

## OECD 국가의 공기업 민영화 추세

### 1. 민영화 추진배경 및 방법

#### (1) 민영화 추진 배경

- 1990년대 이후 새로운 거버넌스 형성을 위한 수단으로 '민영화(privatisation)', '개혁(reinvention)', '민간위탁(contracting out)'이라는 개념이 사용되었음
- OECD는 잘 설계되어 추진되는 민영화 정책은 개혁의 신뢰성 증진, 정부 목표의 성취, 질 좋은 서비스를 위한 효율적이고 경쟁적인 시장의 활성화에 필수적임을 강조
  - 민영화의 목표로 재정적인 목적, 투자유인, 기업의 효율성과 성과의 증진, 독과점 시장의 경쟁화, 자본시장의 발전, 정치적 목적 등 제시

#### (2) 민영화 방법 및 기준

- OECD는 공기업 민영화가 효율성과 혁신을 증대시키고 소비자에게 보다 유용하고 다양한 생산물을 제공한다고 전제
  - 이러한 경쟁 조건을 이루기 위한 정책으로 독과점 규제, 소유권 분산, 합작투자, 독립기관에 의한 비경쟁 부문 통제, 독점회사 분할, 독과점 회사의 영향력 제한 등 제시
- OECD 국가의 민영화 방식으로 자본시장에서의 주식공모, 직접매각, 종업원이나 관리자에게 매각 등 혼합방식으로 진행
  - 민영화 이후 관리수단으로 황금주 방식, 안정주주제, 기업이익 조정권 보유 등
- OECD는 민영화 대상기업의 우선선위 기준으로 공기업의 성과, 시장구조의 경쟁성 등으로 보고, 민영화의 속도는 공기업 판매전략, 매각 자산의 크기나 시장의 흡수 능력과 같은 거래관련 요소, 시장구조와 조정능력 등에 영향을 받는다고 주장

### (3) 민영화의 효과

- OECD는 지난 20년간 OECD국가들의 경우, 그동안 독점기업이었던 통신, 전기, 가스, 철도 등에서 분할, 소유권 분산 등 경쟁화가 진행된 결과 혁신, 고객 대응성, 생산성, 가격인하 등의 편익이 발생했음을 보고
- 공기업이 민영화된 이후 기업들은 이윤, 생산성 및 효율성에서 상당한 증가를 보임
- 다만, 단기적으로 고용감축을 가져올 수 있으며 자산과 소득의 분배도 악화될 수 있음

### (4) 공기업 민영화의 성공적인 요건

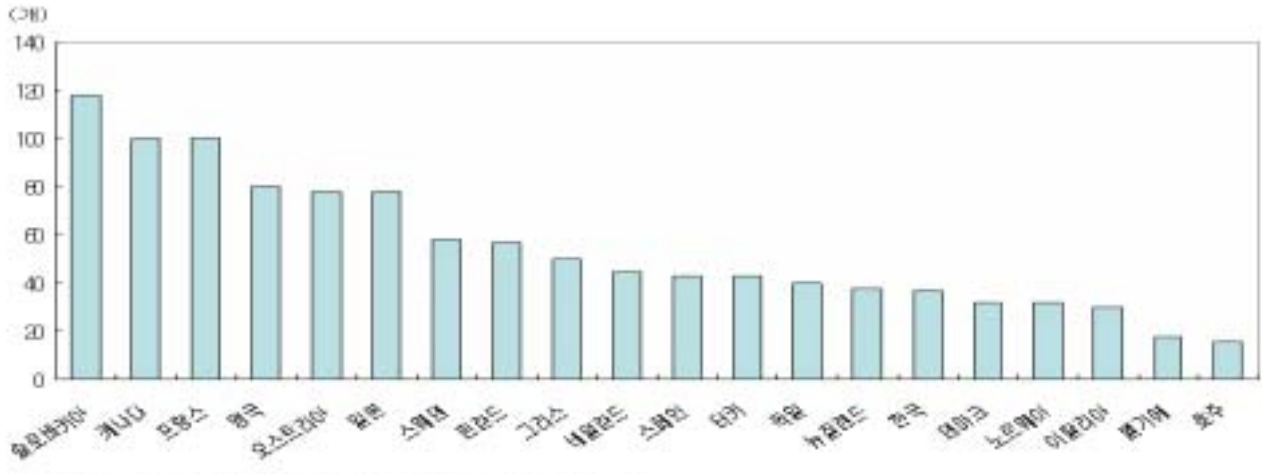
- 관료 등 해관계자들의 저항이나 반대를 무력화시킬 수 있는 고위 리더에 대한 강력한 정치적 권한 부여
- 분명한 목표 및 우선순위 설정
- 잠재적 투자자들과 국민의 지지를 얻기 위한 투명한 민영화 절차
- 여론과 정책지지 및 투자 유인을 위한 효과적인 의사전달
- 민영화 각종 문제 해결을 위한 인적·재정적 자원의 적절한 배분 등

