경제학박사 학위논문

외환위기 이후 공기업 민영화정책의 성과분석

2006년 2월

부경대학교 대학원

경 제 학 과

노 태 근

경제학박사 학위논문

외환위기 이후 공기업 민영화정책의 성과분석

지도교수 홍 장 표

이 논문을 경제학박사 학위논문으로 제출함

2006년 2월

부경대학교 대학원

경 제 학 과

노 태 근

노태근의 경제학박사 학위논문을 인준함

2006년 2월 24일

주 심 경제학박사 최홍봉 (인)

위 원 경제학박사 최진배 (인)

위 원 경제학박사 서석홍 (인)

위 원 경제학박사 윤성민 (인)

위 원 경제학박사 홍장표 (인)

<목 차>

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구목적 ····· 1

제2절 연구범위 및 방법 ····· 6

제2장 공기업에 관한 이론적 고찰 ····· 8

제1절 공기업의 의의와 특징 ····· 8

1. 공기업의 의의 ····· 8

2. 공기업의 특징 ····· 9

제2절 공기업의 역할 ····· 12

1. 공기업의 정책기능 ····· 13

2. 공기업의 공공성과 기업성 ····· 14

3. 공기업의 배분적 효율성 ····· 15

제3절 공기업의 문제점 ····· 16

1. 공공부문 실패 ····· 16

2. X-비효율성 ····· 16

3. 공기업의 다중적 관계 ····· 17

제3장 공기업 민영화정책 ····· 21

제1절 공기업 민영화정책의 배경 ····· 21

1. 민영화의 개념 ····· 21

2. 공기업 민영화정책의 의의 ····· 24

3. 민영화정책의 배경 및 목표 ····· 25

4. 신자유주의 민영화정책 ····· 26

제2절 공기업 민영화정책 추진과정 ····· 28

1. 1990년대 이전 민영화정책 ····· 29

2. 제4차 민영화정책 ····· 32

3. 제5차 민영화정책 ····· 35

제3절 공기업 민영화 옹호론 ····· 40

1. 사적소유권의 효율성 ····· 41
2. 기업이윤의 극대화 ····· 42
3. 사적조직의 기업통제 ····· 42
4. 사기업의 경제효율성 ····· 43
5. 시장경쟁 도입 ····· 44
6. 공기업의 도덕적해이 ····· 44
제4절 공기업 민영화 비판론 ····· 45
1. 대리인문제의 반론 ····· 47
2. 해외자산 매각에 따른 국부유출 ····· 48
3. 재산권이론 비판 ····· 50
4. 신자유주의 민영화정책 비판 ····· 51
제5절 공기업 민영화 찬·반 양론의 쟁점 ····· 52

제4장 공기업 민영화성과의 실증분석 ····· 54
제1절 선행연구의 검토와 실증분석 과제 ····· 54
1. 선행연구의 검토 ····· 54
2. 실증분석 과제 ····· 57
제2절 실증분석 가설 및 모형 ····· 58
1. 실증분석 가설 ····· 58
2. 실증분석 모형 ····· 60
3. 변수의 측정 ····· 65
제3절 분석대상 기업 ····· 68
1. 분석대상 기업의 개요 ····· 68
2. 분석기업의 패널자료 ····· 71
제4절 민영화가 생산비용에 미치는 영향 ····· 72
1. 분석결과 ····· 72
2. 소 결 ····· 84
제5절 민영화가 고용에 미치는 영향 ····· 85
1. 분석결과 ····· 85
2. 소 결 ····· 97
제6절 민영화가 임금수준에 미치는 영향 ····· 99

1. 분석결과 ····· 99
2. 소 결 ····· 110
제7절 실증분석 결과의 함의 ····· 111

제5장 공기업 민영화 사례분석 ····· 114
제1절 공기업 민영화 사례 ····· 114
1. KT ····· 114
2. KT&G ····· 117
3. 두산중공업 ····· 121
4. 대한송유관 ····· 126
5. 남해화학 ····· 134
6. 매일유업 ····· 140
제2절 사례분석 결과의 함의 ····· 145

제6장 결 론 ····· 149
제1절 연구결과요약 ····· 149
제2절 김대중 정부 민영화정책에 대한 평가 ····· 152
제3절 공기업 민영화정책의 개선방안 ····· 154

부 록 ····· 157
참고문헌 ····· 163

<표 목차>

<표 2-1> 공기업과 사기업의 비교 ····· 10
<표 2-2> 공기업의 정책기능 ····· 14
<표 3-1> 민영화의 유형과 유사개념과의 전개 ····· 23
<표 3-2> 공기업 민영화정책의 설계구조 ····· 25
<표 3-3> 시기별 공기업 민영화 추진개요 ····· 29
<표 3-4> 민영화된 은행의 재벌 주식소유현황 ····· 30
<표 3-5> 1990년대 이전의 민영화현황 ····· 31
<표 3-6> 1994년 공기업 민영화계획 ····· 33
<표 3-7> 민영화추진계획의 수정 ····· 34
<표 3-8> 제1차 공기업 민영화 및 경영혁신계획의 주요내용 ····· 37
<표 3-9> 제2차 공기업 민영화 경영혁신계획 개요 ····· 38
<표 3-10>민영화된 공기업의 외국인 지분보유현황 ····· 48
<표 3-11>외국인 투자액 대비 M&A 투자액 ····· 49
<표 3-12>공기업 민영화 찬·반 양론의 쟁점 ····· 53
<표 4-1> 분석대상 기업 주요연혁 ····· 69
<표 4-2> 분석기업의 대상연도와 시점 ····· 71
<표 4-3> 포스코 분석결과: 생산비용 ····· 72
<표 4-4> 대한송유관 분석결과: 생산비용 ····· 74
<표 4-5> KDnet 분석결과: 생산비용 ····· 75
<표 4-6> 남해화학 분석결과: 생산비용 ····· 76
<표 4-7> 매일유업 분석결과: 생산비용 ····· 77
<표 4-8> 대한교과서 분석결과: 생산비용 ····· 78
<표 4-9> 두산중공업 분석결과: 생산비용 ····· 79
<표 4-10>KT 분석결과: 생산비용 ····· 80
<표 4-11>KT&G 분석결과: 생산비용 ····· 81
<표 4-12>한국전력 분석결과: 생산비용 ····· 82
<표 4-13>한국가스 분석결과: 생산비용 ····· 83
<표 4-14>생산비용에 미친 영향 분석결과 ····· 84
<표 4-15>포스코 분석결과: 고용 ····· 85

<표 4-16>대한송유관 분석결과: 고용 ····· 86
<표 4-17>KDnet 분석결과: 고용 ····· 88
<표 4-18>남해화학 분석결과: 고용 ····· 89
<표 4-19>매일유업 분석결과: 고용 ····· 90
<표 4-20>대한교과서 분석결과: 고용 ····· 91
<표 4-21>두산중공업 분석결과: 고용 ····· 92
<표 4-22>KT 분석결과: 고용 ····· 93
<표 4-23>KT&G 분석결과: 고용 ····· 94
<표 4-24>한국전력 분석결과: 고용 ····· 95
<표 4-25>한국가스 분석결과: 고용 ····· 96
<표 4-26>고용자 수에 미친 영향 분석결과 ····· 97
<표 4-27>포스코 분석결과: 임금수준 ····· 99
<표 4-28>대한송유관 분석결과: 임금수준 ····· 100
<표 4-29>KDnet 분석결과: 임금수준 ····· 101
<표 4-30>남해화학 분석결과: 임금수준 ····· 102
<표 4-31>매일유업 분석결과: 임금수준 ····· 103
<표 4-32>대한교과서 분석결과: 임금수준 ····· 104
<표 4-33>두산중공업 분석결과: 임금수준 ····· 105
<표 4-34>KT 분석결과: 임금수준 ····· 106
<표 4-35>KT&G 분석결과: 임금수준 ····· 107
<표 4-36>한국전력 분석결과: 임금수준 ····· 108
<표 4-37>한국가스 분석결과: 임금수준 ····· 109
<표 4-38>임금수준에 미친 영향 분석결과 ····· 110
<표 4-39>기업별 실증분석 결과 ····· 111
<표 5-1> 통신사업 구조변동이 노동에 미친 영향 ····· 115
<표 5-2> 한국통신 정부지분 매각실적 ····· 116
<표 5-3> 외국산담배 시장점유율 ····· 119
<표 5-4> 주주총회에서 정관변경내용 ····· 120
<표 5-5> 한국중공업의 기술개발 현황 ····· 122
<표 5-6> 대한송유관 주식보유 현황 ····· 127
<표 5-7> SK와S-오일간의 경영권 분쟁일지 ····· 129
<표 5-8> TKP관련 환경오염사고 ····· 130

<표 5-9> 남해화학 조업중단 공장현황 ····· 135
<표 5-10>민영화이후 출자회사 ····· 136
<표 5-11>민영화이후 신규사업 ····· 136
<표 5-12>민영화이후 출자회사 ····· 142
<표 5-13>민영화이후 신규사업 ····· 142
<표 5-14>민영화 사례기업의 특징과 문제점 ····· 146

<부 록>

<부표 1> KT 기초통계자료 ····· 157
<부표 2> KT&G 기초통계자료 ····· 157
<부표 3> 포스코 기초통계자료 ····· 158
<부표 4> 대한송유관 기초통계자료 ····· 158
<부표 5> KDnet 기초통계자료 ····· 159
<부표 6> 남해화학 기초통계자료 ····· 159
<부표 7> 매일유업 기초통계자료 ····· 160
<부표 8> 대한교과서 기초통계자료 ····· 160
<부표 9> 두산중공업 기초통계자료 ····· 161
<부표 10>한국전력 기초통계자료 ····· 161
<부표 11>한국가스 기초통계자료 ····· 162

[그림목차]

[그림 5-1] KT 종업원 수 변화 ····· 116
[그림 5-2] KT 성장성 ····· 117
[그림 5-3] KT&G 종업원 수 변화 ····· 119
[그림 5-4] KT&G 성장성 ····· 121
[그림 5-5] 두산중공업 종업원 수 변화 ····· 123
[그림 5-6] 두산중공업 성장성 ····· 125
[그림 5-7] 대한송유관 종업원 수 변화 ····· 128
[그림 5-8] 대한송유관 수익성 ····· 131
[그림 5-9] 투자대비 영업이익 ····· 132
[그림 5-10] 대한송유관 성장성 ····· 133
[그림 5-11] 남해화학 종업원 수 변화 ····· 137
[그림 5-12] 남해화학 제품 생산량 변화 ····· 138
[그림 5-13] 남해화학 생산비용 ····· 138
[그림 5-14] 남해화학 성장성 ····· 139
[그림 5-15] 남해화학 수익성 ····· 140
[그림 5-16] 매일유업 종업원 수 변화 ····· 143
[그림 5-17] 매일유업 생산비용 ····· 143
[그림 5-18] 매일유업 성장성 ····· 144
[그림 5-19] 매일유업 수익성 ····· 145

Analysis of Economic Performance of the Privatization Policy after the Financial Crisis

Lho, Tae Geun

Department of Economics, Graduate School,
Pukyong National University

Abstract

In the late 1997, Korea's foreign reserves were virtually depleted and the country was on the brink of declaring a moratorium. The main factors leading up to the ever expanding high-cost and low-efficiency system brought about government-led high-speed growth and failure of corporations and government in responding to new radical change. In response to these problems and to overcome the crisis, the government implemented strong reform programs across the nation including public, finance, labor and business sector for the past 5 years.

A master plan of privatization was rescheduled whenever the ruler changed. Although the meaning and categories of privatization have not been clearly defined, a broader concept of privatization, however, could range from market-oriented ownership of productive assets to the transfer of risk-bearing functions of the state to the private sector. A more direct concept of privatization refers to the transfer of assets and service responsibility from the public to the private sector.

The "transfer" may include ownership and administrative function, we believed that a privatization got an efficiency of firms, but it is doubt that a privatization got it. So I wanted to prove a privatization's inefficiency. The purpose of this dissertation is the empirical test of

privatization efficiency in Korea.

Since 1998, the privatization policy of the current government can be characterized as part of the national reform programs which have unfolded to overcome the financial crisis. In the privatization plan of July 1998, what the government had reflected in the three principles area.

The government announced that it would privatize 11 out of the 26 public firms. These 11 public firms were primarily involved in commercial activities. They had completed the privatization of 8 public firms: National Textbook, Korea Technology Banking, Pohang Iron and steel, Daehan Oil Pipeline Corp, Korea Heavy Industries and Construction, Korea Telecom Corp, Korea Tobacco and Ginseng Corp. But Korea General Chemical Corp ended up being liquidated.

But we can not confirm a success of the privatization in the current government. Because of the problem which happens to that transfer only ownership from government to private, So I would analysis of the privatization's performance.

Especially, before and after of a privatization resulted analysis a performance, I could find out how an efficiency of reconstruction influence on a privatization. Object firms of investigation are nine fully privatized firms and two partly privatized firms.

On the analysis, set up panel investigated data as a central of 1990s and 2004s. Also used a Cobb-Douglass function for a test which privatization's efficiency where on a reconstruction pointing and a privatization pointing. In addition, carried into effect a case analysis for six fully privatized firms.

I wanted to know what a change of cost, employees, and wages; therefore, attempted an actual empirical study and a case analysis.

The main results of this analysis are as follows. First, as a result of an actual empirical analysis, a cost of production increased in effect of the privatization, the number of employees decreased in effect of the privatization and wages was uncertain in effect of the privatization. Second, a case analysis results showed problems that an economic power,

outflow of a national wealth, environmental problems, and a management unreliability.

As a result of analysis, we can conclude that an analogical interpretation as economic performances of the privatization has inefficiency.

Keyword: Public Firm, Economic Performance, Privatization Efficiency, Cobb-Douglass Function, Reconstruction, Transfer

제1장 서론

제1절 연구목적

우리나라는 1960년대 이후 정부주도형 경제개발전략을 추진하여왔다. 경제성장을 극대화시키기 위한 정부의 개입이 확대되어왔고 개발연대의 전략적 목표 달성을 위하여 정부는 여러 형태의 공기업을 설립 운영하여 왔다. 그 동안 우리나라의 공기업은 공익의 증진, 사회간접자본의 구축, 경제성장 초기단계에서의 자본축적에 긍정적인 역할을 수행하여왔다(김의섭, 1999). 공기업이 우리나라의 공업화과정에서 주요 기간산업을 구축하면서 공업화를 촉진하였는데 공기업은 경제개발촉진, 재정수입, 분배개선, 독점적 억제, 공공수요 충족, 지역개발 등 정치·경제·사회적인 다양한 기능을 수행하기 위해 설립 되어왔다. 특히 공기업의 가장 중요한 기능으로 경제개발 촉진은 민간기업이 감당 할 수 없는 부분을 공기업이 담당하였고 이로써 공기업은 한국경제 성장에 견인차 역할을 해 왔다.

한편 경제개발시대에서도 공기업 민영화는 부분적으로 이루어졌다. 1960-70년대 경제개발시대에 이루어진 민영화는 주로 다음의 두 가지 방식에 의해 이루어졌다. 첫째, 주식매각과 시중은행에 대한 현물출자의 복합적 방법에 의한 것으로 한국기계(1968), 해운공사(1968), 조선공사(1968) 등의 민영화가 이에 해당된다. 둘째, 정부가 타 공기업(산업은행 및 시중은행)에 현물출자 함으로써 민영화하는 방법으로 인천중공업(1968), 대한항공(1969), 광업제련(1970) 등의 민영화가 이에 해당된다(강신일, 1988). 하지만 경제개발시대에는 이러한 민영화에도 불구하고 주요기간산업과 사회간접자본에 대해서는 공기업체제가 기본적으로 유지되었다고 할 수 있다.

1980년대 이후 영·미식 신자유주의적 정책이 전면에 부각되면서 영·미식 시장모델을 글로벌 스탠다드로 설정하는 패러다임의 전환이 이루어졌다. 서구 최초의 민영화(privatization) 사례는 1960년대 세계대전 후 독

일에서 국영기업인 폭스바겐(volkswagen)의 주식일부를 매각하면서 탈국유화(denationalization)가 진행된 것으로 보고 있다. 이후 1980년 영국의 신자유주의의 바람은 전 세계적으로 공기업 민영화(privatization)의 확산을 불러 일으켰다(Barton, 1997). 1980년대 대처정권의 출범은 영국의 병을 치유하기 위한 방안으로 민영화가 진행되었으며 전기, 철도, 가스 등 전통적인 공기업의 영역이라고 알려진 분야까지 광범위하게 민영화가 추진되었다.

1990년대 초 김영삼 정부는 신자유주의 사상을 받아들여 공기업의 세계화를 외치며 한국 경제모델이 되어왔던 공기업을 민영화정책을 추진하였으며 '세계화'를 내세우면서 정부개혁, 정부혁신 등을 주장하며 정부의 행정개혁을 추진하였다. 이러한 김영삼 정부의 개혁은 영·미국을 중심으로 한 신자유주의적 경제정책으로부터 영향을 받기 시작하였다는 것을 말한다.

그런데 김영삼 정부의 개혁은 단지 예고편에 불과하였으며 본격적인 신자유주의적 개혁은 IMF위기 사태 이후에 시작된다. 김대중 정부는 미국, 영국이 주도하는 국제통화기금의 구제금융을 받으면서 신자유주의 정책을 강요당했으며 이에 정부는 자유시장 경쟁체제를 모델로 본격적인 공기업 민영화정책을 추진하였다. 김대중 정부 초기인 1998년 공기업 민영화추진계획을 2차에 걸쳐 수립하였다. 김대중 정부는 당면한 국가파산의 위기를 극복하는 것과 함께 기업·금융·공공·노동부문의 구조조정과 대외개방을 통해 영·미식 시장모델에 의거한 구조개편을 추진하였다. 이처럼 IMF위기 사태로 촉발된 일련의 '경제개혁'의 하나로 민영화 정책은 사회경제적, 정치적 쟁점으로 대두되었다. 그간의 한국경제 성장이 국가라는 요소가 중시된 모델이었다는 사실하나만 보더라도 공기업 민영화는 일대 변혁이었던 것이다(임휘철, 2000).

김대중 정부는 IMF협약에 의해 신자유주의 개혁을 실현하기 위하여 역대 정부와는 달리, 이전 정부와는 비교되지 않을 정도의 강도 높은 공기업 구조개편과 민영화 계획을 추진하였다. 당시 외환위기와 IMF체제에서

선진국의 자본이 밀려들어 오는 즈음 김대중 정부는 자의든 타의든 간에 신자유주의적인 틀을 벗어나기는 어려웠던 것이다. 이를 계기로 사회 간접자본, 에너지산업 등 그동안 시장의 실패로 말미암아 공기업체제가 적합하다고 알려진 부문까지 민영화 프로그램 속에 담게 된다. IMF위기사태 이후 이처럼 대부분의 핵심 공기업이 민영화 프로그램에 포함되면서 공기업이 민영화되어야 한다는 이론적 근거 또한 새롭게 제시된다.

공기업의 기업목표가 사회후생에 있고 시장실패가 발생하고 있다면 공기업체제가 사기업체제보다 우월하다. 하지만 시장실패가 존재하지 않고 뚜렷한 사회후생 목표가 없는 경우 공기업은 사기업보다 비효율적이라고 할 수 있다. 이러한 비효율성을 밝히는 것이 민영화 규범이론의 핵심이다. 민영화에 의해 비효율적인 공공부문을 효율적인 민간부문으로 대체할 경우 국가순이익(national net benefits)이 증가될 것이므로 공기업의 민영화가 정당화된다는 것이다(함시창, 1998).

이와 같은 논리는 시장의 실패가 발생하거나 사회후생 목표가 뚜렷한 분야는 공기업, 그렇지 않은 분야는 공기업 민영화로 민간기업이 담당한다는 통상적인 민영화 옹호의 논리이다. 그런데 IMF위기 사태 이후에 공기업 민영화의 논리는 비록 시장실패가 존재하는 영역에서도 공기업 민영화가 적극적으로 추진되어야 한다는 것으로 변모된다.

민영화 옹호론이 제시하는 민영화 당위성의 구체적 논거로는 첫째, 시장실패 이외의 이유로 인하여 설립된 공기업은 민영화하는 것이 바람직하다는 것이다. 경제적 논리보다는 정치적 이유로 공기업이 설립된 경우는 정부실패 문제를 해결하기 위해 민영화되어야 한다는 것이다. 둘째, 시장실패로 인한 비효율보다 공기업의 비효율이 더 큰 경우 민영화하여야 한다는 것이다. 이 경우 민영화 후 지속적인 정부규제로 시장실패에 따른 문제점을 교정해야 하는데, 민영화 후의 적절한 조세정책과 보조금 그리고 재정지원이 필요하다는 것이다. 셋째, 시장실패로 인한 비효율보다 공기업의 비효율이 더 적은 경우 공기업을 유지해야 할 필요성이 있지만 공기업은 시장실패를 교정하기 이전까지 한시적으로 존속해야 한다는 것

이다(박영근, 2002).

이주선(1998)은 공기업 목표가 기업의 이윤극대화가 아니라 사회후생의 극대화에 있고 다중적 계층구조로 인한 복대리인 문제가 발생하고 정부의 각종규제들에 의하여 보호되기 때문에 공기업의 비효율성이 나타난다고 지적하였다.

정기섭(2000)은 시장실패를 치유하려는 정부개입이 오히려 정부실패(government failure)를 초래하고 공기업의 가격이 경제 논리가 아니라 정치적 논리에 의하여 결정되고 있다고 비판한다.

박영근(2002)은 개방화·국제화의 세계적인 추세에 따라 국내 공기업 독점체제는 더 이상 유지될 수 없게 된 반면, 고도성장을 지속하는 민간의 역량이 월등히 증대되는 상황 변화 속에서 공기업의 취약한 경쟁력이 심각한 문제점으로 대두되었음을 지적하고 있다.

한편 이러한 민영화 옹호론에 대해 다양한 비판이 제기되고 있다. 먼저 민영화 옹호론이 제기하는 공기업 비효율성의 근거가 부족하다는 것이다. 외환위기 직후에 정부는 민영화의 근거로 부족한 외화 조달이라는 명분이 앞세워졌으나 그 후 외환보유고가 늘자 공기업의 부실경영이 집중적으로 성토되었다. 하지만 공기업 경영부실의 구체적 근거가 제시되지 않았으며 실제로 민영화 대상 기업은 포스코, KT, 한국전력, 한국가스 등 공기업 중 재무구조가 건실한 우량기업들이었다는 점이다(홍장표, 2002; 김상곤, 김윤자, 2004).

다음으로 공기업 민영화론은 영·미식 주류경제학과 신자유주의적 시장론에 지나치게 경도되어 있다는 비판이다. 프랑스, 독일, 북구 등 유럽의 대다수 선진국들이 공공성을 담보하기 위한 산업정책을 추진하고 있음에도 불구하고 한국의 공기업 민영화론은 영·미식의 시장경제 모델과 신자유주의만을 편식하고 있다는 것이다. 이와 같은 비판은 영·미식 모델뿐 아니라 유럽식 모델을 포함한 사회적 합의과정을 통해 공공성과 효율성의 조화를 추구하는 새로운 대안이 필요하다는 주장으로 이어진다(김상곤, 2003).

한편 우리나라 공기업 구조개편과 민영화정책이 소유권 이전을 통한 문제 해결에 초점을 맞추고 있는 만큼 이에 대한 비판도 중점적으로 제기되었다.

조택(1997)은 재산권과 잔여잉여청구권의 이론체계에 대한 문제점을 지적하였으며 공공선택이론이 채택하고 있는 이익추구 가정의 한계와 실제 현실 설명력이 낮다는 점을 밝혔다. 이를 통해 공기업 비효율성에 대한 확실한 검증 없이 정부실패에 대한 대안으로 민영화만이 유일한 대안이라고 주장하는 것은 잘못임을 지적하였다.

김상곤(2003)과 김윤자(2004)는 공기업의 비효율성을 소유권 변경을 통해 해결하는 것은 정부의 실패를 대신해서 시장의 실패를 초래할 가능성이 많으며 공공성이 훼손될 가능성이 크다는 점을 지적하고 있다. 대리인 문제는 비단 공기업뿐 아니라 민간기업에서도 심각하게 발생하는 것이다. 그러므로 민영화 이후 오너경영에서 지배대주주가 사적 지배이익을 추구하는 경우 기업의 부실화를 초래하고 국민경제에 피해를 줄 수 있다.

홍장표(2002)는 소유구조개편 위주 민영화방식의 문제점을 감안하여 공기업구조개편은 소유구조 변경에 의존하는 민영화 방식보다는 경쟁도입을 핵심으로 한 시장구조 개혁 방식을 통해 추진되어야 한다고 주장하였다.

공기업 민영화를 둘러싼 이와 같은 논란에도 불구하고 정작 공기업 민영화와 구조개편의 성과에 대한 구체적 실증연구는 부족하다. 공기업 민영화의 성과에 대한 실증연구로는 강신일(1998), 최종원(1994), 백평선(2001)이 있다. 강신일(1988)은 1960-1980년대 민영화된 15개 공기업의 효율성을 분석하였는데, 생산비용이 감소한 기업 6개, 생산비용이 증가한 기업 2개로 나타났다. 이에 비해 최종원(1994)의 실증연구에서는 생산비용 감소 4개, 생산비용 증가 5개 기업으로 나타나 강신일(1998)과는 상치되는 결과를 보여주고 있다. 백평선(2001)은 포항제철과 한국전력을 대상으로 계량실증분석을 수행한 결과 민영화 옹호론의 예측과 달리 민영화 이후 생산비용이 오히려 증가한 결과를 얻었다.

그런데 이와 같은 선행연구들은 과거 개발시대 장기간에 걸쳐 추진된

민영화정책을 평가하는 것으로서 IMF위기 이후 김대중 정부에 들어와 본격적으로 추진된 공기업 민영화정책을 평가하기에는 적합하지 않다.

본 연구에서는 공공부문과 민간부문의 관계를 재정립하고 공기업 민영화가 생산비용, 고용수준, 임금수준에 어떤 영향을 미치는지 실증분석과 민영화 전·후의 기업사례분석을 통하여 민영화정책의 성과를 알아보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 IMF위기 이후 정부의 정책에 따라 민영화가 완료된 공기업 9개 기업과 구조개편이 추진되고 있는 공기업 2개 기업을 포함한 11개 기업을 대상으로 하여 1990-2004년간 시계열자료를 이용해 계량모형에 따른 실증분석을 수행하는 한편, 표본기업을 선정하여 민영화 이후 경영성과에 대한 기업사례분석 연구를 수행한다. 이와 같은 공기업 민영화 사례기업에 대한 실증연구를 토대로 공기업 민영화정책은 소유권 이전만으로 해결되는 것은 아니며 기업지배구조와 시장구조에 대한 신중한 대책이 필요하다는 것을 밝히고자 한다.

본 논문에서는 먼저, 공기업에 대한 일반적 이론과 공기업의 문제점을 지적하였으며 둘째, 공기업 민영화정책 추진과정과 민영화정책의 찬·반 이론을 제시 하였으며 셋째, 민영화된 공기업과 현재 민영화가 진행 중인 기업에 대하여 생산비용, 고용자 수, 임금수준이 IMF이후 구조조정과 민영화로 어떤 영향을 받았는지 분석하였으며 넷째, 표본기업을 선정하여 공기업 민영화과정과 민영화이후 경영성과를 분석하였다. 끝으로 김대중 정부의 민영화정책에 대한 평가를 내렸으며 분석결과를 바탕으로 하여 민영화정책에 대한 제안을 제시하고자 하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 논문은 우리나라 공기업 민영화정책이 추진되어온 과정에서 민영화된 기업의 효율성을 실증분석과 기업사례분석을 통하여 그 결과를 알아보고자 한다. 과거 우리나라 공기업 민영화정책은 크게 5차례에 걸쳐서 실행되어 왔으며 집권정부가 바뀜에 따라 민영화정책도 사회·정치·경

제적 상황에 따라 원계획(原計劃)을 수정・개편하면서 여러 차례 민영화를 시도하여 왔다. 본 연구에서는 제5차 공기업 민영화정책을 수립하여 시행하여온 김대중 정부의 민영화정책의 성과를 분석하기로 한다.

김대중 정부는 외환위기라는 커다란 경제적 고통을 감내하면서 국가경제를 일으켜야 한다는 막중한 심적 부담을 갖고 IMF위기 발생 이듬해인 1998년에 출범하였다. 이러한 김대중 정부는 국가 경제의 재건을 위하여 공공부문・ 기업・노동・금융의 4대 부문에 대한 강도 높은 구조조정을 요구하였으며 그 일환으로 기업에 대한 구조조정, 특히 서구의 자금동원력에 밀려오는 신자유주의 경제이론 하에 공기업 민영화정책을 단행하게 되었다. 따라서 이 시기는 그 어떤 정부에서 실시하였던 것보다 민영화를 추진하고자 하는 요구가 절실하였으며 민영화가 진행되는 과정에서 학계로부터 여러 문제점이 지적이 되었으며 민영화에 대한 찬・반 논의가 분분하였다. 오늘날의 역대 정부 중에서 공기업 민영화 추진실적을 가장 많이 남긴 김대중 정부는 그 역사상 유례가 드물게 속전속결로 진행되었다고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 목적은 민영화된 기업들의 실증분석을 통하여 생산비용, 고용자 수, 임금수준 등에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보고 기업사례분석을 통하여 민영화과정과 민영화이후에 발생되는 문제점이 무엇이었는지를 알아보았다.

본 연구에서는 분석시점을 공기업 구조조정과 민영화 완료시점 두 방면으로 분석하였다. 조사대상 기업으로는 김대중 정부 시절에 공기업 민영화가 완료된 기업을 중심으로 하였으며 세부적으로 살펴보면 독점적 모기업으로 포스코, KT, KT&G 등 3개 기업, 두산중공업과 같이 컨소시엄으로 구성된 기업, 모기업의 자회사로 분류되는 KDnet, 남해화학, 매일유업 등 3개 기업과 국정교과서와 같이 합병한 대한교과서(주), 정부로부터 경영권을 인수한 대한송유관을 선정하여 분석하였다. 또한 김대중 정부에서 미완으로 끝난 한국전력공사와 한국가스공사를 민영화가 진행되는 과정 중에 어떠한 변화가 있었는지 알아보기 위해 분석대상에 포함하였다.

제2장 공기업에 관한 이론적 고찰

제1절 공기업의 의의와 특징

1. 공기업의 의의

공기업이란 '재화나 용역을 생산하거나 배분하여 이들을 생산자나 소비자에게 일정한 가격으로 판매하는 공적인 실체'(백평선, 2001)로 특징지워진다. 공기업은 생산하는 재화 및 서비스의 공익성이 높아 공공성 유지를 위해 정부등 공공기관이 공기업을 소유하고 있으며 기업경영은 정부에 의해 통제되고 있다. 또한 공기업이 사업주체로서 자율성을 갖고 있으며 생산하는 재화 및 서비스 수익성도 중요시되고 있다(강종만, 2002).

공기업은 '국가소유+독점+규제'라는 기업구조에서 사기업과 분명히 구분되며 공공성과 기업성이라는 양립하기 어려운 설립이념에 의해 운영되고 있다. 또한 공기업의 소유자는 국민과 정부이고 감독하는 주체는 행정부, 정치인, 감사원이며 경영은 임명직 경영인과 종업원에 의해 이루어진다(양희주, 2000). 우리나라의 공기업은 정보통신부(우정사업본부), 조달청 특별회계에 의한 기업예산회계법의 규제를 받고 있는 정부기업과 지방자치단체가 운영관리하고 있는 지방공기업, 정부투자기관, 정부출자기관으로 구분되고 있다. 그러므로 공기업은 중앙정부 또는 지방자치단체가 소유하거나 통제하여 그 생산물이 판매되는 독특한 생산주체라고 할 수 있다.

여기서 통제란 정부가 최고경영진에 대한 임명권을 통해 내부 의결과정에 참여할 수 있는 권한을 말한다. 이와 같은 내부 의사결정에 대한 통제는 소유권을 의미하며 공기업이 갖고 있는 공적 통제가 지속적으로 연계되는 것을 말한다. 이와 같이 공기업제도란 소유주와는 독립된 실체로 존재하면서 생산 활동을 전개하는 기업조직과 공적소유권(재산권)제도가 결

합됨으로써 정부로 하여금 정치과정을 통한 권위적 통제를 가능케 하는 제도적 형태라고 할 수 있다(곽채기, 1994).

2. 공기업의 특징

1) 공기업제도의 기본

공기업은 정부부문의 특징인 공익목적을 실현하기 위해 민간부문의 특징인 능률성을 기초로 기업적인 운영을 도모하기 위한 공공조직의 한 형태라고 할 수 있다(곽채기, 1994). 정부에 의해 지정된 전문경영인에 의하여 운영되는 공기업은 소유와 경영이 분리되어 있다. 정부가 공기업의 소유권 행사를 통하여 공기업의 경영상 의사결정을 하는 일차적인 목적은 보편적 서비스를 국민에게 제공함으로써 시장실패를 극복하기 위한 것과 국가정책의 목표를 달성하기 위한 것이다. 그러한 목적을 달성하기 위해서 정부는 공기업 활용을 위한 정책수단으로 기업경영에 직접적 통제를 하기 위하여 소유권을 가질 필요가 있다. 정부의 소유권이 공기업에 대한 통제의 정도에 따라 공공성의 수준을 결정할 조직형태가 달라지게 된다. 또한 동일한 공기업제도 내에서도 정부의 정책목표나 사업의 특성에 따라 조직형태와 운영방식이 달라진다.

정부기관이 공사형 공기업으로 전환되었을 경우 정부의 정책기능과 사업기능이 분리됨에 따라 공기업에 대한 통제와 간섭이 완화되는 반면, 정부가 일정지분을 유지함으로써 기업가의 창의적 활동을 보장해주는 제도적 장치로 활용될 수 있다(유훈, 1994). 사기업이 경쟁 속에서 경영수익성 확보를 통한 이윤극대화를 목적으로 한다면 공기업은 수익성과 공익성을 동시에 추구하는 특성을 가지고 있다. 수익성이 갖는 의미는 사기업의 이윤추구와 같은 맥락이지만 공익성은 사기업이 갖지 못하는 국가 사회발전과 복지 향상을 위하여 정부가 정책적으로 운영한다는 것을 의미한다.

<표 2-1> 공기업과 사기업의 비교

구 분	공기업	사기업
기본 동기	공익	사익
조직 환경	통상 독점적	경쟁적
재화와 용역의 성격	통상 공공재	사적재
설립근거	특별법, 개별법령에 의거	상 법
목 적	가변적, 복수성	단 일
활동 고찰요인	정치적, 경제적, 합리적	경제적 합리성
정치적 통제와 규제	강	약
조직, 인사, 예산상의 제약	강	약
경영 자율성	약	강

자료: 이용근(1993)
주: 주식회사 형태의 공기업은 특별법을 가지고 있는 경우도 존재하나 상법에 의해 설립되는 것을 원칙으로 함.

공기업은 규모의 경제에 의한 자연 독점성 및 시장실패에 의한 정부의 개입에 의하여 형성되어 정부의 정치이념, 정책목표 등 다양한 기능을 수행하고 있다. 정부가 공적소유권 제도 하에 공기업을 설립 운영하는 것은 소유권(생산수단)과 통제(의사결정과정)의 상호관계에 기초하고 있다(곽채기, 1994). 사기업이 소유권을 갖고 이윤극대화를 추구하고 있지만 공기업은 소유권 자체가 명확하지 않다. 정부는 모든 권한을 국민으로부터 위임받아 권한을 행사하고 있기에 공기업을 '주인 없는 기업'이라고 부르는 까닭은 이 때문이다.

정부는 국민으로부터 권한과 책임을 위임받아 공기업에 대한 대리인 역할을 하는 것에 불과하다. 공적소유권의 특성상 공기업은 후생극대화 또는 정치적, 정책적 목표의 극대화를 추구할 것이다. 정부로부터 위임받은 공기업 경영자는 공기업 경영에 관한 지시를 직·간접적으로 정부, 정치인으로부터 받으며 정치적 목적에 의한 정책적인 목표를 부과받기도 한다. 반면에 공기업은 일반적으로 독점적 시장 기구를 형성하고 있어 원칙

적으로 경쟁력이 부족하여 사기업과 같이 파산, 합병 또는 경영위기에 직면하였을 때 정부로부터 보호 받을 수 있는 기회가 주어진다.

2) 공기업의 소유구조적 특징

공기업은 공익 목적을 달성하기 위해 민간기업의 경영효율성을 도입하여 정부가 공무원 또는 전문경영인으로 하여금 기업을 운영하게 함으로써 공익의 목적을 달성하는 형태라 할 수 있다. 따라서 정부는 해당 공기업을 통제할 수 있는 지분을 소유하고 있으며 경영상에 부합되는 목적을 달성하기 위하여 정치· 경제· 사회적 현상을 충분히 고려함으로써 시장실패에 대응한다고 볼 수 있다. 정부가 공기업을 시장개입의 제도적 형태의 하나로 선택하게 된 배경에는 외부성, 규모와 범위의 경제에 의한 자연독점성 등 재화 및 서비스의 특성에서 연유하는 시장실패적 요소, 공공부문과 민간부문의 서비스공급 주체로서의 역할수행능력(자본, 기술에 대한 접근 경영능력 등), 정부의 정책목표, 정치이념, 역사적 유산 등 다양한 요인이 작용한다.

민간기업은 기업경영의 최종 목표가 이윤극대화이며 결국 기업경영은 주주들의 이익에 만족을 주는데 초점을 맞추고 있다. 반면 정부가 운영하는 공기업은 민간기업과 달리 공적소유권을 통해 사회적 편익을 극대화한다. 이 과정에서 공기업은 '주인 없는 기업' 또는 '주인 없는 대리인'(agent without principal) 이라고 부르는 현상이 나타난다.

공기업 소유자는 법적, 제도적 측면에서 일반적인 투표권 보유자라고 할 수 있다. 정부의 권한은 1차적으로 국민의 투표로 결정된 정치적 권위에 대한 위임에 기초하고 있다. 국민으로부터 위임된 정부만이 공적 소유권을 갖고 공기업에 대한 재산권 행사를 할 수가 있다. 이와 같이 공적 소유권은 정부가 소유하며 공기업을 경영하면서 국민의 사회적 지위 향상을 위한 정치적, 사회적인 목표의 극대화를 추구하여야 한다.

이러한 목표를 추구하는 과정에서 정치인과 공무원의 의사결정이 공기

업 경영자에게 전달되고 공기업은 정책목표에 따라 움직이게 된다. 그런데 이 과정에서 정부 각 부처간의 상충되는 목표뿐만 아니라 위임 대리인 관계의 중복성 때문에 공기업 관리자들은 공기업 경영수단을 통하여 기업의 이윤추구나 효율성을 증대시키고자 하는 동기가 악화되고 개인적인 사적이익을 추구하는 수단으로 활용되기도 한다.

공기업이 갖고 있는 또 다른 특징은 공기업은 경제적 논리에 의하여 운영된다기보다는 국민으로 위임된 또 다른 위임자, 즉 정치인에 의한 정치적 논리에 의하여 운영되고 있다는 것이다. 공기업이 경영에 다소 손실을 본다하더라도 국민의 투표에 의하여 위임되는 정치인은 지역경제의 이익, 즉 지역주민(지역유권자)의 이익에 충실하기 위하여 거시적 경제논리보다는 협의적 논리에 의한 정치적 목적이 우선시되고 있다는 것이다.

제2절 공기업의 역할

자본과 기술이 매우 부족했던 1960-70년대에 공기업은 국가기간산업의 육성, 사회간접자본의 확충, 투자자본의 조달 등 우리나라 경제발전을 위해 매우 중요한 역할을 담당해왔다. 우리나라 경제발전의 견인차 역할을 해왔던 공기업이 1990년대에 접어들면서 그 위상에 대한 재검토의 필요성이 커졌다.

사공일(1979)은 공기업이 정부가 기업가(entrepreneur) 내지 경영인(manager)의 역할을 수행하게 되는 주요 경제정책수단의 일환이라고 하였다. 공기업의 역할은 크게 나누어 사기업 활동의 대체(entrepreneurial substitution), 사기업 활동의 지원(private entrepreneurial support), 및 사기업 경영의 대체(managerial substitution)라 할 수 있으며 정부의 기업활동 참여 목적은 사회재(social goods)의 공급, 가치재(merit goods)의 공급, 자연독점(natural monopolies)의 존재, 외부불경제(external diseconomics)방지 등으로 구분된다.

이와 같이 공기업의 설립동기를 보면 ① 경제개발 촉진 ② 공익사업의 수행 ③ 공공수요의 충족 ④ 재정적 수요의 충족 ⑤ 역사적 유산 ⑥ 사기업의 비대화(肥大化) 방지 등으로 정리할 수 있다(박청부, 1993).[1] 이러한 동기에서 설립된 우리나라 공기업은 다음과 같은 여러 기능을 수행하고 있다. 첫째, 공공수요 충족기능으로 독점적인 성격을 지닌 공익사업, 즉 국민생활에 필수적인 서비스의 안정적 공급을 보장하는 기능을 담당한다. 둘째, 국가안보기능으로 국방상·전략상의 이유로 방위산업 등을 공기업이 설립되는 경우가 이에 해당된다. 셋째, 대다수 개발도상국에서 공기업이 수행하는 가장 중요한 기능으로 경제성장 촉진기능을 들 수 있다. 특히 개발도상국에서의 공기업은 개인저축 및 기업저축을 보충하기 위한 수단으로써 활용되고 있을 뿐만 아니라 민간기업이 담당하기 어려운 부문을 공기업이 담당하고 있다. 넷째, 지역개발기능으로서 낙후지역과 같은 특정지역의 개발을 위하여 공기업이 설립되는 경우가 있다. 다섯째, 재정수요 충족기능으로서 재정수요의 충족을 위하여 공기업을 설립하는 경우가 있다.

