3을 비교하고 공기업의 비효율성을 설명해야 한다. 만약 민영화된 이후에도 소유와 경영이 분리된다면 주인/대리인 문제가 여전히 존재할 것이고 유형 1과 유형 3의 비교는 그리 단순하지 않다. 예를 들어 Laffont and Tirole(1991)은 소유자와 경영자가 분리되어 있으면서 불완전계약(incomplete contracts)에 의해 소유자가 경영자를 통제하는 경우, 규제당국과 소유주의 일치(공기업)는 민간기업에 비해 장점과 단점을 모두 가지고 있음을 강조하였다. 즉 규제와 소유가 일치하는 경우 양 기능을 조정할 수 있기 때문에 장점이 생기는 반면, 공기업의 경우 경영진의 투자노력을 충분히 보상할 유인이 없기 때문에 생산비 저감 노력이 낮아진다는 것이다[19]. 따라서 Laffont and Tirole (1991)에 의하면 유형 1과 유형 3의 후생효과는 한쪽이 우월하다는 식으로 나타나지 않는다.

유형 1은 유형 3에 비해 인수·합병이라는 외부의 압력이 존재하지 않기 때문에 비효율적이라는 설명도 있다. 민영화된 기업은 항상 주식시장에서의 경쟁 즉 인수와 합병의 대상이 되기 때문에 비효율적 경영진을 좀 더 효율적으로 통제할 수 있다는 것이다. 정부가 과연 생산비를 낮추고자 할 유인이 있는지 여부에 대한 본질적 의문이 제기되기도 한다. 즉, 유형 3의 경

18) 이 때 한 가지 주의할 점은 '비효율'의 의미가 비효율적 자원배분을 의미하는 것이 아니라, 한 단위 재화를 생산하는 데 가장 적은 비용이 든다는 '생산의 효율성'을 의미한다는 점이다(자연배분의 효율성은 정부규제에 의해 단순하게 평가할 수 없다). 즉 동일한 단위의 재화와 서비스를 생산함에 있어 공기업이 같은 상황의 사기업에 비해 더 많은 비용이 든다는 것이다.

19) 공기업의 경우 경영진이 투자를 통해 생산비를 낮추는 경우 정부는 더 낮은 가격을 설정하여 경영진으로 하여금 투자금을 충분히 회수하지 못하게 만든다.

우 소유주는 이윤을 취득하기 때문에, 경영진을 최대한 감시하고 통제할 필요를 느낀다. 하지만 공기업의 주인인 정부는 이윤극대화 못지않게 공공성을 중시할 뿐 아니라, 민간 소유자만큼 경영에 대한 정보도 부족하기 때문에 경영진의 도덕적 해이를 제대로 통제하지 못한다는 것이다. 따라서 경영진이 이윤극대화 및 생산비 절감을 하도록 충분히 요구하지 않아서 실제로 방만 경영을 허용되게 된다.

최근에서는 정치경제학 측면에서 공기업의 비효율성 문제를 다루는 문헌들도 존재이다. 앞의 주인-대리인 접근에서도 공기업의 운영자 혹은 공기업 생산자는 자신의 이익을 추구하는 존재들이다. 하지만 소유자 혹은 규제자로서의 정부는 국민후생을 극대화하는 존재라고 가정된다. 물론 정부도 자신의 정치적 어젠다를 생각하여 목적함수를 구성한다고 가정되는 경우도 있으나, 대부분의 경우 어떻게 대리인을 통제할 것인가에 초점이 맞추어져 있다. 이에 비해 정치경제학은 정부(혹은 관료)도 다른 경제주체들과 마찬가지로 자신의 이익을 추구하는 존재로 가정된다. 즉 국가의 정책이 사회후생을 극대화하는 자애로운 정부에 의해 선택되는 것이 아니라, 자신의 이익을 극대화하는 주체들에 의해 집단적·정치적 과정을 통해 결정된다는 기존 전체를 가지고 있는 것이다. 예를 들어 Shapiro and Willig(1990) 모형에서는, 관료는 공기업을 직접 운영하는 동안 혹은 민간기업을 통제하는 도중에 국민들의 후생 극대화와는 다른 목적함수를 추구한다. 이 때 민영화의 실제적 편익은 관료로 하여금 기업에 대해 적은 정보를 가지게 함으로써 그가 미치는 피해를 최소화한다는 것이다[20]. 반면에 민영화의 비용은 기업의 운영에 대해 적은 정보를 가지게 됨으로써 민간기업 운영자가 보다 많은 사익을 추구할 수 있도록 해 준다는 점이다.

Shleifer and Vishny(1994)은 공기업 운영진과 정치인 사이의 협상을 전제한 후 공기업이 과다고용을 하게 되는 이유를 분석하였다. 정치인은 보

20) 관료는 민영화된 경우보다 공기업이 직접 재화를 공급하는 경우에 많은 정보를 가지게 된다.

조금과 뇌물 등을 이용하여 공기업이 정치적 이슈(예: 실업률을 낮추기 위한 과다 고용)를 추구하도록 만들고, 공기업은 이를 받아들인다는 것이다. 연성 예산제약(soft budget) 측면에서 공기업의 비효율을 주장하는 경우도 있다. 즉 공기업의 경우 파산의 위험에 직면하더라도 정부가 이를 허락하지 않고 결국에는 예산을 투여(bail out)할 것이기 때문에, 방만하게 운영한다는 것이다.

정치경제학 분석을 통해 민영화를 비판하는 문헌도 있다. Borner(2004)는 기업운영자가 충분한 노력을 기울이지 않고자 하는 도덕적 해이가 존재하는 경우에 사회후생을 극대화하는 정부, 선거에서의 득표율을 극대화하는 정부, 자신의 수입을 극대화하는 정부를 민영화 측면에서 비교하였다. Borner(2004)의 결론에 의하면 표를 극대화하는 정부는 민영화를 통해 이익을 투표자들에게 과도하게 전달할 유인을 가지며, 자신의 수입을 극대화하는 정부는 민영화로부터 발생하는 사회적 비용을 간과하게 된다. 즉 과도한 민영화 욕구를 가진다는 것이다.

나. 민영화에 대한 기존의 해외 실증연구[21)]

민영화에 대한 실증적 평가는 재화 단위당 생산비가 민영화 이후 얼마나 절감되었느냐에 초점이 맞추어져 있으며 방대한 문헌이 존재한다. 이들을 모두 소개하는 것은 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다. 다행히도 Megginson and Netter(2001)는 민영화의 실증적 효과에 대한 문헌들을 방대하게 소개하고 있는데, 이들이 정리한 민영화 관련 연구들을 〈표 Ⅲ-2〉~〈표 Ⅲ-4〉에서와 같이 간단히 소개하고자 한다.

〈표 Ⅲ-2〉는 공기업과 민간기업들의 성과를 비교분석한 문헌들을 정리

21) Megginson and Netter(2001)을 주로 참고하였다.

하고 있다. 이들 문헌들 대부분은 공기업이 사기업들에 비해 낮은 생산성, 높은 비용, 높은 부채 비율 등의 부정적 요소를 가지게 된다는 것을 보였다. 이러한 결과들은 시장 점유율과 같은 경쟁 정도, 기타 정부정책들을 통제한 후에도 나타나고 있다. 물론 공기업의 비효율성이 명확하게 나타나지 않는 연구들도 존재하며, 문제의 성격상 자료의 부재, 내생성, 변수 생략효과(ommited variables) 등의 한계도 있음을 명심해야 한다.

〈표 Ⅲ-3〉과 〈표 Ⅲ-4〉는 공기업이 민영화한 이후에 기업 성과 및 소비자 만족도가 향상되었는지 살펴보는 연구들을 요약하고 있다[22]. 〈표 Ⅲ-3〉은 민영화된 기업들과 민영화되지 않은 기업들을 비교하거나 민영화되지 않았으면 어떤 결과를 갖게 될 것인가 하는 가상적 상황을 비교대상으로 하고 있다. 이와 반대로 〈표 Ⅲ-4〉는 정부소유 주식의 판매를 통해 민영화된 기업들이 민영화 이후 성과가 이전 성과와 어떻게 다른지를 비교하고 있다.

몇몇 연구에서는 그 결과가 미미하거나 명확하지 않다는 것을 보여주고 있지만, 이를 제외한 상당수의 연구에서는 민영화가 기업성과의 향상, 공급가격의 하락 등을 유도했다고 결론짓고 있다. 이 때 한 가지 주의해야 할 점은 민영화 이후에 개별 기업의 성과는 향상되었다고 하더라도 이것이 반드시 사회후생의 증가로 이어진다는 보장은 없다는 것이다. 이는 개별 기업의 성과 향상이 민영화된 이후 좀 더 자유롭게 발현된 독점적 행위로부터 야기된 것일 수도 있는데, 이를 통계적으로 완전히 통제하는 것이 어렵기 때문이다.

22) Megginson and Netter(2001)는 시장경제로 이행하는 국가에서의 민영화 성과를 다루는 문헌들을 따로 구분하여 설명하고 있는데 우리나라 사례에 큰 도움이 되지 않는다고 판단하여 생략하였다.

〈표 Ⅲ-2〉 정부소유와 민간소유를 비교하는 최근 실증연구 요약

논문	자료 및 방법론	결과 요약
Boardman and Vining (1989)	• 1983년도 500개의 미국 제외(non-US) 기업의 성과를 비교 • 공기업, 사기업, 혼합형으로 기업을 분류 • X-효율성의 측정(2가지 방법), 수익성 관련 4개 지표를 살펴봄	• 공기업이나 혼합형이 사기업보다 수익성이 낮고 생산성이 떨어짐 • 혼합형이 공기업보다 수익성이 높지 않음 • 따라서 효율성 회복을 위해서는 완전 민영화 필요
Vining and Boardman (1992)	• 공기업의 효율성을 결정하는 데 소유권이 영향을 미치는지 아니면 단지 경쟁의 존재만이 중요한지 살펴봄 • 1986년도 캐나다의 비금융 기업들의 성과자료를 분석 • 12개 공기업과 93개의 혼합형 기업을 포함	• 기업규모, 시장점유율 등의 요소를 통제한 후 살펴보면 민간기업은 공기업이나 혼합형보다 월등이 수익성과 효율성이 높음 • 이전 연구와 달리 혼합형이 공기업보다 우월 • 결론적으로 경쟁 여부와 독립적으로 소유권이 효율성에 영향을 미침
Pinto, Belka and Krajewski (1993)	• 1990년 1월의 민주화 이후 3년간의 자료를 이용하여 폴란드의 공기업의 생산성 향상에 민영화가 기여했는지를 살펴봄 • 당시 가격 자율화, 긴축적인 재정 및 금융정책, 경쟁 도입 등이 이루어졌음	• 민영화 없이도 거시적 안정화 정책으로 인해 기업성과가 유의미하게 증가함을 보여줌 • 성과개선은 대부분 강한 예산제약의 부과, 은행 대출 축소, 구제조치(bail out)를 실시하지 않겠다는 정부 의지의 강한 표명 등에 의해 이루어졌음
Ehlich, Gallaishamonno, Liu and Lutter (1994)	• 장기 생산성 증가율과 비용 절감에 소유권 구조가 미치는 영향을 분석 • 1973년부터 1983년까지 23개 국제 항공사를 대상	• 정부소유 여부가 장기 생산성을 1.6~2.0%포인트, 비용 절감을 1.7~1.9%포인트 정도 악화시키는 것으로 나타남 • 정부소유의 부정적 효과는 기업이 처한 시장경쟁 정도에 영향받지 않음
Majumdar (1996)	• 산업단위 자료를 이용하여 공기업, 사기업, 혼합형 기업 간의 성과 차이를 분석 • 1973~1998년도의 인도 기업 자료를 이용	• 효율성 점수(efficiency score) 공기업: 0.639, 혼합형: 0.912, 사기업: 0.975

논문	자료 및 방법론	결과 요약
	• 1989년도를 기준으로 할 때, 공기업과 혼합형 기업은 인도 전체 고용의 37%를, 자본 투자의 66%를 차지함	
Kole and Mulherin (1997)	• 제2차 세계대전 동안 적으로부터 포획되었기 때문에 부분적으로 정부 소유가 된 17개 기업의 성과를 분석 • 동일 명단에 있던 사기업의 성과와 비교	• 정부가 부분적으로 소유한 기업은 성과나 경영진의 종사기간에 있어 사기업과 유의미하게 다르지 않음 • 단지 이들의 경우, 이사회의 잦은 교체가 있었다는 것이 확인됨
Dewenter and Malatesta (2000)	• 500개의 미국 제외 (non-US) 대기업 중 공기업의 생산성, 노동강도, 부채비율이 사기업과 다른지를 테스트 • 1975년, 1985년, 1995년 자료를 이용	• 경기순환을 통제했을 경우, 사기업이 공기업보다 유의미하게 생산성이 높다는 것을 발견 • 사기업은 부채 비율이 낮고 덜 노동집약적인 생산방식을 이용함
LaPorta, Lopez-de-Silances, Shleifer (2000a)	• 92개국의 자료를 이용, 은행의 정부소유가 금융시스템의 발달 수준, 경제성장률, 생산성 증가율에 영향을 미쳤는가를 분석	• 정부소유가 광범위하게, 특히 저소득 국가에서 더욱, 존재함 • 정부소유가 금융시장 발전을 저해하고, 생산성에 나쁜 영향을 미쳐 경제성장을 낮춤
Tian (2000)	• 1998년 중국의 825개 주식회사의 정부주식소유지분과 기업성과 간의 관계를 연구 • 825개 기업 중에서 413개 기업은 정부가 일부 지분을 소유하고 있고, 나머지 312개는 순수한 민간기업	• 사기업의 성과가 정부지분이 존재하는 기업들보다 유의미하게 우수하다는 것을 발견 • 기업 가치는 일반적으로 정부가 소유함에 따라 떨어지지만, 정부지분이 45%를 넘어서면 다시 증가하는 모습을 보임
Karpoff (2000)	• 1819년부터 1909년까지 있었던 북극탐사단을 분석 • 35개의 정부재원으로 이루어진 탐사와 57개의 민간기금으로 이루어진 탐사를 비교	• 여러 가지 성과지표를 사용하였을 때 민간 탐사의 성과가 더 높음 • 주요 발견은 민간 탐사에서 이루어졌으며, 대부분의 주요 사고는 정부 탐사에서 발생 • 이런 결과들은 탐사 결과를 설명하는 회귀분석에서도 강건하게 나타남

출처: Megginson and Netter (2001)

