

공기업 민영화에 대한 태도의 특성과 형성요인에 관한 연구: 한국전력 민영화에 대한 여론조사를 중심으로*

이병량** · 이재희***

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 민영화의 쟁점: 한국전력 민영화에 대한 논쟁의 구도
- III. 민영화에 대한 국민·전문가 여론 분석
- IV. 종합적 분석: 논의의 요약과 가설적인 명제의 도출
- V. 결론과 정책적 제언

〈요 약〉

공기업의 민영화는 IMF 외환위기 상황에서 등장한 김대중 정부가 추진한 정부 개혁의 구체적 하위 영역으로 자리매김하였다. 공익 서비스산업의 일부문인 한국 전력공사의 민영화 계획도 이런 맥락에서 추진되었다. 이 같은 한국전력의 민영화는 계획의 착수와 동시에 치열한 사회적 논란을 불러일으키면서 공기업 민영화라는 정책 자체가 내포하고 있는 다양한 쟁점을 모두 부각시켰다. 이 논문은 한국전력의 민영화 과정에서 부각된 쟁점들이 어떤 것들이 있으며, 이러한 쟁점들이 국민들이나 전문가들의 여론에 어떻게 반영되었는지를 분석하였다. 민영화는 정책의 결과에 대한 경제적인 판단이나 정책의 결정 및 집행 과정의 절차적 정당성에 대한 논란 뿐 아니라 정책 자체의 정당성에 대한 이념적 논쟁까지 불러일으키고 있었다. 국민들이나 전문가들은 이런 쟁점들에 대한 다양한 견해의 표명을 통해 민영화에 대한 자신의 태도를 드러내었다. 국민들이나 전문가들은 민영화가 가져올 결과가 긍정적이지만은 않을 것이고, 또 현재의 민영화 절차에 대해서도 만족스럽지 않다고 생각하고 있었다. 그러나 이런 우려와 불만이 반드시 민영화 그 자체에 대한 반대로 이어지는 것은 아니고 있었다. 이는 국민들과 전문가들의 민영화에 대한 태도가 경제적 이해나 정치적 절차의 정당성에 대한 판단

* 이 논문은 산업자원부에서 시행한 2002년 <전력산업 연구개발 정책사업>의 연구 결과에 기초한 것이다.

** 고려대학교 정부학연구소 연구교수(제1저자)

*** 고려대학교 정부학연구소 책임연구원(공동저자)

과는 다른 차원, 즉 신념이나 편견 혹은 이념적 분위기에 의해 결정되고 있음을 반증하는 증거로 해석될 수 있다.

【주제어: 민영화, 공익 서비스산업, 절차적 정당성, 이념적 정당성】

I. 서론

IMF 외환위기라는 비상한 상황에서 등장한 김대중 정부는 '개혁'으로 요약될 수 있는 국정방향을 설정한다. 이러한 개혁의 핵심은 방만하고 비효율적이었던 중앙정부의 역할과 운영방식에 대한 반성에 기초하여 이를 극복하기 위한 대안으로서 시장메커니즘의 회복을 지향하는 것이었다¹⁾(Kim, 1999: 108). 공기업의 민영화는 이 같은 김대중 정부의 개혁을 구체화하는 중요한 하위 영역으로 자리매김 하였다. 시장기구를 통해 제공할 수 있는 서비스를 정부가 공기업을 통해 계속 공급하는 것은 시장경제를 위축시킬 뿐 아니라, 정부실패의 가능성을 높여 시장의 왜곡을 초래할 수도 있다고 보았기 때문이다(기획예산처, 2002: 6, 83-84).

1998년 7월 7일과 8월 4일의 국무회의에서 의결된 김대중 정부의 <공기업 민영화(및 경영혁신) 계획>은 소유권의 이전 없는 지분매각 등에 국한되었던 과거 정부와는 달리 대상 공기업의 정부지분 완전매각을 포함한 완전한 민영화를 목표로 하고 있었다. 또한 전통적으로 자연독점(natural monopoly)산업²⁾으로 간주되어 공기업의 역할이 당연시되고 있었던 전력, 통신, 가스과 같은 부문의 민영화도 단

-
- 1) 전국경제인연합회 한 관계자는 정부혁신의 방향은 “시장우호적 패러다임을 근간으로 한 정부 대개조”여야 한다고 주장하면서, 이런 방향만이 초경쟁 시대의 글로벌 체제에서 생존할 수 있는 길이라 역설한다(손병두, 1998: 126). 김대중 정부의 개혁방향은 실제로 이런 주장을 대폭적으로 수용한 것으로 평가할 수 있다.
 - 2) 자연독점산업이란 그 속성상 규모경제(scale effect)의 효과가 대단히 높고, 따라서 시장의 크기에 비해 최소효율 생산규모(minimum efficient scale)가 크기 때문에 장기적으로 하나의 사업자에 의해 산업이 지배되지 않을 수 없는 산업으로서 전력, 상하수도, 가스, 철도, 전화통신 등의 공익 서비스산업이 주를 이룬다(최병선, 1992: 33-34). 최근 노무현 대통령 당선자의 공약에서 언급된 바 있는 ‘망(網, network)산업’이란 표현은 이와 같은 재화들이 대부분 망을 통해 공급되는 점을 강조한 용어이다. 그러나 비약적인 시장수요의 증가와 팽목할만한 기술의 진보는 공익 서비스산업의 자연독점성을 상실시킨 것으로 주장되고 있다. 이는 자연스럽게 공기업에 의해 독점적으로 공급되던 공익 서비스를 시장을 통해 공급하는 것이 효율적이라는 주장으로 이어지고 있다(Foster, 1992: 197; Nwankwo, 1996: 31-32; 이행·채두병, 2001: 13).

계적으로 추진하도록 되어 있었다(기획예산처, 2002: 84-92).

이 같은 정부의 강력한 의지와 실천계획으로 뒷받침되고 있는 민영화 계획은 적어도 외형상으로는 상당한 성과를 이루어낸 것으로 평가되기도 했다(김준기, 2001: 92-93). 그러나 김대중 정부의 후반기에 들어 민영화 계획이 다소 지연되기 시작하면서 당초에 예정했던 일정을 지켜내지 못하는 현상을 보이게 된다(남궁근, 2000: 21; 기획예산처, 2002: 109). 계획의 지연 현상은 특히 자연독점산업의 특성을 지니고 있는 공익 서비스산업 분야에서 뚜렷하게 드러났는데, 이는 한국가스공사와 지역난방공사의 민영화가 법령개정의 보류로 본격적인 착수조차 이루어지지 못한 상황으로 나타났다.

이 두 공기업 보다 더욱 극명하게 정부의 민영화 추진의 난맥상을 보여준 것은 한국전력공사(이하 한국전력)의 민영화 과정이었다. 한국전력의 경우는 <전력산업구조개편촉진에관한법률>, <전기사업법>, <발전소주변지역지원에관한법률> 등 소위 전력산업구조개편 3법의 제정 및 개정을 통해 민영화의 절차가 진행되고 있고, 현재도 발전부문의 자회사에 대한 매각 입찰이 이루어지는 등의 구체적인 성과가 나타나고 있는 것으로 보인다. 하지만 현실적으로 한국전력의 민영화는 계획의 착수와 동시에 치열한 사회적 논란을 불러일으키면서 공기업 민영화라는 정책 자체가 내포하고 있는 다양한 쟁점을 모두 부각시킨 동시에 2002년 12월 19일의 대통령 선거를 통해 집권하게 된 노무현 당선자의 대통령직 인수위원회에 의해 정책의 기본적인 방향과 구체적인 추진절차에 대한 재검토가 이루어지고 있기도 하다.

이 논문은 먼저 한국전력의 민영화 과정 중에 제기된 논쟁들이 형성한 쟁점이 어떤 것들인지를 확인하여 정리한다. 그리고 이런 쟁점들이 구체적으로 민영화 정책의 궁극적인 수혜자들이자 정책의 성공과 실패에 결정적으로 영향을 미칠 국민들의 여론에 어떻게 반영되고 있는지³⁾, 또 여론의 형성에 일정한 역할을 하는

3) 민영화 정책에 대한 국민의 지지는 상식적인 차원을 넘어서는 논리에서 중요성을 지닌다. 왜냐하면 공기업의 민영화를 포함한 정부규제 혹은 정부개입의 온당한 범위에 대한 논쟁은 국가 및 관료의 역할에 대한 역사적 전통, 정치경제 및 경제사회의 발전 단계, 경제사회의 구조 및 국내의 경쟁여건 등의 조건 속에서 시장과 정부라는 두 사회조직 원리를 어떻게 조화하느냐의 문제로 귀착되기 때문이다. 따라서 최병선은 이 문제에 대한 판단은 관료나 소수의 전문가들이 아닌 국민적 합의 하에서만 가능하다고 지적한다(최병선, 1992: 824-825). 김준기는 보다 구체적으로 민영화집행에서는 지나친 기술적인 접근보다는 민영화에 따른 정치적, 사회적, 경제적 파장을 고려하여 이해집단을 다양한 유·무형적 방법을 동원하여 설득하는 등의 지지기반을 확대하는 작업이 선행되어야 한다고 설명한다(김준기, 2001: 102-103).

