

공익산업의 민영화에 대한 정치·경제적 접근

†이 행*·채 두 병

*인제대학교 정치외교학과, 인제대학교 경제학과
(2001년 5월 30일 접수, 2001년 9월 15일 채택)

Political Economy of Privatization of Public Utilities

Heng Lee* and Doo-Byoung Chae

*Dept. of Political Science, Dept. of Economics
(Received 30 May 2001 ; Accepted 15 September 2001)

요 약

70년대 유럽의 선진 복지국가의 위기로부터 확산되기 시작한 신자유주의의 이념적 공세는 배틀린 장벽이 붕괴되면서 그 정점에 이른 것으로 보인다. 신자유주의는 국제적으로는 국경의 상호 침투를 통한 범세계적 단일 시장의 형성을, 그리고 국내적으로는 시장의 효율성의 극대화를 주장하였다. 공익산업의 민영화는 정부의 시장에 대한 탈규제 조치의 중심적인 정책이었다. 공기업 민영화의 저변에는 경제 환경의 변화에 따라 초기 공기업 설립 당시의 필요성이 소멸되었다는 점과 “정부의 실패”라는 말처럼 공기업 경영상의 비효율성이 놓여 있다.

한국이 직면한 공기업 민영화의 과제를 염두에 두고 공익산업의 민영화에 대한 구체적인 사례를 영국과 미국, 칠레의 경험에서 살펴보면 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있다. 첫째, 민영화라고 하는 소유구조의 변경이 경쟁의 도입을 위해 반드시 필요한 요건인지에 대한 의문이다. 공기업 민영화가 시장에서의 민간 기업 사이의 경쟁체제를 도모하는 것이지만 공기업 위주의 경쟁체제도 가능하기 때문이다. 둘째, 공기업의 경영 비효율성의 원인으로 지적되는 대리인 문제는 민간기업 부문에서도 여전히 발생하는 문제이다. 따라서 민영화라고 하는 소유구조의 개편이 문제 해결의 열쇠가 아니라 효율적 기업 감시체제를 도입하고, 경영성과에 대한 규율 및 유인체제를 도입함으로써 책임 경영을 실현하는 것이 관건이라고 할 수 있다.

Abstract - Neoliberalism became a catch word of a post-cold war era. It began to develop in the middle of welfare state crisis in developed countries. It promoted both a unified world market through mutual penetration of national boundaries in international scene and maximization of efficiency through market competition in domestic scene. Privatization of public corporations is a major policy to pursue market efficiency through deregulation. Two reasons are often adduced to support the cause. The socio-economic changes diminished the necessity to establish public corporation on the one hand. On the other hand gross inefficiency has been observed in the management of public corporation. "Government failure" is an apt expression of the inefficiency.

In analysing the experiences of privatization of utility industries of some other countries we found a couple of lessons for a Korean case. First, it is doubtful if privatization, that is a change in the form of ownership, is a necessary condition for achieving market efficiency. Because it is possible to operate a mechanism of market

competition while maintaining competition among public corporations and with private actors. Second, the patron-agent dilemma is often cited as a major culprit of an inefficient management of public corporations. But it is without saying that the dilemma is also found in the management of private firms. So, the issue is not the privatization per se but to realize responsible management through discipline and incentives.

Key words : privatization, public utilities, neoliberalism, government failure, market efficiency, risk society

I. 서론

공기업 민영화에 대한 주장은 한국에서뿐만 아니라 선진국과 개발도상국을 가리지 않고 힘을 얻어 거의 전 세계적으로 실행되고 있다. 특히 동구와 소련이 해체된 90년대 이후 급속도로 전개되는 세계화의 열풍과 함께 공기업 민영화는 범세계적 추세로 자리잡은 것처럼 보인다. 그러나 범세계적 추세에 편승하는 것이 항상 올바른 정책방향을 보장하는 것은 아니다. 더욱이 민영화의 추진 양상과 실행 속도에 있어서는 특정 사회의 역사적, 정치경제적 상황에 부합되는 유연하고 탄력적인 사고가 필요하다.

이 글은 한국에서 공기업 민영화에 따르는 이해득실을 검토하기 위한 틀을 만들기 위한 시안이다. 공기업 민영화는 순수하게 경제적 논리에 의해서 추진되는 것은 아니다. 거기에는 반드시 정치적 고려가 개입될 수밖에 없다. 따라서 이 글은 공기업 민영화를 정치와 경제의 상호작용의 결과로서 이해하는 정치경제적 접근법을 택한다. 정치경제적인 접근을 통해서 공기업 민영화의 논리는 경제 이론적인 주장과 함께 이데올로기적인 차원에서 이해되어 질 수 있다. 제 2장에서는 신자유주의의 등장 배경과 그것의 주된 주장을 간략하게 검토할 것이다. 또한 그것은 지식사회, 정보사회, 혹은 위험사회 등등으로 일컬어지는 거시적인 변화의 한 가운데에서 진행되고 있는 것이기 때문에 시대사적인 변동의 성격과 특징을 맥락적 요인에 대한 고려도 전제된다.

제 3장에서는 공기업의 설립배경을 검토하고 공익산업 (public utilities)을 정의한 후에 공기업 민영화의 논리와 공익산업에 적용되는 그것의 이론적 타당성을 검토할 것이다. 쟁점은 시장에서의 경쟁과 효율성의 논리가 과연

공익산업에 어느 선까지 적용될 수 있고 확대 실행될 수 있는지 하는 점이다. 이러한 논쟁에는 공기업 경영에 내재하는 비효율성에 대한 비판과 당사자-대리인 문제 (principal-agent problem)가 결부되어 있다. 따라서 공기업 경영의 효율성을 제고하기 위한 방안도 이 장에서 검토될 것이다.

제 4장에서는 공익산업 민영화의 경험적 사례들을 검토할 것이다. 영국과 칠레, 그리고 캘리포니아의 전력산업의 민영화의 개요를 소개하고 그 결과 수반되었던 문제점들을 구체적으로 검토할 것이다. 영국과 미국의 사례는 선진 자본주의국가에서 진행되는 공기업 민영화의 특징적 예로서, 그리고 칠레의 경우는 개발도상국에서 실행된 공익산업의 민영화의 예로서 비교 검토함으로써 한국에서의 공익산업의 민영화의 추진논리와 실행과정에서 제기되는 문제점들을 살피는데 유효한 경험이 될 것이다. 제 5장에서는 공익산업의 민영화에 따르는 문제점과 새로운 대안을 모색하는 것으로서 결론을 대신한다.

II. 신자유주의와 위험사회의 등장

90년대 이후 선, 후진국을 막론하여 거의 범세계적으로 확산되어 진행되고 있는 공기업 민영화의 정치경제적 배경은 크게 이데올로기적인 차원과 경제적인 차원으로 대별할 수 있다. 물론 양자가 동전의 양면처럼 밀접하게 연관되어 있기는 하지만 공기업 민영화의 추진 배경과 그것의 정치경제적 다이내믹스를 보다 선명히 이해하기 위해서는 양자를 분석적으로 나누어 논의하는 것이 바람직하다.

이데올로기적 차원에서 민영화는 자유화, 탈규제화와 함께 신자유주의의 중심적 구호이다. 베를린 장벽의 붕괴와 소련 연방의 해체는 제

2차 대전 이후 세계질서를 결정했던 냉전체제라고 하는 동서 이데올로기의 각축이 종결되었음을 의미하는 사건이었다. 즉 그것은 미국의 단일 패권을 중심으로 전개되는 세계화에 더 이상 이데올로기적 대립이 장벽으로 존재하지 않게 되었음을 의미한다. 이러한 탈냉전, 탈이데올로기적 상황 하에서 신자유주의는 국제적으로는 국경의 상호침투를 통한 범세계적 단일 시장과 자유무역체제의 형성, 그리고 국내적으로는 시장의 효율성을 극대화하기 위한 국가의 역할을 축소, 재조정할 것을 주장한다.

국가의 역할에 대하여 신자유주의가 신고전파의 야경국가론과 구분되는 것은 시장에 대한 단순한 자유방임이 아니라 시장에서 보다 자유롭고 공정한 경쟁이 가능한 틀을 제공하기 위한 일련의 규칙을 제정하고 실행하는 “작지만 강한” 규제국가 (regulatory state)를 주장한다는 점이다. 전통적으로 선진 자본주의 국가들의 시장에서의 역할은 무역을 규제하고, 상업적 경쟁을 확보하고, 소비자의 권리를 보호하는 것과 같은 규제적 활동을 중심으로 수행되었다. 이러한 시장에서의 국가 역할의 핵심은 국가가 경제적 행위자로서 직접 시장에 개입하는 것이 아니라 적절한 경제행위의 양식과 절차가 보장되기 위한 틀을 확보하는 것이다. C. 존슨 (1982)의 표현을 빌리자면, 그것은 경제 행위의 규칙을 만들고 유지하는 것이다. 이에 반해 후발 자본주의 국가들은 시장에 대하여 보다 간섭적인 역할을 수행하는 개발국가 (developmental state)의 양상을 띤다. 즉 규제국가의 경제적 역할이 절차적 성격에 국한되었다면 발전국가의 그것은 국가 목표의 달성을 위하여 누가 시장에서 승자가 될 것인지, 혹은 어떤 산업을 집중 육성할 것인지와 같은 실제적인 결정을 국가가 내리고 집행하는 보다 적극적이고 간섭적인 것으로 확대된다.

