

KT 민영화의 정책효과 분석에 관한 연구

: 이해관계자 모델을 중심으로*

최 성 락** · 최 정 민*** · 박 종 웅·박 정 아****

<目 次>

- | | |
|--------------------|-------------|
| I. 서 론 | II. 이론적 배경 |
| III. KT 기업의 민영화 과정 | IV. 연구의 분석틀 |
| V. KT 민영화 정책효과 분석 | VI. 결 론 |

<요 약>

기존 공기업 민영화의 성과에 관한 연구는 민영화로 인하여 기업의 생산성 및 경제적 효율성에 어떠한 효과가 발생하였는가를 주로 살펴보고 있다. 그러나 민영화는 일개 기업의 생산성 증대를 위한 조치가 아니라, 일반적인 정책과 같이 정책의 수혜집단이 존재하고 손실집단이 존재하며, 궁극적으로는 사회 전체의 효익을 증대시키고자 하는 정책의 일환이다. 따라서 민영화 정책의 효과를 보다 적절히 파악하기 위해서는 해당 사업체의 생산성만이 아니라 다양한 측면에 대한 검토가 필요하게 된다. 본 연구는 이러한 문제의식 하에서 KT 민영화와 관련된 정책 주체 및 정책 대상 등 주된 이해관계자들에게 미친 효과를 분석하였다.

분석결과, KT 민영화는 KT 기업에는 부정적인 영향, 경쟁기업, 소비자, 관료집단에게는 중립적인 영향을 끼쳤으며, 정치집단에 주된 편익을 미친 것으로 파악되었다. 이러한 분석 결과는 한국의 민영화가 해당 기업의 경제적 효율성을 위해서 추진되었다기보다는 정치적 이익에 의해서 추진된 면이 강하다는 점을 시사하는 것으로, 한국에서 추진되었던 민영화가 어떠한 성격을 보유하고 있는지를 이해하는데 보다 넓은 관점을 제시해준다 하겠다.

【주제어: 공기업, KT, 민영화, 이해관계자】

* 본 논문은 서울대학교 한국행정연구소의 대학원생 지원 프로그램에 의하여 수행되었습니다. 본 논문은 2005년 한국행정학회 추계학술대회에서 발표한 것을 수정보완한 것입니다. 토론 및 본 논문 심사과정에서 유익한 도움말씀을 주신 위원님들께 감사드립니다.

** 동양공전 비서행정 전공 전임강사

*** 서울대 박사과정

**** 서울대 석사과정

I. 서 론

1980년대 이후 대처 정권 하의 영국, 레이건 대통령 하의 미국 등을 중심으로 공기업 민영화가 행정개혁의 일환으로 추진되었다. 이 공기업 민영화는 시장 경제주의, 신공공관리 등의 이론적 배경을 바탕으로 작은 정부를 위한 행정 개혁 방안으로서 세계 각국에 전도되게 된다. 우리나라로 이러한 세계적인 추세에 맞추어 1990년 이후에 많은 공기업 민영화가 추진되었다.

공기업 민영화는 기본적으로 정부 및 공공부문보다 민간부문이 기업을 훨씬 더 잘 운영할 수 있으며, 민간부문이 운영할 때 사회적 편익이나 경제적 효율성이 더 크다는 가정에 근거한다. 그러나 실질적으로 공기업 민영화가 사회의 편익이나 경제적 효율성에 긍정적인 효과를 발생시키는지에 대해서는 많은 논란이 존재한다. 우리나라의 경우에도 공기업 민영화 이후에 공기업 민영화가 경제적 효율성을 달성하였는가에 대한 많은 연구가 이루어졌지만, 각각의 연구는 서로 다른 결론들을 도출하고 있으며, 또한 기본적으로 기업 자체의 비용과 생산성 측면에서 민영화의 성과를 평가하고 있는 한계가 존재한다.

공기업 민영화는 정부의 주요한 정책으로서, 공기업 민영화 정책의 목적은 단순히 일개 기업체의 비용 절감과 생산성 증대에 한정되지는 않는다. 공기업 민영화는 일개 기업체의 생산성 증대를 위한 조치가 아니라, 일반적인 정책과 같이 정책의 수혜집단이 존재하고 손실집단이 존재하며, 궁극적으로는 사회 전체의 편익을 증대시키고자 하는 경제 정책의 일환이다. 따라서 공기업 민영화 정책의 영향 및 효과를 보다 적절히 파악하기 위해서는 해당 사업체의 비용 및 생산성만이 아니라 보다 다양한 측면에 대한 검토가 필요하게 된다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 민영화 기업의 생산성 이외의 여러 요소들을 포함하여 공기업 민영화 정책의 득실을 살펴보고자 하였다. 한국의 대표적인 통신기업인 KT의 민영화를 대상으로 하여, KT 민영화와 관련된 정책 주체 및 정책 대상 등 주된 이해관계자들에게 미친 효과를 분석하고자 한다. KT 민영화와 관련된 이해관계자에게 미친 민영화의 정책효과 분석을 통하여, KT 민영화가 함유하는 사회적 의미와 사회적 관계를 보다 적절하게 이해할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 민영화의 의의 및 배경

민영화란 국가의 재산 또는 재화의 생산이나 서비스의 공급을 정부로부터 민간으로 이전시키는 것을 말한다(최병선, 1991: 466). 그러나 현대에서 중요성을 지니는 민영화 개념은 단순히 정부 및 공공 부문이 수행하는 업무를 민간 부문이 수행하게 된다는 것만을 뜻하지는 않는다. 현대의 민영화는 단순히 정부 업무를 민간에게 이전하는 것을 의미하는 것이 아니라, 정부와 민간의 역할 및 능력에 관한 의미가 내재되어 있다. 즉, 현대적 의미의 민영화는 1980년대에 대두한 신공공관리론을 바탕으로 하여 정부 및 공공부문보다는 민간 부문이 더 효율적으로 사업을 영위할 수 있고, 정부 및 공공부문보다 민간부문의 능력이 더 우월하다는 철학적 사상이 내재되어 있다. 신공공관리론은 1980년대 이후의 공공부문 개혁의 이론적 근거로 작용하였으며, 공기업 민영화는 이러한 공공부문 개혁의 일환으로 인식되어 추진된다. 즉, 공기업 민영화는 정부 규모와 정부 역할 범위를 축소하고 민간과 시장의 영역을 확대하는 행정개혁의 수단으로서 인식되고 운용되었다¹⁾.

이와 같은 정치적 이유 외에도 공기업 민영화가 이루어지는 이유는 다양하게 제시되고 있다. Hood(1994; 3-17)는 정부실패 치유, 정치적 전술, 사회변혁을 위한 시도 등의 이유로 민영화가 이루어진다고 보았으며, 배용수(1998; 4-15)는 공공부문의 효율성 제고, 재정적자의 축소, 작은 정부의 실현, 소비자 선택기회의 확대를 민영화의 목적으로 제시하였다. 유훈(1994; 95-96)은 국 민경제에 대한 정부 개입의 축소, 능률의 제고, 세입의 증대 등을 민영화의 목적으로 논의하였으며, 노춘희(1993; 41-42)는 비용절감, 노동력 절감, 생산성 향상, 공공부문의 경영혁신을 민영화의 이유로 제시하였다.

이와 같이 민영화의 이유로는 여러 가지가 제시되지만, 위의 여러 사항들을 종합하면 정부 및 공공부문이 사업을 수행하는 것보다는 민간부문이 사업을 운영하는 것이 훨씬 더 효율적이라는 가정을 전제하고 있다. 민간부문이 사업을 운영할 때 공공부문이 운영하는 것보다 더 효율적이기 때문에, 공공부문의 업무를 민간부문에 이전할 때 기업의 효율성이 증대되고, 따라서 사회 전체의 후생이 증가하게 된다고 본다.

1) 민영화를 행정개혁의 일환으로 보는 시각은 현재까지도 지속되고 있다. 2005년 여름, 일본 우정공사 민영화 법안의 부결과 그로 인한 의회해산, 우정공사 민영화를 추진했던 고이즈미 수상의 선거 승리 등 일련의 사건은 민영화가 단순히 한 기업의 운영 주체의 문제가 아니라, 행정개혁과 밀접한 관련을 가지고 있다는 점을 시사한다.