전문가들의 판단 속에서는 어떤 모습을 지니고 있는지를 실증적인 자료를 통해 보일 것이다. 이런 사실적인 증거에 근거하여 이 논문은 정부의 공기업 민영화 정책의 과정을 관통하고 있는 (논쟁의) 규칙을 귀납적으로 밝히고자 한다. 이 규칙은 2003년 2월 25일 정식으로 출범하게 될 새로운 정권에서 추진될 공기업 민영화를 위한 정책적 제언의 기초가 될 것이다.

II. 민영화의 쟁점: 한국전력 민영화에 대한 논쟁의 구도

공기업 민영화는 경제적인 논리에 의해서만 추진되는 것은 아니다(이행·채두병, 2001: 9). 그 과정에서는 필연적으로 정당한 국가의 권한행사 범위와 방식에 대한 논쟁이 제기된다(최병선, 1991: 479). 그러므로 공기업 민영화 과정에서는 정책의 정당성 자체에 대한 이념적 논쟁이나 정책의 절차적 정당성에 대한 정치적 논쟁이 동시에 일어난다. 물론 이런 현상은 첨예한 논란의 대상이 되고 있는 한국전력과 같은 공익 서비스산업 부문에서 가장 뚜렷하게 드러난다. 여기서는 현재 한국전력의 민영화를 추진하고 있는 정부와 이에 저항하고 있는 노조집단의 논리와 이들의 논리를 뒷받침하고 있는 다양한 주장들을 민영화를 비롯한 전력산업의 구조개편이 가지는 정당성, 정책결과에 대한 예측, 그리고 정책결정과정에서의 절차적 정당성 등의 쟁점으로 구분하여 정리할 것이다.

1. 공기업 민영화의 정당성: 민영화에 대한 이념적 태도

공기업 민영화의 추진 주체인 정부를 비롯한 민영화론자들이 의지하고 있는 가장 핵심적인 논리는 공기업이 지니고 있는 구조적 비효율성을 지적하는 것이다. 이런 주장에 의하면 공기업은 자신들에게 주어지는 독점적인 특권과 정부의 규제로 인해 발생하는 각종의 의사결정에 대한 제약으로 인해 생산성 향상이나 경비 절감, 고객의 만족을 가능하게 하는 질 높은 서비스를 제공할 수 없는 구조적인 한계를 지닌다(최병선, 1991: 472; 이상철, 1997: 186-191). 이는 결국 한국전력과 같은 구체적인 공기업에서는 누적적인 적자로 이어지며, 그 결과는 곧 국민들의 조세부담의 증가로 귀결된다는 것이 이들의 주장이다. 또 다른 측면에서 공기업이 지니는 독점적인 지위와 이에 근거한 재화의 질과 가격의 일방적인 결정은 시장민주주의의 원리에 입각한 소비자의 선택권을 제한하여 시장의 왜곡을 더욱 강

화한다는 주장도 제기된다(Bennington and Cummane, 1997: 364).

민영화의 정당성에 관한 이러한 주장은 국가가 소유·경영하는 공기업은 비효율적이며, 시장경쟁에 노출되어 있는 민간기업은 효율적일 것이라는 기본전제에서 출발하고 있다(Haque, 2001: 231). 그러나 이들에게 자연법칙과 같이 인식되고 있는 이런 전제는 공기업, 특히 공익 서비스산업과 같은 분야의 공기업이 지니고 있는 특수성을 도외시한 것이라는 반론이 제기된다. 공기업은 민간기업과는 달리 이윤 이외의 산업촉진, 국가적 이익보호, 지역차별 축소 등 사회적·정치적 목표를 지니고 있으며 바로 이러한 특수성 때문에 공기업은 사기업에 비해 상대적으로 덜 효율적일 수 있다는 것이다(Wortzel and Wortzel, 1989: 636; 김승석, 2000: 201-202). 따라서 민영화에 반대하는 입장에서는 공기업이기 때문에 가지는 비효율이 민영화를 통해 해결되고 시장이 제 기능을 발휘하여 시장실패가 일어나지 않는다는 것은 증거에 의해 입증되지 않는 논리라고 본다(Martin and Parker, 1997: 215-216). 이럴 경우 민영화는 효율성이나 소비자의 선택권을 보장하기 위해서라기보다는 독점재벌 및 외국자본 혹은 IMF 등을 비롯한 자본의 대변자에 의한 강요된 선택으로 인식된다(가재창, 1998: 158-159).

이러한 양상으로 대립된 논리는 본질적으로 국가와 시장의 올바른 관계에 대한 화해하기 힘든 신념에 기초해 있는 것으로 평가할 수 있다. 즉 민영화를 주장하고, 추진하는 입장은 시장의 효율성에 대한 신념에, 이에 반대하는 입장은 시장(혹은 시장경쟁)의 잔혹성(특히 사회적 약자에 대한 선택적인 잔혹성)에 대한 거부감에 기초하여 자신의 논리를 전개하고 있는 것이다(Miller and Simmons, 1998: 516-521). 이 같은 이념적 대립은 많은 경우 사실적인 증거를 통해서도 해소되지 않으면서 오히려 사실적인 판단에 영향을 미치는 근거적 요인으로 작용할 것으로 추측된다⁴⁾.

2. 정책결과에 대한 예측: 민영화의 경제적 손익에 대한 기대

공기업 민영화 역시 구체적인 정책의 하나라고 본다면 이 정책 자체의 결과에 대한 예측, 역시 논의의 중요한 쟁점을 구성할 것으로 기대된다. 여기서는 공기업 민영화의 원칙과 관련된 논쟁 보다 구체적으로 정책이 달성하려고 하는 목표를

4) 2002년 4월 월간지인 『말』 과 인터뷰를 한 발전노조 위원장 이호동은 민영화라는 용어 대신 '발전소 매각'이나 '사유화'라는 용어를 택하고 있다. 「발전노조 이호동 위원장 인터뷰: “목에 칼이 들어와도 사유화에 동의 않겠다”」, 『말』, 2002년 4월호: 70-71).

성취할 수 있을 것인가에 대한 논리적인 추론이 논쟁의 핵심이 된다. 한국전력 민영화와 관련해서 논란이 될 수 있는 정책결과는 전력요금의 변동과 서비스의 개선여부, 전력공급의 안정성 확보라고 할 수 있다.

한국전력의 민영화를 추진하고 있는 정부를 비롯한 민영화론자들은 내재화된 한국전력의 비효율을 민영화를 비롯한 전력산업의 구조개편을 통해서 해결한다면, 비용절감 효과와 경쟁효과, 시장가격의 자율적인 수요·공급 관리기능으로 인하여 전력요금 인하요인이 발생한다고 설명하고 있고, 영국 등의 예를 들어 그 효과를 실증하고자 한다⁵⁾(산업자원부·한국전력공사, 1999: 7-31). 이에 반해 민영화 반대론자들은 현재 전기가 공공부문에 의해 독점 공급되고, 정부의 법적 규제와 지원에 의해 그 요금체계가 제약을 받고 있기 때문에 외국에 비해 낮은 수준에서 전력요금이 결정되었음을 주장하면서⁶⁾, 민영화를 통해 사적부문이 이윤추구를 위해 행동한다면 요금인상은 불가결한 결과라고 말한다(김방립, 2001: 7-8). 서비스에 있어서도 같은 논리에 의해 양측은 서로 개선될 것이라는 의견과 서비스 개선에 대한 금전적 보상을 요구하게 될 것이라는 논리를 팽팽히 내세우고 있다.

전력공급의 안정성 문제에 대해서는 민영화 반대론자들이 공세적인 입장을 취하고 있다. 이들은 캘리포니아 사태⁷⁾ 등의 예에 근거해 전력수요의 증가에 따른 추가적인 발전소 건립을 위한 자금과 부지조달에 있어서 민간부문이 가질 수 있는 한계를 지적하면서 안정적인 전력공급이 불가능할 것이라는 주장을 펴고 있다. 이에 반하여 민영화론자들은 전력수급 안정대책을 마련하여 민간부문의 자금동원이 원활하게 이루어질 수 있도록 규제를 완화하고, 안정적 전력공급을 유지할 수

- 5) 영국의 전력산업 민영화의 과정과 결과에 대해서는 David M. Newbery의 *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*(The MIT Press/Cambridge, Massachusetts · London, England, 1999)의 Ch. 6과 이행·채두병(2001)의 「공익산업의 민영화에 대한 정치·경제적 접근」(『한국가스학회지』, Vol. 5, No. 4)을 참고하라.
- 6) 김윤자 등의 연구에 따르면 1998년 말 현재 각국의 1kWh당 전력요금은 한국의 경우를 100으로 잡았을 때, 대만 112, 미국 115, 프랑스 135, 영국 154, 일본 278로 한국이 가장 저렴한 가격에 전력을 공급하고 있는 국가로 보고되고 있다(김윤자 외, 2001: 121).
- 7) 캘리포니아 사태란 전력자율화 조치를 통해서 전력의 생산과 공급을 시장경쟁에 맡긴 미국의 캘리포니아주에서 단전사태가 벌어진 일을 말한다. 이런 사태는 캘리포니아의 전력요금이 자율화 이전보다 3배 이상 인상된 상황 속에서 일어났기 때문에 그 파장이 더욱 컸다. 때문에 캘리포니아 단전사태는 한국전력의 민영화 반대론자들에 의해 반복적으로 언급되고 있다. 이에 관한 자세한 보고는 손호철(2001)의 「미국을 보면 한국이 보인다?: 21세기 미국사회 '주마간산기」(『진보평론』, 2001 여름, 제8호)를 보라.

