

한국공기업을의 개혁 방향

김 광 수

강원대학교 경영대 교수

E-mail: kjkim@kangwon.ac.kr

이 유

강원대학교 경영대 교수

E-mail: yuyi@kangwon.ac.kr

.....

일반적으로 공기업을의 문제는 경제적 합리성이라는 속성과 너무 괴리되어 있다는 점에서 비롯되어 우리나라의 경우 정부 상위관리기관과 정치권의 낙하산 인사의 대상으로 악용되며 노조와의 유착 등으로 인한 비능율과 부패의 온상 처럼 비쳐져왔다. 이에 많은 사람들이 공기업을을 개혁해야 한다는 생각을하게 되었다. 앞으로의 공기업을 개혁방향은 명확하다. 기간산업 등 민영화가 곤란한 부문은 정부의 소유 및 통제 하에 공기업을 효율성을 제고시키는 경영관리 시스템을 구축해야 하고, 이외의 부문에서 효율화가 어려운 공기업을은 민간에 경영권을 이양하는 민영화정책을 적극 고려하는 발상의 전환이 필요하다.

.....

〈색인어〉 공기업을, 민영화

1. 서론

공기업을과 준정부기관 등 공공기관 개혁은 우리 정부의 해묵은 과제 중 하나다. 과거 20년 전부터 새로운 정부가 출범할 때마다 이들 개혁을 외치며 작업을 하다가 도중에 중단되는 것을 반복해왔다. 이 명박 정부도 출범 초부터 공기업을 민영화와 공공기관 개혁을 핵심사업으로 정하고 추진해 왔으나 결국 '용두사미'로 흐르고 있다는 지적을 받고 있다.

물론, 우리 사회의 일부 공기업을 예찬론자들은 '공기업을이 우리 경제에서 큰 역할을 하고 양질의 일자리까지 만들고 있다'며 긍정론을 펼치기도 한다. 실제, 공기업을이

우리 경제에서 차지하는 비중은 크다. 2008년 말 기준으로 297개 공기업의 임직원 수는 26만 명, 자산은 795조 원, 지출규모는 376조 원으로 엄청난 규모임에 틀림없다. 그러나 공기업은 본질적으로 국민의 부담을 통해 존재할 수 있기 때문에 공기업의 비중이 크면 클수록 민간 일자리의 위축, 경제 활력의 저하가 나타나게 마련이다. 과거 민간자본이 부족한 시기에는 국가가 공기업을 통해서 역할을 수행할 수밖에 없었지만 최근의 우리 민간경제의 규모나 질적인 측면을 볼 때 그 역할이 자연스레 넘겨져야 할 때가 지났다고 보여 진다.

따라서 본고에서는 많은 사람들 특히 집권자들이 그토록 공기업을 개혁해야한다고 한 목소리를 냈다는 것은 개혁이 필연적이라고 생각되는데, 그럼에도 실천하지 못한 까닭이 무엇인지 알아보고, 이를 어떻게 극복해야 할 것인가를 모색하려고 한다.

II. 공기업 개혁의 필요성

1. 공기업의 본질

공기업은 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중에서 기업적인 성격을 지닌 것으로서, "국가·지방자치단체와 같은 공공단체에 의하여 소유되는 기업", "국가 또는 지방자치단체에 의하여 소유 경영되는 기업," "국가 또는 공공단체가 소유하며 운영하는 사업"이다.

즉, 공기업(public enterprise)이라는 용어는 "공공성(publicity)"과 "기업성(Entrepreneur-ship)"이라는 두 요소를 포함하는 것으로서 정의 할 수 있다. 공공성이라는 개념은 공공에 의한 소유 또는 통제를 그 요소로 하고 있고 기업성의 개념은 사업주체의 자율성 및 사업주체가 생산, 공급하는 재화나 서비스의 시장성을 그 요소로 하고 있기 때문에, "공공 소유", "공공 통제", "자율성", "시장성" 등의 특성을 아우르는 말이라고 할 수 있다.

결국, 공기업이란 재화나 용역을 생산하거나 배분하여 이들을 생산자나 소비자에게 일정한 가격으로 판매하는 공적인 실체로 특징지을 수 있다. 이와 반대로 위와 같은 행위를 하는 사적인 실체는 사기업이라 한다.

공기업이 활동하는 범위는 나라별, 시기별로 매우 다양하여 일반적인 원칙을 찾기는 불가능하다. 그러나 공산주의나 사회주의 국가형태를 제외하고 대다수의 국가에서는 공익사업 형태인 에너지, 통신, 교통 산업분야, 기본재화분야, 시장경제의 기

반인 금융 산업 및 사회 안정과 발전에 불가피한 산업, 그리고 예외적이기는 하나 각 나라의 역사적 특수성에 의한 여러 산업분야 등에 주로 공기업에 의해 운영되고 있다. 따라서, 공기업은 다음과 같은 목적을 갖고 출발된 것이다.

(1) 경제정책상의 목적

국가의 경제 정책적 목적을 위하여 공기업을 설립하고 운영하는 경우이다. 이는 사기업이 이윤을 독점할 우려가 있거나 투자할 재력이 부족한 사업, EH는 수지가 맞지 않으나 국가 전체의 경제 안정과 발전에 필요한 사업에 적용된다. 우리나라의 경우 한국은행, 산업은행, 대한 석탄공사 등과 같은 기업이 이에 해당된다.

(2) 사회정책상의 목적

국민의 생활안정과 복지증진, 그리고 실업자 또는 저 소득자를 구제하려는 사회 정책상의 목적으로 공기업이 운영되는 경우이다. 구체적으로 임대주택, 주택금융, 건강보험, 근로자 후생복지 등과 같은 사업이 해당된다.

이와 같이 훌륭한 목적을 갖고 태어난 공기업이 왜 시공을 초월해 개혁의 대상으로 지탄을 받는 까닭이 무엇인지 그 문제점을 살펴보겠다.

2. 우리나라 공기업의 문제점

자본주의 국가에서 공기업은 중요한 역할을 수행하여 왔다. 민간이 투자하기에는 초기비용이 너무 많이 들거나 위험부담이 큰 사업, 또는 민간에 맡기는 경우 독점의 횡포가 우려되는 사업 등과 같이 시장이 제대로 기능을 하지 못하는 경우, 즉 소위 '시장실패'의 경우에 공기업이 형성되는 것이 일반적이었다. 이러한 사실은 공기업의 발생·성장과정에 잘 나타나 있다. 경제개발과정에서 경제성장의 중심축으로서 나름대로의 역할을 수행하였으나 환경여건이 변화하면서 많은 공기업이 몇 가지 문제점을 드러내고 있다. 공기업 민영화의 이론적 근거는 일반적으로 자연독점, 외부경제 및 공공재 등의 시장경제의 실패와 공기업 내부의 비효율적인 요인, 즉 비합리적인 기업운영, 무임승차의 문제, 공기업 직원의 이기적 행위, 변화의 대응능력 결핍 등을 들 수 있으나, 일반적으로 인정하는 현행 공기업의 문제점으로 다음과 같이 지적할 수 있다.

(1) 공기업의 특성에 내재된 태생적 속성

공기업의 부실화는 공기업의 특성 그 자체에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 속성이다. 탄생할 때부터 예고된 것이라고 할 수 있다. 대부분 경쟁기업이 없는 독

점사업이다 보니 처음부터 스스로 생산성과 효율성을 높일 유인이 없는 것이다. 적당히 만들어도 다른 경쟁제품이 없어서 결국 자사의 제품을 쓸 수밖에 없다는 안이한 생각에 빠지기 쉽다. 적자가 발생하면 보다 값싸게 만들거나 잘 팔리도록 개선하겠다는 생각보다 가격을 올려 해결하거나 채무를 지더라도 계속 이월시키거나 정부에 손을 벌리려는 유혹에 빠진다. 흑자가 생기면 연구개발에 이용하는 것보다 임원과 노동자의 임금인상에 써 버리려는 도덕적 해이가 나타나기 쉽다. 경쟁기업이 없는 데서 오는 비효율의 발생, 이것이 공기업의 태생적 한계라고 본다.

