

公企業의 민營化에 관한 問題點



經濟學博士 李 敬 浩

韓國電力公社 電力經濟研究室

1. 序 論

우리나라 公企業은 '60年에서 '80年代初에 이르는 경제의 高度成長期에 있어서 成長主導의 部門으로 중요한 역할을 담당해 왔다. 그러나 최근 많은 나라에서 公企業의 經營效率에 대한 疑懼性이 높아지고 있는 추세와 함께 우리나라에서도 公企業 效率性 提高에 대한 필요성이 대두되고 있다. 지금까지의 국민경제적 기여에도 불구하고 公企業의 非效率性和 낮은 生産性 등에 대한 개선의 필요성이 높아지고 또 시장개방과 자유화에 따라 급변하는 경영여건에 적응할 수 있는 경영능력이 충분치 못하다는 지적도 나오고 있다.

그런데 公企業의 민營化는 그 영향이 기업 내부적인 것 뿐만 아니라 시장의 경쟁, 국민적 富의 分配, 企業集中, 國家財政 등의 經濟 全般의 인 것으로 정부, 민간기업, 금융계, 공기업 경영자 및 근로자 등의 이해 당사자들의 의견조정은 물론 소비자, 일반국민에게 미치는 영향은 매우 크다.

따라서 公企業의 민營化는 개방체제에 효율적으로 대응하기 위하여 생산성 및 효율성 제고가 절실히 요구되고 있다. 그러나 공기업의 특수성 때문에 공기업의 민營化에 수반되는 문제점이 필연적으로 나타나게 된다.

여기서, 공기업 존재 이유와 公企業을 민營化함으로써 適正 公共料金 決定에 수반되는 問題點을 記述하고자 한다.

2. 公企業의 민營化(Privatization) 見解

경제활동에 정부가 직접 참여할 이유가 있는가에 대하여는 일정한 部門에서는 정부의 참여가 정당화된다는 주장과 정부의 경제활동은 특별한 이유가 없다는 주장으로 갈라져 있다. 먼저 공기업의 존재이유를 살펴 본 다음 각각의 주장에 대하여 고찰한다.

가. 公企業의 존재 이유

자본주의 경제체제하에서 상품의 需給을 市場

의 기능에 맡기는 것이 일반적이다. 그러나 현실적으로 여러가지 경제적 이유와 비경제적 이유로 인해 정부가 기업을 운영하게 된다.

먼저 비경제적 이유로는 국방상(英國의 戰後 企社制度) 혹은 정치적 이유(프랑스 사회당, 영국의 노동당) 등을 들 수 있고 경제적 이유로는 市場의 失敗(Market Failure)와 소득분배 등을 들 수 있다. 공기업 활동을 정당화하는 경제적 논리는 다른 형태의 公共部門의 干渉과 마찬가지로 기본적으로 市場의 실패를 矯正한다는 것이라고 할 수 있다. 즉, 資源의 效率的 配分이나 厚生의 均等配分을 보장하기 위해서 公共部門이 기업의 형태로 시장에 기입하는 것이 바람직하고 생각될 때 공기업의 활동이 정당화될 수 있다.

公企業의 존재 이유는 電力, 가스, 통신 등의 경우처럼 規模의 경제나 혹은 광범위한 범주의 경제(Economics of Scope)로 인해 자연독점이 형성되어 독점적 상태가 가장 경제성이 있는 경우이나 이러한 경우에는 시장에 의한 가격결정이 효율성을 충족하지 못하므로(즉, 가격은 한계비용과 불일치) 경제적 효율을 위해 기업의 公營化가 바람직하다.

나. 公企業의 民營化에 대한 主張

經濟活動이 民間企業에 의하여 운영되어야 한다는 주장은 私有財產權(Property Right)에서 출발하여 민간기업에 의한 경제운영이 공기업에 의한 경제운영보다 더 효율적이라는 것이 그 주장의 핵심이다.

개인의 소유자산에 대한 절대적인 사용, 그로부터 나오는 소득의 소유 및 언제라도 타인에게 자기 소유의 자산을 양도할 수 있는 사유재산권을 갖고 있을 때 의사결정은 모든 비용과 이익

을 고려하여 자신의 자산의 가치를 극대화하는 방향으로 이루어진다는 것이다. 따라서 낭비가 제거되고 자원이 효율적으로 사용된다.