신자유주의의 “작지만 강한” 규제국가의 주장은 선진 자본주의국가들에서는 복지국가들, 그리고 후발 국가들의 경우에서는 개발국가를 주요 공격목표로 삼는다. 전자의 경우는 70년대 말 이후 제기된 복지국가의 위기가 그 배경이었다면 후자의 경우는 90년대 후반에 불어닥친 경제위기가 주요 배경이었다. 한국의 경우 IMF로부터 구제금융을 받기 위한 주요 조건은 개발국가의 해체였으며 그 결과 탈규제와 민영화가 정부의 주요 개혁정책의 가장 중요한 장애가 되었다.

신자유주의의 등장과 함께 케를 같이 하는 문명사적 변동에는 위험사회의 도래가 있다. 근대문명의 기초가 되었던 과학, 기술을 통한 자연의 통제와 정복의 결과가 더 이상 확실성을 상실한 것이 위험사회이다. 예를 들자면 유전자조작 식품의 경우 그 안정성에 관한 논쟁에서 특권적인 위치에 있는 사람들은 연관 분야의 과학자들과 전문가들이다. 그러나 불행하게도 역사상 실제적 선례가 없는 이러한 쟁점에서 과학자들 사이에 의견이 엇갈린다. 마찬가지로 전문가들에게 있어서조차 지구온난화의 결과를 판단하기도 어렵고 불확실한 것은 마찬가지로 전문가들 사이에 의견이 엇갈린다. U. 백과 A. 기든스는 근대과학문명의 결과 만들어진 불확실성을 인위적 위험 (manufactured risk)이라 지칭한다. 즉 위험사회에서 불확실성과 위험의 새로운 원천은 인간이 자연과 삶의 조건에 개입한 결과이다. 기든스는 이러한 변화된 위험의 원천과 영역 때문에 과학기술의 발전을 통한 위험의 통제라는 처방이 독점적 유효성을 상실하며 대응책은 위험에 대한 대응책은 통제 못지 않게 피해조절 (damage control)과 복구 (repair)에 관한 것으로 된다고 주장한다. (좌파와 우파를 넘어서, 16)

근대화에서 비롯되는 위험의 원인들을 제거할 것인가, 아니면 피해조절과 복구를 위한 대안적 관점에 기초한 전략을 개발할 것인가의 선택에서 후자는 시장의 확대에 의존하는 경향이 있으며 신자유주의의 등장 이후 거의 보편적인 선택이 되고 있다. 즉 위험을 전면적으로 인식하고 그에 따른 새로운 대응체계를 정치, 사회적 결정들을 통해 만들어 가는 것이다. 이것은 비용집약적이며 원인을 불확실한 상태로 남겨두고 실수와 문제의 변형을 시장의 활성화에 내맡긴다. 다양한 영역에서 산업은 문제의 기원에 대한 자신의 책임을 무시한 채 자신이 이차적으로 유발한 문제들에서 이윤을 얻고 있다. (백, 1997)

80년대 이후 선진국들에서 국가경쟁력을 높이기 위해 추진된 민영화는 빈부격차의 확대와 사회복지의 축소로 인해 서민층의 고통을 가중시키는 결과를 초래했고 실직률을 증가시켰다. 다음 장에서 자세히 살펴보겠지만 영국에서는 전력산업을 민영화한 뒤 연료사용에 있어서의 사회적 불평등이 심화되었고, 캘리포니아의 경우에는 전력부족사태가 일어나기도 하였다. 그리고 칠레에서는 전력산업의 민영화 이후 오

히려 전력가격이 급격하게 상승하였다. 시장에서 사적 행위자의 이윤추구와 부실경영의 책임이 전기료 인상을 통한 부담으로 주민들에게 전가되는 결과가 초래된 것이다.

시장기구의 이점은 경쟁을 통한 경제적 효율성, 경쟁력 강화, 높은 생산성과 기술혁신 등을 들 수 있다. 시장에서의 효율성에 대조되어 정부 기능의 비효율성에 대한 인식이 확산되었다. 즉 정부의 규제는 자원의 비효율적인 배분을 야기시키고 부패를 증가시켜 시장을 왜곡하고 거래비용을 증가시키기 때문에 탈규제화가 필요하다는 것이다. 과거에는 전형적인 공공부문의 예이던 교도소 운영업무가 미국의 일부 주에서는 민간기업에 넘겨졌으며 공공기관이나 기업의 경찰업무가 민간용역업체에 이양되기도 하였다. 영국에서는 원자력발전소도 민간기업에 맡겨져 공공부문의 민영화가 거의 전세계적인 조류가 된 것으로 보인다. 이것은 비시장 부문을 시장의 기능에 편입시킴으로써 시장에서의 효율성을 확보하기 위한 것이다.

하지만 시장에서의 자유 경쟁이 모든 관련 행위자들의 번영을 가져오는 것은 아니다. P. 크루그만이 잘 지적하는 것처럼 무분별한 경쟁력의 추구가 오히려 경제적 역효과를 가져올 수도 있다. 시장의 기능에만 의존할 경우 지속적인 실업, 반복되는 금융위기, 분배의 불평등, 독점 등의 폐해와 시장의 기능에 의존할 수 없는 환경문제의 해결과 같은 난제가 불가피하기 때문이다. 바로 이러한 점에서 정부의 개입 가능성이 존재한다.

근대화 위험은 권력이 부분적으로 재분배될 수 있는 장을 마련한다. 위험이 커짐에 따라 개입주의적 정책이 늘어나고 정부의 개입가능성과 권위가 증가한다. 신자유주의적 인식틀 안에서 추구되었던 탈규제화와 정부의 역할 축소가 정부 역할의 재조직화를 통해서 새롭게 평가된다. 사적 활동의 분야에서는 정부의 간섭이 배제되지만, 경쟁구조의 확보, 환경오염, 소비자의 권익보호와 같은 분야에서는 정부의 규제능력이 강화, 확장되는 방향으로 공공영역의 경계가 재설정되는 것이 필요한 시점이다. 정부 역할의 재조직화는 권력을 시장과 시민사회에 재분배하는 것이다. 경제적 효율성만을 강조하는 시장은 사회적 연대를 유지하지 못한다. A. 스미스가 보이지 않는 손의 파괴적 위력을 극복하기 위해 결과의 공정한 분배를 강조하였듯이 효율성보다는 형평성의 추구에 초

점을 맞추는 시민사회의 역할이 새로운 대안으로 제시된다. 시민사회의 확대는 기업경영 감시활동, 기업의 환경경영 감시, 소비자 보호활동 등 비정치적인 것을 정치적인 것으로, 공공영역을 아래로부터 확장시킨다.

III. 공기업의 설립배경과 민영화 논리

일반적으로 공기업은 정부소유 또는 통제하의 기관으로서, 재화의 생산 및 판매 등 경제활동을 통해 수입의 대부분을 직접 조달하는 기관으로 정의할 수 있다. 공기업의 설립배경은 국가에 따라 그리고 해당 공기업의 성격에 따라 상이하지만, 그 이론적 근거로서 우선 '시장실패'의 경우를 들 수 있다. 즉 불완전경쟁, 외부효과, 공공재, 정보의 불완전성 등의 존재로 인해 시장기구가 그 효율성을 제대로 발휘하지 못하는 경우, 정부가 공기업 설립 등을 통해 적절히 개입함으로써 효율성을 증진시킬 수 있는 것이다. 예컨대 외부경계를 발생시키는 재화의 경우, 정부는 그러한 재화의 생산을 장려하거나 정부 스스로가 생산하는 방식으로 외부효과의 문제를 해결할 수 있다.

그러나 공기업의 설립배경에는 이러한 이론적 측면 이외에도 정치적 이유나 각국의 경제사정 등과 같은 현실적인 측면도 있다. 많은 개발도상국의 경우 민간자본이 충분히 축적되지 않았고 경험도 부족하며 사회간접자본 또한 미비된 초기의 경제발전단계에서, 조속한 시일 내에 비약적인 경제발전을 이룩하기 위해 공기업의 설립과 운용을 통한 정부주도하의 경제성장정책을 실시하였다.

