

勞 動 經 濟 論 集  
第19卷(2), 1996. 12 pp.103-136  
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 民營化的 經驗的 分析\*

- 효율성, 형평성, 고용을 중심으로 -

김 우 영\*\*

### < 目 次 >

I. 序 論	III. 韓 國의 民營化
II. 民營化的 理論的 接近方法	IV. 結 論

### I. 序 論

세계경제가 소위 무한경쟁의 시대로 접어들고 있다고 하는 것에 대하여 이제 반박하는 사람은 많지 않을 것이다. 자원부족국이며 대외의존도가 높은 한국의 입장에서 보면 이러한 경쟁의 가속화 현상은 한편으로는 시장확장의 기회라고도 볼 수 있지만 또 한편으로는 정부, 기업, 근로자 모두에게 커다란 짐이 되는 것이며 미래에 대한 불확실성을 증대시키는 것이다.

이러한 경쟁심화의 다른 측면에는 규제완화라는 거대한 세계적 물결이 흐르고 있다.1)

\* 이 논문에 사용된 상당량의 자료를 수집, 분류, 분석한 김준영 연구조교에게 감사한다. 또한, 이 논문에 대하여 여러 의견을 제시해 주신 한국노동연구원의 강수돌 박사, 전국담배인삼노동조합의 이수영 국장, 숙명여대의 김장호 교수, 노총중앙연구원의 어수봉 원장께 감사한다. 이 논문의 모든 오류는 전적으로 필자의 몫이다. 이 연구에 사용된 자료는 요청에 의하여 제공될 수 있다.

\*\* 한국노총중앙연구원 연구위원

1) 구체적으로 민영화만 본다면, 1980년 이후로 80개국 이상이 민영화를 추진하기 시작하였고 그 결과 6,800개의 공기업이 민영화되었다(Kikeri, Nellis, and Shirley, 1992). 이들 국가는 아시아의 개발도상국, 동구 유럽국가들, 러시아, 중국 및 선진공업국들을 포함한다.

규제완화는 제품시장이나 생산요소(자본, 노동)시장에 대한 여러 가지 규제를 해제 혹은 완화하는 것에서부터 공기업의 민영화에 이르기까지 다방면에서 이루어지고 있다. 오늘날의 규제완화는 시장의 순기능을 최대 발휘하여 경제의 효율성을 높이고 이를 통해 국가경쟁력을 키우는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

규제완화의 형태 중 가장 논란이 많고 합의가 어려운 부분이 민영화라고 보여진다. 그 이유로는 여러 가지가 있겠지만 그 중에서도 민영화과정에서 우려되는 대량실업, 민영화된 기업의 공공성 유지 등이 민영화에 대한 가장 큰 걸림돌이 된다. 특히 한국에서는 민영화로 인한 경제력 집중의 강화 가능성도 간과할 수 없는 문제이다. 민영화를 찬성하는 쪽은 경제의 효율성을 강조하고 반대하는 쪽은 공기업의 공공성을 강조하며, 효율성보다는 형평성을 주장한다.

이 글에서는 민영화를 단지 효율에만 의지하지 않고 형평성과 연계하여 총체적으로 판단하고자 한다. “공공정책의 현실세계에서 분배의 논리가 시장결과의 성·패를 판단하는데 있어 효율의 논리보다 더 영향력이 크다”는 Wolf(1994)의 말에 주의하며, 우리는 민영화 문제를 접근할 것이다.

민영화가 대량감원을 유발한다는 일반적인 인식 때문에 노동조합은 민영화를 반대하여 왔다. 우리나라에서는 아직까지 민영화로 인한 대량감원을 경험하고 있지 않지만<sup>2)</sup> 영국, 미국, 캐나다, 독일, 프랑스 등의 선진국에서는 이미 민영화 과정에서 일부 이러한 경험을 거쳤고 또 이것이 사회적인 문제로 대두되어 왔다. 대량감원은 대량실업을 발생시키며 이를 해결하기 위한 노동시간의 단축 또는 실업보험의 도입 및 확대는 사회적 비용으로 나타날 수 있다.<sup>3)</sup> 민영화의 이익은 자본가가 갖고 비용은 노동자가 부담한다는 인식도 민영화를 어렵게 하는 요소이다. 독점적 공기업을 여러 기업에게 나누어 팔아 경쟁을 유도하며 이를 통해 소비자가 이익을 본다는 것 또한 이론적 주장일 뿐 현실은 반드시 그렇게 나타나지 않는 것 같다. 예를 들면, 지난 1984년 영국에서는 승객에 대한 요금인하, 서비스 개선을 목적으로 국영 버스회사를 70개의 민간기업으로 분할하였으나 최근에 와서 대형 버스회사 6개가 시장의 60%를 점유하고 있고 버스요금도 인하되기는커녕 오히려 민영화 전보다 증가했다는 것이 얼마 전 보도되었다.<sup>4)</sup> 이같이 민영화가 경제 문제를 해결하는 데

2) 민영화로 인한 감원이 전혀 없었던 것은 아니다. 1988년에 동부화학이 공기업이었던 영남화학을 인수하는 과정에서 영남화학의 근로자 약 200명의 해고가 있었다. 하지만 외국에서 있었던 민영화로 인한 해고경험과 비교할 때 우리 나라의 해고는 그 빈도나 규모가 작은 것이 사실이다.

3) 실업을 해결하기 위한 노동시간의 단축은 작업공유(worksharing) 혹은 초과고용(featherbedding)으로 나타난다. 준고정비용(quasi-fixed costs) 때문에 한 사람이 10시간을 일하는 것과 두 사람이 각각 5시간을 일하는 것은 후자가 비용이 더 많이 든다. 이러한 이유로, 실업을 해결하기 위한 노동시간의 단축은 또 다른 사회적 비용일 수 있는 것이다.

있어 만병통치약인 것으로 생각해서는 안될 것이다.

설령 민영화가 요청된다 하더라도 이를 어떻게 실행하는가 하는 문제 또한 쉽지 않다. 민영화의 방법으로는 공공경매(public offering), 직접판매(Trade sales), 경영자 혹은 노동자에 의한 매입(management or employee buyouts), 일반 혹은 근로자에게 주식을 무상 혹은 적정가격으로 제공(allocation of shares to the public or employees free of charge or at a preferential price), 부채/자산 교환(debt/equity swaps), 회사청산 및 자산판매(liquidation of the public enterprise and sales of its assets) 등의 다양한 방법이 있으며 나라의 사정에 맞게 특정 방법을 선택하는 것 또한 어려우면서도 중요한 일이다.<sup>5)</sup> 공기업의 민영화 과정에서 재벌의 참여가 두드러지자 우리나라 정부가 1994년에 자본금 200억원 이하인 10개 공기업에 대해서는 30대 재벌의 입찰참여를 자제해 줄 것을 요청한 것도 민영화를 실행함에 있어서 그 방법이 얼마나 중요한가를 보여주는 한 예라 하겠다.<sup>6)</sup>

민영화의 문제는 민영화의 경험을 분석한 후에 더욱 정확히 이해될 수 있다. 민영화 문제에서 빠질 수 없는 또 하나의 측면은 민영화로 인한 고용불안이고 이것은 노동운동의 핵심적인 사안 중의 하나이며 노동조합이 민영화에 소극적이게 되는 이유이다.

논문의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 민영화를 이론적으로 접근하는데 여기서는 효율성과 형평성측면을 다룬다. 제III장에서는 우리나라의 민영화 경험을 효율성과 고용측면에서 각각 분석하는데 여기서는 지금까지 한국에서 이루어진 연구를 요약하고 1993년 민영화 계획에 따라 민영화가 진행되어온 기업들을 중점적으로 분석한다. 마지막으로 제4장에서는 이 논문의 결과를 요약하고 현재 우리나라에서 거론되고 있는 민영화에 관련된 여러 가지 주장들을 재평가하며 앞으로의 민영화 정책에 대한 제언을 한다.

## II. 民營化的 理論的 接近方法

### 1. 효율성(Efficiency)

4) 이 내용은 중앙일보 1996년 6월 20일자 신문에 보도된 “영 버스민영화 부작용”이라는 기사를 요약한 것이다.

5) 여기 열거된 민영화의 방법은 Nestor and Nigon(1996)을 참조한 것이다.

6) 중소기업이 참여할 수 있는 10개 민영화 대상 공기업은 국정교과서, 부국신용금고, 한성신용금고, 기은전산, 공영기업, 고속도로시설공단, 전화번호부, 담배자판기, 한국신화, PC통신 등이다(송대희, 1994).

민영화를 지지하는 사람들이 그 근거로 제시하는 것 중 가장 대표적인 것이 효율성이다.<sup>7)</sup> 복지경제학(welfare economics)의 두 가지 명제는 첫째, 완전경쟁시장에서 결정되는 균형점(equilibrium)은 파레토 효율적(Pareto-efficient)이며 둘째, 이러한 시장결과는 세금(tax)이나 증여(transfer)를 통하여 보다 형평성이 높은 균형점으로 이전될 수 있다는 것이다.<sup>8)</sup> 이 두 명제는 자본주의 경제를 이끌어 온 기본 정신이라고 할 수 있으며 세금이나 증여의 이론적 배분을 제공하고 있는 것이다. 복지경제학의 두가지 명제를 쉽게 풀이하면 우선 경제는 경제구성원 개개가 이기적으로 활동하도록 보장하여 파이(pie)를 크게 하고 그로 인해 발생한 소득 불평등은 세금이나 증여로 사후에 조정하자는 것이다.

이상과 같은 관점에서 보면 정부의 시장관여는 소극적으로 한정되어야 한다. 즉, 경제활동의 주체는 효율을 극대화하려는 소비자와 이윤을 극대화하려는 기업이 되어야 국가가 주체가 되는 것은 경제의 효율성을 해치게 된다고 본다. 이를 신봉하는 많은 경제학자들은 동구 공산국가의 붕괴, 소련의 붕괴를 국가주도의 경제정책이 실패한 예들로 제시한다. 또한, 이들은 일반적으로 복지경제학의 두가지 명제가 가지고 있는 한계, 즉 완전경쟁의 가정, 국가가 개인들의 선호도(preferences)를 안다는 가정 등의 한계를 인식하면서도 정부의 시장개입에서 오는 문제가 더욱 심각하다고 느낀다.

민영화와 관련하여서도 이러한 효율성의 논리는 적용된다. 공기업이 가지는 공공성이 중요하다 하더라도 공기업은 정부의 정책변화, 정치구조 변화, 이해단체들의 로비활동에 민감하기 때문에 기업 고유의 활동, 즉 최소의 비용으로 최대의 효과를 내는 방식으로 운영되지 못한다고 비난한다. 공기업이 민영화되면 심중팔구 대량감원이 따르는데 이것이 바로 공기업이 비효율적으로 운영되어 왔다는 증거가 되는 것이다.<sup>9)</sup>

공기업이 비능률적이라면 소유권의 이전 없이도 전문경영인을 공기업의 경영자로 일하게 하는 방식으로 민영화하면 되지 않느냐는 주장이 일부에서는 일어나고 있다. 예를 들면 김성구(1996)는 한국통신의 민영화와 관련하여 다음과 같이 말하고 있다.

7) 물론, 민영화의 목적은 효율성 증대 외에 정부재정자원의 조달, 국민의 경제참여 증대, 민간시장의 활성화, 작은 정부 지향 등이 있으나 이러한 목적들도 결국에는 경제의 효율성 증대라는 큰 명제를 기초로 하고 있다.

8) 이 두 가지는 각각 복지경제학의 첫번째, 두번째 명제들이다. 첫번째 명제는 Adam Smith(Wealth of Nations, 1776)에 기원을 둔 것으로 “모든 경제 구성원이 이기주의적 효용함수를 가지고 있다면 완전경쟁하의 균형점은 파레토 효율적(Pareto-efficient)이다”라고 서술하며, 두번째 명제는 “모든 경제 구성원이 이기주의적 효용함수를 가지고 있다면 하나의 파레토 효율적인 균형점에서 다른 파레토 효율적인 균형점으로 이동시킬 수 있는 세금 및 증여와 가격이 존재한다”라고 서술한다. 자세한 내용은 Feldman(1988)을 참조.

