

공기업의 정치적 성격과 민영화 문제

전 인 권*

<목 차>	
I. 기존 공기업이론의 중심개념	평가
II. 공기업의 정치적 성격	—한전과 포철의 국민주제도를 중심으로—
III. 정치적 성격을 고려한 공기업 분류	1. 공기업 민영화 계획과 국민주형 민영화
1. 공기업의 새로운 분류	2. 한전 및 포철의 국민주제도 비교
2. 공기업 분석에서 교역성이 차지하는 의미	V. 맷는말
IV. 공기업 민영화계획에 대한	

공기업 민영화는 정책유행(policy fashion, Moe, 1987) 또는 누구나 편승하는 ‘정책마차(policy bandwagoning, Ikenberry, 1990)’로 불릴 정도로 최근 각 국 정부가 즐겨 채택하는 정책이다. 그러나 공기업이론은 지구적 현상이 된 공기업 민영화에 대하여 ‘가치있는 합의’에 이르지 못하여 이론적 한계를 드러내고 있다(Suleiman and Waterberr, 1990:2 ; Starr, 1990:22). 그런 중에서도 이들 논의의 공통된 접근방법을 관찰할 수 있고, 그것을 정리하면 다음과 같다.

공기업 또는 민영화 문제는 대부분 경제적 관점 또는 정책 차원에서 이해되고 있다(최병선, 1991:521). 민영화 문제는 주로 재정규모, 규제수준, 공공재의 효율적 배분 등 재정 및 경제정책의 문제들과 동일하거나 비슷한 차원에서 논의되고 있다.⁽¹⁾ 민영화의 ‘만국공통어’가 경제적 효율성이라는 것도 동일한 문제의식을 반영하고 있다. 현실의 문제로서 민영화 문제가 공론화될 경우 효율성은 다른 변수를 압도하며 사실상 유일한 관심이 된다.

이같은 경향은 공기업 문제가 행정 엘리트 나아가 정치가들의 당면 문제

* 서울대 정치학 박사과정

(1) 거의 모든 공기업 또는 민영화 관련 문헌들이 이런 태도를 취하고 있기 때문에 별도의 주석은 무의미해 보인다. 특히 아래의 문헌들을 참고할 수 있다. 유훈, 1985:1편 3장과 4편 ; 최병선, 1992 ; Vickers and Yarrow, 1988:8장 ; Suleiman, 1991:2-3.

였다는 것과 관계가 깊다. 공기업 이론은 이같은 수요를 외면할 수 없고 때로 적극적으로 부응해야 했기 때문이다. 그러나 시급한 현실의 문제에 천착 한 나머지 공기업에 내재하는 본질의 문제, 특히 정치적 본질의 문제는 소홀하게 다루어졌다. 공기업의 정치적 측면에 대한 언급이 전혀 없는 것은 아니다. 영국, 프랑스에서 전형적으로 나타나는 ‘민영화-보수당 정권’과 ‘국유화-사회당 정권’의 관련성은 자주 지적된다(Suleiman, 1990 ; 儀義壯一郎編, 1982 : 1-4장).

Ikenberry는 영국의 민영화가 노조의 파업권 등을 제한하는 보수당 정권의 노동정책(a new unionism)을 지지하는 유효한 수단이 되며, 공기업이 연합형성전략(a strategy of coalition building)의 중요한 부분을 차지한다고 한다(Ikenberry, 1990 : 94-94 ; Suleiman and Waterbery, 1990 : 15 ; Star, 1990 : 31). 그러나 이러한 언급들도 공기업의 존재와 운동이 일반적으로 정치적 합의를 지니고 있다는 것을 지적하는 수준에 머물고 있다. 공기업의 정치적 본질에 대해서는 모두가 침묵하고 있는 것이다.

이 글은 기존 공기업론이 공기업의 출현(설립과 국유화), 공기업 상품의 가격, 공기업의 적극적 역할과 한계 등 핵심적 주제들을 일관하여 설명할 수 있는 이론이나 분류기준을 가지고 있지 못하다는 진단을 논의의 출발점으로 하고 있다. 여러모로 탐구한 바에 따르면 공기업은 기업의 의양을 취함으로써 경제적 단위임을 가장하고 있지만 본질적으로 정치적이며, 공기업의 정치적 성격은 국경이란 정치적 변수를 일차적인 존재기반으로 하고, 특히 생산하는 상품의 성격이 비교역적인 용역분야에 높은 친화력을 보인다. 이 글은 공기업의 이같은 특성에 주목하여 공기업의 내부 또는 본질의 문제로부터 연구의 주요 주제들을 일관성 있게 설명할 수 있는 방법 및 분류 기준을 탐색하고, 이를 바탕으로 한국의 민영화 문제에 대하여 언급하려고 한다.

I. 기존 공기업이론의 중심개념

공기업에 대한 기존 이론의 중심개념을 검토하기 위해서는 두 이론진영에 대한 균형잡힌 저술이 필요하다. 하나는 공기업을 직접적 연구대상으로 하는 행정학, 경제학, 정치학 등에서 출발한 공기업이론이며, 다른 하나는 마

르크스주의의 공기업(국가자본)에 대한 태도이다. 전자의 경우는 다양한 전문 분야에 이론의 기원을 두고 있지만 앞서 기술한 경향을 공통성으로 보여 준다. 따라서 이들을 하나로 묶어 (협의의) 공기업이론이라 부르는 데 어려움이 없다. 공기업 이론과 마르크스주의의 공기업에 대한 태도는 전자가 공기업과 사기업의 차별성을 강조한다면, 후자는 공기업과 사기업의 동일성을 강조한다는 현상적 특징에 의해 큰 차이를 보인다.

먼저 (협의의) 공기업 이론에 대하여 살펴본다. 기존 공기업이론의 태도는 ‘공공성 개념’에 잘 나타난다. 표현상 약간의 차이는 있지만 기존 이론들은 교통, 통신시설, 공원, 학교 등 공공재(public goods)가 존재하고, 공기업은 시민이나 사기업에게 이를 공공재를 제공하여 시민의 복지와 경제 발전에 기여한다고 한다. 유훈 교수는 a) 경제성장 촉진기능, b) 독과점 억제기능, c) 사회 및 금융정책상의 공공수요 충족기능, d) 낙후 및 특수지역 개발기능, e) 국가안보 기능, f) 재정수요 충족기능 등 여섯 가지를 들고 있다(유훈, 1985). 요컨대 사기업의 목표가 이윤추구라면 공기업은 공공적 목표를 갖고 있다고 한다.

그러나 공공성이 위와 같은 것이라면 사기업 역시 고도의 공공성을 갖는다. 사립대학은 분명히 공공성을 갖고 있으며, 고속버스나 시내버스 등도 그렇다. 농민이 생산하는 쌀만큼 공공적인 것도 없다. 비슷한 예는 얼마든지 들 수 있다. 공기업이 공공성을 갖는다는 인식은 국가 및 공공기관은 본래부터 선하거나 최소한 공정하다는 오래된 이데올로기와 이를 기관의 다각적 선전활동에 기인하는 것으로 보인다. 공기업 이론이 이와 같은 영향으로부터 자유롭지 못했던 것이다.

물론 공기업은 특정한 시점에서 볼 때 사기업들이 제공하기 어려운 재화나 서비스를 제공하였다. 그러나 공기업이 공공성을 갖는다는 것과 공공성을 공기업의 본질적 측면으로 파악하는 것은 별개의 문제이다. 또한 사기업도 공공성을 갖는다든가, 공공성이 과학성 개념으로 적합한 명료성을 갖고 있는가 하는 문제들은 여전히 남는다. 공공성, 공익 개념을 지나치게 확대하거나 남용하는 것은 특정한 시대의 지배 이데올로기에 순응하거나 정당화하는 역작용을 초래 할 수 있다(Held, 1986 ; 박정택, 1990 참조).

공공성 개념의 결정적인 한계는 그것이 자본주의 사회에 있어 공기업이 갖고 있는 위치나 역할을 제대로 해명하기에는 지나치게 초역사적이며 비역

사적 개념이라는 것이다. 공공성 개념이 공기업을 인류역사의 모든 단계와 관련시키거나, 자본주의와의 관련성은 단지 우연한 관계로 파악하는 데 이용되고 있다는 것은 대표적인 예가 될 것이다. 공기업과 유사한 형태의 생산 및 사업조직이 자본주의 이전에도 존재하였고, 따라서 공기업이 약간의 초역사적 본질을 갖고 있는 것은 사실이다. 그러나 우리가 살고 있는 시대의 현상을 어떤 시점으로부터 구분하여 이해하기 위해서는 약간의 초역사성 본질보다 우리 생활의 일거수일투족을 지배하고 있는 지배적 본질(자본주의)과 공기업의 관계를 논의에서 제외할 수는 없다.

지금부터 마르크스주의의 공기업에 대한 태도를 본다. 대체로 마르크스주의 입각한 분석가들은 공기업이란 용어를 사용하지 않는다. 그리고 공기업(국가자본 및 국유화)에 대한 그들의 견해들도 모두가 수용가능한 것으로 보이지는 않는다(전인권, 1992:10). 그러나 공기업이 자본주의의 필연적 산물이며 특유한 현상이라는 생각은 이미 엥겔스에 의하여 충분히 인식되었다. 그에 따르면 생산력과 생산관계의 모순은 무정부적 생산을 초래하고, 이는 공황으로 귀결된다. 주기적 공황의 발생은 생산의 사회적 본성은 승인하게 만들고 대량적인 생산수단의 사회화를 초래한다. 주식회사 제도, 트러스트, 국유화가 그것이다.

그는 1890년 영국의 알카리 생산을 적절한 예로 들면서 48개 대공장 모두가 합동이 되어 1억 2,000만 마르크의 자본금을 가진 단일 회사로 통합하는 트러스트화 과정을 자본주의가 생산의 사회적 성격을 소유관계의 측면에서 승인한 것으로 보았다. 그는 또한 “트러스트가 존재하건 존재하지 않건 자본주의 사회와 그 공식적 대표자인 국가는 생산의 지도를 담당하지 않을 수 없게 된다. 이러한 국유화의 필요성은 우편, 전신, 철도와 같은 대규모 교통수단에 나타난다”고 하여 국가의 경제개입과 국유화가 자본주의 사회에 있어 필연적인 산물임을 명확히 하였다(엥겔스, 1990:3장). 그러나 엥겔스를 비롯한 마르크스주의자들의 공기업에 관한 견해는 공기업 이론의 그 것과는 정반대의 측면에서 한계를 보인다. 엥겔스의 공기업에 대한 태도는 너무도 유명한 그의 언급에서 분명히 드러난다.

그러나 주식회사 및 트러스트 수중으로의 이행과 국가소유로의 이행도 자본주의적 성격을 제거하지는 못한다. …(중략)… 근대국가는 그 형태가 어떠하든 본질상 자본주의적 기관이며 관념상 총자본가이다. 근대국가가 생산력을 자기소유로 많이

장악하면 할수록 그것은 더욱 더 많은 공민을 착취하게 될 것이다. 노동자는 여전히 임금노동자로 프롤레타리아로 남아 있을 것이다(공상에서 과학으로, 3장).

위에서 드러나는 것처럼 엥겔스는 국가=국가자본(국유화)=총자본가=자본가의 등식 관계를 강조하였다. 이 언급은 자본주의 국가나 국가자본의 본질적인 도구적 특성을 강조하는데 주로 인용되었고, 이에 대한 교조적 해석은 국가자본(공기업)과 사적자본간에 존재하는 차이에 대한 탐구를 중요하지 않은 것으로 만들었다. 여기서는 자본가가 노동자를 착취하기 위한 공기업의 정치적 성격 이외에는 완전히 완전히 사상된 채로 나타난다.