(2) 경영의 비효율성(내재적 속성에서의 파생된 문제점)

공기업 경영에서 내재적이고 가장 기본적인 문제로 꼽을 수 있는 것이 방만한 경영을 통한 생산성 저하, 즉 경영의 비효율성을 들 수 있다. 현행 공기업 관리체제 하에서는 효율성의 제고가 사실상 불가능하다. 이는 사실상 책임을 확실하게 묻는 주인이 존재하지 않기 때문이다. 현행 관리체제 하에서는 투자, 생산, 판매, 조달, 인사, 조직 등 경영 전반에 걸쳐 공공기관이 갖고 있는 규제가 불가피하게 적용되고 있다. 그리고, 공기업 조직은 관리층을 중심으로 상위직 조직이 비대화되어 있고 공기업 문화도 관료화, 경직화되어 있다. 또한, 예산운영에서도 합리성과 책임성이 결여되어 생산성 증가율을 상회하는 임금인상과 무리한 수당 신설 등으로 이윤동기에 입각한 효율적 인센티브 시스템의 활용이 어렵게 되어 있다. 결국 공기업 경쟁의 문제에 대한 시발점은 이러한 “비효율성”이라는 악순환의 고리를 차단하는 방향으로 이뤄진다고 할 수 있다.

(3) 경영환경요인

공기업의 문제점은 경제여건의 변화와 밀접한 관련을 맺고 있다. 2차대전 후 기술발전으로 생산력이 비약적으로 발전하고, 대량생산시스템으로 바뀌면서 과거 공기업이 담당할 수밖에 없었던 부문을 이제는 민간부문이 담당할 수 있을 정도로 경제력이 증가하였기 때문이다. 또한 지속된 고도성장 결과 민간의 역량이 증대되고 공기업에 대한 정부의 역할을 재조정할 필요성이 대두되고 있다. 경제규모가 질적으로 고도화되어 생산, 투자 등에 있어서 정부보다는 민간의 이윤동기 활용이 효율적인 단계에 진입하였기 때문이다. 이에 정부의 역할도 공정한 경쟁 환경의 조성으로 한정하는 것이 바람직하며, 산업정책도 보다 투명하고 효율적으로 추진할 필요성이 있다.

(4) 독점운영

공기업의 필요성에 대한 문제로 자연적 독점 상태를 들 수 있다. 경제학자들은

이러한 자연적 독점 상황에서 정부가 개입하며 하나의 공기업을 통하여 시장에 공급해야 하고 그러면 독점에 의한 착취도 없어지고 경제적 낭비도 사라진다고 주장한다. 그러나 자연독점에 근거한 공기업 지지이론은 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 이러한 자연적 독점사업도 개방화·국제화 추세에 따라 붕괴되고 있다. 자연적 독점사업은 경쟁 입찰 제도와 프렌차이즈에 의한 경쟁방식으로 극복될 수 있으므로 이론적 관점에서 볼 때 민간기업이 공기업보다 우월하기 때문이다. 과거에는 국내 독점체제로 안정적인 것으로 인식되고 있던 담배사업이나 통신사업 등이 그 실례다.

(5) 미흡한 자율적 책임경영체제로 인한 경쟁력 저하

무한경쟁 시대에 공기업은 철저히 이윤동기에 입각해 움직이는 사기업에 비해 경쟁력이 현저히 떨어지고 있다. 특히 시장개방에 따른 무한 경쟁이 본격화될 경우 공기업의 생존 자체가 위협받을 가능성이 있다. 이는 과도한 경영간섭과 획일적 규제, 경영 실패에 대한 책임을 지는 사례가 거의 없는데 그 원인이 있다. 전 세계시장을 상대로 한 기업 활동이 일반화되면서 보다 탄력적인 생산시스템이 요구되어 기존의 비탄력적인 공기업 구조는 한계에 직면하였다. 따라서 현 정부는 공기업의 비효율을 제거하고 경쟁력을 강화하기 위하여 공기업에 경쟁체제를 도입하고 민영화하는 것이 불가피하다.

3. 공기업 개혁요구 근거

위와 같은 공기업이 갖고 있는 문제점으로 인해 나타난 현실적 개혁요구의 근거를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 공기업을 유지하기 위한 국민의 부담이 크다

2009년도 예산에서 공기업에 대한 직접지원액은 27.3조 원 규모이다. 이는 결국 국민이 공기업을 위해 세금으로 부담해야 하는 금액을 의미하는데 엄청나게 큰 금액이다. 물론, 혹자는 공기업이란 사기업과 달리 영리를 추구하지 않으면서 공공이익을 위한 존재이기 때문에 다른 관점에서 봐야 한다고 주장하지만 사업 속성이 아닌 일반 경영관리 측면에까지 만연된 비능률에 따른 비용부담의 기하급수적 확대를 문제시하는 것이다. 만약 공기업이 일반 기업처럼 시장의 경쟁 속에 있었으면 국민의 부담은 상당 부분 줄어들 수 있다. 즉 공기업은 법과 행정을 통해 보호와 경쟁제한이라는 특수한 지위를 누려왔다. 이러한 공기업의 본질적 속성으로 인해 효율성이 낮을 수밖에 없고 그 부담은 고스란히 국민이 감수해야 하는 것이다.

(2) 일자리 창출효과가 미약하다.

정부가 일자리를 만든다고 하나 사실은 공기업이 양질의 일자리를 제공하는 것이 아니라, 국민이 세금 낸 것을 일부 공기업 임직원에게 보조금을 주고 있는 것이다. 만약 공기업이 시장에서 경쟁했다면 동일한 인력으로 더 많은 생산을 할 수 있을 것이다. 이는 반대로 공기업이 비효율적으로 운영되므로 과도한 인건비를 지출하고 있음을 뜻한다. 따라서 공기업이 존재함으로써 이를 부담해야 하는 민간경제는 오히려 일자리가 줄어들고 경제 활력이 떨어지는 역효과가 있는 것이다.

(3) 공기업의 금융성 부채가 140조를 넘는다

글로벌 금융 불안이 지속되면서 2009년 공기업의 금융성 부채가 140조 원을 넘어설 것으로 전망됐다. 이는 2005년 공기업 금융성 부채가 70조 원이었던 것과 비교하면 불과 4년 만에 갑절로 불어나는 셈이다.

기획재정부와 국회에 따르면 정부는 최근 24개 공기업의 재무현황을 감사한 결과 지난해까지 금융성 부채가 총 126조394억 원에 달했다. 이런 추세라면 올해 금융성 부채 규모는 140조 원을 넘을 것"이라고 우려된다.

금융성 부채는 장·단기 차입금 등 금융비용이 발생하는 부채를 의미하며, 24개 공기업의 금융성 부채는 2004년 60조7천221억 원, 2005년 70조7천505억 원, 2006년 84조3천907억 원, 2007년 95조4천592억 원, 2008년 126조394억 원으로 증가해왔다.

특히 대한주택공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국전력공사, 한국토지공사 등의 금융성 부채가 크게 늘어난 것으로 분석됐다. 주택공사의 금융성 부채는 2004년 12조8천704억 원에서 지난해 41조3천895억 원, 가스공사는 6조1천291억 원에서 14조345억 원, 도로공사는 13조9천186억 원에서 19조1천445억 원, 전력공사는 12조5천168억 원에서 18조729억 원, 토지공사는 4조1천607억 원에서 13조7천58억 원으로 급증했다.

주택공사의 금융성 부채 증가는 국민임대주택건설 확대에 따라 국민주택기금 차입금 및 사채 증가에 기인하며, 도로공사는 고속도로 건설 및 개량에 소요되는 자금의 많은 부분을 외부 차입에 의존했기 때문으로 평가됐다.

토지공사의 경우 2005년까지는 지속적으로 금융성 부채가 감소했지만 2006년 이후 토지 매입 등에 필요한 자금 확보로 인해 증가한 것으로 나타났다.

즉 안정적인 재무구조를 유지해오던 토지공사는 최근 3년간 행정중심복합도시 개발, 경제자유구역 개발 등으로 인해 금융성 부채의 증가가 9조9천966억 원에 이르고 있는 것이다. 한국전력 공사의 금융성 부채가 2004년 이후 증가한 이유는 수

익이 줄어들면서 창출 가능한 현금 규모도 감소해 시설 투자 등에 소요되는 자금을 외부 차입에 의존하는 비율이 확대됐기 때문으로 지적됐다.

이에 따라 24개 공기업의 금융성 부채로 인한 올해 이자 비용만 4조 원에 육박할 전망이다. 공기업의 이자 비용은 2004년 2조1천253억 원, 2005년 2조3천289억 원, 2006년 2조6천319억 원, 2007년 3조718억 원, 2008년 3조5천740억 원으로 매년 3천억~4천억 원씩 늘어나고 있다.