9) 공기업이 민간기업보다 비효율적으로 운영되고 있는 것을 지적한 경험적 연구로는 Donahue(1989), Mueller(1989), Vining and Boardman(1992) 등이 있다.

“한국통신과 같은 공공기업들이 정부의 독단적인 규제와 반민주적인 경영에 의해 관료화와 타성, 경직성으로 떨어지는 위험을 불가피하게 한다. 그것이 다름아닌 공기업을 비판하는 논거가 되는 것인데 이는 사적 경제로 위임함으로써가 아니라 기업 내부의 생산자들과 기업 외부의 민주적인 세력들에 의해 기업경영을 민주적으로 통제함으로써 해결되어야 한다. 생산자들의 민주적 경영참가와 인사관리, 국가의 개입에 대한 상대적 자율성의 확보가 공기업의 생산성 증대의 관건이다.”

이러한 주장은 일견 타당성이 있는 것같이 보이나 이에 대한 반대 의견도 만만치 않다. 국제은행(World Bank)이 주최한 민영화에 대한 토론회에서 Willig(1993)는 “정부가 왜 전문경영자를 공기업에 고용하여 민간기업같이 효율적으로 운영하지 못하는가?” 하는 질문에 대해 “지금까지의 경험으로 보아 그러한 형태의 공공부문의 개혁은 실효가 없는 것처럼 보인다”라고 말하면서 아래의 Robinson(1992)의 글을 인용하여 답변하고 있다.

“훌륭한 의도임에도 불구하고 ...공기업과 정부 사이의 거리를 유지하는 것은 불가능하게 증명되었다. 정부는 공기업의 의사결정에 개입하고 싶은 유혹을 뿌리칠 수 없다고 느꼈고 그래서 현실적으로 공기업들은 가격이나 투자 결정에 있어서 의사결정 권한을 거의 갖지 못했다.”

또한 Willig(1993)는 브라질 정부가 한때 공기업의 효율성을 높이기 위해 공기업도 민간기업과 똑같은 조건에서 경쟁하도록 하였으나 결국 이러한 원칙을 스스로 어기고 공기업을 재정적으로 지원했다는 사실도 밝히고 있다.

일반적으로 민간기업이 공기업보다 효율적이라 하더라도 공기업의 사업이 대다수 국민의 복지와 직접적인 관련이 있을 때는 이를 민영화시키는 것이 반드시 효율적이라고 볼 수 없다는 의견도 있다. 다시 말하면 민간기업의 경영자는 공공성(public interests)을 목적함수(objective function)에 포함시키지 않기 때문에 공공성이 강한 수도·전기사업을 민간기업의 경영자가 운영하게 되면 기업의 적정생산량이 사회적으로 바람직한 생산량에 미치지 못할 가능성이 높기 때문이다.<sup>10)</sup> Willig(1993)는 이를 이론적 모델을 통해 증명하였는데 그에 따르면 정부의 시장규제(세금이나 증여의 방식)가 일관성이 없을 때나 공공성의

10) 이 말을 달리 설명하면 민간기업 경영자의 목적함수가 사회계획자(social planner)의 목적함수와 일치하지 않는다는 것이다.

변화가 클 때, 즉 공공재에 대한 수요의 변화가 클 때는 민간기업보다 공기업이 더욱 효율적일 수 있다는 것이다. 즉 정부의 정책이나 방침이 일관성을 가져야 민간기업이 이를 예측하고 효율적으로 운영하게 되는데 그렇지 못할 경우에는 반드시 민간기업이 공기업보다 더 효율적이라고 볼 수 없다는 것과 공공재에 대한 수요의 변화에 공기업의 경영자가 민간기업의 경영자보다 더욱 민감하기 때문에 민간기업보다 공기업이 더욱 효율적일 수 있다고 지적한다.<sup>11)</sup>

지금까지의 내용을 정리하면, 공기업의 민영화가 효율성을 높인다는 논리는 경제학의 기본명제에서 출발하는 것이며 원칙적으로는 부정하기 어렵지만 민영화가 무조건적으로 효율성을 높인다고는 볼 수 없다. 일반적으로 공기업 민영화의 성·패는 시장이 얼마나 경쟁적인가, 기업의 시장진출이 얼마나 용이한가, 정부정책이 얼마나 일관성이 있는가 등에 달려있다. 특히 공공성이 강한 상품을 생산하는 공기업을 민영화하는 데 있어서는 민영화된 기업이 얼마나 공공성을 유지할 수 있는가 하는 것이 중요하다.

마지막으로, 민영화의 핵심은 정부정책 혹은 정치상황의 변동으로부터 기업을 차단시키는 것이므로 기업의 소유권은 그대로 정부가 갖고 전문경영인으로 하여금 기업을 운영하게 하는 방식은 민영화의 효과를 반감시키는 것밖에는 되지 않으며 근본적으로 문제를 해결하는 방법이 될 수 없음을 말한다.

## 2. 형평성(Equity)

형평성의 문제는 복지경제학의 제2명제에 해당하는 것이다. 경제의 모든 구성원이 자기 자신의 목표를 갖고 그 목표를 달성하기 위해 열심히 일함으로써 경제의 효율성은 달성된다고 하더라도 과연 그 결과가 경제·사회적으로 특히 분배상으로 바람직한가 하는 것이다. 효율성은 사회구조 혹은 주어진 재산(endowment)을 바탕으로 그 위에서 달성되는 것이므로 기초가 되는 구조 자체가 시작부터 어느 한쪽에 유리하게 형성되어 있으면 그 결과가 아무리 효율적이라 하여도 사회적으로 수용하기 어렵게 된다.

그렇다면 과연 어떤 시장결과(market outcomes)가 사회적으로 바람직한 것인가 하는 문제가 남는다. 이는 크게 상대성과 절대성이라는 잣대를 가지고 판단할 수 있다. 쉽게 설명하면, 상대성의 논리는 공정성(fairness)에 의해 사회를 평가하는 것인데 이 기준에 따르면 만일 A라는 사회의 구성원들이 자기의 현 상태에 만족하는 반면, B라는 사회의 구성원

11) 공공재에 대한 수요의 변화에 공기업의 경영자가 민간기업의 경영자보다 더욱 민감할 것이라는 근거는 공기업 경영자의 정치적 목적에서 기인한다.

은 자기의 현상태에 만족하지 못하고 다른 사람이 누리는 경제력을 시기( envy)한다고 할 때 A라는 사회가 B라는 사회보다 더 좋은 사회라고 평가한다. 절대성에 의한 평가는 Rawls(1971)의 사회적 정의(social justice)에 의거해 사회를 평가하는 것인데 Rawls(1971)는 만일 A라는 사회에서 가장 가난한 사람이 B라는 사회에서 가장 가난한 사람보다 더 잘 살면 A라는 사회가 B라는 사회보다 더 바람직하다고 평가한다.<sup>12)</sup>

이 두 가지 원칙은 분배와 밀접한 관계가 있는 것을 쉽게 알 수 있다. 소득을 예로 들면, 사회구성원들의 선호(preferences)가 비슷하다고 가정하면 상대성이나 절대성의 논리로 볼 때 가장 바람직한 사회는 모든 사람이 똑 같은 소득을 가지는 것이라 할 수 있다. 이런 의미에서 상대성이나 절대성의 원칙은 평등주의(egalitarianism)와 직접적인 관계가 있는 것이다.

민영화와 형평성은 어떻게 연결이 되는가? 민간부문의 소득분포가 공공부문의 소득분포보다 넓다면 공기업의 민영화 자체로 사회전체의 소득분배를 악화시킬 수 있다고 볼 수 있다. 1994년 대우가구패널데이터 개인파일 중 정규직 봉급생활자를 대상으로 그들의 소득분포를 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 민간 대 공공부문의 로그평균임금 및 분산

	로그평균임금	로그임금분산	로그임금최저치	로그임금최고치	표본수
민간부분	8.43	0.23	7.07	10.73	911
공공부분	8.70	0.18	7.44	10.07	155
공기업·공사	8.81	0.21	7.44	9.81	71

주 : 1) 평균, 분산, 최고, 최저치는 대우패널에서 제공되는 가중치를 이용하여 계산된 것임.

2) 임금=(정액급여+고정상여)/월평균노동시간.

3) 공공부분 = 정부기관 + 공기업/공사.

<표 1>에 나타난 내용을 살펴보면 첫째, 공공부문의 평균임금이 민간부분의 평균임금보다 높고 둘째, 공공부문의 임금분산이 민간부분의 임금분산보다 작고 셋째, 공공부문의 최저임금은 민간부분의 최저임금보다 높지만 최고임금은 그 반대로 민간부분에서 더 높게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>13)</sup> 공기업·공사만을 따로 떼어 볼 때에도 이러한 패턴

12) 물론, 바람직한 사회를 평가하는 기준은 여기서 제시한 경제적인 측면 외에도 사회적·정치적·문화적 측면들이 있을 수 있다. 여기서는 단지 이 글의 성격상 경제적 측면만을 강조했을 뿐이다. 경제적 의미의 공정성(fairness)이나 정의성(justice)에 대한 보다 자세한 설명은 Feldman(1988)을 참조.

13) 여기서 공공부문의 임금이 민간부분의 임금보다 높다고 하는 것은 단순한 평균의 비교이기 때문에 같

은 변하지 않는 것을 알 수 있다.

임금의 형평성 혹은 분배측면(임금의 분산)에서 볼 때 공공부문의 임금분산이 민간부문의 임금분산보다 더 작기 때문에 공공부문이 민간부문보다 더 바람직하다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 또한, 공공부문에서 가장 임금이 낮은 사람의 임금이 민간부문에서 가장 임금이 낮은 사람의 임금보다 높기 때문에 Rawls(1971)의 원칙에 따라도 공공부문이 민간부문보다 사회적으로 더 평등한 부문이라고 할 수 있을 것이다.

<표 1>의 자료를 근거로 한다면 공공부문이 사회전체의 임금격차를 축소시키는 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있고 따라서 공기업의 민영화는 사회전체의 임금분산을 확대시키는 결과를 낳을 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 분석하여 보자. 사회전체의 임금분산은 다음과 같이 민간부문과 공공부문의 임금분산의 합으로 나타낼 수 있다.<sup>15)</sup>

$$Var(S) = \beta Var(Pb) + (1 - \beta)Var(Pr) + \beta(1 - \beta)[E(Pr) - E(Pb)] \dots \dots \dots (1)$$

위 식에서 Var(S)은 사회전체의 임금분산, Var(Pb)는 공공부문의 임금분산, Var(Pr)은 민간부문의 임금분산, E(Pr)는 민간부문의 평균임금, E(Pb)는 공공부문의 평균임금, 마지막으로  $\beta$ 는 공공부문이 경제에서 차지하는 비율을 의미한다. 식 (1)을 통하여 우리는 공기업의 민영화가 사회의 임금분산에 미치는 영향을 알아볼 수 있다. 식 (1)을  $\beta$ 로 미분하면

$$\Delta Var(S) = [Var(Pb) - Var(Pr)] + (1 - 2\beta)[E(Pr) - E(Pb)] \dots \dots \dots (2)$$

<표 1>의 수치를 식 (2)에 대입하면, 공공부문의 임금분산이 민간부문의 임금분산보다 작으므로 Var(Pb)-Var(Pr)은 음수, 공공부문의 비율이 50%보다 작으므로 (1-2 $\beta$ )는 양수,

은 조건, 같은 자격의 근로자가 민간부문에 있을 때보다 공공부문에 있을 때 임금을 더 많이 받는다는 것은 아니다. 민간부문 대 공공부문의 임금격차에 대한 우리나라의 연구는 아주 제한적이며 결과도 일정치 않다. 예를 들면, 이종훈(1996)은 공기업에 종사하는 근로자가 비슷한 업종의 민간기업 근로자에 비해 임금수준이 낮다고 하는 반면에 박영범·이상덕(1990)은 반대로 공기업에 종사하는 근로자가 비슷한 업종의 민간기업 근로자보다 임금을 더 많이 받는다고 주장한다.