우리나라에도 다양한 성격의 공기업이 존재하고 있으며, 설립당시의 필요성 및 배경에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다(임원혁 외, 2000: 28-29). 첫째는 자연독점이라고 인식된 산업을 국가가 독점한 경우로서 한국전력, 가스공사, 수자원공사, 그리고 경쟁도입 이전의 한국통신 등이 이 범주에 해당된다. 둘째, 정부고유업무의 성격이 강한 서비스를 제공하는 경우로서, 농어촌진흥공사, 도로공사, 토지개발공사, 관광공사, 조폐공사 등이 이 범주에 속한다. 셋째, 정치적으로 결정된 특정분야 또는 특정계층에 대한 지원 및 보조를 목표로 한 경우로서, 농수산물유통공사, 석탄공사, 수자원공사, 주택공사가 이에 해당된다. 넷째, 사회적 효율극대화 차원에서 민간이 부담하기 어려운 위험

을 감수하는 투자를 위하여 설립된 경우로서 석유개발공사, 광업진흥공사, 한국종합기술금융, 포항종합제철을 들 수 있다. 다섯째, 재정수입을 목적으로 공기업독점체제를 도입한 경우로서 담배인삼공사가 여기에 속한다. 여섯째, 정부주도형 경제개발정책을 추진하면서 정부가 금융자원의 배분에 간여하기 위해 설립한 공기업으로서 산업은행 등 정부소유의 금융기관이 이에 해당된다. 일곱째, 산업합리화조치 등 산업정책적 차원에서 민간기업을 정부출자기관으로 공기업화 한 경우로서, 한국중공업과 경제위기 이후 국유화된 금융기관 등이 이에 해당된다. 마지막으로 국정교과서, 한국방송공사, 대한매일(舊 서울신문) 등은 설립 당시의 집권정부가 정체성 등 비경제적 차원에서 정부에서 공급하는 것이 바람직하다고 판단한 상품이나 서비스를 공급하기 위하여 설립된 것으로 볼 수 있다.

이상의 분류에서 첫 번째에 해당하는 것이 바로 공익산업(public utilities)이다. 공익산업은 그 생산물이 국민의 생활 및 기업의 생산활동에 필수불가결의 것이면서 대체재가 결여되어 있는 산업을 말한다. 공익산업은 산업자체의 특성상 대규모의 설비투자를 필요로 할 뿐만 아니라 대부분의 경우 그 생산물이 망(network)을 통해 공급되는 네트워크산업이기도 하다. 게다가 공익산업은 생산규모의 확대와 함께 생산량이 증가함에 따라 장기평균생산비용이 감소하는 소위 규모의 경제(economies of scale)가 현행의 시장수요에 대응하는 생산량의 모든 수준에서 적용되는 상태에 있다. 이러한 상태에서는 다수의 기업이 시장전체의 수요량을 나누어 각각 생산하는 것보다는 하나의 기업이 독점적으로 생산하여 시장전체에 공급하는 편이 보다 낮은 평균비용을 실현하게 되며, 사회적인 관점에서도 보다 효율적인 생산방법인 것으로 간주된다.¹⁾ 이러한 경우의 독점을 자연독점(natural monopoly)이라고 일컫는데, 자연독점상태에 있는 산업에서는 한편에서는 오히려 독점으로 인해 이와 같은 생산의 효

율성이 확보되는 반면, 다른 한편에서는 독점적 지위를 차지한 기업이 이 지위를 남용함으로써 또 다른 측면에서 사회적 비용을 증가시킬 수 있는 여지가 있게 된다. 따라서 각국은 독점에 따른 생산의 효율성을 확보하는 동시에 독점기업의 독점적 지위의 남용을 방지하기 위해 공익산업을 공기업화 하는 동시에 독점체제로 운영하게 되는 것이다.

이상과 같은 논지에 의해 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 공익산업을 공기업 독점체제로 운영하고 있다. 그러나 공익산업이 반드시 공기업에 의해 운영될 필요는 없으며, 이에 대한 또 다른 방법으로는 공익산업을 自然獨占的 私企業 形態로 그대로 두되 독점적 지위를 남용할 수 없도록 가격규제, 조세부과 등 여러 가지 규제를 가하는 방법이 있다. 미국의 전력, 통신, 가스산업의 경우가 여기에 해당된다.

제 1·2차 세계대전 이후 각국의 경제재건 과정에서 설립된 많은 공기업들은 대규모 고용창출, 공공재의 원활한 공급, 사회간접자본시설의 구축 등을 통해 경제성장에 크게 기여하였다. 그러나 1970년대 들어 다수의 공기업들이 경영성과 및 효율성 측면에서 취약성을 드러내기 시작하였고, 이는 곧 1980년대 들어 국가개입의 축소와 시장기능의 확대라는 신자유주의적 개혁을 표방한 영국 대처(Thatcher)정부의 공기업 민영화로 이어졌다. 그리고 이러한 새로운 조류는 1990년대 들어 개발도상국과 구사회주의 국가들에게 확산되었을 뿐만 아니라 최근에는 전통적으로 공기업의 영역으로 간주되었던 통신, 전력, 가스 등 자연독점분야에서도 민영화개념이 활발히 도입되고 있다.

공기업의 민영화가 요구되는 이유는 크게 두가지 이다. 하나는 경제환경이 변함에 따라 많은 산업에서 공기업 설립 당시의 필요성 내지 당위성이 현재 그 의미를 잃어버렸기 때문이다. 예를 들어, 민간자본이 발달하지 못한 경제개발 초기에 거액의 투자재원을 정부가 직접 조달하기 위해 출발한 공기업들은, 경제의 규모가 확대되고 질적으로도 고도화되며 자본 및 경영면에서 민간의 역량이 크게 신장된 반면 정부의 비중은 상대적으로 축소됨에 따라 대부분 그 역할을 마감하게 된다.

민영화가 요구되는 또 다른 이유는 공기업 경영의 비효율성 때문이다. 공기업경영의 비효율성은 '정부의 실패'란 말에서 그 일단을 찾을 수 있겠는데²⁾, 비효율성의 원인으로서는 흔히

1) 예를 들어, 통신사업의 경우 초기설비투자에 드는 비용은 통신망이 과부하 상태가 되기 전까지는 가입자의 수에 관계없이 동일하므로 서비스 규모를 확대할수록 평균비용이 감소하게 된다. 만약 자유경쟁에 의해 다수의 공급자가 참여함으로써 통신서비스시장이 잘게 나누어진다면, 각 경쟁사는 평균비용이 높은 상태에서 서비스를 제공하게 될 것이고, 소수의 가입자들로부터 고정투자비용을 환수하기 위해서는 요금을 높게 책정해야 할 것이다.

관료제도 상의 문제가 거론되거나 본인-대리인 문제(principal-agent problem)가 복잡하다는 점 등이 지적된다³⁾.

정부소유 공기업의 지배구조는 단순히 국민과 공기업경영자 사이의 「본인-대리인」 관계만으로 그치는 것이 아니라 「일반국민-정치권-행정관료-공기업경영자」로 이어지는 重層的構造에 따른 複代理關係를 가진다. 이러한 복대리관계에서는 각각의 대리관계단계에서 본인과 대리인 사이의 이해관계의 상충과 정보의 비대칭성 문제가 각기 존재하며, 이것이 여러 가지 비효율성을 초래하는 주요 원인이 된다. 예를 들어 행정관료와 공기업경영자 사이에 형성되는 본인-대리인 관계에서는, 공기업경영자가 행정관료에 비해 기업운영과 관련된 정보 면에서 보다 우월한 지위에 있다. 그리고 관료로서는 공기업경영자가 과연 어떤 행동을 하고 있는지 자세히 알기가 쉽지 않다. 여기서 공기업경영자는 자신이 보유한 정보를 자신의 이익에 부합되는 경우에만 상대방에게 선택적으로 공개하면서, 그 자신 또는 그가 속한 조직의 이익을 극대화하기 위해 행동한다. 그리하여 효율성의 제고보다는 조직의 확대나 자산의 확대에 치중하게 하여 방만한 경영을 초래하기도 한다.