(4)공기업노사의 주인의식 결여

공기업의 노조는 민노총과 한노총을 불문하고 공공기관의 개혁에 대해 한 목소리를 내며 격하게 반대하는 입장이다. 또한, 감독기관인 정부 등 각부서는 자기들의 인사승통용으로 퇴직시 낙하산 인사를 하는 효과로 공기업의 지배 및 존속과 확충을 꾀하는 속성을 지니고 있다. 또한, 이를 견제할 정치인들도 선거관련 등 공신들의 보상용으로 공기업인사를 횡행하고 있으므로 공기업의 개혁에 별 관심을 지니고 있지 못한 상황이다. 2009년도 공공기관 관련 자료에 의하면, 지경부가 7개, 국토해양부 13개, 문체부 2개, 노동부와 농수산식품부 각 1개씩의 공기업을 산하에 두고 있다. 기타 기금관리형, 위탁집행형 준정부기관 및 기타 공공기관을 합하면 총 297개나 된다.

이런 입장에서 직원들도 주인의식은 커녕 재임기간 동안 많은 보수를 받을 수 있는 데만 신경을 쓸 수밖에 없다. 따라서, 모든 조직관련 당사자들이 적당히 현실에 타협하는 이기심으로 인해 방만한 경영을 피할 수 없는 구조를 갖고 있다. 최근 공기업노조의 각종 탈법적 특혜를 내용으로 하는 이른바 공기업들의 단체협약이 단적인 사례다.

기획재정부가 공공기관 경영공시시스템 '알리오(www.alio.go.kr)'를 통해 밝힌 자료에 따르면, 일부 공기업들의 단체협약에 노조전임자의 쟁위행위에 대한 민·형사상 면책, 비조합원의 노조에 대한 적대적 행위 및 발언 금지, 조합원의 채용·평가·승진 등의 인사원칙에 대한 노조와의 사전합의, 그리고 심지어는 노조원의 순직·공상으로 인한 퇴직 시 가족 및 자녀들의 특별채용으로 고용승계토록 하는 조항에 이르기까지 실로 납득하기 힘든 내용들로 가득 차있다. 이는 협약이 아니라 그야말로 노조의 몰염치한 일방적 횡포이다. 실제로 공기업노조는 민간 기업의 6배에 해당하는 막강한 조직력을 바탕으로 지금까지 그들의 요구를 무엇이던 관철시켜왔다.

(5)공기업 개혁은 세계적 추세

세계은행이 발간한 자료에 의하면 1990년부터 2003년까지 전 세계 120개 국가들

에서 총 7,860건의 민영화가 진행되어 4,100억 달러에 가까운 자산이 민간으로 이전 되었다고 한다. 더구나 이런 현상이 제조업, 서비스업을 포함하여 통신, 전력 등의 인프라산업 그리고 에너지 및 금융 등 거의 모든 사업 분야를 포괄하고 있다. 따라서 이미 민영화에 따른 국민경제적 성과가 여러 실증연구에서 입증된 상황이므로 우리나라도 예외에 벗어나지 못하므로 능동적으로 추진해야 할 것이다.

Ⅲ. 공기업 개혁의 사례

대부분의 나라에서 민영화와 작은 정부를 강조하는 이유는 역시 비효율적인 경영의 방만을 막기 위해서다. 선진국에서도 그렇지만 우리나라의 민영화 역사를 돌이켜 보면 관점에 따라 약간의 차이가 있을 수 있겠지만 비교적 민영화는 성공적이었다고 볼 수 있다. 사실 세계 각국에서 이뤄졌던 대부분의 민영화 사례는 매우 성공적이었고 다양한 방법으로 발전해 나가고 있는 것이 현실이다. 제도적인 결함으로 발생한 특정 민영화 사례를 이유로 정책 전체를 부정하고 거부하는 것은 바람직하지 못하다.

일부 실패 사례가 있었지만 세계적인 추세는 여전히 민영화를 비롯한 공기업 개혁을 지속하고 있다는 점에 주목해야 한다. 공기업을 선진화하는 일은 더 이상 늦출 수도 피할 수도 없는 시대적 과제로 떠오르고 있다.

1. 과거 우리나라 공기업 민영화 추진 과정

우리나라의 공기업 민영화는 68년, 80년, 87년, 93년 98년을 전후하여 다섯 차례 시행된 바 있다. 그동안 공기업 민영화정책에 따라 상당수의 공기업이 민영화된 것도 사실이나 계획에 비해 실적은 저조했다는 평가를 받고 있다. 87년에는 국민주 방식으로 한전과 포철 주식 등을 매각 추진하였으나 증시침체 등으로 실적이 미흡하였고, 93년에는 주인 있는 경영 전환에 중점을 두고 58개 공기업 민영화와 10개 통폐합을 추진했으나 이해당사자의 반발과 경제력 집중문제 등으로 완전한 결실을 이루지 못하였다. 96~97년에는 관리 민영화 개념을 도입하여 [공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률]까지 제정하였으나 진정한 민영화에는 이르지 못한 것이 사실이다.

(1)추진 사항

1) 60~70년대 : 조선공사, 해운공사, 대한항공, 한국기계 등 항공, 제조, 운수분야

의 11개사를 주식매각과 시중은행에 대한 현물출자 방식으로 추진하였다. 이들 기업들은 민영화 이후 적자에서 흑자로 전환된 성공 사례로 일컬어진다.

2) 80년대 초반 : 금융자유화 추진을 위해 4개 시중은행에 대해 일반 공개경쟁 입찰방식을 택했으나 대주주의 소유 지분 한도를 5%로 설정하는 바람에 정부의 은행에 대한 간섭 여지가 남아 완전 민영화가 이루어지지 못해 비능률과 정부 간섭의 소지를 남겼다.

3) 87년 : 한국전력, 포항제철, 국민은행 등 우량 공기업을 대상으로 국민주방식으로 대규모 주식매각을 추진했으나 대량주식공급으로 주식시장의 침체를 초래했고, 정부의 재정수입과 서민의 재산형성을 위한 목적으로 출발하였기 때문에 정작 공기업의 민영화 목표를 성취한다는 취지가 약해졌다.

4) 93년 : 주인 있는 경영전환에 중점을 두어 58개 공기업 민영화를 추진했으나 정작 대한중석, 한국비료, 외환은행, 한국이동통신, 데이컴 등 22개 공기업만 경영권 이양과 일부 지분의 매각에 그쳤다.

5) 98년 이후 : 관리 민영화 개념을 도입(특별법 제정)하였으나 정부의 소유권이 전이 수반되지 않아 어려웠으나 외환위기를 겪으면서 민영화에 속도를 낼 수 있었다. 결과적으로 98년 이후 한국중공업, KT, 담배인삼공사 등 8개 공기업과 67개 자회사가 민영화에 성공했으나 한국전력, 가스공사, 지역난방공사 등은 노조, 이해관계자들의 반대로 부분 민영화에 그쳤다.

(2)과거 민영화 추진의 제약 요인

- 1) 대기업 특혜시비와 경제력 집중문제로 추진이 제약
- 2) 증권시장 불안정에 대한 우려로 주식매각 한계
- 3) 이해관계자 및 해당 공기업의 강력한 저항
- 4) 계획적이고 시스템적인 접근과 추진체제 미흡
- 5) 민영화에 대한 국민적 합의와 강력한 리더십 부족

(3) 개혁 성공 사례

POSCO, KT&G, KT 등 굵직한 공기업들이 하나 둘 씩 민간의 손에 넘겨졌다. 민영화 당시에는 반대도 많았지만 오늘날 이들 기업은 해당산업 분야에서 우리나라를 대표하는 세계적인 기업으로 성장했다.

1) 우리나라 철강산업을 발전시킬 목적으로 1968, 03, 25에 포항제철(주)을 설립한 이후 산업은행 보유 포스코 지분은 1998년 12월 이후 세 차례의 ADR발행과 세 차례의 자사주 매입을 통해 매각 완료됐다. 산업은행은 2000년 10월 4일 포스코에

대한 민영화 대상 잔여지분 6.84% 중 4.6%는 ADR로 해외투자자에게 매각했고, 나머지 2.24%는 포스코에 자사주 형태로 매각함으로써 완전 민영화를 완료했다. 민영화 완료를 통하여 회사는 민간기업으로서의 경영효율성이 한층 제고될 것으로 기대되며, 그 동안 공공적 법인으로 분류되어 일반법인과 달리 제약 받아 왔던 동일인 소유한도(3%)와 외국인한도(30%)가 2000년 9월28일부로 폐지 됐다.