〈표 Ⅲ-3〉 민영화에 관한 사례연구 및 국가별, 산업별 실증연구 요약 : 이행기 경제 제외

논문	자료 및 방법론	결과 요약
Galal, Jones, Tandon, and Vogelsang (1994)	• 영국, 칠레, 말레이시아, 멕시코의 12개 대기업들(대부분 항공사와 규제대상 공익사업) 대상 • 민영화 후 실제 성과를 공기업으로 그대로 남아있었을 때 예측되는 성과와 비교	• 12개 사례 중 11개에서 순후생증가 발생, 이는 해당 기업들의 자산매각 전 매출액의 평균 26%에 해당 • 근로자의 후생이 악화된 케이스는 없음 • 특히 3개 기업에서는 괄목할 만한 근로자 후생 증가가 일어남
Martin & Parker (1995)	• 투입된 자본의 투자수익률과 고용자 일인당 부가가치의 연간성장률을 측도로 사용 • 1981~1988년간 민영화된 11개 영국기업을 대상으로 위의 두 가지 측도를 이용하여 민영화 후 성과 향상을 측정함 • 경기 순환효과 통제 시도	• 민영화 후 '명백한' 성과 향상이 이루어진 경우는 조사대상의 절반이 채 안됨 • 몇몇 향상은 자산매각 이전 민영화 발표의 초기 "구조조정" 효과를 반영한 것
Ramamurti (1996)	• 1987~1991년간 라틴아메리카의 4개 통신사, 2개 항공사, 1개 도로공사의 민영화 프로그램을 대상으로 조사연구 • 정치경제적 이슈, 관료주의 극복방안, 민영화의 이념적 반대도 논의	• 민영화가 통신사에는 어느 정도 기술, 자본투자, 공모조건의 매력 등이 향상될 수 있다는 점에서 매우 긍정적 • 생산성 향상 여지가 훨씬 적은 항공사, 도로공사에서는 개선도 적은 것으로 관찰됨
Boles de Boer and Evans (1996)	• 텔레콤 뉴질랜드의 1987년의 규제완화와 1990년의 민영화가 가격과 전화 서비스 품질에 미친 영향을 추정 • 또한 투자자 이익도 조사	• 생산성 향상에 따른 연 5.6%에 달하는 비용 감소로 인해 전화 서비스 가격이 크게 하락 • 서비스 수준 역시 상당히 향상됐으며, 주주도 상당한 이익을 실현
Petrazzini and Clark (1996)	• ITU(International Telecommunications Union)의 1994년까지, 26개 개도국의 데이터를 사용 • 규제완화와 민영화가 전화밀도(100명당 전화 수), 가격, 품질 및 통신 산업에 의한 고용의 수준과 성장에 미치는 영향을 테스트	• 규제완화와 민영화 모두 전화밀도 개선에는 효과가 있었으나 품질과는 일관된 관계가 나타나지 않음 • 규제완화는 서비스 가격 하락과 고용증가에 효과가 있었으나 민영화는 이와 상반된 효과를 가져 옴

논문	자료 및 방법론	결과 요약
Ramamurti (1997)	• 1990년 아르헨티나의 국영철도회사인 Ferrocarilla Argentinos의 구조조정과 민영화를 조사 • 자산매각 후 생산성, 고용, 필요 운영보조금(1990년 기준 GDP의 1% 수준) 등의 변화를 테스트	• 노동생산성 370% 향상, 78.7%(92,000명에서 19,682명)의 인원 감축 • 양적·질적 향상된 서비스를 더 낮은 가격으로 소비자에게 제공 • 운영보조금의 필요성도 크게 사라짐
Eckel, Eckel and Singal (1997)	• BA(British Airways)의 민영화가 경쟁사 주식가격에 미치는 영향을 측정하고 경쟁노선 운임 감소 여부를 테스트 • 위 결과물들은 민영화로 인해 BA의 경쟁력이 더 나아졌는지를 간접적으로 알 수 있게 함	• 미국 경쟁사들의 주가는 BA의 민영화로 평균 7% 하락 • BA와 경쟁사가 제공하는 노선의 운임은 자산매각 이후 14.3% 하락 • BA의 경영진의 보상금은 증가하였고, 더욱 성과 연계적이 됨
Newberry and Pollitt (1997)	• 1990년 CEGB(Central Electricity Generating Board)의 구조조정과 민영화를 대상으로 비용-편익분석 수행 • 민영화된 기업들의 실제 성과와 CEGB가 그대로 공기업으로 남아있을 경우를 가정했을 때의 성과를 비교	• CEGB의 구조조정/민영화로 인해 연 5%의 항구적 비용이 감소했다는 점에서 "가치는 있었음(worth it)" • 하지만 이로 인한 혜택뿐 아니라 추가적인 이득을 생산자와 주주가 가져가고 소비자와 정부는 손실 • 또한 대체연료 구입은 불필요한 고비용과 국부 유출을 수반함
Ros (1999)	• ITU(International Telecommunications Union)의 1986~1995년간 110개국의 데이터 및 패널데이터를 사용하여 회귀분석 • 민영화와 경쟁도입이 망(network) 확장과 효율성에 미치는 효과를 조사	• 적어도 50% 이상의 주요 통신사 사적소유권을 허용한 국가들이 더 높은 전화밀도 수준과 성장률을 나타내는 것을 발견 • 효율성은 민영화와 경쟁도입 모두 증가시키는 것으로 나타났으나, 망 확장에는 민영화만이 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타남
La Porta and López-de-Silanes (1999)	• 1992년 6월까지 민영화된 218개 공기업의 자산매각 후 성과 향상을 테스트 • 이들의 성과를 산업 내 기업들의 성과와 비교하고, 성과 향상을 전체산업의 영향과 기업 고유의 영향으로 분리	• 민영화기업의 산출은 54.3% 증가한 반면, 인력은 절반으로 감축(남은 노동자들의 임금은 상승) • GDP의 12.7%에 달하는 운영보조금 삭감과, 24%포인트의 경상이윤율 상승을 달성

논문	자료 및 방법론	결과 요약
	하여 살펴봄	• 민영화 기업의 수익성 향상 = '가격인상'의 기여분(5%)+ 일시해고된 노동자들로부터 이전 (31%)+ 생산성 향상 유인의 기여분(64%)
Wallsten (2000a)	• 개도국의 전기통신산업 개혁의 효과를 대상으로 계량분석 수행 • 1984~1997년까지 아프리카·라틴아메리카의 30개국 패널데이터를 사용하여 민영화, 경쟁도입, 규제 등이 전기통신산업의 성과에 미치는 효과를 설명	• 경쟁 도입은 일인당 접근성 향상과 비용절감과 상당히 관련 있는 것으로 나타남 • 시장의 경쟁 도입이 단독적인 개혁 방안으로는 최선이고, 민영화 단독으로는 의미 없음, 경쟁 도입과 민영화가 병행되는 것이 최선 • 규제 개혁 없는 민영화 독점은 피해야 함
Laurin and Bozec (2000)	• 1995년 CN(Canadian National)민영화 전후로 캐나다 두 거대 철도회사(CN,CP)의 생산성과 수익성을 비교 • 전체 17년간(1981~1997) 회계수익률과 3개 기간-공기업 시기(1981~1991), 민영화 준비단계(1992~1995), 민영화 이후 시기(1995~1997)의 회계수익률을 비교하고, 1995~1998년간 배당수익률도 비교 • 캐나다 민영화 기업 6개를 대조군으로 만들어 이들 기업의 회계수익률과 배당수익률을 계산	• 1981~1991년까지는 CN의 TFP가 CP(Canadian Pacific)보다 낮았으나 1992~1995년 민영화 준비단계에 효율성이 증가하여 1995년 이후에는 추월, 주가 역시 CN이 CP 능가 • 두 기업 모두 인력 감축에 들어갔으나 CN이 더 많이 인력을 감축(34% vs 18%)하여 평균생산성은 2배가 됨(97% 상승), CP가 더 많은 순투자를 했음에도 불구하고 CN의 순투자는 상당히 증가 • 6개 민영화 기업으로 이루어진 대조군 역시 상당한 투자지출·생산성 증가와 고용감소가 이루어짐
Boylaud and Nicoletti (2000)	• 자유화와 민영화가 장거리전화, 무선전화 서비스의 생산성, 가격, 품질에 미치는 효과를 조사 • 이를 위해 1991~1997년 동안 23개 OECD국가의 시장구조와 규제 데이터베이스를 사용하여 요인 분석 시도	• 기대 및 실제 경쟁 도입 모두 전화 서비스의 생산성과 품질향상, 가격인하를 가져옴 • 하지만 이것이 민영화의 영향인지는 명백하지 않음

출처: Megginson and Netter (2001)

〈표 Ⅲ-4〉 공모를 통해 민영화된 기업의 민영화 이전과 이후 성과 변화를 비교한 실증연구 요약 : 이행기 경제 제외

논문	자료 및 방법론	결과 요약
Megginson, Nash, and van Randenborgh (1994)	• 1961~1989년간 61개 기업(18개국, 32개 산업)의 민영화 후 3개년 재무·운영 성과지표의 평균과 민영화 전 3개년 지표의 평균을 비교 • 민영화 후, 민영화 전의 중앙값 변화 유의성 테스트를 수행 • 예측보다 몇 퍼센트의 기업이 변화했는지를 알아보기 위해 이항검정(binomial test) 수행	• 민영화 이후 산출량(실질), 운영 효율성, 수익성, 투자지출, 배당은 증가하고 레버리지는 감소하였으며 이는 경제적으로나 통계적으로 유의함 • 민영화가 고용 감소를 가져온다는 증거는 없으나 회사 임원급에서는 유의한 변화가 있는 것으로 나타남
Macquieira and Zurita (1996)	• 1984~1989년 칠레의 22개 민영화 기업의 민영화 이전/이후 성과를 비교 • 방법론은 MNR(Megginson, Nash and van Randenborgh)과 동일 • 먼저 시장 전체 변동을 조정하지 않고 분석(MNR에서 처럼), 이후 변동을 조정하고 분석함으로써 동시대적 변화를 분석	• 미조정 결과는 MNR과 거의 동일 : 산출량, 수익성, 고용, 투자, 배당 증가 • 그러나 조정 후에는 산출, 고용, 유동성의 변화는 더 이상 유의하지 않았으며 레버리지는 크게 증가
Boubakri and Cosset (1998)	• 1980~1992년간 79개 기업(21개 개도국, 32개 산업)의 민영화 후 3개년 재무·운영 성과지표의 평균과 민영화 전 3개년 지표의 평균을 비교 • 민영화 후, 민영화 전의 중앙값 변화 유의성 테스트를 수행 • 예측보다 몇 퍼센트의 기업이 변화했는지를 알아보기 위해 이항검정(binomial test) 수행	• 민영화 이후 산출량(실질), 운영 효율성, 수익성, 투자지출, 배당, 고용이 증가하고 레버리지는 감소하였으며 이는 경제적으로나 통계적으로 유의함 • MNR의 결과보다 성과 향상 정도가 더 큼

논문	자료 및 방법론	결과 요약
D'Souza and Megginson (1999)	• 1990~1994년간 78개 민영화 기업(10개 개도국, 15개 선진국)의 공모조건, 매각방법, 지배구조를 보고 • 데이터가 충분한 26개 기업으로 보조표본을 구성하여, 민영화 후 3개년 재무·운영 성과지표의 평균과 민영화 전 3개년 지표의 평균을 비교 • 민영화 후, 민영화 전의 중앙값 변화 유의성 테스트를 수행 • 예측보다 몇 퍼센트의 기업이 변화했는지를 알아보기 위해 이항검정(binomial test) 수행	• 민영화 이후 산출량(실질), 운영 효율성, 수익성은 증가하고 레버리지는 감소하였으며 이는 경제적으로나 통계적으로 유의함 • 투자지출은 증가하였으나 유의하지 않음, 반면 고용은 유의하게 감소 • 1990년대에 통신 및 각종 규제산업으로부터 더 많은 기업들이 민영화
Verbrugge, Megginson and Owens (2000)	• 1981~1996년간 완전 혹은 부분적으로 민영화된 65개 은행들의 공모조건과 주식 소유구조를 연구 • 32개 은행(OECD국, 5개 개도국)의 민영화 전후의 성과 변화를 비교	• OECD국의 은행들은 적정한(moderate) 성과 향상 • 수익성 비율, 수수료 수입비율(전체 대비), 자기자본비율 등의 비율 대리변수들의 유의한 상승과 레버리지 비율의 유의한 하락 • 구조조정 중인 국유 은행의 신규공모주 투자자에게 유의한 양의 초기 수익률을 가져다주는 것으로 보고
Boubakri and Cosset (1999)	• 1989~1996년간 공모를 통해 민영화된 16개 아프리카 기업들의 민영화 전·후 성과를 비교 조사 • 개도국의 민영화를 포함하고 있는 선행 연구 결과(3개) 요약	• 투자지출 증가만 유의했을 뿐, 수익성, 효율성, 산출량 및 레버리지 변화는 유의하지 않은 것으로 나타남
D'Souza and Megginson (2000)	• 1981~1994년간 공모를 통해 민영화된 17개 국영 전기통신 회사들의 민영화 전·후 성과 변화를 조사	• 수익성, 산출, 운영 효율성, 투자 지출, 회선 수 및 평균임금 모두 민영화 이후 증가했으며 유의한 값을 나타냄 • 레버리지는 유의하게 감소했으며, 고용은 감소하였으나 유의하지는 않음

논문	자료 및 방법론	결과 요약
Dewenter and Malatesta (2000)	• 1981~1994년간 매각된 63개 큰 정보화 회사를 대상으로 민영화 전·후의 성과를 비교 • 단기성과비교(직전 3개년 대 직후 3개년)와 장기성과비교(직전 10개년 대 직후 5개년)로 나누어 분석	• 단기 및 장기 모두에서 수익성(순수입)은 유의한 증가, 레버리지와 노동집약도(노동자수/매출액)는 유의한 감소 • 운영 이윤은 민영화 이전 증가하였으나 이후에는 그렇지 않음 • 장기에서 양의 비정상주식수익이 나타났으며, 이는 헝가리, 폴란드, 영국에 집중됨 • 위 결과는 민영화 기업이 공기업보다 뛰어난 성과를 보임을 나타냄
Boardman, Laurin and Vining (2000)	• 1988~1995년간 민영화된 9개 캐나다 기업들의 민영화 후 3개년 재무·운영 성과지표의 평균과 민영화 전 5개년 지표의 평균을 비교 • 기업매각 후 주식의 장기 수익률(5년까지)을 계산	• 매출 수익률, 자산 수익률로 측정된 수익성은 민영화 이후 두 배 이상 증가, 효율성 및 매출액 역시 유의하게 증가 • 레버리지와 고용은 유의하게 감소한 반면 투자 지출은 유의하게 증가 • 모든 장기 보유기간에서 민영화 기업들의 주식 수익률은 캐나다 시장 전체 주식시장의 수익률을 유의하게 능가함

출처: Megginson and Netter (2001)

다. 국내 연구

박기백 외(2006)는 공기업 중에서 정부투자기관을 대상으로 민영화 가능성을 살펴보고 있다. 첫 번째 기준은 공기업이 생산하는 재화나 서비스의 성격으로 공공재 및 외부성, 취약계층 지원 및 특정산업 지원, 자원확보 및 가격안정기능, 사적재화로 구분하였다. 이에 따르면 공기업이 담당하기에 부적절한 것으로 철도공사(수송: 화물, 여객 등), 지역난방공사(열공급), 가스(소매), 관광(면세점, 골프), 주공(일반분양주택), 무역진흥공사(일부 정보제공), 조폐(메달사업), 감정원(평가, 특수사업), 기업(일반여신), 자산관리(채권관리), 인천공항(임대), 한국공항(임대), 주택보증, 주택금융, 88관광을 지목하였다. 두 번째 기준은 산업구조이다. 기본적으로 독점의 정도를 살펴보는 것으로 경쟁이 있는 분야는 민영화가 가능하다는 논리이다. 이에 따르면 도로공사(도로건설사업), 석유개발공사(탐사)와 광업진흥공사(광산개발), 석탄공사(석탄채굴사업) 등이 민영화 대상이 된다.

세 번째는 공기업이 생산하는 재화의 수요자이다. 일반인이 수요자인 주택공사의 일반주택 분양, 관광공사의 면세점 및 골프장 운영, 조폐공사의 메달사업, 자산관리(부실채권), 주택보증 등이 민영화에 적합한 대상이 된다.

네 번째는 공기업의 수익성이다. 자체수입의 비중이 크고, 사업규모도 크며, 수익성도 좋은 공기업들이 민영화의 적절한 대상이다: 한국자산관리공사, 대한주택보증, 한국가스공사, 기업은행, 한국토지공사, 산업은행.

민영화 우선순위를 정한 것에 따르면 가스(소매), 관광(면세점, 골프), 주공(일반주택), 감정원(평가), 자산관리(부실채권), 주택보증(하자/시공)이 우선순위가 높고, 수자원(댐관리), 농기반, 조폐(화폐), 무공, 유통(비축)이 우선순위가 낮다고 하고 있다.

