

公企業 民營化와 政府規制緩和

姜 信 逸

공기업 민영화에 따른 정책과제는 공기업의 政府保有株式의 賣却量 및 賣却價格決定과, 市場構造가 獨占인 경우 민영화 이후 효율성 확보를 위한 市場競爭 提高方案 및 이에 따른 기존 정부규제의 완화방안으로 요약될 수 있다. 本稿에서는 이러한 정책과제들의 상호관련성을 규명하고 민영화 이후의 規制緩和方案을 제시하였다.

분석방법으로는 市場理論을 이용하여 市場獨占 및 政府規制의 문제점을 도출하였고 아울러 공기업에 대한 規制實態를 法的根據를 중심으로 조사하였다. 분석의 결과에 의하면 민영화 이후 獨占企業에 대하여 法的·制度的인 각종 정부규제나 독점자 지위를 완화하고 競爭導入을 확대하는 것이 전통적인 獨占企業規制보다 더 바람직한 것으로 판단되며, 消費者 保護側面의 價格規制, 公害規制, 製品의 安全度規制 및 作業場 安全管理規制 등과 같은 社會的 規制는 산업의 자율성 부여의 일환으로 점차적인 완화가 요망된다. 아울러 민영화 이후에 경영평가제도의 운용에 대한 재고가 요구되며 「政府投資機關管理基本法」의 운용에 있어 본래의 취지에 배치되는 경직성은 배제되어야 할 것이다.

I. 序 言

우리나라의 公企業 民營化는 1960년대 후반부터 추진되었으며 大韓通運, 大韓航空 등과

같은 기업을 시발로 하여 1980년대초의 韓一銀行, 朝興銀行 등 시중은행 민영화에 이르기까지 총 18개 기업이 민영화된 바 있다. 1987년에 들어와 정부는 공기업 운영의 非效率性을 제거하고 經濟社會發展에 따른 공기업 역할을 재정립하기 위하여 政府保有株式 賣却을

筆者: 本院 研究委員

* 草稿를 읽고 미진한 부분에 대하여 여러가지 유익한 조언을 해준 本院의 李奎億, 楊秀吉, 宋大熙博士와 서울大學校 吳然天 教授께 감사드리며 本研

究의 原稿整理 및 資料蒐集 등 여러 과정에서 헌신적인 노력을 기울여 준 金在浩 主任研究員, 玉成銖 研究員, 朴貞熙 研究助員에게 깊은 감사의 뜻을 표한다.

통한 대규모의 민영화를 고려하고 있다. 특히 금번 민영화의 대상에는 韓電, 通信公社, 浦項製鐵 및 國民銀行 등 국민경제적 비중이 큰 기업들이 포함되어 있어 그 중요성을 더하고 있으며, 따라서 좀더 신중하고 일관성있는 정책이 요구된다고 할 수 있다.

공기업 민영화는 狹義로는 政府保有株式의 민간부문에 대한 완전한 所有移轉과 경제활동에서의 政府役割 縮小의 동시적 진행을 의미하나 廣義로는 政府保有株式의 민간부문에 대한 부분적 매각이나 경영에서 정부의 역할이 존속하는 完全賣却도 포함되며 政府保有株式의 이전은 일어나지 않고 민간인과의 계약을 통한 財貨 및 商品의 供給 경우도 포함된다¹⁾. 이러한 민영화를 주장하는 기본적인 근거는 경제적 효율성 증진이라는 측면에서 찾을 수 있다. 민영화를 통한 소규모 政府指向으로 정치적 간섭을 경영에서 배제함으로써 市場經濟體制의 진입이 가능하고 기업이 도산될 수도 있는 民間經營은 私企業보다 높은 임금과 상여금을 얻고자 하는 공기업 직원들의 無事安逸主義 등 地代追求行態(rent seeking behaviour)를 제어할 수 있어 종업원 생산성 향상 등 기업의 효율성을 증가시키며 공기업 조직의 “萬人이 主人”은 곧 “主人이 없는 것”을 의미하며 이러한 요인이 제거됨으로써 投資決定 및 事後管理에 효율성을 기할 수 있다. 이 외에도 민간기업은 경쟁에서 생존하기

위해 소비자의 기호에 따른 새로운 상품을 개발하고자 하며 그 결과 변하는 市場構造에 신속히 적응할 수 있으며 민영화에 따른 부수적 효과로는 공기업 매각년도의 政府收入增大 및 國民稅金負擔 輕減을 기대할 수도 있고 주식 시장을 이용하여 민영화할 경우에는 대부분 경영실적이 우수한 기업을 매각하게 되어 優良株式을 공급할 수 있어 證券市場育成에 기여할 수 있다.

政府保有株式 매각을 통한 민영화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 민영화에 내재된 다음과 같은 문제들이 고려되어야 할 것이다. 첫째로 공기업은 국민의 세금에 의해 이루어졌고 주로 國家基幹産業에 집중되어 있어 국민경제에 미칠 영향이 지대한바 매각시 社會的 富의 極大化를 위해 賣却量, 賣却價格 및 政府收入 등을 신중히 결정하여야 한다. 둘째로, 민영화의 궁극적 목적은 社會的 富의 極大化에 있는바 이는 「파레토」最適條件인 기술적 효율과 주어진 형평의 가중치에 따른 배분적 효율의 동시적 달성을 의미한다. 狹義의 공기업 민영화인 政府保有株式의 民間移轉 결과 기업은 最大利潤追求에 따르게 되어 기술적 효율성은 만족되는 것으로 본다. 그러나 시장구조가 독점인 공기업의 경우 이를 민영화하더라도 경쟁자의 進入可能性 등이 없다면 限界費用보다 높은 가격이 설정됨으로써 자원의 效率的 配分이 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 경우에 商品 및 資本市場에 동시적 경쟁을 도입하게 되면 不渡危險 및 경쟁자의 潛在的 進入可能性 등으로 인해 가격의 효율성을 얻게 되느냐 狹義의 민영화와 경쟁자의 市場進入許容 등의 政府規制緩和을 병행하여야 배분적 효율성을 달성할 수 있을 것이다²⁾.

1) 姜信逸 外(1987) 參照.

2) 企業併合 威脅 또한 配分的 效率를 달성시킬 수 있으나 企業併合의 사례는 우리나라의 경우 아직 미미한 단계이다[Manne(1965) 參照]. 기술적 효율성은 주어진 技術條件下에서 최소한의 요소를 투입하여 최대한의 상품을 얻는 경우를 말하며 배분적 효율성은 價格과 限界費用의 차이가 없을수록 配分的 效率이 충족된다고 본다.

또한 공기업이 민간에게 이전된다 하더라도 불필요한 정부규제가 심하여 민간의 창의적인 이윤추구 활동에 장애가 된다면 이러한 정부규제의 존속은 經營效率性 向上에 한계를 초래하고 경제운용에 있어서 민간의 役割增大라는 민영화의 기본취지에도 배치될 것이다. 따라서 경영자율성 제고를 위하여서는 政府保有株式의 賣却과 더불어 기존의 불필요한 정부규제의 정리가 필요하다.

本稿는 이와 같이 현재 정부에서 추진하는 민영화에서 비롯되는 정책과제들의 상호연관성을 市場構造의 중요성에 비추어 이론적으로 고찰하여 市場競爭提高方案을 중점적으로 다루었다. 이하 第II章에서는 현재 추진중인 公企業 民營化現況 및 민영화에 따른 정책과제들의 相互聯關性을 제시하고 민영화후 市場獨占에 따른 문제점을 분석하였으며 第III章에서는 우리나라 公企業의 規制實態를 「政府投資機關管理基本法」과 각종 設立法을 기준으로 분류·고찰하고 이에 대한 문제점을 도출하였으며 第IV章에서는 공기업 민영화에 따른 公企業規制 改善方案을 제시하였다. 마지막으로 第V章에서는 本稿의 結言을 제시하였다.

II. 公企業 民營化 現況과 政策課題

1. 우리나라 民營化 推進現況

현재 정부가 계획 추진중인 민영화에 있어 그 對象機關을 선정하는 기준으로 設立目的의 達成, 與件變動 또는 민간부문과 결합되어 민간이 담당하는 것이 바람직한 기관은 完全賣却하고 국민경제적 중요성으로 보아 公企業으로 운영될 필요가 있는 기관중 安定的 配當이 가능하며 민간부문의 참여를 통해 효율성을 제고할 수 있는 기관은 일부 매각하기로 하였다. 이와 아울러 機關間의 機能이 서로 유사하거나 민간과 결합되는 일부 업무를 수행하는 경우에는 機能을 재조정하기로 하였다. <表 1>은 민영화 대상기관에 대한 현황을 나타내고 있다. 이에 따르면 證券去來所등 7개 기관이 完全賣却 對象이고 韓國電力公社등 3개 기관이 一部賣却 對象機關이며 海外開發公社등 7개 기관이 機能調整對象이 된다. <表 2>는 정부보유주식의 매각시기 및 규모를 나타내고 있다. 이에 따르면 1987년중 證券去來所등을 매각하고 매각규모는 492億원이며 1988년도부터 韓電, 浦項製鐵, 通信公社가 매년 5%씩 단계적으로 매각됨에 따라 매각규모도 1988년도 3,329億원에서 1989년도에는 7,555億원이 된다³⁾. 한편 정부는 政府株式賣却財源의 효율적 활용을 위해 종전에 일반회계에 있던 出資計定을 신설된 財政投融資特別會計에 편입하고 이를 資本的 支出에 한정하여 활

3) <表 1>과 <表 2>는 1987년 6월 第3次 民營化推進委員會에서 결정된 사항이나 현재 추진중인 財務部의 國民株 보급계획이 확정되면 賣却 對象企業 및 賣却規模는 다소 변경될 가능성이 있다.