있는 제도적 근거를 마련하겠다는 입장을 천명하고 있다.

소비자들이 체감할 수는 없는 부분이지만 정책결과의 예측에 관해 첨예하게 의견이 대립되는 또 다른 부분은 발전소의 매각이 외국자본에 의한 국부의 유출이거나 일부 독점재벌에 대한 특혜가 아니냐는 것이다(박노영, 2001: 68-73). 이럴 경우 한국전력을 비롯한 공기업의 민영화는 외국자본이나 독점재벌에 의한 국가 독점의 사적독점으로의 대체에 지나지 않게 된다는 주장이 제기된다(김승석, 2000: 216; 이행·채두병, 2001: 19). 물론 정부는 이러한 주장에 대해 법적인 규제를 통해 외국인과 재벌의 소유비율을 제한하는 조치를 통해 전력이라는 재화의 공익성을 유지할 것이라는 반론을 내어놓고 있다⁸⁾.

3. 정책결정과정의 절차적 정당성: 민영화의 정치과정에 대한 태도

민영화는 기본적으로 정치적 행동이다(Savas[박종화], 1994: 347). 내용적인 합리성을 판단하기 어려운 상황, 즉 정책결과에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서는 그 정책을 결정하는 과정이 민주적이고 적법한 절차(due-process)를 거쳤는가에 논의의 초점이 맞춰진다. 시민들은 단지 민영화의 결과로 제공된 재화나 서비스에 대한 다양한 선택권을 지니는 수동적인 존재가 아니라 적극적으로 참여하여 자신의 의사를 표명하고, 민영화 과정에 영향을 미치는 존재가 되어야 한다는 것이다(Setnikar-Cankar, 2000: 72). 민영화를 추진한 정부는 한국전력 민영화를 위하여 1993년부터 논의를 진행하였고, 많은 분야의 전문가집단의 의견을 수렴함은 물론, 결정이후 추진과정에서도 단계별 방안을 수립하여 추진과정에서 나타나는 오차를 수정할 수 있는 여지를 마련했기 때문에 절차적 정당성을 확보했다고 주장하고 있다. 반면 민영화 반대론자들은 국민적 합의를 전제조건으로 해야 할 필수적 공익사업에 대하여 전국민적인 의견수렴을 하지 않았고, 직접적인 이해당사자의 하나인 노동자가 그 과정에서 철저하게 배제되었다는 점에서 문제를 제기하고 있다⁹⁾(박노영, 2001: 75-76).

정책의 결정 및 집행과정의 절차적 정당성과 관련된 또 다른 중요한 쟁점의 하나는 민영화에 대한 반대의사의 표현 방식으로서 파업에 대한 것이다. 파업에 대

8) 이런 주장에 대해 Jomo(1993: 442)는 특히 외국기업이 민영화 기업의 인수자가 되는 경우 사기업의 영업자유를 통제할 수 있는 규제장치의 도입은 거의 불가능하다고 지적한다.

9) 민영화가 어떤 의미에서 공공부문 노동조합의 힘을 약화시키기 위한 수단이 되기도 한다는 점에서 민영화 과정에서 이들 세력의 이해가 반영될 수 있는 여지는 적을 수밖에 없을 것이다(Haskel and Szymanski, 1994: 336).

한 입장은 정부가 민영화를 적절하고 정당한 절차를 밟아 추진했는가에 대한 인식을 간접적으로 보여주는 척도가 된다. 2002년 2월 25일 시작된 발전노조의 파업은 2002년 4월초 일단락 되었지만, 파업을 주도하고 이에 참여한 노조원들에 대한 징계 등을 둘러싸고 아직도 잡음은 그치지 않은 상태이다. 정부는 노동조합및노동관계조정법에 의거 파업을 불법으로 규정하고, 협상이란 있을 수 없다는 주장이고, 발전노조는 이를 받아들이지 않다가 파업을 풀면서 중앙노동위원회의 중재안을 받아들였지만 갈등의 불씨는 여전하다. 그리고 이후에는 이를 둘러싼 사회적 논쟁 역시 정부와 발전노조의 대립 못지 않게 치열하게 전개되었다.

<표 1> 한국전력 민영화 과정에서 제기된 논쟁의 구도와 내용

범 주	항 목	민영화론자의 주장	반민영화론자의 주장
공기업 민영화의 정당성	● 공기업의 비효율성	▶ 발전소 매각 등을 통한 민영화로 구조적 비효율과 누적적자 및 왜곡된 시장구조 해결	▶ 민영화를 통해 비효율이 해결된다는 보장 없음
	● 소비자의 선택권	▶ 민주주의 원리에 입각. 소비자에게 선택대안제시	▶ 소비자의 선택이 아닌 독점 재벌/외국자본에 의한 선택 강요
정책결과에 대한 예측	● 전력요금/서비스	▶ 비용절감/경쟁을 통한 가격 인하 및 서비스 향상	▶ 사적부문의 이윤추구를 통한 요금인상, 서비스 개선에 대한 비용지불
	● 안정적인 전력공급	▶ 규제완화 등 제도적 보완을 통해 발전시설 확보	▶ 민간은 발전시설설립을 위한 자금 및 부지확보 어려움
	● 국부유출/재벌특혜	▶ 외국인과 재벌의 발전시설 소유 제한	▶ 외국자본과 재벌에 의한 구조개편안 일방적 수용
정책결정의 절차적 정당성	● 정책결정절차	▶ 1993년 이후 각계 여론 수렴하여 절차적 정당성 확보	▶ 국민적 합의 부족
	● 정책집행절차	▶ 단계별 추진방안을 통한 집행과정의 오차 수정 용이	▶ 발전시설의 매각을 포함한 구조조정 자체 반대
	● 논의의 범위 : 노동자 포함 여부	▶ 민영화여부는 협상대상 아님	▶ 신분보장을 포함한 정책내용 협상 필요
	● 파업의 정당성	▶ 필수적 공익사업이므로 파업 불가	▶ 단체행동권의 발동을 통한 정당한 권리

한국전력 민영화 과정에서 제기된 다양한 논쟁들은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 정부를 비롯한 민영화(추진)론자들의 주장과 발전노조와 이들의 입장과 논리를 지지하는 민영화 반대론자들의 주장은 위에서 정리했듯이 정책의 효과에 대한 경제적인 논리뿐 아니라 이념적, 정치적인 차원에서도 대별되는 뚜렷한 입장을 보이고 있다. 이러한 대립은 그 논쟁의 성격상 쉽게 화해될 수 없는 근본적인 입장의 차이에 근거한 것으로 보인다. 그렇다면 결국 앞으로의 정책 집행에서 중요한 요소는 이러한 입장의 차이가 국민들의 여론에 어떻게 반영되는가 하는 점이다. 첨예한 쟁점이 형성되어 있는 문제에서 여론의 향방은 정책의 진로를 좌우할 수 있는 시금석이 될 수 있기 때문이다(Thompson and Elling, 2000: 338-339). 다음 장에서는 여기서 정리된 쟁점들이 국민들과 여론의 형성에 일정한 영향을 미칠 것으로 기대되는 전문가들에게 어떤 식으로 구체화되고 있는지를 확인할 것이다.

III. 민영화에 대한 국민·전문가 여론 분석

이장에서는 한국전력 민영화에 대한 일반국민들과 학자, 공무원, 경제인 등의 전문가들의 여론을 위에서 정리한 쟁점을 중심으로 분석하였다. 여론조사는 두 차례에 걸쳐 실시되었는데, 우선 일반국민을 대상으로 한 여론조사는 2002년 5월 11일에서 2002년 5월 13일까지 제주를 제외한 전국 15개 시도에 거주하는 만 20세에서 65세까지의 성인남녀 1,000명을 대상으로 전화인터뷰 방식으로 이루어졌고¹⁰⁾, 전문가 대상 여론조사는 2002년 7월 5일부터 7월 15일까지 각 분야별로 인위적으로 설정된 250여명의 전문가에 대한 서면질의 방식으로 진행되었다¹¹⁾.

-
- 10) 일반국민 여론조사에서 사용된 표본추출방법은 층화비례할당법이었고, 표본오차의 한계는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 이다.
- 11) 이 여론조사는 산업자원부에서 주관한 <전력산업 연구개발 정책사업>의 한 연구과제로서 (주)인포마스터에 의해 실시되었다. 참고로 전문가 여론조사에서는 170명의 전문가들이 답변을 했는데, 이들은 교수/연구원 등의 학자 111명(65.3%), 공무원/정치인 38명(22.4%), 기업체/기타 경제인 21명(12.4%) 등으로 구성되어있다. 이 가운데 학자군은 다시 전공별로 세분하여 전기공학 전공자, 경제/경영학 전공자, 정치/행정학 전공자/ 기타 인문학 전공자로 나누었다.

1. 공기업 민영화의 정당성에 대한 여론

공기업 민영화의 정당성에 대한 국민들이나 전문가들의 태도는 가장 직접적으로 민영화에 대한 찬성과 반대의 견해로 나타난다. 하지만 이보다 중요하고, 흥미로운 분석의 대상은 이런 견해의 표출이 어떠한 근거에 기초하여 이루어지는가 하는 문제일 것이다.