1. 공기업의 정책기능

자본주의 경제에서는 국가가 경제정책을 통하여 경제안정과 고용증대, 경제발전을 이루고자 한다. 특히 시장경제가 원활한 기능을 수행하지 못할 때 정부는 시장실패를 치유할 목적으로 공기업을 정책의 수단으로 활용하여왔다. 공기업은 정책수단으로서 다음의 <표 2-2>와 같은 기능을 갖고 있다.

1) 유훈(1994)은 공기업의 역할을 첫째, 경제성장 촉진 둘째, 독점적 억제 셋째, 공공수요 충족 넷째, 지역개발 다섯째, 국가안보기능 여섯째, 재정수요 충족 일곱째, 공기업 역할의 변동이라고 하였다.

<표 2-2> 공기업의 정책기능

도 구	기 능
경제발전	장기투자, 위험부담사업, 낙후지역개발 등
소득재분배, 복지정책	사회사업, 국민의 안정적 생활보장 등
고용정책	고용창출, 실업해소 등
산업 구조조정의 역할	잘못된 시장기능을 구조조정을 통하여 통제
효율적 자원배분	장기적인 관점에서 효율성 달성 가능
비상시 국가정책의 도구	정부의 신속한 대응 가능

사기업은 이익의 추구가 최대 목표로 기업의 성과 측정기준이 객관적이라 볼 수 있으나 공기업의 경우는 이윤목표가 아닌 경영목표를 설정하여 경영성과를 측정하여 평가함으로써 공공성을 높인다.

2. 공기업의 공공성과 기업성

공기업이 갖고 있는 목적 중의 하나로서 기업성 또는 수익성을 들 수 있다. 기업성은 해당 공기업이 이익의 극대화를 추구하는 것으로서 효율적 경영으로 인한 이익을 얻는 것을 말한다.[2] 반면 공기업이 갖고 있는 공공성[3]은 이익만을 추구하지 않고 공기업의 경영목표를 달성하기 위하여 시장실패를 치유하는데 있다. 공기업이 갖고 있는 공공성과 기업성을 얼

2) 송대희(1986)는 공기업의 수익성 증대는 공기업의 설립목적인 공공성의 증진을 저해하며 수익성증진은 어느 정도 수준에서 유지하고 나머지 여력은 공공성의 증진에 기여하는 균형과 조화가 필요하다고 주장하였다.

3) 송대희(1986)는 공공성의 의의는 선택론적 접근방법과 당위론적 접근방법으로 분류하였고, 권희중(2004)은 공공성은 생산현장에서 노동자들의 생존권과 노동권을 보장하는 것, 산업간, 지역간 불균형을 완화하는 정책적 교차보조, 사양화되는 산업의 사양화 속도를 조절하여 해당산업 관련자의 피해를 최소화 할 수 있는 정책적 보조 등 생산영역에서의 공공적 계획과 통제라 하였다.

마만큼 조화시키는가가 관건이라 할 수 있다.

자본이 많이 들고 위험한 투자가 필요할 때 사기업은 주저하기 쉬운데 공기업은 이러한 이유 때문에 설립되었으므로 과감하게 투자할 수가 있다. 투자의 결과 수익측면에서 적자가 발생하였다고 해서 공기업을 비효율적이라고 평가한다면 본래의 공기업의 설립 의도에서 벗어나는 것이다. 공공성과 기업성 간에는 기본적으로 상충관계(trade-off)가 존재하며 공공성을 강조하다보면 기업성이 떨어지고 반면 공기업의 효율성이나 기업성을 강조하게 되면 공익성이 희생되기 쉽다(곽창규, 2001). 독점 공기업이 비용증가 원인이 없음에도 불구하고 제품가격을 인상하여 이익의 극대화를 취하였다고 해서 기업성을 달성했다고 볼 수는 없다. 공기업의 효율성은 공공성과 기업성을 구분하여 실시하기 보다는 공공성과 기업성을 모두 포함하여 판단하여야 한다.

3. 공기업의 배분적 효율성

효율에는 기술적 효율과 배분적 효율이 있다. 먼저 배분적 효율이란 다른 사람의 효율을 감소시키지 않고 어떤 사람의 효용을 증가시키는 파레토효율을 말한다. 이에 비해 기술적 효율이란 주어진 산출을 생산하기 위한 투입을 최소화하는 개념이다. 따라서 공기업이 배분적 효율을 공기업의 정책수단으로 시장경제에서 목적을 달성하고자 한다면 경제 전반에 미치는 공기업의 영향을 고려하여야 하며 배분적 효율을 달성하기 위해서는 다음과 같은 조건을 만족시켜야 한다. 먼저, 재화와 용역의 가격이 사회한계비용(social marginal cost)과 같아야 한다. 여기서 사회한계비용이란 공기업이 재화나 용역을 생산하는데 직접 사용하는 인적, 물적 자원에 근거한 한계비용을 지칭하지 않고 공해로 인한 비용도 사회한계비용에 포함된다. 다음으로 사회수익률(marginal social rate of return)과 자본의 기회비용(opportunity cost of capital)이 일치되어야 한다. 사회수익률이 자본의 기회비용보다 적으면 손실이 이득보다 크다는 것을 의미하므로 적절하

지 않다.

제3절 공기업의 문제점

1. 공공부문 실패

공공부문 활동에 대한 수요, 공급조건에 의해 내부효과(internality), 파생적 외부효과(derived externality)형태의 공공부문 실패현상이 발생하게 된다. 또한 공공부문 실패를 발생시키는 수요조건으로 정치인과 공무원에 대한 인센티브의 부적정성, 정치인(공무원)들의 단기적 이익 추구성향, 서비스공급에 따른 이익과 비용분담의 연계미흡 등을 들 수 있다. 결국 이와 같은 정부개입의 수요 공급조건이 결합하여 비용중복과 상승, 공기업 내부조직 목표와 사회적(공익적)목표의 괴리, 파생적 외부효과 등이 초래된다. 공기업의 방대한 내부조직과 인원, 과도한 자회사 설립, 중복투자에 따른 방만한 경영 등이 공공부문 실패로 표현되는 공기업의 비효율성의 양태이다.

2. X-비효율성

공기업에 대한 정부의 과도한 규제나 통제는 오히려 공기업의 자율적 경영을 침해하는 결과를 가져오고 정부의 지시나 명령이 예산, 인사, 경영에 까지 과도할 정도로 지속되면 공기업의 비효율성을 초래하게 되었다. Leibenstein(1966)의 X-비효율성(X-inefficiency)이론에서는 공기업의 비효율성을 체계적으로 분석할 수 있는 틀을 제시하였다. X-비효율성은 공기업 경영자의 도덕적 해이로부터 오는 비효율성의 형태이다.[4)]

공기업 다수의 주인들은 대리인에 비하여 기업정보가 부족하여 공기업경

4) Loh et al.(2003)은 6개 분야에 대하여 민영화 전·후의 효율성을 분석한 결과, 생산 효율성과 자금운영 면에서 민영화 후가 월등히 높은 것으로 나타났다.

영을 감독할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 무임승차(free-rider)문제가 발생한다. 공기업의 주인은 다수가 존재하고 있지만 대리인인 경영자는 사기업과는 달리 이윤추구를 목표로 하는 것이 아니므로 기업운영에 손실이 된다하더라도, 정부는 공기업에 대하여 손실부분을 보전 한다. 공기업 경영자는 효율성 극대화를 위하여 노력하기 보다는 안정적이고 지속적인 신분 보장을 받거나 공기업 내부의 정보 활용으로 자신의 이익추구에 더 큰 관심을 갖게 된다.

3. 공기업의 다중적 관계

주주들에 의해서 소유되는 민간기업과는 달리 공기업은 국가나 지방자치단체가 소유한 기업을 말한다. 따라서 공기업은 일반 국민들의 세금을 통해서 국가나 지방자치단체가 투자 또는 출자를 행하는 위임(delegation)과 대리인(agency) 관계의 연속이다. 공기업 소유주인 일반 국민들은 선거에 의하여 선출되는 정치인에게 권한을 위임하며, 정치인은 공기업의 효율적인 운영을 책임질 수 있는 경영진(대리인)을 선발하여 공기업 법령에 의하여 위임된 사항들에 대한 감독과 통제를 행하도록 되어 있다. 즉, 관료들의 통제 하에 있는 공기업 경영진은 공기업의 경영과 관리를 통해서 목표를 실현하고 그 책임을 진다. 이 과정에 이르는 '일반국민(명목적 주인) - 선출된 공직자 - 행정부(정부관료) - 공기업사장 - 중간 관리층'에 다중적인 주인-대리인의 복잡한 관계가 유지된다(유승민, 2000).

1) 일반국민- 선출된 공직자 관계

공기업의 소유지배구조는 위임-대리인의 관계가 다단계적 계층구조를 가지고 있다. 공기업은 일반국민들이 납부한 세금의 일부를 투자 또는 출자한 기업으로서 이윤추구보다는 사회적 공익성을 추구한다는 명목 하에 정부의 보호차원에서 성장해 온 것도 사실이다.[5] 아울러 일반 국민들은

선출한 공직자들을 통하여 공기업의 설립에 찬·반을 표시하게 된다. 반면 일반 국민들에게는 민간기업의 주주들처럼 배타적인 소유권과 지배권 행사가 불가능하고 그 성과에 대하여 직접적으로 배당받을 수도 없다. 또한 공기업의 경영에 대한 참여가 불가능하고 단지 선거에 의해 선출된 공직자를 통해서 소유권 행사를 위임해야만 한다. 공기업의 원천적 소유자로서 일반국민의 이러한 특징은 공기업의 효율성과 밀접한 연관 관계를 가지고 있다.[6] 또한 선출된 입후보자들이 정치적 사안에 대하여 유권자들의 포괄적 사안으로 처리함에 따른 합리적 무시(rational ignorance)의 상태를 유지한다. 선출된 공직자는 보장되는 일정기간 자신에게 주어진 권한을 갖고 있어 공기업의 경영에 직·간접적인 행사를 하려고 할 것이다.

2) 선출된 공직자 - 정부관료 관계

공기업의 다중적 지배구조의 제2단계는 일반국민들에 의하여 선출된 공직자와 정부의 관료들 사이의 위임-대리인관계를 의미한다. 선출된 공직자는 자신의 정치적 권력을 이용하여 관료에게 위임한 것에 대하여 감독, 통제하고자한다. 아울러 관료들은 위임받은 권한을 이용하여 공기업의 경영권에 대하여 감독과 통제를 행하게 된다. 선출된 공직자와 정부관료 사이에는 위임-대리인관계가 서로 보완 협조하여 주기보다는, 이견(異見)으로 인하여 상충관계가 있을 수 있다. 선출된 공직자의 경우에는 선거에 의하여 선출되기 때문에 유권자(일반국민)를 의식하지 않을 수 없다.

선출된 공직자는 공기업에 대하여 자신의 입지를 높이고자 하는 방향으

---

5) 공기업의 특혜적 요인을 보면 ① 해당산업을 육성하기 위한 정부의 지원시책(각종 인프라 포함) ② 독점적 지위를 보호하고 경쟁을 배제한 정부의 진입규제와 해외경쟁으로부터의 보호 ③ 공기업의 수요기반이 된 민간부문이 고속 성장함에 따라 경쟁 없이 고성장수요를 독점한 점 ④ 소비자를 보호하기보다는 공기업의 수익성과 투자재원의 확보를 우선한 관대한 가격규제정책, 결과적으로 이것이 공기업의 비효율성을 증대시키고 있다고 보고 있다(유승민, 2000).

6) 합리적인 개안은 특정 정치인에게 대응하기 위하여 영향력을 행사하기 위한 조직화의 거래비용을 부담하기보다는 다른 사람들의 비용부담에 무임승차하면서 조직화가 성공할 경우 향유할 수 있는 간접적인 편익에 인센티브를 가지고 있다.

로 주문하려고 할 것이다. 그렇게 해서 자신들을 지지하고 있는 이익집단들에 유리한 생산을 유인하도록 관료들에게 압력을 가하게 될 것이다. 관료의 입장에서 보면 우선 그들은 직업공무원제도에 따라 신분이 보장되고 공기업경영에 적극적 참여를 할 수 있는 유인을 갖고 있지도 않다. 따라서 선출된 공직자들이 바라는 공기업 정책들을 관료들이 주어진 범위의 재량권 안에서 수정, 변경하려고 할 것이다. 선출된 공직자는 차선을 바라보는 반면 관료들은 권역확대와 승진 등의 기회를 갖고 싶어 한다. 따라서 정치의 경제이론(economic theory of politics)에서는 관료들의 목표가 예산극대화(budget maximization)를 추구한다고 본다(이주선, 1996).

관료들이 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 이익집단으로서 행동하게 된다. 관료들은 공기업을 자신의 권한 영역 안에 두기 위하여, 선출된 공직자들과 상반된 이해관계를 갖고 있으므로 이를 방해하거나 저지하려고 할 것이다. 때로는 공기업의 직원과 협상하기도 하고 사회이익단체를 내세워 자신들의 의견이 수렴될 수 있도록 한다. 다음으로 관료들의 목표인 예산극대화를 달성하기 위하여 자신들의 권한을 총동원할 것이다.[7] 선출된 공직자와 정부 관료들 사이에는 정보의 비대칭성, 목표의 차이, 포괄적인 위임권한 등의 구조적인 요인들에 의해서 공기업의 정상적인 주인 의식을 실현하기가 어렵다는 것을 알 수 있다.

3) 정부관료 - 공기업경영진 관계

선출된 공직자들로부터 위임받은 관료들은 법령규정을 통해서 공기업의 경영을 감독하고 통제한다. 관료들이 추구하는 목표는, 예산의 극대화나 정치적 입지 확보에 있다. 반면, 공기업에 부과되는 맹목적인 목표는 사회후생을 극대화하는 것이다. 사회후생 극대화라는 명분은 표면상으로 선출된 공직자와 관료들의 사적 이익 추구의 정당성을 지켜주는 역할을 한다.

7) 목표를 가진 관료들은 입법이 이루어진 후 그 입법에서 이익을 보장받고 있는 광범위한 이익집단과 공동의 이익을 추구하기보다는 관료들의 목표와 부합하는 이해관계를 가진 특정이익집단을 선발적으로 우대한다.

공직자들은 애매한 목표설정으로 책임한계에 불명확성을 가져오려는 유인을 갖고 성과에 대한 평가를 어렵게 하고 있으며 이에 공기업 경영진들은 관료들의 애매한 목표를 답습하여 그들의 재량권을 극대화하고, 마찬가지로 공기업 성과에 대한 평가를 어렵게 만드는 수단으로 악용되고 있다. 따라서 공기업 경영진은 예산극대화, 사업영역 확보의 목표에 대해서는 관료들과 서로 절충하는 이해관계를 갖고 있다.

그러나 관료의 예산에 대한 권한이 공기업 경영진에 옮겨지는 것을 원치는 않는다. 관료와 공기업 경영진 사이에는 사회후생의 극대화 달성이 어렵다. 만일 사회후생 극대화가 경제적 효율성과 같은 개념이라면 당해 공기업의 이윤과 소비자 잉여의 합으로 정의할 수 있다면 공기업은 소비자잉여를 증진시키는데 이익이 없는 반면, 이윤을 증가시키면 자신의 이익을 확대할 수 있으므로 이윤 극대화를 위해서 노력하게 될 것이다(이주선, 1996).

제3장 공기업 민영화정책

제1절 공기업 민영화정책의 배경

1. 민영화의 개념

오늘날 민영화(privatization)[8]라는 단어는 널리 사용되고 있다. 하지만 민영화가 갖고 있는 의미는 학자마다 다르게 파악하고 있다. 예컨대 김재홍(1998)은 민영화가 경쟁추진을 위한 규제완화 혹은 규제개혁으로 연결되는 일련의 흐름을 갖고 있다고 말하면서 민영화는 시장기능이 작동할 수 있는 범위와 대상의 확대를 의미할 뿐만 아니라 정부실패의 가능성을 줄이는 근본적인 수단이라고 주장한다.

강종만(2002)은 민영화를 정부 및 정부기관이 보유한 자산의 소유권이나 경영권을 민간에 이양하거나 일정한 서비스제공에 관한 면허권을 부여하는 것으로 파악한다. 이 경우 민영화는 일반적으로 정부보유 공기업 주식의 매각을 의미한다. 그러나 국영기업이 생산하는 재화 및 서비스의 공급에 관한 면허권부여, 자원개발권 및 서비스제공에 관한 면허권부여, 공기업과 민간기업간 합작기업설립, 국영기업간의 합병 및 청산등도 넓은 의미의 민영화로 간주된다.

Jurik(2004)은 민영화(new privatization)에 대한 새로운 개념을 도입하는데, 즉 정부가 가지고 있는 기능을 사기업과 유사한 기업경영방식과 경쟁을 도입한 비영리 목적의 조직을 운영하는 것이다.

민영화는 정부의 통제로부터 벗어나고자 하는 공기업의 소유권을 민간에게 이전시키는 과정을 임의적으로 정부의 정책입안자 및 정치인 등 이해

8) privatize와 privatization 이라는 단어는 1983년 편집된 ‘ webster's ninth new collegiate dictionary’에 처음 나타났으며 가장 최초로 사용한 기록은 1948년 경으로 보인다. S.H.Hanke는 1981년과 1982년 미국대통령 경제자문위원회에서 그 용어가 대중화되었다고 주장한다(곽채기, 1994).

관계자들이 추진하고 있는 일련의 계획된 실천이라고 보며 이것은 자유시장경제의 완성도를 높이는 경제정책을 의미한다고 하겠다. 민영화계획의 실천과정에서 정부의 공기업 소유권 및 의결권이 어느 정도 민간에게 이전되느냐에 따라 민영화 또는 민유화라고 분류하고 있다.

민영화(privatization)는 그 의미가 매우 다의적(多義的)으로 쓰이고 있으나[9] 크게는 두 가지로 구분할 수 있다. 일반적으로 넓은 의미로 사용할 때는 생산성이 낮고 비효율적인 공공부문의 기능, 조직운영 및 관리를 자유시장 경제하에서 효율적인 민간주도의 관리로 전환시키려는 일체의 시도를 의미한다고 볼 수 있다. 이 경우 민영화는 자유시장 경제의 완성을 위한 경제정책 일반을 의미하게 된다. 좁은 의미로 민영화는 공기업의 소유권이 정부로부터 민간으로 이전됨으로써[10] 정치적인 영향력에서 벗어나거나 때로는 필요에 의하여 정부의 지분이 민간으로 완전히 이양되지 않는, 이른바 부분 민영화가 있을 수 있다. 이 경우에도 기득권이 민간에게 있다면 본래의 의미에 합당한 민영화라고 볼 수 있다. 그러나 정부가 일정한 지분을 소유하고 경영권을 간접적으로 행사할 경우에는 엄밀한 의미에서 민영화라고 보기는 어려울 것이다(박영근, 2002).

---

9) 1986년 개최된 국제공공경제학회(ciriec)토론회에서 Thiemeyer는 15가지의 민영화 개념을 소개하였다. 즉, 민영화의 개념을 공기업 자산의 민간부문으로의 이전, 私法上의 법인형태로의 전환, 개별 공공서비스 공급업무의 민간이전(계약방식 등) 또는 기능적 민영화(functional privatization), 이윤지향적인 민간기업 경영으로의 전환, 공기업 경영에 대한 자율성의 확대, 민간기업과 동일한 공기업 활동조건의 조성, 탈관료화(관료적 지시통제로부터의 탈피), 분권화 민간기업에 상응한 임금, 노동, 고용조건의 조정, 공공서비스 범위의 일방적 감축, 공적수입의 민영화(민간이윤으로의 전환), 국제적 경쟁압력 및 외국자본의 공기업주식의 매입허용 탈국가화(denationalization) 등을 제시하였다(곽채기, 1994).

10) 정부소유주식의 매각방법으로는 ① 현찰매각(cash sales): 현금을 받고 매각 ② 할부 제매각(monthly payment sales)방법: 외상매각하고 매각금액분할 납부 ③ 융자매각(credit sale): 장부상으로 융자해주어 현찰 납입한 것으로 간주 ④ 주식공모(stock sales) : 증권시장에 성장시켜 매각하는 방법 ⑤ 수의계약(negotiated sales) : 특정기업과 개별 접촉하는 방법 ⑥ 국민주(people sales) : 국민이 구매에 참여토록하고 시장가격보다 훨씬 낮은 가격으로 매각 ⑦ 황금주(golden share) : 민영화이후만 가지고 있더라도 정부에게 특별한 권한을 주는 것 ⑧ 판매권계약(franchise) : 이용권을 민간인에게 주는 대가로 계약임대료 등이 있다(강신일, 1988).

정부규제의 완화(deregulation)를 광의의 민영화로 볼 수 있지만 엄밀한 의미에서 민영화와는 개념상의 차이가 있다. 정부규제의 완화가 재화나 공공서비스의 생산 장소를 정부로부터 민간기업으로 이전하는 것은 아니기 때문이다(김한배, 1995).

Florio(2003)는 민영화는 재정·규제·시장구조의 변화가 사전에 반드시 필요한 조건이라고 하였다. 그러나 민영화의 성공적인 요소는 결국에는 경쟁력과 경영능력에 있다(Van Slyke, 2003). 물론 공기업의 매각을 통한 민영화와 민간기업이 동시에 관련 산업부문에의 신규참여를 허용하는 경제적 규제의 완화가 동시에 이루어지는 경우에는 시장경쟁이 촉진되게 될 것이다. 공기업의 민영화과정에서 기업에 대한 독점적 지위를 유지시켜 주든지 정부규제 완화를 통하여 시장경쟁을 확대시킬 수 있다.

<표 3-1> 민영화의 유형과 유사개념과의 전개

민영화의 유형	이전대상		정부규제의 필요성	경쟁촉진 가능성
	소유	경영		
정부재산 및 공기업 매각	○	○	○	?
정부재산 및 공기업 임대	×	○	○	?
사회 간접자본 및 시설의 매각	○	○	○	?
사회 간접자본 시설의 임대	×	○	○	?
계약에 의한 민간위탁	×	○	○	○
특수 정부기능의 민간이전	×	○	○	○
재정지출의 감소	×	×	×	○
경제적 규제의 완화	?	○	-	○

자료: 김한배(1995)

2. 공기업 민영화정책의 의의

탈국유화(denationalization), 규제완화(deregulation), 등으로 표현되고 있는 민영화(privatization)과정은 세계적인 추세이다. 그러나 그 성공여부에 논란의 여지가 끊이지 않고 있다.[11] 민영화정책은 공기업의 공적 소유권이나 정부 규제를 민간으로 이전시키기 위한 정부의 정책 활동이라고 할 수 있다. 민영화의 추진목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 정책과정에서의 모든 절차와 과정이 실질적이고 공개적으로 되어야 한다(윤성식, 1994). 단순히 정부가 공기업의 소유권만을 민간에게 이양하는 경우라면 정부는 외형적으로 민영화를 시도하였다고 할 수 있지만 내부적으로 지속적인 통제를 원하기 때문에 그것을 완전한 민영화라고 볼 수 없는 것이다. 민영화의 정책목표, 효율성, 매각수입 극대화, 정치 이념적 목표 및 자본주의의 미래상 등에 있어서 중요한 차이를 초래할 수 있다(오연천, 1999). Sheshinsk et al. (2003)은 민영화 정책의 목적은 ① 배분적, 생산성 효율성을 높이며 ② 경제에서 민간부문의 역할을 강화시키고 ③ 공공분야의 재정상태(financial health)를 개선시키며 ④ 정부가 사회정책과 관련하여 정부의 영향(activity)을 다른 여러 지역으로 분산(allocation)시키고자 할 때 그 자원을 제공하는 데에 있다. 공기업 민영화 정책방향에 따라서 공기업의 민영화 추진과정이 변화게 되는 것이다. 그러나 민영화 정책방안의 대안은 민영화 효과를 실천계획의 실현으로 이루어지는 것이 아니므로 민영화를 실현하기 위하여 체계적이고 구체적인 방안을 설계하여야 한다. 그러기 위해서는 민영화 정책목표를 명백히 할 필요가 있다.

11) Kamali(2003)은 구소련 붕괴 후 초기 내부의 혼란과정을 겪으면서 중앙아시아국가들은 경제적 부흥에 눈을 돌리면서 구조조정과 경제개혁을 통한 민영화를 추진하면서 탈국유화, 규제완화를 하여 외국투자를 늘리고, 정치적 안정은 시장경제의 개선을 가져다준다고 하였다.

<표 3-2> 공기업 민영화정책의 설계구조

기본측	민영화정책(목표)	제약요소	비 고
소유권	- 경영권의 효율적인 조직화 - 사적소유권으로의 전환	- 소유권 집중억제 - 분배의 개선 - 주식구입(인수)능력	탈 국유화
시장구조	- 경쟁시장 조성	- 산업의 특성 - 기존 기업의 반발	자유화
정부-기업 관계	- 규제완화 - 새로운 규제도입	- 관료적 이해관계 - 보편적 서비스확보	규제완화 규제도입

자료: (곽채기, 2000)

3. 민영화정책의 배경 및 목표

공기업 민영화정책은 경제적 논리만으로 해석될 수 없는 복잡하고 여러 이해관계들이 얽혀있어 정책의 정당성 자체에 대한 이념적 논쟁이나 정책의 절차적 정당성에 대한 정책적 논쟁이 동시에 일어난다(이병량 외, 2002).[12] 또한 소유권구조의 설계와 주식매각 방식의 선택, 주식매각 가격의 결정, 시장구조의 조정, 정부규제의 완화 및 재규제화 등 다수의 요소들에 대한 의사결정이 다원적이고 본질적인 과정을 통해 이루어진다.

Antoncic et al.(2003)은 민영화의 가장 중요한 성공적 요소는 방법(method)과 적시성(time)이라고 하였다. 정책은 다양한 사회문제에 대처하고 이를 해결하기 위하여 마련된 것이기 때문에 사회문제가 국내·외적 환경이 변하게 되면 정책도 변하게 된다. 정책결정이 정치적·경제적·사회적 제반의 요인들의 복합적인 산물이라는 가재창(1998)의 지적은

12) 이병량 외(2002)는 한국전력에 대한 민영화 여론조사를 일반국민과 전문집단으로 나누어 여론분석 결과가 나왔다. 여론조사 결과를 살펴보면 ① 민영화에 대한 찬·반 여론에서 일반국민은 45.95%, 전문가 집단은 51.5% 가 찬성하였으며 ② 민영화후 전기요금 변화에 대한 인식은 59.7%가 올라간다고 하였으며 ③ 민영화 후 전력공급변화에 대한 인식에서는 46.9%가 안정될 것이라고 응답하였다.

이를 반영한다.

우리나라의 공기업 민영화정책은 1968년을 시점으로 하여 김대중정부에 이르기까지 5차에 걸쳐 추진되었다. 경제발전 초기 공기업은 사회간접 투자형성, 유치산업 육성, 정부사업 대행 등을 통하여 경제발전에 기여한 것으로 평가되어 왔으나 경제가 발전하고 정부의 역할과 기업 환경적 요건의 변화로 민영화가 불가피한 것으로 평가된다. 민영화는 정부의 역할을 축소 또는 폐지하고 경제의 기능을 민간주도형의 시장경제체제로 전환함으로써 경제적 효율성을 가져오고자 시행되어왔다. 그런데 이러한 정책은 이익집단의 산물로서 국내정치의 역동성은 언제나 변할 수 있으며 정책의 불안정한 형태를 만들게 된다. 정치적 이해관계의 환경적 변화는 새로운 이해관계자를 만들어내고 이는 민영화정책의 변화를 초래하며 정책결정자의 이익이 추구되는 방향으로 나아가게 된다.

공기업 민영화정책의 주요 배경으로는 첫째, 경제의 성장 및 발전과 신자유주의 열풍이 공기업의 역할을 제고할 필요성을 들 수 있다. 둘째, 공기업은 경영목적이 사회후생과 기업이윤이라는 두 가지 측면에서 어느 것에 비중을 두느냐에 따라 경영방식이 다르겠지만 기업이 이윤추구를 목적으로 경영하는 점에 비추어 공기업의 효율성에 대해서 재평가해야 된다는 것이다. 셋째, 공기업은 완전경쟁 하에서 자연독점이나 외부경제가 존재할 경우에는 자원배분의 비효율성 및 잉여지대의 분배문제가 일어나는 바 이에 대한 공적소유가 최선의 해결인 것처럼 여겨져 왔고 또한 소득 재분배면에서도 가난한 자와 사회적으로 소외된 자들에게 정부가 금전적인 보조를 한다하여도 그들은 필요한 것을 사지 않을지도 모르기 때문에 정부는 약자가 구입하기 힘든 의료서비스와 같은 사회적 서비스를 제공하여야 한다는 생각에서 공기업을 소유할 필요를 느끼게 된다. 그러나 공기업이 설립당시 담당했던 기능이 경제발전과 환경변화에 새로이 적응하기 위해서는 공기업의 기능을 재조정할 필요가 있다.

4. 신자유주의 민영화정책

1980년대 초 케인즈주의 복지국가가 정부의 개입이 오히려 민간경제를 악화시켰고 정부의 과부하가 경제위기를 초래하였다고 비판하면서 등장한 신자유주의는 공기업 민영화정책을 촉진하는 계기가 되었다. 신자유주의(neo libera lism)[13]는 국가의 경제개입을 비판해서 시장으로부터 국가를 축출하고 시장의 무제한적 자유를 추구할 것을 주장한다. 선진국가에 의해 추진된 신자유주의 세계화는 시장과 투자의 자유화, 탈규제, 공공설비와 공공서비스의 민영화를 강조하였고 선진국들에 의하여 관리되는 IMF, IBRD, WTO는 신자유주의정책을 강요하는 수단으로 활용되고 있다.

이러한 신자유주의의 확산에서 우리나라도 예외일 수 없었는데 김영삼 정부 집권 초기에 실시된 신경제정책은 신자유주의 사상의 세계화와 무관하지 않다. 1997년의 외환위기는 금융시장 경색, 원화가치 하락, 주식시장 붕괴 등으로 이어지면서 이후 우리나라는 국내시장의 완전개방과 재정의 초긴축을 요구받게 되었다. 이 과정에서 김대중 정부는 금융·기업·공공·노동시장 등 4대 부문에 대한 신자유주의적 구조조정을 감행하였다.

신자유주의적 정부개혁론은 작은 정부론과 기업가형 정부론으로 나누어진다. 작은 정부론은 정부-시장의 관계에서 정부의 역할 범위를 축소하고 그에 따라 정부의 규모(지출 및 조직인력)를 축소할 것을 요구한다. 정부는 직접적인 시장간섭을 그만두고 시장의 작동을 돕기 위한 제도적 장치를 만들어 내거나 그런 제도적 장치가 원활하게 돌아가는 것을 돕는 역할을 해야 한다. 정부는 오직 자생적 질서로서의 시장을 보호하고 그 진화를 막는 장애를 제거하는 역할 즉 '시장질서의 종'으로 임해야 한다는 것이다. 시장실패가 정부정책의 개입을 불필요하게 하므로 시장기능은

13) 신자유주의는 개방화(세계화), 탈규제화, 민영화, 유연화 등을 통해 고용유연화, 임금의 유연화, 신 기업 문화확산, 사회복지제도의 후퇴, 공기업 민영화, 시장의 완전경쟁과 세계화 등을 주장한다.

시장자율에 맡기자는 것이다. 한편 기업가형 정부론은 정부의 역할 영역에서 비롯되는 비효율성에 대해서 시장메커니즘을 적용하자는 논리이다.

한마디로 말해서 신자유주의는 1원 1표의 시장원리를 만능시하는 사상과 정책이라 할 수 있다. 이는 자본의 이윤 극대화를 제약하는 1인 1표의 논리에 대항하기 위한 것인데 특히 자본의 글로벌화가 진전되면서 그 힘을 강화 시킬 수 있게 되었다. 신자유주의가 자본주의 발생 초기의 구자유주의와 다른 점은 그것이 서구의 강력한 노조와 복지 정책에 대한 자본의 반격으로 등장했다는 것이다(김기원, 2000).

김대중 정부가 신자유주의적 경제정책에 입각하였다는 것은 사실로 받아 들여지나 앞에서 서술한 바와 같이 우리나라의 복지수준이 서구사회만큼 높은가 하는 데에는 의문이 제기된다. 김대중 정부가 스스로 신자유주의 정책노선을 택했다기보다는 어쩔 수 없는 경제 환경이 신자유주의적 요소를 받아들이게 했다고 할 수 있다.

제2절 공기업 민영화정책 추진과정

우리나라에서는 일제해방 이후 정부에서 철도, 통신, 전매사업 등의 사업일체를 관리하게 됨으로써 공기업이 탄생하게 되었다. 공기업은 그간 우리경제의 발전과 성장에 큰 역할을 수행하였다. 그러나 민간기업에 비하여 비효율적이라는 지적과 정치·사회·환경적 변화요인 등을 반영하여 정부는 제5차에 걸쳐서 공기업 민영화정책을 추진하여 왔다. 공기업 민영화를 추진하는 과정에서 정권의 교체와 함께 정치인이 실리를 추구하는 과정에서 전임 정권에서 수립되었던 공기업 민영화계획들은 전면 수정을 거듭하였다. 즉 공기업 민영화정책은 경제적 논리보다는 정치적 이해관계자들에 의한 논리가 중시되어 오는 과정에서 실현 불가능한 계획과 졸속한 계획이 수립되면서 변경되는 과정을 거치게 되었다.

<표 3-3> 시기별 공기업 민영화 추진개요

구 분	1차('68년)	2차('80년)	3차('87년)	4차('93년)	5차('98년)
추진체계	해당주무부처에서추진	해당주무부처에서 추진	경제기획원 1)공기업민영화추진위원회	재정경제원 2)공기업민영화추진위원회	3)기획예산처 4)공기업민영화추진위원회
추진실적	항공, 제조, 운수분야의 12개 기업	한일, 신탁 제일, 조흥 은행 등	한전, 포철지분일부 등	자회사중심으로 22개 민영화, 5개 통폐합	8개모기업 자회사 66개 민영화, 통폐합
주요매각 방법	경쟁입찰 현물출자	지분분산	국민주	경쟁입찰 지분분산	다양화

자료: 기획예산처(2003)
주: 1) 구성: 경제기획원(재정경제원) 차관(위원장), 관계부처 1급 공무원, 민간전문가 등
2) 경제기획원과 재무부가 재정경제원으로 통합(1995)
3) 기획예산위원회와 예산청이 기획예산처로 통합(1999.5)
4) 구성: 기획예산처장관(위원장), 관계부처차관, 민간 전문가등

1. 1990년대 이전 민영화정책

우리나라는 제5차에 걸쳐서 공기업 민영화정책을 추진하여 왔다. 우선 1990년대 이전의 민영화정책을 보면 1968년 제1차 민영화정책을 시발로 1990년대 이전까지 제3차에 걸쳐서 민영화정책이 수립되고 추진되었다. 1960년대 말은 중화학공업화정책과 밀접한 관련 있는 기업을 대상으로 민영화하여 1970년대 이후 중화학공업화가 추진될 수 있는 기틀을 마련하게 되었다. 당시 공기업민영화의 매각방법은 경쟁 입찰 방식을 포기하고 정부소유의 은행에 현물출자하게 함으로써 은행은 임의로 주식을 상장 처분하여 은행이 사적자본을 독점적으로 축적할 수 있는 주요한 단서가 되었다. 한국경제정책이 수출을 통한 전략산업위주의 중화학공업화가

추진되는 과정에서 은행은 국가의 금융정책에 따라 저금리의 자금을 대기업에 집중적으로 지원하였다. 이와 같은 금융정책의 폐단은 80년대 들어와 부채 채권의 증가와 그에 따른 금융의 부실을 가져왔고 금융기관의 건전성을 제고하고 투명 경영을 통하여 금융기관의 낙후성을 극복하기 위하여 정부는 금융기관 대형화, 국제화, 자율화를 기본시책으로 하는 금융정책을 발표하게 되었다. 정부는 이 시기에 4개 은행 한일은행(1981), 제일은행(1982), 서울신탁은행(1982), 조흥은행(1983)을 민영화하여 금융산업경쟁력을 높이고자 하였다. 그러나 대기업들이 이들 금융기관의 최대주주가 됨에 따라 재벌이 은행자본을 지배할 수 있는 계기가 되었다.

<표 3-4> 민영화된 은행의 재벌 주식소유현황

구분	민영화일자	최대주주	지배재벌	재벌지분율
한일은행	1981.7.1	대보그룹 (10.97%)	대림, 한진, 현대, 럭키, 삼성 한일합섬, 한국화약, 대우 등	47.54%
제일은행	1982.9.10	대우그룹 (24.82%)	대우, 현대, 삼성, 럭키, 국제 등	47.34%
서울신탁은행	1982.9.10	현대그룹 (11.93%)	현대, 동아, 대우, 범양 동국제강 등	33.68%
조흥은행	1983.7.8	삼성그룹 (8.43%)	삼성, 쌍용, 국제, 현대 럭키, 대우 등	45.40%

자료: 가재창(1998)
주: 1984년 기준

1980년대 공기업 민영화가 세계적인 추세가 되자 정부는 경제개발전략을 재구성할 필요성을 절감하였다. 그 일환으로 정부는 공공부문에 대한 경쟁성, 효율성을 높이기 위한 정책을 마련하여 1987년 공기업 민영화를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 이러한 정책기조를 반영하여 당시 민정당 대통령후보인 노태우는 완전 또는 부분 민영화대상으로 선정된 10개 기관 중 6개 기관과 동년 투자기관에 새로 추가된 한국통신을 포함한 7

개 기관 약 5조원에 상당하는 매각 예정주식을 국민주로 보급하겠다는 공약을 발표하였다. 이러한 공약에 따라 7개 공기업을 1989년부터 연차적으로 국민주 방식으로 매각 한다는 민영화계획이 마련되었다.

<표 3-5> 1990년대 이전의 민영화현황

구 분	주 요 내 용	추 진 실 적
1차 민영화 (1968년)	-제조, 운수, 항공분야 -수의매각과 시중은행에 대한 현물출자의 복합적 방식 및 타 공기업에 대한 현물출자	11개사의 민영화완료: 한국기계공업(1968), 대한통운(1968),인천중공업(1968),대한철광개발(1968),대한항공공사(1968),한국광업제련공사(1970),대한염업주식회사(1971),한국상업은행(1973),한국수산개발공사(1973)
2차 민영화 (1980년)	-시중은행의 민영화를 일반공개 입찰방식으로 주식매각	석유, 은행분야 등 7개사 민영화 완료: 대한재보험공사(1978),대한석유공사(1980), 대한준설공사(1981),한일은행(1981), 제일은행(1982), 서울신탁은행(1982), 조흥은행(1983)
3차 민영화 (1987년)	-한국전력을 포함한 11개 공기업을 대상 -매각규모 자기자본기준으로 5조 2,900억원 -국민주, 공모방식, 수의계약방식 및 경쟁입찰방식을 선택적으로 사용	-증권거래소(1987.2) 완전매각 -포항제철(1988.6)은 정부 및 산업은행 보유 포철주식 69.1%중 34.1%만을 국민주로 매수한 후 동년 6월 상장 한국전력공사(1989.5) 정부지분중 21%를 국민주로 매각

자료: 임원혁 외(2000)

2. 제4차 민영화정책

김영삼 정부는 집권 후 새로운 경제 비젼을 제시하였는데 그 중 가장 중요한 개혁과제의 하나로 공기업의 민영화가 추진되었다. 1993년 신경제 5개년 계획추진위원회에서 김영삼 대통령은 “개혁적 차원에서 정부투자기관 경영쇄신방안을 마련해 추진하라”고 지시하였고 이에 따라 모든 공기업은 잠재적인 민영화 개편대상으로 상정된 후 ‘네가티브 리스트(negativelist)’를 작성하는 방식으로 민영화대상 공기업을 선정하였다(양희주, 2000). 경제기획원은 공기업부문의 국민 경제적 역할과 비중이 막중해지면서 독점적 지위의 유지에 따른 유인장치의 결여와 효율화 노력이 미진하여 정부소유가 불가피하게 내포하고 있는 제반문제점이 부각되고 있으며 나아가 경제의 개방과 세계화와 더불어 산업의 전방관련 효과가 높은 공기업부문의 비효율성이 관련 민간기업의 경쟁력을 잠식하는 요인의 하나로 작용하고 있다고 판단하고 민영화의 범위를 가급적 확대하겠다는 입장을 표방하였다(김재홍, 1994).

1993년 민영화추진계획은 전체 133개 공기업(지방공기업 제외) 가운데 58개를 민영화하고 그 중 10개 공기업은 ‘세계화’라는 구호아래 추진하여온 민영화계획이 우루과이라운드의 타결을 계기로 고조된 국가 경쟁력 강화 논리와도 일치하는 것이었다(김대환, 1995). 1987년 민영화계획은 정부투자기관을 중심으로 설정하였지만 김영삼 정부의 민영화정책은 정부투자기관 자회사의 민영화추진에 역점을 두었다. 또한 정책수립에 있어서 공기업을 민간부문에 완전히 이양하는 방안과 국민주방식의 문제점을 감안하여 매각방법에 신중함을 보여주어 특정 재벌에 대한 특혜 의혹해소, 경제력 집중억제 등 민영화정책을 공정하고 투명하게 추진하려고 하였다.