<表 1> 民營化 對象機關의 現況(1987년 6월 현재)

(단위: 億원, %)

	機 關 名	納入資本金	政府出資金	持 分 率
完全賣却 (7個)	證券去來所	30	20	65.2
	國民銀行 ³⁾	822	597	72.6
	中小企業銀行 ³⁾	1,821	1,820	99.9
	國定教科書	82	41	50.0
	外換銀行 ³⁾	4,050	100	2.5 ¹⁾
	韓國鑑定院	20	10	49.4
	韓國技術開發(株)	352	73	20.8
一部賣却 ⁴⁾ (3個)	韓國電力公社	30,417	30,417	100.0
	電氣通信公社	19,605	19,605	100.0
	浦項製鐵	4,114	1,373	33.4 ²⁾
機能調整 (7個)	海外開發公社	9	9	100.0
	產業基地開發公社	5,201	5,060	97.3
	農水產物流通公社	100	100	100.0
	產業銀行	7,457	7,457	100.0
	住宅銀行	490	473	96.4
	貿易振興公社	5	5	100.0
	綜合化學	878	44	5.0

註: 1) 殘餘持分 97.5%는 韓銀出資 3,950億원임.

2) 殘餘持分은 產銀 38.0%(1,562億원), 市中銀行 26.1%(1,076億원), 大韓重石 2.5%(103億원)임.

3) 財務部の 國民株 보급계획에 따르면 3個銀行은 一部賣却對象으로 변경 예정이나 1987년 12월 현재 확정되지 않음.

4) 財務部の 國民株 보급계획에 따르면 納入資本金 및 政府出資金이 1兆 1,663億원으로 추산되는 專賣公社도 一部賣却對象임.

資料: 經濟企劃院 審査評價局.

용함으로써 재정의 방만화를 방지하고자 하였다.

2. 政策課題의 相互關聯性

공기업 민영화에 따른 정책과제는 민영화가 이루어지는 단계에 따라 政府保有株式에 대한 賣却量의 決定, 賣却價格의 決定, 賣却代金과 政府收入의 관계 및 민영화 이후 獨占企業의 상존 등으로 인한 폐단 등으로 요약될 수 있다. 이러한 정책과제들은 일견 상호 독립적인 것처럼 보이고 또한 실제 정책이 이루어지는

과정에서도 정책과제들간의 相互關聯性에 대한 고려가 미흡한 것으로 여겨진다. 그러나 민영화의 궁극적 목적을 달성하기 위한 일관된 정책을 수립하기 위해서는 이러한 정책과제들이 각각 개별적인 문제로서 접근되기보다는 시장구조 측면에서의 總括的인 접근방법을 통하여 그 相互關係가 규명되고 이에 따라 효율성 확보를 위한 市場競爭 提高方案등을 강구하는 것이 바람직할 것이다.

민영화에 따른 정책과제의 相互關聯性은 민영화 실시단계에서 결정되는 政府保有株式 賣却量, 賣却價格 및 賣却代金과 같은 變數들이

〈表 2〉 年度別 賣却規模¹⁾(1987년 6월 현재)

(단위 : 億원)

	機 關	金 額
1987年度 下半期	證券去來所 ²⁾	486
	綜合化學 ³⁾	6
小 計		492
1988年度	外換銀行	161
	韓國鑑定院	33
	綜合化學	10
	韓電(5%)	2,335
	浦項製鐵(5%)	790
小 計		3,329
1989年度	國定教科書	87
	韓國技術開發(株)	74
	國民銀行 ⁴⁾	796
	中小企業銀行	2,495
	綜合化學	10
	通信公社(5%)	1,758
	韓電(5%) ⁵⁾	2,335
小 計		7,555
總 計		11,376

註 : 1) 1987년도 하반기부터 1989년도까지 計算推定值임.

2) 證券去來所는 自己資本 基準이 아닌 自體評價額 基準이고 1987년도 12월 현재 賣却이 이루어지지 않아 1988년도에 賣却豫定임.

3) 綜合化學는 工場 및 子會社 賣却에 따른 年度別 割賦收入額中 政府持分額임.

4) 國民銀行은 확정되지 않았으나 財務部案에 따르면 1988년도에 賣却豫定임.

5) 韓電의 경우 2次年度 賣却分임.

資料 : 經濟企劃院 審査評價局.

일시적 재정수입을 포함한 社會的 富의 極大化와 같은 정책목표에 어떻게 작용하는지를 규명하는 것이며 아울러 민영화 이후 獨占의 市場構造에 따라 예상되는 비효율성과의 관계를 고찰하는 것이다. 공기업의 민영화가 株式 賣却을 통해 이루어질 때 정부의 賣却與否 決

定은 민영화 전후 기업의 社會的 價値變化 및 財政收入을 고려하게 되며 모든 經濟主體의 수익을 잠재가격으로 환산한 社會的 富의 增減(ΔW)은 간단하게 式(1)과 같이 나타낼 수 있다⁴⁾.

$$\Delta W = \phi (V_{sp} - V_{sg}) + (\lambda_g - 1) Z(\phi) \dots\dots\dots (1)$$

式 (1)에서 V_{sg} 는 공기업의 期待收益에 대한 社會的 現在價値이고 V_{sq} 는 완전 민영화 이후 민간기업의 期待收益에 대한 社會的 現在價値이며 부분 민영화의 경우 企業의 社會

4) 기타 變數의 설명은 附錄 (1)에 설명되어 있다. 실제로 割引率을 도입하여 現在價値의 變化를 나타내야 하나 單純模型을 위한 동태적 분석에서는 第1期 模型만 고려하였다. 또한 간결한 모형의 위해 社會厚生函數의 導出 없이 V_{sg} , V_{sp} 를 공기업과 민간기업의 각각 社會的 現在價値로 기술하였다.

의 價値는 ϕ 에 비례하여 일정하게 변한다.

Z 는 政府保有株式의 總賣却代金이고 ϕ 의 函數이며 $Z(\phi)$ 는 正의 값을 갖는다.

ϕ 는 政府株式 賣却量의 全體 政府保有株式에 대한 比率이다. λ_g 는 政府收入의 社會的 富에 대한 潛在的 乘數(shadow multiplier)이다. 政府保有株式 賣却으로 생긴 政府 수입은 조세가 定額稅가 아닌 경우 일시적으로 세금 감면효과가 있어 세금의 왜곡효과가 줄고 또한 賣却收入을 政府의 財源으로 하여 公共財 供給을 하는 등 社會적 가치가 있다고 볼 수 있으므로 λ_g 는 1보다 클 것으로 기대된다. $\lambda_g=1$ 인 경우 政府保有株式의 매각후 얻는 政府수입은 전체 社會的 富의 增減에 영향을 주지 않게 되고 단순히 政府에게 소득을 이전하는 효과만 있게 된다.

ϕ 의 決定要因으로 公기업의 國民경제적 역할, 證券市場의 動向, 個別公企業의 公共性

및 收益性的 비중 등이 있겠고 λ_g 의 決定要因으로는 재정운용의 효율성 여부 등이 있으며 式 (1)에서 ϕ 및 λ_g 는 內生變數가 아닌 外生變數로 처리하였다. 式(1)이 갖는 의미로서 첫번째 항은 公기업 민영화후 社會的 價値의 增감을 나타내며 두번째 항은 거래가 이루어진 다음 賣却收入으로 인한 社會的 富의 增감을 나타낸다. 한편 式(1)을 利潤 및 消費者 剩餘로 다시 계산하여 표시하면 式(2)를 얻게 된다⁵⁾.

$$\Delta W = \phi[\Delta S + \lambda_g \Delta \pi] + (\lambda_g - 1)[Z(\phi) - \phi Z_p] \dots \dots \dots (2)$$

式(1)과 비교하여 式(2)에서는 公기업 민영화후 社會的 價値의 增減이 利潤, 消費者剩餘의 增減 및 賣買差 등으로 나타난다⁶⁾. 민영화 이후 市場構造가 完全競爭이라면 式 (2)에서 민영화가 되어도 消費者剩餘의 增減(ΔS)은 없으나 단지 민영화 이후 利潤의 增加($\Delta \pi$)를 가정하게 되면 社會的 富는 증가할 수 있다. 市場構造가 불안정경쟁이라면 이윤의 증가를 가정하여도 완전경쟁 상태하에서 얻을 수 있는 消費者剩餘보다는 많은 손실을 가져와 社會的 富의 增加에 대해 다소 유동적이 된다.