김현숙 외(2007)가 민영화가 기업의 성과에 미치는 영향을 살펴본 바에 따르면 수익성과 생산성은 민영화 이후 호전되는 것으로 나타났다. 반면

안정성과 고용은 Wilcoxon 검정결과는 부정적으로, DD 모형결과는 유의한 변화가 없는 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 기업성과에 대한 민영화의 영향 요약

성과지표	가설	Wilcoxon rank test	□□ 모형
1. 수익성			
매출액 대비 영업이익	+	+	비유의적 혹은 + (모형에 따라)
자기자본 대비 영업이익	+	비유의적	+
매출액 대비 순이익	+	+	+
총자본 대비 순이익	+	+	비유의적(+)
자기자본 대비 순이익	+	+	비유의적(+)
2. 안정성(감소)			
부채비율	-	-	비유의적(DDD의 경우 -, 비유의적)
3. 성장성(애매함)			
불변 매출액(2000년 기준)	“불분명”	변화 없음	+
매출액 증가율	“불분명”	변화 없음	+
4. 생산성 (증가)			
종업원 1인당 매출액	+	+	+
5. 고용(감소) 종업원 수	-	-	비유의적(-)

자료: 김현숙 외(2007)에서 인용

Ⅳ. 민영화 지표 분석

1. 지표 설정 기준

가. 지표의 개념과 용도

사전적으로 지표는 방향을 나타내는 표식을 의미한다. 즉 사전적으로 지표가 방향과 장소를 알 수 있도록 도와주는 역할을 한다. 정책분야에서 보통 지표는 복잡하고 추상적 개념의 정도를 수치로 표현하고자 할 때 주로 사용되는데, 그 궁극적 활용 용도에 따라 몇 가지로 구분할 수 있다. 이러한 구분은 본 연구에서 지표 설계가 어떠한 목적을 가지고 있는지 이해하는데 큰 도움이 된다.

첫 번째는 목표 달성과 성과관리를 위한 지표를 들 수 있다. 정부의 성과관리제도에서 사용하는 성과지표가 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 성과관리제도는 공공부문을 성과 중심으로 관리 경영하기 위한 제도이다[23]. 이 중에서 성과목표를 설정하고 성과목표의 달성 여부를 나타내는 성과지표를 점검하는 것은 성과관리의 핵심적인 방법론 중 하나라고 할 수 있다. 성과관리와 목표 달성의 점검을 위해 지료를 설정하는 경우에는 지표를 사용하는 주체와 지표에 나타나는 수치에 영향을 주는 주체가 같다고 할 수 있다[24].

두 번째 용도는 상대적 평가를 위한 지표를 들 수 있다. 이 경우 지표를

23) 박기백 외, 『성과관리와 사업평가 연구』, 한국조세연구원, 2004. p. 25.

24) 민영화 지표라는 말을 첫 번째 의미로 사용한다면 민영화 자체가 사업목표이고 이를 얼마나 달성했는지 알아보는 수치를 의미할 것이다. 물론 본 보고서에서는 이런 의미로 사용되지 않았다.

이용하는 주체는 지표에 나타나는 수치에 영향을 주는 주체와는 별개로 존재하며, 후자는 복수로 존재한다. 대부분의 경우 지표를 이용하는 평가자는 중립적인 위치에서 지표를 통해 여러 개체들의 상대적 성과를 알아보게 된다.

세 번째로 사회적 통계의 일종으로서의 지표를 들 수 있다. 이 경우에 지표는 한 공동체의 상황과 수준을 대변해 주는 역할을 하지만 특정 사업이나 상대적 평가를 목표로 하지는 않는다. 정부나 공공기관이 공식적으로 발표하는 통계로서의 지표가 대표적인 예이다. 정부의 통계는 경제통계와 같이 실제 수치를 전수 조사하거나 표본 조사하여 작성하는 것도 있지만, 추상적인 개념(예를 들어 문화활동, 사회 통합)의 수준을 하나의 수치로 표현한 것도 있다[25]. 이 경우 유사한 용어로 '지수'라는 말도 존재한다. 그런데 '지수'는 이미 양적으로 표현되어 나타난 여러 가지 수치들을 하나의 수치로 종합(aggregate)한다는 의미가 좀 더 강하게 내포되어 있는 듯 한다.

네 번째 경우는 특정 의사결정 주체의 판단자료로 활용되는 경우이다. 정도의 차이는 있지만 모든 경우 지표는 일정정도 의사결정과 연관되어 있다. 하지만 좀 더 명확하게 의사결정의 기준으로 활용되는 경우가 있는데, 본 연구에서의 민영화 지표도 궁극적으로 이 경우에 해당한다고 하겠다. 즉 궁극적으로 민영화 지표를 활용하여 특정 공기업을 민영화해야 할 것인가를 결정하는 데 도움을 줄 수 있어야 한다는 것이다. 물론 본 연구에서 나타난 수치가 민영화 결정의 단일 기준이 될 수는 없지만 중요한 결정 기준이 될 수 있을 것이며, 향후 민영화 지표에 대한 연구의 출발점으로 기능할 수 있을 것이다.

---

25) 만약 민영화 지표를 세 번째 의미로 사용한다면, 한 나라에서 얼마나 민영화가 진행되었는지를 나타내는 수치를 의미할 것이다. 물론 본 연구에서 민영화 지표는 이런 의미로 사용되지 않았다.

나. 바람직한 지표의 기준

Romstad(2004)는 환경관련 지표의 설정을 논하면서 지표의 품질에 대한 기준으로 일관성(consistency), 신뢰성(reliability), 예측능력(predictive capacity)를 들었다[26]. 일관성은 시간에 따라 비교 가능한 방식으로 주요 상태의 변화를 파악할 수 있어야 한다는 것이다. 일관성이 존재해야만 지표의 시계열적인 변화를 통해 특정 상태의 추이를 이해할 수 있게 된다. 신뢰성은 지표가 불필요한 정보에 의해 왜곡되지 않는 것을 의미한다. 일반적으로 특정 상황에 대한 정보는 관련있는 것과 그렇지 않은 요소로 구분할 수 있는데, 이 중에서 전자를 많이 내포하면서 후자를 배제할 수 있을수록 지표의 신뢰성이 높아진다고 하겠다. 예측능력은 현재의 판단이 미래에 대한 예측에 기반하는 경우 현재 지표가 향후 상황에 대한 기준으로서 역할을 적절히 해 주어야 한다는 것이다. 에를 들어 환경문제가 걷잡을 수 없이 심각해지기 전해 조치를 취해야 한다면 현재의 환경 지표는 향후 위험을 인지하는 데 도움을 줄 수 있는 것이어야 한다.

이 외에도 단순성, 계산의 용이성 등도 좋은 지표의 기준이 될 수 있다. 만약 하나의 지표를 계산하는 데 너무 많은 시간과 비용이 필요하다면 유용성이 크게 떨어질 것이기 때문이다. 또한 지표가 너무 복잡한 과정을 거쳐 산출되거나 너무 복잡한 형태를 가진다면 지표의 수치 변화를 해석하기 어렵게 되므로, 이에 기초하여 의사결정하는 데 한계가 있게 된다.

다. 민영화 지표와 방법론

본 연구에서는 민영화에 영향을 줄 것으로 보이는 다수의 지표를 사용한다. 그리고 회귀분석 방법을 이용하여 각 지표(설명변수)가 민영화에 준 영

26) 농촌경제연구소(2004)에서 재인용.

향의 유의성을 판단한다. 또한 설명변수와 계수의 곱으로 이루어지는 회귀분석식의 값은 민영화 여부를 판단하는 최종 지표가 된다. 다시 말하면, 개별 지표의 영향 이외에 개별지표에 가중치를 부여한 종합지표도 살펴볼 수 있다.

회귀분석에서는 민영화된 기업과 그렇지 않은 기업의 과거 자료를 바탕으로 하고 있다. 즉 지금까지 어떤 요인들에 의해 민영화가 이루어졌는지를 파악하고 이 요인들의 수치를 적절하게 가중평균하여 민영화의 판단 기준을 살펴보는 것이다[27]. 이러한 방법론은 과거 결정들이 적절했어야 한다는 전제에 기초한다고 볼 수 있다. 따라서 만약 과거 민영화가 많은 단점들을 가지고 있었다면 이러한 방식에 의해 산출된 기준이 현재 바람직한 의사결정에 도움을 주지 못할 것이다. 그럼에도 불구하고 어떤 요인들이 과거 민영화 여부를 결정했는가를 보는 것은 여전히 의미 있는 작업이다. 만약 과거의 잘못된 것들이라 하더라도 이 정보에 기초하여 여러 요소들의 가중치를 적절히 조정할 수만 있다면, 얼마든지 우수한 지표를 생성할 수 있기 때문이다.

과거 민영화의 결정요인을 살펴보는 선행연구, 그 중에서 실증연구는 많지 않다. 가장 유사한 것으로는 Rosa(1993, 2000)를 들 수 있다. 이들은 세계적으로 민영화가 유행하던 때와 국영화가 대세였던 시기가 존재하였음을 관찰하고, 기업 소유에 대한 경쟁으로 파악하였다. 즉 정부와 민간은 모두 기업을 소유하고 싶어하는데, 정부의 자금 조성이 민간에 비해 유리한 때와 불리한 때가 존재한다는 것이다. 이를 검증하기 위해, 여러 국가의 민영화 정도(GDP 대비 민영화 수준)를 피설명변수로 하고, 정부와 민간의 재원조성 비용을 설명변수로 하여 회귀 분석하였다[28]. 이들 연구와 본 보고서 Ⅳ장 4절의 차이점은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째 이들 연구는 국가

27) 과거 민영화에 대한 주된 분석은 Ⅳ장 4절에서 주로 이루어지고 있다.

28) 정부의 재원조성 비용은 세금의 사회적 비용과 국채이자율 등이며, 민간의 재원조성 비용은 주식시장의 price earning ration, 대출이자율 등이다.

집계자료의 패널자료에 집중한 반면 본 연구는 우리나라 개별 기업의 자료를 이용하고 있다는 점이다[29]. 두 번째 이들 연구는 민간과 정부의 재원 조성 비용에 초점을 맞추고 있는 반면, 본 연구는 이론 연구에 바탕을 두고 수익성, 공공성, 시장구조 등에 집중하고 있다는 것이다.

이제 좀 더 구체적으로 민영화의 지표 혹은 지표의 한 요소로 이용될 수 있는 것들을 살펴보자.

이론적 연구 등에 따르면 공기업의 필요성은 크게 다음과 같다. 첫째, 국가의 발전 단계가 낮은 경우에는 민간투자 여력의 부족을 만회하기 위하여 정부 주도의 경제성장 동력을 제공할 필요가 있다. 그러나 경제가 성숙해짐에 따라 민간의 투자 여력이 확대되므로 이와 관련된 문제가 축소된다. 대부분의 전략·기초산업이 이에 해당한다. 그리고 전략·기초산업의 성격을 가장 잘 나타내 줄 수 있는 것은 전후방 파급효과라고 볼 수 있다.

둘째, 공공재 또는 외부효과가 있는 경우에는 정상적인 시장기구에 의해서 사회적 최적 수준으로 해당 재화 및 서비스를 공급하기가 어렵다. 따라서 정부 또는 공기업에 의한 공공성이 있는 재화 및 서비스의 공급은 사회후생의 증가를 위하여 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 외부효과를 통제하기 어려운 경우에는 정부가 재정을 직접적으로 투입하는 것이 일반적이다. 따라서 전체 수입에서 정부의 재정지원이 차지하는 비중이 적합한 지표로 기능할 수 있다. 반대로 생각하면, 기업의 수익성이 낮게 나타날 가능성이 높다.

셋째, 공기업이 생산하는 재화 및 서비스가 소비자에게 생필품 기능을 하기 때문이다. 따라서 저소득자 지원의 목적으로 공기업을 운영할 수 있다. 수익성을 추구하는 민간기업은 소득수준이 낮아 수요가 적거나, 저소득층의 생활비 부담 등을 고려하여 정부가 가격규제 등을 하여 수익성이 낮은 재화나 서비스를 공급하려 하지 않기 때문이다. 임대주택이 대표적인

29) 비록 자료의 성격상 완전한 패널분석을 하지는 않았지만, 시계열적 차이와 cross-sectional 차이가 모두 존재하고 있다.

예가 될 수 있다. 이 경우는 저소득층, 예를 들어 소득 1~2분위의 지출 비중으로 저소득층 지원재화 여부를 판단하는 것이 가능할 것이다. 또는 저소득층 지원을 위해 적정 수준의 가격을 받을 수 없는 경우에는 정부의 지원이 불가피하므로 공공재나 외부효과의 경우처럼 전체 수입에서 정부의 재정지원이 차지하는 비중으로 판단하는 것도 가능하다.

넷째, 기술적인 문제로 자연독점 등 시장의 실패가 존재하는 경우이다. 일반적으로 한계비용을 가격으로 책정하는 방식이 생산자 및 소비자 잉여를 최대화하는 방식이므로 가장 효율적이다. 그러나 규모의 경제가 있어 한계비용이 체감하는 속성을 지닌 경우에는 한계비용을 기준으로 가격을 결정하면 고정비용이 없는 경우에도 손실이 발생하게 된다. 민간에 맡겨두는 경우에 너무 높은 가격으로 낮은 수준의 재화를 공급하고, 독과점 문제가 발생할 수 있으므로 정부가 운영하는 것이 더 효율적인 방식이 될 수 있다. 전력, 통신 등 네트워크 산업이 대표적인 경우이다. 따라서 산업의 독점도가 시장의 실패를 나타내는 기준이 될 수 있을 것이다. 물론 산업의 독점도는 국내 산업만 볼 수는 없으며, 산업의 독점도와 실제 시장의 경쟁구조는 다소 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 시장구조를 나타내는 데 있어서 독점도보다 더 나은 지표가 없으므로 해당 지표를 사용한다.

기타 정부 수입을 증대시키기 위하여 공기업으로 운영하는 경우가 있지만 현대 국가에서 정부 수입은 주로 조세로 충당하고 있으므로 그 당위성은 거의 없어졌다고 보여진다. 오히려 공기업에 대한 정부의 재정부담은 민영화를 촉진하는 요인이 된다. 따라서 정부의 재정지원 규모는 공기업 민영화의 지표가 될 수 있다[30]. 본 연구에서는 부채비율이나 적자의 규모를 정부 재정부담의 대리지표로 본다.

---

30) ADB(2001)에 따르면 민영화의 요인은 정부의 재정적자, 정부의 공기업에 대한 보조 규모 등이 중요한 기준이었다고 하고 있다. 또한 정부의 재정수입, 투자자본 조달, 정부의 경제부문에 대한 역할 축소, 효율성 제고, 소유 분산, 경쟁 제고, 시장규율에 대한 노출, 정부의 보조금 축소 등도 공기업의 민영화 결정에 기준으로 작용하였다고 하고 있다.

또한 공기업의 효율성 문제는 공기업의 민영화를 야기하는 주요한 요인이다. 방만한 인력의 보유, 과다한 임금의 지급, 불합리한 투자 등이 대표적이다. 대표적인 지표는 1인당 생산성이 되겠지만 가격규제가 있는 경우에는 정확한 생산성을 측정하기가 쉽지 않다.

민영화 결정요인에서 또 다른 요소는 공기업의 보유 인력이다. 특히, 강력한 노조가 존재하며, 노조가 정치적인 영향력을 발휘하는 경우에는 민영화가 쉽지 않다.