2. 공기업 민영화의 성과에 대한 선행연구

공기업 민영화는 공공부문이 사업을 영위하는 것보다 민간부문이 사업을 영위하는 것이 더 효과적이라는 가정 하에 이루어지게 된다. 그러므로 공기업 민영화 이후에 효율성이 증가되었는가에 대하여 많은 연구가 수행되었다. 이러한 민영화 성과에 대한 연구는 크게 민영화 이후에 경제적 효율성이 증가되었다는 결과를 제시하는 연구와, 민영화가 경제적 효율성에 크게 영향을 미치지 않았다는 결과를 제시하는 연구로 대별할 수 있다.

먼저 민영화가 경제적 효율성을 증가시켰다는 연구를 살펴보면, 손희준(1992)은 쓰레기수거업을 대상으로 한 연구에서 민영화 내지 공사 혼재 형태로 운영하는 것이 시 직영이나 공기업의 방법으로 운영하는 것보다 수거량이나 수거비용 측면에서 더 효율적이라고 제시하였다. 그리고 노춘희(1993)는 서울시의 의료공급서비스에 관한 연구에서, 강남병원의 공사화에 따라 시립병원 당시보다 비용구조, 인력의 효율성 등이 증가되었다고 보았다. 고동수(1993)는 산출량이 많을 경우 사기업이 공기업에 비해 더 효율적으로 운영된다고 보았으며, 신용준 등(1996)은 통신시장에서의 민영화와 경쟁도입이 총요소생산성에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보았다.

또한, 김동수(1999)는 민영화된 6개 기업을 대상으로 민영화 이후 효율성의 변화를 살펴본 결과 가격효율성과 기술효율성이 민영화 이후 향상되었다고 보았으며, 최승두(2002)는 세계 19개 통신기업을 통신사업을 대상으로 민영화의 성과를 살펴보았는데, 통신사업의 민영화는 수익성(매출액 경상이익률, 순이익률)과 효율성(종업원당 매출액, 종업원당 회선수)을 크게 향상시켰다는 연구결과를 제시하였다.

민영화가 경제적 효율성을 증가시켰다는 점을 증명한 위 연구들과 달리 민영화가 경제적 효율성에 크게 영향을 미치지 못하였다는 연구를 살펴보면, 강신일(1988)은 1987년까지 민영화된 15개 공기업을 대상으로 민영화가 비용감소에 미치는 영향을 분석하였는바, 4개 기업의 비용이 감소하고, 10개 기업의 비용이 변동 없음을 밝혀 민영화가 반드시 비용을 감소시키고 효율성을 증대시키지 않는다는 결과를 제시하였다. 송대희·송명희(1992)는 국민주 방식으로 1988년과 1989년에 일부 민영화된 포항제철과 한국전력을 대상으로 효율성을 검토하여 영업이익률이 민영화 이후 오히려 감소되었다고 보았으며, 최종원(1994)은 공기업 민영화가 1인당 생산액에 미치는 영향을 분석하여, 생산성이 불변한 경우가 더 많았다는 점을 제시하였다. 김우영(1996)의 경우도 민영화된 8개 기업을 대상으로 한 연구에서 생산성과 고용이 변동하지 않은 경우가 더 많다고 보았다. 그리고 이훈영·박기남(1999), 박기남(2003)은 민영화가 통신서비스의 품질에 영향을 미쳤는가를 살펴보았는데, 비록 민영화가 생산성에는 긍정적인

영향을 미쳤다 하더라도 서비스 품질 개선의 효과는 없다고 보았다.

해외의 주요 연구를 살펴보면, Newbery & Pollitt(1997)는 영국의 전기회사에 대하여 민영화 전후의 성과변화 조사하여 민영화 이후 총자산 이익률이 40% 이상 증가하였다는 연구결과를 제시하였다. Bishop & Green (1996)은 영국의 민영화 기업을 대상으로 총매출액, 총이익, 주식가격, 고용수준 등을 비교하여 민영화 이후에 실적이 향상되었다고 보았으며, Galal, Jones & Vogelsang(1994)은 영국, 칠레, 말레이시아의 민영화 기업의 성과를 비교하여 민영화 이후 매출액이 25% 정도 증가하였다는 연구결과를 제시하였다.

이에 대하여 Martin & Parker(1995)는 1980년대에 민영화된 11개 영국기업의 수익성과 종업원당 부가가치 성장률을 조사하여 절반 이상의 기업이 민영화 이후에 성과 증진이 없다고 보았으며, Shleifer & Vishny (1997)는 러시아의 민영화 프로그램이 성과에 영향을 미치지 못하였음을 주장하였다.

3. 선행연구의 한계와 본 연구의 접근법

위에서 살펴본 바와 같이 국내에서 수행된 공기업 민영화 성과에 대한 연구들은 대부분 그 사업의 비용 및 생산성 등 사업의 경제적인 측면에 대한 연구에 치중하고 있다. 그러나 공기업 민영화가 궁극적으로 추구하는 것은 사회 전체의 경제적 후생이 증진되는 것이지, 단순히 한 기업의 생산성 향상과 비용절감이 민영화의 근본적인 목적이라고는 볼 수 없다(이훈영·박기남, 1999; 537-538). 기업의 생산성 향상 및 비용 절감은 최종적인 산출물의 가격 하락, 생산량 증가, 품질 향상, 고객 만족 등으로 연결될 때 의미가 있는 것이며, 단순히 기업의 비용절감과 생산성 향상이 사회의 경제적 후생을 증가시키는 것은 아니다. 그러나 현재 민영화의 성과에 대한 연구는 박기남(2003; 52-54) 등의 연구를 제외하면 대부분 기업의 비용 및 생산성 측면에 초점을 두고 있어 민영화가 사회에 미친 궁극적인 영향에 대한 분석으로서는 한계가 있다고 볼 수 있다.

또한, 민영화는 단순히 경제적 효율성만을 위한 것이 아니라 정치적인 현상이기도 한 것으로서, 민영화는 이해관계자들 간의 권력이동, 제도의 재조정, 민영화에 의한 수혜집단과 손실집단의 변동 등 여러 효과를 발생시키게 된다(정병걸, 2004; 113). 이와 같은 다양한 측면의 민영화 효과를 고려하지 않고 기업의 비용 및 생산성 측면만 고려하는 것은 민영화의 정책적인 의미를 반감할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 선행연구의 한계를 보정하고자, 민영화가 주요 이해관계자들에게 미친 효과를 분석하고자 한다. KT 민영화가 KT 기업과 관련된 이해관계자들에게 각각 어떠한 영향을 미치게 되었는가를 살펴봄으로서,

KT 민영화가 정치적으로 어떠한 의미를 함유하고 있으며 KT 민영화의 수혜집단과 손실집단이 누구인지, KT 민영화가 기업 효율성이 아닌 사회전체적인 효율성에 어떠한 영향을 미치게 되었는지를 살펴보도록 하겠다.

III. KT 기업의 민영화 과정

1. 우리나라 민영화 정책의 주요 과정

한국의 민영화 정책은 1945년 해방 이후부터 시작되어 현재까지 지속되고 있다. 한국에서 최초로 이루어진 민영화는 해방 이후 일제 시대의 귀속 재산을 민간에게 매각한 사례라 할 수 있다. 1960년대에는 한국기계공업, 한국조선공사 등이 민영화 되었는데, 이 당시의 민영화는 경제발전을 위한 정책 도구로 사용되었다. 1980년에 성립한 5공화국은 국가위주의 경제체제에서 시장중심의 경제체제로 변화하고자 하여 많은 공기업 민영화가 이루어졌는데, 한일은행, 제일은행, 조흥은행, 서울신탁은행 등 4대 은행이 민영화되었고, 한국메일우유, 한국중공업, 조선호텔 등이 민영화되었다. 제 6공화국의 노태우 정권기는 최초의 민선 정권으로 정치의 민주화, 시장의 자율화 등을 목적으로 민영화가 추진되었다. 이 시기에 중권거래소 등이 민영화되었고, 포항제철, 한국전력 등이 국민주매각 방식으로 일부 민영화가 이루어졌다.