그러나 독점기업인 경우 미래의 期待收益이 높아 매각이 용이할 뿐만 아니라 賣却收入의 증대를 가져온다면 式 (2)의 두번째 항의 크기가 첫번째 항의 크기보다 클 수가 있어 ϕ 의 조절을 통해 社會的 富의 極大化를 기할 수 있다.

이러한 경우에 消費者剩餘에 대한 구체적 계산이 필요하며 이에 따른 商品 및 財貨에 대한 가격탄력성을 이용하여야 하나 정확한

- 5) 式 (1)에서 式 (2)의 과정은 자세하게 附錄 (2)에 나타냈다.
 6) 總賣却代金の 社會的 價値變化에 대한 효과를 보기 위해 式 (2)에서 ΔW 를 Z 에 관해 部分微分하게 되면 式 (3)을 얻게 된다.

$$\frac{\partial \Delta W}{\partial Z} = \lambda_g - 1 \dots \dots \dots (3)$$

式 (3)에서 $\lambda_g=1$ 인 경우 $\partial \Delta W / \partial Z = 0$ 가 되며 政府保有株式의 賣却은 단순히 民間에서 政府에 所得移轉效果만 있어 總賣却價格은 社會적 가치의 변화에 전혀 무관하게 되나 실제로 불완전 均衡모형에서 공공재의 존재를 고려할 때 매각대금의 政府의 流入은 民間에서 보유할 때보다 社會적 가치가 높게 될 것인바 $\lambda_g > 1$ 이 보통일 것이다. 이런 경우 政府는 가능한 賣却代金の 최대화를 위해 政府保有株式을 매각하려고 할 것이다. 國民株의 경우 넓은 株主層 확보를 위해 할인가격이 선행되므로 이 경우 政府保有株式 販賣量을 늘려 매각대금의 극대화를 기할 수 있으며 一般公募의 경우 경영실적이 우수한 기업일수록 가격탄력성이 작아 경영실적이 우수한 기업을 선택하면 높은 가격책정이 가능하여 매각대금의 극대화를 기할 수 있다.

가격탄력성의 도출은 어렵다 하겠다. 또한 우리나라의 경우 韓電 및 通信公社 등은 國民株로 割引賣却 豫定이어서 정부수입의 극대화를 얻을 수 없어 ϕ 의 조절만으로는 社會的 富의 극대화를 얻을 수 없다.

市場構造가 獨占인 경우 독점을 유지하기 위해 투입되는 자원 및 형성된 높은 가격 등으로 생기는 配分的 非效率性이 오히려 민영화를 통해 얻는 技術的 效率性($\Delta\pi$)을 떨어뜨릴 수 있다는 문제에 대해서는 독점에 대한 새로운 接近方法인 “政府規制緩和”를 병행함으로써 다소 용이하게 독점에 대한 문제를 해결할 수 있다 하겠다. 이러한 견해에 따라 우선 독점에 대한 전통적 접근방법인 “政府規制”의 필요성과 기존 公企業運營상의 규제실태 및 문제점을 살펴본 후 공기업 민영화 이후 政府規制緩和를 고찰하고자 한다.

III. 公企業의 規制實態

政府介入의 타당성으로는 自然獨占, 外部經濟 등으로 인한 市場失敗가 주요근거가 되며

이외에도 과당경쟁 및 소비자과 생산자간의 교섭능력 불균형으로부터 소비자를 보호하기 위해 政府介入이 이루어지기도 한다. 실제 個別民間企業에 대한 政府規制⁷⁾ 및 公企業體制運營 등에 의한 정부개입은 이상과 같은 요인 중 하나 또는 여러 요인의 복합적인 이유 등에 의해 정당화되고 있다. 민간기업에 적용되는 정부규제와 公企業體制運營은 정부개입의 한 형태로 공기업의 경우 정부 스스로가 규제 대상이 되어 엄밀한 의미에서의 規制로 볼 수는 없으나 넓은 의미의 규제수단으로 볼 수 있다. 공기업은 그 運用 및 事業에 대한 별도의 범규를 통해 운영되고 있으며 價格, 作業場 環境規制 및 制度的 獨占權 認定 등과 같은 사업에 대한 규제는 민간기업에 적용되는 정부규제와 다를 바 없으며 단지 공기업 운용을 위한 別途法規가 추가적으로 존재한다.

政府規制는 효율성·형평성의 원칙에 따라 一般大衆의 利益保護를 목적으로 하고 있으나 실제로 기업집단 또는 교섭단체의 체계적인 로비활동을 통하여 一般大衆 消費者集團보다 企業, 官僚 및 議會 등 특정이해관계자가 더 보호를 받고 있는 것으로 인식되고 있다⁸⁾. 이때 조직화된 기업집단들은 규제의 수요자이고 官僚 및 議會는 규제의 공급자이며 가격기능을 통해 規制의 價格과 量이 결정되는 것으로 본다. 그러나 특정이해관계자 집단의 보호는 기업의 가치에 內在化(capitalization)되어 첫 市場去來時 최초의 기업집단에만 혜택을 줄 뿐이지 다음 단체에는 이러한 獨占地代가 이전되지 않는 일시적인 것이라고 주장하기도 한다⁹⁾. 이러한 靜態的 分析下에서의 형평성 문제 및 사회의 다변화에 적응치 못하는 문제 등은 동태적 분석에 입각한 새로운 사회질서

7) 政府規制는 公共利益에 결정된 규칙에 따라 政府의 개인활동에 대한 의도적인 制約 및 制約過程으로 정의되며(Mitnick, 1980) 政府規制는 經濟的 規制(economic regulation)와 社會的 規制(social regulation)로 나눌 수 있는바 전자는 市場進入, 市場價格 및 서비스規制에 重點을 두어 有效競爭을 촉진시키며, 후자는 環境, 健康, 作業場 및 商品 安全度 등 商品 및 環境의 質을 높이는 데 重點을 두며 특히 自動車, 장난감 등의 消費財와 外部經濟現象을 다룬다.

8) Stigler(1971), Posner(1974), Peltzman(1976), Reynolds(1981, 1985) 參照.

9) Tullock(1975) 參照.

에 따른 機能中心規制의 變化 혹은 規制緩和의 變化를 수반하게 된다.

1. 公企業運用 및 事業의 法的 體系

우리나라 공기업은 出資形態 및 持分比率 등에 따라 政府企業, 政府投資機關, 政府出資機關, 政府投資機關의 子會社 및 地方公企業으로 분류된다. 이 중 政府投資機關은 정부가 자본금의 50% 이상을 소유하고 있거나, 중요한 경영활동을 통제하고 있는 기관들로서 그 범위는 「政府投資機關管理基本法 施行令」에 명시되어 있다. <表 3>에 나타난 바와 같이 政府投資機關은 수행하는 사업의 성격에 따라 민간기업이 하기는 곤란한 업무를 수행하는 기관, 규모의 경제가 있는 기관 및 사회간접자본의 건설·관리를 하는 기관 등으로 구분할 수 있다. 이와 같이 政府投資機關은 事業性格, 政府의 持分比率 등과 같은 특성 때문에 정부가 경영에 간여하는 정도가 여타 공기업보다 큰 실정이다.

政府投資機關의 經營活動을 정부 스스로 규

제하는 법률로서 대표적인 것은 26個 政府投資機關에 공통적으로 적용되는 「政府投資機關管理基本法」과 機關別로 적용되는 設立法이나 事業法이 있다.

「政府投資機關管理基本法」(이하「基本法」이라 함)은 1962년 8월에 제정된 「政府投資機關豫算會計法」과 1973년 2월에 제정된 「政府投資機關管理法」을 합하여 새로이 1983년 12월에 제정된 法律로서 자율적 책임경영제도 확립 및 경영평가제도의 도입을 主要骨子로 하고 있다. 本「基本法」은 종전보다는 정부투자기관에 많은 자율성을 주고 정부투자기관에 대한 최소한의 규제를 하고 있다.

한편 대부분의 政府投資機關은 별도의 설립법에 따라 개별적으로 法的規制를 받고 있으나 國定教科書(株)는 별도의 설립법이 없이 商法の 適用을 받고 있다. 또한 證券去來所(證券去來法), 農業振興公社(農村近代化促進法), 產業基地開發公社(產業基地開發促進法) 등 3個機關은 設立法이 단순히 當該機關을 設立하기 위하여 제정된 법률이 아니며 同法の 適用對象도 該當機關에만 국한되는 것은 아니

<表 3> 26個 政府投資機關 事業性格 分類

事業性格	政府投資機關
民間企業이 하기는 곤란한 業務遂行 (金融機關 包含)	貿易振興公社, 鑛業振興公社, 農水產物流通公社, 韓國觀光公社, 海外開發公社, 勤勞福祉公社, 韓國產業銀行, 中小企業銀行, 韓國住宅銀行, 國民銀行, 大韓住宅公社
規模의 經濟가 있는 企業	韓國電力公社, 韓國가스公社, 韓國電氣通信公社, 浦項製鐵 ¹⁾
社會間接資本 建設 및 管理	韓國道路公社, 產業基地開發公社, 土地開發公社, 農業振興公社
其 他	造幣公社, 國定教科書(株), 證券去來所, 放送公社, 石油開發公社, 大韓石炭公社, 韓國綜合化學(株)

註: 1) 政府出資機關.