<표 3-6> 1994년 공기업 민영화계획

구 분	1994년	1995년	1996-1998년
투자기관(6)	국민은행, 국정교과서	가스공사	기업은행, 주택은행, 담배인삼공사
출자기관(1)	외환은행		
투자기관 출자회사(9)	새한종금, 한국기업평가, 한국비료, 대한중석공영기업, 한국종합기술, 기은전산개발, 부국신용금고, 한성신용금고, 고속도로시설공단, 전화번호부, 토지개발공사, 시설관리공단, 이동통신 국민은행출자회사 (11개)	한국중공업 남해화학 한국신화	PC통신 담배자판기
지분매각 (22)	기아특수강, 한국증권금융, 럭키금속, 한국종합기술금융, 동부화학, 한외종금, 평화은행 효성중공업, 아시아나항공, 건설진흥공단, 대동은행, 내장산관광호텔, 연합TV뉴스 등 22개 기관	대우조선	매일유업
통·폐합등	종합화학, 원진레이온, 주택경제연수원, 주은건설, 한국석유시추, 경주관광개발, 서남관광개발	석유공사 광업진흥공사 인삼수출공사	한국송유관
계	54 (통·폐합제외 46개)		

자료: 양희주(2000)
주: 국민은행이 민영화되면 출자회사 등 자동적으로 민영화

그러나 민영화추진계획과는 달리 공기업 민영화는 1996년 10월 현재

16개 공기업을 매각완료하고 5개사를 통·폐합하는 등 부진한 실적을 보였다. 정부는 경제력 집중문제, 증시 안정성에 대한 우려, 이해관계자 및 공기업체제유지에 따른 미성숙한 환경 등을 주요 원인으로 보고 1996년 11월에 공공부문의 효율성과 생산성 증대를 위하여 '공기업 경영효율화 및 민영화추진방안'을 확정하고 공기업에 대한 전문 경영인체제를 도입하는 것을 주된 내용으로 하는 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률을 1997년 10월 제정하였다.

<표 3-7> 민영화추진계획의 수정

구 분	주 요 내 용
1993년12월 (당초)	- 기존 경제력집중억제시책을 그대로 적용 - 중소기업의 컨소시엄 참여유도 - 국민주방식을 지양하고 공개경쟁입찰 증시매각을 추진하며 상장을 통한 장내매각을 원칙으로 하되 장외매각도 가능
1994년 7월	- 고속도로시설공단 등 10개 공기업은 30대기업집단의 참여 자제유도 - 4개 은행은 금융전업 자본도입 여부결정 후 은행별 방안강구 - 가스공사, 한국중공업, 담배인삼공사 등은 상장 등을 통하여 소유를 최대한 분산시킨 후 경쟁여건을 조성하여 민영화방안 강구
1995년 5월	- 증시안정화대책(1995.5.27)에 따라 상장 공기업(국민은행, 외환은행) 이동통신, 기아특수강, 한국통신의 지분매각을 95년 3/4분기까지 보류
1997년 10월	- '공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한법률'에 의해 담배인삼공사, 한국통신, 가스공사, 한국중공업 7%이내에 지분제한 설정

자료: 임원혁 외(2000)

3. 제5차 민영화정책

김대중 정부는 1997년 외환위기를 계기로 1998년부터 공공부문·기업·금융·노동 등 4대 부문의 개혁을 추진하였다. 공공부문 개혁은 크게 정부조직 개편, 규제개혁, 공기업의 민영화와 구조조정, 재정 및 예산개혁, 인사제도 개혁으로 구분할 수 있다. 공공부문 개혁의 목표는 정부부문의 효율성 제고를 통한 경쟁력 강화라고 할 수 있다(이주선, 2002). 이중에서 공기업 민영화는 공공부문개혁의 일환으로 공기업의 비효율을 제거하고 시장경제를 확대하여 국가의 경쟁력을 제고 하고 대외 신인도를 회복하여 경제위기를 극복하기 위하여 추진되었다.[14)]

김대중 정부는 IMF통제체제 하에서 신자유주의적 경제정책을 전면적으로 수립하였다. 따라서 공기업정책도 신자유주의적 민영화론과 세계화(지구화)에 입각해서 수립하고 강력하게 시행하였다(김상곤, 2003). 1998년 출범한 국민의 정부는 동년 7월 3일 공기업의 민영화에 관한 계획을 확정하여 발표하였다. 이에 따르면 108개 공기업 중 32개 공기업이 1차 민영화 대상인데 기업수로는 1/3에도 못 미치지만 종업원 수나 매출액 기준으로는 전체 공기업의 70%에 달한다. 이어 8월 4일에는 제2차 민영화계획이 발표되었는데 그 핵심내용은 55개 자회사를 대상으로 19개 공기업의 민영화와 구조조정을 강도 높게 추진한다는 것이다. 민영화 대상 공기

14) KDI 경제정보센타(1999)는 공기업민영화에 대한 여론조사를 일반국민과 경제전문가를 대상으로 실시하였다. 설문내용을 요약하면 ① 공기업의 경영효율성에 대한 의견에서 낮은 것(각 각 64.5%, 95.3%)으로 나타났다. ② 국가기간산업의 바람직한 민영화 방식으로는 경쟁력을 확보한 공기업부터 민영화해야 한다가 각각 68.8%, 70.3로 나타났다. ③ 민영화로 인한 실업과 고용효과 증대 면에서 장기적으로 고용효과가 커 민영화를 과감하게 추진해야 한다고 각각 80.4%, 93.1%가 동의하였다. ④ 현 정부의 공기업 민영화정책 전반에 대한 평가에서 지지한다는 쪽이 각각 81.2%, 73.1%로 현 정부의 민영화 정책을 지지하는 것으로 나타났다. ⑤ 성공적으로 민영화 정책을 이끌기 위한 전문가 집단의 의견은 첫째, 행정부의 강력한 실천력 36.3% 둘째, 공공부문 개혁에 대한 국민공감대 형성 32.1% 셋째, 정치지도자의 지지 27.1%로 나타났다. 아울러 가장 시급한 개선 방향으로는 경제논리에 의한 민영화 방식 49.3% 민영화에 대한 정치적 의지와 행정부의 지속적 추진력 39.0%로 나타났다.

업의 대부분은 1999년까지 민영화하고 구조조정은 19개 공기업의 전체인력 14만 3,063명을 2000년까지 11만 4,250명으로 2만 8,813명(20.1%)을 감축하는 것으로 되어있어 <'98민영화계획>은 한마디로 대규모의 급속한 민영화 정책이라고 할 수 있다(김대환, 2001).

1) 제1차 공기업 민영화 및 경영혁신계획

정부는 1998년 7월4일 공기업 경영효율을 개선하기 위한 '제1차 공기업 민영화 및 경영혁신계획'을 발표하였다(기획예산위원회, 1998). 정부는 책임경영을 실현하기 위하여 기업성이 강한 공기업은 원칙적으로 민영화하고 조기 민영화가 어려운 공기업의 경우 강도 높은 구조조정을 추진한 후 단계적으로 민영화하는 등 연차별 추진계획을 세워 추진상황을 점검하기로 하였다(김준기, 2001). 확정된 민영화계획의 추진원칙을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(김의섭, 1999).

첫째, 기업성이 강한 공기업은 원칙적으로 민영화하여 주인 있는 책임경영을 실현한다. 둘째, 조기에 민영화가 곤란한 경우 강도 높은 구조조정을 추진한 후 단계적으로 민영화하되 연차별 추진계획을 세워 추진 상황을 점검한다. 셋째, 민영화는 신속히 추진하되 매각가치의 극대화를 위하여 지분매각, 자산매각 및 교환사채 발행 등 매각방법과 매각시기를 전략적으로 조정한다. 넷째, 공정하고 투명하게 추진하며 방식과 절차를 국민에게 공개한다. 다섯째, 종업원 및 국민 참여를 위한 우리사주 및 국민주의 기회를 제공한다.

이와 같은 원칙에 따라 정부는 108개 공기업 가운데 11개의 정부투자기관과 21개의 출자회사를 민영화하는 계획을 확정 발표하였다. 11개 공기업 가운데 5개 기업은 완전민영화 6개 기업은 단계적 민영화를 계획하였으며 조기 민영화가 곤란한 경우 강도 높은 구조조정 및 경영혁신을 추진하겠다는 발표를 하였다.

<표 3-8> 제1차 공기업 민영화 및 경영혁신계획의 주요내용

구분	대 상	추 진 방 안
완전민영화 (5)	포항제철	· 정부 및 산은 지분 26.7% 1인당 3% 한도로 내·외국인에게 매각 · 외국인투자 한도폐지 및 2001년 말 동일인 소유한도 폐지
	한국중공업	· 지분매각을 통해 완전민영화, 우리사주제 도입 · 세안기술 등 3개 자회사 모기업과 함께 민영화
	종합화학	· 자산매각 후 청산 · 남해화학(자회사)은 농협과 수의계약추진
	종합기술금융	· 경쟁 입찰 매각 · 기술복권판매(자회사) 모기업과 함께 민영화
	국정교과서	· 경쟁 입찰 매각
단계적 민영화 (6)	한국통신	· 경쟁체제 확립 시까지 단계적 민영화 · 자회사 : 모회사 함께 민영화(8), 독자민영화(5), 통합(1), 청산(1)
	담배인삼공사	· 2000년까지 정부 지분 및 은행 현물출자분 매각을 통해 완전민영화 · 자회사 : 모회사 함께 민영화(2)
	대한송유관	· 자회사인 한국송유관(주)의 통합 후 2000년에 정부지분매각 · 자회사 : 모회사와 함께(2), 통합(1), 독자민영화(1)
	한국전력	· 발전과 송배전을 분리하여 발전부문부터 조기민영화 · 자회사 : 모회사와 함께(7)
	한국가스	· 증자 후 단계적 민영화 · 자회사 : 통합(1), 독자민영화(2)
	지역난방공사	· 부천, 안양사업소를 한전의 열병합발전소와 함께 분리매각 후 2001 년에 51%이상 지분매각하여 민영화완료 · 자회사 : 3

자료: 김준기(2001)

2) 제2차 공기업 민영화 경영혁신계획

1998년 8월5일 제2차 공기업민영화 및 경영혁신계획이 발표되었는데 55개 공기업을 대상으로 한 민영화계획은 12개는 완전민영화, 28개는 단계적 민영화, 6개는 통·폐합, 8개는 구조조정의 조치를 취하고 강도 높은 구조조정을 시행하기로 하였다. 제2차 민영화추진원칙을 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다(김의섭, 1999).

첫째, 단계적으로 민영화하거나 공기업으로 존치하는 기관을 대상으로 강도 높게 추진한다. 둘째, 유사중복 기능은 통·폐합하고 비관련 다각화 기능은 폐지하여 고유 업무와 핵심 사업에 전념토록 한다. 셋째, 민간이 수탁하는 것이 더 효율적인 기능은 과감히 민영화 또는 민간에게 위탁한다. 넷째, 간섭과 규제를 최소화하여 자율, 책임경영체제를 확립한다.

<표 3-9> 제2차 공기업 민영화 경영혁신계획 개요

유 형	시행연도	구 분	모회사	대상출자회사
완전 민영화 (12)	1998년	투자기관	유통공사	매일유업, 매일 뉴질랜드치즈 코리아후드서비스
			주택공사	한국건설자원공영
	1999년	투자기관	주택공사	한양공영, 한양목재+한양산업
			한국전력	세일에이직
		출자기관	한국통신	한국통신카드
			지역난방공사	중국 진황도 동화열진유한공사
			송유관공사	지엔지텔레콤
			가스공사	청열
단계적 민영화	2000년	출자기관	한국통신	한국통신CATV, 한국TRS
			담배공사	한국연초인삼홍콩유한회사
	2001년	투자	한국전력	한국전력기술, 한진기공한전산업개발

(28)		기관	유통공사	한국냉장,노량진수산시장,한국축산
			주,도,수,토공사	주공+도공+수공+토공감리공단통합 후 민영화
		출자기관	지역난방공사	한국지역난방기술, 안산도시개발
	2002년	투자기관	도로공사	고속도로 정보통신공간 고속도로 관리공단
			수자원공사	한국수자원기술공단
			토지공사	한국토지신탁
		출자기관	한국통신	한국통신기술, 한국통신진흥,한국통신산업개발, KTAI, KTPI
			가스공사	한국가스엔지니어링, KOREA LNG CO, 한국가스해운, 한국가스기술공업
통폐합 (6)	1998년	투자기관	유통공사	한국물산
			주택공사	한양
		출자기관	송유관공사	한국송유관공사
			한국통신	ICO투자관리
			한국감정원	한국부동산신탁
	2000년	투자기관	관광공사	경주관광개발공사
구조조정 (8)		투자기관	한국전력	한전정보네트웍, 한국원전연료
			석유개발공사	KCCL, PPSL
		출자기관	한국통신	한국PC통신, 한국해저통신, 한국통신프리텔, 한국공중전화

자료: 이주선(2002)

제3절 공기업 민영화 옹호론

신보수주의 정책이 대두된 1990년에 접어들면서 공기업의 비대화와 방만한 운영으로 인한 경영의 비효율성과 같은 문제가 강조되기 시작하였다. 최근 들어 공기업의 민영화정책은 비단 우리나라에만 국한된 것이 아니고, 작고 효율적인 정부를 표방하는 모든 국가에서 일반적인 조류로 실시되고 있다.

세계의 많은 국가-선진국, 개발도상국, 자본주의국가, 사회주의국가-들이 유행처럼 민영화정책을 실시하고 있다. 그 목적은 국가(공기업)가 담당하던 경제활동을 민간부문(사기업)에 이양함으로써, 경제의 효율성과 경쟁력을 제고 시키려고 하는 것이다(김의섭, 1999).

공기업부문에 대한 구조조정의 필요성이 부각된 가장 큰 이유는 공기업이 국민경제에 차지하고 있는 비중이 워낙 큰데다가, 공기업의 태생적인 한계와 '정치화'로 인해 매우 비효율적이기 때문이라는 것이다. 이는 공기업이 '주인 없는 기업' 또는 복대리인의 문제(double agency problem)로 인하여 효율적인 경영 및 감시·감사제도의 운영이 불가능하기 때문이며 특정지역에 대한 투자 및 고용창출 등의 정치적인 목적으로 운영되고 있기 때문이라고 주장된다(김준기, 2001). 또한 공기업의 비효율성은 위임과 대리가 중첩되는 다중적 소유·지배구조하의 비대칭적 정보에 기인한 공기업 관련 당사자들의 기회주의적 행동·진입·가격·물량·품질 등 각종 경제적 규제에 입각한 경쟁의 부재, 사회후생의 극대화라는 추구목표의 모호성으로 인해 발생된다는 것이다(이주선, 1998).

이론적으로는 공기업의 대리인에게 인센티브가 체계적으로 제공되면 민간기업의 대리인과 유사한 내·외부적 경영환경이 조성되어 공기업들도 민간기업들 만큼 효율적으로 운영 될 수 있을 것이라고 한다. 그러나 이론은 현실과의 사이에 괴리가 존재한다. 그 이유는 크게 두 가지로 보고 있다(김준기, 1999). 첫째, 정부가 소유권을 유지하면서 민간기업들이 처한 경영환경과 흡사한 조건을 공기업에 적용시키는 것은 극도로 어렵고 장기

적으로 유지하기 어렵기 때문이다. 특히 과거의 경험에 따르면 정부는 공기업정책과 산업정책을 병행하여 운용하기 때문에 경제적 효율성을 지향하는 완전 민영화를 추구할 유인이 없다. 또 정부는 국가소유의 독점기업들을 위한 진입장벽을 철폐하지 않으려 한다는 것이다. 둘째, 정부의 기회주의적인 개입이 지속되는 상황에서 이러한 점진적인 개혁은 장기적으로 성과를 거두기가 힘들기 때문이다. 정부의 점진적이며 부분적인 공기업개혁 프로그램을 성공적으로 이끌어 내기 위해서는 공기업 경영자들이 접한 내·외부적 유인체제의 근본적인 변화가 필요하다. 공기업 경영자의 내부유인의 변화를 위해서는 자율성이 보장된 지배구조하에서 체계적인 성과제도 도입이 필요하며, 외부적 유인동기 제공은 경쟁정책을 포함한 규제제도 전반의 개혁을 수반해야 한다.

1. 사적소유권의 효율성

공적소유권이 민간으로 이전하여 생산수단이 사적재산권으로 되면, 공적재산권에 비해 보다 높은 효율성을 보장한다는 논리이다. 공기업이 사기업에 비하여 비효율적이라는 것은 재산권이론, 주인-대리인이론, 공공선택이론 등에 의하여 논의되어 왔다.

사적재산권은 외부인의 간섭으로부터 제한을 받지 않는 배타적 권리를 갖는다. 그러나 개인의 자산을 생산적인 방법으로 활용하느냐 여부에 따라 이윤의 득과 실을 경험하게 된다.

공기업과 같이 소유권이 불명확한 경우에는 이득을 취할 수 있는 기회와 효과가 떨어지게 됨으로써 재산가치가 손실될 수 있다. 사적소유권을 제한하는 형태의 공적소유권은 공공재산이 이전될 수 없기 때문에 효과적으로 소유되지 않았다고 할 수 있다. 기업의 재산권은 생산적 활동에 영향을 미치며, 수단과 유인을 제공해 줌으로써 소유자 통제구조 하에서 재산권은 극대화할 수 있다. 이러한 점에서 공기업과 사기업간의 재산권에서 차이가 발생하게 되는 것이다. 사적재산권은 배타적인 권리를 수반하

고 있어 자원으로부터의 이득과 손실을 결정하는 권리를 가진 것에 집중된다.

사적재산권은 자원의 배타적 권리가 수반되어 효과적으로 활용될 수 있도록 하며 시장에서 이전이 자유롭고 거래할 수 있는 권리가 확보되어 있다.

2. 기업이윤의 극대화

공기업은 제도적 특성상 민간기업과 비교하여 이윤동기를 활용하지 못하고 있어 민간 기업에 가장 뒤떨어지는 부분은 효율성에 있다고 할 수 있다. 공기업은 사기업에 비해 외부 기업지배구조(corporate governance)를 구성하는 요소 중의 하나인 경쟁 또는 시장규율이 결여되어 있다(홍기두, 2001). 즉 공기업이 정부의 보조하에 독점적 시장선점에 비효율적으로 운영되어 오던 것을 민영화를 통해 경쟁력을 강화하고 여러 민간기업과 경쟁체제를 갖출 수 있도록 하고자 하는 것이다. 이를 통해 공기업에 이윤동기를 부여하고 기업의 사적재산권을 극대화한다는 것이다.

3. 사적조직의 기업통제

재산권을 공적부문에서 사적부문으로 이전시키게 되면 기업의 통제장치가 변화하게 된다. 공적재산권 하에서는 존재하지 않았던 '기업지배권시장'이 새로 등장하게 된다. 공기업에서는 상부(정부)의 명령·지시적 통제를 받으면서 공기업 경영자는 재임 기간 중 무사안일한 업무수행에 만족하면서 자신의 공적을 높이고자 한다. 그러나 사기업으로 전환하면서 기업의 통제기능은 기업경영자에 대한 통제장치로서 자본시장에서의 인수 및 파산위험, 생산시장에서의 경쟁, 경영자 노동시장에서의 경쟁 등으로 된다. 즉, 사적소유권제도 하에서는 공적소유권제도 하에서의 명령 지시적 통제기능을 인수, 파산, 합병, 경영자의 경쟁 등으로 대체하여 민영화된 공

기업의 효율성 증진 여부에 초점을 맞추게 된다.

사기업의 재산권(소유권)은 경영자의 행동을 감시하고 통제할 수 있는 역할을 수행할 수 있는데 이와 같은 행동은 '적대적 합병(hostile M&A)'이라고 한다. 사기업 경영자들의 최종적인 목표는 기업의 이윤극대화 즉 주주들에게 최대한의 이윤을 남기도록 하여야 하나, 경영자들이 자신의 이익추구에 우선하여 기업경영에 반하는 행동을 하였을 때 투자자들이 투자를 회피하고 주가가 하락하여 기업가치가 떨어진다. 이때 자본조달의 어려움을 맞게 되면 제3의 기업으로부터 기업인수 시도에 직면하게 된다.

공적부문에서 사적부문으로 이동할수록 생산 활동의 단순화에서 기업의 조직적 활동으로 변하게 된다. 무엇보다 절차중심(process-oriented)에서 산출결과 중심(output oriented)으로 바뀌게 되는 것이다. 내부조직 구조에서 공기업조직과 기업조직이 추구하는 방향이 다르기 때문이다.

공기업은 내부통제 계층에 의한 순수통제가 이루어져 투입물에 비중을 두는 반면 사기업은 산출물 결과에 비중을 둠으로써 기업의 이익에 대한 영향을 반영하고자 한다. 따라서 내부조직 통제가 명령 지시적인 것 보다는 기업통제가 산출결과에 비중을 둠으로서 생산 활동의 효율성이 개선된다고 볼 수 있다.

4. 사기업의 경제효율성

소유권의 변화가 경제적 효율성 향상에 미치는 효과는 공기업에서 비효율성으로 지적되고 있는 목표의 다원화현상, 정부의 통제, 산출결과에 대한 등한시 등에 어떠한 효과를 가져 올 수 있는가에 달려 있다. 공기업이 사기업으로 전환되면서 정부의 직접 개입이 차단되고 기업의 자율경영으로 이윤극대화 추구로 경영목표가 단순화된다. 또 기업경영 성과에 대한 자율적인 감독집행이 강화되면서 공기업이 갖고 있던 문제점을 해결할 수 있게 된다. 사기업에서는 자본시장에서의 기업인수 합병, 파산위협 등 기업통제를 위한 새로운 시장기능이 형성된다. 독점적 성향이 강한 공기업

이 민영화 되었을 경우 내부효율성은 가져올지 모르나 기업의 이윤추구 행동이나 독점적 경영으로 인한 경쟁이나 규제 장치가 마련되어 있지 않다면 오히려 배분적 효율성은 떨어질 수 있다.

따라서 독점기업이 민영화 될 경우에는 공적소유권을 민간에게 이전시키기 전에 어느 정도 정부규제가 이루어질 수 있도록 사전에 계약을 해두는 것이 좋다. 사후 계약완료 후에는 정부가 사기업에 통제를 가하기 어렵기 때문이다. 사기업이 공기업에 비해서 산출량을 극대화하여 내부효율성을 증가시키는 것은 공·사기업 유인구조의 상대적 효과성의 크기에 의해 결정된다.

5. 시장경쟁 도입

공기업은 정부통제 하에서 독점적으로 경영되므로 경쟁에 대한 의식이 약하다. 이 때문에 새로운 기술도입, 제품개발 등 원가절감 유인과 생산성 향상에 대한 동기가 부족하다. 사기업은 시장의 욕구와 수요를 충족시키기 위하여 경쟁력을 갖추고자 하며 만약 경쟁에서 뒤진다면 기업인수, 파산 등의 위험에 노출된다. 사기업에 있어서 경쟁압력은 가장 중요한 경영압박 요소이며 기업인수·파산·합병 등을 회피하기 위해 기업이익 추구에 보다 많은 노력을 하게 된다. 이 때문에 사기업은 생산효율성이 향상되고 동시에 배분적 효율성도 달성될 수 있는 것이다.

6. 공기업의 도덕적해이

다원적 계층구조를 이루고 있는 공적 소유권의 주인-대리인관계는 주인과 대리인간 이해관계의 불일치, 정보의 비대칭성 등으로 인하여 심각한 대리 비용을 유발시킨다. 이것이 주인 있는 기업구조로 바뀌면서 대리인 문제가 완화될 수 있다. 먼저 공기업의 계층구조를 단순화하여 주인-경영자의 단층구조로 전환시킴으로써 계층간의 폭을 좁히고, 대리인으로서 경

영자는 주인의 목표인 이윤극대화에만 전념하도록 한다는 것이다. 공기업은 소유구조의 특징과 다단계의 주인-대리인 관계의 구조적 한계로 인하여 경영자 및 근로자들에 대한 통제활동이 효과적으로 이루어지지 않는다. 이 때문에 공기업의 경영과정에서는 도덕적 해이의 형태로 대리인 문제가 사기업 보다 폭넓게 나타난다.

이러한 관점에서 공기업 제도 하에서 발생하고 있는 주인-대리인 관계에서 오는 도덕적 해이 등의 문제점을 해결하기 위해서 민영화를 시도하는 것이다. 사기업에서의 주인-대리인관계는 공기업에서의 주인-대리인관계에 비해 주인과 대리인이 직접 관계를 맺음으로써, 주인에 의한 대리인의 통제와 유인 부여가 보다 용이하다.

제4절 공기업 민영화 비판론

한편 공기업 민영화에 비판적인 입장에서는 우리나라의 경우 관치의 폐해나 관료주의의 비효율성을 시장경쟁의 복원과 국가역할의 축소를 통해 접근해서는 곤란하다고 본다. 이는 정부의 실패와 반사적 대립물이라고 할 수 있는 시장실패를 초래하여 해당부문의 공공성이 훼손될 가능성이 크기 때문이다. 시장실패와 정부실패를 모두 지양하면서 공공부문에 대한 민주적인 통제장치와 사회적 합의과정을 통해 공공성과 효율성을 새롭게 조합하는 방식이 필요하다(김상곤 외, 2004).

우리나라의 공기업 민영화정책은 IMF위기 이후 정부주도하의 구조조정과 더불어 급속히 진행되어 왔다. 이 과정에서 외국자본을 신자유주의의 경제논리를 앞세우며 공기업 구조조정과 민영화의 이유로 끌어들이고 '주인이 없음으로 인한 비효율성'을 들었다. 이는 세계자본주의-한국사회-공기업간의 관계, 보수정치세력-국내·외 독점자본-공기업간의 관계, 국가 및 공기업을 둘러싼 노사간의 관계를 배제하고 있는 것이다(오세철 외, 2001).

그러나 신자유주의정책이 자본의 가치중심과 결합하도록 자본의 자유를

극대화하는 정책전환이었지만, 새로운 생산력과 자본의 세계화라는 객관적 경향에 합법칙적인 불가피한 정책대안은 아니었다. 그것은 국내적, 국제적 독점자본의 이해를 대변하는 것이었고, 노동자계급에 대한 공격과 탈규제적 자유화를 통해 이윤율의 새로운 조건을 회복하고, 그 위에서 새로운 성장확인의 전환을 시도한 것이었다.

김영삼 정부는 신경제정책으로 신자유주의 정책을 받아들여 탈규제, 유연화 등을 국가의 정책전면에 내세웠고, 1994년 '공기업민영화 및 기능조정방안'과 세부추진계획을 발표하여 공기업 민영화정책을 시행하고자 하였다. 이후 1997년 외환위기시기에 국제통화기금(IMF)에 의해 강제된 신자유주의적 구조조정과 공기업 민영화정책이 다시 부활되었다. 기본적으로 신자유주의적 공기업 구조조정은 첫째, 공공부문의 축소와 사적경제로의 전환 둘째, 공공부문에의 시장경제원리의 도입으로 특징지어진다. 김대중 정부는 본격적인 신자유주의 정책을 기반으로 출발하였다. IMF위기는 이 신자유주의 정책을 가속화 시켰다. 김대중 정부는 집권 초부터 IMF에 구제금융을 요청하고 신자유주의적 이행조건인 국내시장의 완전개방과 재정의 초긴축을 수락하였다. 1998년 4월에는 IMF에 구제금융을 포함하여 초국적 금융자본을 통해 외자를 끌어들이고 노동시장에서의 정리해고 요건을 완화시킨 뒤 그해 5월부터 본격적인 구조조정을 하였다.

시장구조의 중요성은 자원배분상의 효율에 있어서 더욱 결정적이다. 자원배분은 시장이 완전경쟁적일 때 가장 효율적이며 독과점 시장구조가 효율적 자원배분을 저해하는 가장 큰 요인이다. 주인 있는 사기업의 내부효율이 증진되었다고 한다 해도 자원배분의 효율이 증대되었다고 할 수가 없다. 오히려 이윤에 집착함으로서 배분효율을 해치기가 쉬우며 이는 전적으로 당해 산업의 시장구조에 의존한다. 따라서 단순히 소유권만 국가로부터 민간인의 손으로 이전시키는 것은 별 의미가 없고 시장구조를 경쟁적인 것으로 개혁하는 조치가 선행되어야 한다. 또 사후에도 보다 많은 경쟁의 도입에 정책적 역점이 두어져야 한다. 이런 점에서 생산효율과 배분효율 증진의 장기적인 성패는 '주인'의 성격이나 여부보다는 경쟁의

극대화여부에 달려있다고 할 수 있다(김대환, 1999).

1. 대리인문제의 반론

공기업의 주인은 국민이고 공공의 이익[15]을 추구하며 대리인은 공기업의 경영자와 종업원이다. 공기업의 주인은 국민이지만 국민이 공기업의 경영을 직접 감시할 수 없기 때문에 정부의 관료가 국민을 대신해서 감시한다(홍장표, 2002). 그러나 감시자가 감시로 인한 잔여잉여(residual surplus)[16]를 배분받지 못한다면 감시자도 적절한 감시노력을 하지 않을 것이다. 따라서 공기업의 감시자는 효율적인 감시활동에 대한 유인이 적다. 뿐만 아니라 공기업의 경우에는 이중대리인으로 되어있는 지배구조하에서 더욱 비효율적이라는 논리이다.

정부의 비대화로 분산된 지식의 이용이 어렵다는 것은 공기업이나 다른 형태의 국가 기업에만 고유한 문제가 아니다. 민간기업이라도 그 규모가 크면 모두 비슷한 문제를 안고 있다. 그래도 민간기업이 존재하고 제대로 운영되고 있는 이유는 정보측면에서 다른 이점을 갖고 있기 때문이다. 예를 들어 정보공급에서의 경제나 정보생산이나 분배에서 규모, 범위의 이

15) 공기업의 공익성은 매우 중요하기 때문에 수익성이 낮아도 매각이나 청산을 고려 할 수 없다면 정부가 결손을 보전하여 공기업을 존속시키거나 정부부처로 전환하는 것이 합당하며 이 때의 국민부담은 결국 공익성에 대한 대가로 보아야 한다(윤건영 외, 2001).

16) 김대환(1995)은 잔여잉여청구론에 대한 내재적 비판을 통하여 시장구조에 따라 사적 소유권의 생산 및 자원배분상의 효율을 제한 될 수밖에 없음을 분명히 하였다. 첫째, 주주가 여러 명이므로 어느 특정주주가 시간과 비용을 들여 감시를 효과적으로 하더라도 그로부터 발생하는 잔여잉여가 그 사람에게만 돌아가는 것이 아니라 주주에게 모두 나누어지기 때문에(공공재의 문제) 어느 누구도 효과적으로 감시할 인센티브를 갖지 못한다. 둘째, 주주와 경영자 사이에는 정보비대칭이 존재하고 셋째, 대리인 관계로서의 주주와 경영자 사이에는 생산효율의 증대를 위해 전자가 후자에게 다시 인센티브를 제공해야만 하는 관계가 성립되는데 잔여잉여의 증대를 가져온 특정 경영자의 과외노력(extra effect)을 식별하여 보상하는 일이 결코 쉽지 않다. 따라서 경영자들은 이윤증대를 위한 모험심을 발휘하기 보다는 이윤이 덜 나더라도 모험을 하지 않으려는 태도를 취하게 된다는 것이다.

점이 있을 수 있으며 조직의 규칙과 관습에서 지식, 정보의 중요성이 강조되어 잘 활용되고 있을 수도 있다. 이러한 장점들은 거대 공기업에서도 누릴 수 있는 것들이다. 따라서 더 중요한 것은 공기업인가 사기업인가가 아니고 지식활용에 있어서의 집권과 분권의 최적배합의 문제이다. 시장을 통한 경제주체들 간의 자발적 상호작용과 한 조직 내에서 위계체제를 통한 상호작용을 어떻게 조화시키는가가 더 중요하며 이는 소유권의 문제가 아니라 적정규모의 문제이다(조택, 1997).

이와 같은 논의는 현대기업의 지배구조는 다수의 소유권으로 구성되어 있는 주주와 대리인인 경영자로 되어 있기 때문에 소유권만을 강조해서는 경영자의 감시와 감시로부터 소유권자에게 돌아오는 인센티브에 대한 유인이 적다. 때문에 공기업의 대리인 문제와 잔여잉여청구론을 민영화의 기본논리로 내세우는 것은 정당하지 않는 것이다.

2. 해외자산 매각에 따른 국부유출

일부 공기업이 민영화에 성공한 것처럼 보이고 있다. 그러나 민영화된 공기업들 중에는 경제력집중, 국부유출이라는 비난을 벗어나기 어려운 기업도 있다.

<표 3-10> 민영화된 공기업의 외국인 지분보유현황

기업명	KT	KT&G	포스코	두산중공업	한국전력*	한국가스*
보유율	96.37%	62.17%	64.06%	15.83%	73.32%	40.31%

주: 1) 2005. 10. 27.자 외국인주식비율, 2) *: 현재, 공기업임
출처: http://stock.finance.daum.net/search/quote

국내 대기업을 지배하는 재벌총수들이 통제하는 경제적 자원의 대부분이 타인 자본이라는 점과 재벌 기업내 이완된 소유·지배구조로 인하여 재벌총수에 의한 타인 자본운영이 투명성과 책임성을 결여한 채 이루어져

왔다.

재벌체제는 또한 개별기업의 기업가치 극대화에 역행하는 각종 부당내부거래, 상호지급보증, 상호출자에 의해 유지되고 있다. 이는 재벌총수의 이익을 위해 일반주주와 채권자의 이익과 경제효율을 저하시키고 있다. 따라서 재벌에 의한 공기업 인수는 비효율적일 뿐만 아니라 경영권 행사를 통한 공기업의 자산 유출과 금융 부실로 이어질 수도 있다. 또한 신규 공장 및 사업장 설립에서 국내기업에 대한 외국인의 적대적 M&A위협이 우려 속에서 현실로 나타나고 있다. 국내 기업의 대주주 지분이 취약하거나 경영문제가 있는 기업일수록 M&A에 더욱 노출되었으며 무차별한 외국자본에 차별적 대응이나 직접규제를 전혀 배제할 수 없다.

<표 3-11> 외국인 투자액 대비 M&A 투자액

단위: 만$

구 분	투자액		M&A	
	금 액	비 중	금 액	비 중
2002년	1,521,700	84%	286,500	16%
2004년	1,278,500	67%	616,700	33%
2005년6월말	463,200	65%	246,300	35%

자료: 문화일보(2005.10.4.자 신문)내용을 정리하였음

외국인의 직접투자는 생산적인 부문에 투자되지 않고 기업 인수합병으로 점차 비중이 확대되면서 국내산업의 고용창출효과 등 거시적 효과의 감소뿐 아니라 국내기업들이 경영권 방어에 몰두함에 따라 기업의 설비투자 등 재생산이 제대로 이루어지고 있지 않다.

외환위기 이후 자본시장의 개방을 틈타 들어오는 외국자본에 우호적인 성향은 위험천만한 발상이다. 결국 외국자본의 국내경제 침투를 막연한 기대감을 갖고 호의적으로 받아질 것이 아니다.[17] 특히 공공성이 강한 독

17) 강철규 공정거래위원장은 국내 금융기관 매각 시 국내 자본의 참여를 적극 유도

점적 공기업, 망(網)산업 등은 외국자본으로부터 보호할 필요가 있다.

3. 재산권이론 비판

재산권이란 희소자원을 사용함에 있어서 지켜야 하는 사회적·경제적 관계를 규정하는 것이다. 이 권리는 자산을 사용할 수 있는 권리, 그 형태·내용·위치를 변경할 수 있는 권리, 자산의 일부 또는 전부를 양도할 수 있는 권리를 포함한다. 즉 자신의 재산을 잘 유지·관리함으로써 더 많은 이득을 볼수록 그 재산을 잘 유지 관리한다는 것이다. 반면에 재산권이 약해질수록 그 재산을 효율적으로 사용하려는 동기가 약해진다는 것이다. 나아가 공공부문은 민간부문과는 달리 비효율적 관리를 견제할 수 있는 장치가 없다는 논리이며, 다음과 같은 문제점을 제시한다.

첫째, 재산권이론에서 소유권이 가장 지배적임을 주장하지만 조직의 성과에 영향을 미치는 요인은 조직의 규모, 집중화의 정도, 리더쉽 등 여러 요인들이 있다. 또 업무의 특성상 정보가 충분히 입수되기 어렵거나 목표를 명확히 규정하기 어려울 때에는 조직의 성과가 나빠질 수도 있다. 공공조직과 민간조직의 효과성은 다양한 조건이나 업무의 특성에 영향을 받지만 재산권이론은 이를 감안하지 않고 재산권이라는 한 가지 요인을 지나치게 강조하고 있다는 것이다.

둘째, 재산권이론은 시장을 가치판단의 기준으로 간주하고 공공조직은 이 기준을 충족시키지 못하므로 결함이 많다고 주장하고 있다. 시장에서의 생존은 이윤에 좌우된다. 그러나 공공조직은 대개 이윤을 추구하는 조직이 아니다. 재산권이론에 따르면 공공조직이 사적소유로 전환되어 이윤기준을 충족시키게 되면 사회가 더 개선된다는 것이지만 시장의 기준만이 중요하고 유일한 기준이라고 할 수 없다. 시장의 기준과는 다른 정치적 합의·승인 등도 중요한 기준으로 고려되어야 한다.

하고 외국자본에 대한 자격심사강화, 연기금과 국내펀드의 금융시장 참여확대 등을 통해 국내·외자본의 균형된 발전의 필요성을 강조했다(한국경제, 2004.4.20.자 신문).

셋째, 기업통제 시장에서 성과가 좋다고 하여 항상 올바른 보상을 받는 것은 아니다. 어떤 기업은 효율성이 높고 실적이 좋아 많은 현금을 보유하고 있기 때문에 오히려 인수대상이 되기도 하며, 반면에 인수의 위협에 대처하기 위하여 오히려 부채를 증가시키는 등의 비효율적 방법이 동원되기도 한다.

4. 신자유주의 민영화정책 비판

신자유주의자들은 국가주의는 불의와 비효율의 근원이라고 하며 시장에 의한 정부 하에서 이상적인 민주주의가 달성될 수 있다고 주장한다. 그러나 시장경쟁을 통한 성장이 국가개입의 축소와 전면적인 사유재산권의 확립위에서 가능하다는 신자유주의자의 처방은 증명이 되지 않았다.[18] 모든 자본주의 경제에서 여전히 국가는 '시장의 실패'로 인한 자원의 비효율적 배분을 시정해 왔으며 시장경쟁이 초래하는 분배적 형평성의 문제를 개선해 왔다. 정치적 독점은 비난하면서 경제적 독점은 용인, 찬양하고 있는 것이라든지 노동수요와 노동공급에 따라 노동조합의 사회적 존재 의의가 다름에도 불구하고 노동조합에 대한 일방적인 비판적 태도, 시장은 선하고 정부는 악이라는 식의 흑백논리식의 이분법적 태도 등에 대한 문제를 지적하지 않을 수 없다(조택, 1997). 신자유주의적 개혁처방에 의한 사유화, 탈규제, 안정화, 국가의 축소가 취해질 때, 그로 인한 결과는 생산자원을 소유하고 있지 않은 사람들의 생존의 기회를 박탈하고 민주주의를 위협할 지도 모른다(임혁백, 1994).

---

18) 신자유주의 세계화이후 후진국에 심각한 부정적인 영향을 미쳤다. 가장 큰 영향은 세계경제기구들의 개입이후 후진국경제가 오히려 후퇴했다는 것이다. 미국경제정책연구센터(center of Economic and Polish Research)는 자료를 얻을 수 있는 나라들의 77%가 1960-80년대 사이에서 구조조정 기간인 1980-2000년으로 가는 동안 1인당 성장률의 현저한 하락을 경험했다고 보고했다. 중남미에서는 1960년대와 1970년대 동안 소득이 75% 증가했는데 당시 지역경제는 상대적으로 닫혀있는 상태였다. 그러나 지난 20년 동안에는 소득증가가 6%에 그쳤다. 사하라 이남 아프리카지역과 구동구권에서는 평균소득이 사실상 줄어들었다(장시복, 2005).

케인즈주의적 개입국가 혹은 복지국가가 관료주의적 정치성을 보이고 개성과 창의의 침체를 가져온 것이 일정하게 인정된다 하더라도 그 대안을 시장으로의 복귀에서 찾는 것은 그것이 아무리 과도기적 복원이라 하더라도 역시 역사의 아이러니일 수 있다(김윤자, 2000).

제5절 공기업 민영화 찬·반 양론의 쟁점

공기업의 방만한 경영으로 인한 비효율성의 문제가 강조되면서 공기업은 민영화되어야 한다는 논리를 밝히는 반면에 관치의 폐해나 관료주의 비효율성을 시장경쟁의 복원과 국가역할의 축소로 통해서는 안 된다는 논리가 대립되면서 공기업 민영화정책은 현재까지도 찬·반 대립의 양극화 현상을 보이고 있다.

공기업이 갖고 있는 소유권과 주인-대리인 문제가 논의의 핵심대상인데 공기업 민영화정책의 옹호론자들은 소유권이 사기업으로 있을 때 주인에게 이윤동기가 부여되고 결과적으로 경쟁력을 갖추게 되어 효율성 있는 기업이 된다는 것이다. 그러나 사기업에 대한 문제점도 적지 않다. 공기업의 대리인 문제는 오늘날 기업이 모두 안고 있는 문제로서 그 문제가 반드시 공기업에서만 국한되어서 발생되는 문제가 아니며 기업의 성과가 우수한 기업, 효율성이 높은 기업도 적대적 M&A가 될 수 있다는 것이다.

이상, 공기업 민영화를 둘러싼 찬·반 양론의 쟁점을 정리하면 <표 3-12>와 갖다.

<표 3-12> 공기업 민영화 찬·반 양론의 쟁점

	논쟁점	내 용
민영화 옹호론	사적소유권 효율성	사적재산권에 대한 배타적 권리 이윤의 득과 실을 경험
	기업이윤의 극대화	경쟁체제를 통한 이윤동기 부여
	사적조직의 기업통제	기업인수 및 파산 위험 생산시장에서의 경쟁
	사기업의 경제 효율성	기업경영성과에 대한 자율적인 감독
	시장경쟁도입	시장의 욕구와 수요충족 가능
	공기업의 도덕적 해이	단순한 대리인 관계는 통제와 유인 부여가 용이
민영화 비판론	대리인 문제의 반론	현대기업의 지배구조는 소유권만 강조해서는 안 됨
	국부유출에 따른 적대적 M&A	외국자본의 무차별한 노출은 적대적 M&A가 우려 됨
	재산권 이론의 비판	기업효율성이 높아도 인수대상이 됨
	신자유주의 민영화 정책비판	국가개입의 축소와 전면적인 사유재산권은 증명되지 않음

제4장 공기업 민영화성과의 실증분석

제1절 선행연구의 검토와 실증분석 과제

1. 선행연구의 검토

1) 공기업과 사기업의 효율성 비교

공기업과 사기업이 어느 쪽이 더 효율성이 높은가에 대해서는 학자들 간에도 의견이 분분하다.[19] 민영화정책의 시초라 할 수 있는 영국에서도 공기업과 사기업의 효율성을 둘러싸고 상반된 주장이 제출되고 있다.