## 2. 각국의 공기업 비중 및 민영화 추세

### (1) OECD 국가의 공기업 수

- 50~100개 보유국 : 캐나다, 프랑스, 영국, 오스트리아, 일본, 스웨덴, 핀란드 등
- 25~50개 보유국 : 네덜란드, 터키, 독일, 뉴질랜드, 한국, 덴마크, 노르웨이, 이탈리아 등
- \* 슬로바키아는 115개 보유

<그림 1> OECD 국가에 있어서 공기업의 수

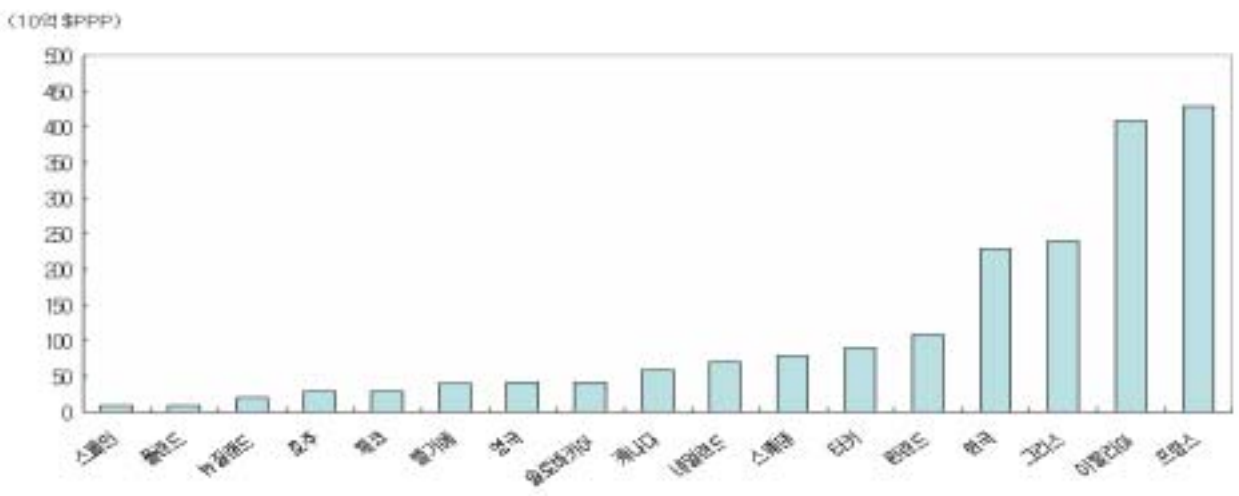


자료 : OECD국가 공기업 지배구조에 관한 설문조사, 2003

(2) OECD 국가의 공기업 자산가치

- o 각국 국가공기업의 자산 가치를 2003년 현재 구매력평가환율(purchasing power parity exchange rates: \$PPP 2003)로 환산
  - 프랑스, 이탈리아, 그리스, 한국 등이 선두국가로서 국가공기업의 자산가치가 2000억~4000억 \$PPP 수준에 이룸
  - 대부분의 다른 나라들은 국가공기업의 자산가치가 1000억 \$PPP이하 수준