1980년대 초반에 이어 대량의 민영화가 이루어진 것은 1990년대 초반, 김영삼 정권에서였다. 1993년 ‘공기업 민영화 및 기능조정방안’이 공표되고 1994년 7월 ‘공기업 민영화 추진계획’이 발표되어, 민간에 의한 사업이 효율적인 경우 매각하고, 설립당시에 비해 기능이 축소된 경우 통폐합을 하도록 하였다. 이러한 민영화 정책에 의거하여 새한금융, 기업평가, 한국비료, 종합기술개발, 한국이동통신, 테이콤 등이 민영화 되었다.

1998년 이후 김대중 정권 하에서의 민영화는 IMF 국가경제위기, 시장개방, 신공공관리론 중시 등의 경제 환경과 맥을 같이 한다. 국가위기에 대처하기 위한 구조조정의 일환으로 민영화가 추진되었으며, 또한 IMF 국가위기 하에서 해외 자본 유치가 중요한 과제로 인식되었기에 해외 DR발행에 의해 공기업의 지분을 매각하는 방식이 많이 사용되었다. 정부는 공기업민영화 추진위원회와 공기업 민영화 실무 추진팀을 구성하여, 민영화와 관련된 법령의 정비 및 제도 개선, 민영화와 관련된 규제제도의 정비, 실무 추진 팀에 대한 지도 점검, 매각 시기와 매각 방법 등의 집행 업무 등을 담당하였다. 이러한 민영화정책에 의거하여 한국통신, 담배인삼공사 등의 공기업이 민영화되었다.

2. 한국통신의 민영화 과정

한국통신은 1987년 4월 경제기획원에서 설립한 ‘공기업 민영화 추진 위원회’를 통해 민영화 계획이 이루어졌다. 이 계획에 의거, 한국통신은 한국전력, 포항제철 등과 같이 정부지분의 일부 매각이 결정되었다²⁾. 그러나 1987년에 시작된 포철의 국민주 방식 민영화가 문제점을 노정하게 되자³⁾, 포철과 같이 국민주방식으로 민영화를 추진하고자 했던 한국통신의 민영화는 연기되게 된다.

1993년과 1994년에는 김영삼 정권에 이르러 국민주가 아닌 경쟁 입찰을 통한 장외매각 방식으로 한국통신의 지분매각이 이루어졌으며, 1997년에는 한국 전기통신공사법이 폐지되고 정부출자기관으로 전환되면서 외국인 지분제한이 완화되었다. 1998년 12월에는 주식시장에 상장되었으며, 1999년 5월에는 해외 DR 발행을 통해 14.5%의 주식을 매각하였다. 2001년 6월에는 17.8% 지분으로 해외 2차 DR을 발행하고, 2001년 12월에 11.8% 지분을 해외에 매각하였으며, 2002년 5월에는 경쟁 입찰을 통해 28.3% 지분을 국내에 매각함으로서 한국통신 민영화가 완료되게 되었다.

-
- 2) 1987년 4월, 한국통신, 한국전력, 포항제철 등 국가기간산업에 해당하는 중요 공기업 지분을 매각하기로 하면서 정부투자관리기본법이 1987년 11월에 개정되게 된다. 공기업의 자율성과 경영책임성을 확보하는 것을 목적으로 하는 이 개정안은 정부지분 50% 이상의 기업에 대해 이사회와 집행기구 분리 및 예산편성과 집행의 자율성을 부여하였다.
 - 3) 국민주방식의 민영화는 국민의 재산형성에 기여할 수 있다고 보았으나, 실질적으로는 추가침체 등으로 저소득층의 재산형성에 기여하는 정도가 낮았다.

〈표 1〉 한국통신 민영화 과정

시기	민영화 정책 추이	정부보유 주식 매각 결과
1987년	<ul style="list-style-type: none"> - '공기업 민영화 추진위원회'에서 KT를 한전, 포항제철과 함께 정부지분 매각대상으로 지정 - 국민주 방식으로 1990년 25%, 1991년 24%씩 매각하기로 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민주 방식의 재산형성 효과 미흡, 종시안정 저해 등을 이유로 지분매각 계획을 폐지
1993년	<ul style="list-style-type: none"> - 경영진단 후 민영화계획 수정 - 1993년~1996년까지 단계적으로 49% 매각하기로 결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 1993년, 1994년 각각 10% 매각 - 1996년 8.8% 추가 매각(경쟁입찰) - 1997년 DR발행 무산
1997년	<ul style="list-style-type: none"> - '공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률(공기업민영화법률)' 제정 - 정부출자기관으로 전환하여 경영효율성 및 기업가치 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 1997.10월 정부출자기관으로 전환 - 동일인지분한도를 3%로 확대
1998년	<ul style="list-style-type: none"> - 신정부 100대 국정과제로 KT민영화를 확정 - 2000년까지 정부지분 71.2%를 33.4%로 축소 	<ul style="list-style-type: none"> - 1998년 12월 거래소 상장 - 1999년 5월 해외DR 발행(14.5%)
2000년	<ul style="list-style-type: none"> - 2002년 상반기까지 완전 민영화 결정 - 정부지분 15%를 일괄제휴 또는 3~5% 분할제휴방식으로 해외 매각 - 2000년 말까지 14.7% 국내 매각 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001.2월 국내에서의 지분매각 실패 - 매각대상 정부지분 14.7% 중 1.1%만 매각
2001년	<ul style="list-style-type: none"> - 지분매각 위해 '특정인의 KT소유 허용' 하는 방향으로 정책 변경 - KT지배구조 정책을 '선 전문경영인, 후 소유자 지배형'으로 전환 - 동일인 지분한도를 15%로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 2001.6월 해외DR(17.8%) 발행 - 2001.12월 해외 EB(8.8%), MS 제 휴(3.0%)
2002년	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업민영화추진위원회에서 매각방안 및 소유 지배구조 개편방안 확정 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002.5월 정부보유 주식 28.3% 완전 매각

자료 : 김낙순, KT 민영화 3년, 평가와 과제, 2005, 청기국회 정책자료집
2005-01.

IV. 연구의 분석틀

1. 이해관계자 모델

본 연구는 공기업 민영화가 단순히 해당 기업의 비용절감 및 생산성 증대 등을 목적으로 하는 것이 아니라, 일반적인 정책과 같이 수혜집단과 손실집단이 존재하는 정책의 일환이라는 전제하에 민영화가 함유하는 다양한 측면을 파악해보고자 한다. 민영화의 다양한 효과를 파악하기 위하여 본 연구에서는 이해관계자 모델을 활용한다.

한 조직의 이해관계자(stakeholders)는 조직의 생존 및 조직의 목적달성을 위하여 영향을 받거나 영향을 주는 집단이나 개인으로 정의된다(Freeman, 1984; 25). 정책평가에 있어서 이해관계자 모델(the stakeholder model)은 정책의 이해관계자인 정책에 관심을 보유하거나 정책에 의하여 영향을 받는 사람들의 관점에서 정책을 평가하는 것을 뜻한다. 목적달성평가모형이나 부수효과 평가 모형 등은 최초에 설정된 정책을 목표를 기준으로 정책 평가가 이루어지지만, 이해관계자 모델은 이해관계를 가진 다양한 집단의 편익에 초점을 두어 평가한다는 점에서 여타 평가 모형과 차별화된다(노화준, 2004; 99-101). 이해관계자 모델은 고객지향적 평가와 유사하지만, 고객지향적 평가가 고객이라는 단일 집단의 편익을 평가하는데 비하여 이해관계자 모델은 다양한 여러 집단의 편익을 평가하게 된다.

