

# 公企業의 民營化에 관한 小考

金 性 俊

(法政大學 時間講師)

## 目 次

- I. 序 論
- II. 民營化 研究에의 政治經濟學的 接近
  - 1. 政治經濟學的 接近의 必要性
  - 2. 政治經濟學的 分析의 諸側面
- III. 公企業 民營化의 意義와 方法
  - 1. 公企業 民營化의 意義
  - 2. 公企業 民營化의 필요성 및 目的
  - 3. 公企業 民營化의 方法論
- IV. 公企業 民營化의 限界 및 고려사항
- V. 結 語

## I. 序 論

오늘의 韓國社會는 變化의 速度가 매우 빠르고 또한 變化의 모습 속에서도 그 목소리가 제각기 多樣해지고 있다.

우리가 매스컴을 통하여 최근 접하게 되는 제자리 찾기 운동이 가장 활발해지고 있어, 이는 바로 “모든 것이 제자리에 있을 때 얼마나 아름다운가”라는 귀질로 表現되어지듯이 各者의 位相定立이 반드시 필요하다 할 것이다. 다시 말해 各者 自身の 立場만을 고수하고 相對方의 立場과 役割을 서로 理解하고 존중하는 일이 지켜지지 않을 때 個人과 社會 그리고 國家의 올바른 位相은 定立되지 않고 社會體制 内部의 갈등은 오히려 역기능(dysfunction)을 유발하게 될 것이다.

이러한 제자리 찾기 운동의 실패의 예는 韓國社會의 여러 분야에서 노정되고 있지만 行

## 2 學生生活研究

政分野에서 그 예를 쉽게 발견하게 된다.

한국은 60年代初 이후 현재까지 급속한 産業化과정을 거치면서 고도의 經濟成長과 政府 官僚制의 획기적 확장을 가져왔다. 특히 그간 政府主導型 經濟行政은 官僚的 發展主義를 합理化시켜 왔고 公共政策의 決定過程에서 政治·經濟에 대한 行政의 比較優位를 정당화시켜 왔다. 따라서 우리의 政府官僚制는 계속하여 集權化되었으며 直接介入型 規制의 메커니즘으로 固着化되어 왔다. 그러나 이러한 規制中心의 行政패턴은 60~70年代에 그 能率성과 經濟性이 至大하였으나 80年代에 이르러 國內外的 政治的·經濟的·社會的 與件變化에 따라 이미 그 效率성이 限界를 지니는 것으로 評價되고 있다.

한국 政府의 官僚的 失敗과 WFA<sup>1)</sup>는 공무원 개인의 單純行態보다는 統制위주의 集權的 規制行政패턴이 構造的으로 더 큰 要因이라고 볼 수 있다. 韓國의 官僚的 失敗는 政府能力의 脆弱性이나 限界性에 기인한 것이 아니라, 오히려 政府官僚制가 行政領域의 밖에 있는 能力 以上の 문제들까지 獨占的으로 해결하려는 行政過信과 政策誤差를 認定하지 않거나 그 修正을 허용하지 않는 속성 내지 性向에서 비롯된다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

이러한 行政國家觀에 입각했던 膨脹주의적이고 樂觀主義的 思潮은 두 차례의 oil shock와 租稅抵抗에 부딪히어 주춤하게 되어 세계의 여러 나라는 간소한 政府를 표방하기에 이르렀다.

우리의 경우도 제5共和國에 들어서면서 간소한 政府로의 이행을 위해 1981년에 行政改革을 단행한 바 있으며, 지난 1987年 6月の 民主化抗爭을 계기로 모든 분야에 그 영향을 미치고 있다. 따라서 이 民主化의 물결은 政治에서만 아니라 經濟에도 강하게 일고 있어 과거의 타성에서 벗어나려는 움직임이 나타나고 있다.

따라서 우리는 이 시점에서 올바른 政府의 位相을 그려보기 위해서도 行政의 自己성찰과 아울러 民主化의 方向에 걸맞은 經濟에 대한 政府의 役割을 고려해야만 할 것이다.

그러므로 政府役割의 再定立을 요청하고 있는 최근의 政治·經濟·社會的 時代狀況의 變化 속에서 政府規制와 관련된 民營化(Privatization)의 필요성이 대두되어 이는 重要한 意味를 지니고 있다.

1) 최근 관료제의 최대의 과제로서 WFA (Waste, Fraud, and Abuse) - 행정의 浪費, 不正 및 權力的 남용 또는 誤用 - 을 줄이는 문제가 크게 대두되고 있다. 최근 미국인들은 政府制度나 行政機關 자체보다는 이를 운용하는 政府의 리더쉽이 실패하고 있으며, 官僚의 WFA가 증가되고 심화되어 급속히 行政의 信賴性을 잃어가고 있는 실정이다. ... 김번용, "官僚·政治人間에 연제된 政策役割像과 官僚的 失敗", 行政論集, 東國大 行政大學院, 제 17집, 1988, pp.22~23.

2) 金榮坪, "産業化의 脈絡에서 본 韓國政府 官僚制의 方向", 韓國政治學會報, 제 19집, 1985, pp.125~128.

自由主義 經濟學者들의 주장처럼, 간소한 政府를 指向하는 民間主導型 市場經濟 體制로의 전환인 民營化의 흐름은 세계적 추세이며 현재로서는 가장 활발히 논의되는 열면 主題라 할 수 있다.<sup>3)</sup>

우리나라의 公企業은 그간 社會間接資本形成, 幼稚產業育成 및 政府事業代行 등을 통하여 經濟成長에 기여한 것으로 평가되고 있으나 이와 아울러 公企業 운영의 非效率性이 문제점으로 지적되기도 하였다. 더욱이 國民經濟 規模가 확대됨에 따라 최근에 이르러 대내외적 경제환경이 급속히 변화하고 있으며 이러한 환경변화에 적응하기 위하여 과거 經濟운영에 폭넓게 작용하던 政府의 역할을 縮小하고 民間主導型 市場경제체제에 進入함으로써 經濟的 效率性을 제고하기 위한 구조조정이 경제의 각 分野에서 이루어지고 있다. 公企業도 경제가 成長함에 따라 당초 設立目的을 달성하였거나 民間部門과 경합하여 더 이상 公企業으로 존속할 필요가 없는 企業에 대한 民營化의 필요성이 대두되고 있다.

本 論文은 우리나라 民營化 研究에 있어서 政治經濟學的 接近의 필요성을 강조하고 公企業 民營化의 意義와 方法 등을 살피면서 끝으로 公企業 民營化의 限界를 문헌조사를 통해서 모색하게 될 것이다.

## II. 民營化研究에의 政治經濟學的 接近

### 1. 政治經濟學的 接近의 必要性

公企業의 民營化를 所有權移轉을 形式的 要件으로 하고 企業活動에 관한 規制緩和를 實質的 要件으로 하는 企業支配의 主體移轉으로 定義할 때, 우리가 民營化에 관하여 품는 가장 근본적인 疑問은 政府規制에 품는 경우에서처럼 政府가 어떠한 社會的 目的實現을 위하여 어떠한 手段을 통하여 民間과 企業의 자유로운 意思決定과 行爲에 介入하고 있느냐 하는 것이라기보다는 이러한 政府介入으로 누구의 權利가 새롭게 設定되고 누구에게 새로운 義務가 賦課되느냐라고 할 수 있을 것이다. 예를 들면 最低賃金制度는 低所得勞動者의 최저生計維持 또는 人間다운 삶에 대한 權利의 認定인 반면 企業主로서는 自由市場賃金에 기초한 固有의 雇傭權에 제한을 받게 되는 것이라고 할 수 있다.

이러한 政府規制는 國家의 家父長的인 役割에서 비롯된 것이라고 볼 수 있을지 모르나 이

3) Ted Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization," *Public Administration Review*, No. 4, Vol. 46, 1986, p. 285.

#### 4 學生生活研究

러한 規制들이 가능해지기까지에는 여러 壓力團體의 權利主張과 社會的 衡平 및 權利意識의 向上的 結果라고 해야 할 것이다.