국가독점자본주의 논의와 관련하여 발리바르나 정운영은 ‘국가자본의 사적이윤부정’을 국가독점자본주의 단체의 두드러진 특징으로 파악함으로써 (정운영, 1984 : 31-37) 국가독점자본주의를 해명하는 중요한 지표로 삼으려 하였다. 그러나 이러한 논의들도 국가자본을 자본주의 국가의 정책도구라는 수준에서 이해하고 있으며, 최소한 경제학이나 정치학의 의미있는 연구영역으로 격상시키지 못했다. 더구나 국가자본이 갖고 있는 정치적 본질에 대한 탐구와는 거리가 먼 것이었다. 자본주의 국가의 상대적 자율성 논의와 자본주의 국가의 본질에 관한 연구는 공기업의 정치적 본질에 관한 새로운 관점을 제공할 것으로 보이지만, 이 같은 관점에서 공기업에 대한 논의가 제기되지 않고 있는 것이 현재의 실정이다.

Ⅱ. 공기업의 정치적 성격

공기업의 정치적 성격은 궁극적으로 일국적 차원의 자본주의 발전 및 보호와 깊은 관계를 맺고 있지만 현상적으로는 다양한 형태를 띤다. 공기업의 정치적 성격을 a) 내부적 강제성, b) 국경을 경계로 하는 목표의 일국적 특성, c) 주로 국내에 한정된 활동영역의 일국적 특성, d) 특정한 영역에 있어 상품성 확보기능 등으로 나타난다.

첫째, 공기업의 정치적 성격은 내부적 강제성으로 나타난다. 공기업의 내부적 강제성은 궁극적으로 재정에의 종속성을 말한다. 공기업은 기초자본의 조달이나 사적자본의 매입에 있어 재정에 의존한다. 공기업은 실제적인 기업 내용이 과산상태에 이른 경우에도 생산활동을 지속한다(공기업의 이윤부정). 국가는 아무도 매수할 의사가 없는 과산한 사기업을 정치적 판단에 따라 매입

하고, 이에따라 공기업은 생겨난다. 이 현상들이 모든 공기업에 언제나 법칙적으로 나타나는 것은 아니다. 공기업의 내부적 강제성에서 유래하는 우연한 현상이다. 본질적인 것은 국가와의 내부적 관계에서 나타나는 강제성이다.

반면 의부적으로는 자신의 강제성을 은폐하고 사기업의 의양을 취한다. 공기업의 이러한 특성은 재정기능과 비교된다. 재정기능은 강제 징수와 일방적 집행에 의하여 통치대상에게 직접적으로 노출되는 강제성을 띤다. 반면 공기업의 강제성은 외부에서 감지되지 않는다. 따라서 노동자에게는 자본가로 투자자에게는 투자대상으로 시장에서는 상인으로 나타난다.

공기업의 강제성은 때로 독점시장의 진입을 규제하거나 독점가격을 유지하는 등 국가와의 관계 밖에서도 나타나는 것처럼 보인다. 그러나 신규진입 금지는 국가가 하는 것이지 공기업이 하는 것은 아니다. 국가의 도움으로 독점시장을 확보한 기업이 독점가격을 형성하는 것은 공기업에 특유한 현상이 아니다. 이러한 설명은 형식논리에 지나지 않지만 이같은 형식논리에는 의부적으로 정치적 성격을 은폐하고 기업의 의양을 취하려는 공기업의 정치적 성격이 숨어 있다.

공기업의 정치성이 국가와의 내부관계에서 나타난다는 사실은 기존이론의 공공성 개념을 보다 명확히 한다는 점에서 중요하다. 기존 공기업이론의 공공성 개념은 크게 두가지로 분해할 수 있다. 하나는 소유측면의 공공성이고 다른 하나는 앞서 기술한 공기업 활동의 공공적 성격 또는 목표의 공공성이다. 전자는 기존 이론에서 공기업 개념의 중요한 요소로 인식되기는 하였지만(유훈, 1985 : 19-20 ; Jones : 22-42), 더욱 많은 관심은 후자에만 집중되었다. 그러나 공기업의 내부적 강제성에 대한 명확한 인식은 공기업의 공공성을 오직 소유측면에서만 인정하는 결과를 낳는다. 이는 공기업의 공공성을 주로 ‘활동이나 목표의 공공성’에서 찾으려 한 기존 이론에 대한 비판이 된다. 그의 공기업이 공공적 목표를 갖는다는 등의 의미로서 공공성은 내부적, 본질적 강제성에서 유래하는 우연적인 현상에 불과한 것으로 된다.

공기업의 직접적 목표는 이윤추구가 아니라는 사실 때문에 공기업의 정치적 성격은 국가와의 관계 밖에서도 ‘자주’ 나타나는 것처럼 보일 수 있다. 이러한 현상들을 우연적인 것으로 볼 것이냐 공기업의 본질적 부분으로 파악하느냐 하는 것은 논란의 여지가 있겠지만, 확실한 것은 공기업과 국가의 내부적 관계가 강제적이라는 사실이다. 또한 이를 과학적 개념으로 채택하

더라도 기존 이론의 공공성 개념과 같은 모호함이 남지 않는다.

둘째, 공기업의 정치적 성격은 목표의 일국적 특성에 나타나 있다. 공기업은 일국적 자본주의의 발전과 보호에 적극적으로 기여한다. 이는 국경을 사이에 두고 외국에 대립되는 어떤 이익을 추구하거나, 최소한 국경안의 공동체를 득립된 생활단위, 경제단위로 보호하려는 형태로 나타난다. 기존의 공기업 이론들은 대부분 공기업의 이같은 특성을 소홀하게 다루었다.

그러나 이같은 특성은 이미 기존 이론의 핵심적 용어들 속에 숨겨져 있었다. 예를 들어 자연독점(natural monopoly)은 공기업 발생의 중요한 기초이며, 자연독점의 기초는 규모의 경제로 알려져 있다(이준구, 1989: 398-407). 그러나 인구와 영토가 작은 나라와 큰 나라에서 자연독점의 기초로 똑같이 규모의 경제론을 적용할 수 있다는 것은 무엇을 의미하는가? 이들이 말하는 자연독점은 국경이나 국민경제를 부동의 전제로 가정한 후, 그러한 조건 안에서 ‘자연스럽다’는 제한적 의미의 자연독점이 아닌가?

자연독점은 국경을 경계로 독점규모가 결정되는 자연스럽지 않은 정치 독점(polynomial monopoly)의 성격을 갖고 있다. 외부경제와 공공재 개념이 포착하고 있는 현상들 역시 지역적 유대를 갖는 공동체의 경제문제(communal economy issues)이다. 이렇게 볼 때 자연독점, 외부경제, 공공재 개념들은 모두 ‘정치성+기업성’의 복합어인 특징을 갖고 있으며, 정치적 함의를 갖고 있는 현상들을 순수 경제개념으로 포착하려는 개념들이다.

마르크스주의 정치경제학의 입장에서도 국경을 경계로 하는 독점의 정치적 성격은 사상된 채로 나타난다. 여기서 자연독점은 독점 일반의 문제일 뿐이며, 독점은 기본적으로 국제독점이다. 그리고 독점은 자본의 집적과 이에 따르는 생산집적의 발전에 기초한 독점체 형성에서 비롯된다. 이들에게 있어 국경은 처음부터 고려의 대상이 아니다.

이처럼 공기업은 정책결정자들이 그것을 적극적으로 인식했는지 여부와 상관없이 국경을 경계로 하여 외국인의 참여를 배제하는 보호주의(protectionism)의 성격을 강하게 띤다. 아담 스미스 이래 자유경쟁, 자유무역을 지지하는 이론이 가정하는 추상적 세계는 동질의 개인집합으로 구성되는 세계 경제(세계연합)이다. F. List가 만민경제학(kosmopolitische Ökonomie)이라고 혹평한 세계이다. 리스트가 주장한 보호무역론의 목적-경제적 차림, 생산력 향상, 독일의 복지, 국력의 신장(F. List, 1983: 서문) —과 공기업의 목표가

일치하는 것은 아니지만, 공기업은 지역적 유대를 갖는 국가의 목적과 관련이 깊은 것이다. 특히 사회기반시설(infra-structure) 같은 용역사업 분야에서 는 분명하게 드러난다.

제조업 공기업의 경우에도 문제가 되는 것은 일국적 차원의 경제적 문제들이다. 사기업과 같이 자본축적 그 자체가 공기업의 일차적 관심은 아니다. 공기업이 후발국에서 보다 중요한 역할을 한다는 사실은 공기업과 국경의 관계를 보여 준다. 한국의 경우 60~70년대를 통해 공기업이 경제발전의 중요한 부분을 담당하였다(Jones, 1978). 좀더 정확하게 말한다면 국내적인 기술의 저위, 자본부족을 이유(특정한 공기업이 사용하려는 자본과 기술이 세계적 차원에서도 부족한 경우는 없다)로 공기업은 탄생하였고, 국가는 이를 공기업을 보호주의적 제도를 통하여 육성하였다. 따라서 공기업은 후발국의 수입대체산업에서 전형적으로 나타난다. 포항제철이 공기업의 형태를 갖추고 생산활동을 개시하게 되는 과정을 살펴보면 공기업의 이와 같은 기능을 분명하게 알 수 있다.

제조업 분야의 공기업 외에도 무역진흥공사, 관광공사, 농어촌 개발공사, 해외개발공사, 종합기술개발공사 등 산업지원을 목적으로 하는 일련의 공기업들 역시 국경을 경계로 한 국내적 이익이 존립의 기초이다. 공기업의 출현에는 사기업이 담당하는 것보다 공기업이 유리하다는 판단(정책)이 선행하는 것처럼 보이지만 국가나 국경은 정책에 선행하는 기본적이며 정치적 성격을 갖는 공기업의 원천이다.

공기업이 국민경제 발전에 적극적으로 기여하는 것은 후발국에 특유한 현상이 아니다. 공기업이 사적 자본에 앞서 특정 산업이나 업종의 기업화를 이룩하고 이를 사적 자본에게 매각하는 과정은 자본주의 사회 전 과정에 나타나는 보편적 현상이다. 오늘날에도 국가는 원자력산업, 우주공학, 군수산업, 환경문제, 연구 및 교육(신학문) 등에 대해 적극적으로 참여한다. 많은 경우 연구소나 정부의 부속기관으로 남아 있지만 그들의 상당수는 공기업으로 전환될 가능성이 높다. 이들 기관들은 아직 상업화 수준에 이르지 못했지만 강제적(정치적)으로 동원된 자원을 바탕으로 요원의 급여나 들자의 구매에서 는 상업화를 이룩하고 있다. 이런 정부기관들의 상당수는 前公企業 기관(pre-public enterprise)이라고 할 수 있다. 역사적으로도 정부의 기능이 분리되어 공기업이 된 경우는 많다. 이런 점에서 보아도 공기업과 국민경제의

체계적인 관계는 분명하다.

세째, 두번째 특징의 자연스러운 결과로서 공기업은 활동영역의 일국적 특성을 갖는다. 공기업은 자본간 무정부적 경쟁으로부터 초래된 사적부문의 무능이나 실패를 국내적 수준에서 정치적 강제를 통하여 보완한다. 그렇다고 공기업을 전적으로 국내적 현상으로 오해할 필요는 없다. 공기업의 탄생과 운동목표는 국내사기업과 관계에서 생겨나고, 이는 직·간접적으로 자본간 국제적 경쟁의 산물이기 때문이다. 공기업은 기업의 도산, 특정 산업의 경쟁력 저하, 공황 등 자본주의 사회에 존재하는 일체의 경제적 위기에 대하여 이를 국내적 수준에서 극복하는 유효한 수단이다.