1) 한국전력 민영화에 대한 입장

<표 2>에서 알 수 있듯이 일반국민들의 민영화에 대한 견해는 찬성과 반대가 거의 균형을 이루는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 지역별로는 유의미한 차이가 보이지 않게 고르게 나타나고 있으며, 성별에서도 유의미한 차이를 보이지 않는다. 다만 몇 가지 눈에 띄는 사실은 50대에서 민영화에 대한 반대가 평균보다 높게 나타나는 점(51.5%)과 자영업자 계층의 경우 민영화에 대한 찬성이 평균 이상으로 나타나고 있다는 점(53.4%)이다. 50대 연령계층에서 민영화에 대한 반대가 높게 나타난 것은 이들이 대부분 70년대 개발독재기 정부의 강력한 경제정책에 가장 큰 영향을 받은 세대라는 점에 기인한 것으로 보인다. 공기업에 대한 상대적으로 긍정적인 인식은 당시의 경제발전에 미친 공기업의 역할에 대한 좋은 인상과 결부되어 있는 것으로 해석된다¹²⁾. 자영업자 계층의 경우는 이들이 IMF 이후 어려운 경제상황을 가장 직접적으로 체감한 집단으로서 경제악화의 책임을 정부 부문에 묻고자하는 의지가 담겨있는 것으로 보인다. 그 외에 블루칼라 계층은 민영화에 반대하는 경향을 보이는 반면, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록, 정책에 대한 관심도가 높을수록 민영화에 찬성하는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

<표 2> 민영화에 대한 찬반(일반국민)

N = 1000명

구 분	민영화 해야한다	민영화하면 안 된다	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	45.9	44.8	9.2	100
주 요 계 층	자영업자, 연령↓, 학력↑ 정책관심도↑	블루칼라, 50대, 학력↓ 정책관심도↓		

12) Durant와 Legge, Jr. 는 과거에는 공기업이 국가적인 자량과 위엄의 상징이었으며, 따라서 공기업의 민영화는 많은 사람들에게 지나간 시절의 노스탤지어(nostalgia)를 불러일으킬 수 있음을 지적하고 있다(R. F. Durant and J. S. Legge, Jr., 2001: 76).

전문가들은 민영화에 대해서 일반국민들보다 훨씬 더 적극적인 입장을 보이는 것으로 나타났다. 민영화에 대한 찬성 의견은 56.5%에 달하였다. 구체적인 지지계층도 일반국민들과 차이가 나서 연령이 높을수록 지지도가 높아지는 경향이 나타났다. 30대 이하(45.5%)가 평균보다 낮은 찬성도를 보인 반면, 40대(61.7%)와 50대 이상(77.1%)은 적극적인 지지성향을 나타냈다. 집단별로는 경제인 집단(85.7%), 공무원/정치인 집단(60.5%)이 평균 이상이고, 학자들은 상대적으로 낮은 지지율을 보였다(49.5%). 이들 학자들 중에서는 민영화해서는 안 된다는 의견이 인문학자(57.9%), 정치/행정학자(46.2%)에게서 평균(32.4%) 이상으로 높이 나타나고, 경제/경영학자(27.6%), 전기공학자(26.3%)는 상대적으로 반대의견이 적었다. 인문학자(사회학, 철학, 역사학 등)들의 이해적인 반대비율은 사실에 대한 판단보다 민영화와 신자유주의를 연결시키는 그들의 신념체계와 관련되어 있지 않을까 하는 추측이 가능하다.

<표 3> 민영화에 대한 찬반(전문가)

N = 170명

구 분	민영화 해야한다	민영화하면 안 된다	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	56.5	32.4	11.2	100
주 요 집 단	경제인, 50대 이상	학자(인문학), 30대 이하		

2) 한국전력 민영화 정책의 내용에 관한 인지

그렇다면 일반국민들이나 전문가들은 한국전력 민영화에 대한 찬성과 반대의 입장을 구체적이고 사실적인 근거 하에서 제기하였을까? 여론조사의 결과는 이 질문에 대해서 부정적인 대답을 내어놓고 있다. 정도의 차이는 있었지만 일반국민이나 전문가들은 모두 한국전력 민영화 정책에 대해서 잘 모르고 있었다.

<표 4>는 현재 한국전력이 민간전력사로부터 전력을 공급받고 있다는 사실을 일반국민들이 알고 있는지 질문한 결과이다¹³⁾. 이 질문에 대해 잘 알고 있다고 답한 응답자는 전체의 12.3%에 지나지 않았다. 어디선가 들어본 기억이 있다는 응답자(20.1%)와 합해서 이런 기초적인 사실에 대해 인지하고 있는 계층은 32.4%에 불과하다는 것을 알 수 있다. 학력이 높고, 정책관심도가 높은 남성들이 주로 이

13) 현재 한국전력은 국내 발전시장의 94.2%를 점유하고 있다. 한국전력 이외에도 한화에너지, 수자원공사 등이 전력을 생산·공급하고 있다(정재진, 2002: 33).

런 대답을 하였는데, 여기에는 민영화에 대해 상대적으로 강하게 반발하고 있는 50대나 블루칼라 계층도 상당수 포함되어 있었다. 이런 점은 민영화 정책에 대한 인지도가 그 찬반여부와는 별 상관관계를 가지지 못한다는 사실을 알려주는 것과 동시에 민영화에 대한 입장이 상당부분 어떤 편견이나 신념에 근거한다는 사실을 보여주고 있다.

<표 4> 민간전력사로부터의 전력공급 인지여부

N = 1000명

구 분	잘 안다	이야기 들어왔다	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	12.3	20.1	67.6	100
주 요 계 층	남성, 40-50대, 자영업, 화이트칼라, 블루칼라 학생, 학력↑, 정책관심도↑		여성, 20대, 60대, 1차산업, 주부, 무직, 학력↓, 정책관심도↓	

현재 진행되고 있는 한국전력의 민영화가 단계적이도록 하는 이유가 되는 디폴트 조항¹⁴⁾에 대해서는 더 많은 국민들이 인지하고 있지 못하였다. 다만 40~50대 남성의 자영업자 층이 이 사실에 대해서 다른 집단들보다 약간 더 높은 인지정도를 보여주었을 뿐이었다. 한국전력 민영화의 구체적인 정책과정에 영향을 주고 있는 중요한 사실에 대한 이처럼 낮은 인지도(어디선가 들어본 것까지 합하여 20.8%의 인지도)는 <표 4>의 결과와 더불어 민영화 정책에 대한 일반국민들의 태도가 현실적인 증거와는 밀접한 관련이 없다는 점을 보여주고 있다.

<표 5> 동시 민영화 어려운 이유(default 조항) 인지여부

N = 1000명

구 분	잘 안다	이야기 들어왔다	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	5.4	15.3	79.3	100
주요계층	40대, 50대, 자영업자 정책관심도↑, 남성		20대, 30대, 60대, 1차산업, 학생, 정책관심도↓, 여성	

14) 디폴트(default) 조항은 한국전력이 민영화되는 발전회사의 외채를 책임진다는 내용으로서, 이 조항은 한국전력은 5개의 화력발전 자회사를 동시에 민영화하지 못하는 중요한 이유가 되고 있다.

이런 기초적인 사실에 대한 무지는 결국 한국전력의 구체적인 민영화 절차에 대한 무지와도 연결이 되고 있는데, 그것은 순차적인 민영화 방침에 대한 높은 지지도(73.6%)를 통해서 드러난다. 이런 응답은 특별히 어느 계층이 더 높은 비율을 보인다고 말할 수 없을 정도로 고른 분포로 나타났다. 한전의 민영화 과정이 이미 순차적이라는 특성을 띠고 있는데¹⁵⁾, 이에 대한 동의도가 민영화정책에 대한 동의도보다 높게 나타나고 있는 것은 정책에 대한 인지도가 매우 낮다는 결과에 준하는 것으로 보인다. 순차적 민영화에 대한 높은 동의의 정도는 극단적인 행동이나 선택을 꺼리는 일반 국민의 정서를 대변한다고도 볼 수 있지만, 일반국민들이 정책의 세부적인 내용에 대해서 잘 모르기 때문에 순차적인 것이 좋을 것이라고 막연히 추측했기 때문일 것이라는 쪽이 보다 그럴듯한 해석으로 보인다.

<표 6> 순차적 민영화방침에 대한 의견

N = 1000명

구 분	타당한 의견	민영화 무산의도	잘못된 의견	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	73.6	10.5	11.1	4.8	100

한국전력의 민영화에 대해서는 전문가들 역시 그리 잘 알고 있지는 못했다. <표 7>에서 보드시피 민영화 대상이 무엇인지에 대한 전체적인 인지도는 높지 않은 편(45.9%)이었다. 물론 전체적으로 들어본 듯한 기억까지 합치면 그리 낮지 않은 수준(65.3%)이라고 할 수 있으나 구체적으로 들어가 보면 이렇게 평가할 수 없다는 점을 알 수 있다. 구체적인 정책결정과정을 가까이서 관찰할 수 있는 공무원/정치인 집단의 높은 인지도(68.4%)나 실물경제에 참여하고 있는 경제인 집단의 비교적 높은 인지도(52.4%)에 비해 학자집단들은 일반국민과 별반 다르지 않은 36.9%의 인지도만을 보였을 뿐이다.