2. 자료

가. 자료 설명

본 연구는 1993년 민영화 대상 기업을 중심으로 분석한다. 자료가 존재하지 않거나 기업이 통폐합된 경우는 제외하였다. 가장 먼저 민영화된 곳은 1994년에 민영화된 아시아나항공, 대한중석, 동부화학, 삼성종합화학, 한국비료공업, 효성중공업, 한국이동통신, 한국경제신문, 한국증권금융, 한국종합기술개발공사이다. 다음 해인 1995년에는 국민은행, 1996년에는 외환은행 및 한국PC통신이, 1997년에는 전화번호부가 민영화되었다. 외환위기 시점인 1998년에도 국정교과서, 매일유업, 남해화학이 민영화되었다. 1999년에는 한국기업평가, 2000년에는 포항제철과 데이콤이, 2001년에는 대한송유관과 한국중공업이, 2002년에는 한국통신과 담배인삼공사가 민영화되었다. 반면 정부의 민영화 계획에도 불구하고, 아직도 공기업 형태를 지니고 있는 기업으로는 한국전력공사, 한국가스공사 등이 있다. 민영화 대상이 아니었던 기업으로는 한국석유공사, 한국토지주택공사, 한국도로공사 등이 있다. 민영화 계획에 포함되지 않았지만 공기업으로 평가되는 기업으로는 한국공항공사, 한국마사회 등이 있지만 본 연구에서는 제외한다.

따라서 본 연구에서 연구 대상으로 하고 있는 공기업은 포항종합제철(Posco), 한국전기통신공사(KT), 한국전력공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사, 한국관광공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국토지개발공사와 대한주택공사(현재 한국토지주택공사로 합병), 한국감정원, 한국도로공사, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국농어촌공사, 한국광물자원공사, 국민은행, 중소기업은행, 외환은행, 담배인삼공사(KT&G), 국정교과서(현재 미래엔컬처그룹), 가스공사, 남해화학, 한국비료공업(현재 삼성정밀화학㈜), 대한중석, 매일유업, 한국종합기술개발공사(현재 한국종합기술㈜), 한국기업평가, 한국중공업(현재 두산중공업㈜), 한국이동통신(현재 SKT), 데이콤(현재 LG데이콤), 한국PC통신(한국통신하이텔), 전화번호부, 효성중공업, 삼성종합화학, 아시아나항공, 동부화학, 한국증권금융, 매일경제TV, 연합뉴스, 한국경제신문 등 총 43개 기업이다.

2009년도의 자료가 존재하지 않는 경우가 많으므로 본 연구의 분석기간은 1993년부터 2008년으로 하였다.

기업에 대한 기본적인 자료인 자본, 부채, 매출액, 당기순이익, 고용인원 및 인건비 자료는 기업의 공시 자료를 이용하였다. 인건비는 급여+퇴직급여+복리후생비+주식보상비용+기타를 합한 값이다. 고용인원의 경우에 자료를 구할 수 없는 연도는 자료가 가용한 다음 연도의 값을 그대로 사용하였다. 더 구체적으로 1997년도 값이 없는 경우에는 1998년도 값을 사용하였다.

정부지원과 관련된 출연금, 출자금, 보조금 자료는 기획재정부의 Alio 자료 및 '재정금융통계'를 이용하였다. 다수의 자료가 missing으로 나타나고 있어서 본 연구에서는 자료가 있는 경우만 살펴본다. 다수의 자료가 missing으로 나타나고 있으므로 자료를 살펴보고는 있지만 회귀분석에서는 포함시키지 않았다.

저소득층이 얼마나 해당 제품 또는 서비스를 이용(소비)하는지는 소득

대비 지출로 계산하였다. 저소득층의 기준은 통계청의 '가계조사자료'에 나타난 도시가계의 소득 기준으로 하위 20%를 기준으로 하고 있다.

기업의 독점도(Mono)는 해당 기업이 산업에서 차지하는 비중으로 계산하였다. 산업분류는 KSIC 산업분류를 기준으로 하였다. 다만 산업의 총매출액이 나타나지 않는 토지공사나 주택공사의 경우에는 해당 기업의 매출액에 산업분류 내 상위 25개 등록회사의 매출액을 합한 금액 대비 해당 공기업의 매출액 비율을 독점도로 사용하였다. 산업의 독점도(HHI)는 산업분류 내 상위 25개 등록회사의 시장점유율을 제곱하여 합한 값이다. 산업의 총매출액이 나타나지 않는 경우에는 독점도에서 사용한 동일한 방법으로 산업의 독점도를 조정하였다.

파급효과는 한국은행이 제공하는 IO Table을 이용한 생산유발계수를 사용하였으다. IO Table이 매년 제공되지 않으므로 IO Table이 제공되기 이전 연도는 IO Table이 제공되는 해의 값으로 하였다.

나. 자료 분석

먼저 주요 변수의 통계치를 살펴보자. 먼저 민영화(P-dum) 변수는 0과 1을 갖는 더미변수로 민영화가 된 경우에 1을 가지고, 그렇지 않은 경우에 0을 갖는다. 평균이 0.43이므로 민영화된 기업이 전체 자료의 43%라는 것을 의미한다.

정부지원(Gov)은 정부의 출연, 출자 및 보조금을 합한 것이다. 정부지원의 평균이 약 1,540억원으로 나타나고 있고, 정부지원이 가장 많은 기업은 약 2.5조원이며, 가장 작은 기업은 0원이다. 다만 다수의 자료가 존재하지 않아 설명변수로는 사용하지 않는다. 독점도(Mono)를 보면 평균은 0.53 수준이며, 최대치는 1, 최소는 0.01로 나타나고 있다. 공기업이 속한 산업의 파급효과(Spill)의 경우에 평균은 1.72 정도이고, 최대치는 2.42, 최소치

는 1.28로 나타나고 있다. 산업집중도(HHI)는 독점도와 유사한 값을 보이고 있다.

자산(Asset)은 평균이 약 11.2조원으로 나타나고 있고, 자산이 가장 많은 기업은 약 262.1조원이며, 가장 작은 기업은 약 63억원이다. 다음으로 매출액(Sales)을 보면 매출액이 가장 큰 기업은 약 44.4조원이며, 평균은 약 2.76조원으로 나타나고 있다. 순익(Profit) 규모를 보면 평균이 약 1,800억원 수준이고, 약 2.9조원의 적자를 낸 기업도 있다. 임금(Wage)의 평균은 약 1,267억원이며, 근로자 수(Labor)의 평균은 약 4,723명으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 사용 자료의 주요 통계치

	P_DUM	GOV	MONO	SPILL	HHI
Mean	0.43	154.01	0.53	1.72	0.53
Median	0.00	0.00	0.53	1.67	0.46
Maximum	1	2537.7	1	2.42	1
Minimum	0	0	0.01	1.28	0.05
Std. Dev.	0.50	391.00	0.38	0.26	0.34
자료 수	731	373	716	731	731
	ASSET (10억원)	SALES (10억원)	PROFIT (10억원)	WAGE (10억원)	LABOR (명)
Mean	11267.9	2756.7	184.3	136.7	4723.1
Median	944.0	511.3	15.6	18.0	1240.0
Maximum	262093	44380	4447	3462	60898
Minimum	6.30	0.08	-2952.47	0.02	29
Std. Dev.	28363.7	5364.5	553.1	414.8	8879.1
자료 수	721	716	719	711	712

다음은 자료간 상관관계를 살펴본 것이다. 민영화와 가장 상관관계가 높은 변수는 순익인 Profit으로 상관관계가 0.383으로 나타나고 있다. 반면 상관관계가 가장 낮은 변수는 외부효과인 Spill로 0.098로 나타나고 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 사용 자료의 상관관계

	P_DUM	ASSET	SALES	PROFIT	LABOR	GOV	MONO	SPILL
P_DUM	1.000	0.410	0.374	0.383	0.262	-0.183	-0.137	0.098
ASSET	0.410	1.000	0.698	0.374	0.364	-0.009	-0.459	-0.076
SALES	0.374	0.698	1.000	0.654	0.564	-0.105	-0.178	0.089
PROFIT	0.383	0.374	0.654	1.000	0.420	-0.141	0.023	0.278
LABOR	0.262	0.364	0.564	0.420	1.000	-0.116	0.030	-0.021
GOV	-0.183	-0.009	-0.105	-0.141	-0.116	1.000	0.020	0.308
MONO	-0.137	-0.459	-0.178	0.023	0.030	0.020	1.000	0.197
SPILL	0.098	-0.076	0.089	0.278	-0.021	0.308	0.197	1.000

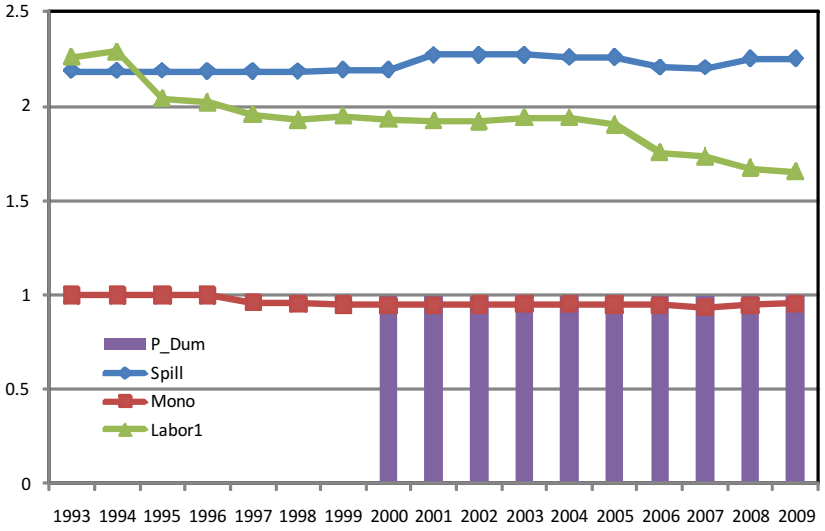
3. 민영화 기업의 지표 추이

다음으로 민영화 시점(P_Dum)과 민영화의 주요 요인이라고 할 수 있는 파급효과(Spill), 근로자 수(Labor1, 만명 기준), 독점도(Mono) 및 저소득층의 소득 대비 소비 비율(C_Y) 지표를 살펴보자.

가. 대규모 기업

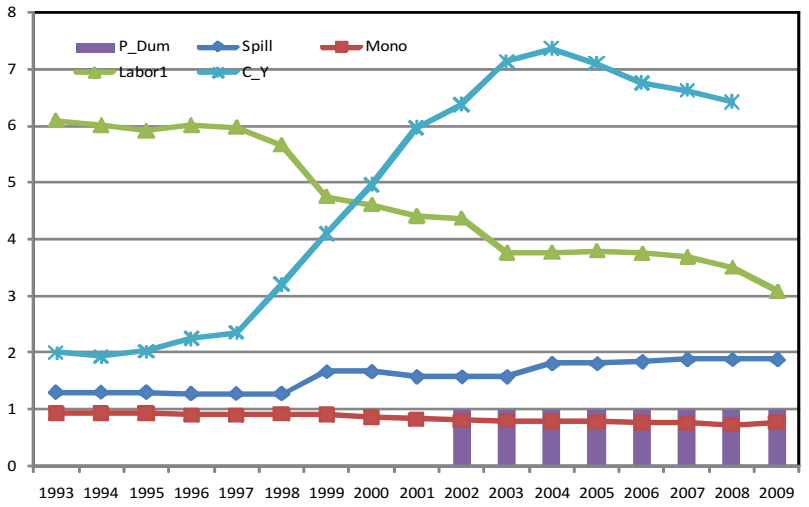
먼저 포항종합제철의 경우를 보면 외부효과는 약 2.5 수준이며, 큰 변화가 없다. 포항종합제철의 시장 독점도도 거의 변화가 없다. 반면, 노동자 수는 감소하는 추세를 보이고 있다. 민영화 이후의 노동자 수가 적게 나타나고 있지만 추세적인 변화로 보이며, 민영화가 노동자 수를 감소시키는 역할을 한 것으로는 보이지 않는다.

[그림 Ⅳ-1] 포항종합제철 주요 지표 추이



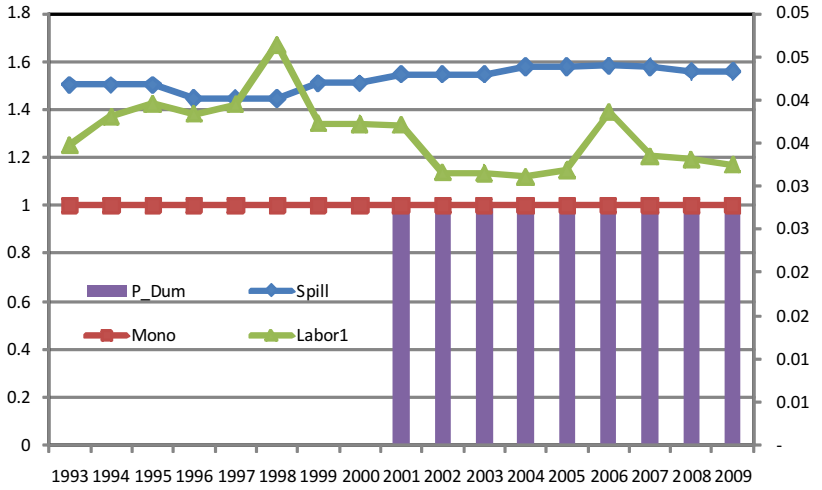
한국통신의 경우를 보면 독점도가 낮아지고는 있으며, 이후 민영화가 진행되었으므로 민영화와 어느 정도 관계가 있어 보인다. 저소득층의 소득 대비 통신비 소비 비율이 높아지고 있는 것으로 나오고 있지만 이는 무선통신에 대한 지출이 증가하였기 때문인 것으로 보인다. 한국통신의 근로자 수도 감소 추세를 보이고 있지만 자료를 보면 외환위기 대응을 위하여 인력을 감축한 것으로 보인다. 외부효과는 포항종합제철보다 낮은 수준이기는 하지만 증가하는 추세를 보이고, 최근에는 약 2 수준에 이르고 있다.

[그림 Ⅳ-2] 한국통신 주요 지표 추이



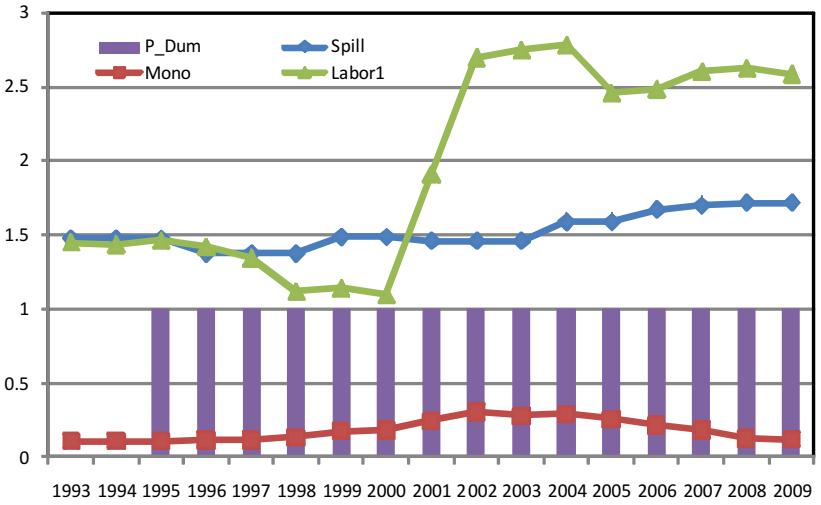
대한송유관공사의 경우를 보면 독점기업임에도 불구하고 2001년에 민영화되었다. 외환위기 시점에 일시적으로 인력이 증가한 것을 제외하면 인력의 감소가 민영화와 연관이 있는지는 불분명해 보인다. 파급효과는 다소 증가하였지만 인력과 마찬가지로 민영화와의 연관성은 없어 보인다.