공황을 극복하려는 정부의 노력이 세계적 수준을 지향하는 경우는 없다. 공기업의 이 같은 위기관리기능 역시 선·후발국을 막론하고 공통적으로 나타난다. 대표적인 예는 미국의 T.V.A., 영국의 B.S.C.(영국철강공사), 이탈리아의 IRI(이탈리아 국가지주회사)를 들 수 있다. 이에 대한 보다 풍부한 언급은 국가독점 자본주의에 관한 문헌들 속에서 찾아볼 수 있다. 이 문제에 대해서는 첨예한 논쟁이 계속되었는데 많은 이론가들은 국가독점자본주의의 출현을 자본주의의 위기와 관련짓는다.⁽²⁾

공기업이 때때로 수출을 담당하고 세계시장을 상대로 한 자본축적을 목표로 하는 경우가 없는 것은 아니다. 그러나 공기업의 자본축적은 시·공간적 제한성을 갖게 되고 사기업처럼 영원을 상정하지는 않는다. 제국주의 시대에 공기업이 해외진출의 선봉장이 되기도 하였지만 그것은 식민지에 일시적으로 국내적 상황이 조성된 경우였다. 이 경우에도 공기업은 자본축적을 직접적 목표로 하지 않는다. 자본축적에 있어 공기업은 사기업보다 능률적인 조직일 수 없다. 따라서 공기업의 활동영역이 국경을 초월하는 경우는 논리적으로 부수적인 결과일 뿐이며, 공기업 활동영역은 본질적으로는 일국적 특성을 갖는다. 활동영역의 일국적 특성이란 표현이 모호함을 남긴다면 공기업 활동은 국내로의 귀속성을 갖는다거나 국내에 압도적인 중점이 두어진다고 표현해도 좋을 것이다.

그러나 공기업이 국민경제를 옹호한다 하더라도 전지전능한 것은 아니다. 또한 공기업의 세부적 목표가 언제나 달성되고 공기업의 활동이 성공적이거나

(2) 미래사 편집부, *현대제국주의의 정치경제학*, 미래사, 1986.
정운영 편저, *국가독점자본주의 이론 연구 I, II*, 1987.

하는 것도 별개의 문제이다. 많은 경우 공기업은 바로 자신의 일국적 특성으로 인하여 능력이 한정된다. 공기업은 특정 산업분야와 특정한 경제수준에 유효한 기업조직일 수 있지만, 다른 어떤 산업분야나 상이한 경제발전 수준에서는 어울리지 않거나 이미 퇴락한 제도로 전락한다.

대표적인 예는 수출산업이다. 한국의 경우 6,70년대 공기업은 넓은 영역에 참여했고 수출산업에도 진출하였다. 당시의 경제발전 수준에서는 새롭고 산업연관이 높지만 사적자본의 참여가 불투명한 산업과 업종에 일국적 차원을 넘어서도 참여하였다. 그리고 이들 공기업이 기업화, 상업화를 달성하고 난 후, 더욱 정확히 말하면 수입대체단계에서 수출산업으로 전환되는 단계에서 사기업에 매각되는 경우가 많았다. 이러한 사실들은 공기업의 목표가 본래부터 사적자본을 대체하는 것에 있지 않고, 사적자본의 무능이나 실패를 국내적 수준에서 보완하는 데 있음을 보여 준다.

네째, 공기업은 국내 사기업들이 순조롭게 제공하지 못하는 분야에 참여하여 상품생산이란 특유한 방법을 통하여 국민경제를 옹호한다. 특정분야의 상품성 확보라고 부를 수 있는 이 기능은 다른 국가행위들과 구분된다. 이는 공기업이 자신의 정치적 본질을 벗어던지고, 평범한 기업의 의양을 취한다고 할 때 가장 핵심적인 요소를 이룬다. 엠겔스가 말하는 것처럼 ‘국가가 생산을 지도하지 않을 수 없는 필연적인 임무’가 공기업에게 주어진다. 그 임무가 상품생산이란 비정치적 의양을 필요조건으로 한다고 하더라도 정치적 본질이 사라지는 것은 아니다.

공기업은 후발국의 수입대체단계, 공황 등 국민경제의 일정한 발전단계 또는 경기순환의 일정한 국면과 관련을 가지면서 사기업이 실패한 분야에로 특화하는 경향을 갖는다. 아직 상업화에 이르지 못한 미래산업 등도 공기업이 특정한 분야와 관련함을 보여준다. 그러나 공기업이 특정분야에 특화하는 것이 공기업의 본질적 특성이라고 하기는 어렵다. 이 때 보다 본질적인 특성을 이루는 것은 상품생산을 통해서 국민경제를 옹호한다는 것이다. 특정 분야로의 특화는 오히려 이같은 상품생산 기능의 부수적 결과이다.

지금까지 살펴본 공기업의 정치적 성격은 공공성과 기업성을 중심내용으로 하는 기존의 공기업 개념과는 거리가 있는 언급들로 생각된다. 그것은 기존의 공기업 개념이 공공성+기업성으로 이루어진 공적 기업 또는 기업적 공공기관과 같은 상호모순되는 주어와 술어를 동렬에 배치하여, 구체적 상

황(예를 들면 어떤 공기업의 민영화 문제)에 대하여 근본적인 분석기준을 제공하지 못하고, 때로는 기업성으로 도피하고 때로는 공공성으로 도피할 수 있는 변명기준만을 제공한 것이 아닌가 하는 반성을 담고 있다. 공기업의 정치적 성격을 드러내는 일은 자본주의라는 시간적 지평 위에서, 지정학적 단위인 국가가 대응하는 방식에 관한 탐구라는 의미를 갖는 작업이다.

전체적으로 공기업의 특성은 마치 짹이 부족한 어린이들이에서 짹두기제도를 두어 놀이의 원활을 기하거나, 어머니가 어린이로 돌아가 놀이상대가 되어 주는 것에 비유할 수 있다. 그것은 사기업이 아닌 기업이 사기업이 되는 정치적 과정을 담고 있다. 국민경제를 옹호한다는 점에서 재정과 공기업은 일치하지만 강제성에 기초한 재정원리가 엄격한 아버지라면 공기업은 부드럽고 자상한 어머니인 것이다.

그러나 사기업이 순조롭게 제공하지 못하는 분야에 대한 판단은 최종적으로 정치권력이 행사한다. 따라서 실제로는 사기업이 성공할 수 있는 분야에도 공기업이 참여하고 이에 따라 정치적 입장을 달리하는 경파는 특정한 국면의 공기업 현황에 대해서 불만을 가질 수도 있다. 공기업이 이처럼 정치권력의 자의적인 판단에 놓일 수 있는 높은 가능성은 언제나 개혁과 혁명의 수단이 될 가능성을 의미한다. 이러한 특징 또한 공기업의 정치적 성격을 강하게 보여 준다. 다른 한편 연구의 영역에서는 공기업의 본질이 포착하기 어렵다는 좌절을 불러 일으키거나, 아예 공기업 본질에 대한 연구는 포기한 채 현상적 파악에 만족하는 연구의 불비를 초래한다.

III. 정치적 성격을 고려한 공기업 분류

1. 공기업의 새로운 분류

공기업의 정치적 본질은 외부에서 인식하기 힘든 은폐된 본질이다. 이를 구체적인 분석 수준까지 내려가 해명하기 위해서는 공기업이 생산하는 상품의 특성에 주목하는 것이 유용해 보인다.⁽³⁾ 공기업의 정치적 본질을 잘 대

(3) 상품의 특성에 주목한 대표적인 학자는 Savas이다. 그는 배타성(excludability)과 경합성(rivalry)에 따라 재화와 서비스의 공공성에 주목하였다(1982: 34). 그는 배타성과 경합성이 모두 낮은 재화를 공공재로 규정하고, 가장 대표적인 풍물 서비스를 국방으로 보았다. 비배타성은 개인이 특정한 서비스의 소비에서 배제될 수 없는 정도를 가르킨다. 예를 들면 국방서비스는 일단 제공되면 누구

변할 수 있는 변수는 상품의 교역성으로 보인다. 여기서는 교역성과 기존 이론들이 중요한 개념으로 여겼던 경쟁성을 분류기준으로 하여 새로운 공기업 분류를 시도하고, 이러한 분류기준이 공기업론에서 차지하는 의미가 무엇인지 기술하려고 한다.

이들 두 가지 분류기준에 대해서는 엄격한 정의 아래 계량화된 기준을 마련하는 것이 좋다. 더구나 교역성이나 경쟁성은 기술수준이나 산업발전의 정도에 따라 가변적이기 때문에 엄밀한 정의가 요구된다. 한편 교역성과 경쟁성의 정도를 공기업 분류에 적용할 때 이들 개념의 한계영역에 놓이는 사례는 거의 없다. 이는 이 분류가 상당한 유용성을 갖고 있음을 시사하는 것으로 판단된다. 또한 이 분류는 처음 시도되는 것으로 엄격하고 구체적인 정의는 오히려 풍부한 잠재력을 제한할 가능성이 있다.

따라서 먼저 간단한 분류작업을 실행한 후 교역성과 경쟁성에 관한 논의를 진행시키는 것이 좋을 듯 하다. 구체적 분류를 위하여 다음과 같은 기준을 마련하였다. 기준년도는 1990년이다. 그리고 국내시장 지배정도 70%를 기준으로 하여 기준을 넘는 공기업을 독·과점 공기업, 그 이하의 공기업은 경쟁적 시장에 놓여 있는 것으로 보았다. 또한 교역=수출무역으로 보아⁽⁴⁾ 공기업의 수출비중은 20%를 기준으로 하여, 20% 미만인 경우는 교역성이 낮은 공기업, 20%를 넘는 공기업을 교역성이 높은 공기업으로 보았다. 아래의 <표 1>은 한국의 공기업을 교역성과 경쟁성에 따라 분류한 것이다.

도 이의 소비에서 배제되지 않는다. 공공재의 비배타적 특성은 무임승차의 문제를 야기한다. 비경합성은 한 사람의 소비가 다른 사람을 방해하지 않는 특성을 가리킨다. 전형적인 예는 누군가 TV를 시청하는 것이 타인의 TV시청을 방해하지 않는 경우이다. 그러나 이같은 분류는 상품이 소비되는 패턴에 따른 분류이며 무엇보다 공공성 개념을 적극 수용한 분류방법이기 때문에 이글이 추구하는 공기업의 정치적 성격과는 거리가 있는 분류이다.

- (4) 보통 교역은 수출과 수입을 포함한다. 그러나 공기업은 대부분 상품과 용역 생산을 목적으로 하기 때문에 개별 공기업 차원에서는 수입무역은 의미가 없다. 물론 용역생산을 위한 설비구매, 가스공사의 가스원료, 포항제철과 같은 제조업의 원자재 등을 수입해야 한다. 그러나 문제가 되는 것은 최종제품의 교역이다.

공기업이 생산하는 상품과 동일한 상품이나 대체재의 수입무역이 존재하는 경우를 생각할 수 있다. 이는 공기업의 교역성에 상당한 영향을 미치는 요소이다. 제조업의 경우에는 분석의 대상이 되는 공기업의 수출교역성과 동일업종의 공·사기업에 의한 수입무역성을 분리할 필요성이 생긴다. 따라서 분석대상이 되는 공기업의 수출교역성을 주요개념으로 하고, 동종상품의 수입교역성을 고려 사항으로 하였다. 교역성의 정의 문제는 좀 더 정교한 정리가 필요한 사항으로 생각된다.

〈표 1〉 공기업의 새로운 분류

	경쟁성이 낮다(독과점)	경쟁성이 높다(경쟁적 상태)
교역성이 낮다	1군 : 철도청, 체신부, 조달청, 양곡관리기금, 전력공사, 통신공사, 지하철공사, 전매공사(전매청).	2군 : 주택공사, 가스공사, 방송공사. a) 각종 지원사업. (대한통운)(시영시내버스)
교역성이 높다	3군 : 포항제철, 대한중석.	4군 : 한국중공업. b) 각종 제조업. c) 각종 금융기관. d) 기타 이미 민영화된 공기업

참고 : 강신일, 1988: '부록 1: 우리나라의 공기업현황'을 주로 이용.