De Fraja(1993)은 공기업이 공명정대한 사회(an ideal state of the world)에서는 사기업보다 더 효율성이 높다고 주장하는데, 그 이유는 공기업 경영자의 적당한 하도급선택은 오히려 적정한 비용을 감소시킨다는 것이다.

이에 대해 Bos & Peter(1998)는 주인-대리인관계에서 기업의 비효율성의 원인은 조직 내의 노동력분산으로 비협조적인 Nash 균형에 따른 선택이며, 주인은 이윤과 소비자 잉여의 생산량이 오목형태이기 때문에 위험을 기피한다고 하여 공기업의 비효율성을 지적하였다.

한편 Widsrom et al.(2004)는 핀란드 보건치과진료소(Public Dental Service :PDS)에 대하여 생산효율성을 Tobit분석을 이용하여 비용효율성, 기술효율성, 배분효율성 등 세 가지 방법을 측정하였다. 그 결과 PDS간에 비용효율성에서는 큰 차이를 보여주고 있으며 비효율적 평균비용이 30%에 달하고 있으며 이중 2/3는 기술적 비효율성, 1/3은 배분비효율성에 기인한다고

19) 공기업 옹호론은 곽창규(1997), 오세철 외(2001), 김윤자(2001), De Fraja(1993) 등을 들수 있으며, 공기업 비판론은 김의섭(1999), 곽채기(2000), 홍기두(2001), 김준기(2001), Antoncic(2003), Karatas(2001) 등이 있다.

하였다. 이에 따라 전반적인 효율성을 개선하기 위해서는 어느 쪽에도 편중되지 않는 자원의 재분배가 이루어져야 한다고 하였다.

2) 공기업 민영화의 효과

Megginson et al.(1994)은 18개국에서 32개 산업, 61개 기업을 대상으로 하여 Wilcox signed-rank test와 경험적 근거에 의한 비율을 적용하는 방법에 의거하여 재무자료를 이용하여 민영화의 효과를 분석하였다. 대부분의 국가들이 공기업 민영화를 통해 기업이윤의 증대, 경영효율성 증대, 자본투자의 증대, 산출량 증대, 고용수준 저하방지 등의 효과를 거둘 것으로 예상하고 있다는 데 착안하여 민영화 전·후 각각 3년을 기준으로 OECD와 해당국가 정부(기업)로부터 입수한 7년간의 자료를 이용하여 이윤의 변화(profitability changes), 효율성 변화(efficiency changes), 자본투자의 변화(changes in capital investment spending), 산출량의 변화(changes in output), 고용자 수 변화(employment changes), 차입자본(leverage), 배당(payout) 등을 분석하였다.[20] 이로부터 공기업 민영화이후 이윤, 효율성, 산출량, 배당은 증가하였으며 차입자본은 감소하였다는 성과를 보였고 고용자 수도 증가된 것으로 나타났다.

그리고 Pollitt(2002)는 1997년 민영화 된 BR(British Rail)을 대상기업으로 하여 사회적 비용편익분석(social cost-benefit analysis: SCBA)방법을 이용하여 1988년부터 2000년까지(단, 1994-1996은 민영화 이전 대량 감원 등의 사유발생으로 측정에서 제외하였음) 자료를 이용하여 구조조정과 민영화된 이후 복지수준의 변화와 소비자, 생산자, 정부의 3자 관계에서 배분적 효율성의 변화를 측정하였다.[21] 그는 민영화 이후 복지수준의 변화

---

20) 이들은 ROA, ROS, ROE 등의 대리변수를 사용하여 이윤의 변화를, NIEFF를 사용하여 효율성, CESA 와 CETA를 사용하여 자본투자변화, SAL을 사용하여 산출량, EMPL를 사용하여 고용자수 변화, LEV와 LVE2를 사용하여 차입자본, DIVSAL와 PAYOUT를 사용하여 배당의 변화를 측정하였다.

21)영국철도가 민영화된 이후에도 지속적으로 정부보조금이 지급되고 있었으며 1999년 3월 패딩턴역 사고로 31명, 2000년 10월 핫필드역 사고로 4명, 2001년 2월

는 다음과 같이 측정하였다.

$$\triangle W = V_{sp} - V_{sg} + (\lambda_g - \lambda_p)Z$$

$\triangle W$: 사회복지

V_{sp} : 사회적 가치(민간)

V_{sg} : 사회적 가치(정부)

λ_g : 정부의 잠재적 이윤

λ_p : 민간자본의 잠재적 이윤

Z : 기업구매가격

이에 따라 민영화의 사회적 가치가(V_{sp})높다면 사회복지($\triangle W$)가 증가할 것이라는 가설을 설정하였다. 그리고 민영화 전·후 생산비용의 비교, 구조조정과 민영화로부터 효율성 달성여부, 순효율성의 배분여부에 대한 모형을 설정하고 생산비용 변화(cost change), 효율성 달성도(calculation of effici ency gains), 효율성 절감효과(allocation of efficiency savings), 자본비용(capital costs), 산출량(output quality)을 분석하였다. 그 결과 첫째, 민영화 이후 산업의 산출량이 증가되었으며 둘째, 민영화 이후 효율성이 제고되었고 셋째, 민영화와 구조조정을 통해 소비자가 상당한 혜택을 받았음을 밝혔다.

한편 해외 실증연구에 비해 국내에서 공기업 민영화의 효과를 분석한 실증연구는 많지 않다. 그중에서 강신일(1988)은 콥-더글라스의 비용함수를 이용하여 1960년대부터 1980년대 사이에 이루어진 민영화기업을 대상으로 민영화 전·후 기업의 생산비용 절감효과가 있는지의 여부를 분석하였다. 분석결과 총 조사대상 15개 기업 중 효율성이 증가한 기업은 대한

영국중부의 그레이트헤크에서 13명의 사망자가 발생하는 사고가 발생하여 레일트렉(Railtrack)의 정부운영이 공론화 되어있다.

통운, 광업제련, 상업은행, 제일은행, 신탁은행, 유공 등 6개 기업이며, 생산비용이 증가한 기업은 해운공사, 대한광업 2개 기업으로 나타났다. 그 외 7개 기업은 통계적으로 의미 있는 결론을 내릴 수 없었다. 민영화로 생산비용이 감소한 기업은 금융(은행)을 제외하고는 제조업에서는 3개 기업에 불과하였다. 최종원(1994)도 강신일(1988)과 같은 기간 동안 민영화된 공기업을 대상으로 하여 생산효율성을 추정하였다.[22] 분석결과 대한통운, 대한항공, 대한화재보험, 대한석유공사 등 4개 기업의 생산효율성이 증가되었으나, 5대 시중은행의 경우 생산효율성이 미미하거나 감소된 것으로 나타났다.

백평선(2001)은 민영화과정에서 영향력을 배제할 수 없는 노동조합이 주요한 변수로 작용한다고 보고 포항제철과 한국전력 공기업을 대상으로 하여 고용량과 임금수준 그리고 생산비용에 미치는 영향을 알아보았다. 이 연구에서는 민영화이후 고용량, 임금수준, 생산비용에 대한 추이를 콥-더글라스 함수를 이용하여 추정하였는데 고용자 수는 감소, 임금수준은 불명확, 생산비용은 증가된 것으로 나타났다.

2. 실증분석 과제

이상에서 보듯이 국내 실증연구는 비용·생산함수 추정방법을 통해 동일한 민영화 기업을 분석하였음에 불구하고 민영화의 효과에 대해 서로 상치되는 결과를 보이고 있다. 또한 실증결과에서도 제조업분야에서 효율성이 증가한 기업은 민영화이후 기대치만큼 크다고 볼 수가 없었다. 이에 따라 선행연구와 관련하여 본 연구의 과제는 다음과 같다.

첫째, IMF위기 이후 본격적으로 추진된 공기업 민영화가 생산효율을 증대시켰는지 여부를 실증분석을 통해 검토하며 둘째, 기업의 효율성과 고용량과 임금수준에 대하여 IMF위기 시기의 구조조정 시점과 민영화이후

22) 최종원(1994)의 조사대상 기업은 강신일(1988)과 같으며 여기에 한국기계공업, 대한 철광개발 2개 기업을 추가하였다.

시점에서 어떠한 영향이 있었는지를 검토한다.

이를 위해 본 논문에서는 1998년 이후 민영화된 공기업을 대상으로 민영화 전·후 효율성(efficiency), 고용자 수 변화(change of employee), 임금수준의 변화(change of wages)를 분석한다. 그런데 민영화된 기업은 정부가 매각가치를 높이고자, 민영화 이전에 구조조정을 실시하고 있어 본 연구에서는 IMF위기관리에 들어간 이듬해인 1998년에 본격적인 구조조정을 하였다고 보고 실증분석 시점을 구조조정시기와 민영화가 완료된 두 시점으로 두었으며 민영화 전·후 기업의 생산비용, 고용자 수, 임금수준의 변화를 알아보고자 한다.

연구대상 기업은 1998년 이후 민영화된 KT, KT&G, 포스코, 대한송유관, KDnet, 남해화학, 매일유업, 대한교과서, 두산중공업 9개 기업과 민영화가 부분적으로 진행되었던 한국전력, 한국가스 2개 기업을 대상으로 하였으며 기업자료는 재무제표를 이용하였으며 기간은 1990년부터 2004년까지 이용하였다. 실증분석 방법으로는 통계프로그램인 SAS(Statistical Analysis System)을 이용하여 분석하였으며 관련 자료는 한국신용평가(주), 통계청, 매일연감, 삼성경제연구소 등의 자료를 활용하였다.

제2절 실증분석 가설 및 모형

1. 실증분석 가설

1) 민영화가 생산비용에 미치는 영향

민영화가 기업의 미시적 효율성에 미치는 영향에 관한 해외 실증연구에서는 민영화 이후 대체로 기업의 생산비용이 감소한 것으로 나타났다. Pollitt(2002)의 연구에서는 BR(British Rail) 민영화 이후 산출량이 증가되고 구조조정으로 효율성이 증가한 것으로 나타났다. Florio(2003)의 연구에

서는 BT (British Telecom) 민영화이후 생산성, 생산비용을 분석한 결과 민영화 이후 순이익은 증가하였으며 투자와 R&D비용이 감소한 것으로 나타났다. 이에 비해 국내 실증연구에서는 민영화이후 생산비용의 하락이 불분명한 것으로 나타났다. 오히려 백평선(2001)의 연구에서는 포항제철과 한국전력을 대상으로 분석한 결과 민영화이후 생산비용이 증가된 것으로 나타났다. 본 연구에서는 해외 선행연구와 민영화 옹호론자들이 예상하는 것처럼 민영화이후 효율성이 향상되고 생산비용이 감소한다는 가설을 채택한다.

가설1. 공기업 민영화 이후 효율성 향상으로 생산비용이 절감된다.

2) 민영화가 고용에 미치는 영향

다음으로 민영화가 고용에 미치는 영향에 대해서는 국내·외 선행연구에서 고용을 대체로 감소시키는 것으로 나타났다. Florio(2003)은 BT(British Telecom)분석에 의하면 민영화 초기에는 고용자 수가 증가하다가 4-5년 이후부터 고용자 수가 크게 감소한다고 보았다. 그리고 백평선(2001)은 조사 대상기업, 포항제철과 한국전력 2개 기업의 고용자 수가 민영화 이후 감소된 것으로 분석하였다. 본 연구에서는 이와 같은 선행연구 결과를 토대로 민영화가 고용에 미치는 영향에 관해 다음과 같은 가설을 채택한다.

가설2. 공기업 민영화 이후 고용자 수가 감소한다.

3) 민영화가 임금수준에 미치는 영향

공기업 민영화가 소비자의 후생수준에 미치는 영향에 관한 해외 연구로서는 Pollitt(2002)이 있는데, BR(British Rail)을 대상으로 한 실증분석에서

민영화가 소비자의 후생수준을 개선시키는 것으로 나타났다. 종업원의 후생수준에 미치는 영향에 관해서는 김근세(1999)의 연구가 있는데, 영국, 칠레, 멕시코의 전화회사를 대상으로 분석한 결과 민영화이후 노동자의 후생이 증가된 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 영국의 경우 민영화로 인한 대량 감원 이후 남아있는 고용자에게 임금 상승의 혜택이 돌아간 것으로 해석되었다. 그리고 국내 연구에서도 이와 유사한 결과가 나왔는데, 백평선(2001)의 연구에서는 포항제철의 임금수준이 민영화 이후 높아진 것으로 나타났다. 본 연구에서는 이와 같은 선행연구결과를 토대로 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설3. 공기업 민영화 이후 임금수준이 상승한다.

2. 실증분석 모형

본 연구의 실증모형은 공기업 민영화효과를 분석한 백평선(2001)의 모형중 고용함수, 임금함수, 비용함수 추정모형을 일부 수정하여 사용한다. 본 연구에서 사용하는 고용함수, 임금함수, 비용함수 추정의 이론적 근거는 다음과 같다.

먼저 생산함수는 고용량(n)과 자본량(k)을 이용하는 Cobb-Douglas형태인 식 (1)로 가정한다.

$$q = n^{\alpha} \cdot k^{\beta} \quad \text{----------(1)}$$

민간기업은 식(2)로 정의되는 이윤을 극대화한다고 가정한다.

$$\pi = pq - wn - ik \quad \text{----------(2)}$$

이에 비해 공기업은 식(3)으로 표현되는 사회복지(W)를 극대화한다고

가정 한다.

$$W = \pi + \gamma_c CS + \gamma_u U \quad \text{----------(3)}$$

이때 사회복지는 민영화에 있어서 가장 중요한 이해 당사자로 여겨지는 소비자와 생산자 및 해당기업의 노동자들의 만족을 반영시키기 위하여 기업의 생산자 잉여를 나타내는 이윤(π)과 소비자잉여(CS) 및 노동조합의 만족(U)로 구성된다고 가정한다. γ_c와γ_u는 정부가 소비자와 노동조합에 부여하는 가치판단을 나타내는 가중치를 "1"이라 가정한다. 이렇게 가정한다면 공기업을 민영화 할 경우 기업의 목적이 사회복지 극대화에서 이윤극대화로 바뀐다는 것은 곧 영이 γ_c 와 γ_u 값이 동시에 γ_c=γ_u=0이 되는 경우로 표현될 수 있을 것이다.

위에서 가정한 역수요 함수 경우 소비자 잉여를 계산하면 식 (4)로 표현됨을 알 수 있다.

$$CS = \int_0^q \theta q^{-\epsilon} dg - pq = \frac{\epsilon}{1-\epsilon} pq \quad \text{----------(4)}$$

노동조합의 만족함수는 노동자들이 현 공기업 직장이 아닌 다른 직장에서 얻을 수 있는 평균적인 임금률은 b 라 할 때 이 b 보다 현 직장에서 추가적으로 얻을 수 있는 임금수준으로 표현된다고 가정한다.

총 노동자 수가 n이라면 따라서 $(w-b)$에 n을 곱한 값으로 u가 표현 될 것이다.

$$U = (w-b)n \quad \text{----------(5)}$$

소비자 잉여(CS)와 노동조합의 만족(U) 및 기업의 이윤(π)을 사회복지함수에 대입하면

$$W = Apq - nw^* - ki \quad \text{----------(6)}$$

여기에서 $A = 1 + \gamma_c \frac{\epsilon}{1-\epsilon}$ 이고 $w^* = w^g - \gamma_u (w^g - b)$ 이다.

여기서 w^*는 정부가 공기업을 운영하면서 노동조합원들의 만족 증대를 곧 사회복지증대에 기여하는 것으로 어느 정도 인정(γ_u)하느냐의 가치판단에 따라 달라질 수 있는 것을 나타낸다. 노동조합원의 만족증대도 곧 사회복지 증대라고 인정하는 경우에는 실제 공기업이 지급하는 임금률 w^g보다 상대적으로 적은 w^* 값에 해당되는 임금률은 '실효임금률' 로 정부는 인식할 것이며 반대로 노동자를 전혀 인정하지 않는 자세를 취하여 노동조합의 만족자체가 사회복지의 구성인자가 될 수 없다.($\gamma_u = 0$)고 볼 때는 w^*=w 실제지급 임금율을 모두 실효임금율로 파악할 것이다. 민영화 효과 A에서 γ_c값을 통하여 나타나고 w^*에서 γ_u값의 변화에 의해서 반영될 것임을 알 수 있다. 국제경쟁력에 대한 노출정도의 변화효과를 고려한다면 ϵ값을 통하여 A값이 변화 되는 것으로 나타날 것이다.

공기업이 민영화되어 민간 기업이 될 때에는 공기업과 민간 기업이 각기 고용하는 노동량을 다음과 같이 구할 수 있다. 공기업의 경우 사회복지가 극대가 되도록 고용량을 결정할 것이므로 식 (7)의 사회복지함수를 n에 관하여 미분한 1차 조건식으로부터 식 (8)의 공기업의 고용량(n^g)을 구할 수 있다.

$$W = A\theta q^{1-\epsilon} - nw^* - ki = A\theta (n^\alpha \cdot k^\beta)^{1-\epsilon} - nw^* - ki \quad \text{----(7)}$$

$$n^g = \left[\frac{A\alpha(1-\epsilon)k^\beta}{w^g(1-\gamma_u) + b\gamma_u} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad \text{----------(8)}$$

여기서 공기업의 고용량은 실질임금률에 반비례하고 민영화의 효과는 A와 w^*값을 통하여 나타날 것으로 예측된다. 민영화된 이후 민간기업은

이윤이 극대가 되도록 고용을 할 것이며 이 때 얻어지는 고용량(n^g)은 식 (8)에서의 log값을 취하면 식 (9)와 같이 표현된다.

$$\log(n^g) = a_0 + \frac{1}{1-\alpha}[log(1-\epsilon) + logA - log\frac{w}{p}$$

$$-(1-\gamma_u) - log\frac{\gamma_u}{(1-\gamma_n)}\rho + \beta logk] \quad \text{----------(9)}$$

여기서 ρ는 $\frac{b}{w^g}$로서 타 직장에서의 임금률 대비 공기업의 실제 임금률을 나타낸다. 이 식을 추정하기 위한 추정방정식은 다음의 식 (10)과 같다.

$$logn = \alpha_0 + \alpha_1 D + \alpha_2 log\frac{w}{p} + \alpha_3 logk + \alpha_4 log\rho + \alpha_5 logn_{t-1}$$

----------(10)

D는 민영화를 반영하는 더미변수로 민영화된 해에는 1, 민영화되지 않은 해에는 0의 값을 부여한다.

다음으로 민영화가 임금률에 미치는 효과를 분석하기 위하여 임금률은 경영자와 노조간의 Nash 협상에 의하여 결정된다고 가정한다. 임금률에 관한 협상이 이루어진다고 가정하면 이때에는 노동수요함수 제약 하에 Nash곱의 값이 극대가 되도록 임금률이 결정될 것이다. Nash곱(N)은 식 (11)과 같다.

$$N = U^{\delta} W^{1-\delta} \quad 0 < \delta < 1 \quad \text{----------(11)}$$

이를 극대 값이 되도록 해주는 조건식 $\frac{\partial N}{\partial W} = 0$ 으로부터

$\frac{W}{U} = \frac{1-\delta}{\delta}(1-\gamma_u)$ 관계식을 얻을 수 있다. 여기에 식(5)와 식(7)을 대입하면 다음의 식 (12)를 얻을 수 있다.

$$\frac{A\theta(n^{\alpha}k^{\beta})^{1-\epsilon}-nw^{*}-ki}{(w-b)n}=\frac{1-\delta}{\delta}(1-\gamma_u)\quad\text{----------(12)}$$

이때 임금협상은 노동조합을 정부가 완전하게 인정하는 상황($\gamma_u=1$)에서부터 시작 된 것이므로 이런 상황($\gamma_u=1$)에서 채용가능 한 노동량을 먼저 구한다. 이때에는 $w^{*}=w^{g}-\gamma_u(w^{g}-b)=b$임을 알 수 있다.

$n=\left[\frac{A\theta\alpha(1-\epsilon)}{b}\right]^{\frac{1}{1-\alpha+\alpha\epsilon}}$ 이므로 이를(1.12)에 대입하면

$\frac{b}{\alpha(1-\epsilon)}=\frac{1}{\delta}(1-\gamma_u)(w^{g}-b)+b(w^{g}-b)+b$이고 이로부터 w^{g}를 구하면 식 (13)과 같다.

$$w^{g}=b\left[1+\delta\left(\frac{1}{\alpha(1-\epsilon)}-1\right)\left(\frac{\alpha}{1-\gamma_u}\right)\right]\quad\text{----------(13)}$$

따라서 이러한 노사협상에 의하여 결정될 임금률에 미치는 영향력을 반영시 볼 수 있도록 다음의 식 (14)와 같은 추정함수를 설정한다.

$$logw=b_0+b_1log\overline{w}+b_2\delta+b_3D+b_4MPL+b_5log\,W_{t-1}\text{-----(14)}$$

끝으로 민영화가 기업의 생산비용에 미치는 효과를 분석하기 위하여 산출량과 두 생산요소의 가격으로 표현되는 식 (15)와 같은 추정방정식을 가정하였다.

$$logC=\gamma_1+\gamma_2D+\gamma_3logq+\gamma_4logw+\gamma_5logi\quad\text{----------(15)}$$

3. 변수의 측정

앞에서 살펴본 실증모형으로부터 도출된 식 (10)의 고용함수, 식 (14)의 임금함수, (15)의 비용함수의 추정방정식을 토대로 선행 실증연구 결과에 따라 본 연구의 연구가설을 검정하기로 한다.

본 연구에서는 해당 기업의 생산비용의 변화, 고용인원 수의 변화, 임금수준의 변화를 공기업 민영화 전·후의 시점을 기준으로 알아보기 위해서 생산함수에 추정에 필요한 자료를 패널형태로 작성하였다. 기업에 대한 분석기간을 1990년-2004년으로 하여 자료 활용 가능성을 높였으며 일부 기업은 1993년부터의 자료를 활용하였으며 이 기간 동안의 각 기업의 재무자료를 검토하여 변수를 도출하였다.

민영화된 공기업이 구조조정 시기와 민영화를 통하여 어느 정도의 효율성을 갖고 있는가를 알아보기 위하여 종속변수는 생산원가를 사용하였으며 독립변수로서 총산출량, 임금율, 총자본 경상이익율을 사용하였다. 총산출량은 대리변수로서 기업 매출액을 사용한다.

민영화된 공기업이 구조조정 시기와 민영화를 통하여 기업의 고용자 수 변화를 알아보기 위하여 종속변수는 고용자 수를 사용하였으며 독립변수로서 실질임금, 고정자산, 상대적 임금을 사용하였다. 여기서 실질임금은 1인당 임금수준을 총 소비자 물가지수로 나누어 계산한 값을 하였으며 상대적 임금은 해당 산업평균 임금을 당해기업 인건비로 나누어 계산한 값을 이용하였다.

민영화된 공기업이 구조조정 시기와 민영화를 통하여 기업의 임금수준의 변화를 알아보기 위하여 종속변수는 해당기업 임금수준을 사용하였으며 독립변수로서 고용자 수, 노동의 한계판매액, 전기임금를 사용하였다. 여기서 노동의 한계판매액의 대리변수로 일인당 한계매출액으로 현재년도 일인당 매출액의 전년대비 차액을 한계매출액으로 이용하였다.

본 연구에서 사용한 변수의 측정을 요약하면 다음과 같다.

1) 민영화와 구조조정 더미변수

조사대상의 기업의 대부분이 1998년 이후 공기업에서 민영화가 된 기업이다. 실증분석에서는 IMF위기를 겪으면서 민영화가 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해서 더미변수 값을 구조조정시기인 1998년, 1999년을 각각 더미변수 값을 "1"로 주었고 해당 기업이 민영화 완료시기인 D1(민영화 당해연도), D2(민영화 1년째)부터 더미변수 값을 "1"로 주고 분석을 실시하였다.

2) 실질임금수준(w/p)

실질임금수준은 종업원 1인당 인건비를 총 소비자 물가지수 비율로 나눈 것으로 계산하였다.

3) 고정자산(k)

고정자산은 1년 이내 현금으로 전환되거나 판매 또는 소비가 어려운 자산으로 투자자산, 유형자산, 무형자산 등으로 이루어졌다.

4) 상대적 임금 ($\rho = b/w^g$)

상대적 임금은 타직장에서의 임금률 대비 공기업의 실제 임금률로서 해당 산업평균 임금을 당해기업 인건비로 나누어 계산한 값을 이용하였다.

5) 일인당 한계매출액(MPL)

현재년도 일인당 매출액의 전년대비 차액을 한계매출액(MPL)로 이용하

였다.

6) 총 산출량(q)

기업의 산출물로서, 총 산출량의 대리변수로서 기업의 매출액을 이용하였다.

7) 임금률(w)

판매비와 관리비 중 급여, 퇴직급여, 복리후생비 항목과 제조원가 명세서 중 노무비, 복리후생비 항목의 합계액을 이용하였다.

8) 자본수익율(i)

기업이 소유하고 있는 총자본의 효율성을 나타내는 지표인 총자본 경상이익률을 대리변수 사용 하였으며 이는 총자본에 대한 비율로 측정된다.

9) 생산원가(c)

생산원가는 당해기업의 매출원가로 하였다.

10) 고용자 수(n)

당해기업의 전체 종업원 수를 이용하였다.

제3절 분석대상 기업

본 연구의 실증분석은 제5차 공기업 민영화정책이 진행되는 시점인 1998년부터 민영화가 완료된 기업을 대상으로 이루어졌다. 1997년 12월에 IMF위기가 발생하였고, 이듬해 1998년 김대중 정부가 출범하였다. 김대중 정부는 외환위기의 위급한 경제상황을 이어 받아 경제위기 극복에 전력을 하였으며, 당시 외국자본의 유입으로 인한 신자유주의적 경제기조를 받아들이지 않을 수 없는 상황에서 대대적인 공기업 민영화정책이 추진되었다. 이 과정에서 상당수의 공기업이 민영화가 완료되었거나 민영화 작업이 추진되었다. 본 연구에서는 IMF위기라는 특수상황에서 기업구조조정이 민영화된 공기업에 어떤 영향을 주었는지 알아보기 위하여 이 시기를 분석시점으로 설정하였다.

분석대상 기업들을 1998년 이후 민영화가 완료된 대기업 및 일부 자회사와 흡수·합병된 기업으로 분류하여 보면 다음과 같다. 먼저, 민영화가 진행 중인 기업은 한국전력, 한국가스 등 2개 기업, 민영화가 완료된 기업으로는 독과점형태인 KT, KT&G, 포스코 등 3개 기업, 모기업에서 분리된 자회사로는 KDnet, 남해화학, 매일유업 등 3개 기업, 흡수·합병 기업으로 국정교과서를 인수한 대한교과서 1개 기업, 정부가 기존주주에게 경영권을 인계한 기업으로 대한송유관 1개 기업, 컨소시엄을 구성하여 경영권을 인수 받은 두산중공업 1개 기업 등 전체 11개 기업을 대상으로 하였다. 개별 기업의 각 자료는 1990년부터 2004년까지 15년간을 대상기간으로 설정하였다.[23)]

1. 분석대상 기업의 개요

다음 <표 4-1>는 분석대상기업의 주요 연혁으로, 이를 보면 민영화가 추진되는 과정을 볼 수 있다.

23) 실증분석 대상 기업의 기초통계량은 <부표> 참조.

<표 4-1> 분석대상 기업 주요연혁

구분	소유권 이전 방법	기업명	주 요 연 혁
민영화완료	소유권분산	KT	o 1981. 12. 한국전기통신공사 설립 o 1989. 12. 한국전기통싱공사법 개정(민영화) o 1991. 1. 신규 CI시행(한국통신) o 1997. 10. 정부출자기관으로 전환 o 1998. 12. 증시 직상장 o 1999, 2001 해외DR발행 (14.5%, 17.8%) o 2000. 12. 전기통신사업법·한국전기통신공사법 폐지 법률제정 o 2001. 1. 국내 경쟁입찰(1.1%) o 2001. 12. 해외 EB · BW발행(11.8%) o 2002. 3. 상호변경(주) 케이티 o 2002. 5. 국내공모(28.4%) 민영화완료
		KT&G	o 1987. 4. 한국전매공사 설립 o 1989. 4. 한국담배공사로 상호변경 o 1999. 1. 홍삼사업 자회사로 분리 o 1999. 9. 국내공모·상장(18%) o 2000. 12. 해외 EB발행(10%) o 2001. 3. 담배사업법 개정 o 2001. 10. 해외 DR·EB발행(19.8%) 정부지분 매각완료 o 2002. 6. 국내공모 및 EB 발행(19%) o 2002. 10. 해외 DR발행(9.9%) 및 자사주매각 (4.6%) : 민영화 완료
		포스코	o 1964. 4. 포항종합제철(주)설립 o 1987. 5. 광양제철 1기 설비종합준공 o 1988. 6. 기업공개(국민주방식 34.1%) o 1994. 뉴욕, 런던증시 30%상장 o 1988-2000. 3차 해외 DR발행(8.5%) 3차 자사주 매입(8.2%) o 2000. 3. 이사회 중심의 전문 경영체제도입

			o 2000. 9. 공공적법인 지정해제 o 2000. 10. 민영화 완료
	기존 주주	대한 송유관	o 1990. 1. 대한송유관 설립 o 1998. 7. 한국송유관(주)흡수 o 2000. 4. 투자계약서에 의거 기존주주 인수 - SK, LG, 현대정유, 인천경유 - 정부 36.7%지분 : 민영화완료
	매각	KDnet	o 1990. 12. 한국통신자회사 설립(KT지분 100%) o 1999. 10. 독자 민영화 완료
		남해 화학	o 1974. 5. 남해화학(주)설립 o 1995. 11. 주식상장 o 1998. 9. 농협에 매각 : 민영화 완료
		매일 유업	o 1969. 2. 한국낙농가공(주) 설립 o 1980. 3. 매일유업(주) 명칭변경 o 1999. 5. 코스탁 신규등록 : 민영화 완료
		대한 교과서	o 1952. 7. 대한교과서적(주) 설립 o 1958. 4. 정부 관리기업으로 전환 o 1961. 8. 국정교과서(주) 상호변경 o 1998. 11. 대한교과서(주) 매각 460억원 - 정부 40%,산은 46.5% 경쟁입찰 - 민영화 완료(흡수합병)
	경영권 이전	두산 중공업	o 1962. 9. (주) 현대양행설립 o 1980. 10. 공영화 (지분참여, 한전, 산업은행, 외환은행) o 1996. 6. 동양전력(주) 흡수합병 o 1997. 2. 대한화학기계공업(주) 흡수합병 o 2000. 10. 국내공모, 상장(24%) o 2000. 12. 두산에 경영권매각(36%) : 민영화 완료
민영화 진행	배송·배전 분할	한국 전력	o 1961. 7. 한국전력주식회사 설립 o 1982. 12. 한국전력공사 설립 o 1989. 8. 국내주식시장 상장: 국민주방식(21%) o 1994. 10. 뉴욕증권시장 상장 o 1999. 3. 한전 해외 DR발행(정부5%)

중			o 2000. 6. 안양, 부천 열병합발전소를 경쟁입찰로 매각 o 2000. 12. 전력산업구조개편 관련3법 제·개정 o 2001. 4. 발전부문분리: 6개발전자회사설립 o 2002. 10. 남동발전 매각입찰공고
	수직·수평 분할	한국가스	o 1983. 8. 한국가스공사 설립 - 1982 .12. 한국가스공사법에 의거 o 1997. 10. 출자회사로 전환 o 1999. 12. 정부 보유지분·신주38.8% 국내증시 공모 · 상장 o 2001. 11. 가스산업구조 개편 관련 3법 국회제출

2. 분석기업의 패널자료

<표 4-2>은 분석기업의 대상연도와 대상시점을 정리한 것이다.

<표 4-2> 분석기업의 대상연도와 시점[24)]

대상기업	n(관찰대상연도)	조사대상 시점	
		구조조정	민영화완료
KT	1990-2004	1998년,1999년	*
KT&G	1993-2004		*
포스코	1990-2004		2000
대한송유관	1991-2004		2000
KDnet	1991-2004		1999
남해화학	1990-2004		1998
매일유업	1990-2004		1999
대한교과서	1990-2004		1998
두산중공업	1990-2004		2000
한국전력	1990-2004		*
한국가스	1990-2004		*

24) 구조조정시점인 1998년과 1999년도 민영화가 완료된 기업(KDnet, 남해화학,

제4절 민영화가 생산비용에 미치는 영향

1. 분석결과

1) 포스코

<표 4-3> 포스코 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2002)
상수항	22.1786*** (185.40)	22.0486*** (103.86)	21.8520*** (71.21)	21.8117*** (98.76)
더미변수	0.2205*** (3.14)	0.0590 (0.46)	-0.0827 (-0.45)	-0.1316 (-0.93)
총 산출량 (천원)	-3.3875 (-0.33)	4.6171 (0.29)	1.6548 (0.76)	2.0537 (1.14)
임금율(원)	0.0961* (2.79)	0.1309** (2.32)	0.1733** (2.49)	0.1727*** (3.57)
총자본 경상이익률	0.0155 (1.16)	0.0069 (0.32)	-0.0094 (-0.32)	-0.0119 (-0.54)
R^2	0.94	0.89	0.89	0.90
D.W.	1.25	1.04	1.06	1.35

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

포스코에 대한 분석결과 구조조정 시기에 생산비용이 증가되었으나 민

매일유업, 대한교과서)은 구조조정시점 분석에서 제외되었음. 또한 KT, KT&G는 시계열이 짧아 민영화시점 분석대상에서 제외되었다. 한국전력과 한국가스는 공기업 경영혁신시기를 구조조정 시점으로 보았으며 현재, 민영화 되지 않았다.

영화이후에 별다른 영향이 없는 것으로 나타났다. 먼저 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 1% 유의수준에서 0.2205로 양의 부호로 생산비용이 증가한 것으로 나타났으며 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수는 0.0590으로 양의 부호를 보였으나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 효과를 보면 민영화 당해연도부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 -0.0827로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 -0.1316으로 음의 부호로 나타났으나 유의하지 않았다. 포스코는 공기업 시절에 이미 구조조정을 통하여 생산비용을 절감하였으며 민영화로 특별한 영향을 받지 않은 것으로 보인다.

2) 대한송유관

<표 4-4> 대한송유관 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	15.6019*** (23.35)	17.0424*** (26.05)	16.2809*** (18.79)	15.9542*** (19.58)
더미변수	1.4788*** (4.26)	1.9683*** (5.30)	1.4851** (3.06)	1.5541*** (3.19)
총 산출량 (천원)	3.7013 (0.49)	-1.4644* (-1.86)	-2.5639 (-0.26)	1.2960 (0.14)
임금율 (천원)	0.0925 (0.93)	-0.0330 (-0.34)	0.0656 (0.51)	0.1163 (0.98)
총자본 경상이익률	-0.1173** (-2.70)	-0.1517*** (-4.07)	-0.1379** (-2.62)	-0.1698** (-3.20)
R^2	0.77	0.83	0.67	0.68
D.W.	1.27	1.29	1.47	1.30

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

대한송유관에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 1% 유의수준에서 1.4788로 양의 부호로 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 1.9683으로 양의 부호로 1% 유의수준에서 생산비용이 증가되었다. 다음으로 민영화 효과를 보면 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수의 추정치가 1.4851로 양의 부호를 보였고 5% 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 1.5541로 양의 부호를 보였고 1% 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 대한송유관은 공기업

시절인 구조조정 시기와 민영화이후 생산비용이 증가되었음을 알 수 있다.

3) KDnet

<표 4-5> KDnet 분석결과: 생산비용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1999)	D2(2000)
상수항	15.3118*** (60.50)	15.5622*** (45.82)
더미변수	0.8138*** (3.40)	0.7119 (1.51)
총 산출량(천원)	0.0245*** (5.16)	0.0245** (2.53)
임금율(원)	0.2741*** (5.16)	0.2469*** (3.44)
총자본 경상이익률	0.0019 (0.20)	-0.0053 (-0.43)
R^2	0.97	0.94
D.W.	1.88	2.54

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KDnet에 대한 분석결과 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수의 값이 0.8138로 양의 부호로 1% 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 0.7119로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이로부터 KDnet은 민영화 직후 생산비용이 증가하였다고 볼 수 있다.

4) 남해화학

<표 4-6> 남해화학 분석결과: 생산비용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	18.9473*** (146.03)	18.9540*** (168.69)
더미변수	0.0724 (0.88)	0.1430* (1.63)
총 산출량(천원)	1.3293*** (4.46)	1.4552*** (5.14)
임금율(원)	0.0766** (2.66)	0.0645** (2.40)
총자본 경상이익률	0.0013 (0.29)	0.0027 (0.65)
R^2	0.91	0.92
D.W.	1.64	1.37

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

남해화학에 대한 분석결과 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수의 값이 0.0724로 양의 부호를 보였으나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 0.1430으로 양의 부호를 보였고 10% 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 남해화학은 민영화이후 생산비용이 증가되었다.

5) 매일유업

<표 4-7> 매일유업 분석결과: 생산비용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1999)	D2(2000)
상수항	18.7775*** (131.99)	18.7990*** (94.73)
더미변수	0.3117* (2.14)	0.0663 (0.32)
총 산출량(천원)	-3.1292 (-1.01)	-1.1079 (-0.31)
임금율(원)	0.2441** (2.95)	0.2326* (1.99)
총자본 경상이익률	0.0247 (1.28)	0.0444 (2.17)
R^2	0.88	0.83
D.W.	1.29	1.50

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

매일유업에 대한 분석결과 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수 값이 0.3117로 양의 부호였고 10% 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 0.0663으로 양의 부호였으나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 매일유업은 민영화 당해년도부터 생산비용이 증가된 것으로 나타났다.

6) 대한교과서

<표 4-8> 대한교과서 분석결과: 생산비용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	16.9389*** (186.01)	17.0360*** (183.65)
더미변수	0.5653*** (4.93)	0.6873*** (4.83)
총 산출량(천원)	1.7284 (0.82)	1.0585 (0.48)
임금율(원)	0.2389*** (3.14)	0.1909** (2.39)
총자본 경상이익률	-0.0126 (-0.87)	-0.0114 (-0.77)
R^2	0.94	0.94
D.W.	2.14	1.14

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

대한교과서에 대한 분석결과 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.5653으로 양의 부호로 1% 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.6873으로 양의 부호로 1% 범위 내에서 유의수준에서 생산비용이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 대한교과서는 민영화 직후부터 생산비용이 증가하였다고 볼 수 있다.

7) 두산중공업

<표 4-9> 두산중공업 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	20.5741*** (15.65)	21.6286*** (13.71)	22.2985*** (14.98)	22.2454*** (16.87)
더미변수	-0.6378* (-2.06)	-0.1163 (-0.39)	0.1626 (0.58)	0.3144 (1.11)
총 산출량 (천원)	1.2130*** (4.91)	9.1896*** (3.85)	9.2694*** (3.91)	1.0052*** (4.18)
임금율 (원)	0.0884 (1.64)	0.0316 (0.49)	-0.0130 (-1.19)	-0.0439 (-0.63)
총자본 경상이익률	-0.0032 (-0.24)	-0.0122 (-0.72)	-0.0184 (-1.14)	-0.0173 (-1.19)
R^2	0.81	0.72	0.73	0.75
D.W.	1.57	1.35	1.37	1.56

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

두산중공업에 대한 분석결과는 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정을 통하여 생산비용이 감소된 것으로 나타났다. 먼저 민영화이전 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -06378로 음의 부호로 10% 유의수준에서 생산비용이 감소한 것으로 나타났으며 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수는 -0.1163으로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화효과를 보면 민영화 당해연도부터 더미변수 1의 값을 부여한 결과 0.1626으로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았으며 민영화 1년째부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.3144로 양의 부호이나 역시 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 두산중공업은 민

영화이전 구조조정 시기에 생산비용 절감효과가 나타났으나 민영화로 인한 영향은 없는 것으로 나타났다.

8) KT

<표 4-10> KT 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과	
	1988년	1999년
상수항	24.2446*** (15.46)	20.7114*** (19.26)
더미변수	-1.1017 (-0.91)	-4.0915*** (-5.05)
총 산출량(천원)	-6.6508 (-1.61)	-4.7658** (-2.22)
임금율(원)	0.1048 (0.27)	0.7879*** (3.41)
총자본 경상이익률	-0.1036 (-1.12)	0.0575 (0.99)
R^2	0.58	0.89
D.W.	2.45	2.89

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KT는 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정을 통하여 생산비용이 감소된 것으로 나타났다. 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -1.1017로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -4.0915로 음의 부호로 1% 유의수준에서 생산비용이 감소된 것으로 나타났다. KT의 경우에는 IMF시기 구조조정을 통하여 생산비용을 상당부분 감소시킨 것으로 나타났다. 이는 대부분 공기업의 특성으로 공기업

들은 민영화 이전에 고용인원 구조조정을 통한 공기업 경영혁신과정을 거친 것으로 보인다. KT의 경우 민영화 이후 시계열이 짧아 민영화 효과에 대한 실증분석을 실시하지 않았다.

