

## ‘빚더미 공기업’ 개혁: 민영화가 해법이다

박동운 단국대학교 명예교수 · 경제학

KBS가 지난 달 ‘빚더미에 쌓인 공기업과 공공기관의 문제’를 몇 차례에 걸쳐 뉴스 특집으로 다뤘다. 이 문제는 학계와 언론이 이미 심도 있게 다룬 바 있지만 박근혜 정부에서 내년 세수가 약 8조원 줄어들었는데도 복지지출은 100조 원으로 책정되었다는 점을 감안할 때 KBS 특집은 시의적절했다고 판단된다. 이에 필자도 국가부채 폭증이 한국경제의 걸림돌이 될 것으로 우려되어 보고만 있을 수 없는 입장이다.

OECD 자료에 따르면, 2011년 GDP 대비 ‘일반정부총지출’<sup>1)</sup>로 나타낸 국가부채 비율은 한국이 36.2%로, 비교 가능한 OECD 31개국 가운데 4위다. 이로 인해 한국은 재정건전성이 뛰어나 세계에서 ‘작은 정부’를 실현한 국가로 오해받아 왔다. OECD 추계에 따르면, 2012년 GDP 대비 ‘일반정부총지출’ 비율로 나타낸 정부규모는 한국이 30.2%로, 비교 가능한 OECD 31개국 가운데 ‘가장 작은 정부’다. 사실이 그렇다면 얼마나 자랑스럽겠는가! 이런 오해는 기획재정부가 ‘일반정부’ 부채만 떼어내 IMF나 OECD 등에 보낸 데서 비롯되었다. 이는 한국만의 문제가 아니다. 정부규모와 국가부채 산정방식을 둘러싸고 그동안 논란이 있었는데, IMF가 나서서 개별 국가마다 서로 다른 국가부채 산정기준을 통일하는 매뉴얼을 마련하고 있다. 이 매뉴얼에는 ‘일반정부’에다 ‘비금융공공기관(공기업), 금융공공기관, 통화안정증권, 공적연금 등’을 아우르는 ‘공공부문 부채’가 포함될 것이라고 한다.<sup>2)</sup> 이에 맞춰 한국은행이 자료를 정리하고 있는데, 최종 결과는 2014년 말경에 발표될 예정이라고 한다.

IMF의 새 매뉴얼에 맞춰 2010년 한국의 국가부채를 보자. 2010년 ‘일반정부’를 대상으로 추계하여 정부가 발표한 국가부채는 393조 원인데, IMF 새 매뉴얼에 따르면, 국가부채는 다음과 같은 내용으로 구성될 것 같다.<sup>3)</sup>

(현행) 일반정부: 393조 원

비금융공공기관(공기업) 부채: 353조 원

1) OECD 정의에 따르면, ‘일반정부총지출’이란 ‘일반정부, 지방정부, 공기업, 일부 금융공기업 등의 지출’을 합한 것이다.

2) 《서울경제》, 2011.11.12. (서정명 기자, <2014년 국민계정에 ‘공공부문 부채’ 포함 땀 국가부채 비율 34% → 100% 폭증 IMF 새 기준 초안 반영>).

3) 박동운(2012.6), 《좋은 정책이 좋은 나라를 만든다》, FKI미디어.

금융공공기관: 326조 원

통화안정증권: 169조 원

합계: 1,241조 원

IMF 새 매뉴얼에 따르면, 2010년 국가부채는 1,241조 원으로 크게 늘어나 '일반정부' 부채 393조원보다 무려 3배 정도 많게 된다. 이렇게 되면 2010년 GDP 대비 한국 국가부채 비율은 OECD 통계상의 34.6%에서 106.0%로 폭증하게 된다.

한국 공기업이나 공공기관 부채의 심각성에 대해선 이미 많은 지적이 있어왔다. 한국 경제연구원 김영신 부연구위원은 2012년 9월 '공기업 부채 증가의 문제점' 보고서를 통해 27개 공기업 부채가 2002년 64조 원에서 2011년 말 361조 원으로 10년간 5.6배 증가했고, 1년 이자만 12조 원에 이른다고 분석했다. 이를 놓고 김영신 부연구위원은 "공기업 부채를 정부부채에 포함해 투명하게 관리하고, 부실 공기업을 단계적으로 민영화해야 한다"고 해법을 제시했다.<sup>4)</sup> 또 기획재정부는 2012년 9월 '2012~2016년 공공기관 중장기 재무관리 계획'을 발표했는데 이에 따르면, 2013년 41개 공공기관 부채는 2012년보다 9.7% 증가한 532조3000억 원에 이를 것으로 전망했다. 이를 놓고 정부는 공공기관 부채 비율을 2013년을 정점으로 2016년까지 209.5%로 감축하도록 유도할 방침이라고 밝혔다.<sup>5)</sup>