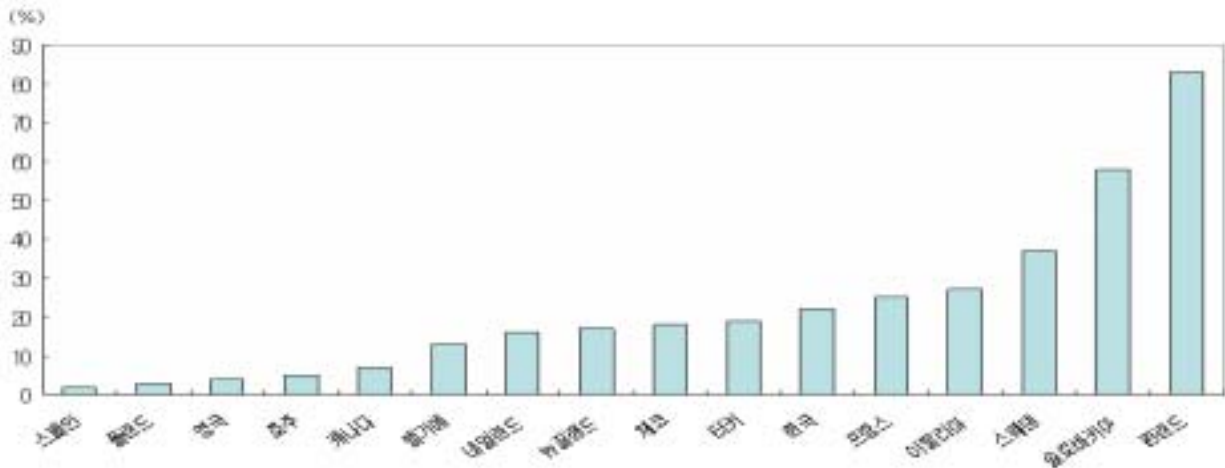
<그림 2> OECD 국가에 있어서 공기업 자산가치 (10억\$ PPP 2003년)



자료 : OECD국가 공기업 지배구조에 관한 설문조사, 2003

- 각 국의 GDP 대비 국가공기업의 자산 가치 비율은 핀란드와 슬로바키아의 경우 50~80%로 가장 높았고, 대부분의 나라들은 15~35%의 비율을 보이고 있음

〈그림 3〉 OECD 국가에 있어서 GDP 대비 공기업 자산가치

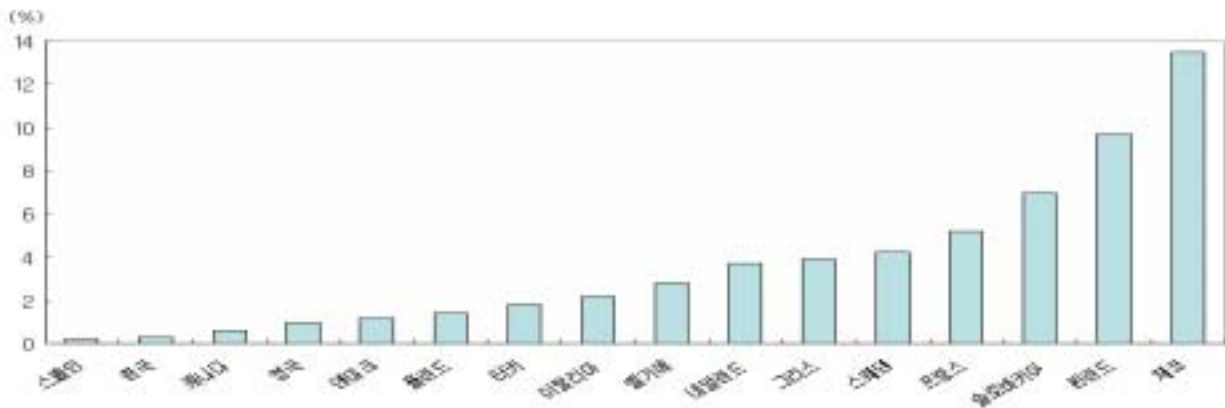


자료 : OECD국가 공기업 지배구조에 관한 설문조사, 2003

### (3) 국가공기업의 고용비중

- OECD 각국의 고용비중을 비교해 보면, 스페인, 한국, 캐나다, 영국, 덴마크, 폴란드, 터키 등이 2% 이하, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스 등이 2~5% 수준이며, 슬로바키아, 핀란드, 체코가 7~14%로 가장 높은 편임

