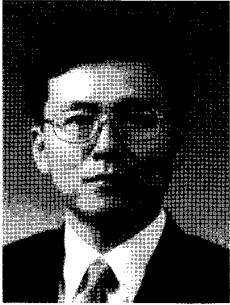


공기업 민영화와 경쟁정책



주 순 식
공정거래위원회 독점국장

민영화 이후의 경쟁정책에 있어서 공기업 민영화의 궁극적인 목표가 시장기능의 활성화를 통한 효율성 제고에 있음을 깊이 인식하여 민영화 과정에서 관련시장을 경쟁적인 시장구조로 전환하고 시장원리가 제대로 작동할 수 있는 여건을 마련하는데 더 큰 관심을 가져야 할 것이다. 공기업이 독점적 지위를 그대로 유지한 채 민영화한다면 이는 공적독점으로부터 사적독점으로의 단순한 전환을 의미할 뿐이며, 공적규제의 약화로 사적독점의 폐해가 보다 심각해질 우려도 있기 때문이다.

1. 공기업 민영화의 의의

20세기 후반에 몰아친 정보화, 세계화의 물결은 공기업에게도 예외 없이 미치게 되었다. 공기업 민영화는 1979년 영국의 대처(Thatcher) 행정부가 재정적자 증가 등으로 상징되던 만성적인 “영국병”을 치유하기 위해 본격적으로 추진하기 시작한 이후, 세계적인 정책조류로 정착되었다. 여러 나라에서 민영화에 대해 관심을 갖고 실행에 옮기게 되었으며, 거대국가 중국은 현재 국유 기업의 민영화에 국운을 걸고 있다시피하고 있다. 이탈리아는 로마의 콜롯세움의 관리·운영을 민간에 넘겨 재정적자를 줄이고 관광수입도 올린다고 한다. 일찍부터 규제완화를 서두른 미국에서는 우편배달을 정부기관(Postal

Service)이 하고 있지만 민간기업인 유피에스(UPS, United Parcel Service)나 페더럴익스프레스(Federal Express) 등과 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

일반적으로 공기업 또는 공공사업자라 함은 정부가 소유하거나 실질적으로 경영하는 기업을 말하며, 국가, 지방자치단체와 이들이 직·간접적으로 자본참여를 한 정부투자기관, 정부출자기관은 물론 관리공단 등 별도의 자본참여 없이 사업비·운영비를 예산형태로 지원하는 법인을 포함한다.

주요 공기업들은 지금까지 국가기간 산업으로서 공공성과 기업성을 동시에 가지고 있어 국민경제에 필수적인 전기·통신·가스 등을 저렴한 가격으로 안정적으로 공급함으로써 국민경제의

성장에 이바지한 측면이 있다고 평가된다. 그러나, 규제완화, 세계화 등 경제여건의 변화는 이제 공기업의 역할을 과거와 같이 보기 어렵게 만든다. 공공부문의 과도한 시장참여는 시장경제의 활성화에 장애요인으로 작용하고 있기 때문이다. 구체적으로 공기업 민영화의 필요성을 들면 다음과 같다. 첫째, 과거 자연독점이었기 때문에 정부가 관리하는 것이 더욱 적절하다고 판단해 왔던 산업이 기술의 진보로 자연독점의 성격이 바뀌었기 때문이다. 예를 들어, 전력산업은 대규모 투자가 필요한 산업으로 인정되어 지금까지 공기업체제가 유지되어 왔으나, 최근 소용량 발전기의 개발 등으로 민간의 전력산업 참여 여건이 조성되어 자연독점성이 약화되었다. 통신산업의 경우에도 이동통신, 위성통신 기술의 발전으로 공기업의 자연독점성이 크게 약화되었다. 둘째, 공기업의 경영 효율을 높이는 데는 민영화가 가장 효과적이다. 공기업 소유자인 국민이 공기업의 경영자와 종업원을 감시할 유인이 약하고 경쟁압력이 없이 장기간 독점적 지위를 누리면서 혁신에 둔감한 점 등이 공기업의 비효율을 야기하는 근본 원인으로 볼 수 있다. 우리 나라가 IMF의 지원을 받게 된 원인의 하나가 경제체제 전반에 만연된 비효율이라고 할 때, 앞으로 국가 경제 운영의 효율적인 틀을 갖추기 위해서 민영화가 반드시 필요하다. 셋째, 재정수입을 확보하기 위해 공기업으로 출발한 담배인삼공사의 경우처럼 담배 판매수입이 재정에서 차지하는 비중이 미미해진 데다가 전매 수입이 아닌 세금 징수로 재정을 채우는 것이 가능해짐에 따라 굳이 공기업으로 남겨두지 않아도 될 분야로 되었기 때문이다. 그 밖에 공기업의 민영화에는 경영의 효율성 제고 외에도 경영의 투명성을 확보하는 의미가 있다.