공은 박근혜정부로 넘어왔다. 역대 정부는 공기업 개혁 등을 내세워 '몇 년까지 균형 예산을 달성하여 정부부채를 줄이겠다'고 구두선(口頭禪)을 외쳐 왔다. 김대중 대통령의 공기업 개혁은 목표로 삼은 24개 가운데 포항제철과 한국중공업은 규모가 컸지만 나머지는 규모가 작은 수준의 11개에 그쳤다. 뒤이어 취임한 노무현 대통령은 노조파 위에 밀려 철도사업 민영화와 한전 분할을 포기함으로써 민영화에서 후퇴하고 말았다. 게다가 노무현 대통령은 공공부문 비정규직을 정규직화하고, 공무원 수 증가, 공기업 신규채용 3% 증가 의무화 등으로 오히려 공기업을 확대했다. 이어 이명박 정부는 LH 공사(현재 부채액 138조 원), 보금자리주택 건설 등으로 엄청난 국가부채를 떠넘겼고, 퇴임 전 해에야 겨우 '공기업 선진화 계획'을 세워 2012년 초 KTX 운행을 일부분 민간에 맡겨 독점체제를 경쟁체제로 전환하겠다고 밝혔을 뿐이다. 이제 박근혜 대통령은 '법과 원칙 고수'와 '복지정책 실현에 필요한 재원 확보'를 위해서라도 공기업 민영화를 추진하여 국가부채를 줄여야 가야 한다. 그 방법을 위해, 여기에서는 마거릿 대처가 '공기업 민영화'를 통해 우리에게 주는 교훈을 제시한다.<sup>6)</sup>

4) 《조선일보》, 2012. 9.12.

5) 《조선일보》, 2012. 9.27.

6) 박동운(2004), 『대처리즘: 자유시장경제의 위대한 승리』, FKI미디어. 박동운(2007), 『마거릿 대처 시장경제로 영국병을 치유하다』, 살림.

## 마거릿 대처의 공기업 민영화의 교훈

마거릿 대처는 1980년대 초 ‘민영화’라는 말을 꺼낼 수도 없는 분위기에서 3단계에 걸쳐 48개의 공기업을 민영화하여 성공했다. 마거릿 대처는 ‘영국을 공기업 민영화를 수출한 세계 최초의 국가로 만든 정치가’로 기록되었다. 특히 대처는 구조개혁에 성공한 정치가다. 대처는 작은 정부, 공기업 민영화, 금융규제 철폐, 노동시장 유연화, 평등 교육 타파, 복지개혁 등 시장 중시정책을 폈다. 이 공로로 대처는 영국 총리 가운데 이름 다음에 ‘이즘(ism·대처리즘)’이 붙는 유일한 총리로 칭송받는다. 대처의 구조개혁을 지켜본 자유주의 경제학자 밀턴 프리드먼은 “구조개혁은 대처 총리처럼 집권 첫 6개월 이내에 마쳐야 성공할 수 있다”고 썼다. 이제 대처가 공기업 민영화를 추진하게 된 목적, 방법, 결과를 소개한다.

공기업 민영화의 목적은 무엇인가? 영국은 1945~1951년간 집권 노동당 정부가 고용 창출과 사회간접자본 마련을 위해 전기, 통신, 도로, 항만, 조선 등 주요 기간산업과 공익산업을 국유화했다. 당시 국유화는 사회주의 열풍에 힘입어 영국뿐만 아니라 프랑스, 독일 등에서도 유행처럼 확산되었다. 그러나 계속된 국유화는 공공부문의 팽창과 비효율을 가져올 수밖에 없었다. 영국정부는 적자에 허덕이는 공기업을 세금으로 보전해야 했다. 영국의 재정적자는 증가했고, 정부는 팽창해 갔다. 이를 놓고 마거릿 대처는 1979년 총선거에서 “영국경제의 두 가지 가장 큰 문제는 국유기업의 독점과 노동조합의 독점”이라고 외쳤다. 총리가 된 대처는 공기업 민영화를 과감하게 추진했다. 대처가 추진한 공기업 민영화의 목적은 1) 고객의 이익을 위해 정부의 사업과 서비스를 최대한 경쟁에 노출시켜 효율성을 촉진하게 한다 2) 가능한 한 국민들의 주식 소유를 확산시킨다 3) 정부가 매각하는 사업에서 최대의 가치를 얻는다 로 정리된다. 대처의 민영화는 메이저 총리까지 이어졌으며 이 과정에서 국가전략 관련 일부 공기업을 제외하고 세계적인 규모의 공기업까지 무려 48개 주요 공기업이 매각되었다.