이해관계자 평가모델은 이해관계자들의 입장에서 정책의 효과와 집행과정 상의 한계 등에 관한 사항을 파악할 수 있게 해주며, 정책에 대한 다양한 관점과 여러 측면을 검토하게 해준다는 측면에서 모델의 장점이 있다. 그러나 최초의 정책 목적에서 논의가 벗어나게 될 수 있으며, 이해관계자 설정의 다양성과 그에 따른 평가 기준 객관성의 문제 등이 이해관계자 평가 모델의 한계점이라 할 수 있다. 이해관계자 모델은 이러한 한계를 보유하고 있지만, 정책효과의 다양한 측면을 평가하고자 하는 본 연구의 목적에 따라 이해관계자 모델을 사용하여 KT 민영화의 정책효과를 평가하고자 한다.

2. 분석틀

이해관계자 모델 적용에서 가장 논점이 되는 것은 이해관계자를 어느 수준으로 어떻게 구분할 것인가의 문제라 할 수 있다. 한 정책의 이해관계자에는 정책 결정자, 고위관리자, 중간관리자, 정책집행자, 정책 대상자, 인접 행정기관, 경쟁자, 시민운동가, 전문 연구자, 학자, 언론 등이 모두 포함될 수 있다(Egon & Yoonna, 1989;50).

그러나 분석을 위해서는 이러한 다양한 이해관계자들이 분류가 되어야 하는데, 이해관계자 분류에는 일반적으로 관계의 직접적 관계자와 간접적관계자, 내부자와 외부자, 주도자와 대상자 등의 기준이 사용된다(손동원·한정화, 1994). 본 연구에서는 이러한 이해관계자 분류 기준 중에서 주도자와 대상자의 구분 기준을 활용한다. 즉, KT 민영화와 관련된 주요 이해관계자를 정책주도집단과 정책대상집단으로 구분하여 살펴보고자 한다.

KT 민영화의 정책주도집단은 민영화를 주도한 정치집단과 관료집단을 들 수 있다. 이에 대하여 정책대상집단으로는 직접 민영화를 수행한 KT, 통신 시장에서의 KT 경쟁기업들, 그리고 통신서비스의 소비자인 고객을 들 수 있다. 물론 이외에도 언론, 학자 등도 이해관계자에 포함될 수 있지만, 관계의 직접성을 고려하여 정치집단과 관료집단, KT, 경쟁기업, 고객 등 5개로 한정하였다. 그리고 정치집단의 경우 당시 김대중 정권과 야당 등이 정치집단으로 논의될 수 있지만, 당시 정책을 주도한 것은 신공공관리를 주창한 김대중 정권으로 파악되기에 정책주도집단으로서의 정치집단은 김대중 정권부문으로 한정하고자 한다.

이해관계자 모델에서 또 다른 논점이라 할 수 있는 것은 이해관계자의 편의을 어떠한 지표로 평가하느냐의 문제이다. 이해관계자의 구성이 다양하므로, 통일된 하나의 지표로 평가하는 것은 불가능하고, 이해관계자별로 평가 기준이 설정되어야 할 필요성이 존재한다.

KT와 경쟁기업은 사기업이므로 일반적인 기업의 평가기준인 매출액, 당기순이익 등 재무제표와 주가 등이 평가기준으로 활용될 수 있다. 소비자인 고객의 편의은 소비자 후생으로 측정되는데, 소비자 후생은 상품의 가격과 생산량, 그리고 상품의 질로서 파악할 수 있다. 따라서 여기서는 통신서비스의 가격과 생산량, 그리고 상품의 질에 대한 척도로서 고객만족도를 살펴봄으로서 소비자 후생 효과를 판단하고자 한다.

정치집단의 경우에는 선거득표와 정권의 정당성 강화가 목적이 될 수 있다. 본 연구에서의 정치집단은 정당이 아니라 김대중 대통령 정권을 대상으로 하는 바, 대통령 단선제인 우리나라의 경우에는 대통령이 정책을 주도하는데 선거보다는 정권의 정당성이 더 큰 의미를 지니는 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 정권의 정당성 측면에서 정치집단의 편의을 살펴본다. 관료집단의 경우에는 관료의 권한과 관료조직의 목적 달성 측면에서 관료집단의 편의을 검토한다. Niskanen(1971)은 관료의 목적이 관료의 권한 증대라고 주장하였지만, 관료의 공익적인 측면을 완전히 도외시할 수는 없다. 따라서 본 분석에서는 관료의 권한 측면과 조직의 목적달성의 양 측면에서 관료집단의 편의을 살펴본다.

본 연구는 연구설계방법으로 단일집단 사전사후 검증설계방법(One Group Pretest and Post-test Design)을 사용하였다. 단일집단 사전사후 검증설계

방법은 준실험설계의 일종으로서, 실험집단과 통제집단을 비교하지 않고 단순하게 한 집단의 사전과 사후를 비교하는 방식이다. 따라서 이 방법은 성숙요인, 역사요인, 선발요인, 상실요인 등의 효과를 배제할 수 없어 인과적 추론의 타당성 보장이 힘들다는 한계가 존재한다. 그러나 실험집단과 통제집단의 동등화를 보장할 수 없는 정책 연구에 있어서는 진실험설계에 대한 대안적 연구방법으로서 적용될 수 있을 것이다⁴⁾(남궁근, 2003; 228-252).

V. KT 민영화 정책효과 분석

1. KT 기업

2002년 민영화 이전 및 이후 수년간의 KT 기업 주요 재무지표는 다음의 <표 2>과 같다.

< 표 2 > KT 기업의 주요 재무지표

		1999	2000	2001	2002	2003	2004.12
영업현황 (억원)	매출액	95,956	103,221	115,183	117,462	115,745	118,508
	당기순이익	3,833	10,101	10,872	19,638	8,301	12,555
	설비투자	-	34,953	26,776	21,452	20,834	18,185
재무현황 (억원)	자산총계	239,533	232,326	228,511	217,611	195,732	201,140
	부채총계	103,191	118,060	110,576	137,750	127,606	126,675
	자본총계	136,342	114,266	117,935	79,906	68,126	74,465
주당지표 (%)	당기순이익율	4.0%	9.8%	9.4%	16.7%	7.2%	10.6%
	매출액증가율	9.4%	7.6%	11.6%	2.0%	-1.5%	2.4%
	자기자본비율	56.9%	49.2%	51.6%	36.7%	34.8%	37.0%
	부채비율	75.7%	103.3%	93.8%	172.3%	187.3%	170.1%

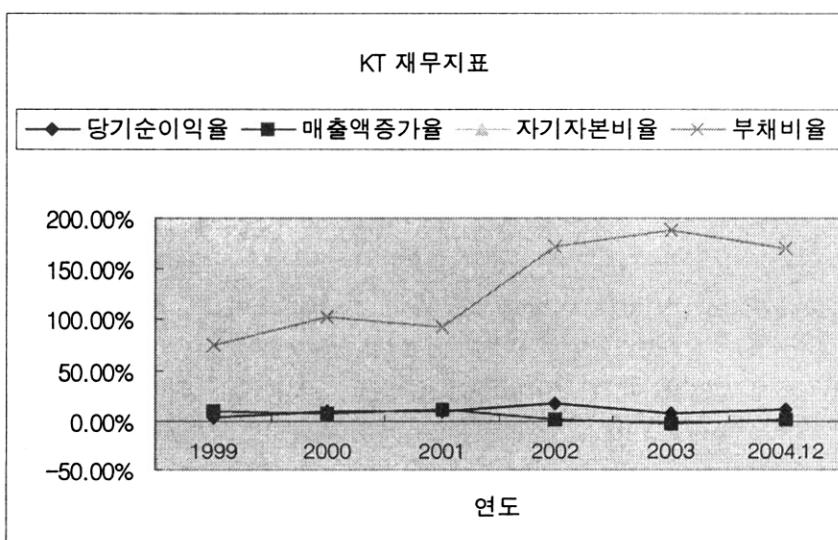
자료: KT 홈페이지(www.kt.co.kr)

4) 본 연구에서는 민영화 이외의 다른 여건 및 상황변화를 고려하지 아니하였다. 이는 본 분석방법의 한계가 되겠지만, 한 국가 내에서 5년이라는 비교적 단기간동안 동일한 통신시장을 대상으로 하는 것이기에 상황변화에 따른 편차는 크지 않을 것으로 판단하였다. 또한, KT, 경쟁기업, 판료, 고객 등 여러 이해관계자들의 여건 및 상황을 각각 고려하는 것은 오히려 분석의 객관성을 저해할 수 있으므로, 본 연구에서는 민영화외의 여건 변화는 고려하지 아니하였다.