그리고 공기업체제에서는 이러한 비효율적 경영에 대한 감시와 규율이 약하다는 점이 효율성을 제고시키려는 노력을 저해시킨다. 공기업의 궁극적 주인은 국민이고 최종대리인은 공기업의 경영자와 종업원이다. 여기서 공기업으로 하여금 효율적 성과를 달성하도록 하기 위해서는 국민이 자신의 대리인인 공기업 경영자를 효과적으로 감시해야 한다. 그러나 국민이 공기업의 경영을 직접 감시할 수 없기 때문에 정부의 관료가 국민을 대신해서 감시한다. 이때 공기업에 대한 행정관료의 감시가 완벽하다면 민간기업과 같은 수준으로 효율성이 제고될 것이다. 하지만 행정관료의 효과적인 감시에는 현실적으로 많은 제약이 따르며,⁴⁾ 이에 따라

- 2) 물론 '정부의 실패'란 용어는 공기업경영의 비효율성만을 일컫는 말은 아니다. '정부의 실패'란 '시장의 실패'를 시정하기 위한 정부의 (공기업화를 포함한) 여러 가지 개입이 효율적인 자원배분의 달성에 실패함을 통칭한다.
- 3) 공기업 경영비효율의 또 다른 원인으로서는 X-비효율이 거론되기도 하는데, 이 문제는 공기업에만 고유한 문제가 아니라 공·사기업을 불문하고 독점기업 일반에 해당되는 문제이다.
- 4) 그 이유로는 첫째 감시자가 충분한 정보를 갖지 못하며, 둘째 감시자의 감시 인센티브가 부족하고, 셋째 감시자인 정부가 오히려 조직을 확대시키려는 성향이 있기 때

효율성이 저해된다. 게다가 행정관료는 정치권의 정치적 이해에 크게 영향을 받으며, 행정관료를 통해 공기업경영자에게 미치는 정치권의 압력으로 인하여 내부 경영효율측면에서 왜곡이 초래될 수도 있다. 그리고 공기업의 경우에는 소유권이 거래되지 않기 때문에 기업지배를 위한 시장이 존재하지 않고, 사적소유권하의 파산위험에 상응하는 제도적 장치도 존재하지 않는다. 따라서 비효율적 경영에 대한 통제 및 규율도 약하며, 이러한 측면도 공기업 비효율성의 한 요인으로 작용한다.⁵⁾

한편 공익산업에 대한 민영화 논의는 이상에서 살펴 본 공기업의 비효율성과 더불어 공익산업에서의 규모의 경제 축소를 그 배경으로 하고 있다. 전통적으로 규모의 경제를 바탕으로 한 자연독점산업으로 인식되어 온 공익산업에서 그 동안 비약적으로 시장수요가 증가하고 팽목할 정도로 기술이 진보함에 따라 규모의 경제가 축소 내지 소진되기에 이르렀다. 그리하여 공익산업의 자연독점성이 상실되게 되었고, 이에 따라 공기업에 의한 독점적 공급보다는 오히려 자유로운 시장기능에 의한 공급이 효율적이라고 판단되기에 이르면서, 공익산업에서도 민영화 및 진입규제의 철폐와 완화가 추진되어 오고 있다. 그 대표적인 예로서 통신산업을 들 수 있겠는데, 최근에는 여타의 공익산업에 비해 수요증가나 기술진보의 속도가 상대적으로 느린 것으로 인식되어 온 전력산업(이 중에서도 특히 발전부문)에서도 자연독점성의 상실이 관찰되고 있다. 이에 따라 전력산업부문의 민영화 추진도 발전부문을 중심으로 점차 확산되는 추세를 보이고 있다.⁶⁾ 가스산업 또한 '생산'과 '기본 배

문이다(정갑영 외, 1996).

- 5) 뒤에서 살펴 보겠지만 사기업의 경우에도 현대의 주식회사에 있어서는 본인-대리인 문제가 발생할 수 있고 복대리관계가 존재할 수도 있다. 그러나 사기업의 경우 기업지배권시장(market for corporate control)에서의 기업매수위험, 비효율적 경영에 대한 응징으로서 주주들의 주식매각 등 기업규율장치를 통해서 이러한 비효율은 어느 정도 치유가 가능하며, 이러한 점에서 공기업과 차이점을 보인다.
- 6) 전력산업의 경우 송·배전망의 운영과 투자에 있어서는 여전히 규모의 경제가 존재하는 반면, 발전부문에 있어서는 규모의 경제를 희석시키는 결합주기가스터빈발전(Combined-Cycle Gas Turbine: 이것은 발전소 건설비용이 저렴하고 건설기간이 짧을 뿐 아니라 열효율이 아주 높고 배출가스가 적다고 한다) 등의 새로운 발전기술이 확산되면서 자연독점성이 상당히 축소되고 있다. 이점에 관해서는 Verbruggen(1997)을 참조. 한편 한국의 경우 전력산업의 규모의 경제에 관한 지금까지의 실증연

분' 및 '최종 배분'부분을 분리하여 '기본 배분' 부분에 대한 독점만 인정하는 방향으로 각국에서 구조개편작업이 진행되고 있다.⁷⁾

IV. 공익산업의 민영화 경험

민영화를 추진함으로써 기대되는 효과 또는 목표는 다양하다. 여기에는 해당기업의 경영효율 제고와 지배구조의 개선, 국민경제에 대한 정부 개입의 축소, 정부세입의 증수, 자본시장저변의 확대, 정부부문 노조 영향력의 억제, 정치적 이득의 획득 등이 포함된다(유훈, 2000: 493-497).

그러나 민영화가 항상 긍정적 효과만을 가지는 것은 아니며 이와 아울러 부정적인 측면도 지닌다. 본 장에서는 공익산업의 대표적 예인 전력산업에 초점을 맞추어, 전력산업 민영화의 성공사례로서 영국, 그리고 실패사례로서 칠레의 민영화 경험을 살펴본다. 그리고 마지막으로 미국의 규제완화와 캘리포니아 전력비상사태에 대해 살펴본다. 민영화와 규제완화정책은 그 대상이나 방법상에 있어서 분명히 이질적인 것임에도 불구하고 여기서 미국의 규제완화에 대해 살펴보는 이유는 첫째, 두 정책이 모두 경쟁을 통한 시장경제의 활성화라는 공통의 정책적 목표를 추구하고 있다는 점에서 그 예를 같이 하고 있으며 둘째, 민영화와 규제완화는 서로 독립적이기보다는 상호 상승적 작용을 일으키며 진행되기 때문이다.

4.1. 영국의 전력산업 민영화

(1) 추진 개요⁸⁾

대체수상이 이끄는 보수당이 집권한 직후인

1979년부터 본격적으로 시작된 영국의 민영화는 80년대 이후 세계적인 민영화 흐름의 실질적인 출발점이자 대표적인 모형이다. 영국의 민영화는 제조업뿐만이 아니라 종래 자연독점으로 국영이 당연시되던 공익기간산업에서도 과감하게 추진되었다. 그리고 후자의 영역에서는 민영화와 더불어 오히려 미국보다도 앞서서 경쟁의 도입, 시장개방 등 어느 나라보다도 광범위하고 급진적으로 신자유주의적 개혁을 계속하고 있다. 전력산업을 비롯한 통신, 가스산업 등 공익산업의 민영화는 그 크기나 중요성에 비추어 영국 국영기업의 민영화의 핵심적인 내용을 이루고 있으며, 이 중 특히 전력산업 민영화는 영국에서뿐만 아니라 세계적으로도 가장 획기적인 개혁으로 평가되고 있다.

영국 전력산업의 민영화는 1989년 전기법(Electricity Act) 개정을 포함한 3년간의 준비기간 후에 1990년부터 대대적인 산업구조개편으로 시작되었다. 잉글랜드와 웨일즈 지역을 기준으로 할 때, 구조개편 이전에는 정부소유의 중앙전력생산국(Central Electricity Generating Board : CEGB)이 발전과 송전을 독점하고 있었고, 12개의 지역전력국(Regional Electricity Board)들이 CEGB로부터 전력을 구매하여 자신의 지역에 판매함으로써 배전과 판매를 지역 독점하고 있었다. 그러나 민영화정책에 따라 먼저 민영화 직전에 지역전력국들이 1989년 12개 지역배전·전력공급회사들로 전환되었고, CEGB는 2개의 전력생산회사(National Power, Power Gen)와 1개의 원자력발전 전담회사(Nuclear Electric) 및 1개의 송전전담회사(National Grid)로 수직분할되었다. 이후 12개 지역전력회사들은 1990년, 나머지 National Power, Power Gen, National Grid는 1991년에 각각 민영화되었다. 그리고 1996년 7월 'British Energy'의 핵발전소들이 민영화됨으로써 영국 전력산업의 민영화가 완료되었다

이상의 민영화과정에서 영국은 단순히 공기업의 소유권 및 경영권을 정부에서 민간으로 이전하는데 그치지 않고 사전에 대상 공기업의 사업분할, 경쟁기업의 육성 등을 통해 경쟁체제를 구축하는 등 항상 경쟁의 도입을 민영화의 일부로 포함시켰다. 그 대표적인 예가 전력도매시장인 '전력풀(electricity pool)'의 탄생이다. 영국 정부는 발전부문에 경쟁을 도입하기 위해 '전력풀'을 만들어 발전회사들은 자신의 전력을 풀에 판매하고 지역전력회사들과 대규

구는 연구방법에 따라 상반된 결과를 보이고 있다. 손양훈·정태용(1993)은 한국전력산업의 장기비용합수를 추정 한 결과 발전부문의 경우 1985년부터 규모의 경제가 상실되고 있고 전력산업 전체에서는 1990년대부터 규모의 경제가 상실되었다고 보고하고 있다. 이에 비하여 송준기(1999)는 전력생산에서 여전히 규모의 경제가 존재하고 특히 1970년대 후반 원자력이 본격적으로 가동된 이후 규모의 경제가 증가추세를 보이고 있다고 주장한다.