* 1987년 4월 1일자로 신설된 專賣公社의 경우 其他에 포함되나 여기서는 分析對象에서 제외했음.

다¹⁰⁾.

정부투자기관을 규제하는 法的體系에 대하여 또 한가지 지적될 수 있는 특징은 정부투자기관이 속한 産業分野나 수행하는 事業領域에 따라 이를 규제하는 법률이 複雜多岐하여 중복적인 규제를 가하는 경우가 있으며 어떤 경우에는 오히려 「基本法」이나 設立法보다 當該機關에 더 중요한 영향을 미치거나, 심한 규제를 하는 경우도 있다. 예를 들어 금융기관의 경우 「銀行法」과 각종 金融關係法이 있으며 建設分野의 경우 각종 土地公法, 에너지·鑛業分野의 경우 「鑛山保安法」, 「海外資源開發事業法」, 「電氣事業法」, 「電源開發에 관한 特例法」, 「石油事業法」 등이 있고, 通信分野의 경우 「電氣通信基本法」, 「公衆電氣通信事業法」 등이 있고 「租稅減免規制法」 등 稅務關係法律들도 있다.

정부투자기관에 대한 政府의 規制는 전술한 바와 같이 「基本法」과 각종 設立法 및 事業법들이 주된 法的根據가 되고 있으며 이 외에도 其他法律이나 慣習에 의한 규제도 행하여지고 있다. 정부가 정부투자기관에 대해서 통제의 필요성을 느끼게 되는 동기는 기본적으로는 첫째, 정부투자기관에 대한 出資者로서의 정부의 위치와, 둘째, 정부투자기관을 設立運營하는 政府의 目的達成이라는 두 가지 면에서 비롯된다고 할 수 있다.

정부투자기관에 대한 出資者인 위치에서 비롯되는 정부의 내부적 규제는 公企業組織에서 수반되는 비효율적인 행태에 대한 규제로서 「基本法」에 의하여 구체화되어 있다고 할 수

있는바 同法 第1條에 의하면 “責任經營制度에 관한 基本的인 事項을 規定함으로써 投資機關의 經營合理化와 政府出資의 效率的인 管理를 도모함을 目的으로 한다.”고 규정되어 있다. 이러한 법의 목적으로부터 추론해 볼 때 정부는 경영합리화로 표현되는 기술적 효율성 향상을 통하여 자신이 출자한 자본을 관리할 목적으로 責任經營體制라는 規制裝置를 마련하고 있음을 알 수 있다. 구체적 規制手段으로서 정부는 자율적 책임경영 및 이에 따른 사후 경영평가를 채택함으로써 과거보다 많은 권한을 投資機關에 委讓하고 있으며 이러한 규제의 基本骨格은 個別投資機關의 特性에 우선하여 全體機關에 포괄적으로 적용되고 있다. 결국 「基本法」에 나타난 일련의 규제를 「基本法」系列의 規制라고 할 수 있으며 이러한 규제들의 특징은 정부가 출자자인 지위에서 자신이 투자한 기관에 動機를 賦與하고 이에 따른 成果測定 및 適切한 補償을 통하여 효율적인 경영을 도모하고자 하는 것이며, 이를 경제적 효율성의 관점에서 보면 기술적 효율성의 실현이 될 것이다.

둘째, <表 3>에 분류된 바와 같이 우리나라 정부투자기관이 수행하는 사업들은 대체로 社會間接資本의 形成, 特殊金融, 國土開發, 社會福祉 등과 같이 민간기업이 담당하기 곤란한 분야나 또는 민간기업이 담당할 경우 독점의 폐단이 생기는 분야들로 특징지워질 수 있다. 이와 같이 정부가 投資機關을 設立法·운영함에는 事業別·機關別로 일어날 수 있는 市場失敗를 治癒하여 經濟效率를 높인다는 정부의 목표가 뒷받침되어 이를 달성하기 위하여 새로운 政府의 外部的 規制가 이루어진다. 이러한 규제는 주로 設立法 또는 事業法 등에 구

10) 公企業研究室, 「政府投資機關 經營評價方法 研究資料」, 韓國開發研究院, 1986. 2.

체화되어 있으며 이를 「設立法」系列의 政府規制라 할 수 있다. 個別投資機關의 設立法 또는 定款 등에 공통적으로 나타나는 “公益追求”, “國民經濟發展에 寄與” 등은 공기업의 공공성에 대한 표현이라 할 수 있으며 이를 위하여 정부의 公共料金決定, 事業承認, 事後監督 등과 같은 규제가 이루어진다. 前述한 「基本法」系列의 統制가 공기업의 企業性에 착안하여 人事組織, 豫算, 物資購買, 給與 등 기업경영 일반에 걸쳐 각 기관에 공통적으로 적용되는 것과 달리 「設立法」系列의 規制는 機關別 또는 事業別로 구체적이고 개별적으로 적용되며 민간기업에 대한 정부규제와 같은 制度的 獨占이나 각종 認許可制 등과 같은 규제가 이에 포함된다. 制度的 獨占이나 각종 認許可制는 시장에서 경쟁자의 진입을 막는 작용을 하게 되는바 이와 같은 「設立法」系列 規制의 존재로 인하여 배분적 효율성의 제고가 어렵게 되는 相互 逆關係에 있다고 할 수 있다.

세째, 이러한 法律에 따른 정부의 규제 이외에도 관행에 입각한 主務部의 業務監督으로서 각종 報告, 資料要求, 會議參席 등이나 主務部와 關聯部處의 二重的 업무감독으로서 公務海外旅行審査, 定期刊行物審査 및 借款變更許可 등과 같은 규제가 있는바 이러한 規制들은 周邊的 規制라 할 수 있다. 공기업 이외에 전산업에 적용되는 價格規制, 製品的 安全度 規制, 作業場 安全管理規制, 公害나 環境保全 問題 등도 이러한 周邊的 規制에 포함될 수 있겠다.

2. 公企業規制의 問題點

1983년 12월 「基本法」이 제정 시행됨에 따라 政府의 투자기관의 경영에 대한 규제방식이 事前的 規制에서 경영평가제도에 의한 事後的 規制로 전환되었으며 이에 따라 이사회를 통한 自律的 經營政策決定, 執行幹部의 外部任用排除, 自律的 豫算編成 등 많은 부분에서 정부의 간섭이 줄어들었으며 기업의 원가 절감효과도 높은 것으로 나타난 바 경영효율성이 증진된 것으로 평가되고 있다¹¹⁾.

그러나 운용면에서 아직도 이사회 의결후 다시 主務部의 승인을 받는 사항이 많고 예산 심의시 定員과 組織의 二重審議를 받으며 豫算編成 共同指針에 의한 실질적 통제를 받는 한편 경영평가제도의 운용상 計量 및 非計量 指標管理의 問題, 政府報告業務의 過多 등 기업경영에 자율성을 저해하고 있음을 본다. 設立法을 중심으로 한 關聯事業法들은 個別機關의 事業活動을 구체적으로 規制할 뿐만 아니라 <表 4>에 나타난 바와 같이 독점적 사업을 수행하는 기관들의 制度的 獨占에 대한 法的 根據가 되고 있다. 제도적 독점은 정부가 인위적으로 競爭企業의 市場進入을 막고 있어 민영화 이후 制度的 獨占企業의 存續은 효율성 증진에 저해요인으로 생각이 된다.

「設立法」系列 規制로서 사업승인, 공공요금 등이 있으며 사업승인의 과다한 규제의 예로 農業振興公社의 경우 農業綜合開發事業 施行 節次를 보면 농업종합개발사업은 개발예정지 조사, 설계, 입찰 및 준공단계 등 총 16개의 사업단계가 있는데 주요승인사항이 豫定地 報告부터 竣工報告까지 주무부에 총 20회를 보

11) 宋大熙 外(1987) 參照.

〈表 4〉 制度的 獨占現況

投資機關名	主要事業	類型	法的根據
韓國證券去來所 韓國電力公社	證券市場開設 電源開發供給	進入制限 "	證券去來法 第71條 電源開發에 관한 特例法 第13條
韓國道路公社 産業基地開發公社	道路建設管理 資源開發	" "	高速國道法 第6條 産業基地開發促進法 第32條
韓國放送公社 韓國電氣通信公社	放送業 電話 등 通信設備 運營	" "	電波管理法 電氣通信基本法 第7條 第1項 公衆電氣通信事業法 第4條 韓國電氣通信公社法 第10條
國定教科書株式會社	國民學校教科書 印刷	發行權 賦與	教科用圖書에 관한 規程 第28條
造幣公社	銀行券, 有價證券 印刷	"	造幣公社法 第8條
農業振興公社	大單位 農業綜合 開發	進入制限	農近法 第71條 第2項

資料：各 投資機關 提供.