- a) 각종 지원사업 공기업 : 수자원공사, 농어촌진흥공사, 농수산물유통공사, 관광공사 등 다수
- b) 각종 제조업체 공기업 : 한국종합화학, 산업은행의 지분이 30%가 넘고 예산 규모가 1,000억을 넘는 기업(효성중공업, 유공, 한국광공업제련, 대우조선, 한국중공업, 원진레이온)
- c) 각종 금융기관 : 산업은행, 국민은행, 중소기업은행, 주택은행, 국민은행계열 각종 신용금고와 국민리스 등.
- d) 기타 이미 민영화된 공기업 : 대한해운, 조선공사, 인천제철, 대한광업제련, 대한염업, 유공, 5개 시중은행(상업, 한일, 제일, 신탁, 조흥), 대한재보험, 대한증설공사 등.

위의 분류를 통하여 기존의 연구에서 모호한 채로 남아 있던 중요한 사실들에 대하여 다음과 같이 분명한 어조로 말할 수 있다.

첫째, 공기업의 참여영역에는 제한이 없다. 지금까지 공기업 이론은 공기업의 고유영역이 있는 것이 아닌가, 고유영역이 무엇일까 하는 강한 의문을 가졌지만(윤상철, 1986), 공기업 고유영역의 범위나 특징이 무엇인지는 분명히 설명 할 수 없었다. 공공재론, 자연독점론, 경제발전 등 공기업의 특수한 목적을 인정하는 것으로 이 문제에 대처하였다. 그러나 이들 개념은 추상 수준이 낮기 때문에 공기업 현상을 단일한 개념이나 분류체계 속에서 설명하지 못했다. 위의 도표가 분명하게 보여주는 것처럼 공기업은 교역성과 경쟁성의 높고 낮음에 관계없이 모든 종류의 산업에 참여한다.

둘째, 공기업 제도에 대한 친화력은 교역성과 경쟁성에 따라 차이를 보이고 친화력의 정도는 1군-2군-3군-4군의 순서로 낮아진다. 따라서 공기업 제도에 가장 친화력이 높은 집단은 교역성과 경쟁성이 모두 낮은 집단이고(1군), 공기업 제도에 가장 낮은 친화력을 보이는 집단은 교역성과 경쟁성이 모두 높은 집단이다(4군). 여기서 친화력이 높다고 하는 것은 공기업이 되

고 난 후에 다시 민영화될 필요성이 제기되지 않을음을 의미한다.

4군에 속하는 공기업들은 어느 정도의 수익을 내거나, 수익이 보장되는 경우에는 대개 민영화 및 신규진입의 요구나 필요성이 제기된다. 이러한 공기업의 민영화는 매우 용이하다. 60년대 이후 민영화된 제조업 공기업의 대부분은 4군에 속하는 공기업들이었다. 그러나 제조업이기 때문에 민영화의 대상이 되었던 것이 아니라, 공기업에 친화력이 낮기 때문에 민영화가 용이했다고 해야 할 것이다. 그래야 제조업이면서도 민영화되지 않은 공기업들은 균형있게 설명한 수 있다.

세째, 공기업 분석에 있어 교역성이 경쟁성보다 좀더 중요한 의미를 갖는다. 위의 표에서 보면 1군과 4군의 공기업 제도에 대한 친화력의 차이는 분명하다. 그러나 2군과 3군의 차이도 역시 매우 뚜렷하다. 공기업 제도는 경쟁성이 낮은 분야는 물론 경쟁성이 높은 분야에도 상당히 친화력을 보이는 경우가 많다. 따라서 경쟁성은 공기업 분석에서 중요한 개념이지만 단일기준으로서는 명확한 분류기준이 되기는 어렵다. 그러나 공기업은 교역성이 낮은 업종에는 높은 친화력을 보이고, 교역성이 높은 업종에는 분명하게 친화력을 보이지 않기 때문에 교역성은 공기업 분석의 단일기준으로서도 유용하다.

네째, 위의 분류들은 공기업 분석의 다양한 상황에 적응할 수 있는 유연성을 갖고 있다. 예를 들면 우리나라 철강산업은 5, 60년대나 70년대 중반 수입대체단계에 이르기까지 수출교역성은 매우 낮았다. 포항제철이 공기업으로 출발하게 된 배경을 여러 각도에서 설명할 수 있지만, 한국의 철강산업이 1군에 속하고 있었기 때문이었다고 할 수 있다. 그러나 현재 포철은 3군에 속하는 공기업이다. 위의 분류는 과거 1군에 속하던 공기업이 3군으로 변화하는 것을 인식할 수 있도록 도움을 주는 것이다.

위의 분류체계는 또한 경제발전의 수준에 따라 공기업 참여영역이 달라질 수 밖에 없는 것을 설명한다. 후발국의 공기업 참여영역은 광범위하고 과장하면 무차별적이다. 이는 후발국들이 대부분의 산업에서 수출교역성이 낮기 때문에 나타나는 현상이다. 선발국의 공기업 참여영역은 교역성과 경쟁성이 낮은 분야로 특화한다. 선발국에서도 국제경쟁력을 상실하여 수출교역성이 낮아지면 국가개입 또는 국유화를 초래한다. 70년대초 일본과 현재 영국의 철강산업이 여기에 해당한다. 국민경제의 발전에 따라 공기업의 참여영역은

점차 교역성과 경쟁성이 낮은 분야로 이동한다. 한국의 공기업들이 전형적인 사례이다.

다섯째, 교역성이 높은 분야의 공기업 민영화는 용이하다. 반면 교역성이 낮은 분야의 민영화는 중대한 문제를 야기한다(유훈 1985 : 505-506). 전형적인 예는 영국의 BT 민영화이다. BT 민영화는 이전에 실시된 민영화와 달리 심각한 반대에 부딪쳤다. BT 민영화 반대의 핵심적 논점은 a) BT를 저가에 매각하는 것(underpricing)이 아니냐 하는 의문과, b) BT의 민영화가 국가독점을 사적독점으로 전환하는 것에 지나지 않는다는 것이었다(E.N. Suleiman : 118).

교역성이 낮은 독점 공기업을 사적자본에게 매각한다는 것은 심각한 폐해를 예측할 수 있다. 이러한 이유 때문에 폐해를 완화하려는 조치를 수반하게 된다. BT의 민영화 경우에는 Mercury의 신규 진입을 허용함으로써 국내적 경쟁 상태를 조성하였다. 더욱 결정적인 조치는 국민주 방식의 주식소유분산(wider share ownership) 정책이다. 국민주 문제는 한국에서도 중요한 논의 대상이 된다. 교역성의 관점에서 보면 포철은 교역성이 높은 사례인 반면, 한전은 교역성이 낮은 사례이기 때문에 같은 국민주형 민영화라고 하더라도 대조적인 의미를 갖게 된다(후술).

이상으로 교역성과 경쟁성을 기준으로 간단한 분류를 시도하고 이에 따른 몇 가지 의미를 살펴보았다. 이 분류는 두 분류기준, 특히 교역성의 개념과 계량적 표준을 더욱 분명히 하고, 많은 나라의 사례에 적용하여 보다 다양한 실증적 경험들을 축적하는 것이 필요하다. 따라서 이 분류는 완성된 분류체계는 아니고 시론적 성격을 갖는다.

2. 공기업 분석에서 교역성이 차지하는 의미

먼저 경쟁성과 공기업의 관계에 대하여 살펴 본다. 경쟁성의 문제는 공기업 뿐만 아니라 경제 문제 일반에 있어 중요한 문제이다. 공기업과 관련하여 핵심적 논점은 완전 경쟁이 최적배분을 가져온다는 아담 스미스적 견해와 이에 부합하지 않는 공기업이 처한 상황들이다(최병선, 1992 : 57-102).

현실적으로 완전경쟁은 존재하지 않는다. 또한 국가독점이 정당화될 수 있는 규모의 경제가 존재한다. 즉 규모의 경제가 관철되는 정도가 심하거나 교차보조(cross-subsidy)⁽⁵⁾ 문제를 해결하기 위하여 한 나라에 하나의 기업만 존

(5) 교차보조는 어떤 그룹의 소비자에게 한계생산비를 초과하는 가격을 부과하고

재하는 것이 후생경제학적 효율성을 증대시킨다. 요컨대 공기업은 일국적 차원에서 고정비용에 대한 중복 투자를 방지하는 적절한 고안이다. 이같은 상황들은 공기업 지지론의 강력한 기반이 된다.

다른 한편에서는 공적소유에서 유래하는 경제적 비효율에 대한 끌임없는 의문이 제기된다. 또한 80년대 이후 여러 가지 이유에서 자연독점에 대한 믿음도 상당히 흔들리고 있다.⁽⁶⁾ 비효율에 대한 개혁의지는 민영화나 규제 완화론의 근거가 되며, 이 때 제기되는 것이 경쟁의 도입이다. 공기업과 비 경쟁독점이 언제나 일치하는 것은 아니지만 공기업 존립의 핵심적 기초는 경쟁이 결여된 자연독점 분야이기 때문이다. 따라서 이론의 영역에서도 경쟁성이 공기업 논의의 중요한 위치를 차지한다.

그러나 이같은 경쟁성 논의는 그것이 언제나 국내적 과정만을 문제삼고 있다는 한계를 갖는다. 추상적 논의보다 84년 실시된 영국의 BT 민영화과정을 중심으로 경쟁성을 중시하는 관점의 한계를 살펴보는 것이 좋을 듯 하다. 이 사례는 공기업 민영화가 완전히 새로운 국면에 돌입했음을 보여주는 사례이다. 자본의 규모가 큰 독점적 공익사업 (public utility)이란 점에서도 그렇지만 교역성의 관점에서 보아도 BT는 여전히 공기업제도에 친화력을 보이는 기업이기 때문이다. 또한 BT의 민영화는 민영화의 성역을 허무는 역할을 하였고, 일본(NTT), 필리핀, 한국(한전, 한국통신), 칠레, 브라질의 공익사업 민영화에 정당성을 부여하고 있기 때문이다(policy copy).

재미있는 사실은 Mercury에게 소규모 전화시장을 신규로 허가하고 Mercury의 시장규모를 90년까지 5%, 2000년까지 10%의 수준까지 높이기로 결정하였던 것이다(Vickers and Yarrow, 1988 : 199-200 ; Suleiman, 1990 : 118). 영국정부가 표면적으로는 경제적 효율성을 높이기 위한 것이라는 이유를 들었지만 결과적으로는 반대 의견을 부분적으로 수용하여 민영화된 BT의 경쟁성을 높이는 방법을 고안해 내었던 것이다. 인위적으로 경쟁적 시장을 조

여기서 얻어진 수익으로 다른 그룹의 소비자에게 생산비에 미달하는 가격으로 서비스를 공급하는 것을 말한다. 전력, 전화, 교통과 같은 서비스 공급에서 자주 나타난다. 장거리 통화자들에게는 비싼 요금을 부과하고 시내통화자들에게는 값싼 요금을 부과하는 것은 전형적 사례이다.

(6) 일반적 수준의 논의는 공기업 백서(경제기획원, 1988 : 255-265)에서 찾아 볼 수 있다. 기술상의 문제에 대해서는 Ikenberry(1990 : 97-99)과 “경제와 사회 통권 8호”(1990) 특집을 참조. 그의 본문에서 논의된 UR 협상 등 교역환경도 자연독점에 대한 심각한 도전임을 알 수 있다.

성하여 BT의 민영화는 사적독점으로의 전환이 아니라 경쟁적 상황으로의 자유화를 포함한 것이라는 모양을 갖추려 하였다.