그러나 공기업의 경우 이러한 私有權的 所有權이 아무에게도 주어지지 않으므로 공기업의 운영자는 자신의 활동결과에 직접적인 이해관계를 갖지 않고 자신의 것이 아니라는 의식에서 나오는 낭비 및 부주의로 인하여 자원의 효율적 사용을 가져오지 못한다는 것이다. 이러한 견해는 상당히 오택된 것으로서 아담스미스가 國富論에서 “商人과 君主처럼 서로 調和되지 않는 특징을 나타내는 경우는 없다”라고 한데서 잘 드러난다. 스미스는 사람들이 그들 自身의 財産으로 보다 他人의 재산에 대해 더 낭비적이라는 사실을 간파한 것이다.

이러한 사유재산권의 경제적 효율성에 대한 주장은 기본적으로 公企業이 초래하는 낭비 및 비효율은 公企業의 私企業化에 위해서만 해결되며 다른 방법은 없다는 것이다.

민간에 의한 경제운영의 효율성을 강조하는 학자들은 어떠한 경우에도 공기업에 의한 정부의 경제활동 직접참여는 그 확고한 정당성을 찾을 수 없으며 도리어 공기업의 존재는 그것을 뒷받침하기 위한 정부의 각종 조치를 수반하며 이러한 조치는 민간 경제활동에 대한 불필요한 규제를 유발할 가능성만 높여준다고 주장하여 공기업의 민영화를 촉구하고 있다.

다. 公企業의 民營化에 대한 반대주張

민간기업이 공기업보다 生産面에서 더 효율적인 결과를 가져 오더라도 外部經濟(Externalities)가 존재하는 경우 공기업의 존재가 정당하다는 주장이다. 특히 公共財(Public Goods)의 성격을 갖는 재화의 공급은 민간기업의 자유의사에

말길 경우 적절한 量의 財貨가 공급될 수 없고 따라서 공공재의 적절한 공급을 위하여는 공기업의 존재가 요구된다는 주장이다.

公企業의 필요성을 주장하는 또 하나의 전제는 자연독점(Natural Monopoly)에 관한 것이다. 生産量이 증가함에 따라 그 平均生産費가 계속 감소하는 경우 결과적으로 하나의 企業이 市場 全体의 供給을 지배하게 되는 自然獨占現象이 일어날 수 있다.

따라서 자연독점 과정에서 일어날 수 있는 기업간의 불필요한 경쟁 및 그에 따라 발생하는 자원의 낭비뿐만 아니라 궁극적으로 하나의 기업이 시장을 지배하게 됨에 따라 그에 따른 독점가격 형성 및 생산량 제한 등은 바람직하지 못한 것으로서 이러한 자연독점적 성격을 갖는 사업에 있어서는 하나의 公企業으로 하여금 재화의 공급을 담당하게 하여 민간기업의 경쟁에 의한 자원의 중복 사용, 비효율적 생산 및 독점력에 의한 경제의 왜곡을 피할 수 있다는 것이다.

이에 대해 民間企業에 의한 經濟活動을 주장하는 측의 반론은 비록 公共財의 供給을 위해 정부가 간여할 필요가 있다 하더라도 그 財貨의 供給은 民間企業에 의하여 이루어질 수 있다는 것으로서 公企業의 필요성을 부정한다. 정부가 公共財의 적절한 供給을 위하여 財政的 부담을 전부 지든가 일부는 정부가 부담하고 일부는 사용자가 부담하든지 적절한 형태의 財政的 支援을 위해 정부의 개입이 필요하더라도 그 財貨의 공급은 私企業을 통해 이루어질 때 같은 量의 財貨가 보다 效率的으로 供給될 수 있다는 것이다.

3. 適正料金 算定의 問題點

가. 自然獨占과 規模의 經濟

자연독점은 막대한 고정비용으로 인하여 상당한 生産량 수준에서도 평균비용이 지속적으로 하락하는 경우에 나타난다. 자연독점이 발생하기 위해서는 규모의 경제가 존재하여 전체 수요량을 만족시키는 生産량에 이르기까지 平均費用이 지속적으로 하락하여야 한다.