II. 공기업 민영화와 경쟁정책

1. OECD에서의 논의 동향

가. OECD의 기본입장

공기업 민영화는 기업들에게 경쟁압력을 불어 넣어 효율성을 제고하려는 시도라는 점에서 규제완화와 본질을 같이 한다. OECD이사회에서는 1997년 규제완화를 “어떠한 목적을 정부가 직접 달성하는 것으로부터 시장에서 목적이 달성되도록 전환하는 것”으로 규정하는 결의를 한 바 있다. 아울러 “규제완화가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 규제가 완화된 시장에서의 경쟁촉진이 무엇보다 중요하다”고 강조한 바 있다. 또한, OECD의 1998/1999 보고서에 의하면, “공기업 민영화 계획은 기업부문의 구조조정을 위하여 중요한 요소인 바, 공기업에서의 정부의 역할 축소를 위한 노력은 시장원리에 입각한 기업지배구조 및 정부역할의 축소와 경쟁으로의 완전한 이행에 대한 명확한 시그널이 될 수 있을 것이다. 더욱이 민영화에 의한 수익은 재정적자 감축에도 도움을 줄 것이며, 민영화는 금융부문 전체의 활성화에 기여할 것이다”라고 하여 민영화는 경쟁의 대상과 범위를 확대시켜 경제에 활력을 주는 원동력임을 확인하고 있다.

나. 수직적 분리방안

1980년 이후 세계의 공기업 민영화 사례를 분석한 세계은행의 보고서는 민영화의 성공조건으로서 시장의 여건과 제도적 요인을 제시하고 있다. 같은 맥락에서 1990년대 후반 OECD는 공기업 민영화의 성공여부는 공적독점이 단순한 사적독점으로 전환되지 않도록 경쟁시스템을 도입·정착시키는데 있다고 보았다. 공기업이 활

동하는 시장의 경쟁 여부가 관건이 된다는 것이다. 일반적으로 공기업이 경쟁적인 산업에서 재화나 용역을 공급하고 있는 경우, 민영화를 통한 생산효율과 소비자후생의 증대가 비교적 쉽게 달성될 수 있다. 반면, 공기업이 필수설비를 가진 비경쟁적인 부문이 있는 산업의 경우는 문제가 다르다. 전력, 통신, 가스, 우편, 항공 등의 산업은 경쟁부문과 비경쟁부문이 수직적으로 통합되어 있다.¹⁾

필수설비를 독점한 공기업이 이를 활용하여 다른 업종도 영위하는 경우에는 필수설비에 대한 지배력을 이용하여 다른 분야에서 경쟁제한적인 행위를 할 우려가 있다. 비경쟁부문에 접근이 허용된 전후방시장의 경쟁사업자에 대해 제공되는 서비스의 질을 낮추거나 가격을 올리는 행위, 전후방시장에서 신규진입기회를 줄이기 위해 비경쟁적부문의 용량을 축소하거나 법적·행정적 절차를 이용하여 접근을 지연하는 행위 등이 문제가 된다. 비경쟁부문의 서비스를 공급하는 사업자가 경쟁제한행위를 하거나 시장지배력을 행사할 가능성을 차단하여 동 산업분야에서 경쟁을 촉진하고 규제의 질적 수준을 향상시키기 위해 몇 가지 방안이 제시될 수 있다. 첫째, 비경쟁부문을 영위하는 사업자의 경쟁제한행위를 개별적으로 규제하는 행태적 규제(行態的 規制), 둘째, 비경쟁부문의 필수 설비를 경쟁부문의 사업자들이 자유롭게 접근할 수 있도록 설비의 이용을 강제하는 접근강제규제(接近強制規制), 셋째, 경쟁부문과 비경쟁부문을 분리하여 비경쟁부문의 사