7) 1980년대에 설비공동이용제 또는 배관망공동이용제(Open Access System)를 도입한 미국을 시작으로 1990년대에 들어서서는 영국이 완전경쟁체제를 확립했고, 호주와 일본 등도 가스산업의 구조개편을 추진하고 있다. 우리나라도 1998년 7월에 발표된 공기업 민영화 방침에 따라 2000년까지 배관망공동이용제 등 경쟁체제의 기반을 구축하고 2002년까지 한국가스공사의 민영화를 완료한다는 계획이 세워져 있다.

8) 이에 대한 보다 자세한 논의는 김재홍(1997), 이기환 외(1998), 조창현(1999), 배규식(2001) 등을 참조.

모 전력소비자들은 이 풀에서 전력을 구매하게 함으로써 전력에 대한 실제적인 경쟁이 가능하게 하였다. 그리고 경쟁의 도입과 병행하여 민영화된 후에도 독과점에 따르는 폐해를 방지하고 경쟁을 촉진시키는 규제정책⁹⁾을 담당할 새로운 전문규제기구(Office of Electricity Regulation)를 기존의 일반규제기관과는 별도로 설립하고 운영하였다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 영국의 전력산업 민영화 과정은 민영화와 경쟁도입 그리고 새로운 규제제도라는 세 가지 요소의 조화라고 할 수 있으며, 이 세 가지 요소는 영국의 민영화 정책의 전체적 특징이기도 하다.

(2) 민영화의 결과

영국 전력산업 민영화의 성과는 그 첫 번째로 무엇보다도 효율성과 생산성의 증가를 들 수 있다. 민영화는 그 자체로서 뿐만이 아니라 경쟁의 도입, 가격상한식 규제 등과 결합됨으로써 생산에서 상당한 효율성의 개선을 이룰 수 있었고, 이러한 효율성 개선은 영국 경제 전체의 경쟁력 향상에도 일정한 기여를 한 것으로 평가된다. 구체적으로 전력생산에서의 노동생산성의 증가는 2배 이상이었고 지역전력회사들의 생산성은 회사마다 크게 다르나 매년 5~19%까지의 상당한 증가를 보였다. 그리고 이러한 효율성 개선은 영국경제에 약 70억 파운드의 순가치를 갖는 혜택을 안겨 준 것으로 계산된다¹⁰⁾.

민영화의 또 다른 성과는 가격이 하락하고 서비스의 질이 개선되었다는 점이다. 전력산업에서는 민영화 이후 서비스 질을 조사할 수 있는 체계를 벌금제와 함께 도입했는데, 각각의 조사항목(전력공급 중단, 예고, 공급중단 횟수와 기간, 고장수리시간 약속위반, 회사공급 퓨즈의 고장)에서 서비스의 질이 상당히 개선되어 온 것으로 평가된다.

그리고 가격하락이라는 혜택은 주택고객들 보다는 산업고객이나 상업고객에게 더 많이 주어졌던 것으로 관찰된다¹¹⁾. 이는 전력산업의 효

율적 운영의 열매가 전력을 많이 쓰는 대규모 고객들에게 더 많이 돌아가고 전력을 조금 쓰는 주택고객들에게는 적게 돌아갔음을 의미한다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 전력사업자들이 가능한 한 대규모 전력소비고객 및 기업고객을 보다 많이 확보하기 위해 이들을 주된 표적으로 하여 치열하게 경쟁하였기 때문이다. 전력회사들의 이러한 양태는 급기야는 전력요금에 밀린 가난한 주택사용자들에게 사전 지불제 미터기(Prepayment Meter)를 달도록 해서 미리 돈을 지불하고 구입한 농전을 투입해야만 전력이 공급되게 하는 방식을 도입하게 하였다. 또한 한편으로는 전력요금 자동이체제도를 마련하여 자동이체제도를 이용하는 고객에게는 일정한 할인혜택을 주었다. 그리하여 통장을 개설할 수 없을 정도로 가난한 고객들은 오히려 비싼 요금을 내고 전력을 쓰게 되었고¹²⁾, 현금이 당장 없는 빈곤계층은 한 겨울에 전력이 끊김으로써 추위에 떨어야 하는 사태가 발생하여 “연료빈곤(Fuel Poverty)”이라는 새로운 문제를 등장시켰다. 결국 전력산업의 민영화와 경쟁 도입은 한편에서는 가격의 하락과 질의 개선으로 이어졌으나, 다른 한편으로는 국민의 생활에 필수적인 재화를 제공하는 의무에 대한 소홀로 이어졌고, 이것은 연료사용에서의 사회적 불평등을 심화시키는 문제를 야기했다.

한편, 민영화는 전력산업에서의 고용관계와 인적자원관계에 있어서도 다음과 같이 광범위하고도 급격한 변화를 가져 왔다. 첫째, 고용수준이 급격하게 감소해 왔다. National Power의 경우 1990년 17,000여명의 근로자수를 1993년 7,300명 수준으로 줄였으며, 전력산업 전체의 경우 1997년 현재 민영화 이전의 전체 근로자의 44.22%나 감축하였다¹³⁾. 둘째, 단체교섭구조가 민영화 이전의 산업별 직업그룹단위 교섭

9) 대표적인 예가 RPI(Retail Price Index: 소매물가지수) X 라는 공식에 따라 결정되는 가격상한식 규제이다.
 10) 그러나 민영화 아래 이루어진 이러한 효율성 개선의 이익은 주주들이 상대적으로 많은 몫을 차지한 반면 고객들은 약간의 가격인하라는 이익밖에 거두지 못했다. 예를 들어 민영화 5년만에 전력의 단위생산비용의 감소가 전력생산회사의 주가가격의 250% 이상 폭등으로 나타났다. 이에 비하여 1990년부터 1996년까지 단위전력생산의 실질비용이 약 50% 가량 떨어졌는데도 불구하고 전력도매가격은 약 20% 정도 밖에 감소하지 않았다.

11) 1990년에서 1998년 사이에 산업용 전력요금은 24% 인하된 반면, 가정용 전력요금은 15% 인하되었다.
 12) 사전지불제 미터기를 쓰는 빈곤계층은 자동이체제도를 이용하는 사람보다 연간 약 170 파운드(약 30만 원)까지의 요금을 더 납부하는 것으로 나타나고 있다.
 13) 이런 인력감축은 대체로 꽤 유리한 퇴직혜택(연금혜택, 6개월 월급 이상의 일시금 지급)을 받고 자발적인 감원 형식으로 이루어 졌다. 한편 이렇게 급격한 고용감축은 민영화될 당시 분할되지 않고 독립적인 민간사업자로 민영화된 통신산업(British Telecom) 및 가스산업(British Gas)의 경우와 비교된다. 이들 두 산업의 경우 민영화된 뒤 서서히 경쟁이 도입되자 비료소 인력감축의 요구가 발생하여 점차적으로 고용을 감축했다.

체제로부터 기업별 교섭체제로 바뀌었다. 이러한 기업별 교섭체제로 인해 그 동안 직업그룹별로 달랐던 임금구조가 회사별로 하나로 통일된 임금구조로 개편되었고, 직급체계도 단순화되었다. 셋째, 다양한 형태의 성과급제 임금, 개별계약제 그리고 성과보상보너스제 등이 도입되고 탄력적인 교대근무제, 연간 노동시간제 등 근무형태도 유연화 되었다. 넷째, 고위 관리자들은 개별계약제 등으로 임금교섭 대상에서 제외되었고 일부 중간관리자들과 전문직 근로자들이 성과급제의 적용을 받게 되어 교섭의 내용이 협소화 되었고 노사관계가 집단적인 관계로부터 개별화되었다. 이러한 노사관계의 개별화는 일반 노동자들의 경우 업적중심 호봉승급제가 도입되어 개별실적을 평가하게 됨에 따라 부분적인 개별화의 양상을 보이고 있다. 마지막으로 판매사업(Retail)과 전력공사사업(Contracting)과 같은 주변적 사업이 핵심사업과 분리되어 매각 또는 외주화 되면서 이들 주변적 사업에 고용되어 있던 노동자들이 외부 노동시장과 직접 경쟁을 해야 했기 때문에 이들의 고용이 불안해지고 노동조건이 현저하게 악화되었다.