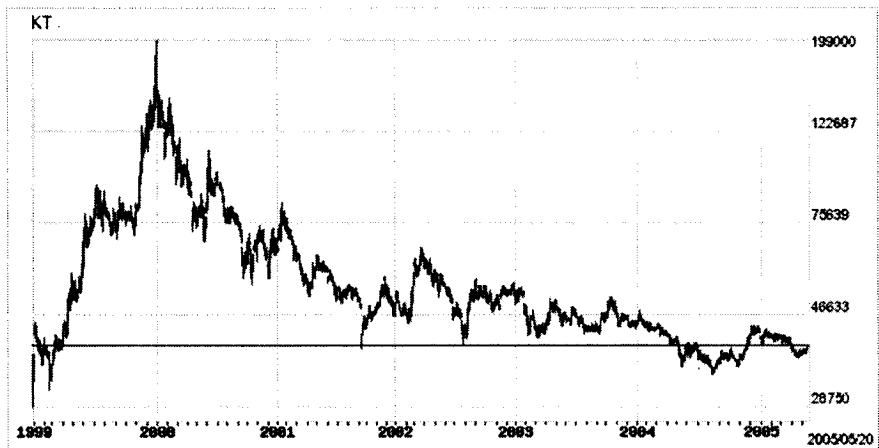
1999년부터 완전민영화가 시작된 2002년을 중심으로 최근까지 재무제표를 살펴보면, 매출액, 당기순이익, 당기순이익률 등은 특별한 변화를 보이지 않는다. 그러나 설비투자는 민영화 이후 민영화 이전보다 감소되었고, 자기자본비율과 매출액 증가율은 감소되고 부채비율은 크게 증가하였다. 즉, KT 기업은 민영화 이후에 매출액, 순이익 등은 증가되지 않은 반면에, 설비투자와 매출액 증가율이 감소되고 부채가 증가되는 등 재무지표 상 부정적인 측면이 강화되었다.

이러한 재무지표상 부정적인 영향은 KT 주가 동향에서도 나타나는데, <그림 2>에서 보는 바와 같이 KT 기업의 주가는 2000년 이후 지속적으로 하락하는 추세에 있다. 즉, KT 민영화는 KT 기업의 경제성 및 기업 효율성에 거의 영향을 미치지 못한 것으로 볼 수 있다.

<그림 1> KT 기업의 주요 재무지표 변화



〈그림 2〉 KT의 주가동향



자료: KT홈페이지(www.kt.co.kr)

2. 경쟁기업

KT는 종합통신사업자로서 시내전화사업, 초고속인터넷 사업, 시외전화 사업, 국제전화 사업, 전용회선 사업 등 무선전화를 제외한 모든 유선사업 영역에서 업무를 수행하고 있다. 따라서 각 사업영역별로 경쟁사가 존재하는바, 시내전화의 경우 하나로통신, 초고속인터넷의 경우 하나로, 두루넷 등이 경쟁사이며, 시외전화는 데이콤, 온세통신, 국제전화는 데이콤, 온세통신, 전용회선 사업은 파워콤, 데이콤, SK네트웍스 등이 경쟁사로 자리매김 하고 있다.

KT와 여러 경쟁사들의 KT 민영화 전후 7개년 간 시장점유율 추이를 살펴보면 다음의 <표 3>와 같다.

< 표 3 > 사업 영역 별 시장점유율 (단위: %)

구분	사업자	점유율						
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005.7
시내전화 (가입자수 기준)	KT	99.4	98.3	97	95.9	95.6	93.8	93.4
	하나로	0.6	1.7	3	4.1	4.4	6.2	6.5
초고속인터넷 (가입자수 기준)	KT	5.1	43.9	49.4	47.3	50.0	51.0	51.7
	하나로	33.3	26.8	26.4	27.6	24.4	23.1	23.3
	두루넷	56.2	19.3	16.8	12.5	11.6	10.8	7.9
	기타	5.4	10.0	7.4	12.6	14	15.1	17.1
시외전화 (매출액 기준)	KT	90.0	83.4	80.9	80.4	77.0	84.1	81.3
	데이콤	10.0	14.3	16.3	16.4	19.4	11.6	11.0
	온세	0.0	2.3	2.8	3.2	3.6	3.4	4.3
	기타	-	-	-	-	-	0.9	3.3
국제전화 (매출액 기준)	KT	56.4	49.5	47.0	46.3	39.7	38.9	41.3
	데이콤	24.8	25.7	21.8	20.5	18.2	19.2	22.6
	온세	10.6	11.3	12.3	12.0	11.9	9.8	12.1
	기타	8.2	13.5	18.9	21.2	30.2	32.1	23.9
전용회선 (시내/시외/국제) (매출액 기준)	KT	83.9	67.3	61.9	58.8	47.9	43.8	51.5
	파워콤	-	11.3	13.7	15.0	23.0	24.7	22.7
	데이콤	7.7	7.5	7.3	8.2	6.8	7.1	5.9
	SK네트웍스	5.5	4.6	5.5	5.2	7.9	13.4	7.1
	기타	2.9	9.3	11.6	12.8	14.4	11.0	12.8

자료: 정보통신부

<표 3>에서 나타나는 바와 같이, 시내전화 사업의 하나로통신과 전용회선 사업의 파워콤, SK네트웍스 등이 KT 민영화 이후 시장점유율 증가를 보여주며, 나머지 기업들은 시장점유율이 유의미한 변화를 보여주지 않는다고 할 수 있다. 초고속인터넷망 경쟁사업자의 시장점유율은 감소하는 추세이지만, 이는 1999년까지 하나로통신과 두루넷이 과점하던 초고속인터넷망 사업에 2000년부터 KT가 본격적으로 사업에 진입한 여파인 것으로 보이고, 국제전화의 경우 KT의 시장점유율이 지속적으로 감소 추세에 있는바, 이는 소규모 기타 국제전화카드사들의 무한경쟁적인 진입에 의한 것으로 주요 통신사업자의 영업과는 큰 연관성이 없다고 보여 진다. 즉, 시장점유율 측면에서 보는 KT 경쟁자들은 민영화에 의하여 큰 영향은 없는 것으로 보여 진다.

< 표 4 > 통신사업자별 매출액 및 순이익 추이(단위 : 억원)>

구 분	매출액		순이익(순손실)		6년간 누적 이익(손실)	최근 3년간 (KT 민영화 이후) 누적 이익(손실)
	1999년	2004년	1999년	2004년		
KT	95,956	118,508	3,833	12,555	65,300	40,494 (62%)
하나로 텔레콤	231	14,364	-709	105	-8,920	-2780 (31%)
데이콤	7,516	10,685	169	388	-3,270	-1827 (55%)
두루넷	682	3,498	-554	793	-7,517	-3672 (49%)
온세통신	1,216	3,758	-253	88	-961	-400 (42%)

자료 : 김낙순, KT 민영화 3년, 평가와 과제, 2005, 정기국회 정책자료집 2005-01 및 각사 사업보고서.

3. 고객

고객은 해당 기업의 서비스를 직접 소비하는 주체로서, 민영화의 가장 큰 이해관계자 집단이라 할 수 있다. 특히 통신서비스는 거의 모든 국민을 서비스 대상으로 하기 때문에 고객에 대한 후생 효과가 국가 전체적인 후생효과와 직결될 수 있어, 궁극적으로는 고객에 미치는 영향에 의하여 민영화의 성과가 가장 크게 나타날 수 있을 것이다.

소비자 후생 효과는 기본적으로 상품의 가격의 변화 여부와 생산량 증대 효과 여부를 통해서 판단할 수 있다⁵⁾ 그러나, 가격과 생산량이 긍정적으로 변화 했다 하여도, 품질이 저하되었다면 소비자 후생은 감소될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 가격과 생산량 변화를 소비자 후생의 일차적 지표로 살펴보고, 서비스 품질을 2차적인 지표로 검토하고자 한다.