市場需要의 全範圍에 걸쳐 規模의 經濟(Economics of Scale)가 나타나는 産業에서는 獨占이 必然的이며, 이러한 獨占을 自然獨占(Natural Monopoly)이라고 한다. 이 産業에서는 全市場 需要를 한 企業이 生産 供給하는 것이 總生産費(Total Cost)를 極小化시킬 수 있는 방법이다. 그러므로 政策的인 側面에서도 이 産業은 獨占으로 유지될 수 밖에 없다. 즉 自然獨占은 그림 1에서 보는 것처럼 市場需要의 全範圍에 걸쳐 平均費用(Average Cost: AC)이 下落하는 産業에서 나타나는 독점이다. 生産費面에서 이 시장수요는 한 기업에 의해 충족되는 것이 가장 바람직하다.

公益事業(Public Utility Industries)은 대

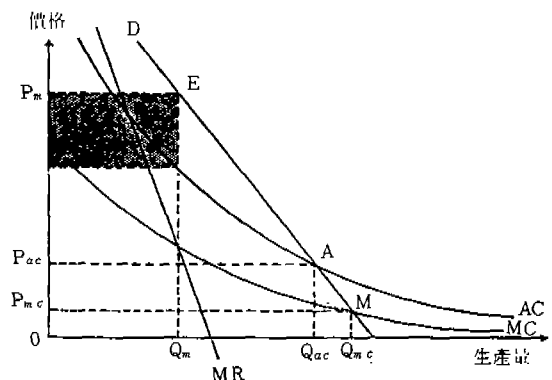


그림 1 / 自然獨占의 價格-生産量 決定

부분이 自然獨占產業이다. 그리고 公益產業은 국민 大多數를 고객으로 하는 산업이다. 대표적인 公益產業으로는 電氣, 通信, 鐵道, 가스 產業 등을 들 수 있다. 그런데 國民利益과 직결되는 공익산업이 독점이 될 수밖에 없다는 것이 매우 중요한 사실이다. 그림 1에서와 같이 높은 獨占價格 OP_m 이 결정되어 消費者는 競爭產業(Competitive Industry)에 비해 적은 供給量인 OQ_m 만 供給받을 수 있을 뿐이다. 독점자는 빗금친 면적만큼의 超過利潤을 번다. 그리고 소비자의 厚生(Welfare)은 감소한다. 국민 대다수가 소비자인 公益產業에서 이러한 獨占의 弊害가 나타난다는 것은 매우 심각한 경제문제가 아닐 수 없다. 그러므로 政府는 公益產業의 經濟活動에 政策的으로 개입하여 이러한 獨占의 弊害를 방지하려고 하고 있다.

政府가 실시하는 公益產業政策은 크게 두가지로 나눌 수 있다. 하나는 公共規制政策(Public Regulation)이고 다른 하나는 公共所有政策(Public Ownership)이다. 公共規制政策은 公益產業을 民間獨占企業으로 인정해 주고 대신 가격결정, 영업범위, 상품의 품질 등과 같은 制限營業活動을 獨占의 弊害가 없도록 규제하는 것이다. 이러한 방법은 미국과 서구의 많은 나라에서 사용하고 있는 公益產業政策이다. 公共所有政策은 公共所有化하여 政府가 직접 그 회사를 경영하는 政策이다. 우리나라는 公共所有政策을 채택하고 있다. 즉, 公益產業을 政府機關이나 政府投資 및 政府出資機關으로 만들어 政府가 직접 營業活動을 하고 있다.

나. 限界費用 價格決定의 短點

어느 政策을 사용하든 중요한 문제는 獨占의 弊害를 제거할 수 있도록 어떻게 가격을 책정하

느냐이다. 우리나라 公益產業의 價格은 公共料金이라는 형태로 關聯法의 規定에 의거 政府가 결정한다. 그림 1과 같은 需要와 生産費構造를 갖는 公益產業의 公共料金は OP_m 에서 정해질 수 없으며, 별도의 특별한 사유가 없는 한 平均費用을 초과하지 않는 線에서 정해져야 한다.

平均費用(Average Cost: AC)과 限界費用(Marginal Cost: MC)은 純粹生産費에 投資資本(Invested Capital)이 별어야 할 適正利潤이 포함된 개념이다. 평균비용을 초과하는 가격은 전부 超過利潤으로 간주된다. 그러므로 公共料金は 平均費用(AC)보다 높은 수준에서 정해져서는 안된다.