고하는 등 과도한 규제를 받고 있으며 産業基地開發公社의 경우 1986년 5월 현재 政府代行業이 총사업의 23.1%를 차지하고 있으며 세부사항에 대해서 자체사업보다 과도한 건설부의承認, 報告, 事前協議 등으로 獨自의 事業遂行權 喪失 및 創意性, 迅速性이 저해되며 大韓住宅公社의 경우 住宅建設事業承認에 따른 지방자치단체와의 협의시 관련부서와의 과도한 협의등(서울市 경우 17個課)으로 기업경영의 자율성을 저해하고 있다. 韓電의 경우 電氣供給規程 變更, 既存發電所 廢止, 增資, 減資 등은 이사회 의결후 다시 주무부의 승인을 받는 사항들이며 豫算審議 및 組織變更時 定員과 組織의 二重審議를 받으며 豫算編成時 豫算編成 共同指針에 의한 실질적 통제를 받고 있다.

公共料金の 경우 영국과 프랑스는 주무부장관이 간섭하는 認可事項이며, 日本은 「財政法」 3條의 規定과 「國鐵運賃法」이나 「公衆電氣通信法」에 의거하여 국회의결을 거쳐야 하며 우리나라의 경우 현재는 「豫算會計法」 第3條의 規定에 의해 공공요금은 公共料金審査委員會와 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 정하는 것으로 되어 있다. 〈表 5〉는 우리나라 公企業料金の 性格 및 決定節次를 나타낸다. 이들은 대부분이 독과점기업이며 요금은 정부에 의해 통제되고 있음을 알 수 있다.

공기업의 가격규제는 저렴한 공기업 제품가격을 통해 소비자를 보호하는 데 있고 物價上昇抑制를 위하여 민간기업제품의 가격수준을 통제하려는 광범위한 노력의 일환으로 긍정적

〈表 5〉 公企業料金の 性格 및 決定節次

投資機關	料金名	料金の性格	料金決定節次	根據規定
韓 電	電力料金	獨占, 公共料金	主務部→經濟企劃院→物價安定委員會→大統領	物價安定에 관한 法律
電氣通信公社	電信, 電話料金	獨占, 公共料金	"	物價安定에 관한 法律 및 公衆電氣通信事業法 第56條 第1項
石炭公社	石炭價格	競爭, 最高價格	"	物價安定에 관한 法律
가스公社	가스料金	獨占, 官認料金	財務部→經濟企劃院	石油事業法, 物價安定에 관한 法律
國定教科書	教科書 價格	獨占, 官認料金	"	教科用 圖書에 관한 規定(大統領令), 物價安定에 관한 法律
綜合化學 (子會社)	肥料價格	寡占, 官認料金	"	肥料管理法, 物價安定에 관한 法律
浦項製鐵	鐵鋼製品價格	獨占, 政府監視價格(輸入自由化品目이나 事實上 輸入制限)	市場支配의 事業者로 價格濫用禁止, 主務部 및 經濟企劃院의 需給 및 價格點檢 對象品目(價格變更 報告義務)	獨占規制 및 公正去來에 관한 法律, 物價安定에 관한 法律
金融機關	利子率	競爭, 官認料金	金通委에서 最高率 決定	韓國銀行法施行令 第64, 65條
土地開發公社	地 價	獨占, 官認料金	建設部→經濟企劃院	宅地開發促進法 第18條 第1項

인 평가를 내릴 수 있으나 原價, 適正利益 및 投資報酬率 등보다 정책적인 측면을 강조하게 되어 자원의 낭비를 초래하기도 한다. 市中銀行의 경우 이자율의 규제는 「韓國銀行法」 第64條에 따라 金通委에서 最高率을 결정하며 이 범위내에서 각 은행별로 자율적으로 운용

하고 있으나 항상 금융의 超過需要現象을 나타내고 있는 현실에서 與信金利의 最高率을 제한하는 것은 與信業務의 가장 큰 자율성 저해요인으로 생각되고 있다.

〈表 6〉은 25個機關을 대상으로 작업장 안전도, 공해방지 등 공기업의 其他規制에 대한

〈表 6〉 其他 規制

規制 内容		規制 根據	該 當 機關
作業場安全度		勤勞基準法 産業安全保健法 鑛山保安法 道路法 原子力法	韓電 등 16個 機關
公害防止	水 質 大 氣 騒 音 産業廢棄物	環境保全法	造幣公社 등 10個 機關 石炭公社 등 7個 機關 浦項製鐵 등 6個 機關 韓電, 浦鐵
製品의 安全度 및 規格		고압가스 安全管理法 石炭産業法	石炭公社 등 8個 機關

資料：各 投資機關 提供.

設問調査結果를 요약한 것이다. 작업장 안전도, 공해방지 및 제품규격관리 등의 政府規制는 認許可規制와 같은 양의 규제가 아니라 질의 규제인바 공기업을 포함한 전산업에 공통적으로 적용되고 있으며 소비자를 보호한다는 측면에서 긍정적인 규제라 하겠다. 그러나 실행상에 있어서 商品의 質에 대한 계량화의 어려움 및 중앙정부의 일률적인 規制基準策定 등으로 인한 과다규제의 가능성이 있으며 효율적인 규제를 위해 變數의 計量化 및 企業特性에 맞는 規制基準策定이 요구된다.

IV. 公企業 民營化에 따른 政府規制緩和

공기업 운용체제가 정부개입의 한 형태라고 본다면 공기업의 민영화는 政府介入緩和의 의

미를 가지게 되나 그렇다고 하여 민영화가 곧 정부규제의 완화를 의미하는 것은 아니다. 경제적 규제완화는 商品市場의 進入障壁을 완화하여 시장경쟁을 도입함을 뜻하며 “政府保有株式의 民間移轉”의 의미를 갖는 민영화는 所有權 移轉의 概念에 입각하여 정부보다는 민간의 소유가 변하는 시장구조에 신속히 적응하고 종업원의 생산성 향상 등 효율성을 확보하는 것이라 하겠다. 第三章에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 공기업에 존재하는 制度的 獨占이나 價格規制 등이 민영화가 이루어진다고 하여 철폐 내지 완화가 되지 않을 가능성은 있다. 經濟的 效率性의 최대확보를 위해서는 적절한 市場構造 및 企業所有形態를 유지하여야 하며 따라서 민영화 이후 市場의 競爭力 向上을 위해서는 市場進入規制나 價格規制 등을 감소 또는 철폐하는 별도의 보완조치로서 規制緩和가 필요하다 하겠다.

企業所有形態가 公企業이면 기업의 부도가

능성에 대한 위협 등이 없으므로 방만한 경영이 되기 쉬워 기술적 효율성 확보가 어렵고 또한 시장구조가 독점인 경우에는 시장의 경쟁성이 없어 자원의 配分的 效率性 達成에 한계가 있다. 공기업 형태에 시장구조가 경쟁상태인 경우에는 공기업의 방만한 경영으로 인하여 기술적 효율성은 확보하지 못하나 市場競爭의 導入은 자원의 배분적 효율성을 확보하여 준다. 또한 獨占 私企業形態인 경우 이윤최대화의 목표달성은 무난하여 기술적 효율성이 확보되기는 할 것이나 競爭의 不在로 결국 配分的 效率性의 달성은 어렵다고 하겠다. 그러므로 公企業이 私企業化하더라도 進入障壁等 경제적 규제의 완화가 도입되지 않는 한 生産 및 配分的 效率性의 同時達成은 어렵다 하겠다.

政府規制 도입 이후 被規制企業들의 기술혁신이 저조하고, 비효율적인 비용이 증가되며 또한 정부규제 완화의 경제적 효과가 자주 증명됨에 따라 1970년대부터 정부규제 완화에 대한 주장이 대두되었으나 정부규제 완화 이후 企業의 商品 및 財貨에 대한 質의 저하 등을 이유로 새로운 규제를 요구하는 등 政府規制(regulation), 政府規制緩和(deregulation), 政府再規制(reregulation)의 순환을 거듭하는 辨證法的 論理가 지배적이다. 이러한 논리는 규제효과에 따른 被規制者(規制需要者)의 동태적 변화에 초점을 맞춘다. 規制效果가 수요자에게 당초 예상보다 바람직하지 않을 경우 수요자는 規制緩和등의 規制改善을 요구하며 또한 규제완화 역시 예상보다 수요자에게 바람직하지 못할 수요자들은 再規制등을 요구하게 된다. 미국 ATT의 경우 19세기 초에는 국민들이 여러 개의 전화회사보다

는 신속한 서비스를 제공하는 큰 회사를 원하였기 때문에 정부의 규제가 필요하였으나, 1980년초에는 큰 회사의 독점 횡포가 문제시 되어 ATT의 분할을 하는 등 규제완화를 하게 되었다. 현재에 이르러서는 분할된 회사의 서비스의 不實 등을 이유로 또 다른 정부의 규제가 필요할지 모른다는 인식이 대두되고 있는 실정이다.