[그림 Ⅳ-3] 대한송유관공사 주요 지표 추이



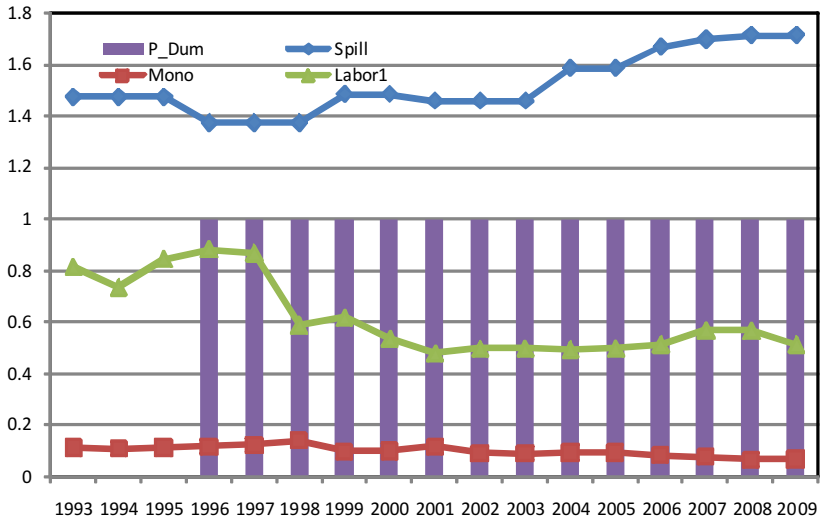
국민은행은 상대적으로 이른 시점인 1995년에 민영화되었다. 포항종합제철이나 대한송유관공사 등에 비하면 독점도가 낮게 나타나고 있다. 또한 민영화 이후에 파급효과가 증가하고 있지만 독점도를 감안한 파급효과의 크기를 생각하면 포항종합제철이나 한국통신보다는 파급효과가 낮았을 것으로 보인다. 인력의 규모도 포항종합제철이나 한국통신보다는 낮은 수준이어서 민영화에 유리하였을 것으로 보이며, 2000년 이후에 인력이 급증하는 것은 인수·합병의 영향인 것으로 판단된다.

[그림 Ⅳ-4] 국민은행 주요 지표 추이



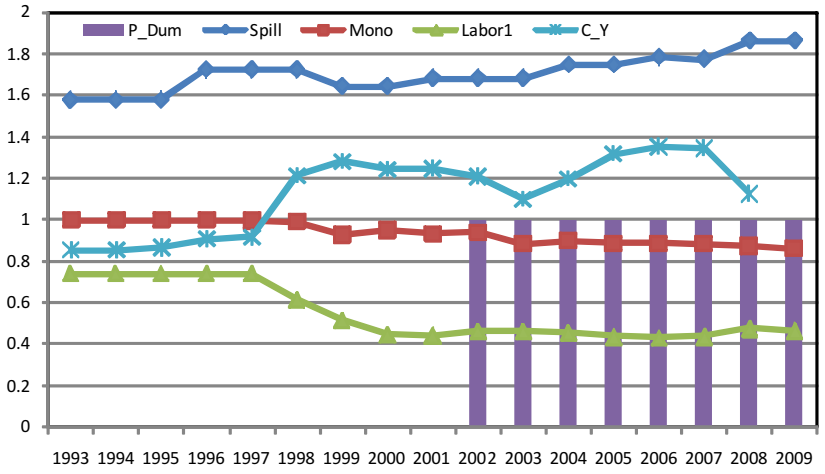
같은 은행권인 외환은행의 경우를 보면 민영화 이후 근로자 수가 감소하는 경향을 보인다. 따라서 민영화가 근로자 수에 영향을 주었을 가능성이 있다. 인력의 규모도 포항종합제철이나 한국통신뿐만 아니라 국민은행의 경우보다도 낮은 수준이어서 민영화에 유리하였을 것으로 보인다. 같은 은행권이므로 파급효과의 형태는 동일하며, 독점도를 감안한 파급효과의 크기를 생각하면 포항종합제철이나 한국통신보다는 파급효과가 낮았을 것으로 보인다.

[그림 Ⅳ-5] 외환은행 주요 지표 추이



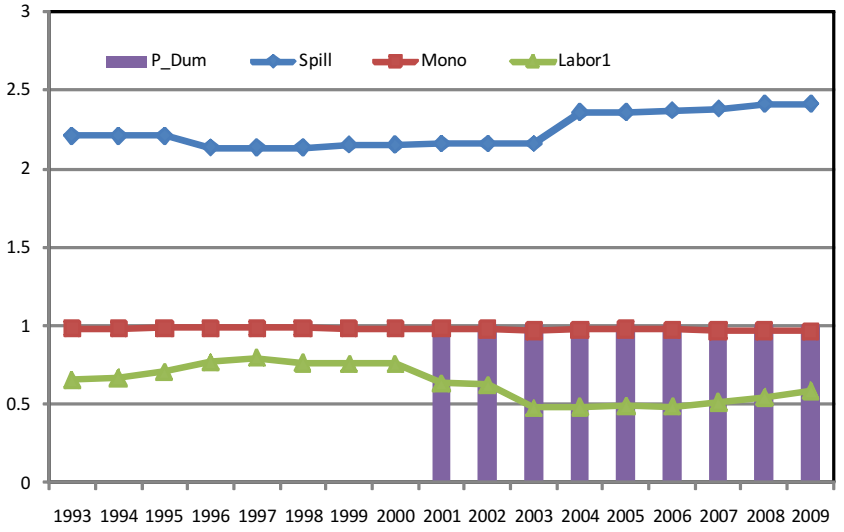
담배인삼공사의 경우를 보면 파급효과가 은행권보다도 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 이 같은 현상은 산업군의 파급효과를 사용하였기 때문일 수 있다. 흥미로운 것은 완전 독점형태였던 담배 판매가 시장 개방에 따라 경쟁 상태로 이행함에 따라 독점도가 낮아지고 있는 것이다. 따라서 더 이상 독점을 유지할 수 없었던 것이 민영화의 원인일 수 있다. 노동자 수는 외환위기로 감축하고 있는데, 이는 민영화보다 시장 개방에 따른 경쟁 격화에 대응하기 위한 것으로 보인다. 민영화 이후 노동자 수 감축은 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 저소득층의 소득 대비 소비 비중을 보면 점차적으로 높아지고 있으므로 저소득층을 고려한 민영화 판단과는 관련이 없어 보인다.

[그림 Ⅳ-6] 담배인삼공사 주요 지표 추이



한국중공업은 독점도가 높은 기업으로 나타나고 있다. 또한 외부효과가 큰 기업이다. 따라서 민영화에 제약이 많았을 것으로 판단된다. 민영화 이후에 인력은 감축되는 추세를 보이고 있다. 따라서 민영화로 인력이 감축되는 현상이 발생하고 있다고 말할 수 있다.

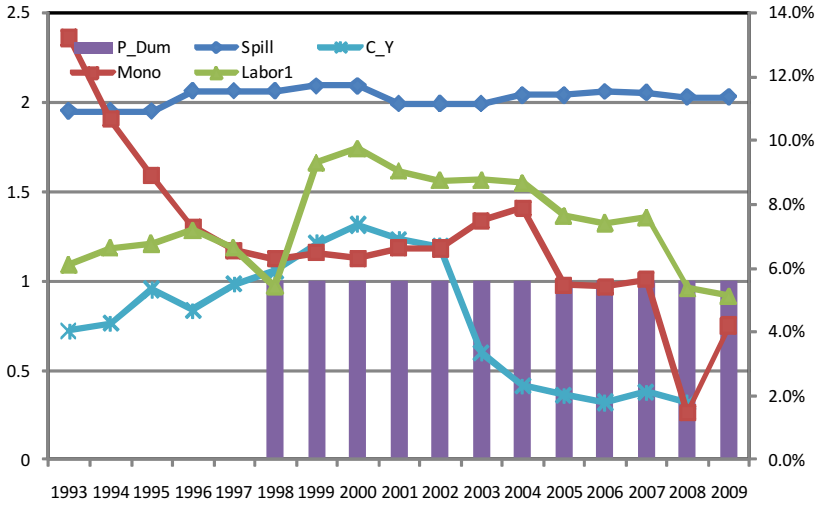
[그림 Ⅳ-7] 한국중공업 주요 지표 추이



나. 소규모 기업

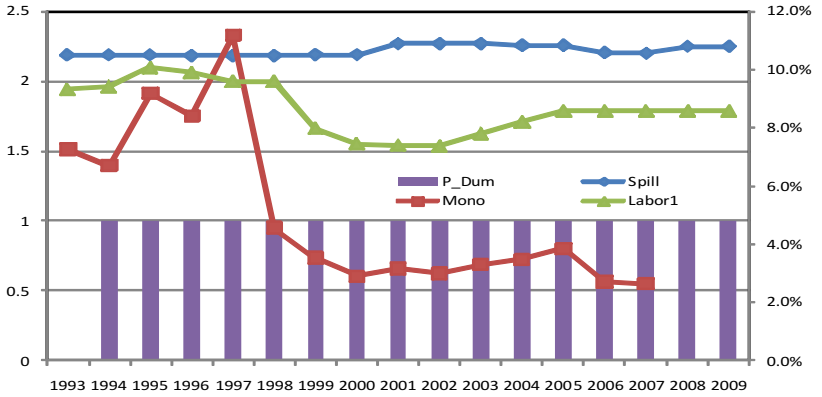
국정교과서의 경우 저소득층 소득 대비 소비 비중은 증가 후 감소한 것으로 나타나고 있다. 국정교과서의 경우도 담배와 마찬가지로 교과서를 독점에서 경쟁으로 제도를 바꾸면서 독점도가 낮아진 것으로 보인다. 따라서 실질적인 독점의 정도는 낮게 나타나고 있다. 또한 출판의 파급효과가 크게 나타나고 있지만 독점도를 감안한다면 국정교과서의 파급효과는 제한적일 것으로 보인다. 인력의 수는 민영화 후에 합병으로 인하여 증가한 것으로 보이며, 이후 감소하는 추세를 보이고 있다.

[그림 Ⅳ-8] 국정교과서 주요 지표 추이



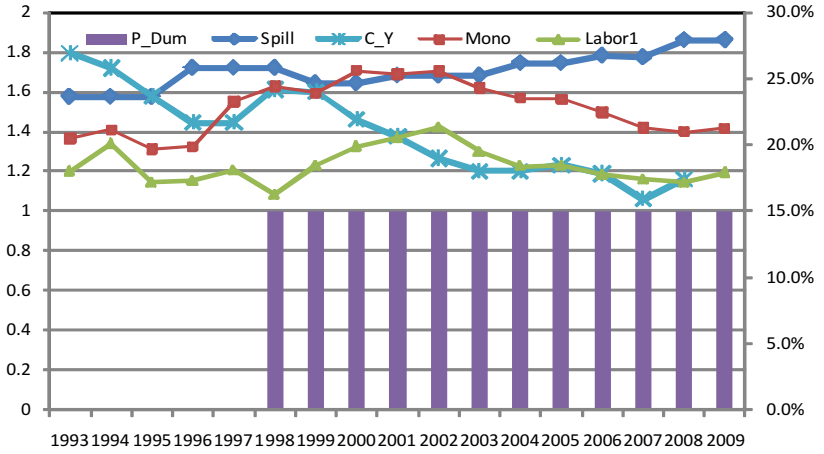
대한중석의 경우는 상대적으로 독점도가 매우 낮은 기업이다. 따라서 민영화를 할 유인이 컸을 것으로 보이며, 실제로도 빠른 시점에 민영화를 하였다. 노동자 수가 적은 점도 민영화를 촉진시켰을 요인으로 보인다. 산업의 파급효과는 매우 크게 나타나고 있지만 독점도가 낮으므로 산업에 미치는 영향은 작았을 것으로 판단된다. 노동자 수의 추세를 보면 민영화 이후 인원이 한동안 안정적인 수준을 보이다가 외환위기로 인원을 축소한 것으로 나타나고 있으므로 민영화와 노동자 수 감소는 직접적 영향이 없어 보인다.

[그림 Ⅳ-9] 대한중석 주요 지표 추이



남양유업도 상대적으로 소규모 공기업이다. 또한 독점도가 낮으며, 시장 경쟁이 있는 소비재이므로 공기업의 필요성은 낮았을 것으로 보인다. 오히려 재무상태가 좋지 않아 정부가 보유한 기업으로 판단된다. 민영화 이후에 노동자 수가 변화하는 형태는 보이지 않는다. 특징적인 것은 저소득층 소비 비율이 점차 낮아지고 있는 점이다.

[그림 Ⅳ-10] 남양유업 주요 지표 추이



다. 민영화 여부와 지표 차이

다음으로 민영화를 한 기업과 그렇지 않은 기업과의 지표 차이를 살펴보자. 살펴보는 지표는 자본 대비 이윤율(Profit_r), 매출규모에 독점도를 곱하여 계산한 공기업의 영향력(S_Mono), 독점도에 저소득층 소득 대비 소비 비율을 곱한 값(mcy)으로 계산한 공기업이 저소득층에 영향을 주는 정도, 독점도(Mono)이다.

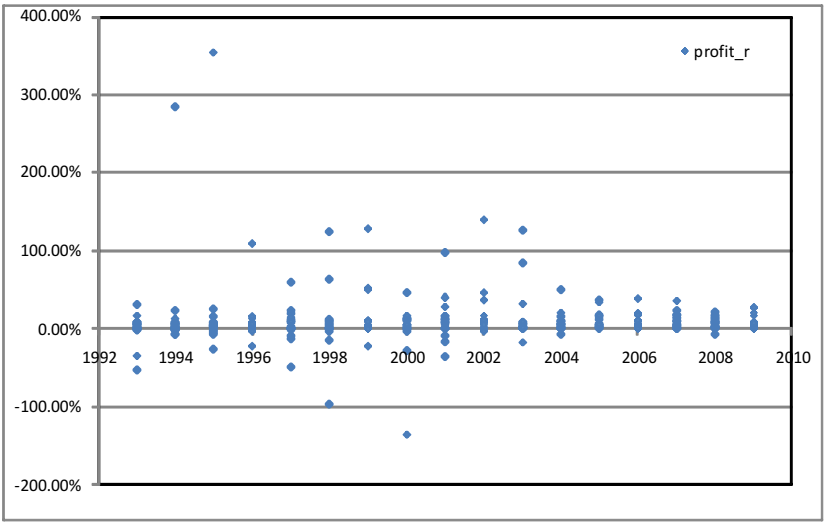
아래 그림에 따르면 이윤율은 민영화가 많이 진행되지 않았던 초기에는 민영화하지 않은 공기업이 높아 보인다. 그러나 민영화가 많이 진행된 후기로 갈수록 민영화된 기업의 수익률이 이전에 비해 높은 경우가 많다. 따라서 이윤율이 높은 기업이 민영화 대상이 되었을 가능성이 높아 보인다.

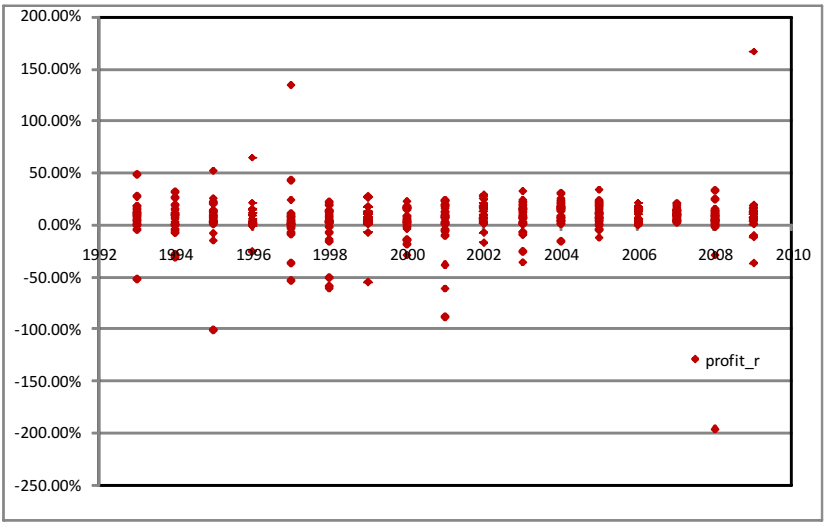
공기업의 영향력(S_Mono)을 보면, 민영화가 많이 진행되지 않았던 초기에는 민영화하지 않은 공기업의 영향력이 상대적으로 높다. 그러나 민영화가 많이 진행된 후기로 갈수록 민영화된 기업의 영향력이 이전에 비해 높아지는 것으로 나타나고 있다. 따라서 영향력이 큰 기업을 민영화하였을 가능성이 높다.