그러나 個別資本家の 利益이 社會의 利益에 봉사하지 않는 경우가 많음을 우리는 잘 알고 있다. 이처럼 개별자본가적 合理性과 社會的 合理性이 반드시 일치하지는 않는 경우가 있음을 발견한 近代經濟學은, 제 3 자적인 公平無事한 立場에서 ‘社會的’ 利益을 옹호하는 機構로서 國家 (혹은 政府)를 경제학에 도입하게 된다. 거시經濟學에서 말하는 政府의 財政政策, 租稅政策, 貨幣政策 등은 모두 이러한 國家의 中立性에 그 근거를 두고 있는데, 이러한 國家 파악은 國家의 實質的 本質을 오해하고 있는 데서 발생하고 있다고 政治經濟學은 지적하고 있다.<sup>4)</sup>

왜 지금처럼 國家가 經濟에 깊이 介入하게 되었는가를 살펴봄으로써 우리들은 國家의 本質을 이해할 수가 있다. 國家가 對內的으로 깊이 介入하게 된 것은 주로 1930年代의 세계적 대공황을 겪으면서 시작된 것이다. 그리고 國家介入에 理論的 바탕을 준 사람이 바로 케인즈이다. 그의 一般理論을 읽어보면 國家개입의 必要性이 어디에서 유래하였는가를 쉽게 알 수 있다.

케인즈는 1920年代 英國의 不況에 큰 우려를 표명하였다. 왜냐하면 蘇聯에서는 社會主義革命으로 경제발전이 순조롭게 진행되고 있는 반면에, 英國經濟는 섬유·강철·석탄·조선 산업의 國際競爭力 상실로 점차 쇠퇴하여 失業문제가 심각하고 노동운동의 격화와 지식인들의 左傾化가 현저하여졌기 때문이다. 이러한 상황에서 資本主義體制를 유지하기 위해서는 종전의 自由放任思想을 포기하고 國家가 積極的으로 經濟에 介入하여야 한다고 케인즈는 역설한 것이다. 國家가 中立的인 제 3 자로서 經濟에 介入하는 것이 아니라 기존의 體制를 유지·保護한다는 資本家の 立場에서 經濟에 介入하게 되었다는 것이다.

따라서 國家 혹은 政府는 결코 資本家 階級과 勞働者 階級の 對立과 鬭爭에서 中立的인 立場을 취할 수가 없고, 資本主義 社會를 유지·再生産한다는 階級的 偏向을 지니고 있다는 점을 분명히 파악하여야만 政府施策의 現實的 意味를 이해할 수 있게 될 것이라고 김수행 교수는 지적하고 있다.

民營化 및 政府規制는 社會 諸勢力 및 集團의 相互關係의 變化를 반영하는 것이라고 할 수 있는바 여기에 民營化 研究에 있어서 政治經濟學的인 分析視角이 요청되는 가장 중요한 理由가 있다고 할 것이다.<sup>5)</sup>

4) 김수행, 政治經濟學原論, 한길사, 1988, pp.26 ~ 28.

5) 崔炳善, “우리나라 政府規制 研究의 方向 모색,” 行政論叢, 서울大學校 行政大學院, 26-2, 1988, p.193. 이와 동일한 分析視角에 있는 논문으로는 다음을 참조: 정용덕, “韓國中央集權化의 政治經濟學,” 현상과 인식, 1988, 봄, pp.128 ~ 153.

그리고 Carroll 은 民營化를 두 가지 接近方法으로 규정될 수 있다고 보면서, 하나는 行政的 管理的 접근法이고 다른 하나는 政治經濟學的 接近法인 것이다. 덧붙여 그는 行政學에 있어서 政治經濟學的 視角에서 民營化를 보는 것은 중요한 意味를 갖고 있다고 보고 있다.<sup>6)</sup>

따라서 民營化 研究에서 主流를 이루고 있는 政治經濟學的 分析視角은 한마디로 말하여 民營化의 目標·手段과 方法·效果 등을 平面的으로 把握하는 것이 아니고 이를 보다 分析的으로 파악함으로써 民營化 政策過程에 있어서 누가 어떠한 利害關係를 가지고 있는나? 하는 것의 분석을 토대로 실제 이루어지고 있는 民營化 政策過程과 政策內容 및 性格을 파악하려 함으로써 民營化의 本質을 보다 더 잘 理解할 수 있다고 보는 것이며 이러한 分析視角은 부수적으로 政府規制의 組織 및 節次改革에 유용한 논거를 提供해 준다는 長點이 있다.<sup>7)</sup>

그리고 民營化研究에 政治經濟學的 視角이 필요하다는 점을 民營化의 目標에서도 찾을 수 있다. Morgan 과 England<sup>8)</sup> 에 의하면, 民營化는 民主性 (democracy) 과 效率性 (efficiency) 의 2大目標을 추구하고 있다. 이러한 民主性에 포함되는 근본原理중의 하나가 平等 (equity) 이다. 平等은 다른 말로 표현하면 社會的 衡平으로 대치 가능할 것이다. 또한 우리는 1980年代에 들어오면서 經濟的 平等의 실현이라는, 즉 所得分配의 社會的 正義라는 커다란 하나의 열병을 앓고 있다고 할 수 있다.

이러한 分配의 正義라는 속성을 포함하는 民營化의 問題는 바로 政治와 經濟의 두 변수가 交集 (inter-section) 하는 接點에서 취급되어야 할 政治經濟學的의 문제인 것이다.<sup>9)</sup>

이러한 政治經濟學을 탐구하는 視角은 自由主義·急進主義 그리고 重商主義的 視角으로 3大분할 수 있다. 따라서 政治經濟學에 대한 이들의 視角은 각각 다른 진단을 내보이고 있다.<sup>10)</sup> 극단적 自由主義者인 경우, 문제는 政府가 너무 지나친 간섭에 있으며 막스주의자들은 政府의 증대되는 役割을 궁극적으로는 무익하다고 보고 있다. 그리고 國家政治經濟學者나 分析的인 新重商主義者들의 경우는 선진국 經濟의 흥을 國家經濟發展에의 政府介入이 너

6) James D. Carroll, "Public Administration in the Third Century of the Constitution: Supply-Side Management, Privatization, or Public Investment?" *P.A.R.*, No.1, Vol.47, 1987, p.108.

7) 崔炳善, 전계논문, p.195.

8) David R. Morgan and Robert E. England, "The Two Faces of Privatization?" *P.A.R.* No.6. Vol. 48, 1988, pp.979~986.

9) 朴榮祚, "분배의 정의: 政治經濟學의 方法論 고찰," 한국정치학회보, 22-1, 1988, pp.23~24.

10) R.J. Barry Jones (ed.), "Political Economy: Contrasts, Commonalities, Criteria and Contributions," *Perspective on Political Economy*. Francis Printer (Publishers), London, 1983, p.6.

무 적거나 잘못 적용되고 있다고 진단하고 있다. 이처럼 視角에 따라서 처방을 달리 내릴 수 있으므로 여기에 政治經濟學에 대한 세 가지 視角을 간단히 정리하면 다음과 같다.

### 1) 自由主義 視角

J. Locke의 思想과 맥을 같이하는 自由主義의 기본가정은 물론 Adam Smith의 “보이지 않는 손”에 의한 調和와 均衡의 原理, 그리고 David Ricardo의 비교우위에 입각한 貿易의 利點 등에 의해 대표되는 古典的 經濟自由主義의 傳統을 그 배경으로 하고 있는 것이다.<sup>11)</sup> 그래서 이들은 國家의 經濟政策의 초점을 經濟成長 및 效率性的 극대화에 두어야 한다고 믿기 때문에, 政府의 적극적 간섭을 반대하여 政府는 국방·治安·公共事業, 基礎教育, 契約불이행에 대한 規制 등 自由로운 經濟活動이 이루어지는 틀과 準則만을 마련해 주는 데 그 역할을 그쳐야 한다.<sup>12)</sup>

### 2) 急進主義的 視角

이 視角의 기본가정은 自由主義의 世界觀과는 전혀 다른 觀點에서 출발한다. 즉 經濟關係의 속성은 바로 갈등이며 自由主義가 주장하는 豫定調和가 이루어지는 것은 아니다. Andrew Gamble<sup>13)</sup>이 지적하듯이 마스주의자들은 資本主義經濟를 착취와 계급 갈등으로 보고, 이는 필연적으로 自體 붕괴되고 社會主義的 秩序에 의해 대체된다고 보는 立場이다.