9) KT&G

<표 4-11> KT&G 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과	
	1998년	1999년
상수항	20.2161*** (14.77)	19.6898*** (13.41)
더미변수	-0.3781 (-0.89)	0.0432 (0.07)
총 산출량(천원)	6.6134 (1.19)	1.0451 (1.48)
임금율(원)	-0.1636 (-0.85)	-0.2569 (-1.32)
총자본 경상이익률	0.0815 (0.92)	0.0983 (1.08)
R^2	0.74	0.71
D.W.	2.76	2.37

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KT&G에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과로 생산비용에 별다른 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 민영화이전 IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.3781로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의 값으로 부여한 결과 0.0432로 양의 부호이나 통계적으로 역시

유의하지 않았다. KT&G의 경우 민영화이후 시계열이 짧아 민영화 효과에 대한 실증분석은 실시하지 않았다.

10) 한국전력

<표 4-12> 한국전력 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	20.7467*** (41.66)	19.9731*** (37.82)
더미변수	-0.3582 (-1.34)	-0.7472** (-2.81)
총 산출량(천원)	1.9439*** (5.05)	2.2803*** (6.69)
임금율(원)	0.2866*** (3.35)	0.3994*** (4.80)
총자본 경상이익률	0.0297 (0.70)	0.0825* (2.02)
R^2	0.88	0.92
D.W.	1.99	1.77

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

한국전력에 대한 분석결과 IMF시기에 이루어진 공기업 경영혁신을 통한 구조조정을 통하여 생산비용을 감소한 것으로 나타났다. IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.3582로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수를 1의 값으로 부여한 결과 -0.7472로 음의 부호로 5% 유의수준에서 생산비용이 감소한 것으로 나타났다.

11) 한국가스

<표 4-13> 한국가스 분석결과: 생산비용

독립변수	구조조정 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	20.9065*** (100.15)	20.8755*** (94.96)
더미변수	0.0253 (0.06)	-0.1684 (-0.41)
총 산출량(천원)	2.1531* (1.75)	2.6070* (5.14)
임금율(원)	0.0817 (0.58)	0.0620 (0.45)
총자본 경상이익률	-0.0362** (-2.62)	-0.0351** (-2.51)
R^2	0.95	0.95
D.W.	1.84	1.73

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

한국가스에 대한 분석결과 IMF시기에 이루어진 공기업 경영혁신에 의한 구조조정을 통하여 생산비용에 별다른 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.0253으로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의 값으로 부여한 결과 -0.1684로 음의 부호이나 역시 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

2. 소 결

<표 4-14> 생산비용에 미친 영향 분석결과

기업명	구조조정	민영화
포스코	증가	유의하지 않음
대한송유관	증가	증가
KTnet	-	증가
남해화학	-	증가
매일유업	-	증가
대한교과서	-	증가
두산중공업	감소	유의하지 않음
KT	감소	-
KT&G	유의하지 않음	-
한국전력	감소	-
한국가스	유의하지 않음	-

민영화 이전에 실시된 구조조정이 생산비용에 미친 영향에 관한 실증결과를 보면 조사대상 7개 기업 중 두산중공업, KT, 한국전력 등 3개 기업이 생산비용이 감소하였고 포스코, 대한송유관 2개 기업은 생산비용이 증가, KT&G, 한국가스 2개 기업은 통계적으로 유의한 결론을 내릴 수 없었다.

민영화가 기업의 생산비용에 미치는 영향에 관한 분석결과를 보면, 조사대상 7개 기업 중 생산비용이 증가한 기업은 대한송유관, KDnet, 남해화학, 매일유업, 대한교과서 등 5개 기업이며 포스코, 두산중공업 등 2개 기업은 신뢰구간에 유의하지 않은 것으로 나타나 민영화이후 생산비용이 증가한 기업이 더 많은 것으로 나타났다.

제5절 민영화가 고용에 미치는 영향

1. 분석결과

1) 포스코

<표 4-15> 포스코 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	9.9588*** (29.40)	10.0046*** (29.92)	10.0390 (26.43)	10.02636*** (28.38)
더미변수	0.0274 (0.72)	0.0371 (0.3304)	0.0293 (0.71)	0.0323 (1.03)
실질임금 (백만원)	-3.119** (-2.23)	-3.4967** (-2.49)	-3.7489** (-2.38)	-3.8871** (-2.56)
고정자산 (백만원)	-1.9285 (-1.54)	-2.0661 (-1.73)	-1.9037 (-1.39)	-1.7639 (-1.52)
상대적 임금	-0.0047 (-1.63)	-0.0035 (-1.14)	-0.0033 (-0.97)	-0.0039 (-1.34)
전기 고용자수	0.2416* (1.96)	2.1250 (1.73)	01913 (1.37)	0.2041* (1.61)
R^2	0.91	0.91	0.91	0.91
D.W.	2.51	2.46	2.45	2.57

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

포스코는 1988년 6월 기업공개를 국민주방식으로 시행하였고 1994년 해외증시에 상장하면서 내부적으로는 이때부터 구조조정이 이루어지기 시작하였다. 먼저, 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정의 효과를 보면

포스코는 고용인원에 대한 영향이 없었던 것으로 나타났다.[25] 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.0274로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0371로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 효과를 보면 당해연도 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0293으로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0343으로 양의 부호이나 통계적 유의성은 없었다. 따라서 포스코는 민영화 전·후 고용인원에 대한 영향은 없었다고 할 수 있다.

2) 대한송유관

<표 4-16> 대한송유관 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	4.7593***	4.7936***	4.6914***	4.7380***
	(17.17)	(16.08)	(14.50)	(15.58)
더미변수	-0.1945	-0.1339	0.0535	-0.0555
	(-1.19)	(-0.87)	(0.22)	(-0.29)
실질임금 (백만원)	-0.0016*	-0.0011	-0.0020	-0.0014
	(-1.94)	(-1.08)	(-1.29)	(-1.15)
고정자산 (백만원)	1.7588**	1.4443**	1.5948*	1.5279*
	(2.68)	(2.10)	(2.21)	(2.15)
상대적 임금	0.0055*	0.0049	0.0053	0.0056*
	(1.95)	(1.66)	(1.71)	(1.80)
전기 고용자수	0.7182	5.0079	9.3007	4.7702
	(0.07)	(0.51)	(0.65)	(0.786)
R^2	0.78	0.76	0.74	0.74
D.W.	2.28	2.25	2.19	2.19

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

25) IMF위기가 발생한 1997년 628명의 고용인원을 감원하는 구조조정을 실시하였으며, 그 이후에는 고용인원에 대한 대규모 구조조정은 없었던 것으로 보인다.

대한송유관공사는 기존 주주간 체결된 『투자합의 계약서』에 의하여 정부보유지분을 기존의 민간주주인 정유사들에 매각하여 2000년 4월에 민영화를 완료하였다. 먼저 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 더미변수에 부여한 결과 -0.1945로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1339로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 효과를 보면 민영화 당해년도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0535로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 민영화의 1년째부터 1의 값을 부여한 결과 더미변수가 -0.0555로 음의 부호이나 역시 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 대한송유관은 민영화 전·후 고용인원에 대한 직접적인 구조조정은 없었던 것으로 보인다.

3) KDnet

<표 4-17> KDnet 분석결과: 고용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1999)	D2(2000)
상수항	3.4679*** (15.03)	3.8891*** (13.44)
더미변수	-0.4196** (-2.56)	0.2540 (1.48)
실질임금 (백만원)	0.0004 (1.10)	0.0013** (2.99)
고정자산 (백만원)	1.3797** (2.95)	4.3318 (0.78)
상대적 임금	0.0116*** (4.86)	0.0053* (-1.19)
전기 고용자수	0.0042 (1.75)	-0.0025 (-1.02)
R^2	0.8471	0.7817
D-W	2.353	2.186

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KDnet에 대한 분석결과 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.4196으로 음의 부호로 5% 유의수준에서 고용인원이 감소한 것으로 나타났다.[26] 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.25401로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 KDnet은 민영화 직후 고용인원의 감소를 가져온 것으로 나타났다.

26) 민영화 당시 1998년 고용인원 95명 이었던 것이 1999년 72명으로 23명(24%)의 고용인원이 감원되었다.

4) 남해화학

<표 4-18> 남해화학 분석결과: 고용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	7.0104*** (7.50)	6.9848*** (6.11)
더미변수	-0.1573* (-1.73)	-0.0099 (0.09)
실질임금 (백만원)	-0.0011 (-2.12)	-0.0011 (-1.72)
고정자산 (백만원)	1.1585** (2.47)	6.8156 (1.49)
상대적 임금	-0.0153 (-1.25)	-0.0173 (-1.08)
전기 고용자수	6.6713 (1.65)	8.6686* (1.93)
R^2	0.93	0.91
D-W	2.42	2.06

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

남해화학에 대한 분석결과 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수 가 -0.1573으로 음의 부호로 10% 유의수준에서 고용인원이 감소한 것으로 나타났다.[27] 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.0099로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 남해화학은 민영화 직후 고용인원이 감소된 것으로 나타났다.

27) 남해화학은 민영화에 의한 구조조정으로 고용인원의 다량 감원이 있었다. 1997년 1,052명 고용인원이 1998년 969명, 1999년 905명, 2002년 744명, 2004년 496명으로 7년간 500여명이 감원되었다.

5) 매일유업

<표 4-19> 매일유업 분석결과: 고용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1999)	D2(2000)
상수항	7.1873*** (18.74)	7.1170*** (23.22)
더미변수	0.1757 (1.67)	0.1669** (1.09)
실질임금 (백만원)	-0.0002 (-0.22)	0.0000 (0.12)
고정자산 (백만원)	-8.7998 (-1.02)	-7.9071 (-1.10)
상대적 임금	-0.0010 (-0.27)	0.0026 (1.16)
전기 고용자수	2.5427 (1.51)	1.4501 (0.96)
R^2	0.62	0.69
D-W	2.43	2.41

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

매일유업에 대한 분석결과 민영화이후 고용인원이 증가된 것으로 나타났다. 민영화 당해년도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.1757로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.1669로 양의 부호로 5% 유의수준에서 고용인원이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 민영화이후 매일유업은 고용인원이 증가하였다고 볼 수 있다.[28]

28) 매일유업의 고용인원 증가는 민영화가 원인이라고 볼 수는 없다. 이미 공기업 때 시설 확장계획으로 1999년 3월 충청공장을 인수하였고 2000년 4월에는 영동공장

6) 대한교과서

<표 4-20> 대한교과서 분석결과: 고용

독립변수	민영화 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	5.4025*** (17.10)	6.1963*** (20.59)
더미변수	-0.1019 (-0.85)	0.3708** (-1.16)
실질임금 (백만원)	0.0015* (2.06)	-0.0004 (-0.54)
고정자산 (백만원)	1.8029 (0.97)	-9.0961 (-0.58)
상대적 임금	0.0035** (2.32)	0.0006 (0.49)
전기 고용자수	6.6612** (1.87)	4.2667 (1.58)
R^2	0.81	0.88
D.W.	1.60	1.72

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

국정교과서는 1998년 이후 최초로 민영화된 공기업으로서 경쟁 입찰 방식으로 1998년 11월 대한교과서(주)에 매각되었다. 대한교과서의 경우는 민영화 방법에 있어서 예전의 국정교과서가 대한교과서에 흡수·합병된 사례이다. 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.1019로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1이 값을

을 준공하였다. 따라서 매일유업은 민영화 시기에는 공기업시절 경영계획에 따라 고용인원이 자연 증가되었다고 볼 수 있다. 시설확장이 완료된 후 2002년 2,145명 이던 고용인원이 2004년 1,888명으로 257명 감원되었다.

부여한 결과 0.37089로 양의 부호로 5% 유의수준에서 고용인원의 증가를 가져왔다.

7) 두산중공업

<표 4-21> 두산중공업 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	9.3156*** (49.62)	9.1778*** (40.35)	9.0458*** (33.01)	8.8767*** (36.09)
더미변수	-0.3604** (-2.79)	-0.1717 (-1.72)	-0.1469 (-1.47)	-0.2358** (-2.57)
실질임금 (백만원)	-0.0024*** (-3.65)	-0.0016** (-2.26)	-0.0010 (-1.30)	-0.0005 (-0.74)
고정자산 (백만원)	1.3371** (2.64)	1.0315* (1.80)	1.0456* (1.74)	9.3075* (1.89)
상대적 임금	-0.0069** (-2.89)	-0.0037 (-1.56)	-0.0020 (-0.75)	-0.0005 (-0.23)
전기 고용자수	0.0218** (3.04)	0.0114 (1.75)	6.3811 (0.98)	3.9409 (0.70)
R^2	0.80	0.72	0.70	0.78
D.W.	2.41	2.03	1.99	2.10

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

두산중공업에 대한 분석결과 먼저 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.3604로 음의 부호로 5% 유의수준에서 고용인원의 감소를 가져왔다. 1999년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1717로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 효과를 보면 민영화 당해년도부터 더

미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1469로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 1의 값을 부여한 더미변수는 -0.2358로 음의 부호로 5% 유의수준에서 고용인원이 감소하였다. 따라서 두산중공업은 민영화 전·후 고용인원이 계속해서 감소하였다고 볼 수 있다.

8) KT

<표 4-22> KT 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과	
	1998년	1999년
상수항	10.1706*** (33.95)	10.4235*** (30.23)
더미변수	-0.0994 (-1.61)	-0.1802* (-1.95)
실질임금 (백만원)	-5.2561 (-1.49)	-4.9156 (-1.46)
고정자산 (백만원)	1.0064 (1.03)	1.1995 (1.26)
상대적 임금	0.0006 (0.20)	-0.0000 (-0.02)
전기 고용자수	0.1485*** (5.02)	0.1049** (2.42)
R^2	0.95	0.95
D.W.	2.97	2.15

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KT에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정을 통하여 고용인원을 감소한 것으로 나타났다. 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.0994로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999

년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.1802로 음의 부호로 10% 유의수준에서 고용인원을 감소한 것으로 나타났다. KT의 민영화 효과는 시계열이 짧아 실증분석하지 않았다.

9) KT&G

<표 4-23> KT&G 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과	
	1998년	1999년
상수항	7.9415*** (25.75)	9.5703*** (8.05)
더미변수	-0.2140*** (-5.71)	-0.3685 (-1.98)
실질임금 (백만원)	-1.2917 (-1.34)	-0.2564 (0.10)
고정자산 (백만원)	1.1062 (1.53)	-1.9922 (-0.97)
상대적 임금	-0.0007 (-0.34)	-0.0044 (-0.87)
전기 고용자수	1.2607*** (4.98)	-0.3598 (-0.30)
R^2	0.94	0.95
D.W.	2.15	2.38

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KT&G에 대한 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정을 통하여 고용인원이 감소된 것으로 나타났다. 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.2140으로 음의 부호로 1% 유의수준에서 고용인원이 감소되었

다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.3685로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. KT&G의 민영화 효과는 시계열이 짧아 실증분석하지 않았다.

10) 한국전력

<표 4-24> 한국전력 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과	
	1998년	1999년
상수항	9.5826*** (16.57)	9.5426*** (16.19)
더미변수	-0.0104 (-0.10)	-0.0631 (-0.52)
실질임금 (백만원)	-0.0018*** (-3.01)	-0.0016** (-2.76)
고정자산 (백만원)	6.0620 (0.30)	9.7298 (0.50)
상대적 임금	0.0122** (1.84)	0.0119* (1.80)
전기 고용자수	0.2673*** (3.51)	0.2518*** (3.50)
R^2	0.93	0.93
D.W.	1.89	1.95

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

한국전력에 대한 분석결과 IMF시기에 이루어진 구조조정을 통하여 고용인원의 변화에 별다른 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.0104로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의

값을 부여한 결과 -0.0631로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.[29]

11) 한국가스

<표 4-25> 한국가스 분석결과: 고용

독립변수	구조조정 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	5.3149*** (4.16)	7.0758*** (11.81)
더미변수	-2.1291 (-1.73)	-0.3512 (-1.19)
실질임금 (백만원)	-0.0009 (-0.60)	-0.0003 (-1.20)
고정자산 (백만원)	2.7651* (2.27)	2.2204 (1.80)
상대적 임금	-0.0008 (-0.39)	-0.0013 (-0.59)
전기 고용자수	0.0013 (1.67)	-0.4705 (-0.21)
R^2	0.85	0.82
D-W	2.17	2.10

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

한국전력에 대한 분석결과 IMF시기에 이루어진 구조조정을 통한 고용인원의 변화에 별다른 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -2.1291로 음

29) 한국전력은 1998년 3,765명, 1999년 839명의 고용인원 감원이 있었다.

의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.3512로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.

2. 소 결

<표 4-26> 고용자 수에 미친 영향 분석결과

기업명	구조조정 효과	민영화 효과
포스코	유의하지 않음	유의하지 않음
대한송유관	유의하지 않음	유의하지 않음
KDnet	-	감소
남해화학	-	감소
매일유업	-	증가
대한교과서	-	증가
두산중공업	감소	감소
KT	감소	-
KT&G	감소	-
한국전력	유의하지 않음	-
한국가스	유의하지 않음	-

IMF시기에 이루어진 구조조정과 민영화가 고용자 수에 미친 영향을 알아보았다. 민영화 이전에는 IMF위기와 맞물려 대부분의 국내 기업들은 구조조정을 시행한 시기이고 이를 토대로 민영화가 추진되었으므로 구조조정 시기의 고용인원에 대한 조정 결과가 민영화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

전체 조사대상 기업 11개 기업 중 IMF위기 구조조정시기에 민영화가 완료된 기업을 제외한 7개 기업에 대한 구조조정 효과를 분석한 결과, 두산중공업, KT, KT&G 3개 기업의 고용자 수가 감소한 것으로 나타났다. 한편 실증분석결과 통계적으로 유의성을 보이지 않았던 포스코, 대한송유관, 한국전력, 한국가스 등 4개 기업도 통계지표상으로는 고용인원이 감소

된 것으로 나타났다. 공기업 시기에 이루어진 구조조정을 통하여 고용이 감소한 것으로 볼 수 있을 것이다.

민영화의 효과에 관한 실증분석결과를 보면 조사대상 7개 기업 중 5개 기업에서 통계적으로 의미 있는 결과를 얻었으며 그 중 고용이 증가한 기업은 매일유업, 대한교과서 2개 기업이고 고용이 감소한 기업은 KDnet, 남해화학, 두산중공업 등 3개 기업이다. 한편 민영화가 고용에 미치는 영향에 관해 포스코, 대한송유관 등 2개 기업의 경우 통계적 유의성이 없어 특별한 결론을 내리기 어려웠다. 그리고 고용자 수가 증가한 대한교과서, 매일유업 2개 기업은 고용인원의 증가 사유가 발생하였다. 대한교과서는 국정교과서를 흡수·합병하면서 고용을 승계하였으며, 이러한 배경 속에서 이루어진 고용증가를 민영화의 효과로 보기는 곤란하다. 매일유업은 민영화 후 2차에 걸친 공장 확장이 이루어졌고 이로 인해 고용인원이 증가하였다. 그런데 이와 같은 공장 확장은 공기업 민영화이전에 이미 계획된 것이었다. 실제로 민영화가 완료되고 공장 확장계획이 완료된 2003년 이후부터는 고용인원이 감소하였다. 따라서 민영화로 고용인원이 늘어나는 효과가 있었다고 할 수 없다. 이상과 같은 사실을 보더라도 민영화가 고용을 늘리기 보다는 고용을 줄이는 효과가 더 크다고 볼 수 있는데, 이는 민영화 이후 고용이 감소한다는 백평선(2001)의 연구결과와 일치한다고 할 수 있다.

제6절 민영화가 임금수준에 미치는 영향

1. 분석결과

1) 포스코

<표 4-27> 포스코 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	28.8286*** (3.69)	28.4321*** (4.05)	28.9610*** (3.72)	28.7339*** (3.56)
산업평균임금(원)	2.7652** (2.20)	2.6639** (2.36)	2.7482* (2.20)	2.7783* (2.15)
고용자수(명)	-24.0770** (-2.44)	-23.5079** (-2.66)	-24.1969** (-2.47)	-24.0225** (-2.36)
더미변수	0.0690 (0.76)	0.1422 (1.70)	0.0892 (0.82)	-0.0081 (-0.07)
노동의 한계 판매액(천원)	-3.6448 (-0.42)	-5.0775 (-0.66)	-2.7024 (-0.31)	-4.1945 (-0.47)
전기임금	0.1423** (2.71)	0.1247** (2.69)	0.1333** (2.32)	0.1648** (2.84)
R^2	0.95	0.95	0.95	0.94
D.W.	1.94	1.70	1.85	1.85

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

포스코에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정과 민영화가 임금수준에 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 먼저 IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한

결과 0.0690으로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.1422로 양의 부호이나 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 효과를 보면 민영화 당해년도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0892로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.0081로 음의 부호이나 통계적 유의성이 없었다.

2) 대한송유관

<표 4-28> 대한송유관 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	16.2935*** (8.42)	14.1954*** (6.70)	14.1806*** (6.78)	14.0890*** (7.19)
산업평균임금 (원)	2.4649 (1.04)	7.1570* (1.98)	7.7829* (2.24)	9.7594** (3.37)
고용자수 (명)	-8.6099*** (-3.84)	-7.0235** (-2.63)	-7.1625** (-2.69)	-7.5672** (3.02)
더미변수	0.8007* (2.15)	-0.1257 (-0.23)	-0.2328 (-0.46)	-0.6011 (-1.16)
노동의 한계 판매액(천원)	-0.0102 (-0.26)	0.0142 (0.27)	9.861828 (0.21)	5.330347 (0.12)
전기임금	-0.0236 (-0.47)	4.9182 (0.08)	0.0101 (0.17)	0.0229 (0.40)
R^2	0.80	0.81	0.70	0.79
D.W.	1.04	1.41	1.57	1.91

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

대한송유관에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 공기업

시절에는 임금수준이 높았던 것으로 나타났다. 먼저 IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.8007로 양의 부호로 5% 유의수준에서 임금수준이 증가한 것으로 나타났다. 1999년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1257로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 효과를 보면 민영화 당해년도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.2328로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과-0.6011로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.

3) KDnet

<표 4-29> KDnet 분석결과: 임금수준

독립변수	민영화 효과	
	D1(1999)	D2(2000)
상수항	9.8626*** (6.15)	8.0847*** (5.05)
산업평균임금 (원)	4.3859 (1.25)	5.7477 (1.26)
고용자수 (명)	-0.2619 (-0.12)	2.2431 (1.06)
더미변수	-0.5764* (-1.83)	-0.7796 (-1.65)
노동의 한계 판매액(천원)	3.2283 (0.11)	-7.5597 (-0.24)
전기임금	0.1037 (1.23)	5.8872 (0.05)
R^2	0.54	0.52
D.W.	2.50	1.82

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KDnet에 대한 분석결과 민영화 효과로 임금수준이 감소한 것으로 나타났다. 민영화 당해년도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.5764로 음의 부호로 10% 유의수준에서 임금수준이 감소된 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터는 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.7796으로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.

4) 남해화학

<표 4-30> 남해화학 분석결과: 임금수준

독립변수	민영화 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	6.8874*** (5.69)	7.0939*** (5.66)
산업평균임금 (원)	7.4870** (2.49)	8.1719* (2.29)
고용자수 (명)	2.8220** (2.37)	2.5213* (1.94)
더미변수	0.0485 (0.33)	-0.0775 (-0.29)
노동의 한계 판매액(천원)	0.0136 (1.51)	0.0108 (0.87)
전기임금	0.0434 (0.53)	0.0429 (0.52)
R^2	0.91	0.91
D.W.	1.74	1.78

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

남해화학에 대한 분석결과 민영화 효과로 인한 임금수준에는 영향은 없었던 것으로 나타났다. 민영화 당해년도부터 더미변수에 1의 값을 부여한

결과0.0485로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.0775로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.

5) 매일유업

<표 4-31> 매일유업 분석결과

독립변수	민영화 효과	
	D1(1999)	D2(2000)
상수항	8.3288*** (39.10)	8.6684*** (21.96)
산업평균임금 (원)	0.0138*** (6.32)	7.7647*** (3.61)
고용자수 (명)	0.1116 (0.31)	0.2772* (0.51)
더미변수	-0.5239** (-2.96)	0.0309 (0.14)
노동의 한계 판매액(천원)	0.0421 (1.53)	0.0925** (3.04)
전기임금	-4.5310 (-0.31)	-5.4294 (-0.24)
R^2	0.95	0.91
D.W.	2.00	1.91

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

매일유업에 대한 분석결과 민영화 효과로 임금수준이 감소한 것으로 나타났다. 민영화 당해연도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.5239로 음의 부호로 5%의 유의수준에서 임금수준이 감소된 것으로 나타났다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0309로 양의 부호이

나 통계적으로 유의하지 않았다.

6) 대한교과서

<표 4-32> 대한교과서 분석결과: 임금수준

독립변수	민영화 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	7.9865*** (13.89)	7.9276*** (6.35)
산업평균임금 (원)	8.3168 (0.23)	7.3164 (1.23)
고용자수 (명)	1.3908 (1.30)	1.5420 (0.75)
더미변수	-0.1438 (-0.52)	-0.1172 (-0.19)
노동의 한계 판매액(천원)	0.1089* (2.04)	0.1090* (1.81)
전기임금	0.3458* (2.13)	0.3701* (2.11)
R^2	0.82	0.81
D.W.	2.41	2.37

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

대한교과서에 대한 분석결과 민영화 효과로 임금수준에 영향이 없었던 것으로 나타났다. 민영화 당해연도부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1438로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1172로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.

7) 두산중공업

<표 4-33> 두산중공업 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과		민영화 효과	
	1998년	1999년	D1(2000)	D2(2001)
상수항	10.0793*** (4.96)	10.0084*** (4.78)	11.6789*** (4.64)	10.63870*** (3.50)
산업평균임금 (원)	8.3165 (1.14)	6.3497 (0.80)	3.4090 (0.43)	6.1997 (0.66)
고용자수 (명)	-0.3571 (-0.20)	-0.1182 (-0.06)	-1.5450 (-0.62)	-0.8776 (-0.25)
더미변수	0.9207 (1.55)	0.7084 (1.34)	0.8372 (1.38)	0.4615 (0.52)
노동의 한계 판매액(천원)	-8.3182 (-0.22)	-0.0425 (-1.15)	-0.0687 (-1.66)	-0.0501 (-1.15)
전기임금	-0.1683 (-0.92)	-0.0817 (-0.51)	-0.0601 (-0.41)	-0.2372 (-0.05)
R^2	0.60	0.62	0.60	0.53
D.W.	2.24	2.64	2.79	2.49

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

두산중공업에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정과 민영화가 임금수준에 어떠한 영향도 미치지 않은 것으로 나타났다. 먼저 IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.9207로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.7084로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 다음으로 민영화 당해년도부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.8372로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 민영화 1년째부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.4615로 양의 부호이나 통계적으로 유

의하지 않았다.

8) KT

<표 4-34> KT 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과	
	1988년	1999년
상수항	8.9686*** (16.80)	9.2152*** (19.03)
산업평균임금 (원)	-1.3387 (-0.57)	-1.8476* (-0.79)
고용자수 (명)	0.7257 (1.29)	0.3912 (0.81)
더미변수	0.1875 (0.82)	-0.0056 (-0.03)
노동의 한계 판매액(원)	0.0538 (1.63)	-0.0616* (1.86)
전기임금(원)	0.2464*** (5.85)	0.2632*** (5.72)
R^2	0.94	0.94
D.W.	2.01	2.06

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KT에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정으로 인한 임금수준에 별다른 영향이 없었던 것으로 나타났다. IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.1875로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.0056으로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. KT의 민영화 효과는 시계열이 짧아 실증분석에서 제외하였다.

9) KT&G

<표 4-35> KT&G 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과	
	1998년	1999년
상수항	11.0827*** (8.91)	9.9837*** (9.41)
산업평균임금 (원)	5.0690 (0.52)	5.0609 (0.52)
고용자수 (명)	-0.7334 (-0.58)	0.4877 (0.41)
더미변수	-0.1221 (-0.56)	0.1221 (0.56)
노동의 한계 판매액(천원)	3.3899 (1.27)	3.3899 (1.27)
전기임금(원)	0.06832* (2.11)	0.0683* (2.11)
R^2	0.91	0.91
D.W.	1.74	1.74

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

KT&G에 대한 분석결과 민영화이전 IMF시기에 이루어진 구조조정으로 인한 임금수준에 별다른 영향이 없었던 것으로 나타났다. IMF시기 구조조정 효과를 보면 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 -0.1221로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.1221로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. KT&G의 민영화 효과는 시계열이 짧아 실증분석에서 실시하지 않았다.

10) 한국전력

<표 4-36> 한국전력 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	7.6756*** (10.92)	7.6374*** (11.14)
산업평균임금 (원)	3.9120* (2.08)	3.8190* (2.00)
고용자수 (명)	1.8505** (2.76)	1.8605** (2.76)
더미변수	0.0254 (0.27)	-0.0170 (-0.15)
노동의 한계 판매액(천원)	7.1437** (2.67)	7.6120** (2.86)
전기임금	0.1049 (0.93)	0.1227 (1.07)
R^2	0.95	0.96
D.W.	2.21	2.18

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

한국전력에 대한 분석결과 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과로 인하여 임금수준에 별다른 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 구조조정 효과를 보면 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0254로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 -0.0170으로 음의 부호이나 통계적으로 유의하지 않았다.

11) 한국가스

<표 4-37> 한국가스 분석결과: 임금수준

독립변수	구조조정 효과	
	D1(1998)	D2(1999)
상수항	13.5789* (1.90)	12.4413* (1.68)
산업평균임금 (원)	6.5884 (0.38)	2.35025 (0.12)
고용자수 (명)	-5.5079 (-0.48)	-3.2717 (-0.26)
더미변수	0.0973 (0.06)	0.4047 (0.35)
노동의 한계 판매액(천원)	-6.7616 (-0.47)	-5.3834 (-0.40)
전기임금	-0.1737 (-0.28)	-0.0660 (-0.11)
R^2	0.10	0.96
D.W.	2.03	1.97

주: 1) 괄호안의 값은 t값임.
2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 유의수준 임

한국가스에 대한 분석결과 IMF시기에 이루어진 구조조정 효과로 인하여 임금수준에 별다른 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 구조조정 효과를 보면 1998년부터 더미변수에 1의 값을 부여한 결과 0.0973으로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 1999년부터 1의 값을 부여한 더미변수가 0.4047로 양의 부호이나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

2. 소 결

<표 4-38> 임금수준에 미치는 영향 분석 결과

기업명	구조조정 효과	민영화 효과
포스코	유의하지 않음	유의하지 않음
대한송유관	증가	유의하지 않음
KDnet	-	감소
남해화학	-	유의하지 않음
매일유업	-	감소
대한교과서	-	유의하지 않음
두산중공업	유의하지 않음	유의하지 않음
KT	유의하지 않음	-
KT&G	유의하지 않음	-
한국전력	유의하지 않음	-
한국가스	유의하지 않음	-

민영화이전 공기업 시절에 이루어진 임금수준에 미치는 영향에 관한 실증분석결과를 보면 조사대상 기업 7개 중(KT, KT&G, 포스코, 대한송유관, 두산중공업, 한국전력, 한국가스) 1개 기업(대한송유관)만이 임금수준이 증가하였으며 나머지 6개 기업은 임금수준의 증·감여부에 대하여 통계적으로 의미 있는 결론을 내리기 어려웠다.

다음으로 민영화가 임금수준에 미치는 영향에 관한 실증분석결과 보면 조사대상 7개 기업(포스코, 대한송유관, KDnet, 남해화학, 매일유업, 대한교과서, 두산중공업)중 임금수준이 증가한 기업은 없으며 임금수준이 감소한 기업은 KDnet, 매일유업 등 2개 기업인 것으로 나타났다. 반면, 대한송유관, 남해화학, 두산중공업, 포스코 등 5개 기업은 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나 공기업 민영화가 근로자의 임금수준에 특정한 방향으로 영향을 미친다고 볼 수 없는 것으로 나타났다. 이상의 실증분석 결과로부터 민영화이후 임금이 상승한다는 가설은 지지되지 않는다고 결론내릴 수 있다.

제7절 실증분석 결과의 함의

김대중 정부 민영화가 완료된 공기업 9개 기업(KT, KT&G, 포스코, 두산중공업, 대한송유관, 대한교과서, 남해화학, 매일유업, KDnet), 부분적으로 민영화가 추진된 공기업 2개 기업(한국전력, 한국가스) 등 총 11기업을 대상으로 하여 생산비용, 고용자수, 임금수준의 변화를 구조조정과 민영화 완료 시점을 기준으로 하여 실증분석 하였다. 실증분석 결과를 요약하면 <표 4-39>와 같다.

<표 4-39> 기업별 실증분석 결과

기업명	구조조정			민영화		
	생산비용	고용자수	임금수준	생산비용	고용자수	임금수준
포스코	+	?	?	?	?	?
대한송유관	+	?	+	+	?	?
KDnet	*	*	*	+	-	-
남해화학	*	*	*	+	-	?
매일유업	*	*	*	+	+	-
대한교과서	*	*	*	+	+	?
두산중공업	-	-	?	?	-	?
KT	-	-	?	*	*	*
KT&G	?	-	?	*	*	*
한국전력	-	?	?	*	*	*
한국가스	?	?	?	*	*	*

주: 1) + : 증가 2) - : 감소 3) ? : 유의하지 않음 4) * : 분석에서 제외

첫째, 생산비용의 변화 추이에 대한 실증분석 결과이다. IMF위기 구조조정 시점에서는 조사 대상기업 7개 중 생산비용이 증가한 기업 2개, 감소한 기업이 3개였다. 그밖에 2개 기업은 통계적 유의성이 없었다. 이와

같은 결과로부터 IMF위기 구조조정을 통해 생산비용이 증가하는 경향보다는 감소하는 경향이 우세한 것으로 평가될 수 있다. 이에 반해 민영화 이후에는 이와는 상반된 경향을 보이는 것으로 나타났다. 민영화 이후 시점에서는 조사대상 7개 기업 중 5개 기업의 생산비용이 증가하였고 2개 기업은 통계적으로 유의하지 않았다. 그리고 생산비용이 감소한 기업은 단 1개의 기업도 없었다. 이와 같은 결과로부터 민영화 이후 기업의 생산비용이 감소한 것이 아니라 오히려 증가하는 경향이 우세하다고 볼 수 있다.

둘째, 고용자 수 변화에 관해서는 IMF위기 구조조정 시점과 민영화 완료시점을 기준으로 분석하였다. 대부분의 공기업은 IMF위기를 맞아 전면적인 구조조정이 이루어졌는데, IMF위기 구조조정 시점에서는 조사대상 기업 7개중에서 3개 기업이 고용자수가 감소한 것으로 나타났다. 그리고 민영화 완료 시점을 기준으로 조사대상 7개 기업 중 3개 기업이 고용자수가 감소되었고 2개 기업은 증가, 2개 기업은 불분명한 것으로 나타났다. 그런데 민영화 이후 고용이 증가한 매일유업의 경우에는 공기업시절에 1999년 영동공장 인수, 2002년 청양공장 준공 등의 공장 확장계획이 이미 수립된 것이기 때문에 민영화의 결과로 고용이 증가되었다고 보기는 어렵다. 대한교과서의 경우도 마찬가지인데, 대한교과서가 국정교과서를 흡수·합병한 결과 기존 국정교과서 직원의 고용이 증가되었기 때문인 것으로 나타난 것이다. 따라서 이와 같은 사실을 보더라도 공기업 민영화의 영향으로 고용이 증가된 것으로 볼 수 없으며 오히려 고용이 감소했다는 결론을 내릴 수 있다.

셋째, 임금수준의 변화에 관해서는 IMF위기 구조조정 시점과 민영화 완료 시점의 임금수준[30] 변화를 실증분석 하였다. IMF위기 구조조정 시점

30) 박경식(2000)은 공기업과 사기업 대표기업 1개 기업을 각 각 선발하여 종업원의 보상제도 인식에 관하여 공익을 추구하는 공기업에서의 종업원에 대한 보상과 사기업 종업원들의 보상에 대한 인식이 조직과 개인 발전에 어떠한 영향을 미치는

에서는 조사대상 7개 기업 중 1개 기업의 임금수준이 증가한 것으로 나타났고 나머지 6개 기업은 통계적 유의성이 없었다. 민영화 완료 시점에 대해서는 조사대상 7개 기업 중 임금수준이 감소한 기업 2개로 나타났으며 나머지 5개 기업은 통계적 유의성이 없었다. 이와 같은 결과로부터 공기업 민영화가 임금수준에 어떠한 변화를 가져왔다고 보기는 어렵고 민영화로 임금수준이 상승한다는 가설은 채택될 수 없는 것으로 나타났다.

지 비교연구 하였다. 그 결과 사기업에서는 인사고과 점수가 첫 번째로 나타났다. 이것으로 볼 때 사기업은 소유주에 대한 중앙집중적인 경영방식으로 종업원 개개인에 대한 업무실적에 따라 보상을 배분하고 있는 것으로 났으며 공기업은 직무외적인 요소에 비중을 더 두고 있다는 것이다.

제5장 공기업 민영화 기업사례분석

제1절 공기업 민영화 기업사례

1. KT

1981년 12월 정보통신부(구, 체신부)조직에서 분리되어 '한국전기통신공사'로 설립되었다. 한국통신은 1987년 '공기업 민영화추진위원회'를 설치하여 민간주도 경제발전의 정착과 정부와 민간부문간 역할분담이라는 관점에서 공기업의 역할을 재검토하게 되었으며, 1993년 한국통신을 정부투자기관에서 정부출자기관으로 전환하는 공기업 경영쇄신방안을 마련하여 민영화정책을 전면 수정하였다. 1997년 8월 '공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률'[31]을 제정·공포함으로써 변경된 민영화정책을 시행가능토록 하였으며, 1998년에는 한국통신의 민영화단계에서 '단계별 민영화 추진기업'으로 공기업 유형에서는 '상업성이 강한 공기업으로 분류'하였다.

한국통신은 자체 구조조정으로 행정통신 등 7개 한계사업은 퇴출시키고 적자사업인 114안내와 전보사업은 외주 또는 다른 기업과 전략적 제휴를 추진하고 자회사 중에서도 한통프리텔, 하이텔, 파워텔 등 통신사업에 필요한 계열사만 남기고 나머지 계열사 7-8개는 민간에 매각하였다.

한국통신의 민영화는 정규직 고용의 극심한 감축과 아웃소싱 등에 따른 비정규직 활용의 증가가 두드러지는 현상으로 나타나게 된다.

---

31) 1997년 10월 1일부터 정부출자기관으로 전환하여 상법의 적용을 받는 주식회사로 전환 하였다.

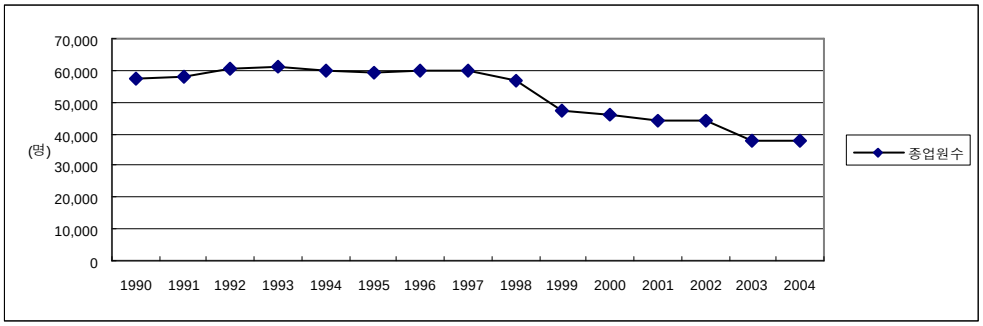
<표 5-1> 통신사업 구조변동이 노동에 미친 영향

구조변동양상		노동에 미친 영향
기술변화	네트워크기술변화 서비스기술 변화 관리기술 변화	■ 고용감소 압력증대 - 기술변화에 따른 단위 투입노동의 감소 - 사업구조 개편에 따른 비핵심사업·직무의 외부화 - 조직·인력관리 개편에 다는 잉여 노동력발생
시장변화	포괄적 경쟁 글로벌 라이제션융합	■ 노동유연화 압력증대 - IT·컴퓨터숙련, 대인서비스·마케팅 능력배양 - 직무확대, 직무이동 - 성과주의 임금·인사 - 비정규직 활용
정책변화	민영화 비대칭규제 노동유연화	■ 임금격차 확대 - 조직, 미 조직간 임금격차 확대 - 정규, 비정규직간 임금격차 확대 - 성과급·직무 간 임금격차 확대에 따른 기업 내 임금격차 확대 ■ 미조직 노동의 증가 - 신규 통신기업의 극심한 무 노조주의 경향 - 비정규직의 미 조직화 ■ 노사관계 구조변화 - 탈 공공부문에 따른 경영권 확대, 노조권 약화, 협력적 노사관계요구 증대 - 공공→민간부문 이전에 따른 사용자 단체 및 노조 재편 - 기업의 분할·합병·아웃소싱 등에 다른 교섭 분절화

자료 : 한국통신(2002)

한국통신의 고용인원에 대한 구조조정은 1997년 5만 9천명이던 직원을 2004년 3만 8천명으로 무려 2만 1천명이 감원되는 극심한 고용조정이 이루어졌다.

[그림 5-1] KT 종업원 수 변화



자료 : 한국신용평가 (주)

한국통신 민영화를 소유구조적 측면에서 보면 정부는 1998년 11월까지 한국통신 주식을 국내증시에 직상장하기로 하고 해외 사업자에게 신주 10% 및 구주 5% 등 15%를 매각하였고 2001년 2월 6일-7일 실시한 주식 공모에서 주식 14.7%(5,097만주)에 대한 국내 매각결과 전체물량의 1.1%에 해당되는 333만주가 낙찰되었다.