14) 이러한 현상은 임금의 분산 측면에서만 나타나는 것은 아니다. 공공부문과 민간부문의 Gini계수를 계산한 결과 민간부문의 Gini계수는 0.2654, 공공부문의 Gini계수는 0.2306으로 민간부문의 소득불평등 정도가 공공부문의 소득불평등 정도보다 높게 나타났다.

15) 이와 유사한 방법은 Freeman(1980)이 노조·비노조부문의 임금분산을 비교하는 연구에서도 사용된다.



민간부문의 평균임금이 공공부문의 평균임금보다 작으므로  $E(Pr)-E(Pb)$ 는 음수가 각각된다. 따라서, 공공부문이 사회에서 차지하는 비율이 커지면 커질수록 사회전체의 임금분산이 작아진다는 것을 알 수 있다. 역으로 말하면, 공기업의 민영화는 사회전체의 임금분산을 증가시키며 소득불평등을 심화시키게 되는 것이다. 구체적인 수치를 계산하여 보면 공기업이 경제에서 차지하는 비율이 1 percentage point 감소하면(즉 우리가 사용한 데이터를 기준으로 현행 6.5%에서 5.5%로 감소하면) 사회전체의 임금분산은 약 1.7% 증가한다는 것을 알 수 있다.

공기업을 민영화함으로써 사회의 특정구성원(주로 가난한 계층)이 공기업에서 생산되던 재화를 소비할 수 없게 될 때에는 이 또한 형평성을 악화시킨다고 볼 수 있을 것이다. 공기업의 이런 측면을 일반적으로 공공성(public interests)이라고 표현한다. 민영화된 기업은 수익이나 비용만을 생각할 뿐 공공성은 등한시하게 되고 정부는 이를 해결하기 위해 민영화된 기업을 다시 규제해야하는 상황에 놓이게 되며 이는 원래의 민영화의 취지를 변질시키게 된다.

공기업이 맡고 있는 상당부분은 주로 사회간접자본과 사회복지와 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 역할을 담당하는 공기업을 민영화하였을 때에 일부 국민들이 이전에 누릴 수 있었던 기본적 서비스를 받지 못한다면 이들의 삶의 질은 악화되는 것이고 이는 공정성(fairness)이나 Rawls(1971)의 사회적 정의(justice)로 판단할 때 결코 사회적 개선(social improvement)이라고는 볼 수 없을 것이다.

### III. 韓國의 民營化

#### 1. 韓國의 民營化 추진 현황

韓國의 민영화는 1960년대부터 시작된 것으로 보인다.<sup>16)</sup> 하지만 이 시기의 민영화는 정부의 일관된 민영화 방침에 의거하기보다는 그때그때의 상황에 의해 이루어진 것이라고 보는 것이 옳을 것이다. 이렇게 말할 수 있는 근거는 1968년의 조선업, 대한항공의 민영화와 동시에 1960~70년대에 걸쳐 더 많은 공기업들이 설립되었다는 데 있다.<sup>17)</sup>

16) Byong-Kyun Kim(1996) 참조.

17) 1960~70년대에 설립된 대표적인 정부투자기관은 한국전력공사(1961), 한국산업은행(1969), 포항종합

우리 나라 공기업은 민간부문이 자본, 기술의 제약으로 자체적으로 생산을 수행할 수 없는 자본집약적 산업을 떠맡거나 민간부문이 효과적으로 생산활동을 할 수 있게 보조하는 역할을 수행하였다. 이렇게 하여 설립된 공기업은 1960~70년대의 고도 경제성장을 이끄는 데 큰 역할을 하였고 그 후에 민간부문의 성장을 통하여 그 역할이 축소되었다. 이러한 시대적 변화에 부응하여 정부는 1981년에 「정부투자기관관리기본법」을 시행하였으며 1982~83년에 이르러 먼저 금융업(신탁, 조흥, 제일, 한일은행)을 민영화하기 시작하였고 1987년에는 23개 정부투자·출자기관의 민영화방침을 수립하였다.

1987년에 계획된 민영화의 특징은 국민주방식을 택하였다는 것이다. 이는 국민주를 통해 지속적인 경제성장을 위한 국민의 협력·참여를 제고하고 부의 재분배효과도 얻으려는 취지에서 이루어졌다.<sup>18)</sup> 당시 민영화의 기준은 공공성, 자본의 크기, 수익성의 세가지인 것으로 알려져 있다.<sup>19)</sup> 1987년의 민영화계획 추진결과 1988년 4월에 포항제철 주식의 34.1%를 국민주로 팔았으며, 1989년 8월에 한국전력 주식의 21%를 국민주로 팔았으나 전반적으로 민영화실적은 매우 저조한 것으로 판명이 났다. 그 이유로는 여러 가지가 있었으나 1990년 이후의 증권시장 침체가 국민주를 통한 지속적인 민영화를 어렵게 만든 이유 중의 하나로 지적되고 있다.

1987년의 국민주 방식의 민영화는 실질적인 민영화가 아니라는 비판을 받고 있다(김재홍, 1994). 한국전력과 포항제철의 경우에서 보듯이 정부가 전체 주식의 51% 이상을 계속 소유하고 있으므로 공기업은 여전히 정부의 정치적 영향 아래 놓였기 때문이다. 또한, 이 당시 국민주 방식은 사회의 특정 계층(저소득층)에만 참여를 한정했으며 주식의 가격도 시장가격 이하로 할인하여 제공했다는 점에서 바람직하지 않았다는 비판도 있다(임웅기, 1993).

1993년 2월에 집권한 현 정부는 1993년 12월에 「공기업민영화 및 직능조정방안」을 내놓으면서 8개의 정부투자기관 및 출자기관과 60여개의 재투자기관의 새로운 민영화계획을 발표하였다. 당시 민영화의 원칙은 아래의 세 가지로 요약된다.<sup>20)</sup>

- ① 민영화를 통하여 효율성이 높아질 수 있는 모든 공기업은 민영화가 되어야 한다.
- ② 원래의 목적이 상실되거나 약화된 공기업은 합병되거나 재조직되어야 한다.
- ③ 남아 있는 모든 공기업에 효율성 제고를 위하여 인센티브(incentive)제도가 도입되어

제철(1972), 근로복지공사(1977)가 있다. 자세한 내용은 송대희(1994) 참조.

18) 당시 국민주는 최고한도 49%의 주식을 월급여 60만원 이하의 서민에게만 할인가격으로 배분한다는 방식을 취함으로써 소득의 재분배효과를 가져오려 하였다(송대희, 1994).

19) Byong-Kyun Kim(1996) 참조.

20) Byong-Kyun Kim(1996) 참조.

야 한다.

1987년의 민영화방침과 비교할 때 위의 세가지 원칙은 효율성을 크게 강조하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 점은 1987년의 민영화방침이 국민주방식을 기본으로 한 것에 반해 1993년의 민영화방침은 국민주 외에 공개입찰과 직접판매도 민영화의 방법으로 채택하고 있다는 점에서도 알 수 있다. 또한, 위의 세번째 원칙에서 나타나듯이 1993년의 민영화계획은 공기업의 소유권 이전뿐 아니라 그것이 어려운 공기업에 경쟁원리를 도입한다는 점<sup>21)</sup>에서 1987년의 민영화계획보다 더욱 포괄적이라 할 수 있다.

1993년의 민영화계획은 민영화추진실무대책반, 민영화추진대책위원회 등의 민영화전담반을 구성하여 이전보다 적극적으로 추진되었으나 실적에 있어서는 역시 미비했다. 민영화추진 2년이 지난 지금 민영화대상 58개사 중 16개사의 민영화가 완료되는 데 그치고 있으며 이 중 경영권이 이양된 곳은 대한중석과 한국비료를 비롯한 7개사에 불과하다. 특히, 민영화의 상징적인 대상이라 할 수 있는 한국중공업, 가스공사, 담배인삼공사 등은 아직 민영화가 추진되지 못하고 있는 실정이다. 1993년 이후의 민영화추진 현황은 <표 2>에 잘 나타나 있다.

<표 2> 민영화추진 실적(1996년 3월 현재)

		1994	1995~96
경 영 권 이 양	완 료	대한중석, 한국종합기술개발, 토개공 시설공단, 한국비료, 공영기업	기은전산개발 고속도로시설공단
	부분완료	국민은행(주식증자)	국민은행, 남해화학, 주택은행
일부지분 매 각	완 료	이양탄좌, 연합TV뉴스, 매경TV뉴스, 한성생명보험, 한국경제신문, 한외종금, 럭키금속, 동부화학	내장산관광호텔
	부분완료	이동통신, 외환은행	국정교과서

자료 : 제6차 민영화추진 대책위원회 보고서(재경원, 1995), 송대회(1994)의 <부표 1>, 매일경제신문 1996년 7월 30일, 국민일보 1996년 6월 18일자

현정부가 출범 초기에 나타냈던 민영화에 대한 강한 의지에도 불구하고 그 실적이 미비한 이유는 크게 네가지로 지적되고 있다.

21) 민간부문의 경쟁체제 혹은 인센티브시스템(incentive system), 보상차별화' 등을 도입하여 공공부문의 효율성을 높이는 방안에 대한 연구는 하상목(1995)이 있다.

- ① 민영화 주관부서의 소극적 추진 자세(송대회, 1994)
- ② 재벌의 민영화참여 반대여론(송대회, 1994)
- ③ 계획의 졸속성 및 치밀성 결여(임휘철, 1995)
- ④ 민영화 방법의 미결정(임응기 외 3인, 1993; 송대회, 1994; 임휘철, 1995)

지금까지 우리 나라의 민영화역사를 개괄적으로 살펴보았다. 한마디로 요약하면 우리 나라의 민영화실적은 정부의 민영화계획에 훨씬 못미치는 한정적 수준에서 이루어졌다고 할 수 있다. 무한경쟁체제의 도입, 세계경제의 일원화 속에서 우리나라 경제의 효율성, 경쟁성을 높여야 하며 이를 위해서는 규제완화, 공공부문의 민영화가 시급한 것이라는 정부의 거창한 교육 및 홍보에 비하면 규제완화와 민영화의 실적은 정말로 미비한 것이라 평가할 수 있다.<sup>22)</sup>

## 2. 민영화의 경험 분석

현재 우리나라에서 진행되고 있는 민영화에 대한 여러 찬반논의는 대부분 실증적 연구에 기초하고 있지 않다. 그렇다고 민영화에 대한 실증적 연구가 우리나라에서 전혀 없었던 것은 아니다. 민영화의 효율성 증대여부를 분석한 연구로는 강신일(1988), 송대회·송명희(1992), 최종원(1994)이 있다.

<표 3> 민영화가 생산비용에 미친 영향

	민영화 후 비용감소	민영화 후 비용증가	민영화 후 비용 불변동
회사명	대한통운 대한항공 신택은행 유공	해운공사	조선공사, 인천중공업 광업제련, 대한연업 상업은행, 대한재보험 준설공사, 한일은행 제일은행, 조흥은행
계	4	1	10

주 : 강신일(1988)의 <표 2-13>의 회귀분석결과를 t-test(유의수준 0.05)한 것임.