15) 한국전력의 민영화는 발전과 송배전을 분리하여 발전부문부터 단계적으로 민영화하고, 송배전부문은 이후에 단계적으로 송전부문을 개방하고, 배전부문에도 경쟁을 도입하는 것으로 계획되어 있다(산업자원부·한국전력공사, 2000: 26-29; 신경우·이광식·박원주, 2001: 469). 따라서 현 단계에서 추진되는 한국전력의 민영화는 발전부문만을 대상으로 하고 있는 것이라 하겠다.

<표 7> 민영화 대상에 대한 인식

N = 170명

구 분	알고 있다	모른다	들어본 것 같다	계
빈 도 (%)	45.9	34.7	19.4	100
주 요 집 단	공무원/정치인 정치/행정학자	학자(인문학자)	학자(전기공학)	

<표 8>은 전문가 집단의 민영화 계획에 대한 인지도를 보여주고 있는데 잘 알고 있거나 어느 정도 알고있는 사람(53.5%)과 들어본 것 같거나 모르고 있는 사람(46.5%)의 차이가 크지 않다. 결국 전문가들 역시 실제로 정부에서 진행하고 있는 사업일정에 대해서는 잘 모르거나 관심이 부족하다는 것이다. 이 경우에도 사실에 대한 인지정도는 역시 현실 속에 있는 공무원/정치인(63.2%), 경제인(66.6%)이나 정책과 정치를 연구대상으로 하는 정치/행정학자(53.8%)가 높게 나오고, 구체적인 현실보다는 추상적 범주에서 분석하고 논리를 중시하는 학자들(47.7%)에게서는 다소 낮게 나오는 것을 확인할 수 있었다. 세대별로는 40대(61.7%)가 30대 이하(48.9%)나 50대 이상(54.3%)에 비하여 높은데, 이것은 가장 왕성한 학문활동을 하거나 실무단위에서 중간관리층이 많은 세대가 40대이기 때문에 실무단위에서의 진행과정까지 관심을 가지고 지켜보는 것이라고 해석할 수 있겠다.

<표 8> 전력회사 민영화계획 인지 여부

N = 170명

구 분	잘 알고 있다	어느정도 알고있다	들어본 것 같다	모르고 있다	계
빈 도 (%)	10.6	42.9	31.2	15.3	100
주 요 집 단	공무원/정치인 경제인	정치/행정학자	학자(전기공/인문학자)		

전문가 집단의 민영화 계획 인지도에서 발견할 수 있는 재미있는 사실은 전기공학자들과 인문학자들의 태도이다. 이들은 모두 한국전력의 민영화 계획에 부정확한 지식을 지니고 있으면서도 민영화에 대한 정반대의 태도를 보이고 있었다. 이 두 집단은 모두 “들어는 본 것 같다”고 응답한 비율이 36.8%와 47.4%로 민영화 계획에 대한 불안정한 지식만을 지니고 있으면서도, 한편(전기공학자)은 민영화에

대한 가장 높은 지지의 경향을 한편(인문학자)은 민영화에 대한 가장 높은 반대의 경향을 보였다. 이러한 그들의 태도는 학자를 중심으로 한 전문가 집단 역시 민영화에 대해서는 자신의 신념이나 편견 등의 가치체계에 의존하고 있음을 간접적으로 드러내는 것으로 해석할 수 있다.

2. 민영화 정책의 결과에 대한 예측

민영화론자와 민영화 반대론자들은 한국전력 민영화 정책에서 기대할 수 있는 편익이 무엇인지에 대해 서로 다른 견해로 대립했다. 대립의 축은 전력요금의 인하와 전력공급의 안정성, 그리고 민영화를 통한 국부유출과 재벌특혜에 대한 논쟁을 중심으로 형성되었다.

1) 전력요금과 전력공급 안정성

우선 전력요금에 관해서는 일반국민의 다수가 올라갈 것이라는 의견을 지니고 있었다. 이런 대답은 모든 계층에서 고루 나타났으며, 화이트칼라계층에서 약간 더 높은 분포를 보이기도 했다. 물론 민영화를 반대하는 계층에서 민영화 정책의 결과를 더 부정적으로 예측하고 있었다. 한가지 주목할 만한 사실은 민영화에 반대하는 비율(44.8%)보다 전력요금이 올라갈 것이라는 예측(59.7%)이 더 높게 나타났다. 이는 민간에 의해 공급되는 재화가 공기업에 의해 제공되는 재화보다 상대적으로 고가(高價)일 것이라는 편견에 의한 것일 수도 있지만, 높은 전력요금에도 불구하고 민영화를 받아들일만한 가치가 충분하다(적어도 반대하지는 않는다)는 입장을 지닌 국민들도 상당수 존재한다는 사실의 반증이다. 이러한 점은 민영화를 지지하는 이유가 단순히 경제적인 논리에 근거한 것만은 아니라는 사실을 단적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다.

<표 9> 민영화후 전기요금 변화에 대한 인식

N = 1000명

구 분	올라간다	변화 없다	내려간다	모름 / 무응답	계
빈 도 (%)	59.7	11.5	20.8	8.0	100
주 요 계 층	화이트칼라		40대, 자영업자 주부		

전력공급의 안정성에 있어서는 안정될 것이라는 의견이 약간 우세한 가운데, 민영화 찬성계층에서 절대적으로 높은 안정의 기대를 보이고 있다. 전력요금 변화와 비교했을 때 약간은 상이한 결과라고 할 수 있는데, 민간부문에 의한 서비스가 가격의 높을지 몰라도 그에 상응하는 좋은 품질을 제공할 수 있을 것이라는 일반적인 추측이 영향을 미친 것으로 보인다. 화이트칼라계층의 경우 전기요금 변화에서와 마찬가지로 전력공급의 안정성에 있어서도 부정적인 인식을 보이고 있다.

<표 10> 민영화후 전력공급 변화에 대한 인식

N = 1000명

구 분	안정될 것이다	불안정해질 것이다	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	46.9	38.6	14.5	100
주 요 계 층	자영업자	화이트칼라, 연령 ↓		

<표 11>에서 보듯이 전력요금의 변화에 대해서는 전문가 역시 일반국민들과 비슷한 예측을 하고 있는 것으로 나타났다. 전력요금이 인하되지 않을 것이라는 의견에 동의하는 의견(61.2%)이 다수를 차지하고 있고, 인하된다는 의견은 이의 절반(31.8%)에 그치고 있다. 구체적으로는 학자(69.4%), 특히 전기공학자들(78.9%)이 가격인하에 가장 부정적인 의견을 보여서 가격상승에 우려를 하였으나 경제인(42.9%)은 가격상승(현상유지)에 가장 적은 동의를 표시하였다.

<표 11> 민영화후 전력요금 인하 여부

N = 170명

구 분	인하되지 않는다	인하된다	기타	계
빈 도 (%)	61.2	31.8	7.0	100
주 요 집 단	학자(전기공학)	경제인 경제/경영학자		

전력요금의 인상여부에 대한 전문가들의 태도 역시 민영화와 관련하여 가격문제와 같은 경제적인 손익의 문제는 중요한 판단의 근거가 되지 않는다는 점을 보여주고 있다. 전력요금의 인하를 예측하는 전문가가 고작 31.8%에 지나지 않음에도 불구하고 민영화를 지지하는 의견이 56.5%에 달하는 사실은 민영화가 전력가격의 인하와 같은 경제적 이익 여부와는 크게 연관되지 않는다는 전문가들의 신

념체계의 특징을 보여주고 있다. 특히 전기공학자들의 경우는 민영화로 인한 전력요금 인하에 가장 부정적인 태도를 보이면서도 민영화에 대해서는 높은 지지도를 보여 이와 같은 특징을 가장 극명하게 나타내고 있다.

<표 12>은 전력공급의 안정성에 대한 의견을 보여주는데, 안정될 것이라는 의견이 약간 우세(52.9%)한 가운데, 경제인 집단(81.0%)과 경제/경영학자(65.5%)에게서 매우 높은 수치를 발견할 수 있다. 전력가격문제에 대해서와 마찬가지로 이들은 그만큼 민영화에 대한 기대가 높고 또한 기술적으로도 충분히 자신있다는 확신을 가진 것으로 보인다. 50대 이상에서도 적극적인 의견(71.4%)을 보이고 있다.

반면 학자들(44.1%), 특히 인문학자들(57.9%)이 전력공급 안정성에 문제가 있을 것이라는 의견을 많이 보였는데, 이 역시 가격문제에 대한 태도와 동일한 차원에서 해석할 수 있을 것 같다.

<표 12> 민영화후 전력공급 안정성 여부

N = 170명

구 분	안정적일 것이다	불안정할 것이다	기타	계
빈 도 (%)	52.9	39.4	7.7	100
주 요 집 단	경제인 경제/경영학자 50대 이상	학자(인문학) 30대 이하		

2) 국부유출 및 재벌독점 우려

발전시설의 외자매각이 국부유출인가에 대한 일반국민들의 동의 정도는 50.9%의 동의와 46%의 부동의로 거의 비슷한 분포를 보이고 있다. 단지 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록, 민영화에 대해 반대하는 계층, 화이트칼라와 학생계층에서 우려의 정도가 높게 나타난다.