업자가 경쟁부문 시장에서의 참여를 배제하는 수직적 분리방안(垂直的分離方案, 構造的 接近) 등이 있다.

OECD에서는 최근 수년간 이 문제에 대해 집중적으로 논의한 후 수직통합을 유지하면서 행태적 규제를 하거나 접근강제규제 등의 조치를 취하는 방안에 비해 수직적 분리방안이 더 효율적이라는 결론에 이르렀다. 그 이유는 행태적 규제만으로는 수직적 결합기업이 경쟁자를 배제하려는 유인을 효과적으로 통제할 수 없으며, 수직적 결합기업의 경쟁제한행위를 적발하고 시정조치를 하는 감시체계가 제대로 작동하기 어렵다는 점이 지적되고, 접근강제규제는 수직적 결합기업의 신규기업에 대한 접근 차별, 정보제공 거절 등에 대한 효과적인 조치가 어려운 점 등이 지적되기 때문이다. 또한, 수직적으로 통합이 된 상태에서는 공기업 등 정부규제를 받는 기업은 비경쟁부문의 이윤을 경쟁부문에 지원하는 등 경쟁제한적인 상호지원행위가 이루어질 가능성이 높은 반면 비경쟁부문과 경쟁부문을 분리하여 비경쟁부문의 사업자가 경쟁부문의 시장에 참여를 못하게 할 경우, 양 부문의 경쟁제한적인 교차보조를 사전에 근원적으로 차단할 수 있는 장점이 있다는 것이다. 다만, 예외적으로 이러한 수직적 분리에 의한 구조적 접근은 그 이점에도 불구하고 수직적 통합에 의해 거래비용의 감소 등 규모의 경제가 수직적 분리의 이점으로 인한 효과보다 크다면 수직적 통합을 그대로 유지할 수 있도록 하는 조치를 허용할 수는 있다고 하였다. 이

1) 전력산업은 송전망·배전망(비경쟁)부문과 발전(경쟁)부문으로, 통신산업은 시내전화(비경쟁)부문과 장거리전화·이동통신·부가가치서비스(경쟁)부문으로, 가스산업은 고압가스수송로·배관망(비경쟁)부문과 생산·저장(경쟁)부문으로, 우편산업은 일반우편(비경쟁)부문과 수송·특급우편·소포(경쟁)부문으로, 항공산업은 공항서비스(비경쟁)부문과 항공기 조차·시설보수·캐터링서비스(경쟁)부문으로 구분된다.

러한 예외조치 허용은 OECD가 당초 회원국에게 수직적 분리방안을 직접 주문하는 내용에서 다소 후퇴한 내용으로 각국이 자신의 산업특성을 고려하여 수직적 통합상태에서 적절한 규제 조치를 취하는 기존의 방안을 채택할 수 있는 여지를 준 것이다. OECD는 2001년 5월 위와 같은 내용을 담아 '피규제산업의 구조분리방안에 관한 이사회권고안(Council Recommendation concerning Structural Separation in Regulated Industries)'을 채택하였다.

위와 같은 OECD의 논의동향에 발맞추어 공정거래위원회는 1998년 공기업의 분리매각이 바람직할 경우 분리매각방안을 강구해야한다는 입장을 표명하였으며, 그에 따라 한국전력과 한국가스공사의 경우 당초의 지분매각 위주의 민영화계획을 대폭 수정하여 1999년 1월과 12월에 각각 해당산업의 수직적 분할을 통한 구조개혁방안을 확정함으로써 민영화와 함께 단계적으로 경쟁을 도입하기로 한 바 있다.