22) 오히려 행정규제나 공기업화는 과거보다 더 심해졌다는 지적도 있다. 미국 의회조사국에서 작성한 「한국의 시장개방 전망」이라는 보고서는 “한국정부가 규제를 많이 철폐했다고 주장하지만 1994년 말 현재 행정규제는 1만1,715개로 1년 전에 비해 오히려 320개가 더 늘었다”고 주장하고 있으며(한국일보 1996년 6월 18일), 민영화의 경우 1996년 6월 말 현재 공기업의 수는 1992년 6월에 비하여 3개사가 줄었으나 정부가 보유하는 공기업의 지분율은 동기간에 오히려 3.3% 증가했다는 보고도 있다(한국경제신문 1996년 7월 26일).

강신일(1988)은 1987년까지 민영화된 15개의 공기업을 대상으로 민영화가 비용감소에 미치는 영향을 분석하였는데 그 결과는 민영화가 반드시 비용을 감소시키고 효율성을 증대시키지 않는다는 것이다. 민영화 후 비용이 감소한 회사는 전체 조사대상 15개 회사 중 4개에 불과하며 다른 10개 회사에서는 민영화 후 비용의 변동이 없는 것으로, 해운공사의 경우는 민영화 후 오히려 비용이 증가한 것으로 나타났다.

송대회·송명희(1992)는 국민주 방식으로 1988년과 1989년에 일부 민영화된 포항제철과 한국전력을 대상으로 효율성을 검토하였는데 포항제철의 경우는 영업이익률이 민영화 이후 감소하였고 한국전력의 경우는 불변가격을 기준으로 하였을 때에는 영업이익률이 증가하였으나 경상가격을 기준으로 하였을 때에는 영업이익률이 민영화 이후 감소하였다고 보고하고 있다. 따라서, 이들의 연구에서도 민영화가 효율성을 높인다는 확실한 증거가 나타나고 있지 않다.<sup>23)</sup>

끝으로 최종원(1994)은 공기업의 민영화가 1인당 생산액에 미치는 영향을 분석하였는데 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

<표 4> 민영화가 1인당 생산성에 미친 영향

	민영화 후 생산성증가	민영화 후 생산성감소	민영화 후 생산성 불변동
회사명	대한항공 대한석유공사 대한재보험	인천중공업1 한일은행	대한통운, 대한광업제련 인천중공업2, 상업은행 제일은행, 신탁은행, 조흥은행
계	3	2	7

주 : 최종원(1994)의 <표 2>의 회귀분석결과를 t-test(유의수준 0.05)한 것임.

<표 4>의 내용은 다시 한번 우리에게 민영화가 반드시 효율성 제고를 보장하지 않는다는 것을 증명하고 있다. 대한항공, 대한석유공사(유공), 대한재보험을 제외하고는 민영화가 생산성을 높였다는 증거는 나타나고 있지 않는 것이다.

그러면 우리가 일반적으로 생각하고 있는 “민영화는 효율성을 제고한다”는 것이 왜 위와 같은 경험적 분석에서 나타나고 있지 않은가? 위의 저자들의 설명 중 가장 중요하면서 공통적인 것은 민영화 후 계속적인 정부의 규제이다. 포항제철과 한국전력의 경우는 '88년, '89년에 주식의 일부를 매각하였더라도 아직도 정부의 관리하에 있으며<sup>24)</sup> 1980년대 초에

23) 송대회·송명희(1992)는 민영화의 효과에 대한 분석에서 회귀분석을 사용하지 않고 민영화 이전 3년간과 민영화 이후 3년간의 영업이익률을 비교하였다. 이러한 단순비교는 민영화의 순수한 영향을 판단하는 데 적합하지 않을 수 있다.

민영화된 은행들은 민영화 이후에도 은행법, 여수신이율관련규정, 외국환관련규정 등의 정부규제를 계속 받았고 또한 정부는 경영권, 인사권에도 직·간접적으로 관여하였다는 것이다.

외국의 경우에는 우리 나라보다 훨씬 민영화에 대한 실증적 연구가 많은데 Colling and Ferner(1995)의 연구는 영국의 민영화가 고용에 미치는 영향을 분석한 하나의 연구라 할 수 있다. 민영화가 효율성에 미치는 외국 연구는 항공, 금융, 운송, 전기, 보험, 청소업과 같은 여러 방면에서 이루어졌다.<sup>25)</sup> 대체적으로 이들 연구는 민영화가 효율성을 높인다고 결론을 내리고 있으나 예외가 없는 것은 아니다. 예를 들면, 전기, 보험, 청소업을 대상으로 한 연구에서는 민영화가 비용감소나 수익증가를 가져왔다는 증거를 찾지 못한 연구도 있다. 특히, 청소업의 경우에는 오히려 공기업이 민간기업보다 더 효율적이라는 연구도 존재한다.

#### 1) 민영화의 효율성 증대효과 분석

이제 최근 우리나라의 민영화경험을 효율성 측면에서 분석하여 보기로 한다. 연구대상으로 선정된 기업은 한국비료(현재 삼성정밀화학), 대한중석, 한국종합기술개발공사(현재 신한종합건축사), 한국이동통신, 동부화학, 엘지금속, 한외종합금융, 한국외환은행 등 8개 회사인데 이들은 앞의 <표 2>에 나타난 회사 중에서 자료수집이 가능한 기업들로 구성되었다.<sup>26)</sup> 연구기간은 1986년부터 1995년까지로 정했는데 이 또한 자료수집의 한계로 제한되었다. 이들 8개 기업의 회사소개와 정부주식소유현황 및 민영화 비율은 부록에 각각 수록되어 있다.

효율성을 측정하는 방법은 기업이 속해 있는 업종에 따라 달리 정할 수 있는데 근로자 1인당 생산량, 판매량, 부가가치 혹은 단위제품당 노동비용이나 생산비용 등이 많이 사용된다. 기업별 비용에 대한 정보는 쉽게 얻을 수 없는 관계로 여기서는 최종원(1994)의 방법에 따라 1인당 매출액을 효율성의 척도로 삼고자 한다.

<부록 표 1>은 근래에 완전 혹은 부분 민영화된 주요 공기업들을 대상으로 민영화 전·후의 1인당 매출액을 나타내고 있다. 우리가 흔히 “민영화는 효율성을 증가시킨다”는 이

24) 1995년 현재 포항제철의 경우 산업은행이 14%, 재무부가 19.5%의 주식을 소유하고 있으며 한국전력의 경우 정부가 77.6%의 주식을 소유하고 있다.

25) 이들 연구에 대한 결과는 Wolf(1994)의 Appendix B에 개별적으로 수록되어 있다.

26) <표 2>에서 보듯이 1994년에 완전 혹은 부분적으로 민영화된 기업은 이들 8개 회사 외에 몇 개 더 있으나 자료수집의 곤란으로 8개 공기업에 국한하였다.

야기를 할 때 우리는 민영화 이전과 이후의 1인당 매출액을 비교하게 되는데 이를 모델화 하면 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\ln(Q/L)_t = a + b * PRIVATE_t + \epsilon_t \dots \dots \dots (3)$$

즉 1인당 매출액(Q/L)은 민영화여부(PRIVATE)의 함수라는 것이다. 식 (3)에서 b가 양수면 민영화가 1인당 매출액을 증가시켰다고 볼 수 있으며 반대로 b가 음수면 민영화가 오히려 1인당 매출액을 감소시켰다고 할 수 있다. <부록 표 1>에 나타난 8개의 대상기업 중 완전민영화된 기업은 한국비료, 대한중석, 한국종합기술개발공사, 동부화학인데 이들을 대상으로 식 (3)을 추정한 결과는 다음과 같다.

위의 나타난 결과를 보면 민영화의 효율성 증대효과는 기업에 따라 다르게 나타난다는 것을 알 수 있다. 한국비료와 대한중석의 경우는 민영화 후 1인당 매출액의 증가가 확인하지만 한국종합기술개발공사나 동부화학의 경우는 민영화의 효과가 크게 나타나지 않고 있다. 하지만 전반적으로 민영화 이후에 1인당 매출액은 증가하는 것으로 나타나는데(즉 4개사 종합의 경우) 우리는 이러한 현상을 가지고 민영화가 효율성을 높인다고 일반적으로 말하고 있다.

<표 5> 민영화가 1인당 매출액에 미친 효과

	1인당 매출액	
	PRIVATE	CONSTANT
한국비료	57.616*(2.643)	231.65*(23.76)
대한중석	33.343*(3.381)	39.330*(8.917)
한국종합기술개발공사	9.481(1.831)	29.009*(12.53)
동부화학	74.494(1.456)	168.64*(3.686)
4社 종합a	90.861*(2.765)	105.28*(5.415)
4社 종합b	43.766*(3.257)	-

- 주 : 1) ( )안의 값은 t값임.
- 2) \*는 0.05 수준에서 유의하다는 것을 표시함.
- 3) a는 OLS Model.
- 4) b는 Fixed-Effects Model.

하지만 <표 5>에 나타난 결과만 가지고 민영화의 효과를 단정할 수는 없다. 그 이유는 민영화 이후에 민영화와 상관없이 자본, 고용의 변화가 있었을 가능성이 충분히 있기 때문이다. 예를 들면 민영화 이전에 비해 민영화 이후에 자본이 증가하여 생산량이 늘어나고 따라서 1인당 매출액이 증가하였다고 할 때 우리는 이러한 증가가 민영화 때문에 일어났다고 단적으로 말할 수는 없기 때문이다. 다시 말하면 민영화 이전에도 이러한 방식의 1인당 매출액 증가는 가능하다는 것이다. 따라서 엄밀한 의미에서의 민영화에 의한 생산성증가는 같은 노동량과 같은 자본량하의 생산성 증가이어야 하며 이는 민영화로 인한 경영합리화의 결과로 나타나는 것이라고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 이하에서는 이러한 의미에서 민영화의 효과를 분석하고자 한다.

먼저 민영화가 이들 공기업의 효율성에 미친 영향을 분석하기 전에 민영화의 정의를 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 민영화를 민간에게로의 회사의 소유권 및 경영권이 전이라고 볼 수 있다. 둘째, 회사의 소유권은 민간에게 완전히 이전되지 않더라도 경영이 정부로부터 독립되는 것을 민영화로 볼 수 있다. 이러한 경우는 주로 정부투자기관에서 정부출자기관으로 이전될 때 발생하며 기업의 경영이 정부로부터 어느 정도 독립되는 경우이다. 셋째, 민영화를 연속적인 정부지분의 감소로 볼 수 있다. 이러한 견해는 민영화는 갑자기 이루어지는 것이 아니라 소유권이전에 앞서 경영합리화 혹은 상업화의 과정을 거친다는 것에 기초한다.

민영화가 효율성에 미친 영향을 이와 같은 세가지 관점에서 바라볼 때 우리는 다음과 같은 세가지 모델을 생각할 수 있을 것이다:

$$\ln(Q/L)_{it} = a_1 + a_2 T_{it} + a_3 \ln(K/L)_{it} + a_4 \ln L_{it} + a_5 PRIVATE_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (4)$$

$$\ln(Q/L)_{it} = b_1 + b_2 T_{it} + b_3 \ln(K/L)_{it} + b_4 \ln L_{it} + b_5 (\ln K/L)_{it}^2 + b_6 PRIVATE_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (5)$$

$$\ln(Q/L)_{it} = c_1 + c_2 T_{it} + c_3 \ln(K/L)_{it} + c_4 \ln L_{it} + c_5 (\ln K/L)_{it}^2 + c_6 (\ln L)_{it}^2 + c_7 [(\ln K/L)_{it} \cdot (\ln L)_{it}] + c_8 PRIVATE_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (6)$$

식 (4)~(6)은 최종원(1994)이 사용한 모델을 그대로 이용한 것으로<sup>28)</sup>, Q는 매출액 또는 영업수익, K는 총자산, L은 종업원수, T는 연도, PRIVATE는 민영화를 측정하는 변수를 각각 나타낸다. 위의 세가지 모델은 다시 민영화를 나타내는 PRIVATE 변수를 세가지 방법으로 정의하여 추정된다. 첫번째는 지금까지 많이 사용되어온 것같이 완전민영화를 기준

27) 이러한 효율성 증가를 X-Efficiency라고 말할 수 있다.  
 28) 다만 최종원(1994)은 식 (4)~(6)을 기업별로만 추정하였고 여기서는 전체기업을 합쳐서 추정하는 것을 추가하고 있다.