먼저 주요 통신서비스의 생산량과 가격지수는 다음의 <표 5>과 같다.

5) 원칙적으로 경제적 효율성 여부는 소비자 후생삼각형 크기의 증가로 검증하는 것이 일반적이다. 수요곡선이 우하향일 경우 균형 가격이 하락하면 후생삼각형은 증대하게 되지만, 수요곡선이 우상향일 경우 가격의 하락은 후생의 크기를 감소시킬 수 있다. 따라서 가격이나 생산량 변수의 단독적인 변화만으로는 후생의 변화를 측정할 수 없다. 그러나 가격의 하락과 생산량의 증대가 동시에 일어난다면 수요곡선은 우하향이 되므로 가격 하락, 생산량 증대는 후생삼각형 증대와 바로 연결될 수 있다. 또한 가격 상승과 생산량 감소가 동시에 이루어진다면 후생삼각형 감소가 되어 소비자후생은 감소한다.

〈 표 5 〉 주요 통신서비스의 생산량과 가격지수

단위 : 이용건수(천건), 가격지수(2000=100)

구분		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
시내 전화	이용 건수	48,446,454	38,892,744	35,767,950	43,260,168	23,980,670	22,920,426	21,114,117
	가격 지수	100	100	100	86.7	86.7	86.7	86.7
시외 전화	이용 건수	9,516,561	8,659,371	7,895,256	7,641,834	8,043,713	7,428,398	6,647,623
	가격 지수	99.6	99.6	104.6	100.2	115.2	115.2	115.2
국제 전화	이용 건수	200,033	235,143	214,858	240,605	261,373	246,454	625,290
	가격 지수	99.8	99.8	102.3	102.3	102.3	84.8	84.8
초고 속망	가입자수	-	338,864	3,926,551	8,829,929	10,416,243	10,715,965	10,858,814
	가격 지수	100	100	100	101.4	106	106.4	106.4

자료: KAIT IT통계정보센터(<http://www.iti.or.kr>) 「정보통신 산업통계연보」,
 「정보통신산업월보」

우선 시내전화를 보면, 통신시장의 생산량 지표인 이용건수는 지속적으로 하락하고 있으며, 2001년 이후 시내전화 가격은 일정한 수준에 머무르고 있다. KT 민영화 이후 가격은 일정한데 생산량은 지속적으로 감소하고 있으므로, 시내전화 관련 총소비자 후생은 감소하고 있다.

시내전화의 경우 2002년 민영화 이후 생산량인 이용건수는 지속적으로 감소하고 있으며, 가격은 2002년 민영화 당시 이전보다 상승하였다. 가격이 상승하고 생산량은 감소하였으므로, 시외전화 관련 총소비자 후생은 감소하였다고 볼 수 있다.

국제전화의 경우 2002년 이후 생산량은 증가하고 가격은 하락하였으므로 국제전화에서의 소비자 후생은 증가하였으며, 초고속망의 경우에는 2002년 이후 가입자와 가격이 동일한 수준을 유지하고 있어, 생산량과 가격 측면에서의 소비자 후생 변화는 정체 상태로 볼 수 있다.

즉, 시내전화와 시외전화의 경우에는 민영화 이후 소비자 후생이 감소하였고, 초고속망은 불변, 국제전화의 경우에는 소비자 후생이 증가하였다. 그러나 시내전화와 시외전화가 KT의 주력상품이며 국제전화의 비중은 총매출액의 10% 정도밖에 차지하지 못하는 사정을 고려할 때, 전체적으로는 KT 민영화 이후 고객

인 소비자의 이익은 없는 것으로 판단할 수 있다.⁶⁾

고객 소비자 후생의 2차적 지표로서는 상품의 품질을 고려할 수 있다. 가격과 생산량만으로 소비자 후생을 판단하는 것은 상품의 동질성을 가정했을 때 의미가 있고, 만약 상품의 질이 변화한다면 가격과 생산량의 변화로 소비자 후생을 판단할 수 없다. 따라서 소비자 후생을 판단하기 위해서는 상품의 질에 대한 논의가 필요하게 된다. 본 연구에서는 상품의 질과 관련한 지표로서 NCSI에서 매년 측정하는 고객만족도를 살펴보고자 한다.⁷⁾

먼저 KT 서비스의 질에 대한 고객만족도 추세는 다음의 <표 6>과 같다. KT의 고객만족도 지수는 지속적으로 증가하는 추세에 있는데, 1998년 이후 2005년까지 계속 증가 추세에 있어 2002년도의 민영화가 독립변수로 작용하고 있다고 판단하기는 힘들다.

< 표 6 > KT의 고객만족도 변화 추이

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
KT(국제)	65	66	67	65	69	69	71	71
KT(시내)	57	64	68	70	70	71	71	75
KT(시외)	57	65	69	68	70	71	74	77
초고속인터넷	-	-	-	58	64	66	66	69

자료 : www.ncsi.or.kr

KT 기업 외의 통신사업자의 고객만족도를 정리하면 다음의 <표 7>과 같다.

-
- 6) 시내전화와 시외전화의 생산량이 감소한 것은 이동전화의 확대 때문이며, 국제전화의 생산량이 증가하고 가격이 하락한 것은 국제전화 별정사업자의 확대가 가장 큰 요인이다. 통신시장의 이러한 변화는 KT 민영화로 인하여 발생한 것은 아니지만, KT 민영화가 고객의 소비자 후생에 기여한 측면이 적다는 점은 판단할 수 있는 것으로 보여 진다.
 - 7) NCSI에서 수행하는 고객만족도 조사는 그 타당성 및 신뢰도에 대하여 논의가 존재한다. 그러나 1회적으로 이루어지는 설문, 면접 등의 조사방법은 시차적 한계가 존재하지만, NCSI 고객만족도 조사는 매년 같은 조사방법과 질문으로 이루어지기 때문에 시간적 변화 추세를 살펴보기 위해서는 설문 등 다른 방법에 비하여 타당성이 높다고 할 수 있다.

<표 7> 경쟁기업 및 공기업과의 고객만족도 비교

구분		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
시내전화	KT	57	64	68	70	70	71	71	75
	하나로	-	-	-	-		71	72	74
시외전화	KT	57	65	69	68	70	71	74	77
	데이콤	59	62	67	67	68	70	73	74
국제전화	KT	65	66	67	65	69	69	71	71
	데이콤	64	65	67	65	67	68	72	70
	온세통신	-	67	66	64	65	67	70	69
인터넷	KT	-	-	-	58	64	66	66	69
	하나로	-	-		61	65	66	68	68
	두루넷	-	-		57	63	65	63	66
공기업전체		-	59	62	66	72	76	79	-

자료 : www.ncsi.or.kr

<표 7>에서 보는 바와 같이, KT뿐만 아니라 데이콤, 하나로 등 통신경쟁사들도 일반적으로 고객만족도가 증가하고 있다. 즉, 연도별로 살펴본 KT의 만족도가 1998년 이후 지속적으로 증가 추세에 있고, 기타 통신사업자들의 고객만족도도 같이 증가하고 있는 것으로 볼 때, 이 고객만족도의 증가는 통신기술 발전 등 통신사업의 일반적인 추세로 볼 수 있을 것이다.

즉, KT 민영화 이후 가격과 생산량을 기준으로 본 소비자 후생은 감소하였고 품질 측면에서도 민영화로 인한 긍정적인 변화가 보여 지지 않으므로, KT 민영화가 고객에게 긍정적인 효과를 미친 것으로는 보기 어렵다고 할 수 있다.

4. 관료집단

관료집단에서는 권한 측면과 조직의 목적달성을 측면에서 관료의 편익을 살펴본다. 먼저 권한 측면을 살펴보면, 민영화 이전에 KT에 주된 영향을 행사하던 관료부처로는 기획예산처와 정보통신부라 할 수 있다. 정보통신부는 통신사업에 대한 주무부처로서 KT에 대한 통제력을 행사하였고, 기획예산처는 정부투자기관에 속하는 한국통신을 대상으로 정부투자기관관리기본법 상의 여러 권한을 행사할 수 있었다.