### 3) 제3의 視角 - 厚生 經濟學

Andrew Gamble의 말을 빌면 第三의 視角은 최근 수년에 걸쳐 각광을 받기 시작했는데, 이는 國家政治經濟學 또는 新重商主義라고 불리어진다.

이 視角의 기본입장은 自由主義와 急進主義의 사이에서 中間路線을 견지한다고 볼 수 있다. 즉 資本主義體制가 썩 좋은 것은 아니나 資本主義體制內的 本質的 問題를 해결할 수 있다고 믿는다.

따라서 國家나 政府가 不平等을 해소해 나가는 데 있어서 政府가 經濟에 적극적으로 간섭을 하고 있지만, 이것이 곧 社會主義 計劃을 의미하는 것은 아니다.

그리고 한 가지 부언해 둘 점은, 經濟에 國家介入의 이론적 바탕을 마련한 사람이 케인즈인데, 한 나라의 經濟現象 全般을 다루는 巨視經濟學은 케인즈 자신이 처음으로 미시經濟學에서 公式的으로 분리시킨 이후 古典學派의 傳統을 이어받은 通貨主義學派와 케인즈를 이

11) 朴慶緒, 國際政治經濟論, (서울: 法文社), 1985, p.54.

12) 김대식 外, 現代經濟學 原論 (全訂版), 박영사, 1989, pp.964~987.

13) R.J. Barry Jones (ed.), op. cit., p.5.

은 케인즈學派로 二元化된 理論體系를 갖고 있기 때문에, 이들이 사용하는 經濟政策은 또한 다르게 나타나기 마련이다.

## 2. 政治經濟學的 分析의 諸側面

### 1) 公益說과 私益說

넓은 의미에서의 公企業 民營化는 政府가 企業活動에 介入함을 뜻한다. 그리고 政府規制를 「政府가 社會的으로 바람직한 經濟(社會) 秩序를 形成·維持시키기 위하여 企業이나 個人의 自由로운 經濟意思 決定 또는 經濟行爲에 대하여 消極的으로 制約을 가하거나 積極적으로 誘因을 賦與하는 一切의 政府意思決定이나 行爲로 定義<sup>14)</sup> 할 경우, 우리는 民營化와 政府規制간에 매우 밀접한 관계가 있음을 알게 될 것이고, 이러한 政府規制의 研究는 民營化政策을 파악하는 데 많은 도움이 되고 있다.

政府規制의 연구에 있어서 規制의 目的을 公益과 私益의 立場에서 파악하는 두 가지 見解가 對立해 오고 있음<sup>15)</sup>은 주지의 사실이라고 할 것인바 政府規制에 대한 政治經濟學的인 研究들은 대체로 私益說의 立場에서 있다고 볼 수 있다. 그러나 政府規制 및 民營化에 대한 政治經濟學的인 研究들이 公益指向性을 否定하는 것으로 볼 수 없는데 그 理由는 政府規制가 궁극적으로 公益의 증진을 추구하는 目的으로부터 分離되어 생각될 수 없다 하겠다. 이는 規制의 目標<sup>16)</sup>가 能率과 衡平에 있듯이, 民營化가 추구해야 할 目標이 民主性( democracy )과 效率性( efficiency )으로서 兩者는 동일한 目標를 추구하고 있다고 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

또한 行政學에서의 政治經濟學的인 接近法의 도입은 行政의 一般的 目的으로 정의되는 公共目的을 달성하기 위한 서비스를 제공하기 위한 制度化과정의 本質을 파악하는 데 필요하고 더군다나 行政學은 公共問題 解決에 관한 研究이기 때문이다.<sup>18)</sup>

이러한 見地에서 政府規制에 대한 최근의 政治經濟學的인 研究들은 規制政策 過程에서 積極적으로 參與하는 利益集團 뿐만 아니라 政策過程에 自己의 利益을 충분히 集合· 반영시키지 못하는 一般大衆 및 잠재적 利益集團에 대하여도 公益보호의 觀點에서 충분한 배려를

14) 崔炳善, 전제논문, p.203.

15) 公益說과 私益說에 대한 理論的 分析을 위하여는 Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms* ( New York :Columbia University Press, 1980 ) 제 3장 참조.

16) 兪焄, "規制의 序說的 考察", *行政論叢*, 서울대학교 行政大學院, 26-2, 1988, pp.110 ~ 116.

17) David R. Morgan and Robert E. England, *op. cit.*, p.986.

18) 全宗섭, *行政學*, 박영사, 1987, p.11.

해야만 한다는 當爲性을 강조하고 있는데 이는 政府規制의 公共財의 속성에 착안하고 있다 하겠다.

## 2) 經濟效率과 社會的 衡平

學者나 官僚들이 民營化를 고려할 경우, 이를 政府費用의 삭감수단으로 받아들이고 있는데, 이러한 論爭은 다시 말해 한 社會內的 財貨와 用役의 공급을 누가 - 民間部門이나 公共部門이나 - 맡는 것이 더 效率的인가라는 相對的 問題로 귀착된다. 그러나 이러한 能率性에 대한 논쟁도 중요하지만, 이것이 民營化의 全모습을 갖는 것이 아니라 部分인 것임을 알 필요가 있다.<sup>19)</sup>

Morgan 과 England 는 效率性 (efficiency) 이란 칭찬받을 만한 目標이나 그와 대등한 근본적인 原理들 - 헌법의 보장, 평등, 市民權, 그리고 共同體 (공유) - 이 배제되어서는 안 되며, 이들간의 相反關係를 극소화하면서 民主主義와 能率을 제고시킬 수 있는 서비스전달 (delivery) 장치를 바라고 있다.

그러므로 民主主義와 效率性的의 두 얼굴을 지니는 民營化의 目標은 결국 經濟的 效率과 社會的 衡平的의 達成으로 集約할 수 있다고 하겠다.

먼저 經濟的 效率性은 公共財의 存在, 外部效果, 비용체감産業의 存在, 市場情報의 不完全性 등 소위 市場失敗에 대하여 政府介入을 통하여 有限한 資源의 社會的 浪費를 막고 資源의 最適配分을 실현함으로써 經濟의 成長을 도모하자는 것으로 政府規制를 正當化하는 동시에 政府規制가 갖고 있는 문제를 해결하는 중요한 要因이라 할 수 있다. 반면에 社會的 衡平은 資本主義 經濟理論의 冷酷性, 無差別性 등으로 야기되는 階層間·地域間 不均衡의 심화를 방지·예방하거나 人間의 존엄성과 道德的 價値를 保全하는 등 人間의 基本權·소득·富의 社會的 配分에 관계된 것이라고 할 수 있겠다.

그러므로 民營化의 두 가지 目標은 많은 경우 相反關係 (trade-off) 에 있어 복잡한 樣相을 보여주며 이 두 가지 目標을 어떻게 調和시키느냐 하는 것이 民營化 研究에 있어서 대단히 중요한 課題가 아닐 수 없다.

따라서 民營化의 경우는 政府規制처럼 多重의 目標을 갖고 있고 어떠한 民營化 方法이나 手段이 動員되느냐에 따라 民營化政策 目標간의 相衡性은 그 성격을 달리하게 됨으로써 民營化 推進에 있어 利害集團은 自己에게 가장 有利한 民營化政策 및 手段의 確促를 위하여 公益을 내세운 각종의 論據를 제시하면서 緊요한 政策로비 活動에 參加하는 것을 볼 수 있

19) Stuart M. Butler, "Changing the Political Dynamics of Government," in Steve H. Hanke, ed., *Prospects for Privatization* (New York: The Academy of Political Science, 1987), p. 4.