으로 더미변수를 설정하였고, 두번째는 정부소유 주식지분이 50% 이상인지의 여부로 더미를 설정하였으며, 마지막으로 민영화를 과정으로 보아 PRIVATE 변수를 민간이 보유하고 있는 지분으로 측정하였다. 이러한 세가지 방법으로 추정한 식 (4)~(6)의 결과는 위의 <표 6>에 보고된다.

<표 6> 1인당 매출액 함수의 추정치(Fixed-Effects Model)

변수/식	완전민영화기준 (더미변수)			민간지분 50% 이상 기준 (더미변수)			민간소유 주식지분기준 (연속변수)		
	(4)	(5)	(6)	(4)	(5)	(6)	(4)	(5)	(6)
<i>T</i>	0.06* (4.96)	0.06* (4.26)	0.05* (3.89)	0.04* (3.14)	0.04* (3.07)	0.04* (3.21)	0.05* (4.24)	0.04* (3.77)	0.05* (4.18)
<i>lnK/L</i>	0.14 (1.22)	0.41 (1.03)	2.11 (1.44)	0.44* (6.76)	0.69* (2.64)	0.87 (1.19)	0.49* (9.65)	0.46* (3.73)	0.91* (2.77)
<i>lnL</i>	-0.34 (-1.58)	-0.34 (-1.53)	9.77 (1.47)	0.36* (4.59)	0.39* (4.65)	-1.27 (-1.31)	0.31* (5.24)	0.31* (5.22)	-1.24* (-1.98)
$(lnK/L)^2$		-0.03 (-0.72)	-0.02 (-0.62)		-0.03 (-0.98)	-0.04 (-1.00)		0.004 (0.33)	-0.001 (-0.03)
$(lnL)^2$			-0.65 (1.48)			0.13* (1.00)			0.14* (2.44)
$(lnK/L) \cdot (lnL)$			-0.26 (-1.30)			-0.01 (-0.03)			-0.06 (-1.23)
PRIVATE	-0.09 (-1.15)	-0.09 (-1.06)	-0.07 (-0.87)	-0.13 (-1.27)	-0.06 (-0.53)	-0.13 (-1.12)	-0.003 (-1.80)	-0.002 (-1.74)	-0.003* (-2.13)
<i>R</i> <sup>2</sup> -Adjusted	0.79	0.78	0.79	0.93	0.93	0.94	0.89	0.89	0.90
Degrees of freedom	32	31	29	32	31	29	68	67	65
<i>N</i>	40	40	40	40	40	40	80	80	80

주 : 1) ( )안의 값은 t값임.

2) \*는 0.05 수준에서 유의하다는 것을 표시함.

위에 나타난 내용을 보면 우선 전반적으로 민영화가 1인당 매출액에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않다는 것을 알 수 있다. 민영화를 민간소유지분의 증가로 볼 때 민영화가 오히려 1인당 매출액을 줄이는 방향으로 나타나고 있는 것도 특기할 만하다(식 (6)의 경우).

앞의 <표 5>에서 민영화가 1인당 매출액을 증가시키는 것으로 나타나는 것과는 달리

<표 6>에서는 완전민영화된 4개 회사에서 민영화효과가 중요치 않게 나타났다. 이러한 결과는 <표 5>에 나타난 민영화효과가 순수히 민간으로의 경영권이전으로부터 발생하는 경영혁신이나 경영합리화로 인한 것이 아니라 꾸준히 진전되어 온 기술변화(T), 자본장비율(lnK/L) 및 고용(lnL)의 변화 때문에 발생한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

우리가 가지고 있는 기업별 시계열자료가 적다는 한계를 감수하고 이전 연구자들이 취했던 방법을 사용하여 각 회사별로 회귀분석을 시도하였다. 다만 여기서는 가능한 한 자유도를 늘리기 위하여 식 (4)만을 선택하고 또한 고정규모수익률(constant returns to scale)을 가정하였다. 추정결과에 대한 보고는 <표 7>에 나타난다.

<표 7> 기업별 1인당 매출액 함수의 추정치 (OLS)

변수/식	완전민영화기준 (더미변수)			민간지분 50% 이상 기준 (더미변수)			민간소유 주식지분기준 (연속변수)		
	T	lnK/L	Private	T	lnK/L	Private	T	lnK/L	Private
한국비료	-0.01 (-0.17)	0.91 (1.02)	-0.08 (-0.88)	-	-	-	-0.01 (-0.17)	0.91 (1.03)	-0.002 (-0.88)
대한중석	-0.04 (-1.35)	0.68* (4.74)	-0.05 (-0.39)	-	-	-	-0.03 (-0.97)	0.69* (5.69)	-0.01 (-1.00)
한국종합	0.08 (2.53)	0.14 (0.37)	-0.16* (-2.00)	0.08 (2.53)	0.14 (0.37)	-0.16* (-2.00)	0.08 (2.53)	0.14 (0.37)	-0.002* (-2.00)
동부화학	0.11* (4.37)	-0.22 (-0.44)	0.03 (0.05)	0.11* (4.37)	-0.22 (-0.44)	0.03 (0.05)	0.12 (3.47)	-0.12 (-0.53)	0.002 (0.36)
이동통신	-	-	-	0.18* (3.87)	0.48* (6.58)	-0.13 (-0.69)	0.13* (2.27)	0.50* (7.11)	0.003 (0.57)
엘지금속	-	-	-	-	-	-	0.04* (3.64)	0.71* (4.82)	0.01* (2.30)
한외종합	-	-	-	-	-	-	-0.27 (-1.42)	2.71 (2.00)	-0.0003 (-0.02)
외환은행	-	-	-	-0.01 (-0.92)	-0.07 (-0.23)	0.25* (2.83)	0.02 (0.87)	0.58 (1.50)	-0.003 (-0.84)

주: 1) ( )안의 값은 t값임.

2) \*는 0.1 수준에서 유의하다는 것을 표시함.

3) 민영화 기준에 변화가 없는 기업은 “-” 로 표시함.

4) 상수항은 지면상 보고를 생략했음.

위의 표에서 민영화의 세가지 기준을 모두 적용하여 민영화가 효율성 증대에 끼친 영향을 요약하면 아래와 같다. <표 8>에 나타난 패턴(pattern)을 보면 강신일(1988), 송대희·

송명희(1992), 최종원(1994)의 연구결과와 흡사하다는 것을 확인할 수 있다. 즉 대다수의 기업에 있어서 민영화의 생산성 증대효과는 불분명하고 민영화 생산성을 감소한 경우도 발생하는 것이다. 이러한 결과를 요약하면 최근에 민영화된 혹은 민영화과정에 있는 기업들의 효율성 증대여부는 이전과 마찬가지로 명약관화하지 않다는 것이다.

민영화 효율성을 증대시킨다는 이론에 대해서는 반론의 여지가 적지만 이러한 이론이 현실에 적용되기 위해서는 여러 가지 요건이 충족되어야 한다. 민영화가 효율성을 증대시키기 위해서는 첫째, 그 기업이 속해 있는 산업이 경쟁적이어야 하고, 둘째, 민영화 이후에 정부의 규제에서 해방되어야 하거나 설사 규제가 있다 하더라도 그 규제가 일관성(consistency)을 지녀야 하며,<sup>29)</sup> 마지막으로, 공기업을 인수하는 기업은 인수한 기업을 성공적으로 경영할 수 있는 능력이 있어야 한다.

<표 8> 민영화가 1인당 매출액에 미친 영향

	민영화 후 생산성 증가	민영화 후 생산성 감소	민영화 후 생산성 불변동
회사명	엘지금속 (민간지분기준) 외환은행 (민간지분 50% 이상 기준)	한국종합기술개발공사 (3기준 모두)	한국비료 대한중석 동부화학 한외종합금융 한국이동통신
계	2	1	5

<표 8>의 결과를 이해하기 위해 우선 각 기업이 속해 있는 시장의 경쟁성을 살펴 보았다. 민영화의 효율성 증대효과가 크게 나타난 외환은행은 경쟁이 매우 강한 금융시장에서 영업활동을 하고 있는 반면에 민영화의 효율성 증대 효과가 미약하게 나타난 한국비료, 대한중석, 이동통신은 경쟁이 약한 시장구조 속에 있는 것으로 나타났다.

하지만 시장의 경쟁성만으로는 민영화의 성·패를 설명할 수는 없을 것이다. 한국종합기술의 경우 시장점유율이 매우 낮은데도 불구하고 민영화의 효과는 오히려 역으로 나타났기 때문이다. 경쟁성으로 설명될 수 없는 부분에 대하여는 기업의 경영능력으로 설명될 수 있을 것이다. 동부화학, 대한중석의 경우에 민영화의 효과가 없는 것으로 나타났는데 그 이유로 민영화 당시 이들 기업은 제조업에서의 경험이 부족하였다고 노동조합의 간부들은 말하고 있다.

29) Willig(1993)은 정부의 정책(Tax and Transfer)이 일관성을 갖지 못 할 경우에는 민영화의 효과가 줄어든다는 것을 이론적으로 증명하였다.

민영화의 효율성 증대에 대한 효과가 우리 나라에서 전반적으로 작게 나타나는 또 하나의 이유는 아마도 정책의 일관성 부족에서 찾을 수 있을 것이다. 이러한 정책의 일관성 결여는 민영화 뿐 아니라 조세정책, SOC산업에 대한 투자, 금융정책 등 경제전반에 걸쳐 나타나고 있다. 이렇게 정책의 일관성이 결여된 경제 풍토에서는 공기업이 민영화 되었다고 하더라도 효율성이 증대된다는 보장이 없는 것이다. 정부정책의 일관성 회복이 민영화의 효과를 증대시키는 데 반드시 필요하다.

## 2) 민영화의 고용효과 분석

다음으로 민영화가 고용에 미치는 영향을 분석하기로 한다. Colling and Ferner(1995)는 민영화가 고용을 감소시킨다는 일반적 견해가 경험적으로 뒷받침되지 않는다고 주장하고 있다. 우리 나라에서는 민영화의 효율성 분석에 대한 연구는 있었어도 민영화가 고용에 미치는 연구는 없었다.<sup>30)</sup> 민영화가 고용에 미치는 영향은 여러 가지 각도에서 바라볼 수 있다. 우선 생각해 볼 시나리오는 민영화를 통하여 생산방식이 변하는 것이다. 예를 들면 노동집약적 생산방식에서 자본집약적 생산방식으로 변하는 경우가 될 것이다. 공기업의 특성 중 하나가 새로운 사업에 투자하는 것을 꺼리고 생산조직에 변화를 도입하는 것에 반대하는 것이다.<sup>31)</sup> 이러한 공기업의 속성이 민영화와 함께 사라지고 생산방식이나 조직의 변화를 통하여 고용에 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다. 또다른 시나리오는 이러한 구조적 변화 없이도 공기업이 비효율적으로 운영되어왔고 특히 과잉고용을 해왔다는 주장이 맞다면 민영화 후에 같은 수준의 생산을 할 경우에 고용량은 감소할 것이라는 가정을 세울 수 있는 것이다.<sup>32)</sup> 이 두 가지 경우를 데이터상으로 구분하기는 쉽지 않지만 어떠한 경우건 제품 하나를 생산하는 데 사용되는 노동량은 줄어든다고 상정할 수 있다. 이를 테스트하기 위하여 우리는 노동수요를 추정하는 방법을 이용할 것이다.

