

공기업 민영화, 이제 생각을 바꿔야 한다

안현효

(대구대 일반사회교육과 교수)

- I. 공기업 민영화 정책의 중요성
- II. 새 정부 공기업 선진화 계획의 본질은 무엇인가?
- III. 공기업 선진화 방안의 문제점
- IV. 민영화에 대한 새로운 접근이 필요하다.
- V. 민영화의 논리적 근거의 실체는 무엇일까?
- VI. 공기업 개혁의 올바른 방향은?
- VII. 투명성과 참여가 더 필요하다

I. 공기업 민영화 정책의 중요성

공익성 서비스를 제공하는 대형 공기업의 민영화 정책은 조정비용이 막대하고 국민경제에 미치는 과급효과가 클 뿐 아니라 되돌아갈 수 없는 특성을 지니고 있으므로 신중한 검토가 요구된다. 예를 들어 우리나라와 같은 에너지원의 97%를 수입하고 있는 나라에서는 에너지공급의 안정성이 무엇보다도 중요하다. 그런데 그동안 정부는 과연 사회적 편익이 증가할 것인가라는 근본적인 의문에 답하지 않은 상태에서 에너지공기업 민영화와 구조개편을 추진하여 사회적 분열과 조정비용을 지불해 왔는데, 최근 이명박 정부가 공기업 민영화를 다시 추진하여 이에 대한 논란이 가중되고 있는 실정이다.

II. 새 정부 공기업 선진화 계획의 본질은 무엇인가?

새 정부의 공기업 민영화 계획은 공기업 선진화 방안으로 이름을 바꿔달아 두 차례 발

표되었고 곧 세 번째 선진화 방안이 발표된다. 정부의 공기업 선진화 방안은 산업은행, 기업은행 민영화를 비롯하여 인천국제공항공사, 한국전력기술, 지역난방공사의 49% 지분 매각 그리고 14개 공적자금 투입기관의 매각 등 민영화 계획과 주택공사·토지공사 통합, 기보·신보 통합 등 공공기관 통합 등이 주된 내용이다. 요약하면 1차 선진화 계획에서는 41개 공기업 중 민영화 대상이 27개(14개 공적자금투입기관 포함)로 핵심은 민영화, 민간 위탁이라 할 수 있다. 그리고 3차 선진화 계획에서 발표할 에너지 공기업의 민영화는 원래의 논의보다 다소 완화되긴 했지만 자회사의 민영화 계획을 포함하고 있다. 천연가스 시장에서 경쟁체제를 도입하여 가스공사의 경우 공기업으로 유지하되 천연가스 도입 및 도매시장을 2015년부터 경쟁체제로 바꾼다는 것과 한국전력은 민영화에서 제외하지만 인력·예산 10% 감축 등 강도 높은 경영효율화를 한다는 것으로 구성되어 있다.

현 정부의 공기업 선진화 방안을 간략히 살펴보면, 대상이 되는 대부분의 기업이 토지, 공항, 건설, 관광, 자원 등 국민의 편의 생활과 직결되는 공기업이어서 민영화 이후 관련 서비스의 가격이 상승한다면 물가 등 민생 관리에 큰 애로가 생길 수 있다는 점이 문제가 될 수 있다. 특히 에너지 기업들의 민영화는 에너지 위기 상황에서 에너지 서비스 가격에 직접 영향을 미치므로 매우 신중히 판단해야 할 것이다.

두 번째로는 민영화 공기업이 수익성이 안 좋아서 민영화하는 건지, 수익성이 좋아서 민영화하는 것인지 도무지 원칙이 없다. 예를 들어 인천국제공항공사의 경우 우량 공기업인데 민영화한다고 하고, 공항공사가 보유한 일부 지방공항은 적자라서 민영화한다고 한다. 적자인 공항이 팔릴 것 같지 않으니 흑자인 공항과 짝을 지어서 판다는 것이다. 우선 인천공항공사의 경우 수익성이 2007년 기준으로 매출 9,714억 원에 영업이익이 4,606억 원, 당기순이익이 2,701억 원의 우량기업이다. 또 전체 인력의 87%에 이르는 6천여 명을 38개 기업에 아웃소싱하고, 매출이 1조원에 육박하는 기업이 직원은 지난해 말 기준 869명이라는 점에서 방만한 경영이라고 할 수 없다. 그런데도 정부는 민영화로 경쟁력을 더 높이겠다는 명분으로 49%의 지분을 매각한다는 것이다. 공항공사에 대해서는 적자인 공항의 손실을 흑자인 공항이 메우기 때문에 비효율성이 발생해서 매각해야 한다고 하니 흑자인 경우는 흑자이므로, 적자인 경우는 적자이므로 매각한다고 하는 논리를 피고 있는 셈이다. 공항의 민영화가 경쟁력을 높이지 못한다는 것은 민영화된 히드로공항에 비해 국영의 홍콩(첵랍콕), 싱가포르(창이)와 인천공항이 훨씬 서비스도 좋고 효율적이라는 점을 보면 금방 알 수 있다. 기획재정부는 "세계 수준의 허브공항으로 육성한다"는 것 외에 다른 설명을 내놓지 않았는데 그 배경을 두고 의혹이 증폭되고 있다.