즉, 기획예산처는 정부투자기관관리기본법에 의거, 사장 및 상임이사의 해임건의, 비상임이사의 임면, 감사 임명 제청 등의 권한을 보유하고 있으며, 경영목

표 제출, 경영실적 보고, 경영실적 평가, 예산편성 지침 통보, 운영계획 수립 등에 대한 권한을 보유하였다. 그리고 기획예산처 외에 재정경제부는 결산과 관련한 권한과 내부 감사를 실시할 권한을 보유하고 있었고, 감사원 등도 외부감사를 시행할 권한을 보유하고 있었다. 그리고 1997년 KT의 민영화 과정에서 KT가 정부투자기관에서 출자기관으로 변경되면서는 KT는 “공기업의경영구조개선및민영화에관한법률”의 적용 대상이 되었고, 사장선임방법과 임기, 이사 구성과 임기, 이사회 등에 대하여 “공기업의경영구조개선및민영화에관한법률”의 제한을 받았다.

또한, 정부통신부는 통신사업에 대한 주무부처로서 통신사업 관련법에 규정된 각종 인허가를 보유하고 있었고, 또한 정부투자기관관리기본법상의 주무부처로서의 권한을 보유하고 있었다. 정부투자기관관리기본법상 주무부처의 권한으로는 경영실적보고, 정관 인가, 사장임면 제청권, 상임이사 임명권 등이 있다.

KT 민영화 과정에서의 관료집단의 권한 변화를 살펴보면, 우선 KT가 정부투자기관에서 벗어나 정부출자기관으로 되면서 정부투자기관관리기본법상 기획예산처, 재경부 등의 각종 권한이 소멸하였다. 또한, 정부출자기관에서 완전한 민영 기업이 되면서 “공기업의경영구조개선및민영화에관한법률”상 규제에서 벗어나게 되었으며, 감사원의 감사 권한 등도 소멸하였다.

정보통신부의 경우도 정부투자기관관리기본법상의 경영실적보고, 정관인가, 사장임면 제청 등의 권리가 소멸하고, 각종 통신법상의 권리만을 보유하게 되었다. 그러나 정보통신부는 행정지도 등을 사용하여 실질적으로 KT의 운영에 광범위하게 관여하고 있다. 사장 선임, KT의 전화요금 및 시장점유율 등에 대하여 비공식적인 행정지도에 의한 실질적인 감독 등을 행사하고 있어, KT 민영화로 인한 실질적인 권리 축소는 거의 없는 편이라 할 수 있다⁸⁾.

목적달성 측면에서 관료의 편익을 살펴보면, 민영화를 조직의 목적으로 삼은 부서는 기획예산처였다. 김대중 정부 출범과 동시에 발족된 기획예산위원회는 공무원 인력감축, 공기업민영화 등 공공부문 개혁을 주도하였다. 공기업민영화 추진위원회의 민영화 계획을 기획예산처에서 추진상황을 점검하면서 민영화 정책에 대한 정책기여가적 역할을 수행하였다(배용수, 주선미, 2004; 16). 즉 기획예산처는 공기업 민영화로 인하여 공기업에 대한 권리가 약화되었지만, 공기

8) 2005년 8월, 정보통신부의 행정지도에 의하여 KT가 하나로 통신 등과 요금, 시장점유율 등을 조정한 사항에 대하여 공정거래위원회가 담합으로 보고 과징금을 부과하였다. 정보통신부는 공식적인 권리은 없음에도 그동안의 관례에 의하여 통신 요금, 시장 점유 등 영업의 근본적인 사항에 대하여 행정지도의 형식으로 관여해 온 것을 인정하였다. KT는 본 과징금 부과에 대하여 행정소송을 제기하였는바, 본 사건의 최종 판결에 의하여 정보통신부의 이러한 비공식적인 통신사업자 조정 여부는 향후 큰 영향을 받을 것으로 판단된다.

업 민영화는 기획예산처의 정책적 조직 목표로서, KT 민영화는 기획예산처의 조직목적 달성에 큰 기여를 한 정책이었다.

즉, 관료집단에 대한 KT 민영화 효과는 권한 측면에서 살펴보면, 기획예산처의 KT에 대한 권한이 사라졌고, 정보통신부의 권한은 절대적으로는 감소하였지만 실질적인 권한은 보유하고 있다. 조직목표달성 측면에서 살펴보면 KT 민영화는 기획예산처의 정책적 목표가 달성되었다는 의미를 가진다. 기획예산처는 KT에 대한 권한이 소멸되었지만 정책적 목표를 달성하였고, 정보통신부는 절대적 권한의 크기는 감소하였지만 실질적인 권한을 보유하고 상대적인 권한의 크기는 증대되었으므로, 관료집단의 KT 민영화로 인한 편익은 중립적이라고 볼 수 있을 것이다.

5. 정치집단

KT 민영화는 2002년 김대중 정권기에 이루어졌다. 여기에서는 당시의 가장 주된 정치집단인 김대중 정권의 정당성 측면에서 KT 민영화의 정책 효과를 살펴보기로 한다.

김대중 정권은 1997년 12월에 발생한 IMF 국가경제 위기 하에서 1998년 2월 취임을 하였다. 김대중 정권은 취임 초부터 효율적인 정부를 만들기 위해 중앙정부에 집중된 권한과 기능을民間에게 대폭 이양할 것을 주창하였다⁹⁾. 특히 빅딜로 대표되는 경제개혁, 기업형 정부로 대표되는 행정개혁 등을 주창하였으며, 외환 부족으로 발생한 IMF 사태를 극복하기 위하여 해외 자금 조달이 국정의 주요 목표로 인식되었다. 그리고 이러한 구조조정, 작은 정부, 해외자금 조달 등의 정책적 목적에 가장 합당한 정책수단으로 제시된 것이 공기업 민영화라 할 수 있다.

KT, 포항제철, 담배인삼공사 등 공기업은 민영화 이전부터 우리나라의 대표적인 기업으로서 지속적인 이익을 달성하고 있었다. 우량기업인 KT, 포항제철 등 기업의 효율성 및 생산성 측면에서 크게 사회적 문제가 된 적은 없었고, 따라서 영국 등 서구 제국의 공기업 매각과 같이 적자 기업을 매각하여 정부 예산 부담을 감소시키고 해당 기업의 경제적 효율성을 달성하고자 하는 민영화 목적은 김대중 정권하의 민영화에는 적용되기 힘든 측면이 존재한다.

시장경제 중시, 기업형 정부와 신공공관리론에 의한 민영화는 김대중 정권의 상징으로 기능하였으나, 1998년부터 2000년까지 이루어진 민영화는 국정교과서, 종합기술금융, 대한송유관, 포항제철, 한국증공업 등 5개사에 불과했다. 2000년 이후에는 노조의 민영화 반대 및 구조조정 반대, 벤처 열풍에 이은 주가 폭락 등

9) 1998. 2. 김대중 대통령 취임사

의 경제적 상황 하에서 민영화 추진이 쉽지 않은 상황이었다. 2000년 이후 주된 민영화 대상 기업은 한국통신, 담배인삼공사, 지역난방공사, 한국전력, 가스공사 등이었는데, 이중 가장 파급효과가 큰 것은 한국통신이었으며, 한국통신의 민영화는 김대중 정권의 시장경제 중시, 중앙정부 권한 이양, 구조조정 개혁이라는 정권의 정당성과 정권의 색깔을 강화시켜주는 역할을 수행하였다.