4.2. 칠레의 전력산업 민영화

(1) 추진 개요¹⁴⁾

1973년 쿠데타로 정권을 장악한 피노체트의 군사정권은 이후 '자본주의 혁명'이라는 기치 아래 개방과 민영화를 대대적으로 추진하였다. 신속한 민영화와 규제 철폐, 그리고 대외개방과 수출산업의 육성에 의해 칠레는 다른 중남미 국가들과는 달리 1980년대 중반 이후부터 안정적인 기조 아래 고도성장을 구현해 왔다. 흔히 칠레의 민영화 개혁은 “보다 효율적인 경제를 만드는 데 기여했고, 보다 많은 고용을 창출했으며, 주식소유의 지반을 넓혔기 때문에” 성공적이었다고 평가된다(Luders, 1998: 13). 그러나 이 나라의 민영화 사례에도 졸속한 민영화 조치로 최근에 이르기까지 많은 문제점들을 드러내고 있는 것이 있으니, 그것이 바로 전력산업이다.

칠레 전력산업의 민영화는 1985년 발전 및 송전 사업을 배전 사업과 분리시킨다는 방침 아래 대규모의 국영기업 분할하는 작업으로 시작되었다. 이에 따라 거대 국영기업이었던 엔데사(Endesa)는 14개의 독립기업으로 바뀌었고¹⁵⁾, 1989년에 이르면 정부는 공사 소유 주식

의 매각으로 사실상 전력산업에 대한 통제권을 상실하게 된다. 그리고 1990년 말경 전력산업의 민영화가 마무리된 단계에 이르게 된다.

그러나 이러한 과정에서 거대 국영기업 엔데사의 분할이 제대로 잘 이루어지지 않았고,¹⁶⁾ 발전설비와 송전설비를 분리하지 않은 채 통합된 패키지로 매각하였으며, 전력산업의 수직적·수평적 통합에 대한 한계를 정하지도 않았다. 그리고 정부는 민영화 이후의 전력산업 발전을 촉진하기 위해 다양한 규제기구와 규칙을 정해 놓기는 하였으나, 각 규제기구의 독립성이 보장되어 있지 않아 별로 효율적인 규제를 수행하지 못하였다.

(2) 민영화의 결과

이상과 같이 허술하고도 졸속한 방식의 민영화 추진은 결국 칠레 전력산업에서의 과점적 시장구조¹⁷⁾와 과점적 소유구조를 초래하였다. 즉, 전력산업의 수직적·수평적 결합에 대한 규제를 명확히 하지 않은 결과, 1990년대를 지나면서 소수의 기업이 적극적인 시장통합을 통해 과점시장을 형성하였고, 송전은 여전히 지역 독점체제를 유지하게 되었다. 그리고 소수의 민간기업 경영진들 스스로가 연기금 회사를 끌어들이며 대규모 지주회사를 설립한 뒤, 민영화 기업들의 지분 다수를 통제함으로써 사실상 그들 소수의 경영진들이 전력시장을 장악하게 되었다. 이러한 과점적 시장구조와 소유구조의 정착은 민영화가 끝난 지 10여년이 지난 오늘날 다음과 같은 문제점을 발생시키고 있다.

첫째, 전력의 만성적인 공급부족상태가 빈발하고 있다.¹⁸⁾ 높은 경제 성장률에 의해 전력수요는 급격하게 늘어나는 반면 과점적 지위에

배전을 통합하는 2개의 회사로 분할되었다.

16) 예를 들어 발전설비의 경우 6개의 회사로 분할되었다고는 하나, 한 회사의 발전용량(1,832 MW)이 나머지 다섯 회사를 합친 발전용량(1,399 MW)보다 큰 형태로 분할되었다.

17) 칠레의 전력 시스템은 4개의 지역시스템으로 구성되어 있다. 그 중 가장 넓고 가장 전력소비가 밀집되어 있는 중부통합시스템(SIC)의 경우, 1개의 지배적인 기업이 전체 송전망을 통제하고 있는 동시에 전체 발전량의 65%를 생산한다. 그리고 또 다른 하나의 민간기업이 14%를 생산하고, 나머지 소기업과 자가 발전자들이 7%, 국영기업이 14%를 생산한다.

18) 예를 들어 1999년 4월에는 경제활동인구의 70%가 집주되어 있는 중부지역의 수도권에 장장 3시간씩의 단전조치가 행해져 큰 혼란을 초래했다. 수도권과 주변 지역의 사람들은 서둘러 철수했고, 가로등도 모두 꺼졌다. 이러한 정부의 단전조치는 1991년, 그리고 1997년, 1998년에 이어 네번재였다.

14) 이에 대한 보다 자세한 논의는 이성형(2001)을 참조.

15) 6개의 발전설비회사와 6개의 배전설비회사 및 발전과

있는 기존 공급자들은 발전설비에 대한 신규투자를 늘리기보다는 발전비용이 저렴한 수력발전에만 주로 의존하면서 기존의 설비를 최대한 이용하는 데 그치려 하였기 때문이다. 그리고 기존공급자들의 과점적 시장지배는 신규참여자들의 시장진입을 어렵게 함으로써 더욱 신규투자를 저해하였다.¹⁹⁾

둘째, 효율성의 제고에도 불구하고, 과점적 시장구조와 공급부족으로 인해 전력이격이 급격하게 상승하였다. 이에 따라 민영화 기업들의 수익도 크게 상승하였다. 칠레 국내의 전력도매가격은 아르헨티나에서 운영되는 칠레소속자회사의 생산 가격에 비해 1.5배 정도나 비싸다. 그리고 가용 전력이나 산업용 전력 모두 이웃 아르헨티나와 비교해서 상대적으로 비싸다.

셋째, 칠레 전력산업에 대한 외국자본의 지배와 그에 따른 국부유출이다. 그 동안의 민영화 과정에서 일반국민들에게 나눠진 지분 그리고 근로자들의 연기금을 관리하는 투자회사들의 지분이 최근에 들어와서 외국자본의 집요한 매수 공세에 의해 그들의 손에 넘어 감으로써 칠레의 전력산업이 그 경영통제권을 외국인에게 넘긴 결과가 되고 말았다.²⁰⁾ 고수익을 내는 전력산업의 탈국적화가 순식간에 진행되면서, 민영화로 인한 효율성 증대의 이득이 결국 내외 독과점업체의 손으로 넘어가 버린 것이다.

4.3. 미국의 규제완화와 캘리포니아 전력비상사태

(1) 미국의 규제완화²¹⁾

전력산업은 산업발전에 필수불가결한 에너지 공급하는 기간산업이라는 측면에서 '최후의 규제산업'이라 지칭될 정도로 정부의 개입이 광범위하게 이루어져 온 분야이다. 미국의 경우 전력산업에서는 발전·배전·송전을 통합

하는 수직계열화 된 전력회사들²²⁾에게 지역별로 독점공급권을 인정해 주는 대신, 가격이냐 전력용량 등에 대해서 강력히 규제를 가하는 방식을 취해 왔다.

그러나 1970년대 후반 오일쇼크를 계기로 대체에너지 개발이 추진되면서, 전력산업 탈규제 움직임이 시작된다. 먼저 1978년 공익산업 규제정책법(The Public Utility Regulatory Policies Act of 1978)을 제정하여, 기존의 전력공급회사가 비화석연료를 사용해 전력을 생산하는 독립발전사 자료부터 전원을 공급받을 수 있게 함으로써, 발전시장에서 제한적이거나 경쟁이 도입되었다. 그리고 1992년에는 에너지정책법(Energy Policy Act)을 제정하여, 소규모 독립발전사업자가 기존 공익전력회사의 송전망을 이용하여 전력도매시장에 자유롭게 참여할 수 있도록 허용하였다. 그리하여 송·배전업자들이 수 많은 경쟁적 발전업자들 중에서 자유롭게 도매전력을 구입하여 사용자에게 판매하게 되었다.

캘리포니아²³⁾의 경우 이상과 같은 연방정부 차원의 규제완화에 덧붙여 주정부 차원에서 더욱 적극적으로 규제를 완화하였다. 즉, 1996년, AB 1890(California Assembly Bill 1890)이라는 법안을 통과시켜, 송·배전 부문을 제외한 발전시장은 도·소매 시장 모두 진입규제를 철폐하였다²⁴⁾. 그리하여 송·배전 사업자 뿐만 아니라 가정, 공장을 망라한 일반 수용가도 자유롭게 직접 발전회사를 선택하여 전원을 공급받을 수 있게 되었다. 다만 소비자가 지불하는 소매전력요금에 대해서는 여전히 가격규제가 실시되었다.²⁵⁾

22) 이들을 투자자소유 공익사업체(Investor-Owned Utility)라고 한다

23) 구조개편 이전의 캘리포니아 전력산업은 발전·송전·배전을 통합한 PG&E(Pacific Gas & Electric Company), SCE(Southern California Edison Company), SDG&E(San Diego Gas & Electric Company)라는 3개의 독점적 공익사업체에 의해 지역별로 분할·독점되어 있었다.