이런 식이라면 우량 공기업의 매각은 국부유출 및 친재벌 정책이라는 오해를 낳을 수 있다. 황금알 낳는 거위를 결국 민간에 매각함으로써 외자와 대기업으로 자원을 배분하려는 것 아니냐 하는 의혹이다. 정부출자 기관 민영화만 해도 그 규모가 엄청나다. 예를 들어 민영화 대상인 산업은행은 100% 정부소유인데 추정 가치가 29조 136억 원(자산 총액 122조6천159억 원, 부채 104조293억 원, 자본금 8조2천419억 원, 당기순이익 2조476억 원)이며, 우리금융지주의 경우 15조1천934억 원, 하이닉스는 11조9천170억 원, 대우조선해양은 9조8천758억 원, 현대건설 9조7천837억 원(산업은행이 14.68%를 보유하고 있다) 한국자산신탁은 9조7천261억 원(자산관리공사가 74.7%를 보유하고 있다) 등 민영화 대상 기업 중 자산총액이 1조원을 넘는 대형기업의 숫자가 16개로 지불능력을 갖춘 대기업들이 대형기업을 인수할 수밖에 없어 대기업과 해외자본의 잔치가 될 전망이다. 이는 것이다.

Ⅲ. 공기업 선진화 방안의 문제점

이러한 우려는 여론조사 결과에 반영되었다. 공기업 민영화가 주된 내용인 1차 선진화 방안이 나온 후 실시된 선진화방안에 대한 여론조사 결과에 의하면 '지지하지 않는다'는 의견이 41.5%로 '지지한다'는 의견 34.9% 보다 높아 비판적 기류가 우세하다(한국사회여론연구소가 2008.8.14일 발표한 주간 정기여론조사 결과, 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 8월 12일과 13일 양일간 실시).

왜 논란이 나올 수밖에 없는 사안을 충분히 검토하지 않고 지나치게 급하게 추진하고 있는 것일까? 혹시 공기업 선진화 방안을 정치적인 효과를 극대화하는 수단으로 생각한 것은 아닌가? 세계에서 그 유례가 없는데, 순서를 정해서 민영화 및 통·폐합을 추진한다든지, 일부가 아닌 전체 공기업과 그 구성원을 부도덕한 공공의 적으로 설정함으로써 공기업과 국민을 격리시키고 있는 것 등이 그러한 우려를 낳는 대목이다. 특히 공기업 개혁 대상의 양적 규모만을 강조한 나머지 정책적 우(愚)를 범할 경우 그 모든 피해는 국민이 부담하게 될 것이다. 예를 들면 산업은행의 해외채무의 65%인 213억 달러가 중·장기채무이기 때문에, 민영화될 경우 해외채권 기관들의 조기 상환요구로 자칫 채무불이행 사태에 빠질 수 있다는 분석도 있다(한나라당 배영식 의원의 주장).

또 다른 이유로 새 정부의 대규모 감세로 인한 정부 수입 축소의 재원을 공기업 민영화를 통해 충당하려는 것이 아닌가라는 추측도 있을 수 있다. 이 역시 공기업을 그 자체

로 평가하지 못하여 수단과 목적이 뒤바뀌는 잘못된 민영화의 동기라 할 수 있다. 게다가 공기업 민영화가 감세의 대안이 되지도 못할 것이다. 왜냐하면 감세의 효과는 영구적인데, 민영화한 재원은 일시적으로만 동원되기 때문이다.

IV. 민영화에 대한 새로운 접근이 필요하다.

공기업 민영화는 전두환 정부(1980년), 노태우 정부(1987년), 김영삼 정부(1993년), 김대중 정부(1998년) 등 정부 개편 때마다 끊임없이 시도된 단골 메뉴였다. 하지만 민영화 과정 자체를 잘 살펴보면 실제 원래의 계획대로 된 경우는 드물다. 그런데 김대중 정부의 공기업 민영화는 원래의 계획을 대부분, 경우에 따라서는 초과달성했다는 점에서 특이하다. 김대중 정부시기에 포항제철, 한국통신, 담배인삼공사, 한국중공업 등이 모두 완전 민영화되었고 한국가스공사도 지분의 일부를 매각했고, 한국전력공사 역시 일부 지분 매각과 발전소 매각을 실시했다.