2. 공기업 민영화와 경제력집중

공기업 민영화와 관련하여, 공기업 인수경쟁에 대기업이 참여하는 것은 경제력집중을 심화시킨다는 비판이 있으며, 이러한 비판과는 정반대로 '주인 있는 경영'을 위해서 경영권을 보유하는 최소한도의 지분을 가지는 대주주가 필요하다는 주장도 있다. 이 문제에 대한 정확한 판단을 위해서는 '주인 있는 경영'이 무엇을 의미하는지, 대기업이 공기업을 인수할 때 자금을 어떻게 조달하는지에 대한 검토가 필요하다. 아직까지 대주주에 의한 지배·경영체제가 소유가 분산되고 소유·경영이 분리된 주인 있는 대리인에 의한 경영체제보다 효율적이라고 판단할 실증적 근거

가 미약하다. 실제로는 단일 지배주주가 경영에 참여하는 경우에도 경영의 효율성이 떨어지는 경우가 적지 않으며 소유와 경영이 분리된 체제로 탁월한 경영성적을 올리는 경우가 적지 않기 때문이다. 따라서, 소유가 지나치게 분산될 경우 '주인 있는 경영'이 이루어질 수 없다는 주장은 논리의 비약일 수 있다. 현재 재벌기업의 지배구조에 문제점이 있으며, 반면 주식이 분산될 경우 경영진을 감시할 유인이 작아지는 것도 사실인 만큼, 기업의 지배구조를 지속적으로 개선해나가는 노력이 필요하다는 점을 강조하고 싶다.

참고로, 국내 재벌기업이 금융기관으로부터 대출 받은 자금으로 공기업을 인수하면, 결국 국민의 돈으로 공기업을 인수하는 결과가 되므로 재벌의 경제력집중 및 소유·지배구조가 개선될 때까지 동일한 지분한도를 일정부분 제한하는 등 특정 대주주가 등장하지 않는 방식으로 공기업 민영화가 진행되어야 한다는 관련 전문가의 의견은 경청해 볼만하다고 생각한다.

3. 공기업 민영화와 기업결합심사

공기업 민영화에 의해 지분을 획득하는 행위는 공정거래법상 기업결합에 해당하므로 동 법에서 규정하는 경쟁제한적인 기업결합이 되지 않는 방식으로 추진될 필요가 있다. 우리 위원회는 1998년 공기업 민영화 추진계획 수립 당시부터 민영화를 위한 주식매각·자산매각시 기업결합규제의 일반원칙을 적용함을 밝힌 바 있다.

기업결합은 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우 금지되는데, 경쟁을 제한하는지 여부는 당해 시장의 특성을 고려하여 개별적으로 판단하여야 하지만, 특정 기업이 공기업을 인수함으로써 실질적으로 경쟁을 제한하는

지 여부는 다음과 같은 기준을 제시할 수 있다. 경쟁업체가 공기업을 인수하는 수평결합에서 공기업과 경쟁관계에 있는 기업이 지분을 크게 취득할 경우 공적독점이 사적독점으로 대체되어 독과점 또는 경쟁제한요소가 있다고 의심할 수 있으며, 원재료 의존관계에 있는 기업이 공기업을 인수하는 수직결합에서 원료공급자가 공기업을 인수함으로써 공기업이 속한 시장에서 봉쇄 효과를 발생시킬 여지가 있다면, 경쟁제한 여부를 엄격히 심사하게 될 것이다.