2) 체신청(정부기관)은 1982, 01, 01 우편을 제외한 전화부분만 독립하여 통신공사를 설립하였다. 1987년에 결정된 한국통신의 민영화 방침은 정부의 '공기업 민영화 추진계획'의 일환으로 진행되었다. 결국 2002,03, 22 KT로 상호를 변경하고 동년 08, 20에 민영 KT로 공식 출범하였다.

3) 전매청(정부기관)은 1987, 04, 01 전매공사를 설립하였다. 1989, 04, 01 한국담배인삼공사로 상호를 변경하였고 2002, 12, 27 (주)케이티앤지(KT&G)로 상호변경과 함께 민영화를 완료하였다.

2. 외국 공기업의 민영화 추진 과정

민영화의 주도적 국가였던 영국과 미국은 높은 국가경쟁력의 상승을 경험하였다. 세계적인 민영화 흐름에서 성공한 경우가 많으나 미국 캘리포니아 전력처럼 실패한 경우도 있기에 각 국가의 실정에 맞게 추진해야만 할 것이다. 여기서는 모범적인 영국의 경우와 우리와 환경이 유사한 일본의 경우를 살펴보겠다.

(1) 영국의 사례

세계적 민영화의 시발점이자 모범사례를 꼽는다면 누구나 영국의 공기업 민영화를 떠올리게 된다. 영국은 1979년 이후 수백 가지의 민영화 기법을 동원하여 상업 부문 - 공익 설비 부문 - 공공 서비스 부문에 걸친 민영화를 성공시킨 바 있다.

1) 민영화 추진 배경

주지하다시피 영국 민영화의 배경은 1970년대 유례없는 경제 위기이다. 19세기와 20세기 전반에 걸쳐 세계 최강국의 지위를 점했던 영국은 1970년 대 들어 미국에 비해 대부분의 산업에서 생산성이 3분의 1에 못 미치는 수준으로 저하되었고, 일상화된 파업으로 인해 경제 전반의 효율성이 전후 최저 수준으로 하락하였다. 효율성 저하는 오일 쇼크가 전 세계경제를 강타하였던 1973년에서 1979년에 이르는 시기에 영국의 경제성장률을 1.5% 수준으로 끌어내렸다.

이러한 경제성적표는 후발 선진국가로 기세를 올리던 일본의 3.6% 성장률과 비교하지 않더라도 유럽의 오랜 경쟁국인 프랑스(2.8%), 독일(2.3%)의 성장률보다도 못한 것이었다.

이런 난국을 타개하기 위한 정책전환 가운데 하나가 민영화였다. 전후 영국에서는 노동자의 고용 안정성을 보장해주는 경제정책 기조가 지속적으로 정책에 반영되면서 1979년 민영화가 시작될 때까지 공기업이 국내경제에서 차지하는 비중은 매우 높았다. 1979년 영국의 공기업은 GDP의 10%, 국내 총투자의 7분의 1, 도매물가지수의 10%를 차지하고 있었으며 약 1,500만 명의 근로자들을 고용하고 있었다.

영국의 공기업은 광범위하게 분포되어 있었지만, 특히 운송·에너지·통신·철강·조선 산업에서 압도적인 위치에 있었으며, 전력·통신·가스 등 공익설비산업에서 자연 독점과 정부소유의 논리가 득세하고 있었다.

2) 민영화 추진 과정

공공기관의 민영화 추진은 명확한 목표와 국민적 공감대를 확보하는 단계적 수순, 섬세한 민영화 기법 등 3요소가 전략적으로 어우러질 때 성공 가능성이 제고된다. 영국 정부는 바로 이러한 민영화 성공의 3요소를 놓치지 않았다.

공기업 민영화를 추진하면서 영국정부는 생산성 저하와 소모적 노사관계를 극복하기 위해 경쟁을 통한 기업의 효율성 제고를 민영화의 목표로 설정하였다. 민영화는 단순히 공공부문의 획기적인 효율성 향상만을 추구하는 것이 아니다. 더 나아가 기업부문에 있어서도 세계 수준의 대외경쟁력을 확보하겠다는 것이 영국 민영화 정책이 달성하고자 하는 궁극적 목표를 세우고 이런 과정을 통해 효율성 증대, 공공부문의 차입수요 감축, 기업경영에 대한 정부간섭 배제, 공공부문 임금 결정의 부담 경감, 주식의 대중화와 종업원 지주제 장려를 통한 정치적 이익을 얻으려고 했다.

이러한 목표를 실현하기 위한 전략적 수순은 단계적 접근을 통해 구현되었다. 1979년부터 본격적으로 추진된 영국 국영기업의 민영화는 대체로 4단계로 구분된다.

① 1단계 (1979~83년)

규모가 작고 경쟁 환경이 조성된 기업을 우선 민영화하였다. 석유회사인 BP(British Petroleum) 주식 50% 매각을 필두로 항공(British Aerospace)·통신(C&W: Cable and Wireless), 운송(National Freight Corporation)회사들을 완전 매각하여 재정수입(16억 파운드)과 성공경험을 축적하는데 초점을 맞췄다.

② 2단계 (1984~87년)

민영화 관련법에 의거하여 통신(BT: British Telecom)과 가스(BG: British Gas)

등 공익설비 산업에서 실행되었고, 경쟁도입을 위한 대대적인 규제완화와 함께 가격 상승 등의 부작용을 제어하기 위해 산업별로 독립적인 규제기관이 설립되었다. 거대 공기업들을 민영화한 결과 매각 수입은 총 24개 기업에서 110억 파운드로 확대되었다.

③ 3단계 (1987~91년)

독점지위를 유지하고 있어 매각되기 어려운 공기업들을 대상으로 '先 경쟁체제 도입 後 민영화'라는 전략을 채택하였다. 보수당 정부가 수도공급사업을 10개의 지역회사로 수평적으로 분리한 뒤 1989년 민영화하였다. 핵발전소를 제외한 전력산업 부문은 발전·송전·배전의 세 부분으로 수직 분할한 뒤 1990년 정부 지분 동시 공개 매각 방식을 택했다. 이 시기에는 40여 개의 공기업이 민영화되면서 매각수입총액이 225억 파운드에 달하였다. 아울러 공공서비스에 대한 민영화도 추진되었는데, 주로 국민보건서비스(NHS)에 대한 부분적 민영화, 행정서비스의 민간회사 위탁, 국영 버스회사의 종업원 인수방식(MEBO) 매각이 이루어졌다.

④ 4단계 (1991~97년 4월까지)

앞선 민영화에 비해 추진동력이 떨어졌던 기관에 대한 민영화가 중심이 된 것으로 평가되고 있다. 1994년 석탄회사 British Coal이 민영화되었고, 1996년에는 영국 철도(British Rail)가 선로 및 역사를 관리하는 Railtrack과 열차운행을 책임지는 회사로 분할되어 민영화되었다. 이 기간 중 공기업 민영화 매각대금은 약 215억 파운드에 달한 것으로 추정되고 있다.

3) 민영화 전략 기법

영국의 공기업 민영화 전략의 핵심은 다양한 민영화 방법론의 활용이다. 다양한 민영화 기법은 인센티브 제공과 주식매각방식의 다변화에서 잘 드러난다. ① 영국 정부는 수익성이 있고 규모가 큰 공기업의 민영화는 공개모집방식(public share offering)을 주로 사용하였는데, 주식 배분 시 일반적인 비례할당 대신 분할 납부제도와 요금 할인쿠폰 제공 등의 소액투자자 우대 전략과 보너스 주를 배정하는 등의 구매 및 장기보유 인센티브 활용, 그리고 면밀한 광고 및 홍보 전략을 구사하여 매각 성사를 촉진하였다.

② 특히, 공기업들을 매각하기 위한 정부의 마케팅 전략은 정부행동 패턴의 전환점이라고도 할 만하다. BT 매각 시에는 일반대중에게 민영화 관련 정보와 주식 구매 관련 서비스를 제공하는 8개의 금융서비스 기관을 지정하는 한편, 주식매매 대행소(Share Shop)를 설치하여 개인투자자들의 60%가 이곳을 이용하여 주식매입을 신청하게 하는 등 세밀하게 배려하였다.