24) 구체적으로는 PX(Power Exchange)라 불리는 비영리 전력도매시장을 개설하여 기존 독점사업자와 신규발전사업자가 똑같이 경쟁을 통해 전력을 판매하도록 하였다. 그리고 송전부문에서는 기존 독점사업자가 송전 설비를 여전히 보유하게 하되, 그 운용은 ISO(Independent System Operator)라 불리는 독립적 서비스공급자를 설립하여 담당하게 함으로써, 전력생산자로부터 소비자에게 이르기까지 안정적이고 공정하게 송전시스템을 관리하게 하였다.

25) 샌디에고 지역을 관할하는 SDG&E에게는 1999년 중반

19) 특히 기존의 과점적 발전회사가 송전망까지 독점적으로 통제하는 상황에서는 송전가격 협상의 어려움으로 인해 잠재적 경쟁자의 투자와 진입에는 더 많은 위험과 어려움이 따른다.

20) 예를 들어 발전설비 부분의 경우, 1999년 현재 엔테사 칠레, 헤비르, 콜분 3개사의 발전능력이 중부통합시스템 전체 발전능력의 93%를 차지하고 있다. 그런데 이 중에서 1위 기업인 엔테사 칠레(55.7%)는 스페인계 자본의 통제를 받는 지주회사 에네르시스가 지배하고 있다. 나머지 두 기업 역시 미국, 벨기에, 스페인 등의 외국자본에 부분적 지배를 받는다. 배전사업도 대체로 5개 그룹이 통제하고 있는데, 이 중 3개 그룹은 외국자본이 지배한다.

21) 이에 대한 보다 자세한 논의는 윤재호 외(1997), 이강국(2001) 등을 참조.

(2) 캘리포니아 전력비상사태

2001년 1월 18일 경제규모만으로도 세계6위인 캘리포니아에서는 공장과 사무실, 학교뿐만이 아니라 교통신호와 현금자동인출기까지 멈춤으로써 캘리포니아 주민 중 약 천만명에 해당하는 사람들이 불편을 겪는 대규모 단전사태가 벌어졌다. 이러한 사태가 일어나기 전인 2000년 5월과 6월에 이미 10만호 이상이 정전을 겪는 사태가 수차례 벌어졌고, 동년 6월 1일부터 8월 16일 사이에 주정부는 1단계 긴급사태 조치를 19회, 2단계 긴급사태 조치를 12회 발동한 바 있다²⁶⁾.

전통적 시장경제논리에 따르면, 규제가 완화되고 경쟁이 도입되면 필수록 시장경제에 접근하게 되고, 시장경제에 접근할수록 소위 '신의 보이지 않는 손'이라는 가격기구가 원활히 작동되어 수요량과 공급량은 자연스럽게 일치하게 된다. 그런데 규제가 완화되기 이전 특히 1980년대에는 가장 효율적인 에너지 관리를 자랑하던 캘리포니아에서 어찌하여 규제완화 조치 이후 이와 같은 대규모의 공급부족사태가 발생한 것일까? 그것은 수요와 공급의 일시적 불일치에 따른 과도기적 현상으로 보기에 는 너무나 빈번하였고 그 충격 또한 너무나 컸다.

일부에서는 그것이 규제완화 자체에서 비롯된 것이 아니라, 도매가격은 자율화하면서도 최종소비자가격은 묶어두는 잘못된 가격규제 때문이었다고 주장한다. 즉, 2001년 1월에는 2000년 1월에 비해 도매요금이 약 10배 올랐는데, 그럼에도 불구하고 소매가격에 대한 규제로 인해 이러한 도매가격 급등분을 소매가격에 충분히 반영할 수 없었고, 이에 따라 전력거래업자들은 파산 일보직전에 이르렀다. 이러한 상황에서 발전회사들이 이들에게 전력공급을 중지하자, 단전사태로까지 치달리게 되었다는 것이다. 하지만 캘리포니아주 중에서 전력소매가격까지 자율화하였던 샌디에고 시²⁷⁾에서도 전력공급부족문제가 심각하였으며, 그 반대로 규제완화를 거부하면서 오히려 시 당국이 발전

공장을 매입하여 공급능력을 확충해 왔던 로스엔젤레스 시에서만 유일하게 전력부족문제에 시달리지 않았다는 사실은 이러한 주장이 설득력이 없음을 말해 주고 있다.

캘리포니아 전력비상사태의 본질은 수급불균형의 악화이다. 즉, 전력수요가 급격히 증가하는데 상응하여 전력공급능력이 증가하지 못하였기 때문이다. 그렇다면 문제는 왜 전력공급능력을 증대시키려는 노력, 즉 발전설비에 대한 투자가 전력수요 증가에 상응하여 충분히 이루어지지 않았는가 하는 것이다. 그 이유는 규제완화 조치로 인해 발전소에 대한 신규투자를 전적으로 민간회사의 손에 맡겨 놓았기 때문이다. 새로운 발전소의 건설에는 거액의 자금이 필요한데 비해 건설 및 투자비 회수에는 장기간이 소요되며, 그에 따라 위험부담도 크다. 따라서 민간 발전회사는 설비증설을 통해 이윤을 확보하려고 하기보다는 기존 발전소를 최대한 효율적으로 가동하고 또 단기비용을 감축함으로써 수익을 올리려고 한다. 그리고 그들은 생산능력 제한과 가격담합으로 손쉽게 이윤을 확보할 수도 있다²⁸⁾. 그리하여 급성장하는 실리콘 밸리 등의 영향으로 최대수요전력은 급증한 반면, 규제완화 이후 발전설비에 대한 신규투자는 거의 이루어지지 않았기 때문에²⁹⁾ 공급예비율이 낮아지게 되었고, 그것이 마침내 단전사태로까지 이어지게 된 것이다.

캘리포니아 전력비상사태는 파산상태에 직면한 3대 민간전기회사들의 송전시스템을 주정부가 직접 매입하여 직영하기로 함으로써 막을 내린다(「중앙일보」, 2001년 2월 19일). 공익산업에 대한 신중한 고려 없이 성급하게 전개된 규제완화 조치가 결국 규제완화 이전보다 더한 정부개입으로 귀결된 것이다. 그렇다고 해서 문제가 완전히 해결된 것은 아니다. 발전시설이 확충되지 않는 한 근본적인 문제는 여전히 남아 있는 것이다.

V. 결론: 공익산업 민영화의 문제점과 새로운 대안의 모색

III장에서 살펴 본 바와 같이, 공익산업에 대

에 소매가격규제도 폐지되었다

26) 요미우리 신문, 2000년 8월 30일. 캘리포니아 주에는 전력공급 긴급시에 취해지는 3가지 단계의 비상조치가 있다. 1단계는 전력의 예비공급율이 7%이하인 경우로서 수송가에 자발적인 절전을 호소하고, 공급예비율 5%이하인 2단계에서는 긴급의 경우에 한해 공급을 차단하며, 공급예비율 1.5%이하인 3단계에서는 輪番停電을 실시한다.

27) 2000년 6월 11일부터 6월 15일까지의 5일동안 샌디에이고 지역의 소매전기요금은 도매전기요금의 상승으로 인해 270%나 상승하였다.

28) 실제로 캘리포니아에서는 전력요금이 더 올라가기를 기다리며 일부 발전소들이 전력생산을 중단하는 사태가 벌어지기도 했다(New York Times, 2000년 10월 7일).

29) 1996년부터 1999년까지의 4년 사이에 최대수요전력은 552만KW증가하였으나, 발전설비 증가분은 67만KW에 그쳤다고 한다.

한 민영화 주장은 첫째, 공익산업에서 이미 규모의 경제가 소진되어 자연독점성이 상실되었기 때문에 이제는 경쟁을 도입하는 것이 바람직하고 둘째, 다른 공기업 일반과 마찬가지로의 경영 비효율성을 타파하기 위해서는 소유권과 경영권을 민간에게 넘겨야 한다는 것으로 요약된다.