그림 1과 같은 수요와 생산비 구조를 갖는 公益產業의 공공요금은 限界費用價格 決定原理(marginal Cost Pricing)나 平均費用價格 決定原理(Average Cost Pricing)에 의해 결정된다. 가격이 한계비용과 같은 수준에서 정해지면 이 때의 生産量은 競爭下의 生産량과 일치하고 독점적 弊害는 완전히 사라질 수 있다. 그림 1에서 가격을 OP_{mc} 수준에서 통제하면 生産량은 OQ_{mc} 로 확장되고 OP_{mc} 는 MC와 일치한다. 이러한 價格決定을 限界費用價格 決定이라고 한다. 그러나 이 價格은 生産량 OQ_{mc} 에서의 平均費用보다 낮다. 그러므로 이 기업은 정부로부터 적어도 이 差益만큼의 별도 補助를 받지 않는 한 이 營業을 계속하려고 하지 않을 것이다. 이 점이 바로 限界費用價格 決定의 短點이다.

公共料금이 限界費用과 일치하도록 정해지면 공익산업의 生産량은 競爭生産量 수준으로 확장될 수 있으나 정부의 보조없이 이 기업으로 하여금 營業을 계속할 수 없다. 정부는 이 價格決定을 위하여 추가적인 예산을 확보해야만 하는 부담을 가지고 있다.

限界費用價格 決定의 이러한 문제점을 극복하기 위한 價格決定式이 平均費用價格 決定이다. 정부가 가격을 OPac 수준에서 통제하면 생산량은 OQac에서 정해지고 OPac는 AC와 일치하게 된다. 가격이 평균비용과 일치하므로 이러한 가격결정을 平均費用價格 決定(Average Cost Pricing)이라고 한다. 이 가격은 생산량 OQac에서 평균비용과 일치하므로 이 기업은 適正利潤만 벌면서 영업을 계속할 수 있다. 정부는 이 기업에게 보조를 해줄 필요가 없다. 그러나 이때는 價格(OPac)이 限界費用(MC)보다 높기 때문에 생산량이 競爭生産量 水準으로 확장되지 못하고 있다는 문제점이 있다. 公益産業은 소비자들이 절대적으로 필요로 하는 상품과 用役을 공급해 주기 때문에 공급량이 競爭 供給量 수준으로 확장되어야 소비자의 厚生이 최대화될 수 있다. 그러므로 平均費用價格 決定도 소비자들의 厚生이 극대화되지 못한다는 社會費用(Social Cost)을 감수해야 한다.

다. 適正料金 算定의 問題點

이상에서 論議한 것처럼 공공요금은 限界費用價格으로 결정되든 평균비용가격으로 결정되든 그것은 次善策(Second-Best Solution)에 불과하다. 그리고 어느 방법이 채택되든 현실적으로 그 방법을 적용하는 데 있어서도 또한 몇가지 문제점이 대두된다. 첫째 투자자본에 대한 適正利潤을 정하는 것이 매우 어렵다. 適正利潤이란 그 자본이 다른 부문으로 빠져 나가지 않고 그 부문에 머물러 있게 하는 最小利潤을 말한다. 즉, 적정이윤은 경쟁상태의 長期均衡에서 벌 수 있는 利潤水準을 말한다. 價格規制時 이 이윤수준을 너무 높게 인정해 주면 適正利潤을 포함한 生産費가 높아져 規制價格도 높아진다. 따라서 이

기업은 사실상 超過利潤을 벌게 된다. 둘째, 한계비용을 결정하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그러므로 限界費用價格 決定보다는 平均費用價格 決定이 많이 사용되고 있다. 셋째, 需要曲線(Demand Curve)을 측정하는 것도 어려울 뿐만 아니라 각 生産規模에 대한 平均費用을 모두 측정하는 것도 매우 어렵다. 그러므로 일반적으로 현재 生産량에서의 平均費用을 측정하여 規制價格을 정하고 있다. 그런데 이렇게 정해진 價格-生産量組合(Combination)이 반드시 需要曲線商의 點이 될 수 있는지도 확실하지 않다. 넷째, 가격이 항상 평균비용과 같게 정해진다면 불필요한 費用支出도 평균비용으로 가산되어 가격에 의해 전액 보상되기 때문에 非經濟的인 생산이 이루어질 가능성이 높다.

즉 기업은 賃金, 福利厚生費, 接待費, 廣告宣傳費 등을 불필요하게 많이 지출하여 평균비용을 높이고 規制價格을 높게 책정받아 이를 보상받으려고 할 것이다.