<표 5-2> 한국통신 정부지분 매각실적

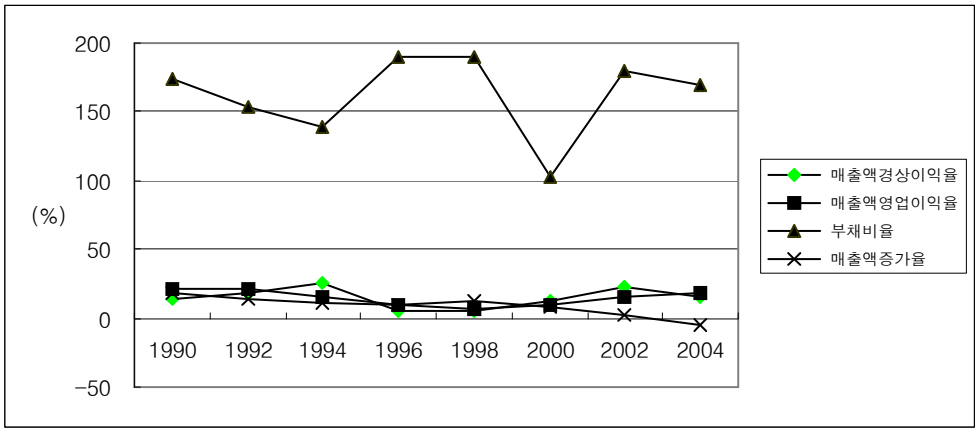
	1993년	1994년	1996년	1999년	2001년 2월	정부잔여지분
지분율(%)	10	10	8.8	15	1.1	57.9
주식수(만주)	2,879	2,879	2,534	4,510	333	18,418

자료: 한국통신(2001)
주: 2001. 2. 7. 현재

정부의 보유 지분 57.9%중에서 미국시장에서 발행한 주식 예탁증서(DR)를 전량 매각시키기로 하였으며 2001년 6월 미국뉴욕증시에서 정부가 보유한 한국통신 지분 중 17.8%(총 5,550만 2,000주)를 20.20달러에 매각하여 정부지분은 40.1%가 되었다. 잔여지분 40.1% 중 11.8%를 해외매각 하였는데 그 중 전략적 제휴파트너인 미국마이크로소프트(MS)가 3%(5억달러), 나머지 8.8%(13억2000만 달러)는 교환(EB)발행을 위해 해외투자

기관에 팔았으며 나머지 정부보유 지분 28.4%는 교환사채 물량을 포함해 우리사주조합 5.7%, 기관투자가 4%, 일반투자자 3.7%, 전략적 투자자 15%에 각각 매각함으로써 민영화가 완료되었다.

[그림 5-2] KT 성장성



자료 : 한국신용평가(주)

KT는 매출액이 1999년 95,956억원에서 2004년 118,508억원으로 22,552억원이 증가 하였으나 매출액 증가율은 2004년 2.3%로 민영화 이전보다 낮아졌다. 영업이익은 1999년 7,104억원서 2004년 21,271억원으로 14,167억원이 증가하였으나, 부채는 1999년 103,191억원에서 2004년 126,675억원으로 23,484억원으로 증가하여 부채비율이 1999년도 75.69%에서 2004년 170.11%로 크게 늘어났다. 이상의 한국통신 민영화사례로부터 첫째, 한국통신 민영화과정에서 노동조합이 배제된 가운데 추진되었고[32] 둘째, 구조조정에 의한 대규모의 고용인원 감원이 이루어졌으며 셋째, 자산의 해외매각에 따른 국부유출논란이 제기되었다는 것을 지적할 수 있다.

2. KT&G

32) 노동조합의 요구안은 재벌 및 외국자본의 소유·경영지배 반대대책 마련, 공공성 유지 대책마련, 고용안정 대책마련 등이다.

KT&G는 1987년 4월 한국전매공사로 설립되어 1989년 4월 한국담배인삼공사로 상호를 변경하였다. 1988년에는 국내담배시장이 완전 개방되기 시작하여 다국적 담배기업들이 국내시장을 점유하기 시작하면서 담배산업도 독점시대에서 벗어나 치열한 경쟁 산업으로 들어섰다. 1997년 8월 한국담배공사는 4천 억원의 감자를 단행하였으며 정부 보유 지분 일부를 중소기업은행에 현물 출자하여 중소기업은행이 국제결제은행(BIS)의 자기자본비율을 높일 수 있도록 하였다.[33)]

정부가 한국담배인삼공사의 민영화계획에 따라 자산처분을 늘렸음에도 불구하고 1998년 한국능률협회컨설팅으로부터 국가행정서비스 우수 기관상을 받았을 뿐만 아니라 한국담배인삼공사만큼 외국투자자들이 인수를 희망한 공기업도 드물었다[34)]. 노동생산성이 높은데다 제조·판매하는 잎담배, 홍삼 등 제품마다 세계적인 품질을 갖고 있고 기업 재무구조도 국내기업들 가운데 가장 탄탄한 재무구조를 가지고 있었으며 한국담배인삼공사는 민간 기업들이 확대경영할 때 이미 구조조정에 착수하여 조직슬림

---

33) 재정경제부로부터 정부의 담배인삼공사 보유지분 69.8% 중 32.5%인 6천2백7만주를 중소기업은행에 현물출자 하였다. 주당가격 16,700원으로 정해졌으며 증자금액은 모두 1조3백66억원으로 담배인삼공사 정부 보유지분은 현재 69.8%에서 37.8%로 줄어들었다(한국경제, 1997.8.24.자 신문).

34) 미국계 세계최대 담배회사인 필립모리스(Phillip morris)는 최근 담배인삼공사 적정 인수가격을 미화 40억달러(5조 6천억원)-50억달러(8조 4천억원)으로 산정한 것으로 알려졌다. 필립모리스에 이어 켄트를 생산하는 세계 2위의 담배회사인 BAT(British American Tabacco)와 로스만스(rothmans, 세계 5위, 던힐판매) 등 영국계도 담배인삼공사 인수를 공식 선언했다. 1998년 7월 이후 매각절차에 들어가는 담배인삼공사는 자산 3조 2천억원, 1997년 당기순이익이 2천 3백억원에 이를 정도로 노른자위 공기업이다(한국경제, 1998.6.3자 신문). 필립모리스가 한국담배인삼공사에 전략적 제휴를 하기위해 1998.10.18. 방한한 필립모리스의 제프바이블회장은 19일 김대중 대통령과 이규성 재정경제부장관, 진념 기획예산위원장 등을 잇따라 만나 담배인삼공사와의 전략적 제휴 방안을 설명하고 협조를 요청했다. 또 앞으로 담배인삼공사가 민영화 되면 적극인수 할 의사가 있다고 밝혔다. 필립모리스가 제안한 전략적 제휴방안은 신제품인 L&M 담배를 한국의 담배인삼공사 공장에서 생산해 절반은 수출하고 나머지 절반은 국내에서 판매한다는 계획이다. 이 경우 잎담배원료 50%를 국산으로 구매한다는 것이다(한국경제, 1998.10.20.자 신문).

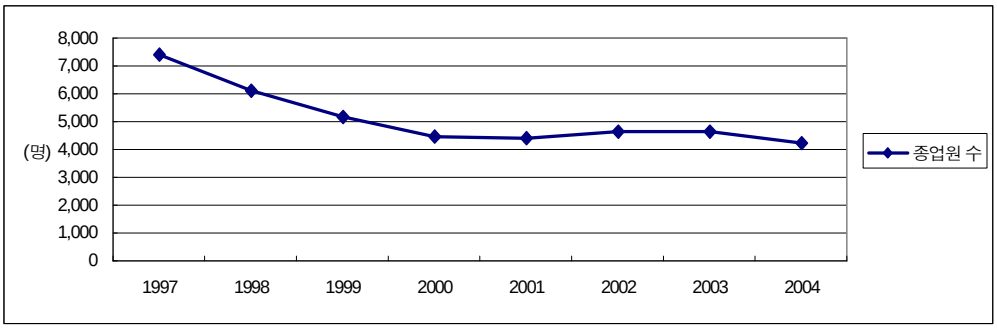
화에 성공하였다[35]

한편 국내 담배시장은 외국산 담배기업으로부터 공략을 받고 있었으며 이 가운데 필립모리스 코리아는 2002년 10월 경남 양산에 담배제조 공장을 완공하여 연간 4억 갑의 담배를 생산하여[36] 국내시장을 공략하기 시작하였다. 한국담배인삼공사는 외국산 담배의 국내 시장점유율에 맞서기 위해 새로운 담배소유 유통망으로 떠오른 편의점 체인인 “바이더웨이(Buy The Way)”에 출자하기도 했으며[37] 구조조정을 통해 고용인원을 대폭적으로 감원하였다.

<표 5-3> 외국산담배 시장점유율

	1998년	2000년	2001년	2002년	2003년	2005년5월
비율(%)	4.9	9.4	15.7	25.9	23.3	29.2

[그림 5-3] KT&G 종업원 수 변화



자료 : (주) 한국신용평가

35) 1987년 4월 전매청에서 한국전매공사로 전환될 때 만3천명에 달했던 인력을 1998년 6월 현재 6천7백명으로 줄어들었다. 1997년에 700명을 감축하였으며 1998년 상반기에도 850명을 명예 퇴직시켰다. 대신 인건비를 줄이기 위해 300여명의 인턴 및 협력사원을 채용했다(한국경제, 1998.6.9.자 신문).

36) BAT코리아는 2001년 11월 경남사천공단에 연산 8억개비 규모의 담배제조공장을 착공 2003년부터 가동에 들어간다. 이러한 이유는 외국기업들이 국내에 공장을 설립하는 것은 2001년 7월부터 한국담배공사의 담배제조 독점이 폐지되고 0%였던 담배수입 관세율이 매년 10%씩 상향조정돼 2004년부터 40%관세가 부과되는데 따른 것이다(국민일보, 2002.5.11.자 신문).

37) 동양마트(주) 신주 발행주식가 2백60억원을 담배인삼공사가 인수하여 43.7%의 지분을 소유.

정부는 담배인삼공사의 단계적 민영화 방침에 따라 1999년 상반기까지 1인당 소유지분한도 7%내에서 정부 지분 35.3% 중 25%를 내·외국인에게 공개 매각하되 우리사주 방식으로 사원에게 우선 매각키로 하고 1999년 9월 주식공모와 상장을 통하여 총 주식 2천8백65만주 중 18%를 매각하였다.

그러나 2000년까지 폐지키로 하였던 동일인 소유 지분 제한을 유지하여 소유와 경영이 완전히 분리된 책임 전문 경영체제로 민영화를 추진한다는 방침을 세웠다. 2000년 10월 주식의 10%를 해외 EB발행 한 뒤 2001년 10월 정부 지분 53% 가운데 20%(3,820만주)를 해외주식예탁증서(GDR)로, 12%(3억1천 달러)는 해외교환사채(EB)로 8%(2억 3천만 달러)를 각각 매각하였다. 재정경제부는 한국담배공사의 민영화를 위해 매각할 정부관련 은행 보유 지분 33% 가운데 2002년 6월 19%(3,700만주)를 국내공모 및 EB발행하였고 민영화 최종매각 대상 14%는 2002년 10월 해외DR 9.9%, 자사주 4.6%를 매각함으로써 민영화를 완료하였다. 이는 중소기업은행 지분 중 3,672만주(6,298억원)를 매각하여 기업은행의 잔여지분은 1,951만주(10.75%)가 된다.

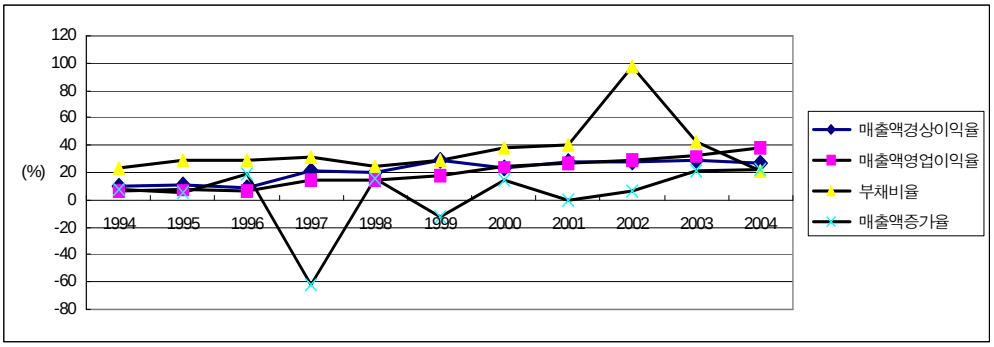
<표 5-4> 주주총회에서 정관변경내용

일 자	변경 전	변경 후
2000.12.7	외국인 주식매입 한도 5%	외국인 소유한도 5% 예외 조항 신설
2001.3.6	집중투표제 근거삭제	집중투표제 근거 도입
2001.3.23	외국인 지분 취득한도 25%	외국인 취득한도 35% 확대
2002.2.15	외국인 소유한도 35%	외국인 소유한도 49% 상향
2002.12.27	외국인 소유한도 49%, 동일인 한도 7%	폐지

정부는 자체 구조조정을 통하여 경쟁력을 키운 우량공기업에 대하여 정관을 수정해가면서도 외국자본에 매각하려 하는 등 공기업의 진정한 문제

점을 개선하기 보다는 단순한 매각에만 치우쳤다 할 수 있다.

[그림 5-4] KT&G 성장성



자료 : 한국신용평가 (주)

KT&G의 매출액은 1999년 14,972억원에서 26,533억원으로 11,561억원이 증가되었고 영업이익은 1999년 2,624억원에서 2004년 10,215억원으로 7,591억원이 증가되었다. KT&G는 외국담배의 시장점유에도 불구하고 민영화 이후 매출액증가율이 크게 늘어났으며, 매출액 영업이익률도 민영화 이후 증가하는 추세이다. 당기순이익은 1999년 3,171억원에서 2004년 4,723억원으로 1,552억원이 증가되었으나 반면에 부채는 1999년 8,359억원에서 2004년 67,079억원으로 크게 증가되었으나 부채비율은 1999년 29.01%에서 2004년에는 20.87%로 낮아지고 있다. 이상의 논의에서 한국담배인삼공사의 민영화가 주는 시사점은 첫째, 우량공기업을 왜 민영화되어야 하는지 해당 공기업의 문제점을 제시하지 못하였으며 둘째, 외국자본에 의한 매각행위는 국부유출이라는 위험에 노출된다 할 수 있다.

3. 두산중공업

한국중공업은 1962년 2월 민간기업인 '현대양행'으로 설립되었으며 1980년 7월 국보위의 2차 중화학투자조정조치에 의거 발전설비 일원화가

단행되어 대우그룹에 1980년 9월 통합되면서 한국중공업이라는 명칭을 사용하였으며 그 해 11월 산업은행, 한국전력공사, 외환은행 등이 공동출자한 공기업이 되었다.

<표 5-5> 한국중공업의 기술개발 현황

년 월	개 발 명	개 발 내 용
1997.7.	서베일런스캡슐의 진공용접기술	원자력발전소의 원자로 내부에 장착, 국내최초개발
1997.7.	첨단전기집진 설비	환경오염물질을 획기적으로 감소
1997.10.	워크론을 국산화	제철소에 들어가는 핵심설비 연간 250억원 수입대체 효과
1998.8.	기술인증 획득	영국로이드사 ISO 14001, 창원능률협회 Q59000
1998.10.	분산 제어시스템 국산화	발전소와 산업용플랜트 핵심설비 연간 천억원 수입대체 효과
1998.12.	모노블록 로터 (발전기축)	국내최초로 5백톤 규모의 원자력 발전기용 개발, 제작, 연간 100억원 수입대체 효과
2000.1.	디지털 터빈제어 시스템 국산화	화력발전소용 250톤급 서천화력용 연간 700억원 수입대체 효과
2000.8.	원자로 핵심설비 국산화	영광원전 6호기용 원자로 내부구조물을 독자설계 원전 1기 당 120억원 수입대체 효과
2000.11.	발전소용 설비 국산화	발전소용 각종 주제어 설비 1호기 당 200억원 수입대체 효과

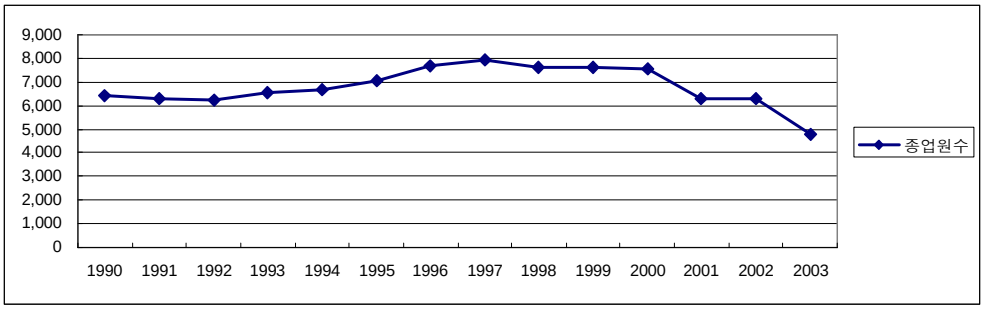
자료: 주요일간지에 발표된 내용을 정리하였음

한중의 뛰어난 기술은 인도, 베트남 등 프로젝트 수출에도 많은 기여를 하였으며 내부적으로 원가절감을 하여 1997년 재고자재 감축, 구매 합리화 등의 방식을 통해 1,400억원의 경비를 절감하기도 하였다. 1998년 1월

내부구조조정을 통하여 대부·대과제와 팀제를 골격으로 조직개편을 단행하여 조직의 효율성을 높였다.[38] 그 해 4월에는 공기업 민영화를 전문경영인을 도입하여 민영화의 기반을 조성하였으며 9월에는 조직의 효율화와 생산성을 높이기 위한 목적으로 조직을 슬림화[39]하기 위한 맵(MAP: Management Acti on Plan)선포식을 갖고 전 사원이 참여하는 혁신, 효율화운동에 인사제도와 연계한 경영혁신운동을 통해 조직효율을 높였다.[40]

한편 6시그마 경영혁신운동을 MAP의 중요한 툴로 정하여 활용하기로 하고 6시그마 방법론을 도입하게 된다. 이와 같은 부단한 한중의 노력은 경영혁신과 기술개발 집적을 통하여 경영흑자를 달성하는 모범공기업으로 충분한 경쟁력을 갖추고 있었다.

[그림 5-5] 두산중공업 종업원 수 변화



자료 : 한국신용평가 (주)

38) 12본부 6부속실 47담당에서 9본부 5부속실 40담당으로 줄였으며 기존 239개부서는 97팀 86실 및 12개 사업관리 담당으로 축소됐다. 조직축소에 따른 잉여인력을 해외영업 및 해외사업관리부서로 전진 배치해 수출을 강화하였다(한국경제, 97.12.4자 신문).

39) 한중은 경영혁신운동(MAP)의 실천도구로 6시그마를 정식으로 채택, 2003년까지 6시그마 수준의 품질관리를 달성하기로 했다. 당시만 해도 공기업 중에서 6시그마를 경영 혁신도구로 본격적용하기 시작한 것은 한중이 처음이며 전사원에 대한 6시그마교육을 실시하고 인사고과에 6시그마 실천여부를 적극반영 적용하였다(한국경제, 99.12.24.자 신문).

40) 이 운동을 통하여 한중은 수익중심의 내실경영으로 고비용 저효율구조를 개선, 매년 경상이익율 5%, 매출원가율 85%, 생산성향상 15% 원가절감 1천억원을 달성하기로 했다.

정부의 공기업 민영화정책에 의해 2000년 10월 한국중공업은 주식 2,400만주를 액면가 5,000원에 공모하여 전체 발행주식의 24%인 2천5백만8천주를 매각키로 하고[41] 외환은행이 보유한 지분 15.7%는 의결권이 지배 주주단에게 위임되도록 하였다.[42] 이번 매각은 제한경쟁입찰에서 4대 재벌이 배제된 가운데 두산컨소시엄과 스페코컨소시엄이 한국중공업에 응찰했으나 2000년 12월 12일 두산이 낙찰자로 선정되었다.[43]

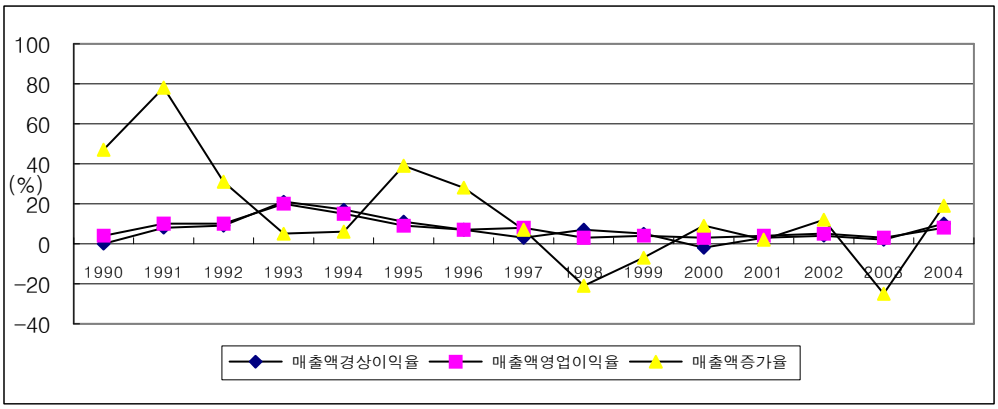
이로써 두산그룹은 첨단기술을 보유한 우량 공기업을 인수하였으며 민영화이후 2차에 걸쳐 1,500명을 감원하였다.

41) 국회재경위 소속 정세균의원(민주당)은 2000.10.31일 산업은행 국정감사에서 "산업은행이 지난 9월 장부가액으로 2,139억원(지분12,46%)에 달하는 한국중공업 주식을 매각해 1,490억원 매각 손실을 입은 것으로 나타났다"고 주장했다(한국경제, 2000.11.8.자 신문).

42) 이 당시만 해도 산업자원부는 제한 경쟁 입찰시 4대 재벌 참여허용 여부는 결정하지 못하였으나 그로부터 한달 후 관계부처 회의를 갖고 한중의 제한경쟁입찰 대상에서 4대 재벌을 제외하는 내용을 공고하였다. 이미 한중노사는 2000년 임단협상에서 민영화과정에서 경영권을 재벌이나 해외매각하거나 회사를 분할매각 해서는 안 된다는 요지의 공동건의문을 작성 정부에 전달하기로 합의했다.

43) 두산은 주당 8,150원 총액 3,572천만원을 제시해 한중 지분 36%의 최종 인수자로 선정 되었으며 두산은 총자산규모 11조 5천억으로 재개 10위에 올랐으며 두산의 사업구조에도 한중 인수 후 기계, 전자, 건설, 포장 등 중간재 산업의 비중이 75.9%로 높아지는 반면 주류, 외식 등 소비재 산업의 비중은 22.3%로 줄어들게 된다(연합뉴스, 2001.12.13.).

[그림 5-6] 두산중공업 성장성



자료 : 한국신용평가 (주)

두산중공업은 매출액이 1999년 22,108억원에서 2004년 24,555억원으로 2,447억원 증가하였고 영업이익은 1999년 955억원에서 2004년 2,076억원으로 1,121억원으로 증가되었다. 당기순이익은 1999년 264억원에서 2004년 1,664억원으로 1,400억원이 증가하였으며 부채는 1999년 23,583억원에서 2004년 17,538억원으로 6,045억원이 감소되었다. 이에 따라 매출액 경상이익률은 1999년 5.15%에서 2004년 9.59%로 매출액 영업이익률은 4.32%에서 2004년 8.46%로 증가되었다. 부채비율은 1999년 139.11%에서 2004년 95.81%로 낮아졌으며 매출액증가율은 1999년 -6.72%에서 2004년 18.76%로 증가되었다. 이상의 논의에서 한국중공업 민영화가 주는 시사점은 첫째, 두산그룹 봐 주기식의 헐값매각[44] 둘째, 민영화이후 2차 구조조정을 통한 대규모의 고용근로자 감원[45] 셋째, 우량공기업 민영화로 재벌의 경

44) 한국중공업은 이미 내부경영혁신을 통하여 흑자상태의 기업경영을 하고 있는 상태로 민영화 전년도 매출규모 2조 2천억원, 순자산 가치 1조 6천억원 정도의 거대공기업으로서 안정적이고 수익성 있는 경영을 하고 있었다. 두산이 헐값에 경영권을 인수한 배경에는 당시 주식시장의 침체에도 영향이 있었지만 정부의 협상과정에서 산자부 공무원의 뇌물수수혐의도 포착되었듯이 무리하게 알짜공기업을 민영화하였다는 비판이 거세다고 할 수 있다.

45) 박용만 (주)두산 전략기획본부사장은 “두산은 한국중공업을 지분인수방식으로 인수했기 때문에 직원들의 고용도 자연승계 되며 인수대상 기업의 고유성 등을 무시한 채 인원감축을 통하지 않고 기업개선과 상호존중성을 기초로 노사가 윈-윈

제력 집중이 심화되었다는 점을 들 수 있다.[46]

4. 대한송유관

대한송유관은 전국에 널려있는 송유관을 관리하기 위하여 정부가 1990년 설립하였다. 1997년 7월에는 송유관 시설물의 효율적인 관리·통제를 위해 경기도 분당에 있는 성남주유소내 3층 건물에 중앙통제센타를 설치하였다. 이는 전국 송유관망이 착공 7년여 만에 완공된 것이었다.[47]

1998년에는 정부의 공기업 구조조정에 따라 인력감축, 연봉제도입, 직급정년제 실시 등을 골자로 하는 대대적인 구조조정을 실시하였다. 또한 구조조정과 관련하여 자회사인 (주)지앤지(G&G)텔레콤의 지분 전량을 국제경쟁 입찰을 통하여 미국 푸르덴셜 보험의 자회사 푸르덴셜아시아(PAMA)에 매각하였다.[48] 또한 대한송유관공사는 1999년 7월 국내 최초

할 수 있도록 노력 할 것 이다"라고 하였으나 2차에 걸쳐서 과장급이상 관리직에 이어 대리급이하 전 직원들에게 명예퇴직을 강요하여 1,500여명을 감원시켰다(서울경제, 2003.11.5.자 신문).

46) 두산의 공격경영 중심에는 두산중공업이 자리 잡고 있다. 대우종기의 인수담당자도 두중이다. 고려산업개발도 두산건설과 두중이 2,198억원의 인수자금을 반씩 부담한 것으로 되어 있지만 실제로는 두중이 모두 짊어졌다. 두산건설과 고려산업개발의 합병으로 인해 두중의 고려산업개발 회사채 매입자금 1,166억원이 자연스럽게 두산건설의 주머니로 들어갔기 때문이다. 두산이 한중을 인수 한 뒤 확장경영에 적극 활용한 것은 일종의 경영수단으로 평가 할 수 도 있지만 우려하는 시각도 있다. 두중이 확장경영의 선봉장이 될 수 있었던 것은 그 만큼 그 잠재력이 컸기 때문이다. 그러나 두산은 자산 3조 6천억원에 매출 2조 4천억원의 거대 공기업인 한중을 3천억원 이라는 헐값에 인수했다. 2001년말 두중의 자회사인 두산메카택이 (주)두산의 기계사업을 3천억원에 사드릴 때는 부당내부거래 혐의가 드러났고 두중 인수자금회수라는 지적도 많았다. 지난해부터는 (주)두산이 갖고 있던 두산건설 지분을 두중이 인수하면서 (주) 두산→두중→두산산업개발로 이어지는 순환출자고리를 만들어 소유구조를 후퇴시켰다(한겨레, 2004.10.10.자 신문).

47) 전국송유관은 인천에서 경기도 고양시와 김포공항을 잇는 경인송유관망, 울산과 여천에서 성남까지 이어지는 남북송유관망으로 이뤄졌으며 총연장 955Km이다. 전국송유관에는 모두 2백83만배럴의 석유를 저장할 수 있는 3개 저유소와 대전, 추풍령, 전주 등 10개 가압소가 설치돼 유공, LG정유, 쌍용정유, 현대정유, 한화에너지 등 5개 정유사 유류를 수송한다(한국경제, 1997.8.29.자 신문).

48) 대한송유관공사는 총발행주식의 26.17%인 3백14만주를 모두 5백40억원에 넘겼

로 의무수송(Take or Pay)방식의 장기수송계약을 국내 정유사들과 맺었다.[49] 이와 같은 계약체결로 자력에 의한 구조조정과 더불어 대한송유관공사는 흑자발생의 기반을 다졌다.

그러나 대한송유관공사는 2000년 5월 정부의 공기업 매각방침에 따라 정부보유 지분 매각 입찰을 하였고 기존 정유 4개사가 모두 응찰했다.[50] 응찰결과에 따라 2000년 11월 8일 정부보유 지분을 1,969억 8,100만원에 매각함으로써 민영화를 완료하는 계약을 체결하였다.

<표 5-6> 대한송유관 주식보유 현황

	SK	LG정유	S-오일	현대정유	인천정유	정부	기타	계
비율	34.0	22.6	15.6	12.9	4.8	2.2	7.9	100

주: 1) 기타: 석유공사 3.7%, 대한항공 3.1%, 금호건설 1.1% (2000.11.28자 현재)
2) S-오일은 대한송유관공사에 334억원(지분율 7.5%)을 추가 출자한다. -2000.11.27 공시
* 2001.10.15자로 S-오일 출자를 취소하기로 결정
3) SK는 대한송유관공사에 107억원(지분율 4.61%)을 추가 출자한다. -2000.11.24 공시

하지만 민영화이후 대한송유관은 대주주인 SK(주)와 S-오일간의 갈등이 확산되고 있는 가운데 주총에서 신임사장을 최대 주주사인 SK(주)에서

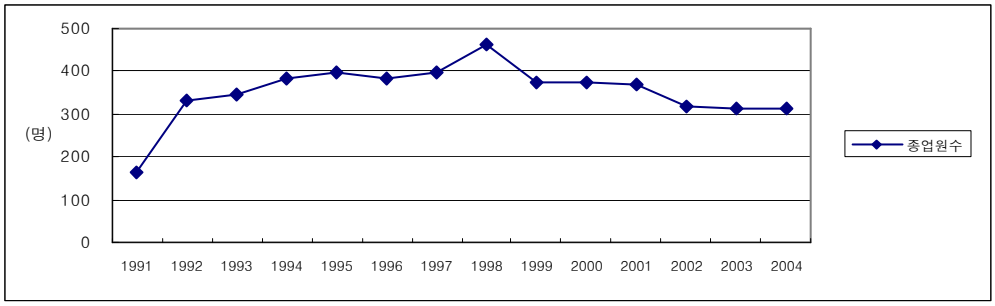
다. 주당가격은 17,200원으로 액면가 5,000의 3.44배이다. 이에 따라 대한송유관은 출자액 2백12억원을 초과하는 매각수입 3백28억원의 시세차익을 거둬 1992년 영업개시 이후 최초로 흑자달성이 가능하게 되었다(한국경제, 1999.11.23.자 신문).

49) 대한송유관공사와 국내정유사가 3년마다 한번씩 송유관으로 수송할 석유물량을 서로 약정하면 기간중에 정유사의 귀책사유로 약정한 물량을 나르지 못하더라도 정유사가 공사에 수송료를 주는 방식이다.

50) 산업자원부는 송유관공사의 정부 보유지분 46.5%를 처분하기 위해 기존 주주인 SK, LG정유, 현대정유, S-오일 등 정유4개사와 대한항공, 아이사나항공 등을 대상으로 입찰 신청서를 받은 결과 항공 2사를 제외한 정유4개사가 응찰하였다. 송유관공사 지분매각을 정부가 주당가격을 19,800원(액면가 10,000원)으로 책정 해놓고 기존 6개 민간주주에 보유 지분율에 따라 응찰가격을 부여하는 제한입찰방식으로 하였다. 지분구조는 정부보유 46.5%외에 매각대상에서 제외된 한국석유공사 3.7%, SK 16.3%, LG정유 12.5%, 현대 8.7%, S-오일 8.1%, 대한항공 3.1%, 아시아나항공 1.1% 등으로 되었다.

선출하였으나 S-오일 등이 강력한 반발로 상당한 후유증을 겪었다.[51] 이처럼 경영진구성에 갈등을 보이자 대한송유관 노동조합은 SK(주)가 일방적으로 자사의 임원과 간부를 대표이사와 본부장으로 임명한 것에 대하여 설립목적인 공공성과 공익성 확보에 의문을 제기하고 컨소시엄형태의 제3의 경영진구성을 요구하기도 하였다.[52]

[그림 5-7] 대한송유관 종업원 수 변화



자료 : 한국신용평가 (주)

대한송유관은 노조의 반발에도 불구하고 1999년 373명이던 고용인원을

51) 주총에서 S-오일 측은 “송유관공사의 공공성에 비춰 경쟁사인 SK측 인사가 경영권을 갖는 것은 있을 수 없는 일”이라며 주총연기를 주장했고 LG정유도 이에 동조했다. 하지만 현대정유와 항공사 등 나머지 주주사들의 조기 경영정상화 요구에 밀려 주총 일정이 강행됐다. 주총에서는 15명의 이사진(SK6명)과 사외이사 3명으로 구성된 감사위원회설치 등도 의결됐다(한국일보, 2001.1.29자 신문). 이날 주총에서 정부 측 이사 8명을 퇴진시키고 SK출신 5명, LG정유 2명, 석유공사 1명 등 8명을 신규이사로 선임했다(매일경제, 2001.1.29.자 신문).

52) 노사는 2000년 공사가 민영화 할 때 주식양수도일 1-2개월 이내에 경영합리화를 위해 전직원을 대상으로 민영화에 따른 퇴직을 시행하고 공사측의 귀책사유로 인력을 감축하면 전직원을 상대로 공로퇴직을 시행하기로 합의했다. 이 과정에서 공로퇴직금으로 최고 평균임금의 40개월분을 지급하기로 했다. 하지만 신임 경영진이 직원을 감축할 생각은 하지 않고 360여명에 달하는 직원을 모두 떠안고 가겠다고 나섰다. 이에 대해 노조측은 회사가 직원들을 고유 업무와는 상관없는 창고사업 연수원사업 등으로 전직시키고 있어 차라리 단협에 따라 명퇴를 시켜 달라는 것이다. 노조위원장은 “겉으로는 고용안정을 주장하지만 명퇴금을 주지 않기 위한 위장 전술에 불과하다며 단협에 근거해 명예퇴직 신청을 받으라”고 주장했다. 1인당 위로퇴직금은 1인당 1억-2억에 이른다(매일경제, 2001.4.15.자 신문).

2004년 311명으로 62명을 감축하였으며 경영진구성에 노조와 마찰을 빚자 송유관운영협의회[53]라는 조직을 만들어 냈으나 실질적인 경영권을 최대주주인 SK가 장악하였다.

<표 5-7> SK와 S-오일간의 경영권 분쟁일지

일 자	분 쟁 내 용
2000.11.27	S-오일, 대한송유관공사 334억원 출자(지분율 7.5%)
2000.10.24	SK 글로벌, 대한송유관공사 107억원 출자(지분율 4.61%)
2001.1.29	주주총회에서 S-오일, 주총 연기 주장 SK, 최대주주사로 SK 출신사장 선임
2001.1.28	S-오일, 정부 지분 7.5% 인수대금 301억원 법원에 공탁
2001.2.16	S-오일, 공정거래 저해하는 기업결합이라며 의의신고 SK, 지분 30.04% 확보, 기업결합 신고
2001.1.29	주주총회에서 S-오일, 가격인상 반대 SK, 가격인상 요구
2001.7.8	S-오일, 공정위에 재심요청
2001.11.8	S-오일, 공사 최대주주인 SK를 상대로 이사해임 안 찬성의사표시 청구소송(서울지법)
2001.10.15	S-오일 정부 지분 7.5% 인수하지 않기로 결정

대한송유관이 갖고 있는 또 다른 문제점은 환경오염문제의 심각성이다.

53) 대한송유관은 정관개정(2001.8)에 따라 공사 대표1명, 공익대표 1명, SK, LG정유, S-오일, 현대정유, 인천정유 등 주주정유사 5개사 대표 각 1명 등 모두 7명으로 송유관 운영협의회가 구성됐다. 협의회는 석유수송물량 배분시 경쟁제한 행위방지, 수송순위 차등방지, 저장시설 차별배정방지, 수송요율 및 기타 계약조건의 차별방지, 영업·제품정보의 유출방지에 관한 사항을 협의결정 한다(한국경제, 2001.8.24.자 신문).

<표 5-8> TKP관련 환경오염사고

발생일자	장 소	사 고 원 인	복원비용/배상액
1999.7.7	포항시 우현동 한신APT	외부충격(공사중)	확인불가
2000.2.18	대구시 북구 노원동 금호강	연결부 부분적인 용접 불량으로 균열	약 35억원/없음
2000.4.16	충북 영동군 영동읍 화동리	외부충격(공사중)	약4,500만원/없음
2002.5.17	경기도 안양시 관양동	외부충격으로 인한 손상	조사비용 약5억원/없음
2002.7.15	충북 옥천군 이운면 건진리	외부충격(공사중)	약 1,500만원/ 없음
2004.2.13	미군 칠곡 왜관 (미국 캠프캐롤)	외부충격으로 인한 손상	복원협의중/없음

출처: 세계일보 2004.11.15.자 (자료: 국방부)

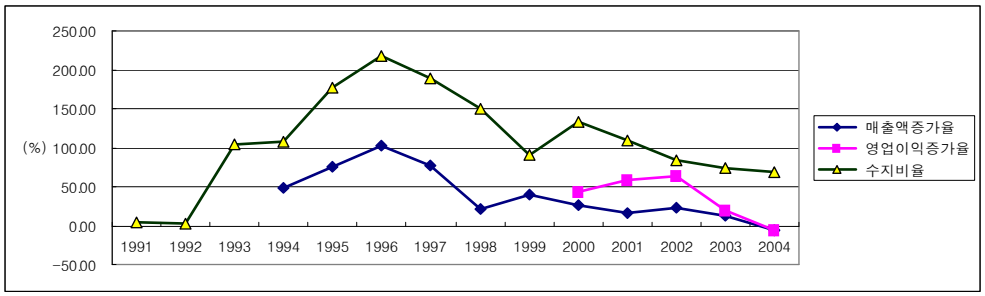
대형 환경오염 사고를 일으킬 수 있을 정도로 심하게 낡은 주한미군 송유관을 전면 폐쇄하기로 하였으나[54] 경기도 성남-평택간 74Km 구간은 평택오산기지의 급유문제를 해결하기 위해 당분간은 폐쇄하지 않기로 하였다. 이 문제와 관련하여 정부는 2004년 8월 정부와 주한 미군이 지난 1970년 군용석유 수송을 위해 포항에서 의정부까지 452Km 구간에 설치한 한국종단송유관(TKP)의 소유권을 국방부에 이양하는 대신 대한송유관공사의 전국 송유관망인 남북종단 송유관(SNP)을 이용토록 하는 남북종단 송유관 이전 각서를 체결[55]하였지만 1992년 3월 유류무상수송 등을 조건

54) 2000.10.22 국회 환경노동위 소속 한명숙(민노당)의원과 환경부에 따르면 국방부와 주한미군은 지난 8월14일 경북포항과 서울강남을 연결하는 미군송유관(TKP 452Km)을 폐쇄하기로 전격 합의했다. 한의원은 국정감사에서 포항-강남간 미군 송유관중 20%이상 부식이 진행된 곳이 총 727개소에 이르며 이 가운데 31개소는 부식 정도가 심해 즉시 정비를 해야 하는 것으로 조사됐다고 밝혔다(한국경제, 2000. 10. 22.자 신문).

55) 열린우리당 최재현의원은 “남북종단 송유관이전각서를 미군에게 절대유리한 불평등한 내용을 담고 있다”며 “우리정부는 국회 동의도 없이 주한 미군이 부담해야 할 천문학적 액수를 대신 지출하게 됐다”고 주장했다. 또한 TKP가 빈번한 송유

으로 국방부에 이양하여 국방부가 미군이 설치한 TKP의 보수비용 및 철거비용까지 모두 부담해야 할 처지에 있다.[56] 이처럼 대한송유관은 사업 그 자체가 환경과 밀접한 관계를 갖고 있어 언제든지 환경오염문제를 유발 할 수 있는 상태이다.

[그림 5-8] 대한송유관 수익성



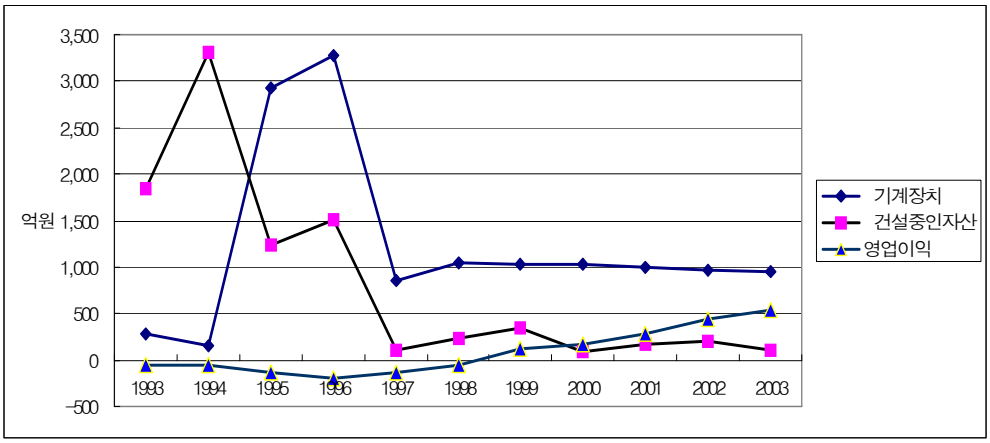
자료 : 한국신용평가 (주)

대한송유관의 수익성은 민영화된 이후로 나아졌다고 할 수가 없다. 매출액 증가율은 1996년까지는 증가하다가 다시 1998년까지 감소하면서 2004년에는 -5.5%로 마이너스 성장을 하고 있다. 영업이익율은 2002년까지는 증가하는 듯하다가 이후부터는 감소하여 2004년 -5.5% 떨어졌다. 수지비율은 1996년까지는 수지비율이 좋았으나 1997년부터 떨어졌으며 2000년에는 한시적 증가세를 보이기도 하였다. 민영화 이후 수익성은 오히려 나빠졌다고 할 수 있다.