우선 여기서도 우리가 일반적으로 생각하고 또 이야기되는 “민영화는 고용을 감소시킨다”고 하는 명제에 대하여 테스트해 볼 필요가 있다. 고용량과 민영화의 관계를 식 (3)과

30) 민영화가 고용에 미치는 효과는 민영화의 효율성 증대에 미치는 영향의 한 부분으로 볼 수 있다. 효율성을 Output · Input으로 정의하면 효율성을 증대하기 위해서는 Input 한 단위당 Output을 증대시키거나 Output 한 단위당 Input을 감소시키는 것으로 나타나기 때문이다. 민영화가 고용에 미치는 효과는 Output 한 단위당 Input을 감소시키는 과정에서 나타날 수 있다.

31) 이러한 특성은 공기업의 경영자의 목적함수에는 정치성이 포함되어 있을 때 나타날 수 있다. 즉 변화는 실패할 경우 적을 만들 수 있고 이는 경영자의 정치적 진출을 어렵게 만들 수 있기 때문에 공기업의 경영자는 변화에 적극적이지 않게 되는 것이다.

32) 이 경우 생산방식의 변화보다는 조직구조의 변화로 나타날 것으로 예상된다.

같이 상정하고 이를 추정한 결과는 <표 9>와 같다. Colling and Ferner(1995)의 주장과 같이 “민영화가 고용을 줄인다”고 하는 명제는 아래의 결과에서도 100% 뒷받침되지는 않는다. 완전민영화된 4개 회사를 종합적으로 보면 OLS의 경우에 10% 수준에서만 유의하며 Fixed-Effects Model에서는 민영화가 고용에 미치는 효과가 통계적으로 유의하지 않게 나타나고 있기 때문이다. 하지만 개별기업의 경험에서는 민영화가 고용에 미치는 효과가 있는 것으로 나타나는데 한국비료의 경우는 민영화 이후 고용이 증가하였고 대한중석과 동부화학의 경우는 민영화 이후 고용이 감소한 것으로 나타나고 있다. 동부화학의 경우는 민영화후 약 233명이 감소한 것으로 나타나 민영화가 고용감소에 미치는 영향이 컸다는 것을 말해주고 있다.

<표 9> 민영화가 종업원수에 미친 효과

	종업원수	
	PRIVATE	CONSTANT
한국비료	49.50*(2.70)	660.50*(80.67)
대한중석	-373.38(-1.79)	1354.90*(14.56)
한국종합기술개발공사	-31.88(-0.93)	712.88*(46.28)
동부화학	-233.13*(-4.21)	936.50*(18.91)
4社 종합a	-170.64**(-1.79)	911.50*(16.16)
4社 종합b	-147.22(-0.44)	-

- 주 : 1) ( )안의 값은 t값임.
- 2) \*는 0.05 수준에서 유의하다는 것을 표시함.
- 3) \*\*는 0.1 수준에서 유의하다는 것을 표시함.
- 4) a는 OLS Model.
- 5) b는 Fixed-Effects Model.

<표 9>에 나타난 결과가 순수히 정부로부터 민간으로 경영권이 이전되었기 때문으로 보기는 어렵다. 예를 들면 한국비료의 경우 민영화 후 3개의 공장을 준공하였고 이로 인해 고용이 증가했다고 볼 수 있는데 이러한 고용의 증가가 경영권의 이양 때문에 이룩되었다고 단적으로 말할 수 없기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 우리는 노동수요의 함수에서 자본, 생산량 등을 통제하여야 한다. 즉, 정부부문의 비효율성이 있었고 그로 인해 과잉고용이 있었다면 민영화를 통해 기업은 같은 자본으로 같은 생산량을 생산하는 데 적은 노동량을 사용할 것이며 우리는 이를 테스트하고자 한다.

<표 10>은 8개 회사의 고용상황을 상세히 나타내고 있다.

<표 10> 고용현황(총인원)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
한국비료	676	676	671	670	659	672	662	684	677	769
대한중석	1,949	1,965	1,972	1,879	1,722	1,504	973	934	983	1,032
종합기술	736	716	617	709	740	766	737	682	668	694
이동통신	73	193	300	508	786	1,216	1,609	1,995	2,223	3,008
동부화학	913	971	880	725	670	721	700	676	677	689
LG금속	1,389	1,511	1,585	1,759	1,772	1,671	1,472	1,277	1,215	1,288
한외중금	104	113	112	112	116	117	123	128	129	144
외환은행	8,011	7,885	7,827	8,169	8,168	8,431	8,411	8,157	8,363	8,464

- 주 : 1) 위 고용수치는 임원 및 기타직을 포함한 총 수치임.
- 2) 동부화학의 1986~89년의 고용인원은 동부석유화학과 영남화학을 합한 것임.<sup>33)</sup>

앞서 언급한대로 민영화가 고용에 미치는 효과를 분석하기 위하여 여기서 취할 방법은 노동수요이론이다. 즉, 생산량, 요소가격을 통제한 후에 민영화가 고용에 미치는 영향을 측정하는 것이다. 구체적으로 우리가 추정한 노동수요함수는 아래의 두 함수이다.

$$\ln(L)_{it} = a_{1i} + a_2 T_{it} + a_3 \ln W_{it} + a_4 \ln K_{it} + a_5 \ln Q_{it} + a_6 \text{PRIVATE}_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (7)$$

$$\ln(L)_{it} = a_{1i} + a_2 T_{it} + a_3 \ln W_{it} + a_4 \ln R_{it} + a_5 \ln Q_{it} + a_6 \text{PRIVATE}_{it} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (8)$$

위 식에서 Q, K, L, T의 정의는 전과 같고 W는 임금총액(연인건비/12), R은 자본비용을 나타낸다. PRIVATE는 민영화를 측정하는 변수로서 전과 같이 세가지 방법으로 정의된다. 식 (7)은 단기적 노동수요모델이라고 볼 수 있으며 식 (8)은 장기적 노동수요모델이라고 볼 수 있다. 식 (7)-(8)의 추정결과는 <표 11>에 보고된다.

아래 표에 나타난 민영화변수(PRIVATE)의 계수값을 보면 전반적으로 민영화가 고용에 미친 영향은 미약하다고 결론내릴 수 있다. 다만 민간소유지분으로 민영화를 측정하였을 경우에 식 (7)에서 민영화변수의 계수가 약간의 유의성을 보이는데 그 규모는 -0.2%로 매우 작다. 여기서 측정하는 민영화의 고용효과는 경영권이 정부에서 민간으로 이전되면서 특정한 기업합리화과정을 통하여 같은 생산량을 보다 적은 노동을 사용하여 생산하면서

33) 1989년 영남화학의 고용을 알 수 없는 관계로 1989년 해고자 199명을 1988년 종업원수에서 감하여 추정했음. 실제로 1989년의 종업원수는 이보다 더 적을 것으로 예측된다.

나타나는 효과이다. 따라서 앞에서 언급한 민영화의 효율성효과가 산출량(Output)에 대한 효율성을 측정하는 것이라면 민영화의 고용효과는 투입량(Input)에 대한 효율성을 측정하는 것이라 하겠다. 이러한 점에서 본다면 위의 결과는 민영화 전·후로 고용감소는 있었지만 이러한 고용감소가 잉여노동을 정리하는 합리화과정 때문이라고 말할 수는 없다하겠다. 아래 결과에서 또 하나 특기할 만한 사항은 고용수준은 시간의 증가에 따라 감소하고 있다는 것이다. 이러한 현상의 이유는 자동화, 전산화와 같은 생산기술의 변화에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

<표 11> 노동수요함수의 추정치 (Fixed-Effects Model)

변수/식	경영권 민간이양 기준 (더미변수)		민간지분 50%이상 기준 (더미변수)		민간소유 주식지분 기준(연속변수)	
	(7)	(8)	(7)	(8)	(7)	(8)
<i>T</i>	-0.05* (-3.19)	-0.05* (-2.66)	-0.07* (-8.04)	-0.04* (-2.20)	0.002* (4.11)	-0.05* (-2.79)
<i>lnW</i>	0.22 (1.26)	0.17 (0.97)	0.27 (1.99)	0.24 (1.69)	-0.51* (-3.95)	0.19 (1.17)
<i>lnK</i>	-0.15 (-1.43)	-	0.13 (1.73)	-	-0.004 (-0.05)	-
<i>lnR</i>	-	0.06 (0.52)	-	0.11 (1.31)	-	0.10 (1.06)
<i>lnQ</i>	0.44* (3.11)	0.39* (2.58)	0.57* (8.77)	0.31* (2.04)	0.55* (6.05)	0.38* (2.95)
PRIVATE	0.05 (0.68)	-0.001 (-0.02)	-0.05 (-0.70)	-0.02 (-0.35)	-0.002 (-1.61)	0.001 (0.60)
R <sup>2</sup> -Adjusted	0.41	0.38	0.96	0.73	0.96	0.42
Degrees of freedom	31	31	18	11	52	39
<i>N</i>	40	40	27	20	64	40

주 : 1) ( )안의 값은 t값임. 2) \*는 0.05 수준에서 유의하다는 것을 표시함.

개별기업에 있어서 노동수요를 측정한 결과는 <표 12>와 <표 13>에 나타나 있다. 민영화가 1인당 매출액에 미친 영향과 마찬가지로 대부분의 기업에서 민영화의 고용감소효과는 나타나지 않고 있으며 일부기업에서만 고용감소의 결과를 보이고 있다. 우선 자본을 통제하여 노동수요를 추정한 <표 12>를 보면 민영화의 고용효과가 없는 기업으로 한국비료, 대한중석, 한국종합기술개발, 동부화학, 엘지금속 등 5개 회사가 있으며 민영화를 통해

고용이 감소한 기업은 이동통신과 한외종합금융 등 2개 회사가 있다.<sup>34)</sup>

<표 12> 기업별 노동수요함수의 추정치(자본통제, OLS)

변수/식	경영권 민간이양 기준 (더미변수)				민간지분 50%이상 기준 (더미변수)				민간소유 주식지분 기준(연속변수)			
	lnW	lnK	lnQ	Priv	lnW	lnK	lnQ	Priv	lnW	lnK	lnQ	Priv
한국비료	-0.15 (0.57)	0.56 (1.96)	0.02 (0.14)	-0.05 (0.83)	-	-	-	-	-0.15 (0.56)	0.55 (1.95)	0.02 (0.15)	-0.001 (0.81)
대한중석	0.04 (1.12)	1.93 (1.65)	-3.35 (1.54)	0.08 (0.32)	-	-	-	-	-0.09 (0.08)	1.73 (1.49)	-3.01 (1.43)	0.01 (0.68)
한국종합	0.01 (0.04)	0.05 (0.28)	0.47* (2.55)	0.05 (0.91)	0.01 (0.04)	0.05 (0.28)	0.47* (2.55)	0.05 (0.91)	0.01 (0.04)	0.05 (0.28)	0.47* (2.55)	0.001 (0.91)
이동통신	-	-	-	-	-0.13 (0.36)	0.45 (1.87)	1.02* (3.26)	-0.12* (2.16)	-0.11 (0.36)	0.48* (2.22)	1.03* (3.82)	-0.003* (2.54)
동부화학	0.39 (1.83)	-0.003 (0.01)	0.02 (0.11)	-0.15 (0.65)	0.39 (1.83)	-0.003 (0.01)	0.02 (0.11)	-0.15 (0.65)	0.45 (1.91)	-0.13 (0.77)	0.01 (0.03)	-0.001 (0.23)
엘지금속	-	-	-	-	-	-	-	-	1.20 (0.91)	-0.82 (0.93)	1.25 (1.49)	-0.02 (1.45)
한외종합	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.39* (5.09)	1.17* (5.88)	-0.06 (1.17)	-0.002* (2.70)

주 : 1) ( )안의 값은 t값의 절대치임.

2) \*는 t값이 2이상인 것을 표시함.

3) 민영화 기준에 변화가 없는 기업은 “-” 로 표시함.

4) 연도와 상수항은 지면상 보고를 생략했음.