本節에서는 公기업 민영화에 따른 既存 公企業의 規制法規인 「政府投資機關管理基本法」과 設立法 및 其他規制에 대한 개편방향을 고찰하기로 한다.

1. 「政府投資機關管理基本法」의 경우

「政府投資機關管理基本法」이 제정된 지 올해가 4년째가 되며 本法의 施行結果 많은 기관이 경영의 자율성을 갖게 되었고 경영상태가 호전된 것으로 나타났다. 예를 들어 韓電의 경우 공사계약 및 물자구매의 자체집행에 따른 經費節減規模는 1984년에 약 18億원, 1985년에 약 24億원에 이르고 있으며 年間行政處理日數는 공사계약의 경우 1984년도에 81日, 1985년도에는 96일이 단축되는 등 자율성 부여로 인한 경제효과는 높은 것으로 나타났다.

公企業 民營化와 더불어 「基本法」運用實態를 조사하기 위하여 26個 政府投資機關中 專賣公社를 제외한 25個機關에 대하여 단순한 설문조사를 실시하였으며 조사방법으로서는 예산 및 조달구매, 인사제도, 경영평가제도 등의 문제에 대해 “(1) 현상태가 좋다. (2) 좀 더 자율성을 필요로 한다. (3) 政府投資機關

〈表 7〉 政府投資機關管理基本法 緩和에 관한 設問調査

(단위 : %)

問題/項目	現狀態가 좋다	좀더 自律性要求	基本法 以前狀態 要求
豫算 및 調達購買			
全體機關	11.5	80.8	0
民營化對象機關	0	100.0	0
民營化非對象機關	16.7	77.8	0
人事制度			
全體機關	19.2	76.9	0
民營化對象機關	25.0	75.0	0
民營化非對象機關	16.7	77.8	0
經營評價制度			
全體機關	15.4	73.1	0
民營化對象機關	0	100.0	0
民營化非對象機關	22.2	66.7	0

註 : 韓電, 通信公社, 國定教科書, 綜合化學株式會社, 中小企業銀行, 國民銀行, 韓國證券去來所가 25個 投資機關中 民營化對象 企業이다.

管理基本法 이전으로 가야 한다.” 등 3개 항목 중 택일하게 하였다. 〈表 7〉은 「基本法」완화에 대한 설문조사 결과이다. 모든 기업이 「基本法」이전으로 가는 것을 원치 않는다는 것은 「基本法」이 종전보다는 많은 자율성을 주고 있음을 알 수 있다. 그러나 대부분의 기업들이 예산 및 조달구매, 인사제도, 경영평가제도 등에 대해 현 상태보다는 더 많은 자율성을 요구하고 있어 法運用의 경직성의 한 단면을 보여주고 있으며, 특히 민영화 대상기업들이 전부 예산 및 조달구매, 경영평가제도에 대한 더 많은 자율성을 요구하고 있어 민영화의 시각에서 「基本法」운용상의 過多規制縮小가 바람직하다. 특히 경영평가제도에 대한 設問結果 대부분의 정부투자기관들은 計量 및 非計量部分의 指標의 한계점과 평가자의 기관

에 대한 이해부족 등을 문제점으로 제시하였고, 産銀 등 國策銀行은 경영평가결과에 따라 지급되는 상여금이 시중은행의 600% 지급에 비해 적어 「인센티브」로서 실효성이 없음을 지적하고 있는바 현재 민영화 대상 공기업이 아닌 경우 이러한 評價指標, 評價者 및 「인센티브」制度 등에 대한 改善 및 補完이 필요하다고 하겠다.

2. 「設立法」系列

가. 自然獨占의 경우

單一財의 경우 規模의 經濟, 複合財의 경우 範圍의 經濟(economy of scope)¹²⁾가 있어 여러 개의 회사보다는 하나의 회사가 비용을 절감할 수 있다는 점에서 시장에 유일한 한 개의 회사가 존재하게 되는 自然獨占의 경우 가격이 限界費用보다 높은 곳에서 형성되기 때문

12) $C(q) < \sum_{i=1}^K C(X_i)$, $\sum_{i=1}^K X_i = q$ 일 때, 費用函數는 準加法性(subadditivity)을 가진다.

에 사회적 낭비가 생겨 정부 개입의 필요성이 대두된다¹³⁾. 최선의 해결방안으로 한계비용 기준의 價格規制는 企業收支 赤字를 가져오게

되며 이에 대한 차선의 해결방안으로서 평균 비용 기준의 價格規制나 企業收支 赤字를 보전하는 보조금이나 가격차별 등을 실시한다. 그러나 보조금지급 및 가격차별 등이 효율성을 충족시키지 못할 뿐 아니라 평균비용 수준의 규제인 資本收益率 規制는 오히려 被規制 企業으로 하여금 過投資要因을 주는 Averch-Johnson¹⁴⁾ 효과를 유발한다. 또한 收益率計算의 基礎價額으로서 歷史的 原價를 사용하느냐 代替原價를 사용하느냐에 따른 문제점이 있다. 이 외에도 규제 지연이 발생하여 規制費用에 비한 得이 적을 수 있으며 규제로 인해 독점기업은 수리 및 서비스제공을 소홀히 하는 등¹⁵⁾ 많은 문제점을 가지게 된다.

- 13) 美國의 에너지産業의 政府規制와 최근 英國의 British Telecommunication과 British Gas 民營化後 OFTEL(Office of Telecommunication) 및 OFGAS(Office of Gas)가 생겨 政府規制를 대행한다.
- 14) A-J 效果에 대하여서는 Averch-Johnson(1962), 李奎億(1977) 參照.
- 15) Stigler-Frieland, 韓國證券學會(1987).
- 16) 準競爭市場理論은 費用函數의 準加法性(subadditivity)과 多數財生産企業의 시각에서 自然獨占企業을 분석한다. 自然獨占企業이 準競爭市場下에서 존재하게 될 경우에 경쟁자의 잠재적 진입 가능성으로 인하여 독점의 폐해를 줄일 수 있어 정부규제는 불필요한 것으로 간주하는 것이나, 현실에 있어서 自然獨占企業이 이러한 準競爭市場에서 존재하게 될 조건의 만족은 상당히 어려운 측면이 있다. 즉 巨額의 埋沒原價(sunk cost)의 존재는 경쟁기업의 자유로운 市場進入 및 退出의 障礙要因이 되며 또한 잠재적 경쟁자의 시장진입이 유발될 수 있는 最低限界值로서의 維持可能價格의 결정이 어려워 자칫하면 競爭者를 驅逐하는 破壞的 價格(destructive price)으로 형성될 우려가 있어 이러한 문제들이 準競爭市場理論을 현실적으로 적용하는 데 한계가 된다(Baumol, Panzar, Willig, 1982 參照).
- 17) 우리나라에서 自然獨占의 特性을 갖는 事業(例: 電氣, 通信)들이 실제로 규모의 경제를 갖는지 여부를 실증적으로 분석할 여지는 있다. 왜냐하면 이러한 사업의 경우 정부가 불필요한 투자를 막기 위해 事業法 등을 통하여 제도적으로 독점을 허용하는 측면이 있기 때문이다. 通信事業의 경우를 미국과 비교해 볼 때 우리나라와 미국은 매월 電話使用數등 消費패턴이 다르고 지역적 구분도 달라 미국의 시내전화와 우리나라의 장거리전화로 되며 일반적으로 미국의 시내전화는 規模의 經濟가 없는 것으로 본다.
- 18) 契約制度란 財貨나 用役에 대한 生産을 일정기간 사기업이 담당하되 그에 필요한 재원은 정부가 부담하는 제도로서 일정기간 동안 재화나 용역의 분배나 공급권을 특정인에게 부여하거나 대여하는 事業部制度 및 貸與制度 등도 계약에 의하여 이루어지게 되는바 계약제도의 범주에 속한다. 이는 所有權의 移轉 없이 공기업의 효율성을 증진시킬 수 있을 것으로 기대되며 또한 민영화 대상 기업이 독점이거나 국가가 공공성을 위해 계속 商品 및 要素市場을 장악하고자 할 때 충분히 고려할 수 있는 방법이다.

새로운 自然獨占理論인 準競爭市場理論¹⁶⁾의 관점에서 볼 때 自然獨占¹⁷⁾을 갖는 공기업이 민영화된 이후에도 계속 시장에서 독점적 지위를 누리게 되는 경우에는 競爭企業의 潛在的 市場進入 可能性이 없는 경쟁의 不在狀態가 되어 시장의 배분적 효율성을 달성하지 못할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 경우 시장을 準競爭狀態로 만들기 위하여 시장에 競爭要素를 도입한다는 측면에서 公正去來法上의 企業結合에 대한 제한을 완화하여야 할 것이다. 대규모 시설투자로 인하여 市場退出이 용이하지 않은 공기업의 경우에는 準競爭性(contestability)이 분석에 적합하지 않고 오히려 소규모의 시설투자만 있는 공기업의 경우가 市場進入 및 退出이 자유로와 準競爭性에 입각한 분석이 적합할 수 있다. 대규모 투자가 있는 공기업의 경우 準競爭性의 導入보다는 契約制度¹⁸⁾ 혹은 事業部制를 실시함으로써 효율성을 얻을 수도 있겠으나 효율적인 가격협상 문제 및 사업부 제도내의 「인센티브」制度管理와 같

은 어려운 점이 예상된다.