③ 주식매각방식의 다변화도 영국의 민영화를 성공시킨 주요한 요인이다. 경험을

통해 진화해나간 영국의 주식매각방식은 매각가치 극대화를 위해 모험적이고 창의적인 방향으로 고안되었다. 해당 공기업의 특성에 따라서 공모매각과 직접매각, 일시 매각과 단계적 매각, 전체 매각과 분할 매각, 고정가격 매각(fixed price offer)과 입찰 매각(sale by tender), 국내 매각과 국제시장에서의 매각, 종업원과 경영진에 대한 매각 등 다양하게 활용되었다.

(2) 일본의 사례

1) 민영화 추진 배경

1973년 1차 석유파동의 타격으로 악화되기 시작한 일본경제는 1974년에 이르러 2차대전 후 처음으로 마이너스 경제성장률을 기록하는 한편 정부의 재정적자가 계속적으로 누적되었다. 이밖에 일본국영철도(JNR), 의료보험조합 등 각종 국책사업들이 경영난에 봉착하면서 공기업의 비효율성이 심각한 국가 행정상의 문제로 대두되었다.

따라서 재정적자 감소와 국가 경제를 활성화시키기 위한 정부 행정개혁 사업이 스즈키, 나카소네 행정부에 걸쳐 활발히 전개되었다. 이 사업의 일환으로 국영기업의 경영 효율성이 철저히 진단되었고 수익성이 없거나 주위 경쟁 환경의 급속한 변화로 사업구조 재구축이 불가피한 공기업들을 민영화하려는 움직임이 생겨났다.

2) 민영화의 추진 과정

주요대상으로 우선 일본전신전화주식회사(NTT: Nippon Telegraph and Telephone Corporation)를 채택하였다(양기진, 2001). NTT는 1992년 NTT이동통신망으로 분리되어 2000년에 NTT도코모로 회사명을 변경하였다.

도코모의 성장요인인 적극적인 시장 창출 노력, 시장 환경변화에 대한 기민하고 유연한 대처를 통해 현재까지 공기업 민영화 성공 사례로 알려지고 있다.

또한, JR동일본의 경우도 철도운영 중심의 내부합리화와 수익원 확보를 위한 경영다각화를 통해 성공하였다. 이런 과정을 거치며 고이즈미 수상이 국회 해산이라는 최후의 배수진을 치며 민영화를 추진해 결국 2007년 10월 1일자로 '유초긴코'가 탄생하게 되었다.

3) 민영화 전략 기법

① 민영화 정책에는 순서가 중요하다. 일본은 부실채권 문제가 커서 이를 먼저 해결하고 나서 우정 민영화를 진행했다. ② 개혁에 진통이 따르는 것은 어느 나라나 동일하다. 우정 민영화의 경우도 국민 앞에 전 논의 과정을 공개해 누가 책임지고 이야기하는지 지켜보게 함으로써 국민의 지지를 등에 업고 반대하는 정치가, 노

조 등과 한 판 대결을 벌여 승리하였다. ③ 우정사업을 담당하는 총무성에 개혁을 맡기지 않고 별도로 내각부 산하의 '우정민영화준비실'을 설치해 담당 장관이 전담 하도록 하여 객관성을 높였다. 이는 과거 2003년 일본 도로공단의 민영화 과정에 '국토교통성'의 입김이 강하게 작용해 실패한 경험을 활용한 결과다.

IV. 우리 공기업의 개혁 논쟁과 방향

1. 공기업의 개혁 논쟁

최근 경제적 불황과 더불어, 공기업 개혁이라는 이슈는 논쟁의 초점이 되고 있다. 어떤 사람들은 당장 민영화에 나서라고 촉구하고, 또 다른 일각에서는 민영화를 하더라도 외국인이나 재벌에 넘어가서는 절대 안 된다고 주먹을 불끈 쥐는다. 또한 민영화는 전기나 가스 요금을 당장 올려놓을 것이라는 노조의 주장도 만만찮다. 결국, 공기업을 민영화하면 ①요금이 올라가고 ②고용이 불안해지며 ③몇몇 대기업으로 경제력이 집중되고 ④주식시장이 침체된다는 것이다. 그렇지만 이해관계의 형태를 불문하고(사실 국민 모두가 이해관계자라고 할 수 있다.) 대부분 개혁의 필요성이란 대의에는 찬성하고 있다. 공기업의 비효율적인 경영에 대한 원인분석, 개혁 대상, 개혁의 구체적인 방법에 대해서는 백인백색이라도 개혁, 그 자체에 반대하는 세력은 없다.

그럼에도 불구하고 각론에 들어가서는 반대로 돌변하는데, 이는 위와 같은 부작용도 나타날 수 있지만 정작 개혁이 특권의 포기, 고통의 감내를 요구하는 것이므로 이의 포기를 두려워하기 때문이다. 즉, 공기업이라도 능률적인 모범기업은 결코 민영화할 필요도 없으며, 민영화를 한다고 반드시 가격이 상승하는 것은 아니다. 물론, 불필요한 인원과 비용의 감원과 삭감은 있을 수 있다. 또한, 공기업이 공익을 위한 것이므로 반드시 적자를 감수해야한다는 측면이 아니라 그 이외의 무분별한 비용증가와 비능률을 바로잡아야한다는 것으로 논점을 맞춰야 할 것이다. 그러므로, 공기업 개혁과 관련된 이해 당사자들이 모여 각기 고통을 나누고, 특권포기를 통해서만이 "win-win"을 실현할 수 있는 것이다. 즉 누구나 할 것 없이 자기 자신이 변하는 개혁만이 공기업의 발전된 방향을 보장해줄 수 있다. 따라서, 공기업 개혁의 방향은 효율성 제고를 위한 단계적 민영화라는 큰 틀 아래에서 파생된 이해집단 각각의 상충된 이해관계에서 생기는 제반의 문제 해결 과정이라고 할 수 있다.

2. 현 정부의 공기업 선진화 방안

정부는 2008년 305개 공공기관 중 40~50개 공공기관을 민영화 또는 통폐합하거나 구조조정하는 내용의 공공 부문 선진화 방안을 발표했다. 305개 공공기관 중 60여개 정부 출연 연구소를 포함한 200여개 기관은 일단 우선 개혁 대상에서 제외하되 나머지 100여개 핵심 공공기관 중 40여개에 대해 1차적으로 통폐합·민영화 또는 고강도 구조조정 조치를 취할 것"이라며 " 8월에 나머지 기관에 대한 2, 3차 선진화 방안도 발표하였다.

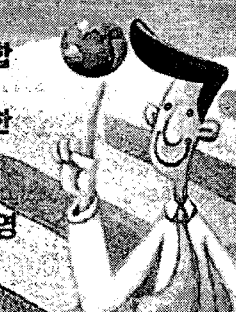
1차 개혁 대상에는 분야별 대표 공기업과 방만한 경영으로 사회적 물의를 일으킨 공공기관이 선정되었다. 통폐합 대상에는 주택공사와 토지공사, 신용보증기금과 기술신용보증기금 등 경제 관련 공공기관, 한국 문화컨텐츠 진흥원과 한국문화예술위원회, 저작권위원회와 컴퓨터프로그램보호위원회, 언론재단과 신문발전위·지역신문발전위·신문유통원 등 문화·언론 관련 기관들이 다수 포함되었다.

민영화 대상에는 산업은행과 함께 산인이 상당 지분을 보유한 대우조선해양, 현대건설, 대우증권 등 공적자금 투입 기업들이 다수 포함되었고, 한전KPS, 한전 KDN, 한국전력기술 등 한국전력 자회사와 농수산물유통공사, 지역난방공사 등도 민영화 대상에 올랐다.

정부는 그러나 전력·가스·수도 등 민생 관련 공기업은 민영화 대상에서 제외시키며 기능·인력 조정을 통해 경영 효율화를 추진해 나가기로 했다.

공기업 선진화 4대 추진 방향

- 01 경쟁여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁가능성이 높아 민간수행이 바람직한 경우는 민영화(다만, 전기, 가스, 수도, 건강보험은 민영화 대상에서 제외)
- 02 업무가 상호 유사, 중복되는 공공기관은 기관을 통폐합
- 03 여건변화로 기관의 기능 또는 역할의 재정립이 필요한 경우는 기능을 재조정
- 04 공기업 선진화의 일환으로 모든 공공기관에 대한 경영 효율화를 지속적으로 추진



(출처 : 2008 .조선일보참조)

3. 최근 공기업의 자정 노력

최근 정부 뿐만 아니라 달라진 사회의 분위기에 따라 방만 경영의 대표주자로 꼽혀온 공기업들의 자정. 혁신 노력이 잇따르고 이미지가 바뀌고 있다.