관 기름유출 사고를 내고 있지만 각서에는 환경피해보상에 대한 언급이 전혀 없어 10조원 이상으로 추산되는 토양 및 수직 오염피해에 대한 보상과 복구비용도 정부가 부담해야 한다고 하였다(연합뉴스, 2004.8.29.자).

56) 대한송유관공사는 1999년 10월부터 TKP의 위탁·관리를 맡고 있기 때문에 국방부와 대한송유관사이에 비용분담문제가 발생될 것으로 보아진다.

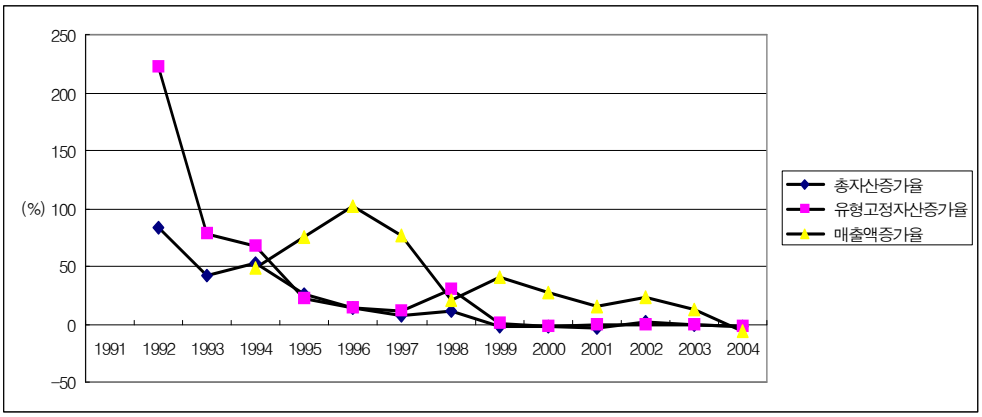
[그림 5-9] 투자대비 영업이익



자료 : 한국신용평가 (주)

대한송유관은 1997년에 전국송유관망을 완공시키는 과정에서 1995-96년 사이 6,100억원을 투입되었다. [그림 9]에서 보듯이 1997년까지 송유관망 설치하는 거대공사가 진행되었다. 1997년 이후 설비투자비와 비교하여 보면 최고점(1996년, 3,278억원)과 최저점(2004년, 937억원)차이는 무려 2,300억원에 이른다. 대한송유관은 이미 민영화 이전에 기반시설 투자를 완료한 상태이기 때문에 공기업 시기를 무작정 적자운영 되고 있는 비효율성 기업이라고만 볼 수 없다. 공사완료 후인 1999년부터 영업이익이 발생하고 있지만 영업이익의 증가를 민영화에 의한 효율성에 있다고 보기는 어렵다

[그림 10] 대한송유관 성장성



자료 : 한국신용평가 (주)

대한송유관은 총자산 증가율은 1998년 11.8%까지 증가되었다가 1999년 이후부터는 점차 감소하는 추세이며 1999년 -2.13%에서 2004년 -2.16%로 총자산 증가율은 민영화이후 감소되었다. 유형고정자산 증가율도 마찬가지로 1998년 29.8% 증가되었으나 1999년 0.17%, 2000년 -1.9%로 마이너스 성장이 계속 되어 2004년 -1.4%가 되었다. 매출액 증가율은 1999년 40.35%까지 증가 되었으나 2000년부터 계속해서 감소되어 2004년 -5.56%로 마이너스 성장하면서 전체적으로 기업의 성장성 측면에서는 저조한 성장을 보여주고 있다.

이상의 논의에서 대한송유관 민영화가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대한송유관은 민영화된 이후로 수익성이 나아졌다고 할 수 없으며 민영화이후 흑자 전환 원인이 민영화된 공기업의 효율성을 개선했다고 볼 수 없다. 이미 민영화 이전에 공기업은 많은 투자를 한 상태이므로 공기업을 단순히 이윤발생 여부만으로 비효율성이라고 평가해서는 안 된다. 둘째, 민영화과정에서 주주간의 경영권 다툼을 보듯이 기업의 지배구조 문제는 공기업에서만 한정된 문제가 아니라 민간기업도 마찬가지라는 점이다. 따라서 공기업을 단순히 민영화한다고 해서 지배구조 문제가 해결되는 것은 아니다. 셋째, 또 하나 짚고 넘어가야 할 사실은 민영화된 기업

이 설비투자에 다소 소홀히 할 수 있다는 점이다. 만약 송유관 노후로 환경오염 문제가 발생할 시에 과연 민간기업이 막대한 경비를 들여 시설 보수 및 유지관리를 제대로 할 것인가가 의문으로 남아 있다.

5. 남해화학

1974년 5월 남해화학주식회사로 설립되었다. 전남 여수에 60만평 부지에 연간 비료 2백만톤, 화학제품 2백40만톤의 생산능력을 갖추고 있다. 주요 사업으로는 비료 및 동부산물의 생산, 화학제품 및 부동산 임대업 등 최근에는 다각적인 사업에 진출하고 있다.

남해화학은 그 동안 공기업으로서 사회적 공익에 충실하기 위하여 농업인에게 비료를 저가에 공급, 식량 자급자족, 국내 비료가격을 안정시켜 농업인의 영농비 부담을 줄이는데 기여해왔다. 또한 북한의 식량난을 해결하기 위해 지원되는 요소 및 복합비료를 공급하고 있기도 하다. 농촌지도자 연합회, 새농민회 등과 자매 결연을 맺고 과제기금, 농기계, 영농기술 교육비용 등 다양한 대농업인 지원사업을 펼치기도 하였으며 젊은 영농인을 대상으로 명예사원제도를 운영하고 이를 통해 서비스개선, 비료 품질 개량, 신비종개발 등 선진 영농법을 보급하여 왔다.

정부의 민영화 방침에 따라 최종적으로 1998년 9월 농협에 매각되었으며 1998년 민영화 당해연도에는 환율상승 및 원자재 가격하락에 따른 수출채산성 향상과 주생산품인 멜라민의 가격 폭등에 힘입어 매출이 급등하기도 했다. 한때에는 정부의 비료 20만톤 대북지원 계획에 따라 비료 특수로 평균 70-80% 가동율을 100%로 높여 수익이 늘어났으나 민영화 이후 비료의 내수부진, 외국산 도입 등으로 매출이 줄어들자 남해화학은 구조조정에 들어갔다.

2001년 1월 조직을 대대적으로 개편하여 기존의 22부 64팀을 8부 5팀으로 축소하였으며 2002년 2월에는 암모니아 및 요소의 국제가격인하로 국제경쟁력 상실로 여수소재 단위공장 중 질소질공장이 조업중단에 들어가

142억원의 적자를 내었다.

<표 5-9> 남해화학 조업중단 공장현황

일 자	공장(시설)
2002. 2. 15	암모니아 1,2공장, 요소1,2공장, 멜라민공장, 그래뉼공장, 수입납사탱크, 아르곤(시설물), 수소회수시설 (9개)

자료 : 기업공시(2003)

이후 가동이 중단된 공장은 암모니아 제1, 2 공장을 비롯해 질소질공장 5개를 해외 매각하고 1개 공장에 대해서는 합작투자 하였다. 이에 따라 2004년 7월 암모니아 및 질요소를 생산하는 4개 공장을 800만달러에 미국 LCEC사로 그래뉼 요소공장은 인도네시아의 PUSRI사 620만달러에 매각하였다. 멜라민 공장은 남해화학이 800만달러를 현물투자 하고 말레이시아의 ABF사가 800만달러를 현금 투자하여 신규법인을 설립하였다.[57]

그러나 현재의 비료사업은 국내 수요부족, 경쟁기업과 경쟁강화, 가격 낮은 수입산 비료 등에 의하여 위기위식을 느끼는 경영권에서는 무리한 사업의 다각화를 구상하여 손실을 보기도 했다.

57) 남해화학은 말레이시아 쿠알라룸프에서 말레이시아 국영석유회사인 페트로나스 자회 사인 ABF(Asean Bintulu Fertilizer)사와 석유화학제품의 일종인 멜라민 공장이전 설치를 위한 합작계획을 2005. 1. 20자 체결하였다. 남해화학은 지난 2002년 암모니아요소 공장가동을 중단하면서 이와 연계된 멜라민 공장을 가동 정지했고 이번 멜라민 공장을 말레이시아 빈툴루소재 ABF사로 이설함에 따라 약 3년 만에 공장을 재가동하게 되었다. 합작법인 납입자본금 1600만달러 투자비율은 50%씩이고 생산규모는 1만 5000톤이다(파이낸셜, 2005.1.20자).

<표 5-10> 민영화이후 출자회사

설립일	회 사 명	출자금	주요사업
2000.2.	캠크로스		B2B 시장진출
2000.6.	캠라운드	지분3.1%	2003년 5월 청산
2000.7.31	(주)영일케미칼	164억원	농약 및 화공약품 생산판매
2001.9.19	(주)매그린	지분14.7%	2002년 9월 이관
2001.9.	남우진흥	지분19.5%	비료포대 제작 및 경비용역
2001.11.9	엔에이쉬핑 주식회사	지분51%	해운대리점, 해운중개업, 복합운송주선업

자료 : 금융감독원 전자공시

<표 5-11> 민영화이후 신규사업

사업일자	담당부서	주 요 사 업
2003.4.	신사업 팀	o 부산석고비료 o 액체요소 및 고체 요소 판매사업 o 광주, 전남지역 직영주유소 운영
2003.6.	물류수송팀 신설	o 육상화물 운송사업 o 해상 운송사업
2003.6	기술사업팀 신설	o 기술컨설팅 사업

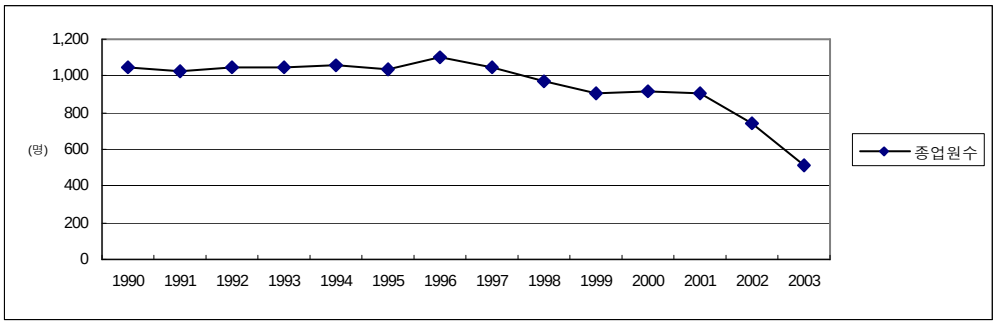
자료 : 금융감독원 전자공시

남해화학은 민영화 이후 다각적인 사업을 전개 하였다. 비료사업이 내수부진, 국내경쟁, 비료시장의 수입자유화로 값싼 수입비료에 국내 매출이 위축되자 유휴자원을 이용한 신규사업은 기존 기업과 경쟁을 피할 수 없는 상황에서 손실을 감수하지 않을 수 없었다.[58] 2000년 2월 B2B시장 진

58) 2004년부터 시작한 고유가의 영향을 석유수입 기업들은 국제유가가 더욱 상승하는 등 사업 환경이 크게 악화돼 절반이상 문을 닫거나 업종을 전환하였다. 이에 따라 2003년 5월 창립된 석유수출입협회도 2년여 만에 해산 등기를 끝내고 청산 절차에 들어갔다. 한국석유수출입협회 창립 당시 9개회원사 가운데 타이

출을 위하여 출자한 것을 비롯하여 민영화이후 6개회사에 출자하였으며 2000년 6월 출자한 캠라운드는 2003년 5월 청산하였으며 2001년 9월 출자한 (주)매그린은 2002년 9월에 휴켐스로 이관하였다. 또한 본사에는 2003년 4월 신사업팀을 구성하여 신규사업을 발굴·전담토록 하여 민영화 이후 정부규제가 없는 상태에서 무분별한 사업 확장과 경영권을 남용하는 사태가 이어진다.

[그림 5-11] 남해화학 종업원 수 변화



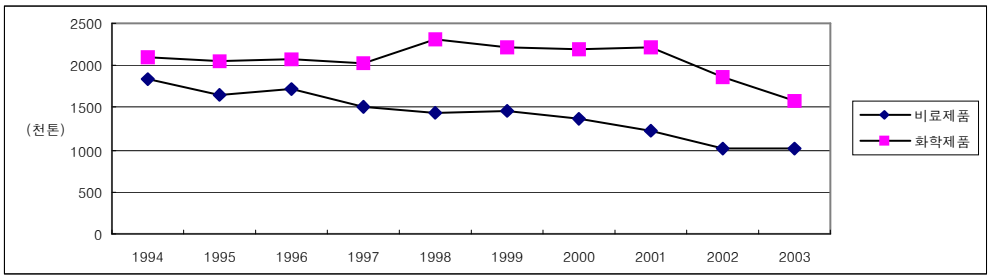
자료 : 한국신용평가(주)

1998년 고용인원은 969명이었으나 1999년 905명, 2000년 914명, 2001년 903명, 2002년 744명, 2003년 515명으로 줄었다. 이러한 고용인원 감소는 매출감소, 공장매각 등으로 사업이 크게 위축된 것이 원인이라 하겠다. 이로서 남해화학은 2005년 7월 기존의 8본부 1실 37팀에서 6본부 1실 27팀으로 조직을 전면적으로 슬림화하는 조직개편을 단행하고 구조조정에 따른 명예퇴직을 실시하여 전체직원 542명 가운데 약 16%인 88명이 감원되는 등 구조조정을 하였다.[59]

거오일 과리드코프는 석유대리점으로 업종을 전환했으며 코엔펙도 수입업을 포기하고 탱크터미널 사업만유지하고 있다. 휴론은 부도처리 됐고 오일코리아 와 삼연에너지는 폐업 했다. 바울석유는 금융권의 여신제한 등으로 현재 정상적인 수입활동이 불가능한 상태다. 이에 따라 남해화학, 이지석유, 페트로코리아 등이 있다.

59) 남해화학 경영상태가 급격히 추락한 것은 중국으로부터 들여오는 인산비료 원자

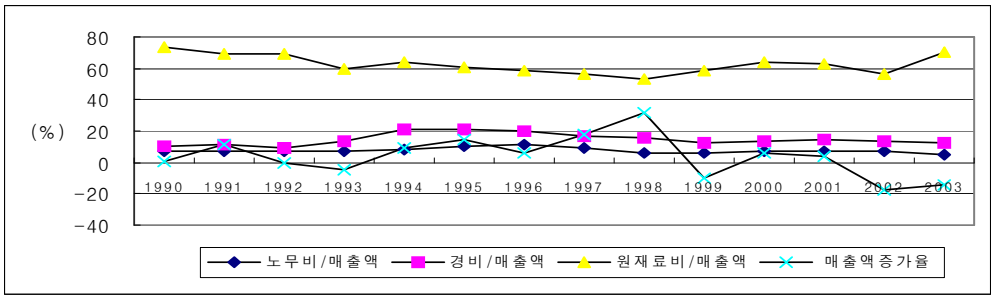
[그림 5-12] 남해화학 제품 생산량 변화



자료 : 남해화학 30년사(2004)

남해화학은 주 생산품은 비료제품과 화학제품으로 나눌 수 있다. 먼저 비료제품은 1994년 한 해 182만톤 생산하다가 내수부진으로 생산량이 계속해서 줄어들고 있다. 1999년 소폭 증가 되었으나 2003년 102만톤으로 대폭 줄었다. 반면 화학제품은 1994년 209만톤 생산하다가 2001년 220만톤으로 늘어났으나 2002년과 2003년은 연속 감소되어 2003년 158만톤을 생산하였다.

[그림 5-13] 남해화학 생산비용

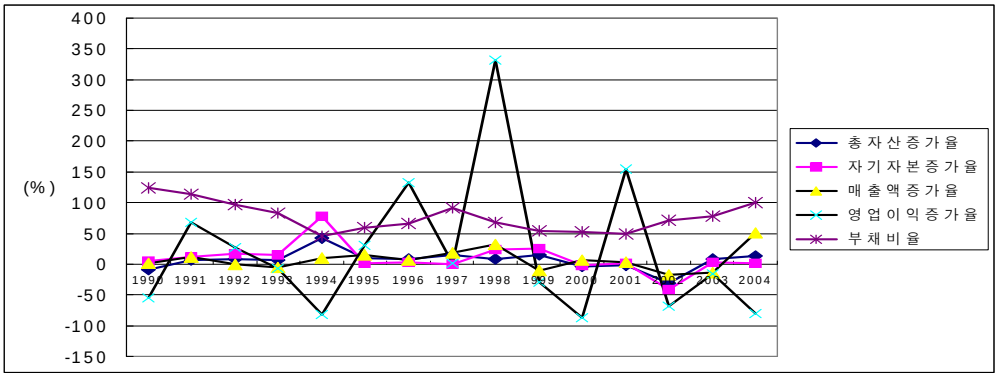


자료 : 한국신용평가(주)

재인 인광석 값이 지난 해까지 톤당 35-40달러 수준 이였으나 올 들어 50달러로 오르고 여기에 중국정부가 톤당 35달러의 세금을 부과하면서 실제구입 가격이 전년에 비해 2배가량 올랐기 때문이다. 남해화학은 중국산 인광석을 연간 1백20만톤 가량 들어와 각 종 비료 1백50만 여톤을 생산 국내 농가에 공급하기 때문에 연간 4백억-5백억의 생산비 추가부담요인이 발생하였다. 여기다 2005년 7월 1일부터 WTO 협정에 따라 20Kg 들이 비료 1부대당 2,000원씩 받던 비료보조금 지급이 끊기고 인건비, 각종 경비인상으로 경영상태가 악화되었다(경향신문, 2005.7.1.자 신문).

1998년 노무비 379억원, 경비 977억원, 원재료비 3,343억원으로 매출액 6,276억원 대비 노무비 8.93%, 경비 17.30%, 원재료비 56.75%의 비중을 차지하나 노무비는 1999-2000년 증가, 경비는 2000-2001년 증가, 원재료비는 2000-2001년 감소한 반면 매출액 증가율은 2000년부터 계속 감소하고 있다. 남해화학은 민영화이후 생산성이 오히려 떨어진 것으로 볼 수 있다.

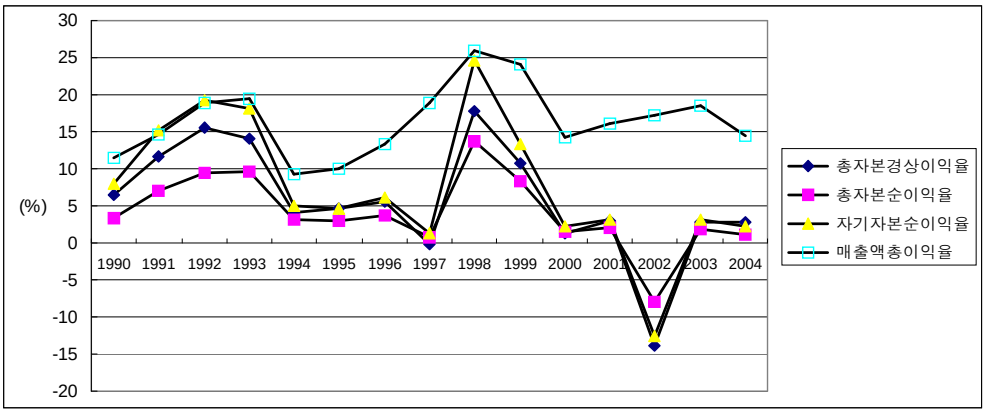
[그림 5-14] 남해화학 성장성



자료 : 한국신용평가(주)

남해화학의 총자산 증가율은 민영화이후 계속해서 마이너스 성장을 하다가 2003년부터 다소 증가하였다. 자기자본 증가율은 1999년 25%로 상승하였으나 2000년 마이너스 성장하여 계속해서 떨어지고 있다. 매출액 증가율은 2002-3년 마이너스 성장을 하였으며 영업이익율의 경우에 1999년 -29%에서 마이너스 성장이 계속되어 2004년에는 -79%에 이른다. 반면 부채비율은 민영화 이후 증가되어 2004년 101%에 이르고 있다. 이로서 남해화학은 민영화이후 성장성이 떨어졌다고 할 수 있다.

[그림 5-15] 남해화학 수익성



자료 : 한국신용평가(주)

남해화학의 총자본 경상이익율은 민영화 이후 계속해서 떨어졌으며 2002년에는 마이너스 성장을 하였다. 총자본 경상이익율은 1999년 10.7%에서 2004년 2.7%로 총자본 순이익율은 1999년 8.2%에서 2004년 1.1%, 자기자본 순이익율은 1999년 13.3%에서 2004년 2.1%, 매출액 총이익율은 1999년 24.1%에서 2004년 14.5%로 떨어져 수익성이 떨어졌다고 볼 수 있다. 이상의 논의에서 남해화학 민영화가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 민영화 되면서 정부의 규제로부터 벗어난 경영권 남용으로 인한 방만한 경영은 오히려 기업을 위험하게 만들 수 있는 지배구조상의 문제점이 도출되었다. 둘째, 민영화이후 매출액이 줄어들면서 영업이익이도 크게 줄어들어 수익성이 저하 되었다.

6. 매일유업

매일유업(주)은 정부가 1969년 유가공산업 활성화를 위한 종합 낙농개발 사업에 착수하면서 정부투자기관으로 설립된 한국낙농(주) 전신으로 1989년 치즈 전문제조기업인 매일뉴질랜드치즈(주)를 설립했고 1998년에는 전국 맥도날드 매장에 사용하는 원·부자재와 햄버거 빵을 공급하는

(주)KFSC를 설립했다. 1996년 미국허쉬사, 1997년 나비스코사와 판매계약을 맺고 제과시장에 진출했다. 1999년 12월 농산물유통공사는 자회사인 매일유업에 대한 지분 전량(48만주, 총발행 주식의 35.7%)을 2백20억원에 매일유업 민간주주인 김복용 회장 등에 넘겼다. 이에 따라 매일유업의 자회사인 매일뉴질랜드치즈 및 코리아후드서비스의 민영화를 완료되었다.

매일유업은 민영화 이전까지는 자체 기술개발과 경영혁신을 통하여 사업 경쟁력을 확보해 왔으나 1999년 12월 민영화이후 정부규제에 의한 경영통제에서 벗어나면서 민간기업인 매일유업 경영권은 무분별한 사업 확장에 나섰다. 민영화후 처음으로 2000년 6월 경인방송에 20억원을 출자하여 자사 제품광고에 활용하려 하였으며 그 이후에는 체토이닷컴, 우리인터넷, 우리아이 등 8개 기업에 출자를 하였다. 2000년 12월에는 e-Business전문 그룹인 (주) 링크위어와 제휴를 맺어 합작회사인 '엠엔엘(M&L) 주식회사' 설립을 하였으며 엠엔엘 주식회사는 (주)링크웨어의 6년간 쌓은 IT 아웃소싱 노하우를 바탕으로 매일유업(주)의 데이터센터와 서버, 네트워크 운영관리, IT기획 및 전략수입, HELP DESK 서비스 등을 제공하는 사업이었다. 이와 같은 제휴를 통해 IT산업에 진출할 수 있는 기회를 갖고자 하였으나 결국에는 사업실패로 2003년 7월 주식을 처분하게 된다. 뿐만 아니라 분유기업이면서도 주류수입 판매업을 진출하여 주류 수입 판매회사 '레뱅드 매일'을 2001년 12월 설립하여 주류중에서 와인을 전문으로 수입해 국내호텔과 외식기업에 납품하고 있기는 하나 사업실적은 좋지 않다.

한편 우리나라의 출산율 저하로 분유소비량이 줄어들면서 매출이 감소하게 되자 새로운 신규사업을 물색하던 중 미국 매리산트사에서 생산한 저칼로리 천연감미료 '이퀄'을 수입 판매하고 의류사업에도 진출하였다.

<표 5-12> 민영화이후 출자회사

설립일	회사명	출자금	주요사업
2000.6.1	경인방송	20억원	제품광고
2000.9.20	체토이 닷컴	3억원	육아 인터넷교육
2000.9.22	우리인터넷	2억	인터넷 마케팅
2000.10.24	우리아이	5억8천만원	인터넷 마케팅서비스
2000.12.7	인터넷쇼핑몰	5억원	인터넷 쇼핑몰
2001.12.3	(주) 레뱅드 매일	9천9백만원	주류수입 판매업
2001.12.10	(주)엠엔엘	5억4천만원	프로그램 개발 (2003년7월 청산)
2003.410	(주)평택물류	30억원	창고업

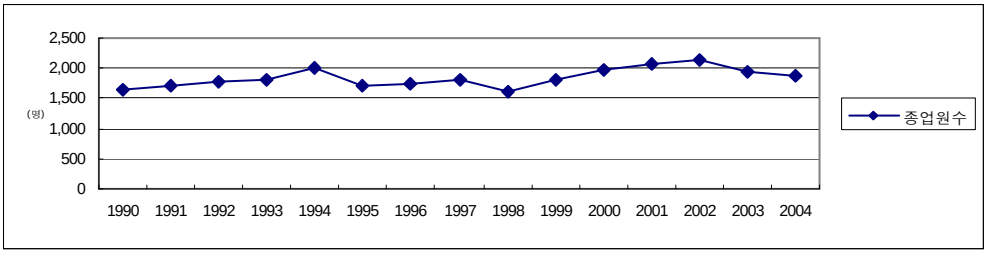
자료: 금융감독원 전자공시
주: 우리아이 2004년 상반기에만 13억의 적자 발생

<표 5-13> 민영화이후 신규사업

사업일자	담당부서	주 요 사 업
2000.4. 2005.4. 2005.9.	신규 사업팀	o 천연감미료 판매 o 건강식품 사업 o 유아복 판매

매일유업은 민영화 이후 다각적인 신규사업을 벌이고 있다. 경영권의 문어발식 확장은 2000.10. 출자기업 '우리아이'가 2004년 상반기에 13억 적자를 발생하였고 2001년 12월 설립된 (주)엠엔엘은 2003년 7월 사업부진에 따라 청산 하였다. 정부규제로부터 벗어난 경영권의 남용은 무리한 사업으로 기업의 생산성을 저하시키는 요인이 되고 있다.

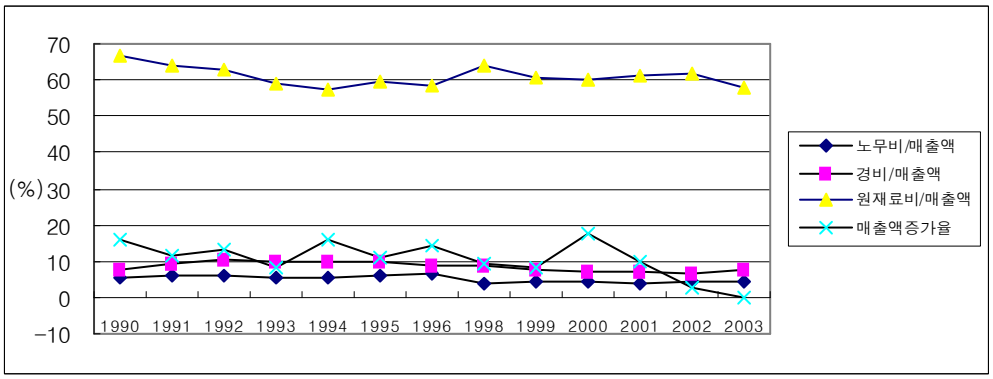
[그림 5-16] 매일유업 종업원 수 변화



자료 : 한국신용평가(주)

매일유업은 종업원 수 증·감 현황을 보면 1998년 1,623명, 1999년 1,821명, 2000년 1,990명, 2001년 2,059명, 2002년 2,145명으로 2002년까지는 종업원 수가 증가되었다. 이는 영동, 청양지역 공장 증설 때문이나 이후 우유소비량이 줄면서 구조조정을 통하여 종업원 수를 감축하여 2003년 1,948명, 2004년 1,888명으로 나타났다.

[그림 5-17] 매일유업 생산비용

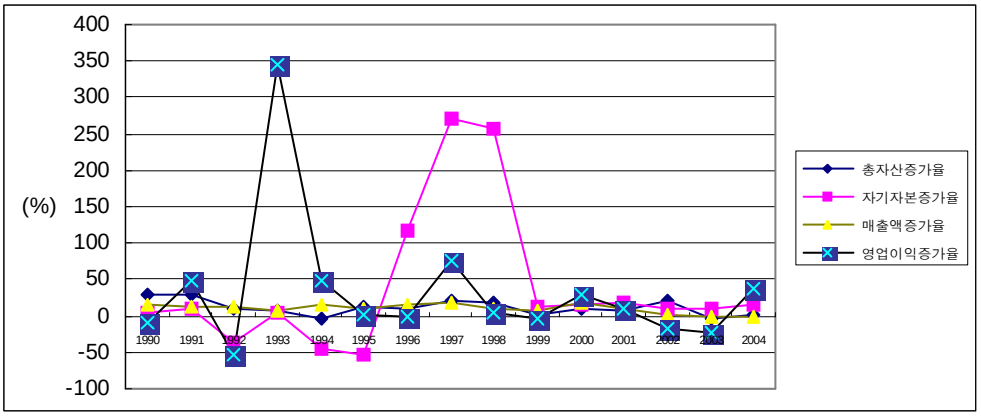


자료: 한국신용평가(주)

1998년 노무비 186억원, 경비 424억원, 원재료비 3,046억원 매출액 4,755억원으로 노무비는 2003년까지 계속해서 증가하여 2003년 310억원이고 경비는 1999년 일시 감소되었다가 이후 2003년까지 증가, 원재료비는 2002

년 4,220억원으로 증가하였으나 2003년에는 3,928억원으로 감소되었다. 매출액은 1999년 5,147억원으로 증가하였다. 계속 증가하여 2002년 6,813억원이나 2003년 6,792억원으로 감소되었다. 노무비와 경비가 증가하는 반면 매출액은 감소하여 기업의 생산성이 악화되었다고 할 수 있다.

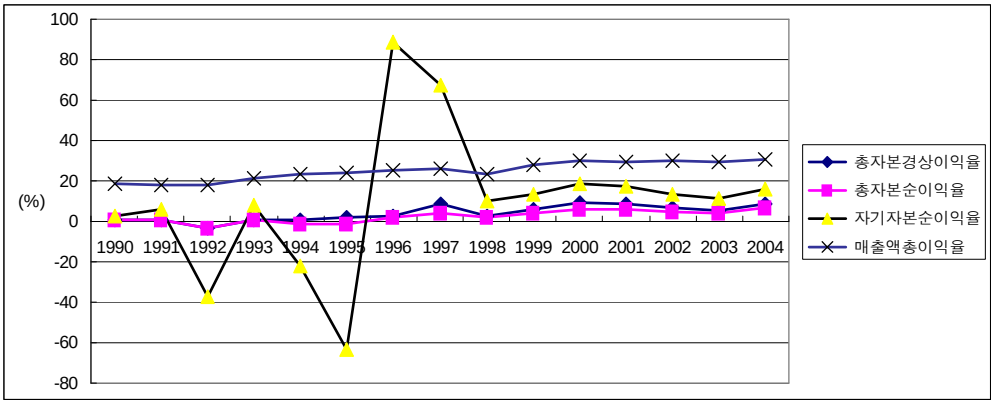
[그림 5-18] 매일유업 성장성



자료 : 한국신용평가(주)

매일유업은 민영화 이전까지 총자산이 크게 증가하다가 민영화 이후 계속 감소되었으며 2000년 총자산 증가율은 -3.0%로 마이너스 성장을 하였다. 자기자본 증가율은 1998년 257%를 정점으로 계속해서 성장이 낮아지고 있으며 매출액 증가율은 2000년부터 급격히 줄어들어 2003-4년 마이너스 성장을 보였으며 영업이익 증가율도 민영화 이후 줄 곧 마이너스 성장을 하다가 2004년 37%로 증가하였다.

[그림 5-19] 매일유업 수익성



자료 : 한국신용평가(주)

매출액 증가율은 1999년 8.2%에서 2004년 -0.27%로 감소되었으며 매출액 대비 영업이익률은 1999년 3.78%에서 2004년 3.53%로 다소 감소되었다. 반면 부채는 증가되었으나 부채비율은 1999년 221.9%에서 2004년 129.5%로 감소되었다. 이상의 논의에서 매일유업 민영화 사례로부터 첫째, 민영화 되면서 정부의 규제로부터 벗어난 경영권 남용은 민영화 이후 신규사업의 확장으로 이어져 신규사업이 얼마 못가서 사업철회 하는 등 방만한 경영은 오히려 기존 사기업을 위험하게 만들 수 있다는 문제점이 도출되었다. 둘째, 매출액 감소와 노무비, 경비의 증가로 생산성이 저하되었다.

제2절 사례분석 결과의 함의

공기업 민영화정책은 1960년부터 시작되었다. 우리나라 민영화정책이 추진되는 과정에서 공기업 민영화계획은 수차례 수정을 거치면서 추진되고 김대중 정부에 들어 IMF위기라는 특수한 경제 환경 속에서 서구자본이 국내 유입됨에 따라 신자유주의 경제정책 또한 급속히 받아들여졌고 공기업 민영화정책이 그 어느 정부보다도 구체적으로 실행되었다고 할 수 있

다. 김대중 정부 시기인 1998년부터 많은 공기업들이 민영화되었으며 그 시기에는 IMF위기 극복이라는 명분과 사회적 분위기 속에 대규모 구조조정이 이루어졌다. 따라서 본 연구에서는 공기업의 민영화 진행과정과 민영화이후 경영상 어떤 문제점이 나타나고 있는지 알아보기 위해 민영화 기업사례를 분석하였다. KT, KT&G, 두산중공업, 대한송유관, 남해화학, 매일유업 등 6개 기업을 사례기업으로 고찰하였는데 이를 요약하면 다음과 같다.

<표 5-14> 민영화 사례기업의 특징과 문제점

	시장구조 및 소유경영구조		민영화의 문제점	
	시장구조	소유경영구조	민영화 추진과정의 문제점	민영화이후 경영상의 문제점
KT	독과점	소유분산 전문경영	지분 해외매각 국부유출	민간 독점의 폐해 설비투자 부진
KT&G	독과점	소유분산 전문경영	지분 해외매각 국부유출	설비투자 부진
두산 중공업	독과점	소유집중 소유경영	우량 공기업의 헐값매각 재벌의 경제력 집중	설비투자 부진
대한 송유관	독과점	소유집중 소유경영 (대주주 다수)	민영화이전 대규모 설비투자	대주주간 경영권 다툼 투자 부진에 따른 환경문제 유발
남해 화학	경쟁	소유집중 소유경영	*	방만한 경영으로 기업부실화
매일 유업	경쟁	소유집중 소유경영	*	방만한 경영으로 기업부실화

우선 민영화 사례기업의 시장구조를 기준으로 분류하면 두 유형으로 구분될 수 있다. 하나는 독과점적 시장구조로서 KT나 대한송유관과 같은 망산업의 사례가 이에 해당한다. 다른 하나는 민영화 이전부터 이미 다

른 민간기업과 경쟁하고 있었던 경쟁적 시장구조로서 남해화학이나 매일유업이 이에 해당한다. 이 분류에 따른다면 IMF위기 이후 공기업 민영화는 이전부터 이미 다른 민간기업과 경쟁하고 있던 공공성이 약한 분야로 한정하여 이루진 것이 아니라 정부가 독점적으로 영위해오던 공공성이 강한 사업 분야까지 광범위하게 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

다음으로 공기업 민영화정책이 추진된 결과 새로이 등장한 민간기업의 유형을 소유경영구조 특성으로 구분하면 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 민영화 이후 소유가 분산된 전문경영인체제로서 여기에는 KT와 KT&G가 이에 해당한다. 다른 하나는 특정 재벌이나 오너가 정부로부터 소유권을 이전받은 경우에 등장하는 소유경영인체제로서 두산중공업, 남해화학, 매일유업이 이에 해당한다. 이처럼 공기업 민영화 이후에 성립된 소유경영구조는 KT와 같은 소유가 분산된 전문경영인체제는 소수에 불과하고 우리나라 기업경영구조의 커다란 문제점이라 할 수 있는 가족경영형태의 소유경영인체제가 다수를 구성한다는 것은 정부가 민영화된 기업의 지배구조 개선에 관한 정책적 배려가 약했다는 것을 보여준다.

한편 공기업 민영화 사례분석결과로부터 공기업 민영화의 문제점은 민영화과정상의 문제점과 민영화 이후 기업경영의 문제점으로 정리될 수 있다. 먼저 민영화과정상의 문제점으로는 자산의 해외매각에 의한 국부유출, 재벌의 경제력집중 등의 문제점을 지적할 수 있다. 이와 같은 민영화과정상의 문제점은 대규모 자본집약적인 산업의 민영화에서 주로 발생하였다고 할 수 있다.

민영화 이후 경영상의 문제점으로는 망(網)산업의 민간 사업자 매각으로 인한 민간 독점폐해, 민간기업의 투자부진, 과도한 다각화로 인한 부실경영 등을 지적 할 수 있다. 이는 비단 기간산업뿐 아니라 민간기업이 시장에 이미 진출하여 활동하고 있는 일반 제조업 공기업의 민영화에서도 나타난다는 것이 특징이다. 특히 민영화 이후 경영상의 문제점은 소유가 분산된 전문경영인체제와 소유가 집중된 소유경영자체제에서 서로 다른 양상을 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 소유가 분산된 전문경영인체제

에서는 수익성 위주의 경영으로 인한 투자 부진 문제가 주로 발생하고 있다. 이에 비해 소유가 집중된 소유경영자체제에서는 민간기업의 방만한 다각적 경영의 폐해가 중점적으로 나타나는 양상을 보인다. 이는 민영화된 기업 중 가족경영형태의 소유경영자체제에서 지배구조의 문제점이 심각하게 발생한다는 것을 시사한다.

제6장 결 론

제1절 연구결과 요약

우리나라 공기업이 국가경제기반의 초석이 되었다는 사실은 두말할 필요가 없다. 국가 통제하의 경제에서 공기업은 사회경제적 역할을 충실히 하며 그 가치를 인정받았다. 하지만 시대적 조류에 따라 급변하는 시장경제 속에서 새로이 유입된 신자유주의적 경제이념이 공기업을 무한 경쟁 속으로 밀어 넣고 있다. 공기업이 무한경쟁에서 살아가기 위해서는 단순한 정부의 보호 기능만으로는 그 역할을 제대로 수행할 수 없고 소유구조의 변화가 필요하다는 것이다.

공기업에 대한 문제점은 공공부문의 실패, 대리인문제, X-비효율성, 공기업의 다중적 관계로 요약된다. 이러한 문제점을 바탕으로 공기업 민영화를 주장하는 민영화 옹호론에서는 사적소유권의 효율성, 기업이윤의 극대화, 사적 경제의 효율성, 시장경쟁의 도입, 공기업의 도덕적 해이 등을 민영화의 주된 근거로 제시하였다. 이에 대해 민영화 비판론에서는 신자유주의적 민영화정책의 문제점과 성급한 민영화정책 추진으로 인한 국부유출의 문제점을 지적하였다.

우리나라는 그 동안 다섯 차례에 걸쳐 공기업 민영화가 추진되어 왔으나 장기적인 계획 없이 상황변화에 따라 임시방편적으로 정책이 집행된 경우가 많았다. 집권정부가 바뀜에 따라 민영화정책도 사회·정치·경제적 상황에 따라 원계획을 계속 수정하면서 추진되었다. 특히 1997년 12월 IMF위기라는 초유의 경제위기를 맞아 경제적 고통을 겪으면서 구조조정에 착수하였다. 이에 정부는 공공·기업·금융·노동 4대 부문에 대한 강도 높은 구조조정을 추진하였으며 이 과정에서 공기업의 비효율성 문제를 둘러싸고 논란이 가중되었다. IMF위기는 서구의 자본과 신자유주의정책이 국내에 이식되는 촉매재가 되면서 정부는 공기업 민영화를 즉각적으로 시행하였다.

공기업 민영화는 그동안 역대 정부에 의하여 여러 번 시도되어 왔으나 그 성과가 미미하였다. 그런데 김대중 정부는 IMF 경제위기를 맞아 공기업 민영화정책에 관한 계획수립과 시행에 박차를 가하였다. 1998년도 두 차례에 걸쳐서 공기업민영화 및 경영혁신계획을 수립하여 시행하였으며 이 과정에서 11개 대규모 공기업 중 8개 공기업(KT, KT&G, 포스코, 국정교과서, 한국종합기술금융, 대한송유관, 한국중공업, 한국종합화학)에 대한 정부지분을 매각하여 민영화를 완료하였다. 그리고 나머지 3개 공기업(한국전력, 한국가스공사, 한국지역난방공사)은 점진적으로 민영화를 추진한다는 계획을 수립하였다.

김대중 정부의 공기업 민영화정책은 일부에서는 과거 어느 정부보다도 많은 구조조정 실적을 올린 것으로 평가하지만, 성급하게 민영화계획을 수립한 결과 그 부작용과 문제점도 적지 않게 제기되었다. 무엇보다도 김대중 정부의 공기업 민영화 정책은 IMF 경제위기를 맞아 구조조정과 동시에 이루어졌다는 것이 특징이다. 본 논문에서는 이처럼 구조조정과정과 민영화과정이 맞물려 진행되었다는 점에 주목하여 공기업 구조조정과 민영화가 생산비용, 고용, 임금수준에 어떤 영향을 미쳤는지 실증분석과 기업사례분석을 하였다.

총 조사대상 기업은 11개 기업으로 완전민영화 9개 기업과 민영화가 부분적으로 추진된 기업 2개를 포함하였다. 그리고 기업별로 생산비용, 고용인원, 임금수준의 측면에서 구조조정 시점과 민영화완료시점을 기준으로 하여 IMF위기 이후 구조조정과 민영화가 기업경영에 미치는 영향을 실증분석하였는데 주요 결과는 다음과 같다.