이런 기초에서 보면 김대중 정부보다 확실히 더 신자유주의적이며, 전방위적 민영화를 정책 목표로 내세운 새 정부가 산업 민영화를 강력히 추진하는 것은 당연한 듯이 보인다. 하지만 여기에는 주의해야 할 것이 있다. 1998년의 김대중 정부 시기와 정세적 상황이 정반대로 바뀌어 있다는 것이다.

우선 1998년은 우리나라의 금융위기로 인해 세계은행과 IMF 등 외부에서부터 공공부문 구조개편이 강력히 요구되었지만 2008년, 지금은 서브프라임 사태로 시작한 미국발 금융공황에, 전 세계적으로 강타한 에너지 위기가 결합되어 대외로부터의 야기되는 민영화 요구는 매우 위축되어 있다. 또 1998년에는 수평적 정권교체를 이룬 민주화 열망을 이용하여 민영화의 국민적 지지를 얻었지만 2008년, 지금은 민영화 정책이 수도, 의료, 교육 등으로 전방위로 확산되자 국민들이 민영화가 생계에 바로 영향을 미친다는 점을 인식하게 되어 민영화에 대한 여론이 굉장히 악화되어 있다.

1998년의 민영화는 대내·외적으로 상당히 우호적인 분위기에서 시작하였다. 1999년 에너지 부문 구조개편 계획이 입안되고, 2001년 전력산업에서 발전사를 분리하여 6개의 발전공사를 한국전력공사의 100% 자회사로 만들었다. 또한 가스공사의 도입권을 3분할하여 2개 부문을 민영화하는 계획도 수립하였다. 하지만 이러한 강력한 드라이브도 해당 노조의 거센 저항에 직면하여 3년 만에 실행이 중단되었다. 2008년의 대내·외적 상황은

당시에 비해 훨씬 열악하다. 이런 시점에 공기업 민영화의 전방위적 추진은 큰 국민적 저항에 직면하고 전환의 사회적 비용이 막대할 것이 확실하다.

V. 민영화의 논리적 근거의 실체는 무엇일까?

또한 공기업의 민영화의 논리적 근거 역시 항상 논란이었다. 한편으로는 수익률(방만경영)을 외치지만, 정작 대상 공기업들은 다수가 고수익을 올리고 있는 경우도 많아 앞뒤가 모순되는 경우가 많았다. 일각에서는 공기업이 독점기업이므로 도산의 우려가 없어 비효율적일 수밖에 없다고 주장한다. 하지만 우리나라 공기업의 비효율성이 실제로 있느냐는 것은 항상 쟁점이였다. 구체적으로 공기업의 수익률, 비용 효율성 등을 통해 측정해보면 우리나라 공기업은 다른 나라와 비교하여 대체로 효율적이다. 더욱이 공기업을 민영화한다고 해서 더 효율적으로 되는 것도 아니다. 실증연구에 의하면 민영화하면 해당 기업의 재무효율성(수익율) 등은 나아지지만 사회적 효율성의 척도라고 할 수 있는 공익서비스의 가격이 상승한다. 공기업의 존재이유를 무시하고, 단순히 수익률로만 평가하는 일괄적인 잣대도 문제지만, 그 잣대도 일관되게 적용하지도 않는다.

또 공기업을 분할하여 경쟁시키면 효율성을 상승시킬 수 있다는 주장도 있다. 하지만 이런 식으로 해당 공기업을 분할하면 공기업의 경쟁력 자체를 약화시키는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어 에너지 공기업의 경우 오히려 지금 시점에서는 규모를 키워서 해외 경쟁을 시켜야 할 상황에 처해 있기 때문이다. 즉 경쟁의 압력을 국내에서 찾을 것이 아니라 세계적인 차원에서 찾아야 한다. 국내에서 공기업을 분할하여 경쟁시킨다는 생각은 소탐대실의 우려가 있다.