〈表 8〉은 대규모투자가 있는 自然獨占企業인 미국 通信業의 規制緩和措置와 效果를 나타내며 영국, 일본 등에서 일어나고 있는 通信業의 민영화에 따른 경쟁기업의 市場進入 許容 등 規制緩和 並行措置의 效果를 보여주고 있다. 미국 通信業의 경우 1968년 자유화 이래 잇따른 규제완화조치가 있었고 1984년 4월 1일 ATT가 分割賣却됨에 따라 규제완화가 본격적으로 실시였다. 규제완화 이후 市外 電話料金の 引下 및 設備費用의 50% 절감 등이 나타나고 있다. 영국의 경우 1984년 國營 通信公社(BT)를 민영화한 후 경쟁자의 진입을 허용하는 등 일련의 규제완화조치와 병행하여 새로운 規制機構인 OFTEL(Office of Telecommunication)을 신설하고 경쟁력 향상을 위해 노력하였다. 일본의 경우 1985년 4월에 日本電信電話公社(NTT)를 민영화함과

동시에 경쟁자 진입을 허용하는 등 日本電信電話公社의 獨占을 완화하고 사업영역을 2個部分으로 나누어 設備의 設置가 요구되는 부분(Type I)에는 市場進入의 許可制, 料率承認制를 실시하고 설비설치가 요구되지 않는 부분(Type II)에는 시장진입의 登錄制, 料率의 事後承認制 등을 실시한 결과 1985년 8월 현재 Type I은 5개 회사, Type II는 100개 회사가 시장에 들어오게 되었다. 그러나 현재 미국수준의 料率引下 要求 등의 압력이 증가하고 있는 실정이다.

韓電, 通信公社, 浦鐵 등은 대규모 시설투자로 市場進入 및 退出이 용이하지 않은 自然獨占企業이며 韓電의 電源供給 및 通信公社의 電信電話事業은 각각 「電氣事業法」 및 「電氣通信基本法」 등의 관련법규를 통해 制度的 獨占化되었다. 이들 기업의 민영화 경우 소유의 이전없이 효율성을 증진할 수 있는 事業部制

〈表 8〉 美國, 英國, 日本의 規制緩和措置 및 效果

	産業	時期 및 內容	效果
美國	通信産業	<ul style="list-style-type: none"> - 1968年 FCC 가 터미널用品 競爭許容 - 1978年 FCC가 TV, 라디오 및 컴퓨터 通信業 開放 - 1982年 ATT 分割 	<ul style="list-style-type: none"> - MCI, Sprint, Allnet, ITT 등의 長距離 電話 市場 유입 등으로 料金 下落 - 새로운 技術開發
英國	通信産業	<ul style="list-style-type: none"> - 1984年 英國 電信電話公社 (BT)賣却時 각종 設備에 대한 供給, 設置 및 整備에 대한 規制緩和 	<ul style="list-style-type: none"> - 현대적인 디지털交換機가 설치되고 光纖維가 도입되는 등 다양한 서비스제공
日本	通信産業	<ul style="list-style-type: none"> - 日本電信電話公社(NTT) 民營化와 더불어 長距離電話와 資料處理通信網에 競爭體制 導入 	<ul style="list-style-type: none"> - 美國水準의 料金引下 압력가중

註: FCC; Federal Communication Committee

CAB; Civil Aeronautics Board

資料: 日本經濟企劃廳 統合計劃局.

OECD, *Competition Policy in Regulated Sectors*, 1979.

도를 고려할 수 있으나 일단 소유를 민간에게 단계적으로 이전하는 방법을 취할 경우 規制機構를 신설하여 규제하기보다는 각국의 通信業에 대한 規制緩和效果에 비추어 볼 때 대규모 시설투자가 요구되는 사업에도 市場競爭을 유도하는 進入障壁緩和 등의 규제완화가 바람직하겠다. 한편 대규모 시설투자가 요구되지 않는 韓國證券去來所, 國定教科書株式會社 등의 민영화 경우 진입제한의 완화가 당연히 요구된다 하겠다.

通信公社, 浦鐵 및 國定教科書株式會社 등은 特定事業分野에서 민간기업과 경쟁하고 있다. 通信公社의 情報通信事業分野는 1個業體와 경쟁하고 있고, 浦鐵의 냉연강관, 아연도강관 등은 聯合鐵鋼 등 5個業體와 경쟁하며, 國定教科書(株)의 경우 일반인쇄분야는 5個業體와 경쟁하고 있다. 이러한 事業分野에서 민영화企業이 시장의 지배적 위치가 되지 않는 범위내에서 事業規模擴張에 대한 규제를 완화하는 등 자율권을 보장하여야 한다.

나. 價格規制의 경우

公共料金, 手數料 등에 대한 규제는 민영화가 이루어져도 物價安定, 輸出支援, 社會保障 등을 위해 계속 규제에 대한 요구가 있을 것으로 판단되며 原價, 適正利益 및 投報率 등이 물가안정이라는 정책적인 측면보다 더 강조되는 價格規制가 요구된다. 中小企業銀行, 國民銀行 및 住宅銀行 등은 장기대출에 따른 금리상 위험을 회피할 수 있도록 대출금리에 期間概念을 반영하는 것뿐만 아니라 점진적인 금리자율화로 自律經營을 보장해 주어야 하며 韓電, 通信公社, 證券去來所의 경우 料金 및 手數料 등은 原價, 適正利益 및 適正投資報酬

率에 따라 결정되어야 한다.

公企業 민영화에 따라 일부 공기업에서는 배당압력 가중 등으로 공공요금의 상승을 예상하나 민간인에게 단순히 소유를 이전하는 공기업 민영화의 경우 공공요금에 미치는 영향은 정부의 價格政策, 財政政策, 公企業의 獨占程度 및 競爭會社의 存在與否, 株式分散程度 및 민영화에 따른 原價節減程度 등 복합적 요인에 의하여 결정되므로 일률적으로 말하기는 곤란한 점이 있다. 獨寡占企業인 韓電, 電氣通信公社, 浦項製鐵 등의 경우 민영화 이후에도 정부가 가격통제를 지속하고자 하더라도 민간 대주주의 適正配當壓力이나 政府의 價格統制力의 弱화 등과 같은 요인 때문에 일반적으로 가격상승을 초래할 우려는 있으나 변화된 환경에 대하여 가격상승으로 대처하기보다는 장기적인 관점에서 수익성 없는 사업의 수행으로 企業利潤의 低下를 가져온 경영진의 退陣戰略이 적당하다고 보겠다. 또한 독점기업인 경우 競爭原理를 도입하게 되면 기업경영효율성을 크게 제고시킬 수 있어 오히려 가격인하 및 서비스 質의 개선효과 등 公益目的의 달성을 기대할 수 있다. 韓電 등 3個機關은 國民株 형태로 매각할 예정이어서 민간 대주주의 형성은 단기적으로 불가능하며 또한 최소한의 경영에 필요한 持分은 정부가 계속 보유할 전망이어서 가격안정에 대한 우려는 없을 것으로 보인다.

3. 其他規制의 경우

작업장 안전도, 공해방지 등 其他規制는 소비자 및 근로자를 보호한다는 측면에서 공기업을 포함한 전산업에 공통적으로 적용이 되

고 있다. 공기업 민영화 이후라도 전산업에 공통적으로 적용되는 其他規制는 계속 존속시키되 다음과 같은 사항에 유의하여야 할 것이다. 첫째 石炭公社와 같이 餘他競爭 民間企業보다 公益性 追求에 더 헌신적인 공기업조직이 민영화 이후 其他規制事項들의 이행에 있어 다소 弛緩될 가능성을 줄이기 위한 엄격한 시행관리가 요구되며, 둘째로 산업의 자율성 부여방식과 관련하여 점차적으로 정부의 역할을 축소하고 「인센티브」制度 등으로 가급적 산업의 자율적 규제에 의존한다는 생각에서는 其他規제도 완화의 검토가 요망된다.

V. 結 言

本稿에서는 공기업 민영화의 추진과 더불어 제기되는 정책과제들인 政府保有株式 賣却量, 賣却價格 및 政府收入 등의 상호관련성을 市場構造의 側面에 비추어 살펴보았다.