III. 우리 나라 공기업 민영화와 공정위의 역할

공정거래위원회는 공기업 민영화 추진계획 수립 당시부터 적극 참여하여 공기업 민영화는 경쟁적 시장구조가 조성되는 방식으로 추진되고 시장환경의 개선도 반드시 병행되어야 한다는 기본 입장을 표명하였다. 민영화과정에서 경쟁원리를 소홀히 할 경우 국가독점이 단순히 사적독점으로 변질되어 기업과 경제 전체의 비효율을 존속시킬 우려가 있고, 성공적인 민영화를 달성하기 위해서는 무엇보다도 경쟁촉진적 시장구조를 확보하는 것이 필요하다고 판단했기 때문이다. 그 구체적인 내용은 첫째, 시장경쟁의 확보를 위하여 민영화대상 공기업이 속한 산업에 대하여 진입제한, 가격규제 등 각종 법·제도적 규제를 완화 또는 폐지토록 한다. 둘째, 민영화 방식에 있어서 수직통합·전국독점 공기업에 대하여는 분리매각이 바람직할 경우 거래단계별·지역별 분할매각하는 방안을 강구한다. 셋째, 민영화를 위한 주식매각·자산매각시 기업결합규제의 일반원칙을 적용함으로써 독과점 심화를 방지한다. 넷째, 민영화된 기업의 시장지배력 남용행위

나 불공정거래행위에 대한 감시를 강화함으로써 공정거래질서가 조기에 정착되도록 한다.

공정거래위원회는 공기업 민영화가 기업별 특성과 관련시장 여건, 자본시장 상황 등 여러 가지 경제적 변수를 고려해야 하는 어려운 과정이므로 개별 공기업별로 기업 특성에 맞는 차별화된 민영화 방식이 필요하다는 인식하에 공기업별 경쟁촉진방안을 마련하여 제시하였고, 그 결과 국민의 정부에서 시행중인 민영화계획에 상당부분 반영되어 추진되고 있다. 지금까지 진행된 주요 공기업별 민영화 추진상황은 다음과 같다.

한국전력의 민영화는 1999년 1월 한국전력을 발전부문과 송·배전부문으로 분할하여 민영화하겠다는 '전력산업구조개편 기본계획'에 근거를 두고 있다. 동 계획에 의거 2001년 2월 산업자원부내 전기위원회를 설립하고, 2001년 4월 한국전력의 발전부문을 한국수력원자력(주) 등 6개 자회사로 분할하는 한편, 향후 6개 자회사로 분할된 발전부문은 2002년 하반기부터 단계적으로 민영화를 추진할 계획으로 있다. 한편, 소매부문의 경쟁을 촉진하기 위해 2003~2008년 기간 중 배전부문을 한전에서 분할하여 민영화하고, 2009년 이후에는 배전부문을 개방함으로써 전력시장에서 완전경쟁을 실현할 계획으로 있다. 배전부문을 분할·민영화 할 경우 한전은 순수한 송전회사로 남게 된다. 이와 같은 계획이 차질 없이 추진된다면 우리 나라 전력시장이 독점시장에서 경쟁시장으로 변화할 것으로 예상되나, 향후 송전회사로 남게 되는 한국전력의 시장 지배적지위 남용행위, 발전 자회사의 전력요금 결정에서의 담합, 기타 소비자보호문제 등이 중요한 경쟁법적 이슈로 대두될 것으로 예상된다.

한국가스공사의 민영화와 관련하여 그동안 공정거래위원회는 도매·배관·소매부문의 3단계

수직분할을 통한 민영화 방안과 도시가스배관망 개방 의무화(설비공동이용제, OAS) 방안을 마련하여 관계부처에 제시하였으며, 2001년 11월 동 방안이 반영된 한국가스공사법 개정안과 도시가스사업법 개정안이 국회에 제출되어 현재 계류중에 있다. 또한, 공정거래위원회는 한국가스공사의 민영화 이전이라도 소매부분의 경쟁을 촉진하기 위해 지역독점을 폐지하는 방안을 제시하였으나, 논의과정에서 도매부분의 경쟁도입 추이를 보아가며 단계적으로 경쟁을 도입하는 방향으로 귀착되었다. 특히, 공정거래위원회는 당초 지분매각 위주의 민영화 방침에 대하여 법 개정과정에서 분할민영화 및 설비공동이용제 등 경쟁촉진을 위한 다양한 방안을 적극 제시함으로써 천연가스산업에 경쟁을 도입하는데 적극적 역할을 담당하였다.