물론 새 정부가 공기업 민영화라는 큰 명분을 포기하고 선진화라는 명분을 찾은 것은 사고의 전환으로 환영할 일이다. 공기업 선진화는 공기업을 좋게 해보자는 것이고 민영화는 수단을 목표로 삼은 것이기 때문에 선진화가 더 낫다. 하지만 1차 발표는 민영화에 초점이 맞춰져 있다. 개별 공기업의 상황을 그 자체로 바라보고 개별 공기업의 주어진 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 개혁하는 것이 올바른 방향이다. 특히 절차상의 합의과정을 무시해서는 안 된다. 주공·토공의 경우 이해관계가 첨예하게 대립하고 있기 때문에 충분한 논의가 필요하고 인천공항공사의 민영화는 논리가 전혀 없기 때문에 강행 시 사후 문제가 될 소지가 있다. 특히 민생 경제 표방하는 정책 기조와는 완전히 모순되게 재벌과 외국자본에게 유리한 결과를 초래한다면 큰 문제이다. 선진화라는 용어가 무색하지 않게

공기업을 기량을 선진화할 수 있는 방안을 마련하여 제시해야 할 것이 아닌가?

VI. 공기업 개혁의 올바른 방향은?

첫째, 공기업의 올바른 개혁은 해당 공기업의 문제점에 대한 정확한 분석에서 출발해야 한다. 해당 공기업마다의 문제점을 단순히 비효율성이라는 일반적 잣대로 재단할 수 없기 때문이다. 따라서 기업 기업별로 자체적인 분석과 외부 평가를 통해서 문제점을 찾고 해결함으로써 해당 기업의 문제를 해결하는 방안을 구체적으로 찾아야 한다.

두 번째, 공기업은 정부정책의 효과적 수단이므로 장기적으로 공기업을 유지할 수 있는 제도적 기반을 갖출 필요가 있다. 민영화가 추진되면 대규모 인력 구조조정은 분명히 발생한다. 한국전력의 경우 일괄하여 10% 감축하는 논의를 진행한다고 하는데, 이로부터 알 수 있듯이 민영화를 하지 않더라도 이에 준하는 구조조정을 추진할 가능성이 높다. 하지만 현재와 같은 경기후퇴기에 대기업을 고용을 많이 하라고 주문하고 있는 시점에서 공기업의 고용 촉진 정책을 써 왔던 과거의 전례와 비교하여 보면 공기업 역시 고용 촉진에 나서야 하는 것이 아닐까? 민간 기업의 고용에 대해 정부가 이래라 저래라 해보아 효과가 날 리 없다. 반면 공기업은 정부가 경제 정책을 수행하고자 할 때 매우 효과적인 정부의 수단이 될 수 있다.

다음으로 우리나라 공기업의 경우 제일 큰 문제는 정부의 자의적인 간섭이다. 이 문제는 이번에도 아주 극심하게 나타나 이전 정부에서 하지 않았던 임기 전 산하단체장의 사표종용으로 나타났다. 임기가 남았던 아니든, 정치적 기구든 아니든 무차별적으로 나타났는데 이러한 국가의 과잉간섭이 현재의 문제라 할 것이다. 이는 민영화나 아니냐는 소유구조의 관점에서 풀 문제가 아니고 책임경영을 어떻게 보장할 것이냐의 지배구조의 문제로 풀어야 한다. 즉 국가와 해당 공기업 수장이 경영계약서를 쓰고 이에 맞춰 예상할 수 있게 국가가 공기업을 관리해야 하는 문제이지, 민영화를 해서 털어낸다고 해결되는 문제가 아니다. 이를 위해서는 공기업을 민영화의 대상으로 보는 오래된 시각에서 벗어나야 한다. 공기업이 그 자체로 경쟁력있고 효율적이면서 공익적 목적을 달성할 수 있기 위해서는 공기업 스스로의 발전비전을 정부가 먼저 주어야 한다. 이를 위해서는 직접적으로 간섭하지 말고 경영 목표를 합의하고 그 목표의 달성을 사회의 관심집단과 함께 감시하는 역할로 제한해야 하는 것이다. 따라서 공기업 선진화는 이러한 목표를 달성할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 쪽으로 방향을 잡아야 한다.



Ⅶ. 투명성과 참여가 더 필요하다

공기업의 개혁을 지나치게 정치적 관점에서 보거나, 무조건 민영화가 좋다는 경직된 논리로 바라보지 말고 공기업의 설립목적을 효과적으로 달성할 수 있는 지배구조의 관점에서 바라볼 때 대부분 공기업의 문제는 정부에서 이야기하는 것과 달리 다른 곳에 있다. 정보의 공개, 시민의 참여 이런 과제가 더 시급하지 않을까? 이것이 공기업이 진정 국민의 기업으로 재탄생하는 방법이 될 것이다. (2008/09/19)