현재 민영화 대상으로 확정된 공기업중 사회적이나 정책적으로 관심의 대상이 되고 있는 浦鐵, 通信公社, 韓電 등은 規模의 經濟가 있는 기업들이고 시장에서 독점적 지위를 가지고 있어 이러한 기업들의 민영화 후에는 市場의 獨占問題가 제기된다. 또한 韓電등 3개기관은 國民株 형태로 매각할 예정인바 다수국민의 투자를 유치하기 위해서는 낮은 賣却價格이 선행되어야 하며 이러한 價格條件下에서는 정부수입의 증대를 위해서는 政府保有株式 賣却량을 늘리면 될 수 있으나 민영화의 목적이 정부수입의 증대만이 아니라 경제적 효율

성 확보라는 측면도 있음을 감안할 때 多段階 分割賣却 등 매각량 조절방식과 아울러 市場의 獨占問題에 대한 해결을 시도할 때 민영화의 효과를 극대화할 수 있는 유효한 정책수단이 될 수 있다.

또한 市場의 獨占에 대한 원인을 제거함으로써 민영화의 효과가 극대화될 수 있다. 企業의 制度的 獨占要因인 정부의 法的 制度的인 각종 법규를 완화하고 競爭導入을 확대하여야 할 것이다. 즉 정부에 의한 公企業運營 자체가 政府介入의 한 형태라 하더라도 이를 단순히 민간에게 所有移轉하는 民營化가 곧 規制의 緩和를 의미하는 것은 아니며 이와는 별도로 市場進入障壁 緩和 등과 같은 조치가 수반될 때 시장의 경쟁성을 증진시켜 市場의 獨占問題를 해결할 수 있을 것이다. 이와 아울러 정부규제 완화로 인하여 支配的 企業(dominant firm)의 獨占權 濫用이 초래될 가능성도 있어 보다 강한 公正去來法의 실시가 요망되며 有效競爭市場育成 및 競爭에서 도태된 企業의 勤勞者 雇傭 등에 대한 정책이 요구된다. 현실적인 제약여건상 일시에 정부의 규제를 완화하는 것이 바람직하지 않은 기업의 경우에는 地域別·事業別 小單位 分立運營方式을 통하여 정부규제의 필요성을 축소시키는 것도 바람직하다고 본다.

市場獨占의 문제 이외에도 불필요한 重複規制 등 운용면에서 나타나는 公企業統制上의 문제점들은 민영화의 추진과 더불어 완화 내지 재조정되는 것이 市場의 效率性 向上을 위해 필요하다. 한편 「政府投資機關管理基本法」에 따라 施行되고 있는 公企業經營評價制度는 공기업 경영의 감시제도로서 공기업의 효율성 증진에 많은 도움을 주었으나 經營評價制度內

의 문제점인 評價指標管理, 評價者의 資質, 「인센티브」制度 및 過多한 報告事項 등은 효율성 증진에 역작용을 주고 있는바 효율성 확보를 위한 경영평가제도의 운용개선 등이 요구되며 대상기업에 대해서는 현재보다 더 많은 자율성을 부여하기 위해 가급적 본래의 「基本法」 취지대로 운영하여야 할 것이다.

마지막으로 전산업에 공통적으로 적용되는

소비자 보호측면의 公害規制, 製品의 安全度 規制 및 作業場 安全管理規制 등과 같은 사회적 규제는 민영화의 측면에서 그 완화가 고려될 수는 없으나 그러한 규제를 실행함에 있어서 商品 및 環境의 質에 대한 계량화의 어려움으로 인하여 과도한 규제의 가능성을 내포하고 있는바 산업의 자율성 부여방식과 관련하여 점차적인 완화가 요망된다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜信逸 外, 『公企業 民營化에 관한 政策討論會』, 韓國開發研究院, 1987. 5.

公企業研究室, 『政府投資機關 經營評價方法 研究資料』, 韓國開發研究院, 1986. 2.

宋大熙·宋明姬, 「政府投資機關 責任經營制의 政策效果分析」, 『韓國開發研究』, 第9卷 第2號, 1987 여름, pp. 89~108.

李奎億, 『市場構造와 獨寡占規制: 韓國의 製造業을 中心으로』, 韓國開發研究院, 1977.

韓國證券學會, 『浦項綜合製鐵株式會社 企業公 開關聯研究』, 1987.

經濟企劃廳 綜合計劃局, 『規制緩和의 經濟的 效果: 規制緩和研究會報告書』, 東京, 1987.

Averch, H. and L.L.Johnson, "Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint", *American Economic Review*, Vol. 52, December 1962, pp. 1053~1069.

Baumol, W. J., O.J. Panzar, and R.D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York: Harcourt Brace Javanovich, 1982.

Demsetz, H., "Why Regulate Utilities?", *Jour-*

nal of Law and Economics, Vol. 55, April 1968, pp. 55~65.

Goodman, J.C., *Privatization*, London: National Center for Policy Analysis, 1985.

Kay, J. A. and D.J. Thompson, "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale," *The Economic Journal*, Vol. 96, March 1986, pp. 18~32.

Klein, B., R.G. Crawford, and A.A. Alchian, "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, Vol. 21, October 1978, pp. 297~326.

Manne, H. G., "Mergers and Markets for Corporate Control," *Journal of Political Economics*, Vol. 73, April 1965, pp. 110~120.

Mitnick, B. M., *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press, 1980.

Needham, D., *The Economics and Politics of Regulation: A Behavioral Approach*, Bos-

- ton: Little Brown and Company, 1983.
- OECD, *Competition Policy in Regulated Sectors*, Paris, 1979.
- Philips, C. F., *The Regulation of Public Utilities*, Arlington: Public Utilities Reports Inc., 1985.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, 1976, pp. 211~240.
- Posner, R.A., "Theories of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, August 1974, pp. 335~357.
- Reynolds, L., "Foundations of an Institutional Theory of Regulation", *Journal of Economic Issues*, Vol. 15, No 3, September 1981, pp. 641~656.
- _____, "The Regulation of Regulation", *Journal of Economic Issues*, Vol. 19, No. 1, March 1985, pp. 103~110.
- Stigler, G.J., "The Theory of Economic Regulation," *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971, pp. 3~21.
- _____, *The Citizen and the State: Essays on Regulation*, Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- Stigler G. and A. Friedland, "What can Regulators Regulate?: the Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, Vol. 5, October 1962, pp. 1~16.
- Sharkey, W., *The Theory of Natural Monopoly*, London; Cambridge University Press, 1982.
- Tullock, G., "The Transitional Gains Trap", *Bell Journal of Economics*, Vol. 6, Autumn 1975, pp. 671~678.
- Weiss, L. and M. Klass, *Case Studies in Regulation*, Boston/Toronto; Little, Brown & Co., 1981.

附 錄

(1) 分析에 사용된 變數

- V_{sg} : 企業을 公企業으로 운영할 때의 社會的 富에 대한 現在價値
- V_{sp} : 公企業을 完全 民營化한 경우의 社會的 富에 대한 現在價値
- V_{pp} : 公企業을 民營化한 경우의 個人的 富에 대한 現在價値
- λ_g : 政府收入의 社會的 富에 대한 潛在乘數(shadow multiplier)
- Z_p : 個人投資家の 最大需要價値
- Z : 民營化時 總賣却價値
- π_g : 公企業의 利潤
- π_p : 民營化企業의 利潤
- P_g : 公企業일 때 商品의 市場價値
- P_p : 企業을 民營化한 경우 商品의 市場價値
- C_g : 公企業인 경우 平均生産費用
- C_p : 民營化한 경우 平均生産費用
- S_g : 公企業인 경우 消費者剩餘
- S_p : 民營化한 경우 消費者剩餘
- ΔS : 消費者剩餘 變化

$\Delta \pi$: 利潤 變化
 X : 税金

(2) 利潤 및 消費者剩餘에 의한
 社會的 富의 表示

$$\Delta W = \phi(V_{sp} - V_{sg}) + (\lambda_g - 1) Z(\phi) \dots (1)$$

公企業의 利潤은

$$\pi_g = (P_g - C_g) q_g \dots (A)$$

私企業의 利潤은

$$\pi_p = (P_p - C_p) q_p \dots (B)$$

民營化 企業의 個人價値 V_{pp} 는 式(C)와 같
 이 표시할 수 있으며 이는 일반 投資者가 民
 營化 企業에 대해 기꺼이 지불할 수 있는 總
 賣買代金 Z_p 와 일치한다.

$$V_{pp} = \pi_p - X \dots (C)$$

公企業의 社會的 價値인 V_{sg} 는 式(D)와 같
 이 표시된다.

$$V_{sg} = S_g + \lambda_g \pi_g \dots (D)$$

民營化 企業의 社會的 價値인 V_{sg} 는 消費
 者 剩餘, 純利潤, 稅入으로 구성되며 式 (E)와
 같이 표시된다.

$$V_{sp} = S_p + (\pi_p - X) + \lambda_g X \dots (E)$$

式 (D)와 (E)는 民營化後 社會的 富의 變化
 를 表示하기 위해 쓰이게 된다. 式 (C), (D),
 (E)를 式 (1)에 代入하면 式 (2)를 얻게 된
 다.

$$\Delta W = \phi(\Delta S + \lambda_g \Delta \pi) + (\lambda_g - 1) [Z(\phi) - \phi Z_p] \dots (2)$$

$$\Delta S = S_p - S_g$$

$$\Delta \pi = \pi_p - \pi_g$$