앞서 언급한 대로 여기에 나타나는 민영화의 고용효과는 일정한 기업합리화과정을 통하여 같은 생산량을 보다 적은 노동을 사용하여 생산하면서 나타나는 효과이다. 이러한 점에서 본다면 동부화학의 경우 민영화 전·후로 고용의 감소는 있었지만(<표 9>의 결과) 이러한 고용감소가 합리화과정의 결과는 아니라는 것을 알 수 있다. 반면에 이동통신과 한외종합금융은 산출방식에 있어서는 효율성의 증대는 없었지만 투입방식에 있어서는 효율성을 이룩한 것으로 나타나고 있다.

다음으로 자본비용을 통제하여 노동수요를 추정한 <표 13>을 보면 민영화의 고용효과가 없는 기업은 한국비료, 한국종합기술개발공사, 동부화학, 엘지금속 등 4개 회사이며 민영화를 통해 오히려 고용이 증가한 기업은 대한중석으로 나타났다.<sup>35)</sup>

34) 외환은행은 인건비에 대한 자료부족으로 분석에서 제외하였다.



<표 13> 기업별 노동수요함수의 추정치 (자본비용통제, OLS)

변수/식	경영권 민간이양 기준 (더미변수)				민간지분 50%이상 기준 (더미변수)				민간소유 주식지분 기준(연속변수)			
	<i>lnW</i>	<i>lnR</i>	<i>lnQ</i>	<i>Priv</i>	<i>lnW</i>	<i>lnR</i>	<i>lnQ</i>	<i>Priv</i>	<i>lnW</i>	<i>lnR</i>	<i>lnQ</i>	<i>Priv</i>
한국비료	-0.22 (0.61)	0.05 (0.47)	0.19 (0.96)	0.01 (0.07)	-	-	-	-	-0.22 (0.60)	0.05 (0.47)	0.19 (0.96)	0.0002 (0.08)
대한중석	-0.26 (0.45)	2.69* (4.19)	-0.42 (1.44)	0.54* (3.18)	-	-	-	-	-0.11 (0.16)	1.88* (3.15)	-0.13 (0.48)	0.02* (2.44)
한국종합	-0.02 (0.13)	-0.20 (1.44)	0.63* (4.25)	0.07 (1.66)	-0.02 (0.13)	-0.20 (1.44)	0.63* (4.25)	0.07 (1.66)	-0.02 (0.13)	-0.20 (1.44)	0.63* (4.25)	0.002 (1.66)
동부화학	0.31 (1.62)	0.08 (1.02)	-0.03 (0.14)	-0.17 (1.87)	0.31 (1.62)	0.08 (1.02)	-0.03 (0.14)	-0.17 (1.87)	0.40 (1.85)	0.11 (1.23)	0.01 (0.08)	-0.004 (1.60)
엘지금속	-	-	-	-	-	-	-	-	1.26 (1.12)	0.33 (1.53)	0.40 (1.32)	-0.01 (1.12)

- 주 : 1) ( )안의 값은 t값의 절대치임.
- 2) \*는 t값이 2 이상인 것을 표시함.
- 3) 민영화 기준에 변화가 없는 기업은 “-” 로 표시함.
- 4) 연도와 상수항은 지면상 보고를 생략했음.

대한중석의 경우 민영화 후 고용증가한 것에 대한 해석은 차후 좀 더 많은 데이터가 축적된 후에 다시 검토해야 할 사항이지만 여기서 나타난 결과로만 본다면 민영화 후 오히려 투입방식에 있어서 더 비효율적으로 경영이 이루어졌다고 판단할 수 있을 것이다.

<표 14> 민영화가 고용에 미친 영향

	민영화 후 고용감소	민영화 후 고용 증가	민영화 후 고용 불변동
자본통제	이동통신 (민간지분기준) 한외종합금융 (민감지분기준)	-	한국비료 대한중석 한국종합기술개발공사 동부화학 엘지금속
계	2	0	5
자본비용 통제	-	대한중석	한국비료 한국종합기술개발공사 동부화학 엘지금속
계	0	1	4

35) 이동통신, 한외종합금, 외환은행은 자본비용의 자료가 없어 분석에서 제외하였다.

<표 12>와 <표 13>에 나타난 결과를 요약하면 <표 14>와 같다. 민영화로 인한 고용 감소는 생산방식의 변화(예: 자동화, 전산화)나 공기업하의 과잉노동을 제거함으로써 나타날 수 있다. 후자의 경우는 주로 조직개편과 관련된 것으로 자료상으로 증명하기가 매우 곤란하다. 따라서 여기서는 전자의 생산방식의 변화에 초점을 두어 민영화의 효과를 검토하고자 한다.

생산방식의 변화 즉 자동화, 전산화는 자본집약도, 노동집약도, 기계장비율 등을 높인다고 말할 수 있다. 하지만 자본집약도나 노동장비율[(유형고정자산-건설가계정)/종업원수]은 건물, 토지가격 등이 포함되어 있으므로 자동화, 전산화의 적절한 지표로 사용하기 어려울 것이다. 따라서 우리는 기계장비율(기계장치/종업원수)을 자동화와 전산화의 척도로 사용하여 살펴보기로 했다.

불행하게도 기업별로 기계장비율을 나타내는 자료를 구하기 어려워 여기서는 각 기업이 속한 산업별 기계장비율을 살펴 보았다. 고용감소효과가 뚜렷이 나타난 이동통신이 속해 있는 통신산업은 1992년과 1993년을 전·후로 기계장비율이 눈에 띄게 증가한 것으로 나타났다. 반면에 동부화학을 제외한 4개 회사가 속해 있는 업계의 기계장비율은 전반적으로 완만한 증가를 경험하고 있으나 동시에 기계장비율의 등락도 경험하고 있는 것으로 나타난다. 동부화학이 속해 있는 합성고무 및 플라스틱 물질 산업의 경우는 기계장비율이 계속적으로 감소하고 있는 것이 특기할 만하다.

기계장비율에서 나타나는 또 하나의 특징은 이동통신의 경우 타기업보다 기계장비율의 수준이 상당히 높은 산업에 속해 있다는 것이다. 이것은 달리 표현하면 이동통신의 경우 노동-자본의 대체가능성이 상대적으로 높다는 것이고 민영화과정에서 이러한 대체가 손쉽게 이루어졌을 가능성을 말해 주고 있다. 하지만 우리가 사용한 시계열자료의 한계로 이러한 주장은 어디까지나 가능성에 불과하며 앞으로 좀 더 많은 자료로 재분석하여 볼 필요가 충분히 있다.

끝으로 민영화가 어떤 기업에서 고용을 감소시키고 어떤 기업에서 그 효과가 나타나지 않는가에 대한 답은 앞으로 계속 연구되어야 할 과제이지만 시장의 경쟁성, 공기업을 인수한 경영자의 경영능력, 자본집약도, 노동·자본의 대체성 등이 중요한 요인으로 작용하는 것처럼 보인다. Colling and Ferner(1995)의 “민영화가 고용을 감소시킨다는 일반적 견해가 경험적으로 뒷받침되지 않는다”는 주장 또한 한국의 민영화 경험에서 뒷받침된다고 볼 수 있다.

## IV. 結 論

지금까지 민영화에 대하여 다방면에서 고찰하여 보았다. 이 연구에서는 기존의 다른 연구와는 달리 민영화의 효율성 측면만을 다루지 않고 공공성, 형평성, 고용측면을 동시에 다루었다. 특히 이 논문에서는 지금까지 우리나라에서 있었던 민영화 경험의 성·패를 요약하고 최근 완전 혹은 부분 민영화된 공기업의 효율성 및 고용에 대하여 실증적으로 분석하였다.

이 논문의 주요 결과 및 주장을 요약하면 다음과 같다.

- ① 민영화를 결정함에 있어서 정책입안자는 단순히 효율성만을 생각해서는 안되며 공공성, 형평성, 민영화로 인해 불이익을 당하는 집단에 대한 보상 등을 종합적으로 고려하여야 한다.
- ② 이 논문에서 사용된 대우패널자료에 의거하면 우리나라에서 공공부문의 소득분포가 민간부문의 소득분포보다 더 형평적인 것으로 나타난다. 따라서, 민영화는 사회전체의 소득분배를 악화시킬 수 있다. 정책입안자는 민영화시 이 점을 감안하여 저소득계층에게 주식을 매각하는 방식을 고려하여야 할 것이다.
- ③ 민영화의 핵심은 정부정책 혹은 정치상황의 변동으로부터 기업을 차단시키는 것이므로 기업의 소유권은 그대로 정부가 갖고 전문경영인으로 하여금 기업을 운영하게 하는 방식은 민영화의 효과를 반감시키는 것밖에는 되지 않으며 근본적으로 문제를 해결하는 방법이 될 수 없다(Willig 1993).
- ④ 민영화는 단순히 경제적 논리로 이루어지는 것이 아니라 정치적으로 이루어진다는 의견이 많다. 이러한 의혹을 없애고 민영화의 원래 목적을 달성하기 위해서는 민영화 과정은 투명하여야 하며 또한 공정해야 한다.
- ⑤ 일반적으로 민영화가 공기업의 효율성을 증대시킨다고 인식되는데 지금까지의 연구결과와 이 논문의 연구결과를 보면 우리나라에서는 민영화가 반드시 효율성을 제고하는 것으로 나타나고 있지 않다. 그 이유로는 여러 가지가 제시되고 있는데 ① 시장의 경쟁성 확보 실패, ② 정책의 비일관성, ③ 공기업 인수자의 경영능력 미비, ④ 민영화 후 지속적인 규제 등을 꼽을 수 있다.

- ⑥ 민영화는 고용을 감소시킨다는 일반적 견해 또한 이 연구에서 증명되고 있지 않다. 일부 공기업의 민영화 과정에서는 고용감소의 현상이 나타나는데 이러한 현상을 반드시 경영합리화 차원에서 발생하는 과잉노동의 해소라고는 볼 수 없다. 즉 공기업이 방만한 운영을 하여 필요 이상의 노동력을 사용하고 있으므로 민영화 후에는 이러한 과잉노동이 제거될 것이라는 주장은 이 연구에서 뒷받침되고 있지 않다.
- ⑦ 공기업을 인수할 수 있는 자격을 좀 더 엄하게 정할 필요가 있다. 공기업을 인수하는 기업의 경영자가 기업인수에 필요한 재정적 능력을 갖추었더라도 그 부문에서 경영 능력이 없을 경우는 민영화로 인한 효율성 증대를 기대할 수 없다.

현재 우리나라에서는 세계경제의 경쟁심화, 자유화, 개방화에 대응하는 논리로 공기업의 민영화 혹은 공공부문에 민간부문의 경쟁체제 도입 등이 지속적으로 거론되고 있다. 하지만 현재 민영화 실적은 어떠한가? 1993년 말 정부는 약 60개의 공기업을 민영화 하겠다고 발표하였으나 민영화 추진 2년이 지난 지금 16개 공기업의 민영화에 그쳤으며 이 중에서도 완전 민영화된 공기업은 7개사에 불과한 것으로 나타났다. 또한 본문에서도 지적하였지만 공기업에 대한 정부지분이나 행정규제는 오히려 증가하고 있다는 지적도 있다. 이러한 풍토에서 민영화가 설령 이루어지더라도 그 효과를 기대하기는 어려운 것이다. Willig(1993)가 주장하듯이 민영화의 효과는 정부의 정책이 일관성을 가질 때만 나타나는데 정책의 변동이 매우 심한 한국적 상황에서 민영화가 가져오는 효과는 매우 작을 것이다. 이러한 우려는 이 논문에서나 기존의 다른 논문에서 민영화의 효율성 증대 효과가 전반적으로 나타나고 있지 않는다는 결과에서 입증되고 있다.