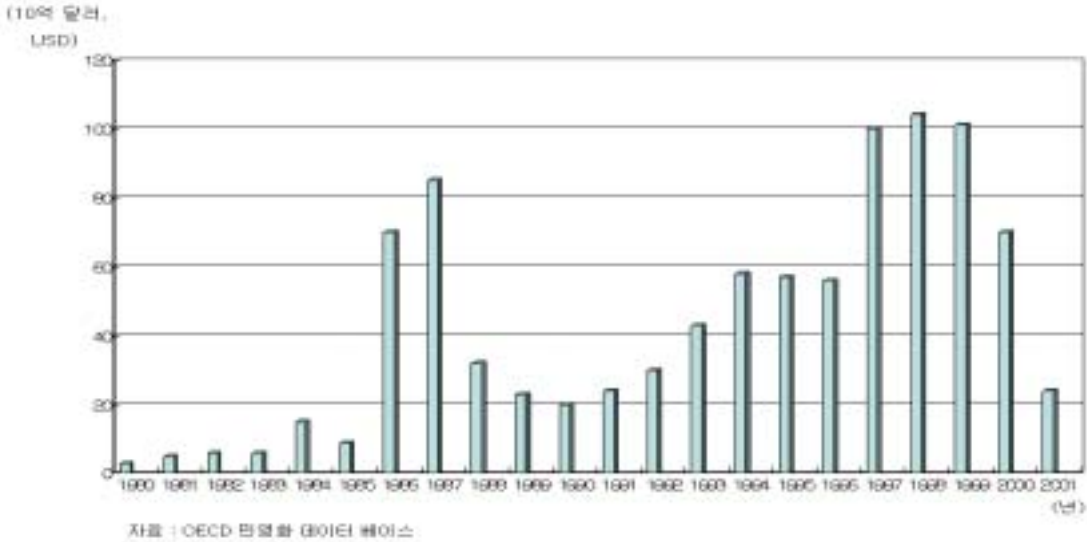
〈그림 4〉 OECD 국가에 있어서 공기업의 고용 비중



자료 : OECD국가 공기업 지배구조에 관한 설문조사, 2003

#### (4) 공기업 민영화 추세

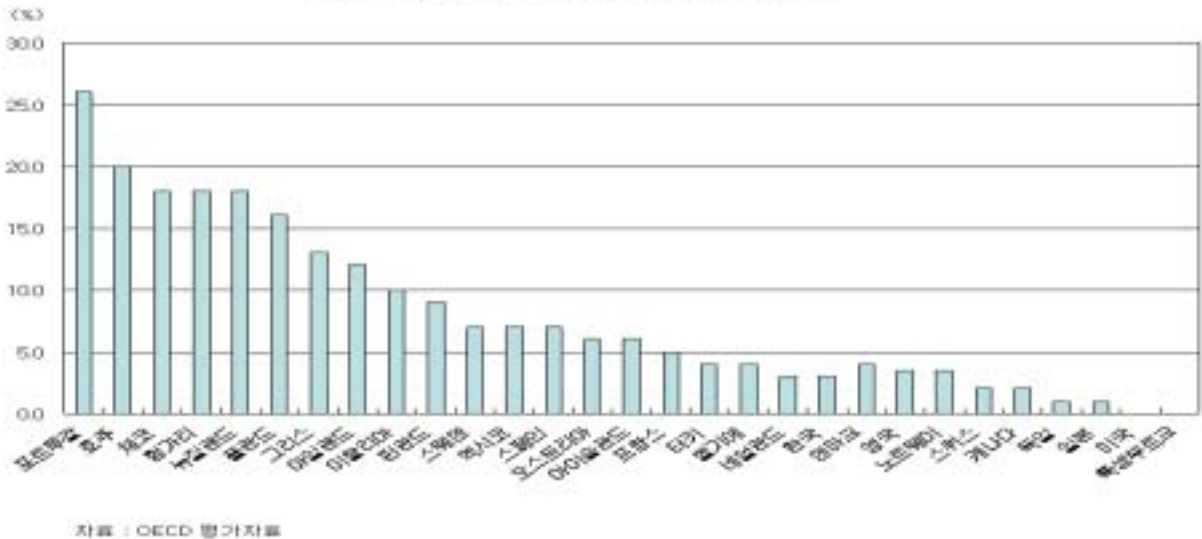
<그림 5> OECD국가에 있어서 공기업민영화 규모 (1980-2001년)