그러나 이러한 주장에 대해서는 다음과 같은 문제들이 제기된다. 먼저 경쟁의 도입을 왜 굳이 민영화라는 소유구조의 변경을 통해 이루어야 하느냐는 것이다. 경쟁체제에는 민간기업들 사이의 경쟁체제도 있지만, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 네델란드 등의 전력산업에서 보여지는 바와 같이 공기업간 경쟁체제 내지 공기업 위주의 경쟁체제도 있는 것이다³⁰⁾. 이들 국가들은 경쟁도입을 추진하되 공공부문의 소유형태를 유지함으로써, 불안정성이 높은 시장기구에 대한 의존도를 줄이고 있다.

국민들의 경제생활에 필수불가결한 재화의 공급을 전적으로 경쟁을 통한 민간기업들의 자유로운 의사에만 맡겼을 때 어떠한 문제가 발생하는지는 IV장에서 살펴본 각국의 민영화 경험에서 이미 확인된 바이다. 그것은 과소 설비 투자로 인한 만성적 공급부족사태 및 가격 폭등, '연료빈곤' 문제나 輿地에 대한 서비스 중단 등의 문제가 발생함으로써 제기되는 사회적 불평등의 심화 내지 공익성의 훼손, 고용의 감소 및 노동조건 악화 등으로 나타난다.

그리고 칠레를 비롯한 몇몇 개발도상국의 경험에서 보여지는 것처럼 졸속한 민영화 조치는 자칫 독과점적 산업구조를 초래함으로써 단지 공적인 독점을 사적인 독과점으로 전환시킨 것에 불과한 것이 되기도 한다³¹⁾. 사적인 독과점체제는 시장지배력을 이용한 독과점가격 설정 및 담합 등으로 공적인 독점보다 소비자들을 더욱 약탈할 가능성이 있다. 따라서 이들 사적인 독과점을 막고 경쟁체제를 도입하여 그것이 장기적으로 정착되도록 하기 위해서는, 체계적이고도 독립적인 규제기구를 만들어 지속적으로 규제할 필요 그러나 가 있다. 공익산업의 구성요소 중 하나인 네트워크분야에는 경

쟁을 도입하기 어려운 자연독점의 영역이 여전히 존재하며³²⁾, 민영화와 더불어 추진되는 시장개방과 자유로운 경쟁체제의 확립은 활발한 국제적·국내적 인수·합병을 초래해 경제를 다시 독과점체제로 환원시키는 경향이 있다. 이러한 점들은 규제기관의 규제의 실효성을 불완전하게 만들며, 이에 따라 국민에게 필수적 서비스를 제공하는 공익산업을 경우에 따라서는 외국자본이 지배하기도 한다³³⁾.

공익산업의 민영화 논의에 있어서 제기될 수 있는 또 다른 문제는 단순히 소유권과 경영권을 민간으로 이전한다고 해서 경영의 효율성이 제고되는 것은 아니라는 것이다. 민간기업이라 하더라도 소유와 경영이 분리된 전문경영인체제에서는 주주와 전문경영자 사이에 본인-대리인 문제가 발생한다. 그리고 소유집중으로 지배 대주주가 경영권을 행사하는 오너경영에서는 주인 없는 전문경영의 문제점은 완화되지만, 소유경영자에 의한 소액주주들의 이익 침해라는 또 다른 대리인 문제가 발생한다. 그리고 재벌기업의 지배구조에는 「고용사장-재벌총수-주주」로 이어지는 복대리관계가 존재할 수 있다.

공기업의 경영비효율성의 원인으로 지목되는 대리인 문제는 이처럼 비단 공기업뿐만이 아니라 민간기업에서도 발생하는 것이고, 따라서 이는 단순히 민영화라는 소유구조의 개편 그 자체에 의해 간단히 해결되어지는 것이 아니라. 이러한 문제는 공·사기업을 막론하고 한편으로는 효율적 기업감시체제를 확립하는 동시에 경영성과에 대한 규율 및 유인제도를 강화함으로써 책임경영을 실현하고, 다른 한편으로는 경영혁신을 도모함으로써 해결되어야 할 과제인 것이다.

이러한 점들에서 볼 때, 공익산업에서의 효율성 제고라는 문제는 공영과 민영 사이의 양자택일적 구도에서 벗어나 새로운 대안을 모색할 필요가 있으며, 그 구체적 일례로서 사회일각에서 제기되고 있는 '공공참여적 전문책임경영체제'는 충분히 주목받을 만한 가치가 있다고 생각된다. '공공참여적 전문책임경영체제'는 정부, 전문경영인, 노동조합, 그리고 소비자단체와 시민·사회단체 등등 공중이 공동의 운영주체로서 역할과 책임을 분담

30) 예를 들어, 스웨덴에는 7개 발전회사가 전체 전력의 94%를 생산하고 있는데, 그 중 최대 전기회사인 Vattenfall사가 공기업이며, 그 밖에 지방자치단체들이 많은 발전회사들을 운영하고 있다.

31) 이러한 현상은 브라질과 멕시코의 민영화과정에서도 나타난다. 이에 대해서는 김형수(1996)와 정선우(1996)를 참조.

32) 이미 network이 건설되어 있는 곳에 추가로 새로운 network을 건설한다는 것은 사회적 낭비이다.

33) 영국의 경우 민영화된 12개 지역전력회사들 중 8개 회사가 미국 에너지회사들에 의해, 그리고 나머지 4개 회사는 다른 영국 에너지회사들에 의해 합병 혹은 인수되었다.

하는 것을 기본 골자로 하여, 그 구체적 방안 으로서는 전문책임경영의 취지를 살려 첫째, 비상임 사외이사의 역할이 실질화 될 수 있도록 법제를 보완하고 둘째, 그 국민적 역량이 증가하고 있는 시민사회단체의 감시 및 견제역 할을 보강하며 셋째, 책임 있는 노동조합의 경 영참여를 보장할 것을 제안하고 있다. 그리고 이 때 지배주주로서 정부의 역할은 경영계약에 의거한 사후 통제로, 그리고 공익기간산업의 안정적 발전을 위한 중장기적 전략개입으로 정 리할 것을 제안하고 있다(민주화를 위한 교수 협의회: 2001).

참 고 문 헌

- [1] 기든스, A., 좌파와 우파를 넘어서, 한울 (1997).
- [2] 김재홍, "영국의 민영화", 「민영화와 한국경제」, 삼성경제연구소 (1997).
- [3] 김형수, 「멕시코의 공기업 민영화 추진과정 분석」, 대외경제정책연구원 (1996).
- [4] 민주화를 위한 교수협의회, 「전력산업 민영화 정책에 대한 비판과 대안」, 전 국전력 노동조합 연구보고서 (2001).
- [5] 배규식, "영국 전력산업 민영화와 그 결 과", 「전력산업 민영화 정책에 대한 비 판과 대안」, 민주화를 위한 교수협의회 (2001).
- [6] 백, U., 위험사회, 새물결 (1998).
- [7] _____, 적이 사라진 민주주의, 새물결 (2001).
- [8] 삼성경제연구소, 「민영화와 한국경제」, 삼성연구총서3 (1997).
- [9] 송준기, "전력산업에서 기술변화가 비용 구조와 규모의 경제에 미치는 효과 분 석", 「산업직연구」, 제7집 제1호 (1999).
- [10] 손양훈·정태용, "전력산업의 규모의 경 제성에 관한 연구", 「경제학연구」, 제41 집 제2호 (1993).
- [11] 유훈(2000), 「공기업론」, 법문사 (2000).
- [12] 윤재호·전영재, "미국의 규제완화 -항 공, 통신, 전력-", 「민영화와 한국경 제」, 삼성경제연구소 (1997).
- [13] 이기환·김기수, "영국의 공기업 민영 화 정책에 관한 연구", 「유럽연구」, 제 7호 (1988).
- [14] 이강국, "캘리포니아 전력사태가 주는 교훈", 「사회진보연대」, 4월호 (2001).
- [15] 이성형, "칠레 전력산업 민영화의 성과 와 문제점", 전력산업 민영화 정책에 대한 비판과 대안」, 민주화를 위한 교수협의회 (2001).
- [16] 임원혁·남일총·이혜훈, 「민영화와 집단 에너지사업」, 한국개발연구원 (2000).
- [17] 정갑영·임용기·정구현·엄구호, 「민영화 와 기업구조」, 나남출판 (1996).
- [18] 정선우, 「브라질의 민영화 추진현황과 향후 전망」, 대외경제정책연구원 (1996).
- [19] 조창현, 「공익산업 민영화의 국제비교 와 시사점 -영국, 호주, 아르헨티나의 전력 산업을 중심으로-」, KIET 정책 자료 제 129호, 산업연구원 (1999).
- [20] Johnson, Charlmers. MITI and the Japanese Miracle (Stanford: Stanford University Press) (1982).
- [21] Verbruggen, A., "A Normative Structure for the European Electricity Market", *Energy Policy*, Vol. 25, No. 3 (1997).