게 되는 것이다. 이 때의 利害集團은 대개가 수혜자나 準수혜자, 公務員, 서비스供給者 및 政治家가 손을 잡는 聯合 (coalition) 形成을 보이게 된다.<sup>20)</sup>

최근 美國·日本 등 나라에서의 經濟規制 緩和經驗은 또한 民營化 및 政府規制의 논거가 되고 있는 經濟的 效率과 社會的 衡平目標가 반드시 相反關係에 있는 것만은 아님을 보여 주고 있다고 하겠는데 規制의 緩和 또는 市場競爭의 促進을 통하여 經濟效率과 社會衡平이 모두 增進되었다고 하는 結果分析例들은 市場失敗나 결함이 政府規制보다는 오히려 市場競爭原理의 揚達을 통하여 보다 더 잘 克服될 수 있음을 보여주는 것으로 우리의 注意를 요한다고 하겠다.<sup>21)</sup>

분명히 말해서 平等과 經濟的 效率 사이의 相衡關係는 피할 수 없기 때문에 경제선을 갖는다는 것이 결코 문제를 해결하지는 못할 것이다. 이러한 의미에서 資本主義와 民主主義는 정말 있을 법하지 않은 混合이다. 아마도 平等에 合理性을 도입하고 效率에 人間性을 도입하기 위해서 平等과 效率은 서로를 필요로 하고 있는 듯하고<sup>22)</sup> 또한 서로간에 制約要因이 되기도 한다.

그러므로 이 두 가지 相反되는 目標들을 어떻게 調和시키느냐 하는 것이 民營化 및 政府規制 研究에 있어서 대단히 중요한 과제라 할 것이다.

### Ⅲ. 公企業 民營化의 意義 및 方法

#### 1. 公企業 民營化의 意義

##### 1) 民營化의 背景

오늘날 民主化와 改革의 물결은 세계 도처에서 일고 있다. 심지어 Berlin 장벽의 무너져 내림을 목격하면서 民主化의 물결은 또한 政治, 經濟, 社會 및 行政의 분야에도 예외 없이 일고 있다.

이러한 民主化와 더불어 P. Young은 세계적 현상으로서 民營化의 정도와 그 영향은 세력

20) Stuart M. Butler, op. cit., pp.5~8. 그리고 政策過程에 參與者로서 利益集團의 役割에 대해서는 鄭正信, 政策學原論, 大明出版社 (서울, 1989), pp.195~205 참조.

21) 崔炳善, 전제논문, pp.196~198.

22) Arthur M. Okun, 이영선 옮김, 平等과 效率, 현상과 인식 (서울: 1983), p.173.

을 더해가고 있다고 지적한다. 그는 先進國, 共產國, Asia, 라틴아메리카, 아프리카, 태평양 지역으로 나누어 설명하면서 특히 소련의 Tass 통신은 국가소유의 서비스는 독점상태에 놓여 있기 때문에 서비스의 質, 종류, 가격 및 만드는 시간이 民間人보다 덜 效率的이라고 분석하고 있다.<sup>23)</sup>

따라서 民營化의 출발은 英國에서 보여 주었지만 나라마다 事情이 다르므로, 民營化의 매 두 배경도 나라마다 사정이 다를 것이지만 일반적인 背景要因<sup>24)</sup> 으로서 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 政府의 財政上 곤경을 들 수 있다. 이는 1970年代 租稅저항과 더불어 레이건政府는 연방支出의 증가를 삭감하는 데 주력하여 간소한 政府<sup>25)</sup> 를 표방하기에 이른다. 그러므로 간소한 政府를 실현하기 위해서는 民營化가 유용한 政策으로 사용될 수 있다.

둘째, 政府가 맡아오던 事業을 民間企業으로 전향하는 데 知的 분위기의 뒷받침을 들 수 있다. 이러한 知的 作業은 수십년 동안 “法과 經濟學” 그리고 “公共選擇 理論”이란 주제하에 政治 및 官僚制 영역에 經濟學的 통찰력을 적용시켜 왔다. 그 결과, 경험적 研究에서 보여주듯이 政府對 民間의 서비스 공급에 있어서는 官僚制內的 유인보다는 利潤추구동기가 더 우위에 있음을 입증하고 있다. 따라서 지난 20년 동안 거대한 政府에 대한 회의감이 증가되고 있는 것이다. 이러한 巨大한 政府의 결과로 빚어진 非效率을 줄이기 위해서도 民營化<sup>26)</sup> 는 필요한 것이다.

셋째, 分權化의 물결을 들 수 있다. 이는 集權과 分權의 相對的인 관계에서 볼 수 있는데, 오늘날에 新中央集權化의 경향이 없는 것이 아니지만 지금의 추세는 民主化, 分權化의 방향으로 흘러가고 있다.<sup>27)</sup> 따라서 민영화는 地方 및 都市政府에서 활용의 폭이 넓은 수단으로 쓰여지고 있다.

- 23) PETER Young, "Privatization around the world," in Steve H. Hanke, ed., op.cit., pp.190 ~ 205. 그리고 先進國과 開發途上國의 民營化 事例에 대한 구체적 설명은 姜信逸, 公企業 民營化에 관한 研究 (한국개발연구원, 1988) 제 4장 第3節·第4節을 참고.
- 24) Philip E. FIXLER, JR. & ROBERT W. POOLE, JR., "Status of State and Local Privatization" in Steve H. Hanke, ed., op.cit., pp.176 ~ 177.
- 25) 과다하게 支出되는 行政經費의 삭감을 통하여 國民의 經濟的 負擔을 경감시킴으로써 간소한 政府를 실현하여 行政의 役割과 行政의 守備범위를 축소하려는 減縮管理 政策을 先進國은 물론 우리도 적극적으로 채택하고 있다. 拙稿, "減縮行政管理에 관한 研究," 서울大學校 行政大學院, 碩士論文, 1984, p.2.
- 26) 國有化 'nationalization' 과는 달리 民營化 'privatization' 이란 용어는 1983년이 되어서야 웨스터의 新대 학사전에 기입되었고 이러한 사실은 社會科學사전인 경우도 마찬가지다. 그러나 1980년 이래 더 많은 政府支出과 所有, 정부개입에 대한 경향이 심각하게 의문시되면서 民營化에 대한 논쟁이 활발해지고 있다. Steve H. HANKE, "Privatization versus Nationalization", in Steve H. HANKE, ed., op.cit., pp.1 ~ 3.
- 27) John Naisbitt, Megatrends (국홍영 역, 서울, 文實閣, 1983), 그는 近未來를 決定짓는 10大 潮流 중에서 하나의 潮流은 集權化에서 分權化로 변하고 있음을 지적하고 있다.

## 2) 民營化의 定義

公企業의 民營化라는 용어는 그 語義에 있어 여러가지 의미로 사용되기도 하나 일반적으로는 국가 또는 公共團體 등이 特定企業에 대하여 갖는 法的 所有權이 株式賣却을 통하여 民間部門으로 移轉되는 과정으로 定義되고 있으며 이러한 定義는 民營化를 소유이전으로 파악하는 것이라 할 수 있다. 그리고 Steel과 Heald에 의하면 英國의 民營化는 여기에다가 公企業이 누리고 있던 法的인 獨占權의 緩和 또는 廢止라는 「自律化」要素도 지니고 있다.<sup>28)</sup> 또한 公企業 民營化의 本質的 目的이 기업경영을 民間部門이 담당함으로써 경쟁을 통한 經濟的 效率性의 증진이라는 사실을 감안할 때 民營化의 概念 역시 단순한 所有權 移轉이라는 측면보다는 企業支配의 主體移轉이라는 측면에서 이해할 필요가 있다.<sup>29)</sup> 일반적으로 企業에 대한 支配는 議決權 行使에 필요한 持分을 획득함으로써 이루어지게 되지만 이외에도 都給關係나 技術供與 및 理事會 參與 등을 통하여 經營政策 決定에 중대한 影響력을 미치게 됨으로써 事實상의 지배를 하게 되는 경우가 있으며 公企業의 경우에도 비록 政府가 과반수에 미달하는 持分을 갖는다 해도 法令이나 制度的 장치들 통하여 公企業의 經營을 事實상 統制하는 경우도 있다. 따라서 公企業의 民營化는 所有權 移轉을 形式的 要件으로 하고 企業活動에 관한 規制緩和를 實質的 要件으로 하는 企業支配의 主體移轉으로 定義<sup>30)</sup>할 수 있다.