공기업이 저소득층에 주는 영향력을 보면 초기와는 달리 후기에 민영화된 기업의 영향력이 낮아지고 있다. 따라서 저소득층에 영향력이 작은 기업을 민영화하였을 가능성이 높다.

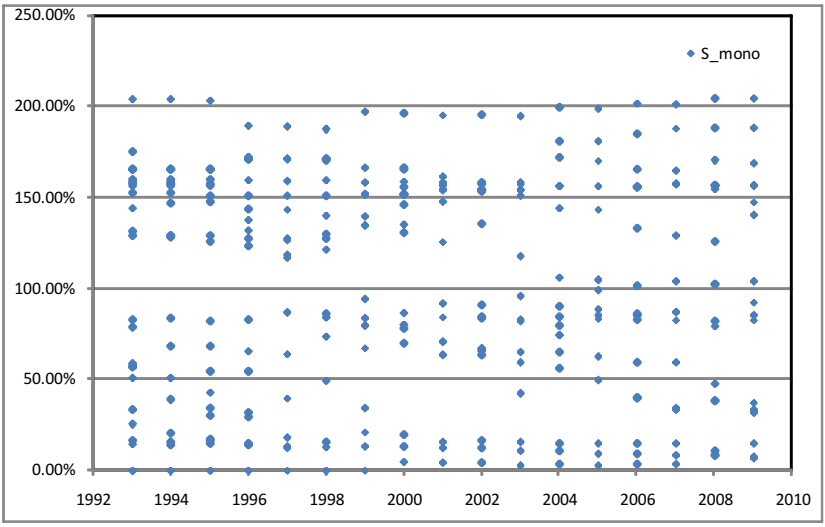
민영화된 기업을 기준으로 초기와 후기의 독점도 변화를 보면 중간 정도의 독점도를 가진 기업이 후기에 증가하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 중간 정도의 독점도를 가진 기업을 민영화하였을 가능성이 높다.

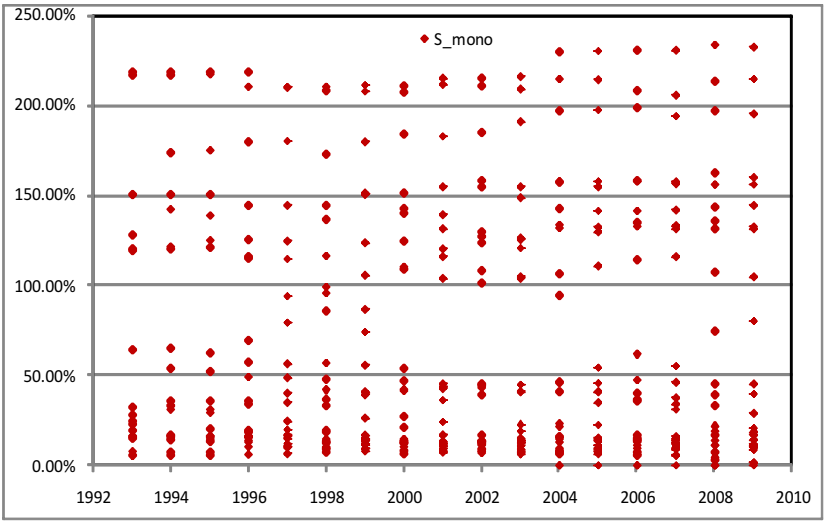
[그림 Ⅳ-11] 자본 대비 이윤율(Profit_r) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업)



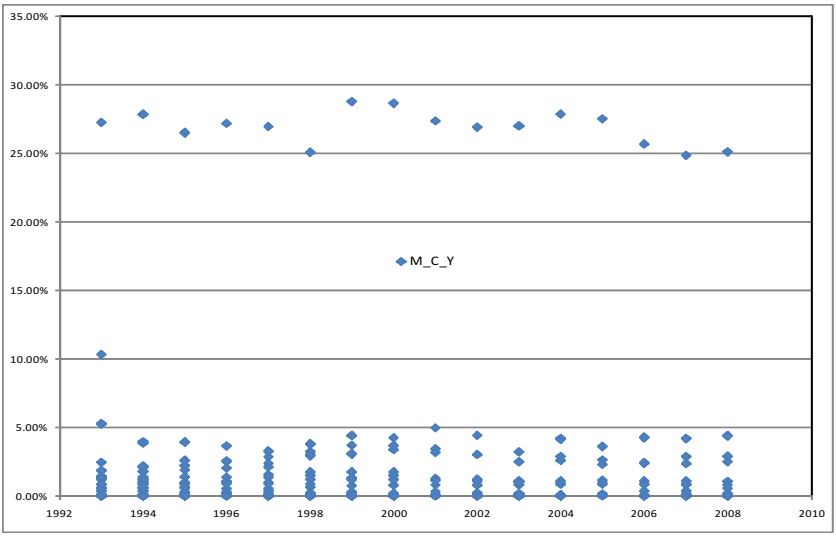


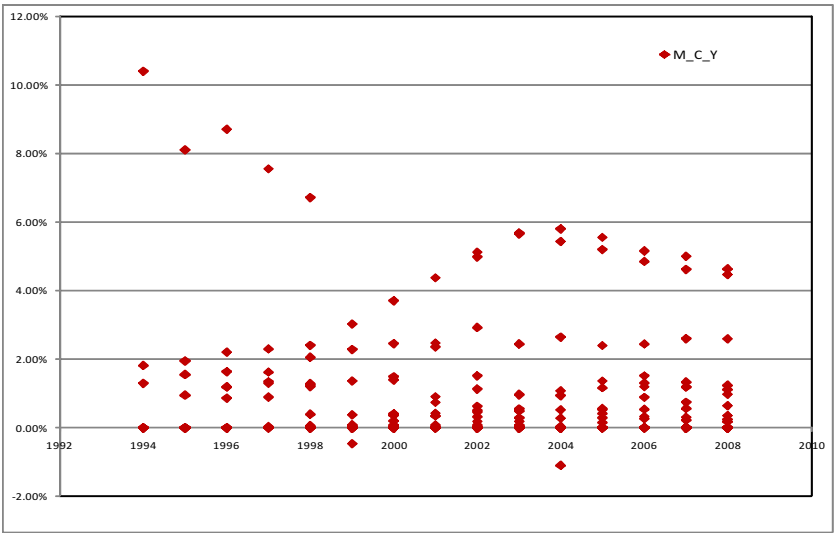
[그림 Ⅳ-12] 공기업의 영향력(S_Mono) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업)



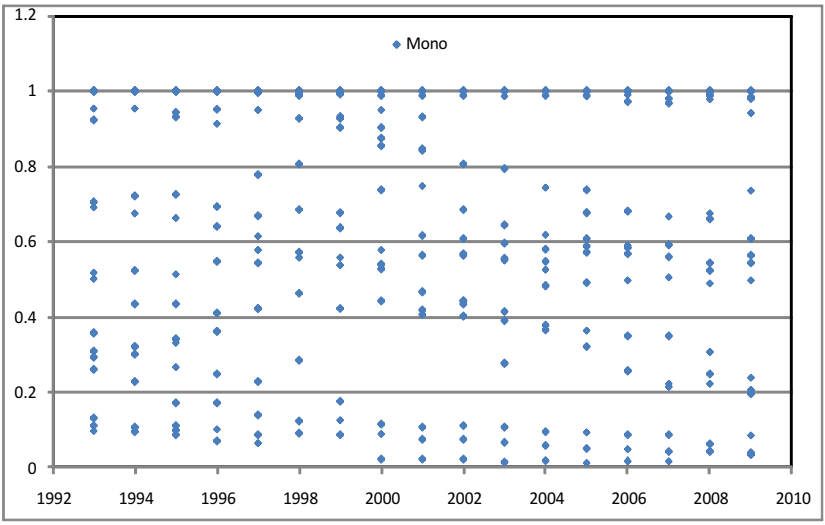


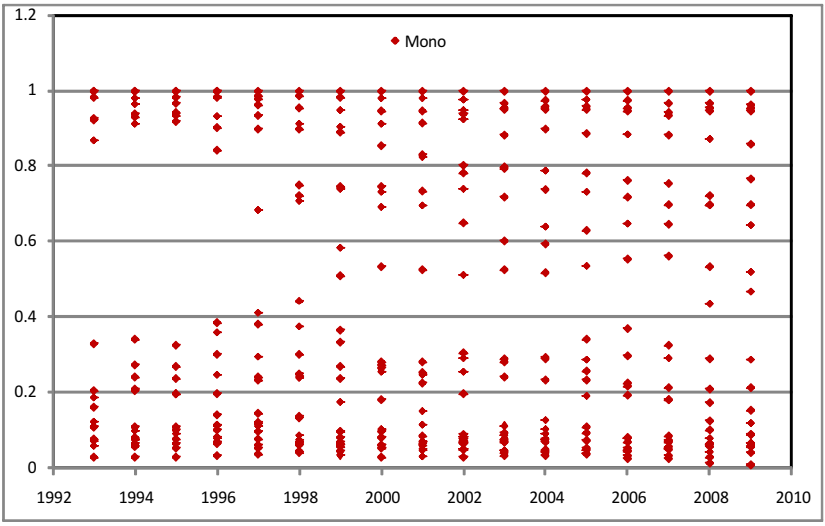
[그림 Ⅳ-13] 저소득층에 대한 영향력(mcy) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업)





[그림 Ⅳ-14] 독점도(Mono) 차이 (공기업 vs. 민영화 공기업)





4. 분석

가. 모형

공기업의 민영화를 결정하는 요소는 앞에서 살펴본 것처럼 전후방 효과, 저소득층 소비 비율, 독점도, 고용인원, 정부 보조 규모 등이 있을 수 있다. 본 연구에서는 파급효과의 크기(Spill_r)는 해당 산업의 후방효과의 크기를 사용한다. 다만, 산업의 후방효과이므로 후방효과에 개별기업의 매출이 GDP에서 차지하는 비중을 곱하여 파급효과의 크기를 계산하였다. 일반적으로 파급효과의 크기가 큰 공기업은 파급효과의 크기가 작은 기업에 비해 민영화가 늦게 될 가능성이 있다. 다음으로 고려하고 있는 변수는 개별 기업의 수익성이다. 저소득층 지원을 위해 낮은 가격으로 제품을 판매하는 경우에는 수익성이 낮을 수 있다. 또는 공공성이 높은 제품이나 서비스를 제공하므로 정부가 가격을 통제함에 따라 수익이 낮을 수 있다. 또한 수익성이 낮은 기업은 민간에서 인수를 하려 하지 않을 것이다. 따라서 수익성 변수는 민영화와 정(+)의 관계를 가질 가능성이 높다. 본 연구에서 사용하는 수익성 변수(ROE)는 당기순이익을 자본으로 나눈 값이다. 부채비율(Debt_r)도 민영화에 영향을 줄 수 있다. 일반적으로 부채비율이 높은 공기업은 상업성이 낮은 공기업이므로 민영화가 어려울 것으로 예상된다. 그러나 정부의 입장에서는 부채비율이 높은 경우에는 정부의 출자, 출연 등이 필요할 것이므로 정부가 민영화를 서두를 가능성도 있다. 이러한 요인을 고려하기 위하여 기업의 손실(Loss)도 변수로 포함시켰으며, 흑자인 경우는 0으로 하고, 손실의 규모만 계산하였으며, 기업의 손실을 자본으로 나눈 값이다. 인력의 규모(Labor)도 민영화에 영향을 줄 수 있다. 대규모 인력이 있는 공기업은 해당 공기업의 노조가 민영화에 반대할 가능성이 있고, 노조의 규모도 큰 것이므로 민영화에 걸림돌로 작용할 수 있다. 또한 민영화 이후에 인력의 구조조정을 실시하면 실업자가 증가하는 문제도 있을 것이

다. 반대로 대규모 인력의 존재가 비효율적인 인력 관리에서 파생하는 것이므로 정부는 이러한 비효율성을 줄이기 위하여 민영화를 서두를 가능성도 있다. 저소득층이 상대적으로 많이 소비하는 제품이나 서비스를 제공하는 공기업은 민영화 이후에 해당 제품이나 서비스의 가격이 상승할 가능성이 높으므로 정부가 민영화를 꺼려할 가능성이 있다. 저소득층 소비 비율이 상품이나 서비스를 기준으로 하고 있으므로 해당 공기업이 해당 상품이나 서비스를 얼마나 공급하는가를 고려할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 기업의 독점도를 저소득층 소비 비율에 곱한 값(M_C_Y)을 사용하였다. 산업의 구조도 민영화에 영향을 준다. 자연독점과 같은 시장실패가 공기업의 필요성이기 때문이다. 본 연구에서는 산업의 집중도(HHI)를 시장구조를 나타내는 변수로 사용하였다. 산업의 집중도가 높은 기업일수록 민영화가 늦어질 가능성이 높다.

정부가 민영화를 결정할 때 위에서 언급한 다양한 요소를 고려하겠지만 해당 요소가 동일한 비중을 지니고 있지는 않다. 다시 말하면, 정부는 민영화를 결정하는 요소에 일정한 가중치를 두고 있다. 따라서 이러한 결정요소를 x라고 하면 민영화 판단을 위한 지표 $g(x)$는 다음과 같다.

$$g(x) = \sum_i w_i x_i, \quad w\text{는 가중치이고 첨자 } i\text{는 개별 요인} \qquad (1)$$

따라서 정부는 $g(x)$가 일정한 기준점을 초과하면 해당 공기업을 민영화하고, 그렇지 않은 경우에는 공기업으로 그대로 둔다. 민영화를 결정하는 다양한 요소의 결합으로 구성되는 정부의 판단 기준점을 h라고 하자. 다시 말하면, 공기업을 민영화하는 경우에는 $f(x) = g(x) - h > 0$인 경우라고 할 수 있다. 부호가 반대로 나타나는 경우에는 민영화가 되지 않는다. 따라서 $f(x) = \sum_i w_i x_i - h$로 표시할 수 있다.