그러나 여기서 분명히 관찰할 수 있는 것은 영국 정부가 고려한 경쟁이 전적으로 국내적 경쟁성뿐이라는 사실이다. 즉 BT가 외국의 참여를 배제하고 독점적으로 누리던 사업영역을 5%, 10%만큼 Mercury에게 분할하는 것이 경쟁을 보장한다고 보는 것이다. 그러나 이는 외국의 진입을 억제하여 확보한 국민적 이익을 사영화하고, 소비자의 이익보다 기업주(여기서는 국민주주)의 이익을 옹호하는 오류로 연결될 가능성이 있다. 바로 이 점이 대처리즘의 혁명적 성격 또는 저돌성을 보여준다고 하겠다. Mercury의 참여가 공정한 경쟁성을 확보해 주지는 않을 것이다. 왜냐하면 그것은 외국과의 경쟁을 봉쇄하고 있기 때문에 두 기업이 메이저-마이너 파트너쉽에 입각한 공생의 여지를 남겨 놓았기 때문이다. 이는 공기업의 정치적 성격(교역성)을 고려하지 않은 경쟁성 개념이 전적으로 국내적 과정만을 문제삼고 있음을 보여 준다.

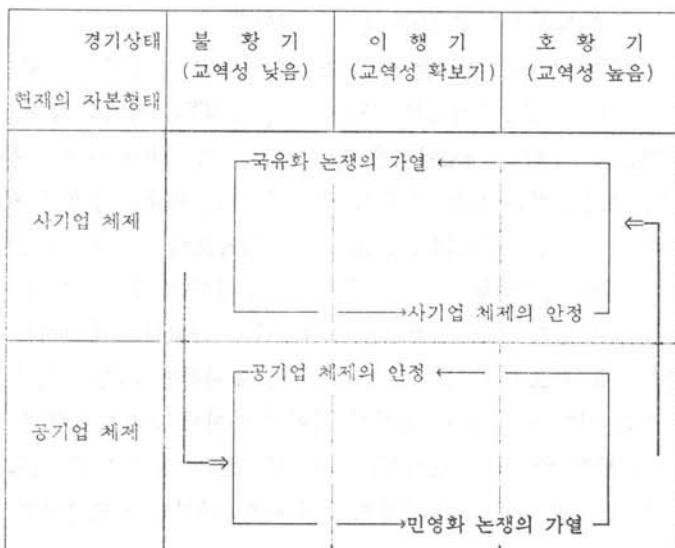
이제 교역성과 공기업의 관계에 대하여 살펴본다. 경쟁성은 공기업의 정치적 성격을 대표하지 못함으로써 결합을 갖고 있지만, 교역성은 공기업 독점의 규모나 범위가 외국의 진입규제(경제적 국경)에 기반을 두고 있다는 사실을 전제로 하는 개념이다. 그러나 교역성 또는 무역의 개념이 단순한 것은 아니다.⁽⁷⁾ 용역사업 공기업에 관해서는 앞서 자연독점과 관련하여 다루었으므로 여기서는 제조업과 교역성의 의미에 역점을 두어 설명하겠다.

제조업 공기업에 있어서도 교역성은 중요한 의미를 지닌다. 제조업 공기업은 관세, 비관세 장벽을 통하여 보호주의를 실행하더라도 수출교역성 자체가 심하게 변화한다. 그러나 제조업 공기업도 교역성이 낮은 분야에 높은 친화력을 보인다는 사실에는 변함이 없다. 제조업 공기업에 있어 수출교역성의 확보 여부는 공기업 일생주기(life-cycle)를 결정하는 중요한 요소가 된다. 공·사기업을 막론하고 교역성의 확보가 국민경제 전체의 호·불황과 관계가 깊다는 점에 유의하면 아래와 같은 그림을 그릴 수 있다.

이 그림은 본래 한국과 영국의 철강산업의 국유화 및 민영화의 순환관계

(7) 무역학에서는 무역을 지형, 풍토, 산물 등 자연조건과 제도, 관습 등 사회적 조건이 다른 국가와 국가 사이에 이루어지는 물품의 교류현상이라고 정의하면서도 (강이수, 1987: 36), 무역의 주체에 국가를 포함시킬 것인지, 용역이나 노무의 교류를 어떻게 할 것인지 등 해결하기 곤란한 여러 가지 문제에 직면하고 있다.

〈그림〉 제조업 공기업의 국·민영화의 순환구조



를 비교하여 얻어낸 것이다. 두 나라의 철강산업의 국유화 및 민영화 과정을 살펴보면 제조업 공기업의 민영화 및 국유화 문제는 어느 쪽이 우월한 제도인가(공기업 백서 ; 유훈, 1985 : 499-504)하는 선택이나 정책의 차원의 문제가 아니라, 국제적 수준의 경쟁력과 관련하는 사실의 영역에 속하는 문제이다(전인권, 1992 : 136).

이 그림은 제조업 공기업 일반에 적용할 수 있다. 그림을 보면 공기업의 일생주기는 경기상태와 밀접한 관련이 있고, 그것은 제조업 공기업의 국제 경쟁력 확보 여부 및 수출교역성을 반영한다. 경기상태, 국제경쟁력의 확보 여부, 수출교역성이 언제나 일치하는 개념은 아니다. 전형적인 상황으로는 국제 경쟁력을 충분히 확보하여 수출의 비중도 높고 매출액과 수익률도 큰 폭으로 높아지는 경우를 호경기라고 할 수 있다. 그러나 국제경쟁력이 충분한 경우에도 국내수요가 더욱 증가하면 수출의 비중이 높아지지 않는 경우도 있다. 이런 경우에는 매출액과 수익율은 증가하겠지만 수출교역성은 증가하지 않는다. 이 같은 편차를 감안하더라도 제조업 공기업의 일생주기는 경기 상태 및 교역성과 밀접한 관련이 있다.

제조업 공기업의 탄생은 신규설립과 국유화로 나누어진다. 신규설립에는 한국의 60년대 이후 공기업들과 같은 후발형이 많고, 정부의 정책은 보다

분명한 형태로 나타난다. 국유화는 불황과 관계가 깊다. 불황기에는 해당 산업에 대한 구제 논의가 활발해지면서 불황카르텔로 이행하거나(70년대 초 일본 철강 산업), 규제정책 및 보조금 정책(최병선, 1991)과 함께 국유화가 논의된다. 이같은 상황이 국유화로 연결되기 위해서는 집권당 정책 등의 요인과 결합해야 하지만 불황의 정도가 깊을수록(제조업의 교역성 상실) 국유화의 필요성은 증대한다.

반면 제조업 공기업의 민영화 문제는 해당 공기업의 불황기 이후에 발생하는 문제이다. 불황기 하에서는 공기업 매수세력이 등장하지 않는다. 이 때 공기업 호·불황을 판단하는 기준으로 재무제표 등 공식 자료를 너무 신뢰할 필요는 없다. 공기업의 재무제표가 기업 상황을 정확하게 반영하지 않기 때문이다. 제조업 공기업이 국제 경쟁력을 회복하고, 이윤을 내는 등 불황기를 탈피하면 민영화의 필요성이 해당 공기업이나 주무 관청내에서 대두하게 되는 것이 통상적인 과정이 된다. 아울든 교역성은 제조업 공기업이 국유 상태로 남을 것인가 아니면 민영화할 것인가를 결정하는 하나의 문지방(threshold)이 된다.

지금까지 교역성과 경쟁성을 분리하여 설명했지만 두 기준은 서로 깊은 함수 관계를 갖고 있다. 무엇보다 교역성은 국제적 수준에서 경쟁성을 반영하고 있다. 따라서 교역성이 낮은 산업은 국내적으로 경쟁성이 낮을 가능성이 높다. 또한 국내적으로 경쟁성이 높은 산업은 교역성이 높을 가능성이 많다. 시장개방이나 관세인하 등을 통해 교역성을 높이면 대개 국내적인 경쟁성이 높아진다. 그러나 BT의 민영화 사례처럼 인위적으로 조성된 경쟁성이 교역성을 높이는 것은 아니다. 그렇다고 Mercury의 진입 허용이 전혀 무의미한 것은 아니다. 그것은 분명히 독점적 민영화보다는 낫다고 할 수 있다.

마지막으로 서술할 것은 기술 발전과 무역 환경의 변화와 공기업 및 민영화의 관계이다. 기술 발전은 상품의 물리적 특성을 중후장대형에서 경박 단소형으로 만들고 수송 수단의 신속화, 대규모화를 초래한다. 또 기술의 공정 간 분할 및 이전 가능성을 높인다. 결과적으로 교역의 양과 비중을 증대시킨다. 철강업, 해운업, 석유 탐사업(영국), 군수 산업, 부분적으로 자동차 산업, 항공기 산업 등은 과거 여러 나라에서 공기업 분야였다. 그러나 이들 분야가 공기업으로 남아 있는 경우는 점점 예외적인 경우가 되고 있다.

공기업 위기의 시대를 예고하는 변모의 전형은 UR과 같은 무역 환경의 변

화에서 찾아볼 수 있다. UR 협상에서 공기업 문제는 GATT 17조 '국영 무역기업' 조항의 개정 차원에서 "국영무역기업의 활동을 GATT에 통보하고 작업반을 설치하여 이를 검토하는" 정도의 합의에 이르고 있다(김기홍). 공기업이 UR의 당면한 협상대상은 아니라고 하더라도 UR 협상은 이미 금융, 통신, 의료, 육운, 관광, Audio/Visible service 등을 협상대상으로 하고 있으며, 이들 분야가 교역성이 낮은 분야라는 사실에 주목할 필요가 있다.

전매청이 전매공사로 바뀌게 된 것은 담배수입의 허용에 따른 조치였다. 통신사업, 이동통신사업, 부가가치통신사업, 은행·보험·증권 등 금융업 등도 해당 분야이다. 전매공사를 비롯하여 통신공사, 은행 등의 민영화 및 구조조정이 심각하게 고려되고 있다. 공기업의 민영화가 지구적 현상으로 변모한 것도 무관할 수 없는 현상이다. 이러한 현상들을 공기업 분석의 차원에서 체계적으로 이해하기 위해서는 공기업의 정치적 성격에 관한 탐구와 분석들의 개발이 시급하다.

지금까지의 논의를 바탕으로 보면 전체적으로 공기업이 강제적(정치적)으로 산업에 개입할 수 있는 기반을 상실하는 과정으로 정리할 수 있다. UR과 공기업의 관계에 대한 좀 더 자세한 실증연구는 다음으로 미룰 수 밖에 없지만, 분명한 것은 이같은 경향이 민영화의 무차별적 실행이나 민영화 정책의 오류들에 대한 정당화의 근거가 될 수는 없다는 것이다.

IV. 공기업 민영화계획에 대한 평가

—한전과 포철의 국민주 제도를 중심으로—

여기서는 지금까지 논의한 공기업의 정치적 성격과 교역성을 바탕으로 한국의 공기업 민영화 계획이 국민주 방식으로 이루어졌음에 주목하여 이미 국민주 방식으로 민영화된 한전과 포철을 중심으로 약간의 문제점을 지적해 보겠다.

1. 공기업 민영화 계획과 국민주형 민영화

한국에 있어 최근의 공기업 민영화는 86년부터 본격적으로 논의되었다. 정부는 87년 4월 제 1차 공기업 민영화 추진위원회를 구성하여 민영화 대상의

〈표 2〉 매각 대상 공기업과 자본금 현황 (단위 : 억원, %)

	기 관 명	납입자본금	정부출연금	지 분율
관리방식전환	증권거래소	30	20	68.1
	한국감정원	30	15	49.4
완전매각	국경교과서	82	41	50.0
	외환은행	4,050	100	2.5
	한국기술개발	352	93	25.0
단계적매각	국민은행	960	697	72.6
	중소기업은행	1,970	1,970	99.9
일부매각	한국전력공사	30,417	30,417	100.0
	전기통신공사	19,605	19,605	100.0
	전매공사	11,775	11,775	100.0
	포항제철	4,233	1,414	33.4

자료 : 경제기획원, 1988

선정, 추진일정 등 기본방향을 협의하였다. 동의원회는 네가지 매각방법과 매각대상기관을 위와 같이 선정하였다. 〈표 2〉는 이를 나타낸 것이다.