이러한 定義下에서 公企業 民營化의 類型은 所有와 企業活動 主體라는 요인에 따라 다음 표와 같이 分類될 수 있다. 여기에서 所有란 企業의 資本調達과 관련하여 特정의 個人 또는 단체가 企業의 資本에 대하여 持分을 갖는 것을 의미하며, 企業活動 主體란 經營을 담당 또는 통제하는 主體를 의미한다. 公企業의 民營化는 협의로는 政府保有株式을 民間에 完全賣却하는 동시에 政府規制를 철폐하는 完全民營化를 뜻하나, 이를 광의로 볼 때에는 政府保有株式의 일부를 賣却하는 部分的 民營化나 또는 保有株式을 完全매각한 후에 政府가 企業活動에 介入하는 形態도 民營化의 類型에 포함된다. 또 하나의 民營化 유형으로서 는 企業을 政府가 所有하되 그 運營을 民間이 自律的으로 담당하는 形態를 들 수 있으며 여기에는 政府所有기업의 民間貸與나 經營委託, 프랜차이즈制度 및 民間人과의 契約에 의한 상품 및 서비스제공 등이 포함된다.

28) 유훈, 公企業論 [제 3정판] (서울: 法文社, 1989), p.497.

29) 姜信逸, 전제서, pp.20~21.

30) Bailey는 民營化의 개념정의를 분류하면서, 이는 다음과 같이 4가지 정책대안들과 관련지을 수 있다고 본다. 즉, ① 공공기관에서 민간부분으로의 서비스와 운영의 이전, ② 공·사 분담 형태, ③ 자산 매각, ④ 계약. Robert W. Bailey, "Uses and Misuses of Privatization," in Steve H. Hanke, ed., op. cit., pp.138~141.

〈表〉 公企業 民營化的 類型<sup>1)</sup>

企業活動／所有	政 府	民 間
政 府	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 公企業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 部分的 民營化</li> <li>· 政府規制의 存續 (例; 英國, 프랑스의 電力, 通信 會社)</li> </ul>
民 間	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 政府所有企業의 民間貸與</li> <li>· 商品 및 서비스提共을 民間人 과 契約 (例; 쓰레기 收去)</li> <li>· 事業部制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 完全民營化 (denationalization 또는 liberalization)</li> </ul>

註: 1) 所有 및 企業活動에 있어 右下방향으로 갈수록 政府役割이 축소됨.

## 2. 公企業 民營化的 必要性 및 目的

### 1) 必要性

公企業은 先進國에 있어서나 發展途上國에 있어서나간에 일반적으로 말해서 그 重要性이 점차로 증가되어 가고 있다고 할 수 있다.

우리나라의 公企業은 鐵道, 遞信 등과 같이 政府部處形態로 되어 있는 政府企業과 政府出資持分이 50% 이상인 政府投資機關 및 50% 미만인 政府出資機關으로 구분되나 이러한 持分率에 의한 區分은 개념적인 것이며 실제로는 「政府投資機關管理基本法」에 명시된 기관을 政府投資機關이라 한다. 이외에도 政府投資機關 등이 出資함으로써 政府가 間接所有하게 되는 企業들을 投資機關子會社라 한다. 1986년말 현재 政府企業 4개, 政府投資機關 26개, 한국감정원, 서울신문사 등 政府投資機關의 出資會社 67개, 포철, 외환은행 등 政府出資機關 6개 등 103개의 中央政府 公企業과 서울지하철公社 등 119개의 地方政府 公企業이 운영되고 있다.

公企業의 發達背景으로서의 여러가지 要因이 있겠으나 公企業의 存在理由나 設立動機는 나라와 時代에 따라 달라질 수 있는 것이다. Friedmann에 의하면 民間資本의 不足, 國防上 및 戰略上的 고려, 獨占의 事業, 그리고 政治的 信條의 4개項을 들고, Peterson은 國家目的의 實現, 能率의 증진, 私企業의 不實과 無能 및 政治的·哲學的 影響을 들고 있다. 우리의 경우는 ① 經濟發展의 促進, ② 獨占의 事業, ③ 公共需要의 充足, ④ 財政的 需要의 확

중, ⑤ 歴史的 遺産으로 정리할 수 있다.<sup>31)</sup> 이러한 公企業의 存在理由는 理論的 측면 외에도 政治的 理由나 各국의 經濟的 사정처럼 현실적인 측면도 있음을 보게 된다.

그러나 公企業은 設立動機에서처럼 항상 효율적 資源配分에 기여한다고 볼 수는 없으며 公企業의 경우 公企業의 目的, 인센티브缺如 및 制約條件 등으로 인하여 오히려 私的企業에 비해 非效率的일 수 있다. 公企業에 內在하는 非效率性을 다음과 같이 요약할 수 있다.<sup>32)</sup>

첫째, 經濟的 效率性을 달성하기 위한 費用最小化條件을 충족시키지 못함으로써 발생하는 문제들을 지적할 수 있다. 公企業은 利潤極大化에 대한 精確한 目的이 결여되어 있는바, 企業損失에 대한 原因을 公益性으로 돌려 收益性의 低調를 오히려 정당화하는 경향이 있다. 그 결과 赤字에 허덕이는 일부 公企業에 대한 損失을 黑字를 이룬 다른 公企業 또는 政府의 財政支出을 통하여 補填해 주기 때문에 進실한 財政運用 및 경제성장의 障礙要因이 될 수 있다.

둘째, 公企業의 官僚主義的 經營行態로부터 비롯되는 非效率性을 지적할 수 있다. 이러한 官僚主義的 經營行態는 豫算의 極大化에 따라서 행동하므로, 그 결과 市場經濟의 利潤動機 原則을 따르지 못하여 過投資, 過雇庸으로 대표되는 방만한 企業經營을 초래하게 된다. 더욱이 公企業의 財産權은 公有이며 이로써 公企業組織의 “萬人이 主人”임은 곧 “主人이 없는 것”이 되는데 資產의 運用을 감시할 유인장치를 거의 갖지 못하여 장비의 維持 및 管理面에서 落後될 우려가 있다. 그래서 公企業의 非效率的인 投資는 정부官僚로부터 過다한 時間을 빼앗아 실질적으로 국가의 필요한 일에 많은 時間을 투입하지 못하여 資源配分의 非效率性을 갖게 된다.

셋째, 公企業의 垂直的 組織構造가 非效率性을 낳는 요인으로 지적될 수 있다. 즉 公企業에서는 企業의 大規模化, 企業운영의 경직성 등으로 인하여 企業意思決定의 經路와 時間 등이 길어지게 되는바 이로써 環境變化에 대한 對應이 일반적으로 非效率的이 될 수 있다.

넷째, 政府의 과잉規制 및 過剩統制로 인해 일어나는 非效率性 역시 否認할 수 없다.

그러므로 民營化는 一部企業 및 國民들에게 公企業 所有의 分散效果를 가져오며, 民間部 分の 所有가 많아짐에 따라 보다 市場經濟에 접근하게 되고, 政府費用節減 및 政治的인 介入感少 등과 같은 效果를 갖게 되므로 公企業의 非效率性에 대한 代案으로 제시되며 바로 이 점이 必要性으로 인식되는 것이다.

31) 유훈, 전계서, pp.24 ~ 33.

32) 姜信逸, 전계서, pp.23 ~ 27.