먼저, IMF위기 이후 공기업 구조조정의 효과에 관한 분석결과에서는 구조조정이 생산비용 절감 등을 통해 효율성을 제고시켰으며 고용은 감소시킨 것으로 나타났다. 반면 공기업 민영화의 효과에 관한 분석결과에서는 민영화 옹호론자의 예상과 달리 민영화 이후 공기업의 효율성이 오히려 하락한 것으로 나타났다. 조사대상 7개 기업 중 5개 기업은 생산비용이 증가하였고 생산비용이 감소한 기업은 하나도 없었다.

다음으로 민영화 이후 고용자 수 변화는 조사대상 7개 기업 중 3개 기업이 감소, 2개 기업이 증가한 것으로 나타났다. 그리고 2개 기업은 통계적으로 유의하지 않았다. 그 중 고용이 증가한 2개 기업은 민영화 이후 타 기업 인수·합병과 공기업 시절 공장 확장계획에 증원이 포함되었던 사정이 반영된 것이기 때문에 민영화가 고용을 증가시켰다고 보기는 어렵다. 따라서 이런 점을 감안한다면 민영화는 대체로 고용에 부정적인 영향을 미친다고 결론내릴 수 있다. 다만 민영화 이후 고용이 감소한 기업이 전체 7개 기업 중 3개에 불과한 것은 민영화 이전의 IMF 구조조정 시기에 이미 고용조정이 이루어진데 따른 것으로 판단된다.

한편 민영화 이후 종업원의 임금수준이 상승할 것이라는 가설의 예측과 달리 조사대상 7개 기업 중 2개 기업에서 임금수준이 하락한 것으로 나타났으며 나머지 5개 기업은 통계적 유의성이 없었다. 이로부터 민영화 이후 임금수준이 상승한다는 가설이 채택될 수 없는 것으로 나타났다. 이상의 실증결과로부터 공기업 민영화로 고용에는 부정적인 영향이 우세하고 임금수준도 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 없는 것으로 평가될 수 있다. 게다가 민영화 이후 기업경영의 미시적 효율성도 개선되지 않았으며 생산효율이 오히려 악화된 것으로 나타났다.

다음으로 KT, KT&G, 두산중공업, 대한송유관, 남해화학, 매일유업 등 6개 민영화된 기업 사례분석으로부터 망산업이나 사회 기간산업의 경우 민영화 이후 수익성 위주의 경영으로 투자 부진문제가 중점적으로 나타나는 반면 민영화 이전에 이미 시장경쟁이 이루어지는 부문에 있어서도 민영화 이후 방만한 다각화 경영의 폐해가 발생하고 있는 것으로 나타났다. 특히 민영화된 기업 중 가족경영형태의 소유경영자체제에서 지배구조상의 문제점이 심각하게 발생하고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

공기업 민영화정책의 목적은 기업의 내부적 효율성을 달성하여 배분적 효율을 증대시키는 것이다. 그런데 공기업의 효율성을 향상시키기 위해서는 단지 주인 있는 기업으로 만든다는 소유권 이전정책만으로는 해결될 수 있는 것은 아니다. 소유권의 민간부문으로의 이전 외에도 경쟁·규제

등 경제적인 차원의 문제만이 아니라 경제력집중, 노동문제 등과 같은 사회·정치적인 문제까지 함께 고려해야 한다. 따라서 민영화를 통하여 효율성을 증대시키기 위해서는 단순히 소유권 이전만이 아니라 민영화된 기업의 사후관리 차원에서도 정부의 적절한 규제가 필요하다. 또한 기업의 가치는 자산 가치에 대한 평가뿐만 아니라 사회공헌도 등 공공성이 비중있게 다루어져야 한다.

실증연구결과에서 보았듯이 민영화 이후 미시적 효율성도 개선되지 않았으며 오히려 생산효율이 악화되었다는 사실은 한국의 공기업 민영화정책이 이와 같은 목적을 제대로 이행하지 못했다는 것을 시사한다. 다음에서 본 연구결과를 토대로 김대중 정부의 민영화정책을 평가해 보기로 한다.

제2절 김대중 정부 민영화정책에 대한 평가

김대중 정부의 공기업 구조조정은 국제통화기금(IMF)에 의해 강제된 신자유주의적 구조조정의 일환으로 공공부문의 축소와 사적 경제로의 전환, 공공부문에서의 시장경쟁원리의 도입에 주력하였다. 또한 신자유주의적 경제정책은 초국적 해외자본과 국내 대자본이 공공부문에 진출할 수 있는 발판이 되기도 하였다. '주인 찾기식' 사유화정책은 우량공기업을 민간재벌과 외국자본에 매각하는 정당성을 부여한 것이다. 다음에는 본 연구의 실증결과로부터 김대중 정부의 민영화정책의 문제점을 지적하기로 한다.

첫째, 공기업의 공익성 추구는 고려되지 않은 채 공기업을 비효율의 온상으로 일방적으로 비판하였다는 점이다. 공기업이 갖고 있는 배분적 효율성은 공공성을 달성하는 데에 있으며 공기업은 이윤 극대화만을 목표로 삼고 있는 것은 아니다. 공기업이 구조개선을 통해 더 높은 경영효율성을 달성하는 것도 중요하지만 이와 함께 정치권과 관료 등으로 이어져 온 관

권적 내부의사결정구조를 민주화, 전문화하는 것이 더 중요하다(김윤자, 2001). 그런데 IMF위기당시의 정부의 자산 확보에 치중한 나머지 우량 공기업까지도 비효율의 온상인 것으로 일방적으로 매도하면서 소유권이전에 따른 매각수익을 높이기 위해 민영화를 단행하였다고 볼 수 있다.

둘째, 공기업 매각방법의 문제점이다. 공기업을 민영화하기 위해서는 사전 준비과정에서 구조조정이 요구되고 공기업의 매각에서 정확한 가치 평가가 이루어질 때까지 충분한 여유를 가지고 기다릴 필요가 있다. 그런데 김대중 정부의 공기업 민영화 정책은 경쟁력 있는 공기업까지도 함께 민간 대기업이나 해외에 서둘러 헐값으로 매각함으로써 경제력집중 심화는 물론 국부유출 논란을 야기하였다는 것이다.

셋째 정부가 공기업 민영화정책을 추진하는 과정에서 초국적 금융자본의 이익을 대표하는 IMF의 신자유주의적 대출조건을 전폭적으로 수행한 반면 종업원 등 이해관계자의 참여를 배제시킴으로써 노동조합과 노동자의 커다란 반발을 유발하였다. 이러한 공기업 민영화과정에서 발생한 노동문제는 대량해고, 비정규직의 양산, 복지정책의 해체로 나타났으며 결국 생산적 효율성뿐만 아니라 배분적 효율성에도 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다.

넷째, 민영화는 단순히 공기업의 관리 및 소유형태의 변화뿐 아니라 공기업이 갖고 있는 특성인 공공성의 정도와 사회적 효율성에 커다란 영향을 미친다. 이 때문에 공기업의 민영화를 추진할 때에는 민간 기업으로의 전환 이후 관련 산업 및 시장의 경쟁체제화, 해당기업의 바람직한 지배구조에 대한 청사진, 공공성 유지를 위한 규제 틀을 마련해야 한다. 그런데 김대중 정부는 외형적으로는 민영화 정책의 효율성증진과 재정수입 극대화라는 정책목표를 내세웠지만 실제로는 단순히 소유권만 빨리 매각하여 재정수입을 극대화하고자 하였다. 이로 인해 단순히 정부소유지분을 매각하는 것으로 민영화가 완료된 것으로 잘못 이해함으로써 민영화된 공기업의 경쟁력과 투명 경영 확보를 위한 대책 마련에 미흡하였던 것으로 평가된다.

제3절 공기업 민영화정책의 개선방향

본 연구결과가 공기업 민영화정책의 개선방향에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공공성과 효율성의 조화를 동시에 추구하는 공기업 구조개혁 작업의 중요성이다. 기업의 가치는 주가상승으로 인한 기업의 자산가치가 올라가는 것만으로 평가될 수는 없다. 기업이 갖는 이익에 대한 사회 공헌도 등 공공성이 기업평가에 비중 있게 다루어져야 한다. 이것이 공기업의 존재이유이기도 하며 공기업은 공공성과 기업성의 조화가 관건이다. 따라서 공기업 자체의 경쟁력과 사회적 후생을 높이는 데에 중점을 둘 필요가 있다. 공익성과 기업성을 동시에 제고시키기 위해서는 공기업의 존재이유인 공적기능에 보다 충실하여 서비스의 수혜자인 국민들에게 질 높은 서비스를 제공하도록 지속적인 공기업의 구조개선 노력이 필요하다.

둘째, 공기업의 구조개혁을 추진하는 과정에서 공기업으로서의 존립이유가 소멸되어 민영화가 불가피한 영역이 존재한다. 이때 민영화를 통해 효율성을 증대시키기 위해서는 단순히 소유권 이전만이 아니라 민영화된 기업의 사후관리 차원에서 정부의 적절한 규제가 필요하다. 주인 없는 공기업에 주인을 찾아줌으로써 기업의 효율성을 높일 수 있다는 잔여잉여청구론(residual claimant theory)은 민간 기업이 갖고 있는 문제점인 주주와 경영자간의 대리인문제를 해결할 수 있는 방안이 아니다. 특히 공기업이 독점적인 경우 사기업으로 전환되었을 경우 독점형태를 그대로 유지하려 할 것이다. 이때 기업이윤을 극대화하기 쉬운 방법으로 생산성 증대보다는 제품 가격 인상을 택할 것이므로 기업의 효율성 증진에 대한 노력은 소홀해지며 배분적 효율성을 달성하기도 어렵게 된다. 그러므로 민영화된 기업의 거시적인 성장지표가 양호한 것으로 나타났다 하더라도 그 기업이 생산원가를 절감하여 효율성을 높였다고 볼 수 없다. 그 뿐 아니라 공기업은 사기업의 위험기피사업에 대규모투자, 위험투자가 가능하나 사기업은 투자리스크를 회피하기 때문에 개발투자나 연구개발비 등 자본투자의

감소가 기업이윤의 증대로 나타날 수 있다. 따라서 전력, 가스 등과 같은 애로설비(隘路設備)를 지닌 망 산업에 있어서는 경쟁도입이 어려운 분야에 대하여 규제제도를 통하여 가격의 적정성과 자원배분의 효율성을 확보해야 한다. 자연 독점적 성격을 가진 망 산업의 경우 정부는 자유경쟁을 촉진시켜야 하고 지배적 시장적 지위를 누리는 행위자의 가능한 권한 남용을 막아야 하며 서비스의 질과 연속성을 보장해야 한다. 만약 이러한 것들이 경쟁상황에서 이루어지지 않은 경우 정부는 가격대비 질을 적정화하도록 민간기업의 효율적 경영을 유지하도록 규제해야 할 것이다.

셋째 공기업 민영화과정에서의 구조조정이 고용 감축을 불가피하게 수반한다면 그에 따른 대책이 민영화 과정에서 함께 마련될 필요가 있다. 민영화는 종래 공기업에 의해 제공되던 공공서비스 기능을 대폭 축소함에 따라 사회 취약계층을 대변하는 노동조합과 시민단체들로부터 커다란 우려를 낳고 있다. 민영화 이전 정부에서 통제받아오던 임금수준과 고용보장은 민영화 후 개선되지 않는다. 민영화되면서 사주와 노조와의 이행계약 사항인 고용보장, 고용승계 등의 계약은 사라졌으며 오히려 고용인원 감소로 노동자들에게는 내부효율성 증진이라는 명목 하에 강도 높은 노동을 강요당하고 있다. 기업의 대대적인 고용조정으로 인해 노동자들이 고용 불안정 역시 크게 증가하였으며 이에 따라 노동자들이 노동과 생활에의 위협은 심각한 상황에 이르고 있다. 본 연구의 실증결과에서도 민영화 이후 임금수준은 개선되지 않았으며 오히려 고용조건이 악화되었음이 확인되고 있다.

따라서 정부는 공기업 민영화가 노조를 포함한 다양한 이해당사자가 개입하고 있다는 점을 충분히 인식하여야 할 것이다. 여기에는 정부와 노조간의 갈등이 정치적 상호작용을 나타나 민영화추진과정에서 정부는 노조뿐만 아니라 여타 이해관계자들로부터 강한 반발이 있을 수 있다. 정치적 갈등을 최소화 하면서 정부와 노조간의 갈등을 해소시키기 위해서는 민영화정책의 추진은 노동조합뿐만 아니라 사회적 이익 단체들의 대표가 참여하는 공개적이고 투명한 방식으로 추진해야 할 것이다. 아울러 민영화과

정에서 발생할 수 있는 고용불안에 대한 해결책으로 고용조정 대상자들이 재취업 기회를 가질 수 있도록 재취업프로그램을 도입해야 할 것이다.

부 록

<부표 1> KT 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
KT	종업원 수	52.6	8.6	37.6	60.8
	실질임금	45.4	11.9	28.1	61.2
	고정자산	13.9	4.6	7.5	20.9
	상대적 임금	51.8	4.8	41.0	60.0
	전년종업원수	53.8	7.6	37.6	60.8
	인건비	42.8	17.5	17.5	63.7
	동종 산업평균임금	27.7	18.9	10.5	89.5
	일인당한계매출액	17.0	14.2	4.1	46.7
	전년인건비	39.7	17.7	16.5	63.7
	매출원가	38.9	33.4	-1.2	118.5
	총산출량	33.0	14.0	16.2	64.8
	자본수익율	6.4	3.4	1.2	13.1

<부표 2> KT&G 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
KT&G	종업원 수	58.9	14.0	42.6	73.9
	실질임금	48.1	16.3	14.3	66.3
	고정자산	14.9	4.2	10.2	21.4
	상대적 임금	50.3	7.3	41.0	64.0
	전년종업원수	61.2	13.4	44.2	73.9
	인건비	54.0	11.3	38.9	76.5
	동종 산업평균임금	27.5	7.95	16.0	38.6
	일인당한계매출액	2.0	1.1	-32.8	15.2
	전년인건비	43.9	20.6	10.3	69.6
	매출원가	16.4	9.4	9.0	34.3
	총 산출량	153.0	34.0	91.0	198.0
	자본수익율	11.7	2.0	9.43	16.2

<부표 3> 포스코 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
포스코	종업원 수	20.1	2.0	19.0	25.0
	실질임금	42.0	9.7	25.4	59.2
	고정자산	112.5	22.9	80.6	140.5
	상대적 임금	40.46	4.5	34.0	49.0
	전년종업원수	21.0	2.0	19.7	25.0
	인건비	39.3	15.2	15.9	68.0
	동종 산업평균임금	26.3	25.3	10.5	94.3
	일인당한계매출액	22.9	39.1	-27.7	74.1
	전년인건비	35.7	14.3	13.5	64.0
	매출원가	77.0	24.6	43.3	137.0
	총 산출량	170.9	79.9	109.2	414.0
	자본수익율	7.4	6.3	0.8	26.3

<부표 4> 대한송유관 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
대한 송유관	종업원 수	35.1	6.7	16.3	46.4
	실질임금	29.0	16.0	15.0	46.5
	고정자산	614.1	282.4	4.9	866.2
	상대적 임금	78.7	28.7	59.0	132.0
	전년종업원수	34.0	8.6	15.0	46.4
	인건비	36.5	22.4	10.0	95.0
	동종 산업평균임금	23.5	7.5	13.2	36.2
	일인당한계매출액	31.9	29.6	-15.9	99.8
	전년인건비	38.8	25.6	10.0	93.5
	매출원가	31.4	20.6	4.5	60.1
	총 산출량	66.2	22.1	19.1	103.9
	자본수익율	-0.0	4.0	-5.8	6.6

<부표 5> KDnet 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
KDnet	종업원 수	94.3	17.6	72.0	134.0
	실질임금	36.9	11.7	15.9	56.2
	고정자산	11.6	8.0	3.4	26.6
	상대적 임금	44.0	23.2	26.0	97.0
	전년종업원수	92.3	17.2	72.0	134.0
	인건비	33.5	10.3	16.0	52.4
	동종 산업평균임금	14.1	54.2	6.8	25.3
	일인당한계매출액	12.9	32.8	-43.0	106.8
	전년인건비	32.6	11.1	16.0	52.4
	매출원가	42.3	37.3	9.1.1	115.7
	총 산출량	2.6	2.3	5.2	7.3
	자본수익율	8.1	7.4	-2.1	21.4

<부표 6> 남해화학 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
남해 화학	종업원 수	92.3	19.2	49.6	110.6
	실질임금	52.8	11.1	35.4	67.4
	고정자산	23.8	10.2	9.9	39.9
	상대적 임금	32.6	3.8	27.0	40.0
	전년종업원수	96.0	15.3	51.5	110.6
	인건비	51.2	18.0	24.1	75.6
	동종 산업평균임금	16.9	6.6	9.5	30.0
	일인당한계매출액	42.3	6.3	-2.0	19.6
	전년인건비	47.6	18.1	22.0	75.4
	매출원가	38.1	11.0	24.2	60.3
	총 산출량	23.6	10.4	10.1	38.1
	자본수익율	5.9	7.7	-13.9	17.7

<부표 7> 매일유업 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
매일유업	종업원 수	18.4	1.5	16.2	21.4
	실질임금	24.2	6.4	14.6	35.4
	고정자산	11.2	5.3	5.1	20.1
	상대적 임금	54.9	12.2	40.0	94.0
	전년종업원수	18.2	1.6	16.0	21.4
	인건비	22.8	9.6	10.4	40.7
	동종 산업평균임금	12.4	4.4	65.0	20.0
	일인당한계매출액	16.9	16.9	-10.3	52.5
	전년인건비	25.6	21.8	9.7	98.0
	매출원가	32.1	12.3	14.8	48.1
	총 산출량	14.7	22.61	0.4	89.0
	자본수익율	3.9	3.9	-3.2	9.4

<부표 8> 대한교과서 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
대한교과서	종업원 수	73.0	15.0	54.5	97.5
	실질임금	20.9	9.6	7.3	39.1
	고정자산	47.4	28.2	15.7	95.0
	상대적 임금	93.8	44.7	56.0	222.0
	전년종업원수	70.8	15.1	54.5	97.5
	인건비	19.7	12.3	7.1	45.0
	동종 산업평균임금	1.6	0.6	0.9	2.8
	일인당한계매출액	11.4	17.7	-25.9	45.0
	전년인건비	17.4	10.3	7.1	40.1
	매출원가	54.3	32.1	24.2	110.0
	총 산출량	28.9	38.5	1.8	145.0
	자본수익율	5.1	5.1	-0.8	17.1

<부표 9> 두산중공업 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
두산 중공업	종업원 수	66.5	9.7	47.5	79.4
	실질임금	46.2	17.3	8.6	74.8
	고정자산	11.0	6.8	0.9	19.7
	상대적 임금	33.5	32.0	21.0	149.0
	전년종업원수	39.2	17.5	12.8	68.4
	인건비	43.9	22.9	7.5	86.0
	동종 산업평균임금	1.2	0.4	0.7	2.1
	일인당한계매출액	27.7	42.3	-67.9	76.4
	전년인건비	38.9	21.2	7.5	83.0
	매출원가	17.6	6.1	0.5	25.4
	총산출량	7.0	4.2	0.3	12.9
	자본수익율	*	*	12.8	12.8

<부표 10> 한국전력 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
한국 전력	종업원 수	29.1	7.7	16.6	36.1
	실질임금	41.9	9.1.2	28.8	55.4
	고정자산	34.3	19.3	1.2	61.7
	상대적 임금	53.2	4.8	46.0	62.0
	전년종업원수	30.0	7.1	16.6	36.1
	인건비	39.2	15.0	18.0	61.9
	동종 산업평균임금	2.1	0.9	1.0	3.8
	일인당한계매출액	84.3	143.7	2.3	573.2
	전년인건비	36.2	14.6	16.8	61.9
	매출원가	97.5	54.9	35.2	195.9
	총 산출량	49.8	25.0	1.1	93.9
	자본수익율	5.5	2.0	2.5	8.8

<부표 11> 한국가스 기초 통계자료

기업명	변수	평균값	표준편차	최소값	최대값
한국가스	종업원 수	20.5	6.4	11.4	27.1
	실질임금	28.6	13.7	6.7	46.3
	고정자산	44.9	22.2	11.3	69.1
	상대적 임금	10.4	6.2.2	6.8	24.7
	전년종업원수	19.1	6.5	11.4	27.0
	인건비	48.1	25.0	10.7	90.4
	동종 산업평균임금	2.3	0.8	1.3	3.6
	일인당한계매출액	26.4	35.9	-67.6	82.4
	전년인건비	48.8	25.6	10.7	90.4
	매출원가	40.7	28.3	6.8	91.5
	총 산출량	40.3	28.2	5.5	75.0
	자본수익율	5.3	5.6	-8.0	13.0

참 고 문 헌

가제창(1998), “한국공기업 민영화정책의 변천과 향 후 방향”, 『사회과학 논집』 제9권, 충남대학교 사회과학연구소

강신일(1987), “공기업 민영화와 정부완화” 한국개발연구소, 제9권 제4호

강신일(1998), 『공기업의 민영화에 관한연구』, 한국개발연구원

강신일(1994), “공기업 민영화방법의 선택”, 한국경제연구원

강종만・최유경(1998), “대규모 공기업민영화 방안”, 한국증권연구원

강종만(2002), 『아르헨티나 공기업민영화와 시사점』, 한국금융연구원

기획예산처(2001), “보도자료” 기획예산처

기획예산처(2003), 『공공백서』, 기획예산처

김근세(1999), “공기업민영화 정책의 비교분석”, 세계화의 민영화방안 특별학술회의 발표문

김기원(2000), “김대중정부의 구조조정정책” 한국방송통신대학 논집

김대환(1995), “한국 민영화정책의 비판적 검토”, 『경제와 사회』, 통권 제2호

김대환(1996), “민영화와 노동문제(Ⅰ) -공기업의 민영화가 노동자에 미치는 영향-”, 『산업노동연구』, 제2권 제1호

김대환(2001), “한국 민영화정책의 비판적 검토”, 서울사회경제연구소, 『경제 와 사회』, 제25호

김동수(1989), “공기업민영화에 대한 효율성 분석 -가격효율성 및 기술효율성을 중심으로-” 『산업조직연구』, 제7권 제2호

김상곤(2003), “김대중정부의 민영화정책의 평가와 에너지산업의 사유화 문제”, 사회경제평론, 제20호

김상곤・김균・김윤자(2004), 『21세기 한국의 전력산업-바람직한 발전방향과 정책제안』, 도서출판 한모임

김상곤・김윤자・홍장표(2004), 『21세기 한국의 천연가스산업-바람직한 발전방향과 정책제안』, 도서출판 노기연

김의섭(1999), “한국공기업 민영화 정책의 성과와 개선방안 - 98민영화계획을 중심으로”, 한국재정정책학회, 『재정정책논집』 창간호

김윤자(1999), “공기업 민영화:비판과 대안”, 진보평론, 제2호

김윤자(2000), “공공부문 구조조정에 관한 몇 가지 검토”, 서울사회경제연구소

김윤자(2004), “한국전력공사의 경영 개선을 위한 방안” 『21세기 한국의 전력산업』 도서출판 한모임

김용열・조창현・조명현(2000), 『선진경제도약을 위한 기업지배구조 개혁』, 을유문화사

김종석(2001), “민영화 논리의 재조명”, 『공기업논총』, 제13권 제1호

김준기(1999), “공기업개혁과 민영화 정책의 부재”, 『한국정책학회보』, 제8권 제1호

김주탁(1998), “공기업사원들의 직무특성 및 내・외향적 성격과 스트레스와의 상관관계”, 아동교육, 제7권 제1호

김준기(1999), “공기업개혁과 민영화: 정책의 부재?”, 『한국정책학회보』, 제8권 제1호

김준기(2001), “김대중정부의 공기업 민영화정책에 대한 평가”, 한국행정학회, 『행정논총』, 제39권 제1호

김준기(1999), “공기업민영화정책의 평가와 향후과제”, 서울대학교 행정대학원, 국가정책세미나

김재홍(1991), “공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한연구”, 한국경제연구원,

김재홍・남일총・전서인(1998), “ 민영화입문”, 『한국경제의 분석』 4권, 2호, 한국금융연구원

김한배(1995), “한국공기업 민영화 정책의 현황과 전망”, 호남대학교, 논문집 제18집

곽창규(2001), “공기업 구조조정의 바람직한 방향”, 여의도연구소

곽채기(1994), “정부-기업관계의 새로운 제도 형성과정으로서의 공기업 민영화에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문

곽채기(1997), “공기업 경영혁신과 정부-기업 관계의 재구조화 방안 - 정부투자기관의 기업 지배구조를 중심으로-”, 『한국사회와 행정연구』, 제10권 2호

곽채기(2000), “공기업 민영화정책의 성공적 집행”, 『공기업논총』, 제12권 제1호

고동수(2001), “민영화의 주요 변수인 시장구조를 고찰 할 때의 공·사기업의 효율성비교”, 『산업조직연구』, 제2집

권희중(2004), “공공성과 노동문제”, 노동조합 기업경영연구소

남기곤(2004), “전력산업 분할 이후 노동조건의 변화”, 김상곤 외 편, 『21세기 한국의 전력산업』, 도서출판 한모임

남일총(1998), “정보통신산업의 경쟁구도와 공기업의 역할”, 한국개발연구원

남일총·강영재(1998), “공기업 민영화방안”, 『KDI정책연구』

남일총(1999), “공기업 민영화의 현주소와 향후 전개방향”, 『공기업논총』, 제11권 제1호

남일총·강신일(1999), “공기업 민영화방안” 한국개발연구원

남해화학(2004), 『남해화학 30년사』, 남해화학

박기찬·이정현(1999), “공기업 경영혁신 성과재고에 관한연구- 주요 혁신기업간 공통 핵심요인의 도출 및 활용-”, 한국인사관리학회, 『인사관리 연구』, 제23집 제1호

박경식(2000), “한국공기업 및 사기업 종업원의 보상제도인식에 관한비교연구”, 『전문경영인 연구』, 제3집 제1호(통권 4호)

박노영(2001), “김대중 정부하에서 공기업민영화에 대한 비판적 고찰”, 『동향 과 전망』, 통권 제50호

박승록(2001), “기업집단의 내부거래와 효율성에 관한연구”, 한국경제연구원

박승록(2002), “공기업과 민간기업의 생산성분석”, 한국경제연구원
박승호(2005), “신자유주의와 자본의 ‘금융적 축적’ 전략”, 서울경제연구소
박영범(1995), “공기업의 민영화와 노사관계”, 한국노동연구원
박영근(2002), “한국 공기업의 민영화 과제와 정책대안”, 관동대학교, 『사회과학논총』 제7집
박 진(2000), “공기업문제에 대한 경쟁정책적 접근”, 『KDI정책연구』, 제8권 제2호
박청부(1993), “공기업의 역할과 책임”, 『공기업논총』, 제5권 1호
박희서(1994), “영국민영화사업의 전개과정과 성과평가”, 조선대학교, 『사회과학연구』 제19집
배용수(1994), “공기업특성의 노사정책적 합의”, 『한국행정학보』, 제28권 제2호
백평선(2001), 『공기업민영화 이론과 실제』, 연세대학교 출판부
사공일(1979), “한국공기업부문의 국민경제적 역할”, 한국계발연구원
삼성경제연구소(1998), “7·3민영화 성공을 위한 정책제언”, 삼성경제연구소
삼성경제연구소(2000), “해외 공기업의 민영화사례와 교훈”, 삼성경제연구소
소병희(1997), “우리나라 공기업의 성공요건” 한국개발연구원
송대희(1985), “우리나라 공기업관리제도의 문제점과 개선방향, 국민경제연구소
송대희(1986), “공공성의 의의와 공기업관리정책방향”, 한국경제연구원
송대희(1991), “한국의 공기업 경영개선정책”, 한국개발연구원
송대희·송명희(1992), “국민주방식 공기업민영화의 경제적 효과분석”, 『한국개발연구』, 제14권 제2호
송대희(1994), “우리나라 공기업 부문의 경영관리 개선과 민영화 정책방향”, 한국개발연구원
송주명(2004), “동아시아 에너지협력과 한국가스산업의 전략”, 김상곤 외

편, 『21세기 한국의 천연가스 산업』, 도서출판 노기연
송유나(2004), “정부의 가스산업 구조개편정책 검토 및 비판” 김상곤 외 편, 『21세기 한국의 천연가스 산업』, 도서출판 노기연
신범철(2002), “종업원 주식소유제에 의한 공기업민영화 방안에 관한연구”, 한국산업경제연구소, 논문집 제14집
신해용(1991), 『효율과 공정의 경제학』, 세명서관
양희주(2000), “현시 공기업민영화 논의의 문제점과 대안”, 『한국사회과학논총』 통원 제10호
이경용・박해광(2000), “공기업구조조정과 종사자의 사회심리적 건강”, 『보건과 사회과학』, 제6,7집(통합호)
이권형(2004), “세계가스시장 동향과 해외구조 개편사례”, 김상곤 외 편, 『21세기 한국의 천연가스 산업』 도서출판 노기연
이두환(1999), “공기업민영화 정책의 과제와 방향”, 『한독사회과학논총』, 통원 제9호,
이병량・이재희(2002), “공기업 민영화에 대한 태도의 특성과 형성요인에 관한연구: 한국전력 민영화에 대한 여론조사를 중심으로”, 『행정논총』 제41권 제1호
이병훈・황덕순(2000), “공기업의 민영화와 노사관계”, 한국노동연구원
이상철(1997), “공기업의 대리인문제와 민영화방안의 경우 타당성검토-한국전력공사 사례를 중심으로-”, 『한국행정학보』, 제31권 제1호
이선・좌승희・정광선・김용구(2000), 『한국기업지배구조의 현재와 미래』, 미래 경영개발연구원
이성복(2000), “공기업 민영화의 전개 및 영향 - 한국의 공기업을 중심으로-”, 『연구논총』, 제27집
이성형(2004), “남미천연가스산업의 재구조화: 현황과 전망”, 김상곤 외 편,『21세기 한국의 천연가스 산업』, 도서출판 노기연
이용근(1993), “한국공기업민영화의 추진방향에 관한연구”, 한양대학교 박

사학위논문
이우성(2004), “경영권방어제도 관련 국제비교와 제도개선의 시사점”, SK 경영경제연구소
이주선(1996), “공기업소유지배구조의 다중성과 경제적 효율성”, 한국경제연구원
이주선(1998), “공기업의 민영화와 구조개혁”, 한국경제연구원
이주선(2002), “김대중행정부 민영화정책: 평가와 시사점”, 한국경제연구원
이홍규(1999), “기업민주주의 시대의도래”, 한국형 기업지배구조연구소
임원혁・남일총・이혜훈(2000),『민영화와 집단에너지사업』,한국개발연구원
임상훈・배규식・강병식(2004), “공공부문 구조조정과 노사관계 안정화”, 한국노동연구원
임휘철(2002), “한국 민영화정책에 대한 비판적 고찰”, KDI정책연구원
임혁배(1994), 『세계화와 민주화』, 계간사상, 겨울호
오연천(1999), “공기업민영화 이후의 바람직한 기업지배구조에 관한연구-한국담배인삼공사를 중심으로”, 『행정논총』 37(2)
오세란(2001), “공기업민영화의 기준”, 호남대학교, 『논문집』 제15권
오세철・심용보(2001), “신자유주의와 공공부문 구조조정”, 『연세경영연구』, 제38권 제2호(통원 제73호)
유승민(2000), “민영화와 공기업 지배구조의 발전방향”, 『한국기업지배구조의 현재와 미래』, 미래경영개발연구원
유훈(1993), 『공기업론』, 서울법문사
유훈 (1994), “공기업의 역할과 민영화 정책에 대한 평가”, 『한국행정연구』, 여름호 제3권 제2호
윤건영・나성린(2001), “한국의 정부채무와 재정건전성”, 안민포럼 정책토론회 발표문
윤성식(1994), 『공기업론』, 박영사
윤진호(2004), “고용조정과 노동조합의 역할”, 서울사회경제연구소

장시복(2005), “신자유주의 세계화와 세계 자본주의 거버넌스”, 서울사회경제연구소

정기섭(2000), “공기업의 민영화”, 동국대학교, 『행정논집』, 제25집

정갑영・임웅기・정구현・엄구호(1996), 『민영화와 기업구조』, 나남출판

정동권(2003), “은행민영화 방안에 관한연구”, 한국은행 금융경제연구원

조성봉(2002), “공기업 민영화정책의 평가와 향후 정책방향”, 『공공경제』, 제7권

조성봉・조인구(2002), “전력산업 구조개편에 따른 전력시장 역할의 검토”, 한국경제연구원

조택 (1997), “민영화이론에 대한 비판적 연구”, 『사회과학연구논집』 1호, 이화 여자대학

최종원(1994), “공기업 민영화의 정책효과분석에 관한연구”, 『한국개발연구』, 제16권 제1호

한국노동사회연구(2003), “노무현정권의 공공부문 노동정책”, 제8차 공동포럼

한국통신(2002), “한국통신의 민영화의 문제점”, 한국통신 노동조합

함시창(1998a), “영국 공기업 민영화의 교훈”, 『경제개발연구』, 제5권 제1호

함시창(1998b), “공기업 민영화에 대하여”, 상명대학교 경제정책연구소, 경제정책연구 제4호

한인임(2004), “남동발전 기업공개의 적정성 여부와 대응방향” 김상곤 외 편,『21세기 한국의 전력산업』, 도서출판 한모임

홍기두(2001), “경영성과 측면에서 본 공기업 민영화”, 『공기업논총』, 제13권 제11호

홍장표(2002), “전력산업 민영화론의 비판적 고찰”, 『인문사회과학논총』, 부경대학교 사회과학연구소

홍장표(2004), “전력수급정책의 문제점과 대안적 정책” 김상곤 외 편, 『21세기 한국의 전력산업』, 도서출판 한모임

KDI경제정보센타(1999), “공기업민영화에 대한 여론조사”, KDI경제정보센타

KDI정책포럼(1994), “공기업의 경쟁력제고와 민영화 정책방향” 한국개발연구원

Antoncic B.& Hisrich R. D.(2003), “Privatization, Corporate Entrepreneurship, and Performance: Testing a Normative Model”, Journal of Developmental Entrepreneurship, 8, 197-218

Akram T.(2003), “Formulation of a Model of ineffective Privatization in the context of developing countries”, Journal of Financial Management & Analysis, 16, 27-35

Atkinson A. B. & Stiglitz J. E.(1980), “Lectures on Public Economics Maidenhead:”, McGraw-Hill

Barton J.(1997), “Privatization :the Thatcher case″ Managerial and Decision Economics 8, 21-29

Bishop M. & Kay J. A.(1998), “Does Privatization Work? Lessons from the UK. London: Centre for Business Strategy”, London Business School

Boardman A. E. & Freedman R. and Eckel, C.(1986), “The Price of Government Ownership: A Study of the Domtar Takeover”, Journal of Public Economics, 31, 269-285

Boardman A. E, & Vining A. R.(1989), “Ownership and Performance in Competitive Environment: A comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises”, Journal of Law and Economics, 32, 1-33

Boiteux M.(1971), “On the Management of Public Monopolies

Subject to Budgetar Constraints", Journal of Economic Theory, 3, 219-240

Bos D.(1987), "Privatization of Public enterprises", European Economic Review, 31, 352-360

Bos D., & Peters W.(1988), "Privatization, Internal Control, and Internal Regulation", journal of Public Economics, 36, 231-258,

Bos D.(1997), "Privation and Restructuring an Incomplete-contract Approach" Journal of Financial Management & Analysis, 1-10

Burke K. C. & McCouch G. M. P.(2001), "Privatizing Social Security: Administration and Implementation", Washington and Lee Law Review; 24, 1325-1352

Caves D. W. and Christensen L. R.(1989), "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", Journal of Political Economy, 88, 958-976

Clark T. & Elsby M.(2002), "Trends in British Public Investment", 23, 305-342

Cragg M. I. & Dyck J. A.(2003), "Privatization and Management Incentives: Evidence from the United Kingdom", Journal of Law Economic & Organization, 19, 176-217

De Fraja G.(1990), "Union and Wages in Public and Private Firms: A Theoretical Analysis", mimeo, University of Bristol

De Fraja G.(1991), "Inefficiency and Privatization in Imperfectly Competitive Industries", Journal of Industrial Economics, 39, 311-321

Florio M.(2003), "Does Privatization Matter? The Long-Term

Performance of British Telecom over 40 Years", Fiscal studies, 24, 197-234

Harnage B.(1997), "Defending the U.S. Public Sector in an Era of Privatization Run Amok, Mulitinational Monitor", 24, 15-20

Hufbauer G. C. & Oegg B.(2003), "Beyond the nation-state: Privatization of Economic sanctions, Middle East Policy, 10, 126-133

Jurik N. C.(2004), "Imagining Justice: Challenging the Privatization of Public Life", 51, 1-15

Kamali A.(2003), "Private Investment, Globalization, and Economic Review: The Central Asian Experiences", Journal of Third World Studies, 20, 161-184

Karatas C.,(2001), "Privatization in Turkey: Implementation, Politics of Privatization and Performance Results" Journal of International Department, 13, 93-121

Legge J. S. & Rainey H. G.(2001), "Privatization and Public Opinion in Germany", Public Organization Review, 3, 127-149,

Leibenstein H.(1969), "Organizational or Frictional Equilibria, X-Efficiency and the Rate of Innovation", Quarterly Journal of Economic Review, 83, 600-623

Leibenstein H.(1966), "Allocative efficiency vs. X-efficiency", The American Economic Review 56, 392-415

Leibenstein H.(1978), "X-Inefficiency Xists-Reply to an Xorcist", American Economic Review, 68, 203-211

Lipton D. & Sachs J.(1990), "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", Brookings Papers on Economic Actvity, i; 75-133

Loh A. T. et al.(2001), "Sri Lanka's Plantation sector: A before and

after Privatization comparison", Journal of International Development, 722-745

Martin B.(2002), "Derailed: The UK's disastreous Experience with Railway Privatization", 23, 8-22

Megginson W. L. et al(1994), "The Financial and Operating performance of newly privatized Firms :An International Empirical Analysis" The Journal of Finance, 234, 403-452

Mulcahy K. V.(2003), "Enterpreneurship or cultural Darwinism? Privatization and American Cultural Patronage", 33, 165-183

Perelman, S. & Pestieau P.(1988), "Technical Performance in Public Enterprises: A Comparative Study of Railway and Postal Services", European Economic Review, 32, 432-441

Pollitt M. G. & Smith A. S. J.(2002), "the Restructring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad?" Fiscal studies, 23, 463-502

Poole R. & Fixler P.(1986), "Privatization of Public Sector Services in Practice", Journal of Policy Analysis and Management, 6. 523-540

Rothger J. M.(2002), "Foreign investments, privatization, and political conflict in Developing countries", Journal of Political and Military Sociology", 30, 36-50

Sappington, D. E. M. & Stiglitz, J. E.(1987), "Privatization, Information and Incentive",Journal of Policy Analysis and Management, 6: 567-582

Sheshinski E. & Lopez-Calva L. F.(2003), "Privatization and Its Benefits :Theory and evidence", CESifo Economic Studies, 49, 429-459

Shleifer A. & Vishny R. W.(1987), "Value Maximinzation and the

Acquisition Process", Journal of Economic Perspectives, 2, 7-20

Shiegfried J. & Wheeler E.(1988) "Cost Efficiency and Monopoly Power: A Servey", Quarterly Review of Economics, 21, 25-46

Stiglitz J. E.(1974), "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping", Review of Economic Studies", 41, 219-255

Van Slyke D. M.(2003), "The mythology of Privation in contracting for Social Services", Public Administration Review, 63, 296-315

Vicker H. & Yarrow, G.(1988), "Privatization-An Economic Analysis. Cambridge, Mass.:" MIT Press

Williamson J. B.(2002), "What's Next for Social Security? Partial Privatization?, Generation", 26, 34-39

Widsrom E. et al.(2004), "Productive efficiency and its deter minants in The finish Public Dental Service", Community Dental oral Epidemial, 31-40

Yarrow G.(1986), "Privatization in Theory and Practice", Economic Policy, 1, 324-377

감사의 글

새로운 시작이라고 해야 할까?

바라던 목적을 달성했다는 것은 많은 것을 얻었다기 보다는 부족한 것이 더 많다는 것을 깨닫는 순간이었다. 이 정도면 되겠지, 이 만큼이면 되겠지하며 자신의 학업성과를 스스로 자신하였지만, 막상 심사과정에서 제기되는 문제점들은 자신에게 무엇이 부족한지를 알게 되는 계기가 되었으며, 그것은 미성숙으로부터 학문적 성숙으로 다시 태어나기 위한 진통이었다.

탈고하는 그 순간까지 지적하고 수정하기를 거듭하면서 논문작성에 힘써 주신 홍장표 지도교수님께 무엇보다도 감사를 드리며, 심사하는 과정에서 세심한 지적을 하여 주신 최홍봉 교수님, 최진배 교수님, 서석홍 교수님, 윤성민 교수님께 감사의 말씀을 드린다. 그리고 논문작성에 조언을 해주신 연세대학교 원주캠퍼스 백평선 교수님께도 감사를 드린다.

여러모로 마음 써 주신 직장 선·후배, 동료들에게도 미안하고 감사하는 마음을 전하며, 특히 박경현과장님께 감사드린다. 그리고 대학원 생활하는 동안 나의 말벗이 되고 힘이 되어준 박정석조교, 김은영선생, 정재원후배에게 고마움을 전하며, 2005년 대학원 MT때 지리산등반은 또 하나의 좋은 추억으로 남아있다.

직장과 가정을 병행하며 마지막에는 논문교정에 도움을 아끼지 않은 아내와 그 간 함께하지 못했던 현진, 효진에게 사랑하는 마음을 전한다.