〈표 2〉에 나타난 매각대상 공기업 외에 기능조정기관이라 하여 해외개발공사, 산업기지개발공사, 농수산물유통공사, 산업은행, 주택은행, 무역진흥공사, 종합화학 등 민간부문과 중복, 결합되는 기능을 가진 7개 공기업을 선정하였다. 즉, 정부는 전체 공기업을 성격에 따라 매각대상 4종, 기능조정대상, 기존 체제를 유지하는 공기업 등 6가지로 분류하고, 민영화 계획을 전반적인 공기업 개혁의 차원에서 추진하고 있다.

한국의 공기업 민영화 계획과 추진과정의 두드러진 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한국의 민영화는 국내경제 순환과정의 결과라기보다 해외로부터 제기되는 적·간접적 압력의 국내적 수용과정이란 성격을 띠고 있다. 공기업 분야의 개방은 경쟁성의 증대를 초래하여 어떤 형태로든 공기업 개혁의 필요성을 증대시킨다. 이에 대해서는 앞에서 언급하였다. 개방압력은 민영화의 불가피성을 강조하는 근거가 되고 자유주의적 민영화 지지론의 입장을 강화시키고 있다.

둘째, 공기업에 친화력이 높은 교역성이 낮은 분야의 공기업도 민영화하려고 있으며, 이에 대한 논리근거가 모호하다. 자본금 규모가 작은 3개 공기업과 포철을 제외하면, 한전, 통신공사, 전매공사는 교역성과 경쟁성이

낮은 공기업이다. 3개 은행에 대해서는 논란의 여지가 있지만 이들이 국책 은행들이란 점을 고려하면 교역성이 낮은 분야로 보아 무방하다. 이들 공기업들을 경쟁의 도입에 따른 경제적 효율성만을 고려하여 민영화할 경우, 민영화의 폐해가 예상되는 공기업들이다. 민영화 계획은 이같은 문제에 대해 침묵하고 있거나 예상되는 폐해를 다시 국가의 개입을 통해 해결한다는 입장장을 갖고 있다. 이들 공기업은 민영화를 하더라도 국가간섭이 불가피한 분야들이란 점은 민영화계획이 명목적인 것이며, 실질적으로는 공기업개혁 또는 공기업 구조개편의 성격을 갖는다는 것을 말해 준다. 기존의 민영화 논의들이 교역성이 낮은 공기업에 대해 모호한 입장을 취했던 것은 공기업의 정치적 성격 및 교역성이 갖는 의미를 몰랐던 데 기인하는 것으로 보인다.

세째, 한국의 민영화는 사실상 정부보유 주식의 일부매각 또는 부분적 민영화일 뿐이다. 이는 민영화의 논리가 모호하고 불충분한 것에 대한 무언의 대답이 된다. 민영화에도 불구하고 이들 공기업의 소유권과 경영권은 당국에 유보되어 있기 때문에 민영화에 따른 폐해나 사기업에 대한 특혜와 같은 핫이슈를 낳지 않았다. 이는 “이들 공기업이 국민경제에서 차지하는 중요성에 비추어 정부가 안정적인 경영권을 확보하기 위하여 정부지분(산업은행 소유지분 포함; 이른바 Golden share)을 51% 이상 보유하고 잔여지분만을 매각하는 것”(경제기획원, 1988: 287)이란 표현에 잘 나타난다. 영어식 표현으로 Privatization⁽⁸⁾은 이같은 경우를 포함한다. 한국의 민영화는 소유권과 경영권을 모두 사유화하는 좁은 의미의 민영화는 아니다. 용어의 정확을 기하려 했다면 ‘정부보유 주식의 매각계획’이라고 했어야 했다.

네째, 민영화의 정부투자기관 평가제도⁽⁹⁾의 관계이다. 정부는 83년말 이후 정부투자기관의 비능률을 제거하고 경영개선을 유도하기 위한 제도적 장치로 정부투자기관 경영평가제도를 실시하고 있다. 이 제도의 요체는 정부의 통제를 완화하고 경영층의 책임을 강조하는 한편 인센티브제도를 확대하는 것이다(송대희 외, 1987). 법률적으로는 정부투자기관과 공기업이 현실적으로 일치하지 않는 문제는 있지만, 이 평가제도는 우리나라 공기업관리의 기본제도로서 토착적인 경험세계를 구축하고 있는 훌륭한 제도로 생각

(8) 영국에서 사용되는 privatization의 네 가지 의미에 대해서는 Kenneth Wiltshire, *Privatization-The British Experience*, 1986: 서론 8.

(9) 이에 대해서는 송대희 외 3인, *공기업 경영평가의 이론적 배경과 방법*, 1987, 한국개발연구원.

된다(Shiley, 1990).

민영화 계획은 해당 공기업들에게 기존의 평가제도에 따른 경영목표와 함께 민영화 목표를 제기함으로써 이중의 목표(double goals)를 달성하기 위한 혼란을 초래하였다. 민영화 계획이 담고 있는 많은 목표들은 기존의 평가제도 체계 속에서 수용 가능한 것으로 보인다. 특히 교역성이 낮은 공기업일수록 기존의 평가체계속에서 부분적인 주식매각을 점진적으로 실시해 나갈 수 있다. 주식을 매각할 공기업의 선정과 매각규모 및 시기선택 역시 평가결과와 연계하여 더욱 치밀하게 논의될 수 있다. 영국 정부는 해당 공기업에 대한 수 년간의 준비를 통해 경쟁성을 높인 후 민영화하였음을 기억할 필요가 있다(Mercury의 진입허용).

다섯째, 한국의 민영화 계획은 공기업 개혁 차원에서 민영화를 실시한다는 논리체계를 세웠지만, 국민주 제도와 이에 따른 ‘부수적인 정책효과’라고 불렀던 문제들을 더욱 중시한 인상을 남기고 있다. 정부는 중요 7개 공기업에 대해 국민주 매각을 계획하였고, 이 계획은 포철을 공개하던 88년 상반기만 하더라도 차질없이 진행될 것으로 보였다. 그러나 한전의 국민주 매각은 시기가 연기되었고 매각비율은 축소되었다. 통신공사, 전매공사, 국민은행, 증소기업은행 등은 실시되지 못하고 있다. 경제기획원은 국민주 매각에 따른 부수적인 정책효과로써 a) 저소득층 및 노동자에 대한 성장과 실의 분배, b) 안정적인 주주계층의 형성 및 경영효율성 제고, c) 증권시장의 안정적 발전, d) 노사분규의 균원적 예방 등을 들고 있다(경제기획원, 1988 : 293). 경제기획원이 열거하지 않은 직접적 효과로는 주식매각에 따른 재정수입의 증대가 있다.

그러나 이러한 제 효과들은 모두 87년 대통령 선거를 앞두고 여당후보의 요구를 집약한 것이었다. 여기서 공기업 정책이 정치논리에 희생되고 있음을 볼 수 있다. 또한 국민주라고는 하지만 사기업의 주식과 커다란 질적 차이를 갖고 있는 것이 아니다. 저소득층과 해당 공기업의 노동자를 중심으로 한 주식공급 대상선정에 있어 약간의 차별성 인정, 3년의 보유의무와 이에 대한 할인 및 응자특혜 부여 등 저가판매와 선택적인 매각유보 의무가 차이라면 차이이다.

국민주 제도가 의도한 정책효과의 허구성에 대해서는 1989년—현재까지 이르는 경기침체하의 경험을 통해 비교적 활발한 비판과 검토가 이루어졌다.

이를 통해 국민주제도가 당초 의도한 효과를 거두지 못했다는 것은 공통적으로 인식되고 있다(최병선, 1991). 아울든 국민주 매각방식을 정부가 민영화의 계획의 가장 중요한 定型으로 삼으려 했다는 점에서 주목해야 하며, 국민주에 대한 관심은 냉전체제의 붕괴 이후 노동운동의 중요한 방향이 종업원지주체로 이동할 것으로 예측되기 때문에 이에 대한 지속적 관심이 요구된다.

2. 한전과 포철의 국민주 제도 비교

국민주가 무엇이냐에 대해서는 정리된 견해를 제시하기 어렵다. 영국과 한국의 경험을 중시하면 국민주 제도는 a) 공기업 민영화의 유력한 방법 중의 하나라고 기술적 차원에서 이해할 수 있고⁽¹⁰⁾, b) 대중 자본주의(popular capitalism)에 대한 전망과 사회경제적 의미를 담고 있는 새로운 자본조직 방법에 대한 모색이란 넓은 의미로 이해할 수 있다. 또한 a)와 b) 사이에 존재하는 다양한 스펙트럼에 대한 모색과정으로 이해할 수 있다. 지금까지 한국의 국민주 제도의 진행을 보면 b)와 c)의 요소가 홍보 차원에서 강조되었지만 이에 대한 정책적 배려와 그 효과는 미미하였다. 실제로는 a) 요소의 부분적 실현(부분적인 민영화)에 머물렀다.

이는 국민주 제도가 무의결권 주식의 양산 외에는 이렇다 할 특징을 갖고 있지 않는데 기인한다. 국민주 매각과 더불어 포철의 정부지분은 25%로 줄었지만 최종적 의사결정은 정부에 유보되어 있다. 따라서 국민주 매각에 수반한 약간의 혜택은 권리행사의 흡결에 대한 보상의 성격을 갖는다. 또한 똑같은 국민주 제도라고 하더라도 한전과 포철의 국민주는 상당히 다른 기업환경에서 실시되었다는 점은 너무도 무시되었다. 한전은 교역성이 낮은 기업이고 포철은 수출비중과 교역성이 높다. 따라서 국민주 제도는 두 공기업에 차별적인 의미를 지닌다. 우선 두 기업이 교역성을 중심으로 영업환경을 비교하면 아래와 같다.

〈표 3〉은 양사의 상품가격 및 이윤체계의 차이를 비교하고 있다. 포철은 국내적으로 철강수요량 대비 공급능력이 60%를 상회하고, 유일한 일관제철 소로서 사실상 독점기업이다. 포철은 국내철강 제품가격에 상당한 영향을

(10) 이러한 태도는 열핏 보기에 방법론이나 기술적 문제에 한정된 견해로 보일 수 있으나, 국민주 논의가 갖고 있는 불확실한 요소를 인식 대상에서 제외한 절제된 견해라고 생각된다(장신일, 1988 : 57-84).

〈표 3〉 포철과 한전의 가격 및 이윤체계의 비교

	포 철	한 전
상품의 교역성 정도	높다	매우 낮다
상품가격 결정장소	기본으로 국제시장	국내
시장의 규모	국제경쟁력에 따라 증감	국내의 수요증감에 의존
호황기에 시장가격이 생 산비보다 훨씬 높을 때 생기는 일	인위적인 가격인하는 불 가능. 따라서 많은 이윤이 발생함	소비자의 요구 등으로 인위적인 가격인하. 따라서 이윤액이 축소됨
불황기에 시장가격이 생 산비보다 훨씬 낮을 때 생기는 일	인위적인 가격인상도 불 가능. 따라서 많은 손실이 발생함	공급자의 요구 등으로 인위적인 가격인상. 따라서 손실액이 축소됨

미친다. 그러나 포철은 한전과 같이 제품가격을 배타적으로 결정하지 못한다. 상품가격의 결정, 시장규모, 이윤율과 이윤액 등을 거의 국제시장에 의존한다. 따라서 포철의 기업적 성패는 국내 및 세계의 철강경기와 국제경쟁력의 수준에 따라 큰 차이를 드러낸다.