## 2) 公企業 民營化의 目的

民營化를 옹호하는 사람들은 民營化를 함으로써 우선 經濟的 效率性을 증가시킬 수 있다고 주장을 하지만, 반드시 여기에는 肯定的인 面만 아니라 否定的인 側面도 있기 때문에 兩面에 대한 올바른 視角이 필요하다. 이는 후술하게 될 公企業 民營化時 고려事項과 限界라는 項에서 살피게 될 것이다.

民營化의 目的으로 자주 지적되는 점으로는 다음과 같다.

첫째, 유훈교수는 민영화의 目的으로 ① 經濟的 自由의 增進, ② 能率의 提고, ③ 財政赤字의 減縮 및 ④ 報酬引上 要求의 抑制를 들고 있고,<sup>33)</sup> 둘째, Hanke는 ① 資産 및 관련 서비스기능의 經濟的 수행에 대한 改善, ② 經濟的 決定時 脫政治化, ③ 판매 수익을 통한 예산세입의 조성, ④ 公共支出, 租稅 및 차용물의 삭감, ⑤ 公共部門 團體權의 감소, ⑥ 광범위한 資産所有를 통한 大衆資本主義의 증진을 들고 있다.<sup>34)</sup> 셋째, 姜信逸 교수에 의하면 經濟的 效率性 이외에 民營化를 통해 얻을 수 있는 肯定的 成果로서는 ① 小規模 政府指向으로 政治的인 干渉을 經營에서 排除하고, ② 민영화 이후 利潤동기에 입각한 企業主는 사업영역의 擴大 및 市場개척을 통해 企業의 수익성을 높이고, ③ 政府株式의 매각을 통한 民營化는 政府收益을 증대케 하여 同額의 資金을 財政赤字에 充당할 수 있고 또한 새로운 投資 또는 出資에 대한 부담도 덜 수 있다. ④ 매각대금의 流入은 國公債발행 減少 및 국민의 조세부담을 경감시키고, 특히 조세부과로 인한 왜곡된 資源配分의 문제를 해결할 수 있다. ⑤ 주식매각을 통하여 優良주식을 확대 공급함으로써 證券市場의 育成을 도모할 수 있다. 끝으로 Savas는 民營化의 장점으로 ① 경쟁으로 인한 管理能力 向上, ② 전문성의 확보, ③ Program의 신속적 운영, ④ 住民要求에 신속히 대처 가능, ⑤ 社會公共資本支出의 절약, ⑥ 規模의 經濟, ⑦ 公共서비스의 비용 절감, ⑧ 獨占의 不作用 해소, ⑨ 政府 行政機關의 축소 가능성을 지적하는 동시에 단점도 열거하고 있다.<sup>35)</sup>

이상에서 公企業 民營化가 가져다 줄 肯定的 效果와 目的을 살펴보았는데, 이는 效率性과 民主性(社會的 衡平)으로 集約시킬 수 있고, 또한 이들의 具體的 表現으로 볼 수 있다.

따라서 이들 目標간의 갈등을 어떻게 조화롭게 해결하느냐의 문제는 바로 民營化의 成功 條件과 限界에 직결되는 것이라 할 수 있다.

33) 유훈, 전계서, pp.499~504.

34) Steve H. Hanke, "Privatization versus Nationalization," in Steve H. Hanke, ed., op. cit., pp.1~3.

35) E.S. SAVAS, Privatizing the Public Sector, Chatham House Publishers, 1982, pp.89~91.

### 3. 公企業 民營化의 方法論<sup>36)</sup>

일반적으로 民營化를 추진하는 方法으로는 크게 株式賣却, 政府規制 撤廢, 契約制度로 분류할 수 있는데, 契約制度는 다시 「프랜차이즈」制度 (franchising system), 貸與制度 (leasing)로 나뉘어진다. 이들 民營化方法은 各 國家別 또는 產業別 特性에 따라 선택되어질 수 있으며, 때로는 여러가지 方法이 혼용되기도 한다.

#### 1) 保有株式 賣却

株式매각은 政府保有株式을 民間에 賣却함으로써 政府所有持分을 移轉하는 方法이다. 政府가 保有株式을 賣却하고자 할 때에는 企業公開를 함으로써 證券市場을 이용하는 方法과 非公開法人의 경우 場外市場을 이용할 수 있으며, 우리나라의 경우 政府는 포항제철의 公開時와 마찬가지로 대부분의 경우 企業公開를 통하여 保有株式을 賣却할 計劃이다.

株式賣却은 영국, 프랑스, 일본 등 선진국에서 주로 사용되는 方法인데, 주식매각을 통하여 政府收入의 增大를 도모할 수 있어 국민의 稅金納付 輕減效果를 기대할 수 있으나, 만일 民營化 대상기업의 판매가격이 公企業의 기대이윤의 純價値와 같다면, 民營化는 公公부문의 純價値를 변화시킬 수 없음에도 불구하고 民營化가 公共部門의 순가치를 증대시킨다는 착각을 가져올 수도 있다. 또한 民營化 대상기업이 獨占企業일 경우 판매가격은 상당히 높을 것이나, 독점下에서의 商品價格은 限界費用보다 높을 것이기 때문에 配分的 效率性이 달성되지 않을 것이며 더욱이 市場競爭力의 低下로 말미암아 效率性은 떨어질 것이다. 따라서 이에 대한 보완책으로서 政府의 추가적인 自律化 措置가 수반될 필요가 있다.

그리고 保有株式 賣却의 種類를 보면 株式賣却 程度, 매각할 集團이 누구인가, 그리고 節次에 따라 分類할 수 있다.

첫째, 株式賣却의 정도에 따라서 公企業의 完全民營化와 部分的 民營化가 있고 또한 주식매각시 選別的으로 賣却하는 方法도 있을 수 있다. 이 경우는 通信業의 경우 우편사업은 政府가 계속 보유하되 電話事業만 매각하는 경우이다.

둘째, 株式賣却時 누구에게 매각할 것인가 하는 買受者集團은 國民, 종업원, 法人 및 外國人 등으로 나누어 고려될 수 있고,

셋째, 매각過程上 일시적인 一般公募와 단계적인 持分分割賣却이 주요 매각방법으로 여겨지고 있다.

36) 姜信逸, 전게서, pp.55 ~ 108.

## 2) 契約制度 (Contracting Out)

契約制度란 民營化의 한 형태로서 所有權 移轉與否와는 관계없이 財貨나 用役に 대한 생산을 일정기간 私企業이 담당하되 그에 필요한 財源은 政府가 담당하는 제도이다. 이에 일정기간 동안 財貨나 用役의 分配나 供給權을 特定人에게 부여하거나 貸與하는 「프랜차이즈」 제도 및 대여제도 등도 契約에 의하여 이루어지므로 契約制度의 범주에 속한다고 할 수 있다. 이와는 반대로 재화나 用役의 生産을 政府가 담당하되 이에 대한 財源은 收益者가 담당하는 料金賦課制度가 있는데, 이는 「財源의 民營化」로서 契約制度와는 구별된다. 대체적으로 政府 保有株式의 매각을 통한 民營化는 대개 영국, 프랑스 등에서 이루어진 반면, 契約制度를 통한 民營化는 주로 美國에서 이루어지고 있다.

### ① 프랜차이즈制度

프랜차이즈제도 (Franchising System) 는 상품 및 財貨의 分配나 공급권을 일정한 기간동안 특정한 사람 또는 機關에게만 부여하는 제도로서 所有權의 移轉없이 公企業의 效率性을 증진시킬 수 있다는 점에서, 民營化 對象企業이 獨占이거나 國家가 公共性을 위해 계속 상품 및 要素市場을 장악할 필요가 있을 때 사용되는 方法이다. 그러나 이 제도를 효과적으로 실시하기 위해서는, 첫째, 契約市場이 경쟁적이어야 하며, 둘째, 契約의 細部事項을 지정함에 있어서 재화 및 서비스의 性格을 자세히 규정하여야 한다는 어려움이 있다. 또한 계약기간을 어떻게 결정할 것인가와 공급되는 상품의 質 및 水準에 대한 規制가 필요한데, 이에 대한 조정비용 때문에 管理上의 어려움이 따른다는 문제점이 있다.