<표 13> 발전회사 외자 매각이 국부유출에 대한 동의도

N = 1000명

구 분	매우 동의	대체로 동의	대체로 부동의	전혀 부동의	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	19.9	31.1	32.7	13.3	3.1	100
주 요 계 층	화이트칼라, 학생 연령 ↓, 학력 ↑ 정책관심도 ↑		1차산업, 자영업 연령 ↑, 학력 ↓			

반면 재벌독점에 대한 우려는 60.0%로 국부유출에 비해 더 높은 우려의 정도가 보이고, 정책의 관심도를 제외하고는 국부유출에 동의한 계층과 대체로 일치함을 알 수 있다.

<표 14> 한전민영화가 재벌독점 초래에 대한 동의도

N = 1000명

구 분	매우 동의	대체로 동의	대체로 부동의	전혀 부동의	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	20.4	39.6	29.2	7.8	3.1	100
주 요 계 층	화이트칼라, 학생 연령↓, 학력↑		1차산업, 자영업 연령↑, 학력↓			

전문가들에게는 이와는 조금 다른 내용의 질문을 던졌다. <표 15>에서 보듯이 민영화로 인한 경쟁효과가 높지 않을 것이라는 의견이 다소 우세하나 큰 차이는 없는데, 이것은 사실상 전망이 분명하지 않다는 것을 보여준다. 왜냐하면 전력산업의 구체적인 내용을 모를 뿐만 아니라 현재 진행중인 해외의 민영화 효과에 대해서도 잘 모르기 때문에 막연하게 추측할 수밖에 없기 때문이다. 일례로 조사의 처음에 실시한 질문(전력산업에 대한 인지수준 측정)에 대하여 알고 있다고 답한 사람(45.9%)은 민영화의 경쟁효과에 대하여 긍정적으로 대답(60.3%)한 반면, 대충 들어본 것 같다고 답한 사람(19.4%)은 긍정적인 대답(42.4%) 보다 부정적인 답변(54.5%)이 더 많다. 차라리 전력산업에 대하여 잘 모른다고 답한 사람(34.7%)은 오히려 대충 아는 사람보다 민영화의 경쟁효과에 대하여 긍정적(45.8%)이다.

<표 15> 민영화와 경쟁체제 도입 효과 여부

N = 170명

구 분	없다	있다	기타	계
빈 도 (%)	46.5	51.8	1.7	100
주 요 집 단	학자 (경제/경영 제외) 30대 이하	경제인 경제/경영학자 50대 이상		

민영화로 인한 경쟁체제 도입효과에 의견은 경제인과 학자집단 사이에 뚜렷이 다르게 나타난다. 이 현상도 앞의 전기요금 인상여부 및 전력공급 안정성에 대한 의견과 마찬가지로 미래에 대한 기대의 차이에서 비롯된 것이라고 해석할 수 있

겠다. 학자들은 민영화해도 경쟁체제 도입의 효과가 없을 것이라는 의견(52.3%)이 평균값(46.5%)보다 높은 반면, 경제인(28.6%)은 매우 낮다. 그리고 효과가 있을 것이라는 의견은 경제인(71.4%)이 평균값(51.8%)보다 높고, 학자들(45.9%)은 평균보다 낮다.

3. 정책결정의 절차적 정당성에 관한 여론

공기업의 민영화 문제는 경제적 논리에 의해서만 판단될 수 있는 문제가 아니다. 따라서 이 정책이 정당한 절차를 통해 결정되고, 집행되고 있는가에 대한 평가 역시 중요한 쟁점으로 등장한다.

1) 한국전력 민영화 절차의 적절성에 대한 여론

한국전력의 민영화가 적절한 절차를 통해 결정되고 집행되었는가에 대해서 일반국민들은 그리 긍정적인 반응을 보이지 않았다. 전체의 54.2%(매우 동의 17.1%, 대체로 동의 37.1%)가 한국전력의 민영화가 졸속행정이라는 대답을 하여, 정부의 정책결정 및 집행과정에 대해 불만을 표시한 반면, 그렇지 않다고 대답한 경우는 40.7%(별로 동의하지 않음 31.9%, 전혀 동의하지 않음 8.8%)에 지나지 않았다. 정부가 추진하는 민영화 과정이 적절치 못하다고 생각하는 집단은 주로 도시에 거주하는 젊은 남성을 중심으로 한 봉급생활자가 주류를 이루었고, 절차의 정당성에 대한 문제의식을 크게 나타내지 않은 집단은 농림어업종사자를 포함한 군지역 거주자 및 고연령자 계층에서 많이 발견되었다.

<표 16> 민영화가 졸속행정인가에 대한 의견

N = 1000명

구 분	매우 동의	대체로 동의	별로 동의 않음	전혀 동의 않음	모름/무응 답	계
빈 도 (%)	17.1	37.1	31.9	8.8	5.1	100
주 요 집 단	도시 거주, 남성, 연령↓, 봉급생활자(블루, 화이트칼라), 학력↑		군지역 거주, 연령↑ 농림어업종사자			

이러한 결과는 민영화 정책의 절차적 정당성 문제에 대한 견해 역시 민영화에 대한 찬성과 반대에는 결정적인 영향을 미치지 못하고 있음을 보이고 있다. 이는

우선 54.2%에 해당하는 사람들이 민영화 정책의 절차적 정당성에 대해 문제제기를 하면서도 전체적으로 민영화 자체에 대한 반대는 44.8% 밖에 되지 않는 점을 통해서 확인할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 한국전력의 민영화가 졸속적으로 이루어지고 있다는 의견을 제출한 주요 계층인 도시거주 고학력 저연령층이 민영화 자체는 찬성하는 주요한 집단이라는 사실을 통해서도 확인된다.

2) 전력노조의 파업에 대한 견해

2002년 상반기 정부의 한국전력의 민영화 추진에 파업이라는 방식으로 대응한 전력노조의 행동에 대한 견해는 민영화의 절차적 정당성에 대한 인식을 간접적으로 드러내주는 척도가 될 수 있다. 정부의 정책결정 및 집행과정에 대한 이의의 제기는 노조원들의 파업에 대한 공감으로 이어질 가능성이 크기 때문이다.

<표 17>에 나타나듯이 일반국민들은 파업에 대해서는 대체로 부정적인 의견을 보이고 있다. 그러나 부정적인 견해를 보이는 이유로는 노조의 잘못(19.0%)보다는 오히려 사·정의 노력부족(30.6%)이나, 노조의 방법상에 있어 문제(27.4%)를 제시하는 사람들이 오히려 많았다. 파업을 당연한 것으로 받아들이는 계층은 직업별로 블루칼라(16.3%)에서 많이 나타나고, 학력이나 정책 관심도에서 응답하지 않은 계층에서 나타난 것으로 보아 신뢰할 수 있는 답변으로 보기 어렵다. 반면 파업이 잘못이라는 의견을 보인 계층도 직업별로는 1차산업과 자영업(67.1%)에 종사하는 계층에서 높은 분포를 보였으며, 학력이 낮을수록, 연령이 높을수록(50대 이상) 그 비중이 높았다. ‘취지는 동의하나 방법이 문제’, ‘사·정의 노력부족’ 등 비교적 중간적 입장을 보인 계층은 대도시일수록, 나이가 어릴수록, 학력이 높을수록, 정책에 대한 관심도가 높을수록 높은 비중을 보였다.

이상을 종합해 보면 대체로 학력이 높고 연령이 낮을수록 중도적 입장을 취하며, 비슷한 경험을 가졌을 확률이 높은 블루칼라 계층에서만 파업에 대한 적극지지 성향을 보였다는 것을 알 수 있다. 적극적인 지지나 반대의 성향을 가진 사람들은 대부분 정책관심도가 낮은 편이어서 정책인지도도 낮은 계층일 확률이 높다는 것도 알 수 있다. 또한 여기서도 민영화에 대한 찬반성향과 파업에 대한 인식은 그다지 일치하지 않는 것으로 나타났다. 민영화에 대해서는 반대하지만, 그 수단으로 파업이라는 방법을 선택한 것에 대해서는 동의하지 않는 경우가 많았던 것이다. 회사와 정부의 노력부족이라고 지적한 계층에는 특히 30대의 화이트칼라 계층이 많이 보이는데, 이들은 대체로 민영화에는 찬성하고 있는 계층으로 정부와 노조에 대해 양비론적인 인식이 있을 것으로 추정된다. 성별로는 유의미한 차

이를 보이지 않는다.