o OECD 각국을 경제규모 대비로 비교할 경우, 포르투갈이 25% 이상으로 가장 높았으며, 호주, 체코, 헝가리, 뉴질랜드, 폴란드, 그리스, 아일랜드 등에서 민영화가 활발하게 추진되었음

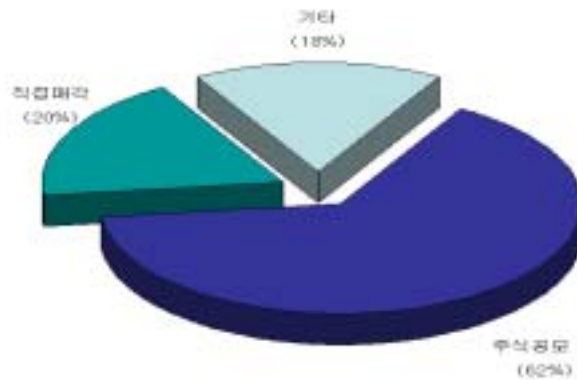
- 반면, 일본, 독일, 캐나다 등은 2%이하로서 미미하며 한국의 경우도 약 4%에 이룸

<그림 6> 경제 규모 대비 공기업 민영화 규모



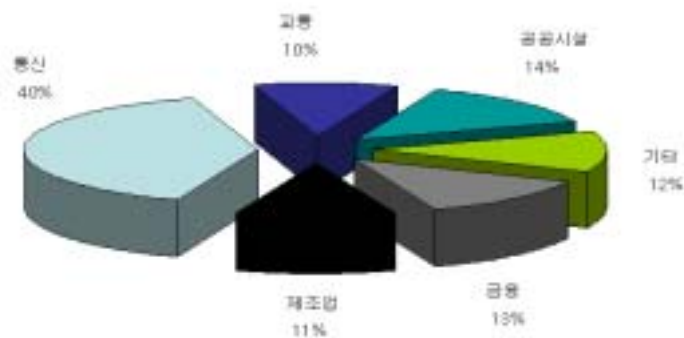
- o OECD 국가의 공기업 민영화 방식은 주식공모, 직접매각 등이 주된 방식으로 이행되었으며, 민영화 부분은 통신 분야가 민영화를 주도하였음
- 국내투자자들이 공기업 자산매수의 주요 대상자였으며 민영화에 외국투자자들이 중요한 역할을 함

<그림 7> OECD 국가 공기업 민영화 방식 (1980-2001년)



자료 : OECD 평가자료

<그림 8> OECD 국가의 공기업 민영화 부문 (1980-2001년)



주 : 본 그림에 직접매각 방식은 포함되지 않음

자료 : OECD 민영화 데이터 평가 자료

### 3. 주요 국가의 공기업 민영화

#### (1) 영국

- 1980년대 이후 다양한 방식으로 민영화가 활발하게 진행됨
  - 소유권 이전을 통한 완전 민영화('82년 Amersham International, '84년 Enterprise Oil 등)와 부분 민영화
  - 특정인에 대한 매각('86년 Swan Hunter Shipyard 등)
  - 국민주 방식('86년 British Gas, '87년 British Airport Authority 등)
  - 황금주 방식('84년 British Telecom 등)
  - 외국인에 매각('84년 Sealink 등)
  - 민간위탁('80년대 지방정부의 청소, 공원관리업무 등)
  - 계약에 의한 서비스 이양('83년 영국철도 소유 호텔 등)
  - 규제완화('80년대 통신 분야 진입장벽 제거 등)
  - 보조금 지급 방식(의료, 교육 분야 등) 등