즉, KT 민영화는 당시 구조조정, 기업형 정부, 신공공관리론에 의한 민영화, 해외 자금 조달 등 김대중 정권의 국정목표에 적합한 정책수단으로서의 의미를 보유하고 있었다고 볼 수 있다. 정병걸(2004)은 새로운 제도를 도입하는 것이 실제적인 성과향상에 기여하지 못한다고 하더라도 적절한 것으로 인정받는 경우에는 조직의 정당성을 강화할 수 있다고 보고, 새로운 제도 도입의 동기는 효율성이 아니라 정치적 정당성의 확보에 있다고 주장하였는바, KT 민영화는 바로 이러한 정치적 정당화를 추구하기 위한 목적인 측면이 존재한다 하겠다. 김대중 정권은 이 KT 민영화를 통하여 시장주도적 정부, 작은 정부, 대외 개방적인 정부라는 정권의 이미지를 강화할 수 있었는바, KT 민영화는 이러한 정치적 목적 측면에서 큰 기여를 했다고 볼 수 있다.

VI. 결 론

본 연구는 이해관계자 정책평가 모델을 활용하여 KT 민영화의 정책효과를 분석하고자 하였다. KT 민영화와 관련된 주요 이해관계자를 KT 기업, 통신사업상 경쟁기업, 고객, 정치집단, 관료집단 등으로 구분하고, 이를 각각에 대한 KT 민영화의 정책효과를 살펴보았다.

분석 결과 KT 기업의 경우 매출액이나 이익 등에 긍정적인 효과는 거의 없었으며, 부채비율이 증가하고 설비투자가 감소하는 등 부정적인 영향이 존재하는 것으로 나타났다. 경쟁기업들은 KT 기업 민영화에 따른 특실이 거의 존재하지 않았고, 통신 서비스의 수요자인 고객도 특정한 민영화 이익이 감지되지 않았다. 그리고 관료 집단의 편익은 중립적이었으며, 정치집단은 KT 민영화로 인하여 구조조정, 작은 정부, 대외 개방 등 정치적 이미지를 강화할 수 있었다.

즉, KT 민영화는 KT 기업 자체에는 부정적인 영향을 미쳤으며, 경쟁기업, 소비자, 관료에게는 중립적인 영향, 정치집단에는 긍정적인 영향을 주었다고 볼 수 있다. 이러한 분석 결과는 한국의 민영화가 해당 기업의 경제적 효율성을 위해서 추진되었다기보다는 정치적 이익에 의해서 추진된 면이 강하다는 점을 시사하는 것으로, 한국에서 추진되었던 민영화가 어떠한 성격을 보유하고 있는지를 이해하는데 보다 넓은 관점을 제시해준다 하겠다.

참고문헌

- 강신일(1988), 공기업의 민영화에 관한 연구, 한국개발연구원.
- 고동수(1993), 민영화의 주요변수인 시장구조를 고려할 때의 공·사기업의 효율성 비교, 산업조직연구 제2권.
- 김낙순(2005), KT 민영화 3년-평가와 과제, 정기국회 정책자료집 2005-01.
- 김동수(1999), 공기업민영화에 대한 효율성분석 -가격효율성 및 기술효율성을 중심으로-, 산업조직연구 제7권 제2호.
- 김우영(1996), 민영화의 경험적 분석 -효율성, 형평성, 고용을 중심으로-, 노동경제논집 제19권 제2호.
- 남궁근(2003), 행정조사방법론, 법문사.
- 노춘희(1993), 서울시 도시행정의 민영화에 관한 연구 ; 의료서비스 공급을 사례로, 도시행정학보 제6권.
- 노화준(2004), 정책평가론, 법문사.
- 박기남(2003), 민영화, 경쟁도입 및 경쟁심화가 지각된 이동통신 서비스품 질에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구, 경영정보학연구, 13권 2호.
- 배용수(1998), 새 정부 출범에 따른 지방정치 개편방안 ; 지방자치단체 기능의 민영화 방안, 한국행정연구 제7권 제1호.
- 배용수·주선미(2004), 민영화 정책의 결정과정 분석, 한국정책학회보 제13권 제1호.
- 손동원·한정화(1994), 한국통신 민영화에 따른 이해관계자 집단에 대한 대응방안, 통신개발연구원.
- 손희준(1992), 도시 쓰레기 수거 서비스의 공급유형에 따른 능률성 분석 -민영화 방안을 중심으로-, 한국행정학보 제26권 제1호.
- 송대희·송명희(1992), 국민주방식 공기업민영화의 경제적 효과분석, 한국개발연구 제14권 제2호.
- 유훈(1994), 정부기능의 민간화; 공기업의 역할과 민영화 정책에 대한 평가, 한국행정연구 제3권 제2호.
- 이훈영·박기남(1999), 민영화경쟁도입 및 경쟁심화가 서비스품질에 미치는 영향 -통신산업을 중심으로-, 한국경영학회 1999년도 학계학술대회 발표논문집.
- 정병걸(2004) 동형화를 통한 정책이전과 공기업 민영화 -한국전력공사 민영화 사례를 중심으로-, 행정논총 제42권 제4호.
- 조창현(2005) 시장경쟁 방안과 서비스 효과에 대한 연구 -일본과 영국 철

- 도산업의 민영화 비교를 중심으로 – 사회과학논집 제35권.
- 최병선(1991) 민영화의 정치경제, 한국행정학보 제25권 제2호.
- 최승두(2002), 통신산업의 민영화: 통신산업 민영화의 효익 –사회적 관점
대 대리인 관점, 정보통신정책연구 제9권 제1호.
- 최종원(1994), 공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구, 한국개발연구
제16권 제1호.
- Bishop, Matthew and Mike Green (1995), "Privatization and
Recession – The Miracle Tested," Discussion paper 10, The
Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
(CIPFA)'s Center for the Study of Regulated Industries(CRI).
- Egon G. & Yoonna S.(1989), Fourth Generation Evaluation,
Newbury Park, California: Sage.
- Freeman, R. Edward(1984), "Strategic management: A stakeholder
approach", Advances in Strategic Management, JAI Press
Inc.
- Galal. Ahmed. Leroy Jones. Pankaj Tandon and Ingo Vogelsang.
(1992) Welfare Consequences of Selling Public Enterprise.
Washington, DC.: World Bank.
- Hood, Christopher(1994) "Explaining Economic Policy Reversals",
Buckingham, U. K. : Open University Press.
- Martin. Stephen and David Parker. (1995) "Privatization and
Economic Performance throughout the UK Business Cycle."
Managerial and Decision Economics. Vol. 16. pp. 225–237
- Newbery, D. and M. G. Pollitt (1997), "The restructuring and pri-
vatization of Britains CEBG – Was it worth it?." Journal of
Industrial Economics Vol. 45, pp. 269–303.
- Niskanen, W. A., (1971), Bureaucracy and representative govern-
ment, Chicago: Aldine, Atherton.
- Schleifer, Andrei and Robert Vishny (1997), "A Survey of
Corporate Finance," Journal of Finance, vol. 52, no.2,
pp.737–783.
- Shaw, Jon. (2000), Competition, Regulation and Privatisation of
British Rail, Aldershot: Ashgate.
- www.hanaro.co.kr (하나로통신)
- www.kdjlibrary.org (김대중도서관)

www.kt.co.kr (KT)
www.ktf.com (KTF)
www.lgtelecom.co.kr (LG텔레콤)
www.mic.go.kr (정보통신부)
www.moleg.go.kr (법제처)
www.ncsi.or.kr (CS경영센터)
www.sktelecom.com (SK텔레콤)

Abstract

A Study on the policy effect analysis of KT Privatization : Focusing on the Model of Stakeholder

Seong Rak, Choi · Jeong Min, Choi · Jong Woong, Park · Jung-Ah, Park

Existing studies on the outcome of privatizing public enterprises have mainly explained the changes of their productivity and economic efficiency. However, Privatization is not a way of expanding the productivity of company, but a policy which has both beneficial groups and loss groups like other policies. And at last it would increase the total profits of social. So, We need to examine it not only in its productivity but also in various angles to find out the effect of privatization. The purpose of this study finds how KT privatization affected their stakeholders.

The result shows that through KT privatization KT brought negative influence, competitive companies, consumers, officials have little effect, while it gave political groups some gains. This means that privatization in Korea has been proceeding not for the economic efficiency but for political goal. This results can give us another view on the privatization of Korea.

【 Key word : Public enterprise, Privatization, KT, Stakeholder 】