1) 대한석탄공사 :

감사원 감사결과 비축탄 일부를 무단 방출한 사실이 적발되자 '클린컴퍼니 구현을 위한 대책'을 발표했다. 공사는 자성의 일환으로 보건관리수당을 지급 중지하고, 전 임원진의 기본급을 5% 반납키로 했다. 29명의 관련자는 전원 징계 처분했다.

또 2012년으로 계획된 강원도 원주로의 사옥 이전을 조기에 추진키로 했고, 내부 비리를 자진신고 받는 등 잔존비리 척결을 전개했다.

2) 한국광해관리공단 :

조직효율화를 위해 기존 33개 팀.실을 18대로 통합하는 대대적 조직개편을 단행했다. 부서장도 종전보다 45%나 줄인 18명으로 축소했다. 공단측은 "대팀제는 중복 업무를 통합하고 급속하게 변하는 환경에 보다 효율적이고 신속하게 대처하는 데 목적을 두고 있다"면서 성과 기반 경쟁을 촉진하고자 일부 부서장의 보직가능 범위를 종전 1급에서 2급까지 확대했다

3) 한국전력공사 :

민영기업 사장출신을 새롭게 영입한 후 인사개혁을 단행해 새로운 승진 인사 혁신안을 선보였다. 전국 사업소별로 시행됐던 승진심사를 중앙 심사위로 통합했고, 위원은 3급 이상 4천400명의 직원 가운데 무작위로 구성한다. 새 인사시스템은 지난 26일 단행된 인사에서 처음으로 적용됐다.

심사위원 명단은 심사 전날 오후 11시에야 심사위원장에게 전달됐고, 위원들에게는 심사당일 밤 12시부터 새벽 4시에 통보됐다. 또 전 심사과정은 캠코더에 기록됐고, 휴대전화와 인터넷 등 외부와 접촉은 아예 차단됐다. 심사위원이 화장실에 갈 때도 감시요원이 동행했을 정도였다

4) 한국 관광 공사(KNTO) :

2005년 혁신평가 결과 210개 공공 기관 중 최우수 향상기관으로 선정 되었을 만큼 많은 발전을 거듭하였다. 그 뒤에는 한류 열풍과 월드컵 개최의 효과를 보았다고 본다. KNTO는 "열린 혁신 체계를 통해 관광산업을 선도하는 가치 지향적 성장 동력"이라는 비전을 갖고 새로 태어나기 시작했다. 어떤 난관이든 극복하고 과감

하게 도전하는 진취적인 자세와 목표를 반드시 성취해 내려는 강한 의지로 관광공사의 역량 극대화를 추구하고 한국관광 해외마케팅과 국내 관광 진흥이라는 공사의 핵심 사업을 유기적으로 통합 추진하여 21세기 관광대국을 실현해 나가는 마케팅 전문기관으로 도약하였다. 과거 한국관광공사라 하면 우리 전통만 고수하고 어딘가 요즘 흐름과는 동떨어진다는 이미지가 있었지만 2005년 3R계획에 따라 6본부 체제로 개편하고 공사기업이미지 통합시스템을 신규 제정하여 외래 관광객 600만 명 돌파라는 큰 쾌거를 이루었다. "세계인을 친구로 내 고향을 명소로" 라는 슬로건에 맞춰 또 지구촌 시대에 발맞추어 좀 더 새롭고 기발한 관광 마케팅을 구사하는 공사로 거듭나기를 추구하고 있다.

4. 공기업에 대한 이해관계자에 따른 문제점과 선결과제

이러한 이해관계자들을 수직적으로 분류해서 공기업 개혁에 반하는 각각의 내재된 문제점을 통해 발전방향을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

1) 정치권 - 많은 이해관계자의 의사를 합리적으로 반영한 법안의 마련

실제로 국회의원들의 이해관계에 따라 민영화 등 공기업 개혁의 대세를 거스를 수도, 일정을 당길 수도 있는 것이 우리나라의 현실이다. 공기업 개혁에 대한 최근의 가장 큰 논쟁거리인 공기업 노조 파업사태와 민영화 지연에는 여러 이유가 있지만 정치권 책임도 무시할 수 없다. 즉, 수시로 변하는 국민 여론과 정치자금에 민감할 수밖에 없는 정치권 현실 때문에 공기업이나 노조에 휘둘리고 있는 셈이다. 이러한 현실 아래에서 기대할 수 있는 가장 좋은 방안은 "상호 신뢰"라고 할 수 있다. 4천8백만의 국민이면, 4천8백만의 의견이 나오는 것이 사람 사는 세상의 원리이다. 각 이해당사자들은 서로의 이득을 조금씩 양보하는 방향으로, 또 정치권에서는 최대한 많은 이해관계자들의 의사를 반영하는 선의의 방향으로 나아갈 때 문제의 실마리를 찾을 수 있다.

2) 관료 - 관료 이기주의의 탈피

민영화 계획을 짜고 해당 기업에 대해 가장 잘 아는 관료의 보신주의와 안일주의도 주된 원인중 하나라고 할 수 있다. 담당 부처 관료가 산하 민영화를 필두로 한 공기업 개혁에 소극적으로 나서는 이유는 간단하다. 그 동안 관행이 되다시피 한 산하 공기업, 낙하산 인사로 공기업이 줄수록 자신들에게 돌아올 자리가 줄어들기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 본인의 갈 곳이 줄어들다는 인식 상황에서 민영화는 제대로 이뤄질 수 없다. 이러한 문제 역시 신뢰성을 바탕으로 한 책임 경영, 책임인사

를 통해서만이 해결될 수 있는 내재적 문제라고 할 수 있다.

3) 경영진 - 능력 위주 인사와 책임 경영

일종의 관료제의 병폐라고도 할 수 있는 책임전가를 먼저 들고 싶다. 주무부서와 감독기관 눈치만 보고, 시키는 대로만 하는 사장에 대해 "로봇"으로까지 폄하하는 경우까지 발생하는 실정이다. 경영진은 "정치권·관료와 한통속이기 때문에 믿을 수 없다는 이야기가 나온다. 공공부문 개혁이 제대로 되지 않는 것은 정치권이나 관료 출신의 비전문적인 인사들이 사장으로 임명된 데 근본 원인이 있다고 할 수 있다. 전문성이 떨어지는 데다 낙하산 인사이다 보니 개혁에 대한 중·장기 비전은 생각할 겨를도 없다. 또한 공기업에서 퇴직 후 재취업 보장퇴직금 갈라먹기, 편법 임금 보전 등 제몫 챙기기에 사례가 늘고 있는 것은 이처럼 제대로 된 임명 절차를 거치지 않은 사장들이 내부 반발을 무마하기 위해 개혁과는 정반대 방향으로 나가고 있기 때문이다. 특히 정치권 출신 사장들의 경우 주무 부처의 지휘·감독에 출신 정당을 앞세워 저항하는 사례도 있다는 후문이다. 각종 "인연"을 배제한 능력위주의 인사, 절대적으로 업무에 책임을 가질 수 있는 적임의 인사를 통한 책임 경영이 선결 과제라고 할 수 있다.

4) 노동조합 - 개인만이 아닌 상호 이익을 실현하는 방향의 협의

협상이나 협의에서 무엇보다 중요한 것은 상대의 의견을 존중하는 것이다. 실제로 우리나라에서는 노조와 협의하기로 하면 개혁은 사실상 어려운 것으로 간주되는 것이 보편화된 현실이다. 원칙적으로 자신의 이익을 줄이지 않고서는 협상의 타결은 있을 수 없다.

물론 위에 열거한 여러 요인들을 차지하고서라도, 노조의 강경대응은 대의에는 어긋나는 결과를 가져온다. 즉 이러한 저항으로 대의를 위한 공공부문 개혁조차도 제대로 이뤄지지 못할 수도 있기 때문이다. 특히 쇠파이프가 등장하는 시위현장은 외국 투자자들에게 불안감을 안겨줘서 금융시장에 상당한 악영향을 주고 있다. 자신의 이권을 챙기되 대의에 반하지 않는 수준으로, 또 서로가 조금씩 양보하는 수준으로, 합법적인 수단으로 이뤄져야 한다.