우리는 민영화가 가져올 수 있는 혜택에 대하여 반대하는 것은 아니다. 하지만 민영화가 만병통치약이라고 생각해서도 안된다. 민영화를 추진하기에 앞서 시장의 경쟁성, 정책의 일관성 등 제반조건이 충족되어야 하고 이를 바탕으로 투명하고 공정하게 민영화를 추진하여야 할 것이다. 또한 민영화로 인해 발생한 경제적 잉여는 사회발전을 위하여 재투자되어야 할 것이다. 민영화되는 기업의 근로자들도 무조건 민영화를 반대하는 것은 아니며 오히려 찬성하는 경우도 있다. 하지만 민영화의 효과가 이들 기업에서 나타나지 않은 이유 중의 하나는 민영화 과정에서 이들의 참여가 배제되었고 결과적으로 민영화 후 인수회사에 대한 불만, 고용불안 등의 이유로 근로의욕이 저하되었기 때문이다.

최근 가장 많이 민영화의 대상으로 꼽히는 공기업은 담배인삼공사, 한국중공업, 가스공사이다. 이들에 대한 민영화 계획만 해도 올해 여러 번 바뀌었고 얼마 전에는 이들의 민영화를 무기한 연장한다는 신문보도도 있었다. 민영화 자체가 문제가 아니라 이런 식의 정책

변동이 문제인 것이다. 이 점이 바로 민영화과정의 공정성과 투명성을 기대하는 국민이나 공기업의 근로자에게 정부가 신뢰를 주지 못하는 이유이며, 이러한 정책 변동이 민영화된 후에도 효율성의 증대가 이루어지지 않게 만드는 이유이다.

끝으로, 이 논문에서는 민영화가 고용에 미치는 효과를 보기 위하여 전체 종업원수의 증·감만을 따졌는데 앞으로 이 점을 보완할 필요가 있다. 이 연구가 갖는 문제점을 지적하면, 첫째, 민영화로 인해 근속연수가 많은 사람이 해고, 퇴직, 이직하고 젊은 사원이 입직하여 총근로자수의 변동이 없다고 할 때 본 연구에서는 민영화로 인한 고용감소 효과가 없다고 본 것, 둘째, 민영화의 효과는 여성, 남성, 생산직, 사무직에 달리 나타날 수 있는데 이 점을 무시한 것, 셋째, 민영화로 인해 정규직을 임시직으로 교체하는 효과를 무시한 것 등이다. 또한, 본 연구에 사용된 모델의 변수선택에 대하여 많은 사람들이 의견을 제시하였다. 이 논문에서는 가장 보편적인(standard) 생산함수와 노동수요함수를 사용하였는데 민영화의 효과를 엄밀히 따지는 데 부족한 감이 없지 않다. 차후의 연구에서 민영화와 관련된 질적인 변수를 추가할 필요가 있을 것이다. 이러한 단점에도 불구하고 이 논문에 이용된 모델이나 분석방법은 하나의 벤치마크(benchmark)로서 충분한 가치가 있다고 생각한다.

## 附錄

## 정부주식소유 현황 및 민영화비율

(단위 : %)

		1991	1992	1993	1994	1995
한국 비료	정부 소유	산업은행(34.6)	산업은행(34.6)	산업은행(34.5)		
	민간 소유	65.4	65.4	65.5	100	100
대한 중석	정부 소유	한국감정원(1.6) 산업은행(21.4)	한국감정원(1.6) 산업은행(21.4)	한국감정원(1.6) 산업은행(21.40)		
	민간 소유	77.0	77.0	77.0	100	100
한국 종합 기술 개발 공사	정부 소유	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)		
	민간 소유	29.4	29.4	29.4	100	100
한국 이동 통신	정부 소유	한국통신(65.1)	한국통신(64.0)	한국통신(64.0)	한국통신(20.0)	한국통신(19.3)
	민간 소유	34.9	36.0	36.0	80.0	80.7
동부 화학 (주)	정부 소유	산업은행(19.6) 한국비료(9.2)	산업은행(17.8) 한국비료(9.2)	산업은행(12.9) 한국비료(4.4)		
	민간 소유	71.2	73.0	82.7	100	100
LG 금속	정부 소유	증안기금(5.1) 산업은행(14.3)	증안기금(5.1) 대한투신(3.0)	증안기금(5.1) 산업은행(13.9)	증안기금(3.7) 기업은행(5.3)	증안기금(4.8) 기업은행(2.6) 중소기업은행 신탁(2.6)
	민간 소유	80.6	80.6	81.0	91.0	90.0
한외 종합 금융 (주)	정부 소유	외환은행(31.4) 산업은행(3.5)	외환은행(31.3) 산업은행(3.4)	외환은행(44.9)	외환은행(33.8)	외환은행(33.9)
	민간 소유	65.1	65.3	55.1	66.2	66.1
한국 외환 은행	정부 소유	한국은행(65.3) 재무부(1.7) *증자*	한국은행(65.3) 재무부(1.7)	한국은행(65.3) 재무부(1.7)	한국은행(65.2)	한국은행(47.8)
	민간 소유	33.0	33.0	33.0	34.8	52.2

<정부주식소유 현황 계속>

		1986	1987	1988	1989	1990
한국 비료	정부 소유	산업은행(35.0)	산업은행(35.0)	산업은행(35.0)	산업은행(35.0)	산업은행(35.0)
	민간 소유	65.0	65.0	65.0	65.0	65.0
대한 중석	정부 소유	산업은행(14.5) 한국증권대체 결제(21.5) 공무원연금관리 공단(11.9) 재무부(7.0)	산업은행(21.4) 한국증권대체 결제(39.0) 공무원연금관리 공단(11.9)	한국감정원(1.6) 산업은행(21.4) 한국증권대체 결제(12.15)	한국감정원 (1.6) 산업은행(21.4)	한국감정원 (1.6) 산업은행(21.4)
	민간 소유	45.1	27.7	64.8	77.0	77.0
한국 종합 기술 개발 공사	정부 소유	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)	산업은행(50.0) 주택공사(6.8) 도로공사(6.6) 수자원공사(6.6) 석탄공사(0.6)
	민간 소유	29.4	29.4	29.4	29.4	29.4
한국 이동 통신	정부 소유	한국통신(100)	한국통신(100)	한국통신(100)	한국통신(68.0) *기업공개*	한국통신(65.1) 증안기금(1.4)
	민간 소유	0	0	0	32.0	34.9
동부 화학 (주)	정부 소유	한국종합화학 공업(50%) 한국비료(25%)	한국종합화학 공업(50%) 한국비료(25%)	한국비료(25%)	산업은행(25.7)	산업은행(20.9) 한국비료(9.3)
	민간 소유	25.0	25.0	75.0	74.3	69.8
LG 금속	정부 소유	산업은행(16.7)	산업은행(16.7)	산업은행(15.7)	산업은행(15.7)	산업은행(15.7)
	민간 소유	83.3	83.3	84.3	84.3	84.3
한외 종합 금융 (주)	정부 소유	외환은행(45.0) 산업은행(5.0)	외환은행(45.0) 산업은행(5.0)	외환은행(45.0) 산업은행(5.0)	외환은행(45.0) 산업은행(5.0)	외환은행(31.4) 산업은행(3.5)
	민간 소유	50.0	50.0	50.0	50.0	65.1
한국 외환 은행	정부 소유	한국은행(97.5) 재무부(2.5)	한국은행(97.5) 재무부(2.5)	한국은행(97.5) 재무부(2.5)	한국은행(97.5) 재무부(2.5)	한국은행(97.5) 재무부(2.5)
	민간 소유	0	0	0	0	0

<표 1> 주요 공기업의 민영화와 생산성(1인당 매출액, 백만원, 1990년 기준<sup>36)</sup>)

기 업 명	1986	1987	1988	1989	1990
한국비료	173.62	204.43	225.45	219.77	240.93
대한중석	26.05	26.58	26.46	26.52	27.93
한국종합기술개발공사	20.44	24.51	22.36	31.81	41.58
동부화학(주)	172.10	165.17	161.44(민영화)	151.36	250.90
한국이동통신	16.04	9.11	45.77	77.50	91.39
LG금속	277.74	330.72	382.94	356.31	377.71
한외종합금융	498.72	472.10	780.98	1,057.73	1,137.37
한국의환은행	185.99	178.97	178.10	191.98	181.28

기 업 명	1991	1992	1993	1994	1995
한국비료	257.23	248.64	254.26	268.53(민영화)	299.60
대한중석	33.84	54.19	53.00	55.36(민영화)	86.31
한국종합기술개발공사	36.21	38.15	37.77	35.81(민영화)	41.17
동부화학(주)	221.32	210.20	291.58	273.98	340.87
한국이동통신	110.84	138.28	176.34	272.39	325.44
LG금속	386.79	442.56	509.20	641.29	795.35
한외종합금융	1,348.65	1,365.31	1,410.56	1,349.90	1,177.69
한국의환은행	172.92	167.76	155.85	176.75	205.05

주 : 동부화학의 1986~89년간 1인당 매출액은 동부석유화학과 영남화학의 1인당 매출액의 평균으로 계산함.

### 參 考 文 獻

- 강신일, 『공기업의 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1988.
- 김성구, 「한국통신 민영화론의 쟁점: PCS사업자선정과 관련하여」, 『시민의 통신 만들기 공청회 토론문』, 1996.
- 김우영, 『민영화와 노사관계』, 미발표논문, 한국노총중앙연구원, 1996.

36) 1990년 현재 1인당 매출액을 구하기 위해서 소비자 물가지수(CPI)로 디플레이트(deflate)시켰다. 한외종합금융과 한국의환은행은 매출액 대신 영업수익을 사용하였다.



- 김재홍, 「민영화의 주변논쟁」, 『규제완화』, 여름호, 한국경제연구원 규제연구센터, 1994, pp. 4~18.
- 송대회, 『한국의 공기업관리정책』, 한국개발연구원, 1989.
- , 「공기업 민영화정책의 추진실적 평가와 개선방향」 『한국개발연구』, 제16권 제4호, 한국개발연구원, 1994.
- 송대회·송명희, 「국민주방식 공기업민영화의 경제적 효과분석」 『한국개발연구』, 제14권 제2호, 한국개발연구원, 1992. pp. 3~27.
- 임응기, 「공기업의 민영화와 재벌참여 문제」, 『공기업의 민영화와 기업구조에 관한 연구』 발췌논문, 연세대학교 동서문제연구원, 1993.
- 임희철, 「한국 민영화정책에 대한 비판적 고찰」, 『동향과 전망』, 겨울호, 한국사회과학연구소, 1995.
- 최종원, 「공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구」 『한국개발연구』, 제16권 제1호, 한국개발연구원, 1994. pp. 119~48.
- 하상목, 『공공부문에서의 경쟁체제 도입방안』, KIPA 연구보고서 95-02, 한국행정연구원, 1995.
- Colling, T. and A. Ferner, "Privatisation and Marketization", In *Industrial Relations* Edited by P. Edwards, 1995, pp. 491~513.
- Donahue, J., *The Privatisation Process*, New York: Basic Books, 1989.
- Feldman, A., *Welfare Economics and Social Choice Theory*, 6th Edition, Kluwer Nijhoff Publishing, 1988.
- Freeman, R., "Unionism and the Dispersion of Wages", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 34, 1980, pp. 3~23.
- Kikeri, S., J. Nellis and M. Shirley, *Privatisation: The Lessons of Experience*, Washington, D.C., World Bank, 1992.
- Kim, B., "Korea's privatisation experience" In *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*, OECD, 1996, pp. 107~114.
- Mueller, D., *Public Choice*, Cambridge University Press, 1989.
- Nestor, S. and M. Nigon, "Privatisation in Europe, Asia and Latin America: what lessons can be drawn?" In *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*, OECD, 1996, pp. 9~19.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

- Robinson, C., "The Results of UK Electricity Privatisation", Working Paper, University of Surrey, Guildford, U.K., 1992.
- Willig, R.D., "Public versus Regulated Private Enterprise", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank, 1993, pp. 155~70.
- Wolf, C. Jr., *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, 2nd Edition, The MIT Press, 1994.