<표 17> 파업에 대한 의견

N = 1000명

구 분	당연한 것	취지는 동의 방법은 문제	사·정의 노력부족	잘못이다	모름 /무응답	계
빈 도 (%)	7.3	27.4	30.6	19.0	15.8	100
주 요 계 층	블루칼라	대도시, 연령↓, 학력↑ 화이트칼라, 정책관심도↑		1차산업, 자영업 학력↓, 연령↑		

<표 18>에서 보듯이 파업을 바라보는 전문가들의 시각 역시 일반국민과 큰 차이가 나지는 않았다. 다만 이들에게서는 양비론의 입장이 보다 강하게 나타났고, 회사와 정부의 노력부족(33.5%)에 대하여 지적을 한 경우가 많았다. 전체적으로는 회사와 정부의 노력부족이라는 의견(33.5%)이 가장 많았으나, 교수집단은 파업을 정당하게 바라보는 의견(12.6%)이 평균(9.4%)에 비하여 많았고 경제인은 파업이 잘못되었다는 의견(66.7%)이 아주 많아서 전체 평균(23.5%)을 훨씬 상회하였다. 학자들과 경제인의 의견이 두드러지게 갈리는 부분이었다. 반면 공무원/정치인은 회사와 정부의 노력부족(42.1%)을 가장 많이 지적하였는데, 이것은 조사대상이 정책실무를 책임진 사람이 아니라 행정부의 정책(과정)에 대하여 기본적으로 비판적인 입장을 가진 사람(국회의원/보좌관)이기 때문에 나타난 결과라고 할 수 있다. 연령별로는 50대 이상에서 파업은 잘못된 것이라는 의견이 높았다(51.4%).

<표 18> 2-4월 전력노조 파업에 대한 인식

N = 170명

구 분	파업은 정당	취지 동의, 방법 문제	회사/정부의 노력부족	파업은 잘못된 것	의견 없음	계
빈 도 (%)	9.4	25.9	33.5	23.5	7.1	100
주 요 집 단	학자 (인문학)	학자 (정치/행정) 공무원/정치인	공무원/정치인 경제/경영학자	경제인 전기공학자 50대 이상		

여기서 특이하게 발견되는 것은 학자들의 전공별 인식차이이다. 전기공학자들은 노동자의 파업에 대하여 잘못된 것이라는 의견이 높았고(42.1%), 경제/경영학자들은 회사와 정부의 노력부족(48.3%)을 꼽았으며, 정치/행정학자들은 파업의 취

지에는 동의하나 방법이 문제(42.3%)라고 지적하였으며, 인문학자들은 회사와 정부의 노력부족을 지적(47.4%)하였으나 파업은 정당한 것이라는 의견(26.3%)도 높아서 파업에 대하여 가장 긍정적인 집단으로 분류되었다. 인문학자들이 가장 노동자에 동조적인 반면 전기공학을 전공하는 학자들은 파업에 가장 냉담한 태도를 보여주었다. 그리고 그 중간적 입장에 사회과학자들이 서 있었다. 사회과학자들은 정책을 책임지는 공무원/정치인과 인식의 기반이 비슷함을 알 수 있다.

VI. 종합적 분석: 논의의 요약과 가설적인 명제의 도출

한국전력의 민영화에 대한 일반국민들과 전문가들의 태도에서 발견할 수 있는 경향은 몇 가지로 정리될 수 있다. 우선 민영화에 대해서 일반국민들과 전문가들은 전폭적인 지지를 하지는 않고 있었다. 특히 이런 경향은 일반국민들에게 더욱 뚜렷하게 드러나 일반국민들의 민영화에 대한 찬성과 반대는 거의 균형을 이루는 것으로 나타났다. 전문가들은 일반국민들 보다는 민영화에 대해 훨씬 적극적인 태도를 지니고 있으나, 반대나 유보적인 입장도 40%를 넘었다. 그러나 국민들과 전문가들은 한국전력의 민영화와 관련되는 현실적인 문제에 대해서 그렇게 잘 알고 있지는 않았다. 물론 전문가들은 일반국민들에 비하여 더 높은 정책인지도를 보여주긴 했지만 내용에 대한 확실한 인지의 빈도는 높지 않았다.

민영화 정책의 결과나 민영화 정책의 절차에 대해서는 일반국민들과 전문가들의 태도의 유사성이 더욱 뚜렷하게 나타났다. 일반국민들과 전문가들은 모두 한국전력 민영화가 전력요금의 인하와 같은 경제적 이익으로 연결될 것이라는 부정적인 입장을 취하였다. 다만 전력공급의 안정성에는 개선이 있을 것이라는 입장이 좀 더 많았다. 이와 관련하여 전문가들과 일반국민들은 모두 한국전력의 민영화가 시장경쟁의 확대로 이어질 것이라는 선뜻 동의하지 않았다. 외국기업을 비롯한 재벌독점에 대한 우려도 상당하였다. 또한 상당수의 국민들은 정부의 한국전력의 민영화 정책이 줄속으로 처리되고 있다고 반응했으며, 그런 견해의 반영으로 전력노조가 벌이는 파업을 노조의 책임(잘못)으로 돌리는 응답은 적은 비중(일반국민 19.0%, 전문가 23.5%)만 차지하고 있었다.

이와 같은 여론의 전반적인 경향 및 결과의 구체적인 분석을 통해서 몇 가지의 잠정적인(가설적인) 명제를 도출해낼 수 있다.

명제 1: 민영화에 대한 찬성과 반대는 사실적인 증거나 판단에 의해 이루어지지 않는다.

일반국민들과 전문가들은 민영화 정책 혹은 그와 관련한 중요한 사실에 대해서 잘 알지 못하면서도 민영화에 대한 찬성과 반대의 입장을 표명하였다. 특히 일반 국민들은 구체적인 내용에 대해서 거의 무지하면서도 민영화 정책에 대해서는 유보 없이 찬성과 반대의 입장을 취하였다. 전문가들은 일반국민들 보다는 정책의 내용에 대해서 더 잘 알고 있었지만, 잘 모르거나 들어본 것 같은 불안정한 지식으로 민영화에 대한 자신의 입장을 선택하고 있다는 점에서 유사했다.

명제 2: 민영화에 대한 찬성과 반대는 경제적 이해의 판단이나 (절차적)정치적 정당성에 대한 판단과 논리적으로 연관되지 않는다.

일반국민들과 전문가들은 한국전력의 민영화가 줄 수 있는 경제적 이익에 대해서 회의적인 반응을 보였다. 민영화는 더 싼 전력요금을 약속하지 않을 것이며, 또 시장경쟁의 활성화로 이어지지도 않을 것이라는 견해를 보였다. 더구나 이들은 현재 진행되고 있는 민영화가 정치적으로 수용할 수 있는 정당한 절차에 의해 진행되고 있는지에 대해서도 의구심을 표명하였다. 그러나 이러한 회의가 반드시 민영화에 대한 반대로 이어진 것은 아니었다. 상당수의 국민들은 결과에 대한 우려와 과정에 대한 불만에도 불구하고 민영화를 받아들이고 있었다.

명제 3: 민영화에 대한 찬성과 반대의 태도를 설명할 수 있는 중요한 요소는 개인의 신념이나 편견, 혹은 이념적 분위기 등의 요인이다.

민영화에 대한 찬성과 반대의 태도가 사실적인 증거나 판단에 의해 이루어지지도 않고, 경제적인 손익에 대한 고려나 정치적 정당성에 대한 판단과도 직접적으로 연관되지 않는다면 어떤 요소가 여기에 영향을 미칠까? 일반국민들 가운데 민영화에 관한 여러 쟁점에 대해 논리적으로 정합적이지 않은 가장 비일관적인 태도를 보인 것은 연령이 낮고 고학력의 화이트칼라 계층들이었다. 그들은 민영화가 전력요금의 인상이나 국부의 유출, 재벌의 독점강화로 이어질 것을 두려워했다. 또한 정부의 민영화 정책의 추진과정에 대해서도 적지 않은 불만을 표시하고, 발전노조의 파업에 대해서도 이해하는 자세를 취했다. 그럼에도 불구하고 그들은

전체적으로 민영화의 주요한 찬성세력이 되었다. 이들이 이러한 태도는 민영화가 정부개혁의 한 상징으로 추진되었다는 점에서 원인을 찾을 수 있다. 이들은 구체적인 경제적 이해나 정치적 판단보다는 개혁과 변화라는 이념적인 대의를 수용했다. 전문가들에게도 이런 경향은 발견되는데, 민영화에 관한 구체적인 지식은 결여하고 있지만 신자유주의의 공세와 같은 이념적 맥락에서 문제를 이해할 여지가 가장 큰 인문학자 집단이 가장 뚜렷한 민영화 반대론자로 등장하고 있는 사실도 같은 방식으로 해석할 수 있다.

V. 결론과 정책적 제언

한국전력의 민영화를 비롯한 망산업의 민영화는 현재 중요한 고비에 서 있는 것으로 보인다. 김대중 정부가 적극적으로 추진해왔던 한국전력의 민영화는 전면적인 중단은 아니더라도 일정의 연기를 비롯한 상당 부분의 정책 재검토가 불가피한 상황에 놓여있다. 이는 비록 노무현 대통령 당선자가 김대중 정부와 동일한 현실정치의 기반을 지니고 있지만, 이념적 지향에 있어서는 눈에 띄일 정도 구분되고 있다는 점에 그 원인이 있다고 할 수 있다¹⁶⁾. 이런 상황에서 실시된 한국전력의 발전자회사에 대한 매각입찰에서는 투자의향을 제출한 상당수의 업체들이 입찰을 포기한 것으로 나타나 정책 방향의 불투명성이 현실적인 영향력을 미치고 있음을 보여주었다(『조선일보』, 2003. 1. 23).