반면 한전의 영업환경은 대부분 국내적 과정에 의존해 있다. 한전도 원유나 기술문제 등 많은 경우 수요자 입장에서 국제환경에 의존해야 하지만 공급자 입장에서는 완벽한 독점적 지위를 누린다. 따라서 기업의 경영효율이 국제적 수준보다 낮다고 하더라도 심각한 경영위기에 빠지는 일은 없다. 전력가격을 인위적으로 조절할 수 있기 때문이다. 물론 한전도 지하철공사의 경우처럼 원가를 무시한 저가격 정책을 실시할 수 있지만 이같은 정책은 국민주주에 대한 배당을 고려하면 예외적일 수 밖에 없다. 그러나 한전이 현재와 같은 제도 하에서 고율배당을 목표로 기업전략을 수립하는 것은 고율배당의 이익이 소수의 자산가 및 증권투자가에게 돌아갈 뿐이며, 고율배당을 위해서는 결국 생산성을 향상시키거나 전기가격을 인상해야 하는데 이는 기업이나 일반 소비자의 이익을 회생할 가능성이 있다. 따라서 한전의 국민주 제도는 일반주식과의 무차별성으로 인해 무명무실, 형해화하였다고 결론지을 수 있으며, 제도보완이 실시되지 않는다면 진정한 의미에서 국민주라고 할 수 없다.

이 같은 사실을 바탕으로 한전 국민주의 의미와 실현 가능한 대안을 정리해 보면 다음과 같다. 가장 큰 특징은 한전의 국민주 제도가 사기업과 같은 완

전한 민영화는 아니라는 점이다. 국가가 0%의 지분을 갖는 경우나 기술의 변화에 따라 지역적으로 독립한 소규모의 효율적 전력회사로 분리되는 경우와 사기업의 완전한 자율적 경영에 맡겨지는 경우 등은 현재로서 상상하기 어렵다. 이는 한전의 교역성이 낮은 데서 기인하며, 국민주 제도의 안정성이라는 관점에서 보면 안정적이라는 의미를 갖는다. 국민주는 안정된 수익과 배당 및 주식가격을 유지할 때 보다 그 이념에 가까이 접근할 수 있다고 할 때 한전은 이상적인 국민주 기업의 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다. 이는 교역성이 낮은 분야가 공기업 체제에 친화력이 높다는 앞의 주장과도 일치하는 것이다.

국민주 제도를 사회경제적 목표와 관련시키려 한다면, 종전과 같이 일회적인 주식의 저가공급으로 목표가 달성되기는 어렵고 지속적인 관리가 요구된다. 이때 주식공급대상자 선정과 안정된 주식가격 유지 등 두 가지 문제에 대한 일관성 있는 정책이 요구된다. 공급대상자 선정은 우리사회의 중요한 분야에서 일하지만 월급 이외에 경제적 혜택을 받기 어렵고 정치적 과정에도 참여하기 어려운 계층에 가시적 혜택이 돌아가도록 하는 것이 좋을 듯 하다. 국민주라 하더라도 주식투자는 최소한의 저축능력을 요구하므로 최하위 저소득 계층은 공급대상에서 제외하고, 이들에 대해서는 별도의 대책이 오히려 유효할 것이다. 해당 공기업의 노동자는 더욱 중요하게 배려해야 한다. 노동자들에게는 경영성적과 연계하여 추가적인 인센티브를 제공하는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

또한 장기근속을 전제로 체증적 혜택을 부여하는 것도 좋은 방법이다. 예를 들면 장기근속 육체노동자, 하급공무원, 교원, 우체부, 하급경찰관 등을 중산층으로 상승시키는 장기전략 차원에서 체증적 혜택을 부여하는 방법이 고려될 수 있다. 그러나 이들 모두에 대한 전면적 실시보다는 소수의 수혜 집단으로부터 점차 수혜대상을 넓히면서 제도의 보완, 개선을 하는 것이 중요하다. 주의할 것은 국민주 제도를 실행함에 있어서도 정치권의 인기전술 등 영향을 배제하기는 어렵겠지만 가능한 정치권의 직접적 영향을 배제하는 것이 좋다. 그것은 언제나 단기적 효과를 요구하기 때문이다.

국민주 가격의 안정을 위해서는 국민주만을 매입·매각하는 기금(Fund)을 설립해야 한다. 그리하여 국민주를 증권시장의 급등락으로부터 보호하고 주식투자에 미숙한 초보자와 소액 국민주주들이 탈락하지 않고 투자할 수 있는

대중주로 부각시켜야 한다. 이는 단기적으로 이미 실시된 포철, 한전, 외환은행 주식매각의 단점을 보완하는 작용을 할 수도 있을 것이다. 이와 같은 방법은 장기적인 중시대책으로서도 고려해 볼만한 대안으로 생각된다. 이와 같은 제안들은 한전에만 적용되는 것이 아니라 국민주 매각을 사회정책적 목표와 관련시킬 때 교역성이 낮은 공기업 일반에 적용할 수 있는 것이라고 할 수 있다.

반면 포철의 국민주 제도는 한전과는 다른 의미를 갖는다. 포철의 국민주 제도는 교역성의 과정에서 볼 때 한전과 같이 안정적인 제도가 아니다. 따라서 포철의 국민주는 이론상 완전 민영화의 서곡으로 보이기도 한다. 그러나 포철의 완전 민영화 역시 사기업에 대한 특혜시비를 비롯한 저항과 재벌기업에 대한 국민감정 때문에 현실적으로 어렵다. 따라서 포철의 국민주제도는 한전의 경우보다 복잡한 문제를 안고 있으며 이를 정확하게 진단하는 것이 필요하다.

원론적으로 볼 때 포철의 공기업으로서 목표는 70년대 말 일단 완성된 것이었다. 철강산업이 교역성이 높은 분야임에도 불구하고 포철이 60년대 말 공기업으로 출범하게 된 것은 사적자본의 부족, 철강기술 수준의 저위 등에 기인한 것이었다. 1958~78년의 20년간 총수요는 연평균 26.5%, 국내수요는 29.3%에 이르는 폭발적인 증가를 보였다. 1979~82년간은 국내수요는 2.6%, 수출수요는 42.5%를 보였다. 이는 1979년 이후 본격화된 불황이 원인이 되기는 했지만 국내수요의 정체와 이를 보충하기 위한 수출의 높은 증가라는 극단적인 양극화 현상을 보였다. 이같은 자료를 볼 때 포철의 설립동기였던 60년대의 다급한 목표(수입대체와 일관제철소 건설)는 70년대 말~80년대 초에 걸쳐 달성되었다고 말할 수 있다.

그러나 포철은 목표달성 후에도 사기업들과의 치열한 경쟁을 통해 광양제철소의 실수요자가 되고 사기업을 방불케 하는 경영전략을 택하게 된다. 여기에는 박태준 사장이 결정적 역할을 하는데, 이는 포철이 공기업이면서도 사기업적 특성을 강하게 갖는 기업문화를 유지하게 되는 원인이 되었다. 그가 4명의 대통령이 바뀌는 정치적 격동에도 불구하고 이론의 여지가 없는 전문경영인으로 자리잡을 수 있었던 요인은 단순하지 않다. 군인의 경력을 가진 그가 역대 정권에 대해 높은 협상력을 가졌던 것은 분명하지만 그의 리더쉽을 일화중심의 행태론적 차원, 또는 가부장적, 온정주의적 리더쉽 모형으로

파악하는 것(서울대 사회과학연구소 1992: 119)은 일면적이다. 그는 엔지니어로서 소양을 갖추고 있으며(그는 와세다대 기계공학과를 다녔음), 무엇보다 철강산업에 관한 중요한 정보를 거의 독점적으로 누릴 수 있었다는 것을 경시해서는 안될 것이다.

포철의 기업문화는 다른 공기업과 달리 매우 독특하다. 단적인 예로 박태준 사장은 포철에서 사기업의 창업자와 유사한 위치를 차지하고 있다. 포철 기업문화에 대해서는 여러 가지를 지적할 수 있지만(서울대 사회과학 연구소, 1992), 애국주의, 국가주의, 사적독점에 대한 본능적인 반대, 때때로 포철이 아니면 안된다는 포철 중심주의 등으로 나타난다(전인권, 1992: 155-160). 이 같은 특징은 ‘강한 기업문화’(서울대 사회과학연구소, 1992)의 핵심이기도 하고, 기업내적으로는 고도의 효율성을 유지하고 기업외적으로는 독점화 전략을 추진하는 원동력이 되었다. 포철의 이 같은 기업문화를 사기업적 성격이라 할 수 있다. 이는 철강수요가 과거처럼 크게 증가하지 않는 상황에서는 타업종의 진출로 발전할 수 밖에 없는 필연을 임태하고 있다.

1인당 철강소비량이 이미 550kg을 넘었고, 90년대의 철강수요는 1983~86년간의 연평균 성장을 8.5%에 크게 미치지 못할 것으로 예상되고 있다. 또한 미국의 수입규제와 개도국의 추격으로 수출수요의 감소도 예상되어 91, 92년을 비롯하여 90년대에는 마이너스 성장도 예상된다. 철강업이 수요정체로 양적 성장에는 한계에 직면하는 상황에서 포철의 신규사업 진출은 업종을 벗어난 공기업의 영역확대라는 쟁별의 반대에 직면할 수 있고, 상황에 따라서는 오히려 민영화의 계기가 될 가능성도 있다. 그러나 이는 포철의 기업문화가 허용하기 어려운 것들이다. 성장과 독점을 목표로 운영된 포철에 있어 수요의 정체와 투자영역의 제한은 막대한 수익력과 인적자원을 포함한 기업적 능력이 방향타를 상실하는 계기가 되기에 충분하다.

포철의 국민주형 민영화는 이 같은 몇 가지 요인이 빚어낸 것으로 여겨진다. 왜냐하면 포철의 기업적 성장을 정당화할 수 있는 것 중에서 ‘국민’ 만큼 유효한 것은 없고, 그것은 한국사회 일반의 반재벌적 정서에 부합하는 것이기 때문이다. 그러나 포철의 국민주형 민영화는 박태준의 카리스마에 크게 의존하고 있으며, 국민주 제도의 유명무실은 국민기업이란 명분마저 퇴색시킬 요소를 안고 있다. 포철이 국민주 제도를 보완하지 않는다면 장기적으로 완전 민영화 논리에 저항할 수 있는 명분과 존립기반을 상실하게 될 것이다. 이렇

게 볼 때 포철의 국민주 제도가 안고 있는 문제는 높은 교역성이 공기업체제와 부합하지 않는데서 발생하는 문제들을 인격적 요소를 통해 극복하는 과정에서 형성된 문제들로 파악할 수 있다. 또한 당면한 포철의 문제는 인격적 요소가 담당해온 역할을 제도적 수준까지 끌어 올리는 것이라고 말할 수 있다.

포철의 장래는 국제 경쟁력의 수준에 따라 몇 가지 시나리오를 예측할 수 있다. 그 중에서 완전 민영화와 현재 포철이 지향하고 있는 새로운 형태의 국가지주회사(state owned holding company)는 서로 대립하는 대안의 양극이다. 포철의 기업전략을 검토해 보면 새로운 형태의 국가지주회사로의 발전 이외에 다른 길은 고려하지 않는 것으로 보인다. 새로운 형태라 함은 기존의 국가지주회사들이 금융지원(한국산업은행)을 계기로 하거나 공기업 관리위원회(이탈리아 IRI)의 성격을 갖거나, 양자가 결합된 형태를 떠는데 반해, 포철은 제조업 공기업이 스스로 축적한 잉여자본을 바탕으로 하고 있기 때문이다. 따라서 포철은 공기업으로서 필요 이상의 많은 잉여자본(?)을 실현했고, 실현할 잠재력이 있으며 그럼에도 불구하고 여전히 공기업 체제를 유지하려는 예외적인 상황에 놓여 있음을 알 수 있다.