따라서 資本集約的 設備産業은 資本의 회임기간이 길기 때문에 자본의 활동성이 떨어지게 된다. 이러한 문제점을 補完할 수 있는 것이 資本利益率을 높이는 것인데, 이것은 공익성 확보라는 측면에서 價格引上이 용이하지 못하다. 따라서 투자수익률이 낮게 되어 결과적으로 부채의 深化로 재무구조의 악화를 초래하게 된다.

4. 結 論

이상에서 論議한 바와 같이 공기업의 존재 이유는 電力, 가스, 통신 등의 경우처럼 규모의 경제로 인해 자연독점이 형성되어 독점적 상태가 발생하게 되는 경우이다.

자연독점은 막대한 고정비용으로 인하여 상당한 산출량 수준에서도 평균비용이 지속적으로 하락하는 경우에 나타난다. 자연독점이 발생하기 위해서는 규모의 경제가 존재하여 전체 수요량을 만족시키는 산출량에 이르기까지 평균비용이 지속적으로 하락하여야 한다. 이러한 비용구조에서는 한계비용곡선이 평균비용보다 낮게 나타나므로 경쟁과정을 통해 형성되는 $P(\text{가격}) = MC(\text{한계비용})$ 조건에서는 기업의 손실이 발생한다. 따라서 기업의 이탈이 발생하고, 이 과정은 소수 독점기업이 존재할 때까지 반복된다. 이 결과 자연독점의 특성을 가진 산업에 자유로운 시장경쟁이 허용되면 파괴적 경쟁과 중복 과잉투자에 의한 낭비가 발생되고 결국은 경쟁과정에서 생존한 대규모 독점기업에 의한 시장지배적 형태가 등장하게 된다.

따라서 이러한 산업에서는 市場需要를 충족시키는 모든 생산수준에서 1개 기업에 의한 獨占生産이 2개 이상의 기업에 의한 分割生産보다 생산비가 적게 소요된다. 독점기업이 多財貨를 생산할 경우에도 범위의 경제(Economics of Scope)가 존재하여 多企業에 의한 경쟁보다 독점기업에 의한 결합생산이 생산비의 절하를 가져온다.

新規企業의 進入이 발생해도 평균비용(AC)이 지속적으로 하락하는 규모의 경제로 인하여 결국 1개 기업에 의한 독점이 불가피하다.

이러한 규모의 경제에 의한 효율성을 확보하기 위해서는 정부가 개입하여 신규기업의 진입을 규제하여 중복투자에 의한 낭비를 방지하고, 시장을 독점하는 既存企業에 대해서는 가격규제를 통해 자원의 효율적 배분을 유도하여야 한다.

參考文獻

- 李敬浩, “不確實性下에서의 最大負荷價格決定에 관한 研究” 학위논문, '88. 2
- 李敬浩, “最大負荷價格決定理論에 관한 研究” 유호근 교수 회갑기념논문집, '87. 8
- 곽수일, 공기업 및 정부출자기업 민영화추진방향에 관한 연구, 한국경제연구원, '88. 4
- 송대희, 公共性的 意義와 公企業 管理政策方向, 한국개발연구원, 제 8권 제 3호
- 송대희외 3, 公企業 經營評價의 理論의 背景과 技法, 한국개발연구원, '87. 5
- 鄭中泳, 開放体制의 産業規制, 한국경제연구원, 제 4권 제 2호, '90. 12
- 李奎億, 市場構造와 獨佔規制, 한국개발연구원, '83. 3
- 李景台, 産業政策의 理論과 現實, 産業研究院, '91. 7
- 朴元奎, 外國의 政府規制 緩和動向과 效果에 관한 研究, 全經聯, '87. 12
- 崔延村, 價格規制의 問題點과 課題, 全經聯, '87. 12
- J. P., Jones, Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case KDI, Seoul, 1975
- H. C., Pertersen, Business and Government, New York, Harper, 1985
- D. BOS, 「Public Sector Pricing」, Handbook of Public Economic, Vol. No.1, 1996
- G, J., Stigler, 「The Economics of Scale」, Journal of Law and Economic
- G, J., Stigler. 「The Economics Theory Regulation」, Bell Journal of Economics, Vol.2, No. 1, Spring 1971
- R. W., Boadway, Public Sector Economic, New York, 1961