### - 대처의 공기업 민영화는 어떻게 성공했는가?

첫째, 민영화가 단계적으로 추진되었다. 만일 민영화가 단계적으로 추진되지 않고 ‘혁명적’으로 추진되었더라면 성공하지 못했을 것이다. 둘째, 민영화 대상 공기업들은 다양한 전략을 세워 추진되었다. 예를 들면, 종업원의 반대가 심한 공기업은 종업원에게 주식을 무상이나 염가로 제공하는 전략으로, 경영층의 저항이 심한 공기업은 기존 공기업의 분리나 완전한 경쟁 도입을 일정 기간 연기해 주는 전략 등으로 대응했다. 특히 민영화가 개별기업에 경제력 집중과 특혜를 가져온다는 일반 국민들의 우려에 대해서는 국민주 방식으로 주식을 매각하거나, 민영화한 후 독점규제 장치나 별도의 감독기관을 만드는 등 적절한 정책을 세워 대응했다. 셋째, 민영화는 전체 구조개혁 전략

의 일부로 추진되었다. 대처는 문자 그대로 민간에게 매각한다는 의미의 ‘민영화’를 유일한 전략으로 삼지 않았다. 대처는 민영화와 함께 민간위탁, 민간과 정부내 팀 간의 경쟁 입찰제도인 시장시험 등을 동시에 실시했다. 넷째, 부작용을 최소화하면서 추진했다. 대처는 국가전략산업 보호와 민영화 부작용 최소화에 역점을 두고 민영화를 강력히 추진했다. 대처는 민영화 추진 과정에서 개인 또는 기관별 소유지분 제한, 무의결권 주식 도입, 대상 기업의 사업 분할, 경쟁기업 육성, 정부의 황금주 보유 등 다양한 방법을 통해 독점을 방지하고, 가격 인하와 서비스 향상을 도모했다.

－ 대처의 공기업 민영화는 어떤 성과를 가져왔는가?

첫째, 48개 주요 사업과 다수 소규모 사업을 매각했는데 기업들은 정부 간섭에서 벗어나 효율성을 높일 수 있었다. 예를 들면, 영국항만은 민영화된 지 6개월 만에 이익이 150만 파운드에서 680만 파운드로 급증했고, 영국항공은 종업원 1인당 생산성이 50% 이상 올랐다. 둘째, 민영화는 정부독점에서 벗어나 민간부문에 새로운 일자리를 마련했고, 신기술 도입과 경쟁 촉진을 통해 기업경쟁력을 높였다. 셋째, 민영화된 기업은 이윤극대화를 실현하려고 노력했기 때문에 고객에게 질 좋고 다양한 서비스를 제공해 고객의 이익을 증진시켰다. 넷째, 정부소유의 임대주택을 세입자에게 매각하여 중산층을 두텁게 했고, 국영기업 주식 매각을 통해 개인 주식소유자를 확대했으며, 국민주주화를 통해 민주적 자본주의의 기초를 튼튼하게 했다. 1979년 주식소유자 수는 300만 명이었는데 1993년에는 1000만 명을 넘었다. 다섯째, 주식 매각을 통해 약 600억 파운드(950억 달러)의 재원을 마련하여 공기업의 만성적인 외부차입을 근원적으로 제거하고, 재정적자를 해소할 수 있었다. 여섯째, 공기업 민영화는 결과적으로 ‘작은 정부’ 실현에 기여했다. 이렇게 하여 성공을 거둔 마거릿 대처의 공기업 민영화정책은 전 세계로 수출되었다. 이제라도 박근혜정부는 ‘마거릿 대처의 공기업 민영화정책’을 수입할 필요가 있을 것이다.

Ⅰ 외부필자 기고는 KERI 칼럼의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.