### ② 貸與制度

대여제도 (Leasing) 란 政府가 企業을 소유하되 企業全體를 私企業體制로 전환 대여하는 制度를 말한다. 이 제도는 私企業의 강점을 모두 살릴 수 있고, 契約의 영속성이 없으므로 언제라도 계약만료시 更新 또는 再契約할 수 있어 환경변화에 신속하게 대처할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 경우 높은 固定納入金 (fixed charge) 에 대한 부담감과 貸與로 얻은 企業은 기업담보가 불가능하다는 점에서 문제점이 있으므로, 일반적으로는 공기업의 특수한 시설과 기술을 보호하려는 政策的인 사업체의 경우에 만 가능하다고 하겠다.

## 3) 政府規制 緩和

株式매각을 통한 民營化 方法과 병행 실시되어야 하는 방법으로서 거론되는 것으로 政府 規制緩和를 들 수 있다.

政府가 市場에 介入하는 근거로서는 自然獨占, 外部經濟 등으로 인한 市場失敗가 主要理由가 되며 이외에도 過當競爭 및 消費者와 生産者間의 교섭능력 불균형으로부터 소비자들

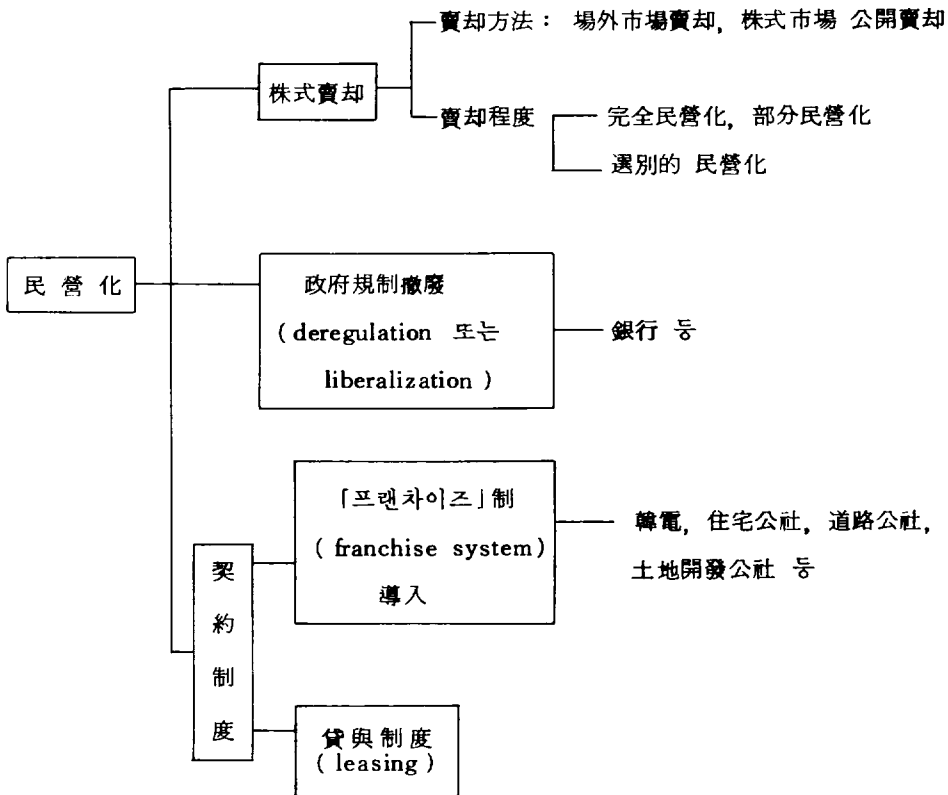


보호하기 위해 政府介入이 이루어지기도 한다. 실제 個別企業에 대한 규제, 統制 및 公企業體制 運營을 통한 政府介入은 이상과 같은 要因中 하나 또는 여러 요인의 복합적인 이유 등에 의해 정당화되고 있다.

그러나 오늘날에 있어서는 公企業 民營化論議가 본격적으로 대두됨에 따라 企業에 대한 政府간섭은 필요한 最少限으로 하여야 하며, 政府規制 緩和의 병행을 통해 市場機能에 의한 經濟的 效率性을 극대화시키자는 데 그 目的이 있다. 즉 政府規制가 效率性, 衡平性의 原則에 따라 일반대중의 利益保護를 目的으로 하고는 있으나, 실제로는 해당 기업들에만 이익을 줄 뿐이며, 衡平性 문제 및 사회의 多邊化에 효율적으로 적응치 못함에 따라 새로운 질서에 따른 機能中心 制度의 變化와 規制緩和가 요구된다는 것이다.

以上の 民營化 方法에 따른 類型을 정리한 것이 <그림 3-1>이며, <表 3-1>은 민營化 방법들에 대한 民營化의 諸般目的 達成與否를 나타낸 것이다.

<圖 3-1> 民營化 類型



〈表 3-1〉 民營化方法別 目的達成 與否

	配分的 效率性	生産效率性	政府收入	備 考
獨占公企業 株式賣却 이후 獨占要素 殘存	×	○	○	獨占規制  필요
競爭公企業 株式賣却 이후 競爭維持	○	○	○	獨點인 경우보다 政府 收入이 적음
獨占公企業 株式賣却 이후 規制緩和로 競 爭要素 導入	○ <sup>1)</sup>	○	○	단, 既得權者의 獨占이 短期的이라면 獨占企 業 株式賣却보다 政府 收入이 적음
公企業인 상태에서 規制緩和 導入	○	○	×	
公企業인 상태에서 事業部制度	○	○ <sup>2)</sup>	×	

註: 1) 단, 시장이 準競爭的 (contestable) 인 경우

2) 단, 契約은 incentive-compatible 하여야 하며 契約이 incentive compatible 하  
다는 것은 Nash의 解로 최적해임.

#### IV. 公企業 民營化의 限界 및 고려사항

흔히 民營化를 강조하는 立場에서는 民營化의 長點의 要素들만 강조하여 그 制度의 限界  
를 밝히기를 꺼려한다. 그러나 어떠한 制度든지 短點을 갖지 않는 것은 없으며, 制度의 進  
정한 意味나 價値를 파악하기 위해서는 短點을 알고 인정하는 것이 重要함을 알아야 할 것  
이다. 그러므로 여기에선 우리의 立場에서 公企業 民營化의 限界 및 고려사항에 대해 간단  
히 지적하고자 한다.

1. 民營化의 目標은 經濟的 效率과 社會的 衡平의 達成에 있다. 이는 상충관계에 있  
으며 바로 制約要因이자 限界가 된다. 그러므로 이들간의 調和를 가져오기는 어려운 과제이  
기는 하나, 그 해결의 실마리를 풀기 위해선 현실인식에서 비롯되어야 할 것이다.

현재 民營化의 추세가 세계적 현상이라지만 그 나라마다의 독특한 歷史와 狀況이 있듯이, 우리는 우리의 立場에서 民營化를 論議해야 한다. 사실상 政治와 經濟는 現實世界에서 相互 統合되어 있다고 볼 수 있다. 오히려 동전의 앞과 뒷면으로 설명이 가능하지만 政治의 影響을 더 받는 것이 經濟라 할 수 있다.<sup>37)</sup> 이러한 맥락에서 우리의 경우는 政治의 發展과 責任政治의 具現이 더욱 시급한 과제라 볼 수 있다. 또한 民營化의 目標을 달성하기 위한 戰略은 政治圈의 限界, 그리고 産業化 과정에서 빚어진 부정적 機能의 해결 및 과거 民營化의 교훈 등을 고려에 넣어야 한다.