(주)KT(구 한국전기통신공사)의 민영화와 관련하여 공정거래위원회는 통신시장의 경쟁을 촉진하기 위해서는 시내·시외·국제전화 등 사업 부문별 분할매각 방안을 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였으나, 통신사업의 대형화는 세계적 추세이며 시내망 분리에 따른 기술적 어려움과 비용증가 등 관계부처의 의견에 따라 지분매각을 통한 민영화가 추진되었다. 이에 따라, 1999년 5월 정부지분을 6.6% 매각한 이래 2001년 2월 1.1%, 2001년 6월 17.8%, 2001년 12월 11.7%, 2002년 5월 28.4%를 매각하여 민영화를 사실상 완료하였다. 민영화된 한국통신은 그 동안 공정거래위원회가 꾸준히 제시한 바와 같이 시내·시외·국제전화시장에서 후발 경쟁사업자들의 통신설비의 공동이용, 번호이동성 제도 등 통신시장에서의 공정경쟁 여건을 조성하기 위한 다양한 제도를 보완해야할 필요가 있다.

담배인삼공사의 민영화와 관련하여 담배시장의 경쟁을 촉진하기 위해 그 동안 공정거래위원회가 제시한 담배제조독점권 폐지와 담배가격의 신고제로 전환 등 경쟁도입을 위한 다양한 제도 개선방안을 반영하여 2001년 7월 담배사업법을 개정하여 시행하고 있다. 한편, 담배인삼공사의 차질 없는 민영화를 추진하기 위하여 2001년 10월 및 2002년 6월에 정부지분 14%와 산업은행 지분 6% 등 공공지분 39.4%를 매각하였으며, 현재 잔여공공지분 13.8%를 2002년 하반기에 매각함으로써 민영화를 완료할 계획으로 있다.

IV. 민영화 이후의 경쟁정책

공기업 민영화의 궁극적인 목표가 시장기능의 활성화를 통한 효율성 제고에 있음을 깊이 인식하여 민영화 과정에서 관련시장을 경쟁적인 시장구조로 전환하고 시장원리가 제대로 작동할 수 있는 여건을 마련하는데 더 큰 관심을 가져야 할 것이다. 공기업이 독점적 지위를 그대로 유지한 채 민영화한다면 이는 공적독점으로부터 사적독점으로의 단순한 전환을 의미할 뿐이며, 공적규제의 약화로 사적독점의 폐해가 보다 심각해질 우려도 있기 때문이다.

한편, IT산업의 발전, 시장개방 등으로 인해 공기업이 지닌 전통적인 자연독점성이 약화되고 있고, 민간기업의 성장으로 시장에서 진입기회를 노리는 잠재적 경쟁자도 많이 출현되고 있는 만큼 공기업 민영화 과정에서 진입규제의 완화, 독과점시장구조의 개편 등을 적극 추진함으로써 시장기능을 활성화하고 경제환경의 변화에도 능동적으로 대응해 나가는 것이 필요하다.

현재 진행되고 있는 공기업 민영화는 전력·가

스산업의 구조개편 등 과거의 민영화 추진방식과 비교해 볼 때 경쟁지향적 방식으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 그러나, 민영화가 완료되었거나 진행중인 일부 공기업의 경우에는 민영화 이후에도 독과점체제가 그대로 유지될 가능성이 있으므로 진입제한 폐지나 유효경쟁 여건을 조성할 수 있는 관련 법·제도의 정비가 뒤따라야 할 것이다. 독과점적인 지위에서 비롯되는 공기업의 불공정거래행위는 민간기업에 비해 시장에

더 큰 영향을 미칠 수 있다. 또한, 전력·가스산업 등 독점공기업의 분할민영화에 따라 관련된 전·후방시장의 출현이 가속화될 것으로 예상된다. 이렇게 민영화된 시장에서의 차별취급행위, 시장지배력 남용행위 및 담합행위 등 불공정거래행위의 발생 가능성도 증대되고 있는 만큼 공정거래위원회는 민영화된 시장에서 공정거래질서가 조기에 정착될 수 있도록 공정거래법 집행을 강화해 나갈 계획이다. **공정**