그러나 이와 같은 상황의 전개가 결코 바람직한 것으로 보이지는 않는다. 이 논문의 분석결과에서 보듯이 전력과 같은 공익 서비스산업의 민영화가 사실의 노정보다는 이념적 태도에 의해 많이 좌우되는 것은 사실이지만, 이런 요인이 실제의 정책방향을 좌우하는 것을 무비판적으로 수용할 수는 없다. 현재 한국전력이 최선의 서비스를 가장 효율적으로 제공하고 있는 상황은 아니라고 보았을 때 이러한 상황을 변화시킬 노력은 지속되어야 한다. 이를 해결할 수 있는 한 방안이 경

16) 노무현 대통령 당선자는 2002년 1월 한 언론사가 조사한 국회의원, 대선 예비주자, 국민 이념성향 조사에서 상당히 진보적인 성향을 보였다(가장 진보적 성향이 0이고, 가장 보수적 성향을 10으로 두고 한 조사에서 노무현은 1.5로 전체 조사대상자 중에서 가장 진보적인 성향을 보였다; 『중앙일보』, 2002. 2. 2). 이는 공기업에 대한 그의 입장에도 영향을 주어 “공익성을 고려하여 망산업의 공기업 민영화는 신중히 한다”는 공약으로 이어졌다(『동아일보』, 2003. 1. 11).

쟁적인 조건의 형성이라면, 정부의 정책은 그것에 상응하여 마련되어야 한다. 이런 정책은 짧은 시간 안에 결정될 수도 없고, 그 효과도 1-2년 사이에 확인할 수도 없다.

그러므로 이와 같은 정책의 문제에 대해 정부가 취할 수 있는 태도는 점진적이고, 장기적인 관점을 갖는 것이다. 민영화 그 자체가 아니라 경쟁적인 조건의 형성과 이를 통한 효율성의 제고가 목표라면 현재 세워져 있는 민영화 계획을 무조건 고집할 필요는 없을 것이다. 그러나 이런 주장은 계획 자체의 전면적인 재검토와 현상의 유지로 해석되어서는 곤란하다. 부분적이고, 점진적인 민영화는 한국전력을 비롯한 공익 서비스부문의 공기업이 겪고 있는 병폐를 해결할 수 있는 한가지 처방으로서 적용해볼 가치가 있어 보인다. 이와 같은 방식은 적어도 상당 기간 동안 전력분야에서 민간기업과 공기업간에 경쟁적인 조건을 제공할 것으로 기대된다. 이러한 경험과 정책의 성과는 현재와 같은 정책의 방향에 대한 화해 불가능해 보이는 대립을 해소할 수 있는 출발점이 될 수 있을 것이다. 그리고 하나의 입장을 일방적으로 취하지 않고 대립하는 입장들을 부분적으로 수용하여 점진적으로 올바른 방향으로 수렴하도록 하는 이러한 접근은 점점 더 늘어나고 있는 이념적 대립에 기초한 정책결정 및 집행과정의 갈등을 해소할 수 있는 하나의 지침이 될 수도 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 가재창, “한국 공기업 민영화정책의 변천과 향후 방향,” 「사회과학논총」 제9권, 충남대학교 사회과학연구소, 1998.
- 기획예산처, 「국민의 정부 공공개혁백서」, 2002.
- 김방림, 「전력산업구조개편의 문제점과 개선방안」, 전국전력노동조합, 2001.
- 김승석, “개발도상국 민영화의 정치경제학,” 「경제학연구」 제48집 제4호, 2000.
- 김윤자 외, 「전력산업 민영화 정책에 대한 비판과 대안」, 민주화를 위한 전국교수협의회, 2001.
- 김준기, “김대중 정부의 공기업 민영화정책에 대한 평가,” 「행정논총」 제39권 제1호, 2001.
- 남궁근, “국민의 정부 개혁성과에 대한 평가,” 「새정부 개혁관련 정책토론회 발표자료」, 한국행정학회·정부혁신추진위원회, 2002.
- 박노영, “김대중 정부하에서의 공기업 민영화에 관한 비판적 고찰,” 「동향과 전망」 통권 제50호(2001년 가을), 2001.
- 산업자원부·한국전력공사, 「전력산업 구조개편의 추진목적과 기대효과」, 1999. _____, 「경쟁으로 가는 한국의 전력산업」, 2000.
- 손병두, “정부기구 축소하고 공기업 민영화하라,” 「한국논단」 1998년 1월호, 1998.
- 손호철, “미국을 보면 한국이 보인다?: 21세기 미국사회 ‘주마간산’기,” 「진보평론」 제8호(2001년 여름), 2001.
- 신경우·이광식·박원주, “전력산업구조개편에 따른 전력기술업무 변화,” 「조명전기설비학회지」 Vol. 15, No. 5, 2001.
- 이상철, “공기업의 대리인문제와 민영화방안의 타당성검토: 한국전력공사사례를 중심으로,” 「한국행정학보」 제31권 제1호, 1997.
- 이종태, “발전노조 이호동 위원장 인터뷰: “목에 칼이 들어와도 사유화엔 동의 않겠다,” 『말』 2002년 4월호, 2002.
- 이행·채두병, “공익산업의 민영화에 대한 정치·경제적 접근,” 「한국가스학회지」 제5권 제4호, 2001.
- 정재진, “정책경쟁 상황에서의 상징적 대응에 관한 연구: 전력산업 구조개편사례를 중심으로,” 고려대학교 석사학위 논문, 2002.
- 최병선, “민영화의 정치경제,” 「한국행정학보」 제25권 제2호, 1991.

- _____, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
- Bennington, Lynne and James Cummane "The road to privatization: TQM and business planning," *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 5, 1997.
- Durant, Robert F. and Jerome S. Legge, Jr., "Politics, Public opinion, and Privatization: A Test of Competing Theories in Great Britain," *Public Organization Review: A Global Journal* 1, 2001.
- Foster, C. D., *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell/Oxford UK & Cambridge USA, 1992.
- Haque, M. Shamsul, "Privatization in Developing Countries: Formal Causes, Critical Reasons, and Adverse Impacts," *Privatization or Public Enterprise Reform?: International Case Studies with Implications for Public Management*, edited by Ali Farazmand, Greenwood Press/Westport, Connecticut · London, 2001.
- Haskel, Jonathan and Stefan Szymanski, "Privatization and the Labour Market: Facts, Theory, and Evidence," *Privatization & Economic Performance*, edited by Matthew Bishop, John Kay and Colin Mayer, Oxford University Press/New York, 1994.
- Jomo, K. S., "Privatization in Malaysia," *The Political Economy of Privatization*, edited by T. Clark and C. Pitelis, Routledge, 1993.
- Kim, Hwa-dong "A Review of Korea's Economic Deregulation Policy," *Privatization, Deregulation and Institutional Framework*, edited by Mitsuhiro Kagami and Masatsugu Tsuji, Institute of Developing Economies(IDE), JETRO/Tokyo, 1999.
- Martin, Stephen and David Parker, *The Impact of Privatisation: Ownership and corporate performance in the UK*, Routledge/London and New York, 1997.
- Miller, Hugh T. and James R. Simmons, "The Irony of Privatization," *Administration & Society*, Vol. 30, No. 5, 1998.
- Newbery, David M., *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, The MIT Press/Cambridge, Massachusetts · London, England, 1999.
- Nwankwo, Sonny, "Public-to-private organizational transition: A reconceptualization of conventional paradigms," *International Journal of Social Economics*, Vol. 23, No. 7, 1996.
- Savas, E. S., 『민영화의 길(Privatization: The Key to Better Government)』, 박종화 역, 한마음사, 1994.
- Setnikar-Cankar, Stanka, "Economic Transition and Public Service in Slovenia," *Critical Issues in Cross-national Public Administration: Privatization, Democratization,*

Decentralization, edited by Stuart S. Nagel, Quorum Books/Westport, Connecticut · London, 2000.

Thompson, Lyke and Richard C. Elling, "Mapping Patterns of Support for Privatization in the Mass Public: The Case of Michigan," *Public Administration Review*, July/August 2000, Vol. 60, No. 4, 2000.

Wortzel, H. V. and L. H. Wortzel, "Privatization: Not the Only Answer," *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989.

Abstract

**What Constitute the People's Positions about
the Privatization of a Public Enterprise?**

-A Study Focused on the Survey Result about the Privatization of KEPCO.

Byung-Ryang Lee · Jae-Hee Lee

The privatization of a public enterprise is considered as a substantial sub-part of the reformation of the Kim Dae-Jung government which took over the administration in the middle of the IMF financial crisis. The privatization plan of the Korean Electric Power Corporation (KEPCO), a sort of public utilities, was also put in this context. This plan of the KEPCO privatization had instigated intense social controversies from the start and eventually unfolded all the diverse issues of the government policy about the privatization. Here we analyze those issues and how those were reflected on the public opinions of the people and the experts. The issues have been raised about not only the economic measurements for the consequences of the government policy and the procedural adequacy of the policy decisions or the administrative processes but also the ideological justice of the policy itself. People and the experts have constituted their position through the process of revealing their various opinions on these issues. Generally, people or the experts deemed the supposed consequences from the privatization negative and unsatisfied with the present processes of the privatization. However, these concerns or dissatisfactions have not been directly concluded to be against the privatization itself. This could be interpreted that it showed that the position about the privatization was not drawn from the level of the economic interest or justice of the administration but from the level of the belief or prejudices or more likely from the ideological atmosphere.

【 Key words: privatization, public utilities, procedural adequacy, ideological justice 】