가중치는 회귀분석 변수의 계수로 볼 수 있으므로 $f(x) = \beta x + e$, e는 오차항으로 식을 설정할 수 있다. 그러나 관측되는 결과는 $f(x)$의 값이 아

닌 민영화 여부로만 나타난다. 민영화가 되는 경우는 1, 그렇지 않은 경우를 0이라고 하면 $f(x)$가 0보다 크면 1로 나타나고, $f(x)$가 0보다 작으면 0으로 나타나게 된다. 결과적으로 식 (2)처럼 Binary Choice 모형으로 개별 요인이 민영화 결정에 주는 영향을 추정하는 것이 가능하다.

$$\begin{aligned} y &= 1 \quad \text{if } f(x) = \beta x + e > 0 \\ &= 0 \quad otherwise \end{aligned} \tag{2}$$

다음으로 민영화가 먼저 된 기업은 늦게 민영화가 진행된 기업이나 공기업으로 남아 있는 기업보다 식 (2)의 값이 크다고 보는 것이다. 본 연구에서는 가장 이른 연도에 민영화된 기업군을 1, 다음 연도에 민영화가 진행된 기업군에 2, 그 다음 연도 기업군은 3을 주는 방식으로 순서를 부여하였다. 다시 말하면, 우리가 관측할 수 있는 것이 민영화 여부인 0, 1로 나타나는 것이 아니라 민영화가 진행된 순서가 되는 것이다. 결과적으로 식 (3)에 나타난 것처럼 일정한 구간(c)을 기준으로 관측된 값을 부여하는 것이 된다. 이는 Ordered dependent variable model이다.

$$\begin{aligned} y &= 1 \quad \text{if } f(x) = \beta x + e > c_1 \\ y &= 2 \quad \text{if } c_2 < f(x) = \beta x + e < c_1 \\ y &= 3 \quad \text{if } c_3 < f(x) = \beta x + e < c_2 \\ &\vdots \\ y &= k \quad \text{if } f(x) = \beta x + e < c_{k-1} \end{aligned} \tag{3}$$

나. 전체 기업 사용

먼저 Binary Choice 모형으로 추정한 결과를 살펴보자. 먼저 수익성 변수(ROE)는 유의하며, 양(+)의 값(0.897)을 가진다. 이미 예상한 것처럼 수익성이 높은 경우는 민간에 대한 매각도 손쉬울 것이며, 공공성을 위해 재화나 서비스를 낮은 가격에 판매하고 있지도 않기 때문이다. 다음으로 유의한 변수는 산업의 집중도(HHI)이며 계수는 음수(-1.298)로 나타나고 있다. 따라서 예상한 것처럼 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 어려울 가능성이 높다. 마지막으로 유의한 변수는 손실(Loss)로 계수가 음수(-0.947)로 나타나고 있다. 손실은 음수로 측정되었으므로 추정의 결과는 손실이 많을수록 민영화가 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

다른 변수들은 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 부채비율(Debt_r)은 정부부담 측면에서는 민영화가 필요한 이유도 되지만, 부채가 많은 기업은 민간에 대한 매각이 어렵고, 부채가 발생하는 원인이 공공성에 있을 수도 있다. 다시 말하면, 공공성이 높아 낮은 가격으로 제품을 판매하고 있어서 부채가 발생할 수도 있기 때문이다. 인력의 규모(Labor)도 민영화에 주는 영향이 불분명한 것으로 나타나고 있다. 부채비율과 마찬가지로 상반되는 요소가 있기 때문인 것으로 보인다. 부호가 음수이므로 인력이 많은 기업은 민영화가 어려울 가능성이 있는 것이지만 유의성이 아주 낮게 나타나고 있다. 공기업이 저소득층 소비에 주는 영향을 파악하기 위한 변수(M_C_Y)도 부호가 음수로 방향은 맞지만, 유의성이 낮게 나타나고 있다. 정부가 이전에는 상품의 가격을 낮게 지원하는 방식을 취했지만 경제가 발달함에 따라 저소득층에 직접적인 재정지원을 하기 때문일 수도 있다. 파급효과의 크기(Spill_r)도 부호는 양수로 나타나, 파급효과가 큰 공기업일수록 민영화가 빠른 것으로 나타나고 있지만 유의성은 높지 않다.

〈표 Ⅳ-3〉 Binary Choice 모형 추정 결과

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	0.417736	0.106253	3.931528	0.0001
ROE	0.897183	0.407153	2.203553	0.0276
DEBT_R	-0.000609	0.004877	-0.12481	0.9007
LABOR	-7.88E-02	8.79E-02	-0.89738	0.3695
M_C_Y	-1.92E+00	1.72E+00	-1.11541	0.2647
HHI	-1.298119	0.161175	-8.05411	0
SPILL_R	8.204195	6.532339	1.255935	0.2091
LOSS	-0.947252	0.429649	-2.20471	0.0275

McFadden R-squared : 0.102072

다음으로 Ordered dependent variable model을 사용한 결과를 보자. Binary choice 모형에서는 민영화 되면 1, 그렇지 않은 경우는 0의 값을 갖는 반면, Ordered dependent variable model에서는 민영화가 먼저 된 기업이 작은 값을 갖고 민영화가 나중에 된 기업이 큰 값을 가지므로 Binary choice와는 반대의 부호를 갖는다. 먼저 수익성 변수(ROE)를 보면 계수가 -0.837로 음수이며, 유의하다. 따라서 수익성이 높을수록 종속변수의 값이 낮은 것이 되므로 빨리 민영화가 된다고 할 수 있다. 부호가 반대인 것을 제외하면 값의 크기도 유사하게 나오고 있다. 산업의 집중도(HHI)도 1.13으로 유의하므로, 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 또한 손실(Loss)도 계수가 양수로 나타나고 있다. Binary choice 모형에 비교하여 부호의 방향이 반대일 뿐 동일한 결과라고 할 수 있다.

Binary choice처럼 동일하게 유의하지 않은 것으로 나타나는 변수가 있다. 인력의 규모(Labor)도 이전처럼 유의하지 않게 나타나고 있다. 파급효과의 크기(Spill_r)도 마찬가지로 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다.

Binary choice 모형과는 결과가 다른 변수도 있다. 먼저 부채비율(Debt_r)의 계수는 -0.0099로 음수이며 이전과는 달리 유의하다. 계수의 부

호가 음수이므로 부채비율이 높을수록 민영화가 빨리 된다고 할 수 있다. 또 유의성이 달라지는 변수로는 저소득층 소비에 주는 영향을 주는 변수(M_C_Y)도 양수로 나타나고 있고, 유의성도 높다. 저소득층과 관련이 깊은 공기업이 늦게 민영화되는 것이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅳ-4〉 Ordered dependent variable model 추정 결과

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
ROE	-0.83726	0.366908	-2.28192	0.0225
DEBT_R	-0.00993	0.00472	-2.10291	0.0355
LABOR	-0.01724	0.063941	-0.26959	0.7875
M_C_Y	3.469532	1.576476	2.200815	0.0277
HHI	1.133281	0.140361	8.074034	0
SPILL_R	2.587833	5.233658	0.49446	0.621
LOSS	1.167654	0.414058	2.820029	0.0048

Pseudo R2 0.05267

구간(c)에 대한 값은 다음과 같다.

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
LIMIT_2:C(8)	-0.32534	0.095617	-3.40257	0.0007
LIMIT_3:C(9)	-0.24202	0.09513	-2.5441	0.011
LIMIT_4:C(10)	-0.07952	0.094687	-0.83985	0.401
LIMIT_5:C(11)	0.00015	0.094867	0.001582	0.9987
LIMIT_6:C(12)	0.235483	0.096766	2.433533	0.015
LIMIT_7:C(13)	0.3137	0.09781	3.207236	0.0013
LIMIT_8:C(14)	0.464016	0.099631	4.657326	0
LIMIT_9:C(15)	0.603886	0.100637	6.00064	0
LIMIT_10:C(16)	0.737148	0.101078	7.292863	0

다. 민영화된 공기업 사용

다음으로 민영화된 공기업만을 대상으로 추정을 시도해보자. 이번에는 수익성 변수(ROE)와 손실(Loss) 변수만 유의하지 않게 나타나고 있다.

전체 기업을 사용한 경우와는 달리 부채비율(Debt_r)은 유의하며, -0.012로 음수이다. 따라서 부채가 많은 기업일수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 Ordered dependent variable model의 결과와도 차이가 있다. 인력의 규모(Labor)도 계수가 음수(-0.569)이며, 유의하다. 즉, 고용 인원이 많은 기업이 민영화가 어려운 것으로 나타나고 있다. 공기업이 저소득층 소비에 주는 영향에 대한 변수(M_C_Y)는 부호가 양수(23.14)로 나타나고, 유의성이 높다. 산업의 집중도(HHI)도 -1.409로 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 파급효과의 크기(Spill_r)도 부호는 양수로 나타나, 파급효과가 큰 공기업일수록 민영화가 빠른 것으로 나타나고 있다.

다음으로 민영화된 공기업만을 이용하여 Ordered dependent variable 모형을 사용하여 추정한 결과를 살펴보자. Binary choice 모형과 마찬가지로 수익성 변수(ROE)와 손실(Loss) 변수는 유의하지 않다. 부채비율(Debt_r)은 유의하며, -0.016로 나타나 부채비율(Debt_r)의 계수는 -0.0099로 음수이며 이전과는 달리 유의하다. 계수의 부호가 음수이므로 부채비율이 높을수록 민영화가 빨리 된다고 할 수 있다.

저소득층 소비에 주는 영향을 주는 변수(M_C_Y)는 부호가 음수(-32.89)로 나타나고, 유의성이 높다. 산업의 집중도(HHI)도 1.99로 유의하므로, 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 파급효과의 크기(Spill_r)도 부호는 음수로 나타나, 파급효과가 큰 공기업일수록 민영화가 느린 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅳ-5〉 Binary Choice 모형 추정 결과

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	1.381957	0.164701	8.39068	0
ROE	0.410351	0.853318	0.480889	0.6306
DEBT_R	-0.012968	0.006862	-1.88999	0.0588
LABOR	-0.569377	0.152655	-3.72983	0.0002
M_C_Y	23.14387	6.943461	3.333189	0.0009
HHI	-1.409289	0.248095	-5.68044	0
SPILL_R	29.98796	11.09108	2.703791	0.0069
LOSS	-0.507196	0.898323	-0.5646	0.5723

〈표 Ⅳ-6〉 Ordered dependent variable model 추정 결과

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
ROE	0.282537	0.676458	0.417672	0.6762
DEBT_R	-0.01687	0.006652	-2.5363	0.0112
LABOR	1.493707	0.200143	7.463201	0
M_C_Y	-32.8903	7.738306	-4.25032	0
HHI	1.99142	0.220623	9.026345	0
SPILL_R	-51.9551	10.03144	-5.17923	0
LOSS	-0.38546	0.727187	-0.53007	0.5961
LIMIT_2:C(8)	0.509267	0.124793	4.080905	0
LIMIT_3:C(9)	0.570259	0.12443	4.582963	0
LIMIT_4:C(10)	0.832849	0.124543	6.687225	0
LIMIT_5:C(11)	0.982379	0.126265	7.780284	0
LIMIT_6:C(12)	1.532825	0.14144	10.83729	0
LIMIT_7:C(13)	1.789836	0.15438	11.59369	0
LIMIT_8:C(14)	2.395881	0.18627	12.86242	0
LIMIT_9:C(15)	3.17289	0.220674	14.37816	0

Ⅴ. 결 론

우리나라의 경제 발전 과정에서 공기업의 역할이 적지 않았던 것이 사실이다. 그러나 경제 규모나 소득 수준에 있어서 선진국이라고 불러도 손색이 없을 만큼 우리나라 경제가 발전한 현 단계에 있어서는 공기업이 기존에 수행해 왔던 역할의 중요성이 상대적으로 감소한다. 반면, 방만한 경영으로 공기업의 비효율이 점차 부각되고, 기업의 공공성보다 경쟁·효율 등의 중요성이 증대됨에 따라 공기업 민영화의 필요성이 커지고 있다. 한편, 기존의 공기업 민영화 연구는 주로 민영화로 인한 효율 증진에 초점을 맞추고 있다. 다시 말하면, 기존의 공기업을 어떤 이유로 민영화하였거나, 공기업으로 존속시킨 이유를 설명하는 데는 취약하다.

본 연구는 점증하고 있는 공기업 민영화 논의의 기준을 살펴보고, 이에 대한 구체적인 지표를 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해서 기존 공기업의 민영화 여부를 바탕으로 공기업 민영화 요인을 살펴보고 있다. 즉 민영화 대상이었던 공기업 중에서 민영화된 기업과 그렇지 않은 기업의 자료를 가지고 민영화 요인을 선별한 후, 이를 재구성하여 향후 민영화 결정의 기준으로 제시할 것이다.

제Ⅱ장에서는 공기업의 개념을 살펴보았다. 이에 따르면 공기업이란 정부가 기업적 활동을 수행하기 위하여 설립한 법적 실체로 공공부문의 소유와 재화 및 용역의 판매라는 기업성에 있다. 따라서 민영화는 정부가 소유 또는 통제하는 기업을 민간이 소유 또는 통제하도록 하는 것을 말한다. 국제기준에 따르면 공공부문은 정부 및 정부가 소유·통제하는 조직으로, 공기업은 공공부문이지만 기업적 (영리) 활동을 하는 조직을 말한다. 다만, 기업적 활동에 대한 기준은 모호한 상태이다. 우리나라의 경우에는 공공부

문 관련 규정은 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 따른다. 그리고 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말한다. 문제는 우리나라의 공공기관 분류가 전체 공공기관을 공기업과 준정부기관(일반정부)으로 분류하지 않고 있는 점이다. 이에 따라 기타공공기관의 일부도 공기업의 범주에 포함되는 문제가 있다.

우리나라의 민영화는 긴 역사를 가지고 있다. 본 연구에서 살펴본 바에 따르면 1968년에 한국기계공업 등이 민영화되었고, 이후에도 간헐적인 공기업 민영화가 있었다. 대규모 민영화는 1993년에 추진되었다. 이에 따르면 58개사의 지분을 매각하고, 10개사를 통·폐합하도록 되어 있다. 그러나 이러한 대규모 민영화 계획은 원안대로 실현되지 못하였다. 그럼에도 불구하고, 포항제철, 대한송유관, 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사 등 주요 공기업이 민영화되었다. 반면 한국전력공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국마사회, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등 다수의 기업이 아직 공기업 형태로 남아 있다.

외국의 사례를 보면 민영화는 소매(retail business), 제조업(섬유, 건설 등), 교통, 독과점 성격의 공기업(은행, 항공, 통신, 전력, 상하수도, 항구, 에너지 기업) 순으로 민영화를 진행하고 있다. 아시아 국가의 민영화를 보면 말레이시아와 싱가포르가 1980년대 중반에 시작하였고, 다음에 구 소련으로부터 독립한 중앙아시아 국가의 민영화가 시작된다. 태국, 홍콩, 우리나라, 대만은 1990년대 중반에 민영화를 시작하고 있다.

제Ⅲ장에서는 공기업 민영화와 관련된 이론을 살펴본다. 이론적으로 보면 효율적 자원배분과 관련한 공기업의 필요성은 우선적으로 '시장의 실패'에 있다. 시장의 실패로는 ① 독점시장, ② 공공재, ③ 외부성, ④ 불완전정보 ⑤ 시장의 부재(missing market) 등이 있다. 반면 '정부의 실패'라는 말로 표현되는 문제점도 존재하므로 '시장의 실패'가 곧바로 공기업의 필요성을 의미한다고 하기는 어렵다. 반대로 민영화는 공기업의 비효율성을 감소시

킬 수 있는 한 가지 대안이며, 성공 여부는 주로 적절한 규제와 경쟁의 유지에 달려 있다.

또 다른 이론적 논의로는 소득재분배가 있다. 그러나 소득재분배보다는 정부가 특정 재화 및 서비스의 소비를 보장해야 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있다는 논리(Universal Service)가 공기업 활동을 좀 더 잘 설명할 수 있다. 파급력이 있는 산업을 육성하여 경제 전체 발전과 성장의 원동력으로 삼는다는 아이디어도 공기업의 필요성이지만 경제가 어느 정도 규모에 이른 지금은 공기업 필요성의 이론적 근거로는 약하다.

많은 나라에서 민영화를 추진한 이유를 보면 규제 철폐보다는 공기업의 낮은 효율성에 있다. 일반적으로 공기업이나 민영화된 공기업의 규제가 동일한 결과를 줄 수 있다고 말하지만 정부 통제의 용이성도 민영화를 결정하는 기준이 될 수 있다. 이론에 따르면 공기업의 효율성에 대한 정당한 비교는 공기업과 규제되고 있는 민간기업을 비교하는 것이다.