5) 소비자 - 관심 있는 참여와 책임의식

일반적으로 공기업 개혁에 대해 소비자들은 공기업이 바뀐다면 좋지만 자기와 상관없는 일 이므로 관심이 없다고 생각하기 쉽다. 일반적으로 소비자들은 해당문제에 대해 당사자가 아니면 관심을 가지길 꺼린다. 한마디로 공기업 개혁이 산으로 가든, 강으로 가든 내가 불편하지 않으면 상관없다는 식이다. 대다수 국민이 공기업

개혁을 원하는 절박함이 없는 게 현실이다. 요금인상엔 반대하는 노조 쪽에, 교통 혼잡을 보고는 시위반대에 서는 것 이윤배반적 소비자들의 입장이라고 할 수 있다. 이러한 소비자들의 책임의식 부재는 개혁에 분명 걸림돌이 될 수 있다. 소비자가 외면하는 개혁은 절대로 대의를 반영한다고 볼 수 없기 때문이다. 피부로 몸소 느끼는 것은 작을 수 있지만, 개혁의 중심일 수 있는 소비자들의 책임의식은 무엇보다 중요하다.

5. 개혁 방향의 제안

공기업을 개혁하기 위한 방향을 제시하면 다음과 같다.

1) 경쟁력 강화와 책임경영체제

공기업이 효율성을 확보하려면, 경쟁 환경이 조성되어야만 한다. 기업이 경쟁 환경을 갖추려면 최소한 다음과 같은 조건들이 확보되어야 한다. 민간기업과 같이 능률향상의 요인이 되는 경쟁력을 강화하여야 한다. 민간기업은 시장 수요나 욕구를 충족시키지 못할 경우 적정 수익을 확보하지 못해 파산이나 합병하게 되는데 공기업은 이러한 위험성이 없으므로 능률향상의 중요한 요인인 경쟁력이 결여된다. 공기업은 자연적 독점사업의 성격상 보통 전부 또는 부분 독점되기 때문에 경쟁심이 결여되어 있다. 민간기업은 끊임없이 원가를 절감하고 보다 매력적인 산출물을 생산하여야 한다. 그렇지 않으면 경쟁자에게 시장을 잠식하게 되나 공기업은 그러한 압박감이 없다. 그러므로 공기업도 기술혁신과 새로운 기술 도입개발, 새로운 원가 절감 방법 등을 위하여 책임경영 체제를 갖추어야 한다. 실제로 공기업 사장의 공개채용·독립 재산제 실시·개방형 인력 충원제도 등 공기업의 도덕적 해이를 방지하는 책임경영체제로의 장치들이 도입되고 있는 실정이다.

2) 규제완화와 경영감시체제 확립

정부규제는 효율성, 형평성의 원칙에 따라 일반대중의 이익보호를 목적으로 하고 있으나 실제 이익단체나 교섭단체의 조직적인 로비활동으로 소비자집단 보다 기업, 관료 및 의회 등 특정이해관계자가 더 보호를 받는 등 역효과를 수반하기도 한다. 따라서 정부는 각종 규제를 폐지하거나 완화하는 정책을 병행하여 공기업 경영의 효율성과 자율성을 증진하는 정책적 보완이 필요하다.

공공관리자나 종업원들 활동에 대한 사회적 감시는 사기업의 경우보다 훨씬 약하다. 따라서 공기업의 관료는 사기업과 달리 공기업의 효율성이나 자산 가치의 극대화보다는 개인적 편익이나 권한 증대를 추구할 가능성이 많다. 그러므로 전문경영

체제를 갖추고 정통성과 자율성을 확보하기 위해 투명하고 객관성 있는 경영감시 체제를 갖추어야 한다. 또한, 법적 근거를 가진 감시기구를 설립하여 독점적인 지위를 남용하지 않도록 하여 할 것이다.

3) 운영실체의 변화 - 정치권 배제

공기업의 또 다른 문제는 그것이 경제적 실체라기보다 정치적 실체에 의해 운영된다는 것이다. 공기업 운영은 국회의원들이나 임명권자에게 책임을 지는 관리자들에게 의해 운영되므로 그에 따른 의사결정은 경제적이지 못하다. 즉, 공기업이 정치적으로 운영되므로 대부분의 의사결정이나 활동은 재산가치 증식이나 효율적인 경영 목표 달성 등의 경제적 타당성보다 정치적 압력에 의존하여 당해 기업의 특혜, 특권, 지위 및 기타 보상을 배분하는 권리에 보다 많은 관심을 가지기 쉽다. 그 결과 공기업의 효율성은 사기업에 비해 필연적으로 떨어지게 된다. 그러므로 정치적 성격과 경직화된 관료제적 조직을 배제하고 국민생활과 밀접한 관련을 갖고 있는 기업은 전문지식을 갖추고 사회공익을 증진할 수 있는 인사를 영입해야 한다.

4) 사적소유제한의 해지

사유재산권이 인정될 경우에 개인은 자원의 사용과 그 자원의 사용으로부터 이익을 얻을 수 있는 배타적 권리를 가지며 자원을 다른 사람들에게 자의로 이전할 수도 있다. 이러한 권리가 개인에게 귀속된다면 소유자는 자산의 가치를 극대화하려는 동기나 유인책으로 작용할 것이다.

사적 소유 제한의 가장 극단적인 형태가 정부소유이다. 모든 국민이 주인인 즉 아무도 주인이 아닌 공공재산은 잘 활용되지 못하고 현상유지나 보존도 제대로 이루어지지 않는다. 이 때문에 공기업의 관료나 종업원은 공기업의 가치적 필요성을 별로 못 느끼므로 경제적인 의사결정을 하지 못한다. 반면 사유재산권을 적용한다면 공기업 관리자는 금전적, 비금전적 보상에도 노력을 집중시키게 된다. 바로 이것이 재산을 적절히 관리하고 유지하도록 하는 동인이 된다.

5) 효율성 재고를 위한 구조조정 및 경영재편

앞서 제시한 방안들은 실제로 실천에 옮긴다 하더라도 수많은 공기업의 효율성을 제고하는 방법을 정부가 모두 완벽하게 할 수 없다는 점에서 근본적인 해결책이 될 수는 없다. 정부의 강력한 의지와 실천을 통해 공기업을 꾸준히 매각해 나가는 것 또한 공기업을 개혁하는 효율적인 수단이 될 수도 있다. 실제로 정부의 단호한 구조조정 의지를 통해 국가신뢰도를 높인 멕시코는 상당한 투자유치의 증대라는 부수익을 함께 누릴 수 있었다. 그러므로, 상위직을 중심으로 조직과 인력을 대폭 감축

해 경영구조를 재편하고, 직원들이 과거의 전통적인 업무관행과 의식에서 탈피해 새로운 시각에서 업무프로세스를 구축해야 한다.

6) 민영화

일반적으로 공기업은 주인이 없기 때문에 민간기업에 비해 효율성이 떨어진다는 평가를 받고 있다. 그런 까닭에 공기업의 방만한 운영 사례는 사기업에서 찾아볼 수 없을 정도로 심각하다. 이처럼 주인 없는 공기업을 개혁하고 책임 있는 주인을 찾아주기 위해서는 공기업의 민영화해야 한다는 논리가 대두된다. 성공적인 민영화를 위해서는 법적, 제도적 여건과 경제적, 정치적, 사회적 여건이 사전에 충분히 검토되어야 한다. 민영화는 기업의 성격에 따라 민영화의 여건이 달라지므로 민영화의 방법, 절차 등을 계속 연구하여야 한다. 공기업의 민영화는 적극적인 인센티브제도의 도입, 새로운 경영기법의 개발과 경쟁에 적응하기 위한 기업의 자기혁신을 통해 기업경영의 효율성을 확보하는 것이다. 설립목적이 성취되었거나 변질된 기능을 수행하는 공기업과 국민경제 전반에 미치는 영향이 적거나 없는 공기업, 민간기업을 통해 경쟁력을 확보할 수 있는 공기업은 우선적으로 민영화하여야 한다. 민영화의 효과는 국민주 보급을 통한 성장과실의 분배, 정부부담의 감소로 국민 세금부담의 감소, 건전한 자본시장의 육성과 종업원 주주제를 도입함으로써 종업원들의 생산성향상 및 원만한 노사화합의 정착 등을 들 수 있다.