2. 公企業의 民營化는 간소한 政府의 추구란 맥락 속에서 파악되어야 한다. 즉 公企業의 民營化에 대하여 협의의 개념인 政府保有株式의 民間移轉만 이루어지는 民有化에 한정하지 않고 광의의 개념인 政府規制 완화 등 “작은 政府의 추구”의 관점에서 살펴보았지만 현실은 작은 政府를 추구하는데 限界가 있다. Milton Friedman 교수에 의하면 거대한 政府의 규모 축소는 물론 政府의 비대화를 減縮시키는 것조차 어려운 事業이라 보고 있다. 왜냐하면 이러한 사업이 “織의 삼각형”이라고 불리는 커다란 벽으로 주위가 포위당하고 있기 때문이다.<sup>38)</sup> 이 삼각형의 첫각에는 法律에 의한 직접적인 수혜자가, 둘째 각에는 의회의 委員會와 그 참모들, 그리고 세번째 각에는 거대한 官僚機構가 위치하고 있어서 이 완강한 3대 폭군이야말로 改革 반대의 장본인인 것이다. Butler의 지적처럼, 美國에서는 巨大한 政府의 타성을 역전시킬 잠정적인 政治的 戰略으로서 民營化를 사용하고 있다.<sup>39)</sup> 이처럼 간소한 정부를 실현시키려는 政府의 意圖가 무엇인지를 알기 위해서도 政治經濟學的 接近方法이 필요하다 하겠다. 또한 간소한 政府의 실현을 위해서는 民營化가 하나의 수단으로 고려됨과 동시에 이는 社會的 衡平이란 社會的 目的실현을 위한다는 점에선 政府의 적극적 介入 및 規制를 원하게 되므로 간소한 政府에로의 이행을 막는 制約要因인 점을 유의해야 할 것이다.<sup>40)</sup>

따라서 經濟效率의 向上을 위해서는 市場경쟁만큼 확실하고 效果의인 것이 없다는 것이 입증되고 있는 만큼 經濟 效率向上 또는 社會的 浪費의 除去를 目的으로 한 政府規制는 그 合理的 논거를 잃어가고 있다고 할 수 있다. 그 대신에 市場失敗의 보완과 是正은 社會的

37) 공기업 民營化와 관련된 실증적인 예는 다음을 참조, 柳和善, “三星이나 現代나, 韓重民營化의 혹”, 신동아, 1989.11 (통권 362호), pp.394 ~ 407.

38) M. & R. Friedman, 김기실 옮김, 현상유지의 폭군, 정음사, 1985, p.55.

39) Stuart M. Butler, op. cit., p.4.

40) 「民營化가 公共部門의 축소를 의미하지 않는다」는 말처럼 국민들의 社會的 욕구가 증대됨에 따라 새로운 公共部門의 필요성이 대두되어 새로운 공기업의 설립도 필요하다. 특히 이 분야의 것으로는 사회복지 차원에서 의료·연금, 환경 등을 들 수 있다.

目的의 實現이란 角度에서 이루어지고 있는 것이 오늘의 실정이다.

3. 公企業 民營化의 方法으로는 政府保有株式 賣却, 契約制度 및 政府規制 완화 등이 포함되는데, 여기서 유의할 점으로서는 다음의 것을 지적할 수 있다.

첫째, 公企業 民營化와 동시에 과감한 政府規制 緩和措置가 상응하게 뒤따라야 할 것이다. 公企業 形態 그 자체가 기업規制와 같은 역할을 할 수 있으나 공기업에서 民營化 企業으로 진전됨에 따라 기업규제에 대한 재조명이 필요하게 된다. 市場이 獨寡點인 경우 民營化의 效果는 市場의 독과점에 따른 非效率性으로 줄어들게 되는데 社會的 富의 극대화를 위해 法的·制度的인 각종 政府規制의 완화로 獨占的 地位를 완화하고 경쟁도입을 확대하여야 하며 경쟁과정에서 일어날 수 있는 支配的 企業의 행태는 기존 公正去來法에 의해 강력한 統制를 받도록 하고 도태된 企業의 근로자에 대한 雇傭政策 등도 고려하여야 할 것이다. 또한 民營化對象 企業은 점차 政府投資機關管理基本法의 대상에서 제외되겠지만 현재 실시되고 있는 법의 운용상 과다규제와 評價指標 등에 대한 기타 문제점의 改善 및 補完이 필요하다.

둘째, 公企業의 民營化 이후 經營不實을 補填하기 위한 價格引上 등은 없어야 할 것이며 民營化 企業이 不實할 때에는 경영자가 退陣될 수 있는 풍토가 조성되어야 한다.

셋째, 公企業 民營化가 部分賣却으로 이루어진 경우 少額民間株主의 理事會 參與方案 강구 등 民間經營이 도입되도록 關係法을 보완해야 할 것이다.

넷째, 國民株 賣却時 소득분배 측면을 강조하다 보면 오히려 선택된 中下位 소득계층 以外の 買收可能集團이 소외될 수 있으나 “넓은 층에 동등한 分散”이라는 국민주의 원래 취지에 맞게 一般請約者의 비중을 높이는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 公企業 주식매각 가격 決定時에는 단순한 企業會計로만 결정하기보다는 國民會計 方法을 도입하여 국민복지적 차원의 賣却價格 決定을 고려하여야 할 것이다.

여섯째, 민영화 대상 기업의 매각순위는 증권투자자에게 선호도가 높은 우량기업이 우선 이 되어 적정수준의 배당이 가능한 企業이어야 한다.

일곱째, 政府保有株式의 賣却價格, 賣却量 등과 같은 民營化 細部計劃은 증권회사 등 간 사회사와 協議를 통해 결정함으로써 證券市場의 수요측면에 대한 충분한 고려가 있어야 한다.

여덟째, 현재 추진중인 정부보유주식 賣却方法 이외에 政府가 계속 企業을 통제하면서 競爭性을 도입하기 위한 方法으로 프랜차이즈와 같은 契約制度를 고려에 넣어야 한다.

끝으로 우리나라 公企業 民營化가 成功的으로 이루어지기 위해서는 일련의 關聯政策이 신중하고도 일관성있게 推進될 필요가 있다. 예를 들어 民營化된 公企業이 만성적 赤字企業인

경우 과거의 價格統制와 같은 規制的 政策에 얽매어 있어 지속적인 損失과 負責를 누적시킨다면 民營化 計劃은 투자자들의 信賴를 얻지 못하여 결국 실패할 우려가 있으며 이와 같이 民營化된 기업이 不實企業이 된다 해도 다시 公企業化할 可能性은 없다는 確信을 일반투자자에게 認識시켜야 할 것이다.

## V. 結 語

公共성과 企業性的의 추구를 위해 設立된 公企業의 民營化는 세계적인 추세라 볼 수 있다. 우리 政府도 公企業 民營化의 推進과 관련한 主要 政策事項의 심의를 위해 1987년 4월 2일 民營化 推進委員會를 설치한 바 있다.

以上에서 公企業 民營化의 背景과 定義 및 類型, 그리고 公企業 民營化의 必要성과 方法論을 고찰하면서 民營化의 研究를 위해서는 政治經濟學的 接近의 當위적 必要성을 강조하였다. 이는 바로 간소한 政府의 실현을 위해서는 政府規制와의 관계 속에서 民營化를 모색해야 하고 또한 政府規制에서 나타나는 政府의 本質을 정확히 파악하기 위해서도 필요하기 때문이다. 끝으로 公企業 民營化가 추진될 경우에 고려에 넣어야 할 點과 限界에 대해서도 모색해 보았다.

本 研究는 주로 規範的 次元에 머무른 것이 가장 큰 결함이다. 그러나 이와 같은 논의를 출발점으로 하여 앞으로 이에 관한 실증적 研究가 활발히 진행될 것으로 생각된다. 특히 民營化 事例의 分析, 地方自治制의 실시와 더불어 地方公企業의 民營化, 그리고 中央과 지방의 政府機能 축소문제, 이와 더불어 公共과 民間部門의 協同關係에 있어서도 본 논문에서 살펴본 接近이 가능할 것이다.