포철이 제조업 공기업에서 출발하여 국가지주회사로의 발전을 모색하는데에는 몇 가지 중대한 장애가 예상된다. 국가지주회사로의 발전구상이 박태준 개인의 영향 하에 놓여 있는 것이라고 할 때, 박태준 이후의 포철이 a) 과거와 같이 대정부, 대사기업에 대한 높은 협상력을 가질 수 있는가, b) 국영기업의 사기업 영역침해라는 독점자본의 반발을 제압할 수 있는가, c) 박태준과 같은 구심점을 잃고, 기업체계가 고도로 다각화한 상황에서 공기업 특유의 경직성, 비능률 등을 극복할 수 있는가 하는 문제들이 제기된다.

포철의 국가지주회사로의 발전에 긍정적 환경으로 작용하는 요소도 많다. 1992년 이후 짚어진 국·내외 철강경기의 하락과 미국의 수입규제는 포철의 수익을 감소시키고 단기적으로 포철의 국영체제를 안정시킬 가능성이 있다. 한국사회에 있어 독점자본의 도덕적 기반은 매우 취약하다. 이는 중요 산업에 대한 극단적 자유주의가 불가능하며, 포철의 완전 민영화 역시 평범한 상황에서는 실현 가능한 일이 아님을 의미한다.

포철의 국민주 제도에 대한 실현가능한 대안을 제시해 보면 다음과 같다. 교역성이 높기 때문에 한전과 같은 안정된 기초가 없다는 것을 중시해야 할 것이다. 이는 사기업적 성격이 보다 농후한 국민주로 발전시켜야 하며 제조

업에서 출발하는 국가지주회사로서 포철의 성격에도 부합한다. 이때 문제가 되는 것은 누구의 이익을 중시할 것이냐 하는 것과 그것을 어떻게 국민기업이란 의미에 일치시키느냐 하는 문제이다. 현재와 같은 제도를 방치한다면 한전의 경우와 마찬가지로 국민주라고 하기 어렵다. 높은 교역성은 기업적 성패의 기복이 심하다는 것을 의미한다. 또한 국민기업은 사적 이윤동기에 기초하지 않기 때문에 점점 더 다수의 선택이 기업의 성패를 좌우하는 경향을 증대시킬 것이다. 그것은 차칫 경제적 요인이 아니라 합리적 게임의 틀이 붕괴함으로 기업의 실패가 초래될 수 있음을 의미한다.

따라서 포철의 국민주 제도는 첫째, 주식시장에서 어느 정도의 투기성은 보장하더라도 한전의 경우보다 종업원지주제를 더욱 발전시켜 국민기업적 성격을 강화해야 할 것이다. 경영성과와 주식의 배정이나 배당에 추가적인 인센티브를 제공하는 것이 핵심적 방향이 될 것이다.

둘째, 소수의 이익이 아니라 다수의 이익에 봉사할 수 있는 새로운 경영 스타일을 추구해야 할 것이다. 이는 정치적 기업가 또는 기업가적 정치가의 출현과 관련된다. 새로운 국가지주회사로의 발전이 다수의 지지를 받고 특수한 역할을 담당하는 경영집단의 탄생과 결부되지 못한다면 실패할 가능성 이 크다. 예를 들면 호황기에는 주주의 이익을 회생하면서 기업적 차원에서 지역사회나 국가에 적극 기여하는 것도 개방시대의 거대 국민기업이 추구해 볼 만한 문제이다. 이런 언급이 허황된 것으로 보일 수도 있겠으나, 교역성이 높고 사기업적 성격이 강한 포철의 국민주 제도에 대해 언급할 수 있는 것이라 생각된다.

세째, 종업원지주제의 철저한 실시와 새로운 경영 방식의 추구가 실현불 가능하다면 국민주식의 추가공급을 유보하고 국가가 보다 많은 권한을 갖는 것이 차선책이 될 것이다. 일반적 민영화 추세에 밀려 국민주를 추가 공급하는 것은 호황기에는 소수의 주식투자가를 이롭게 하고, 불황기에는 위기를 극복할 수단을 상실하여 국가지주회사도 국민주도 협회화하는 결과를 낳지 않을까 예상해 본다.

V. 맷 는 말

지금까지 공기업의 정치적 성격에 대하여 살펴보고 이를 바탕으로 한국의

민영화 계획을 개괄적으로 검토해 보았다. 공기업 문제는 현상적으로 기업적 의양과 대략 10~15%의 국민경제에 대한 비중으로 나타난다. 그중 10~15%란 수량적 개념은 국민경제에 대한 공기업의 체계적 관계를 나타내는 수치이다. 그러나 공기업은 본질적으로 끊임없이 국민경제의 웅호와 관련한다. 바로 여기에 공기업의 정치적 본질이 내재한다. 교역성은 구체적 분석 수준에서 국민경제를 웅호하는 공기업의 정치적 성격을 잘 대변한다.

물론 공기업은 행정부나 집권당의 정책에 따라 비중이나 성격을 달리한다. 발달한 선진국에서 조차 공기업의 생산비중이 50%에 이른 경우조차 있다(전후-70년대의 오스트리아). 그러나 이같은 경우에도 국민경제와 공기업의 필연적 관계-수량적으로는 10~15%-를 밝히는 것이 중요하다. 공기업을 단지 경제정책의 대상이나 자본가의 도구로 이해하는 것은 공기업의 뿌리를 인식 대상에서 제외하는 것과 같다.

공기업이 국민경제에서 차지하는 10~15%의 비중이 별로 크지 않고, 따라서 공기업은 중요하지 않다고 말할 수 있다. 확실히 공기업은 국민경제 그 자체는 아니다. 공기업은 언제나 국민경제의 변경에 등장한다. 공기업은 국민경제란 강에 대하여 저수지로 나타날 뿐 강 자체는 아니다. 그러나 공기업은 사기업의 연못(pool)이 되어 사기업의 실패를 떠맡거나 사기업에 앞서 모험적 투자를 감행한다. 국가의 경제개입이 필연적이듯 국민경제에 대한 공기업의 관계는 필연적이다.

공기업의 정치적 성격과 교역성을 중시할 때 우리는 공기업의 민영화가 세계적 현상이며 경제적 효율성에 있어서 우월한 제도라는 인식을 넓어, 개발도상국에는 의암이며 교역성이 낮은 분야의 성급한 민영화는 개방만을 초래하여 국민경제에는 상당한 시련을 초래할 수 있다는 점을 이론적으로 설명 할 수 있었다. 또한 당장은 별로 주목을 받고 있지 않지만 UR와 EC 등의 경제통합을 살펴보면 공기업의 영역 축소는 필연적 과정으로 예측된다. 그것은 국민국가 단위의 정치권력이 경제적 기반을 상실하는 과정이 된다(국경의 소멸). 다른 한편 전통적으로 정치권력이 담당하던 기능의 국제화(해외로의 유출) 및 국제독점체로의 이양이란 성격도 갖게 된다. 이렇게 볼 때 18C 중엽 독일의 관세동맹으로부터 EC의 경제통합에 이르는 일련의 과정은 공기업을 연구하는 학자들에게도 중요한 소재가 된다.

정책적 차원에서 공기업의 정치적 측면을 잘 고려하는 것은 중요하다. 특

히 국민주 추가매각은 신중히 고려되어야 한다. 외국의 개방압력에 대해서는 협상상대국 또는 협상그룹 국가들의 교역성이 낮은 분야를 발견, 이해하여 개방의 시기를 늦추거나 충분한 반대급부를 얻어내는 협상자료로 이용하도록 해야 한다. 제조업 분야가 아니라면 대내적 민영화와 대외적 개방(교역성 증대)을 일치시킬 이유는 없다. 전체적으로 민영화에 있어서는 적절한 시기와 방법의 선택에 유연성이 요구된다.

이 글에서는 공기업의 본질에 관한 이론을 구성하려 노력하였다. 그러나 공기업의 정치적 성격이 비경제적인 것은 밝혔지만 그것이 구체적으로 무엇인지에 대해서는 아직 충분한 설명이 이루어지지 못했다고 생각된다. 교역성 개념은 좁은 경험세계를 바탕으로 한 것이었다. 특히 교역성의 개념구성은 불충분하다고 여겨졌지만 공기업의 정치적 성격을 대변하는 변수에 대한 연구를 자극하기 위해 무리한 논리전개를 마다하지 않았다. 따라서 이를 기준으로 삼는 분류 역시 부족한 점이 예상된다. 앞으로 계속 보완할 것이다.

참 고 문 헌

강신일

1988 『공기업 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원.

강이수

1987 『무역학 원론』, 삼영사.

경제기획원

1988 『공기업 백서』.

김기홍

1991 『변모하는 국제무역질서-GATT, 우루과이 라운드, 그리고 한국』, 한울.

박정태

1990 『공익의 정치 행정론』.

송태희 외 3인

1987 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법』, 한국개발연구원.

서울대학교 사회과학연구소

1987 『포항종합제철의 국민경제기여 및 기업문화연구』.

1992 『포항종합제철의 기업이념 체계화를 위한 연구』.

유 훈

1985 『공기업론』, 박영사.

윤상철

1986 “공기업 분석을 통해서 본 국가-자본 관계, 1960~70년대를 중심으로,” 서울대학교 석사학위논문.

이준구

1989 『미시경제학』, 법문사.

전인권

1992 “국가자본에 관한 연구 —포항종합제철을 사례로 하여—,” 서울대학교 석사학위논문.

정운영

1984 “국가독점자본주의론,” 『세계자본주의론』, 이대근 정운영 편, 까치.

최병선

1991 “민영화의 정치경제,” 『국가와 공공정책』, 법문사.

1992 『정부규제론』, 법문사.

한국산업은행, 『한국의 산업』, 각년호.

한국철강협회, 『철강통계요람』, 각년호.

儀我壯一郎(안용식 외 공역)

1983 『비교공기업론』, 안용식 외 공역, 박영사.

Engels, F.

1990 『공상에서 과학으로』, 나상만 역, 새날출판사.

Held, V.

1986 『공익과 사익』, 강영기, 이상용 공역, 박영사.

Holmes, Martin

1989 *Thatcherism: Scope and Limits 1983~1987*. ST. Martin's Press.

Ikenberry, John G.

1990 “The international Spread of Privatization Policies: Inducement, learning, and Policy Bandwagoning,” in Suleiman and Waterberry, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Westview.

Johnes, L.P.

1975 *Public enterprise and Economic development*, KDI Press.

List, F.

1983 『국민경제학』, 이주성 역, 단대출판부.

Moe, M.C.

1987 “Exploring the Limit of Privatization,” *Public Administration Review*.

1987 NOV/DEC.

Pelkman, J. and Wagner ed.

1990 *Privatization and Deregulation in ASIAN and the EC*, Institute of Southeast Asian Studies.

Savas, E.S.

1982 *Privatizing the Public Sector: How to shrink Government*, New Jersey: Chatham House Publisher, Inc.

Shirley, M.M.

1990 “개발도상과 공기업의 협약사항 및 문제점,” 『외국의 공기업 민영화관련 자료집(iv)』, 경제기획원 심사평가국.

Starr, Paul

- 1990 "The new Life of the Liberal State: Privatization, the Restructuring of State-Society Relations," in Suleiman and Waterberry, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview.

Suleiman

- 1990 "The Politics of Privatization in Britain and France," in Suleiman and Waterberry, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview.

Suleiman, Ezra N. and Waterberry, John

- 1990 "Introducing: Privatization in Industrial and Developing Countries," in Suleiman and Waterberry, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview.

Vickers, J. and Yarrow, G.

- 1988 *Privatization: an Economic Analysis*, The MIT Press.

Wiltshire, Kenneth,

- 1986 *Privatization-The British Experience*, Longman Cheshire.