7) 지식경영 근로자의 채용

결국 공기업 개혁의 핵심은 효율성의 증대라는 근본적인 문제의식이 내포돼 있다고 볼 때, 효율성의 증대를 위한 대안의 하나로 지식경영 근로자의 채용을 제시할 수 있다. 즉 기존의 스테레오 타입(일반적으로 문제제기를 많이 안하고 상관의 명령에 복종하고 창의성보다는 판에 박힌 일을 잘하는 스타일)으로는 경영의 효율성을 달성할 수 없다. 공기업 운영환경이 바뀌고 구조조정이 이뤄지는 환경에서 일당백의 지식근로자는 더욱더 유연하고 효율적인 경영환경으로의 시너지를 발산할 것이기 때문이다.

V. 맺는 말

우리나라에서 공기업은 식민지 시대 이후 부족한 민간자본의 한계를 교정하여 경제발전에 이바지하려는 수단으로서 기간산업의 육성, 경제발전의 수단으로 운영되

어 지난 30년 동안 경제성장의 중요한 역할을 했던 것이 사실이다. 그러나 이러한 역할은 경제가 발전함에 따라 예전에 민간기업에서 담당하기 어려웠던 자연적 독점 사업도 이제는 시장기능에 맡기는 것이 가능해졌으며, 세계시장의 통합도가 증가하면서 국내 시장에서 독점적인 위치에 있는 기업도 독점행동의 폭이 좁아졌다. 공기업의 방만한 운영과 적자경영, 낮은 생산성에 대한 개선의 필요성이 대두되고 환경 변화에 대한 대응능력이 결핍되었다고 비판을 받게 되었다. 과거와는 달리 민간의 사업수행능력이 크게 향상되고 공기업의 설립목표를 달성하였거나 존속의 필요성이 상실되고 민간경제의 활성화를 위하여 공기업의 개선의 필요성은 중요한 정책과제로 등장했다. 실제로 우리나라에서도 다양한 형태의 개선 방안들이 나오고, 또 시행하고 있으며, 구조조정이나 민영화는 이미 귀에 익숙한 말이 되었다.

이처럼 최근 들어 이슈가 되고 있는 공기업의 효율성 문제와 그것을 극복하기 위한 민영화 문제를 사례 분석하여 나름의 성공과 실패이유를 분석하고, 효율성을 높일 수 있는 방안을 탐구하여 개별기업별로 접근해야 할 것이다. 즉, 민영화에 성공한 것으로 평가받고 있는 포스코와 영국 전력산업, 민영화에 실패한 것으로 평가받고 있는 미국 캘리포니아 전력과 영국 철도, 그리고 공기업으로 계속 존재하면서도 효율성 제고에도 성공한 것으로 평가되는 싱가포르항공에 대한 사례분석을 통하여 민영화만이 모든 공기업문제의 해답이 되는 것은 아니며, 역으로 공기업만이 물가안정 등의 최상책 이라는 고집도 버려야 할 것이다.

이러한 공기업 개혁의 방향은 이해관계자들의 입장이 아닌 근본적으로 내재된 문제점으로 지적되는 경영의 비효율성을 향상시키는 방향으로 이루어져야 한다. 즉 위에서 제시된 여러 형태의 개선방안들도 효율성 개념의 기본에서 파생된 것임은 두 말 할 나위 없다. 이 가운데 하나가 민영화이지 민영화만 되었다고 다 해결되는 전지전능한 것이 아니다. 다만 앞으로의 공기업 개혁방향은 명확하다. 정부의 소유 및 통제 하에 공기업 효율성을 제고시키기 어렵다면 민간에 경영권을 이양하는 민영화정책을 적극 고려해야 한다. 시장을 대체할 수 있는 운영시스템이 없기 때문에 문제가 발생한다면 민간에게 경영을 맡기는 발상의 전환이 필요한 것이다. 이때는 ① 정부의 강력한 의지, ② 상황에 적합한 정책개발과 조화로운 배치, ③ 민영화 이후 민영화 관리의 체계화가 뒷받침되어야 한다.

한편 민영화가 어려운 공익성이 강한 일부 공기업에게는 경영목표를 보다 명확하게 설정해주고 성과평가를 통하여 성과와 보수를 강력하게 연계해야 한다. 즉 주무부처와 공기업의 관계를 보다 공식화시킴과 동시에 성과급제도를 통하여 정치권의 개입을 원천적으로 봉쇄할 수 있어야 한다.

공기업 민영화는 기술적인 문제라기보다는 정치적 결단이 필요한 정책이기 때문

에 정부는 지금이라도 공기업에게 새로운 길을 찾도록 해주어야 한다. 이러한 새로운 길은 비록 험한 민영화와 구조개혁의 여정을 포함하고 있지만 국가경쟁력을 제고하고 국민의 신뢰를 확보한다는 차원에서도 꼭 필요한 것이다. 부가적으로 공기업에서 일하는 사람들의 자율성과 성취감을 높이기 위한 방향의 제도적, 정책적 뒷받침이 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강은영(2001), “우리나라 공기업의 민영화에 대한 연구”, 서강대 공공정책대학원
- 김 건(1995), “영국의 공기업 민영화 경험과 정책적 시사점”, 입법조사분석실
- 김기수(1999), “영국의 공기업 민영화와 정부규제”, 국제지역연구 제3권 제1호
- 김대환(1994), “민영화와 규제 - 영국의 민영화기업 규제제도”, 경제연구 제2권
- 김선빈 (2008), “영국의 공기업 민영화 어떻게 성공했나”, 삼성경제연구소 .
- 김용우 (2006) ; 공기업원론 ; 형설출판사
- 박광태(1997), “한국 공기업 민영화의 문제점과 정책방향, 국회통상산업위원회
- 박규호·심재호(2000.12), “일본에서의 경쟁과 산업정책의 변화 : 통신산업정책의 변화를 중심으로”, 동향과전망 47.
- 방인영(2000), “영국공기업의 민영화 경험과 시사점”, 서강대 경제대학원
- 손병오(1999), “전력산업의 민영화 방안에 관한 연구”, 중앙대 산업경영대학원
- 송대회(1994), “공기업 민영화 정책의 추진실적평가와 개선방안”, 한국개발연구 제16권 제4호
- 안창현 (2007), “재부상하는 NTT통합론: 경쟁촉진 Vs. 국제경쟁력”, 디지털 미디어 트렌드. 7 - 9호 통권 17호 .
- 양광원(1999), “한국전력산업의 민영화에 관한 연구”, 군산대 경영행정대학원
- 양기진 (2001), 공기업의 민영화에 관한 연구:한국통신을 중심으로
- 이동호(1995), “공기업 민영화와 정부·민간부문의 역할 재조정”, 대한상공회의소 한국경제연구센터
- 이수철(2002), “우리나라 공공부문 역할재조에 관한 연구”, 한양대학교
- 조선아(1999), “한국전력공사의 민영화 방안에 관한 연구”, 전남대 행정대학원
- 한귀호(2000), “한국공기업 민영화 실태 및 정책방향에 관한 연구, 연세대 행정대학원
- 경제기획원(1988), [공기업백서]

재정경제원(1997), [공기업의 경영효율화 및 민영화추진방안]
정보통신부 (2003), KT완전민영화 성공요인과 향후 정책과제 연구
<인터넷 정보>

http://www.kogas.or.kr/restruct/ad_main_16.htm

<http://www.hani.co.kr/>

<http://www.mk.co.kr/>

<http://www.dt.co.kr/>

<http://www.hatena.co.kr/>

<http://210.125.93.11/economics/main.html>

<http://ko.wikipedia.org/>

Directions of Public Enterprise Reform in Korea

Kwang-soo Kim & Yu Lee

Abstract

Typically, economic rationality is too apart from in a public enterprises system is started many cause troubles . The government in that upper management personnel of agencies and politicians who exploit the parachute and coalesce with the labor union as a hotbed of corruption due to inefficiency have bands. Most of peoples need to reform public enterprises and the idea became. The future direction of public enterprise reform is clear. As like Infrastructure industrial sector which is difficult to privatization of government owned and controlled public enterprises to improve efficiency and management systems to build. On the other hand, it is difficult to upset non-public enterprises, private sector efficiency in the transfer of management control to consider the idea of an active policy of privatization conversion is required.

Key Words : public enterprises, privatization