#### <주요 특징>

- 국가 전체적인 계획이나 전략을 가지고 했다가보다는 민영화를 점진적이고 지속적으로 하되 경험을 쌓아가면서 방법을 터득
- 특히 통신 산업 민영화에서 보는 것처럼 민영화에 있어 경쟁촉진을 위한 규제의 완화를 항상 병행하여 추진함으로써 민영화된 산업시장이 경쟁체제로 인한 효율을 낼 수 있도록 함
- 의료나 교육 같은 민감한 공공서비스의 경우에는 직접적인 민영화 보다는 내부시장을 경쟁적으로 변화시키는 방법을 사용
- 적자공기업에 대해서는 소유권은 정부가 계속 보유하면서 경영만을 민간에 위탁 하는 방식을 취함

## (2) 미국

- 행정조직 내 행정 서비스의 계약에 의한 민간이양이나 규제의 해제나 완화 방향으로 활발하게 전개
  - 전산자료처리업무, 도로보수·유지, 병원경영 등은 계약에 의해 민간에게 이양
  - 푸드스텝프에 의해 저소득층을 위한 복지정책을 펴고, 주택과 교육부문 그리고 의료부문에 이르기까지 바우처를 폭넓게 사용

### <특수 사례>

- 덜레스(Dulles) 공항이 연방정부로부터 주정부로 소유권이 이전
  - \* 민영화라기보다는 분권화로 볼 수 있지만 민영화와 유사한 효과를 거두었다고 평가됨

## (3) 독일

- 소유권 이전과 계약에 의한 행정서비스의 민간공급을 주로 사용
  - 소유권 이전방식은 다른 나라에서처럼 공사가 주식회사 형태로 변환하는 것 보다는 정부보유 주식의 전부 또는 일부를 민간에 매각하는 것이 보다 보편적
  - 구체적인 민영화 방법으로는 국민주 방식, 노사합의를 통한 종업원주주제, 소액주주 우대 방식 등을 사용
- 민영화 대상기업은 연방과 지방자치단체의 공기업으로 다른 유럽 국가와 달리 민영화 규모는 작은 편임
  - 수도, 가스 등 사회간접분야나 교통, 금융, 신용, 주택 및 병원 등의 공공성이 강한 분야는 민영화가 잘 진척되지 못하고 있음

## (4) 일본

- 1980년대 이후 공기업으로서 존속의 타당성이 없어졌거나 민간기업이 더 효율적으로 수행할 수 있는 기업에 대해 민영화 추진
  - \* 예 : 87년 일본국유철도와 일본전신전화공사(NTT), 일본전매공사 등 분할 매각



- 1990년대에 들어서면서부터 공사, 공단의 민영화뿐만 아니라 공공서비스 전반에 걸쳐서 민간위탁, 규제완화, 보조금 지급 등 추진

### <최근 사례 : 우정사업 민영화>

- 2007년 우정공사가 주식회사 형태로 전환된 후 2017년까지 완전민영화를 목표로 추진
  - \* 기존의 우정업무를 우편, 우편저금, 우편보험 등으로 분할하여 민영화 추진

### 각국 사례로 본 시사점

- 공기업의 부실이 크고 공기업에 의한 공공성 유지 보다는 시장 경쟁가능성과 효율성에 대한 기대가 높을 경우 소유권 이전 방식이 사용됨
  - 소유권 이전 방식 중 자본시장이 미성숙할 경우 국민주 방식은 원활한 추진에 문제가 있음
- 청소, 공원관리 등 공공성이 큰 정부 업무에는 민간위탁 방식 등 기능이양 방식이 사용됨
- 민영화의 어떤 방식을 취하건, 시장경쟁 확보를 위한 규제완화 등 기능지원 방식이 병행됨
- 민영화 방식 외에도 공기업 내부구조 혁신이나 공기업 분할, 지자체에 대한 매각 방법 등의 광범위한 효율화 방식이 동원됨

## 참고자료

OECD(2005), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*. Paris, 2005.

OECD(2003a), 'Privatisation, Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and The Evolving Law of Diffused Sovereignty', *OECD JOURNAL OF BUDGETING*, Vol. 2, No. 4.

OECD(2003b), *Privatising State-owned Enterprise: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*. Paris, 2003.

OECD(2001), *Restructuring Public Utilities for Competition: Competition and Regulatory Reform*. Paris, 2001.