민영화에 대한 실증적 평가는 재화 단위당 생산비가 민영화 이후 얼마나 절감되었느냐에 초점이 맞추어져 있다. 대부분의 연구결과는 공기업이 사기업들에 비해 낮은 생산성, 높은 비용, 높은 부채 비율 등의 부정적 요소가 있다는 것이다. 우리나라를 대상으로 한 김현숙 외(2007)의 연구에서도 수익성과 생산성이 민영화 이후 호전되는 것으로 나타났다. 반면 안정성과 고용은 Wilcoxon 검정결과는 부정적으로, DD 모형결과는 유의한 변화가 없는 것으로 나타나고 있다.

본 연구의 주제인 민영화 대상 요인을 살펴본 박기백 외(2006)의 연구는 ① 공기업이 생산하는 재화나 서비스의 성격, ② 산업구조, ③ 공기업이 생산하는 재화의 수요자, ④ 공기업의 수익성 등이다. 민영화 우선순위를 정한 것에 따르면 가스(소매), 관광(면세점, 골프), 주공(일반주택), 감정원(평가), 자산관리(부실채권), 주택보증(하자/시공)이 우선순위가 높고, 수자원(댐관리), 농기반, 조폐(화폐), 무공, 유통(비축)이 우선순위가 낮다고 하고 있다. Rosa(1993, 2000)는 기업 소유에 대한 정부와 민간의 경쟁으로 파악

하였다. 민영화 정도(GDP 대비 민영화 수준)를 종속변수로 하고, 정부와 민간의 재원조성 비용을 설명변수로 하여 회귀분석하는 방식이다.

제Ⅳ장은 본 연구의 핵심으로 민영화 대상을 선정하는 지표를 다루었다. 이를 위하여 정부 주도의 경제성장 동력 제공을 나타내는 변수로는 전후방 파급효과를 사용하였다. 공공재 또는 외부효과가 있는 경우를 대표하는 변수인 전체 수입에서 정부의 재정지원이 차지하는 비중은 자료가 많지 않아 사용하지 못하였고, 대신 공기업의 손실(Loss)을 사용하였다. 소비자에게 생필품 기능을 하는 변수는 소득 1~2분위의 지출 비중으로 하였다. 자연독점 등 시장의 실패를 나타내는 지표로는 산업의 독점도를 사용하였다. 공기업의 비효율성을 나타내는 지표로는 1인당 생산성 등이 있지만 가격규제가 있는 경우에는 정확한 생산성을 측정하기가 쉽지 않아 사용하지 못했다. 그러나 공기업의 보유 인력 규모는 노조 문제나 실업자 증가 가능성의 지표로 사용하였다.

본 연구는 1993년 민영화 대상 기업이 중심이다. 분석기간은 1993년부터 2008년으로 하였다. 그러나 자료가 존재하지 않거나 기업이 통폐합된 경우는 제외하였다. 비교를 위하여 정부의 민영화 계획에도 불구하고, 아직도 공기업 형태를 지니고 있는 기업을 포함시켰다. 이에 따라 본 연구의 분석 대상인 기업은 포항종합제철(Posco), 한국전기통신공사(KT), 한국전력공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사, 한국관광공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국토지개발공사와 대한주택공사(현재 한국토지주택공사로 합병), 한국감정원, 한국도로공사, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국농어촌공사, 한국광물자원공사, 국민은행, 중소기업은행, 외환은행, 담배인삼공사(KT&G), 국정교과서(현재 미래엔컬처그룹), 가스공사, 남해화학, 한국비료공업(현재 삼성정밀화학㈜), 대한중석, 매일유업, 한국종합기술개발공사(현재 한국종합기술㈜), 한국기업평가, 한국중공업(현재 두산중공업㈜), 한국이동통신(현재 SKT), 데이콤(현재 LG데이콤), 한국PC통신(한국통신하이텔), 전화

번호부, 효성중공업, 삼성종합화학, 아시아나항공, 동부화학, 한국증권금융, 매일경제TV, 연합뉴스, 한국경제신문이다.

기업에 대한 기본적인 자료인 자본, 부채, 매출액, 당기순이익, 고용인원 및 인건비 자료는 기업의 공시 자료를 이용하였다. 본 연구에서 사용하는 수익성 변수(ROE)는 당기순이익을 자본으로 나눈 값이다. 부채비율(Debt_r)은 부채 대비 자본의 비율이다. 기업의 손실(Loss)도 변수로 포함시켰으며, 흑자인 경우는 0으로 하고, 손실의 규모만 계산하였으며, 기업의 손실을 자본으로 나눈 값이다.

저소득층이 얼마나 해당 제품 또는 서비스를 이용(소비)하는지는 소득 대비 지출로 계산하였다. 저소득층의 기준은 통계청의 '가계조사자료'에 나타난 도시가계의 소득 기준으로 하위 20%를 기준으로 하고 있다. 또한 해당 공기업이 차지하는 비중을 고려하기 위하여 본 연구에서는 저소득층 소비 비율에 기업의 독점도를 곱한 값(M_C_Y)을 사용하였다.

독점도(Mono)는 해당 기업이 산업에서 차지하는 비중으로 계산하였다. 산업집중도(HHI)는 산업분류 내 상위 25개 등록회사의 시장점유율을 제곱하여 합한 값이다. 파급효과는 한국은행이 제공하는 IO Table을 이용하여 계산하였으며, IO Table이 매년 제공되지 않으므로 IO Table이 제공되기 이전 연도는 IO Table이 제공되는 해의 값으로 하였다. 파급효과의 크기(Spill_r)는 해당 산업의 후방효과의 크기를 사용한다. 다만, 산업의 후방효과이므로 후방효과에 개별기업의 매출이 GDP에서 차지하는 비중을 곱하여 파급효과의 크기를 계산하였다.

본 연구는 회귀분석을 통하여 민영화 결정요인을 살펴본다. 따라서 종속변수는 민영화 여부 또는 민영화 순서가 된다. Binary Choice 모형으로 추정한 결과를 살펴보면 수익성(ROE)이 높거나, 손실(Loss)이 많을수록 민영화가 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 반면, 산업의 집중도(HHI)는 민영화 저해 요인으로 나타났다. 다른 변수들은 유의하지 않았다.

다음으로 Ordered dependent variable 모형의 경우에서도 수익성이 높

거나, 손실이 크면 민영화가 빨라지는 것으로 나타났다. 또한 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 다만 부채비율(Debt_r)이 높을수록 민영화가 빨리 되며, 저소득층과 관련이 깊은 공기업이 늦게 민영화되는 것이라고 할 수 있다.

결론적으로 수익성이 높은 기업, 손실이 많은 기업, 부채가 많은 기업이 민영화가 우선적으로 진행되고 산업의 독점성이 강하거나, 저소득층이 많이 사용하는 재화를 생산하는 공기업의 민영화가 늦게 진행되는 것으로 나타나고 있다. 이는 우리의 일반적인 생각과도 일치하는 결과이다.

본 연구의 유의점도 많다. 우선 본 연구는 과거의 민영화가 적절한 시점에, 바람직한 대상을 선정하였다는 것을 보이는 것은 아니다. 오히려 그 반대로 민영화 시기점을 실기하고, 부적절한 대상이 우선적으로 민영화되었을 수도 있다. 다만 정부정책 당국자는 최종적으로 특정 공기업을 대상으로 민영화를 결정하였고, 그 결정에 주는 요인이 무엇인가를 보인 것이다. 따라서 민영화가 되지 않은 기업 중에서 민영화 대상을 선정할 때 추정결과로 나타난 계수를 조정하여, 다시 말하면 바람직한 방향으로 판단되는 변수에 가중치를 더 부여하여 계산을 하면 우선적인 민영화 대상기업을 찾을 수 있을 것이다.

다음으로 자료의 제약으로 포함시킬 수 없는 변수가 다수 있다. 예를 들어, 초기자금의 크기나 교차보조 가능성 등은 점검하지 못했다. 그러나 초기자금의 크기는 기업의 독점도, 교차보조는 기업이 수익성 등에 간접적으로 반영되었을 것으로 판단된다.

다수의 추후 연구과제도 존재한다. 정부의 규제와 경영간섭이 큰 기업과 그렇지 않은 기업으로 분류하여 살펴보는 것, '주인 있는 민영화'와 '주인 없는 민영화'로 구분하여 살펴보는 것 등이 있을 수 있다.

참 고 문 헌

곽채기,「공기업 경영혁신과 정부-기업 관계의 재구조화 방안 -정부 투자기관의 기업 지배 구조를 중심으로」,『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회, 1999.

곽채기,「우리나라 공기업 민영화의 문제점과 개선방안」, 2009.

김영준,「전력산업의 21세기를 열며」, 한국전력거래소, 2002.

김준기,「김대중 정부의 공기업 민영화정책에 대한 평가」,『행정논총』, 서울대학교 한국행정연구소, 2001.

김현숙,「우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석」,『재정논집』, 한국재정학회, 2007.

김현숙·민희철·박기백,『공기업 민영화 성과분석: 개별기업 관점』, 한국조세연구원, 2007.

김현숙·민희철·박기백,『공기업 민영화 성과분석: 국민경제적 관점의 효과』, 한국조세연구원, 2007.

농촌경제연구원,『OECD 농업환경지표 개발논의에 대응한 농업환경지표 개발과 과제』, 2006

박기백·김현숙·민희철,『공기업 민영화 연구』, 한국조세연구원, 2006.

유훈,『공기업론』, 2000.

윤성식,『공기업론』, 1998.

이병훈·황덕순,『공기업의 민영화와 노사관계』, 노동연구원, 2000.

정갑영 외,『민영화와 기업구조』, 1996.

주경태·윤성식,「공기업 민영화정책의 효과성에 관한 연구」,『행정논총』, 서울대학교 한국행정연구소, 2006.

한국개발연구원,「자율책임경영을 뒷받침하기 위한 공공기관 지배구조 혁신방안 (공청회 발제자료)」, 2005.

함시창,「민영화 공기업의 기업지배구조 방향에 대한 연구」,『사회과학연구』, 상명대학교 사회과학연구소, 2003.

함시창,「영국 공기업 민영화의 교훈」,『경제발전연구』제5권 제1호, 1999.

ADB, "Special Evaluation Study on the Privatization of Public Sector Enterprises: Lessons for Developing Member Countries," 2001

Bai, C-E, J. Lu, and Z. Tao, "The Multi-task Theory of State Enterprise Reform: Empirical Evidence from China," *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2), 2006, pp. 353~357.

Borner, K., 2004, *The Political Economy of Privatization: Why do Governments want reforms?*, Nota di Lavoro 106, 2004.

Cavaliere, Alberto and Simona Scabrosetti, "Privatization and Efficiency: From Principals and Agents to Political Economy," *Journal of Economic Studies*, Vo. 22, No. 4, 2008, pp. 685~710.

Che, Jiahua, "A Dynamic Model of Privatization with Endogenous Post-Privatization Performance," *The Review of Economic Studies,* 76, 2009, pp. 563~596.

Christensen and Green, W, "Economies of Scale in U.S. Electric Power Generation," *The Journal of Political Economy* 84, 1976, pp.655~676.

Coase, R. H., "The Problem of Social Cost," *The Journal of Law and Economics* 3, 1960, pp 1~44.

Jones, Steven, William L. Megginson, Robert C. Nash and Jeffrey M. Netter, "Share Issue Privatizations as Financial Means to Political and Economic Ends," *Journal of Financial Economics* 53, 1999.

OECD, "Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries (Report on Good Practices)," OECD, 2009.

_____, "Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries," 2003.

_____, "Reforming Public Enterprises: Case Studies," 1998.

Romstad, Erik. "Theoretical Considerationsinthe Developmentof Environmental Indicators," in Brouwer, F. and B. Crabtree. (eds), *EnvironmentalIndicatorsand AgriculturalPolicy*, UK, Wallingford, CABIPublishing, 1998, pp.13~23.

Rosa, Jean-Jacques and Edouard Pénard, "When to Privatize? When to Nationalize? A Competition for Ownership Approach," *KYKLOS*, Vol. 63, 2010, pp. 110~132.

Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36, 1954, pp 387~389.

Sappington, D. E. M. and J. E. Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 1987, pp. 567~582.

Shapiro, C. and R. D. Willig, "Economic rationales for the scope of privatization," In E. N. Suleiman and J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Private Sector Reform and Privatization.* Boulder, CO: Westview Press, 1990.

Shleifer, A. and R.W. Vishny, "Politicians and Firms," *Quarterly Journal of Economics* 109, 1994, pp. 995~1025.

Svejnar, J., "Transition Economies: Performance and Challenges," *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 2002, pp. 111~132.

Vickers, John and George Yarrow, "Economic Perspectives on Privatization," *Journal of Economic Perspectives,* Vol. 5, No.2, 1991.

Zinnes, C., Y. Eilat, and J. Sachs, "Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership enough", *IMF Staff Papers*, 48, 2001, pp.146~170.

〈국문 요약〉

민영화 지표 연구

박기백·박상원

본 연구는 민영화 대상을 선정하는 지표를 제시하는 목적을 가지고 있다. 이를 위하여 과거 민영화 자료에 기초하여 어떤 요소들이 민영화 여부와 순서에 영향을 미쳤는지 분석하였다. 1993년에 본격적인 대규모 공기업 민영화 계획이 마련되었다. 하지만 이후 기업별로 민영화 여부와 시기에 있어서는 큰 차이를 보인다. 즉, 민영화된 기업과 그렇지 않은 기업이 존재하며, 일찍 민영화된 기업과 늦게 민영화된 기업이 존재하는 것이다.

먼저 민영화 여부를 종속변수로 하고 Binary Choice 모형으로 추정한 결과, 수익성(ROE)이 높거나, 손실(Loss)이 많을수록 민영화가 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 반면 산업의 집중도(HHI)는 민영화 저해 요인으로 나타났다. 다른 변수들은 유의하지 않았다. 민영화 순서를 반영한 Ordered dependent variable 모형의 경우에도 수익성이 높거나, 손실이 크면 민영화가 빨라지는 것으로 나타났다. 또한 산업의 집중도가 높을수록 민영화가 늦는 것으로 나타나고 있다. 다만, 부채비율(Debt_r)이 높을수록 민영화가 빨리 되며, 저소득층과 관련이 깊은 공기업이 늦게 민영화되는 것이라고 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. 이는 우리의 일반적인 생각과도 일치하는 결과이다.

본 분석에 따른 결과와 추정 변수값은 향후 민영화 여부를 선정하는 데 있어 중요한 기초자료로 사용될 수 있을 것으로 기대된다.

〈Abstract〉

Privatization Index

Ki-baek Park·Sangwon Park

This study aims to suggest which elements we should look at to determine privatization of a public enterprise. To do this work, we analyzed the actual experience in Korea. In 1993, Korea government announced the extensive privatization plan which mentioned 68 public enterprises. Some firms have been privatized ever since, but others have not. In addition, there are noticeable difference in terms of privatization period.

In a binary choice model on whether privatization of each firm has occurred or not, we showed that high rate of return and loss in profit have a positive effect, while industrial concentration has a negative one. An ordered dependent variable model where the order of privatization is the dependent variable also showed the similar results, that is, positive effect from high rate of return and loss in profit, and negative one from industrial concentration. In addition, low debt ratio and relevance to low income consumers also have a negative effect.

These results, specially coefficient values, can provide a good criterion of privatization decision in the future.

〈著者略歷〉

박기백
서울대학교 경제학과 졸업
미국 Wisconsin-Madison University 경제학 석·박사
현, 서울시립대 세무학과 교수

박상원
서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

민영화 지표 연구

2010년 12월 23일 인쇄
2010년 12월 30일 발행

저 자 박기백·박상원
발행인 원윤희
발행처 한국조세연구원
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전 화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인 쇄 경성문화사 786-2999
ⓒ 한국조세연구원 2010
ISBN 978-89-8191-520-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. **값 5,000원**